

イギリスにおけるスポーツ行政の制度的変遷に関する一考察

—市民のスポーツ権保障をめぐる財政政策に着目して—

* 劉 小 麗

1. はじめに
2. 戦前スポーツ行政の整備状況
 - (1) スポーツ権の登場に伴うボランティア組織の出現と発展
 - (2) 1937年身体訓練・レクリエーション法の新設とその後の財政支援
3. 戦後福祉国家体制下スポーツ財政政策の立ち遅れ
4. 多元主義的スポーツ行政制度の確立
 - (1) サッチャーとメージャー政権下のスポーツ財政制度—市場原理の導入
 - (2) ブレア政権下のスポーツ行政制度—多元主義管理の導入
5. おわりに

1. はじめに

「あらゆるスポーツが大衆のためのものである」(Lamartine P.D & Ana M. 2002) と近代オリンピックの父であったクーベルタンが1919年に指摘したように、大衆のスポーツ実践とその権利保障は、人権として求められるものである。スポーツ権が長い間無視されてきたことは問題であるが、国際社会が共同でスポーツ権の保障に向けた努力をする中で、今日、人権の一つとして広く認められるようになってきている。1945年10月24日に国連が発足して以来、スポーツを含む文化活動については、まず「世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights)」(1948年12月10日)によって確認された。同宣言第27条は、「すべての人は自由に社会文化生活に参加し、芸術を鑑賞する権利を有する」と規定している。また、1966年欧州スポーツ振興審議会を経て、1978年にユネスコは「体育・スポーツ国際憲章(International Charter of Physical Education and Sport)」第1条で、「体育・スポーツの実践はすべての人にとって基本的権利である」ことを宣言しており、人々のスポーツ権が国際的に承認されるようになった。さらに、1996年に国際オリンピック委員会が改訂したオリンピック憲章にも「スポーツをすること

は人権である。誰もが自分のニーズに合わせてスポーツをすることができる。」という基本原則が追加されたように、スポーツ権もまた他の人権と同様に、発展し続けている。

特に、スポーツの発祥国であるイギリスにおいては、市民のスポーツ実践とその権利保障はますます推進されてきた。それは福祉国家レジームの中に市民のスポーツ権保障をめぐる社会政策を取り入れたからであると考えられる。スポーツを中心とするレジャー政策ならびにその政治性を検討したヘンリー (I.P. Henry) (2001) は、福祉国家への転換 (1900-1939)、福祉国家の成熟 (1945-1976)、福祉国家の後退 (1976-1984)、ポストフォーディスト国家 (1985-1997) と大まかに時期区分しつつ、国家の政治経済動向と関連させて、スポーツ・フォー・オールは福祉国家の成熟期において、社会サービス提供により大きく進展したと分析した。また、戦後のイギリスの福祉国家の変遷と並行しながらイギリスのスポーツ政策動向を把握した内海 (2003) は、福祉国家的政策の下でなければ、スポーツ振興が実現できないと主張した。そのほか、80年代以降のスポーツを含むレジャー提供の公共責任論をめぐる議論を行ったコールター (1998) の研究などが挙げられる。すなわち、イギリスにおける市民のスポーツ実践をめぐる政策は、福祉国家が準備・形成・成熟されていく過程で、より一層打ち出され、実

* 名古屋大学大学院学生

施されたのである。

先行研究における市民のスポーツ実践とその権利保障は福祉国家主義という社会理念とは分離できないとの共通認識など、本研究の問題意識と課題に共通する点が多いものの、それでは「福祉国家的」なスポーツ政策を策定・実施・評価するスポーツ行政がどのように変遷してきたのかは示されてない。それゆえ、イギリスのスポーツ行財政が、1968年に欧州スポーツ振興審議会で提起された「スポーツ・フォー・オール (Sport for All)」¹理念の実現・変遷にいかにかかわっているのかは曖昧なままである²。

また、イギリススポーツ行政の分析を含む内海の研究では、中央レベルのスポーツ行政構造、地方自治体のスポーツ行政構造ならびにスポーツカウンシルという幅広いスポーツ行政の全体像を描いており、メジャー政権とブレア政権下のスポーツ行政の網羅的枠組みを把握しやすい。しかしながら、今日のスポーツ行政制度が確立される前に、スポーツ行財政は福祉国家の各段階にどのように形成され、いかなる変遷過程を辿ってきたのかについての検証は十分行われていない。

そこで、本稿では、イギリスの社会政策転換の起点といえる1920年代前後から、2017年に中央スポーツ行政機関であるデジタル・文化・メディア・スポーツ省 (DDCMS, 前身、文化・メディア・スポーツ省 (DCMS)) 成立までのスポーツ行財政政策を中心に、レクリエーション・フィジカル・トレーニング中央カウンシル (「Central Council of Recreation Physical Training (以下、CCRPT と略す)」, 1944年に「Central Council of Physical Recreation (以下、CCPR と略す)」に改称した) という民間団体組織との関連を検討しつつ、市民のスポーツ権保障をめぐるスポーツ行財政制度の動的変遷を解明することを課題とする。

まず、(1) 戦前における市民のスポーツ実践にかかわる法整備状況を捉えることからはじめ、1944年教育法新設にいたるまでのスポーツ財政制度の形成過程を分析する。その際、特に市民のスポーツ実践に大きな役割を果たしたCCRPTへの財政支援状況に焦点を当てて検討する。そして、(2) 終戦後における福祉国家体制下、スポーツ行政の整備の消極性に関する分析をすすめ、市民のスポーツ実践をめぐる財政支援の後進性を検証する。最後に、(3) サッチャー政権の登場に伴った新自由主義改革以降、ブレア政権の「第三の道」の政治理念を経て、多元主義的スポーツ行政制度の動的確立過程を描く。

