

き続き維持する方針を明らかにしていた¹⁶。このため、奥野大臣の指示を受けた文部省の事務方は学校週五日制の導入に難色を示したが、奥野大臣が学校週五日制導入に強くこだわり、現在のような「詰め込み教育」と「受験地獄」が続くと児童生徒の人間教育がおろそかになり、その解消のためには学習指導要領の精選・学校週五日制の導入が必要と主張していた¹⁷。このような奥野大臣の主張に対して、文部省の事務方幹部は、学校週五日制の導入で授業時数が削減されることに「日本の躍進をみて諸外国では初等教育の授業数を増やそうとしている」と不満を記者団に漏らすなど、文部省内には学校週五日制導入に反対する空気が蔓延していた¹⁸。

このような奥野大臣の前のめりな姿勢に対し、田中角栄首相も学校週五日制導入に慎重な姿勢を示していた。5月8日には、田中首相が「世論の動向、家庭の反応さらに余暇の利用などを考慮しながら検討してほしい」と奥野大臣に対して学校週五日制の導入に慎重な検討を要請した¹⁹。また、同日には自民党の文教制度調査会と文教部会も合同会議を開催し、奥野大臣が主張する学校週五日制導入と教職員の週休二日制導入に批判が集中した。出席した文教族議員からは「学校五日制そのものに絶対反対だ」「将来の方向として五日制は考えていくべき」「教育上の配慮に立つべきで、この問題はスタートから考え直す必要がある」と口々に奥野大臣に再考を迫ったが、奥野大臣は「まだ五日制移行を決めたわけではない」とその場では釈明していた。しかし、その後の記者団への説明では、「とにかく学校五日制の方向で検討してくれと事務当局に指示した」と語るなど、学校五日制導入に向けた基本的な姿勢は変えていなかった²⁰。

このように学校週五日制導入を強硬に主張する奥野大臣に対して、文部省の事務方も学習指導要領の見直しの必要性は認識していた。前回の学習指導要領が大変不評であり、また、1971年の中教審46答申や前年1972年の学習指導要領の一部改訂などを通じて、指導事項や授業時数を縮減する必要があるとの認識が省内でも共有されるようになっていた。当時、文部省は、文部省編集雑誌「初等教育資料」で「ゆとりある学校生活」を特集として取り上げ、「学校にはゆとりがない」「教師が非常に多忙である」ことをテーマとする座談会を開催するなど、ゆとりの実現に向けた学習指導要領の見直しが必要である雰囲気醸成を行っていた²¹。この「ゆとり」という言葉は、全国連合小学校長会が、これからの情報化社会に必要な創造力の育成を図るためには、学校現場に「ゆとり」が必要であると要望していたキャッチフレーズを参考にしたものであり、また全日本中学校長会も同時期のキャッチフレーズとして人間性回復を掲げており、文部省は全国連合小学校長会・全日本中学校長会の方針も参考にして、「ゆとりある学校生活」がこれからの学校教育のテー

¹⁶ 『読売新聞』昭和47（1972）年10月17日2面

¹⁷ 『読売新聞』昭和48（1973）年8月4日1面

¹⁸ 『朝日新聞』昭和48（1973）年5月3日1面

¹⁹ 『朝日新聞』昭和48（1973）年5月8日夕刊1面

²⁰ 『朝日新聞』昭和48（1973）年5月9日2面

²¹ 文部省初等教育課（1973）30-40頁。

マであると認識していた²²。

このように、学校週五日制の導入に向けて学習指導要領の見直しを主張する奥野大臣の意向と、学校週五日制導入には消極的であるが、ゆとりある学校生活を実現するため、指導事項と授業時数を削減する学習指導要領の見直しの必要性を認識する文部省事務方の思惑が重なり、1973（昭和48）年8月3日、文部省は省議を開催し、奥野大臣が学習指導要領改訂を検討する教育課程審議会の設置に向けた準備を事務方に指示した²³。文部省は委員の選定など準備作業を行い、同年11月21日に教育課程審議会を設置し、会長に慶応義塾大学教授の高村象平を選任し、奥野大臣より教育課程審議会に対し、「小学校、中学校及び高等学校の教育課程の改善について」の諮問を行い、①高等学校教育の普及に伴う教育内容の在り方について、②小学校、中学校及び高等学校を通じた、調和と統一のとれた教育内容の在り方について、③児童生徒の学習負担の適正化を図り、基本的事項の指導を徹底するための教育内容の在り方の三点について検討することが要請された。奥野大臣が主張する学校週五日制の導入については、自民党内の根強い反対を踏まえ、諮問文では取り上げず、奥野大臣が挨拶の中で週休二日制との関連についても配慮した議論を行うことを要請する形を取った。また、奥野大臣は具体的な検討の観点として、児童生徒の学習負担の軽重を考慮し、精選された教育内容をしっかり身につけさせるとともに、児童生徒の生活をゆとりある充実したものにするのが肝要であるとするとともに、児童生徒の能力・適性に応じた指導方法についても留意して検討を行うことを要請していた²⁴。このように、教育課程審議会への諮問段階にあたり、文部省はゆとりある学校生活を目指して、教育内容の精選の検討や児童生徒の能力・適性に応じた指導方法の検討を求めている。

3. 政策立案 ー教育課程審議会での議論ー

①諸外国の教育課程改革の動向

新たに設置された教育課程審議会では当初から指導事項の精選を視野に入れた検討が期待されていたが、文部省としては、あわせて教育課程の構造そのものの見直しも視野に入れていた。文部省は、1974（昭和49）年3月にOECD教育研究革新センターと共催して「カリキュラム開発に関する国際セミナー」を開催し、中等教育段階におけるカリキュラム開発の現状と今後の課題や国際協力に取り組むことにしていた²⁵。

このセミナーでは、米国イリノイ大学のアトキンらが提案したカリキュラム開発の二つのアプローチ論である「工学的アプローチ」と「羅生門アプローチ」の比較に大きな注目

²² 文部省初等教育課（1977）17頁。

²³ 『読売新聞』昭和48（1973）年8月4日1面

²⁴ 水原（1992）561-562頁。『朝日新聞』昭和48（1973）年11月11日1面、文部科学省初等中等教育局教育課程課（2009）「学習指導要領等の改善に係る答申一覧」187-189頁。

²⁵ 文部省大臣官房調査統計課「カリキュラム開発の課題 ーカリキュラム開発に関する国際セミナー報告書」昭和50年2月、1-27頁、『朝日新聞』昭和49（1974）年3月18日10面

が集まっていた。アトキンらは、「工学的アプローチ」は一般的な教育目標を細分化し、教師は細分化した教育目標の達成のために教材や授業を合理的に実施していくべきと考えるアプローチであり、近代的な合理性・効率性・計画性が重んじられたものと指摘し、「羅生門アプローチ」は目標準拠的で合理的な教育を志向せず、授業を行っている最中で教材の価値を発見することや、即興によって授業を展開することに高い価値を置くアプローチと指摘していた²⁶。このセミナーでは、これまで日本の教育課程は「工学的アプローチ」で開発されていたが、これからの日本では創造性と即興性を重んじる「羅生門アプローチ」による教育課程の開発が望ましいとの総括がなされた。これを受け、文部省としても、学習指導要領で定める教育内容の精選とともに、創造性等を重視して学習指導要領の構造や質の転換についても視野に入れた検討を行うこととした²⁷。

また、文部省は諸外国の教育課程改革の動向にも着目していた。1970年代の米国では「人間性重視の教育課程」が流行し、教育の現代化の流れの中で、本来人間はいかにあるべきかとの観点が教育課程の検討で忘れ去られていたと主張するアプローチが主流になり、理科・社会・算数などの各教科を総合・統合するカリキュラム編成が行なわれていることに文部省は着目していた²⁸。1974（昭和49）年10月中旬から約1ヶ月間、文部省は課長級職員をソ連、フランス、西ドイツ、イギリス、アメリカの5カ国に派遣し、諸外国の教育課程改革の視察を実施した。調査団の一員であった文部省の柴沼晋高等学校課長は、帰国後、この5カ国のいずれも、個人の可能性を最大限に引き出すために、教育内容の改革に加えて教育方法の改革にも力を入れていることを強調し、指導の個別化やチーム・ティーチングの導入とともに、学級編制を学校長の裁量に任せる制度の導入など、各国で教育方法の改革がすすめられていることを把握するようになった²⁹。このように、文部省は諸外国の動向を踏まえ、教科総合・統合的なカリキュラム編成や、指導の個別化やチーム・ティーチングの必要性に着目するようになっていた。

ところで、奥野大臣が主張していた学校週日制の導入に対しては、教師の間に賛同が広がる一方で、保護者の間には賛同の声は広がっていなかった。全国連合小学校長会が1974（昭和49）年6月に公表した調査では、学校週日制の導入に教師の58%、児童の52%が賛成し、反対は教師は40%、児童が33%であったのに対して、保護者の賛成は36%、反対が63%にのぼり、全国連合小学校長会としては、教師の間では学校週日制を望む声が大いものの、保護者の中に学校週日制に反対する空気が強いことを指摘し、学校週日制の導入に消極的な意向を表明していた³⁰。

²⁶ 和田（1974）71-74頁、田中編（2009）40-41頁。

²⁷ 田中・水原・三石・西岡（2009）70頁

²⁸ 田中・水原・三石・西岡（2009）71頁、青木（1974）71-74頁。

²⁹ 『日本教育新聞』昭和50（1975）年3月6日3面

³⁰ 『朝日新聞』昭和49（1974）年6月2日2面

②永井大臣の就任

1974（昭和49）年12月、田中角栄首相が金脈問題等の発覚により辞任し、後任に三木武夫首相が就任した。三木首相は政治の信用を回復するため、閣僚に民間人を登用するとして、文部大臣に政治家永井柳太郎の長男の永井道雄を充てることにした。永井は京都大学などで教育社会学を教えた後、当時は朝日新聞の論説委員を務めており、日教組の教研集会で講師をつとめるなど日教組寄りの立場で、中教審46答申も「教育改革の名に値しない」と批判する記事を掲載するなど、文部省に批判的な立場を取っていた³¹。そのため、永井の文部大臣への起用は、文教族の重鎮で自民党総務会長に就任した灘尾弘吉が激怒して反対するなど自民党文教族の猛反発を招いたが、三木首相は永井の入閣を押し切った³²。この永井の大臣就任が、教育政策をめぐる政策過程に変化を及ぼすことになる。

永井大臣は就任後の記者会見で「文部省はサービス官庁と思っている。我々のサービスによって教育の内容を充実させたい」と述べ、当時、サービス官庁という発想が全くなかった文部省幹部の度肝を抜いた。一方で、大臣就任直後に出席した自民党の文教合同では「現行法律ではストを認めていない以上、日教組も法律を守るべき」「中教審答申は総論として問題があるといっただけで、答申そのものに反対しているとは言っていない」と述べ、現行の制度や方針に基づくことを表明し、自民党文教族をひとまず安心させていた³³。永井大臣は「対話と強調」を掲げて日教組との対話路線を打ち出す一方で、中教審の議論に日教組が参加することは「考えていない」と否定し、文部省幹部を安心させていた³⁴。この永井大臣の就任に対し、日教組は1975（昭和50）年1月の教研集会に永井大臣の出席を求める招待状を發出し、永井大臣自身も出席に前向きな意向を示したが、当時の日教組は「教育課程の自主編成運動」を掲げて学習指導要領の法的拘束性に真っ向から反対し、教研集会においても学習指導要領の法的拘束性に反対運動を行っていたため、文部省事務方や自民党文教族議員の猛反対を受け、永井大臣は教研集会への出席を断念した³⁵。

このように日教組と一定の距離を保つことになった永井大臣は、教育課程審議会が議論を非公開で実施していることを問題視していた。そこで、永井大臣は文部省の事務方に対し、教育課程審議会の議論において、教育課程審議会の委員以外の教育学者から意見聴取を行うよう指示を出し、1975（昭和50）年3月11日、教育課程審議会は初めて委員以外の教育学者からの意見聴取を行った。意見聴取に参加した4人の教育学者のうち1人は、日教組の教育理論の指導者である和光大学の梅根悟学長であり、これは永井大臣の意向であるとともに、高村教育課程審議会会長も日教組寄りの立場の教育学者からの意見聴取に前

³¹ 『朝日新聞』昭和49（1974）年12月10日1面、3面、山崎（1986）132頁。

³² 一方、文教族議員の一人である西岡武夫によれば、文教行政が日教組と抜き差しならぬ対立にあり、何とかこれを打開する必要から、自民党内でも従来の考え方にとらわれない人をという空気もあったという（朝日新聞 昭和49（1974）年12月10日3面、4面）。

³³ 山崎（1986）131-133頁。

³⁴ 『朝日新聞』昭和49（1974）年12月17日18面

³⁵ 『朝日新聞』昭和49（1974）年1月21日1面、22日4面

向きであったことが背景にあった³⁶。意見聴取で、梅根は学習指導要領の在り方や文部行政を徹底的に批判し、学習指導要領を終戦直後の試案の形に戻し、拘束性の薄いものにするなどことを主張した。また、他の教育学者も学習指導要領の基準性を疑問視する意見や、学校現場に自由裁量を持たせるよう要望し、意見聴取の場は学習指導要領の在り方に対する疑問が噴出する事態となっていた³⁷。

③教育課程審議会の中間報告と自民党文教族議員

教育課程審議会は、1975（昭和50）年10月18日に「教育課程の基準に関する基本方向について（中間まとめ）」³⁸を公表し、改善のねらいとして、①人間性豊かな児童生徒を育てること、②ゆとりあるしかも充実した学校生活を送れるようにすること、③国民として共通に必要なとされる基礎的・基本的な内容を重視することの3点を柱として掲げ、学習内容の精選及び授業時数の削減を行う方針を明らかにした。また、高校1年生を義務教育の延長として捉え、これまで小・中学校の9年間で実施してきた学習内容を小学校から高校1年生までの10年間で学習するとし、高校2・3年生では、能力や適性に応じた多様な選択教科・科目を用意するとしていた。一方、具体的な指導事項の削減項目や授業時数の削減時数などは、この時点では示していなかった³⁹。この小学校1年生から高校1年生までの「義務教育10年論」については、教育関係者の間では、「詰め込み教育を解消するのは結構だが、肝心の学力が低下するのでは」「これぐらい思い切った改善は是非必要だ」と賛否両論が入り乱れることになった⁴⁰。中間まとめの公表後、教育課程審議会は中間まとめに対する教育関係団体の意見陳述を行い、主要な利益団体である全国連合小学校長会、全日本中学校長会とともに「改善のねらいは大筋で賛成」と賛同の意を表明していた。一方、高校の教育内容の見直しには、高校教育の水準確保に問題があるとして反発が強く、関係団体の理解が得られていない状況であった⁴¹。

³⁶ 「一問一答／高村教課審会長に聞く」（教育情報センター編（1975））

³⁷ 『朝日新聞』昭和50（1975）年3月12日3面

³⁸ 「教育課程の改善」ではなく、「教育課程の基準の改善」としたことについて、当時の今村初等中等教育局長は「教育課程というのは学校で編成するものだ。（略）まさに法令どおり教育課程の基準の改善である」「今後は『法的拘束性』ということばも、裁判所以外は禁句にしたい」と述べ、学習指導要領の大綱的基準の性格をより一層明確にしようとする意図があったという（教育情報センター編（1975）49-50頁）。

³⁹ 水原（1992）569頁、『朝日新聞』昭和50（1975）年10月19日1面。高校の教育課程について、国語、社会、数学、理科で1年生に総合的な共通必修科目を新設するとともに、2年生以上で履修する教科・科目は、選択科目を中心として弾力的な教育課程編成を可能にする方向を検討していた。

⁴⁰ 『日本教育新聞』昭和50（1975）年11月6日1面

⁴¹ 『日本教育新聞』昭和51（1976）年1月1日3面。全国連合小学校長会は「週授業時数を5・6年生とも週30時間を限度とすること」（当時は週31時間の授業時数）、全日本中学校長会は「教科指導では基本的内容のほかに、能力に余裕のある生徒のための発展的内容を定めること」などを求めている。

ところで、永井大臣と文部省は、中間まとめの公表と相前後して、自民党文教族と日教組を交えて激しい政治的対立に身を置くことになる。文部省は、1971年の中教審46答申の中に主任の制度化を盛り込み、1975（昭和50）年3月には、人事院に対する教員給与改善の要望の中で、教員給与の手当として主任手当の制度化を要望していた⁴²。1975（昭和50）年9月、今村武俊初等中等教育局長は学校教育法施行規則に「主任」を規定する構想をまとめ、自民党文教部会の下承を得るとともに、水面下で日教組に主任の制度化の打診を行った。これに対して日教組は「職場の管理体制強化につながる」として主任の制度化に激しく反発し、文部省の打診に反対する意向を記者会見で発表した⁴³。その後、日教組は主任制度導入に反対する大規模ストライキを12月に予定することを明らかにした⁴⁴。

この事態に、西岡武夫ら自民党文教族議員は、今村局長が自民党の下承なく日教組と水面下で接触していたことを激しく非難し、永井大臣に今村局長の更迭を要求する事態となった。この自民党文教族議員の要求に、文部省の岩間英太郎事務次官は「自民党からの圧力に屈すべきではない」と主張し、事態を收拾するため自身の更迭を永井大臣に要求し、岩間次官が責任を負う形で主任の制度化を凍結しようとした。永井大臣は、この問題を対話で解決すると記者会見で述べていたが、日教組との全面対決を掲げて主任制度化を主張する西岡ら自民党文教族議員は、このような永井大臣と文部省事務方の姿勢に一層の反発を示し、永井大臣に対し、今村局長の更迭と主任制度の年内導入を要求していた。永井大臣は文教族議員の意向に全面的に従うことにし、11月18日に岩間次官を留任させ、今村局長の更迭を行うとともに、12月6日には、年内に学校教育法施行規則を改正して主任の制度化を行う方針を明らかにした⁴⁵。これを受け日教組は、12月10日の午後に全国統一ストライキを実施し、全国で約16万人の教員が教壇を離れ抗議集会に参加し、約500万人の児童生徒が授業を受けられない事態となった⁴⁶。永井大臣は、自民党文教族による文部省幹部人事への介入、全国の学校でのストライキの実施という事態を招き、日教組からの信頼も失い、就任一年にしてその威信は地に墮ちる格好となった。

この主任制度の導入をめぐる永井大臣や文部省事務方との争いに勝利した自民党文教族は、その他の政策課題についても、文部省事務方や永井大臣に対して優位な地位を構築し、その意向の受け入れを求めるようになる。自民党文教族は、1975（昭和50）年12月8日に開催した自民党文教部会において高校制度と高校の教育内容に関する改革案を発表し、教育課程審議会が10月に示した中間まとめについて、特に高校の教育課程を「多様な高校生が入学しているのに共通な教育課程の土俵を用意しようというところに無理がある」と批判し、「改革に当たっての基本理念」として「競争原理は、自由主義社会における原理であ

⁴² 『朝日新聞』1975（昭和50）年3月17日、山崎（1986）139頁。

⁴³ 山崎（1986）139頁、『朝日新聞』1975（昭和50）年10月16日1面

⁴⁴ 『朝日新聞』1975（昭和50）年10月31日3面、4面

⁴⁵ 『朝日新聞』1975（昭和50）年11月13日1面、11月14日2面、11月19日1面、12月7日1面

⁴⁶ 『朝日新聞』1975（昭和50）年12月10日夕刊1面、12月11日2面

るとともに、人間の原理でもある。人は、基本的人権の尊さにおいては平等であり、その間に差があってはならない。しかし、現実の人間には差がある。よくできる子供とできない子供は、遺伝によってある程度まではきまっている。子供は環境を整えてやれば、つまりよい学校に入れてよい教師をつけてやれば無限に才能が伸びると信じている親が多い。これが平等主義に走らせ、能力や特性を考えず無理して有名校に殺到する原因となっている」と指摘し、当時の学校教育の平等観を批判し、学校現場への競争原理の導入と、能力に応じた指導の充実の必要性を主張した。そして、改革案の具体的方策として、高校に能力主義を導入し、できる子とできない子を分け、学校間の格差を是認するとともに、教育内容の程度を下げ、卒業に必要な総単位数も80単位に引き下げ、ついていけない生徒のための特別の高校の設置を検討するなど、高校を徹底的に多様化し能力主義の導入を求める改革案を提言した。自民党文教族議員は、この提言を教育課程審議会の答申に盛り込むよう、文部省に強硬に要求していた⁴⁷。

このように学校教育の平等観を批判する自民党文教族議員に対して、永井大臣は国会答弁の中で、教育課程審議会の中間まとめは「いわゆる均質的平等主義に傾いているものでもなく、また、いわゆる能力主義ということで、機会の均等を人々から奪ってしまって、そして能力、適性を失わしめるというのでもなく、非常に工夫をして双方を結び合わせる、能力、適性と機会の均等を結び合わせるというお考えで中間まとめができていているというふうに思います」と答弁し、画一的な平等主義との批判は当たらず、平等主義と能力・適性に応じた教育を上手く組み合わせたものであるとの反論を自民党文教族議員に対して行っていた⁴⁸。このように、自民党文教族議員と文部省の間の力関係が、主任制度をめぐる争いを経て自民党文教族議員が優位になる中、自民党文教族議員は学校現場の平等観の転換を主張し、高校に能力主義を導入するよう主張するようになっていた。

④教育課程審議会答申の取りまとめ

「中間まとめ」の公表後、文部省では授業時数の具体的な削減案の作成に取りかかっていた。当初、文部省は授業時数の試案を1976（昭和51）年3月に公表する予定として、試案の作成に当たっては、諸澤正道初等中等教育局長が「全国連合小学校長会、全日本中学校長会など教育団体の意見を十分に考慮しながらたたき台をまとめあげる」と表明していた。文部省側は1割程度の授業時数の減を想定していたが、全国連合小学校長会は教育内容の水準を確保する観点から1～4年生の授業時数は現状維持とし、5・6年生の授業時数を週1時間削減して週30時間程度にすることを求めていた。また、全日本中学校長会はゆとり確保の観点から、各学年の授業時数を現行から週4時間削減して週30時間程度にすることを求めていた。このように、全日本中学校長会は大幅な時数削減を求める一方で、全国

⁴⁷ 『朝日新聞』1975（昭和50）年12月9日3面、山崎（1986）144頁。

⁴⁸ 昭和50年12月9日参議院文教委員会議事録（有田一寿議員（自民）の質問に対する永井文部大臣の答弁）より

連合小学校長会は授業時数の大幅な削減に反対する意向を示し、関係団体の意向が分かれる結果となっていた⁴⁹。

一方、文部省内では、各教科の担当調査官が自身の担当教科の授業時数削減に同意せず、省内の調整に時間を要し、授業時数の試案の公表が大幅にずれ込むことになっていた⁵⁰。この文部省内の調整の難航に端を発し、各教科の関係団体が授業時数の削減に反発の声を上げるようになる。例えば、中学校の体育について、学習指導要領全体を所管する初等中等教育局が削減を主張したのに対して、体育を所管する体育局が授業時数の削減に反対し、この動きに呼応して体育局が所管する日本体育協会も「体育を一律に減らすのは問題」と時数削減に反発する声を公に上げていた⁵¹。この中学校の各教科の関係団体が時数削減に反対する動きを示すようになっていた⁵²。各教科の授業時数削減は、日本体育協会の動きに端を発し、各教科の関係団体を巻き込んだ大騒動となっていた⁵³。このように授業時数の具体的な削減案についての調整が混迷を極める中、1976（昭和51）年4月に教育課程審議会の高村会長は中間まとめ以降の審議状況を発表し、①今の授業は過密すぎるので総授業時間を約1割削減する、②教科の教育内容は20%から30%程度精選する、③基礎学科を重視するため、国語、算数・数学、体育の比重を高める方向で検討していることを明らかにした。また、高村会長は、小学校1・2年生の社会・理科の合科構想とともに、授業時数を削減した場合でも児童生徒が学校にいる時間（在校時間）は減らさず、学校裁量の時間にするとして、その時間の活用は各学校の創意工夫にまかせる方向性を明らかにしていた⁵⁴。

このような検討状況について、教育課程審議会は、7月21日に日教組が設置する中央教育課程検討委員会の会長を務める梅根悟和光大学長や小・中・高校の各校長会らを再び招いて「教育課程改善に関する意見を聞く会」を開催した。梅根学長は、日教組がまとめた「教育課程試案」をもとに、学習指導要領は大綱だけ示して細部は学校の自主性に任せることを改めて主張し⁵⁵、他の意見陳述者からも、教育課程審議会が方向性を示した改革案に消極論や異論を続出した。特に義務教育の教育内容を10年間で指導する方針には出席者から反対意見が相次ぎ、従前どおり9年間で教育内容を指導することを求める声が上がっていた。また、全国連合小学校長会は小学校1・2年生の社会・理科の合科構想に消極的な姿

⁴⁹ 『日本教育新聞』昭和51（1976）年3月4日1面、3面

⁵⁰ 『日本教育新聞』昭和51（1976）年3月4日1面、3面

⁵¹ 『朝日新聞』昭和51（1976）年3月4日17面、3月5日17面

⁵² 『日本教育新聞』昭和51（1976）年4月1日2面

⁵³ 『朝日新聞』昭和51（1976）年4月1日17面、『日本教育新聞』4月1日2面

⁵⁴ 『朝日新聞』昭和51（1976）年4月24日1面、『日本教育新聞』5月6日1面

⁵⁵ 1976（昭和51）年5月に、学力テスト事件（永山中学校事件）の最高裁判決があり、この中で、国は憲法上必要かつ相当と認められる範囲において、教育の内容及び方法を決定する権能を有するとされ、学習指導要領についてその法的拘束力を認め、教職員組合が主張するように、教育行政機関の教育の内容及び方法への関与が排除されるとする考え方は誤りであることが明らかになった（文部省地方課（1976）62-64頁）。日教組はこの判決もふまえ、学習指導要領そのものを大綱化することで、国の教育内容の基準設定の範囲の縮小を主張していた。

勢を示し、全国連合小学校長会・全日本中学校長会とも、学校裁量の時間は、時間の新設そのものは「ぜひ設けてほしい」「異論はない」との意見が表明される一方で、時間の中身については「学校任せにしてもらっては困る」として、その時間の中身の基準を国が作るよう要望していた⁵⁶。このように、教育課程審議会の案に対して、日教組は基準性の観点から全面的に反対意見を表明し、文部省が諸外国の教育課程改革の動向等から導入に意欲を示していた小学校1・2年生の教科総合的な社会と理科の合科構想には全国連合小学校長会が反対し、全国連合小学校長会・全日本中学校長会とも、学校現場に裁量の時間を設けることに、国によるナショナル・スタンダードの設定を求めている。さらに、授業時数については、関係団体を巻き込んで調整が難航する事態となっていた。

この後、教育課程審議会は非公開で検討を行い、1976（昭和51）年10月6日に「審議のまとめ」を発表した。この中では、「児童生徒が心身ともに安定した状況の下でより充実した学習が行われるようにするためには、学校生活を全体としてゆとりのあるものにする必要がある」として、算数・数学、理科を中心に指導事項を約25%削減することで精選し、授業時数も約10%削減するなど、思い切った指導事項の精選と授業時数の削減を行うことを求めている。また、「小学校及び中学校についてはおおむね基礎的・基本的な内容を共通に履修させる段階として位置づけ、また、高等学校については一般的に個人の能力・適性等に応じて選択履修を重視する段階として位置づけるのが適当」であるとし、高校では2・3年生で多様な選択教科・科目を設ける一方で、1年生は小・中・高校の一貫性を図るため基礎的な内容の教科・科目を新設し、全員に履修させることを盛り込んでいた。また、小・中学校で授業時数の削減により生じた時間は、各学校で学校裁量の時間として、創意を生かした教育活動が活発に展開されることを期待するとしていた。一方、小学校の理科と社会の合科構想は、全国連合小学校長会などの関係団体の反対に加えて、文部省の社会と理科の担当視学官も反発していたことを踏まえ、見送られることになった⁵⁷。

この「審議のまとめ」に対して、教育課程審議会では再度、教育関係者の意見を聞く会を11月8日に開催し、梅根悟和光大学長や全国連合小学校長会や全日本中学校長会の代表者らが出席した。出席者は、改訂の趣旨や教科内容の精選、授業時数の削減などの「審議のまとめ」の内容に大筋で賛同を示していたが、全国連合小学校長会・全日本中学校長会は「学校裁量」の時間について内容や時間数の基準の設定を再び要望し、梅根からは、道徳教育への批判や学習指導要領の法的拘束性に反発する意見が表明された⁵⁸。しかし、大筋では関係者から理解が得られたことから、教育課程審議会は1976（昭和51）年12月18日、最終答申である「小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」を永井文部大臣に対して提出した。「審議のまとめ」では、自民党文教族議員の主張を受け入れ、

⁵⁶ 『朝日新聞』昭和51（1976）年7月22日3面、『日本教育新聞』昭和51（1976）年8月5日1面

⁵⁷ 『朝日新聞』昭和51（1976）年10月7日1面、『日本経済新聞』昭和61（1986）年6月23日19面

⁵⁸ 『朝日新聞』昭和51（1976）年11月9日2面、『日本教育新聞』11月25日1面

高校の卒業に必要な修得単位数を現在の85単位から80単位に引き下げるよう明記していたが、高校関係者から反発があり、修得単位数の引き下げの一文は削除した形で最終答申とした⁵⁹。また、この日は三木首相が退陣表明を行い、永井大臣も審議の途中で退任を兼ねたあいさつを行った⁶⁰。永井大臣の登場によって、教育課程審議会の議論に関係団体の意見聴取という試みが導入され、教育課程政策の政策過程に利益団体の意向が一定程度反映されたことになり、文部省が意図していた小学校1・2年生の社会と理科の合科構想や、高校の卒業単位引き下げのような事項、利益団体の意向を踏まえ、教育課程審議会の答申では記載が見送られることになった。

このように、教育内容の義務教育における教育資源の配分を構築する学習指導要領は、「ゆとりある学校生活」を提唱して、初めて指導事項の精選・授業時数の削減を図ることになった。この趣旨について、後年、高村会長は、「ゆとりというのは、子どもが教わる間に考えるゆとりを持たせるということである。そういう教え方をしてほしいということである」「個性に応じた教え方、例えば30人のクラスならば30通りの教え方をうまく統合して教えなければならない」「学習を個別化していかなければだめであって、その個別化に努めることを求めているのである」と述べているように、教師や子ども達の負担軽減もさることながら、一人一人の児童生徒に対応する個別的な指導を実現するため、ゆとりを講じたのだと明らかにしていた。しかし、高村自身、「ゆとりある学校生活」が「教科内容は減る、授業時数も減る、そこで教師は楽になる。だからゆとりなのだろうと考えた向きが相当あった」と学校現場に趣旨が間違っ受取られてしまったと証言しているように、指導事項の精選や授業時数の削減は、その目的であった学校教育における学習の質的改善ではなく、教員の負担軽減の文脈で理解されることになったのであった⁶¹。

図3-1 教育課程審議会答申(1976年12月)の概要

① 人間性豊かな児童生徒を育てること。 ② ゆとりあるしかも充実した学校生活を送れるようにすること。 ③ 国民として必要とされる基礎的・基本的な内容を重視するとともに児童生徒の個性や能力に応じた教育が行われるようにすること。
(出典)文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、86頁より抜粋

4. 政策決定 一学習指導要領の改訂一

①小・中学校学習指導要領改訂の決定

文部省では、教育課程審議会での議論と並行して、学習指導要領の改訂を行う具体的作業を行うため、1975(昭和50)年12月に各教科ごとに16人程度の専門家で構成する学習指導要領作成協力者会議を設置し、月1回から2回のペースで、教育課程審議会では議論

⁵⁹ 『日本教育新聞』昭和51(1976)年12月23日1面

⁶⁰ 『朝日新聞』昭和51(1976)年12月19日3面

⁶¹ 『文部時報』第1232号(昭和55年1月)

を行わない各教科の具体的中身について検討を行っていた。教育課程審議会では、永井大臣の意向を踏まえ議論の途中段階から教育学者などから大々的な意見聴取を行う一方で、学習指導要領の具体的な内容については、文部省事務方は教育委員会の指導担当者など限られた者のみから意見聴取を行う方針としていた⁶²。

教育課程審議会の最終答申後の1977（昭和52）年1月7日、文部省の附属機関である国立教育研究所は、1975（昭和50）年に全国の小・中・高校生計1万7千人を対象に実施した「学習到達度と学習意識調査」の結果を公表した。この調査は、11年前に中止された全国学力調査の結果と比較可能な調査として設計していたところ、この調査結果では、算数・数学の分数の計算力が低下するなど児童生徒の学力状況が低下傾向にあることが明らかになった。国立教育研究所は学力低下の要因として、詰め込み教育を行った結果、計算の技能に習熟する時間がなく、思考力も十分に育っていないことが背景にあると整理していた⁶³。このように、学校教育の実情として学力低下の実態が明らかになる一方で、教育行政当局は、その原因は詰め込み教育による弊害との見解を示していた。

また、この頃の世論の学校教育に対する評価に目を向けると、朝日新聞が1977（昭和52）年2月に実施した世論調査の結果では、学校教育に対して、①小・中学校教育の現状に5割の人が「不満」と回答し、「満足」（2割）と回答した人を大幅に上回っていること、②塾通いの風潮に6割の人が「よくないこと」と考えていること、③子どもの大学進学を希望する保護者が6割に達していること、④日本を学歴偏重社会と見ている人が83%にのぼっていた。学校の教員に対する印象は、「サラリーマン的」「質が下がった」とマイナスイメージの回答をしている人が5割にのぼり、「熱心にやっている」と回答した人は2割にとどまるなど、世論は学校教育に対して厳しい目を向けていた⁶⁴。

文部省は、1977（昭和52）年7月23日、小・中学校の学習指導要領を改訂する告示を行い、教育課程審議会答申に基づき、授業時数の縮減とともに、教科内容を基礎的・基本的な事項に絞るなど、学習指導要領の内容を大幅な精選を行った。文部省は新学習指導要領の告示前に、都道府県教育長協議会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、日教組、日本教職員連盟の関係五団体から意見を聴取したが、教育課程審議会の答申に沿った改訂内容であったため、日教組を除いて新指導要領案に批判的な意見はなく、教科内容の精選・授業時間の削減を積極的に評価する意見が多く出されていた⁶⁵。

改訂された1977（昭和52）年学習指導要領では、小・中学校の教科構成に変化はなく、「各教科の基礎的・基本的事項を確実に身に付けられるように教育内容を精選し、創造的な能力の育成を図る」として、指導事項を基礎的・基本的なものに精選するとともに、「ゆ

⁶² 『日本教育新聞』昭和51（1976）年10月21日1面

⁶³ 『朝日新聞』昭和52（1977）年1月8日3面

⁶⁴ 『朝日新聞』昭和52（1977）年3月1日1面、12面、13面

⁶⁵ 『朝日新聞』昭和52（1977）年6月24日3面、『日本教育新聞』6月9日1面、8月4日1面。

とりある充実した学校生活を実現するため」として、授業時数の削減が行われた⁶⁶。小学校では、5・6年生の国語、社会、算数、理科の授業時数をそれぞれ週1時間ずつ削減し、総授業時数を週2時間削減することになり、中学校では、国語が2・3年生で週1時間、社会が3年生で週2時間、数学が1年生で週1時間、理科が1・2年生で週1時間、保健体育が全学年で年間20時間削減され、年間では1・2年生で週4時間、3年生で週3時間の授業時数が削減され、全国の小・中学校で指導事項の精選と授業時数の削減が行われた。

図3-2 1977(昭和52)年学習指導要領改訂の概要

① 道徳教育や体育を一層重視し、知・徳・体の調和のとれた人間性豊かな児童生徒の育成を図ることとしたこと
② 各教科の基礎的・基本的事項を確実に見つけさせるように教育内容を精選し、創造的な能力の育成を図ることとしたこと 各教科の指導内容について、次の4つの観点に立って、各学年段階において確実に身に付けさせるべき基礎的・基本的な事項に精選 ア 小・中・高等学校の指導内容の関連と学習の適時性を考慮し、各学年段階間の指導内容の再配分や精選を行ったこと イ 指導内容を必要に応じて集約化 ウ 各教科の指導内容の領域区分を整理統合 エ 各教科の目標を中核的なものに絞り、指導事項を基礎的・基本的なものに精選
③ ゆとりある充実した学校生活を実現するため、各教科の標準授業時数を削減し、地域や学校の実態に即した授業時数の運用の創意工夫をできるようにしたこと 各教科の指導内容を精選、学校の教育活動にゆとりがもてるようにする
④ 学習指導要領に定める各教科等の目標、内容を中核的事項にとどめ、教師の自発的な創意工夫を加えた学習指導が展開できるようにしたこと 各教科等の目標や指導内容について中核的な事項のみを示すにとどめ、内容の取扱いについて指導上の留意事項や指導方法に関する事項を大幅に削除。
(出典) 文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、86-87頁 文部科学省「中学校学習指導要領解説 総則編」平成20年9月、ぎょうせい、88-89頁より抜粋

図3-3 1977(昭和52)年改訂学習指導要領の小学校の授業時数

	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	272(8)	<u>280(8)</u>	280(8)	280(8)	<u>210(6)</u>	<u>210(6)</u>
	社会	68(2)	70(2)	105(3)	<u>105(3)</u>	<u>105(3)</u>	<u>105(3)</u>
	算数	136(4)	<u>175(5)</u>	175(5)	<u>175(5)</u>	<u>175(5)</u>	<u>175(5)</u>
	理科	68(2)	70(2)	105(3)	105(3)	<u>105(3)</u>	<u>105(3)</u>
	音楽	<u>68(2)</u>	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)
	図画工作	<u>68(2)</u>	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)	
特別活動の授業時数	34(1)	35(1)	35(1)	70(2)	70(2)	70(2)	
合計	850(25)	910(26)	980(28)	1015(29)	<u>1015(29)</u>	<u>1015(29)</u>	

カッコ内は週当たりの平均授業時数

※筆者注1: 下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

⁶⁶ 文部科学省 (2008a) 87 頁、文部科学省 (2008b) 88 頁。

図3-4 1977(昭和52)年学習指導要領の中学校の授業時数

	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)	105(3)	105(3)	70(2)	70(2)	105(3)	70(2)	35(1)	70(2)	105(3)	1050(30)
第2学年	140(4)	140(4)	140(4)	105(3)	70(2)	70(2)	105(3)	70(2)	35(1)	70(2)	105(3)	1050(30)
第3学年	140(4)	105(3)	140(4)	140(4)	35(1)	35(2)	105(3)	105(3)	35(1)	70(2)	140(4)	1050(30)

カッコ内は週当たりの授業時数
※筆者注1: 下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

②高等学校学習指導要領改訂と習熟度別指導の明記

小・中学校から一年遅れの1978(昭和53)年6月、文部省は高等学校新学習指導要領案の中間発表を行い、自民党文教族議員の主張を踏まえ、必修教科・科目と単位数を削減し、卒業に必要な単位数を85単位から80単位に引き下げるとともに、習熟度別学級編成についても「各教科・科目の指導に当たっては、生徒の学習内容の習熟度の程度などに応じて学級の編成に工夫を加えるなど適切な配慮をすること」と明記する案を公表した⁶⁷。諸澤初等中等教育局長は習熟度別学級編成を学習指導要領に規定した趣旨について、「一人一人の子供の勉強の実態を見ました場合に、私は人間の能力には個人差があるということはこれは認めなければならないと思うわけでございます。したがって、高等学校の子供の勉強の実態を見れば、ある時点において一定の内容についてその理解、習得の度合いが相当違うということがあるわけであり、それを、そういった進度に応じてグループ分けをして適切な教育を施そうとするのが今回の習熟度別学級編成の考え方でございます。」と説明し、高校段階の生徒の能力の個人差を踏まえた対応であると説明していた⁶⁸。

この新学習指導要領の案について、文部省は7月20日に全国高等学校長協会、日教組などからの「意見を聞く会」を開催したが、習熟度別学級編成については賛否両論が入り乱れていた。文部省側は、全国の高校で一律に導入を求めるものではなく、導入を希望する学校に対する措置と説明していたが、日教組など教職員組合が「新たな選別の道具として悪用され、生徒の人間形成をも阻害する危険性が大きい」と強く批判していた⁶⁹。このため、文部省は、習熟度別の学級編成については、ホームルームを固定するものではなく英語や数学など習熟度に差が出る教科で行う趣旨を明確にするとして、原案で「学級の編成に工夫を加える」とされていた一文を「弾力的な学級の編成を工夫する」と書き改める修正を行い、8月30日に新高等学校学習指導要領を告示した⁷⁰。

このように、高校の新学習指導要領に習熟度別学級編成を規定したことは、高校現場に大きな影響を与えた。多くの高校教師は、一人一人の生徒に力の差があることは認めていたが、学校現場ではこの学習指導要領の規定を「能力別学級」と受け止め、学級を能力別

⁶⁷ 『日本教育新聞』昭和53(1978)年6月23日1面

⁶⁸ 昭和53年9月1日参議院決算委員会議事録(諸澤正道文部省初等中等教育局長の答弁)より

⁶⁹ 『日本教育新聞』昭和53(1978)年8月7日11面

⁷⁰ 『日本教育新聞』昭和53(1978)年9月4日1面、2面

に編制するものとして抵抗感を持って受け止められていた⁷¹。当時の文部省高等学校課長であった菱村幸彦は「学習習熟度別学級編成ということを今回弾力化の一環として書いたのですが、たいへん世間の注目をあびて、実はぼくも驚いているんです」と述べたように、学校現場への反響は大きいものであった⁷²。

このように、この小・中・高等学校の学習指導要領改訂では、教育内容における教育資源の配分の見直しとして、各教科の基礎的・基本的事項を確実に身につけさせるため指導事項を精選し、「ゆとりある学校生活の実現」を掲げて授業時数の削減を行うこととした。この趣旨としては、児童生徒一人一人に対応した個別的な指導が志向されていたが、学校現場に教師の負担軽減策と受け取られたことで、その趣旨は浸透していなかった。一方、高校に習熟度別指導を規定したことで、生徒一人一人の能力や適性に応じた指導が能力主義の文脈の中で習熟度別指導として受け取られることになり、その後、児童生徒一人一人の能力や適性に応じた教育として習熟度別指導が義務教育段階でも議論の俎上にのぼることになるのである。

第2節 1980(昭和55)年義務標準法改正(第5次定数改善計画)における政策の変容

1. 問題認識 —1974(昭和44)年義務標準法改正時の議論—

第4次教職員定数改善計画(1974(昭和49)年～1978(昭和53)年の5か年計画)は、児童生徒の増加に伴う教職員定数の自然増の時期であり、自然増に加えて一層の教職員定数の増をもたらす学級編制の標準の引下げを行うことは、教職員の確保や学校施設の増築・教室の確保とこれらに伴う財政負担などの課題が生じることから、学級編制の標準の引き下げは行わず、1974(昭和49)年～1978(昭和53)年の5年間で、山村へき地の小規模学校の課題であった複式学級の学級編制の標準の引下げを図り、教頭や学校栄養職員を教職員定数として位置づける措置等を講じていた⁷³。

しかし、文部省としては、学級編制の標準の45人から40人への引き下げの重要性は認識していた。第4次計画の策定時の文部大臣であった奥野誠亮は、義務標準法改正法案の国会審議において、「学級編制最高限45人を私はぜひ早く40にしたいのです。したいのですけれども、今回は第二次ベビーブームが始まり、児童が30万人ずつふえていくのです。自然増も相当なものでございます。戦後、5か年計画をつくってきて、今回は第4次目の教職員定数改善計画でございます。1次も2次も3次も、児童数が減っていくさなか、教職員定数が減っていくさなかで改善計画が行なわれたのですけれども、今回は自然増になるさなかにおいて改善計画をあえて行なうわけでございます。」と述べ、学級編制の標準の40

⁷¹ 『文部時報』第1217号(昭和53年10月)24-25頁。

⁷² 『文部時報』第1217号(昭和53年10月)24-26頁。

⁷³ 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等の一部を改正する法律案提案理由説明より(昭和49年4月10日衆議院文教委員会議事録より)

人への引き下げに意欲を見せつつも、これまでの学級編制の標準の引下げ、教職員定数の改善は教職員定数の自然減で可能となったものであり、教職員定数の自然増の局面においては断念せざるを得ないことを表明していた⁷⁴。また、中教審46答申に指摘された個人の特性に応じた教育方法としてのグループ別指導、個別学習の機会、学年によらない指導を実現するための具体的施策を問われた岩間初等中等教育局長は、45人の学級編制の標準を改善することで対応したいとの意向を国会で答弁するなど⁷⁵、当時の文部省は、教育方法の改善を実現するためには、学級編制の標準の引き下げが必要であると認識を示していた。

当時の教育白書である「我が国の教育水準」の中でも、主要国とわが国の学級編制基準の比較を行い、わが国の学級編制の基準が過大であることを明らかにしていた（図3-5参照）。一方、教員定数については、専科教員等の学級担任外教員の割合は諸外国と比較して充実している実態を明らかにして、学級編制の標準から導き出される学級規模が課題であることを示していた⁷⁶。

図3-5 1970年当時のわが国と主要国の学級編制基準

表42 主要国の学級編制基準

国名	学校段階	1学級あたり生徒数	備考
日本	小学校	45	学級編制基準は、1学級あたりの最高児童・生徒数を定めたものであり、1学級の標準的規模を示したのではない。
	中学校	45	
アメリカ合衆国	初等学校	20~30	初等・中等学校の基準については、全国一律の共通基準はなく、州および学区により若干異なる。また、中等学校の場合、教科によつて若干異なる。ここでは、1学級あたり生徒数の最低と最高の平均を示した。
	中等学校	21~33	
イギリス	初等学校	40	学級編制の標準は国が定める。初等学校の標準を中等学校の標準まで切り下げる動きがみられる。
	中等学校	30	
フランス	初等学校	40	学級編制基準は国が定める。前期中等教育課程においては、国語・数学・外国語等の授業は少なくとも週1~2時間は、24人以下の学級とすることが義務づけられている。
	中等学校	35	
西ドイツ	初等学校	33	初等学校および中等学校の基準は州によって若干異なる。
	中等学校	30	
	実科学校 高等学校	24	
ソ連	初等学校	40	学級編制基準は、全国一律に連邦政府が定める。外国語授業の場合、25人以上の学級は二つに分けることとされている。
	中等学校	35	

