

# 部活動顧問教師の労働問題

## ——勤務時間・手当支給・災害補償の検討

中澤 篤史

(早稲田大学准教授)

学校部活動に従事する顧問教師は、どのような労働問題に直面しているのか。その問題を解決するために、今後どうすれば良いのか。日本の青少年スポーツの中心は、地域のクラブではなく、学校の部活動である。その部活動の指導と運営は、顧問を務める教師によって担われている。しかし部活動は、今日、その持続可能性が危ぶまれている。なぜなら、顧問教師の負担が、かつてないほどに大きくなり、社会問題化してきたからである。政策的な対応が矢継ぎ早に取り組みれつつある中、顧問教師の労働問題は、早急に解決が求められるべき、きわめてアクチュアルなテーマとなっている。そこで本稿では、教育学・体育学領域の先行研究の動向を踏まえながら、部活動の法制度的な位置づけを確認した上で、顧問教師の労働問題の代表例である、勤務時間・手当支給・災害補償の問題を、法律・実態・裁判の観点を組み合わせながら検討した。その結果、いずれの問題においても、法律的なロジックと学校現場の実態には大きな乖離があり、教師は苛酷な勤務状況を強いられていることが明らかになった。さらに裁判結果を見ても、そうした状況が十分かつ適切に救済されるとは限らないことを指摘した。以上から、今後の問題解決のための論点として、部活動の規模を見直すこと、労働の論理を入れること、職員会議を活用することの3点を提起した。

### 目次

- I 本稿の目的と背景
- II 部活動の法制度的な位置づけ
- III 勤務時間の問題
- IV 手当支給の問題
- V 災害補償の問題
- VI 今後の問題解決に向けた論点提起

### I 本稿の目的と背景

本稿の目的は、学校部活動の顧問教師が直面する労働問題を論じることである。具体的には、部活動の法制度的な位置づけを確認した上で、3つの労働問題——勤務時間・手当支給・災害補償を取り上げて、それぞれ法律・実態・裁判の観点か

ら検討し、今後の問題解決に向けた論点提起を行う。

はじめに、顧問教師の労働問題という本稿のテーマを取り囲む背景を整理しておこう。日本の青少年スポーツの中心は、地域のクラブではなく、学校の部活動である。その部活動の指導と運営は、顧問を務める教師によって担われている。2006年の文部科学省「教員勤務実態調査」(以降「2006年調査」と呼ぶ)によると、中学校教諭の内、70.9%が運動部顧問に、21.5%が文化部顧問に就いており、高校教諭の内、62.9%が運動部顧問に、33.1%が文化部顧問に就いていた。さらに、教師全員が顧問に就く、という全員顧問制をとる学校も多い。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」によると、全

国の87.5%の中学校で、全員顧問制がとられている。大規模に部活動が成立している背後には、こうした多くの教師の関わりがある。

しかし部活動は、今日、その持続可能性が危ぶまれている。なぜなら、顧問教師の負担が、かつてないほどに大きくなり、社会問題化してきたからである。

2013年にOECD（経済協力開発機構）が、世界34カ国の中学校教師がどれくらい働いているかを調査した。すると、日本は34カ国中で最も勤務時間が長く、とりわけ部活動に費やす時間が長かった。課外活動（スポーツ／文化）に費やす週あたりの時間が、OECD平均の2.1時間に対して、日本は7.7時間と、3倍以上であった（国立教育政策研究所編2014）。

運動部活動の顧問教師については、2014年に日本体育協会が調査した。すると、運動部活動顧問教師の内、「担当教科が保健体育ではない」かつ「現在担当している部活動の競技経験なし」の教師の割合、つまりいわゆる「未経験者」の割合は、中学校で45.9%、高校で40.9%だった。運動部活動の顧問教師の半分近くが、スポーツの知識や経験がない中で、肉体的・精神的に負担を抱えながら部活動に従事している実態が明らかになった（日本体育協会指導者育成専門委員会編2014）。

加えて、インターネット上では、部活動の負担に苦しむ20代から30代の中学校教師たちが、声をあげはじめ、2015年12月にウェブサイト「部活問題対策プロジェクト」を立ち上げた<sup>1)</sup>。その教師たちは、「部活がブラックすぎて倒れそう……教師に部活の顧問をする・しないの選択権を下さい!」と訴えて<sup>2)</sup>、インターネット上で署名活動を行った。3カ月ほどで集まった2万3522人の署名を、2016年3月に文部科学省に提出し、部活動の改善を求めた。

こうした状況に対して文部科学省は、2016年4月に学校現場の「業務の適正化」をめざす専門チームを立ち上げて、6月にその検討結果を報告した。そこでは、「部活動の負担を大胆に軽減する」と打ち出されて、「休養日の設定」「ガイドラインの策定」「部活動指導員の制度化」などが示された。

2017年1月には、文部科学省初等中等教育局とスポーツ庁が、休養日設定を含んだ「運動部活動の適切な運営」を求める通知を出した。3月には、学校教育法施行規則が改正され、部活動等の指導・助言や各部活動の指導、顧問、単独での引率等を行うことを職務とする学校職員として「部活動指導員」が新設された。合わせて中学校学習指導要領が改訂され、部活動に「持続可能な運営体制を整え」ることが求められた。

