

2022年7月22日

文化庁参事官（芸術文化担当）学校芸術教育室 殿

文化庁「文化部活動の地域移行に関する検討会議」座長

静岡大学名誉教授 北山敦康 殿

「文化部活動の地域移行に関する検討会議提言（案）」に対する意見書

一般社団法人全日本合唱連盟

理事長 長谷川 冴子

副理事長・検討会議委員 菅野 正美

標記の件、一般社団法人全日本合唱連盟（以下「JCA」）は、「文化部活動の地域移行に関する検討会議」（以下、「検討会議」）に委員として出席して意見を述べるとともに、5月9日付け「意見書」（以下、「意見書」）でJCAとしての見解を提示してまいりました。

今般、検討会議の事務局より「文化部活動の地域移行に関する提言（案）」（以下、提言案）が示されたことに伴い、これまでのJCAの見解を踏まえて、以下に意見と要望を整理しましたので、提言への反映と今後の見通しをお示しいただきたく、お願いいたします。

記

◆はじめに —意見の前提—

- ▶ JCAは、詩=ことばを複数の人声によるアンサンブルで表現する合唱を通じて、豊かな感性や情操を育むことを主眼に、コンクールやワークショップ、セミナーなどの企画を通じた学校部活動の取組みにも注力して参りました。
- ▶ 特に、義務教育である中学校の部活動は、コンクールを通じた技術力や意欲の向上だけでなく、地域行事等を通じた「うたう」喜びを共有する場として、学校現場の先生方とも協働しながら取組みを推進しております。
- ▶ このような取組みを推進してきたJCAとしても、中学校部活動をどのように継続させるのか、教員の働き方改革をどのように実施していくのかを重要課題と認識しております。その前提で以下に、提言案に関する意見を述べさせていただきます。
- ▶ 提言の構成として、スポーツ庁の「運動部活動の地域移行に関する検討会議提言」（以下、運動部活動検討会議提言）と同様に、「現状と課題」が一括されていますが、「現状」はあくまでも現在の状況分析である一方で、「課題」は、地域移行を進める上で予め解決すべき事項や、地域移行に伴い想定される事項など今後に取り組むべき問題抽出と考えます。このため、課題を明らかにするためにも、「現状」と「課題」はそれぞれ独立させ項目立てすべきと考えます。
- ▶ JCAが前記を重視する理由は、運動部活動検討会議提言では、解決すべき課題が詳細に指摘されているにもかかわらず、メディア等の報道は、これらの指摘を取上げず、「地域移行を提言した」と結論だけを報じています。これでは、検討会議が指摘している問題点が全く無視され、社会にも課題が共有されない危惧があります。このため、「文化部活動の地域移行に関する検討会議提言」では、地域移行を進める上での問題点を広く周知するための工夫が必須と考えており、以下の意見も広く理解いただき、問題意識を共有してもらうことを主眼に整理しております。

1. 「検討の経緯」への意見

- ・中央教育審議会の答申、特措法改正の附帯決議、事務連絡等に基づく部活動改革の取組みは、あくまで内閣と立法の主導で進められた取組みであり、文化芸術関係団体や学校現場の意向を反映したものではありません。このため、「こうした数次にわたる部活動改革の取組を受けて」に始まる段落の文章は、内閣が主語であり、内閣が検討会議を設置したことを明確にしていきたい。
- ・JCAが検討会議に提出した意見書については、検討会議で議論されることのないまま、また意見書に対する回答がないまま提言案が提示されています。議論せずに提言を行うのであれば、せめて「意見書」が提出されたこと、意見書でどのような指摘がなされたのかは、提言に明記いただきたい。
- ・【検討の経緯】では、文化部活動の特徴を総括していますが、この表現は、運動部活動検討会議提言と同一です。しかし文化部活動は、その活動が、音楽、美術、演劇、書道、茶道、華道、書道、語学、囲碁将棋、ボランティア、科学分野など多岐に亘るジャンルで展開しており、その特徴を踏まえた議論が検討会議でもなされていません。また、外部指導員や部活動指導員の質の確保のための認証や検証などの必要性も議論がなされています。このような検討会議での詳細な検討経緯も提言に明記いただきたい。あくまでも、運動部活動とは前提が異なることを、提言で明白に述べた上で、講じるべき施策を提言すべきと考えます。
- ・また中学校部活動が、なぜ大切であるのか、その意義と本質を提言で明確に提示すべきと考えます。
- ・【今後の目指す姿】の大前提として、教員を含め企業・行政・特殊法人等のあらゆる従業者の「働き方改革」を社会全体として積極的に推進し、労働時間の在り方、男女の就業体系の在り方、子育てや介護の支援、ダーバシティの実現などの社会的課題を、内閣・立法と国民全てが問題と意識を共有し、よりよい方向に解決させていくことが必須であることを明示し、その一つの方策としての部活動改革の必要性を提示いただきたい。それは社会全体として、中学校部活動に社会人が関わっていける時間的・人的システムを構築することが大前提であるからと認識しています。

