

翻 訳

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——」

松本 耕二**・岡安 功**・渡辺 泰弘***
内海 和雄**** 共訳

1. は じ め に

スポーツにおいて地域の視点がなぜ重要なのか？イングランドでは、日本と同様、身近なスポーツに参加することで、自尊心や楽しさ、幸福感が改善され、健康に多大なメリットをもたらすと考えられている。実際に、地域意識（地域へのアイデンティティや所属意識）は、スポーツ参加によってもたらされる無形のベネフィットとして捉えられている（Collins & Kay, 2003）。オーストラリアの研究では、草の根レベルでの地域スポーツ活動は、社会の困難に直面した時に、地域愛（Community Spirit）を鼓舞することが指摘されている（Cairnduff, 2001）。またスポーツは地域の発展や社会との関係、そして社会的包摂（Social Inclusion）¹⁾にも貢献する（Vail, 2007）。コールター（Coalter, 2007）は、スポーツクラブやスポーツに関わるボランティア活動に参加することは、社会学者が言う“社会関係資本”²⁾：相互の認知や受容の緩やかな関係のネットワーク”であるとも指摘される。そのネットワークとは、人々を経済的または教育的に支え、地域への参加をより容易にする。

つまり社会関係資本は、支援関係や教育、職業訓練そして雇用を通して社会的包摂を推進し、地域住民間に信頼と相互利益を促進する。

2. イングランドの大きな挑戦—スポーツ参加の推進

スポーツ参加率やクラブ加入率、また学校卒業後の離脱率の実態は、ヨーロッパと比較してもイングランドは劣っている。高齢化が進み、肥満化も深刻となっている。スポーツイングランド³⁾（2004）が力説するように、スポーツ参加率の押し上げが「最大の挑戦」となっている。過去30年以上にわたりスポーツ参加率は、異なる社会・民族集団間の不平等と同様に、頑なまでに停滞したままだった（Collins, 2003）。コリンズとケイ（Collins and Kay, 2003）が、社会的排除（Social Exclusion）⁴⁾の深刻さや複雑さとスポーツとの関係を詳細な分析で指摘したように、イングランドで排除されている集団は、主に高齢者、マイノリティ（少数民族者）、障害者と農村地域の住民で、さらに貧困が多く若者をスポーツ参加から縁遠いものになっている。健康、技能、教育、住宅そして収入のそれぞれにおいて低位にいる者は多面的な制約を強いられている（Collins and Kay, 2003, p. 2）。スポーツの参加率は、60-69歳代と同様に女性の参加は進んでいるが、異なる職業集団（Professional

* 英国カンブリア大学名誉教授

** 広島経済大学経済学部准教授

*** 広島経済大学経済学部助教

**** 広島経済大学経済学部教授

Groups)によって大きく歪んでいる。“みんなのスポーツ (Sport for All)”の平等性強調が叫ばれる中、異なる社会集団やジェンダー、民族集団間の不平等は今なお“スポーツ的軽視 (Sporting Invisibility)”をもたらした。そのため地域レベルでは、すべてではないにせよほとんどの地方自治体が所有するスポーツ施設を提供して、社会的不平等の克服と幅広い参加策を推進してきたにもかかわらず生じている。これには常に相当な公的な財源を必要とし、特定の社会集団を対象とした寄付金に支えられ運営されてきたのだが、参加はまたもや歪んでしまった。

さらに残念なことだがイングランドのスポーツクラブは、その潜在的可能性が示唆するほど参加者の現状維持や増加に貢献していない。それらは他のヨーロッパ諸国のクラブ水準にも達していない。イングランドの場合、その多くのクラブはエリート主義であり、いまだに排他的である。スポーツイングランドの2004年までの調査によると、イングランドにおけるスポーツクラブへの参加は、白人で専門職の男性 (Professional Males) が多く、女性は少なかった (男性が13%に対して4%)。また準熟練技術者そして非熟練技術者 (Semi and Unskilled Manual Social Class Groups) も少ない (専門職集団が16%であるのに比べ3.5%)。アジア人、カリビアン、そして障害者の参加はほんの一部 (例えば、若者の47%がクラブ会員であるのに比べ、障害者の若者は13%) であった (Collins, 2003; Sport England, 2000, 2003)。

年齢もまた参加に影響していた。2003年には中等学校の若者の47%がクラブ会員であったが、中等学校卒業後の16~19歳では17%に低下した。そして年齢が高くなるほどその数は減少し続けていた。高齢者はスポーツ参加を奨励されていない。事実、ジョン・ロング氏 (Sport England, 2004) は、スポーツは高齢者にとって重要であるにも拘わらず“スポーツ的軽視”の

犠牲にされていると指摘している。2007年にさまざまな政策を施行したが、参加率、クラブ会員数、学校卒業後の離脱率はヨーロッパ諸国と比べると見劣りがした (EU Sports Office Survey, September 2007)。

2008年までに地域スポーツに直面する3つの主要な挑戦「参加者の増加」「ドロップアウト対策 (特に10歳代の)」そして「タレント発掘」が効果を挙げていないことが明らかとなった。

スポーツイングランドによれば、2005年から2008年の間の参加者は約50万人であったが、それ以後は横ばいである。2009年から2012年の間に、週3回スポーツをしている人は682万人から692万人と10万人の増加のみであった。競技種目では4つが増加したが、他の19競技で参加者は減少した。スポーツイングランドの最新の調査 (Sport England, 2012) では、人口の35.7%にあたる1530万人が、週に一度、適度な強度の運動を少なくとも30分程度実施していることがわかった。健康省の“アクティブ”であるためのガイドラインにある少なくとも週3回30分程度ウォーキングを含む運動を実施している英国成人は37%にしか達していない (Lee et al., 2012)。

