



スポーツ政策から見た地域スポーツ指導者の課題

前田, 博子
山口, 泰雄

(Citation)

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 9(2):129-135

(Issue Date)

2016-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81009460>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009460>



スポーツ政策から見た地域スポーツ指導者の課題

The tasks of community sport leaders from a perspective of community sport policies

前田 博子* 山口 泰雄**

Hiroko MAEDA* Yasuo YAMAGUCHI**

要約：地域住民へのスポーツ振興には、スポーツ指導者の存在は大きな意味を持つ。本研究は、日本の地域スポーツ指導者の課題をスポーツ政策の変遷から明らかにすることを目的とした。研究方法は、まず、スポーツ振興法（1961）からスポーツ基本計画（2012）に至るまでの12の政策文書で述べられている、スポーツ指導者の課題と対応施策を明らかにした。次に、政策の歴史的変遷を基に、課題が解決されているのかを検討した。その結果、課題として1. 指導者の資質の向上、2. 指導者に対する適切な報酬の支払い、3. 指導者の不足という3点があげられた。対応施策を見ると、1つ目の課題は常に課題として認識され、適宜、対応施策が行われ、その成果も見られた。2つ目の課題については適切な施策がほとんど見られず、近年では行政の課題から住民自身の課題へと転化されていた。3つ目の課題についての対策は不十分であり、この課題の改善には1, 2番目の課題に対するバランスの良い対策が必要であることが示唆された。今後は、指導者の身分を職業として確立させていく方策とともに、ボランティア指導者が安心して活動できるような施策を立てる必要性が見出された。

1. はじめに

あらゆる人びとがスポーツに参加できるように取り組む政策は、1960年頃から「スポーツ・フォー・オール」の名称で知られるようになった。とりわけ、1959年から始まる旧西ドイツの「第二の道」政策は、スポーツ参加の機会を国民全体に広めるものとして大きな注目を集めた（野川、2002）。1936年ベルリンオリンピック大会をドイツ民族の優秀さを誇示するための場として利用した過去を持つドイツにおいて、スポーツ政策の関心をトップアスリート育成とは異なる方向に向けたとして評価されている。この方向はまずヨーロッパに広まり、ヨーロッパ・スポーツ・フォー・オール憲章（1975）に、「人びとのスポーツをする権利」と「行政がそれを援助する義務」が明記された。日本ではスポーツ振興法（1961）を大幅に改正したスポーツ基本法が2011年に公布され、「国民のスポーツをする権利」が示された。

一般市民がスポーツ活動を行う上で、スポーツ施設、活動組織にならび、スポーツ指導者は重要な要因のひとつである。地域での活動において指導者がいなくても、それぞれが経験を持ち寄り教え合うことや、それまでに培ってきた能力や知識の範囲で楽しむことなどは可能である。しかし、子どもがスポーツを行う上では、指導者の存在は不可欠である。子どものスポーツ参加については、国際連合の教育科学文化機関（ユネスコ）が「体育・スポーツ国際憲章（1978）」でその権利性を示し、「スポーツと体育の国

際年（2005）」（国際連合、2004）の取り組みの中では、教育、健康、社会性の発達などにスポーツが果たす役割の重要性が強調されている。これらのことから、子どもたちにスポーツを振興する必要性が高まり、地域スポーツ指導者の必要性も増している。本研究の目的は、日本の地域スポーツ指導者の課題をスポーツ政策の変遷から明らかにすることである。

2. 研究方法

研究方法は、まず政策文書から「スポーツ指導者」に関わる内容について抽出する。その際、地域スポーツクラブ、スポーツ指導者資格、競技スポーツ指導者、地域スポーツ指導者などの文言に着目しながら整理をする。次に、それぞれの政策でスポーツ指導者の課題とされている内容とその対応策を検討し、どのような課題が解決され、または残されているのかを分析する。これらの結果を踏まえて、残された課題に対する新たな対応策に関する提言をまとめる。なお、本稿では「地域スポーツ指導者」を狭義で用い、「主として住民が自主的に行う継続的、組織的な活動である地域スポーツクラブの指導者」とする。

日本では1964年の東京オリンピックを前に競技力向上への関心が高まっていたが、自国のオリンピック開催に向け国民全体のスポーツ振興にも焦点が当てられた。そして、スポーツを扱う初めての法律であるスポーツ振興法が1961年に施行されている。そこ

