

義務教育の「妥当な」規模と内容をめぐる政策の変容
— 教育内容と教育条件整備における政策過程 —

平成 27 年 3 月

酒井 啓至

本論文は、義務教育の機会均等と水準の維持向上を図るため、国が国民のすべてに対して義務教育の「妥当な」規模と内容を保障しようとして講じてきた2つの政策、ひとつは教育課程の大綱的基準である学習指導要領で講じてきた教育課程政策、もうひとつは学級編制や教職員定数の標準を定めるいわゆる義務標準法で講じてきた教職員定数政策について、財源及び人的資源その他の資源（教育資源）の配分の決定という側面に着目し、その教育資源の配分の見直しをめぐる政策過程を分析した事例研究である。

序章では、戦後の義務教育政策は学習指導要領と義務標準法によって各学校の教育内容や教育条件の全国的な均質化・標準化を図ってきたが、1971（昭和 46）年のいわゆる中教審 46 答申以降、首相が諮問機関を設置して教育改革を行う首相主導型教育改革などで学校教育の多様化や児童生徒の関心や能力に応じた教育が提唱されるようになり、教育資源の配分の見直しも、「全国的な均質化・標準化」と「多様化・個性尊重」の相克の中で行われたとの問題意識が提示される。そして、こうした問題意識を踏まえ、①政策段階モデルによる時系列的な記述、②教育資源の配分をめぐる平等とナショナル・スタンダードに係る政策理念の対立、③アイディア・利益・制度の三つの分析視角を提示し、決定された教育資源の配分に関して、政策の規定要因を明らかにすることが述べられる。

次いで、第 3 章以降で個別の事例を取り上げる前に、第 1 章において、戦後の教育改革の中で学習指導要領及び義務標準法が制定された歴史的経緯を取り上げ、教育資源の配分の基本的構造の設計について概観している。第 2 章では、第 3 章以降の各事例と同時期に行われた首相主導型教育改革である臨時教育審議会（中曽根内閣によって設置）、教育改革国民会議（小淵内閣によって設置）、教育再生会議（第一次安倍内閣によって設置）等の政策過程における教育資源の配分に関する議論を取り上げている。なお、第 2 章では首相主導型教育改革での議論を取り上げるにとどめ、当該首相主導型教育改革で提言された内容の具体的な教育資源の配分の決定は第 3 章以下で取り上げる。

第 3 章から第 6 章までの各章では、教育資源の配分の見直しに関する政策過程として、1970 年代以降の学習指導要領改訂及び義務標準法の改正のそれぞれの事例の政策過程について、時系列に沿って記述を行っている。具体的には、第 3 章では、学習指導要領の授業時数と指導事項を削減した 1977（昭和 52）年改訂、義務標準法の学級編制の標準を 45 人から 40 人に引き下げた 1980（昭和 55）年改正を取り上げる。第 4 章では、学習指導要領の小学校の生活科や中学校の習熟度別指導等を規定した 1989（平成元）年改訂、義務標準法の指導方法工夫改善等の加配定数を規定した 1993（平成 5）年改正を取り上げる。第 5

章では、学習指導要領で各教科の教育内容を削減して総合的な学習の時間を規定した 1998 (平成 10) 年改訂、義務標準法で少人数指導等を加配事由に追加した 2001 (平成 13) 年改正を取り上げる。第 6 章では、学習指導要領の教育内容を充実した 2008 (平成 20) 年改訂、義務標準法の 2006 (平成 18) 年改正を断念した事例と小学校 1 年生の 35 人学級を導入した 2011 (平成 23) 年改正を取り上げ、それぞれの事例において行われた教育資源の配分の見直しについて明らかにされる。

終章においては、序章で提示した分析視角に沿って、それぞれの事例での教育資源の配分の決定について、政策理念の対立関係を基準としてその変化の特徴を取り上げ、教育課程政策及び教職員定数政策の両政策とも 1970 年代は「面の平等」「ナショナル・スタンダード」を政策理念の基礎としていたが、徐々に「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を取り入れたものに変化し、2000 年代に入り「面の平等」「ナショナル・スタンダード」をやや強めるものに変化していることが明らかにされた。

その上で、各事例において決定された教育資源の配分を規定した要因が明らかにされる。そして、各事例のまとめとして、教育課程政策では、問題解決的な学習や児童生徒の個性に応じて自己教育力を重視するというアイディアは各事例でほぼ同一であること、一方、各教科ごとの関係アクターが存在し、教育関係者間の利益の調整が必要であって拒否権プレーヤーとなりうることから、教育課程政策の制度そのものを設定できる文科省としては、教育関係者の反発が予想される場合はしばしば拒否権を発動させないような制度としていたことが明らかにされた。教職員定数政策では、アイディアとして児童生徒の減少に伴う教職員定数の「自然減」を財源として扱うとともに、しばしば指導方法の改善をアイディアとしていたこと、教職員定数改善という「量的整備」をア priori に利益とする文科省と自然減の枠内での定数改善を容認してきた財務省の利益、予算編成過程での政策決定であるため財務省が政策実現の鍵を握る制度であったことが明らかにされた。

最後に、本論文からの示唆として、教育課程政策においては各教科の授業時数や指導事項の増減、教職員定数政策においては学級編制の標準の数や加配事項の追加などを中心として議論される一方、学習指導要領における教育資源の配分の基本的な構造である学年を単位とした教科構成や指導内容の在り方などに議論が及ぶことは殆どなく、義務標準法における教育資源配分の基本的構造である学級を単位とした教職員定数の算定方法や国・都道府県・市町村の関係に議論が及ぶことは殆どなく、教育資源の配分を規定する基本的構造には戦後大きく変化がないこと、教育資源の配分に当たっては集団による一斉指導を前提として追加的に指導方法の改善を行ってきたこと、教育課程政策と教職員定数政策の教育資源の配分方向性が必ずしも合致するものではなく、教育内容における政策の重点と教育条件整備における政策の重点が必ずしも整合性の取れたものではなかったことが指摘される。