

「熟議モデル」の活用によるスポーツ政策の実施ネットワーク —基本計画の実装に向けて—

有吉 忠一¹, 横山 勝彦²

Sports policy implementation network using the “deliberative model” — Towards implementation of the basic plan—

Ariyoshi Chuichi¹, Katsuhiko Yokoyama²

This study proposes that sports policy can be implemented by utilizing the deliberative model for policy implementation.

Sports policy is implemented through three processes: setting policy goals according to the Sports Basic Act, formulating basic plans as measures, and implementing those measures. Therefore, no matter how good the policy goals and plans are, if the implementation process is hampered, the effectiveness of the policy will vary. The reason for this is thought to be the weakness of organic networks at the policy implementation stage, as it is difficult to evaluate the long-term effects of sports, such as community development and improved happiness.

Therefore, in this paper, we will focus on the deliberative model that has been used as a means of public policy formulation in Europe, the United States, and Japan, and examine the implementation network of sports policy.

[Keywords] Policy Process, Deliberation, Organic network, Policy implementation

本研究は、熟議モデルを政策の実施に活用することで、スポーツ政策の実装が可能となることを提言するものである。

スポーツ政策は、スポーツ基本法による政策目標の設定、施策としての基本計画の策定、その施策の実施という3つの過程を通じて実装される。したがって、政策目標や計画が如何にすぐれていても、実施の過程にプレーキがかかると政策の効果に高低が生まれる。その要因としては、スポーツによるまちづくりや幸福度向上といった長期的な効果の評価の難しさから、政策実施段階における有機的なネットワークの脆弱さがあると考えられる。

そこで、本論では、欧米やわが国でも公共政策形成の手段として活用された熟議モデルに着目し、スポーツ政策の実施ネットワークについて検討する。

[キーワード] 政策過程, 熟議, 有機的ネットワーク, 政策の実装

I. はじめに

政策は、政策目標、施策、事業展開という過程から成る。スポーツ政策でいうと、スポーツ基本法という政策目標に基づき、施策である基本計画が策定され、その施策を具現化する事業が実施されることとなる。2011年にスポーツ基本法が公布され、その施行に沿って、第1期と第2期に続いて、第3期スポーツ基本計画が2022年に策定された。このスポーツ基本計画と具体的な施策内容は、わが国の国民がスポーツを通

じて豊かな文化的な生活を満たすものと高く評価できるものである。しかしながら、実施となると高低があり、その実装は未達である。

この原因の1つには、政策で資源配分される、ヒト、モノ、カネの有機的な連携の脆弱さがあると考えられる。つまり、政策の受け手である国民にとっては、実感できる現実的な効果が必要であり、そのためには多様なアクターから構成されるネットワークが求められる。しかしながら、この政策実施における有機的なネットワーク形成は、予算面、財源確保などから、公共政

1 同志社大学スポーツ健康科学部 (Faculty of Health and Sport Science, Doshisha University)

2 同志社大学スポーツ健康科学部 (Faculty of Health and Sport Science, Doshisha University)

策にとってはなかなか悩ましい問題である。

このことに関して欧米では、代表制民主主義の限界への言及から、さまざまなアクター間の対話の必要性が唱えられてきた。そして、いわゆる市民討論会がミニパブリックに発展し、例えば、環境課題に対する解決案が政府に提案され、政策や予算に組み込まれる事例も生まれたのである（三上，2022）。

そこで、本研究では、欧米から広まり、わが国でもそれをうけて行った事例がある熟議モデルを分析し、政策の実装に向けた政策実施への活用を検討する

II. 政策過程の一般論

II-1 政策過程

政策の意義と内容について、さまざまな見解があり、容易に断定することは慎むべきとされる（宮川，1994）。しかし、一般的に、それは政府が持つ、ある問題についての将来における方向、目的、さらにプログラムを指す（山本，1990）。つまり、政策は将来の方向性を示す計画、その目的を達成するための施策、施策の具体的なプログラムを実施する事業という3つの政策過程で実装されることとなる。これら3つの政策過程は、政策についてアカデミックなアプローチを試みる政策科学研究の分野では、政策形成、政策実施、政策評価の局面から分析する。例えば、宮川（1995）は、PDCA サイクルの考え方から^{注1)}、政策過程は、①政

^{注1)} 行政政策や企業の事業活動にあたって計画から見直しまでを一貫して行い、さらにそれを次の計画・事業にいかそうという考え方。Plan → Do → Check → Action の工程で一巡する。

策決定（政策問題の確認、政策アジェンダの設定、政策案の生成、政策案の採択）、②政策実施、③政策評価（政策継続、政策変更）とする。あるいは、真山（2011）は、中長期的な業務管理手法である PDS サイクルの概念に注目し^{注2)}、決定、実施、評価として捉えている。一般的には、これらの共通ポイントである政策決定、政策実施、政策評価を政策過程としているが、草野（2012）は、宮川の政策決定は、意思決定だけでなく、政策の形成も含まれることから、決定と形成の包含を政策形成とし、政策過程は、政策形成、政策実施、政策評価の3つの局面からなるとする。

これらから、スポーツ政策における政策過程は、中西（2012）が指摘するように、スポーツ基本計画が5年ごとに修正され、かつ改善がなされることを踏まえると、図1に示したようなPDCA サイクルに政策改善の局面を加えることが妥当と考えられる。

II-2 政策実施の重要性

国民が政策の効果を肌で感じるのは、政策実施がなされた時である。政策実施は、その施策の推進、施策の展開、事業・事務の実施であり（中西，2012）、この実施がなされることは、ヒト、モノ、カネという政策資源が国民に届けられることになるからである。

ところが、国民は、政策決定が行われれば、あとは

^{注2)} 中長期の目標を運用する際に有効なのが、PDS サイクルといわれる Plan（計画）- Do（実行）- See（振り返り）を繰り返すサイクルである。PDCA サイクルとの違いは、See を実施した後、Action（改善活動）ではなく Plan に立ち戻るという点である。

