

## スポーツの権利・公共性の指標と阻害

内 海 和 雄

はじめに

前稿「スポーツの権利と公共性<sup>(1)</sup>」では、人類史におけるスポーツの所有形態、特にスポーツの公共性に焦点を当てた。現代の先進諸国における基本的人権思想では、スポーツを享受することは個人的営為に留まることなく、万人の権利、公共的営為としても認められている。つまり、スポーツを享受する、しないは自由権であると同時にその自由権を全うするためにも、国家による保障、社会権の充実を要求する。

本稿ではその継統として、現状におけるスポーツの権利・公共性の指標とその阻害状況について検討する。もちろんその指標は他の社会的事象と同様に社会の発展段

階、国民の権利水準、スポーツ運動の到達度等によって決定されるものである。したがって、ここに掲げる指標はこれまでの到達水準の確認と同時に、今後の課題の明確化を意図したものである。後半では、そうした指標を阻害する典型として、八〇年代に入ってからの公共スポーツ施設、事業等の民間委託の実態を把握する。

### 一 スポーツの権利・公共性の指標

表1はスポーツの権利・公共性を指標として一覧表にまとめたものである。以下その内容について概略を述べてみたい。項目としては、「スポーツ権理念の承認」、「労働・余暇権の保障」、「スポーツの条件整備・保障」の三つである。

表1 スポーツの権利・公共性の指標

| 項 目  | 国   | 自治体  | 外国   |
|--|---|--|--|
| 1. スポーツ権理念の承認<br>・スポーツの自由権<br>・スポーツの社会権  | 「スポーツ振興法」<br>新体連創立  | 「スポーツ都市宣言」<br>の実質は何か？  | ヨーロッパ「みんなのスポーツ憲章」<br>ユネスコ「体育・スポーツ国際憲章」<br>東独憲法 |
| 2. 労働・余暇権の保障<br>・余暇権の保障<br>・会社の強制「余暇」拒否権   | 労山（兵庫）裁判  | .  |  |
| 3. スポーツ条件の整備・保障<br>(1)高度化<br>①選手養成・維持・奨学金<br>②指導者養成・生活保障<br>③公立トレーニングセンター、研究所  | 文部省予算   | 国体参加費  | 社会主義国<br>資本主義国も                                |
| (2)大衆化<br>①政策立案への参加<br>スポーツ振興審議会<br>②施設建設・運営<br>・施設の管理・運営<br>・学校開放等<br>・利用者懇談会<br>③補助<br>・使用料等減免措置<br>・スポーツ教室・行事<br>・スポーツ組織・活動補助<br>・クラブ、行事<br>④指導者問題<br>・スポーツ指導者補助<br>・体育指導委員<br>・指導員(多様な名称、多様な補助制度)<br>・指導員養成・研修<br>・指導者救済賠償責任保険<br>⑤研究・情報<br>・健康相談、情報提供<br>・研究・開発機関 | 保体審答申(1972)<br>直営、公社、第3セクター、住民、業者<br><br>体協<br><br>文部省、総理府<br><br>厚生省、文部省 | 「杉二小裁判」<br>体協、新体連他<br>東京都、中野区、<br>北区、<br><br>多くの自治体<br><br>津市子ども会裁判<br>以降多い<br>神奈川 | クラブ登録  |

1 スポーツ権理念  
の承認

前稿で詳述したように、一九七〇年代はスポーツ権思想が広く普及した時代である。それと同時に、一九七二年の保健体育審議会答申の公共スポーツ施設建設計画に見るように、スポーツの公共化の思想と政策も前進した。こうした動向の一つとして、多くの自治体では「スポーツ都市宣言」を行った。多分に政治的な駆け引きも結合されているが、自治レベルにおいても、公共スポーツ行政が大

きな政治的テーマとして無視しえない時代に入ったことを示すものである。

国のレベルではすでに一九六一年に「スポーツ振興法」が制定されている。しかしこれは予算規定を有しない、いわばスポーツの自由権レベルを基盤としたものである。一方、国際動向としては一九七五年「ヨーロッパみんなのためのスポーツ憲章」、一九七八年ユネスコ「体育・スポーツ国際憲章」に見るように、スポーツ享受は単に自由権に留まるものでなく、公共機関が保障すべき社会権思想に到達している。

しかるに日本では、八〇年代に入り、米国、英国にならっていわゆる「行政改革」を遂行している。「小さな政府論」「夜警国家」の名によって、七〇年代に前進した国民、地域住民のスポーツを享受する権利、スポーツの公共性を否定し、「民間活力の導入」という大企業への利潤政策の導入とそれによるスポーツの商品化、受益者負担主義、個人主義を復活強化させている。

このような情勢において国民のスポーツ権を充実させる立場からの課題は、スポーツの権利・公共性の理念、思想を新たに活発な議論として巻き起こすことである。

そして自由権水準に留まっていた七〇年代の「スポーツ都市宣言」に代わって、権利・公共性に基づいた「スポーツ宣言」を各自治体、あるいは政府が採択するように普及、啓蒙し、要求することである。そしてその基盤として、各クラブレベルから議論を沸き上がらせることが必要になっている。特に政府レベルにおいては、予算規定をも明記した「スポーツ基本法」の制定が差し迫った課題である。

## 2 労働・余暇権の保障

スポーツは余暇の一形態であるから、恒常的にスポーツを享受するためには労働条件の向上と、安定した余暇の保障がなされなければならない。特に日本では、世界の大勢となっている労働時間短縮に逆行して、長時間・過密・変則労働が増加している。この結果、憩いの場であるべき家庭の崩壊も深刻な社会問題となっている。そこまではいなくても、精神疲労、眼性疲労、頸腕症候群、腰痛等の職業病が激増している。有給休暇さえとれない職場も一般化しており、帰宅も夜九時、十時、休日も仕事の持ち帰りが常態化している。

