

「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の考察—



政策研究大学院大学 博士課程

酒井 啓至

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の考察－

政策研究大学院大学
政策プロフェッショナルプログラム
DOC12023

酒井 啓至

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の考察—

目 次

序章 本論文の目的と分析視角等	1
1. 本論文の目的	
2. 本論文の対象事例	
3. 先行研究の検討	
4. 本論文の分析視角	
第1章 義務教育における教育資源の配分に係る基本的構造の構築	27
第1節 教育内容に関する教育資源の配分に係る基本的構造の構築	27
1. 学習指導要領の登場 —1947（昭和22）年学習指導要領試案—	
2. 経験主義教育の推進 —1951（昭和26）年の学習指導要領改訂—	
3. 経験主義から系統主義への転換 —1958（昭和33）年学習指導要領改訂—	
4. 教育の現代化 —1968・69（昭和43・44）年学習指導要領改訂—	
第2節 教育条件整備に関する教育資源の配分に係る基本的構造の構築	40
1. 義務教育費国庫負担制度の誕生と復活	
2. 義務標準法の制定	
3. 1957（昭和33）年に制定された義務標準法の内容	
4. 1963（昭和38）年の義務標準法改正（第2次教職員定数改善計画の策定）	
5. 1969（昭和44）年の義務標準法改正（第3次教職員定数改善計画の策定）	
6. 1974（昭和49）年の義務標準法改正（第4次教職員定数改善計画の策定）	
第2章 首相主導型教育改革における義務教育の教育資源の配分をめぐる議論	59
第1節 文部省による教育改革（中央教育審議会46答申）	59
1. 中教審での議論の開始	
2. 中間報告と特別委員会の設置	
3. 最終報告の公表	
第2節 中曽根内閣による臨時教育審議会での議論	65
1. 臨時教育審議会の設置	
2. 第一次答申（1985年6月）までの議論	
3. 第二次答申（1986年4月）までの議論	
4. 第三次答申、最終答申と臨教審の解散	
第3節 小淵内閣・森内閣による教育改革国民会議での議論	85
1. 教育改革国民会議の設置	
2. 森内閣の成立と分科会での議論	
3. 中間報告	
4. 最終報告	
第4節 第一次安倍内閣による教育再生会議での議論	96
1. 第一次安倍内閣の成立と教育再生会議の設置	
2. いじめ問題と高校未履修問題の発覚	

3. 第一次報告（2007年1月）までの議論
4. 第二次報告（2007年6月）までの議論
5. 安倍首相の辞任と最終報告

第3章 1977年学習指導要領改訂と1980年義務標準法改正における政策の変容 113

第1節 1977（昭和52）年学習指導要領改訂における政策の変容 113

1. 問題認識 ー1968年・69年改訂学習指導要領への疑念ー
2. 課題設定 ー稲葉文部大臣と奥野文部大臣の主張ー
3. 政策立案 ー教育課程審議会での議論ー
4. 政策決定 ー学習指導要領の改訂ー

第2節 1980（昭和55）年義務標準法改正における政策の変容 130

1. 問題認識 ー1974（昭和44）年義務標準法改正時の議論ー
2. 課題設定 ー衆議院の小委員会決議と日教組によるスト騒動ー
3. 政策立案 ー「二段階方式」による定数改善案の登場ー
4. 政策決定 ー大蔵省の反対と自民党文教族による復活折衝ー
5. 政策実施段階 ー第二臨調の行財政改革による定数改善計画の抑制ー

第3節 小活 151

第4章 1989年学習指導要領改訂と1993年義務標準法改正における政策の変容 155

第1節 1989（平成元）年学習指導要領改訂における政策の変容 155

1. 問題認識 ー文部省による調査研究ー
2. 課題設定 ー中教審小委員会の設置ー
3. 政策立案 ー中教審小委員会での議論ー
4. 政策決定 ー教育課程審議会での議論と学習指導要領改訂ー

第2節 1993（平成5）年義務標準法改正における政策の変容 178

1. 問題認識 ー臨教審第二次答申ー
2. 課題設定 ー一斉授業下での個別指導の導入ー
3. 政策立案 ー協力者会議での検討ー
4. 政策決定 ー予算折衝と法案審議ー
5. 政策実施 ー財政構造改革による計画期間の延長ー

第3節 小活 197

第5章 1998年学習指導要領改訂と2001年義務標準法改正における政策の変容 201

第1節 1998（平成10）年学習指導要領改訂における政策の変容 201

1. 問題認識 ー研究開発学校での検討ー
2. 課題設定 ー月一回の土曜休業導入ー
3. 政策立案 ー中教審での検討ー
4. 政策決定 ー教育課程審議会での検討と学習指導要領改訂ー
5. 政策実施 ー学力低下論争と「学びのすすめ」公表ー

第2節 2001（平成13）年義務標準法改正における政策の変容 229

1. 問題認識 ー地方分権の観点からの制度改善の要請ー
2. 課題設定 ー中教審答申における提言ー
3. 政策立案 ー調査研究協力者会議での議論と国会での論戦ー
4. 政策決定 ー予算案の決定と教育改革国民会議の提案ー
5. 政策実施 ー各都道府県による少人数学級の導入ー

第3節 小活 248

第6章 2008年学習指導要領改訂、2006年義務標準法改正断念と2011年義務標準法改正における政策の変容 251

第1節 2008（平成20）年学習指導要領改訂における政策の変容 251

1. 問題認識 —1998（平成10）年改訂学習指導要領の実施—
2. 課題設定 —2003（平成15）年学習指導要領の一部改訂—
3. 政策立案 —学習指導要領の見直し開始—
4. 政策決定 —教育基本法改正、学校教育法改正と学習指導要領改訂—

第2節 2006（平成18）年義務標準法の改正断念と行革推進法制定 278

1. 問題認識 —第7次定数改善計画の実施—
2. 課題設定 —中教審における議論—
3. 政策立案 —協力者会議での検討—
4. 政策決定 —総人件費改革と行革推進法制定—
5. 政策実施 —教育再生会議と教職員定数改善—

第3節 2011（平成23）年義務標準法改正における政策の変容 294

1. 問題認識 —野党時代の民主党の主張—
2. 課題設定 —民主党政権と2010（平成22）年度予算編成—
3. 政策立案 —中教審での検討—
4. 政策決定 —予算折衝と国会審議—

第4節 小活 307

終章 各事例の分析と結論 311

1. 教育課程政策と教職員定数政策における教育資源の配分の特徴の整理
2. 各事例の検討
3. 本論文の結論

主要参考文献一覧 345

序章 本論文の目的と分析視角等

1. 本論文の目的

(1) 本論文の問題意識

本論文は、戦後の教育政策が教育の機会均等と水準の維持向上を図ることを目的として、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きたことに着目し、国が政策的に実施してきた教育資源の配分とはどのようなものであり、義務教育における教育資源の配分はどのように変容してきたのかを明らかにするものである。

戦後、国は、義務教育の「妥当な」規模と内容を実質的に保障するため、教育内容について、教科の内容や授業時数を定める「小学校学習指導要領」「中学校学習指導要領」を制定し、教育条件について、学級編制と教職員定数に関する標準を定める「義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下「義務標準法」という。）を制定した。これによって、各学校で学習指導要領に基づき教育課程を編成し、義務標準法に基づき各市町村で学級編制を行い、各都道府県が教職員を配置することになった。本論文では、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障しようとして政策的に措置してきた学習指導要領と義務標準法という二つの制度に焦点を当て、教育改革による政策過程の変化を補助線として踏まえつつ、義務教育における教育内容及び教育条件整備に係る政策の変容を政策過程の観点から取り上げ、検討を行うものである。

義務教育は憲法上の重要な国民の義務であり、また同時に憲法がすべての国民に対して保障している重要な権利である。憲法第 26 条では次のように規定し、教育を受ける権利及び教育の機会均等、義務教育及び義務教育無償の原則を定めている¹。

○日本国憲法(昭和21年11月3日憲法)

第二十六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

○2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

この憲法の規定を受け、教育基本法において、国及び地方公共団体は義務教育の機会を保障し、水準の確保のため、その実施に責任を負うと規定されている²。また、学校教育法において、義務教育を実施する小学校及び中学校の設置義務を市町村に課し、学校に置く

¹ 教育法令研究会編（1988）402 頁。

² 教育基本法（平成 18 年法律第 120 号）では次のとおり規定されている。

第 4 条 すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

第 5 条 国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。

3 国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。

教員等を規定し、市町村は学校の経費を負担するとされている³。このうち、学校に置く教職員の給与費は、相当多額な資金が必要となり、財政力の格差が大きい市町村にとって財政上の重圧となることから、市町村立学校職員給与負担法で都道府県が負担することとされ、この都道府県が負担する教職員給与費について、義務教育に対する国の責務を財政面から保障するため、その三分の一を国が負担すると義務教育費国庫負担法において規定している⁴。また、国は、学校において編成実施される教育課程についての全国的な基準の設定権を有しているとされている⁵。

一方、戦後の義務教育改革においては、どのような規模や内容を確保することが義務教育の「妥当な」規模と内容を確保することになるのかが論点となっていた。そこで、国は、教育内容の大綱的基準を定める「学習指導要領」と、学級編制と教職員定数の基準を定める「義務標準法」を制定し、各学校の教育内容を一定の水準を確保し、各学校の教育環境や教育条件の全国的な均質化・標準化を図ってきた⁶。また、全国的な均質化・標準化を実効性のあるものとするため、教育行政当局は、学習指導要領や義務標準法の規定をナショナル・スタンダードとして位置づける一方で、ナショナル・スタンダードは、ナショナル・ミニマムを保障するとともにナショナル・マキシマムを規定するものとして位置づけていた。すなわち、戦後の義務教育政策においては、最低限の教育と最大限の教育は合致するものとして、ナショナル・スタンダードからの逸脱が認められず、全国どこの地域でも教育内容や教育条件は一定であることを重視していた⁷。しかし、このように教育内容や教育条件の全国的な均質化・標準化を図る方策は、1970年代（昭和50年代）以降、「形式的平等」「画一化な指導」などとその弊害が指摘されるようになった。そこで、1971（昭和46）年の中央教育審議会答申では、学校教育の在り方の見直すとして、児童生徒の関心や能力に応じた教育が行えるよう、教育の多様化・児童生徒の個性尊重を図るための政策の見直しが提唱された⁸。その後も、これまでの我が国は記憶力中心の詰め込み教育であり、教育の画一性を打破する必要があるとして、指導方法の多様化を主張した臨時教育審議会の第一次答申や第二次答申⁹、これからは全員が同じ教育内容を受ける形式的平等ではなく、個性に応じて異なるものを目指す実質的平等を目指すべきとした1990（平成2）年の中教審

³ 学校教育法（昭和22年法律第26号）では次のとおり規定されている。

第5条 学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経費を負担する。

第38条 市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない。（※中学校も第38条を準用することで市町村に設置義務を課している）

⁴ 教育法令研究会編（1988）23頁、402-403頁。

⁵ 樋口（2010）280-281頁。

⁶ 荻谷（2009）16頁、樋口（2010）281頁、教育法令研究会編（2014）1602-1603頁。

⁷ 金井（2005）

⁸ 文部省（1992）254頁。

⁹ 昭和60年6月26日臨時教育審議会「教育改革に対する第一次答申」、昭和61年4月23日臨時教育審議会「教育改革に対する第二次答申」

の審議経過報告¹⁰、一人一人の個性を生かすための教育の改善を図るべきとした1996（平成8）年の中教審答申¹¹、個に応じた指導など指導方法の改善を指摘した2008（平成20）年の中教審答申¹²など、教育内容・教育条件の全国的な均質化・標準化からの改善が常に指摘されている状態となっている。

（2）政策領域と改革の時代

一般的に、現代の複雑化・高度化する政策活動では、外交政策・金融政策・福祉政策などの個別の政策領域ごとに、政策形成に関与する主体間の相互作用の構造（いわゆる「政策システム」）が存在しており、この政策システムは常に、一定の状態を維持するか、あるいはより望ましいと考える状態への移行をめざして行動すると考えられている。政策システムは、環境の変化に応じてシステム内部で適応行動を行う適応メカニズムを有しており、常に環境の小規模な変化に晒され日常的に変化への適応が要請され、現実に適応を行っていると考えられている¹³。また、政策システムは、環境に変化に加え、当該システムに対する審級関係・上位概念の存在として直接的・間接的に働きかける政策革新のメカニズム（＝「メタ政策システム」）の影響を受け政策の変化を生み出していると考えられている¹⁴。

1980年代以降のわが国では、同時多発的に「改革」が併発し、あらゆる政策システムにおいて大きな改革が行われている。例えば、金融改革、介護保険制度の導入、公共事業改革、郵政改革、道路公団改革、司法制度改革など各政策システムに大きな影響を及ぼす改革が生じており、教育政策システムにおいても盛んに「教育改革」が発生している。また、政策横断的な「横割」的改革も盛んに行われ、行財政改革、地方分権改革、中央省庁改革、公務員制度改革、政治改革などの改革が実施されている。これらの横割的改革は、個別の政策領域ごとに存在する政策システムに影響を及ぼすメタ政策システムとして政策システムの政策の変化を要求するようになっている¹⁵。

このような政策システムの中で、とりわけ教育政策システムは閉鎖性の度合いが強く、政策ネットワーク論でいう強固な「政策共同体」的な政策領域であり、政策の継続性・安定性を志向する傾向があると一般的に理解されている¹⁶。天野は、教育のシステム分析を提唱したクームスが教育政策の特徴は「イナーシア」であると表現したことを受け、教育政策は、経済政策のようなイノベーションによる動的な世界とは異質であって、緩やかな

¹⁰ 平成2年12月18日中央教育審議会学校制度に関する小委員会「審議経過報告」

¹¹ 平成8年7月19日中央教育審議会「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（答申）」

¹² 平成20年1月17日中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校および特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）」

¹³ 森田（2007）246-248頁。

¹⁴ 城山・前田（2008）9-35頁。

¹⁵ 金井（2012）143頁。

¹⁶ 村上（2009）248-250頁。青木は、教育行政は、「教育界」「教育業界」という比喩表現とともに、その閉鎖性、同質性が批判の俎上にあげられていると指摘する（青木2013、ii頁）。

蓄積的な変化を特徴とする政策領域であると指摘している¹⁷。

さて、このような教育政策システムに対し、歴代の首相の中で、政権の重要課題として教育改革を位置づけた首相は、政権維持を図るため早急な教育改革の実現を求めるが、政策の継続性・安定性を重視し蓄積的な政策の変化を特徴とする教育政策システムが行う教育改革は、早急な教育改革を望む首相が求める改革のスピードに合致せず、業を煮やした首相が、教育改革に関する「メタ政策システム」を登場させ、教育政策システムに影響力を行使しようとしてきた。中曽根内閣で設置された臨時教育審議会、小渕・森内閣で設置された教育改革国民会議、第一次安倍内閣で設置された教育再生会議は、いずれも従来の教育政策システムの枠外に位置する諮問機関として登場し、首相自らが主導する形式を採用して「メタ政策システム」として教育改革に取り組むことで早急な教育政策の転換を志向したが、いずれも諮問機関自身の迷走や¹⁸、教育政策システムによる抵抗・反発に遭い¹⁹、当初の目的を完遂するには至らなかったと考えられている。

このように、教育政策システムの閉鎖性やそれに伴う教育政策の継続的・安定的傾向は、教育政策システム外から教育改革が幾度となく取り込まれるなど、教育政策をめぐる論点のひとつであると考えられる。そこで、本論文では、このような教育政策システムの枠外の教育改革の諮問機関を首相が主導して設置し、教育改革の検討を試みることを「首相主導型教育改革」と名付けることとする。

(3) 教育の量的普及の達成と教育資源の配分に関する問題

教育政策システムにおいては、長らく、義務教育の機会均等と水準の維持向上を図るためには、ナショナル・スタンダードの確保は当然に図られるべきものとする信念が広く共有されていた²⁰。その上で、教育政策システムは、システムが持つ変化のメカニズムに基づき、より望ましい状態への移行を目指し、ナショナル・スタンダードを改善させ、義務教育の「妥当な」規模と内容の改善を図ることを志向してきた。このナショナル・スタンダードの改善の際の採用すべき政策手法は、教育政策システムが持つ継続性・安定性の重視、

¹⁷ Coombs (1968) = 池田・守口・石附 (1969) 4頁、天野 (1996) 111頁。天野によれば、「イナーシア」とは物理学でいう「慣性」のことで、物体が外力を加えない限り永久に、運動するものは運動を続け、静止するものは静止し続けることを意味しているという。

¹⁸ 本論文で取り上げる官邸に設置された教育改革を検討する諮問会議のうち、例えば、臨時教育審議会の内情については、有田 (1993)、大嶽 (1994)、香山 (1987) が、教育改革国民会議の内情については、河上 (2000) が、第一次安倍内閣で設置された教育再生会議の内情については、上杉 (2007) を参照のこと。

¹⁹ 一般的に、我が国の教育行政が制度改革に反発する要因として、「政策共同体」「閉鎖性」の色彩が強く、教育委員会制度や義務教育費国庫負担金制度など教育行政特有の制度がその背景にあると指摘されることがあるが、渡辺 (2009) は、我が国の「義務教育費国庫負担金制度」や「人材確保法による教員の給与の優遇」は多くの国で採用されており、我が国の教育行政の「教育政策共同体」や「閉鎖性批判」については、教育制度を要因とするものではないと指摘している。

²⁰ 徳久 (2006) 23頁。

蓄積的な政策変化という特徴と軌を一にするものであることが前提になると考えられる。

一方、1970（昭和 45）年には、文部省は教育白書である「わが国の教育水準」の中で、「わが国の教育の量的普及は主要国と比較しても相当に高い水準にある」としつつ、「それと同時にわが国の教育には量的普及に伴って、個々の児童・生徒の能力・適性に応じた教育を行うための学校組織、教育内容・方法の革新を検討すべきこと、教育条件の設置者別や地域別の格差、教育費の国民所得や行政費に占める比重の低下など、これから取り組まなければならない多くの問題がある」と指摘し、今後のわが国教育の課題として、教育の質の向上とそのため教育に関する研究開発の推進、教育の分野に要する資源の配分をどうするか、教育の分野でどこに重点をおいて資源を配分するかといったことを取り上げていた²¹。このことは、文部省が 1970 年代初頭には、ナショナル・スタンダードの整備が一定程度実現しているとの認識を持った上で、次なる政策課題への対応を検討していたことを表すものである。ここでキーワードとなるのが、「教育資源の配分」に関する問題である。

文部省は上記の「わが国の教育水準」の中で、先進各国では、「産業社会のいっそうの複雑化や大学問題等を通じ、量的に拡大した教育が、社会に対して適応しなくなるという問題が認識」されているとした上で、わが国と先進各国の 1970 年代の教育改革の動向を考察を行い、「量的拡大であった 1960 年代に対し、1970 年代は「質」の成長を求める時代である」として、教育の目的・目標に関する課題として、実質的な教育の機会均等の保障、教育の目的を実現するために効率よく教育を行うこと、旧来のカリキュラムや教授法を改善して教育の個人化を進めることなどを指摘した。その上で、「問題となるのは、資源配分の問題である」として、「財源および人的資源その他の資源は無尽蔵にあるわけではない。各国の社会目的あるいは目標を達成しようとする時に、具体的に、問題となるのは、その最も有効な配分である」と指摘していた。そして、このような財源及び人的資源その他の資源としての教育資源の配分を考えるにあたっては、①教育の目標に応じた教育資源の適正な配分、②教授学習過程の効率を高めるような教育資源の適正な組み合わせ、③現存する技術の枠内での有効な資源の活用のための資源の適性管理、の 3 点を考慮する必要があるとしていた²²。つまり、教育政策が「量的拡大」から「質」の重視へ政策を転換するためには、財源及び人的資源その他の資源の最も有効な配分を実現することが不可欠であると捉えられていたのである。そこで、義務教育の「妥当な」規模と内容を教育内容と教育条件面から保障することを目的としていた教育課程政策と教職員定数政策は、教育課程政策は、指導事項や授業時数といった教育課程に関する資源配分を実施するものであり、教職員定数政策は、教職員定数という教育条件及び教育財政に関する資源配分を実施するものであり、義務教育の「妥当な」規模と内容をめぐる政策とは、すなわち、教育資源の配分の決定をめぐる政策であると本論文では位置づけることにする。

ところで、市川は教育改革を「一定の教育理念に基づき現実の教育の欠陥を是正し、そ

²¹ 文部省（1970）217-218 頁。

²² 文部省（1970）192-196 頁。

のあり方を改めようとする過程であり、政府がイニシアティブを取る教育制度の改正である」と定義しているように、政府が教育の諸制度の改革を行う際には「一定の教育理念」が存在していると考えられる²³。本論文で取り上げる教育内容（学習指導要領）及び教育条件整備（義務標準法）は、これまで周期的に政策の変容が生じ、いわゆる「ゆとり教育」や「35人学級」などの政策論争が行われてきた政策領域であるが、この周期的な政策の変容は、義務教育の「妥当な」規模と内容としてのナショナル・スタンダードを改善することを目的として、制度設計当初に採用された「全国的な均質化・標準化」を目的とする政策理念と、教育の画一化批判の中で登場してきた「多様化」「個性尊重」を目的とする政策理念の間の相克の中で行われてきたものと考えることが可能である。一で、この相対する教育理念の登場及び対立は、首相主導型教育改革をはじめとするメタ教育政策システムの登場が契機となっているとも考えられる。

そこで、本論文では、義務教育の教育内容と教育条件整備における「妥当な」規模と内容を保障することを目的とした政策の変容を分析するため、上記のような政策理念の相克の中で取り組まれてきた1970年代後半以降の教育課程政策及び教職員定数政策を取り上げ、教育資源の配分の見直しをめぐる政策過程について検討を行う。その際、1980年代以降の教育政策をめぐる政策過程の変化である首相主導型教育改革を踏まえつつ検討を行うことにする。

2. 本論文の対象事例

本論文は事例分析によって検討を進めていくこととし、前項で述べたように学習指導要領と義務標準法をめぐる政策過程を事例分析の対象として取り上げる。

(1) 教育課程政策としての学習指導要領について

各学校では、教育目標、指導内容及び授業時数などを要素とする学校全体及び学年・学級としての教育指導計画である教育課程を編成する必要があるが、この教育課程の編成にあたっては、学校教育法施行規則に基づき文部科学大臣が定める小学校学習指導要領及び中学校学習指導要領等を基準とすることとされている。国（文部科学大臣）は、学習指導要領等において、教育課程の構成（各教科、道徳、特別活動、外国語活動及び総合的な学習の時間）、年間の標準授業時数、各教科の内容等を定めている。学習指導要領は、戦後、概ね10年に一度のペースで全面改訂が行われており、改訂に際しては、文部省の教育課程審議会（2001（平成13）年以降は文部科学省の中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会）において、学習指導要領の在り方についての検討・答申が行われ、これを踏まえて文部科学省が官報に「学習指導要領」として告示している²⁴。学習指導要領をめぐる政策

²³ 市川（2010）。市川は、教育の方法・内容など部分的な改善の場合は「教育革新」であると指摘する（市川1990, 10-11頁）。

²⁴ 樋口（2010）279-282頁。

的動向を本論文では「教育課程政策」と名付け、本論文における従属変数として、教育課程に関して決定された教育資源の配分、すなわち学習指導要領の教科構成、総授業時数、各教科の授業時数及び指導事項等に関する事項を取り上げる。

(2) 教職員定数政策としての義務標準法について

公立の義務教育諸学校においては、学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目的とする義務標準法において、学級編制及び教職員定数に関する標準が規定されている。この中では、①同学年の児童生徒で編制することを基本とし、都道府県教育委員会は、義務標準法に規定された一学級の児童生徒の数を「標準」として域内の公立小・中学校等の一学級の児童生徒数の「基準」を定めとともに、市町村教育委員会は、都道府県教育委員会が定める「基準」を「標準」として各学校の学級編制を行うこと、②各都道府県ごとに置くべき教職員の総数（教職員定数）は、義務標準法で算定された教頭及び教諭等、養護教諭等、栄養教諭等及び事務職員の数の総数を標準として定めることが規定されており、このうち、教職員定数は学級数を基本として算定される「基礎定数」と、毎年の予算編成によって措置される「加配定数」によって構成されている。義務標準法をめぐる政策動向を、本論文では「教職員定数政策」と名付け、本論文における従属変数として、教職員定数に関して決定された教育資源の配分、すなわち義務標準法で定める学級編制及び教職員定数に関する事項を取り上げる。

義務標準法は、これまで7次にわたる「教職員定数改善計画」の実施によって学級編制の「標準」の引き下げや教職員定数の改善が行われてきた。また、高等学校についても、学級編制及び教職員定数は1961（昭和36）年に制定された「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」（以下「高校標準法」という。）において、標準の数などが規定されている。なお、義務標準法で算定された市町村が設置する公立義務教育諸学校の教職員の給与費については、市町村立学校職員給与負担法において都道府県の負担とされ、都道府県が負担する教職員の給与費については、義務教育費国庫負担法において、その三分の一を国が負担すると規定されている²⁵。

(3) 教育政策における政策過程の変化

中曽根康弘首相や小泉純一郎首相などの登場²⁶や、橋本行革の統治機構改革による内閣主導型政策過程の出現により²⁷、教育政策領域においても首相官邸や内閣官房の影響力が増加していると指摘されている²⁸。また、前述のように中曽根内閣、小淵・森内閣、第一次安倍内閣において教育改革を目的とした首相の諮問機関が内閣に設置され、首相が主導する形

²⁵ 樋口（2010）163-170頁。

²⁶ 待鳥（2012）

²⁷ 伊藤（2012）

²⁸ 荻原（2002）、坂本（2003）、小川（2007）、荒井（2008）、広田・池田（2009）、広田・武石（2009）など

で教育政策の大胆な転換を志向する首相主導型教育改革が取り込まれるようになった。従来の教育政策は、文部省に設置された審議会である「中央教育審議会」（以下「中教審」という。）を検討のアリーナとして、文部省、自民党文教族、校長会や教職員組合などの関係団体、教育研究者など教育政策システムの構成員によって形成し、教育政策システムが「内在的論理」²⁹に基づき自律的に政策形成を行ってきた³⁰。しかし、中曽根首相らは、首相の諮問機関を内閣官房に設置することで、教育政策システムの「上位」にある「メタ政策システム」³¹の機能を有する組織として位置づけ、教育政策システムの内在的論理とは異なる改革を実現しようとした。臨教審の場合、教育の「自由化・多様化」を迫り、最終的には「個性主義」を理念として掲げ、教育政策システムに政策転換を迫った³²。

そこで、本論文では、義務教育の「妥当な」規模と内容をめぐる政策過程の分析に当たり、教育政策システムの内在的論理とは異なる教育改革に取り組んだ首相主導型教育改革に着目し、この改革が義務教育の「妥当な」規模と内容の政策の変容に与えた影響についても併せて考察を行う。また、首相主導型教育改革との比較を行うため、首相主導型教育改革の前史として抜本的な教育改革と謳われた中央教育審議会の1971（昭和46）年答申の改革の事例も取り上げる。

3. 先行研究の検討

(1) 教育政策システムの政策過程に関する先行研究

教育行政学では、エリート主義モデル＝文部省・官僚優位論に基づき、教育政策決定の主役は文部省であることを前提としつつ、戦後の教育政策をめぐってイデオロギーを背景とする激しい対立が生じていたことを踏まえ、政策決定においては、自民党、文部省、財界の「鉄の三角形」を形成する保守勢力と、それに対抗しようとする社会党や日本教職員組合（以下「日教組」という。）などの革新勢力との力関係が改革の行方を決めると考えられていた³³。

1970年代以降、教育行政学の中においても、アクター論や多元主義的アプローチにより、教育政策過程における多元的構造を指摘する研究が登場した³⁴。新堀・青井編では、自民党と文部省は日本の文教政策システムのパートナーであるが、族議員の政策知識の向上と

²⁹ 金井は、教育政策の「内在的論理」は、教育政策関係者が有している利益共同体や教育政策領域の専門性・特殊性に基づく論理と指摘している（金井（2012a）142頁）

³⁰ 中曽根内閣以前の教育行政の考え方では、教育行政の専門性・民主性を担保する観点から「審議会方式」が採用されており、教育行政の基本的な重要施策については中央教育審議会が教育行政上の「意思決定」にかかわるものと考えられてきた（清水編著1989）。

³¹ 城山・前田（2008）14頁。

³² 大嶽（1994）、徳久（2012）。一方、文部科学省の元局長である樋口は、局が中心となって原案を作成し、官房や大臣の了解を得て政策決定を進めていく文部科学省内の意思決定システムそのものについては変化がないと証言している（荒井2013c、247頁）

³³ 小川（2002）118頁、村上（2009）245頁。

³⁴ 小川（2002）119-120頁。Reed（1986=1990）、市川編（1975）なども代表的研究。

もに政策形成パターンが政党主導型となり、シニアパートナーは自民党、ジュニアパートナーが文部省という関係になるとする。その上で、対決勢力として野党があり、野党や他の教育関係団体とは切離した独自の勢力を築く日教組が存在する。そのため、教育の多様化や学校の個性化の試みは、教育政策が多面的構造であるがゆえに様々なアクターの抵抗に遭って容易に進捗せず、結果として日本の教育・学校の画一化・非個性化が温存されていると指摘する³⁵。熊谷も、1970年代の教育政策決定の力学は、教育政策形成の中心的機構は与党の教育政策審議機関（文部会と文教制度調査会の合同会議）と行政官庁である文部省であり、教育圧力団体として日教組が存在し、社会党を媒介項として強力な政治的影響力を行って来たが、教育課程や教科書など教育の価値志向に関わる問題や教員の勤務条件や処遇に関する問題では対決型の政策決定のパターンを取る一方で、教育環境の整備や拡充に関する問題では協調型の政策決定のパターンを取ると指摘する³⁶。また、高等教育政策をめぐる政策過程を分析したペンペルは、高等教育の政策形成には陣営対立型、漸増主義型、圧力団体型の三つのパターンがあり、開放的な多元主義でありつつ、高等教育政策は保守主義的な統合性を持ったものと指摘している³⁷。

一方、アメリカの政治学者であるショッパは、臨時教育審議会における教育改革の分析を行い、臨教審の改革は失敗に終わったとの認識に立った上で、失敗の要因として保守陣営内部の対立に着目し、自民党の単一優位体制の中で構築された自民党文教族・文部省・地方の教育行政官らで構成される「教育下位政府」が、中曽根首相を中心とする「教育下位政府外部」からの改革要求に反発するとともに、首相が推進する教育改革への国民的支持の不足や、他の政策分野で見られる外国からの「外圧」が教育改革には見られなかったことが臨教審による教育改革の失敗の要因であると指摘している³⁸。このような教育政策領域は、その特徴として、政策ネットワーク論でいうところの政策共同体であるとの見方が強いとの指摘もある³⁹。

また、中央地方関係に着目する研究も登場する。荻原は、教育行政の特質として中央—地方関係に着目し、戦後の教育行政は地方分権的機構形式であるものの、「指導」という非権力的機能様式のもとで独自のタテワリ行政機構により実質上の中央統制が支配していると指摘している⁴⁰。一方、村上は、教育委員会制度が文部科学省を頂点とする集権的縦割り行政を構築しているとの通説を否定し、1956年・1980年代・地方分権改革における教育委員会制度改革の政治過程を取り上げ、教育委員会制度改革は文部省が意図的に制度改変を行ったのではなく、地方自治下位政府と教育下位政府の妥協の連続で行われたものであるとして、教育行政研究において、教育下位政府外部のアクターに着目する重要性を指摘し

³⁵ 新堀・青井編（1983）49—56頁、86—94頁、198—199頁。

³⁶ 熊谷（1976）104—115頁。

³⁷ Pempel（1978=2004）pp. 197—pp. 209.

³⁸ Schoppa（1991=2005）pp. 158—pp. 171.

³⁹ 村上（2009）250頁。

⁴⁰ 荻原（1996）。

ている⁴¹。

金井は、1990年代以降の地方分権改革、中央省庁改革、公務員制度改革が公立小中学校行政に与えた影響を取り上げ、義務教育費国庫負担金をめぐる改革圧力など、正面からの改革圧力には文科省は粘り勝ちを見せる一方で、教員給与政策に対する労働政策や人件費抑制という財政管理の観点からの「想定外」の箇所からの外圧的圧力には文科省は対応できず、教育政策の独自性・自律性・特殊性を失っていると指摘する⁴²。徳久は、1990年代の連立政権時代の教育政策は「ゆとり」という言説のもと、新自由主義と社会民主主義的な政策アイデアを並存させていたと指摘する⁴³。また、義務教育費国庫負担法改正の政治過程の分析から、マイクロ・レベルの政治過程の影響によってナショナル・スタンダードの確保を目指す従来の教育政策のマクロ・トレンドが変化し、1990年代以降の改革には消費者中心主義のアイデアが採用されたと指摘している⁴⁴。青木は、戦後の公立学校施設整備政策の変遷を取り上げ、1980年代を境にして、児童生徒数の減少と相まって、政策の重点が「量的整備」から「質的充実」、そして「地方分権」へと移行してきたことを明らかにしている⁴⁵。

さらに、文部科学省の職員によって、文部科学省（旧文部省）内部の政策過程に着目した研究も蓄積されるようになる。斎藤は、1980年代前半の文部省による予算編成過程を取り上げ、文部省は審議会の意向を政策として忠実に実行すること、審議会の予算関連政策の答申や建議は概算要求作成の5月や6月頃に行われること、一方、大蔵省は各省庁の審議会に対応して財政制度審議会の答申を活用して自らの査定における防御の武器としていることを明らかにしている。また、予算編成においては政府と与党が緊密に調整を行い、与党の政調各分会と各省の行政官が直接に接触を図っている実態も明らかにしている⁴⁶。前川は、文部省の政策形成過程の一般的特徴として、学校や教育委員会などの現場ニーズの積み上げに基づく政策形成が主流であること、政策の継続性が重視されること、何らかのアイデアが公の場に提出されてから実際の政策過程のプロセスに乗るまでに時間がかかること、政治部門からの外発的な政策の創発が力を持っていることを指摘している⁴⁷。合田は、文部科学省の政策形成過程として国立大学の法人化や学習指導要領の改訂を事例として取り上げ、アイデアや知識が、教育行政分野内と教育行政分野外の対立軸間の調整に大きな役割を果たしていることを指摘している⁴⁸。また、大槻は、諸外国や他の政策分野と

⁴¹ 村上（2011）89-136頁、284-285頁。

⁴² 金井（2012a）142-159頁。

⁴³ 徳久（2012a）156-157頁。

⁴⁴ 徳久（2006）23頁。また、徳久は、戦後の教育制度改革を「教権」というアイデアに着目して実証的研究を行うとともに（徳久2008）、地方教育行政の教育改革におけるアイデアの役割を検討している（2012b）。

⁴⁵ 青木（2004）

⁴⁶ 斎藤（1984）48-56頁、81-95頁

⁴⁷ 前川（2002）197-199頁。

⁴⁸ 合田（2009）14-15頁。その他、青木・荻原（2004）が文部省の官房機能の役割に着目し

比べて立ち遅れの感があるのは否めないものの、学習指導要領改訂や中教審 46 答申を例に挙げて、文科省が実証的データや分析に基づく「エビデンスに基づく」政策形成を志向してきたことを指摘している⁴⁹。

このように、教育行政学における政策過程に関する研究では、教育行政当局（文部省・文部科学省）を分析の焦点の中心に据えつつ、自民党文教族を中心とする政治アクターや、地方教育行政当局や日教組など教職員組合などの関係団体にも着目して教育政策システム内部の多元的構造を明らかにするとともに、これら教育政策システム内部のアクター以外に、教育政策システム外部に位置するアクターにも着目して、教育政策への影響を明らかにしている。

(2) 教育課程政策及び教職員定数政策の変容に関する先行研究

教育課程政策の変容に関する先行研究としては、まずは、歴史的研究の観点から、学習指導要領の成立及び改訂の歴史の変遷を追った水原の研究があげられる。水原は、1947（昭和 22）年の学習指導要領試案の策定から 1989（平成元）年の学習指導要領改訂に至るまでの小・中・高等学校学習指導要領の変遷について、各改訂時の主要な議論と改革の理念、改訂のポイントを取り上げ、それぞれの年代の学習指導要領の特徴を論じている⁵⁰。また、山口編は、高等学校学習指導要領に焦点を当て、1947（昭和 22）年の策定から 1989（平成元）年改訂学習指導要領に至るまでの、それぞれの年代の高等学校学習指導要領の特徴に注目し、戦後高校教育史の変遷を論じている⁵¹。一方、金子編では、学習指導要領の改訂後の学校現場レベルでの実施過程に着目し、1989（平成元）年に改訂された学習指導要領の各教育委員会及び学校での「定着過程」を取り上げ、改訂後、新たな教育課程が都道府県教育委員会、都道府県の教育事務所、市町村教育委員会、各学校において実施されていった過程を明らかにしている⁵²。

また、教科教育学の観点から、特定の教科の教育内容をめぐる政策過程に焦点を当て、その政策の変容に着目した研究も蓄積されている。横山は女性観の変化と小・中・高等学校における家庭科教育の変遷に焦点を当て、社会における女性観の変化が家庭科教育の変化に影響を与える一方で、家庭科教育は緩慢な変化にとどまっているとして、その要因として教育課程行政の構造が背景にあると指摘している⁵³。七木田は、戦後に制度化された「保健科」は、戦前の健康教育運動との連続性によって成立した歴史的構造に着目し、「保健科」が教育課程に位置づけられた意味を考察している⁵⁴。

た研究を行っている。

⁴⁹ 大槻（2012）

⁵⁰ 水原（1992）

⁵¹ 山口編（1995）

⁵² 金子編（1995）

⁵³ 横山（1996）174 頁。

⁵⁴ 七木田（2010）。

このように、学習指導要領をめぐる先行研究では、教育課程政策の歴史的変遷や、特定教科の政策の変容に着目しその要因を明らかにする研究が蓄積されている一方で、教育課程政策を周期的な政策の変容が生じていると捉え、学習指導要領改訂の事例間の比較を行い、それぞれの事例について、政策を規定した要因を政策過程の観点から取り上げた研究は見受けられない状況である。

一方、教職員定数政策の変容に関する先行研究として、1980（昭和 55）年に日本教育行政学会が年報の特集のテーマとして「学級編制の諸問題」を取り上げ、教育行財政の観点からの学級編制の標準の改善、教育経営学的考察からの学級編制の諸課題、学級観をめぐる転換と学級規模の問題について論じた論文を掲載している⁵⁵。桑原編では、義務標準法の改正の歴史的経過についての分析を行い、義務標準法は「子ども・青年へのゆきとどいたゆたかな教育の保障と教職員にとって教育という専門的な仕事と労働条件を保障する 2 つの側面をもっている」として、「教職員定数の標準に関する法の歴史的過程を総合的・総体的にみるならば、児童・生徒減少期における自然減はあるものの全体としては増員になり改善がすすんだ歴史である。それは教育実践現場の実態と要求と父母・国民のねがいと支持の強さの反映である」と説明している⁵⁶。

また、1998（平成 10）年以降の義務標準法の制度改正や、その改正を受けた各自治体における独自の少人数教育政策をめぐり、小川は、2001（平成 13）年の義務標準法の改正などによる「標準」の変化と、「標準」の変化を受けた地方での独自の少人数学級の取組の推進の状況を明らかにしている⁵⁷。また、堀内編においても、教職員定数改善・学級編制に関する政策動向として 2001（平成 13）年の義務標準法の改正を取り上げつつ、小・中学校における加配教員の配置と活用の実態を全国調査によって明らかにするとともに、山形県、宮城県、福島県、千葉県、埼玉県、山梨県、新潟県、京都府、鳥取県の事例分析を通じて、少人数学級政策をめぐる都道府県と市町村の関係を記述している⁵⁸。さらに、青木は、少人数学級編制に関する分権の展開に着目する中で、教育政策の政策共同体の変容を考察するとともに、山形県、志木市、犬山市の少人数学級編制の政策過程を事例として取り上げ、教育行政の統治主体に関する考察を行っている⁵⁹。なお、教職員定数政策と密接不可分な政策領域である教職員給与政策をめぐっては、小川が、義務教育費国庫負担制度の成立をめぐる政策過程の分析を通じて、教育財政制度の特徴を明らかにしている⁶⁰。また、金井は、2003（平成 15）年度以前に国立学校準拠制を採用していた公立小中学校教員の給与の決定メカニズムを取り上げ、義務教育費国庫負担制度や地方財政計画及び地方交付税措置など

⁵⁵ 日本教育行政学会編（1980）

⁵⁶ 桑原編（2002）133-156 頁。

⁵⁷ 小川（2006）

⁵⁸ 堀内編著（2005）

⁵⁹ 青木（2013）

⁶⁰ 小川（1991）

の地方財政制度が教員給与の決定にどのように作用していたのかを明らかにしている⁶¹。

このように、義務標準法をめぐる先行研究では、2001（平成 13）年改正の政策の変容に着目し、その要因を明らかにする研究は蓄積されている一方で、教職員定数政策を周期的に政策の変容が生じていると捉え、義務標準法改正の事例間の比較を行い、それぞれの事例について、政策を規定した要因を政策過程の観点から扱った研究は見受けられない状況である。

さらに、これまでの先行研究では、義務教育の教育内容と教育条件整備を関連付けて整理する視点はなく、教育課程と教育条件整備は別物として扱われていた⁶²。しかし、実際の地方教育行政や学校といった教育現場においては、学習指導要領に定める教育内容について、義務標準法で定める学級編制や教職員定数の標準に従って行なわれた学級編制と配置された教職員によって学校教育は行われているのであり、各学校で義務教育を実施する上で、教育内容と教育条件整備に関する政策は密接不可分のものである。しかし、これまでの先行研究では、教育課程政策と教職員定数政策はもっぱら別の政策領域として扱われている状況である。

(3) 首相主導型教育改革、内閣主導型の教育政策過程に関する先行研究

教育システムの外部で行われた「教育改革」の試みと教育政策システムとの関係に関する先行研究については、臨教審による改革を扱ったものとして、上述のショッパによる研究のほかに、臨教審の議論における「アイデア」の役割に着目した大嶽⁶³や、臨教審答申の具現化段階に着目した渡部の研究⁶⁴、臨教審が提示した改革項目とその実施状況についてまとめた研究⁶⁵など蓄積がなされているところである⁶⁶。しかし、その評価をめぐっては、ショッパのように臨教審による教育改革は保守陣営内部の対立により失敗に終わったとする指摘⁶⁷や、大嶽のように初等中等教育においては、臨教審が推し進めた経済的自由主義の論理は当初の改革目的とは異なり画一化をいっそう推し進める結果になるとする指摘⁶⁸の

⁶¹ 金井（2003）

⁶² 教育行政の現場においても、教育課程行政は「指導行政」、教職員定数政策は「管理行政」と呼ばれる範疇に属し、文部科学省においては、前者は初等中等教育局教育課程課、後者は同局財務課が所掌している。前者のうち、各教科の教育内容に関する事務については、文部科学省では教員出身の各教科の専門家である視学官・教科調査官、教育委員会では指導主事が主として扱う傾向がある（前川 2002、179-180 頁）。一方、後者については、文部科学省・教育委員会とも、主として行政職の職員が事務を扱う傾向がある。

⁶³ 大嶽（1994）

⁶⁴ 渡部（1996）

⁶⁵ 慶應義塾大学法学部曾根泰教研究会（1990）、稲（1997）、渡部（2006）など

⁶⁶ 市川（1995）は、臨教審以降の教育政策は、その基調が従来の保守主義から新保守主義に替わり、臨教審が主張した教育自由化論が貫徹し、市場任せの教育政策が行われていると指摘する。

⁶⁷ Schoppa（1991=2005）158-171 頁。

⁶⁸ 大嶽（1994）188 頁。

一方で、渡部のように、その評価は信条・教育観、教育改革に対するスタンス・見解などを反映して幅のあるものになっているとの指摘⁶⁹もあり、様々である。

なお、教育改革国民会議や教育再生会議による改革とその実施状況について扱った研究は、管見のところ行われていない。また、臨教審の答申の実施状況について、本論文のように臨教審の答申を踏まえ教育政策システムが対応した一連の政策の変容を分析した研究もほとんど行われていない。一方、中央省庁等再編による内閣機能の強化により、教育政策過程においても首相官邸や内閣官房の影響力が強まっていると指摘する研究は数多く、具体的な事例研究も行われているが、義務教育に関する政策の変容において、首相官邸や内閣官房の影響力は、従前の教育政策過程が取り組んできた政策の変容とはどのように異なっているのかは明らかになっていない⁷⁰。

なお、2009（平成 21）年の政権交代後の民主党政権の教育費政策の特徴として、小川は、従来の供給サイド中心の教育条件整備から高校の授業料無償化など学習条件の整備への転換を取り上げ、政策転換の一方で、従来の教育行財政制度に変わる新たな資源配分の方法・ルールが民主党政権では未整備であったことを指摘している⁷¹。また、2012（平成 24）年の自民党への政権交代により、村上は、政策形成においては、執政中枢（首相・官邸）が主導権を握る構造になる一方で、民主党政権で政務三役が重要な位置を占めたことが継続し、文科省内の副大臣や政務官が、以前の自民党政権と比べて政策形成に一定の影響を与えるようになったと指摘している⁷²。

4. 本論文の分析視角

(1) 政策段階モデルによる時系列的な記述

本論文では、これまでの先行研究を踏まえ、教育行政当局（文部省・文部科学省）を分析の焦点の中心に据えつつ、自民党文教族を中心とする政治アクターや地方教育行政当局や日教組など教職員組合などの関係団体に着目するとともに、教育政策システムの外部に位置するアクターにも着目しつつ、義務教育の「妥当な」規模と内容をめぐる政策の変容として、教育課程政策と教職員定数政策における教育資源の配分の見直しをめぐる政策過程について分析を行っていく。