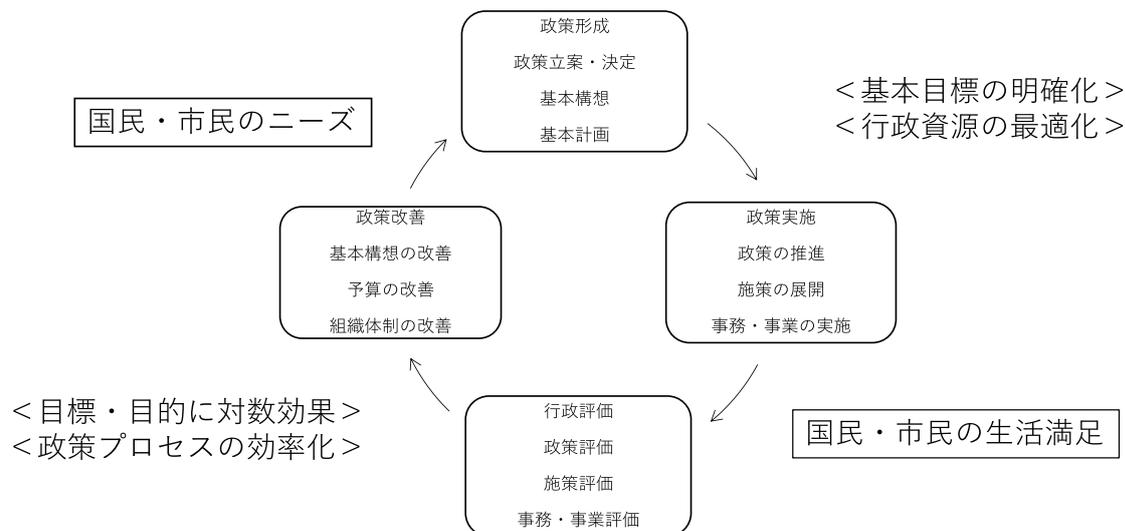


図1 政策改善を加味した政策過程 PDCA サイクル

出典：中西（2012）を参考に筆者作成

システマティックに実施されるものと一般に思いがちである。そして、政策が実施されても効果が出ないのは、政策形成に問題があるなどと議論をしがちでもある。しかし、真山（2013）が指摘するように、実際の実施には、さまざまな政治圧力が加わることや、例えばコロナ禍や天災のような政策が想定しないような事態が発生したりするために、当初の想定通りの政策の目的や効果が生まれるとは限らない。また、より国民に近い、名もなき末端の実施担当者が重要な役割を担う政策は、実施過程で姿を変えることがあるため、ヒト、モノ、カネの有機的な連関が実施を成功裏に遂行するカギとなるのである。

Ⅲ. スポーツ基本計画の分析

Ⅲ-1 スポーツ政策の実装

スポーツ基本法の前文には、スポーツを通じた幸福で豊かな生活を営むことは全ての人々の権利であること、日常的にスポーツを親しみ、スポーツを楽しむ、又はスポーツを支える活動に参画できることの機会を確保することなど、目標とする基本理念がある^{注3)}。そして第9条に文部科学大臣は、スポーツに関する施策の総合的、計画的な推進を図るために、スポーツの推進に関する基本的な計画「スポーツ基本計画」を定めなければならないとある^{注4)}。

また、第3条には国の責務、第4条には地方公共団体の責務について記載があり、それぞれ基本理念にのっとり、施策を作成し互いに連携し、実施する責務を有するとある。加えて、第5条は、スポーツ団体の努力、第7条には関係者相互の連携及び協働のくだりがあり、それらには基本理念の実現のため、スポーツの推進に主体的に取り組むことや国、独立行政法人、地方公共団体、学校及び民間事業者などと相互の連携を図りながら協働するよう努めなければならないとある^{注5)}。第6条には、国民の参加及び支援の促進について、国、地方公共団体及びスポーツ団体は、基本法の理念を享受できるよう、スポーツに対する国民の関心と理解を深め、スポーツへの国民の参加及び支援を促進するよう努めなければならないとされている^{注6)}。さらには、第8条には、法制上の措置に関するくだりもある。

これらのことから、スポーツ政策は、スポーツ基本法に基づいてスポーツ基本計画が策定され、その施策が実施され、具体的な事業に移行されることと捉えら

れる。そして、その実装ということは、実施を促進するための法制度上の措置を政府が講じ、国、地方自治体、スポーツ団体や関係機関が各々の責務を果たすことであり、さまざまなアクターとの協働や連携をなしで実施することでもある。

Ⅲ-2 政策実施における高低

スポーツ基本法に基づいた政策の目標やその施策であるスポーツ基本計画には、濃淡がなく、その実装がなされることへの国民の期待があることは言うまでもない。だが、実際の実装には、計画を達成できた施策と未達成で課題を残した施策が散見される。特に、数値が設定されている目標であるKPIに関しては^{注7)}、計画や施策に対する達成度は高い。しかし、数値化が難しい目標と施策については、未達成と判断されているものが多い。また、ある程度、数値達成はなされているものの、性別や年齢を区分すると不十分であると判断されているものもある。これら政策実施の高低の結果は、スポーツ政策の実装が十分に行われているとは言えないこととなる。

これらの高低は、文部科学省（2022）の第3期スポーツ基本計画資料にある第2期基本計画の総括的な評価からも伺える^{注8)}。表1は、その政策実施の高低をまとめたものである。

表1からは、①のスポーツ実施率、②スポーツ国際戦略の国際競技連盟（IF）等の日本人役員数、③競技力向上のメダル数、のような業績評価を数値基準で表しやすい政策実施については、高の実装がなされている。だが、④スポーツを通じた共生社会の実現、⑤経済・地域の活性化、⑥スポーツの価値の向上、は数値基準の設定が難しく、より多様で多元的かつ長期的な、例えば、満足度や幸福度のような可視化が難しい政策実施については、低の実装であるとの評価がくだされている。

なお、この結果からは、評価方法の弱さが指摘できるが、本研究は、政策過程を分析し、実装に向けてこの過程に問題があるかを検討するため、評価方法の是非については立ち入らないこととする。

Ⅲ-3 有機的なつながりの必要性

KPIが設定できない、長期的かつ可視化が難しい政策の実装は、公共政策全般にとって悩ましい問題である。当然のことながら、予算、財源の問題があり、そ

注3) 『詳解 スポーツ基本法』、329 ページ。

注4) 同掲載書、331 ページ。

注5) 同掲載書、330 ページ。

注6) 第6条、第8条については、同掲載書、330 ページ。

注7) KPI (Key Performance Indicator) とは、組織の目標を達成するための重要な業績評価の指標を意味し、達成状況を定点点観測することで、目標達成に向けた組織のパフォーマンスの動向を把握できるようになる。仮に目標値からギャップが生まれた場合は、組織行動が当初想定の方角に向かっていることを意味し、活動の修正が必要となる(野村総研HP参照)。

注8) 文部科学省、スポーツ基本計画、2022年、6-9 ページ。

表1 政策実施の高低のまとめ

政策実施の高的評価
①スポーツ参画人口の拡大について、成人の週1回・週3回以上のスポーツ実施率、障害者の週1回・週3回以上のスポーツ実施率は計画策定時と比較していずれも上昇し、一定の達成度を得たと考えられるが、成人の週3回以上の実施率のほかは、第2期計画において設定した目標値には届いていない。
②国際交流・協力については、スポーツ国際戦略を踏まえ、国際競技連盟（IF）等における日本人役員数や、スポーツ・フォー・トゥモロー（SFT）事業による裨益国・裨益者数等、第2期計画で設定された目標数値はおおむね達成された。
③国際競技力の向上については、東京オリンピック競技大会では金メダル数、総メダル数ともに過去最高を更新し、東京パラリンピック競技大会においても総メダル数は過去最高に1個及ばなかったものの、これに迫るメダル獲得などの優秀な成績を収めており、目標に大きく近づく成果を上げているものと考えられる。
政策実施の低的评价
④スポーツを通じた共生社会の実現については、障害者のスポーツ実施率は増加傾向にあるものの依然目標には至っておらず、女性については男性よりもスポーツ実施率が低い状況であるなど、誰でもひとしくスポーツが実施できる環境の構築に向け、引き続きの取り組みが求められる。
⑤経済・地域の活性化については、当初想定した施策等では十分に対応できない側面が生じたところである。また、各地域等での担い手の確保や質の向上にも引き続き取り組む必要がある。
⑥クリーンでフェアなスポーツの推進によるスポーツの価値の向上については、スポーツ団体の不祥事の実等や不適切な指導が問題となる事案等が生じており、スポーツ関係者のコンプライアンス違反や体罰、暴力等の根絶を目指すとともに、スポーツ団体のガバナンスを強化し、組織運営の透明化を図る必要がある。

