

4月27日には、主として中学校を念頭に、新学習指導要領で授業時数が削減されることに伴う「教員の持ち時間数と教員定数」について議論が行われた。授業時数が削減される教科の教員定数の在り方について、協力者からは「中学校においては、持ち時間数が減ってきたことのみを捉えるのではなく、中学校の背負っている仕事の中味が大きく変わり、教科指導の比重がある程度減少し、生徒指導や部活動の比重が非常に大きくなっている」「持ち時間数の中に生徒指導の時間が入っていない。問題行動に係る生徒指導が毎日あるわけではないが、こういった時間が全く入っていないということも念頭に置かなければならない。」などの意見が出され、中学校教員は担当教科によって授業の持ち時数は減少するが、生徒指導や部活動の指導により職務の負担は増しているとの主張が行われた¹⁸²。

②指導体制の在り方をめぐる国会論戦と関係団体の主張

このように、文部省では新たな指導体制の在り方として、学級をめぐる学習集団と生活集団の考え方に関する議論が行われる一方で、国会でも指導体制をめぐる論戦が行われていた。野党第一党の民主党は、1998（平成10）年の結党に際し基本政策として30人学級の実現を掲げ、30人学級実現を求める国会質問を繰り返し行っていた。1999（平成11）年通常国会では、民主党の藤村修議員が「40人、あるいは35人、あるいは30人、少ない方がいいに決まっているで、(略)40人とする今の義務標準法については、TTとは別にやはり真剣に検討を始めていただきたい」¹⁸³と文部省が検討している指導体制の議論の方向性を批判して学級編制の標準の引き下げを主張し、本岡昭次議員も「標準定数法で一クラス40人と定めて、既に19年が経過しているのであります。30人学級の実施は国民の切実なる願いであります。民主党は、参議院において各党各会派の御賛同をいただき、30人学級実施のための法案を議員立法で提出したいと考えております」¹⁸⁴と学級編制の標準を引き下げる法案を議員立法で提出する意向を示していた。公明党も民主党の考え方に賛同を示し、「教育改革については学校こそが改革の主体だ、(略)具体的には30人学級を早期に実現することである」¹⁸⁵「予算がないから子供は40人近くあっても仕方ないんじゃないかというのは、これも考え方からいったら主客転倒なんじゃないかと思うんです」¹⁸⁶と学級編制の標準の引き下げを主張していた。また、共産党や社民党も、民主党が主張する学級編制の標準の引き下げに賛同していた¹⁸⁷。

¹⁸² 平成11年4月27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8回）議事要旨より

¹⁸³ 平成11年2月17日衆議院予算委員会第3分科会議事録（藤村修議員（民主）の発言）より

¹⁸⁴ 平成11年1月21日参議院本会議議事録（本岡昭次議員（民主）の発言）より

¹⁸⁵ 平成11年2月10日衆議院文教委員会議事録（西博義議員（公明）の発言）より

¹⁸⁶ 平成11年2月10日衆議院文教委員会議事録（池坊保子議員（公明）の発言）より

¹⁸⁷ 共産党は、「30人学級の実施を求める自治体決議は急激に広がっておりまして、550を超えているかと思えます。今こそ国としてやはり30人学級に踏み出すときだ、そのことを積極的に支援すべきだと思えます」として、学級編制の標準の引き下げを主張していた（平

そこで、民主党を中心とする野党各党は、1999（平成 11）年の通常国会に議員立法として「小学校、中学校及び高等学校の学級規模の適正化の推進等に関する法律案」を参議院に提出した。この法案では、学級規模を 30 人以下に縮小するため、国及び地方公共団体は、小・中・高等学校の一学級の児童生徒数を 30 人以下となるよう学級規模の適正化の推進に関し必要な施策を講ずるものとするとともに、政府は、学級編制の標準を 30 人に引き下げることを等のため、2001（平成 13）年度を初年度とする学級編制及び教職員配置改善計画を定め、これを国会に報告・公表しなければならないことを規定していた¹⁸⁸。

一方、自民党は、このような野党による学級編制の標準の引き下げの主張を、「30 人学級の実現が唯一最善の策かと申しますと、私は甚だ疑問を覚えざるを得ません」「教師が 1 人しかいなければできるだけは限られております。しかし、2 人いればできることにより幅が出てくると思うのであります。例えば、1 人の先生が黒板の前で講義をし、もう 1 人が机の間を回って理解の遅い生徒の理解を助ける、また、クラスの生徒に関心に応じ 2 つに分けて、それぞれの関心に応じた授業を別々に行う、またはクラスを 2 つにしてディベートを行うなど、単にクラスを、20 人学級を 2 つつくるということよりも、柔軟で多様な教育方法をとることが可能になると思います」と批判し、文部省が推進しているティーム・ティーチングや少人数指導のほうで柔軟で多様な教育ができると主張していた¹⁸⁹。

このように指導体制の在り方について与野党の対立軸が明らかになる中、協力者会議では 5 月 21 日と 24 日に教育関係団体からヒアリングを実施し、都道府県教育長協議会、全国市町村教育委員会連合会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、日本教職員組合などの 14 団体が小・中学校の教育に関するヒアリングに応じた。このヒアリングでは、都道府県教育長協議会が小学校低学年の学級規模の縮小を求め、日教組が学級編制を 30 人に引き下げることを求めていたが、学校現場代表として意見陳述を行った全国連合小学校長会や全日本中学校長会からは、学級編制の標準の引き下げを求める主張はなく、むしろ学級編制を行う際の弾力化措置を求める主張を行っていた。また、全国連合小学校長会・全日本中学校長会・都道府県教育長協議会・日教組などいずれの団体も、学級は生活集団であって学習集団とは異なるものであり、学習集団については多様な編成を求める意見を主張していた。このように、教育関係団体は、教職員組合など一部団体を除いて学級編制の標準の引き下げは求めておらず、むしろ、学習集団と生活集団を別概念として捉え、柔軟な

成 11 年 2 月 5 日衆議院予算委員会での石井郁子議員（共産）の発言より）。また、社民党も「一番大事なのは、やはり子供たちの 1 学級の数を減らして、それにきちんと向かい合える先生たちの数をふやす。これは、先生たちが楽しそうに思っているからそんな質問をするんだろうという言葉がすぐはね返ってきますが、決してそういうことじゃなくて、世界の先進国は 20 人学級、25 人学級というふうにもう進んでおります。日本はまだ 40 人学級でございます」として、学級編制の標準の引き下げを主張していた（平成 11 年 1 月 27 日衆議院予算委員会での濱田健一議員（社民）の発言より）。

¹⁸⁸ この法案は通常国会では審議されず臨時国会に継続審議となり、臨時国会で審議未了となり廃案となった。

¹⁸⁹ 平成 11 年 2 月 10 日衆議院文教委員会議事録（岩永峯一議員（自民）の発言）より

学習集団の編成を求める意見が多数を占めていた¹⁹⁰。

この各団体からの意見聴取をふまえ行われた6月8日の第12回会議では、各団体の意見について有識者から、「強く印象に残るのは、一律にどうこうという主張よりも、弾力的に、実態に応じて地域や学校の実情に応じて手当をしてほしいということである」「弾力的という考え方を、各団体ともかなり共通に主張していたことが大変印象的であった」「学級という概念と学習集団という概念に分けていこうということは今までになかったように思う」「機械的に学級規模で一律に何人ではなく、もう少し具体的な課題に人の面でどう対応してくれるのかという意向が強いという印象」といった意見が出され、各団体の意見を踏まえ、有識者会議においては、一律に学級編制の標準の引き下げを目指すのではなく、学級を生活集団と学習集団と分けて考え、学校現場に弾力的な措置を目指す方向性が確認されていった。一方、「子どもの数に合わせて教員を増やすという意見が圧倒的に多かったが、納得させられるような理由がないと感じた。具体的な理由があまりなかったのは、現実には、学級の子どもたちの数が減ってきているため、それほど差し迫った問題にはなっていないのではないかというのが率直な感想だった」といって、各団体の教員定数改善の主張の根拠を疑問視する委員もいた¹⁹¹。

また、1999（平成11）年5月には国立教育研究所がティーム・ティーチングに関する研究成果を公表し、学力テストを実施した結果、1人の教師による学級一斉指導よりも、ティーム・ティーチングによる指導、特に学級を解体し、学年全体でティーム・ティーチングを実施したグループ指導が成績向上に効果があるとする結果を公表し、一斉授業からの転換の必要性を示唆していた¹⁹²。

③教育改革国民会議と協力者会議の取りまとめ

協力者会議では、1999（平成11）年の夏から秋にかけて、学校の現地視察や高等学校の学級編制及び教職員配置、米国連邦政府の動向を議題として検討を進めていた。特に米国の教育事情について、「小・中・高校とも学習集団の規模の多様さ・柔軟が見られ、比較的小さな規模の学級集団・学習集団が存在」「スタッフの多様さ。問題行動を行う児童生徒に対応するためのスタッフ、図書館担当スタッフなど事務スタッフが豊富」「米国では日本的なホームルームが存在しない。日本が生活集団と学習集団が一体となった学級が前提である一方で、アメリカのホームルームは出欠等の事務的な処理をするための集団。子供達は教科の教室を行き来する」と報告され、学習集団が多様で小規模である一方で、日本的

¹⁹⁰ 平成11年6月8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）資料3「教育関係団体による意見発表の概要」、『日本教育新聞』平成11（1998）年6月4日1面。

¹⁹¹ 平成11年6月8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12回）議事要旨より

¹⁹² 国立教育研究所内ティーム・ティーチング研究調査委員会「ティーム・ティーチングによる指導の効果に関する研究（第三次報告書）」平成11（1999）年5月

な学級は存在していないことが報告されていた¹⁹³。そして、2001（平成13）年度予算の概算要求に間に合わせるため、2000（平成12）年春頃に会議として意見を取りまとめを行うことにしていた¹⁹⁴。有識者の一人の小川正人東大教授は、報告の方向性について、学級編制の標準の引き下げについては、「財政面での現実に直面すれば、小規模学級が、現在の教職員定数改善計画を検討するときには有力な議論として浮上しない」として、財政的な観点を理由として困難との見方を披露していた¹⁹⁵。

2000（平成12）年に入り、民主党は学級編制の標準の引き下げを再び主張し、前年の臨時国会で廃案となっていた議員立法について、2000（平成12）年の通常国会に同趣旨の法案を参議院に提出し、30人学級の実現を政府に対して主張していた¹⁹⁶。この民主党の主張に対し、2月24日の衆議院文教委員会で中曽根文部大臣は民主党議員に対し、「学級規模と教育効果の関連というのは、必ずしもまだ明確になっていない」「一律に30人以下ということになりますと、それなりの相当の財政負担も必要となる」と答弁し、消極的な姿勢を示していた¹⁹⁷。また、3月15日の参議院文教・科学委員会でも中曽根大臣は民主党議員に対し、30人学級を実施するためには11万9千人の教職員定数の増加、9800億円の歳出増が見込まれると答弁し、財政上の大きな課題があるとの認識を示していた¹⁹⁸。

ところで、2000（平成12）年に入り、第2章で見たように小渕首相の主導の下、教育改革国民会議が設置されることになった。江崎玲於奈座長は、新聞各紙のインタビューで米国の指導体制を引き合いに出して、「日本でも1クラス24人ぐらいにするのが適当だと思う」「私の子ども達がアメリカの学校に通っているが、大体（1クラスの児童生徒数は）30人以下だ」として、学級規模の縮小を主張していた¹⁹⁹。さらに、江崎座長は、教育現場における平等感の転換を訴え、「能力に応じた教育は絶対に必要だ」「日本の教育はアカデミックタレントを引き上げる方法にはなっていない」として習熟度別指導を導入する必要があると主張していた²⁰⁰。一方で江崎座長は、文教行政の主体は文部省であり、文部省の理

¹⁹³ 平成11年6月21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13回）議事要旨より

¹⁹⁴ 『日本教育新聞』平成11（1999）年11月26日1面

¹⁹⁵ 『日本教育新聞』平成12（2000）年1月21日5面

¹⁹⁶ 民主党の本岡昭次議員は、参議院本会議で「政府は、2001年4月より新しい教職員定数大幅増員と学級編制基準を30人以下とする教職員定数法改正法案の今国会提出に踏み切るべきです」と小渕首相に対して主張していた（平成12年2月10日参議院本会議での本岡昭次議員の発言より）。

¹⁹⁷ 平成12年2月24日衆議院文教委員会議事録（山元勉議員（民主）の質問に対する中曽根文部大臣の答弁）より

¹⁹⁸ 平成12年3月15日参議院文教・科学委員会議事録（本岡昭次議員（民主）の質問に対する中曽根文部大臣の答弁）より

¹⁹⁹ 『朝日新聞』平成12（2000）年3月25日6面、『日本教育新聞』平成12（2000）年4月7日1面

²⁰⁰ 『毎日新聞』平成12（2000）年3月29日2面、『日本教育新聞』平成12（2000）年4月7日1面

解なしに教育改革国民会議の提言は行わないとの意向も示していた²⁰¹。

このような江崎座長の主張に対し、文部省側は、有識者会議の検討が最終調整段階を迎えていたこの時期には、第7次定数改善計画での学級編制の標準の引き下げは「現実味がない」として加配定数による少人数指導の充実を行う方針を固めていた。しかし、その後も江崎座長はことあるごとに「習熟度別授業も大切だが、まずは少人数学級。例えば24人程度のクラスで授業を行うべき。少子化で教員は余る傾向にあるのだから不可能ではないはずだ」として、あくまで学級規模の縮小を主張していた。この江崎座長の主張に文部省が正面を切って反対するわけにいかず、文部省は対応に苦慮していた²⁰²。

2000（平成12）年4月には、小淵首相の緊急入院に伴い文教族議員の重鎮であった森喜朗自民党幹事長が首相が就任し、引き続き設置されることになった教育改革国民会議では、教育基本法の見直しを主眼に置きつつ、教育改革の方向性について議論が進められていった。森首相は2001（平成13）年度予算編成は官邸主導で臨む意向を表明し、ITや教育、福祉に重点を置く「日本新生プラン」を打ち出すとして、教育政策への重点的な投資に意欲を示していた²⁰³。しかし、衆議院議員総選挙が迫る中、森首相が「神の国」発言を行い、この失言に対してメディアや野党、そして連立与党の公明党も激しく反発し²⁰⁴、森内閣の支持率は急落し、不支持率が支持率を大きく上回る事態となっていた²⁰⁵。一方、6月3日に森首相は遊説先の奈良市で、2001（平成13）年度予算案の編成では「日本新生プラン」として、景気対策・高齢化社会に向けた制度改革、教育改革の3つを柱として、衆議院選挙の公約とする考えを表明し、またしても、教育改革に対して重点的に投資を行う姿勢を示していた。さらに、森首相は2001（平成13）年度予算案では「日本新生再生枠」を設置し、情報・環境・高齢化・人材育成などに予算を重点配分する考えを示し、財政健全化への着手、経済構造改革の断行、IT社会の実現、少人数学級の実現などを具体的な方策の例にあげていた²⁰⁶。予算の特別枠そのものは、前年度の小淵内閣による経済新生枠をはじめとした歴代政権も実施した手法であるが、森首相が自ら「少人数学級の実現」を具体的な方策として取り上げたことによって、「少人数学級」ではなく「少人数指導」を掲げていた文部省にとっては、具体的な実現手法は違うものの、教職員定数の改善そのものは森首相の考えと同一であり、当初は定数改善計画の策定に自身を持っていなかった文部省にとっては、計画の策定に大いに追い風となる格好となっていた。

このように、森首相が教職員定数をはじめとする教育政策を予算編成で重視する考えを

²⁰¹ 『毎日新聞』平成12（2000）年3月29日2面

²⁰² 『読売新聞』平成12（2000）年5月11日4面

²⁰³ 『読売新聞』平成12（2000）年5月4日4面

²⁰⁴ 『朝日新聞』平成12（2000）年5月16日1面

²⁰⁵ 朝日新聞が5月28日・29日に実施した世論調査では、支持率は19%（前回の4月末の調査では41%）に急落する一方で、不支持率は62%（同26%）に激増した。（『朝日新聞』平成12（2000）年5月30日1面）

²⁰⁶ 『読売新聞』平成12（2000）年6月4日2面

示す中、協力者会議は5月15日の第20回会議で報告書案を座長一任として、座長は最終報告を5月19日に中曽根文部大臣に提出した。この取りまとめられた協力者会議の報告では、基本的な考え方として、①自主的・自立的な学校運営等を支える学級編制及び教職員配置、②基礎学力の向上を図り、学校でのきめ細かな指導を実現する観点から学級の在り方を見直しとこれに対応する学級編制及び教職員配置、③非常勤講師及び学校内外の専門的人材の活用、④教員1人当たりの児童生徒数の欧米並みの水準に改善などを掲げ、とりわけ②については、学級は生活集団としての機能を主としたものとして位置づけ、これまで生活集団と一体のものとしてきた学習集団としての機能は、「学級」の概念にとらわれず、より柔軟に考えることが効果的であるとして、多様な学習集団の編成をめざすとしていた。そして、この考え方を実現するため、問題解決的な学習など新しい学習指導要領に対応する教育活動を進める観点から、教科等の特性に応じて学級編制と異なる学習集団を編成して少人数授業を行うため、第6次改善計画を踏襲して加配定数の改善を行い、教職員定数の改善規模については、具体的な人数には言及せず、教員1人当たりの児童生徒数を欧米並みの水準にするという目標を達成できるような規模とすることが適当としていた。また、制度改善事項として、地方分権の推進の観点から中教審の1998（平成10）年答申を踏まえ、国が定める学級編制の標準を下回る人数を学級編制基準として都道府県が定めることを可能とする学級編制基準の弾力化や、非常勤講師の配置や地方公務員法に位置づけられた高齢者再任用制度による短時間勤務教員を学校現場に任用できるよう「定数崩し」を容認することを提案した。一方、協力者会議で議論に上っていた学習指導要領の授業時数削減に伴う教員の授業の持ち時数の考え方について、特段言及されることはなかった。

この報告書を受け、文部省は、今後5年間の児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減が2万数千人と予想されることを踏まえ、自然減と同程度の教職員定数の改善を図る第7次定数改善計画の策定を図ることを目指すとともに、関連して、各都道府県が国が定める学級編制の標準より少ない人数で学級編制基準を設定することや非常勤講師等を配置することを可能とするための制度改正を目指すことを発表した²⁰⁷。中曽根文部大臣は、この案を「現実的な立場から可能な方針を打ち出した。30人学級の実現には1兆円近い財源が必要」と述べ、実現可能性の観点から打ち出したものであることを認め、文部省の事務方も財政面から「30人学級は実現性に乏しい」と発言していた。一方、文部省内では、厳しい財政事情や行革の流れを踏まえれば、この教職員定数を2万数千人増やす方針ですら、「相当強気の数字」と捉えられていた²⁰⁸。この第7次定数改善計画の内容について、文部省の矢野重典教育助成局長は、小人数の学習集団による授業を実現するため、「小学校では国語、算数、理科の3教科、中学校では英語、数学、理科の3教科について20人程度での学級とは異なる学習集団を設定しての授業が可能となるような教職員配置計画を立てます」として、習熟度に差が付きやすい教科を対象として少人数による授業の展開を定数改善計画の

²⁰⁷ 『日本教育新聞』平成12（2000）年5月26日1面

²⁰⁸ 『読売新聞』平成12（2000）年5月20日2面、朝日新聞同日1面

柱とすることを明らかにしていた²⁰⁹。

このように、文部省は、学校教育の基礎単位である「学級」の概念を見直し、学習集団と生活集団を分けて捉え、学級編制とは別に学習集団の規模の縮小化を図るとして、基礎定数である学級編制の標準の引下げではなく、加配定数を充実させることで「少人数による教育の実現」「きめ細かな指導の実現」を主張することになった。一方、習熟度に差が付きやすい教科の学習集団の縮小に着目したことで、学習指導要領の改訂時の教育課程審議会やこの協力者会議でも議論に上っていた総合的な学習の時間の指導體制については、学校内外の専門的人材を活用する必要があるとして非常勤講師を活用する制度の創設で対応することになった。これにより、総合的な学習の時間の創設に対応する人的配置は、学級担任を前提として、地域人材・非常勤講師を活用しながら実施する体制を前提とすることになった。

また、教育改革国民会議では、第2章で見たように、7月26日に取りまとめられた教育改革国民会議の各分科会の報告で、第2分科会の報告では、「学級人数や学級編成方法については、全国一律に決めるのではなく、学校ごとの児童生徒数当たりの教員数を改善した上で、校長が特色のあるクラス編成を弾力的にできるようにする。」「生活集団と学習集団を区別して柔軟で多重なクラス編成を考えることが有効」と提言され、第3分科会の報告では、「小・中・高校の各段階において基礎学力の定着を図るために、習熟度別学習を推進し、学年の枠を越えて特定の教科を学べるシステムの導入を図る。この場合、小人数教育が不可欠である。」と提言された。これにより、学校教育の画一的平等主義への批判の文脈の中で、小人数教育の推進と習熟度別学習の考え方が合致することになり、第7次定数改善計画で柱となる習熟度別小人数指導の政策案が登場した。