なお、本論文では、事例を取り上げるに当たり、時間軸に沿って出来事を記述する時系列的な記述を行う。時間軸は客観的な指標であり、当事者にとっても意識されているため、データの処理の点で有利であるだけでなく、自然で分かりやすいため、平凡ではあるものの堅固な基礎を持っている⁷³。政策の分析において時系列的整理を行うには政策の段階論が前提となっているが、一つの事例には、制度上の手続きにしたがってなされる制度上の

⁶⁹ 渡部（1996）24 頁。

⁷⁰ 荻原（2002）、坂本（2003）、小川（2007）、荒井（2008）、広田・池田（2009）など

⁷¹ 小川（2010c）

⁷² 村上（2013）

⁷³ 飯尾（1993）18 頁。

公式決定があるとともに、その政策の内容を確定する公式決定に至るまでの過程の問題があり、過程のうえで特に重要な意味を持つ実質的決定が行われている。また、公式決定や実質的決定のほかにも、それと前後する下位の決定が連続することによって事案が処理されており、さまざまな段階の決定によって事案の処理が行われていると考えられる⁷⁴。

また、戦後の教育課程政策と教職員定数政策は、5年から10年を一つの単位として政策の見直しや計画の策定を行っており、定期的な政策のサイクルが生じている。つまり、定期的に政策立案・決定が行われ、5年から10年程度の実施期間の後、政策の見直しが行われ、また改めて政策立案・決定・実施過程が行われる定期的な「政策循環」が発生している事例であると捉えることができる。このことは、教育資源の配分について、5年から10年を一つのサイクルとして定期的に配分の見直しが行われ、改めて教育資源の配分が決定されていると捉えることができる。そこで、教育課程政策と教職員定数政策を時系列で記述するにあたり政策過程の段階論に基づき記述を行うこととする。

政策過程の段階モデルは、1950年代にラスウェルが政策過程を7つの段階に分割し、それぞれの段階で影響を与えた要因を分析することを提唱したものである⁷⁵。この政策段階モデルは1980年代中盤までは、「教科書的」と言及されながらも⁷⁶、政策過程を理解する上で最も影響力を誇ったアプローチであったが、1980年代後半になり、各段階を統合する因果関係が明らかにならない、各段階で提示した結果が全体の結果からは反する結果となるなど厳しい批判にさらされ、その有用性を示すことが出来なくなったと指摘されている⁷⁷。しかし、本論文では、事例間の比較を行うにあたり時系列的に記述を整理する観点から、政策過程を段階に分割して記述を行うことにする。なお、政策過程の段階モデルについては、宮川が①政策問題の確認、②アジェンダ設定、③政策提案の立案、④政策提案の評価と採択、⑤政策の実施、⑥政策の評価と指摘していることを踏まえ⁷⁸、本論文では、①問題認識→②課題設定→③政策立案→④政策決定に整理して記述を行う。なお、本論文は、基本的には政策決定までを分析の対象とするが、例外的に、政策決定の後、政策実施の段階で政策の変容が生じた際には分析の対象とする⁷⁹。

なお、本論文の政策の変容の事例としては、①首相主導型教育改革が登場する前の1977（昭和52）年の学習指導要領改訂と1980（昭和55）年の義務標準法改正による第5次教職員定数改善計画の策定・実施の政策過程、②臨教審後の1989（平成元）年の学習指導要領

⁷⁴ 飯尾（1993）20-21頁。

⁷⁵ Lasswell(1956)

⁷⁶ Nakamura(1987)

⁷⁷ Sabatier(1999)、Sabatier(2007)

⁷⁸ 宮川（2002）181-183頁。

⁷⁹ 政策実施過程は、一般的には、中央政府が策定した政策を地方政府が実施活動を担当し、とくに第一線職員に着目する過程であると捉えられているが（真山1996、88-91頁）、本論文では、中央政府が政策を決定した後、その政策が完全に実施・完成するまでの中央政府に着目し、「時間経過」によって政策の変容が生じる場面を実施過程と位置づける（真山1994、50-68頁）。

改訂と 1993（平成 5）年の義務標準法改正による第 6 次教職員定数改善計画の策定・実施の政策過程、③1998（平成 10）年の学習指導要領改訂と 2001（平成 13）年の義務標準法改正による第 7 次教職員定数改善計画の策定の政策過程、④教育再生会議と同時期の 2008（平成 20）年の学習指導要領改訂、第 8 次教職員定数改善計画の策定が失敗に終わった政策過程（2005 年前後）及び民主党政権での義務標準法改正をめぐる政策過程を取り上げることにする。

（2）教育資源の配分の決定をめぐる政策理念

1. (3) で言及したように、市川は教育改革を一定の教育理念に基づき政府が行う制度改革と定義しているが、上記に基づき時系列的に記述した教育資源の配分の決定についてのそれぞれの事例について、市川が指摘する教育理念に基づく制度改革という文脈で捉え、各事例の政策について、政策理念の相違を整理することで、各事例で決定された政策の特徴について比較を行う。そこで、本論文では、義務教育政策をめぐる教育理念に基づく制度改革として、末富を参考にして、「平等」をめぐる政策理念の対立と、「ナショナル・スタンダード」をめぐる政策理念の対立があるとの立場に立ち、教育資源の配分の決定について、政策理念の対立から整理することにする⁸⁰。

①平等に係る政策理念の対立

苅谷は、戦後の教育政策は、カリキュラムを基準化し、学級規模を基準化し、共通の教育内容を一斉に教えることを全国どの学校でも同じ学年の児童生徒に保障することを「教育の機会均等の実現」とみなして教育条件の均質化を進めたことに特徴があるとして、一定の空間的範疇での平等を実現する「面の平等」の特徴を有するものであると指摘する⁸¹。これは、我が国の教育政策は、個人を単位として政策を立案するのではなく、集団的・空間的な集合体を単位として政策を検討し、クラス内の児童生徒のカリキュラムは共通であり、クラス内の児童生徒に対して共通のカリキュラムで一斉に授業を行うことを暗黙の前提としていることを指している。一方、欧米的な考えでは、カリキュラムや教授法は個々の児童生徒によって異なることを前提として、個々人に応じた個別学習や多様な学習（学習の個別化）を可能とする教育資源の配分やカリキュラムが採用している。このため、苅谷は、日本的な教育政策の考え方である「面の平等」の対概念として、欧米的な教育政策の考え方を、個人間には差異があることを前提として「個人」を単位として考える「個の

⁸⁰ 末富は、義務教育財政の制度改革の政策理念を平等主義、効率主義、共同体主義の三点を取り上げているが、このうち効率主義については教育財政の配分に着目した政策理念であり、本論文では教育財政的な側面が強い教職員定数政策の一方で、教育財政には直接的には関係しない教育課程政策を扱うことから、本論文では末富の指摘のうち平等主義と共同体主義を政策理念として採用する（末富 2012 20-23 頁）。

⁸¹ 苅谷（2009）13 頁、135 頁。

平等」であると指摘している⁸²。

近年の我が国の教育政策においては、「自由化」「多様化」を求める政策の潮流の中で、教育の標準化からの脱却を目指し、「学級」概念を前提としつつも、「個に応じた指導」としてティーム・ティーチングの導入や習熟度別少人数指導の導入など、個々の児童生徒への対応を図ることを目的とした政策が採用されるようになってきている⁸³。これは、教育機会の一律の平等化ではなく、個別の必要を踏まえた実質的な機会の保障であると捉えることもできる⁸⁴。言わば、学校や学級といった「面」を単位として児童生徒に「等量」の教育を提供するため、一斉に授業を行うことを前提とした我が国の教育政策の基本的考え方に、児童生徒「個人」に着目し、能力や適性に応じた「非等量」の教育を提供するため、個別学習を行うことを前提とする欧米的教育政策の考え方が導入されていていっているものと考えられる。そこで、本論文では、我が国の教育政策における教育理念のひとつの対立軸として平等をめぐる教育理念の対立があるものと考え、「面の平等」を背景とする政策理念と「個の平等」を背景とする政策理念を対置概念として設定する。

②ナショナル・スタンダードに係る政策理念の対立

教育政策においても、1999（平成 11）年の地方分権一括法以降、一貫して地方分権が進展している。もう 1 点の政策理念として検討するのは、地方分権と関連した教育のナショナル・スタンダードをめぐる考え方である。

金井は、初等中等教育政策においては、全国的に地域間の平等を実現し、児童生徒はどの地域に暮らしていても平等な初等中等教育を受けることができ、保護者はどの地域に暮らしていても平等な教育負担で済む状態を実現するよう、初等中等教育サービスの行政的諸制度を構築していたと指摘する⁸⁵。一方、具体的な政策手段として、教育行政の役割としての公立学校教育の条件整備は、基本的には教育の供給側（学校・教師）の整備が中心であり、その第一に教師に関する条件整備があり、公立学校の学級編制と教職員の配置を中心として構成されていたと指摘する。公立学校の教員は地方公務員であり、服務義務・身分保障・給与保障の下に置かれたことから、公教育とは、教育行政が財政負担できる範囲を最大限とし、またそれを最小限として保障することになったことで、ミニマム＝マキシマムの教育条件がナショナル・スタンダードとして構築されたと指摘する。また、学校教育の内容についても、学習指導要領が法的拘束力を持つことで画一的・集権的な内容となり、その水準を下回る教育課程編成はできないという点で最低限のものであるとともに、

⁸² 荻谷（2009）13 頁、127 頁、132-134 頁。

⁸³ 文部科学省の調査では、平成 25 年度に全国の公立小・中学校において、ティーム・ティーチングを実施した学校は小・中ともに約 78%にのぼり、少人数指導を実施した学校は小で 61%、中で 64%にのぼっていることが明らかになった（平成 25 年度公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査の結果について（平成 26 年 3 月 26 日文部科学省））。

⁸⁴ 末富（2012）20 頁。

⁸⁵ 金井（2006）159-162 頁。

「大量の教育課程を「詰め込んで」いたため、その水準を上回る教育課程の編成も実質的に困難という点で最大限であり、教育内容についても、ミニмум＝マキシмумとしての学習指導要領がナショナル・スタンダードを構築していたと指摘する⁸⁶。このミニмум＝マキシмумのナショナル・スタンダードこそが、教育の機会均等と水準の維持向上を図っていると考えられていた。

しかし、学力低下問題やそれに伴うゆとり教育批判などを背景に、文部科学省は、学習指導要領は「最低基準」であり、それを超える教育を学習指導要領で明確に許容したことで、ミニмумとマキシмумの乖離が「公認」され、各地方自治体や学校は、各学校や地域の実情や独自性に応じた教育を行うことが期待されることになった⁸⁷。また、地方自治体内での教育委員会に対する首長の影響力増加や規制緩和の影響などによって⁸⁸、教育条件の整備においても、例えば学級編制について文科省はミニмумとマキシмумの乖離を容認したことで、ミニмумを超えて地方公共団体が独自のマキシмумを求めるようになった⁸⁹。

このように、従来はミニмум＝マキシмумのナショナル・スタンダードを国が設定し、全国統一的な標準の下で取り組まれていた教育内容や教育条件に関する政策が、昨今の教育政策の変容の大きな潮流として、スタンダードがミニмум≠マキシмумに変容し、地域ごとに最適な「ローカル・オプティмум」の教育内容や教育条件を実現すべく、地域のニーズに応じた柔軟な取組を可能とする政策への変容が生じている⁹⁰。この「ローカル・オプティмум」の考え方は、従来の教育政策が取り組んできたミニмум＝マキシмумの全国的な機会均等や水準の維持向上を実現することを目的とする標準化の考え方とは相容れないものである。そこで、本論文では、我が国の教育政策における政策理念のもうひとつの対立軸として、「ナショナル・スタンダード」を背景とする政策理念と、それに対する「ローカル・オプティмум」を背景とする政策理念を対置概念として設定する。

(3) アイディア・利益・制度

本論文で扱う各事例について、上記のように政策理念の相違を整理することを通じて政策の特徴について比較を行ったが、このような特徴を持つ各事例の政策を規定した要因の検討を行う。

政治学においては、公共政策の転換や行政改革の成否といった政策の変容については、

⁸⁶ 金井 (2005) 106-123 頁、青木 (2013) 18-19 頁。

⁸⁷ 金井 (2005) 127-129 頁。

⁸⁸ 金井 (2005) 129-136 頁。

⁸⁹ 青木 (2013) 12-13 頁。

⁹⁰ 末富 (2012) 22 頁。2002 (平成 14) 年 6 月に地方分権改革推進会議は、今後の地方分権改革の方向として、地域ごとに最適な施策の組合せを探究し、その実現に努力することで地域ごとの最適状態である「ローカル・オプティмум」の実現を図るべきと指摘している (地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告」平成 14 年 6 月 17 日、7-8 頁)。

「アイデア」、「利益」、「制度」の3つの要因に着目して説明されることが多い⁹¹。従来の我が国では、政策形成過程の分析においては、多くがアメリカ政治学で優越的であった多元主義に依っていたが、多元主義に対する制度論の観点からの批判を踏まえ、多元主義論を批判的に継承しつつ制度論の問題意識を踏まえた政策形成の分析枠組みによる研究が行われるようになってきている⁹²。教育政策をめぐる先行研究においても、政策過程における多元主義的構造も指摘されているところであることから、本論文においても、政策段階モデルによって時系列的に記述を行い、政策理念の対立から位置づけた教育資源の有効な配分を規定した要因を検討するため、内山（1998）や上川（2010）の論考を参考に、政策過程を諸利益の調整ないし均衡過程として理解する多元主義的政策形成観を土台としながら、集団に加えて制度的構造に着目した分析を行うため、アイデア、利益、制度の三要因に着目し、この三要因が義務教育の「妥当な」規模と内容をめぐる政策の変容を生み出しているものとする⁹³。ここで、アイデア、利益、制度について確認する。

①アイデア

「アイデア」は、既存の政策に対して新たな政策の選択肢を提供する役割を持ち、政策の変容を促す変動力となる。各アクターは、それぞれ「政策理念」（「機関哲学」と呼ばれることもある）を有しており、アクターが法律等によって設置された公的組織の場合、基本的には、当該組織の設置目的や政策目標が政策理念となる⁹⁴。各アクターは、諸問題の解決にあたり、まず状況の解釈が必要となるが、状況解釈にあたっては一定の認識枠組みが重要な役割を果たすことになる。この一定の認識枠組みとは、問題の所在と解決手段の方向を指示する枠組みでもあり、政策全体の方向性を規定する「政策パラダイム」と呼ばれるものである⁹⁵。政策目的を達成するため、この政策パラダイムに基づき構築されるのが、技術的な実現手段である「政策アイデア」である⁹⁶。ホールは、政策変化には、政策目的や手段を変えずに「政策手段の設定基準」のみ変更する第一次変化、政策目的は変えないが「政策手段」を変更する第二次変化、「政策目的、政策手段、政策手段の設定基準」のすべてを変更する第三次変化があり、第三次変化は、パラダイム論を提唱したクーンのパラダイム転換に匹敵する根本的な政策変化であるとして、ある政策をめぐる解釈の図式やものの見方の変容が生じる政策パラダイムの転換であると整理している⁹⁷。また、政策パラダイムには複数の政策アイデアが存在する可能性があるため、政策パラダイムの転換後に、新しいパラダイムで規定された方向性をもとに、具体的にどのような政策を行うのかとい

⁹¹ 徳久（2006）

⁹² 内山（1998）40-41頁。

⁹³ 内山（1998）40-43頁。

⁹⁴ 上川（2010）20頁、真淵（1989）。

⁹⁵ 内山（1998）23頁、秋吉（2007）48頁、55頁。増山（1991）122頁。

⁹⁶ 内山（1998）42頁、秋吉（2007）48頁。

⁹⁷ Hall（1993）pp. 281-288、西岡（2007）150-151頁。

うことを規定する政策アイデアを構築する段階が存在し、その政策アイデアをもとに具体的な制度設計を行う段階が存在するという⁹⁸。

②アクターの利益

本論文では、主要アクターとして、戸矢の研究に倣い、国家アクターである政党（主として自民党）や省庁（主として文部省・文部科学省、大蔵省・財務省）と、社会アクターである利益集団（主として校長会、教職員組合）や公衆が登場する⁹⁹。これに加えて、本論文は首相主導型教育改革に着目することから、国家アクターである首相も登場する。ここでは、各アクターの行動パターンに関する議論を行い、各アクターの目標について考察する。その際、戸矢の指摘に従い、各アクターは行動原理として「組織は存続を追求する」という組織存続を利益として行動するという前提で議論を進める¹⁰⁰。

なお、利益には「私的利益」と「公共の利益」があり、一般的に利益と聞くと「私的利益」を思い描くことが多いが、政治アクターや行政組織にとっては、各アクターが「公共の利益」（公益）の実現と捉えるものも自身の利益として捉えるものと考えられる¹⁰¹。アクターが自らの政策アイデアの実現をどの程度追求するかは、アクターの利益に規定されるものと考えられる¹⁰²。以下、本論文で登場する主要アクターの利益について検討する。

i) 国家アクター①: 首相

首相の組織存続とは、すなわち政権の維持であり、首相は自らの座を維持し、自ら望む政策を実現することが最大の利益である¹⁰³。

教育政策における首相の役割は、通常はそう大きくない。内閣を代表する地位を有する首相は、国政における最高責任者として、教育政策においても最終責任は首相に帰属することになるが、内閣法において国務大臣の行政事務の分担管理が規定されており、教育政策については文部科学大臣がその事務を管理することとされている。そのため、教育政策の責任者は一義的には文部科学大臣であり、通常のエド政策の立案及び実施は文部科学大臣が主導し、文部科学大臣の判断と責務の下で遂行される。

⁹⁸ 秋吉（2007）55頁。

⁹⁹ 国家アクターと社会アクターの区別は戸矢（2003）を参照。

¹⁰⁰ 戸矢（2003）77-85頁、上川（2010）21頁

¹⁰¹ 内山（1998）42頁、戸矢（2003）79-85頁。内山は、「利益」には「私的利益」と「公共の利益」の区分があると主張するが、この主張に対しては、秋吉が、公共的利益を実現するための活動が「私的利益」につながるケースも少なくなく、分析対象としては「私的利益」のみを対象とすることが適当と指摘する（秋吉（2007）47頁）。しかし、政治家にとって教育政策は「票にならない」と度々指摘されており、イデオロギー的な観点からアプローチをしている例も少なからずある。一方、文科官僚は、初等中等教育の実施主体が地方公共団体であることから、初等中等教育団体に係る団体等に対する再就職などは基本的には行われておらず、主要アクターに私的利益を見出すことは困難である。そのため、本論文においては、公共の利益についても考慮すべきとの立場に立つ。

¹⁰² 徳久（2006）14頁、上川（2010）22頁。

¹⁰³ 上川（2010）21頁。

通常、首相や内閣が主導権を握って内閣主導型の政策立案が必須とされるのは、各省横断的で様々なセクターが関係し、内閣レベルで政府全体の総合調整を必要とする政策課題である。一方、内閣レベルでの総合調整を必要とする政策課題ではないものの、首相や内閣が政策の重要性を認め、内閣レベルで政策立案を主導する場合もある¹⁰⁴。首相が教育政策において主導的役割を担うのは後者のケースに該当し、首相が主導する形で教育改革を実施するためには、文部科学大臣を中心とする通常のエデュケーション政策の政策過程とは異なり、内閣レベルで教育改革を主導する首相主導型教育改革が行われることになる。

ii) 国家アクター②: 政党

戦後の日本政治においては、1955年の自由民主党誕生後、1993年から94年にかけての細川護熙内閣・羽田孜内閣と、2009年から2012年にかけての民主党政権の時代を除き、一貫して自民党が政権を担ってきた。「組織は存続を追求する」との前提を政党に適用させると、「政党は議席を最大化する」と翻訳される。政党は選挙に勝利することで組織存続の機会を最大化する。選挙を通じて組織存続という目標を最大限にかなえるためには、票と資金という2つのリソースが必要となることから、政党は支持者層（利益集団）からの組織票の提供や政治資金の獲得を図るため、特定の見返り（予算の配慮、規制による保護など）を行うとともに、広く公衆に対して最大公約数的な政策の実現を提供する¹⁰⁵。

教育政策領域における特徴として、私的利益を追求すると考えられる政治アクターである「族議員」が、私的利益ではなく公共の利益を追求して「族議員化」していることが特徴として挙げられる¹⁰⁶。教育政策に関心を示す族議員の「文教族」議員は、他の族議員と異なり、その特徴として、具体的な私的利益ではなく価値判断であるイデオロギーの実現を利益とすることが多い。教育政策において票と政治資金を提供する最大の利益集団は教員集団であるが、その大多数が加入する教職員組合である日本教職員組合（日教組）は伝統的に社会党・民主党を支持しており、自民党で文教政策に携わったとしても選挙や政治資金に恵まれないことから、族議員の規模はある程度制限されている。自民党は対社会党（民主党）・対日教組のイデオロギー的観点から教育政策を立案する場面もある¹⁰⁷。また、省庁に近い校長会も、その構成員である校長の中には以前は教職員組合に加入していた者もいるなど、自民党を積極的に支持する団体ではない。自民党文教族議員にとっ

¹⁰⁴ 城山（2006）73-74頁、伊藤（2012）18頁。

¹⁰⁵ 戸矢（2003）77-79頁。

¹⁰⁶ 元文部事務次官の高石は、文教族議員にとって票と金になるのは私学政策があるが、基本的には、教育政策は利権になるようなことが少なく、「あまり金目にならない、票にもならないけれども、純粋に政治家として、わりあい動きやすい、活動しやすい雰囲気を持っていたのではないですかね」と述べている。さらに、高石は、後に文部科学大臣、外務大臣、官房長官を務めた町村信孝が、初当選して文教族議員になった際に、当時、町村本人が「おやじに、おまえは代議士になったら、最初から利権絡みのポストに行くなと言われた。利権のないところで勉強しろ」と言われたので文教族に入ったと発言していたと述べている。（荒井2013a、166頁）。

¹⁰⁷ 猪口・岩井（1987）200-202頁。

て義務教育の利益団体は支持勢力として票と資金を提供するものではなく、組織存続の機会の最大化という目標を実現するためには、公衆に対して最大公約数的な政策を提供し、公共の利益を実現するインセンティブを持つ。

一方、社会党・民主党にとっては、日教組は選挙において重要な組織票・政治資金を提供する重要な利益集団の一つであり、利益集団に対する政策的誘因が発生する。

iii) 国家アクター③: 省庁

省庁の組織行動の目標は、予算や規制権限の最大化とともに、名声の最大化であることが指摘されている。省庁は単に規制権限によって所掌する地方公共団体や民間部門に対して影響力を行使しているのではなく、高い名声を保つことで他のアクターに影響力を行使している。戸矢は名声の最大化こそが省庁における「組織存続」であると捉え、政治・経済・社会に対するプレゼンスの維持や高揚こそが省庁が追求する目標であると指摘する。省庁が追求すべき利益には2種類あり、まずは省庁に財・サービスを提供する支持者層の利益であり、すなわち業界は、有益な情報や行政への協力、天下り先のポストを省庁に提供する。一方で公衆の利益（公益）もあり、国民の間の評判もアクターの存続の可能性を左右している。省庁は社会的な名声を高め、支持者層や公衆に受け入れられることで存続の見通しを確実にしようとする¹⁰⁸。省庁は、支持者層の利益と公益の双方に応える必要があり、この2種類の利益が一致するならば問題は起こらないが、この2種類の利益が相違・矛盾する場合には、この2種類の利益の間のバランスが問題となる¹⁰⁹。

iv) 社会アクター①: 利益集団

本論文では公立学校教育を分析の対象としており、主たる利益集団は教職員の集団となる。一般的に企業・利益集団の組織存続の追求としては、利潤の最大化と正規の従業員の継続雇用が考えられている¹¹⁰が、公立学校教育をめぐる利益集団（管理職の団体である各学校種ごとの校長会や教職員組合）の組織存続の追求としては、教員集団の雇用維持と労働環境の安定であると捉えることができる。本論文では、政策過程の現場代表のアクターとして頻繁に登場する校長会（全国連合小学校長会、全日本中学校長会）と、野党第一党の社会党・民主党を支持するため政策過程への影響力は限定的である教職員組合（主に最大の教職員組合である日本教職員組合（以下「日教組」という。））に特に着目する。また、公立学校教職員の任命権者は地方公共団体であり、その給与費等も負担していることから、利益集団として、教職員のいわゆる雇用主である地方公共団体にも着目する。

v) 社会アクター②: 公衆

最後に、政策過程に間接的に関与するアクターとして公衆を取り上げる。公衆にとっての利益とは、客観的な社会的・経済的な利益の総計であることもあれば、公衆が主観的に利益を定義する場合もある。例えば、前者に該当するものとしては、国際的な学力調査に

¹⁰⁸ 戸矢（2003）79-85頁。

¹⁰⁹ 戸矢（2003）184頁。

¹¹⁰ 戸矢（2003）86-87頁。

おけるわが国の児童生徒の結果などが該当すると考えられ、後者に該当するものとしては、「詰め込み教育」「ゆとり教育」という教育の方向性に関する捉え方が該当すると考えられる。この公衆は他の集団と比べて組織されているとは言えず、政治的争点についてもよく考えていないかもしれないため、その政治的影響力は直接的にすべてを決めるといった形で現れるものではないと考えられる。一方、公衆が政治的に影響を与えている点として、政党や省庁など国家アクターの行動を決定する要素としての機能を果たしているとも考えられる。政治家は選挙に直面するため公衆の考え方に常に注意を払わなければならない、官僚も他のアクターに対して影響力を行使するためには公衆の支持が大きく影響する。そのため、各アクターは公衆を観察し、「公衆の支持」を最大化するための戦略を決定し、少なくともその支持を失わないよう行動しようとすると考えられる¹¹¹。

③制度

最後に制度を取り上げる。アイデアは、アイデアのみでは政策の変容をもたらすことはできず、アイデアが実現するかどうかは政策過程の中で決定される。そのため、アイデアは、政策過程におけるルールや手続きといった「制度」に規定される側面を持つ¹¹²。とりわけ、組織の配置や行動は、ルールや手続きによって規定されている点に留意する必要がある。ここでいう組織とは、行政組織や国家構造、社会的組織（業界団体、労働組合等）であり、ルールや手続きとは、法令の規定や政策遺産（それまでの政策の蓄積）、非公式の慣習などを指すものである。本論文では、これらのルールや手続きを総称して「制度」として位置づけ、アイデアの効力を規定するとともに、アクターの行動を枠付ける役割をも果たすものとする¹¹³。

教育政策における「制度」を考えるに当たり、教育政策における政策過程に関係する組織として、文科省、制度官庁（財務省、総務省など）、与党（自民党文教族）、野党、利益団体（校長会等）、利益団体（野党側（日教組等））、マスコミなどが存在する。また、慣習的なルール・手続きとして政策形成にあたっての審議会の活用が重視されており、教育政策の専門性・民主性を担保する観点から、中央教育審議会などの文部省に設置された審議会を教育政策の検討の場として位置づけ、教育政策の意思決定機構と認識されていた¹¹⁴。このうち、文科省、与党（自民党文教族）、利益団体は、教育政策に積極的に影響を与えて

¹¹¹ 戸矢（2003）88-90頁。

¹¹² 徳久（2006）14頁、上川（2010）20頁。

¹¹³ 内山（1998）42-43頁。政治家や官僚の活動も「制度」の影響を強く受けるものであり、例えば、各省庁に対応する委員会制という国会の組織構造は、それに対応した政党の各部会を生み、「族議員」政治を通じて国会議員と官僚の力関係の変化をもたらした（内山1998、61頁）。

¹¹⁴ 清水編著（1989）。内山は、政策アイデアは政府によって採用されることで実際の政策に結実するが、そのためには、専門家と政策アイデアが政策過程へのアクセスを有していることが必要であり、研究者と官僚を結合する制度である審議会の存在が必要と指摘する（内山1998、61頁）。

おり、これらのアクター間の相互作用システムである「教育政策システム」は、Aoki に基づいて戸矢が指摘する「政策策定における仕切られた多元主義」的な要素を含んだシステムであると考えられる¹¹⁵。戸矢の「仕切られた多元主義」の指摘を教育政策システムに置き換えると、文科省の原課・原局が政策の変容を主導し、文科省に対して優越的な立場にある自民党議員の介入をしばしば伴いつつ、審議会なども含みながら、教育政策システム内、システム間交渉を通して政策が形成される公共政策策定の制度であると捉えられ、その特徴として、政治家・官僚・利益集団の間の相互作用が頻繁に行われ繰り返されること、参加するアクターが常に同一であること、現行の取り決めが将来も継続する共有された継続性が挙げられる¹¹⁶。

一方、本論文で取り上げる首相主導型教育改革は、従来の教育政策システムの上位組織としての「メタ教育政策システム」の性格を構築し、教育政策システムが持つ「内在的論理」とは異なる論理で教育政策を変容ならしめようとする¹¹⁷。そこで、本論文では、首相主導型教育改革と、このような教育政策システムが構築する「制度」としての教育政策過程の関係にも着目する。

④政策過程における均衡とアイデア、利益、制度

本論文は、政策過程を諸利益の調整ないし均衡過程として理解される多元主義的政策形成観を土台に置きつつ、利益、アイデア、制度の三要因に着目して分析を行うことにしている。教育政策において政策アウトプットを直接に規定するのは省庁（文科省）の活動であるが、この活動には、政治家、利益集団及び公衆の利益と、採用しうる政策アイデアの存在が大きく影響しており、この意味で、公的アクターの活動は利益とアイデアの交錯する場であり、省庁は政策形成を行うに当たり、利益とアイデアの接点を模索すると考えられる¹¹⁸。これに加えて、制度が各アクターの活動を枠付けることになる。新たな

¹¹⁵ 戸矢 (2003) 93-95 頁、城山・前田 (2008) 9- 11 頁、Aoki (1988) pp. 267-308。村松は、1960 年代から 70 年代にかけての我が国の政策過程を、既存の価値の権威的な配分を行う「政策過程」(保守党、官僚、農業団体、経済団体など政策決定に積極的な役割を演じるグループによる政策過程)と、既存の政治・行政体系に対して、それとは異なった価値体系をもって対決しその変革を迫る勢力(社会党、共産党、日教組、労働組合)と、現体制を保持しようとする勢力の対抗過程である「イデオロギー過程」に分けて考える必要があると指摘した(村松 1981)。しかし、現代の教育政策においては、1990 年代の文部省と日教組との和解を契機に、従来対決姿勢を示していた日教組も是々非々に姿勢を転換し政策過程にも参入しているため、村松が指摘したイデオロギー過程の状況については、本論文では 1980 年代の臨教審以前の事例分析において特に考慮することとする。

¹¹⁶ 戸矢 (2003) 94-95 頁、103-104 頁。戸矢の概念は、金融政策をめぐる政策策定を対象とした概念であり、原課・原局が所管する業界の利益を擁護し、自民党政治家や業界の介入を受けつつ、競争を行うとしている。この構図は、多元主義的な構図の下で政策ネットワーク論の「政策共同体」的な色彩が強い教育政策も同様であると考えられる。

¹¹⁷ 城山・前田 (2008) 14-17 頁。

¹¹⁸ 内山 (1998) 43-45 頁。

施策を展開する際にいずれのアイデアが採用されるかは、既得利益との関係や諸アクターの配置を決定する制度の影響を受ける。また、制度は参加の制約と行動選択の制約という2つの形でアクターの行動を制約する¹¹⁹。教育政策をめぐるアクターは、制度の影響の下、ある場合は利益を増進するために、他の場合にはアイデアの実現それ自体を目的として、アクター間の相互作用が行われ、その結果として政策が形成されることになる。そこで、本論文では、政策過程を均衡という観点から捉えることとし、義務教育の「妥当な」規模と内容として最終的にどこを均衡点として決定したのかをアイデア、利益、制度への着目によって説明を行うことで、政策を規定する要因を検討する¹²⁰。

以下、本論文では、第1章において、教育資源の配分方法を規定するため学習指導要領と義務標準法が制定された歴史的経緯を取り上げる。次いで、第2章では、第3章以下で事例を時系列的に記述するための補助線として、同時期に行われた首相主導型教育改革を取り上げ、教育資源の配分をめぐる議論を取り上げる。なお、第2章で取り上げる政策過程は首相主導型教育改革に関するものにとどめ、当該首相主導型教育改革で提言された内容について、文部省等で教育課程政策及び教職員定数政策として具体化する政策過程は第3章以下で記述する。その上で、第3章から第6章においては、定期的に行われた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、時系列的に記述を行う。

具体的には、第3章では、自民党文教族議員が政治力を誇っていた時期において、学習指導要領の授業時数と指導事項を削減し、義務標準法において学級編制の標準を45人から40人に引き下げた事例を取り上げる。第4章では、中曽根内閣で臨時教育審議会が設置された時期において、学習指導要領で小学校生活科や中学校に習熟度別指導を規定し、義務標準法でチーム・ティーチング等のための指導方法工夫改善の加配措置を講じた事例を取り上げる。第5章では、学校週五日制導入を図るため、学習指導要領で各教科の教育内容を削減する一方で総合的な学習の時間を新たに位置づけ、義務標準法で習熟度別少人数指導等に対応する指導方法工夫改善の加配措置を拡充した事例を取り上げる。第6章では、学力低下論争や民主党への政権交代等を踏まえつつ、学習指導要領の教育内容の充実や、義務標準法の小学校1年生の35人学級導入を事例として取り上げる。

その上で、終章において、第3章から第6章において時系列的に記述を行った各事例について、本章で提示した分析枠組みを用いて、決定された教育資源の配分に関する政策の特徴と政策を規定した要因について、明らかにしていく。

(付記) 筆者は、文部科学省初等中等教育局教育課程課(2009年4月～2010年9月)及び同局財務課(2013年4月～)に在籍しているが、本論文で用いた資料は公開資料のみによ

¹¹⁹ 真淵(1999)、徳久(2006)14頁、秋吉(2007)54頁

¹²⁰ 内山(1998)43-45頁。

っている。また、本論文の意見に関する部分は筆者の個人的見解であり、所属機関の公式見解を示すものではない。

第1章 義務教育における教育資源の配分に係る基本的構造の構築

本章では、教育の機会均等と水準の維持向上を目的とした戦後の義務教育政策において、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障することを目的として構築された学習指導要領と義務標準法の制定をめぐる政策過程を記述し、教育資源の配分方法を規定する政策がどのように構築されたのかを明らかにする。

第1節 教育内容に関する教育資源の配分に係る基本的構造の構築

1. 学習指導要領の登場 —1947(昭和22)年学習指導要領試案—

終戦後の1945(昭和20)年9月、文部省は「新日本建設ノ教育方針」を公表して非軍事的な教育を推進する方針を明らかにし¹、10月には前田多門文部大臣が講演で「教育界より一掃せねばならぬものは軍国主義と極端狭隘なる国家主義」と表明し、それまでの戦前の教育は画一主義であるとして、「往々にして人の思考力推理力を奪ひ、その結果軍国主義発生の温床となり易い」と指摘し、「一定の教育方針の範囲内に於て、各教育機関及び教師は、それぞれ自発的に工夫創意をほどこす余地を持ち得る様に致し」と述べ、戦後の新時代の教育では画一主義的な教育からの転換を図り、各学校や教員の創意工夫を奨励する方針を明らかにした。11月、文部省は「画一教育改革要綱」をまとめ、初等教育の教育方法の改革として個別学習と自由学習を導入し、中等教育ではカリキュラムの多様化を進め、国民全体に責任・自由・自発性の態度形成を図る教育を実現しようとしていた²。

1946(昭和21)年1月、米国政府から教育学者や心理学者などの専門家により構成された米国教育使節団が来日した³。この米国教育使節団は、GHQが設置を指令した使節団に協力する日本側教育専門家委員会(委員長:南原繁東京帝国大学総長)や、GHQで教育・文化政策を担当する民間情報教育局(CIE)の協力のもとに、4月に報告書を取りまとめた。報告書では、教育政策における国家主義から個人主義への転換を説き、民主的な教育を実現するため、各人の能力と適性に応じて教育の機会を与える教育制度を組織すべき、教育内容・方法や教科書の画一化をさげ、教育における教師の自由を認めるべきとして、中央官庁は教授内容や方法、教科書を規定すべきではないと提言を行った。GHQはこの報告書の内容を全面的に承認し、日本の教育改革の路線を米国教育使節団の報告書に置くとする覚書を付して公表した⁴。GHQは戦後の教育改革の思想として、文部省とGHQは、教育内容・方法の画一化からの転換という構想と同一であったものの、国や教育行政機関の役割については文部省とGHQで異なり、GHQは国の関与を全面的に否定する立場であった。

米国教育使節団の報告書を受けた文部省は、1946(昭和21)年5月に「新教育指針」を

¹ 水原(1992)1-3頁。

² 水原(1992)4-5頁。

³ 水原(1992)21頁。

⁴ 文部省(1972)686-688頁。水原(1992)28-29頁。

公表し全国の学校に配布し、個性の完成と人間尊重の教育理念を基本理念として、①個性尊重の教育、②公民教育の振興、③女子教育の向上、④科学的教養の普及、⑤体力の増進、⑥芸能文化の振興、⑦勤労教育を掲げた⁵。また、米国教育使節団に協力する日本側教育専門家委員会を拡充する形で1946（昭和21）年8月に「教育刷新会議」が内閣に設けられ、青年学校、義務教育年限、教員養成制度、教員の待遇・身分保障、教育内容、教授方法、教育行政、教育財政などについて検討を行い、同年12月に①教育の理念及び教育基本法に関すること、②学制に関すること、③私立学校に関すること、④教育行政に関することの4つの事項について建議が行われた⁶。この建議をもとに、1947（昭和22）年3月31日、教育基本法と学校教育法が制定され、学校教育法は教育制度の骨格を定める法律として位置づけられ、中等教育に新たに中学校を設け、義務教育を小学校と中学校の9年間と規定し、学校教育の目標、教科書の使用義務、学校の設置義務、学校に置くべき教職員、就学義務に関する規定などが設けられた。また、教育課程は監督庁が定めると規定され、この監督庁は、当分の間文部大臣とすることが規定された⁷。

この学校教育法は、制定翌日の1947（昭和22）年4月1日から施行されることになり、新制の小学校と中学校は法律の施行と同時に、高校は法律の施行翌年の1948（昭和23）年から発足するとされたが、この新しい学校制度は、米国教育使節団報告書から1年弱、教育刷新会議の建議から3ヶ月という短期間で準備することになり、まずは新制小学校と中学校に対応した教育課程の基準と教科書の準備が必要となった⁸。そこで、CIEは1946（昭和21）年9月上旬に文部省に対し、翌年から使用する教科書と教育課程（コース・オブ・スタディ）の作成を指示し、1947（昭和22）年度分の教科書は暫定的な措置として文部省が著作教科書を作成することになった⁹。文部省は教科書作成を優先して行い、教育課程の基準は先行する教科書に合わせて作成することになり¹⁰、文部省は約2ヶ月という短期間で教育課程の基準の案を作成した¹¹。文部省は1947（昭和22）年3月20日に「学習指導要領一般編 試案」を公表し、引き続いて各教科別の学習指導要領を発表し、小学校の教科は、国語、社会、算数、理科、音楽、図画工作、家庭、体育及び自由研究と定められ、中学校の教科は、必修教科として国語、社会、数学、理科、音楽、図画工作、家庭、体育及び職業とされ、選択教科としての外国語、職業、自由研究が定められた¹²。

⁵ 文部省（1972）688-689頁、森口（2010）39頁。

⁶ 文部省（1972）689-690頁。

⁷ 文部省（1972）693-694頁。なお、1947（昭和22）年に制定された学校教育法施行規則では、教育内容については「教科課程」という用語が用いられていたが、1951（昭和26）年の学習指導要領改訂に合わせて「教育課程」という用語が用いられることになった（文部科学省（2008a）82-84頁、文部科学省（2008b）84-85頁）。

⁸ 文部省（1972）694-695頁。

⁹ 文部省（1972）695頁。

¹⁰ 水原（1992）38頁。

¹¹ 水原（1992）38頁。

¹² 文部省（1972）694-695頁、712-713頁、722-723頁。当時の学習指導要領は、現在のよ

この学習指導要領試案は、今日では米国の教育学者デューイの考え方を背景として、子どもが現実の生活で遭遇する「いろいろな問題を適切に解決」するよう、問題解決能力の育成が学習指導の目標と位置づける経験主義の考え方を採用したと捉えられているが¹³、上述のように、戦後教育の方針を踏まえた画一主義からの転換も重要なキーワードであり、冒頭には、従来の画一主義を批判し、その転換の必要性が述べられていた。

<p>学習指導要領一般編(試案) 昭和22年度 文部省</p> <p>序論</p> <p>一 なぜこの書は作られたか</p> <p>これまでの教育では、その内容を中央できめると、それをどんなところでも、どんな児童にも一様にあてはめて行こうとした。だからどうしてもいわゆる画一的になって、教育の実際の場での創意や工夫がなされる余地がなかった。(略)</p> <p>もちろん教育に一定の目標があることは事実である。また一つの骨組みに従って行くことを要求されていることも事実である。しかしそういう目標に達するためには、その骨組みに従いながらも、その地域の社会の特性や、学校の施設の実情やさらに児童の特性に応じて、それぞれの現場でそれらの事情にびったりした内容を考え、その方法を工夫してこそよく行くのであって、ただあてがわれた型のおりにやるのでは、かえって目的を達するに遠くなるのである。(略)これからの教育が、ほんとうに民主的な国民を育てあげて行こうとするならば、まずこのような点から改められなくてはなるまい。このために、直接に児童に接してその育成の任に当たる教師は、よくそれぞれの地域の社会の特性を見てとり、児童を知って、たえず教育の内容についても、方法についても工夫をこらして、これを適切なものにして、教育の目的を達するように努めなくてはなるまい。</p> <p style="text-align: right;">※下線は筆者注</p>

また、この学習指導要領の試案では、児童生徒の個性を尊重する学習を行うため、「自由研究」という時間が設定された。この時間は、個々の児童生徒が、教科の学習に追加して個々の個性に即した学習活動を行う時間として想定されていた¹⁴。

<p>第三章 教科課程</p> <p>自由研究も、新しい教科課程で、はじめてとりあげたものであるが、この時間を、どんなふうに着用して行くかについては、少し説明を要すると思う。</p> <p>(略)教科の学習は、いずれも児童の自発的な活動を誘って、これによって学習がすすめられるようにして行くことを求めている。そういう場合に、児童の個性によっては、その活動が次の活動を生んで、一定の学習時間では、その活動の要求を満足させることができないようになる場合が出て来るだろう。たとえば、音楽で器楽を学んだ児童が、もっと器楽を深くやってみたくて要求するようなことが起るのがそれである。こういう時には、もちろん、児童は家庭に帰ってその活動を営むことにもなるし、また、学校で放課後にその活動を営むことにもなる。このような場合に、何かの時間をおいて、児童の活動をのばし、学習を深く進めることが望ましいのである。ここに、自由研究の時間のおかれる理由がある。たとえば、鉛筆やペンで文字の書き方を習っている児童のなかに、毛筆で文字を書くことに興味を持ち、これを学びたい児童があったとすれば、そういう児童には自由研究として書道を学ばせ、教師が特に書道について指導するようにしたい。つまり、児童の個性の赴くところに従って、それを伸ばして行くことに、この時間を用いて行きたいのである。だから、もちろん、どの児童も同じことを学ぶ時間として、この時間を用いて行くことは避けたい。</p> <p>こうして、児童青年の個性を、その赴くところに従って、のばして行こうというのであるから、そこには、さまざまな方向が考えられる。ある児童は理科に、ある児童は理科の実験に、ある児童は書道に、ある児童は絵画にというふうに、きわめて多様な活動がこの時間にいとまれるようになる。</p> <p>このような場合に、児童が学年の区別を去って、同好のものが集まって、教師の指導とともに、上級生の指導もなされ、いっしょになって、その学習を進める組織、すなわち、クラブ組織をとって、この活動のために、自由研究の時間を使って行くことも望ましいことである。たとえば、音楽クラブ、書道クラブ、手芸クラブ、あるいはスポーツ・クラブといった組織による活動がそれである。(略)</p> <p>こうして、自由研究の内容としては、さまざまなものが考えられ、その時間も多く要求されるが、ただこの時間を無制限に多くすることは、児童の負担を過重にするおそれがないでもないので、その凡その規準を挙げておいた。もちろん、それは凡その規準であるから、児童の負担を考えて、その伸縮をすることは、これまた、教師や学校長の判断に委せたい。</p> <p style="text-align: right;">※下線は筆者注</p>

うに小学校学習指導要領、中学校学習指導要領といった学校種別に作成されたものではなく、全学校種が一つの学習指導要領として作成されていた。

¹³ 田中・水原・三石・西岡 (2005) 46 頁、田中編 (2009) 186 頁。

¹⁴ 文部省「学習指導要領一般編(試案)(昭和22年度)第三章教科課程より 二 小学校の教科課程と時間数」

このように、経験主義の考え方を背景とする問題解決能力の育成や、画一主義教育からの転換を図るといふ戦後教育の方針を踏まえつつ、学習指導要領で各教科別・各学年別に授業時数を設定するとともに、各教科の教育内容は、各学年ごと又は複数学年ごとに指導事項や指導方法が定められることになった¹⁵。また、授業時数は、小学校では高学年になるにつれて各教科の時数に幅を持たせ、授業時数の設定を一定の枠内で各学校の裁量を許容していた¹⁶。また、1単位時間の時間を特に固定せず、学習の進め方などの必要に応じて変化のある学習が行われるようにしていた¹⁷。