出典：文部科学省、第3期スポーツ基本計画を参考に筆者作成

表2 基本計画についての提言のまとめ

先行研究	提言
小林（2012）	画一的な評価ではなく、地域固有の利害関係者が問題設定を捉えることができること
木村（2012）	地方版スポーツ推進会議をつくり、まちづくりと関連させて会議を実施すること
新井野（2014）	地域住民や企業などとの結束型ソーシャルキャピタルの醸成が必要
柳沢（2020）	多様な領域を超えた連携を志向する行政の必要性、自立した市民の交流、きっかけ作り、人間関係作り
神谷・村田・林（2023）	政府の考え方を国民が同じベクトルで理解し、議論の輪を広げる必要がある

出典：小林（2012）等を参考に筆者作成

れらを踏まえた方法を考える必要がある。なぜなら、政策実施の段階では、予算や財源も大まかには決まっているからである。したがって、政策実施の推進や展開、事業・事務の実施には、ヒト、モノ、カネという政策資源の配分が課題となり、この解決には有機的なつながりを持つネットワーク形成が必要となる。

このことは、第1期、第2期のスポーツ基本計画についての先行研究における今後の施策への提言からも見て取れる。表2は、基本計画についての提言をまとめたものである。そこには、現在の政策実施におけるネットワーク形成に脆弱性があり、より有機的なネットワーク形成の必要性が示唆される。

このことは、先に示した、スポーツ基本法の第4条、第5条、第6条、第7条、第8条を具現化することであり、スポーツ政策を実装するうえで、政策アクターが取り組まなければならない努めとも言える。

IV. 熟議モデル

IV-1 熟議の有効性

有機的なネットワーク形成は、わが国のみならず、欧米でも同様の政策実施を行ううえで難しい問題である。欧米ではこの問題を解決する手段として、熟議モデルを活用し、政府や地方自治体への政策提言やその政策を予算に組込むなどの成果を収めている事例がある。

熟議は、英語では **Deliberation** とされる^{注9)}。これは、広辞苑第六版によると、よくよく評議すること、いろいろな意見交換を行い、相談することとなる。また、国語辞典には、熟議するとは、議論を尽くして話し合うこととされている^{注10)}。この熟議を1990年以降に代表民主制を補完する位置づけとして提唱したのは、ドイツの社会学者ユルゲン・ハーバーマスである（齋藤・

注9) グランドセンチュリー英和辞典 第4版を参照。

注10) 新明解国語辞典 第八版を参照。

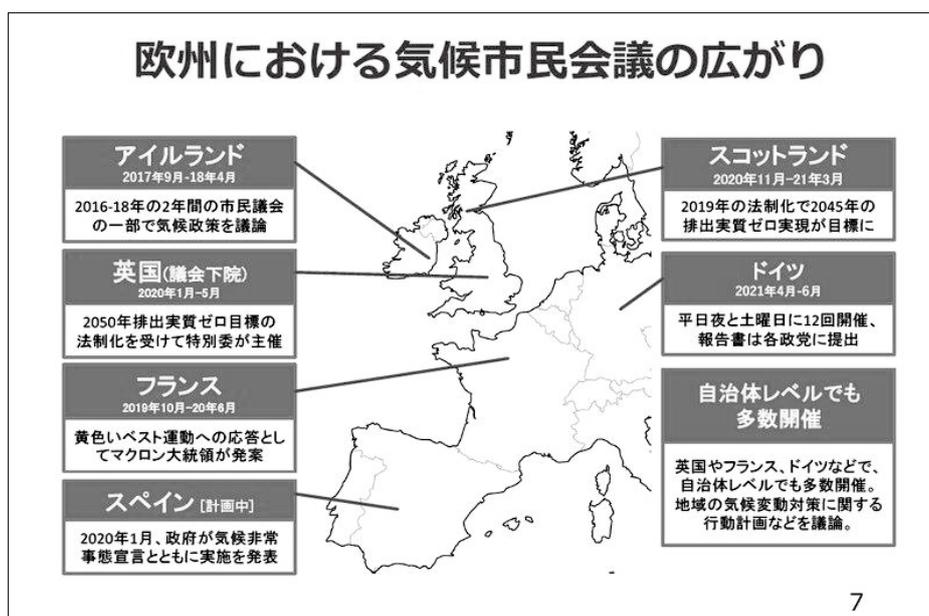


図2 欧州における気候市民会議の広がり

出典：日本版気候若者会議 第1週 三上直之氏（北海道大学准教授）講演資料

表3 熟議の有効性

先行研究	有効性の内容
ハーバーマス (1962)	プログラムは、公開性の原理を立法過程のみならず、さまざまな組織の間に及ぼし、社会的・経済的権力が政治過程に流入していくインプット局面で作用させる
アーレント (1993)	コミュニケーションの権力は、正当な法を創造し、制度を創設することに正当化の力として継承される。この権力のみが法や統治を正当化する唯一の源泉とされる
ハーバーマス (1992)	法や政策を正当化する力をもつのは市民の意思それ自体ではなく、討議的な意見一意思形成である。討議的な意見一意思形成を経た結論は、正当であるとみなされるとともに、もちろん誤りうるものであるとしても、認識的に正しいともみなされる
Burkhalter・Gastil・Kelshaw (2002)	熟議は、公的審議がより重要であること。参加者が潜在的な共通点を認識したときに発生する可能性が高い。審議参加者の熟慮の習慣とスキルを強化し、間接的に促進する。参加者の公的アイデンティティを広げることで共通点と動機を高める。政治的有効性の感覚を高める
Carcasson・Black・Sink (2010)	民主主義理論の理想が、熟議を目的としたグループ環境で実現されるか問われている。公共政策の話題など重要な公共問題についてのグループでの議論が重要な要素を構成している

出典：アーレント (1993) など参考に筆者作成

谷澤, 2023)。特に、教育や医療など多くの市民に直接影響が及ぶ政策分野においては、民意をより反映させていくため、政策の形成プロセスに現場に関わる様々な立場の人の熟議への参加が必要と考えられた。この熟議は、1990年代以降アメリカ、フランス、ドイツ、イギリスといったOECDに加盟する欧米諸国に、ミニパブリックとも言われて広まっていった^{注11)}。とりわけ、図2に示すように、フランスやイギリスを含むヨーロッパの国々では、2019年以降、「気候市民会議」と呼ばれる大規模な熟議の試みが行われている。それは気候変

動問題、温室効果ガス排出規制をめぐる市民の見解を明らかにし、政策に反映させる市民会議の開催である。そして、熟議後に100項目を超える提言を含む報告書が議会や政府に提出されている^{注12)}。

このように熟議モデルの活用の拡大は、濃淡があるものの確実に大きな波となっている。その要因としては、1960年代から進められた政府のガバナンスからガバナンスへの統治の変貌や、1980年以降、行き過ぎた民営化に対する批判や指摘があると考えられる(齋藤・谷澤, 2023)。表3は、熟議の有効性を唱え

^{注11)} こうした熟議プロセスの事例は1986年から2019年までに289件確認されており、うち282件はOECD加盟国の事例である(OECD, 2020, p. 67)。