文部省は8月29日、第7次公立義務教育諸学校の教職員定数改善計画案の具体的内容を決定し、その初年度分の定数改善分として2001（平成13）年度概算要求に計上した。計画は、2001（平成13）年度から2005（平成17）年度までの5年間として、合計26,900人の改善、毎年度5,380人ずつの定数改善を行うとして、2001（平成13）年度分として5,380人を要求し、自然減7,400人であったことから、自然減との差し引きでは2,020人の減となる要求を行った²¹⁰。26,900人の内訳として、少人数による授業を行うため義務標準法第7条第2項に規定する指導方法工夫改善のための加配定数の充実が22,500人と全体の8割以上を占め、その他は基礎定数として、教頭や養護教諭の複数配置の拡充、栄養職員や事務職員の配置拡充を打ち出していた。

4. 政策決定 —予算案の決定と教育改革国民会議の提案—

森首相は、概算要求提出後の9月の臨時国会で行った所信表明演説の中で、小人数授業

²⁰⁹ 『日本教育新聞』平成12（2000）年6月2日1面

²¹⁰ 『日本教育新聞』平成12（2000）年9月1日1面

の実施等の幅広い改革を実行することを明らかにし、「来年の通常国会を教育改革国会と位置づけ、学校教育に関する事項、公立学校の学級編成、教職員定数の標準などに関する法改正を始め、直ちに取り組むべき課題について、一連の教育改革関連法案を提出したいと考えております」と述べ、義務標準法の改正などを次期通常国会に提出し、少人数授業への対応を図ることを明らかにした²¹¹。予算編成の折衝が本格化する前の9月の段階で、首相が予算関連法案となる義務標準法の次期通常国会提出を明言し、少人数授業への対応を図ることを表明することは極めて異例であり、森首相の教育改革に向けて強い意気込みが明らかになるとともに、予算折衝の前に、義務標準法の改正や少人数授業実施について方針が、大蔵省も含めた政府部内で固まっていることが明らかになった。

大蔵省としても、文部省が要求した加配方式による少人数授業の実施を行うための定数改善計画の開始については早々に容認する方針を固める一方で、教職員定数改善の総数については厳しく査定するとして、財政負担の少ない非常勤講師や、教務主任など授業を行っていない教員を活用することによる予算の圧縮を文部省に求めており、概算要求どおりの定数改善の満額回答を求める文部省側との折衝が行われた²¹²。12月18日には、宮沢喜一大蔵大臣と町村信孝文部大臣が大蔵省による予算査定の前に事前折衝を行い、①2001（平成13）年度から2005（平成17）年度までの5ヵ年計画で、改善総数の26,900人の第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画をスタートさせること、②2001（平成13）年度については、計画の初年度分として5,380人の定数改善を行うことにするの二点に合意し、文部省が行った概算要求の定数改善が満額認められることになった²¹³。これにより、文科省が想定していた5年間の自然減を全て活用した定数改善計画が認められる一方で、2001（平成13）年度については、児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減の見込みが7,400人であるされた一方で、改善数は5,380人と、2001（平成13）年度のみに着目すると教員の実員数で見ると2,000人近い減員となった。

一方、この財政当局と文部省の合意事項は、あくまでも2001（平成13）年度からの5ヵ年計画を開始することと、初年度分の2001（平成13）年度の定数改善は5,380人とすることのみであり、2年目の2002（平成14）年度以降の改善数は事実上合意されていなかった。そのため、5ヵ年計画を合意したと公表する一方で、計画2年目となる2002（平成14）年度以降も、これまでの計画と同様、文部省は財政当局と予算折衝が毎年度必要となった。

12月22日には、教育改革国民会議が「教育を変える17の提案」を打ち出し、その中で、「一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する」と題し、「小・中・高の各段階において基礎学力の定着を図るために、少人数教育を実施する。習熟度別学習を推進し、学年の枠を越えて特定の教科を学べるシステムの導入を図る」ことを明記した。また、「学級編成については、教科や学年の特性に応じて、校長の判断で学校の独自性を発揮できる

²¹¹ 『日本経済新聞』平成12（2000）年9月22日6面

²¹² 『読売新聞』平成12（2000）年12月4日1面

²¹³ 『日本経済新聞』平成12（2000）年12月19日38面、『読売新聞』同日1面

ようにする。生活集団と学習集団を区別し、教科によっては少人数や習熟度別学級編成を行う」と記載された。教育改革国民会議の提案では、文部省が概算要求時点で想定していた少人数授業について記載するとともに、それに加えて、習熟度別指導についても実施を求める提案となっていた。

2001（平成13）年1月25日、文部科学省は前節で見た小野次官によるゆとり教育見直しの意向や教育改革国民会議の提言、2001（平成13）年度政府予算案のとりまとめを受け、「21世紀教育新生プラン」を策定・公表した。町村文部科学大臣は、戦後教育が直面している課題として、①行き過ぎた平等主義、②公の軽視、③新しい社会情勢に適応できない教育システムの三点を指摘し、これらの課題を解決するため、これからの教育として、「じっくりと自分の頭でものを考え、自分の行動を決めることができる、独創的で創造力のある人材を生み出す教育。厳選した最低限の内容でしっかりと基礎・基本を身に付けてもらいたい。そのために習熟度別の20人学習集団も編成できるようにし、同時に基礎・基本を身に付けた上で、さらに先に進みたい子供達はどんどん上の学年の学習をすればよい」と述べ、習熟度別編成による少人数授業の実施を行う方針を明らかにした²¹⁴。

このように第7次教職員定数改善計画の政府部内の合意を受け、2001（平成13）年2月9日に義務標準法等の一部改正法案が国会に提出された。この法律では、①義務標準法第7条第2項の指導方法工夫改善定数に関する条文を改正し、チーム・ティーチングを導入するための措置されていた加配定数を、学級と異なる学習集団として小人数による指導が行われる場合にも加配定数を措置することを可能とすること、②都道府県が定める学級編制の基準について、義務標準法第3条第2項を改正し、「児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合」においては、国の定める学級編制の標準を下回る数を都道府県が特例的に基準として設定することを可能とすること、③非常勤講師を置く場合に、教員定数の活用を認めること（義務標準法第17条の新設）などを盛り込んでいた²¹⁵。このように、法律上は少人数による指導が行われる場合に加配を措置するとのみ規定していたが、「21世紀教育新生プラン」の公表を受け、少人数による授業の実施は習熟度別指導による実施が前提であるように受け止められるようになっていた。一方、民主党は、共産・社民の両党にも呼びかけ、政府案の対案として、義務標準法第3条第2項に規定する学級編制の標準を40人から30人に引き下げることを内容とする議員立法を野党三党で衆・参両院に提出した。野党三党案は、2010（平成22）年度末までの10年計画で実施し、10年間で19万2千人の定数改善、国・地方負担を合わせて約1兆6千億円程度の財政負担の増加を要求するものであった。提出者は30人学級導入の効果について、少なくとも多人数よりは少人数のほうが良いことは明らかであると主張していた²¹⁶。

²¹⁴ 『日本教育新聞』平成13（2001）年4月20日1面、3面

²¹⁵ 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（平成13年3月9日 衆議院文部科学委員会会議録より）

²¹⁶ 平成13年3月27日参議院文教科学委員会 提案者本岡昭次議員の答弁より

政府提出と野党三党の提出の両法案は3月9日の衆議院文部科学委員会で審議が行われ、自民党の岩永峯一議員は、野党三党案に対して、厳しい財政状況の中で20万人近い教員の増員を求めることや、学級への教員の配置が1人であることには変わらず学級王国をなくすことにつながらないと批判を行った。一方、民主党の山口壮議員が政府案を財政当局との兼ね合いで学級編制の標準の引き下げを行わないものと批判したのに対して、町村大臣は「30人学級にした場合に、31人ということになると15人、16人という二学級になってしまう」「集団の中での人間関係の形成あるいは切磋琢磨という面から、学級についてはある程度の規模が必要」と答弁し、政府としては学級編制の標準の引き下げによる学級の小規模化に伴う教育的観点を考慮して、学級編制の標準は引き下げは行わないことにした旨を答弁していた²¹⁷。3月14日の文部科学委員会では、両案の参考人質疑として、文部省の協力者会議の座長を務めた蓮見音彦氏、教育評論家の尾木直樹氏、千葉大学教授の三輪定宣氏の三氏から質疑を行うとしていたが、野党側の委員と尾木・三輪両氏は欠席し、与党の委員と蓮見氏の間のみで参考人質疑が行われ²¹⁸、3月16日の衆議院文部科学委員会で政府提出の法案が原案通り可決され、野党三党案は否決された²¹⁹。参議院に送付された政府案は、3月27日の参議院文教科学委員会で政府提出法案と野党三党案が再び審議され、野党側から文部省に対し、次の第8次定数改善計画で学級編制の標準の引き下げを目指すかとの質問に対して、文部省の矢野局長は、第7次計画の結果を踏まえて新しい計画のあり方を検討するとして今後の在り方について明言を避ける答弁を行っていた²²⁰。両案は、3月29日の参議院文教科学委員会で政府案が原案通り可決、野党案は否決され、義務標準法の一部改正案は原案通り可決・成立し、4月1日より施行された。

このように、第7次定数改善計画においては、生活集団と学習集団を分離させるという政策目的の下、習熟度に差が付きやすい教科における習熟度別少人数指導の導入という政策案を採用した。その一方で、新しい学習指導要領に対応した指導体制、とりわけ総合的な学習の時間に対応する指導体制については、その必要性を政策立案段階では認識していた一方で、最終的には措置されることはなかった。一方、野党側など批判勢力は、政府案を学習集団や生活集団という概念ではなく、財源の観点から学級編制の標準引き下げを断念したものとして捉え、批判していた。また、1998（平成10）年の学習指導要領改訂により授業時数が削減されたことに対して、教員の授業の持ち時数の削減が認識されていたが、生徒指導や部活動の指導により教員の勤務負担は増大しているとして、授業時数の削減に

²¹⁷ 平成13年3月9日衆議院文部科学委員会議事録より

²¹⁸ 平成13年3月14日衆議院文部科学委員会議事録より

²¹⁹ 平成13年3月16日衆議院文部科学委員会議事録より。なお、この日の質疑で、野党三党案を提出した民主党の山元勉議員は、野党案の30人学級の案について、31人になった際には1学級を16人と15人に分けることはせず、弾力的な配置が可能な案であると主張していたが、野党案でも、同学年による学級編制の原則は維持されているため、学級編制の標準を上回る場合には、学級は2分割する必要がある。

²²⁰ 平成13年3月27日参議院文教科学委員会議事録より

伴う基礎定数の Ratio の見直しは行われなかった。このため、基礎定数における教員 1 人当たりの担当授業時数が結果的に改善されることになり、12 学級の小学校では 24.59 時間から 22.81 時間に²²¹、18 学級の小学校では 24.17 時間から 22.43 時間と²²²、持ち時間数が週 2 時間近く引き下げが図られることになった。

図 5-7 2001(平成 13)年義務標準法改正後の学級編制の標準の規定

(学級編制の標準)		
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。ただし、都道府県の教育委員会は、当該都道府県における児童又は生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合については、この項本文の規定により定める数を下回る数を、当該場合に係る一学級の児童又は生徒の数の基準として定めることができる。		
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	(略)	(略)
中学校	(略)	(略)
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る場合、少数の児童若しくは生徒により構成される集団を単位として指導が行われる場合又は教育課程(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。		
(教職員定数の短時間勤務の職を占める者等の数への換算)		
第十七条 第六条の二から第九条まで又は第十条の二から第十四条までに定めるところにより算定した教職員の数は、政令で定めるところにより、公立の義務教育諸学校(共同調理場を含む。)に置く校長、教頭、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、講師、寮母、学校栄養職員又は事務職員で地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める者の数に換算することができる。		
2 第七条又は第十一条に定めるところにより算定した教頭及び教諭等の数は、政令で定めるところにより、公立の義務教育諸学校に置く非常勤の講師(地方公務員法第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める者及びその配置の目的等を考慮して政令で定める者を除く。)の数に換算することができる。		
筆者注: 下線は改正部分		

5. 政策実施 一各都道府県による少人数学級の導入一

この義務標準法の成立により、各都道府県では、国の標準を下回る学級編制を行うことが可能となり、2001(平成 13)年度には、10 府県で学級編制の弾力化を実施する都道府県が現れた²²³。これらの府県で行われた 40 人を下回る少人数学級の導入は、自己財源により行われており、事前に文部省との協議・相談が行われることなく、各府県独自の判断で実施されたものであった²²⁴。ところで、この都道府県独自の少人数学級は、文科省は「特に必要がある場合」として、その実施状況を限定して法律に規定していたが、その「特に必要がある場合」の文科省の想定を超える取組が山形県で模索されることになる。小学校 1 年生で特別な事情がある場合に 40 人を下回る少人数学級を導入した山形県では、2001(平成 13)年 8 月に高橋和雄知事が「さんさんプラン」と銘打ち、県内全ての小・中学校に 33

²²¹ 総授業時数(308 時間(154×2))÷基礎定数(13.5 人) = 22.81 時間

²²² 総授業時数(462 時間(154×3))÷基礎定数(13.5 人) = 22.43 時間

²²³ 弾力化を実施したのは、秋田県、山形県、千葉県、新潟県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県、愛媛県、鹿児島県の 10 府県である。文部科学省「平成 13 年度に学級編制の弾力化を実施する都道府県の状況について」(平成 13 年 5 月 11 日)。

²²⁴ 小川(2006) 117 頁。

人学級編制を導入する方針を発表したが、これに対して文科省は、義務標準法第3条第2項で新たに規定した「児童又は生徒の実態を考慮して特に必要がある場合」という一文は、県内全域・全学年での学級編制基準の弾力化を許容するものではなく、あくまで特例的なもの限って認めるという趣旨であるとして、当初、教職員定数を担当する文科省の財務課長は「法律違反だ」との見解を示していた。しかし、文科省と山形県教育委員会との間で月2回程のペースで協議を行った末、県の学級編制の基準は40人としつつ、全県的に「特例」として33人学級の実施が許容されることになった。ただし、文科省は、義務標準法第7条第2項で措置される少人数授業向けの加配定数は国の学級編制の標準を下回る学級編制の実施に対する加配措置ではないとして、33人学級の実施に必要な教員については、県単独の財源で雇用するよう求めていた²²⁵。

その後、山形県のように各都道府県で「特例的に」少人数学級を導入する動きが相次いでいたことを受け、文科省はその実態を追認する方向に方針転換を行い、義務標準法の解釈を変更し、2003（平成15）年度からは、特例的な場合に限らず都道府県の判断で全県一律に国の標準を下回る学級編制基準を設定することを可能とする通知を発出し、都道府県の自己財源による対応を前提としつつ、運用の弾力化を認めることにした²²⁶。この弾力的な運用を認めた2003（平成15）年度には、自己財源で教員採用を行って少人数学級を導入する都道府県が30道府県に拡大したことが明らかになり、各都道府県からは、国が措置する加配定数を少人数学級の財源として用いることが要望されるようになる。そこで、文科省は都道府県の意向に押される形で、2004（平成16）年度から、都道府県が少人数学級を実施する場合には、各都道府県が少人数学級を実施する学校を研究指定校と位置づけ、義務標準法第7条第2項で措置された加配定数を同法第15条第6号の研究指定校のための加配定数に振り替えることを容認し、義務標準法第7条第2項でティーム・ティーチングや小人数授業のために措置する加配定数を少人数学級に活用することを実質的に認める通知を発出し、都道府県の財政負担上の問題も支援する方向に転換することにした²²⁷。

このように、2001（平成13）年の義務標準法の改正時には想定していなかった各都道府県による少人数学級の導入の動きに文科省も追認せざる得なくなり、義務標準法の改正を行うことなく、解釈の変更によって対応していた。

ところで、文科省は第7次教職員定数改善計画の開始と義務標準法の改正に成功したが、この第7次計画も、これまでの計画と同様に完成に至るまで紆余曲折が生じることになる。

第7次教職員定数改善計画は、計画2年目となる2001（平成14）年度予算では、当初の

²²⁵ 小川（2006）118-119頁。青木（2013）160-162頁。

²²⁶ 小川（2006）116-120頁。また、通知は、「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校特別措置法の一部を改正する法律等の施行及び関連諸制度の見直し等について」（平成15年4月1日 文部科学省初等中等教育局長通知）を参照。

²²⁷ 小川（2006）116-120頁。「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校特別措置法の一部を改正する法律等の施行及び関連諸制度の見直し等について」（平成16年4月1日 文部科学省初等中等教育局長通知）を参照。

予定通り文科省は自然減7300人に対して定数改善5,388人を要求し、要求どおりの査定で定数改善が認められた。また、計画3年目となる2003（平成15）年度予算においても、自然減は4,900人に対して文科省は予定通り5,380人分の定数改善の要求を行い、要求どおり査定で計上された。

しかし、計画4年目となる2004（平成16）年度予算編成では、文科省は財務省から定数改善計画の見直しとして定数改善の人数の削減が求められた²²⁸。最終的に閣議決定された政府予算案では、定数改善計画の実施は容認される一方で、当初の計画である4,400人の自然減に対する5,380人の定数改善を実施するため、980人の教職員の純増を図ることは財務省は認めず、文科省は加配定数を自ら削減する「合理化減」を打ち出し、4,400人の自然減に加えて980人の既存の加配定数（研修等定数）を減少させることで、合計5,380人の定数削減の措置を行い、これに対応する形で5,380人の定数改善を実施することになった²²⁹。

計画最終年である2005（平成17）年度予算も、文科省は2,900人の自然減に加えて2,482人の合理化減を図ったことで、5,380人の定数改善を実施し、第7次教職員定数改善計画が完成することになったのである。このようにして完成した第7次教職員定数改善計画によって、2001（平成13）年当時と2005（平成17）年当時を比較すると、小学校では児童数が約718万人から約708万人に減少（約1.5%の減）する一方、教員数は約40.3万人から約41.1万人に増加（約2%の増）し、教員1人当たりの児童数は、約17.8人から約17.2人に改善した。中学校では、生徒数が約372万人から約335万人に減少（約10%の減）する一方、教員数は約24.1万人から約23.4万人の減少にとどまり（約3%の減）、教員1人当たりの生徒数は、約15.4人から約14.3人に改善したのであった²³⁰。

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改訂と義務標準法改正の事例では、教育資源の配分の見直しをめぐる議論として、教育課程政策については、学校週五日制導入を図るため総授業時数を削減し、各教科の指導事項と授業時数を削減する一方で総合的な学習の時間を導入することで、資源全体の縮減を行うとともに、資源配分の重点の見直しを行ったものである。また、教職員定数政策については、自然減分について全て加配定数による定数改善を行い、教職員の総数は維持しつつ、資源配分の重点の見直しを行ったものであった。

第1節の学習指導要領改訂の事例では、1992（平成4）年度からの国家公務員・地方公務員の完全週休二日制導入を受け、公立学校の教員に対する勤務時間の在り方が問題となり、労働政策の観点から公立学校の完全学校週五日制導入が政策課題として浮上していた。土

²²⁸ 『日本教育新聞』平成15（2003）年12月12日1面

²²⁹ 『日本教育新聞』平成16（2004）年1月2日12面

²³⁰ 「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>）

曜休業とするためには授業時数と指導事項の削減が必要となることから、完全学校週五日制導入のため授業時数と指導事項の削減が政策案として浮上していた。また、小・中学校に教科横断的な学習の時間を設ける必要性が文部省の中で問題として認識されており、文部省は研究開発学校制度を活用して研究開発を行っていた。

文部省は、前回改訂と同様に、この事例においても、教育課程審議会で具体的な指導事項や授業時数の検討を行う前に政策の方向性を規定すべく、教育課程審議会の一段上の審議会の位置づけである中教審で議論を実施した。中教審では学校週五日制導入に反対する声はなく、子どもたちに「生きる力」をはぐくむためには「ゆとり」が必要であると指摘し、そのためには完全学校週五日制の導入が必要であり、教科の枠を超えて学習を行う時間として総合的な学習の時間の導入することを提案した。その後、中教審が示した方向性に基づき、教育課程審議会において具体的な学習指導要領改訂に向けた議論を行い、具体的な指導事項の削減項目や授業時数の削減時数を取りまとめ、答申として公表した。

この答申に基づき1998（平成10）年に改訂された新学習指導要領案に対して、世論は改訂直後は好意的に受け止めていたものの、その後の学力低下論争を通じて世論の支持は低下していく。文部省は2000（平成12）年12月に公表されたTIMSS1999や2001（平成13）年12月に公表されたPISA2000の結果をもとに、学力低下の兆候は判断できず、学力は世界的に見てトップクラスであると主張していたが、その一方で、2001（平成13）年1月には世論の反発を危惧する小野事務次官が「ゆとり教育」の見直しを表明し、新学習指導要領全面実施直前の2002（平成14）年1月には「学びのすすめ」を遠山大臣や小野次官が公表し、政策の路線変更を表明することになった。しかし、この路線変更も学習指導要領の内容そのものを見直すものではなく、この文科省の「ぶれ」を背景に、自民党文教族は文科省批判に転じ、世論は教育内容の削減に否定的な立場へと変化していた。

