

公立中学校教員の負担軽減に向けた 新たな部活動運営の検討¹

千葉大学
後藤剛志研究会
教育③

島田凌
榎本晴公
櫻井龍輝
植木奎吾
桑原督馬
本多悠真
松原新

2023年 11月

¹ 本稿は、2023年12月16日、17日に開催されるISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2023」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿では、文部科学省や各地方自治体が教員の労働時間の削減や負担の軽減を目的に推進している部活動地域移行を取り上げる。教育は、児童生徒の個性や社会性を育む重要なものである。しかし、その教育を担う教員の労働環境は、長時間労働で深刻な状況にある。長時間労働は、心身の不健康や教員の志望者数の減少に繋がる可能性があり、学校教育を持続可能な形で維持していくためにも、教員の労働時間の削減は、我が国の喫緊の課題である。

学校教員と他業種で労働時間を比較すると教員の労働時間は長い。特に、学校教員の中でも中学校教員の労働時間が長く、その要因の一つとして部活動が挙げられる。生徒にとっての部活動は運動能力の向上だけでなく、社会性の育成や学力の向上にも寄与するなど重要な活動であると言えるが、一方で、教員にとっての部活動は負担が大きく、運営体制の見直しをする必要があるとされている。そこで、文部科学省や各地方自治体は、令和 3 年度から部活動地域移行の試験導入を開始し、令和 5 年度から本格的に部活動地域移行を推進しており、望まない教員が部活動の指導を行わなくてよい環境を作ろうとしている。

しかし、部活動地域移行を試験的に導入する中で、人材不足や、地域人材・学校・家庭の連絡や連携が取りにくいこと、ハラスメントや体罰などの行き過ぎた指導への懸念など、様々な課題も明らかになった。本稿では部活動地域移行が教員の労働時間に与える影響について実証分析を行い、より効果的に部活動地域移行を進め、教員の労働時間を削減する政策を提言する。本稿の構成は以下の通りである。

第 1 章では、教員の長時間労働及び部活動の現状を説明する。また、文部科学省やスポーツ庁、文化庁によって令和 3 年度から進められてきた、部活動地域移行の試験導入や聞き取り調査から分かった部活動地域移行の課題や、現行の施策の問題点を述べる。加えて問題意識についても述べる。我々の問題意識は、部活動が教員の長時間労働の要因になっていること、また部活動地域移行による教員の労働時間への効果が検証されていないことである。

第 2 章では、先行研究を紹介し、本稿の位置づけを述べる。本稿に関連する先行研究としては、教員の労働時間と部活動指導時間、部活動の活動日数や外部指導員の関係を実証分析した論文と部活動地域移行と教員の労働時間の関係についてインタビュー調査を行った論文がそれぞれ存在する。しかし、部活動地域移行の実施と教員の労働時間に関して実証分析した論文は、我々が探す限り見つからなかったため、この点が本稿の新規性であると考えられる。

第 3 章では、固定効果モデルによる中学校ごとのパネルデータ分析によって、部活動地域移行が教員の労働時間に与える影響を明らかにした。被説明変数に教員の時間外在校等時間を、説明変数に部活動地域移行ダミーを採用した。その結果、部活動地域移行が教員の労働時間の削減に効果があることが分かった。また、どのような方式で実施することが、労働時間により影響を与えるのかについても分析を行い、単独校と複数校のどちらの方式で地域移行を実施しても同等の労働時間削減効果があることが分かった。

第 4 章では、第 3 章の分析結果をもとに、以下の政策提言を行う。

- I-i. 学校運営協議会の活用
- I-ii. 都道府県主体での人材バンクの創設
- I-iii. 地域人材・学校・家庭間の連携ツールの作成

I-iv. ハラスメント・体罰の防止

II. 複数校方式の促進

人材不足の課題に対して、地域クラブ活動の指導にあたる人材をより多く確保するために学校運営協議会の活用を提言する（政策提言 I-i）。人材の確保は市区町村が行っているため、市区町村によって確保できる数にばらつきがあり市区町村の規模により人員確保に差が生まれてしまうことも課題として存在している。この課題に対して、都道府県が主体の人材バンクの創設を提言する（政策提言 I-ii）。

さらに、地域人材・学校・家庭間が連携を取り、部活動地域移行が円滑に実施されることを目指し、学校支給のデジタル端末を利用した連携ツールの作成を提言する（政策提言 I-iii）。

これらに加えて、地域クラブ活動の指導に際して懸念されるハラスメントや体罰の防止・早期発見のために、生徒へのアンケート調査及びカウンセリングの実施、地域クラブ活動の指導にあたる地域人材への研修制度の整備を提言する（政策提言 I-iv）。

また、部活動地域移行を未実施の自治体に対して複数校方式の促進を提言する（政策提言 II）。

以上の提言政策により、教員の働き方が改善され「部活動地域移行による教員の労働時間の削減」という目的が達成されると我々は考える。

目次

はじめに	5
第1章 現状分析・問題意識	6
第1節 教員の労働時間の現状	6
第1項 教員の長時間労働	6
第2項 教員の長時間労働による悪影響	7
第2節 中学校教員の長時間労働の現状	8
第1項 小・中学校の労働時間の比較	8
第2項 中学校教員の長時間労働の要因	8
第3項 部活動の現状	10
第3節 現状の政府・自治体の政策	12
第1項 部活動をめぐる政府の動向	12
第2項 部活動地域移行の概要	12
第3項 部活動地域移行の方式	13
第4項 部活動地域移行実施の例	14
第5項 実例から見えた課題	14
第4節 問題意識	16
第2章 先行研究及び本稿の位置付け	17
第1節 先行研究	17
第2節 本稿の位置付け	18
第3章 分析	19
第1節 分析の目的と流れ	19
第2節 分析の枠組み	20
第1項 モデル式と変数	20
第2項 変数の選択とデータ	21
第3節 分析結果と解釈	23
第1項 分析1の結果と解釈	23
第2項 分析2の結果と解釈	24
第4節 分析結果のまとめ	25
第5節 聞き取り調査	25
第4章 政策提言	26
第1節 政策提言の方向性	26
第2節 政策提言	27
第3節 政策提言のまとめ	35
おわりに	36
参考文献・データ出典	37

はじめに

文部科学省（1971）によると、学校教育とは「すべての国民に対して、その一生を通ずる人間形成の基礎として必要なものを共通に修得させるとともに、個人の特性の分化に応じて豊かな個性と社会性の発達を助長する、もっとも組織的・計画的な教育の制度」であると定義されている。また、学校教育の目指すものとして、文部科学省（1996）は「知・徳・体のバランスのとれた教育を展開し、豊かな人間性とたくましい体をはぐくんでいく」と述べている。このように学校教育は、児童・生徒の個性や社会性、人間性などを育む重要なものであると考えられる。その学校教育を担うのは、間違いなく学校教員²である。文部科学省（2006）では、教員の職務は「人間の心身の発達にかかわっており、その活動は、子どもたちの人格形成に大きな影響を与えるものである」と述べられている。

しかし、学校教員の労働環境は深刻な状況にある。文部科学省（2023a）によると、令和4年度の教員の労働時間は中学校で1日あたり11時間1分、小学校で10時間45分となっており、平成28年度の前回調査よりも減少したものの依然、長時間であった。また、国が残業の上限として示している月45時間を超えるとみられる教員が、中学校の77.1%、小学校の64.5%に上ることも明らかとなっている。この状況を、文部科学省（2017a）は、「看過できない深刻な状況」とし、「教員の業務負担の軽減が喫緊の課題」と認識しており、教員の負担軽減が求められている。また、文部科学省（2017b）では教員が心身の健康を損なうことのないよう業務の質的転換を図り、生徒への指導を持続的に行うことのできる状況を作り出し教員の働き方改革を進めていくべきだと書かれている。したがって教員の深刻な労働環境は直ちに改善し、対策を講ずるべき課題であると言える。そのため、本稿では教員の長時間労働の削減や負担軽減を目指し、研究を行う。

² 本稿では、学校職員（公立の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校における校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、講師、養護助教諭、実習助手及び寄宿舎指導員）のうち、学校教育法で「児童生徒の教育をつかさどる」とされている主幹教諭、指導教諭、教諭のことを教員とする。

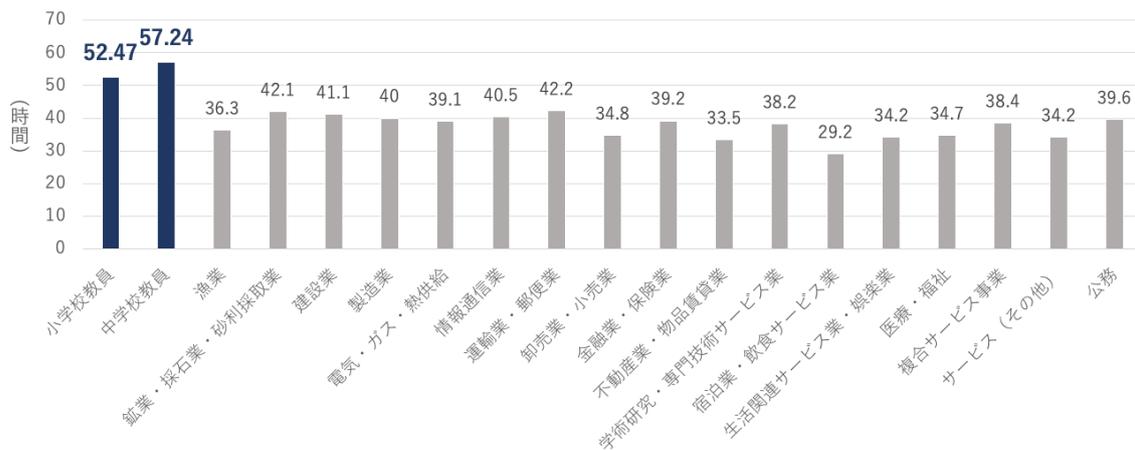
第1章 現状分析・問題意識

第1節 教員の労働時間の現状

第1項 教員の長時間労働

教員の労働時間は他業種と比べても非常に長く、特に中学校教員と小学校教員で顕著となっている（図1）。多くの他業種の労働時間が週40時間程度³の中、小学校教員と中学校教員の労働時間は、週50時間超⁴である。労働基準法によって1週間の法定労働時間は40時間までと定められており、通常これを超える場合は違法となる。そのため、雇用者が労働者を40時間以上働かせる場合には、「時間外・休日労働に関する協定届」⁵を締結し、労働基準監督署に届出を行い、割増の超勤手当を支払う必要があり、教員以外の業種では雇用者側にとって週の労働時間を40時間以内に収めようとする誘因が存在する。しかし、公立小中学校教員は「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）によって、労働基準法が適用されない。給特法では、教員には時間外勤務手当や残業手当を支給しない代わりに、給与の月額額の4%に相当する額を「教職調整額」として支給することが定められているため、時間に応じた残業代が支払われない仕組みになっている。その結果、雇用者側が教員の労働時間管理を行う必要性がなくなり、適切な労働時間管理が行われなくなっている。このことが教員の労働時間を長くしている一つの要因と考えることができる（北神，2018；大内，2021）。

図1 産業別週間就業時間



出典：文部科学省（2023a）「教員勤務実態調査(令和4年度)【速報値】」、厚生労働省（2022）「産業別月間実労働時間数」より筆者作成

³ 厚生労働省（2022）によると、小学校教員と中学校教員を除いた他業種の平均週間労働時間は37.5時間である。

⁴ 文部科学省（2023a）によると、小学校教員の週労働時間は52.47時間、中学校教員の週労働時間は57.24時間となっている。

⁵ 労働基準法第36条に基づく協定のことで、「36協定」とも呼ばれる。

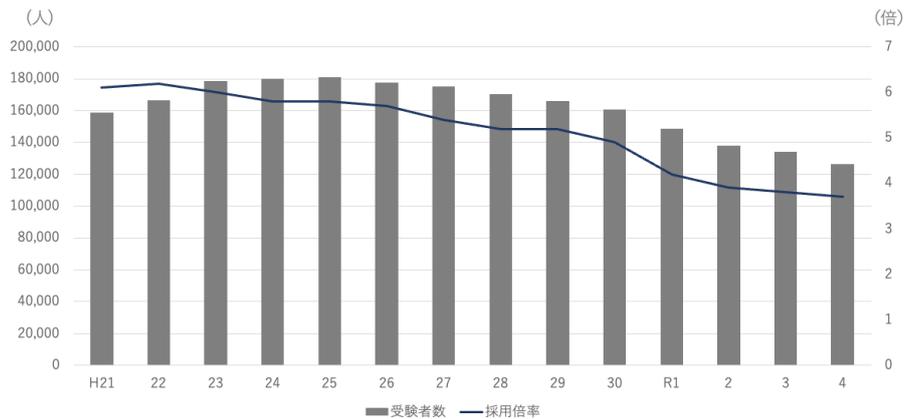
第2項 教員の長時間労働による悪影響

教員の長時間労働は、教員の心身の不健康や、教員志望者数の減少などといった悪影響をもたらす可能性が高い。黒田（2017）によると、週労働時間が50時間を超過すると、労働者のメンタルヘルスの著しい悪化につながることを示されている。Bannai et al.（2015）では、労働時間が長い教員ほど精神的に不健康であることが明らかにされた。Conway et al.（2016）では、週46時間の労働を10年継続すると、心血管疾患のリスクが高くなることを示されている。このように、長時間労働は心身の健康に悪影響をもたらす。

また、川崎（2019）において「多忙な教員の現状から、学校現場に対する『ブラック』なイメージが広まり、学生が教職を敬遠する傾向にある」と指摘されているように、教員の働き方に対する良くない印象が広がることによって、教員志望者数が減少することもある⁶。実際に教員採用試験の受験者数、倍率は年々下がっており、2023年の教員志望者数⁷は126391人で、倍率は過去最低の3.7倍となっている（図2）。

さらに、教員の長時間労働により、不健康な教員が増え、退職者も増えてきている⁸。それに加えて、志望者数も減少していることから、現場は人手不足に陥り、現場の教員の業務量が増え、さらに労働時間が長くなる負の連鎖に陥っている可能性もある⁹。このように多くの研究で、長時間労働による健康への悪影響や、志望者数の減少などさまざまな問題が明らかにされてきた。そのため、教員の長時間労働は、様々な悪影響をもたらし、直ちに解消しなければならない喫緊の課題であると言えるだろう。

図2 教員採用試験受験者数・採用倍率の推移



出典：文部科学省（2019a）「平成30年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」、
文部科学省（2022a）「令和4年度（令和3年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について」より筆者作成

⁶ 岐阜県教育委員会が2023年に県内の教員養成課程に通う大学4年生のうち教員にならない学生を対象に行ったアンケートでは、教員にならない理由として、「職務に対して待遇（給与等）が十分でないから」と回答した人が全体の64.4%、「休日出勤や長時間出勤のイメージがあるから」と回答した人が79.0%であった。

⁷ ここでは小学校、中学校、高等学校、特別支援学校の教員及び養護教諭、栄養教諭の教員採用試験の受験者数の総計をいう。

⁸ 文部科学省（2023b）によると、令和3年度学校職員の病気退職者数は8314人、精神疾患による病気退職者数は5897人となっている。退職者数は年々増加傾向にあり、特に精神疾患による病気退職者数は令和3年度には過去最多となっている。