^{注12)} 齋藤純一・谷澤正嗣『公共哲学入門 自由と複数性のある社会のために』、2023年、197-220ページを参考。

フランスの気候市民会議

La Convention Citoyenne pour le Climat

- 2018年秋に起こった燃料税引き上げへの反発を契機に、NGOなどの提案を受けて、マクロン大統領が主導して政府が主催
- 全国から無作為抽出された150人が、2019年10月～2020年6月の7回の週末に議論
- 温室効果ガス排出量の表示を、店舗や消費の場所、商品ブランドの広告などで義務づけ▽2025年以降、排出量の多い新車の販売を禁止▽代替可能な低炭素の交通機関が存在する飛行機の国内線を段階的に整理▽2030年までに、新築・改築の建築物で石油および石炭ボイラーの撤去を義務化、など、149の提言を提出
- 2021年3月、提言に基づく「気候とレジリエンス法案」が議会審議に付された




気候市民会議の参加者と会談するマクロン大統領
<https://youtu.be/G0rhjleTjw>

3

図3 フランスでの熟議の事例

出典：日本版気候若者会議 第1週 三上直之氏（北海道大学准教授）講演資料

英国の気候市民会議

Climate Assembly UK

- 英国では2019年6月、気候変動法の改正により、**2050年の排出実質ゼロ目標が法制化**
→この目標をどのような方策で達成すべきかが市民会議の議題
- 政府の助言機関（CCC）は、ガソリン車、ディーゼル車の禁止や、暖房の脱炭素化、水素の活用、二酸化炭素回収・貯留CCSなどの対策を提言
- 立場の異なる専門家の意見を聞き（①学習）、グループで②討議し、論点ごとに③投票する、という3つのステップで進行。2020年1月下旬～3月下旬にかけて4回の週末に議論（の予定だった）
- 2020年3月下旬に開催予定だった第4回は、新型コロナウイルスの感染拡大を受けて4月～5月に分けてオンライン開催
- 2020年9月に最終報告書→議会での審議・調査に活用



参加者は7～8人ずつのグループに分かれて議論
(Climate Assembly UKウェブサイト、Fabio de Paola / PA Wire)



図4 イギリスでの熟議の事例

出典：日本版気候若者会議 第1週 三上直之氏（北海道大学准教授）講演資料

た先行研究の概要のまとめである。そこに示したように、アーレントやハーバーマスの分析は、公共的な対話の断片化が代表民主制の専制的ガバメントとともに進むなかで、公共的な対話をどのように成立させることができるかの課題に対する議論と言える。これを解決する有効な手段として、熟議が活用されたのである。

IV-2 欧米の熟議モデル

欧米で進んだ熟議モデルは、大まかに3つの特徴に分類される。それらは、齋藤・谷澤（2023）によると、①小さな集団での熟議、②討論型世論調査型の熟議、③大規模な熟議である。図3と図4は、フランスとイ

ギリスの熟議の事例である。フランスとイギリスの熟議を比較すると、大きな特徴は、フランスは政府主導での開催、イギリスは市民会議主体の開催であり、それぞれ提言が行われていることである。また、フランスは政策形成過程に関連する熟議、イギリスは政策実施に関連する熟議であるが、両国ともさまざまなアクターを入れ繰り返し熟議を行っている。

表4は、これら3つの熟議モデルの特徴をまとめたものである。これらから、熟議モデルは、代表制民主制の欠点である専制的ガバメント、いわゆる多数決主義を補完するための問いであることがわかる。その問いの答えは、熟議という対話を通じて、各アクター間とのネッ

表4 3つの熟議モデルの特徴

熟議の区分	特徴
①小さな集団での熟議	有識者から抽出された小さな集団で熟議を行い、その結果を自治体に提案するというもの
②討論型世論調査型の熟議	①無作為抽出で数千人の対象者を選び、特定の争点でアンケート調査を実施、その中から数百人程度の参加者を募る、②参加者に正確な情報としての資料を提供、③熟議当日にアンケート調査実施、④参加者を少人数の分科会にわけ討論し、争点に関する質問を選ぶ、⑤参加者全員で全大会を行い、質問について専門家や政策立案者からなるパネルに提議し、応答を得る、⑥分科会に持帰り討論、⑦分科会と全大会を複数繰り返す、熟議を深める、⑧意見の変化を把握するためアンケート調査を行う。争点の意見集約や投票を行うことはない、⑨その結果は公表
③大規模な熟議	2019年以降、イギリスとフランスで行われる気候市民会議、①100名を超える参加者が2段階の抽選をつうじて市民全体を偏りなく代表するように選ばれる、②熟議はオンラインもふくめて複数回行われた、③②と異なり、熟議の後で投票が行われ、その結果は提言を含む報告書として、議会や政府に提示された

出典：齋藤・谷澤（2023）を参考に筆者作成

トワークが形成され、その熟議の結果を踏まえて、政策を実装させようとする有機的なつながりなのである。

ただ、この熟議の結果を政府がどれだけ政策形成や予算に反映させるかについては、議論の余地があると考えられる。しかし、三上（2022）が指摘するように、熟議モデルは、市民の熟議の結果と政府の方針との食い違いが明らかになること、部分的にせよ熟議の結果を踏まえて政策が行われていることなどの実質的な効果を認めることができる。具体的な成果としては、例えば、イギリスやフランスでは、前述の「気候市民会議」と呼ばれる大規模な市民会議が行われ、政府に政策提案が行われている^{注13)}。そして、その結果として、政府や自治体に環境予算として組込まれているのである。

IV-3 わが国における事例

わが国でも、熟議に類似した対話や討議は古くから行われている。各町や村には、町内会や寄り合いがあり、その結果がまちおこしのための夏の盆踊りや花火大会などの開催にむすびついている。スポーツを手段とした事例では、例えば、北海道昭和山国際雪合戦大会のコミュニティ・ガバナンス形成を通じたまちづくりがある。そこでは、市民の対話で練られた雪合戦開催の事業が自治体の施策に取り入れられ、ソーシャルキャピタルのレディネスに寄与しているという（松野・横山，2009）。また、2010年の民主党政権で、熟議の概念が新しい公共の理念と合致するとの考えから、熟議をインターネット上で行う、熟議カケアイが採用された事例がある。この熟議カケアイは、欧米の熟議のうち、大規模熟議をうけたものと考えられる。それは、後藤（2013）によると、熟議に基づいた意

見を収集するため、対面に対話するリアル熟議とウェブサイド上での熟議であるネット熟議をハイブリッド展開する熟議モデルとされる。

図5は、熟議カケアイの特徴を示したものである。すなわち、①文部科学省が主催していること、②教育現場の当事者と政務三役が参加していること^{注14,15)}、③文部科学省職員がファシリテータ役として参加していること、④熟議のプロセスをネットなどで情報公開していること、⑤熟議カケアイの意見を踏まえて、政務三役で政策決定を行うこと、⑥中央教育審議会と相互関係であること、⑦政策形成の熟議であること、が特徴である。

表5は、2010年4月から7月までに開催された熟議カケアイのテーマとコメント数である。そこに示したように、文部科学省が主導し、ファシリテータである文部科学省及び職員が熟議カケアイのテーマとして議題や事例の情報提供を行っている^{注16)}。これは、そもそも文部科学省自体に課題とするテーマがあり、そのテーマについての自由な対話を促すためと考えられる。

