

序章

# 現代都市自治体の課題とスポーツ

同志社大学政策学部 教授 **真山 達志**

# 1 少子高齢化の深刻化と地域社会

## (1) 人口減少・高齢化による都市の活力低下

急速に進む少子高齢化によって、日本は既に人口減少社会に突入している。人口の増大が成長と繁栄の証しという時代は終わったとは言うものの、高齢化と人口減少は社会・経済の活力を低下させることは事実である。とりわけ、大都市圏から離れた自治体では、「限界集落」とか「消滅可能性自治体」<sup>1</sup>というような言葉が飛び交うような深刻な問題となっている。たしかに、人口減少に伴い、多くの商店街が衰退し、大型店舗まで買い物へ行くための交通手段を持たない高齢者などは「買い物難民」となる例も少なくない。少子化によって、地域社会の核の役割を果たしてきた小学校が廃校となることも珍しくない<sup>2</sup>。買い物が不便、学校が遠いというような状況は、少子化や人口の社会減に拍車をかけることになり、まさに悪循環に陥っている。

このような状況に置かれた都市自治体としては、「限界」とか「消滅」というようなセンセーショナルな言葉に浮き足立つのではなく、これまでのまちづくりや地域活性化の取組みを冷静に分析・評価し、これからの地域をどうするべきかを慎重かつ迅速に検討していかなければならない。地域が直面する問題に対して、市民の納得する有

---

1 20～39歳の若年女性人口が、2010年から40年までの30年間に50%以上減少すると推計される市町村のことを指している。2014年5月に「日本創成会議」が『「消滅可能性都市」リスト』を公表したことから社会的に注目されるようになった。直近では、2024年4月24日に「人口戦略会議」が発表した「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」において、744自治体が「消滅可能性自治体」とされており、これは全自治体の4割超にあたる。[https://www.hit-north.or.jp/cms/wp-content/uploads/2024/04/01\\_report-1.pdf](https://www.hit-north.or.jp/cms/wp-content/uploads/2024/04/01_report-1.pdf) 参照。

2 文部科学省の「廃校施設等活用状況実態調査（令和3年）」によると2002年度から2020年度の間 nationwide で延べ8,580校が廃校になっているという。[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/2021/mext\\_00975.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/2021/mext_00975.html) 参照。

効な対策を生み出すことが都市自治体に課せられた喫緊の課題である。1990年代半ばから続いている地方分権の動きの中で、都市自治体の真の政策形成能力が問われていると言っても良いだろう。

## (2) 地域社会におけるソーシャルキャピタルの低下

上述のような都市自治体においては、人口や学校の数のような統計で表れる地域の衰退だけでなく、地域社会の人間関係や人々の信頼関係、あるいはネットワークが弱体化していると言われている。中間集団（個人と社会の間にある、自治会や町内会などの地域住民組織やボランティア組織など）も機能低下に陥ったり存続できなくなったりしている<sup>3</sup>。これらについてはいわゆる「ソーシャルキャピタル（社会関係資本）」<sup>4</sup>の低下として議論されている。ソーシャルキャピタルが拡大（強化）されると、地域社会の人間関係やネットワークが安定して自助や共助がうまく機能するようになる。もっ

3 総務省の調査報告（「自治会・町内会の活動の持続可能性について（令和3年）」）によると、2020年時点での自治会の組織率は、指定都市 70.3%、人口 50 万以上 57.9%、人口 30 万以上 50 万未満 66.3%、人口 20 万以上 30 万未満 64.5%、人口 10 万以上 20 万未満 63.7%、人口 5 万以上 10 万未満 67.0%、人口 1 万以上 5 万未満 74.2%、人口 1 万未満 88.3%となっている。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000777270.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000777270.pdf) 参照。

