

「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」の実効性に関する一考察

小林 力

1 はじめに

2016年、国は10年ぶりとなる「教員の勤務実態調査」を実施し、小学校及び中学校教員の過酷な勤務実態を明らかにした。その分析結果によると、小学校及び中学校の両校種において、平日・土日ともに前回の調査（2008年実施）よりも勤務時間が増加していた。また、小学校の約34%、中学校の約58%の教員が、週当たり60時間以上の勤務を行っていることも明らかになった（文部科学省2018）。

週60時間以上の勤務は、月に換算すると80時間以上の時間外勤務を行ったことになり、これは厚生労働省が定める「複数月平均80時間以内」という時間外勤務の上限を超えている⁽¹⁾。さらに注目すべきは、中学校教員の場合、平日32分、土日1時間49分の増加が見られ、そのうち土日の増加の原因が部活動という点である（文部科学省2018）。

内田ほか（2018）の調査によれば、中学校の9割以上の教員が部活動の顧問に就いていることから、教員の勤務実態に占める部活動の比重は大きい。なかでも、公立中学校の場合、生徒の7割以上が所属する運動部活動（スポーツ庁2018a）は、教員の勤務実態に大きな影響を及ぼしているといえる。

以上のような状況を重くみた文部科学省は、その緊急対策の1つとして、「運動部活動については、『学校における働き方改革に関する総合的な方策（中間まとめ）』⁽²⁾を踏まえ、本年度末までに、部活動の適切な運営のための体制整備や適切な活動時間や休養日について明確な基準を設定、各種団体主催の大会の在り方の見直し等を含んだガイドラインを作成し、提示する」としている（文部科学省2017a）。これを受け、スポーツ庁は2018年3月に「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」（以下2018ガイドライン）を策定し、休養日の設定と活動時間の基準等を示した（スポーツ庁2018b）。

この休養日と活動時間の基準等について、樋口（2018）は「すでに1997年、当時の文部省は、行き過ぎた部活動は望ましくないとして、学期中は週当たり2日以上適切な休養日を設定するなどの目安を示したものの、学校現場における過熱した部活動の実態を改善するには至っていない」と指摘している。樋口が指摘する目安は、1997年に当時の文部省がまとめた「運動部活動の在り方に関する調査報告書（中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査研究協力者会議）」⁽³⁾（以下、調査報告書1997）に示されている。

なぜ、運動部活動の過熱化は改善されてこなかったのか。20年前と同じ轍を踏まないためにも、また生徒にとって最善の運動部活動にしていくためにも、この問いに答えることが重要だと考える。

本研究では、調査報告書が出された1997年から今日までの約20年間の運動部活動を取り巻く状況を辿りながら、過熱化していった原因や背景について探っていく。そして、それらを踏まえて、公表から2年が経過した2018ガイドラインの実効性（効力や効果の現れ）について検討することを目的として

いる。

これまで、運動部活動に関しては、その歴史的変遷や教育的効果、活動上の課題と対応策等、多くの研究者によって、様々な角度から研究されてきている。本研究は、これらの知見をもとに、喫緊の課題となっている「学校の働き方改革」と長年の課題である「過熱化した指導の適正化」を検討軸として、運動部活動改革の実効性を問うことに新規性を求めることとする。

なお、2018ガイドラインは義務教育である中学校（義務教育学校後期課程、中等教育学校前期課程、特別支援学校中等部を含む）段階の運動部活動を主な対象としていることから、本論では校種を中学校に限定して論じる。

2 研究方法

本研究では、まず調査報告書 1997 で指摘されている過熱化した運動部活動の課題と、その改善に向けた提案内容を整理する。そして、指摘された各課題が、その後改善へと向かったのかどうかについて、2017 年に実施された「運動部活動等に関する実態調査報告書」⁽⁴⁾の結果との比較から確認していく。

次に、課題のなかから改善・解決に至らなかったものを取り上げ、その要因や背景について、1997 年から 2017 年までの間における運動部活動を取り巻く社会や学校の状況を踏まえながら検討する。

続いて、調査報告書 1997 が提案した運動部活動改革に向けた具体的な内容と、2018 ガイドラインで示された内容とを比較して、その異同を明らかにする。さらに、2018 ガイドラインが求める運動部活動改革を学校現場はどのように受け止め対応しているのかについて、学校設置者が実施したアンケート調査や学校現場へのインタビューの結果をもとに把握する。

以上の手順で研究を進め、2018 ガイドラインが、調査報告書 1997 の提案では改善することができなかった運動部活動の過熱化や行き過ぎた指導の改善に実効性をもつものかどうかについて考察する。その際、喫緊の課題となっている学校の働き方改革に関する国の政策や、改訂された中学校学習指導要領（2017 年告示）との関連性も含めて検討していくことにする。

3 研究結果

3.1 調査報告書 1997 の概要

1995 年 9 月、当時の文部省体育局長より委嘱を受けた、「中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査研究協力者会議」（以下、協力者会議 1995）は、1996 年度に同省が初めて行った「中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査」（実態及び意識調査）の結果等をもとに、運動部活動をはじめ中学生・高校生のスポーツ活動の望ましい在り方について検討している。また、これと並行して、1996 年 7 月には中央教育審議会答申において、さらにその翌年 9 月には保健体育審議会答申にて、運動部活動の在り方等に関する提言が行われている。調査報告書 1997 は、これらの答申や提言を踏まえ、協力者会議 1995 が約 2 年間にわたって検討した結果をまとめたものである（文部省 1997）。

調査報告書 1997 では、当時の運動部活動の現状における課題を「活動量の問題」、「顧問の実技指導力の問題」、「部員数や顧問の減少、顧問の高齢化の問題」、「全員入部」の 4 つにまとめ、その改善・解決に向けた 8 つの具体的な提案を示している。その内容を表 1 に整理した。

また、調査報告書 1997 では、「行き過ぎた活動は望ましくなく、適切な休養日等が確保されていることは必要なことである」として、休業日等の設定例を示している（文部省 1997）。

なお、1997 年当時は、学校週 5 日制が段階的に実施⁽⁵⁾されており、土曜日は月 2 回休業日となっていたことから、調査報告書 1997 では授業のある土曜日と休業土曜日とを分けて記述している。

表1 調査報告書 1997 で指摘されている運動部活動の課題とその改善に向けた提案内容

指摘されている課題	課題の改善に向けた具体的な提案
活動量の問題	○適当な週当たりの活動（指導）日数・時間等の目安
顧問の実技指導力の問題	○顧問への情報提供の充実 ○顧問相互の情報交換 ○地方公共団体による、スポーツドクター等の情報提供
部員数や顧問数の減少・顧問の高齢化の問題	○外部指導者の活用とそのための条件整備 ○複数校合同の運動部活動とそのための条件整備 ○運動部活動と地域スポーツ（社会体育）との関係の考え方の整理 →運動部活動には固有の意義があり、学校は可能な限りこれを支援
全員入部	○入部の在り方についての考え方 →全員入部に特に問題あるとは言えないが、部活動への参加が強制にわたることのないようにすべき
その他 (上記の課題外)	○生徒の意見を反映させた運動部活動の運営 ○生徒の志向に対応した活動内容の多様化 ○レギュラー以外の生徒が参加できる大会の検討 ○保護者や地域に開かれた運動部活動 ○各運動部と地域スポーツクラブとの交流

[運動部における休養日等の設定例]（参考）

- 中学校の運動部では、学期中は週当たり2日以上の休養日を設定。
- 高等学校の運動部では、学期中は週当たり1日以上の休養日を設定。
- 練習試合や大会への参加など休業土曜日や日曜日に活動する必要がある場合は、休養日を他の曜日で確保。
- 休業土曜日や日曜日の活動については、子供の「ゆとり」を確保し、家族や部員以外の友達、地域の人々などとより触れ合えるようにするという学校週5日制の趣旨に適切に配慮。
- 長期休業中の活動については、上記の学期中の休業日の設定に準じた扱いを行うとともに、ある程度まとまった休養日を設け、生徒に十分な休養を与える。
- なお、効率的な練習を行い、長くても平日は2～3時間程度以内、休業土曜日や日曜日に実施する場合でも3～4時間程度以内で練習を終えることを目処とする。長期休業中の練習についても、これに準じる。

3.2 調査報告書 1997 が指摘している課題の改善状況

調査報告書 1997 が指摘している運動部活動の4つの課題（「活動量の問題」、「顧問の実技指導力の問題」、「部員数や顧問数の減少・顧問の高齢化の問題」、「全員入部」）の改善状況を見ていくことは、2018 ガイドラインが求める運動部活動改革の実効性を検討する上で重要である。なぜなら、1997 年以降、「何」が、「どの程度」改善されたかによって、新たな運動部活動改革の内容や進め方も変わってくるからである。そこで、調査報告書 1997 の基礎データとなっている 1996 年に当時の文部省が実施した調査（文部省 1997）と 2017 年 7 月にスポーツ庁が実施した全国調査（スポーツ庁 2018a）とを比較して、そこから 4 つの課題の改善状況を確認した。

