

# 地域スポーツクラブ育成に対する支援施策の推進状況

——広域スポーツセンター事業担当者が直面する諸問題——

関根正敏 野口京子  
小林勉 布目靖則  
早川宏子

## 1. はじめに

近年わが国のスポーツ政策において、地域スポーツクラブの育成は大きな注目を集めるテーマの1つとなってきている。その理由には、主に3つの政策的背景がある。第一に、旧文部省によって2000年に発表されたスポーツ振興基本計画では、生涯スポーツ社会の実現のための最重点施策として「総合型地域スポーツクラブ」（以下、「総合型クラブ」と略す）と呼ばれる地域スポーツクラブの全国展開が提唱され、2010年度までに全国のすべての市区町村に少なくとも1つの総合型クラブを設立するという到達目標が設定されたということである。その計画のなかでは、「複数の種目が用意されている」ことや「子どもから高齢者まで、初心者からトップレベルの競技者まで、地域の誰もが年齢、興味・関心、技術・技能レベル等に応じて、いつまでも活動できる」こと、住民が「自主運営」することなど、総合型クラブのあるべき特徴が規定され、会員の受益者負担の意識が低く、単一種目型で、性別・年代が限定的であった従来のスポーツクラブのあり方から転換を図っていく方針が示された。総合型クラブ育成の現場に目を向けてみると、全国のスポーツ関係者を巻き込みつつ育成が進められ、2011年7月現在、全国1,318の市区町村（全市区町村の75.4%）に創設準備中の組織も含め3,241の総合型クラブが育成されてきている（文部科学省、2011b）<sup>4</sup>。

第二に、2010年に文部科学省によって発表された「スポーツ立国戦略」において、スポーツ振興基本計画（2000年）が示した総合型クラブ育成の方向性が継承され、その育成が政策的に継続されたということである。スポーツ立国戦略のなかで総合型クラブは、スポーツをめぐる

「新しい公共」の担い手、さらには地域スポーツと競技スポーツの好循環の拠点としての新たな役割が付与され、政策的に重要なものとして位置づけられた。2009年8月に政権交代を果たした民主党内閣が重要視する「新しい公共」と2000年以降展開されてきた総合型クラブ育成における住民主導、自主運営という理念は、このスポーツ立国戦略において重ね合わせられ、地域スポーツクラブはスポーツ振興の重要な担い手として位置づけられたのである。

第三に、2011年8月に施行されたスポーツ基本法において、以下の条文が新設され、地域スポーツクラブについて言及がなされたということである。

### 第三章 基本的施策

#### 第二節 多様なスポーツの機会の確保のための環境の整備

(地域におけるスポーツ振興のための事業への支援等)

第二十一条 国及び地方公共団体は、国民がその興味又は関心に応じて身近にスポーツに親しむことができるよう、住民が主体的に運営するスポーツ団体（以下「地域スポーツクラブ」という。）が行う地域におけるスポーツ振興のための事業への支援、住民が安全かつ効果的にスポーツを行うための指導者等の配置、住民が快適にスポーツを行い相互に交流を深めることができるスポーツ施設の整備その他の必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

スポーツ基本法 第二十一条より抜粋

「スポーツ基本法」とは、わが国におけるスポーツ振興の法的根拠であったスポーツ振興法の全面的な改定を通じて制定された法律である。そのなかでは、従来の「スポーツ振興法」ではみられなかった「地域スポーツクラブ」という文言が盛り込まれ、国及び地方公共団体は「住民が主体的に運営するスポーツ団体」としての「地域スポーツクラブ」が実施する事業への支援についての努力義務を有することが定められた。このようにスポーツ振興の根拠となるべき法律において「地域スポーツクラブ」という文言が記載されたことは、今後も一定期間、行政施策としてクラブ育成支援を継続していくという方向性が示されたとみることができる。

こうした政策的状況下において、地域スポーツ振興を担当する行政職員は、「政策で示された望ましい特徴」を有するスポーツクラブを組織化し、それを運営する住民を育てることや自主運営の支援をすることを主要な課題として抱えることになった。昨今のスポーツ政策のなかで強調されている「自主運営」や「住民主導」は、行政が主導してスポーツ事業を実施するのではなく、地域で暮らす住民が自主的・自律的にクラブを組織化し住民のスポーツ活動の場を

用意することを意味する<sup>(注1)</sup>。すなわち、地域スポーツクラブの設立が政策課題の数値目標として掲げられた状況において、行政の担当者たちはスポーツ事業を「行政主導」で企画するのではなく、地域住民が自ら仲間を集い、自分たちでスポーツ活動の場を用意するといった、いわば「住民主導」のかたちで促すという課題が突きつけられることになったのである。このような政策的潮流のなかで、今後問われるべき課題の1つは、クラブ運営に積極的な住民をどのように涵養し、支援していくのかという、行政による支援事業のあり方である。

