

教育長及び校長の言及内容を踏まえた 中学校における部活動地域移行施策の検討

—ステークホルダー分析を応用した質的調査を通して—

Consideration of regional migration of junior high school club activities based on the mention of the superintendent of education and the principal

Through qualitative research utilizing stakeholder analysis.

長瀬基延¹, 柴崎直人²

NAGASE Motonobu¹, SHIBAZAKI Naoto²

[キーワード Keyword] 中学校の部活動改革, 部活動地域移行施策, 地域部活動推進委員会, ステークホルダー分析

[所属 Institution] ¹江南市立布袋中学校(Hotei Junior High School, Konan City), ²岐阜大学大学院教育学研究科
(Graduate School of Education, Gifu University)

[要旨 Abstract] 部活動改革は、地域実態の多様性により一律のモデルを確立することが難しいとの指摘がある中、地域に適合した部活動地域移行施策を設計することが求められている。施策の検討や実行過程に多大な影響を及ぼすことが予想される自治体の教育長や校長の意向に着目し、言及内容の質的分析を行ったところ、A市における施策の方向性について、①地域部活動推進委員会の発足、②試行実践による検証、③2024年度からの施策実行、④休日限定の地域展開、⑤12種目の合同化及び市内17拠点の設置、⑥学校部活動の縮小、⑦実質的な自主的・自発的活動への転換、⑧市総合型地域スポーツクラブによる運営と各種協会・連盟との連携、⑨受益者負担の原則、⑩教師の兼職兼業制度の整備、⑪指導者が安心して指導に従事できる制度の整備、⑫人材バンクの設置、⑬持続可能性を高める形成的評価の仕組の構築などに整理された。教育長及び校長への分析結果のフィードバックを経て、市議会での教育長答弁や市総合教育会議での教育長による決意表明がなされたことは本研究の成果と言える。今後は、改革の当事者である生徒・保護者・地域・教師の意識実態を踏まえた議論の展開を促し合意形成を図ること、利害関心を有する人材の幅をさらに広げた実態調査の必要性が示唆された。

1. 背景

部活動の過熱化に伴う教師の過重労働問題を背景に、部活動の在り方に関する議論が活発化している。スポーツ庁による指針「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革について」¹⁾では、部活動は必ずしも教師が担う必要のない業務であることを踏まえ、改革の第一歩として「休日に教師が部活動に携わる必要がない環境を構築する」との方向性が示された。また改革スケジュールには、休日部活動の段階的な地域移行を2023年から全国展開することが明記されており、この指針を受け、スポーツ庁は「運動部活動の地域移行に関する検討会議」²⁾を発足した。第1回検討会議の冒頭挨拶において、スポーツ庁長官は「教師の働き方改革への対応とともに、子どもたちにとってふさわしいスポーツ環境を実現することが必要であり(中略)、受け皿の整備に関する方策等を取りまとめたい」と本会議発足の目的を述べている。その後、計8回の検討会議を経た上で「運動部活動の地域移行に関する検討会議提言」³⁾を示すに至った。注目すべきは、令和5年度から令和7年度の3年間を「改革集中期間」と位置付け、まずは休日における部活動の地域移行を令和7年度に達成す

る方針が打ち出されたことである。地域部活動化に向けた施策の検討については、すでに全国各地において地域単位や学校単位で始まっているが、スポーツ庁の方針に則った改革を進めることを前提にするならば、スポーツ庁長官の言及や検討会議提言に示される「子どもたちにとってふさわしい環境の構築」という視点をもった議論の展開が求められる。子どもを置き去りにした学校の働き方改革の文脈に限定された議論ではなく、子どもや保護者の意識実態に基づいた改革を推進することが必要であると言える。

用語としての「地域部活動」は、先述のスポーツ庁指針(スポーツ庁2020)で初めて登場したものであり、この用語を主題に用いた先行研究の蓄積は少ない。しかし「ゆとり」政策を背景とした部活動の見直しや総合型地域スポーツクラブの推進が展開された1990年代後半以降に、スポーツ産業学、体育・スポーツ経営学、生涯スポーツ学などの分野において「外部指導者」「総合型クラブ」「スポーツ振興」「地域スポーツ」などの活用や連携に関する研究や実態調査が散見される^{4,5,6)}。また「運動部活動に関する総合的なガイドライン」⁷⁾の通知以降、「部活動の地域移行」「学校と地

域の協働・融合」「学校部活動の外部化」に関する実態調査や持続可能な仕組みを模索・検討する研究の蓄積が進んでいる^{8,9,10}。さらにスポーツ庁及び文化庁は、全国各地の拠点校(地域)において実践研究を実施し、課題の検証や研究成果を普及させることを目的とした「地域部活動推進事業」¹¹を展開しており、拠点校(地域)を中心とした地域部活動の先行実践モデルの発信がさらに加速することが期待されている。

このように国主導の提言をきっかけにした部活動の地域移行に関する研究の蓄積や自治体レベルでの実践事例の増加に伴い、学校と総合型スポーツクラブの連携を軸にした展開方略の提案や各地域における保護者や生徒の意識調査、地域の受け皿に関する実態把握が進んでいる。一方で、自治体における教育行政に多大な影響を及ぼす教育長や各学校の経営を担う学校長の意識実態を追究した先行研究は少ない。全国都道府県教育長協議会による「部活動の適正化に向けた方策について」¹²が2020年に報告されているが、あくまでも全国的な傾向を把握する調査を基にした考察と提言に留まっている。部活動改革は、地域実態の多様性から全国一律のモデルを示すのは難しいことが指摘されており¹³、各地域の実態把握を出発点として、改革の方向性や地域に適合した計画の立案、展開の実行などを進める上で多大な推進力を有する当該自治体の教育長及び学校長の意識実態を把握することは極めて重要である。