4月には、2016年に実施された文部科学省「教員勤務実態調査」（以降「2016年調査」と呼ぶ）の結果の一部が、速報値として発表された。それによると、中学校教諭の勤務時間（持ち帰り含まない）の平均値は、平日で11時間32分、土日で3時間22分であったことがわかり、10年前の2006年調査と比べて勤務時間は増加していた。その主要因が部活動であり、中学校教諭が部活動に従事する時間の平均値は、平日で41分（10年前より7分増）、土日で2時間10分（10年前より1時間4分増）であった。

続いて5月から、「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン作成検討会議」が開始された。この会議では、運動部活動の運営の適正化に向けて、練習時間や休養日の設定、指導の充実、部活動指導員等の活用などについて考えるべき事項と留意点が議論され、それらをまとめたガイドラインが2017年度内に策定される予定である。このように、教師の部活動の負担問題を巡っては、いくつかの調査によって実態が部分的に明らかになり、政策的な対応が矢継ぎ早に取り組みれつつある。

こうした背景の中で、顧問教師の労働問題は今日、早急に解決が求められるべき、きわめてアクチュアルなテーマとなっている。このテーマについては、1980年代後半から教育学や体育学の領域で論じられはじめた（今橋ほか編1987）。しかし、その後も教師の負担は解決されることなく、繰り返し問題視され続けてきた（城丸・水内編1991；内海1998）。さらに近年では、積み重ねられつつある実証的な調査データを用いた実態解明に加えて、それを法律や裁判などの法制度的な観点から分析する研究も進められている（内

田 2015, 2017; 神谷 2015; 松丸 2016; 大橋・中村 2016; 小川 2017; 小松 2017; 森 2017)。

こうした研究動向を踏まえ、本稿では、法律・実態・裁判の観点を組み合わせながら、顧問教師の労働問題を検討する。具体的な検討対象としては、勤務時間・手当支給・災害補償に焦点化した。当然ながら、「労働問題」は多様な対象を含むものであり、それぞれが関連しあっているが、実際的な問題解決に向けて議論を前進させるためには、問題ごとの中身と背景の違いにも注意しなければならない。そのため、労働問題の代表例として勤務時間・手当支給・災害補償を取り上げて個別に検討することにした<sup>3)</sup>。

本格的な検討はⅢから始めるが、その準備として次節では、そもそも部活動は法制度的にどのように位置づけられるのかを確認しておく。

## Ⅱ 部活動の法制度的な位置づけ

部活動が大規模に成立していることは、法制度的に見ると不思議に思われる。なぜなら、周知の通り、部活動はカリキュラムに含まれない課外活動だからである。

課外活動とは、教育課程の外にある活動である。教育課程の中身は、学校教育法施行規則や学習指導要領が規定しており、中学校の場合であれば、各教科(国語、社会、数学、理科、音楽、美術、保健体育、技術・家庭、外国語)、道徳、総合的な学習の時間、特別活動である。部活動は、ここに含まれておらず、あくまで課外活動である。

部活動を、授業で行われる教科指導と比較してみよう。教科は教育課程の中心にあり、その内容や形式や人材は、制度的に規定されている。教科で教授すべき内容は、学習指導要領が定めており、それを踏まえた教科書が検定を経て用意される。それぞれの教科の授業を週に何時間行うか、年間スケジュールをどうするかも、学校教育法施行規則や学習指導要領が規定しており、それによって教育委員会や学校が詳細を定めている。教科指導を担う教師は、大学での教職課程を受けて、専門教科の教員免許を取得し、その資質と能力を採用試験で審査されて、教壇に立つ。

対照的に、部活動の内容や形式や人材は、制度的に規定されていない。どの部を設置するか、どのような中身とスケジュールで活動するかなどは、各地域と各学校の裁量に任されている。顧問教師が従うべき部活動の教科書は存在しない。大学での教職課程で、部活動に関する授業は用意されておらず、教師は学校現場に出てはじめて、部活動の指導と運営の方法を模索することになる。これらの事情を踏まえると、部活動は、制度と呼ぶにはあまりにもあいまいで脆弱な基盤の上に成立していることがわかる。むしろ部活動は、学校現場における実践の蓄積によって形成された慣習と呼ぶ方が適切である。

部活動の制度的なあいまいさは、法律にもあらわれている。実は、部活動の実施を直接的に規定する法律は無い。学校教育全般のあり方は、日本国憲法の第26条、および教育基本法の第5条・第6条などがそれを規定している。それを受けて、学校教育法が、学校の教育の具体的なあり方を規定し、さらにその中で、学校教育法施行令および施行規則が詳細を規定している。そして、それらの法体系の中で最後に、学習指導要領がつくられている。

こうした法体系の中で部活動はどう扱われているのか。日本国憲法に出てこないのは当然としても、教育基本法でも学校教育法でも施行令・施行規則でも、部活動の実施を規定する記述は無い。さらに言えば、「部活動」という言葉すら出てこなかった<sup>4)</sup>。最後の学習指導要領でようやく次のように触れられている。

