

3. 地域スポーツ振興に関わる職員の時代経験

—その役割の検証と継承のために—

尾崎 正峰

はじめに

日本における地域スポーツを支える諸条件は、あらゆる面で低水準の状況が長く続いたままで、その改善の兆しすら見えてこない。

第一に、もっとも根本的ともいえる地域スポーツ振興関連予算は、二重の意味で問題を抱えている。ひとつは、予算額の僅少さと不安定性である。もう一つは、(とくに国家レベルにおける)競技力向上に偏した予算配分のアンバランスである。そこから派生する問題として、第二に、活動の基盤であるスポーツ施設の公共的整備が一向に進んでいない。1970年代以降、曲がりなりにも増加傾向を示していた公共スポーツ施設数は、1990年代後半になると減少に転じ、その流れは現在まで続いている。また、公共スポーツ施設の不足を補完する位置に学校体育施設開放があるが、少子化や自治体合併、そして自治体財政難などの複合的な要因によって、学校体育施設数もその減少に歯止めがかかっていない[尾崎, 2010a]。第三に、地域スポーツを支える人的資源、とくに、自治体における専門性を持った職員の専任的配置は、ほとんどなされないまま推移してきている。

これら諸条件の整備の低水準の問題について、これまで筆者はくり返し指摘してきた[尾崎, 2000 など]。また、予算や施設の問題についての指摘は研究、運動の各方面からある程度なされてきたといえる[関, 1997 など]。しかし、最後に掲げた職員問題については十分に議論が展開されてきたとはいえない¹⁾。別稿[尾崎, 2012]において検討したが、地域におけるスポーツ振興の担い手としての職員の配置の重要性と必要性については、戦後すぐの時期の地域スポーツ振興に関わ

る政策文書以来、くり返し言及されてきた。しかし、1990年代後半以降、政策上での職員の位置づけが曖昧化し始め、21世紀を迎えてから公にされているスポーツに関する国の基本計画や政策関連文書では、職員についてほとんど取り上げられなくなり、最近では「職員」の文字すら盛り込まれなくなっている²⁾。また、スポーツ振興法以来、50年ぶりのスポーツに関する“新法”であるスポーツ基本法においても、職員をめぐる規定が盛り込まれず、職員に関しては法的根拠を得ないままの状態が続いている。そうした法的、制度的現状も関係してか、最近の類書[菊, 齋藤, 真山, 横山編, 2011。日本スポーツ法学会編, 2011 など]でも職員に関する大きな項目は立てられていない。

少し視野を拡げて、公務員をめぐる全体状況を見てみるならば、1980年代の「行政改革」以降、公務員の定数削減が喧伝され、21世紀を迎えて以降、その流れが加速化しており、現実是非常に厳しいものとなっている[地方公共団体定員管理研究会, 2010。総務省自治行政局公務員部, 2012。澤井, 2012]。こうした中で地域スポーツ振興の要としての職員配置の実現可能性は非常に小さいととらえられるかもしれない。しかし、だからといって、職員の存在とその意味を等閑視したままではよしとすることは、地域スポーツ振興にとっては大きな瑕疵となる。

職員配置の実現へ向けては、(遠回りのように見えるかもしれないが)職員の仕事の中味についてこれまでの実践の蓄積の実態に即して明らかにしていくこと、そして、その価値と必要性を検証していくことである。その手がかりとして、ここでは、筆者が30年間関わってきた多摩地区の職員の実践を主たる事例として、1970年代以降の地域

スポーツ振興に携わってきた職員の仕事の「出発点」と現時点での「到達点」をごく概略的に確認し、今後の検討のための視点を探してみたい。

1. 1970年代の職員制度の地域的展開

前述のように、地域スポーツ振興に関わる政策文書等で職員配置についての提言が戦後すぐの時期からくり返し公にされてきたにもかかわらず、市町村自治体の職員、とくに専任職員の配置については、統計や諸調査の結果から見る範囲では全体として進展しなかった。社会教育行政、および、公民館、図書館、博物館など、地域の教育、文化活動に関わる諸施設などと比較しても、地域スポーツ振興行政、公共スポーツ施設への職員配置は低いままである〔文部省体育局スポーツ課, 1978a、1980b。岩上, 1988。文部科学省, 2009〕。