図1-1 小学校学習指導要領試案(昭和22年)における教科構成と授業時数

	1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生
国語	175 (5)	210 (6)	210 (6)	245 (7)	210-245 (6-7)	210-280 (6-8)
社会	140 (4)	140 (4)	175 (5)	175 (5)	175-210 (5-6)	175-210 (5-6)
算数	105 (3)	140 (4)	140 (4)	140-175 (4-5)	140-175 (4-5)	140-175 (4-5)
理科	70 (2)	70 (2)	70 (2)	105 (3)	105-140 (3-4)	105-140 (3-4)
音楽	70 (2)	70 (2)	70 (2)	70-105 (2-3)	70-105 (2-3)	70-105 (2-3)
図画工作	105 (3)	105 (3)	105 (3)	70-105 (2-3)	70 (2)	70 (2)
家庭					105 (3)	105 (3)
体育	105 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)
自由研究				70-140 (2-4)	70-140 (2-4)	70-140 (2-4)
総授業時数	770 (22)	840 (24)	875 (25)	980-1050 (28-30)	1050-1190 (30-34)	1050-1190 (30-34)

(カッコ内の数字は週当たりの時数)

中学校では、国語・社会・数学・理科といった必修科目の授業時数は全国的に統一される一方で、選択科目の授業時数は大幅に選択の幅を許容し、各学校の裁量としていた¹⁸。

このように、1947年(昭和22)年に作成された学習指導要領(試案)は、経験主義的な問題解決能力の育成と画一的な教育からの転換を掲げ、個々の児童生徒の関心に応じる自由研究の時間を設定するとともに、授業時数について、各学年ごとに総授業時数を定め、一定の枠の中で時数の設定について各学校の裁量に委ねる措置を講じ、各教科の教育内容について、各学年ごと又は複数学年ごとに指導事項や指導方法を定め、授業時数を定める

¹⁵ 例えば、算数・数学や理科、音楽、家庭科では、小学校1年生から中学校3年生まで各学年ごとに指導内容、指導目標、指導方法等を規定する一方で、国語では、小1~3年生まで、小4~6年生まで、中学生の3段階に分けて、複数学年をまとめて指導内容や指導方法の規定が行われていた。

¹⁶ 文部省「学習指導要領一般編(試案)(昭和22年度) 第三章 教科課程 二 小学校の教科課程と時間数」

¹⁷ 文部科学省(2008a) 83頁。

¹⁸ 文部省「学習指導要領一般編(試案)(昭和22年度) 第三章 教科課程 三 新制中学校の教科と時間数」

こととしていた。このことによって、教育内容に関する教育資源の配分の基本的構造として、小学校6年間、中学校3年間の学年制を前提として、各教科において、各学年又は複数学年ごとに指導事項と授業時数を定め、各教科の授業時数を合計したものを総授業時数として設定することが定められた。そして、各学校の授業時数は、地域や学校の事情に応じて、学習指導要領が許容する幅の中で各学校の一定の裁量の下で設定されることになった。

図1-2 中学校学習指導要領試案(昭和22年)における教科構成と授業時数

		1年生	2年生	3年生
必修科目	国語	175(5)	175(5)	175(5)
	習字	35(1)	35(1)	
	社会	175(5)	140(4)	140(4)
	国史		35(1)	70(2)
	数学	140(4)	140(4)	140(4)
	理科	140(4)	140(4)	140(4)
	音楽	70(2)	70(2)	70(2)
	図画工作	70(2)	70(2)	70(2)
	体育	105(3)	105(3)	105(3)
	職業	140(4)	140(4)	140(4)
	合計	1050(30)	1050(30)	1050(30)
選択科目	外国語	35-140(1-4)	35-140(1-4)	35-140(1-4)
	習字			35(1)
	職業	35-140(1-4)	35-140(1-4)	35-140(1-4)
	自由研究	35-140(1-4)	35-140(1-4)	35-140(1-4)
	合計	35-140(1-4)	35-140(1-4)	35-140(1-4)
総授業時数		1050-1190 (30-34)	1050-1190 (30-34)	1050-1190 (30-34)

(カッコ内の数字は週当たりの時数)

2. 経験主義教育の推進 —1951(昭和26)年の学習指導要領改訂—

1947(昭和22)年の学習指導要領は急遽作成された「試案」としての位置づけであったことから、文部省は翌1948(昭和23)年から学習指導要領の改訂作業を始めていた。1949(昭和24)年には、教育課程に関する重要事項を調査審議する審議会として教育課程審議会が設置され、教育課程審議会は1950(昭和25)年6月に小学校の教育課程の改善に関する答申を行い、小学校の毛筆の時間の取扱い、家庭科の内容の改善を提言するとともに、「自由研究は、実務上の経験に鑑みてこれを廃止するのを相当とする」として、教科以外の活動の時間として、自治会・遠足・学芸会・クラブ活動に関する時間を設けることを提言した¹⁹。この答申をもとに、文部省は1951(昭和26)年に改訂版の学習指導要領を発表した。この改訂された学習指導要領は、経験主義的な考え方を一層推進するものと捉えられた²⁰。

この改訂では、「経験の組織が教科である」として、小学校の教科について、学習の基礎となる教科(国語・算数)、社会や自然についての問題解決を図る教科(社会、理科)、主として創造的な表現活動を行う教科(音楽・図画工作・家庭)、健康の保持増進を図る教科

¹⁹ 文部省(1972)695頁、文部科学省初等中等教育局教育課程課「学習指導要領等の改善に係る答申一覧」(平成21年)1頁。

²⁰ 田中編(2009)188頁。

(体育)の4つの経験領域に分け、これらに充てる授業時数を教科の総授業時数に対する比率で示すこととし、教科と教科以外の総授業時数の基準を2個学年ごとにまとめて示すことになった²¹。また、「自由研究」の時間については、文部省の中に、教科の発展としての自由学習は外したいという意向があり、「個人の興味と能力に応じた自由な学習は、各教科の学習指導法の進歩とともにかなりにまで各教科の学習の時間内にその目的を果たすことができるようになった」²²として、これを発展的に解消し、教科の学習では達成されない目標に対する諸活動を包括して「教科以外の活動」を設定し、それらの活動として、児童会・クラブ活動・学級会などを行うことになった²³。

図1-3 小学校学習指導要領(昭和26年)における教科構成と授業時数

小学校の教科について時間配当の例			
	1・2年生	3・4年生	5・6年生
国語 算数	45%～40%	45%～40%	40%～35%
社会 理科	20%～30%	25%～35%	25%～35%
音楽 図画工作	20%～15%	20%～15%	25%～35%
家庭			
体育	15%	15%	15%
総授業時数	100%	100%	100%
備考			
(a) この表は教科の指導に必要な時間の比率だけを示しているが、学校はここに掲げられた教科以外に教育的に有効な活動を行う時間を設けることがのぞましい。			
(b) 教科と教科以外の活動を指導するに必要な一年間の総時数は、基準として次のように定められる。			
第1学年および第2学年 870時間			
第3学年および第4学年 970時間			
第5学年および第6学年 1,050時間			

中学校では従前どおりの教科の時数が設定されたが、一定の枠の中で時数設定の裁量が容認されていた。一方、授業時数の一単位時間が50分とされ、休憩時間10分が以内、昼食時間が50分以内とこと細かく規定されていた²⁴。

各教科の指導事項は、各学年又は複数学年ごとに指導目標や指導事項、指導方法が定められていた。各学校・学級内において、同一の教育内容を同一の進度による指導を行うことを前提として、「児童・生徒は、その興味・能力・必要においてそれぞれ個人差をもっている。教育は個々の児童・生徒の可能な最大限の発達を願って行われるものであるから、個々の児童・生徒のもつ個人差について、じゅうぶんな注意が払われ、それに適応した指

²¹ 文部省 「学習指導要領一般編(試案)(昭和26年改訂版)Ⅱ 教育課程」、水原(1992)199頁、文部科学省(2008a)83頁、田中編(2009)188頁。

²² 文部省 「学習指導要領一般編(試案)(昭和26年改訂版)Ⅱ 教育課程」

²³ 水原(1992)142-143頁、文部科学省(2008a)83頁、田中編(2009)188頁。

²⁴ 水原(1992)157頁。

導法がとられねばならない。」とした配慮事項も規定された²⁵。

このように、1951（昭和26）年の改訂では、経験主義的な側面が強調され、小学校では教科を組織として捉える一方で、各教科では各学年ごとに指導事項が規定されることになり、各学年ごとに指導事項や授業時数を設定する教育内容に関する教育資源の配分の基本的構造は維持されたのである。

図1-4 中学校学習指導要領(昭和26年)における教科構成と授業時数

中学校の教科と時間配当		1年生	2年生	3年生
必修教科	国語	175～280	175～280	140～210
	社会	140～210	140～280	175～315
	数学	140～175	105～175	105～175
	理科	105～175	140～175	140～175
	音楽	70～105	70～105	70～105
	図画工作	70～105	70～105	70～105
	保健体育	105～175	105～175	105～175
	職業・家庭	105～140	105～140	105～140
	小計	910～1015	910～1015	910～1015
教選択科	外国語	140～210	140～210	140～210
	職業・家庭	105～140	105～140	105～140
	その他の教科	35～210	35～210	35～210
	特別活動	70～175	70～175	70～175

備考
 (a) 本表の時間数は1年間の最低および最高を示し、1単位時間を50分として表わしたものである。ただしこれには教室を移動する時間は含まれていない。
 (b) 教室移動および休息に要する時間は10分以内にとどめるのが望ましい。ただし昼食のための休息は、50分までのばすことができる。これらの時間はこの表に計算されていない。
 (c) 必修教科についての年・学期・月・週および日の指導計画は最低910時間、最高1015時間の範囲内で計画されなければならない。
 (d) 1年間の最低総時数を1015時間とする。この最低時数で授業をする学校では必修教科の時数は、年間のその最低時数たる910時間にすることが望ましい。

3. 経験主義から系統主義への転換

—1958(昭和33)年学習指導要領改訂—

1951（昭和26）年改訂の学習指導要領は、経験主義的な側面から基礎学力の低下をもたらすとして、改訂直後から保護者やマスコミからの批判にさらされていた。調べて討論することを重視する経験主義的な指導方法の授業は、50人を上回る学級編制が一般的であった当時の教育環境では実施が難しく、基礎学力の低下が危惧されていたのである²⁶。一方、教育学者は、マスコミや保護者による学力低下批判は過去の学力観に基づく批判であり、戦後教育は「生活の理解力」と「生活態度」といった新しい学力を目指していると主張し、学力とは「読み・書き・算」としての「基礎学力」か、戦後の新教育が目指す「問題解決

²⁵ 文部省 「学習指導要領一般編（試案）（昭和26年改訂版）V 学習指導法と学習成果の評価」

²⁶ 田中・水原・三石・西岡（2005）54-56頁。この基礎学力論争は、何が本来の学力なのかという論争となり、「読み・書き・算」あるいは国民的共通教養としての「基礎学力」と、新教育が目指す「問題解決学力」の関係認識へと議論が展開されていった（石井（2010））。

能力」なのかという学力をめぐる議論が展開されていた（「基礎学力論争」²⁷）。

また、保守派の政治家の間からは、子供たちの非行やしつけがなくなっているのは、戦前の修身科を廃止し社会科にしたことでまともな道德教育が行われなくなったことにあるとして、道德教育に強い不満の声が上がっていた。吉田茂首相は道德教育によって愛国心の再興を求め、1950（昭和25）年に哲学者で元京都帝国大学教授の天野貞祐を文部大臣に迎え入れた。天野大臣は新しい修身科を作ることを模索したが、勝田守一（後の東大教授）をはじめとする教育課程審議会委員や教育界の反発に遭い、その構想は頓挫した。天野の後に文部大臣に就任した岡野清豪は、1952（昭和27）年に「社会科の改善、特に道德教育、地理、歴史について」を教育課程審議会に諮問し、社会科を道德、地理、歴史に分割することを狙ったが、翌1953（昭和28）年8月に公表された答申では、社会科の基本的な狙いは正しいとして道德の時間を特設することに反対する内容となっていた²⁸。

一方、学習指導要領が各学校に教育課程の実施の大幅な裁量を許容したことで、各学校現場では、教職員組合に加入する教員の影響力が増大することになった。教職員組合は、1945（昭和20）年12月に共産党系、社会党系の教職員組合が結成され、結成当初は勢力は小さく、様々な団体の離合集散が繰り返されていたが、次第に組合に加入する教員が増加し、1947（昭和22）年6月にはそれまで分裂していた教職員組合が合同して全国組織の日本教職員組合（以下「日教組」という。）が結成された²⁹。日教組は、朝鮮戦争やサンフランシスコ講和条約締結による日本の主権回復の中、1951（昭和26）年に戦後民主教育を守るスローガンとして「教え子を再び戦場に送るな」を採択し、このスローガンを実効性あるものにするため、戦争に行きたくないという子供を育てる教育方法の確立を図るとして、同年に全国教育研究大会（後の教育研究全国集会（教研集会））を開催し、平和教育の推進の路線を確認していた³⁰。この日教組の平和教育路線は、1953（昭和28）年に日教組傘下の山口県教職員組合が編集・発行した平和教育の自主教材の記述によって社会問題化する。この教材では、ソビエト連邦の社会主義体制を礼賛する記述や、朝鮮戦争は米国による侵略との事実と反する記述が行われており、これをきっかけに日教組の平和教育が偏向しているとの批判が高まった。文部省は、1954（昭和29）年1月には中教審で日教組対策の答申を出し、同年2月9日には「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」及び「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する法律案」の二法案を閣議決定し、国会に提出した。日教組や社会党はこの二法案に反対運動を繰り広げたが、与野党の折衝によって、政府原案に規定されていた教師による政治活動の禁止規定に対する罰則規定を削除した上で可決・成立し、同年6月3日に公布した³¹。また、文部省は、1955（昭和30）年10月には、学習指導要領が教育課程の基準として法的拘束力を有しており、「学習指導要領

²⁷ 石井（2010）142-143頁。

²⁸ 柴田（2000）94頁、山崎（1986）33頁。

²⁹ 森口（2010）49-51頁。

³⁰ 森口（2010）56-57頁。

³¹ 水原（1992）307-311頁、森口（2010）58-59頁、山崎（1986）13頁。

の基準によらない教育課程を編成して教育を実施することは違法である」とする見解を全国都道府県指導部課長会議で表明し、この後、各学校で学習指導要領を逸脱する教育を認めないとする方針を強めていくことになる³²。

このように基礎学力をめぐる論争や日教組による平和教育路線の活発化する中、文部省は1956（昭和31）年3月15日に教育課程審議会に「小学校・中学校の教育課程の改善について」を諮問し、学習指導要領改訂に向けた検討を開始した。諮問にあたって、文部省は1951（昭和26）年に改訂した学習指導要領が学力問題や学校運営に大きな影響を与えており、「なかでも、小・中学校における教科の時間配当については、特に教育内容の面や教育課程運営の面から改善の要望があった。この小・中学校の教育課程の改善に関する問題は、義務教育としての学力の水準を高め、またその維持を図る上できわめて重大な関係をもつ」として、改善の必要があるとの認識を説明していた³³。

また、文部省は全国的な学力の状況を把握するため、1956（昭和31）年度から1958（昭和33）年度にかけて抽出の形で全国学力調査を実施した³⁴。この3ヵ年にわたる調査結果をまとめた「わが国の教育水準」（昭和34年度）では、全国的な学力の水準として、全体的には高水準であると評価した。教科別に見た場合、平均50点を期待し、全体として期待に近い成績を示している一方で、数学や高等学校の物理・化学・生物・地学については期待度に達していないとの指摘を行っていた³⁵。

図1-5 全国学力調査における教科別にみた全国平均点

第19表 教科別にみた全国平均点

教 科	小学校	中学校	全日制高校	定時制高校
国 語	44.3	48.3	62.1	49.2
数 学	30.5	40.8	31.9	15.9
社 会 科	55.7	55.7	48.6	38.7
理 科	51.3	49.5	—	—
物 理	—	—	34.7	23.4
化 学	—	—	39.8	28.8
生 物	—	—	37.9	31.9
地 学	—	—	40.4	33.7
英 語	—	—	49.4	24.0
I	—	44.4	—	—
II	—	36.8	—	—
音 楽	54.6	—	—	—
図画工作	56.6	—	—	—
家 庭	52.7	—	—	—
職業・家庭	—	41.2	—	—
保 健	—	—	38.9	31.8
体 育	—	—	41.2	31.1

³² 水原（1992）312-313頁。

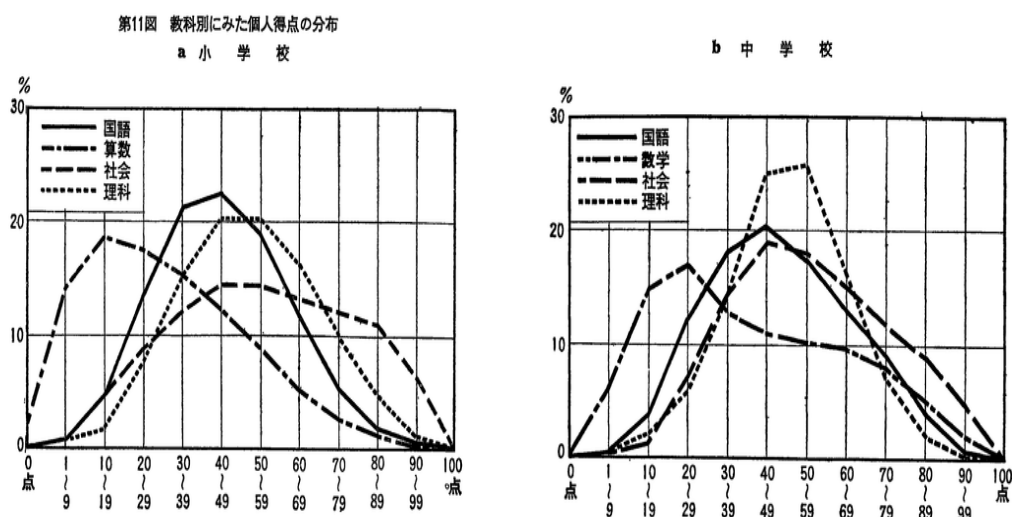
³³ 文部科学省初等中等教育局教育課程課「学習指導要領等の改善に係る答申一覧」（平成21年）42頁。

³⁴ 文部省「全国学力調査報告書 昭和31年度」、「全国学力調査報告書 昭和32年度」、「全国学力調査報告書 昭和33年度」。昭和31年度は小・中・高校の国語・数学、昭和32年度は小・中・高校の社会・理科、昭和33年度は小学校は音楽・図画工作・家庭、中学校は英語・職業・家庭、高校は英語・保健体育で実施した。

³⁵ 文部省「わが国の教育水準」（昭和34年度）アクセス日：2015年1月8日、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad195901/

文部省は個人得点分布をもとに、「各教科とも個人差が相当大きく」「得点10点未満の者が相当多数存在すると同時に、90点以上の良い成績をおさめた者も、また相当数いる」として、児童生徒間の学力に大きな差が生じていることを指摘していた³⁶。

図1-6 全国学力調査における教科別に見た個人得点の分布



この学力の個人差の要因について、文部省は、児童生徒個人の資質の他に学校の教育条件に言及し、「学力水準は、その学校の存在する地域によって、はなはだしく相違する。この地域による相違は、その地域の経済力・文化的条件・家庭階層・その地域社会の教育への関心度などとともに、学校教育上の条件の良否によるもの」であるとの認識を示していた³⁷。

図1-7 全国学力調査における地域類型別の学力水準

地域類型	第21表 地域類型別に見た学力水準					
	小学校			中学校		
	国語・算数	社会科	理科	国語・算数	社会科	理科
全 国	35.3点	51.7点	49.7点	40.8点	50.9点	47.2点
大・中都市						
商業地域	44.5	65.1	55.9	50.7	62.7	55.0
住宅地域	46.4	64.5	56.9	51.2	62.1	53.3
工業地域	40.0	57.5	51.2	45.0	56.6	49.1
小都市・町村						
市街地域	39.6	58.3	52.4	46.7	57.7	50.3
農業地域	34.1	50.4	49.2	39.5	49.9	46.6
漁業地域	34.5	48.4	47.2	37.3	44.7	43.4
鉱業地域	34.0	50.6	47.0	45.0	48.0	43.5
山村地域	31.9	45.3	46.9	36.4	45.3	44.5

(注) 1. 小学校については、第6学年、中学校については、第3学年についてである。

文部省は、この学力調査によって、基礎学力の状況が全国的に十分でなく、学力に大き

³⁶ 同上。

³⁷ 同上。

な個人差が生じており、地域間の学力格差も相当程度存在するとの認識を持つようになり、この学力水準の問題の根底には、経験主義的な教育課程や学校教育上の教育条件が大きな問題をもたらしていると認識するようになった。当時、文部省初等中等教育局初等教育課の課長補佐として学習指導要領改訂に携わった奥田真丈は、後年、「基礎学力の向上が必ずしもうまくいっていないことが明らかになったのは、学力調査の結果です。」と証言するように、この学力調査の結果が契機となり、文部省は基礎学力の向上に向けた教育課程の基準の検討し、全国で標準的な教育内容の策定を行うことが政策課題として浮上することになった³⁸。

ところで、1957（昭和32）年7月に文部大臣に就任した松永東は、就任時の記者会見で「道德教育は絶対必要だ」「愛国心をたたき込む教育が必要だ」と語り、道德教育の充実に意欲を示していた³⁹。松永大臣は1957（昭和32）年9月に教育課程審議会委員を大幅に入れ替え、道德教育に反対していた勝田守一らを委員から外し、新たに「小学校・中学校教育課程ならびに高等学校通信教育の改善について」を諮問した。松永大臣は、諮問の挨拶の中で、義務教育の教育内容の刷新改善を求め、科学技術を身につけた国民の育成や道德教育の充実にを図ることを目的とした審議を依頼するとともに、松永大臣の挨拶の後に説明した内藤誉三郎初等中等教育局長は、現行の教育課程の問題として「道德教育の問題」「基礎学力充実の問題」「科学技術教育向上の問題」があるとして、「わたくしどもとしては、この際、小・中学校での道德教育の徹底を図るために、積極的な措置を講じたい」「昨年度文部省が実施した国語、算数・数学の学力調査の結果によっても、児童生徒の学力は必ずしも満足すべきものではない。基礎学力とは何かという問題はあるが、小学校では、特に国語・算数の指導内容を充実し、指導時間数を現行より増加して、国語・算数に関する基礎学力の向上を図る必要がある」などと述べ、道德教育の充実に求めるとともに、基礎学力が問題であるとして、指導事項の充実と指導時間数の増加を求める説明を行い、諮問の段階で文部省としての意向を教育課程審議会に伝えていた⁴⁰。

このような文部省の意向を踏まえ、1958（昭和33）年3月の教育課程審議会答申「小学校・中学校の教育課程の改善について」では、基本方針として道德教育の徹底、基礎学力の充実、科学技術教育の向上を図ることを主眼とし、新たに「道德」の時間の創設を求め、基礎学力の充実に図るため、小学校の国語・算数の内容の充実と指導時間数の増加し、科学技術教育の向上を図るため、小・中学校を通じて算数・数学、理科などの内容の充実や授業時数の増加、中学校の技術科の創設が提言された。また、小・中学校の教育課程は国家的な最低基準であることを明確にし、年間における指導時間数を明示することで義務教育の水準の維持向上を図ることが提言された⁴¹。これを受け、文部省は同年8月に学校教育

³⁸ 奥田（1987）402頁。

³⁹ 山崎（1986）34頁。

⁴⁰ 文部科学省初等中等教育局教育課程課「学習指導要領等の改善に係る答申一覧」（平成21年）75頁、山崎（1986）34-35頁。

⁴¹ 文部科学省初等中等教育局教育課程課「学習指導要領等の改善に係る答申一覧」（平成

法施行規則の改正を行い、小・中・高等学校の教育課程は小・中・高等学校学習指導要領によるものとする規定し、学校教育法、同法施行規則、告示という法体系を整備して、学習指導要領は法的拘束力を持つものであることを明らかにした⁴²。同年10月に文部省は小・中学校の学習指導要領を「文部省告示」として公表した。

この改訂によって、各教科の内容は、科学・技術等の知識や原理に基づき児童生徒の発達段階を考慮してカリキュラム編成を行う系統主義で構成することになり、従来の経験主義からの転換を図ることになった⁴³。各教科の授業時数を小・中学校とも年間の最低授業時数として明示するとともに、小学校の授業時数の1単位時間を「各教科および道徳の授業の1単位時間は、45分とすることが望ましいこと」と規定した。各教科の教育内容は、従前の学習指導要領では教育内容の規定ぶりが各教科ごとにまちまちであったが、この改訂によって規定ぶりが統一され、各教科において「目標」「内容」「指導上の留意事項」が各学年ごとに規定されることになり、教育内容の一貫性が構築され、教育課程の最低基準を示すことで、義務教育の水準の維持を図ることにした⁴⁴。

前述の奥田課長補佐は、後年、この改訂による学習指導要領の基準性の明確化について、「学習指導要領の基準性をはっきりさせることが急務とされたのは、基礎学力の低下を何とかしなければ、という状況にあったことが大きい。基礎学力を保つ最低線のところを、基準として学習指導要領で示す。こう書き込んであるのだから、それが基準なのだから、現場でやることを求められる。そういうことでした」「学習指導要領が最低基準であることを徹底させるため、寸文の余地のないようにきちんとしたわけです」と述べているよう、学力調査で明らかになった基礎学力の低下という実態を前に、国が厳密に教育課程の基準を設定することにしたのであった⁴⁵。また、各学校の指導においては、「いたずらに指導する事項を多くしたり、程度の高い事項を取扱ったりして、学年別の目標や内容の趣旨を逸脱し、または児童の負担過重とならないよう慎重に配慮すること」として、学習指導要領が定めた内容を超える指導について慎重な姿勢を示し⁴⁶、中学校では、「各教科、道徳および学級活動に充てる週当り授業時数の計は、同一学年のすべての生徒について同一とすること。」と明記し、個々の生徒の状況に応じて授業時数を柔軟に対応することを明示的に禁じる規定を設け、ナショナル・スタンダードである学習指導要領からの逸脱を認めないという姿勢を明らかにしたのであった⁴⁷。

21年) 61-62頁。

⁴² 水原(1992) 350-352頁、文部科学省(2008a) 84頁。

⁴³ 田中編(2009) 34-35頁。

⁴⁴ 文部科学省(2008a) 84-85頁、文部科学省(2008b) 85-86頁。

⁴⁵ 奥田(1987) p400-p401。

⁴⁶ 小学校学習指導要領(昭和33年10月1日文部省告示第80号) 第1章総則

⁴⁷ 中学校学習指導要領(昭和33年10月1日文部省告示第81号) 第1章総則

図1-8 小学校学習指導要領(昭和33年)の教科構成と授業時数

小学校の各学年における各教科および道徳の授業時数							
		第1学年	第2学年	第3学年	第4学年	第5学年	第6学年
教科	国語	238(7)	315(9)	280(8)	280(8)	245(7)	245(7)
	社会	68(2)	70(2)	105(3)	140(4)	140(4)	140(4)
	算数	102(3)	140(4)	175(5)	210(6)	210(6)	210(6)
	理科	68(2)	70(2)	105(3)	105(3)	140(4)	140(4)
	音楽	102(3)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)
	図画工作	102(3)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)
	家庭					70(2)	70(2)
	体育	102(3)	105(3)	105(3)	105(3)	105(3)	105(3)
道徳	34(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)	
合計	816(24)	875(25)	945(27)	1015(29)	1085(31)	1085(31)	

カッコ内は週当たりの平均授業時数

図1-9 中学校学習指導要領(昭和33年)の教科構成と授業時数

中学校の各学年における各教科および道徳の授業時数				
		第1学年	第2学年	第3学年
必修教科	国語	175(5)	140(4)	175(5)
	社会	140(4)	175(5)	140(4)
	数学	140(4)	140(4)	105(3)
	理科	140(4)	140(4)	140(4)
	音楽	70(2)	70(2)	35(1)
	美術	70(2)	35(1)	35(1)
	保健体育	105(3)	105(3)	105(3)
	技術・家庭	105(3)	105(3)	105(3)
選択教科	外国語	105(3)	105(3)	105(3)
	農業	70(2)	70(2)	70(2)
	工業	70(2)	70(2)	70(2)
	商業	70(2)	70(2)	70(2)
	水産	70(2)	70(2)	70(2)
	家庭	70(2)	70(2)	70(2)
	数学			70(2)
	音楽	35(1)	35(1)	35(1)
	美術	35(1)	35(1)	35(1)
	道徳	35(1)	35(1)	35(1)
特別教育活動	35(1)	35(1)	35(1)	

カッコ内は週当たりの平均授業時数

このように、1958（昭和33）年改訂の学習指導要領は、基礎学力の低下や日教組による活動の活発化という「外的環境」の状況を前にして、基礎学力を全国的に保障する観点から、各教科・各学年ごとの指導事項や授業時数の設定について、国が全国に標準的な教育内容として系統主義に基づく教育の徹底と教育課程の全国的な基準の統一化を図り、基準性を強め、教育内容の水準の維持向上を図ることになった。この学習指導要領の内容や、教科構成や授業時数の設定など今日の学習指導要領の原型となるものであり、現在まで通ずる教育内容に関する教育資源の配分の基本的構造が確立したのである。

4. 教育の現代化

－1968(昭和43)・1969(昭和44)年学習指導要領改訂－

1950年代から60年代にかけて、日本を含め諸外国において「教育内容の現代化」運動が展開されていた。これは、急速に高度化する限界の科学技術の成果を大幅に反映させるかたちで教科内容を再構造化しようとする運動であり、とくにアメリカでは、1957年にロシアが人工衛星スプートニクの打ち上げに成功したことに対する危機意識から、科学技術の向上を担うハイタレントの育成を目指して、数学や物理などの教科において大胆なカリキュラム改革が行われていた。日本でも、科学技術を発展させ国際的地位を高めるため、諸外国の動向を考慮して「教育の現代化」を図るとして、1968(昭和43)年に小学校学習指導要領を、1969(昭和44)年に中学校学習指導要領の改訂を行った。この改訂では、特に数学と理科を中心として改訂が行われることになり、小学校の算数では「現代の数学教育の発展を考慮して数学的な考え方」を育成することが目標とされ、中学校との系統的発展性を重視した内容の改善が図られた。また、学習・身体・生活の基礎基本を重視し、「調和と統一」ある人間形成が求められ、特別活動が重視され、学校行事を中心として集団としての活動に関わる人間形成が重視されることになった。また、授業時数については、最低時数から標準時数に改められ⁴⁸、中学校では授業時数の増加が図られ、週当たり2時間増加して32時間の授業時数となった⁴⁹。

このように、1968(昭和43)・69(昭和44)年の改訂では教科構成には変更がない一方で、授業時数や指導事項を増加させるという教育内容の「量的拡充」を図ったのであった。

図1-10 中学校学習指導要領(昭和44年)の教科構成と授業時数

中学校の授業時数												
	必修教科								道徳	特別活動	選択教科	総授業時数
	国語	社会	数学	理科	音楽	美術	保健体育	技術・家庭				
第1学年	175(5)	140(4)	140(4)	140(4)	70(2)	70(2)	125(3.6)	105(3)	35(1)	50(1.4)	140(4)	1190(34)
第2学年	175(5)	140(4)	140(4)	140(4)	70(2)	70(2)	125(3.6)	105(3)	35(1)	50(1.4)	140(4)	1190(34)
第3学年	175(5)	140(4)	140(4)	140(4)	35(1)	35(2)	125(3.6)	105(3)	35(1)	50(1.4)	140(4)	1155(33)

カッコ内は週当たりの授業時数

第2節. 教育条件整備に関する教育資源の配分に係る基本的構造の構築

次に、公立学校の教育条件である学級編制と教職員定数に関して、教育資源としての配分の方法を定めた義務標準法の制定について、見ていくことにする。

義務標準法では、一学級あたりの児童生徒の数の「標準」を定め、教職員算定においては、学級を学校教育の基礎単位として標準的な定数算定を行っているが、この「学級」については、法令上規定された概念ではなく、学校教育で「学級」を単位として児童生徒の

⁴⁸ 文部科学省(2008a) 85頁、文部科学省(2008b) 87頁。

⁴⁹ 田中・水原・三石・西岡(2005) 62-65頁、田中編(2009) 192-193頁。

指導を行うとはどこにも規定されていない。しかし、教育法規大辞典で学級とは「学校で「教授—学習活動」が効果的・効率的に行われることを意図して編成される児童・生徒の集団であり、学校における最も基本的な単位組織である」⁵⁰と記載されているように、学級は学校教育の基礎単位として自明のこのように扱われている⁵¹。授業ごとに教室移動を行う欧米の学校と異なり、我が国の学校が教室を子供の定住の場とすることは、大正期に「学級」が学習集団であると同時に生活集団の場として定着し、「学級」が学習機能、給食機能、娯楽・遊戯機能、自治機能、作業機能など、さまざまな活動が蓄積する場となっていたことが背景にある⁵²。このため、一学級に何人の児童生徒が在籍するかによって、学習活動や学校生活を左右する大きな教育条件となる。

また、学級は、「学校における学習指導および生活指導の単位としての集団として位置づけられるのみならず、教育行財政上の単位ともされ、公立義務教育諸学校の場合、教職員の定数や配置は、それぞれの学校における学級数によって定められている」⁵³との指摘があるように、教育政策上の教育行財政を算定する基礎単位の側面を持っている。例えば、国は都道府県に対し、義務教育費国庫負担法に基づき都道府県が負担する教職員給与の3分の1を負担しているが、その負担金の算定にあたっては、義務標準法で規定された学級数に基づく教職員定数の給与費を負担することとされている⁵⁴。また、都道府県や市町村に対する地方交付税の教育費に関する基準財政需要額は、義務標準法や高校標準法で算定される学級数とそれに基づく教職員定数などを基にして算出されている。このため、学級数と学級数に基づき算定される教職員数は、教育財政の観点から論争点となる。このように、教育条件の基礎単位を形作る性格を持つ義務標準法の制定の経緯を追ってみたいことにする。

1. 義務教育費国庫負担制度の誕生と復活

現在の義務教育費国庫負担法では、都道府県が負担する教職員給与費の三分の一を国が負担すると規定されているが、この都道府県が負担する教職員給与費は、市町村立学校職員給与負担法において義務標準法で算定される教職員定数と規定されており、その意味で、義務標準法で算定される教職員定数は義務教育費国庫負担金の算定の基礎となっている。まずは、義務教育費国庫負担金をめぐる歴史的経緯を紐解くことが必要になる。

明治期においても、市町村に小学校の設置義務が課せられ、その費用は市町村負担とさ

⁵⁰ 菱村・下村編（1994）79頁。

⁵¹ 柳（2005）2頁。

⁵² 柳（2005）149-152頁。

⁵³ 岩内・本吉・明石（2010）33頁。

⁵⁴ 平成26年に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成26年法律第51号）によって、平成29年度をめぐり、政令指定都市については、県費負担教職員の枠外として自ら教職員の給与を負担することとなっており、義務教育費国庫負担金も国から直接政令指定都市に交付されることになる。

れていたが、明治20年ごろから小学校教育費に対する国庫補助を要望する声が高まっていた。そこで、教員の待遇改善を図るため、年功加俸や特別加俸について国が補助するとして、1896（明治29）年に教員年功加俸国庫補助法によって年功加俸や特別加俸に関する国の補助が制度化され、1900（明治33）年には市町村立小学校教育費国庫補助法の制定によって国庫補助が拡充された。その後、1918（大正7）年には市町村義務教育費国庫負担法が公布され、小学校の正教員及び準教員の俸給の一部が国庫負担化されることになり、国による市町村の義務教育費の一部負担する制度へと転換した⁵⁵。1940（昭和15）年には、地域的により広く財政力に弾力性の強い道府県に教職員給与費の負担が移されることになり、勅令「市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件」が公布され、市町村立の尋常小学校教員の俸給、赴任旅費は道府県の負担とされた。さらに、義務教育について国は地方と同等の利害関係を持ち、責任を持つという性格であり、国・地方の負担は本来同等であるべきという考え方のもと、義務教育費について国の半額負担制度を確立する観点から、同年に義務教育費国庫負担法が制定され、道府県が負担する教員俸給費の実額の二分の一を国が負担することとされた⁵⁶。

戦後、1947（昭和22）年に施行された学校教育法では、学校の経費は法令に特別の定めのある場合を除いて設置者が負担すると規定された（学校教育法第5条）。しかし、市町村にとって教職員給与費は相当多額な義務的経費であり、財政力の弱い市町村には財政上の重圧となり、教職員の給与水準も低くならざるを得なくなることから、1948（昭和23）年に市町村立学校職員給与負担法を制定し、市町村立の小・中学校及び盲・聾学校の教職員給与費は、戦前と同様に都道府県が負担することとされた⁵⁷。

一方、義務教育費国庫負担法については、国の財政事情から、国が負担すべき範囲・給与額を道府県の実績額の二分の一負担から、政令で定める額の二分の一負担という定額制に改められた。さらに、1949（昭和24）年にはシャープ税制使節団による国から地方に対する支出金（補助金・負担金・交付金）見直しが勧告され、義務教育費国庫負担法は同年限りで廃止され、新たに制定された地方財政平衡交付金に吸収された⁵⁸。地方財政平衡交付金は、算定基礎として教育、警察、土木などの各行政費目の基準財政需要額が積み上げられていたが、その使途は地方公共団体の意思によるものとされた。一方、新学制によって中学校が義務教育としてされ、その設置が市町村に義務化されたことに伴い、必要となる教員数が増大し、給与単価の改訂により教員給与費も大幅に増加したが、地方財政平衡交付金の増加額がわずかであったことから、教員給与費が地方財政に大きな負担を与えることになった。そのため、地方団体から国庫負担制度の確立に向けた運動が始まり、1951（昭

⁵⁵ 教育法令研究会編（1988）404頁。

⁵⁶ 教育法令研究会編（1988）24-25頁、404-405頁。

⁵⁷ 教育法令研究会編（1988）24-25頁、405頁。昭和32年には市町村立養護学校の教職員についても、給与負担法の対象とされた。

⁵⁸ 佐藤（1987a）280頁、教育法令研究会編（1988）406頁。

和 26) 年には全国知事会議が義務教育費国庫負担法の復活を決議するようになった⁵⁹。

そこで、文部省は教員給与費、学校の維持運営費、校舎建設費からなる最低義務教育費の算定基準を法律で定め、地方それぞれの財政力に応じて負担率を決め、最低義務教育費の総額と地方負担分の差額を国が負担する「教育平衡交付金」を構想した。この文部省の構想を基に、自由党が1952(昭和27)年に議員立法で「義務教育費国庫負担法」を国会に提出したが、政府・与党内で調整がなされないまま提出されたため、大幅に法案が修正され、最終的には従前の義務教育費国庫負担法とほぼ同じ内容の義務教育費国庫負担法が成立し、1958(昭和28)年度から教職員給与費の国庫負担が復活することになり⁶⁰、教員給与費の実支出額の二分の一を国が負担するとされた。この制度の趣旨として、文部省は「都道府県や市町村が教職員の給与を決定した後に国が実支出額の半分を負担するものであり、国が都道府県を監督したり指揮したり統制したりすることを念頭に置かない考え方にたっている」「地方自治を尊重して都道府県が支出した実績の二分の一を国庫が負担するという原則になった」などと説明していた⁶¹。

2. 義務標準法の制定

ところで、復活した義務教育費国庫負担制度で都道府県の教職員給与費の実支出額の二分の一を国が負担すると規定する一方で、都道府県がどの程度の教職員給与費を支出すべきなのか、義務教育の水準として、どの程度の教職員を都道府県は措置すべきかについて、何ら目安や基準が規定されていなかった。当時、学校教育法施行規則では、学級編制については小・中学校を通じて50人以下を標準とし、学級編制は同学年の児童生徒をもって編制することが原則と規定されていた⁶²。1学級の人数は、明治33年から昭和15年までの尋常小学校では70人、昭和16年以降は国民学校初等科で60人を基準としていたため、当時としては50人以下を標準とすることは「英断をもって規定した」と捉えられていた⁶³。

しかし、この規定には但し書きが規定され、特別な場合にはこの標準を超えることが容認されていた。そのため、各都道府県では厳しい地方財政事情を踏まえ、教育委員会は財政当局から教職員数の削減や学級編制の基準の引き下げ、教職員給与の昇給延伸など経費削減策が迫られていた。このような状況に、文部省内でも、各都道府県が学級編制や教職員の定数を決める場合の法律上の根拠規定がないことが各都道府県での経費削減の事態を招く原因であると考えられるようになり⁶⁴、文部省では、地方自治体の目安としての義務教育水準の目標や標準に関する法的整備の必要性が自覚されるようになっていった。

⁵⁹ 佐藤(1987a) 283-284頁。

⁶⁰ 佐藤(1987a) 285-287頁、教育法令研究会編(1988) 406-412頁。

⁶¹ 小川(1991) 254-255頁。

⁶² 佐藤(1965=2002) 12-13頁。

⁶³ 佐藤(1987b) 320頁。

⁶⁴ 国立教育研究所編(1973) 414頁。

○学校教育法施行規則(昭和22年当時)

第18条 小学校の小学級の児童数は、五十人以下を標準とする。但し、特別の場合においては、この標準を超えることができる。

第19条 小学校の学級は、同学年の児童で編制することを原則とする。但し、特別の場合においては、数学年の児童を小学級に編制することができる。

2 全校の児童を小学級に編制する小学校は、これを単級小学校とし、二学級以上に編制する小学校は、これを多級小学校とする。

文部省初等中等教育局財務課の課長補佐として義務標準法の制定に携わった佐藤三樹太郎はこの当手を振り返り、各府県で教職員の定数削減が行われた背景として地方財政の問題があり、その遠因に「地方団体が学級編制や教職員定数を決める場合の法律的根拠がないということなんですね。つまり、学級編制や教職員定数はどうあるべきか、法令上の明確な基準がなく、したがって国の財政措置にも安定性がないという批判も招いた。自治庁の奥野さんたちもそのことを強く指摘していましたし、大蔵省当局も同じことを言っていました。」と証言しているように、国が法律で基準を示していないことに問題があり、義務教育として妥当な規模と内容を保障すべき水準として、標準的な教職員定数や学級編制の基準設定が検討課題として浮上してきたことを証言していた⁶⁵。

一方、義務教育費国庫負担制度が都道府県の実支出額の二分の一を国が負担するとして上限を規定していなかったため、都道府県の判断で教職員給与費を増大させた場合には、必然的に国の財政負担の増加を招くことにもなっていた。このため、大蔵省は、義務教育費国庫負担法の成立直後から義務教育費国庫負担金の急激な増加を抑える見地から、義務教育の水準を整備・設定し、教職員定数の基準を設けることを主張していた。1955（昭和30）年度予算編成では、大蔵省は1949年に廃止された従前の義務教育費国庫負担制度で導入されていた定員定額制の導入を主張し、大蔵原案では、国は都道府県の実支出額の二分の一負担ではなく一定の定員分のみを負担する案を文部省に提示し、折衝の結果、都道府県の実支出額の二分の一を負担する制度の継続が決まったが、大蔵省としては、予算折衝の過程で教職員の定数基準の設定について強い姿勢を文部省に示していた⁶⁶。

また、自治庁も、都道府県の財政負担の急増を抑える立場から、教職員定数の基準設定に積極的な姿勢であった⁶⁷。佐藤は当時の自治庁で財政課長と務めていた奥野誠亮（後の文部大臣）が「文部省は口を開けば、地方団体に教育費を出せ、教育費を出せって、金をとることばかりに目をつけているけど、あんた方のやることはそうじゃない。小学級は何人にすればいいのか、何学級に何人の先生がいるのか、そういうことはわれわれには分からないのだから、その基準を作りなさい」と主張しており、文部省内でも奥野の主張も受け、徐々に教育水準に関する標準の策定の必要性が認識されていったと証言している⁶⁸。佐藤ら

⁶⁵ 佐藤（1987b）327頁。

⁶⁶ 小川（1991）256-258頁、相澤（1960）413頁

⁶⁷ 小川（1991）256-258頁。

⁶⁸ 佐藤（1987b）321-322頁。

は1957（昭和32）年に入り、本格的に法律制定の検討を始めることになる⁶⁹。

当時、50人以上の児童生徒が収容されている学級は「すし詰め学級」と呼ばれていたが、1958（昭和33）年の統計調査では全国の約3割の学級がすし詰め学級に該当していた⁷⁰。すし詰め学級が生じていた最大の理由としては、各都道府県が学校教育法施行規則で定める50人を上回る学級編制の基準を定めていたことがあった。当時、市町村の行う小学校の学級編制について、一学級60人を基準としていたのが15道県、さらに64人（静岡、愛知）、63人（新潟）、62人（栃木）、61人（熊本）という基準を設定していた県もあり、50人を基準としていた都道府県は1県もなく、一番良い都道府県で54人（徳島）といった状況であった⁷¹。佐藤は「学校現場でも、もちろん文部省でも、すし詰め教室を何とかしようという気持ちが強くなるばかりでした」と証言しているように、文部省内では、法律の制定にあたり、まずはすし詰め学級の解消を目指すことが政策目標として浮上したのである⁷²。

図1-11 収容人員数による学級の構成

小学校総学級数	30万1833学級	うち51人以上学級	99,430学級(32.9%)
中学校総学級数	11万2788学級	うち51人以上学級	28,385学級(25.2%)
計	41万4621学級	うち51人以上学級	127,815学級(30.9%)
(国立教育研究所編(1973)p415)			