2. 中学校等の文化部活動を取り巻く現状と改革の方向性（第1章）への意見

- ・平成30年の「文化部活動のガイドライン」の運用に伴い、中学校等の文化部活動を取り巻く状況がどのように変化したのか等、ガイドラインの位置付けをはっきり明記いただきたい。JCAの意見書でも明記したとおり、ガイドライン運用で部活動を取り巻く状況が変化したのか、変化していないのかが、部活動改革の検討の基本にあるべきと考えます。その上で、現状の問題点を洗い出し施策を実施するのが本筋である、という委員からの意見を提言でも明記いただきたい。

(1) 中学校等の文化部活動の改革の方向性について

- ・意見書でも明記したとおり、JCAは、「休日の文化部活動から段階的に地域の移行していくことをひとつの選択肢とし、既に実施されている部活動指導員や外部指導員をより専門的かつ教育的資質の向上と充実をはかる施策、地域に限定せず様々な文化芸術団体と連携する施策等を含めて対策を実施していくことを基本とすべきと考える」（6ページの記述に赤字箇所を追記）というスタンスですので、検討会議でこのような意見が出ていることも提言で明記いただきたい。
- ・「地域における文化芸術等に親しむ企画の確保、生徒の多様なニーズに合った活動機会の充実」の現状と課題（6ページ）では、前述した文化部活動の多様性をどのように位置づけ、その志向に応じていくのか、「現状」「課題」「その対応策」を明記いただきたい。
- ・「地域文化芸術の振興」（7ページ）の「求められる対応」では、「質の高い指導者の確保」だけでなく、その「質」をどのように認証し、確保した後の指導状況をチェック・管理監督するのか、具体的なビジョンを明示すべきです。指導者が、自らの実績作りのために、部活動や生徒を「踏み台」とすることが懸念されますので、指導者の資質をどのように担保するか、具体的な見解を明示いただきたい（これは第3章とも連動する問題です）。

3. 地域における新たな文化芸術等に親しむ環境の在り方とその構築方法等（第2章）への意見

- ・「どの地域においても新たな環境の構築が着実かつ円滑に進められるようにしていく必要がある」（9頁）が理想であることに異存はありませんが、現実には全国一律に環境が整備できる状況にはありません。地域の特性や歴史的背景など、様々な要因が複雑に絡み合う状況の中にあることを明確化した上で、地域で文化芸術に親しむ環境づくりを推進するために、どのような具体的課題があるのかを明記すべきと考えます。

