

# 地域生涯スポーツ政策の動向と課題に関する研究

辻田 宏

(人文学部保健体育教室)

A Study on the Situations and Problems regarding the Local  
Government's Life Long Sport Policy

Hiroshi TSUJITA

( *Laboratory of Health and Physical Education, Faculty of Humanities and Economics* )

## <目 次>

1. はじめに
2. 現代日本の生涯スポーツ政策の現状
  - (1)今日のスポーツ政策と生涯スポーツ政策
  - (2)生涯スポーツ予算と施設整備
  - (3)スポーツ指導者の養成と確保
  - (4)生涯スポーツ事業の推進
3. 地域生涯スポーツ政策の具体的展開
  - (1)神奈川県「生涯スポーツ振興事業」の場合
  - (2)高知市「第2次高知市スポーツ振興基本計画」の場合
4. 地域生涯スポーツ政策の問題点と課題
  - (1)公共スポーツ施設の整備・充実と住民負担
  - (2)スポーツ指導者の配置と地位の向上
  - (3)イベント主義の克服と高度化への対応
5. おわりに

## 1. はじめに

生涯スポーツ政策がスポーツ政策の重要な構成要素として位置づけられてすでに十数年が経過した。しかしながら、生涯スポーツというのが目指すところの地域スポーツが我々にとって身近な存在となってきたという実感は乏しいのではないだろうか。確かに、サッカーのプロ化や依然として人気を誇るプロ野球、巨大メディア産業のショーと化したオリンピックやワールドカップ（あるいは世界選手権）、リゾート・スポーツ開発にともなう環境汚染や不動産投機をめぐる社会問題など、スポーツに関する国民の関心は別な部分では高まりつつある。しかしながら、光があてられているのは高度化スポーツ、商業化されたスポーツなのであり、国民が自ら実践する身近な存在としての地域スポーツ、すなわち生涯スポーツに政治の光があてられているとは思えない。生涯スポーツがスポーツ政策の重要な柱として位置づけられているにもかかわらず、何故そのような状況が生まれるのであろうか。

そこで本研究では、我々にとって最も身近なものとしての地域生涯スポーツ政策に関する二つの事例を検証しながら、今日の地域生涯スポーツ政策の動向を検討しその課題を明らかにすることを目的とする。

## 2. 現代日本の生涯スポーツ政策の現状

### (1) 今日のスポーツ政策と生涯スポーツ政策

生涯スポーツ政策を検討する前に、それを規定し包括する今日の日本のスポーツ政策について概括しておきたい。

ところで、スポーツ政策とはなんであろうか。草深は「スポーツ政策という概念は、スポーツと政治権力の関与を前提とした公的施策を意味するものであるから、いっさいの政治的関係を遮断した近代スポーツ理念とは矛盾するものである。しかし、逆にいえば、それは近代スポーツ理念自体を止揚する『スポーツの私事性と連帯性・社会性の統一』への転換を内包する概念

でもある」としながら、現実には「近代民主国家は資本主義的階級国家であるから、そのもとのスポーツ政策は、国民要求の高揚と自覚的運動の前進に対して、『保護と滋恵』の妥協を余儀なくされつつも、総資本の意思と支配を貫くものとして実体化され、機能する」<sup>1)</sup>と指摘する。要するに、スポーツ政策は、国や地方公共団体によるスポーツ（活動）に関する公的施策なのであり、それには国民や地域住民のスポーツ要求やその実現のための運動の過去と現在と未来、その時々政治権力との拮抗関係が反映しているのであるが、基本的には政府・財界の資本と支配の論理に貫徹されたものとして具現化されるものである。

そして、そのようなスポーツ政策は「①スポーツによる身体形成的価値・機能による労働力・軍事力の確保、②競争主義による対抗意識を利用した国家主義や民族主義の強調や、感情の統合機能によるイデオロギー教化という二つの意図を持っている」<sup>2)</sup>とされる。これらの点は、軍事力の確保という点はさておくとしても今日の生涯スポーツ政策にもいえることである。なぜならば、今日の生涯学習政策の基本的意図は、第一に現代の技術革新に即応する労働力政策の一環としての生涯学習、第二に市場政策としての生涯学習、第三に新しい「まちづくり」としての生涯学習にあり<sup>3)</sup>、生涯学習政策の一環としての生涯スポーツ政策もまた同様の意図を有していると見ることができるからである。すなわち、草深の指摘する①はまさに労働力政策としてのスポーツ政策であり、②は今日的には「危機管理」としての新しい「まちづくり」として捉え直すことができる。しかしながら、今日最も重視されている点は、産業（文化）政策、市場政策としてのスポーツ政策、生涯スポーツ政策という側面であろう。

この産業文化政策としてのスポーツ政策は、ハードからソフトへという産業構造の転換を背景としたスポーツの市場化に後押しされながら、1980年代半ばの一連の「臨時教育審議会答申」以降確固たる地位を与えられ、生涯スポーツ政策の根幹に位置するものとなっている。そ

のことは、今日の生涯スポーツ政策の原点ともいうべき『臨時教育審議会第三次答申』(1987年4月)の第4章「スポーツと教育」においてより鮮明になった。それについてはすでに詳しい分析をしているので<sup>6)</sup>、ここでは詳述しないが、臨時教育審議会が最大の教育改革として打ち出した「生涯学習体系への移行」が、「産業のソフト化、文化化の進展によって登場した民間教育文化事業を国家的に育成し、これに即応した『教育機会の供給体系』をつくりだそうとする産業文化政策としての性格を色濃くもっている」と同時に、「国民の文化的享受の実態に目をむけずに、もっぱら文化的消費の拡大をつうじて産業構造の転換に資することを基本的なねらいとしている」<sup>6)</sup>のであるならば、当然、生涯スポーツ政策はスポーツ産業の振興とそれに資する学習者(子ども)や消費者の育成・管理をその基本的目的としていると考えねばならないであろう。