(1) 活動量の問題の改善状況

表2は、運動部活動の活動日数と活動時間について、1996年と2017年の調査結果を比較したものである。これを見ると、1週間の活動日のうち6日以上活動している割合は2017年の方が減っている。これは、1996年当時はまだ学校週5日制が完全実施されていなかったことに起因していると思われる。

一方で、平日に3時間以上の長時間にわたって活動している割合は2017年の方が増えている。また、休日に4時間以上活動している割合については、土曜日、日曜日ともに2017年の方が増えている。

さらに、夏季休業中の活動日数については、調査方法に若干の違いがあることを考慮しても、活動日数は2017年の方が増えていると読み取れる。

以上のことから、運動部活動の活動量については、1996年以降も減少していないことが分かる。

表2 運動部活動の日数及び活動時間に関する1996年と2017年の調査比較

	1996年調査	2017年調査
1週間の活動日数が6日以上	72.3%	59.6%
平日の活動時間が3時間以上	15.9%	26.0%
休日の活動時間が4時間以上	休業土曜日 11.9% 日曜日 18.0%	土曜日 28.0% 日曜日 32.1%
夏休み活動日数が16日以上 15日以上	71.0% —	— 82.1%

(2) 顧問の実技指導力の問題の改善状況

調査報告書1997では、顧問の指導上の悩みとして「自分の専門的指導力の不足」と答えた割合が中学校で40%だったことを課題に挙げている。加えて、スポーツ外傷・障害の予防知識を「ほとんど又は全く持っていない」と答えた運動部活動顧問が、中学校で33.4%に上っていることも問題視している（文部省1997）。

2017年の調査では、同様の項目で調査を行っていないためデータを比べることができないが、主担当を務める運動部活動の競技経験がない顧問の割合は、40.7%であり、調査報告書1997に書かれている「自分の専門的指導力の不足」を感じている顧問の割合と一致する。また、スポーツ医・科学の情報を得るための方法についての設問に対して、「特に何もしていない」という回答が29.0%だったことも（スポーツ庁2018a）、1997年の状況と重なる。

さらに、外傷・障害を予防するための知識についての設問では、「自身の経験の範囲でしか知らない」という回答が38.9%、「全く知らない」が6.2%という状況であり（スポーツ庁2018a）、1997年当時より改善が進んでいるとは言えない状況である。

(3) 部員数や顧問の減少、顧問の高齢化の問題の改善状況

中学校の生徒数は、1986年をピークに大幅に減少していることから、調査報告書1997では、生徒数の減少が教員数の減少につながり、同時に部員の減少と顧問の減少につながるとしている。また、生徒数の減少により、新規採用教員数が減り、教員が高齢化することで、運動部顧問の高齢化を招くとしている（文部省1997）。

学校基本調査によれば、1996年の中学校の生徒数は約450万人であったが、2019年には、約320万人と、3割も激減している⁶⁾。また、2017年の調査では、2016年から2017年の1年間に運動部活動を休部又は廃部にした学校の割合は13.9%である。加えて、複数校合同部を1部以上設置した学校の割

合は、26.4%に上る。さらに、部活動に関する悩みを校長に問う設問では、入部者の減少37.2%、顧問の不足56.7%という状況である（スポーツ庁2018a）。

調査報告書1997では、「教員（顧問）の減少が進んでいる状況の中で、今後、生徒の多様なスポーツニーズにこたえていくためには、運動部活動における外部指導者の活用を促進する必要がある」としている。また、外部指導者の大会の引率についても「教育委員会又は校長の了解のもとに認めてよいのではないか」という意見を示している（文部省1997）。

この点については、2017年4月から大会の引率もできる部活動指導員が「学校教育法施行規則の一部を改正する省令」により制度化された。2017年の調査では、外部指導者及び部活動指導員⁷⁾は、約8割の中学校で配置・活用されている（スポーツ庁2018a）。このことから、顧問の減少及び高齢化の問題については一定の対策が講じられ、その効果も出ているといえる。

また、部活動は教育課程外の活動であることから、顧問を「する」「しない」の選択権の自由を求める声が教員から上がり、それはここ数年で大きな社会問題化してきている（内田2017, pp 185-187）。この状況を踏まえると、中学校の93.3%で「全教員が部活動の顧問にあたる」ことを原則にしているという現状（スポーツ庁2018a）は見直され、部活動指導員のニーズはより高まっていくものと思われる。

(4) 全員入部の改善状況

調査報告書1997では、中学校の54.6%が全員入部制をとっている実態を踏まえ、全員入部制は「部活動は生徒の自主的・自発的な参加」という大原則に反するとの捉えから、課題に挙げている。しかし、当時は教育課程外の部活動と教育課程内（特別活動）のクラブ活動が両方存在し、学習指導要領には「部活動に参加する生徒については、当該部活動の参加によりクラブ活動を履修した場合と同様の成果があると認められるときは、部活動の参加をもってクラブ活動の一部又は全部の履修に替えることができるものとする」（文部省1989）と示されていた。つまり、部活動は教育課程上で行われるクラブ活動（特別活動）の代替として位置付けられていたのである。このことにより、当時は部活動の全員入部制をとる学校が多かったと思われる。

その後、教育課程として実施されていたクラブ活動は1998年の中学校学習指導要領の改訂で廃止されている。これに伴い全員入部制をとる学校も減少している。2017年の調査では、校長に対して「部活動の所属方針」について質問しており、「生徒の希望」67.5%、「全員所属、活動にも原則参加」29.4%という結果が出ている。また、教員の7割以上が「生徒の自主性・自発性を尊重し、希望する生徒を所属させるべき」と回答している（スポーツ庁2018a）。

以上のように、生徒の希望を尊重する学校は増えてきており、また現在も全員入部制をとっている約3割の学校においても、今後は、現行の学習指導要領（文部科学省2008）に則って、「生徒の自主性・自発性による参加の原則」を尊重していくものと思われる。

3.3 調査報告書1997が運動部活動改革に結びつかなかった要因及びその背景

すでに述べた通り、調査報告書1997は、運動部活動に関する4つの課題を指摘している。そのうち「活動量の問題」と「顧問の実技指導力の問題」については、改善や解決が見られないままの状態が続いている。その要因を明らかにしなければ、現在進行中の運動部活動改革も「絵に描いた餅」になりかねない。

そこで、次にこれらの課題が解決されてこなかった要因及びその背景について見ていくことにする。

(1) 「活動量」の増加につながった学校週5日制

調査報告書1997がまとめられた当時は、月2回の土曜休業日が設定され学校週5日制が段階的に進

められていた。学校週5日制は、子どもたちに「ゆとり」を確保するなかで社会体験や自然体験など様々な経験をさせ、自ら学び自ら考える力や豊かな人間性などの「生きる力」を育むために、2002年度から完全実施されている（中央教育審議会答申1996）。

しかし、表2で示した通り、1996年の調査では、週に6日以上活動している運動部活動の割合は、72.3%に上っていた。加えて、生徒の83.4%が「運動部活動は楽しい」と回答しており、保護者も87.4%が「子どもの運動部活動に満足している」と回答している（文部省1997）。

神谷（2017, p180）は、「ゆとり」政策で示された方針と、現実の運動部活動の間には明らかなギャップがあったと指摘している。2002年度から毎週土曜日が休業日になったとしても、運動部活動の時間を減らすことを多くの生徒及び保護者は望まず、むしろ休日の活動の増加につながっていったのである。その背景には、学校休業日に中学生が社会体験や自然体験などを行う場を家庭や地域において準備できなかったことがある。それに加えて、生徒の非行防止の手段として運動部活動が位置付けられたことも大きく影響している。

中澤（2018a, pp130-135）は、運動部活動で非行防止を図ろうとした実践の成功例は、「部活動こそ非行防止の歯止め」という考え方を広げ、「運動部活動は生徒指導の手段」という捉え方の確立につながっていると指摘している。つまり、家庭や地域の受け皿が準備されないままに踏み切った学校週5日制によって、休業中の生徒の非行を防止するという教育的意味を前面に出しながら、運動部活動の活動量は減るどころか増えていくという結果になったのである。

(2) 運動部活動を過熱化させた対外試合の規制緩和と競技成績の重視

神谷（2017, pp175-180）は、運動部活動が過熱化されてきた歴史を明らかにするなかで、「子どもや教師に『ゆとり』を返上しても『やりたい』『やらねばならない』と思わせるのは、運動部活動のもつ魅力だけでなく対外試合体制や競技成績の評価・活用（入試制度）が要因となっている」と指摘している。

対外試合については、文部省（現在は文部科学省）通達という形で試合の程度や範囲等を示してきた歴史がある。1948年の通達では、中学校の場合、原則として校内大会までとし、市町村大会や郡市大会、そして宿泊を要しない都道府県大会までが許容範囲とされ、全国大会は禁止されていた。しかし、1964年の東京オリンピック開催に向けて競技熱が高まり、対外試合の規制は弱まっていった。1954年の通達では、中学校の対外試合は、原則が都道府県まで広げられ、宿泊を要しないブロック大会も許容範囲にされた。その後、1979年の通達では年1回の全国大会が認められ（高等学校は年2回）、さらに2001年の通達では対外試合の規制が撤廃されている（中澤2018b, pp120-122）。つまり、学校週5日制が完全実施された2002年度の前年に、対外試合の規制は撤廃されているのである。このことが運動部活動の過熱化に拍車をかけたと思われる。