一連の政策動向に呼応するように、近年、地域スポーツクラブに関する数多くの報告・研究が産出されてきてきた。そのなかには行政による支援や広域スポーツセンター事業<sup>(注2)</sup>に焦点化した報告・研究も少なくない。例えば、文部科学省(2011a)<sup>3)</sup>による『平成22年度広域スポーツセンターに関する実態調査結果』では、すべての広域スポーツセンターを対象としたアンケート調査が実施され、「運営形態」、「人員配置」、「予算」、「事業内容」、「未設置市(区)町村でクラブ育成が進まない理由」等の視点から広域スポーツセンター事業の概要が明らかにされている。また、支援組織としての行政の役割に着目し、行政職員のより良い支援のあり方を考究した作野・清水(2001)<sup>5)</sup>は、総合型クラブ育成モデル事業の受託組織を対象とした質問紙調査を実施し、その調査結果から住民主導型クラブの組織化プロセスにおいて有効に機能する行政職員の管理行動を提示した。一方、谷口(2008)<sup>6)</sup>や川邊・柳沢(2009)<sup>1)</sup>は、クラブ運営に関わる当事者へのインタビュー調査を中心に、現場の実態を詳細に描き出した。谷口(2008)<sup>6)</sup>は、住民主導のクラブづくりを支援するという新しい「スタンス」を構築する際に生起する行政担当者の葛藤を「揺らぎ」というタームを使用して分析し、住民の自発性・自律性を鼓舞するためにどのようにふるまうべきかに戸惑う職員の様相を浮き彫りにした。また川邊・柳沢(2009)<sup>1)</sup>は、茨城県によって実施された広域スポーツセンターモデル事業の実施過程を跡付け、県の行政が、独自のスポーツ振興の将来像を描くことなく、また隣接する政策領域とも連動させられることなく、国が推し進める広域スポーツセンター事業を受託し実施していた事実を明らかにした。このように地域スポーツクラブ育成に対する支援事業に関する研究は散見されるものの、現場でクラブ育成支援を担う政策担当者がどのような活動を行い、どのような問題を抱えているのかについては、これまでほとんど等閑視されてきたと言ってよい。わずかに谷口(2008)<sup>6)</sup>や川邊・柳沢(2009)<sup>1)</sup>が、当事者の目線からその実態を描き出しているが、現場の担当者が抱える課題については十分に共有されているとは言えない状況である。そこで、本稿では地域スポーツクラブ育成の支援事業を展開する当事者がどのような活動を行い、どのような問題を抱えているのかを、現場の目線から明らかにしようと思う。地域スポーツクラブ育成に対し肯定的な政策評価が継続されてきている現況については、小林ら(小林

ら、2007)<sup>2)</sup>が総合型クラブに関する政策評価の動向を整理しているが、そうした政策評価の裏側で生じている実際のクラブ育成支援の現場の担当者が直面している諸問題に踏み込んで、その実態を明らかにすることは、今後のクラブ育成支援のあり方を検討する上で、ことさら重要な視点を提供するものと言える。

かかる問題意識のもと、以下では、まず第2章で調査対象であるA県の概要と調査方法を提示したのち、第3章においてA県における総合型クラブの育成状況を3つの自治体の例を挙げながら概説する。そして第4章では、A県から広域スポーツセンター事業について補助金を受けている外郭団体による総合型クラブ支援事業の概要を整理し、第5章において、総合型クラブ育成の支援にあたる現場の担当者が置かれた問題状況を指摘する。そして第6章において本稿の議論を総括し、最終的に広域スポーツセンター事業担当者が直面する諸問題について明らかにする。

なお、現場の担当者の個人的な語りを取り上げることが重視する本稿では、対象者の匿名性を確保するため、調査対象の自治体名や組織名、人名を仮名とした。現場が置かれたコンテキストが不明瞭になってしまう点は否めないが、担当者の生の声からは、彼らが置かれた困難な状況についてリアリティをもって看取することができ、今後の地域スポーツクラブ育成のあり方を考える際に重要な視点を提供するものとする。

## 2. 調査対象と調査方法

本調査では、A県を事例として、地域スポーツクラブ育成に対する支援施策の現状と政策担当者が対峙している諸問題を明らかにする。A県では2008年に「A県スポーツ振興基本計画」が策定され、日常的なスポーツ活動の場として、地域住民が主体的に運営し、すべての県民が参加できる総合型クラブの設立・育成を推進するという方向性が示された。そして2013年度までに県内全市区町村に1～2つの総合型クラブを設立、その後県内に100以上の総合型クラブを設立することを具体的な設置目標として掲げた。総合型クラブ育成の支援策としては、2002年度からA県教育委員会とA県主管の財団法人スポーツ振興事業財団（仮名、以下「事業財団」と略す）の連携によって様々な事業を展開してきている。実際には、A県からの補助金を受けるという形式でこの事業財団が広域スポーツセンター事業の全般を実施してきており、支援事業の実質的な担い手と言える<sup>(注3)</sup>。