3. イングランド地域スポーツへの政府の政策の変化

20世紀を通して、労働党と保守党の両者にとって、スポーツは政策の末端にあるものでしかなかった。それは“金が掛かる (Resource Rich)”政治的に重い領域であった。また両党の間で政策的な一致が見いだせない領域でもあった (Houlihan and White, 2002, p. 2)。

それ以来、左翼から右翼まで含めた政治勢力にとって、イングランドのスポーツ政策はその焦点が一貫せず混乱が続いている。中央労働党の左派 (1997-2010) と保守党/自由党連合政府 (2010-) の両者は全く異なっていたが、洗練

した社会的に意味のある方法で地域スポーツに影響を与えることを試みて、予算削減の一方で政策的要望は上昇した。これは両党が常に新たな政策を提起したことによる。両政府の政策は、「地域スポーツの発展」から「スポーツを通じた地域発展」に移行した。そして政策スローガンもみんなのスポーツ (Sport for All) から公共のためのスポーツ (the Good of the Public) ヘシフトしたのである。

1980年代のマーガレット・サッチャー政権下、地域スポーツは懸案事項 (Jeffreys, 2012, p. 172) であったが、内閣の関心が得られず放置され進展をみないままであった。そのため平凡な州の事務官たちは、地域や経済、技術そして子どもたちの諸政策推進を含ませたために、それぞれが異なる目標をたててしまったのである。地域スポーツそれ自体は主な関心事ではなかった。次の保守党首相であるジョン・メージャーが1995年に政策文書 “*Sport: Raising the Game*” を発表したことをきっかけに、スポーツが政策の主要な事項の一つとなった。その中心はエリートスポーツと学校スポーツであった。1993年に導入された国営宝くじ (National Lottery) は基本計画に新たな財源確保の道を切り開いた。“みんなのスポーツ” への国際的な動向は、この文書においても取り上げられている (Collins, 2002)。またメージャー首相はスポーツ関連の非政府組織を2つに分割し、そのひとつである UK スポーツ⁵⁾ はエリートスポーツについての権限責任を持ち、他方のスポーツイングランドは、地域スポーツの推進を担うこととなった。

3.1 地域スポーツへの労働党の政策1997-2010

保守党に続く労働党政権下で、イングランドスポーツは静かな革命を迎えた。トニー・ブレアの新労働党政府が1997年に成立した。新たに「文化・メディア・スポーツ省 (DCMS)」を設

け、学校スポーツとエリートスポーツを継続的に重視した。それでもその多くはエリートスポーツに重点的に配分されていた。しかしその政策文書 “みんなのスポーツの未来 (*A Sporting Future for All: the Government's Plan for Sport* (DCMS, 2001))” では、“みんなのスポーツ” が重要であると、再度、新たな方法で強調した。それは新たな政策である “ゲームプラン：スポーツ・身体活動目標達成の政府戦略 (*Game Plan, a Strategy for Delivering Government's Sport and Physical Activity Objectives* (DCMS, 2002))” に続いた。それもおエリートスポーツを重視したが、それはまた人々の新たなスポーツ参加の促進や活動定着、そして目標への到達をサポートする “活力あるイギリス (Making England Active)” のビジョンを含ませていた。これはスポーツを通じた地域発展を望んだものであった。

このみんなのスポーツモデルは、社会的排除を終了させるために公共のためのスポーツの役割を重視したものであった。労働党政府は地域に根差した幅広い社会的問題の解決のために地域スポーツの活用を図りたかったのである。貧弱な健康、高肥満率、高犯罪率、薬物乱用、いくつかの社会階級や民族集団の低い教育水準、さらには社会の一体感や地域意識の欠乏などがある。これにはスポーツへの関与が社会資本を生成し、特に都会の草の根レベルでの社会的再生に貢献することへ役立つとする信条があった。専門家らは、労働党の出現が地域レベルでのスポーツの “再活性化” のきっかけを与えたと述べている (Houlihan and White, 2002, pp. 195-196)。労働党は、社会的排除に取り組む必要性を強調し地方自治体と協力する姿勢を示したが、保守党はあまりよろこばしくは思っていなかった。実際に、労働党も財政的コストを心配していたため、スポーツ関連支出は縮減させ、ベストバリュー (Best Value)⁶⁾ 制度を導入し、

2002年には包括的業績評価（Comprehensive Performance Assessment: CAP）制度も導入した（Coalter, p. 18）。労働党政府はまた内閣府に社会的排除対策室（Social Exclusion Unit: SEU）を設置したが、この目的や役割がいまだ明確とは言えないままであった（Levitas, 1998）。その対策室はスポーツイングランドや全国のスポーツ団体、さらには地方自治体への圧力を増加させた。これは各団体に予算支出のあり方やスポーツ振興の結果が、社会的排除、特に人種や性別、障害者、高齢者、地理上の問題（農村部）等に係る幅広い政策的挑戦に、いかに貢献しているのかを具体的に示すように求めたのである。スポーツイングランドはこれに応え“基本計画（*National Framework for Sport*（2004））”を作成した。これをベースにイングランドの9つの地方計画と、主要な20の競技スポーツ団体がスポーツ計画（*Whole sport plans*）」を作成した。

