

## 学校部活動の地域移行と陸上競技界

山本 浩

法政大学スポーツ健康学部教授

部活動の地域移行を目前に控えて、さまざまな競技団体の対応実態を聞いて回ると、その現状にはばらつきがあるのがわかる。背景を探れば、それぞれのもつ競技開始好適年代の違いや中央競技団体と都道府県組織の間の温度差、人口稠密地域とそうでない地域の環境の相違などが複雑に絡まり合って影響を与えている。いま多くの人々の関心を集めている学校部活動の地域移行に何を見るのか。このまま放っておけば部活動を巡るきしみが、制度の崩壊につながる所まで追い込まれてしまうのではないのか。この論考では学校教育の中の部活動に投げかけられた近年の施策の流れを、主に国会でのやりとりの中から取り上げ、一方で学校や社会の変化を目のあたりにした陸上競技界として、この問題にどう取り組んだらよいかを考えてみたい。

### [部活動を巡る動き]

戦後の部活動に関する歴史では、学習指導要領の中で1947年に『クラブ組織による活動』なる用語が使われ、1951年に『クラブ活動』という名称が使われることになった(野崎, 2003, pp. 96)とされている。これは太平洋戦争後の義務教育課程のクラブ活動についての記述で、大学での部活動はすでに明治の頃からさまざまな競技で生まれていたこと、やがて当時の中等学校にもそうした活動が広がっていったことが知られている。

高度経済成長期に入ると新聞には、部活動をしごきや暴力事件の温床として取り上げる記事が散見される(online1)。運動部の中にまだ暴力的指導やいじめが公然とまかり通っていた時代がそこには見える。

1964年の東京五輪を境にして、政府の施策には、それまでと違った観点からの対応が生まれ始める。「競技力の向上」に寄与し、「体力の低下」を押しとどめようとする動きである。東京五輪を総体として

評価したときに、新規採用の競技の活躍を別にすれば、伝統的競技の結果が事前の期待を離れたこと。かたや、子どもたちの体力の低下が明らかになっていたにもかかわらず、体育の授業数を「全体の関係もあって」増やすわけにもいかず、「例えば特別活動において体育的なクラブ活動でありますとか、保健体育的な行事」(online2)の力を借りて、低下を押しとどめたいとの意向が示されている。そこで登場するのが教科の一環としての「必修クラブ」であった。学習指導要領にも盛り込まれた「必修クラブ」に関する1973年当時の文部省の答弁を見れば、政府の意図が読み取れる。

従来部活動として、一部の児童生徒が関係をしてまいりましたけれども、しかしスポーツ関係につきましては、これは体力が非常に劣ってきておるといふふうな事情もございますし、それからまた相互に協力して学校生活というものをもう少し充実させるという方向で、これは教科としてやっていくことは必要であろうというふうにご検討いただいております。(online3)

必修クラブは部活動とは別立ての教科としてのスタートを切りながら、年月とともに本来の形を失い、受験競争の中で主要科目の授業に振り向ける学校も徐々に増えていく。やがてこの制度は1990年代末に終焉を迎えることとなった(野崎, 2003, pp. 98)。

部活動に関わる教員の手当に関する議論も早い段階から行われてきた。同じ1973年の国会論議には次のような答弁を見ることができる。

十二月二十八日に人事院の規則が出ておりまして「人事院が定める対外運動競技等において児童又は生徒を引率して行なう指導業務で泊を伴うもの又は勤務を要しない日、休日若しくは給与法第十七条第二項の人事院規則で定める日(以下「勤務を要しない日等」という)に行なうもの」につきましては千円の手当、教員特殊業務手当と申し

ますものが出るようにいたしましたわけでございます(online4)。

ここで答弁のあった「手当1000円」は、現実には「土曜、日曜等について五百円程度」(online5)に押さえ込まれたことが明らかになっている。金額の低さには驚かされるばかりだが、それでも落ちてきた子どもたちの体力を取り戻すためにも部活動はある種の期待を寄せられ、その結果として教員の増えた勤務実態を捉えてわずかな手当を用意する。ここではまだ部活動がそれなりの「保水力」を保っているように見える。

その後、1975年の議論では、外に連れて行かない部活動の指導に対しても手当を出すべきだとして対応策が協議されているし(online6)、1986年には、クラブを巡る学校内に混乱が生じている例として、「施設が小さい」「特定のクラブに生徒が集中」「希望外のクラブに回される子どもたち」といった例が国会で取り上げられている(online7)。この年、国会では「非常に先生方が忙しい」(online8)と今日の「部活動の地域移行」で述べられたと同じような状況が生じ始めているのがわかる。