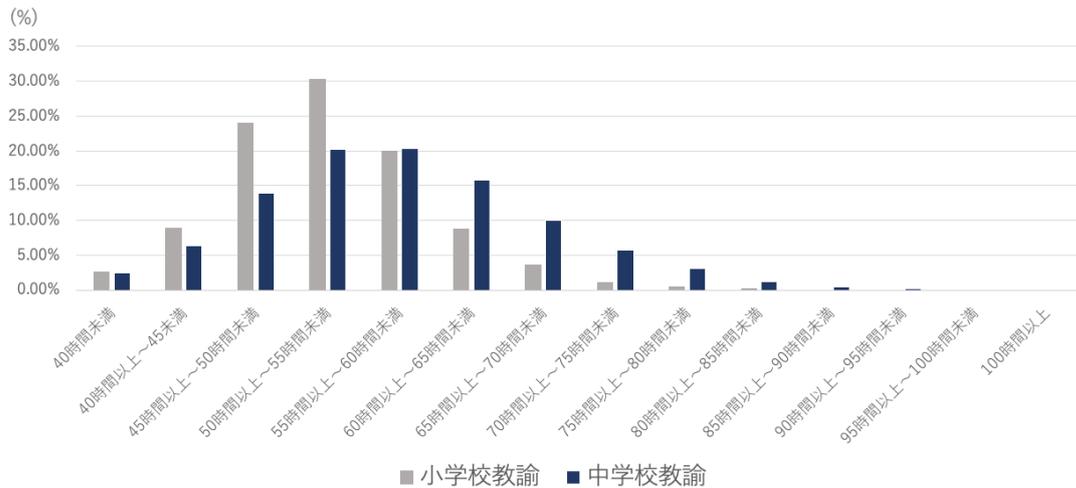
⁹ 公立中学校教員に対して行った聞き取り調査でも、近年退職者が増えており、それにより他の教員に業務負担がかかり、余計多忙になっていると実感していることが分かった。（別添7）

第2節 中学校教員の長時間労働の現状

第1項 小・中学校の労働時間の比較

教員の中でも、特に中学校教員の長時間労働は顕著である。文部科学省（2023a）によると「1週間当たりの『教諭』の総在校等時間¹⁰について、令和4年度は、小学校は50～55時間未満、中学校は50～55時間未満、55～60時間未満の者が占める割合が高い。」と述べている。つまり教員の週労働時間は、小学校教員よりも中学校教員の方が長い傾向にある（図3）。そこで本稿では、教員の中でも特に労働時間が長い中学校教員に着目していく。

図3 小学校・中学校教員の週労働時間の分布



出典：文部科学省（2023a）「教員勤務実態調査(令和4年度)【速報値】」より筆者作成

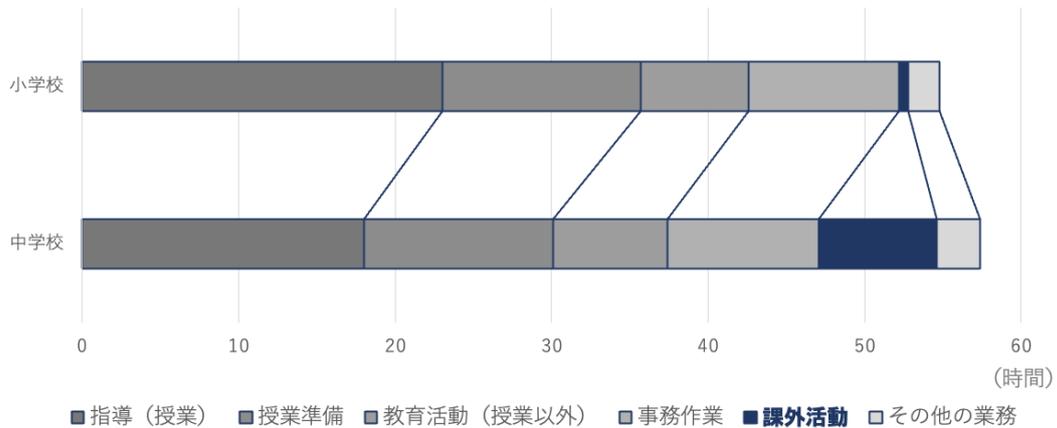
第2項 中学校教員の長時間労働の要因

中学校教員の労働時間の長さについて、小学校と中学校で業務時間の内訳を見ると、労働時間の差が大きいのは「指導（授業）」時間と、「課外活動」時間となっている（図4）。授業時間については、小学校教員は学級担任制であり、自分が受け持った学級の大半の授業を一人で担当する。一方、中学校教員は教科担任制のため、自分の専門科目の授業のみを担当すればよい。よって、授業時間は中学校教員よりも小学校教員の方が長くなっている。

課外活動（部活動）時間については、小学校で課外活動にかかる時間は週あたり0.6時間であるが、中学校では7.5時間となっている。これは、小学校で部活動を行っている学校はほとんど無いが、中学校ではほとんど全ての学校で行われているからであると考えられる。このことから、中学校においては、部活動が教員の労働時間を長くしていると考えられる。

¹⁰ 文部科学省（2019b）より「教員の総在校等時間」とは「教員の総労働時間」のことを指す。

図4 小学校・中学校教員の週労働時間の内訳

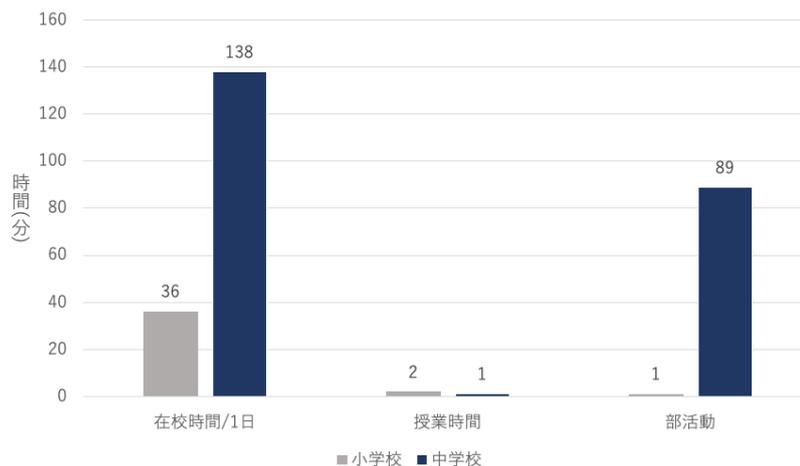


出典：文部科学省（2018）「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2018 報告書 一学び続ける教員と校長一」より筆者作成

また、部活動は教員の休日の労働時間を増やしている。小学校教員と中学校教員では休日の労働時間は100分もの差があるが、その大半は部活動時間である。原則教員は土日祝日が休みとされているが、部活動の練習や試合、遠征が土日祝日に入ることによって、休日も労働を余儀なくされている。部活動が、休日の労働を発生させていると考えることができる（図5）。

さらに、神林（2017）では、部活動顧問を担当することで労働時間が長くなることを実証的に明らかにしている。加えて、大内（2021）においても、教員の長時間労働の要因の一つに部活動の過熱化があることが示唆されている。以上より、中学校教員の労働時間を長くしている要因は部活動であると言えるだろう。

図5 休日の教員の労働時間比較



出典：文部科学省（2023a）「教員勤務実態調査(令和4年度)【速報値】」より筆者作成

第3項 部活動の現状

(1) 生徒にとっての部活動

部活動は教員の負担になる一方で、生徒にとっては意義深い活動である。埼玉県教育委員会（2018）によると、部活動の意義として、体力の向上と健康の増進、競技力・技能の向上、豊かな人間性・社会性の育成、学校生活の充実などを挙げている。東京大学社会科学研究所・ベネッセ教育総合研究所（2017）では、中学生の部活動への参加率が 80.4%であると示しており、多くの生徒が部活動に参加していることがわかる。

多くの研究において部活動は、生徒にとって運動能力の向上や健康の増進、対人関係にも好影響をもたらすことが示されている。竹村ほか（2007）は、部活動が生徒の満足感の向上や学業への積極的参加を促進することを示しており、河村（2017）では、部活動参加が学校適応や友人関係、学業の意欲の促進に繋がっていることが示されている。また、青木（2005）は、部活動参加が人間関係対処スキルや課題解決スキル、コミュニケーション能力を向上させることを示唆している。

また海外の研究では、スポーツ活動が学力向上にも良い影響をもたらすことが示されている。Lipscomb（2007）は課外活動が生徒の学習に利益をもたらすことを示し、特に運動への参加が、数学と科学のテストスコアを 2%増加させる効果があると明らかにしている。また Pfeifer and Cornelißen（2010）は、ドイツのデータから、学生の学校の授業以外でのスポーツ活動への参加が学歴に正の影響をもたらすことを明らかにしている。これらの研究から、学生時代のスポーツ活動や部活動への参加は、生徒にとって運動能力の向上だけでなく、人間関係、学力面など多方面に好影響を与える意義のあるものだと言える。

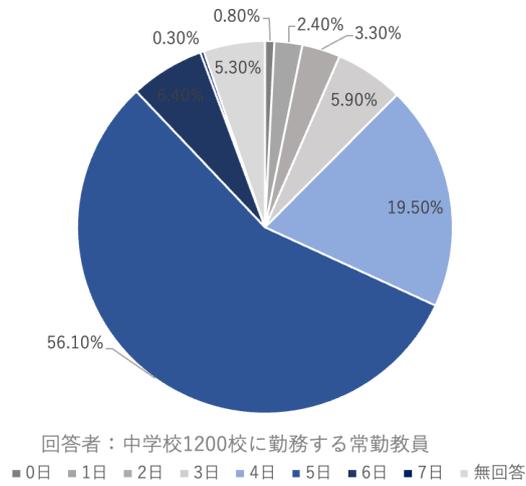
(2) 教員にとっての部活動

このように、部活動は生徒にとって教育的意義の高い活動である一方で、教員の献身的な勤務に支えられており、もはや持続可能な状態にあるとは言えない（スポーツ庁, 2020）。文部科学省（2023a）によると、部活動の活動日数は週 5 日が一番多く全体の 56.1%を占めており、週 6 日も 6.4%となっている（図 6）。さらに、部活動の活動日数が多いと労働時間が長くなっていることも読み取れる（図 7）。青柳ほか（2017）では、部活動の練習時間が教員にとって時間的負担、精神的負担が大きいことが示唆されている。加えて、部活動非担当の教員よりも、部活動の顧問を担当している教員、特に運動部活動の顧問を担当する教員の方が、ワークライフバランスが悪いことも明らかになった（青柳, 2017）。

また、部活動の指導により、本来教員の業務である授業準備や教材・指導研究に集中できないという弊害もある。神林（2017）では、部活動の顧問を担当する教員は、授業準備や教材研究などの授業以外の教育活動に費やす時間が短いことが明らかにされている。以上のことから、部活動は教員にとって負担が大きいと考えられる¹¹。

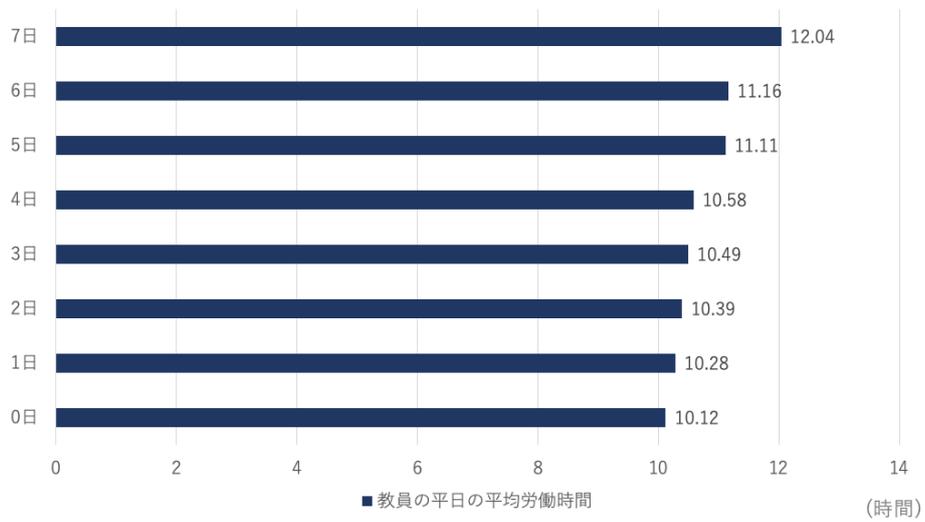
¹¹ ベネッセ教育総合研究所が 2016 年に行った調査では、中学校教員 3689 人にアンケートを行なったところ、63.6%の教員が部活動の指導に負担を感じていることが分かった。

図6 部活動顧問の週当たりの活動日数



出典：文部科学省（2023a）「教員勤務実態調査(令和4年度)【速報値】」より筆者作成

図7 部活動活動日数と教員の平日の平均労働時間



出典：文部科学省（2023a）「教員勤務実態調査(令和4年度)【速報値】」より筆者作成

第3節 現状の政府・自治体の政策

第1項 部活動をめぐる政府の動向

前節で述べた教員の長時間労働の状況を踏まえて、政府はその要因の一つである部活動の指導・運営を学校から切り離し、地域へと移行する政策を進めている。文部科学省（2019c）では、中学校における教員の長時間労働の主な要因の一つである部活動については、将来的に学校単位から地域単位の取り組みにし、学校以外が担うことを積極的に進めるべきだと述べている。そのため、これまで学校の部活動として行っていたスポーツ活動や文化活動は、学校の管理の下で存続させていくのではなく、学校から地域へと運営主体を移行し、地域人材の手によって担うよう変えていくことを推進している。

スポーツ庁（2022a）によると、部活動地域移行は2018年から段階的に進められている。2018年度から2022年度までは部活動地域移行を進める大枠を決め、2021年度から「地域運動部活動推進事業」において実験的に数校で取り組みを行い、2023年度から本格的に休日の部活動地域移行を行うことを定めている。また、平日の部活動地域移行も可能な学校から徐々に行う予定であるとしている。そして、2025年度末には、休日の部活動を望まない教員が休日の部活動に従事しなくてよい環境をつくることを目指している。

第2項 部活動地域移行の概要

スポーツ庁（2023a）では、部活動地域移行について、これまで学校が主体で運営していた部活動を地域クラブ活動に代替し、市区町村や教育委員会が責任主体となり運営をし、地域人材の指導の下、部活動を行う施策と位置づけている。地域クラブ活動の指導者には、基本的に地域のスポーツクラブや民間企業、競技団体など学校外の地域人材が活用される。しかし、部活動の指導をやりがいとして働く教員も存在するため、地域クラブ活動での指導を希望する教員については服務監督教育委員会による兼職兼業の許可を得ることにより、報酬を得て指導に携わることが可能となっている。従来の部活動と地域移行後の比較は以下の通りである（表1）。