文部省（1970）111頁。

⁷⁴ 昭和49年4月17日衆議院文教委員会議事録（奥野誠亮文部大臣の答弁）より

⁷⁵ 昭和49年4月12日衆議院文教委員会議事録（上田茂之議員に対する岩間初等中等教育局長の答弁）より

⁷⁶ 文部省（1970）109-112頁。

表44 主要国の公立初等・中等学校の1学級あたり本務教員数

国名	初等学校		中等学校	
	1964年度	最近年度	1964年度	最近年度
日本	1.23 ^人	1.27(1969) ^人	1.58 ^人	1.75(1969) ^人
イギリス	1.10	1.10(1967)	1.41	1.41(1967)
フランス	1.09	1.08(1967)	1.50	1.53(1967)
西ドイツ	0.92	1.00(1966)	1.51	1.43(1966)

(注) 基礎数字は基礎表第42表。

文部省 (1970) 112 頁。

第4次改善計画の策定に伴う義務標準法改正法案の審議では、法案の採決にあたり、政府に対して「1学級定数45人の学級編制の標準を、例えば40人以下に引下げるとともに、複式学級を解消すること」「これまでのように標準法を5年計画に即して5年ごとに改正する慣行を改め、本法案に基づく5年計画実施中に以上の各項目の措置実現のための法律改正を行うこと」などを求める附帯決議が付され、政府は学級編制の標準の引き下げなどに向けた取組が宿題として負わされた格好となっていた⁷⁷。

2. 課題設定 一衆議院の小委員会決議と日教組によるスト騒動一

①第4次定数改善計画の完成

第4次教職員定数改善計画の実施期間中の毎年度の予算編成では、大蔵省は毎年、財政状況を理由として、計画した改善人数の全ては認められないと主張し、計画3年目の1976（昭和51）年度予算編成では、文部省の1万7,657人の定数改善の概算要求に対し、大蔵省は改善増を大幅に縮小し1万3,941人の査定（約8割の査定率）にとどめ⁷⁸、翌年度の1977（昭和52）年度では、文部省の2万906人の定数改善の要求に対し、大蔵省は約8割の査定率である1万5,762人の査定にとどめていた⁷⁹。最終年度の1978（昭和53）年度の予算編成では、文部省は1万7,580人の定数改善を要求したが、大蔵省は、財政状況の逼迫を理由として公務員の人件費を抑制するべきと主張し⁸⁰、予算編成過程において、大蔵省と自治省は定数改善計画の完成の断念を文部省に打診したが、文部省は大蔵省と自治省の申し入れを拒否していた⁸¹。当初の大蔵原案では3,530人の改善を積み残した形の査定となっていたが⁸²、閣僚折衝で全ての定数改善が認められることになり、第4次定数改善計画は

⁷⁷ 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等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（昭和49年5月10日 衆議院文教委員会）

⁷⁸ 『日本教育新聞』昭和51（1976）年1月15日1面

⁷⁹ 『日本教育新聞』昭和52（1977）年1月27日1面

⁸⁰ 『日本教育新聞』昭和52（1977）年9月22日1面

⁸¹ 『日本教育新聞』昭和52（1977）年12月8日1面

⁸² 『朝日新聞』昭和52（1977）年12月24日2面

当初の予定通り完成することになった⁸³。このように、定数改善計画は義務標準法の改正法案により法定化していたものの、毎年度の予算編成過程において、大蔵省は法律に基づく定数改善に激しく反発する姿勢を見せていた。

第4次定数改善計画の終了後、教育関係者の間では文部省が新たに第5次定数改善計画を策定し、学級編制の標準の40人への引き下げに踏み出すのかどうかに注目が集まっていたが、文部省は教職員定数改善に激しく反発する大蔵省の意向を踏まえ、第4次計画終了後の翌年の1979（昭和54）年度に新たな定数改善計画を開始することには慎重な姿勢を示していた。砂田重民文部大臣は、1978（昭和53）年度予算で学級編制・教職員定数に関する調査費を計上したことに基づき、文部省において過疎過密地域の学校の実態や、第4次定数改善計画完成後の配置状況の全国的な調査を行い、その調査結果を踏まえて次期定数改善計画の策定を検討する意向を国会で答弁し、1979（昭和54）年度以降の新たな計画の策定についての明言を避けていた。諸澤正道初等中等教育局長は、1979（昭和54）年度は学級編制・教職員定数の実態に関する調査を行うこととしているため、新たな定数改善計画の開始は困難であるとの見通しを語っていた⁸⁴。この諸澤局長の見通しについて、文部省の事務方としては、1978（昭和53）年度は、第5次定数改善計画策定のための基礎資料として、全国の公立小・中・高等学校を対象として、学級編制や担任授業時数別教職員数、小学校での専科教員数、中学校教員の免許保有状況、今後10年間の教職員定数の見込みなどの悉皆調査を実施することとしているため、「調査分析にはかなりの時間が必要」であるとして、1979（昭和54）年度に新たな計画を開始することは物理的に困難との見通しを示していた⁸⁵。

②衆議院文教委員会の小委員会決議と日教組によるスト騒動

このように1979（昭和54）年度からの新たな定数改善計画の策定に消極的な文部省の姿勢に対し、日教組を支持母体を持つ社会党をはじめとする野党各党は反発し、新たな定数改善計画の策定を求めていた⁸⁶。1978（昭和53）年通常国会では、社会党と共産党が共同で、小・中・高等学校の学級編制の標準を45人から40人に引き下げることを内容とする義務標準法と高校標準法の改正法案を議員立法で提出し、法案は審議未了で廃案となったが、学級編制の標準の引き下げを強く主張していた。そこで、与野党の文教系議員は、党派を超えて教職員定数に関する議論を行うため、1978（昭和53）年5月に衆議院文教委員会に「教職員定数等に関する小委員会」を設置し、小委員長に自民党の渡部恒三、委員に藤波孝生ら自民党文教族議員と自民党を離党して新自由クラブに所属していた西岡武夫、社会党の中野寛成、共産党の山原健二郎らを選任した。

⁸³ 『朝日新聞』昭和52（1977）年12月29日2面

⁸⁴ 昭和53年2月22日衆議院文教委員会議事録（砂田重民文部大臣、諸澤正道初等中等教育局長の答弁）より

⁸⁵ 『日本教育新聞』昭和53（1978）年5月11日1面

⁸⁶ 『日本教育新聞』昭和53（1978）年3月9日1面

このような与野党を超えた国会の文教系議員の動きに対し、文部省は1979（昭和54）年度予算の概算要求において、児童生徒数の増加に伴う教職員定数の自然増が多く必要であるとして、小・中学校の教職員定数の1万7500人の定数改善（このうち児童生徒数の増加に伴う教職員定数の自然増が13,000人、自然増以外の純増が4,500人）の要求を行う一方で、学級編制の標準の引き下げや新たな定数改善計画の策定を見送る要求を行っていた⁸⁷。

この定数改善計画の策定見送りの文部省の姿勢に強硬に反発姿勢を示したのが日教組である。日教組は、1979（昭和54）年度予算での定数改善計画の策定、学級編制の標準の引き下げを要求し、前節で見たような1975（昭和50）年の主任制度化の際のストライキにならない、全国の小・中学校でストライキを実施するとして、予算編成の山場である12月15日に朝の1時間をストライキする全国統一ストの実施方針を決め、10月27日に発表した⁸⁸。日教組は、1学級は35人以下であるべきとする調査結果を発表し、全国統一ストの実施に向けて、傘下の各都道府県教職員組合の引き締めを強めていた⁸⁹。日教組の楨枝元文委員長は、砂田大臣に学級編制引き下げの折衝を申し入れ、その結果次第で統一ストの実施を決めるとしていた⁹⁰。これに対して、砂田大臣はこの日教組の要求に、「45人から40人に減らせば落ちこぼれがなくなる、というのは少し視野が狭い考え方だ」「学級規模の縮小で果たして教育効果が上がるのかどうか。そこには当然、教員の資質の問題が絡むのではないか」と記者会見で述べ、学級編制の標準の引き下げそのものに懐疑的な姿勢を示し、日教組に対する批判を行っていた⁹¹。日教組は11月27日、文部省に対して、12月13日までに文部大臣と日教組の間でトップ会談を行い、学級規模の縮小・義務標準法の改正に対する回答を要求する申し入れを行ったが、この時期は福田赳夫首相と大平正芳幹事長が自民党総裁選で激しく総裁の座を争い、予備選で大平幹事長が圧勝し福田首相の退陣が決定していたことから、文部省側は政治情勢の流動化を理由として日教組との会談に難色を示していた⁹²。

一方、衆議院文教委員会の教職員定数等に関する小委員会では、政府からの説明聴取や参考人質疑を行い、11月21日の参考人質疑では、中小路清雄（日教組書記長）、児玉工（都道府県教育長協議会幹事長）、長谷川喜三郎（全国都市教育長協議会副会長）、谷谷良治（全日本中学校長会会長）、黒羽亮一（日本経済新聞社論説委員）の五氏が意見陳述を行い、参考人五氏とも、学級規模の縮小は望ましいとの点で一致する一方で、日教組の中小路氏が学級編制の標準の40人への引き下げを求めたのに対して、中小路氏以外の四氏は、財政事情から早急な学級規模縮小の実施に慎重な見解を述べていた。この中で、全日本中学校長

⁸⁷ 昭和53年8月29日参議院文教科学委員会での砂田重民文部大臣、諸澤正道初等中等教育局長の答弁より

⁸⁸ 『朝日新聞』昭和53（1978）年10月18日3面

⁸⁹ 『朝日新聞』昭和53（1978）年11月4日2面

⁹⁰ 『朝日新聞』昭和53（1978）年11月15日3面

⁹¹ 『朝日新聞』昭和53（1978）年11月25日2面

⁹² 『朝日新聞』昭和53（1978）年11月28日4面

会の谷合会長は、「この願いは力によるべきではない」「数が多いから教育ができないというのは教師の敗北」と語り、スト実施を掲げて文部省に揺さぶりをを行う日教組の姿勢を批判する見解を示していた。また、長谷川参考人は、人口急増地域の千葉市教育長の立場として、人口急増地には財政上の配慮が必要であり学級編制の標準の引き下げの単純な議論は困ると主張していた。黒羽参考人は「他の公務員の職種は定員を増やさない」「教員の急激な増員が社会にどう受け止められるか」と疑問を投げかけていた⁹³。

12月7日に大平内閣の成立に伴い、文部大臣には元文部事務次官で自民党文教族の中でもタカ派として知られていた内藤誉三郎が就任した。内藤大臣は就任早々、日教組による全国統一ストの実施という試練に直面することになり、日教組は文部大臣とのトップ会談で定数改善への前向きな回答を引き出せばストの収拾を図る姿勢を示していた。これに対し、自民党文教族議員や新自由クラブの西岡武夫がストを構えた日教組の姿勢を強く批判し、トップ会談に応じないよう文部省側に要請していたことから、文部省側は日教組とのトップ会談には応じられない姿勢を示していた⁹⁴。日教組としても、ストの実施は日教組に対して大きな批判を及ぼすことは理解しており、ストの回避を目指して必死で文部省と連絡を取っていた⁹⁵。スト前日の12月14日、大平内閣の発足直後という政治状況の中で日教組との対決を避けたい内藤大臣は、自民党文教族議員らの反対にもかかわらず、自らの政治判断として榎枝日教組委員長とのトップ会談に臨んだ⁹⁶。

トップ会談で、内藤大臣は日教組が要求する学級規模の縮小は理解できるとして、12月21日に予定されていた衆議院文教委員会の教職員定数小委員会の決議を尊重し、文部省が実施している全国実態調査の結果を待って、学級編制の標準の引き下げを検討することを約束し、新たな定数改善計画の策定にも前向きな姿勢を示した。内藤大臣は、義務標準法は自身が初等中等教育局長であった時代に制定した「生みの親」であり、日教組が要求する学級編制の標準の引き下げについても、その必要性を認めていた。この内藤大臣の回答を受け、日教組は12月15日に予定していた全国統一ストを中止した⁹⁷。

この内藤大臣と榎枝委員長とのトップ会談により日教組によるスト実施という事態は回避されたが、日教組との会談に応じた内藤大臣に自民党文教族議員や新自由クラブの西岡武夫が強く反発した。とりわけ西岡は、独断で日教組との会談に臨んだ内藤大臣の姿勢に強く反発し、12月21日に教職員定数等に関する小委員会が決議を行うにあたって、「この問題は本委員会が長い期間にわたって審議を積み重ねてきた経緯がありながら、内藤大臣が日教組の違法ストを収拾させるために勝手に意見表明を行ったのは議会軽視も甚だしい」と主張し、決議の中に次期定数改善計画の開始年を明記するよう主張した。しかし、

⁹³ 『日本教育新聞』昭和53(1978)年12月4日1面、2面、昭和53年11月21日衆議院文教委員会教職員定数等に関する小委員会議事録より

⁹⁴ 『朝日新聞』昭和53(1978)年12月14日2面

⁹⁵ 『朝日新聞』昭和53(1978)年12月15日4面

⁹⁶ 『朝日新聞』昭和53(1978)年12月14日夕刊1面

⁹⁷ 『朝日新聞』昭和53(1978)年12月15日1面

決議自体に大蔵省が財政上の理由から猛反発していることから、西岡が求めた実施時期は明記しない形で決議されることになった⁹⁸。

○教職員定数等に関する小委員長報告
(昭和53年12月21日衆議院文教委員会教職員定数等に関する小委員会)

一、今後における教職員定数等の改善については、去る昭和四十九年五月に本文教委員会が行った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等の一部を改正する法律案に対する附帯決議を再確認する。
 二、学級編制及び教職員定数配当基準については、全国の実態調査の結果を検討の上、年次計画により改善を図る。
 三、養護教諭及び事務職員等については、速やかに全校配置が実現できるよう別途計画的に措置する。
 四、二、三項の改善に当たっては、地方財政について十分な措置を講ずる。

内藤大臣は、1979（昭和54）年1月の参議院本会議において、「学級編制基準を40人にするかしないかということではありますが、これは国会の決議もございますので、40人にさせていただきます」と述べる一方で、「その実施時期あるいは何年にかかるかというようなことは、いま文部省で悉皆調査をやっておりますから、その悉皆調査の結果を持って決めたいと思います」と答弁し、学級編制の標準の40人への引き下げを断言して強い決意を示す一方で、その具体的な実施時期や計画年限については明らかにしていなかった⁹⁹。

このように、教育条件整備の面から義務教育における教育資源の配分を規定する義務標準法において、その充実を図るため学級編制の標準を45人から40人に引き下げることは、文部省、与野党を超えて日教組も含めて一致したものであり、焦点は、教育政策システム外部のアクターである財政当局である大蔵省の対応であった。

3. 政策立案 —「二段階方式」による定数改善案の登場—

厳しい財政事情を強調する大蔵省は、国債の消化難などを背景として、1979（昭和54）年5月に各省庁に対し、1980（昭和55）年度の予算額を1979年度と同額に抑えるなど予算編成に関する基本的考え方を提示していた。また、大平内閣は一般消費税導入を目指しており、歳出の合理化が不可欠であったことから、概算要求時点から各省庁の枠をはめることになった¹⁰⁰。概算要求枠は1979（昭和54）年度要求では伸び率13.8%であったが、7月31日の閣議了解で、1980（昭和55）年度要求は9.8%増の概算要求枠が設定された¹⁰¹。

さて、公立小・中学校に在籍する今後の児童生徒数の推移については、教職員定数等に関する小委員会の議論の中で、小学校のピークが1981（昭和56）年ごろ、中学校のピークが1986（昭和61）年ごろになる見込みであり、その後は出生率の低下により児童生徒数が減少に転じることが明らかにされていた¹⁰²。文部省内では、学級編制の標準の引き下げに

⁹⁸ 『朝日新聞』昭和53（1978）年12月22日3面

⁹⁹ 昭和53年1月31日参議院本会議議事録（内藤誉三郎文部大臣の答弁）より

¹⁰⁰ 『朝日新聞』昭和54（1979）年5月18日夕刊1面

¹⁰¹ 『朝日新聞』昭和54（1979）年7月21日2面、7月31日夕刊1面

¹⁰² 昭和53年11月21日衆議院文教委員会教職員定数等に関する小委員会議事録（黒羽亮一参考人の発言）より

は、この児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減を活用するしかないと考えられていた。また、文部省内では、学級担任制を採用している小学校において、音楽・図工・体育・家庭などの実技教科では教科担任制を拡大すべきとの問題意識も高まっていた¹⁰³。文部省は、学級編制・教職員定数に関する全国実態調査結果を1979（昭和54）年7月に取りまとめ、「いまだちに40人学級にした場合、小学校で26,400、中学校で12,200の学級増が必要で、対応する教員数は4万9,000人になる」との結果を公表したが、このような財政事情から、文部省の事務方の中では、大幅な定数改善を必要とする学級編制の標準の引き下げは困難との雰囲気覆っていた。7月下旬、文部省は第5次定数改善計画を策定する基本方針として、①計画期間は、1979（昭和54）年度を定数改善の初年度と位置づけ、1988（昭和63）年度までの10年間とする、②原則として小学校低学年から学年進行で改善を図る、③過疎・過密などの都道府県の実情に応じ、実施状況に都道府県の地域差を導入する方針を固め、地域を二段階に分け、取り組みやすい地域から順次定数改善を実施する方向を明らかにしていた¹⁰⁴。ここに「二段階方式」という考え方が登場し、財政上の負担が極力生じない範囲で40人学級の実現を目指すこととした。

この10年間での定数改善計画の文部省案には、日教組が再び反発の姿勢を示し、計画期間を5年に短縮することを要求して再びストを実施する構えを見せていた。内藤大臣は槇枝委員長と8月11日にトップ会談を行う意向を表明し、8月3日に自民党文教族議員との懇談会の中で40人学級実現に向けた10年間の道筋を文教族議員に提示した¹⁰⁵。しかし、出席した奥野誠亮・森喜朗・海部俊樹・砂田重民ら文教族議員が日教組とのトップ会談に応じる内藤大臣の姿勢に反発し、会議途中で全員が席を立つという事態になった¹⁰⁶。そのため、8月11日に予定していた内藤大臣と槇枝委員長との会談は中止となった¹⁰⁷。

内藤大臣との会談中止を受け、槇枝委員長は、「40人学級実現では日教組も自民党も文部省も一致しており、日教組としても自民党と対決することはまったく考えていない」「自民党がやることでもいいことなら全面協力する。むしろ大蔵、自治両省をどう説得するか」と述べ、ストの実施を中止し、自民党との協調路線を表明した。この槇枝委員長の表明に日教組内部の強硬派からは反発が出たが、自民党の森喜朗文教部会長は一定の評価を示し¹⁰⁸、自民党の態度の軟化を受け、内藤大臣と槇枝委員長は8月20日に会談を行った。会談では、40人学級の実現には両者は一致する一方で、計画期間については、槇枝委員長は当初の日教組案の5年間から7年間へと期間の譲歩を示したが、内藤大臣は繰り返し10年間の計画期間を説明し、両者は折り合わなかった¹⁰⁹。

¹⁰³ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年4月23日1面

¹⁰⁴ 『朝日新聞』昭和54（1979）年7月27日1面

¹⁰⁵ 『朝日新聞』昭和54（1979）年8月3日夕刊1面、8月4日3面

¹⁰⁶ 山崎（1986）154頁。

¹⁰⁷ 『朝日新聞』昭和54（1979）年8月8日2面

¹⁰⁸ 『朝日新聞』昭和54（1979）年8月14日1面、2面

¹⁰⁹ 『朝日新聞』昭和54（1979）年8月21日2面、『日本教育新聞』8月27日1面

一方、学級編制の標準の40人への引き下げを目指す文部省に対して、大蔵省は8月7日に秀河主計局長が諸澤初等中等教育局長に対し「財政的には緊急事態であり、計画を立てられるのも困る」と再検討の申し入れを行った。諸澤局長は「すでに国会でも40人学級実現を決議している」と反論し、要求前から文部省と大蔵省の間での駆け引きが始まっていた¹¹⁰。8月6日には日教組出身の社会党議員らが内藤大臣と面会し、社会党議員らは10ヵ年計画を「過疎地域から取り組むのでは意味がない。過密地対策も当初から織り込むべき」と主張したが、文部省側は「国・地方の財政事情や今後の児童、生徒数の推移から見て、取り組み年次の地域差を設けた10年計画で進めるしかない」と反論していた¹¹¹。

文部省は、8月22日に自民党文教部会・文教制度調査会合同会議に対して1980(昭和55)年度概算要求案と第5次教職員定数改善計画案を提示し、学習指導要領で示している「ゆとりある充実した教育の展開」を実現するため、小・中学校の学級編制の標準を40人に引き下げるなど1980(昭和55)年度からの9年間で約12万5千人の定数改善(自然減と差し引きで、約5万人の教職員数の純増)計画の案を要求することを説明し、了承された。この計画では、40人学級を実現するため4万9千人の定数改善を見込み、①1980(昭和55)年度以降も児童生徒数が増加する地域と、②児童生徒数が減少する地域を市町村単位で分け、②の児童生徒数が減少する市町村の学校では、1980(昭和55)年度から小学校1年生より学年進行で学級編制の標準を40人に引き下げ、中学校1年生は1983(昭和58)年度から学級編制の標準を40人に引き下げるとともに、①の児童生徒が増加している市町村の学校では、児童生徒数が減少に転ずる1983(昭和58)年度から40人への引き下げを開始し、中学校では1986(昭和61)年度から40人への引き下げを開始することにしてきた¹¹²。このように、この計画案は「時間差」と「地域差」という二つの考え方を盛り込んだものであり、1980(昭和55)年度概算要求として大蔵省への要求が行われた¹¹³。

このように、文部省は教育条件整備における教育資源の配分の充実を図るため、義務標準法の学級編制の標準を40人に引き下げ、学級規模の縮小を目指すとしたが、その具体策については、児童生徒数の増加地域と減少地域という地域間の格差を踏まえ、児童生徒数が減少局面にある市町村については1980(昭和55)年度からの学級編制の標準の引き下げを目指す一方で、児童生徒数が増加局面にある市町村については、地方自治体の財政負担を考慮し、全国的に児童生徒数が減少段階に転じる1983(昭和58)年度からの学級編制の標準の引き下げを目指すとして、財政負担の観点から実行可能な自治体から教育資源の配分の充実を優先的に行う措置を講ずることとしたものである。

4. 政策決定 一大蔵省の反対と自民党文教族による復活折衝一

¹¹⁰ 『朝日新聞』昭和54(1979)年8月8日2面

¹¹¹ 『朝日新聞』昭和54(1979)年8月7日2面

¹¹² 『朝日新聞』昭和54(1979)年8月23日1面、3面『日本教育新聞』昭和54(1979)年8月27日1面、9月3日11面

¹¹³ 『日本教育新聞』昭和54(1979)年9月3日3面

①大蔵省の強い反対

1979（昭和54）年10月7日の衆議院議員選挙において自民党は過半数を獲得することができず敗北を喫した。文教委員会では総選挙前から与野党の委員数が逆転していたが、総選挙後においてもその趨勢は変わらず、共産党が第三党に昇格し理事ポストを獲得して発言力を増すなど、野党とりわけ革新勢力の影響が強まることになった¹¹⁴。この総選挙の結果に対し、大平首相に対する自民党内の辞任圧力が強まり、いわゆる「40日抗争」が勃発し、大平首相は総選挙後の首班指名選挙で何とか福田前首相を退けたものの、混乱の代償は大きく、反主流派の反発で第2次大平内閣の組閣は遅れ、また、大平首相が新自由クラブとの連立を模索して文部大臣を新自由クラブから起用しようとしたことに党内の反発を浴び、文部大臣は大平首相が自ら兼任したことで、文部大臣が実質不在となる事態となっていた¹¹⁵。結局、大平首相は新自由クラブとの連立を断念し、文部大臣に谷垣専一を選任し文部大臣の不在は解消された。また、自民党役員人事も行われ、文部会長に森喜朗衆議院議員が再任された¹¹⁶。

一方、文部省内では、大蔵省との予算折衝にあたり、定数改善計画自体は与野党を超えて各党がその実現を主張していることから、大蔵省も完全に反対することはなく、計画期間の延長で折り合う公算が強いと当初は楽観的に捉えていた¹¹⁷。しかし、この文部省の楽観的な見方と異なり、大蔵省は文部省が要求した定数改善計画は一切認めないと強硬に主張していた。40日抗争と文部大臣不在の間の11月1日、大蔵省は財政制度審議会（大蔵大臣の諮問機関）に対し、学級編制の標準の40人への引下げは財政負担が大きく、国家公務員の定数削減計画とも整合性が合わず、教員1人あたりの教員数は国際水準であるとして反対する姿勢を示し、財政制度審議会の委員もこの大蔵省の主張に賛同し、大蔵省は学級編制の標準の引き下げは認めない方針であることを文部省に伝達していた¹¹⁸。自治省も、地方財政計画の観点から、文部省の計画に全国知事会など地方団体が慎重姿勢であり、地方財政事情が好転し児童生徒数が自然減になる時期であれば実施可能と指摘して、文部省に対して学級編制の標準の引き下げを見送るよう申し入れを行っていた¹¹⁹。

このような大蔵省や自治省の反対姿勢に対して、文部省幹部は、これまでの「教育は特別」「教育聖域論」との主張が通用しないことに危機感を感じていた¹²⁰。諸澤初等中等教育局長は各所の講演で「教職員定数の改善は極めて難しい状況である」「実現の見通しは明るくない。40人学級にしたときの教育効果に科学的証明がないところからも学級規模縮小に消極論が出されている」と述べるなど、計画の実現の見通しは暗いことを明らかにしてい

¹¹⁴ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年10月22日1面

¹¹⁵ 『朝日新聞』昭和54（1979）年11月15日2面

¹¹⁶ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年12月10日1面

¹¹⁷ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年10月15日1面

¹¹⁸ 『朝日新聞』昭和54（1979）年11月2日3面

¹¹⁹ 『朝日新聞』昭和54（1979）年11月17日3面

¹²⁰ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年11月12日1面

た¹²¹。新たに就任した谷垣大臣も、就任直後のインタビューで「今の財政状況で、教職員定数の問題が非常に困難であることはみながわかっていることと思う。長い目で見ると必要があるのではないか」と述べるなど、定数改善計画の実現に悲観的な回答に終始していた¹²²。

11月の最終週になり、各省と大蔵省の本格的な予算折衝が始まる中、文部省予算では定数改善計画案の実現が最大の焦点となっていた。文部省内では、自民党文教族議員の政治力を使って財政当局を押し切る徹底抗戦論も出ていたが、自民党文教族の中に内藤前大臣が日教組のスト回避のため定数改善計画の策定を表明したことに未だに反発の声があったことから、文教族議員の理解も得られないとあきらめの見通しが漂っていた¹²³。予算編成の最終盤になり、12月5日の読売新聞で、教職員定数改善計画の策定は認めるものの、1980（昭和55）年度からの学級編制の標準の引き下げの実施は凍結することで政府首脳が合意したとの記事が掲載された¹²⁴。翌日の12月6日の衆議院文教委員会の質疑では、この記事について谷垣大臣は「そういう事実はございません。私もその新聞記事を拝見いたしました。文部省に関しまする限りそういうようなことは関知をしていないわけでありまして。」と述べ、40人への学級編制の標準引き下げの断念は全面的に否定していた¹²⁵。

野党各党は12月12日に自民党と個別会談を行い、各党は40人学級の実現を申し入れるとともに、自民党は12月17日の総務会で予算編成大綱を決定し、教育政策では、「ゆとりある教育の展開」として、小・中学校の教職員定数の充実を掲げていた。一方、12月10日の財政制度審議会の総会で、歳出の削減・合理化に関する報告が了承され、文部省が要求した第5次教職員定数改善計画は、今後3年間の教員の自然増が2万7千人にのぼる事情を踏まえ、計画の開始を見送るべきと指摘していた¹²⁶。しかし、この財政制度審議会の指摘に対しても、文部省は反発し、予算編成の大詰めを迎えた12月中旬の段階でも議論は決着を見ていなかった。

②復活折衝と自民党文教族議員

12月22日に内示された大蔵原案では、40人学級を認めないとする大蔵省の強い意向によって、定数改善計画開始のための予算は計上されなかった¹²⁷。文部省内には、野党側の動向を配慮して大蔵省が計画の一定程度は認めるのではないかとの期待もあったことから、この原案に非常に落胆する雰囲気は漂っていた¹²⁸。23日からの復活折衝に先立ち行われた自民党の各部会では、議員側には省庁側と大蔵省が合意している復活折衝での復活事項が

¹²¹ 『日本教育新聞』昭和54（1979）年11月19日1面、12月10日1面

¹²² 『日本教育新聞』昭和54（1979）年12月3日1面

¹²³ 『朝日新聞』昭和54（1979）年11月29日2面

¹²⁴ 『読売新聞』昭和54（1979）年12月5日3面

¹²⁵ 昭和54年12月6日 衆議院文教委員会議事録より

¹²⁶ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月11日9面

¹²⁷ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月23日8面

¹²⁸ 『読売新聞』昭和54（1979）年12月23日3面

事前に伝えられており、省庁側の説明が淡々で行い終了していたが、文教部会・文教制度調査会の合同会議だけは、40人学級の実現が大蔵原案でゼロ査定となり、復活の見込みも立っていなかったことから、議論が紛糾し、延々と5時間にわたり関係団体からの陳情を受けていた。部会后、森喜朗ら文教族の有力議員は桜内幹事長に「教育は切り捨てるのか」と押しかけるなど、文教族議員による猛烈な巻き返し工作が始まった¹²⁹。

12月24日には、文教族重鎮の坂田道太元文部大臣が大平首相の私邸を訪ね、「財政再建はそもそも教育や福祉や防衛などの政策を進めるための手段のはず。それが今や目的自身になってしまっている」と首相に厳しい口調で進言するとともに、文教族の若手・中堅議員もそれぞれ自民党内の政審・総務会メンバーに対する説得工作を展開していた¹³⁰。40日にわたる党内抗争の末に生まれた大平体制では、更なる党内対立の発生が懸念されており、文教族の説得工作に表立って反対する議員は現れなかった¹³¹。さらに、文教制度調査会長の奥野誠亮元文部大臣と森喜朗文教部会長は、大蔵省の田中主計局長に40人学級の実現の申し入れを行った。田中主計局長は奥野・森両氏に対し、1982（昭和57）年度が児童生徒数のピークとなるので、その時点での財政の見通しを踏まえた上で取組を求めるとして、1983（昭和58）年度までの定数改善計画実施の凍結を求めたが、奥野と森は、衆議院で自民党が単独過半数を取れていないことを引き合いに出して「1982年度までは取り組みのペースを極端に弱めてある。野党による予算修正の動きの前に着手すべき」と強硬に主張し、物別れに終わっていた。大蔵大臣と文部大臣の大臣折衝でも決着がつかず、40人学級の実現は自民党の最重点項目として政府・自民党首脳に政治判断に委ねられることになった¹³²。そして、夏の参議院選挙を意識した自民党側は、自民党三役折衝で12年計画での新たな定数改善計画の実施の申し入れを大蔵省に行い、12月29日、大蔵大臣と文部大臣の間で1980（昭和55）年度から12年間を計画期間とする第5次定数改善計画の開始が次のように合意された¹³³。

- (1) 計画期間は12年とする。
- (2) 改善の規模は、学級編制基準の引き下げに伴う増員も含め8万人程度とする。
- (3) 財政再建期間中（特例公債から脱却するまでの期間）は、教職員定数の改善増は極力抑制する。特に児童生徒数の増加に伴う教職員の自然増が見込まれる昭和57年度までの間は、厳しく抑制する。
- (4) 計画期間の各年度の教職員の改善規模は、経済情勢、財政状況等を勘案し、弾力的に決定する。

28日に記者会見した谷垣大臣は、「緊縮財政のもとで40人学級という新しい道が開かれたことは、文部当局として大きな責任を感じており、文教の歩みにあやまりがないよう努

¹²⁹ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月24日3面

¹³⁰ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月27日2面

¹³¹ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月30日3面

¹³² 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月25日2面、12月26日1面

¹³³ 『日本教育新聞』昭和55（1980）年1月14日1面

力したい」と第5次定数改善計画の策定が実現したことに安堵の色を浮かべ¹³⁴、1980（昭和55）年1月17日、文部省は大蔵省と合意した「教職員定数改善計画」を正式に発表し、12年計画で小学校及び中学校の学級編制の標準を45人から40人に引き下げることを発表した¹³⁵。概算要求では9年間で12万1千人の定数改善を要求していたが、査定の結果、12年間で約79,000人の改善となり、査定率は約65%という結果となった。自然減が約3万人と見積もられており、12年計画で教職員定数は約5万増加することになるが、当初の9年計画よりも6千人あまりの抑制する計画となった¹³⁶。この計画に基づき、政府は、2月15日に義務標準法及び高校標準法の改正案を閣議決定し国会に提出した。

このように、財政事情を背景として、定数改善計画の策定に強硬に反対する大蔵省を前に、40人学級の実現は風前の灯となったかに思われたが、自民党文教族議員の巻き返しによって実現することになったのである。

③野党側の反発と国会審議

一方、12年間とした政府の定数改善計画について、野党各党は文部省が概算要求で要求した9年間に短縮することを主張していた。1月28日の衆議院本会議で竹入公明党委員長が大平首相に対し、教職員定数改善計画の実施期間は政府案の12年ではなく9年とすべきと質問するなど、野党側は計画期間の短縮に強い意欲を示していた。自民党が単独過半数を占めていない衆議院の状況にあって、公明・民社の両党は、1980（昭和55）年度予算案の修正案を協議し、定数改善計画の9年間での達成を求める方針を確認していた¹³⁷。一方、予算案の修正を避けた自民党は、1980（昭和55）年度政府予算の審議に先立ち、社会党・公明党・民社党の野党三党との間で予算修正に関する折衝・合意を行い、定数改善計画期間の短縮を求める野党側に対して、「教職員定数計画については、概ね三年後に、各般の状況を勘案し、その後の計画につき検討する」と約束することで予算案を原案通りとする合意が図られた¹³⁸。これによって、野党側も一定のメンツを保つことに成功した。

義務標準法改正法案は4月17日に衆議院を通過した。野党が過半数を握っていた衆議院文教委員会の質疑では、自民党側は、政府に教師の資質向上に全力を講ずるよう政府に求めるよう質問を行い、野党側は、12年計画は財政に屈したものである、学級の適正規模に文部省は確固たる理論を持つべき、高校の習熟度別学級編制は生徒に差別感を植え付けるとの主張を繰り返した。法案の採決では、社会党・共産党が政府原案に反対したが、公明党・民社党が賛成し、賛成多数で可決された。社会党は、予算案の修正折衝での「4党合意」で、定数改善計画の年限について了承していたにもかかわらず、法案の採決に先立ち、計

¹³⁴ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月29日3面

¹³⁵ 『日本教育新聞』昭和55（1980）年1月28日1面

¹³⁶ 『朝日新聞』昭和54（1979）年12月30日2面

¹³⁷ 『日本教育新聞』昭和55（1980）年2月18日1面

¹³⁸ 自由民主党・自由国民会議・国会対策委員会「昭和55年度予算に対する社会党・公明党・民社党共同修正要求への回答」（昭和55年3月）

画を9年とする修正案を提出するなど、それまでの調整と矛盾する行動を取り、他党からの不信を誘発する結果となった。なお、同委員会では、自民・社会・公明・民社4党と無所属の西岡武夫議員の共同提案による附帯決議が行われ、政府に「概ね三年後に、各般の状況を勘案し、その後の計画につき検討」することを強く求める附帯決議が行われた。義務標準法案は4月25日の参議院本会議で成立し、ここに、12年計画での学級規模縮小の取り組みが図られることになった¹³⁹。

なお、この改正によって、複式学級の学級編制の標準が小学校18人（1年生を含むものは12人から10人）、中学校10人に引き下げられ、特殊学級（現在の特別支援学級）の学級編制も10人に引き下げられた。また、教頭定数及び小学校の専科教員定数の改善、免許外担当教員の解消を図るため、基礎定数のRatioの改善を小規模校において実施し、9学級以上の小学校及び6学級以上の中学校に各1人、6～8学級の小学校4校に3人の割合で選任教頭が配置できるよう措置を行い、6～8学級の小学校にも1人の専科教員を確保し得るよう措置を行っていた。さらに、3～4学級の中学校に9人の教員が配置できるよう、免許外担当教員の解消についての措置が行われた（図3-6、3-7参照）。さらに、舎監、擁護教員、学校栄養職員及び事務職員定数の改善も行われた¹⁴⁰。ところで、1977（昭和52）年学習指導要領改訂による小・中学校の総授業時数の縮減によって、1学校あたりの総授業時数は、学年1学級校の場合、小学校では週当たり173時間から166時間、中学校では週当たり142時間から126時間に減少した一方で、元来、総授業時数に対応して設定していた義務標準法のRatioが小学校では上記のように改善されたため、基礎定数における教員1人当たりの担当授業時数（いわゆる持ち時間数）は、12学級の小学校（1学年2学級校）では25.63時間から24.59時間に¹⁴¹、18学級の小学校（1学年3学級校）では25.19時間から24.17時間¹⁴²に改善されることになり、理論上、教員1人あたりの授業の持ち時数が改善され、授業準備や生徒指導に対応する時間の充実に政策的に図られることになった。

図3-6 1980(昭和55)年義務標準法改正後の学級編制の標準の規定(第3条第2項)

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	40人
	二の学年の児童で編制する学級	18人(第1学年の児童を含む学級にあつては、10人)
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	10人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	40人
	二の学年の生徒で編制する学級	10人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	10人

筆者注: 下線は改正部分

¹³⁹ 『日本教育新聞』昭和55（1980）年4月28日1面

¹⁴⁰ 文部省（1981）180-181頁。

¹⁴¹ 総授業時数（332時間（166×2））÷基礎定数（13.5人）＝24.59時間

¹⁴² 総授業時数（498時間（166×3））÷基礎定数（20.6人）＝24.17時間

5. 政策実施 — 第二臨調の行財政改革による定数改善計画の抑制 —

① 第二臨調による40人学級の凍結

第5次教職員定数改善計画の初年度である1980（昭和55）年7月、大平正芳首相の死去に伴い鈴木善幸内閣が成立した。鈴木内閣で行政管理庁長官に就任した中曽根康弘は、派閥の長でありながら行政管理庁長官という閑職に追われた中で鈴木後の政権を目指す起死回生策として、同年9月に「80年代以降を展望した新たな臨時行政調査会の設置」を提案し、今後のあるべき行政の哲学と体系の確立を検討させることを提言した¹⁴³。10月に閣議決定された臨時行政調査会設置法案は、11月に国会で可決・成立し、1981（昭和56）年3月16日に正式に設置された。この第二次臨時行政調査会（以下「第二臨調」という。）は、会長に「増税に頼らない財政再建」を持論とする日本経済団体連合会（経団連）前会長の土光敏夫を据え、この検討結果を1982（昭和57）年度概算要求に反映させるため、1981年7月中に中間答申を行うことを目指していた¹⁴⁴。この第二臨調は、正式に設置される前の3月14日に議論のたたき台としての「検討課題」の原案が明らかになっており、①たばこ・塩・アルコール専売の民営化、②特殊法人や国の資産処分、③補助金の整理、④「40人学級」などの施策の一時凍結などの四本柱が取り上げられることが明らかになり、定数改善計画の凍結と財政再建が関連づけられることになった¹⁴⁵。

鈴木首相は、第二臨調設置直後から、自民党議員との懇談や衆議院大蔵委員会での答弁において、第二臨調による行革によって、①1982（昭和57）年度予算編成で総額2兆円の財政効果をあげる、②補助金の削減は特定分野ではなく全体を見直し、各省庁に応分かつ公平な犠牲を求める意向を表明していた¹⁴⁶。鈴木首相は4月には、各省庁ごとに8%から10%の補助金削減を求める意向を表明していた¹⁴⁷。また、土光会長も「昭和57年度は行財政の合理化により財政再建を大きく進める第一段階でなければならない」との考えを表明していた¹⁴⁸。このような鈴木首相や土光会長の意向を踏まえ、第二臨調は4月17日に緊急課題と中・長期課題からなる「検討事項」を定め、国家公務員・地方公務員の定数・給与の合理化や徹底した「支出削減」を図るための補助金の整理合理化を提起し、部会を設置して7月に予定していた第一次答申に向けた審議を急ピッチで進めていった¹⁴⁹。

この鈴木首相や第二臨調の姿勢に対して、予算の7割が国庫負担金と補助金であり、そのうち6割が教員給与を占めていた文部省は、各省庁一律の補助金削減基準の設定に反発を示し、田中龍夫文部大臣も「行革の場合におきましても、一律にカットするんだという

¹⁴³ 大嶽（1994）78頁。

¹⁴⁴ 『朝日新聞』昭和56（1981）年3月11日2面

¹⁴⁵ 『朝日新聞』昭和56（1981）年3月15日1面

¹⁴⁶ 『朝日新聞』昭和56（1981）年3月25日1面、3月26日1面

¹⁴⁷ 『朝日新聞』昭和56（1981）年4月15日2面

¹⁴⁸ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月11日3面

¹⁴⁹ 『朝日新聞』昭和56（1981）年4月21日4面

あり方については私は反対」と述べていた¹⁵⁰。一方、4月24日の衆議院文教委員会において重富吉之助臨調事務局総務課長は、第二臨調は「聖域を設けない形で審議していただきたい」と答弁し、40人学級についても「現段階で検討対象から除外されるとは承知していない」と述べるなど、検討対象に例外はないことを表明していた。この第二臨調の姿勢に田中文部大臣は「40人学級を（聖域として）除外できないということは誠に遺憾」と述べるなど第二臨調との対決姿勢を示し¹⁵¹、自民党文教族議員も無資源国の日本にとって人材養成は国家の基本的施策として文教予算の削減に反対していた¹⁵²。

第二臨調は5月11日に第一次答申に盛り込む歳出削減の主要対象事項31項目を決定し、文部省予算では義務教育費国庫負担金（40人学級）などを取り上げることになり¹⁵³、5月14日には補助金削減を担当する第一特別部会が文部省からヒアリングを行った。このヒアリングでは、文部省側は第二臨調の方針に「第5次定数改善計画は既定方針通り実施したい」として「昭和57年度予算は、児童生徒数の自然増により文部省全体で約1000億円の当然増が見込まれ、ゼロ・シーリングが不可能」と主張したのに対して、第二臨調側の委員は「現状でも児童生徒数が45人を超えたら2学級に分けるので、全学校の平均は40人を下回っている」と主張し、定数改善計画の実施の中止を主張した¹⁵⁴。各省庁は、幹部が入れ替わり立ち替わり、第二臨調委員の自宅を訪れ陳情を行っており、文部省の幹部も陳情を行っていたが、なしのつぶてであった¹⁵⁵。

ところで、40人学級推進を掲げる日教組は「40人学級の凍結は行わないこと」とする要請を第二臨調に行い、榎枝日教組委員長が議長を務める総評も6月19日に「40人学級凍結は許せない」との申し入れを土光会長に行っていたが、一方で、民間労組により構成する行政改革推進国民運動会議は「簡素で効率的な政府をめざして」と題した意見書を第二臨調に申し入れ、「公務員定数の削減や給与の適正化など行政経費の削減」が取り上げ、「40人学級については当面一時停止して、そのあり方を見直すこと」と提言しており、労組内部も意見が分裂している状況であった¹⁵⁶。このような状況に、第5次計画の策定時の初等中等教育局長で、文部事務次官に就任していた諸澤正道は講演で「財界の方々の教育を見る目は、率直に対して非常に厳しい見方をしておられることは事実」「40人にすることがそんなに必要なのか、それよりも教師の質の問題ではないか、というご意見があった」と述べるなど、第二臨調や財界出身委員の教育への厳しい眼差しを明らかにしていた¹⁵⁷。

¹⁵⁰ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月11日3面

¹⁵¹ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月4日2面

¹⁵² 読売新聞政治部第二臨調取材班（1981）64頁。

¹⁵³ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月18日1面

¹⁵⁴ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月25日1面

¹⁵⁵ 『朝日新聞』昭和56（1981）年5月26日2面

¹⁵⁶ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年6月22日3面、読売新聞政治部第二臨調取材班（1981）68頁。

¹⁵⁷ 6月12日の都道府県・指定都市教育委員会委員長・教育長会議での諸澤文部事務次官の説明より（『日本教育新聞』昭和56（1981）年6月22日4面）

第一特別部会は6月1日に全省庁の補助金等の中から、義務教育費国庫負担金の削減など38項目の具体的な歳出削減項目を決定し¹⁵⁸、6月22日に報告原案を取りまとめた¹⁵⁹。この報告原案では、文部省は教職員定数改善計画の「抑制」と記載することを主張したが、第二臨調側に「凍結」で押し切られることになった。しかし、教職員定数改善計画の「廃止」とは記載されず、文部省としては最低限の線を確保したと認識していた¹⁶⁰。この部会報告をほぼ踏襲した「行財政改革に関する第一次答申」が7月10日に臨時行政調査会で決定され、土光会長から鈴木首相に手交された¹⁶¹。

