

- 念」. 永井憲一ほか編『講座 教育法 第4巻 教育条件の整備と教育法』労働総合研究所, 1980, pp.112-130.
- 14) 直井 優「社会体制と社会計画」. 青井和夫・直井 優編『福祉と計画の社会学』東京大学出版会, 1980, pp.249-270.
- 15) Oakeshott, M. *Rationalism in Politics*. Methuen, 1962. (嶋津 格ほか訳『政治における合理主義』勁草書房, 1988.)
- 16) 小川正人「国と都道府県・市町村の関係」, 『教職研修』4月増刊号, 1998: 104-107.
- 17) 大橋美勝・團 琢磨・佐藤充宏「地域スポーツクラブ連合の形成過程の研究」, 『岡山大学教育学部研究集録』85, 1990: 89-100.
- 18) 岡本 薫『新版 入門・生涯学習政策』(財)全日本社会教育連合会, 1996, pp.63-100.
- 19) Popper, K.R. *The Open Society and Its Enemies*. Routledge and Sons, 1945.
(内田詔夫・小河原誠訳『開かれた社会とその敵(第1部, 第2部)』未来社, 1980.)
- 20) 作野誠一・清水紀宏「北陸地方における地域スポーツ行政の実態に関する調査研究」, 『北陸体育学会紀要』34, 1997: 1-13.
- 21) 作野誠一・清水紀宏「地域スポーツ経営における住民参加をめぐる諸問題」. 日本体育・スポーツ経営学会第20回大会 発表補足資料, 1997.
- 22) 新堀通也「生涯教育と社会教育」. 新堀通也編『社会教育学』東信堂, 1981, pp.4-20.
- 23) 新藤宗幸『地方分権』岩波書店, 1998, pp.190-192.
- 24) 島田修一「社会教育の法と行政」. 兼子 仁ほか編『教育行政と教育法の理論』東京大学出版会, 1974, pp.173-195.
- 25) 関 春南『戦後日本のスポーツ政策』大修館書店, 1997, pp.73-74.
- 26) 清水紀宏「スポーツ経営学における基本価値の検討」, 『体育・スポーツ経営学研究』13(1), 1997: 1-15.
- 27) 清水紀宏・作野誠一『北陸地方における地域スポーツ振興システムに関する調査報告書』(平成7年度北陸体育学会助成研究), 1997.
- 28) 清水紀宏「日本のスポーツシステムと総合型地域スポーツクラブ」. 日本体育学会第50回記念大会特別委員会『21世紀の体育・スポーツ科学の発展 第1巻』杏林書院, 2000, pp.131-137.
- 29) 柳沢和雄「地域スポーツクラブの諸問題と総合型クラブの意味」. 八代 勉・向陽スポーツ文化クラブ編『コミュニティ・クラブと社会的ネットワーク』不昧堂, 1996, pp.24-31.
- 30) 八代 勉「21世紀社会のスポーツ環境」, 『スポーツと健康』28(11), 1996: 5-8.

の基盤となる施設をはじめとする諸条件の整備はもとより、自立的スポーツ行動に向けての教育〈学校及び社会〉の立ち後れの影響は、きわめて大きいわけである。(中略) 行政による関連施策の改善と共に、スポーツ人口の単なる拡大ばかりでなく、質的充実として自立したスポーツ行動を定着させることが課題となる。その意味でスポーツクラブの生成発展はもっとも大きな課題といってよい」(p. 158)。ここでは、まず行政サイドが「真のスポーツクラブ」という理想的なクラブ像を掲げて現実との乖離を指摘し、関連施策の改善ならびに自立的なスポーツ行動の定着という課題を提示した上で、そのためにクラブ育成が最重要であるとする旨が述べられている。こうしたクラブ育成に対するスポーツ行政の基本姿勢は、戦後から現在までほとんど変わっていない。

注8) 長谷川⁴⁾は、計画化を「社会システムの変動を意図的、合目的的に制御する過程」(p.283)と規定し、これを「社会計画」と互換的に用いている。既出の保健体育審議会答申(1997;2000)及びスポーツ振興基本計画(2000)では、総合型クラブの育成が具体的な課題として提示されているが、総合型クラブの育成を計画化の文脈で捉えているのはかかる理由による。