「生徒の自主的、自発的な参加により行われる部活動については、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。その際、地域や学校の実態に応じ、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。」[『中学校学習指導要領』第1章 総則 第42(13)]

部活動は「生徒の自主的、自発的な参加により

行われる」と記されており、これは部活動の定義と呼べる部分である。大前提として、部活動は「自主的」な活動である。続いて、部活動には「学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養」といった教育的効果があると記されており、「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」すべきとも記されている。つまり、学習指導要領に記されていることは、仮に「自主的」に部活動を実施した場合に認められる意義と注意点である。「部活動をしなさい」とは記されていない。学習指導要領でも、やはり部活動の実施が規定されているわけではない。こうした記述は、2017年3月に公示された新学習指導要領でも基本的に同様である<sup>5)</sup>。

ただし、部活動の実施を直接的に規定する法律は無いと言っても、間接的に部活動に触れた法律制度や自治体の取り組みは他にもある。日本スポーツ振興センター法および施行令でつくられた災害共済給付制度は、事故が起きたときに生徒へ金銭を給付する「学校の管理下となる範囲」に、「学校の教育計画に基づく課外指導を受けている場合」の例として部活動を含めている（日本スポーツ振興センター災害共済給付の基準に関する規程）。また、部活動の対外試合で引率した場合などに、顧問教師に支払われる手当額などは、国の基準で定められている。自治体によっては、独自の部活動手当を顧問教師へ支給したり、部活動の競技成績を入試に活用したりする場合もある。

しかしこれらも、部活動の実施を規定しているわけではない。これらは、もし部活動を実施するならば、事故を補償したり手当を出したりする、とあくまで間接的に部活動を後追いつたものである。繰り返すことになるが、部活動は、法律や制度として成立しているわけではなく、あくまで「自主的」な現場の慣習として、成立しているのである。

### Ⅲ 勤務時間の問題

以下では、顧問教師の苛酷な勤務状況について、勤務時間・手当支給・災害補償の3つの労働問題に焦点を絞り、それぞれ法律・実態・裁判の

観点から検討する。

まず、勤務時間の問題である。教師も労働者であり、当然、勤務時間は法律で決められている（労働基準法、地方公務員法とそれにもとづいた条例）。自治体によっていくらかの違いはあるが、典型的なパターンは、8時30分から17時00分までという勤務時間である。45分の休憩時間を除くと一日7時間45分で、週五日勤務で計38時間45分働くことになる。労働基準法の限度は、一日8時間、週40時間であるが、2009年から国家公務員の勤務時間が週40時間から38時間45分に短縮され（一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律の第5条）、それに準じて地方公務員も同様の変更が生じている。

その上で、一般の労働者の場合は、法的に定められた協定手続きを踏めば、雇い主は労働者に、所定勤務時間を超えて時間外勤務を命じることができる（労働基準法の第36条）。他方、教師には、そうした手続きが認められておらず、原則として時間外勤務を命じることができない（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）。その趣旨は、教育の範囲は不明瞭であるため、個々の教師の裁量に任せた方が良くと理解されてきたからであり、時間外勤務を認めれば際限なく広がってしまう危険性が考慮されてきたからである。この点が一般の労働者と違う。

ただし、時間外勤務は原則的に禁止される一方で、例外的に、①「校外実習その他生徒の実習に関する業務」、②「修学旅行その他学校の行事に関する業務」、③「職員会議（設置者の定めるところにより学校に置かれるものをいう。）に関する業務」、④「非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合に必要業務」の4つの場合だけは認められている（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）。

しかし、部活動はこの「例外」に含まれていない。だから、先の勤務時間パターンでいえば、平日の勤務開始時刻の8時30分以前に行われる部活動の早朝練習や、勤務日でない土日・休日の活

動は、認められていないはずの時間外勤務になる。さらに、平日の勤務終了時刻の17時00分以後に行われる放課後の部活動ですら、教師の法的な勤務時間には含まれない。

では、実態はどうか。周知の通り、教師は平日も休日も時間外勤務を余儀なくされている。そうした実態の詳細を検討しよう。前述した2016年調査は部分的な結果である速報値しか発表されていないので、以下では、2006年調査を取り上げる。そこでは、一年間の勤務状況が6つの期間に分けて調査された。その様子は季節で違いがあったが、学校行事も終わって通常の勤務状況といえる11月～12月頃の結果を、顧問なし／文化部顧問／運動部顧問に分けて見てみよう。

中学校の場合、平日・休日それぞれ一日あたりの時間外勤務は、顧問なしが平日2時間7分・休日1時間56分、文化部顧問が平日2時間21分・休日2時間39分、運動部顧問が平日2時間43分・休日3時間42分であった。