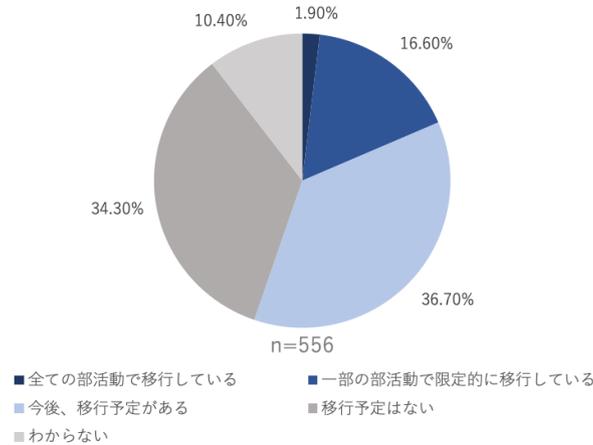
また、菅公学生服株式会社（2023）によると、2023年6月時点で部活動地域移行を実施、実施予定の学校は55.2%であるとされている（図8）。

表1 従来の部活動と地域移行後の部活動の比較

	従来の部活動	地域クラブ活動
教員	指導、運営	望む人のみ関与する
地域人材	指導（あくまで教員の補助）	指導、運営
運営主体	学校	市町村教育委員会

筆者作成

図8 部活動地域移行実施または予定の有無 (n = 556)



出典：菅公学生服株式会社（2023）「『部活動地域移行』の状況」より筆者作成

第3項 部活動地域移行の方式

部活動地域移行は自治体・学校ごとの状況に合わせ、実施の詳細が決められており、その方式は様々である。学校1校単位で部活動を地域クラブ活動に移行していく方式（単独校方式）と、近隣の複数校がまとまって合同で地域クラブ活動に移行する方式（複数校方式）に大きく分けられる（図9）。しかし、複数校方式での地域移行は、学校間の連携・協力が求められる可能性があり、教員の事務作業が増えるといった理由で教員の負担軽減が十分に達成されないことが懸念される。このように、部活動地域移行は方式によって教員の負担軽減への効果が異なることが考えられる。しかし、両方式についての効果は検証されていない。そのため、各自治体はどちらの方式の方が効率的に実施できるかについて定量的な効果を認識せずに、どちらかの方式を選択している状況にある。

図9 単独校方式と複数校方式イメージ



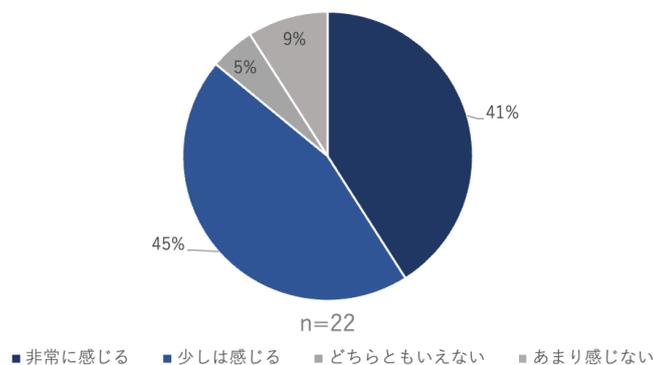
筆者作成

第4項 部活動地域移行実施の例

部活動地域移行の実例として栃木県佐野市、矢板市での事例と、北海道紋別市での事例があげられる。単独校方式で部活動地域移行を推進している栃木県佐野市立田沼東中学校、矢板市立矢板中学校の教員に対して行われたアンケート調査によると、部活動の地域移行によって教員の約9割が負担軽減を実感したという結果が得られた(図10)。ここから、単独校方式での部活動地域移行が教員の負担軽減に一定の効果があることが考察される。

スポーツ庁(2022b)によると、北海道紋別市は市内の3つの中学校で部活動の地域移行の実施を試みたが、地域クラブ活動を指導する外部人材不足により実現されず、地域移行を実施することに人材不足という課題が存在することが明らかとなった。

図10 「地域部活動は教員の負担軽減につながったと感じている」



出典：栃木県(2022)「休日地域部活動に関するアンケート結果について」より筆者作成

第5項 実例から見えた課題

栃木県佐野市、矢板市や北海道紋別市をはじめとした全国の部活動地域移行の試験導入・先行事例についてまとめたスポーツ庁(2022b)、茨城県への聞き取り調査などから部活動地域移行の現状を調査したところ、部活動地域移行を実施するにあたっていくつかの課題が存在することが分かった。

(1) 人材不足

前述した北海道紋別市での部活動地域移行が人材不足で実施されなかったように、部活動地域移行を実施するにあたって最も大きな課題が人材不足である。聞き取り調査から、茨城県笠間市においては指導者不足が原因で部活動の毎週の実施が困難であることや、茨城県下妻市においても人材不足が課題で部活動地域移行の導入ができていないことが明らかになった。このように人材不足が地域移行を実施する上での障壁となっており、今後部活動地域移行を促進する上で人材不足の解決が求められる。

また、人材不足の課題は特に地方部で問題となっている。現状、部活動地域移行に携わる地域人材は各市区町村教育委員会で人材の確保を行っており、都市部と地方部で確保できる地域人材の数に差ができています。地域人材が確保できる地域と、そうでない地域で、格差が生まれており、地域によって部活動地域移行を実施できる地域とできない地域が存在していることも課題となっている。

(2) 地域人材・学校・家庭の連携

部活動地域移行の導入初期は、休日の地域クラブ活動と平日の部活動の活動内容についても教員と地域人材の間で共有が必要となることが考えられ、部活動地域移行を実施する上で、学校と地域クラブ指導にあたる地域人材間での円滑な情報の共有、連携は重要な課題である。

加えて、地域人材はスポーツクラブの指導者や退職教員など学校に勤務していない人材が担い手となるため、地域クラブの活動内容や活動日程について、従来の部活動では教員と生徒とで学校内で直接確認を行っていたが、学校内で地域人材・生徒間の連絡・相談を行えなくなることが考えられる。今年度から休日の部活動地域移行を経験している中学生に行った聞き取り調査から得た意見としても、出欠席や活動場所の連絡が生徒と地域人材の間で直接できず、連絡が行き届いていなかったり、情報が共有できていなかったりと連携面に不便さを感じているという意見が得られた(別添5)。このように地域人材と生徒・家庭との連携についても課題が存在する。

しかし、連絡を取る上での懸念点もある。文部科学省(2021a)では、「わいせつ行為等による懲戒処分等が行われた事案において、教員と児童生徒との間でソーシャルネットワークワーキングサービスや電子メール等(以下「SNS等」という。)を用いた私的なやりとりが行われていた事案もあり、こうしたSNS等による私的なやりとりは適当ではないことから、教育委員会の指針や通知等で、SNS等を用いて児童生徒と私的なやりとりを行ってはならないことを明確化するとともに、業務上必要な連絡を行う場合であっても、児童生徒や保護者との適切な連絡方法や学校管理職との情報共有等について取扱いを明確化すること。」と示されていることから生徒が私的に地域人材と連絡を取る場合、トラブルの発生が懸念され、生徒が円滑に、かつ安全に地域人材との連絡・連携ができる体制を整える必要がある。

(3) ハラスメント・体罰等の指導の過熱化

日本スポーツ協会(2020)では、日本スポーツ協会公認スポーツ指導者を対象としたオンライン調査から、スポーツ指導におけるハラスメントについて、過去5年以内に「言葉による暴力」を見聞きした指導者は6割、「体罰やしごき」を見聞きした指導者は4割、「セクシャルハラスメント」を見聞きした指導者は3割に上ることがわかり、地域クラブ活動においてもこうしたハラスメント・体罰への懸念が存在する。

スポーツ庁(2022c)においても、部活動地域移行について「心身の発達の途上にある生徒を指導する者には、練習が過度な負担とならないようにするとともに、生徒の安全の確保や、暴言・暴力、行き過ぎた指導、ハラスメントなどの行為の根絶が強く求められる。」とある。また内海(2023)では、部活動地域移行が指導の過熱化に繋がることが懸念されている。このように部活動地域移行によって、指導にあたる地域人材の指導の過熱化やハラスメントが課題として捉えられていることがわかる。こういった指導の過熱化やハラスメントなどの課題の防止のために、研修の実施を義務化している自治体もある。しかし、研修の義務化をしている自治体は25%にとどまっている(朝日新聞デジタル, 2023)。そのため、今後さらにハラスメントや行き過ぎた指導への対策を講じていくことが必要である。

第4節 問題意識

学校教育は児童・生徒の個性や社会性、人間性を育む重要なものであり、教員はそのような学校教育を担う重要な存在である。しかし、教員の労働時間は非常に長く、これを原因とした教員の健康の悪化や教員志望者数の減少が確認できる。それゆえに、教員の業務負担の軽減を図ることは喫緊の課題であるといえる。特に、教員の長時間労働は小学校教員と比べて中学校教員で深刻である。その大きな要因として部活動の存在が挙げられ、教員の長時間労働の削減に向けて部活動地域移行が進められている。しかし、部活動地域移行は現在導入段階で、労働時間削減の効果は明らかになっていない。また、部活動地域移行は単独校方式と複数校方式で実施されているが、両者の効果の差が明確でなく、定量的な効果がわからないままそれぞれの地域が方式の選択を迫られる状況になっていることが懸念されている。

以上のことをふまえ、本稿では「公立中学校教員の労働時間が長時間化しており、その要因が部活動にあること」、また「部活動地域移行が教員の労働時間に与える効果が検証されていないこと」を問題意識とする。また、本稿の研究目的は「部活動地域移行が中学校教員の労働時間に与える影響を明らかにすること」及び「部活動地域移行の方式ごとの効果の違いを明らかにすること」であり、本稿では部活動地域移行が中学校教員の労働時間に与える影響や部活動地域移行の方式ごとの影響の違いを考慮した分析を行う。この研究を通じて、部活動地域移行の効果や、方式ごとの効果の違いを明らかにし、効率的に部活動地域移行が促進されるように政策提言を行うことで、「部活動地域移行による教員の労働時間の削減」の達成を目指す。

第 2 章 先行研究及び本稿の位置付け

第 1 節 先行研究

本章では、部活動と教員の労働時間の関係について実証分析をした 2 つの研究、及び中学校の部活動地域移行と教員の労働時間の関係について考察した 2 つの研究、小学校の部活動地域移行と教員の労働時間の関係について考察した 1 つの研究の合計 5 つを本研究の先行研究として取り上げる。

まず、部活動と教員の労働時間に関して実証分析を行った神林（2017）がある。この研究では、一般線形モデルという多変量解析を用いて、教員の長時間労働をもたらす要因を推定している。1950～60年代と、2000年代後半以降の教員の労働時間データを使い、教員の総労働時間及び業務ごとの労働時間の内訳を比較、分析している。分析により、1950～60年代から2000年代後半以降にかけて教員の労働時間は長時間化していたが、それは教員の授業以外での教育活動（生活指導や部活動指導など）にかける時間の増大によってもたらされていたことを明らかにし、部活動などの課外活動が教員の労働時間を長時間化していることを示唆した。

次に、佐伯ほか（2017）では、愛知県教育委員会が行った調査のデータを使用し、プーリング重回帰分析を行い、部活動の活動日数や外部指導員の人数が教員の労働時間に与える影響について推定している。分析の結果、部活動活動日数の削減や外部指導員を設置し、指導員と学校教員が共同で指導に当たることが教員の労働時間の削減に効果があると示唆している。

さらに、部活動地域移行と教員の負担軽減についてインタビュー調査をもとに考察したものに、堀（2020）、水本（2023）がある。堀（2020）では、総合型地域スポーツクラブと連携して学校部活動の指導や運営を行っていた実際の自治体の取り組みを取り上げ、インタビュー調査により、地域スポーツクラブと学校部活動との連携が教員の部活動の負担軽減や多忙化の解消に繋がる可能性があることを示唆している。そして、学校側が部活動の外部化に抵抗がないこと、学校・地域が協働すること、地域移行を周知することなどを地域との連携を進めていくために必要であるとしている。水本（2023）では、学校教員へのインタビューをもとに、富山県内のある市で検討されていた部活動地域移行に対する教員の意識調査を行った。その結果、中学校教員の 93.0%が部活動の地域移行に賛成しており、生徒が専門的な指導を受けられること、教師の負担軽減などが、地域移行の効果として期待されていることが分かった。

最後に、小学校での部活動地域移行の効果、影響について調査した青柳（2021）を挙げる。この研究では、部活動地域移行がスポーツ少年団に移行された富山県の自治体を取り上げ、地域移行に伴い起きた変化を、学校教員へのインタビューをもとに調査している。この結果、プライベートの時間が増えたこと、部活動に関わる心理的・身体的な負担の軽減などが、教員の認識した地域移行の影響として明らかにされている。

第2節 本稿の位置付け

先行研究では、小・中学校教員の労働時間が1950-60年代に比べ、2000年代後半以降で増加しており、特に生徒指導や部活動指導などの授業以外での教育活動に対する業務時間が増えていることが明らかになった。また、部活動の活動日数の削減、外部指導員と教員が共同で部活動指導にあたることで教員の労働時間を減らすことが示唆された。加えて、部活動地域移行の実施が教員の労働時間削減に効果があることも定量的に考察された。

先行研究の限界として、神林（2017）では中学校教員の長時間労働の要因分析から部活動指導が負担になっていることを明らかにしたが、部活動地域移行の実施との関係に着目して分析をしているものではなく、これらの効果を検証できていないことが挙げられる。また、佐伯ほか（2017）では外部指導員を考慮した分析を行っているが、教員・学校と共同で指導にあたる場合に留まっており、学校と休日の部活動を切り離して実施する部活動地域移行における分析は行えていない。また、被説明変数で「調査対象校当たり月80時間以上残業した教諭数」を使用しており、正確な労働時間で分析を行うことができていない。また、堀（2020）、水本（2023）、青柳（2021）についても、インタビュー調査をもとに部活動地域移行が教員の負担軽減につながることを示すだけに留まり実証分析は行えていない。

本稿では部活動地域移行の実施が教員の労働時間に与える影響について、被説明変数に「学校ごとの教員の平均時間外在校等時間」を採用した実証分析を行い、その効果を明らかにする。

以上より、本稿の新規性は、公立中学校教員の労働時間に関して、先行研究では考慮できていない部活動地域移行の効果について被説明変数に時間外在校等時間を採用し、実証分析をしている点である。また、学校ごとの労働時間データを用いて部活動地域移行の方式ごとの教員の労働時間への影響の違いを定量的に分析した点も、本稿の新規性である。

第3章 分析

第1節 分析の目的と流れ

本章では茨城県の公立中学校のパネルデータを用いて、部活動地域移行と教員の労働時間の関係について見ていく。現状分析から、教員の長時間労働削減のために部活動地域移行が行われていることがわかった。また、部活動地域移行は学校ごとに単独校方式と複数校方式の異なる方式で実施されている。しかし、前章で述べたように部活動地域移行が労働時間に与える影響の効果検証は行われていない。さらに、単独校方式と複数校方式のどちらが効果的であるかについても明らかにされていない。そこで本章では、固定効果モデルを用いた分析1、分析2においてそれぞれ以下の2つの仮説の検証を行う。

仮説1:「部活動地域移行は教員の労働時間を削減させる」

先行研究から、部活動指導時間が教員の長時間労働に繋がることが明らかになった。そこで、部活動地域移行により教員の休日の部活動指導時間が地域人材によって代替されると、教員の部活動指導時間が減少し、その結果として総労働時間も減少すると考えられる。

