

# 中学校における運動部活動の改革のあり方について（試案）

平成 26 年 9 月 22 日

大森 不二雄

## はじめに

日本のスポーツは、中学校から始まる学校運動部活動に支えられてきたと言っても過言ではない。我が国の学校における運動部活動は、諸外国に類例を見ないほど大規模かつ普遍的に実施されている。ところが、その活動を支える制度的裏付けや組織体制は脆弱であり、顧問教員頼みの運営形態等について様々な課題が古くから指摘され、既に 1960 年代にはスポーツ少年団による代替が論じられ、1970 年代には社会体育への移行の試みもあった。しかし、その後も学校体育としての運動部活動の運営形態は保持され、現実にはむしろ拡大・普遍化が進んだ。世紀の変わり目前後からは、総合型地域スポーツクラブの育成・活用が政策の基調となっているが、同クラブと運動部活動との連携は実質化には程遠い現状にある。

以上のように、運動部活動は、制度としての脆弱さにもかかわらず、慣習としての強固さを発揮してきている。それは、以下に述べるように、学校体育ゆえの資産（施設と人材）によって支えられているとともに、中途半端な改革策が課題解決に対する障壁を越え得ないできたからである。しかし、少子化が深刻化している 21 世紀の今日、部員不足や指導者不足等により、いよいよ部活動は待ったなしの危機を迎えており、大阪市立桜宮高等学校における事案をきっかけとした、暴力行為等の負の側面の克服や科学的・合理的な指導の普及をはじめ、従来からの諸課題を直視した改革の実質化が迫られている。

## 1. 活かすべき資産

### （1）充実した学校体育施設（ハード）

- ・日本ではほぼ全ての学校に整備。世界でも稀な充実度

### （2）教員の顧問従事率の高さ（マンパワー）

- ・全国の中学校教員のうち 58.5%が運動部顧問に従事（平成 18 年教員勤務実態調査 by 文科省）
- ・1947 年：中学校運動部の 4 部に 1 部は顧問教員なし、指導者のうち教職員以外 13%  
→77 年：指導者のうち教員 94.4%、教職員以外 3.8%

（中澤篤史，2011，「学校運動部活動の戦後史」『一橋社会科学』3 巻，pp.25-73）

### （3）生徒の活動参加率の高さ（量的成果）

- ・大阪市の中学生の 56.0%（男子 65.0%；女子 46.4%）が運動部に所属（平成 26 年 7 月調査）
- ・全国の中学生の 73.0%（男子 82.4%；女子 63.0%）が運動部に所属  
（運動部活動の実態に関する調査（平成 13 年）by 文科省）
- ・所属率の増加・維持：1955 年 46.0%→64 年 45.1%→77 年 60.9%→87 年 66.8%→96 年 73.9%  
→2001 年 73.0%（中澤篤史，2011，「学校運動部活動の戦後史」『一橋社会科学』3 巻，pp.25-73）

### （4）参加生徒・保護者の満足度の高さ（質的成果）

- ・生徒の 83.4%が「楽しい」、16.6%が「苦しい」 / 保護者の 87.4%が「満足している」  
（平成 8 年「中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査」by 文科省）

### （5）生徒・保護者にとっての経済的負担の軽さ（機会均等）

- ・参加自体は無料

## 2. 直視すべき課題

### （1）制度的位置付けの曖昧さ

- ・「学校教育」活動の一環として実施される「教育課程外」の活動

現行の『中学校学習指導要領』は、部活動について、次のように規定している。

「生徒の自主的、自発的な参加により行われる部活動については、スポーツや文化及び科学等に

親しませ、学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養等に資するものであり、学校教育の一環として、教育課程との関連が図られるよう留意すること。その際、地域や学校の実態に応じ、地域の人々の協力、社会教育施設や社会教育関係団体等の各種団体との連携などの運営上の工夫を行うようにすること。」

- ・「教育」と「競技」の両面
- ・生徒の自主的・自発的参加、一部に事実上の部活動（文化部等を含む）全員参加も
- ・部活動の顧問は教員の「ボランティア」という認識は誤り。文科省の見解によれば、部活動指導は、主任等の命課と同様に年度初めに校長から出された「部活動の監督・顧問」という職務命令によって命じられた付加的な職務。週休日等に4時間以上従事した場合には部活動指導業務に係る教員特殊業務手当（部活動手当）が支給される。
- ・教員の人事異動における考慮の曖昧さ（異動により休部・廃部も）
- ・教員養成課程にも含まれていない

## （2）度を越す練習時間の長さや活動日数の多さ

- ・中学生の平均的な活動状況：週6～7日、2時間～3時間未満（平日）  
（運動部活動の実態に関する調査（平成13年）by 文科省）

## （3）教員の負担過重（教科指導等に差し支え）、専門性不足

- ・中学校教員の残業時間及び休日出勤の大半が部活動
- ・部活動に長時間・高頻度で従事する顧問は、教科指導・生徒指導への従事時間が短い  
（小入羽秀敏，2011，「教員の業務負担と学校組織開発に関する分析―部活動に着目して」『国立教育政策研究所紀要』第140集，pp.181-193・・・平成18年教員勤務実態調査 by 文科省の個票データの分析）
- ・中学校の顧問の悩み No.1：「校務が忙しくて思うように指導できない」51.2%  
No.2：「自分の専門的指導力の不足」42.9%  
（運動部活動の実態に関する調査（平成13年）by 文科省）