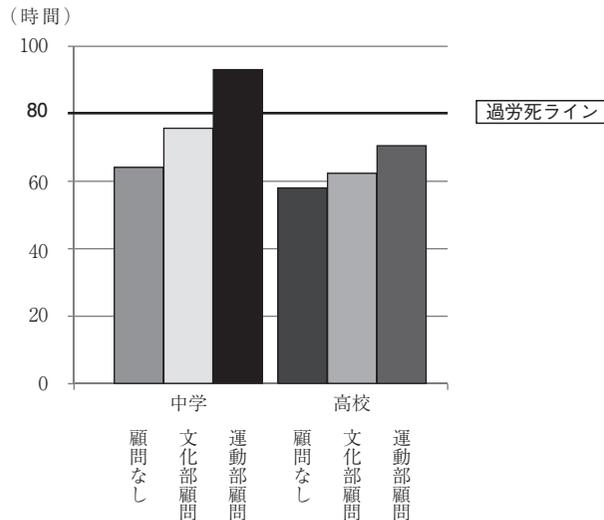
高校の場合も同じように見ていくと、顧問なしが平日1時間56分・休日1時間42分、文化部顧問が平日1時間57分・休日2時間9分、運動部顧問が平日2時間8分・休日2時間37分であった。

この結果から、月あたりの時間外勤務を計算できる。平日5日と休日2日のサイクルで30日間働いた、と仮定して計算した結果を図1に示した<sup>6)</sup>。

中学校の場合、顧問なしが61時間56分、文化部顧問が73時間4分、運動部顧問が89時間56分であった。高校の場合は、顧問なしが56時間0分、文化部顧問が60時間13分、運動部顧問が68時間9分であった。時間外勤務は、中学校・高校ともに顧問なしより文化部顧問で多く、運動部顧問はさらに多かった。とくに、中学の運動部顧問は、月平均90時間に迫っていた。いわゆる「過労死ライン」(過労死のリスクが高まると考えられており、厚生労働省の労働災害認定基準として用いられる)の時間外勤務は月80時間であるが、中学校の運動部顧問の平均的な働き方は、それを超えていた。

このように顧問教師は、実態として時間外勤務を余儀なくされている。しかし、先に見たように、それは法的な勤務時間には含まれない。では、時間外勤務の実態は違法なのか。京都市で公立小学校教師と中学校教師が、時間外勤務が強いらる労働環境を不服として、勤務校の校長らを訴え、

図1 2006年の「教員勤務実態調査」結果における教師の月あたりの時間外勤務



出所：中澤（2017：174）より。東京大学編（2007）および Benesse 教育研究開発センター編（2007）から、中学調査の第6期：11月20日～12月17日、全日制高校調査の第3期：11月27日～12月10日の結果を元に、月あたりの時間外勤務の状況を計算して作成。

賠償請求を求める裁判を起こした。しかし、2011年7月12日に出された最高裁の判決は、次の理由から、教師の請求を棄却するものであった。すなわち、教師の時間外勤務は、それが仮に自主的・自発的・創造的なものではなく、校長から強制的に命じられたものであれば、違法となりうる。ただしこの事例では、当該校長らは教師に対して、明示的にも黙示的にも時間外勤務を命じておらず、個別の事柄について具体的な指示を出したわけでもないと解釈され、違法ではない、と判断された。

このように、法的には、実態としての教師の時間外勤務は、教師自身が「自主的」に時間外勤務をしている、と扱われているのである<sup>7)</sup>。

#### IV 手当支給の問題

次に、部活動に従事した場合の手当支給の問題である。公立学校の教師の給料は、法律で規定されている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律、地方公務員法、義務教育費国庫負担法）。ただし、前述の通り、教師には時間外勤務をさせないことになっており、給与面では時間外勤務手当を支給しない代わりに、給料に4%を上乗せする教職調整額を支給している（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（以下「給特法」と呼ぶ）の第3条）。

教職調整額の「4%」という数字は、1966年の文部省「教職員勤務状況調査」（以降「1966年調査」と呼ぶ）で、週あたりの時間外勤務が、小学校で1時間20分、中学校で2時間30分であったことを根拠にしている。それらが4%分の時間外勤務として概算され、あらかじめ給料に含めて支払う、という解釈に基づいた法制度である。この法制度は給特法が制定された1971年以来、変更されていない。

この他に、休日の部活動手当がある。実際の支給の仕方は自治体が条例で定めているが、義務教育費国庫負担制度により国が支出額の3分の1を支払うことになっており（義務教育費国庫負担法の2条）、その2016年度基準は、休日に部活動を4時間以上指導すれば3000円、試合に引率す

表 部活動手当の金額の変遷

	対外試合の引率	土日の指導
1972年	1,000円	なし
1977年	1,200円	500円
1989年	1,500円	620円
1993年	1,500円	750円
1996年	1,700円	1,200円
2008年	3,400円	2,400円

出所：神谷（2015：236）より。

ば4250円となっている。部活動手当は、1972年に、対外試合の引率に対して支払われる「教員特殊業務手当」のひとつとして始まった。その後、1977年からは土日の指導に対しても支払われはじめ、金額は年々増えてきた（表）。