4 1993年にアメリカの政治学者ロバート・パットナムらの著書 *Making Democracy Work* によって一躍有名になったが、社会学では19世紀から使われている概念であり、その概念は一樣ではない。したがって、この言葉の使用には学術的には注意が必要だが、一般的には、OECD, *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, OECD Publishing. (2001) (doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189515-en>.) において定義されているような「グループ内部又はグループ間での協力を促進する共通の規範や価値観、理解を伴ったネットワーク」を基本とした理解で良いだろう。Putnam, Robert D., Robert Leonardi, Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (1992). [河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT出版(2001年)]及びPutnam, Robert D, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster (2000). [柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房(2006年)]を参照。

とも、人間関係が強くなりすぎると古いムラ社会のような状況になり、かえって住みにくい地域社会になってしまうおそれもある。

今日、現代社会にマッチしたソーシャルキャピタルを強化することによって、自助・共助・公助がバランス良く機能する都市自治体を実現して行くことが求められている。それをどのように実現するかという点でも、都市自治体の政策形成能力が問われるのである。

## 2 地域の「活性化」

### (1) 定住人口・交流人口・関係人口の増大

ここまで述べてきたような都市自治体が直面する諸問題に対処する上で、一般的に考えられている最も根本的で緊急性の高い課題が、人口減少を食い止め、できることなら人口増を目指すことである。それぞれの自治体における適正人口がどのくらいかは簡単に導き出せるものではないが、現在のトレンドを前提とする限り、何も手を打たないと大半の都市自治体で人口減少に歯止めがかからないことは紛れもない事実である。2015年度から始まった地方創生政策も「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」を主要課題としたものである<sup>5</sup>。その意味でも、地域の活性化の中核は人口の増大を図ることであるといっても過言ではない。

かつては、人口を増やすということは国勢調査人口を増やすことを意味したので、いわゆる定住人口増が目指されていた。今日でも自治体の基本的課題は定住人口増であるが、直ぐに少子化から抜け出すことが見込めず、日本全体が人口減少社会に入っている現在、定住人口を増やそうとすることは自治体間の人口争奪戦になることを意味する。そこで、交流人口や関係人口の増大という視点にも注

5 内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局内閣府地方創生推進事務局 <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf> 参照。

目が集まるようになった。

通勤、通学、買い物、観光・レジャーなどの目的の如何にかかわらず、地域を訪れる人の数に注目するのが交流人口である。一方、継続的に地域や地域住民と関わりを持ち続ける人の数を指すものが関係人口である。いずれも、地域外の人々が地域と関わりながら活動することによって、地域の社会や経済に刺激や活力を生み出す原動力になる。しかし、これらの人口を増やすために、多くの人々にアピールできる地域の魅力がなければならないし、地域に関心を持って訪問してみようと思ってもらえるようなコンテンツが必要になる。

## (2) 経済的活力の回復・向上

商店街は地域経済の状況を象徴するような存在であるが、多くの商店街が活力を失っていると言われている。中小企業庁の調査によれば、商店街自身の認識による最近の景況は、「繁栄している」が1.3%、「繁栄の兆しがある」が3.0%となっており、日本全体で元気ある商店街はせいぜい4%程度という状況になっている<sup>6</sup>。商店街の衰退には、大型店の進出や消費者の消費行動の変化など様々な原因があるが、最も大きな原因は高齢化と人口減少による地域経済の衰退であると考えられる。まちの顔とも言える商店街の衰退は、地域全体の活力の低下を印象づけ、さらに地域の衰退を招くという悪循環に陥ることにつながる。そこで、地域経済の活力を取り戻し、さらには発展向上させることこそが地域活性化であると考えられることも少なくない。

その際、商店街の活性化というような個別の課題解決の取組みも重要であるが、根本的には地域経済全体を活性化することを目指す

---

6 「商店街実態調査報告書（令和3年度）」。[https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2021FY/000009.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2021FY/000009.pdf) 参照。

なければならないだろう。かつては企業誘致による税収の増大や雇用の拡大などが一般的な手法であったが、今日では限られた条件の地域で例外的に成功している程度である。また、国際的な政治経済情勢が激動する状況では、特定の企業に依存した地域経済には大きなリスクがある。