また、神谷（2017, p116）は「『進学のための運動部活動』が制度的に確立し、過熱化の要因となっている」と指摘する。これは、現在でも中学校から高校に進学する際に行われている推薦入試に、運動部活動の競技成績が重視されていることを指している。内田（2017, pp95-99）も、運動部活動の競技成績が人物を評価する要素として制度化され、推薦入試に限らず、教員採用試験や教員評価にも活用されるようになっていると指摘している。

以上のように、対外試合の規制緩和・撤廃という経緯のなかで、運動部活動の競技成績重視の傾向は強まり、それに伴って運動部活動は過熱化の一途を辿りながら、その活動量を増加させたのである。

(3) 顧問の実技指導力向上の限界

3.2(2)で述べたように、主担当を務める運動部活動種目の競技経験を持たない顧問教員は、全体の

4割を超えている。さらに教員には人事異動があり、勤務校が換わればそれまで担当していた種目を続けて担当できるという保障はない。加えて、本務である教育課程に関する業務だけでも長時間の時間外勤務が生じている多忙な勤務実態のなかで、競技指導者としての専門的知識や指導技術を磨くことには限界がある。

つまり、顧問を務める運動部活動の競技経験を有しない教員に対して専門的な実技指導力（スポーツ外傷・障害等の予防知識を含む）を求めることは、保健体育科の教員でない限り現実的に無理があり、課題の改善・解決に至らなかったものと思われる。

3.4 2018 ガイドライン策定の背景

これまで述べてきたように、協力者会議 1995 は、1996 年に実施された「中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査」（実態及び意識調査）に基づき、運動部活動に関する課題と、それに対する具体的な改善策を提案した。それらの提案のうち、外部指導者の活用や複数校での部活動など、改善の方向へと向かっているものもある一方で、未解決のまま今日まで続いているものもある。

清水（2013）は、「運動部活動の問題は、長時間の過度な練習、体罰としごき、多発する障害と過労、顧問教師依存の非民主的運営等々多様に存在し、長い間これらが何も解消されることなく放置されてきた」と指摘している。清水が指摘するように様々な課題の放置状態が続いているなかで、さらに教員の過酷な勤務実態が社会問題となり、その要因として部活動の指導時間が指摘されることとなった。

このような状況を背景として、2018 ガイドラインでは、その前文において「少子化が進展するなか、運動部活動においては、従前と同様の運営体制では維持は難しくなっており、学校や地域によって存続の危機にある。」として、運動部活動を持続可能なものにするための抜本的改革が必要だとしている。また、運動部活動の実施に当たっては文部科学省が 2013 年 5 月に策定した「運動部活動での指導のガイドライン」^⑧（以下、2013 ガイドライン）に則る」としている。

2013 ガイドラインは、2013 年 5 月に運動部活動の一層の充実を目指すために策定されている（文部科学省 2013）。これは、2008 年告示の中学校学習指導要領において、部活動が「学校教育の一環であること」及び「教育課程との関連を図ること」が明示されたことや、2012 年に発生した深刻な体罰事件を受けたものである。そのため、2013 ガイドラインには、顧問等の指導の適正化、とりわけ体罰防止に関する具体的な方策が示されている。

3.5 2018 ガイドラインと調査報告書 1997 との比較

2018 ガイドラインが調査報告書 1997 と大きく異なる点は、改革を求める内容について「提案」から「基準」へと強められたことにある。このことは、教育行政に対して、適切な指導の実施や休養日の設定に関して学校現場への支援及び指導・是正を求めるなど、調査報告書 1997 にはない統制的な内容となっていることから明らかである。これは、かつて調査報告書 1997 において同様の提案を行っていたものの実現には至らなかったことを踏まえたものと考えられる。

また、全体を通して、都道府県、学校の設置者、地方公共団体、校長、顧問、中央競技団体・体育協会等が、それぞれ担うべき役割についても明確に示している。このことから、今回の運動部活動改革は、学校現場だけに担わせるものではなく、教育行政（私立においては法人）、学校現場（校長及び顧問）、競技団体等の協働により進めていこうとするスポーツ庁の意図が読み取れる。

以上のように、2018 ガイドラインは運動部活動の運営体制や方法に関する基準としての性格を明確に示しながら、2013 ガイドラインが示す指導の適正化に関する内容も併せたものとなっている。そのため、学校の設置者及び学校に求めている改革の内容も、「運営・指導体制に関する内容」と「顧問等の指導に関する内容」の 2 点で構成されている。（表 3 参照）

2018 ガイドラインが学校の設置者及び学校に求める運動部活動改革の具体的方策のうち、調査報告書 1997 で提案されていなかったものは、表 3 の☆の付いた項目である。また、「部活動指導員」(2017 年 3 月の法改正により任用が可能)及び「競技団体が作成した指導手引を活用する」という記述は、調査報告書 1997 で提案されていた項目に付け加えられたものである。

2018 ガイドラインから新たに加わった 6 項目のうち、体罰や生徒間暴力の根絶・防止に関する方策は、2012 年に発生した運動部活動の体罰事件を踏まえたものである。また、運営・指導体制に関する内容のうち「学校組織全体で活動方針を策定し、公表すること」ほか 2 つの新しい方策は、学校の働き方改革推進の観点から加わったものと思われる。さらに、顧問等の指導方針・方法に関する内容のうち「生涯にわたってスポーツに親しむための基盤づくりとなる活動を行うこと」については、現行の中学校学習指導要領(文部科学省 2008)の「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」を具体的に示したものと考えられる。

表 3 2018 ガイドラインが学校の設置者及び学校に求める改革の具体的方策

運営・指導体制に関する内容	<ul style="list-style-type: none"> ☆学校組織全体で活動方針を策定し、公表すること。 ☆適正な数の運動部を設置し、顧問を配置すること。 ■外部指導者、部活動指導員を積極的に配置・活用すること。 ■適切に休養日や活動時間を設定すること。 ☆大会の数の上限の目安を定め、それに基づいて参加する大会や練習試合を精選すること。 ■合同部活動の活動を推進すること。 ■学校と地域が協働・融合したスポーツ環境の整備を進めること。 ■将来的には運動部活動が地域に移譲される方向で環境整備を進めること。
顧問等の指導方針・方法に関する内容	<ul style="list-style-type: none"> ■科学的根拠のある適切な指導方法を普及し、指導者の指導力を向上すること。 ☆体罰やハラスメントを根絶すること。 ☆生徒間の暴力やいじめのない集団をつくること。 ■勝利至上主義に基づく過重・過度な練習を改めること。 ■スポーツ障害やバーンアウトの防止等の安全対策を行うこと。 ■生徒の多様なニーズに応じた活動を行うこと。 ■競技団体作成の指導手引を活用して、合理的でかつ効率的・効果的な練習方法等を検討・導入すること。 ☆生涯にわたってスポーツに親しむための基盤づくりとなる活動を行うこと。

※下線部及び☆が付いている項目は調査報告書 1997 では提案されていない内容

3.6 学校における働き方改革及び学習指導要領と運動部活動改革との関係性

上記に示したように、2018 ガイドラインから新たに示された 6 項目のうち 4 項目は、学校における働き方改革と中学校学習指導要領における部活動の位置付けに関係するものである。そして、これらは今後の運動部活動改革に次のような影響を与えるものと考えられる。

(1) 学校における働き方改革と運動部活動改革

中央教育審議会は、2017 年 6 月に文部科学大臣から「学校における働き方改革に関する総合的な方策」について諮問を受け、同年 12 月に「中間まとめ」を公表した。その中で、「2016 年度に実施した教員勤務実態調査の結果は、看過できない状況であり、新学習指導要領を着実に実施するには、教師の業務負担の軽減が喫緊の課題である」(中央教育審議会 2017)としている。

これを受けて文部科学省は、「学校における働き方改革に関する緊急対策」を取りまとめるとも

に、2019年1月には「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（以下、上限ガイドライン）を策定し、教師の勤務時間の上限の目安時間を次のように定めている（文部科学省2019）。

- ① 1か月の在校等時間⁹⁾の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、45時間を超えないようにすること。
- ② 1年間の在校時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、360時間を超えないようにすること。

なお、上限ガイドラインは、2019年12月の法改正¹⁰⁾により、ガイドラインから「指針」に格上げされている。これにより、2020年4月から上限を踏まえた業務量の適切な管理の実施が、各教育委員会に義務付けられることになった（文部科学省2020）。このことは、運動部活動の休養日や活動時間をはじめ、参加する大会及び練習試合等も含めたあらゆる活動において大きな影響を及ぼすものと思われる。

(2) 学習指導要領と運動部活動改革

調査報告書1997では、「運動部活動は、学校教育活動の一環」としながらも、教育課程との関連については触れていない。

これに対して、2013ガイドラインでは、学校教育の一環として行われる運動部活動の意義や効果として「保健体育科等の教育課程内の指導で身に付けたものを発展、充実させたり活用させたりするとともに、運動部活動の成果を学校の教育活動全体で生かす機会となる。」（文部科学省2013）としている。そして、2018ガイドラインもこの点を基本的に引き継ぐものとなっている。