なお、イギリスは、行政区画上、イングランド、

ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに分かれるが、本稿では、イングランドを主な検討対象とする。

2. 戦前スポーツ行財政の整備状況

(1) スポーツ権の登場に伴うボランティア組織の出現と発展

1944年教育法が新設される前に、イギリスにおける中央教育行政機関は教育院 (Board of Education) であり、制度上、文部大臣にあたる長官は教育総裁 (President) であった。地方教育行政に関しては、地方団体の議会を地方教育当局とし、地方教育行政は一般総合行政の一分野となった (文部大臣官房 1973)。

戦後の子どもや若者の教育と指導においてどのような措置を講じるべきかを検討するために、1916年、教育総裁ハル・フィッシャーは政務次官ルイスに、「終戦後の少年教育と雇用との関係調査部門委員会」を設立させた。翌年に提出したルイスレポート (Lewis Report) では、フィジカルトレーニングはあらゆる子どもにとって欠かせないものであると指摘した上で、18歳未満の子どもに継続的なフィジカルトレーニングの機会を提供すべきであると勧告した (HMSO 1917)。それに基づいて教育行政の責任を拡大した1918年教育法第17条では、公教育制度が提供する教育的・社会的フィジカルトレーニングを補完および強化するため、地方教育当局は、教育院の承認の下、「(a) 休日または学校のキャンプ、特に継続学校に通う若者向け。(b) 体育、運動場 (地方教育当局によって提供されていない公立小学校の通常の遊び場を除く)、学校浴場、学校水泳プールのためのセンターおよび設備。(c) 昼間または夕方の社会的および身体的訓練のための他の施設の供給・維持またはそれへの支援を手配する」(HMSO 1918) ことが定められている。1918年教育法により、公教育内容の一つとするスポーツの権利性は教育権の一つとして承認されたことが見出されるが、「手配する」という記述から見れば、地方教育行政の責任は法定化されていないと言える。

そして、これまでの教育関連法を全面的に統合した1921年教育法では、子どもの健康と福祉の供給の一環として1918年教育法第17条の定めを第86条の内容として継続した他、第22条では、「地方教育当局は、学校教育活動時間外にスポーツを含む子どものレクリエーションを提供するため、ボランティアエージェンシーの新設・維持を奨励ならびに支援する」(HMSO 1921) と定められた。すなわち、子どものスポーツにアクセスする機会の提供に、地方教育行政だけでなく、市民による活動団体である青少年団体の位置づけも法的に

認められるようになった。

さらに当時の教育行政は、中央集権の形態にも地方分権の形態にもならず、両者の並立という特殊な中央—地方関係（文部省大臣官房 1973）であったことに鑑みれば、子どものスポーツ権の保障は、各地方団体の議会の自由裁量によるものとして捉えるというよりは、むしろボランティアスポーツ組織の発展によってなされるものであったと考えるほうがより妥当であろう。

第一次世界大戦と1929年の世界経済危機によって引き起こされた労働者失業問題は、これらの団体をさらに組織的に結び付けた。教員をはじめとする給与所得者の賃金引下げ、及び他の公共支出の削減といったドラスティックな経済政策がとられていたイギリスにおいては、1920年代に失業者として公式に登録された人は100万人を上回り、保険加入労働者の約8%を占めたが、1929年から1932年までの大恐慌で失業者数は4年間で200万人を超え、最悪の年となった1932年には保険加入労働者の23%が失業し、さらに地方によっては60%に達したこともあった（Mowat.C.L 1955: pp.125-127）。これらの失業者の中で、特に学校教育を終えたばかりの14-16歳の青少年労働者の失業率は非常に高かった。それに加え、1934年になるまで、16歳以下の子どもに失業・疾病保険は適用されず、さらに、救済金や失業手当をもらえなかったため、若年労働者としての彼らは、学校卒業後、心身的健康問題が現われてきた（H.Justin Evans 1974: p.10）。そのような社会状況下、ボーイスカウト、ボーイズクラブなどのボランティア団体はスポーツ活動を含むフィジカルトレーニングやレクリエーションによって青少年労働者の心身的健康問題、余暇問題を解決しようとした。

その一方、労働運動の中で、市民のスポーツ要求も再び行われるようになった。1905年の失業者法、1907年の学校給食、1908年の老齢年金の導入に象徴される通り、イギリス政府は限定的漸進的な方法で福祉領域に参入し始め、合理的なスポーツ活動を支援するために労働者の福祉に関与する一連の法律も制定したが、政府が主導的にスポーツ政策を制定するようになったのは1930年代半ばからである。その背景には、19世紀末から20世紀初頭にかけて、労働組合と労働運動の急速な発展に伴い、労働組合主導の下、成功を取った多くのストライキに対し、政府は危機感を抱き、労働者階級の生活改善が急務となったことがあった。

この時期、労働者は闘争を通じて8時間労働制を獲得し、時給は4ペンスから6ペンスに引き上げられた（鄭 2000: p.199）。また、スポーツは従来ofブルジョ

アに属するものであったが、労働組合を組織してブルジョアに対抗していく労働運動が盛り上がった際、1903年に労働者教育協会、1921年に労働者旅行協会、1929年に労働者映画協会などが次々と成立しており、労働運動の指導者や社会主義者たちはスポーツなどの教育・文化分野にも進出していた。1923年にイギリス労働者スポーツ連盟、1928年に12クラブよりなるロンドン労働者スポーツ協会、1930年に全国労働者スポーツ協会及び、会員資格を労働組合もしくは労働党に加盟していない労働者スポーツ団体を許容するまで対象が拡大された1936年のイギリス労働者スポーツ協会が次々と創設された³（青沼 2019）。