こうした手当支給の法体系を、実態と付き合わせてみよう。まずは教職調整額「4%」の根拠は、1966年調査で、当時の中学校教師の週あたり時間外勤務が2時間30分だったことにあった。しかし、現在の状況は違う。前掲した2006年調査の結果から計算すると、中学校教師の週あたり時間外勤務は、顧問なしでさえ14時間27分、文化部顧問は17時間3分、運動部顧問であれば20時間59分であった<sup>8)</sup>。単純に比べると、2006年時点の教師は、1966年時点の教師より、顧問なしでさえ6倍近く、文化部顧問は7倍近く、運動部顧問にいたっては8倍以上の時間外勤務を強いられている。付言すると、前述した2016年調査の速報値を見ると、2016年時点の状況は、より一層苛烈になっていると推測される。

次に、4時間以上の部活動指導に支給される3000円の手当だが、時給に換算すれば750円に過ぎない。この金額は、2016年度の最低賃金の全国平均798円を下回っていた。さらに、4時間以上立ち会っても増えるわけではなく、平日には支給されない。こうした状況に対応するため、国は、休日の部活動手当を、2018年1月から3600円に増やすことに決めている。

不十分な手当支給を不服とする裁判は、繰り返し起きてきた。しかし、その訴えは、時間外勤務手当を支給しないことを規定した給特法が制定以降、原則として認められていない。

たとえば1990年に名古屋市で、公立中学校教師が時間外勤務手当の支給を求めて起こした裁判

がある。この中学校では、他の学校でもしばしばそうであるように、勤務終了時刻の17時以降に、学年会や進路指導委員会が行われることが常態化していた。それを問題視した教師が、校長に改善を求めた。しかし、その後も改善されず、学年会などが勤務時間を超えて行われ続けた。そこでその教師はさらに、名古屋市の人事委員会に対して、時間外勤務の実態の調査と解消、およびすでになされた時間外勤務に対する賃金を支払うことの措置要求を行った。しかし人事委員会は、求められた措置要求を取り上げることはできないと判定し、調査や解消には取り組まず、手当を支払うこともしなかった。この事態を不服として教師は、人事委員会を被告として裁判を起こした。

1998年9月8日に最高裁で出された判決は次の通りであった。すなわち給特法は、教師が勤務時間を超えて勤務したとしても手当を支給しないものと規定している。それゆえ当該人事委員会には時間外勤務の手当を支給する余地がなく、権限もない。よって教師の訴えを棄却する、というものだった。

この最高裁判決以降も、時間外勤務手当を請求する裁判は続いたが、いずれも認められることはなかった。

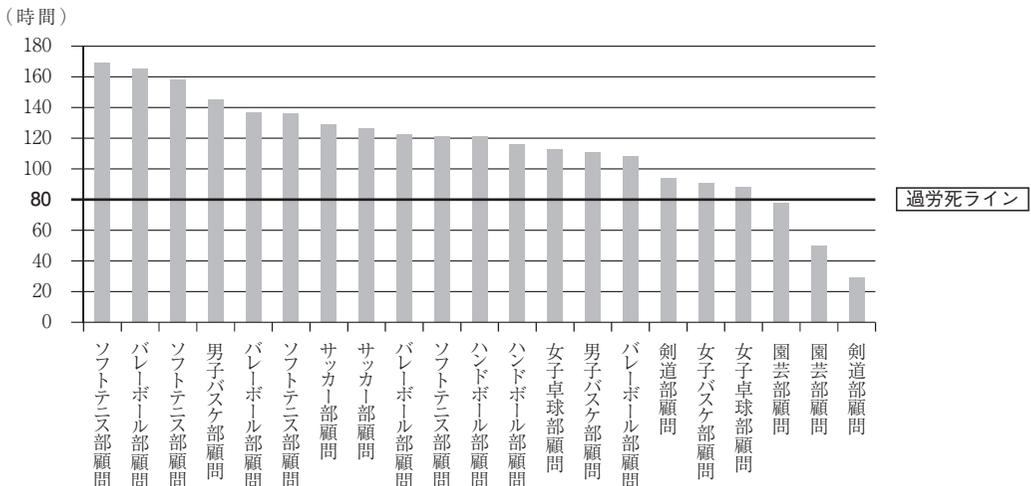
## V 災害補償の問題

続いて、災害補償の問題である。教師は公的な職務として教育にたずさわるのであるから、当然ながら、その公務中の事故や病気といった災害を予防し補償する法律がある（労働基準法、労働安全衛生法、過労死等防止対策推進法、地方公務員公務災害補償法）。自治体や教育委員会は、教師の労働環境を整備せねばならず、校長や管理職は、教師の労働実態を管理せねばならない。

しかし、こうした法律が想定するように、教師の労働状況が適切に管理されているとは言い難い実態がある。先ほど、2006年調査の結果から、平均的な教師の働き方を確認したが、具体的なケースとして、ある学校の一人一人の教師の働き方の詳細を見てみたい。図2は、大橋・中村(2016)が報告した、ある公立中学校での勤務時間外の在籍時間の記録を元に作成したグラフである。ここでは部活動の顧問に就いた21人の教師について、月平均の時間外勤務の時間をグラフにしてある。これを見ると、顧問教師21人中18人で、月80時間の「過労死ライン」を上回っていた。最高はソフトテニス部顧問の169時間であり、過労死ラインをはるかに超えていた。