義務標準法案の制定に向けた検討が行われていた1957（昭和32）年、自民党から1958（昭和33）年度予算編成方針の論議にあたり、「義務教育費国家保障制度」構想が提唱された。この構想は、①国は各都道府県における教職員の定数、給与、学校規模、教材費の基準等を法定する、②必要な経費のうち各都道府県の地方税収入の25%までを都道府県負担とし、これを超える金額は全額国庫で保障するなどを柱とした内容であり、この案は自民党文教制度調査等別委員会で採択され、政調会に報告され、関係諸官庁で検討すべきことが自民党から要請された。この構想には、自治庁や大蔵省が地方税収入の一定割合の特定用途を定めることや、地方公務員の定数や給与を法律により一律に決定することは地方自治の侵害であり、地方交付税制度の骨抜きとして強く反対した。一方、文部省は、表面的には賛成の態度を取りつつ、自治庁・大蔵省の強い反対を予想して、積極的にこの構想を支持していたわけではなかったが、1958（昭和33）年度概算要求は、自民党の構想に基づく「義務教育水準の確保に関する法律案」の制定を前提に、教職員定数の増加を盛り込んだ予算要求を行った⁷³。しかし、自治庁・大蔵省とも、この構想に盛り込まれていた学級編制や教職員定数に関する基準の設定自体には反対ではなかった。大蔵省で文部省担当主計官を勤め、その後事務次官となった相澤英之は「大蔵省としては、義務教育費国庫保障制

⁶⁹ 佐藤（1987b）328頁。

⁷⁰ 国立教育研究所編（1973）416頁。

⁷¹ 国立教育研究所編（1973）416頁。

⁷² 佐藤（1987b）320-321頁。

⁷³ 相澤（1960）406-410頁、小川（1991）256-258頁。

度については、原則的には反対の態度をとっていたのであるが、(略) 同時に義務教育水準の確保を図るという要請は、教育関係方面から相当強く盛り上がっている形勢からして、最後の場合にあっては、学級編成および教職員定数配置の適正化を図るために、何らかの基準を設けることについては必ずしも反対しないという態度を取っていた。自治庁も、義務教育費国庫保障制度の構想に示された二つの基本線、すなわち学級編成および教職員の定数配置の適正化のためその基準を定めること、この基準に基づいて算定した義務教育費のうち各都道府県の地方税収入 25 パーセントまでは都道府県の負担とし、それをこえる金額は全額国庫負担とすることという二つの基本線のうち、後者については絶対反対の態度をとっていたのであるが、前者については、後者の線がとり止められれば必ずしも賛成しないわけではないという態度をとっていた」と説明していたように、大蔵省、自治庁とも、学級編成や教職員定数に関する基準設定には反対しない姿勢を当初から持っていた⁷⁴。

大蔵省としては、1958（昭和 33）年以降は小・中学校の児童数が減少・横ばいになる見込みであり、教職員定数の基準を設定しても、将来的には教職員の絶対数がそれほど増加せず、むしろ将来にわたって教職員の定数基準を定めておくことの実益を考えて、教職員定数の基準の設定には反対の姿勢を取らなかった。また、大蔵省も「すし詰め学級」の判定基準をどこに置くかということについて文部省との間で相違があるとしても、「すし詰め学級」が教育上支障がある限りにおいては、これを解消することに反対すべき理由はないとして、「すし詰め学級解消」に伴う教職員定数の増加には、ある程度考慮を払う考えを持っていた。そこで、自民党が主張する義務教育費国庫保障制度は受け入れがたいが、学級編成および教職員定数配置の適正化に関しては、何らかの基準を設けて義務教育水準の確保に資することが必要であるとの認識で関係省庁の合意が図られることになった⁷⁵。そして、1958（昭和 33）年通常国会に義務標準法が提出され、公布・施行された⁷⁶。

なお、義務標準法は 1958（昭和 33）年 5 月 1 日の公布と同日に施行されたが、実質的に義務標準法の規定が役割を担うのは翌 1959（昭和 34）年度になってからである。前述のように、義務標準法は、標準的な教育条件の水準としての教職員算定の基準として、義務教育費国庫負担法に基づき国が 2 分の 1 を負担する教職員給与費の範囲を定める性格を持つものであった。1959（昭和 34）年の政令改正で義務教育費国庫負担法において教職員給与費の負担すべき教職員の範囲は義務標準法で算定した教職員の定数であることが定められ、1959（昭和 34）年度の教職員給与費から適用された⁷⁷。また、教職員定数について財政的裏づけを行うため、地方交付税法を改正して都道府県の教育費の基準財政需要額の算定と

⁷⁴ 相澤（1969）415 頁、小川（1991）p257。

⁷⁵ 相澤（1960）411-412 頁。

⁷⁶ 昭和 33 年 3 月 7 日 衆議院文教委員会会議録 白井文部政務次官による義務標準法提案理由説明より

⁷⁷ 義務教育費国庫負担法第二条但書の規定に基き教職員給与費等の国庫負担額の最高限度を定める政令の一部を改正する政令（昭和 34 年政令第 213 号）

して教職員数を規定し、義務標準法に基づく教職員数を算定するようにした⁷⁸。ここに、義務標準法が義務教育費国庫負担法に基づき国が負担する教職員給与費の範囲を定める法令としての役割を担うことになった。この義務標準法の規定は、1959（昭和34）年度から1963（昭和38）年度までの5カ年計画をもって実施された。

この50人以上のすし詰め学級は、「すし詰め学級解消五カ年計画」（昭和34～38年度）が終わった昭和39年時点では0.6%に減少しており⁷⁹、標準法制定の意義はきわめて大きいものであったと理解できよう。このようにして、教育条件の整備を図る観点から、1学級を編制する児童生徒数と、学級数等を踏まえ必要な教職員数を算定する義務標準法が制定されたことで、教育条件整備における義務教育の「妥当な」規模と内容が構築されることになった。

3. 1957（昭和33）年に制定された義務標準法の内容

本項では、1957（昭和33）年に制定された義務標準法の学級編制及び教職員定数に関する各規定を取り上げ、構築された教育条件整備としての教育資源の配分方法について考察を行う。

（1）学級編制に関する規定（第3条～第6条）

義務標準法では、学級編制と教職員定数に関する規定を分けて規定している。まず、第3条から第6条では学級編制に関して規定され、第3条第1項では学級編制の原則を定め、児童生徒の数が著しく場合等に複式学級を編制する場合を除いて、同学年の児童生徒で学級を編制する原則を規定している。わが国では、1900（明治33）年の学校令によって、それまでの進級試験に合格した者のみが上位学年に進級する「課程主義」から在籍すれば上位学年に進級する「年数主義」に変更され⁸⁰、その後、学級編制は学年すなわち子供の年齢を基準として編制する方式が全国に浸透していた⁸¹。1947（昭和22）年に制定された学校教育法施行規則でも規定されていたが、義務標準法でも、学級を各学年ごとに編制することが規定された。

第2項は、都道府県が定める学級編制の数を「基準」と規定し、その基準を定める際によりどころとして国が示す数を「標準」と規定している。これは、都道府県は、県費負担教職員制度に基づき教職員の給与費を負担し、任命権を有しており、都道府県が市町村や小・中学校に示す学級編制の在り方は、必ずそれに拠らせるものであるため「基準」という強い用語をとり、国が示すものは若干弾力的な性格を持つ「標準」とする使い分けをしていた⁸²。この「標準」と「基準」の使い分けについては、内藤誉三郎初等中等教育局長が

⁷⁸ 佐藤（1987b）328-332頁。

⁷⁹ 国立教育研究所編（1973）416頁。

⁸⁰ 田中編（2009）14頁。

⁸¹ 濱名（1983）151-152頁。

⁸² 佐藤（1965=2002）88頁。

国会での法案審議において、「基準と申しましても標準と申しましても同じような趣旨でございます。別に他意があったわけではございません」、「いろいろ自治庁、大蔵省等との折衝をしている間に、標準という言葉に変えてくれということでしたから、標準といたしたわけでございます」と答弁しているように、文部省は「標準」「基準」も同じ趣旨と解する一方で、自治庁や大蔵省との折衝の中で、国が示すものについては地方分権の観点から弾力的性格を意味する「標準」という用語を用いることになった⁸³。

また、1学級の児童生徒の標準の数を50人と規定するにあたり、佐藤らは適正な学級規模について、①教室の面積との関係、②児童生徒の健康管理との関係、③学習効果（指導効果）との関係、④教師の負担量との関係などの視点から検討を行っていた。佐藤らは、50人から52人を超える学級は当時の教室の物理的な広さから困難であるとし、児童生徒の健康管理や学習効果の観点からは、小人数の学級のほうが効果が良く、教師の負担量からは30人から40人の間が適正規模と考えていた⁸⁴。「理想的には、50人より少ない数が望ましいことは当然であった」が、当時の学校施設の整備状況や児童生徒の現実の収容状態等の実態を考えて「目標として」50人を標準として規定することとした⁸⁵。ただ、特別な事情がない限りは標準の数を超えて学級編制の基準を定めることを制限したいと考えていた⁸⁶。そのため、各都道府県が定める基準は、当時の各都道府県の実態を鑑み、標準を5人上回る55人までは許容することとし、55人を上回る基準を都道府県が設定しようとする場合には文部大臣の意見を聞くことを規定していた⁸⁷。

⁸³ 昭和33年4月16日衆議院文教委員会議事録より

⁸⁴ 佐藤（1965＝2002）15-37頁、佐藤（1987）322-323頁。

⁸⁵ 佐藤（1965＝2002）89、93頁。

⁸⁶ 文部省初等中等教育局長「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律案の提案理由説明について」（提案理由説明の補足説明）

⁸⁷ 佐藤（1965＝2002）94頁。

図1-12 義務標準法制定当時の学級編制に関する規定

(学級編制の標準)		
<p>第三条 公立の義務教育諸学校の学級は、同学年の児童又は生徒で編制するものとする。ただし、当該義務教育諸学校の児童又は生徒の数が著しく少いかその他特別の事情がある場合においては、数学年の児童又は生徒を一学級に編制することができる。</p> <p>2 各都道府県ごとの、公立の小学校又は中学校の一学級の児童又は生徒の数の基準は、次の表の上欄に掲げる学校の種類及び同表の中欄に掲げる学級編制の区分に応じ、同表の下欄に掲げる数を標準として、都道府県の教育委員会が定める。ただし、同学年の児童又は生徒を四以下の学級に編制する場合の一学級の児童又は生徒の数の基準は、別に政令で定める数を標準として、都道府県の教育委員会が定める。</p>		
学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	50人
	二又は三の学年の児童で編制する学級	35人
	四又は五の学年の児童で編制する学級	30人
	すべての学年の児童で編制する学級	20人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	15人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	50人
	二の学年の生徒で編制する学級	35人
	すべての学年の生徒で編制する学級	30人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	15人
<p>3 各都道府県ごとの、公立の盲学校又は聾(ろう)学校の小学部又は中学部の一学級の児童又は生徒の数の基準は、十人を標準として、都道府県の教育委員会が定める。</p> <p>(学級編制の基準についての文部大臣の意見の聴取)</p> <p>第四条 都道府県の教育委員会は、前条第二項又は第三項の規定により公立の義務教育諸学校の一学級の児童又は生徒の数の基準を定めるに当り、当該義務教育諸学校の学級編制の区分に応ずる同条第二項の表の下欄に掲げる数又は同条第三項に規定する数に五人を加えた数(同条第二項ただし書の規定により別に政令で定める数を標準とする場合にあつては、政令で定める数)をこえる数によらうとするときは、毎学年、当該基準について、あらかじめ文部大臣の意見をきかなければならない。</p> <p>(学級編制)</p> <p>第五条 公立の義務教育諸学校の学級編制は、第三条第二項若しくは第三項又は前条の規定により都道府県の教育委員会が定めた基準に従い、当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会が行う。</p> <p>(学級編制についての都道府県の教育委員会の認可)</p> <p>第六条 市町村の教育委員会は、毎学年、当該市町村の設置する義務教育諸学校に係る前条の学級編制について、あらかじめ都道府県の教育委員会の認可を受けなければならない。認可を受けた学級編制の変更についても、また同様とする。</p>		

(3) 教職員定数の標準(第7条、第8条)

第3条の学級編制の基準によって算定した学級数をもとに、学級担任と学級担任外教員など必要な教職員の総数を算定するのが、第7条及び第8条である。教職員定数に関する規定は、個々の学校ごとに置くべき定数ではなく、各都道府県ごとに置くべき教職員の総数を示したものであり、個々の学校ごとの配当定員は、それぞれの都道府県の実情や従来の考え方にに基づき都道府県が適宜定めることが適当であるとの考えによるものであった⁸⁸。

小学校に置くべき教職員の総数である教職員定数は、第7条第1号において学級担任教員を算定(第7条第1号)した上で、第2号において6学級以上の学校の学級担任外の教員、校長、事務職員を算定し、第3号において5学級以下の学校の学級担任外教員を算定を規定し、第4号において養護教員の数を規定していた。第2号の学級担任外教員の算定にあたっては、小学校学習指導要領(1951(昭和26)年改訂の学習指導要領)に基づき、当時の小学校で行われていた週当たりの授業時数の調査結果(小1:週23時間、小2:週24時間、小3:週27時間、小4:週28時間、小5:週32時間、小6:週32時間)をもとに、1学年1学級校の場合、1~6年生で週合計166時間が必要となり、学級担任が週26時間分の授業を担当するとして、学級担任が担当できない授業時間分は学級担任外教員が指

⁸⁸ 佐藤(1965=2002)95頁。

導するとして、必要な学級担任外教員数を算出するための係数として乗ずる数（いわゆる「Ratio」）を掛け合わせていた⁸⁹。中学校の教職員定数は、小学校と算定とやや異なり、教科担任制を前提として算定していた。第8条第1号で学級数に応じて基礎的な教科の教員数を算定し（中学校の週あたりの授業時間数は各学年とも32時間と考えられており、1教員が週24時間担当するとして、3学級に4人の割合で教員を配置するとした）、中学校では保健体育や職業・家庭科のように男女別・進路別に指導を要する時間があることから第2号で補助的教員を加算する規定を設け、第3号で養護教員の数を規定していた⁹⁰。

このように、教職員定数を算定するにあたり、各学校の学級数と学習指導要領で定められた授業時数を基礎として必要な教員数を算出する方式を採用したが、この算出方法は佐藤自身が「この方式には、一学級の児童・生徒数の多い少ないを全く無視するという欠点があるといわなければならない」⁹¹と述べているように、1学級の在籍児童生徒数が50人でも25人でも10人でも同じに扱われるため、必ずしも最良の策というわけではなかった。佐藤は、教職員定数を算定にあたっては、学級数を単位として算定する方法のほかに、「他の一つの方法としては、児童・生徒数の単位で算定する方法、つまり一教員あたりの児童・生徒数で算定する方法とがある。」と述べている。この方式は、「一人一人の教師の適正な負担量を考慮しながら、教員の必要な定数を算出する」方法であり、米国をはじめとして、「諸外国における教員数の算定方法は、ほとんどこの方式によるとみてよいようである。つまり、Pupil Teacher Ratio というのがそれ」であると指摘している⁹²。しかし、このような諸外国の算定方式を採用せず学級数を単位として教職員定数を算定した理由について、佐藤は、「諸外国では、このように教員定数を算出する方法としては、直接児童・生徒数から割り出す方法が採用されているようであるが、この考え方は、教員一人一人の負担は、適正な児童生徒数を単位としてのみ想定できるという思想にもとづくものとみなければならない。したがって、わが国のように、学級を固定化し、しかも同学年編制でなければならないという考え方にたつ限り、このような教員算定方式はなじまないというのが実感だろう」と述べ、我が国の学校教育における「学級」の役割に着目して、学級を単位とした教職員の算定を行ったとしている⁹³。

なお、この日本と米国の教職員定数に関する算定方法の違いについては、荻谷剛彦は、米国の教職員算定方法の背景として、「カリキュラムや教授法の個別化に対応できる、ないしはカリキュラムや教授法の多様性を考慮のうちに入れた、教授という教育労働の「数量化」の発想」があるとして、「アメリカの算定方式にならえば、個別学習を可能にする「生徒時間 (Pupil hour)」の考え方を背景においているから、極端に言えば、「非等量、非等

⁸⁹ 佐藤（1965=2002）95-97頁。詳細な算定の計算式については、佐藤（1965=2002）に詳しく記載されている。

⁹⁰ 佐藤（1965=2002）98-100頁。

⁹¹ 佐藤（1965=2002）72-73頁。

⁹² 佐藤（1965=2002）73-75頁。

⁹³ 佐藤（1965=2002）76-77頁。

質の教育の提供」こそが、それぞれ個々の生徒にニーズに応じた「教育の機会均等」を実現するための「財政的裏づけ」＝教員数の算定方法⇔教育の person 費の算出方法となりうる」と指摘する一方で、我が国の教職員算定方法の背景には、「一学級の児童・生徒数の多い少ないを全く無視」しても、学級定員から教員数を算出する日本の方式では、暗黙のうちに一斉授業や共通のカリキュラムを前提にしている。前提にしているというのが言いすぎだとなれば、一斉授業やクラス内の生徒に共通するカリキュラムと親和性を持つ、と言い換えてもいい」として、「日本の場合には、「等量・等質の教育の提供」をもって「教育の機会均等と見なす、一定の教育機会均等観がそこに反映していたという見方もできる」と日本と米国における「教育の機会均等観」の相違がその背景にあると主張している⁹⁴。

図1-13 義務標準法制定当時の教職員定数の標準に関する規定

(教職員定数の標準)	
第七條 各都道府県ごとの、公立の小学校に置くべき教職員の総数(以下「小学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準とする。	
一 学級総数に一を乗じて得た数	
二 次の表の上欄に掲げる学校規模ごとの学校数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数	
学校規模	乗ずる数
六学級から十七学級までの学校	二
十八学級から三十学級までの学校	四
三十一学級から四十二学級までの学校	五
四十三学級から五十四学級までの学校	六
五十五学級以上の学校	七
三 五学級以下の学校の総数に政令で定める数を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)	
四 児童総数に千五百分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)	
第八條 各都道府県ごとの、公立の中学校に置くべき教職員の総数(以下「中学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準とする。	
一 学級総数に三分の四を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)	
二 次の表の上欄に掲げる学校規模ごとの学校数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数	
学校規模	乗ずる数
二学級以下の学校	一
三学級から八学級までの学校	二
九学級から二十学級までの学校	三
二十一学級以上の学校	四
三 生徒総数に二千分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)	

このように、教育条件整備に関する教育資源の配分方法を定める義務標準法は、学年制を前提として各学年ごとに学級を編制し、学級ごとに指導が行われるという前提の下、教職員定数を算定する基本的構造を採用することになっていた。このことは、わが国の教育方法が、米国のようにカリキュラムや教授方法の個別化を前提として個々の児童生徒に対応した個別学習(非等量の学習)を前提としたものではなく、学級を前提として一斉授業を行い、学級や学校において、在籍する児童生徒に対して等量の学習を提供することが平等と見なす「教育の機会均等」観を背景としたものであったと考えられる。

このように、義務教育における教育資源の配分に係る基本的な構造として、学習指導要領において、各教科・各学年ごとに標準的な教育内容と授業時数を定め、全国的に標準的な教育内容の授業を実施することが定められるとともに、この義務標準法の制定によって、各学年ごとに学級を編制し、学級数に応じた必要な教職員数を算定することが法定化され、

⁹⁴ 荻谷(2009) 133-135頁。

必要な教職員数の教職員給与費について義務教育費国庫負担金で保障することで、法令上、各学校は各学年ごとに学級を編制した上で必要な教員が配置されることになり、各学年ごとに学習指導要領で定められた教育内容を、配置された教員によって実施するという義務教育の基本的構造が規定されたのであった。

4. 1963(昭和38)年の義務標準法の改正(第2次教職員定数改善計画の策定)

1958(昭和33)年に制定された義務標準法は、1959(昭和34)年度からの5か年計画による規定の実施によって、1963(昭和38)年度に完成することになった。この計画で「すし詰め学級」の解消が進む一方、教育界では学級の適正規模をめぐる問題が大きく取り上げられるようになり、また、へき地教育振興の立場から小規模学校の学級規模の在り方も議論されるようになっていた。また、1958(昭和33)年に改訂された学習指導要領が小学校で1961(昭和36)年度、中学校で1962(昭和37)年度に完全実施となり、義務標準法制定時に想定していたものを上回る授業時数が学習指導要領に規定され、その対応も迫られていた。さらには、児童生徒の増加がピークを超え、1963(昭和38)年度から児童生徒の急減期に入り5年間で約300万人の児童生徒数の減少が見込まれたことに伴い、児童生徒数を基づき算出される学級数を基に算定されることになっていた教職員定数についても、児童生徒数の減少に伴う学級数の減少により、約7万6千人の教職員定数の減少(いわゆる「自然減」)が見込まれ、教員整理という事態が想定される状態となっていた⁹⁵。

そこで、文部省は1963年の計画完成後に新たな計画を開始すべく、大蔵・自治両省の了解も得た上で、1963(昭和38)年の通常国会に義務標準法改正法案を提出した。与野党対立のあおりで通常国会では審議未了で廃案となったものの、同年12月の特別国会に再度法案を提出し、与野党間の話し合いによって衆参両院で質疑が行われることなく1968(昭和38)年12月に法案は成立し、翌1969(昭和39)年4月から5か年の第2次教職員定数改善計画が実施されることになった。これにより、約7万6千人減少すると見込まれていた教職員定数の減員は、約6万人(このうち、学級編制の標準の引き下げによる定数改善分は2万9千人)の定数改善によって減員は約1万6千人にとどまることになった⁹⁶。

この1963(昭和38)年改正について、佐藤は、児童生徒数の減少に伴う教員の整理問題が大きな支えとなったことは事実として認めつつ、この改正の真の意義は、「今後における義務教育水準のいっそうの向上という教育上の新しい目的」の達成にあって、従前の「すし詰め学級」解消を主眼としてきた学級規模の適正化施策を「教育的にいっそう適正な規模とする施策に発展」させるとともに、教職員組織の充実を図り、基礎学力の向上など学習指導要領がねらいとしているものを実施し、義務教育の内容を一層充実させることであ

⁹⁵ 佐藤(1965=2002) 102-104頁、133-134頁、139-140頁。

⁹⁶ 佐藤(1965=2002) 102-104頁、139-140頁。昭和38年12月13日衆議院文教委員会議事録及び昭和38年12月17日参議院文教委員会議事録より

り、「単に教員が余るから手直しをする」ものではないと指摘していた⁹⁷。

(1) 学級編制の標準の数の改正

この改正によって、第3条第2項に定める国が定める学級編制の標準の数が改正され、同学年の児童生徒で編制する学級の標準の数を50人から45人に引き下げるとともに、従前は上限を55人とした規定を削除した。45人としたのは、国立教育研究所の研究によって、普通の能力の教師が、普通程度の児童生徒を対象として普通の教育効果をあげうるためには、1学級は44人程度までとする必要があるとした結果を踏まえたものであった⁹⁸。

なお、この標準の数の引き下げにあたっては、児童生徒数の減少や校舎整備の状況に応じて5年間で45人学級に移行するよう、5年後の1968（昭和43）年に学級編制を45人とする経過規定を設け、毎年度1人ずつ標準の数を引き下げること政令で規定した⁹⁹。

図1-14 1963年法改正後の義務標準法第3条第2項で規定する学級編制の標準の数

学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	<u>45人</u>
	二以上五以下の学年の児童で編制する学級	<u>25人</u>
	すべての学年の児童で編制する学級	15人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	15人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	<u>45人</u>
	二以上の学年の生徒で編制する学級	<u>25人</u>
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	15人

筆者注：下線は改正部分

(2) 教職員定数の標準の改正

教職員定数の標準に関しては、校長、教諭、養護教諭、事務職員の職種をまとめた総定員を標準としていた従前の規定を改め、職種ごとに定数の標準を示すこととした。小学校については、第7条各号の算定方式を改め、第1号で校長の数、第2号で教員の数、第3号で養護教員の数、第4号で事務職員の数を算定することになった。第2号の教員の数算定に当たっては、前節で取り上げた1958（昭和33）年に改訂された学習指導要領が、小学校で1961（昭和36）年度、中学校で1962（昭和37）年度に完全実施され、各学校の授

⁹⁷ 佐藤（1965=2002）105頁。

⁹⁸ 佐藤（1965=2002）106頁。

⁹⁹ 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び市町村立学校職員給与負担法の一部を改正する法律（昭和38年法律第181号）附則第2項、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する政令（昭和39年政令第296号）附則第2項、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する政令（昭和40年政令第87号）、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する政令及び公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する政令の一部を改正する政令第2条（昭和41年政令第56号）、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する政令（昭和42年政令第56号）

業時数が増加したことに対応する教員数が算定されるよう、Ratioの改正が行われた。中学校についても同様に教職員定数の規定が改められ、学習指導要領改訂による授業時数の増加に対応する教育条件の整備を図るための教職員定数の改善が行われた¹⁰⁰。これによって、教育内容の増加・授業時数の増加が図られとともに、基礎定数の充実が図られたことで、授業時数の増加に対して教員1人当たりの担当授業時数が大きく変化することはなく、教育内容の「量的拡充」に対応した教育条件の整備が行われたのであった¹⁰¹。

図1-15 1963年法改正後の教職員定数の標準に関する規定

(教職員定数の標準)	
第六条 各都道府県ごとの、公立の小学校に置くべき教職員の総数(以下「小学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準として定めるものとする。この場合においては、政令で定めるところにより算定した数を標準として、当該教職員の職の種類ごとの総数を定めなければならないとする。 一 六学級以上の学校の数に一を乗じて得た数と五学級以下の学校の数に政令で定める数を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)との合計数 二 次の表の上欄に掲げる学校規模ごとの学校の学級総数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)の合計数	
学校規模	乗ずる数
五学級以下の学校	一・二五〇
六学級から十学級までの学校	一・一四〇
十一学級から二十学級までの学校	一・一三〇
二十一学級から三十学級までの学校	一・一二〇
三十一学級以上の学校	一・一五〇
三 児童総数に千分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。) 四 児童数が四百人以上の学校の数に一を乗じて得た数	
第七条 各都道府県ごとの、公立の中学校に置くべき教職員の総数(以下「中学校教職員定数」という。)は、次の各号に定めるところにより算定した数の合計数を標準として定めるものとする。この場合においては、政令で定めるところにより算定した数を標準として、当該教職員の職の種類ごとの総数を定めなければならない。 一 学校数に一を乗じて得た数 二 次の表の上欄に掲げる学校規模ごとの学校の学級総数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)の合計数	
学校規模	乗ずる数
三学級以下の学校	二・〇〇
四学級から十一学級までの学校	一・六六
十二学級から二十三学級までの学校	一・五三
二十四学級から三十五学級までの学校	一・五〇
三十六学級以上の学校	一・四七
三 生徒総数に千二百分の一を乗じて得た数(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。) 四 生徒数が三百人以上の学校の数に一を乗じて得た数	

5. 1969(昭和44)年の義務標準法の改正(第3次教職員定数改善計画の策定)

第2次教職員定数改善計画が1968(昭和43)年に完成し、国の学級編制の標準は45人となり、教員1人あたりの児童生徒数は大幅な改善をみるに至っていた。1968(昭和43)

¹⁰⁰ 佐藤(1965=2002)113-127頁。

¹⁰¹ 12学級の小学校では、義務標準法の制定時が25.53時間/週(332時間/週(当時の学習指導要領の総授業時数)÷13人(基礎定数)=25.53時間/週)であるのに対して、第2次改善によって25.52時間/週(346時間/週÷13.56人=25.52時間/週)となり、18学級の小学校では、法制定時が24.9時間/週(498時間/週÷20人=24.9時間/週)であるのに対して、第2次改善によって25.52時間/週(519時間/週÷20.34人=25.52時間/週)となった。

年時点で、わが国の教員1人あたりの児童生徒数は、小学校27人、中学校22人となり、イギリス（小学校30人、中学校20人）やフランス（小学校27人、中学校26人）と比較しても遜色ない教員の配置状況となっていた。一方、へき地等に多い小規模学校においては、全ての学年の児童生徒で構成される単式学級や、4学年や5学年の児童生徒が同一学級として構成される複式学級が存在するなど、小規模学校の教育条件については不十分な点があると考えられていた。そこで、文部省は1969（昭和44）年度を初年度とする5ヵ年の新たな教職員定数改善計画を策定し、義務標準法の改正を行うことにした¹⁰²。

この第3次定数改善計画では、児童生徒の減少に伴う約1万1,800人の教職員定数の自然減に対して、2万8,500人の定数改善を行い、人口の流動によって児童生徒数が減少する過疎地域に対する学級編制と教職員配置を充実させるため単式・複式の学級編制を解消する定数に約8,100人、専科教員や生徒指導担当教員の配置を充実する定数に約9,300人、養護教員や事務職員の配置を充実するための定数として約8,900人を見込んでいた。また、当時は人口の社会移動が問題となっており、人口増加地域の関東四都県（埼玉、千葉、東京、神奈川）、近畿五府県（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良）、愛知県は人口増加に伴う教職員定数の自然増が見込まれる一方で、その他の都道府県、特に東北、山陰、四国、九州の各県は人口流出によって大幅な教職員定数の減が見込まれていた。この定数改善を講じることで、人口流出に伴う教職員定数の減少が緩和されることも目的としていた¹⁰³。

(1) 学級編制の標準の数の改正

学級編制の標準の改正により、小学校では4学年以上の児童で構成される複式学級を解消し、複式学級の標準の数が引き下げられた。また、中学校でも全学年の生徒で構成される複式学級を解消し、複式学級の標準の数が引き下げられた。

図1-16 1969年法改正後の義務標準法第3条第2項で規定する学級編制の標準の数

学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	45人
	二の学年の児童で編制する学級	25人
	三の学年の児童で編制する学級	15人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	13人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	45人
	二の学年の生徒で編制する学級	15人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	13人

筆者注：下線は改正部分

¹⁰² 昭和44年2月19日衆議院文教委員会議事録（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の一部を改正する法律案の提案理由説明）、昭和44年3月14日衆議院文教委員会議事録（宮地茂初等中等教育局長の答弁）より

¹⁰³ 昭和44年2月28日衆議院予算委員会第4分科会議事録（岩田俊一文部省初等中等教育局財務課長の答弁）、昭和44年3月14日衆議院文教委員会議事録（宮地茂初等中等教育局長の答弁）より

(2)教職員定数の標準の改正

この改正により、小学校の学級担任外教員の配置を充実するため Ratio の改善が図られるとともに、新たに 18 学級以上の中学校に生徒指導担当の教員を配置する規定を新設し、へき地学校への養護教諭の加算や、へき地学校や就学援助を受給する児童生徒が多数在籍し事務が多く発生する学校に対して事務職員を加算する規定を設け、定数の改善を図った。また定数の算定を小・中学校でひとつの定数として算定することになった¹⁰⁴。

図 1-17 1969 年法改正後の教職員定数の標準に関する規定

(小中学校教職員定数の標準)		
第六条 各都道府県ごとの、公立の小学校及び中学校に置くべき教職員の総数(以下「小中学校教職員定数」という。)は、次条から第九条までに規定する数を合計した数を標準として定めるものとする。この場合においては、それぞれ、当該各条に規定する数を標準として、当該各条に定める教職員の職の種類ごとの総数を定めなければならない。		
第七条 校長、教諭、助教諭及び講師(第十一条において「校長及び教諭等」という。)の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。		
一 六学級以上の小学校の数に一を乗じて得た数と中学校の数に一を乗じて得た数との合計数 二 次の表の上欄に掲げる学校の種類ごとに同表の中欄に掲げる学校規模ごとの学校の学級総数に当該学校規模に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数(未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。)の合計数		
学校の種類	学校規模	乗ずる数
小学校	一学級の学校	二・〇〇〇
	二学級から四学級までの学校	一・五〇〇
	五学級の学校	一・四〇〇
	六学級から十八学級までの学校	一・一七〇
	十九学級から二十四学級までの学校	一・一四五
	二十五学級から三十学級までの学校	一・一三三
	三十一学級から三十六学級までの学校	一・一二五
中学校	三十七学級以上の学校	一・一二〇
	三学級以下の学校	二・〇〇〇
	四学級から十一学級までの学校	一・六六〇
	十二学級から二十三学級までの学校	一・五三〇
	二十四学級から三十五学級までの学校	一・五〇〇
	三十六学級以上の学校	一・四七〇
三 十八学級以上の中学校の数に一を乗じて得た数 四 一年を通じて児童又は生徒を寄宿させる寄宿舎を置く小学校及び中学校の数の合計数に一を乗じて得た数		
第八条 養護教諭及び養助教諭(第十二条において「養護教諭等」という。)の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。		
一 小学校の児童総数に八百五十分の一を乗じて得た数(未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。以下この号において同じ。)と中学校の生徒総数に千五十分の一を乗じて得た数との合計数 二 へき地学校(へき地教育振興法(昭和二十九年法律第四十三号)第二条に規定するへき地学校をいう。次条第四号において同じ。)の数等を勘案して政令で定めるところにより算定した数		
第九条 事務職員の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。		
一 児童数が三百五十人以上の小学校の数に一を乗じて得た数と生徒数が二百五十人以上の中学校の数に一を乗じて得た数との合計数 二 三十学級以上の小学校の数に一を乗じて得た数と二十四学級以上の中学校の数に一を乗じて得た数との合計 三 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律(昭和三十一年法律第四十号)第二条に規定する保護者の児童又は生徒の数が著しく多い小学校又は中学校で政令で定めるものの数の合計数に一を乗じて得た数 四 へき地学校の数を勘案して政令で定めるところにより算定した数		
		筆者注: 第6条から第9条は全面改正

(3)教職員定数の算定の特例

この改正において新たに教職員定数の算定の特例に関する規定が設けられた(第15条)。義務標準法の基礎定数の考え方では、教職員定数は全国的に共通・単一の基準で算定を行っていたが、産炭地、同和地域、その他生活困窮者等の密集する「スラム地区」の学校に対しては、標準的な定数である基礎定数にプラスして教員の配置、加配、増加配置を行う

¹⁰⁴ 昭和44年3月14日衆議院文教委員会議事録(宮地茂初等中等教育局長の答弁)より

よう、教員定数を確保する上で考慮に入れるべき特別の事情があるものについては、教職員定数を加算する規定を新たに設けられた¹⁰⁵。いわゆる加配定数の登場である。このほか、一年や二年間大学で長期研修を受ける教員の代替教員を確保する必要がある学校、実験的な研究を行う研究指定校についても加配定数の対象とされた。

この加配定数の登場により、これまで全国一律の基準で算定されていた教職員定数について、学校が立地する地域の実情等に応じて教職員を加算することになった。

図1-18 1969年法改正により措置された加配定数に関する規定

(教職員定数の算定に関する特例)
 第十五条 第七条から第九条まで及び第十一条から前条までの規定により小中学校教職員定数及び特殊教育諸学校教職員定数を算定する場合において、次に掲げる事情があるときは、これらの規定により算定した数に、それぞれ政令で定める数を加えるものとする。
 一 当該学校の存する地域の社会的条件が教育上特別の配慮を必要とすることその他の政令で定める特別の事情がある場合
 二 当該学校の教職員が教育公務員特例法(昭和二十四年法律第一号)第二十条第三項に規定する長期にわたる研修を受けていること、当該学校において教育指導の改善に関する特別な研究が行なわれていることその他の政令で定める特別の事情がある場合

6. 1974(昭和49)年の義務標準法の改正(第4次教職員定数改善計画の策定)

第3次定数改善計画は1973年(昭和48)年に完成し、その後、1974(昭和49)年に義務標準法の改正が行われ、1974(昭和49)年からの5ヵ年計画で第4次教職員定数改善計画が取り組まれた。この計画は、第2次ベビーブームの到来による児童生徒数の増加に伴い教職員数が自然増となる局面での改善計画であった。そのため、学級編制の引き下げや大幅な教職員定数の標準の改善は困難であり、この計画では、小学校の3学年による複式学級編制の解消や、学校栄養職員が学校教育法に規定されたことに伴い、学校栄養職員を新たに義務標準法の算定となるよう改正が行われた。また、養護教諭と事務職員の算定方式が改められ、1969(昭和44)年改正時のへき地指定の学校を対象とした加算規定が改められ、学校規模や市町村の状況に着目した規定となった。定数措置はこの計画中5年間で自然増が3万8600人となり、これに加えて5か年で2万4,300人の定数改善が行われた。これによって、1958(昭和33)年の義務標準法の制定時と第4次定数改善計画の完成時(1979・昭和53年)と比較すると、小学校では児童数が約1340万人から約1104万人に減少(約18%の減)しているのに対して、教員数は約36万人から約44万人に増加(約23%の増)し、教員1人当たりの児童数は、約37.1人から約25.0人に改善した。中学校では、生徒数が約500万人から約486万人に減少(約3%の減)しているのに対して、教員数は約18万人から約24万人に増加(約33%の増)し、教員1人当たりの生徒数は、約27.8人から約20.3人に改善することになった¹⁰⁶。

¹⁰⁵ 昭和44年3月14日衆議院文教委員会議事録(宮地茂初等中等教育局長の答弁)より

¹⁰⁶ 「学校基本調査」(政府統計ホームページ)(アクセス日:2015年2月21日
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001015843&cycocode=0>)

図1-19 1974年法改正後の義務標準法第3条第2項で規定する学級編制の標準の数

学校の種類	学級編制の区分	一学級の児童又は生徒の数
小学校	同学年の児童で編制する学級	45人
	二の学年の児童で編制する学級	20人(第1学年の児童を含む学級にあつては、12人)
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	13人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	45人
	二の学年の生徒で編制する学級	12人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	12人

筆者注: 下線は改正部分

図1-20 1974年法改正後の教職員定数の標準に関する規定

<p>第八条 養護教諭及び養助教諭(第十二条において「養護教諭等」という。)の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。</p> <p>一 小学校及び中学校の数の合計数に四分之三を乗じて得た数</p> <p>二 医療機関(医療法(昭和二十三年法律第二百五号)第一条に規定する病院又は診療所をいう。)が存しない市町村の数等を考慮して政令で定めるところにより算定した数</p>	
<p>第八条の二 学校栄養職員の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。</p> <p>一 小学校又は中学校で専ら当該学校の学校給食を実施するために必要な施設を置くものの児童及び生徒(完全給食を受ける者に限る。次号において同じ。)の数の合計数に二千五百分の一を乗じて得た数</p> <p>二 次の表の上欄に掲げる共同調理場(学校給食法第五条の二に規定する施設をいう。以下この号において同じ。)に係る小学校及び中学校の児童及び生徒の数の区分ごとの共同調理場の数に当該区分に応ずる同表の下欄に掲げる数を乗じて得た数の合計数</p>	
共同調理場に係る小学校及び中学校の児童及び生徒の数	乗ずる数
五千人以下	一
五千一人以上	二
<p>第九条 事務職員の数は、次に定めるところにより算定した数を合計した数とする。</p> <p>一 小学校及び中学校の数の合計数に四分之三を乗じて得た数。ただし、当該乗じて得た数が六学級以上(分校の学級を除く。)の小学校及び中学校の数の合計数に一を乗じて得た数を超える場合に於ては、当該一を乗じて得た数</p> <p>二 三十学級以上の小学校の数に一を乗じて得た数と二十四学級以上の中学校の数に一を乗じて得た数との合計</p> <p>三 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律(昭和三十一年法律第四十号)第二条に規定する保護者の児童又は生徒の数が著しく多い小学校又は中学校で政令で定めるものの数の合計数に一を乗じて得た数</p>	

第2章 首相主導型教育改革における義務教育の教育資源の配分をめぐる議論

本章では、次章以下で教育内容の教育資源の配分を実施する教育課程政策と、教育条件整備の教育資源の配分を実施する教職員定数政策を検討するに当たって、補助線を引く観点から、本論文で取り上げる政策過程と同時期に実施された首相主導型教育改革における義務教育の教育資源の配分をめぐる議論を取り上げる。本章で取り上げる首相主導型教育改革とは、序章で示したように、首相が、文部科学省や自民党文教族議員を中心とする教育政策システムでは教育改革が達成し得ないとの認識に立ち、自らが主導する中で教育改革を実現すべく、首相の下に教育改革を目的とした諮問機関を設置したものである。この諮問機関は首相の影響力を背景として、教育政策システムに対して政策の変容を迫っていた。そこで、本章では、この首相主導型教育改革が義務教育における教育資源の配分に対してどのような認識を持ち、どのような議論を行い、どのような政策の変容を教育政策システムに対して求めたのかを明らかにする。

教育政策システムは、伝統的に文部科学省（旧文部省）と文科省に設置される審議会である中央教育審議会等を検討の場として設定する¹。これに対して、教育政策システムから見ればメタ政策システムに該当する首相は、中教審等ではなく、首相の下に教育改革の具体策を検討する諮問機関を設置して、首相主導型教育改革を主導させようとした²。そこで、首相主導型教育改革として設置された諮問機関として、中曽根内閣時の臨時教育審議会、小渕・森内閣時の教育改革国民会議、第一次安倍内閣時の教育再生会議を取り上げ、それぞれの会議設置と、義務教育における教育資源の配分に関する答申・提言の提出に至るまでの過程を検討する。また、臨時教育審議会の設置以前の1970年代に、明治期の学制改革、戦後の学制改革と並んで「第三の改革」と称され、首相主導型ではないものの、文部省が自ら抜本的な教育改革に取り組んだ事例として、1971（昭和46）年中央教育審議会答申に係る教育改革を取り上げ、首相主導型教育改革との比較の観点から記述を行う。

第1節 文部省による教育改革（中教審46答申）

本節では、首相主導型教育改革が生じる「前史」を取り上げる。文部省が抜本的教育改革に取り組んだ事例として、1971（昭和46）年に取りまとめられた中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策」に係る事例を考察する。この答申

¹ 清水（1989）、前川（2002）、合田（2009）らの研究を参照。自民党文教族議員は、「表」の検討のアーリーナーである中教審での影響力の行使には関心がなく、与党プロセスの中で影響力を発揮しようとする。

² 本章で取り上げる首相主導型教育改革とは、橋本行革による官邸機能の強化及び内閣府の設置などにより政策過程に首相の影響力が増加しているとして一般的に「内閣（首相）主導」型政策過程と指摘されているものとは異なる用法で定義している。ただし、本章で記述する首相主導型教育改革のように、近年首相が政策過程に外部有識者を参画させることによって新たな政策アイデアの導入や省庁間の連携強化を図っていること自体が橋本行革による成果であるとも指摘されている（城山2006）。

は、一般に「中教審 46 答申」と呼ばれており、この中教審 46 答申は、戦後教育を全面的に見直し、明治期、戦後の教育改革に続く「第三の教育改革」を提唱したものであり、「画一化」に代わる「多様化」をキャッチフレーズとして掲げ、「先導的試行」として例外や実験を認めるなど、当時の文部省の保守的な体質からは想像できないような内容が盛り込まれていた³。しかし、内容の一部は教育関係者の合意が得られず、答申が目指した教育改革は挫折に終わった⁴。しかし、この答申が提唱した教育改革の内容は、その後の臨時教育審議会をはじめとする教育改革につながる流れとなる。そこで、首相主導型教育改革の記述に先立って考察を行っていくことにする。

1. 中教審での議論の開始

文部省は、1967（昭和 42）年 7 月に中教審委員の二年の任期満了を迎えるにあたり、新たな委員を任命する必要が迫られていた。文部省では、1967（昭和 42）年の夏に新たな委員を迎えて発足させる中教審では、当初、文部省は大学、短大、大学院など高等教育の改善策をテーマとして検討を行うことを考えていた⁵。

一方、自民党文教族議員は、六・三・三・四制の学制改革、とりわけ前半の小学校 6 年・中学校 3 年の改革を懸案事項と考えていた。元文部大臣の中村梅吉らは、義務教育の就学年齢の六歳から五歳への引き下げ、中学校を四年制にして義務教育期間を延長する構想を発表するなど、抜本的な制度改革を志向していた。時の佐藤栄作首相も 1966（昭和 41）年夏の内閣改造において重点課題として「教育刷新」を取り上げ、「時代の要請に従って積極的な改革をはかりたい」とする談話を発表し、同年 8 月の全国知事会の席上でも「六・三制を基本的に考え直す時期に来ている」と述べるなど、学制改革に積極的な姿勢を示していた。これに対し、文部省は、小・中・高校の学制改革には「軽々しく手を付けるべきはない」との立場を表明して消極的な姿勢を示し、このような文部省の姿勢に自民党文教族議員は強い不満を募らせ、学制改革を求める動きが渦巻いていた⁶。

文部省は、1967（昭和 42）年 6 月 9 日の自民党文教制度調査会で高等教育改革を中教審への諮問する方針を説明したところ、初等中等教育段階を含めた学制改革を求める自民党文教族議員が激しく反発する事態となった。また、劔木享弘文部大臣も「この辺で六・三制の功罪を見極めるべき」と学制改革に意欲的な姿勢を示し⁷、文部省の事務方の中にも、1972（昭和 47）年が学制公布（1872 年）から 100 年にあたり、学制公布百年の記念行事が予定されており、これに合わせた学校制度の全体的な見直しを行っても良いのではという

³ 大嶽（1988）172 頁。

⁴ 文部省（1992）255 頁、大嶽（1988）173 頁。

⁵ 『朝日新聞』昭和 42（1967）年 6 月 12 日 1 面、『日本経済新聞』6 月 26 日 15 面、6 月 29 日

⁶ 『朝日新聞』昭和 42（1967）年 5 月 3 日 1 面、『毎日新聞』同日 1 面

⁷ 『朝日新聞』昭和 42（1967）年 6 月 12 日 1 面、『日本経済新聞』6 月 26 日 15 面、6 月 29 日

雰囲気もあった。そこで、文部省は学校教育の在り方全般を中教審に諮問することにした⁸。

1967（昭和42）年7月3日、劔木享弘文部大臣は森戸辰夫元文部大臣を会長とする中教審に対し、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」を諮問し、①学校教育に対する国家社会の要請と教育の機会均等、②学校制度の変遷と人間の発達段階および個人の能力・適性に応ずる効果的な教育、③教育費の効果的な配分と適正な負担区分の三つの観点から検討が行われることになった⁹。

