

2. 市場化と公共化の対抗 — 90年代のスポーツ政策 —

内海 和雄

一 スポーツ・フォー・オール政策と日本のスポーツ政策

欧州審議会「ヨーロッパ、みんなのスポーツ憲章」(76年)、ユネスコ「体育・スポーツ国際憲章」(78年)でのスポーツを享受する権利＝スポーツ権の承認は、理念としても、現実としても「スポーツ・フォー・オール政策」として福祉国家政策の一環を形成し、スポーツの大衆化と高度化の両面でこれまでの個人主義(私事化)を克服してアマチュアリズムを廃棄した。スポーツ本来の「権利・公共性」を全面的に復権させる社会の生産・分配水準に到達したことを示したものである。⁽¹⁾

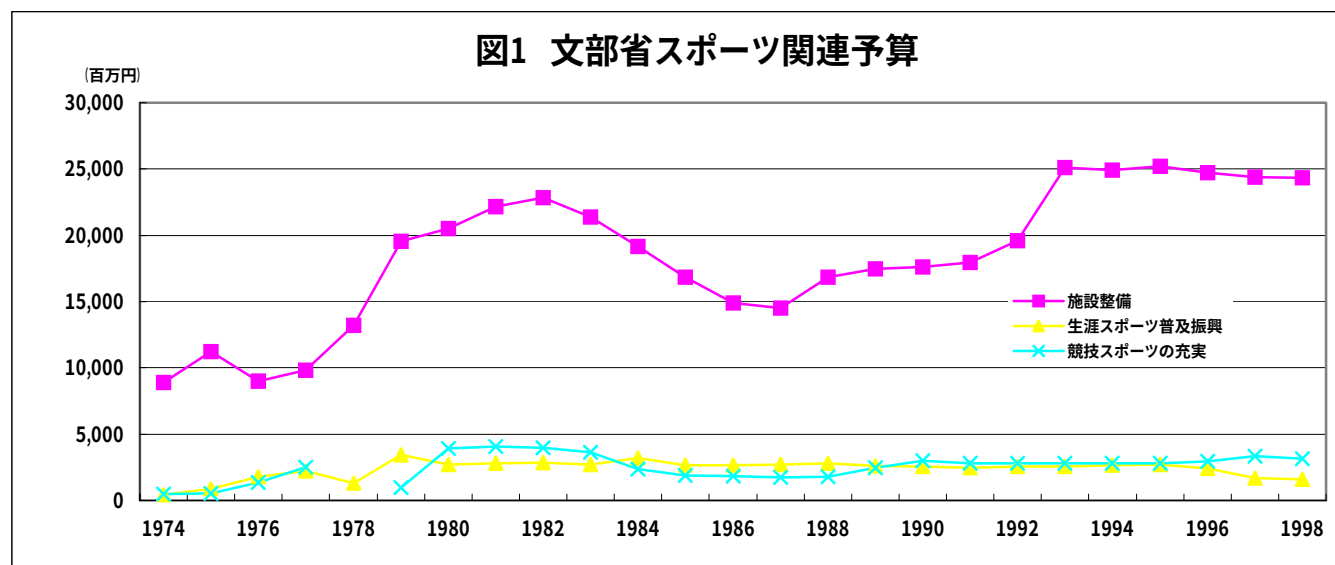
こうして、スポーツはその普及によって一方で商品化を、そして他方で公共性を高めることとなった。だが、資本主義内での施策として、公共性の側面である「フォー・オール」は予想した程には実現せず、その一方で80年代に勢力を伸ばしてきた新自由主義による市場化の中で、国民へのスポーツの普及はいっそうの格差拡大を生み、多くの課題に直面している。⁽²⁾

本稿では、スポーツ・フォー・オールの基礎である、スポーツ施設の提供について、日本の90年代の実態を分析する。

二 スポーツ関連予算

1. 文部省のスポーツ予算の推移

図1は文部省のスポーツ振興予算(学校教育費は含まない)は、先のスポーツ政策の歴史展開を予算面から見たものである。80年代は国民、地域住民のスポーツ要求が増大したが、これで見ると、82年の約300億円を頂点に、80年代は深刻な低下を来した。80年代後半はバブル経済となり漸増し、93年にやっと83年水準を回復したが、それ以降は漸減である。物価上昇、インフレなどによる貨幣価値を考慮すれば、90年代も実質的に減少である。その予算の大半は「施設整備」であるが、「生涯スポーツ普及振興」や「競技スポーツの充実」の予算は一貫して30億円前後で推移し、増えていない。