余暇権の問題として鋭く問われたものに、海外登山に

伴う長期休暇願不許可の事件が一つの典型をなしている。一つは一九七七年のナンダ・デヴィ登山とネパールでの登山指導に参加した自治体労働者にたいする兵庫県宝塚市による懲戒処分であり、同じく同一人が予定していた一九八〇年五月からの「一九八〇年兵庫県勤労者山岳連盟日印友好シヴリン登山隊」への隊長としての参加予定に対する休暇願不許可である。

もう一つは、一九八〇年夏に予定していた日本山岳連盟東海支部による「ネパールヒマラヤのガウリサンカール峰の登頂」参加によって、休暇申請を出していた三重県の中学校教師が不許可になったものである。

後者の場合、紆余曲折の上、県山岳連盟会長名による三重県知事への公開質問状の提出、それへの回答により結局は期日に間に合わなかったものの、今後の参加は保障されることになった。しかし前者においては他の参加者への懲戒処分(減給一カ月)も強行されている。

多くの自治体では国民体育大会をはじめとして、スポーツの発展をうたっている。しかも自治体職員の団体参加やオリンピック参加を奨励している。登山における海外登山はまさに登山におけるオリンピックに匹敵するも

のであり、それへの参加の休暇願不許可は自治体自身の自己矛盾である。それと同時に登山に対する認識の浅さもある。結局後者、三重県の場合、自治体が許可をしたわけであるが、前者、兵庫県の場合には事情を異にしている。というのは、「兵庫県は、日本山岳協会加盟の山岳会員には欠勤を認めるが、勤労者山岳連盟山岳会の会員には認めないという差別政策をと」っているからである。このように余暇権の保障においても思想差別が存在しているのである。

さて、もともと自らの体のみが資本である労働者にとって、健康維持は切実な課題である。また、単に健康上の理由ばかりでなく、仕事上の人間疎外をスポーツ仲間との交流によって解消せんとする要求、またより高い人間性の発展を志向する文化要求も強まっている。そして家族全員のスポーツ参加によって、共通話題を取りもどしている例など、国民、地域住民の創意工夫もまた旺盛である。

最近「ビフォー・ナイン」という言葉がサラリーマン、スポーツマンの間に浸透しつつある。帰宅時間が遅いので、朝一時間位泳いでから出勤するものである。こうで

もしないかぎり、鬱憤は晴れないし、健康維持さえできない実態なのである。当然にしてこのような形態では、スポーツ仲間は形成されないから、個人的に対応を迫られることになる。しかもそうした早朝の施設開放は営利施設の高料金に甘んじなければならぬ。

地域の野球、バレーボール、サッカー等の集団種目での不戦試合も増し、チーム間での不信感の原因ともなっている。試合日程が分かっていても当日に仕事が休めなかつたり、突然の仕事が入ったりで、チームが成立しないためである。

政府統計によっても最近、スポーツ人口の停滞ないし若干の減少さえ見られる。その一方で「スポーツをしたい」人口が増えているが、背景にはこうした労働条件、余暇の厳しい現状があるのであり、労働権、余暇権の保障が人間性回復の上でも大きなテーマとなっている。

### 3 スポーツ条件の整備・保障

これは大きく高度化と大衆化に分けられる。拙稿「アマチュアリズムの終焉」<sup>3)</sup>でも触れたように、一般勤労者の子弟でも能力があれば高度スポーツに参加することは可能であり、また歴史的必然でもある。それがアマチュ

アリズムを内面から崩壊させる原因であった。こうして、高度化も大衆化によって担われざるをえず、そこで得られたトレーニングの科学、知識、経験等は、大衆化におけるトレーニング要求にも応えるものとなり、高度化自体も公共的性格を顕現させている。このことは社会主義国におけるトップレベル選手の奨学金や公務員としてのコーチ制度等の確立によって先導されてきた。当初それらを「ステート・アマ」だと非難してきた資本主義国も、アマチュアリズム崩壊の一方で、国や自治体による援助を強く求めているのである。

#### (1) 高度化

日本スポーツ競技力の相対的な低下傾向は、未だに止まらない。むしろいっそうその深刻さを増している。一貫した養成制度の欠如や、科学的トレーニングを軽視する精神主義の根強い土壌、貧困な公的補助、それによる個人負担等にあることは一般的に認められたことである。<sup>4)</sup> こうしたなかで次の三点は、権利・公共性の視点から見ても重視される必要がある。

① 選手養成・維持、奨学金等——高度スポーツの公共化の過程で、資本主義国でも公共機関(国、自治体)に

よる選手養成・維持、奨学金が保障され始めている。日本の場合、トップレベル選手は企業選手が多いので、諸外国の地域クラブに基礎をおいた選手に比べてそれらは切実な要求とはなっていない。それでも最近ではオリンピック強化選手には月額三〇万円の補助（名目は栄養費、うち十万円は公費）をはじめ、国体参加補助費等がある。韓国では八八年ソウル・オリンピックへの強化策として、八六年ソウル・アジア大会をはじめ、諸国際大会での優勝者には二千万円程度の褒賞金、終身年金も支払われている。こうした傾向は韓国にかぎらず、世界的傾向である。

そのアジア大会に参加した日本選本の発言にもあるように、<sup>(5)</sup>選手の生活の公的保障（奨学金等）が、選手生命の健全な維持・向上の上でも大きな課題である。

②指導者養成・生活保障——トップレベルの選手養成はますます高度になり、ドクター、コーチ、トレーニン  
グドクター、カウンセラー、栄養士等が日常的に関わらなければならない段階である。選手一人の努力によって可能であった時代はとくに終り、先のようなスタッフによる総合力によって決定されている。彼等の公的養成