(1) 「地域における新たな文化芸術等に親しむ環境の在り方」について

- ・各節の「現状」「課題」が明確に項目立てされていないため、他の節との整合がとれていません。「現状」と「課題」を項目立てして明示すべきと考えます。
- ・「参加者」（9頁）では、希望する生徒への対応と共に、コンクール・大会を目指す生徒の意識を上げる仕組みの構築も課題として明示すべきです。
- ・「実施主体」で、「上記に述べた文化芸術団体等」（9頁）とありますが、上記に述べられていません。おそらく市町村レベルでの文化芸術振興団体、大学、ホールや劇場等の文化施設、文化芸術に関するもしくは理解のある企業・団体等が想定されますが、その全てが、部活動指導に適合するか、また指導が可能かは未知数であり、これから対応策を講じる団体等が大半ではないかという危惧があります。またこれらの文化芸術団体等が、どの地域でも存在しているとは限りません。文化芸術団体等に担わせるのであれば、その質の検証、営利や実績本位にならない仕組みや支援策の構築などの問題点を明記して、解決すべき課題を提言すべきですし、文化芸術団体等が存在していないケースへの具体的対応方針も明記すべきと考えます。（この点は第3章とも連動する問題です）。
- ・「活動内容」（10頁）は、「漫画やアニメ等のメディア芸術」だけでなく、前述のとおり多様な文化部活動があります。その多様性こそ文化部活動の特徴であり意義でもあります。メディア芸術だけでなく、例えば、音楽でも合唱や吹奏楽だけでなく軽音楽のほか、和太鼓、箏曲、三味線などの邦楽、茶道や華道を始めとする伝統芸術、書道や料理、科学分野、ボランティアなど多様性をどのように深化させるかが、文化部活動の改革を考える上で必須の課題です。多様性と生徒の志向にどのように応えるべきかを明記いただきたい。
- ・中学生の異世代交流（10頁）は、非常に大切なことであることは認識しています。しかしその異世代との活動を推進する上で、ハラスメントや認識や活動方針の押し付けがあってはなりません。ハラスメントや押し付けの強要を戒める明記も必須と考えます。
- ・また運動部活動検討会議提言で明記されている、複数の活動の機会拡大は、文化部活動でも同様に意識していくべきと考えますので、文化部活動の特徴に見合った複数の活動の機会拡大や活動日数・時間の制限などを明記いただきたい。
- ・「活動場所」（11頁）として社会教育施設が挙げられています。社会教育施設の活用もひとつの方策ですが、社会教育施設は、特に休日は、元々そこで活動している地域等の団体の使用で埋まっているのが実情で、部活動としての利用が困難であるのが実態です。仮に地域等の団体が部活動を指導する場合にも、地域等の団体が自分の活動を優先するケースを考えられます。さらに近隣に活動が可能な社会教育施設が無い場合も想定されますので、活動場所の確保の問題点をきちんと列挙すべきと考えます。
- ・また、社会教育施設だけでなく、ホール・劇場、集会所・自治会館などの地域の施設など、想定される施設は今後の使用の可能性を保障するために列挙すべきと考えます（前記とあわせ、第4章とも連動する問題です）。

(2) 「地域における新たな文化芸術等に親しむ環境の構築の方法」について

- ・「課題」（11頁）で言及されているとおり、平日の部活動の内容や顧問の教師が考える指導方針との整合は非常に懸念される問題ですので、「指摘する声もある」ではなく、「～混乱が生じるため、予め解決策を検討すべきである」と断言していただきたい。

- ・「検討主体」（12 頁）では、そもそも地域移行を推進してきた内閣の責任と関りが不明です。内閣としての法令整備、金銭面を含めた支援、文化芸術関係団体との連携など、内閣が責任を持って推進することを明記いただきたい。また後述のとおり、部活動に外部指導員や部活動指導員、地域の文化芸術団体等に関与させるのであれば、金銭的支援は必須であり、その費用を誰がどのように負担するのか、その考え方を明確にした上で明記いただきたい。
- ・また、「検討主体」として、都道府県の文化振興財団、市町村の文化芸術団体のほか、JCAや全日本吹奏楽連盟など、全国規模の文化芸術団体や連盟組織なども含めた連携や支援体制を構築しないと対応できないケースも想定されます。特に、その地域に存在しない分野の文化部活動をどのように継続させるのかという問題が生じるケースも想定されます。
- ・「関係者への周知」（13 頁）については、部活動以外の教員の働き方改革の施策をどのように実施し、今後も実施していくのか、その中で部活動改革がどのような位置付けなのか、なぜ「地域移行」なのかについての具体的周知方を明記いただきたい。