部活動の指導者として教員以外のパワーの導入は、1987年の教育職員免許法改正で教員免許を持たない人でも非常勤講師として採用できる特別非常勤講師制度でスタートを切った。その後1997年には、国会で小杉隆文部大臣(当時)が「部活動に地域の協力を得る」ことの重要性を答弁の中で口にしていく(online9)。このあともこの90年代末には、部活動の厳しい環境を問題として取り上げる議論が多いが、思い返せばこの頃すでに今日に続く苦境が始まっていたと理解しなければならない。

## [近年の動き]

部活動に関わる直近の10年を見渡して記憶に深いのは、大阪の高校で起こった暴力的指導を巡って運動部員が自ら命を絶った事件である。これをきっかけに、学校内での体罰や暴力的指導の洗い出しが全国一斉に行われ、教員による体罰の処分報道が連日のように繰り返された。

同時に、じわじわと影響を及ぼし始めていた社会の変化に、部活動を巡る体制が追いついていないという反省が各方面から指摘されるようになる。少子化、学校の統廃合、合同部活、教員の転職。そこで議論の中心に上がってきたのが、働き方改革の議論である。

このフレームが初めて国会で取り上げられたの

は、平成14年の参議院決算委員会でのことであった。このことばは、国会での少子化を巡る背景を議論していた際に発せられたもので、少子化対策として「男性を含めました働き方の見直し」(online10)というフレーズでやりとりされたことが記録に残されている。社会の関心はその後「育メン」や「ワークシェアリング」につながっていき、やがて「ワーク・ライフ・バランス」へ。平成19年には内閣府に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が設置されて少子化対策を論じながら、長時間労働への取り組みが始められることになる。この年、「ワーク・ライフ・バランスの推進に関する決議案」(online11)が決議されたが、その際に採択された7項目の中に「教員」という文言は見られない。しかし、議論はやがて公務員の「働き方改革」につながり、その延長上で教員の多忙感に改めて真正面から光が当たることによって、教師の働き方改革へと流れが続いていくのである。

学校を巡る動きでは、平成27年12月に中央教育審議会の初等中等教育分科会が「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」(online12)と題する答申を出している。この答申はその後、2016年に「チームとしての学校」という表現で、教員をサポートするさまざまなスタッフを配置しながら、複雑化する社会の要請に応えようとする施策に受け継がれる。それは何よりも「一人の指導者」だけによらず、「複数の関係者」で生徒のスポーツを見ようという姿勢への転換のように見える。

2017年には、部活動指導員が制度化され「中学校、高等学校等において、校長の監督を受け、部活動の技術指導や大会への引率等を行うことを職務とする「部活動指導員」を学校教育法施行規則に新たに規定」(online13)した。そしていま、私たちが立て続けに手にしたのが、「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」である。この名称が初めて示されたのが、平成30年6月。そして、昨年末には移行初年度を前にして新たなバージョンが示された。そこでは、2023年度から3年をかけて移行を進めるとしていた当初の予定が、時間的にゆとりを含ませた表現に取って代わっている。

ここ10年あまりの間に何度か打ち出されている「運動部活動を巡るガイドライン」はそれまでの文教政策とは違って、特定の事案に対する考え方を示したのではなく、社会全体の変容がこれ以上このままでの部活動を許さなくなったという観点からの指摘である。

当初は、ガイドラインに従って部活動の地域移行

を進めることで「部活動を指導する教員の働き方改革が進む」ものとの期待が語られていたが、時間の経過とともに政策の重心が「子どもたちのスポーツへの関わり」を大切にする方向に移ってきたのがわかる。この年代を大切にするのが、スポーツの世界だけでなく、日本そのものの活力に大きな意味を持つことが再認識されたからだろう。

戦後の部活動の流れを概観してみれば、薄い部分にひびが入って破裂しそうになるたびに、外から補強のテープを貼り続けて堪えてきた歴史のようにも見える。それがとうとう、これ以上は持たないという所まで来てしまったのが今回の施策ではなかっただろうか。

これから先、部活動の部分的な移行とともに数年の間に起こるさまざまな副反応を、いかに乗り越えていくのか。子どものスポーツに費やす時間が結果的に減りはしないのか。指導者のスポーツへ打ち込む気持ちを阻害することはないのか。それぞれの競技団体が努力を重ねる競技力向上と普及拡大に、気づかないうちにブレーキが掛かりはしないのか。私たちがぼんやり心配することが、そのまま実体化しないように、今のうちから施策の影響やそれに対する対応策を大局的な観点から検討しておかなければならない。

