

# 中学校における持続可能な運動部活動に向けて

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部  
副主任コンサルタント 西崎 遼



## 1 はじめに

日本における学校の運動部活動は、スポーツに興味・関心のある生徒が、各運動部顧問の教師の指導の下で、学校教育の一環として行われ、わが国のスポーツ振興を大きく支えてきた。さらには体力や技能の向上を図る目的以外にも生徒の多様な学びの場として、教育的な意義も担ってきた<sup>※1</sup>。日本のように運動部活動が学校教育活動の一環としてこれほど大規模に成立している国は他にない<sup>※2</sup>。

しかしながら、昨今の人口減少・少子化、ならびに教師への負担増加を主な背景として、学校の運動部活動は現状のままの維持が難しくなっている。このような状況を踏まえ、本稿では運動部活動が置かれている現状を整理し、今後も持続可能な形式となるための一つの提案を投げかけたい。

なお、本稿では主に中学校における運動部活動を対象として論じることとする。

## 2 学校単位かつ教師が指導を行う運動部活動の限界

### 1) 人口減少・少子化を背景とした部活動参加人数の減少

まず初めに、人口減少・少子化の運動部活動への影響を見ていきたい。

「令和元年度運動部活動改革プラン成果報告書」（スポーツ庁、2020年3月）における公益財団法人日本中学校体育連盟（以下、日本中体連）加盟人

数<sup>※3</sup> 推計によると、今後2048年度（推計を実施した年度の30年後）までの日本中体連加盟人数は人口減少とともに大きく減少すること、ならびに、競技別に見ると、1校当たりの加盟人数が、2048年度においてピーク時の半減以下となる競技が男女ともに複数存在し、さらに軟式野球（男子）、ソフトボール（女子）はどちらも1校当たりの人数が9人未満となり、将来的に1校単位でチームを形成できなくなることが分かった（図表1、2）。

このように、特に団体競技において、学校単位での運動部活動の維持は難しくなり、生徒が当該競技を実施したいと思っても、その学校に当該競技部が存在しないという状況が多く生まれてしまう可能性がある。

### 2) 教師が部活動指導を担うことの限界

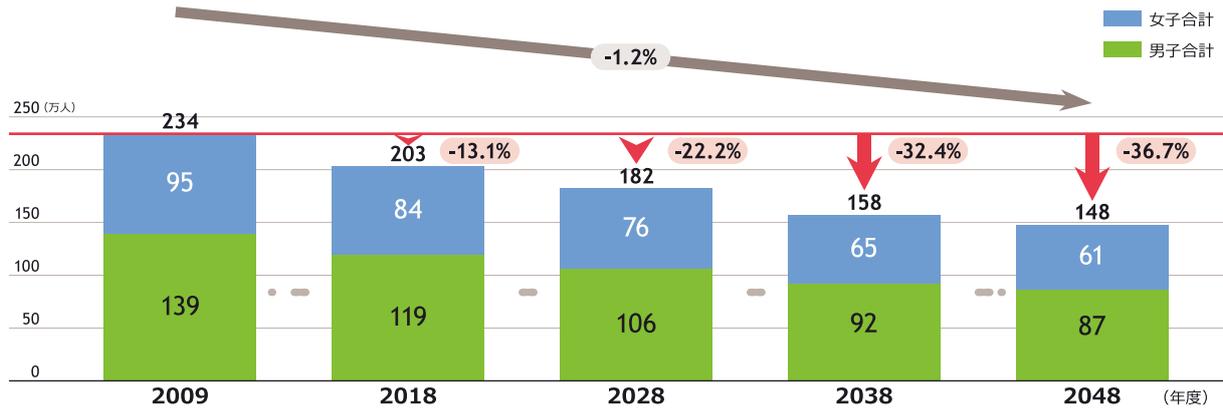
「平成29年度運動部活動等に関する実態調査報告書」（スポーツ庁委託事業、東京書籍、2018年3月）によると、中学校運動部主担当（以下、顧問）が感じている運動部活動に関する課題や悩みについて、