学習指導要領における「部活動」の記述は、1989年の改訂において「部活動の参加は、教育課程内の活動として行われるクラブ活動（必修）の代替」として位置付けられていた（文部省1989）。その後、1998年の学習指導要領改訂でクラブ活動が廃止されたことに伴い、部活動の記述も学習指導要領から消えている（文部省1998）。

しかし、2008年1月の中央教育審議会の答申において、「生徒の自発的・自主的な活動として行われている部活動について、学校教育の一環としてこれまで中学校教育において果たしてきた意義や役割を踏まえ、教育課程に関連する事項として、学習指導要領に記述することが必要である。」との指摘があり、現行の学習指導要領（2008告示）の総則において、学校教育の一環であること及び教育課程との関連を図ることなどが記述された（文部科学省2008）。

これにより、教育課程外の部活動と教育課程との関連が学習指導要領によって明確に求められることになったのである。そして、このことは2021年4月から完全実施される改訂学習指導要領にも引き継がれ（文部科学省2017b）、今後の運動部活動の在り方を示す指標となっている。

3.7 2018ガイドラインを踏まえた学校設置者及び学校の対応

3.5で述べたように、2018ガイドラインは、学校及び学校の設置者に対して、運動部活動改革に向けた具体的な取組を強く求めている。このことは、当事者である学校やその設置者にどのように受け止められているのか。その取組状況や意識について、147校の市立中学校（義務教育学校後期課程2校を含む）を設置している横浜市の取組から確認した。

(1) ガイドラインの作成

横浜市教育委員会では、2018ガイドライン及び同年12月に文化庁が策定した「文化部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」を受けて、2019年3月に「横浜市内立学校部活動ガイドライン」を策定している（横浜市教育委員会2019a）。そして、その冒頭において休養日及び活動時間の設定について明示するとともに、「学校が取り組むこと」「顧問指導者が取り組むこと」「生徒・保護者が取り組む

こと」「教育委員会が取り組むこと」について、それぞれ具体的に示している。

(2) 部活動指導員の配置・活用状況

横浜市教育委員会では、2017年3月の法改正に伴い、部活動指導員を非常勤講師に位置付けて、同年9月より試行的に部活動指導員の任用・配置を始めている。また、配置にあたっては、勤務条件等のなかに、2018ガイドライン及び文化部活動に関する総合的なガイドラインを遵守し、適切な休養日及び活動時間の設定を行うこととしている（横浜市教育委員会 2019b）。

なお、2019年8月1日時点で、横浜市立中学校（義務教育学校後期課程を含む）に任用・配置されている部活動指導員は、147校中75校108名である（表4参照）。

表4 横浜市立中学校147校（義務教育学校後期課程を含む）の部活動指導員配置状況 2019.8.1現在

	運動部活動	文化部活動
配置人数	86人	22人
配置校数	66校	20校
配置校の割合	44.8%	13.6%

※横浜市教育委員会の資料（横浜市教育委員会 2019c）もとに筆者作成

また、横浜市教育委員会が実施した「2018年度部活動指導員の配置校アンケート」の結果の概要は次の通りである。

【管理職の回答（n=34）】

質問1：部活動指導員の配置によって、顧問の負担軽減になっているか。

なっている 97.1% (33) なっていない 2.9% (1)

質問2：部活動指導員の配置により、生徒はいきいきと活動に取り組んでいるか。

はい 100% (34) いいえ 0% (0)

質問3：現在の部活動指導員の指導回数⁽¹⁾についてどう思うか。

ちょうどよい 47.1% (16) 少ない 52.9% (18)

自由記述：部活動指導員配置についての意見・要望等（主な回答）

- 指導日数，指導時間の上限を引き上げてほしい。
- 1校に配置できる指導員の数拡充してほしい。
- 報酬等の待遇を改善して人材を確保してほしい。

【顧問教員の解答（n=45）】

質問1：部活動指導員の指導により，技術面での負担は軽減されたか。

はい 100% (45)

質問2：部活動指導員の指導により，指導従事時間での負担は軽減されたか。

はい 84.4% (38) かわらない 13.3% (6) いいえ 2.2% (1)

自由記述：部活動指導員配置についての意見・要望（主な回答）

- 指導日数，指導時間を増やしてほしい。
- 従事する時間と支払われる賃金が釣り合っていないのではないかな。

【生徒の解答 (n=129)】

質問1：部活動指導員に指導してもらうことで技術面が上達したと思うか。

思う 93% (120) 思わない 7% (9)

質問2：部活動指導員の指導は分かりやすいか。

分かりやすい 90.7% (117) 分かりにくい 9.3% (12)

質問3：部活動指導員の指導回数についてどう思うか。

ちょうどよい 70.5% (91) 多い7.8% (10) 少ない21.7% (28)

(3) 休養日の設定状況

横浜市立中学校（義務教育学校後期課程を含む）における2019年3月末時点での部活動（運動部及び文化部）の休養日設定状況は、表5に示す通りである。

表5 横浜市立中学校部活動休養日設定状況（2019.3末）n=147

全部活動で平日1日・休日1日を設定	全部活動で平日1日を設定	部活動ごとに柔軟に設定	一部で設定（設定していない部活動あり）
127校 86.4%	2校 1.4%	15校 10.2%	3校 2.0%

【休養日設定に関する主な意見・要望】

- 活動場所の関係で平日の活動に制限が多いため平日に休業日を取り、土日は休まずに活動している。
- 年間の活動を見通して休業日の設定を考えたい。
- 市内全校できちんと取り組むべき。すべての学校が同歩調でいきたい。
- 休業日を設定しない学校がある中で大会等が行われることに不公平を感じる。
- 休業日の設定について肯定的に受け止めている職員は少ないのではないかと。休業日を設定するメリットについて周知が必要。

※横浜市教育委員会の資料（横浜市教育委員会2019d）をもとに筆者作成

3.8 運動部活動改革に対する学校の意識

内田（2017, p176）は、「学校の文化では、教員は部活動を指導してこそ一人前であり、さらには土日を費やしてまで指導する顧問は、生徒思いのすばらしい先生だと評価される」と指摘する。このように内田が指摘する学校文化は、前述の表5の意見・要望欄に示されている「教養日の設定について肯定的に受け止めている職員が少ない」という記述からも読み取れる。

こういった学校現場の状況のなかで、今回の運動部活動改革は、実際にどのように捉えられ、対応されようとしているのか。このことについて、本研究では、異なる特色をもつ中学校の校長3名と2名の顧問教員にインタビューを行い、運動部活動改革に対する意識について調べた。

なお、インタビューという手法をとったのは、対象者が限定的で少数になるデメリットはあるものの、アンケート調査の回答よりも、改革に対する本音（期待、不安、困惑、苦悩等）をつかむことができるのではないかと考えたからである。

【インタビューの実施方法】

実施日：2019年10月30日，12月11日の2日間

実施場所：A 中学校校長室 C 中学校校長室 ※B 校長にはA 中学校でインタビューを行った。

対象者：校長3名（A 校長，B 校長，C 校長） 顧問2名（D 顧問，E 顧問）

※対象者のプロフィールの概要は次の通りである。

- A 校長は，全員入部制をとる中学校の校長である。運動部活動改革にも意欲的に取り組んでいる。
- B 校長は，部活動が伝統的に盛んで全員入部制をとる中学校の校長である。部活動で生徒指導を効果的に進めていくことを大切にしている。
- C 校長は，小中一貫教育を推進する学校の校長である。部活動の教育的価値を認めながらも運動部活動の過熱した指導は容認できないという意識をもっている。
※3名の校長に共通していることは，いずれも運動部活動の顧問を務めた経験をもっていることである。
- D 顧問は，A 校長と同じ学校に所属する保健体育科の教員である。陸上競技部の担当で，自身も陸上競技の経験者である。
- E 顧問は，C 校長と同じ学校に所属する保健体育科の教員である。バスケットボール部の担当で，自身もバスケットボールの競技経験者である。
※今回は，運動部活動に熱心に取り組んでいる学校の校長及び顧問教員に対してインタビューを行い，2018 ガイドラインが求める運動部活動改革への対応及び意識等について把握することにした。

質問項目（本論に関係する部分を抜粋）

〈校長への質問〉

- ① 競技志向の運動部活動を社会教育⁽¹²⁾に移譲する方向性に賛成か。
- ② 休養日の設定や活動時間の制限など，活動を縮小したことによる生徒等への影響はあるか。
- ③ 運動部活動の過度な練習や行き過ぎた指導（体罰等）が起こるのは何が原因だと思うか。
- ④ 運動部活動の改革を進めるにあたって，国や教育委員会に要望等があるか。

〈顧問教員への質問〉

- ① 競技志向の運動部活動を社会教育に移譲する方向性に賛成か。
- ② 休養日の設定や活動時間の制限など，活動を縮小したことによる生徒等への影響はあるか。
- ③ 顧問をやっていて「やりがい」や「喜び」をどんな時に感じるか。

