

〔スポーツ議員連盟スポーツ・インテグリティの体制整備の在り方に関する
検討プロジェクトチーム アドバイザリーボード 提言〕

スポーツ・インテグリティ確保のための提言

平成 30 年 11 月 9 日

1. 現状認識

我が国のスポーツは、武道や学校から独自の発展を遂げ、今日まで、スポーツ団体の運営から選手への指導、大小様々なスポーツ大会の運営に至るまで、スポーツを愛好する人々の自発的な努力に支えられてきた。このような人々の善意やボランティア精神に支えられた行動様式は、スポーツ団体の自主性・自律性を育み、我が国のスポーツの多様な発展に大きく貢献してきたが、その一方で、スポーツに関わる人々の責任の所在を曖昧にし、その資質・能力やコンプライアンス意識が厳しく問われることなく、組織運営上の問題や暴力行為等が見過ごされがちになるなど、ややもすると身内に甘い体質が許容されてきた面がある。

近年、スポーツ界において不祥事が次々と明らかになり、指導者による暴力行為等も依然として問題となっているが、その背景には、上述したような、スポーツに関わる人々に対するいわば「性善説」を基調としたスポーツ界特有の風潮があると考えられる。組織のガバナンスや個人のコンプライアンスに対する社会的意識が高まっている中、スポーツ界の旧来の「常識」が社会一般の常識の変化に追い付いていないおそれがあり、我が国のスポーツ界のこれまでのありようが今まさに岐路に立たされているといえる。

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を控え、国民のスポーツへの関心がますます高まりを見せる中、今こそ、スポーツ・インテグリティ確保のための体質改善にスポーツ界全体を挙げて取り組むべきである。

最近のスポーツ界の不祥事を見ると、スポーツ団体のガバナンスの欠如が問題視されたもの（例：日本ボクシング連盟）、指導者による暴力行為が発端であったもののスポーツ団体のガバナンスの問題に発展したもの（例：日本体操協会）、大学のスポーツ団体の監督及びコーチの行為が問題となったもの（例：日本大学アメリカンフットボール部）など、スポーツ団体のガバナンスの機能不全が顕在化している状況にある。このため、スポーツ団体における適正なガバナンス確保のための実効性ある仕組みの導入が必要である。

また、スポーツ・インテグリティ確保のためには、スポーツ団体のガバナンス強化のみならず、個人のコンプライアンス意識の醸成やモラルの啓発、相談窓口の設置及び活用促進等のスポーツを行う者の権利利益の保護のための取組も重要である。

2. スポーツ団体における適正なガバナンスの確保

(1) ガバナンスコードを活用したガバナンス確保のための新たな仕組みの導入

スポーツ基本法（平成 23 年法律第 78 号）は、国民生活における多面にわたるスポーツの果たす役割の重要性に鑑み、「スポーツ団体は、スポーツの振興のための事業を適正に行うため、その運営の透明性の確保を図るとともに、その事業活動に関し自らが遵守すべき基準を作成するよう努めるものとする」（第 5 条第 2 項）旨規定している。これは、スポーツ団体の事業運営の適正の確保に対する社会的要請が強まってきていることを受けて、そのガバナンスの強化を図る観点から置かれたものと解されるが、現状を見ると、この理念が実現に向かっているとはいえない。

今後、スポーツ団体のガバナンスの構築を図るためには、上場企業のガバナンス構築の仕組みが参考になると考えられる。上場企業においては、証券取引所で自由に株式の売買が認められることから、非上場企業に比べ、高次のガバナンスが求められている。具体的には、取引所は会社が従うべき原則・規範として「コーポレートガバナンス・コード」（平成 27 年東京証券取引所）を示し、会社にはこれを遵守している旨を説明した報告書の提出を義務付け、取引所は当該報告書を公表している。この「自己説明—公表」の仕組みにより、会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上が図られている。

スポーツ団体においても、その高い公益性及び公共性に鑑みれば、上場企業のガバナンス構築の仕組みを参考にすることが適当である。スポーツ団体が遵守すべき原則・規範を国が明らかにした上で、各スポーツ団体が自律的にその遵守のための対応方策を講じ、その状況を自ら説明し公表することにより、よりよいガバナンスが確立されていくと考えられる。

このため、我が国のスポーツ団体についても、ガバナンスコードを活用した「自己説明—公表」の仕組みを導入することが求められる。具体的には、できる限り多くのスポーツ団体におけるガバナンス確保を図る観点から、国が、スポー

ツ団体の遵守すべき原則・規範を定めたスポーツ団体ガバナンスコードを制定し、全てのスポーツ団体に対し、その遵守を促すべきである。この際、「自己説明一公表」を各スポーツ団体が自主的に行うよう促すべきである。