労働党は各スポーツ連盟により強い“責任”を求め、より質の高い公共サービスができるような組織の“近代化”を求めた。しかし実際、この両者は時の政府への服従を意味すると同時に、その政策もまた頻繁に変わり（Green and Houlihan, 2006）、混乱を招いた。政府は一層の行政的合理化と共に、より体系的で、協調的、そして統合的なアプローチを導入しようとした。これは各省庁、地域公共事業、スポーツカウンスル、そして各スポーツ連盟への統制をより強化することとなった。そして、それはまた各団体にある範囲での課題や目標を与えた。

労働党の場合、今なおエリートスポーツを強調しながらも、2つの地域スポーツ計画を持っていた。1つは体力が充実し健康で活発な国民を育成する新たな計画であり、もう1つは2012年オリンピックの開催とその地域へのレガシー（遺産）である。

この政策は、財政的な裏付けを伴っていなかった。2005年の段階でさえ、DCMS（Depart-

ment for Culture, Media and Sport：文化・メディア・スポーツ省）は、予算のたった8.3%をスポーツに活用しただけである。これはすべての公共予算のうち、一人当たり21ポンドであり、フランスの110ポンド、オーストラリアの51ポンドと比べても少なかった。イングランドのスポーツ予算は歴史的に見ても低く、労働党はこの時期多少多く支出した。2006年までに地域スポーツへの国営宝くじ収益金からの援助は確実に低下した。そしてスポーツ大臣も頻繁に交代し、地域スポーツは軽視され続けた。この時までに労働党は2つの地域スポーツ政策を持ったとコールターは述べている（Coalter, 2007, p. 544）。第1には、社会的に貧困な地域における地理的重点計画を通しての社会的参加／スポーツ参加を増加させることである。第2には、スポーツボランティアが活発な市民を育成することを強調することである。

そのときまでに集められたデータは、より大規模な新調査と共に、よりいっそう効果的な資料を提起した。スポーツイングランドは、アクティブピープルサーベイ（Active People Survey）に500万ポンド（6億5,000万円、1ポンド＝130円換算、以下同様）を支出した。それは2005－06年に開始され、以後毎年行われている。その調査はイングランドにおけるスポーツとレクリエーションへの参加を調べている。この調査は、スポーツに関する事実を基盤とする（Evidence-Based）政策の確立に貢献している。それらは新たな戦略、参加増計画、そして社会的マーケティング戦略に活用されることが期待されている。調査は、スポーツ参加が、地域間で、異なる集団間で、あるいは週単位でのスポーツボランティアに参加する成人の割合において、いかに差があるかを示している。それはまた、クラブ会員、コーチの報酬、そして地域スポーツでの全体的な満足状況も含まれている。

以上に沿って、DCMSは“Taking Part（参

加)”と題した直接面接法の調査を2005年7月に始め、継続した。それは、文化とスポーツへの参加、文化とスポーツの満足度、ソーシャル・キャピタル、ボランティア、そして参加への阻害要因などを含む広い視点での実証的資料を提供した。

2006年までに、地域スポーツ推進で主要な非政府機関であるスポーツイングランドは、政策を3点に焦点化した。第1は参加者数の増加、ボランティア機会の増加、そしてある程度の質の高いスポーツ施設の活用機会の提供である (Institute of Sport and Recreation Management, 2006)。最新の資料によれば、2008年までにイングランドでは、活発なスポーツへの参加は明らかに減少していた。そのため、スポーツイングランドは政策を変更した。「学校卒業から地域への(断絶のない)順調な移行」⁷⁾である。それは“地域でのより密着したコーチング”が伴う“世界をリードする地域スポーツ体制”、“ボランティアのための特別なイングランド的パッション”、さらに“スポーツクラブの近代化されたネットワーク”という事の最大化がある。また“官僚化”からの脱却、“直接的現場へのより多くの資金を提供すること”によって“すべての人への機会の提供”を最大化する事を目的にしている。

労働党はスポーツに多くの注意を払っているが、今なお、問題は多い。頻繁に交代するスポーツ大臣が、自分の独自の政策として、一貫性のない新たなものを持ち込んでくる。また当初は、政策の実効性・有効性についての実証が殆ど無かった。スポーツ大臣のひとりパーネル氏 (Purnell) が2007年に認めたように、“世界一の地域スポーツ体制を作る”ためには多くのことがなされなければならない (Jeffreys, p. 256)。パーネル氏はスポーツイングランドの9つの地方のスポーツ部局 (Regional Sport Council) を通して働きかけることを止めて、各種目

の全国スポーツ連盟に直接働きかけた。そのうちのいくつかの連盟は新規参加の促進をする活動ではほとんど経験が無かった。2012年のオリンピック／パラリンピックに費やされる費用に比べれば、地域スポーツへの資金は本当に微々たるものだった。地域への限定された資金はスポーツ施設の近代化、拡張そして改修などに使われる Places People Play 計画のような、オリンピックのレガシー政策と関わったものだった。しかし、2007-08年の経済不況は、大きな衝撃となった。