ア 校長の回答

質問1：競技志向の運動部活動を社会教育に移譲するという方向性には賛成か。

【A 校長】

- 社会教育への移譲もありだと思う。学校の教育活動であっても，勝ち負けを競うことは当然

であるしチャンピオンスポーツであってよいと思う。アスリートを目指す生徒がいるのであれば、学校の外で活動することもあってよいと思う。

【B 校長】

□野球やサッカーでは、すでに社会教育に移譲する流れがある。それは、学校の外で活動が保障されているのであれば構わないと思う。

【C 校長】

□全ての運動部活動が社会教育に移譲することには反対である。学校の部活動があるからこそ、子どもがスポーツに関われる。学校の授業が終わって、そのまま学校の施設で活動できるからこそ参加する生徒も多いと思う。社会教育にすべて移譲すると、スポーツに関わる機会がなくなる子どもが出てくる。生涯スポーツを推進するという観点からも心配である。

質問 2：休養日の設定や活動時間の制限など、活動を縮小したことによる生徒等への影響はあるか。

【A 校長】

□種目によって、活動時間の長さも変わってくる。野球は時間がかかる。部活動の時間は何時間と決められるのは困る。また、大会の日は活動時間が長くなる。

【B 校長】

□生徒を休ませることも大切。平日に休ませることには賛成である。しかし、土曜・日曜は、臨機応変に対応すべきである。また、種目によって必要な活動時間の長さも違うので一律にはいかない。

□生徒を疲れさせないで家に帰してしまうと、学校の外でいろいろと問題を起こすのではないかと心配する教員もいる。

【C 校長】

□部活動の種目によって活動時間は違う。大会になれば、1日の活動になる。その活動に慣れさせることも必要である。生徒に過重な負担をかけるのはよくないが、その点には十分注意を払いながら部活動ごとに判断する方が現実的である。ルールで縛るのは難しい。

質問 3：運動部活動の過度な練習や行き過ぎた指導（体罰等）が起こるのは何が原因だと思うか。

【A 校長】

□勝ちにこだわることだと思う。でも、スポーツで勝ちにこだわるのは当然だし、その兼ね合いが大切だと思う。

【B 校長】

□子どものための部活か、教師自身のための部活かの違いが大きい。子どものために部活をやっているのであれば、行き過ぎた指導にはならないと思う。

□子どものために勝たせたいという思いから指導に熱が入るのはわかるが体罰は必要ない。

【C 校長】

□顧問が自分に酔ってしまうことが大きい。子どもが自分の言うとおりに動き、勝ち進むことで思い違いをしてしまうことがある。

質問 4：運動部活動の改革を進めるにあたって、国や教育委員会に要望等があるか。

【A 校長】

□全国大会をなくしてほしい。中学生は地方大会でよい。大会規模を小さくすることで一度負けたら終わりというトーナメントではなく、リーグ戦にすることも可能になり生徒の出場場面も多くなる。大会のやり方が変われば、運動部活動の在り方も変わってくる。

【B 校長】

□社会教育に移譲するのであれば、受け皿となる仕組みをしっかりとつくってほしい。それができないのであれば、部活動を教員の仕事として明確に位置付け、その分給料を上げるなどの対応を望む。

【C 校長】

□学校教育の一環としての運動部活動を理解し指導ができるような外部人材にお金をかけて集めてほしい。

イ 顧問の回答

質問 1：競技志向の運動部活動を、社会教育に移譲するという方向性には賛成か。

【D 顧問】

□反対。社会教育に移譲するとスポーツを行う子どもが少なくなることを心配している。学校の部活動に競技志向の運動部があってもよい。そもそも競技志向の運動部を全て社会教育に移譲することは無理だと思っている。

【E 顧問】

□外部指導者や部活動指導員が必要な部活動もあるので、教員以外が指導することは必要である。社会教育への移譲については、部活動の教育的価値は高いと思っているので反対である。子どもたちを育てる一つの手段として部活動には教育的な意味がある。

質問 2：休養日の設定や活動時間の制限など、活動を縮小したことによる生徒等への影響はあるか。

【D 顧問】

□自分の部活動では、ガイドラインで示された通りの休養日を設定している。活動時間についても守るようにしている。その成果かどうかは分からないが、ケガをする生徒が減ったように感じる。練習の内容や方法を変えているので、その影響もあるかもしれないが。

【E 顧問】

□時間の使い方を生徒にしっかり指導しているので、自分の担当している部活動では変化は感じられない。ただし、上の大会（県大会や関東大会など）に勝ち上がっているチームは、ガイドラインを守っていないチームが多いように感じる。

質問 3：顧問をやっている「やりがい」や「喜び」をどんな時に感じるか。

【D 顧問】

□子どもが成長しているのを間近で見られるところにすごく喜びを感じる。やりがいはある。いそがしい中で部活動を指導するのは楽ではないが、それでも時間を確保して顧問を続けたいと思うのは、やりがいや喜びがあるからである。

【E 顧問】

□試合に勝ったから喜びや、やりがいを感じるということではない。子どもたちが成長していくことや、望ましい練習態度や習慣が身に付き、それが部活動の伝統になっていくのがうれしい。

4 考察

前章では、1997年に提案された運動部活動改革が、今日まで実現されなかった原因や背景について検討しながら、2018ガイドラインの概要と、それに関連する国の政策についてみてきた。加えて、2018ガイドラインが求める運動部活動改革に対する学校の受け止めや対応について、アンケート結果やインタビューを通して把握した。

本章では、これらをもとに2018ガイドラインが求める運動部活動改革の実効性について「教員の負担軽減に関する改革の実効性」と「指導の適正化に関する改革の実効性」とに分けて考察していくことにする。

4.1 教員の負担軽減に関する改革の実効性

3.5では、2018ガイドラインが求める運動部活動改革の内容を「運営・指導体制に関する内容」と「顧問等の指導方針・方法に関する内容」の2つの観点から16の具体的方策に整理した（表3参照）。そのなかから、教員の負担軽減に直接的な影響があるものとして、ここでは「運営・指導体制に関する内容」の8つの方策のうち、「適切な休養日や活動時間の設定」、「部活動指導員の配置・活用」、「学校が参加する大会数の上限（目安）設定」、「地域（学校外）への移譲に向けたスポーツ環境整備」の4つを取り上げ、その実効性について検討していくことにする。

(1) 適切な休養日や活動時間の設定の実効性

2018ガイドラインでは、都道府県や学校の設置者に対して指針を策定し、そのなかに休養日等の基準を明示するよう求めている（スポーツ庁2018b）。加えて、3.6(1)で述べたように、2019年1月に策定された教員の勤務時間の上限を定めた上限ガイドライン（その後、指針に格上げされている）に基づく時間管理が2020年4月より始まった。これにより、運動部活動の活動時間はかなり短縮されていくと思われる。

実際に、横浜市立中学校（義務教育学校後期課程を含む）での休養日及び活動時間の設定状況をみると、2018ガイドラインに則った休養日及び活動時間を設定している学校は、86.4%に上っている。

また、顧問へのインタビューでD顧問が、休養日等を設定したことで「ケガをする生徒が減ったように感じる」と語っていることは、休養日の必要性が顧問に認識されているという点が注目すべきことである。

一方、3名の校長は、活動時間について「種目によって必要な活動時間が違うため、一律に基準を当てはめることには無理がある」と異口同音に述べている。また、学校規模や施設の現状を踏まえると、

休養日を同一日に設定することも現実的に難しいと思われる。

適切な休養日及び活動時間の設定については、2018ガイドラインで明確な上限基準が示されたことや、その後策定された上限ガイドライン（法改正により指針に格上げ）の後押しによって、横浜市の実態が示しているように学校現場ではかなり実現されてきている。但し、その運用には学校規模や施設の状況に応じた柔軟な対応が必要である。この点が考慮されることによって、適切な休養日や活動時間の設定についての実効性は、より確実にになっていくものと考えられる。

(2) 部活動指導員の配置・活用の実効性

次に、新たに制度化された部活動指導員の配置・活用についてみていくことにする。部活動指導員は、2017年3月の法改正に伴い配置が可能となった。これを受けて、2017年9月から試行的に配置を始めている横浜市教育委員会のデータをみると、2019年8月1日現在で、横浜市立中学校（義務教育学校後期課程を含む）全147校中75校に108人の部活動指導員を配置している。また、横浜市教育委員会が実施した、配置校へのアンケート調査では、「部活動指導員の配置によって顧問の負担軽減になっている」という回答は、管理職が97.1%、顧問は技術面での負担軽減になっているとの回答が100%、指導従事時間での負担軽減になっているとの回答が84.4%であり、その効果は明らかである。

しかし、部活動指導員が運動部活動に配置されている学校は、全体の半数に満たない44.8%にとどまっており、配置人数も平均1.3人である。学校からは指導日数・指導時間の上限の引き上げや、配置人数の増員を強く望む声が出ている。今後は、部活動指導員の配置・活用をさらに充実させていくための人材と予算の確保が必要である。

以上のことから、部活動指導員の配置・活用の方策は、現段階では十分とはいえないが確実に教員の負担を軽減しており、今後の予算措置と人材確保により、さらに実効性のある方策になっていくものと考えられる。