* 神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程後期課程

** 神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授

（2015年9月30日 受付）
（2015年10月9日 受理）

で、本稿の研究対象はスポーツ振興法以降の政策とした。具体的には、スポーツ振興法（1961）、保健体育審議会諮問および答申としての「体育・スポーツの普及振興に関する基本的方策について（答申）」（1972）、「社会体育指導者の資格付与制度について（建議）」（1986）、「スポーツプログラマーの養成について（建議）」（1987）、「21世紀に向けたスポーツの振興方策について（答申）」（1989）、「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（答申）」（1997）、「スポーツ振興基本計画の在り方について－豊かなスポーツ環境を目指して－（答申）（スポーツ振興基本計画）」（2000）、改正スポーツ振興基本計画（2006）、スポーツ立国戦略（2010）、スポーツ基本法（2011）およびスポーツ基本計画（2012）である。なお、以後、保健体育審議会答申は、1972年答申等、発表年を付けた略称を用いる。

3. スポーツ政策文書におけるスポーツ指導者の問題点と対応施策

スポーツ振興法（1961）は、国民の生活に寄与することを目指した国のスポーツ施策を明らかにしたものととして公布され、日本のスポーツの定義や政策の意義を含むスポーツ振興の指針を明確にした。この中のスポーツ指導者に関わる条文には、第11条「指導者の充実」と第19条「体育指導委員」がある。指導者の充実では、「国及び地方公共団体は、スポーツの指導者の養成及びその資質の向上のため、講習会、研究集会等の開催その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と指導者を養成すること、その質を上げることが行政の役割であることが示され、この2つが指導者に関する課題と考えられていたことが分かる。「体育指導委員」は、住民に直接関わる行政組織である市町村に設置された、住民へのスポーツの実技指導や助言を行う行政職である。しかし、身分は非常勤であり、行政の専門職としての身分保障はない。

1972年答申は、体育・スポーツの普及振興全般についての諮問を受けたものであり、スポーツ指導者についても多くの課題と必要な対応策が述べられている。まず、スポーツ振興法にある指導者の資質の向上という課題に対しては、公的な指導者資格制度を整備する必要性が示された。日本体育協会（日体協）など民間団体による指導者養成の取り組みを認めつつ、役割や機能などが不明確な点を問題とし、「国においても、これら指導者の社会的信頼を高めるなどの見地から、これらの体育・スポーツ指導者の資質・技能審査事業の認定制度について考慮する必要がある」と国による取り組みが求められた。また、「民間の有志指導者の奉仕的活動に期待するだけでなく、一般的には、その指導にふさわしい適切な報酬が考慮されるべきであり、さらには、一般社会における体育・スポーツの指導を専門的な職業とする人たちが出てくことも望まれる」とし、非常勤職員である体育指導委員についても、「体育指導委員が実技の指導を行う場合は、市町村はその活動にふさわしい報酬を考慮すべきである」と、指導に対する報酬が課題とされた。さらに、「総合の公共体育施設には、専任の体育・スポーツ指導職員を配置すべき」、「体育・スポーツを担当する機構を設けることができないような町村にあっては、できるかぎり専任の指導担当職員を置くように努力すべき」と、行政職としての

スポーツ指導者の配置も課題であった。これらの内容からスポーツ指導者の課題として、「指導者の役割や機能が不明確」、「指導者の資質が不十分」、「指導活動に適切な報酬が支払われていない」、「公共の体育施設に指導者が配置されていない」ことがあげられた。そして、「公的な指導者資格制度を整備すること」、「指導者が適切な報酬を受け取り、指導を専門的な職業として育てること」、「行政に指導の専門職を配置すること」が具体的な対応策とされた。そこで、以後の文書を分析する上で、これらの課題と対応について注目していく。

1972年答申による公的指導者資格の整備は、1986年、1987年になってようやく形を見ることになった。国が民間で進められてきた資格制度をもとに改善し、資格取得者の役割・機能を明確にすること、指導者不足の解決と指導者の処遇の改善が図られることが期待された。この制度では、「地域スポーツ指導者（指導員）」「競技力向上指導者（コーチ）」「商業スポーツ施設における指導者（教師）」および「スポーツプログラマー」の4種類の資格が整えられた。「地域スポーツ指導者」「競技力向上指導者」「商業スポーツ施設における指導者」は種目別の指導資格であり、全体としては日体協に加盟するほとんどの競技種目が網羅されている。このうち、「商業スポーツ施設における指導者」は職業に直結するものであるが、数多くある種目の中からゴルフ、テニス、水泳などの5種目だけしか設定されなかった。「スポーツプログラマー」は「適切な運動・スポーツ活動ができるよう指導・助言する指導者」の資格であり、1種と2種がある。2種は、民間の商業施設での指導資格として職業指導者のものとされた。それに対して1種は、地域住民を対象とするボランティア指導者の資格として設定されている。種目別資格は、それぞれの中に対象者の目的や力量に合わせた3つのレベルが用意され、資格取得者の役割・機能はある程度明確にされた。職業に繋がる「商業スポーツ施設における指導者」と「スポーツプログラマー1種」の2つの資格により、指導活動に対して報酬を受け取る職業指導者が現れることが見込まれたが、一方では報酬や職業と資格の関連についてはほとんど触れられず、ボランティア指導者と明記された資格も作られた。つまり、指導者の養成、資質の向上には期待できたが、資格取得に伴い指導活動に適切な報酬が支払われるようになるかは不明であった。

