

## 4. 「スポーツ振興基本計画」とスポーツクラブの問題

関 春南

はじめに

旧文部省（現文部科学省）の保健体育審議会答申「スポーツ振興基本計画」は、国の基本計画として2000年9月文部大臣により告示された。これは、副題で「豊かなスポーツ環境を目指して」と謳ったように、21世紀のスポーツ振興の正に「基本計画」として打ち出されたかのごとき印象を与えた。だが内容は、計画性と科学性そして実証性に乏しく、学問的検討にとても耐えうるものではない。ましてや国の「基本計画」などと呼べるものではない。こうしたものが、臆面もなく出され、それが有難そうに受け取られているところに、現代日本の深刻なスポーツ問題がある。

しかし、これもまた、歴史的・社会的産物として生み出されたものであり、一定の機能と役割をもって展開していく以上、多角的な検討が必要であろう。

本稿では、紙数の関係から「基本計画」の「最重点施策」として提起された「総合型地域スポーツクラブ」に焦点を絞り、スポーツの発展にとっての可能性、そのもつ社会的意味の解明に迫っていきたい。

。「スポーツ振興基本計画」(以下「基本計画」)の骨子

「総合型地域スポーツクラブ」の問題に入る前に、「基本計画」公示の経緯とその全体像を簡単にとらえておきたい。

2000年9月13日文部省により告示された「基本計画」は、スポーツ振興法(1961年)第4条の「文部大臣は、スポーツの振興に関する基本計画を定めるものとする」という規定に基づいて制定

されたものであるが、法制定後なんと40年が経過していた。何事もその動機が本質に反映するが、40年放置されていたものが忽然と浮かび上がってきた動機は、2001年から実施される「サッカーくじ(スポーツ振興投票)」制度であった。この制度の成立にあたって、国会付帯決議で「スポーツ振興法にもとづく基本計画の策定」を求められたからであった。つまり、文部省が、日本スポーツの現状を見たとき「スポーツ振興基本計画」が是非とも必要であると認識し、主体的・積極的に策定していこうとしてつくられたものではなかったのである。とにかく「サッカーくじ」制度の成立に間に合わせるために策定せざるをえなかったというのが実情であろう。だから1年たらずの審議でアツというまに成立したのである。この間の事情が内容に色濃く反映している。

「基本計画」は、「生涯スポーツ社会の実現に向けた、地域におけるスポーツ環境の整備充実方策」、「わが国の国際競技力の総合的な向上方策」、「生涯スポーツ及び競技スポーツと学校体育・スポーツとの連携を推進するための方策」という三本の柱からなる。

では、「総合型地域スポーツクラブ」(複数の種目が用意され、年齢、興味、技術レベルに応じて活動できる大クラブ)を中学校区単位につくり、この全国展開を「最重点施策」として進める。同時に、これを支援するための「広域スポーツセンター」を設置していくというもの。週1回以上のスポーツ実施率を50%とすること、そして、2010年までに、全国市区町村に少なくとも1つ以上の「総合型地域スポーツクラブ」を育成するという。ここでの基本問題は、「総合型スポーツクラブ」という一つの組織のあり方を国が指定し、その育成

を「最重点施策」として展開しようという点である。いかなる組織形態を選ぶかは、各人の関心や要求に応じて決めればよいことであって、全く個人の自由に属する問題である。国がとやかに指示する事柄ではない。まして「基本計画」の「最重点施策」などに位置づけるべきではない。国のなすべきことの基本は、条件整備の計画を体系的に策定し遂行することである。本末転倒というほかない。

では、五輪の国別メダル獲得率の目標を、3.5%（76年の獲得率）とする（96年の獲得率は1.7%）。そのため、ジュニア期からの一貫指導体制の整備、ナショナルトレーニングセンターの設置、指導者養成を進めるといふもの。ここで驚くべきことは、メダル獲得率を国の「基本計画」の目標として掲げたことである。スポーツは、個人のものであって、国家のものではない。メダル獲得までのプロセスの充実を国が実質的に支援することが、結果としてメダル獲得率を上げることにつながるのであって、単に目標を掲げることではない。スポーツの基本認識に問題がある。