ようやく1934年に厚生大臣ヒルトン・ヤングは医学専門家、ボランティア団体キリスト教青年会の体育指導主事、教育局の体育視学官などからなる体育委員会を設立し、若年労働者を含む市民のスポーツとレクリエーションの提供に関する調査を行った。1936年4月、当委員会は、調査結果に基づき、市民のスポーツ参加不足の深刻さを指摘した（H.Justin Evans 1974: pp.23-30）。また、当委員会の設立を通じて医学専門家、教育関係者、ボランティア組織団体といった異なる分野が結合したことは、一方では、スポーツ思想の進歩、市民特に若者の心身の健全な発達のために有力な環境を作り出し、他方では、これまで孤立して働いてきたボランティア団体に協力の必要性を認識させていた。特にフィリス・コルソン（Phyllis Colson）主導の下、皇室と教育院の協力を得て、1935年6月18日に、「フィジカルレクリエーションを通じて、既存の様々なスポーツ施設を発展させて市民の身体的及び精神的健康を改善する事業を援助したり、このカウンシルに組織されていない数千に上る団体の組織化を図ったりすること」（同上 p.30）を目的とする各種団体の広汎な連絡調整機関であったCCRPTを設置した。

そのようなスポーツ権・スポーツ要求の登場に伴い、CCRPTをはじめとする自由な民間スポーツ団体・組織の発展は、1930年代半ば以降のイギリス政府にスポーツ政策の第一歩を踏み出させる看過できない推進力になったと考えられる。

（2）1937年身体訓練・レクリエーション法の新設とその後の財政支援

CCRPTは、1935年に発足したが、1937年7月に身体訓練・レクリエーション法が実施されるまで、政府から法的財政援助をほとんど得られず、自分たちのポケットマネーや公益信託によってのみ維持されていた。当初から1937年2月まで、リン協会、全国体育指導主

事協会、全国ブレイニング・フィールド協会及びキングジョージジュビリートラストからの合計£2,300の財政援助とCCRPTメンバーの自主的奉仕(Peter C. Mcintosh 1979: p.227)によって、指導者の登録、コースの手配、公開クラスの開催、数百人の個人・ボランティア団体・産業関係者との接触などが行われた。これは、まさにCCRPT発足の際に、教育院が表明したように、CCRPTの活動に対して公式に干渉せず、CCRPTの目的と課題に完全に賛同するという不干渉不援助のスタンスを採った。

しかしながら、第二次世界大戦の発生を予期したイギリス政府は、スポーツ財政をめぐる法制度を整備し始めた。1936年1月13日に、教育院は「通達1445号 体育」を発した。その中で、若年市民の身体発達のために、地方教育当局において身体トレーニングの指導者が欠如している状態であることを指摘しつつ、ボランティア組織への支援を含むより適切な準備をすることを要求した(同上 1979: pp.239-240)。この通達を基に、「身体訓練・レクリエーションに利用できる施設の発展と拡充のための政府計画」が構想された。さらにこの政府計画は、1937年1月に発行された白書『身体訓練・レクリエーション: 利用できる施設の発展と拡充のための政府計画について説明した覚書』により具体化された。この白書では、特に学校外の青少年や労働者のフィジカルレクリエーション問題が目ざされ、技術的ハンドブックも併せて刊行されている。さらに、この政府計画の実施にあたり、CCRPTの教師及び指導員のための訓練及びフィジカルトレーニング・レクリエーションの諸形式に関する専門的助言の役割を發揮させ、同年2月、教育院は初めてCCRPTに£1,000を援助した。また、同年7月に身体訓練・レクリエーション法が設立された。

これによって、CCRPTをはじめとするボランティア組織への財政援助の法理論が確立された。しかし、身体訓練・レクリエーション法は、政府主導の補助金システムを構築するものであったと言わざるを得ない。同法第3条「教育院の権限」と第4条「地方公共団体の権限」において、地方公共団体及び全国的・地方的ボランティア組織への補助金の交付は教育院の権限とされ、実際の施設の提供、指導者の訓練・提供及びボランティア組織の経費補助は地方公共団体の権限とされたが、「助成委員会はボランティア組織に援助を提供しなければ、特に困難であることを証明しなければ、原則的には「施設維持のために補助金を交付するまでには広げられない」(HMSO 1937)と定められたように、教育院からの補助金は限定的性格を有し

ていると言える。当時の教育総裁オリヴァー・スタンリーは、身体訓練・レクリエーション法の成立直前に打ち出された政府計画は再軍備と無関係であると答弁したが、ステイブン・ジョーンズ(1986)が指摘したように、「法の狙いはより多くのレクリエーション機会の提供とスポーツ施設の改善によって、市民の身体的発達を促進させることであったが、今回の法整備は戦争不安と再軍備を背景としても理解されねばならず」、後述のとおり、第二次世界大戦の勃発に伴い、財政誘導を通じてCCRPTのスポーツ活動は徐々に政府主導の帝国防衛政策と結びつけられるようになった。

戦時下、「第一次世界戦争によって引き起こされた青年の身体的・社会的問題を二度と発生させないようにする」ため、1939年11月27日に、教育院は地方教育当局に対して、「通達1486号 青年サービス」を発した。その中で、「義務教育を終えた14-20歳の青年の身体的・社会的発展は、長い間無視されてきた」ことを反省した上で、「教育院は、これからの青年福祉事業に直接的責任を担い」、また、青年福祉を促進するため、全国的・広域的青年委員会の設置以外に、「レクリエーション活動のための訓練されたリーダーの提供にかかわるCCRPTの活動に財政的援助が付与される」(H. Justin Evans 1974: pp.47-48)ことを通知した。同通達で、「CCRPTは、その協力を求める自治体、ボランティア団体、産業または他の組織と協力することを喜んで行う」とも述べている。つまり、CCRPTは、教育院の財政的支援の下で、教育院が指定する特定の活動を行い始めたのである。

