

日本型生涯スポーツ政策動向に対する批判的考察

—社会教育権利論との矛盾に着目して—

劉 小麗

はじめに

本研究の目的は、日本における生涯スポーツの関連政策、その提出背景の分析を通じて、生涯スポーツ政策動向の特徴を明らかにした上で、社会教育権利論の立場から新自由主義的、かつ国家権力的という特徴を持つ日本型生涯スポーツを批判的に考察することである。

1960年代半ばから、国際的に、特に西欧諸国において、生涯教育論に関わる議論が盛んになってきた（ポール・ラングラン 1966, エットレ・ジェルピ 1983）。日本もその国際的趨勢に沿い、70年代以降、生涯教育が本格的に議論されるようになった。生涯教育について論じた論策の多くは生涯教育論を肯定的に理解していることが指摘されている（持田 1976:21）。教育の一分野であるスポーツにおいても、生涯体育の観点が求められている。1972年保健体育審議会答申（以下、保体審答申）「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について」をはじめ、今日まで数多くの生涯スポーツ関連政策が打ち出されてきた。

しかし、国民が身近にスポーツに自由に親しむための人的、物的などの条件整備が整えられていない現状や、住民の意思に基づかないトップダウン式の生涯スポーツ政策の実施から見れば、国際的に提唱された国籍、人種、男女差別、階層、国家支配といった「抑圧からの解放」（エットレ・ジェルピ 1983）を図ろうとする「生涯スポーツ」は実現できていないと考えられる。戦後、戦前の軍国主義、中央集権主義への反省を踏まえ、国家の支配から解放する民主的な国民スポーツが提唱されたが、それは一時的なもので実現に至らなかった。また、70年代から「生涯スポーツ」というスローガンを持ちながら、民間スポーツ施設の活用、行政の効率化・コスト削減の一環としての公共スポーツ施設の指定管理者制度の導入、「スポーツ立国戦略」の策定といった「生涯スポーツ」の発展を阻害する動きがなされてきた。言い換えれば、市場主導の新自由主義的手法が公教育の一分野としてのスポーツを浸食するようになってきた。そのような動きの意図は、歴史的に放置されてきた国民のスポーツ問題を改めて認識して解決しよう（井深 1985:41-42, 関 1997:202）というよりは、むしろ「生涯スポーツ」という名称を用いて、国家としての責任を放棄し、その代わりに新自由主義下の受益者負担主義による自己責任に任せようとしているという方が適切であろう。このような背景から、生涯スポーツ政策を批判的に考察する必要性が生じている。

これまでの先行研究では、ある特定の生涯スポーツ政策に関する批判的考察はあっても、社会教育権利論の視座から、日本型生涯スポーツ政策動向を解明する研究は、管見の限りほとんどなされていない。たとえば、井深（1985:41-47）は、保体審は生涯体育の観点からスポーツ政策を打ち出したが、スポーツ施設整備基準に対する充足状況が低調であったことを明らかにした。中山（1988:68）は、生涯スポーツの振興は、社会の急激な変動の中で政治の安定を維持するために求められたものと指摘している。西尾（1992:47）は、臨時教育審議会答申（以下、臨教審答申）第3次答申「生涯スポーツの振興」は、内需拡大型の産業構造への転換によってもたらされるスポーツ産業の育成政策であると批判している。いずれの研究も、生涯スポーツ政策の特徴を見出しているものの、そのような生涯スポーツと社会教育権利論との矛盾、及びその矛盾の形成経緯を解明して

いない。他方、生涯学習については、学校教育改革(宮谷 1979:42-47)や図書館(中嶋 2009:148-150)、公民館(木下 2017:125-127)、博物館(新藤 2011:17-31)といった側面から常に議論されてきたが、社会教育の一分野であるスポーツは見逃されてきた。これは、社会教育研究領域において、生涯スポーツ研究が遅れている事実の表れである。

そこで、本稿では、70年代から今日までの日本型生涯スポーツの政策動向を明らかにした上で、社会教育権利論と矛盾した関係、及びその矛盾関係の形成経緯を考察する。それは日本型生涯スポーツのメカニズムの解明に貢献できると考えられ、また、生涯スポーツの視点から、社会教育研究分野における生涯学習研究に新たな知見を提供すると期待できるからである。具体的には、第1に、戦後社会教育権利論の理論的構造と法的根拠を先行研究と関係法律を踏まえて整理し、また、その中でスポーツとの関わりを提示する。第2に、日本において生涯スポーツ理論が登場した背景、関係政策を整理しながら、政策動向の特徴を明らかにする。第3に、第1において整理した社会教育権利論の理念に照らし、日本型生涯スポーツ政策動向との矛盾を批判的に考察する。

なお、1981年中央教育審議会答申(以下、中教審答申)「生涯教育について」が打ち出される前に、生涯教育・生涯体育という言葉は一般的に使われており、その後、その代わりとして、生涯学習・生涯スポーツという言葉が使われ始めた。本稿では、そのような言葉の使い方に従い、関連用語を使う。ただ、政策を引用する際には、政策で用いられている用語をそのまま使う。

