地方自治みえ
発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
㈳三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

公立中学校運動部活動の地域移行

「多様な」部活動地域移行を考える

日本大学文理学部教授　末冨　芳

はじめに

スポーツに親しむことは素晴らしい、しかし現在の公立中学校の運動部活動のありようは異常である。

私は教育政策、こども政策を専門とし、教員不足解消のためのソーシャルアクションにも取り組む研究者でもある。内閣府子供の貧困対策に関する有識者会議委員として、貧困状況にある子どもたちが、部活動、とくに家計負担の大きい運動部活動から排除されていることを問題視もしてきた。

しかし、現在の公立中学校における運動部活動は、教員にとって持続可能ではなく、中学生に対しても強制加入や高校入試の調査書システム等による抑圧・支配の装置ともなっており課題が大きい。

スポーツ庁「運動部活動の地域移行に関する検討会議」（以下、「検討会議」）においては、教員の働き方や、子どもの権利の国内法であるこども基本法にもとづく生徒自身の権利実現を専門とする研究者として、一貫して、運動部活動の地域移行の必要性を強く提言してきた。

本稿では、1．運動部活動の現状と課題、2．スポーツ庁「提言」のポイントを把握したうえで、3．子どもの主体性・選択肢を重視した「多様な」地域移行について示す。

1．運動部活動の現状と課題

令和４（２０２２）年６月６日、スポーツ庁「運動部活動の地域移行に関する検討会議提言」（以下、「提言」）が公表された。

なぜ、運動部活動の地域移行が必要なのか、「提言」（ｐｐ．４－７）においては以下の事項が指摘されている。

○近年、特に持続可能性という面で厳しさを増しており、中学校生徒数の減少が加速化するなど深刻な少子化が進行。〈生徒数：昭和61年５８９万人→令和３年２９６万人に半減、出生数：令和２年84万人〉

○競技経験のない教師が指導せざるを得なかったり、休日も含めた運動部活動の指導が求められたりするなど、教師にとって大きな業務負担。〈土日の部活動指導：平成18年度１時間６分→平成28年度２時間９分に倍増〉

○地域では、スポーツ団体や指導者等と学校との連携・協働が十分ではない。

これに加え、私は「検討会議」において、公立高校入試における調査書への部活動記載欄により生徒が部活動に事実上強制加入となってしまっている地方自治体があり、生徒の主体性の伸長や自己決定権を侵害していることを課題として指摘した。

一方で、運動部活動は、中学生の心身の成長にとって重要な放課後活動の保障の機会にもなっていることは間違いない事実である。

内閣府が令和２（２０２０）年に、中学校２年生を対象に実施した「子供の生活状況調査」（ｐ．75）では、貧困世帯（中央値の１／２未満）であっても76・２％が部活動に参加していることが把握されている（**図１**）。

いっぽうで、部活動に加入していない中学生が、その理由を回答したものが**図２**である。「費用がかかるから」「家の事情（家族の世話、家事など）があるから」と回答した、

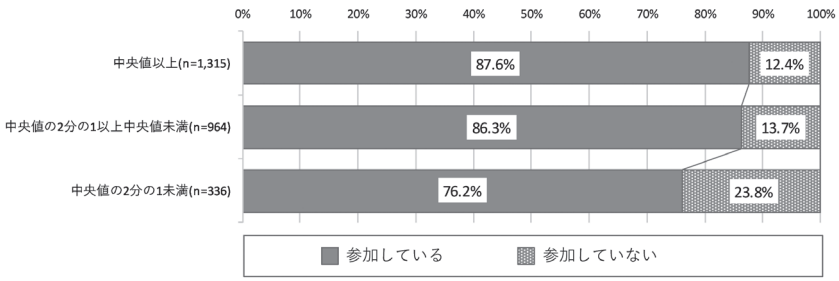

図１　等価世帯収入の水準別、部活動への参加状況（内閣府 2021,p.75）
https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/r03/pdf/s2-2.pdf