では、学校体育施設の地域スポーツクラブへの開放、部活動と地域スポーツ活動との連携、競技団体や地域の指導者が、部活動を指導できるシステムの構築、あるいは部活動の土・日休止等が述べられている。学校の運動部が、要に位置していることはわかるが、それをどうしようとしているのか、明らかでない。

「基本計画」遂行のための財源については、その中心が「サッカーくじ」収益配分金となっており、財政的裏付けが極めて薄弱である。次の表現をみられたい。「とりわけ、スポーツ振興投票を実施して得られる収益は、……本計画に掲げる施策を推進する上で重要な役割を果たすことが期待される。本計画に掲げる国の施策の推進に必要な資金の充実のため、文部省においては、財政事情等を考慮しつつ、スポーツ振興のために必要な予算措置等について今後ともその充実に努めるとともに、特にスポーツ振興投票の収益については、そ

の安定的な確保に努めることとする」。

財源が不確定で、計画が具体的になるはずはなかったのである。

#### 。「総合型地域スポーツクラブ」提言の根拠

そこでまず、「総合型地域スポーツクラブ」という一つのスポーツ組織のあり方が、「スポーツ振興基本計画」の「最重点施策」として打ち出されてきたその根拠を突き止めねばならない。

#### 1 スポーツとスポーツクラブについての現状認識

「基本計画」は、平成9年総理府が行った「体力・スポーツに関する世論調査」をもとに、「わが国の週1回以上のスポーツ実施率は約35%と、50%を超えるヨーロッパの先進諸国に比べて低い状況にある」。この現状を、少なくともヨーロッパの先進国なみに50%にする必要があると考える。この現状は先の「世論調査」によると、15年間変化していないが、その原因について次のようにいう。「公共スポーツ施設を拠点とするスポーツクラブの約9割が単一種目型であることに代表されるように、これらのスポーツクラブは性別、年齢、種目が限定的であったりするため、誰もが、いつでも、いつまでも各自の興味・目的におうじてスポーツに親しめるようにはなっていないと言いがたい。こうした状況を改善し、国民の誰もが生涯にわたりスポーツに親しむことができる生涯スポーツ社会を実現するためには、多世代、多様な技術・技能レベル、多様な興味・目的の者が参加できる地域スポーツクラブの育成が必要である」。つまり、スポーツクラブの約9割が単一種目型であり、そのあり方に問題があるとう。この点にかかわって、文部省は、1996年『地域スポーツクラブの育成と地域活性化に関する調査』（三菱総合研究所に委嘱）結果を発表した。それによると、総理府の世論調査や日本スポーツクラブ協会の調査でも、ここ20年間、週一回以上スポーツをする

人口は約 30%、スポーツクラブ加入人口は 15～17%であり変化していない。その主な要因は、現在の地域スポーツクラブの 92%は単一種目の小規模クラブであり、会員数は約 30 名。このようなクラブは、会員中心で施設利用では非効率的、継続性と安定性がない。従って今後多様化する地域スポーツ振興の担い手たりえない。こうした問題点を解決するのが「総合型地域スポーツクラブ」であるという。

「基本計画」は、この調査結果をそのまま受け入れ、内容の中心に位置づけたのである。

## 2 「総合型地域スポーツクラブ」は果して救世主なのか

「総合型地域スポーツクラブ」の必要性について、「基本計画」は次のように述べる。「わが国では、身近な生活圏である中学校区程度の地域において、学校体育施設や公共スポーツ施設を拠点としながら、地域の実情に応じて民間スポーツ施設も活用した、地域住民の誰もが参加できる総合型地域スポーツクラブが定着することが適当と考えられる。特に学校体育施設は地域の最も身近なスポーツ施設であり、住民のスポーツ活動における期待は大きい。なお、総合型地域スポーツクラブを育成することは、完全学校週 5 日制時代における地域の子どものスポーツ活動の受け皿の整備にもつながり、さらには地域の連帯意識の高揚、世代間交流等の地域社会の活性化や再生にも寄与するものである」(下線筆者)。そして、「総合型地域スポーツクラブ」の特徴として、次の 5 点を挙げる。