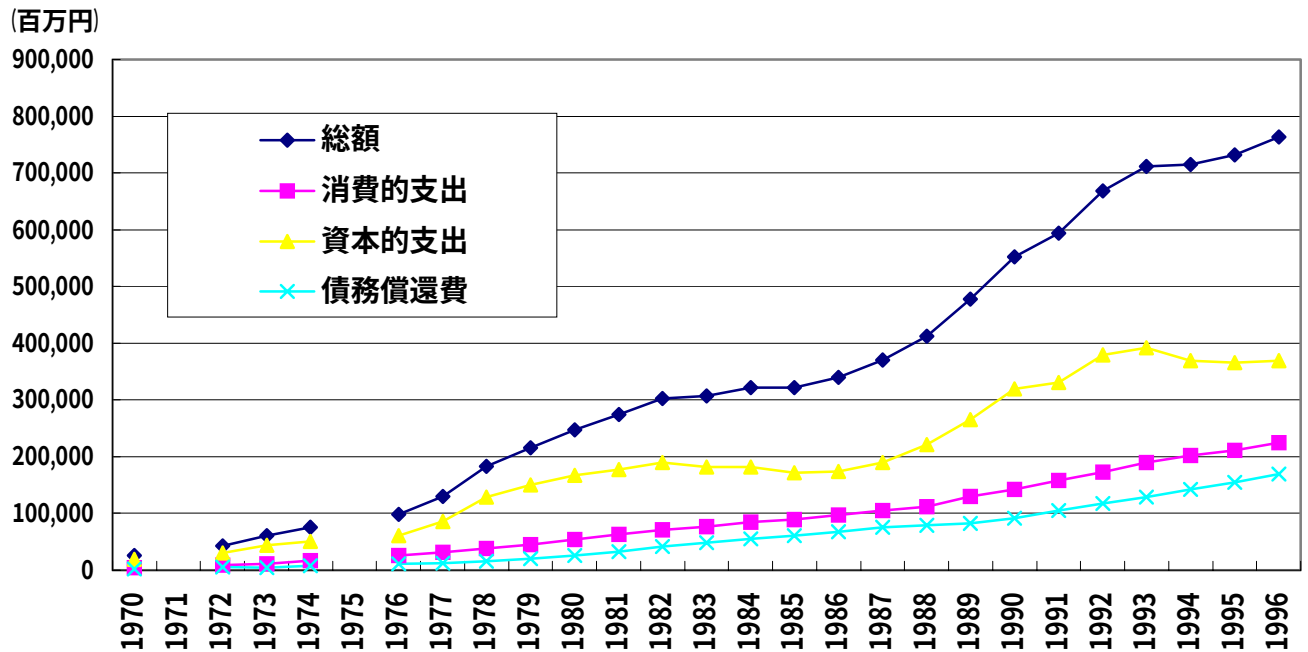


2. 自治体のスポーツ予算の推移と施策

一方、全国市町村の社会体育予算は図2のように72年当時総額500億円程度であったが、80年代にも落ち込まず90年には5500億円となり、国と比べれば地域住民のスポーツ要求に応えようとした。90年代の不況の中でも、その伸びの傾向は多少鈍っても、一貫して上昇し96年には7600億円となった。これは、政府による国と地方自治体の役割分担による自治体への押しつけもあるが、一方、地域住民のスポーツ要求に直結する自治体

であるがゆえに、それに対応せんとした結果である。だが、内容的にはバブル経済崩壊以降、「資本的支出」（土地や施設）が減少している。また、「債務償還費」が確実に伸びており、自治体等への多額の借金をしながら独自事業としてスポーツ施設を建設していることが分かる。「公共事業50兆円、社会事業20兆円」構造のうち、スポーツ施設は後者に入るが、その場合でも自治体は多大な負担が強いられている。