1989年答申のスポーツ指導者に関する内容には、直前に出された指導者資格制度の活用が取り上げられている。制度を活用して指導者の資質向上を図ること、特に商業スポーツ施設の指導資格の活用が強調された。この資格取得者を活用するためには、「スポーツリーダーバンク」の整備が図られ、体育指導委員の研修にも、資格制度を活用することが求められた。指導に対する報酬については、地域指導者や体育指導委員に関してではなく、学校運動部の指導に対して検討するとされた。また、学校運動部の指導者は教員だけでなく、外部の指導者も活用する方策が見られるようになった。

1997年答申では、「地域のスポーツ環境づくり」「競技スポーツの振興」「学校における運動部活動」の項目の中でスポーツ指導者について触れられていた。地域スポーツの振興施策として現在まで長く継続されている「総合型地域スポーツクラブ（以下、総合

型クラブ)」は、直前の1995年に「育成モデル事業」として始められている。総合型クラブの特徴は、「多種目、多世代、多志向」のクラブ員が所属する規模の大きさと、地域住民が「自主的・主体的」に運営するところにある。1997年答申ではこれを踏まえ、「適切な指導者を確保しつつ」、スポーツクラブづくりを進めていく必要があるとした。また、「地域住民が主体的にスポーツに親しめる」には、「各ライフステージの特性を踏まえた指導のできる指導者の確保が必要」とある。そして、この指導者の養成や確保は「地域住民の主体的取組では限界のある」との認識から、行政が支援するとされた。競技スポーツの振興では、「指導者の専任化」が課題にあげられた。これは、指導者の職業化や報酬に繋がる部分であるが、ここで取り上げられたのはトップアスリートの指導者であり、財団法人日本オリンピック委員会（JOC）や各中央競技団体もしくは大学や企業に所属するものが想定されていた。したがって、その待遇はそれぞれの組織、団体による検討に期待された。学校運動部については、地方公共団体が外部指導者の活用のための措置を講ずる必要性が示された。対象者としては、スポーツ団体に登録している有資格者があげられた。また、学校運動部と総合型クラブの連携が推奨されていることから、クラブの指導者にも期待されていたことが推察される。地域スポーツ指導者については、この時期から総合型クラブを介して行政の施策が行われるようになっていった。総合型クラブは地域住民が自主的・主体的に運営するものであるが、指導者の確保については行政の支援が想定されていた。その指導者には、学校の子どもたちを含む地域住民全体のスポーツ振興に関わっていくことが期待されたが、待遇については明らかではなかった。

2000年答申は、「文部大臣が定めるもの」とされる「スポーツ振興に関する基本計画」（スポーツ振興法、第4条）についての諮問を受け、「スポーツ振興基本計画」として発表されたものである。内容には、「地域スポーツの振興」「競技力向上」「学校と地域の連携」の3つの柱があり、地域スポーツ指導者については地域スポーツの振興において、「総合型地域スポーツクラブの全国展開を効果的に推進するために不可欠な基盤的施策として」「ニーズに対応した質の高いスポーツ指導者を養成・確保する」と総合型クラブ育成の中に明確に位置づけられた。実際の施策は、国、地方公共団体、スポーツ団体などが指導者養成事業を行うこと、リーダーバンクを用いた資格取得者の活用などとそれまでと大きな違いは見られなかったが、資格制度の見直しが図られた。総合型クラブは「質の高い指導者の下、個々のスポーツニーズに応じたスポーツ指導が行われる」とされ、クラブでは「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・技能レベルなどに応じて、いつまでも活動できる」とあり、高齢者や障がい者の支援にも触れられ、指導者に期待される役割・能力は高まっている。総合型クラブは「地域住民が主体的に運営するもの」であることから、地域住民の中でも「スポーツ指導に関する実績や能力を有する学校教員」が、高い資質を持つ指導者の人材として期待が持たれた。地方公共団体には、質の高い指導者を行政機関や公共スポーツ施設に配置することを要請している。競技力向上の指導者は、1997年答申にあるトップアスリートの指導者を専任化する方針がそのまま引き継がれている。

学校と地域の連携においても同様に1997年答申を引き継いでいるが、運動部の活動だけでなく、学校体育の充実にも地域の指導者を受け入れる方策が示された。全体として、地域のスポーツ指導者施策は、総合型クラブ施策を介して進めることが明確化された。