第2節の2001（平成13）年義務標準法改正の事例では、地方分権の観点から学級編制の在り方について地方から見直しの声が上がっていたことを踏まえ、文部省は第6次定数改善計画の終了とあいまって新たな教職員定数の在り方の検討することになった。当初は総合的な学習の時間の指導體制の在り方を議論し、多様な学習形態に即した指導體制の在り方を模索していたが、学級の在り方を生活集団と学習集団を分けて考え、学級編制は生活集団であるとして学習集団と別に位置づけ、習熟度に差が付きやすい教科で学習集団を少人数化するという政策案が採用され、総合的な学習の時間は地域人材の活用で対応することになった。また、野党第一党の民主党が30人学級の導入を求めて議員立法などを行ったことにより、教職員定数政策をめぐる文部省・自民党文教族との与野党間の対立が明確になり、学級編制の標準の引下げは民主党の政策案として位置づけられるようになり、文部省や自民党は、民主党案を固定的なホームルームサイズで考えるものとして批判していた。

政策決定段階で教育改革国民会議が登場し、文教族の重鎮であった森首相が教育改革を内閣の重要課題として位置づけ、強い意欲を示し、教職員定数の改善にも意欲を示していた。教育改革国民会議が一律の教育システムの見直しとして習熟度別指導の導入を提案し

たことで、第7次定数改善計画では、学級編制は40人を維持しつつ、学習集団の小規模化を図るとして習熟度別少人数指導を推進することになり、義務標準法の指導方法工夫改善定数の加配事由に少人数による授業の場合を位置づけることにし、見込まれていた自然減を全て活用する形で定数改善計画が実施されることになった。

このように、本章で扱った事例では、教育課程政策においては、総授業時数の削減という教育課程に関する資源配分全体の縮減を図るとともに、各教科の教育内容を一律に削減して総合的な学習の時間の導入を行うことで、教育課程に関する資源を総合的な学習の時間に重点的に配分するよう見直しを実施することで、「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」よう教育の質の転換を目指したものであった。ただし、この事例においても、資源配分の見直しは、教育課程に関する資源配分の従来構造を前提とした上での見直しであった。

一方、教職員定数政策においては、学級編制と学習集団とは別概念であるとの考えの下、基礎学力の向上を図るため、学習集団の小規模化を掲げ、習熟度に差が付きやすい教科での学習集団の小規模化に対応するためとして、指導方法工夫改善のための加配定数の充実を打ち出した。このことは、教育の質の転換を目指して、教職員定数の自然減分を習熟度に差が付きやすい教科に少人数指導を行うよう、資源配分の重点の見直しを行うものであったが、この事例においても、教職員定数に関する資源配分の従来構造を前提とした上での見直しであった。また、教職員定数政策の見直しは、上記のように教育の「質的充実」を目指しつつ、同時に欧米並みの教員1人当たりの児童生徒数を目指すという「量的整備」をも目指したものであった。

また、この義務標準法の資源配分の見直しは、学習指導要領改訂によって教育課程に関する資源が重点的に配分された総合的な学習の時間に対してではなく、学習指導要領改訂で資源配分が縮小された教科の学習に対して行われたものであった。その背景には、世論から「ゆとり教育批判」が高まる中、基礎学力の向上を目指して教科学習も重視している姿勢を示すことや、教育改革国民会議が習熟度別学習を提案していたことが背景にあったものと考えられる。しかし、このことによって、教育課程政策における問題解決的・教科横断的な学習に対して重点的に資源を配分するという見直しと、教職員定数政策における習熟度に差が付きやすい教科学習に重点的に資源を配分するという見直しが同時並行で行われるという、同じ文部省が打ち出した政策でありながら、教育内容と教育条件整備における資源配分の見直しの方向性について、整合性が取れていない状況が生じることになったのである。

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

本章では、2000年代後半から2010年代初頭にかけて行われた教育資源の配分の見直しについて検討を行うため、教育内容の充実を図った2008（平成20）年学習指導要領改訂の政策過程、第8次教職員定数改善計画の策定断念に関する政策過程、小学校1年生の35人学級を実現した2011（平成23）年義務標準法改正の政策過程を取り上げ、教育資源の配分の見直しに関する考察を行う。

第1節 2008(平成20)年学習指導要領改訂における政策の変容

1. 問題認識 —1998(平成10)年改訂学習指導要領の実施—

①1998年改訂学習指導要領の開始

前章で見たように、1998（平成10）年に改訂された小・中学校学習指導要領は、2002（平成14）年の全面実施にあたり、世論調査の結果、教育内容の精選や授業時数の削減に公衆が賛同していない結果が明らかになり、文科省内に衝撃が走っていた。

遠山敦子文科大臣は、新学習指導要領の全面実施後の4月19日の国会で「私どもといたしましては、今、保護者あるいは国民の方々が懸念しておられる学力低下ということは一切起こさせない」と答弁し、高まる学力低下に対する不安を払拭する決意を表明し¹、また、岸田文雄文科副大臣は「従来の一律に全員に行う教育、言うなれば護送船団方式のような学習の体制とこの新しい体制、大変きめ細かい効率的な授業の使い方になっているわけですが、どちらが一人一人の子供たちにとって定着していくのか、このあたりもしっかり御説明させていただき、御理解いただいた上で、その評価をしていただくということが大切だ」と述べ、従来と比較して、新しい学習指導要領は学力の定着に効果があるとする自信を説明していた²。初等中等教育局内では、遠山大臣や小野次官が主導して1月に公表した「学びのすすめ」について、「あくまで国民の不安を取り除くためだ。ゆとり路線は間違っていない」と受け止めており、「理数離れや学校嫌いを止めたくて、詰め込み教育を見直したのではなかったのか。週6日制にして昔に戻せというのか」として、小野次官らが主導する方向転換の姿勢を批判する意見が根強くあった³。

2002（平成14）年7月には、朝日新聞が同年4月の新学習指導要領の全面実施後に実施した世論調査で、学校週五日制への賛成意見が29%にとどまり、反対意見が59%にのぼる結果が明らかになった。また、学習内容を3割削減したことに、これまでよりも学力が低下すると考える国民が59%にのぼり、学校週五日制の導入や教育内容の厳選に国民の間に否定的な意見が広まっ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

¹ 平成14年4月19日衆議院文部科学委員会での遠山敦子文部科学大臣の答弁より

² 平成14年4月19日衆議院文部科学委員会での岸田文雄文部科学副大臣の答弁より

³ 『朝日新聞』平成14（2002）年4月9日1面

入には肯定的な意見が74%にのぼり、習熟度別指導も「増えたほうがよい」と回答した意見が62%と、新学習指導要領で講じた「自ら学び、自ら考える」授業の実現や個に応じた指導に関する施策については、世論からも賛同が得られている状況であった⁴。

また、自民党文教族議員や文部大臣経験者の中でも新学習指導要領に対する評価は分かれていた。文教族の重鎮である森前首相は自身が文部大臣であった当時を振り返り、「受験地獄、入試難、浪人、こんな厳しいことでいいのかと質問された。そこで文部省の尻をたたいてやらせたのが、今回の学習指導要領改訂です」と講演で述べ、新学習指導要領を擁護する姿勢を示していた⁵。また、自民党森派が刊行した著書の中でも森前首相は「画一的な標準化教育の結果、デキる子供にはつまらなく、デキない子供にももちろんつまらない学校が出来上がる」と現在の学校教育の問題を指摘していた⁶。これに対し、元文部大臣の塩川正十郎財務大臣は同じ著書の中で、「ゆとり教育は大きな問題であり、私は反対である」「日本の子どもの学力低下がいわれている現在、ゆとり教育はそれに拍車をかけるだけである」と述べ、新学習指導要領を厳しく批判する意見を表明していた⁷。また、同じ著書で町村前文科大臣は「本来は、機会の平等であるべきものが、今や結果の平等まで求められ、むしろ悪平等の弊害が指摘され、選択の自由、教育の独創性、個人の多様性までが否定されてしまうという大問題が発生してしまっている」「年齢が一つ上がれば学年も一つ上がるというのは、悪平等の最たるものではないでしょうか。ゆっくり進んだほうがよい生徒も、早く進める生徒も同じ年齢だということで同じ学年で縛りつける必要がどこにあるのでしょうか」と述べ、悪平等の弊害の例として同一学年による学年編成の原則を取り上げ、学習指導要領の根本的な構造そのものに問題があるとの立場を示していた。しかし、町村前大臣のように学習指導要領の基本的な構造に言及する意見が広まりを見せることはなかった⁸。

4月28日、遠山大臣はNHKの討論番組に出演し、10年に一度のペースで改定を行ってきた学習指導要領を「10年というのはあまりに長い」として、学習指導要領前倒しを検討する可能性に言及した⁹。また、岸田副大臣も朝日新聞のインタビューに対して、新学習指導要領で学力は低下しないと主張する一方で、今年1月に実施した学力調査の検証の結果、「不都合があれば見直していく必要も出てくる」と述べ、学力調査の結果を踏まえた学習指導要領の見直しがありうるとの見解を示すようになっていた¹⁰。

⁴ 『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。

⁵ 『朝日新聞』平成14(2002)年8月2日26面

⁶ 清和研究会(2002)32-35頁。

⁷ 清和研究会(2002)226-227頁。

⁸ 清和研究会(2002)241-243頁。

⁹ 『読売新聞』平成14(2002)年4月29日4面

¹⁰ 『朝日新聞』平成14(2002)年4月21日10面

②教育課程実施状況調査の結果公表

文科省は高まる学力低下や新学習指導要領の批判の中、1998（平成10）年の改訂以降も研究開発学校制度を活用して研究指定校を指定し、次期学習指導要領改訂に向けた新たな教育課程の在り方の研究を進めていた。その中で、既存の教科を再編して新たな教科等を設置する研究や、小学校と中学校、中学校と高校など学校間の接続を改善する教育課程の研究、小学校での英会話の研究などを行っていた¹¹。

2002（平成14）年12月13日、文科省と国立教育政策研究所は、同年1・2月に全国の小学5年生から中学3年生までの児童生徒を抽出して実施した2001（平成13）年度教育課程実施状況調査の結果を公表した。この調査は1989（平成元）年改訂学習指導要領に基づく各学校の教育課程や学習の実施状況を調査研究するものであり、学習の実施状況を問題ごとの設定通過率との比較により判断する設計となっていた。前回の1993（平成5）～1997（平成7）年度調査と経年比較を行うため、一部の問題で前回調査と同一問題を出題していた¹²。国立教育政策研究所は、小学校では、いずれの教科も今回設定した通過率との比較では、上回る又は同程度の問題が半数以上であり、中学校では、国語・社会・数学では、通過率との比較で上回る又は同程度の問題が半数以上である一方で、1・2年生の理科と3年生の英語は通過率を上回る問題が半数に満たない状況であるとしていた。また、前回と同一問題での比較において、小学校国語の漢字力の問題は前回調査を有意に上回っているものの、小学校の社会、算数、中学校の社会（1・2年生）、数学（1・2年生）、理科（2年生）、英語（1年生）では前回調査を有意に下回る問題が過半数であったとしていた¹³。

文科省はこの調査で設定した設定通過率との比較による分析をもとに、「中1・2年の理科、中3の英語を除いておおむね良好」と結果を評価するコメントを発表し、文科省幹部は「全員がガタ落ちしたわけではない。広い分野で少し下がっただけ」とこの調査結果を学力低下の兆候と見ることに否定的な見解を示していた。一方、この文科省の見解に対しては、新聞紙上で専門家から「現実を直視を」「思考力が育っていない」と見解を批判する意見を多数掲載されていた¹⁴。

このように、教育課程実施状況調査の結果によって1998（平成10）年改訂の学習指導要領に対する不安がますます高まる中、遠山大臣は12月17日の記者会見で、「専門的な見地から設定された通過率から見ると「おおむね良好」ということであります。ただ、私とし

¹¹ 国立教育政策研究所「文部科学省研究開発学校における教育課程の研究開発の調査」平成19年3月、5-10頁。

¹² 国立教育政策研究所教育課程研究センター「平成13年度小中学校教育課程実施状況調査の結果概要について」、国立教育政策研究所教育課程研究センター「平成13年度小中学校教育課程実施状況調査データ分析に関する報告書」（平成17年1月）17頁。この調査では、小学校5・6年生の国語、社会、算数、理科、中学校1～3年生の国語、社会、数学、理科、英語を調査対象としていた。

¹³ 国立教育政策研究所（2003a）、国立教育政策研究所（2003b）、国立教育政策研究所「平成13年度教育課程実施状況調査教科別報告書のポイント」

¹⁴ 『朝日新聞』平成14（2002）年12月14日1面、『読売新聞』同日1面、35面。

ては、学力が向上していないことは確かではないかと思えます。」と発言し¹⁵、調査の結果、児童生徒の学力に問題があるとの認識を示していた。遠山大臣は、2003（平成15）年2月25日の通常国会での所信表明演説で、「昨年末に公表した小中学校における教育課程実施状況調査の結果については、目下、その詳細を分析中であり、今後、その結果をしっかりと受けとめると同時に、新学習指導要領の実施状況の検証についても、常設化された中央教育審議会教育課程部会にお願いし、その検討を踏まえて指導の改善に取り組んでまいります。」として、調査結果を受け止めて新学習指導要領の検証を行うことを表明し、この日の質疑の中で、前年4月に全面実施された新学習指導要領の実施状況を中教審教育課程部会で検討を行い、必要な改善を行う意向を明らかにした¹⁶。一方、文科省の御手洗康事務次官は新聞紙上で、新学習指導要領への批判について、「狙いを実現しようとする文科省の方針を理解していない。詰め込みや受験競争に後戻りするようなことは、絶対にあってはならない」と批判し、「実施から1年が立つが、現場で見る限り、狙いを実現する方向で着実に動いていると実感する」と実施状況を評価する見解を明らかにしていた¹⁷。

2. 課題設定 —2003(平成15)年学習指導要領の一部改訂—

①中教審への諮問

この頃、文科省は三位一体改革に対する反論を行うため、義務教育の学校制度のあり方や教育課程の充実・改善方策を包括的に中教審に諮問し、具体的な審議を行う方針としていた。この審議の中では学力低下への対応策も取り上げることにして、学習指導要領や年間授業時数の考え方、総合的な学習の時間の充実方策、習熟度別指導など個に応じた指導の充実などを議論することにしていた¹⁸。5月15日、遠山大臣は「今後の初等中等教育改革の推進方策について」を中教審に諮問し、学習指導要領の実施状況を不断に検証し、教育課程及び指導の充実・改善方策を検討するとして、①学習指導要領の「基準性」の明確化と必要な学習指導時間の確保、②総合的な学習の時間及び個に応じた指導の一層の充実、③全国的かつ総合的な学力調査に関する事項の3点を具体的検討事項として諮問した¹⁹。この諮問を受け、教育課程に関する審議は、審議会等の整理合理化の中で廃止された教育課程審議会の後を受け設置された中教審教育課程部会で審議されることになり、6月10日の教育課程部会で、文科省より当面の検討事項として、①学習指導要領の「基準性」を一層明確にするための学習指導要領の記述の在り方、②年間授業時数の「標準」の考え方を一層明確化すること、③「総合的な学習の時間」のねらいをよりよく実現するための学習指

¹⁵ 平成14年12月17日遠山敦子文部科学大臣会見の概要より

¹⁶ 平成15年2月25日衆議院文部科学委員会議事録（遠山敦子文部科学大臣の所信表明演説及び大臣所信に対する質疑での遠山大臣の答弁）より

¹⁷ 『朝日新聞』平成15（2003）年3月30日10面

¹⁸ 『朝日新聞』平成15（2003）年4月27日1面、『読売新聞』平成15（2003）年5月16日2面

¹⁹ 平成15年5月15日 中央教育審議会総会議事録より

導要領の記述の在り方、④「個に応じた指導」の一層の充実についての学習指導要領の記述の在り方が提示された。文科省は委員に対し、この検討は1998（平成10）年改訂学習指導要領の授業時数や教育内容などの見直しを目的とするものではなく、学習指導要領を円滑に実施するための手直しと強調していた。具体的な検討は安彦忠彦早稲田大学教授を主査とする「総則等作業部会」で週1回程度のペースで議論を行い、7月末の教育課程部会で審議のまとめ案を報告することになった²⁰。

②中教審答申と学習指導要領の一部改訂(2003(平成15)年12月)

総則等作業部会の議論では、教育内容を厳選した1998（平成10）年改訂の学習指導要領でも、学校週五日制の授業時数では実施が困難であるとの主張が行われる一方で、今回は学校週五日制の見直しに踏み込むべきではないとの意見が委員から出されていたが、学校週五日制見直しをめぐる議論が深まることはなかった。また、1998年改訂で新設された総合的な学習の時間については、委員から、各教科の学習との関係が示されていない、教員自身が教育方法を工夫する必要があるとの意見が出され、何らかの検討が必要であるとの認識が共有されていった。さらに、個に応じた指導は習熟度別指導として捉えられる傾向が強く、習熟度別指導だけが個に応じた指導ではないとの意見が出されていた²¹。

このような委員間の討議を踏まえ、7月23日の作業部会で文科省から「審議のまとめ」の案が提示され、新学習指導要領の趣旨を明確にするため、当面の充実・改善方策として学習指導要領の記述の見直しを求めるとして、具体的には、学習指導要領は教えるべき最低限の内容であることを明確化するため、学習指導要領の基準性を見直すことや、個に応じた指導の一層の充実を図るため、小学校学習指導要領に習熟度別指導の記述を追加することを求めている。また、各教科の指導内容の上限を規定した「はじめて規定」について、各学校で「はじめて規定」にかかわらず指導を可能とすることや、総合的な学習の時間の一層の充実についても提言され、これらの内容は委員から了承された²²。この提言は「学力向上重視を中教審が後押ししたもの」と受け止められ²³、遠山大臣も記者会見で「大変良い方向ではないかと思えます。もちろん、発展的な学習が可能になったからといって、無制限に難しいことをどんどん教え込むような短絡した用い方をしないで欲しいとは思っています。」と述べ、この中教審のまとめを歓迎する発言を行っていた²⁴。

この作業部会の「審議のまとめ」は、8月4日の教育課程部会で「中間まとめ」として委

²⁰ 平成15年6月10日 中央教育審議会初等中等教育部会教育課程部会（第5回）議事要旨より

²¹ 平成15年7月17日 中央教育審議会初等中等教育部会教育課程部会総則等作業部会（第5回）議事要旨より

²² 平成15年7月28日中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会総則等作業部会「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」より

²³ 『朝日新聞』平成15（2003）年7月24日2面

²⁴ 平成15年7月25日遠山敦子文部科学大臣会見の概要

員から了承され²⁵、その後、パブリック・コメントを経て、10月7日の中教審総会において「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」として答申された²⁶。一方、中教審委員の間では、この答申を1998（平成10）年改訂の学習指導要領の方針転換と捉えるかどうかで意見が分かれており、この日の中教審総会でも、「これまでと抜本的に哲学が変わったのだから、答申にはそう書くべき」と主張する委員と、「方針が変わったとは思わない。この間の混迷した議論を整理したものだ」と主張する委員が対立し、中教審の委員の間でも「方針転換」なのかどうか認識は一致していなかった²⁷。

この中教審答申を踏まえ、文科省は12月26日に小・中・高等学校の学習指導要領の一部改訂を告示し、学習指導要領の総則に、「はじめ規定」について、「学校において特に必要がある場合等には、これらの事項にかかわらず指導することができる」とする規定を追加し、総合的な学習の時間について、各学校において総合的な学習の時間の全体計画を作成するものとする規定を追加し、小学校において習熟度別指導など各教科で個に応じた指導を充実させるよう規定を追加した²⁸。

図6-1 2003(平成15)年10月の中教審答申の内容と学習指導要領一部改訂の内容

(1) 学習指導要領の基準性を踏まえた指導の一層の充実
○答申の内容 学習指導要領の「基準性」に関する記述及び「はじめ規定」等の記述を見直し、学習指導要領の「基準性」を一層明確に示すことにより、子どもたちに学習指導要領に示されている基礎的・基本的な内容を確実に定着し、子どもの実態を踏まえ、学習指導要領に示していない内容も必要に応じ指導するなど、個性を生かし、創意工夫あふれる教育を一層充実する。
○一部改正の内容 ・ 学習指導要領に示しているすべての児童生徒に指導する内容等を確実に指導した上で、児童生徒の実態を踏まえ、学習指導要領に示していない内容を加えて指導することができることを明確にした ・ 「内容の取扱い」のうち、内容の範囲や程度を明確にしたり、学習指導が網羅的・羅列的にならないようにするための事項は、すべての児童生徒に対して指導する内容の範囲や程度等を示したものであり、学校において特に必要がある場合等には、これらの事項にかかわらず指導することができることを明確にした
(2) 総合的な学習の時間の一層の充実
○答申の内容 ・ 学習指導要領の記述を見直し、その趣旨を一層明確化する。各教科等の学習内容との相互の関連や計画的な指導、学年間・学校間・学校段階間の連携等を明示する。
○一部改正の内容 ・ 総合的な学習の時間のねらいとして、各教科等で身に付けた知識や技能等を相互に関連付け、学習や生活に生かし、それらが総合的に働くようにすることを加えて規定した。 ・ 各学校において総合的な学習の時間の目標及び内容を定める必要があることを規定した。 ・ 各学校において総合的な学習の時間の全体計画を作成する必要があることを規定した
(3) 個に応じた指導の一層の充実
○答申の内容 ・ 学習指導要領の記述を見直し、小学校における「学習内容の習熟の程度に応じた指導」及び小・中学校の「補充的な学習」・「発展的な学習」を個に応じた指導の例示として追加することにより、子どもの実態や指導の場面に応じて効果的な指導方法を柔軟かつ多様に導入する。
○一部改正の内容 ・ 個に応じた指導の充実のための指導方法等の例示として、小学校については、学習内容の習熟の程度に応じた指導、補充的な学習や発展的な学習などの学習活動を取り入れた指導等を、中学校については、補充的な学習や発展的な学習などの学習活動を取り入れた指導等を加えた。
平成16年1月23日 中教審教育課程部会資料1「小学校、中学校、高等学校等の学習指導要領の一部改正等について(概要)」より抜粋