1. 戦後社会教育権利論の理論的構造と法的根拠

社会教育研究の中で、社会教育が初めて「権利」として明確に提示されるのは、小川の研究において(1960:111)である。小川は、1792年の『革命議会における教育計画』を踏まえ、社会教育権を「人権の一部」として捉え、そのような視点から、「成人教育の古典的発想がいちじるしく欠如していること。その意味では、わが国の『社会教育』は、本質的には前近代的性格のものだと考えられる」ことを指摘している。すなわち、小川は、国家主義から解放され、「人間にとって幸福や光栄の源泉たる喜ばしい能力を発達させる唯一の手段である真理への認識」(コンドルセ 1792:50)という概念に基づき、学問の自由の観点から社会教育の自由を主張している。また、70年代半ばに、小川(1976:52)は、「憲法的権利」である国民権と不可分な学習権を前提とし、国民の社会教育権は、「その実現的保障を国家に要求する権利を含む包括的な概念」とであると指摘している。さらに、1963年の大阪府枚方市教育委員会の枚方テーゼを指針とし、「平和と民主主義とりわけ基本的人権の思想と理論が、私たちの実生活上の諸問題の中で具体的に読み取られ学び取られるよう学習教育の内容を自主的・民主的に編成していくことこそが、国民の学習権保障の第一歩である」(1976:67)と述べている。つまり、小川は、人権の一部である社会教育権について、民主的な社会権と学習の自由権という性格を持つことを主張していると同時に、基本的人権思想と理論の重要性を強調したと言える。

加えて、宮坂広作(1987:26)は、社会教育を受ける権利・学習権を「個人発達の権利」と主張する永井憲一(1985)の教育論を批判し、それを、「ひとりひとりの住民の恣意的な教育要求や、その積分された多数者の私的関心という次元で把握するのではなく、住民の公的関心、公益実現の課題に対応するものとして理解しなければならない。」と述べている。つまり、社会教育権を人権として捉えても、「私的所有」を前提とする市民社会の中で、社会教育権保障が実現できないと指摘した。言い換えれば、国民の社会教育権を保障するために、公共性を持つ社会教育という認識を前提として、国家が公的サービスを提供しなければならないのである。これは、まさに、小川の主張と一致していると言える。

その他、黒沢惟昭(1989)、海老原治善(1977:365-366)は、差別・疎外からの解放という視点から、基本的人権としての社会教育権の保障を指摘した。彼らの社会教育権論においては、社会教

育権利論の民主的社会権について直接的に言及されていないが、差別・疎外からの解放という視点の提示に、民主的社会権の側面が求められると考えられる。

他方、人権思想史によれば、「国家は個人の自由に干渉となるようなことは一切してならないという市民的及び政治的権利」すなわち第1世代の人権から、社会的・経済的及び文化的権利の大部分のように、それらの実施のために国家の積極的な行動を求めるもの（傍点、筆者）すなわち第2世代の人権を経て、「発展への権利、健康でバランスの取れた環境への権利、平和への権利、そして人類の共同財産を所有する権利を含む」（元井 1990:224-227）第3世代の人権に辿り着いてきた。ここから、社会教育権は自由権と社会権を内包する人権の一部に属するため、国家が責任を負って積極的な行動をしなければならない。

基本的人権としての社会教育の社会権的側面と自由権的側面は、60年代、70年代になってはじめて認識されたわけではないと考える。これは、戦後の民主的な法整備から間接的に確認できる。戦後、戦時下の教化動員を目的とした社会教育に対して、基本的人権を保障する日本国憲法の本質に基づく1947年の教育基本法の第2条の規定を引き継いだ1949年の社会教育法（以下、旧社会教育法）第3条「国及び地方公共団体は…すべての国民が、あらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高めようような環境を醸成するように努めなければならない」（傍点、筆者）と定められた。ここで、学習の自由権的性格と民主的な社会権的性格を帯びた社会教育の権利が法理論上承認されたのである。

そのような社会教育権利の性格は、社会教育の一環であるスポーツにも当てはまると言える。旧社会教育法第2条において、社会教育の範囲は以下のように定められているからである。

「この法律で、社会教育とは、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む）をいう」

つまり、スポーツは、社会教育に内包されるため、国民のスポーツにアクセスする（見る、する、支える）権利には、学習の自由権的、かつ民主主義的な社会権的性格が備わっていると言える。したがって、国家は、責任を持ってすべての国民のスポーツ権利を保障しなければならないが、当該時点で十分な保障を実現できなくても、少なくともその方向に努めなければならないことは当然であろう。

2. 日本における生涯スポーツ政策動向

(1) 70年代-80年代一生涯スポーツ政策の確立と新自由主義の侵入との関わり

周知のように、60年代後半から、高度経済成長がもたらした公害、人間疎外、労働者の健康問題などが噴出し、それに対応するような形で、革新自治体も全国各地で多数出現してきた。高度な機械文明による社会構造の変化が深刻化していく中で、伝統的な草の根保守主義の解体が革新自治体を誕生させたとも言える。そのような背景から、1971年社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」では、社会教育をより広い意味で捉えることが提案され、特に、スポーツを通じた人間関係の形成・コミュニティの形成に大きな期待が寄せられた。つまり、当時の政治的危機の解決のためにスポーツが注目されたのである。

このようなムードの下、1972年の保体審答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について」では、「すべての国民が、いわゆる生涯体育を實踐できるような諸条件を整備するための基本方策の樹立」が提起された。こうした政策提起の背景には、草の根の保守主義の解体から再編成の