そして、この政策は今日の文部省の体育・スポーツ政策(行政)の指針といわれている保健体育審議会答申『二十一世紀に向けたスポーツ振興方策について』(1989年11月)に結実していった。この答申は、生涯スポーツ振興策として二つの方向を示しているが、「その一つは、地方公共団体が整備する公共スポーツ施設の多目的化、デラックス化をはかり、民間委託を推進して、利用者へのサービス向上につとめ、受益者負担を求めて効果的に運用すること」であり、「もう一つは、ニュースポーツやレジャー・レクリエーション性のあるスポーツを積極的に振興すること」<sup>6)</sup>であるとされる。前者が意味することは、既設・新設の公共スポーツ施設をスポーツ産業の振興に資することであり、その結果、地域住民にとってはサービス向上の美名のもとに高額利用料金の負担が余儀なくされ受益者負担が一層強化されることになる。また後者のそれは、スポーツにおける新たな市場と消費者の開拓を意図としている。まさに、スポーツ産業資本にとっては至れり尽くせりの政策である。

さて、以上のようなスポーツ政策、生涯スポー

ツ政策の目的と意図は今日具体的にどのような姿となって我々の前に現われているのであろうか。

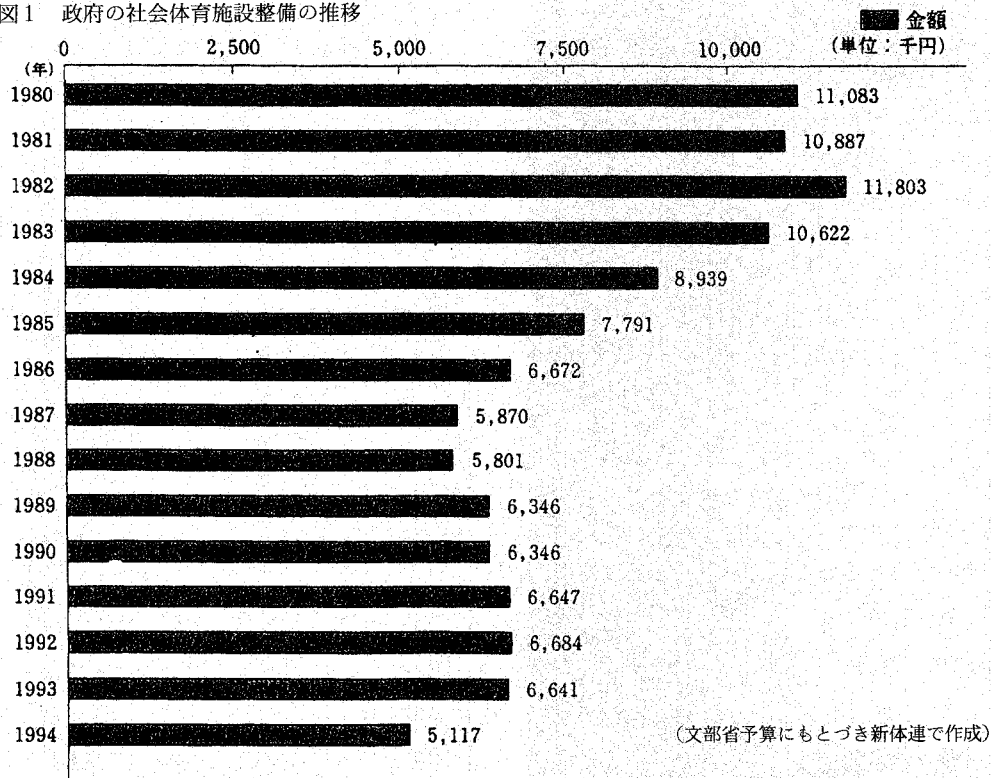
文部省によれば、体育・スポーツ行政は「①生涯スポーツ、②競技スポーツ、③学校における体育・スポーツの各分野における施策の充実に努めている」<sup>7)</sup>とする。そして生涯スポーツの推進においては、「①スポーツ施設の整備充実、②スポーツ指導者の養成・確保、③各種スポーツ事業の充実等の観点から施策を推進し、諸条件の整備を積極的に進めている」<sup>8)</sup>としている。このように、政府・文部省による生涯スポーツ政策は上記の三つの柱で推進されているが、この三つの区分に基づきながら1995年度の予算配分等を参照に次項以降で検討を深めたい。

## (2)生涯スポーツ予算と施設整備

近年の予算編成は、公共事業やODA等のいわゆるゼネコン産業振興のための予算や軍事関係予算を拡充する一方で、文教・福祉関係予算を抑制し実質削減するという枠組みを基本としている。よって、文部省が編成する文教予算に含まれるスポーツ関係予算も実質的にマイナスの傾向が続いているのが現状である。

ちなみに、1995年度の文部省の体育局の予算額は、前年度比0.2%増の552億4800万円にとどまっている。この中から学校給食関係予算を含む学校健康教育予算を除くと、スポーツ関連予算は約310億円ほどにすぎない。この額は国家予算全体の0.044%にしかすぎず、他の先進諸国に比して驚くべき低水準であることは周知のことである。この微々たる予算のうち、体育施設の整備予算は252億1000万円の前年度比1.1%増であるが、ただし、国立競技場等施設整備費が42%増の13億円強、長野冬期五輪の施設整備費が7.4%増の63億4400万円、これらを除いた公立社会体育施設費は前年度比7.9%減の47億1200万円に落ち込み、128億5300万円に減少した学校体育施設整備費と合わせたいわゆる「地域スポーツ振興整備費」は175億6500万円の前年度に比べてマイナス2.3%と大きく後退し

図1 政府の社会体育施設整備の推移



ている。

特に図1<sup>9)</sup>にあるように、地域スポーツ、生涯スポーツ振興に直接結びつく公立社会体育施設費の近年の激減ぶりをみると、政府・文部省はスポーツ振興を放棄していると思えない。実はこのスポーツ“行革路線”は、「地域住民が日常的に利用するスポーツ施設は基本的には、各都道府県・市町村において整備が進められることが望ましい」とした1989年の保健体育審議会答申『二十一世紀に向けたスポーツ振興方策について』に沿ったものであり、その路線を推進してきた国はスポーツ振興の最も基盤となる施設整備の放棄を自明のものとしているのである。そして、この放棄は民間スポーツ産業の振興を意図しているというだけでなく、後に触れるように地方自治体への負担をより強めることになるのである。