図6は、表5の熟議カケアイに参加した、参加者の属性と構成である。ここに示した通り、熟議カケアイの登録者は全国都道府県からの参加で約1600人、コメント合計が約9100件、情報公開へのレビューが累計約110万件であった。なお、熟議カケアイの参加者は、出入り自由とされている。

このような熟議カケアイの採用は、政策形成に影響を与え、地方教育行政の組織および運営に関する法律の改正が行われ、2017年に施行された学校運営協議会で

注13) 齋藤純一・谷澤正嗣、『公共哲学入門 自由と複雑性のある社会のために』、2023年、197-220ページを参照。

注14) 教育現場の当事者は、教員、保護者、地域住民などを指す。
注15) 政府三役は、大臣、副大臣、大臣政務官を指す。内閣府HPを参照。

注16) 文部科学省の資料からも、ファシリテータの役目として、熟議を促進する情報提供（事例やデータ）とある。

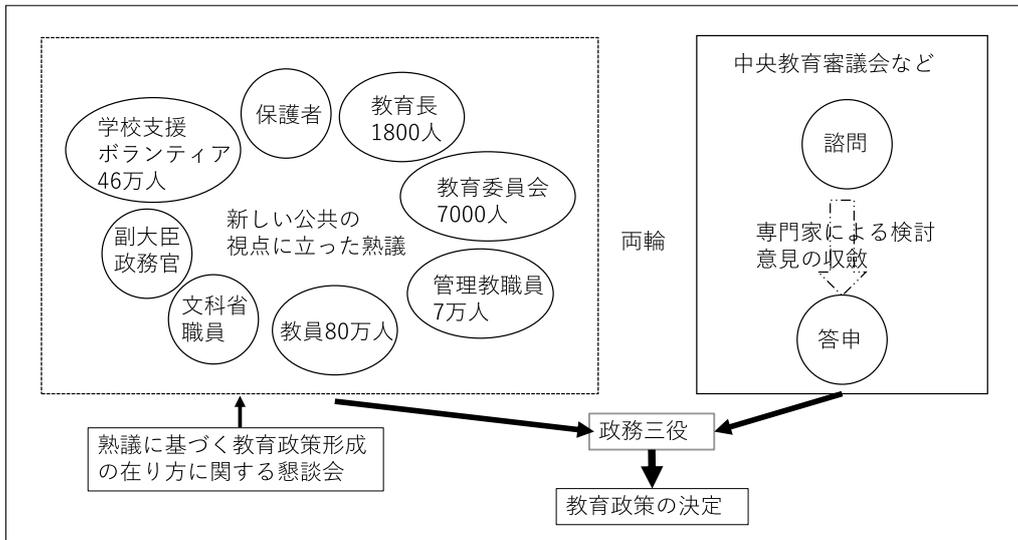


図5 熟議カケアイの特徴

出典：文部科学省 HP を参考に筆者作成

表5 2010年度4月から7月までの熟議カケアイの概要

時期	テーマ	主導	コメント数
4月17日から6月7日	教員の資質向上方策	文科副大臣	3131
4月17日から7月27日	未来の学校	文科副大臣	4808
4月20日前後から7月27日	熟議カケアイを良くするには	文科副大臣	420
6月中旬から7月22日	わが国がスポーツ立国を目指す方策は	文科副大臣	136
6月3日から6月30日	国立大学法人の課題やその改善方策	文科副大臣	198
6月14日から6月24日	学校評価ガイドラインはどうあるべきか	文科副大臣	146

