

## 部活動地域移行の受け皿としての大学の可能性

びわこ成蹊スポーツ大学 教授

黒澤 寛己

### はじめに

本研究は、大阪成蹊大学スポーツイノベーション研究所のチームとして取り組んでいたものがある。研究途中のため、はっきりとした結果がまだ出ていない点、部活動の地域移行は、地域によって取組みが異なり、必ずしも正解があるものではない点をお断りしておく。

本日の報告内容は、部活動地域移行の問題の背景、先行事例、政策展開、実証研究の4点である。

### 学習指導要領の変遷と部活動

まず、問題の背景について説明する。学習指導要領は、日本の学習内容を示したものであり、10年に1回更新される。1945年の終戦後に学習指導要領が作成された時点では、スポーツ活動や文化活動は、あくまで自由研究の一環という位置づけであった。

ただ、部活動が非常に活性化してきたため、学校教育としては週に1回、時間割の中にクラブ活動を位置づけ、それ以外の放課後や休日における活動は、社会体育に移行することが模索された。ここで、クラブ活動が授業の中に組み込まれた。

しかし、部活動はさらに過熱していき、2008年には「学校教育の一環」という記述がなされるようになった。これが法律的な規約として位置づけられている。

### 部活動地域移行の歴史

そもそも、この部活動の地域移行の問題は今に始まったものでは

なく、古くて新しい問題であると私は認識している。

まず、1970年代に社会体育への移行が模索された。当初は、時間割内のクラブ活動と放課後の部活動が区別されていたが、スポーツ活動中の事故等の補償問題で、どうしても切り離せない事情があった。これが1回目（の移行の試み）である。

2回目（の移行の試み）としては、学校に5日制が導入された1995年頃に、土曜日や日曜日の部活動は禁止して、地域に子供たちを帰そうという動きがあった。しかし、結局はその受け皿がなく、学校の部活動に戻ってきた。

そして、2000年にスポーツ振興基本計画ができたことによって、総合型地域スポーツクラブを全国展開し、中学校区に1つのクラブを設立するという目標が立てられた。だが、部活動の代わりになる施設を保証することは到底かなわず、結局は受け皿が不十分ということで、過去3回にわたり、失敗の歴史を繰り返している。

## 近年の部活動の課題

かつては、学校の教員は年中無休で、生徒のために勤務時間を物ともせず働くことが美徳であった。ところが、2013年のOECDの調査によって、国際的に見ると、日本の教師の勤務時間が非常に長いこと、特に、課外活動である部活動の時間が長いことが指摘された。その後、2016年の文科省の調査によって教師の勤務実態が明らかとなり、月80時間を超える残業が発生し、過労死ラインを越えていることが指摘された。

この根本的な要因となっているのが、マスコミ等でも取り上げられている「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下「給特法」という。）である。同法は、1971年の制定当時の教師の1日の残業時間が、部活動や補習を含めておよそ20分程度であったことを受けて、給料月額4%の「教職調整額」

を予め支給し、残業手当は出さない旨を規定している（3条）。

さらに、日体協が2014年に実施した調査では、教員の勤務時間が非常に長い点や、専門外競技の顧問が担当している点が指摘され、教員の時間的な負担、さらには、精神的な負担が部活動に関連して生じていることを示している。

部活動の課題は、地域移行だけではなく、体育スポーツ政策の課題であるとともに、教育公務員の労働政策の課題としての側面も有している。一概に解決策を提示できない、非常に複雑な問題である。

## 国レベルの対策

部活動の課題に対して、国レベルで実施された取組みとして、「部活動指導員」という地位を、学校教育法の制度内に位置づけるというものがある。

これまでの外部指導者は、あくまで顧問の補助的な指導や、引率指導の付添いに限られていた。これに対して、「部活動指導員」であれば、学校の準職員としての地位を与えられているため、単独で顧問として指導できる他、顧問がいない休日等も単独で指導や引率ができる。事故が発生した場合にも、準職員という扱いであるため、賠償の責任等も地方自治体が引き受けることになる。

しかしながら、現状の「部活動指導員」の配置は、予算的な限界によって、各中学校に1名～2名程度にとどまっている。つまり、各中学校に10の部活があったとして、そのうちの1クラブ程度にしか配置できておらず、抜本的な解決にはなりえない状況である。

もう1つの国レベルの対策として、スポーツ庁が、相対的な活動時間を縮小する旨を記載した「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」を作成した点が挙げられる。本ガイドラインでは、最低でも、週当たり2日以上以上の休養日を設けること、1日の活動時間は、長くても平日で2時間、学校の休業日は3時間程度に