文 献

- 1) 足立幸夫『公共政策学入門』有斐閣, 1994, pp.27-37.
- 2) 荒井貞光「生涯学習時代の体育指導委員」.岡本包治編著『地域における生涯スポーツの振興』ぎょうせい, 1992, pp.140-164.
- 3) 土井利樹「学習内容とその編成」.池田秀男編『社会教育学』福村出版, 1990, pp. 47-62.
- 4) 長谷川公一「計画化」.金子 勇・長谷川公一『マクロ社会学』新曜社, 1993, pp. 283-305.
- 5) 晴山一穂「負担金・補助金」,『法学教室』165, 1994:38.
- 6) Hayek,F.A. *Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, 1944. (西山千明訳『隷属への道』春秋社, 1992.)
- 7) 平原春好『教育行政学』東京大学出版会, 1993, pp.45-54.
- 8) 金子郁容『ボランティア』岩波新書, 1992, pp.170-177.
- 9) 桑野 豊「スポーツ行政」.(財)日本体育協会監・岸野雄三ほか編『最新 スポーツ大事典』大修館書店, 1987, p.558.
- 10) 文部省体育局スポーツ課内社会体育研究会編『スポーツクラブ』新宿書房, 1979.
- 11) 中村祐司「スポーツ行政施策をめぐる補助事業の検討」,『体育・スポーツ行政研究』3(1), 1994:37-46.
- 12) 中尾健一郎「クラブづくりにおける行政機能を再考する」.日本体育学会第53回大会体育経営管理専門分科会シンポジウム資料, 2001.
- 13) 南里悦史「地域・自治体における社会教育計画—社会教育の条件整備と計画化の理

注

- 注1) 本稿でいうスポーツ行政とは、文部科学省及びその系に属するスポーツに関する行政のことをいう。
- 注2) 教育行政の指導・助言等をめぐっては、すでに臨時教育審議会（臨教審）第4次答申（1987）において次のような見直しが提言されていた。「指導助言は各省庁がその所管事項について必要であると認める場合（中略）行うもので、文部省だけが行うものではない。しかし、文教行政において従来の指導助言が本来の機能以上に指揮監督的にとられている場合があり、又、過度に形式的な法律解釈論や通達に依拠する傾向があったこともあり、瑣末にわたり、しかも強制的影響が強い感は免れない。文部省や地方教育行政当局はこの点を反省する必要がある。文教行政において瑣末な事項にまで行政の見解を求めてくることにもよるのであり、関係者の自戒が必要である」。また平原⁷⁾は、教育行政における「指導、助言又は援助」の概念の検討から、それが天下りの、権力的行政ではなく精神的な権威に裏打ちされた教育現場の必要と要請によって行われるサービス行政であり、援助行政であるとしている。
- 注3) ここでいう補助金は、中央各省が特定事業の奨励を目的として予算補助のために支出する特定財源としての補助金をさしている。
- 注4) クラブ連合事業の指定を受けたのは全国で44市町村にのぼるが、北陸地方（富山・石川・福井）では全体の約4分の1を占める10市町が指定を受けていた。しかし、そのほとんどはすでに解散・消滅している（作野・清水²¹⁾）。
- 注5) この裁判では、昭和31（1956）年から実施された全国一斉学力調査（学テ）をめぐって、①教育権の所在（国民か国家か）、②教育活動に対する行政の「不当な支配」にあたるか否か、③学テ実施が地方自治の原則に反するか否かが争われた。下級審では司法判断が分かれたが、最高裁判決では合法とされた。
- 注6) それは、当時の文部省社会教育局長今村武俊が答申にそって主張した、社会教育法第三条に関する解釈に示されている。その一つは「国・地方公共団体が社会教育の実施主体になりうる」ということであり、他の一つは「『社会教育』は独自の存在であり、『社会教育行政』は主としてこれを促進・援助する立場に立ち、社会教育の効果を実り多きものとする役割をもつもの」としていることである。
- 注7) 文部省体育局スポーツ課内社会体育研究会編『スポーツクラブ』（1979）¹⁰⁾には、スポーツクラブの育成と行政の役割について次のような記述がある。「『ひとびとが自らの欲求・意志によって相い集い、相互に協力しながら自治的継続的にスポーツ活動を展開していくこと』を理念とする『真のスポーツクラブ』は、スポーツ行政のめざすところであり、1つの理想的なスポーツ像ととらえることができるだろう。（中略）スポーツを含めかなりの領域において社会や行政への従属＜依存＞度は、依然として高い。こういった傾向の現出については、社会経済的背景を考えねばならないが、中でも行政施策に源を発するところが少なくない。活動

りのプロセスへの参加が強く求められる。このときには、岡本¹⁸⁾がいう積極的な情報提供が重要になることはいうまでもない。また先に土井³⁾が指摘したように、人びとのもつ要求や課題を組織化する（計画のなかに組み込む）ようなはたらきかけも大切になるだろう。総じて、地域の状況に応じたプログラムの「柔軟な」運用が具体的な課題として提起されることになる。ここでも地域独自のビジョンの解釈（翻訳）やプランニングの技術に関わって、行政サイド（とりわけ市町村レベル）の対境担当者の能力や力量が問われることになる。

