

特集2

子どもの視点から学校問題を考える

部活動とは何か ～教育とスポーツの視点から～

- I 部活動をめぐる昨今の話題
- II 子どものスポーツをする権利と部活動
- III 部活動の位置づけ
- IV 部活動の現状と課題
- V まとめ



大阪弁護士会会員

宮島 繁成

Miyajima, Shigenari

I 部活動をめぐる昨今の話題

近時の調査によると、中学生の運動部活動に占める時間は男女とも年700時間を超える¹⁾。数学や英語は年140単位、全教科合わせても年900単位弱であることからすると、部活動はあらゆる教育活動の中で突出した存在ということが出来る。部活動は、人によって期間や濃淡は異なるものの、多くが一度は経験し、今も学校でよく見かける一般的な光景である。

しかし、現在は部活動をめぐってさまざまな問題が提起されている。2012年に発生した大阪市立桜宮高校の体罰事件が発端となって部活動指導の問題が議論され、昨今は、現場教員の声や文部科学省の調査から、教員の過重負担が指摘され、「ブラック部活」の言葉とともに、部活動のあり方まで議論されるに至っている。

部活動、とりわけ運動部を考えるうえで難しいのは、法的な位置づけがはっきりしないこと

に加え、学校教育と競技スポーツが重なりあう領域であり、子どもの側（子どもの権利）と教員の側（教員の権利）の二つの視点が交錯するためである。本稿は、これらの視点を踏まえながら部活動の意義と法的位置づけを再確認し、併せて現在のさまざまな課題について整理するものである。教員の負担については、紙面の都合上、問題点の紹介にとどめている。また、本稿は基本的に運動系の部活動を対象としている。

II 子どものスポーツをする権利と部活動

1 子どもの権利としてのスポーツ

子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）の31条は、遊びとレクリエーション活動の権利を定めており、スポーツもこれに含まれる。また、28条は子どもが教育を受ける権利を定めている。算数や国語だけが「教育」ではない。スポーツを通じて、精神的・身体的能力を発達さ

1) スポーツ庁「平成28年度全国体力・運動能力、運動習慣等調査報告書」（2016年12月）

せることも教育の一内容である(29条)。

スポーツ基本法2条も、子どものスポーツについて「体力を向上させ、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もの」と位置づけている。

2 子どものスポーツの場

子どもがスポーツをする場として、一般的なのは学校で行われる部活動である²⁾。我が国ではごく当たり前のことではあるが、海外に目を向けると、実際には極めて少数派である。多くの国は地域が子どものスポーツを担っており、学校で行われている国も、日本の部活動のように、エリートスポーツを含めジュニア世代のスポーツ全般を一手に引き受けているわけではない³⁾。

また、スポーツをつかさどる官庁は、日本は、中央は文部科学省(スポーツ庁)、地方は教育委員会である。外国は、イギリスは文化・メディア・スポーツ省、フランスは健康・青少年・スポーツ省、ドイツは連邦内務省、中国は国家体育総局、韓国は文化体育観光部である。いずれも教育と直接の関わりはない。

これは、我が国がスポーツを教育の一環として扱ってきた歴史的経緯があるためである。部活動のこれまでの歴史も、教育と競技スポーツの間を揺れ動く歴史だったといっても過言ではない。

III 部活動の位置づけ

1 教育活動としての部活動

(1) 学習指導要領

学習指導要領には、部活動について「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。」(平成20年告示・平成27年改正「中学校学習指導要領」、平成21年告示「高等学校学習指導要領」という一項が存在するのみである。しかも努力目標にすぎない。それ以前の学習指導要領には部活動の言葉すら存在しなかった⁴⁾。

子どもにとっても学校や教員にとっても極めて大きな存在であるにもかかわらず、法的な根拠がない。これが部活動の扱いを難しくしている大きな要因である。

もっとも、これも見方を変えれば、画一化された枠がないがゆえに自由に好きな活動ができる、成績として評価されないがゆえにいきいきと楽しく活動できるという積極的な側面につながっているのも事実である。

(2) 学校における位置づけ

部活動は、教育課程ではないが、学校の教育活動の一つである。生徒会活動や文化祭と同じ扱いである。判例も、部活動中の事故について、教育活動であるという理由で学校側の責任を認めている(最判昭和58年2月18日判タ492号175頁、最判平成18年3月13日判タ1208号85頁)。

また、部活動指導は生徒指導である。生徒指導とは、一人一人の生徒の人格を尊重し、個性の伸長を図りながら、社会的資質や行動力を高

2) 部活動以外の主なものとして、スポーツ少年団、スイミングクラブやサッカークラブ等の民間のスポーツクラブ、総合型地域スポーツクラブ等がある。

3) 中澤篤史「運動部活動の戦後と現在」青弓社(2014年3月)