戦争の勃発に伴い、青年福祉事業以外に、CCRPTは次の通り、その他の新しい活動も引き受けた。1940年6月に、CCRPTのみならず、教育院、労働省、国防省などの協力で、工業労働や民間防衛に従事する青年に向けて、フィジカルトレーニングから兵役準備の訓練までの指導を提供するフィットネス・フォー・サービス(Fitness for Service)キャンペーンが展開され、また、同年7月までに230ものフィットネス・フォー・サービスセンターが組織され、約35,000の青年がそれらの活動に参加した(同上 P.49)。特に、一部の民間防衛労働者の心身の健康、忍耐力を改善するための特別コースもCCRPTによって行われた。

また、労働・国防省はCCRPTの協力を得るため、1940年10月から財政的支援を行うようになった。戦時体制下、さまざまな形態の工業と軍備作業に従事している労働者に深刻な体力的負担を与えており、労働・国防省はCCRPTにフィジカルトレーニング・レクリエーションを利用してこれらの問題に対処するスタッ

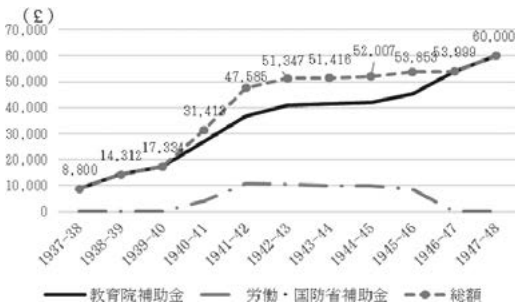


図1 CCPRT への財政援助状況

出所：H.Justin Evans, Service to Sport, 1974より筆者作成。

フを派遣するよう要請したためである。このように、CCRPTの活動は、労働者の安全操作や生産性の向上にかかわる指導まで拡大した。

さらに、CCRPTの創設者であったフィリス・コルソンはレクリエーション施設等を民間防衛目的や軍事目的に利用することを許した1529号通達「青年フィジカル・レクリエーションとサービス」（1940年11月）の内容を起草する委員会のメンバーでもあったように、CCRPTは形式的にボランティア組織であったが、戦時下、実際に国家機関でもあったと言える。

したがって、【図1】で示すように、1939-40年以前は、教育院からの補助金は低調であったが、1939-40年から、教育院と労働・国防省からの補助金は急激に増加した。つまり、政府主導による戦時政策に協力したCCRPTへの財政援助は、1939年9月第二次世界戦争の勃発に伴い、着々と増加してゆくのである。

3. 戦後福祉国家体制下スポーツ財政政策の立ち遅れ

戦時中、イギリスの経済、政治ならびに市民生活は大きな衝撃を受けた。終戦後、不完全な社会保障制度は諸社会問題に対処できなくなった。そのため、イギリス政府は市場自己調整機能の限界を認識しつつ、ケインズ主義とファビアン社会主義を重視するようになった。これらの理念によって支えられる福祉国家の建設は、戦後アトリー労働党政権の主務となった。

1942年12月、ベヴァリッジは連合政府の要請で戦後の福祉国家の青写真であるベヴァリッジレポートを提出した。同レポートは、貧困、病気、無知、不潔、怠惰を克服することを戦後再建の急務とし、教育の向上、包括的な社会保険及び国家医療計画の実施など、一連の社会政策の必要性を指摘した（Rex Pope 1986: p.23）が、市民のスポーツ実践及びその権利保障については何も触れていなかった。1946年の国民保険法、国民医

療保健法と1948年の国民救済法の新設に伴い、1948年にアトリー労働党政府は、「揺り籠から墓まで」の社会福祉サービスを市民に提供する福祉国家を建設したと発表した。

しかしながら、市民のスポーツ権保障に不可欠な財政援助を確保する独立行政機関は設置されなかった。1944年教育法第53条では、各地方におけるスポーツ施設の整備・維持、教育機関に通う青少年のスポーツ活動の提供及びそれらの事業への財政的援助を地方教育行政の権限とした。このように、スポーツは戦前と同様に、中央レベルでは教育省、地方レベルでは地方教育担当部局の一行政分野として維持されたままである。

1949年にイギリス政府は、レジャー政策を充実しようとする全国公園委員会を設立し、「公園と田舎レクリエーション法」（National Park and Access to Countryside Act 1949）を成立したが、1958年にアルバマールレポートと1960年のウォルフェンデンレポートが提出されてから、市民のスポーツ振興の必要性が本格的に注目され始めてきた。怠惰などの青少年問題は、スポーツ機会の提供不足に深くかかわると報告したからである。1965年に新設した教育科学省には、初めてスポーツを担当する大臣が設けられた⁴。その一方、「スポーツ・フォー・オール」理念の実現を促進するため、諮問機関であったスポーツカウンシル（Sport Council）と9つの「地方スポーツカウンシル（イングランドの9地方、各地方は3-4県を含む）」が設置された。1968年にスポーツカウンシルは「スポーツのための計画」（Planning for Sports）を発表し、その中で、市民のスポーツ要求が高まっているため、施設不足はスポーツ実践の重要な阻害要素として指摘された。しかし、当時、国際収支の赤字を続けてきた厳しい経済情勢もあって、実際に計画の推進に関する政府予算は増加できなかった。たとえば、70年代の保守党政府のスポーツ大臣エルドン・グリフィスは、経済不況を理由として、スポーツカウンシルでの施設建設の予算審議に対して若干のブレーキをかけたこともあった（内海2003: p.88）。結局、1972年に準政府機関であったスポーツカウンシルが設置されるまで、市民のスポーツ振興政策は極めて低水準であった。言い換えれば、「スポーツ・フォー・オール」政策理念は60年代半ばに欧州スポーツ振興審議会によって提出されたが、実際に充実な財政援助を得て実施するのは、1965年のスポーツカウンシルと性格と異なる1972年のスポーツカウンシル⁵（Sport Council）設置以降のことであった。