Ⅳ 結 語

本稿では、スポーツ行政による地域スポーツクラブ育成における行政主導の問題を、行政制度、条件整備の内容と方法という2つの側面から検討してきた。前者については、分権化をふまえた各種の規制緩和、行政と住民の融合関係からの脱却と新たな関係の構築といった課題が示された。後者については、条件整備を計画化の文脈で捉え直したうえで、その限界を自覚すること、そして地域の状況に応じてプログラムを柔軟に運用することの必要性が指摘された。ここまでの検討を通じて、行政サイド、わけても市町村レベルの力量に関わる問題が幾度となく指摘された。中尾¹²⁾は、クラブづくりにおける行政機能の変化に言及するなかで、分権型行政システムを活用した地方自治の実践には、それぞれの自治体の力量、とくに法令等の自主解釈、自治立法を基本とした政策主体としての法務能力の力量が求められることを指摘しているが、ここまでの議論をふまえれば、他にも制度の運用能力、対境担当者として住民の主体的な関わりを引き出す能力、コミュニケーション能力など求められる能力は多岐にわたるものと思われる。この「行政－住民の結節点」としての自治体の力量の内実は、今後のクラブ育成を考えるうえでの重要なポイントになるだろう。もう一つのポイントは、行政の制度的問題に対する積極的なアプローチの必要性である。スポーツという実践領域においては、とにかくクラブ育成の現場や当事者の問題ばかりに関心が向かいがちであるが、行政主導の問題はやはり現行の行政制度と切り離して考えることはできない。部分とともにその背後にある全体構造の問題にもしっかりと目くばせをしながら、これからのクラブ育成について考える必要があるといえよう。

多い。これは一種の「計画化」¹⁸⁾である。計画化の思想が、わが国のスポーツ振興（とりわけスポーツ人口の拡大）に大きく貢献してきたことについてはすでに述べた通りであるが、このときに問題とされるのは、「指定された理想像（ビジョン）が適切なものかどうか」、そして「そうした計画化の限界をどれだけ自覚し、克服することができるか」という2点ではないかと考える。このうち前者については、総合型クラブの意義や必要性に関する論稿が多数みられることから、本稿ではこれまでほとんど言及されることのなかった後者について検討することにしたい。

計画は行政活動にとって不可欠のものであるが、「計画化」や「社会計画」という言葉は、規格化、動員、統制、支配といったイメージと結びつくあまりよい印象を与えない。こうした計画化、社会計画思想に対する批判は根強く、またかなり広範にみられる。代表的なものとしては、①社会の人為的・計画的改造は社会自体の自生的秩序形成機能の円滑な作動を阻害するという自由主義的立場（Hayek⁶⁾）、②深刻な問題状況がない限り社会の基本的枠組みを保守することは合理的であるとする保守的立場（Oakeshott¹⁵⁾）、さらに、③急激な社会改造はリスクが大きく小さな改良を積み重ねる方が望ましいとするピースミール（断片的）な社会工学的立場（Popper¹⁹⁾）からのものがある。足立¹⁾は、かかる批判をふまえて、公共政策論の立場から（いわば自覚的に）、計画化の問題点として「計画の絶対視」と「エリートによる社会管理の理念との結合」の2点をあげている。前者は計画に基づく改造に熱中するあまり現状の観察が困難になり、その結果、プログラムへのフィードバックや修正ができなくなるような事態を、後者は高度なテクノロジーを背景とした一部エリートによる社会管理の問題をそれぞれさしている。

クラブ育成事業の場面でも、こうした危険性は常につきまとう。例えば、行政が計画を絶対視し固執するあまり、現実とのズレを認識することができずに結局失敗してしまうケースや、突然の新システム導入で人びとにほとんど理解されないまま立ち消えになってしまうような事態は、クラブ育成事業においても十分起こりうることである。先にみたクラブ連合構想が結果的にうまくいかなかったのも、こうしたことが一因となっているようである（清水²⁸⁾）。

これらのことから、計画の実施過程においては、直井¹⁴⁾が指摘するように、試行錯誤しながら、漸次的、部分的で、かつ利害調整的に進めること、あるいは計画自体に変更の余地を残しておくことが必要になると考える。このほか、総合型クラブの育成にあたっては、人びとの自生的秩序形成を最大限に尊重することがいっそう強調されねばならない。行政が事前に描いた総合型クラブのシナリオそのままに住民が活動するというのではなく、そうしたシナリオづく

