

【提言】

小中学校の部活動の見直しを求める提言

あいち県民教育研究所教育への権利部会

2015年5月31日

はじめに

あいち県民教育研究所（あいち民研）教育への権利部会は、1991年の発足以来、愛知県の教職員をめぐる問題を研究してきました。近年は、教職員の多忙化問題を検討課題に設定し、その一環として愛知県の小中学校の部活動とりわけ運動部活動の問題を検討してきました。

部活動は、放課後、さまざまな文化的、体育的経験を子どもたちに同じように提供しようとする活動で多くの意義が認められるものです。

しかし、小中学校の部活動にはつぎのような問題があります。

第1に、愛知県では小学校のほとんどで部活動が実施されていますが、これは全国的にもまれです。小学校の学習指導要領には部活動の記述はありません。その部活動で多くの教員が超過勤務に陥り、また児童も放課後の自由な時間が奪われています。

第2に、中学校の教員は国際的に比較しても長時間労働を強いられています。その主たる原因は部活動の指導にあります。今日の中学校は、いじめ問題、キャリア教育、アクティブラーニングなどの新しい指導方法の研究など多くの課題がありますが、部活動指導のため、様々な課題に取り組む時間の確保が困難となっています。教員の本務は教科等の指導を通じた教育活動にありますが、現在は、本務外の部活動が本務を圧迫しています。

第3に、部活動の顧問は、かならずしも専門家が担当するとは限らず、まったく未経験の競技の顧問を担当させられる場合も多く、指導の

専門性が担保されていません。そのため児童生徒の安全確保、身体への影響など深刻な問題も生じています。

第4に、部活動の顧問は、建前上は「教員の自主的、自発的活動」とされていますが、実際は事実上の校務分掌の一環として校長の包括的職務命令の下で行われており、学校によっては顧問になることが強制されています。その上、平日の勤務時間終了後の部活動指導は無給で、休日の指導に関しても僅かな手当が支給されるのみです。

第5に、長時間にわたる部活動の児童生徒への悪影響です。成長期に同じ競技を連続して行うことや過度の練習によるスポーツ障害などの弊害が指摘されています。また中学校での部活動は「生徒の自主的、自発的な参加」（学習指導要領）により行われるものとされていますが、多くの中学校では「全員加入制」がとられ、勝利至上主義のもと過度の活動が行われています。朝の始業前の練習（朝練）や土日の練習など部活動中心の生活は通常の教科の学習にも支障を来しています。

このような問題を解決するために、教育行政は明確な指針、方向性を打ち出していません。部活動に関して、教員の強制された「自主性、自発性」にゆだねることはもはや許されません。私たちは、今日の小中学校の教育を正常化し、教職員の働き方を見直すために以下の提言を行います。

【提言の主たる内容】

私たちは、まず小学校の部活動の廃止を提言します（基本提言1）。つづいて中学校の部活動の規制、正常化を求めます。中学校の部活動は、2008年中学校学習指導要領で①「生徒の自主的、自発的な参加により行われる」活動であること、②「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」であること、③「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」、④「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」と記述されました。これは中学校で部活動を行う条件となります。これにより何らの記述がなかった時期の「自由にやらせてほしい」、「好きだからやっている」といった担当教員（顧問）の恣意的な運営はできなくなり、部活動の制度と運営の見直しが必要になります。

①からは、生徒の全員加入制の廃止（→関連提言10、7）や教員の顧問の任意担当制の確立（→同2、9）が、②③からは、本来の学習意欲をそぐような無休日活動や長時間活動の制限（→同1、3、5、6及び基本提言2）が、③④からは、外部指導者（コーチ・顧問）の増員配置（→基本提言3、4）と研修の実施（→関連提言4）が求められます。

もっとも急を要する活動期間・活動時間の規制については、2009年10月1日付愛知県教委通知「学校における運動部活動について」や2011年3月発行の名古屋市教委「楽しく充実した運動部活動（改訂版）」が求める休養日や練習時間の適切な設定等を地方教育委員会や校長が徹底して実効性のあるものにするだけですが、その実行にブレーキをかけている高校入試制度（→関連提言8）や全国大会の制限（→同6）が求められます。

*基本提言

1. 小学校の部活動の廃止

愛知県では約9割の小学校で部活動が実施されています。しかし全国的に見ると小学校で部活動を実施しているのはきわめて限られた地域です。東京大学小川研究室の調査（2006年）では、勤務日の残業時間の内訳が中学校は部活動・クラブ活動が26分であったのに対し、小学校ではわずか1分です。学習指導要領でも、小学校に関しては「部活動」に関する記述は一切行われていません。小学校の教育課程では部活動を行うことは想定されていません。

成長期の小学生の骨は軟らかく障害を起こしやすいうちにあります。この時期にハードな練習を行うことでスポーツ障害を起こし、それ以降伸びなくなる選手が少なからずいます。