※1 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」

※2 中澤、2011「学校運動部活動の戦後史（上）-実態と政策の変遷-」（一橋社会科学）

※3 日本中体連に加盟登録をした人数。日本中体連主催の大会に出場するために、加盟登録をする必要がある

図表 1 日本中体連加盟人数推移予測



注) 数値は四捨五入しているため、合計の数値は必ずしも男女の数値を足したものと同一にならない  
出所) スポーツ庁「令和元年度運動部活動改革プラン成果報告書」(2020年3月)よりNRI作成

図表 2 競技別 1校当たりの日本中体連加盟人数推移予測

競技別1校当たり中体連加盟人数推移予測

性別	競技名	1校当たり人数							
		ピーク時		推計人数				対ピーク時比較	
		人数	年度	2018年度	2028年度	2038年度	2048年度	ピーク時/ 2048年度	半減する 年度
男子	バスケットボール	24.9	2015	23.2	22.6	20.6	19.4	-22.2%	—
	サッカー	36.5	2013	28.8	25.5	21.2	18.2	-50.0%	2048年度
	軟式野球	34.2	2009	19.9	11.5	6.2	3.5	-89.9%	2022年度
	バレーボール	19.4	2017	18.2	20.8	22.2	24.5	+26.7%	—
女子	バスケットボール	21.5	2009	18.1	15.0	11.8	9.5	-55.8%	2043年度
	ハンドボール	21.5	2014	18.5	17.5	15.5	14.2	-33.9%	—
	バレーボール	21.7	2009	18.4	15.5	12.2	9.9	-54.3%	2045年度
	ソフトボール	25.8	2009	17.0	11.1	6.8	4.3	-83.4%	2025年度

■ 2009-2018年度のピーク年度と比べて2048年度の推計値が50%以上減少したもの  
■ 2009-2018年度のピーク年度と比べて2048年度の推計値が25%以上減少したもの  
■ 上記以外

※ 2018年度の日本中体連加盟人数上位10競技におけるチームスポーツに絞って表示している  
出所) スポーツ庁「令和元年度運動部活動改革プラン成果報告書」(2020年3月)よりNRI作成

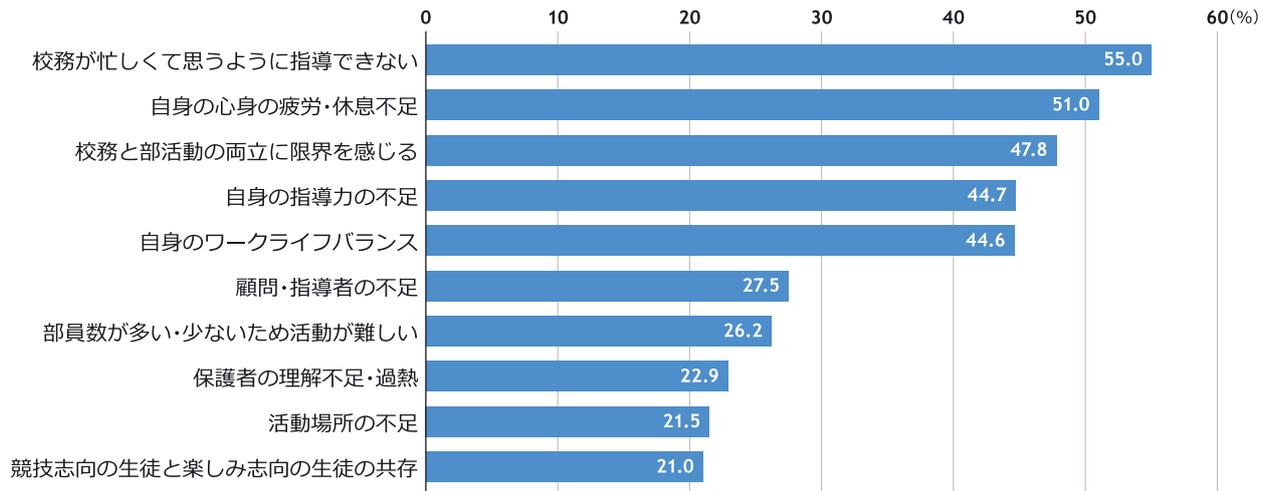
「校務が忙しくて思うように指導できない」が1位で55.0%、2位が「自身の心身の疲労・休息不足」で51.0%、さらには3位が「校務と部活動の両立に限界を感じる」で47.8%であった。このように、顧問の教師の約半数が、自身の休息が取れず、校務と部活動の両立に限界を感じている(図表3)。