大蔵省は第一次答申の歳出削減案を具体的実現するため、臨時国会での関連法提出を目指し、第一次答申の決定直後から各省庁との折衝を開始した¹⁶²。田中文部大臣は、第二臨調の答申に関わらず40人学級の実施に引き続き意欲を示すなど、各省庁とも第一次答申の内容に反発を示し、臨時国会での関連法提出に消極的な姿勢を示していた¹⁶³。そのため、鈴木首相が自ら各閣僚と個別協議を行い、臨時国会への関連法提出を目指すことになった¹⁶⁴。田中大臣は鈴木首相との個別協議において、第一次答申で記載された計画凍結に反対し、法改正をしない範囲で文部省として協力することを提案し、「養護教諭の増員など緊急必要なものは適切な措置が必要」と主張した。これに対し、同席した宮沢喜一官房長官は、計画凍結ではなく「計画をスローダウンする趣旨を新たに法案に盛り込めないか」と第一次答申の内容から譲歩する案が提示され、田中大臣も「党との調整が必要であるが、検討する」と引き取り、宮沢長官が示した譲歩案で検討を約束した¹⁶⁵。

このような鈴木首相と各大臣との折衝を踏まえ、政府は8月25日の閣議で、「行財政改革に関する当面の基本方針」（行財政改革大綱）を決定し、臨調第一次答申を受け当面実施する具体的改革方針として、1982（昭和57）年度からの3年間の財政再建期間の臨時特例措置として定め、厚生年金法や児童手当法の改正とともに、義務標準法を改正し、小・中学校の40人学級計画の抑制などを内容とする関連法案を臨時国会に提出することを明記した¹⁶⁶。これを受け臨時国会に提出された「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律案」では、義務標準法の附則の規定について一部改正を行い、国の財政事情を考慮した定数改善計画を進めることを新たに規定することになった。

これは、学級編制の標準を40人に引き下げるなど第5次定数改善計画を法定化した1980（昭和55）年の義務標準法の一部改正法で、附則に経過措置を規定して12年間で定数改善

¹⁵⁸ 『朝日新聞』昭和56（1981）年6月2日2面

¹⁵⁹ 『朝日新聞』昭和56（1981）年6月23日1面

¹⁶⁰ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年8月3日2面

¹⁶¹ 『朝日新聞』昭和56（1981）年7月11日1面

¹⁶² 『朝日新聞』昭和56（1981）年7月18日2面

¹⁶³ 昭和56年7月21日衆議院決算委員会議事録（田中文部大臣の答弁）より

¹⁶⁴ 『朝日新聞』昭和56（1981）年7月28日1面

¹⁶⁵ 『朝日新聞』昭和56（1981）年7月31日1面、2面

¹⁶⁶ 『朝日新聞』昭和56（1981）年8月25日夕刊1面

を完成するとして、計画期間中の学級編制の標準の数及び教職員定数の数は、児童生徒数や教職員数を考慮して「政令で定める」と規定していたが、文部省は臨調第一次答申を受けた対応として、予算措置とそれに伴う政令の定めにより1982（昭和57）年からの財政再建特例期間は定数改善を凍結するとした措置として、政令を定める際に「国の財政事情」を考慮するとする一文を加える法改正を行うことで対応するものであった。すなわち、法律上は、当初の計画期間である12年間を変更するものではなく、実質的な改善人数を絞るものでもなかった。このため、この法律措置は内閣法制局が「法文化が難しい」と難色を示すなど、法律効果の観点からは意味のないものであった。さらに、削減金額も1982（昭和57）年度予算の削減は8億円に過ぎず、実質的な削減効果は限られたものであった¹⁶⁷。

この法案は10月29日の衆院本会議で自民・公明・民社の各党の賛成多数で原案通り可決され、参院へ送付され¹⁶⁸、11月27日の参議院本会議で可決、法案は成立した¹⁶⁹。

このように、義務教育における教育資源の配分の改善を目指した第5次定数改善計画は、第二臨調による財政再建の象徴として、1982年からの3年間の財政再建期間中は新たな予算措置が講じられず、計画の実施が凍結されることになった。一方で、法律的には、計画期間や教職員定数の改善総数を変更するものではなく、12年間の計画期間全体で見ると実質的な影響は少なく、第二臨調の象徴的な意味合いとして用いられたのであった。

②40人学級の再開

1982（昭和57）年11月に首相に就任した中曽根康弘は、前章で見たように、戦後教育の再検討を掲げ、1984（昭和59）年8月に臨時教育審議会を設置し、教育制度の改革に乗り出した。臨時教育審議会の設置に至るまでの文部大臣は、有力文教族議員の森喜朗が務めていた¹⁷⁰。森大臣は前述のとおり、第5次計画策定時の中心的存在として重要な役割を担っていたが、1984（昭和59）年2月23日の衆議院予算委員会では、1984（昭和59）年度まで3年間凍結されていた40人学級計画の再開について、「今後どうするかは8月の概算要求までに考えをまとめていく」と答弁するとともに、2月25日の予算委員会では「昭和66年度までに達成するという目標に向かって努力するが、40人学級を優先させるか、教職員団体からの要望の強い教員、事務職員、栄養職員、養護教員などの配置率を改善する方が教育現場から喜ばれるのか、今年度までに決めたい」と答弁し、第二臨調で凍結された40人学級の再開ありきではない姿勢を示していた¹⁷¹。

5月になり、概算要求に向けた文部省内の検討が本格化する中、5月9日の衆議院文教委員会で文部省の高石邦夫初等中等教育局長は、1980年の計画策定時点での児童生徒数の見込みと、現時点での実際の児童数変動していることを取り上げ、概算要求までに実態調

¹⁶⁷ 『朝日新聞』昭和56（1981）年10月17日4面

¹⁶⁸ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年11月9日1面

¹⁶⁹ 『朝日新聞』昭和56（1981）年11月28日1面

¹⁷⁰ 『日本教育新聞』昭和58（1983）年1月1日1面

¹⁷¹ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年3月5日1面

査を行った上で要求を行う考えを明らかにしていた。また、森大臣は「計画の規模と年限は変えない」と同委員会でも答弁し、12年計画での定数改善計画の再開には意欲を示しつつ、40人学級を再開するかどうかは言明を避けていた¹⁷²。

このように、文部省が40人学級を再開する意向があるのかどうか方針を明らかにしないことにより、1985年度から40人学級実現を見越して教員採用を予定していた各都道府県・指定都市の教育委員会からは、採用計画の見直し・修正の発表が相次ぎ、方針を示さない文部省に対する不信の声が出始めていた¹⁷³。また、自民党文教族も、概算要求を前に党の文教部会と文教制度調査会を開催し、1985（昭和60）年度予算概算要求では、臨教審設置法案が審議中であることを踏まえ、教育改革推進のため文教関連予算はシーリングから別枠として特別の配慮を行うべきとする予算充実を求める決議を行い、具体的方策として40人学級の着実な推進などを挙げていた¹⁷⁴。

一方、第二臨調の後継組織となった臨時行政改革推進審議会の地方行革推進小委員会は、7月4日にまとめた報告書案において、地方自治体は地方公務員の定数削減計画を策定するとして、警察官・消防職員・教員などの増員を凍結・抑制を求めている。しかし、この報告書案には、臨時教育審議会設置法案が国会審議中であったため、与党から国会審議に影響しかねないなどの反発する声も出ていた¹⁷⁵。また、臨時行政改革推進審議会の行財政改革小委員会は、1985（昭和60）年度予算の概算要求枠設定に先立ち、政府にマイナスシーリングの設定を求めるとともに、社会保障費や文教費についても、聖域を設けることなく大幅な歳出削減を求めている¹⁷⁶。1984（昭和59）年7月25日に臨時行政改革推進審議会は「当面の行政改革の推進方策に関する意見」を取りまとめ、1985（昭和60）年度予算における行財政改革の推進方策として、第5次定数改善計画の実施については、「引き続き、厳しい財政事情を考慮して極力抑制する」と規定された。文部省側は、定数改善計画を「凍結」ではなく「極力抑制」との文言になったことを受け、40人学級計画の再開の可能性を示したメッセージであると受け取っていた¹⁷⁷。一方の大蔵省は、「行革審を尊重」を掲げて40人学級凍結に反対する姿勢を示していた¹⁷⁸。また、この中で「補助事業（補助金等）の合理化等」として、「国・地方の機能分担の見直しに基づき、本来地方の自主性に委ねるべきものは、一般財源措置に移行する」と規定され、補助金・負担金をめぐる一般財源化の議論の布石が打たれていた。

文部省は1985（昭和60）年度概算要求で、40人学級の実施再開に踏み切るため、2,938

¹⁷² 『日本教育新聞』昭和59（1984）年5月21日2面

¹⁷³ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年5月21日2面

¹⁷⁴ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年7月2日2面

¹⁷⁵ 『朝日新聞』昭和59（1984）年7月5日1面

¹⁷⁶ 『朝日新聞』昭和59（1984）年7月11日1面

¹⁷⁷ 臨時行政改革推進審議会「当面の行政改革の推進方策に関する意見」昭和59年7月25日

¹⁷⁸ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年8月20日2面

人（うち40人学級実現分1,835人）の定数改善を要求し、自民党の文教部会・文教制度等調査会もこの方針を了承した¹⁷⁹。11月1日に発足した第二次中曽根改造内閣で就任した松永文部大臣は、凍結されていた40人学級の実現について「行革審の答申でも今までの「凍結」から「極力抑制」に少しニュアンスが変わってきたし、私はそれに社会情勢の変化が非常に大きいと思う。昔は兄弟が多くその間で就学前に切磋琢磨されていた。じいさんばあさんもいたし。今の子は家庭でそういう教育機会が少ないまま学校に入ってきている。これを考えると40人学級の必要性は高まっている」とインタビューで述べ、その実現に意欲を示していた¹⁸⁰。

ところで、1985（昭和60）年度予算編成にあたり、大蔵省は、教職員定数の抑制を訴える一方で、行革審が示した補助金・負担金の一般財源化の方針を踏まえ、義務教育費国庫負担金の一般財源化の主張を打ち出した。当時の義務教育費国庫負担金においては、教職員（校長、教頭、教諭等の教員、事務職員、栄養職員）の給料・諸手当などの給与及び旅費と各学校で授業を行う際に必要となる教材費を国庫負担対象としていた。これまで大蔵省は、教職員定数の抑制により義務教育費国庫負担金を抑制・削減を目指していたが、この予算編成に際して、大蔵省は事務職員と学校栄養職員の給与と、旅費や教材費を国庫負担の対象から除外して一般財源化するよう主張した。さらには、地方交付税の不交付団体については、国庫負担の割合を2分の1から5分の2に引き下げるべきと主張した。大蔵省はこれらによる国費削減額を4300億円と見込んでいた。この不交付団体への国庫負担割合の引き下げを行う大蔵省の方針に、都道府県特に不交付団体が猛反発し、東京都の鈴木知事は「国庫負担の削減は単に国の負担を地方に転嫁するもので、地方財政に大きな影響を与える」と12月6日の都議会で述べ、大蔵省に撤回を求める意見を提出した¹⁸¹。

一方、自民党の文教制度調査会・文教部会は、12月5日の会議で1985（昭和60）年度予算編成で、文教予算の重点項目として40人学級計画の再開などを確認し、関係諸方面への働きかけを強めることにした¹⁸²。この働きかけが功を奏し、12月22日の政府・与党首脳会議で金丸信自民党幹事長が「教育はある意味で防衛より大事。文教予算の削減は好ましくない」と大蔵大臣にクギを刺す場面が見られるようになっていた¹⁸³。このように、大蔵省と文部省の間では、行政レベルでは国庫負担の対象費目の削減が問題となる一方で、政治レベルでは40人学級の再開が政治課題として取り上げ、トレードオフの局面が登場していた。

大蔵省としても、この義務教育費国庫負担金の負担対象の削減について地方公共団体の反発は織り込み済みであり、将来への足がかりとして小幅な手直しができればよいと考え

¹⁷⁹ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年8月27日1面

¹⁸⁰ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年11月26日1面

¹⁸¹ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年12月17日1面、『朝日新聞』昭和59（1984）年11月16日9面、12月11日20面

¹⁸² 『朝日新聞』昭和59（1984）年12月5日夕刊2面

¹⁸³ 『朝日新聞』昭和59（1984）年12月23日2面

ていた。また、文部省としても、悲願としていた40人学級再開のためには、大蔵省が求めた旅費や教材費を国庫負担対象から外して一般財源化することもやむをえないと考え、義務教育費国庫負担法の改正に向けた準備作業を内々に進めていた¹⁸⁴。

12月28日の自民党四役と政府との折衝で、臨教審を設置した教育改革に対する政府の姿勢を見せるとして、文部省の悲願であった40人学級の再開が決まり、文部省の概算要求どおり、第5次教職員定数改善計画に従い児童数減少市町村のすべての小学校で40人学級を実施することになった¹⁸⁵。一方、大蔵省が求めていた旅費と教材費を義務教育費国庫負担金の対象から除外して一般財源化されることも合意された。これにより、これまで文部省が定める教材基準に従い整備されていた各学校の教材は地方自治体が独自で判断して整備することになった¹⁸⁶。このように、文部省は40人学級を再開するため、国庫負担の対象とされていた教材費と旅費の一般財源化を受け入れ、義務教育における教育資源の配分として学級規模の縮小を図る一方で、これまでは義務教育における教育資源の配分を財政面から保障するため国庫負担を行ってきた教材費と教員の旅費を一般財源化することにした。

1986年度以降、文部省は毎年度の予算編成過程において、40人学級の実施を求め定数改善を要求し、1991（平成3）年度には公立小・中学校の全学年で学級編制の標準を40人とする40人学級が完成した。一方、予算編成過程において、大蔵省からは義務教育費国庫負担金の対象費目の一般財源化が求められ、40人学級実現のトレードオフとして、共済費追加費用、恩給費及び退職年金・退職一時金の国庫負担率の3分の1への引き下げ（1986年度から1988年度）、共済費長期給付の国庫負担率の3分の1への引き下げ（1987年度、1988年度）、恩給費の一般財源化（1989年度）、共済費追加費用及び退職年金・退職一時金の国庫負担率の3分の1への引き下げ（1989年度～1993年度）、共済費長期給付の国庫負担率の8分の3への引き下げ（1989年度）が行われたのである¹⁸⁷。

このようにして完成した第5次教職員定数改善計画によって、1980（昭和55）年当時と1991（平成3）年当時を比較すると、小学校では児童数が約1172万人から約905万人に減少（約23%の減）する一方、教員数は約46.3万人から約44.0万人への減少（約5%の減）にとどまり、教員1人当たりの児童数は、約25.2人から約20.5人に改善した。中学校では、生徒数が約491万人から約494万人に僅かながら増加しているのに対して、教員数は約24.2万人から約27.5万人に増加（約14%の増）し、教員1人当たりの生徒数は、約20.2人から約17.9人に改善したのであった¹⁸⁸。

¹⁸⁴ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年1月14日1面

¹⁸⁵ 『朝日新聞』昭和59（1984）年12月29日1面

¹⁸⁶ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年1月14日1面

¹⁸⁷ 教育法令研究会（1988）420-421頁。

¹⁸⁸ 「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&cycode=0>）

第3節 小括 一事例のまとめ

本章で取り上げた学習指導要領の改訂と義務標準法の改正の事例は、授業時数や指導事項を増加させて教育内容の拡充を図ってきた従来の教育課程政策と、「詰め込み学級」の解消や児童生徒数の増加に伴う教育条件整備を図ってきた従来の教職員定数政策から転換すべく、各小・中学校において児童生徒の一人一人の個性に応じた教え方や学習の個別化を実現するために教育資源の配分の見直しを行ったものであり、教育課程政策では各教科の授業時数と指導事項の一部を削減し、教職員定数政策では学級編制の標準の引き下げ等の基礎定数の改善を行った事例であった。

第1節で見た1977（昭和52）年学習指導要領改訂の事例では、文部省は教育内容の充実と授業時数の増加を図った1968（昭和43）・69（昭和44）年の改訂が児童生徒への負担増加をもたらし、学校現場が苦慮する状況となっていることを問題として認識していた。また、OECDの教育調査団の報告書や中教審46答申によって、個々の児童生徒に応じた教育課程の実現や小学校段階での教育内容の精選、個人に特性に応じた教育方法の改善など、これまでの義務教育政策の発想を転換し、画一的な教育課程や指導方法からの転換の必要性も問題として認識していた。1972（昭和47）年には学習指導要領の一部改訂が行われ、各学校に授業時数の弾力的運用や指導方法の改善を求めている。そのような中、学校週五日制導入が議論となったことを受け、文部省は教育課程審議会を設置して具体的な教育課程の見直しの作業を行うことにした。教育課程審議会では、諸外国の教育課程政策の動向や、全国連合小学校長会・全日本中学校長会などの文部省の支持勢力の教育関係団体に加えて、反対勢力である日教組などからも意見陳述の機会を設け、教育関係者の意見を踏まえた上での政策立案が行われることになった。

このような政策過程を踏まえ、1977（昭和52）年に改訂された小・中学校学習指導要領では、「ゆとりある学校生活の実現」等を掲げ、当初から政策課題として設定されていた指導事項の精選と授業時数の削減を行うため、全国一律で指導事項を基礎的・基本的なものに絞り、国語、社会、算数・数学、理科など各教科の授業時数の一部削減を行った。総授業時数も削減しており、教育課程に関する教育資源全体を縮減するものであった。

第2節で見た1980（昭和55）年の義務標準法改正の事例では、文部省は、中教審46答申が示した個人特性に応じた教育方法を実現するには、学級編制の標準の40人への引き下げが必要であるとの問題認識を持っていた。諸外国との比較において、学級編制に関する基準が過大である一方で、専科教員など学級担任を持たない教員の割合である1学級当たりの教員数は、諸外国と比較しても充実していることが明らかになっており、学級規模の縮小が政策課題として設定されていた。この40人学級の実現は与野党の文教系議員の中では共感されており、衆議院文教委員会で超党派での決議が行われるとともに、日教組のストライキをめぐる動きの中で、教育政策システムの中で40人学級の実現が政策課題として設定されるようになった。一方、予算編成過程において、大蔵省は財政難を理由に40人学

級導入に強く反対し、最後まで容認しない姿勢を示していたが、自民党文教族議員の政治力も相まって、結果的には大蔵省も40人学級の導入・第5次定数改善計画の策定を容認した。これによって、1980（昭和55）年度からの12年間で、全国の小・中学校の学級編制の標準が45人から40人に引き下げられることになった。この40人学級の実施に当たっては、「時間差」と「地域差」という二つの考え方を設定し、あくまでも教職員定数の「自然減」の枠内で実施するものとされ、教職員定数の自然増が見込まれる1982（昭和57）年度までは抑制した形で40人学級を実施するとした。また、養護教諭、学校栄養職員及び事務職員についての基礎定数の算定基準の改善も行った。この第5次計画の実施は、第二臨調によって財政再建期間中の40人学級の実施は一時凍結されることになり、その後計画が再開された後は、40人学級の実現は、実質的には、義務教育費国庫負担金の国庫負担対象費目の削減とのトレードオフの形で導入されていった。

このように、本章で扱った学習指導要領改訂及び義務標準法改正の事例は、ともに、中教審46答申が示した児童生徒一人一人の個性や特性に応じた教育方法、学習の個別化の実現を図るべく講じられた政策であり、その考え方の背景には、1970年の教育白書「我が国の教育水準」の中で言及されているように、従来の政策を教育の「量的普及」であると整理した上で、新たな政策を「教育の質の向上」を図るものであると位置づけ、教育資源の配分について見直しを図るものであった。

その具体的な方策については、教育課程政策では、各教科の指導内容を基礎的・基本的な事項に精選し、ゆとりある充実した学校生活を実現するとして各教科の指導事項と授業時数という教育内容の削減を行ったものであり、教育の質の向上を図ることを目的として教育課程に関する資源全体を縮小するものであった。一方、文部省は小学校低学年で教科統合を行うことで、各教科間の資源配分の変更も試みたが、教育関係者の反発に遭い断念することになった。これによって、教育課程に関する教育資源の配分の見直しは、各教科で均等に資源配分の縮小を行うことで対応することになった。

教職員定数政策では、学級編制の標準の引き下げとその他の基礎定数に関する算定基準の改善など基礎定数の改善を図るものであり、教育の質の向上を目指しつつ、教育資源の配分の見直しは従前どおり資源の配分全体の拡充を図るものであった。このことは、教育課程政策が教育の質の転換を図るべく資源全体を縮減させたのとは対照的に、教職員定数政策においては、教育の質的充実を目指しつつ、その手段は、問題認識・課題設定の段階から、学級編制の標準の引き下げと基礎定数の充実による教職員定数の改善という従前の「量的整備」を図るための政策を採用したのであった。

では、なぜ、初等中等教育政策全般の流れとして、「量的拡充」から「教育の質の向上」に転換が図られる中、教育内容は教育資源自体を縮小する一方、教育条件整備は「量的整備」を図る政策手段が採用されたのだろうか。

その一因として、本事例に至るまでの教育資源の配分の見直しが鍵になると考えられる。教育課程政策では、前回の1968・69年改訂において指導事項と授業時数の充実を図った結

果、教育内容が飽和状態となっており、従来の資源配分の方法に基づく「量的普及」が完了した段階であったと考えられる。一方、教職員定数政策は、1970年代が児童生徒の急増期に当たり教職員定数の自然増が生じていた時期であったことから、「量的拡充」政策が完遂せず、教育関係者の間に「量的拡充」が依然として必要であるとの理解が図られており、1980年代に入り、児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減が見込まれることになったことから、教育資源の「量的拡充」を図る政策が採用されたものと考えられる。

このように、当時の教育課程政策と教職員定数政策では、「量的普及」の達成をめぐる状況が異なっている状況であった。そのため、「量的普及」から文字通りの転換を図る教育課程政策では、教育資源配分をめぐり、「質的充実」を図る観点から、教育資源の配分の縮小・見直しを行う一方で、「量的普及」が未達成であると捉えられていた教職員定数政策では、教育の質の向上を掲げながらも、その手段として「量的整備」の実現に向けた政策が採用されたのである。この結果、教育課程政策が授業時数という教育資源の配分の縮減を図る一方で、教職員定数政策では基礎定数の拡充によって教育資源の配分が総体として「量的整備」を行われたことで、教員1人当たりの持ち時数は改善され、教員の勤務負担については、理論上軽減が図られることになったのである。

図3-7 1980(昭和55)年義務標準法改正後の教職員定数の規定(第7条~第9条)

○第7条~第9条(教職員定数)		
<p>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。</p> <p>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</p> <p>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(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。以下同じ。)の合計数</p>		
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
	六学級の学校	一・二九二
	七学級の学校	一・二五〇
	八学級から十一学級までの学校	一・二二〇
	十二学級から十五学級までの学校	一・二一〇
	十六学級から十八学級までの学校	一・二〇〇
	十九学級から二十一学級までの学校	一・一七〇
	二十二学級から二十四学級までの学校	一・一六五
	二十五学級から二十七学級までの学校	一・一五五
	二十八学級から三十学級までの学校	一・一五〇
	三十一学級から三十三学級までの学校	一・一四〇
	三十四学級から三十六学級までの学校	一・一三七
三十七学級から三十九学級までの学校	一・一三三	
四十学級以上の学校	一・一三〇	
中学校	一学級の学校	四・〇〇〇
	二学級の学校	三・〇〇〇
	三学級の学校	二・六六七
	四学級の学校	二・〇〇〇
	五学級の学校	一・六六〇
	六学級の学校	一・七五〇
	七学級及び八学級の学校	一・七二五
	九学級から十一学級までの学校	一・七二〇
	十二学級から十四学級までの学校	一・五七〇
	十五学級から十七学級までの学校	一・五六〇
	十八学級から二十学級までの学校	一・六一〇
	二十一学級から二十三学級までの学校	一・五九五
	二十四学級から二十六学級までの学校	一・五六〇
	二十七学級から二十九学級までの学校	一・五五三
三十学級から三十二学級までの学校	一・五五〇	
三十三学級から三十五学級までの学校	一・五四五	
三十六学級以上の学校	一・五一〇	
<p>三 次の表の上欄に掲げる寄宿する児童又は生徒の数の区分ごとの寄宿舎を置く小学校及び中学校の数の合計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>		
	寄宿する児童又は生徒の数	乗ずる数
	四十人以下	二
	四十一人から八十人まで	三
	八十一人から百二十人まで	三
	百二十人以上	四
<p>2 前項に定めるところにより算定した数(以下この項において「小中学校校長教諭等標準定数」という。)のうち、校長の数は前項第一号に定めるところにより算定した数(以下この項において「小中学校校長標準定数」という。)とし、教諭の数は九学級以上の小学校の数と六学級以上の中学校の数との合計数に一を乗じて得た数、六学級から八学級までの小学校の数に四分の三を乗じて得た数及び三学級から五学級までの中学校の数に二分の一を乗じて得た数の合計数(以下この項において「小中学校教頭標準定数」という。)とし、教諭、助教諭及び講師の数は小中学校校長教諭等標準定数から小中学校校長標準定数と小中学校教頭標準定数との合計数を減じて得た数とする。</p>		
<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 四学級以上の小学校及び中学校の数の合計数に一を乗じて得た数</p> <p>二 三学級の小学校及び中学校の数の合計数に四分の三を乗じて得た数</p> <p>三 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 学校給食(給食内容がミルクのみである給食を除く。第十三条の二において同じ。)を実施する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(以下この号において、「単独実施校」という。)のうち児童又は生徒の数が七百人以上のもの(次号において「七百人以上単独実施校」という。)の数の合計数に一を乗じて得た数と単独実施校のうち児童又は生徒の数が六百九十九人以下のもの(以下この号及び次号において「六百九十九人以下単独実施校」という。)の数の合計数から同号に該当する市町村の設置する六百九十九人以下単独実施校の数の合計数を減じて得た数に四分の一を乗じて得た数との合計数</p> <p>二 七百人以上単独実施校又は共同調理場(学校給食法第五条の二に規定する施設をいう。次号において同じ。)を設置する市町村以外の市町村で当該市町村の設置する六百九十九人以下単独実施校の数の合計数が一以上三以下の市町村の数に一を乗じて得た数</p> <p>三 次の表の上欄に掲げる共同調理場に係る小学校及び中学校の児童及び生徒(給食内容がミルクのみである給食を受ける者を除く。以下この号において同じ。)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
	三千人以下	二
	三千人以上	三
<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 四学級以上の小学校及び中学校の数の合計数に一を乗じて得た数</p> <p>二 三学級の小学校及び中学校の数の合計数に四分の三を乗じて得た数</p> <p>三 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>四 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>		
筆者注:下線部は改正部分		

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

本章では、1980年代後半から90年代初頭にかけての教育資源の配分の見直しについて検討を行うため、1989（平成元）年の学習指導要領改訂の事例と1993（平成5）年の義務標準法改正の事例を取り上げる。ショッパは、臨教審による改革を失敗と位置づけ、その原因として、文部省を中心とする教育下位政府の保守的姿勢と、改革を強いる外部勢力の欠如を指摘しているが¹、教育資源の配分の見直しに関する議論をめぐり、改革を強いる外部勢力である臨時教育審議会の影響とそれを受けた教育政策システムの動向について考察を行う。

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

1. 問題認識 一文部省による調査研究一

文部省は、前回の1977（昭和52）年学習指導要領の改訂の取りまとめ段階であった1976（昭和51）年度から、将来的な学習指導要領改訂の参考とするため、学習指導要領によらない教育課程の編成を認める学校を指定し、その成果を検証する「研究開発学校制度」を開始していた²。その中で、前回の改訂で断念した小学校低学年の教科構成の在り方を見直しについては、その導入に向けた検討を引き続き行うべく、1977（昭和52）年度から79（昭和54）年度に新潟県立上越市立大手町小学校を研究指定し、小学校1・2年生の教科構成について、国語・算数・音楽・体育に加えて、生活を創造する能力の育成を目指す「創芸」科を設置させることや、1980（昭和55）年度から82（昭和57）年度に奈良県榛原町立榛原小学校を指定し、小1・2年生の理科・社会に代えて「しぜんとくらし科」（生活探究学習）を設け、3年生から6年生にかけては「総合発展学習」を設置させることにより、小学校における教科構成の見直しの研究を行っていた³。

これに加えて、文部省は、1979（昭和55）年度に省内に「小学校低学年教育課程研究会」と題する研究会を設置し、小学校低学年の教科間の合科の可能性を検討しつつ、新たな教科構成に向けたカリキュラム作成や指導法の研究を行っていた。この研究会では、現行の教科の内容を部分的に合科しても児童の反応からみてプラスになることはなく、むしろ、現行の教科・内容にとらわれずに、児童の生活の中から題材を選び、児童の活動性を重視した単元構成の教科にする必要があるとして、経験主義的な方向性を提唱していた⁴。

¹ Schoppa (1991=2005) pp. 158-pp. 163

² 堂（1976）、文部省高等学校課「研究開発学校の手引き」平成3年5月、1頁。

³ 同上、74-75頁。

⁴ 小学校低学年教育課程研究会「小学校低学年における児童の心身の発達状況に対応する教科構成のあり方 ー小学校低学年の各教科の目標、内容の分析と統合的カリキュラム作成およびその指導法の探究ー」昭和54（1979）年度文部省初等中等教育局教育研究開発に関する委嘱調査研究、1頁、同「小学校低学年における児童の心身の発達状況に対応する教科構成のあり方 ー小学校低学年における総合的カリキュラム作成およびその指導法の探究ー」昭和55（1980）年度文部省初等中等教育局教育研究開発に関する委嘱調査研究、1頁、

一方、前章で見たように、文部省は1978（昭和53）年改訂の高等学校学習指導要領において、高校段階での習熟度別の学級編成による授業の実施を明記したが、小・中学校段階の習熟度別の学級編成の導入には消極的な姿勢を示していた。1981（昭和56）年2月27日の衆議院文教委員会において中学校の能力別（習熟度別指導を当時は能力別指導と称していた）の学級編成を問われた三角哲夫初等中等教育局長は、「学校生活を進めていく上で重要であるが慎重に検討すべき課題」と述べ、学習指導要領に位置づけることに慎重な姿勢を示していた⁵。

さらに、文部省は1981（昭和56）年度から4年計画で、ペーパーテストによる児童生徒の学力の達成度調査を行う「教育課程実施状況に関する総合的調査研究」を実施することにした⁶。それまでの文部省は、学習指導要領の改訂後に実証的な検証を行っておらず、このことが批判的となっており、教育課程政策に初めて本格的な政策の検証のサイクルを導入することにしたのであった。文部省の熱海則夫教育課程企画官は講演で、「教育課程を作りっ放しでなく検証していくことは画期的なこと」と自賛し、「知識理解だけが子供の学力ではない。そこには物事に対する意欲、学習態度、関心を持つ態度、情動的な面とい合った学校で育てる大切な要素がある。この調査はペーパーテストだけであれば、あとは何もやらなくてもよいといった知識偏重の価値観に対する警鐘である。学力とは何かの考え方を広く示すものとなる」と述べるなど、この調査研究を通じて学力観の転換を促すこともねらいとしていた⁷。

このように、文部省は1977（昭和52）年度の学習指導要領の改訂直後から、次期学習指導要領改訂を見通した省内での検討や、教育課程の検証作業を開始していた。

2. 課題設定 —中教審小委員会の設置—

1981（昭和56）年当時、初等中等教育政策で最も大きな政策課題となっていたのが教科書をめぐるとの問題である。いわゆる家永裁判によって教科書検定の在り方に焦点が当たる中、自民党文教族議員の間では、現行の教科書は左派に肩入れした「偏向教科書」であるとの主張が強まり、自民党文教部会と文教制度調査会の合同部会は三塚博衆議院議員を小委員長とする教科書問題小委員会を設置し、1981（昭和56）年6月に報告書を公表し、文部省に対し、①教科書検定体制の充実（教科書検定調査官の増員）、②教科書採択地区の広域化（採択地区を都道府県単位に改正）、③学習指導要領が適切な教科書編集のよりどころとなるよう必要な検討を実施、④教科書の検定、採択、発行、供給を総合的にまとめた教科書に関する法律の制定を求めている⁸。また、翌1982（昭和57）年春から高校で使用される

37 頁。

⁵ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年3月9日2面

⁶ この達成度調査は、小学校では国語、社会、算数、理科のペーパーテスト、中学校では国語、社会、数学、理科、外国語のペーパーテストによって実施された（大槻（2012）266頁。）。

⁷ 『日本教育新聞』昭和56（1981）年5月4日1面

⁸ 『朝日新聞』昭和56（1981）年6月6日2面

予定の「現代社会」の教科書検定をめぐる文部省の検定意見が厳しく付されたことが物議をかもし⁹、さらには教科書会社17社が自民党の文教族議員に政治献金していたことが明るみになるなど、教科書をめぐる問題が政治問題化していた¹⁰。8月14日、田中龍夫文部大臣は、自民党が求める教科書法の制定には慎重な検討が必要であり、その検討のために何らかの審議機関への諮問が必要であるとの見解を明らかにしていた¹¹。

当初、文部省内では6月の自民党の報告書公表を受け、教科書検定を担当する「教科用図書検定調査審議会」において教科書問題の検討を行うとする方針を諸澤事務次官らが固め、田中大臣に了承を求めたが、「自民党に呼応する形で文部省がすぐこの問題に手をつけるのは好ましくない」と田中大臣は慎重な姿勢を示し、教科書問題の検討を先送りしていた。しかし、自民党文教族議員から教科書問題の検討の圧力を受けていた文部省の事務方は、中教審に初等中等教育の在り方全般を諮問し、その一環として教科書問題を扱う方針を固め、この方針を田中大臣も了承した¹²。石橋政務次官と諸澤次官ら文部省の幹部は、この中教審への諮問方針について、9月11日に自民党森喜朗文教部会長、三塚博教科書問題小委員長と極秘に朝食会を行い、森・三塚両氏の下承を得たことから、ひとまず中教審で教科書問題についての検討を進めることになった¹³。

一方、文部省も教科書問題のカモフラージュのためだけに中教審を設置するわけではなかった。文部省の事務方は、小学校から高校までの教育内容の枠組みが戦後30年以上ほとんど変わっていないとして、その問題点として、「教育課程審議会の答申に沿って、過去、学習指導要領の改訂に取り組んできたが、同審議会にはやはり限界がある。そこで、中教審に大所高所の立場から、教科の枠を超えた教育内容の基本的枠組みについて見直しを進めて、改善策を提起してもらおう」と説明し、教育課程審議会ではなく中教審を検討の場として戦後教育の教育内容を根本から見直す方針であることを表明していた¹⁴。文部省は、前回の改訂で実現できなかった小学校1・2年生の理科と社会の合科構想について、先に述べたように省内に検討会を設置して在り方の見直しの検討を開始していたが、教科構成の検討は、既存の教科を前提とした議論になる教育課程審議会ではなく、教育の在り方そのものを考える役割の中教審で取り扱うべきと考えていたのである。

11月24日、文部省は中教審に対して「時代の変化に対応する初等中等教育の教育内容などの基本的な在り方について」を諮問し、諮問にあたり田中文相は、「戦後における学校教育、とくに高校教育の普及に伴い、生徒の能力、適性が著しく多様化しており、これに対応して学校教育のより一層の多様化、弾力化が求められる」として初等中等教育の改善が課題になっていると指摘し、①小・中・高等学校の教育内容、方法及び教科書の在り方、

⁹ 『朝日新聞』昭和56(1981)年7月10日1面

¹⁰ 『朝日新聞』昭和56(1981)年8月4日1面

¹¹ 『朝日新聞』昭和56(1981)年8月15日3面

¹² 『読売新聞』昭和56(1981)年9月14日2面

¹³ 『毎日新聞』昭和56(1981)年9月12日1面

¹⁴ 『読売新聞』昭和56(1981)年11月17日夕刊1面

②中等教育における教育の多様化、弾力化、③就学前の幼児の教育の在り方の三項目について意見を求めるとした。会長には前回の学習指導要領改訂で教育課程審議会会長を務めた高村象平慶応大学名誉教授を充て、「各方面から幅広い意見を求める」という田中文相の意向を踏まえ、委員に裏千家家元の千宗室氏、西武鉄道社長の堤義明氏、建築家の丹下健三氏、第二臨調委員の瀬島龍三氏らを選任した。また、審議の進め方として、教科書問題と教育内容については、それぞれ小委員会を設置して検討を行うこととした¹⁵。このように、文部省は学習指導要領で定める教育内容の教科構成の見直しを念頭に置いて、中教審を検討の場として検討を開始した。

3. 政策立案 —中教審小委員会での議論—

①小委員会での学制改革の検討

「教育内容等小委員会」は1981（昭和56）年12月14日に設置され、上越教育大学の辰野千寿学長を座長に選任し、小委員会に所属する委員として、同盟顧問の天池清次、日本オリンピック委員会総務主事の岡野俊一郎、スポーツクラブ協会常務理事の小野清子、東京国立博物館長（元文部事務次官）の斎藤正、建築家の丹下健三、劇作家の山崎正和、西武鉄道社長の堤義明、そして高村中教審会長と大学入試センター所長の加藤陸奥雄中教審副会長を選任した。実質的に初回となった1982（昭和57）年2月8日の会議では、同年6月までに、中教審46答申の実施状況、46答申で実現していない政策の理由や背景、これまでの教育課程の変遷、諸外国の教育課程との比較などの検討を行うこととした¹⁶。また、文部省は、6月以降に各学校段階を通じた教育内容に関する基本的な問題を議論し、小・中・高等学校のそれぞれの教科構成の枠組みを検討した後、習熟度別指導（教育方法の問題を含む）について検討を行い、議論をまとめていくスケジュール案を提示していた¹⁷。その後、第6回会議まで、小委員会では参考人を招き、意見聴取及び討議を実施した¹⁸。

この小委員会が議論を開始した1982（昭和57）年4月、第二臨調第一部会が重要行政施策についての部会報告案を示し、文教政策についての「基本的考え方」として、「教育の現状に対しては、知育偏重、画一性、閉鎖性、国際性の欠如等の批判がよせられている」と

¹⁵ 『朝日新聞』昭和56（1981）年11月17日1面、『読売新聞』11月25日1面

¹⁶ 『日本教育新聞』昭和57（1982）年2月15日1面、国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第2回会議メモ（案）」

¹⁷ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会審議スケジュール（案）」（第2回教育内容等小委員会（2月8日）配布資料）

¹⁸ 第3回小委員会（昭和57年3月23日）では、名古屋大学名誉教授の広岡亮蔵氏より「我が国における教育課程の変遷について」、第4回小委員会（5月24日）では、広島大学教授の沖原豊氏より「欧米諸国の教育課程との比較について」、第5回小委員会（6月29日）では、大阪大学助教授の梶田叡一氏より「子供の心身の発達に応じた教育について」、第6回小委員会（7月27日）では、奈良教育大学教授の深谷昌志氏、日本青少年研究所長の千石保氏より「最近の児童生徒の意識・行動について」の意見聴取を行い、参考人との討議が行われた（国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会審議概要—その1—」（昭和57年9月））

指摘し、「改革の方向」として、「学校教育の画一性を是正し、生徒の個性や能力に応じた教育が行われるようにするため、中等教育部門において既存の施設等の効率的運用を図りつつ習熟度別の学習をさらに拡充する」ことが提示され、このように初めて教育政策システムの外部から、学校教育の画一性が問題として取り上げられ、その是正のため、中学校を含む中等教育段階の習熟度別学習の拡充が必要であることが指摘された¹⁹。

ところで、教科書問題に執心であった自民党文教族議員からは、中教審の議論で六・三・三の学校制度の見直しを求める声も強まっていた。自民党文教族議員の間では、中教審46答申で「児童生徒の発達段階に応じて四・四・六制など先導的試行を実施する」と示されていた学制改革の実現を文部省が具体化していないとして、不満を募らせていた²⁰。このような文教族議員の不満に対し、1982（昭和57）年3月に小川平二文部大臣が国会で「現行の六・三制につきましては、時代の変化に対応する初中教育のあり方いかんということで、ただいま中教審に諮問を申し上げておるところでございます。私は、教育内容の御審議に関連をして、制度の問題についても御審議が行われるものと予想をいたしておるわけでございます。御審議の状況、あるいは結論を得た上で検討してまいりたい、こう考えております。」と答弁し、学制改革も中教審で審議する意向を示す答弁を行った²¹。しかし、小川大臣はその後の国会答弁で、学制改革の実現は困難とする文部省事務方の主張を踏まえ、「学制の問題、当面の非常に困難な財政の状況等もあり、なかなか簡単にこれは手をつけられる問題ではない、かような認識のもとに、当面まず教育内容について諮問申し上げる、こういうことでございます。」と学制改革に消極的な答弁に転じていた²²。このような文部省事務方や小川大臣の学制改革に対する消極的姿勢に、自民党文教族は一層不満を募らせ、文教族議員の代表格であった西岡武夫衆議院議員は、しきりに文部省に対して学制改革の検討を行うよう要求していた²³。また、中教審の高村会長も学制改革の積極論者であり、文部省は中教審で何らかの学制改革の検討を行う状況に追い込まれていた。しかし、学制改革の落としどころの見通しが立たない中で、正式に中教審へ諮問を行うことに消極的な文部省事務方は、教育内容等小委員会に学制改革の検討も含めて教育内容の検討を行うことを口頭で要請することで、自民党文教族の主張を受けた学制改革の検討を実施する形を取ることにした²⁴。文部省は9月30日と10月28日の小委員会において「今後の学校教育の在り方について」を議題とし、学制改革に関する検討を行った²⁵。

¹⁹ 『日本教育新聞』昭和57（1982）年4月26日1面

²⁰ 『朝日新聞』昭和57（1982）年6月24日1面

²¹ 昭和57年3月8日衆議院予算委員会第二分科会の小川平二文部大臣の答弁より

²² 『日本教育新聞』昭和57（1982）年3月29日2面、3月19日衆議院文教委員会での小川文部大臣の答弁より。

²³ 『日本教育新聞』昭和57（1982）年7月5日1面。西岡は、従来から学制改革論者であり、新自由クラブに所属していた昭和52年の国会でも当時の海部文部大臣に対して、六・三・三・四制の手直しを厳しく迫っていた（『日本教育新聞』昭和52（1977）年4月7日）。

²⁴ 『朝日新聞』昭和57（1982）年6月24日1面

²⁵ 『朝日新聞』昭和57年（1982）年10月1日2面、国立公文書館所蔵「中央教育審議会

この両日の小委員会では、委員の関心がそもそも教育内容に向いていたこともあり、学制改革を必要とする意見はほとんど出されなかった。ただ、学校教育の抜本的な在り方の議題とされたことで、委員からは教育内容に関する抜本的な問題意識が示され、「創造性、個性を育てるという観点からは、ゆとりのある教育を行うために教育内容の更に大幅な削減が必要」「小学校1年から6年まで教科構成が殆ど同じであるがよいのか。中・高校段階では教育課程の面での複線化を検討すべき」「中等教育段階では、生徒各自の能力や適性などを自ら探り当てさせることが必要。このためには、いろいろな選択の機会と失敗してもやり直しがきくだけの時間的ゆとりが必要」「中等教育では知識を詰め込みすぎ。中等教育の教育内容をもっと精選すべき」といった意見など、教育内容の更なる精選や教科構成のあり方の見直しを求める意見が出されていた。さらに、この日の議論は教育方法や授業形態にも及び、「創造性や個性を育てるためには、生徒が主体的に学習する態度を身につけるような指導を行うことが大切」、「これまでの授業は一斉学習方式が支配的であったが、一人ひとりの子供の違いに着目した教育方法に改める必要がある」、「すべての教科について一斉学習をさせるべきかどうかは、学年制についての再検討が必要」といった意見が出され、さらには「無学年制など学校の枠組みについてもあわせて再検討する必要がある」という意見など、一斉授業方式からの教育方法の転換や、学年制の見直しなど授業形態の見直しが提起された。学制改革を議題としたことにより、委員からも、これまでの学校教育の教育内容や指導方法の構造そのものを見直していく必要があるとの認識が共有されるようになっていた²⁶。

一方、中教審の教育内容の検討の動きに呼応して、全日本中学校長会は長期的視野に立った教育内容・方法の在るべき姿について検討するため、1982（昭和57）年12月に「中学校教育の改善や充実を図るための教育内容・方法等の調査報告」を取りまとめ、その結果、教育内容について、中学校長の7割が教育課程の構成や内容を改善して生徒の能力・適性に応じた教育を行う必要があるとの立場に立ち、中学校長の6割は、高校と同じように習熟度別学級編制を行う必要があるとの認識を示していた。また、学制改革に対しては、現行の三年制を望む声が65%であるのに対し、変更を望む声は33%で、現行の学制の維持を望む現場の校長の姿が明らかになっていた²⁷。

②平等をめぐる議論と学校段階ごとの教育内容の検討

1982（昭和57）年11月から翌1983（昭和58）年4月にかけて小委員会では教科ごとの論点の検討を行い、国語教育、社会科教育（特に歴史教育）、算数・数学教育及び理科教育、道徳教育、外国語教育、職業・技術教育、保健体育教育、音楽・図画工作・美術教育のそ

教育内容等小委員会速記録（第1回～第9回）」

²⁶ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第7回会議メモ（案）」（昭和57年9月30日）、
「教育内容等小委員会第8回会議メモ（案）」（昭和57年10月28日）

²⁷ 『内外教育』昭和57（1982）年12月24日10-11面。

それぞれの在り方について、文部省による現状説明、参考人からの意見発表、委員間の協議を実施した²⁸。

各教科の議論を踏まえ、1983（昭和53）年4月21日に小委員会は教科構成の在り方の検討を議題とし、臨時委員として議論に参加していた河野重夫お茶ノ水女子大学教授から、教科構成を考える視点として「平等主義と能力主義をどう考えていくか」との問題提起が行われた。これに対して委員からは、「今日の中学校、高等学校の教育の在り方を考える場合に能力や適性に応じた個別化という視点が重視されなければならない。他方、小学校段階では現在の学年制を基軸にし、学習指導方法の工夫により、どの子供に対しても一定水準まで到達させるという考えるによるべき」という意見や、中学校について「全部の生徒に同一の教育内容を履修させるのではなく、選択制の拡大や例えば数学や英語に習熟度別指導を導入することが考えられるべき」という意見、「基礎・基本を確実に身に付けさせ個性・能力に応じた教育を行うために必修教科を減らし、選択教科を大幅に増やすべき」とする意見が出された。しかし、この平等主義と能力主義をめぐるのは、これ以上委員の間で深い議論とはならなかった²⁹。