ろか、自らの抱える学習の課題が自分自身では見えにくいことや、現代社会に生きる市民・人類としてわれわれに課せられている学習の課題が顕在化・意識化されていないことも少なくない」(土井³⁾,p.48)として、現代における社会教育の役割を、基本的には学習者の任意性と自発性を最大限に尊重しながら、学習活動や学習課題の設定を意図的、組織的に援助していくことであるとしている。そしてその具体的な形の1つが人びとのもつ学習要求や学習課題を学習内容へと組織化し、学習の場を提供し、学習への取り組みを容易にしていくことであると述べている。

さらに、学習内容に直接言及したものではないが、「社会全体としての潜在的ニーズ」を論拠として行政の役割を説く立場も、基本的にこれらに近い考え方といえるだろう。岡本¹⁸⁾は、生涯学習における行政の積極的な関与を首肯する立場から、生涯学習行政の役割として、①普及啓発の実施、②学習活動の振興、③能力評価システムの開発・普及をあげている。ここではスポーツ活動との関連が深いと思われる②についてみていくことにしたい。岡本は学習機会に関するマーケット(市場)の存在を前提として、行政のサプライ・サイド(供給側)への働きかけ、ダイヤモンド・サイド(需要側)への働きかけについてそれぞれ整理し、特にダイヤモンド・サイドへの働きかけについて、①ダイヤモンドの喚起(ダイヤモンドを生じせしめること)、②ダイヤモンドの顕在化(ダイヤモンドを学習活動への参加に結びつけること)、③ダイヤモンドの誘導(ダイヤモンドの方向を誘導すること)という3つの方策を提示している。このうち③ダイヤモンドの誘導については、先にみた水路づけの問題とも関連して需要を導くことの問題が指摘されるが、これについて、岡本は「自発性を尊重するからこそ『間接的に学習需要を誘導する』という施策が必要なのは」として、「社会的必要性」をふまえたダイヤモンド誘導の意義を強調する。同時にここで根拠とされた「社会全体としての『潜在的』ニーズ」については、住民の多くが気づいていない事項について判断できるような情報や施策を提示することの重要性が主張されている。

2. クラブ育成における計画化の限界

それでは、このような内容や方法への介入問題は、クラブ育成の問題に引き寄せると、どのように捉え直すことができるだろうか。現在のクラブ育成をめぐる問題は「総合型」という新しいクラブのしくみやあり方を行政サイドが示し、これを推進・育成することの是非ということに焦点化されるのではなかろうか。わが国のスポーツ行政によるクラブの育成は、国が時代適合的なクラブの理想像を描き、実現のためのさまざまな取り組みを行うというものであった^{注7)}。そうした方法には、ここまでにみた教育行政一般とも共通する部分が

条にそのことが明記されている。にもかかわらず、現在国民の前に登場する「社会教育」の多くは、行政当局によって計画化され、組織化された行政活動の一部に過ぎず、社会教育の権利性についても一面的な把握を強いる結果となっているという指摘がある（島田²⁴⁾）。これに関連して、南里¹³⁾は社会教育計画と条件整備の課題にふれる中で、現在の社会教育における「水路づけ」の問題を指摘している。1960年代に進められた開発行政の地域浸透に対して住民運動や地域教育運動が押し出した社会教育実践は、「地域・自治体における社会教育の計画化」を内包していたが、こうした「権利としての社会教育」の地域における主体形成の方向を指し示したのは、社会教育法第三条の国民的解釈だったという。しかし、「生涯教育構想」という名のもとに社会教育の国家的な計画化の契機となった社会教育審議会答申（1971）は、この条項を「実質的に」改変し、法改訂の歴史的意図を計画のイメージに結び付けたとみる^{注6)}。この実質的な改訂は、国の指導統制を強化するだけでなく、「社会教育」の実施主体が国・地方公共団体となることで、「国民の実際生活に即した文化的教養」（社教法第三条）を住民自らの学習によって認識し、獲得していく活動の保障でなく、上から、学習課題へ住民の要求を水路づけることを可能にした、と南里はいう。また社会教育が教育機能的側面の広がりとして強調されることにより、社会教育行政がコミュニティやボランティアを担っていく論理、あるいは一般行政による社会教育的営為の可能性をつくり出すことになったとも指摘する。

その一方で、学習内容の源泉を学習者以外にも求めることができるとする立場もある。新堀²²⁾は、社会教育において個人が学習すべき課題（学習課題）を導く基本的な枠組に言及するなかで、必要課題（現在自覚していないかもしれないが学習しなくてはならない課題）と要求課題（具体的・個別的な個人と地域が直接要求し自覚する課題）という2つの課題の存在を指摘している。前者はさらに、社会的課題（現在ないし将来の社会がその成員に要求する課題、または個人が社会に適応し貢献するために学ばなくてはならない課題）と発達課題（生涯の各年齢段階にそれぞれ固有の成長課題）に、そして後者は、地域課題（地域で解決すべき課題）と生活課題（各個人の生活上の課題）とに分類されるという。ここで特徴的なことは、「学習者が自覚していない」、そして「学習しなければならない」必要課題、なかでも社会的課題というものが指定されている点であろう。