仮説2:「部活動地域移行が単独校方式と複数校方式でそれぞれ実施された場合、単独校方式の方が労働時間削減に繋がる」

部活動地域移行は単独校方式と複数校方式で行われている。単独校方式は、一つひとつの学校ごとに既存の部活動を形式や参加している生徒もそのままに、運営と指導だけを学校から地域に移行する方式となっている。しかし、複数校方式では、近隣の学校2、3校で1つの部活動、チームを作り、そのチームを地域で運営、指導することになる。そのため、複数校方式で実施するためには、地域との連携、調整だけでなく、学校間での連携、調整が必要になり、複数校方式の方が実施に学校教員の手間がかかることが予想される。そのため、複数校方式よりも、単独校方式の方が教員の労働時間削減に繋がると考えられる。

第2節 分析の枠組み

第1項 モデル式と変数

本稿では、前節で述べた仮説を検証するために、以下の2つの固定効果モデルを用いて分析する。

分析1

$$Y_{it} = a_0 + a_1 D_{1it} + \mathbf{x}'_{it} \boldsymbol{\gamma}_i + YearMonth_t + \mu + \varepsilon_{it}$$

($i = 1 \sim 214, t = 2021:5 \sim 2022:2, 2022:5 \sim 2023:2$)
($\mathbf{x}'_{it}, \boldsymbol{\gamma}_i$ はそれぞれベクトルとする)

分析2

$$Y_{it} = a_0 + a_1 D_{2it} + a_2 D_{3it} + \mathbf{x}'_{it} \boldsymbol{\gamma}_i + YearMonth_t + \mu + \varepsilon_{it}$$

($i = 1 \sim 214, t = 2021:5 \sim 2022:2, 2022:5 \sim 2023:2$)
($\mathbf{x}'_{it}, \boldsymbol{\gamma}_i$ はそれぞれベクトルとする)

表2 仮説と説明変数

仮説	変数	予想される符号
部活動地域移行の効果	部活動地域移行ダミー	-
	生徒数	+
	教員数	-
	職員数	-
方式別の部活動地域移行の効果	複数校方式ダミー	-
	単独校方式ダミー	-
	生徒数	+
	教員数	-
	職員数	-

筆者作成

変数は以下のように定義する。 Y_{it} は被説明変数、 D_{1it} 、 D_{2it} 、 D_{3it} はそれぞれダミー変数で、本分析の説明変数である。 \mathbf{x}_{it} はコントロール変数のベクトル、 $YearMonth_t$ は年月ごとの時間固定効果¹²、 μ は学校についての固定効果、 ε_{it} は誤差項である。被説明変数には、教員の時間外在校等時間の対数値を採用する。説明変数は仮説から、表2の変数を使用する。

¹² この分析ではある年のある月ごとの効果を見るため、A年B月なら「A年B月ダミー」をとるような時間固定効果を採用している。代わりに、年ダミーと月ダミーを別々に入れるという方法もあり得るが、この場合、月ダミーが各年同じ効果を持つという仮定が必要になるため、本稿ではこの方法は採用していない。

分析1では仮説1「部活動地域移行は教員の労働時間を削減させる」を検証するために、部活動を1つ以上地域移行した中学校に1をとるダミー変数を使用する。この結果が負に有意であれば、部活動地域移行が教員の労働時間削減に繋がると考えられる。コントロール変数として、学校あたりの生徒数、教員数、職員数を使用する。

分析2では仮説2「部活動地域移行が単独校と複数校で実施された場合に単独校方式の方が労働時間削減に繋がる」を検証するために、単独校方式で部活動地域移行を行った時に1をとる単独校方式ダミー、複数校方式で部活動地域移行を行った時に1をとる複数校方式ダミーを使用する。コントロール変数は、分析1と同様に学校あたりの生徒数、教員数、職員数を使用する。

分析1と分析2でモデルを2つに分けた理由は、 D_{1it} は D_{2it} と D_{3it} を足し合わせたものであり、分析1の式に D_{2it} と D_{3it} を採用すると多重共線性が発生するためである。

データは、2021年度4月から2022年度3月から部活動地域移行が実施されていない4月と3月を除いた2021年度5月から2月、2022年度5月から2月の茨城県内の市町村立中学校214校のパネルデータを用いた。

第2項 変数の選択とデータ

【被説明変数】

- ・学校当たりの時間外在校等時間の平均（対数値） Y_{it}

茨城県の市町村立中学校の平均時間外在校等時間のデータを使用する。文部科学省（2019b）によると在校等時間は教員が学校に勤務している時間と学校外での業務の合計を表しているのに対し、時間外在校等時間とは、「条例等で定められた勤務時間から超過した『在校等時間』のことである」と示されている。本分析において、茨城県から提供を頂いた時間外在校等時間のデータを使用する。時間外在校等時間には、休日の部活動による労働時間を含むことから部活動地域移行の効果を検証することが出来る。

本分析では、学校ごとの教員の時間外在校等時間の2021年度5月から2月、2022年度5月から2月までのデータを使用する。データをいただいた茨城県への聞き取り調査から、茨城県では部活動地域移行は、3月と4月には実施されず、毎年5月から翌年2月までの間でのみ行われることがわかったため、本稿では3月と4月の2カ月を抜いた2年間のデータを使用する。

【説明変数】

本稿では、以下の3つのダミー変数を説明変数とする。

- ・部活動地域移行ダミー D_{1it}

1カ月間に1日以上の日、または平日の部活動を地域移行できた月に1、そうではない月に0をとるダミー変数とする。

- ・単独校方式ダミー D_{2it}

1カ月間に1つ以上の休日、または平日の部活動を単独校方式で地域移行できた学校に1、そうではない月に0をとるダミー変数とする。

- ・複数校方式ダミー D_{3it}

1カ月間に1つ以上の休日、または平日の部活動を複数校方式で地域移行できた学校に

1、そうではない月に0をとるダミー変数とする。

【コントロール変数 x_{it} 】

本稿では以下の3つをコントロール変数とする。

・学校ごとの教員数

教員の数で学校当たりの労働時間に差が出ることが予想されるため、本変数を用いる。教員の数が増えると、教員1人あたりの労働量が減少すると考えられる。よって、予想される符号は負である。

・学校ごとの職員数

主に事務作業を行う職員数は、教員の労働時間に影響を与えることが予想されるため、本変数を用いる。職員が増加すると教員の事務作業が職員によって代替されると考えられる。よって予想される符号は負である。

・学校ごとの生徒数

生徒の数で学校当たりの労働時間に差が出ることが予想されるため、本変数を用いる。教員は生徒数が増加すると、生徒指導で労働時間が増加すると考えられる。よって、予想される符号は正である。

【データ出典と基本統計量】

表3 データ出典と基本統計量

変数名	観測数	平均	標準偏差	出典
時間外在校等時間の平均(対数値)	4,280	7.734	0.689	茨城県教育委員会(2023) 「時間外在校等時間の状況について」
部活動地域移行ダミー	4,280	0.030	0.172	茨城県教育委員会(2021) 「令和3年度地域運動部活動推進事業モデル校の実施事例集」 茨城県教育委員会(2022) 「令和4年度地域運動部活動推進事業休日の段階的の地域移行に関する実践研究成果報告書(概要)」
単独校方式ダミー	4,280	0.024	0.153	茨城県教育委員会(2021) 「令和3年度地域運動部活動推進事業モデル校の実施事例集」 茨城県教育委員会(2022) 「令和4年度地域運動部活動推進事業休日の段階的の地域移行に関する実践研究成果報告書(概要)」
複数校方式ダミー	4,280	0.006	0.075	茨城県教育委員会(2021) 「令和3年度地域運動部活動推進事業モデル校の実施事例集」 茨城県教育委員会(2022) 「令和4年度地域運動部活動推進事業休日の段階的の地域移行に関する実践研究成果報告書(概要)」
生徒数	4,280	323.124	164.322	株式会社ガッコム(2022) 「公立中学校の一覧」
教員数	4,280	28.409	11.528	株式会社ガッコム(2022) 「公立中学校の一覧」
職員数	4,280	1.360	0.631	株式会社ガッコム(2022) 「公立中学校の一覧」

筆者作成

第3節 分析結果と解釈

第1項 分析1の結果と解釈

【分析結果】

分析1の結果は、表4の通りである。表の(1)はベースのモデルの結果、(2)は職員数を抜いたモデルの結果、(3)は教員数と職員数を抜いたモデルの結果、(4)職員数、教員数、生徒数を抜いたモデルの結果を表している。

表4 部活動地域移行と時間外在校等時間の関係(分析1)

	(1) 固定効果モデル	(2) 固定効果モデル 時間外在校等時間の平均(対数値)	(3) 固定効果モデル	(4) 固定効果モデル
部活動地域移行ダミー	-0.103*** (0.024)	-0.103*** (0.024)	-0.102*** (0.025)	-0.101*** (0.025)
生徒数	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	
教員数	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)		
職員数	-0.002 (0.002)			
観測数	4280	4280	4280	4280
決定係数	0.922	0.922	0.922	0.922
補正済み決定係数	0.918	0.918	0.918	0.918
時間固定効果	あり	あり	あり	あり
固定効果	あり	あり	あり	あり

(注) 1) 括弧内は学校ごとでクラスターを行ったクラスターロバストな標準誤差。

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$,

筆者作成

【結果解釈】

ベースのモデルから、部活動地域移行ダミーが有意水準1%未満で負に有意となった。このことから、部活動を地域移行した学校は、教員の時間外在校等時間が減少することがわかる。係数は-0.103で部活動地域移行を実施すると、教員の時間外在校等時間平均が10.3%減ることも明らかとなった。

また、コントロール変数を変えた他の分析では全て部活動の地域移行ダミーが-0.1程度の係数値で1%の有意水準で有意となっており、ベースの分析モデルの結果は頑健であると考えられる。

なお、生徒数、教員数、職員数については時間による変動がほとんどないと考えられることから個体固定効果を用いたモデルでは有意な結果は得られなかった。

これらの結果をまとめると、仮説1「部活動地域移行は教員の労働時間を削減させる」は強く支持されるということがわかる。

第2項 分析2の結果と解釈

【分析結果】

分析2の結果は、表5の通りである。表の(1)はベースのモデルの結果、(2)は職員数を抜いたモデルの結果、(3)は教員数と職員数を抜いたモデルの結果、(4)職員数、教員数、生徒数を抜いたモデルの結果を表している。

表5 方式別部活動地域移行と時間外在校等時間の関係(分析2)

	(1) 固定効果モデル	(2) 固定効果モデル	(3) 固定効果モデル	(4) 固定効果モデル
	時間外在校等時間の平均(対数値)			
単独校方式ダミー	-0.110** (0.044)	-0.109** (0.044)	-0.108** (0.045)	-0.105** (0.047)
複数校方式ダミー	-0.116*** (0.023)	-0.116*** (0.023)	-0.116*** (0.023)	-0.115*** (0.023)
生徒数	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	
教員数	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)		
職員数	-0.002 (0.002)			
観測数	4280	4280	4280	4280
決定係数	0.922	0.922	0.922	0.922
補正済み決定係数	0.918	0.918	0.918	0.918
時間固定効果	あり	あり	あり	あり
固定効果	あり	あり	あり	あり

(注) 1) 括弧内は学校ごとでクラスターを行ったクラスターロバストな標準誤差。

2) *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1,

筆者作成

【結果解釈】

ベースのモデルから、複数校方式ダミーが有意水準1%未満で負に有意、単独校方式が有意水準5%未満で負に有意となった。係数についてはベースモデルで、複数校方式が-0.116、単独校方式が-0.110となっている。このことから、複数校方式で地域移行を実施した場合は、時間外在校等時間が11.6%減少し、単独校方式では11.0%減少したことがわかった。

また、コントロール変数を変えた他の分析では全て複数校方式ダミーが-0.116程度の係数値で1%の有意水準で有意となっている。同様に全ての分析で、単独校方式ダミーでも-0.110程度の係数値で5%の有意水準で有意となっている。よって、ベースの分析モデルの結果は頑健であると考えられる。

なお、生徒数、教員数、職員数については時間による変動がほとんどないと考えられることから個体固定効果を用いた本分析のモデルでは有意な結果は得られなかった。

これらの結果をまとめると、部活動地域移行は単独校方式と複数校方式の両方で時間外

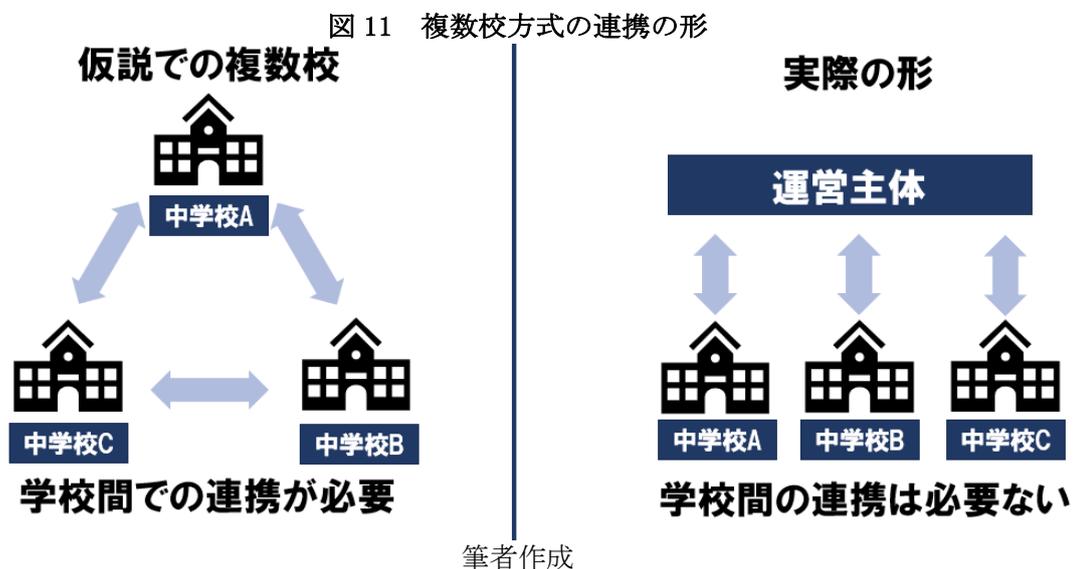
在校等時間削減に一定の効果があるが、方式別で効果に大きな違いがないことがわかった。よって、仮説 2「部活動地域移行が単独校と複数校で実施された場合に単独校方式の方が労働時間削減に繋がる」は否定され、複数校と単独校で同程度の労働時間削減の効果があると考えられる。

第 4 節 分析結果のまとめ

分析 1 から、部活動地域移行が教員の時間外在校等時間を 10.3%削減することが明らかになった。また、分析 2 から、複数校方式では 11.6%。単独校方式では 11.0%とどちらも 11%程度の時間外在校等時間の削減効果があり、効果に大きな違いは見られなかった。