3.2 保守党政政策2010年—現在

2010年に、身を切るような世界的経済不況と共に、デービッド・キャメロン氏 (David Cameron) 率いる保守党が政権を奪還した。全体で93億ポンド (約1兆2,090億円) のオリンピック予算は確保された。しかし保守党は、従来のオリンピックが国民のスポーツ参加を達成しないとして、その他のスポーツ普及などの予算はカットした。地域課題や福祉課題を達成するためにスポーツを活用する努力は、1997年からおよそ2009年の間に (労働党政権時代に) 一定の成果を上げていたが、保守党政権になって削減され始めた。困難な経済動向の中で、保守党のアプローチは、労働党とは異なっていた。しかし、彼らの選挙前のマニフェスト“機会の拡大：保守党のスポーツ政策 (*Extending Opportunities: A Conservative Policy Paper on Sport*) 2009”では労働党と同様な目標を掲げていた。そこでは、“草の根レベルで人々の最大限のスポーツ参加を可能とするよう機会を拡大する”と謳っていた。そしてそれは“スポーツそれ自体を目標として、そしてよりよい社会を達成する手段として”スポーツを考えた。それはまた、“スポーツを楽しむ若者がより幸福に、より健康に、より社会的に、そしてより高い学力を獲得する”ことを期待した。異なる点は、そ

の推進方法であった。保守党右派は福祉国家、公共団体そしてスポーツへの公共援助に否定的である。保守党が政権を取るやいなや、学校スポーツパートナーシップ⁸⁾の1億6,200万ポンド(約210億6,000万円)、それはスポーツイベントの開催や地域での競技会を奨励してきたものだが、教育大臣マイケル・ガヴ氏(Michael Gove)によってカットされた。そのパートナーシップの下で参加者が増加していたから、そのカットに対しては多くの批判があった。現行の16歳以下と60歳以上の水泳料金の無料策、そして労働党のさらなる100万人スポーツ参加増加策、さらに100万人が週3回スポーツに参加する方策は両方ともカットされた。政府はまた、地方自治体の予算削減を求めた。シェフィールド市-女子7種競技のオリンピック金メダリスト、ジェシカ・エニス氏(Jessica Ennis)の地元では、自治体が水泳プール、レジャーセンター、スポーツ諸施設予算の20%をカットし、そしてプレイングフィールドや公園の維持費を大幅にカットした。スポーツイングランドの数値では2010年の1月から12月の間、成人の半数以上(53.1%)が過去4週間のうちに活発なスポーツを行ったが、これは2005/6年度(53.7%)以来あまり変化していない。

スポーツ大臣ヒュー・ロバートソン氏(Hugh Robertson)は改善への方策の多くを、各種目の全国スポーツ連盟(the National Sports Governing Bodies)を通して行い、資金配分機関であるスポーツイングランドは2013-17年の4年間に10億ポンド(約1,300億円)を配分することを約束された。その資金の多くは国営宝くじからであった。10年の変化の後、スポーツイングランドの優先事項はスポーツ競技団体に資金を提供することであった。これは部分的には地域スポーツと学校との連携を強化した。それは新たなウェブ計画―“地域スポーツ: 長期方針”(Community Sport: in it for the

Long Run)―を導入し、地方自治体が地域スポーツの計画―計画、任務遂行、効果の最大化、結果の測定など―を策定するのを支えた。“Active Places”のウェブ・サイト上で人々がイングランドのどこかのスポーツ施設をも検索できるようにデザインされた。

保守党は、2012-13年までに100万人がより多くのスポーツを行うようにという曖昧で不明確な目標を導入した。地方自治体は彼ら自身の計画を設けるように奨励された。新保守党とスポーツイングランドの戦略は地域スポーツに人々が参加し、留まるように“ボランティア”が活動することである。公共予算よりもむしろ民間投資が強調され、個人企業重視策が好まれた。これらには地域アマチュアスポーツクラブを含めた、全国の地域スポーツクラブの拡大を促進し、維持する計画である。2012年6月までに6,202クラブが登録された:それは非課税とギフトエイド(Gift Aid)⁹⁾によって財政的な恩恵を得た。スポーツイングランドはその支出を若者の関係を中心としながら3領域に絞った。若者が学校からクラブスポーツに移行することを奨励するために各全国スポーツ連盟に援助し、また中規模のスポーツ施設の新設や改修にも支出された。最後に貧困地域の若者がスポーツ参加の機会を得るようにも支出された。

保守党の政策は、コーチに関して、特にその人数とトレーニングを重視した。彼らは草の根スポーツの改善にとって中心的な存在である。保守党は世界レベルのコーチ体制を確立するためにスポーツコーチUK(Sport Coach UK)や各全国スポーツ連盟と連携することを要求した。彼らはまた、クラブ/学校のリンクを発展させ、地域を支えるために放課後の学校開放を求めた。彼らはまたスポーツイングランドとUKスポーツを、2013年までに独立的な立場を持ちながらも合併する事を決定した。

保守党は労働党の政策の流れを継承しつつも、

未だ明確な方策を示し切れていない。参加者の増加は困難な課題である。大きな伸展はすぐにはもたせない。Jeffreys (2012, p. 265) は、“多くの産業化された国家以上に、イギリスのスポーツは政治的な気まぐれや経済的な栄枯盛衰に大きく左右されている”と要約した。また、地域スポーツでのオリンピックレガシーは未だ不明確のままである。

4. 4つのケーススタディ

(1) スポーツ・リーズ (Sport Leeds), そしてスポーツ・リーズを構成する地域スポーツネットワークは「スポーツと活発なレクリエーションのための主要な地域戦略2006-2012 (Local Lead Strategy for Sport and Active Recreation 2006-2012)」を作成した。それは地域との関わりの変革に革新と成功をもたらした。そして政府の政策にも影響を与えた。それを引き継いだのが「活発なリーズ：健康都市：身体活動戦略2008-2012 (*Active Leeds: A Healthy City: Physical Activity Strategy for 2008-2012*)」である。このように異なるスポーツの一連の発展計画が企画された。計画はリーズのいろいろな地域スポーツ組織の責務を示し、地方や国からの援助も含め、パートナーシップをもって推進されている。

