

研究論文

部活動の教育課程化に関わる論議過程の分析  
—— 2001年から2008年までの中央教育審議会の議論に注目して ——

神谷 拓\*

Analysis of Discussion Process about Curricularization of Extracurricular  
Club Activities: Focusing on Discussions at the Central Council  
for Education between 2001 and 2008

Taku KAMIYA

1. はじめに

本研究の目的は、中央教育審議会（以下から中教審）における論議過程の分析を通して、中学校学習指導要領（2008）に部活動が位置づけられた理由を明らかにすることである。

通常、各教科及び特別活動の領域においては、学習指導要領改訂後に同様の研究が進められ、前学習指導要領との相違点や、変更の理由が分析される。しかし、部活動に関しては専門とする研究者が少ないため、今のところ本稿のような研究は見られない。さらに、今回の学習指導要領改訂（以下から今改訂とする。なお、1998年、1999年の改訂を前改訂とする）においては部活動が「総則」に位置づけられたため、これまでのように特別活動の研究者による詳細な分析は行われていない。また、教育課程・カリキュラム研究の動向を見ても、前改訂で削除された部活動が再び位置づけ直された背景や理由については分析されていない。

そもそも、部活動は学習指導要領改訂の度に実施方法が変質しており、他の領域には見られない特殊な傾向をもっている。1947年の学習指導要領一般編（試案）では自由研究（選択教科）として位置づけられ、教科学習との関連性が重視されていた。その後、1951年以降は自治集団活動として位置づけられた。そして1969年には必修クラブが制度化されたことに伴い、部活動は学習指導要領上の教育活動ではなくなった。だが、1977年に必修クラブとの関連性をふまえて部活動を実

---

\*岐阜経済大学経営学部

施する方針が示され、その後、1989年以降は必修クラブを部活動によって代替する措置が認められるに至った。そして、学校の公的役割を軽減させ地域や民間の教育力に期待する、いわゆる「学校のスリム化」政策を背景に、前改訂において部活動に関する記述がなくなった。

このように部活動の位置づけが変化してきた背景や理由は、これまでも分析されてきた。例えば、各年代の学習指導要領の関連性を分析したり（吉田,1993；山口,2001）、背景にあった教育政策や「判例」の分析を通して学習指導要領の方針が解釈されてきたのである（北川,1995；内海,1998；神谷,2007b）。しかし、今日のように情報公開が進んでいなかったという時代的な制約もあり、これらの研究は中教審の論議過程そのものを分析するものではなく、その点に課題を残していた。

すなわち、学習指導要領の改訂作業は、中教審の各分科会における議論を基盤にして進められるのであり、その論議過程を精緻に分析することによって、はじめて改訂の意図やねらいが正確に理解できるのである。したがって、今改訂で示された、「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」（文部科学省,2008a, p.19）という方針を理解するうえでも、中教審の論議過程の分析が不可欠である。

本研究は、このような問題意識に基づいて考察を進めていくが、以下ではまず、今改訂の背景にあった教育政策、及び子どもと教師の実態について解説する。そのうえで、前改訂後、初めて中教審で総会が開催された2001年2月1日から、部活動を学習指導要領に位置づけることが確定した2008年1月17日の中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」までの論議過程を分析する。具体的には、そこでの論点を①外部指導者制度、②手当の整備、③体力づくりと道徳教育の推進というカテゴリーで整理し、各章の考察を進めていく。そして最終的には、これまでの論議過程をふまえて、今後の研究上及び実践上の課題を示す。なお、中教審における議論を引用するときは表1を用いる。この表は、部活動に関わる発言のあった分科会・部会名、年月

日を示すとともに、発言の内容を①地域移行、②部活動関係団体のヒアリング、③部活動の教育課程化、④手当の整備、⑤外部指導者制度、⑥保健体育（健康教育、体力づくり、生涯スポーツ）、⑦道徳教育、⑧特別活動、⑨大会の運営及び合同部活動というカテゴリーで整理している。それぞれの分科会・部会から発言を引用する際は、最後に（表1-1 [左端のNO]）というように記し、また、同一発言のカテゴリーの全てを引用するときは（表1-① [右端の発言内容のカテゴリーNO]）と記載する。