動き、新日本体育連盟からの要求といった政治的事情がある一方で、政策それ自体は生涯体育の発展に画期的な意義を持っていることは無視できないと考えられる。特に、「日常生活圏における体育・スポーツ施設の整備基準」の提示は、これまでの抽象的なスポーツの振興政策から具体的政策に転換しようとする姿のように見える。しかし、生涯体育政策は国民の権利保障を出発点とせず、民主党の政治危機の解決策は言うまでもなく、その後の政治動向、経済発展、社会課題に左右されてきた（中山 1981, 細田 2016）。1972 年保体審答申は「生涯体育」という建前を掲げて打ち出されたが、以上述べてきたようにその目的は国民のための「生涯体育」の実現ではないため、スポーツの発展は実現されていない。つまり、生涯体育が提唱されているが、それが社会権として位置づけられていない事実なのである。たとえば、1980 年の国会衆議院文教委員会において、1972 年保体審答申で提示された「日常生活圏における体育・スポーツの設置基準」の進捗状況に対し、当時の体育局長は、達成率は 40.8% であると答弁した。この数値は、公共体育・スポーツ施設だけではなく、学校施設、民間施設も含むものである¹。

80 年代に入ると、そのような生涯スポーツは文教施策と関連するかたちで方向づけられ、新自由主義的政策がスポーツ領域へも侵入しはじめた。1981 年中教審答申「生涯教育について」では、「今日、変化の激しい社会にあつて、人々は、自己の実現・啓発や生活の向上のため、適切かつ豊かな学習の機会を求めている。これらの学習は、各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり、必要に応じ、自己に適した手段・方法は、これを自ら選んで、生涯を通じて行うものである。その意味では、これを生涯学習と呼ぶのがふさわしい。」（傍点、筆者）として、生涯教育ではなく、生涯学習という言葉を用いる理由を述べている。

この政策について、金崎（2000:19）は、生涯教育には、「教える側の発想が強く、上から国民を教化するというイメージ」があるが、生涯学習の重点は、「人々が自発的、主体的に学習していくこと」にあると積極的に評価されているが、その裏に隠されている企図を十分に見出していないと考える。

生涯学習という言葉の採用は、中曽根康弘元首相による行財政改革、及び臨教審答申と軌を一にしているものである。1973 年と 1979 年のオイルショックによって、日本の高度経済成長に終止符が打たれたのみならず、インフレーションが世界的に進行した。各国は、インフレーション、失業、財政危機というジレンマに陥っていた。その結果、日本では、高度成長期以来、社会資本の不足などを中心とした貧弱な公共投資・社会保障による国民生活の困難さに加え、対内的には石油ショック以降の内需拡大政策のため生じた財政赤字が、対外的には貿易競争から生まれた経済摩擦が最大の政治経済的問題となった（宮本 1989:423）。そのような背景下、第 2 次臨時行政調査会では、「選択と負担」を原則としたナショナル・ミニマムが達成されており、今後国民が公共サービスを利用する際には、受益者負担であるべきとした。また、スポーツに関しては、「社会体育…は、その整備が全国的に進んでいる」から、社会体育施設整備予算を縮減し、基本的には地方公共団体独自で整備することが求められている。そうした行財政改革の影響下、大学授業料の個人負担主義を強調する 1971 年中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」²を重要な参考資料としている臨教審答申では、自由化による自己責任化を進める考え方の下で、生涯学習体系への移行を主軸とする教育体系の総合的再編成が強調され、国民の「生涯学習」を商品化しようとする意図が明確に現れている。そのような生涯学習体系への移行の流れに従い、第 3、4 次答申では、生涯体育の代わりに生涯スポーツという言葉を採用しはじめ、また、生涯スポーツを推進するため、地方自治体の自己責任の実現、民間スポーツ施設の整備推進、民間団体への税制上の優遇措置、及び官民一体となったハイレベルの「スポーツ振興推進懇談会」の設置といった反マルクス主義的、反ケインズ主義的の方策が出された。

つまり、社会権と位置づけられず、新自由主義が侵入しやすい生涯スポーツ領域においては、「日

本型福祉国家」³政策を捨てて、中曽根内閣の下で、小さな政府による市場主導の新自由主義的スポーツ政策を実現しようとした。その結果、公共スポーツ施設の立ち遅れ、地方自治体における公共スポーツ施設の運営管理の民営化、職員の非常勤化、及びそれによる一部国民のスポーツからの排除をもたらした。

【表】公共スポーツ施設の管理・運営状況の構成比（％）

年度	直轄率	全面的委託率	一部委託率
1977年	95.0	5.0	0.0
1987年	63.4	13.5	25.4

出典:行政管理庁行政監察局編『公的余暇施設の現状と問題点』（1977年12月）、文部省体育局『わが国の体育・スポーツ施設』（1987年1月）より作成。

【表】で示しているように、1977年に公共スポーツ施設の「直轄」⁴率は、95%であったが、1987年になると、「直轄」率は、63.4%に減少した。それに対して、「全面的委託」⁵率は、5.0%から13.5%と約2倍強に増加しており、「一部委託」⁶率も25.4%に達したのである。このような委託の進行により、スポーツ施設の利用料金の値上げや、収益性の高い事業への集中といった現象が散見され、地域住民の「生涯スポーツ」の実現を保障する公共スポーツ施設が担うべき役割が歪められた。たとえば、教育振興財団に運営管理を全面委託する東京都立体育館の使用料は、1983年から85年までに三度も値上げされ、1.5倍から1.9倍になっており、同様に特別区の公共スポーツ施設の使用料も軒並み値上げされ、容易に利用できない料金になっていることが少なくなかった（藤木1985:20）。