小学校の教員の多くは学級担任でほとんど全教科の授業を担当しています。教材研究などの時間を保障するためにも小学校の部活動は廃止すべきです。

2. 勤務時間外の教員による部活動指導の規制

部活動を考えるときには中学校の教員の人権である労働権と、生徒の人権である学習権・発達権との関係を考慮する必要があります。教員の人権が保障されてこそ、生徒の人権の保障もより確かなものとなるからです。

教員の場合、労働権の保障とは、労働基準法等の労働法の理念からいえば、勤務時間内における教員の労働である教育労働が、自らの全面的な発達につながるものであるべきであり、同時にその教育労働の内容が生徒の学習権・発達権を保障するものとなるべきです。原則として、教員の時間外勤務は、認められるべきではありません。

「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」は、教員には「原則として時間外

勤務…を命じない」ものとし、「時間外勤務を命ずる場合は」限定4項目で、「臨時又は緊急やむを得ない必要があるときに」限っています。部活動指導は、限定4項目にはないので、「政令」によればその時間外勤務命令はできないわけです。

愛知県の中学校教員が勤務中に倒れ、労災認定を求めた鳥居裁判において、地方公務員災害補償基金側の上告を棄却した最高裁決定（2015年2月26日）が、維持した地裁判決（2011年2月23日）は、部活動指導等での鳥居教諭の時間外勤務は、「包括的な職務命令」に基づいていたことを認めています。校長は、教員が部活動指導で時間外勤務をするのをやめるよう職務命令を出すべきです。

3. 専門家による部活動指導の原則の確立

日本体育協会の調査(2014年)によると、中学校の運動部活動の指導者で、保健体育の教員ではなく、現在担当している部活動の競技経験のない教員は45.9%となっています。新規採用教員の多くは全く経験のない競技の部活動の指導を1年目からまかされています。部活動が「教育活動の一環」であるならば部活動の指導には「専門性」が求められます。その「専門性」は子どもの発達段階に対する理解、体罰禁止をはじめとした子どもの人権に対する理解、スポーツ科学に基づく科学的・合理的な練習方法に関する知識、その競技の知識と技術を指導できる能力などです。現状ではこの両者を欠いたまま部活動の指導が行われています。それは精神主義に基づく過度の活動、その結果による身体の故障など重大な弊害をもたらしています。部活動の指導から教職員を解放し、部活動の指導は専門家に任せるべきです。

4. 教育行政の責任による指導者の配置の推進

教職員が部活動の顧問を務めることからくる問題を解決するためにいくつかの提案が行われ

ています。例えば、①部活動を学校教育から切り離し、社会教育(体育)に委託する、②部活動の指導を外部に請け負わせる、教職員が指導する場合は、学校と契約して有償で行う、③部活動専門の教員(指導員)を雇用する、などです。

しかし、社会教育の受け皿があるのか、現行の公務員法制で教職員と契約できるのか、専門の教員を雇用する財源が確保できるのかなどの問題があり袋小路に陥っています。そのため現状では学校と教職員に一方向的に負担が押し付けられています。

このような法令を無視し、教職員に超過勤務を強いる事態は即座に改善されなければなりません。現在の異常な状態を解決する責任は教育行政にあります。教育行政は部活動に関する条件整備を行う義務があるのです。部活動に教育的意義が認められるのであれば、部活動の指導から教職員を解放し、十分な財源を確保し、部活動専門の指導者を配置することが教育行政の任務です。

*** 関連提言**

1. 勤務時間外の部活動指導に対しては超過勤務手当を支給すること

ふつう社会では定められた労働時間を超えたら、その分残業手当が支給されます。しかし学校の教員には残業手当は支給されていません。

「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」略して「給特法」と呼ばれるものを根拠にしています。ただし現在、部活動に関わっては土・日・祝日に4時間以上部活動指導した場合には1日あたり3000円が「教員特殊業務手当」として支給されています。月～金曜日は、勤務時間外の部活動指導をしたとしても手当はありません。部活動専門の指導者が配置されるまでの間、「給特法」を改正して、勤務時間外に部活動指導に当たった時間を計測して、労働基準法に拠った残業手当(部活動指導手当)を支給すべきです。

2. 教職員が部活動の顧問を担当するかどうかは教職員の自由にゆだねられていることを明確にすること

公立学校においては、春の人事異動の際、どの部活動を指導できるかが異動先の決定に関係する場合があります。部活動人事という言葉もあるくらいです。しかし、教職員が部活動を担当する、しないは個人の自由の問題です。