2006年、スポーツ振興基本計画の発表から5年後には計画の見直しが行われたが、スポーツ指導者に関しては概ね引き継がれていた。その中で、体育の授業や運動部活動などの学校の体育活動に地域の指導者とともに教員養成系や体育系の学生の活用を図ることも示された。学生を視野に入れたことで、この役割の身分は教員の補助者や非常勤講師が提案された。

2010年のスポーツ立国戦略は、「我が国の『新たなスポーツ文化の確立』を目指し」、「今後概ね10年間で実施すべき5つの重点戦略、政策目標、重点的に実施すべき施策や体制整備の在り方」を示したものである。特に「人の重視」が掲げられ指導者の重要性についても複数の箇所で見られるが、国の役割は明確には示されなかった。指導者は「人々が生涯にわたってスポーツに親しむことができる環境」のソフト面として捉えられ、指導者の養成は、「財団法人日本体育協会、財団法人日本レクリエーション協会などのスポーツ団体、体育系大学等が行う指導者や総合型クラブの運営を担う人材の養成のための取組をより一層促進する」とあり、国の直接的な役割は見えない。この政策では、地域スポーツクラブの指導者として引退後のトップアスリートが活動する取り組みが取り上げられ、「拠点となる総合型地域スポーツクラブに引退後のトップアスリートを配置し、地域住民に質の高いスポーツサービスを提供」とある。また、地域のスポーツ指導者を「小学校体育活動コーディネーター」や「体育の授業や運動部活動の充実を図るため」の「外部指導者」として活用するなど、学校に受け入れていく施策を進めていくことが示された。

スポーツ基本法（2011）は、スポーツ振興法（1961）の改正法である。スポーツ指導者に関しては、「指導者の充実」から「指導者等の養成等」に文言が変えられたが、指導者の養成と資質の向上という内容は継続されている。変化が見られたのは指導者の活用が加えられたことと、対象が指導者だけでなく、幅広い意味を持つスポーツの推進に寄与する人材が加えられた点であり、総合型クラブの運営責任者として政策で必要性が取り上げられているクラブマネージャーが想定されていると見られる。さらに、第17条には「学校における体育の充実」が新たに設けられ、教員の資質の向上とともに、「地域における指導者の活用」があげられている。これは、スポーツ立国戦略にある、小学校の体育コーディネーターや学校運動部の外部指導者の施策を受けたものと思われ、今後、体育やスポーツの指導については地域の人材を入れていく方向が明確に示された。第21条も新たに設けられた条文で、国および地方公共団体が行うべき事業として住民が主体的に運営する地域スポーツクラブが行うスポーツ振興事業の支援と、住民のスポーツ活動のためのスポーツ指導者等の配置があげられている。ここでも、「等」の語句から、クラブマネージャーを指していることがうかがわれる。「体育指導委員」は「スポーツ推進委員」に名称変更され、その役割として「住民に対するスポーツの実技指導」より前に「スポーツ推進のための事業の実施に係る連絡調整」が掲げられた。すでに1972年答申で、体育指導委員の役割は「市町村の

体育・スポーツ振興事業の企画」であり、実技指導は民間の指導者が少ないことから行くとされているが、現在も職務として実技指導は残された。このように名称以外の変化は小さく、非常勤という身分も引き継がれた。

スポーツ基本法の公布を受け、翌2012年に発表されたのがスポーツ基本計画である。スポーツ指導者については、主に「子どものスポーツ機会の充実」と「スポーツ界における好循環の創出に向けたトップスポーツと地域におけるスポーツとの連携・協働の推進」の中で学校と連携した地域スポーツ指導者の活用に関わること、「住民が主体的に参画する地域のスポーツ環境の整備」の中で地域スポーツ指導者の充実があげられている。地域スポーツ指導者の学校への活用はスポーツ立国戦略でも取り上げられており、小学校体育活動コーディネーターと学校運動部の外部指導者の派遣事業が継続されている。総合型クラブ自体が学校運動部と連携する取り組みも推奨されており、地域住民が自主的に運営する総合型クラブの指導者が、学校の活動も支援する構図が目指されている。それに向けた指導者の養成・充実として、企業、大学、日体協、レクリエーション協会に加え、公益財団法人日本障がい者スポーツ協会（以下、JSAD）などのスポーツ団体が研修会や講習会を開催することが期待されている。好循環は新しい取り組みであるが、立国戦略で取り上げられた過去のトップアスリートを地域や学校に指導者として派遣する事業が提案されている。地域住民や学校の子どもたちに向けたスポーツ振興の力への期待が片方にはあるが、もう片方にはアスリートの引退後のキャリア形成という視点がある。指導者の職場づくりとしては、国が中央競技団体におけるスタッフの充実を支援する施策がこれにあたるのではないと思われる。この他、障がい者スポーツの指導者の育成についても取り上げられている。これは、スポーツ基本法に明記された、あらゆる人の権利としてのスポーツを認識したものである。