スポーツ指導者に関わる政策に関しては、1986年保体審建議「社会体育指導者の資格付与制度について」及び1987年「スポーツプログラマーの養成について」があったが、民間スポーツクラブ等のスポーツ施設における職業としての民間スポーツ指導者の養成に重点が置かれた。しかし、国民のスポーツ活動に対する指導者の養成は、主に地域にあって、ボランティアとして行うことが示されている。公共スポーツ施設における専門指導者や社会体育行政職員の充実については、「社会体育の振興に果たす役割も大きなものがあり、…今回はその重要性を指摘することと定めることとする」とされ、国家の責任を明らかにしなかった。

以上のように、政策において「誰もが、いつでも、どこでも気軽に参加できる『生涯スポーツ』」というスローガンを掲げられる一方、1988年社会教育局を改組して生涯学習局を新設すると同時に、1989年保体審答申「21世紀に向けたスポーツの振興方策について」でもって、民間教育事業団、民間企業への委託によって国の公的保障の責任を後退させる生涯スポーツ政策の方向が確立されているといえる。

(2) 90年代以降—新自由主義生涯スポーツ政策の法整備と多様化スポーツ行政の展開

70年代と80年代を、生涯スポーツ政策の方向性の確立時期と捉えれば、90年代以降は、関連法整備・法改正によって、その政策が推進されようとしていると言えるだろう。ここでは、第1に、法整備の内容及びその特徴を考察する。第2に、そうした法整備の下で、生涯スポーツ政策はどのように展開されたか、如何なる問題点があるのかを分析する。

①関連法整備による規制緩和と民営化

規制緩和と民営化をはじめとする自己責任原則、市場原理という新自由主義的生涯スポーツ政策

を法整備によって正当化することは、「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」（1990年6月）（以下、生涯学習振興法）、「特定非営利活動促進法」（1998年3月）、「民間資本等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（1999年）（以下、PFI⁷法）、「地方自治法」第244条の2の3の改正（2003年9月）などに象徴される。

1990年1月中教審答申「生涯学習の基盤整備について」において、生涯学習の総合的振興を図るため、法的整備の必要性が提起された。これを受け、1990年6月、生涯学習に関するはじめての法律である生涯学習振興法が成立した。この法律は、「生涯学習の基本法ではなく、早急に講じるべき施策について規定したもの」⁸と位置づけられた。この法律は基本法ではないために、法理論上国民の権利との矛盾が内含しているとは解釈できない。つまり、学習の自由権的性格と民主的な社会権的性格を帯びた社会教育権とは対抗する立法が巧みに正当化されたと考える。具体的には、「民間事業者」の「能力」の「活用」や「配慮」（第5条）、民間事業者への税法上の優遇（第9条）、「文部大臣及び通商産業大臣」による「特定地区」における基本構想への「承認」、「望ましい基準」の「設定」（第5、6、7、8条）等が定められた。このような定めは生涯スポーツ施策の公的責任を縮小させる一方、通産省の主導の下で「生涯スポーツ」の産業化・商品化が法的に奨励されると言えよう。また、「特定非営利活動促進法」の成立を機に、社会教育行政と民間教育事業団体、NPO法人による民間活動との連携により社会教育行政事業の縮減に一層拍車がかかった。具体的には、1998年9月の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政のあり方について」での、「民間の諸活動の活発化への対応」を挙げることができる。この時点で、スポーツ施設の民間への委託、民間との連携があるものの、施設の管理権限及び責任はあくまでも、地方公共団体が担っていたのである。

さらに、90年代半ばから、地方分権改革と中央省庁改革は、規制緩和をはじめとする「官から民へ」「官主導から民自律へ」の新自由主義改革と一体的に推進され（晴山 2010:30）、その後、地方分権一括法の設定・実施が行われてきた。この2つの改革が推進していく中で、1997年保体審答申「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あり方について」では、公共スポーツ施設などをスポーツクラブの活動拠点として継続的、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などを含め、管理・運営の方途を検討する必要がある」（傍点、筆者）と提言された。以上のような背景をもとに、2003年9月地方自治法の一部改正により、公共施設の管理運営規制が緩和され、管理委託制度から「指定管理者制度」へとシフトされるようになった。また、その経過措置として、2006年9月1日までにすべての公共スポーツ施設について、直営か指定管理者への移行を選択しなければならないと義務付けられている⁹。総務省の調査によれば、導入率は、2006年に86.9%、2009年に89.8%、2013年に87.5%であった¹⁰。それに加え、近年、この制度の「利用料金制度」の採用率が増加している傾向¹¹もあるため、公共スポーツ施設の指定管理者制度の導入率が高まれば高まるほど、国民の負担がますます大きくなると考えられる。

公共スポーツの民営化のみならず、1999年7月に成立したPFI法によって民間資本の活用によるスポーツ事業も可能となった。たとえば、2001年の加古川市立総合体育館整備PFI事業、2006年の名古屋市守山スポーツセンター整備・運営事業などのスポーツ事業が始まった。

さらに、1998年の議員立法による「スポーツ振興投票の実施に関する法律」に基づき、スポーツ振興くじ事業が開始された。2011年のスポーツ基本法においても、「スポーツ産業の事業者との連携等」が新設された。

以上のように、地方分権の流れの中で、規制緩和と関連法整備を通じ、公共スポーツ施設の主たる管理委託先は、「民間教育事業団」から、一般のNPO法人を経て、さらに株式会社などの民間事