ようやく、1971年12月のロイヤルチャーターを経

て、補助金交付権限を有するスポーツカウンスルが1972年に設置された。他方、環境省が刊行した白書『スポーツとレクリエーション』の中で、福祉サービスの一環として市民スポーツやレクリエーションへの参加を推進し、その参加率を高めることを説明しており、スポーツの福祉国家的位置づけが承認されるようになった。そのように、スポーツカウンスルは、かつてないほどの補助金による援助⁶の下、すでに欧州審議会⁷で推進されつつあった「スポーツ・フォー・オール」を政策の中心に掲げ、広く市民のスポーツ実践及びその権利保障を意図しつつ、各地方自治体におけるスポーツ施設が着々と建設されるようになった⁷。

以上より、戦後直後、アトリー労働党政権のもとで、福祉国家制度によって確立された各種保障は、スポーツ参加の土台である時間や賃金への影響は過小評価できないとも考える。しかしながら、スポーツは福祉国家レジームから除外されており、このことは市民のスポーツ権保障に関する国や自治体の財政的保障の仕組みが、他の公的領域より際立って脆弱なものとなったことを意味している。特に、スポーツ行政独自の行政機関の設置がなされていなかったため、十分な財政援助を確保することができず、スポーツ振興政策は相当に遅れていたと指摘することができる。

4. 多元主義的スポーツ行政制度の確立

(1) サッチャーとメジャー政権下のスポーツ財政制度—市場原理の導入

1979年5月に登場したサッチャー政権の下で、中央レベルでのスポーツ行政機関は環境省(1979-1989年)、教育科学省(1989-1991年)に置かれるスポーツ・レクリエーション課ならびにスポーツカウンスルであり、地方レベルでは、各地方自治体ならびに地方スポーツカウンスルであった。換言すれば、1965年以降に労働党政権下で確立されたスポーツ行政機関の構造は、基本的に変化しておらず、中央では「省」に準じる行政機関は設置されないままであった。また、地方では地方自治体以外に、地方スポーツカウンスルが中心的な役割を担っていたのである。しかしながら、サッチャー政権の登場に伴い、スポーツ財政制度は質的な転換を迎えたと言わざるを得ない。

サッチャー政権登場後、一方では、当面「貨幣供給量管理」によるインフレ抑制をすべてに優先しつつ、他方、個人の労働意欲の増進、国家の役割の縮小、財政赤字縮小による民間部門の活動余地の拡大、労働組合の力の抑制の四原則を掲げ、「市場原理の復活」によるイギリス経済の再活性化を目指した(鬼塚 1988: p.86)。

たとえば、私立学校教育の振興、公営住宅の売却、医療サービスの一部私企業化、電話通信やガスなどの国有企業の民営化(森嶋 1988: p.70)が急速に進み、また、公務員定員削減や教育費などの公共支出は削減された。このような改革の影響により、市民のスポーツの振興に対する政府の態度も変わってきた。スポーツに参加する人は、利用料を支払うべきだ(Houlihan B. 2000: pp.171-193)とサッチャーが表明したように、スポーツ分野にも市場原理が持ち込まれるようになった。

政策の面では、各行政部門のレクリエーション分野の責任者からなるグループが1983年に合同報告書『未来のレジャー政策』(Sport Council on behalf of the Group 1983)を打ち出した。その中の第3部レジャー提供者では、中央政府、地方自治体、ボランティア団体の他、商業ないし私的組織、レジャー産業の視点も含めて検討されている。1982年に打ち出された『地域におけるスポーツ—10年計画』(Sport in the Community: The Next Ten Years)においても、財政難の中で、いっそう高まるスポーツ要求に対処するために、施策の厳選化・重点化、商業部門との提携によるスポーツの提供が必須とされている。その他、1982年のパイロット計画「アクション・スポーツプログラム」(Action Program)及び1988年の『地域におけるスポーツ—90年代へ向けて』(Sport in the Community-into the 90's)においても、13歳~24歳の若者、女性、50歳以上の中高年齢者というスポーツ参加対象の重点化ならびにその推進に民間企業、チャリティ団体、住民組織といった非スポーツ組織との連携を重視することが強調されている。

さらに、法制度の面では、財源確保のための人頭税の導入を除けば、1980年にイギリス政府は、「地方自治体・企画と土地法」を制定し、その中で、地方当局は建物や高速道路の建設・補修を競争入札(Compulsory Competitive Tendering 以下、CCTと略す)を通じて私営業者に請け負わなければならないと定めていた。地方自治法が成立した1988年の翌年、「スポーツ・レジャー施設に対する競争入札条例」が実施され、公共スポーツ・レジャー施設も当該制度の対象となった。CCTの全面的導入を促進するため、当時のスポーツ大臣は、「スポーツカウンスルは、補助金の活用を(中略)特別な要請のある地域やグループに、焦点化すべきではないか。(中略)スポーツカウンスルはCCTをより一層活用すべきではないか」と発問し、スポーツカウンスル議長に圧力をかけたこともあった(Henry I.1993: p.74)。それに加え、1990年に会計検察院が出し

た CCT 推進のためのハンドブック『自治体のスポーツへの援助』では、地方自治体は民間との競合が求められている。1992年の「公共サービス民営化ユニットの調査」によれば、141件のスポーツ・レジャー契約のうち、企業と結ばれたのは42%の49件であった（内海2003: p.143）。

70年代のスポーツ政策は、年齢、地位、性別などを問わず、すべての人を対象としたのに対して、サッチャー政権下のスポーツ政策は、重点的・選別の対象に限定され、そのようなスポーツ政策を基調としながら、スポーツ財政制度は、普遍的な性格から選別性格へと転換した。それは、まさに CCT の導入により、スポーツ行政領域にさらに私的団体・組織を取り入れる道が開かれたことによるものであろう。