2. 目的

A市における中学校の部活動改革に関わり、改革の方向性や具体的な方略の決定に多大な影響を及ぼすことが考えられるA市教育長及びA市中学校長の意識実態を把握し、スポーツ庁が示す部活動地域移行の実現に向けた学校と地域の連携可能性及び課題の評価を通して、A市の地域部活動推進に対する具体的方策の示唆を得ることを目的とする。

3. 方法

3.1. ステークホルダー分析を応用した内容分析

公共政策等の紛争解決の分野で用いられているステークホルダー分析の方法論^{14,15}を応用した。ステークホルダー分析は、具体的に、あるテーマについて紛争や意見の対立がある場合、利害関係を持たない中立的立場にある第三者がステークホルダーとのヒアリング・インタビューを通し、誰がどのような利害関心を有しているのかを把握する手法である。得られた情報を集約することにより、ステークホルダー間の協力・

連携の可能性について評価するとともに、議論すべき課題を提示することができる。本研究では、「部活動改革に対する意識」の把握を通して、複雑な課題や利害、共通認識を整理する。

3.2. 調査対象

調査対象者を、A市教育長及びA市5校の中学校長の計6名(Table 1)とした。対象の選択に当たり、部活動研究の専門家からの助言を参考にするとともに、A市の教育行政職員の意見を参考とした。部活動研究の専門家からの助言を受けた段階においては、以下の6名以外に「地域スポーツクラブ代表者」「市スポーツ協会代表者」「PTA代表」を選定していたが、教育行政職員との協議の結果、本研究の主題となる「中学校における部活動改革」に関する関心や知識が乏しく、現段階における聞き取り調査は効果を有しないとの判断により、対象から除外した。また、A市の地域資源を把握することが改革の方向性を検討する上で重要となることから、A市教育行政職員への面接調査も実施した。

<Table 1> 調査対象者

①	A市教育長	④	A市立D中学校長
②	A市立B中学校長	⑤	A市立E中学校長
③	A市立C中学校長	⑥	A市立F中学校長

※A市教育行政職員への面接調査も追加的に実施

3.3. 調査時期及び方法

2021年12月16日, 12月20日, 12月21日, 12月22日, 12月23日, 2022年1月5日において, A市教育長室及び各中学校長室にて調査対象者及び筆者による1対1の聞き取り調査を45分~60分で実施し, 必要に応じて補足の質問をメールや電話で行った。聞き取り内容をそのまま公表することのない約束を確認し, 倫理的配慮の説明とボイスレコーダーによる記録についての同意を得た上で開始した。

聞き取り項目については, 部活動研究の専門家との協議の上で事前に整理しておき, 個々の質問について順番に回答を求めるとはせず, 事前に定めた質問を投げかけながらも自然な対話の中から聞き出したい情報を引き出すように展開した。一般的にステークホルダー分析は何らかの社会問題の解決を目的とした対話の準備段階として実施されるため, これらの論点はその後の対話の議題となる。理論上は, ステークホルダー分析で収集した情報を基に, 調査対象者が合意し得る施策提言などを行うことも可能ではある。しかし全ての対象者が同意でき, かつ満足できるような施策案は複数存在する可能性があり, その複数案のそれぞれ

が各対象者にもたらす満足度も異なることが予想される。対象者間の直接交渉なくして、全対象者が納得し得るような案を提示することは極めて難しい。逆に、そのような案を複数提示することで対象者間の対立を発生させてしまう危険がある。よってステークホルダー分析の成果は論点の提示にとどめることとした。

分析結果の公表は2段階で実施した。まず「予備報告書」を作成し、対象者に配布した。自分の意見が適切に掲載されているか確認を求めた上で、必要な修正を行った。その後「最終報告書」を作成し、公表に至った。

3.4. 調査項目

「A市における部活動改革に対する意識」に関する聞き取り調査の具体的な質問項目は以下(Table2)であった。

i. 「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革（スポーツ庁2020）」に関する認識及び見解

ii. 学習指導要領の位置付けに関する認識及び見解

iii. 部活動の地域移行施策の課題や展望に関する所感

i については、スポーツ庁提言に示されている文言から主に6カテゴリー（①学校単位から地域単位への移行方針、②休日指導を望まない教師は従事しない仕組の構築、③教師の兼職兼業による地域部活動への従事、④保護者の受益者負担、⑤拠点校方式による合同部活動化、⑥地方大会の在り方）の内容に関してコメントを求めた。ii については、学習指導要領に示されている文言から主に2カテゴリー（①自主的・自発的参加により行われる部活動の在り方、②教育の一環としての部活動の在り方）の内容に関してコメントを求めた。iii については、地域移行施策に関する6カテゴリー（①地域移行実行過程の懸念と課題、②地域移行の実現への期待とメリット、③持続性を阻害する要因に対する懸念と対策、④学校と地域の協働・融合に対する実現可能性、⑤施策導入の単位（地域一斉・学校ごと・部ごと）、⑥現状考え得る地域展開の方法）の主観的な考えのコメントを求めた。

<Table2>

i. スポーツ庁提言(2020)に関する認識及び見解

①	学校単位から地域単位への移行方針
②	望まない教師は従事しない仕組の構築
③	教師の兼職兼業による従事
④	保護者の受益者負担
⑤	拠点校方式の合同部活動化
⑥	地方大会の在り方

ii. 学習指導要領の位置付けに関する認識及び見解

①	自主的・自発的参加の部活動
②	教育の一環としての部活動

iii. 部活動地域移行施策の課題や展望に関する所感

①	地域移行実行過程の懸念と課題
②	地域移行の実現への期待とメリット
③	持続性を阻害する要因に対する懸念と対策
④	学校と地域の協働・融合に対する実現可能性
⑤	施策導入の単位（地域一斉・学校ごと・部ごと）
⑥	現状考え得る地域移行の方法

3.5. 分析手順

はじめに、ボイスレコーダーの録音から逐語録を作成した。次に逐語録を繰り返し読み込み、内容を識別した上で意味単位でのコードを作成した。生成されたコードを先述のカテゴリーとの関連を考慮し分類した。コードの生成及び分類は教育行政職員と筆者が互いに合意を得るまで繰り返し議論し、解釈の妥当性やカテゴリー間の相違点を確認しながら適宜修正を行った。議論が収束した段階で部活動研究の専門家による結果の妥当性を確認した。