表1 部活動に関わる発言があった中央教育審議会の分科会・部会・ワーキンググループ

NO	分科会・部会名	会議回数	年月日	発言内容
1	生涯学習分科会（総会）	第1回	2001.3.15	⑤
2	中央教育審議会（総会）	第4回	2001.4.11	①
3	スポーツ・青少年分科会	第2回	2001.5.30	①
4	中央教育審議会（総会）	第7回	2001.6.22	①, ③, ⑤
5	生涯学習分科会（総会）	第5回	2001.6.27	①
6	中央教育審議会（総会）	第8回	2001.7.23	⑦
7	スポーツ・青少年分科会	第6回	2001.9.5	①
8	スポーツ・青少年分科会	第7回	2001.10.24	②
9	生涯学習分科会（総会）	第12回	2001.10.31	⑤
10	中央教育審議会（総会）	第11回	2001.12.10	④
11	スポーツ・青少年分科会	第9回	2001.12.12	⑤, ⑥
12	スポーツ・青少年分科会	第10回	2002.1.15	⑤
13	スポーツ・青少年分科会	第12回	2002.3.5	⑤, ⑥
14	スポーツ・青少年分科会	第13回	2002.3.14	⑥
15	スポーツ・青少年分科会	第15回	2002.5.16	⑤, ⑥
16	スポーツ・青少年分科会	第16回	2002.6.13	⑤
17	中央教育審議会（総会）	第24回	2002.9.30	⑤
18	スポーツ・青少年分科会	第20回	2003.6.10	⑥
19	初等中等教育分科会（教育課程部会 総則等作業部会）	第6回	2003.7.23	③, ⑦
20	生涯学習分科会（総会）	第20回	2003.7.29	⑤
21	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第8回	2003.9.17	①, ④, ⑤
22	初等中等教育分科会	第12回	2003.9.30	④, ⑥
23	初等中等教育分科会	第13回	2003.10.16	①
24	初等中等教育分科会（教育行政部会）	第10回	2003.10.29	①
25	生涯学習分科会（総会）	第27回	2003.12.8	⑤
26	スポーツ・青少年分科会	第26回	2004.5.31	⑥
27	教育制度分科会（地方教育行政部会）	第7回	2004.7.12	④
28	教育制度分科会（地方教育行政部会）	第9回	2004.8.9	②, ⑤
29	中央教育審議会（総会）	第43回	2004.10.21	①
30	初等中等教育分科会（教育課程部会 豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会）	第2回	2004.11.1	⑦, ⑧
31	初等中等教育分科会（教育課程部会 健全な体を育む教育の在り方に関する専門部会）	第2回	2004.11.15	⑥
32	初等中等教育分科会	第32回	2004.12.10	⑥
33	スポーツ・青少年分科会	第29回	2004.12.16	③, ⑥
34	初等中等教育分科会（教育課程部会 豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会）	第3回 第2分科会	2004.12.20	①
35	初等中等教育分科会	第33回	2004.12.21	⑥
36	初等中等教育分科会（教育課程部会 豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会）	第4回	2005.3.14	⑦, ⑧
37	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第16回	2005.5.30	③
38	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第20回	2005.7.11	③, ⑤, ⑥
39	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第22回	2005.7.25	③
40	義務教育特別部会	第26, 27回	2005.7.28	②, ③
41	義務教育特別部会	第30回	2005.8.24	⑤
42	義務教育特別部会	第33, 34回	2005.9.8	③
43	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第26回	2005.9.15	①, ③, ④, ⑤
44	初等中等教育分科会（教育課程部会 豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会）	第6回	2005.9.27	⑧
45	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第31回	2005.11.7	①, ②, ③, ⑥
46	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第32回	2005.11.18	⑤
47	生涯学習分科会（家庭・地域の教育力の向上に関する特別委員会）	第5回	2005.11.29	⑤
48	生涯学習分科会（国民の学習活動の促進に関する特別委員会）	第5回	2005.12.15	⑦
49	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第36回	2006.1.31	③
50	初等中等教育分科会	第37回	2006.2.27	③
51	スポーツ・青少年分科会	第37回	2006.3.29	①, ⑦
52	初等中等教育分科会（教育課程部会 高等学校部会）	第1回	2006.4.11	⑦
53	中央教育審議会（総会）	第54回	2006.4.17	③
54	初等中等教育分科会（教育課程部会 中学校部会）	第1回	2006.4.17	③, ⑦
55	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興小委員会）	第1回	2006.4.27	②, ③, ⑤

N0	分科会・部会名	会議回数	年月日	発言内容
56	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興小委員会）	第2回	2006.5.19	②, ③, ⑤, ⑥
57	初等中等教育分科会（教育課程部会 高等学校部会）	第4回	2006.6.26	⑦, ⑧
58	スポーツ・青少年分科会	第39回	2006.7.7	①
59	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興小委員会）	第5回	2006.7.13	⑤, ⑥
60	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第1回	2006.7.31	④
61	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第44回	2006.8.29	⑥
62	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第2, 3回	2006.9.4	②, ③, ④, ⑤
63	初等中等教育分科会	第43回	2006.9.6	③, ④, ⑤, ⑧
64	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第4, 5回	2006.9.13	②, ③, ④
65	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第8回	2006.11.10	④
66	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第9回	2006.11.24	④, ⑤
67	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第10, 11回	2006.12.11	④
68	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第49回	2006.12.22	⑦
69	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第12回	2006.12.26	④
70	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第50回	2007.1.10	③, ⑦
71	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第13回	2007.1.11	②, ④, ⑤, ⑦
72	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第51回	2007.1.16	⑤
73	初等中等教育分科会（教職員給与の在り方に関するワーキンググループ）	第14回	2007.1.19	④, ⑤
74	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第52回	2007.1.23	③
75	生涯学習分科会（総会）	第40回	2007.1.25	⑤
76	初等中等教育分科会	第46回	2007.1.26	④, ⑤, ⑦
77	中央教育審議会（総会）	第57回	2007.1.30	⑤, ⑥
78	教育振興基本計画特別部会	第1回	2007.2.21	⑥
79	教育制度分科会	第20回	2007.2.25	③, ④
80	教育制度分科会	懇談会	2007.2.28	②, ③, ④ ⑤, ⑧, ⑨
81	教育制度分科会	第21回	2007.3.3	④
82	スポーツ・青少年分科会	第46回	2007.3.12	③, ⑥, ⑦
83	中央教育審議会（総会）	第61回	2007.3.29	④
84	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興に関する特別委員会）	第1回	2007.4.27	⑤, ⑥, ⑨
85	スポーツ・青少年分科会	第48回	2007.5.14	③, ⑤, ⑨
86	初等中等教育分科会	第53回	2007.5.23	①
87	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興に関する特別委員会）	第2回	2007.5.28	⑤, ⑥
88	教育振興基本計画特別部会	第6回	2007.6.11	④
89	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興に関する特別委員会）	第3回	2007.6.25	⑤, ⑥, ⑦, ⑨
90	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第57回	2007.6.25	⑦
91	初等中等教育分科会（教育課程部会）	第58回	2007.7.2	④, ⑤
92	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興に関する特別委員会）	第4回	2007.7.13	③
93	生涯学習分科会（制度問題小委員会）	第4回	2007.7.20	⑤
94	初等中等教育分科会（教育課程部会 豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会）	第8回	2007.8.23	⑧
95	初等中等教育分科会（教育課程部会 健やかな体を育む教育の在り方に関する専門部会）	第16回	2007.8.28	③
96	生涯学習分科会（制度問題小委員会）	第6回	2007.9.3	⑤
97	初等中等教育分科会（教育課程部会 健やかな体を育む教育の在り方に関する専門部会）	第17回	2007.9.4	③, ④
98	生涯学習分科会（総会）	第44回	2007.9.12	⑤
99	教育振興基本計画特別部会	第8回	2007.9.25	⑤
100	スポーツ・青少年分科会（スポーツ振興に関する特別委員会）	第6回	2007.11.16	⑤, ⑥, ⑨
101	教育振興基本計画特別部会	第10回	2007.12.5	②, ③, ④ ⑤, ⑥, ⑨
102	生涯学習分科会（総会）	第46回	2007.12.17	⑤
103	生涯学習分科会（総会）	第47回	2007.12.26	④
104	教育振興基本計画特別部会	第11回	2007.12.27	④, ⑤
105	初等中等教育分科会	第58回	2008.1.17	④, ⑤

