

II. 研究ノート

1. 「保健体育審議会答申」(1997年9月)の批判的検討

関 春南

はじめに

「21世紀に向けたスポーツの振興方策について」と銘打って政策転換を鮮明に打ち出した「保健体育審議会答申」がだされたのは、1989年であった。それから8年後の97年、ようやく現状に突き動かされるようにして答申が出された。題して「生涯にわたる心身の健康の保持増進のための今後の健康に関する教育及びスポーツの振興の在り方について」。本答申に対する諮問は、「今日の社会においては、心身の健康の保持増進の観点から早急に取り組むべき問題点が様々に指摘されるようになっている。特に、児童生徒等については、近年、体力・運動能力の低下傾向や、新たな心身の健康問題等種々の現代的課題が現れてきた」という現状認識のもとに、これに対応するために、検討すべき次の3つの課題を提示した。①「社会変化に対応した児童生徒等の心身の健康の基礎づくりに関する施策の基本的在り方」。②「生涯の各時期に応じてスポーツに親しむことができる条件整備の方策」。③「今後のわが国の国際競技力の向上方策」。

これに対する答申は、①については、健康問題教育・学習推進体制の整備を、②については、学校、地域を統合したスポーツ環境づくりを、つまり、「生涯スポーツの実現」を、③については、「競技力向上トータルシステムの構築」を提言していた。

98年の「保健体育審議会答申」との関連でいえば、基本を踏襲し具体化することが意図されていたはずであるが、結果的には、現実路線(現実的対応)への揺り戻しと矛盾の露呈に終わっている。別のいい方をすれば、生起している問題の本質を解明し、それに対する基本政策を提示すると

いうかたちではなく、個別具体的な問題に対症療法的に対応するというかたちになっている。そのため、些事にわたらざるをえず、従って、異例の分量の多さとなっている。政策の基本文書である「保健体育審議会答申」ではなく、「学習指導要領」の解説を読んでいるような錯覚に陥る。基本政策文書である以上、政策の本質を明らかにし、体系性のある、明快で、簡潔な文書にしてほしいものだ。

はじめから苦言を呈してしまったが、本題に入ろう。

1. 現状と課題認識について

さて基本認識についてみよう。

①の「社会変化に対応した児童生徒等の心身の健康の基礎づくりに関する施策の基本的在り方」に関しては、今やわが国は、「超高齢化社会」を迎えている反面、「人間関係の希薄化、精神的なストレスの増大や運動不足、新たな職業病の増大など、心身両面にわたり健康上の問題」を生み出している。また、児童生徒のなかでは、体力・運動能力の低下傾向、「薬物乱用や援助交際、生活習慣病の兆候、感染症、いじめ、登校拒否等」が極めて大きな問題となっている。

このような現状に対して、「21世紀に向けた健康の在り方」の基本を次のように述べる。「国民の健康をめぐる今日指摘されている様々な問題は、経済や科学技術の発展に伴う社会の変化によって生じたものであり、これらの変化は今後も基本的には変わらないと予想される以上、その克服のためには、国民一人一人が、これらの心身の健康問題を意識し、生涯にわたって主体的に健康の保持増進を図っていくことが不可欠である」と。

つまり、今日の健康問題解決の方向を、国民の意識と自覚だけの問題へと矮小化させているのである。ここから、国民に対する「生涯にわたる心身の健康に関する教育・学習」の必要性が出され、「取組体制の整備」が述べられ、そして「教育全体の問題として幅広く取り組む必要」性が打ち出されている。これがこの問題解決と記述の構図となっている。

国民の一人ひとりが心身の健康問題を意識し、保持増進を図るよう自覚をつくりだしていくことは重要な提起であるが、政策としては、事の一面でしかない。今日の健康問題解決のいま一つの、そしてより重要な面は、問題を生み出している個人と個人をとりまく社会的状況との関係に迫り、それらの変革の方向を施策として具体的に提示していくことなのである。

健康問題の解決に「生涯にわたるスポーツライフの実現」が重要であるという観点からスポーツ生活の望ましい在り方が、乳幼児期から老年後期まで延々と述べられるが、ここにむなしさすら感じるのは、望ましい在り方の条件をどのようにして創りだしていくかが提示されていないからである。しかしこの項の最後に「スポーツライフの実現方策」として「各般にわたるスポーツ環境を整備していくことが大切であり、国、地方公共団体、スポーツ団体、民間等はそれぞれの役割を踏まえつつ相互の連携・協力を図りながら、望ましいスポーツライフの実現のための支援をしていくことが望まれる。この場合、特に国や地方公共団体においては、それぞれのスポーツライフを実践しようとする多様な国民の立場に立って、全体的なスポーツ振興施策が展開できるよう、その推進体制の在り方などについて幅広く検討し、その整備を図っていく努力が求められるところである」と述べ、施策の出発点にやっとたどりついている。