### 【陸上界にとっての施策の意味】

政府の方針に従って部活動の地域移行が進められる中、各方面からいくつかの問題点も指摘されている。施策に関わる要件を、ポイントをしばって論じてみよう。

#### 【指導者への期待】

中学校から部活動が地域に移行されるだけで、新たな指導者の登場が求められるのは、ごく自然の成り行きのように感じられる。そこに対応する候補者として、それぞれの競技団体や地元のクラブ、場合によっては陸上競技教室の人材がターゲットとなるのは目に見えている。

指導者養成に関しては、どの競技団体にとっても質と量の確保がテーマになっている。ひとつの競技に打ち込んでそれなりの成果を収め、過去の経験を生かして教育の場や練習場で指導に当たってきた指導者も、所属する団体の認可する公認資格を求められる時代である。少子化によって、家族が子どもに向ける視線に過去とは異なる価値観を持ち始めたこ

と。電子媒体を経由してさまざまな情報が簡単に手に入り、指導を受ける側が最もふさわしいものがどれなのか、判断を迷うほどの情報奔流に囲まれるようになったこと。社会の要請に応えるべく、優れた指導者なら次々に資格を取得できるかと言えば、現実はそのからはまだ遠い。本業の傍ら受講の時間を十分に確保し、それなりの費用を負担することがそれほど簡単ではないからである。競技団体の側も、努力目標は持ちながら、常時講習を設定できるような人的ゆとりを必ずしも持ち合わせていない。

経験豊富でなお競技団体の高いレベルの指導者資格を手にし、科学的なデータを元に適切な指導を続けている人はそれなりに全国に存在する。しかし、中学校の部活に関わる子どもたちが各地で一斉に散らばったとき、それぞれの期待値に即した丁寧な指導ができるかと言えば、ことはそれほど簡単ではない。

困難な状況を救うもう手立てのひとつは、指導者がチームを組むことにある。それも世代をまたぎ領域を異にする者たちが、合理的な枠組みで組織化されたネットワークを組めるのかどうか。陸上競技の世界はただでさえ、さまざまな種目がひとつにまとまった社会である。専門家集団が、それぞれに知恵と経験を出し合って指導に当たる。そうであれば若い人であっても重要なポストを担い、なお時間とともに経験を積み上げていくことが可能になるのである。

現実を知る人たちからは、「言うは易く」と受け取られるかもしれない。それを乗り越えるためには、複数の競技団体で合意の上で人材の共有を考慮することではないか。すでにサッカー日本代表の何人もの選手が陸上競技の指導者のアドバイスを受けていることが知られている。さまざまな競技間の連携を密にして、子どもからトップレベルまで、助け合い、補完し合う体制が求められる。

#### 【施設の不足】

全国のスポーツ関連施設に対する調査は、文部科学省でも行われてきた。令和2年3月には「学校体育施設の有効活用に関する手引き」と題する施策が打ち出されている。それを見ると次のように記されている。

地域の小中高等学校には、公共スポーツ施設の倍以上の学校体育施設（屋外運動場、体育館、水泳プール等）があり、住民にとってもっとも身近なスポーツの場として潜在的に存在している。今



後、持続可能な地域スポーツ環境を確保するためには、わが国のスポーツ施設の約6割を占める学校体育施設を如何に活用していくかが重要である。(online14, pp.4)

もっともこの施策は、「地域のスポーツ環境を充足し、スポーツ実施率の向上へと繋げるため」(online14, pp.9)としているから、策定された当時は部活動の地域移行と直接にリンクするものではなかったようである。それでも、全国各地の先進的な事例を取り上げながら、学校施設や公共施設の有効利用を丁寧に歌い上げている。

一方で経済産業省も現今の事態を深刻に受け止め、スポーツ庁とは別の角度から部活動の地域移行を論じている。部活動の地域移行を支援する際に、考慮されなければならないのは運営のための経営力。その点で言えば、各地で進んでいるモデル事業を取り上げながら、建設的な視点がちりばめられた報告書になっており、文部科学省との切り口の違いに目を開かされる。惜しまれるのは、学校の施設、社会体育施設に関しては丁寧に論じられているものの、そこに既存の一般企業の所有する施設についての言及がないことである(online15)。