事業財団は、A県におけるスポーツ振興を目的として、指定管理者受託事業、事業財団自主運営事業、県との連携推進事業等を実施する組織である。1980年の創設以降、スポーツのみな

表1 調査内容とインタビュー対象者のプロフィール

日 時	2011年12月
場 所	事業財団事務所内会議室
調査内容	「事業財団の概要」、「インタビュー対象者の近況」、「A県における総合型クラブ育成状況」、「総合型クラブの支援状況（働きかけの内容と現在抱える問題）」
対象者のプロフィール	H氏（専門員）：28歳、男性、X大学大学院博士後期課程在学中であり、スポーツ科学を専攻。事業財団には1月あたり平均13、14日勤務（在勤2年目）。総合型クラブ未設置自治体への働きかけが中心だったという昨年度の反省より、設立済みクラブへの働きかけを行うことを今年度の目標とする。  S氏（コーディネーター）：25歳、男性、X大学大学院博士前期課程（スポーツ科学専攻）卒業後、現在、公務員試験受験準備中。事業財団には1月あたり平均10日勤務（在勤1年目）。入職初年度のため仕事に慣れるとともに、情報不足であった総合型クラブ育成現場のデータを集めたいとの意気込みを持つ。

らず生涯学習や文化の振興を担う組織として、主として県営施設の管理運営事業に従事してきた。近年は、「指定管理者」として複数の県営スポーツ施設の管理運営を受託してきており、その管理運営を行う県営スポーツ施設内に事務所を構えている。2000年以降、県営の生涯学習施設等が相次いで閉鎖されてくるなかで、事業財団は管理運営事業だけでなくスポーツイベント等の「自主運営事業」も実施してきた。また、「県との連携推進事業」のなかの1事業として「広域スポーツセンター事業」を位置づけ、総合型クラブ育成の支援を実施してきた。2011年度における広域スポーツセンター事業の担当職員は、常勤職員5名（課長〈社会教育主事〉1名、調整課長1名、係員3名）、非常勤職員6名の合計11名で構成されている。常勤職員5名のうち4名は県からの派遣職員で、1名は事業財団の契約職員である。非常勤職員はすべて事業財団の単年契約の職員で、クラブ育成に対して専門的な知識や経験を有する「専門員」2名とクラブ育成の調整役としての「コーディネーター」4名が配置されている<sup>(注4)</sup>。常勤職員は主に管理的な事務を担う一方、非常勤職員である専門員とコーディネーターがクラブ育成現場に対する支援の実務を担当している。

本調査では、事業財団の専門員1名（H氏）とコーディネーター1名（S氏）を対象に、インタビュー調査を実施した。H氏は非常勤職員のなかでも勤務日数が多く、実務の中心を担っている存在である<sup>(注5)</sup>。インタビュー調査の日時、場所、内容、対象者の概要については表1のとおりである。2011年12月、事業財団事務所内会議室においてH氏、S氏2名同時にインタビューを実施した。「事業財団の概要」や「インタビュー対象者の近況」、「A県における総合型クラブ育成状況」、「総合型クラブの支援状況（働きかけの内容と現在抱える問題）」という内容を中心に半構造化インタビューを行い、またあわせて事業財団公表の関連資料も収集した。

### 3. A県における総合型クラブ育成の進捗状況

本章ではA県における総合型クラブ育成状況を跡付ける。まず、A県全域における総合型クラブの育成状況を概観したのち、3つの自治体を焦点化しながら当該地域における総合型クラブ育成の概況を把握する。着目する3つの自治体は、しばしば先進事例として取り上げられるZクラブが活動拠点とするB市、市内に12のクラブが同時に設立されたC市、さらには総合型クラブが未だ育成されていない「未設置自治体」の例としてD市である。

#### (1) A県における総合型クラブ育成の概況

A県における総合型クラブの育成率については、県内全市区町村の64.5%の自治体において既に総合型クラブが設立されている(表2)。A県では、県が策定した「A県スポーツ振興基本計画」によって、すべての市区町村に総合型クラブを設立するとの到達目標が設定されているため、未設置の自治体(35.5%)への働きかけが課題となっている<sup>(注6)</sup>。A県が推進する「総合型クラブ」として認められるためには、各市区町村行政からA県の総合型クラブ担当職員に報告がなされる必要があり、A県の行政は、各市区町村から申請された組織についてはすべて「総合型クラブ」として認定してきている。すなわち、A県の行政としては明確な「総合型クラブ」の認定基準を有しているわけではなく、各市区町村レベルの自治体によって認められ、A県へ報告されるか否かが登録のための基点となっている。

表3は総合型クラブが設立済みの自治体内に、いくつのクラブが存在しているのかをまとめたものである。2011年11月30日現在、1つの総合型クラブが設立されている自治体は約半数(57.5%)を占め、2つのクラブが設立されている自治体は22.5%、3クラブ以上設立されている自治体は20.0%と、多くの自治体では1クラブのみの育成に留まっている。