顧問の教師は、校務に加え、平日の運動部活動での練習、さらには休日の練習や大会の引率・大会運

営など多くの負担がかかっているのが現状であり、このような結果も不思議ではない。

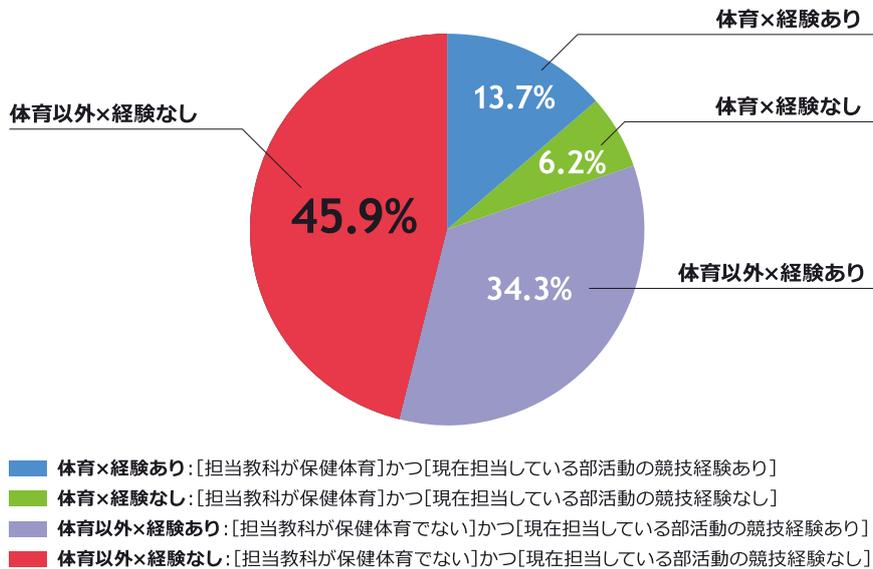
さらに、「学校運動部活動指導者の実態に関する調査報告書」(公益財団法人日本体育協会、2014年7月)では、中学校の運動部活動顧問のうち、担当教科が保健体育でなく、現在担当している部活動の競技経験がない教師が約46%という結果が出るなど、教師のみで専門的な運動部活動指導をすること

図表 3 部活動に関する課題や悩み（中学校顧問）



※ 課題や悩みのうち上位 10 個を抜粋して表示している  
出所) スポーツ庁「平成 29 年度運動部活動等に関する実態調査報告書」(2018 年 3 月) より NRI 作成

図表 4 運動部活動顧問の実態



出所) 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」(2014 年 7 月) より NRI 作成

が困難な状況が明らかとなっている (図表 4)。

これは生徒にとっても適切な指導が受けられていない可能性が高く、大きな問題である。このように、学校の教師のみに運動部活動の運営を頼ることは、教師側から見ても生徒側から見ても限界に近づいているといえるだろう。

### 3 スポーツ庁による運動部活動改革

#### 1) 運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン

このような背景も踏まえ、スポーツ庁は 2018 年 3 月に「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」(以下、ガイドライン)を策定した。このガイドラインは、生徒に望ましいスポーツ環境を

構築する観点から、運動部活動を持続可能なものにするための改革案を示したものである。

ガイドラインでは、大きく五つの取り組みが示されている。

一つめは「適切な運営のための体制整備」である。都道府県には「運動部活動の在り方に関する方針」を、市区町村教育委員会や学校法人等の学校の設置者には「設置する学校に係る運動部活動の方針」を、学校には「学校の運動部活動に係る活動方針」を、策定させることが定められた。