スポーツ団体ガバナンスコードは、「NF 組織運営におけるフェアプレーガイドライン」（平成 27 年 3 月）、「スポーツ界におけるコンプライアンス強化ガイドライン」（平成 30 年 3 月）等を参考としつつ、最近のスポーツ界における不祥事の内容、要因等を踏まえた上で、ガバナンスに関する規程の整備、外部人材の登用や男女比への配慮を含む組織体制の整備、法務及び財務体制の構築、適切な情報開示、相談窓口の設置、紛争解決制度、不祥事発生時のメディアへの対応を含む危機管理体制の整備等を内容とすることが考えられる。併せて、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を控え、中央競技団体における選手選考が大きな注目を集めている中、選手選考手続の透明性の確保についてもスポーツ団体ガバナンスコードに盛り込むべきである。

また、スポーツ団体ガバナンスコードの制定に当たっては、スポーツ団体の中には人的・財政的基盤が極めて脆弱なところも多いことに鑑み、一定の柔軟性を有したものとすることが必要である。

(2) 中央競技団体におけるガバナンス確保のための新たな仕組みの導入

中央競技団体は、対象競技における唯一の国内統括団体であり、国際競技大会への代表選手等の選考、競技団体内における選手強化予算の配分、競技ごとの都道府県協会、学生連盟等の加盟団体（傘下団体）の統括等の権限を有することから、高いレベルのガバナンスの確保が求められる。

他方、諸外国におけるスポーツ団体に対する管理・監督の仕組みについて見ると、根拠法又は認証主体に国ごとの相違はあるものの、少なくとも中央競技団体については、ガバナンスコード又はこれに類するものを審査基準の一部として活用しつつ、定期的な認証を行っているところがある（例えば、英国、オーストラリア及びカナダにおいては 4 年ごとに団体認証が行われている。）。

このため、少なくとも中央競技団体については、ガバナンスコードを活用した定期的認証の仕組みを導入すべきである。

中央競技団体において高いレベルのガバナンスの確保が図られることにより、その傘下にある団体（都道府県協会、市区町村協会等）に対する指導監督がより適切に行われ、これらの団体においても、運営者、指導者等のガバナンス意識や

コンプライアンス意識の向上が図られることにより、結果として我が国スポーツ界全体のインテグリティ確保が図られることが期待される。

(3) 中央競技団体に対する定期的認証の主体について

中央競技団体に対する定期的な認証を行う主体については、JSC（独立行政法人日本スポーツ振興センター）が認証を行う案（A案）及び統括団体がスポーツ団体ガバナンスコードへの適合性審査を行う案（B案）が考えられるが、関係団体等との調整が必要であること等から、本提言においては、以下の両論を併記することとした。

<A案：JSCが認証を行う>

スポーツ立国の実現を目指し、国家戦略としてスポーツに関する施策を推進することは、スポーツ基本法にも定められている国の重要な責務である。様々な不祥事案の発生により、スポーツの価値が損なわれ、その振興を図る前提が崩されることがないように、スポーツ団体のガバナンス確保について、国がより積極的に関与すべきである。

スポーツの振興を目的とした国の独立行政法人であるJSCは、平成26年からスポーツ・インテグリティ・ユニットを設置し、スポーツ団体のガバナンス体制及びコンプライアンスの現況に関するモニタリング、国内外の情報の収集・分析等を実施している。こうした知見を活かして、スポーツ団体ガバナンスコードの策定主体である国との密接な連携の下、JSCが定期的な認証を一元的に行うべきである。この際、統括団体であるJSPO（公益財団法人日本スポーツ協会）、JOC（公益財団法人日本オリンピック委員会）及びJPSA（公益財団法人日本障がい者スポーツ協会）においては、当該認証を受けていることを加盟団体要件の一つとして位置付けることが適当である。

併せて、国が定めるJSCの中期目標に認証業務を位置付けるとともに、JSCのスポーツ・インテグリティ部門の抜本的な体制強化が必要である。

また、JSCの認証手続においては、透明性及び公正性を確保するとともに、認証を受けられなかった中央競技団体が異議を申し立てることのできる方策について検討が必要である。

なお、大相撲や高校野球のいわゆる「甲子園大会」など、国民的な人気が高く、社会的影響力が大きいスポーツ大会を開催する団体については、その公共的な

性格に鑑み、自主的に JSC の認証を受けることが強く期待される。ただし、その際の費用負担の在り方については検討が必要である。

＜B 案：統括団体が適合性審査を行う＞

統括団体である JSPO、JOC 及び JPSA は、自らのガバナンスを確保する上で加盟団体のガバナンス確保に直接的な責任を有する。

このような中、JSPO は、来年度から加盟団体規程を見直し、「NF 組織運営におけるフェアプレーガイドライン」等の項目を要件に盛り込むとともに、4 年ごとの加盟更新制を導入するという方針を表明している。JSPO による加盟更新制の導入は、英国等において行われている定期的認証に相当し得るものと評価することができる。