また土井³⁾は、学習（何をどのように学ぶか）は原則的に学習者自身の興味・関心と意志において行われるものであるとしたうえで、「しかし、よほど固い意思と強い課題意識、あるいは学習機会や学習方法への認識がない限り、このような自らの学習を自ら構築することは決して容易なことではない。それどこ

いることは想像に難くない。またこれは「生活者のスポーツ生活を取り巻く環境を醸成する理論」(清水²⁶⁾)を指向するスポーツ経営学の立場からも強く関心が寄せられる点である。以下では、学校教育行政、生涯学習行政における議論を一瞥したのち、クラブ育成をめぐる問題点について言及する。

教育内容に関してよく引き合いに出されるのが、教育基本法第十条の「諸条件の整備」に関わる教育事項の範囲の問題(いわゆる「内的・外的事項峻別論」)である。これは教育の条件整備に関わる事項を外的事項(施設や設備など)と内的事項(内容や方法など)に分け、教育行政の任務を外的事項の整備に限定すべきとするもの、つまり外的事項については国家の統制が強く及んでもよいが、内的事項に対してはそうあるべきではないという考え方である。これに対し、行政解釈は一貫して教育の内的事項である教育内容も教育の条件の1つに含まれるという立場をとってきた。この内的・外的事項論は1950年代以降、学習指導要領の法的拘束力の強調、道徳の時間の特設強行に及んで、教育界、法曹界、学会などで大きな反響を呼んだ。その結果、例えば昭和45(1970)年の東京地裁における教科書訴訟一審判決(杉本判決)では「教育施設等のいわゆる教育の『外的事項』については、原則として教育行政の任務とすべきところであり、また、教育課程、教育方法等のいわゆる『内的事項』については、公教育制度の本質にかんがみ、不当な法的支配にわたらない大綱的基準立法あるいは指導助言行政の限度で行政権は権限を有し、義務を負うものと解するのが相当である」と判示した。しかし、昭和51(1976)年の学テ最高裁判決^{注5)}において、一転して国の教育内容に対する権能が認められると、教育内容に関わる論争は沈静化し、これ以降、教育内容への行政の関与が「必要かつ合理的な範囲」で是認されとするならば、それが具体的にはどのような範囲なのかを個別的・具体的に問い、検討する現実的な方向へと関心が移行しつつある。

以上のように、教育行政をめぐるのは教育内容、基準、目標等に対する国家としての関与の問題が大きくクローズアップされてきた。この問題は、規制が比較的強くはたらく学校教育の場合であるが、社会教育における条件整備の範囲(すなわち社会教育法第三条の「環境醸成」の解釈)、あるいは社会教育・生涯教育における学習内容の編成、教育行政の枠内で行われているスポーツ活動の内容などを考えるにあたっても無視することはできない。実際、社会教育や生涯学習の分野でも、内容に対する国の関わり方については見解が分かれている。

その1つは国家の関与をまったく認めないとする立場である。戦前の国民教化的な社会教育政策の反省に立って、戦後求められた社会教育観は、その自主性・自発性に基本的性格をみようとするものであり、現行社会教育法では第三

係の構図は、スポーツ行政と住民の関係にもみることができる。「至れり尽くせり」の一方的なスポーツサービスは、結果的に住民の依存心ばかりを助長してきたといわねばならない。この問題は、過去のクラブ育成施策をみるときいっそう明確になる。旧文部省の市町村生涯スポーツ振興事業の1つであった「地域スポーツクラブ連合育成事業」(昭和62年度～平成6年度)は、チーム型クラブを有機的に結合させることによって資源利用の効率化を図ると同時に、クラブの交流を軸とした地域スポーツの活性化を推し進めようとする行政サイドからの取り組みであった。大橋ら¹⁷⁾は、このクラブ連合事業を実施した地域(市町村教育委員会)を対象とする横断的な事例調査(N=17)の結果から、「補助期間中は勿論のこと、その後も、企画の原案から会議の招集、そして、決定と施設の実施に至るまで、全て行政がお膳立てしてきたということである。その結果、いつまでも行政におんぶされた状態であり、自主的運営へと脱皮しているところがほとんどない」として、クラブ育成における「お膳立て」の問題を指摘している。また、事業半ばで途中辞退するところがあったり(大橋ほか¹⁷⁾)、連合組織が成立してもそれはあくまで形式的なもので、事務的な機能を果たすにとどまるところが多く、結果的に「クラブ連合が十全に機能しているケースはまれであった」(柳沢²⁹⁾)、あるいは「複数の<チーム>が行政コントロールのもとでテーブルについていたというのが到達点だったかもしれない」(荒井²¹⁾)といった評価がなされている。このクラブ連合育成事業によって成立したクラブのうち、現在も存続しているところはきわめて少ないのではないと思われる^{注4)}。「至れり尽くせり」や「お膳立て」に代表される行政の過度の介入は、高圧的な「指導・助言」が行政サービスの名のもとに、形を変えて現れたものとみることはできないだろうか。