なお、本研究は岐阜大学大学院教育学研究科教職実践開発専攻研究倫理審査における承認が得られている。

4. 結果

4.1. 「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」に関する認識及び見解

①【学校単位から地域単位への移行方針】

地域単位への移行に関して、6名全員が肯定的な見解を示した。また、国の方針として示されている「2023年度からの全国展開」の文言に対して、6名全員が2023年度までに地域移行を完了するという認識はなく、あくまでも改革のスタート時点として段階的な移行を開始するタイミングと捉えていた。その上で2024年度からの段階的な施行が現実的であるとの認識が示された。最終的なゴールとして「平日も含めた完全なる地域移行(2名)」との認識と「平日は学校単位、休日は地域単位(4名)」との認識で相違点が見られた。しかし、改革当初は「平日は学校単位での活動、休日は地域単位での活動」とすることが現実的な方向性であるとの認識は全員が一致した。

②【指導を望まない教師は従事しない仕組の構築】

休日の指導を望まない教師は従事しないことを選択できる仕組を構築することについて、6名全員が肯定

的な見解を示した。業務命令として扱うことができない部活動顧問を強制することはできないとの認識で一致した。一方、望まない教師にも顧問を受け持つことに理解を促さざるを得ないという現状に葛藤する対象者(2名)もいた。また、所属校における「顧問を望まない教師の数」について、3分の2以上と回答した校長が4名おり、部活動の学校からの切り離しに対して教師の理解を得ることは可能であるとの見解であった。

③【教師の兼職兼業による従事】

教師の兼職兼業による地域部活動への従事について、6名全員が肯定的な見解を示した。本人の希望があれば認めるべきとの認識で一致した。課題として「本務に支障を来すことがないか(2名)」「校内の風土として断れない状況が発生しないか(1名)」「学校管理外となり無制限に活動が膨らむのが心配(1名)」「従事する教師と従事しない教師とで生徒との信頼関係に差が生じ、教師間の分断が起きないか(1名)」などが示された。また、「勤務校での従事は異動に左右されるため、居住区での従事が望ましい(2名)」などの意見も挙げられた。

④【保護者の受益者負担】

地域部活動への参加を受益者負担とすることについて、4名が肯定的、2名が否定的な見解を示した。肯定派の理由として「ボランティアでの指導では人材が確保できない(2名)」「持続可能性を高めるためには避けられない(2名)」「指導者の責任保障として必要(1名)」などが示された。否定派の理由としては「困窮家庭への配慮が必要(2名)」「経済格差による不平等性(2名)」「教育的意義を考慮し公的負担が望ましい(1名)」などが挙げられた。「困窮家庭への配慮」及び「経済格差による不平等性」については、いずれの肯定派も懸念を示しており、公費投入の必要性が述べられた。

⑤【拠点校方式の合同部活動化】

拠点校方式による複数校の合同部活動化について、6名全員が肯定的な見解を示した。理由として「地域人材の必要確保数が少なく済む(2名)」「少子化の影響で部の存続が難しい事例が増加している(2名)」「校内に設置されていない部への参加が可能となる(2名)」などが示された。課題として「移動距離を考慮した活動場所の設定(2名)」「移動に関わる保護者の負担増(2名)」などが挙げられた。これらの対策として「市内南北の2拠点」が提案(3名)され、種目ごとで適切な拠点数を設定することが望ましいとの意見が示された。

⑥【地方大会の在り方】

地方大会の在り方について「地域単位で参加できる仕組みを構築すべき」との意見が複数示された(4名)。「市

内複数校で合同化した地域チームで参加できる仕組みを整える(2名)」「全国大会に繋がる(競技性の高い)大会は中体連主催でなく協会・連盟が主催し、地域部活動として参加できるようにする(2名)」などの意見が示された。また「中体連は教育的意義を考慮し成果を発表する場としての大会を目指すべき(1名)」などの在り方の見直しや、「大会の数が多すぎるため精選すべき(1名)」「教員が運営する大会の在り方を見直すべき(1名)」など、生徒や教師の負担に関する言及も見られた。「中体連の絡まない大会は保護者や指導者の過熱化に繋がり兼ねない(1名)」との懸念も述べられた。

<Table3>

i. スポーツ庁提言(2020)に関する認識及び見解

①	・地域単位への移行に全員が肯定的 ・令和5年は改革準備のスタートとの認識 ・改革当初は休日のみ地域単位の方向性で一致
②	・顧問従事を選択できる仕組みの構築に全員が肯定的 ・休日の指導を望まない教師は2/3程度の感触
③	・兼職兼業の仕組みを整えることに全員が肯定的 ・本務への支障、断れない風土、無制限な活動、生徒からの信頼の格差などを懸念
④	・受益者負担の肯定(4名)、否定(2名) ・人材確保や持続可能性を高める上で必要(肯定) ・困窮家庭への配慮、経済格差の不平等性(否定) ・全員が公費負担の必要性に言及
⑤	・拠点校方式の合同部活動化に全員が肯定的 ・移動に関わる対策が課題 ・南北の2拠点、種目に応じて1拠点か2拠点が判断
⑥	・地域単位で参加できる仕組みの整備が必要(4名) ・中体連は全国大会に携わらず協会・連盟に委ねる ・教員が大会運営を担う仕組みを見直す

4.2. 学習指導要領の位置づけに関する認識及び見解

①【自主的・自発的参加の活動】

学習指導要領に明記されている「自主的・自発的な参加による部活動」に関する現状の実態について、5校全てが入部希望制を採っていることで一致した。一方で活動に対する自主性・自発性は乏しく、指導者(顧問)主導型であるとの回答が複数であった(3名)。また、自主的・自発的な部活動に対する考えについては、「学校管理下である以上、安全管理の面で活動の全てを生徒の自主性に委ねることはできない(2名)」との自主・自発への否定的な意見がある一方で、「子ども主体で活動し教師は見守る程度の介入とする(2名)」との意見もあり、相違が見られた。