第 5 節 聞き取り調査

複数校方式は単独校方式に比べ、連携面での負担が大きいという仮説 2 について分析では仮説を支持する結果が得られなかったため、この結果がなぜ得られたのかについて牛久市教育委員会への聞き取り調査を行った。その結果、牛久市では、分析結果と同様に、複数校方式でも学校間の連携で教員の業務が増加するということが観察されていないことがわかった。聞き取り調査によると、実際に学校間の連携を行うのは教員ではなく、市区町村教育委員会で選定された人材であるといい、現場の教員の負担はほとんど増加しないということだった（図 11）。このことから、仮説 2 で予想していたような複数校方式での学校間の連携による労働時間増加は、実際には起こっていないということが分析結果からも聞き取り調査からも明らかとなった。



第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

前章では、教員の労働時間のデータを用いた分析を行い、部活動地域移行が教員の労働時間の削減にどのような影響を与えるかについて分析した。その結果、部活動地域移行が教員の労働時間を削減する効果があることが明らかになった。また、部活動地域移行の実施方式について、単独校方式、複数校方式ともに教員の労働時間への効果は同程度であることも明らかになった。

加えて、前章で述べた牛久市への聞き取り調査だけでなく、スポーツ庁や茨城県、水戸市、また教員や生徒の方々など多くの方に聞き取り調査を行った(別添)。これらの聞き取り調査や現状分析から、部活動地域移行を進める上での課題も分かった。これらの結果を踏まえ、部活動地域移行の円滑かつ効率的な実施を目指し以下の5つの政策提言を行う。

【部活動地域移行の促進・制度設計に対する政策提言】

政策提言 I-i 学校運営協議会の活用

政策提言 I-ii 都道府県主体での人材バンクの創設

政策提言 I-iii 地域人材・学校・家庭間の連携ツールの作成

政策提言 I-iv ハラスメント・体罰の防止

【部活動地域移行の方式に対する政策提言】

政策提言 II 複数校方式の促進

政策提言 I を通じて、分析より教員の労働時間削減に効果があるとわかった部活動地域移行を促進させていく。

部活動地域移行の促進にあたって、現状分析や茨城県への聞き取り調査から、①人材不足(課題①)、②学校・地域・家庭の連携(課題②)、③ハラスメント・体罰等の行き過ぎた指導(課題③)といった3つの課題が明らかになった。したがって、政策提言 I を通じてこれら3つの課題解決の提言を行う。

まず、課題①に対して、地域クラブ活動の指導にあたる人材をより多く確保するために学校運営協議会の活用を提言する(政策提言 I-i)。また、人材の確保は市区町村が行っているため、市区町村によって確保できる数にばらつきがあり市区町村の規模により人員確保に差が生まれてしまうことも課題として存在している。この課題に対して、都道府県が主体の人材バンクの設立を提言する(政策提言 I-ii)。

さらに、課題②に対して、地域人材・学校・家庭間が連携を取り、部活動地域移行が円滑に実施されることを目指し、学校支給のデジタル端末を利用した連携ツールの作成を提言する(政策提言 I-iii)。

これらに加えて、課題③について、地域クラブ活動の指導に際して懸念されるハラスメントや体罰の防止を狙い、生徒へのアンケート調査とそれに基づくカウンセリングの実施、地域クラブ活動の指導にあたる地域人材への研修の実施を提言する(政策提言 I-iv)。

最後に、部活動地域移行を未実施の自治体において、部活動地域移行の実施方式として複数校方式の促進を提言する(政策提言 II)。

第2節 政策提言

政策提言 I-i 学校運営協議会の活用

・提言の対象 市区町村教育委員会

・提言を打ち出す理由

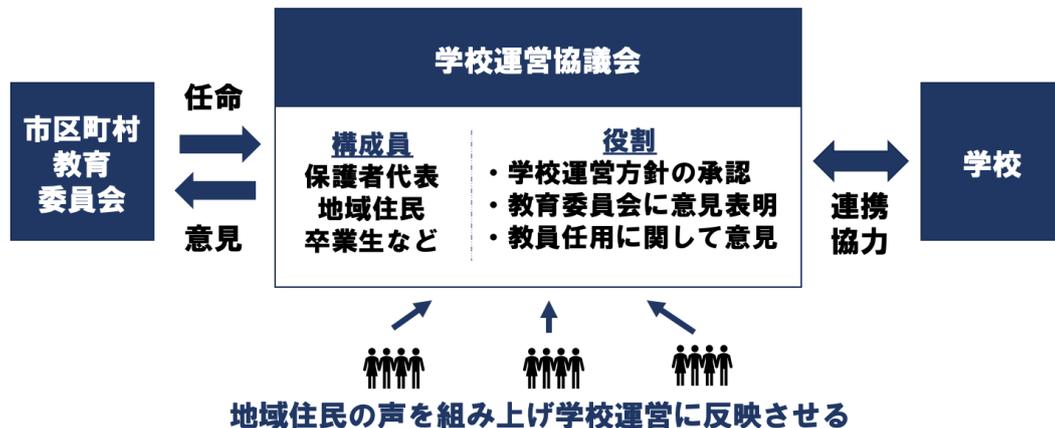
現状分析で述べたように、部活動地域移行に携わる地域人材の確保は市区町村教育委員会が行っているが、十分に人材確保ができていない自治体は多く存在する。聞き取り調査から、地域クラブ活動の指導の担い手となりうる人材を市区町村教育委員会だけではすべて把握することが難しいことがわかった。そのため、効率的に人材の確保が行えていないということが考えられる。そこで、市区町村では把握できない潜在的な人材確保のために、地域住民（生徒の保護者や学校近辺の住民）による地域クラブ活動の担い手の推薦・紹介を期待して、学校運営協議会の活用を提言する。

・学校運営協議会の説明

文部科学省（2023c）によると学校運営協議会制度は「学校と地域住民等が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となる『地域とともにある学校』への転換を図るための有効な仕組み」とされており、学校の運営に関して教育委員会・地域住民・学校で協議する場を設ける取り組みである（図12）。

学校運営協議会の設置は2000年から進められており、近年設置数は増加傾向である。学校運営協議会では教育委員会事務局が協議会に参加する委員を自治会代表、公民館代表、PTA代表（保護者代表）、同窓会代表などの地域住民から選定し、任命を行っている。また、委員構成や人数・任期については、教育委員会規則で定めることとなっている。

図12 現在の学校運営協議会の仕組み

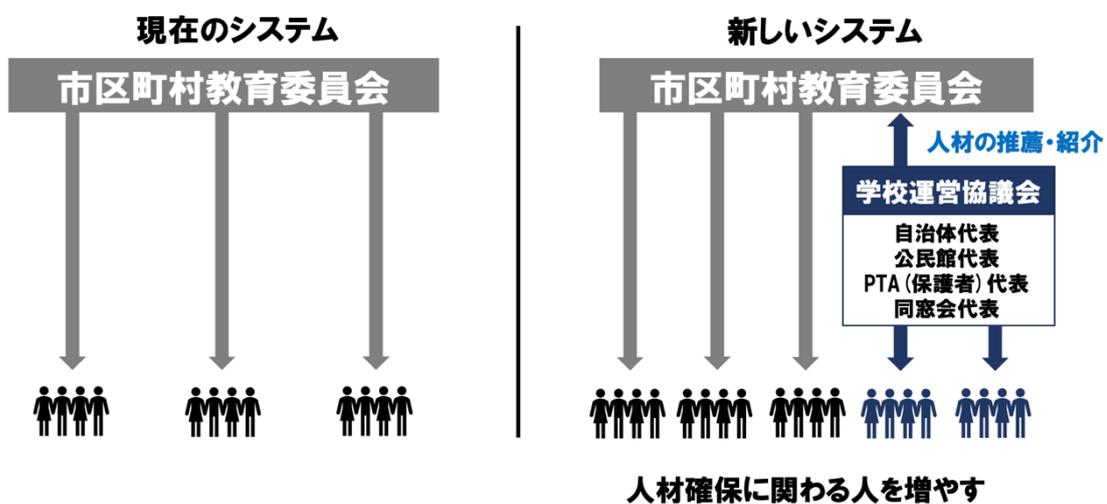


出典：文部科学省（2023c）「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）について」より筆者作成

・提言の内容と期待される効果

現在設置が進んでいる学校運営協議会において、地域住民の代表者である学校運営協議会が市区町村教育委員会へ地域クラブ活動の指導に当たる人材の推薦・紹介を行えるようにする。前述したように、市区町村教育委員会のみでは地域クラブ活動指導に当たる人材を十分に把握できていないことが想定される。自治体に根ざした存在である地域住民が人材の推薦・紹介を市区町村に行うことでこれまでコンタクトを取れなかった人材へのアプローチが可能となり、確保できる人材の数が増えることが期待される（図 13）。また、教育委員会によって任命された地域住民の推薦・紹介であれば人材の質についてもある程度の担保が期待されるだけでなく、地域のニーズや実情に合わせた人材の確保が可能になることが期待される。

図 13 学校運営協議会活用後の効果のイメージ



筆者作成

・実現可能性

学校運営協議会は、2022年度時点の調査で全国の47.3%の中学校で導入されており、導入率は年々増加傾向である（文部科学省, 2022b）。学校運営協議会が設置されていない中学校においても設置について努力義務化されている。また努力義務を実施していない自治体に対しては監督官庁から行政指導を受ける可能性があるため、今後設置する自治体が多くなることは明らかである。現在学校運営協議会を設置している中学校は既存の組織を活用でき、この政策を行うにあたって追加的な予算は少ないと考えられる。

また、スポーツ庁と利根町教育委員会への聞き取りから、学校運営協議会と地域クラブ活動が連携することについて大きな問題はなく効果も見込めるといった意見が得られた。これらのことを考慮すると実現可能性があると考えられる。

政策提言 I-ii 都道府県主体での人材バンクの創設

・提言の対象 都道府県

・提言を打ち出す理由

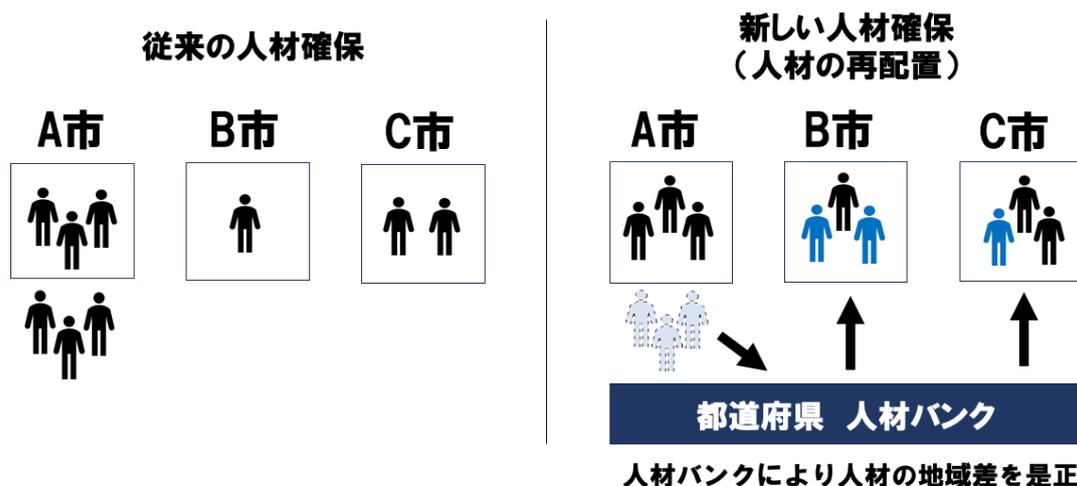
現状分析より、人材不足の解決は部活動地域移行を実施する上で必要不可欠なものである。人材不足について、現状部活動地域移行に携わる地域人材は市区町村教育委員会で確保している。この政策は、大規模市区町村では人材の確保が容易になる点で有効であるが、小規模市区町村や過疎化が進行している市区町村では人員の確保が困難であり、市区町村の規模により人員確保に差が生まれてしまうことが課題として挙げられる。

今後、全国的に部活動地域移行を促進する上で、市区町村の規模により実施が困難になる自治体の発生は解決すべき課題であり、この課題に対して都道府県主体での人材バンクの設立を提言する。

・提言内容と期待される効果

部活動地域移行に携わる地域人材の人材バンクを都道府県が主体となり設立することを提言する。市区町村では人材の確保が困難となっている地域に、都道府県の人材バンクから人材を派遣することで人材不足の地域間格差是正が期待される（図 14）。

図 14 都道府県人材バンクのイメージ



筆者作成

・実現可能性

部活動地域移行の地域人材バンクは聞き取り調査を行った茨城県で実際に導入されており、他のいくつかの都道府県においても人材バンクの導入・検討はされている。人材バンクを設立するにあたり、システムの構築に費用が掛かることが懸念されるが、部活動地域移行の体制整備には国が費用の3割を補助するため、実現可能であったことが茨城県やスポーツ庁への聞き取り調査から明らかになった。他の都道府県においても同様に国からの補助があるため人材バンクの制度設計について実現可能性は高いと考えられる。また、導入後のコストについても、同様に茨城県の事例では、サーバーのメンテナンス費用のみが

必要で追加の人件費などは掛かっていないことがわかった。よって、一度導入すれば追加的に大きな費用は掛からないと考えられる。また、人材バンクは部活動地域移行に限らず多様な事例で活用されており、富山県では「とやまシニア専門人材バンク」が平成24年10月から設置されている。この人材バンクは建築士や電気工事士など専門性や豊富な経験を有するシニア人材を募り、シニア人材を求める企業の人材確保を目的とするものであり、2023年10月時点で累計7207人が登録されており、5317人が就業をしている。

部活動地域移行に携わる地域人材は指導経験や競技経験を持つ人材が望ましい。専門的な知識を有するシニア人材を募る「とやまシニア専門人材バンク」が機能していることから人材バンクの枠組みを活用した専門的な人材の確保は可能と考えられる。また「とやまシニア専門人材バンク」は55歳以上が対象であるが、部活動地域移行の人材バンクはシニア世代に限る必要はないため、より多くの人材の確保が期待される。これらのことから人材バンクを利用した人材確保・人材のマッチングは実現可能であると考えられる。

政策提言 I-iii 地域人材・学校・家庭間の連携ツールの作成

・提言の対象 市区町村・市区町村教育委員会

・提言を打ち出す理由

現状分析で述べたように、部活動地域移行を実施するにあたり、地域クラブ活動の指導に当たる地域人材・学校・家庭の連携が必要となる。しかし、連携をする上で、生徒と地域人材が私的に連絡を取ることに伴う新たなトラブルの発生が懸念という課題も生じている。この課題に対して、新たな連携ツールの作成を提言する。