以上のように、行政制度上の問題からクラブ育成の問題を捉え直してみると、補助金をめぐる各種の規制緩和、行政と住民の融合関係からの脱却(新たな関係構築)、そして行政依存への対処をふまえたクラブづくりといった課題が提起されることになる。このことは同時に、それを実現する行政と住民双方の当事者の力量を問うことにもつながるといえるだろう。

Ⅲ 条件整備の内容と方法をめぐる問題とクラブ育成

1. 教育内容への国家の関与

教育行政をめぐっては、上述した制度上の問題とともに、条件整備の内容と方法に関する問題が頻繁にとりあげられている。「教育の条件整備に関する解釈上の論点は、教育行政の教育内容への介入問題に尽きる」(平原⁷⁾)といわれるが、同様の問題がスポーツの条件整備に関わるスポーツ行政にも内在して

が、クラブ育成における行政主導の問題は、補助金行政に典型的にみられる国—地方関係の制度的問題とともに、直接の事業主体である市町村（基礎自治体）レベルの能力・力量の問題への対処を要請することにもなると思われる。

3. クラブ育成をめぐる自治体と地域住民の関係

スポーツ行政と地域住民は、本来独立した関係にあるが、行政機能という点からみると融合関係として捉え直すことも可能である。このような融合関係の例は、自治体と民間スポーツ団体である体育協会との関係に象徴的にみることができる。地域住民から構成され、名目上民間団体である体育協会は、スポーツ振興の実質的な「実働部隊」として行政の肩代わりをしており、一方で事務局機能あるいは財源（委託金・補助金）については、行政への依存度がきわめて大きいという指摘がある（関²⁵⁾）。われわれの調査でも、北陸三県の市町村教育委員会事務局のうち体育協会の事務局を兼務しているところは、じつに全体の8割（79.8%）にも及ぶことがわかっている（作野・清水²⁶⁾、清水・作野²⁷⁾）。教育委員会と体育協会の相互依存関係は、いまだ根強いといわねばならない。また、自治体と地域住民一般の関係においても同様の関係が指摘される。八代³⁰⁾は、行政のスポーツ・サービスを例にとり、これまでの行政と地域住民の関係について次のように述べている。

行政主導のスポーツ振興方策は、住民の行政（他者）依存体質を作り上げてしまったきらいがある。スポーツは本来行うものの自発性と責任性において実施されるものである。ところが我が国におけるスポーツは、学校や行政区域において、あるいは職場でさえも、行う者自らの主体的な取り組みというよりは、管理する側の責任と負担で支えられ、普及してきた経緯がある。住民サイドにとっては、税金を納めているのだから、行政がスポーツ振興の条件を整え、スポーツ事業を提供するのは当たり前という考え方が浸透しているようである。このことを住民だけではなく、行政自身がそういうものだと考えている向きがある。住民は行政の至れり尽くせりのサービス？にすっかり自分たちが負うべき責任や苦勞を忘れてしまったようだ（八代³⁰⁾）。

ここでは実践レベルにおける、行政主導の問題と住民の行政依存の問題が同時に浮き彫りにされている。「行政主導」の問題と、それと表裏一体の関係にある住民の「行政依存」の問題とは切り離して考えることができないといえるだろう。金子⁸⁾は、重度の身体障害者の例を引きながら、重度障害者の施設には「福祉的配慮」の名のもとに構造的に依存性をつくり出す環境があるということ、そして障害者の家庭においても「規範化された愛情」が一方的な依存関係をつくり出していることを指摘している。しかも、それは「あるべき姿」として社会的に要請され承認されたものであるという。これと同じような依存関

自主性・自律性を確立することが提言された。地方分権に関する議論において、われわれはとにかく「国（文部科学省）－自治体（教育委員会）」の関係ばかりに目を奪われがちであるが、ここではクラブ育成の現場における行政主導の問題を念頭に置き、「自治体（教育委員会）－地域住民」という関係も含めた二層において分権化の諸相を捉えることにしたい。以下、前者の関係については、集権化を行政制度の問題として捉える立場から、後者の関係については、集権化を行政機能の問題として捉える立場からそれぞれみていくことにしよう。