以上のように、スポーツ指導者はこれまでのスポーツ政策で常に課題のひとつとして取り上げられてきている。つまり、国民へのスポーツ振興において指導者は重要という認識は確認された。具体的な施策は、スポーツ指導者の養成と資質の向上を目指した資格制度の確立、資格を取得した指導者の有効活用が中心であった。指導者養成のための資格制度は、民間団体で取り組まれてきたものをもとに国が整備し、適宜の改訂も国の政策として行われてきた。また、資格取得者を含む地域スポーツ指導者を十分に活用するために、指導者データベースの整備が進められた。これらの施策により、指導者の質の向上、質の高い指導者の養成、それらの指導者の活用状況の向上などの課題は徐々に解決に向かっていくと思われる。しかしながら、1972年答申であげられた課題の中では、スポーツ指導が職業になること、指導活動に適切な報酬が支払われることについては、その後はほとんど取り上げられることがなく、具体的な対応はなされてこなかった。

4. 地域スポーツ指導者への政策効果の検討

前節ではこれまでのスポーツ政策の中で、スポーツ指導者に関する課題はどのように認識され、扱われてきたのかを見てきた。ここでは、それらの政策によって課題が解決されたのか、そして現在どのような課題が残されているのかについて検討を行う。

指導者の質を向上することは当初より重要な課題とされ、指導者資格制度確立の施策が展開されてきた。1986年から民間で取り組まれていた指導者資格制度をもとに国の公認資格制度が整備され、その後も随時改定されている（公益財団法人日本体育協会、2004）。また、地方公共団体、日体協、日本レクリエーション協会（以下、日レク協会）、JSADなどのスポーツ団体、運動部を抱える企業、体育系大学などに、この指導者資格制度を含む各種講習会、研修会の開催などへの参画を要請し、指導者が指導力を向上する機会を増やす取り組みが進められている。このように国は積極的に資格制度の確立に取り組み、多くのスポーツ団体を制度の運用に引き入れ、資格の浸透を図ってきたことは、指導者の資質の基準を示す上で一定の成果を果たしてきた。資格制度の確立により指導知識や技能の体系化が進み、指導者の資質の向上における意義も認められるだろう。現在、国民体育大会の監督を務めるためには、この資格が必須になっている。また、サッカーのJリーグでは、国際的な状況に合わせて作られた監督の資格制度に、この制度の一部が利用されている（公益財団法人日本サッカー協会、online）。

しかし、この指導者資格に対して、「社会体育の指導という公的職業資格について、それを得る道を公的に保証することにはいっさい触れぬまま、長期間の受講が個人の責任において課されているのである」（田中、1990）、「これだけの時間をかけて資格をとった者の処遇はどうなるのか、身分はどのように保証されるのか、という問題である。誰しももっとも気になる点について一切触れていない」（関、1997）などの批判が見られる。関（1997）はさらに、「今日の社会体育指導者の大部分は、ボランティア活動としてか、あるいは、身分保障のきわめて貧弱なところで活動していることは周知の事実である」、「この上、さらに本人の資質の向上のための熱意に期待するということであろうか」とし、1972年答申で指摘された指導者への適切な報酬という課題は解決に向かっていないと見ている。

実態を見ると、指導者資格制度のうち職業に直結した種目別の資格である「教師」は、資格が認定されている54種目のうち未だに5種目に留まり、「指導員」の52種目、「コーチ」の40種目とは大きな違いが見られる（公益財団法人日本体育協会、2014）。さらに、ゴルフ、テニスなどプロ競技団体などによる資格も存在し（日本テニス連合会、online；片山、1999）、複数の組織がそれぞれに資格を立てる状況が見られる。「スポーツプログラマー2種」は、民間フィットネスクラブで指導する職業のための資格であるが、指導のために資格が必須とはなっていない。1989年答申で、各商業スポーツ施設に向けて資格制度を有効に利用することを求めているが、民間フィットネスクラブ業界がこの資格に業務を独占させる動きは見られず、業務独占資格としての機能は伴っていない。このように、1972年答申で指摘された資格の役割が明確になったのかというと、地域スポーツの指導場面では国の資格によるコントロールはほとんど見られず、職業としても資格制度が十分に機能しているとは言い難い。

日体協などのスポーツ団体に対する指導者養成に関わる講習機会を求める施策により、公的資格取得者を含む指導者の数は全般的に増加しているとされる（文部科学省、2012）。しかし、同時に