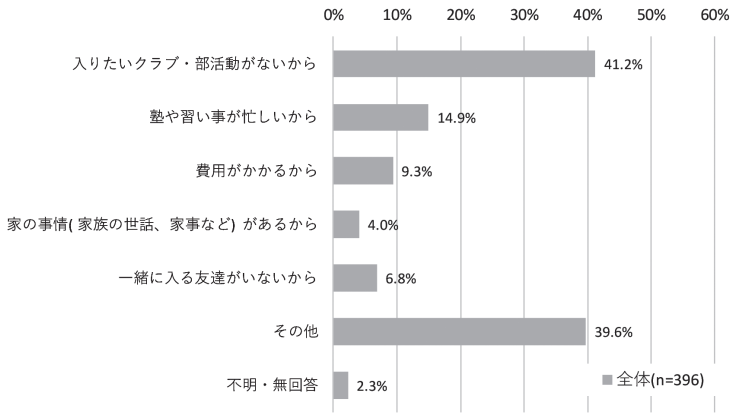

図２　等価世帯収入の水準別、部活動への参加状況（内閣府 2021,p.76）

貧困当事者やヤングケアラーと思われる中学生も、それぞれ９・３％、４・０％いる。

現在の学校での部活動や、地域移行に際しても、このような困難な状況にある生徒たちの放課後活動保障は、重要な課題である。

いっぽうで、部活動をしていない中学生の41・２％が「入りたいクラブ・部活動がないから」を理由としてあげている。

スポーツ庁「提言」に示されたとおり、少子化の進行による学校あたりの部活動数の減少は、子どもたちが「入りたい部活動がない」という状況となっていることが把握される。

2. スポーツ庁「提言」のポイント

このような実態を踏まえ、スポーツ庁「提言」では、まず運動部活動地域移行の「目指す姿」について、以下のように整理している（p．３）。

○少子化の中でも、将来にわたり我が国の子供たちがスポーツに継続して親しむことができる機会を確保。このことは、学校の働き方改革を推進し、学校教育の質も向上。

○スポーツは、自発的な参画を通して「楽しさ」「喜び」を感じることに本質。自己実現、活力ある社会と絆の強い社会創り。部活動の意義の継承・発展、新しい価値の創出。

○地域の持続可能で多様なスポーツ環境を一体的に整備し、子供たちの多様な体験機会を確保（スポーツ団体等の組織化、指導者や施設の確保、複数種目等の活動も提供）。

この「目指す姿」を実現するための手段が、運動部活動地域移行なのである。

運動部活動とは、子どもたちが理不尽な体罰や暴言、連帯責任と称するハラスメントなどの犯罪被害、人権侵害に遭うための場ではない。運動部活動とは、科学的根拠のない危険な練習やしごきでケガをしたり、丸刈り強制などで人間として当たり前の自由や尊厳を奪われるべき場でもない。

スポーツは、アスリート自身の権利の尊重を前提とし、「自発的参画」、「楽しさ」「喜び」を感じることが、目指されるはずの活動である。

活動を通じた「自己実現、活力ある社会と絆の強い社会創り」は、これまでの部活動から継承されるべき意義でもある。

そのうえでスポーツ庁「提言」では、運動部活動の地域移行について、以下の改革の方向性を示している。

○まずは、休日の運動部活動から段階的に地域移行していくことを基本とする。

○目標時期：令和５年度の開始から３年後の令和７年度末を目途。

○平日の運動部活動の地域移行は、できるところから取り組むことが考えられ、地域の実情に応じた休日の地域移行の進捗状況等を検証し、更なる改革を推進。

○地域におけるスポーツ機会の確保、生徒の多様なニーズに合った活動機会の充実等にも着実に取り組む。

○地域のスポーツ団体等と学校との連携・協働の推進。

※改革を推進するための「選択肢」を示し、「複数の道筋」があることや、「多様な方法」があることを強く意識

3. 「多様な」地域移行

スポーツ庁「提言」では、「改革を推進するための「選択肢」を示し、「複数の道筋」があることや、「多様な方法」があることを強く意識」（p．２）することが強調されている。