2. 中間報告と特別委員会の設置

①中間報告の取りまとめ

この中教審の議論が行われている最中に大学紛争が激化し、政府は1969（昭和44）年に大学運営臨時措置法案を国会に提出するなど対応が迫られていた。1969（昭和44）年6月、佐藤首相は大学紛争をめぐり東大総長の加藤一郎、京大総長の奥田東らと懇談し、その際に「中教審の検討、答申を得るけれども、それだけでいいとは考えていない。別の審議会のようなものを設けて、十分に検討してみる必要がある」と述べ、中教審とは別に、首相の直属で教育改革を検討する機関設置の構想を明らかにした。この佐藤首相の構想が寝耳に水であった文部省は、佐藤首相の指揮下で教育改革が進められることを避け、引き続き文部省が中心となって教育改革を進めるべく、中教審で行われている改革の中で佐藤首相も納得する抜本的な教育改革の方向性を打ち出すことにした¹⁰。

そこで、中教審が1969（昭和44）年6月に公表した中間報告では、「時代はすでに大きく転換しつつある」とした上で、「現行の学校制度の得失について総合的に検討し、次の新しい社会の発展の基礎づくりをすることが今日の中心的な課題である」と指摘し、今後の検討課題を、教育の質的改善や学校教育の内容の多様化、個人の能力・適性に応じた教育であるとした。また、教育の質的改善を図るため、知識・技術の単なる習得ではなく、創造性の開発をはかることや、個人の能力・適性に応じた教育を行うため、能力・適性を的確に把握する方法の開発、能力別指導を効果的に行うための必要な条件などを今後検討していくことを明らかにしていた¹¹。この中間報告の内容を坂田道太文部大臣から報告を受けた佐藤首相は、中間報告が教育の質的改善や多様化など様々な教育制度改革に言及していたことから、引き続き中教審を検討の場とすることを容認し、首相直属の新機関の設置はひとまず断念し、佐藤首相は中教審の機能強化を坂田大臣に命じた。これにより、文部省は佐藤首相が構想した首相直属機関の設置を免れることになった¹²。

⁸ 政策研究大学院大学（2004a）191頁。

⁹ 文部省（1971）1122頁、水原（1992）516頁。

¹⁰ 『朝日新聞』昭和44（1969）年6月5日1面

¹¹ 中央教育審議会「わが国の教育発展の分析評価と今後の検討課題」（昭和44年6月30日中間報告）、文部省（1971）1126頁、水原（1992）516頁、『朝日新聞』昭和44（1969）年7月1日1面、4面

¹² 『朝日新聞』昭和44（1969）年7月1日1面

②OECD の調査団と特別委員会の設置

1970（昭和45）年1月、このようなわが国の教育改革の動きを踏まえ、OECDが日本の教育制度に関する調査を実施することになり、エドガー・フォール元仏国首相、ライシャワー元米国駐日大使、ロナルド・ドーア英国ロンドン大学教授らで構成され調査団が来日した。文部省は、日本研究の第一人者であるライシャワーやドーアが現実的観点から日本の教育を評価することを期待していた¹³。OECDの教育調査団は、二週間にわたって、大学関係者や日教組・経済団体との意見交換、各地の小・中・高校を視察し、帰国した¹⁴。

一方、中間報告の後、中教審は初中教育の検討に特化した特別委員会を設置していた¹⁵。この特別委員会は、「戦後の教育が機会均等を重んじる余り悪平等となり画一化した」「現行の六・三・三・四制度を中心とする学校教育制度は問題が多く、制度全般にわたる改革が必要」として、①個人の能力に応じて、様々なコースを用意すること（教育内容の多様化）、②現行の六・三制を再検討すること（学校制度の弾力化）などを検討していた¹⁶。特別委員会は1970（昭和45）年4月に構想案骨子をまとめたが、森戸会長など中教審委員が「現行制度がすでに国民教育体系として定着している」と認識していたことから、まずは現行の六・三・三制の枠内で必要な改革を進めるとして、学校現場に混乱を起こさない形の制度改革の手掛かりとして、新たな学年段階の区切りや個人の能力・特例に応じた学級編制や教育方法などについて「実験」を行うとした。しかし、この「実験」構想には「現行学校制度の維持を前提としているため、長期的ビジョンにほど遠く、当面の改善策の提案にとどまっている」との批判が寄せられることになった¹⁷。

その後、特別委員会は5月に「初等・中等教育の改革に関する基本構想試案」を取りまとめ、学校段階の区切りは現在の小6年・中3年・高3年としつつ、年数の区切りを変え、中学校と高等学校をひとつの学校とすることを提唱した。また、画一的・形式的な平等・機会均等から脱却するため、個人の特性に応じた教育方法の改善を図るとして、グループ別指導や個別学習の機会の設定、学年別の指導ではなく無学年制による指導などを主張していた¹⁸。坂田文部大臣は新聞のインタビューに答え、「六・三・三・四制は、ともすると画一的に形式的な平等、機会均等だけが問題にされ、個々の人間の能力と個人の発展段階に応じた指導がなされてこなかった」「個別指導でいけるように、多様化の方針を

¹³ 『朝日新聞』昭和44（1969）年9月7日1面

¹⁴ 『朝日新聞』昭和45（1970）年1月24日14面

¹⁵ 『朝日新聞』昭和44（1969）年9月9日1面

¹⁶ 『朝日新聞』昭和44（1969）年10月7日1面、2面。このような中教審の議論に対して、教育関係者の中には、戦後の民主教育が大きく右寄りになる可能性があるとして、警戒する動きも出始めていたという。とりわけ日教組は「多様化といっても、コース分けで児童、生徒を差別する結果になりかねない」と反発の意向を示していたという（朝日新聞同日2面）。

¹⁷ 『朝日新聞』昭和45（1970）年4月24日1面、2面

¹⁸ 『朝日新聞』昭和45（1970）年5月29日1面、12面

打ち出している。」と述べるなど、この構想試案が、当時の学校教育の形式的な平等・機会の均等を問題視し、個別指導・多様化を可能とするため、学校制度の改革や教育内容の多様化の方針を示したものであることを明らかにしていた¹⁹。

3. 最終答申の公表

①最終答申

中教審は、構想試案の公表後、全国連合小学校長会・全日本中学校長会などの各校長会、日教組などの教職員組合、経済同友会など経済団体やPTA 団体など約 40 の教育関係団体から意見聴取を実施し、仙台・東京・広島で公聴会を開催した²⁰。経済同友会や全日中は試案の内容に賛同する一方で、全国連合小学校長会や日教組などが学校制度改革の先導的試行や多様化の構想に強く反発し、教育関係団体の中で賛否が分かれる状況となっていた²¹。また、公聴会でも、構想試案に賛同する意見と批判する意見の双方が出されていた²²。また、1970（昭和 45）年 10 月には、1 月に来日した OECD 教育調査団の報告書が日本政府に提示され、日本の教育全体の問題点として、個人の能力を伸ばすよりも選抜に重点を置いていること、文部省と教員団体の間に「権力と反発」があり互いの協力に欠けていることを指摘し、中教審の改革の方向性を評価しつつ、「児童生徒にもっと自由な時間があり、もっとカリキュラムに自由があり、カリキュラム以外の活動に変化があって、児童生徒同士がもっと強調し合い、個性を伸ばしていくことを目的とする措置」を取ることが勧告された²³。

このような関係団体の意見や OECD の勧告を踏まえ、中教審は構想試案を修正し、1971（昭和 46）年 6 月 11 日に答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策」を取りまとめ、坂田文部大臣に手交した。答申では、初等中等教育を「教育の内容・方法については画一をさけ、慎重なくふうが必要」にもかかわらず、「現実には形式的な平等を強調」していると指摘し、斬進的な学制改革を推進するため先導的試行が必要と指摘した。また、教育課程の改善を図るとして、小学校から高等学校までの教育課程の一貫性を徹底するとともに、小学校の教育内容の精選と履修教科の再検討などを指摘した。さらに、「個人の特性に応じた教育方法の改善」を図るとして、グループ別指導など弾力的な学級経営の実施、個人の特性に応じた合理的な学習を可能とする個別学習の機会の設置、生徒の指導は学年別に行うことを固定化せず、弾力的な指導を容認することなどが必要と指摘した²⁴。一方、国が、すべての国民に対して適切な内容と程度の教育を受ける機会を均等に保障するとして、国が適正な教育課程の基準を明確に定める必要があることや、学級編制や教員

¹⁹ 『朝日新聞』昭和 45（1970）年 5 月 29 日 13 面

²⁰ 『朝日新聞』昭和 45（1970）年 7 月 13 日 2 面、政策研究大学院大学（2004a）198-201 頁。

²¹ 『朝日新聞』昭和 45（1970）年 7 月 28 日 2 面

²² 『朝日新聞』昭和 45（1970）年 8 月 1 日 2 面、8 月 14 日 2 面、8 月 22 日 2 面。

²³ 『朝日新聞』昭和 45（1970）年 10 月 28 日 1 面、4 面

²⁴ 政策研究大学院大学（2004a）206-207 頁、231-233 頁。

の定数などの適正な水準を確保が重要と指摘していた。

図2-1 中教審46答申の概要

今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)(抄)		昭和46年6月11日 中央教育審議会
第1編 学校教育の改革に関する基本構想		
第2章 初等・中等教育の改革に関する基本構想		
第1 初等・中等教育の根本問題		
1 初等・中等教育は、人間の一生を通じての成長と発達的基础づくりとして、国民の教育として不可欠なものを共通に修得させるとともに、豊かな個性を伸ばすことを重視しなければならない。そのためには、人間の発達過程に応じた学校体系において、精選された教育内容を人間の発達段階に応じ、また、個人の特性に応じた教育方法によって、指導できるように改善されなければならない。		
[説明](略)すべての個人は生得的にも後天的にもひとりひとり特性を異にし、同じことを修得させるためにも同じ教育方法でよいとは限らず、まして、個性的な発達をはかるべき時期には教育の内容・方法については画一をさけ、慎重なくふうが必要である。しかし、現実には形式的な平等を強調するあまり、かえって基礎的な能力もしっかり身につかなかつたり、形式的な履修だけで学校を終わる者が多くなる傾向がみられる。このことは近年就学率がいちじるしく増加した高等学校においてとくに顕著である。		
2 公教育の内容・程度について水準の維持向上をはかり、教育の機会均等を徹底し、国民的要請に即応して学校教育の普及充実に努めることは政府の任務であって、そのためには広く国民の理解と支持を得て、長期にわたる見通しのもとに計画的に適切な施策の推進をはからなければならない。		
[説明](略)国民の教育として不可欠なものを共通に確保するとともに、つねに新たなくふうによって改善された標準的な内容・程度の教育をすべての国民に保障することは、政府の国民に対する重大な責務である。また、すべての国民に対して公平に学校教育の機会を保障し、教育に対する社会各層の正当な要請にこたえる措置をとることも政府の重要な任務である。これらの任務を遂行するにあたって、政府は、広く国民一般の教育に期待するところが直接行政施策に反映するようくふうをこらすとともに、長期の計画にもとじて適切な施策を推進する必要がある。		
第2 初等・中等教育改革の基本構想		
1 人間の発達過程に応じた学校体系の開発		
現在の学校体系について指摘されている問題の的確な解決をはかる方法を究明し、漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手する必要がある。		
(1) 4、5歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること。		
(2) 中等教育が中学校と高等学校とに分割されていることに伴う問題を解決するため、これらを一貫した学校として教育を行い、幅広い資質と関心をもつ生徒の多様なコース別、能力別の教育を、教育指導によって円滑かつ効果的に行うこと。		
(3) 前2項のほか、小学校と中学校、中学校と高等学校のくぎり方を変えることによって、各学校段階の教育を効果的に行うこと。		
2 学校段階の特質に応じた教育課程の改善		
学校教育は、そのすべての段階を通じて一貫した教育課程をもち、国民として必要な共通の基本的な資質を養うとともに、創造的な個性の伸長をめざすものでなければならない。また、その教育課程は、標準的かつ基本的なものとして精選された教育内容をしっかりと身につけさせることに重点をおく段階を経て、個人の能力・適性などの分化に応じて多様なコースを選択履修させる段階に移るべきである。そのような観点から、とくに次の諸点について改善方策を検討すべきである。		
(1) 小学校から高等学校までの教育課程の一貫性をいっそう徹底するとともに、とくに小学校段階における基礎教育の徹底をはかるため、教育内容の精選と履修教科の再検討を行うこと。また、中学校においては、前期中等教育の段階として基礎的、共通的なものをより深く修得させる教育課程を履修させながら、個人の特性の分化にじゅうぶん配慮して将来の進路を選択する準備段階としての観察・指導を徹底すること。		
(2) 生徒の能力・適性・希望などの多様な分化に応じ、高等学校の教育内容について適切な多様化を行うこと。この場合、コースの多様化と同時に、個人の可能性の発揮と志望の変化に応じてコースの転換を容易にし、また、さまざまなコースからの進学機会を確保すること。		
3 多様なコースの適切な選択に対する指導の徹底		
(略)		
4 個人の特性に応じた教育方法の改善		
教育の成果は、形式的に何を履修したかではなく、実質的に何を修得したかによって決まるものであり、それは教育の内容・程度の適否とともに教育方法の良否が大きく影響する。したがって、すべての学校段階を通じて、個人の特性に応じた教育方法を活用して、教育目標の達成をいっそう確実なものとする必要がある。そのため、とくに次の諸点について適切な実施方策を検討すべきである。		
(1) 教育の目標と個人の特性に応じて教育を効果的にするため、グループ別指導など弾力的な学級経営を行うこと。		
(2) 個人の特性に応じてもっとも合理的な勉学ができるような個別学習の機会を設けること。		
(3) 生徒の指導を学年別に行うことを固定化せず、弾力的な指導のしかたを認めること。		
(4) 一定の成熟度に達した上級の段階では、能力に応じて進級・進学に例外的な措置を認めること。		
5 公教育の質的水準の維持向上と教育の機会均等		
国は、すべての国民に対して適切な内容と程度の教育を受ける機会を均等に保障するため、とくに次の諸点について行政上・財政上の措置を整備充実する必要がある。		
(1) 教育課程の基準その他の教育条件を適当な水準に維持するとともに、時代の進展に応じて絶えず再検討しながら改善充実すること。		
[説明](略)国民全体に対して適切な内容・程度の教育を保障するためには、必要な限度において国が適正な教育課程の基準を明確に定める必要がある。また、効果的な教育活動を行うためには、学級編制や教員の定数、学校の施設・設備・教材などについて適正な水準を確保することがきわめて重要であり、それらについて必要な基準を定めて計画的な整備充実を促進する必要がある。		

②中教審 46 答申の実施

この中教審 46 答申の内容は自民党文教族議員も賛同していた。一方、文部省内では、中教審の事務局が大臣官房に置かれていたが、大臣官房と実際に答申を実行する立場の初等中等教育局との間で答申の内容について詳細な調整が行われず、中教審を担当する西田大臣官房審議官の主張を色濃く写したものとなっていた²⁵。西田審議官は学校教育に「制度的な安定の上にともすれば保守的な性格をもち、どのような変革をも拒む傾向が強い」と批判的な意見の持ち主で²⁶、文部省のことを「当面の仕事以外に手を着ける意欲に乏しい」と公に批判していた²⁷。初等中等教育局内では、「斬進的な学制改革のための先導的試行」や「個人の特性に応じた教育方法の改善」は、全国的な教育水準の維持という政策目的の下に教育行政を行ってきた初等中等教育局への痛烈な批判と受け止められていた²⁸。答申の内容は、坂田道太文部大臣や天城勲文部事務次官、自民党文教族議員からの支持を得る一方で、原局である初等中等教育局は強く反発していた。答申直後の内閣改造で文部大臣が高見三郎に交代し、事務次官も村山松雄に交代したことで、原局の反発が強い答申の内容は棚上げされることになった²⁹。

このように、中教審 46 答申は、これまでの「画一的な教育」を問題として認識し、その解決を図るため、個人の能力特性に応じた教育を掲げていた。しかし、答申の内容は、文部省内の調整不足や関係団体の反発を前に放置されるに至った。しかし、この答申の内容は、後の臨教審での議論に引き継がれていくことになる。

第2節 中曽根内閣による臨時教育審議会での議論

本節では、首相主導型教育改革の事例として、中曽根内閣で設置された臨時教育審議会（以下「臨教審」という。）で行われた義務教育における教育資源の配分をめぐる議論を中心に考察を行う。

²⁵ 通常、大臣官房の事務は官房長が総括するが、官房長は国会対応に追われることから、当時の文部省の官房では、大臣官房の事務のうち総務・会計・人事については官房長が総括し、中教審関係の事務は官房担当審議官が事務次官の指揮の下で総括していた（政策研究大学院大学（2004a）157頁）。大嶽（1994）172頁、石山（1986）105頁。

²⁶ 大嶽（1994）172頁、「教育委員会月報」1971年6月号（戦後日本教育史料編成編集委員会編（1983a））

²⁷ 石山（1986）168-169頁。天城（1987）427頁。

²⁸ 大嶽（1994）173頁。西田によれば、企画室の室長が実務面での事務局長の役割を果たしており、中教審の議論を担当した当時の企画室長は、後に文化庁長官となった犬丸直、次いで文部事務次官となった佐野文一郎であり、補佐級にもベテランが揃っていたため、答申の内容を原局と詳細に相談する必要がなかったと証言している（政策研究大学院大学（2004a）196頁、208頁）。このことが、後に答申の内容を初中局をはじめとする原局が尊重しない一因になったと考えられる。

²⁹ 石山（1986）170-177頁、大嶽（1994）173頁。

1. 臨時教育審議会の設置

① 中曽根首相と教育改革

上記のように、中教審46答申の内容は文部省内の強い反発に遭っていたが、大平正芳首相のブレーンである香山健一学習院大学教授らのグループは、西田審議官を招いて教育改革のための研究会を立ち上げて研究を行うようになり、香山らは、教育の「多様化」実現に向けた障壁が、文部省による規制であるとの認識を確立するようになった³⁰。

文部省は1981（昭和56）年に中央教育審議会でも新しい時代に対応した小・中・高校の教育内容の在り方について小委員会を設置し、議論を開始していた。これに対し、抜本的な学制改革を望んでいた自民党文教族は、文部省に学制改革の検討を行うよう強く要請し、1982（昭和57）年9月と10月に、文部省は中教審の小委員会で学制改革を2回にわたり議題として取り上げた³¹。この頃、青少年非行の急上昇、小・中学校でのいじめ、登校拒否、校内暴力等の社会的に関心を呼ぶ事態が頻発し、1983（昭和58）年には、横浜の中学生・高校生が集団で「浮浪者狩り」を行った事件、町田市で中学生の生徒に暴力をふるわれるのを恐れた教師が生徒を殺傷した事件、愛知県の戸塚ヨットスクールでの訓練生の死亡事件などが発生し、社会に大きな衝撃を与え、教育の荒廃や管理教育が大きな社会問題として取り上げられるようになっていった³²。

1982（昭和57）年11月に首相に就任した中曽根康弘首相は、NHKの番組内で前述の横浜と町田の事件に触れ、内閣として教育改革に取り組むことを明言した。中曽根首相は、政治家を志し青年の教育を掲げて青雲塾を創設した敗戦当初以来、教育問題に強い関心を持ち続け、自らが行政管理庁長官として取り組んだ第二臨調の次に必要なのは教育大臨調であるとして、教育体系の基本的なあり方まで掘り下げる教育改革を志向し、行革から憲法改正へつなぐ一貫として教育改革を位置づけ³³、1983（昭和58）年6月には、首相の私的諮問機関として「文化と教育に関する懇談会」を設置し、ソニー名誉会長の井深大、作家の曾根綾子、慶応義塾長の石川忠雄、元文部事務次官の天城勲らを構成員として、小中学校から大学までの教育制度のあり方など基本的問題の研究を行うことにした³⁴。中曽根は第1回の会議冒頭、6・3・3・4の学制の見直しに言及し、「いろいろな論議があるが、メリット、デメリットを自由に議論し、検討してほしい」と要請し、委員からも学制の見直しに

³⁰ 大嶽（1994）172-174頁。

³¹ 『日本教育新聞』昭和57（1982）年7月5日1面

³² 文部省（1992）255-258頁、大嶽（1994）163頁。

³³ 大嶽（1994）163-164頁。中曽根は首相就任以前から文部官僚に対する根強い不信感を抱いていたという。石山によれば、中曽根は総裁選に先立って昭和53年に自らの政策をまとめた『新しい保守の論理』において「文部省の教育方針にしても、中央教育審議会の審議基準にしても、約三十年前、占領によって指導された外来種の教育理念や制度の上を走りながら、小刻みの改善を行っているにすぎない」と記しているように、中教審方式の教育改革に対する否定的な考えを持っていたと指摘している（石山1986、34-35頁）。

³⁴ 原田（1988）50頁、大嶽（1994）163頁、『朝日新聞』昭和58（1983）年6月14日3面

賛同する意見が多く出されていた³⁵。

このような中曽根首相の意向や自民党文教族からの度重なる学制改革の検討の要請を受け、文部省も改めて学校制度の見直しに着手するとして、1983（昭和58）年7月に事務次官を座長、各局の局長級を構成員とする「学制改革プロジェクトチーム」を設置した³⁶。また、1983（昭和58）年8月と9月には、前年と同様に中教審小委員会で改めて学制改革を議題として設定した。しかし、委員の多くが学制改革に消極的な意見を表明して現行の制度内での教育内容の改善をめざすとする方向性を確認し、中教審の意見を踏まえ、文部省も中曽根首相らが求めていた学制改革に消極的な姿勢を見せていた³⁷。このような文部省や中教審の姿勢に業を煮やした中曽根首相は、西岡武夫衆議院議員ら自民党文教族議員に対して、自民党内で教育改革の検討を行うよう指示し、西岡らは1983（昭和58）年11月に「教育改革に関する12の政策（試案）」を取りまとめた。その中では、教育改革の目標を「多様化」「国際化」「自由化」と位置づけ³⁸、学制改革を「次期中教審に諮問する」と記載した³⁹。衆議院の解散・総選挙に打って出た中曽根首相は、選挙戦中に「教育改革七つの構想」を公表し、6・3・3・4制の改革、高校入試制度改善、情操教育・道徳教育の充実、英語教育の充実などを取り上げ、「政治生命をかけても教育改革を断行する」と訴え、学制改革を次期中教審に諮問するなど、中教審による教育改革の構想を明らかにしていた⁴⁰。一方、文部省幹部は「選挙公約に関係なく、行政ペースでこれまで続けてきたことを、今後も続ける」と語るなど、中曽根首相の構想の実現には消極的な意向を示していた⁴¹。1983（昭和58）年11月、中教審は「審議経過報告」を取りまとめ、教育内容の改善に関する事項を取りまとめる一方で、学制改革には依然として消極的な姿勢を示していた⁴²。

②首相直属の教育改革構想の登場

12月18日の総選挙では自民党は大量に議席を失い、文教族議員の中心的存在であった西岡武夫も落選した。中曽根首相は12月27日の第二次内閣発足後の記者会見で、教育改革を中教審に諮問するが自分は干渉しないと明言し、1984（昭和59）年の年頭記者会見でも、1月中に中教審に諮問することを言明していた⁴³。また、内閣改造では文教族の有力議員であった森喜朗が文部大臣に就任していた。森大臣は文部省が当時最も頼りにしていた文教

³⁵ 『朝日新聞』昭和58（1983）年6月14日夕刊1面

³⁶ 『朝日新聞』昭和58（1983）年7月22日1面、『日本教育新聞』昭和58（1983）年8月1日1面

³⁷ 『日本教育新聞』昭和58（1983）年10月10日2面

³⁸ ぎょうせい（1985a）49頁。

³⁹ 土居（1985）150頁。

⁴⁰ 原田（1988）50頁、大嶽（1994）163頁、土居（1985）150頁、ぎょうせい（1985a）49頁

⁴¹ 土居（1985）153頁。

⁴² 文部省（1992）258-259頁。

⁴³ 石山（1986）26頁、原田（1988）51頁。

族議員の一人で、文部省幹部は森の大臣就任を歓迎していた⁴⁴。一方、中曽根首相は、総選挙敗北を受け、国民にアピールする政策を打ち出す必要性を感じており、中教審ではなく自らが主導する教育臨調の設置の意向を示すようになっていった⁴⁵。中曽根首相は内々に、文部省設置法を改正して中教審を臨時に首相の諮問機関とすることを探っていたが、文部省が立法的に難しく、中教審の運営に悪例を残すとしてこの提案を断ったことから、首相直属で教育改革に取り組む新たな機関を設置する構想が浮上した⁴⁶。森大臣も、「予算編成後に発足する次期中教審での検討だけでなく、幅広く国民から意見を聞きたい。臨調的な形で行革並みに内閣をあげて取り組むようにしてもらおう」と発言するなど、中教審以外の教育改革の機関の設定に言及するようになっていた⁴⁷。中曽根首相は1月17日の佐々木民社党委員長との党首会談において民社党から教育臨調構想が提案されると、ただちにこれに賛成し、自党内の調整に入った。自民党文教族議員や文部省の事務方は中曽根首相の教育臨調構想に反発していたが、森大臣が文教族議員や文部省内の説得に当たった。中曽根首相は、26日の自民党定期大会で教育臨調構想を公表し、30日には文教族の重鎮であった坂田道元文部大臣から教育臨調構想の了承を得るとともに、31日には自民党文部会・文教制度調査会の正副会長会議で同意を得て⁴⁸、2月6日の中曽根首相の施政方針演説で新たな機関の設置が表明された⁴⁹。

このように教育臨調構想が具体化したことを受け、「文化と教育に関する懇談会」が当初の予定を早め、1984（昭和59）年3月に報告を取りまとめた。報告では、教育面に深刻な病的現象が起きている原因として、①学校教育の急成長過程で発生したゆがみへの対応の遅れ、②教育の機会均等の理念が画一主義に転ずるなどの教育理念の形骸化の二点を指摘し、これからの教育改革の方向として、義務教育においては、教育内容の精選と指導方法の改善を図り小学校低学年の教科の再編成を行うこと、中等教育においては、中学校と高校教育の継続化、中等教育の多様化や弾力化等が必要であると提言していた⁵⁰。

このような教育臨調構想に対して、朝日新聞が2月に行った世論調査では、中曽根首相が教育問題を審議する新機関を設置することを知っている人が67%にのぼり、教育問題の

⁴⁴ 『日本教育新聞』昭和58（1983）年1月1日1面

⁴⁵ 土居（1985）153頁。

⁴⁶ 石山（1986）25-42頁、原田（1988）51頁。

⁴⁷ 土居（1985）151頁。

⁴⁸ 原田（1988）51-52頁。中曽根が後年述懐したところによれば、文部省と文教族議員が中教審の伝統に固執し、臨教審の構想に執拗に抵抗したという。最終的に文部省は臨教審の事務局を文部省に設置することで妥協したという（中曽根（1996）537-542頁）。

⁴⁹ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年2月13日1面

⁵⁰ 文部省（1992）259頁、ぎょうせい（1985a）215-224頁。また、3月には、松下幸之助を座長とする「世界を考える京都座会」も提言を公表していた。提言では、学校の設立を容易にして多様化すること、通学区域を大幅に緩和すること、学年制や教育内容、教育方法を弾力化すること、現行の学制を再検討することなどを指摘していた。座会のメンバーには、臨教審委員となる天谷直弘、石井威望の両氏、第一部会で発表を行う加藤寛氏らが含まれていた（ぎょうせい（1985a）210-214頁）。

中で一番改めてほしい問題として、最も多かった答えが「偏差値教育」で29%、次いで「入試制度」が22%、「教育内容」が11%で、中曽根首相が意欲を燃やしていた「六・三・三・四制」は6%に過ぎないことが明らかになっていた⁵¹。

③臨時教育審議会の設置

3月27日に国会に提出された臨時教育審議会設置法案には、3年間を設置機関とする臨時教育審議会（以下「臨教審」という。）を設置すること、臨教審は教育基本法の本質にのっとること、首相は答申の尊重義務を負うこと、審議経過の概要を適宜公表することなどが盛り込まれた⁵²。中曽根首相は、臨教審の設置を1985（昭和60）年度概算要求に間に合わせるため、法案成立を急ぎ、臨教審を5月中旬に発足させようとしたが、審議入りが遅れ、衆議院本会議の趣旨説明が行われたのは4月25日であった。法案の成立を急ぐ中曽根首相や森文部大臣は、野党の協力を得るため、教育基本法の改正は考えないと答弁していた⁵³。このように教育基本法の改正を考えないと表明した中曽根首相や森大臣に対しては、自民党文教族議員の間で不満が高まり、野党からも首相の発言は信用できないとの警戒から、幾度となく法案審議は中断することになった。最終的に、自民党と公明党・民社党が委員の国会同意などについて法案修正を行い、6月12日に衆議院通過、国会閉会日の前日の8月2日に参議院も通過し、臨教審設置法案が成立した⁵⁴。

この国会審議中の5月に朝日新聞が行った学校教育に対する全国世論調査では、小中学校教育の現状に満足している人が24%にとどまり、不満を持っている人が55%にのぼり、学校教育に対して国民の間に不満が高まっていることが明らかになっていた。しかし、中曽根首相が取り組もうとしていた教育制度の抜本改革については、教育制度改革で「よい方向に向かう」と回答した人が22%の一方で、「変わらない」と回答した人が56%にのぼり、臨教審の設置を前に、国民の間には、教育制度の改革が学校教育の現状の改善につながるかの期待は高まっていない状況であることが明らかになっていた⁵⁵。

法律の施行は8月21日とされていたが、国会が閉会中であり委員の国会同意を得ることができないことから衆参両院の議運理事に委員リストを内示することで法律施行日の8月21日に委員25人を任命し、会長に京都大学総長の岡本道雄氏を指名し、臨教審が発足することになった⁵⁶。中曽根首相は、第二臨調が土光敏光会長の存在によって成功したことを踏

⁵¹ 『朝日新聞』昭和59（1984）年2月26日2面

⁵² 原田（1988）55頁。中曽根は後年、臨教審を教育基本法の枠内で議論するとしたことについて、「それは国会での社会党や野党との協調上必要だっただけで、事実上、枠を越えるものは越してしまえ、と述懐している（中曽根（1996）540頁）

⁵³ 原田（1988）56-57頁。

⁵⁴ 原田（1988）58-59頁。

⁵⁵ 『朝日新聞』昭和59（1984）年6月6日1面、14面

⁵⁶ 原田（1988）75-76頁、文部省（1992）261頁。委員の国会承認は通常国会開会日の12月1日まで持ち越された（ぎょうせい（1985a）87頁）。中曽根首相のブレーンであり臨教審委員でもあった瀬島龍三は、「委員には直接・間接に文部省所轄の人も相当いて、（略）

まえ、臨教審の会長に財界人を就任させることを考え、当初、日本興業銀行元頭取で相談役の中山泰平に会長就任を依頼した。しかし、中山が会長就任を固辞し副会長に就任することになったため、大学人である京都大学総長の岡本道雄が会長に就任することになった。後年、中曽根はこの会長人事が臨教審が失敗に終わったひとつの要因と述懐している⁵⁷。

図2-2 臨教審委員一覧

臨時教育審議会委員(昭和59年8月21日発令)	
岡本道雄 (会長・運営委員) 元京都大学長	石川忠雄 (会長代理・運営委員) 慶応義塾塾長
中山泰平 (会長代理・運営委員) 日本興業銀行相談役	天谷直弘 (第1部会長・運営委員) 元通産審議官
有田一寿 (第3部会長・運営委員) 西日本工業学園理事長、元参議院議員	飯島宗一 (第4部会長・運営委員) 名古屋大学長
石井威望 (第2部会長・運営委員) 東京大学工学部教授	内田健三 (第1部会) 法政大学教授
岡野俊一郎 (第3部会) 日本サッカー協会理事	金杉秀信 (第1部会) 全日本労働総同盟副会長
木村治美 (第2部会) エッセイスト	香山健一 (第1部会) 学習院大学法学部教授
小林登 (第3部会) 東京大学教授	齋藤正 (第3部会) 元文部事務次官
齊藤斗志二 (第2部会) 日本青年会議所会頭	須之部量三 (第4部会) 前外務事務次官
瀬島龍三 (第4部会・運営委員) 伊藤忠商事相談役	溜昭代 (第3部会) 千葉市立園生小学校教諭
堂垣内尚弘 (第2部会) 元北海道知事	戸張敦雄 (第3部会) 東京都新宿区立戸山中学校長
中内功 (第1部会) ダイエー取締役会長	細身卓 (第4部会) 元大蔵省財務官
曾野綾子 (第2部会) 作家	水上忠 (第1部会) 東京都教育委員会教育長
宮田義二 (第2部会) 日本生産性本部理事	

2. 第一次答申(1985年6月)までの議論

①臨教審への諮問と委員会運営

臨教審は第1回総会を1984(昭和59)年9月5日に官邸で開催し、中曽根首相から「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策について」の諮問が行われた⁵⁸。また、森文部大臣が挨拶で、「我が国の学校教育制度は、画一的な性格が強く、現在及び将来の社会の変化に十分対応できないのではないかという指摘がありますが、その多様化・弾力化等について十分検討することが必要」と述べ、画一的な教育からの脱却が必要であるとの認識を示していた⁵⁹。ところで、委員の一人であった香山健一は、9月14日の第2回総会で、事務局が提示した議事規則案に対して、「事務局の審議会操作は容認できない」と強く反発し、文部省が臨教審の議論に干渉して議論を操作することを防ぐとして、審議会運営の主導権

岡本会長らの努力にもかかわらず、思い切った改革や方向を打ち出せず、運営も必ずしもてきぱきとはいかなかった」と指摘している(瀬島(1995)404-411頁)。

⁵⁷ 渡部(2006)10-12頁、中曽根(1996)537-542頁。

⁵⁸ 中曽根首相は諮問理由として、「我が国の教育は戦後著しく普及し発展してきたところであるが、(略)今日、様々な問題が指摘されるに至っている。(略)21世紀に向けて我が国が創造的で活力ある社会を築いていくためには、教育の現状における諸課題を踏まえつつ、時代の進展に対応する教育の実現を期して、教育基本法にのっとり、各般にわたる施策に関し、必要な改革を図ることが喫緊の課題であり、そのための基本的方策を樹立する必要がある」と述べていた(ぎょうせい(1985a)57頁)。

⁵⁹ ぎょうせい(1985a)148-150頁。

を自らが握るべく、香山委員は独自に作成した議事規則案を配布し、部会で行った検討は全てを総会に報告して決定する「総会中心主義」を主張した⁶⁰。また、香山委員は9月27日の第3回総会では、『教育改革の基本方向』についての提案を行い、教育の自由化を強く主張した。これに対して文部省は、臨教審事務局長を兼ねる佐野事務次官の考えで、香山委員の動向を傍観することにした。その結果、臨教審は委員が主導して運営を行うことになったが、役人が事前の調整には関与しないことになったため、審議は超スローペースに陥ることになった⁶¹。また、この時期には中曽根首相が自民党総裁選で再選を決めたことから、中曽根首相も早急に臨教審に答申を求める状況ではなくなっていた⁶²。

臨教審は、審議会の運営方法の議論に時間を費やし、第8回総会になって「21世紀を展望した教育の在り方」(第一部会)、「社会の教育諸機能の活性化」(第二部会)、「初等中等教育の改革」(第三部会)、「高等教育の改革」(第四部会)の4つの部会の設置を決めた。11月14日の第9回総会では、これまでの委員の意見をまとめた「審議経過の概要(その1)」を公表した。この中で、社会の変化に関連する教育上の課題として、これまでの教育の価値観の発想を転換した教育改革の検討、各種規制緩和による民間活力の積極的導入、学校の民営化など学校制度の自由化など、選択の自由の拡大と競争原理の導入を図ることが必要と指摘していた。また、創造性の伸長を図る指導の在り方、暗記力中心の指導の改善、英才教育や習熟度に応じた指導の在り方や、学級編制や教職員定数など教育条件の改善についても検討するとして、臨教審はこれまでの教育の価値観の転換を促すことを宣言していた⁶³。これ以降、部会別で審議が行われることになった⁶⁴。

②自由化論争

11月1日の第二次中曽根改造内閣の発足によって文部大臣が松永光に交代した。松永大臣は自民党文教部会のメンバーであるとともに、中曽根派に属しており、教育改革は「自由な教育制度」「弾力化」を目指すことを主張していたことから、臨教審や中曽根首相の考えに近い人物と見られていた⁶⁵。しかし、就任直後のインタビューで、松永大臣は義務教育段階での自由化はなじみにくいこと、高校段階で教育の自由化は検討すべきとして、従来の文部省の路線を踏まえた認識を示し、文部省の事務方を安堵させていた⁶⁶。

1985(昭和60)年に入り部会別の議論が本格化するにつれて、教育の自由化をめぐる対立が明確化するようになる。第一部会の委員の多くは教育の自由化に賛成する「自由化論

⁶⁰ 土居(1985)157頁、原田(1988)80-81頁、清水編(1989)213-214頁。

⁶¹ 委員の一人であった金杉秀信氏は、第二臨調にも委員として参加していたが、後年、オーラル・ヒストリーの中で、第二臨調の事務局の役人と違って、臨教審では事務局の役人の記憶がないと証言している(政策研究大学院大学(2004b)333頁)

⁶² 土井(1985)157頁、原田(1988)82頁。

⁶³ 土居(1985)157頁、ぎょうせい(1985a)153-157頁。

⁶⁴ 文部省(1992)261頁。

⁶⁵ 『日本教育新聞』昭和59(1984)年11月5日1面、11月12日1面

⁶⁶ 『日本教育新聞』昭和59(1984)年11月26日1面

者」が占め、第三部会の委員の多くは文部省の考えに近い「反自由化論者」が占め、次第に第一部会と第三部会の間で激しく意見対立が起こるようになる⁶⁷。第一部会では、「現代の学校は管理主義が強すぎる。教育行政への国の統制を緩和していく点に自由化の意味がある」との認識で委員が一致するようになり⁶⁸、1985（昭和60）年1月9日に慶應義塾大学教授の加藤寛を招いたヒアリングでは、加藤教授は自由な競争による初等中等教育の活性化を図るため、公教育に自由競争の原理を導入すべく規制緩和と民営化を行うべきとする自由化論を主張した。この主張に、天谷部会長や香山委員、専門委員であった評論家の俵孝太郎らが強く賛成した⁶⁹。これに対し、文部省は1月23日の第一部会で、高石邦夫初等中等教育局長が「わが国の初等中等教育」と題する文書を配布して反論を行った。高石局長は、公教育の使命を「受けるべき教育内容についてもその均質性、同質性を保障すること」にあるとして、教育内容の均質性・同質性が教育の機会均等の理念を実現すると訴えた。児童生徒の適性や能力に応じた教育活動の弾力化・多様化には前向きな姿勢を示していたが、学校設立の自由や学校選択の自由を導入することは「学校教育の公共性や継続性」を損なうおそれがあるとして反対した。第一部会の多くの委員は、高石局長の反論は臨教審の教育改革を否定するものであるとして、強く不満を募らせる結果に終わった⁷⁰。一方、第三部会は高石局長の主張を援護する形で、「義務教育段階における学生、学校の配置、教育内容（教科書を含む）、学区制、教員資格等の自由を図ることは、（略）その必要性はないものとする」とする自由化の必要性を否定する見解素案をまとめた。有田は記者会見で1時間近く話し、「満身創痍になっても斬り死に覚悟で自由化と対決する」と語り、第一部会の委員が主張する「自由化論との対決」の決意を表明していた⁷¹。

このような文部省や第三部会の主張に対して、香山委員が1月30日の第一部会に「文部省改革の必要性に関する考察 - 『反自由化論』批判」と題した文書を配布し、文部省の主張を「能力に応じた教育という観点を忘れた機会均等」として反論を行った⁷²。香山委員は、「文部省も日教組も含めて、我が国の教育界が今後改めていかなければならない体質の一つは「相違の拒否」つまり個性や意見の相違を恐れる画一主義的体質である」、「旧パラダイムから新パラダイムへの転換期に一番始末が悪いのが、狭い視野で旧パラダイムを固守しようとする専門馬鹿だということを想起してもらうにとどめておこう」として、教育の機会均等の主張を行う文部省を旧パラダイムを固守しようとする専門馬鹿として強烈に批判し、能力に応じた教育こそが教育の機会均等であると反論していた⁷³。

2月6日、初等中等教育の関係18団体の代表が臨教審に意見を述べ、全国連合小学校長

⁶⁷ 大嶽（1994）176頁。

⁶⁸ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年12月17日1面

⁶⁹ 大嶽（1994）175-177頁。

⁷⁰ ぎょうせい（1985a）103頁、172-178頁。

⁷¹ 大嶽（1994）177頁。ぎょうせい（1985a）41-42頁。

⁷² 香山（1987）62頁。

⁷³ 大嶽（1994）177頁。ぎょうせい（1985a）43頁。

会、全日本中学校長会、日本私立中学高等学校連合会など関係団体は、香山委員らが主張する「教育の自由化」を、「教育現場に混乱を招いている」、「教育の自由化論でいわれる大幅な改革は望むところではない」と反対意見を表明していた。一方、全日中が必修教科・選択教科の構成を能力・適性に応じるよう再検討すること、同一学級内の習熟度別学習の推進を図ることを要請するなど、教育関係団体からも、児童生徒の能力・適性に応じた教育を実現することには反対意見は出されなかった⁷⁴。

このように教育関係団体が第一部会に反対姿勢を強める中、第一部会の中からも、「自由化」という言葉で対立が生じている状況を打破するため、今次の教育改革の方向は「画一主義から個性主義への、大胆かつ細心な移行、改革」であると位置づけ、「個性主義」との文言が提唱されることになった⁷⁵。過激な主張を繰り返していた香山委員も、「意見や利害の対立は一定の時間や条件の中で最終的には調整されなければならない」として、「個性主義」との文言を受け入れた⁷⁶。第三部会も、第一部会が提示した「個性主義」の文言を受け止め⁷⁷、2月20日に開催された合同部会において、自由化という文言ではなく「個性主義」との文言を用いることで、両部会間での妥協が成立した⁷⁸。

③第一次答申の取りまとめ

第一次答申が6月に取りまとめられることになり、答申の原案は、岡本会長、中山・石川両会長代理と各部会長で構成する運営委員会に参加する委員と瀬島龍三委員と内田健三委員を加えた9名が起草委員として作成することになった⁷⁹。起草委員らは、「個性主義」という文言はわかりにくいということで「個性重視の原則」に文言を修正していた⁸⁰。

また、臨教審は、委員主導の審議会運営を行ったことで自民党文教族議員とは、第一次答申の最終調整段階まで没交渉の状態にあった。臨教審の幹部と自民党文教族議員は6月3日に初めて会談を行い、自民党側から青木文教部会長、海部文教制度調査会長、砂田元文部大臣、石橋前文教部会長らが出席し、第一次答申が財政措置に言及していないことに強く反発していた。文教族議員は1986（昭和61）年度の予算編成が第二臨調によって凍結された教職員定数改善計画の再開が最大の焦点となる見通しであったため、答申に財政措置

⁷⁴ ぎょうせい（1985a）104頁。なお、3月20日には臨教審反対の運動を行っている日教組もヒアリングに応じ、教育の自由化論は市場原理である自由競争を導入するもので、教育の民営化・商品化を意図し、能力格差主義が貫かれ、教職員を激しい競争に追い込むものと反対意見を述べていた（ぎょうせい（1985a）125頁、133頁）

⁷⁵ ぎょうせい（1985a）105頁。

⁷⁶ 香山（1987）194頁。

⁷⁷ 有田（1993）8頁。

⁷⁸ ぎょうせい（1985a）106頁、大嶽（1994）177-178頁。

⁷⁹ ぎょうせい（1985b）1-2頁。

⁸⁰ 大嶽（1994）177-178頁、ぎょうせい（1985b）3頁。5月18日の総会で「個性主義」から「個性重視の原則」に修正されたが、「個性主義」の文言に固執する委員からは、総会終了後の懇談会の場で厳しい批判が投げかけられたという（ぎょうせい（1985b）3頁）。

の記述を盛り込むことに強く主張し、砂田元文部大臣は「個性尊重というなら、クラスの人数も少ないほうがいいはずだが、40人学級は臨調で凍結されている。」と主張し、財政措置に関する記述を盛り込むよう強く主張した⁸¹。この文教族議員の主張を受け、6月12日の総会で配布された第一次答申案には「教育改革の推進に当たっては、常に教育・研究の質的充実が図られなければならないこと、また、必要な財政措置が考慮されなければならないことは言うまでもない」とする一文が盛り込まれた。しかし、財政措置はこれまで検討していないと一部の委員が強く反発し、とりわけ香山委員は教育財政の充実ではなく教育政策の行財政改革を指摘するよう強く主張した⁸²。そこで、6月19日の総会に提出された案では、「教育改革の推進に当たっては、常に教育・研究の質的充実が図られなければならないし、また、国家財政全般との関連において、適切な財政措置が考慮されなければならない」と修正された記述となっていた（下線部が修正部分。筆者注）⁸³。しかし、この記述にも香山委員は強く反対し、行財政改革を求めることを強硬に主張していた。一方、現役小学校教諭の溜委員は、「臨教審は金を使わないで改革を実施しようとしているのではないかとの印象を与えている面がある」と香山委員の主張に反対し、委員間の意見が分かれる状況となった⁸⁴。最終的には瀬島委員が原案を支持し、岡本会長も賛同したことで、原案を採用することに落ちついた。しかし、この原案は臨教審は既存の国家財政の枠の中で教育改革を行うことを宣言したことになり、文部省を大きく落胆させることになった。文部省幹部は岡本会長を「何のために臨教審の会長に推してきたかわからない」と強く批判していたという⁸⁵。