4) 教育課程としての「クラブ活動」は、中学校は1998年、高等学校は1999年の改訂学習指導要領で廃止されている。

めることを目指して行われる教育活動のことであり、教科指導と並んで学校教育において重要な意義を持つものである⁵⁾。

(3) 部活動の教育的効果

運動部活動の教育的効果については、体力や健康だけではなく、「自主性、協調性、責任感、連帯感等を育成する」「自己の力の確認、努力による達成感、充実感をもたらす」「互いに競い、励まし、協力する中で友情を深めるとともに、学級や学年を離れて仲間や指導者と密接に触れ合うことにより学級内とは異なる人間関係の形成につながる」等さまざまな面が評価されている^{6) 7)}。

2 競技スポーツとしての部活動

(1) 競技団体との関係

スポーツは、公益財団法人日本サッカー協会(JFA)、公益財団法人日本高等学校野球連盟、公益財団法人日本陸上競技連盟等、競技種目ごとに競技団体が存在している。競技団体は、スポーツ基本法において初めて法に明記された(5条ほか)。

多くの競技会は競技団体が主催しているため、競技団体に加盟・登録しなければ公式戦に出られない。このため、学校は競技種目ごとに競技団体に加盟・登録している。競技団体からすると学校の運動部は加盟チームの一つである。

たとえば、サッカーの場合は、JFAに加盟・登録することによって、JFAや都道府県協会等が主催する競技会(全国高等学校サッカー選手権大会等)に参加することができる。また、生徒や指導者は、構成員として団体法上の義務を

負い、JFAが定める規則に拘束される(基本規則2条、3条⁸⁾)。競技団体が定める公式のルール(サッカーの公式戦はJFAの「サッカー競技規則」)にも従わなければならない。

学校の運動部活動を統括する競技団体が公益財団法人全国高等学校体育連盟(高体連)と公益財団法人日本中学校体育連盟(中体連)である。高体連は、全国高等学校総合体育大会(「インターハイ」)のほか、全国高等学校サッカー選手権大会、全日本バレーボール高等学校選手権大会等の選抜大会の開催に関わっている。

(2) 「教育」と「競技」のはざま

戦後、文部省は、対外試合の基準を厳格に定め、教育活動としての趣旨を徹底しようとした。しかし、規制は徐々に緩和され、現在は高等学校のみならず中学校でも全国規模の競技会が開催されている。これは、運動部を選手養成の場ととらえる各競技団体と部活動を教育の場ととらえる文部省等教育機関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とみられている⁹⁾。

今や部活動は競技スポーツの中軸に位置し、甲子園大会や高校サッカー等を筆頭に、マスコミが日常的に取り上げる素材になっている。

(3) エリートスポーツの動き

その一方で、一部のエリートスポーツの世界では部活動から離れる動きが加速している。

水泳やフィギュアスケートは従前から民間のスポーツクラブが中心になっていた。たとえば、水泳の場合、学校名でインターハイに出場していても、実際にはその学校の運動部に所属しているわけではない。

5) 文部科学省「生徒指導提要」(2010年3月)

6) 文部科学省「運動部活動での指導のガイドライン」(2013年5月)

7) スポーツの教育的効果に初めて着目したのは、19世紀におけるイギリスのパブリックスクールである。ラグビー校の校長トーマス・アーノルドは、当時粗暴で野蛮だという理由で禁止されていた庶民のフットボール(サッカー、ラグビーの原型)を教育課程に組み入れた。

8) 森浩寿「スポーツ・ルールの法的根拠」『体育の科学』59巻1月号17頁(2009年2月)

9) 友添秀則「学校運動部の課題とは何か」『現代スポーツ評論』28巻8頁(2013年5月)

昨今は、野球やサッカーでも部活動以外の場で活動する子どもが増えている。

現在のプロ野球選手の多くは、ジュニア時代から硬式リーグで活動しており、中学校の野球部経験者は少数派である。とくに都会はその傾向が強い。サッカーは、Jリーガーのおよそ半分は、Jクラブの下部組織（ジュニア、ジュニアユース、ユース）出身者である。高円宮杯U-18リーグ等一部の競技会を除き、基本的に部活動との接点はない。

そのほか、競技によっては、JFAアカデミーやJOCエリートアカデミーなど競技団体主体の育成も進んでいる。

プロを目指すかどうかは別としても、運動部で高い競技成績を残すことは、スポーツ推薦による大学進学につながる。今や、インターハイ、甲子園大会、選抜大会等はセンター試験や大学入試に代わる存在となっている。

IV 部活動の現状と課題

1 部活動の縮小と合同部活動

運動部の数は減少を続けている。入部率は、低減傾向にはあるものの、大きな変化はない。しかし、子どもの数はピーク時の6割程度まで減少しており、競技種目が多様化する中、とくにチームスポーツは活動の維持が難しくなっている。また、学校側の事情も大きい。過去3年間で顧問のなり手がいないために休廃部となった運動部がある学校は、中学校で12.3%、高等学校で16.7%に上っている¹⁰⁾。