指導者不足の課題は解決されていないとされ、研修を受けた指導者が十分に活動していないことが指摘されている。この理由は、指導者と指導の場をマッチングするための情報面にあるとされ、指導者のデータバンク制度を整備し機能させていく方が探られている。データバンクの整備は1989年答申から課題として取り組まれているが、その成果は未だ明らかではなく、指導者の不足はマッチングだけでは解消できない問題が他にあると考えられる。スポーツ基本計画（2012）では、「スポーツ団体によるスポーツ指導者の需要が詳細に把握できていないため、今後のスポーツ指導者の養成等において、量的・質的な目標が明確でない状況にある」との判断から、現行の資格制度を再考する必要性が示唆されている。制度による課題解決も必要ではあるが、それ以上に資格取得者の活動を阻むのは、指導者に求められる役割や指導を行う環境にあると考えるべきではないだろうか。そこで、政策上、地域の指導者が所属する場であり、かつ指導者が必要とされている場として捉えられている、総合型クラブにおける指導者について注目した。

1995年に文部省のモデル事業として始まった総合型クラブ育成政策は、2012年のスポーツ基本計画でも、今後計画的に取り組むべき施策とされている。地域スポーツ指導者の充実、総合型クラブと同じく、住民のスポーツ環境づくりの中で取り上げられている。総合型クラブには、多種目、多世代、多目的のクラブ員に「質の高い指導者の下、個々のスポーツニーズに応じたスポーツ指導が行われる」と、指導者の高いサービスが伴うとされているが、同時に、地域住民が「自主的・主体的」に運営するとされてもいる。総合型クラブが持つこの2つの特性から、適切な指導者を得ることの困難さがうかがえる。ところが、総合型クラブに指導者が不足することについて、スポーツ振興基本計画（2000）では、「地域住民には、自らのスポーツ活動を地域で主体的に創り出すという意識が根付いていないので、このような「ボランティア精神で主体的に運営する地域スポーツクラブ」への理解が十分でないからと、指導者の不足は住民側の問題として説明されている。さらには、「スポーツ指導に関する実績や能力を有する学校教員をはじめとする地域住民においては、より積極的に総合型地域スポーツクラブの活動に参加することが期待される」、「開かれた学校づくりの一環として」、「地域社会の一員としての教職員のボランティア活動の意義について教職員間で共通理解を図ること」と、学校教員のボランティア参加による解決が示唆されている。つまり、地域住民の自主的なクラブづくりに高度な指導者の配置を謳う総合型クラブ政策は、指導者不足の課題解決を遠ざけていると考えられる。スポーツ基本計画（2012）では、総合型クラブの指導者のうち有資格者が42.5%に留まっている現状が報告されており、質の高い指導者を得るには住民のボランティアでは限界がある。引退後のトップアスリートを質の高い指導者として活用する施策があるが、総合型クラブに配置する助成金を伴う施策には期間が限定されている。その後の処遇のあり方は受け入れるクラブの裁量に任せられ、具体的な提言は見当たらない。トップアスリートのセカンドキャリア支援としてのキャリア形成奨学金の施策は、支援に対する見返りとして地域での指導活動を義務づけることも提案されている。この施策では、総合型クラブはトップアスリートに

指導者としてのキャリアを身に付ける機会を提供することは可能だが、助成期間の終了後の雇用や適切な報酬を支払う方策は想定されていない。

総合型クラブが指導者を雇用するための資金については、前節で述べたように、政策では明確に取り上げられてこなかった。スポーツ振興投票くじ（以下、toto）は、スポーツを振興するための財源づくりとして開始され、この財源をクラブの運営に使用する施策が行われている（日本スポーツ振興センター、online）。この施策について、NPOの設立・運営は市民の意識を行政に反映する一方法との認識を前提に、「totoによる財源調達システムを立ち上げ、スポーツNPOに資金が環流するシステムを構築した」（金武、2002）との評価がある。ただし、totoによる助成は、ひとつのクラブが継続的に受けられるものではなく、その金額もくじの収益に左右されるところに危うさがある。スポーツ基本計画でも、現状の指導者の雇用形態は改善が必要であり、長期間にわたり安定して指導者を配置できる仕組みの必要性が述べられている。総合型クラブが財政的に自立するためにあげられた、多様な財源を確保する方策は、認定NPO法人格を取得することであった。しかし、認定NPOのメリットである税制上の優遇措置を受けるのは、寄付金を受けるか収益事業を行った場合のみであり、クラブの財源についての具体的な支援策は見られない。内海（1999）は日本のスポーツ政策を概観し、89年答申に対して「社会体育施設の設置基準や財政的援助、選手養成等は公共的援助が必須としながら、財政的には民間頼り」、97年答申には「地域の組織化は中教審第一次答申でも述べられているが、財政的措置はない」と指摘している。また、森川（2003）は総合型地域スポーツクラブへの政策を検討し、財政的援助は後退しているとの認識を述べている。