教師を含めて、一般に労働者が、職務中に疾

図2 ある公立中学校での勤務時間外の在籍時間（月平均、2014年度）



出所：中澤（2017：179）より。大橋・中村（2016：40）で示されたデータより作成。

病・死亡に至れば、災害補償を申請することになる。しかし、それが労働と関連して生じた過労疾病・死だと認められて、補償が受けられるとは限らない。厚生労働省の「過労死等の労災補償状況」を参照すると、労働者全体で、2015年の過労疾病（脳・心臓疾患）の認定率は37.4%、過労死の認定率は39.0%であった。いずれも認定率は半数を下回っていた。

では、部活動にたずさわる教師が過労で倒れたとすれば、十分に補償を受けられるのか。災害補償に関連する裁判として、いわゆる「鳥居裁判」がある。愛知県の公立中学校教師・鳥居健二氏は、授業に学校行事、それに陸上部の顧問としての部活動指導、さらには陸上部の延長線上にあった、地域クラブでの陸上競技指導と、多忙をきわめていた。2002年に鳥居氏は、学校祭の最中に脳出血により倒れ、高次脳機能障害等の後遺症を患った。鳥居氏側が地方公務員災害補償基金に対して、公務災害認定の請求をすると、公務起因性が認められないとして公務外認定処分を受けた。それを不服として争われたのが鳥居裁判である。

鳥居氏が倒れてから13年後、2015年2月に最高裁で結審され確定した判決（2012年10月26日の名古屋高裁判決）は、鳥居氏の事故は公務上の災害であり補償すべきとして、公務外認定処分の取り消しを命じるものだった。

この裁判では、どこまでが教師の公務なのか争点となり、公務該当性の判断基準が次のように示された。すなわち、教師の職務遂行は、個別的な指揮命令を受けてなされるというより、校務分掌等による包括的な職務命令に従い、各教師が自主性、自発性、創造性を発揮しながら自ら進んで行われる側面が強い、と解釈された。よって、もし教師が所定勤務時間に職務遂行の時間が得られなかったため、やむを得ずその職務を勤務時間外に行った場合、それは包括的な職務命令に基づいた職務遂行であり、公務として認められるべきである、という基準が示された。

こうした基準から、裁判では鳥居氏の担当職務の公務性が判断された。実際に公務と認められたのは、「数学の教科指導に関する職務」「学級担任としての職務」「進路指導主事ないし生徒指導主

事の職務」「安全教育主任としての職務」「防火・施設担当としての職務」「交通指導担当としての職務」「営繕担当としての職務」「時間割作成担当責任者としての職務」「いじめ・不登校対策委員会の責任者としての職務」など、そして「陸上部顧問としての部活指導に関する職務」であった。

陸上部での指導が公務であると認められた理由は、鳥居氏が校務分掌によって顧問を命じられていることや、教育委員会が部活動指導の手引きを作成して積極的に推進していたことなどであった。ただし、その陸上部の延長として活動していた地域クラブでの陸上競技指導は、メンバーが学校の陸上部員と同一であり、活動場所も同じ校内グラウンドであったが、公務と認められなかった。理由は、地域クラブの運営主体が保護者であり、その会計処理も別立てで行われるなど、学校の部活動とは人的・経済的に独立したものと見なされたからであった。

## VI 今後の問題解決に向けた論点提起

以上のように、部活動の顧問教師は、勤務時間・手当支給・災害補償という労働問題に直面している。いずれの問題においても、法律的なロジックと学校現場の実態には大きな乖離があり、教師は苛酷な勤務状況を強いられている。さらに裁判結果を見ても、そうした状況が十分かつ適切に救済されるとは限らない。では、今後どうすればいいのか。最後に、顧問教師の労働問題を解決していく上での論点を3つ提起しておきたい。

1つ目は、部活動の規模を見直すことである。日本の現在の部活動は、国際的に見ても、歴史的に見ても、特異なほど肥大化している（中澤2014）。これほど大規模に学校でのスポーツ活動が展開している国は、日本以外に無い。また戦後日本の部活動の歴史的展開を振り返ると、生徒の加入率や活動日数、教師の関わり方の程度は、かつてないほどに拡大してきた。それゆえ部活動に伴う顧問教師の負担が過大になり、部活動は教育活動であると同時に教育問題になってしまっている。

つまり、部活動の規模を、そのまま維持するこ

とは、人材的にも経済的にも、コストがかかりすぎるのであり、部活動の持続可能性を考慮すれば、部の数や活動日数を縮減する必要がある。

政策的な取り組み例としては、国レベルでは冒頭で触れたような、部活動の運営の適正化に向けた、練習時間や休養日の設定、指導の充実、部活動指導員等の活用などについてのガイドライン策定が注目される。自治体レベルでも、2016年6月に岐阜県教育委員会は「岐阜県中学校運動部活動指針」を作成した。そこでは管理面の見直しとして、「活動時間や休養日等、適切な活動基準の設定」の指針を示した。具体的には、休日に教師が部活動の指導業務にあたる時間を原則一カ月20時間以内にすることや、休養日を平日1日以上設け、土日のいずれかを休養日とすること、参加する大会や対外試合を精選すること、顧問教師も週2日は休むことなどを示した。現在、指針の具現をめざして試行されており、2018年度に評価する予定であるという。