そこで最近では、2007年に施行された観光立国推進基本法に象徴されるように、観光による地域経済の活性化の取組みも活発になっている。一口に観光と言っても、従来の名所・旧跡を見物（見学）するものから、地域文化や伝統産業、あるいは農林漁業などの体験型のもの、スポーツや学習を目的とするものなど多様化が進んでいる。

このように、地域経済の活性化が喫緊の大きな課題になっている中、創意工夫で競い合うことが地域間（都市間）競争の中心となっている。このような動きに対応するためには、様々な選択肢についての情報を集め、自らの地域に合った手段、手法を慎重かつ科学的に検討することが必要である。

### **(3) ソーシャルキャピタルの拡大**

経済的豊かさが幸福の代名詞のような時代もあった。高度経済成長の中で、経済的合理性や効率性が追求され、伝統的地域社会の人間関係より、仕事（会社）や自らの関心が高いコミュニティへの帰属意識が強まっていった。そして、いわゆる「都市型」のライフスタイルが全国的に標準化した。古い人間関係やしきたりに縛られない暮らしは、人々の自由な時間と活動範囲を拡大することになり、個人の解放という側面もあった。一方で、地域コミュニティにおける住民間のネットワークや信頼関係が希薄化した。前述のソーシャルキャピタルの低下が起こったのである。実のところ、多くの人々はこの状況によって日常生活に支障を来しているわけではないが、

地域の様々な活性化を進めようとしたとき、地域活動の担い手となる人材の不足や住民組織の弱体化という深刻な問題を生み出している。

また、1995年に起こった阪神淡路大震災を契機に、自治体（行政）による救助・救援に限界があることが認識されるようになり、自助や共助が重要だと言われるようになった。そのため、地域のソーシャルキャピタルの重要性が改めて注目されている。さらに、21世紀に入り地球環境問題の深刻化、社会における価値観の変化などが起こり、それらに伴う経済活動、ライフスタイルの変化も起こっていることから、地域のソーシャルキャピタルのあり方が問い直されている。そこで、今日の地域社会の実情を踏まえ、人々の価値観やライフスタイルにあったソーシャルキャピタルを高めるための方策を検討しなければならない。

### 3 なぜスポーツに注目するのか

#### (1) スポーツの持つ諸価値と都市自治体

スポーツは、ラテン語の *deportare* が語源とも言われている。その意味は「あるものを他の場所へ運び去る」ということであることから、スポーツの本質には日常から離れた「気晴らし、楽しみ」という意味が含まれていることになる<sup>7</sup>。自由な楽しみを追求する活動であるスポーツそれ自体は「無価値」で「無色透明」な文化<sup>8</sup>ということになる。それゆえ、時代とともにスポーツには様々な価値が付与されるようになった。現代的な意味でのスポーツの価値とし

7 伊多波良雄・横山勝彦・八木匡・伊吹勇亮（編）『ライフスキル教育—スポーツを通して伝える「生きる力」』晃陽書房（2011年）、38-39ページ参照。

8 「突撃！研究室訪問（第66回）無価値で無色透明なスポーツという文化を考える 菊幸一 筑波大学体育系 教授」『コーチングクリニック』2016年6月号、83-85ページ参照。

ては中西純司が次のようなものを挙げている<sup>9</sup>。

**【個人的価値】** スポーツは、人間の本源的な欲求（活動・競争・達成・克服・自己表現）に応え、爽快感や達成感・充実感、楽しさや喜びの体得のほか、ストレス解消などの精神的充足感や体力の向上、生活習慣病の予防、青少年の健全育成など、心身の健全な発達をもたらす。