2. スポーツ行政における国と自治体の関係－補助金をめぐる問題－

国が地方を統制する強力な行政手段の1つとして補助金^{注3)}が取り上げられることは、つとに知られるところである。しかしこれまで、クラブ育成に関わる補助金の問題を正面から取り上げた研究は管見では皆無である。中村¹¹⁾は、文部省のスポーツ行政施策に着目し、予算に占める補助金の比重の高さを指摘しているが、こうした補助事業の構造的特性は、自治体の補助金依存を高める結果を招くことになる。平成7（1995）年度に開始された総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業も、平成13（2001）年度には94市町村（前年度47市町村）が指定を受け、予算も前年度の倍額（6億1,100万円－生涯スポーツ関係予算の31.8%）が配分された。総合型クラブ育成事業への配分は、逼迫する財政下にあって例外的に増加しているが、これをスポーツ振興の柱として掲げる国の基本計画その他を考え併せると、重点配分は今後しばらくは続くものと推測される。ところで、一般に補助金はそれぞれの補助要綱なしい交付要綱にもとづき交付申請から交付決定、そして検査・精算にいたるまで、所管官庁部局の子細な統制を受けるといわれている（新藤²³⁾）。晴山⁵⁾はこの補助金の否定的評価として、①補助金を通じて国の政策意図に自治体を従わせることが容易になる＝補助金が国の自治体に対する支配・統制の道具になっている、②補助金が各省庁ごとに縦割で交付される仕組みになっているため施策の総合性が阻まれる、③申請・交付手続が画一的で煩瑣なために計画性・効率性も阻害される、④自治体が補助金に安易に依存し、行政需要をめぐる責任転嫁をはかりやすい、といったことを指摘している。これらのことから、補助事業は元来、集権的な性格を帯びやすいもの、換言すればトップダウンに陥り易いものであるということが理解される。これについては、今後、各種の規制緩和（手続き・予算の使途・計画変更など）のあり方について考える必要があるだろう。また、中村¹¹⁾は、個別事業補助金（社会体育施設整備補助金）の事務手続・運用に関する分析から、発案や計画段階における上昇型コミュニケーション・ルート（基礎自治体→広域自治体→国というボトム・アップ）の構築にあたっては、市町村レベルの専門能力（立法技術能力）の有無が成否のカギを握ると述べている

スポーツ行政そのものが本質的に抱えもつ問題性に言及しなければならないと考える。クラブ育成における行政主導の問題はかねてから指摘されてはいるものの、そうした問題の本質に迫る試みはこれまでほとんどなされていない。かかる問題意識のもと、本稿では、スポーツ行政と教育行政一般の制度的な問題構造の同型性に着目して、行政制度、条件整備の内容と方法という2つの側面からクラブ育成上の問題点を検討する。さらにそれらの検討を通じて、今後のクラブ育成を考えるにあたっての基本的な課題を示すことにしたい。

Ⅱ 教育行政における制度的問題とクラブ育成

1. 教育行政制度の特徴

ここではまず、教育行政制度の特徴について確認することにした。わが国の教育行政制度が集権的な様相を呈してきたことは、衆目の一致するところであるが、その意味や理由については議論が分かれている。以下では、小川^[6]の整理に従ってこの問題を検討する。

代表的な立論の1つは、戦後の教育行政制度そのものが集権的だとするものである。この立場によると、集権化は、国（文部科学省）が地方（教育委員会）を統制する強力な行政手段（例えば機関委任事務による指揮監督権、補助金、人事・出向等）をもっていることに起因するとされる。これに対して、戦後日本の教育行政制度の集権化は、法制度の集権性やその統制的性格に起因するのではなく、行政実務・執行上の諸条件によるものだとする立場もある。これは、国と地方の関係を「集権－分権」という分析軸だけではなく、行政機能の関係である「分離－融合」の分析軸を設定し、これら二軸によって国と地方の関係をみようとするものである。この枠組を適用すると、教育行政の分野は、基本的にその法制度原理は分権的であるものの、行政機能的には融合関係にあると捉えられる。この考え方は、教育行政の実務・執行過程において非権力的な指導助言・支援行政が有効に機能することで、法制度上は分権である教育行政の分野で「集権的様相」が作り出されてきたと説明するものであり、集権化の理由をたんに国の権力的規制に帰するのではなく、地方の行政及び教育行政の実態や問題の吟味から解明していく視点を提供している。

現在、スポーツ行政を含む地方教育行政の大がかりな見直しが進められているが、その直接の契機は、地方分権推進委員会の勧告によって本格化した地方分権改革と、その影響のもとで平成10（1998）年に提出された中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」であった。この答申では、「集権的様相」を生み出した要因の1つとされる指導、助言、援助等^[注2]、あるいは各種規制の見直しによって、教育委員会や学校（管理職）の権限を拡大し、