二つめは「合理的でかつ効率的・効果的な活動の推進のための取り組み」である。生徒の心身の健康管理、事故防止および体罰・ハラスメントの根絶を徹底することや、中央競技団体（各スポーツ競技において国内を管轄する団体、通称 NF。例えば、〔公財〕日本サッカー協会など）には運動部活動における指導手引の作成を、指導者にはそれを活用することが求められた。

三つめは「適切な休養日等の設定」である。スポーツ医・科学の観点から、①週当たり2日以上休養日を設けること（平日は少なくとも1日、土曜日および日曜日は少なくとも1日以上を休養日とする）、②1日の活動時間は、長くとも平日では2時間程度、学校の休業日（学期中の週末を含む）は3時間程度とする、という基準が定められた。運動部活動の活動時間の目安が「国の基準」として明文化されたことは大きな反響を呼んだ。

四つめは「生徒のニーズを踏まえたスポーツ環境の整備」である。より多くの生徒の運動機会の創出が図られるよう、「季節ごとに異なるスポーツ」「レクリエーション志向」「体づくり」などの活動を行う運動部を設置することや、学校と地域が協働・融合した形での地域におけるスポーツ環境整備を進めることなどが示された。

五つめは「学校単位で参加する大会等の見直し」である。単一の学校からの複数チームの参加、複数校合同チーム<sup>※4</sup>の全国大会等への参加、学校と連携した地域スポーツクラブの参加を認めるなどの参加資格の在り方、大会の規模もしくは日程等の在り方、外部人材の活用などの運営の在り方に関する見直しを速やかに行うことなどが示された。

これらを踏まえ、各地域・学校で活動方針が定められ、日々の運動部活動の活動時間の見直しなどが実施されている。大会の在り方についても、生徒にとって過密日程となっていることへの改善や、真夏の大会開催による熱中症防止などの観点から、大会の精選や日程の見直しが各地で実施されている。さらには、複数校合同チームの出場も認められるように大会の参加資格も見直されている。もちろん、全ての地域で改革が進んでいるとは言えないが、日々の部活動から大会の在り方まで日本各地で徐々に見直しが実施されている。

## 2) 学校の働き方改革を踏まえた部活動改革

さらに、スポーツ庁は2020年9月に「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」を策定した。この改革では、部活動を持続可能な形式にすることと、教師の負担軽減の両方を実現する改革を打ち出している。その改革の具体方策の一つとして「休日の部活動の段階的な地域移行」が明文化され、2023年度以降に段階的に実施するとされている。

もちろん休日の部活動だけでも教師の業務から切り離され、地域移行されれば、教師の負担軽減の大きな一歩となるだろう。ただし、2章で述べた学校単位での運動部活動の限界が近づいているのは休日

※4 部員が少なく、一つの学校単位ではチームを編成できない学校同士によって形成されたチーム

のみではなく、平日の練習や大会引率を含めてである。そのため、ゆくゆくは休日のみでなく、運動部活動全体を地域移行し、教師の負担を軽減するとともに、生徒にとっても希望するスポーツができる環境を整えていく必要があるだろう。

#### 4 運動部活動の地域移行における人材不足

「運動部活動の地域移行」といっても、地域のスポーツ指導者や部活動OB、保護者などの地域人材に日々の指導をお願いするものや、地域のスポーツクラブ等との連携、拠点校の設置<sup>※5</sup>などさまざまな方法があり、明確な定義がなされているわけではない。スポーツ庁の取り組みとしても、2022年度まで地域部活動・合同部活動を推進するための実践研究が実施されるスケジュールとなっているため、今後多くの方策が検討されるだろう。そこで、本稿では「運動部活動の地域移行」を、地域人材を活用し、教師の運動部活動に係る負担を軽減する取り組みと定義する。

運動部活動が地域移行される可能性があった取り組みは過去にも何度か例がある。例えば、スポーツ少年団<sup>※6</sup>や、総合型地域スポーツクラブ<sup>※7</sup>はその一つだろう。ただし、スポーツ少年団の加入率は伸びず<sup>※8</sup>、運動部活動と連携がされている総合型地域スポーツクラブの例も少ないのが現状である。