その後、小委員会は学校段階ごとの教育内容の検討を実施し、6月15日には小学校の教育内容の議論を行い、「教科についてもっと内容を精選する必要がある」「低学年の段階では、知的なものを教え込もうとすることは避けなければならない」「低学年から中学年までは、知（国語・算数）、徳（情操を含む、芸術・道徳）、体（体育、遠足、散歩、自然観察など）という大きいわけ方で教育課程を編成し、現在行われているような教科学習は4年生ぐらいから始めればよいのではないか」「教科の数が多いと覚えることに終始するので、小学校3年生ぐらいまでは、知的教科を国語・算数にしぼることに賛成である」「個性を伸長することも大切であり、そのためには、学校裁量の時間を一層工夫する必要がある」といった意見が出され、小学校低学年の教科を統合して総合教科を設置することや、教育内容の精選を行うことに議論の流れが集約していった³⁰。

次いで、6月27日に行われた中学校の議論では、中学校への習熟度別指導の導入が検討の俎上に載せられた。文部省はこの時点では中学校の習熟度別指導の導入の方向性を言明

²⁸ 各教科の在り方の検討状況については、国語教育については、国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第9回会議メモ（案）」（昭和57年11月15日）、社会科教育については「教育内容等小委員会第10回会議メモ（案）」（昭和57年11月25日）、算数・数学、理科教育については「教育内容等小委員会第11回会議メモ（案）」（昭和57年12月6日）、道徳教育については「教育内容等小委員会第12回会議メモ（案）」（昭和58年1月27日）、外国語教育については「教育内容等小委員会第13回会議メモ（案）」（昭和58年2月17日）、職業・技術教育については「教育内容等小委員会第14回会議メモ（案）」（昭和58年3月11日）、保健体育教育については「教育内容等小委員会第15回会議メモ（案）」（昭和58年3月29日）、音楽、図画工作、美術教育については「教育内容等小委員会第16回会議メモ（案）」（昭和58年4月7日）を参照のこと。

²⁹ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第17回会議メモ（案）」（昭和58年4月21日）

³⁰ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第20回会議メモ（案）」（昭和58年6月15日）

しておらず、国会で問われた鈴木勲初等中等教育局長も、習熟度別学級編成の中学校への導入について、「十分に検討をしなければならないだろうというふうに考えております。」と答弁しニュートラルな立場であることを表明していた³¹。そこで、文部省より「義務教育である中学校段階において習熟度別指導等の導入についてどう考えるか。導入するとすれば、その形態、方法についてどう考えるか」と習熟度別指導の導入を検討事項とした資料が配布され、議論が行われることになった。

委員からは、「習熟度別指導の導入は賛成であるが、その際には、グループ編制を固定しないで柔軟な設定にすること、教師の定数や資質の向上を図ること等の配慮が必要であろう」「中学校の段階は指導のやり方によって一番変わり得る時期であり、基礎的な内容の徹底が必要であるという観点から、高等学校より、中学校の方に習熟度別指導が必要だと思う」「全日本中学校長会の調査では、習熟度別の指導は、3分の2が賛成している。3分の1がまだ賛成していないのは条件その他に疑問があるからで、条件さえ整えば、公平で生徒にとっては親切な指導法ではないかと考える」として習熟度別指導の導入に賛成する意見が出される一方で、反対する意見は出されなかった。また、選択教科の拡充について、「中学校教育においては、一人一人の能力・適性の違いに応じた教育の在り方が考えられなければならない。教育内容としては必修教科を精選し、選択教科を拡充する方向が望ましい」「国語、数学、外国語の基礎教科に重点を置き、その他については大幅に選択制を導入すべき」「教科内の選択という形で選択の幅を大幅に広げる必要がある。例えば、体育や社会科は教科としては必修として、その中身は興味や関心に応じて、選択させる方法をとることが考えられる」とする意見が出され、選択教科の拡充についても共通理解が図られていった³²。

小委員会の座長であった辰野千寿上越教育大学長は、文部省発刊雑誌である「文部時報」の中で、学習指導要領について、「今回の教育課程を機会にさらに一層の創意工夫が期待されている。その方策としては、画一的・一律的な一斉授業のかわりに、個別化教授やグループ別指導をできるだけとり入れ、さらに視聴覚教材、プログラム形式の補助教材などを活用することが必要になる」と指摘し、従来の一斉授業からの授業方法の転換を訴え、個別化授業など「個の平等」的な要素への転換を主張し、小委員会の議論は授業方法の転換を模索しているものであることを明らかにしていた³³。

③中曽根首相の就任と学制改革の再検討

教育内容等小委員会で検討が行われていた1982（昭和57）年11月に中曽根康弘首相が就任し、「戦後政治の総決算」を標榜し、公的・私的の諮問機関を活用することにより政策

³¹ 昭和58年4月25日参議院決算委員会議事録より

³² 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第21回会議メモ（案）」（昭和58年6月27日）、「中教審教育内容等小委員会第21回資料2 中学校における教育内容等の基本的な在り方について」

³³ 『文部時報』第1272号（昭和58年5月）

課題に対応しようとした³⁴。第2章で見たように、中曽根首相は首相就任直後から教育制度のあり方全般を見直す必要があると考えていた³⁵。そこで、教育問題全般について意見交換を行うため、私的諮問機関として「文化と教育に関する懇談会」を1983（昭和58）年6月に設置し、小・中学校から大学までの教育制度のあり方などの研究を行うことにした³⁶。中曽根首相は第1回の懇談会の冒頭、六・三・三・四の教育制度の見直しに言及し、「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」と発言し、学制改革に向けた検討が行われることになった³⁷。

一方、文部省は前述のように、文教族議員の求めに応じ1982（昭和57）年9月と10月にお茶を濁した程度の学制改革の検討を教育内容等小委員会で行ったものの、中曽根首相の教育制度改革への意向や、自民党文教族からの度重なる学制改革の検討の求めに対して、改めて何らかの学校制度の見直しに着手せざるを得なくなっていた。そこで、1983（昭和58）年7月に文部省内に事務次官を座長、各局長を構成員とする「学制改革プロジェクトチーム」を設置し、初等中等教育から高等教育に至るまでの学制改革の方向性を検討することとして、7月の自民党文教合同で報告、了承を得た³⁸。中曽根首相は「教育の問題についてこれだけ国民が関心を持って、特に家庭の主婦の皆さん方が御関心を持っている問題ですから、できれば共通の広場をつくって、そして強力な政治力でこれを実行してみたい。いままで文部省で、いろいろな案があつたり、文部省自体も検討しておったけれども、へっぴり腰でやっておったと思うのです。しかし、いまやそういう段階ではなくなってきました。」と国会で答弁し、学制改革を積極的に検討する意向を答弁していた³⁹。

このため、中教審の教育内容等小委員会は、再度、1983（昭和58）年8月と9月の2回にわたり「今後の学校教育の在り方」を議題として、学校制度を中心とする議論を行うことになった。この2回の議論では、文部省から、中教審46答申で提言された学制改革の「先導的試行」として、小学校低学年の総合学習、中学校の選択履修の在り方や習熟度別指導の在り方などの調査研究を進めており、文部省は46答申を受けて学制改革の着実な取り組みを実施していると主張した。委員の中には、学校制度の改革に積極的な意見を表明する委員もいたが、臨時委員として参加していた全国小学校長会代表の委員が、全国小学校長会としては、現行制度を維持した上で教育内容の改善を行うべきであり、学制改革に反対と表明するなど、小委員会に参加していた委員の多くが現行制度を前提とした「教育内容の改善」を支持し、学制改革を支持する委員は少数であった⁴⁰。そこで、文部省幹部は中教

³⁴ 新藤（2012）43-46頁。

³⁵ 大嶽（1994）163-164頁。

³⁶ 『朝日新聞』昭和58（1983）年6月14日3面

³⁷ 『朝日新聞』昭和58（1983）年6月14日夕刊1面

³⁸ 『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

³⁹ 昭和58年9月20日衆議院予算委員会議事録より

⁴⁰ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第24回会議メモ（案）」（昭和58年8月31日）、「教育内容等小委員会第25回会議メモ（案）」（昭和58年9月26日）、「中教審教育内容等

審としては「全体として学制の区切り改革論には切迫したものがないという見方」である捉え、1983（昭和58）年11月に予定されていた審議経過報告は、学制改革を求める提言にはならないとの認識を示していた⁴¹。

審議経過報告の取りまとめ段階にあった10月12日の小委員会では文部省から素案が示され、中学校における学習指導の在り方として、「中学校段階においても、教科によっては習熟度別学級編成を導入したり、学習の遅れがちな生徒に対する補充指導をカリキュラムに位置づけるなど、従来の画一的な一斉指導ではなく、多様な指導方法を弾力的に進めていく必要がある」として、画一的な一斉指導からの全面的な転換を求めている⁴²。10月17日の小委員会では、議論の取りまとめとして「教育内容等小委員会審議経過報告（案）」が提示された。この報告は「次期審議会に引き継ぐべき審議経過報告の概要を報告する形で取りまとめる」と整理されたが、「学校制度にかかわる問題については、昭和46年の答申で指摘されているものが教育研究開発や教育課程の改善によって実際にはかなり具体化され実現されていることをふまえ、さらに教育内容の一層の改善や入試制度の改善を図るなどの着実・慎重な審議を積み上げ、その上に立って制度改革の問題を論ずべきだという考えをとる」と整理し、中曽根首相や自民党が求める学校制度の抜本的改革は、既に中教審46答申で行われており、教育内容などの議論を積み上げた上で学制改革の問題を論ずべきとして、慎重な姿勢を示すことで、委員間の合意を得た⁴³。

④中教審教育内容等小委員会の審議経過報告の公表

1983（昭和58）年11月15日、中教審の教育内容等小委員会は審議経過報告を取りまとめ、学校教育をめぐる諸問題として、学校教育の画一性、硬直性を取り上げ、「我が国の学校教育の現状は、画一的で硬直に過ぎ、このままでは、現在及び将来の社会の変化や子どもの実態に十分に対応することができないのではないかと指摘がある」とした上で、「教育の適時性をふまえて教育内容の重点化を図り、また発達段階に応じ、子どもの能力・適性や興味・関心等を一層重視する必要がある。このような観点から、今後学校教育の多様化、弾力化を進める必要がある」として、学校教育の画一性からの脱却を図るため、学校教育の多様化、弾力化を進めることを提唱していた⁴⁴。

また、今後特に重視されなければならない視点として、学習の仕方の習得としての自己教育力の育成が重要であるとして、「学校教育において、基礎的・基本的な知識・技能を着実に学習させるとともに、問題解決的あるいは問題探的な学習方法を重視する必要がある

小委員会第24回資料5 教育研究開発についてこれまでに行ってきた施策等の概要』、『朝日新聞』昭和58（1983）年9月27日3面、『日本教育新聞』昭和58（1983）年10月10日2面

⁴¹ 『朝日新聞』昭和58（1983）年9月27日3面

⁴² 国立公文書館所蔵「審議経過報告（案）の素案」（昭和58年10月12日）

⁴³ 国立公文書館所蔵「教育内容等小委員会第26回会議メモ（案）」（昭和58年10月17日）

⁴⁴ 「審議経過報告」（中央教育審議会教育内容等小委員会 昭和58年11月15日）より

る」と指摘するとともに、個性と創造性の伸張を図るため、教育課程の一層の弾力化の措置が必要であるとしていた⁴⁵。

そして、このような能力を育成するために、小学校教育においては、教科構成として、「小学校低学年の教科構成については、国語、算数を中心としながら既存の教科の改廃を含む再構成を行う必要がある」として教科構成の見直しを指摘するとともに、学習指導の在り方として、「これまでは一斉指導が主体となっているが、今後はグループ指導、個別指導を取り入れた新しい指導方法の開発を図るべき」と指摘していた。また、「中学校段階における教科の教育内容を、より精選する方向で検討し、改善することが望まれる。」として、「選択教科の在り方を見直し、その種類や授業時数の拡大等について十分検討することが重要である」と指摘するとともに、中等教育における学習指導の在り方について、「一人一人の生徒の能力・適性等に応じた学習指導が適切に行われるよう配慮しなければならない。生徒の学習意欲を高め、教育内容を確実に身に付けさせるためには、生徒の実態等に応じ、多様な指導方法の工夫が必要である」「中学校段階においても、教科によっては生徒の学習内容の習熟の程度に応じた指導を行うなど、一斉指導のみでなく、個々の生徒の特性に配慮した多様な指導方法を弾力的に進めていく必要がある。このような習熟の程度に応じた指導を行うに際しては、教科の種類、実施時期、方法等において多様な工夫が望まれる」として、中学校段階における習熟度別指導の導入など指導方法の工夫が必要であると指摘していた⁴⁶。なお、10月時点の素案では、従来の一斉指導を否定する一文が記載されていたが、中学校への習熟度別編製の導入に批判の声もあったことから、最終段階で、一斉指導を前提としつつ、多様な指導方法を弾力的に導入する表現に修正された⁴⁷。この審議経過報告において、中学校の学習指導の在り方として習熟度別指導が盛り込まれたことは新聞各紙の注目を集め、各紙1面トップで「教育を多様化・弾力化 中学も習熟別指導」（朝日新聞）、「中学でも「習熟度別」指導を 多様化さらに推進」（毎日新聞）、「幼稚園→高校で一貫教育 「習熟度別」 中学も」（読売新聞）と報じられていた⁴⁸。

この報告をふまえ、中教審の高村象平会長は瀬戸山文部大臣に対して、①高校入試の改善、②学習の遅れがちな児童生徒に対する補充指導など、児童生徒の実態に即した学習指導の在り方、③児童生徒の徳性の涵養や青年期における生き方の問題、④幼稚園の教育内容の再検討の四項目を取り上げ、直ちに実施するよう検討を求め、瀬戸山大臣も検討を約束した。一方、11月17日で中教審の委員が2年の任期切れとなったが、直後に衆議院議員総選挙が予定されていたことから、文部省は次回中教審の発足時期は示していなかった。文部省幹部は、この審議経過報告を受け、教育課程の具体的な検討を進めるため、教育課

⁴⁵ 「審議経過報告」（中央教育審議会教育内容等小委員会 昭和58年11月15日）より

⁴⁶ 「審議経過報告」（中央教育審議会教育内容等小委員会 昭和58年11月15日）より

⁴⁷ 『毎日新聞』昭和58（1983）年11月17日2面

⁴⁸ 『朝日新聞』昭和58（1983）年11月16日1面、『毎日新聞』昭和58（1983）年11月16日1面、『読売新聞』昭和58（1983）年11月16日1面

程審議会を翌年の昭和59（1984）年にも発足させる意向を示していた⁴⁹。

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

①臨教審の設置と文部省による教育課程の検討の中断

中曽根首相は12月の衆議院選挙を前に、学制改革など教育改革の構想に積極的な姿勢を見せており、12月10日には記者会見を行い、教育問題について、六・三・三・四制の改革を含めた抜本的な改革、偏差値重視教育の是正、共通一次試験の改善などからなる「教育改革七つの構想」を発表するとともに、瀬戸山文部大臣に対して、この構想に沿った改革の検討を指示していた⁵⁰。衆議院選挙後の1984（昭和59）年1月には、中曽根首相は教育臨調構想を公表し、総理府に教育改革を検討する諮問機関を法律で設置し、中曽根首相の主導の下で教育改革と必要な施策の検討が行われることになった。この中曽根首相の構想を受け、文部省は新たな中教審の発足を延期するとともに、教育内容等小委員会の審議経過報告を踏まえる形で設置を予定していた教育課程審議課の発足も延期することにした⁵¹。

1984（昭和59）年8月に設置された臨教審は、第2章で見たように、戦後教育の見直しを掲げ、画一的な教育からの脱却を図るための施策の検討を行うとして、1984（昭和59）年11月に「審議経過の概要（その1）」を公表し、これまでの教育の価値観の発想を転換する教育改革を行うとして、創造性の伸張を図る指導の在り方や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を今後の検討課題とすることを明らかにしていた。

一方、臨教審の設置により文部省は教育課程審議会の設置は見送る一方で、近い将来の教育課程審議会の設置を前提に教育課程の具体的な検討を開始していた。1984（昭和59）年7月には、小学校低学年の教科構成の見直しを検討する有識者会議として「小学校低学年の教育に関する調査研究協力者会議」を設置し、小学校低学年の理科・社会の合科構成の検討を開始した。この懇談会の設置は、審議経過報告を受け、文部省が本格的に次の学習指導要領改訂において、小学校低学年の教育構成を取り上げることが教育関係者に印象づけた⁵²。また、9月には、文部省は1981年度から調査研究を開始していた小学校の教育課程実施状況に関する調査の結果を公表し、ペーパーテストによる達成度調査について、児童が内容を理解している割合（通過率）は、国語、社会、算数、理科の各問題とも平均で70%前後の通過率を示すことが明らかになった。この結果に文部省は「全体として達成状況は良好であると言えよう」との評価を下していた。また、この調査の問題の中では、文部省が1956（昭和31）年、1963（昭和38）年、1964（昭和39）年に実施した全国学力調査と同一の問題を出題して比較を行っており、各問題とも、これまでの調査を上回る通過率か同程度の通過率を示しており、「これまでの学力調査の結果に比べて、今回の結果は

⁴⁹ 『日本教育新聞』昭和58（1983）年11月21日1面

⁵⁰ 『日本教育新聞』昭和58（1983）年12月19日2面

⁵¹ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年2月20日2面

⁵² 『日本教育新聞』昭和59（1984）年8月6日1面、2面、『内外教育』昭和61（1986）年8月1日2-6面。

良好であると言えることができる」と評価していた。一方で、思考力や観察・実験などの設問の通過率は低い傾向が明らかになっていた⁵³。

さらに12月には、文部省は、一斉授業の改善を促し、子供一人ひとりに応じた学習指導を推進するとして、児童生徒には個人差があることを前提として指導を行うための指導資料として「個人差に応じる学習指導事例集」を刊行した。文部省は小委員会の審議経過報告以降、省内に有識者会議を設置し、一斉授業の画一的な側面を補うための指導の工夫を検討していたが、一斉授業にグループ学習、協力教授方式を取り入れた指導の工夫など、24の個別事例を収録した指導事例集を刊行した⁵⁴。このように、子供一人ひとりに応じた学習指導の推進について、文部省は「一斉授業」を授業形態の前提としつつ、個別指導を追加的に取り入れる案を提示していた。

また、文部省は、1985（昭和60）年度には「個人差に応じた学習指導に関する調査研究」を開始し、学校教育の画一性批判・個性尊重の方向性に対して、児童生徒の個性や能力に応じた小・中学校教育の具体的な在り方を探ろうとしていた。文部省は、小学校では前年末に刊行した指導事例集を発展させ、各教科別に様々な指導の工夫を体系化することを検討の柱とし、中学校では習熟度別指導の検討の柱であると考えていたが、中学校段階での習熟度別指導の導入は教師や保護者の間に拒否反応が強いと考えられており、どの教科で導入することが可能か模索することを意図していた⁵⁵。

このように、臨教審の議論に注目が集まる傍らで、文部省内では学習指導要領改訂に向けた作業を着々と進め、教育課程審議会を設置する準備作業を進めていた。そのため、教育課程審議会の発足を前にして、焦点となる個別の問題はすでに一定程度の結論や方向が見える展開となっていた⁵⁶。

②教育課程審議会の設置

1985（昭和60）年に入ると、臨教審は第一次答申の取りまとめに向け、教育の自由化を主張する第一部会とそれに反対する第三部会・文部省の間で激しい論戦となっていた。この議論の傍ら、文部省の高石邦男初等中等教育局長は、「教育課程は10年単位で見直すことが文部省のひとつのルールだから、ちょうどその時期に来た」との考えの下、教育課程審議会の設置を探っていた⁵⁷。1985（昭和60）年3月に教育課程審議会の発足を問われた文部省の高石局長は、「臨教審の審議の動向もございまして、その動向を見ながら教育課程審議会の発足を考えたいというふうに思っております。」と国会で答弁し、臨教審の動向を

⁵³ 文部省初等中等教育局小学校課「教育課程実施状況に関する総合的調査研究の調査結果（小学校）について」昭和59年9月、7-15頁、『日本教育新聞』昭和59（1984）年10月8日1面

⁵⁴ 『日本教育新聞』昭和59（1984）年12月24日1面

⁵⁵ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年6月3日1面

⁵⁶ 『朝日新聞』昭和60（1985）年9月10日3面、『日本教育新聞』10月7日8面

⁵⁷ 荒井（2013a）171頁。

踏まえ、教育課程審議会の発足を行う意向を明らかにし⁵⁸、6月の臨教審第一次答申を受け、文部省は教育課程審議会の発足をさせることにした⁵⁹。

この教育課程審議会の設置に当たり、文部省は教育課程の検討の主導権を握るため、教育課程審議会の臨教審に対抗しうる存在感の審議会にする必要があると考えていた。後年、高石局長は教育課程審議会の委員選考にあたり、「臨教審のメンバーを上回る人によって教育課程審議会の発足をさせると。臨教審は総理府に置かれるから格が上ですが、文部省の一教育課程審議会だけれども、実質上の顔触れは上回る人を選べと課長に指示した」と語っているが、臨教審の委員を上回る「格」の委員を集めて教育課程審議会の構成することで、臨教審に対抗しようとした。そこで、文部省は教育課程審議会の会長にノーベル賞受賞者の福井謙一京都工芸繊維大学教授を担ぎ出し、副会長には西原春夫早稲田大学総長を選任した⁶⁰。また、その他の委員は、学校教育の専門家が大半を占める従来の構成を見直し、発足時の委員27人のうち教育専門家は3割程度で、これまで各教科の関係団体が授業時数や教育内容の見直しに猛烈な反対を繰り返してきた反省をふまえ、各教科・領域の研究者は委員として一人も選任しなかった。この人選を、菱村初等中等教育局審議官は、「教科エゴでこれからの教育を考えてはいけないということでの人選」と公言していた⁶¹。このように、文部省としては臨教審から議論の主導権を奪い返すべく、教育課程審議会の存在感を高めるための人選を行ったのである。

文部省は、昭和60(1985)年9月10日に教育課程審議会の発足をさせ、松永文部大臣から、①社会の変化に適切に対応する教育内容の在り方、②国民として必要とされる基礎的・基本的な事項の指導を徹底するとともに、児童生徒の能力、適性等に応じた教育を充実させるための教育内容のあり方について、③幼稚園から高等学校まで調和と統一のある教育内容のあり方について、④「六年制中等学校(仮称)」の教育内容の在り方についてが諮問されるとともに、検討に当たっては臨教審の答申をふまえた審議を行うことが要請された。また、具体的な検討の観点として、児童生徒の能力・適性等に応じた教育の一層の充実のため、既に文部省内で検討されていた児童生徒の個人差に応じた指導の推進についての検討が要請された。また、初等中等教育局長の補足説明において、教育課程実施状況調査等の結果から、児童の教育内容の理解状況は全体として良好であるが、理解度が不十分と思われる児童が若干いることや思考力などを育てる面については不十分な点もみられることが紹介された。さらに、小学校低学年の教科構成については、文部省では集約・再編成する方向で検討を進めており、この教育内容について検討を要請していた⁶²。児童生徒の能力、

⁵⁸ 昭和60年3月28日参議院文教委員会議事録より

⁵⁹ 荒井(2013a)171頁。

⁶⁰ 荒井(2013a)171頁。福井は最初、「私はそんなのはよく分かりませんから」と会長就任を渋っていたが、高石の「大所高所からの見識を披露してもらえばいいので、こまごましたことは事務方がきちんとするから」との説得に、最後は了解したという。

⁶¹ 『日本教育新聞』昭和60(1985)年9月16日1面、2面、9月23日18面。

⁶² 昭和60年9月10日 松永光文部大臣による教育課程審議会への諮問「幼稚園、小学校、

適性に応じた教育の充実については、前回の教育課程審議会では諮問事項としては取り上げられておらず、今回の検討にあたって初めて諮問事項として位置づけ、正面から議論・検討を行うことになった。11月5日の教育課程審議会では文部省は、各学校段階ごとの教育課程の現状と課題として、小学校では低学年での教科構成、道徳教育の充実、教育内容の精選、個人差に応じた指導が課題であり、中学校では選択教科の拡大、情報化、国際化に応じた教育内容、青年期の生き方に関する指導、個人差に応じた指導が課題であることを指摘していた⁶³。

一方、臨教審は、教育課程の見直しの議論の主導権を握るべく、教育課程審議会の議論に先取りする形で教育課程に関する問題提起を第三部会を中心に行い、中教審の教育内容等小委員会が指摘した教育内容の精選、小学校低学年の理科と社会を合科した教科構成の総合化、中学校の選択教科の見直しを主張していた。また、徳育の充実や学習指導要領の基準性・拘束性を見直しを行う簡素化・弾力化も主張していた。これに対し、文部省は臨教審の第三部会で反論を行い、菱村初等中等教育局審議官は学習指導要領の基準性を見直しについて、現行でも十分に簡素化しており、画一的教育の原因は学習指導要領ではなく、これ以上の簡素化・弾力化は不可能とする主張を行っていた。これに対して臨教審は、第二次答申のたたき台として1986（昭和61）年1月に公表した「審議経過の概要（その3）」の中で、中教審の審議経過報告で示した教育内容の精選や教科構成の在り方を見直し、中学校における指導方法の多様化の検討を指摘するとともに、学習指導要領の大綱化を主張し、都道府県による教育課程の特例の承認などを認めるべきと主張していた。さらに、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」とその検討方法について注文を行い、教育課程審議会に対して臨教審が上位の立場にあり、教育課程審議会を批判的な立場で捉えていることを明らかにしていた。

このような臨教審と文部省の間で学習指導要領の基準性をめぐる議論が行われる中、教育課程審議会では、文部省から国語、社会、理科、外国語教育などの教育の現状と課題についての説明が行われていた⁶⁴。その間、臨教審第三部会の関係者と文部省関係者による調整が行われ、2月17日の教育課程審議会において、臨教審が提案した検討課題を検討する場として課題別検討委員会を設置することとし、①道徳、②社会科、③家庭科、④六年制中等学校の4つの課題を集中的に議論することになり、6月までに審議を行い基本方針を決定することとした。一方、小学校低学年の教科構成については、文部省内の協力者会議で議論が行われていたことから課題別検討委員会の設置は見送られ、能力・適正に応じた教育の充実については、総会で引き続き審議されていくことになった⁶⁵。また、臨教審が求め

中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」の「初等中等教育局長補足説明」、大槻（2012）266頁。

⁶³ 『日本教育新聞』昭和60（1985）年11月18日1面

⁶⁴ 『朝日新聞』昭和61（1986）年10月23日22面、10月27日22面

⁶⁵ 『朝日新聞』昭和61（1986）年2月18日1面、『日本教育新聞』2月3日2面、3月10

た学習指導要領に関する議論のうち、小学校低学年の教科構成、中学校の選択授業の拡大、道徳教育の見直しなど「学習指導要領の基準の水準や程度」については教育課程審議会でも取り上げる一方、臨教審が主張した学習指導要領の大綱化など「学習指導要領の基準の性格」については、教育課程審議会が取り上げられることを予定していなかった。

このように、臨教審と文部省・教育課程審議会の間で教育課程の検討に関する主導権争いが繰り返される中、文部省は、1984（昭和59）年9月に公表した小学校の結果に続いて、1985（昭和60）年12月には中学校の教育課程実施状況に関する調査の結果を公表し、国語、社会、数学、理科、外国語の各教科について、「生徒の学習達成状況は全体としておおむね良好である」との状況を公表した。また、国語・社会・数学について、1962（昭和37）年・1968（昭和38）年の全国学力調査等と同一問題を出題することで過去の調査との比較を行ったところ、今回の方が結果はかなり良いと評価していた。なお、一部に達成状況が不十分な生徒がいること、また、国語における作文力、社会の1年生及び2年生の分野間の関連による総合的な思考力・判断力、理科における基礎的な内容であっても文書に書かせる問題、外国語の書くことなどの内容については、達成が不十分であるとの評価を下していた⁶⁶。

③臨教審の第二次答申と教育課程審議会での検討

臨教審が4月23日に取りまとめた「教育改革に関する第二次答申」では、教育内容の量や程度の一層の精選を図り、指導方法の多様化が必要であるとして、指導方法の個別化や自発的な学習方法を重視すべきと指摘するとともに、小学校低学年の教科の総合化や中等教育段階の社会科の教科構成の見直し、道徳教育の在り方の検討、中等教育段階における選択教科の在り方の見直しなどを指摘していた。また、学校週五日制への移行の検討や、各学校や地域で教育課程編成に多様な創意工夫ができるよう、学習指導要領の内容の大綱化や重点化を図ることが記述される一方で、審議経過の概要で記載された都道府県による教育課程の特例の承認や教育課程審議会に対する批判的な記述は、答申での記載は見送られた。

これに対し、教育課程審議会では、課題別委員会を中心とした各課題ごとの議論と並行して、「能力・適性に応じた教育の充実」を5月8日の総会で議題として取り上げた。臨教審第二次答申でも言及された中学校での選択教科の拡大や教育内容の精選には委員からの賛同意見が大勢を占める一方、中学校での習熟度別学級編成の導入については、保護者の反発が強く導入は難しいとの意見が委員から出されていた⁶⁷。学習の遅れがちな生徒に基礎・基本の指導を徹底する観点の「習熟度別指導」は必要との委員の発言がある一方で、

日6面、水原（1992）628頁。

⁶⁶ 文部省中学校課「教育課程実施状況に関する総合的調査研究の調査結果（中学校）について」昭和60年12月、6-8頁、14-15頁。

⁶⁷ 『日本教育新聞』昭和61（1986）年5月19日1面

ホームルームである学級単位の「習熟度別学級編成」の導入には委員からの異論が強く、学級編制ではなく指導上の工夫にとどめるべきとの意見が優勢となった⁶⁸。

6月3日には、文部省が設置した有識者会議である「小学校低学年の教育に関する調査研究協力者会議」が、小学校低学年の教科構成の在り方について、小学校1・2年生の社会と理科を廃止し、児童の体験・活動学習を通じて身近な自然や社会の様子に関心を持つことに重点を置いた新教科「生活科」を設置する構想を取りまとめた。この協力者会議は、生活科の新設構想について、臨教審の議論が出るまでは結論を出すことを見合わせていたが、第二次答申で小学校低学年の教科の総合化が提言されたことを受け、正式に意見が取りまとめられた⁶⁹。また、教育課程審議会は6月16日には初めて学校週五日制の導入について議論を行い、学校週五日制導入の検討は、教員の週休二日制問題としてではなく、児童生徒の教育的観点から議論することが確認され、「土曜日の塾通いに拍車をかけるのではないか」「共稼ぎ家庭の子どもはどうする」と消極的な意見を述べる委員の一方で、「親と子の触れあいの場がひろがる」「アメリカ、フランスの年間授業日数が180日に比べ、日本の240日は長すぎる」と積極論を述べる委員がおり、前向きに検討することが確認された⁷⁰。7月9日の教育課程審議会では、道徳、家庭科、六年制中等学校の3つの課題別検討委員会が報告を行い、道徳については臨教審答申の具体化のため、道徳の準教科化を図るなど道徳教育の拡充・強化を目指すこと、副教材の選定・助成制度を創設して教育内容も人間尊重と生命への畏敬の念を基本理念としたものに改正することが報告され、家庭科については男女別の履修形態を改め高校で男女とも必修に変えること、六年制中等学校については中学段階から選択・専門科目を増加して、教育内容の多様化と専門化を図ることが報告され、報告の方向性が了承された⁷¹。7月21日の教育課程審議会総会では社会科の課題別検討委員会が報告を行い、小学1・2年生の社会と理科を廃止して新教科「生活科」に統合すること、小学3年生以降の社会科の内容を抜本的に再編成し、高校の必修科目「現代社会」を選択科目とするなど、大幅な内容の改編を行うことが報告され、了承された⁷²。さらに、7月29日の総会では、文部省の有識者会議「小学校低学年の教育に関する調査研究協力者会議」が、新設される「生活科」や小学校低学年の教科構成の在り方について報告を行い、生活科の授業時間は週3時間程度を想定することが報告された⁷³。一方、この「生活科」の新設に対して、廃止されることになる社会・理科の関係学会や教員団体などから強い反対意見が出されていた⁷⁴。

⁶⁸ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年7月14日22面

⁶⁹ 『朝日新聞』昭和61(1986)年6月4日1面、『内外教育』昭和61(1986)年8月1日2-6面。

⁷⁰ 『日本経済新聞』昭和61(1986)年6月17日1面、『朝日新聞』同日1面、10月22日22面、『日本教育新聞』7月7日1面

⁷¹ 『朝日新聞』昭和61(1986)年7月10日1面、水原(1992)628頁。

⁷² 『朝日新聞』昭和61(1986)年7月22日1面

⁷³ 『朝日新聞』昭和61(1986)年7月30日1面

⁷⁴ 『朝日新聞』昭和61(1986)年7月30日1面

その後、9月3日の教育課程審議会では「学校週五日制導入に備えた教育課程の在り方」を議題とし、民間企業の75.5%が週休二日制となっている現状をふまえ、1992（昭和62）年からの学校週五日制の導入を委員間で合意した。隔週土曜日を休業日とし、休業日分の授業時数は他の曜日に振り替え、総授業時数は維持して教育水準低下を防ぐこととしていた。この日の審議会後、文部省幹部は「もう少し世論の動きなどをみるが、これで基本方向は固まった」と記者団に述べていた。また、臨教審第二次答申の要請を踏まえ、中学校の教科編成について、必修教科の時間に幅を持たせることとし、各学校は時間の幅の中で独自の時間割を組むことを許容することも決定した⁷⁵。

④中間まとめの公表

教育課程審議会は、9月19日の総会で「改定のねらい」として、中教審の教育内容小委員会の審議報告や、臨教審第二次答申が掲げた教育の目標をふまえた四項目を決定し、①豊かな心を持ち、たくましく生きる人間の育成をはかる、②自ら学ぶ意欲と、社会の変化に主体的に対応できる能力の育成を重視する、③基礎的・基本的な内容を重視し、個性を生かす教育の充実をはかる、④国際理解を深め、我が国の文化と伝統を尊重する態度の育成を重視することを確認した。一方、総授業時数は現行の時数を維持することを確認し、文部省は「ゆとり」の精神は新しい学習指導要領にも引き継がれると説明していた⁷⁶。

また、文部省はこの日の審議において新しい授業時数の案を配布した。前回の議論で合意された中学校の授業時数に幅を持たせるため、国語・数学も含めて全ての教科で授業時数の弾力的な取り扱いを認め、中学3年生の国語を週4～5時間、数学を週3～4時間とするなど、学校によって授業時数を選択できるようにしていた。しかし、多くの委員から、国語と数学を含む全教科に弾力的な時間編成を認めることに強い反発の声が上がった。また、文部省内でも、弾力的な授業時数案に対して批判する声があった⁷⁷。文部省が弾力的な時数を提示した背景には、臨教審の答申もさることながら、文部省内の教科間の時数獲得競争があった。授業時数が削られそうな教科の調査官が、各教科の重要性を強調して削減に反対して収拾がつかなくなっていた。各教科とも幅のある案は「みんなで血を流す案」として提案されたものであったが、福井会長も国語と数学の重要性を主張したことから、国語と数学の時数に弾力性を持たせることは行わない方向で調整されることになった⁷⁸。

一方、学校週五日制導入については、総理府が夏に実施した世論調査の結果が9月中に公表されると文部省が説明していたが、結果の公表が先延ばしされることになった。文部省幹部は「反対の答えが予想以上に多い。6～7割らしい。5日制にすると、先生が楽になり、親が苦勞する。それが世間の反応のようだ」と記者に述べ、この結果を受け文部省内

⁷⁵ 『朝日新聞』昭和61（1986）年9月4日1面、10月22日22面、『読売新聞』同日1面、『日本経済新聞』同日1面・31面、水原（1992）628—629頁

⁷⁶ 『朝日新聞』昭和61（1986）年9月20日1面。

⁷⁷ 『朝日新聞』昭和61（1986）年10月26日22面

⁷⁸ 『毎日新聞』昭和61（1986）年10月26日26面、『日本教育新聞』10月13日8面

で学校週五日制導入を断念するための調整が行われることになった。9月23日には、塩川正十郎大臣が自民党の全国研修会で「子どもたちに土曜日をどう過ごさせるかの対応ができていない限り、賛成できない」と発言し、文部大臣が学校週五日制導入に反対の姿勢であることが明らかになった。塩川大臣は翌24日にも「労働者の発想から5日制の議論なら、さびしい議論と思う」と述べ、改めて学校週五日制導入に反対する姿勢を示していた。また、同日には自民党文教部会・文教制度調査会でも、自民党の複数の議員から「制度が先行し実体が伴わないのでは困る」「子どもが塾に行けば意味がない」「家庭がしっかりしなければ逆効果」と発言があり、自民党文教族議員も学校週五日制導入に反対の旗幟を鮮明にしていた⁷⁹。

9月25日の教育課程審議会で文部省は授業時数の骨格を提示し、①国語、数学の時間数については弾力化は行わず現行の時間数を確保、②社会、理科、技術・家庭は学校の判断で授業時数を減らすことを可能とする、③浮いた時間を充てることにより英語などの時数の増加を可能とすることを骨子とし、中学1・2年生の授業の選択の幅を広げることが合意された⁸⁰。この授業時数案については、10月中に公表予定であった「中間まとめ」に参考として付けられるものであり、「現段階の総会の合意を示したもの」として、今後の具体的審議もこの授業時数案に沿って進められることになった⁸¹。

これらの検討を踏まえ、教育課程審議会は10月20日に「中間まとめ」を公表し、9月の「改定のねらい」で示した4項目を教育課程の改善のねらいとして位置づけるなど、学習指導要領改訂の方向性を明らかにした。この中で、これからの学校教育は、「社会の変化に主体的に対応するため、思考力、判断力、表現力などの能力の育成が重要であり、特に新しい発想を生み出すものになる論理的な思考力と想像力、直観力などを重視する必要がある」と指摘し、「中学校の段階までは、基礎的・基本的な内容を共通に身に付けさせるようにしながら、おおむね中学校高学年の段階から生徒の能力・適性等に応じることができるように多様な内容を用意して、漸次、選択履修の幅を拡大する」として、臨教審第二次答申でも言及のあった中学校での選択教科の拡大を打ち出すとともに、「学習指導については、特に個に応じた指導方法を工夫する必要があり、その際、中学校においては、教科により習熟の程度に応じた指導について検討することが必要である」として、中学校での習熟度別指導の導入を訴えていた。また、小学校低学年での「生活科」の新設、高校の現代社会を必修から選択科目とすることなどが決められた⁸²。授業時数案については、小学校におい

⁷⁹ 『朝日新聞』昭和61(1986)年10月22日22面

⁸⁰ 『朝日新聞』昭和61(1986)年9月26日1面

⁸¹ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年10月20日1面。この授業時数案の提示に対し、授業時数が削減される見通しとなった教科関係者は反発を強め、時数減が示された音楽の関係団体は「主要教科重視、知育偏重」と強く反発し、小・中・高校の音楽教師と演奏家などの音楽団体が音楽の授業時間の巻き返しに署名運動を行っていた(『毎日新聞』昭和61(1986)年10月26日26面、『朝日新聞』昭和62(1987)年1月18日22面)。

⁸² 『朝日新聞』昭和61(1986)年10月21日22面、水原(1992)629-630頁。

ては、各学年の総授業時数の変更はせず、従来は社会と理科が週2時間ずつであったが、生活科が週3時間とされたことから、小1・2年生の小学校の授業時数が週1時間増加したこと以外には授業時数の変化はなかった。中学校についても、各学年の総授業時数の変更はない一方で、各学校の判断で選択教科の授業時数を増加させる場合には、社会、理科、音楽、美術、技術家庭などの授業時数の削減を認める授業時数としていた。一方、学校週五日制の導入は、塩川大臣が導入に難色を示し、自民党文教族議員も反発を強めたことを受け、教育課程審議会は導入を記述することを断念し、「導入の可能性について検討することが適当」と消極的な記述に変更されることになった⁸³。

なお、総理府が実施したこの世論調査の結果は11月25日に公表され、6割以上の人がかつてまで通りの学校週六日制を支持し、学校週五日制導入の賛成について、月1・2回土曜休業する案を支持する人は各学校段階を通じ10%以下、完全に土曜日を休業することに賛成する人は、各学校段階で12-14%にとどまっていることが明らかにされた。小・中・高のそれぞれの授業時数について、「現在程度がよい」と答えた人が約65%、「もっと少なく」が11-14%、「もっと多く」が9%以下であり、教育内容について、現在程度でよいと答えた人が5割を占めていた。学校週六日制を支持する理由として、「学力低下が心配」「家庭では十分な教育ができない」と回答していたことがわかった。西崎初等中等教育局長は「学校週五日制に相当反対があるのは予想していた」としつつ、「今回の結果だけで五日制問題の判断はつけられない」とコメントして導入に向けた考えは変えない方針を示したものの、世論の支持を得られていない状況を前に、文部省はこの学習指導要領改訂においては、学校週五日制の導入は断念することになった⁸⁴。

ところで、この「中間まとめ」で示された選択教科の拡大について、中学校教育の最大の利益団体である全日本中学校長会は強く反対する姿勢を示していた。全日本中学校長会は全国大会において、教育課程審議会の方針に全面的に反対する姿勢を明らかにしていた。これは、中学校では各学校に配置される教員が保有する教科の免許によって、各学校で開設できる選択教科の数が制限されることになるため、全日本中学校長会は「教員配置が伴わなければ、選択の拡大は無理」と主張し、教育条件の整備抜きに選択教科拡大は困難であると主張していたのであった⁸⁵。このため、文部省は全日本中学校長会の反発を受け、選択教科の拡大に対する教育条件の整備について検討する必要性が生じたのであった。

「中間まとめ」の公表後、教育課程審議会は小・中・高校ごとに分科会を設置して、各学校段階・各教科ごとの議論を開始するに当たり、39人の新委員を新たに任命し、合計64人の委員構成となった。新委員は、教科教育を専門とする研究者や都道府県教育委員会の

⁸³ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年10月27日1面、『文部時報』昭和62年1月号、『朝日新聞』昭和61(1986)年10月21日22面、『毎日新聞』9月24日夕刊1面、『日本経済新聞』9月24日夕刊15面、水原(1992)629-630頁。

⁸⁴ 『朝日新聞』昭和61(1986)年11月25日3面、毎日新聞同日1面、日本経済新聞同日30面。

⁸⁵ 『日本教育新聞』昭和61(1986)年10月27日2面、11月3日1面。

指導主事など、各教科の専門家が中心であった⁸⁶。この後、教育課程審議会は各学校段階の各教科ごとの論点を検討し、1987（昭和62）年11月28日に「審議のまとめ」を発表し、12月24日に、昭和61年10月に「中間まとめ」を公表して以来の総会を開催し、「幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」を文部大臣に答申した。

図4-1 教育課程審議会答申(1987年12月)の概要

① 豊かな心を持ち、たくましく生きる人間の育成を図ること。 ② 自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成を重視すること。 ③ 国民として必要とされる基礎的・基本的な内容を重視し、個性を生かす教育の充実を図ること。 ④ 国際理解を深め、我が国の文化と伝統を尊重する態度の育成を重視すること。
(出典)文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、88頁より抜粋

⑤ 学習指導要領の改訂

文部省は、1986（昭和61）年に行った「塾調査」の結果、小・中学生の4人に1人が塾に通い、学校の授業や行事を二の次にする児童生徒が目立っていることが明らかになったとして、1987（昭和62）年1月23日に、全国都道府県教育委員会連合会の総会で塩川文部大臣が「補習のすすめ」を打ち出し、学校教育の信頼回復のため、必要に応じて補習を行うことを推進することを表明した。塩川大臣は当面の対策として、学校が児童生徒の能力や適性に応じた指導につとめることや、高校入試制度の見直しなどを取り上げた。さらに1月31日付で事務次官通知を発出し、塾通いを「児童生徒の健全育成と学校教育に対する信頼にかかる重大な問題」として、学校に対し、学習や進路指導の充実を求め、その一貫として補習の実施を求めた。西崎初等中等教育局長はそのねらいとして、「落ちこぼれの子もだけではなく、平均の子も進んでいる子も含め、みんなに基礎学力が定着するよう進めてもらう」「結果として受験指導になることもある」と説明していた。文部省はこの補習の実施を、中学校への習熟度別指導の導入と歩調を合わせ、教育課程の個に応じた指導の延長線上で補習を位置づけていた。

教育課程審議会の答申をもとに、文部省は新たな学習指導要領の告示を行うべく作業を行い、1989（平成元）年2月10日、小・中・高等学校の新学習指導要領案を公表し⁸⁷、新学習指導要領は3月15日に告示され、3月27日には移行措置が告示された。

新学習指導要領は、教育課程審議会の答申に沿って、基本的なねらいを①心豊かにたくましく生きる人間の育成、②自ら学ぶ意欲と自己教育力の育成、③国民として必要とされる基礎・基本の重視と、個性を生かす教育の推進、④国際理解の推進と、日本の文化と伝統を尊重する態度の育成であるとしていた。このうち、②については、知識や技能の習得よりも意欲や態度、また思考力や判断力など高次の学力を重視し、意欲的に自己を教育し続けるという学力の描き方であり、「新しい学力観」と呼ばれるものとなった。そして、具

⁸⁶ 『朝日新聞』昭和61（1986）年10月21日4面、『日本教育新聞』10月27日2面。

⁸⁷ 『読売新聞』平成元（1989）年2月11日1面。

体的な教育内容として、小学校低学年で理科と社会科を廃止して生活科を創設すること、個に応じた指導の推進を図るため中学校での選択教科の拡大などが示され、小・中学校の総則にティーム・ティーチングによる指導体制の工夫改善に努めることが記述されるとともに、中学校には個に応じた指導の例示として習熟度別指導に関する記述も追加された⁸⁸。