(3) 学校が参加する大会数の上限（目安）設定の実効性

2018ガイドラインは、学校が参加する大会数の上限の目安を定めるとしながらも、その具体的な基準を示していない。目安の設定は、都道府県中学校体育連盟及び学校の設置者に委ねている。しかし、全国大会をはじめ都道府県や市町村をまたがって開催される大会が複数あり、またこれらの大会に地区大会もつながっているという現状を踏まえれば、都道府県中学校体育連盟及び学校の設置者である教育委員会だけで目安を定めることは困難であり、全国的な視点からの調整が必要不可欠である。

3.8で示した校長へのインタビューでは「全国大会を無くしてほしい。大会のやり方が変われば部活動の在り方も変わっていく。(A校長)」との指摘があった。大会の在り方や出場回数については、学校現場にとって極めて重要な問題なのである。すでに3.3(2)で示したように、対外試合規制緩和が運動部活動の過熱化につながったという歴史を踏まえれば、出場する大会の上限を国（文部科学省・スポーツ庁）が責任をもって示すべきである。

以上のことから、学校が参加する大会数の上限（目安）設定については、過去に旧文部省が対外試合を規制していたように、国が具体的な基準を示さない限りその実効性は期待できないものと考えられる。

(4) 地域（学校外）への移譲に向けたスポーツ環境整備の実効性

2019年1月の中央教育審議会答申では、「総合型地域スポーツクラブ等の地域スポーツ・文化団体、社会教育施設等との連携等を積極的に進め、環境を整えた上で、将来的には、部活動を学校単位から地域単位の取組にし、学校以外が担うことも積極的に進めるべきである」としている（中央教育審議会答申2019）。

友添（2016, p 5）は、運動部活動の外部化を、次のように大きく3つに分類している。

- ①地域スポーツクラブが学校運動部を吸収する完全地域移譲型
- ②場所や指導者を共有する学校運動部と地域スポーツクラブが融合する融合型
- ③現在よくみられる学校運動部に外部指導者を雇用・導入する学校運動部主導型

2018 ガイドラインでは、当面は上記の③に部活動指導員の配置・活用を加えて、教員の負担軽減を図りながら運動部活動を充実させることを目指している。そして、長期的には②の地域のスポーツ環境を充実・推進させながら、学校・地域の実情に応じて①の完全地域移譲型へと進めようとしている。

運動部活動の外部化については、学校現場の意見も分かれている。3.8で示した校長及び顧問へのインタビューでは、校長3名中2名が賛成、1名は反対。顧問は2名とも反対だと述べている。反対する理由として、「社会教育に移譲するとスポーツに関わる機会がなくなる子どもが出てくる（C校長・D顧問）」や「部活動の教育的価値は高い。子どもたちを育てる手段の一つとして部活動には教育的な意味がある。（E顧問）」を挙げ、生徒がスポーツに関わる機会の減少と学校が運動部活動の教育的効果を得られなくなることを心配している。

一方、外部化に賛成としながらも「社会教育に移譲するのであれば、受け皿となる仕組みを完全につくってほしい。（B校長）」という意見が出ている。これは、3.3（1）で述べたように学校週5日制のもとで外部化を推進しようとした政策が失敗した歴史を繰り返さないためにも重要な指摘である。

内田（2017, pp 216-218）は、未来の部活動は決して学校単位に捉われる必要はないとしながらも、これまでに試みられた地域主体の活動が頓挫した原因として、学校から部活動を引き離すだけの十分な準備ができなかったことを挙げている。内田のこの指摘は、横浜市のような学校数の多い都市部の現状と一致する。実際に、横浜市における総合型地域スポーツクラブの設置状況を横浜市体育協会のホームページ⁽¹³⁾で確認すると、全市でわずか27団体しか登録されていない。しかも、その規模は1~3の中学校区を対象とし、主たる活動場所も放課後や休日に空いている学校施設を使用しているケースがほとんどであった。このような総合型地域スポーツクラブの設置状況では、横浜市立中学校の約76000人のうちの7割近くが所属している運動部活動の受け皿にはなり得ない。

さらに、運動部活動を地域移譲する際には、学校教育への影響も考えておく必要がある。3.8に示した学校へのインタビューでは、「運動部活動には教育的意義があり、そこに『やりがい』や『喜び』を感じる」と、顧問教員は述べている。また、中学校学習指導要領解説総則編（文部科学省2017c）では、「学校教育の一環として行われる部活動は、異年齢との交流の中で、生徒同士や教員と生徒等の人間関係の構築を図ったり、生徒自身が運動を通して自己肯定感を高めたりするなど、その教育的意義が高いことも指摘されている。」と示している。

神谷（2017, pp 291-295）は、学校が運動部活動を必要とする理由を、①教育課程内の教育活動を豊かにする、②部員の専門性を育む、③教師の専門性を鍛えるという観点から説明している。運動部活動を学校から切り離す際には、これまで認められてきた教育的意義や顧問教員等の人材育成というメリットを学校は手放すことになる。このことが学校の教育活動、とりわけ生徒指導や教員のモチベーションに与える影響は大きいものと考えられる。

以上のように、運動部活動の地域（学校外）への移譲については、学校現場の意見も賛否があり、また受け皿となる環境・施設の整備等、解決すべき課題が山積していることから現時点ではその実効性を判断することはできない。

4.2 指導の適正化に関する改革の実効性

次に、運動部活動改革のうち、顧問等の指導の適正化に関する内容について考察しておくことにする。

2018 ガイドラインでは、顧問等の指導方針・方法に関しては2013ガイドラインの内容をそのまま引

き継ぐとしている。具体的には、3.5の表3に示した通り8つの方策が掲げられている。そのなかから、これからの運動部活動の在り方に強く結びつくものとして、ここでは「体罰やハラスメントの根絶（勝利至上主義の解消を含む）」、「合理的でかつ効率的・効果的な練習方法等の検討・導入」、「生徒の多様なニーズに応じた活動」、「生涯にわたってスポーツに親しむ基盤づくり」の4つの方策を取り上げ、その実効性について検討していくことにする。

(1) 体罰やハラスメントの根絶の実効性

体罰やハラスメントについては、運動部活動の負の側面として最も重要な課題である。その原因について3.8で示した校長へのインタビューでは、「勝ちにこだわることだと思う（A校長）」、「子どものための部活になっているかどうかの違い（B校長）」、「顧問が（勝ち進むことで）自分に酔ってしまうこと（C校長）」と述べている。これらの意見から、体罰やハラスメントが、勝利至上主義の問題と深く関係していることが読み取れる。

関根（2013）は、「勝利至上主義とは、勝利がスポーツの本質であることではなく、スポーツ以外の価値を手に入れる過程で勝利を唯一の目的として振る舞うことを意味する」として、スポーツや勝利よりも金銭や名誉などがスポーツを通じての至上価値とみなされる時に、勝利至上主義は姿を現してくると指摘している。

この関根の指摘は、3.3（2）で述べたように、競技成績が生徒の進学、教員採用、教員の人事評価に活用されているという現状が、勝利至上主義につながっていることを示唆している。また、対外試合の規制緩和により開催されている中学校の全国大会も、そこに出場することや競技成績が顧問や学校の名誉と結びつき、勝利至上主義を生み出しているといえる。

体罰事案は、2012年の深刻な体罰事件以降から減少してきているものの、まだ根絶には至っていない。2016年度に文部科学省がまとめた体罰件数の3割以上が、部活動の活動中に発生しており（文部科学省2017d）、バレー、野球、サッカー等の強豪校で発生した体罰事案の報道は後を絶たない⁽¹⁴⁾。

以上のことから、体罰・ハラスメントの根絶は、競技成績に高い価値を置き勝利至上主義を生み出す土台となっている運動部活動を取り巻く制度やシステムを改善しない限り、その実効性は期待できないものと考えられる。

(2) 合理的でかつ効率的・効果的な練習方法等の検討・導入の実効性

2018ガイドラインにより、運動部活動の活動時間が制限され、合理的でかつ効率的・効果的な練習方法が求められることとなった。このような状況のなかで、2019年には、全国の顧問教員等が集まり「部活動サミット」が開催されている。そこでは、短い活動時間のなかで、練習方法等を工夫して大会で好成績を収めているバスケットボール部（中学校）の事例が紹介されている（朝日新聞2020）。

ここでのよい指導とは、「限られた時間の中で成果を出す」ことであり、成果とは競技成績のことである。つまり、短時間でより高い競技成績を出すことが目指されているのである。そして、2018ガイドラインにおいても、「中央競技団体は、競技の普及の役割に鑑み、運動部活動における合理的でかつ効率的・効果的な活動のための指導手引を作成する」として、1日2時間程度の練習メニューや活動スケジュールの例を競技団体に提供させて、その活用を顧問等に求めている（スポーツ庁2018b）。このことから、合理的でかつ効率的・効果的な練習方法が目指すところは、競技力向上だと読み取れる。

2018ガイドラインの策定プロセスについて、西島（2018）は「体力や技能の向上を図ることを目的の第一におくスポーツ庁にとっての部活動の意義が優先され、その立場から問題を捉えている」と指摘している。スポーツ庁にとっての運動部活動の意義は、競技力の向上であり、教員の時間外勤務の主因となっている活動時間には制限をかけながら、一方で競技力には価値を置き続けていることは明らかで