学校教育法施行規則の一部を改正する省令（平成29年文部科学省令第4号）により、2017年度から制度化された部活動指導員（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職員）についても、活用事例の多くは学校単位の部活動の範囲内ではあるものの、地域人材を活用し、教師の運動部活動に係る負担を軽減するという観点から、運動部活動を地域で支える取り

組みの一つといえるだろう。ただし部活動指導員を活用している学校は多くない。「『部活動指導員』導入・実施等に関するアンケート調査」（大阪体育大学）によると、部活動指導員に関する問題として、「人材不足（部活動指導員が地域にいない等）」が最も多かった。また、自由記述を見ても、「人口4,000人弱の小さな自治体であるため、部活動指導員となる人材がいない」や「都市部では、部活動指導員が確保しやすいと思うが、郊外や僻地では人材の確保が難しい」という回答があり、特に地方部においての人材不足がより顕著に出ていることが分かる（図表5）。

そもそも、運動部活動を支える地域人材はどのように確保すべきだろうか。また、その地域人材にはどのようなスキルが求められるのだろうか。学習指導要領を見ると、中学校、高等学校どちらにおいて

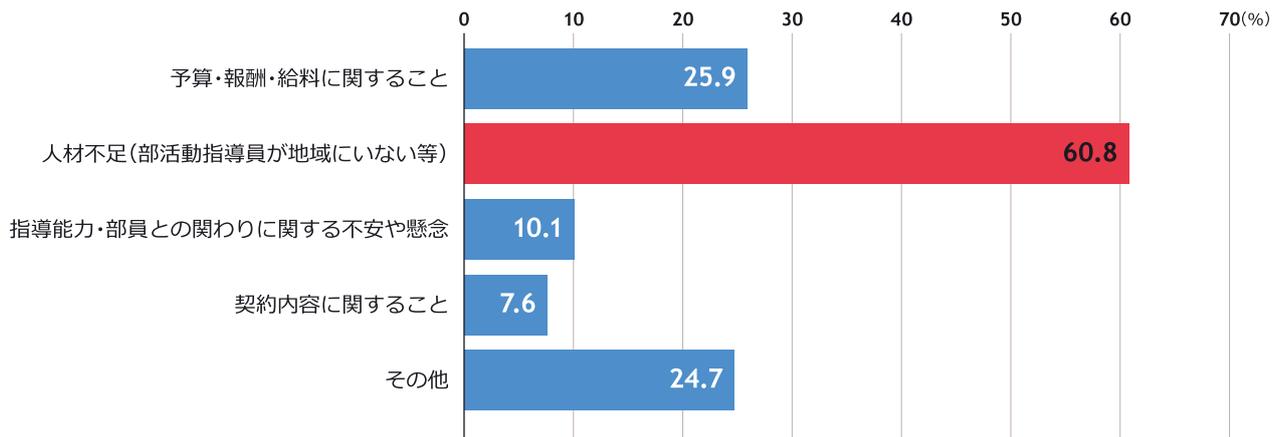
※5 在籍校に希望する部活動がない場合や、希望する部活動はあるものの専門的に指導できる顧問がいない場合に、参加を希望する生徒を一つの学校が受け入れる方式

※6 1962（昭和37）年に「スポーツによる青少年の健全育成」を目的に創設され、単位スポーツ少年団、市区町村スポーツ少年団、都道府県スポーツ少年団、日本スポーツ少年団の四つの段階で構成・運営されている団体。単位スポーツ少年団は、子どもたちが自主的にメンバーとして参加し、「自由時間に、地域社会で、スポーツを中心としたグループ活動を行う団体」とされており、原則として団員10人以上と指導者2人以上で構成される

※7 多様な種目が用意され、世代や年齢、さらには技術レベルまでさまざまな地域住民が属し、日常的に活動の拠点となる施設を中心に、会員である地域住民個人々のニーズに応じた活動が質の高い指導者の下に行えるスポーツクラブ

※8 中澤、2011「学校運動部活動の戦後史（上）－実態と政策の変遷－」（一橋社会科学）

図表5 部活動指導員に関する課題の内訳



町村の自由記述(抜粋)