「提言」（pp．８－15）には、運動部活動地域移行について、以下のような具体的な方向性が示されている。

○参加者：全ての希望する生徒を想定。

○実施主体：地域の実情に応じて、実施主体として多様なスポーツ団体等（総合型地域スポーツクラブやスポーツ少年団、クラブチーム、プロスポーツチーム、民間事業者、フィットネスクラブ、大学等）を想定しながら対応。学校関係の組織・団体（地域学校協働本部や保護者会等）も想定。

○活動内容：特定の運動種目に専念する活動だけでなく、休日等におけるスポーツ体験教室や体験型キャンプ、レクリエーション活動、複数の運動種目を経験できる活動、障害の有無に関わらず誰もが参加できる活動など、生徒の状況に適した機会を確保。適切な活動日数や活動時間とする。

○活動場所：既存のスポーツ団体の施設や公共の運動施設の他、地域の中学校をはじめ学校の体育施設なども積極的に活用。

部活動地域移行の前提として、いままでの学校での部活動に関する固定観念を、大人の側が取り払っておく必要がある。

スポーツ庁「検討会議」に委員として参加した経験から言うと、とくに中学校教員や中体連（全国中学校体育連盟）関係者に以下の根深い固定観念があることが、把握された。

(1)年間を通じて１つの競技に専念することが良いことだ、という固定観念

(2)同年齢集団での活動が成長につながるという固定観念

⑶一人の指導者が、継続的に指導した方が良いという固定観念

まず１点目については、室伏広治スポーツ庁長官自身が、とくに幼少期から中学生までの、ハイティーン以前の時期に、複数の競技を経験するマルチスポーツが、アスリート育成にとって重要であることを「検討会議」等を通じ、繰り返し発信されている。

また、超少子化の進行する日本にあって、それぞれの競技が競技人口を囲い込むことは得策ではなく、一人のスポーツ愛好家が、複数のスポーツを楽しめる環境を整備することこそが、わが国におけるスポーツ文化の振興にとって重要なはずである。中学生の時期から、複数のスポーツに親しめる環境を、運動部活動地域移行を通じて、実現していくことは、わが国のより豊かなスポーツ文化の発展にもつながるはずである。また、日本には文武両道が尊ばれる伝統がある。スポーツ活動だけでなく、文化活動についても、多感な中学生の時期に、経験を重ねることは、心身の調和の取れた発達や、教育基本法の定める「人格の完成」に照らし合わせても、必要なこととともとらえられる。

２点目については、同年齢集団での活動が困難な過疎地域や人口減少地域のことを念頭に置くと、成人も含め異年齢での地域スポーツ活動を前提とすることが、中学生にとっても持続可能なスポーツ環境を維持することになることが理解されるだろう。

生涯学習や社会教育においては、成人向けに「多様な」活動やそれを支える人材がすでに地域に存在しており、中学生もそうした活動やリソースにアクセスできることは、生涯学習や社会教育の理念に照らし合わせ、本来のぞましいことのはずである。

もちろん、心身の発達上、同年齢集団での練習等も必要であり、競技団体によるショートキャンプや、近隣自治体等での合同トレーニングの機会保障等は、工夫される必要があるだろう。

３点目については、私自身がもっとも理解に苦しむ点である。そもそも、スポーツや芸術分野などでは、複数の指導者が指導する体制が一般的である。単一の指導者が、中学生を指導しつづけることが子ども自身のスポーツスキルの習熟や、試合等において良好な結果を残すというエビデンスは確立されているのだろうか。国内外の研究を私がレビューした限りでは、そのような頑健なエビデンスは存在しないのではないかと思われるが。

また一人の指導者が、継続的に指導するということは、指導者に高い専門性があるとしても、閉鎖性、密室性の高い環境に指導者自身を追い込み、子どもたちへの暴力暴言やハラスメントのリスクを高めてしまうことにもなるだろう。

このような前提を共有したときに、運動部活動は、多様な移行があり得ることが、読者には理解されるだろう。**図３**は私がまとめた、「多様な」部活動地域移行の実現の手段である。

たとえば、学校外教育機会が民間部門によって潤沢に供給されている都市部では、⑴放課後活動バウチャーの導入、⑵部活動・放課後活動の民間事業者委託によって、学校の部活動、教員への依存度を下げることができる。