(注) 右欄の「発言内容」にある番号は、①地域移行、②部活動関係団体のヒアリング、③部活動の教育課程化、④手当の整備、⑤外部指導者制度、⑥保健体育（健康教育、体力づくり、生涯スポーツ）、⑦道徳教育、⑧特別活動、⑨大会の運営及び合同部活動というカテゴリーを示している。

## 2. 学習指導要領（2008）改訂の背景

前改訂において部活動に関する記述が削除されたが、その後も地域移行は進まず、依然として学校教育で実施されてきた。1998年以降の(財)日本中学校体育連盟（以下から中体連）の学校加盟率と、高校の運動部活動の生徒加入率をまとめたのが表2である。この表からも明らかなように、多くの中学校で運動部活動が実施され、高校の加入率も微増してきた<sup>1)</sup>。

表2 全国中学校体育連盟加盟率と高等学校の運動部活動加入率

年度	中体連加盟率	運動部活動加入率 (高校)
平成10年 (1998年)	98.9%	33.6%
平成11年 (1999年)	96.3%	33.4%
平成12年 (2000年)	98.5%	33.8%
平成13年 (2001年)	96.9%	34.7%
平成14年 (2002年)	99.4%	35.7%
平成15年 (2003年)	98.7%	37.4%
平成16年 (2004年)	99.2%	38.9%
平成17年 (2005年)	99.3%	40.0%
平成18年 (2006年)	99.1%	40.1%
平成19年 (2007年)	98.9%	40.6%

しかし、事故が発生した際に学校や教師の管理責任が問われることもあり<sup>2)</sup>、教育制度上の位置づけが曖昧な状況で、ボランティアとして部活動を指導することには限界が生じていた。実際に、中教審の場でも部活動に関わる各団体へのヒアリングが行われ、現状の改善が訴えられてきた。全日本中学校校長会、中体連、(財)全日本高等学校体育連盟、全国教育管理職員団体協議会、(財)日本オリンピック委員会、全国公立高等学校事務職員協会、日本高等学校教職員組合、(社)全国高等学校PTA連合会といった団体が、部活動の現状改善を訴え、その教育的意義を主張したり、あるいは、社会教育への移行は現実的でないこと、学習指導要領上の位置づけを明確にすること、指導者不足の現状及び外部指導者制度の充実、手当を整備することなどを主張していたのである（表1-②）。また東京都は、このような問題状況を改善するために、学習指導要領改訂を待たずに2007年度から部活動を学校教育の活動として位置づけていた（東京都ホームページ、2006.7.27）。

さらに、子どもの体力低下も深刻化していた。文部科学省が1964年から実施している「体力・運動能力調査」では、1985年ごろから現在まで体力の低下傾向が見られること、部活動などで運動を日常的に行っている者の体力・運動能力は、運動を行っていない者を上回っていること、さらに、体力・運動能力が高い子どもと低い子どもの格差が広がるとともに、体力・運動能力が低い子どもが増加しており、このことはスポーツ少年団や部活動などで運動をよくする子どもとほとんどしない子どもの二極化傾向と無縁ではないことが明らかになった。そして、これらの問題は、中教審答申「子どもの体力向上のための総合的な方策について」（2002）や、「スポーツ振興基本計画」の改定（文部科学省、2006）の際にも指摘された。