することが示されている。

多くの公立中学校はこれを守ろうとしているが、あくまでガイドラインであるため、試合の直前等は練習量が増えている実態がある。また、私立の中学校等には、ガイドラインの適用があまり厳しく行われていないという実情もあり、(公立と私立の間で) 競技力の差が出てきている。

以上のように、対策は行われているが、根本的な解決にはなっていないという現状がある。

## 国の部活動の地域移行に向けた取組みの流れ

部活動の地域移行の政策展開に対しては、最近数年間で、文部科学省やスポーツ庁等が中心となり、本格的に取り組んでいる。

2020年には、学校の働き方改革を踏まえた部活動改革という方針が示され、段階的な地域移行が決定され、2023年、2024年、2025年の3か年で、学校にある部活動を地域に移行または展開していく方針が示されている。2021年以降は、各都道府県で何校かモデル実施校を決めて、「地域運動部活動推進事業」という実証事業を開始している。

スポーツ庁は、2022年に検討会議の提言を示し、「改革集中期間(地域移行)」を3年に設定して、改革を成し遂げようとした。だが、予算措置が予定どおり進まなかったため、これを「改革推進期間(地域連携・地域移行)」として、可能な範囲で地域移行を推進していくことを求めるガイドラインを策定し、現状では、少しトーンダウンをしている。

## 部活動の地域移行提言書のポイント

2022年の提言書のポイントは、まずは休日の部活動を地域移行して、以降は平日も検討するという方針を示している点である。ま

た、課題の対応として、①受け皿となるスポーツ団体の整備、②スポーツ指導者の確保、③地域のスポーツ団体等も参加できる大会実施、④会費・保険料の支援という方針が示されている。

このうち、①受け皿となるスポーツ団体の整備としては、既存の総合型地域スポーツクラブや、スポーツ少年団、民間のクラブチームや民間事業者等が受け皿の実施主体として挙げられている。

我々は、その中に「大学等」という形で大学が挙げられている点に着目し、地域移行の問題は、我々のような単科大学、スポーツ系の大学にとっての社会的な使命と考え、この問題に取り組むことにした。また、学校関係組織、例えばPTAや、コミュニティスクールのような協議会も受け皿の可能性の1つとして提示されていた。

## 部活動地域移行実証研究

次に、我々の地域移行の実践研究について説明する。研究の目的として、地域移行の受け皿組織としての大学の妥当性・実行可能性、さらに、体育系・スポーツ系大学としての指導人材の確保や質的保証を盛り込んでいる。

## 滋賀県高島市における実証研究

最初に、大学近隣の滋賀県の高島市において、以下のような取り組みを実施した。

滋賀県高島市は、人口約5万人の都市である。市内に6つの中学校、合計で52の部活がある。そのうち、運動部系が41部活動を占める。大小多様な規模の中学校がある点は、地方都市独特の事例であると思う。

実際に、本学の学生および、本学の卒業生が運営している「NPO法人 BIWAKO SPORTS CLUB」の指導者が、市内の中学校を訪問し、実際に指導を実践する取り組みを行った。

さらに、サンプル数は非常に少ないが、保護者にアンケートを実施し、もし部活動が民間や大学に委ねられるのであれば、どのような価格帯が適切かという質問をしたところ、おおむね 2,500 円程度ではないかという保護者の意見を得ることができた。

高島市内の全部活動、運動部系に指導者を派遣するとして、1年間で 1,230 万円程度の予算がかかると仮定し、その場合、学生指導者が、2 時間～3 時間程度の指導を行うのであれば採算が取れ、このあたりが受益者負担の限界であると試算した。ただし、平日を加えると、2,700 万円程度の予算が必要となり、受益者負担の限界を超えてしまうという結果となった。

また、指導者が非大学生である、すなわち、民間企業や、総合型地域スポーツクラブの有資格者の場合、学生のアルバイト程度の金額ではとても維持できないと試算した。

当初、高島市では、大学との連携に非常に積極的な意見もみられ、大学と地域のスポーツクラブが連携したモデルであれば、上述の試算額も含めて、実現可能性があるのではないかという提案をさせていただいた。だが、市内の関係者の会議において、中学校が 6 つしかないという中小都市独特の状況により、指導者を多く派遣しやすい中学校と、派遣しにくい山間部の中学校との間で差異が生じ、統一した派遣の制度を確立することは難しいのではないかという声があがっており、進めづらいという指摘を頂いた。