表4は、事業財団が作成した『2010年度広域スポーツセンター事業報告書』を参考に、A県における総合型クラブの活動状況をまとめたものである<sup>(注7)</sup>。「活動状況」については、「会員

表2 総合型クラブ育成率

	県内全市区町村数に占める割合 (%)
設立済み自治体	64.5
未設置自治体	35.5
合計	100.0

出所：事業財団公表資料を参考に筆者らが作成(2011年11月30日現在)

表3 総合型クラブ設立済み自治体におけるクラブ数

	設立済み市区町村数に占める割合 (%)
1クラブ	57.5
2クラブ	22.5
3クラブ以上	20.0
合計	100.0

出所：事業財団公表資料を参考に筆者らが作成（2011年11月30日現在）

表4 A県における総合型クラブ活動状況

	活動状況	備考
会員数（中央値）	約250人	県内総会員数は約26,600人。構成は小中学生（34.5%）が最も多く、次いで60代（12.6%）、40代（11.0）となっている。
月会費（中央値）	約207円	全体の89.3%のクラブが会費を徴収しており、クラブごとで1人あたりの会費の額に差がみられる。
活動種目数（平均値）	スポーツ：約10種目 文化活動：約1～2種目	スポーツ活動種目は10以上が52.0%、6～9種目が30.7%、3～5種目が16.0%となっている（最小：1種目、最大12種目）。主にバドミントン、卓球、健康体操。文化活動種目は1～2種目が33.3%、3～5種目が12.5%となっている（最小：0種目、最大：12種目）。主に英会話、和太鼓、生け花。
予算規模（中央値）	約266万円	1～1,000円以下が36.0%、10,001円以上が21.3%と予算規模に差がみられる。
自己財源率（平均値）	63.8%	自己財源率51～70%のクラブが13.3%、71～90%のクラブが20.0%、91～100%のクラブが29.3%となっている。自己財源率は、（会費＋事業費＋委託費）／全体収入として計算した。
主な活動拠点	学校体育施設	主な活動拠点は学校体育施設63.5%、公共スポーツ施設25.7%、休校・廃校施設10.8%となっている。
クラブマネジャーの配置	約52%のクラブに配置	常勤が9.9%、非常勤が90.1%となっている。

出所：事業財団作成「2010年度広域スポーツセンター事業報告書」をもとに、筆者らが作成（2010年7月1日現在）

数]、「月会費」、「予算規模」では数値の差が大きいため中央値が示され、「活動種目」、「自己財源率」では平均値が示されている。

## (2) B市の概況：設立済み自治体の例 ①

A県東部に位置するB市では、スポーツを通して地域の活性化を図ることや地域の子供たちに専門的なスポーツ指導を提供することなどを目的として、Zクラブが2002年に設立された。設立の中心となったのは、球技種目の経験豊富な指導者である。Zクラブは設立から間もない時期に、持続的に運営すること、そして社会的に認められた団体となることを目指して特定非営利活動法人格（NPO法人格）を取得した。2010年8月には、テニスやバスケットボール、各種ダンス、健康体操教室などの複数種目の活動を展開し、約250名の会員が参加するクラブとなった。スポーツ活動においては、各種連盟や民間団体と連携しながら専門的な指導者を配置してきた。また、指導者の養成事業や行政からの委託事業も積極的に展開し、各方面ではしばしば成功事例として紹介されてきた。

## (3) C市の概況：設立済み自治体の例 ②

県西部の主要都市の1つであるC市では、従来から地域のスポーツ振興を担ってきた組織である「C市地区体育振興会」（仮名）を中心に総合型クラブが設立された。地区体育振興会は、C市体育協会に加盟する団体として、市内の12地区においてそれぞれ独立した組織を持ち、各組織独自に運動会やイベントなどを実施してきた。また、地区対抗のスポーツ大会等も継続して行われてきている。そのような活動を展開してきた市内の各地区体育振興会が、2011年11月に総合型クラブとしてA県に申請されたため、C市には12の総合型クラブが同時に設立された。

C市ではこの約1年前に、有識者を講師とした総合型クラブに関する講義が行われた。H氏は、この講義の参加者である体育振興会の関係者からは、地域スポーツクラブの考え方等についてあまり好意的な雰囲気は感じられなかったと指摘する。しかしながらその後、体育振興会内部で総合型クラブへの移行についての議論がなされ、まずは1～2地区をモデル的にクラブに移行させるとの方向で話が進展していった。ところが実際には、2011年11月に市内12地区すべての地区体育振興会が総合型クラブとして県に申請されてきた。H氏は、その申請件数に驚くとともに、そうした性急な展開の裏側には、おそらく時間をかけた議論を抜きに地域スポーツクラブが設立されてきてしまったのではないかと推測する。今後は、地区体育振興会の動向について情報収集する必要性を感じていた。