また、今改訂の背景には、新教育基本法の制定（2006年12月12日成立、22日公布・施行）もあった。その前文には「個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する」と示され、また、第2条の1で「豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと」が目標に含まれた。このことを背景に、中教審においても道德教育のあり方や武道の実施方法が議論され、今改訂から中学校の武道が必修になった。それに伴い、文部科学省は2009年度の概算要求で、全国の武道場建設費として50億円を計上したと報道されている（毎日新聞夕刊、2008.8.23）。このことから明らかなように、新教育基本法の制定は、中教審の議論や後の教育政策に影響を及ぼす大きなトピックであった。後述するように、部活動に関する議論もその例にもれなかった。

### 3. 外部指導者制度

前改訂において、部活動は「学校のスリム化」政策の対象であった。そのため中教審の各分科会においても、地域移行を積極的に進める意見が出されていた。例えば、部活動が土日の奉仕活動の弊害になっている問題が指摘されたり（表1-2, 34）、あるいは、「学校のスリム化でネックになっているのは、中学校では部活動である。…略…教員が今より教科や学校の仕事に専念できる状況をつくっていく方向を考えなくてはいけないと思う」、「部活動は、日本の文化の1つになっており、脱却はなかなか難しいと思うが、切り離す方向へいかなければならない」（表1-21）と明言する委員もいた。また、地域移行を進めるために、運動部活動

の受け皿である総合型地域スポーツクラブを整備すること（表1-4, 24）が提案されていた。だが一方で、部活動の地域移行がスムーズに進まなかったため、学校教育における部活動の位置づけを明確にすべきであるという主張も多かった（表1-③）。それは、中学校校長会をはじめとする各団体の意見（表1-②）を代弁するものでもあった。

また、このような学校か地域かという対立とは別に、地域の外部指導者を活用して、学校の部活動指導の充実をはかる提案もあった。文部科学省は、2001年から部活動に地域の人材を受け入れる事業である「部活動わくわくプラン21」を実施し、外部指導者制度の充実に努めてきた。さらに2002年の中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」の中で、「公共施設等におけるボランティアの受け入れの促進」が重視され、部活動の指導もその中に含まれていた。これらのこともあり、中教審の委員の中からも「学校での取り組みについては、教員、あるいは体育教員だけに依存するのではなく地域の外部指導者の活用が必要である」（表1-13, 72）という意見が示されていた。また、総合型地域スポーツクラブの整備が遅れていたこともあり、「総合型を増やすのが無理というなら、部活動にいろいろな人を呼ぶことで異世代交流の機会を設け、異なる世代の異なる価値観の人と接することで刺激を受ける仕組みをつくってあげるのが大事である」という意見は説得力をもった（表1-85）。さらには、外部指導者と学校をつなぐ新たなシステムの必要性について指摘する委員もいた（表1-41）。実際に、度々マスコミで取り上げられ、中教審でも発言をしていた藤原和博（2008）が校長を務めた東京都杉並区立和田中学校では、地域住民の協力によって部活動を実施する独自のシステムを築いていた（深田, 2008）。

最終的には、中教審における議論も、このような外部指導者制度を充実させる方針へと集約されていった。2002年の中教審答申「子どもの体力向上のための総合的な方策について」では外部指導者の積極的な活用・受け入れが提案され、2006年の「スポーツ振興基本計画」の改定の際にも、「学校と地域で活動できる指導者の必要性」が指摘されるに至った。さらに、これらの指摘を受けて2008年度には「教育資源の有効活用」のための予算が計上され、それによって外部指導者の派遣が可能になった。また、部活動指導をはじめとする地域住民のボランティア活動をコーディネートする「学校支援地域本部」設置に関わる予算も計上された（財務省ホームページ内, 2008年度予算）。このような外部指導者制度の整備



を前提にして、改訂された学習指導要領には「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」と明記されたのである。

#### 4. 手当の整備

中教審では、部活動指導に関わる手当の問題も議論されていた。本格的に議論が進められたのは、初等中等教育分科会において「教職員給与の在り方に関するワーキンググループ」が設置されてからであったが（2006.7.31）、それ以前においても、残業手当がつかない状況で部活動を指導していることや（表1-10）、指導をやりたがらない教員も増えて、一部の教員の過重負担になっていること（表1-21）が度々指摘されていた。そして、「部活動については、中学校学習指導要領にまず書いて、学校の活動であるということを認めて、先生の処遇の上でもある程度のことを保障していくことが必要である」（表1-43）という意見も出されるようになった。

また、2006年には「教員の勤務実態調査」が行われた。そこでは、「超勤が最多で140時間」であるという異常な状況や（表1-64）、中学校教員の部活動指導に関わる残業時間の多さが明らかになった。しかし、学習指導要領改訂が控えていたこともあり、「教職員給与の在り方に関するワーキンググループ」内の議論は半年程度でまとめる必要があった<sup>9)</sup>。そのため、結論を先に述べれば、手当を支給する対象となる具体的な教育内容については議論が深まらなかった。

実際に、ワーキンググループの第1回目に、「仕事の内容、評価、給与という順番で議論するのが王道だと思いますが、時間的な関係で言うと、むしろ先に給与のことについて徹底的に議論した上で、こういった評価が望ましいだとか、仕事内容についてはという逆の順番で議論されていく流れなのかなと思っているんですけども、その点についてはいかがでしょうか」という委員からの質問に対して、担当事務局は同意していた（表1-60）。しかし、議論の過程で「勤務時間内にやる部活動は本務ですよと言われたらそれでもいいんですけども、どうもそうはいかないんです。大体ほとんど延長していて、それが土日まで入ってくるんです。…略…部活動で勤務時間を決定するのはなかなか難しいんです」（表1-66）という意見が出され、また、後にも「部活動を時間内勤務としてすべて終えるということは、これはもう公立学校においては『部活動はするな』と言うに等しい