(2) 地方自治体、公共・民間パートナーシップエルンブリッジ2003-2012 (Local Authority, Public and Private Partnership Elmbridge 2003-2012) は、水泳プールやレジャーセンターの再建、そしてフットボール財団から100万ポンド (1億3,000万円) の資金を得て、サッカー場の再建に結びつけている。

(3) 地方自治体とヘルスケアのパートナーシップ2010：ブラックバーンとダーウェン スポーツと体育への低い参加率、高い喫煙率と低い平均寿命の北部工業地域は、地域保健組織と初期健康ケアトラストとのパートナーシップを

進展させている。

(4) 2010年の地域スポーツ施設－北部工業地域のケーススタディ

5. 主要な挑戦

5.1 政府の態度

政府のエリートスポーツ支援と大衆参加／地域スポーツとの間、そして国営宝くじから民間投資までの異なる支援金の中で、絶え間ない緊張が続いている。支援金は政治的問題である。イングランドは、近年、労働党／社会主義の政府の福祉国家的理念を持ち、国営宝くじを活用した地方自治体のリーダーシップを奨励した。その一方、保守党は公共資金や地方自治体への支援に反対している。直接的な公共補助や民間への支援は、どちらも国営宝くじを通して配分されるものの、それは漸減傾向にあり、民間資本からの支援においても同様である。資金提供に関する支援はしばしば均衡を失っている。労働党の当初の政策では、イギリス全体の新スポーツ活動地帯 (*the New Sport Action Zones*) 政策によると、南レスターでの1,000人規模から、南ヨークシャーの852,000人規模の地帯に、類似した比較的適度な資金を得ることで、それぞれに適度な予算と専門家のマネジャー1人を置いた (Collins, 2003)。

スポーツは、今や政治課題ではより高い位置を占める様になると共に、スポーツ大臣の頻繁な交代は、彼らがそれぞれに異なる政策を提起しており、Michael Collins (2003) が「計画過剰 (Initiative Overload)」と呼ぶ状態を引き起こしている。ごく最近、2009年に保守党スポーツ大臣ヒュー・ロバートソン氏はこれを「Initiativeitis」と呼んだ。スポーツイングランドや学校、地方自治体、各全国スポーツ連盟は、政策の変化に対応し、スポーツ組織の主要な目標値を達成する政治的圧力に応えた。しかしこれでは「持続可能性 (Sustainability)」は保てない。

労働党、保守党共にこの点では罪深い。

スポーツ産業は、それ自身多様な利害関係者から構成されており、特別で、断片的な一貫性のない計画をもたらす。Houlihan and Green (2009) が指摘したように、「スポーツ政策討議における一貫したテーマの1つはその断片性、スポーツ政策領域の組織の非効率性」であり、各全国スポーツ連盟、地方自治体、そして他の専門団体への政府による批判であり、同時に政府への批判である。

5.2 特別政策対象集団の問題

容易に解決できない問題の1つとして、インド人、パキスタン人、バングラディッシュ人からなるイギリス南アジア人地域の課題がある (Snape and Binks, 2008)。イングランド健康調査 (The Health Survey for England, National Health Service, 2005) によると、たとえば、これらの集団内でもスポーツへの参加率は異なる。インド系ではパキスタン系よりも高い。バングラディッシュ系は3集団の中で最も低い。3集団共にイングランド全体の平均参加率よりもかなり低い。2000年のスポーツイングランドが実施した少数民族のスポーツ参加者の調査以来、大きな変化はみられない。イスラム系パキスタン人に関する調査では、身体活動や健康を主としたプログラムのほうがスポーツや競争をテーマとしたものよりも、参加率は高いことを示している。しかし、政府内での政策への態度も含めた他の文化要素も考慮する必要がある (Snape and Binks, 2008)。レスターとバーミンガム (両地域はイスラム系住民が多い) における詳細な研究は、政策担当者が宗教集団 (Faith Groups) に対する政策的提供を拒否する傾向がある (Mahfoud Amara and I P Henry, 2010)。

5.3 地域スポーツの組織と行政機構

Houlihan and Green (2009) が指摘するよう

に、イングランドのスポーツ政策組織と行政は、スポーツを代表する声を反映する体制の不足、絶え間ない内部の不協和音に悩まされてきた。スポーツイングランドは国営宝くじ収益金に関して、明らかに官僚的であり複雑である。責任が重複し、明快な戦略性に欠け、しばしば短期計画が過剰に作られることもある。スポーツイングランドは過去10年間、一貫して政治的介入と方向性の転換そしてスポーツ大臣や政府の交代に苦しめられてきた。労働党政権時代には豊富な資金をもった地方のスポーツ評議会 (Regional Sport Boards) が9つの地方に組織されたものの、保守党政権時代にはこれらは解体され、予算も削減された。

各全国スポーツ連盟は、スポーツイングランドによって識別されている。20団体が地域、地方そして国レベルで発展計画として最も高く位置づけられている。例えば、陸上競技、水泳、サイクリング等はイギリス全土である。クリケット、ラグビー、サッカー、ゴルフなどはイングランドの最優先である。さらに12種目程度が重点種目として認められている (それらは高度化と大衆化の両方で重視されている)。その他種目は国民の活発な生活のために奨励されている。このスポーツアクションゾーンの下に、地方かつ地域組織、地域スポーツネットワーク、地方自治体、ボランタリースポーツクラブがある。これらは、イングランド内でそれぞれの構成、権力、影響力が異なる。