## (4) D市の概況：未設置自治体の例

県東部のD市では、行政と「体育指導委員会」<sup>(注8)</sup>が中心となり、2010年7月に総合型地域

スポーツクラブを体験してもらうイベントを開催し、総合型クラブの設立に向けた活動を行ってきた。体験イベントは、事業財団による指導者派遣の支援を受け実施された事業であり、地域住民に対してスポーツ体験の機会が提供されるとともに、地域スポーツクラブに関する講演会が行われた。

事業財団のH氏には、体験イベントの事業自体は多くのスタッフに支えられ盛況であったように感じられたものの、そうしたイベントの盛況ぶりとは裏腹に、その後総合型クラブ設立へつながる動きをD市の中で確認することはできていない。H氏はその理由として、総合型クラブ育成の中心として期待される体育指導員が自分たちでクラブを設立・運営する意識が乏しいことを指摘する。これまでの体育指導委員は行政主催事業の指導者として参加することが多く、そうした体制のもとでは事務局の機能を行政が担当してくれることが多かったものと推察される。そのような役割分担を長年にわたり経験してきた体育指導員の意識を変容するには、かなり長い時間を要すると考えられる。

#### 4. A県における広域スポーツセンター事業の現状

本章では、事業財団作成の『2010年度広域スポーツセンター事業報告書』を参考に事業の概要をまとめ、A県では総合型クラブの設立に向けてどのような支援が行われているのかを整理する。とりわけここでは、この報告書をもとに、「1.指導者派遣」、「2.人材養成・研修」、「3.活動支援」、「4.巡回指導・クラブ相談・HPによる情報提供」に焦点を当てて、A県における広域スポーツセンター事業の内容について整理する。

##### (1) 指導者派遣

指導者派遣事業とは、総合型クラブの設立を視野に入れている組織（市区町村を含む）や設立後の総合型クラブに対して、それぞれの組織が実施する事業に適した指導者を派遣し、総合型クラブの設立や運営、活動内容の充実を支援することを目指した事業のことである。派遣を希望する組織が事業財団に申請をし、それを受けた事業財団が申請者の事業内容を踏まえて適任者を選定し、指導者を派遣する。2010年度においては、水泳教室や総合型クラブ指導者養成講習会などの10事業に18人の指導者が派遣され、開催された講座やイベント・教室には774人が参加した。

## (2) 人材養成・研修

人材養成・研修事業は、総合型クラブの活動を支えるスタッフを養成したり、また安定的なクラブ運営を図るための研修の機会を提供する活動である。具体的には2010年度においては、総合型クラブのマネジメントを担うために必要な基礎知識を習得することを目的とした「クラブマネジャー養成講習会」やクラブマネジメントについて発展的な内容を学習する「スポーツクラブマネジャー研修会」、将来のスポーツのあり方をテーマとした「クラブシンポジウム」など12本の講習会・イベント等が実施された。

## (3) 活動支援

活動支援事業は、既設クラブを対象とした「スポーツ事業支援」、未設置自治体に対する「総合型クラブ体験会」、既設クラブのスタッフ間の情報交換・交流促進を企図した「総合型クラブ連絡協議会」などが、代表的な事業となる。スポーツ事業支援では、地域におけるスポーツ参加機運の上昇を図ることを目的に、A県内で設立済みの総合型クラブが行う事業を対象として、1事業最高50万円までの補助金が交付された。2010年度においては、元Jリーガーによるサッカー教室や地域の運動会などが支援対象となり、19事業に10,634名（総合型クラブ会員2,758人、一般A県民7,876人）が参加した。また、未設置自治体のプレ事業を支援し、クラブの理解促進を目的とした「総合型クラブ体験会」は、2010年度において3地区において開催され、合計516名の参加者が集まった。「総合型クラブ連絡協議会」は、2010年度においては2回開催され、既設クラブのスタッフ間の交流促進に向けて、事業財団からクラブ育成に関する情報提供が行われるとともに、総合型クラブ関係者で情報交換がなされ、合計62名が参加した。

## (4) クラブ訪問・クラブ相談・HP運営

クラブ訪問事業は、総合型クラブ未設置地区と既設のクラブを対象に広域スポーツセンターの担当者が訪問し、情報収集やアドバイスを行う事業である。2010年度には、未設置地区に対して、設立準備委員会への参加、行政職員と地域スポーツ関係者を対象としたクラブ育成についての検討会などが実施された。また、既設のクラブに対しては、広報紙の取材やスポーツ事業の視察等が行われた<sup>(注9)</sup>。未設置地区への支援については、主としてA県の総合型クラブ担当者が調整を行い、その結果を受けて県と広域スポーツセンターの担当者が未設置地区での支援の準備を開始する。現状として、広域スポーツセンターは、各自治体の地域スポーツ振興担当者に対して直接アプローチするのではなく、A県の担当者を介して支援の調整を始めるので