このように、最終調整段階で財政措置をめぐる一文で議論が紛糾したものの、6月26日の第24回総会で「教育改革に関する第1次答申案」が了承され、同日午後の中曽根総理に提出された⁸⁶。この第1次答申では、今後の教育改革で最も重視されなければならないのは「個性重視の原則」であるとして、教育内容・方法・制度など教育の全分野がこの原則に照らして抜本的に見直されなければならないと指摘していた。また、「これまでの我が国の教育は、どちらかといえば記憶力中心の詰め込み教育という傾向が強かったことは否定できない」として、「自分の頭でものを考え、創造し、表現する能力が一層重視されなければならない」と指摘していた。その上で、臨教審の主要課題として初等中等教育の充実・多様化を取り上げ、教育内容の基本的在り方や学級編制などの教育諸条件などを検討することとしていた⁸⁷。

⁸¹ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年8月12日1面

⁸² 国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料「第21回総会における主な意見」（昭和60年6月12日）

⁸³ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年8月12日1面

⁸⁴ 国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料「第22回総会で出された意見等」

⁸⁵ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年8月19日1面

⁸⁶ ぎょうせい（1985b）90頁。

⁸⁷ 文部省（1992）262頁、ぎょうせい（1985b）127-156頁。

図2-3 臨教審第一次答申の概要

教育改革に関する第一次答申(抄)			昭和60年6月26日 臨時教育審議会
第1部 教育改革の基本方向			
第1節 教育の現状			
<p>(2)記憶力中心で、自ら考え判断する能力や創造力の伸張が妨げられ個性のない同じような型の人間をつくりすぎていること、日本人としての在り方の自覚に欠けていること、大学における教育・研究水準には国際的に評価されるものがまだ多くないこと、研究者の交流、外国語教育などの面で国際化への対応が遅れていることなどの問題を内包し、制度やその運用の画一性、硬直性による弊害が生じていることを認めなければならない。</p> <p>とくに、近年に至り、受験競争の過熱や、いじめ、登校拒否、校内暴力、青少年非行などの教育荒廃といわれる現象が目立ち、極めて憂慮すべき事態が生じている。これらの現象の根は深く、かつ、相互に関連しており、また、家庭、学校、社会の在り方などに複雑に絡み合っているが、その要因・背景には、例えば、次のような諸点があると考えられる。</p> <p>① 我が国の著しい経済発展は、教育の量的拡大をもたらすとともに、学歴偏重の社会的風潮を一層助長した。このため、いわゆる一流企業、一流校を目指す受験競争が過熱し、親も教師も子どもも、いや応なく偏差値偏重、知識偏重の教育に巻き込まれ、子どもの多様な個性への配慮に乏しい教育になっている。</p> <p>② 教育の量的拡大により、生徒の能力、適性などが多様になったが、教育は、これに十分対応し得ず、画一性の弊害が現れてきている。</p> <p>③ 社会・経済の進展に伴う学校教育への要請の高まりとともに、教育の内容が増加し高度化しがちであり、受験競争とあいまっていわゆる詰め込み教育となったり、画一的な教育・指導に陥っている傾向があり、学業についていけない者がみられる。</p> <p>(略)</p> <p>⑦ 教育界には、実態として、中央からの指導助言に依存する傾向とこれに反発する傾向とがあり、これに関連して、教育行政における画一的な指導や各段階の関係機関の責任の不明確さ、当事者としての自覚の希薄さがみられる。これらがいまって、学校教育活動の活性化を妨げている面がある。</p>			
第4節 改革の基本的考え方			
<p>(略)教育の現状を踏まえ、時代の進展に対応し得る教育の改革を推進するための基本的考え方として、以下のように考えた。このうち、「個性重視の原則は、今次教育改革で最も重視されなければならないものとして、他のすべてを通ずる基本的な原則とした。</p> <p>教育改革の推進に当たっては、常に教育・研究の質的充実が図られなければならないし、また、国家財政全般との関連において、適切な財政措置が講じられなければならない。</p> <p>(1)個性重視の原則</p> <p>今次教育改革において最も重要なことは、これまでの我が国の教育の根深い病弊である画一性、硬直性、閉鎖性、非国際性を打破して、個人の尊厳、個性の尊重、自由・自律、自己責任の原則、すなわち個性重視の原則を確立することである。</p> <p>(略)個性重視の原則は、今次教育改革の主要な原則であり、教育の内容、方法、制度、政策など教育の全分野がこの原則に照らして、抜本的に見直されなければならない。</p> <p>(2)基礎・基本の重視 (略)</p> <p>(3)創造性・考える力・表現力の育成</p> <p>21世紀に向けて社会の変化に対応できるようにとくに必要とされる資質、能力は、創造性や自ら考え、表現し、行動する力である。(略)しかしながら、これまでの我が国の教育は、どちらかといえば記憶力中心の詰め込み教育という傾向が強かったことは否定できない。これからの社会においては、知識・情報を単に獲得するだけでなく、それを適切に駆使し、自分の頭でものを考え、創造し、表現する能力が一層重視されなければならない。</p> <p>(4)選択の機会の拡大</p> <p>(略)教育に対する要求の高度化、多様化に柔軟に対応し、これまでの教育の画一性、閉鎖性の弊害を打破する上で、教育における選択の機会の拡大を図ることが重要である。このためには、教育行政や制度もまた柔軟で分権的な構造でなければならない、関連する規制緩和が必要となる。</p> <p>(5)～(8) (略)</p>			
第2部 本審議会の主要課題			
1～3 (略)			
4 初等中等教育の充実・多様化			
<p>(1)教育内容の基本的在り方</p> <p>時代の進展を展望し、また、学校教育の現状や今日の社会の状況を考慮し、人間性豊かな児童、生徒の育成を目指して、就学前教育の在り方を含め教育内容、方法の基本的在り方(学習指導要領、教科書を含む)について検討する。</p> <p>(2)学校制度</p> <p>現行の学校制度について検討を行う。とくに、中等教育について一層の多様化、弾力化を図る必要があり、また、これからの社会の変化に対応して、生涯教育の観点に立った中等教育の機会の提供について検討する。</p> <p>(3)～(5) (略)</p> <p>(6)学級編制など教育諸条件</p> <p>児童、生徒が個性に応じ適切な教育を受けられるよう、学級編制・教職員定数の改善、大規模校の解消など教育条件の整備について検討する。</p>			

この臨教審の検討に対して、朝日新聞が5月に実施した全国世論調査では、臨教審が提言しようとしていた通学区域の弾力化について、通学区域を「選べる方がよい」と答えた人が26%にとどまり、「今まで通り」と答えた人が69%と圧倒的多数にのぼることが明らか

かにされ、また、中学と高校をあわせた六年制の公立学校の設置についても、「つくる必要はない」と答えた人が52%にのぼり、臨教審の議論が国民の支持を得ていないことが明らかになっていた。また、臨教審の議論には、「考え方が今の時代に合っている」が5%、「短期間によくやっている」が3%に対して、「審議内容をもっと公開すべきだ」が40%、「改革に不安を感じる」が16%と、国民の多くが慎重で現状維持的な意識を持っており、臨教審の行う制度改革にためらいの意識を持っていることが明らかになっていた⁸⁸。

3. 臨教審第二次答申(1986年4月)までの議論

①第二次答申の検討課題の設定(財政支出の記述の設定)

第一次答申を公表した翌月の7月、臨教審は翌年1986(昭和61)年5月を目途に第二次答申を公表し、その答申を臨教審の基本答申と位置づけることにした⁸⁹。一方、文部省は、文部省の主張に賛同する委員に対して、第二次答申に財政措置の記述を充実することを主張するよう根回しを行っていた⁹⁰。その根回しが功を奏し、7月19日の第三部会では、出席した委員から学級編制・学級規模などの教育条件整備を第二次答申に向けた検討課題とするよう主張が行われ、第二次答申に学級規模などの教育条件の改善に関する具体的記述を盛り込むことを目指し、学級規模を「35人以下」を目標とする記述を盛り込む方向で議論を進めることになった⁹¹。一方、第一部会では、強硬な自由化論者である専門委員の俵孝太郎が「教育行財政の見直しに関するメモ」を提出し、「国・官は民間の容易に参入しがたい分野、すなわち基礎的水準の確保、高度な研究、特別教育(いわゆる特殊教育)の3極を重点にすべきではないか」「義務教育に要する一切の費用について、どこまで公費で負担すべきかを明らかにすべきではないか」として教育財政支出の削減を主張していた⁹²。しかし、7月31日の運営委員会で、第二次答申には学級規模などの教育条件整備の充実に関する記述を盛り込むことが確認された⁹³。

ところで、臨教審は9月7日・8日に全委員を集めた合宿集中審議を開催し、「学校制度」を議題として中曽根首相や文教族議員が強く求めていた6・3・3・4制の学制改革が取り上げられたが、議論の冒頭、元文部次官の斎藤正委員が報告者として「義務教育の始期・年限、6・3・3・4学制の区切りについては現状のままを基本とする」と発言したことに対して、出席委員からは特段の異論は呈せられなかった。香山委員らを中心とする臨教審の委員は、規制緩和の観点から教育の自由化や多様化・弾力化に関心を示す一方で、学校制度の改革には特段の関心を示さず、これまでも議論は行われていなかった。このように、中曽根首相や文教族議員が望んだ学制改革は、臨教審委員の関心が寄せられず、現行の制度

⁸⁸ 『朝日新聞』昭和60(1985)年6月4日1面、14-15面。

⁸⁹ 『朝日新聞』昭和60(1985)年7月4日3面

⁹⁰ 『日本教育新聞』昭和60(1985)年9月16日4面

⁹¹ 『朝日新聞』昭和60(1985)年7月20日1面

⁹² ぎょうせい(1986)388-392頁。

⁹³ 『朝日新聞』昭和60(1985)年8月1日2面

を前提とした多様化・弾力化を図る方針が確認され、学制改革の議論を危ぶんでいた文部省を安堵させた⁹⁴。9月18日の総会では、第二次答申に向けた重点的検討項目として、①21世紀に向けての教育の基本的在り方、②生涯学習の機会拡大、③高等教育の改革、④初等中等教育の充実・多様化（教育内容の基本的在り方、徳育、学級編制など教育諸条件等）、⑤教員の資質向上、⑥国際化への対応、⑦情報化への対応、⑧教育行財政の見直しの八項目を取り上げ、集中的に議論を行っていくことを確認した⁹⁵。

10月に朝日新聞が行った世論調査では、中曽根内閣の支持率は40%を超え、依然として高い支持率を維持する一方で、中曽根内閣の教育政策を「信頼している」と答えた人は29%にとどまる一方で、「不安を感じる」と答えた人が44%と、高い内閣支持率の一方で、多くの国民が中曽根内閣の教育政策に不安を感じている状況が明らかにされていた⁹⁶。

②学習指導要領と学級編制をめぐる議論

このように、臨教審は第二次答申に向けて、中曽根首相が望んでいた学制改革を取り上げることはせず、また、財政措置に関する記述を充実させる方向で検討を行うことになった一方で、教育内容や学習指導要領の在り方については、教育内容の多様化・弾力化を図る観点で議論が行われることになった。

初等中等教育の充実・多様化を担当する第三部会は、文部省が臨教審第一次答申を踏まえる形で9月に教育課程審議会を発足させ、学習指導要領の見直しを開始したことを受け、学習指導要領見直しの検討の主導権を握るべく、教育課程審議会に先取りして議論を行い教育課程に関する問題提起を行うとして、9月27日の第三部会において、教育内容の精選、必修科目・選択科目などの科目構成を見直し、学習指導要領の性格の明確化、個性重視や基礎・基本尊重の調和などを議題として検討を行う方針を確認した⁹⁷。また、10月7日にも、学習指導要領の法的拘束性、無学年制、校外活動のカリキュラム化、教科・教科外活動の二分制など、教育課程審議会が扱わないような課題を取り上げ議論を行うことで、教育課程審議会の議論を促すことにした⁹⁸。さらに、10月18日と25日にも、「教育内容の在り方」と「徳育」を議題として取り上げ、教育内容改善の基本視点や改善の具体的検討課題等について議論を行い、学習指導要領の基準性や弾力化、中学校の選択教科の見直し、社会科の取扱いなどについて議論を行っていた⁹⁹。

この第三部会の議論を踏まえ、10月30日の臨教審総会において、「初等中等教育の充実・多様化」を議題として取り上げ、第三部会から教育内容の改革案の具体的方向が提示された。この中では、学習指導要領の拘束性を「画一主義の一つ」の表れであるとして、①内

⁹⁴ 『朝日新聞』昭和60（1985）年9月9日1面、『毎日新聞』同日1面。

⁹⁵ ぎょうせい（1986）95-107頁。

⁹⁶ 『朝日新聞』昭和60（1985）年10月21日1面、11面、10月29日4面。

⁹⁷ 『朝日新聞』昭和60（1985）年9月28日3面

⁹⁸ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年10月7日4面、ぎょうせい（1986）104-105頁。

⁹⁹ ぎょうせい（1986）104-105頁。

容・方法で複数のコースを作るなど教育現場の選択の幅を拡大する、②学習指導要領の拘束性を緩和し学習指導要領の枠にとらわれない教育を「例外」として認めることなど、学習指導要領の基準の弾力化を目指すことが報告された¹⁰⁰。このように、自由化論の議論では文部省側の立場に立って主張を行っていた第三部会は、学習指導要領の基準性・拘束性をめぐる議論では、文部省と対決する立場を取りつつ議論を行うようになった。また、第一部会も、11月12日の教育行財政の在り方の議題の中で学習指導要領の簡素化を取り上げ、現行の学習指導要領は内容が過密すぎるため、簡素化を進めるべきとの議論が行われた¹⁰¹。

11月13日には、臨教審総会で「教育行財政の在り方について」が議題とされ、天谷第一部会長は、①教育における官民の役割分担、②学校における国・地方の責任と役割分担、③学校の管理運営の在り方、④教育費・教育財政の在り方が論点として提示され、長期的課題の論点として、教育投資に対する考え方や国・地方の責任と役割分担などがあり、中・短期的課題の論点として、学習指導要領の見直しや教育関係審議会の在り方などがあると指摘した。学習指導要領の簡素化には「法的拘束力のない手引書に戻してはどうか」と主張する意見も出されるなど、多くの委員が賛同する一方で、現行でも学校の実態に応じたカリキュラム編成は可能として「簡素化、多様化の限界もわきまえるべき」と主張する意見が委員から出されていた。また、この日は学級編制をめぐる議論も行われ、第5次定数改善計画の40人学級を完全に実現すべきとする意見や、今後も学級規模の一律引き下げを主張する意見がある一方で、一律の学級規模引き下げではなく、教育の場面によって学級規模を考えるべきとする意見も出されていた¹⁰²。

このように学習指導要領の簡素化・弾力化を求める臨教審の議論に対して、文部省も反論に出る。11月18日の第三部会で説明を行った文部省の菱村幸彦初等中等教育局審議官は、「現行の指導要領はぎりぎりまで簡素化しており、現場の創意工夫も十分できるよう弾力化している」として、これ以上の簡素化は困難と主張した。また、菱村審議官は、これまで簡素化を推し進めてきた結果、「基準が少なすぎて教えるのに困ると言う声も現場から出てきている」と説明した上で、「画一的教育の原因は指導要領ではない」として、学習指導要領の簡素化・弾力化に反対の姿勢を鮮明にしていた¹⁰³。このような文部省の主張を踏まえ、11月27日の総会で第三部会が行った意見発表では、これまでの検討を踏まえた学習指導要領の具体的見直しとして、学習指導要領の簡素化・弾力化に言及しない一方で、小学校低学年での「理科」と「社会」を合科した教科構成の総合化、中学校で生徒の個性に合った教育を推進するため選択教科の拡大、学級担任制の小学校に専科教員を導入して教科担任制を推進することなどを報告していた¹⁰⁴。一方、日本教育新聞は、臨教審は第二次報

¹⁰⁰ 『朝日新聞』昭和60(1985)年10月31日3面

¹⁰¹ 『朝日新聞』昭和60(1985)年11月13日1面

¹⁰² 国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料(昭和60年11月13日総会資料)、『朝日新聞』昭和60(1985)年11月14日3面

¹⁰³ 『朝日新聞』昭和60(1985)年11月19日3面

¹⁰⁴ 『朝日新聞』昭和60(1985)年11月28日3面

告に向けた現時点の案として、1983（昭和58）年11月の中教審の審議経過報告を踏まえ、小学校高学年での教科担任の比重を高めること、道徳教育や中・高校の社会科を見直すこと、学習指導要領の大綱化を図ることなどの方針を固めたと報じていた¹⁰⁵。

12月18日の総会において、香山委員が第一部会の意見発表として「教育行財政の見直し」を説明し、小・中学校の教育内容について、記憶偏重を避け思考力の育成を図ることや大多数の児童生徒が理解できる内容にする観点から一層の精選を行うべきと主張する一方で、学習指導要領の大綱化をめぐっては、「より大綱的なものとする事は出来ないか、選択の幅の拡大や例外の許容に配慮すべきではないか」という意見がある」「現実には大綱的に過ぎて、具体性、明確性が欠ければ、よほど力量や教師でなければ教えようもなく、かえって混乱や水準の低下を招くとする意見がある」と紹介し、両論併記の形で説明を行っていた。また、香山委員は学級規模については縮小すべきとして、「長期的にみれば、個々人の多様な個性を尊重し、その伸長を図っていくためには、1学級の定員についてももう少し減らす方向で検討すべきである」と説明していた¹⁰⁶。

このように、教育の自由化や弾力化を主張していた香山委員は、国が一定の教育内容の基準を定めることが容認しつつ、基準の水準や程度が量的に過大であるとして一層の精選を求めるとともに、学級規模については縮小の必要性に言及していたのであった。

③第二次答申の取りまとめ

中曽根首相は1985（昭和60）年12月28日に内閣改造を行い、海部俊樹が二度目の文部大臣の就任を果たした¹⁰⁷。1986（昭和61）年1月には、第一部会が教育の地方分権推進を図る観点から、学習指導要領の大綱化や基礎・基本の明確化について、学習指導要領の目的・性格の再検討、教科の基準の提示方法の見直しなどを「都道府県の判断により新しい制度や仕組みを作ることを許容し、奨励することが大切」として、「教育課程の改善に資する研究を行うため、特に必要がある場合の教育課程の特例の承認を都道府県に行わせる」よう、国が基準を定めている学習指導要領について、都道府県が教育課程の特例の承認をできるように地方分権を推奨する議論を行っていた¹⁰⁸。

1986（昭和61）年1月22日、臨教審は第二次答申のたたき台として「審議経過の概要（その3）」を公表し、能力に応じた機会均等と個別的な教育需要に弾力的に対応し得るよう教育行財政の改革を進めるとして、初等中等教育の教育内容について、基礎・基本の徹底と

¹⁰⁵ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年12月16日1面

¹⁰⁶ ぎょうせい（1986）p98、国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料「教育行財政の見直し」（これまでの審議の大綱的整理）昭和60年12月18日

¹⁰⁷ 海部大臣は、中曽根首相の「戦後政治の総決算」を果たすための教育基本法の改正を目指すという思いに対して、「教育基本法や愛国心からやり出すと、中曽根さんへの反対が強いだらうと思って、もうちょっと身近なところから教育改革をやった方が早いのではないか」という思いから、大臣就任にあたり、まずは大学入試改革やいじめ問題への対応に取り組むべきと考えていた（政策研究大学院大学（2005b）p103-p104）。

¹⁰⁸ 『日本教育新聞』昭和61（1986）年1月13日1面

教育内容の精選を図るとして、「教育内容の量や程度が幼・小・中・高等学校の幼児・児童・生徒にふさわしいものかどうかを見直し、精選を図る」「創造力・思考力・判断力の育成を図るため、自発的に問題を解決し、探究する学習方法を重視する」ことを提唱した。また、個性に応じた指導方法の充実を図るとして、中学校において生徒の到達度合いに応じた指導方法の多様化の検討、学年区分を柔軟に行う指導の充実などを指摘した。さらに、学習指導要領について、「教科構成の在り方も含め、その見直しが行われなければならない」、「全体としてより大綱化を図るとともに、教科によっては、基礎・基本にわたる事項をより明確に示すなど重点の明確化を図る必要がある」と指摘した上で、現行の学習指導要領は各教科の縦割りになっていると批判し、教育課程審議会に対して「各教科別の立場からの主張を超えて、社会各層の幅広い見解を十分吸収し、総合的な観点から学習指導要領の改訂を進めることが望ましい」と批判する記述を行った。また、第一部会の主張を踏まえ、教育課程編成の特例の承認を都道府県に行わせる制度の検討が必要と言及していた。さらに、学級編制・教職員定数の改善として、当面は小・中学校の40人学級の実現に努めるとともに、現行の定数改善計画の完成後は、欧米主要国における教員と児童生徒比率（以下「P/T比」という。）を目標としつつ、児童生徒数の推移等を勘案しながら改善を図り、学級編制基準の弾力化を行い、市町村教育委員会が自らの判断で学級規模や指導方法・形態の工夫を可能とすることなどに言及していた¹⁰⁹。

また、2月に「いじめ問題」が社会問題化したことを受け¹¹⁰、3月7日の第三部会でいじめ問題への対応策を検討し、生徒指導を充実・強化させる観点から、いじめなどを起こっている問題校に対して、複数教頭制を採用してうち一人を生徒指導担当とすること、教師の配置を弾力化することなどが提案され、第二次答申に盛り込まれることになった¹¹¹。

ところで、臨教審の議論によって教育財政の拡大を懸念する大蔵省は、2月25日の第一部会に「教育改革と財政問題に関する基本的考え方」と題する文書を提出した。この中で、教育改革を財政的に可能にするため「スクラップ・アンド・ビルド」の考え方を採用すべきであり、「教育費の総額のシェアを引き上げる趣旨の提言を行うことは「不適當」である」と主張し、既存政策の見直しも具体的に検討すべきとして、義務教育費国庫負担金の見直しなどを提起した。また、大蔵省は、第5次定数改善計画完成後の定数改善について、「社会情勢等を踏まえ、その時点で十分検討すべきこと」と牽制する発言を行なった¹¹²。3月19日に臨教審運営委員会が大蔵省・自治省・文部省の三省から行った意見聴取でも、大蔵

¹⁰⁹ ぎょうせい（1986）227-378頁、『朝日新聞』昭和61（1986）年1月23日1面、10面、11面

¹¹⁰ 昭和61年2月、東京都中野区立中野富士見中学校2年の男子生徒の自殺は、自殺した生徒が遺した遺書をもとに、担任も含めた教師と級友らによる「葬式ごっこ」を行っていたことが明らかになり、多くの報道機関が集中している東京で発生したいじめ自殺として、大きく社会問題化した（『日本教育新聞』昭和61（1986）年4月7日1面）

¹¹¹ 『朝日新聞』昭和61（1986）年3月8日22面

¹¹² 『日本教育新聞』昭和61（1986）年3月17日1面、3面

省は、「教育改革の実施に当たっては既存の政策を見直し、スクラップ・アンド・ビルドで行うべき」と主張し、財政支出の増加に反対する姿勢を示していた¹¹³。臨教審は大蔵省の主張を受け入れ、臨教審の教育改革は新たな財政支出を生み出すものではないことを明確にするため、第一次提言の「国会財政全般との関連において、適切な財政措置を講じていく」という一文を引き続き第二次答申に記載することにした¹¹⁴。

一方、文部省は、臨教審が示していた学習指導要領の大綱化や教育課程の権限の地方への移譲には反対する姿勢を示していた¹¹⁵。第二次答申の最終調整段階になった4月11日には、文部省が臨時教育審議会に対して、文書で「意見」を提出し、第二次答申においては、これまでの学校教育に対する評価、初任者研修制度、小規模市町村の事務処理体制の広域化、高等教育改革、教育財政に関する記述を盛り込むよう正式に要請した。中でも、教育財政に関する記述については、文部省は「教育財政については、既存の施策の合理化、効率化を図りつつ行うことはもとよりであるが、教育改革に必要な経費を確保するため、財政上特別な配慮が必要であることを明記されたい」とする意見を提出していた¹¹⁶。この文部省からの意見には、天野第一部長は意見に賛成するものの、「今頃から言い出しにくい」との感想を表明していた。また、有田第三部長も文部省意見に賛成したが、瀬島委員が見直しに反対意見を表明し、文部省の意見を踏まえた内容の見直しは行わないことになった¹¹⁷。

④第二次答申の内容

臨教審は基本答申として1986（昭和61）年4月23日に「教育改革に関する第二次答申」をとりまとめ、中曽根首相に提出を行った¹¹⁸。この中で、教育内容の改善の基本方向として、自己教育力の育成、教育内容や指導方法の多様化の推進、小・中・高校を通じた教育内容の重点化、教育内容の量や程度の一層の精選、中等教育段階の教育内容の多様化などを取り上げた。また、教科構成の在り方として小学校低学年の教科の総合科などを提言し、教育内容にかかわる制度の運用上の改善として、学習指導要領の大綱化などを指摘していた。一方、「審議経過の概要（その3）」で提唱されていた教育課程審議会に対する批判や都道府県による教育課程の特例の承認についての記述は見送られた。また、1977（昭和52）年の学習指導要領改訂で焦点となった「ゆとり」など教育内容の理念については、臨教審が取り上げることはなかった¹¹⁹。

¹¹³ 『朝日新聞』昭和61（1986）年3月20日2面

¹¹⁴ 『朝日新聞』昭和61（1986）年3月27日1面、3月31日1面

¹¹⁵ ぎょうせい（1986）25-26頁。

¹¹⁶ 国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料「意見」（文部省 昭和61年4月11日）

¹¹⁷ 国立公文書館所蔵 臨時教育審議会関係資料「意見」（文部省 昭和61年4月11日）に記された臨時教育審議会事務局職員の手書きメモより

¹¹⁸ ぎょうせい（1986）115-216頁。

¹¹⁹ 渡部（2006）85頁。

また、教育条件の改善を図るとして、児童・生徒の能力・適性に応じた教育・指導を可能にするため、当面は、小・中学校の40人学級の実施を含む現行の教職員定数改善計画を円滑に実施すること、現行改善計画の完成後は欧米主要国のPT比を参考としつつ、さらに改善し、学級編制基準については弾力化すると記述された。さらに、いじめ問題への対応として、生徒指導上困難な課題を有する学校に対して、教員は配置を重点的に行うことが提唱された。さらに、「教育財政の見直しに当たっては、既存の制度、施策の全般にわたり、当初の目的が達成されたものはないか、他の方法で対処できないかなど、常に新しい目で点検し、合理化、効率化に努める必要がある」として、大蔵省の主張を踏まえ、スクラップ・アンド・ビルドに関する記述も盛り込まれた。

この第二次答申の内容について、自民党文教族議員の中心的存在であった元文部大臣の森喜朗自民党教育改革特別調査会長は談話を発表し、「わが党が従来から主張してきたものと大筋において合致するものであり、責任政党として今後も教育改革を積極的に推進する」と内容を評価するコメントを公表し、新自由クラブ・公明党・民社党も一定の評価を行うコメントを発表していた。一方、社会党・共産党は第2次答申を批判する声明を発表した¹²⁰。

政府は、この第二次答申を受け、5月1日の閣議で「政府は、臨時教育審議会の「教育改革に関する第二次答申」を最大限尊重しつつ、教育改革を効果的に推進することとし、総合的観点から所要の改革方策の検討、立案等を進め、逐次その実現を図るものとする」とした閣議決定を行った¹²¹。また、文部省は第二次答申の具体化を図るための方針として、小・中・高校の教育内容の重点化や精選、中等教育段階の教育内容の多様化を図ること（昭和63年度、64年度に新学習指導要領を告示）、指導方法の多様化を図ること（昭和61年度より協力者会議等で検討）、現行教職員定数改善計画を計画どおり完成させ、その後は欧米主要国のPT比を参考として新改善計画を実施する予定であることを公表した¹²²。

¹²⁰ 『朝日新聞』昭和61（1986）年4月24日3面

¹²¹ 『日本教育新聞』昭和61（1986）年5月12日1面

¹²² 『日本教育新聞』昭和61（1986）年5月19日1面、5面

図2-4 臨教審第二次答申の概要

教育改革に関する第二次答申(抄)	昭和61年4月23日 臨時教育審議会
第2部 教育の活性化とその信頼を高めるための改革	
第3章 初等中等教育の改革	
第1節 徳育の充実	
子どもにとって、家庭は人間形成の最初の、かつ、基盤的な場であり、そこから学校・地域へと生活圏が拡大する。こうしたなかで、学校においては、家庭・地域との連携をもとに、その教育活動の全体を通じて、徳育の充実を図る必要がある。	
ア. 初等教育においては、基本的な生活習慣のしつけ、自己抑制力、日常の社会規範を守る態度などの育成を重視する。また、中等教育においては、自己探求、人間としての「生き方」の教育を重視する。	
イ. 児童・生徒の発達段階に応じ、自然の中での体験学習、集団生活、ボランティア活動・社会奉仕活動への参加を促進する。	
ウ. 小・中学校の教育課程における特設「道徳」については、その内容を見直し、重点化を図る。	
第2節 教育内容の改善	
(1) 教育内容の改善の基本方向	
初等中等教育においては、生涯にわたる人間形成の基礎を培うために必要な基礎的・基本的な内容の修得の徹底を図るとともに、社会の変化や発展のなかで自らが主体的に学ぶ意志、態度、能力等の自己教育力の育成を図る。また、教育内容や指導方法の多様化を推進するとともに、学校教育をできるだけ社会に開かれたものことに留意する。	
ア. 小・中・高等学校を通じ、学校段階ごとの教育内容の重点化を図るとともに、その教育内容の量や程度が各学校段階の児童・生徒にふさわしいものかどうかを見直し、一層の精選を図る。この際、創造力・思考力・表現力の育成を図ること、我が国の伝統や文化についての理解を深め日本人としての自覚の涵養を図ること、体力の増進と健康教育の充実を図ること、情報化、国際化の進展のなかで主体的に活動し得る能力を育成することなどを重視する。	
イ. 中等教育段階においては、とくに個性の伸長を重視する観点に立って、教育内容の多様化を図る。このため、必修教科と選択教科や普通教育と職業教育の在り方を見直す。	
ウ. 個々の児童・生徒に対し、行き届いた教育を行い、豊かな人間性を育成するため、指導方法を多様化するとともに評価の在り方を改善する。	
(2) 教科等の内容・構成を考える	
教科等の内容・構成の在り方について、上記(1)の基本方向に沿って見直すとともに、その際、とくに児童・生徒の心身の発達段階や教育の継続性、教育内容の体系などを考慮する必要がある。	
ア. 小学校低学年においては、教科の総合化を進める。	
イ. 中等教育段階における「社会」科の教科構成の在り方、家庭科の内容と取扱いについて検討する。	
ウ. 健康教育を充実するため、道徳・特別活動および保健体育など関連する教科の内容、在り方を検討する。	
(3) 教育内容にかかわる制度の運用上の改善	
社会の変化や発展、地域や学校の実態、児童・生徒の心身の発達段階や多様な個性に対応し、適切な教育課程が編成できるようにするとともに、各学校段階間の接続を円滑にするため、教育内容にかかわる制度をできる限り柔軟にする必要がある。	
ア. 学習指導要領については、多様な創意工夫ができるようより大綱化を図るとともに、教科によっては、基礎・基本にわたる事項をより明確に示すことやより充実することにも配慮する。また、選択の拡大、例外の許容についても配慮する。	
第4節 教育条件の改善	
児童・生徒を取り巻く環境について、豊かな心を育てるよう配慮するとともに、多様な個性に応じ適切な教育が受けられるようにするため、教育条件については、教育環境の人間化の観点に立ってその改善を図る必要がある。	
ア. 児童・生徒が個性に応じた適切な教育が受けられるようにするため、過大規模校を解消し学校規模の適正化を図る。	
イ. 学級編制および教職員定数については、当面、小・中学校における40人学級の実施を含む現行の教職員定数改善計画を円滑に実施する。また、現行改善計画の完成後は、小・中学校の教員配置について、欧米主要国における教員と児童・生徒数の比率等を参考としつつ、児童・生徒数の推移等を勘案しながら、さらに改善し、学級編制基準については弾力化する。	
第5節 「いじめ」問題への当面の対応	
ア. 学校における生徒指導、とりわけカウンセリングの体制を充実・強化する。また、保健室の機能を高め、養護教諭と学級担任教員などとの間の円滑な情報交換など連携強化を図る。	
イ. 生徒指導上困難な課題を有する学校に対し、教員配置等を可能な限り重点的、優先的に行うようにする。	
第4部 教育行財政改革の基本方向	
第1節 基準・認可制度の改革	
(1) 大学設置基準および学習指導要領等国の基準の見直し	
国が定める教育に係る諸基準については、一定の水準の確保や質の維持・向上等を基本としながら、各教育機関の創意工夫が発揮されるような在り方が望まれる。	
イ. 学習指導要領については、各学校や各地域における教育課程の編成に多様な創意工夫が発揮できるよう、内容の大綱化、重点の明確化を図るとともに、選択の幅の拡大、例外の許容に配慮する。	
第4節 教育財政の展望	
教育財政については、厳しい国家財政の制約がある中で、今後の教育改革の方向を踏まえ、その基本的在り方をどう考えるか、幅広い角度からの検討を行う必要がある。	
ウ. 教育財政の見直しに当たっては、既存の制度、施策の全般にわたり、当初の目的が達成されたものはないか、他の方法で対処できないのかなど、常に新しい目で点検し、合理化、効率化に務める必要がある。	
今後の教育改革の推進に当たっては、以上の考え方を踏まえ、教育改革の方向に即し、資金の重点的・効率的配分に務めつつ、国家財政全般との関連において、適切な財政措置を講じていく必要がある。	

4. 第三次答申、最終答申と臨教審の解散

第二次答申の公表後、臨教審は積み残しとなった議題の検討に入ったが、第二次答申で基本的内容を網羅的に答申したため、第三次答申に向けて残ったテーマは、文部省改革、小・中学校の通学区域問題、大学の秋入学など調整が困難視されるものばかりであった¹²³。

この頃には、中曽根首相が臨教審に対する熱意を失っていることが誰の目にも明らかになっていった。中曽根首相は、臨教審では教育基本法の改正や学校制度の改革など戦後教育の見直しについて議論することを望んでいたが、香山委員らによって臨教審は教育の自由化や規制緩和に関する議論を行う一方で、中曽根首相が望んでいた戦後教育の見直しには関心を示していなかったことに中曽根首相が強く不満を抱き、臨教審の議論に対して公然と批判を行うようになっていった¹²⁴。

7月6日の衆参同日選で圧勝した中曽根首相は、第三次中曽根内閣で労働大臣や三期連続政調会長を務めた大物議員の藤尾正行を文部大臣に就任させた¹²⁵。中曽根首相は、政調会長時代に「戦前教育の破壊こそ戦後教育の真の問題」と発言していた藤尾大臣を就任させることで自身の思い描く教育改革を実現しようとした¹²⁶。藤尾大臣は就任早々の記者会見で「臨教審答申を一から十まで聞く必要はない」と発言し、その後の記者会見でも「臨教審は臨教審、私は私。神様のご託宣を聞くように何もかも聞かなくてはならないことはない」「大先生が集まってぶつぶつ言っているが、(家庭での日の丸掲揚のような)プリミティブな問題について、一回もものをいっていない。これはもう頭が狂っているとしか思えない」と臨教審をあからさまに批判する発言を行っていた¹²⁷。しかし、藤尾大臣が臨教審との対決姿勢を示した矢先、藤尾大臣は「日韓併合は韓国側にも責任がある」と月刊誌に発言したことで韓国との外交問題となり、中曽根首相は藤尾大臣を在職わずか49日で罷免することになった。藤尾大臣の後任の大臣には塩川正十郎元運輸大臣が就任し、塩川大臣は就任直後の挨拶で「文部省と臨教審の間の調和を取り、新しい教育改革を目指していきたい」と述べ、藤尾大臣の下で悪化した文部省と臨教審の関係修復に力を入れ、文部省と臨教審が共存して教育改革を進める考えを示した¹²⁸。

一方、臨教審内部では、委員間の意見対立から意見を調整することが困難な状況となっていた。特に大学の秋入学への移行をめぐる委員間での意見の対立が深まっていた¹²⁹。臨教審は1987(昭和62)年4月1日に第三次答申を公表したが、焦点となっていた大学入

¹²³ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年6月2日1面、原田(1988)206頁。

¹²⁴ 大嶽(1994)182-183頁。

¹²⁵ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年7月28日1面。

¹²⁶ 原田(1988)188頁。文教族議員からは、藤尾大臣自身は大蔵大臣や外部大臣をやる人物だと思っており、文部大臣への就任に不満を持っていると受け取られていた。また、その復古主義的・タカ派的言動から、当初から問題を引き起こすのではないかと懸念の声もあがっていた(政策研究大学院大学(2005b)118-123頁)。

¹²⁷ 原田(1988)184-189頁。

¹²⁸ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年9月22日1面

¹²⁹ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年11月17日2面

試改革や大学の入学時期の問題などでは意見の調整が付かず、結論が先送りされた。同日に開催された自民党の教育改革特別調査会では、第三次答申の内容を了承するものの、改革を先送りする臨教審の姿勢に不満が続出し、今後は臨教審ではなく自民党が独自で教育改革の検討を行う方針を確認していた¹³⁰。自民党文教族は、学制改革の議論を行わない臨教審に「何の関心もない。我々の政策に合わない答申が出れば実現させないだけだ」と冷めた見方が広がっていた¹³¹。臨教審は、8月8日にこれまでの総括として最終答申を取りまとめ、文部省の機構改革（生涯学習を担当する局の設置）などの提言を行い、臨教審は急速に存在感を失った形で、設置期限の3年間が経過して、解散した¹³²。

第3節 小渕内閣・森内閣による教育改革国民会議での議論

本節では臨教審に続く首相主導型教育改革の二つ目の事例として、小渕内閣で設置されその後継の森内閣で本格的に議論が行われた教育改革国民会議における義務教育における資源配分をめぐる議論について、検証を行っていく。

1. 教育改革国民会議の設置

1998（平成10）年7月に首相に就任した小渕恵三首相は、1999（平成11）年9月の自民党総裁選で総裁再選を目指すにあたり、公明党との連立政権樹立を目指す考えを明らかにした¹³³。この小渕首相の意向に対して、公明党は7月の党大会で神崎武法代表が自民党と連立政権を樹立する考えを表明し、教育政策に積極的に関与する意向を明らかにしていた¹³⁴。この後、自民党と公明党の間で政策協議が開始される一方で、既に自民党と連立政権を組んでいた自由党は、自公の連立協議にあたり、教育政策においては教育基本法の見直しを提唱する考えを示していた¹³⁵。9月に入り、自民党と公明党は連立政権発足にあたり六分野（経済再生、安全保障、社会保障、環境、教育、その他）の政策について合意し、教育政策では、教員の多面的な採用・人事交流を進める方策や、高等教育の奨学金制度の充実などが盛り込まれた¹³⁶。一方、存在感を発揮したい自由党は、政府に「教育基本問題調査会（仮称）」を設置して、教育基本法の改正を視野に入れた検討を行うことを提案した¹³⁷。

自公両党間の政策合意を踏まえ、小渕首相は自民党総裁選の政権構想で、経済再生とともに教育改革を重視し、個性・創造・判断力を重視する教育を目指し、学校選択の自由や

¹³⁰ 『朝日新聞』昭和62（1987）年4月2日4面

¹³¹ 『朝日新聞』昭和62（1987）年4月4日3面

¹³² 文部省（1992）263頁。

¹³³ 『読売新聞』平成11（1999）年6月19日1面

¹³⁴ 『読売新聞』平成11（1999）年7月24日夕刊1面

¹³⁵ 『読売新聞』平成11（1999）年8月21日4面

¹³⁶ 『読売新聞』平成11（1999）年9月4日4面

¹³⁷ 『読売新聞』平成11（1999）年9月6日5面

学校設立の自由、修業年限の弾力化など、小・中学校の教育制度の抜本的な改革を進める方針を明らかにした¹³⁸。また、小渕首相は公開討論会で「教育基本法は最近の状況に必ずしも合っていない」と述べ、教育基本法の改正を示唆していた¹³⁹。小渕首相の自民党総裁の再選後、自・自・公の三党は正式に政策協議を行い、三党連立政権の樹立に合意し、その政策合意では、教育政策について学識経験者ら民間人による「教育改革国民会議」を新設して、基本的問題を幅広く検討するとされ、連立政権の合意事項として教育改革国民会議が設置されることになった¹⁴⁰。

一方、文部省や自民党文教族議員はこの「教育改革国民会議」の構想に困惑していた。中曽根弘文文部大臣は記者会見で「教育は政府全体で取り組むべき課題。幅広い議論があっていい」と歓迎する考えを表明していたが、文部省の事務方は教育改革国民会議の構想を臨教審の再来と捉え警戒感を示していた。自民党文教族議員の中にも、小渕首相の構想に「党が進めてきた改革を軽視するものだ」と反発の声が挙がっていた。小渕首相は文部省に対して、教育改革国民会議で議論する検討課題のたたき台の作成を指示したが、文部省は、「工業社会」から「知識重視型社会」への変革に合わせた新たな教育理念の構築し、①六・三・三制の見直しを視野に入れた新たな教育理念の構築、②教育内容の見直しと人材育成の在り方、③当面する学校現場の問題解決の3点を検討課題の案として小渕首相に提出し、教育基本法改正についても検討を行うと整理していた¹⁴¹。文部省は、1996（平成8）年の中教審答申で「知識重視型社会」に対応した教育理念として「生きる力の育成」を打ち出し、これを受け1998（平成10）年に学習指導要領の改訂を行っていた。文部省の中では、「教育改革国民会議に教育問題の主導権を奪われたくない」との思惑から、小渕首相に提出した検討課題も、文部省が取り組んでいる既存政策で対応できるものを整理していた¹⁴²。

12月上旬、小渕首相は中曽根文部大臣に対し、年明けの1月末に教育改革国民会議を発足させ、検討テーマは小渕首相が自ら絞り込む方針を明らかにした¹⁴³。このころ、小渕首相が設置した有識者会議である経済戦略会議の委員と官僚が対立し、提言の多くを省庁側が無視する姿勢を示していたことから、小渕首相のリーダーシップを問う声の一部から上がっていた¹⁴⁴。そのため、小渕首相は、自ら委員の人選や検討テーマの絞込みを行う意欲を示していた。小渕首相は学者や文化人を100人程度ピックアップして、1月下旬に、小渕首相と中曽根文部大臣の連名で教育改革についての意見を求める手紙を送付した¹⁴⁵。

¹³⁸ 『読売新聞』平成11（1999）年9月7日1面

¹³⁹ 『読売新聞』平成11（1999）年9月18日3面、9月23日2面

¹⁴⁰ 『朝日新聞』平成11（1999）年9月29日夕刊1面、『読売新聞』10月4日夕刊1面

¹⁴¹ 『読売新聞』平成11（1999）年11月3日5面

¹⁴² 『読売新聞』平成11（1999）年12月5日2面

¹⁴³ 『読売新聞』平成11（1999）年1月8日2面

¹⁴⁴ 『読売新聞』平成11（1999）年1月11日3面

¹⁴⁵ 『読売新聞』平成11（1999）年1月22日2面

一方、自民党は教育改革実施本部を設置し、「教育基本法等研究グループ」において教育基本法の改正に向けた検討作業を開始していた。一方、公明党は教育基本法改正に消極的で、教育改革国民会議で教育基本法を検討することに反対の姿勢を示していた¹⁴⁶。このように教育基本法をめぐる扱いが連立内閣を揺るがす可能性があり、会議の運営に政治判断が必要な場面があると考えられたことから、小渕首相は元文部大臣の町村信孝を教育問題担当の首相補佐官として起用し、教育改革国民会議の取りまとめ役とした¹⁴⁷。また、首相官邸に事務局として教育改革国民会議担当室を設置し、室長に文部省の銭谷大臣官房審議官、副室長に同じく文部省の山中高等教育局主任視学官を登用した¹⁴⁸。銭谷室長と山中室長代理は、町村補佐官が文部大臣当時の総務課長と大臣秘書官であり、政治主導で教育改革を進めようとした小渕首相に対し、文部省は町村補佐官と気心の知れた職員を事務局に送り込み、会議への全面的な支援を行うとともに、教育改革の主導権を奪われまいとしていた¹⁴⁹。

また、会議の検討事項や人選を小渕首相が自ら行ったことで準備に時間がかかり、会議の発足が3月までずれ込んでいた。座長には、町村補佐官の推薦もありノーベル賞受賞者の江崎玲於奈芝浦工業大学学長を据えることにした。また、委員には作家の曾野綾子、河合隼雄、評論家の大宅映子などを選任する一方で、小渕首相が希望した人物の中には委員就任を固辞するケースもあり、結果的に委員の多くが文部省からの推薦人物となっていた¹⁵⁰。

図2-5 教育改革国民会議の委員

教育改革国民会議委員		
江崎 玲於奈	芝浦工業大学学長(座長)	浅利 慶太 劇団四季代表
石原 多賀子	金沢市教育長	今井 佐知子 社団法人日本PTA全国協議会会長
上島 一泰	社団法人日本青年会議所会頭	牛尾 治朗 ウシオ電機会長
大宅 映子	ジャーナリスト	梶田 勲一 京都ノートルダム女子大学学長
勝田 吉太郎	鈴鹿国際大学学長・京都大学名誉教授	金子 郁容 慶應義塾幼稚舎長
河合 隼雄	国際日本文化研究センター所長	河上 亮一 川越市立城南中学校教諭
木村 孟	大学評価・学位授与機構長	草野 忠義 連合副会長
グレゴリー・クラーク	多摩大学学長	黒田 玲子 東京大学教授
河野 俊二	東京海上火災保険株式会社取締役会長	曾野 綾子 日本財団会長、作家
田中 成明	京都大学教授	田村 哲夫 学校法人渋谷教育学園理事長
沈 壽官	薩摩焼宗家十四代	浜田 広 リコー会長
藤田 英典	東京大学教育学部長	森 隆夫 お茶の水女子大学名誉教授
山折 哲雄	京都造形芸術大学大学院長	山下 泰裕 東海大学教授