地方自治体はスポーツとレジャー政策に、年間約100万ポンド (約1億3,000万円) を支出する。地方自治体のスポーツ施設 (その多くは19世紀末ないし20世紀初頭に篤志家によって私的に建設されたもの、あるいは1970年代に自治体によって建設されたもの) は、今、早急に更新が求められている。再建にはおよそ45億ポンド (5,850億円) を要する。

5.4 デベロップメントパートナーシップの問題点—特性, 長所, 問題, 可能性

保守党も労働党も共に、(政策を策定する) 政府、スポーツイングランド、地方自治体、各全国スポーツ連盟と他の利害関係者や民間資本との間の「パートナーシップ (Partnership)」を強調している。これはおそらく以下の3つの機構を通して発展するであろう。主要なモデルである協同、創発、刷新である (Co-operation, Emergence, Innovation)。よりボトムアップで成功した良い例はストリートリーグ (Street League) である。これはサッカーを通して生活を変えようというチャリティ活動であり (<http://www.streetleague.co.uk>)、広いパートナーから構成されている。ある人は財政的支援を、場の提供を、他の人はボランティアの組織化をというように。ロンドンだけで、40以上の紹介機関と配分パートナー機関があり、それらの機関は「ロンドン開発事務所 (the London Development Agency)」, スポーツイングランド、サッカー基金 (Football Foundation)、そしてニューハム郡議会 (the Newham Borough Council) を含む、より伝統的な50以上のパートナー機関との関係を有している。その原理の一部は、持続性を維持するために地域の企業を包摂していることである。ストリートリーグ (Street League) に採用されている他のパートナーシップモデルは、ストリートリーグのチームへの提携企業、プレイヤーが専門性や時には感情的包摂力をもって行う相談やコーチング、仕事の経験、雇用、後援そして現物支給等を提供する試みである。

パートナーシップは潜在的な利益をもたらした。それは資源を共同出資し、重複の排除、スタッフ資源とスポーツの専門知識を最大にすることによるものである。それは共同出資することができ、個人のつながりを開発し、政治権力のより良い利用を可能にし、より容易な解決の

カギとなる接触および監視役の働きかけをする。しかし、良好な協力を確立することは、異なる組織的な優先事項、文化および哲学のような障害、政治的な妨害の可能性および個々の過負荷に直面する。

5.5 地域スポーツはトップダウンでより発展するか、それともボトムアップでか？

最新の保守党の地域スポーツ政策は、支援金をスポーツイングランド—その初期は、労働党の出先機関とみられた—を通してではなく、各全国スポーツ連盟を通してのトップダウン方式、つまり諸連盟をマネジメントと配分の機関として活用しながら「スポーツのためのスポーツ」の責務を負わせようとしている。この方式には反対も多い。第1に、この方式は過去に成功した例が無い。連盟の責務遂行能力も多様である。アマチュア水泳協会、ラグビーユニオン、イングランド・ウェールズクリケット委員会等は会員クラブとのコミュニケーションは密であり、地域レベルで活動する体制にある。イングランドホッケー、イングランドネットボール協会そしてイギリスサイクリングなどは競技会とクラブ運営に力点を置いており、地域住民のより広い参加政策に十分に対応できる状態では無い。そしてほとんどの組織が財政不足である。第2に、保守党は、Positive Futures やストリートリーグ、あるいはロンドンを基盤としたレイトン・オリエント・コミュニティスポーツプログラム (Leyton Orient Community Sports Programme) —それらはすべて地域の要求に応じて時間をかけて発展したもの—のような地域に従事し、刺激するようなより画期的で、維持可能なそして成功裏にある地域を基盤とした提供方式には強く反対している。例えば、ストリートリーグは、ロンドンとグラスゴーで、16-25歳の NEET の若者、時には犯罪者、亡命希望者、そして薬物使用者と一緒に活動してい

る。よく計画されたサッカー、バスケットボール、そして多角的フィットネスプログラムを活用しながら、彼らに自信を与え、生活技術を改善し、仕事やさらなる訓練を得るための資格を取得することを援助する。そこに参加した75%の若者が仕事をしたり、大学へ進学している (Skinner et al., 2008)。草の根のプロジェクトでも成功例は生まれている。それらは、パートナーシップ形成で養成された人々と活動したものである。つまり、地域発展アプローチ計画を活用し、既存のスポーツ体制にいる人々よりもむしろ（これまでの伝統的で、腐れ縁的でない）地域の要求を熟知しているあらたな地域のパートナーとの協力である (Vail, 2007)。地域住民からボランティアのコーチ、組織者、マネジャー、行政業務をできる人を募集しながら、そして外部者を導入するよりも住民を高め、その技術を活用することもまたスポーツへの参加を永続化するには有効である (Charlton, 2010)。

5.6 クラブを通して活動することの困難さ

スポーツ研究者たちは近年のスポーツ政策の適切さ、可能性などについて、特に政策の実行者としてボランタリースポーツクラブを強調しながら、疑問を呈してきた (Harris et al., 2009)。スポーツ連盟がクラブとの協働を進めるところでは、ボランタリースポーツクラブが多様であることを示している。それらの90%は小規模であり、特にいくつかの人気はあるが、メディアに乗ることは少ない。例えばネットボールはイングランドで13番目に人気のある参加種目だが、クラブは皆小さい。スポーツ連盟やスポーツイングランドは普通、正式なマネジメント組織をもつ大きなクラブとの協働を行う。例えばラグビーやクリケットなどは資源の最上の活用を可能にさせるが、小さくて非公式なクラブは補助金の活用でも苦勞する。こうしたことがやがて特定のスポーツを排除して行くこと