1. 複数の種目が用意されている。
2. 子どもから高齢者まで、初心者からトップアスリートまで、地域の誰もが年齢、興味・関心、技術・技能レベルなどに応じて、いつまでも活動できる。
3. 活動の拠点となるスポーツ施設及びクラブハウスがあり、定期的・継続的なスポーツ活動を行うことができる。

4. 質の高い指導者の下、個々のスポーツニーズに応じたスポーツ指導が行われる。
5. 以上のようなことについて、地域住民が主体的に運営する。

スポーツクラブの約 9 割が単一種目小規模型クラブであり、これが日本のスポーツ振興を停滞させている原因となっているという認識のもとに「総合型地域スポーツクラブ」の必要性を提起する以上、説得的な現状認識と論拠が提示されねばならない。しかし、それがここには全くといってよいほど存在しない。「総合型地域スポーツクラブが定着することが適当と考えられる」などという曖昧な表現では困るのである。表現方法は譲ったとしても、「適当と考える」理由を明示しなくてはなるまい。「住民の誰もが参加できる」というが、「総合型クラブ」ならそのことが保障され、「単一種目小規模型クラブ」なら保障されないとでもいうのだろうか。「総合型クラブ」の 5 つの特徴のうち、「単一小規模型クラブ」と区別される唯一の点は、「複数の種目が用意されている」という第一番目だけである。あとはクラブの大小に係わりなく求められている点である。活動の拠点となるスポーツ施設やクラブハウスがあるとか、質の高い指導者が常にいるなどということは、クラブ活動の発展にとって普遍的に求められている条件であって、「総合型地域スポーツクラブ」の特徴でも何でもない。「スポーツ振興基本計画」の「最重点施策」として展開するというのなら、それに相応しい説得的な論拠が必要ではないのか。

。「基本計画」の現状認識、論理は正しいか

### 1 スポーツ人口停滞の最大の根拠はなにか

「基本計画」が論じている、国民スポーツ政策における「スポーツ振興」の基準は、「週一回以上のスポーツ実施率」である。これを「スポーツ人口」と称し、その停滞を問題にしている。そして停滞の最大の根拠を「単一種目小規模型スポーツ

クラブ」が支配的であることに求めている。しかし、果してこれは事実だろうか。私は、クラブの形態に原因があるのではないと考えている。小クラブを統合して大クラブにすれば解決するのではない。そうではなく、クラブ発展に不可欠な施設や指導者といった条件が頭打ちになっていることが最大の原因なのである。こうした傾向は、80年代の後半から、国のスポーツ施設整備費の削減、そして、公共施設の民間委託化の進行により拍車がかげられた。さらにいえば、スポーツ活動を支えている労働条件・生活条件の窮乏化にも関係している。つまり、施設や指導者といったスポーツを行うための物質的条件の増加とスポーツ人口・スポーツクラブの増加とは、基本的には相関関係をもっているのである。これは、日本においても、たとえば、三鷹市や国分寺市における施設の増加とスポーツ人口・スポーツクラブの増加との関係をもみても実証されているし、外国においても、たとえば、ドイツのゴールドンプランの進行とスポーツ人口・スポーツクラブの増加との関係においても証明されている。すなわち、「基本計画」の論理は、日本のスポーツ施設の貧困という事の本質を隠蔽し、問題をクラブの在り方、つまり形態に転嫁し、国の責任を曖昧にし、免罪することとなっている。