図2 全国市町村社会体育予算



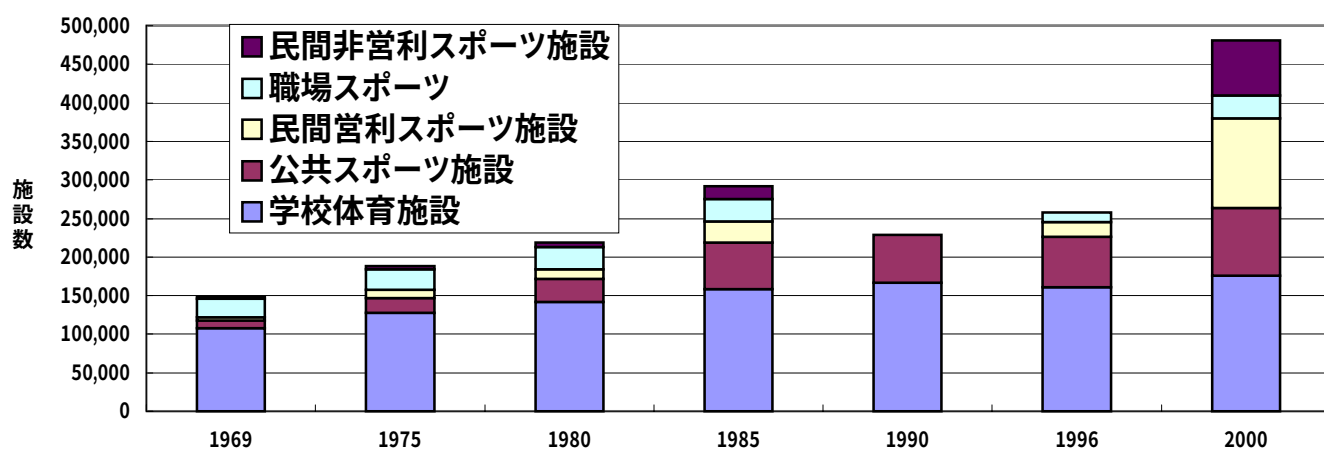
出典：「地方教育費調査報告書」文部省、1970～1997年より作成

三 スポーツ施設の公共率

図3は全国のスポーツ施設数の推移である。この内、スポーツ施設総数に占める公共率（公スポーツ施設と学校体育施設の割合。この逆の数値は民営率である）をそれぞれの年度で見ると、69年（95.5%）、75年（92.4%）、80年（91.6%）、85年（85%）と漸減した。つまり民間施設の割合が次第に増えた。00年の数値は90年に通産省ス

ポーツ産業研究会が予測したものであり、61.1%まで低下した。しかし、90年代の不況で96年は92.6%であり、75年以前の水準に戻り、公共施設の割合、役割がいっそう増した。そしてこの予測値は大きく外れたのみならず、スポーツ施設をすべて市場化の方向で考えようとしたところに誤りがあった。次いで、この点を種目別施設の公共率で見てみよう。

図3 体育・スポーツ施設設置数



出典：文部省「我が国の体育・スポーツ施設」1993、98年より作成。
 ＊2000年は「スポーツビジョン21」通産省、1990年の予測値。
 ＊1996年の「民間施設」は営利施設と非営利施設を含む。

1. 種目別施設の公共率の推移

96年度調査の時点で、50%以上、49～20%、19～10%、そして9%以下の四グループに分類した。（図4参照。また、90年度調査は民間施設を掲載していないので省略した。そして69年、75年、80年、そして85年調査は民間施設も「非営利」と「営利」のそれぞれがあったが、96年調査が「民間」だけの範疇なので、それらは合算して「民間」で一括した。）

①公共率50%以下（民営率50%以上）：ここに入るのはボーリング、ゴルフ、空手道場、アイススケート（屋内）、そして馬場である。特に前二者の民営率は90数%である。これらは過去約30年間いずれも率が低く、また、いずれも個人種目に多い。96年調査から新たに加わった種目としてスカッシュ、スカイスポーツ、テニスコート（屋内）、ダンス場である。