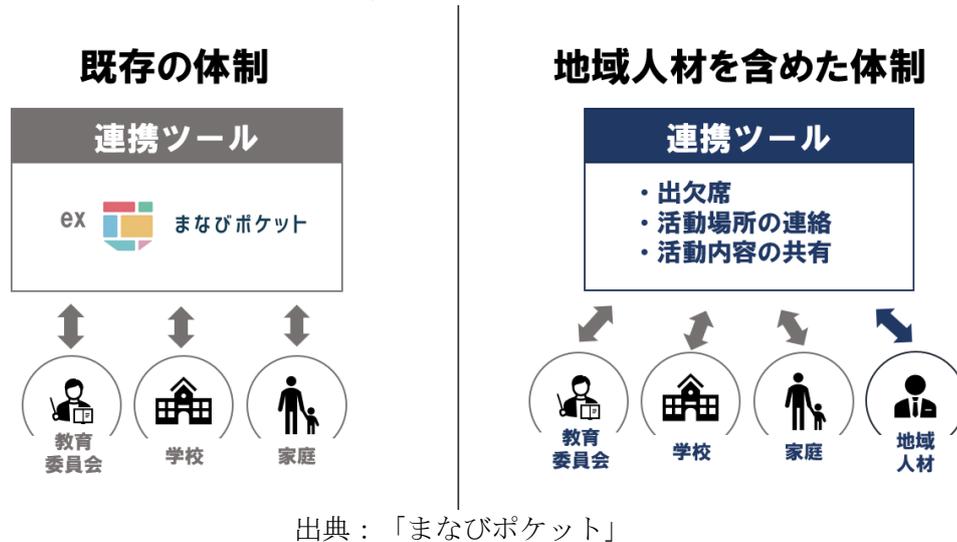
・提言内容と期待される効果

生徒の安全なやり取りに配慮した、活動日程や活動内容の共有・連絡に用いる新たな連携ツールの作成を提言する。文部科学省では、GIGA スクール構想の政策の一環で、生徒1人につき1台コンピュータやタブレットなどのデジタル端末を配布する政策が実施されている。この1人1台配布のデジタル端末を利用した連携ツールの作成を提案する。現在、支給された端末を用いた学校・家庭間の連携ツールとしてまなびポケットが例としてあげられる。まなびポケットでは生徒に支給された端末を利用して教育委員会・学校・家族が連携・連絡可能なサービスが提供されており、多くの中学校でサービスが利用されている。

このような政府・学校支給のデジタル端末を利用した連携ツールに地域人材を加えることで地域人材・学校・家庭の円滑な連携が可能になると考えられる（図15）。

前述したように、地域人材と生徒が個人的な連絡を取るとはトラブルの発生が懸念されるが、地域人材と生徒の連絡を学校、教育委員会の管理下に置くことで、必要に応じてメッセージややり取りの確認が行えるためトラブルの発生を防ぐことも期待できる。

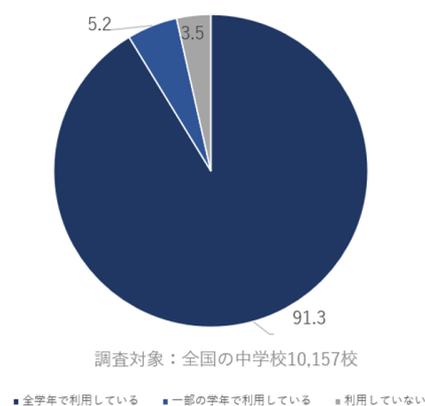
図 15 連携ツールの活用イメージ



・実現可能性

連携に用いるデジタル端末は、各生徒に配布される既存のタブレットを活用する。文部科学省（2021b）によると 2021 年度で中学校でのタブレット使用率は 91.3%に上っているため、政策の実施にあたり追加的な予算は少ないと考えられる（図 16）。また、支給された端末を利用することでスマートフォンや携帯電話を保有しない生徒であっても円滑な連携に参加することが可能となる。まなびポケットの例では、Wi-Fi 環境が整備されていない家庭では連絡が取れないことが想定される。これに対して、自治体は GIGA スクール構想の政策の一環で、Wi-Fi 環境が整っていない家庭に対して通信機器の貸与等を実施している。そのために GIGA スクール構想における令和 2 年度予算のうち、147 億円が割り振られている（文部科学省, 2020）。新しく費用が必要でないこと、家庭の環境に関係なく地域人材・学校・家庭の連携がとれることを考慮すると、実現可能性は高いと考える。

図 16 中学校でのデジタル端末使用率（学校別）



出典：文部科学省（2021b）「端末利活用状況等の実態調査（令和3年7月末時点）（確定値）」より筆者作成

政策提言 I-iv ハラスメント・体罰の防止

・提言の対象 市区町村教育委員会

・提言する理由

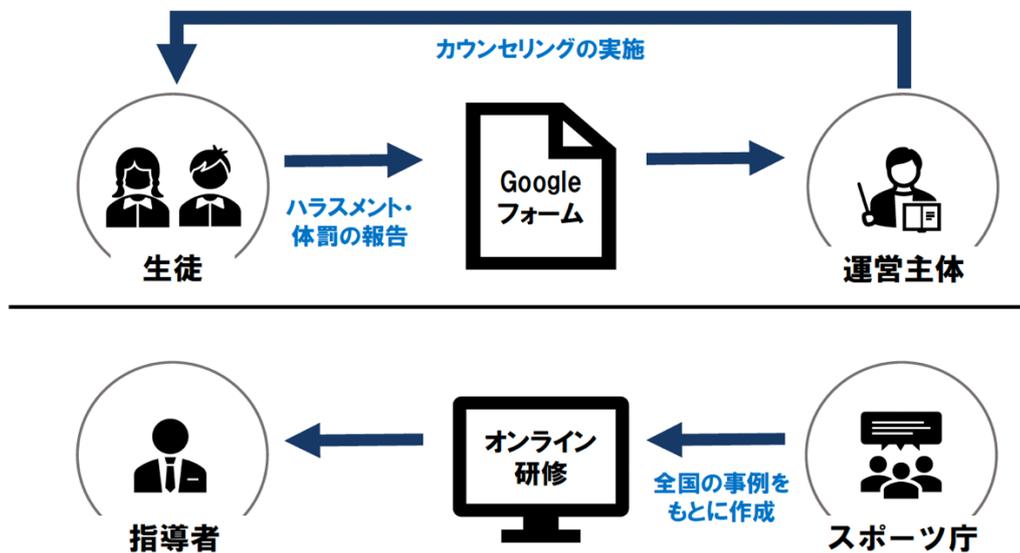
部活動地域移行に限らず、スポーツ活動や部活動の指導にはハラスメントや体罰といった、行き過ぎた指導への対策が求められる。また、部活動地域移行の運営は学校の管理下に置かれておらず、ハラスメントや体罰の発見が困難になることが想定される。そこでハラスメント・体罰等の行き過ぎた指導の防止を目指し、生徒へのアンケート調査の実施、カウンセリングの実施、指導に当たる地域人材への研修の実施を提言する（図 17）。

・提言内容と期待される効果

生徒へのアンケート調査、カウンセリングを行うことで指導実態を把握することを目指す。生徒へのアンケート調査は、前述した生徒に支給されるタブレットで Google フォームを活用しオンラインで集計する。そして、アンケート調査をもとに必要な生徒に対して、カウンセリングを実施する。

また、行き過ぎた指導の発見だけに留まらず、体罰やハラスメントの発生自体を無くすため指導に当たる地域人材への研修を実施する。部活動地域移行の実施の詳細は自治体に裁量を与えられているため、自治体によってハラスメントや体罰などの課題については実情が様々である。さらに、地域移行は実施初期段階であるため、自治体ごとの事例の共有が必要になる。そのため自治体ごとの事例を国が精査し、それを踏まえた研修動画を作成し、この動画を全国の市区町村教育委員会に共有することで、部活動地域移行における行き過ぎた指導への対策を目指す。

図 17 ハラスメント・体罰防止のイメージ



筆者作成

- ・実現可能性

金沢市教育委員会（2023）では、部活動地域移行に関するアンケートを小学校児童、保護者、中学校生徒、中学校教員の計 14125 人に学校配布のタブレットで Google フォームを活用し行っている。この事例から、アンケート調査を学校配布のタブレットを使い Google フォームで行うことは実現可能であると考えられる。また、従来行われていた紙でのアンケートでは集計に多くのコストがかかることが懸念されるが、Google フォームで行うことで作成、配布、集計が容易になりこの問題が解消できる。さらに、学校配布のタブレットを使用するため、全ての家庭から意見を集めることが可能である。

カウンセリングは、現在中学校で希望者に対し、スクールカウンセラーが行っているため同様の形で市区町村でも行うことが出来ると考えられる。また、対象者をアンケート調査によって希望者のみに絞ることで、費用・負担についても少なく抑えられると考える。

研修動画の作成については、スポーツ庁への聞き取りから日本スポーツ協会でスポーツ現場におけるハラスメント防止を目的とした動画が作成されていることがわかった。また、教員のハラスメント対策として文部科学省が、教育職員向けの研修動画を作成している（文部科学省, 2023d）。スポーツ庁は成果報告書をもとに、全国の部活動地域移行の事例を収集することにより部活動地域移行の実態を把握している。これらのことから、各自治体に向けて、全国の課題を踏まえた、行き過ぎた指導に対する研修動画の作成は実現可能であると考えられる。

政策提言Ⅱ 複数校方式の促進

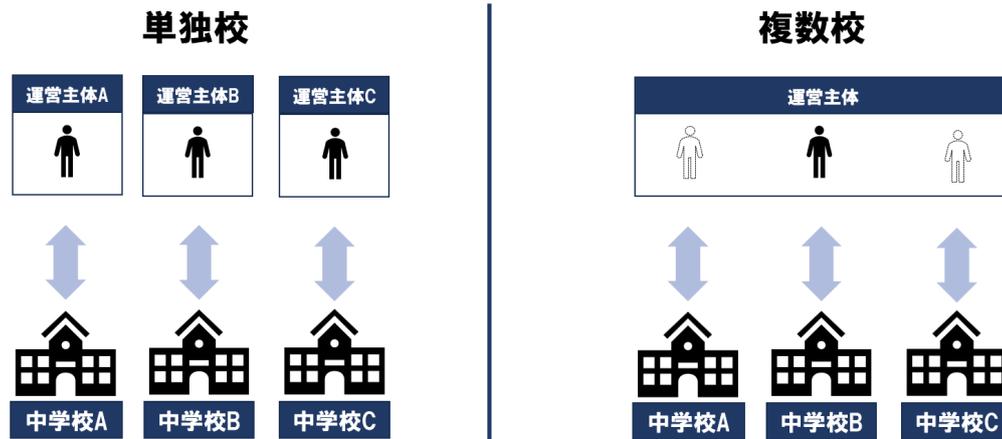
- ・提言の対象 部活動地域移行が未実施の市区町村教育委員会

- ・提言を打ち出す理由

複数校方式は学校間の連携が必要になり、十分な労働時間削減効果が見込めないという懸念が存在したが、分析から単独校方式・複数校方式ともに教員の労働時間削減に効果があるという結果を得られた。単独校方式で行う場合はそれぞれの学校に対して市区町村が運営主体として対応に当たる必要があるが、複数校方式で実施する場合は複数の中学校に対して 1 つの運営主体が加わるのみで対応可能となる（図 18）。また、指導に当たる人材についても複数校方式では複数の中学校を 1 人の地域人材で指導することが可能になる。複数校方式での実施は、単独校方式より必要になる地域人材の数が少なく、人材不足の課題の解決にもつながると考えられる。

また、2023 年 6 月時点で、全国 1718 の市区町村のうち 339 の市区町村で部活動地域移行を実施されており、実施に至っていない自治体が数多く存在することがわかる（スポーツ庁, 2023b）。そこで、部活動地域移行を実施していない自治体について複数校方式での部活動地域移行実施の促進を提言する。

図 18 複数校方式による人材不足解消イメージ



筆者作成

- ・提言の内容と期待される効果

部活動地域移行を未実施の自治体において、複数校方式による部活動地域移行の実施を提言する。

前述したように複数校方式での部活動地域移行の実施を行う場合、地域クラブ活動の実施において必要となる運営主体や地域人材は単独校方式より少人数で対応可能であり、人材不足の課題への対策にもつながると考える。

また、少子化が進む現代ではチームスポーツや団体競技など部員数を必要とする部活動において、存続が不可能になっている中学校が増加している。このような中学校において、合同部活動という形式をとることで1校では存続できなかった部活動を存続可能にしている事例がみられる。複数校方式での部活動地域移行についても、チームスポーツや団体競技の存続・持続という効果が期待される。

- ・実現可能性

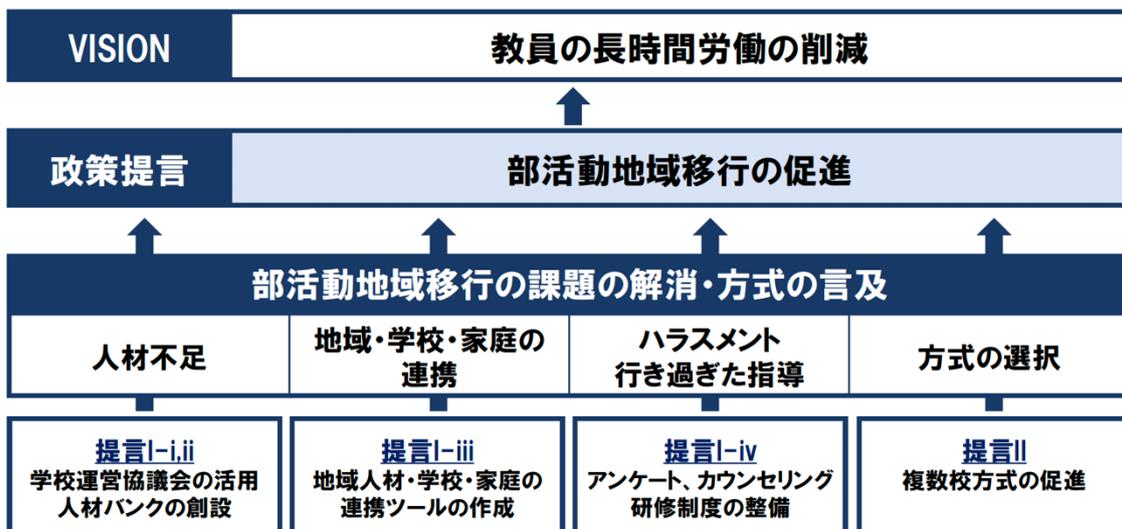
複数校方式での部活動の地域移行の事例は、単独校方式に比べて少ない現状がある。しかし、実際に実現した自治体が存在する。また、少子化が進む地域では部活動に参加する生徒が少ないことから、合同部活動という形式で部活動を実施している学校が近年増加傾向にある。日本中学校体育連盟の調査によると合同部活動の形式で学校の部活動を実施している中学校は2013年度に602校であったが2023年度では2870校に増加している(公益財団法人日本中学校体育連盟)。このような合同部活動を行っている学校に関しては、今後複数校方式で地域移行を実施するにあたっての基盤があるといえる。複数校方式での部活動地域移行の実施は単独校方式で実施するより少人数で運営可能となるため、人材不足が原因で実施が困難である地域であっても実現可能性はあると考える。

第3節 政策提言のまとめ

政策提言 I-i より市区町村教育委員会で把握できない、潜在的な地域人材の確保を目指す。政策提言 I-ii より、部活動の指導にあたる地域人材が不足し部活動地域移行の措置が進まない市区町村に、人材バンクから人材が派遣されることで、地域移行を進めることが可能になる。政策提言 I-iii より、生徒への聞き取り調査で明らかになった、活動場所や出欠席の連絡などにおける不便性が改善されることが期待される。さらに政策提言 I-iv より、研修、抜き打ち調査、カウンセリングにより、指導者と生徒双方にアプローチをすることで、より安全に生徒が部活動に参加することが可能となる。これらの政策提言により、部活動地域移行を進める上での課題を解消し、より円滑に地域移行を実施することが可能になると考えられる。政策提言 II より、部活動地域移行を未実施の自治体について複数校方式の促進を提言する。これにより、部活動地域移行を未実施の市区町村について人材不足の課題に配慮した形で部活動地域移行を実施することが可能になると考えられる。