## （4）少子化による部員数減少と休部・廃部

過去3年で休部や廃部になった運動部が「ある」との回答は中学校で42.1%  
（運動部活動の実態に関する調査（平成13年）by 文科省。休部・廃部の理由は尋ねていない）

## （5）運動部活動をめぐる不祥事等

- ・教師による体罰・暴力行為、暴力的指導
- ・生徒による暴力行為・いじめ
- ・閉鎖的な人間関係、理不尽な上下関係
- ・勝利至上主義、非科学的しごき

# 3. 従来の改革策と課題解決に対する障壁

## （1）総合型地域スポーツクラブとの連携

- ・約20年に及ぶ総合型地域スポーツクラブの育成及び運動部活動との連携を推進する国の政策にもかかわらず、同クラブと部活動間の活発な連携の事例は少ない
- ・中学校教員の側には、負担軽減と専門性への期待感の一方で、学校内の部活動という慣れ親しんだ形態の現状維持に傾く教員文化  
（谷口勇一，2014，「部活動と総合型地域スポーツクラブの関係構築動向をめぐる批判的検討」日本体育学会『体育学研究』）
- ・総合型地域スポーツクラブの組織的脆弱性
  - ・・・クラブ創設市区町村の割合は75.4%に達するが
  - ・・・法人格を有するクラブ11.4%、指定管理者とされたクラブ3.7%
  - ・・・資格を持たない指導者57.5%
  - ・・・クラブマネージャー配置なし54.5%、クラブマネージャーのうち非常勤64.0%  
（文科省「平成23年度総合型地域スポーツクラブに関する実態調査」）

## (2) 外部指導者の活用

- ・外部指導者の導入率は2009年をピークに近年では低下傾向（中学校体育連盟(中体連)の調査)

## (3) 複数校合同部活動

- ・複数校合同運動部活動の実施中校数：平成13年度269校；17年度855校（文科省調べ）
- ・競技種目等によっては大会参加不可
  - ・・・中体連は、公式大会への複数校合同チームの参加について、個人競技の無い7競技種目に限ること、部員数が試合に必要な最低人数に満たないこと等の制約を課している
- ・学校間の距離による活動の制約、役割分担、安全等の責任体制

## (4) 総合運動部活動（シーズン制による複数種目の活動）

- ・総合運動部活動実施状況（平成16年）：中学校数607；所属人数53,891；平均種目数3.9

## (5) スポーツ少年団

- ・1962年に日本体育協会（日体協）が設立
- ・加入率（平成22年度）：中学生の2.59%（小学生10.93%）

## 4. 今後の改革のための視点

### (1) 新たな部活動システムの創設による総合的な課題解決

上記2の「直視すべき課題」に関し、個別に対応するのではなく、総合的・一体的に対応する新たな部活動システムを創設する。

### (2) 従来の教訓を踏まえた実効性ある部活動改革

新たに創設する部活動システムは、上記3の従来の改革策が課題解決に至っていない教訓を踏まえるとともに、上記1の「活かすべき資産」を維持できるよう留意することにより、実効性のあるものとする必要がある。

### (3) 教育とスポーツの両面を考慮した部活動システム

運動部活動が「教育」（人格形成）と「スポーツ」（競技力向上等）の両面を持つ活動であることを踏まえ、新システムは、両面にプラスの効果をもたらすよう設計する。

特に我が国においては、運動部活動及びスポーツ一般について、「スポーツ」本来の意義である競技力・運動能力の向上、運動習慣の確立及び健康・体力の保持増進はもとより、「教育」的な意義、すなわち、「学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養等に資する」（中学校学習指導要領）という部活動の意義、「公正さと規律を尊ぶ態度や克己心を培う等人格の形成に大きな影響を及ぼす」（スポーツ基本法第2条第2項）とのスポーツの意義も同様に、重視されていることに留意する。

### (4) 暴力行為等の負の側面を克服する部活動改革

同時に、運動部活動の教育的な効果（人格形成への影響）は、プラスであることが自動的に保障されるものではなく、体罰・暴力行為その他の不祥事等（上記2（5）参照）に見られるように、直視すべき課題を抱えていることにも留意する。この点は、日米等の学術研究においても、運動部活動参加が人間形成や教育的・職業的・社会的達成に対してポジティブな効果を持つとの結果を示した研究が多く見られる一方で、ポジティブな効果を持つとは限らないとは限らないことを示した研究も少なくなく、さらに、成績の低下、性行動の促進、反社会的な逸脱といったネガティブな効果を持つ場合もあることが示されている（中澤篤史，2011，「学校運動部活動研究の動向・課題・展望」『一橋大学スポーツ研究』30巻，pp.31-42）。