### (3) スポーツ指導者の養成と確保

生涯スポーツの振興において、スポーツ施設とスポーツ指導者の充実はその両輪であるが、前項で指摘したスポーツ施設の未整備もさることながら、政策的に最も冷遇されているのがスポーツ指導者の養成でありその確保・配置のための予算措置である。なぜならば、国が責任を持って、すなわち予算措置を講じて指導者を養成しその配置を行っているスポーツ指導者制度が基本的には我が国には存在しないからである。現在、国が行っているスポーツ指導者に関する事業は、①各種講習会・研修会の実施とともに都道府県が市町村の求めに応じて社会体育指導者を派遣する事業に対する補助、②民間団体の行うスポーツ指導者の養成・資格付与事業のうち、一定の基準に達し、奨励すべきものを文部大臣が認定する「社会体育指導者の知識・技能審査事業の認定」制度の実施、③指導者の登録、名簿作成・配布等を行う自治体の「スポーツリー

ダーバンク事業」に対する補助などである<sup>10)</sup>。

1995年度の実際の予算措置は、①に対しては7500万円、②に対しては審査事業の委託料として日本体育協会に1億1000万円を補助する程度で、およそ国家によるスポーツ指導者の養成事業とはいえない内容となっている。この民間団体の行うスポーツ指導者の養成・資格付与事業のうち文部大臣によって認定されているものは、「地域スポーツ指導者」29種目、「競技力向上指導者」30種目、「商業スポーツ施設における指導者」5種目、「スポーツプログラマー」一種及び二種、「少年スポーツ指導者」、「レクリエーションに関する指導者」などでかなりの数に上っているが<sup>11)</sup>、これらの養成事業すべてを日本体育協会を中心とする民間団体に任せており、直接には国として全く行っていないのが現状である。

国のスポーツ指導者に関する無策ぶりは養成事業だけでなく、その配置や確保にもあらわれている。国は、公共スポーツ施設に対してスポーツ指導者(専門職員)の配置を義務づけておらず、また何の配置基準も示していないため、それらは各自治体の判断と裁量に任されている。その結果、少し資料は古いだが、文部省の調査によると公共スポーツの職員数は全国平均で1施設あたり0.8人(専任職員は0.4人)で1人にも満たない状況である(『社会体育行政担当職員の現状』文部省、1986年)。それにその職員全員が専門的なスポーツの指導者であるというわけではなく、スポーツ施設の単なる管理運営者である場合が多い。また、スポーツ振興法により市町村に配置することになっている体育指導委員の身分は、市町村の教育委員会が任命する非常勤の地方公務員であり、その人件費はすべて自治体の負担となっている。

このように、生涯スポーツに携わりその指導的立場に立つべき人々の社会的な受け皿はあまりにも脆弱でその社会的な地位や身分は非常に不安定なものとなっている。確かに今日の生涯スポーツは、報酬を求めない地域の熱心なボランティアに支えられている部分が多いが、スポーツ指導者の社会的受け皿を法的整備を含め

た制度として保証すると同時に、その待遇改善を押し進めなければ、国は政策上も実質上もその責務を果たしていることにはならないであろう。

#### (4)生涯スポーツ事業の推進

この点でも国の基本的姿勢は、事業の内容や実施を各地方自治体に任せそれに対して補助を行うというものである。これまでに補助を行っているものとしては、「生涯スポーツ推進事業」、「市民スポーツ相談普及促進事業」、「過疎地域スポーツ交流事業」、「生涯スポーツ国際交流事業」などがあるが、1995年度には地域住民が積極的に参加できるスポーツクラブを育成するため、優れたスポーツ施設を拠点とし、複数種目からなる総合型スポーツクラブの育成を目的とした「総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業」をさらに加えた<sup>12)</sup>。この事業には国から2分の1の補助があり、全国で9市町村が指定されてその実施に取り組んでいるが、その補助はソフト面に限られたものであり施設等のハード面は当然自治体の負担となる。

このように生涯スポーツ政策のソフト面ともいえる各種推進事業は、基本的にはその内容と実施が地方自治体に任されていることを踏まえて、具体的な事業内容とその問題点については神奈川県と高知市を例に取り上げ次第以降で検討したい。

### 3. 地域生涯スポーツ政策の具体的展開

#### (1)神奈川県「生涯スポーツ振興事業」の場合

神奈川県教育庁生涯学習部スポーツ課は、1995年3月、『生涯スポーツ最前線 一学校の力を生かし、地域の力を生かす』と題する生涯スポーツ振興のモデル事業の報告書をまとめた。このモデル事業は、1992年3月に策定した「かながわスポーツプラン」に基づき、「学校・家庭・地域が一体となった生涯スポーツ振興事業」として県内10カ所で2年間にわたって展開された研究実践である。同報告書は、大まかにいうと、事業の趣旨や計画、事業の概

要、事業の総括と今後の課題などによって構成されている。

報告書によると、事業の趣旨は「小・中・高等学校が連携を図りながら、学校・保護者・地域の人々が一体となって地域の特性に応じたモデル事業を展開し、生涯スポーツの振興を図る。」ことであるとし、そのねらいを「1. 学校教育活動を通じた生涯スポーツの推進、2. 小・中・高等学校の一貫性を図った生涯スポーツの推進、3. 学校・家庭・地域が一体となった生涯スポーツの推進」としている。その事業は、1 地域約4校(小2校、中・高各1校で構成)で1単位として、県内の3市7教育事務所管内10地域に委託され、各地域は、学校関係者、PTA、地域関係者(自治会・体育指導委員・体協)、行政関係者を中心に生涯スポーツ地域推進協議会を設置しその実施にあたった。各協議会は、年間90万円の委託費＝補助をもらい、(ア)地域推進協議会事業として、①諸会議の開催、②年次・年間計画の作成、組織づくり、③地域協力体制の確立、広報活動など(小・中・高等合同事業の企画・立案・実施)、また(イ)校内研究部会事業として、①生涯スポーツに関する啓発活動、②校内協力体制の確立、③PTA等の協力体制の確立、④校内推進事業の企画・立案・実施などに取り組んだ。そして、全県の各協議会のとりまとめ役として設置された生涯スポーツ県推進協議会は、年3回の全県協議会を開催し、①講師招へいによる公演・講義・指導助言、②実践経過の報告、発表会、③研究協議、情報交換などを行ったとされる。