はもはや国際的な趨勢である。

一九八六年十二月、保健体育審議会建議「社会体育指導者の資格付与制度について」が出されてから、地域スポーツ指導者、競技力向上指導者、商業スポーツ施設における指導者、スポーツプログラマー、さらに厚生省による健康運動指導士養成等、動きが活発化している。諸レベルにおける指導者の養成は差し迫った課題となっており、それに応えること自体は前進である。が、養成に要する費用、方法、資格取得者の身分保障等多くの問題を抱えている。

③公的トレーニングセンター、研究所の設立——総合力は、こうした施設とスタッフによって担われており、世界の諸国での趨勢である。この点で日本の実情は極めて後進的であることは否めない。

(2)大衆化  
大衆化を示すスローガンとしては、「スポーツ・フォー・オール」「いつでも、どこでも、だれでもスポーツを」等がある。そのための指標としては次の五項目が考えられるであろう。

①政策立案への参加——スポーツ振興審議会の民主的

選出・運営、審議会の公開、さらに施設建設等における利用者、住民の意見の反映等。特に七〇年代に入って、施設が大規模化する一方では、一般住民にとって使用しにくい場面も多く現われている。国民、住民がスポーツの主人公であることの中心は、政策立案過程への参加がどのように保障されているかにある。

②施設建設・運営——スポーツを享受するうえで、最大の焦点は施設・設備の保障である。現状での施設整備基準はとりあえず一九七二年の保健体育審議会答申が考えられる。スポーツ人口予測に基づいた施設整備基準であるが、現在のスポーツ人口比率は当初予測を大幅に上回っており、したがってその基準さえ現実には控え目な数値となっている。にもかかわらず、現状でもその基準を大きく下まわり、公共施設の不足は明白である。にもかかわらず、八三年三月設立の第二次臨時行政調査会の最終答申では、社会体育施設整備は全国的に相当進んでいると述べる程度の認識水準である。

日本のスポーツ施設数二九二、一一七（一九八五年現在）のうち学校体育施設は五四・一％、その他の公共スポーツ施設は一〇・一％である。公立学校施設の開放は

地域住民のスポーツ活動にとって決定的に重要である。一九八四年度文部省調査による全国市町村での学校開放実施の割合は九九・〇％にまで上昇している。そのうち屋外施設は七五・五％、体育館は七二・三％<sup>(6)</sup>となつて、年々アップしている。しかし建て前は開放であつても、学校クラブの活発化の中で、実質的には学校が優先的に使用している状況であり、実態はまちまちである。実情は先の数値よりはるかに乏しいと考えられる。

施設の管理・運営における住民参加の中で、利用者懇談会の在り方は大きな意義を持っている。利用日程の調整、利用料金の在り方、施設・設備の改善要求等、利用者の希望・要求が直接に反映されるものである。定期的かつ公開の懇談会の開催が望まれる。

ここ数年、地価高騰の煽りを受けて、首都圏のスポーツ施設の減少が見られる。例えば、東京多摩地区二六市だけでも、地主から提供されていた児童公園やスポーツ広場としての土地がこの三年間で九六カ所、東京ドームのグラウンド十個分に当たる約十三万平方メートルが地主に返還されている<sup>(7)</sup>。これはそれまで地主が無償や固定資産税分の免除程度で市に提供していたものであるが、地

価評価額のアップに伴う固定資産税の上昇や相続税が宅地並みとなり、税負担の軽減対策として農地やアバウト建設に変わったためである。ただでさえ少ない東京の施設がこうした土地高騰の影響で減少することは二重に悲劇である。スポーツ政策としても土地対策はしっかりと視野に入れないならぬ事態である。

今後は公立学校のみでなく、企業保有の施設等ももっと開放される必要がある。

③補助——公共スポーツ施設の使用料は無料に近づけるべきであろう。現状でも公民館や図書館と同様に無料の自治体も存在する。学校開放の使用料は、全国の約四割が無料である。と同時に、社会教育登録団体としてのクラブ・組織への施設使用料減免措置をはじめとする補助も、もっと拡大すべきである。

現在、各地域の体育協会が、自治体補助の窓口となっているところが多い。それによって、体育協会に加入しなければ補助を受けられない仕組みになっており、問題も評価額のアップに伴う固定資産税の上昇や相続税が宅地並みとなり、税負担の軽減対策として農地やアバウト生じている。また、補助金を通じての地域スポーツの統

制化の傾向もうかがわれる。例えば、公共体育施設、事業の委託に関わって、体育協会法人化への出捐金の支出と寄付の強要、体協加盟の強要、体協以外の団体への補助金カット等の事例も京都府や東京北区で行われている。地域体協の多くが、自治体行政の手足として設立されたところも多く、収入の九割以上が自治体補助に依存している。自治体職員が体育協会の役員を兼ねるなど、自立に乏しい実態も多い。

そうした一方では東京中野区のように、事業登録参加二〇名以上には人数に応じて「審判員」派遣として一人あたり三五〇〇円と施設使用料の補助が与えられている。こうした試みも貴重である。このように地域スポーツ活動、クラブ・組織への補助・援助は、公開、公平、不干涉等、その在り方が模索されねばならない。