②【教育の一環としての部活動】

学習指導要領に明記されている「教育の一環としての部活動」について、6名全員が活動自体の教育的意義を認める見解で一致した。学習指導要領の位置づけに対しては「将来的には外すことが適当(4名)」「健全育成の場として活用する(2名)」などの意見の相違があった。一方で、学校からの切り離しは「受け皿としての地域において、教育的配慮に基づいた健全育成の機会をつくる必要がある(1名)」「経産省の介入によりビジネス化が進むことで競技としての過熱化が心配(1名)」「子どもにとっての学校の存在意義を部活動以外の教育活動で確立する必要がある(1名)」などの懸念が示された。「平日は学校での教育課程内に位置づけて健全育成を図り、休日は競技性を追求する活動として希望者の意志で参加する(2名)」などが示された。

<Table4>

ii. 学習指導要領の位置づけに関する認識及び見解

①	<ul style="list-style-type: none"> ・市内全5校が自主的判断の入部希望制を採用 ・活動の自主性・自発性は乏しく顧問主導型 ・安全管理面から完全な自主的活動には懸念 ・生徒主体の活動を顧問が見守る体制が望ましい
②	<ul style="list-style-type: none"> ・部活動の教育的意義を認める見解で全員が一致 ・意義はあるが学校外で位置付けるべき(4名) ・健全育成として教育課程に位置付けるべき(2名) ・地域展開によるビジネス化で過熱の加速を懸念 ・平日は学校で健全育成、休日は地域で競技性追求

4.3. 部活動地域移行施策の課題や展望に関する所感

①【地域移行の実行過程における懸念と課題】

地域移行の実行過程における懸念と課題として「地域人材の量的課題(4名)」「地域人材の質的課題(3名)」「予算の確保(2名)」「怪我やトラブルなどの非常時対応(2名)」「保護者の理解(2名)」「大会の在り方(2名)」「困窮家庭の子どもの機会保障(2名)」「制度設計の整備(2名)」「活動場所・施設・道具の確保(2名)」「教師と子どもの関係性が希薄になる(2名)」「生徒指導上の効果が軽減する(2名)」「子どもにとって学校生活の張りがなくなる(1名)」「地域(スポーツクラブ)が責任を負えるか(1名)」「令和5年度まで時間がない(1名)」「顧問と地域人材の連携(1名)」「長期後遺症などの保険適用(1名)」などが挙げられた。また、地域人材の量的確保に関わり、市として現在任用中の外部指導者の活用が考えられるが「技術指導にやりがいをもって指導いただいているが、顧問の代わりに単独で指導に携わることを望んでいる外部指導者は極めて少ない(6名)」との指摘がなされた。

②【地域移行の実現による期待とメリット】

地域移行の実現による期待とメリットとして、6名全員が「教師の働き方改革やワークライフバランスに繋がる」との見解で一致した。「子どもにとって、より専門性の高い指導が受けられる(4名)」「学校に設置がない種目にも参加が可能になる(2名)」「教師に余裕が生まれ本務である教育活動に専念できる(2名)」「地域住民の生きがいに繋がる(1名)」などが示された。

③【持続性を阻害する要因に対する懸念と対策】

地域単位での活動の持続性を阻害する要因として、6名全員が「地域人材の量的確保」への懸念を示した。また「教育的配慮のできる人材を確保し続けることは容易でない(4名)」など地域人材の質的確保への懸念も示された。量的確保の対策として「指導者の循環を意識し、子どもが指導者として帰ってくることを目指した指導をする(1名)」「教師の兼職兼業は居住区での従事に限る(1名)」などが挙げられ、質的確保の対策として「教育的配慮を身に付けるための研修制度の確立(1名)」「報酬を払って責任をもって従事してもらおう(1名)」などが示された。

④【学校と地域の協働・融合に関する実現可能性】

学校と地域が協働・融合した部活動の実現可能性について「すぐにでも実現可能(1名)」「時間はかかるが実現可能(2名)」、「休日限定や教師が積極的に関わり続けるなどの条件が必要(2名)」、「学校の努力だけでは実現できない(1名)」など、意見の相違が見られた。実現可能性に懐疑的な意見を持つ対象者も、活路を見だし実現させなければならないとの認識は一致した。

⑤【施策導入の単位(地域一斉・学校ごと・部ごと)】

地域移行施策の導入に関して「地域一斉に足並みを揃えて導入(5名)」が多かった。理由として「保護者からの苦情が挙がり兼ねない(4名)」「子どもの減少による合同化や指導者確保の観点から市主導が動きやすい(1名)」などが挙げられた。「学校単位もしくは部単位で準備の整う学校や部から随時導入(1名)」も示された。理由は「全ての体制が整うのを待っていたら進まない(1名)」などが示された。

⑥【現状で考え得る地域移行の具体的な方法】

地域移行の具体的な方法について、6名全員が「地域部活動推進委員会を発足する必要がある」との見解で一致した。市教育委員会が主導し、関係各所の代表者が集まって議論する場を設定し準備を進めること、また、全面的な地域移行を開始する前に、検討委員会主導による事前の試行実践での検証の必要性があることなどが提案された。「市が運営主体となる行政主導型

(3名)「スポーツクラブが運営主体となる総合型クラブ連携型」「部活動指導員を各校に配備する外部指導者派遣型(1名)」「各種目の市スポーツ協会・連盟が運営や指導者確保の調整を行う協会・連盟運営型(1名)」などが示された。「種目によって地域との連携が円滑にできる場合もあること」や「教師の兼職兼業の希望数が影響する」などの指摘があった。また「休日の地域移行と同時に、平日の学校部活動を縮小することも必要(3名)」「平日は生徒の自主活動を学校顧問が見守り、休日は競技性を高めたい生徒が希望制で参加し地域指導者による専門的指導を受けるなどの棲み分けが必要(3名)」との意見も挙がった。