行政職としてのスポーツ指導者については、1972年答申で公共の体育・スポーツ施設や市町村の行政機関に配置される専任の担当者や指導者が極めて少ないと課題があげられ、1997年答申では地方公共団体には専任の行政職・社会教育主事の配置を促進する財政措置が進んでいないことが指摘されている。学校運動部の指導者については、1989年答申では実情に即した手当等について改善を図ることを検討するとあり、1997年答申には外部指導者の活用のための措置として、運動部活動の外部指導者および地域スポーツクラブの指導者として活用できる人材を、公益法人の職員として確保するシステムづくりが取り上げられている。しかし、スポーツ振興基本計画（2000）では、行政に地域スポーツ指導の専任職を置くことが必要との認識は示されていたが、地域住民のための総合型クラブの指導者として教員のボランティア活動が期待されるなど、むしろ後退しているように見える。地方自治体におくスポーツ推進委員も、名称は変更されたが雇用形態は非常勤のままである。新たにスポーツ指導の専門職として提案されているのは、小学校に義務教育の加配制度を用いて体育の専科教員を採用するものである。地域指導者を学校の体育・スポーツ活動に活用する施策は進められているが、学校に置かれるスポーツ専任職による地域スポーツの指導については、今のところ想定されていない。

以上のように、スポーツ指導者の資格制度は指導者の資質の向上には寄与したが、役割の明確化、職業としての確立には繋がっ

ているとは言えない。指導者不足の課題には、指導者資格取得者の増加は見られても、指導者に求められる能力がより幅広く高いものとなり、適切な指導者は不足したままである。指導者の待遇については、1972年答申では身分や報酬などの直接的な記載が見られたが、1997年答申以降、総合型クラブ育成を通した国民のスポーツ環境のひとつとして捉えられ、指導者自身の状態には焦点が当てられなくなった。総合型クラブ育成政策は高い能力のボランティア指導者を求める政策であり、指導者の職業化に繋がる具体的な助成施策は見当たらない。地方公共団体に対しては、行政機関やスポーツ施設にスポーツ指導者を配置する要請が政策文書に常時記載されているが、その成果は不透明である。国民全体の活動を対象とするのが国の政策ではあるが、指導者が行政側の立場を持たない自主的なクラブの一員とするならば、指導者の処遇のあり方に焦点を当てた政策が必要とされる。

5. 結論と今後の課題

1961年のスポーツ振興法から、2012年のスポーツ基本計画までの地域スポーツ指導者に関する政策を検討した結果、その動向は以下の3点にまとめることができる。

一点目は指導者の資質の向上であり、このための施策として指導者資格制度が確立され、随時、制度の修正もなされている。また、地方公共団体や日体協、日レク協会、JSADなどのスポーツ団体、運動部を抱える企業、体育系大学など多くの関連組織を巻き込み、指導者の資質向上に向けた講習会の開催などを要請している。したがって、資格取得者を中心に質の高い指導者が増加する傾向が見られる。この課題は資格取得や講習会の受講など、指導者自身の積極的な取り組みによって改善が見られているという点に留意すべきである。二点目は指導者の処遇であり、こちらについては適切な施策が見当たらない。1972年答申では、職業としての確立と適切な報酬の支払いの必要性が明確に指摘されていたが、その後の政策には課題としてもほとんど明記されてこなかった。もともと、地域住民のためのスポーツ指導者は、ボランティアとして報酬のない状況で活動するのが一般的であり、これは解決すべき課題として認識されていた。しかし、地域住民が主体的に組織する総合型クラブの中で、指導者もボランティアとして関わるものとされ、指導者への報酬は行政の問題からクラブ運営の問題、つまり住民自身の問題へと転化されていった。スポーツ指導者の職業については、民間のフィットネス産業や水泳、ゴルフ、テニスなどにおいては成立するようになったが、一部の形態や種目に留まっている。この処遇における課題は、指導者を取り巻く周囲の問題であり、指導者自身の努力では解決できないものである。三点目は適切な指導者が不足していることである。資格制度の確立と普及により、資質の高い指導者は増加したとされるが、未だに指導者不足は課題とされている。その対応策として、データベースシステムの設置や改善などマッチングによる解決が目指されている。しかしながら、その成果は不十分なままである。この問題は、先にあげた2つの課題に伴うものと考えられる。つまり、指導者の資質の向上には適切な処遇が不可欠との認識はされているが、政策が前者に偏ってきた結果、資質の高い指導者が十分に活動していないのである。一方、総合型クラブの指導者の資

質が不足するのは、指導者を迎えるために適切な処遇が用意されないからである。この両者の政策のバランスが悪いため、資質向上の施策が指導者不足の改善に寄与できていないと考えられる。