会議発足の前に官邸に招かれた江崎座長は、小渕首相に「学級崩壊やいじめなど当面の具体的な学校の問題ではなく、長期的な情操教育や道徳教育の在り方などを議論したい」

¹⁴⁶ 『読売新聞』平成11(1999)年12月24日4面

¹⁴⁷ 『読売新聞』平成12(2000)年3月1日5面

¹⁴⁸ 『読売新聞』平成12(2000)年3月15日3面

¹⁴⁹ 『朝日新聞』平成12(2000)年3月2日6面

¹⁵⁰ 『読売新聞』平成12(2000)年3月16日2面、5面

との考えを示し、同席した町村補佐官も教育基本法改正の必要性に言及するなど、中教審でも扱う当面の教育課題への対応ではなく、教育改革国民会議では長期的な観点からの議論を行うことで一致していた。また、町村補佐官と江崎座長は朝日新聞の対談で、日本の教育を取り巻く課題には平等をめぐる問題があり、結果の平等から機会の平等への転換によって、より柔軟な学習を認める必要があるとの認識で一致していた。一方、具体的な政策の方向性として、江崎座長が学習指導要領の教育内容について、「能力のある子供はこれでは飽き足りない。能力にあった指導要領を作らなければならない」として、学習指導要領の見直しに意欲を示し、米国に倣って「日本でも1クラス24人ぐらいにするのが適当だと思う」として学級規模の縮小も目指すべきと文部省の政策の方向性とは異なる主張を行っていた。これに対し町村補佐官は、学習指導要領は「週6日を週5日に減らすという物理的な要求がある」と述べ、学習指導要領の見直しに否定的な立場を示し、また、「日本で習熟度別クラス編成をやろうとすると、平等に反するとして絶対に認められない。この頭の固さをどう打破していくのかについて今回きちっとした指針を示すことができれば大変意義がある」と述べ、学級規模縮小ではなく習熟度別指導の拡充に意欲を示していた¹⁵¹。

また、江崎座長は毎日新聞のインタビューで「能力に応じた教育は絶対に必要だ。学ぶ喜びが出てくるし、学校を魅力あるものにする。」と述べ¹⁵²、日本教育新聞のインタビューでも「私の子どもたちがアメリカの学校に通っているが、大体（一クラスの児童生徒数は）30人以下だ」「日本の教育は、アカデミックタレントを引き上げる方法にはなっていない。」と述べ¹⁵³、学級規模の縮小や能力に応じた教育の必要性を強く主張していた。一方で、江崎座長は、文教行政の実施主体は文部省であり、文部省や中教審と連携を取りながら議論を進める意向を持っていた¹⁵⁴。このように、教育改革国民会議の議論の鍵を握る江崎座長は、会議の設置に当たり、能力に応じた非等量の教育を実現すべきとする考えを示す一方で、その前提として学級規模の縮小が必要であるとの認識を示していた。

一方、文部省には、教育改革国民会議の存在を教育予算獲得の頼みの綱としたいとの思惑があった。ある文部省幹部は「非公共事業の扱いとされている学校や研究施設の建設・改廃が、公共事業の予算枠に組み入れられれば有り難い」と発言するなど、会議の議論を予算編成と関連させる意欲を示していた¹⁵⁵。

2. 森内閣の成立と分科会での議論

(1) 教育改革国民会議の議論の開始と森内閣の成立

2000（平成12）年3月27日に教育改革国民会議の第1回の会議が開催され、冒頭、小淵首相が、「これからは個人が組織や集団の中に埋没する社会ではなく、個人が輝き、個人の

¹⁵¹ 『朝日新聞』平成12（2000）年3月25日6面

¹⁵² 『毎日新聞』平成12（2000）年3月29日2面

¹⁵³ 『日本教育新聞』平成12（2000）年4月7日1面

¹⁵⁴ 『毎日新聞』平成12（2000）年3月29日2面

¹⁵⁵ 『朝日新聞』平成12（2000）年3月27日4面

力がみなぎってくるような社会に転換することが求められております。」「教育改革とはなんぞやという原点に立ち返って、戦後教育についての総点検をすることが必要であると考えております。」と挨拶を行い、戦後教育を抜本的に見直し、個人に力の発揮を目指す教育改革であると力説していた¹⁵⁶。しかし、教育改革国民会議が発足した矢先の4月2日未明、小渕首相は脳こうそくで倒れ緊急入院し、突然の首相交代が行われることになった。後継首相には、文教族議員の重鎮であり、臨教審設置時の文部大臣でもあった森喜朗自民党幹事長が就任することになった。小渕内閣の全閣僚を再任した森内閣は4月5日に発足し、森首相は就任3日目の4月7日に所信表明演説を行って小渕内閣の施策の継続を表明し、教育改革国民会議は夏までに中間報告を取りまとめる意向であることを明らかにした。4月14日の第2回会議に出席した森首相は、「私は教育基本法の見直しも含め、教育は何のためにあるのか、学校は何のためにあるのかを率直に問い直し議論すべき時期にきていると考えております。」と挨拶し、教育基本法の見直しを含めた議論を行うことを要請した¹⁵⁷。

この日は議題として「戦後教育の総括」が取り上げられ、中学校教師の河上委員、有識者代表の森委員、親の立場の今井委員から意見陳述が行われた。河上委員は現場教師の実感として、現在の個性化・自由化の教育改革の流れは、ひ弱な生徒の増加や学力の低下など基礎教育全体を崩すことになっていると指摘し、森委員は、臨教審以降の教育改革は「画一から多様」という流れであるが、「画一的多様化」と呼ぶような全国画一的な「多様化」の取組みが行われていると指摘するなど、臨教審以降の教育改革に対する問題点が指摘された¹⁵⁸。4月25日に開催された第3回会議では、藤田英典委員より教育改革のあゆみに関する意見陳述が行われ、藤田委員は、臨教審以降に「ゆとり」と「個性」を保障する教育制度改革が行われたにもかかわらず、学力の二極分化・多様化を促進するなど様々な問題が起こっていると指摘し、臨教審以降の教育改革に懐疑的な姿勢を示した。この藤田の発表を契機として、委員間で臨教審以降の「ゆとり」路線の是非が議論となった¹⁵⁹。

大型連休中の5月3日、少年が西鉄高速バスをバスジャックし、人質一人を死亡させる事件が発生した。この事件は少年による凶悪事件が相次いでいるとの印象を社会に与え、町村首相補佐官は5月7日のNHKの番組の中で教育改革国民会議で少年犯罪を取り上げる意向を示した¹⁶⁰。町村補佐官の意向を受ける形で、教育改革国民会議は5月11日の第4回会議で少年犯罪に対する緊急アピール文を採択した¹⁶¹。この日の会議では、森首相が青少年の凶悪犯罪を「それらの背景には、家庭でも、学校でも、また、社会でも、最低限守るべき規範が崩れていることがあると思います。私は、戦後教育を振り返った時に、この点を率直に反省すべきであると考えております」と述べ、また、「我が国の教育に関しては、

¹⁵⁶ 教育改革国民会議第1回議事録より

¹⁵⁷ 教育改革国民会議第2回議事録より

¹⁵⁸ 『読売新聞』平成12(2000)年4月15日2面、教育改革国民会議第2回議事録より

¹⁵⁹ 第3回教育改革国民会議議事録より

¹⁶⁰ 『読売新聞』平成12(2000)年5月8日2面

¹⁶¹ 『読売新聞』平成12(2000)年5月12日2面、第4回教育改革国民会議議事録より

平等が行き過ぎた結果、個性が軽視され画一化が進んでいるなどの指摘もなされている」と述べ、「教育基本法について見直すことが必要であると考えております」と明言し、青少年の凶悪犯罪と関連付けて、教育基本法の見直しの検討を要請した。また、この日は田村哲夫委員より「ゆとりの中の充実した教育と生きる力の育成」と題した発表が行われ、臨教審以降の教育政策の方向性である「ゆとり」の中で教育改革を進めるべきとの主張が行われ、また、今後の審議事項として3つの分科会を設置し、第1分科会では「人間性」、第2分科会では「学校教育」、第3分科会では「創造性」をテーマとして夏までに議論を行い、その後、総会で教育基本法の見直しなど横断的事項の審議を行う方針を確認した¹⁶²。

ところで、森首相は大型連休中に衆議院解散の意向を示し、6月25日に総選挙を行うことを明言したが¹⁶³、総選挙が迫る中、5月15日に森首相は「日本の国はまさに天皇を中心とする神の国である」と発言したことで、メディアや野党、そして連立与党の公明党も激しく反発し¹⁶⁴、5月17日の参議院本会議で森首相は陳謝したものの発言の撤回は拒んだことで、森内閣の支持率は急落し、政権運営が揺らぐようになった¹⁶⁵。このような事態に、文部省の幹部は「教育改革の機運がしぼんでしまう。国民的な議論を起こそうという意気込みと裏腹に、世論からそっぽを向かれてしまわないか」と不安の色を浮かべていた¹⁶⁶。

(2)分科会での議論

このように森内閣の政権運営が不安定化する中、教育改革国民会議は分科会の議論を開始した。「人間性」をテーマにした第1分科会は、「人間として日本人として豊かな人間性の育成」「世界から信頼される良識ある日本人づくり」「教育理念の再考」を検討事項としていたが、5月25日の第1回会議では、臨教審による教育改革が始まって個性尊重の名の下に児童生徒に叱る教育を躊躇するようになった結果、学級崩壊が加速化しているなど、臨教審以降の教育改革に否定的な意見が委員から次々に出されていた¹⁶⁷。臨教審以降の教育改革に肯定的な意見を持つ委員も、現在の教育状況が悪化していると認識は共通し、教育改革の必要性について委員間の共通理解が図られていった¹⁶⁸。一方、会議に出席していた文部省幹部は、臨教審以降の教育改革に否定的で、個性尊重の名の下に児童生徒に叱る

¹⁶² 第4回教育改革国民会議議事録より

¹⁶³ 『朝日新聞』平成12(2000)年5月3日1面

¹⁶⁴ 『朝日新聞』平成12(2000)年5月16日1面。この「神の国」発言が明らかになった直後に鳩山民主党代表は「国民主権の現在の憲法を正面から否定する発言」と強い反発を示した。また、公明党と支持母体である創価学会も首相の釈明を要求し、政府・自民党は総選挙への悪影響を懸念し早期収拾を図るため首相に陳謝させることにした。

¹⁶⁵ 朝日新聞が5月28日・29日に実施した世論調査では、支持率は19%(前回の4月末の調査では41%)に急落する一方で、不支持率は62%(同26%)に激増した。(『朝日新聞』平成12(2000)年5月30日1面)

¹⁶⁶ 『朝日新聞』平成12(2000)年5月18日39面

¹⁶⁷ 教育改革国民会議第1分科会第1回議事録より

¹⁶⁸ 教育改革国民会議第1分科会第3回議事録より

教育を躊躇しているとの委員の発言に「児童生徒を叱るなという指導は文部省はやっていない。誰がそんなことを言っているのか」と委員の発言を批判していた¹⁶⁹。文部省内では、議論が現実を踏まえていないとして、「中間報告書の作成段階では、口をはさまないわけにはいかない」という声も出ていた¹⁷⁰。第1分科会の委員の間では、子どもたちの人間性教育が必要であるとの共通認識が高まり、7月7日の第4回の会議で高校生段階における奉仕活動の義務化が必要との合意が図られた¹⁷¹。委員の一人は、この第1分科会を「議論の方向がこれまでの教育改革の流れに真っ向から対立する」と感じており、「具体的な場面で文部省がどう動くか、興味深い」と発言していた¹⁷²。その後、第1分科会では、教育基本法の改正が必要との意見が大勢を占めるようになり、また、小・中学生に年2週間、高校生に年1ヶ月の奉仕活動の義務化を行うべきとの意見が取りまとめられた¹⁷³。

学校教育をテーマとする第2分科会では、「選択可能で特色ある学校づくり」「情熱ある優秀な教員の確保と適格性を欠く教員対策」「子どもの目の届く教育環境の整備による基礎基本の徹底」「子どもが教科を好きになる授業づくり」を検討事項としていたが、分科会開催に当たり、委員が関心あるテーマについて意見を提出したところ、①授業、カリキュラム、学校生活、②教員、③学校ガバナンスの大きく3つに整理されていた。特に、教育方法・授業方法に関する関心として、①カリキュラムの見直し、②集団教育の中で個の発見をどのように考えるか、③子供の理解度をどう把握して、能力にあった指導をするか、教え方の改善、④何のために勉強するのが、子ども達（児童・生徒）にわかる教育、⑤授業選択の実施（小学校から一部）、⑥学級・学習集団の編成などについて関心があることが明示されていた¹⁷⁴。その後の議論において、委員の間で、一人ひとりを大切にする教育の方向性については、クラスサイズを小さくすべきと主張する委員と、教科によって生活集団と学習集団に分けてタイプ別の学習をやるのが有効とする委員と意見が分かれていた。また、エリート教育について、「平均値が下がっても世界をリードする人材を育てる必要がある」「能力のある人が伸びることができる道をつくることは必要」と肯定する意見と「エリートを早い段階から作り出すシステムはわが国の現状を考えると受験競争を引き起こすおそれ」として反対する意見があるなど、意見は分かれていた¹⁷⁵。

このように、第2分科会の中では意見が分かれていたが、7月10日の第6回の会議において、教育方法・授業内容についての議論を集中的に行うことになった。この日の冒頭、文部省が教育方法・授業内容の議論として、文部省で検討中の第7次教職員定数改善計画

¹⁶⁹ 河上（2000）113頁。

¹⁷⁰ 『読売新聞』平成12（2000）年6月18日4面

¹⁷¹ 教育改革国民会議第1分科会第4回議事録より

¹⁷² 河上（2000）156頁。

¹⁷³ 河上（2000）。

¹⁷⁴ 教育改革国民会議第2分科会第2回資料3 第2分科会検討テーマ整理案より

¹⁷⁵ 教育改革国民会議第2分科会第3回資料3 教育改革国民会議第2分科会におけるこれまでの議論の論点より

案について、今後5年間で2万3,000人程度の定数改善を行う旨を紹介し、また、学習指導要領に「個に応じた指導」が記述されていることを紹介していた。これに対して、この日出席した江崎座長は40人という学級編制の人数は後進国のものと主張し、藤田委員も学級編制を30人にすべきと主張した。一方、教育方法や教育内容の議論は、既に文部省で検討が進められており、この会議で扱う必要がないと主張する委員や、教員の一人当たりの生産性は上がっておらず教員が特別多忙とは思えないと主張する委員、非常勤職員や社会人の採用による少人数学級の推進を主張する意見もあり、総じて、文部省が進めようとしていた政策には否定的な意見が続出する結果となっていた¹⁷⁶。

創造性をテーマとした第3分科会では、「国際的競争力のある大学づくり」「学習意欲を引き出し才能を伸ばす（カスタムメイド）教育」「社会の変化に対応し、国際性のある教育の充実」を検討事項として主として大学教育を中心に議論が進められたが、6月13日の第3回の会議で、初等中等教育の独創性・創造性に議論の範囲が拡大し、ゆとり教育の是非に関する議論が行われた。委員からは、欧米の学校は少人数教育を行っている、日本の学校は長年にわたり画一平等主義であるとの指摘がなされたことを受け¹⁷⁷、6月23日の第4回会議で事務局より「高校までの学校教育は、独創性、創造性（知識＋考える力）を伸ばすシステムになっているか」「小人数教育、学力の評価システム、中高一貫教育など多様なパス」との問題提起が行われた。委員からは、高校までの学校教育を「少人数教育というのはぜひ実現してほしい」「誰も反対はありません」「教師の数も増やしてくれないと」「数は倍にしないと」との発言が相次ぎ、第2分科会では文部省が行っている取り組みに否定的であった教職員定数の議論が、創造性育成の観点から、第3分科会において初等中等教育における少人数教育の推進が必要であるとの流れが打ち出された¹⁷⁸。

(3) 分科会の議論取りまとめと総会での議論再開

自民党は、教育改革国民会議の議論を踏まえ、衆議院選挙への政権公約に教育基本法の改正を盛り込む方針であったが、森首相の失言の影響を懸念し、政権公約に森首相の色を薄めるべく、教育基本法の改正を盛り込むことを断念した¹⁷⁹。このように徹底して森首相の色を薄めたが、自民党は6月25日の衆議院選挙で解散前から議席を大きく減らし、単独過半数に届かない結果となった。しかし、自民・公明・保守の与党三党では安定多数を確保することに成功した。森首相は7月に内閣改造を行い第二次森内閣を発足させ、文部大臣に大島理森を充て、前文部大臣の中曽根弘文を教育改革担当の首相補佐官に任じた。

衆議院選挙後の7月26日、教育改革国民会議は各分科会が報告を取りまとめ、第1分科会の報告では、教育基本法の改正や奉仕活動の義務化、第二分科会の報告では、教員免許

¹⁷⁶ 教育改革国民会議第2分科会第6回議事録より

¹⁷⁷ 教育改革国民会議第3分科会第3回議事録より

¹⁷⁸ 教育改革国民会議第3分科会第4回議事録、資料1「独創性、創造性の育成に関する検討のポイント」より

¹⁷⁹ 『読売新聞』平成12（2000）年6月9日4面

の更新制やコミュニティ・スクールの導入、学級編制や授業方法の弾力化、第三分科会の報告では、義務教育年齢の弾力化や小・中・高校で基礎学力の定着を図るため習熟度別学習を推進などが報告として取りまとめられた¹⁸⁰。この3つの分科会報告は、8月28日の第5回教育改革国民会議の全体会で報告、質疑応答が行われた。最も時間が割かれたのが第1分科会の報告であり、奉仕活動を義務化することの是非について森首相は賛成する意見を表明する一方で、第2・第3分科会の委員からは反対の意見が相次いだ¹⁸¹。9月4日の第6回全体会でも引き続き奉仕活動の義務化について議論が行われ、第1分科会以外の委員から反対意見や奉仕活動に自然体験活動や社会活動も加えるべきとの意見が出されたが、第1分科会の委員から奉仕活動の義務化こそ意味があるとして、他の分科会委員の意見への反論が行われた¹⁸²。9月6日の全体会では、教育基本法に関する審議が行われ、藤田委員が反対意見を表明する一方で、その他の委員は改正に賛成する意見を表明し、会議全体としては教育基本法見直しの必要があるとの意見が大勢を占めた。教育基本法が教育の荒廃を招いたとの認識は委員間で共有されているものではなかったが、教育改革の起爆剤として、また、教育の全体像を示す財政的な計画である「教育振興基本計画」の策定を目的として、教育基本法の見直しを行うことに委員の一定の共通理解が図られた¹⁸³。

3. 中間報告

このように、中間報告に向けて教育改革国民会議の議論は教育基本法の取扱いと奉仕活動の義務化に集中するようになっていた。9月11日には、一部委員が参加した企画委員会で、事務局より教育基本法の見直しを行うと明記した中間報告の原案が配布されたが、出席委員から反対論が続出し、「国民的議論」を求める表現に手直しされた¹⁸⁴。9月13日の全体会で配布された中間報告案では、教育基本法の見直しの国民的議論を行うこと、教育施策の総合的推進のための教育振興基本計画の策定を希望することが記述され、意見が対立していた奉仕活動については「全員が行うようにする」と記載され、義務化の一言は盛り込まれないことになった。また、教育における平等の問題として、一律主義をやめ個性を伸ばす教育システムの導入が盛り込まれることになった。

また、この日の議論では、大島文部大臣が中間報告の内容をすぐに取り組みものの中・長期で取り組むものに分け、通常国会は教育改革国会とすることを明言した¹⁸⁵。森首相も同じ9月13日に内閣記者会のインタビューに応じ、翌年1月に迫っている中央省庁再編を念頭に、年末に内閣改造を実施して新大臣の下で翌年度予算編成を実施する意向を表明す

¹⁸⁰ 『朝日新聞』平成12(2000)年7月27日1面、4面

¹⁸¹ 河上(2000)181-187頁。

¹⁸² 第6回教育改革国民会議議事概要、河上(2000)200-202頁。

¹⁸³ 第7回教育改革国民会議議事概要、河上(2000)207-213頁、『朝日新聞』平成12(2000)年9月9日1面

¹⁸⁴ 『朝日新聞』平成12(2000)年9月23日3面

¹⁸⁵ 『日本教育新聞』平成12(2000)年9月15日1面、河上(2000)218-223頁。

るとともに、教育改革国民会議の報告を踏まえ、翌年の通常国会に教育改革関連法案を提出する意向を表明した¹⁸⁶。森首相は9月21日の臨時国会での所信表明演説で、「少人数授業等の実施、十分な適性を有しない教員への対策、授業妨害やいじめへの対応、家庭教育の充実、奉仕活動や体験活動の促進、教育委員会の活性化などの幅広い改革を実行してまいります」と具体的な方策を明言するとともに、「来年の通常国会を「教育改革国会」と位置づけ、学校教育に関する事項、公立学校の学級編制、教職員定数の標準などに関する法改正を始め、直ちに取り組むべき課題について、一連の教育改革関連法案を提出したいと考えております」と述べ、本格的な予算編成作業を前に、予算関連法案となる義務標準法の改正を国会で総理が言明した¹⁸⁷。

教育改革国民会議は9月22日に中間報告を公表し、この中で17の提案を行い、速やかにその実施のための取組がなされることを希望すると記載された¹⁸⁸。

図2-6 教育改革国民会議の中間報告 概要

教育改革国民会議中間報告 -教育を変える17の提案-(抄)		平成12年9月22日 教育改革国民会議
教育改革国民会議は、内閣総理大臣のもと、平成12年3月に発足し、この度中間報告を取りまとめた。私たちは、今後この中間報告をもとに公聴会などを通じ、国民の皆さんの意見を伺い、更に議論を進め最終報告を取りまとめることとしている。まだ中間報告の段階ではあるが、私たちは以下の17の提案について、速やかにその実施のための取組がなされることを強く希望する。		
人間性豊かな日本人を育成する		
○教育の原点は家庭であることを自覚する ○学校は道徳を教えることをためらわない ○奉仕活動を全員が行うようにする ○問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない ○有害情報等から子どもを守る		
一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む日本人を育成する		
○一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する ○記憶力偏重を改め、大学入試を多様化する ○プロフェッショナル・スクールの設置を進める ○大学にふさわしい学習を促すシステムを導入する ○職業観、勤労観を育む教育を推進する		
新しい時代に新しい学校づくりを		
○教師の意欲や努力が報われ評価される体制を作る ○地域の信頼に応える学校づくりを進める ○学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる ○授業を子どもの立場に立った、わかりやすく効果的なものにする ○新しいタイプの学校(“コミュニティ・スクール”等)の設置を促進する		
教育振興基本計画と教育基本法		
○教育施策の総合的推進のための教育振興基本計画を ○教育基本法の見直しについて国民的議論を		

4. 最終報告

教育改革に意欲的に取り組む森首相の一方で、森内閣は低支持率に悩み続け、11月には「加藤の乱」によって一層の政権の弱体化を招くことになっていた。そのような中、教育

¹⁸⁶ 『朝日新聞』平成12(2000)年9月14日2面

¹⁸⁷ 『朝日新聞』平成12(2000)年9月22日4面

¹⁸⁸ 教育改革国民会議中間報告、『日本教育新聞』平成12(2000)年10月6日1面

改革国民会議 10 月以降、中間報告に関して広く意見募集を行い、その概要が 11 月 14 日の全体会で報告された。17 の提案のうち、最も多かった意見が奉仕活動に関する意見（賛成 183 件、反対 392 件、その他 122 件、合計 697 件）、次いで道德に関する意見（賛成 273 件、反対 33 件、その他 157 件、合計 463 件）、教育の原点は家庭であるに関する意見（賛成 252 件、反対 17 件、その他 159 件、合計 428 件）、一律主義を改め個性を伸ばす教育システムの導入（賛成 197 件、反対 101 件、その他 111 件、合計 409 件）の順であった。奉仕活動には反対が賛成の 2 倍以上となる結果となり、国民の理解を得られているとは言い難い状況であった。一方、個性を伸ばす教育システムの導入については、少人数教育・習熟度別学習システムに賛成が反対の 2 倍という結果になっていた¹⁸⁹。

11 月 17 日には衆議院文教委員会で教育改革国民会議に関する参考人質疑が行われ、出席した江崎座長が、教育基本法見直しを最終報告に盛り込む方向であることを表明した。一方、学級規模について、江崎座長は「世界じゅうを見て歩きまして、大体小学校は、私の知る限りは二十数人が平均でございます。」「それぞれの人間は必ずそれなりの能力、それなりのタレントを持っているわけです、(略) ですから、そういう能力を見つけるのが先生の責任で、そのためには小人数、今よりも少ない人数が必要だ、これは私の意見でございます。」と述べ、依然として学級規模の縮小の必要性を主張していた。一方、同じく参考人として出席した金子郁容委員は「江崎先生とは少し違う意見を私は持っております。(略) 私個人の意見を述べさせていただきますと、クラスのサイズを全国一律でこれこれにすべきということは、私は反対をいたしております。これは、その学校、先生が決めることでございます。」と述べ、一律の学級編制引き下げではなく、学級編制は地方に任せる意見を表明し、委員間で意見が分かれていることが明らかになっていた¹⁹⁰。

教育改革国民会議は、11 月 30 日には教育基本法に関する議論が行われ、委員から「教育改革国民会議は教育基本法の改正問題のみ議論しているかのように誤解されている。」「国民一般と教育関係者の間には教育基本法に対する理解のレベルにズレがある」「これまで基本法について世間一般で問題があったというわけではない」との発言が相次ぎ、一般的に教育基本法改正の必要性が認識されていないことを懸念する声が出されていた¹⁹¹。12 月 11 日には最終報告案が委員に提示され、委員からは総論や構成自体に反対意見はなく、詳細な表現ぶりに修正意見があったものの大筋で了承された¹⁹²。この後、12 月 19 日に最終報告の調整が政府内部で行われ、11 日の会議で配布された報告案に記載があった「すべての青年が一年程度、奉仕活動を行うようにすることを検討する」との一文について、「すべての」と「一年程度」を削減し、奉仕活動の義務化色を薄める調整が行われた¹⁹³。12 月 22 日に教育改革国民会議は最終報告を取りまとめ、森首相に提出した。最終報告は 9 月の中間報告

¹⁸⁹ 教育改革国民会議第 10 回議事録、資料 3 「教育改革国民会議意見募集の概要」

¹⁹⁰ 平成 12 年 11 月 17 日衆議院文教委員会議事録より

¹⁹¹ 教育改革国民会議第 11 回議事概要

¹⁹² 教育改革国民会議第 12 回議事概要、『朝日新聞』平成 12 (2000) 年 12 月 12 日 1 面

¹⁹³ 『朝日新聞』平成 12 (2000) 年 12 月 20 日 1 面

の記述を充実させたものであるが、加藤の乱を乗り切った森は再び教育基本法改正に意欲を示し、最終報告で「新しい時代にふさわしい教育基本法については、教育改革国民会議のみならず、広範な国民的論議と合意形成が必要である。今後、国民的な論議が広がることを期待する。政府においても本報告の趣旨を十分に尊重して、教育基本法の見直しに取り組むことが必要である。」と記載し、教育基本法の見直しを政府において今後進めることを提言した。しかし、文部省内では、この取りまとまった最終報告の提言の多くは、現行法制下で実現可能であると受け止められていた。文部省内では「事務次官もどこまで本気なんだか。政治家の実績作りになるだけ」と冷ややかに受け止められていた¹⁹⁴。

図2-7 教育改革国民会議最終報告 概要

教育改革国民会議報告 -教育を変える17の提案-(抄)		平成12年12月22日 教育改革国民会議
2. 人間性豊かな日本人を育成する		
◎学校は道徳を教えることをためらわない		
【提言】		
(1)小学校に「道徳」、中学校に「人間科」、高校に「人生科」などの教科を設け、専門の教師や人生経験豊かな社会人が教えられるようにする。そこでは、死とは何か、生とは何かを含め、人間として生きていく上での基本の型を教え、自らの人生を切り拓く高い精神と志を持たせる。		
(2)人間性をより豊かにするために、読み、書き、話すなど言葉の教育を大切に。特に幼児期においては、言葉の教育を重視する。		
(3)学校教育においては、伝統や文化を尊重するとともに、古典、哲学、歴史などの学習を重視する。また、音楽、美術、演劇などの芸術・文化活動、体育活動を教育の大きな柱に位置付ける。		
◎奉仕活動を全員が行うようにする		
【提言】		
(1)小・中学校では2週間、高校では1か月間、共同生活などによる奉仕活動を行う。その具体的な内容や実施方法については、子どもの成長段階などに応じて各学校の工夫によるものとする。		
3. 一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する		
◎一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する		
【提言】		
(1)小・中・高校の各段階において基礎学力の定着を図るために、少人数教育を実施する。習熟度別学習を推進し、学年の枠を越えて特定の教科を学べるシステムの導入を図る。		
4. 新しい時代に新しい学校づくりを		
◎授業を子どもの立場に立った、わかりやすく効果的なものにする		
【提言】		
(1)学級編成については、教科や学年の特性に応じて、校長の判断で学校の独自性を発揮できるようにする。生活集団と学習集団を区別し、教科によっては少人数や習熟度別学級編成を行う。		
(2)学校は、社会人がその職業経験や人生経験を生かし、学校教育に参加する機会を積極的につくる。		
(3)優れた授業方法の情報を広く共有できるようにする。		
(4)IT教育と英語教育は、なるべく早い時期から、「本物・実物」に触れさせながら促進する。教える人と教え方が重要である。英語を母語とする外国語指導助手(ALT)や専門的知識や経験を持ったスタッフを学校外から積極的に登用する。		
6. 新しい時代にふさわしい教育基本法を		
これからの時代の教育を考えるに当たっては、個人の尊厳や真理と平和の希求など人類普遍の原理を大切にするとともに、情報技術、生命科学などの科学技術やグローバル化が一層進展する新しい時代を生きる日本人をいかに育成するかを考える必要がある。そして、そのような状況の中で、日本人としての自覚、アイデンティティーを持ちつつ人類に貢献することからも、我が国の伝統、文化など次代の日本人に継承すべきものを尊重し、発展させていく必要がある。そして、その双方の視野から教育システムを改革するとともに、基本となるべき教育基本法を考えていくことが必要である。		
(略)		
新しい時代にふさわしい教育基本法については、教育改革国民会議のみならず、広範な国民的論議と合意形成が必要である。今後、国民的な論議が広がることを期待する。政府においても本報告の趣旨を十分に尊重して、教育基本法の見直しに取り組むことが必要である。		

第4節 第一次安倍内閣による教育再生会議での議論

本節では、首相主導型教育改革の三つ目の事例として第一次安倍内閣で設置された教育

¹⁹⁴ 『朝日新聞』平成12(2000)年12月23日3面

再生会議を取り上げ、教育資源の配分に関する議論を中心に記述を行う。

1. 第一次安倍内閣の成立と教育再生会議の設置

小泉純一郎首相は2006（平成18）年9月の自民党総裁の任期満了に伴い総理を退任する意向を示し、後任には安倍晋三官房長官の就任が確実視されていた。安倍長官は、9月1日に総裁選への出馬を表明して「美しい国、日本。」と題した政権公約を発表し、「戦後レジーム（体制）からの脱却」「保守の再構築」をめざし、政権公約の柱として「憲法改正」と「教育再生」を掲げていた。安倍長官は、すべての者に高い学力と規範意識を身につける機会の保障、学校・教師の評価制度の導入、社会体験活動の充実などを訴え¹⁹⁵、教育バウチャーの導入にも積極的な姿勢を示していた¹⁹⁶。また、教育改革国民会議で提案された教育基本法の改正は、中央教育審議会の審議や公明党との協議を経て、小泉内閣末期の2006（平成18）年通常国会に改正法案を国会に提出していたが、通常国会の会期中に法案は採決に至らず、継続審議となっていた。そのため、安倍官房長官は教育改革の第一弾として教育基本法改正に強い意欲を示していた。

9月20日の総裁選で勝利した安倍長官は、9月26日の首相就任後の記者会見で、「すべての子どもたちに高い水準の学力と規範を身につける機会を保障しなければならない。公立学校を再生する。臨時国会で教育基本法改正を実現し、英知を集めて、内閣に教育再生会議を設置したい」と述べ、自らの主導の下で教育改革を行うため、教育再生会議を設置する意向を明らかにした¹⁹⁷。9月29日の所信表明演説でも安倍首相は「すべての子供に高い学力と規範意識を身につける機会を保障するため、公教育を再生します。学力の向上については、必要な授業時間数を十分に確保するとともに、基礎学力強化プログラムを推進します。教員の質の向上に向けて、教員免許の更新制度の導入を図るとともに、学校同士が切磋琢磨して、質の高い教育を提供できるよう、外部評価を導入します。こうした施策を推進するため、我が国の英知を結集して、内閣に教育再生会議を早急に発足させます。」と述べ、授業時数の確保と基礎学力の強化などの具体的な教育改革の施策を提示するとともに、教育再生会議を設置することを表明した¹⁹⁸。また、安倍首相は官邸機能の強化を図るため5人の首相補佐官を任命し、教育再生担当の首相補佐官として山谷えり子参議院議員を選任した¹⁹⁹。山谷補佐官は就任直後の記者会見で教育再生会議について、①10月上旬に内閣に設置する、②安倍首相を議長として官房長官に就任した塩崎恭久や文部科学大臣

¹⁹⁵ 『朝日新聞』平成18（2006）年9月2日1面、2面

¹⁹⁶ 『朝日新聞』平成18（2006）年9月18日3面

¹⁹⁷ 『読売新聞』平成18（2006）年9月27日2面

¹⁹⁸ 平成18年9月29日衆議院本会議会議録より

¹⁹⁹ 安倍首相は、拉致問題担当の首相補佐官として中山恭子氏、広報担当の首相補佐官として世耕弘成参議院議員、国家安全保障担当の首相補佐官として小池百合子衆議院議員、経済財政運営担当の首相補佐官として根本匠衆議院議員、教育再生担当の首相補佐官として山谷えり子参議院議員を任命した。

に就任した伊吹文明のほか10人程度の有識者を構成員とする、③年明けに中間報告を発表するなどの方針を明らかにした²⁰⁰。一方、教育再生会議の構想は事前には文科省に情報が全く入っておらず、文科省内には警戒感が漂っていた²⁰¹。首相官邸のスタッフは、「文科省は官邸が決めたことの事務手続きだけをする。官邸主導にする」と意気込んでいたが、教育再生会議と文部科学省との役割分担は明らかになっていなかった。そのため、伊吹文科大臣は9月28日の中央教育審議会総会で、「安倍内閣は政治主導で物事を考えたいということだが、文科省の守備範囲は中教審の意見を伺いながら進めていきたい」と述べ、教育改革の具体的な検討の場は引き続き中教審であるとしていた²⁰²。

ところで、官邸主導で教育改革を進めようとする安倍首相の構想には、公明党や自民党文教族議員から不満の声があがっていた。太田昭宏公明党代表は官邸主導の政策決定に公明党議員を関与させることを求め、安倍首相が提唱した教員免許更新制度や教育バウチャー制度を「時期尚早」と述べるなど、安倍首相の構想に慎重な姿勢を示していた。公明党の別の幹部も「教育再生会議に、党の考えを反映させる仕組みを検討しなければならない」と語り、教育改革国民会議に公明党が推薦する学者を加えるほか、公明党議員のオブザーバー参加を求める意向を示していた²⁰³。自民党文教族議員も安倍首相が提唱する教育バウチャーを「ダメな学校をつぶすと言うが、子どもたちはどこへ行くのか」と疑問視していた²⁰⁴。自民・公明両党は、公明党からの申し入れに基づき、官邸主導の教育改革の論議に与党の見解を反映させるため、教育再生に関する与党協議会の設置を決め、官邸主導の政策決定に対して対抗策をとる姿勢を明らかにしていた²⁰⁵。

10月10日、教育再生会議の設置に関する閣議決定が行われ、座長にノーベル化学賞受賞者の野依良治理化学研究所理事長、座長代理に池田守男資生堂相談役を起用し、教育再生会議担当室を内閣官房に設置し、山谷首相補佐官を事務局長とした。委員数は当初は10人程度を予定していたが、自民・公明両党からの不満の声の高まりを背景に、安倍首相が森元首相や伊吹大臣、公明党から委員の推薦を受け入れたことで委員の数が膨張し、安倍首相色の薄い委員も選任された。そのため、首相周辺のブレーンから不満の声があがっていた²⁰⁶。ただし、これまで臨教審や教育改革国民会議では委員として入っていた労働組合関係者や教育学者は、安倍首相の保守色の強い教育改革への反発が予想されたことから、委員として選任されなかった²⁰⁷。また、「再生会議で決めたことを文科省にひっくり返されるのは、みっともない」との首相周辺の声を受け、森元首相の推薦で小野元之元文科次官が

²⁰⁰ 『読売新聞』平成18(2006)年9月27日4面

²⁰¹ 『読売新聞』平成18(2006)年10月1日2面

²⁰² 『朝日新聞』平成18(2006)年9月29日1面

²⁰³ 『読売新聞』平成18(2006)年10月2日2面

²⁰⁴ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月2日3面

²⁰⁵ 『読売新聞』平成18(2006)年10月7日4面

²⁰⁶ 『読売新聞』平成18(2006)年10月19日3面、『朝日新聞』10月11日2面

²⁰⁷ 『読売新聞』平成18(2006)年10月11日4面

委員に選任された²⁰⁸。また、担当室の室長に教育再生会議の委員も務める義家弘介氏が就任し、ナンバー2の室長代理に元通産省局長の土居征夫氏が就任した。土居氏は安倍の父である安倍晋太郎が通産大臣時代の秘書官で安倍首相のブレインでもあった。文科省に割り当てられたポストはナンバー3の副室長であり、文科省は山中伸一私学部長を送り込んだ。小渕内閣で設置された教育改革国民会議では文部省は室長ポストを獲得しており、影響力の低下が文部科学省内で懸念される一方で、常勤は山中副室長だけであり、実際の会議運営を仕切ることになると見られていた²⁰⁹。

図2-8 教育再生会議委員

教育再生会議委員	
浅利 慶太 劇団四季代表・演出家	池田 守男 株式会社資生堂相談役(座長代理)
海老名 香葉子 エッセイスト	小野 元之 独立行政法人日本学術振興会理事長
陰山 英男 立命館大学教授、立命館小学校副校長	葛西 敬之 東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長
門川 大作 京都市教育委員会教育長	川勝 平太 静岡文化芸術大学学長
小谷 実可子 スポーツメンテーター	小宮山 宏 東京大学総長
品川 裕香 教育ジャーナリスト	白石 真澄 関西大学政策創造学部教授
張 富士夫 トヨタ自動車株式会社会長	中嶋 嶺雄 国際教養大学理事長・学長
野依 良治 独立行政法人理化学研究所理事長(座長)	義家 弘介 横浜市教育委員会教育委員、東北福祉大学特任講師
渡邊 美樹 ワタミ株式会社代表取締役社長、学校法人郁文館夢学園理事長	

平成18年10月18日 教育再生会議資料「教育再生会議有識者名簿」

朝日新聞のインタビューに応じた野依座長は、教育再生会議における議論の対象について、安倍首相が意欲を示す基礎学力の向上は、「少しテクニカルに過ぎるんじゃないか。知識だけでは不十分で、真・善・美にかかわる創造力を発揮できなきゃいけないし、文化力を養う必要がある」と否定的な見解を示していた。また、野依座長は教育バウチャー制度についても「専門家にお任せする。賛否があるので、私がどうこう言うべきことじゃない」と述べるなど、具体的な教育施策の検討には関心を示していなかった。さらに、「中教審は学校教育にかかわること。教育は学校教育に特化しちゃいけないわけで、有識者メンバーは学校教育にかかわった人はちょっとで、幅広い世界の人だ」と述べ、学校教育に関する具体的な検討は中教審が行うとの見解を示していた²¹⁰。このように、教育再生会議は、設置準備の段階から、自民・公明両党の動向や野依座長の考え方などにより、具体的な教育改革の検討を志向していた安倍首相の考えとは異なる形で設置されることになった。

2. いじめ問題と高校未履修問題の発覚

教育再生会議の設置と前後した2006(平成18)年10月は学校現場のいじめをめぐる問題が社会問題化していた。北海道の小学校で1年前に6年生の女子児童がいじめを苦しし

²⁰⁸ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月17日2面

²⁰⁹ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月17日2面

²¹⁰ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月11日4面

て自殺し、女子児童はいじめの事実を遺書として残していたが、市教委はその事実を公表していなかったことが明らかになった²¹¹。また、福岡県でも中学校2年生の男子生徒が自殺したことが明らかになり、学校側は当初「いじめはない」と説明していたが、「いじめ」を受けていたと記した男子生徒の遺書が見つかり、学校側は説明を転換し、いじめの事実を認めた²¹²などの事案が明らかになっていた。このように、いじめをめぐる問題がクローズアップされる中、10月18日に教育再生会議の第1回会合が開催された。安倍首相は挨拶で、質の高い教育の実現と学力向上、体験活動や奉仕活動を通じた規範意識や情操の育成、家庭や地域の教育力向上など具体的なテーマを示し、教育再生に向けた決意を強調し²¹³、会議終了後には記者団に、いじめ問題についても教育再生会議で検討する意向を示していた²¹⁴。一方、官邸の事務方は、翌年夏の参議院選挙において安倍内閣の成果とするため、1月に予定している中間報告では、国民の関心の高い「学力向上」に焦点を絞って報告を行う意向を示していた²¹⁵。教育再生会議は、10月24日の第2回会議で「学校再生」「規範意識・家庭・地域教育」「教育再生」の3分科会の設置を決めた²¹⁶。

一方、自民・公明両党は、10月18日に幹事長、政調会長、国対委員長が会談し、文科大臣経験者を中心に構成する与党教育再生協議会の発足に合意した²¹⁷。この協議会の下に大島理森元文部大臣を座長とする検討会を設置し、郵政民営化法案に反対して自民党を離党した保利耕輔元文部大臣、中曽根弘文、河村建夫、鳩山邦夫の各文科大臣経験者が検討会に参加することになった²¹⁸。さらに、自民党では教育再生特命委員会を10月20日に設置し、政府の教育再生会議に対して党の見解をまとめることにした²¹⁹。また、伊吹文科大臣は10月20日の衆議院文部科学部会において、教育再生会議と文科省の役割分担について、教育再生会議で打ち出された報告は、文科省・中教審で改めて議論・検討を行い結論を示すとの答弁を行い、教育改革の制度設計は文科省が行う意向を示していた²²⁰。このように、教育再生会議、自民・公明の両党、文科省の三者が教育改革の主導権争いを行っていた。

10月24日にはいじめ問題と並んで教育界を揺るがす事件が明らかになる。富山県立の高校で、大学受験に向けた授業を行なうため、学習指導要領で定める必修科目の世界史を履修せず、しかし指導要録には世界史を履修したように記載していたことが発覚し²²¹、この

²¹¹ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月3日31面、同日夕刊14面。

²¹² 『朝日新聞』平成18(2006)年10月14日34面

²¹³ 『読売新聞』平成18(2006)年10月18日夕刊1面

²¹⁴ 『読売新聞』平成18(2006)年10月21日4面

²¹⁵ 『読売新聞』平成18(2006)年10月19日3面

²¹⁶ 『読売新聞』平成18(2006)年10月25日夕刊2面

²¹⁷ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月19日4面

²¹⁸ 『読売新聞』平成18(2006)年10月20日4面

²¹⁹ 『読売新聞』平成18(2006)年10月21日4面

²²⁰ 『朝日新聞』平成18(2006)年10月21日4面

²²¹ 『読売新聞』平成18(2006)年10月24日夕刊18面

ような履修漏れが全国的に行われている実態が判明した²²²。多くの高校で大学受験に特化する授業を行うため学習指導要領で定められた必修科目を履修していない状況が広がっていることが背景にあり、10月27日には混乱の広まりを受け、安倍首相が伊吹文科大臣に履修漏れ生徒に対する負担軽減策の検討を指示した。また、自民・公明両党の幹事長も、与党教育再生協議会で履修漏れ生徒の負担軽減策をまとめるよう文科省に求めた²²³。伊吹大臣は10月29日のNHKの番組で、「履修した生徒としなかった生徒を全く同条件で同じにすることは、社会の秩序から言ってややおかしい」と述べ、履修漏れ生徒への負担軽減に消極的な姿勢を示していたが²²⁴、公明党が生徒の負担軽減を主張し、自民・公明両党と文科省の調整で、履修不足の三年生に対して、70回を上限とする補習授業を実施することで対応することになり²²⁵、文科省は各都道府県等に対して補習での救済を認める通知を发出了²²⁶。

このように、いじめ問題や高校の未履修問題に端を発した各教育委員会の不手際によって、教育委員会のガバナンスのあり方が問われることになり、国会審議においても、教育委員会のなれ合い体質や責任の不明確さがやり玉に挙げられるようになった²²⁷。さらに、教育再生会議でも11月8日の第1分科会と第2分科会の合同部会において、いじめ問題と高校の未履修問題が議題として取り上げられ、いじめ問題についての教育再生会議としてのメッセージについて意見集約が図られた²²⁸。

3. 第一次報告(2007年1月)までの議論

①「ゆとり教育の見直し」と反発

11月、誕生から2ヶ月が経過した安倍内閣の支持率が安倍内閣誕生直後の支持率63%から53%に下落したことが明らかになっていた。自民党の広報戦略チームは、安倍首相が郵政民営化法案で造反した議員を自民党に復党させたことや、教育問題の対応方針、企業寄りの成長戦略が特に若年層の離反を招いていると考え、翌年の参議院選挙に向けての危機感が高まっていた²²⁹。このような中、教育再生会議は各分科会の議論を開始し、11月30日の第1分科会(学校再生分科会)では、事務局より議論のたたき台として「子どもの学力の向上を一学習指導要領改訂と全国学力調査一」が提出され、子どもたちの意欲と基礎学力を高め、「個」に応じた多様性に富む教育を実現するため、学習指導要領を改訂し、ゆとり教育を見直すことが提案された。具体策としては、授業時数の増加(一日の授業時数