<Table5>

iii. 部活動地域移行施策の課題や展望に関する所感

①	【地域移行の懸念と課題】 ・地域人材の量的・質的確保 ・予算の確保 ・非常時対応 ・保護者理解 ・大会の在り方 ・困窮家庭の子どもへの機会保障 ・各種制度設計の整備 ・活動場所や施設、道具の確保 ・教師と生徒の関係希薄化に伴う生徒指導への影響 ・生徒の学校生活上の張りが低下 ・地域（総合クラブ）が責任を負えるか ・顧問と地域人材の連携 ・重大事故による長期後遺症等の保険適用
②	【地域移行への期待とメリット】 ・教師の働き方改革に繋がるとの見解で全員一致 ・専門性の高い指導が受けられる環境が整う ・学校に未設置の種目を経験することが可能となる ・教師に余裕が生まれ教育活動に専念できる ・地域住民の生きがいに繋がる
③	【持続性を阻害する要因と対策】 ・地域人材の量的・質的確保 ・指導者の循環(教え子指導者)を意識した指導 ・教師の居住区での兼職兼業 ・地域人材への研修制度の確立 ・指導者報酬を払うことで責任所在を明確化
④	【学校と地域の協働・融合】 ・双方の努力で実現の必要性があるとの見解で一致
⑤	【施策導入の単位】 ・市単位で一斉に導入が望ましい(5名) ・実行可能な部や学校から始める方が早い(1名) ・部単位、学校単位は保護者の苦情が懸念
⑥	【地域移行の具体的な方法】 ・検討委員会発足の必要性があるとの見解で一致 ・検討委員会主導による試行実践の必要性 ・市教委主導の各所代表者で構成する準備委員会 ・市が運営主体となる行政主導型 ・SCが運営主体となる総合型クラブ連携型 ・部活動指導員を配備する外部指導者派遣型 ・市協会・連盟が調整する協会・連盟運営型 ・休日の地域移行と並行して部活動の縮小を図る ・平日と休日の活動を目的別に棲み分ける

※SC=スポーツクラブ

4.4. A市における地域資源及び中学校部活動の実態

A市スポーツ推進課課長への面接により、部活動地域移行に関わる地域資源として「A市スポーツ協会・連盟」「A市総合型地域スポーツクラブ」「A市スポーツ少年団」の実態を調査した。また、各中学校の学校経営案の文献調査により、部活動の設置数、種別、休日部活動の実施、外部指導者数などの実態を調査した。

A市スポーツ協会・連盟は、計23団体 (Table6)であった。組織の規模や活動実績に準じて公的補助区分(分担金5000円～25000円)が設定されており、A区分4団体(ソフトボール、軟式野球、バレーボール、剣道)、B区分4団体(ソフトテニス、卓球、陸上競技、バドミントン)、C区分3団体(サッカー、体操、バスケットボール)、D区分4団体(テニス、柔道、射撃、空手道)、E区分8団体(ハンドボール、グラウンドゴルフ、パークゴルフ、スキー、バウンドテニス、ミニテニス、ソフトバレー、日本拳法)に分類された。

A市総合型地域スポーツクラブは、多世代(子どもから大人まで)多種目(様々なスポーツ・文化を愛好する人々)多志向(初心者からトップレベルまで)との方針の下、地域住民が主体的に運営する組織である。会員制(登録4000円/年)で、合計31ものスポーツ教室及びカルチャー教室を設置し(Table7)、半期の参加費として6000～7000円(小人3000円)の価格設定で運営している。教室の種別は、体操系、ダンス系、運動系、ヨガ系、フィットネス系、文化系で構成され、それぞれレベルごとに教室が開催されている。

A市スポーツ少年団は、市内の全小学校ごとで10団体が組織されている。男子は野球及びサッカー、女子はバレーボール及びバドミントンを実施している。市スポーツ推進課と連携しながら保護者主体で運営されており、団費として月額1000円程度を徴収している。

A市内5中学校に設置されている部活動数は合計73部(男女で単独活動を行っている部は各々でカウント)であり、運動部が55部、文化部が18部であった(Table8)。減少傾向ではあるものの、2021年度は2500人程度の生徒が部に所属した。休日に活動を行っている部は60部あり、うち運動系が55部、文化系が5部(各校の吹奏楽部)であった。市として任用中の外部指導者数は25名であった。

<Table6> A市スポーツ協会・連盟

A	ソフトボール協 軟式野球連 バレーボール協 剣道連
B	ソフトテニス連 卓球協 陸上競技協 バドミントン協
C	サッカー連 体操協 バスケットボール協
D	テニス連 柔道会 射撃協 空手道連
E	ハンドボール連 グラウンドゴルフ協 パークゴルフ協 スキー協 バウンドテニス協 ミニテニス協 ソフトバレー連 日本拳法連

<Table7> A市総合型スポーツクラブの設置教室

体操系	バランスポール 命の体操 健康体操
ダンス系	キッズ フリー フラダンス
運動系	エンジョイ卓球 ミニバスケット バドミントン スタックゴルフ
ヨガ系	癒し リラックス リフレッシュ エンジョイ ゆったり
フィットネス系	キックボクシング サルセッションズ バキョーレン フィットネス
文化系	デジカメ 将棋 ストーンペンティング

<Table8> A市内中学校の設置部活動

	B校	C校	D校	E校	F校	計
野球	○	○	○	○	○	5
サッカー	○	○	○	○	○	5
バス男	○	○	○	○	○	5
バス女	○	○	○	○	○	5
バレー男	○	△	○	○	○	4
バレー女	○	○	○	○	○	5
ハンド男	○	△	△	△	△	1
ハンド女	○	△	△	△	△	1
テニス男	○	○	△	○	○	4
テニス女	○	○	○	○	○	5
卓球男	○	△	○	△	△	2
卓球女	○	△	○	△	△	1
剣道男女	○	○	△	△	○	3
ソフトボール	○	△	△	○	○	3
水泳男女	○	△	○	○	○	4
陸上男女	○	△	○	△	△	2
吹奏楽	○	○	○	○	○	5
美術	●	△	○	●	●	4
文芸	●	△	●	△	●	2
箏曲	●	△	△	△	△	1
茶華道	●	△	△	△	●	2
調理・手芸	●	●	●	△	△	3
ボランティア	●	△	△	△	△	1
	23	10	13	12	15	73