業者にまで拡大されてきた。同時に、委託権限は、指定管理者制度の採用を通じて、受託者が利用許可を代行する権限に広がっている。すなわち、「民間」という概念が、ますます拡張しつつあると同時に（村田 2004:109-110, 大桃 2000:294-295）、民間への委託範囲・民間に移譲される権限も絶えず拡大している。また、スポーツ産業の推進もスポーツ法整備のなかに組み込まれてきた。こうした多方面からの影響が相乗しながら、70年代と80年代において確立された行政コストの削減、効率化に関わる政策側の考え方が、スポーツ分野においてますます積極的に推進されてきた。特に、公共スポーツ施設の民間委託は、顕著に実態として現れてきた。地方自治法の第244条2の3によれば、「住民の福祉の増進」という目的を「効果的」に達成するために、社会教育行政の事業を民間に委託することができるが、上述したようにスポーツ行政コストの削減、効率化といった営利の追求を目的とした法整備は、地方自治法及び社会教育法における定めと矛盾していると考えられる。さらにいえば、これらの動きは、まさに生涯スポーツにおいて社会権が未確立であるという問題に、新自由主義導入という新しい問題が重なっているといえるだろう。

②生涯スポーツ政策の展開に伴うスポーツ行政の多様化

90年代に入り、関連法律が整備されると同時に、生涯スポーツ政策は展開されてきた。1961年スポーツ振興法において明記されたスポーツ振興基本計画はなかなか策定されず、90年代によく注目され、2000年に打ち出された。この計画では、「生涯スポーツ社会の実現のため、できるかぎり早期に、成人の週1回以上のスポーツ実施率が50パーセントとなることを目指して、必要不可欠な施策である総合型地域スポーツクラブの全国的展開が求められた。特に、2010年までに、各市町村に必ず1つの総合型地域スポーツクラブを育成することが目標とされた。文部科学省が公表した2010年度総合型地域スポーツクラブの育成状況によると、全国市町村の達成率は、約70%に達している。この総合型地域スポーツクラブの育成は国民に多くのスポーツ機会を提供しているにもかかわらず、すべての国民が等しく利用できるものではないと考えられる。それは、これらのクラブの運営は受益者負担主義に基づいているため、会員費を支払わなければならないからである。また、2004年の三位一体改革に伴う国庫補助負担金の改革により、地方スポーツ振興費補助金及び公立学校等施設整備費補助金の一部が一般財源化されるようになったため、国民の利用料金負担は増額されることとなり、生涯スポーツ社会の実現と程遠くかけ離れているといえる。それがゆえに、財源、会員、指導者の確保等の課題¹²が登場したのである。

2007年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法)が一部改正されるまでに、国民がスポーツにアクセスする機会を保障する財政の不足という問題に直面しているとはいえ、地方自治体のスポーツ行政の中心的担当部局は教育委員会であり、また、スポーツ振興法の定めにより、スポーツ振興に関する計画を作成する際に、スポーツ振興審議会等又は他の合議制機関の意見を聞かなくてはならないとされていた。つまり、「国家－文科省－教育委員会」という縦割り行政的な特徴はあるものの、教育行政という枠組みの中で、かつ、スポーツ振興審議会を通じて国民の声に基づいた民主主義をある程度堅持していたのである。

しかし、地方分権改革の影響を受け、2007年に地教行法が一部改正され、首長が、スポーツに関する事務(学校の体育に関する事務を除く)の一部または全部を管理・執行できることとなった。さらに、「スポーツ立国戦略」を後押ししようとする政府側は、2011年スポーツ基本法を新設した。これにより、スポーツ推進審議会(前身:スポーツ振興審議会)は都道府県、市町村ともに任意設置となり、スポーツに関する事務の所掌の弾力化が進められてきた。2009年の栃木県の総合スポーツゾーンの設置の事例(中村 2011:304-306)に見られるように、近年、生涯スポーツの推進は、国民のスポーツ振興という視点から他の行政分野との一体化や企業との連携等によるスポーツ観戦、観光やまちづくりといった地域の活性化や経済の振興の視点に転換されている。そのため、2015

年に文科省の外局として設置されたスポーツ庁が、「関連省庁の他省庁（厚生労働省、国土交通省、農林水産省、環境省、外務省、経済産業省等）とも連携して多様な施策を展開し、スポーツ行政の総合的な推進を図る」¹³ことが求められている。

西欧諸国と比べれば、日本における国民のスポーツ振興はかなり遅れた（内海 2009:162-181）が、このような生涯スポーツ政策の展開及び行政の多様化は、国民のスポーツの振興を第一次目的としたものであるどころか、2020年東京オリンピックの開催にもあるとおり、一層経済発展の促進、及び国家地位の向上、国威の掲揚、といった国益を実現しようとしているものである。関連省庁の横断的な連携が強調されつつも、従来のような住民の意思に基づかない国家権力の下でのトップダウン式の行政政策が展開されている。

3. 日本型生涯スポーツ政策動向の特質—社会教育権利論の視座から

(1) 漸次的な新自由主義の導入—民主的社会権との矛盾

これまで明らかにしたように、70年代前半に、高度成長がもたらした悪影響や全国各地革新自治体の出現など政治経済問題の解決のため、日本において生涯体育が提唱されたが、国民のスポーツにアクセスする権利は社会権としては確立されなかった。オイルショック後、新自由主義的な行財政改革が進められ、国内外の政治経済問題により、サッチャー政権やレーガン政権と同様、未熟な日本型福祉国家は後退した。このような流れの中で、「個性重視」を掲げる教育改革が行われ、受益者負担主義による個人・地方の自己責任論の勃興、及び民間教育事業団を中心とする民間への依存といった国家責任の縮小が、生涯スポーツの提唱とともに、もともと社会権と位置づけられず、侵入しやすいスポーツ領域において確立され始めた。90年代の新自由主義法整備までに、公的スポーツ施設の管理、スポーツ指導者の養成は主として民間教育事業団に委託されたのである。