②公共率51～80%：ここにはローラースケート場（屋内）、射撃場、スキー場、ボクシング場、そしてトレーニング場、水泳プール（屋内）が入る。

③公共率81～90%：これはグラフでは下の方に位置し、キャンプ場、ローラースケート場（屋外）、山の家、アイススケート場（屋外）、ゲートボール

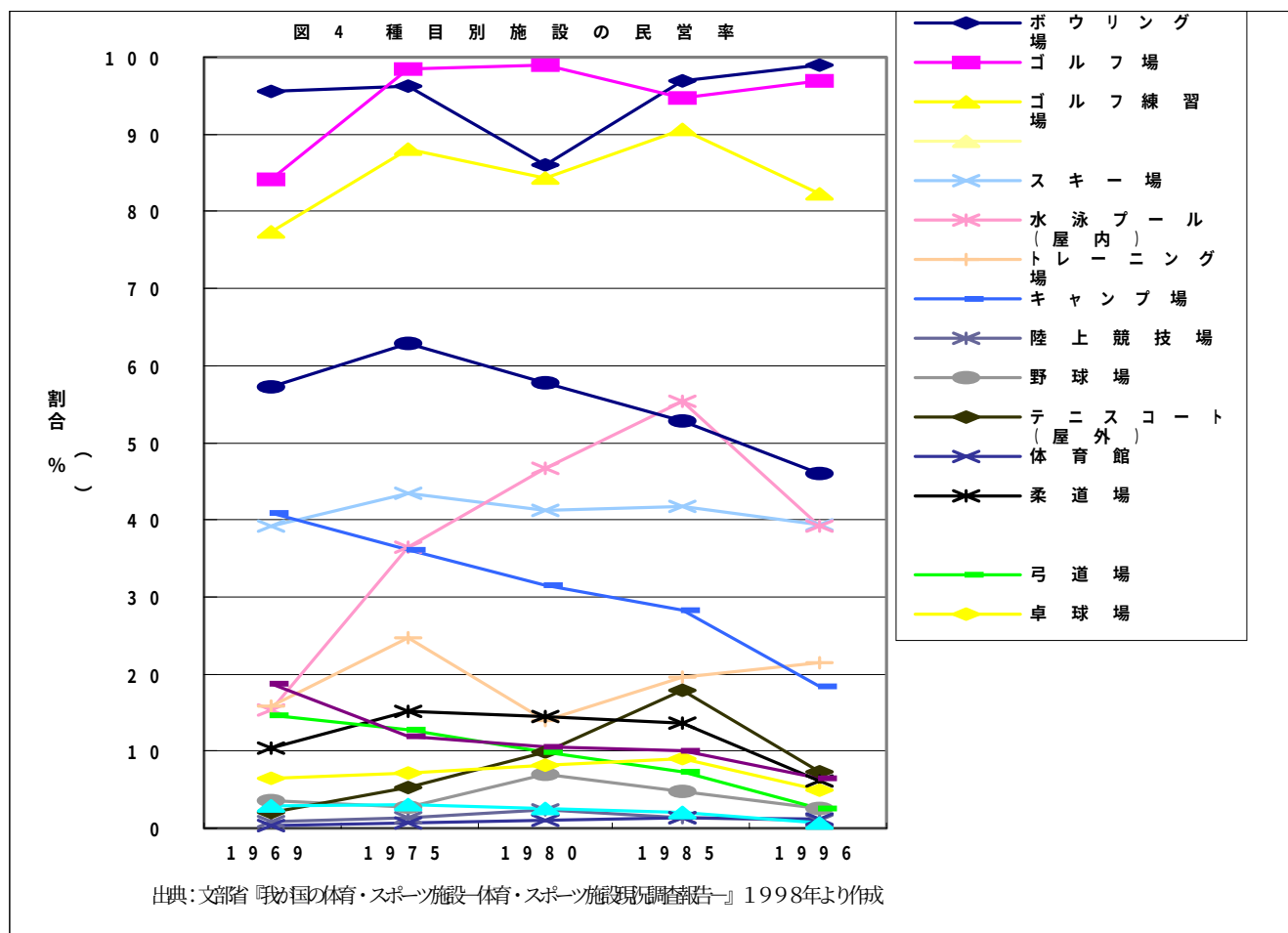
場、そしてオリエンテーリング場が入る。

④公共率90%以上：ここには大きく二つの範疇がある。一つは96年度調査で90%以上であるが過去に大きく変動した種目施設である。アーチェリー場、冒険遊具（例えばフィールドアスレックス等）、海の家・海水浴場やサイクリングロード、剣道場とテニスコート（屋外）等である。もう一つの範疇は、大きな土地や施設を比較的少人数で使用する種目、グループ種目、つまり陸上競技、野球場、球技場、運動広場、体育館、バレーボール場（屋外）、バスケットボール場（屋外）、水泳プール（屋外）、漕艇場、ランニングコース等があり、あるいは競技人口があまり多くない相撲場、柔剣道場、弓道場、レスリング場等が入る。これらは一貫して公共率が高い。逆に言えば民営化しにくい。

以上、民営率の高い種目はボーリングなどのいわゆる「（客の）回転の速い領域」かゴルフなどのように会員権やプレイ代の極めて高価な種目のみであり、個人種目、つまり「個人の消費行動」として対象化しやすいものである。一方、民営化しにくい種目はグループ種目、あるいは広大な土地や施設を活用する種目である。過去20年は民営

化が強力に推進された時期であるが、そうであっても、90年代に入ってから民間スポーツ施設の大幅な減少と民営率の低下は、公共的役割をますます強めている。

スポーツ種目の中にも市場化、民営化に乗るものと、そうでないものがあることはこれによって一目瞭然であり、スポーツを一括して市場化、民営化の対象とする事、またそうしたイデオロギーを実態が否定している。