このため、複数校による合同部活動が増加している。中体連の集計によると、2016年度の合同部活動は、全国で1012に上っている。

2 体罰・暴言・ハラスメント

(1) 体罰・暴言・ハラスメントの規制

学校教育と競技スポーツの両面を有していることから、体罰・暴言・ハラスメントも両面からの規制を受ける。桜宮高校で体罰を行った顧問教員は、民事、刑事の責任のほか、大阪市教育委員会による懲戒免職の処分、公益財団法人日本バスケットボール協会による公認コーチ資格取消処分を受けている。

(2) 学校教育法による規制

指導者の体罰は学校教育法11条但書により禁止される。言い換えると、体罰に至らない懲戒は部活動の指導上も許される。

同条但書の体罰について、最判平成21年4月28日（民集 63巻4号904頁）は、身体に対する有形力の行使であっても、目的、態様、継続時間等から判断すべきであるとしている。文部科学省は、2013年3月、「体罰の禁止及び児童生徒理解に基づく指導の徹底について（通知）」において、体罰の限界について詳細なガイドラインを定め、これを踏まえ、2013年5月、「運動部活動での指導のガイドライン」を発表している。

(3) 競技団体による規制

桜宮高校の事件を受け、2013年4月、公益財団法人日本体育協会等の5団体は、「スポーツ界における暴力行為根絶宣言」を発表し、各競技団体も、規約やガイドラインの整備、指導者の研修、相談窓口の設置、調査・審査体制の整備等、指導・監督を進めている。

処分の内容は競技団体ごとに異なり、警告、謹慎、出場停止から除名までさまざまである¹¹⁾。除名になれば、公式戦はもちろん練習の指導も一切できなくなる。

10) 公益財団法人日本体育協会「学校運動部活動指導者の実態に関する調査報告書」（2017年7月）

11) 野球について、学生野球憲章27条、28条。陸上競技について、倫理に関するガイドライン、登録会員規程2条、16条1項。サッカーについて懲罰規程等。

3 保護者の負担とスポーツ格差

スポーツチームで活動するうえで、保護者にとって費用以上に負担となるのは時間と手間である。2017年の笹川スポーツ財団の調査によると、スポーツ活動をしていない子どもの母親が回答した理由として、「送迎や付き添いの負担」や「保護者の係や当番の負担」が上位に挙がっていた。とくに母子家庭や共稼ぎ家庭にとっては送迎や当番は大きな負担になると思われる。

この点、部活動は、都会・地方、地域を問わず、運動能力を問わず、特別な費用も保護者の負担もいらない。このため、公立学校の部活動の多くは子どものスポーツのセーフティネットとして機能している。ただし、見方を変えると、この負担は、次に述べるとおり、学校側がそのまま受け持っていることになる。

4 教員の過重な負担

(1) 長時間の拘束と慣れない競技種目の担当

2016年の調査によると、週に休養日を一日も設けていない中学校は22.4%に及ぶ¹⁾。また、中学校教員の一日の部活動指導の平均時間は、平日は41分、土日休日は2時間10分であった²⁾。教員全員が部活動の顧問を担当することを原則としている中学校は87.5%あった¹⁾。担当教科が保健体育ではなく、担当部活動の競技種目の経験がない教員は、中学校は45.9%、高等学校は40.9%だった¹³⁾。

(2) 低額の手当

公立学校の教員については、「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)により、時間外勤務手当や休日勤務手当は支給されない。

部活動の手当は都道府県が条例で定めており、大阪府では、土日休日に限り4時間以上6時

間未満は3000円、6時間以上は3700円が支給される(職員の特殊勤務手当に関する条例)。そのほか、公式戦の場合は、出張扱いとなって代休を取ることができるが、授業があるので代休を取るのには現実には極めて困難である。

(3) 外部指導者と部活動指導員

教員以外の者が部活動を指導する学校が増えている。平成28年度に外部指導者を活用した中学校は76.0%に上る¹⁾。

2017年4月には、学校教育法施行規則の改正により部活動指導員が新設された(78条の2)。部活動指導員は、部活動の顧問になって、実技指導、学校外での活動(大会・練習試合等)の引率を行うことができる。教員免許は必要ない。

いずれも教員の負担軽減に結びつく、生徒の技術指導に効果があるという評価がある一方、調整や準備のためかえって教員の負担が増えるのではないか、体罰やセクハラ等のリスクにどう対処するのかという問題も指摘されている。

V まとめ

部活指導に関わる教員の負担軽減は早急の課題である。ただし、部活動のあり方そのままで目を向けるときは、これまで述べたとおり、歴史的な背景、全国津々浦々に根付いている実情、競技スポーツの中軸を構成していること等のさまざまな事情があるため、方向を決めるのは容易ではない。いずれにせよ、スポーツ活動の主役は子どもたちであることを再確認しながら、幅広い議論を行っていくことが期待される。それは、我が国で長らく議論されてきた課題～子どものスポーツの受け皿は学校か地域か～に地道に取り組んでいくことである。

12) 文部科学省「教員勤務実態調査(平成28年度)の集計(速報値)について」(2017年4月)

13) 公益財団法人日本体育協会「学校運動部活動指導者の実態に関する調査報告書」(2017年7月)