現状では地域スポーツ指導者は、専門職として行政に雇用される見通しは見られず、総合型クラブにも安定して雇用される見込みは少ない。したがって、地域スポーツ指導者のボランティアからの脱却を目指す方策と同時に、ボランティアとしての指導者を前提とした施策が必要である。ボランティアとして活動する指導者に向けて、資質の向上の機会をどのように作るのか、報酬の低い指導活動を行いながら社会生活を営むには、どのような職場と組み合わせれば良いのか、さらには後のキャリア形成に繋がる教育・訓練を報酬の代わりとして与えることはできないかなどである。このキャリア形成に繋がる経験のあり方は、ボランティアを受け入れるクラブの中で実践可能なシステムを作り上げていかななくてはならない。特に、安定した職に就く前の若者は、職業としての身分に繋がらない地域スポーツ指導の場に関わることで、非正規労働の市場に落とし込まれるリスクが大きい。今後、若者を中心としたボランティア指導者に対して、クラブによる適切なマネジメント方策の研究が求められている。

文献

- 独立行政法人日本スポーツ振興センター. スポーツ振興くじ助成.
<http://www.jpnsport.go.jp/sinko/josei/tabid/77/Default.aspx> (参照日2015年9月22日)
- ヨーロッパ・みんなのためのスポーツ憲章 (1975年3月20日ヨーロッパ・スポーツ担当大臣会議採択). <日本スポーツ法学会編 (2011) 詳解スポーツ基本法. P.358. >
- 金武創 (2002) NPOとスポーツ政策 納税者によるシステム選択の可能性, 財政学研究, 31: 73-87.
- 片山健二 (1999) スポーツに関する資格取得と問題点: 特にゴルフ指導者を中心として, 日本体育学会大会号, 50: 177.
- 公益財団法人日本サッカー協会. JFA 公認指導者 <http://www.jfa.jp/coach/official/> (参照日2015年9月22日)
- 公益財団法人日本体育協会 (2004) これからのスポーツ指導者育成事業の推進方策. 財団法人日本体育協会指導者育成専門委員会. <http://www.japan-sports.or.jp/Portals/0/data0/coach/pdf/suishinhou.pdf> (参照日2015年9月22日)
- 公益財団法人日本体育協会 (2014) 日本体育協会公認スポーツ指導者登録状況.
http://www.japan-sports.or.jp/Portals/0/data/katsudousuishin/doc/20141001_tourokusha_events.pdf (参照日2015年9月7日)
- 国際連合 (2004) 国連総会決議2005年は「スポーツと体育の国際年」. http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/1006/ (参照日2015年9月7日)
- 文部省 (1972) 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年12月20日).
- 文部省 (1986) 社会体育指導者の資格付与制度について (建議). (1986年12月10日)
- 文部省 (1987) スポーツプログラマーの養成について (建議) (1987

- 年12月16日).
- 文部省(1989)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年11月21日).
- 文部省(1997)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年9月22日).
- 文部省(2000)保健体育審議会答申「スポーツ振興基本計画の在り方についてー豊かなスポーツ環境を目指してー」(2000年8月9日).
- 文部省(2000)スポーツ振興基本計画.
- 文部科学省中央教育審議会・スポーツ・青少年分科会(2006)スポーツ振興基本計画の見直しの方向性について(2006年7月27日).
- 文部科学省(2010)スポーツ立国戦略.
- 文部科学省(2012)スポーツ基本計画.
- 森川貞夫(2003)どこへ行く「総合型地域スポーツクラブ」ー新たなスポーツ政策の転換. 月刊社会教育, 47(1): 54-57.
- 日本テニス連合. テニスに関する資格について.
<http://www.tennis.or.jp/Shikaku/shikaku.html> (参照日 2015年9月22日)
- 野川春夫(2002)生涯スポーツとは. 川西正志・野川春夫編著. 生涯スポーツ実践論. 市村出版: 東京. Pp.1-10.
- 開春南(1997)補論2「社会体育指導者資格付与制度」とスポーツの発展. 戦後日本のスポーツ政策ーその構造と展開. 大修館書店: 東京. Pp.503-509.
- 笹川スポーツ財団(2000)スポーツライフ・データ2000.
- スポーツ振興法(昭和36年6月16日法律第141号).
- スポーツ基本法(平成23年法律第78号).
- 体育およびスポーツに関する国際憲章(1978年11月21日ユネスコ総会採択, 1991年改正) <日本スポーツ法学会編(2011)詳解スポーツ基本法. P.359-362. >
- 田中新治郎(1990)スポーツにおける主体形成の基本問題(その1) 体育スポーツ政策の動向. 佐賀大学教養部研究紀要, 22: 97-139.
- 内海和雄(1999)保健体育審議会「答申」の背景と内容ースポーツ政策における公共性と民営化の括抗. 一橋論叢, 121(2): 280-298.