※○は休日活動を実施、●は休日活動を実施しない

5. 考察

5.1. A市における部活動地域移行施策に関する考察

A市の教育長及び校長5名の全員が、スポーツ庁の示す学校単位から地域単位への地域移行方針を肯定的に捉えていたことから、今後は地域移行施策の具体的な検討が進められることが考えられる。一方で、2023年度に地域移行を全国展開することが示されているスポーツ庁のスケジュールについては、2023年度は準備を

開始する時点と捉え、一年の準備期間を経た上で2024年度以降の段階的な施行が現実的な計画であるとの認識が確認された。

最終ゴールを「平日も含めた地域移行」としながらも、部活動の在り方に関する生徒・保護者・地域・教師における認知の現状や、大会の在り方に関する制度的な課題等を考慮すると、地域移行の初期段階においては「平日は学校単位での部活動、休日のみ地域単位での地域部活動」とする設計が望ましいことが確認された。他方、休日の地域部活動を支える地域人材の確保は容易でないことが予想されることから、休日指導を望む教師が地域人材の一員として地域部活動に従事できる兼職兼業制度を整備し、当面は教師の介入によって支える仕組みを構築する必要がある。校長の感覚的な判断ではあるが、休日指導を望まない教師が多くいる可能性が示唆されたことから、教師に対するアンケート調査を実施し、希望の有無について実態を把握した上で、逆算的に地域人材の必要数を割り出すことが求められる。

少子化の影響や地域人材の量的確保の課題を踏まえ、拠点校方式の合同部活動化が有効であるとの認識が一致している。まずは休日部活動の地域移行を展開することを踏まえ、休日に活動を行っているA市内の60部を対象に合同化を進めることになる。各種目男女別で単独活動を行っている部(バスケット、バレー、ハンド、テニス、卓球)について、合同化する上では男女の別なく1団体とすると、合計12種目(野球、サッカー、バスケット、バレー、ハンド、テニス、卓球、剣道、ソフトボール、水泳、陸上競技、吹奏楽)の部を合同化することとなる。また、各種目の設置部数及び所属生徒数等を考慮した上で拠点を「2」とするか「1」とするかを判断し、全5校が設置もしくは4校が設置の場合は「2拠点」、1～3校が設置の場合は「1拠点」と仮基準を設定する。各種目の拠点数は、野球2、サッカー2、バスケット男女2、バレー男女2、ハンド男女1、テニス男女2、卓球男女1、剣道1、ソフトボール1、水泳1、陸上競技1、吹奏楽1、合計17拠点となる。学校に設置されている部や施設・設備の状況等を踏まえて、17拠点の担当校を割り振る。活動場所は、市内10小学校及び5中学校の施設を基本とし、市営の体育館、アリーナ、武道場、野球場、テニスコートの活用も含めて計画する。

地域移行施策の導入にあたり、市教育委員会主導で準備委員会を発足することで認識が一致していることから、市教育委員会、教育行政部局、各中学校代表、市総合型スポーツクラブ代表、市スポーツ協会長、保護者代表、部活動研究を専門とする学識者などで構成

される「A市地域部活動検討委員会(仮)」を発足することが考えられる。検討委員会は、地域資源の実態把握、生徒・保護者・教師の意識の実態把握、先行事例や近隣自治体の情報収集、関係諸機関との連携・調整などを踏まえ、代表性を有する委員会の構成員間でのコンセンサスを探りながら、地域移行施策の実行に向けた制度設計、受け皿の整備、生徒・保護者への情報公開や説明などの準備を進めていくこととなる。

2022年～2024年度にかけて検討委員会を中心として作業を進め、2025年度より市内一斉に一定の約束事に沿って地域移行を実行する。しかし、種目の特性や協会・連盟の活動実績等によっては、すぐにでも地域展開が可能な種目もあることから、検討委員会後援の試験的運用の位置づけで先行展開する部を設定する。試験的な運用を通じて課題やメリットを見いだすなど、2025年度の本格実施に活かしていくことを想定して、動き出せる部から段階的に活動を開始する。

地域移行の運営主体はA市スポーツ推進課の業務支援を受けたA市総合型スポーツクラブが担う。先述の12種目の合同部のうち、市スポーツ協会・連盟が設置されているのは10種目(野球、サッカー、バスケットボール、バレー、ハンド、テニス、卓球、剣道、ソフトボール、陸上競技)であるが、これら10種目については、スポーツクラブと協会・連盟とが連携し、指導者派遣の調整や会計業務などを協働的に担う。設置されていない2種目(水泳、吹奏楽)については、スポーツクラブが全面的に運営を担うこととなるが、当面は協会・連盟以外の提携先の探索や指導者確保の手立てが必要となってくると考える。

部活動改革と働き方改革を並行して推進することが求められていることを踏まえ、休日部活動の地域移行と合わせて、平日の学校部活動を勤務時間内に設定するよう段階的な設計転換を進める。また、学習指導要領に示される「自主的・自発的活動」の実質化を促すため、休日の地域部活動で競技性を高める活動に取り組み、平日の学校部活動は生徒の主体的な活動を顧問教師が見守り、支援する取り組みへとシフトしていく必要があると考えられる。

5.2. A市における部活動地域移行の課題に関する考察

第一に、指導者の量的確保の課題が挙げられる。A市が採用する現在任用中の外部指導者が地域指導者の候補として考えられるものの、休日における単独での指導を望まない指導者がほとんどであることが、全員一致の見解である。学校教育活動や子どもたちとの関わりに対して比較的理解があると考えられる人材でさえ