とりわけ本市においては、大阪市立桜宮高等学校において教員の暴力行為があり、生徒が自ら命を絶つという痛ましい事案が発生したことを厳粛に受け止め、平成25年9月に「大阪市部活動指針～プレイヤーズファースト～」を策定した。同指針に基づき、顧問任せの部活動が顧問と部員の閉鎖空間になって暴力行為等に繋がりやすいとの認識の下、校長のマネジメントによる開かれた部活動を目指すとともに、短期的な結果を追う勝利至上主義から生徒が自ら考え行動できる力を育成する生徒第一主義への転換を図る等の部活動改革を推進しているところであり、今後ともこの改革の流れを徹底する必要がある。

## 5. 運動部活動の改革：新たな仕組みの創設

### (1) 改革の基本理念を明示する

- ・ **責任体制**：部活動の指導、安全、運営管理等に関する責任の所在を明確化する
- ・ **負担軽減**：顧問教員の負担軽減を図る。
- ・ **専門性**：専門的なスポーツ指導者を確保する
- ・ **開放性**：顧問教員又は外部指導者と部員の閉鎖空間にしない。可能な限り学校間・世代間交流も
- ・ **機会均等**：経済的負担や利便性の現状も確保し、参加率を維持。運動能力の低い生徒にも機会提供

### (2) 市が民間事業者にスポーツ指導を委託

単なる外部指導者の招聘は、本市を含む多くの自治体が長年にわたり実施しているが、あくまで顧問教員による指導を原則とした例外的・補完的な役割である（例えば、人事異動で専門的指導ができない教諭が顧問を務めざるを得ないケース等に招聘。）。

杉並区は、平成 25 年度より、運動部活動の活動日の一部（土日等。月 5 回程度）について、外部指導者の派遣を事業者に委託して活動を実施している。同年度は、予算額 2,133 万円（単価は指導者 1 人 1 日 15,750 円）で、同区の中学校 23 校中 10 校（20 部、10 種目）で実施したとのこと。委託先事業者は、株式会社、有限会社、一般社団法人、任意団体を含み、計 10 程度である（いずれも随意契約）。受託事業者による外部指導者とは別に、安全管理面での補助的な役割を担う立合ボランティア（1 人 1 日 2,200 円）を学校支援本部経由で措置（顧問教員は付き添わない）。

本市としても、上記（1）の基本理念に基づく部活動改革を実現するため、**組織基盤が強固で優秀な指導者を有する（手配できる）民間事業者に委託することを検討すべき時期にきている**と考えられる。委託を検討する際には、法人格の有無、常勤スタッフ、財務状況、業務実績、指導者の質（特に、暴力的指導は決して行わず、科学的・合理的指導を行うことは必須要件）、安全管理その他の要件について、注意深く考慮する必要がある。委託を実施する場合は、市と事業者の間の契約において、各々の責任の範囲を明確化する必要がある。また、生徒の安全を確保し指導者との閉鎖空間をつくらない観点から、杉並区と同様のボランティア活用の可能性を含め、指導者以外の信頼できる大人を立ち合わせることは必須と考えられる。

また、委託による活動日を杉並区のように**土日等に限定するか、ウィークデイを含めて委託するか**、それによって要検討事項は相当に異なってくる。委託対象の競技種目及び委託を実施する学校や地域の範囲をどうするかも要検討事項である。ニーズに応じ、複数校合同運動部活動及び総合運動部活動（シーズン制による複数種目の活動）の可能性についても、併せて積極的に検討すべきと考えられる。

### (3) 「管理顧問」を含め運動部活動という形態を維持

仮に中学生のスポーツ指導を民間委託するとしても、中体連の大会への参加資格を得るには、学校運動部活動という形態を維持することが必須となる。したがって、多くの競技種目について、たとえスポーツ指導の専門性はなくとも運動部の運営管理を担う顧問教員、いわゆる「管理顧問」を置く必要があると考えられる。

スポーツ指導の専門性を有し競技の技術指導を担うことを希望する教員については、勤務時間外に限って受託事業者の派遣する外部指導者を兼業し、勤務校その他の学校での指導に当たることも検討し得る。

### (4) 学校体育施設を活用

種目ごと・学校ごとに状況は異なるが、スポーツ指導を民間委託したとしても、利便性・移動手段・安全面・経費等の観点から、学校体育施設の活用が望ましいケースが多いと考えられる。

### (5) 市費によるモデル事業を試行

管見の限り、杉並区以外には、部活動（の一部）について、自治体単位で民間事業者に委託した例は見当たらないので、民間委託の検討に当たっては杉並区の視察が必須である。

また、上述の要検討事項を含め、様々な視点からの注意深い検討を経た上でなお、全市的に新たな部活動システムを導入することは性急であると考えられる。したがって、意欲ある地域・学校をモデル地区（例えば区ごと）又はモデル校として指定して予算措置し、できるだけ多様な競技種目を対象とした試行的な導入と検証を経ることが望ましい。