④指導者問題——地域スポーツの課題として、指導者問題は近年注目され始めている。これはスポーツ人口の増加による必然である。養成と補助が考えられる。

自治体レベルでのスポーツ指導者は、スポーツ振興法第十九条に定める体育指導委員と、日常的なスポーツ指導を行う指導員(自治体によってこの名称は多様であ

る)とに分けられる。両者ともに非常勤の公務員待遇であるが、手当は僅少である。また指導員養成講座は多くの自治体で開催されているが、住民のスポーツ要求に応えきれぬものとはなっていない。このような事情が、一九八六年以降の社会体育指導員資格付与制度問題となっている。厚生省が八八年三月から実施している「健康運動指導士養成講習会」は民間の健康増進施設等の従事者が対象であるが、講義七五、実習二一単位(一単位九〇分)の受講料十八万円、試験料一万円、登録料二万円となっている。講義、試験ともに民間委託をされるが、公施設の従業員の養成は、厚生省独自に行うことになっている。文部省案の具体化は八八年三月段階では未だ不明だが、いずれにしてもはるかに安価であらねばならない。そうでないと指導者の養成よりも、養成事業それ自体が目的となりかねないからである。

スポーツ活動における受講者の事故責任をめぐるトラブルも多くなっている。一九八三年の「津市子ども会裁判」別名「ボランティア裁判」の第一審判決以降、指導者救済のための、公的補助による保険制度も多く生まれている<sup>(8)</sup>。最近の判例では、たとえ刑事上は無罪であって

も、民事上の賠償責任は問われており、子ども会をはじめとした地域諸活動の指導者救済措置はもっと充実される必要がある<sup>(9)</sup>。

⑤ 研究・情報活動——スポーツ人口の増加にとまない、知識不足による傷害が増えている。しかし現状ではスポーツに関する相談機関も皆無に近い状態であり、住民の要求は切羽詰まっている。スポーツ活動に伴って生じる疑問に応える機関の設置、日常的なスポーツ情報の収集、提供等を行って、スポーツドクター、コーチ、カウンセラー、栄養士等が常駐する研究・情報センター設置の要求は今後ますます高まって行くであろう。

以上、スポーツの権利・公共性の現段階における指標について大まかに述べてきた。公共機関によって進捗はまちまちであるが、その多くは七〇年代を中心に進展してきたものである。八〇年代の「行政改革」の中で一定の後退を余儀なくされている。次章ではその典型として公共施設・事業の民間委託の実態を、特に東京都を対象として把握する。

## 二 民間委託の背景

公共スポーツ施設の管理運営、並びに事業の民間委託化は、七〇年代後半から「都市経営論」に基づいて試行され、一九八三年三月に発足した第二次臨時行政調査会（以下臨調「行革」と略す）をバネとして、行政のあらゆる部門に波及してきている。

民間委託の形式としては企業委託、住民委託、公社方式そして第三セクター方式が現実にも生み出ている。スポーツ行政の場合には公社方式が圧倒的に多いが、全般的に見ると第三セクター方式が多い。いずれにせよ共通点も多いので、第三セクター方式について簡単に触れておきたい。これは国や自治体（第一セクター）と民間企業（第二セクター）との共同出資により設立・運営される事業体を指し、許認可権や土地の収容権等の公権力の権限と、民間企業の豊富な資本と経営能力とを結合した開発推進の共同機構である。<sup>(10)</sup>

そして新全総期（一九六九年策定——大規模工業基地、交通通信ネットワークを中心テーマとした。一九七四年の経済不況、低成長で破綻した）における都市再開発、

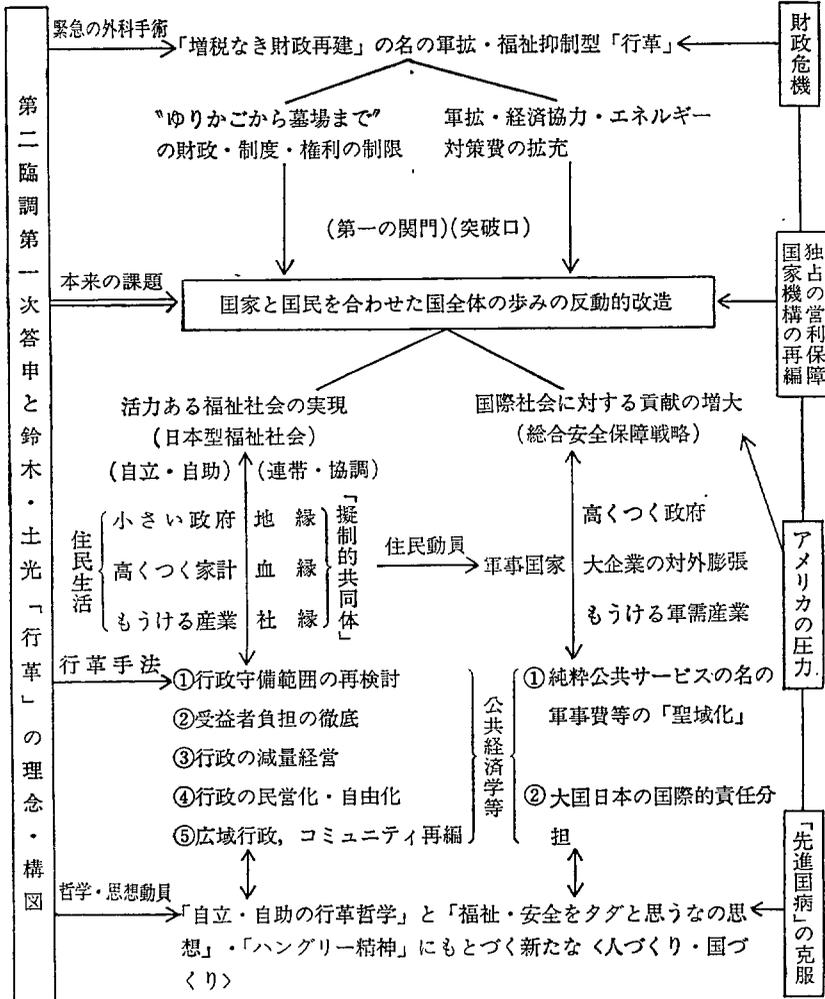
ニュータウン建設、港湾建設等における特殊株式会社、日本における第三セクター設立の第一期にあたる。第二期は七〇年代後半における「都市経営論」にその典型を見ることが出来る。そして第三期は臨調「行革」に引き継がれ、あらゆる行政部門に進出しはじめている。