だろう」(表1-91)という意見が出されたように、通常、部活動の指導は勤務時間外に及ぶことが多かった。そのため、あらゆる部活動指導に手当を支払うことは現実的でなく、教育活動(教員の本務・公務)として認められる内容を規定する必要があった。しかし、そのような議論は先送りにされ、「部活動や学校行事等により週休日や祝日に勤務を行う場合に、代休日の指定を弾力的に行うことにより、繁閑の格差の大きい教員の勤務態様の特殊性を踏まえて、長期休業期などの勤務時間に余裕のある期間の活用を促進する必要がある」点が確認されるに止まった(表1-69)。

これには、前章で取り上げた外部指導者制度の議論が影響していた。すなわち、現状の手当の額が少ないことは共通認識であったが、外部指導者を活用するのであれば教員の負担は軽減し、手当を支払う根拠が弱くなったのである。実際に委員の中からは、「団塊の世代が退職するなど非常に外部人材が、今後、豊富になってくる」のであり、「外部指導者の推進を原則として、そういう人材が得られない場合に教諭がそれを担当するというようにすべきではないか」という意見も出されていた(表1-71)。また一方で、外部指導者への依存を懸念する意見もあった。「外部の指導者を入れることも検討にはのせる必要があると思うのですが、それをすべてアウトソーシングして学校が手を放すというのは、今の生徒指導上の問題を考えると非常に危険なのではないか」という考えからである(表1-71)。なお、これまでの裁判で示された「判例」では、勤務時間内、外に関わらず、部活動指導における学校・教師の管理責任が問われており(神谷, 2007b)、外部指導者を活用するとしても教員の本務・公務については議論を深める必要があった。しかし実際には、「このワーキングでは、それを本務にするかどうかという決定権はないと思いますので、少なくとも今、部活動を一生懸命やっている先生には、きちんと手当をすることで短期的には解決を図っていくのがいいのかなと思います」という意見が尊重されることになった(表1-71)。

政策においても、2006年の「スポーツ振興基本計画」の改定の際に、「学校体育大会における児童生徒の引率や学校体育大会に向けた週休日等における部活動の指導が行われる場合に支給される指導手当の充実に努める」ことが指摘された。2007年中教審答申「今後の教員給与の在り方について」においても、部活動手当の充実、部活動の位置づけを整理すること、さらには、外部指導者を活用するとともに時間外勤務が可能な限り生じることがないように校長が適切に管理・監督

するという方針が示された。これを受けて、2008年度の予算では、これまでの部活動手当が1200円から2400円へと倍増した。しかしこの手当は、これまでと同様に、あくまで「週休日等の4時間以上の指導に対して支払われる」ものであり、日常的な部活動指導に対する手当は整備されなかったのである。

このように議論は十分に尽くされなかったが、手当と外部指導者を整備する方針が先に決定したこともあり、部活動を学校で実施する見通しがついた。しかし、肝心な部活動の教育内容に関する議論が先送りにされた。委員から「給与だけの問題としてではなくて、教育内容の問題として部活動をしっかり位置付けていただけのような配慮が必要ではないか」との意見も出されていたが（表1-79）、残された期間はわずか1年足らずであった。

## 5. 体力づくりと道徳教育の推進

最終的に、部活動は学習指導要領の「総則」に位置づけられたが、その背景には体力づくりと、道徳教育に関わる議論があった。

2で指摘したように、子どもの体力低下は深刻化していた。中教審でも「運動部活動等で運動している子どもたちと外遊びもしない子どもたちとの体力の格差がありすぎるという点に問題があると感じた」、あるいは、「皆が参加する体育の授業からスポーツをしたい者が参加する運動部活動にどうつなげていくのが課題である」という意見が出されていた（表1-14）。これらの意見が集約され、2002年に「子どもの体力向上のための総合的な方策について」が答申された。ここでは、子どもの体力向上に向けた運動部活動の役割が重視され、①外部指導者の充実、②複数合同部活動の推進、③総合運動部（複数の種目に取り組める運動部）の推進、④運動部活動と地域スポーツの連携・融合が提案された。また、その後の中教審においても体力づくりを重視する意見があり（表1-38, 61）、それらは2006年の「スポーツ振興基本計画」の改定に反映された。すなわち、そこでも子どもの体力低下に歯止めをかけることがめざされ、先の2002年中教審答申で示された方針に加えて、運動部活動の組織運営の方法を改善することや、学校体育大会の充実が提案されたのである。

このような体力づくりに関わる議論や政策を基盤にして、学習指導要領に部活動が位置づけられたと考えられる。今改訂の「総則」には、部活動を実施するにあたって「教育課程との関連が図られるよう留意すること」と書かれているが、

道徳と特別活動の章には部活動の記述がない。しかし、学習指導要領の「総則」の『解説』を見ると、子どもの体力が低下している現状が指摘され、「教科としての保健体育において、基礎的な身体能力の育成を図るとともに、運動会、遠足や集会などの特別活動や運動部活動などの教育課程外の学校教育活動などを相互に関連させながら、学校教育活動全体として効果的に取り組むこと」(pp. 25-26)が求められている。