ところで、この改訂において新設した生活科をめぐっては、後年、高石局長がオーラルヒストリーで「生活科をぜひ低学年に作りたいとあって、生活科が第一学年及び第二学年に週二時間行われるようにしました（筆者注：正確には週3時間）。これについては、社会科と理科の先生からものすごく抵抗がありました。」「ところが、社会科と理科の先生たちが、自分たちの時間が削られたから、それを生活科の教科の中で消化するような教科書やカリキュラムにしてしまったのです。私の狙いはそうではなくて、子供の生活態度や生活技能が低下しているから、そういうものを身につけさせるために創生したのだから、本来、理科や社会科には本当は関係ないわけです。今の生活科の教科書を見ると、私から見ると、半分ぐらいが期待はずれで、知的体系を中心とした教科書になっているのです」と語っているように、生活科の教育内容が、理科と社会科の教育内容を単に統合したものになってしまったという捉え方もあった⁸⁹。

このように、この学習指導要領改訂においては、授業時数という「量的維持」が図られる一方で、小学校の教科構成の見直しや中学校の授業時数の示し方、中学校の習熟度別指導の導入等の教育の「質的改善」が図られたのであった。

図4-2 小・中学校学習指導要領改訂(1989年3月)の概要

① 教育活動全体を通じて、児童の発達の段階や各教科等の特性に応じ、豊かな心を持ち、たくましく生きる人間の育成を図ること 道徳を中心として各教科等で内容や指導方法の改善を実施
② 国民として必要とされる基礎的・基本的な内容を重視し、個性を生かす教育の充実を図ること。 各教科の内容について、基礎的・基本的な内容に一層の精選。基礎的・基本的な内容を児童生徒一人一人に確実に見つけさせるため、個に応じた指導など指導方法の改善を実施
③ 社会の変化に主体的に対応できる能力の育成や創造性の基礎を培うことを重視するとともに、自ら学ぶ意欲を高めるようにする 各教科の内容について、これからの社会の変化に主体的に対応できる、思考力、判断力、表現力等の育成を重視
④ 我が国の文化と伝統を尊重する態度の育成を重視、国際社会に生きる日本人としての資質を養う 国旗及び国歌の指導についてその充実を図る
(出典)文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、88-89頁 文部科学省「中学校学習指導要領解説 総則編」平成20年9月、ぎょうせい、89-90頁 より抜粋

⁸⁸ 田中編(2009)196-197頁。

⁸⁹ 荒井(2013a)172-173頁。高石は教育課程審議会の答申時の事務次官である。

図4-3 1989(平成元)改訂小学校学習指導要領の授業時数

		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	306(9)	315(9)	280(8)	280(8)	210(6)	210(6)
	社会			105(3)	105(3)	105(3)	105(3)
	算数	136(4)	175(5)	175(5)	175(5)	175(5)	175(5)
	理科			105(3)	105(3)	105(3)	105(3)
	生活	102(3)	105(3)				
	音楽	68(2)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)	70(2)
	図画工作	68(2)	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)
特別活動の授業時数		34(1)	35(1)	35(1)	70(2)	70(2)	70(2)
合計		850(25)	910(26)	980(28)	1015(29)	<u>1015(29)</u>	<u>1015(29)</u>

カッコ内は週当たりの平均授業時数
※筆者注: 下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

図4-4 1989(平成元)改訂中学校学習指導要領の授業時数

		第1学年	第2学年	第3学年
必修教科	国語	175(3)	140(4)	140(4)
	社会	140(4)	140(4)	<u>70(2)</u> ~105(3)
	数学	105(3)	140(4)	140(4)
	理科	105(3)	105(3)	<u>105(3)</u> ~140(4)
	音楽	70(2)	<u>35(1)</u> ~70(2)	35(1)
	美術	70(2)	<u>35(1)</u> ~70(2)	35(1)
	保健体育	105(3)	105(3)	<u>105(3)</u> ~140(4)
	技術家庭	70(2)	70(2)	<u>70(2)</u> ~105(3)
道徳		35(1)	35(1)	35(1)
特別活動		<u>35(1)</u> ~70(2)	<u>35(1)</u> ~70(2)	<u>35(1)</u> ~70(2)
選択教科		105(3)~140(4)	105(3)~210(6)	105(3)~280(8)
総授業時数		1050(30)	1050(30)	1050(30)

カッコ内は週当たりの平均授業時数
※筆者注: 下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

第2節 1993(平成5)年義務標準法改正(第6次教職員定数改善計画)における政策の変容

1. 問題認識 一臨教審第二次答申一

学級編制の標準を40人に引き下げる第5次定数改善計画の実施は、第二臨調によってその実施の一時凍結行われ、また計画の再開後も、文部省は義務教育費国庫負担金の対象費目の削減を行うことで、何とか完成にこぎつけていた。

一方、第二章で見たように自由化論を掲げ登場した臨時教育審議会は、第二次答申において、教育条件の改善として、「学級編制及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・中学校の教職員配置について、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。」として、第5次定数改善計画の完成後について、学級編制の標準の引き下げは明言せず、教員と児童・生徒の比率の欧米諸国並みへの改善を図ることを掲げてさらなる教職員配置の改善の必要性を指摘し、その際には、「児童・生徒の個性を尊重し、地域や児童・生徒の実態等に応じたきめ細かな教育・指導ができるようにするため、学級編制の基準を弾力化し、市町村教育委員会が、自らの判断において、学級規模を工夫したり、あるいは教育・指導の方法や形態(チームティーチング、習熟度別指導、補充指導等)を工夫することができるようにする。」として、学級編制の基準の弾力化により、指導方法の工夫を可能とする教職員配置の改善を主張していた。

また、前節で見たように1989(平成元)年に改訂された小・中学校学習指導要領では、自ら学ぶ意欲と自己教育力の育成、個性を生かす教育の推進を図るとして、小・中学校でチーム・ティーチングなどの指導体制の工夫改善を明示するとともに、中学校では個に応じた指導の例示として習熟度別指導を盛り込み、利益団体である全日本中学校長会が反発する中、選択教科の拡充を図っていた。この学習指導要領の実施が1992(平成4)年度から順次予定されていたことから、文部省としても、教科や授業ごとに学習集団の児童生徒数を変えるなど、弾力的な教職員配置の運用を可能とする教職員定数の措置を行う必要があるとの認識を持っていた⁹⁰。

ところで、1990(平成2)年には、上智大学の加藤幸次教授らが、学習集団の規模とその教育効果についての研究成果を発表し、20人学級(学級規模が20~25人の幅)、30人学級(同29~32人)、40人学級(39~41人)の学級の小・中学校において、小学校では国語・算数・理科の学力テスト、体育の短距離走、図工の描画のテスト、中学校で国語・数学・理科・英語の学力テスト、美術の描画のテストを実施したところ、学級規模による有意差が明らかになったのは体育と理科のみであり、その他の教科は有意差が明らかになっておらず、児童生徒へのアンケートの結果でも、児童生徒の授業への意欲・興味や理解度、授業態度は学級規模によって殆ど差がないことが明らかになり、学級規模の縮小と学力の相

⁹⁰ 『日本教育新聞』平成元(1989)年10月7日1面

関が明らかでないことを明らかにしていた⁹¹。この頃には、学級編制の標準の引き下げによる学級規模の縮小政策に対しては、その政策効果・教育効果が問われるようになっていた。

2. 課題設定 —— 斉授業下での個別指導の導入 ——

① 教育方法の改善に関する調査研究協力者会議

文部省は、臨教審第二次答申で示された指導方法や指導形態の工夫を検討するため、教育方法の改善についての調査研究を行うこととし、1987（昭和62）年度に「教育方法の改善に関する調査研究協力者会議」を設置し、1989（平成2）年度までの3年間にわたり調査研究を実施した⁹²。その取りまとめとして、1990（平成3）年5月に「教育方法の基礎」と名付けた冊子を小学校版・中学校版それぞれを刊行し、新しい学習指導要領に対応した学習形態・指導形態の創意工夫の方策を明らかにした。この中で、文部省は、これまでの我が国の授業における指導方法を「斉授業」と規定し、この斉授業は、「同一の場所に集められた複数の児童が、同一の時間（ペース）で、同一の教師によって、同一の授業（課題）を受けること」と定義し、明治時代以来、国民の学力を充実・向上させ、我が国の教育の発展に大いに貢献してきたと評価した⁹³。しかしながら、斉授業が児童生徒間の学力差によって学習に遅れがちな児童生徒を生み出すことや、教師中心の指導になり易いため児童生徒の主体性や創造性が育たないなど、近年では斉授業の弊害も知られるようになったと指摘し、文部省はこれからの教育として、斉授業をベースとしつつ、斉授業の中に個別指導を導入していく必要であるとして、斉授業が持つ「同一性」に対して、個に応じる授業が持つ「異質性」を授業に取り入れている必要性を主張し、学習課題、学習時間、学習メディア、学習の結論に、それぞれ異質性を取り入れるよう指摘した⁹⁴。

その上で、文部省はこのような斉授業の中に個別指導を導入する授業を実現するための条件として、一つの学年がチームを組んで指導に当たるティーム・ティーチングに着目し、協同的な指導方法の導入を訴え、学級担任制を取る小学校では、教師が協力しつつ役割分担の明確化を行い、専科教員と学級担任がお互いの壁を取り払い児童一人一人の指導に当たる必要性を指摘し⁹⁵、教科担任制を取る中学校では、教科担任と教科外担任の関係と

⁹¹ 加藤幸次（研究代表者）「学習集団の規模とその教育効果についての研究（平成元年度文部省科学研究費補助金研究成果報告書）」平成2年3月

⁹² 水越敏行大阪大学教授に対して「学校における学習指導システムの在り方に関する調査研究」、梶田叡一大阪大学助教授に対して「教師の学習指導方法の在り方に関する調査研究」、牧昌見国立教育政策研究所企画室長に対して「学習環境の改善方策に関する調査研究」、上寺久雄兵庫教育大学長に対して「道徳、特別活動の構想と展開に関する調査研究」を委託していた（文部省「教育方法の基礎（小学校版）＜教育方法の改善に関する調査研究報告書＞」平成3年5月、163頁）

⁹³ 文部省「教育方法の基礎（小学校版）＜教育方法の改善に関する調査研究報告書＞」平成3年5月、87-88頁。

⁹⁴ 同上、88-90頁。

⁹⁵ 同上、95頁。

して、「例えば、一斉授業の場面では正規の教師が指導をし、個別指導の場面では二人の教師が協同して指導にあたる、という形態も考えられる。一人の教師がすでに学習目標を達成してしまった多数の生徒の指導にあたり、他の一人の教師がまだ学習目標を達成していない少数の生徒に対して、よりきめ細かい指導を行うことである」として、担当教科の教員が授業を行う傍らで、担当教科外の教員がサポートを行うなど、ティーム・ティーチングの方法を提示していた⁹⁶。

②中教審による形式的平等から実質的平等への転換の提言

1990（平成2）年12月18日、高校段階の教育の在り方の見直しを中心に議論していた中教審の「学校制度に関する小委員会」（座長：河野重夫お茶の水女子大学長）が審議経過報告を取りまとめ、日本の教育システムの問題として、「わが国の教育は今まで量の拡大において特別の成果を取めたが、質の向上という点ではいまだ不十分であった」と指摘し、その要因として「平等と効率のバランス」があり、これまでは平等と効率の概念の両立を目指していたが、「教育方法はややもすると画一的・一斉方式に傾き、個々の生徒や学生のそこからはみ出した個性的生き方に対するきめの細かな、コストを掛けた教育方法の開発と実施には、今一つ配慮が払われなかった。これからは、全員が同じ教育内容を受けるような形式的な平等ではなく、個性に応じてそれぞれ異なるものを目指す実質的な平等を実現していくことがますます重要になる」として、従来型の指導を形式的な平等、画一的な一斉方式と名付け、個性に応じた実施的平等を実現する指導が重要であると指摘した⁹⁷。

その上で、改革を実現するための支援措置が必要であるとして、「多様化した生徒の能力・適性、進路等に即し、基礎的・基本的な内容に重点を置いたり、生徒の学習意欲が高まるような、多様な選択科目を用意するなどの教育課程編成上の工夫が必要であり、また個に応じた指導を行うために、教科やその内容に応じて、習熟度別の学習集団の編成、小人数のグループでの教育、ティームティーチングなど多様な教育形態の導入やコンピューター等各種の教育機器の効果的活用など積極的な取組みが期待される」として、国は諸改革に必要な制度改正とともに、教育条件の面でも、「改革に主体的に取り組む学校が、それぞれ工夫・改善したカリキュラム等を実施するために必要な教職員や施設、教材などを確保できるよう、教育条件の改善充実を図る必要がある。その際、従来の一律的な制度だけでなく、このような個々の学校の実態や具体的取組みを勘案して重点的な配分ができる弾力的な制度とすることが大切である」として、教育改革に積極的に取り組む学校に教育条件の充実を積極的に行うよう求めていた。さらに、学級編制については、「固定的な学級編制にとらわれることなく、教科やその内容に応じ適宜適切な学習集団が編成できるような

⁹⁶ 文部省「教育方法の基礎（中学校版）＜教育方法の改善に関する調査研究報告書＞」平成3年5月、99頁。

⁹⁷ 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」（平成2年12月18日）第1章第3節

弾力的制度とすることなどを検討していくことが重要である」として、学級を固定化するのではなく、教科や学習内容に応じて学習集団を編成するような新たな学級編制の措置を講ずることを求めていた⁹⁸。このように、教科や学習内容に応じた学習集団の編成という新たな案が登場するようになっていた。

3. 政策立案 —協力者会議での検討—

①第5次定数改善計画の完成

前章で取り上げた第5次教職員定数改善計画は1991（平成3）年度で完成し、小・中学校の学級編制の標準は全学年で40人となった。計画最終年度の1991（平成3）年度予算編成では、13,500人の自然減に対して、法律で決められた学級編制の改善などを実現するため、23,400人の定数改善を行い、1万人程度の定数の純増が図られることになった。

社会党をはじめとする野党議員は、1991（平成3）年度に第5次計画が完成することを受け、1991（平成3）年度政府予算案の審議において、翌1992（平成4）年度から第6次教職員定数改善計画を開始し、第5次計画時の前年のように1年間の計画の空白期間を設けないよう文部省に要求していた。このような社会党議員の主張に対して文部省は1991（平成3）年度予算において義務標準法実施に関する臨時調査費を計上し、第5次定数改善計画の完成後の各市町村・各学校の実態を把握するための基礎的調査を実施し、1992（平成4）年度からの新たな教職員定数改善計画の実施については、調査結果を踏まえて検討すると国会で答弁していた⁹⁹。文部省は、1991（平成3）年5月に、市町村・都道府県教育委員会に対し、全学校を対象とした悉皆調査を実施するとして2001（平成13）年度までの児童生徒の見込数を記入する調査票を送付していた¹⁰⁰。

このように、1992（平成4）年度以降の教職員定数改善計画の策定について文部省が見通しを明言しないことや、今後も児童生徒数の減少による教職員定数の大幅な自然減が見込まれていたことから、各都道府県教育委員会の間で1992（平成4）年度以降の教員採用数を大幅に減少させる動きが表面化していた。日本教育新聞は、1992（平成4）年度の公立学校教員の採用者数を1991（平成3）年度を100とした場合、兵庫県が35、神奈川県が55となり、岐阜・東京・埼玉・新潟・千葉も軒並み40%程度の減少であると報じていた¹⁰¹。

また、各教育委員会団体や小・中学校の校長会、日教組などの関係団体は、1992（平成4）年度の予算編成を前に相次いで文部省に予算要望書を提出し、日教組が「35人学級の実現」を要望する一方で、各教育委員会団体や小・中学校の校長会から提出された要望書では、学級編制の標準の引き下げを求める要望はなく、指導方法の多様化に対応した定数改善を要望していた。今後の教職員定数の在り方として、日教組を除く各教育関係団体の主張は、

⁹⁸ 同上、第4章第5節

⁹⁹ 平成3年3月7日参議院文教委員会議事録より（社会党の会田長栄議員、沢藤礼次郎議員の質問に対する井上裕文部大臣、菴谷利夫文部省教育助成局長の答弁より）

¹⁰⁰ 『日本教育新聞』平成3（1991）年6月8日1面

¹⁰¹ 『日本教育新聞』平成3（1991）年5月18日2面

学級編制の標準の引き下げから多様な学習集団に沿った定数措置という文部省の政策案と同一の方向性であることが明らかにされていた¹⁰²。

文部省は、1992（平成4年）度概算要求では、「定数改善のあり方は現在調査研究中」として、新たな教職員定数改善計画策定の要求を見送り、①登校拒否など生徒指導充実、②外国人子女への適応対応、③選択教科拡大などの研究校、④通級指導の研究校など緊急性を伴う対応を中心に1,098人の加配による教職員定数の改善を要求した。1992（平成4）年度の児童生徒数減少に伴う教職員定数の自然減は約1万1千人程度と見られており、第5次計画の最終年度であった前年度の1991（平成3）年度において、計画達成のため自然減を約1万人上回る教職員定数の純増（10,255人）が計上されていたことから、1991（平成3）年度と1992（平成4）年度をあわせると自然減と教職員定数の改善がほぼ同数になる計算であった。一方、この文部省の概算要求が明らかになり、各都道府県教委は新規採用の大幅抑制などの対応が迫られることになった¹⁰³。また、文部省は標準法実施に関する調査を1993（平成5）年度予算編成に間に合わせるため、1992（平成4）年の5月から6月に結果を取りまとめると発表した¹⁰⁴。大蔵省は、1992（平成4）年度政府予算では、外国人子女への対応など「緊急課題」への対応のための定数改善1,054人を計上した。

このように、1992（平成4）年度予算は、1991（平成3）年度予算で定数改善計画を完成させるための財源が1991年度分の自然減だけでは足りず、1992（平成4）年度の自然減を先取りした結果となり、1992（平成4）年度予算の定数改善は見送られる格好となっていた。

②協力者会議での検討と概算要求

文部省は、1993（平成5）年度からの新たな教職員定数改善計画の策定に当たり、第5次定数改善計画のように学級編制の標準の一律に引き下げではなく、臨教審の第二次答申で指摘された指導方法や指導形態の工夫、新たな学習指導要領に記述されたティーム・ティーチングや個に応じた指導の実施、さらには文部省内の有識者会議で提言された一斉授業の中に個別指導を導入していくなどの措置を新たな教職員配置の在り方を講ずるための論理構成を必要としていた¹⁰⁵。読売新聞も社説で、新たな教職員配置の在り方として、「ポスト40人学級」の学級編制と教員配置の検討が必要であり、単に機械的、全国一律の形でクラス規模を小さくすればいいというものではないと指摘していた¹⁰⁶。

そこで、文部省は、教職員定数の在り方を検討するための有識者会議を初めて立ち上げることにし、1992（平成4）年4月に「教職員定数の在り方に関する調査研究協力者会議」を設置し、座長に蓮見音彦東京学芸大学長、座長代理に高倉翔筑波大学学校教育部長を選

¹⁰² 『日本教育新聞』平成3（1991）年7月27日2面

¹⁰³ 『日本教育新聞』平成3（1991）年8月24日1面、9月7日1面

¹⁰⁴ 平成3年9月25日衆議院文教委員会議事録（中西績介議員（社会党）の質問に対する遠山敦子文部省教育助成局長の答弁）より

¹⁰⁵ 『日本教育新聞』平成4（1992）年4月25日4面

¹⁰⁶ 『読売新聞』平成4（1992）年4月27日3面

任した。第1回の会議を4月14日に開催し、文部省は論点として、①1クラスの児童生徒数を減らす（学級編制の標準の引き下げ）、②少人数のチーム指導や個別指導、習熟度別指導のための教員定数の改善、③専科指導や生徒指導のための教員定数の改善などを検討テーマとすることを紹介するとともに、1993（平成5）年度概算要求に間に合わせるため、検討会議は7月に中間まとめの公表を想定していることを示していた¹⁰⁷。

また、文部省は会議の設置と併せて4月25日に「教育指標の国際比較」を公表し、日本のPT比が先進国の中で最も多いことを明らかにし、公立の小・中・高校のPT比は、中国19.7人、イギリス18.2人、アメリカ17.4人、フランス15.9人、旧西ドイツ14.4人、旧ソ連13.2人に対して、日本は20.5人となっており、日本が諸外国と比較しても教職員配置が不十分であると指摘していた¹⁰⁸。

5月に入り、協力者会議では教育関係団体からヒアリングを実施し、校長会や教職員組合など教育関係18団体から意見聴取を行った。このうち、一律の「35人学級の実現」を目指して学級編制の標準の引き下げを主張したのは日教組と共産党系の教職員組合である全教の二団体のみで、他の団体は、一律の学級編制の標準の引き下げではなく、学級編制の弾力化の要望や、教職員の基礎定数の算定の改善や、ティーム・ティーチングなど指導方法の多様化に対応した定数配置を要望していた¹⁰⁹。文部省は、このヒアリングの結果、教育関係団体の多くは、長期的・計画的な教職員定数の改善を求めている一方で、学級編制の標準は現行のままでよいとする意見が多く、ティーム・ティーチングやグループ指導等の指導方法の工夫ができる教員配置の要望が多かったと受け止めることになった。さらに、生徒指導や外国人児童生徒の日本語指導等のための教員配置、通級指導に対応した教員配置についての要望が多かったとも受け止めていた¹¹⁰。このように、主要な教育関係団体が学級編制の標準の引き下げを求めなかったことを受け、文部省としては、教職員定数改善の検討の柱を学級編制の標準の引き下げではなく指導方法の工夫に対応した教員配置としていく裏付けを得ることになった¹¹¹。

6月に入り、シーリングの決定の直前になると、自民党文教族議員が教育予算の確保に向けた氣勢を上げるようになり、6月21日には自民党の文教局長を務める田沢智治参議院議員が全日本教職員連盟の定期大会で教育予算確保に取り組む姿勢を示し、野党でも公明党

¹⁰⁷ 『日本経済新聞』平成4（1992）年4月14日夕刊14面、『日本教育新聞』平成4（1992）年4月18日1面

¹⁰⁸ 一学級あたりの生徒数（中学校段階）も、日本が35.0人であったのに対して、フランス26.5人、旧西ドイツ24.9人、イギリス20.6人となっており、このことから、日本の教育条件は諸外国と比較して劣っていると整理されていた（『読売新聞』平成4（1992）年4月26日2面）

¹⁰⁹ 『読売新聞』平成4（1992）年5月10日13面

¹¹⁰ 平成4年6月18日参議院文教委員会議事録（会田長栄議員の質問に対する遠山敦子教育助成局長の答弁）より

¹¹¹ 『日本教育新聞』平成4（1992）年5月9日1面

の矢迫秀彦副委員長が文教予算についてのシーリングは撤廃するよう要望していた¹¹²。6月23日に閣議決定された平成5年度概算要求基準（シーリング）では、「生活・学術研究臨時特別措置」が特別枠として設定され¹¹³、臼井日出男文教部会長は、学術・科学技術予算を特別枠で措置したことに「ひとつの芽が吹いた」との評価を下していた¹¹⁴。一方、文部省は、シーリングは例年通り厳しいものであると受け止めており、7月に就任した坂元弘直事務次官は、「マイナスシーリングの中、定数改善計画は純増できる財政状況にない。自然減分をすべて定数改善に使うわけにはいかず、私学助成などほかにも回したい」と述べ、厳しいシーリングを背景として、教職員の自然減分を全てを定数改善に向けるのではなく、他の文部省内の教育予算の財源として活用する意向を表明していた¹¹⁵。

協力者会議は7月28日に中間報告を公表し、教育関係団体の要望を踏まえ、学級編制の標準については現行の40人を維持しつつ、今後の教員定数を検討する視点として、指導方法の工夫など多様な教育の展開が不可欠として、算数・数学や英語など習熟度や興味・関心に差が出やすい教科で、複数教師が授業を担当しクラスを再編する個別指導やグループ指導、複数教師によるティーム・ティーチングを導入するなど新たな方式の指導形態の導入によって、従来の1学級1教師の授業形態の変革を要請し、教職員の配置に際しては、こうした新しい指導方法に積極的に取り組む学校に重点的に配分する「加配方式」を活用することを提言した。一方、最適な学級規模は、教育内容・方法、児童生徒の発達段階、教員の指導力などにより異なり、米国の調査でも40人学級と35人学級で学習効果にほとんど差がなく、現在でも1クラス当たりの平均児童生徒数が小学校で29.1人、中学校で33.9人であり、教育関係者の要望の多くも、学級編制の標準は現行のままとして、多様で柔軟な指導方法が工夫できる教職員配置を要望しているとして、今後の児童生徒数の大幅な減少に伴い学級規模もある程度縮小していくことを踏まえると、「現時点において学級編制の標準を変更することは適当ではない」と整理した。そして、こうした教職員定数改善を1993（平成5）年度から実施することが適当と提唱した¹¹⁶。

この協力者会議の委員の一人であった加藤幸次上智大学教授は、指導方法の工夫が提唱した理由を「今までは、どの教科も一人で授業をして、一人でクラスを担当するというのが基本形になっているが、諸外国を見ると、必ずしもそういう国ばかりではなく、アメリカ、ヨーロッパでは、ごく普通に2人や3人で教えている。日本だけが1人の先生、1人のクラス担任という形になっている。今後は先生方が協力して指導していただくということで教育効果を高めたい」と説明し、諸外国の指導形態を参考にして指導形態を転換することで、教育効果を高めることをねらったものと説明していた¹¹⁷。

¹¹² 『日本教育新聞』平成4（1992）年6月27日1面

¹¹³ 『読売新聞』平成4（1992）年6月24日3面

¹¹⁴ 『日本教育新聞』平成4（1992）年6月27日1面

¹¹⁵ 『日本教育新聞』平成4（1992）年7月18日2面

¹¹⁶ 『日本経済新聞』平成4（1992）年7月29日34面、35面、『読売新聞』7月29日1面

¹¹⁷ 『文部時報』第1401号（平成5年9月号）p9-p10

文部省はこの中間報告を受け、1993（平成5）年度概算要求にあたり、「第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善6か年計画案」を公表し、1993（平成5）年度から6年間で約3万5200人の教職員定数改善を行い、このうち、学習指導要領で位置づけられたティーム・ティーチングなど新たな指導方法や選択教科の拡大への対応のために18,300人の加配定数を要求し、この計画が完成すれば、規模が大きな学校を中心に小学校1万800校（全体の44%）、中学校約7,500校（全体の70%）に新たに教員が配置されるとしていた。また、小規模学校に対しても、音楽や体育などの専科指導が可能になるよう基礎定数の改善も盛り込み、そのほか、中学校での選択履修の拡大のための教員、コンピューター利用教育の促進、いじめや不登校、外国人子女への日本語指導への対応のための教員配置のための定数改善を計上していた。一方、6年間の児童生徒数の減少による教職員定数の自然減は約6万人を見込んでおり、差し引き2万5千人の実員が減少するとしていた。1993（平成5）年度概算要求には、計画の初年度分として、総数の約6分の1の5,800人分の定数改善を盛り込んだ¹¹⁸。

ところで、この改善計画の名称は「教職員配置改善計画」とされていた。当時の御手洗財務課長の説明によると「「定数」という言葉には一律的、固定的なイメージがある。教職員の「配置」を有効に活用していこうというニュアンスを名称にこめた」として、学級編制の標準の引き下げに伴う一律の定数配分を見直し、「個に応じた教育の展開に努力する意志のある学校に優先的に教員を配置するシステム」を作ることを意図したものであった¹¹⁹。

4. 政策決定 一 予算折衝と法案審議一

① 予算折衝と政府予算案の決定

このように、学級編制の標準の引き下げではなく指導方法の工夫を提唱した文部省の要求内容に対して、日教組を支持母体とする社会党議員は反発を示し、社会党の中西績介議員は国会質疑で「35人学級を目指すという計画案をなぜ作成しなかったのか。諸外国、先進諸国等の調査等もいたしまして、先進諸国に行った場合には我々もう話ができないくらいに恥ずかしい話」「やはり35人なら35人を目指していくべきではないか」と文部省の要求内容を厳しく批判し、学級編制の標準の引き下げを主張していた¹²⁰。

一方、概算要求を受けスタートした文部省と大蔵省の予算折衝では、「生徒が減るのに教員を増やすことはない」と教職員定数改善計画の策定に反対する大蔵省と、「35人学級実現を見送った控えめな要求」と主張する文部省の意見が対立していた¹²¹。国の財政負担を軽減したい大蔵省は、11月上旬には、文部省が要求を行った教職員定数改善計画のカウンターパンチとして、厳しい財政事情に対応するためとして、国と都道府県の負担割合を2分

¹¹⁸ 『日本経済新聞』平成4（1992）年8月20日夕刊14面、『朝日新聞』平成4（1992）年8月22日3面、『読売新聞』8月20日1面

¹¹⁹ 『日本教育新聞』平成4（1992）年9月19日4面

¹²⁰ 平成4年12月8日衆議院文教委員会議事録（中西績介議員の質問）より

¹²¹ 『読売新聞』平成4（1992）年12月26日2面

の1ずつとしていた義務教育費国庫負担金を1993（平成5）年度予算には3分の1に国の負担割合を引き下げ、1995（平成7）年度予算では全額地方負担に切り替えることを主張していたが、文部省は「国の負担割合が減ると教職員の身分保障が手薄になる」と大蔵省の要求に反発していた¹²²。一方、鳩山邦夫文部大臣は「毎年のように騒がれる問題でもありませんし、定例的にまたいろいろなことがマスコミ等の字面をにぎわしておりますが、少なくとも非常に真剣な話としてあるいは深刻な話題として財政当局から私に話し合いを申し込まれたとか、説明に来たということは一切ありません」と国会で答弁し、文部省としては、大蔵省の主張は真に受けるものではとの考えを明らかにしていた¹²³。

12月中旬になり、大蔵省と文部省は義務教育費国庫負担金の中から一般財源化する項目の具体的な折衝に入り、大蔵省は教職員の退職手当や児童手当の一般財源化を主張したが、地方負担の増大に自治省が反発し、大蔵省、自治省、文部省の三者による折衝の結果、教職員の共済年金支給額のうち、都道府県が負担する2分の1を国が義務教育費国庫負担金で負担していた地方公務員共済組合制度ができる1961（昭和36）年度までの費用負担分について、もともと1994（平成6）年度以降に予定されていた打ち切りを早め、1993（平成5）年度から国庫負担を取りやめることで合意に至った¹²⁴。

予算折衝が大詰めを迎えた12月21日、1993（平成5）年度予算の大蔵原案が提示されたが、文部省が要求した教職員定数改善計画はゼロ査定となった¹²⁵。文部省は「文部行政の根幹にかかわる」として復活折衝の最重点項目として位置づけ、復活に強い意欲を見せていた¹²⁶。一方、自民党文教族議員は、この大蔵原案において、支持基盤の一つである私学団体が重視する私学助成が大幅に削減される案が示されたことから、文教族議員は復活項目として私学助成を重視し、12月22日夜の自民党文教部会と文教制度調査会の合同会議では私学助成の増額を求める決議を採択し、教職員定数を最重点項目とは扱っていなかった¹²⁷。

それでも、文部省は計画的な教職員の定数改善を主張し、12月25日の閣僚折衝において、6年間で合計30,400人の教職員定数の改善を行う第6次教職員定数改善計画を1993（平成5）年度に開始し、1993年度予算では、その初年度分として約5,483人の定数改善を行うことで大蔵省と合意した。大蔵省主計局は、ティーム・ティーチングを「効果があるという証明も難しいが、逆はないという反論も難しい」としつつ、予算計上を認めることにした¹²⁸。

6年間の内訳は、基礎定数の改善として、複式学級の改善に1,171人（小1を含む学級編

¹²² 『日本経済新聞』平成4（1992）年11月6日5面、『読売新聞』平成4（1992）年11月13日7面

¹²³ 平成4年12月8日衆議院文教委員会議事録（中西績介議員の質問に対する鳩山邦夫文部大臣の答弁）より

¹²⁴ 『日本経済新聞』平成4（1992）年12月6日3面、『朝日新聞』12月10日1面

¹²⁵ 『朝日新聞』平成4（1992）年12月22日4面

¹²⁶ 『日本経済新聞』平成4（1992）年12月22日30面、『読売新聞』12月22日8面

¹²⁷ 『朝日新聞』平成4（1992）年12月22日4面、12月23日4面

¹²⁸ 『読売新聞』平成4（1992）年12月27日6面

制の標準を10人から8人に、小学校のその他の学年の複式学級を18人から16人に、中学校を10人から8人に引き下げ)、特殊支援学級の改善に665人(学級編制の標準を10人から8人に引き下げ)、小学校専科教員の充実901人(11学級未満の学校のRatioを改善)、生徒指導担当教員複数配置の拡充271人(30学級以上の小学校と中学校に配置)、養護教諭の改善1,184人(3学級の学校を4校に3人の配置から1人に改善など)、学校栄養職員の改善1,170人(単独調理校、共同調理場の算定基準の改善)、事務職員定数の改善1,389人(複数配置算定基準を小学校を30学級から27学級、中学校を24学級から21学級に引き下げ)、特殊教育諸学校の学級編制の改善891人(重複障害以外の児童生徒の学級編制の標準を7人から6人に引き下げ)などを措置した。

一方、加配定数として、指導方法の工夫など個に応じた教育の展開のために16,571人(小学校8,441人(小学校3年生以上の算数の年間授業時数の4分の1に対応)、中学校5,856人(中学校全学年の数学の年間授業時数の3分の1に対応)、中学校の選択履修拡大1,634人(中学校3学年、週3コマ)、コンピュータ利用教育640人)、登校拒否児童対応で619人(登校拒否15人以上の学校を中心に配置)、通級指導対応で1,529人(通級生10人につき1人加配)、外国人子女・帰国子女対応として778人、同和加配の充実として512人などを盛り込んでいた¹²⁹。この加配方式の採用を、当時の新聞では、「学校がやり方を考えて、教育委員会で取りまとめて文部省に要求する方式」として、個性に応じた教育の実現を図るものと書き立てていた¹³⁰。

②義務標準法案の国会提出

この政府予算案決定を受け、中間報告以降は休止状態にあった教職員定数のあり方に関する調査研究協力者会議は、1993(平成5)年1月14日、予算計上が認められた指導方法の改善に伴う教職員配置について、その基本的な考え方を公表して最終報告とした。

最終報告では、新たに措置される教職員定数の加配の基本的考え方として、定数加配は複数の教員が協力して、一斉授業に加えて、個別指導、グループ指導等を導入したり、学級の枠を超えて学習集団を弾力的に編制するなど新しい指導方法を積極的に導入する学校または多様な選択教科を積極的に開設する学校に加配を行うことを提言した。また、加配の対象は、①同一学級内で習熟の程度に応じた学習指導、②同一学級内で興味・関心に応じた学習課題の選択を生かす指導、③習熟の程度に応じて学級の枠を超えた学習集団の編制、④興味・関心に応じて学級の枠を超えた学習集団の編制、⑤中学校で多様な教科・コースを設けて指導などを行う場合と例示した。文部省の担当者は、第6次改善計画の柱は指導方法の改善であって、第5次改善までの「量的改善」から転換し、指導方法などの教

¹²⁹ 「第6次公立義務教育諸学校教職員配置改善計画(個に応じた多様な教育を推進する教職員配置)(平成5年度～10年度)」、『日本経済新聞』平成4(1992)年12月26日5面、『朝日新聞』同日22面。

¹³⁰ 『日本経済新聞』平成5(1993)年1月23日25面

育の「質的改善」を目指すものと説明していた¹³¹。

政府は2月5日に義務標準法等の改正法案を閣議決定し、国会に提出した¹³²。この法案では、この第6次教職員定数改善計画で予算計上が認められた指導方法の改善に伴う加配定数については、各都道府県ごとの標準的な教職員定数である基礎定数を規定してきた第7条に新たに項を追加し（第2項）、指導方法工夫改善定数が規定されることになった¹³³。また、登校拒否の児童生徒、通級指導の導入、外国人子女・帰国子女の日本語指導の対応を行うための教職員定数の加配について、従来は産炭地域や同和地区など地域の社会的条件を考慮して加配を行う義務標準法第15条第1号の解釈によって実施してきたが、これらに対応するための加配事項を法律で位置づけるため、第15条に新たな号を追加し、教育上特別の配慮を必要とする児童生徒に対する加配事項を法律で位置づけ、児童生徒支援加配が規定されることになった¹³⁴。また、この改正法案では、複式学級や特殊学級の学級編制の標準の引き下げ、養護教諭や栄養職員、事務職員などの基礎定数の算定基準の改善を行うこととしていた¹³⁵。これらの改善は、1998（平成10）年度に完成させることを明記していた¹³⁶。

このように、文部省は、これまでの学級編制の標準引き下げによる全国一律の教職員配置という「量的整備」から転換し、新たな指導方法や学習スタイルへの対応や、各地域や学校の実情に即した教育の「質的充実」を図ることを目指して、従来は産炭地区や同和地区など地域の社会的条件が厳しい学校や教員の長期研修等を行う学校にのみ措置していた

¹³¹ 『日本教育新聞』平成5（1993）年1月23日4面、「今後の教職員配置の在り方について」（教職員定数の在り方に関する調査研究協力者会議最終報告 平成5年1月14日）

¹³² 『読売新聞』平成5（1993）年2月5日夕刊2面

¹³³ 新たに義務標準法案第7条に第2項を新設し、「小学校又は中学校において児童又は生徒の心身の発達に配慮し個性に応じた教育を行うため、複数の教頭及び教諭等の協力による指導が行われ、又は教育課程（中学校の教育課程に限る。）の編成において多様な選択教科が開設される場合には、前項の規定により算定した数に政令で定める数を加えた数を教頭及び教諭等の数と数する」と規定することになり、指導方法の改善に対応する措置としてティーム・ティーチングに対応する加配措置と、1989（平成元）年学習指導要領改訂を受けて全日本中学校長会が求めていた中学校の選択教科に対応した条件整備としての加配措置が規定されることになった。

¹³⁴ 新たに義務標準法案第15条第2号を新設し「小学校又は中学校において教育上特別の配慮を必要とする児童又は生徒に対する特別の指導であって政令で定めるものが行われていること」と規定することになり、登校拒否対応、通級指導、外国人子女・帰国子女への対応のための加配措置の根拠規定とされた。

¹³⁵ 複式学級について、小学校で2学年の児童で編制する学級については18人から16人（1年生を含むものは10人から8人）に、中学校で2学年の生徒で編制する学級については10人から8人に学級編制の標準を引き下げるとともに、小・中学校に設置する特殊学級の学級編制の標準について、10人から8人に引き下げることとしていた。

¹³⁶ この義務標準法等の改正法案では、6年間の定数改善計画の完成後の標準定数などを法律で規定し、同改正法案の附則第2項及び第3項において、平成10年3月31日までの間の学級編制及び教職員定数の標準の経過措置を規定し、1997（平成9）年度までは経過措置として、標準定数等を政令で定めること等を規定していた。

加配措置を大幅に拡充し、指導方法の改善や、登校拒否、通級指導、外国人子女・帰国子女への対応など教育上特別の配慮を必要とする場合に対する加配定数を規定し、各学校の指導方法や教育課題に対応した教職員配置を可能とするよう政策転換を図るものであった。

この義務標準法の衆議院での法案質疑では、日教組出身の社会党の輿石東議員が、学級編制の標準の35人への引き下げを行わなかったことについて、「単にそういう個性重視の教育を展開するためということであればいいわけですけども、その原因が財政的な面においてそれは無理なんだということはなかったのか」と財政的な理由から学級編制の標準の引き下げをあきらめたと批判し、共産党の山原健二郎議員も「35人学級というのは、40人学級をやるときからもう何遍も論議されて、言うならば、これはもう世間の常識の希望なんです」と批判した。これに対し、文部省の井上孝美教育助成局長は「現下の厳しい国の財政事情も勘案して、一律に学級編制の標準を引き下げる措置はとらなかった」と答弁し、学級編制の標準の引き下げの見送りは、財政事情を背景としていることを認めていた。一方、質疑に立った自民党の渡瀬憲明議員はこの法案を「子供一人一人を見詰めた教育に転換しようという時期にこういう立派な法案が出てきたわけであります」「日本の教育に一つの転機をもたらす非常に意義のある法案であろうかと思うわけであります」と述べ、指導方法工夫改善定数による加配措置への転換を評価し、公明党の鍛冶清議員も「チームティーチング、これは非常にこれから進んでいくわけですから、最大限に円滑に実施されますように、それから先ほどお願いもしましたように、特に学校現場の主体性が最大限尊重される形でぜひひとつ取り組みをしていただきたい」と述べ指導方法工夫改善定数による加配措置に理解を示し、学級編制の標準の引き下げを主張するのは革新勢力のみであった¹³⁷。

2月26日の文教委員会で質疑・採決が行われ、学級編制の標準には異論がある社会党・共産党を含め、義務標準法案は全会一致で可決された。また、参議院では、3月29日の文教委員会で質疑が行われ、社会党議員から、教職員定数の改善増と自然減が差し引き約3万人の減となっていること、文部省が学級編制の標準を35人に引き下げた場合の試算を明らかにしていなかったことなどを強く批判していた¹³⁸。しかし、採決においては、社会党・共産党を含め全会一致で可決され、指導方法の改善を主とした義務標準法の改正案は成立し、第6次教職員定数改善計画が1993（平成5）年度から開始されることになった。

図4-5 1993(平成5)年義務標準法改正後の学級編制の標準の規定(第3条第2項)

¹³⁷ 平成5年2月26日衆議院文教委員会議事録より

¹³⁸ 平成5年3月29日参議院文教委員会議事録（上山和人議員（社会党）と井上孝美文部省教育助成局長の質疑）より

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

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	40人
	二の学年の児童で編制する学級	16人(第1学年の児童を含む学級にあつては、8人)
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	8人
中学校	同学年の生徒で編制する学級	40人
	二の学年の生徒で編制する学級	8人
	学校教育法第七十五条に規定する特殊学級	8人
		筆者注: 下線は改正部分

図4-6 1993(平成5)年義務標準法改正後の教職員定数の規定

<p>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。 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(一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる。以下同じ。)の合計数</p>										
学校の種類	学校規模	乗ずる数								
小学校	一学級及び二学級の学校	一・〇〇〇								
	三学級及び四学級の学校	一・二五〇								
	五学級の学校	一・二〇〇								
	六学級の学校	一・二九二								
	七学級の学校	一・二六四								
	八学級及び九学級の学校	一・二四九								
	十学級及び十一学級の学校	一・二三四								
	(以下略)	(以下略)								
中学校	(略)	(略)								
	十八学級から二十学級までの学校	一・五五七								
	二十一学級から二十三学級までの学校	一・五五〇								
	二十四学級から二十六学級までの学校	一・五二〇								
	二十七学級から三十二学級までの学校	一・五一七								
	三十三学級から三十五学級までの学校	一・五一五								
	三十六学級以上の学校	一・四八三								
<p>二 三十学級以上の小学校の数と十八学級から二十九学級までの中学校の数との合計数に一を乗じて得た数と三十学級以上の中学校の数に二を乗じて得た数との合計数 三 小学校の分校の数と中学校の分校の数との合計数に一を乗じて得た数 四 (略)</p> <p>2 小学校又は中学校において児童又は生徒の心身の発達に配慮し個性に応じた教育を行うため、複数の教頭及び教諭等の協力による指導が行われ、又は教育課程(中学校の教育課程に限る。)の編成において多様な選択教科が開設される場合には、前項の規定により算定した数に政令で定める数を加えた数を教頭及び教諭等の数とする。 3 (略)</p> <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。 二 三学級から二十九学級までの小学校及び中学校の数の合計数に一を乗じて得た数 三 三十学級の小学校及び中学校の数の合計数に二を乗じて得た数 四 (略)</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。 一 学校給食(給食内容がミルクのみである給食を除く。第十三条の二において同じ。)を実施する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(以下この号において、「単独実施校」という。)のうち児童又は生徒の数が六百人以上のもの(次号において「六百人以上単独実施校」という。)の数の合計数に一を乗じて得た数と単独実施校のうち児童又は生徒の数が五百九十九人以下のもの(以下この号及び次号において「五百九十九人以下単独実施校」という。)の数の合計数から同号に該当する市町村の設置する五百九十九人以下単独実施校の数の合計数を減じて得た数に四分之一を乗じて得た数との合計数 二 六百人以上単独実施校又は共同調理場(学校給食法第五条の二に規定する施設をいう。次号において同じ。)を設置する市町村以外の市町村で当該市町村の設置する五百九十九人以下単独実施校の数の合計数が一以上三以下の市町村の数に一を乗じて得た数 三 次の表の上欄に掲げる共同調理場に係る小学校及び中学校の児童及び生徒(給食内容がミルクのみである給食を受ける者を除く。以下この号において同じ。)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> <table border="1"> <tr> <td>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</td> <td>乗ずる数</td> </tr> <tr> <td>二千五百人以下</td> <td>一</td> </tr> <tr> <td>二千五百一人から七千人まで</td> <td>二</td> </tr> <tr> <td>七千一人以上</td> <td>三</td> </tr> </table> <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。 一 及び二 (略) 三 二十七学級以上の小学校の数に一を乗じて得た数と二十一学級以上の中学校の数に一を乗じて得た数との合計 四 (略)</p> <p>(教職員定数の算定に関する特例) 第十五条 (略) 一 (略) 二 小学校又は中学校において教育上特別の配慮を必要とする児童又は生徒に対する特別の指導であつて政令で定めるものが行われていること。 三 (略)</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	二千五百人以下	一	二千五百一人から七千人まで	二	七千一人以上	三
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									
二千五百人以下	一									
二千五百一人から七千人まで	二									
七千一人以上	三									
		筆者注: 下線部は改正部分								