ここに描かれている「総合型地域スポーツクラブ」（以下「総合型クラブ」と略す）とは、中学校区程度の範囲において地域住民が誰でも参加できる地域密着型クラブのことであり、①複数種目を包含して地域住民の多様性に応える、②拠点施設を有し、学校及び公共施設との連携をもちながら計画的なスポーツ活動を行う、③有資格指導者の配置によって適切な指導と住民による自主的・継続的な活動が可能になる、④クラブ員を対象としたプログラムのみならず、地域住民を対象とした各種イベントの開催など地域に根ざした活動を行う、といった特色があるといわれている。総合型クラブの育成は、たんなるクラブの形態的な変化にとどまらず、新たなスポーツ・サービス供給システムの構築、さらには地域スポーツ環境の変革を意図したものといってもよいだろう。答申では、この総合型クラブの育成を軸として今後の地域社会におけるスポーツ環境の充実を図ることが提言されたわけであるが、かかる基本方針は、その後平成12（2000）年の同審議会答申、さらにこの答申をもとに策定された文部省「スポーツ振興基本計画」（2000）でも継承されている。このうち国の基本計画では、今後10年の間（平成13～22年度）に、すべての市町村において少なくとも1つの総合型クラブを育成すること、そして各都道府県に総合型クラブの育成を支援する「広域スポーツセンター」を少なくとも1つは育成することなど、具体的な施策の指針が示された。

一般に、わが国のスポーツ行政は、上からの行政的発想が強く、縦割的かつ一律的行政の性格が強いといわれている（糸野⁹¹⁾）。地域スポーツの振興も、国レベルでは文部科学省、自治体レベルでは教育委員会という系が中心となって、教育の一環としての性格を色濃く帯びながら進められてきた経緯がある。このような行政の強力なイニシアチブによる振興体制のもとで、わが国のスポーツ人口は（とりわけ高度経済成長期には）飛躍的に増大した。しかしながら近年ではクラブ育成をめぐる行政依存体質の助長など、いわゆる「行政主導」の弊害がクローズアップされるようになり、これまでのクラブ育成のあり方を見直す声が高まっている（大橋ほか¹⁷⁾、八代³⁰⁾）。先の「答申」や「基本計画」では、総合型クラブの普及・定着というビジョンのもとで住民参加・主導型のクラブを行政が育成していくという方向性が示されたが、従来と同じようなトップダウン式の手法では、おそらく構想は画餅に終わることになるだろう。

地方分権の流れのなかで示された国の基本計画のもと、どのようにして従前の「行政主導」を超克していくのか、あるいはまた地域密着・住民主導型クラブの育成に向けて、行政がどのようなイニシアチブを発揮するのか。スポーツ行政には、こうしたジレンマに対応する力量が求められることになる。そのためには、まずこれまでのクラブ育成のあり方をいったん相対化したうえで、ス

スポーツ行政による 地域スポーツクラブ育成の課題

— 教育行政における問題構造の同型性に着目して —

作 野 誠 一

I 序

現在、わが国では多くの省庁が健康・体力づくり関連の予算を計上しており、それぞれが独自の視点・立場からスポーツに関連する施策に取り組んでいる。とはいえ、スポーツの主務官庁である文部科学省（旧文部省）の役割は、歴史的にも、また現実的にも特別の位置にあるといわねばならない^{注1)}。90年代半ばから、教育改革を方向づける各種の教育関連答申が続々と公表されているが、文部大臣の諮問機関である保健体育審議会が平成9（1997）年に答申した「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」では、「健康教育の推進」「体力・運動能力の向上」「競技スポーツの振興」などと並んで、「生涯にわたるスポーツライフの実現と地域社会におけるスポーツの充実」が今後の重要な施策の柱の1つとして掲げられた。この第4の柱の核をなす「スポーツクラブ育成への支援」に関わって、答申には次のようなくだりがある。

スポーツクラブは、スポーツを愛好する人々の自発的・自主的な団体であり、規約など一定の規範の下にスポーツ活動を行うとともに、会員相互の親睦を深める社交団体であって、仲間、施設、活動プログラム、指導者などが結合して定期的・継続的に活動し、自分たちの責任と負担において運営されるものである。地域住民がこのようなスポーツクラブに気軽に入会し、継続的に日常生活の中で様々なスポーツ活動に親しみ、真に豊かなスポーツライフを実現していくことが重要であり、今後、特に総合型地域スポーツクラブの育成・定着に向けた一層の支援を図る必要がある。（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在り方について」,1997）