も、単独指導の責任の重さから就任をためらうことが予想されるとなると、人材確保はさらに厳しさを増す。総務省行政評価局(2020)の先行研究¹⁶⁾においても、地域のボランティア指導者を部活動指導員に登用する際に、その職務責任の重さを理由に拒否する指導者が多く存在することを指摘している。地域人材が安心とやりがいをもって従事できる仕組の構築が必要であり、指導者の複数配置、役割の明確化、保険適用、研修制度の確立などを整備することが重要になると考える。

人材確保は運営主体となるA市総合型スポーツクラブ及び各種協会・連盟が担うことを想定しているが、伝手に頼ることにも限界がある。岐阜県多治見市の部活動改革における多治見方式の先行事例¹⁷⁾を参考に、青少年のスポーツ振興の一環として全市を上げた取組と位置づけ、行政主導で人材バンク登録事業を展開することも考えられる。

また、民間企業等において提携可能性のある組織・団体を発掘することも重要である。例えば、C中学校の保健体育科の水泳授業においては、A市内の民間スイミングクラブと提携してプールの借用や指導者の派遣を依頼している事例がある。さらに、近隣の私立中高一貫校においては、株式会社を自らの出資で設立し、赴任している学校教師や同校卒業生と雇用契約を交わした上で、部活動顧問として派遣する仕組で部活動を完全外部化した事例¹⁸⁾がある。場合によっては、これらの民間スイミングクラブや私立中高一貫校との連携可能性も考えられる。

第二に、運用資金の確保の課題が挙げられる。地域人材の安定的な確保を実現し、持続可能な部活動の在り方を確立するためには、ボランティアでの指導に頼るのではなく、職務責任に応じた指導者報酬を提供することが必要との見解が一致した。適正な指導者報酬を提供するためには資金を調達する仕組が必要となるものの、現状、A市においては中学校の部活動地域移行に係る予算の計上もなく、公的資金投入の見通しはもてないことから、受益者負担に頼ることが前提となる。一方で必要経費の全てを受益者負担に依拠することは、困窮家庭の子どもの機会保障を損ない、経済格差による二極化を招き兼ねない懸念があることも指摘された。地元企業のCSR活動や学生人材の活用などを通じた部活動地域展開の先行事例^{19,20)}も散見されるが、A市においても連携可能性のある企業や短期大学が存在することから、積極的に協力依頼を働きかけることも有効であると考えられる。

第三に、生徒・保護者への理解が挙げられる。2020

年のスポーツ庁提言以降、部活動改革の社会的関心は一層高まりを見せているが、学校の働き方改革の文脈で語られる傾向がある。しかし、学習指導要領に示される「教育の一環」としての部活動の主役は子どもたちであり、その目的は子どもたちの人格形成や健全育成であると言える。子どもや保護者を置き去りにすることなく、意見や要望を募り、ニーズに対応した改革デザインを設計することが重要である。また改革の実行においては、適切に説明責任を果たした上で、一定の社会的コンセンサスを得ることが求められる。さらに、地域移行の展開過程においても、定期的に生徒や保護者の意識実態の調査や運営チームによる省察的ミーティングを設定するなど、常に形成的評価により取組を改善する仕組を整備する必要があると考える。

6. 結論

6.1. A市における部活動地域移行施策の方向性の整理

A市教育長及び市内5校の校長が言及した内容事項から地域移行施策の方向性を整理する。

まず、A市教育委員会が主導する「地域部活動検討委員会を発足すること」が求められる。検討委員会が中心となり、方針や施策の具体的検討、試行実践の実施と検証を進め、2023年度までを準備期間とし、2024年度から施策を実行する見通しが示された。また、当面は平日の学校部活動を継続させ休日のみを地域部活動化すること、12種目を合同化し市内17拠点で地域部活動を設置すること、学校部活動の時間や頻度の段階的な縮小を進めること、学校部活動の自主的・自発的活動を促す指導体制への転換を図ることなど、学校部活動の実態を踏まえた上で円滑に地域移行を推進するための具体的な方略が見いだされた。地域リソースの実態や自治体の行政的な視点を踏まえ、運営主体をA市総合型地域スポーツクラブが担い、各種協会・連盟や民間企業との連携を図ること、受益者負担の原則（一部負担）を基にスポーツ・文化振興事業としての行政的な予算化を模索すること、教師の兼職兼業を可能にする制度を整備すること、地域人材が安心してやりがいをもって指導に従事できる研修制度や保険適用の制度を整備すること、地域人材の安定確保に向けた人材バンク制度を構築すること、持続可能性を高める形成的評価の仕組を整備することなど、地域移行を持続的に運用するための具体的な施策の方向性が示された。

<Table9> A市における部活動地域移行施策の方向性

施策検討の主体	<ul style="list-style-type: none"> ・A市教育委員会が主導 ・地域部活動検討委員会の発足
準備期間及び実施時期	<ul style="list-style-type: none"> ・2023年度末までの準備期間 ・検討委員会主導の試行実践と検証 ・2024年度末までに実施
学校部活動に対する施策	<ul style="list-style-type: none"> ・平日は学校部活動を継続 ・休日のみ地域部活動化 ・12種目の合同部活動化 ・市内小中校17拠点の活動場所設置 ・時間や頻度の段階的な縮小 ・自主、自発的活動を促す指導体制
地域リソース実態を踏まえた施策	<ul style="list-style-type: none"> ・A市総合型地域スポーツクラブが主体 ・各種協会、連盟、民間企業と連携
行政的な視点を踏まえた施策	<ul style="list-style-type: none"> ・受益者負担の原則（一部負担） ・スポーツ文化振興として行政的予算化 ・教師の兼職兼業制度の整備 ・地域人材が安心して従事できる制度 ・人材確保に向けた人材バンクの設置 ・形成的評価の仕組の整備