しかし、90年代から規制緩和と民営化をはじめとする関連法整備を通じて民間活力、民間資本への依存が正当化され、それに伴い、民間主体、民間への権限委託が徐々に拡大しつつ、スポーツ領域における新自由主義の導入に拍車がかかった。同時に、市場主導的な社会全体では、競争の激しさ、経済格差、終身雇用による社会資本の補足の消滅、貧困問題などが進行したことにより、国民は最低限の生活保障に追われ、時間的にも、経済的にも余裕がなくなることで、スポーツや文化とは縁が遠くなる傾向が指摘できる。

繰り返せば、スポーツがもともと社会権と位置づけられていないことに加え、生涯スポーツ政策への新自由主義の漸次的導入と、新自由主義社会における国民の社会保障制度の弱体化との相互作用の下で、一部の国民のスポーツにアクセスする機会がより一層奪われ、「生涯スポーツ」の「すべての国民」という権利対象の範囲が一層縮小されつつあるのである。

しかし、社会教育権が基本的人権に内包される以上、国家は責任をもって国民の権利保障に努めなければならない。また、「生涯スポーツ」社会の実現に不可欠な人的、物的などの条件整備はそれに見合う経済的基盤を必要とするが、それらは個人あるいは民間にとっては難しい。そのため、国家が社会権的側面による国民の条件整備請求権と社会保障権を尊重し、すべての国民がスポーツに恵まれる社会の構築に努力する義務がある。これまで明らかにした、国民のスポーツにおける社会権の未確立、及びそれにより加速した新自由主義生涯スポーツ政策の漸次的導入は、まさに国民の有する社会権と矛盾していると言える。

(2) 国家権力の強化過程—学習の自由権との矛盾

生涯スポーツ政策においては、国家権力の介入、及び権力の強化の過程で社会教育権利論のもう1つの側面である学習の自由との矛盾が表れてきた。

まず、生涯体育政策の確立時期において、生涯体育が提唱され、また、1972 年保体申を通じて、一定の成果はあがったが、前述したように、同答申における生涯体育政策提起の背景には、草の根の保守主義解体からの再編成、新日本体育連盟からの要求といった政治的事情がある。つまり、国民の権利保障の立場からではなく、国家権力の維持の立場から提起された生涯体育政策であった。そうした国家権力の下で、生涯スポーツ政策には、70 年代半ばから 80 年代における「福祉国家」から「福祉社会」への転換に伴い、国の公的保障の責任を後退させる方向性が確立されている。

そして、90 年代以降、国の主導の下で、関連法整備による産官民一体が正当化されてきた。それは、法整備によって、国家の権限をさらに実現しようとしたものにほかならない。スポーツ振興審議会の任意設置、首長の権限の拡大、スポーツ立国戦略の確立などにより、国民の意見を形にするようなボトムアップ式のスポーツ政策が以前より形成されにくくなる一方で、生涯スポーツ政策は、国民のスポーツ振興という視点から、地方首長の主導の下、スポーツ産業発展や観光といった経済発展の視点から推進されているのである。

また、2015 年に成立したスポーツ庁は、多省庁との横断的な連携を強調したが、「省」の役割を強化する観点から省に準じる「準省」と位置づけられた庁という省庁関係から見れば、スポーツ庁がどの程度の自律性を持つのかは疑問である。むしろ、スポーツ庁を通じて、財務省等の支配力が強化される恐れがとも考えられる。

そうした国家権力に巻き込まれた国民の生涯スポーツの社会において、国民の学習の自由はどの程度残されるのだろうか。国家権力と新自由主義の相互作用が、社会権とは確立されていないスポーツ領域に対して与える悪影響は、他の社会教育領域と比べて、喫緊の課題になることは当然であると考えられる。

おわりに

本稿では、70 年代から現在までの日本における生涯スポーツの関連政策を整理することで、これまでの政策動向の特徴と社会教育権利論との矛盾、及びそのような矛盾の形成経緯について批判的に考察した。

これまでの政策動向には、「新自由主義の漸次的導入」と、「国家権力の強化」という 2 つの特徴を見出すことができる。国家財政の危機を解決する一手段である前者は、国家責任を縮小、さらに解除し、社会資本が不足している日本において、国民の個人負担に一層加重がかけられてきた。一方、こうした新自由主義的な政策が導入される中、国家権力によるスポーツへの介入は徐々に強化されてきた。生涯スポーツ政策の確立から、法整備を経て、さらに政策の展開に至っている過程がその証拠になるといえる。その結果、「生涯スポーツ」社会の実現というスローガンの下で、両者の影響は相乗し、スポーツは一部の国民のものになってしまった。

しかし、国民の条件整備請求権をはじめとする民主的社会権と、国民の学習の自由権から見れば、以上のような 2 つの政策動向の特徴は国民の社会教育権利論と矛盾しているといわざるを得ない。また、生涯学習の提唱者の 1 つであるエットレ・ジェルピ（1983）によれば、生涯学習の固有の原理は「抑圧からの解放の弁証法」としての「自己決定学習」である。生涯学習の流れの中に誕生した「生涯スポーツ」は、当然、そのような固有の原理の実現に努めなければならない。しかし、日本型の生涯スポーツは、国民の社会教育権との矛盾から見れば、「抑圧からの解放」という建前を持ち、「抑圧への再編」が行われてきたのではないだろうか。したがって、今後、本質的な「生涯スポーツ」社会を構築する際に、以上のような日本型の生涯スポーツの行政構造の特質性を見逃してはならないであろう。