しかし、個別の自治体の実態に目を向ければ、1970年代以降、独自の展開を見せる事例が現れてきている。

その中でも、東京都の羽村町教育委員会事務局処務規則（1973.4）での「事務局に社会教育主事及び社会体育主事を置く。社会教育主事及び社会体育主事は、上司の命を受けて社会教育を行うものに専門的、技術的な助言と指導を与えるとともに、社会教育に関する専門的な事項の指導の事務に従事する（下線、引用者）」という規定は、市町村自治体における専門職配置に関する制度的な展開のひとつの典型を示すものといえる³⁾。

この規則に則って「社会体育主事」として採用された職員は、その後、地元の地域スポーツ振興施策の展開に尽力したことはもとより、東京都多摩地区の自治体の地域スポーツ振興を担当する職員相互のネットワークを形成する上で大きな役割を果たした。自治体の枠を越えた職員の交流から提示されたもの〔現代社会体育研究会編。竹内, 1988。尾崎, 2004、2010、など〕は、地域スポーツ振興と職員のあり方を考察する上で多くの示唆を与えているといえる。

一方、羽村町のような「専門職」での採用・配置という段階まではいかないものの、1970年代初頭、東京都内の自治体においては地域スポーツ振興のための専任職員の配置が少しずつであるが進展する兆しを見せ始めていた。こうした中で、都内自治体の職員を中心に自治体の枠を超えた連携による集团的討議を元に各地域の実践が提示された〔社会体育指導者研究会, 1977～1979〕。

このように職員自身によって職員の仕事について発信されるようになった背景には、「社会体育における専門職の確立が急務であるといいながら、専門職としてまったく職場に定着していない現状をどう変えるか」（社会体育指導者研究会, 1977年4月号: 51）という職員たちの問いかけが根底にあったといえる。そして、その問いは、「社会体育『専門職』の特質がつかみきれていない現状では、まず、その実践の場にいる私たちが、職務分析をおこない、そこに問われている職務内容をあきらかにし、そのために必要とされる資質とは何か、そのための方法とは何か、いかにしてそれらを身につけていくべきかなどについて、少しずつ明らかにしていかなければならない」（社会体育指導者研究会, 1977年12月号: 63）として、自らの仕事の検証を行おうとする職員の強い意志の表明につながっていった。

このように、職員配置についての関心が高まり、職員の専門性への問いかけが発せられ、職員自身による具体的な提言がなされるようになったことは、地域スポーツ（1970年代当時の用語では「社会体育」）の近接領域である公民館や図書館をはじめとする社会教育全体で共有されていたといえる。そうした時代状況を示す「同時代史的証言」として『新しい公民館像をめざして』（東京都教育庁社会教育部, 1974）をあげることができよう。

ここでは、公民館職員の位置づけを、「すべての住民の学習権保障のための奉仕者」であり、「住民みずからが学習・文化活動をより豊かに編成し発展していくための援助者」と規定している。この理念に立脚して、組織、職務、条件、任用、研修、

職場等の各論が展開された。そして、最後に「公民館主事の宣言（提案）」は、「図書館関係者が共有している「図書館の自由に関する宣言」（日本図書館協会・1954年採択、その後1979年改訂）や、専門職集団としての「倫理綱領」のようなものを、公民館職員の立場から“提案”してみようではないか、という考え方から練り上げられた」ものであるという〔小林，1994〕。ここでの対象は公民館ではあるものの、この時期に地域の教育、文化、スポーツの振興に熱心に取り組んだ職員たちの思いを代表しているものといってよいであろう「宣言」は次のように言う。

1. 公民館職員は、いつでも、住民の立場に立ちます。
2. 公民館職員は、住民自治のために積極的に努力します。
3. 公民館職員は、科学の成果を尊重し、地域における文化創造をめざします。
4. 公民館職員は、集会・学習の自由を保障し、集団の秘密を守ります。
5. 公民館職員は、労働者として、みずからの権利を守ります。

2. 実践の蓄積から導き出される職員の専門性

1970年代の職員自身による職員論（あるいは、その追求の必要性）の提起とともに、各地域でさまざまな取り組みが行われていた。実践に向き合う上での職員の基本姿勢は、「住民の自主的活動をうながし、住民とともに歩む」というものであった。

具体的な職員の仕事の概要について、別稿〔尾崎，2012〕において、以下のようにまとめた項目を掲げた。

- ・大局的な見通しを持った事業計画づくり
- ・自治体の全体状況を把握した上での予算編成
- ・“お役所的”でない情報提供の方法の工夫
- ・計画づくりや予算編成等の基礎資料となる調査活動