**【社会・生活向上価値】** スポーツを通じた家族や地域との人間的な交流は、地域への誇りと愛着、連帯感等を醸成し、人間関係の希薄化等の問題を抱える地域コミュニティの再生・活性化につながる。

**【鑑賞的価値】** 極限に挑戦するアスリートのひたむきな姿や、競技レベルの高いプロスポーツの試合などは、“みる”人に夢や感動、勇気を与えるとともに、スポーツへの関心や意欲を高める。

**【経済的価値】** スポーツ振興による関連産業の広がりや、新たな需要と雇用を創出するとともに、スポーツによる市民の心身の健康保持・増進、医療費削減等の効果をもたらす。

**【国際的価値】** スポーツによる国際交流は、言葉の壁や生活習慣の違いを超えて、同一のルールの下で互いに競い合うことにより、世界の人々との相互理解を促進し、国際的な友好と親善に寄与する。

**【教育的価値】** 「スポーツはよい人間を育てる（礼儀正しさ、マナーや規則を守る、協調性、社会力・生きる力のある人間など）」ことに大きな期待が寄せられている。

スポーツにこれらの価値があるとするなら、様々な政策目的の追

---

9 中西純司『『スポーツ価値』の考え方について』「運動・スポーツガイドライン（仮称）策定に向けた有識者会議」平成28年度第1回報告資料（2016年）。[https://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/shingi/009\\_index/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2016/09/29/1377600\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/009_index/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/09/29/1377600_2.pdf) 参照。

求に貢献し得るだろう<sup>10</sup>。とりわけ、前述した都市自治体に課されている今日的諸課題に応える上で、スポーツを活用することはきわめて有効な選択肢になる可能性がある。ただ、同じ課題に対応するにしても、全国の都市自治体の規模や経済状況に大きな差異があり、それぞれが独自の歴史的・文化的背景、地理的条件等を有していることから、スポーツが万能薬となるわけではない。したがって、スポーツについての理解を深め、スポーツを活用した地域振興の可能性や課題について検討することの意味は大きいのである。

## (2) スポーツが地域振興に果たしてきた実績と課題

上述のように、スポーツには現代の都市自治体の課題解決に対して貢献できる可能性があるのだが、単なる可能性ではなく、既に多くの都市自治体でスポーツを活用した地域振興の成功例（実績）がある。本書中でもそのいくつかを紹介しているところである<sup>11</sup>。

第6章で紹介しているアンケートの結果からも分かるように、規模の大きな都市自治体を中心に、スポーツの所管部署を従来の教育委員会から首長部局へ移管しているところが増えている。その趣旨や目的は、スポーツを教育という枠組みだけで捉えるのではなく、また、スポーツの振興だけに焦点を合わせるのではなく、むしろスポーツを政策手段として多様な政策領域で活用しようということである。その背景には、今日のような情報伝搬が活発な時代においては、スポーツが経済的な活性化に寄与したり、ソーシャルキャピタルの強化に貢献したりした事例についての情報が多くの自治体で共有されていることがある。そして、推進体制も整い、成功事例を参

---

10 様々な政策においてスポーツが活用されていることを検討したものとして、真山達志・成瀬和弥編著『公共政策の中のスポーツ』晃洋書房（2021年）を参照。

11 自治体においてスポーツの諸価値をどのように実現しようとしているかをまとめたものとして、成瀬和弥・真山達志編著『地方におけるスポーツ価値実現の実像』晃洋書房（2023年）を参照。

考に他の自治体でもスポーツを活用した地域振興が進められることは望ましいことである。しかし、十分な分析や検討をしないままスポーツの活用を進めると、地域振興という本来の目的が達成できないだけでなく、スポーツに対する地域住民の印象を悪化させてしまったり、スポーツの極端な産業化が起こってしまったりして、結果的にスポーツの価値を低下させるなどの弊害が起こるおそれもある。また、スポーツの所管部署が首長部局にあるか否かにかかわらず、多くの自治体でのスポーツの場は学校施設であることから、教育委員会や学校との連携を欠くことができないことにも留意しておく必要がある。

したがって、本書の趣旨は成功事例を紹介して地域振興において積極的にスポーツの活用を進めるべきであることを主張することではなく、地域振興においてスポーツを活用することの可能性と課題について、しっかりとした調査研究を行うことの重要性を示すことである。同時に、どのような検討を行うべきかについても示唆を提供しようとしている。