## [スポーツ競技団体]

こうした時代がやってくることを予測して、早い段階から動き始めていた競技団体はそれほど多くない。オリンピック・スクエアに居を構える組織の中には、いまだに部活動地域移行を対岸の火事のように捉えているところがある。元来、競技団体にとっての中学校部活動は、傘下の団体に紐付いた無数の活動という感覚があったのではなかったか。スポーツの世界では、独立した団体への介入や指導には神経質になることが少なくない。スポーツには初めから自治を大切にしている世界観があり、経営も構成員も異なる組織に口を挟むことはタブー視されてきたのである。いまだからこそ、組織全体のコンプライアンスやガバナンスといったタームが広く理解されるようになったが、一昔前では一国一城の主がいる他の組織には、補助金を出してでもいない限り、その経営に対して軽々に口を挟むことなどできなかった。部活動の地域移行もそれが「学校教育の延長」となれば、中央競技団体も「ハイ、待ってました」と乗り出すわけにはいかなかったのである。

競技団体の中には、子どものうちから競技力を身につけさせないと、国際大会でシニアレベルになったときに世界と太刀打ちできないスポーツもある。

早くから二重登録を認めて、クラブ登録でも学校登録でも競技会に出られるようにしていた組織の中には、全国中学校体育大会がクラブ登録の選手でも参加可能となるようであれば、登録人数が激減すると警戒する所もある。中学校運動部活動の地域移行問題は、スポーツ界が一枚岩で進むには個別の事情が影響しすぎる心配がある。それでもなお私たちは、競技間での話し合いを積極的に進め、積極的に活路を見いだしていかなければならない。

## [未来に向かう]

一連の動きを俯瞰して見れば、それは「学校体育」からスポーツを切り離して「社会体育」に預ける決断をしたように映る。国会の議論の中で、公明党の鰐淵洋子議員の「部活動は学校教育と切り離せない」とした問いかけに、スポーツ庁次長の角田喜彦(当時)は「地域移行後の活動につきましては、社会教育の一環として捉えることができ」(online16)と受けた中にはっきりと捉えることができる。

それほど大きな転換となる、部活動の地域移行が国の施策として表明されたとき、かなりの人々が困惑し、問題点を指摘したのではなかっただろうか。いったん決まったタイムスケジュールが、幅を持たせたものにも変わった背景には、政府の中でも不安視をする人がいる証左でもある。これまで日本のスポーツ界に数多の人材を送り込み、一人一人に人生経験を積ませ、子どもから大人への変わり目に社会構造を身をもって教えてくれた部活動が、今までの形でなくなることを悲嘆し、不確定な将来に危機感を持つ人は少なくないだろう。

一方でポジティブな捉え方はできないものだろうか。「新たな時代が始まるのが、陸上競技にとってのチャンスにもなり得る」と考える、発想の切り替えである。

陸上競技の世界は、加盟団体や協力団体の独立心の強さが組織の力につながっている。今回の部活動の地域移行は、それぞれの団体にとって、あるところではすぐに、またある組織にとっては数年後に極めて重大な意味を持ち始める。陸上競技の登録人口で今や最も多い年代層の中学生が、新たな環境に順応できるかどうかの主たるテーマのように見えて、実はそれぞれの組織が中学生の部活動をどう取り込めるかに問題の焦点はある。いわば豊かな未来を秘めた、若い力の年代層が3年程度の猶予期間とともにドラフトにかけられたに近い状態なのである。この年代を陸上競技にどう取り込むのか、どの組織も

魅力的なオファーが提示されたと、発想を逆転させて考えることはできないのだろうか。

忘れてならないのは、最初の地域移行がまずは週末に限定されて始まっていることである。週末の活動は、ある部分は試合や競技会で占められ、またある部分は集中練習に宛てられてきた。どれをとっても競技団体や、実業団、学連の得意とするところではないのか。その運営、やり方には一日の長のある組織ばかりだ。今回の施策を、「競技団体のために、中学校部活動を解放した」と読み取れるようになれば、私たちの取り組みも変わるに違いない。

それぞれの地域の置かれている状況が、所によって異なることは誰もが知っている。国会の議論を改めて読み返すまでもなく、このテーマは切り離す側の文部科学省やスポーツ庁だけで完結できる問題ではない。むしろ、手放されかかった中学生部活動を、どう受け止めて取り込むのか。賽は投げられたのである。

都道府県陸協が活動の場に据えているそれぞれの地元には、中央政府と連携のとれている部署が知事部局の中に、あるいは県庁の外に、それなりの組織を構えているはずである。教育委員会や地元のスポーツ協会との密なやりとりは欠かすことができないが、そこに経済産業省、総務省、国土交通省、農林水産省、環境省などの出先機関を取り込んで、独自の構想を練ること。企業の敷地の中に、部活動を受け入れられるスペースがまだあるのではないのか。使われていない農地を転用して部活動の場に提供できないのか。条例改正や法改正も視野に入れながら、話し合いを進めて隘路を突破する。そのためには、日本陸連はもとより、中体連、高体連、学連、実業団、それにマスターズ、またクラブを経営している陸上競技関係者のいずれもがこの問題を注視し続け、間断なく意見を交わし、なおポジティブに行動していくべきだと考えている。