四 スポーツ施設の収支比率

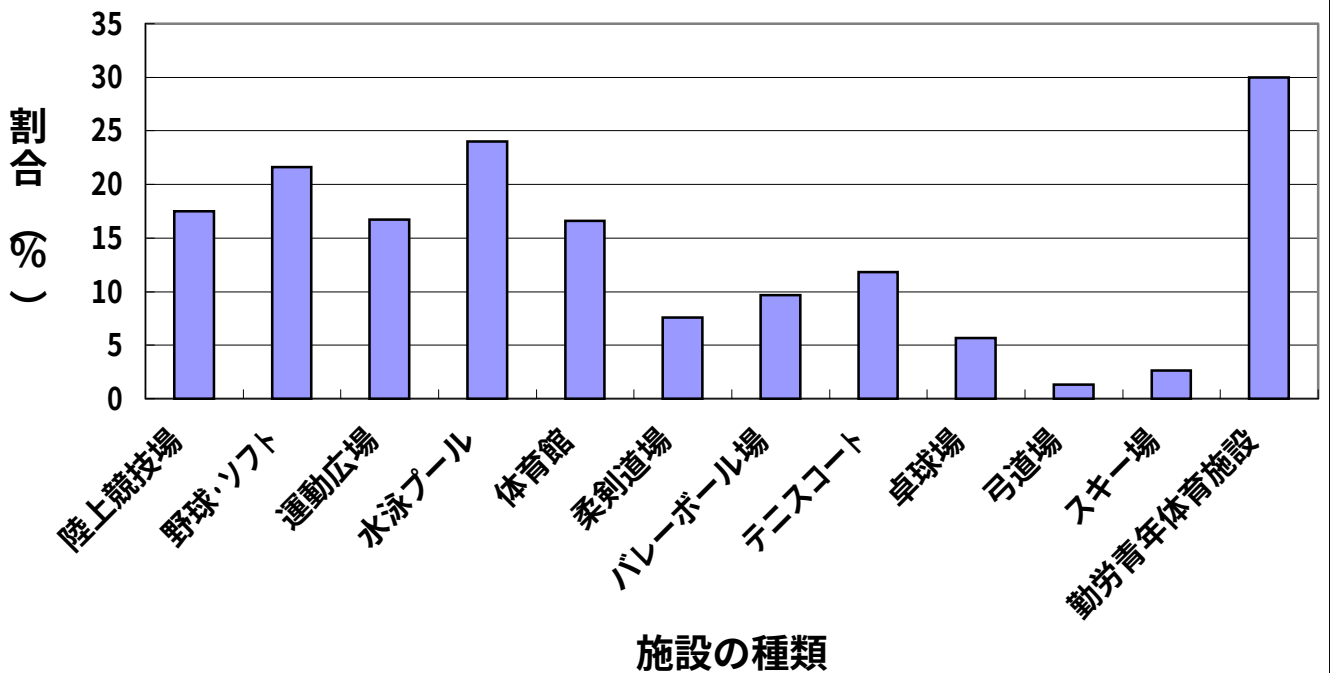
1. 70年代までの収支率

次いで、公共施設の収支比率、つまり収入／支出の割合である。民間施設の場合これが「1.0」以上でないと利潤を生まない。しかし公共施設の場合、収入の不足分を自治体が税金で補填して施設を住民に提供する。この点で、収支比率はその施設ないし自治体経営の「公共度」のバロメーターでもある。

73年の「福祉元年」を受けて、余暇行政における公共機関の責務が未だ強く自覚化されていた

75年に、公的余暇施設の運営が調査された⁽³⁾が、このうちスポーツ施設の運営形態を見ると調査した108施設中5施設(4.6%)が委託されただけで、あとの95%は自治体の直営方式が採られていた。また、収支比率は「10%以下」が46%、「10～30%」が41%、「30～50%」が8%、「50～80%」が2.5%、そして「80%以上」が2.5%であり、87%の施設が30%以下の収入(入場料徴収)であった。これは博物館、公民館等の他の社会教育施設の64%に比べても遥かに低い率であった。そして種目別の施設の収支比率は最も高い方から「勤労青少年体育施設」の30%、「水泳プール」24%、「野

図5 施設種別収支率 (1975年度)



出典:「公的余暇施設の現状と問題点—余暇関連公的施設の整備等に関する調査結果報告書—」行政管理庁行政監察局編、1977年2月、より作成

球・ソフトボール場」21.6%であり、「陸上競技場」「運動広場」「体育館」「テニスコート」が10%台、それ以外は10%以下である。支出の主な項目は人件費と施設の維持管理費である。前者は支出の大半を占め、自治体が負担している。後者については67%の自治体が受益者負担の考え方を採っている。これらは75年当時の一般的傾向を反映していると見て良い。受益者負担の原則を掲げているが、しかし、現実にはこのように公共機関が未だ80~85%近くを補填する実態であった。ここに、70年代までの公共機関の責任の現実的姿があった。