²⁵ 『朝日新聞』平成15（2003）年8月5日3面、『読売新聞』夕刊2面

²⁶ 『朝日新聞』平成15（2003）年10月7日夕刊1面、『読売新聞』同日夕刊1面。文科省は、2002年1月の「学びのすすめ」を受けて、指導要領を超えた発展的な学習を既に容認していた。教科書検定においても、発展的な記述を教科書の本文ではなくコラムや脚注の形で加えることは認めており、事実上学習指導要領を超えた指導を容認していた（『読売新聞』平成15（2003）年10月7日夕刊1面、『朝日新聞』10月12日6面）

²⁷ 『朝日新聞』平成15（2003）年10月12日6面

²⁸ 「小学校、中学校、高等学校等の学習指導要領の一部改正等について(概要)」平成16年1月16日中央教育審議会総会資料3

この学習指導要領の一部改訂について、新聞各紙は「ゆとり修正 学力重視」を図り、文科省が方針転換をしたものと受け止めていた²⁹。一方、河村大臣はこのような論調に対し、「そういう論調があるのはわかるが、文科省は今まで勉強しなくていいと言ったことはないし、言うはずもない」と反論し、方針転換とする論調を否定する一方で、「文科省は小学校で7割、中学校で5割、高校で3割しか指導要領の内容を理解する子供がいないという、いわゆる「七五三」現象については反省したわけだ。だからこそ、基礎基本の徹底を打ち出したということをわかってほしい」と述べ、基礎学力を重視する観点から学習指導要領の一部改訂を行ったとの見解を示していた³⁰。

このように、文科省は高まる学力低下に対する不安を踏まえ、2002（平成14）年4月の学習指導要領の全面実施から2年も立たない2003（平成15）年12月に学習指導要領の一部改訂を行った。この改訂では、学習指導要領の基準性を強調する一方で、実質的な指導事項や授業時数は改正されず、各地域や学校の判断で教育内容や授業時数を「上乘せ」して教育課程を実施することを明確に容認することで、文科省は学力低下批判への対応を図ることにしたのであった。

3. 政策立案 一学習指導要領の見直し開始一

①教育課程の不断の見直しの開始(2004(平成16)年1月)

このように、文科省は当面の対策として学習指導要領の一部改訂を行ったが、教育課程の不断の見直しを実施するとして、文科省は2004（平成16）年1月23日の教育課程部会で各教科ごとの専門部会の設置を提案し³¹、2月18日には河村大臣が2004（平成16）年通常国会での所信表明演説において、国語教育、英語教育や理数教育などの一層の充実改善を図るための学習指導要領の検討に着手することを表明していた³²。3月11日には、中教審教育課程部会で、各教科別の教科専門部会と、学習指導要領のあり方を検討する教育課程企画特別部会の設置を正式に決定し³³、3月29日の中教審総会で、文科省は、国語・外国語・理数教育などの学習指導要領の基本的な見直しを2004（平成16）年度中に方向性をまとめる方針を報告した³⁴。文科省は教育課程の見直しを「不断に」行い、学習指導要領の見直しを行う姿勢を明らかにし、経済財政運営の方針を示す2004（平成16）年6月の閣議決定「骨太2004」にでも「確かな学力の向上を図り、学習指導要領の不断の見直しを進める」と記述を盛り込み、その姿勢を示していた³⁵。

²⁹ 『朝日新聞』平成15（2003）年12月26日2面

³⁰ 『朝日新聞』平成16（2004）年1月11日6面

³¹ 平成16年1月23日 中央教育審議会教育課程部会（第11回）議事録、資料3「教育課程部会教科別専門部会の今後の体制について（案）」

³² 平成16年2月18日 衆議院文部科学委員会河村建夫文部科学大臣の所信表明演説より

³³ 平成16年3月11日 中央教育審議会教育課程部会（第12回）議事要旨

³⁴ 平成16年3月29日 中央教育審議会第39回総会議事録、資料4「学習指導要領の不断の見直しの一層の推進について」

³⁵ 平成16年6月4日閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」

一方、世論は学校週五日制に依然として厳しい見方を示していた。2004（平成16）年4月に公表された朝日新聞とベネッセが共同で実施した保護者に対する意識調査では、学校週五日制の実施に賛成が37%であったのに対して、反対が57%にのぼっており、依然として学校週五日制には反対意見が多い状況が明らかになっていた。一方、小学校での英語教育の導入に賛成が約87%、反対が約7%、習熟度別授業の実施に賛成が約85%、反対が6%、総合的な学習の時間の実施に賛成が約59%、反対が約22%と、学校週五日制導入を除いては、学習指導要領が目指す教育理念や学習指導要領の見直しの方向性に賛同する意見が多数を占めていることが明らかになっていた³⁶。

4月に入り各教科別の専門部会や教育課程企画特別部会が議論を開始し、これらの検討状況が7月27日の教育課程部会で文科省から報告された。報告の中では、「今後重視すべき力」として、①児童生徒が身に付けるべき内容を、到達目標として明確に規定することが必要、②コミュニケーション能力などの言語能力や、大量の情報を処理し批判的に吟味する力の育成を重視すべき、③探究心や創造性、論理的思考力などの育成が重要であり、小・中・高校を通じて言語の教育が基本であり、国語以外の教科でも指導を充実する必要があるとまとめていた。また、「指導方法・指導体制の工夫改善と教員の指導力の向上」として、少人数指導や習熟度別指導などの導入などを説明していた³⁷。

河村大臣は、9月9日の中教審総会で学習指導要領見直しの工程表を提示し、国語・理数・外国語教育・道徳教育等の基本的方向性を2004（平成16）年度中に取りまとめ、2005（平成17）年度に本格的な学習指導要領の改訂作業に着手し、2006（平成18）年度末までに検討を終了させる方針を明らかにした。また、銭谷初等中等教育局長が、「学習指導要領につきましては、義務教育終了段階で子どもが到達することが期待される水準を明確化することについて検討する必要があるかと思っております」と発言し、学習指導要領の構造を見直し、児童生徒の学力の到達目標を新たに規定する方針を表明した³⁸。河村大臣は、この到達目標を規定する考え方として、「これまでは、とにかく義務教育は、何が何でも入ったら卒業させてきた。だが、義務教育段階でも落第とか原級留め置きとか、長い人生の中で、基礎基本が身につくから次に進むという考え方を研究しなければならない。何歳から何歳まで義務教育でびた一文動かさないということでもいいのか、これには保護者の理解が必要だ」と述べ、履修主義に基づき9年間で義務教育を終了させる義務教育のあり方そのものを見直す必要があるとの認識を示していた³⁹。

³⁶ 『朝日新聞』平成16（2004）年4月5日10面

³⁷ 平成16年7月27日 中央教育審議会教育課程部会（第13回）・教育課程部会教育課程企画特別部会（第3回）合同会議 配布資料2「各教科を通じた教育課程及び指導のあり方に係る教科別専門部会の主な意見」より

³⁸ 平成16年9月9日 中央教育審議会第42回総会議事録及び配布資料1-2「義務教育改革の内容とスケジュール（案）」より

³⁹ 『朝日新聞』平成16（2004）年9月12日8面

②PISA ショックと学習指導要領の本格的な見直しの開始(2004(平成16)年12月)

学習指導要領の不断の見直しの検討が行われていた中、12月7日にOECDが2003年に実施した国際学習到達度調査(PISA調査)の結果を発表し、日本の結果が調査参加41か国・地域中、科学的リテラシーは前回と同順位の2位であったものの、読解力が前回8位から14位に、数学的リテラシーが前回1位から6位に順位を落としたことが明らかになった。「PISA ショック」と呼ばれる事態である。国立教育政策研究所は、数学的リテラシーについては日本の平均得点は534点で、1位の香港の550点、2位のフィンランドの544点と比較して有意な差はなく、1位グループであるとの評価を示しつつも、読解力については日本の平均得点が498点であり、1位のフィンランド(543点)、2位の韓国(534点)のみならず、8位のスウェーデン(514点)とも平均得点に有意な差があることを明らかにした⁴⁰。この結果に、前年9月に文部科学大臣に就任していた中山大臣は、「世界のトップレベルとはいえない状況にあると私は認識しております。低下傾向にあるということをはっきり認識すべきだと考えております。」と述べ、文科省として初めて学力が低下していることを明言する事態となった⁴¹。さらに、12月15日には、国際教育到達度評価学会(IEA)が国際数学・理科教育動向調査(TIMSS)の結果を公表し、小学校4年生の算数が参加25か国・地域中3位、中学校2年生の数学が参加46か国・地域中5位、小学校4年生の理科が参加25か国・地域中3位、中学校2年生の理科が参加46か国中6位という結果で、我が国の順位はまずまずの結果である一方で、子供達の宿題する時間は参加国中最低レベルにあり、テレビやビデオを見る時間は最長である実態が明らかになった⁴²。

この二つの調査結果について、中山大臣は「学校週五日制や学習指導要領の削減が、必ずしも望ましい結果になっていないと思う。その点を率直に認め、対策を講じる必要がある」と述べ、1998(平成10)年改訂の学習指導要領に問題があるとの認識を示し、授業時数の見直しの検討に着手することを明らかにした⁴³。二つの調査結果が公表された直後の12月17日の中教審総会で、冒頭、中山大臣は「今回のOECDやIEAの調査などの国際的な学力調査で明らかになってきた日本の子どもたちの学力の低下傾向、現行学習指導要領がそのねらいとしているところの知識・技能を幅広く活用する力や、学ぶ意欲が必ずしも身に付いていない現状、子どもたちの実体や社会・経済状況の変化等を踏まえ、教育課程の基準全体の見直しについて本格的な検討に着手していただきたい」と発言し、中教審に対し、学習指導要領の本格的な見直しに着手することを要請した。また、銭谷初等中等教育

⁴⁰ 国立教育政策研究所編(2004)51-54頁、153-155頁、180-182頁。

⁴¹ 『読売新聞』平成16(2004)年12月7日夕刊1面、14面。12月7日中山成彬文部科学大臣会見概要

⁴² 国立教育政策研究所「国際数学・理科教育動向調査の2003年調査(TIMSS2003)国際調査結果報告(速報)」6-15頁:アクセス日2014年12月9日

<https://www.nier.go.jp/kiso/timss/2003/gaiyou2003.pdf>、国立教育政策研究所編

(2005a)、国立教育政策研究所編(2005b)、『読売新聞』平成16(2004)年12月15日2面、38面

⁴³ 『読売新聞』平成16(2004)年12月15日1面、2面

局長も、「学力については低下傾向にある」と明言し、この結果を「厳しく受け止め、調査結果の詳細な分析を急ぐ」ことを明らかにした⁴⁴。このように、文科省は国際的な学力調査の結果を受け、初めて我が国の子供たちの学力が低下傾向にあることを認め、学習指導要領の本格的な見直しに乗り出したのであった。一方で、御手洗康事務次官は、学習指導要領の見直しにあたっては学校週五日制の見直しは検討の論点にはならず、今後も学校週五日制を維持する考えを表明していた⁴⁵。

2005（平成17）年1月、中山大臣が地元宮崎の母校の中学校を訪問し、教職員や生徒と保護者との意見交換の後、記者団に対し、「国語、数学など主要教科の授業時間をいかに確保するかが課題」「総合的な学習の時間や選択教科をどうするかを含め、国語とか算数とかにもう少し力を注ぐべきではないか」と述べ、学習指導要領の見直しに当たっては国語や算数・数学の授業時数の確保や総合的な学習の時間の再検討が必要であると言及し、「文科省は子供の学力低下を認めたがらなかった。ゆとり教育のせいじゃないと言われるのが嫌だということだった。私はゆとり教育が低下の原因の一つかもしれないと言っている」と述べ、改めて1998（平成10）年改訂の学習指導要領に問題があるとの認識を示していた⁴⁶。この中山大臣の発言を受け、結城章夫事務次官は記者会見で、「学習指導要領全体の見直しをしているが、総合的な学習はその中で課題の一つだ」と述べ、総合的な学習の時間も見直しの対象であることを認め、具体的な問題点を2月中教審に示すことを明らかにした⁴⁷。また、2月には近藤信司文部科学審議官が新潟県の学校訪問で「小学校の生活科もうまくいっているのか検証しないといけない」と述べ、小学校生活科も見直しの対象とすることを明らかにした⁴⁸。

学習指導要領の見直しは与党自民党の議員からも求められていた。自民党の金子一義議員は、1月27日の衆議院予算委員会で学習指導要領見直しを促進することが学力向上という観点から大事であり、見直しを前倒して行うことを求めていた⁴⁹。また、2月1日の参議院予算委員会では、自民党の野上浩太郎議員がPISAの結果をもとに、基礎学力低下に対して根本的な対策を行うことを求めていた⁵⁰。文教族議員の一人の馳浩議員も、2月23日の衆議院文部科学委員会で、30年前の国語の授業時数を引き合いに出し、「小学校の国語の1年生から6年生までの総時間数は1,603時間ですよ。今、平成10年で、比べてみますと、1,377時間です。1,603から1,377を引くと、おおよそ250から300時間は国語の授業の時間数が減っているんですよ」「どう考えても、物理的にそれだけの、まず学習内容は削減せざるを得ないですよ。ね。（略）我が国の古典の名作を読む、また考える、評論を読んで考え

⁴⁴ 平成16年12月17日中央教育審議会総会（第45回）議事録より

⁴⁵ 『読売新聞』平成16（2004）年12月21日2面

⁴⁶ 『読売新聞』平成17（2005）年1月19日1面、『朝日新聞』同日1面

⁴⁷ 『朝日新聞』平成17（2005）年1月21日2面

⁴⁸ 『朝日新聞』平成17（2005）年2月4日1面

⁴⁹ 平成17年1月27日衆議院予算委員会議事録（金子一義議員（自民）の質問）より

⁵⁰ 平成17年2月1日参議院予算委員会議事録（野上浩太郎議員（自民）の質問）より

る力を身につける、実際に漢字を書く、漢字の成り立ちを考える、そのプロセスで文章を理路整然と書く、こういう基本的なことは、ほかの社会科や英語もそうです、数学もそうでしょう、理論的に物を考えていってそれを表現するという力の欠如につながっているということは、この時間数から見ても、どうも指摘せざるを得ないんです」と述べ、現在の学習指導要領の授業時数に問題があるとして、政府の対応を求めている⁵¹。

さらに、世論の間にも、学力低下に不安を感じ、教育内容や授業時数の削減に反発する声が一段と強まっていた。2005（平成17）年1月に読売新聞が実施した世論調査の結果では、子供の学力低下に不安を感じると回答した割合が81%となり、不安を感じないと回答した16%を大きく上回り、子供の学力低下の原因を授業時間の削減であると考えている人が50%、教科内容の削減と考えている人が36%であることが明らかになっていた。そして、学校週五日制導入と授業時数や教育内容を削減した「ゆとり教育」については、評価するが22%に対して評価しないが72%と、文科省の現行の教育政策に厳しい評価の目が向けられていることが明らかになった⁵²。

このように学習指導要領の見直しを求める声が一気に広がる中、中山大臣は見直しの方向性について、「現行の学習指導要領が目的とする理念、目標というものは間違っていないが、それが完全に実行されていない、それがうまくいっていないところに問題があるのではないか」と国会で答弁するなど、現行の学習指導要領が目指す学力観や理念を否定するものではなく、理念が完全に実行されていないことに問題があるとの認識を示すようになっていた⁵³。銭谷眞美初等中等教育局長も朝日新聞のインタビューで、「ますます個性を生かす教育の必要性は高まっている。指導要領の見直しで、かつての詰め込みや画一的な教育に戻ることはない」と発言し、個に応じた指導は引き続き実施するとの見解を明らかにしていた⁵⁴。このように、学習指導要領見直しの検討に当たって、文科省は学習指導要領の教育理念は、引き続き継続する方針であることを明らかにしていた。このような中、2月15日の中教審総会に出席した中山大臣は、委員に対し、世界トップレベルの学力の復活を目指し、教科内容の改善充実、到達目標の明確化や授業時数のあり方など学習指導要領の枠組みの改善、個性や才能を伸ばす教育の推進などを検討し、秋までに基本的な方向性を取りまとめるよう要請を行った⁵⁵。この中山大臣の要請を受けた中教審の鳥居会長は「個人的には、総合的な学習の時間の導入を学力低下と直結させるのは早計だと思うが、授業時間数を減らしたことは無関係ではないと思う」と会見で述べ、中教審としても、総合的な学習の時間の在り方や授業時数の見直しを検討課題とすることを明らかにした⁵⁶。

⁵¹ 平成17年2月23日衆議院文部科学委員会議事録（馳浩議員（自民党）の質問）より

⁵² 『読売新聞』平成17（2005）年2月6日1面

⁵³ 平成17年2月7日衆議院予算委員会議事録（津川詳吾議員（民主党）の質問に対する中山文部科学大臣の答弁）より

⁵⁴ 『朝日新聞』平成17（2005）年2月13日8面

⁵⁵ 平成17年2月15日中央教育審議会（第47回）総会議事録より

⁵⁶ 『読売新聞』平成17（2005）年2月16日1面

文科省が学習指導要領の見直しに向けて動く中、「生きる力」を提唱した当時の中教審会長であった有馬朗人元文部大臣は、読売新聞と朝日新聞のインタビューに、PISA 調査結果は、「今回の国際的な調査の時期は、新指導要領での授業時間削減から間もないので、直接には結びつかない」として、1998（平成10）年改訂の学習指導要領が学力低下の理由ではないとの反論を行っていた。また、総合的な学習の時間について、「新たな学力をつけようという趣旨が理解されていない」と指摘し、見直し反対の論陣を張っていた⁵⁷。しかし、3月に朝日新聞が実施した世論調査では、日本の子どもの学力が下がっていると感じている者が79%、学校週五日制に賛成が27%、反対が62%と世論の多くが学力低下を感じ、学校週五日制に反対している実態が改めて明らかになった。その上で、総合的な学習の時間を減らして国語や算数など主要教科を授業時数に増加を求める意見に賛成が51%、反対が33%となり、学習指導要領の見直しに賛成が78%、反対が11%と、世論の多くが学習指導要領見直しに賛成し、総合的な学習の時間の授業時数を削減してでも、主要教科の授業時数増加を求めていることが明らかになった。一方で、学校教育で「自ら学び、自ら考える生きる力を育成する」ことには、期待するが66%にのぼり、1998（平成10）年改訂の教育理念そのものは賛同を得ていることも明らかになっていた⁵⁸。

③中教審での本格的な議論(2005(平成17)年4月～)

2005（平成17）年4月、文科省は前年1・2月に全国の小学5年生から中学3年生の約45万人を対象に実施した2003（平成15）年度教育課程実施状況調査の結果を公表した。前回（2001年度）調査で出題された同一問題で比較すると、通過率が上回るか同程度だった問題が8割を超え、中2の国語、小5と中2の社会、小5・6の算数、中1と3の理科では、前回は有意に上回る問題が半数以上であることが明らかになった⁵⁹。調査の公表直後には中山大臣は「ゆとりじゃないかと気づいて軌道修正した結果、今度のテスト結果に若干ながら表れているんじゃないか。底を打ったという感じで上がりつつある」と述べ、学力に改善が見られるとの認識を示していたが⁶⁰、その後の国会答弁で「結果を子細に見てみますと、前回調査との同一問題の比較で、国語の記述式問題に関する正答率が下がっております。64.3%が63.4%。それから、前々回調査、これは平成5年から7年度実施でございますが、これとの同一問題の比較で、中学校の数学が下回っております。さらに、学習意欲や学習習慣につきましても、改善の兆しが見受けられますものの、必ずしも十分であるとは思えません。といった中でございまして、これらは昨年末に公表されました国際学力調査の結果と類似した傾向があるものと考えております」と述べ、この調査結果を受け、我

⁵⁷ 『朝日新聞』平成17（2005）年2月13日8面、『読売新聞』2月15日13面

⁵⁸ 『朝日新聞』平成17（2005）年3月15日1面、4面

⁵⁹ 国立教育政策研究所教育課程研究センター「平成15年度小・中学校教育課程実施状況調査結果の概要」平成17年4月、『読売新聞』平成17（2005）年4月23日1面、18面、『朝日新聞』同日1面