以上で提言した政策により、市区町村が部活動地域移行を進める際の人材不足や連絡の利便性、行き過ぎた指導といった課題が解消され、部活動地域移行が進むことが期待される。そして、「部活動改革による教員の労働時間の削減」が達成される。

図 19 政策提言のまとめ



筆者作成

おわりに

本稿では、部活動地域移行に着目し、「部活動地域移行による教員の労働時間の削減」をビジョンとして研究を行った。その結果、部活動地域移行を実施するにあたって人材不足や連絡・情報共有の懸念、行き過ぎた指導といった課題があることが現状分析や聞き取り調査などの定性的な分析から明らかになった。また部活動地域移行を実施すると教員の時間外労働時間は減少することがわかり、実施方式についても単独校方式と複数校方式の両方で労働時間削減に一定の効果があるが、その効果は両者に大きな違いがないことがわかった。

分析の結果を受けて、部活動地域移行を促進するために学校運営協議会の活用（政策提言 I-i）、都道府県主体での人材バンクの創設（政策提言 I-ii）、地域人材・学校・家庭間の連携ツールの作成（政策提言 I-iii）、アンケート・カウンセリング、研修制度の整備（政策提言 I-iv）を提言した。また、部活動地域移行を未実施の自治体において、部活動地域移行の実施方式として複数校方式の促進（政策提言 II）を提言した。

しかし、本稿の課題として以下の 2 点が挙げられる。1 点目は、研究対象が茨城県に留まっており、全国規模での分析ができていない点である。本稿では、教員の労働時間のデータを正確に記録している茨城県の全市町村中学校に絞り、分析を行った。今後、他の都道府県でも正確に教員の労働時間のデータが記録されれば、日本全域での部活動地域移行の効果検証を行うことが出来ると考えられる。2 点目は、本稿の分析が政策導入段階での分析となっている点である。現在、部活動地域移行は実施初期段階であり、今後政策を拡大していくうえで本稿での分析は重要な結果であるといえる。しかし部活動地域移行は全国的に実施途中であり、中長期的な効果がどのようなものかについては本稿の分析では検討ができなかった。そのため、中長期的な効果について検証するためには、休日の部活動地域移行が完了する予定である令和 7 年以降に再度分析を行う必要があり、中長期的な視点から新たに政策の妥当性を検証する必要がある。

本稿の執筆にあたり、茨城県教育委員会、水戸市教育委員会、株式会社ガッコムの方々にはデータ取得の面で多大なご協力を頂いた。また、笠間市、小美玉市、茨城町、日立市、常陸太田市、高萩市、北茨城市、神栖町、土浦市、取手市、牛久市、つくば市、守谷市、石岡市、東海村、水戸市、つくばみらい市、結城市、利根町、下妻市の教育委員会の方々に電話での聞き取り調査にご協力をいただいた。スポーツ庁地域スポーツ課吉田晃様には、対面での聞き取り調査に、利根町教育委員会佐藤敏行様には、対面とオンラインでの聞き取り調査にも応じていただいた。さらに、学校教員の方、部活動指導員の方、生徒の方にも聞き取り調査にご協力いただいた。また、本稿の執筆にあたり、千葉大学後藤剛志先生には、テーマの選定、分析と幾度もご相談をいただいた。三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの中村優花様、内閣官房拉致問題対策本部事務局藪下文也様にもテーマの選定にてご相談をいただき、千葉大学後藤剛志研究会の卒業生の方にも文章の校閲でご協力いただいた。加えて、4 月より共に切磋琢磨し、支え合ってきた後藤剛志研究会の仲間、先輩方がいたからこそ、この論文を完成させることができた。ここに感謝の意を表す。最後に、我々の研究が全国の部活動地域移行の促進につながり、教員の長時間労働の削減及び負担軽減の実現に寄与することを願って、本稿の締めとする。

参考文献・データ出典

主要参考文献

- ・ 青柳健隆 (2021) 「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：地域移行を経験した教員へのインタビュー調査から」『体育学研究』第 66 巻 p. 63-75
- ・ 神林寿幸 (2017) 『公立小・中学校教諭の業務負担』大学教育出版
- ・ 佐伯駿介, 廣瀬こころ, 藪下文也, 横瀬愛, 神田美香, 杉山寛幸, 山田怜美 (2017) 「中学校教諭の多忙化解消に向けて」2017 年 WEST 論文研究発表会 発表論文
- ・ 堀颯月 (2020) 「総合型地域スポーツクラブと運動部活動の連携に関する研究：教員の多忙化問題に着目して」『公教育システム研究』第 19 号 p. 51-64
- ・ 水本可菜恵 (2023) 「地方小都市における運動部活動の地域移行に関する研究：顧問教師の指導実態と意識に迫る」『富山大学教育学部紀要』第 1 巻第 2 巻 p. 53-70

参考文献 (URL の記載があるものはすべて 2023 年 11 月 10 日に最終閲覧済みである。)

- ・ 青木邦男 (2005) 「高校運動部員の充実感の変化に関連する要因」『国立オリンピック記念青少年総合センター研究紀要』第 5 号 p. 25-34
- ・ 青柳健隆 (2017) 「運動部活動顧問教員のワークライフバランスに関連する要因」『関東学院大学経済経営研究所年報』第 41 集 p. 10-16
- ・ 青柳健隆, 石井香織, 柴田愛, 荒井弘和, 岡浩一朗 (2017) 「運動部活動顧問の時間的・精神的・経済的負担の定量化」『スポーツ産業学研究』第 27 巻第 3 号 p. 299-309
- ・ 朝日新聞デジタル「部活の外部指導者への体罰防止研修、義務化は 25 朝日調査」2023 年 3 月 19 日記事
(<https://www.asahi.com/articles/ASR3H65WFR3HUTIL023.html>)
- ・ 内海和雄 (2023) 「部活動の地域移行を考える」『広島経済大学研究論集』第 46 巻第 1 号 p. 1-15
- ・ 大内裕和 (2021) 「教員の過剰労働の現状と今後の課題」『日本労働研究雑誌』第 63 巻第 5 号 p. 4-13
- ・ 金沢市教育委員会 (2023) 「令和 5 年度休日の中学校部活動の地域移行に関する調査結果」
(https://www4.city.kanazawa.lg.jp/material/files/group/85/r50914chikiikou_hp.pdf)
- ・ 川崎祥子 (2019) 「教員採用選考試験における競争率の低下— 処遇改善による人材確保の必要性 —」『立法と調査』第 417 号 p. 18-27
- ・ 河村明和 (2017) 「日本の学校教育の変遷から見た部活動の現状と今後の在り方についての検討」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』第 24 巻第 2 号 p. 43-53
- ・ 菅公学生服株式会社 (2023) 「『部活動地域移行』の状況」
(<https://kanko-gakuseifuku.co.jp/media/homeroom/vol209>)
- ・ 北神正行 (2018) 「教員の労働環境と働き方改革をめぐる教育政策論的検討」『学校経営研究』第 43 巻 p. 1-10
- ・ 岐阜県教育委員会 (2023) 「岐阜県の教職魅力化のための大学生調査 (結果概要)」
(<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/364484.pdf>)

- 黒田祥子 (2017) 「長時間労働と健康、労働生産性との関係」『日本労働研究雑誌』第 679 号 p. 18-28
- 公益財団法人日本体育連盟 (2023) 「加盟校・加盟生徒数調査集計表」
(<https://nippon-chutairen.or.jp/data/result/>)
- 厚生労働省 (2022) 「産業別月間実労働時間数」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/datar04r/D-04.xlsx>)
- 埼玉県教育委員会 (2018) 「運動部活動の運営等に係る指導の手引(運動部活動の Q&A)」
(https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/111413/300713_guidelineqa.pdf)
- スポーツ庁 (2020) 「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」
(https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop04/list/detail/1406073_0003.htm)
- スポーツ庁 (2022a) 「運動部活動の地域移行について」
(https://www.mext.go.jp/content/20220727-mxt_kyoiku02-000023590_2-1.pdf)
- スポーツ庁 (2022b) 「令和 3 年度地域運動部活動委託事業成果報告書」
(https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop04/list/1405721.html)
- スポーツ庁 (2022c) 「運動部活動の地域移行に関する検討会議提言」
(https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/001_index/toushin/1420653_00005.htm)
- スポーツ庁 (2023a) 「部活動改革ポータルサイト:FAQ」
(https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop01/list/jsa_00017.html)
- スポーツ庁 (2023b) 「令和 5 年度地域スポーツクラブ活動体制整備事業(運動部活動の地域移行等に向けた実証事業)実施予定先一覧」
(https://www.mext.go.jp/sports/content/20220629-spt_oripara01-000028257_01.pdf)
- 竹村明子, 前原武子, 小林稔 (2007) 「高校生におけるスポーツ系部活参加の有無と学業の達成目標および適応との関係」『教育心理学研究』第 55 巻 p. 1-10
- 東京大学社会科学研究所・ベネッセ教育総合研究所 (2017) 「子どもの生活と学びに関する親子調査 2017」
(<https://berd.benesse.jp/shotouchutou/research/detail1.php?id=5279>)
- 栃木県 (2022) 「休日地域部活動に関するアンケート結果について」
(https://www.mext.go.jp/sports/content/20220324-spt_sseisaku02-1405721_021.pdf)
- とやまシニア専門人材バンク (2023) 「とやまシニア専門人材バンク」
(<https://senior-bank.pref.toyama.lg.jp/>)
- ベネッセ教育総合研究所 (2016) 「第 6 回学習指導基本調査 DATA BOOK (小学校・中学校版)」
(https://berd.benesse.jp/up_images/research/Sido_SYOTYU_05.pdf)
- まなびポケット (<https://manabipocket.ed-cl.com/about-us/>)
- 文部科学省 (1971) 「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」
(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm)
- 文部科学省 (1996) 「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について」
(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/960701h.htm)

- 文部科学省 (2006) 「今後の教員養成・免許制度の在り方について (答申)」
(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212707.htm)
- 文部科学省 (2017a) 「教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査の結果 (速報値) 及び学校現場における業務改善に係る取組の徹底について (通知)」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/detail/1387168.htm)
- 文部科学省 (2017b) 「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/chukyo3/079/siryo/_icsFiles/afieldfile/2017/11/29/1398854_4.pdf)
- 文部科学省 (2018) 「OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018 報告書 ―学び続ける教員と校長―」
(https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/06/19/1418199_2.pdf)
- 文部科学省 (2019a) 「平成 30 年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/senkou/1416039.htm) 2023/11/10 データ取得
- 文部科学省 (2019b) 「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/a_menu/shotou/hatarakikata/1412983.htm)
- 文部科学省 (2019c) 「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)」
(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1412985.htm)
- 文部科学省 (2020) 「GIGA スクール構想の実現へ (令和 2 年度補正)」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/other/index_0001111.htm)
- 文部科学省 (2021a) 「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」
(https://www.mext.go.jp/sports/content/20211202-spt_sseisaku02-000019265_06.pdf)
- 文部科学省 (2021b) 「端末利活用状況等の実態調査 (令和 3 年 7 月末時点) (確定値)」
(https://www.mext.go.jp/content/20211125-mxt_shuukyo01-000009827_001.pdf)
- 文部科学省 (2022a) 「令和 4 年度 (令和 3 年度実施) 公立学校教員採用選考試験の実施状況について」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/senkou/1416039_00006.html)
- 文部科学省 (2022b) 「令和 4 年度コミュニティ・スクール及び地域学校協働活動実施状況について」
(https://manabi-mirai.mext.go.jp/upload/2022_chousa_hosoku.pdf)
- 文部科学省 (2023a) 「教員勤務実態調査(令和 4 年度)【速報値】」
(https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/mext_01232.html)
- 文部科学省 (2023b) 「令和 3 年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1411820_00006.htm)
- 文部科学省 (2023c) 「コミュニティ・スクール (学校運営協議会制度) について」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/)
- 文部科学省 (2023d) 「児童生徒への性暴力等防止に関する教育委員会等における取組事例集及び教職員向け研修用動画」
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/mext_01196.html)

- 日本スポーツ協会 (2020) 「(公財) 日本スポーツ協会公認スポーツ指導者を対象としたオンライン調査報告書」
(https://www.japan-sports.or.jp/Portals/0/data/katsudousuishin/doc/A_summary_of_online_survey.pdf)
- Bannai, A., S. Ukawa, and A. Tamakoshi. (2015) “Long working hours and psychological distress among school teachers in Japan,” *Journal of Occupational Health*, 57(1), pp. 20-27
- Conway, S. H., L. A. Pompeii, R. E. Roberts, J. L. Follis, and D. Gimeno. (2016) “Dose-Response Relation between Work Hours and Cardiovascular Disease Risk: Findings from the Panel Study of Income Dynamics,” *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 58(3), pp. 221-226
- Pfeifer, C. and T. Cornelißen (2010) “The impact of participation in sports on educational attainment—New evidence from Germany”, *Economics of Education Review*, 29(1), pp. 94-103
- Lipscomb, S. (2007) “Secondary school extracurricular involvement and academic achievement: a fixed effects approach,” *Economics of Education Review* 23(4), pp. 463-472

データ出典(すべて関係各所よりご提供いただいた。)

- 茨城県教育委員会 (2023) 「時間外在校等時間の状況について」
(<https://kyoiku.pref.ibaraki.jp/page-27472/>)
データ提供日：2023年10月26日
- 茨城県教育委員会 (2021) 「令和3年度地域運動部活動推進事業モデル校の実施事例集」
(<https://kyoiku.pref.ibaraki.jp/wpcontent/uploads/2022/10/5738f8739c6b9a8c10548129a8d8ffd8.pdf>)
データ提供日：2023年9月22日
- 茨城県教育委員会「令和4年度地域運動部活動推進事業休日の段階的の地域移行に関する実践研究成果報告書(概要)」
データ提供日：2023年9月22日
- 学校教育情報サイト「ガッコム」(2021)(2022)
(<https://www.gaccomm.jp/>)
データ提供日：2023年10月6日