各事業の概要は表1のようにになっている<sup>13)</sup>。


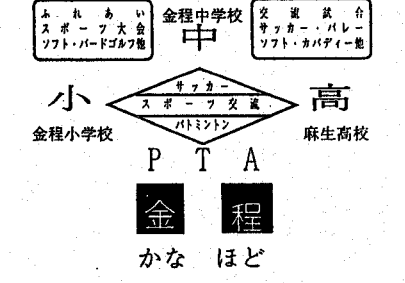
これら10地域の事業全体を通しての特徴を整理すると、まず第一に、「学校・家庭・地域の一体」を目指して展開されたが、実際には学校及び教育行政中心に推進されたということがいえる。そのことは、各地域の推進協議会の組織に自治会等の地域の代表組織がほとんど入っていないこと、報告書の「事業の成果と反省」の項において「現実には、ほとんどの地区で学校関係者を中心に推進された。このことは本事業の性格から考えた場合、決して望ましいス

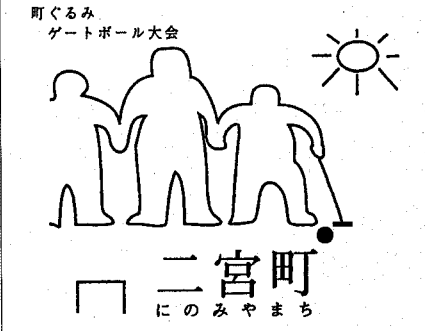
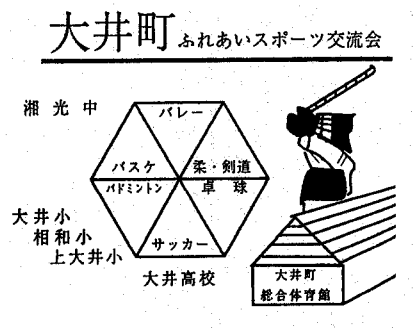
タイトルではない。」<sup>14)</sup>という文章からも伺い知ることができる。なぜそのようなになったのか、その原因として考えられることは、事業への取り組みの主要な契機が、生涯スポーツへの転換を強調した学習指導要領の改訂であったこと、実践の場のほとんどが学校体育施設であったこと、というより学校体育施設をその拠点として利用することが前提であったこと、また人材という点でこれらの活動を推進する指導的立場の人材を現実的には学校(体育)関係者に頼らざるを得なかったことなどがあげられるであろう。

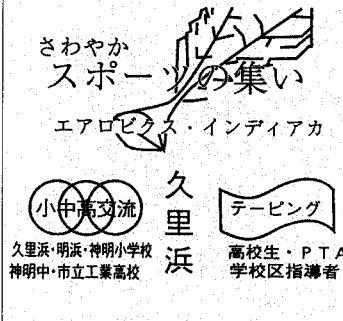
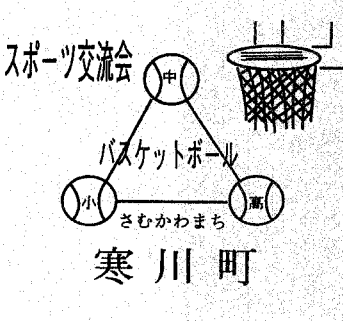
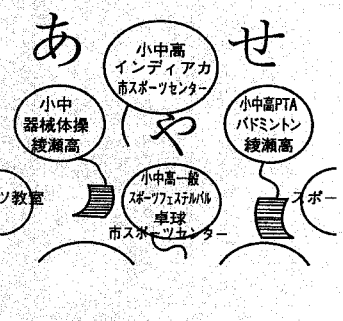
第二に、事業の内容についてであるが、「スポーツふれあい親子大会」や「ふれあいスポーツ大会」、あるいは「ふれあい小中高等学校交流スポーツ教室」や「さわやかスポーツのつどい」という企画にみられるように、スポーツによって人的な交流＝コミュニケーションをはかることが事業の主要なねらいとなっていることである。このことは、生涯スポーツのねらいが、スポーツの楽しさにふれさせスポーツへの関心や態度を育てると同時に、現代社会に於いて希薄になってきているとされる様々な人間関係、すなわち、親と子ども、学校と地域、異年齢間(小中高)などの人間関係の修復と濃密化にもあることを示している。よって、事業全体の構成は、ほとんどがこれらのスポーツ大会をメインとしてその企画準備と実施運営、反省・総括というものになっており、そのためのスポーツ教室等を比較的長期にわたって開催している例も散見されるが、全体としては一過性のイベント中心の内容になっていて本来の生涯スポーツのあるべき姿としての日常的・恒常的なスポーツ活動の姿が見えにくいものとなっている。

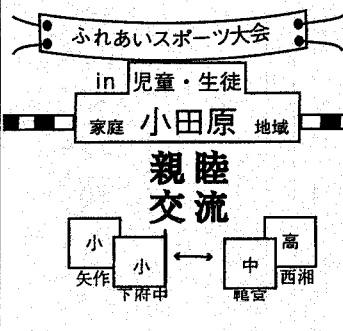
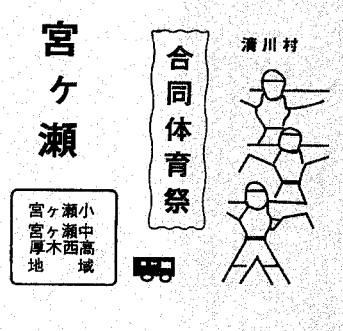
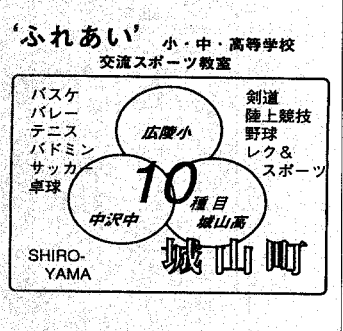
第三に、スポーツの種目に目を向けてみると、サッカーやバスケットなど学校体育で実施されているような従来型のスポーツに加えて、全年齢構成・参加を意識したゲートボールやウォーキング、新鮮であるという点で興味を引きやすいニュースポーツのインディカやエアロビクスなど、その種目選択に工夫がみられることである。このことは、近年の生涯スポーツと称される活動全般についていえる特徴であり、一見過