## 4 本書の構成

本書は、この序章と終章を含めて全 10 章で構成されている。

第 1 章では、これまで都市自治体でスポーツに関わる政策がどのように展開していたかを概説している。スポーツ政策という場合、競技人口の拡大や競技力の向上といったスポーツの発展、普及、振興そのものを主たる目的としている政策を指すことが一般的である。また、伝統的、歴史的には教育政策の中で「体育（教育）」との関わりでスポーツが扱われてきた。一方で、近年の特徴としては、スポーツを使って観光振興を図ったり健康増進を目指したりするような取組みが、観光政策や健康政策の中で扱われるだけでなくス

スポーツ政策としても捉えられる。このような、多義的で時と場所によって使い方の幅が広がるスポーツ政策について、都市自治体での位置づけや理解の仕方、政策の推進体制などを紹介している。

第2章では、スポーツが地域に対してどのような効果を生み出してきたのかを検討している。とりわけ、地域振興におけるスポーツの位置づけや役割を中心に論じている。前述のように一口に地域振興とか地域の活性化と言っても、実現しようとしている地域の姿や解決しようとしている課題は多様であるが、スポーツはどのような役割や機能を果たしてきたのかを検討し整理している。その上で、地域活性化においてスポーツがどのような効果を生み出すのかについてヒントを提供することが本章の目的である。

第3章では、宇都宮市の取り組み事例を紹介している。今日、宇都宮市はスポーツによるまちづくりを積極的に展開する都市自治体として、全国的にもよく知られる存在である。現状に至るまでの取り組み、その際の工夫、努力、苦労などがまとめられている。行政の組織体制、ビジョンや計画策定、スポーツ・コンテンツの選択などに関して、多くの都市自治体の参考になる内容である。一方で、宇都宮市レベルの成功を収めることは、そうたやすくもないことも読み取れると思われる。

第4章では、浜松市の取り組み事例を紹介している。同市は、2005年に12市町村が合併して新浜松市としてスタートし、2007年に政令指定都市に移行している。大都市であると同時に、高齢化と人口減少が深刻な中山間地域をも併せ持つ複合的な都市である。また、外国籍の市民が多いのも特徴である。このように、地理的・地勢的にも、社会的にも多様な都市であることから、それぞれの地区・地域に応じたスポーツ政策を展開すると同時に、多様な市民を包含するインクルーシブスポーツという概念も採用している。したがって、全国の多様な都市自治体にとって参考になることは多いと

思われる。

第5章は、研究会において実施した現地調査の報告である。調査対象は山形県上山市と岩手県紫波町である。上山市では「上山型温泉クアオルト」について調査し、交流人口増と健康増進を目的としたスポーツに関わる取組み事例を確認している。紫波町では「オガールプロジェクト」について調査し、スポーツを手段やコンテンツとして活用して集客力のアップを達成するという取組み事例を確認している。詳細は第5章に譲るが、いずれも公共に対する意識を持ったキーパーソンの存在や、関係する諸アクター（組織、団体等）を巻き込むことの重要性が指摘されている。そして、取組みの推進においては、首長の理解やリーダーシップ、推進に適した行政組織の存在の重要性が読み取れるだろう。

第6章では、研究会が実施したアンケート調査の結果をまとめている。このアンケートは、都市自治体のスポーツ政策への取組み状況や直面している課題を把握することを目的としたものであり、792市及び23特別区を対象として実施した。単純集計のほか、過去における類似調査の結果との比較やテキストマイニングによる解析、様々なクロス分析の結果などを紹介している。人口規模の大きな都市自治体を中心に、スポーツの主管部署が首長部局に移管されることが多くなっていることと、それに伴ってスポーツに関わる政策の展開に変化が見られる傾向などが明らかになっている。