青木栄一東北大学教授が第２回「検討会議」で指摘しておられたが、日本の部活動は「民業圧迫」の可能性があり、現在、教員が土日に劣悪な条件で担っている部活動だけで年間５００億規模もの民間マーケットが成立しうる可能性がある（青木２０２１，p. 20）。

また、生徒の主体性や自主性を尊重した、放課後活動選択が可能になる。生徒の放課後活動については我が国の法令上、保護者の監護権の範囲であり、また子どもの権利の視点からは生徒の自己決定権が尊重されなければならない。

学校が放課後までを囲い込む、現在の持続不可能で支配的抑圧的な構造から、脱却するアプローチとしても、重要である。

⑶地域スポーツクラブとの連携については、人口減少地域であっても、多世代型活動を前提とするので、中学生世代の活動も持続可能性が高まるアプローチであり、スポーツ庁も推進している。

地域スポーツクラブでも、複数の競技や、レベルにあわせたスポーツ活動が可能であり、生徒の選択肢が拡大する方策と言える。

⑷の部活指導員は現在、学校現場での導入が進んでいる。とはいえ、教員の関与が一切排除されるわけではなく、たとえば東京都杉並区では、競技の専門性の高い教員は、部活動を担当し、そうでない場合には指導員に部活動の指導を委ねる方式での部活動が実施されている。

⑸教員の兼職兼業は、指導者確保が難しい地域においては、重要な選択肢となる。たとえば自治体運営の一般財団法人等が運営する部活動地域移行の場合には、労働基準法の支配下となる。このため、勤務時間管理が厳格化される可能性もある。また「提言」（p. 23）では、勤務校での部活指導ではなく、「学校以外の主体である地域団体の業務に従事する」前提が置かれていることにも留意する必要がある。

おわりに：運動部活動地域移行を支える教育行政とスポーツ行政の連携、子どもの権利の視点

「多様な」地域移行を支える際に、行政に求められるのは教育行政とス

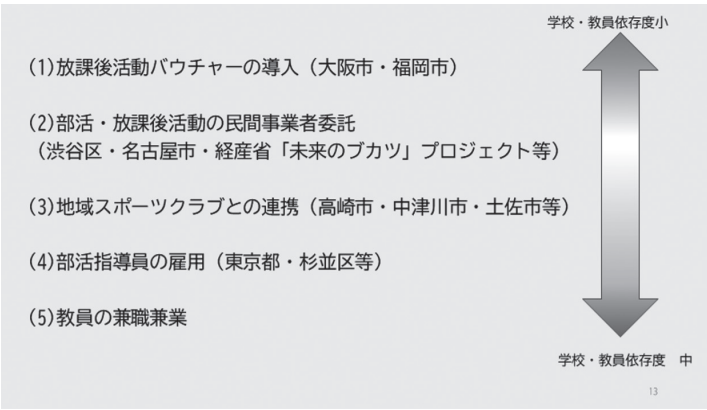

図３　部活動地域移行の実現方策

ポーツ行政の連携、子どもの権利の視点である。

前述した(1)～(5)のうち、いずれの選択肢を取るにしても、教育行政とスポーツ行政が、地域の中学生の実態を把握したり、中学生、保護者や教員を含めたニーズを調査するなどしながら、地域の実情に沿った形での、運動部活動地域移行が選択される必要がある。

また、残念ながら、指導者による暴力暴言やハラスメントが未だに部活動で横行する日本にあって、子どもの権利の視点は不可欠である。

スポーツ庁「提言」においても、「特に心身の発達の途上にある生徒を指導する者には、練習が過度な負担とならないようにするとともに、生徒の安全の確保や、暴言・暴力、行き過ぎた指導、ハラスメントなどの行為の根絶が強く求められる。その際、生徒の基本的人権の保障や権利利益の擁護の観点にも留意する必要がある」（p. 19）とされ、「指導者の質の保障」が求められている。