「教員以外が指導を担うことで負担の軽減を図りたいが、学校教育に理解のある人材の確保が難しい」  
 「部活動指導員を任用したいが、人材不足」  
 「当町は人口4,000人弱の小さな自治体であるため、部活動指導員となる人材がいない現状です。小さな自治体でも部活動顧問の負担軽減を図れるような制度があれば、大変助かります」

市(政令指定都市以外)の自由記述(抜粋)

「都市部では、部活動指導員が確保しやすいと思いますが、郊外や僻地では、人材の確保が難しいため、全国一律で制度の確立を目指すことは無理があると考えます」  
 「地方では、学校教育に理解のある部活動指導員の確保が難しい。特に、専門性や信頼性、人間性豊かな人物の確保といった課題が大きい」

出所) 大阪体育大学『部活動指導員』導入・実施等に関するアンケート調査結果の分析(2020年3月9日版)よりNRI作成

も、部活動は「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に留意すること」とされている。すなわち、部活動の指導においては、単に当該競技の専門知識のみでなく、「教育的理解」も必要になる。2017年3月14日に公布された「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について(通知)」においても、「部活動指導員の任用に当たっては、指導するスポーツや文化活動等に係る専門的な知識・技能のみならず、学校教育に関する十分な理解を有する者とする」との記載があり、部活動指導員の応募要件に教員免許を含めている自治体もあるほどである。日本における運動部活動と教育は切り離せない関係にあるが、当該競技の指導ができ、かつ教育的理解もあり、さらには生徒の部活動練習時間に手が空いている人材が多くないことは容易に想像できる。

## 5 地域だけでなく日本全体で部活動を支える仕組みに

### 1) 部活動の指導ができる人材の確保

「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」(スポーツ庁)において、“早期に地域移行が可能な学校(地域)においては、速やかに休日の地域部活動の実現に向けた取組を進める”とあるように、当該地域に地域部活動を運営できる主体や人材がいれば、積極的に地域移行に係る取り組みを進めることが望ましいだろう。ただし、前述の部活動指導員の現状から考えても、全ての地域で適切な人材がいるわけではない。さらに、部活動指導員のような教育的理解と当該競技の技術指導能力を兼ね備えた人材は全国的に不足していると予想されるうえ、育成等を行なったとしてもすぐには増えないだろう。そこで、運動部活動指導における教育的側面と技術的側面の

指導を1人に求めるのではなく、顧問の教師を含む複数人（チーム）で対応できるようにすることで、教師の負担を一部軽減することができるのではないだろうか。この考え方は従来の外部指導者<sup>※9</sup>の活用と同じ考え方であり、今後教師の負担を減らすためにも積極的に活用されるべきだろう。また、このような役割分担をする場合、教育的側面は引き続き教師が指導する必要があるが、技術的側面の指導については、スポーツ選手のセカンドキャリアや部活動OBなどの活用も期待できると考えられる。

「学校の働き方改革を踏まえた部活動改革」では“休日の指導等を担う地域人材の確保”が必要であるとされているが、その方策としては“地方自治体は、教師に代わり生徒の指導や大会の引率を担う地域人材の確保に向けて、人材バンクを整備・活用し、関係団体と連携しながら、人材の育成からマッチングまで民間人材の活用の仕組みを構築するなどの取組を行う”と記載されている。しかし、地方自治体ごとに運動部活動の指導ができる人材を確保していると、人材不足が原因で地域部活動の実現に大きな地域差が出てしまうことが想定される。それを解消する手段として、地域のみでなく、日本全体で運動部活動を支えられる仕組みを提唱したい。

## 2) 部活動の指導ができる人材と、指導を求める部活動を引き合わせられる仕組みの整備

### ア) 運動部活動の指導ができる人材の全国的な管理

スポーツ庁や学校体育団体ならびに各教育委員会などが連携し、まずは、部活動指導員のような教育的側面からも技術的側面からも「運動部活動の指導が単独で可能な人材」を登録・管理できるようにするとよいのではないだろうか。そのうえで、上述の通り、教師と役割分担し、チームとして部活動指導に当たることも想定すると、単独で部活動指導を担