(3) 地域における新たな文化芸術等に親しむ環境の構築のスケジュール

- ・文化部活動のガイドラインが運用されて以降、部活動指導員や外部指導員の導入、活動日時や時間の制限等、各地方区共同体で具体的な取組みが進展しているケースもあれば、これから本格的に対応していく地方公共団体もあり、スタート地点がまちまちであるのが現状です。
- ・このため、令和 5 年度から 3 年間に完了させるという、全ての地方公共団体に一律のスケジュールを提示するのではなく、各地方公共団体の状況に応じたスケジュールを検討する余地を残すべきと考えます。

4. 地域における文化芸術団体等の整備充実及び指導者の質・量の確保の方策について（第 3 章）への意見

- ・「地域における文化芸術団体等の整備充実」という課題と、「指導者の質・量の確保の方策について」という課題が一括されてしまったので、それぞれの問題点や解決すべき課題が混在してしまい、理解しにくい記載となっています。
 - ・何より「指導者の質・量の確保の方策」は非常に重要な問題であり、内閣も地方公共団体も問題意識を持って対策を講じていただきたい事項なので、章として独立させて提言することを強く要望します。
- (1) 「地域の文化芸術団体等の整備充実、指導者の質・量の確保方策」について
- ・現状の取組から見てきた「課題」（15～16 頁）も提示いただき、その「課題」をどのように解決すべきかの道筋を明記すべきと考えます。
 - ・そもそも、既存の地域における文化芸術団体は、中学校の部活動に対応できる人的・金銭的な余力があるのか未知数です。内閣や地方公共団体として、これら地域の文化芸術団体に中学校の文化部活動を担わせるにあたり、どのような支援を行う用意があるのか、明示すべきです。
 - ・部活動指導員や外部指導員は、義務教育の部活動を担うに足る専門性、資質と教養が求められます。その資質を誰がどのように認証するのか、誰が指導員の活動内容を検証、適性を管理監督するのか、その責任の所在はどこにあるのか等、指導員の「質」の確保と管理監督が必須となります。この点についての対応策を明示すべきです。
 - ・さらに指導レベルに差が生じない方策、専門性のある研修指導など、生徒の立場に立った指導者の資質、活動内容の専門性のある指導者の見極めをどのように行っていくのか、明記すべきです。
- (2) 「地域の文化芸術団体等への支援」について
- ・前述のとおり、地域の文化芸術団体が存在しない地域はどのように対処すべきか、また地域の文化芸術団体が人的・経済的に中学校の文化部活動に対応できない場合はどのように対処すべきか、方向性は明記すべきと考えます。

- ・さらに、地域の文化芸術団体が中学校部活動の支援に対応可能な場合、内閣としての支援措置をどのように講じる予定があるのか、具体的に明記すべきと考えます。特に、経済的支援策をどのように講じる用意があるのか、明記いただきたい。「予算の充実を検討する必要がある」(17頁)は当然のことで、その予算に対する内閣の支援体制はどのように想定しているのか、具体的に明記すべきです。

(3)「指導を希望する教師等の在り方(兼業兼職等)」について

- ・部活動に対してやる気のある教師のモチベーションや意欲を削ぐことのないよう、制度設計を行うべきと考えますので、兼業兼職と希望する教師等に対し、どのように支援していくのかの対応方を具体的に明示いただきたい。

5. 地域における文化施設の確保方策(第4章)への意見

- ・前述のとおり、社会教育施設は従前から地域で活動している団体の活動拠点であり、特に休日はこれらの団体の使用ではほぼ埋まっている状況があります。中学校部活動が優先的に社会教育施設を使用できるシステムを構築しない限り、使用は不可能と考えます。またこれらの団体も、自分たちの活動が部活動指導で支障することを恐れて、中学校部活動の活動を抑止させる等の危惧があります。
- ・経済力のある文化部活動が、施設の使用、楽器や機材等の調達や使用に有利となる仕組みにならないよう、公平性が担保できる文化施設の確保方策を構築すべきなので、提言にも反映いただきたい。