最後に、今後の課題を述べておきたい。前述したように、社会教育基本法の第 3 条は、旧教育基本法の第 2 条を引き継いだが、2007 年の教育基本法の一部改正により、社会教育の規定に関わる

第2条が削除された。教育基本法第2条の改正と新自由主義の関係についての考察は別稿とする予定である。

〔注〕

- 1 文部省の調査によれば、学校体育施設が 64.8%、公共スポーツ施設が 13.5%、職場スポーツ施設が 13.3%、民間非営利スポーツ施設が 2.6%、民間営利スポーツ施設が 5.8%である。(文部科学省『我が国の体育・スポーツ施設』、1980年より)。
- 2 中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」において、私立の高等教育機関に対する助成金の交付、国・公立の高等教育機関の授業料の受益者負担主義に基づく総額を検討している。
- 3 戦後、日本国憲法第25条で「最低限度の生活保障」という福祉国家理念基軸となる条文が定められたが、1950年の「シャープ勧告」の骨抜きに伴い、財政出動を通じた国家支配という仕組みが設けられ、福祉国家構想は次第に歪みを持つようになった。自民党政権の下で、1960年『国民所得倍増計画』は福祉国家的施策の制度的構想を計画していたが、そこに示された福祉国家ビジョンとは、中央集権的な財政制度構造の上に、「経済成長主義」と「公共福祉の名による人権の制限」、「国防義務の強調」といった観点と同時に踏み込んだものでもあった。1973年に「福祉元年」とのスローガンが打ち立てられたが、「児童手当制度」、「受益者負担主義」、「小さな政府論」といった動きから見れば、実現した社会保障制度は福祉国家的制度とは見なしがたい(石井拓児、「戦後日本における教育行政学研究と福祉国家論・福祉国家教育財政研究序説」『教育論叢(60号)』、名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻、2017年3月)。
- 4 「直轄」とは、市(区)町村が直接施設を管理し、各種スポーツ大会等の事業を企画運営する形態をいう。
- 5 「全面的委託」とは、管理権限、基本的運営計画の立案などを残して、他のすべての業務を特定の組織・団体あるいは個人に委託する形態をいう。
- 6 「一部委託」には、「業務の委託」と「清掃等の維持管理の委託」の2つの方式がある。「業務の委託」とは、各種スポーツ大会等の事業の企画運営業務の全部又は一部を委託する形態をいう。「清掃等の維持管理の委託」とは、清掃、警備、空調等、施設の維持管理業務の全部又は一部を委託する形態をいう。1987年の調査では、事業の委託率は1.4%であり、清掃等の維持管理の委託率は24.0%であった。
- 7 PFIとは、Private Finance Initiativeの略語で、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用する方策である。(内閣府『『PPP/PFI』とは』
<https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/aboutpfi_index.html> (2018.11.28 閲覧)。
- 8 文部科学省「生涯学習振興の経緯等について」
<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/_icsFiles/afieldfile/2011/06/22/1306932_03.pdf> (2018.11.28 閲覧)。
- 9 総務省「公の施設の指定管理者制度について」(参考資料)
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000156613.pdf> (2018.11.29 閲覧)。
- 10 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」
<<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>> (2018.11.29 閲覧)。

- 11 利用料金制度の採用率は、2006年に46.9%、2009年に47.5%、2013年に49.8%、2016年に51.5%になっている（総務省 HP「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000405023.pdf〉（2018.11.29 閲覧）を参照）。
- 12 この点については、今後の地域スポーツ推進体制のあり方に関する有識者会議において、指摘されている。（「今後の地域スポーツの推進方策に関する提言」（2015.6.30）、p.2）。
- 13 スポーツ庁「関連省庁と連携したスポーツ行政の総合的な推進」〈http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/soshiki2/1373932.htm〉（2018.12.1 閲覧）。

[参考資料]

- ぎょうせい『臨教審と教育改革第3集』行政学会，1986。
- ぎょうせい『臨教審と教育改革第4集』行政学会，1987。
- 社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」，1971。
- 生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政のあり方について」，1998。
- 第102回国会衆議院文教委員会第19号議事録，1980，pp.1-18。
- 中央教育審議会答申「生涯教育について」，1981。
- 中央教育審議会答申「生涯学習の基盤整備について」，1990。
- 保健体育審議会答申「体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について」，1972。
- 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」，1986。
- 保健体育審議会建議「スポーツプログラマーの養成について」，1987。
- 保健体育審議会答申「21世紀に向けたスポーツの振興方策について」，1989。
- 保健体育審議会答申「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あり方について」，1997。
- 保健体育審議会答申「スポーツ振興基本計画のあり方について—豊かなスポーツ環境を目指して—」，2000。
- 文部科学省「スポーツ振興基本計画（2001-2011年）」，2000。
- 文部省体育局『わが国の体育・スポーツ施設』，1987。

[文献]