## 京都市における実証研究

我々は次に、大規模な自治体を対象とした部活動地域移行のモデルの実現可能性に関する検証を行った。

検証の対象は京都市である。京都市は、人口が 140 万人を超える都市で、72 の中学校、約 800 の部活動がある。また、京都市内に多くの大学が立地しており、大学生が 10 万人以上いるという特

徴がある。門川前京都市長が、「大学のまち京都」と、部活動地域移行を組み合わせられないかということで、8 中学 53 部活動を対象に、上述の部活動指導員と同様、学生に時給 2,000 円の指導手当と交通費を出して、派遣を行うことになった。期間は約 2 か月程度である。

当初は、部活動地域移行を希望している中学は少ないと想定していたが、大学生の指導員に来てほしいという要望は非常に多かった。

京都市教育委員会とも連携し、派遣自体に関してはうまくいった。しかし、どの中学校にどの学生を派遣するか、各種目に対してどのような専門性を有する者を派遣するかというマッチングについては、非常に手間がかかった。そこで、京都市教育委員会にコーディネート人材を採用していただき、退職した元校長等非常に現場の知識の豊富な方に入っていた。

2023 年度には、スポーツ庁の実証事業の委託を受け、同様の事業を京都市で展開した。今回の事業は、約 7 か月という長期にわたって学生を派遣するもので、現在も継続中である。

簡単なアンケート調査を実施し、大学生指導者を活用することによる、中学生の受容感、親密感、成長感等の変化を、スポーツ心理学の教員が調査しているところである。

## 実証研究の成果に基づく考察と課題

事業を行った結果、受け皿組織としての大学の妥当性や実行可能性、大学生を派遣する意義は非常に大きく、収支採算の観点からは、一定の受益者負担の収入があれば、土曜日と日曜日の派遣であれば、ある程度は実行可能であると考えている。

ただし、このような実務を大学内全てで完結することは多大な労働力を要するため、公的な京都市の教育委員会の機関に事務局を委託する等、事務局委託型のスキームの検討が必要である。また、収

支予算についても、部員数の減少等、安定的な受益者負担が受けられるとは限らず、他の財源措置、特に生活困窮家庭への配慮が必要である点が課題として残った。

さらに、スポーツ系の大学では、教員・スポーツ指導者志望の学生が多く在籍しており、指導者を非常に確保しやすいことが明らかとなった。他方で、派遣する際の研修プログラムの充実化や、学生の単位認定が必要である等の課題も見つかった。

### 休日部活動完全移行モデル

休日部活動の完全移行モデルとして全国的に注目されているのが、長崎県長与町の事例である。同町は人口4万人程度で、3つの小規模な中学校がある。この3中学校に対して、「NPO法人長与スポーツクラブ」という団体が、休日のスポーツ活動費として、月会費3,000円（生活困窮家庭に対しては様々な補助を出して2,000円）、スポーツ安全保険年間800円で、法人として地域移行を受け入れているという成功事例がある。

### 今後の方向性

今後は、派遣された外部指導者や、部活動指導員等が受け持つていく「学校部活動主体型」、曜日や種目単位での移行をする「学校地域連携型」、「完全地域移行型」というタイプに分かれていくのではないかと考えている。

私が考えている部活動地域移行の要点を整理する。まず、政策・ビジョンは、①さらにスポーツの価値を高め、学校や地域でその価値を共有すること、②学校文化として定着した部活の教育性を維持することである。

施策・ミッションとしては、中学では、生涯スポーツの基盤作りとして、競技スポーツでは、協会や連盟等を中心とするグローバル

な展開として、実施していくのがよいと考えている。

そして、事業・プロジェクトとしては、スポーツの価値を高めるために、ボランティアコーチから有償コーチ、素人コーチから有資格コーチ、見舞金制度から補償制度へと移行することを考えていくことが重要だと思っている。

## 質疑応答

**Q.** 根本的な問題は、子供たちがスポーツをする際に、その金銭的負担を誰が負うべきなのかという点にあると考える。受益者負担にするのか、政府や公的機関がサポートするのか、そのミックスなのかという点について、どのように考えているか。そこが解決されなければ、子供たちがスポーツ、部活動をするという問題の根本的な解決は難しいと思っている。

○黒澤氏 今回の御時世では財源がなかなか見つからない。国にも保証するところがなく、地方自治体も厳しい。今までは学校の教員に丸投げしていたところ、勤務時間の減少に伴って地域移行を進めていくのであれば、財源がないと言ってばかりいては駄目だと思った。今後はやはり、保護者の受益者負担は避けられないと考えている。これまでは学校の教員が指導に携わっていたが、やはりスポーツをする人は、その権利を自分たちで保障していくために、自ら支払わなければならないということがいえると思う。ただ、生活困窮家庭や、生活保護を受けている家庭への補助等、格差の是正措置は必要だと思う。