JSPO 及び JOC の両者に加盟している中央競技団体の数は 46 に及ぶが、JOC にしか加盟していない中央競技団体も存在する。また、審査を受ける中央競技団体の事務負担軽減の観点からは、ガバナンス審査に係る基準・運用が JSPO と JOC で共通化されていることが望ましい。

このため、JSPO 及び JOC が 4 年ごとにスポーツ団体ガバナンスコードへの適合性審査を行うことが適当である。この際、両者の加盟団体要件の一つとしてスポーツ団体ガバナンスコードに適合していることを盛り込むとともに、共通の加盟団体に対しては、JSPO 及び JOC が共同で審査を行うことが適当である。

また、JPSA も、JSPO 及び JOC と同様に、加盟審査の一環として 4 年ごとにスポーツ団体ガバナンスコードへの適合性審査を行うことが適当である。

(4) 中央競技団体に対するモニタリングの実施

中央競技団体におけるガバナンスやコンプライアンスを実効的に確保するためには、第三者によるモニタリングが有効である。

JSC は、現在、モニタリング手法の開発に取り組んでいるところ、来年度以降、着実にモニタリングを実施し、その結果を踏まえ、中央競技団体に対し必要な改善等を促すべきである。また、透明性を確保するため、JSC はモニタリング結果等を統括団体と共有するとともに公表すべきである。

JSC によるモニタリングを活用して、中央競技団体が継続的にガバナンスやコンプライアンスの向上に取り組むことを担保するため、JSPO、JOC 及び JPSA の加盟団体規程において、JSC によるモニタリングの受入れを加盟要件の一つとして位置付けることが適当である。

(5) JSC 第三者相談・調査委員会の機能強化

スポーツ団体は、スポーツ団体ガバナンスコードに基づき、危機管理体制や不祥事対応体制を整備することとし、不祥事案が発生した場合には、当該スポーツ団体自らが事実調査、原因究明、再発防止策の提示等の適切な対応を行うことが第一義的に求められる。また、当該スポーツ団体が加盟する統括団体には、加盟団体規程に基づき、必要な調査等を行うことが求められる。一方、スポーツ団体のガバナンスの欠如等から自律的な対応が困難となった場合には、第三者委員会を立ち上げることが必要になる。

第三者委員会による調査等の実施は、財務基盤の脆弱なスポーツ団体にとっては相当な負担を要することになる。また、第三者委員会の設置に当たっては、中立性、公正性及び専門性の確保に十分留意することが必要となるが、第三者委員会の設置・運営に関する知識やノウハウを有していないスポーツ団体も少なくない。このため、第三者による調査等が必要となる事態が生じた際に財務基盤の脆弱なスポーツ団体が利用しやすく、かつ、中立性、公正性及び専門性が確保された第三者調査機能の構築が求められ、JSC に設けられた第三者相談・調査委員会を活用することが適当である。今後、その活用促進のための仕組みづくりを速やかに行うことが必要である。

(6) 中央競技団体の経営基盤の強化

中央競技団体の中にも、人的・財政的基盤が脆弱な団体は少なからず存在するが、ガバナンスの確保のためには、一定の人的・財政的基盤を整えることが必要である。このため、中央競技団体においては、外部人材の活用等の経営力強化を図るための取組が求められる。また、国は、このような中央競技団体の取組を支援するため、中長期事業計画の策定支援、外部人材とのマッチング促進等の施策を一層強化すべきである。

3. スポーツを行う者の権利利益の保護

(1) 指導者等の資質・能力の向上及び教育・啓発活動の促進

我が国のスポーツ界において、暴力行為等が根絶されているとはいえない現状にあるが、これは、行き過ぎた上意下達や集団主義といったスポーツ界の旧弊

が残存していることや、特に地域のスポーツの現場においては、指導をボランティアが担う中で、スポーツ指導者としての資質・能力が厳しく問われることがなかったことなどがその背景にあると考えられる。

特に小規模な地域のスポーツ団体において、暴力行為等を防止するためには、とりわけスポーツ指導者の資質・能力の向上や、そのための教育啓発が重要である。

このため、スポーツ団体においては、多様な競技者のニーズに対応した体系的なスポーツ指導者の育成制度の整備を進めるとともに、国においても、スポーツ団体等と連携して、スポーツ指導者の育成や質の高い養成プログラムの開発等に取り組むことが必要である。