同様に、保健体育の『解説』にも、保健体育と運動部活動を関連づけ「学校教育活動全体として」体力づくりを進める方針が見られる(p. 169)。また、「部活動の意義と留意点等」という項が設けられ、その中で運動部活動が体力の向上や健康の増進に効果的であること、能力に応じた、好ましい人間関係を育てる指導及び健康・安全に留意した指導が必要であること、自主性を尊重し、勝利至上主義に陥らないようにすること等が指摘された(pp. 170-172)。このように、改訂された学習指導要領において、先の2002年の中教審答申や2006年の「スポーツ振興基本計画」の改定の際に指摘された体力づくりの方針が、保健体育と運動部活動を関連づけて実施するように具体化されたのである。

体力づくりのように学校教育全体で実施するのは、道徳教育も同様であった。学習指導要領の「総則」には、「学校における道徳教育は、道徳の時間を要として学校の教育活動全体を通じて行うものであり、道徳の時間はもとより、各教科、総合的な学習の時間、及び特別活動のそれぞれの特質に応じて、生徒の発達段階を考慮して、適切な指導を行わなければならない」(p. 15)と記されている。そして道徳の『解説』には、道徳教育を行う場として部活動の時間が挙げられ、「生徒の自主的・自発的な参加により行われる部活動は、…略…道徳の内容にかかわっても責任感、連帯感の涵養等に資するものである」と記されていた(p. 116, 傍点：筆者)。これらの記述をふまえれば、学習指導要領の「総則」で示された「教育課程との関連が図られるようにする」という方針や、「責任感、連帯感の涵養等に資するもの」という部活動の特色は、道徳教育との関連で示されたものであったと考えられる。

実際に中教審においても、新教育基本法制定の議論を背景に、「社会が忍耐力や協調性を求めていることを考えると、教育課程外に位置付けられているが部活動は重要である」(表1-52)、「中学の多感な時期に生徒の心を掴む重要な役割を果たしている部活動をきちんと位置付け、システム化する必要があるのではないか」

(表1-54)、新教育基本法にある「公共の精神や豊かな人間性、創造性」は学校行事や部活動を含んだ「全体的視野」で考えるべきである(表1-76)と主張されていた。また、2007年には、中教審答申「次代を担う自立した青少年の育成に向けて—青少年の意欲を高め、心と体の相伴った成長を促す方策について—」の中で、「地域の大人が地域の青少年の育成に継続してかかわることのできる場や機会を広げ、その連携を進める」方針が示され、その具体例として「総合型地域スポーツクラブと学校における体育授業や運動部活動が連携を図ること等を通じて、総合型地域スポーツクラブに参画する大人が地域の青少年の成長に一層深くかかわること」が挙げられていた。すなわち、学校と地域が連携して「心と体の相伴った成長を促す」方針が示されたのである。

このようにして、学校教育全体で体力づくりと道徳教育を行う方針が学習指導要領で示され、部活動においても教育課程と関連づけてそれらを実施することになった。しかし、このように保健体育や道徳との関連で部活動を位置づける意見が反映された一方で、これまでのように特別活動との関連で位置づける議論は少なかった<sup>4)</sup>。確かに、小学校のクラブ活動については「個性の伸長を図るとともに、異年齢による集団活動を通して、人間関係を築く力を高める」ために位置づける主張もあったが(表1-94)、中学校や高校に関しては同様の発言や継続的な議論が見られなかった。そして最終的には、「中学校長の多数の意見として…略…学習指導要領の総則の指導計画の作成等に当たっての配慮すべき事項に明記すべきとの意見がある」(表1-74)、「特別活動の中に本来ならば運動部活動を位置づけていただきたいという期待があるんですけども、それが無理なら総則のところでは何かうたい込むような、そういう方針をぜひ出していただきたい」(表1-95)という意見が尊重されることになり、学習指導要領の特別活動の章では部活動について記述されず、「総則」に位置づけられたのである。また、特別活動の『解説』においては、多様な集団生活を向上させるために自主的、実践的活動の場として部活動を位置づけること(pp. 29-30)、集団生活への適応及びその指導(p. 31)、人間関係づくり(p. 34)、生徒会との関連(pp. 59-68)については指摘されたが、保健体育の『解説』で示されたような部活動固有の教育的価値や指導方法については詳しく記されなかった。

このように部活動が「総則」に位置づけられたのは、体力づくりや道徳教育を学校教育全体で行う意図とともに、特別活動に位置づける議論が深まらなかった

という論議過程の影響も考えられる。

## 6. おわりに

中教審の議論をふまえて、2008年1月に「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」が答申され、「生徒の自発的・自主的な活動として行われている部活動について、学校教育活動の一環としてこれまで中学校教育において果たしてきた意義や役割をふまえ、教育課程に関連する事項として、学習指導要領に記載することが必要である」と記された。

それを受けて、同年3月に改訂された中学校学習指導要領の「総則」の中で部活動が位置づけられた。これまでの考察に基づいて、その理由を整理すると以下のようになる。

- ①部活動は学習指導要領に記されていない活動であるのに、教師がボランティアで関わらざるを得ない状況（前改訂後の問題）を改善する。
- ②「総則」に位置づけて体力づくりと道徳教育を学校教育全体で行わせる。
- ③特別活動に部活動を位置づける議論が深まらなかったため「総則」に位置づけられた。