える人材だけでなく、顧問の教師と役割分担をすれば部活動指導を担える人材も同じように管理されていることが望ましいだろう。ただし、このような人材は技術的指導さえできれば誰でもよいというわけではなく、一定の認定や研修を受けた人材である必要があるだろう。指導者の質の観点から、公益財団法人日本スポーツ協会の「公認スポーツ指導者マッチング」<sup>※10</sup>との連携も想定される。

現状、部活動指導員も自治体ごとに募集されているが、当該地域に適切な人材がない地域があることも考慮し、部活動指導ができる人材が全国一括で管理され、人材が不足している自治体や学校でも安心して任せられる指導者を確保できる仕組みが必要ではないだろうか。

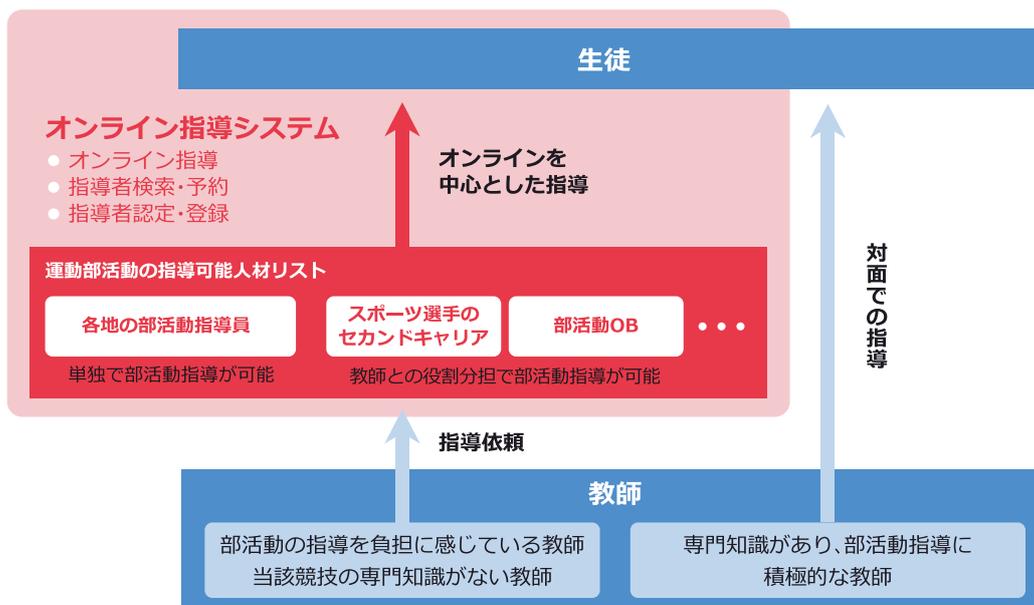
### イ) 地域外人材からの指導を可能にするオンライン部活動

全国一括で管理された「運動部活動の指導が可能な人材」リストを活用し、その指導を必要としている人（生徒・保護者・教師など）が地域外の人材に指導を依頼する場合、地理的な制約もあるため、オンラインで指導できる仕組みも必要になるだろう。

※9 顧問の教師等と連携・協力しながら部活動のコーチ等として技術的な指導を行う人材。ただし、部活動指導員のように顧問になったり、大会の引率をしたりすることはできない

※10 スポーツ指導の専門家である公認スポーツ指導者（日本スポーツ協会および加盟団体等が、公認スポーツ指導者制度に基づき資格認定する指導者で、スポーツ医学の知識を生かし、「スポーツを安全に、正しく、楽しく」指導し、「スポーツの本質的な楽しさ、素晴らしさ」を伝えることができる指導者）を募集・検索できるマッチングサイト (<https://my.japan-sports.or.jp/matching.html>)

図表 6 オンラインを活用した持続可能な運動部活動



出所) NRI 作成

この仕組みがあれば、地域に指導者がいなくとも、生徒自らが望む競技において、質の高い指導をどこでも受けられるようになる。例えば、生徒のフォームをその場で撮影し、リアルタイムで遠隔指導することや、フィールド全体を俯瞰（ふかん）できる位置にカメラを置いておき、全員の動きを画面上で確認したうえで、チームとしての動き方などを遠隔指導することもできるだろう。