しかし、これらの取り組みの実現の見通しは不透明である。休養日やガイドラインで言うと、たとえば1997年に国が設置した中学生・高校生のスポーツ活動に関する調査研究協力者会議でも「中学校は週2日休むべき、高校は週1日休むべき」と提言されたが、現場へ十分に浸透することはなかった。理由の一端は、そもそも「自主的な課外活動」である部活動には外部からの規制が及びにくいことにある。政策の実効性は注意深く検討せねばならない。

2つ目は、スポーツ系の運動部活動のあり方を考える際、これまでしばしば触れられてきたスポーツの論理と教育の論理に加えて、新しく労働の論理を入れることである。

本稿の冒頭で、2014年の日本体育協会調査で、運動部活動の顧問教師の半分近くが、スポーツの知識や経験がない結果が示されたと述べた。この結果を受けて日本体育協会は今後の取り組みとして、「一人でも多くの教員の皆様に、本会公認スポーツ指導者資格を取得していただけるよう」にすると主張した（日本体育協会指導者育成専門委員会編 2014:12）。いわば、部活動をスポーツ問題と見立て、スポーツの論理で解決しようとしたわ

けである。それに対して、中学校体育連盟や高等学校体育連盟などの部活動を統括する教育団体は反論した。顧問教師はスポーツとしてではなく、教育として部活動を捉えているのだから、さまざまな教育的課題を背負って多忙な教師に、さらに講習を受けてスポーツ資格を取れなどと、無謀なことを言わないでほしい、という反論であった<sup>9)</sup>。運動部活動は、スポーツであると同時に教育でもある。だから、運動部活動を改善するためには、教育の論理を忘れてはならない。このことは、これまでも指摘されてきた。

それに加えて、新しく指摘したいのは、労働の論理である。スポーツと教育の論理は、その価値を強調するあまり、それを実現するために欠かせない、労働者としての教師の姿を見えづらくさせる。労働者としての教師の権利と福祉を守るために、本稿で検討した勤務時間・手当支給・災害補償の労働問題は、喫緊に解決されねばならない。顧問教師の労働条件を改善させることは、苛酷な勤務状況に苦しむ教師のために必要であることはもちろんだが、部活動というシステムの持続可能性にとっても不可欠なものである。部活動を支えているのは教師なのであるから、部活動を支えるためにも教師を支えなくてはならない。

ただし、単純に、顧問教師の労働条件を上げようと提案すれば、財政的な裏付けの懸念が生じてくる。ゆえにこの提案は、部活動の規模縮小とセットにならざるを得ない。まず人材的・経済的な制約が厳格に設定されれば、その制約に沿って、自治体や教育委員会や校長は、自ずと部活動を沈静化するように誘導されるだろう。

3つ目に、各学校レベルで取り組むことができるものとして、職員会議の活用可能性も指摘しておきたい。国や自治体の政策的な介入を待つのではなく、現場でローカルに問題解決を模索することは可能である。

たしかに顧問教師の労働問題は、一方で、教師の教育労働全体を抜本的に見直さねばならない法制度的な問題につながっている。具体的には、教育行政学者の小川（2017）が主張するように、給特法を廃止し、労働基準法の仕組みの中で教師の労働を管理し直し、時間外勤務手当を支給する

方向などが検討されるべきである。

他方で、各学校でローカルに部活動問題を解消できる余地も大いに残されている。部活動数の抑制、活動時間の削減、休養日の設定、生徒の加入のあり方、教師の顧問の割り当て方、校務分掌の組み方、職務命令の出し方、保護者や近隣地域との関係調整、といった取り組みと意思決定の裁量は各学校にある。

そもそも部活動は、前述した通り、法律や制度によって成立しているわけではなく、現場の慣習によって成立している。であれば、部活動の問題とは、突き詰めると慣習の問題であり、その解決のためには慣習の変化こそが実効性を持つ。職員会議がほとんど機能しなくなった学校現場もあるが、それでも学校現場で、当事者の教師同士で熟議されることを期待したい。

\*本稿は、拙著『そろそろ、部活のこれからを話しませんか——未来のための部活講義』（大月書店、2017年）の第1章・第7章を元に加筆修正して構成したものである。Ⅱは2～6頁を、Ⅲは173～175頁を、Ⅳは176～178頁を、Ⅴは179～181頁を主に引用した。