2. 新自由主義的収支率

NIRAは80年の『社会サービスの産業化⁽⁴⁾』で、スポーツ施設（それは付随的にスポーツないしスポーツ事業も含めて）を次のように規定した。つまりスポーツ・レジャーセンターは「純粋公共財」と「純粋私的財」の中間領域にあって限りなく後

者に近く、受益者負担の度合いも「高負担」の部分に位置付けた。ここに80年代以降の公共機関のスポーツ政策・行政の上で、スポーツが私的財の近似値、個人の消費行動として判断された。これが歴史的悲劇の分水嶺である。これ以降、行政施策の中でのスポーツの位置付けは全て純粋私的財の近似値として、高い使用料金の対象とされた。例えば、翌81年に国土庁は第三次全国総合開発計画（77年11月閣議決定）の定住圏構想に沿って「一般に高次な社会的サービスについては、需要が選択的かつ弾力的であることから、民間部門の供給に委ねていく方が、より良いサービスが供給されるものと思われ、そのためには、民間部門を積極的に参入させるための条件の整備が必要」（序文）であり、「教育、文化、厚生・福祉、スポーツ等の施設の整備に関わる『準公共的事業』の推進について、民間部門の活力を活用していくことが必要」（6頁）であると認識した。こうして、

ソーシャル（ナショナル）ミニマムは公共で対応するが、それ以外は民営で対応するとの観念が形成された。

こうしたスポーツの位置付けや思想がいかなる理論的根拠、背景の下に形成されたのかは一切分からず、また、ソーシャル（ナショナル）ミニマムに言及はするが、内容は検討しない。そして根本的な問題点として、この分類は、スポーツの権利性、公共性、社会教育における国民の教育権、つまりスポーツ権や国民の学習権の考慮は全くなく、もっぱら経済効率の視点からのみ分類されている。