あり、このような役割分担が暗黙の了解となっている。

また、クラブ相談事業は、総合型クラブに関する質問や相談に対応する活動である。依頼者は、電話・電子メールや事業財団への直接訪問などによって問い合わせ、事業財団の広域スポーツセンター担当者が対応するものである。2010年度は、クラブマネジャー・アシスタントマネジャーの資格や講習会に関する事項や事業財団の主催イベントに関する事項、広域スポーツセンターの事業内容に関する事項など、合計68件の問い合わせがあった。

HP 運営事業としては、HP を通じて、実際に総合型クラブの運営を行っている人に向けて、広域スポーツセンターが提供する事業内容についての情報提供が行われた。また、総合型クラブに参加したい人やクラブについて知りたい人に対して、総合型クラブの考え方や各クラブについての情報提供が行われた。

## 5. 広域スポーツセンター事業担当者が抱える問題

以上、A 県における総合型地域スポーツクラブの育成状況、広域スポーツセンター事業の現状についてみてきたが、本調査を通じて明らかとなった諸問題は、おおよそ次の4つに集約できるだろう。それは、「1. 多様に解釈される総合型クラブ像と現場の多様性」、「2. 既設クラブについての情報不足」、「3. 変容させるのに長期間を要する現場の様相」、「4. 広域スポーツセンター事業の将来性についての不安」である。

### (1) 多様に解釈される総合型クラブ像と現場の多様性

先述したように、A 県では2008年に「A 県スポーツ振興基本計画」が策定され、早期に県内全市区町村に1～2つのクラブを設立していくことが目標として掲げられた。その計画のなかでは、総合型クラブの特徴は、「だれもが、いつでも、どこでも、いつまでもスポーツを楽しむことができる仕組み」、「地域の日常的なスポーツ活動の場」と説明されている<sup>(注10)</sup>。このように表現された総合型クラブの「あるべき姿」は、現場の人びとによって多様に解釈できうるため、おのずと様々な特徴をもった総合型クラブが設立されてくることになる。それぞれの地域で多様な総合型クラブ像が描かれ、展開されるなか、地域スポーツクラブ育成を支援する現場の職員は、自らがどのような支援をすることがクラブ育成に繋がるのかを模索している。現場の担当者たちは自分の修得してきた専門的知識や経験を振り所に、クラブ育成の効果的な支援方法を考えるのだが、あるべき理念と現実の溝は容易には埋まらない。例えば、B 市におけるZクラブについて、事業財団のH氏は非常に良いクラブであることを認めながらも、一部

の運営委員に過剰な負担がかかってしまっている点について危惧を抱いたりもしている。そして、もう少し多くの住民が運営に参加し、より多くの会員で支えあう組織になれば、さらに良いクラブになるのではと語る一方で、Zクラブのように一部の住民が中心となり専門的なスポーツ事業を展開するというのも、総合型クラブの1つのあり方かもしれないとも語る。

このように、唯一の正解が存在しない総合型クラブ育成の現場において、彼らはクラブづくりの第一歩を支援するために自らが果たすべき役割を自問しつつ、その具体的な貢献のあり方について模索する日々を送っている。

## (2) 既設クラブについての情報不足

現在、事業財団において既設クラブの主な情報源となっているのは、年1回のアンケート調査と各種支援事業時における視察である。アンケート調査は、事業財団が独自に展開してきたものではなく、文部科学省が実施した『総合型地域スポーツクラブに関する実態調査』の結果からA県内クラブの回答分を集計したものである。一方、事業財団が実施する指導者派遣やスポーツ事業支援の対象事業にはたいてい事業財団の職員が視察に訪れることとなっており、その際に各クラブの現況についての実態調査がなされている。

こうした調査のみでは、十分な情報が収集されているとは言い難く、情報を豊富に保有しているクラブとあまり情報が少ないクラブといったように、クラブごとの情報量に格差が生じている。H氏によれば、事業財団による支援を積極的に活用しているクラブや先進事例として露出の多いクラブについては比較的豊富な情報を収集することができるが、事業財団の支援を利用しないクラブから多くの情報を得ることは難しいという。この背景には、クラブ設置目標の達成に向けて未設置自治体に対するアプローチに重点が置かれがちであるとの事情もある。さらには1カ所の広域スポーツセンターで県内100以上の地域スポーツクラブを管轄しなければならない状況から、事業財団は、十分に情報収集できていないクラブの存在を知らながらも、そうしたクラブの情報までなかなか網羅できない状況にある<sup>(注11)</sup>。このことは、県内の総合型クラブ育成の現状を評価し、支援を行っていく際の大きな障害の1つとなっている<sup>(注12)</sup>。

## (3) 変容させるのに長期間を要する現場の様相と到達目標の存在

総合型クラブを設立しようとする際、各地域でそれまで実施されてきたスポーツ振興の状況が大きく影響していることがある。例えば、C市における体育振興会の活動状況やD市における体育指導員の行政依存の状況は、従来の地域のなかのスポーツとのかかわり方が、総合型クラブの設立までの過程に大きく投影されている事態を一面で浮き彫りにした<sup>(注13)</sup>。従来から