## 2 文部省モデル事業の示すもの

文部省は、1995年から3年間にわたって、国が650万円、自治体が650万円、合計1300万円の補助金を出し、いわゆる「総合型地域スポーツクラブ」のモデル事業を展開した。1998年まで19のクラブが指定され事業を展開した。そこで明らかになったこと、そのもつ意味について指摘したい。

**財政問題** クラブの財源は基本的には会費で賄われる。モデル事業として指定されたところは、補助金が出されたため、会費無料でクラブが立ち上げられた。ところがモデル事業指定期間が過ぎ、補助金打ち切られるか、大きく減額され

ると、会費を徴収せざるをえなくなる。ところがそれを機に会員が大幅に減少しているところが多い。たとえば、大谷コミュニティスポーツクラブでは、モデル事業期間の96~97年は無料、モデル事業の終了した98年以降は、大人年間500円、中学生以下200円、家族会員年間1000円と少額であるが、1998年3月1523名であった会員は、事業終了した同年5月には、438人と大きく減少している。

**担い手問題** 「基本計画」もいうように、「総合型地域スポーツクラブ」は「地域住民が主体的に運営する」ものでなくてはならない。ところがモデル事業をみるかぎり、担い手は、自治体職員が中心になり事務局体制が敷かれている。大きなクラブを運営するという最も重要な部分が、行政職員に担われたのでは、モデル事業の意味が半減している。住民が主体的に運営しているモデルがつかられねばならないだろう。

**スポーツ活動の質** 「基本計画」では、「総合型地域スポーツクラブ」は、地域住民の気軽に参加できる場であると同時に、学校の部活で能力があり、さらに良い成績を修めたいと思う者も参加できることが求められている。ところが、モデル事業でのスポーツ活動は、いわゆる健康・レクリエーション的活動が中心であり、スポーツ技術をより高めたいと思うものには相応しくないことが明らかになっている。

大衆化と高度化の統一は、そう簡単にはいかないということを実証しているわけである。「総合型地域スポーツクラブ」の裏付けをしようと、文部省体育局は、地域スポーツ推進研究会編『スポーツクラブのすすめ』1999年を出版し、その中でモデルとしてドイツの例を出しているが(p.33)、ドイツのいわゆる総合的な大クラブは、クラブの長い歴史的発展過程のなかで、内発的に形成されてきた、一つのクラブの型なのであって、あくまでもクラブのすべてではない。その歴史的検討も経ないまま、結果だけ日本に持ち込もうとしているところに、拭いがたい非科学的思考方法を感じざるをえない。

体協などスポーツ団体との関係 「基本計画」では、「各種スポーツ団体においては、スポーツ指導者の派遣や事業の運営等の面で連携・協力し、総合型地域スポーツクラブの育成を支援すること」とされている。しかし、モデル事業では、実際には、スポーツ団体の積極的協力はなかったといえる。スポーツ団体はそれぞれ主体性をもち、自らの意思にもとづいて活動しているわけで、国が「基本計画」で、「総合型地域スポーツクラブの育成を支援すること」などということじたい僭越きわまりないことなのである。

どうも今回の「基本計画」には、上から一方的に決め、そうせよ！といった上意下達的な思考方法が随所に表れている。「単一種目小規模型のクラブ」を、一面的に否定して、「総合型のクラブ」でなければならないとか、メダルの数を国家目標にするとか……、全くあきれてしまうことが、論拠も示されないまま、公然と語られている。

### 3 「行政主導から住民主導へ」といえるか

「基本計画」は、「地域住民自らが主体的に取り組むスポーツ活動への支援を推進する方向へ行政の重点を移行する」というように、「行政主導から住民主導へ」ということを掲げた。しかしそのことは、法や実体に照らしてどうであろうか。

「基本計画」は、「地域のスポーツサービスは無料または廉価で行政から提供される」という意識は「旧来の意識」とであると批判している。しかし本当に「旧来の意識」といえるか。社会教育法第3条は「国及び地方公共団体は、この法律及び他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作成、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自らの実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない」と謳っている。文化的教養の一環であるスポーツにたいし、行政は、基本的には、無料または廉価でスポーツ環境を提供するよう努めるべき義務があ