しかしこうした政策的イデオロギーがその後の地方行革の推進と結合して自治体のスポーツ政策の根本に位置付けられて行った。70年代の福祉主義は80年代には事実上反故にされ、その後の89年以降の保健体育審議会答申は、本心としては公共的支持を得たいにも関わらず、文面上は民営化を強調せざるを得ない矛盾に追いやられたのである。90年代後半には東京都自体と同時に東京区部で多くの自治体改革が進められ、公共施設の運営における住民の受益者負担率（収支比率）が大きな議題となった。

表1 東京北区の受益者負担

第4象限		非採算的サービス	第1象限
《選択的・非採算的サービス》 50%—博物館、健康増進センター 市場原理によっては提供されにくいサービスで行政が中心になって提供しているサービス			《基礎的・非採算的サービス》 0%—小中学校、障害者施設 25%—幼稚園
選択的サービス	《選択的・採算的サービス》 75%— <u>体育・文化施設</u> 100%—駐輪場 民間においては市場原理により提供されているサービスであるが、行政としても提供しているサービス		基礎的サービス
第3象限		採算的サービス	第2象限
			《基礎的・採算的サービス》 50%—当面なし 法令等に基づき提供している行政サービスであり、区民が日常生活を営む上で基本的・必需的なサービス

「北区緊急財政対策」（99年8月）では「利用者負担率（収支比率）」は表1のようであり、行政サービスを横軸のように「基礎的サービス」と「選択的サービス」に分け、縦軸を「非採算的サービス」と「採算的サービス」に分類する。これで見ると公共性の最も強い第1象限は＜基礎的・非採算的サービス＞で、利用者負担率は「0ないし

25%」であり、小中学校や障害者施設と幼稚園が該当する。第2、第4象限はそれぞれ利用者負担率50%の領域とされる。スポーツ施設は第3象限の＜選択的・採算的サービス＞となり、利用者負担は75%である。「民間においては市場原理により提供されているサービスであるが、行政としても提供しているサービス」と考えている。最も

100%は駐輪場であり、スポーツ施設（野球場、テニスコート、サッカー場、体育館、トレーニングセンター、プール：温水も含む）はすべて75%負担である。

葛飾区の「使用料等の見直しについて」（99年8月）は、スポーツ（社会体育施設）は第2象限<基本的・採算的サービス>の50%に位置し、北区とは異なる。また新宿区の場合、スポーツ施設は第4象限「非市場的・選択的」に「スポーツセンター」、「野球場」等が位置付けられ、第3象限「市場的・選択的」の領域に「スポーツセンター（大・小体育室、プール、大会議室）」「コズミックセンター（大・小会議室、プール、大会議室）」「勤労福祉会館（集会室、サークル室、体育館、トレーニング室）」「テニスコート」そして「いきいきハイキング」等が位置付けられている。こうして、スポーツとスポーツ施設観は同じ都内でも一定の開きがある。

東京区部の場合、分類の範疇がある共通のテキストに基づいているように思えるが、同じスポーツ（社会体育）施設でも、第2、第3、第4象限にまたがっている。（しかし第1象限はない。）このことはスポーツ観、スポーツ施設観に首尾一貫した理論が無いことの証明である一方で、高料金化では共通している。

3. 自治体の抵抗

全国の自治体が地方行革の方針、新自由主義的な市場化、民営化、あるいは有料化（独立採算化）で貫徹されているわけではない。全国の小さな自治体では、社会体育の「途上地域」として社会体育の普及がこの10年に大きく進んだ所や、自治体規模が小さくて民営化に適さず、自治体直営で、しかも施設使用料を無料で開放している所未だ多いと推測する⁽⁵⁾。そればかりでなく、大都市圏でもその収支比率を低く抑えている所も多い。また、スポーツ運動、自治体職員の国民、地域住民のスポーツ権を発展させる活動が、多くを切り開いている。