表1 地域主要事業の概要

地区	(1) 横 浜	(1) 川 崎
①推進地域	港南区	麻生区
②推進好 ※は、事務局	④下永谷・相武山小学校 ⑤港南中学校 ⑥市立南高等学校	④金程小学校 ⑤金程中学校 ⑥麻生高等学校
③会 長	横浜市立港南中学校長 是枝 匡輔	川崎市立金程小学校長 中嶋 肇
④事務局所在地	〒233 横浜市港南区港南中央通6-1	〒215 川崎市麻生区金程2-10-1
⑤連絡先(担当者)	TEL 045-845-2355 (鈴木時夫)	TEL 044-966-5506 (高橋 稔) FAX 044-966-6938
⑥推進テーマ	生涯スポーツを指向したライフスタイルの基礎づくりを目指して	地域に根づいた生涯スポーツをめざして
⑦主事業の概要 〈イメージ図〉		

地区	(6) 中	(7) 足 柄 上
①推進地域	二宮町	大井町
②推進好 ※は、事務局	④一色・山西小学校 ⑤二宮西中学校 ⑥二宮高等学校	④大井・相和・上大井小学校 ⑤湘光中学校 ⑥大井高等学校
③会 長	二宮町立二宮西中学校長 五島 明俊	県立大井高等学校長 加藤 健治
④事務局所在地	〒259-01 中郡二宮町川匂323	〒258 足柄上郡大井町西大井984-1
⑤連絡先(担当者)	TEL 0463-71-3116 (作田雅弘)	TEL 0465-83-4101 (室橋富美夫) FAX 0465-83-6222
⑥推進テーマ	地域と楽しめる生涯スポーツを目指して	21世紀につなげよう 大井町にふれあいスポーツ交流会
⑦主事業の概要 〈イメージ図〉		

(3) 横 須 賀	(4) 湘 南 三 浦	(5) 高 相
久里浜	寒川町	綾瀬市
④明神・明浜・久里浜小学校 ⑤神明中学校 ⑥市立工業高等学校	④寒川・一之宮小学校 ⑤寒川東中学校 ⑥寒川高等学校	④寺尾小学校 ⑤綾北中学校 ⑥綾瀬高等学校
横須賀市立久里浜小学校長 山田 茂雄	寒川町立寒川東中学校長 山本 宏一	綾瀬市立綾北中学校長 比留間 實
〒239 横須賀市久里浜6-6-1	〒253-01 高座郡寒川町岡田718	〒252 綾瀬市深谷5272
TEL 0468-35-0424 (教頭 熊代 成子)	TEL 0467-74-0332 (教頭 飯田 治夫) (細野 雅弘)	TEL 0467-78-8566 (教頭 中村 宏) FAX 0467-78-8568
学校・家庭・地域の連携による生涯スポーツへの基礎づくり	地域に根ざした生涯スポーツの研究及び推進～地域における生涯スポーツの基礎づくり～	スポーツを通じた異校種間と地域の連携
		

(8) 足 柄 下	(9) 愛 甲	(10) 津 久 井
小田原市	清川村(宮ヶ瀬)	城山町
④矢作・下府中小学校 ⑤鴨宮中学校 ⑥西湘高等学校	④宮ヶ瀬小学校 ⑤宮ヶ瀬中学校 ⑥厚木西高等学校	④広陵小学校 ⑤中沢中学校 ⑥城山高等学校
小田原市立鴨宮中学校長 松岡 謙良	清川村立宮ヶ瀬小学校長 農田 芳子	城山町立中沢中学校長 小林 政美
〒250 小田原市鴨宮547	〒243-01 愛甲郡清川村宮ヶ瀬954-1	〒220-01 津久井郡城山町中沢59-3
TEL 0465-47-3361 (教頭 田島 一孝) (有田 巖)	TEL 0462-88-1343 (藤井 敬司)	TEL 0427-82-8877 (宇賀持裕二)
スポーツの日常化をめざして	生涯スポーツ振興にはたす学校・家庭・地域の役割	学校・家庭・地域の連携による小・中・高等学校を通しての生涯スポーツの実践
		



激な運動のようではなく体力がなくてもやれると思われがちなスポーツ(例えば、卓球、バドミントン、ソフトボールなど)＝生涯スポーツ、あるいはニュースポーツ＝生涯スポーツという図式が反映している。それらのスポーツが適していないというわけではないが、そもそも生涯スポーツというスポーツ種目は存在しないのであって、つまり卓球やバドミントンやソフトボールもそのスポーツ活動の目的や理念あるはその活動形態によってその中味が決まるわけであって、卓球やバドミントンも競技力向上を目指す部活やチャンピオンスポーツの世界では他のどのスポーツにも劣らず激しく且つ厳しいのである。生涯スポーツ＝楽なスポーツという図式・発想は、生涯スポーツにおいてスポーツの高度化＝競技力向上を切り捨てることにつながるであろう。また、一時的な興味を引くという点からだけでニュースポーツを採り入れるというのは、継続性や普及、広範な交流という点で問題が生じてくるであろう。

## (2)高知市「第2次高知市スポーツ振興基本計画」の場合

前項の神奈川県の場合が、生涯スポーツ政策・プランの実践であったのに対して、高知市の場合、高知市スポーツ振興審議会が1994年6月に教育委員会に対して行った『第2次高知市スポーツ振興計画』答申に基づきながら、その生涯スポーツ政策の動向をみてみたい。

同答申は、その策定の基本を「スポーツを市民のよりよい生活のために欠くことのできないものと位置づけ、年齢・性別・職業に応じたスポーツ活動を生涯にわたって実践していくことを目指したもの」<sup>19)</sup>であるとしている。そして同答申は、Ⅰ. 第2次スポーツ振興基本計画の答申にあたっての基本認識、Ⅱ. 第2次スポーツ振興基本計画策定にあたっての基本的考え方、Ⅲ. 公共スポーツ施設、スポーツ活動、スポーツ指導者に関する具体的提言と計画、の3部で構成されており、高知市の①公共スポーツ施設、②市民のスポーツ活動の実態や意識、③スポーツ指導者の三点にわたってアンケートを中心と