²²² 『読売新聞』平成18(2006)年10月26日1面

²²³ 『読売新聞』平成18(2006)年10月28日1面、39面

²²⁴ 『読売新聞』平成18(2006)年10月30日2面

²²⁵ 『読売新聞』平成18(2006)年11月2日1面、3面

²²⁶ 『読売新聞』平成18(2006)年11月2日夕刊1面

²²⁷ 『朝日新聞』平成18(2006)年11月2日4面

²²⁸ 第1回教育再生会議 第1、第2合同分科会議事要旨より

²²⁹ 『朝日新聞』平成18(2006)年11月25日1面、3面

を増やす（1日7時限授業の実施）、国語、英語、算数・数学、理科の授業時数を重点的に増やす）、基礎学力の強化（習熟度別指導の拡充、小学校での教科担任制の拡充、小学校での基礎・基本の徹底）、教育内容の充実（子どもたちの多様な興味・関心や個性を伸ばす、個々の子どもたちの目標や能力、適性を見出す）が取り上げられていた。委員からは、基礎学力の強化に賛同する発言が相次ぎ、習熟度別指導の徹底のため教員数を増やすべきとの意見も出されていた²³⁰。12月8日の第1分科会では、11月30日のたたき台の内容から、小学校高学年の理科・算数などへの専科教員の積極的導入や、ゆとり教育の見直しとして、1989（平成元）年改訂の教育課程を参考に教育内容を充実すること、小学校英語教育の導入の検討などが追記された。この日の議論では、委員から、数学、理科の教育内容の充実や、小学校高学年の専科教員の充実を求める発言が相次いでいた²³¹。

このように、教育再生会議が打ち出した「ゆとり教育の見直し」に対して、2005（平成17）年から中教審で学習指導要領の本格的な見直しを行っていた文科省では、7時限授業の実施は、文科省が2006（平成18）年に実施した公立小中学校教員の勤務実態調査で1日の平均残業時間が2時間との結果が出ており、教員の勤務時間の観点から実現困難との見通しが広がっていた²³²。伊吹大臣は12月12日の記者会見で、「見直しという言葉について、ゆとり教育や総合的な学習の時間そのものを無くしてしまうという意味なのか、運用の中身をしっかりと見直そうという意味なのか」と述べ、教育再生会議が提案する「見直し」を疑問視する姿勢を示していた²³³。また、自民党文教族議員は、教育再生会議の「ゆとり教育の見直し」の方針に反発し、12月7日の与党教育再生協議会で、「再生会議は結論を急ぐべきではない」「与党と調整すべき」との指摘が相次ぎ、「与党の意見を政策に反映させるのが補佐官の責任だ」と山谷補佐官を批判する声が噴出するようになっていた²³⁴。

安倍内閣の支持率は12月に入っても低下が止まらず、報道各社の世論調査で軒並み50%を下回り始めていた²³⁵。こうした中、安倍首相の意向で政府税制調査会長に就任した本間正明氏が公務員官舎への不正入居問題で12月21日に辞任し、さらに12月27日には佐田玄一郎行政改革担当相が政治資金問題で辞任し、安倍内閣の動揺が止まらなくなっていた。

②教育再生会議内の意見対立

教育再生会議の議論が深まるにつれて委員間での認識の違いも表面化するようになった。12月8日の第2分科会で議論された「問題行動をとる子どもに対しては、出席停止を含め、厳しい対応を取る」という考え方をめぐり、出席停止に積極的な立場を取る委員と出席停止に否定的な委員との間で意見の対立があり、意見の調整が付かなかった。また、この日

²³⁰ 教育再生会議第2回学校再生分科会配布資料・議事要旨より

²³¹ 教育再生会議第3回学校再生分科会配布資料・議事要旨より

²³² 『朝日新聞』平成18（2006）年12月2日3面

²³³ 平成18年12月12日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²³⁴ 『読売新聞』平成18（2006）年12月10日2面

²³⁵ 『朝日新聞』平成18（2006）年12月12日1面、4面

は野依座長が塾の禁止を主張したが、座長の意見に多くの委員が同意しなかった。このように委員間の見解の相違が顕在化して調整が付かない状況に、マスコミは「百家争鳴の教育再生 割れる委員」（朝日新聞）、「委員激論 食い違い」（読売新聞）などと揶揄した報道を行うようになる²³⁶。こうした中、12月15日に教育基本法改正法案が成立し、安倍内閣の教育改革は、まずは最初の課題を達成した形となった。

12月下旬になり、第1次報告に向けた案文の調整が行われるようになり、12月21日の教育再生会議では事務局が作成した第1次報告の骨子案が議題となった。骨子案では、当面の取組として「教育内容を充実し授業時数を増加する」、「伸びる子は伸ばし、時間のかかる子は丁寧に指導する」と記載される一方で、文科省や与党の反発を受け「ゆとり教育の見直し」の文言は入っていない²³⁷。そのため、委員からは「事務局が各方面に配慮した、マイルドな提言になっている。これではインパクトが少ない。例えば、ゆとり教育を見直すとはっきり書くべき」、「一つは与党に対する配慮、もう一つは文部科学省に対する配慮、あるいは日教組に対する配慮。それが委員の意見よりも優先されている」、「ゆとり教育を見直すとはっきりと書いた方がいいと思う」と事務局の原案に反対する意見が続出した²³⁸。会議終了後に山谷補佐官は「おおむね方向性は了承された」と記者団に述べる一方で、義家担当室長は「ペーパーは提出されただけ。たたき台のたたき台」と記者団に述べるなど、事務局側の対応も混乱しており、教育再生会議が機能不全に陥っていると見られるようになっていた²³⁹。会議運営に危機感を募らせた塩崎官房長官と下村博文官房副長官は、第一次提言をメッセージ性の強いものにすべきとして、下村副長官が12月28日の運営委員会に出席し、「与党や文部科学省に遠慮せず、思い切った提言を」と委員に求め、ゆとり教育の見直しの明記や教育委員会改革を取り上げるよう、委員に迫った²⁴⁰。

一方、12月25日の中教審委員による懇談会の席で、教育再生会議との関係について中教審委員から発言が相次ぎ、「中教審で既に答申し、きちっとした審議した問題は尊重をお願いしたい」、「(中教審が)既にやってきたことについて(教育再生会議が)さらに何かされると、今後の進め方にもかかわってくる」など、中教審の答申を教育再生会議が改めて議論することに不快感を示す委員が相次いでいた²⁴¹。

③第一次報告の取りまとめ

1月24日の教育再生会議が取りまとめた第一次報告では、「ゆとり教育の見直し」という文言が入れられることになった。報告では、「ゆとり教育」を見直し学力を向上すること、

²³⁶ 『朝日新聞』平成18(2006)年12月10日3面、『読売新聞』同日2面

²³⁷ 第4回教育再生会議配布資料「第1次提言(骨子案)」より

²³⁸ 第4回教育再生会議議事要旨より

²³⁹ 『朝日新聞』平成18(2006)年12月22日3面

²⁴⁰ 『朝日新聞』平成18(2006)年1月20日4面

²⁴¹ 『朝日新聞』平成18(2006)年12月26日25面、『読売新聞』平成18(2006)年12月26日2面

学校を再生し安心して学べる規律ある教室にすること、教育委員会の在り方を抜本的に見直すことなど7つの提案を行った。また、教育委員会制度の抜本改正として地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正法案、学習指導要領の改訂及び学校の責任体制確立として学校教育法の改正法案、教員免許更新制度導入のため教育職員免許法の改正法案の2007（平成19）年通常国会提出が報告された²⁴²。

図2-9 教育再生会議第一次報告の概要

教育再生会議 第一次報告(抄)		平成19年1月24日 教育再生会議
Ⅱ 教育再生のための当面の取組み(7つの提言と4つの緊急対応)		
＜教育内容の改革＞		
1. 「ゆとり教育」を見直し、学力を向上する —「塾に頼らなくても学力がつく」、教育格差を絶対生じさせない—		
(1)「基礎学力強化プログラム」 【授業時数の10%増、基礎・基本の反復・徹底と応用力の育成、薄すぎる教科書の改善】 「ゆとり教育」の見直しを行い、まず全国民が受ける義務教育を中心に「読み書き計算」など基礎・基本の反復・徹底を図ることを最優先に取り組み、併せて、知識を活かす応用力を身に付けることも目指します。そのために学習指導要領を早期に改訂することを働きかけます。 ○文部科学省は、学習指導要領を改訂し、読み書き計算の能力や、対話・意思疎通能力、問題解決能力などの基礎を重点的かつ効率的に学ばせる。このため、基本的教科(例えば、国語、英語、算数・数学、理科、社会・歴史)を充実し、授業時数を増やす。その際、各教科の選択の幅を広げ、詰め込み教育にしない。 ○文部科学省は、学習指導要領の改訂の際に、最低限、到達すべき目標を国民に分かりやすく明示する。 ○文部科学省は、内容の薄すぎる教科書を改め、発展的学習と補充的学習を充実させるとともに、上記の学習指導要領改訂に確実に対応した教科書にする。 ○文部科学省・教育委員会・学校は、小学校高学年の理科、算数などについては専科教員を増やす。		
(2)全国学力調査を新たにスタート、学力の把握・向上に生かす (略)		
(3)伸びる子は伸ばし、理解に時間のかかる子には丁寧なきめ細かな指導を行う 【習熟度別指導の拡充、体力もつける、地域の実情に留意のうえ学校選択制の導入】 子供の成長や能力には個人差があり、興味・関心、家庭環境等は多様です。子供たち一人ひとりの可能性を引き出すために、基礎・基本の徹底の上に、それぞれの能力や興味・関心、進路希望等に応じ、落ちこぼれる子供をつくらず、子供の能力を最大限に伸ばすきめ細かな教育が重要です。 ○文部科学省・教育委員会は、履修内容に関する選択の幅を広げるなど、教育内容についての学校の裁量を拡大し、学校の創意工夫を可能とし、特色ある教育を推進する。 ○教育委員会・学校は、特に、公立小中学校において、子供たちの能力や理解度に応じた教育を推進するため、少人数指導や習熟度別指導を拡充する。		
＜教員の質の向上＞		
4. あらゆる手立てを総動員し、魅力的で尊敬できる先生を育てる。 (1)真に意味のある教員免許更新制の導入 <平成19年通常国会に教育職員免許法改正案を提出>		
＜教育システムの改革＞		
5. 保護者や地域の信頼に真に応える学校にする (2)学校の責任体制を確立し、校長を中心に教育に責任を持つ <平成19年通常国会に学校教育法改正案を提出>		
6. 教育委員会の在り方そのものを抜本的に問い直す 【教育再生のためには教育委員会の再生が不可欠。その存在意義を原点に立ち返り根本的に見直す】 <平成19年通常国会に地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正案を提出>		
Ⅲ. 教育再生に向けての今後の検討課題 教育再生会議としては、今後、以下の例示する項目について、引き続き幅広い視野から教育再生のための検討を進め、5月に第二次報告を取りまとめ、必要な項目について「骨太2007」に反映させます。		
1. 教育内容の改革 学習指導要領の基本的な在り方、科学技術の進展や社会の変化に迅速に対応するための改訂の方法等についての基本的な考え方 学習時間と学習リズムの確保の観点から、学校の休日の見直しや学校週5日制を見直すこと		
3. 教育システムの改革 世界最高水準の教育の実現のために必要な教員の数の確保 学校選択の結果を踏まえ、児童・生徒数や教育メニュー、経済的負担の軽減などに応じた予算配分(いわゆるパウチャー制度)など教育機関や教員が切磋琢磨する環境の整備		

会議終了後、安倍首相は第一次報告の内容について「今やるべきことを網羅している。

²⁴² 教育再生会議「社会総がかりで教育再生を —第一次報告—」平成19年1月24日

ベストの案をいただいた。そういう意味では、100点だ」と述べていたが²⁴³、この日行われた「与党教育再生検討会」では、山谷補佐官の説明に対して、河村元文科大臣が「ゆとり教育を否定すると、これまでやってきた人間力向上の改革につながらない」と発言するなど、報告に対する反対が続出し、自民・公明両党は提言の了承を見送った²⁴⁴。31日にも与党教育再生検討会が開催されたが、「この前と同じ説明じゃないか。いいかげんにしなさい」と文教族議員の罵声が止まらず、検討会座長の大島理森元文部大臣が報告に盛り込まれた三法案の国会提出だけを認めることを表明し、第一次報告の内容は与党から了承されることはなかった²⁴⁵。また、この第一次報告で通常国会に提出するとされた三法案は、伊吹大臣は2月2日の記者会見で改めて中教審の答申が必要であるとの認識を示していた²⁴⁶。2月1日にそれまでの中教審委員の任期（2年）切れに伴い新たな委員が文部科学大臣より任命され、初の中教審総会が2月6日に開催されたが、この総会において、伊吹大臣は教育再生会議で提言された内容について、3月上旬までの答申を要求し、中教審は集中的に議論を行っていくことになった²⁴⁷。これにより、教育再生会議で提言された内容の実行の是非について、中教審が本格的な制度設計の検討を行っていくことが確立するようになった。

4. 第二次報告(2007年6月)までの議論

①ゆとり教育見直しの具体的検討

第一次報告後、教育再生会議は第二次報告に向けた議論を開始し、2月5日には第1分科会に「第1分科会における第二次報告に向けての検討課題（案）」が配布され、今後の検討事項として、学習指導要領の基本的な在り方など教育内容の改革、教育財政基盤の確保やバウチャー制度など教育システムの改革を取り上げるとして、政府をあげての取組が必要な事項を「骨太2007」に反映させるとしていた²⁴⁸。このような中、山谷補佐官は2月7日に水戸市で行われた講演で、中教審を「生きる力とか大ざっぱなことを延々議論している。その辺の改革も含め再生会議でこれからメスを入れたい」と批判し、中教審の見直しを教育再生会議で取り上げる意向を明らかにした²⁴⁹。しかし、通常国会に第一次報告で提言された三法案を提出すべく、中教審で議論を開始しようとしていた矢先の山谷補佐官の発言に自民党内から影響を懸念する声を広がり、翌8日には安倍首相自身が記者団に対して中教審の見直しを教育再生会議で議論することはないと表明した²⁵⁰。一方、山谷補佐官の発言に不快感を募らせる伊吹文科大臣は、2月9日の閣議後会見で「間違っただけではないのは、

²⁴³ 『読売新聞』平成19(2007)年1月25日3面

²⁴⁴ 『読売新聞』平成19(2007)年1月25日4面

²⁴⁵ 『読売新聞』平成19(2007)年2月25日4面

²⁴⁶ 平成19年2月2日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁴⁷ 『読売新聞』平成19(2007)年2月7日4面

²⁴⁸ 平成19年2月5日 教育再生会議第6回学校再生分科会 資料2「第一分科会における第二次報告に向けての検討課題（案）」、議事要旨より

²⁴⁹ 『読売新聞』平成19(2007)年2月8日4面、『朝日新聞』同日4面

²⁵⁰ 『朝日新聞』平成19(2007)年2月9日4面

教育再生会議をはじめとする総理大臣の私的諮問機関などがありますが、それらが何か言ったから行政を行うということではありません」と述べ、改めて教育改革の主導権は文科省にあると主張していた²⁵¹。この頃、柳沢伯夫厚生労働相が「女性は子供を生む機械」と発言したことで、安倍内閣の支持率が急激に低下し、朝日新聞の2月の世論調査では、安倍内閣の支持率が37%、不支持率が40%と不支持が上回る事態となっていた。安倍首相の仕事ぶりを「期待外れ」とする見方が4割近くに上っており、与党内に苛立ちの声が出始めており、山谷補佐官をはじめとする官邸スタッフが批判的となっていた²⁵²。一方、2月22日の教育再生会議で配布された第一次報告に対する報道機関の世論調査結果では、NHKの調査(2月14日)が、ゆとり教育を見直し授業時数を今よりも10%増やすことについて賛成が60%、反対が10%と報告され、教育再生会議の議論が国民の支持を得ていると委員の間に安堵の色が広がっていた²⁵³。

3月14日、第1分科会に事務局より「ゆとり教育見直しの方向性について」と題したペーパーが配布され、学力の向上が急務であり、児童生徒の学習へのモチベーションを高める必要があると指摘し、具体的な取組みとして、学習指導要領の見直し、必要な授業時数の確保、学校現場への多様性の確保と創意工夫、教育課程行政の改革などが取り上げられていた。学習指導要領の見直しの具体策として、学習指導要領の大綱化・弾力化、各学年の到達目標の設定、全国学力調査結果の学習指導要領への反映などが盛り込まれ、国語、算数(数学)、理科、社会、英語などの基本的教科の授業時数の確保と、授業時数や休業日の弾力的運用なども指摘されていた。一方、総合的な学習の時間を教科の授業に振り替えることを認めること、標準時数は各学校の自主性に任せること、小学校からの英語教育に取り組むことも盛り込まれた²⁵⁴。このような教育再生会議の議論に対し、伊吹文科大臣は、「色々ご意見を言っていただくのは良いと思います。しかし、決めるのは中央教育審議会であり、私ですから、立派なご意見は大いに参考にさせていただきます。」と述べ、決定権限はあくまでも自分にあると主張していた²⁵⁵。また、中教審の梶田叡一教育課程部会長(兵庫教育大学長)も「現在でも標準の時間数を超えて授業ができ、既に実施しているところも多い。その取組を大事にしなければならず、授業時数の一律の1割増は考えていない」と語り、再生会議の方針を受け入れるものではないとの意向を示していた²⁵⁶。

②財政的裏付けをめぐる議論と第二次報告の取りまとめ

²⁵¹ 平成19年2月9日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁵² 『朝日新聞』平成19(2007)年2月20日1面、3面、4面

²⁵³ 平成19年2月22日 教育再生会議合同分科会 資料4「各分科会における今後の検討課題(案)」、参考「第一次報告に対する報道機関の世論調査」

²⁵⁴ 平成19年3月14日 教育再生会議学校再生分科会(第1分科会)資料2「学校の再生に向けて(検討のためのたたき台・素案)」、議事要旨より

²⁵⁵ 平成19年3月16日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁵⁶ 『朝日新聞』平成19(2007)年3月17日4面

このように、教育内容の見直しをめぐって、文科省・中教審と教育再生会議の対立が深まる一方で、文科省は教育再生会議の存在を予算獲得の追い風としようとしていた。3月29日の教育再生会議総会で伊吹大臣は、2008（平成20）年度予算が安倍内閣の初めての実質的予算編成になるとして、委員に対し、教育再生を可能とする財政的裏づけの提言を行うことを要求し、京都市教育長の門川委員も、確実な財政基盤を確立するためには教職員定数などの改善指針の明確化が大事であると意見した²⁵⁷。また、総会に引き続いて開催された第1分科会では、徳育の推進（教科「徳育」の新設）や、学力向上に向けて読書活動の推進や土曜日の活用などに言及したたたき台が配布され、委員から徳育を教科化への特段の反対意見は出されなかった²⁵⁸。

この伊吹大臣の財政的裏づけを求める要請を受け、教育再生会議は4月9日の第1分科会で教育財政の充実を議題として取り上げ、事務局から「教育再生第二段 教育財政の充実策について」と題した資料が配布された。この中では、必要な政策に対してメリハリを付けた特別の財政措置が必要であるが、真に実効性のある「選択と集中」を考慮すべきと記載されていた。この記述にJR東海会長の葛西委員は教育制度を「器」、予算を「水」に例え「器を直してから水を注ぐべき」と主張して教育予算の効率化を主張した。一方、門川委員、陰山委員、東大学長の小宮山委員ら教育現場出身の委員は「水自体が不足している」と反論し、教育現場出身の委員と教育関係者以外の委員で、教育予算に対する認識の対立構造が明らかになっていた²⁵⁹。次いで5月11日には第二次報告の骨子案の議論が行われたが、教育財政をめぐって、教育予算の充実を主張する教育現場出身の委員と教育予算の効率化を主張する教育関係者以外の委員の意見がまたも対立し、両者間で調整がつかない状況となっていた²⁶⁰。また、道徳の教科化をめぐっても、教科化に前向きな第1分科会の委員と、第1分科会以外の委員が慎重な立場を表明して意見が割れており、教育再生会議が意見の調整ができるのか、不安視する声が政府・与党内で出始めていた²⁶¹。このような意見対立を背景に、徳育の教科化と土曜日の取扱いを議論した5月15日の第1分科会で、事務局は徳育の名称を中学校で「人間科とすることも検討」と提案したが、第1分科会の委員の多くが名称は徳育とすべきと反発を示した。一方、土曜日の取扱いについて、事務局が「土曜日の休業を原則としつつ、例えば月2回程度まで教育委員会の判断で土曜日に授業を行うことを可能とする」と現実的な案を提案し、元文科事務次官の小野委員と学校現場出身の陰山委員が賛同したが、他の委員が週6日制、土曜授業の復活を打ち出すべき

²⁵⁷ 平成19年3月29日 第6回教育再生会議議事要旨より

²⁵⁸ 平成19年3月29日 教育再生会議学校再生分科会（第1分科会）資料1「学校の再生に向けて（検討のためのたたき台・素案）」、議事要旨より

²⁵⁹ 平成19年4月9日 教育再生会議学校再生分科会（第1分科会）資料1「学校の再生に向けて（検討のためのたたき台・素案）」、議事要旨より、『読売新聞』平成19（2007）年5月5日4面

²⁶⁰ 平成19年5月11日 教育再生会議合同分科会議事要旨より

²⁶¹ 『朝日新聞』平成19（2007）年5月12日4面

と主張していた²⁶²。このように、教育再生会議が土曜授業の復活を主張していたことに対して、伊吹文科大臣は、「土曜日を活用することになりますと、活用の仕方にもよりますが、教師の給与をどう考えるかという問題が出てきます。行政というのは、全体の連立方程式の上にありますから、土曜日を活用したらいいということだけではなく、その勤務時間数に見合う予算措置等をきちんとしなければならぬということも併せて言ってもらわないと、文部科学大臣に「つけ」だけ回して会議をされたら困ります」と発言し、土曜日の活用には予算措置が必要であり、教育再生会議で提言するよう求めていた²⁶³。しかし、教育予算措置をめぐっては、葛西委員が引き続き「教育改革をすれば予算は少なくなるのが基本、予算の増額は抑えていくべき」と主張し、これに反論する形で門川委員が教育予算の充実を主張し、委員間では意見調整が困難な状況となっていた。このため、5月18日の会議に出席した下村副長官が「財政面では遠慮されているのではないか。一つ一つの具体的な部分について教育予算が必要だと提案してほしい」と教育予算の充実を求める発言を行い、下村副長官の判断によって、教育改正会議は教育予算の充実を提言することになった²⁶⁴。このように教育再生会議の内部では意見の調整が付かず、最後には下村副長官の調整も踏まえ、授業時数10%増の具体策や、教育新時代にふさわしい財政基盤の在り方を記載した第二次報告案は、5月28日に座長と座長代理に一任となり²⁶⁵、6月1日に安倍首相に手交された。

²⁶² 平成19年5月19日 教育再生会議学校再生分科会（第1分科会）資料1「徳育の教科化について（論点メモ）」、資料2「土曜日の取扱いについて（論点メモ）」、議事要旨より

²⁶³ 平成19年5月22日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁶⁴ 平成19年5月18日教育再生会議合同分科会議事要旨より

²⁶⁵ 平成19年5月28日教育再生会議合同分科会議事録より

図2-10 教育再生会議第二次報告の概要

教育再生会議 -第二次報告-(抄)		平成19年6月1日 教育再生会議
I 学力向上にあらゆる手立てで取り組む -ゆとり教育見直しの具体策-		
提言1: 授業時数10%増の具体策		
【夏休み等の活用、朝の15分授業、40分授業にして7時間目の実施など弾力的な授業時間設定、必要に応じ土曜日の授業も可能にする】 ○夏休み等の長期休業日の活用、2学期制の導入、朝の15分授業の実施、40分授業にして7時間目を設けるなど、教育委員会、学校の創意工夫を生かした弾力的な授業設定による授業時数増を図る。 ○国は、学校週5日制を基本としつつ、教育委員会、学校の裁量で、必要に応じ、土曜日に授業(発展学習、補充学習、総合的な学習の時間等)を行えるようにする。		
提言2: 全ての子供にとって分かりやすく、魅力ある授業にする (3) 伸びる子は伸ばし、理解に時間のかかる子には丁寧なきめ細かな指導を行う 【教科書の分量を増やし量を高める、主権者教育など社会の要請に対応した教育内容・教科再編、全教室でITを授業に活用、「教育院」構想、全ての子供一人ひとりに応じた教育】 ■授業方法などの改革 ○国は、教科書を質量共に充実させ、発展学習、補充学習を豊富に盛り込んだものにする。また、時代の変化に合った教科や教育内容の再編、発達段階に応じたカリキュラムの連続性の再検討を行う。 ○国は、国語教育の充実とともに、中・高等学校の英語の授業時数、単語数を増やし、小学校に英語教育を導入する。 ○国は、各教科の到達目標を示し、学校はその到達目標を基準にして客観的に絶対評価を行う。 ■全ての子供一人ひとりに応じた教育 ○学校は、授業や指導を行うに当たって、個々の子供の認知と学習スタイルの多様性に応じた指導・支援を行う。		
提言3: 教員の質を高める、子供と向き合う時間を大幅に増やす 【社会人採用のための特別免許状の活用促進、授業内容改善のための教員研修の充実、教員評価を踏まえたメリハリある教員給与体系の実現、教員の事務負担軽減】 ○国、地方自治体は、教育界に良き人材を得るため、教員の処遇を充実しつつ、公立学校の教員給与の一律優遇を見直し、教員評価を踏まえたメリハリある給与体系にし、頑張る教員を支援する。また、副校長、主幹等の配置など、教職員の加配を講ずる。		
提言5: 学校現場の創意工夫による取組を支援する 【学級編制基準の弾力化や習熟度別指導の拡充、学校選択制を広げる、教材開発など教員のチームによる取組】 ○国は、学級編制基準を大幅に弾力化し、実態に即した教員配置ができるようにする。国、教育委員会は、小学校高学年での専科教員、習熟度別指導・少人数指導の拡充、図書の実態など、学力向上のため、教職員の加配措置や重点的な予算措置を行う。地域の人材等の登用を促進する。 ○教育委員会は独自の判断により、地域の実情に留意のうえ、児童生徒・保護者が各自の希望や個性・能力に応じて学校を選択できるようにし、児童生徒が多く集まる学校など特色の発揮に積極的な取組をする学校に、地域の実態や実績等に応じた予算配分をする。 ○学校は、教材開発など教員のチームによる授業改善への取組を積極的に行い、国、教育委員会は、そのような学校の取組を予算・定数の面から支援する。		
IV. 「教育新時代」にふさわしい財政基盤の在り方 具体策1 必要などころに重点的な支援 具体策2 メリハリある教員給与体系の実現 具体策3 地方における教育費の確保		

手交後に挨拶を行った安倍首相は、伊吹大臣に土曜日の授業を可能とすること、徳育を教科に位置づけること、メリハリある教員給与体系を実現することなどを指示し、首相の決意として、教育再生に真に必要な教育予算について財源の確保を行うことを表明した。また、塩崎官房長官も教育予算について、教育再生会議や経済財政諮問会議の議論を踏まえつつ政府において検討することを表明した。これを受け、伊吹大臣は安倍首相からの指示の線に沿って努力するとともに、予算が必要なものには予算措置を行うことを表明した²⁶⁶。

一方、伊吹大臣はその日の記者会見で、土曜授業の実施について「日本は法治国家ですから、まず週40時間労働というものが厳然としてあります。(略)ですから、土曜日の授業を大幅に増やすことになる、例えば、裁量労働制というのか、1ヶ月以内であれば週

²⁶⁶ 平成19年6月1日教育再生会議議事録より

40 時間を振り替えてもいいとかいう、色々な規定を直すということまで考えてやってほしいと言っておられるのか、それとも、現在の週 40 時間という日本の方向性の中で符合してやってほしいと言っておられるのかは、よく話を聞きたいと思います。」と述べ、教育再生会議の議論が現実の法制度と合致していないと強く批判していた²⁶⁷。

5. 安倍首相の辞任と最終報告

① 安倍首相の辞任と最終報告

安倍内閣の支持率の低下はその後も止まらず、6月4日の朝日新聞の世論調査では内閣支持率が30%にまで下落し、不支持率は49%まで上昇し、参議院選挙を前に政権運営に手詰まり感が始まっていた²⁶⁸。6月20日には参議院本会議で教育関連三法案が可決されるとともに、安倍首相が熱意を見せた社会保険庁改革関連法や国家公務員法改正法なども通常国会において成立したが、安倍内閣への逆風はやむことなく、参議院選挙直前の7月2日には内閣支持率が28%まで低下していた²⁶⁹。7月29日に投開票された参議院選挙で、自民党は改選議席の37議席（選挙前は64議席）しか獲得できず、公明党と合わせても46議席しか獲得できない大敗を喫した。一方、野党第一党の民主党は60議席（選挙前32議席）を獲得して参議院第1党の座を獲得し、参議院では少数与党となり、安倍首相の政権運営は一層厳しさを増し、安倍首相の進退論も出るようになった。そして、安倍首相は9月12日に安倍首相は体調不良を理由に辞意を表明して安倍内閣は総辞職することになった。教育再生会議の生みの親である安倍首相の退陣によって、教育再生会議の方向性も不透明なものとなり²⁷⁰、伊吹大臣は安倍首相辞任表明後の9月14日の会見で、教育再生会議について、「国会もありますし、中央教育審議会もありますし、或いはメディアを通じての国民の意見もありますから、一時中断したからといって、教育行政は遅滞するというものではないと私は思っております。」と述べ、教育再生会議は安倍首相の退陣とともに役割を終えるとの見解を示していた²⁷¹。

安倍首相の後任を選ぶ自民党総裁選で福田康夫元官房長官が勝利し、9月25日に福田内閣が発足した。安倍改造内閣のほとんどが再任される中、伊吹文科大臣が自民党幹事長に就任し、渡海紀三朗文科大臣が就任した。一方、教育再生会議は引き続き設置されることになった。これは、安倍首相が退陣表明後、伊吹大臣に教育再生会議を何とか残してほしいと要請し、福田首相と伊吹幹事長が協議して会議の存続が決まった²⁷²。しかし、当初年末に予定されていた第3次報告の時期は未定になるなど、福田内閣では、教育再生会議を

²⁶⁷ 平成19年6月1日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁶⁸ 『朝日新聞』平成19(2007)年6月4日1面

²⁶⁹ 『朝日新聞』平成19(2007)年7月2日1面

²⁷⁰ 『朝日新聞』平成19(2007)年9月13日38面

²⁷¹ 平成19年9月14日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

²⁷² 『読売新聞』平成19(2007)年10月10日4面

重要視する雰囲気は全くなかった²⁷³。福田内閣発足後初めての教育再生会議は10月23日に開催され、福田首相、町村官房長官、渡海文科大臣出席の下で議論が行われた²⁷⁴。この後、第三次報告に向けて、教育バウチャーの在り方についての議論、体験活動の推進や体力向上とスポーツ振興、学校・教育委員会の第三者評価、大学入試改革と大学・大学院教育の在り方、教育院構想などが議題として議論が行われたが、各々の委員が自身の関心のあるテーマについて主張を行い、意見交換が深まることはなく議論は終了した²⁷⁵。12月25日、教育再生会議は第三次報告を福田首相に手交し、既に中教審が見送りを決定した道德の教科化を求める一方で、教育バウチャーに関する記述は見送り、代わりに児童生徒数に応じた運営費を配分するモデル事業を提唱した。2008（平成20）年1月31日に教育再生会議は最終報告を取りまとめ、教育再生会議はその幕を閉じた。福田首相は具体的な取組みを問う記者団に「中央教育審議会これから議論するから、私の口からはちょっと」と具体策について言及しなかった²⁷⁶。渡海文科大臣は、2月1日の閣議後会見で教育再生会議について、「中教審というのはどちらかというと、専門家というと教育再生会議に失礼かもしれませんが、色々な分野の幅広い、教育に関するご意見を頂くための専門家という位置付けだと思います。で、教育再生会議というのは、そういった意味では、中教審よりも人数が少なくても幅広く、何かに限らないで自由に意見を言って頂くという会合だったと思っております」と述べ、教育の専門家ではない者が自由に意見を言う会合であったとの認識を示し、教育再生会議の存在感の低下を物語る発言となった。

²⁷³ 『読売新聞』平成19（2007）年9月27日2面

²⁷⁴ 平成19年10月23日教育再生会議 資料3「小中一貫教育・学力の定着・向上のための取組など「6-3-3-4制」の在り方について」、議事要旨より

²⁷⁵ 平成19年11月1日教育再生会議合同分科会議事録、平成19年11月27日教育再生会議合同分科会議事録、平成19年12月13日第10回教育再生会議 議事録より

²⁷⁶ 『読売新聞』平成20（2007）年12月26日4面

第3章 1977年学習指導要領改訂と1980年義務標準法改正における政策の変容

本章では、1970年代後半から80年代初頭にかけて決定された教育資源の配分を検討するため、教育課程政策及び教職員定数政策の事例を取り上げる。文部省は、第三の教育改革を打ち出した1971（昭和46）年の中教審46答申の後、1977（昭和52）年に小・中学校の学習指導要領の改訂を行い、1980（昭和55）年に義務標準法改正による第5次教職員定数改善計画の策定を行った。学習指導要領改訂では、「ゆとりある学校生活」を打ち出し、指導事項の精選と授業時数の縮減を行い、義務標準法改正では、学級編制の標準を40人に引き下げる改正を行った。

この時期は、序章で示したように、教育政策の政策過程をめぐって、その多元主義的な性格が指摘されるようになり、同時に、自民党文教族議員がシニアパートナーとして文部省に対して優位的地位を明確化していった時期でもある。本章では、この時代の教育政策をめぐる政策過程の状況を念頭に置きつつ、教育資源の配分の見直しをめぐる政策過程を考察する。

第1節 1977(昭和52)年学習指導要領改訂における政策の変容

1. 問題認識 —1968・69年改訂学習指導要領への疑念—

1968（昭和43）年に小学校、1969（昭和44）年に中学校、1970（昭和45）年に高等学校で改訂が行われた学習指導要領は、改訂の検討にあたり詰め込み教育の是非が議論となっていた。戦後の教育界では一貫して「詰め込み教育はよくない」との考えが浸透しており、この改訂に際しても、当初は詰め込み教育からの脱却を目指し、各教科の教育内容を絞り込むこととしていた。しかし、教育課程審議会の議論において「記憶力は幼い時ほどよい」と大脳生理学を専門とする委員が主張したことによって、検討の当初とは一転して、教育内容を増加させる方向で議論が進められていった¹。また、授業時数も、小学校では当初は削減する方向で検討されていたが、議論に参加した各教科の協力者が担当教科の授業時数を増やすよう奔走・根回しを行い、各教科の関係団体も教科の重要性を主張して授業時数の増加に向けた陳情を行った結果、授業時数の削減は総論賛成・各論反対（各教科の関係者が、自分の教科の時数削減に反対）一色となり、時数削減に向けた調整がなくなってしまう。そのため、この学習指導要領の改訂では、教育内容の現代化や科学的方法を重視するため、各教科の指導事項を増加し、授業時数を小学校では現状維持、中学校では各学年で週2時間の増加が行われた²。このように、この学習指導要領改訂は、詰め込み教育からの脱却という意図はあったものの、結果的に、教育内容を増加させるものになっていた。

¹ 『朝日新聞』昭和42（1967）年7月25日1面、『日本経済新聞』昭和42（1967）年7月25日15面

² 『朝日新聞』昭和42（1967）年10月31日14面、文部省（1992）300頁。

一方、この改訂では学校の自主性を尊重する措置も講じられていた。各教科の授業時数の規定を「最低授業時間数」から「標準授業時間数」に改め、授業時数が標準を上回ることや下回ることを容認した。また、授業の一単位時間を「原則」に改め、それまでは全国一律に、小学校の一時間を45分、中学校の一時間を50分としていた授業の一単位時間を、各学校で一単位時間の長さの変更を認めることにした³。さらに、中学校では、生徒の学力差が広がっていることを受け、「個々の生徒の能力・適性等の的確な把握に努め、その伸長を図るように指導する」とする規定を総則に設けた⁴。さらに、教育課程は各学校において校長の責任のもとで編成することが学習指導要領に明記された⁵。このような学校に自主性を持たせる改革については、日教組や学校現場の対応を敵視・疑問視する文部省内や自民党内に反発の声が広がっていたが、文部大臣の灘尾弘吉が強硬に主張して実現したものであった⁶。このように、この学習指導要領改訂は、地方分権の観点から、各学校の裁量を拡大する改善内容も盛り込んだものであった。

しかし、この教育内容の増加に対しては、実施直後から児童生徒への負担の増加が懸念されていた⁷。この学習指導要領の実施一年後には、文部省発行雑誌「初等教育資料」の座談会でも、出席した校長が「新教育課程に即した教育課程の編成は、なかなか現場としても手こずっている」「あまりに教える内容が多過ぎる」と紹介するなど、学習指導要領の内容が過重であり、学校現場が苦悩している状況を証言し、文部省自身もそのような発言を発刊雑誌に掲載することで、学校現場の状況を承知している状況であった⁸。

また、第2章第1節で見たように、1970(昭和45)年1月に来日したOECDの教育調査は、我が国の初等中等教育は全般的に優れていると評価しつつも、教育課程においては子供一人一人の個性を尊重することについて課題があると指摘し、弾力性に富み、自由な時間・

³ 『朝日新聞』昭和42(1967)年10月31日1面、昭和43(1968)年6月7日1面。文部省は、「標準」としたことによる各教科の授業時間数の増減の幅について、一、二割の差ならこだわらないと説明していた。また、授業時間数を極端に減らすことを抑えるために、年間の最低授業日数を240日(40週=週六日)と決めた。

⁴ 『朝日新聞』昭和42(1967)年1月25日1面

⁵ 一方、日教組は、各学校が教育課程の編成権を持つとした改正について、校長が教育課程の編成権を持つ一方で個々の教師の自主性を規制するものとして反発していた(『朝日新聞』昭和42(1968)年4月11日1面)。

⁶ 『朝日新聞』昭和42(1968)年4月11日1面

⁷ 全国連合小学校長会の会長であった高橋早苗は、審議会での議論を振り返り、「国語、算数、それぞれの教科の領域の人が、それぞれ指導要領をつくるわけで、そうしますと必要にしてかつ十分という形で、それぞれが作っていきますが、受け手は児童一人一人なんです。そうするとたいへんな重みになってきます」と児童に対する負担増を懸念していた。また、高橋と同じく教育課程審議会の委員を務めた西村熊雄(元原子力委員会委員)は、「私が委員を拝命しますと途端に、各方面からいろいろ陳情書が来たわけです。(略)それは全部自分の科目は大事だから、初等教育の正科にしてください、という陳情です。(略)それをすべて受けていたら一日が30時間あっても足らんでしょう」と述べ、各教科関係者の陳情の状況を物語るエピソードを語っていた(文部省初等教育課(1971)2-7頁)。

⁸ 文部省初等教育課(1972)1-13頁。

選択自由な教育課程を実現することで生徒の個性を発達させるべきと主張して、全国的に画一の教育課程から転換し、個々の児童生徒に応じた教育課程を実現すべきと訴えていた⁹。さらに、1971（昭和46）年の中央教育審議会答申（46答申）では、教育課程の改善として、小学校段階では教育内容の精選を行うこと、中学校段階では個人の特性の分化に配慮すること、高等学校では生徒の能力・適性・希望に応じた多様化を図ることを指摘するとともに、個人の特性に応じた教育方法の改善として、グループ別指導の導入、個別学習の機会の設定、指導を学年別ではなく弾力的な指導を認めることなどを指摘するなど、これまでの教育課程政策を転換し、個々の児童生徒に応じた指導を行うべきとしていた。

このように、1960年代後半に改訂された学習指導要領は実施直後から学校現場の反発を招くとともに、その後のOECDの教育調査団や中教審46答申において、教育内容の量的な縮減を求められるだけでなく、個々の児童生徒に応じた教育課程・指導の実現という質的な転換が求められようになっていた。

2. 課題設定 —稲葉文部大臣と奥野文部大臣の主張—

①稲葉大臣による学習指導要領の一部改訂

1972（昭和47）年7月に文部大臣に就任した稲葉修は、小・中学校の約半数の児童生徒が授業についていけないとの新聞報道を目にし、その原因は知育偏重の詰め込み教育にあるとして、自らの大臣としての公約を「学校教育の知育偏重を改め、体育、徳育（情操教育）を重視する」ことであると述べ、大臣就任直後に文部省の事務当局に対し、現行の学習指導要領の教育内容の思いきった整理・削減を命じていた¹⁰。これに対し、大臣の指示を受けた文部省の事務方は、新学習指導要領を改訂し小学校では1971（昭和46）年度、中学校では1972（昭和47）年度から実施されたところであり、高校では実施もされておらず（翌年の1973年度から実施予定）、学習指導要領を変えるためには教育課程審議会の議を経る必要があり、大臣の指示であっても学習指導要領の手直しはできないと主張し、現場での弾力的運用を求める事務次官通知を都道府県教育委員会に対して発出することで矛を収めるよう稲葉大臣の説得に当たった。稲葉大臣は、「審議会があつて、審議会の議を経なければ変えられないような事務当局の解釈」¹¹を事務方が主張しているとして、教育内容の削減はあきらめる一方で、学習指導要領の総則を改訂し、指導上の目標として「調和のとれた人間形成を目指す」とする項目を加えることで、事務方の説得に応じることにした¹²。

この稲葉大臣の意向を踏まえ、文部省は1972（昭和47）年10月27日に小・中・高校の学習指導要領を再改訂し、学校教育のねらいを知識の習得に片寄らず、体力の増進や情操の要請に置くことを明確にするため、学習指導要領の総則に「児童（生徒）の人間として

⁹ 市川（1988）393-409頁、水原（1992）533頁。

¹⁰ 『毎日新聞』昭和47（1972）年10月27日2面

¹¹ 昭和47年8月10日参議院決算委員会での稲葉文部大臣の答弁より

¹² 『朝日新聞』昭和47（1972）年10月11日2面

調和のとれた育成を目指す」との一文を追加した。また、すべての児童生徒が授業内容を十分理解できるようにするため、「教科指導は、重点の置き方に適切な工夫を加え、効果を高めるよう努める」との一文も追加した。また、文部省は同日付で事務次官通知を発出し、学習指導要領で標準として定められている授業時数の弾力的な運用を求めるとともに、各教科の指導に際しては、「知識の単なるつめこみにとどまり、学習が不消化にならないようにするため、(略) いっせい指導のほか、グループ別指導や個別指導などの導入及びこれらの組み合わせについてくふうする」ことなど教育方法の改善を求めている。さらに、同日に稲葉大臣は談話を発表し、「学校教育の現状はなお、ともすれば知的教育にかたより児童生徒の全人的な発達がおろそかになり、また一部の児童生徒については学習がふじゅうぶんに終わる傾向もみられる」として、今回の指導要領の改正及び通達を「関係者各位におかれてはこの趣旨を十分ご理解のうえ、実効が期せられるようご努力をお願いする次第であります」と求めている¹³。このように、文部省の事務方は、稲葉大臣が要求した教育内容の削減に難色を示す一方で、大臣の顔を立てる意味で学習指導要領総則に教育内容の量の議論には影響しない一文を追加して、学校現場に弾力的運用を求める通知を発出することで切り抜けたのである。一方、この措置に十分には満足していない稲葉大臣は、記者団に対し「これだけでは万全ではなく、今後学習指導要領を全面改正する報告で検討したい」と述べるなど、今後の教育内容の抜本的な見直し・削減に踏み出すことを明言していた¹⁴。この稲葉大臣の問題提起は、教育内容における義務教育の教育資源の配分を定めた学習指導要領が、量的な観点からナショナル・スタンダードとしては過剰であり、詰め込み教育の一因になっていることを文部省の最高責任者である大臣自らが認めたものであり、学習指導要領は、その量と質をめぐって転換期を迎えることになるのである¹⁵。

②奥野大臣の学校週五日制導入の主張と教育課程審議会の設置

稲葉大臣の後を受け、1972(昭和47)年12月に就任した奥野誠亮文部大臣は、就任翌年の1973(昭和48)年5月には、事務方に学校週五日制の導入に向けた検討を指示していた。これは、人事院が8月に予定されている勧告の中で、公務員の週休二日制導入を促す勧告が見込まれており、奥野大臣自身も学校週五日制の導入に踏みきるべきとの考えを持っていた。一方、文部省はすでに人事院が公務員の週休二日制導入の検討を開始したこと受け、公立学校での対応について、1972(昭和47)年10月に学校教育での週休二日制に関する基本方針を公表し、学校週五日制はわが国の現状から見て適当ではなく、学校週六日制を引

¹³ 文部省中学校教育課、高等学校教育課(1972)

¹⁴ 『朝日新聞』昭和47(1972)年10月27日3面

¹⁵ この頃、文部省内でも、教師が児童生徒に知識を与えるという伝統的な学習指導法に加えて、学習過程において、従来型の知識の伝達のみならず、児童生徒の学習における探求や発見の必要性も認識されるようになっており、同省発刊の「初等教育資料」の中でも「児童生徒の探求と発見」について特集が組まれるなど、学習方法の転換に向けた考え方が本格的に検討されるようになっていた(『初等教育資料』昭和48(1973)年1月号、1-10頁。)