6. 大会・コンクールの在り方(第5章)への意見

- ・優秀な指導員の招聘、充実した施設の使用など、経済力がある部活動が大会やコンクールで成績を残すことは、教育格差の観点からも由々しき事態と危惧します。
- ・また、学校単位ではなく、強豪や精鋭メンバーを集めて、「大会に勝つ」「コンクールに上位入賞する」ことをだけを目的とした部活動が拡大し、一層の大会・コンクール至上主義が蔓延するとも危惧されます。
- ・JCAは、これらの点を踏まえたコンクール改革を進めることを考えておりますが、いかに大会やコンクールの規定や仕組みを整備しても、避けてとおることのできない問題であり、地域移行の矛盾が直面する課題となることが懸念されますので、この点も課題として明記いただきたい。

7. 地域の文化芸術活動における会費の在り方(第6章)への意見

(1)適正な額の会費の在り方

- ・「現状」(26頁)でも、例えば楽器の維持管理や指導とアンサンブル指導など吹奏楽部活動では所定金額の負担が発生しており、何をもって「低廉」なのかが明確ではありません。記載方を考慮すべきです。
- ・「課題」(26頁)として、経済的負担が発生するなら活動をやらない、もしくは辞めさせるといった事態が発生する懸念があります。部活動をやらない生徒の拡大は、ひいては文化芸術の衰退をもたらすことに直結する問題であり、生徒と保護者の費用負担軽減や公平性の担保について、内閣や地方公共団体が助成もしくは支援するなどの経済的措置を講じるべきで、そのための仕組みの構築を提言いただきたい。

(2)文化部活動に要する費用の徴収方法等

- ・学校によっては、すでにPTA組織が存在しないケースがあること、部活動毎に保護者が組織されて費用の徴収などの会計業務を行っているケースがあること等をふまえると、会費徴収で保護者の労力負担が日常化している懸念があります。このため、現状の分析とその課題を抽出、対応策の策定を行うことが先決です。

8. 保険の在り方(第7章)への意見

- ・保険加入は必須と認識していますが、そもそも部活動の責任の所在を明確化する必要があります。生徒や指導者に事故や怪我が発生した場合の、責任の所在を予め明確化する必要性を明記すべきです。

9. 学習指導要領を含む関連諸制度等の在り方（第8章）への意見

(1) 学習指導要領について

- ・ JCAの意見書でも明記したとおり、本来であれば部活動の地域移行の根拠を、法令や学習指導要領等で定義した上で、制度の運用を進めるべきと認識しています。しかし現状は、法令や学習指導要領は現行のまま地域移行というシステムを先行運用させるという矛盾があるわけなので、「地域移行という仕組みの運用が先行している」こと、また部活動の地域移行のために、どの制度をいつどのように変更・改訂する必要があるのか、提言に明示いただきたい。

(2) 高校入試について

- ・ 部活動の活動実績や取組みが、高校入試の際の内申書や調査書にどのように影響しているのかが、非常に不透明です。このため、何より部活動での成績や活動内容が、入試の合格可否の基準とならず、部活動での活動内容が公平に評価されるような制度確立がのぞまれます。
- ・ また、地域移行した場合、部活動の評価を誰がどのように行うのか、恣意的な評価が行われぬか非常に危惧されますので、提言で「課題」として部活動の評価主体と基準、評価方法など解決すべき事項を明記いただきたい。これらは「推薦入試」についても同様です。

(3) 中学校等の教師の採用選考・人事配置等について

- ・ 教師が学習指導や学校運営等に注力すべきという建前はその通りです。しかし、こと音楽分野では、音楽に携わる業務に取組みたいという意欲やモチベーションを維持するため、教科指導と共に部活動指導にも夢を抱いて教師を目指す、もしくは勤務している方がいることも事実です。このような高い意識で教科指導や学校運営、部活動指導に携わる教師の評価は、適性に継続させる仕組みを構築し運用すべきであり、提言にも「現状」「課題」「求められる対応」として明記いただきたい。

10. 地域移行の取組みが進められている間の学校における文化部活動の在り方（第9章）への意見

(1) 誰もが参加しやすい部活動

- ・ 大会やコンクールの上位入賞を目指すことが部活動の目的ではないこと、生徒一人ひとりが参画しやすい、興味を抱いてやりたいという意識を吸いあげる部活動あることを最優先とすることをしっかりと提言として表現いただきたい。