した現状分析を行い、それを踏まえてそれぞれ提言を行っている。現状分析には、興味ある注目すべき内容があるが、ここでは、政策提言を中心に検討し必要に応じてその分析にもふれたいと考える。

答申は、高知市の市民スポーツ振興の理念について、「スポーツ振興策は、市民スポーツ、学校スポーツ、競技スポーツ、生涯スポーツの視点から検討して、それを総合的、体系的に策定しなければならないが、今回の答申は、サブタイトルのように市民スポーツの振興の視点からまとめたものである」<sup>19)</sup>としたうえで、以下の四点を掲げている。

□すべての市民が健康で豊かな市民生活を営むために、生涯を通じてあらゆる機会にそれぞれの場所において健康状態や興味に応じたスポーツを自主的に行う。

□市民の時間的、身体的、精神的なゆとりの拡大に努めるとともに、スポーツを単に健康・体力づくりに役立てるというだけでなく、市民スポーツを「文化としてのスポーツ」「積極的福祉」と位置づけ、すべての市民が健康で豊かな生活を営むために、文化としてのスポーツを楽しむことができるように施設、指導者などの外的条件の整備に取り組む。

□市民スポーツを競技スポーツをも視野に入れて広くとらえ、その振興にも留意する。

□市民スポーツ振興のための諸条件を整備するために、行政、関係団体、市民がそれぞれの役割を自覚して発展を図る。

これらについて理念のレベルという限定つきで着目しておきたいことは、スポーツを文化としてとらえていること、そしてその活動のための施設や指導員の外的条件の整備を重視していること、競技スポーツを視野に入れていることなどである。

さて、その具体化された姿はどうであろうか。まず公共スポーツ施設についてであるが、その点について答申は、「高知市の新しい公共スポーツ施設づくりは、行政がスポーツ施設を設

置・整備し、市民のスポーツ活動を援助していくという従来の姿勢だけでなく、まちづくりとの調和を図りながら、市民のスポーツ欲求の多様化に対応するために商業スポーツ施設をも視野に入れて総合的観点から、将来に向けたスポーツ施設づくりを進める必要がある』<sup>6)</sup>としながら、後述の具体的な提言の中で商業スポーツ施設についてはひとこともふれられていない。このような奇妙な現象がなぜ生じたのであろうか。一般的にこの種の問題で行政の側が商業施設の振興や充実をいう場合、それは生活・福祉や教育・文化部門での予算の緊縮を図る一方で受益者負担＝民間活力(民間資本)の導入を押し進めるいわゆる行政改革の一環であり、この答申の場合もこのような意図を背景としているのかも知れない。しかしながら、表2<sup>7)</sup>にもあるように確かに商業スポーツ施設の利用者は増えつつあるが、高知市において商業スポーツ施設が広範な市民スポーツの受け皿として量・質ともに充実していくという現実的根拠は誰も示すことはできない。よって、施設の充実の展望について提言を行う段階では、商業スポーツ施設についてはその展望を描けなかったのであろう。それは、高知市(県)における民間の資本力の弱さを如実に反映しているともいえる。

表2 スポーツを行った場所  
複数回答(2つまで)

平成5年調査(%)		昭和58年調査(%)	
1 商業スポーツ施設	37.8	1 自分の家	28.9
2 野外	30.4	2 商業スポーツ施設	26.3
3 県・市のスポーツ施設	28.5	3 野外	24.2
4 自分の家	25.2	4 県・市のスポーツ施設	24.2
5 公園・広場	17.3	5 道路	19.1
6 道路	13.3	6 学校	18.2
7 学校	13.3	7 公園・広場	15.3
8 職場の施設	7.7	8 職場の施設	13.5
9 空き地・田畑	4.5	9 空き地・田畑	11.1
10 公民館	2.1	10 公民館	3.3

では、公共スポーツ施設の整備と充実についての具体的な答申内容はどうか。ここでは、整備が必要な施設として高知市総合運動場の第2期整備と全天候型の陸上競技場・テニスコート、キャンプやマリンスポーツのための野外スポーツ施設の設置を提言している。また、新設が必要な施設として全国規模の競技会が開催できる50m屋内プールや多目的ドームなどと同時に、地域の中核となり得るスポーツ施設の設置を提言している。さらには、学校体育施設開放事業の充実と各施設の効率的運営や利用手続きの簡便化をうたっている。施設の点に関して以上のような内容であるが、総括的に言えば、基本計画といえどもあまりにも総花的であり、先述の商業施設のことも含めて具体性に欠けるものとなっていると言わざるを得ない。

次に、スポーツ活動ということでは、住民へのプログラムサービスについて三つの提言を行なっている。まずその一つは、スポーツの健康に対する諸機能、特にその精神的・社会的側面についての情報提供(冊子の作成等)と啓発活動、その具体的取り組みのひとつとして講義と実技からなる「健康とスポーツ」教室の開設を提言している。二つ目には、市民のスポーツ要求の多様化に対応したプログラムの充実をうたい、日常型のスポーツとして軽い水泳、ウォーキング、軽い球技、体操など、また野外活動としてのキャンプ、スキー、マリンスポーツ、登山などのプログラムの充実をはかり、高齢者スポーツや障害者スポーツのプログラムの開発をはかるとしている。三つ目には、地域スポーツの中核としての地区体育会の充実・発展を指摘している。具体的には、地区体育会における多様な年齢層の参加の保障、年次計画の作成、スポーツ教室・スポーツ大会・スポーツイベントの企画や開催などである。これらのスポーツプログラムの基本的性格は、いわゆるスポーツの大衆化路線上での多様化の展開であり、競技力向上＝スポーツの高度化への要求とその展望については全くこたえていない。