出典：文部科学省 HP より、筆者作成

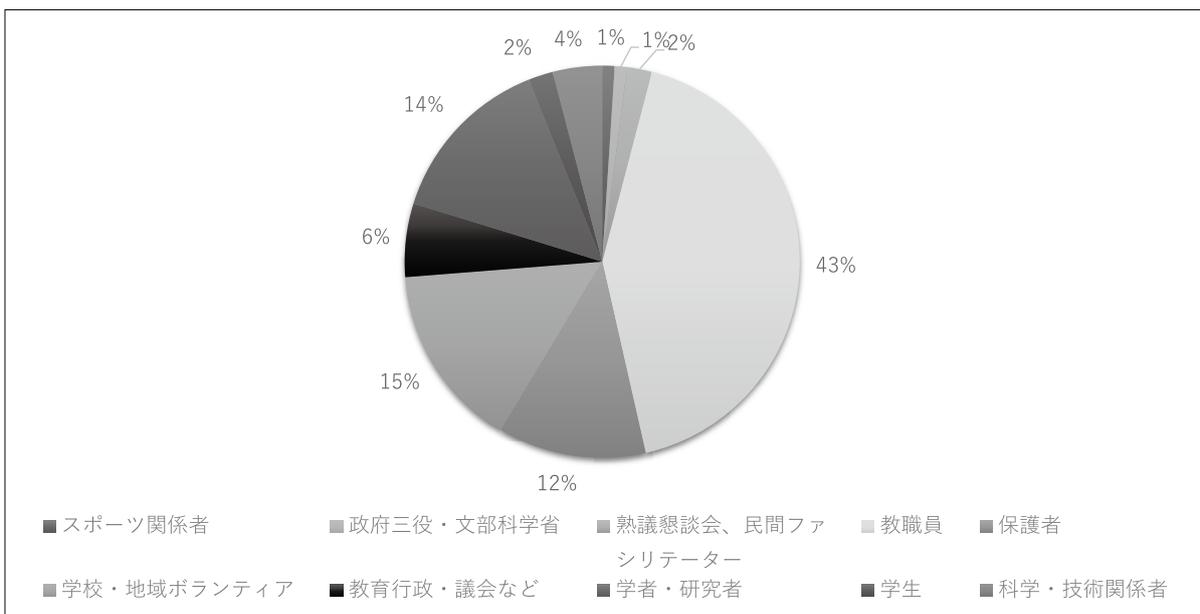


図6 熟議カケアイの参加者の属性と構成

出典：文部科学省 HP より、筆者作成

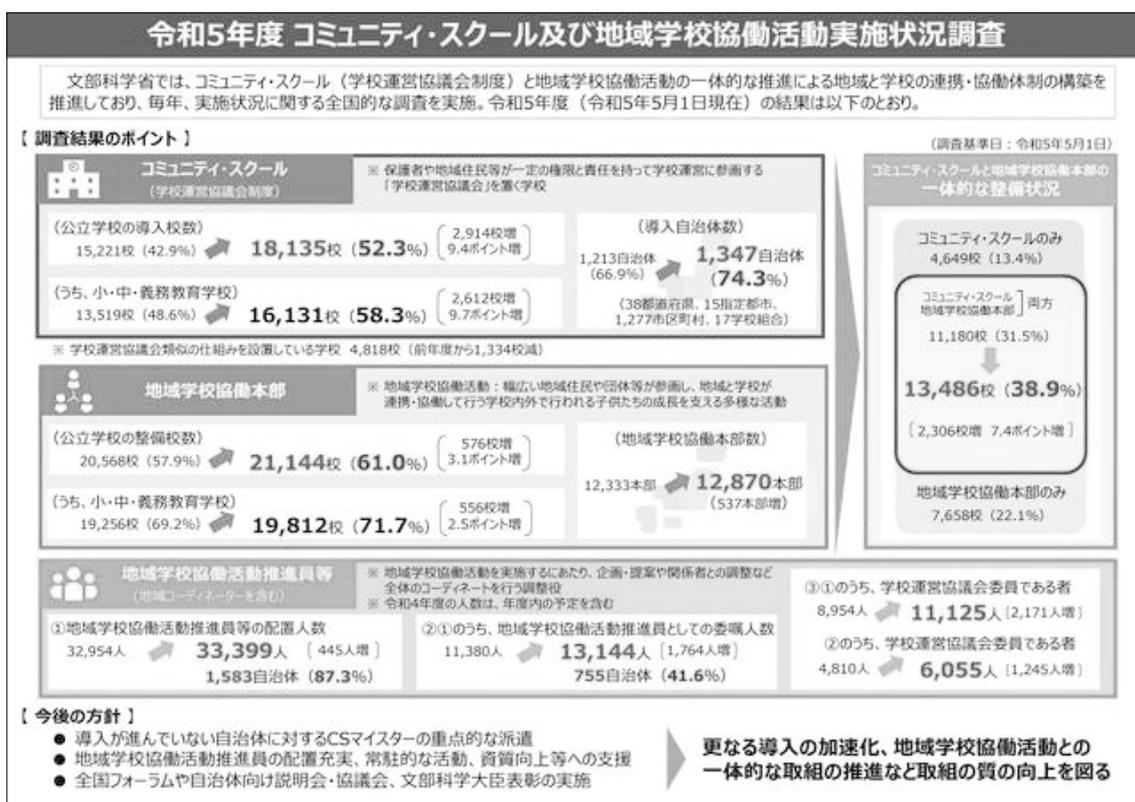


図7 2023年のコミュニティ・スクールの概要

出典：文部科学省 HP

あるコミュニティ・スクールの制度として実装されている。図7に示すように、このコミュニティ・スクールは、2023年で公立学校の52.3%、数にして18,135校となっている。このことは、熟議ケアイを活用した成果であり、教育現場と政策アクターである文部科学省との有機的つながりが教育政策の実装に貢献した確かな事実である。

V. スポーツ政策実施のための熟議モデル

V-1 政策実施への射程

以上のように、熟議モデルは、有機的なつながりを持つネットワーク形成に資する。しかしながら、どのような政策モデルにもその有効性には限界がある。加

えて、政策形成、政策実施、政策評価では、その過程で対話される争点も利害関係者も異なるのは言うまでもないことである。したがって、政策実施での活用には、熟議モデルの射程についての検討が必要である。

一般的な熟議モデルの有効性とその限界は、齋藤・谷澤（2023）によると、表6に示した8つの項目となる。すなわち、有効性には、ミニパブリックの実現やコンセンサス形成があり、限界にはガバナンスの不成立があげられる。換言すれば、これら8つの項目は、どのアクターが熟議を開催したかの主導性の問題や熟議参加者の選出方法といった熟議モデルの制度設計が要因と分析できる。具体的には、中田（2011）が指摘するように、対話を重ねた熟議の結果が市議会に還元できるようなレ

表6 熟議モデルの有効性と限界

有効性	限界
市民の理解の啓発と選好の変化	有利な地位の人々による熟議支配・集団極化
市民の政治参加促進・政治的決定の正しさの推定	議員代表制民主主義政治との競合関係
コンセンサス形成と少数派の異論の理由の明確化	理性的な熟議の過剰な重視
政党制の獲得・コミュニケーション的権力の期待	熟議による統治の強化・異議申し立てが不可能

出典：齋藤・谷澤（2023）を参考に筆者作成

ベルに達していない。またメンバーの選出で選出枠が意識されないまま討議が進められることである。さらに後藤（2013）が指摘するように、地域の少数者や社会的弱者の声が届かないことや制度本来の目的である地域との協働ができないといった現実がある。したがって、政策実施で熟議モデルを採用する場合、開かれたガバナンスと意見集約を担保する制度設計が必要となる。

V-2 熟議カケアイの成果と課題

数多くの人々が参加し討議が重ねられた熟議カケアイは、コミュニティ・スクールという制度を生んだ。しかし、対面とネットの討議を繰り返すために、そこでは成果と課題の両面についてのさまざまな指摘が見られる。

表7に示したように、後藤（2013）は、熟議カケアイで出た現場の意見が審議の材料に使われたこと、市民が継続して熟議を行っていることなど、熟議本来

表7 熟議カケアイの成果と課題

ネット熟議の成果	
教員の資質向上に関する熟議の結果が中教審の審議の材料として活用された	
研究費に関する熟議では、当事者による解決策が提示され、文部科学省の中間報告に盛り込まれた	
上記二つの熟議での解決策が2011年度予算の概算要求に盛り込まれた	
ネット熟議の課題	
投稿がなければそもそも熟議が成立しない。対面の場合よりも話題が移り変わりやすい。他の参加者による膨大な投稿に目を通し、コメントを行うことは多くの労力を要する。過剰な連続投稿がある。	
政策課題の複雑さゆえにファシリテータが短時間で実情を把握・分析し、政策立案につなげることが難しい	
ファシリテータが政府の代表者と見なされることで十分に役割を果たし得ない場合があった	
政府が熟議を行う目的を、より一層明確にすること。政府は、どの段階にある政策案について、どのようなコメントを社会や国民に求めているのか、そしてそのコメントをどのように活用しようとしているのかを明確にする必要がある	
対面（リアル）熟議の成果	
熟議の場で指摘された事項が自治体の計画に盛り込まれた	
リアル熟議の後にも参加者が熟議を重ねている事例がみられる	
リアル熟議の参加者が新たなリアル熟議を主催した事例がみられる	
リアル熟議の主催者が他のリアル熟議の主催者に助言・支援を行った事例などが各地で生じている	
対面（リアル）熟議の課題	
単発のイベントとしてリアル熟議が実施されている。継続的な熟議の必要性	
ネット熟議と対面（リアル）熟議の共通の課題	
熟議の目的の曖昧さが指摘されている。特に、目的が提言なのか、実行なのか曖昧である	

出典：後藤（2013）を参考に筆者作成

表8 目的別熟議の分類

熟議の分類	内容
理念としての熟議	熟議の理念である、課題の当事者が集まり、話し合いを通じて理解を深め、解決策を洗練させて、自ら行動するという、人間の集合的行動の一側面を捉える熟議
施策としての熟議	施策としての熟議であり、ある課題の当事者同士が話し合いを通じて何らかの行動を起こすことよりも、むしろ文科省レベルの教育政策の課題や、教育に関わる一般的なテーマについて、多様な人々が意見を述べ、その結果を中教審や政務三役の意思決定に役立てることを重視する熟議
意思決定のための熟議	民主党が政権に就く直前まで掲げていた学校理事会構想を基礎づけていた考え方であり、理事会を構成する保護者や地域住民、校長、教員、専門家などが、話し合いを通じて学校運営の方針や教育課程、教職員人事に関する意思決定を行うことを要請する熟議
意見形成のための熟議	民主党政権のもとで再定義されたコミュニティ・スクール政策の根底に見出された考え方であり、学校運営協議会の主な機能を、教職員人事に関する意見具申などの法的に規定された役割よりも、むしろ自由な話し合いを通じて学校・保護者・地域住民が相互理解と課題・目標の共有を図り、これによって学校支援地域本部をはじめとする様々な連携事業が円滑に進むようになることを重視する熟議
活動における熟議	民主党政権のもとで今後の学校運営の在り方について提言した協力者会議の審議過程で示されていたものであり、大人と子どもが様々なテーマをめぐって熟議する公開授業を実施することで、大人と子ども、あるいは大人同士の人間関係を構築し、これを基盤として学校支援地域本部などを活性化し、学校教育の質を高めていく熟議