①に関しては、「教員の勤務実態調査」を行うとともに、部活動指導に関わる各団体の主張を汲み取り、外部指導者や手当の整備をした。そして、このように教育制度的条件の整備を進めたうえで、学習指導要領において、地域と連携して部活動を実施する方針が示されるに至った。特に、部活動に関わる手当の支払いは裁判でも争われてきた課題であり（神谷，2007b）、それを一歩前進させた意味は大きい。しかし、4時間の指導で2400円という額の妥当性や、これまでと同様に土日の指導だけを対象にしている点については、今後も検討を続ける必要があるだろう。また、外部指導者制度も教育現場のニーズに応えるものであるが、今後はその具体的な運用方法を明らかにしていく必要がある。中教審の場でも、「外部指導者が、体の発達とスポーツとの関係を理解せずに、勝負を意識しすぎた指導を行うと、発達段階にある子どもは体を壊してしまう可能性がある。そのため、外部指導者に対しては研修を行い、発達段階に応じた心得や適切な指導方法のプログラム化を図るなど、指導者の資質向上を図る必要がある」、「全国規模での指

導者養成にあたっては、登録制度などのシステムの他に地方への対応策も考えるべきである」(表1-13. 他, 86)という意見が出されていたように、外部指導者養成のプログラムと登録制度(派遣システム)の具体化が鍵になると思われる。

②に関しては、確かに運動部活動は体力づくりや道徳教育に有効な一面もあるだろう。しかし、体力づくりと道徳教育を学校教育全体で実施し、運動部活動もその一翼を担うという考え方は、学校報国隊を組織し、運動部活動を「鍛錬部」と「国防部」に編成した戦前の軍国主義教育(山本, 1983)を連想させてしまう。したがって、今後はそれを理論的、実践的に克服する必要がある。このようなことが課題になる背景には、③の問題とも関わるが、部活動研究の遅れがある。最近では中内(2008, p. 50)が指摘しているように、部活動をはじめとする教科外教育の目標や評価に関わる研究は極めて少ないのが現状である。運動部活動の研究においては、中村敏雄に見られる「教科・体育の発展学習」として指導する主張や(神谷・高橋, 2006)、城丸章夫に見られる「自治集団活動」として指導する主張(神谷, 2008)が再評価されており、また、それらを「運動文化の継承・発展」の観点から統合する主張(神谷, 2007a, 2007c)も見られるが、実践的な蓄積は不十分である。

最後に、対外試合(大会)の実施方法も再検討する必要があるだろう。2006年の「スポーツ振興基本計画」の改定の際には、「大会規模等が過大になり関係者の財政負担が大きいという状況を踏まえ、その規模や回数等が適切なものとなるよう運営が改善されることも必要である」と指摘されたが、具体的な改善策は示されていない。道徳の『解説』でも、大会に関して「それぞれの地域の風土や習慣の違い、伝統や文化などの異なる生徒との交流は、自己と他者や社会とのかかわりを考えたり、人間としての生き方についての自覚を深める貴重な体験の機会となり、創意工夫を生かした多様な取組を工夫することが求められる」(p.124, 傍点:筆者)という表現に止まっている。文部科学省は、かつて対外試合の基準を示していたが2001年に廃止しているため(文部科学省, 2001)、具体的な改善策を示しづらいのが現状であろう。しかし、中教審で議論が進められていた最中に、野球の特待生の問題が発生したように、運動部活動の過熱化は対外試合との関連で発生することが多い(神谷, 2007e)。したがって、学校の教育活動としての対外試合の在り方も、今後は研究の俎上に乗せる必要があるだろう。

## 注

- (1) (財)日本中学校体育連盟, (財)全国高等学校体育連盟, (財)日本高等学校野球連盟のホームページ上のデータと, 文部科学省(2008h)の学校基本調査のデータを元に作成した。なお, 本文中で指摘したように, (財)日本中学校体育連盟の学校加盟率自体は大きく変化していないが, 種目毎の加盟率を見ると, 男子ではバレー, 陸上, 水泳, 女子ではソフトボール, 水泳, 陸上, バレー, 卓球が減少しており(神谷, 2007d), これらの種目に関しては廃部にした学校も多かったと考えられる。
- (2) 例えば, 2006年3月13日の最高裁「判例」では, 高校の生徒が課外の部活動(サッカー)中に落雷により負傷した事故について, 引率兼監督の教師に注意義務の違反があると判断されていた(最高裁判所ホームページ)。そして, 後の差し戻し裁判でも, 同様の「判例」が示された(朝日新聞朝刊, 2008.9.18)。
- (3) 当初のスケジュールでは2007年1月に終了することが予定されていたが, 実際には2007年2月22日まで延期された。しかし, 7ヶ月という僅かな猶予しかなかったことは事実である。
- (4) なお, 保健体育や道徳の他に, 社会科の『解説』で, 合意や公正などを教える例として生徒会が取り上げられ, そのなかで部活動が紹介されており(p.102)また, 総合的な学習の時間の『解説』でも, 指導計画・学習指導の評価に関わって部活動という用語が見られるが(p.79), 補足的に取り上げられているに過ぎない。