(別添1) スポーツ庁 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年11月8日	スポーツ庁(東京都千代田区)
参加者	
スポーツ庁地域スポーツ課地域スポーツクラブ活動推進係 吉田晃様 千葉大学後藤剛志研究会 島田凌 櫻井龍輝 榎本晴公	
議事内容	
<p>●<u>これまでのモデル事業や実証事業から分かった、課題や改善点は何か。</u></p> <p>費用、指導者の質の確保に課題がある。自治体によっては、これまで無料で行われてきたため参加者側から費用を取ることに抵抗があり、運営経費を集めることができていない所も多い。最終的に、地域スポーツクラブが自走でき、持続可能性を持って運営できるようになることが必要。そのためにも受益者負担は必要であるが、経済的に困窮している世帯に対する支援も共に考えていかないといけない。国としても、各市区町村の予算の1/3を負担する予定で予算を組んでいる。また性犯罪や暴力、ハラスメントなどの懸念がある中、保護者からの信頼を得るためにも質の高い指導者の確保が必要だと考えている。加えて、複数校方式で実施する場合には、生徒に移動の必要があり、地方では移動の距離が長くなってしまう可能性もあり、解決策を検討する必要がある。</p>	
<p>●<u>今後、部活動地域移行を促進していく上での、懸念や課題点は何か。</u></p> <p>学校や各市区町村、教育委員会など現場レベルまで、スポーツ庁としての地域移行の政策の意図が伝わりきっていない。学校側にも部活動は教員がやるものだという、保護者側にも部活動は無料でやるものだという固定概念があり、これを解消していく必要があると思う。説明会や保護者会を開いて説明をすれば、理解を示してくれる人は多いので、今後全国的に周知させ普及させることが重要。また大会に関しての懸念として、出場資格や大会の制度、仕組みなどの建て付けが昔のままで、今後の地域移行の制度と合致しない点がある。今後中体連とも協力しつつ、新たな制度や規則を整備していく必要がある。</p>	
<p>●<u>今後コミュニティスクールを活用した取り組みも可能か。</u></p> <p>現在コミュニティスクールも全国に多く設置しており、人材確保や円滑な連携の面で、コミュニティスクールを活用した取り組みは実現可能性が高く可能である。</p>	
<p>●<u>研修の動画の活用は可能か。</u></p> <p>JSP0(日本スポーツ協会)が研修動画や紹介動画を作成しており、それを活用して各都道府県が研修を実施することが可能である。</p>	

(別添2) 利根町教育委員会 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年10月20日、 11月7日	利根町役場（茨城県北相馬郡利根町）、 オンライン
参加者	
茨城県利根町教育委員会指導課 千葉大学後藤剛志研究会	佐藤敏行様 島田凌
議事内容	
<p>●<u>利根町では、地域移行の指導員として大学生を活用されていると思われるが、大学生だけでも指導員として運営できているか。</u></p> <p>あくまで、大学生は授業の一環で補助として来ていただいている。補助として来てもらうことは可能であるが、学生だけで運営するのは現実的ではない。</p> <p>●<u>茨城県では、9月から部活地域移行の指導員確保のために教育委員会が人材バンクの設置を行ったが、もし利根町だけで人材が集まらない場合活用する可能性はあったか。</u></p> <p>県の人材バンクで、利根町の近くで良い指導者がいたら利用した可能性があった。しかし、利根町では人材が集まっているので使用する必要はなかった。</p> <p>●<u>人材不足解消のために、コミュニティ・スクール（学校運営協議会）の活用が有効だと考えているが、これを行った場合の実現可能性と期待される効果は何か。</u></p> <p>実現可能性はある。コミュニティ・スクールから紹介してもらうことはそこまで難しいことではない。効果も期待できるのではないか。そもそもコミュニティ・スクールの目的が地域と学校の連携なので、目的ともあっていると思う。</p> <p>●<u>利根町では、指導員を雇用するにあたり研修を行っているか。また、やっている場合は、どういった内容の講習を行っているか。</u></p> <p>利根町では、指導員全員に研修を行っている。研修の内容は、ハラスメント研修、教育実習生と同様の研修、地域移行の目的の説明などを行っている。</p> <p>●<u>生徒との連絡は現在どのように行っているか。</u></p> <p>事務局にスマホがあり、それを使い連絡を行うようにしている。「リーバー」という学校で使われている既存のシステムを使い一斉にメールの送信などを行っている。</p>	

(別添3) 水戸市教育委員会 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年10月12日	電話
参加者	
茨城県水戸市教育委員会学校管理係	菅原様
茨城県水戸市教育委員会学校教育指導係	小林様
千葉大学後藤剛志研究会	島田凌
議事内容	
<p>●外部指導員の導入にあたり、多くの自治体で人材不足といった状況になっていると認識しているが、水戸市でも人材不足の課題があるか。また、水戸市では人材確保はどのように行っているか。</p> <p>本市においても指導員が不足している現状があり、指導者については、人材バンクの設置や学校長の紹介等により人材の確保に努めている。また、大学生アルバイトやボランティアを外部指導員にすると人材不足などの問題が緩和されることに関しては、実現の可能性はあるが、学生のみでの活動は考えていない。</p> <p>●部活動地域移行を実施して、生徒の声・保護者の声はどうか。（従来のやり方のほうが良かったのか、それとも地域移行による新たなやり方のほうが良かったのか。また、保護者による経済負担がある場合、どう考えているかなど。）</p> <p>生徒の回答からは、「質の高い指導が受けられて良かった」「上位大会に出場ができて良かった」等の回答があった。また保護者の回答からは、「きめ細かな指導に感謝している」「技能の向上が見られた」「最初は不安であったが専門的な指導者を派遣していただいて大変感謝している」という意見がある。現在活動している部活動指導員は、市主催を含む年間4回の研修を行うことで、コンプライアンス等の違反がないように努めている。責任の所在に関して、部活動指導員は市職員のため、問題が発生した場合は市教育委員会の責任となっている。また、「今までの部活動のままならお金がかからないのに」という回答もあった。部活動地域移行を実施するにあたり受益者負担の問題があり、これに関しては参加者から徴収する予定となっている。また生徒の怪我などの問題に対応するためには、地域クラブの活動は部活動ではないため、活動の際には保険の加入は必然となってくる。</p>	

(別添 4) 一般社団法人渋谷ユナイテッド 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年11月14日	渋谷区役所（東京都渋谷区）
参加者	
一般社団法人渋谷ユナイテッド理事・事務局長 千葉大学後藤剛志研究会	久保田淳様 櫻井龍輝
議事内容	
<p>●<u>部活動改革をする上で大事にしていることや理念は何か。</u> 一番大事にしているのは生徒。中学生にとってより良い機会や環境を提供し、生涯にわたってスポーツや文化活動に親しめるようにすること。また勝利至上主義では全くなく、教育的意義やスポーツの楽しさを届けることを大切にしている。</p> <p>●<u>現在、学校部活動としても地域クラブ活動としても部活動改革（地域移行）を行なっているが、それぞれどのような形で実施しているのか。</u> 学校部活動については、渋谷ユナイテッドがモデル校の原宿外苑中と代々木中の2校の全ての運動部活動に指導員を配置し、学校教員は顧問業務を行わなくてもいいような環境の整備を進めている。指導については完全に地域人材によって担われているため、教員が指導にあたらなくてよい環境を作ることができている。地域クラブ活動は、基本的に土曜日に学校の校庭や指導にあたる団体の事務所などで、渋谷ユナイテッドから区内に事業所や拠点を置く団体や会社に委託をし、実施されている。費用は区やスポンサーの企業からの協賛で賄っており、学校部活動については追加費用無しで、地域クラブについては1回500円で実施している。</p> <p>●<u>指導員などの人材確保はどのように行われているのか。</u> 学校部活動については、大半は元々部活動の外部指導員として指導にあっていた人に依頼をし、顧問業務なども含めて行なってもらっている。元々外部指導員がいなかった部活動については、スポーツ人材派遣を行なっている企業・団体から人材を確保している。人材は、30代前後の方が多く、スポーツ経験や指導歴の長い方も多い。地域スポーツクラブについては、区内に事業所・拠点を持つ団体・企業に依頼をしているので、それらの団体や企業の人材が指導にあっている。</p> <p>●<u>地域・学校・家庭の連携はどのように行なっているのか。</u> 学校部活動では1校につき1名、地域クラブでは1クラブにつき1名、クラブマネージャーが配置され、学校内での活動場所の調整や生徒との出欠席などの連絡などを行なっている。</p> <p>●<u>部活動改革を進めてきての効果と見えてきた課題は何か。</u> 教員の部活動指導にかかる負担が減ったとの声は上がってきている。部活動指導にあたる時間を授業準備などの業務に割くことができているという意見もある。また教員、生徒にアンケートを実施しており、良かったという声も多くある。一方で、まだ知名度や周知の面で課題が残っている。モデル校でない教員や関係のない教員に知れ渡っていない。また地域クラブを実施する上で生徒の移動についても検討しないといけない。</p>	

(別添 5) (地域移行を経験した) 中学生 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年10月28日	文京区青少年プラザ (東京都文京区)
参加者	
東京都立中等教育学校に通う中学3年生6名 (匿名) 千葉大学後藤剛志研究会 櫻井龍輝	
議事内容	
<p>●<u>あなたの所属する部活動では、2023年6月より土日の部活動が地域クラブ活動として行われていると認識しているが、地域クラブ活動として実施される部活動の感想や思うことは何か。</u></p> <p>生徒の立場から見ると、ただ顧問が置かれているだけで、専門的な指導などをしていない場合は、地域人材が指導に入ること、専門的な指導を受けることができ、生徒の技術面の向上が見込めるので、良いと思う。また地域移行で部活動を行ってみて、連絡が面倒だと感じる。具体的には出欠席を事前に送らなくてはいけなかったり、また元々出席予定だったが、予定が変わり欠席することになると、学校を通じて連絡をしなくてはいけなかったり、体調不良などで学校自体を休んだ場合に、学校と地域クラブの間で連携が取れていないことで、地域クラブから家庭に連絡がいくことがあったりする。</p> <p>●<u>部活動地域移行を実施していく上での課題や懸念点は何か。</u></p> <p>危険物取扱資格など、特別な資格が必要な部活動では、それに合う人材を確保するのが難しいのではないかと感じる。また軽い感覚で参加する人やサークル感覚の大学生が指導に来るなど、部活動指導者として適切な人材が来るのかが不安がある。また活動場所の調整や連携などが課題だと感じる。また文化部や同好会などは、思い当たったときに気軽に行ったり、気が乗らなければ休んだり、その日の気分で自由に参加できるのが良さの一つでもあるので、その自由さが失われない形で実施してほしい。</p> <p>●<u>どのような形式で実施されれば、部活動地域移行は良いと思うか。</u></p> <p>生徒、家庭と学校、そして地域クラブの間で上手く連携が取れるようにしてほしい。例えば、学校の職員室もしくは経営企画室などに、地域クラブの担当者が1人配置されるだけでも、今よりも連絡は楽になるように感じる。</p>	

(別添 6) 中学生 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年11月1日	東京個別指導学院赤羽教室（東京都北区）
参加者	
北区立中学校に通う中学3年生8名、2年生1名（匿名） 千葉大学後藤剛志研究会 櫻井龍輝	
議事内容	
<p>●<u>部活動地域移行についてどのように思うか。</u></p> <p>労働時間が長く、教員という職業の印象が悪くなっている中、労働時間が減少し教員が楽になるためよいと思う。しかし、不安な点もあり、例えば他校と合同で地域移行を行って、実際に合同で他校の生徒とかかわる際に、コミュニケーションの問題などで関係性の構築に苦勞することが挙げられる。その結果、同じ学校の生徒で集まってしまう、合同練習の意味がなくなってしまうことが考えられる。また、専門的なコーチが来ることで、コーチによっては大会で上位を目指すことを意識しすぎるあまり、楽しんでスポーツをうまくなるということができないことが懸念される。加えて、地域スポーツクラブで実施する場合、地域人材との連絡・調整や、町の体育館や他の学校でやる場合には移動が必要になり、面倒なことも増えるように感じた。また移動の際に、バスや電車を使う場合には、それにかかる交通費などの費用もかさむのではないか。</p> <p>●<u>どのような制度や取り組みがあればいいと思うか。</u></p> <p>全員が楽しく取り組めるように、コーチと生徒で方向性を決めることが必要ではないか。また、コーチによる体罰や、行き過ぎた指導の不安もあるので、適性検査などでコーチになる前に適性を見ることのできる仕組みづくりを行った方がいい。事前に移動距離などを確認したり、活動を行う場所の確保や調整をしたりすることも必要になってくる。</p>	

(別添7) 中学校教員 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023年11月2日	北区立中学校(東京都北区)
参加者	
公立中学校主幹教諭(匿名) 千葉大学後藤剛志研究会 櫻井龍輝	
議事内容	
<p>●<u>教員の労働環境は多忙だと伺いますが、実際はどうか。</u> 忙しいと思う。単純にやることが多く、また人も足りていない。それによって時間も足りていない。中学校教員は授業、授業準備、部活動など業務が多く、平日は授業や部活動の時間で埋まってしまう、十分授業準備や他の業務を行う時間が取れない。土曜日は通常は休みだが、ほとんどの先生が学校に来て授業準備など平日にやりきれない仕事をしている。また最近、退職する教員が多く、そのせいで他の先生に仕事の皺寄せがいき、現場の負担がいつてしまう。</p> <p>●<u>部活動地域移行について率直にどう思うか。</u> 部活動をやりたい教員も一定数いて、そういった教員は地域移行を実施しても指導に参加するだろうと思うし、地域移行して行われる部活動では従来の学校内で行われてきた部活動の良さが無くなってしまうと思う。教室内に居場所が無い子でも部活動が居場所になりうることや、人間関係を学ぶ場、活躍する場になることなど学校でやる部活動の意義は大きい。それを地域でやってしまったら少し違う気もするが、部活動をやりたくない教員や自分の専門外の部活動を担当している教員もいるので、そういった教員にとっては、地域移行をすることで負担は減ると思う。</p> <p>●<u>今後部活動地域移行を進めていく上でどのように実施していくべきだと思うか。</u> 単純に大会の引率を顧問の学校教員でなくても地域人材でも行けるように制度を整えたり、現在も学校に教えにきている部活動指導員を活用したりすることが大切だと思う。引率を教員が行かなくてもよくするだけで、かなり教員の負担は軽減されると思う。また部活動指導員を活用することでより効率的に人材を集めることができると思う。</p>	

(別添 8) 中学校教員 聞き取り調査概要	
実施日	場所
2023 年 11 月 3 日	アンケート調査(Google フォーム)
参加者	
公立中学校教員 3 名 (匿名)	
議事内容	
<p>●<u>部活動地域移行についてどう思うか。</u></p> <p>学校内で活動はしない、学校は全く関わらないなどすれば教員の負担は減ると思う。しかしながら子どもの健全育成に携わる仕事をずっとして、子どもと関わっていた事に対して関わらなくすることに対して、素直に喜べない。</p> <p>●<u>部活動によって教員の労働時間が多忙化しているという現状があると認識しているが、解決のためにどのようなことをすれば良いと思うか。</u></p> <p>まず、教員という職業は素晴らしい職だと思っていることを前提としてほしい。地域移行は進めた方がいいと思う。部活をやりたいがらない先生が多くて、調整が大変。土日の部活動は特殊勤務手当が出るが、3 時間以上で 3,000 円という、東京都が推奨している最低賃金よりも低い賃金になっている。なおかつ、平日の部活動は完全にボランティアで、国は教員の善意につけ込んで、今まで推し進めて来ましたが、完全に制度疲労を起こしている。外部でスポーツを習うとそれ相応の講習料を支払うはずですので、教員への賃金を最低でも今の 3 倍くらいにすれば、いいと考える。また、地域移行に関してですが、地域移行の予算の少なさによって民間の団体が手をあげない現状がある。上記にも下記にも、国の方針であり、予算の問題が全てだと思う。</p>	