しかし、少なくとも政策基本文書であるなら、「全体的なスポーツ振興施策」を展開するためには、何が必要で、現在何がネックなのか、それを取り除くためにどうすればよいかといった、問題点をふくめた展望が施策として示されねばならな

いのであって、今更「推進体制の在り方」を「幅広く検討」したり「整備を図っていく努力を求め」たりする段階ではないであろう。

2. 条件整備の方策について

②の「生涯の各時期に応じてスポーツに親しむことのできる条件整備の方策」に関しては、答申は、学校、家庭、地域社会に分けて論じているが、ここでは代表的な、学校の「運動部活動」の問題と地域スポーツの問題についてみてみたい。

A. 学校の「運動部活動」について

答申は、運動部活動の意義を認めた上で、今日の基本的課題として次の四点を挙げる。①教科体育や地域スポーツとの関係の整理、②今後の部員数や教員（顧問）数の減少、顧問の高齢化、実技の指導力不足等への対応、③勝利至上主義的な考え方に基づく一部の行き過ぎた活動や指導の改善、学校体育大会の在り方など望ましい活動内容の展開策、④運動部活動と国際競技力の向上の関係。

特徴の第一は、運動部活動を、学校から地域へ移管させていくという方向性が明確に打ち出されているという点である。顧問教師の高齢化、指導力不足を「外部指導者の活用促進」によって解決しようという方向性がそれである。

第二は、勝利至上主義的スポーツ理念が、スポーツ団体、文部省、教育委員会等体制的に支えられ、今日の学校運動部活動の支配的な理念となっており、多くの深刻な弊害を生み出していることは周知の事実であるが、これに対して「一部の行き過ぎた活動」と断定し、問題の全面的な検討とその打開策を放棄している。従って、他方で平然と小学生の「都道府県大会の開催」検討の必要性を提言している。中学生ではまだ足りず、小学生まで、勝利至上主義的競争体制にとりこんでいこうというのだ。

第三は、第二の当然の帰結として、運動部活動を「国際競技力の向上」のための、つまり、優秀選手養成の拠点にしていこう、学校もそれを公認していこうという方向性が打ち出された。曰く「競技団体により地域の育成の拠点が別に設けら

れ、そこで育成することが特に望まれるような場合には、運動部活動に所属せずに育成拠点で活動することについて、学校側が配慮することも必要である」と。

B. 地域スポーツの問題では、施設整備、指導者、組織づくりという三つの視点から見てみたい。

①施設整備に関しては、「地域のスポーツ環境づくり」という項が設けられ、「地域住民一人一人が生涯の各ライフステージにおいて、日常的にスポーツ活動に取り組むことのできるスポーツ環境を計画的・体系的に整備していくことが必要である」と、もろてを挙げて賛成できる文章がでてくるが、何を、どれだけ、いつまで、いかなる財源で、といった具体性がまったくない。かわって出てくるのは、「学校体育施設の共同利用化」である。曰く「学校施設については、これまでの単に地域住民へ場を提供するという『開放型』から、学校と地域社会の『共同利用型』へと移行し、地域住民の立場に立った積極的な利用の促進を図ることが必要である」。あるいは、公共スポーツ施設の「管理運営の民間委託化」である。曰く「公共スポーツ施設等をスポーツクラブの活動拠点として継続的に安定的に使用できるよう、その管理・運営を包括的に委託する公設民営方式等も含め、管理・運営の方途を検討する必要がある」。

「スポーツ環境を計画的・体系的に整備する」というなら、もう少し本質的なことが、いえないものか。〈いじらしい〉というべきか、〈思想の貧困〉というべきか。

②指導者問題では、すでに述べたように、「運動部活動」に外部指導者の活用を促進するというこの他、「派遣社会教育主事（スポーツ担当）」配置の促進、そのための「財源措置を図る」という極めて重要な提言がなされている。すなわち、「市町村における社会教育主事（スポーツ担当）の配置を促進するため、都道府県においては、地方交付税を十分に活用し、派遣社会教育主事に関する所要の財源措置を図り、市町村の生涯スポーツ行政の体制整備を支援していくことが望まれる」と。