- ・利用実態に対して僅少な公共スポーツ施設利用の効率的・民主的運営への模索
- ・拡大しつつあった学校開放への対応と利用調整のための組織づくり
- ・諸事業の自己評価・総括・改善
- ・地域スポーツの「とりで」としての地域に根ざすスポーツクラブへの援助
- ・行政主導の限界を意識しながらの行政と市民・利用者の意見交換の場づくり
- ・市民の主体性を喚起するあり方を追求する中で市民参加による施設の建設計画の検討

以上のような多岐にわたる施策を構想し、実行してきた職員は、同時に、地域における利用者、住民のつながりの「媒介項」、「中間項」としての位置を占めるようになり、スポーツ活動を通じた地域での新たな住民相互のつながりを生み出す基盤となっていた。

ここに見るような実践を背景に、職員自身から発せられた「専門性とは何か」という問いに関わる貴重な経験知が蓄積されていった。ここでは、「専門職」として30年の長きにわたって従事している羽村市の職員と「三鷹方式」⁴⁾を支えた経験をもつ職員の2人の言葉をひとつの集約的な表現（「到達点」）として以下に見ていきたい〔尾崎，2004〕。

羽村市の職員は、専門職として位置づけられることの意義、あるいは、専門職が配置されることによって行政のあり方やスポーツ振興にとってプラスになると考える点として以下の点をあげている。

- ①一生の仕事として、情熱をもって取り組むことができる。
- ②長期展望をもって計画が立てられる。
- ③事業の継続性が保て、工夫しながら事業展開ができる。
- ④国や都の情報をいち早くキャッチし、仕事に反映できる。
- ⑤スポーツ団体との連携が密にできる。
- ⑥スポーツの専門家がいることで、他の職員が

安心でき、また、信頼される。

また、三鷹市の職員は、専門職としての資質、あるいは、求められるものとして次の点をあげている。

- ①スポーツ振興に関するビジョンを常にもっていること。
- ②スポーツ振興計画の作成ができること。
- ③スポーツ関係団体との安定した、また確実な関係を築くこと。
- ④市民とのコミュニケーションを常にもっていること。
- ⑤スポーツ全般に関する知識を有していること。

おわりに～時代経験をいかに継承するか

地域スポーツ振興に関わる（専門、専任）職員の「出発点」と現時点での「到達点」について、東京都内の職員の実践、その集団的討議を基盤とする総括の概要を見る中でとらえてみた。

「専門性とは何か」という問いに対しては、地域での日々の実践とその経験の蓄積に基づいて答えを見いだそうとする職員の営みがあり、それは今に至るまで続いている。とはいえ、この問いには定型の答えがあるわけではない。前掲の『新しい公民館像を目指して』の「あとがき」は次のように記している。

「制度的にも不備な面をのこし、実態としても多様であいまいな公民館に、一つの新しい未来像をえがき出そうというのが共通のねがいであった。（中略）作業はこれで完結したのではない。今後とも、この“新しい公民館像”はたえず新しくえがき出されなければならない」。

この言葉は、地域での教育、文化、スポーツ活動のあり方、それを支える施設の意味、そして、職員の専門性というものは、常に現実と対峙する中で問い続けられていくものであると端的に表明したものといえる。そして、この言葉を現代において受けとめるならば、問い続けていくための基盤、そのひとつとして、1970年代以来の時代経験、

職員たちの経験知を「継承」していくことが求められるであろう。

東京都内の職員の現状を見れば、いわゆる「第一世代」の職員が退職し、次に続く世代もリタイアの時期を迎えている⁵⁾。この時期にあたって、これまでの職員の仕事を（引き続き）記録として残していくことが重要である⁶⁾。これまで取り組んできた職員自身の総括のみならず、たとえば専門職員採用が可能であった背景などについて当時の関係者への聴き取りを行うことも必要な作業となってくると思われる。

また、これまでの道のり、そのプロセスを確認する中で、現代という時代に即した職員のあり方についても視野を拡げ、「発展的継承」という見通しを持ちながら検討を進めていきたい。

【付記】

2011年度春季研究合宿（2012.3.30）で、筆者は、オーストラリア・スポーツに関する研究のまとめ構想、および、地域スポーツ振興の条件整備の戦後史という2つのテーマで報告を行った。