出典：後藤（2013）を参考に筆者作成

の概念であるオープンなガバメントが達成されていることを成果とする。しかし、ネット熟議は、時間的制約がないこと、文字情報に依存すること、参加と退出が自由である長所があるが、これらから起こる弊害、例えば、当事者意識の低下や過激な連続投稿が行われるなどの課題が指摘されている。さらに、熟議モデルを政策過程で活用するうえで迷走させる課題がある。それは、熟議が何のための熟議なのか、例えば、まちを良くしたいために自治体に提案をするための熟議なのか、それとも、参加者で意見を出し合うことで、何かのための顔見知りを作るための熟議なのかというように、熟議の目的が参加者に共有されていないことである。後藤（2013）は、この原因が、熟議には表8のような5つに分類された目的別の熟議があり、これら目的の分類があやふやなうちに討議が行われていることにあると指摘する。したがって、政策実施に熟議モデルを活用するにあたっては、目的の明確化と共有、そして時間的制約と文字情報依存の課題を解決することが命題となる。

V-3 政策実施での活用に向けて

ガバナンス、時間制約、制度設計、目的の明確化、文字情報依存の課題を持つ熟議モデルを政策実施で活用するため、ここでは、図8に示した真山（2011）による政策を巡るネットワークを援用し検討する。

図8の政策を巡るネットワークに沿えば、熟議ケアアイは、ファシリテータである文部科学省および職員が議題や事例の情報提供を行い、文部科学省が課題とするテーマについて自由に対話を促し、かつ参加と退出については自由としていることから、イシューネッ

トワークの手段としての熟議である。このことは、前述のフランスの事例に見られた、熟議での結果報告書の議会への提出と、政策や予算へその組込みという事実からもイシューネットワークに位置すると言える。イシューネットワークは、「①政策の形成過程で用いられる、②問題・争点に関心のある者は自由に参加でき退出もできる」（真山，2011，p.13）と定義される。だが、自由であるがゆえに、熟議の目的が明確にならないことや、だれか主導的な立場のある者の発言に促されたりすること、文字情報に依存することで、場合によってはネットを通じた過激な連続投稿のような事態が生じる恐れもある（後藤，2013）。

これらを踏まえ、政策実施ネットワークを整理すると、①政策実施に関わる人や組織が政策によって既に決まっている、②したがってネットワークはかなりメンバーが特定されている、③その結果として凝縮度の高いネットワーク形成、となる。具体的には、地域スポーツの整備という施策であれば、文部科学省、スポーツ庁、都道府県・市町村（多くは教育委員会）、学校、地域のスポーツ団体が主要なメンバーとなる。さらには、既に政策形成がなされているので、制度の枠組み、予算などもほぼ決まっている。このように裁量が限られていることから、各地域の事情や実情に応じたネットワークの形成が希求される。したがって、スポーツ政策実施で活用する熟議モデルは、図9に示すように、①参加者の範囲が限られ、②出入りの自由はなく、⑤対面での討議、⑥目的を同じとする質の高い討議、である。イギリスで行われている市民討論型に区分される。しかしながら、わが国の場合は、イギリスのように熟議が文化のように位置づいているわけではない

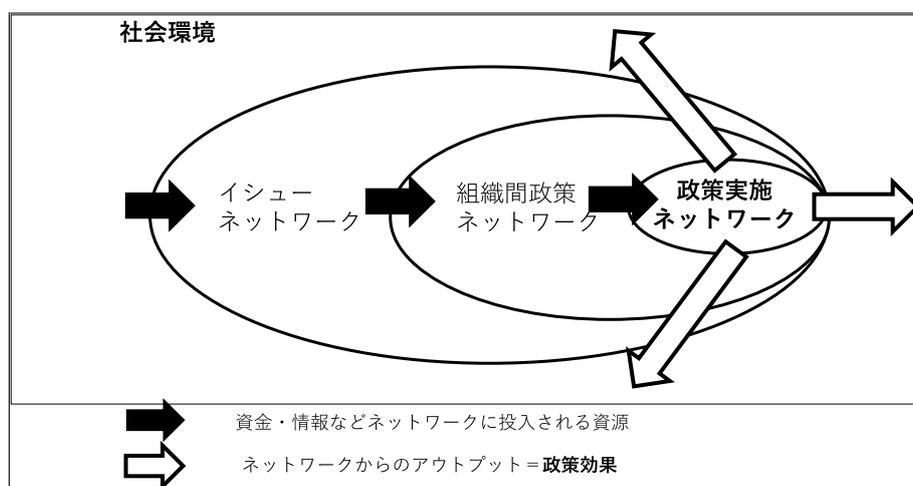


図8 政策を巡るネットワーク

出典：真山（2011）を参考に筆者作成

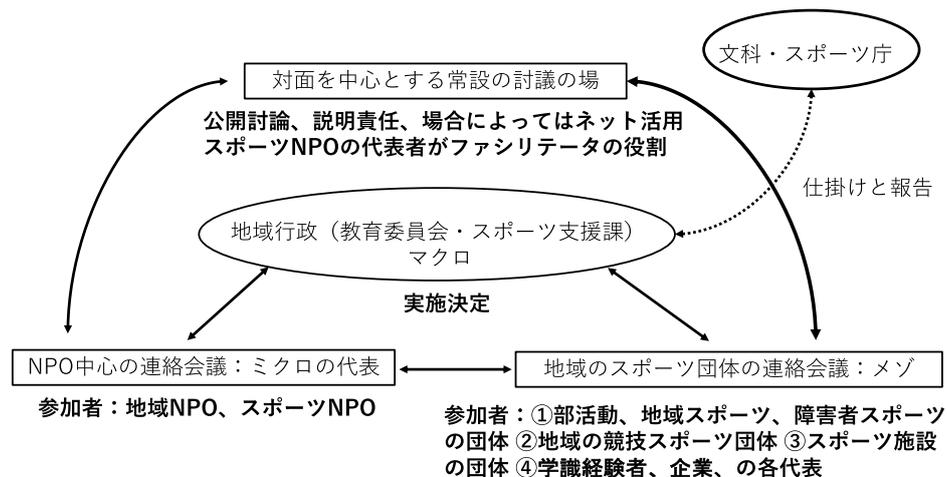


図9 政策実施での熟議モデル

出典：筆者作成

めに、主導性の問題が指摘されると想定される。その場合は、フランスや熟議カケアイのように予算を持つ文部科学省が主導し、スポーツ庁がスポーツNPOをファシリテータの役割とする熟議の企画（仕掛け）を提案する。なぜならば、スポーツNPOは、国民生活とスポーツ、政府や地域のスポーツ団体との共助の担い手であるからである。

このような熟議モデルを活用した政策実施は、地域間のマクロ、メゾ、ミクロ代表の各階層との有機的ネットワーク形成となり^{注18)}、政策資源の衡平な配分に貢献しスポーツ政策の実装に資することになる。