制度的には唯一の派遣社会教育主事（スポーツ担当）は、自治体におけるスポーツ行政の中心的役割を果たしており、これが今後増大していくかどうかは、地域のスポーツ振興にとって大きな意味をもっている。その点に触れ、財源の具体的な措置にまで言及したのは、この箇所のみで、本文全体の中では輝きを放っているところである。しかし、自治体における「地方交付税の活用」だけに財源措置を見ているのでは、展望は開かれないであろう。地方交付税自体不確定要因が強く、また、その時の国の政策に追従せざるを得ない要因が多いからである⁽¹⁾。従って他の法制との関係、社会教育法やスポーツ振興法との関係で問題解決の道を切り開いていかねばならないであろう。すなわち、義務規定をともなった明確な法制的保証の体制が要求されているのである。

③組織づくり問題では、「スポーツ・健康推進会議」の設置が提起されている。

「教育委員会などの行政機関も、自ら事業を主催したり、指導者を配置したりして、行政主導でスポーツ・健康づくりの活動を促しているが、これも住民のニーズに十分対応できていないことなどから、地域におけるスポーツ活動や健康づくりは、かならずしも活発とはいえない状況にある」。従って、このような「行政主導」から、住民の主体的活動を促すような「地域主導」に転換していく必要があるという。曰く「このために当面必要なことの一つは、学校・家庭・地域社会・企業が相互に連携して、地域主導で総合的な企画や運営を行い、スポーツ活動や健康教育の推進など心身の健康づくりを行う組織づくりを促すことである」と。この組織が「スポーツ・健康推進会議」である。

この組織は、中学校区を単位とし、地方公共団体、各種関係団体、保健・医療・福祉機関等各種組織の代表者を加え、法人組織とし、指導員を配置し、ボランティアを活用し、次のような活動を行うという。

1) スポーツ活動や健康学習・健康増進活動の機会や場の設定

- 2) 地域のスポーツ・健康学習施設の運営
- 3) ボランティアの指導者、専門家の登録と紹介
- 4) 各種のスポーツ・レクリエーション、自然体験、健康学習・健康増進の活動プログラムやイベント、これらを通じた国際交流などの企画・運営
- 5) 教育委員会、地方体育協会、地方レクリエーション協会、地方学校保健会、地域学校保健委員会、体力・健康づくり組織、地域企業などの各種団体・組織との連携などの事業。

そしてここが、「地域スポーツの活動計画」を策定するという。

さらに、このような活動を推進するに当たって、その拠点施設として「スポーツ・健康学習プラザ」というべき学習施設の整備を提案している。

「行政主導」から「地域主導」へというが、これでは、行政活動の放棄に等しい。「主導」という概念をはき違えているのではないだろうか。上に述べられたような活動は、地域住民が表面に出て、行政が背後で支援する（縁の下の力持ちになる）という形態でなされるというのであるならば納得できるのであるが（これが地域住民主導の本意であろう）、良く読むとそうではなく、地域で「法人組織」をつくり指導員を配置し、行政の手を離れ、まさに「地域主導」でやっていくというのであるから、これは自治体のスポーツ行政の在り方に付いての新たな方向性の提示といわざるをえない。スポーツ行政については、行政責任を放棄し、民営化しようというのであろうか。

3. 競技力向上方策について

③の「今後のわが国の国際競技力の向上方策」では、いわゆる「ピラミッドモデル」否定の上に立ち、「新たな競技力向上システムを構築していく必要」を提起した。具体的には次のような点が特徴的である。

1) ジュニア期からの一貫指導体制の構築
指導理念、指導カリキュラムの一貫性などである。

2) トレーニング拠点の設置

ナショナルレベルだけでなく、地域における育成拠点の整備を行う。また「公共スポーツ施設に

おいても、競技団体や一定の強化指定選手に対する優先利用や、早朝や夜間を含む施設利用時間の弾力化等について積極的に検討する必要がある」としている。

3) 中央競技団体の在り方の問題指摘

国際競技力の向上にとって最も重要な役割を担うのは各中央競技団体であるが、現状では役割を果たすのは困難であるとして、次のようにいう。「大半の団体は、会長をはじめ役員が多くが非常勤であり、また、事務局体制についても事業部門ごとに担当職員を置いている団体は極めて少ない。さらに、競技力向上に関する確固たるビジョン、計画を策定している団体も必ずしも多くなく、事業実施の前提となる財源もほとんどが不十分であり、このままでは、国際競技力の向上のための事業を充実していくことは困難である」と、組織体制と財源確保の面を指摘した。