人頭税への国民の反感が高まっていく中、1992年にメージャー政権に交代した。メージャー首相は、人頭税を廃止したが、財源確保の一措置として1993年に国営宝くじ⁸（National Lottery）を導入した⁹。また、当時のスポーツ・レクリエーション課が置かれた国民文化遺産省（Department of National Heritage）が1995年に発表した「スポーツ：ゲームを盛り上げよう（Sport: Raising the Game）」では、エリートスポーツへの重視を提起した。さらに、1996年のアトランタオリンピック大会で明らかになった競技スポーツの不調は、この流れを後押しした。これを背景に、1996年9月19日、中央スポーツカウンシルは市民一般のスポーツ振興を目的とするスポーツイングランド（Sport England）と高度化スポーツを対象する UK スポーツ（UK Sport）とに分離された。政治学者である黒岩（1998）が、メージャー首相はサッチャーの政治思潮を継承したと指摘した通り、市民のスポーツ振興も同じ路線であったと言える。

（2）ブレア政権下のスポーツ行政制度—多元主義管理の導入

1997年の新労働党ブレア政権の発足に伴い、スポーツに関する事項は、新設された文化・メディア・スポーツ省（Department of Culture, Media and Sport）に移管された。同省に置かれていたスポーツ大臣がスポーツ・レクリエーションを担当することとなった。また、「第三の道」という政治思潮の登場に伴い、「スポーツ・フォー・オール」理念も新労働党政権のもとで再び登場した。

1997の総選挙時に、新労働党が発表した『労働党のスポーツ国』（Labour's Sporting Nation）では、その中で、子どものスポーツ、地域スポーツ、高度化スポーツ

というスポーツ全体の発展のための具体的な刺激策が提起された。また、新労働党が政権を取った後の2000年3月に、文化・メディア・スポーツ省は、「すべての人のスポーツの未来（Sporting Future for All）」を提起した。これは2008年に出されたスポーツ政策「勝利を楽しむ：スポーツの新時代（Playing to win: A New Era for Sport）」に継承された。当該計画において、スポーツとは、「子どもの体育・スポーツ」「地域スポーツ」「エリートスポーツ」の3つの領域からなることが提起された。それに加え、2004年に「イングランドのスポーツの枠組み—イングランドを活発で成功したスポーツ国に：2020年までの基本計画（Framework for Sport in England- Making England an Active and Successful Sporting Nation: a Vision for 2020）」、2008年に「スポーツイングランドの戦略2008-2011（Sport England Strategy 2008-2011）」が出されたことにより、全面的なスポーツ普及を目指していたこともうかがえる。つまり、「スポーツ・フォー・オール」理念は、ブレア政権のスポーツ政策の基調となったことを意味する。

これらの政策の実施は、国庫補助金と国営宝くじを主たる財源とし、スポーツイングランドと UK スポーツによる財源配分を通じて、文化・メディア・スポーツ省は関連省庁、地方自治体、全国的スポーツ協会・連盟、各種スポーツクラブ、企業、学校、ボランティアなどとのパートナーシップによって支えられていた。これまで述べてきたスポーツ関連政策及びスポーツイングランドの報告書を踏まえれば、以下のような組織図に整理することができる。

【図2】で示すように、中央レベルでは、スポーツの担当省であった文化・メディア・スポーツ省のみならず、他の省庁もスポーツ政策を一部担当していた。中央レベルでの関連省庁はスポーツ政策面において舵を取っていたが、具体的な財政の配分権は特殊法人とするスポーツイングランドと UK スポーツに属することとなった。つまり、関連省庁は政策の管理機関であり、スポーツイングランドと UK スポーツは、政策の実施、財源の配分の執行機関である。地方レベルでは、1999年の地方自治体法により、地方税をもって、地方政府による公共サービスの一環であるスポーツ事業への支援を奨励することが規定されていた。他方、各地方に設置された地方スポーツカウンシルは、スポーツイングランドからの資金を各地方のスポーツ団体、スポーツクラブ、及び個人などに配分することで、各地方のスポーツ施策に取り組んでいた。つまり、地方レベルにおいては、地方分権的な行政枠組みであった。この

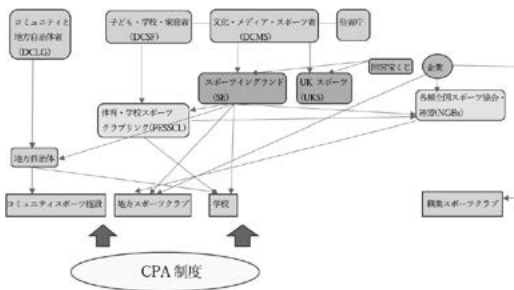


図2 プレア政権下のスポーツ行政の構造

ように、中央と地方の分権、管理機関と執行機関の分権という大きな枠組みを持ちながら、政府機関と学校、コミュニティ、企業といった社会的機関とのパートナーシップによって、スポーツ・フォー・オール政策を進めてきたのである。

ただし、スポーツ政策に業績評価制度が導入されたことにより、スポーツの機能性にその価値基準が集約され、スポーツ行政の自主性・自立性も危惧される。具体的には、2000年にスポーツ関連支出の効率化を目指し、ベストバリュー（Best Value）制度¹⁰を政府は導入した。さらに2002年には、公共サービスの提供に対してより包括的な評価を行う業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment 以下、CPA と略す）へと発展した。その評価基準は、スポーツの普及のみならず、地域融合、国民の健康問題、子どもの非行、さらに雇用促進等も評価の対象となった。