**Q.** 部活動の指導者をやりたいがゆえに先生になった方は案外多い。当然、組織としての考え方と個人としての考え方はあると思うが、その点をクリアする策はあるか。

○黒澤氏 私自身も、高校の教員になりたいと思った1番の動機は、

自分がやっていた柔道を教えたいという気持ちであった。そういった学生が一定数いることは理解できる。

ただ、現場で話を聞いてみると、ワークライフバランスを重視する若い先生方が増えている。価値観の変化に対して、行政もしっかり配慮していかなければならないと考えている。

一方で、部活動を指導したいという先生方の熱意もあろうかと思う。そのような立場を保障するために、都道府県では、「兼業兼職制度」を活用する取組みがある。

例えば、公立高校の教員が、兼業兼職で、地域の中学校でスポーツクラブの一員として指導することも、地域貢献の1つである。そうすると、強制的な部活指導ではなく、自分の意思を持って地域のスポーツ活動に貢献するという取組みも出てくるのではないか。

**Q.** 子供のスポーツの「する・みる・ささえる」（を支援するための）環境づくりを念頭に、これからのスポーツ政策、特に子供を取り巻くスポーツ環境のキーワードは何だと思うか。

○黒澤氏 文科省もスポーツ庁も、「生涯スポーツ」や「豊かなスポーツライフ」として、子供たちが将来にわたってスポーツを続ける環境が大事だと思っている。そのための中学校の部活動だと思っている。

町道場は、地域に根づいて、地域の信頼を得た人が経営している。そのような環境のもとで、小学校、中学校、高校になっても競技を続ける人もいる。そのような環境を整備するとともに、既にある環境をさらに生かしていくことも大事だと思っている。

**Q.** 競技団体が頑張らなければ競技自体が盛り上がらない中で、教員が現場から離れていくことで、地方の競技団体自体が弱体化していくのではないかという懸念を持っている。その点についてご所見

があれば聞かせてほしい。

○黒澤氏 部活動地域移行の議論の中で、土日の部活動の活動だけが取り上げられるが、ご指摘のように、競技団体による試合や連盟の運営が、教員にとって大きな負担になっているという実態がある。

先生方の隠れた努力によって大会運営等が維持されている中で、最近では、中体連の全国大会等では、競技を縮小して大会を減らす動きがみられる。

そうすると、中学の先生たちの負担は減るが、それと同時に子供たちの活躍の場も減ってしまう。競技によっては、中学校やクラブチームの登録でも出られるようにして、中学の先生たちにも参画していただけるような連盟主催の大会を企画している団体もある。これも1つの方法だと思っている。

現在は、中体連の大会とクラブチームの大会を分けているところが多いと思うので、負担が軽減される、もしくは、興味を持った中学の先生が参加できる大会運営の方法もあるのではないかと。

**Q.** 2つ質問させてほしい。1点目は、私立の状況をご存じであれば教えてほしい。また、この動きは、高校まで波及しているか。

○黒澤氏 先ほど少し触れたが、私立でも、ガイドラインに対する配慮は一定程度されていると思う。だが、私立の中学校でも、競技力を非常に重視した学校は全寮制となっており、とても1日2時間の練習では追いつかないという評価がされているところもある。

私立は学校ごとに教員との（個別の）雇用契約を結ぶため、教員は教科の指導を行い、部活動の指導は部活動指導員が行うという個別の雇用契約をしている事例も出てきている。

2点目について、中学校の土日の地域移行でさえ四苦八苦している状況で、平日はさらに難しいとされている現段階では、高校での

導入はますます難しいと思う。

高校になると私立も増える。部活動を学校経営・生徒募集の一環として捉えているところもあるため、一筋縄ではいかないだろう。

Q. 都市部と地方の間に格差はあるか。

○黒澤氏 大都市であっても、組織が大きいために動かないところもあり、必ずしも地方と都市で差があるというわけではない。ただし、リソースについては自治体間でかなりの差があるため、うまく活用できる場所もあれば、リソースの不足により厳しいところもある。

もともと、小規模な地域のほうが進みやすいというわけでもない。1町1中学のほうが、地域移行することによって特定の競技が非常に強くなる場所もあれば、弱くなる場所もあるというように、利害関係がはっきり現れるために、なかなか進まない場合もある。

(文責：日本都市センター研究員補 小谷野 有以)