存在してきた組織や事業においてスポーツ活動にかかわってきた人の意識を変容させるには長い時間を要するはずだが、早期に総合型クラブを設立することが県の目標として掲げられている昨今においては、設立準備時に多くの時間と労力を割く余裕はない。例えば、H氏は、C市のスポーツ関係者を対象に広域スポーツセンター事業に関する講義を行った際に、総合型クラブに移行することのメリットと事業財団が提供できる支援について説明をしたが、もう少し深く議論を行った末に設立に至るべきであったと、当時の様子について省察していた。数値目標が設定され全国各地で性急に総合型クラブが設立されてきたことについては今後さらなる分析が必要と考えるが、本調査で明らかとなってきたことは、早急に変容することが困難な地域スポーツの現場を目の当たりにしながらも、設定された数値目標のためにどうにか総合型クラブを設立させなければならない政策担当者の姿であった。そしてそこには、地域の生活課題やスポーツの問題についての深い議論がなされないままに設立されてきた総合型クラブもあるという、このクラブ育成事業の1つの実態がある。

#### (4) 広域スポーツセンター事業の将来性についての不安

本調査に応じてくれた事業財団の専門員H氏やコーディネーターS氏は、総合型クラブ育成に対する支援事業の「実働部隊」として活動するかたわら、一方で広域スポーツセンター事業が、今後も政策として継続されていくのかという、事業の将来性について不安を抱いてもいた。彼らは、県のスポーツ振興基本計画の期限内はスポーツ関連予算の減少はないだろうと予測しているが、その後の動向は予測できず予算減少の可能性も否定できないとも語っている。広域スポーツセンター担当部署は、県からの派遣職員と事業財団の契約職員、非常勤職員によって組織されており、事業財団の固有職員が配置されているわけではないため、事業の変容に対して比較的柔軟に対応できるような体制になっている。H氏やS氏は、大学院においてスポーツ科学を専攻し地域スポーツ振興について専門的な知識を携えながら意欲的に担当業務に取り組んできているが、今後も継続して広域スポーツセンター事業にかかわるかどうかについては困難との見方を示しており、持続的に現在の業務に従事していくというよりは、現在の活動を「一時的な止まり木」として捉えている点で両者の間に共通した。

## 6. むすびにかえて

本稿では、A県の広域スポーツセンター事業を受託した事業財団の担当者を対象に事例研究を実施し、現場で総合型クラブ育成の支援にあたる政策担当者が直面している諸問題について

明らかにしてきた。そこから浮き彫りになってきたことは、早期に変容させることが困難な要因を数多く抱える地域スポーツの現場と、長期的な展望を描くことが困難な自らの立ち位置の狭間で戸惑い、また壮大なクラブづくりを支援する方法論に苦悩しながらも日々の業務に忙殺されてしまう政策担当者の姿であった。スポーツクラブを育成する地域という現場には、従来から活動してきた行政担当者やスポーツ関係者が存在し、そこで醸成されてきた人びとの意識など、変容するのに長期的な展望を要する要因が堆積しているのが現実である。現場でより良い地域スポーツクラブを育成していくためには継続的な働きかけを要すると考えらえるが、A県の政策担当者が実際に置かれているのは、柔軟で効率的な雇用形態という名目の不安定な立場であり、総合型クラブの「設立」という短期的な成果のみが目標として掲げられた「ノルマのある」状況である。そうしたなか、政策担当者は、自らの専門性を活かそうと意欲的に地域スポーツクラブの支援に取り組んでいるものの、それぞれの地域・クラブごとに異なった様相を示す現場に戸惑う日々を過ごしている。「誰もが、いつでも、どこでも、いつまでも」参加できる地域スポーツクラブを育てるにはどうしたらいいのか、その方法論に深く悩みつつも、処理しなければならない日々の業務に忙殺されているのが、A県における広域スポーツセンター事業の担当者が直面する日々の1つの実態なのである。

2010年度までに総合型クラブ育成の支援組織としての広域スポーツセンターをすべての都道府県に設置するという国のスポーツ振興基本計画の目論みは、その数値目標から判断する限りでは成功したようにみえる<sup>(注14)</sup>。しかしながら、現場で支援にあたる当事者の目線からその実態を捉え返してみると、多岐にわたる困難な状況のなかで自らの振る舞いに苦悩している担当者の姿を窺い知ることとなり、順調に政策が推進されているという文部科学省による一面的な政策評価に首肯しがたい状況を目の当たりにするのである。数値目標を設定し、それを的確に達成していくという合理的・効率的な施策展開自体は意味のある活動と考えられるが、その裏側で生起する問題を視野の外に置いたまま性急にクラブづくりが進められている現況については看過すべきではない。スポーツ立国戦略やスポーツ基本法が相次いで制定され、さらには第2期スポーツ基本計画の策定を間近に控えているわが国のスポーツ政策の転換期において考究されるべき課題の1つは、現場の実態からスポーツ政策のあり方を再考するための議論を始めることであり、そのためには現場の実態を提示するデータの蓄積を急がなければならない。