(2) 活動時間の適正化

- ・ 平成30年のガイドライン運用後の状況は、定量的データに基づいた、客観的か科学的な分析を明示いただきたい。「しかし、活動時間や休養日について、必ずしもガイドラインが守られていない状況も見られ」（40頁）るのであれば、その根拠を明確に提示いただきたい。
- ・ さらに「あわせて、学校の働き方改革の観点も踏まえ、休日の部活動の地域移行を進めていく必要がある」のではなく、「学校の働き方改革を進めるために、ガイドライン運用後においてもどのような問題が解決されないのか、その解決のために何をどのように実施すべきか」を明記いただきたい。検討会議でのJCAのスタンスは「休日の文化部活動の地域移行」ありきで議論したのではなく、あくまで学校の働き方改革を進めるための選択肢の一つとして議論に参画してまいりました。

(3) 指導体制の見直し

- ・ 地域移行した場合の、部活動の責任の所在が明らかになっていません。事故や怪我、トラブルが発生した場合の責任は、どこにあり、だれが責任を持って対処し解決するのか、という体制構築と責任の所在を、「現状」「課題」「求められる対応」それぞれに明確に明示いただきたい。
- ・ その上で、指導体制を考えるべきと認識しています。

(4) 地域の文化芸術団体等との連携・協働

- ・ 「現状」は、そもそも地域の文化芸術団体は、その構成員や団体の活動の運営と活性化のための団体であり、これらの団体が部活動指導に相応しいのか否か、そのものから議論する必要があります。

- ・また、前述のとおり、地域の文化芸術団体が、部活動指導に人的・経済的な資源を投入し、真摯に部活動を推進できるのかは、慎重に見極め判断する必要があります。この判断が、話し合う場だけで解決するのではなく、地域の文化芸術団体の、活動内容の高度な専門性、教育的資質、組織としての信頼性やガバナンスの適正性など、客観的判断基準を設けて、総合的に判断すべき問題と考えます。

1.1. 休日の文化部活動の地域移行の達成時期の目途について（第10章）への意見

- ・前述のとおり、地方公共団体の状況がまちまちで、部活動改革のスタートラインが全く異なる状況です。そのような状況の中で、一律に令和7年度まで3年間かけて段階的に休日の部活動を地域移行させると自体に無理があると考えます。各地方公共団体の現時点の取組み状況を踏まえた上で、各地方公共団体が推進することのできるスケジュールを策定するのが現実的と考えます。

◆おわりに

- 意見書で述べたとおり、JCAのスタンスは、教員の働き方改革は必須であること、生徒のための部活動を継続して推進すべきであること、その問題解決のためには、全国一律に全ての文化部活動を地域移行するのではなく、あくまで地域移行は選択肢のひとつとして考えるべき問題で、既に運用されている外部指導員や部活動指導員の充実（指導員の認証・検証の制度化、派遣の斡旋と派遣後のフォロー体制確立）、部活動指導に意欲のある教員の支援、地域に限定されない文化芸術団体による支援など、様々な方策を総合的に検討すべきと認識しています。中学校や高等学校の文化部活動は、様々なジャンルの取組みがなされており、地域移行ありきではなく、その個々のジャンルの活動に見合った改革を推進すべきです。
- 何より「文化部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」の運用開始後の状況把握と問題点を整理した上で、今後の解決策を策定・実施することが大前提と考えます。
- また最も重要なことは、地域移行など部活動改革に伴う費用を内閣として支援し、金銭面から助成や補助を行う仕組みを大至急構築すべきです。
- その上で、JCAとしても文化部活動改革の一つの方策として、休日の部活動を学校教育活動の一環として地域移行していくのであれば、必要なルールとシステムの確立、地域団体や指導者の育成・選定と指導者の「質」の判断と認定、指導者派遣システムの構築、合唱部活動の地域移行と関係団体・指導者を想定したガイドライン策定、地域団体・指導者の利益や業績の誘導にならないための仕組みの構築、コンクールの開催形態や評価方法の再検証などの課題を主体的に進めていく必要があると考えております。

以 上