## 文献

朝日新聞社 (online1) “運動部を甘やかすな” 昭和32年5月14日付。東京夕刊。5。 <https://xsearch.asahi.com/shimen/pdf/?1675131312422> (参照日 2023年1月31日)

茨木廣 (online5) 第78回国会、参議院、文教委員会、第2号。昭和51年10月14日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107815077X00219761014&spkNum=190&current=7> (参照日 2023年1月21日)

岩間英太郎 (online3) 第71回国会、参議院、文教委員会、第19号。昭和48年7月12日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107115077X01919730712&current=1> (参照日 2023年1月31日)

岩間英太郎 (online4) 第71回国会、参議院、文教委員会、第3号。昭和48年4月5日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107115077X00319730405&spkNum=178&current=21> (参照日 2023年1月31日)

内田良 (2017) 部活動の社会学。岩波書店

角田喜彦 (online16) 第210回国会、衆議院、文部科学委員会、第2号。令和4年10月26日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121005124X00220221026&spkNum=17&current=9> (参照日 2023年1月29日)

粕谷照美 (online8) 第107回国会、参議院、文教委員会、第2号。昭和61年11月25日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=110715077X00219861125&spkNum=29&current=131> (参照日 2023年1月31日)

経済産業省 (online15) 「未来のブカツ」ビジョンをとりまとめました。 <https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220928001/20220928001.html> (参照日 2023年1月30日)

小杉隆 (online9) 第140回国会、参議院、文教委員会、第2号。平成9年2月20日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=114015077X00219970220&spkNum=9&current=187> (参照日 2023年1月31日)

坂口力 (online10) 第154回国会、参議院、決算委員会、閉会後第8号。平成14年10月2日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115414103X00820021002&current=1> (参照日 2023年1月30日)

中央教育審議会 (online12) チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について (答申)。平成27年12月21日 [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365657.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365657.htm) (参照日 2023年1月30日)

灘尾弘吉 (online2) 第57回国会、参議院、予算委員会、第5号。昭和42年12月20日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=105715261X00519671220&spkNum=249&current=24> (参照日 2023年1月31日)

能重真作 (online7) 第104回国会・参議院・文教

- 委員会・第3号  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=110415077X00319860327&spkNum=102&current=126> (参照日) 2023年1月31日)
- 野崎耕一 (2003) 必修クラブ活動の廃止と今後の部活動の在り方について, 静岡産業大学紀要, pp.96, pp.98  
[https://shizusan.repo.nii.ac.jp/?action=pages\\_view\\_main&active\\_action=repository\\_view\\_main\\_item\\_detail&item\\_id=100&item\\_no=1&page\\_id=25&block\\_id=71](https://shizusan.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=100&item_no=1&page_id=25&block_id=71) (参照日 2023年1月31日)
- 広中和歌子 (online11) 第166回国会, 参議院, 本会議, 第36号. 平成19年6月13日 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=116615254X03620070613&spkNum=580&current=15> (参照日 2023年1月31日)
- 古田圭一 (2021) 第204国会・衆議院・予算委員会第四分科会・第1号 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120405270X00120210225&spkNum=124&current=22> (参照日 2023年1月31日)
- 松野博一 (2016) 第192回国会・衆議院・文部科学委員会・第2号  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119205124X00220161019&spkNum=90&current=20> (参照日 2023年1月31日)
- 諸沢正道 (online6) 第76回国会, 参議院, 文教委員会, 第4号. 昭和50年12月16日  
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107615077X00419751216&spkNum=13&current=14> (参照日 2023/01/31)
- 文部科学省 (online13) 部活動指導員の制度化について. 2017年6月22日  
[https://www.mext.go.jp/prev\\_sports/comp/b\\_menu/shingi/giji/\\_\\_icsFiles/afiel\\_dfile/2017/10/30/1397204\\_006.pdf](https://www.mext.go.jp/prev_sports/comp/b_menu/shingi/giji/__icsFiles/afiel_dfile/2017/10/30/1397204_006.pdf) (参照日 2023/01/31)
- 文部科学省 (online14) 学校体育施設の有効活用に関する手引き. 令和2年3月  
[https://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/sports/mcatetop02/list/detail/1385575\\_00002.htm](https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop02/list/detail/1385575_00002.htm) (参照日 2023年1月30日)