#### 注

- (1) 住民の自主性・自律性の尊重したスポーツ政策は近年開始されたことではなく、1961年制定のスポーツ振興法に「自主的」、「自発的」という文言が組み込まれて以降、スポーツ行政が実現す

べきスポーツのあり方として重要視されてきた。そして、スポーツ基本法の第二条においても「自主的・自律的」という表現が採用されることとなった。しかし、実際のスポーツ活動の様相は、未だ行政主導でスポーツ振興が推進されていると評されることが多く（例えば、八代，2002）<sup>7)</sup>、昨今の政策文書においては、それを解決すべき問題として強調する傾向がみられる。

- (2) 広域スポーツセンター事業とは、スポーツ振興基本計画（2000年）で総合型クラブ育成の支援をするために設定された事業であり、2010年度までにすべての都道府県に少なくとも1つの広域スポーツセンターが育成されることが到達目標とされた。
- (3) 多くの都道府県において広域スポーツセンター事業は教育委員会によって運営される一方、A県のように都道府県教育委員会以外の外部の団体が実施するケースも確認できる。文部科学省（2011a）<sup>3)</sup>によれば、約20の広域スポーツセンターは体育協会や事業財団へ委託されている。
- (4) この事業財団においては、専門員の方がコーディネーターより高い専門性が求められる職とされている。H氏は、2011度から専門員に昇格した。
- (5) H氏によれば、他の一般的な非常勤職員の勤務日数は、月8日程度（専門員1名）、月2、3日程度（コーディネーター3名）であるという。こうした勤務体制から、月13日程度という、H氏の勤務日数の多さが窺える。
- (6) なお、県内に100以上の総合型クラブを設立するとの「A県スポーツ振興基本計画」の到達目標は、すでに達成されている。
- (7) この報告書では、文部科学省が実施した調査（文部科学省，2011b）<sup>4)</sup>におけるA県のクラブのアンケート回答結果が掲載されており、表4はその部分を参考に作成した。
- (8) 2011年8月施行のスポーツ基本法では、体育指導委員は「スポーツ推進委員」という名称に変更されたが、本稿では、地域スポーツの現場においてはまだ旧来の名称で語られることが多いことに鑑み、統一して体育指導委員という表記を用いる。
- (9) 視察の対象となる事業は、事業財団から「スポーツ事業支援」を受託し補助金を交付されたものがほとんどである。
- (10) 計画の内容のみならず、県としての明確な総合型クラブの認定基準も有していないことを勘案するならば、川邊・柳沢（2009）<sup>1)</sup>が取り上げた事例と同様に、A県においても地域スポーツクラブ育成を県独自の政策課題と強く結び付けることがないまま、広域スポーツセンター事業が実施されてきたと言える。
- (11) 各クラブの情報について、H氏は収集することの難しさだけでなく、事業財団の職員間で共有していくことの困難性も指摘した。定期的に異動せざるを得ない県からの派遣職員や契約期間の短い職員で構成される部署において、長期的に支援を継続していくことの困難性が看取できよう。
- (12) S氏は、各クラブの情報について、事業財団として本当に収集すべきデータが何かという点については整理できていないと述べている。
- (13) さらにH氏は、行政側の総合型クラブに対する理解度によっても総合型クラブの育成状況は左右されると認識していた。
- (14) 文部科学省（2011a）<sup>3)</sup>によれば、2010年12月1日現在、45の都道府県（全都道府県数の95.7%）において広域スポーツセンターが設置されている。

## 文 献

- 1) 川邊保孝・柳沢和雄 (2009) 広域スポーツセンター育成政策の実施過程に関する研究. 筑波大学体育科学系紀要 32:29-41.
- 2) 小林勉・布目靖則・早川宏子 (2007) 日本のスポーツ政策に関する政策評価: 総合型地域スポーツクラブに関する政策評価に着目して. 中央大学保健体育研究所紀要 25:67-113.
- 3) 文部科学省 (2011a) 平成22年度広域スポーツセンターに関する実態調査結果.
- 4) 文部科学省 (2011b) 平成23年度総合型地域スポーツクラブ育成状況調査.
- 5) 作野誠一・清水紀宏 (2001) 地域スポーツクラブの組織形成過程における市町村行政職員の行動とその効果: 文部省総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業に着目して. 体育・スポーツ経営学研究 16 (1):43-58.
- 6) 谷口勇一 (2008) 総合型地域スポーツクラブ政策とスポーツ行政の揺らぎ構造: スポーツ環境再構築に向け「揺らぎ」はいかなる意味をもつのか. 大谷善博監修 変わりゆく日本のスポーツ. 世界思想社: 京都. pp.112-128.
- 7) 八代勉 (2002) 総合型地域スポーツクラブとわが国のスポーツシステム. 日本体育・スポーツ経営学会編 テキスト総合型地域スポーツクラブ. 大修館書店: 東京. pp.2-12.