ここで臨調「行革」のねらいについてすこし詳しく見てみよう。図1は、その枠組みである。以下三ポイントにしてみた<sup>(11)</sup>。第一は「財政再建」財政危機管理である。これは「増税なき財政再建」の名による軍備拡張、福祉抑制の「行革」であり、そのしわ寄せはすべて国民生活に負担される仕組みであり、いわば突破口とされている。第二は、重点課題である「総合安保戦略プラス日本型福祉社会構想」の国際的責任分担のための軍事費の「聖域化」突出と、海外派兵を狙っている。日本型福祉社会論では、「自立・自助の行革哲学」「福祉・安全をタダと思想な思想」、先進国病にならないための「ハングリー精神」等の思想動員によって、「行政改革」を遂行せんとしたものである。

その具体的手法としては、

①行政・守備範囲の再検討

図1 第二臨調「行革」の枠組み



出典：  
島恭彦他編『行政改革』青木書店，1982年3月，23ページ

② 受益者負担の徹底

③ 行政の減量経営

④ 行政の民営化・自由化

⑤ 広域行政、コミュニティ再編

であり、国民の福祉切り捨て、軍事費突出である。第三は、反動的國家・社会改造の担い手、労働・政治戦線の右寄り再編の誘発である。これも一九八六年十一月の全日本民間労働組合連合として発足した。

さて、以上のような意図を持った臨調「行革」によって、先に見たような「行革」手法の五つが具体化されるのである。そしてその集約点が、行政の民間委託なのである。

したがって、民間委託の本質は、その大義名分として喧伝されているように「公共部門の財政的制約を余裕ある民間資金で補う」とか、あるいは「公共部門の非効率を民間部門の技術力や効率性で是正する」ということではない。事実は全く逆であって、都市再開発プロジェクト等の本来公共的性格を持つ事業を、民間資本の新たな利潤源泉の対象に委ねることであり、さらにそうなるように公共部門が保障せよということである。<sup>12)</sup> 次いで社会

体育・スポーツ行政の民間委託について検討しよう。

### 三 スポーツ行政の民間委託

本章では特に東京都におけるスポーツ施設・事業の民間委託の実情について把握する。その前にまず社会教育・社会体育における民間委託の歴史を概観しておこう。

戦後の社会教育行政における国民へのしわ寄せを見ると次のようになる。一九五〇年代には地方財政危機、市町村合併のもとでの公民館切り捨て攻撃、六〇年代の「高度成長」、地域開発政策下における社会教育施設のスラップアンドビルドによる「センター方式」の導入があった。そして七六年には北九州市で「財団法人北九州市教育文化事業団」が設立され、教育、文化、スポーツ施設の管理、運営が一括して委託された。これは「合理化」の新段階であったが、運動によって他市への波及はくい止められたのである。しかし八一年四月には京都市において「財団法人京都市社会教育振興財団」へ、京都市中央図書館、社会教育総合センターの管理・運営（一部事業を含む）が強行された。

そして八三年には名古屋市で「文化・スポーツ振興事

業団」に、施設の管理・運営に留まらない社会教育・文化・スポーツ事業の委託が、ほとんど市民に知らされることなく実行されたのである。<sup>(13)</sup> この名古屋市のスポーツ振興事業団設立の経緯、委託の過程は名古屋オリンピック招致運動の失敗とも関り、複雑な問題を抱えているが、その委託が抱える事の重大さを自覚した二つの報告書は、その後のこの分野での民間委託の状況分析にとって決定的な意義を持ったものである。

1 「東京都教育振興財団」設立の経緯

一九八三年四月にスタートした第二期鈴木都政は、九月十二日に「活力ある都政をすすめる懇談会」を設置した。十二月二三日にはその中間報告が出され、民間活力の活用が強調された。そのうち「早急に検討をはじめめるもの」として社会福祉施設とスポーツ施設の運営の民間委託案が示されたのである。同じ八三年十二月、自治省は「地方行革大綱」を発表し、全国の自治体に対し、主に職員の定員削減と自治体業務の民間委託を強調して次のように述べた。「公共施設の管理運営については、公共施設の民営化を進めるほか、民間委託、パートナータイプの活用、地域住民のボランティア活用等を積極的に推

進するとともに、特にコミュニティ施設については、原則として当該コミュニティの自主管理によるものとする」。

こうして鈴木都知事は「活力懇」中間報告に基づき「活力ある都政推進本部会議」を開催して、「合理化」計画を発表した。ここにはベア実施の「交換条件」として八四年度から三カ年間で四一五四名の都職員の定員削減、都立体育館、文化会館等の社会教育施設の管理運営の委託が、知事側から一方的に示されたものである。<sup>(14)</sup>

これには当初教育庁も「遺憾」を表明していたが、知事側（生活文化局——首長直属の部局）に押し切られたのである。

委託案の発表後、都職員組合他、多くの学者、市民運動等の反対で、都の全額出資（出捐金一億円）による財団設立でかろうじて都教育委員会の「主体性」も確保されたのである。<sup>(15)</sup>

八五年九月都議会で採択され（社共両党の反対）、十月一日に「財団法人東京都教育振興財団」が発足した。八五年度中に東京体育館、駒沢体育施設、多摩スポーツ会館、夢の島総合体育館の四施設が、そして八六年度に