⁶⁰ 『朝日新聞』平成17（2005）年4月23日38面

が国の児童生徒の学力の状況には課題があるとの認識を示していた⁶¹。

この4月には中教審の委員の任期切れに伴い委員交代が行われ、教育課程部会は木村孟
大学評価・学位授与機構長が部会長に、梶田叡一兵庫教育大学学長とノーベル賞受賞者の
野依良治理化学研究所理事長が副部会長に選任され、本格的な学習指導要領の見直しの議
論が開始されることになった⁶²。梶田副部会長は、この時期の教育現場の実態を「ゆとり」
の名の下に「たるみ」が広範に現出する」と評し、その原因を「学習指導要領の時間数や
内容構成のためであるというよりも（もちろんそれが基盤となっている部分もありますが）、
教育活動の基本的なあり方を安易なもの、表層的なものにしてしまうような動きが全国的
に広がったためであると言ったほうがよいかもかもしれません。「子どもの自主性自立性を尊重
する」という名目の下で、責任ある指導の放棄があったのです」と指摘し、1998（平成10）
年改訂の学習指導要領で授業時数や指導事項を削減したことが必ずしも問題なのではなく、
各学校での指導のあり方に課題があるとの認識を持っていた⁶³。

学習指導要領見直しの検討は、まず、基準性や到達目標の明確化など学習指導要領の基
本的な構造の在り方から議論が行われることになった。委員の間では、教育課程の履修主
義を見直すことになる到達目標の明確化は、学習指導要領に到達目標を具体的にどのよう
に書き込むのか、学力の要素のひとつである関心・意欲・態度など目標を示しにくい部分
をどのように書くのかなど課題が明らかになり⁶⁴、「到達目標は必要」と主張する委員と「自
信をなくす子どもや個性を失う子どもが増える」と到達目標化に反対する意見が対立し、
また到達目標を「どのレベルに設定するかは難しい問題」とする意見など、方向性が一致
を見ない状況となっていた⁶⁵。学習指導要領の基準性をめぐっても、「学習指導要領は最低
基準という考え方を踏襲するのか、それとも標準とするのか、きちんと議論していく必要
がある」「学習指導要領は、ここまでを教えるという具体的な部分とこのように教えるとい
うノウハウ的なものが混在している。この学習指導要領の性格をはっきりさせる必要が
ある」といったように、その在り方の整理を求める意見が出されていた⁶⁶。

一方、学習指導要領の理念をめぐっては、「総合的な学習の時間は根づきはじめ、成果が
出つつあるので、必要な授業時数をしっかりと教えていくべき」「教育課程の基本的な考え
方について、生きる力を目指すことはますます必要」といった意見が出され、現行の学習
指導要領の理念や総合的な学習の時間は引き続き重要であるとの意見が出されていた⁶⁷。ま
た、総合的な学習の時間について、大多数の委員が絶対に必要な時間であるとの主張を表

⁶¹ 平成17年6月10日衆議院文部科学委員会議事録（肥田美代子議員（社会）の質問に対
する中山成彬文部科学大臣の答弁）より

⁶² 平成17年4月27日 中央教育審議会教育課程部会（第15回）議事録より

⁶³ 梶田（2008）11-12頁。

⁶⁴ 『日本教育新聞』平成17（2005）年6月6日1面

⁶⁵ 平成17年6月14日 中央教育審議会教育課程部会教育課程企画特別部会（第9回）資
料2「教育課程企画特別部会（第7回・第8回）における主な意見について」

⁶⁶ 平成17年5月30日 中央教育審議会教育課程部会（第16回）議事録より

⁶⁷ 平成17年5月30日 中央教育審議会教育課程部会（第16回）議事録より

明したが、中学校関係者は、必修教科をしっかりとやりたいとして総合的な学習の時間の維持に消極的な意見を表明していた⁶⁸。

6月、文科省は全国の小学校4年生から中学校3年生の児童生徒や保護者などを対象に実施した「義務教育に関する意識調査」の結果を公表し、中学校教師の6割、小学校教師の4割が総合的な学習の時間を「なくした方がよい」と回答し、その理由として、準備に手間がかかる、国語や数学などの教科学習を重視すべきとした回答が多くを占めていた。一方、小学生の保護者の73%、中学生の保護者の63%が総合的な学習の時間に賛成する回答を行い、教師と保護者の意見が対立する構造となっていた。また、授業時数の増加については小・中学生の保護者の約7割が賛成し、自治体の教育長や首長も60%が賛成する一方、教職員の賛成は4割程度にとどまり、授業時数増をめぐっても教師と保護者の間に意識の差があることが明らかになった⁶⁹。このように、教員が求める学習指導要領の見直しの方向性と、公衆としての保護者が求める見直しの方向に相違があることが明らかになっていた。

この意識調査の結果を踏まえ、7月の教育課程部会では総論的な議論が行われ、「現行の学習指導要領の理念や目標は、理想主義的につくられており、堅持すべき」と理念を維持すべきとする意見と、「生きる力は大変美しい表現であるが、それが何なのかということがよくわからない」として、理念を見直すべきとする意見が出され対立する状況となっていた。一方、学校週五日制をめぐっては、「学校週五日制については維持すべき。時間が足りないからといって元に戻してはいけない」「学校週五日制については、元に戻すことは時代の流れに逆行する」として維持すべきとする意見が多数を占めていた⁷⁰。

このように、学習指導要領の理念をめぐる意見の対立が明らかになる中、文科省は9月の教育課程部会で、科学技術の進展、グローバル化など社会・経済構造の変化が急速に進む中、知識基盤社会に対応した教育の役割・意義が改めて認識されており、PISA調査もこのような問題意識で実施されているとして、「知識基盤社会の中で子どもたちに求められる力としては、どのような内容を重視すべきか」と論点を委員に投げかけた。これに対し一部の委員は、「知識基盤社会という言葉は、議論を呼ぶだろうと感じる」「OECDが定める内容の導入も、日本人のアイデンティティを失うものになるのではないか」と論点に慎重な立場を表明する委員の一方で、「OECDのコンピテンシーの内容も、子どもたちが知識を活用する能力があるかということだが、活用すべき知識は、もっと教えていくべき」「コンピテンシーの分析は、生きる力という大ざっぱな概念の中に入っているものと思われる」「OECDのキー・コンピテンシーと日本の考えが違うことはないと思っている」という意見も出され、この日の議論の結果、学習指導要領の検討ではOECDが示すキー・コンピテンシーを意識して議論を進めることになり、キー・コンピテンシーの概念と「生きる力」

⁶⁸ 平成17年6月27日 中央教育審議会教育課程部会（第19回）議事録より

⁶⁹ 『読売新聞』平成17（2005）年6月19日1面、38面、『朝日新聞』同日1面、2面

⁷⁰ 平成17年7月25日 中央教育審議会教育課程部会（第22回）議事録より

の教育理念を結びつけた議論が行われることになった⁷¹。

10月には、学習指導要領に定める教科や内容、授業時数に関する各学校の弾力的な運用について議論が行われ、委員からは、「最低の学力を保障する観点からいけば、時数を減らす裁量は慎重であるべき」「国の役割としてインプットとアウトカムに責任を持つという考え方から、インプットには授業時間のあり方も含まれ、国が責任を持つべきところ」「国がやるのはスタンダードをつくるということ。スタンダードというのは、何を勉強するかという大きな目標や、大まかな内容のほか、時間数もある程度まではやらなければいけない」との発言があり、大多数の委員が、学力保障の観点から国が最低限の授業時数や内容を決定し、市町村や各学校がそれに上乘せを行うことは許容するとの意見が大勢を占めた。文科省は、「確かな学力」を育成するため基礎的・基本的な知識・技能と自ら学び自ら考える力を育成すること、「豊かな人間性」を育成するため道徳的価値や自主的・実践的な能力や態度を養うこと、「健やかな体」を育むため健康の保持増進やたくましい心身を育成することを説明し、委員からは肯定的な意見が出され、大筋で了承された⁷²。

また、全国連合小学校長会、全日本中学校長会など教育関係団体からのヒアリングも実施し、全国連合小学校長会は、現在の学習指導要領は各学年ごとの教育課程が見えにくいと指摘し、今回の改訂では教科横断的に各学年で目指すべき子ども像や問題解決能力・課題解決能力を示すべきと主張した⁷³。一方、全日本中学校長会は、必修教科の授業時数の増加は、選択教科と総合的な学習の時間とのバランスを考えるよう要望し、暗に選択教科と総合的な学習の時間の時数の縮減を要望し、学校現場では現行でも授業時数は窮屈であるとして、総授業時数を増加させないよう要望していた⁷⁴。

④教育課程部会審議経過報告の取りまとめ

これまでの議論を踏まえ、文科省は2006（平成17）年1月23日に教育課程部会に「審議経過報告（素案たたき台）」を提示した。この中で、教育内容の改善方策として、豊かな人間性と感性の育成、健やかな体の育成、国語力の育成、理数教育の改善充実、小学校段階の英語教育の充実を取り上げ、総合的な学習の時間については、必要性や重要性は共通理解が得られているとした。また、「授業時数については、国際平均より短い状況にある」

⁷¹ 平成17年9月26日 中央教育審議会教育課程部会（第27回）議事録、資料3「国としての人材育成のあり方について（論点案）」、資料4-1「OECDにおけるキー・コンピテンシーについて」より

⁷² 平成17年10月24日 中央教育審議会教育課程部会（第29回）議事録、資料3「地方や学校の特色を生かす教育の在り方について」資料6「生きる力の育成をめざす教育内容・目標の構想（イメージ図）」、平成17年10月31日 中央教育審議会教育課程部会（第30回）議事録より

⁷³ 平成17年10月31日 中央教育審議会教育課程部会（第30回）議事録、資料8「小学校段階における教育目標の明確化等についての意見」より

⁷⁴ 平成17年11月7日 中央教育審議会教育課程部会（第31回）議事録、資料6「中学校が直面する教育課程上の課題についての意見」より

として授業時数の増加の必要性に言及する一方で、具体的な授業時数は今後の検討に委ねる案としていた。さらに、学習指導要領における到達目標の明確化が重要であるとして、「学校教育の目標を明確化するためには、特に義務教育においては、国が各教科の到達目標を明確に示すことが必要」と記述するとともに、「指導方法については、従来の一斉指導の方法も重視することに加えて、習熟度別指導や少人数指導、発展的な学習や補充的な学習などの個に応じた指導を積極的かつ適切に実施する必要がある」としていた⁷⁵。この素案たたき台は委員から概ね方向性が了解され⁷⁶、この素案たたき台を踏まえ、2月13日に教育課程部会は「審議経過報告」を取りまとめた。素案たたき台の内容に追加して、国際的な学力調査の結果を踏まえ、子どもの学力と学習状況は、「知識・技能を活用し、考えたり、表現したりする力を育成することは、平成14年4月から順次実施されている現行学習指導要領がねらいとするものであるが、必ずしも十分実現していない状況にある」と認めた上で、「生きる力」の育成はますます重要と追記された。また、学力に関する考え方として、基礎的・基本的な知識・技能の育成（いわゆる習得型の教育）と、自ら学び自ら考える力の育成（いわゆる探究型の教育）は、対立的・二者択一的ではなく、この両方を総合的に育成することが必要と指摘し、習得と探究の間に知識・技能を活用する過程も位置づけることにした。一方、授業時数の見直しをめぐっては、「国語力や理数教育については充実が必要であり、全体の見直しの中で授業時数の在り方について具体的に検討する必要がある」として、具体的な授業時数は今後の検討に委ねるとしていた素案たたき台から一転して、国語や理数教科の授業時数の充実の方向性が打ち出されることになった⁷⁷。

前年10月末の内閣改造で文科大臣に就任していた小坂憲次大臣は、この審議経過報告を受け、「充実するというからには、時間を減らすということにはならない。そういう意味では時間が増えるということが出てくるのは当然であろうと思っております。」と述べ、授業時数の増加の方向性を明言した⁷⁸。また、小坂大臣はNHKの番組で、「小学1、2年生の段階で、もう少し授業時間の拡大に余裕もあるのではないか」とも述べ、小学校低学年での授業時数増加を検討する考えを明らかにしていた⁷⁹。

4. 政策決定 一教育基本法改正、学校教育法改正と学習指導要領改訂一

①教育基本法案の国会提出

第2章で見た教育改革国民会議で提言された教育基本法改正の検討として、中教審は2003（平成15）年3月20日に「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り

⁷⁵ 平成18年1月23日 中央教育審議会教育課程部会（第35回）資料3「教育課程部会審議経過報告（素案たたき台）」

⁷⁶ 平成18年1月23日 中央教育審議会教育課程部会（第35回）議事録より

⁷⁷ 平成18年2月13日 中央教育審議会（第38回）資料2-1「教育課程部会審議経過方向（案）反映版」

⁷⁸ 平成18年2月14日小坂憲次文部科学大臣記者会見概要より

⁷⁹ 『日本教育新聞』平成18（2006）年2月20日19面

方について」を答申し、21世紀を切り開く心豊かでたくましい日本人を育成する観点から、「信頼される学校教育の確立」「公共に主体的に参画する意識や態度の涵養」「日本の伝統・文化の尊重、郷土や国を愛する心と国際社会の一員としての意識の涵養」「生涯学習社会の実現」などの教育理念や原則を明確にするため、教育基本法の改正を提言していた⁸⁰。この中教審の答申後、2003（平成15）年5月には、与党の自民党、公明党などが「与党教育基本法に関する協議会」を設置し、非公開で教育基本法に関する検討を開始していた⁸¹。しかし、公明党が「国を愛する心」の解釈をめぐる反発するなど連立与党内の調整が難航し⁸²、2004（平成16）年6月に公表された「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（中間報告）」においても、国を愛する心について、統治機構を愛する趣旨ではないとの認識で一致しつつも、「国を愛し」と「国を大切に」という両論併記となっていた。また、前文中の「憲法に則り」の扱い、宗教的情操の扱いなども論点として残っていた⁸³。

その後、自民・公明両党の幹部が2006（平成18）年通常国会への教育基本法案の提出・成立に向けた調整を行い、2006（平成18）年4月に「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（最終報告）」を取りまとめ、「愛国心」の記述については、公明党が自民党に配慮して、教育の目標に「我が国と郷土を愛する」とする記述を容認する一方で、宗教教育や前文の表現は自民党が公明党に配慮し、「宗教的情操の涵養」の記述は見送り、前文に「憲法に則り」と盛り込むことで両党が合意した⁸⁴。合意を踏まえ、4月28日に政府は教育基本法案を閣議決定・国会に提出し、5月11日には衆議院に教育基本法に関する特別委員会が設置され、教育基本法案の議論が行われることになった。教育基本法案の衆議院での審議は、5回にわたる一般質疑と2回の総理出席の総括質疑が行われたが、6月18日の通常国会閉会に伴い、法案は臨時国会に継続審議となっていた。

このように教育基本法改正に向けた検討・法案審議が進められる中、中教審では2006（平成18）年の7月から9月にかけて、各教科別の部会が各教科の教育内容の改善事項を取りまとめ、前回の改訂で削減された指導事項の復活、充実する事項が具体的にまとめられていた。一方、9月29日の教育課程部会では、検討会議当初から議論となっていた到達目標の明確化については、到達目標の設定に積極的な立場を表明する委員の一方で、「到達目標として全てを示すことは難しい」「読み・書き・そろばんなどの基礎的なことにとどめておくべきと考える」と到達目標の設定に消極的な意見を述べる委員もおり、指導事項の充実がほぼ固まる中、依然として委員間の意見が分かれている状況であった⁸⁵。

⁸⁰ 中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申概要）」2003年3月20日

⁸¹ 教育基本法研究会編（2007）218頁-219頁。

⁸² 鈴木（2003）

⁸³ 教育基本法研究会編（2007）219頁

⁸⁴ 夏嶋（2006）145頁-146頁。

⁸⁵ 平成18年9月29日 中央教育審議会教育課程部会（第48回）議事録

②安倍内閣の成立と教育再生会議の設置、教育基本法の改正

第2章で見たように、2006（平成18）年9月に第一次安倍内閣が成立し、教育再生会議が設置され、通常国会で継続審議となった教育基本法案の審議が9月に開会した臨時国会の最重要法案として質疑が行われることになった。伊吹文科大臣は、衆議院の法案審議の中で、「今回政府が提案した教育基本法によって初めて、日本独自の規範、伝統、文化ということが入ってきており、そういうことを中心として、教育基本法が国会でお認めをいただければ、その後続く学校教育法、あるいはその他の諸法を改正し、それに伴う政令、通達、告示、指導要領を直し、それに予算的な肉づけをすることによって教育を再生していきたい」と答弁し、審議されている教育基本法の改正を踏まえて、学習指導要領の改訂を行う方針を明らかにしていた⁸⁶。一方、教育再生会議が言及した土曜授業の実施をめぐることは、伊吹大臣は、PISA調査でトップの成績を取ったフィンランドを例に挙げ、「フィンランドは週5日制なんです。ですから、必ずしも週5日制が学力の低下の原因であるというわけでもないと思います」「世界の大きな流れの中へ慎重に慎重に、段階的に段階的に入れてきた5日制ですから、これを制度として今すぐ変えるというのは、ちょっと文科大臣の立場としては、なかなかそのままお答えはしにくい」と述べ、土曜日の授業実施に慎重な姿勢を示していた⁸⁷。また、参議院の法案審議においても、伊吹大臣は教育再生会議が掲げた「ゆとり教育の見直し」について、「ゆとり教育という考えは、私自身は間違っていないと理解していますが、実際の運用はかなり不幸にゆとり教育の時間が使われているというようなこともございます。いろいろな現在の欠陥を是正していくために、いろいろな方々の御意見を伺いながら学習指導要領に手を入れていかねばならないと思っております」⁸⁸と答弁し、従前の学習指導要領が掲げていた教育理念に賛同する一方で、運用面に問題があり、その欠陥を改善するため学習指導要領の改訂を行う必要があるとの認識を示していた。改正教育基本法は12月15日に成立し、12月22日に施行された。また、法案審議中の12月8日には伊吹大臣が会見で、「教育基本法改正を受けた学習指導要領の変更を今年度中に出すというのは、なかなか難しいと思います。時間的余裕がない」と述べ、2006（平成18）年度中の学習指導要領の改訂という方向性を転換し、2007（平成19）年度以降に改訂がずれこむ見通しを明らかにした⁸⁹。

このように、学習指導要領改訂を教育基本法改正の議論と関連付け、教育基本法改正を踏まえた学習指導要領の改訂が検討課題として浮上する一方、安倍首相が設置した教育再

⁸⁶ 平成18年10月31日衆議院教育基本法に関する特別委員会議事録（松本大輔議員（民主）の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

⁸⁷ 平成18年11月14日衆議院教育基本法に関する特別委員会議事録（前原誠司議員（民主）の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

⁸⁸ 平成18年11月28日参議院教育基本法に関する特別委員会議事録（坂本由紀子議員（自民）の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

⁸⁹ 『読売新聞』平成18（2006）年12月8日夕刊2面、『朝日新聞』同日夕刊14面、平成18年12月8日伊吹文部科学大臣会見概要

生会議も、教育基本法改正の法案審議が佳境を迎えていた12月8日から9日にかけて集中審議を行い、2007（平成19）年1月に公表予定であった第一次報告に、ゆとり教育の見直し、授業時間の増加を盛り込む方針を確認していた⁹⁰。1月に入り、教育再生会議は第一次報告において、ゆとり教育の見直し、授業時間数の10%増加を打ち出し、学校週五日制の見直しも今後見直しを検討する方針を固めていた⁹¹。教育再生会議は1月24日の総会で、「ゆとり教育を見直し、学力を向上する」として、授業時数の10%増、基礎・基本の反復・徹底と応用力の育成、学習指導要領の到達目標化を掲げ、習熟度別指導の拡充などを提案する第一次報告を取りまとめていた⁹²。

この教育再生会議の第一次報告の内容について、教育基本法改正を踏まえた学習指導要領改訂には前向きであった伊吹大臣は、「現行法令のもとでは、多くのものは、中央教育審議会にかけないといけない手順、手続きとなっています」「できるだけ早く中央教育審議会にご意見を伺って、出てきたご意見は、その都度フィードバックしたいと思います。」と述べ、教育再生会議の報告内容の実行には、中教審の審議が必要との認識を示していた⁹³。また、中教審の鳥居泰彦会長は1月30日の総会で「（教育再生会議と中教審は）どちらが主導権を持っているのかと聞かれるが、中教審は中教審としての責務を淡々と果たす」と発言し、中教審の議論は教育再生会議の議論に左右されないとの立場を表明していた⁹⁴。教育課程部会の委員の中からは、「私たち教育課程部会では、ゆとり教育という言葉は基本的には使っていないと思います。文科省も使っていないと思います。むしろ教育再生会議はその言葉を平気で使っておられますけど、誤解していただきたくないというか。その点はジャーナリズムが使っているだけです。私も基本的には括弧付きのものについてはかなり批判的な考えですけれども、本省自身もこういう言葉は使わなかったと認識しています」⁹⁵「ゆとりは現場がもう持たないというところから出てきた。それを無視し、ただ増やせばいいということだけは避けてほしい」⁹⁶とする意見が出るなど、教育再生会議に対する不快感が表立って表明される状態となっていた。

2007（平成19）年1月は中教審委員の2年の任期切れに当たっていたことから、審議状況の取りまとめとして、1月23日に「第3期教育課程部会の審議の状況について」が文科省から委員に提示され、部会長一任となり、1月26日の初等中等教育分科会で報告が行わ