4) 「企業支援の積極的導入」を提案

「日本オリンピック委員会だけでなく各競技団体を含めたスポーツ界全体に対して、企業から最も効果的に多くの支援が得られるようにする観点から、例えば、選手の肖像利用の在り方を多様化することを含め幅広く検討すること」を提起し、企業支援の動機づけとして、「地方公共団体が設置する大規模スポーツ施設の運営費相当部分を企業からの支援で賄うこととし、これに対して施設名に企業名を冠するようなことも考えられ」として、地方公共団体に商業主義の導入に対する柔軟な態度を要求している。

さらには、スポーツに対する企業支援についての社会意識を高めていくために、「スポーツを積極的に支援する企業については、国として顕彰するなど、これを積極的に評価していくことも重要である」という。

スポーツに対する企業支援を高く評価せよという要求は、89年の保健体育審議会答申以来公然と現れてきたものであるが、本答申では、更に「国として顕彰」つまり「国のお墨付きを与えよ」という要求になって出てきている。

スポーツに対する企業支援の評価を政策として

出していくなら、その功罪を科学的に分析し、なされるべき支援の在り方を提示した上で、評価すべきで、ただやみくもに「積極的に評価していくことも重要」とはいえないであろう。

4. 政策の基本方向とぶつかっている壁

1) スポーツ振興のための条件整備の主体はだれか

諮問が要求した主な検討課題の第二は、「生涯スポーツに親しむための条件整備の方策」であった。これに対する答申は、従って、条件整備の主体を、対象・領域に即して明確にし、整備の内容と財政措置を明示すべきであった。

ところが内容は、ただ「適切な行財政措置が必要である」とか、「国・都道府県は・拠点施設の整備について財政的な支援方策を十分検討する必要がある」などと茫漠としたいい方でいっているにすぎない。しかし、「地域のスポーツ環境づくり」は、市町村の仕事であるとか、「地方交付税を活用し、所要の財源措置を図る」などといっていることを総合すると、財源は地方自治体が責任を持つべきであるという方向性が前提になっていると解するのが妥当であろう。

89年の保健体育審議会答申が明確に、財源は国から地方自治体へという方向性を打ち出し、それが本答申に引き継がれている以上当然であるが、当の自治体はどうかというと、周知の「三割自治」のなかで財源の逼迫は、90年代に入りますますます深刻になってきており、本答申で唯一示されたような「地方交付税の活用」では、条件整備の主体として展望を切り開いていけないのが現状である。

2) スポーツ文化発展の主体形成

しかし他方では、「地域住民の力に依拠」せざるを得ない状況が次第に深まっている。「スポーツライフの実現方策」に関して答申は次のようにいう。「こうした国民の立場に立つという観点からすると、とりわけ、地域住民のもっとも身近にある市町村には、住民の主体的なスポーツに対する取組を促進し、豊かなスポーツライフの実現を

図っていくために、生涯にわたり文化としてのスポーツとどのようなかかわりを持ち、各ライフステージでどのような運動・スポーツに親しむべきかについて参考になる指針づくりが求められる」。そして、「地域スポーツ活動計画の策定」が、「スポーツ・健康推進会議」での仕事として提起されている。

あるいは、国際競技力向上のためにも、地域に育成拠点を設け、一貫した指導体制のもとで、系統的な練習をしていく必要性が提起されている。

このように、地域・自治体は、一方では、スポーツ振興のための条件整備の主体として、また、スポーツ文化発展の主体として、強く求められてきているのであるが、他方では、地域・自治体には、そのことの実現のための物質的基盤（財政的保証）がますます貧弱になってきているという深刻な矛盾が顕在化してきているのである。

この矛盾にしっかりと目を据えて、現実を切り開く展望を政策化していかねばならないであろう。

注(1) 地方交付税を国の政策に追従せざるを得なくさせる要因として、野呂昭朗は次の四点を指摘している。「第一には、自治体には委任事務費や法令等で義務づけられた行政が多く、かつこのような行政が地方交付税制度において重点的に取り扱われていること。第二には、国が用途を特定する国庫補助金、地方債と連動して地方交付税が配分される傾向があり、地方交付税が国の意図する行政需要を多くかかえている自治体に比較的多く配分されること。第三には、事業費補正が不均一課税に対する基準財政収入額の措置のように地方交付税の用途が特定されて、地方交付税が特定財源としての性格を強めていること。さらには、地方交付税法第二〇条によって、自治体が国から義務づけられた行政水準をそなえることを怠っている場合は、国はこれをそなえるべき旨の勧告をすることができるという法律上の規定があることである」（藤田武夫、門間董吉編『地方財政の話』広文社、96頁）。