表 2

|     | 直 営 | 民間委託 | 公 社              | 住民委託       | 住民管理      | その他 |
|-----|-----|------|------------------|------------|-----------|-----|
| '72 |     | 千代田  |                  | 三鷹<br>※※枚方 |           |     |
| '79 |     |      | ※※※<br>世田谷       |            |           |     |
| '80 |     |      |                  |            |           |     |
| '81 |     |      | 江戸川              |            |           |     |
| '82 |     |      |                  |            |           |     |
| '83 |     |      | ※名古屋 足立<br>台東 練馬 |            |           |     |
| '84 |     |      | 葛飾 小平            |            |           |     |
| '85 |     | 荒川   | 豊島 新宿<br>東京都     |            |           |     |
| '86 |     |      | 文京               |            |           |     |
| '87 |     |      | 国立<br>江東         |            | 杉並<br>武蔵野 |     |

※財団法人名古屋市スポーツ振興事業団

※※体協委託の典型は、枚方市（大阪府）

※※※自治体全額出資

（公社の名称）

- ・江戸川区区民施設公社
- ・練馬区サービス公社
- ・葛飾スポーツ振興公社
- ・豊島区コミュニティ施設振興公社
- ・東京都教育振興財団
- ・文京区サービス公社
- ・江東区健康スポーツ公社
- ・くにたち文化・スポーツ振興財団
- ・杉並区スポーツ振興会
- ・文化・スポーツ振興会（足立区）

は文化会館、青年の家（七カ所）、大島セミナーハウスの九施設が委託された。ここでの委託内容は次の四項目である。

- ① 体育・スポーツの振興に必要な事業
- ② 社会教育・文化振興に必要な事業
- ③ 都から委託を受けた教育施設の管理運営
- ④ その他目的達成に必要な事業

ここに示されているように、八三年の名古屋市の委託におけると同様に、単に施設の管理ばかりではなく運営も、そして事業委託、独自事業の認可までを含んでいる。

2 区市部での民間委託

国、都に歩調を合わせるように、八四年十二月二三日に、東京都二三区長会は「特別区における行政改革の推進について」を採択した。これには不可解な部分が多い。第一に、鳴物入りで騒がれている「財政危機」が二三区には存在しないどころか、前年の八三年度決算では二三区会計で四〇〇億円以上もの黒字を出していること。第二に、独立した地方自治体の首長が合議をしたうえで、行政改革方針を決定するという前例のない方式を採用したことである。このことから分かるように、先に触れた「行革」の本質が現われており、さらに上からの圧力がいかに強いものであるかも理解されよう。なお、区長会合議での、委託にあたっての留意事項は次のようになっている。

- ① 法令に反しないこと
- ② 住民サービスの水準の維持、向上を図るとともに公平性、平等性が損なわれないこと
- ③ 住民のプライバシー保護が図られること
- ④ 経済的効果、効率性が確実に得られること
- ⑤ 住民及び職員の理解が得られること

そして、このあたりから各区市における委託の実情は表2に示すようになっていく。それ以外は自治体直営と考えてよいであろう。と同時に、ここでの民間委託は、完全な企業委託というよりは、東京都の方式で見たように、圧倒的に自治体の全額出資による公社方式となっている。

3 民間委託の意図

(1) 公管民営方式

八五年五月二五日に完成した荒川区総合スポーツセンターは、都内では初の「公管民営方式」である。つまり区職員（六名）は建物の管理をするだけであり、スポーツ教室の企画立案、運営は社員十六名、アルバイト（体育大生）八名の民間業者に一切を委託するものである。

(2) 住民委託

八七年四月受託、十月に設立総会が開かれた「杉並区スポーツ振興会」への委託である。事務局の体制は本部事務局四名、地域事務局四名、事務補助員、それに推薦・公募による八〇名以内の委員（交通費のみ支給の無報酬）で構成される。振興会の役割は、

- ① 地域体育施設の運営管理を担う

②教育委員会による地域的事業に参画する

③自主的な事業を企画・運営する

先の企業委託とこの住民委託は八三年十二月の自治省「地方行革大綱」にも推奨されていたものであるが、特にこの住民委託の場合、形式的には一見すると住民主体の民主的なものと類似している。しかし住民委託が実行される背後には、すでに七〇年代以降の、住民自治不在、上からの組織化されたコミュニティ政策の浸透を基盤としたものである。当然にして社会教育における学習権・教育権否定等の諸政策と並行して進められているものである。したがって、現在の住民委託方式については、その点を厳しく問うて考察しなければならない。

例えば、公民館の住民委託において、「グループはアメリカ系の集団だから良いが、サークルはソ連系の集団だから使用許可を与えない」とか、公害反対の学習会参加者名簿を企業に流し、その運動に大きな被害を与えた例など、まさに思想、信条の自由さえ守られない事例も報告されている。住民委託の場合にはこうした点での平等性、守秘義務は厳しく保持される必要があるのである。

### (3) 公社方式

大半が公社方式であるが、練馬区サービスク社を例に見てみよう。八三年十一月十九日練馬区行財政運営検討委員会は「区民施設管理の在り方について(最終報告)」を出した。そこでの考え方を二、三素描してみよう。

まず区民施設は次の三つの範疇で考えられている。

①保健所のように、行政主体が不特定多数に対し行政サービスクを提供するもの

②小中学校のように、行政主体がサービスクを提供するがその対象が限定されているもの

③地区区民館、体育館などのように不特定の区民による自主的活動の展開を主体としたもの

そして、「利用実態における現状と問題点」では次のように指摘されている。

- ・利用率が非常に低い、あるいは利用率が年々低下している施設がある
- ・利用方法について、もっと簡単な方法を
- ・利用申込について、前日あるいは当日申込みを認めてほしい