実際、監督、コーチ、その他競技スタッフ及び選手に対する倫理・コンプライアンス教育・啓発活動については、中央競技団体においてさえ、実施している割合は5割程度にとどまる。このため、国は、スポーツ団体ガバナンスコードにおいてコンプライアンスやガバナンスに関わるインテグリティ教育及び啓発活動を適切に位置付け、スポーツ団体に対して、その積極的な実践を促すとともに、必要な教材の作成・普及等を支援すべきである。

(2) 相談窓口の設置及び活用の促進

相談窓口を設置している中央競技団体の割合は6割程度（JPSA加盟団体では4割程度）にとどまっていることに鑑み、国は、スポーツ団体ガバナンスコードに相談窓口の設置を盛り込むなどして、その設置の促進を図るべきである。その際、選手等が相談窓口を利用しやすい環境を整備するため、相談に関する事実（氏名、属性等の個人を特定し得る情報等）に係る守秘義務の遵守や、相談者に対する不利益な取扱いの禁止などを徹底させることが必要である。

JSCの第三者相談・調査制度については、現在トップアスリートとその関係者としている利用対象者の範囲を拡大するとともに、周知のためのキャンペーンの実施など、その活用を積極的に促進すべきである。併せて、来年度からSNS相談窓口を本格的に導入すべきである。

4. その他

今回の検討においては、以下のような論点についても委員から指摘があった。時間的制約等から十分に議論を行うことができなかつたが、今後、更に検討を深めることが有益と考えられる。

- ・ 中央競技団体に対する定期的認証の主体について、例えば、認証主体は JSC としつつ、各統括団体の協力を得て認証のための委員会を立ち上げて審査を行うこととするなど、A 案と B 案のハイブリッド型折衷案も検討すべきであるとの意見があった。
- ・ B 案の場合、統括団体がスポーツ団体ガバナンスコードへの適合性審査を適切に行うことを担保するため、国が関与することが必要との意見があった。
- ・ 例えば、英国では政府系機関によるガバナンスに係る認定を受けられないと財政的支援が行われないこととされており、こうした例も参考に、スポーツ団体ガバナンスコードに係る認証結果を財政的支援において活用すべきとの意見があった。
- ・ スポーツ団体が公益法人認定を受けると、内閣府の監督を受けることとなるため、ガバナンスの確保・改善につながり得ると考えられる。そこで、中央競技団体の公共性に鑑み、例えば5年間といった一定の猶予期間を設けた上で、統括団体は加盟団体に対して公益法人認定を受けるよう義務付けるべきであるとの意見があった。

一方、中央競技団体の規模、事業内容等は多様であること、各スポーツ団体は自らの法人形態を選択する自由を有すること等に鑑みれば、加盟団体の公益法人認定の加盟要件化を統括団体に強制することは合理的でないとの意見もあった。
- ・ JSC の第三者相談・調査委員会の対象範囲の拡大について、例えば、ガバナンスに係る重大事案については、スポーツ団体から要請されたときだけでなく、JSC の判断により調査を行うことができるようにし、当該調査の受入れをスポーツ団体に義務付けるべきであるとの意見があった。

- ・ 将来的には、中央競技団体のガバナンスの確保に責任を負い、高い公共性を有する統括団体については、当該統括団体のガバナンスを確保する観点から法的に位置付けるべきであるとの意見があった。

一方、オリンピック憲章において、スポーツ団体の自律の権利がオリンピックの根本原則¹の一つとして定められていること、国内オリンピック委員会の自律性の確保について規定されていること²等を踏まえ、慎重な検討が必要との意見もあった。

- ・ 我が国においては、メディア企業がスポーツ団体を所有するなど、メディアがスポーツを支えてきたという面は否めないが、スポーツの健全な発展等の観点から、メディアとスポーツ団体の関係の在り方は、改めて検討を必要とする重要な課題であるとの意見があった。

(以上)

¹ 「スポーツ団体はオリンピック・ムーブメントにおいて、スポーツが社会の枠組みの中で営まれることを理解し、自律の権利と義務を持つ。自律には競技規則を自由に定め管理すること、自身の組織の構成とガバナンスについて決定すること、外部からのいかなる影響も受けずに選挙を実施する権利、及び良好なガバナンスの原則を確実に適用する責任が含まれる。」
(オリンピックの根本原則 5 (「オリンピック憲章」(国際オリンピック委員会)))

² 「NOCは自律性を確保しなければならない。また、オリンピック憲章の遵守を妨げるおそれのある政治的、法的、宗教的、経済的な圧力、その他のいかなる種類の圧力にも対抗しなければならない。」(第4章 国内オリンピック委員会 (NOC) 27 NOCの使命と役割 6 (「オリンピック憲章」(国際オリンピック委員会)))