ある。

運動部活動の指導の改善に関わる改革で最も重要なことは、競技成績重視という体質を改め、過熱化した運動部活動を教育的な意義や価値から見直すこと、つまり活動の「量」だけでなく「質」を転換することではないだろうか。

以上のことから、「合理的でかつ効率的・効果的な練習方法等の検討・導入」については、運動部活動の「質」を教育的な意義や価値へと転換するための具体的内容を伴っておらず、むしろ「競技成績重視」を維持する方向へと導くことが懸念されるため、運動部活動の指導の適正化には結びつかないものと考えられる。

(3) 生徒の多様なニーズに応じた活動の実効性

2018 ガイドラインでは、「現在の部活動が、女子や障害のある生徒等も含めて生徒の潜在的なスポーツニーズに必ずしも応えられていないことを踏まえ、生徒の多様なニーズに応じた活動を行うことができる運動部を設置すること」としている（スポーツ庁 2018b）。その具体的な例として、季節ごとに異なるスポーツを行う活動、競技志向でなくレクリエーション志向で行う活動、体力づくりを目的とした活動等を挙げている。しかし、このことはすでに調査報告書 1997 において、運動部の運営に生徒の意見を反映させ、健康・交流志向やシーズン制（時期によって違う種目を行う）など、活動内容の多様化に結び付けることが提案されている（文部省 1997）。さらに、遡ると 1945 年の終戦直後からそれらの提案は示されてきているという（神谷 2017, p 177）。

2017 年の運動部活動に関する実態調査によれば、教員の 50% 以上が「生徒のニーズに合わせた多様な部活動があるべき」と回答している（スポーツ庁 2018a）。それにもかかわらず、なぜ実現されないのか。

それは、競技志向の部活動を維持したままで、レクリエーション志向や体づくり志向等の生徒の多様なニーズに応えることが困難だからである。同じ種目であっても志向が違えば指導の仕方や活動方法も異なる。これに一人の顧問で対応することは難しい。当然、複数の顧問で対応しなければならない。しかし、教員の数は限られており、現状でも複数顧問制をとることが難しいなかで、さらに多様な活動に対応することは、現実的に極めて困難である。

また、教員に代わって顧問が務められる部活動指導員の配置状況を見ても、横浜市の現状を例にとれば、3.7 (2) の表 4 の通り、配置校の割合は文化部で 13.6%、運動部で 44.8% という厳しい状況である。

以上のことから、競技志向の運動部活動を残したまま、さらに生徒の多様なニーズに応じた活動を取り入れることは、顧問等の配置人数を倍増させないかぎり、その実効性は低いものと考えられる。

(4) 生涯にわたってスポーツに親しむ基盤づくりの実効性

中学校学習指導要領解説総則編（文部科学省 2017c）では、教育活動における教育課程外と教育課程内の関連について、運動部活動（教育課程外）と保健体育科（教育課程内）を例に挙げながら解説している。さらに、同保健体育編（文部科学省 2017e）では、「運動部の活動の意義が十分発揮されるよう、生徒の個性の尊重と柔軟な運営に留意したり、生徒のバランスのとれた生活や成長のためにも休養や練習時間を適切に設定したりするなど、生徒の現在及び将来の生活を見渡しながら、生徒の学びと生涯にわたるキャリア形成の関係を意識した活動が展開されることが必要である。」としている。ここでいう「生涯にわたるキャリア形成の関係を意識した活動」とは、生涯にわたってスポーツに親しむ基盤づくりのことを指している。

清水（2017）は、スポーツの発展には大きく 2 つの方向性があるとしている。1 つは、誰もが生涯に

わたる生活の中でスポーツ活動に親しめるようになっていくという「生活化・生涯化・大衆化」の方向であり、もう1つは、人間能力の限らない可能性に挑戦し、技術や記録の向上を追求する「競技化・高度化」の方向である。生涯にわたってスポーツに親しむ基盤づくりは、前者の方向であり、教育課程として行われる保健体育科の指導も同様である。

しかし、運動部活動の方向は後者の「競技化・高度化」に強く傾いてきた。その要因は、3.3(2)で述べたように、対外試合の規制緩和及び競技成績重視の制度（スポーツ推薦入試）やシステム（教員採用試験や教員評価での活用）にある。この要因を取り除かない限り、いくら生涯にわたってスポーツに親しむ基盤づくりを謳っても実現は難しい。よって、その実効性は期待できないものと考えられる。

5 まとめ

前章では、2018ガイドラインに則った運動部活動改革の実効性を「教員の負担軽減に関する側面」と「顧問等の指導の適正化に関する側面」に分けて考察した。前者は、「学校における働き方改革」に関する国の政策の後押しを受け、活動日数及び時間が短縮されるなど、着実に取組が進められている。この点だけみると改革の実効性は高いという印象を受ける。

しかし、「顧問等の指導の適正化に関する側面」からみると、運動部活動の競技成績重視という性質が変わらない限り、その実効性は期待できない。なぜなら、すでに述べたように、学校教育の一環として教育課程との関連を図る運動部活動の方向性と、競技成績重視の方向性とは両立しないからである。

友添（2016, pp 4-5）は、対外試合基準の一連の規制緩和の過程は、「競技」と「教育」という対立する論理の葛藤の歴史であり、競技の論理が教育の論理を押し切ってきた過程でもあると指摘している。また、「競技の論理の優越が、勝利がすべてに優先されるという悪しき勝利至上主義を生み出し、運動部における暴力を引き起こす温床となることを肝に記しておく必要がある」と警鐘を鳴らしている。

運動部活動の過熱化の問題は、1900年代からすでに始まっており、3.3(2)で述べたように旧文部省は対外試合を規制するなど過熱化是正の手立てを講じてきた。しかし、競技団体や日本体育協会の強い要望により、規制は緩和されてきたのである。とりわけ、国民体育大会への中学生（3年生）の出場については、授業を行っている期間中に開催される大会の参加に強く反対する中学校体育連盟や全日本中学校長会を押し切るかたちで、陸上競技、水泳、体操、スケート（フィギア）の4種目で認められるようになっていった（神谷 2017, pp 123-127）。その後も、中学生（3年生）が出場できる種目は拡大し続けている（文部科学省 2014）。2018ガイドラインが策定されてからも、2019年の74回大会からバスケットボールが加わり、2020年の75回大会からは新体操も加わって全部で21競技になるという（日本教育新聞 2020）。

学校の運動部活動は、優れたアスリートの養成機関ではなく、そのためのプラットフォームでもない。教育課程の延長上にある教育活動である。だからこそ、これまで学校の管理下で、教員免許を有する教員たちが指導し、存続させてきたのである。まずは、この点を再確認して、運動部活動の在るべき姿を描いていかなければならない。

神谷（2017, pp 312-318）は、運動部活動の「これまで」と「これから」を対比して示す中で、指導の方法について、「競技力の向上の指導（技術指導）に特化したこれまで」から「教科指導（体育授業）や生活指導（自治集団活動）と関連付けたこれから」へと転換することを提言している。

本研究では、2018ガイドライン策定後の運動部活動の実態を横浜市教育委員会が実施したアンケート及び校長等へのインタビューによって把握してきた。しかし、その数が極めて少なくエビデンスとしては不十分である。そのため、これからの運動部活動の在るべき姿を具体的に提案するまでには至らなかった。

今後は、全国の様々な実践や学校現場からの声をより多く集め、それらを踏まえて生徒と教員の双方にとって望ましい持続可能な運動部活動の姿を、「教育の論理」に基づいて再構築していくための更なる研究が必要となるであろう。