6.2. 研究の成果

A市における部活動地域移行施策の具体的な検討課題を整理し、教育長及び市内各校の校長に対して最終報告書として整理内容のフィードバックを行った。結果、A市の市議会における一般質問に対する教育長答弁において「地域部活動検討委員会の発足」「試行実践の実施と検証」が言及された²¹⁾。さらに、A市総合教育会議において、教育長より「地域部活動検討委員会発足への理解」「地域部活動化に向けた試行実践への理解」を求める言及がなされた。本研究における調査分析及びフィードバックを起点に、自治体としての部活動地域移行施策の推進が図られたことは、研究の成果と言える。

6.3. 今後の課題

本研究では、A市教育長及び市内5校の校長との面接を通じて得られた言及内容を踏まえ、分析・解釈に基づく考察を行った。その結果、改革の推進に多大な影響を及ぼすであろう6名のステークホルダーが、地域部活動推進委員会の発足に意欲を見せたことで、対話を通じた具体的な議論の場が設定される可能性が高まったことは成果と言える。しかし、本研究は言わば、今後の対話を通じた議論を展開する上での論点整理と提示に過ぎない。推進委員会の場においては、改革の当事者である生徒・保護者・地域・教師の意識実態を踏まえた議論の展開を促し、適切に合意形成が得られるよう更に詳細な情報収集を進める必要があると考える。

また、A市の部活動改革に関わるステークホルダーとして、教育長及び市内5校の校長に限定したが、地域

移行に関わる利害関心を有する人材としては「A市総合型スポーツクラブ代表者」「A市スポーツ協会・連盟会長」「保護者代表」など、意識実態を把握する必要のある関係者が多岐に渡ることが考えられる。本研究で得られた知見を基に、より地域に適合した地域展開方略の設計が可能となるよう、さらに調査対象を広げる必要があると考える。

文献

- 1) スポーツ庁：学校の働き方改革を踏まえた部活動改革について，2020，https://www.mext.go.jp/sports/content/20200909-spt_sseisaku01-000009706_3.pdf(最終閲覧日2022年8月11日)
- 2) スポーツ庁：運動部活動の地域移行に関する検討会議：運動部活動の地域移行に関する課題及び解決方策について，2021，https://www.mext.go.jp/sports/content/20211202-spt_sseisaku02-000019265_06.pdf(最終閲覧日2022年8月11日)
- 3) 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，2022，https://www.mext.go.jp/sports/content/20220722-spt_oripara-00023182_2.pdf(最終閲覧日2022年8月11日)
- 4) 青柳健隆，石井香織，柴田愛，荒井弘和，岡浩一朗：運動部活動における潜在的な外部指導者の社会人口統計学的特徴，2014，スポーツ産業学研究，Vol.24，No2，185-193頁
- 5) 炭谷将史：総合型地域スポーツクラブを対象とした研究における成果と今後の課題，2012，Vol.22，No2，281-293頁
- 6) 西村貴之：新しい公共を創るクラブマネージャーのあり方について，2015，体育・スポーツ経営学，Vol.28，53-63頁
- 7) スポーツ庁：運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン，2017，https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/013_index/toushin/1402678.htm(最終閲覧日2022年8月11日)
- 8) 千葉直樹：東京都杉並区中学校の部活動活性化事業に関する研究，2021，スポーツ産業学研究，Vol.31，No4，431-444頁
- 9) 青柳健隆：小学校における運動部活動からスポーツ少年団への移行に伴う変化，2021，体育学研究，66巻，63-75頁
- 10) 谷口勇一：地方自治体スポーツ行政は部活動改革動向とどう向かい合っているのか，2018，体育学研究，63巻，2号，853-870頁
- 11) スポーツ庁：地域運動部活動推進事業委託要項，2021，https://www.mext.go.jp/sports/content/210121-spt_sseisaku02-000012233_3.pdf(最終閲覧日：2022年8月11日)
- 12) 全国都道府県教育長協議会：部活動の適正化に向けた方策について，2020，第三部会研究報告書，35-47頁
- 13) 長沼豊：部活動の不思議を語り合おう，2017，ひつじ書房，148-149頁
- 14) 松浦正浩，城山英明，鈴木達次郎：ステークホルダー分析手法を用いたエネルギー環境技術の導入普及の環境要因の構造化，2008，社会技術研究論文集，Vol.5，12-23頁
- 15) 清水麻友美，佐藤溪，畑中綾子，城山英明：栃木県足利市における地域医療連携のステークホルダー分析，2008，社会技術研究論文集，Vol.5，52-67頁
- 16) 総務省行政評価局：学校における専門スタッフ等の活用に関する調査結果報告書，2020，47-55頁
- 17) 長瀬基延，柴崎直人：公立中学校における部活動の地域移行に向けた部活動改革の視点に関する考察—多治見市の学校部活動と地域ジュニアクラブとの連携による取組の調査を通して—，2022，岐阜大学教育学部研究報告，教育実践研究・教師教育研究，第24巻，181-187頁
- 18) 長瀬基延，柴崎直人：私立中高一貫校における休日部活動の外部化に関する考察—滝学園及び滝教育研究所の実態調査を通して—，2022，岐阜大学教育学部報告，人文科学，第70巻，133-141頁
- 19) 鳥羽賢二，清水紀宏：企業によるスポーツ支援活動のマネジメント—サントリー・スポーツフェローシップ推進部を事例として—，2007，体育・スポーツ経営学研究，21巻，1号，57-65頁
- 20) 皆川峻一，梅垣明美，高本恵美：大学生活用に向けた部活動指導に関する実践的研究，2020，体育学研究，65巻，981-996頁
- 21) 江南市議会：令和4年度6月定例議会伊藤吉弘議員一般質問「教育長の教育方針について」，2022，https://smart.discussvision.net/smart/tenant/konan/WebView/rd/speech.html?council_id=28&schedule_id=2&playlist_id=5&speaker_id=4&target_year=2022(最終閲覧日：2022年8月11日)