5. おわりに

以上、本稿では、社会政策の転換の起点といえる1920年代前後から、2010年に保守党政権が登場する前までのイギリスにおけるスポーツ行政政策を中心に、民間組織との関連を検討しつつ、「福祉国家的」各段階での市民のスポーツ実践並びにその権利を保障するスポーツ行政制度の動的変遷過程を解明した。本稿で得られた知見は、次の4点である。

第一に、戦前、教育権と市民権の一つとして位置づけられていたスポーツ権への保障ならびにその実践への参加は、民間主導的であり、そのような民間主導的構造の推進力となったのは、まさに教育行政法制であった。というのは、戦前、青少年問題の解決と関わって提起された子どもの福祉の一環とするスポーツ機会の提供・充実が1921年教育法を法的根拠としたが、教育行政とりわけ地方教育局の責任が法定化されていないため、市民のスポーツ実践はCCRPTをはじめとするボランティア組織によって支えられていたからで

ある。そのようなボランティア組織の出現は、戦後日本のような「学校中心型」のスポーツ振興という特質とは異なり、「地域中心型」を推進する歴史的基盤を築いたとも考えられる。

第二に、戦後、福祉国家的領域の拡大に伴い、自立的・自主的なスポーツ行政構造は形成されるようになった。アトリー労働党政権の下で、福祉国家の建設が急務となったが、スポーツは福祉国家の枠から除外され、独立したスポーツ行政機関は設置されず、結局戦前のように、CCPTに委ねられていた。しかし、1965年にスポーツカウンシルが設置され、とりわけ1972年のスポーツカウンシルの設置により、「スポーツ・フォー・オール」理念の下、各地方自治体で市民のスポーツ実践に不可欠なスポーツ施設が普遍的な財政援助措置により進められてきた。これにより、「地域中心型」スポーツ振興に不可欠な施設整備が整えたと捉えられる。

第三に、1979年サッチャー政権の登場に伴い、スポーツ参加対象の厳選化・重点化がなされ、市場原理的な選別的財政援助制度に転換していった。換言すれば、労働党と保守党は、市民のスポーツ振興における態度が異なっていた。イギリスの経済政策を検討した鬼塚（1988: p.57）は、「バツケリズム」という言葉が示すように、労働党と保守党が経済政策において共通性があると指摘した。また、イギリスの都市スポーツ政策を検討した金子（1977: p.49）は、戦後福祉国家の建設は、両党のコモンセンスのもとで行われたと説明している。しかし、両党のスポーツに対する異なる態度から見れば、労働党と保守党の「コモンセンスのもとでの福祉国家」という見解に対して、スポーツを特例として捉える必要があることも指摘できる。

第四に、ブレア政権の「第三の道」の政治思潮の下、「スポーツ・フォー・オール」理念が復活し、また、多元主義的スポーツ行政制度のもとで、政府、地方自治体、各種スポーツ団体、特殊法人、学校、企業、コミュニティ、ボランティアといった公私・官民のパートナーシップによって進められてきた。この多元主義的スポーツ行政制度においては、中央と地方との分権、政府管理機関と執行機関との分権は、よりよいスポーツの自由性・自立性を保障することができる。ただし、評価制度の導入は、そのような自主性・自立性に制約がかけられる可能性も危惧される。

本稿より、スポーツカウンシルは、「スポーツ・フォー・オール」の実現に大きな役割を担ったことが指摘できるが、戦後から70年代までに、本審議会は、どのような背景をもって設置され、さらに組織として

いかなる制度的仕組みが確立されたのかについては十分に考察することができなかったため、本点は今後の課題とする。

〔注〕

¹ 1968年、欧州審議会がブリュージュ会議において「スポーツ・フォー・オール」を定義した。それによれば、スポーツとは、人々が娯楽、リラククスを目的として、自由時間において行う自発的で身体的な活動であり、オールは、性別・年齢などを問わず、すべての人を指す。つまり、「スポーツ・フォー・オール」理念は、性別・年齢などを問わず、すべての人々があらゆるスポーツ活動に自主的にアクセスできる機会を提供することである。（Jacques M., Sport for All in Europe, HMSO Publication Center, 1990.）

² ただし、本稿では、「スポーツ・フォー・オール」理念の実現・変遷過程を解明する基礎作業として、スポーツ行政の動態的変遷を中心に検討する。スポーツ・フォー・オール理念の変遷ならびにスポーツ行政とのかわりかは、別稿に譲る。

³ 会員資格の変更に伴い、全国労働者スポーツ協会は、1936年にイギリス労働者スポーツ協会に改称した。

⁴ 1965年に教育科学省に、1970年に保守党政権下の環境省に設けられた。

⁵ Sport Council という単語を「審議会」と訳した研究者もいるが、「審議会」という言葉は、日本において、諮問的性格があることを鑑み、本稿では、「スポーツカウンシル」を採用した。ただし、1965年に設置されたスポーツカウンシルと1972年に新たに設置されたスポーツカウンシルはその性格がかなり大きく異なっていることに注意する必要がある。

⁶ スポーツカウンシルには、1972年に£300万、1973年に£360万、1974年に£500万の政府補助金が与えられた。

⁷ たとえば、スポーツ・レクリエーションセンターは、1970年にわずか4カ所であったが、1970年代末になると、1000カ所に急増した。

⁸ 年間売り上げ金全体の12%を税金として納めた後、56.5%は賞金に回し、さらに25%–30%がスポーツ分野、芸術分野、慈善事業、文化遺産保存へ配分されること。所管は国民文化遺産省（文化・メディア・スポーツ省の前身）であった。1998年に一部法改正によって、スポーツにも投入されたことで、スポーツ政策全体の資金的裏づけとなった。

⁹ この国営宝くじからの分配金を文化・メディア・ス

スポーツ省からの国庫配分と比較すると、スポーツ政策全体の資金は大幅に国営宝くじに依存していたことが確認できる。（文部科学省「イギリス（UNITED KINGDOM）」に参照。）