管理職が職場にいる教職員に対して、部活動顧問を強制することは法令の根拠はなく許されません。また、顧問が部活動の競技の専門性や指導法に関する知識を十分にもっていない場合は、事故などに結びつきやすくなります。専門的な指導法等を体得していない教職員に部活動顧問を強要してはならないのは当然ですし、また日体協などの公式団体の認定する指導員資格の取得を強要することも間違いです。一部の中学校では、「全員顧問制」という名目で顧問就任を強要するところがありますが、顧問就任はあくまで個人の自由にゆだねられています。いかなる理由があろうとも部活動の顧問を強要することは間違いですし、許されるものではありません。

保護者に対しても部活動は教職員のボランティアで支えられているという事実を正確に伝えるべきです。

3. 土曜、日曜の部活動および朝練を禁止すること

教育現場からは、「部活動と授業の両立は難しいと感じる」、「土日のどちらかは休みが欲しい。疲れたまま次の週が始まるので、平日に体調を崩してしまいます」（全教青年部「働く者の権利に関わる実態調査 2014」）という悲鳴が聞こえてきます。文科省ですら、部活動は「教員の本務ではない」、「部活動に専念しすぎて授業中に寝ている教員もあり、本末転倒な場合もある」

（「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議（第4回）議事概要」2014年7月23日）と認めざるを得なくな

っています。これでは子どもたちにとっても、学習に身が入らないでしょう。

教員の土日部活動をなくし、教員が1週間の疲れを癒やし、本務である教育活動に全力で取り組むことができる条件をつくることこそが、教育行政に求められるのです。また、子どもたちにも休養や遊ぶ権利を保障し、身も心もリフレッシュすることによって、学習に対して意欲的に取り組むことができるでしょう。

同様に、始業前の朝練も教員、生徒に対する負担が大きく禁止すべきです。

4. 外部指導者の研修を実施すること

外部指導者や外部顧問が増えつつあります。大学生や自営業の方、定年退職された方が多いようです。「学校教育の一環として、教育課程との関連が図られる」（学習指導要領）ためには、①学校の教育活動のいくつかの原理・原則や保健体育等の学習内容の概要等を理解することは欠かせません。②とくに、スポーツ部活動で多発している、体罰の厳禁の理解は必須です。2013年度に処分が行われた中学校での教員による体罰の38%が部活動中に起きています。また、学校活動中の小中学生の死亡を含む重大事故の34%は部活動中のものです。③健康や安全の確認・確保を最優先することは徹底されなければなりません。そしてなによりも、④実技指導の技量はともかく、専門性を保障する指導資格（ライセンス）を持たない指導者や外部顧問に対しては、資格取得の研修を義務付けることが必要です。これら必須事項の研修は、名古屋市で実施されているような「著名アスリートの講演会」では代替できません。

5. 対外試合を制限すること

技量を試すためや大会準備のために、土日や長期休業日に他校との練習試合が組まれます。相手校に向いたり自校に迎えたりして長時間拘束されます。遠方となれば交通費が自己負担となり、自転車使用の場合には交通事故が危惧されます。月当たりの回数や市町村を越えた練

習試合は原則禁止するなど制限を設けます。体力・技術的な差違がある小学校と中学校間、中学校と高等学校間の練習試合は禁止します。また、事故・トラブル等の責任の所在を明らかにするため、事前の届けと校長承認を必要とすることになります。

教育委員会が直接関与する大会試合に加えて、各種目の協会が主催した大会や〇〇杯など各種の「冠大会」があります。部活動の過熱化や加重負担の一因になっています。学校の部活動としては、教育委員会が関与するもの以外は参加しないことにします。

6. 全国大会を制限すること

公益財団法人日本中学校体育連盟（以下、「中体連」と略）のHPによると、今年度（2015年度）、中体連主催で中学校の全国大会（以下、「全中」と略）を予定している競技は20種目あります。勝敗のつく運動部活動にとってみれば全中に出場し、そこで優勝することが最終の目標となっています。しかし、この全中を開催することは以下のような問題が考えられます。

第1に、過重な練習を助長することです。全中のような異常にハイレベルの「目標」がある限り、行政などが部活動の練習時間を制限したとしても、自主練習と称して実質の練習時間を増やしたり、休日の練習をクラブチーム化して活動時間を増やしたりするなどして、過重な練習量となっている生徒たちが多数います。また、その練習を担当しなければならぬ部活動顧問の負担も非常に大きくなります。

第2に、越境入学や「部活動留学」などの問題です。先に挙げたような全中の常連校は、公立中学校にも存在します。そのメンバーが純粋に学区出身の生徒だけではない（むしろそのような生徒が少数の場合が多い）ことも、周知の事実です。中学時代から親元を離れて生活することや、地域に根ざした教育を行うためにある学区制を無視した形で行われるこの越境入学・部活動留学は問題です。