後者については、2012年3月18日、熊本大学で開催された第21回日本スポーツ社会学会大会における研究委員会企画シンポジウム「政治とスポーツ：スポーツをめぐるポリティクスを再考する」での報告を元にしたものであったが、機会を得て、同学会紀要『スポーツ社会学研究』20・2（2012）に新たな史資料やデータを加えて再構成したもの（「地域スポーツを支える条件の戦後史～指導者、とくに職員問題に注目して～」）が掲載される。本稿とあわせて参照していただければ幸甚である。

なお、本稿は、地域スポーツ振興に関わる職員論の今後の作業課題を提示することを主題としているが、上述の学会紀要論文と内容が重なる部分があることをお断りしておく。

また、報告テーマの第1点目（オーストラリア・スポーツ研究のまとめ）については、今後の課題としたい。

【注】

1) ある意味での“例外”としては、本稿でも分析の対象として取り上げた、社会体育指導者研究会の活動に関わり、職員問題について 1970 年代の時期から取り上げ、そして、その後も言及してきたものとして、森川貞夫の業績がある[森川編著, 1980, 1988]。

2) 最近の政策文書等においては、地域スポーツ振興にあたっては地域住民による自主性が喧伝されている。このこと自体、文言上は否定されるものではないが、「新しい公共」の理念との結びつきをふまえた上で一より端的に言えば、「公的責任の放棄」につながらないか一注視していく必要がある[日本スポーツ社会学会, 2011。森川, 2011。友添編, 2012 など]。

そして、政策文書等にはふれられていないが、推進の重要な担い手としての大きな“期待”が寄せられている体育指導員（現、スポーツ推進委員）は、平成の大合併による自治体数の減少や自治体財政難などの影響で全体数の減少傾向が続いている。

3) 当時の革新自治体において独自の条例制定などによって国の法律や制度ではカバーできない事案に対応した状況に対して「横出し」、「上乘せ」という表現がされてきたが、そのスポーツ（社会体育）版をとらえることもできる。

4) 1970 年代の地域スポーツ振興の方策として取り上げられることの多い「三鷹方式」。その概要については、推進の当事者（体育指導委員）たちによるまとめ[沢登, 村上, 1980]のほか、実践の考察を行った論考も数多い[関, 1997 など]。それらの議論においては、体育指導委員が中心となった地域スポーツ振興の典型ととらえている。たしかに、こうしたとらえ方は実践の重要な側面を照射する上で有効なものであるといえる。ただし、「三鷹方式」を推進するにあたっての行政職員の役割や位置については、必ずしも明確に言及されてこなかった。

5) 地域スポーツ振興という領域にとどまらず、現

在、自治体の各部門で職員間の継承がうまくいかず、業務にほころびが見えていることは、大きな問題として認識される必要がある。

6) これまで、現代社会体育研究会の活動において、本稿で取り上げたものを含め、多くの自治体職員たちの実践をまとめる作業に取り組んできたが、本稿では、その全体像を提示することはできなかった。詳細は、現代社会体育研究会編の各冊子を参照していただきたい。

【文献】

* 現代社会体育研究会編, 1986, 1987, 1988, 『社会体育に新しい風を』第 1 号, 第 2 号, 第 3 号, 一橋大学関研究室。

* 現代社会体育研究会編, 1990, 1991, 1998, 『生涯スポーツの創造』第 1 号, 第 2 号, 第 3 号, 一橋大学尾崎研究室。

* 菊幸一, 齋藤健司, 真山達志, 横山勝彦編, 2011, 『スポーツ政策論』成文堂。

* 岩上安孝, 1988, 「社会体育行政担当職員等の現状」, 『健康と体力』1988 年 1 月特大号, 第一法規, 14-21。

* 小林文人, 1994, 「三多摩テーゼ 20 年一経過とその後の展開」, 『戦後三多摩における社会教育のあゆみ』Ⅶ, 東京都立多摩社会教育会館。

* 文部科学省, 2009, 『社会教育調査報告書 平成 20 年度』。

* 文部省体育局スポーツ課, 1978a, 「求められる社会体育指導者の資質—社会体育指導者に関する調査—」, 『健康と体力』1978 年 11 月号, 第一法規, 12-19。

* 文部省体育局スポーツ課, 1978b, 「スポーツ主事の職務の実態—派遣社会教育主事（スポーツ担当）に関する調査—」, 『健康と体力』1978 年 11 月号, 第一法規, 20-22。