注

- (1) 2018年に成立・公布された「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」に基づき、厚生労働省は、「時間外労働の上限規制わかりやすい解説」を作成している。その中で、「今回の改正によって、法律上、時間外労働の上限は原則として月45時間・年360時間となり、臨時的な特別の事情がなければこれを超えることができなくなる。」としている。また、臨時的な特別の事情があっても、時間外労働と休日労働を合わせて、月平均は全て1月あたり80時間以内と定めている。
- (2) 中央教育審議会は、2017年12月に「新しい時代の教育に向けた持続可能な学習指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（中間まとめ）」を公表した。このなかで、これまで学校・教師が担ってきた代表的な業務の在り方に関する考え方として、①「基本的には学校以外が担うべき業務」②「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」③「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」に区分して、部活動については②に入れている。加えて、部活動指導員の配置にあたっては、スポーツ庁が作成するガイドラインを遵守し、働き方改革につながる取組であることを条件とする旨を示している。
- (3) 旧文部省は、1995年9月に「中学生・高校生のスポーツに関する調査協力者会議」を設置し、旧文部省が初めて実施する「中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査」の調査内容等について検討を行い、翌年に調査の実施と分析、その翌年に調査結果を踏まえて報告書をまとめている。この報告書では、当時の運動部活動の課題を示すとともに、これからの運動部活動の在り方について具体的な方策が提案されている。
- (4) この調査は、2017年7月3日から20日までの間に、全国から選出された中学校456校、全日制高等学校389校において実施されている。調査主体はスポーツ庁で、調査委託事業者が東京書籍となっている。
- (5) 学校週5日制は、「子どもたちの生活全体を見直し、ゆとりある生活の中で、子どもたちが個性を生かしながら豊かな自己実現を図ること」をねらいとして、1992年9月から月1回、1995年4月からは月2回という形で段階的に実施されてきた。2002年度からは完全学校週5日制となり、土曜日はすべて休業日となっている。
- (6) 学校基本調査は、文部科学省が所管・調査を行い、政府統計の総合窓口であるe-Statにて確認することができる。<https://www.e-stat.go.jp/themes/custom/estat/images/lg-header-ja.svg>
- (7) 外部指導者は、校長の管理のもと、部活動の顧問を補助して主に技術指導にあたる者で、大会や練習試合などの校外での活動の引率はできないことになっている。一方、部活動指導員は、2017年3月の「学校教育法施行規則の一部を改正する省令（平成29年文部科学省令第4号）」に基づき新たに定められた部活動の指導者で、校長の監督のもと、部活動の技術指導等に加え学校外への引率も可能な学校の職員（非常勤職員）である。
- (8) 文部科学省は、2013年3月に「運動部活動の在り方に関する調査協力者会議」を設置した。これは、大阪市立桜宮高校での体罰事件を受けて運動部活動における体罰が社会問題になっていること、教育再生実行会議の第一次提言において、運動部活動のガイドラインを作成するよう提言されたことを受けたものである。調査協力者会議は、同年5月に「運動部活動の在り方に関する調査報告書」をまとめ、「運動部活動での指導でのガイドライン」を策定している。
- (9) 2019年1月に策定された「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」では、対象となる勤務時間は「外形的に把握することができる在校時間等とする」と示されている。この在校時間には、研修や児童生徒の引率等の校外での職務従事時間も含むとされている。
- (10) 「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（給特法）の一部を改正する法律」により、1年単位の変形労働時間制の適用（休日のまとめ取り等）や、業務量の適切な管理等に関する指針の策定が定められた。
- (11) 横浜市教育委員会では、部活動指導員の配置について、「基本1週間当たり2~4日、平日1日2時間程度、学校の休業日（学期中の週末を含む）は、3時間程度、1か月あたり32時間程度」としている。また、報酬は1時間当たり1,500円とし、交通費は支給しないとしている。
- (12) 社会教育法第2条では、「この法律で『社会教育』とは、学校教育法に基づき、学校の教育課程として行わ

れる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。」としている。このことから、本論では、「社会教育」は「社会体育」を含む広い概念と捉え、こちらの方を使用することにした。

(13) 横浜市体育協会ホームページのサイトには、2020年4月時点で市内13区（全18区）に設置されている27団体の総合型地域スポーツクラブが紹介されている。

<http://www2.yspc.or.jp/ysa/sougougata/>

(14) 例えば、朝日新聞DIGITAL（2019.7.19）<https://www.asahi.com/articles/ASM7M578MPIHB11.html> 読売新聞オンライン（2019.12.27）<https://www.yomiuri.co.jp/national/20191227-OYTTT50209/>などで報道されている。

【文献】

文部科学省（2018）「教員勤務実態調査（平成28年度）の分析結果及び確定値の公表について（概要）」

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/1297093.htm（最終閲覧2020.4.5）

内田良 上地香杜 加藤一晃 野村駿 太田知彩（2018）「調査報告——学校の部活動と働き方改革 教員の意識と実態から考える——」岩波書店 pp.14-16.

スポーツ庁（2018a）「運動部活動等に関する実態調査報告書」東京書籍 https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop04/list/detail/_icsFiles/afiedfile/2018/06/12/1403173_2.pdf（最終閲覧2020.4.5）

文部科学省（2017a）「学校における働き方改革に関する緊急対策」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hatarakikata/1414502.htm（最終閲覧2020.4.5）

スポーツ庁（2018b）「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/013_index/toushin/_icsFiles/afiedfile/2018/03/19/1402624_1.pdf（最終閲覧2020.4.5）

樋口修資（2018）「部活動ガイドラインの実効性確保を」内外教育第6651号 P.1 時事通信社

文部省（1997）運動部活動の在り方に関する調査報告書（中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査研究協力者会議）https://www.mext.go.jp/b_menu/chousa/sports/001/toushim/971201.htm（最終閲覧2019.11.9）

内田良（2017）「ブラック部活動」東洋館出版社

文部省（1989）「中学校学習指導要領（平成元年3月告示）」

文部科学省（2008）「中学校学習指導要領（平成20年3月告示）」

中央教育審議会（1996）「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/960701.htm（最終閲覧2020.4.5）

神谷拓（2017）「運動部活動の教育学入門——歴史とのダイアログ——」大修館書店

中澤篤史（2018a）「運動部活動の戦後と現在——なぜスポーツは学校教育に結び付けられるのか——」青弓社

中澤篤史（2018b）「そろそろ部活のこれからを話しませんか——未来のための部活講義——」大月書店

清水紀宏（2013）「誰が部活動改革を妨げているのか」体育科教育2013.3 p.9 大修館書店

文部科学省（2013）「運動部活動での指導のガイドライン」https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/jyujitsu/_icsFiles/afiedfile/2013/05/27/1335529_1.pdf（最終閲覧2020.4.5）

中央教育審議会（2017）「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（中間まとめ）」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afiedfile/2018/01/26/1400723_01.pdf（最終閲覧2020.4.5）

文部科学省（2019）「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2019/01/25/1413004_1.pdf（最終閲覧2020.4.5）

文部科学省（2020）「公立学校の教職員の業務量の適切な管理その他教育職員の服務を監督する教育委員会が教職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずるべき措置に関する指針」の告示等について https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/detail/1407520_00004.htm（最終閲覧2020.4.5）

文部省（1998）「中学校学習指導要領（平成10年12月告示）」

文部科学省（2017b）「中学校学習指導要領（平成29年3月告示）」東山書房

横浜市教育委員会（2019a）「調和のとれた生活の中で部活動を楽しむために——横浜市立学校部活動ガイドライン——」2019年3月 横浜市教育委員会事務局指導企画課（現 小中学校企画課）

横浜市教育委員会（2019b）「横浜市立学校の部活動」<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kosodatekyoiku/>

- kyoiku/sesaku/school/bukatsu.html (最終閲覧 2020. 4. 5)
- 横浜市教育委員会 (2019c) 「中学校部活動支援事業部活動指導員任用状況について」横浜市教育委員会事務局
小中学校企画課
- 横浜市教育委員会 (2019d) 「部活動休養日設定状況調査 (2 回目) 結果」横浜市教育委員会事務局 小中学校企画課
- 中央教育審議会 (2019) 「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について (答申) (第 213 号)」2019 年 1 月 https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2019/03/08/1412993_1_1.pdf (最終閲覧 2020. 4. 5)
- 友添秀則 編著 (2016) 「運動部活動の理論と実践 第 1 章-1」大修館書店
- 文部科学省 (2017c) 「中学校学習指導要領 (平成 29 年告示) 解説総則編 (平成 29 年 7 月) 東山書房
- 関根正美 (2013) 「体罰の温床・勝利至上主義とフェアプレイの狭間」体育科教育 2013. 11 pp 38-41 大修館書店
- 文部科学省 (2017d) 「平成 28 年度体罰の実態把握について」文部科学省 2017. 12. 27
- 朝日新聞 (2020) 「部活動改革のいま ガイドラインから 2 年」朝日新聞朝刊 2020. 2. 18
- 西島央 (2018) 「エビデンス・ベースに中学校の適正な部活動を探るとはどういうことか」体育科教育 2018. 7 pp 42-46 大修館書店
- 文部科学省 (2017e) 「中学校学習指導要領 (平成 29 年告示) 解説保健体育編 (平成 29 年 7 月) 東山書房
- 柳沢和雄 木村和彦 清水紀宏 編著 (2017) 「体育・スポーツ経営学」第 2 章第 1 節——体育・スポーツの捉え方——pp 14-15 大修館書店
- 文部科学省 (2014) 「中学校 3 年生の国民体育大会への参加可能な競技範囲について (通知)」(25 受文科ス第 1694 号) 2014. 3. 14
- 日本教育新聞 (2020) 「中 3 で出られる国体競技 新たに新体操を追加」日本教育新聞 2020. 2. 17

A feasibility consideration of the general guideline for school-based extracurricular sports activities

KOBAYASHI, Tsutomu

Abstract

The main purpose of this study is to examine the feasibility of the general guideline on school-based extracurricular sports activities published by the Japanese government in 2018.

The relation between work style reform in school and refinement of school-based extracurricular activities, which have become one of social issues in recent years were examined and clarified. In addition, excessive trainings and overheated competitiveness in sport coaches in schools are assessed and backgrounds for those unsolved existing issues were reviewed.

Finally, the national general guidelines and its feasibility has discussed based on the two perspectives, one, from reducing the burden on teaches and two from teaching in optimizing school-based extracurricular sports activities.

Key words : school-based extracurricular sports activities, Reducing the burden on teachers, Adequate guidance, The logic of education, The logic of competition