・利用状況に委節や曜日によって変動の激しい施設がある

- ・ 休館日、休場日の廃止・縮小、利用時間の拡大の声を  
利用に際しての制限が厳しい
- ・ 利用希望者が多い時期に、休館・休場している場合  
がある

これらの現状に対応した「運営体制面からの現状と問題点」としては、

- ・ 利用実態に応じた人員配置が必ずしも十分ではない
- ・ 人員については、各施設にそれぞれ張り付ける形をとっているが、総合的な管理体制をとった方が効果的な場合がある

最後に、これらに対する「改革の方向」としては、「経営的視点からのアプローチがなされていない面がある」として、次の三点を重点としている。

- ① 住民サービスの向上
- ② 効率的運営体制の確立
- ③ 住民参加の促進

このための方策として、自治体による直営方式、企業委託、公社方式等いろいろと検討した結果、開発型（土地開発公社、都市整備公社）や補完型（福祉協議会、ボランティア協会）ではなく、管理型（市民会館、観光バ

ス）の「サービス公社」が最適であるとしている。しかも設立の効果として「サービス公社は、財務会計制度、人事制度等について自治法、地公法の制約を離れ、民間的発想にたった創意工夫を行うことができる」とともに、公共性をも兼ねそなえており、大きな利点を有している」と述べられている。

東京都や区市で、企業委託や第三セクター方式が少なく、自治体の全額出資による公益法人が多い背景には、大きく二つの要因が考えられるであろう。一つは労働組合、学者・知識人、住民運動等の反対運動によって自治体の監督下に維持されたことである。これにより住民参加の余地が少なからず残されたことになる。第二は、この公社方式が一面では対自治省ボイズでもあることである。つまり行政規模の縮小、定員削減が強要されているが、公社（自治体職員の出向十公社固有職員）化によっても、現状では決して人件費の削減とはなっていない。しかし公社化することによって、自治体の支出項目は人件費ではなくなり、事業費に参入されるから、名目上の人件費はたとえ減少しても、実質は変わらない。

こうした「抵抗」の一面を持ちながらも、しかしより

本質的には、社会教育、社会体育行政全体の性格を大きく変質させる危険性を有していることもまた事実である。

#### 4 民間委託の問題点

表面的にはすべて良い事づくめの民間委託であるが、すでにその背景で見たように本質は国民、地域住民にとっては決して歓迎されることばかりではない。むしろ深刻な危険性をはらんでいる。

##### (1)自治体行政の変質

戦後社会体育行政は社会教育法の傘下で、社会教育行政の一環として推移してきた。戦後しばらくは公民館活動のレク部門として機能してきた。六〇年代の国民スポーツの高揚の中で社会教育課内に、社会体育係が発足した。七〇年代になると体育館等の大型施設の建設とともに社会体育課として独立し、発展してきた。しかし八〇年代に入ると、主要な側面は、例えば東京都でいえば、教育委員会を通り越して生活文化局等の首長部局が主導性を発揮するようになる。

一九八八年三月現在、政府レベルでは社会教育法の生涯教育法への改訂が計画されているというが、その要点はこれまで曲がりなりにも維持されてきた住民の学習

権・教育権の否定、社会教育行政の解体、社会教育の内務省化、そしてその根本には戦前戦中の国民教化、統制体制が推進されているのである。

こうして民間委託は、社会教育、社会体育の教育機関からの切断、憲法・教育基本法、社会教育法等からの分断である。

##### (2)社会教育・体育の権利・公共性の否定

民間委託の法的根拠として次のような法令が揚げられる。日常的に触れる機会はあまり多くないので、少し長いが引用しておこう。

①地方自治法第二四四条の二(公の施設の設置、管理及び廃止)

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を公共団体または公共的団体に委託することができる。

##### ②民法第三四条(公益法人の設立)

祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ、主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得(以上傍

点内海)

③ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三〇条  
(教育機関の設置)

地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。

「東京都教育振興財団」の場合、都民の強い声もあり、特に③の教育機関としての明記がなされたのである。しかし他の多くの場合、まずこの点が曖昧である。

さて、①②の傍点部分に見るように、現行法では「管理」の委託しか認められていない。運営、事業、さらに独自事業に至っては論外である。「営利ヲ目的トセサルモノ」のみが、管理の委託のみをまかされるのである。したがって、現状の運営、事業の委託は、これまでも多くの論者が指摘してきたように、明確な法律違反なのである。

そればかりでなく、「効率性」を装いながら、その真

意は本来的に権利・公共性に根ざしている教育・スポーツを商品化させることである。それはまた、「公」から「共同」への転換を装いながら、「私」への変質を意図したものである。

(3) 労働条件の低下

企業は利潤追及を本性とする。したがって住民の利用料金のアップは必定である。しかしそれが自治体からの制約で不可能であるとすれば、残された方法は雇用の労働条件を低下させるか、サービスの低下しかない。パート化、不規則勤務の増加、雇用条件の低下、非専門職化等である。こうして雇用条件の不安定な職員によって、一定の危険が伴いやすいスポーツ施設、行事は運営されることになる。

また、公社方式の場合、そこでは自治体職員の出向と公社固有職員という二重構造となる。同一職場にありながら雇用条件が異なり、格差が生じる。現実にかけていることとして自治体と公社の関係における事務手続きの著しい増加、複雑化、責任体制の不明確化がある。

(4) 住民負担の増加

委託時、それが企業であろうと公社であろうと、利用

料金のアップを伴っていることは、千載一遇のチャンスと考えられているのか、ほとんどの施設で認められていることである。民間委託の本質を垣間見る思いであろう。

そして前項でも指摘したように、専門職の削減は、利用者にとっては何よりのサービス低下である。一方では指導者の重要性が強調されているにもかかわらず。

委託団体の独自事業の進行に伴い、団体の営利事業が主流を占めたり、特定団体の優遇、他団体の排除も生じている。

委託されることによって、これまでのような利用者懇談会が保障されなくなるなど利用者の声を直接に反映させる機会も減少してしまう。

#### 四 公的スポーツ行政(公的社会体育)

##### の復権と主体形成

これまで述べてきたように、スポーツの権利・公共性の進展は歴史的必然であり、世界的にも現実化している。そして日本においても基底では不可避な底流を形成している。

しかしたとえ一時的にせよ、あるいはその底流を恐れ

るかのように、「行革」、民間委託をはじめとした歴史の逆行も強化されている。すでに見てきたように、権利・公共性の指標である「スポーツ権理念の承認」「労働・余暇権の保障」「スポーツ条件の整備・保障」のそれぞれの局面で、進歩と反動が一進一退のつば競り合いを演じている。