日本スポーツ協会のスポーツ指導者資格の活用のみならず、部活指導員、外部指導者や地域スポーツクラブ等の指導者も含めた地域での実践的な研修や人材育成が求められる。

朝日新聞２０２３年３月19日報道によれば、「都道府県など計98教育委員会に体罰防止研修の実施状況を聞いたところ、『外部指導者』に参加義務のある研修を実施している教委は４分の１にとどまった」とされており、自治体の対応の遅れが目立つ。

子どもたちの安全安心を保障できる、「多様な」部活動地域移行を支えるためには、こうした研修体制や、生徒からの相談支援体制こそ教育行政とスポーツ行政の連携で急ぎ実現されなくてはならないだろう。

引用参考文献

青木栄一，２０２１，「教員の勤務実態からみた部活動」https://www.mext.go.jp/sports/content/20211202-spt_sseisaku02-000019265_03.pdf

朝日新聞，２０２３，「部活の外部指導者への体罰防止研修、「義務」の教委25％　本社調査」，２０２３年３月19日記事

内閣府，２０２１，「令和３年 子供の生活状況調査の分析 報告書」https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/r03/pdf-index.html

プロフィール

日本大学文理学部教授　末冨（すえとみ）　芳（かおり）

1974年、山口県生まれ。京都大学教育学部卒業。同大学院教育学博士課程単位取得退学。博士（学術・神戸大学大学院）。
こども家庭庁こども家庭審議会分科会委員。
文部科学省中央教育審議会臨時委員、経済産業省産業構造審議会教育イノベーション小委員会委員等を歴任。専門は教育行政学、教育財政学。
こども基本法の成立を求めるPT呼びかけ人として子どもの権利を基盤とした政策を教育分野のみならず、あらゆる政策領域において推進するアクティビスト型の活動も展開している。
主著に『一斉休校－そのとき教育委員会・学校はどう動いたか？』（明石書店，編著）『子育て罰「親子に冷たい日本」を変えるには』（光文社新書・桜井啓太氏との共著）、『教育費の政治経済学』（勁草書房）など。

就任のご挨拶

主任研究員　田中　哲也

この度の人事異動により、津市から三重県地方自治研究センターに派遣されることになりました。このような素晴らしい機会を与えていただき、心から感謝しております。

地方自治は、地域の特性や課題を深く理解し、地域住民の利益を最大限に守るために必要な制度や政策を構築することが求められます。そのためには、地方自治の研究が欠かせません。

現在、自治体を取り巻く環境としまして、人口減少、少子高齢化、自治体職員の人員削減、マイナンバーカードの普及や、デジタル技術の導入など様々な課題に対して自治体の負担がますます大きくなっています。このような時期に各自治体のみなさんと共に、改めて諸課題達成に向けて取り組む機会をいただいたことに身の引き締まる思いです。

当センターの一員として、諸先輩方や各自治体の皆様から様々なことを学びながら、自らも積極的に取り組み、地方自治に関する研究や情報発信に貢献していきたいと思います。最後に、今後とも皆様方のご指導、ご鞭撻を賜りますようお願い申し上げます。

就任のご挨拶

主任研究員　堺　利文

この度の人事異動により、名張市から三重県地方自治研究センターに派遣されることになりました。

これまで市職員として自治体の現場で働いてきた中で、その時々の部署における業務に対応することに精一杯で、地方自治における課題や問題についてあまり向き合うことができていなかったと痛感しているところですが、この度はこのような機会をいただけたことを光栄に感じているとともに、身の引き締まる思いです。

地方自治体において人口減少、少子高齢化、人材・財源の不足などのハードルの高い問題のみならず、近年、デジタル化の普及に伴い、行政手続きのオンライン化など行政サービスの在り方についても変革が求められていると感じております。

経験と知識に乏しい私が研究を進めていくために、行政や企業活動、大学研究についてより多く学ばせていただくことからのスタートとなりますが、行政サービスに求められている多様なニーズへの一助となるような研究ができたらと考えております。

微力ではありますが、当センターでの活動が、地方自治の現場の皆様に少しでも貢献し、行政サービス向上の一助になれば幸いとの思いを持って努力してまいりますので、ご指導ご鞭撻を賜りますようよろしくお願いいたします。