になる。Nichols and James (2008) は、最近の政策は「小さなクラブによる貢献やそれらの固有な文化を無視している」と述べている。一方、政策に参加することに熱心な少数のクラブへ多過ぎる期待を課すことは過重へと導く。多くのボランティアは政策課題をあまり知らず、あるいは古い考えを持っている。調査はまた次の点を示している。多くの人が（政府の政策を請け負って執行者ないし）指導者 (Delivery Agents) になることの自信と意志は限定されており、スポーツイングランドや各全国スポーツ連盟の限定された権限で政府の政策の有効性を高めることには、とても疑問も多い (Harris et al., 2009)。草の根のクラブへの資金補助は常にとっても難しいものである。それはクラブの意志、関わり方、そして能力に依るが、すべてのクラブが DCMS の提起した補助条件を満たせるわけではないし、皆実直であるわけではない。いくつかは従うだろうが、他は変更したり、抵抗したりする (Garrett, 2004)。あるクラブの幹部はますます複雑化する政府からのクラブ運営上の要請 (Increasingly Complex Administrative Demands) に対して対応できる専門的能力を欠いているのが実体である (Sharpe, 2006)。

6. 結 論

ロンドンが2012年のオリンピック開催権を獲得したとき (2005)、その目的の1つに、イギリスのすべてのスポーツ集団や地域にスポーツ参加を促進するレガシー（遺産）を作り上げることであった。これはとても高尚な目的であり、大衆の行動の大きな変化と同様に政府、全国スポーツ連盟、地方自治体、そして他の利益享受者の実効性あるよく協力の取れた行動やスポーツ組織やマネジメント、社会関係の改善を要求した。最近の経済状況の中で、異なる地域やスポーツの権利の認識が不十分であり、スポーツの持続可能なレガシーは実現されそうに無い。

国家とボランティア部門との関係は複雑であり、時には挑戦的なものである。

労働党と保守党の両党は以下の点を保障している。つまり説明責任はスポーツ連盟との公共事業契約（それは商業スポンサーをも伴いながら）があるにも拘わらず、上方向（upwards）へ政府によって統轄される。パートナーシップは上方向であるが、クラブ、その会員、ボランティア、事務員、コーチ団体、そして地域の協会等の利益享受者に対して下方向（downwards）であるわけでは無い。これまで地域的参加の増加や貧困者たちの参加の増加での成功が、多角的なパートナーの獲得、参加によって得られたものだという事実、多様に異なった組織を通してプログラムが推進されたという事実、専門的アドバイスや有効な補助と推薦をより多く採り入れたというボトムアップの事実があるにもかかわらず、現保守党政府はこのトップダウン方式を好んでいる。地域スポーツは大きな期待と削減される補助金の狭間で格闘している。ちょくちょく変化する政府の政策によって多くのボランティアクラブやその会員たちは混乱させられ、ストレスにさらされている。最近のトップダウン方式は、政策目標を達成するための資金と契約内容を統括できるクラブだけを対象とした。それは非効率と浪費性を示した。いくつかのクラブは配分に失敗し、多額の補助金を要求した。ボランティアクラブのための新たな政策目標を明確化し、普及し、促進するにはより多くの作業が必要である。しかしそれは新政策には含まれない。それ故に、その修正が必要である。一方、最近のスポーツイングランドの方法は、（保守党的）目標の方法も活用しながらも、クラブの特性を把握し、それらの多様性を認識し、最近のモデルに沿ったボトムアップをいっそう求めている。

以上は、広島経済大学が招聘し、2012年10月28日の

日本生涯スポーツ学会の第14回大会で基調講演を行った Emeritus Professor Dr. Mike Huggins (Cambria University, England) の 'Sport policy and community sport in England in the twenty-first century: changes, challenges and key themes' (生涯スポーツ学研究, 9 (1・2), 2013に掲載) の全訳である。訳は松本耕二、岡安 功、渡辺泰弘、内海和雄がほぼ 1/4 ずつ分担した。

注

- 1) 社会的包摂 (Social Inclusion, ソーシャルインクルージョン) : 全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から保護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう社会の構成員として包み支え合うという考え方。2000年代に入って地域的貧困問題をソーシャルインクルージョン政策（貧困により社会的に排除された人々を地域再生政策で再統合する政策）で対応することになり地域のスポーツ政策はまさにその中心的な役割を担うことになった。
- 2) 社会関係資本 (Social Capital, ソーシャル・キャピタル) : 人々の協調行動が活発化することにより社会の効率性を高めることができるという考え方のもとで、社会の信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織の重要性を説く概念。
- 3) スポーツイングランド (Sport England) : イングランドのスポーツに関する非省庁公的機関（スポーツカウンシル）。地方自治体のスポーツ担当部局によって担われている独立した行政機関。
- 4) 社会的排除 (Social Exclusion, ソーシャルエクスクルージョン) : 何らかの理由で個人または集団が社会から排除される事、またはその状態をいう。
- 5) UK スポーツ (UK Sport) : 1997年にロイヤルチャーター (Royal Charter : 国王から承諾された特許状) を得て設立された非省庁公的機関であり、イギリス全体におけるエリートスポーツ政策とドーピング対策を担う。前身は1972年に創設されたスポーツカウンシルである。
- 6) ベストバリュー (Best value) : 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。2000年に施行。労働党政権になって単に入札額の問題だけでなく、公共への影響などをもっと多面的に評価する委託方式である。サッチャー政権による民営化策である強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering) は入札が低い業者へ委託する方式であったため格差拡大の弊害があった。
- 7) イングランドでは16歳の義務教育終了後、地域スポーツへの参加が容易にも関わらず、クラブに加入せず、スポーツから離脱する若者が多い。この離脱を防ぐことがスポーツ参加率を上げる大きな方策の1つである。
- 8) 4～5校の小学校（体育専科がない）を中等学