5. 政策実施 一 財政構造改革による計画期間の延長一

① 予算編成における定数改善計画をめぐる攻防

このように 1993(平成5)年度から開始された第6次定数改善計画は、毎年度の予算編成過程で、義務標準法で算定した教職員の給与費を国庫負担する義務教育費国庫負担金の削減を求める大蔵省と、それに反対する文部省の間で、毎年のように攻防戦が繰り返されることになる。

非自民の細川内閣で行われた計画2年目の1994(平成6)年度予算編成は、文部省は当初の2年次分の計画通り5,235人の定数改善を要求した¹³⁹。しかし、当時の義務教育費国庫負担金は、地方交付税の交付を受けない富裕団体には国庫負担金が減額される仕組みを採用していたが、景気の悪化による税収減少によって、1993(平成5)年度中に富裕団体であった神奈川・愛知・大阪の三府県が地方交付税の交付団体に転落し、1993年度途中で義務教育費国庫負担金の約700億円の増額が必要となり、文部省はその財源捻出を迫られることになっていた¹⁴⁰。また、大蔵省は財政制度審議会での1994(平成6)年度予算編成に向けた主要な検討内容として義務教育費国庫負担制度の見直しを取り上げ¹⁴¹、11月8日の審議において、教員給与の国庫負担が文部省予算の硬直化を招いているとして、初等中等教育に手厚い予算の現状を改め高等教育や学術研究分野に重点投資すべきとの意見が続出していた¹⁴²。このような財政審の議論を受け、大蔵省は、義務教育費国庫負担金のうち事務職員の給与費の国庫負担を廃止して一般財源化を主張したが、自治労を支持母体に持つ与党の社会党がこの大蔵省の方針に強硬に反対し¹⁴³、1994(平成6)年度予算では、教職員定数は、要求どおり5235人の改善が認められた¹⁴⁴。

自民党・社会党・さきがけの連立政権による村山内閣の下で行われた第6次計画の3年目となる1995(平成7)年度予算編成は、例年通り、大蔵省は事務職員・栄養職員の国庫負担の廃止を主張したが、文部省は反対の姿勢を示していた¹⁴⁵。大蔵省は、定数改善計画の1年間凍結を主張し、定数改善のゼロ査定を行う方針を連立与党首脳に根回しを行っていたが、社会党をはじめとする与党側が大蔵省の案を拒否した¹⁴⁶。大蔵原案では定数改善はゼロ査定となっていたが、最終的には閣僚折衝において4,322人分の定数改善が復活することになった¹⁴⁷。大蔵省は、社会党首班の村山内閣の壁を突破することはできなかった。

次いで、第6次計画の4年目となる1996(平成8)年度予算編成においても、大蔵省は、

¹³⁹ 『日本教育新聞』平成5(1993)年9月11日1面

¹⁴⁰ 『日本教育新聞』平成5(1993)年9月18日1面。大蔵省は、三府県の交付団体への転落に伴う義務教育費国庫負担金の増額は、文部省内の各局の事業を薄く広く削減することで捻出を求めている。しかし、800億円もの増額を各局の事業費の削減で対応することはできず、文部省は、大蔵省との折衝をふまえ、富裕団体の算定方式を当該年度の財政力指数で決める単年度方式から、前年度までの三年間の平均指数で判定する方式に政令改正を行った。この改正によって、三府県は国庫負担金の算定上は富裕団体としての扱いとなり、1994(平成6)年度予算においても、三府県分の負担金は計上しない措置を取ることとした。この対応に三府県は猛反発し、三府県の教育長が文部省を訪れ、制度改正の撤回を求める要望書を赤松文部大臣に手渡したが、自治省も制度改正に同意し、制度改正が行われることになった。(『日本教育新聞』平成5(1994)年1月29日1面、2月5日1面)。

¹⁴¹ 『日本経済新聞』平成5(1993)年10月8日夕刊1面

¹⁴² 『日本経済新聞』平成5(1993)年11月9日5面

¹⁴³ 『日本教育新聞』平成5(1994)年1月22日1面

¹⁴⁴ 『日本教育新聞』平成5(1994)年2月19日1面、26日2面

¹⁴⁵ 『読売新聞』平成6(1994)年11月6日6面

¹⁴⁶ 『日本教育新聞』平成6(1994)年12月17日・24日3面

¹⁴⁷ 『日本経済新聞』平成6(1994)年12月25日3面

事務職員と学校栄養職員の国庫負担を廃止し、一般財源化することを求めている。大蔵省は、富裕自治体扱いであった大阪・愛知・神奈川の三府県が1996（平成8）年度予算から非富裕自治体扱いとなることで、1996（平成8）年度は義務教育費国庫負担金の大幅な増額（約830億円）が見込まれたことから、大蔵省は「義務教育費の人件費削減は予算編成上不可欠」として、事務職員と学校栄養職員の国庫負担の廃止を求めているが¹⁴⁸、この大蔵省の方針に文部・自治両省が反発していた¹⁴⁹。大蔵省の第一次内示では694人の定数改善のみ提示されたが、閣僚による復活折衝の結果、最終的には要求どおり4,984人の定数改善が認められた¹⁵⁰。一方、大蔵省が求めている事務職員・学校栄養職員の一般財源化は、文部・自治両省の反発を背景に従前どおり国庫負担対象となった¹⁵¹。

このように毎年の予算編成で事務職員と学校栄養職員の一般財源化が大蔵省から持ち出される事態に、与党である自民党と社会党、また日教組も不満を募らせていた。文部省と日教組の和解を背景に自民党と日教組の関係も改善され、両者間の政策協議も行われるようになり、1996（平成8）年1月の政策協議では、自民党と日教組の両者とも、義務教育費国庫負担金の一般財源化問題は、大蔵省から提示されるのではなく、教育政策として、地方分権の観点から見直さなければならないと一致していた¹⁵²。そこで、自民党は1996（平成8）年2月に「21世紀教育ビジョン」「教育行財政改革」の両検討委員会を設置し、児童生徒数の減少に対応した教育のあり方や、教育予算の拡充、教育行政の規制緩和などについて検討を行うこととした¹⁵³。

ところで、1996（平成8）年1月に就任した橋本龍太郎首相の下、大蔵省は財政制度審議会に財政構造改革特別部会を新設し、秋までに検討結果を公表することとした。また、個別分野の歳出削減を進めるため、社会保障や文教分野で、国と民間の役割分担について新たな指針を提示することとしていた¹⁵⁴。

4月26日に財政構造改革特別部会は義務教育費国庫負担制度の国の負担割合の引き下げや一般財源化を求めることとした¹⁵⁵。これに対抗して、自民党の21世紀ビジョン検討委員会は義務教育については「国民負担は無償とし、設置者に対して国がその費用を負担する必要がある」として、財政制度審議会が進めている見直しへの対抗姿勢をとっていた¹⁵⁶。

財政制度審議会は7月10日に「財政構造改革に向けての中間報告」を取りまとめ、個別分野ごとに見直しテーマを提示し、教育分野については、「国と地方の役割分担やバラマキ

¹⁴⁸ 『日本経済新聞』平成7（1995）年11月11日5面、『読売新聞』平成7（1995）年11月11日7面

¹⁴⁹ 『読売新聞』平成7（1995）年12月13日7面

¹⁵⁰ 『日本経済新聞』平成7（1995）年12月25日3面

¹⁵¹ 『日本教育新聞』平成8（1996）年1月13日4面

¹⁵² 『日本教育新聞』平成8（1996）年1月20日1面

¹⁵³ 『日本教育新聞』平成8（1996）年3月2日1面

¹⁵⁴ 『読売新聞』平成8（1996）年4月6日9面

¹⁵⁵ 『読売新聞』平成8（1996）年4月27日7面

¹⁵⁶ 『日本教育新聞』平成8（1996）年7月6日3面

制度、補助金の見直しを検討すべき」「子どもや学生の数の減少に伴う義務教育費国庫負担制度や国・公・私立を通じた高等教育の在り方の見直しを行うべき」「教職員の配置については、諸外国と比べてもひけをとらない水準となっている。今後、子供の数が減っていくことを考えると、これ以上の改善を行う必要があるかどうか疑問が出されている」と指摘し、第6次定数改善計画の中止を求めた¹⁵⁷。この指摘に対し、文部省は「現行の教育制度を根幹から覆すもの」と強く反発していた¹⁵⁸。また、中央教育審議会も、7月19日に行った完全学校週五日制の導入などを提言した答申の中で、新しい学校教育を実現するためには条件整備が必要であるとして、教員配置については、当面、教員一人当たりの児童生徒数を欧米並みの水準に近づけることを目指して改善を行うことを提言していた¹⁵⁹。7月15日には、財政制度審議会と中教審、大学審議会、学術審議会の文部省関係三審議会の会長らが首相官邸で財政再建と文教政策の在り方について意見交換を行い、財政審は文教予算の削減を主張したのに対して、文部省関係審議会側は厳しく反論し、物別れに終わった¹⁶⁰。

1997（平成9）年度予算編成が本格化した11月に入ると、7月の財政制度審議会の中間報告に基づき、大蔵省は文教予算の見直し項目として義務教育費国庫負担金などを定め、事務職員と学校栄養職員の一般財源化を文部省に求めていた¹⁶¹。また、大蔵省は教員の新規採用を抑制し、第6次教職員配置改善計画に基づき文部省が要求した4,832人の定数改善は認めないとする方針を固め、11月29日の財政制度審議会に方向を行っていた¹⁶²。一方、文部省は、毎年5,000人程度の定数減を実施しているとして、大蔵省の主張に強く反発し、事務職員や学校栄養職員の一般財源化には地方自治体が強い反発を示していた¹⁶³。

12月20日の大蔵原案では、大蔵省は平成1997（平成9）年度は財政構造改革の初年度に当たるとして、登校拒否対策や特殊学級対策などに限った696人の定数増のみ認めていた。これに文部省と連立与党の自民党・社会党が強く反発し、大臣折衝の結果、文部省の要求どおり4,832人の定数改善が認められることになった。一方で、文部省と大蔵省の予算編成過程での折衝の結果、自然減9,500人に加えて、文部省は初任者研修のための加配227人を自ら削減し、差し引き4,605人の改善増とすることで合意した¹⁶⁴。

②財政構造改革による定数改善の延長

このように、第6次定数改善計画は毎年の予算編成過程で大蔵省から見直しを迫られる

¹⁵⁷ 『読売新聞』平成8（1996）年7月11日8面、『日本経済新聞』7月11日7面

¹⁵⁸ 『日本教育新聞』平成8（1996）年7月20日1面

¹⁵⁹ 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（第一次答申）」（平成8年7月19日）

¹⁶⁰ 『朝日新聞』平成8（1996）年7月16日2面

¹⁶¹ 『日本経済新聞』平成8（1996）年11月16日5面

¹⁶² 『読売新聞』平成8（1996）年11月17日1面、『日本経済新聞』11月30日5面

¹⁶³ 『読売新聞』平成8（1996）年11月17日1面

¹⁶⁴ 『日本教育新聞』平成9（1997）年1月11日1面、『朝日新聞』平成8（1996）年12月25日2面

一方で、最終的には当初の計画に沿った実施が行われてきたが、ついに、計画の見直しに追い込まれることになる。

橋本首相は1996（平成8）年11月の第2次内閣の発足にあたり、重要課題として、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革の五大改革を掲げ¹⁶⁵、さらに1997（平成9）年の年頭所感で、五大改革に教育改革を加え、橋本内閣として六大改革に取り組む意向を表明した¹⁶⁶。橋本首相は財政構造改革に着手するため、首相自ら議長となり、政府側から大蔵大臣・官房長官、与党側から幹事長・政調会長が参画し、さらには首相・大蔵大臣経験者が参画する「財政構造改革会議」を設置し、財政構造改革の具体策を検討することにした¹⁶⁷。橋本首相は、財政構造改革会議で個別の歳出目標の設定を行い、その具体策を秋の臨時国会に「財政再建法案」として提出する考えを表明し¹⁶⁸、また、公共事業・社会保障・文教・防衛費の四分野を例示して、聖域を設けず、伸び率や規模を抑制するための数値目標を示す意向を表明した¹⁶⁹。橋本首相は3月18日の財政構造改革会議で各分野の具体的方策の検討事項を示し、文教予算の検討事項として、義務教育の国庫負担金（教職員定数等）、高等教育（国立大学）の組織・定員・授業料、私学助成を明記していた¹⁷⁰。

4月中旬以降、財政構造会議の下に設置された企画委員会は各閣僚からの意見聴取を行っていたが、これと同時に、各分野の族議員からの反対も強まっていった。小杉文部大臣からの意見聴取が予定されていた4月15日の日本経済新聞には、財政構造改革会議の結論として、第6次定数改善計画を凍結し今後も改善計画の策定を認めない方針を固めたとの記事が出されていた¹⁷¹。これに対して小杉大臣は意見聴取において、定数改善計画の凍結については、「完成まで残り一年で教育界の期待も高く、計画が実施されないと教員採用に影響

¹⁶⁵ 『読売新聞』平成9（1997）年1月12日21面

¹⁶⁶ 『読売新聞』平成9（1997）年1月7日夕刊2面、1月8日2面、『日本教育新聞』平成9（1997）年1月18日1面。梶山官房長官は記者会見で、平成8年秋の臨時国会での首相の所信表明演説でも教育改革を盛り込むかどうか議論になったが、行財政改革などの横断性政策の改革とは次元が異なるとして、内閣として五大改革に取り組むとしていた。しかし、衆議院本会議で自民党の森喜朗総務会長が政府をあげて教育改革に着手すべきと求め、総理自身も教育改革を望んだことから、1月7日の初閣議に先立ち、小杉文部大臣に対して、「五つの改革の目標の年限が明らかになりつつあるので、年頭所感で教育改革に言及した」と述べ、教育改革について実現に向けた具体的スケジュールを1月中に編成するよう指示を行った。

¹⁶⁷ 『読売新聞』平成9（1997）年1月13日夕刊2面

¹⁶⁸ 『読売新聞』平成9（1997）年1月14日2面。橋本首相が首相経験者らを財政構造改革会議に入れたのは「族議員対策」であった。財政再建は、総論は賛成でも、個別分野の歳出カットを決める各論段階になると族議員の抵抗に遭うことから、重石となる実力政治家をメンバーに配置し、族議員対策の矢面に立たせる狙いがあった（『読売新聞』平成9（1997）年1月20日2面）

¹⁶⁹ 『日本経済新聞』平成9（1997）年1月25日5面

¹⁷⁰ 『日本経済新聞』平成9（1997）年3月19日1面、『読売新聞』同日2面、9面

¹⁷¹ 『日本経済新聞』平成9（1997）年4月15日5面

響が出、年齢構成のアンバランスに拍車がかかる」と反対する姿勢を表明した¹⁷²。しかし、財政構造改革の委員は、「現行の教職員定数改善計画は、残り1年といえども取りやめるべき。その後についても、児童生徒数の減少に応じて教職員定数を縮減すべきであり、35人学級にするようなことは考えるべきではない」と小杉大臣の主張に反論する意見が出されていた¹⁷³。大蔵省の文部担当主計官は、「一般の公務員は定数を削減しており、教員だけ特別視する理由はない」と教職員定数の削減に切り込む姿勢を鮮明にし、企画委員会で定数改善の「中断」、悪くても「延期」を盛り込む方針を明らかにしていた¹⁷⁴。一方、自民党の文教族議員は妥協案として、1998（平成10）年度に予定していた定数改善計画の完成を、1998年度の改善分を圧縮し1999（平成11）年度までの2年間に分けて実施する方法を提案していた¹⁷⁵。これを受け、自民党の行政改革推進本部の素案では、教職員定数改善計画の終了を1年間繰り延べを図るとしていた¹⁷⁶。

財政構造改革会議企画委員会は5月16日に「問題提起の整理メモ」を提出し、文教政策では「児童生徒数の減少に応じた合理化及び受益者負担の徹底を図るべき」とされ、教職員定数について次のように記述されていた¹⁷⁷。

「問題提起の整理メモ」

第6次公立義務教育諸学校定数改善計画並びに第5次公立高等学校学級編制及び教職員配置改善計画については停止し、その内容の見直しが必要ではないか。その場合、具体的にどのような措置が必要となるか。また、改善増を伴う新たな計画については、五原則を踏まえ策定しないこととすべきではないか。

この定数改善計画の停止・見直しと将来にわたって定数改善計画の策定を見送るとした案に対しては、連立与党の社民党が財政構造改革の中で最も重視する事項として強く反発していた¹⁷⁸。そのため与党調整が難航し、企画委員会の報告書取りまとめの最後段階となった5月22日にも、社民党は定数改善計画の停止・見直しに強く反対し、年金制度と公務員人件費とともに、自民党案と社民党案が企画委員会報告書では両論併記となり、判断は首相を議長とする財政構造改革の判断に委ねられることになった¹⁷⁹。

¹⁷² 『日本経済新聞』平成9（1997）年4月16日5面

¹⁷³ 「企画委員会各省庁ヒアリングにおける主な意見」（平成9年4月21日 第7回財政構造改革会議企画委員会資料）

¹⁷⁴ 『日本教育新聞』平成9（1997）年5月10日1面

¹⁷⁵ 『朝日新聞』平成9（1997）年4月25日3面

¹⁷⁶ 『読売新聞』平成9（1997）年5月8日1面

¹⁷⁷ 「問題提起の整理メモ」（平成9年5月16日 第12回財政構造改革会議企画委員会資料）

¹⁷⁸ 『読売新聞』平成9（1997）年5月15日5面

¹⁷⁹ 『読売新聞』平成9（1997）年5月26日1面

財政構造改革会議企画委員会の両論併記案

(1案)
第6次公立義務教育学校教職員定数改善計画並びに第5次公立高等学校学級編制及び教職員配置改善計画を停止するとともに、その内容を見直す。また、改善増を伴う新たな計画は策定しない。なお、11年度以降において退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする。

(2案)
第6次公立義務教育学校教職員定数改善計画並びに第5次公立高等学校学級編制及び教職員配置改善計画については、引き続き実施を図るべきである。また、現行計画に続く新たな定数改善計画についても、教育改革の新しい観点から検討する必要がある。

また、この企画委員会報告書に対して自民党の各部会も一斉に反発を示していた¹⁸⁰。報告書の取りまとめが大詰めを迎えた5月28日には、三塚大蔵大臣が担当閣僚と個別折衝を行い聖域なき歳出カットへの要請を求めたが、小杉文部大臣は、「教育改革を進める矢先に、あまりにも削られるのは承服できない」「教員定数削減は勘弁してほしい」と述べ、定数改善計画の実施を再度求めていた¹⁸¹。

5月29日には、加藤自民党幹事長と自民・社民・さきがけの政調会長、与謝野馨官房副長官が協議し、両論併記となっていた三分野の調整が図られることになった。この場で、教職員定数は次のとおり定数改善計画を2年間延長することで合意し、今後の計画の見送りについての記載は行わないことになった¹⁸²。財政構造改革会議と社民党の綱引きの中で、自民党文教族議員が描いた妥協案にほぼ落ち着いたのである。

第6次公立義務教育学校教職員定数改善計画並びに第5次公立高等学校学級編制及び教職員配置改善計画については、集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年間延長する。
なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする。

翌30日の財政構造改革会議で最終合意案が決定され、全分野での歳出削減策の基本方針が決定し、6月3日に「財政構造改革の推進について」が閣議決定されることになった。この閣議決定を踏まえ1997(平成9)年12月には「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が制定され、1993(平成5)年に制定された第6次教職員定数改善計画を定める義務標準法等の一部改正法案の附則の規定を改正し、教職員定数改善計画の完成を1998(平成10)年度から2年間延長し、2000(平成12)年度とする措置が講じられることになったのである。

7月には、文部省は、1998(平成10)年度に予定していた定数改善を三年間に分けて実施する内容を固め、1998(平成10)年度には約1,000人の改善、1999(平成11)年度と2000(平成12)年度には、それぞれ約2,000人の改善を配分することになった¹⁸³。

¹⁸⁰ 『読売新聞』平成9(1997)年5月28日5面

¹⁸¹ 『読売新聞』平成9(1997)年5月29日11面、『日本経済新聞』同日5面

¹⁸² 『読売新聞』平成9(1997)年5月30日1面

¹⁸³ 『朝日新聞』平成9(1997)年7月17日37面

このようにして完成した第6次教職員定数改善計画によって、1993（平成5）年当時と2000（平成12）年当時を比較すると、小学校では児童数が約865万人から約725万人に減少（約16%の減）する一方、教員数は約43.3万人から約40.3万人への減少（約7%の減）にとどまり、教員1人当たりの児童数は、約20.0人から約18.0人に改善した。中学校では、生徒数が約459万人から約384万人に減少（約16%の減）する一方、教員数は約26.6万人から約24.4万人の減少にとどまり（約8%の減）、教員1人当たりの生徒数は、約17.3人から約15.7人に改善したのであった¹⁸⁴。

第3節 小括 一事例のまとめ

本章で取り上げた学習指導要領の改訂と義務標準法の改正の事例は、中教審の審議経過報告や臨教審の答申を踏まえた上で、ともに教育の「質的充実」を目指すことを柱に据え、教育資源の配分の見直しの方策として、教育課程政策においては、教科構成や指導方法などの弾力化措置を行い、教職員定数政策においては、従来の基礎定数の充実から転換し、加配定数の充実を中心とする定数改善を行ったものであった。

第1節で見た1989（平成元）年の学習指導要領の改訂では、文部省は前回の1977（昭和52）年改訂で実現できなかった小学校低学年の教科構成の見直しを問題として認識しており、研究開発学校の指定や省内の検討会などを通じて、その見直しに向けた検討を行っていた。課題設定として、文部省は、教育関係者の中で議論が分かれる教育内容の見直しには、教育課程審議会の検討の前に、教育課程審議会よりも格上の存在で教育政策全般を議論する中教審で方向性を規定したほうがよいとの考えの下、教育内容の見直しをまず中教審で議論することにした。中教審では、小学校においては低学年の教科構成の見直し、中学校においては選択教科の拡大や一斉指導から転換し多様な指導方法を行うとして習熟度別指導の導入など、新たな政策案を打ち出した。

中教審が審議経過報告で打ち出した新たな政策案の具体化は、引き続き設置される教育課程審議会で行うことが予定されていたが、臨教審の設置によって教育課程審議会の設置は延期されることになった。臨教審では、文部省が反対する学習指導要領の大胆な大綱化を答申に盛り込むことは断念する一方で、中教審の審議経過報告でも提唱していた自己教育力の育成や創造性・思考力・表現力の育成を掲げ、小学校低学年の教科統合や中学校での習熟度別指導の導入などを盛り込んだ第二次答申を公表した。文部省はこの臨教審第二次答申を踏まえ、教育課程審議会の答申に小学校低学年の教科統合や中学校での習熟度別指導の導入を記述し、1989（平成元）年の学習指導要領の改訂においてこれらの政策を実現した。小学校では、1・2年生で社会と理科を廃止し生活科が新設する一方で、総授業時数を変更するものではなかった。一方、中学校については、各学年の総授業時数に変更

¹⁸⁴ 「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>）

はないものの、国語と数学以外の教科等については授業時数に幅を設け、各学校の判断で授業時数を増加や削減を認めることにした。なお、学校週五日制の導入に対しては、世論や自民党の反対の前に断念することになった。

第2節で見た1993(平成5)年の義務標準法改正による第6次定数改善計画の策定では、臨教審第二次答申で、第5次定数改善計画完成後は欧米主要国のPT比を目標としつつ教職員定数の改善を目指すとともに、学級編制基準の弾力化や指導方法や形態の工夫を提言していたことを受け、一斉授業を前提としつつ個別指導を導入するという政策案を打ち出し、その具体策としてティーム・ティーチングの導入などを掲げた。1993(平成5)年度予算編成にあたり、文部省は教職員定数に関する協力者会議を設置し、その中で教職員組合を除く多くの教育関係団体から、一律の学級編制の標準の引き下げではなく、ティーム・ティーチングなど指導方法の多様化に対応した教職員定数配置の要望があったことを踏まえ、指導方法の工夫改善を実施する加配定数という新たな政策案を打ち出し、教職員定数の改善の太宗を指導方法の工夫改善のための加配定数を充当することにして、教育資源の配分の重点の転換を図った。この教育資源の配分の見直しの背景には、厳しい概算要求基準を前にして、教職員定数の自然減を全て教職員定数改善にまわすのではなく、省内の他の予算に活用するという意図があり、自然減の効果的な活用という観点から講じられたものであった。この資源配分の見直しを図った文部省の姿勢を日教組や社会党などの野党勢力は批判しつつ、定数改善計画自体には反対することはなく、文部省は資源配分の見直しに成功したのであった。

このように、本章で扱った事例においては、中教審審議経過報告及び臨教審第二次答申を受け、教育課程政策においては、1989(平成元)年に小・中学校学習指導要領の改訂が行われ、小学校生活科の導入、中学校の授業時数の弾力化や選択教科の拡大、ティーム・ティーチングや個に応じた指導への対応など指導方法や指導体制の工夫改善などが打ち出された。これは、教育課程に関する資源全体は維持する一方で、資源配分の重点の見直しを行うものであった。また、教職員定数政策は、学習指導要領の改訂で位置づけられたティーム・ティーチングの導入や選択教科の拡充を踏まえ、従来の一斉授業を前提としつつも授業の中で個別指導を導入していくための定数措置として、指導方法工夫改善のための加配定数の創設などを措置し、教職員定数の改善を行った。このことは、「教育の質」の向上のため、従来の基礎定数の改善を中心とした教育資源の配分の見直しを、加配定数を中心とした資源配分に移行するものであり、資源配分の重点の見直しを行ったものであった。一方、少子化の進行に伴う自然減を活用して教職員定数の改善を図ったことで、教員1人当たりの児童生徒数は大幅に改善し、その意味では、「質的充実」を目指しつつ同時に「量的整備」を行うものでもあった。このように、教育課程政策と教職員定数政策の両政策とも、教育の「質的充実」を目的として教育資源の配分の見直しを行ったものであり、その背景には、臨教審による答申等を踏まえ、個性を生かす教育の充実や、社会の変化に主体的に対応できるような能力の育成を重視し、体験的な学習や問題解決的な学習を重視する

教育の方向性の転換が見られたのであった。

ところで、教育課程政策及び教職員定数政策の両政策とも、教育の「質的充実」を図るため従来の資源配分の重点を見直す一方で、この見直しは資源配分を実施する学習指導要領と義務標準法の構造に手を付けるものではなく、教育課程政策と教職員定数政策がこれまで構築してきた資源配分の基本的な構造の中で、資源配分の重点の見直しを図るものであった。学習指導要領においては、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を実施することを保障し、また、義務標準法において、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し、必要な教職員数の教職員給与費についての義務教育費国庫負担金の保障を行っており、各学校は、学級を編制して学習指導要領で定められた教育を実施するという教育の在り方の大前提を維持した上で、資源配分を教育の質の向上に対応したものに直すと見直しとして、小学校低学年での教科統合や中学校の習熟度別指導の導入、加配定数を活用した指導方法の改善などの教育の「質的充実」を目指すものであった。つまり、本章で取り上げた事例は、資源配分の構造については従前のものを踏襲しつつ、教育の「質的充実」を目指して、政策の変容を図ったものであったと言えよう。

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

本章では、1990年代後半から2000年代初頭にかけての教育資源の配分の見直しについて検討を行うため、1998（平成10）年の小・中学校学習指導要領改訂の事例と、2001（平成13）年の義務標準法改正・第7次教職員定数改善計画の事例を取り上げる。

本章で取り上げる1990年代後半から2000年代初頭にかけての教育政策は、連立政権の誕生という政治的動態の中で、日教組の現実路線化を背景に保革のイデオロギー対立が後景に退き、多様な解釈を可能とする「ゆとり」という寛容な言説を基調に合意形成が図られていった時代との指摘がある¹。このような時代背景の中で行われた教育資源の配分の見直しについて考察を行う。

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

1. 問題認識 — 研究開発学校での検討 —

前回（1989年）の学習指導要領の改訂の前後から、文部省は次の学習指導要領改訂に向けた検討課題として、既存の教科では対応できない教育課題に関する学習の時間を設定するため、小学校3年生以上の教科横断的な時間の設定を取り上げ、全国の小・中学校の中から「研究開発学校」を指定し、教科横断的な総合学習の時間の研究を開始していた。1982（昭和57）年度から1984（昭和59）年度にかけて滋賀大学教育学部附属中学校を指定し、中学校の教育課程を教科と総合学習で構成することや、1983（昭和58）年度から1985（昭和60）年度にかけて福岡教育大学附属教育学部附属福岡小学校を指定し、小学校3年生以上で年間70時間の総合単元学習の時間を設定すること、1984（昭和59）年度から1986（昭和61）年度にかけて長野県立伊那小学校を指定し、小学校3年生以上の教育課程を教科・道徳・特別活動・総合活動で編成することについて研究を行っていた²。このように、文部省は1980年代前半から、教科横断的な総合学習の導入に向けた研究開発を行っていた。

小学校における「総合学習」の研究開発学校の指定は、その後も1990（平成2）年度から1994（平成4）年度にかけて滋賀県栗東町立治田東小学校、1992（平成4）年度から1994（平成6）年度にかけて香川大学附属高松小学校、1995（平成7）年度から1997（平成9）年度にかけて東京学芸大学附属大泉小学校、滋賀県伊吹町立春照小学校を研究指定し、継続的に週2～3時間の授業時数の総合学習の研究開発を実施しており³、総合学習の導入に向けた検討を長期にわたって継続していた。

¹ 徳久（2012）156-158頁。

² 文部省初等中等教育局高等学校課「研究開発学校の手引き」平成3年5月、74-78頁。

³ 国立教育政策研究所「文部省研究開発学校における研究開発の内容に関する分析的検討（2）—「新教科」及び「総合的学習」の創造をめぐる研究開発—」平成13年3月、23-64頁。

2. 課題設定 一月一回の土曜休業導入一

①月一回の土曜休業の導入

前章で見たように、1987（昭和 62）年の教育課程審議会答申においては、学校週五日制の導入を模索したものの、世論の賛成の広がりがなく、また自民党文教族議員からも反対の声が上がっていたことを踏まえ、「漸進的に導入する方向で検討するのが適当」と指摘し、導入の方向性を記述するにとどまっていた。しかし、学校週五日制導入を国家公務員や地方公務員の週五日制導入の方向を踏まえ至上命題と考える文部省は、1989（平成元）年に「社会の変化に対応した新しい学校運営等に関する調査研究協力者会議」を設置し、学校週五日制の導入に向けた地慣らしを開始していた⁴。

1990（平成 2）年に入ると、教育システム内外から学校週五日制の導入を求める指摘が相次ぐようになる。4 月には、総理大臣の諮問機関である国民生活審議会の総合政策部会が、余暇政策の観点から学校の週五日制導入の検討を進めることを提言し⁵、同月に労働省が公表した調査結果では、学校週五日制の導入に賛成するサラリーマンで約半数にのぼっていることが指摘された⁶。8 月には、日教組が保利耕輔文部大臣を訪れ、教職員の労働時間短縮の立場から完全学校週五日制の導入を要請し、これに保利大臣は「1991 度末までに一応の結論を出したい」と述べ、学校週五日制導入に向けた検討を期限を区切って行う意向を表明していた⁷。1991（平成 3）年 6 月には、臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）が第一次報告を公表し、教員の労働時間短縮と学校週五日制の検討を提言していた⁸。このように、学校週五日制導入を求める声が強まる一方で、学校週五日制導入をめぐる世論の反応は、1991（平成 3）年 7 月に読売新聞が実施した世論調査では、公立学校の学校週五日制導入への賛成は 36%にとどまり、反対が 57%を占め、とりわけ、高校受験を目前に控えた中学生の保護者の間が学校週五日制導入に消極的な姿勢があることが浮かび上がっていた⁹。このように、学校週五日制導入をめぐる世論の賛同は依然として低水準であった。

このような中、1991（平成 3）年 8 月の人事院勧告で国家公務員の 1992（平成 4）年度からの完全週休二日制導入が勧告され、地方公務員も国家公務員に準じた対応が求められた¹⁰。そのため、地方公務員である公立学校の教員も対応が求められることになり、文部省は、人事院勧告を踏まえた教員の労働時間短縮の観点から、学校週五日制の導入が迫られることになった¹¹。また、日教組も、人事院勧告を踏まえた現実的な運動方針に転換し、1992（平成 4）年 4 月から隔週土曜日を休業とすることを文部省に求めていた¹²。

⁴ 小林（2013）72 頁。

⁵ 『読売新聞』平成 2（1990）年 4 月 12 日 7 面

⁶ 『読売新聞』平成 2（1990）年 4 月 30 日 2 面

⁷ 『読売新聞』平成 2（1990）年 6 月 13 日 2 面、8 月 30 日 2 面

⁸ 『読売新聞』平成 3（1991）年 6 月 22 日 1 面

⁹ 『読売新聞』平成 3（1991）年 7 月 10 日夕刊 17 面

¹⁰ 『読売新聞』平成 3（1991）年 8 月 7 日 13 面

¹¹ 小林（2013）73 頁。

¹² 『読売新聞』平成 3（1991）年 9 月 29 日 2 面

そこで、文部省は自民党文教族議員に根回しを行い、自民党文教部会と文教制度調査会は8月に学校週五日制を検討する「学校五日制に関する小委員会」（北川正恭委員長）を設置した。当初、海部俊樹、森喜朗、西岡武夫など文教族の有力議員は、日教組が求めるような教員の労働問題と結びついた学校週五日制の導入に批判的立場を示し、小委員会の設置にも消極的な姿勢を示していたが、文部省幹部が学校週五日制の導入は教員の労働問題ではなく、家庭や地域の教育力を高めるためであるとの説得によって文教族の有力議員も態度を軟化させ、検討の開始を認めた¹³。自民党の小委員会は、PTA、私学関係者、公立学校長、大学教授からヒアリングを実施し、ヒアリング対象者の多くが学校週五日制の実施に前向きな意見を述べ¹⁴、文部省も1992（平成4）年9月からであれば導入が可能との見解を示したことから、自民党の小委員会は1991（平成3）年10月9日に、1992（平成4）年度中に月一回の土曜休業の実施や子供たちに社会や自然体験活動を提供するための基金の創設なども盛り込んだ提言を取りまとめた¹⁵。

この自民党の提言を踏まえ、1991（平成3）年12月には、文部省の「社会の変化に対応した新しい学校運営等に関する調査研究協力者会議」が中間まとめを取りまとめ、学校週五日制導入の第一段階として、月一回の土曜休業を1992（平成4）年度中から導入することが妥当と提言した¹⁶。これを受け、文部省は12月24日に国家公務員の完全週休二日制の1992（平成4）年度からの実施が閣議決定されたことに基づき、1992（平成4）年9月から月一回の土曜休業を実施することを決定した¹⁷。また、公明党も1992（平成4）年1月に学校週五日制導入を求める教育改革案を鳩山文部大臣に提出し、与野党を超えて学校週五日制導入への賛同が明らかになった¹⁸。

月一回の土曜休業の実施が決定された後、協力者会議は教育関係者からヒアリングを実施し、「完全学校週五日制の実施を目指して、教育課程の基準の見直しに早期に着手することが必要」（都道府県教育長協議会）、「月二回以上への段階への移行についても、できるだけ速やかに見通しを」（全国町村教育長会）と、完全学校週五日制導入に向けた見通しを示すことを求める意見が出されていた。しかし、2月に公表した協力者会議の「審議のまとめ」では、1992（平成4）年の二学期から月一回の土曜休業の導入を提言する一方で、完全週五日制導入に向けた記述は見送られることになった¹⁹。文部省は、完全学校週五日制の導入に際しては、鳩山邦夫文部大臣が「学校五日制を完全実施した場合には学習指導要領も変えなければならない」「ちょうど今から十年後に新学習指導要領に切りかわるころ、頭の中で

¹³ 『読売新聞』平成3（1991）年8月6日夕刊2面、小林（2013）73頁。

¹⁴ 『読売新聞』平成3（1991）年9月4日2面、25日夕刊2面

¹⁵ 『読売新聞』平成3（1991）年10月2日夕刊1面、10月8日1面、10月9日2面、10日1面

¹⁶ 『読売新聞』平成3（1991）年12月20日3面

¹⁷ 『読売新聞』平成3（1991）年12月24日夕刊2面

¹⁸ 『読売新聞』平成4（1992）年2月1日3面

¹⁹ 『読売新聞』平成4（1992）年2月23日23面

大体そういうタイミングになるというふうに私は考えております」と国会で答弁したように²⁰、学習指導要領の改訂が必要となるとの見解示しており、この時点では完全学校週五日制の導入時期については明らかにしていなかった²¹。

②月一回の土曜休業開始

文部省は、1992（平成4）年9月からの月一回の土曜休業導入を前に、文部省が指定した研究指定校に限り4月から試験的に土曜休業を実施するとしていたが、1992（平成4）年度の最初の第二土曜日となった4月11日には文部省の研究指定校以外に全国12県の300の小・中・高校が土曜休業を実施していた²²。また、文部省が募集した月二回の土曜休業を行う研究指定校に指定依頼が殺到し、5月には、当初の予定の倍以上の642校を研究指定校として選定し、学校側に土曜休業の実施の要望が強いことが明らかになっていた²³。

月一回の土曜休業は、1992（平成4）年9月12日に全国の公立小・中学校で初めて実施された。この日は、文部省が関係省庁や教育機関、民間団体などに呼びかけ、全国各地で様々な企画や行事が開催される一方、東京都内の大手進学塾では、中学受験を目指した模擬試験などが実施された²⁴。文部省が公表したこの日の児童生徒の活動状況では、小学生は「近所での遊びと運動」、中学生は「ゆっくり休養」との回答がトップとなり、文部省内では、ゆとりを掲げた学校週五日制の趣旨が浸透していると好意的に捉えていた²⁵。

この月一回の土曜休業については、文部省が導入一年後に公表した調査では、各学校は、学習指導要領に定められた授業時数を確保するため、9割以上の小学校が学校行事を削減し、ほとんどの中学校で平日に土曜休業分の授業時数を上乘せするなど、対応に苦慮している状況が明らかになった。しかし、文部省はこの学校現場の対応を「週五日制の趣旨が十分に生かされていない」「現場の理解不足」と批判を行うのみであった²⁶。

3. 政策立案 一中教審での検討一

①月二回の土曜休業開始と中教審の設置

1994（平成6）年7月、与謝野馨文部大臣は月二回の土曜休業の実施を遠くない時期に実

²⁰ 平成4年9月9日 参議院決算委員会議事録より

²¹ 地方公務員の労働時間が週40時間に短縮されたことに伴い、土曜日も授業で出勤することになる公立学校の教職員の勤務については、夏季休業・冬季休業などの長期休業期間中に10日以上「勤務を要しない日」を設定し、勤務時間の割り振りを行うことで、週平均40時間の勤務時間となる措置を講ずることとされた。いわゆる「まとめ取り」制度である。（平成4年5月1日文部省教育助成局長通知「公立学校の教職員の完全週休二日制の実施等について」）

²² 『読売新聞』平成4（1992）年4月12日30面

²³ 『読売新聞』平成4（1992）年5月20日2面、6月28日23面

²⁴ 『読売新聞』平成4（1992）年9月12日1面、11月14日夕刊15面

²⁵ 『読売新聞』平成4（1992）年11月14日30面

²⁶ 『読売新聞』平成5（1993）年9月11日30面

施する方針を明らかにした²⁷。この方針の表明と前後して、文部省は世界各国の週五日制導入状況の調査結果を発表し、欧米の多くの国が週五日制を採用するなど週五日制の採用は世界の潮流になっていることを明らかにしていた²⁸。文部省は、月二回の土曜休業導入に向けた調査研究協力者会議を10月6日に設置し²⁹、協力者会議が11月10日に1995(平成7)年4月から月二回の土曜休業を実施することを求める提言を行ったことを受け、文部省は月二回の学校週五日制導入を決定した³⁰。

このように、月一回、月二回と土曜休業の実施が拡大する中、文部省は次の課題は完全学校週五日制の導入であり、そのために学習指導要領の改訂が実施する必要があることを認識していた。そこで、1994(平成6)年8月には、1995(平成7)年度に学習指導要領の改訂に向けた準備作業を行うとして、必要となる経費を1995(平成7)年度概算要求に盛り込み³¹、この準備経費は予算査定を経て1995(平成7)年政府予算に計上されることになった。

1995(平成7)年1月に就任した井上孝美初等中等教育局長は、1995(平成7)年度予算で計上したこの準備経費を、「将来の教育課程審議会における教育課程の基準のあり方における審議にも役立つ有益な資料を得られるものと考えている」と述べた上で、1995(平成7)年を教育課程審議会の設置に向けた準備期間と位置づけていることを表明していた³²。また、井上局長は学習指導要領の改訂に向け、「全体としてのいろいろな教育課程、教育内容のあり方を全体として議論した上で、次の段階に進みたい」と述べ、前回の改訂で中教審の教育内容等小委員会を設置した後に教育課程審議会を設置したように、今回も教育課程審議会の設置の前に教育内容のあり方全般を議論し方向性を出す構想を明らかにしていた³³。

一方、1994(平成6)年末に有馬朗人前東大総長と対談し、英才教育の必要性を意気投合していた与謝野大臣も、教育の在り方そのものを議論する必要があるとして、文部省の事務方から1991(平成3)年以来中断していた中教審の制度や性格の説明を受けていた。文部省の事務方としても、完全学校週五日制の導入には、学校・家庭・地域を巻き込んだ学校教育の役割分担の再定義が必要であり、上述の井上局長の発言のように、教育のあり方全般の検討が必要であると考えていた。さらに、自民党文教族の重鎮であった森喜朗幹事長が、衆議院本会議の代表質問で、「中教審等を活用して臨教審以来の教育改革を見直し、新たな課題にも適切に対処していくことが喫緊の課題と考えます」と主張し、中教審を再開して臨教審以降の教育改革の見直しの検討を行うことを求めている³⁴。

²⁷ 『読売新聞』平成6(1994)年7月13日30面

²⁸ 『読売新聞』平成6(1994)年9月25日33面

²⁹ 『読売新聞』平成6(1994)年10月7日1面

³⁰ 『読売新聞』平成6(1994)年11月11日1面、34面

³¹ 『読売新聞』平成6(1994)年8月30日夕刊14面

³² 『日本教育新聞』平成7(1995)2月4日3面

³³ 『日本教育新聞』平成7(1995)2月4日3面

³⁴ 『朝日新聞』平成7(1995)年2月19日1面、『読売新聞』平成7(1995)年4月26日3面、平成7年1月23日衆議院本会議議事録より

このように、与謝野文部大臣と文部省事務方の意向、そして自民党の森幹事長の国会での発言を受け、文部省は完全学校週五日制導入などを検討するため中教審の再開を決定したのである³⁵。与謝野大臣は4月7日の閣議で、第15期中教審の委員として、会長に前東大総長の有馬朗人理化学研究所理事長、副会長に鳥居泰彦慶応義塾長を充て、河合隼雄国際日本文化研究センター所長、江崎玲於奈筑波大学長、川口順子サントリー常務取締役、歌人の俵万智氏らを委員とすることを報告した³⁶。中教審は4月26日に設置され、与謝野大臣から諮問事項として、①今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方、②一人一人の能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善、③国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育の在り方が説明され、あわせて学校週五日制の在り方や公立の中高一貫校の導入、小・中学校におけるティーム・ティーチングやグループ指導の拡充などについて検討を行うことが要請された³⁷。ただ、これまでの学校週五日制を段階的に導入してきた経緯から、この中教審の議論は完全学校週五日制の導入が既定路線であると目されていた³⁸。実際に、6月7日の第2回総会で完全学校週五日制の導入が議論となり、導入に賛成する委員の意見が大勢を占め、完全学校週五日制の導入を前提とした議論が進められることになった³⁹。

中教審設置の2日後の4月28日には、文部省は1995（平成7）年度予算で計上した調査研究のための協力者会議を設置し、同年度中に教育課程審議会での議論に必要な基礎資料収集のため、諸外国の教育課程やこれまでの教育課程の変遷などの調査を実施することとした⁴⁰。

³⁵ 『読売新聞』平成7（1995）年2月20日3面

³⁶ 『読売新聞』平成7（1995）年4月7日夕刊2面

³⁷ 与謝野馨大臣は諮問理由の説明の中で、「平成4年9月から導入し、今年度から月2回実施している学校週5日制の今後の在り方について、検討をお願いしたいと存じます。」と要請するとともに、事務次官から「一人一人の能力・適性に応じた教育については、学校教育における教育内容や教育方法面を中心とした多様化・弾力化を進める観点から、小中学校におけるティームティーチングやグループ指導の一層の拡充など指導方法の改善、(略)国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育については、(略)国際社会で活躍する人材の養成や外国語教育の改善・充実、教育の改善・充実に資するためのマルチメディアの活用や学校における情報教育の推進、豊かな科学的素養の育成と理工系の人材養成、地球環境問題に対応した環境教育の改善・充実などについて、御検討いただきたいと考えております」との補足説明が行われた。（『文部時報』第1437号（1996年8月号臨時号）126 - 132頁）

³⁸ 読売新聞 平成7（1995）年4月21日2面、26日3面

³⁹ 『朝日新聞』平成7（1995）年6月8日2面

⁴⁰ 平成7年12月8日衆議院文教委員会での井上初等中等教育局長の答弁、『初等教育資料』第634号（平成7年7月号）80頁、『日本教育新聞』平成7（1995）年5月13日1面、『初等教育資料』平成7年7月号（第634号）80頁。この会議の主査には、中教審委員で第1章委員会の座長で、翌年には教育課程審議会委員も務める河野重男氏が選任され、その他の委員の多くも、教育課程審議会の委員を務めることになる。