るのである。

「基本計画」は、「総合型地域スポーツクラブ」をつくっていくにあたり、スポーツ団体の支援を上から指示している。それを条件としているとすれば、支援の強要である。社会教育法第12条は「国及び地方公共団体は、社会教育関係団体に対し、いかなる方法によっても、不当に統制的支配を及ぼし、又はその事業に干渉を加えてはならない」と謳っている。例えばスポーツ団体の一つである日本体育協会も社会教育関係団体であるから、統制的支配になってはならないわけである。

「基本計画」は、「学校体育施設や公共スポーツ施設を、総合型地域スポーツクラブの活動の場として有効活用できるよう充実させる」とのべているように、「施設利用の優遇」を提案している。だがこれも地方自治法第244条に照らして問題である。その第3項は「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取り扱いをしてはならない」と謳っている。

「基本計画」は、「総合型地域スポーツクラブ」の活動の拠点となるような施設を整備するといっているが、先に述べたように、そのための財源保障については全く述べられていない。これでは、「住民の主体的活動を支援する」とは、お世辞にもいえないのではないか。

### 4 「基本計画」と銘打つからには

私は、最低次の5点が必要であると考えます。

第一は、基本理念の問題である。スポーツは国民一人ひとりのものであって、国家のものではない。そして、諸個人のスポーツの実践は、基本的権利であり、従ってその振興を援助することは、国や地方公共団体の義務であるという、「ヨーロッパみんなのためのスポーツ憲章」(1975年)やユネスコ「体育・スポーツ国際憲章」(1978年)に結実した国際的常識をふまえる必要がある。

第二は、スポーツ振興に係わる国の施策についての総括が全くなされていない。例えば、70年代は発展を遂げたが、80年代の中庸から90年代は

停滞した。72年には施設整備を軸にした「保健体育審議会答申」が出された。このもった意味や計画挫折の原因はどこにあったのか、大きく軌道修正された89年の「保健体育審議会答申」の推進はどういう問題を生み出したか、それはなぜか、こうしたことをきちっと総括し、その上で解決の課題を明示し、その解決のための「基本計画」を提出すべきなのである。

第三は、計画における体系性の問題である。歴史的総括がなされれば、問題の構造とともに、問題の核心が明らかになる。従って、体系性をもった計画の作成が可能となる。この度の「基本計画」のように、量的にも多く、沢山のことが述べられているが、内容はまことに貧弱であるのは、体系性をもった計画となっていないからである。

第四は、「基本計画」なのに、10年先までしか考えられていない。しかも年次計画がなにもない。一年一年何をどのようにしていくのか明らかにされていない。

第五は、計画に対して、どれだけの予算を組むのが全く触れられていない。これでは実現の保障はほとんどないに等しい。ドイツのゴールデンプランを一つのモデルとしてイメージするなら、ゴールデンプランの財源保障の体制を学び、日本の「基本計画」に生かすぐらいのセンスがあってもよいのではないか。

「基本計画」と銘打つには、あまりにもおこがましいといわざるを得ない。

#### ・「基本計画」のもつ今日的意味

とはいうものの、「基本計画」は、日本の歴史的・社会的状況のなかで、一定の機能と役割をもって作動していく。今回の「基本計画」の客観的な機能と役割の核心は、既存のスポーツクラブの再編と統合にある、と私は見ている。なぜこのことが今日問題として浮かび上がってきているのであろうか。

これについての展開は、紙数の関係から、別の

機会にゆづらざるをえないが、論点だけいえば、地域社会における生活と文化・スポーツをどのように再編していくかが、重要な対決点として浮かび上がってきているということである。その中で、音楽や絵画や彫刻のクラブではなく、スポーツクラブが重要な意義をもって立ち現れてきたのである。

スポーツクラブを、地域社会における生活と思想と文化との関係で捉えなおしていくことの必要性を、「基本計画」はわれわれに教えている。