第7章は全5節で構成されている。まず第1節では、スポーツには多様な価値があり、スポーツによって様々な課題が解決できる可能性があることを確認した上で、そうであるがゆえに、それぞれの都市自治体においてスポーツによって何を実現しようとするのか、何を解決したいと考えるのかを明確にする必要があることを論じている。

第2節では、スポーツを活用した地域振興を目指そうとした場合、

どのような推進体制が必要なのかについて検討している。研究会が実施したアンケートでも明らかになったように、全国の多くの都市自治体でスポーツに関わる政策の推進体制に変化が見られるが、それらが実質的な変革（変化）を伴ったものであるのかということを検証しなければならないことを指摘している。また、それぞれの行政組織が本当にやるべき役割や機能は何かを明確にするために「組織デューデリジェンス」を実施することも必要だとしている。スポーツの主管部署を教育委員会から首長部局へ移せばスポーツによる地域振興が推進されるというほど安易なものではないことを指摘していると言えるだろう。

第3節では、スポーツによる地域振興を進める際には、スポーツそのものはもちろん、地域社会の実態や地域振興について、あるいは行政計画の策定や実施についての知識を有したキーパーソンの存在が重要であることを指摘している。そのような人材は、いわゆる「政策起業家」の役割を果たすことになる。また、持続性・継続性のある取組みとするためには、たまたま意欲と能力に溢れた人物がいたというのではなく、公民を問わず積極的に人材を確保し、さらには養成していくことが必要であることなどについても検討している。

第4節では、スポーツによる地域振興における、民間活力の活用、広域連携について、その望ましい姿とはどのようなものであるべきかを検討している。PFIやPPPなど様々な手法によって展開されている公民連携や民間活力の導入の重要性を確認するとともに、その課題に留意することも指摘している。同様に、国・都道府県・市町村という垂直的広域連携と近隣自治体間の水平的広域連携についても、施設の設置運営やイベントの実施において今後も大きな可能性がある一方で、新たな仕組みの開発などの重要性を指摘している。

第5節は、スポーツ政策の評価についての検討である。どのよ

うな政策であっても、やりっぱなしは問題であることは言を俟たない。つまり、何らかの評価をして、当初の目標を達成したのか、期待された効果を生み出したのか、などを明らかにすることが必要である。その上で、現在の取組みを改善したり、政策そのものの見直しをしたりすることが求められている。それゆえ、誰が、何を、何のために評価をするのかを明らかにしておくことが先決問題となることを指摘している。そして、事務事業評価、施策評価、政策評価、そしてインパクト評価についての現状と課題などを紹介している。スポーツによる地域振興というような政策については、実績値（実施活動量や当初目標達成率等）による評価だけでは、政策の意義や存続の可否は明らかにならないことから、施策評価や政策評価、さらにはインパクト評価の実施を視野に入れた努力が必要であることを指摘している。

終章は本書のまとめとして、都市自治体におけるスポーツを活用した地域振興をどのように捉え、展開していくべきかを検討している。具体的には、第1章でも指摘しているように、まず取り上げる課題は何かを明確にすることが重要であること、次にその課題を解決する上でスポーツという政策手段を利用することが本当に適しているのかの検討が必要であること、そして、新たな政策の企画段階で参考にされる先進事例の検討において何に留意すべきかについて指摘している。そこでは、基本的には、都市自治体の課題解決や地域振興においてスポーツには大きな可能性があることは間違いのないし、実際に成果を上げている自治体もあるということを明確化しようとしている。しかし、スポーツは課題解決にとっての万能薬ではないのは言うまでもない。したがって、慎重かつ客観的、科学的な分析や検討が必要であり、その結果次第ではスポーツを採用することを諦めるべきであることを指摘している。

最後に研究会で専門家や実務家をゲストスピーカーとして招いて

実施したインタビューの概要を、講演録の形でまとめている。いずれの講演も、研究会の検討や議論にとってだけでなく、全国の都市自治体が今日のスポーツ政策の展開を考える上で大いに参考になる有意義なものである。