VI. まとめ

本研究では、熟議モデルを政策の実施に活用することで、スポーツ政策の実装が可能となることを提言した。このことは、政策形成の過程におけるオープンなガバナメントだけでなく、政策実施の過程におけるオープンなガバナンスが政策の実装のカギを握ることを示すものでもあった。加えて、これら政策の過程でガバナメントとガバナンスをオープンにすることが、政策の窓を閉ざさないことにつながることを示した。

このためには、NPOの役割が大きい。なぜならわが国のような成熟社会では、多元的で多様な格差などの社会課題がある。これらさまざまな社会課題を解決しようと活動しているのがNPOであるからである。したがって、NPOをファシリテータとする熟議モデルは、社会課題解決に向けて、現場の事情に見合った

^{注18)} 中村（2011）は、マクロレベル：国家と社会関係、メゾレベル：政府と団体関係、ミクロレベル：個人（人的関係）をスポーツ政策論の射程としている。

公共的な知恵が創造されるのである。

これまでの政策過程研究は、政策形成については多くの研究がなされているが、政策実施についてはその重要性が指摘されつつも、研究は少ない。今後とも、社会課題を解決する仕組みにつながるスポーツ政策の実施ネットワークの研究の継続が必要となろう。

参考文献

- Arendt, Hannah, "Was ist Pulitik?: Fragmente aus dem Nachlaß", Piper, 1993. 佐藤和夫訳, 『政治とは何か』, 岩波書店, 2004.
- 新井野洋一, 「地域活性化を目指すスポーツ事業の課題と展望」, 地域政策学ジャーナル, 第3巻第2号, 1-13 ページ, 2014.
- Burkhalter, Stephanie · Gastil, John · Kelshaw, Todd, "A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups", Communication Theory, Copyright © 2002 International Communication Association, Twelve: Four, 398-422pp., 2002.
- 後藤武俊, 「民主党政権におけるコミュニティ・スクール政策の特質～「熟議」概念の多様性に注目して～」, 琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要, No.7, 33-43 ページ, 2013.
- 『グランドセンチュリー英和辞典 第4版』, 三省堂, 2017.
- Habermas, Jurgen, "Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einr Kategorie der burgerlichen Gesellschaft", Suhrkamp, 1990 (1962). 細谷貞雄・山田正行訳, 『第二版 公共性の構造転換』 未来社, 1994.
- Habermas, Jurgen, "Faktizitat und Geltung: Beitrage zur Diskursthorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, 1992. 河上倫逸・耳野健二訳, 『事実性と妥当性』上・下, 未来社, 2002・2003.
- 木村和彦, 「スポーツ政策の形成過程と今後の展望: スポーツ基本計画策定への参加経験を踏まえて」, 体育・スポーツ経営学研究, 第26巻, 17-24 ページ, 2012.

Carcasson, Martín; Black, Laura W.; and Sink, Elizabeth S., "Communication Studies and Deliberative Democracy: Current Contributions and Future Possibilities", *Journal of Public Deliberation*: Vol. 6, 1-40pp., 2010.

小林勉, 「空転するスポーツ振興政策の現実—総合型地域スポーツクラブをめぐるすれ違う関係者たちの問題設定—」, *スポーツ社会学研究* 20-1, 41-61 ページ, 2012.

神谷和義・村田真一・林功恒宏, 「スポーツ基本計画の施策分野に対する国民の関心に関する研究 —スポーツ基本計画の策定過程におけるパブリック・コメントの計量テキスト分析—」, *体育・スポーツ政策研究*, 日本体育・スポーツ政策学会, 1-22 ページ, 2023.

草野厚, 『政策過程分析入門』, [第2版], 東京大学出版社, 2012.

松野光範・横山勝彦, 「コミュニティ・ガバナンスによるまちづくり: 昭和新山国際雪合戦大会を事例に」, *同志社政策科学研究* 11 巻1号, 40-60 ページ, 2009.

真山達志, 「第1章 政策研究とスポーツ」, 菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦, 編, 『スポーツ政策論』, 成文堂, 3-17 ページ, 2011.

真山達志, 「02 政策実施過程での政策の変容」, 新川達郎編, 『政策学入門 —私たちの政策を考える』, 法律文化社, 30-43 ページ, 2013.

三上直之, 『気候民主主義』, 岩波書店, 2022.

宮川公男, 『政策科学の基礎』, 東洋経済新報社, 1994.

宮川公男, 『政策科学入門』, 東洋経済新報社, 1995.

文部科学省, 「スポーツ基本計画」(令和4年3月25日), 2022.

中村祐司, 「第3節 スポーツ政策ネットワーク」, 菊幸一・齋藤健司・真山達志・横山勝彦, 編, 『スポーツ政策論』, 成文堂, 125-132 ページ, 2011.

中西純司, 「スポーツ政策とスポーツ経営学」, *体育・スポーツ経営学研究*, 第26巻, 3-15 ページ, 2012.

中田晋自, 「フランスの住区評議会制とメンバー構成問題, 一くじ引きは熟議フォーラムになにをもたらしただか—」, *愛知県立大学外国語学部紀要* 第43号 (地域研究・国際学編), 25-49 ページ, 2011.

日本スポーツ法学会編, 『詳解 スポーツ基本法』, 成文堂, 2011.

OECD (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing (日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳『世界に学ぶミニ・パブリックス—くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた—』), 学芸出版社, 2023.

齋藤純一・谷澤正嗣, 『公共哲学入門 自由と複数性のある社会のために』, NHK 出版, 2023.

佐藤晴雄, 「コミュニティ・スクール構想の全国的動向と可能性」, *日本福祉学会年報*, 第12号, 5-8 ページ, 2016.

『新明解国語辞典 第八版』, 三省堂, 2021.

柳沢和夫, 「地域スポーツ推進体制をめぐる構造的矛盾のソーシャルガバナンス」, *化学研究費助成事業 研究成果報告書*, 様式 C-19, F-19-1, Z-19, 2020.

山本吉宣, 「政策決定論の系譜」, 白鳥令編 『政策決定の理論』, 東海大学出版会, 1990.

参考 URL

広辞苑無料検索 (広辞苑第六版): [About/ 広辞苑無料検索 - Sora \(sakura-paris.org\)](https://www.sakura-paris.org/) (2023年12月15日閲覧).

文部科学省 政策創造エンジン 熟議カケアイ: [熟議カケアイ - 文科省 政策創造エンジン \(ndl.go.jp\)](https://www.ndl.go.jp/) (2023年12月15日閲覧).

内閣府 HP: [大臣・副大臣・大臣政務官 - 内閣府 \(cao.go.jp\)](https://www.cao.go.jp/) (2023年12月14日閲覧).

日本版気候若者会議 第1週 三上直之氏 (北海道大学准教授) 講演資料: [21-05-23_気候若者会議第1回講演 \(三上直之\).pdf](https://www.kyokusho.com/2023/12/05/21-05-23_気候若者会議第1回講演(三上直之).pdf) (2023年12月16日閲覧).

野村総研 HP: [KPI \(重要業績評価指標\) | 用語解説 | 野村総合研究所 \(NRI\)](https://www.nri.go.jp/) (2024年2月14日閲覧).