校の体育教師が指導する。中等学校の体育教師1名は School Sport Coordinator として、週2日、授業から外れ、小学校や自校の体育、部活動指導に専念する。そして7～8校の中等学校の中心に中心校を設ける。こうして小中合わせて50校程度でファミリーを作り、学校スポーツの推進体制を形成し、そこに諸手当を配分する。この全体を学校スポーツパートナーシップと呼ぶ。2000年代に入ってから労働党の学校スポーツ推進策の中心を占めた。(内海和雄『「世界最高のスポーツ立国」へ挑むイギリスのスポーツ政策』『体育科教育』2010年1、2月参照。)

- 9) 慈善団体に寄付したお金の28%が国の歳入からさらにプラスされて寄付されるシステム。

参 考 文 献

- Amara, M. & Henry, P. (2010), Sport, Muslim Identities and Cultures in the UK, an emerging policy issue: Case Studies of Leicester and Birmingham, *European Sport Management Quarterly*, 10(4): 419-413.
- Cairnduff, S. (2001), *Sport and Recreation for Indigenous Youth in the Northern Territory*. ASC: Canberra
- Charlton, T. (2010), Grow and Sustain: the role of community sports provision in promoting a participation legacy for the 2012 Olympic Games. *International Journal of Sport Policy*, 2(3): 347-367.
- Coalter, F. (2007) *Wider Social Role for Sport in the UK: Who Keeps the Score*, Routledge
- Collins, M., 'England', (2002), *World-Wide Experiences and Trends in Sport for All*, Costa, A. & Miragayc. A. (eds), Mayer and Mayer, pp. 493-522.
- Collins, M. (2003), Social exclusion from sport, *Sport and Society*, Houlihan, B. (eds), SAGE.
- Collins, M. & Kay, T. (2003), *Sport and Social Exclusion*, Routledge.
- Garret, R. (2004), The response of voluntary sports clubs to Sport England's Lottery funding: cases of compliance, change and resistance, *Managing Leisure*, 9(1): 13-29.
- Green, M. & Houlihan, B. (2006), Governmentality, modernization and the disciplining of national sporting organizations: athletics in Australia and the United Kingdom, *Sociology of Sport Journal*, 23 (1): 47-71.
- Harris, S., Mori, K. & Collins, M. (2009), Great Expectations: Voluntary Sports Clubs and Their Role in Delivering National Policy for English Sport. *Voluntas*, 20(4), International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, pp. 405-423.
- Houlihan, B. & White, A. (2002), *The Politics of Sport Development: Development of Sport or Development through Sport*, Routledge.
- Houlihan, B. (1997), *Sport, Policy and Politics A Comparative Analysis*, Routledge.
- Houlihan, B. (2003), *Sport and Society*, SAGE.
- Houlihan, B. & Green, M. (2009), *The Modernization of Sport: The Reform of Sport England and UK Sport*, PSA.
- Hylton, K. & Bramham, P. (2008), *Sports Development Policy: Process and Practice*, Routledge.
- I-Min Lee (July 2012), Effect of physical inactivity on major non-communicable diseases worldwide: an analysis of burden of disease and life expectancy, *Lancet*, <http://press.thelancet.com/physicalactivity.pdf>.
- Jefferys, K., (2012), *Sport and Politics in Modern Britain, the Road to 2012*, Palgrave Macmillan.
- Levitas, R. (1998), *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke: Macmillan.
- Long, J. (2004), *Sport and the Ageing Population: Do older people have a place in driving up participation in sport?* Sport England.
- Nichols, G. & James, M. (2008), One size does not fit all: implications of sports club diversity for their effectiveness as a policy tool and for government support. *Managing Leisure*, 13(2): 104-114.
- Sharp, E. (2006), Resources at the grassroots of recreation: Organizational capacity and quality of experience in a community sport organization, *Leisure Sciences*, 28(4): 385-401.
- Skinner, J., Zakus, D. & Cowell, J. (2008), Development through sport: building social capital in disadvantaged communities, *Sport Management Review*, 11(3): 253-275.
- Snape, R. & Binks, P. (January 2008), Re-thinking sport: physical activity and healthy living in British South Asian Muslim communities, *Managing Leisure*, 13: 23-35.
- Sport England (2000), *Sports participation and ethnicity in England- National survey 1999/2000*.
- Sport England (2003), *Young people and sport in England: trends in participation 1994-2002*.
- Sport England (2004), *Driving Up Participation: The Challenge for Sport*.
- Sport England (2004), *The Framework for Sport in England: A vision for 2020*.
- Sport England (2008), *Sport England Strategy 2008-11*.
- Vail, S. (2007), Community development and sports participation. *Journal of Sports Management*, 21 (4): 571-596.