⁹⁰ 読売新聞 平成18（2006）年12月9日夕刊1面、14面

⁹¹ 『読売新聞』平成19（2007）年1月19日1面

⁹² 平成19年1月24日「社会総がかりで教育再生を」教育再生会議第一次報告

⁹³ 平成19年1月23日伊吹文明文部科学大臣会見概要

⁹⁴ 『朝日新聞』平成19（2007）年2月4日10面

⁹⁵ 平成18年12月22日 中央教育審議会初等中等教育分科会（第45回）・教育課程部会（第49回）合同会議議事録 安彦忠彦委員の発言より。この発言を行った安彦委員は、教育再生会議の設置を「政治家主導」の教育行政であるとして、「自分たちの都合で物を言う政治家であるなら、「教育」の世界に「政治家主導」の原理を持ち込むことは避けるべきである。それは戦前の教育に回帰する道を開くことになる」と厳しく批判していた（安彦2007）。

⁹⁶ 『朝日新聞』平成19（2007）年2月4日10面

れた。この「審議の状況について」は、前年の2006（平成18）年2月に取りまとめた「審議経過報告」をもとに、その後の教育基本法改正などを踏まえた追記が行われたものであり、「教育基本法改正を踏まえた検討」と題した項目において、教育基本法の国会審議で、基礎学力の定着、国語力の育成、理数教育、伝統文化に関する教育、わが国と郷土を愛する態度の育成などの課題について学校教育の指導を充実すべきとの質疑が行われたと指摘した上で、教育基本法改正を踏まえた具体的な教育内容について今後さらに検討するとしていた。一方、教育再生会議の議論について言及されることはなかった⁹⁷。

③学校教育法改正と、教育再生会議第二次提言と骨太 2007

このように、学習指導要領の改訂において教育基本法の改正を踏まえた検討が行われる中、教育再生会議では第一次報告の公表後、ゆとり教育見直しの具体策の議論を実施し、分科会の議論では「ゆとり教育見直しの方向性」として、学習指導要領の見直し、必要な授業時数の確保、教育課程行政の改革などを取り上げ、国語、算数・数学、理科、社会、英語の主要5教科の授業時数の確保、夏休みや春休みの一週間程度の短縮や二学期制の検討、土曜日の補充授業の実施などを提唱し⁹⁸、「道徳」を小中高校の学習指導要領で正式な教科「徳育」として位置づけることも提唱していた⁹⁹。この一連の教育再生会議の議論に対して、伊吹大臣は「色々のご意見を言っていただくのは良いと思います。しかし、決めるのは中央教育審議会であり、私ですから、立派なご意見は大いに参考にさせていただきます。」と述べ、検討の主導権はあくまでも文科省にあることを主張していた¹⁰⁰。

中教審は、委員の任期切れに伴う委員の交代を行い、教育課程部会の新たな部会長に梶田叡一兵庫教育大学長が就任した¹⁰¹。梶田部会長は、初回の議論が行われた3月16日の会議終了後に記者団に対し、教育再生会議が主張していた授業時数の1割増の提言について、「学校や教育委員会は必要に応じ、指導要領の時間数を超えて授業ができ、既に実施しているところも多い。その取組みを大事にしなければならず、一律の1割増は考えていない」と否定的な立場を表明していた¹⁰²。また、教育再生会議が「徳育」の教科化を検討していることについて、新たに中教審会長に就任した劇作家の山崎正和氏は日本記者クラブの会見で「今の社会は価値観の多様化が前提だ。盗んではいけない、暴力はいけないなど一致できる徳目もあるが、倫理の根底に届く事柄は学校制度になじまない。まして、採点できるかは難しい」「現在の学校制度で倫理（道徳）教育をするのは無理がある」と述べるなど、

⁹⁷ 平成19年1月26日 中央教育審議会初等中等教育分科会（第46回）、教育課程部会（第53回）議事録、資料1「第3期教育課程部会の審議の状況について」

⁹⁸ 『読売新聞』平成19（2007）年3月15日2面、『日本教育新聞』平成19（2007）年3月26日1面、平成19年3月14日教育再生会議学校再生分科会資料2「学校の再生の向けて（検討のためのたたき台・素案）」

⁹⁹ 『読売新聞』平成19（2007）年3月30日2面

¹⁰⁰ 平成19年3月16日伊吹文部科学大臣閣議後会見概要より

¹⁰¹ 平成19年3月16日 中央教育審議会（第54回）議事録

¹⁰² 『朝日新聞』平成19（2007）年3月17日4面

徳育の教科化に否定的な立場を表明していた¹⁰³。

ところで、安倍首相が教育再生会議の第一次提言の取りまとめに際して、学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法及び教育公務員特例法の三法案を2007（平成19）年通常国会で改正することを強く求めたことから、文科省は三法案について中教審で審議・答申を行い¹⁰⁴、3月30日に法案の閣議決定・国会提出を行った。この中で、学校教育法の改正では、子供たちに確かな学力をはぐくむにあたって重視する点として、基礎的な知識及び技能の習得、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力・判断力・表現力、子供たちの学習意欲を規定する措置を講じていた。この三法案の審議のため、衆議院では4月に教育再生に関する特別委員会を設置し、集中的に法案審査が行われることになり、学習指導要領に関する質疑も数多く行われることになった。

法案審議では、学習指導要領改訂の基本方針を問われた伊吹大臣は、「規範意識を身につける、同時に基礎学力を向上させる、そういうことを細かく学習指導要領に、今回学校教育法の改正をお認めいただければその目標に従ってつくっていきます」として、学校教育法の改正の国会審議を踏まえ、規範意識の育成と基礎学力向上を学習指導要領に盛り込む方針を明らかにしていた¹⁰⁵。また、伊吹大臣は学力低下問題に関して、「授業時間を増やしていくのがいいのか、今の授業時間の中でももう少し効率的にカリキュラムを組むという方向を学習指導要領の中で打ち出していくのがいいのか、これをやっぱり考えなければいけません」¹⁰⁶「文部科学省はゆとり教育という言葉は一度も使ったことはありません。基礎学力を十分教え込んだ上で、それを現実に応用する力、実社会で生きていく力を養うためにという建前で総合学習という時間を実は取ったわけです。総合学習を皆さん、ゆとり教育と、こうおっしゃっているわけですが、この考えは私は間違っていないと思うんですね。」¹⁰⁷と述べ、授業時数をめぐる検討の必要性を示す一方で、総合的な学習の時間の考え方や理念は間違っていないとする見解を改めて示していた。さらに、授業時数の10%増加をめぐることは、教育再生会議側が「国際的な比較でございまして、OECDの中でも日本の今の小学校あるいは中学校の授業時数は低い方のレベルになっておりまして、10パーセント程度上げますと大体平均的な、多い国、平均的な国、少ない国ということになりますと、その平均的なレベルというものになる」と答弁したのに対して¹⁰⁸、伊吹大臣は「授業時間

¹⁰³ 『朝日新聞』平成19（2007）年4月27日38面

¹⁰⁴ 中央教育審議会「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」平成19年3月10日

¹⁰⁵ 平成19年4月20日衆議院教育再生に関する特別委員会議事録（糸川正晃議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

¹⁰⁶ 平成19年5月24日参議院文教科学委員会議事録（北岡秀二議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

¹⁰⁷ 平成19年5月31日参議院文教科学委員会議事録（吉村剛太郎議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁）より

¹⁰⁸ 平成19年4月25日衆議院教育再生に関する特別委員会議事録（山内康一議員の質問に対する山中伸一内閣審議官の答弁）より

数そのものを増やしてくれと、こうおっしゃっているわけですね。そうしますと、土曜日に授業をするか、1日の授業数を増やすか、夏休みを短縮するか、どれかしかないんですよ。ところが、一応週40時間労働というものもございます。(略)これを本当に再生会議がおっしゃっているとおり表から取り組むのであれば、教員の数を増やしていただかない限りできないんですね。(略)ですから、私どもは、再生会議でおっしゃっているのはアイデアはちょうだいしますと。そのアイデアをどう実現するかはやはり我々の知恵に任せていただかないと言いつ放しになりますよということを申し上げます¹⁰⁹「細かなことは教育再生会議は何も責任は持たないけれども、言いたいことを言うというだけならだれでも言える」¹¹⁰と答弁し、教育再生会議の提案は実現可能性がなく、文科省が主導して実現可能な施策を検討することを改めて表明していた¹¹¹。

伊吹大臣が教育再生会議に対する批判を繰り返す中、6月1日に教育再生会議は第二次報告を取りまとめ、ゆとり教育見直しの具体策として授業時数10%増の提唱や、土曜日に授業の実施、国語教育の充実や英語の授業時数の増加、小学校に英語教育の導入、徳育の教科化などを打ち出した¹¹²。この第二次提言に対して、伊吹大臣は「私は、教育再生会議の意図される場所は実現するように、所管の大臣として努力はしていますが、実現の仕方とか手法は、文部科学省が法律や予算を預かっているわけですから、教育再生会議のとおり出来ない場合もあります。」と述べ、教育再生会議の提言を受け、改めて文科省として実現可能な案を検討する意向を表明していた¹¹³。一方、6月4日の経済財政諮問会議で教育再生が議題とされ、伊吹大臣と山谷えり子教育再生担当首相補佐官が出席し、経済財政諮問会議の民間議員からは、教育再生会議第二次報告を「非常に高く評価したい」「大変いい報告」との意見があり、これらを踏まえ策定された「経済財政改革の基本方針2007(いわゆる骨太方針2007)」(平成19年6月19日閣議決定)では、授業時数の10パーセント増、2007(平成19)年度中の学習指導要領改訂が盛り込まれ、教育再生会議の提言を受ける形で、授業時数の増加や学習指導要領改訂の方向性が閣議決定されることになった。

④中教審答申と学習指導要領改訂

6月25日に実施された中教審教育課程部会では、道徳教育の在り方が議題とされたが、教育再生会議が求めていた道徳の教科化は議論の対象にもならず、これまで中教審が進めてきた検討をもとにした議論が行われた。また、この日は学習指導要領の到達目標の明確

¹⁰⁹ 平成19年5月31日参議院文教科学委員会議事録(吉村剛太郎議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁)より

¹¹⁰ 平成19年6月6日衆議院文部科学委員会議事録(高井美穂議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁)より

¹¹¹ 平成19年5月31日参議院文教科学委員会議事録(吉村剛太郎議員の質問に対する伊吹文明文部科学大臣の答弁)より

¹¹² 平成19年6月1日「社会総がかりで教育再生を」教育再生会議第二次報告

¹¹³ 平成19年6月1日 伊吹文部科学大臣会見概要

化が改めて議題となり、これまで到達目標化に前向きな委員からも、今回の学校教育法の改正を受けて重視することになった思考力・判断力などが到達目標になじむものではないことや、規制緩和や学習指導要領の大綱化の流れに逆の効果を生むことなどの発言があり、学校教育法の改正を踏まえ、学習指導要領の到達目標化は見送られることになった¹¹⁴。

7月2日の教育課程部会では、閣議決定された骨太2007の内容が文科省から紹介され、2007（平成19）年度中の学習指導要領改訂が閣議決定されたことが報告された。また、文科省から学校教育法などの国会審議の状況が報告され、この文科省の報告に梶田部会長も「皆さんご存知のように、国会での審議というのは中教審の各部会の考えていくときの土台となりますよね。これは当然、言うまでもないことです。やはり国民の代表が集まって議論されて、そしていろいろなことをお決めになったことが土台になります」と発言し、国会の議論を踏まえた上で中教審の議論があるとして、それまでは学力や知育を中心に検討が行われてきた学習指導要領改訂の議論を、道徳心や公共の精神、生命尊重の精神の育成など多岐にわたるテーマを柱として議論が行われることが確認された¹¹⁵。

文科省は、これまでの議論を受け、答申の素案となる「教育課程部会におけるこれまでの審議の概要（検討素案）」を8月30日の教育課程部会に提出した。この中で、基本的な考え方として、今回の改訂は教育基本法等の改正を踏まえたものであり、現行学習指導要領の理念である「生きる力」は引き続き重要であるとする一方で、子供たちは「生きる力」で重視している思考力・判断力・表現力、学習意欲、学習習慣・生活習慣などに課題があり、現在の授業時数では十分ではないと整理していた。また、必要な教育条件の整備として教職員配置に言及し、指導方法の改善を図るとして、「従来の一斉指導の方法も重視することに加えて、習熟度別指導や少人数指導、発展的な学習や補充的な学習などの個に応じた指導を積極的かつ適切に実施する必要がある」と記述していた¹¹⁶。この素案に対して、委員からは教育改革に見合う教職員の人数が必要と主張する意見や、指導方法の改善として少人数学級の推進を書き込むべきと主張する意見など、学習指導要領の改訂にあたって、教育条件の整備が必要であるとの主張が相次いでいた¹¹⁷。この日の議論を踏まえ、9月5日の教育課程部会では素案を修正した「検討素案」が提示され、新たに「教職員定数の改善」を項目として追加し、「教師が子どもたちと向き合う時間を確保するに当たっては、何よりも教職員定数の改善が必要である」「年間授業時数の増加を図る場合には、定数改善をはじめ指導体制の整備を進める必要がある」と記述し、2008（平成20）年度概算要求で大規模な定数改善を要求した文科省に対し、定数改善の実現を求める意見が相次いだ¹¹⁸。

¹¹⁴ 平成19年6月25日 中央教育審議会教育課程部会（第54回）議事録

¹¹⁵ 平成19年7月2日中央教育審議会教育課程部会（第58回）議事録、合田（2009）12頁。

¹¹⁶ 平成19年8月30日 中央教育審議会教育課程部会（第60回）議事録、資料3「教育課程部会におけるこれまでの審議の概要（検討素案）」

¹¹⁷ 平成19年8月30日 中央教育審議会教育課程部会（第60回）議事録

¹¹⁸ 平成19年9月5日 中央教育審議会初等中等教育分科会（第54回）・教育課程部会（第61回）合同会議議事録、資料3-1「教育課程部会におけるこれまでの審議の概要（検討素案）」

学習指導要領の改訂にあたって、教育条件の整備が必要であるとの認識が共有された後、文科省は9月10日の教育課程部会で小学校の教育課程の枠組みの検討素案を提出し、小学校1・2年生では国語・算数・体育、3・4年生では国語・算数・体育・理科、5・6年生では算数・理科・社会の授業時数を増加し、外国語活動を5・6年生年で週1時間新設する一方で、総合的な学習の時間は週1時間縮減し、総授業時数は1・2年生で週2時間、3～6年生で週1時間の増加を行う案を提示した¹¹⁹。総合的な学習の時間の週1時間の削減は、新設する小学校の外国語活動に対応する時数を差し引いたものであると説明し、多くの委員はこの時数案に賛同する一方で、一部の委員は、小学校の学校現場の実態から総授業時数の増加に反対する意見を主張していた¹²⁰。この授業時数の検討の最中の9月12日、教育再生を旗印に掲げた安倍首相が退陣を表明した。また、9月18日の教育課程部会で文科省は中学校の授業時数の検討素案として、総合的な学習の時間を週1時間縮減、選択教科の授業時数を削減し、必修教科である国語・社会・数学・理科・外国語・保健体育の授業時数を増加させ、総授業時数として週1時間増加させる案を提示した¹²¹。一方、教育再生会議が掲げた徳育の教科化は、中教審は教科化を困難とする方針を固めたことが明らかになっていった¹²²。10月5日の教育課程部会では、文科省は総合的な学習の時間の改善の方向性として、「知識基盤社会の時代においても重要な役割を果たすものとして、体験的な学習に配慮しつつ、教科の枠を超えた横断的・探究的な活動となるよう充実を図る」とする案を提示し、多くの委員が賛同を示し、総合的な学習の時間は、教科の枠を超えた横断的・探究的な活動を図る時間として、引き続き位置づけられることになった¹²³。

このように、具体的な教科構成や授業時数の案が固まる中、10月24日に文科省は約40年ぶりに実施した2007（平成19）年度全国学力・学習状況調査の結果を公表した。この調査は、全国の小学校6年生と中学校3年生を対象とした悉皆調査であり、国語と算数・数学で、知識を問う「A問題」と知識の活用を問う「B問題」で構成されていた。調査の結果、小学校の国語Aの平均正答率が81.7%、小学校算数Aの平均正答率が82.1%、中学校国語Aの平均正答率は82.2%で、「相当数の児童生徒が学習内容をおおむね身につけている」と評価する一方で、中学校の数学Aの平均正答率が72.8%で「基礎的・基本的な知識を更

案)見え消し修正版]

¹¹⁹ 平成19年9月10日 中央教育審議会教育課程部会（第62回）資料6-1「小学校の教育課程の枠組みについて（検討素案）」

¹²⁰ 平成19年9月10日 中央教育審議会教育課程部会（第62回）議事録、『朝日新聞』平成19（2007）年9月11日34面

¹²¹ 平成19年9月18日 中央教育審議会教育課程部会（第63回）資料7-1「中学校の教育課程の枠組みについて（検討素案）」。なお、中学校の授業時数を検討した中学校部会では、日本PTA全国協議会前会長の梅田昭博氏より「総合学習を減らすのは朝令暮改」と総合的な学習の時間の時数削減に反対する意見もあった（『朝日新聞』平成19（2007）年9月1日37面）。

¹²² 『朝日新聞』平成19（2007）年9月19日1面

¹²³ 平成19年10月5日 中央教育審議会教育課程部会（第65回）議事録、資料4-2「総合的な学習の時間の現状と課題、改善の方向性（検討素案）」

に身につけさせる必要がある」と指摘し、小学校の国語Bの平均正答率が63%、小学校算数Bの平均正答率が63.6%、中学校国語Bの平均正答率が72%、中学校数学Bの平均正答率が61.2%であり、知識を問う問題はまずまずの一方で、知識・技能を活用する力に課題があることが明らかになっていた。また、小・中学校とも、地域の規模等（大都市、中核市、その他の市、町村、へき地）による大きな差は見られなかった¹²⁴。この日の教育課程部会で、梶田部会長は印象として、「都道府県の差がものすごく少ないのです。昭和40年代のときは非常にあるのです。大きいのです。（略）この地域間格差も40年代はすごかったのですけれども、この格差もなくなっております」と述べ、現在のわが国の学力状況として、学習指導要領が構築された時代には明確であった地域間格差がほとんどなくなっていることに賞賛の意を示していた¹²⁵。

文科省は、10月30日の教育課程部会で、8月の検討素案に各教科の改善内容を追記した「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ（案）」を提示し、委員から反対意見はなく部会長一任となり、11月7日の教育課程部会で正式に了承された¹²⁶。この審議のまとめを受け、福田内閣で文科大臣に就任していた渡海紀三朗大臣は、新しい学習指導要領の実施時期を、2009（平成21）年度から一部の内容を実施し、全面実施を小学校は2011（平成23）年度、中学校は2012（平成24）年度から行う方針を表明した¹²⁷。また、この「審議のまとめ」について、中教審教育課程部会は11月27日と29日に42の教育関係団体からのヒアリングを行い、この内容にほとんどの団体が賛成意見を述べ、審議のまとめの内容に明確に反対意見を表明した団体はなかった。一方、全ての団体から、教育内容や授業時数の増にあたっては、教員数の増などの条件整備が不可欠であるとの意見が寄せられた¹²⁸。このヒアリングを踏まえ、文科省は、12月21日の教育課程部会で「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申素案）」を提出し、徳育の教科化を主張する団体に配慮する一文を追記する一方で、各教科の教育内容については大筋で賛同が得られていたことから実質的な修正は施されず¹²⁹、12月25日夕方の教育課程部会で答申案は了承され、2008（平成20）年1月17日の中教審総会で最終答申が渡海大臣に提出され、2003（平成15）年の諮問からは足掛け5年近く、2005（平成17）年の本

¹²⁴ 国立教育政策研究所「平成19年度全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」（平成19年10月）2-11頁、『読売新聞』平成19（2007）年10月25日1面、13面、15面、『朝日新聞』同日1面、3面。

¹²⁵ 平成19年10月24日 中央教育審議会初等中等教育分科会（第55回）、教育課程部会（第66回）

¹²⁶ 平成19年10月30日 中央教育審議会教育課程部会（第67回）議事録、『朝日新聞』平成19（2007）年10月31日1面、平成19年11月7日 中央教育審議会初等中等教育分科会（第56回）、教育課程部会（第68回）合同会議議事録

¹²⁷ 『読売新聞』平成19（2007）年11月9日夕刊1面、11月10日3面、11月9日渡海文部科学大臣会見概要

¹²⁸ 中央教育審議会初等中等教育分科会（第57回）・教育課程部会（第69回）議事録、配布資料2-1「関係団体からのヒアリング状況について」

¹²⁹ 平成19年12月21日中央教育審議会教育課程部会（第71回）議事録より

格審議の開始から3年近くの時間を経て、教育課程の見直しを取りまとめられ、「生きる力」の育成は引き続き必要であると位置づけ、基礎的・基本的な知識・技能の習得と知識・技能を活用して思考力・判断力・表現力の育成の両方が必要であるとした上で、言語活動の充実、理数教育の充実、伝統文化や道徳教育、体験活動、小学校における外国語活動の充実などを指摘する答申となった。