五 新自由主義政策によるいくつかの結果

以上、70年代以降のスポーツ政策、特に70年代初頭の福祉主義から80～90年代の新自由主義への主流の変化はスポーツ政策において、いくつかの特徴を示している。

①スポーツの権利・公共性はスポーツ・フォー・オール政策でその復権が始まったが、資本主義の限界による社会的格差の一要因として、スポーツもまた「フォー・オール」は達成できないまま、80年代以降の新自由主義に突入した。新自由主義は福祉主義の平等、権利を否定し、スポーツの権利・公共性も嫌い、ソーシャル（ナショナル）ミニマムは公共でと言いながら、実質は市場化を強調している。その結果、新自由主義的市場化による格差拡大が増幅されている。

②スポーツ普及の前提は施設建設であり、それは福祉国家の一環にスポーツ・フォー・オールを位置付けた先進諸国の教訓でもある。しかし日本では福祉国家的施策が極めて不十分なまま新自由主義的な施策に突入したために、スポーツ施設が極めて貧困である。そして90年代の施設は、絶対数不足のなか、公共施設は増えず、一方民間施設は倒産し、施設不足は更に進行した。

③公共施設の収支比率においても新自由主義的な民営化の一環である受益者負担主義の強制下にあっても、多くの自治体が簡単に民営化へ進んでいる訳ではない。比較的大きな自治体は、住民のスポーツ参加に格差拡大をもたらしている一方で、規模の大きくない自治体はスポーツ施策を簡単には民営化しえず、その分無料で提供も多い。90年代の商業スポーツ施設の激減は、バブル崩壊後の不況、消費税率アップの影響などが交錯しての結果である。

④福祉主義の提起した公共責任の達成が不十分なまま「総合型地域スポーツクラブ」は無理矢理に有料化し、地域住民に「納得」させようとしている。そして「行政主導は行政依存をつくる」と極めてイデオロギー性の強い意見をまき散らして

いる。

⑤国のスポーツ政策が停滞、衰退する一方で、全国の自治体は厳しい財政状況の中でも住民のスポーツ要求に細々ながらも一貫して対応してきた。しかし、資本的支出の多くを借金に頼っており、もっと国の援助が必要である。

⑥スポーツ振興基本計画とはスポーツの権利・公共性に沿って、もっと公共責任を明確にすべきである。例えば施設の公営率・民営率の検討で明白になったように、民営化に馴染まない施設が多い。もし無理矢理に民営化すれば、住民は活用できずに地域からのスポーツ衰退が生じる。また現に生じている。こうしたことを止め、地域のスポーツ文化を活性化させるためにも、スポーツの権利・公共性の復権、その保障は急務である。

以上、80～90年代の新自由主義的スポーツ政策を見てきたが、70年代に始まり掛けた日本のスポーツ・フォー・オール政策も大きな打撃を受け、大きな衰退を示している。このまま進めば、日本におけるスポーツの全般的な衰退の危機にある。このことは、スポーツの特に大衆化という分野が新自由主義政策が期待するほどに市場化、商品化とは適合しないことを示している。スポーツ領域が広義の福祉領域、教育そして文化活動として今後発展し、その本来的な「スポーツの権利・公共性」を顕現させて「フォー・オール」を実現するためには、何よりも「権利・公共性」を保障する公共の施設が必要であることを示している。

注

(1) 内海和雄『スポーツの公共性と主体形成』不昧堂出版、1989年。本書では、スポーツの所有と言う視点からスポーツの起源から現代までを史的唯物論に基づき分析した。

(2) 内海和雄「スポーツの権利・公共性と新自由主義＝個人的消費主義との対抗(2)－80年代のスポーツ動向と政策－」『人文科学研究 39』一橋大学研究年報、2002年1月。

(3) 行政管理庁行政監察局『公的余暇施設の現

状と問題点－余暇関連公的施設の整備等に関する調査結果報告書－』1977年12月。

(4) 総合研究開発機構(NIRA)『社会サービスの産業化』1980年。

(5) 上野敏夫「住民にとってのスポーツ施設とは」『月刊社会教育』国土社、2001年10月号。

本稿のより詳細は拙稿「新自由主義下のスポーツ政策－市場化と公共化の対抗－」『一橋論叢』2002年8月号を参照されたい。同誌2002年2月号の拙稿「イギリス福祉国家とスポーツ政策」と拙稿「資本主義社会とスポーツ」(『現代スポーツ評論』6、2002年5月刊、創文企画)はその姉妹編である。