他にも遠方から参加するための費用の問題や、開催地の各競技団体（の教職員）の負担など、多くの問題があります。将来国を背負うようなアスリートを育成するためには、全中のような高いレベルの大会が必要だという意見がありますが、逆に前述のように過重な練習を助長することによって、健全な身体の成長を阻害したり、精神的にもいわゆるバーンアウトしたりして、むしろ将来の芽を摘んでいる事例も多くあります。まずはこのような全中の開催に伴う問題点をきちんと調査して、制限していく必要があると考えます。

7. 個人負担を軽減すること

部活動に参加するにあたり、生徒や家庭の経済的負担が問題です。2つの部活動を例に挙げて、考えます。

（剣道部）剣道を初心者ではじめ、道具を買いそろえた場合、防具で5万円程度、竹刀、袴で2万円程度であり、初期費用だけで7万円程度かかります。

（吹奏楽部）担当する楽器などでも違いますが、低価格のもので1万円から高価のものになると20万円以上となります。楽団の編成上、担当楽器の変更があり、新しい楽器の購入となるのかなりの負担になります。

その他の部活動でもかなりの出費がかかると考えます。また、遠征費など経済的な負担は多くあると考えます。

学校で部活動を実施するのであれば、それに必要な備品等は公費で準備すべきです。

8. 部活動の活動歴を推薦入試等に利用しないこと

生徒の自由意思で部活動を選び、活動することは個人の自由の権利の行使によります。しかし、それを入試等で選考する側の高校が判断材料にすることには問題があると考えます。入試等の調査書で部活動の活動歴を記すことは、正規の教育課程外の活動を選考基準とすることになり公立学校等の入試としては問題です。また

部活動で活動している生徒にとっても必ずしもプラスにはなりません。部活動の記述が調査書にどのように書かれているのかといった客観性や公平性にも疑問が残り、部活動に関する記述を行う妥当性があるかが問題です。入試等に部活動の成績、結果を利用することは、勝利至上主義などの温床になり学校教育をゆがめることにつながります。

9. 教員採用試験で部活動に関することを問わないこと

教員採用選考試験において、願書に「指導できる部活動等」や部活動・競技の活動歴などの記載が求められています。部活動の内容で採用が左右されるとすれば、採用前に部活動顧問への強要が行われていることとなります。採用選考の第一義的なことは、自治体の教育目標や教育内容に対して、専門的な知識や幅広い教養を有している人物を選考することです。選考試験の面接で部活動について質問することも問題です。教員の本務以外の指導能力が選考基準の一つとなるのは間違いです。合格者に対する採用前研修で部活動の顧問になることを強要するようなことも行われています。これらはいずれも正しい教育活動を進めることにならないと考えます。

10. 強制加入制・全員加入制の廃止

「部活動が生徒指導などの指導上のメリットがある」（「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議（第4回）議事概要」と言っているのは、子どもたちに遊ぶ時間を与えないで管理する、という「メリット」です。子どもたちに「問題行動を起こす時間を与えない」、「強力に管理する」という生徒指導上の理由を名目に全員参加を強いている学校が多数ではないでしょうか。ところが、特に運動部活動においては、顧問との関係、上下関係などによる管理・絶対服従が強いられることも多く、その場合は正常な倫理観を育てるような環境にはなりません。逆に、不満のはけ口と

して、あるいは貧困な倫理観のもとで、イジメ、暴力、集団万引きなどの問題が起きているとも考えられます。

子どもたちを部活動に強制加入させ、力づくで管理するのではなく、子どもが自ら選択する自由を尊重し、民主的な自治能力を育てることが重要です。

おわりに

私たちはこれらの提言が実行されることで、小中学校の部活動問題が少しでも解消されることを望みます。多くの保護者にとって、さらには教職員にとっても中学校での部活動は、そして愛知県では小学校での部活動も当たり前のものと考えられてきました。その結果、部活動の過熱化を止めることができず、教職員のボランティアという形で多大な負担を教職員に強いてきました。日本の学校の部活動という「文化」を根本から見直す時期に今は来ていると思います。この提言を契機に大きな議論が巻き起こることを期待します。

（なお、高校の部活動問題については小中学校とは異なる状況があり、今回は対象としていません。）

*** あいち民研教育への権利部会が部活動問題で今まで発表してきたものは以下の通りです。**

1. 「教育行政の責任で『教員の多忙』の解消を」（『あいち県民教育研究所年報』第18号、2010年7月刊行）
2. 「小・中学校の部活動を廃止しよう」（同上書、第19号、2011年5月刊行）
3. 「あいち民研公開シンポジウム報告書 小中学校の部活動を考える」（2012年2月刊行）
4. 「提言『小・中学校の部活動の廃止』への補論」（『あいち県民教育研究所年報』第20号、2012年6月刊行）

下記の URL から全文がダウンロードできます。

<http://yahoo.jp/box/yLkYDF>

これらも合わせてご参照ください。