- 1) 部活問題対策プロジェクトの活動は、『朝日新聞』（2016年2月13日付朝刊）をはじめ、各種メディアで取り上げられた。
- 2) 一般的に、部活動の顧問は、校務分掌に基づく包括的な職務命令と理解されており、勤務時間内に限れば、基本的に教師は顧問を拒否できないと解釈されてきた。しかし、その顧問に付くことで教師は、法的に認められないはずの時間外勤務を、事実上、避けられなくなっている。そうした実態を踏まえると、顧問教師に顧問の選択権を認めるべきではないか、という解釈もありうる。さらに、教師のこなすべき部活動以外の職務全体の量や、勤務時間内の「休憩時間」の設定の仕方まで含んで考えると、部活動の顧問を職務として命令することはできないとする見解もある（内田 2017：64-66）。
- 3) なお本稿の限界として、部活動顧問教師の労働問題に対する教職員組合の見解や取り組みについて議論できていない。その点について筆者がこれまで行ってきた研究の範囲で補足すると、たとえば日本教職員組合は、1960年代から1980年代後半にかけて、部活動の負担を問題視したが、消極的ながら部活動を手放さなかった。日本教職員組合は、労働組合として負担軽減をめざすと同時に、教育研究団体として「民主教育」の実現をめざし、両者の葛藤の中で部活動を消極的に維持する見解を取ったからであった。以上の詳細については、中澤（2014：157-197）を参照してほしい。
- 4) 2017年3月の学校教育法施行規則の改正で「部活動指導員」が新設された。しかし、学校教育法では「部活動」の文言は未だ出てきていない。
- 5) 2017年3月に新しい中学校学習指導要領（2021年度から全面実施）が公示された。現行の学習指導要領と比べた場合、細かな点で違いはあったが、大きな変更は無かったと言える。とくに、「生徒の自主的、自発的な参加により行われる

部活動」という表現は引き続き用いられており、部活動はあくまで「自主的」な課外活動であり続けている。以上については、中澤（2017）を参照してほしい。

- 6) 計算式は、 $[(平日の時間外勤務時間) \times 5日 + (休日の時間外勤務時間) \times 2日] \div 7日 \times 30日$ 、とした。
- 7) この裁判では、時間外勤務は違法ではないかという争点に加えて、強いられる時間外勤務に対して適切な手当を支払うべきではないかという争点と、その時間外勤務で教師の健康を損なうことがないように校長は注意すべきではないかという争点も含まれていた。判決ではいずれも棄却されたが、勤務時間の問題が、手当支給の問題と災害補償の問題に関連していることを示唆している。
- 8) 計算式は、 $(平日の時間外勤務時間) \times 5日 + (休日の時間外勤務時間) \times 2日$ 、とした。
- 9) 2015年3月に日本中学校体育連盟事務局に対して行ったインタビュー調査結果より。

#### 参考文献

- 今橋盛勝・林量俣・藤田昌士・武藤芳照編（1987）『スポーツ「部活」草土文化』  
内海和雄（1998）『部活動改革——生徒主体への道』不味堂出版。  
内田良（2015）『教育という病——子どもと先生を苦しめる「教育リスク」』光文社。  
——（2017）『ブラック部活動——子どもと先生の苦しみに向き合う』東洋館出版社。  
大橋基博・中村茂喜（2016）「教員の長時間労働に拍車をかける部活動顧問制度」『季刊教育法』189号、pp. 36-46。  
小川正人（2017）「教員の長時間労働と給特法——給特法の問題点と改廃の課題」『季刊教育法』192号、pp. 72-77。  
神谷拓（2015）『運動部活動の教育学入門——歴史とのダイアログ』大修館書店。  
国立教育政策研究所編（2014）『教員環境の国際比較——OECD国際教員指導環境調査（TALIS）2013年調査結果報告書』明石書店。  
小松茂美（2017）「『教員の職務の位置づけ』について——『職務専念義務免除』扱いか『公務』扱いか」『松本大学研究紀要』15、pp. 69-78。  
城丸章夫・水内宏編（1991）『スポーツ部活はいま』青木書店。  
東京大学編（2007）『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書——平成18年度文部科学省委託調査研究報告書』。  
中澤篤史（2014）『運動部活動の戦後と現在——なぜスポーツは学校教育に結び付けられるのか』青弓社。  
——（2017）「新しい学習指導要領でこれからの運動部活動はどう変わるか」『体育科教育』65（7）、pp. 52-55。  
——（2017）『そろそろ、部活のこれからを話しませんか——未来のための部活講義』大月書店。  
日本体育協会指導者育成専門委員会編（2014）『学校運動部活動指導者の実態に関する調査報告書』。  
松丸正（2016）「運動部顧問の教師、長時間勤務の下での過労死」『季刊教育法』189号、pp. 30-35。  
森浩寿（2017）「運動部活動の法的根柢——学校教育法とスポーツ基本法の関係」『体育の科学』67（1）、pp. 12-16。  
Benesse教育研究開発センター編（2007）『教員勤務実態調査（高等学校）報告書——平成18年度文部科学省委託調査研究報告書』。

なかざわ・あつし 早稲田大学スポーツ科学学術院准教授。主な著書に『運動部活動の戦後と現在——なぜスポーツは学校教育に結び付けられるのか』（青弓社、2014年）。身体教育学・スポーツ科学・社会福祉学専攻。