さらに、指導する側としてもオンライン指導であれば、移動等にかかる時間も不要になるため、普段の仕事をしながらでもできるようになる可能性も増える。さらには地理的に集まって練習することが難しい複数校をつないだ合同部活動の練習にも活用できるだろう（図表 6）。

もちろん、本取り組みによって、教師の運動部活動に係る負担が全て軽減されるわけではないだろう。例えば、大会の引率なども教師の大きな負担となっているが、大会の引率については、どうしても当日試合会場に行く必要があるため、他地域の人材

の活用などは難しいだろう。大会引率の負担軽減については、別途大会の引率規定の見直し等も含め、大会主催者との調整を実施しながら見直す必要がある。

そのうえで、日々の練習においては生徒にとっても教師にとっても一定の効果が得られると考えている。特に当該競技の専門知識がなく、日々の運動部活動の指導を負担に感じている教師にとっては、頼れる人材と頼れる方法ができることによって、少しでも負担軽減になるだろう。例えば、毎日は難しくとも、週 1 回でも専門的な指導をオンラインで受け、残りの日の練習メニューを聞いておけば、生徒は効果的な練習を行えるだろうし、教師にとっても、初めから運動部活動に係る全ての負担から切り離されることは難しいだろうが、ゆくゆくは生徒自らが機材を準備したり、保護者の協力を得たりすることで、負担が減るのではないだろうか。現状のままだと、運動部活動の指導が可能な人材がいらない地域では、運動部活動の運営を教師の献身に頼るしかない状況

になってしまうと考えられる。それでは持続可能な運動部活動とはいえないだろう。

実際に、部活動でもオンラインが少しずつ活用されはじめている。例えば、宮城県気仙沼市では、ソフトバンク株式会社や仙台大学と連携し、市内の全ての中学校を対象に ICT 等を活用した部活動支援事業を開始している。この取り組みではソフトバンク社の提供している遠隔システムによって各競技の専門コーチから動画を通した指導を受けることができサービスを活用し、仙台大学の講師や学生コーチらに動画を活用した部活指導を依頼できる。さらに、新型コロナウイルス感染症の流行により、顧問が主導して部員とオンラインでコミュニケーションをとる例も出てきている。

## 6 おわりに

本稿では、学校単位かつ教師に指導を任せる運動部活動の限界から、スポーツ庁としての今後の方針を踏まえ、人材不足等が原因で運動部活動の地域移行が難しいと考えられる地域においても、働き方改革を考慮したうえで、日本特有の教育的側面も踏まえた運動部活動を持続可能なものとするための一つの方策を提案した。ただし、全ての教師から一律に運動部活動に関する業務を切り離すことを意図したものではないということを述べておきたい。運動部活動の指導において、専門知識もあり、熱心に取り組む意思のある教師は、引き続き指導を実施いただければと思う。さらには、休日においては教師としてではなく、地域人材として部活動指導に当たっていただく必要もあるかもしれない。

また、本論文では持続可能な部活動の実現のための方策をヒト（人材）とモノ（仕組み）の観点から述べたが、部活動指導において教師以外の指導者を

活用する場合はカネ（報酬）も必要となる。この費用負担についても、引き続き国や地方公共団体が一体となって検討する必要があるだろう。

新型コロナウイルス感染症の流行は、日々の練習ができなかったり、目標としていた大会が中止になったりするなど、特に生徒目線で多くの失望を与えた。人口減少・少子化対策に伴う持続可能な運動部活動にしていくだけでなく、このような感染症に対する運動部活動のレジリエンスを高めるためにも、オンラインを活用した運動部活動ができるような整備は今後ますます重要になるのではないだろうか。

●…… 筆者

西崎 遼（にしざき りょう）

株式会社 野村総合研究所

社会システムコンサルティング部

副主任コンサルタント

専門は、スポーツ政策、運動部活動、企

業スポーツ、防災政策、リスクマネジメン

トなど

E-mail: r2-nishizaki@nri.co.jp

NRI パブリック  
マネジメントレビュー

Public  
Management  
Review

Vol.213

April 2021