* 文部省体育局スポーツ課, 1980a, 「国民スポーツの動向と指導者の現状」, 『健康と体力』1980 年 10 月特大号, 第一法規, 18-22。

* 文部省体育局スポーツ課, 1980b, 「社会体育行

- 政担当職員等の現状」、『健康と体力』1980 年 10 月特大号，第一法規，23-27.
- * 森川貞夫編著，1980，『社会体育のすすめ方ーコミュニティスポーツの育成と指導』総合労働研究所.
 - * 森川貞夫編著，1988，『必携 地域スポーツ活動入門ー社会体育の考え方・進め方』大修館書店.
 - * 森川貞夫，2011，「スポーツにおける『新しい公共』ー子どものスポーツを支えるのは誰か？ー」『スポーツ社会学研究』19-2，19-32.
 - * 日本スポーツ法学会編，2011，『詳解スポーツ基本法』成文堂.
 - * 日本スポーツ社会学会「特集：スポーツにおける『新しい公共』」，2011，『スポーツ社会学研究』第 19 巻第 2 号.
 - * 尾崎正峰，2000，「地域スポーツへの『多元的参加』と『地方分権』」『地方分権と自治体社会教育の展望』，東洋館出版社，145-158.
 - * 尾崎正峰，2002，「スポーツ政策の形成過程に関する一研究」，『一橋大学研究年報人文科学研究』通巻 39 号，159-251.
 - * 尾崎正峰，2004，「地域スポーツの歩みとともにー地域スポーツの『専門職』の方に聞く」，『月刊社会教育』No.588 (2004 年 10 月号)，国土社，44-52.
 - * 尾崎正峰，2010a，「スポーツ政策のグランドデザインをースポーツの社会的基盤形成の長期的展望への模索」，『月刊社会教育』No.660 (2010 年 10 月号)，国土社，5-15.
 - * 尾崎正峰，2010b，「住民と職員のタッグで新しいクラブ創り」，『月刊社会教育』No.660 (2010 年 10 月号)，国土社，16-23.
 - * 尾崎正峰，2011，「『スポーツの権利』理念の具現化へー『スポーツ基本法』の成立と今後の課題」，『月刊社会教育』No.672 (2011 年 10 月号)，国土社，61-68.
 - * 尾崎正峰，2012，「地域スポーツを支える条件の戦後史ー指導者、とくに職員問題に注目してー」，『スポーツ社会学研究』20-2 (近刊).
 - * 澤井勝，2012，「増大する地方公務員のニーズと減少する人員」『都市問題』第 103 巻第 7 号 (2012 年 7 月)，後藤・安田記念東京都市研究所，49-57.
 - * 沢登貞行，村上克己，1980，『コミュニティ・スポーツへの挑戦』，不昧堂出版.
 - * 関春南，1997，『戦後日本のスポーツ政策ーその構造と展開』大修館書店.
 - * 社会教育推進全国協議会編，2005，2011，『社会教育・生涯学習ハンドブック』(第 7 版)，(第 8 版)，エイデル研究所.
 - * 社会体育指導者研究会「《連載》社会体育の 12 ヶ月ー社会体育実践ノート」，『体育科教育』1977 年 4 月号～1979 年 3 月号，大修館書店.
 - * 社会体育指導者研究会「《連載》地域スポーツの創造ー社会体育実践ノート」，『体育科教育』1984 年 4 月号～1986 年 3 月号，大修館書店.
 - * 総務省自治行政局公務員部，2012，『平成 23 年地方公共団体定員管理調査結果』.
 - * 竹内悟，1988，「住民主体の地域スポーツ行政をめざして」，『月刊社会教育』1988 年 10 月号，国土社，40-44.
 - * 寺中作雄，1995，『社会教育法解説／公民館の建設』(復刻版) 国土社.
 - * 地方公共団体定員管理研究会，2010，『地方公共団体における適正な定員管理の推進について (報告書)』.
 - * 東京都教育庁社会教育部，1974，『新しい公民館像をめざして』.
 - * 友添秀則編，2012，『現代スポーツ評論 26 特集：スポーツ立国論のゆくえ』創文企画.
 - * 「座談会 地方自治体の体育行政の現状と課題」，1975，『月刊 民主スポーツ』1975 年 5 月号，14-19.