一方、教育再生会議は安倍首相の退陣後も引き続き設置されていたが、12月25日の教育課程部会が開催されていた同時刻に、教育再生会議は第3次報告を取りまとめた。全国学力調査やPISA調査の結果を検証し学力向上に取り組むことや、理科教育強化のための専科教員の設置、小学校からの英語教育、徳育を教科化して年間を通じて指導し、新たな教科書を作成し、社会総がかりで徳育の充実に取り組むことなどを報告の柱としていた¹³⁰。しかし、中教審教育課程部会の答申案では徳育の教科化は盛り込まれておらず、教育再生会議の報告の内容が実現されないことは明白であった。

文科省は、2月15日に中教審答申の内容に基づいた小・中学校の学習指導要領の改訂案を公表し、言語活動や理数教育、外国語などの教育内容を充実させ、前回の改訂で削減された指導事項の多くが復活することになった。また、国語、算数・数学、社会、理科、外国語、体育・保健体育の授業時数を増加させ、小学校5・6年生に外国語活動の時間を新設し、総合的な学習の時間の授業時数を減らし、中学校の選択教科の授業時数を削減した。一方、教育再生会議が求めていた道徳の教科化は見送る内容となった¹³¹。文科省はこの改訂案の公表後、パブリックコメントを実施し、その結果を踏まえ、3月28日に小・中学校の新学習指導要領を官報で告示した。

¹³⁰ 教育再生会議「社会総がかりで教育再生を 第三次報告」平成19年12月25日

¹³¹ 『朝日新聞』平成20(2008)年2月16日1面

図6-2 中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」(平成20年1月17日)のポイント

1. 「生きる力」の育成が必要とされる背景
○新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す「知識基盤社会」の時代
・知識基盤社会においては「課題を見いだし解決する力」、「知識・技能の更新のための生涯にわたる学習」、「他者や社会、自然や環境と共に生きること」など、変化に対応するための能力が求められる
・このような時代を担う子どもたちに必要な能力こそ「生きる力」
・OECDが知識基盤社会に必要な能力として定義した「主要能力(キーコンピテンシー)」を先取りした考え方
○教育基本法・学校教育法の改正において、教育の目標・義務教育の目標が定められるとともに、学力の重要な3つの要素を明確化
① 基礎的・基本的な知識・技能の習得
② 知識・技能を活用して課題を解決するために必要な思考力・判断力・表現力等
③ 学習意欲
○国内外の学力調査などから、「生きる力」で重視している事項に課題
・思考力・判断力・表現力等を問う読解力や記述式問題、知識・技能を活用する問題に課題
・読解力で成績分布の分散が拡大、その背景には家庭での学習時間などの学習意欲、学習習慣・生活習慣に課題
・自分への自信の欠如や自らの将来への不安、体力の低下 など
2. 理念を実現するためのこれまでの手立てに5つの課題
課題[1] 「生きる力」の意味や必要性について、文部科学省による趣旨の周知・徹底が必ずしも十分ではなく、学校関係者・保護者・社会との間に十分な共通理解がなされなかったこと
課題[2] 子どもの自主性を尊重する余り、教師が指導を躊躇する状況があったのではないかと指摘されていること
課題[3] 各教科における知識・技能を活用する学習活動が十分ではなかったことから、各教科での知識・技能の習得と総合的な学習の時間での課題解決的な学習や探究活動との間の段階的なつながりが乏しくなっていること
課題[4] 各教科において基礎的・基本的な知識・技能の習得とともに、観察・実験、レポートの作成、論述といった知識・技能を活用する学習活動を行うためには、現在の授業時数は十分ではないこと
課題[5] 豊かな心や健やかな体の育成について、家庭や地域の教育力が低下したことを踏まえた対応が十分ではなかったこと
3. 学習指導要領改訂のポイント
[1]改正教育基本法等を踏まえた学習指導要領改訂 改正教育基本法等において、公共の精神、生命や自然を尊重する態度、伝統や文化を尊重し、我が国と郷土を愛するとともに、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うことなどが、教育の目標として新たに規定されたことを踏まえ、各教科等の教育内容を改善する必要がある
[2]「生きる力」という理念の共有 「生きる力」をはぐくむことの必要性やその内容を教育関係者等の間で共有することがまず行われなければならない
[3]基礎的・基本的な知識・技能の習得 ・指導内容の増加は、社会的自立の観点から必要な知識・技能や学年間で反復することが効果的な知識・技能等に限ることが適当である ・「読み・書き・計算」などの基礎的・基本的な知識・技能は、例えば、小学校低・中学年では、体験的な理解や繰り返し学習を重視するなど、発達段階に応じて徹底して習得させ、学習の基盤を構築していくことが大切である
[4]思考力・判断力・表現力等の育成 ・思考力・判断力・表現力をはぐくむためには、観察・実験、レポートの作成、論述など知識・技能を活用する学習活動を発達の段階に応じて充実させる必要がある ・これらの能力の基盤となるのは言語の能力であり、その育成のために、小学校低・中学年の国語科において音読・暗唱、漢字の読み書きなど基本的な力を定
[5]確かな学力を確立するために必要な授業時数の確保 基礎的・基本的な知識・技能の習得とともに、それらを活用する学習活動を充実することができるよう、国語・理数等の必修教科の授業時数を確保することが必要である
[6]学習意欲の向上や学習習慣の確立 ・学習習慣の確立には、小学校低・中学年の時期が重要である ・つまずきやすい内容をはじめとした基礎的・基本的な知識・技能の確実な定着を図り、分ける喜びを実感させることが重要である
[7]豊かな心や健やかな体の育成のための指導の充実 ・基本的な生活習慣を確立するとともに、社会生活を送る上で人間として持つべき最低限の規範意識を身に付けさせる観点から、道徳教育の改善・充実が必要である ・運動を通じて体力を養うとともに、望ましい食習慣など健康な生活習慣を形成することが必要である
4. 教育内容に関する主な改善事項
【言語活動の充実】 言語は、知的活動(論理や思考)やコミュニケーション、感性・情緒の基盤であり、国語科において、これらの言語の果たす役割に応じた能力、感性・情緒をはぐくむことを重視する
【理数教育の充実】 ・90年代半ば以降の学術研究や科学技術の世界的な競争の激化の中で、理数教育の質・量両面の充実が必要である ・国際的な通用性、内容の系統性、小・中・高等学校での学習の円滑な接続を踏まえた指導内容の充実を図る
【伝統や文化に関する教育の充実】 国際社会で活躍する日本人の育成を図るため、我が国の郷土の伝統や文化を受け止め、それを継承・発展させるための教育を充実する必要がある
【道徳教育の充実】 基本的な生活習慣や最低限の規範意識、自分への信頼感や思いやりなどの道徳性を養い、法やルールの意義や遵守について理解し、主体的に判断し、適切に行動できる人間を育てるために、発達の段階に応じた指導内容の重点化、教材の充実、体験活動の充実、家庭や地域との役割分担が必要である
【体験活動の充実】 子どもたちの社会性や豊かな人間性をはぐくむため、その発達段階に応じ、集団宿泊活動(小学校)、職場体験活動(中学校)、奉仕体験活動や就業体験活動(高等学校)を重点的に推進する
【小学校段階における外国語活動】 ・中学校段階の文法等の英語教育の前倒しではなく、幅広い言語に関する能力や国際感覚の基盤を培うため、英語の音声や基本的な表現に慣れ親しみ、言語や文化に対する理解を深めるとともに、積極的にコミュニケーションを図ろうとする態度を育成し、中学校との円滑な接続を図る ・小学校高学年で、総合的な学習の時間とは別に週1コマ程度実施するが、教科とは位置付けない
5. 教師が子どもたちと向き合う時間の確保などの教育条件の整備等
(1)教職員定数の改善 きめの細かい指導を行うための習熟度別・少人数指導や学校マネジメント機能の強化、教員の事務負担軽減に必要な定数の改善

文科省作成パンフレット(「生きる力」「理念」は変わりません「学習指導要領」が変わります)より抜粋

図6-3 2008(平成20)年改訂小学校学習指導要領の各教科等と授業時数

		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)	245(7)	245(7)	175(5)	175(5)
	社会			70(2)	90(2.6)	100(2.9)	105(3)
	算数	136(4)	175(5)	175(5)	175(5)	175(5)	175(5)
	理科			90(2.6)	105(3)	105(3)	105(3)
	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	102(3)	105(3)	105(3)	105(3)	90(2.6)	90(2.6)
道徳	34(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)	35(1)	
外国語活動					35(1)	35(1)	
総合的な学習の時間			70(2)	70(2)	70(2)	70(2)	
特別活動	34(1)	35(1)	35(1)	70(2)	70(2)	70(2)	
合計	850(25)	910(26)	945(27)	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

図6-4 2008(平成20)年改訂中学校学習指導要領の各教科等と授業時数

	必修教科								道徳	特別活動	総合的な学習の時間	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	140(4)	105(3)	140(4)	105(3)	45(1.3)	45(1.3)	105(3)	70(2)	35(1)	35(1)	50(1.4)	—	1015(29)
第2学年	140(4)	105(3)	105(3)	140(4)	35(1)	35(1)	105(3)	70(2)	35(1)	35(1)	70(2)	—	1015(29)
第3学年	105(3)	140(4)	140(4)	140(4)	35(1)	35(1)	105(3)	35(1)	35(1)	35(1)	70(2)	—	1015(29)

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

第2節 2006(平成18)年義務標準法の改正断念と行革推進法制定

学習指導要領の見直しの議論が開始された2005(平成17)年、文科省は教育条件における教育資源の配分の見直しを行うとして、第8次教職員定数改善計画の策定に向けた議論を行ったが、公務員の総人件費改革、行革推進法の制定によって計画の策定は断念に追い込まれた。その一連の政策過程について記述を行う。

1. 問題認識 — 第7次定数改善計画の実施 —

第7次定数改善計画によって各地の学校で習熟度別指導が積極的に導入されるようになっていた。2003(平成15)年7月の文科省の公立小・中学校の習熟度別指導の実施状況の調査報告では、公立小学校の74%、中学校の67%で習熟度別指導が実施されていることが明らかになっていた。

一方、第7次定数改善計画の実施時期は、いわゆる三位一体改革による義務教育費国庫負担金制度の見直しが大きな議論を呼んでいた。2002(平成14)年6月の「骨太2002」で、国庫負担金・地方交付税・税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で検討し、数兆円

規模の負担金移譲を政治的課題として取り上げられたことを契機として、国庫負担金の大所である義務教育費国庫負担金について、小泉首相から一般財源化を含む制度の見直しの指示が出され、地方六団体・総務省・財務省・文科省の間で義務教育費をめぐる論争が行われた。文科省は2003（平成15）年度から順次、義務教育費国庫負担金のうち共済費長期給付や退職手当に係る費用の一般財源化を実施し、2003（平成15）年11月の経済財政諮問会議において河村文部科学大臣が国庫負担金の「総額裁量制」の導入を提案し、学級編制・教職員定数の自由度の一層の拡大を訴えていた¹³²。2004（平成16）年度からは従前は国立学校の教員給与の準拠制度を採用していた各都道府県の教員給与や手当について、都道府県の裁量により自由に教員の給与等が決定できるよう制度改正が行われた。しかし、2004（平成16）年6月の「骨太2004」において、政府全体で3兆円規模の国から地方への税源移譲が目指され、同年8月の地方六団体からの改革案において義務教育費国庫負担金の中学校分の移譲が示されたことから、再度、地方六団体・総務省・財務省・文科省の間で税源移譲をめぐる議論が行われ、2005（平成17）年11月の政府・与党合意により義務教育費国庫負担法の改正が行われることになり、従前は2分の1の国庫負担率であったものを3分の1に引き下げ、国から地方への税源移譲が行われることになった。

この義務教育費国庫負担金をめぐる議論の間、教職員定数をめぐっては、与野党を超えて定数改善の必要性の認識は共有される一方、その方策については各党間で差があった。各党の文教政策担当議員が会した2004（平成16）年1月の日本教育新聞の新春企画の座談会で、自民党の塩谷立文部会長は「いわゆる30人学級は、かなり実現している。ただ、それを法律で決めるのは財源の問題がある。一方では、ある程度の集団規模が必要な部分があると思う。そこは弾力的にとらえていくという考え方でいい」として、学級編制の弾力的な措置を目指すべきとの認識を示し、連立与党である公明党の斉藤鉄夫文部科学部会長も、「少人数学級、30人学級を目指すというのが基本的な姿勢。しかし、現実として財政的な問題がある。また、少人数学級以外にも望ましい教職員配置の方法はある。複数担任制のほうが望ましいという判断もあるだろう。束縛を外すという意味で、別の制度を考えるのも一つの方法だ」と述べ、同様に弾力的な教職員配置の形態を求めていた。これに対し、民主党の藤村修教育基本問題調査会会長代理は「児童生徒数40人という規定は、いわゆる先進国としては、ひどく遅れたものだ。40人を30人にするという枠組みの変更が必要だ」と学級編制の標準の引き下げを主張し、2001（平成13）年の義務標準法改正時と同様に、与野党間で学級編制をめぐる政策対立が生じている状況であった¹³³。

このような政策の対立軸が明確になる中、2004（平成16）年6月に国立教育政策研究所が少人数指導に関する教育効果に関する調査研究（指導方法の工夫改善による教育効果に関する比較調査研究）の結果を公表し、「40人程度学級を教員1人で一斉指導を行う」「30

¹³² 平成15年11月21日 経済財政諮問会議 河村建夫臨時議員提出資料、議事要旨、『日本教育新聞』平成15（2003）年11月28日1面

¹³³ 『日本教育新聞』平成16（2004）年1月2日5面

人程度学級を教員1人で一斉指導を行う」「20人程度学級を教員1人で一斉指導を行う」「30人～40人程度の学級をTTにより2人で一斉指導を行う」「学級を解体し、15人～20人程度の均一割学習集団で一斉指導を行う」「学級・学年合同集団で習熟度別指導（到達度別学習）を行う」「学級・学年合同集団で習熟度別指導（完全習得学習）を行う」の7つの授業形態の比較を行ったところ、習熟度別学習を実施する授業形態が最も教育効果が得られるとする調査結果を公表していた。調査を実施した高浦勝義国立教育政策研究所部長は、「今後、これまでの学級一斉指導や一斉的な少人数指導から、個に応じた少人数指導へと力点を変える必要がある」と指摘していた¹³⁴。このように、民主党が主張する一律の学級編制の標準の引き下げについては、教育効果が明らかになっていない一方で、個に応じた少人数指導には効果的なエビデンスが表れていることが明らかになっていた。

2. 課題設定 一中教審における議論

文科省は義務教育費国庫負担金をめぐる議論の中で義務教育政策の在り方を抜本的に議論するため、2005（平成17）年2月に中教審に義務教育特別部会を設置し、この中で、今後の教職員配置の在り方も議題として取り上げることにした¹³⁵。自民党文教族議員も、中教審の特別部会設置と歩調を合わせ、河村前文科大臣を委員長とする「義務教育特別部会」を文教制度調査会に設置していた¹³⁶。この中教審の議論に先立ち、全国連合小学校長会は「学級の人数は、少なければ少ないほどいいというものではない。学級編制基準そのものを弾力的にし、配置される教員の扱いは校長の裁量に任せてほしい。」と学級編制の弾力化を期待する意見を表明する一方、日教組は「引き続き30人以下学級実現に向けた取り組みを強化したい」として学級編制の標準の引き下げを期待する意向を表明していた¹³⁷。

中教審の特別部会は5月10日に教員配置の在り方について議論を行い、第7次定数改善計画の検討会議に参加していた小川正人委員より、第7次計画の際は、学級編制の標準を30人・35人に引き下げたために必要となる投資経費に見合う教育効果が検証できなかったため少人数指導やティーム・ティーチングを取り入れたと説明し、現時点では学級規模縮小による教育効果が蓄積されていると主張し、「8次の改善に向けては少人数の学級編制で進むべき」と主張した。この小川委員の発言を受け、多くの委員が少人数学級を求める一方で、一律に定員を固定せず、学校での創意工夫を生かす教職員配置の在り方を求める意見も委員から出されていた。鳥居中教審部会長は文科省に専門的な検討を行うことを要請

¹³⁴ 国立教育政策研究所（研究代表者：高浦勝義初等中等教育研究部長）「指導方法の工夫改善による教育効果に関する比較調査研究（科学研究費補助金研究成果報告書）」、『日本教育新聞』平成16（2004）年6月11日2面、6月18日8面

¹³⁵ 『日本教育新聞』平成17（2005）年2月18日1面

¹³⁶ 『日本教育新聞』平成17（2005）年2月4日1面

¹³⁷ 日本教育新聞のインタビューに対する、全国連合小学校長会は寺崎千秋全国連合小学校長会対策部長のコメント、日教組は野川孝三日本教職員組合生活局次長のコメント（『日本教育新聞』平成17（2005）年4月11日1面）。

し¹³⁸、この要請を受け、文科省は2006（平成18）年度の概算要求に向けた検討の場として、5月19日に「教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議」を設置することを決定した。

一方、2005（平成17）年3月に総務省が「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を公表し、各地方公共団体は「集中改革プラン」を策定し、地方公務員の定員削減計画を示すこととされた。これにより、各地方自治体は、2005（平成17）年度を基点として2009（平成21）年度までの具体的取り組みを住民に明示することが求められることになり、各自治体は、教職員を含め地方公務員法で規定される「条例定数」に該当する地方公務員の削減が必要な状況となっていた¹³⁹。このように、行政改革の取組が行われる中で、教職員定数計画の策定は当初から実現可能性が危ぶまれる状況となっていた。

3. 政策立案 ー協力者会議での検討ー

協力者会議は、明海大学の高倉翔学長を座長とし、中教審委員でもある小川正人東京大学教授を座長代理として、教育学の研究者、小学校長・中学校長・高等学校長、都道府県・市町村の教育長、日教組OBら16人で構成することになった。5月20日の第1回会議では、文科省が5月10日の中教審の議論を紹介するとともに、検討の論点として「少人数指導及び習熟度別指導のための教職員配置の評価」「学級編制の弾力化の評価」「これからの少人数教育について（生活集団としての適切な学級規模について、学習集団と学習効果について）」「現場の諸課題に対応する教職員配置の在り方について」「地方分権時代における柔軟な学級編制や教職員配置の在り方について」を提示し、中教審で議論されたような学級編制の標準の引き下げを検討の論点として取り上げることはせず、第7次定数改善計画のような生活集団と学習集団の分離を前提とした上での検討を行うこととしていた¹⁴⁰。

出席した協力者は、中教審で議論された少人数学級の推進には、これまでの7次にわたる定数改善の議論を反映していないとして批判的な意見が相次ぎ、文科省に対しても、「学習集団も生活集団も何人の規模で効果があるのかはっきりとしない」「文科省は少人数学級の実施を可能とし、地方は混乱している。学習集団と生活集団について、実証的な研究は

¹³⁸ 『日本教育新聞』平成17（2005）年5月16日1面、『読売新聞』平成17（2005）年5月11日2面、『日本経済新聞』同日34面。

¹³⁹ 地方自治法第172条第3項において、地方公共団体の職員の定数は条例で定めることとされており、地方公共団体の定員管理はこの条例による定数を基準として算定される。なお、同項のただし書きにより、臨時職員及び非常勤職員についてはこの限りでないこととされていることから、各地方公共団体では、この集中改革プランの策定以降、教職員の臨時職員化・非常勤職員化を進めており、その割合は年々増加し、平成17年度が12.3%であった臨時職員・非常勤職員の割合が、平成24年度では16.1%まで上昇している（公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」（平成24年9月6日文部科学省））

¹⁴⁰ 平成17年5月20日 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第1回）資料3「検討の論点（案）」

ないのか」「第7次の展開の際、少人数指導を押し進めながらも、都道府県は学級規模の縮小のほうに動いた。このことをしっかりと受け止めた上で、第8次改善は、6次・7次を発展的に継承すべき」と、第7次定数改善で文科省が学習集団と生活集団を分けた上で、学習集団についての少人数指導を推進したにもかかわらず、その後、都道府県の動向を受けて少人数学級を容認した文科省の姿勢に批判的な意見が続出していた¹⁴¹。

一方、5月12日の自民党の義務教育特別委員会で次期教職員定数改善計画に向けた意見交換が行われたが、教員の数より質が大切といった意見が大勢を占め、河村委員長も「教員を研修に出すため、余剰人員が必要であり、現在の教員数は維持すべきである」といった考えを表明しただけであり、教職員定数改善を求める雰囲気は醸成されなかった。また、公明党でも、一学級の児童生徒数は教育委員会ではなく校長が自校の実態に応じて決められるようにすることを提唱し、文科省が期待していた教職員定数改善を求める意見は強調されていない状況であった¹⁴²。