たとえ歴史の発展が進歩の側にあるとも傍観のうちに実現されるものではない。さきの指標を阻害する要因をしっかりと認識し、除去する行動に立ち上がらねばならない。狭いブレイの場面から視野を広げなければ、そのブレイも保障されないのである。これはただ技術が上手なスポーツマンから、「ブレイをし、学び、行動するスポーツマン像」への転換である。

これは表現を変えれば、スポーツマンとしての主体形成の問題である。主体形成の内実はスポーツを形成する構造に対応して、「スポーツそれ自体における技術的、認識的能力」「スポーツクラブ・組織の運営能力」「スポーツの条件整備の能力(社会科学的能力、実践力)」等の三つの能力である。

指標の実現は、これら主体形成の内実としての諸能力

に支えられなければならず、さらに、それら能力の形成は指標の実現の過程で、よりいっそう深められる条件にある。

ともあれこれら主体形成の実践状況の分析は次稿のテーマとなる。

(1) 内海和雄「スポーツの権利と公共性」(『一橋論叢』第九巻第一号、一九八八年一月)。

(2) この両山岳会の休暇願不許可問題については、『山と仲間』一九八一年一月号参照。

(3) 内海和雄「アマチュアリズムの終焉——個人主義の崩壊から公共性の復権へ」(『人文科学研究』二六、一橋大学研究年報、一九八七年五月)。

(4) 首相の私的諮問機関である「スポーツの振興に関する懇談会」は、一九八八年三月三十日に報告書を提出した。この懇談会は主として日本の競技力の向上策を検討したようである。「オリンピックメダリストなどにたいする功勞金制度」、「国立スポーツ研究センターの設置」等の提言がなされている。

さて、それらの財源としては、国の補助金の必要を認めながらも経済界の援助をもねらっている。次の注(5)にも見るように、日本における国の補助はきわめて低く、それは高度化のみならず、大衆化政策においても共通している。

しかるに四月一日付朝日新聞社説「『スポーツ国営』に異議あり」では、国への要求Ⅱ国営化Ⅱ自由と自主の喪失という機械的な反発をしている。そして国の補助には頼らず企業など民間の資金で選手強化費をまかなえと述べている。

たしかに自由と自主の喪失への危惧の感情は理解できても、これではスポーツの現状の何ら解決策とはなっていない。いやむしろ悪化させる危険性すら内包する。つまりそこには二つの点での理解不足がある。第一はスポーツの高度化においても公共性が進展していることを理解できていないこと。だから、国に要求するのではなく、企業に要求せよという、個人主義の段階に留まっていること。そして第二は、国への要求Ⅱ自由と自主の喪失という短絡である。肝腎なことは「サポート・バット・ノーコントロール」をどのように保障するかということではなければならない。

(5) 一九八六年ソウル・アジア大会は、日本の競技力が中国、韓国に抜かれて三位になったことで、体育関係者には深刻な危機感を与えた。日本選手団の安齊実団長の表現を借りれば、「国家対民間スポーツ団体の戦いの差」(一九八六年十月十日付毎日新聞)が出たものである。ちなみに、中国の選手強化にかける年間費用は約四五〇億円、韓国もナショナル・トレーニングセンターや国立柔道大学の施設整備費などを含めると約一五〇億円は下らないという。日本では、八六年度に初めて国の予算がついた日本体育協会

へのオリンピック対策費は約八千万円である。

同じく臨時教育審議会第三部会「スポーツと教育に関する分科会」で意見を求められた現役選手、コーチらは「環境づくり、待遇改善、トレーニング・センターの設置」等を強調した(一九八六年十一月二〇日付朝日新聞)。これらは、個人の犠牲と冠大会等の資本の援助によって支えられた体制への不安と批判の表明であり、公共的援助への強い叫びでもある。

(6) 文部省体育局スポーツ課「学校体育施設の開放状況」

『みんなのスポーツ』一九八八年二月。

(7) 朝日新聞、一九八八年二月二六日(金)。

(8) 内海和雄「津市子ども会裁判第一審判決の学習」『スポーツ運動の課題』星林社、一九八三年十二月。

(9) 保険の実態は次の文献に詳しい。『子どもの冒険と安全』ボランティア問題研究会編、YMCA出版、一九八八年二月。

(10) 社会教育推進全国協議会『社会教育再編「合理化」と振興事業団問題——名古屋市文化・スポーツ振興事業団問題報告書——』一九八三年八月、八ページ。

(11) 島恭彦他編『行政改革』青木書店、一九八二年四月、二二—三三ページ。

(12) 寺西俊一「大都市圏再編成と首都改造計画をめぐる動向」『都市・二一世紀・自治』東京自治問題研究所研究双書1、一九八五年八月、七七—八二ページ。

(13) (10) の一ページ。

(14) (10) とあと一つは『瑞穂運動場の事業団委託に反対し、スポーツ振興事業団・文化振興事業団の改善を求め』(職場討議資料)、名古屋市職員労働組合教育委員会事務局支部、一九八三年十一月。

(15) 都政新報、一九八五年七月十六日(火)。

(16) (15) と同じ。

(一橋大学助教授)