¹⁰ 費用対効果における最高のサービスを提供することを目的として、公共と民間・ボランティアセクターが連携し、効率的・経済的効果的な政策を提供する制度である。単に入札額の問題だけではなく、公共への影響などをより多面的に評価する委託方式である。（マイク・ハギンズ「21世紀初頭におけるイングランドのスポーツ政策と地域スポーツ—変革、挑戦そして主要テーマ—」『広島経済大学研究論集』第35巻第4号、2013年3月に参照。）

〔参考文献〕

- ・青沼裕之『イギリス労働者スポーツ運動史1923–1958年』青弓社、2019年。
- ・内海和雄『イギリスのスポーツ・フォー・オール—福祉国家のスポーツ政策—』不昧堂、2003年。
- ・金子史弥（1977）「戦後イギリスの都市におけるスポーツ政策の変容—シェフィールド市の事例—」一橋大学 p.49.
- ・黒岩轍『イギリス現代政治の軌跡』丸善ライブラリー、1998.
- ・鄭功成『社会保障学—理念、制度、実践と思辨』商務印書館、2000年、199頁。
- ・マイク・ハギンズ「21世紀初頭におけるイングランドのスポーツ政策と地域スポーツ—変革、挑戦そして主要テーマ—」『生涯スポーツ学研』第9巻第1–2号、2013年。
- ・森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス』、岩波新書、1988、p.70.
- ・文部省大臣官房『イギリスの教育行政』1973年5月。
- ・文部科学省「イギリス（UNITED KINGDOM）」2011年。https://www.mext.go.jp/component/a_menu/sports/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/08/03/1309352_007.pdf
- ・鬼塚豊吉「イギリス」『ヨーロッパ独自の軌跡』、御茶ノ水書房、1988、pp.49–137.
- ・Audit Commission for Local Authorities in England and Wales, Local Authority support for Sport: A Management Handbook, 1990. HOMO.
- ・Coaler, F., et al., Recreational Welfare: The Rationale for Public Sector Investment in Leisure Policy, Gower, 1988.
- ・Department of Culture, Media and Sports, Sporting

- Future for All, 2000.
- Department of Culture, Framework for Sport in England- Making England an Active and Successful Sporting Nation: a Vision for 2020), 2004.
 - Department of Culture, Playing to win: A New Era for Sport, 2008.
 - Department of National Heritage, Sport: Raising the Game, 1995.
 - Education Act 1918, HM Stationery office, 1918.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1918-education-act.html>
 - Education Act 1921, HM Stationery office, 1921.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1921-education-act.html>
 - H. Justin Evans, Service to Sport, The Sports Council, 1974, p.19.
 - Houlihan B., Sporting Excellence Schools and Sports Development: the Politics of Crowded Policy Spaces, European Physical Education Review, 2000, pp.171-193.
 - Ian P. Henry, The Politics of Leisure Policy, Macmillan Distribution Ltd, 2001.
 - Jacques M., Sport for All in Europe, HMSO Publication Center, 1990.
 - Labour Party, Labour's Sporting Nation, 1997.
 - Lamartine p. Dacosta, Ana Miragaya, Worldwide Experiences and Trends in Sport for All. Oxford, 2002.
 - Local Government, Planning and Land Act 1980.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1980-local-gov-planning-land-act.html>
 - Local Government Act 1988.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1988-local-government-act.html>
 - Michael Dower, Leisure Policy for the Future, Sports Council on behalf of the Group, 1983.
 - Mowat.C. L, Between the two world wars and the United Kingdom, London Press, 1955. pp.125-127.
 - Peter C. McIntosh, Physical Education in England Since 1800, Bell & Hyman, 1979, p.227.
 - Physical Training and Recreation Act 1937, HM Stationery office, 1937.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1937-physical-training-recreation-act.html>
 - Rex Pope, Social Welfare in Britain 1885-1989, London, 1986.
 - Richard Holt, and Tony Mason, Sport in Britain 1945-2000, Blackwell, 2000, p.21.
 - Sports Council, Sport in the Community: The Next Ten Years, 1982.
 - Sports Council, Sport in the Community-into the 90's, A Strategy for Sport, 1988-1993, 1988.
 - Stephen G. Jones, Workers at Play: A social and Economic History of Leisure, 1918-1939, London, 1986.
 - The Lewis Report, London: HM Stationery Office, 1917.
<http://www.educationengland.org.uk/documents/lewis1917/lewis.html>

The Transition of the Sports Administrative System in the UK: Focus on the fiscal policies relating to Citizens' Sports Rights

Liu XIAOLI*

Abstract

This paper focuses on the fiscal policies regarding sports starting from the 1920s to 2010, a period when British social policies saw great reforms, especially before before the Conservative government exerted power in the early 2010s. A discussion of the correlation between voluntary organizations and the government illustrates the dynamic transition process of the sports administration in different stages of the welfare state. Investigations discovered the following: Firstly, during the pre-war period, citizens' sports practices and rights' protections were mainly led by voluntary organizations, the impetus of this non-governmental leading structure being the inculcation of educational administrative law. Secondly, postwar independent sport administration was not established immediately, so sport was not an entity of welfare state policy. Not until the establishment of the Sports Council in 1965, did the government promote sports for citizens. The concept of 'sport for all' had been suspended due to the change of power between the Labor party and the Conservative Party. The two parties' different attitudes to sports also suggest the necessity to treat it as a special case against the 'commonsense welfare state' view of Labor and the Conservatives' perspective. Lastly, under the Blair government, 'the Third Way' concept of 'sport for all' was revived with a more pluralistic sports administrative system established. Sports policies were conducted via partnership formed by governments, sports organizations, special corporations, communities, schools, businesses, and volunteers.

Key words:

Sports administrative, fiscal policies, sports rights, welfare state, system transition

* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