- 石井拓児，2017，「戦後日本における教育行政学研究と福祉国家論・福祉国家教育財政研究序説」『教育論叢』vol.60，名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻，pp.3-17。
- 井深直臣，1985，「現代日本の社会体育行政の展開と課題」『立命館大学人文科学研究所紀要』vol.39，立命館大学人文科学研究所，pp.3-66。
- 岩橋恵子，1991，「ユネスコ学習権宣言と社会教育」『新社会教育講義』大空社，pp.49-61。
- 内海和雄，2009，『スポーツ研究論』創文企画。
- 海老原治善，1977，「国民の学習権論」『現代社会教育の理論』亜紀書房，pp.343-368。
- エットレ・ジェルピ，1983，『生涯教育—抑圧と解放の弁証法』東京創元社。
- 大桃敏雄，2000，「地方分権の推進と公教育概念の変容」『教育学研究』vol.67（3），pp.291-301。
- 小川利夫，1960，「青年期の教育と社会教育」『社会教育と教育権』日本社会教育学会年報 vol.5，pp.94-115。
- 小川利夫，1976，「住民の学習権としての社会教育」『住民の学習権と社会教育の自由』勁草書房，pp.51-72。
- 金崎良三，2000，『生涯スポーツの理論』不昧堂。

- 学校教育研究所, 1981, 『生涯教育について: 青少年の徳性と社会教育』。
- 木下巨一, 2017, 「生涯学習・社会教育・公民館に関する報告と意見交換」『日本公民館学会年報』 vol.14, pp.125-127。
- 行政管理庁行政監察局, 1977, 『公的余暇施設の現状と問題点』。
- 黒沢惟昭, 1969, 『国家と道徳・教育—物象化事象を読む』青弓社。
- コンドルセ, 1949, 『革命議会における教育計画』岩波書店。
- 新藤浩伸, 2011, 「博物館批判の論点に関する一考察; 文化学習基盤としての博物館に向けて」『生涯学習基盤経営研究』 vol.36, pp.17-31。
- 関春南, 1997, 『戦後日本のスポーツ政策・その構造と展開』大修館。
- 細田隆等, 2016, 「地方自治体におけるスポーツ政策の新たな展開に関する研究」『都市計画論文集』 vol.51 (3), pp.216-221。
- 中嶋哲彦, 2009, 「公共図書館の多面性と指定管理者制度」『図書館雑誌』 vol.103 (3), pp.148-150。
- 中村祐司, 2011, 『自治体におけるスポーツ政策ネットワーク』『スポーツ政策論』成文堂, pp.303-309。
- 中山正吉, 1981, 「我が国のスポーツに関する財政政策」『島根大学教育学部紀要』 vol.15 (1), pp.7-23。
- 中山正吉, 1988, 「現代日本の地域スポーツ振興政策」『島根大学教育学部紀要』 vol.22 (2), pp.51-77。
- 永井憲一, 1985, 『憲法と教育基本権』勁草書房。
- 西尾達雄, 1992, 『生涯スポーツの時代』時潮社。
- 晴山一穂, 2010, 「地方分権改革と国家行政組織の再編」『「地域主権」と国家・自治体の再編』日本評論社, pp.28-51。
- ポール・ラングラン, 1966, 「生涯教育について」ユネスコ。
- ポール・ラングラン, 1971, 『生涯教育入門』波多野完治訳, 全日本社会教育連合会。
- 宮坂広作, 1987, 『現代日本の社会教育—課題と展望』明石書店。
- 宮谷憲, 1979, 「生涯教育」による学校改革論の批判」『現代教育科学』 vol.22 (5), pp.42-57。
- 宮本憲一, 1989, 『昭和の歴史第10巻』小学館。
- 村田智己, 2004, 「社会教育とPFIなど民間活力」『変化する時代の社会教育』全日本社会教育連合会, pp.109-112。
- 持田栄一, 1976, 『「生涯教育論」批判』明治図書。
- 元井一郎, 1990, 「現代人権論と教育」『現代教育科学論のフロンティア』エイデル研究所, pp.222-244。

**A Critical Study on the Trend of Lifelong Physical Sport Policy in Japan:
Focus on the Contradiction with the Theory of Rights of Social Education**

LIU Xiaoli

The purpose of this paper is to clarify the characteristics of the Japanese policy of lifelong sports, which is part of lifelong education based on the theory of rights of social education, through the analysis of relevant policies about lifelong sport in Japan.

At first, based on the leading researches and relative laws, I concluded two common characters about theory of social education rights. Those are freedom of learning and democratic social rights. Because the sport is included in social education, it is imperative that the state must take responsibility for all, and at least not to achieve sufficient assurance at that time, but at least in that direction. However, in fact the state did not take its responsibility so far.

On the one hand, the state has been releasing the national responsibility step by step through leading in the Neo-liberalism. Firstly, there is no social rights on sport to be build in 1972 through the lifelong sport policy even the government advocated the lifelong policy. So, without the social rights it is easier to lead Neo-liberalism to sport field. Secondly, due to the economic downturn and financial crisis, the government abandoned the policy of “welfare state”, and established the direction of Neo-liberalism lifelong sport policy through the related policy from mid-70. Moreover, the state made some new Neo-liberalism law which is about extending the private subject, private capital and so on to reduce the administration costs after the policy-making. Therefore, more and more public sport service is authorized to the Non-Profit Organization, general private organization or company. Accordingly, more and more people cannot access the sport in daily life even though they desire.

On the other hand, the state strengthens the leading power on lifelong sport. For example, it use the subsidies to control the district administration, and extended the political conference through modified the related law. Through these methods, they control the direction of policy and trend of development tightly. It is real difficult to achieve democratic rights.

Through the consideration of the above, it is clear that we have to review the sport administration to achieve the true lifelong sport in the future.