②中教審での議論

中教審は7月24日の総会で、「学校週五日制の完全実施とそれに伴う学校などのあり方」と「国際化や情報化など社会変化に対応する教育のあり方」をテーマとする2つの小委員会を設置し、完全学校週五日制導入に関する第一次答申を年度内に取りまとめることを確認した⁴¹。学校週五日制の完全実施をテーマとした第1小委員会では、9月8日に第1回会議、26日に第2回会議を開催し、完全学校週五日制を実施するためには、教科の統合や整理、授業時数の大幅な削減など思い切った教育課程の方向性を打ち出す必要があることを確認した。とりわけ教科の整理・統合は、教科の縦割りに陥りがちな教育課程審議会での議論に任せず、中教審が主導して方向性を打ち出すことを確認していた⁴²。

その後、中教審は10月23日に教育関係団体からのヒアリングを行い、全日本中学校長会が「学習内容は基礎・基本に厳選し、生徒が主体的に取り組める問題解決学習や選択学習の機会の増加」を主張するなど、多くの団体が完全学校週五日制導入と教育内容の精選を支持していた。また、12月12日には日教組など教職員組合や経済団体連合会など経済団体からもヒアリングを行い、こちらも完全学校週五日制導入や教育内容の精選で意見が一致していた⁴³。このようなヒアリングの結果を踏まえ、第1小委員会は12月下旬から本格的な論点整理を開始し、①教育内容の精選の論点整理として、10年、20年先の教育内容の方向性を打ち出すべき、②教職員配置の論点整理として、クラスサイズの縮小やチーム・ティーチングの拡大を打ち出すべきとの方向性を確認に、「審議のまとめ」の作成に向けた討議を行っていた⁴⁴。このように具体的な中教審の議論が進む中、1996（平成8）年1月には村山首相が退陣して橋本龍太郎内閣が成立し、奥田幹生文部大臣が就任していた。

その後、第1小委員会は、「教育内容の精選」という文言を一步進め、「教育内容の厳選」という用語を用いることにした⁴⁵。1月31日には文部省から「骨子案」が提示され、今後の教育のあり方は「子どもに生きる力とゆとり」をはぐくむとして、教育内容を厳選し、基礎・基本の徹底を図るとともに、学校週五日制の完全実施を目指すべきと記載されていたが、実施時期については明記されていなかった⁴⁶。教育内容の厳選の方向性については、文部省が提出した原案では「暗記に陥りがちな内容の精選」ととどめるし、教科の再編・統合は「中・長期的に調査研究していく」として先送りする内容となっていた。そのため、

⁴¹ 『読売新聞』平成7（1995）年7月8日夕刊1面、『日本経済新聞』7月25日34面、『朝日新聞』同日34面。文部省は、2つの小委員会の議論に参加する専門委員18人を8月8日に決定し発令した（『朝日新聞』8月8日2面）

⁴² 『日本教育新聞』平成7（1995）年10月7日1面

⁴³ 『日本教育新聞』平成7（1995）年12月16日・23日1面、『文部時報』第1437号（平成8年8月臨時号）134-135頁。

⁴⁴ 『文部時報』第1437号（平成8年8月臨時増刊号）135-137頁。『日本教育新聞』平成7（1995）年11月4日1面、平成8（1996）年1月6日2面

⁴⁵ 『日本教育新聞』平成8（1996）年2月3日1面

⁴⁶ 『日本教育新聞』平成8（1996）年2月10日1面

委員からは「教科の再編・統合も視野に入れるべき」と原案に反発する意見が続出した⁴⁷。

一方、第1小委員会が教育内容の「厳選」を検討していることが明らかになったことを受け、理数系の学会や団体が理数系教科の授業時数削減に反対する陳情が繰り返されるようになっていた。日本物理学会や日本数学教育学会などは有馬会長に面会し、授業時数削減に反対する申し入れを行い、委員の自宅に授業時数削減に反対する要望書を郵送していた。また、前回の学習指導要領改訂で音楽の授業時数が削減された芸術系の団体も、授業時数削減に反対する要望書を提出するなど、各教科の関係団体が授業時数削減に反対する陳情合戦を繰り返していた⁴⁸。

③「審議のまとめ」の公表と第一次答申

第1小委員会は3月2日には、環境教育や情報教育、国際理解教育など社会的要請が高まっている教育課題を学校教育に組み込むことについて議論を行い、既存教科を横断して様々な課題を総合的に学ぶ「総合科」の設置を提言することを決定し、具体的な内容は教育課程審議会で検討することが委員間で合意した。この「総合科」の設置は、文部省がかねてから「研究開発学校」において研究開発を行っていた「総合学習」をモデルにしたものであると説明されていた⁴⁹。また、教科の再編・統合を恒常的に検討するため教育課程審議会の常設設置を提言することや、教員1人あたりの児童生徒数を欧米並みに引き下げることを答申に盛り込むことを決定した⁵⁰。これらの内容について、小委員会は3月21日の中教審総会で「審議のまとめ」の中間報告として報告を行い、総会で了承された⁵¹。

一方、もうひとつの小委員会である第2小委員会は、社会変化に対応した教育の在り方をテーマとして議論を重ねており、3月27日に小学校の英語教育導入について議論を行い、小学校段階においても英語教育の導入が望ましいという認識で委員間の共有が図られる一方で、この中教審では「ゆとりの確保」を方針としていることから、教科として位置づけるのではなく、第1小委員会が打ち出した総合学習を利用して、会話などを中心とした英語教育を実施すべきとする意見を取りまとめた⁵²。また、情報化社会への対応として、近い将来、すべての小・中・高校でインターネットに接続できる環境を整備すべきとする意見を取りまとめた⁵³。第2小委員会は5月17日に「審議のまとめ」をとりまとめ、5月24日の総会に報告、総会は大筋で了承した⁵⁴。

その後、検討の場は中教審総会に移り、「審議のまとめ」の文案の最終的な調整が行われ

⁴⁷ 『読売新聞』平成8（1996）年2月29日3面

⁴⁸ 『朝日新聞』平成7（1995）年12月4日夕刊14面、『日本教育新聞』平成8（1996）年2月17日2面

⁴⁹ 『読売新聞』平成8（1996）年3月3日1面、34面

⁵⁰ 『読売新聞』平成8（1996）年3月15日2面、『日本教育新聞』3月23日1面

⁵¹ 『朝日新聞』平成8（1996）年3月16日1面、『読売新聞』3月22日2面

⁵² 『朝日新聞』平成8（1996）年3月28日3面

⁵³ 『朝日新聞』平成8（1996）年4月14日3面

⁵⁴ 『朝日新聞』平成8（1996）年5月14日1面、5月18日3面、5月25日3面

ることになった。総会の議論では、これまで教育課程審議会では教科の縦割りが存在したとの反省から「学校関係者や教科の専門家の意見を尊重することはもとよりだが、幅広い各界の人々や保護者など広く国民の声を反映するような配慮が必要」と教育課程審議会に注文をつける一文を加えることにした⁵⁵。一方、中教審の多くの委員は、教科の統合・再編を「審議のまとめ」に書き込むことを主張したが、明確な方向性がなく実現可能性が低いとして教科の統合・再編を打ち出すことに消極的な文部省事務方に押し切られ、「審議のまとめ」に教科の再編・統合に関する記述は見送られることになり、既定路線であった「総合的な学習の時間」の新設を記述するにとどめることになった⁵⁶。

中教審は6月18日に「審議のまとめ」を公表し、変化の激しい21世紀社会を生き抜くために、子どもたちに「生きる力」をはぐくむとともに、「ゆとり」を与えることが必要であると強調し、それらを実現するため学校の完全週五日制が有効な方策であるとして、完全学校週五日制を実現するため、指導事項の厳選・授業時数の縮減を正式に打ち出し、また、国際化や情報化社会に対応した教育を実現するため、教科横断的な時間である「総合的な学習の時間」の創設を打ち出した。一方、完全学校週五日制の導入時期の記述は明示されなかった⁵⁷。実施時期については、一部委員から「五日制の早期実施を求める会長コメントを出すべき」との意見が出されていたが、「とにかく早くやれというだけでは無責任」との反対論が出て立ち消えとなっていた。このように、「審議のまとめ」は実現可能な事項のみが提言されることになり、有馬会長自身も「地味なもの」と認める内容となった⁵⁸。

中教審は、公表した「審議のまとめ」について、全国都道府県教育委員会連合会、全国連合小学校長会、日教組、日本PTA全国協議会など教育関係団体や経団連などから書面ヒアリングを行い、完全学校週五日制の実施に多くの団体が賛成する一方で、実施時期の明記を求める意見が多数出されていた⁵⁹。一方、文部省から「審議のまとめ」の説明を受けた自民党文教族議員は、実現可能な事項のみを提言していた「審議のまとめ」を「教育改革への具体策に乏しい」と厳しく批判し、複数の自民党文教族議員からは、文部省と関係の深い研究者や教育行政関係者らが中教審の議論の中心となり、臨教審と比べると型破りな意見が影を潜めており、政治がリーダーシップを取って内閣に第二次臨教審を設置すべきとする意見が出るようになっていた⁶⁰。このような関係団体や自民党文教族議員からの反

⁵⁵ 『日本教育新聞』平成8（1996）年6月8日1面

⁵⁶ 『日本教育新聞』平成8（1996）年6月22日1面

⁵⁷ 『日本教育新聞』平成8（1996）年6月22日1面

⁵⁸ 『朝日新聞』平成8（1996）年6月19日29面

⁵⁹ 『日本教育新聞』平成8（1996）年7月13日1面、『文部時報』第1437号（平成8年8月臨時号）134-135頁。

⁶⁰ 『朝日新聞』平成8（1996）年6月19日29面。例えば、元文部大臣の森山真弓衆議院議員は、国会質問において、中教審の検討は「もっと根本的な考えなければならない」として、自民党の21世紀教育ビジョン検討会の議論を引き合いに出し、中教審に対して六・三・三・四の教育制度の在り方の検討や、就学年齢の引き下げなど大胆な見直しの検討を要請していた（平成8年5月7日参議院文教委員会議事録（森山真弓衆議院議員の質問）より）。

発を踏まえ、文部省は完全学校週五日制の実施時期の明記に踏み込まざるえなくなり、奥田大臣が記者会見で、完全学校週五日制の実施時期を「21世紀に入って最初の年か次の年にスタートできたらいい」と述べ、早ければ2001（平成13）年度にも実施する方針を明らかにした⁶¹。これを受け、中教審は完全週五日制の実施時期について「21世紀初頭をめどとする」との表現を第一次答申に盛り込む方針を決め、具体的な年度は教育課程審の審議にゆだねることとした⁶²。実施時期を明記するなどの修正を行い、平成8（1996）年7月19日、中教審は第一次答申を奥田幹夫文部大臣に提出し、これからの学校教育の目指す方向として「生きる力」の育成を基本とし、教育内容の厳選と基礎・基本の徹底を図り、一人一人の個性を生かすための教育の改善として、ティーム・ティーチング、グループ学習、個別学習など指導方法の一層の改善を図りつつ個に応じた指導の充実を図ること、各教科の教育内容を厳選することにより時間を生み出し、一定のまとまった時間（総合的な学習の時間）を設けて横断的・総合的な指導を行うことを提言し、21世紀初頭からの完全学校週五日制の導入を答申した。

図5-1 21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)(平成8年7月19日中央教育審議会)の概要

<p>(1) 今後における教育の在り方</p> <p>1) 自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する能力</p> <p>2) 自らを律しつつ、他人と協調し、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性とたくましく生きるための健康や体力</p> <p>答申は、これらを「生きる力」と称し、今後の教育は、学校・家庭・地域社会全体を通して「生きる力」をはぐくむことを重視すること、「生きる力」をはぐくむためには、子どもたちをはじめ、社会全体に「ゆとり」を持たせる必要があることを指摘している。</p>
<p>(2) 学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方</p> <p>(ア) これからの学校教育の在り方</p> <p>答申は、学校が、「生きる力」の育成を基本とし、知識を教え込むことになりがちであった教育から、自ら学び、自ら考える教育への転換を目指すべきであると提言している。そして、次の教育課程の改訂に当たって実行すべき事柄として、次のような内容を挙げている。</p> <p>1) 単なる知識や暗記に陥りがちな内容を精選する等、教育内容を基礎・基本に厳選し、授業時数を縮減する</p> <p>2) 教育課程の弾力化、指導方法の改善、特色ある学校づくり等により、一人一人の個性を生かすための教育を推進する</p> <p>3) 道徳教育などあらゆる教育活動を通じて豊かな人間性をはぐくむための教育を一層充実する。その際、特にボランティア活動、自然体験などの体験活動を充実する。また、健康増進活動やスポーツ活動の実践を促し、生涯にわたり健康な生活を送るための基礎を培うなど、たくましい体をはぐくむための教育の改善を図る</p> <p>4) 国際理解、情報、環境、ボランティア、自然体験などについての総合的な学習や課題学習、体験的な学習等を行う「総合的な学習の時間」を設け、各学校の判断により創意工夫を生かした学習活動を展開する</p>
<p>(オ) 完全学校週五日制の実施について</p> <p>学校週五日制については、子どもたちに「ゆとり」を確保し、「生きる力」をはぐくむものであり、教育改革の一環として21世紀初頭を目途に完全実施を目指すとしている。また、教育内容を厳選するなど学習指導要領を改訂する際には、全体として授業時数の縮減を図ることも必要であり、学力の評価は、単なる知識の量の多少ではなく、「生きる力」を身に付けているかどうかによってとらえるべきであると提言している。</p>

(出典)「教育白書」(平成8年度版)より抜粋

⑤完全学校週五日制導入に賛成する世論と第二次答申

前回の学習指導要領改訂時には学校週五日制導入に否定的であった世論は、中教審で議論されていた完全学校週五日制の導入を概ね好意的に捉えるようになっていた。読売新聞の世論調査では、賛成が50%、反対が42%と賛成が反対を上回る結果となり、4年前の1992

⁶¹ 『日本経済新聞』平成8（1996）年6月21日夕刊18面

⁶² 『読売新聞』平成8（1996）年7月16日3面

(平成4)年の調査で賛成が32%、反対が56%だったことを考えると、完全学校週五日制導入への理解が一気に広まっていることを伺わせる結果となった⁶³。一方、日本PTA全国協議会が保護者を対象に実施した調査では、完全学校週五日制の実施に賛成が28%、反対が32%、どちらとも言えないが37%と、保護者に限ると、依然として賛成が広がっていない状況であった⁶⁴。このように、学齢期の子供を持っていない大人は学校週五日制の導入に賛同する一方、子供の上位学校への進学を控える保護者の立場としては、学校週五日制の導入に必ずしも理解が広がっているとは言い難い状況であった。

中教審は第一次答申の後、諮問事項のもう一つの柱である「一人一人の能力・適性に応じた教育の様々な取組と教育上の例外措置」について議論を行い、翌1997(平成9)年6月に第二次答申を提出した⁶⁵。第二次答申では、従来の教育を「教育における平等を重視し、形式的な平等のみならず結果の平等までも期待した結果、教育システムを画一的なものとして構築したり、これを硬直的に運用」してきたと批判し、今後の一人一人の能力・適性に応じた教育の在り方として、教育の「形式的な平等の重視」から「個性の尊重への転換」を訴え、ティーム・ティーチングや習熟度別指導の導入などを指摘した⁶⁶。

このように、教育理念の転換として教育における平等に焦点を当てたことについて、委員の一人の河合隼雄国際日本文化研究センター所長は、「日本人の持つ平等感は、世界の中でも相当に特異なものである」「日本が欧米先進国に追いつけ追いこせでやっているうちは有効に働いてきた。そのような意味でこれまでの日本の教育が間違っているというのではなく、これからの教育を考えると、方向の転換が必要というわけである」と述べ、中教審委員の中に教育の平等をめぐる方向転換の必要性が認識されていた⁶⁷。しかし、形式的な平等からの転換は、前章で見たように1990(平成2)年の中教審答申でも言及されていることでもあり、既に提示されていた教育理念・政策目的を再度提示したものであった。

4. 政策決定 —教育課程審議会での検討と学習指導要領改訂—

①教育課程審議会の設置と橋本首相の六大改革

文部省は、中教審第一次答申を受け、学習指導要領の改訂に向けた具体的検討を行うた

⁶³ 『読売新聞』平成8(1996)年8月6日11面

⁶⁴ 『読売新聞』平成8(1996)年8月21日26面

⁶⁵ 『文部時報』第1451号(平成9年9月号)

⁶⁶ 「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(中央教育審議会第二次答申)」(平成9年6月1日)

⁶⁷ 河合は「欧米は早くから個性重視でやってきているが、個人主義に基づくその考え方や方法を、理想とかモデルとすることは考えにくい。彼らは彼らで問題や悩みを抱えている。したがって、個性重視といっても、日本の従来の教育が誤りなどとはいえない。このようなジレンマの中で議論が白熱することもあった」と、日本の従来の教育を肯定しつつも、教育の方向の転換に向けた議論が行われていたことを証言している(『文部時報』第1451号(平成9年9月号)22頁)。

め、教育課程審議会の設置を決定した⁶⁸。この教育課程審議会で議論を行う教育内容の厳選と授業時数の大幅削減には、各教科関係者からの相当な反発が予想されたことから、文部省は検討手順として、まず幼・小・中・高の学校種ごとの教育内容の理念を決めた上で、①教育課程で削減が可能な授業時間数の大枠、②削減対象となる教育内容の項目、③新たに追加する総合的な学習の時間の位置づけと性格、④環境、情報、国際化教育の取り扱いなどのテーマを順番に検討することにして、教育内容の削減という大枠の方針を固めた上で、個別教科ごとの検討を行うことにしていた⁶⁹。

ところで、学習指導要領の改訂に当たり、梶山官房長官から道德教育の重視を検討するよう文部省に非公式な要請があったことから、8月22日に奥田文部大臣が首相官邸に梶山官房長官を訪ね、教育課程審議会の議論の柱として「道德教育の重視」を取り上げる考えを伝えていた⁷⁰。この日、文部省は教育課程審議会の委員25人を発表し、大所高所から学校週五日制時代の新しい学校像を発言できる人物との観点から、幅広い分野から委員の起用を行った。会長には、作家で元文化庁長官の三浦朱門氏を選任し、教育内容の厳選を提案した中教審からは6人の委員を選任した⁷¹。教育課程審議会は8月27日に正式に発足し、奥田文部大臣は諮問の挨拶として、7月の中教審第1次答申を踏まえた検討を行い、完全学校週五日制のもとで各学校がゆとりある教育を展開し、子供に「生きる力」を育むための教育内容の検討を要請した⁷²。

この教育課程審議会への要請内容は、教育課程審議会の委員に就任した元読売新聞論説委員の永井順国が「一方で授業時間と教育内容を減らせと言い、他方で新しいタイプの学習の時間を増やせ、という注文」であると感じた証言しているように、委員の間でも、当初から検討は難航するものと感じられていた⁷³。

教育課程審議会は、1997（平成9）年夏に「中間報告」を取りまとめることを決め、1996年（平成8）年中は、学校教育の現状や各教科の課題について議論を行うことになった⁷⁴。委員からは、教育内容厳選の方針に総論では賛成する一方で、各教科の現状や課題をめぐっては、各委員が関心のある指導事項の追加を求める意見が続出していた⁷⁵。また、新たな時代の指導方法を探る観点から、指導の難易度は一人一人の子供によって異なり、弾力的な教育課程編成と子供の能力・適性など個に応じた指導が必要とする委員の意見や⁷⁶、教師と子供にも相性があり、学級担任だけでなく複数の教師が子供を指導する必要があるとす

⁶⁸ 『読売新聞』平成8（1996）年8月18日1面

⁶⁹ 『朝日新聞』平成8（1996）年8月16日1面

⁷⁰ 『朝日新聞』平成8（1996）年8月22日夕刊2面

⁷¹ 『読売新聞』平成8（1996）年8月23日39面、『日本経済新聞』同日38面、『朝日新聞』同日3面

⁷² 『朝日新聞』平成8（1996）年8月28日1面

⁷³ 永井（1998a）66頁。

⁷⁴ 『朝日新聞』平成8（1996）年10月15日3面

⁷⁵ 教育課程審議会（第6回）議事要旨（平成8年12月12日）

⁷⁶ 教育課程審議会（第5回）（平成8年12月3日）議事要旨より

る委員の意見もあり⁷⁷、個人の児童生徒に対応した指導方法への転換を求める意見も、僅かながら指摘されるようになっていた。

こうした中、前章で見たように、橋本首相は1997（平成9）年1月に内閣の最重要課題として、六大改革の一つとして教育改革に取り組む意向を表明し、小杉大臣に対して1月中に具体的な改革スケジュールを報告するよう求めていた⁷⁸。この橋本首相の指示を受けた小杉大臣は「教育改革プログラム」を取りまとめ、完全学校週五日制を2003（平成15）年度から実施する方針を明記し、記者会見で公表した⁷⁹。当初、完全学校週五日制の実施時期の明記に文部省の事務方は消極的であり、事務方が作成した素案では時期には言及していなかった。文部省の事務方は、教育内容の厳選に関係者間の調整の難航が予想されていたため、なるべく時期を明示しない形を望んでいたが、首相に報告するプログラムとしては他に目玉がなかったことから、小杉大臣の意向を受け時期の明記を行うことになった⁸⁰。

しかし、このほとんど「目玉のない」教育改革プログラムに対して、自民党文教族議員の評判はすこぶる評判が悪く、自民党の教育改革推進会議で講演を行った中曽根首相は「今の教育には国家論と道徳がない」と批判して大改革の必要性を主張し、河村建夫文部会長も「第二臨教審をつくる意気込みで臨む」と述べるなど、自民党側は党独自の教育改革を主張するようになっていた。また、教育改革の報告を指示した橋本首相からは、その後、文部省に対する指示はなく、逆に財政構造改革の中で、義務教育費国庫負担金などが求められ、橋本首相が打ち出した教育改革は店晒しの状況となっていた⁸¹。

②教育課程審議会の議論

1997（平成9）年2月以降、教育課程審議会は教育内容の改善の方向性についての議論を実施し、2月26日には各学校段階の教育の役割を議題とし、委員からは、「平成元年改訂の学習指導要領が目指している学力は、知識や技能だけでなく学習意欲や主体性なども含まれているが、教員の意識としては、知識や技能の習得という意識から抜け切れていない」「先生自身が知識詰めこみではなく、子供の興味を上手く引き出すよう、考え方を変えていくべき。また、子供たちを均一に平等に扱う指導ではなく、各々の個性を伸ばす指導を行うべき」と教員自身の意識転換が必要との意見が出たほか、「今の日本の授業は、先生が教壇に立ち、子供が全部先生のほうに向く完全に一方通行の授業形態であるが、内容によっては外国のようなフリースタイルにするのも一つの方法である」「臨教審答申や中教審答申で指摘された個別の学習と、学習指導要領が根本的に抱える集団での指導をどのように考えていくのか」、「学級という概念は維持しつつも、ティーム・ティーチングや専科教員、スクールカウンセラーなど学級担任以外の教員やスタッフが必要」とする意見など、一方通行の授業形態を維

⁷⁷ 教育課程審議会（第4回）（平成8年11月18日）議事要旨より

⁷⁸ 『朝日新聞』平成9（1997）年1月8日2面

⁷⁹ 『朝日新聞』平成9（1997）年1月24日1面

⁸⁰ 『朝日新聞』平成9（1997）年1月25日3面

⁸¹ 『朝日新聞』平成9（1997）年4月12日7面

持するのか、それとも現行の学習指導要領が前提としている集団指導をどのように考えるのかなど、指導方法や指導形態に関する意見が出されていた⁸²。

3月24日には「総合的な学習の時間」について議論が行われ、委員からは、「子供たちにとって大変幸せなというか、いい考え方で、期待できる時間になるのでは」「理想的な位置づけ」と趣旨に賛同する意見が出る一方で、「ほかの教科でも自ら課題を見つけ、主体的に創造的に取り組むということが大変重要」「課題研究もするんだ、問題解決能力もつけるんだという、そのねらいとする授業形態と、それぞれの教科の中でどのような授業形態を取るかというような問題とは区別して考えた方がよい」と既存教科との整理を求める意見が続出した。その上で、総合的な学習の時間の実施に当たっては、「従来の教室の枠・学校の枠を超えた学びが必要であり、ティーム・ティーチングや外部人材の活用が必要」「総合的な学習では2人以上の先生の協力が必要」「複数の先生でティーム・ティーチングをする、あるいは学校の先生だけではなくて、外部人材を活用して指導することが必要」といった意見が出され、学級担任による指導だけではなく、ティーム・ティーチングの採用や外部人材の活用など、指導体制や指導形態の転換も必要であるとの意見が出されていた⁸³。

その後、5月から7月にかけて各教科別に改訂に向けた検討が進められ、7月9日には、文部省より、小学校1・2年は生活科が設置されており総合的な学習の時間は小学校3年生から高校生までに導入し、取り扱う内容として、国際交流、情報化、環境、小学校の英語教育などが示され、この文部省の案に委員から異論は出されなかった⁸⁴。

一方、この年の初めに「教育改革プログラム」の中で公表した2003（平成15）年度からの完全学校週五日制の実施について、文部省は、小・中・高校を同時に実施することは、新学習指導要領の導入に対応した教科書の作成・検定の作業が間に合わないと主張する教科書会社の意見を踏まえ、導入方法を改めて検討する方針を明らかにした⁸⁵。

これまでの意見を踏まえ、文部省は9月5日に総授業時数の削減案を教育課程審議会に示し、小学校1・2年生で週2時間、年間70時間の削減、中学校で週1時間、年間35時間の削減案を提示した。また、小学校3年生から6年生の削減時数案は、総合的な学習の時間の時数案によるとしてこの日は示されなかった。また、各教科ごとの時数案は今後の検討としていた⁸⁶。この文部省が提示した授業時数の削減案について、平日の授業時数に上乘せが生じるとして「削減時数が少ない」と主張する委員と、現行の授業時数でも諸外国と同水準であるとして、教育水準の確保の観点から授業時数の削減に反対する委員の間で意見が対立した。しかし、この学習指導要領の改訂の趣旨は、中教審が示した方針に従い、授業時数の多寡ではなく「学力の質」を変えるものと主張する委員の主張が勝り、教育課

⁸² 教育課程審議会（第8回）（平成9年2月26日）議事録より

⁸³ 教育課程審議会（第10回）（平成9年3月24日）議事録より

⁸⁴ 『朝日新聞』平成9（1997）年7月10日34面、7月15日1面、教育課程審議会（第18回）（平成9年7月9日）議事録より

⁸⁵ 『朝日新聞』平成9（1997）年9月8日3面

⁸⁶ 『朝日新聞』平成9（1997）年9月6日1面

程審議会として、授業時数を削減する方向性で議論を進めることになった⁸⁷。

9月22日の教育課程審議会では、授業時数の削減案について、文部省は前回の議論を踏まえ削減する授業時数を増やし、土曜日の削減時数分を平日に上乘せしないような授業時数とする方針の下、小学校低学年から中学校まで全学年で週2単位時間を削減する方針を示した。一部の委員からは授業時数の削減に懐疑的な意見や反発する意見も出されたが、最終的には文部省が示した案で合意した⁸⁸。

教育課程審議会が最終的な検討段階に入った9月29日、文部省は小・中学校の教育課程の実施状況について把握するため、1993（平成5）年度から1995（平成7）年度にかけて実施した小・中学校の教育課程実施状況に関する調査結果を発表した。小学校については、国語、社会、算数、理科の各教科で「全体として実現状況は良好」と評価し、前回（1982年度）調査と同一の問題を出題して比較した結果、通過率が高くなったもの、低くなったもの様々であることが明らかにされた。一方、中学校については、国語については「全体として実現状況は良好」と評価されたが、その他の教科については、社会は3年生のみ、数学は2・3年生、理科は3年生、外国語は1・2年生の結果は「おおむね良好」と評価される一方で、その他の学年の教科の結果は課題があることが明らかになっていた。前回の調査（1983年度）では課題がある教科は社会の1・2年生のみであり、課題がある教科が拡大していることが明らかになっていた。また、前回と同一問題で比較した場合、通過率が高い問題もあれば低い問題もあることが明らかになっており、特に、考える力や応用力、表現力を問う問題の正答率の低さが目立つという結果を明らかになっていた⁸⁹。

一方、自民党文教族議員は10月7日に森山真弓元文部大臣を会長とする教育改革推進会議を開催し、橋本首相の「六大改革」の一つである教育改革を実現するため、今後の教育には「心の教育」が重要であるとして、家庭への働きかけや日本人としての国家観の育成、日本の歴史・伝統に誇りを持ち、国民としての義務・責任をしっかりと身につけさせる必要があると指摘し、教育基本法の見直しを検討するべきとする報告書を取りまとめていた⁹⁰。

10月に入ると教育課程審議会は各教科の改訂の方向性の最終調整に入り、10月9日には、現行では小学校45分、中学校50分を常例として、ティーム・ティーチングなど指導方法の工夫によって教育効果を高めることができる場合に限定して弾力的な運用を認めてきた授業の1単位時間の長さや授業時間の区切りについて、これまで以上の柔軟化を図る方針

⁸⁷ 教育課程審議会（第22回）（平成9年9月22日）議事録、『朝日新聞』平成9（1997）年9月23日1面

⁸⁸ 『朝日新聞』平成9（1997）年9月23日1面、教育課程審議会（第22回）（平成9年9月22日）議事録より

⁸⁹ 『読売新聞』平成9（1997）年9月30日1面、文部省初等中等教育局小学校課「教育課程実施状況に関する総合的調査研究の調査結果（小学校）について」3-4頁、9-10頁、文部省初等中等教育局中学校課「教育課程実施状況に関する総合的調査研究の調査結果（中学校）について」3-5頁、12-14頁。

⁹⁰ 『朝日新聞』平成9（1997）年10月8日3面

を固めた⁹¹。この措置は、各学校の時間割編成をこれまで以上に各学校の創意工夫に任せるとする一方で、授業時数の削減について、各教科から満遍なく時数を削減する方針を文部省が内々に固めた結果、各学校で一年間同じ時間割を作ることが困難となる授業時数の設定になることが見込まれたことから、学期ごとや日によって時間割を工夫できるよう、授業時数の弾力化を図ることにしたものであった⁹²。

また、この日は総合的な学習の時間の指導のあり方が再び議題となり、委員からは、総合学習を円滑に実施するためには、グループ学習や異年齢集団による学習形態の実施、これまでの時間割に捉われない弾力的な授業時数の在り方、学級の枠に捉われずにティーム・ティーチングによる指導が必要など、これまでの学習形態や指導方法の転換が必須との意見が続出していた⁹³。委員の一人であった永井は、総合学習の導入をめぐる委員間の議論について、導入の必要性や重要性は委員間で共通認識が図られていたものの、その狙いや位置づけ、授業時数のイメージが委員間でまちまちであり、学級担任制を前提とする小学校の関係者は積極的な導入を主張する一方で、教科担任制を前提とする中学・高校関係者は、教科中心主義の立場から総合学習に一定以上の授業時数を割くことに消極的な姿勢を持っているように感じていたという⁹⁴。

文部省は、「中間まとめ」を公表する直前の11月10日の教育課程審議会において、新しい学習指導要領の教科構成と授業時数の案を委員に提示し、文部省案に明示的に反対を示す委員は現れなかった⁹⁵。11月17日、教育課程審議会は、これまでの議論の取りまとめとして「中間まとめ」を公表し、教育課程の改善の方向性を明らかにした。この「中間まとめ」では、中教審が示した生きる力の育成、ゆとりや個性尊重を強調し、小学校では基礎・基本、中学校では一人一人の個性や能力を伸ばしていく教育内容とする方針を打ち出し、小・中学校で授業時数を週2時間削減することや、国際理解・情報・環境・福祉など教科横断的な学習を実施するため「総合的な学習の時間」を創設し週2時間以上実施すること⁹⁶、

⁹¹ 『朝日新聞』平成9(1997)年10月10日2面

⁹² 文部省はこの時点で、年間の総授業時数の70時間の削減と、新設する総合学習に少なくとも年間70時間以上を確保する方針を内々に固め、その結果、少なくとも既存教科から年間140時間を削減する必要が生じていた。しかし、時数の削減には各教科の反発が強いことから、各教科で時数削減を痛み分けとすべく、各教科から満遍なく時数の削減を図るため、各学校では、一年間を通して同じ時間割が編成できる時数の設定が困難になることが見込まれていた(『朝日新聞』平成9(1997)年10月28日1面)。

⁹³ 教育課程審議会(第25回)(平成9年10月9日)議事録より

⁹⁴ 永井(1998a)67頁。

⁹⁵ 教育課程審議会(第28回)(平成9年11月10日)議事録より

⁹⁶ 文部省は、「総合的な学習の時間」について、「各学校が地域や学校の実態等に応じて特色ある教育活動を展開できるような時間として、また、教科の枠を超えた横断的・総合的な学習をより円滑に実施するための時間として創設するもの」「この時間の活動内容は、各学校がそれぞれの地域や子どもたちの実態等を踏まえて決めていきますが、例えば、国際理解・外国語会話、情報、環境、福祉などについての横断的・総合的な学習などを行うことが考えられます」と説明していた(『文部時報』第1456号(平成10年2月号)29頁。)

中学校で選択教科の拡充を提唱した⁹⁷。

三浦会長は、この中間まとめのねらいを「知識の取得に偏りがちだったこれまでの学校教育の基調を転換し、子供たちが自ら学び考える力を育成することや、個性を生かす教育を狙いとした」と説明し、「学習することを増やすのではなく、勉強の意味を変えること」として、学校教育における指導を、知識の伝達・習得から子供達が自ら学び考える学習への転換を図るものであると捉えていた⁹⁸。また、中教審の第1小委員会の会長であり、教育課程審議会の委員も務めた河野重男東京家政大学長も、この中間まとめを「中教審第一次答申との構造的な一貫性と整合性を持つもの」と説明し、「いま必要なのは、あらためて教育の原点に立ち戻っての教育目標の問い直しであり、とりわけ、子どもにとって学校とは何かという学校観の問い直しである」として、「今回の改革の課題の一つは、学校の機能の明確化と、そのための教育内容の厳選である」と主張し、教育内容の厳選は、学校観の問い直しと学校機能の変化を図ることが背景にあるとしていた⁹⁹。

このように、教育課程審議会の中間まとめは、中教審第一次答申が示した内容を踏まえ、これまで知識の習得・伝達を中心とした学習から子供達が自ら学び考える学習への転換を図るとして、教育内容における「質」の転換を図ることを訴えることで、教育内容の厳選と授業時数の削減という政策案への共感を求めたのであった。

③教育課程審議会答申と学習指導要領改訂

中間まとめの後、文部省は小・中・高校・特殊教育の各分科会を設置し、12月12日付けで各教科の専門家43人を教育課程審議会の委員に新たに任命し、各学校段階ごとに、各教科の具体的な改正内容の審議を開始した¹⁰⁰。しかし、この新たに加わった委員の中には、中間まとめで方向性が決まった各教科の指導事項や授業時数の削減案を批判し、中間まとめを修正し、担当教科の授業時数の確保を主張する委員が続出していた¹⁰¹。

ところで、9月に文部大臣に就任していた町村信孝文部大臣は、中間まとめの発表以降、地方議会や経済団体、日教組などから新しい学習指導要領の実施と完全学校週五日制の早期導入を求める声が強まっているとして、翌年の秋に予定していた教育課程審議会の最終答申の時期について、夏に繰り上げるよう三浦会長に依頼したことを明らかにした¹⁰²。また、1998（平成10）年2月には、文部省は導入時期を、前年の「教育改革プログラム」で打ち出した目標を一年早め、2002（平成14）年度から実施する方針を明らかにしていた¹⁰³。

⁹⁷ 『読売新聞』平成9（1997）年11月18日1面、『日本経済新聞』同日38面、『朝日新聞』同日1面、37面

⁹⁸ 『日本経済新聞』平成9（1997）年11月18日38面、『日本教育新聞』平成9（1997）年12月6日1面

⁹⁹ 『文部時報』第1456号（平成10年2月号）8-9頁。

¹⁰⁰ 『日本経済新聞』平成9（1997）年12月7日34面

¹⁰¹ 永井（1998b）71頁。

¹⁰² 『朝日新聞』平成9（1997）年12月7日3面

¹⁰³ 『読売新聞』平成10（1998）年2月24日夕刊1面

教育課程審議会の各分科会は、5月下旬には各教科で削減する指導事項の大枠を固め、小・中学校の算数・数学の教育内容を約3割程度削減し、指導事項は基礎的・基本的な内容にとどめ、小学校の算数では、台形の面積の求め方などの項目を削減、整数や小数の計算などの項目は内容を易しくし、中学校の数学では二次方程式の解の公式などの項目を高校に移すことを決め、小学校の理科では、石と土、動植物の運動や成長と天気との関係の項目を削減し、中学校の理科では、溶解度や天気図の作成などの項目を削減するなど、具体的な指導事項の削減項目を決定した。教育課程審議会の委員は、これにより中教審が示した「ゆとり」が実質的に実現することになると説明していた¹⁰⁴。

このような教育内容の厳選や完全学校週五日制の導入について、日本PTA全国協議会が6月公表したアンケート結果によれば、保護者の受け止めとして、これにより生まれる「ゆとり」がどのような時間に回されるか中学校2年生の保護者にアンケートを行ったところ、「テレビを見る時間」と予想した比率が最も高く67%、続いて「友達と遊ぶ時間」が63%、「学習塾・スポーツ教室」が31%の順であり、保護者の間に完全学校週五日制の導入が子供たちに有意義な時間を生み出すとの考えは浸透していなかった¹⁰⁵。

「中間まとめ」の方針に従った各分科会の議論を踏まえ、教育課程審議会は各教科の教育内容の具体的な改善・削減内容を記載した「審議のまとめ」を1998（平成10）年6月22日に公表し、「ゆとりの中で生きる力をはぐくむ」との方針の下、完全学校週五日制を実施し、基礎的な内容を全員に身につけさせるため小・中学校の年間の授業時数を週2時間ずつ削減し、各教科の教育内容を約3割程度を削減するとともに、「生きる力」を育成するため、小学校で週3時間、中学校で週2～3時間程度の「総合的な学習の時間」を創設して自ら課題を見つけ学び方を身につけるようにし、個性を生かす教育を推進するため、中学校では生徒の興味・関心に応じた学習が一層行えるよう選択授業の時数を増加し、3年生では週3時間から最4時間程度の選択授業の時間を設定する方針を明らかにした¹⁰⁶。

この「審議のまとめ」について、教育課程審議会は小・中学校の校長会など教育関係団体からのヒアリングを行い、方向性について概ね賛同を得るとともに、この学習指導要領改訂を実効性のあるものにするためには、入試の改善と私立学校の協力が必要との意見が寄せられたことから、「入試の改善が不可欠」「私立学校でも完全学校週五日制が実施されるよう強く求めたい」との表現が加わり、7月29日に教育課程審議会は総会を開催し、2年にわたる教育課程審議会の議論の取りまとめとして町村文部大臣に答申を手交した¹⁰⁷。

¹⁰⁴ 『朝日新聞』平成10（1998）年5月24日1面

¹⁰⁵ 『朝日新聞』平成10（1998）年6月6日38面

¹⁰⁶ 『朝日新聞』平成10（1998）年6月23日1面、田中編（2009）198頁。

¹⁰⁷ 『朝日新聞』平成10（1998）年7月30日2面

図5-2 教育課程審議会答申(1998年7月)の概要

① 豊かな人間性や社会性、国際社会に生きる日本人としての自覚の育成を重視すること。 ② 多くの知識を一方向的に教え込む教育を転換し、子どもたちの自ら学び自ら考える力の育成を重視すること ③ ゆとりのある教育活動を展開する中で、基礎・基本の確実な定着を図り、個性を生かす教育の充実を図ること。 ④ 各学校が創意工夫を生かし特色ある教育、特色ある学校づくりを進めること。
(出典)文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、90頁より抜粋

この教育課程審議会答申の内容を踏まえ、文部省は11月18日に新しい小・中学校学習指導要領案を発表した。文部省はこの新学習指導要領は「分かる授業」を実現するためのものと位置づけ、そのために新しい指導方法として、個別指導、グループ別指導、繰り返し指導、ティーム・ティーチングの4つの指導方法を例示し、知識詰め込み型の学校教育からの転換を目指すものであると説明した¹⁰⁸。この新しい小・中学校学習指導要領は12月14日に告示し、高等学校については卒業に必要な単位数を80単位から74単位を引き下げるなどの案を1999(平成11)年3月1日に公表し、29日に告示した¹⁰⁹。

図5-3 小・中学校学習指導要領改訂(1998年12月)の主な概要

① 豊かな人間性や社会性、国際社会に生きる日本人としての自覚の育成を重視すること。 社会、体育、道徳、特別活動等において、それぞれの特質に応じて内容や指導方法の改善を実施
② 多くの知識を一方向的に教え込む教育を転換し、子どもたちの自ら学び自ら考える力の育成を重視すること 総合的な学習の時間の創設、各教科において体験的な学習や問題解決的な学習の充実
③ ゆとりのある教育活動を展開する中で、基礎・基本の確実な定着を図り、個性を生かす教育の充実を図ること。 年間総授業時数の削減、各教科の教育内容を授業時数の削減以上に厳選し基礎的・基本的な内容に絞り、ゆとりの中でじっくり学習し確実な定着を図る。
④ 各学校が創意工夫を生かし特色ある教育、特色ある学校づくりを進めること。 児童生徒一人一人の個性を生かす教育を行うためには、各学校が児童や地域の実態等を踏まえ、創意工夫を存分に生かした特色ある教育活動の展開が大切。総合的な学習の時間の創設や授業の1単位時間や授業時数の運用の弾力化等を実施
(出典)文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」平成20年8月、東洋館出版社、90頁 文部科学省「中学校学習指導要領解説 総則編」平成20年9月、ぎょうせい、92頁より抜粋

¹⁰⁸ 『朝日新聞』平成10(1998)年11月19日1面、4面、18面、19面、田中編(2009)198頁。

¹⁰⁹ 『朝日新聞』平成11(1999)年3月2日1面

図5-4 1998(平成10)改訂小学校学習指導要領の授業時数

		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	272(8)	280(8)	235(6.7)	235(6.7)	180(5.1)	175(5)
	社会			70(2)	85(2.4)	90(2.6)	100(2.9)
	算数	114(3.4)	155(4.4)	150(4.3)	150(4.3)	150(4.3)	150(4.3)
	理科			70(2)	90(2.6)	95(2.7)	95(2.7)
	生活	102(3)	105(3)				
	音楽	68(2)	70(2)	60(1.7)	60(1.7)	50(1.4)	50(1.4)
	図画工作	68(2)	70(2)	60(1.7)	60(1.7)	50(1.4)	50(1.4)
	家庭					60(1.7)	55(1.6)
	体育	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)
道徳		34(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)
特別活動の授業時数		34(1)	35(1)	35(1)	70(2)	70(2)	70(2)
総合的な学習の時間				105(3)	105(3)	110(3.1)	110(3.1)
合計		782(23)	840(24)	910(26)	945(27)	945(27)	945(27)

カッコ内は週当たりの平均授業時数

※筆者注：下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

図5-5 1998(平成10)改訂中学校学習指導要領の授業時数

		第1学年	第2学年	第3学年
必修教科	国語	140(4)	105(3)	105(3)
	社会	105(3)	105(3)	85(2.4)
	数学	105(3)	105(3)	105(3)
	理科	105(3)	105(3)	80(2.3)
	音楽	45(1.3)	35(1)	35(1)
	美術	45(1.3)	35(1)	35(1)
	保健体育	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)
	技術家庭	70(2)	70(2)	35(1)
	外国語	105(3)	105(3)	105(3)
道徳		35(1)	35(1)	35(1)
特別活動		35(1)～70(2)	35(1)～70(2)	35(1)～70(2)
選択教科		0～30(0.9)	50(1.4)～85(2.4)	105(3)～165(4.7)
総合的な学習の時間		70(2)～100(2.9)	70(2)～105(3)	70(2)～130(3.7)
総授業時数		980(28)	980(28)	980(28)

カッコ内は週当たりの平均授業時数

※筆者注：下線部は時数が削減された教科・学年、色塗りは増加した教科・学年

5. 政策実施 ー学力低下論争と「学びのすすめ」公表ー

①学力低下論争

ところで、1999(平成11)年7月に初等中等教育局長に就任した御手洗康は、後年のオーラルヒストリーで「私が初中局長に着任したころまでは、平成10年の学習指導要領の改訂について学校5日制の問題を除けば、マスコミからも、現場からも、総合的な学習の時間を含めて、内容的な反対論はほとんど聞こえてきませんでした」と述べていたように、当時、新学習指導要領に対する懐疑的な意見はほとんどないものと文部省内では捉えられ

ていた¹¹⁰。実際、1999（平成11）年1月に読売新聞が実施した全国世論調査では、新学習指導要領で打ち出した学習内容の削減に賛成が58%、反対が36%と賛成が反対を大きく上回っており、国民の多くが完全学校週五日制の導入と教育内容の削減に賛成している状況であり、文部省としては、支持者層からも公衆からも賛同を得ていると認識している状況であった¹¹¹。

しかし、教育内容の厳選や授業時数の削減に反対する声は、新学習指導要領の告示直後から広がり始めていた。1999（平成11）年3月には、中教審の議論時点から授業時数削減に反対していた日本数学会、日本化学会、日本物理学科などの理数系団体が、「算数・数学、理科の授業時間数削減は遺憾」「科学技術分野で将来活躍する児童・生徒には明らかに不十分な内容」「自然科学の学力がますます低下するのではないか」と新学習指導要領を批判する声明を公表した¹¹²。また、同年5月に大学入試センターが全国の国立大学の学部長（362学部長）に実施したアンケート調査でも、大学生の学力低下を実感している学部長が8割近く（281学部長）に上っていることが明らかになり、新学習指導要領とは関係なく、大学側から大学生の学力低下が提起されるようになっていた¹¹³。