最後にスポーツの指導者についてであるが、まずその養成については、スポーツ推進指導員

をC級スポーツ指導員や少年スポーツ指導員などの有資格指導者へ向かわせることしか触れられていない。それに対して自治体としてどのような方策や援助を行うのか全く不明確である。そして指導組織については、体育指導員やスポーツ推進指導員などの地域スポーツ指導者組織の活性化・相互交流・ネットワーク化を提言し、その活動については、既存の施設やスポーツ種目にはこだわらない住民のニーズにこたえる魅力あるスポーツプログラムの展開を重視し、隣接地区相互の協力による広域指導を目指すとしている。ここでの問題点は、項目だけを並べ立てたその内容自体の皮相さもさることながら、最も決定的な点は、スポーツ施設についてもそうであるが、行政の側の責任や具体的施策が不明瞭な点である。すなわち、財政的基盤・根拠のない指導者養成事業(論)や指導者の確保・活動は、なんら実現性に乏しく、全く画に描いた餅に過ぎないといわざるを得ない。

#### 4. 地域生涯スポーツ政策の問題点と課題

前節で検討した二つの事例を踏まえながら、すでに問題点を指摘したところもあり重複する部分もあろうが、改めて今日の地域生涯スポーツ政策の問題点と課題を整理してみたい。

##### (1) 公共スポーツ施設の整備・充実と住民負担

まず第一に指摘しなければならないことは、公共スポーツ施設の整備・充実に関する問題点であろう。これまで検討してきたように、国の基本政策・姿勢は「公共スポーツ施設などの条件整備を地方自治体の努力に任せ国の責任を放棄しながら、実質的に不可能な地方自治体の努力に代わって、スポーツ産業を育成すること」<sup>10)</sup>にある。この地方自治体の努力任せの典型的な例が、体育館やプールなどのスポーツ施設を建設する際の国の補助制度である。それは、自治体が申請し国によって承認されれば、政令で定める基準で建設経費の三分の一が国から補助されるというものであるが、この規定は土地代を除いた建設費だけに適用される。このような仕組みでは、財源的に多少豊かであっても大

都市の自治体ではその土地代の高さが大きな障害になるであろうし、またもともと足腰が弱く財源の乏しい地方の自治体では実質的にその建設は不可能になってしまい、いずれにしても地域生涯スポーツ政策として積極的に施設建設を推進していくことは自治体としてますます困難なものになっていくであろう。その結果、先述の神奈川県の実践例や高知市の提言がそうであったように、学校開放=学校体育施設の有効利用でしかほとんどの自治体は生涯スポーツ政策の展開を図ることができないのが現状である。文部省が生涯スポーツ政策において学校開放を促進するのは、地域の公共施設整備の放棄と裏腹の関係なのである。

このような政策が地域住民に何をもたらすかは明白である。すなわち、高額な利用料金を払わされ民間商業施設を利用せざるを得ない状況に追い込まれた地域住民にはよりいっそうの受益者負担が強いられ、金のある者しかスポーツを楽しめなくなるであろう。さらにはスポーツ産業資本の参入すら望めそうにない高知市のような地方都市や農漁村部では、金のあるなしに関わらずスポーツ参加の機会すら制限されるといった地域格差が生じてくるであろう。よって国が、地域住民や自治体の犠牲や負担を強化し連鎖的に様々な問題状況を生み出していくような政策を改め、地域スポーツ活動の不可欠の基盤である施設整備を積極的に推進するという方向に根本的な政策転換を図らない限り、地域生涯スポーツ政策は何の実効性も持たない骨抜き政策になってしまうであろう。

##### (2) スポーツ指導者の配置と地位の向上

第二の問題点と課題は、地域生涯スポーツの指導者の養成とその確保・配置である。すでに検討したように、地域におけるスポーツ指導者の養成事業に対する国の補助は研修会や交流会の開催やその旅費などに限られており、金のかかる養成事業そのものは民間団体及び地方自治体任せである。そして任された自治体は、行政改革と予算執行の優先順位という制約を自らに課すことによって、実質的な養成事業に着手す

ることはできないでいるのが現状であろう。高知市においてその重要性は認めつつも具体的な養成事業の構想をもてないのは、そうした予算上の見通しが立たないからである。また、予算上の見通しということであれば、指導者の確保・配置においては多大な人件費を必要とするという点でより展望が見いだせないであろう。

このような自治体の政策のもとでは、今日の生涯スポーツ部面での指導は善意の多くのボランティアに支えられなければ成り立たないのであり、また神奈川県の実践の反省として「学校関係者を中心に推進された」ということが指摘されていたが、いざ地域で何かやろうとすれば、実際上はその指導のための人的資源や能力を中・高校のクラブ指導担当の教員に頼らざるを得ないというのが実状ではないだろうか。しかしながらこの現状を放置し続けると、特定のボランティアや教員に過重な負担をかけるという問題と同時に、誰もが等しくスポーツに参加する権利を有している地域住民に対して系統的で組織的な行き届いた指導の展開ができないこと、また経験だけに頼らない科学的な指導能力を高める機会（研修や研究）の保障、安全管理やその責任の所在などの点でも問題であろう。

これらの問題を根本的に解決するためには、まずは行政側が財政的裏付けと責任を持って地域住民のスポーツ要求に応える指導者の確保・配置を行うしかないであろう。すなわち、ボランティアや非常勤に頼らず、地域住民のスポーツ活動に対して明確に責任を負う行政の側の一員としての公務労働者＝スポーツ指導を行う常勤の専門職員を確保することが何よりもまず必要なのではないだろうか。そのことによって、スポーツ指導者の社会的地位や待遇の改善、社会的受け皿の拡大がなされ、さらにそのことがスポーツ指導者養成機関・事業の充実と発展につながっていくと考えられる。

### (3) イベント主義の克服と高度化への対応

第三の問題点と課題は、地域生涯スポーツ政策におけるスポーツの中味に関することであるが、ここでは二つの重要な問題点を指摘してお

きたい。その一つは、一過性のイベント主義ともいえる生涯スポーツへの取り組み方である。確かに、神奈川県のように啓発や動機づけをねらってのスポーツイベントは必要かも知れないが、それで事足りるわけではなく、生涯スポーツという趣旨からすれば日常的・永続的なスポーツ活動を支援するような企画やプログラムが用意されるべきであろう。国から予算をもらっての事業という制約はあるにしても、事業やイベントによってスポーツに対して生まれた関心や興味が直ちに生涯スポーツに結びつくわけではなく、その後の継続的なケアこそが地域行政に求められているのである。生涯スポーツの実現への近道はない。先述しているような施設や指導員などの客観的な条件を整備・充実して、日常的・持続的にスポーツができるような確固たる社会的基盤を形成しない限り真の生涯スポーツの実現はあり得ないであろう。そしてそうした基盤の上に、地域住民の要求に根ざしながらその文化的享受能力を高めるような質の高いスポーツ文化の中味を提供していくことこそが、地域生涯スポーツ政策の本来的責務なのである。