## 引用・参考文献

朝日新聞朝刊, 2008.9.18

内海和雄(1998)部活動改革—生徒主体への道—。不味堂。

神谷拓・高橋健夫(2006)中村敏雄の運動部活動論の検討。体育科教育学研究22(1):1-14。

神谷拓(2007a)「誰もが楽しめる運動文化の創造」と運動部活動の関係。たのしい体育・スポーツ26(1):42-45。

神谷拓(2007b)必修クラブの制度化と変質過程の分析—クラブ, 部活動に関する「判例」を中心に—。スポーツ教育学研究26(2):75-88。

神谷拓(2007c)運動部活動の教育課程化をめぐる—「国民運動文化創造の体制」と運動部活動指導の関係に注目して—。運動文化研究(24):21-32。

神谷拓(2007d)情勢報告 学習指導要領(教育課程)から外された運動部活動の現状。たのしい体育・スポーツ26(6):20-23。

神谷拓(2007e)学校は特待生の何を評価すべきなのか。たのしい体育・スポーツ26(12):8-11。

神谷拓(2008)城丸章夫の運動部活動論。生活指導研究(25):72-95。

北川邦一(1995)学校の運動部活動・クラブ活動のあり方の検討—文部省の指針・施策におけるその学校教育上の位置づけ—。大手前女子短期大学・大手前栄養文化学院・大手前ビジネス学院「研究集録」(15):1-26。



最高裁判所ホームページ. <http://www.courts.go.jp/saikosai/>

財務省ホームページ (2008年度予算). <http://www.mof.go.jp/seifuan20/yosan012-5.pdf>

財団法人全国高等学校体育連盟ホームページ. <http://www.zen-koutairen.com/>

財団法人日本高等学校野球連盟ホームページ. <http://www.jhbf.or.jp/>

財団法人日本中学校体育連盟ホームページ. <http://www18.ocn.ne.jp/~njpa/>

中央教育審議会ホームページ. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/main\\_b5.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/main_b5.htm)

中央教育審議会答申 (2002a) 青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について.  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gjijiroku/001/020702a.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gjijiroku/001/020702a.htm)

中央教育審議会答申 (2002b) 子どもの体力向上のための総合的な方策について.  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/021001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/021001.htm)

中央教育審議会答申 (2007a) 次代を担う自立した青少年の育成に向けて—青少年の意欲を高め、心と体の相伴った成長を促す方策について—.  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115.htm)

中央教育審議会答申 (2007b) 今後の教員給与の在り方について.  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07062816.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07062816.htm)

中央教育審議会答申 (2008) 幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について.  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf)

東京都ホームページ. <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2006/07/20g7r900.htm>

中内敏夫 (2008) 生活訓練論 第一歩 [付] 教育学概論草稿. 日本標準.

深田悦之 (2008) オレがコーチかよ!? 杉並区立和田中女子テニス部の950日. 毎日新聞社.

藤原和博 (2008) 公立学校の逆襲. ちくま文庫.  
毎日新聞夕刊. 2008. 8.23.

文部科学省 (1998) 中学校学習指導要領.

文部科学省 (1999) 高等学校学習指導要領.

文部科学省 (2001) 児童生徒の運動競技について. 体育・スポーツ法令研究会監修 体育スポーツ総覧 例規編. ぎょうせい, pp.4825-4827.

文部科学省 (2006) スポーツ振興基本計画 (改定).  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/18/09/06092217/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/09/06092217/001.htm)

文部科学省 (2008a) 中学校学習指導要領.

文部科学省 (2008b) 中学校学習指導要領解説 社会編.

文部科学省 (2008c) 中学校学習指導要領解説 総合的な学習の時間編.

文部科学省 (2008d) 中学校学習指導要領解説 総則編.

文部科学省 (2008e) 中学校学習指導要領解説 道徳編.

文部科学省 (2008f) 中学校学習指導要領解説 特別活動編.

文部科学省 (2008g) 中学校学習指導要領解説 保健体育編.

文部科学省 (2008h) 学校基本調査. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/index01.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index01.htm)

吉田武男 (1993) クラブ活動の教育的意義とその問題点—わが国の中学校におけるクラブ

- 活動の史的変遷をてがかりとして一. 関西外語大学研究論集(58) : 153-167.
- 山口満編 (2001) 新版 特別活動と人間形成. 学文社.
- 山本哲生 (1983) 戦時下の学校報国団設置に関する考察. 教育学雑誌(17) : 78-90.

# Analysis of Discussion Process about Curricularization of Extracurricular Club Activities: Focusing on Discussions at the Central Council for Education between 2001 and 2008

Taku KAMIYA

Statements about extracurricular club activities were deleted from Japan's Course of Study for Lower Secondary School in 1998 and from that for Upper Secondary School in 1999. But reviews were again undertaken and the General Rules of the 2008 Revised Course of Study for Lower Secondary School indicate a policy whereby extracurricular club activities should be linked to official curriculum activities at school, and implemented with the close cooperation of related local organizations.

Although discussions at the Central Council for Education were closely related to the inclusion of extracurricular club activities during the revision, the discussion process has yet to be analyzed. Therefore, this study aims at identifying the reasons for this inclusion in the 2008 revised Course of Study by analyzing the discussions from the general meeting of the Council on February 1, 2001, held for the first time after the 1998 revision of the Course of Study, to the meeting on January 17, 2008, where the final decision was made to include a statement about extracurricular club activities in the newly revised Course of Study. The analysis has found the following reasons:

1. To improve the actual situation where teachers have to engage in extracurricular club activities despite such activities not being mentioned in the previous Course of Study
2. To promote the development of students' physical strength and moral education through the school education system as a whole by clearly positioning such activities in the General Rules
3. Because the discussions on the inclusion of extracurricular club activities in extraclass activities were insufficiently thorough