そして、1999（平成11）年の夏には大学生の学力低下に注目が集まるようになる。新聞各紙が「分数の計算などの小学校レベルの計算もできない学生が、私立のトップ校でも約二割います」「大学生の算数・数学の能力の低下が驚くべきところまで進んでいることがわかります」と主張する京都大学の西村和雄教授らの刊行書『分数ができない大学生』を取り上げ、大学生の学力低下を問題視し始めたのである。西村教授らは、理科系大学生の学力が著しく低下しており、東京大学や京都大学の学生でも学力低下が深刻な問題になっていると主張した¹¹⁴。この西村教授らの指摘をきっかけに、新聞紙上で学力低下をめぐる論争が繰り広げられるようになり、この学力低下論争を通じて、次第に、新学習指導要領の授業時数の削減や指導事項の厳選の方向性に批判の目が向けられるようになる¹¹⁵。さらに、同年の秋には、大手学習塾の日能研が関東一円に「3.14が3になる」「さようなら台形君」とうたった宣伝を新聞折り込み広告や駅のポスターで繰り広げ、多くの保護者が目にするようになり、この宣伝はメディアを通じて全国的に紹介されるようになった。このことは、後に文部省幹部の多くが「風向きが変わった一つの要因」として取り上げる象徴的な出来事となった¹¹⁶。

¹¹⁰ 荒井編（2013b）150頁。

¹¹¹ 『読売新聞』平成11（1999）年2月7日1面。一方、中学生の保護者に限ると反対が41%になっていたが、その理由として、受験を目前に控え塾通いが増え、ゆとりにつながらないという考えが根強くあったと考えられていた

¹¹² 『読売新聞』平成11（1999）年3月13日3面

¹¹³ 『読売新聞』平成11（1999）年5月30日3面

¹¹⁴ 岡部・戸瀬・西村編（1999）i頁、253-254頁。

¹¹⁵ この当時の学力低下論争については、中井編（2001）、市川（2002）、小林（2013）を参照のこと。

¹¹⁶ 日能研広報部は、この宣伝文句は、新学習指導要領案を見て、円周率は小数点以下は学ば

一方、文部省は都道府県教育委員会の指導主事などを対象に、新学習指導要領で改訂した内容に関する説明会の開催を開始していた。しかし、地方の教育関係者が文部省の教科調査官の話を金科玉条のように受け止める傾向があることから、地方での創意工夫を生かした教育を実現するためとして、これまでの改訂時のように教科調査官らが全国各地に赴くような説明会は実施せず、新たに衛星通信を使った「教育情報衛星通信ネットワーク」を開設し、衛星通信を使った説明会の方式を採用していた。この説明会方式の採用は文部省側の出張旅費や宿泊費の負担軽減につながる反面、地方自治体側から文部省に対する質疑応答の機会が限定されることになり、多くの指導主事は文部省の説明を聞くだけになった¹¹⁷。このことは、文部省と各学校現場をつなぐ役割を担う各都道府県の指導主事に対して、新学習指導要領の趣旨や内容の説明が不十分なものになり、各学校現場に新学習指導要領に対する理解が深まらない遠因となった。

このように新学習指導要領への批判が高まる中、中教審は12月に高校と大学の接続を議論した最終答申で「小中学生の学力はおおむね良好であり、維持されている」と記述し、批判への反論を明記した¹¹⁸。また、2000（平成12）年に入ると、文部省は学力低下批判に対して積極的に反論を行うようになり、寺脇研大臣官房政策課長が「指導要領は『ミニマム・スタンダード』だ。もっと学びたい子は、興味や関心に応じて通常の授業や総合的な学習を通じて学ぶこともできる」と話すなど、学習指導要領で定める内容を超えて指導することは可能であるとの見解を新聞紙上で表明した¹¹⁹。しかし、この寺脇課長の発言に対しては、新聞紙上で「学習指導要領がミニマム・スタンダードだなんて初めて聞いた」「学習指導要領が最低基準というのは、ゆとり教育批判に対応するため、文科省が苦し紛れに持ち出したもの」とする現場教員の声が紹介され、文部省の反論への理解は広まっていなかった¹²⁰。さらに、東京大学大学院の荻谷剛彦教授は、「日本の大都市部では成績のいい中流層の子が公立学校から私立に逃げ出す」現象が今年になって増えており、これは、新学習指導要領への保護者の反発であるとする主張を新聞紙上で行っていた¹²¹。これを助長す

ない、台形の面積の計算も小学校で教えないと受け止めたことから実施したと説明している。後に、日能研は円周率や台形の面積を教えないわけではないと理解し、キャンペーンは3回で打ち切った。しかし、全国的に、新学習指導要領では円周率は小数点以下を指導しない、台形の面積の計算も教えないとの認識が広がっていったのである（『朝日新聞』平成24（2012）年9月6日33面）。

¹¹⁷ 『読売新聞』平成11（1999）年5月24日2面、『日本教育新聞』平成10（1998）年9月5日1面

¹¹⁸ 『読売新聞』平成12（2000）年1月7日3面

¹¹⁹ 『読売新聞』平成12（2000）年4月24日27面

¹²⁰ 菱村（2010）158頁。

¹²¹ 『朝日新聞』平成12（2000）年8月28日11面。市川伸一は、平成11（1999）年から12（2000）年にかけての学力低下論争は、岡部ら『分数ができない大学生』のような一般書が学力低下を世の中にアピールしたこと、教育社会学者の荻谷剛彦氏が論壇誌や新聞を媒体としてこのテーマを取り上げたこと、文部省の寺脇研氏が積極的に論争を受けて立つたことが背景にあると指摘している（市川2002、13頁）。

る形で、朝日新聞は、児童生徒にも保護者にも教師にも「公立不信」が浸透し、塾通いが拡大している実態を報じる連載記事を掲載した¹²²。

このような学力低下不安や新学習指導要領への批判の高まりを受け、自民党の文教族議員も文部省の事務方に対し、「必要な知識を教えずに何がゆとりか」と叱責する場面が増えていくようになっていた¹²³。国会でも、自民党議員から「果たしてこの内容で学力低下を招かないか、ゆとりの教育というたい文句は非常にすばらしいけれども、実際にはそれで塾通いがふえていくのではないかという懸念が、国民の間にも広がっております」¹²⁴、「昨今指摘されている学力低下という危機意識から反対意見が多く出されております。国民の多くの皆さんが教育内容の削減に対して疑問を持っておられるのであります」¹²⁵などと新学習指導要領を批判する質問が行われるようになっていた。

②文部省内の認識の変化

このような学力低下への懸念を受け、文部省内の風向きも徐々に変わり始め、文部省内でも「絶対正しい選択だったとは言い切れない」との意見が語られるようになる。とりわけ、2000（平成12）年6月に就任した小野元之文部事務次官は、就任直後から省内で「この指導要領が契機で日本がだめになったなどと言われたら、ゆとり導入時の文部省幹部は国賊扱いされる」などと新学習指導要領の担当職員を叱責していた¹²⁶。文部省では、8月には、これまで十年に一度としていた学習指導要領改訂のタイミングを数年単位で随時見直す方針を明らかにしていた¹²⁷。

一方、教育内容の厳選や授業時数の削減を答申した教育課程審議会は、2000（平成12）年9月に新学習指導要領に対応した学習評価の在り方に関する答申を公表し、その中で、最近の学力低下論争や新学習指導要領への批判を「当を得ないもの」と反論し、新学習指導要領において授業時数の削減や教育内容の厳選を着実に実施することを求めていた¹²⁸。また、文部省は2000（平成12）年度の「わが国の文教施策（教育白書）」の中で、「新しい学習指導要領によって学力が低下することはない」と断言し、分数の計算ができない大学生がいるとの指摘に対して、「分数は小学校で指導しており、それが十分に定着していないことが問題」「内容を絞り込み、基礎を繰り返し指導することで学力は確実に定着する」との見解を明らかにして、学力低下批判への反論を行った¹²⁹。また、2000（平成12）年12月に二度目の文部大臣就任を果たした町村信孝大臣も「ゆとり教育では基礎基本はしっか

¹²² 『朝日新聞』平成12（2000）年9月18日7面

¹²³ 『朝日新聞』平成14（2002）年4月9日1面

¹²⁴ 平成12年2月24日衆議院文教委員会議事録（倉成正和議員（自民党）の質問）より

¹²⁵ 平成12年11月2日参議院文教・科学委員会議事録（阿南一成議員（自民党）の質問）より

¹²⁶ 『朝日新聞』平成14（2002）年4月9日1面

¹²⁷ 『朝日新聞』2000年8月29日夕刊1面

¹²⁸ 『読売新聞』平成12（2000）年9月16日1面

¹²⁹ 『読売新聞』平成12（2000）年9月29日2面

りやる。さまつな知識を覚えていないという意味での学力低下は心配していない」と述べ、学力低下論争へ反論する見解を示していた¹³⁰。

12月6日に国際教育到達度評価学会（IEA）が公表した世界38カ国の中学2年生を対象とした「第3回国際数学・理科教育調査（第2段階）」（TIMSS1999）の結果では、日本の結果が前回の1995（平成7）年調査と比較して、数学が3位から5位に、理科が3位から4位に順位が下降したことが明らかになった。国立教育研究所は、数学の結果は、日本はシンガポール、韓国、台湾、香港に次ぐ第5位であるが、統計上の誤差を考慮すると台湾と香港とは有意差がなく、理科の結果は台湾、シンガポール、ハンガリーに次ぐ第4位で、シンガポールとハンガリーとは得点の有意差はないと説明していた。この結果に対して、文部省は「順位は多少下がっても、到達度に変化はない。引き続き国際的にトップレベル」「学力低下の兆候とは判断できない」と学力低下は起こっていないとの見解を強調していた¹³¹。しかし、この文部省の主張には、「冷静に結果を分析して、今後に生かす姿勢こそ求められる」と新聞紙上で論じられたように、疑問の声が上がっていた¹³²。

文部省と科学技術庁が統合して文部科学省が誕生した2001（平成13年）年1月5日、読売新聞が1面トップで「ゆとり教育抜本見直し、学力向上に力点」として、①教科ごとの20人学級でレベルの高い授業を行う、②小学校の総合的な学習の時間で英語などを教える、③私立中学入試の「難問」も容認することを文部省が検討していることを報じた¹³³。この記事は、新学習指導要領の見直しを主張する小野次官の考えを反映したものであったが、この報道に対し学力低下は起こっていないと主張する初等中等教育局は、文科省に各地の教育委員会から問い合わせが相次いでいたことを受け、小野次官の決裁を仰がず局の独断で、新学習指導要領の理念や方針は変わらないという趣旨の文書を全国の教育関係者に発出した¹³⁴。

一方、小野次官は読売新聞のインタビューに「ゆとりが少し過度に協調されていると心配している。基礎学力の向上を目指していることを理解して欲しい」と述べ、学習指導要領の位置づけは「教育内容の最低基準」であるとして、「一人一人の子どもに応じた指導が必要であり、（習熟度）が進んでいる子には学習指導要領を超えた部分があってもいい」として、この方針を都道府県の教育長会議で説明し、ゆとり教育の見直す方針を明言した¹³⁵。この小野次官の説明のうち、学習指導要領の最低基準化については前年8月に文部省自身

¹³⁰ 『読売新聞』平成12（2000）年12月10日2面

¹³¹ 国立教育研究所「第3回国際数学・理科教育調査 第2段階調査国際調査結果報告（速報）」アクセス日：2014年12月10日、
<http://www.nier.go.jp/kiso/timss/1999/gaiyou1999.pdf>、『読売新聞』平成12（2000）年12月6日1面、38面

¹³² 『読売新聞』平成12（2000）年12月7日3面

¹³³ 『読売新聞』平成13（2001）年1月5日1面

¹³⁴ 『朝日新聞』平成24（2012）年9月6日33面、『読売新聞』平成13（2001）年1月25日13面

¹³⁵ 『読売新聞』平成13（2001）年1月13日1面

も明言しており、習熟度別指導も、前年末の予算折衝で第7次教職員定数改善計画が認められ習熟度別少人数指導などの定数改善が計上されており、既定路線を説明したものであったが、ゆとり教育見直しの文脈として事務次官が語ることで、文部省の政策転換を印象付ける役割を果たした。

この小野次官が説明した内容は、町村大臣が「21世紀新生教育プラン」として公表することになり、町村大臣はこのプランについて、「分かる授業で基礎学力を向上させると、指導要領の考え方を説明した。そのために20人授業や習熟度別学習ができるようにする」とその実現に向けた決意を語っていた¹³⁶。一方で町村大臣は、国会で「余り細々とした瑣末な知識をやわらかい頭脳にひたすら記憶させる、暗記させるというような、そういう意味での学力低下をもし問題にされるのであれば、私はあえてちょっと誤解を恐れずに言うならば、そういう細々したことを暗記する能力が落ちたとしても、それは学力低下ということには当たらないだろうと思います」¹³⁷「学力低下のお話もございましたけれども、改めて基礎、基本をしっかりと確実に身につけていくということをこの際やっていきたいし、その上に立って個性をどう発揮していくのか、そのために問題解決能力を伸ばしていくというような観点からの指導をより強化していく」¹³⁸と答弁し、知識を暗記する能力ではなく問題解決能力を伸ばすことが重要であるとの認識を示し、ゆとり教育見直しを主張する小野次官の考えと必ずしも一致していたわけではなかった。

文科省は4月3日に公表した小・中学校の教科書検定の結果において、学習指導要領は最低基準であるとの見解とは異なり、算数・数学、理科を中心に、資料からコラムに至るまで、新学習指導要領からの逸脱を一切認めないとする検定意見を付けた結果を公表した。そのため、教科書の内容は従前から大幅に削減され、新学習指導要領からの逸脱も認められないと印象付けるものとなった。この教科書が明らかになったことで、保護者や教員の不安を一層あおる結果となった¹³⁹。

③遠山大臣の就任と「学びのすすめ」、新学習指導要領の実施

2001（平成13）年4月の小泉内閣の誕生により、文部科学大臣には元文部官僚で遠山敦子元文化庁長官が就任した。遠山大臣が文化庁長官を務めていた時代の文化庁次長が小野次官であり、遠山大臣も小野次官と同様に、新学習指導要領には疑問を持っていた。この遠山大臣の就任が、ゆとり路線の転換を目指す小野次官と新学習指導要領を既定路線どおりに実施しようとする初等中等教育局の力関係の均衡に変化を生じることになる¹⁴⁰。

¹³⁶ 『朝日新聞』平成13（2001）年2月19日9面

¹³⁷ 平成13年3月9日衆議院文部科学委員会議事録（平野博文議員（民主）に対する町村文部科学大臣の答弁）より

¹³⁸ 平成13年3月16日衆議院文部科学委員会議事録（都築讓議員（自由）に対する町村文部科学大臣の答弁）より

¹³⁹ 『朝日新聞』平成13（2001）年4月4日1面

¹⁴⁰ 『朝日新聞』平成24（2012）年9月5日33面、9月6日33面

新学習指導要領の全面実施を翌年に控えたこの時期、学力低下に対する批判はなおくすぶり続けており、朝日新聞は、7月18日に東京理科大学の調査研究を紹介し、1975年に中学2年生を対象に実施した学力調査の計算問題を2000年の中学2年生に出題したところ、正答率が大きく下がっている結果が明らかになったとして、「ゆとり教育で計算力低下」と題した記事を大々的に掲載していた¹⁴¹。また、国会では、学力低下への文部省の対応を批判する自民党議員から「本年度、全国的な学力調査を実施するとのことでありますが、もし芳しくない結果が出ましたならば、速やかに学習指導要領の再改訂も含めた検討、対策が必要であると思っておりますが、大臣の決意のほどを伺わせていただきます」との追及を受けたのに対し、岸田文科副大臣は「教育課程の基準についても不断の見直しは続けていかなければいけない、このあたりをしっかりと検証していく努力を続けていかなければいけない、そういう認識を持って努力をしていきたいと思っております」と学習指導要領の見直しに含みを持たせる答弁を行っていた¹⁴²。

2001（平成13）年12月、OECDが世界32カ国の15歳の男女生徒を対象に実施した国際学習到達度調査（PISA）の結果を公表し、日本は「読解力」が8位、「数学的リテラシー」が1位、「科学的リテラシー」が2位となり、いずれも世界トップクラスの学力であるとの判断が下された。国立教育政策研究所は、読解力については、日本の平均得点は522点で、1位のフィンランド（546点）とは統計的に有意差が見られるものの、2位のカナダ（534点）とは有意差がないため上位2位グループに位置すること、科学的リテラシーも平均得点が550点で1位の韓国（552点）とは統計的に有意差がなくトップグループであるとの評価していた。一方、家庭での学習時間や読書時間は参加国中最低ランクとなっていた。この結果に対し、文科省は「知識も、実生活での応用もおおむね良好」と結果に一定の評価を下す一方で、生徒の学習意欲に対しては課題があるとの認識を明らかにしていた¹⁴³。

しかし、この時期、2002（平成14）年4月からの新学習指導要領の全面実施を前にして、遠山大臣と小野次官は、学力低下に対する文科省への批判をかかわすためには、「ゆとり教育」から「脱ゆとり」への明確な路線転換が必要であると考えていた。そこで、小野次官は遠山大臣に、2002（平成14）年1月17日に予定されていた全国都道府県教育委員長連合会の総会の席で、遠山大臣が教育関係者に「脱ゆとり」への路線転換をアピールするべく、ゆとり教育に真っ向から切り込むアピール文案を相談し、過激すぎることを懸念した遠山大臣の修正で「確かな学力」をテーマとしたアピール文を公表することになった¹⁴⁴。1月17日、遠山大臣は児童生徒の学力向上に向けて、教科書の内容を超えた授業や補習や宿題を奨励し、教科書に「発展的記述」を行うことを容認する方針を表明し、この方針は「確か

¹⁴¹ 『朝日新聞』平成13（2001）年7月18日22面

¹⁴² 平成13年5月24日参議院文教科学委員会議事録（阿南一成議員（自民）に対する岸田文雄文部科学副大臣の答弁）より

¹⁴³ 国立教育政策研究所編（2000）38-39頁、126-128頁、『読売新聞』平成13（2001）年12月5日1面

¹⁴⁴ 『朝日新聞』平成24（2012）年9月5日33面

な学力の向上のための2002アピール(学びのすすめ)」として発表された¹⁴⁵。

このように、このアピール文は、いわば文科省の組織防衛的な発想から出されたものであったが、遠山大臣と小野次官のねらい通り、多くの教育関係者から、「ゆとりある学校生活」を実現する学習指導要領が1980(昭和55)年に実施されて以来、文部省の教科調査官らが説き続けた「教え込まない」「知識や技能を注入しない」教育からの路線転換であると受け止められることになった¹⁴⁶。

図5-6 「学びのすすめ」(平成14年1月17日文部科学省)

<p>1 きめ細かな指導で、基礎・基本や自ら考え自ら学び自ら考える力を身に付ける 少人数授業・習熟度別指導など、個に応じたきめ細かな指導の実施を推進し、基礎・基本の確実な定着や自ら学び自ら考える力の育成を図る。</p> <p>2 発展的な学習で、一人一人の個性等に応じて子どもの力をより伸ばす 学習指導要領は最低基準であり、理解の進んでいる子どもは、発展的な学習で力をより伸ばす</p> <p>3 学ぶことの楽しさを体験させ、学習意欲を高める 総合的な学習の時間などを通じ、子どもたちが学ぶ楽しさを実感できる学校づくりを進め、将来、子どもたちが新たな課題に創造的に取り組む力を意欲を身に付ける</p> <p>4 学びの機会を充実し、学ぶ習慣を身に付ける 放課後の時間などを活用した補充的な学習や朝の読書などを推奨・支援するとともに、適切な宿題や課題など家庭における学習の充実を図ることにより、子どもたちが学ぶ習慣を身に付ける</p> <p>5 確かな学力の向上のための特色ある学校づくりを推進する 学力向上フロンティア事業などにより、確かな学力向上のための特色ある学校づくりを推進し、その成果を適切に評価する</p>

文部省は「学びのすすめ」の公表とあわせて、1月に新学習指導要領をPRする広報プロジェクトチームを省内に設置し、保護者や学校関係者向けのシンポジウムを全国各地で開催し、「学びのすすめ」の内容や学力低下批判に対する文科省の考え方を説明することを開始した。小野次官は、自らラジオ番組に出演して保護者からの電話質問に答えるなど、PR活動に注力していた¹⁴⁷。一方、文科省は「学びのすすめ」の公表後も、指導事項や授業時数が削減される新学習指導要領で学力の低下が起こることはないとの見解を示しており、岸田文雄文科副大臣は、「基礎・基本を厳選した上で、個々に応じた、少人数学級ですとかあるいは習熟度別学級ですとか、個々に応じた対応をするわけでありますから、七%削減された授業時間数は、従来のやり方に比べまして、従来の画一的な授業に比べましてより効率的な運用が図られるというようなことになっております。ですから、制度としまして大きな学力の後退にはつながらないと思っております」と国会で明言し、心配はないとの見解を明らかにしていた¹⁴⁸。文部省は1月に学習指導要領の改訂に向けた児童生徒の学力の実態を把握することを目的として、全国の学校から抽出した小学5年生から中学3年生までの約49万人を対象として「教育課程実施状況調査」を実施した¹⁴⁹。

¹⁴⁵ 『読売新聞』平成14(2002)年1月18日1面

¹⁴⁶ 『読売新聞』平成14(2002)年1月18日38面

¹⁴⁷ 『朝日新聞』平成14(2002)年2月24日1面

¹⁴⁸ 平成14年3月19日参議院文教科学委員会議事録(仲道俊哉議員(自民)に対する岸田文雄文部科学副大臣の答弁)より

¹⁴⁹ 『朝日新聞』平成14(2002)年1月22日34面、1月24日夕刊14面

このように、新学習指導要領や学力低下をめぐって路線転換を図ったのか、それとも方向性は継続しているのかについて曖昧な説明を繰り返す文科省の姿勢に、自民党文教族議員は苛立ちを募らせていた。文科省は2月12日に完全学校週五日制の導入や新学習指導要領の全面実施について文教族議員に説明を行ったが、これまで学校週五日制や新学習指導要領の導入を容認してきた文教族議員は、ゆとり路線の転換をめぐって揺れを見せる文科省へのいらだちから、文科省の対応に批判が続出する事態となっていた¹⁵⁰。

この頃、日教組は「学力低下は起きていない」との見解を表明していたが、2002年1月の教研集会では、榊原委員長が「学力低下問題を含め公教育への不信の声が起こっている」「反省すべきは反省し、しっかりとした学力保障を含む使命の確立に最大の努力をしたい」と表明し、公教育の再生に向けた決意を表明する一方で、遠山大臣が発表した「学びのすすめ」には、競争が無制限になる可能性があるとして反対する姿勢を示していた¹⁵¹。また、現場教員からの報告では、過去の教研集会では、子供の選別につながるとして報告がタブー視されていた習熟度別指導について、授業実践の報告が行われ、日教組の組合員の間でも習熟度別指導への理解が進んでいる状況となっていた¹⁵²。

しかし、新学習指導要領の全面実施を直前に控えた3月に行われた読売新聞の世論調査では、授業時数や教科内容の削減に賛成が28%に対して、反対が67%にのぼり、学校週五日制導入についても賛成が36%、反対が60%という結果が明らかになった。特に、教科内容の削減に反対する人の割合が、この1年間で20%以上も増えたことが明らかになり、小学校高学年と中学生の子どもがいる保護者では、教育内容の削減への反対がそれぞれ71%、73%となっていた¹⁵³。「学びのすすめ」や文科省のPR活動にも関わらず、学習指導要領の改訂案の公表直後（1999年1月）の世論調査では、賛成が反対を大きく上回り世論の賛同を得ていた授業時数の削減や教育内容の厳選について、2002年の新学習指導要領の全面実施を前に、世論の風向きが完全に変わり、世論の理解が全く得られていないことが明らかになったのである。

この結果に、文科省幹部は「まさか、土壇場で五日制に反発を食らうとは思わなかった。不況の中での実施というタイミングが最悪だった」と発言するなど、文科省内には衝撃をもって受け止められ、その要因として、ゆとり路線を主張してきた文科省が、最近になって「脱ゆとり」に路線転換し、学力向上を強調し始めたことが完全学校週五日制導入への不信を一層増大させたと捉えられていた。初等中等教育局の幹部は「土曜に補習をしようが、総合学習の時間に計算ドリルをしようが、ニーズと信念があるなら構わない」と述べるなど、方針転換は明らかになった¹⁵⁴。

さらに、朝日新聞が新学習指導要領の全面実施直後の4月に実施した世論調査でも、学

¹⁵⁰ 『読売新聞』平成14（2002）年3月8日1面

¹⁵¹ 『読売新聞』平成14（2002）年1月26日夕刊19面

¹⁵² 『読売新聞』平成14（2002）年1月28日夕刊18面

¹⁵³ 『読売新聞』平成14（2002）年3月30日1面、19面

¹⁵⁴ 『読売新聞』平成14（2002）年4月5日夕刊1面

校週五日制への賛成意見が29%に対し、反対意見が59%となっており、学習内容の3割削減については、これまでよりも学力が低下すると考えている国民が59%にのぼり、学校週五日制の導入や学習内容の厳選に否定的な意見が過半数を占めている実態が明らかになっていた。一方、総合的な学習の時間の導入には肯定的な意見が74%となり、習熟度別指導を「増えたほうがよい」との意見も62%と、新学習指導要領で講じた施策については一定の理解が得られている状況であった¹⁵⁵。

このように完全学校週五日制の導入や教育内容の厳選に不信の目が向けられる中、2002（平成14）年4月、小・中学校の新学習指導要領が全面実施されたのである。

第2節 2001（平成13）年義務標準法改正（第7次定数改善計画）における政策の変容

1. 問題認識 一地方分権の観点からの制度改善の要請一

前章でみたように、指導方法工夫改善定数を新たに規定してティーム・ティーチングの導入などを講じた第6次教職員定数改善計画は、財政構造改革によって計画期間が2年間延長されたものの、2000（平成12）年度に計画は完成することになった。文部省は、第6次計画完成後の定数改善の方向性について、1998（平成10）年に町村大臣が「一クラスの人数を少なくするという方法だけが唯一絶対だとは私は思わない」「今のティーム・ティーチングのやり方をもっと進めていくという方法だってあるかもしれない。」と発言していたように、学級編制の標準の引き下げではなく、引き続き加配定数である指導方法工夫改善定数を措置することを念頭に持っていた¹⁵⁶。

一方、小・中学校の学級編制をめぐることは、地方分権の観点から制度改正を求める声が上がっていた。1996（平成8）年に行われた地方分権推進委員会と文部省の折衝では、義務標準法第5条に規定する市町村が小・中学校の学級編制を行う際の都道府県の認可について、認可を廃して事前協議制に移行することや、同法第3条第2項に規定する国が定める学級編制の標準の数を下回る数を都道府県が学級編制基準として定めることの是非が焦点となっていた。文部省は「全国的に統一的なものであることが望ましい」として、国が定める学級編制の標準の数を下回る数を都道府県が学級編制基準として定めることには反対したが、市町村が行う学級編制における都道府県の事前協議制への移行については、文部省も同意していた。1997（平成9）年7月の地方分権推進委員会第二次勧告において、義務標準法第3条第2項及び第3項に規定する学級編制の基準設定は都道府県の自治事務と整理され、また、義務標準法第5条に規定していた市町村立の小・中学校の学級編制につい

¹⁵⁵ 『朝日新聞』平成14（2002）年7月23日2面、11面。習熟度別指導が増えたほうがよいとする理由としては、「理解が遅れている子が減るから」が32%、「画一的な教育はよくない」が15%、「できるこの力を伸ばせる」が14%という結果になっており、とりわけ学力の底上げに対して支持が集まっている結果を窺い知ることができる。

¹⁵⁶ 『日本教育新聞』平成10（1998）年4月18日3面

て、都道府県の認可から事前協議制に変更することが盛り込まれた¹⁵⁷。

さらに、1998（平成10）年に長野県小海町教育委員会が町独自の少人数学級を実施しようとしたことで、市町村が行う学級編制の在り方が焦点化されることになる。小海町は1998（平成10）年度予算で2人の教師を町単独で採用し、町立小学校の1年生と2年生の学級担任として配置することで、長野県教育委員会が義務標準法第3条第2項に基づき設定していた40人の学級編制基準を下回る独自の少人数学級を実施しようとして、同法第5条に基づき長野県教育委員会に認可の届出を行ったが、長野県教育委員会は県内の教育の機会均等や公平性の観点からは認できないとの理由で不認可とした。この長野県の対応に小海町は「教員の増員分は小海町が財政負担するのだから、何が問題なのか分からない」と猛反発したが、長野県教育委員会は認可せず、小海町が採用した2名の教師をティーム・ティーチング担当として配置することは問題ないとの認識を示し、小海町教育委員会も長野県の意向を受け入れ、小海町は独自の少人数学級の導入を断念した¹⁵⁸。

この長野県の対応の背景には、当時の文部省が義務標準法第3条第2項に規定する国が定める学級編制の標準の解釈について、40人を下回る学級編制を市町村が行うことは不適切と解釈し、都道府県に指導を行っていたことがあった¹⁵⁹。文部省は、「学級」は「40人」で編制するものであり、それを下回る基準を都道府県が設定すること、また市町村が40人を下回って学級編制を行うことは、全国的な教育の機会均等を逸脱するものとして認めていなかった¹⁶⁰。このような国や県の姿勢に対して、長野県小海町の黒澤正喜教育長は、「県教委にも国に働きかけるくらいの姿勢が欲しかった」としつつも、「全国に一石は投じた。反響もある。手紙や電話がたくさんきているが、励ましのものばかりだ。これ以上、県や国にいうこうことはないが、いつまでも40人学級といわないで、世論に耳を傾けてもらいたい」とコメントし、国や県の対応を求めるようになっていた¹⁶¹。

¹⁵⁷ 青木（2013）59-60頁、『日本教育新聞』平成9（1997）年7月12日2面

¹⁵⁸ 『日本教育新聞』平成10（1998）年4月25日1面、『朝日新聞』4月10日39面

¹⁵⁹ 当時の義務標準法第3条第2項では、現在のようにただし書きが付されておらず、次のように規定されていた。

第三条（略）

2 各都道府県ごとの、公立の小学校又は中学校（中等教育学校の前期課程を含む。）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。

¹⁶⁰ 小海町の事例を問われた文部省は、国会でも、「国が40人と定めております標準を下回って20人であるとか25人であるとかいうことは、これは標準法上も法律解釈として不適切である、私どもはこう思っているところでございます」「40人を30人、35人という形で編制するということについては、現行の法律が標準として定めているという法律の精神からすれば、これは特段の理由もなく一般的に30人や20人で編制し得るということとはできない、私ども、こういう形で各都道府県教育委員会に指導しているところでございます」と答弁していた（平成11年2月10日衆議院文教委員会での御手洗康教育助成局長の答弁より）

¹⁶¹ 『日本教育新聞』平成10（1998）年4月25日3面、『朝日新聞』4月10日38面

この小海町の試みは他の自治体にも波及をもたらすことになった。茨城県総和町も1999（平成11）年度予算で町独自の非常勤講師を採用し、中学校で40人を下回る少人数学級の実施を茨城県教育委員会に要望していたが、茨城県教育委員会の反対を受け総和町は少人数学級は断念し、ティーム・ティーチングを導入することになった¹⁶²。菅谷憲一郎総和町長はインタビューで「国が何かしてくれるのを待つてはいられない。地方から風穴があけばと思う。金がなければというのは理由にならない。」と述べていたように、国が全国的な教育の機会均等を確保するために設定していた標準を上乗せする独自の教育政策に取り組む市町村が相次いで表れるようになっていた¹⁶³。

2. 課題設定 —中教審答申における提言—

このような地方分権をめぐる動きの中で、文部省も何らかの地方分権の検討は必要であるとの認識は持っていた。1997（平成9）年9月、文部省は地方分権推進委員会による地方分権に関する勧告を踏まえ、教育政策の観点から具体的に検討を行うべく中教審に「今後の地方教育行政の在り方について」の諮問を行っていたが、この審議の中で、中教審の委員から、都道府県や市町村で教職員定数の範囲内で自由な学級編制を可能とすることや¹⁶⁴、教職員定数の非常勤化を行い常勤1人分として算定されている定数を2人・3人の非常勤に「崩す」ことを求める発言が出ていた¹⁶⁵。1998（平成10）年8月5日の中教審の地方教育行政小委員会では、地方分権推進委員会の第2次勧告で、学級編制に関する都道府県の基準設定が自治事務と整理されたことも踏まえ、小・中学校の学級数や教職員配置について、学級編制の標準として定められた40人とらわれず、都道府県や市町村の教育委員会の判断で弾力的に運用できる制度を導入することで委員の意見が一致し¹⁶⁶、1998（平成10）年9月21日の「今後の地方教育行政の在り方について」答申の中で、各都道府県が独自に少人数学級編制を行うことを可能とするため、「都道府県が義務標準法で定める学級編制の標準を下回る人数の学級編制基準を定めることができることとするなど、弾力的な運用ができるよう義務標準法について必要な法的整備を図ること」と学級編制の標準の弾力化が記載されるとともに、地域や学校の実態に応じて少人数による多様な学習活動の展開を可能とするため、「地域や学校の実態に応じて、必要がある場合には非常勤講師を配置できるようにするとともに、その報酬についても国が負担できるよう義務標準法等を見直すこと」と記載され、義務標準法で定める教職員定数を活用して非常勤講師を配置する、いわゆる「定数崩し」が提言された。また、教職員配置の目標値として、教員1人当たりの児童生

¹⁶² 『日本教育新聞』平成10（1998）年11月28日2面

¹⁶³ 『日本教育新聞』平成11（1998）年3月13日1面

¹⁶⁴ 中央教育審議会 地方教育行政に関する小委員会（第9回）（平成10年1月26日）議事要より

¹⁶⁵ 中央教育審議会 地方教育行政に関する小委員会（第17回）（平成10年4月24日）議事要旨より

¹⁶⁶ 『朝日新聞』平成10（1998）年8月6日1面

徒数を欧米並みの水準とすることも提言された¹⁶⁷。この中教審の答申及び地方分権推進委員会による4次にわたる勧告を踏まえ、政府は1998（平成10）年5月に「地方分権推進計画」を閣議決定し、1999（平成11）年通常国会に関係法律を提出することを決定した。この中で、義務標準法に関しては、前年7月の地方分権推進委員会第2次勧告で盛り込まれた市町村立の小・中学校の学級編制について都道府県の認可から事前協議制に変更することとなり、1999（平成11）年に成立した地方分権一括法において義務標準法の改正が行われ、2000（平成12）年4月から施行されることになった¹⁶⁸。

一方、財政構造改革によって第6次定数改善計画の完成が2000（平成12）年度に延長されていたが、文部省の事務方としては、第7次定数改善計画を2001（平成13）年度から開始するため、2000（平成12）年度中に義務標準法改正を行う必要があるとの認識を持っていた¹⁶⁹。そこで文部省は、この中教審答申の後、有馬文部大臣が新たな教職員定数改善計画の策定に向けた有識者会議を設置する意向を記者会見で表明し¹⁷⁰、1998（平成10）年10月に文部省教育助成局長裁定により「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」を設置し、蓮見音彦和洋女子大学教授、小川正人東京大学教授らを委員として選任した¹⁷¹。

このように文部省が協力者会議を設置し、教職員定数改善計画の策定や学級編制の在り方の見直しの検討に乗り出したことに対して、大蔵省は、児童生徒数の減少の中で教員を増やすのは限界と文部省に厳しい反応を送っていた。そのため文部省の幹部の中には、第7次定数改善計画の策定には「自信はない」と悲観的な見通しを示す者もいた¹⁷²。一方、中教審答申を踏まえ少人数学級を目指すべきと主張する野党議員に対して、文部省は「中教審の御提言におきましては、30人学級それ自体を前提にして御議論をするというようなことにはなっておりません」「30人学級をめぐるまは、現行改善計画を実施いたします際にもさまざまな御議論がございまして、いわゆるホームルームのクラスサイズをどうするかという問題と同時に、具体の個別の授業におきます指導のクラスサイズ、授業サイズをどうするかという大きな問題が学級編制の問題についてはあるわけございまして、当面、現在の段階ではできるだけチームティーチング等の小グループの、あるいは複数の先生による指導というようなことで実績を見てみようということもございまして、今後新たな専門家会議の検討をいたします際には、現行のこのようなチームティーチング等の実績の

¹⁶⁷ この中教審が答申した学級編制基準の弾力的運用については、財政的負担は県が独自財源で行うことを前提としていたため、一部の都道府県からは「財政的に厳しい」と反発する声も出ていた（『読売新聞』平成10（1998）年10月8日17面）。

¹⁶⁸ 徳永（2000）1-2頁、175-176頁。

¹⁶⁹ 平成10年9月24日参議院文教科学委員会議事録（御手洗康文部省教育助成局長の答弁）より

¹⁷⁰ 『日本経済新聞』平成10（1998）年9月22日夕刊18面

¹⁷¹ 選任された委員の中には、安彦忠彦名古屋大学教授、天笠茂千葉大学教授、永井順國前読売新聞社論説委員など、教育課程審議会の議論に参加した者も選任されており、新しい教育課程に対応した指導体制の在り方を検討することを意図した委員選任となっていた。

¹⁷² 『読売新聞』平成10（1998）年10月8日17面

評価ということはまず第一に検討されるべき課題であろうと思います」と国会答弁を行い、学級編制の標準の引き下げは考えていないことを明言していた¹⁷³。

3. 政策立案 — 調査研究協力者会議での議論と国会での論戦 —

① 調査研究協力者会議の設置

文部省は、第7次教職員定数改善計画の策定に向けた調査研究協力者会議の第1回を1998（平成10）年10月20日に開催し、座長に蓮見音彦和洋女子大学教授を選出した。第1回会議では、文部省から協力者に対し、この会議において、「学級数に応じた教職員配置の部分を追加していくのか、学級数に応じて配置する部分をもっと小さくした上で児童生徒数に応じて学校に配置して学校に自由度を増すのか、こういった基本的な教職員配置の原理・原則等をまずは議論していただきたい」と述べ、義務標準法が構築してきた「学級数」を基礎とする学級編制や教職員配置の算定の原則、すなわち「面の平等」を構築してきた仕組みそのものを議論することを要請するとともに、「現在の学習指導要領及び新しい教育課題では、学級を固定的に考えるよりも、グループ別や習熟度別、あるいは選択履修を増やすなど、子供が小さな学習集団に分かれて多様な選択ができるようにする方向」に進んでいるとして、「学級編制の在り方に関連して、教職員定数をどう活用していくのか、非常勤講師の活用や、新しく活用されるであろう定年退職者の再雇用制度などもからめて、問題点や知恵をお出しいただきたい」と説明し、総合的な学習の時間の新設などを打ち出した新学習指導要領に対応する指導体制の在り方も検討することを要請していた¹⁷⁴。

11月30日の第2回会議では、文部省が主な論点（案）を協力者に提示し、「指導方法の多様化と新しい教育課程に対応する教職員配置の在り方」として、ティーム・ティーチングなどに対応した教職員配置の現状と評価や、総合的な学習の時間や中学校の選択教科拡充など新教育課程への対応の検討、「学校現場の諸課題に対応する教職員配置の在り方」として、不登校・いじめ、校内暴力等の問題行動等への対応、生徒指導担当教員の配置、外国人子女等日本語指導加配、通級指導加配、小学校専科教員の配置などへの対応の検討が必要であり、また、「学級規模及び学習集団の在り方」として、教員1人当たり児童生徒数の適正規模や学級規模の在り方及び適正な学習集団の規模、教員1人当たり児童生徒数等に関する欧米主要国との的確な比較などを検討する必要があると説明した¹⁷⁵。

この論点（案）に対し、協力者からは、「第6次改善で進めてきた指導方法の多様化等はどうだったのかというのが一つのポイントとなる」と第6次定数改善計画の評価を踏まえた検討が必要とする意見や、「学級規模と学習集団とは違うということが、一般的には明確

¹⁷³平成10年9月24日参議院文教科学委員会議事録（畑野君枝議員（共産）に対する御手洗康文部省教育助成局長の答弁）より

¹⁷⁴平成10年10月20日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第1回）議事要旨

¹⁷⁵平成10年11月30日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第2回）資料2「協力者会議における今後の主な論点（案）」

になっていないわけで、学級が即ち学習集団だという捉え方をされているために、40人を30人にすれば物事が解決するような短絡的な主張が一般受けするという状況がある」と学級と学習集団の考え方の整理を求める意見、欧米主要国との教職員配置の比較に当たっては「外国の教員の生徒に対する責任というのはどこまでなのか、日本の場合には学校外のことまで、例えば地域のお祭りがあればそこまで学校の先生が視察に行くような有様である。そういったトータルで比較しないと、とても先生方の負担は比較できない」と、単純に日本と欧米主要国を比較するのではなく、日本の教員が担っている業務の範囲を踏まえた比較が必要であるとする意見が出されていた。一方、学級編制の標準の40人からの引き下げに関する発言は出されなかった¹⁷⁶。

この後、協力者会議は1999（平成11）年1月の第3回会議で、第6次定数改善計画で導入されたティーム・ティーチングについて議論が交わされ、協力者からは、「これまでの取り組みの中で、ティーム・ティーチングの授業を展開することについての違和感は全くなくなってきている」などと、ティーム・ティーチングの導入が円滑に実施されていると評価する意見が大勢を占めた¹⁷⁷。また、2月22日の第4回会議では、学校現場の諸課題への対応に関する議論が行われ、協力者から、生徒指導に対応する教員配置、外国人児童生徒への指導のための教員配置、小学校での専科指導を行う教員配置の充実を求める意見とともに、新たに導入される総合的な学習の時間では小グループの集団で学習を行うことが不可欠として教員配置の充実を求める意見など、各課題に対応した教員配置の充実を求める意見が続出していた¹⁷⁸。

3月10日の第5回会議では、総合的な学習の時間に対応する教職員配置が議題となり、協力者からは、「総合的な学習の時間でグループ学習の形態を取る時に、子供たちの興味・関心に応じて多様な小集団が形成されるが、小学校における現状の教職員数では対応しきれない」「総合的な学習の時間は子供の興味・関心から出発するので、課題はかなり多様に広がる。グループ学習や異年齢集団という学習形態に対応するためにはきめ細かな体制づくりが必要」などと、総合的な学習の時間では多様な学習形態が想定されており、これに対応した教職員配置が必要との意見が出されていた¹⁷⁹。

総合的な学習の時間については、3月24日の第6回会議でも取り上げられ、「学級集団がそのまま一人の教員が授業を行うことになるのかならないのか」と危惧する意見があり、「一つの学級の中で共通のテーマを設定して取り組むと無理が出てくる。できるだけばら

¹⁷⁶ 平成10年11月30日教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第2回）議事要旨より

¹⁷⁷ 平成11年1月19日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第3回）議事要旨より

¹⁷⁸ 平成11年2月22日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第4回）議事要旨より

¹⁷⁹ 平成11年3月10日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第5回）議事要旨より

けて、極端な場合は異学年の学習集団を編成するなど、できるだけ共通の興味を持った集団で実施した方がいい。」「総合的な学習の時間の充実した展開をするには、いずれの方法をとるにしろ今の学級中心の考え方を変えなくてはならない」とする意見が出され、総合的な学習の時間は学級を前提とするこれまでの学習形態とは異なる形態の採用を求める意見が出されていた。その上で、新しい教育課程に対応する教職員配置として、「学級集団イコール学習集団という発想をどう超えるかというのが一番の要」とする意見や、「ホームルーム集団が学習集団にもなっているし、運動会、学芸会等の学校行事の集団にもなっている。そうした意識を醸成しているものとして、学級数に応じて教職員定数を積算する仕組みをとっている標準法の考え方が挙げられる。これを変えることによって、学校の構造、教員の意識の構造を変えられないか」「欧米を見たときに、特に中学校などでは教科によって学習集団の規模が違う。これは、学級集団というよりも学習集団という考え方が強く、これを超えるためには学級数を基に教職員定数を算定する仕組みに柔軟な学習集団編制という考え方をに入れて見直していく必要がある」とする意見が出され、「学級数」を基礎とする教職員算定の考え方の再検討が必要との意識が強まっていった¹⁸⁰。

その上で、4月9日の第7回会議では、学級規模と学習集団の在り方について議論が行われた。わが国の学校は諸外国と異なり「学級」が学習指導に加えて生活指導の機能も担っているとの前提に立ち、協力者からは、「中学校については、学習集団の規模は教科の特性や生徒の実態によって大きくしたり、小さくしたりできるようにすることが必要」「学級規模の在り方に関しては、学習集団に関してはフレキシブルに考え、一方、生活集団に関しては社会性を育てる観点から低学年と高学年では異なったものにするとか、困難校には配慮が必要である」として、学習集団と生活集団は分けて考えるべきとする立場の協力者と、「日本のこれまでの歴史と教育の風土を考えた場合、学習集団と生活集団を一体として考えることがかなりの意味合いをもっている」「学校では教科指導をしながら生活指導をしていることから、生活集団と学習集団をあまり分けないほうがいいのではないか」「何故日本は40人学級で欧米並みの学力水準を維持してこられたかといえば、日本の教員は学級作りが非常にうまいためと欧米から指摘されている。生活集団としての学級を作って、その上に学習を載せて進めている」として、学習集団と生活集団は一致させて考えるべきとする立場の協力者で意見が分かれていた。また、「日本では、学年は年齢だけで横割りされているが、学校以外の社会はすべて異年齢集団で構成されていることを考えると、学校は特殊な構造となっている」として、義務標準法第3条第1項に規定する同学年による学級編制の原則を見直すべきと主張する協力者もあり、学習指導や生活指導の在り方と関連して、学級をめぐる委員間の認識に相違が明らかになっている状況であった¹⁸¹。

¹⁸⁰ 平成11年3月24日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第6回）議事要旨より

¹⁸¹ 平成11年4月9日 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第7回）議事要旨より