二つ目には、地域の生涯スポーツの実践場面においてスポーツの高度化、すなわちスポーツの競技力向上の要求に応えそれをいかに保障していくかという問題である。高知市の答申もそうであるように、その点に触れはするが、具体的な政策を出せないでいるのが今日の地方自治体のおおかたの現状ではないだろうか。それは何故か。その最も大きな理由は、高度化と大衆化の分断を基軸としている国のスポーツ政策にある。政府・文部省のこれまでのスポーツ政策は、地道な底辺の拡充を進めながら高度化スポーツを担っていく逸材を育てるという方策はとらず、各分野から自然発生的にあるいは個別で特殊な養成システムから提供されて来る優れた才能を横取りするようなかたちで進められてきた。また一方で、高度化の成果を”大衆的”スポーツに積極的に還元していくという方策もとってこなかったのである。そして、日本体育協会からJOCを独立させたことを契機として、高

度化＝JOC, 大衆化＝日本体育協会という役割区分を進行させながら, 高度化に比重を置く予算配分をして大衆化は民間のスポーツ産業に委ねていくという構図をさらに鮮明に打ち出してきている。ただし, 与えられた予算の配分という点ではこの構図のままであるが, 最近の高度化についても, スポーツのプロ化の進行にともない次第に産業資本の側に譲り渡しつつあるともいえるであろう。

もう一つの理由としては, かろうじて地域で高度化を保持・実現しているのは水泳やテニスなどであるが, その実践の場は, 民間の商業施設しかないといった現実があり, それらに対しては行政があれこれと手を出せないといったことがあるであろう。

生涯スポーツの振興が声高に叫ばれる中, ここで芽生えた「もっとうまくなりたい」「もっと強くなりたい」といった競技力向上への要求, より高い質のスポーツ文化を享受する感動と自己実現への要求に対して地域生涯スポーツ政策はどのように応えるのであろうか。依然として学校教育の中に封じ込め教員にさらなる負担を強いるのであろうか, またスポーツ産業資本への誘導をもってそれに応えるのであろうか, あるいはまた地域の善意の自助努力に頼るのであろうか, 地方自治体がそれらに対して, 物的・人的な客観的条件の整備を含んだ自前のシステムとプログラムをもってその回答を用意しない限り, 地域で芽生えたスポーツの夢は, たらひ回しの末にはかなく萎んでしまうであろう。

## 5. おわりに

本研究で明らかになったように, 今日の地域生涯スポーツ政策はそれ自体に大きな矛盾を抱えながら存在している。そして, 各自自治体が「小さな行政」といういわゆる行財政改革を断行していく中で, さらにその矛盾は深まり, 地域住民が熱望する生涯スポーツの諸条件の整備はさらに遠ざかっているといえるであろう。この閉塞的な状況からいかにすれば抜け出すことができるのであろうか。今回の研究では触れる

ことはできなかったが, スポーツをする権利としての生涯スポーツの実現に向けて, 全国の少なくない地域で自治体の政策・行政を動かすような先進的な取り組みが行なわれている。黙っていても生涯スポーツの未来はやっては来ない。今後, 地域住民としての我々に求められていることは, 先進的・教訓的事例に学びそれらと連帯しながら, 地域生涯スポーツ政策の根本的な転換を可能にする「スポーツ運動」を組織し展開していくことであろう。スポーツに参加することのみがスポーツ権の実現ではなくて, 地域生涯スポーツの政策立案に地域の生活主体者あるいは主権者として関与していくこともスポーツ権の実現なのである。

## 引用文献

- 1) 草深直臣, 「わが国のスポーツ政策の史的展開」, 丹羽劭昭編『スポーツと生活』, p.26, 朝倉書店, 1982
- 2) 同上
- 3) 小川利夫他編『現代生涯学習読本』, p.6, エイデル研究所, 1991
- 4) 拙稿「体育・スポーツの学習権に関する研究(Ⅰ) - 『生涯スポーツ』と体育・スポーツの学習権の内容 -」, 高知大学学術研究報告第38巻社会科学, 1989
- 5) 佐藤一子, 「生活文化と生涯学習」, 原正敏・藤岡貞彦編著『現代企業社会と生涯学習』, p.98, 大月書店, 1988
- 6) 大野晃, 「21世紀の市民スポーツの行方 - 商業主義的利用の批判を通して -」, 『スポーツのひろば』, NO.201, p.11, 1990
- 7) 文部省, 「文教施策の進展 - 平成7年度の展望」, 『文部時報』, NO.1420, p.36, 1995
- 8) 同上, p.37
- 9) 和食昭夫, 「スポーツの切り捨ていっそうすすむ - 94年度スポーツ関係予算の分析 -」, 『スポーツのひろば』, NO.250, p.33, 1994 より転載
- 10) 前掲, 「文教施策の進展 - 平成7年度の展望」, p.37
- 11) 同上
- 12) 同上
- 13) 神奈川県教育庁生涯学習部スポーツ課, 『生涯スポーツ最前線 - 学校の力を生かし, 地域の力を生かす -』, pp.7-8, 神奈川県教育委員会, 1995より

## 転載

- 14) 同上, p.49
- 15) 高知市スポーツ振興審議会, 『第2次高知市スポーツ振興基本計画』, p.1, 1994
- 16) 同上, pp.13-14
- 17) 同上, p.17
- 18) 同上, p.8 より転載
- 19) 西尾達雄, 「国民のスポーツ要求とは何か」, 『スポーツのひろば』, NO.201, p.16, 1990

平成7年9月29日受理  
平成7年12月25日発行