このような与党の議論の中、協力者会議では、6月1日の第2回会議で「さんさんプラン」を推進する山形県教育委員会からヒアリングを行い、山形県教委はさんさんプランの効果として不登校児童数の大幅減少や学力面の点数向上が見られると報告し、国が第7次計画で提唱していた学級機能を生活集団と学習集団に分けるという考え方は、「生活集団を基盤にしつつ学級経営を行うことにより、児童生徒に対しきめ細かな配慮が生じ、これが学習にも影響を与える」として否定的な立場を表明し、生活集団と学習集団を一体して捉えるべきと主張した。協力者の間でも、「各都道府県は持ち出しで少人数学級・指導を実施している状況。これを国でしっかり負担すべき」「学校における生活集団と学習集団は一体不可分。生活集団を少人数化すれば学習集団も質的に変化する」「生活集団、学級集団という概念をやめてはどうか」などと、学級を生活集団と学習集団と分離するという考えを否定する意見が続出し、生活集団と学習集団の概念の同一化を求める意見が多数を占めるようになった¹⁴³。

一方、2006（平成18）年度の予算編成作業の開始を前に、政府全体では公務員人件費の削減に焦点が集まっていた。前述のように、総務省は各自治体に「集中改革プラン」の策定を求めているが、2005（平成17）年1月の経済財政諮問会議で民間議員より国及び地方公務員の総人件費削減が取り上げられ¹⁴⁴、2月の経済財政諮問会議では、民間議員から地方公務員の純減目標を掲げるべきとの主張に対して麻生総務大臣は難色を示したが、竹中担

¹⁴¹ 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第1回）議事概要（平成17年5月20日）

¹⁴² 『日本教育新聞』平成17（2005）年5月23日1面

¹⁴³ 『日本教育新聞』平成17（2005）年6月6日1面、教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第2回）議事概要（平成17年6月1日）

¹⁴⁴ 経済財政諮問会議 平成17年1月20日「平成17年の諮問会議の進め方（有識者議員提出資料）」、1月27日「『基本方針2004』の取り組み状況について（有識者議員提出資料）」より

当大臣が総務大臣に検討するよう要請した¹⁴⁵。

6月1日の経済財政諮問会議には中山文科大臣と鳥居中教審会長が出席し、鳥居会長は中教審の議論の状況をもとに次期教職員定数改善計画の策定が必要であると主張するとともに、中山大臣も、義務教育改革の推進として学習指導要領の見直し、習熟度別指導・少人数教育の充実などを検討中であり、2006（平成18）年度中に逐次実施する方針を提示した。この鳥居会長と中山大臣の説明に対し、民間議員は教職員定数の在り方を問題視し、民間議員の吉川洋議員は「1人の先生がどれくらいの生徒を見ているかという数字を見ると、日本は18.5人になり、国際的に見て各国とほぼ同じぐらいの水準になっている。このマクロの数字と、文部科学省、中教審で進められようとしている30人学級の必要性が、どういう関係になるのか納得がいけないところがある」と主張し、谷垣財務大臣も「近年の児童生徒1人当たりの教育予算は、平成元年度と比べると8割増ということになっている。金をかければ教育水準が上がるというものではないであろうと思う」と同調し、さらに麻生総務大臣も「一律30人学級という話は、今の時代からするといかがなものか」として教職員の定数改善に否定的な意見が続出した。これに対し鳥居会長は「教員1人当たりの生徒数の平均は、OECDでは小学校では16.6人、中学校では14.4人。日本もその線までは何とか目標にしていきたい」と反論したが、中山大臣が「私も単に人数が少なければいいというものでもないという考えを実は持っており、その考えは今でも変わらない。」と発言し、文科大臣自身が教職員定数の改善に意欲的でないことを露呈した¹⁴⁶。6月21日に閣議決定された「骨太方針2005」では、国・地方の公務員定員の純減や社会保障給付費の伸び抑制に目標を設けるとされ、秋までに国・地方の公務員の定数削減案を策定することとされた¹⁴⁷。

このように、経済財政諮問会議で中山大臣が教職員定数改善に消極的な姿勢を示していた中、6月8日の第3回の協力者会議では、文科省は「国の厳しい財政状況を考えると、今後5年間の（教職員定数の）自然減は約△8,000人であり、最大で8,000人の改善になるのではないかと。その中にどのような具体的な事項を盛り込むかについて検討願いたい」として、協力者に対して教職員の自然減の枠内で検討を行うことを要請し、多くの定数改善数が必要となる学級編制の標準の引き下げを断念するよう暗に求めた。一部の委員は、「30人程度の学級に踏み出さないのは国民が納得しない」「文部科学省が財政を無視した施策ができないのは分かるが、地方財政も厳しい中、これだけ地方が努力して少人数学級をやっている」と学級編制の引き下げを主張する一方で、「多くの道府県が少人数学級をやっているからといって、30人程度の学級に踏み出すことは暴論のような気がする。これまでの研究でも成果は出ていない」と慎重な意見も出ていた¹⁴⁸。文科省は、6月23日の会議において、

¹⁴⁵ 『日本経済新聞』平成17（2005）年3月1日3面

¹⁴⁶ 平成17年6月1日経済財政諮問会議 「人間力の強化に向けた教育改革（中山臨時議員提出資料）」、「中央教育審議会 義務教育特別部会における審議経過報告（鳥居中央教育審議会会長提出資料）」、議事要旨より

¹⁴⁷ 『日本経済新聞』平成17（2005）年6月8日3面

¹⁴⁸ 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第3回）議事概要（平成17年6

財政制度等審議会が6月6日に取りまとめた「平成18年度予算編成の基本的考え方について」と、閣議決定された「骨太方針2005」を配布し、財政審が「少人数学級編制等のため教職員を増員することを教育水準の向上と同視するといった安易な発想は排し、関連法（注：義務標準法等）の廃止も含めた抜本的な見直しに取り組む必要がある」と主張し、骨太方針でも公務員の総人件費改革が指摘していることを説明し、政府全体の状況として、公務員の総人件費改革の中、教職員定数改善が困難な状況にあることが説明していた¹⁴⁹。

このように文科省から教職員定数改善が困難な状況が報告される中、協力者会議は6月20日と23日に教育関係団体からのヒアリングを実施し、この中で、全日本中学校長会は学級編制の標準の見直しを要請し、1学級30人～35人が適当と主張した。全国市町村教育委員会連合会も小1・2年生は30人、それ以外は35人と主張し、日教組も30人以下への学級編制の標準の引下げを主張し、第6次・第7次の計画策定時には学級編制の標準の引下げを求めていなかった教育関係団体の中から引き下げを求める意見が出始めていた。一方、学級編制や教職員配置の市町村や校長の裁量拡大については、各団体が校長の裁量拡大を要望している状況であった。一方で、習熟度別指導・少人数指導について、引き続き、全国連合小学校長会・全日本中学校長会・市町村教育委員会連合会がさらなる推進を主張していた¹⁵⁰。

次いで、7月1日の協力者会議では、地方分権時代における柔軟な学級編制や教職員配置のあり方について議論が行われた。委員の間では、「校長裁量で少人数学級にするのか、少人数指導にするのかを判断できるようになると、より効率的な運営ができるのではないか」「財政措置としては30人1クラスで教員を算定して学校に定数を貼り付け、クラスを2つに分けるのか1つのままにするのかは学校の経営判断に任せることはできないのか」「校長裁量まで下ろしていかないと定数の有効活用ができないのではないか」などと、学級編制や教職員定数の権限を校長裁量とすべきとする意見が大勢を占めた。一方、「校長に人事や予算の権限を急に与えても対応できないだろう」と学校現場の実情を考えて消極的な立場を表明する協力者や、「学級編制の問題を校長に任せることには問題があるかもしれないが、加配の配置については校長に任せる方策もあるのではないか」とする協力者もいた。さらに、「現在は、市町村教育委員会の存在感がない。市町村教育委員会と都道府県教育委員会の事前協議による同意という関係を見直して、市町村教育委員会の判断が出てくるような対応が必要ではないか」とする意見も出されていた¹⁵¹。

これらの意見を踏まえ、7月14日の協力者会議で中間報告に向けた協議が行われ、学級

月8日)

¹⁴⁹ 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第5回）（平成17年6月23日）議事概要より

¹⁵⁰ 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第6回）（平成17年6月23日）資料2「第4回・第5回教育関係団体からの提出意見の概要」

¹⁵¹ 教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議（第6回）（平成17年7月1日）議事概要より

編制の標準の引き下げについては、協力者より「42の道府県が少人数学級の試みを実施している。(略)しかし、現段階では実証的なデータが不足している感が否めない。(略)国は標準を40人として自治体の政策判断として少人数学級や少人数指導を選択できるようにするのが制度のデザインではないか」「今後の自然減は△8,500人から△9,000人と言われており、少人数指導の約4万人が原資と考えることになるのではないかと。35人学級だと4万数千人、30人学級だと11万人の増加教員が必要となり、一律にやろうとするとかなり無理がある。35人学級を実施しようとするときりぎりできなくはないが、そうすると他の特別支援教育や外国人子女への日本語指導の部分とか養護教諭が切り捨てられる。それは現場が望まないのではないかと」として、学級編制の標準の引き下げは「第9次改善に含むを持たせる」とする提案が協力者から行われた。この提案に対して、一部の協力者は「36人以上学級を改善する必要性に踏み込む必要がある」「国の方から35人という数字が出てくるだけでもイメージが違ってくるのではないかと。現在の中で困難というのは分かる。学校には35人も配置可能な定数を示しますといえないかと」と反対する意見も出されたが、多くの協力者からは、「理想を高く掲げて自由に議論するだけならそれでいいと思うが、見通しの立たないものを話してもしようがない」「30人以下学級を実施すると11万人の増員であり、政策的に30人学級とっている政党もあるが、公務員の抑制と今回のことがどうもリンクしてこない」「学級数は定数算定のためだけの意味と考えるべきで、後は現場に任せていくという方策がよいのではないかと。何人学級と言っているが、そういうことは止めるべき」「県・市町村・学校の責任権限の分担はどうか。責任主体が現場のところで、いろんな集団編制ができるようにするべきと思う」と賛同する意見が表明され、協力者会議の中間報告では、財源としての自然減の不足や、実証的なデータの不足を理由に、学級編制の標準の引き下げではなく学校現場の裁量を増やす方向で議論をまとめることが確認された¹⁵²。

このような議論を踏まえ、協力者会議は8月23日に中間報告を取りまとめた。この中間報告では、学級編制の標準の引下げについては、全国一律に30人学級編制を目指した場合、増加定数が約11万人、増加所要額が年間約8千億円となり、現時点で実現可能性は低いとして引下げを見送ると明記された。また、地域や学校の実情に応じた柔軟な取組みを可能とする観点から、義務標準法で算定する教職員の標準定数を、都道府県ごとに定める現行方式から市町村ごとの算定方式に改めるとともに、学級編制についても学校現場の判断で弾力的に実施できるよう学級編制の仕組みを見直すべきと提言した。また、これまで例外的な措置とされてきた40人を下回る学級編制についても、学校現場で自由に判断できる制度にすべきとした。第8次定数改善計画案の内容として、総合的な学習の時間を充実するコーディネーターの配置、特別支援教育や食育、学校事務の充実などを取り上げていた¹⁵³。

¹⁵² 『日本教育新聞』平成17(2005)年7月18日1面、教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議(第8回)(平成17年7月14日)議事概要より

¹⁵³ 『日本教育新聞』平成17(2005)年8月8・15日1面、8月22日22面

このように、第7次計画では、政策案として「学級」の機能を学習集団と生活集団に分解することで学習集団について少人数化を図り、学級を単位とする一斉指導から多様な指導形態・指導方法への改善を行うことを意図していたが、第8次計画案では、地方独自で少人数学級が推進されている実情をふまえ、学級を生活集団と学習集団に分離するという政策から、指導形態・指導方法の改善は地方の裁量に委ねる方向へと政策の転換を図るものでもあった¹⁵⁴。

このような協力者会議の状況を踏まえ、文科省は、第8次定数改善計画の方向性として、学級編制を各学校の裁量に委ね、学級編制の基準の設定権限を都道府県から市町村に移譲し、学級編制の権限を市町村から学校に移譲するため、次期通常国会に義務標準法改正法案の提出する方針を固めていた¹⁵⁵。さらに、文科省は市町村や学校の独自での学級編制の実施を後押しするため、構造改革特区に認められていた市町村による教職員の独自採用を全国化し、次期通常国会に市町村立学校職員給与負担法の改正法案を提出し、義務標準法で算定される教職員定数以外に市町村が教職員を独自で採用することを容認する方針も固めていた¹⁵⁶。

4. 政策決定 —総人件費改革と行革推進法制定—

2005（平成17）年6月から8月にかけては、小泉首相が意欲を燃やす郵政民営化法案の賛否が政府における最大の関心事となっていた。そのため、経済財諮問会議では与党の族議員の反発を招くような議題は先送りにされ、7月末に予定されていた2006（平成18）年度予算の概算要求基準の策定も先送りとなっていた¹⁵⁷。郵政民営化法案は8月8日の参議院本会議で否決され、小泉首相は即日衆議院解散を行い、衆議院解散後の8月11日に2006（平成18）年度予算概算要求基準が閣議決定されたが、衆議院解散の中で歳出削減の力点はあいまいな内容となり、公務員の定員削減計画策定も先送りとなっていた¹⁵⁸。

衆議院選挙の最中の8月30日、文科省は2006（平成18）年度予算の概算要求を財務省に提出し、教職員定数については、協力者会議中間報告を踏まえて少人数教育の充実や「総合学習」の専門教員配置のため、1万5千人の定数増を目指す第8次教職員定数改善計画の初年度分として1千人の定数増を求めていた¹⁵⁹。この1万5千人の定数増については、自然減約9千人に加えて、約6千人の増員を要求したものであった¹⁶⁰。しかし、文科省内では、政府全体の公務員の人件費削減の動向を踏まえ、この要求の実現はこれまで以上に厳しいものになると予想されていた。玉井日出夫大臣官房長は「公務員の数をどうするかと

¹⁵⁴ 『日本教育新聞』平成17（2005）年8月22日4面

¹⁵⁵ 『朝日新聞』平成17（2005）年7月31日1面

¹⁵⁶ 『朝日新聞』平成17（2005）年8月22日1面

¹⁵⁷ 『日本経済新聞』平成17（2005）年8月1日2面

¹⁵⁸ 『日本経済新聞』平成17（2005）年8月12日5面

¹⁵⁹ 『日本経済新聞』平成17（2005）年8月31日38面

¹⁶⁰ 『日本教育新聞』平成17（2005）年9月5日1面

いう議論がある中で、なかなか難しい面はある」と難しい状況にあることを認めていた¹⁶¹。

9月11日の総選挙の結果、小泉首相率いる自民党と公明党の与党が3分の2の議席を得る歴史的勝利を収めた。小泉首相は、衆議院選挙の勝利を受けた記者会見で、郵政民営化を進めるとともに、社会保障制度改革、公務員制度改革や財政再建などを列挙し、今後も改革を進めていくと宣言した¹⁶²。9月27日の経済財政諮問会議では、公務員総人件費について、民間議員から公務員の総人件費の伸び率をGDPの伸びの半分以下に抑制し、公務員の定員の純減目標として「平成17年度から5年間で5%以上」とすることが提案され、教職員を含む地方公務員の人件費改革が本格的に議論されていくことになった。人件費改革を後押しすべく自民党行革族議員の動きも活発になり、自民党行政改革推進本部は国と地方の公務員定員について、10年間で20%純減との目標を策定する方針を打ち出した¹⁶³。

文科省は10月3日に協力者会議の最終報告を取りまとめ、これまで進めてきた少人数教育を一層の充実が効果的であると指摘し、学級編制の標準を全国一律に引き下げるという画一的な取り組みではなく、地域や学校の実情に合わせた柔軟な取り組みを可能とするため、学級編制に係る学校や市町村教委の権限と責任を強化する報告を取りまとめた。文科省は、次期常会に義務標準法改正法案を提出する方針を依然として掲げていた¹⁶⁴。一方、野党第一党の民主党は、2001（平成13）年に民主党が提出していた30人学級法案を引き合いに出し、今回の改善計画案を加配中心の考え方であるとして批判していた¹⁶⁵。

しかし、11月9日の経済財政諮問会議で「総人件費改革基本指針」が了承されたことで、国家公務員の定員を5年間で5%超純減し、地方公務員の純減も今後5年間で4.6%以上の目標を上積みし、特に人数の多い教職員について、児童生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保するよう検討することとされた¹⁶⁶。さらに、11月14日の諮問会議において、政府としての実行計画を年内に策定し、2006（平成18）年度の予算や地方財政計画から順次反映させると決定された。また、財政制度等審議会「平成18年度予算の編成等に関する建議」（平成17年11月21日）においても、「義務教育教職員の人員に関しても、純減を行うべきであり、新たな定数改善計画は策定すべきではない」と指摘されていた。

（参考）総人件費改革基本指針（平成17年11月14日経済財政諮問会議）

（公務員の定員の純減目標）

① 国基準関連分野

国が定数に関する基準を幅広く定めている分野（国基準関連分野）の職員（教育・警察・消防・福祉関係の200.8万人）については、地方の努力に加えて国が基準を見直すことにより、これまでの実績（5年間で4.2%）を上回る純減を確保する。特に人員の多い教職員については、児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保するよう検討する。

¹⁶¹ 『日本教育新聞』平成17（2005）年9月5日4面

¹⁶² 『日本経済新聞』平成17（2005）年9月13日3面

¹⁶³ 『日本経済新聞』平成17（2005）年10月7日1面

¹⁶⁴ 『読売新聞』平成17（2005）年10月4日37面

¹⁶⁵ 平成17年10月19日衆議院文部科学委員会議事録（山口壮議員（民主）の質問）より

¹⁶⁶ 『読売新聞』平成17（2005）年11月10日1面

12月6日には「平成18年度予算編成の基本方針」が閣議決定され、「総人件費改革基本指針」を受けて政府としての実行計画を年内に策定し、平成18年度予算や地方財政計画から順次反映させることとなった。このような経済財政諮問会議や財務省の動きに対して、自民党文教族議員は、12月8日に自民党の河村文教制度調査会長と松野博文部科学部長が小坂大臣に対して、児童生徒数の減少に伴う自然減を上回る教職員数の削減は絶対に行わないことなどを求める申し入れ書を手交した¹⁶⁷。しかし、文教族の動きは既に一連の閣議決定の後であり、従来、少子化に伴う自然減を活用して教職員定数改善を行ってきた文科省・文教族議員は、経済財政諮問会議や財政制度等審議会が掲げた「公務員の定員の純減」という政府全体の政策目標の前に、為すすべのない状態となっていた。文科省や教育関係者は「教育の質に影響が出かねない」と当惑するが、第8次教職員定数改善計画の策定は風前の灯となり、むしろ教職員の削減を求められる状況となっていた。

文科省と財政当局の折衝は、教職員定数の改善ではなく、どの程度の削減を行うかの折衝となっていた。財政当局は自然減を上回る教職員定数の減を主張しており、第3次小泉改造内閣で文部科学大臣に就任していた小坂憲次大臣は、記者会見で「学校の教壇に立つ教員を、児童・生徒数の減少に見合う部分を越えての削減、すなわちそれを上回る削減をすることになれば教育の現場における条件を悪化させることになってしまいます。したがって私どもとしては、教員のみならず学校給食調理員や用務員を含む幅広い教育関係の職員全体の中で対応していきたい」と述べ、義務標準法で規定する教職員の範囲ではない学校給食調理員や用務員なども削減の対象とすることで、自然減を上回る減員を行う方向で共通理解が得られる方向になったと表明していた¹⁶⁸。

文科省は、12月16日の「平成18年度予算編成に係る事前大臣折衝協議」において、第8次定数改善計画の取扱いについて、「国の厳しい財政事情の下、政府全体として総人件費改革を行うとの方針が示されたことから、平成18年度において、第8次改善計画を策定しないこと」になったとして、教職員定数改善計画の策定の断念を発表し、特別支援教育の充実、栄養教諭など食育の充実などのため329人の定数改善を図り、同数の教職員定数の削減を文科省が自ら行う合理化減と位置づけ、実質的に自然減のみ1000人が生じる予算案で文科省と財務省は合意した¹⁶⁹。12月24日には「行政改革の重要方針」が閣議決定され、「特に人員の多い教職員（給食調理員、用務員等を含む。）については、児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保する」とされ、教職員の自然減を上回る純減を図るため、純減部分については義務標準法に規定されない給食調理員や用務員の純減によって対応することになった。この基本方針の内容は、2006（平成18）年8月に公布・施行された行政改革推進法に規定された。

¹⁶⁷ 『日本教育新聞』平成17（2005）年12月19日・26日1面

¹⁶⁸ 平成17年12月16日小坂文部科学大臣会見概要

¹⁶⁹ 平成17年12月16日文部科学省プレス発表資料「平成18年度予算編成に係る事前大臣協議の概要について（第8次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画の取扱い）」より

一方、このように義務標準法に規定されない給食調理員や用務員を純減させることについては、国会審議の中でも、小坂大臣は「教育環境の悪化や地域間の格差を生じさせない」観点から教職員数の純減を避けるために行ったものと認め、この総人件費改革の実施は、教育条件の悪化につながるものではないとの見解を示していた¹⁷⁰。

また、2006（平成18）年7月には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太2006」）が閣議決定され、学習指導要領改訂、全国的な学力調査、習熟度別・少人数指導、能力・実績に見合った教員の処遇等により教育の質の向上を図り、2010年までに国際学力調査における世界トップレベルを目指すとして、文教予算については、「子どもの数の減少及び教員の給与構造改革を反映しつつ、以下の削減方策を実施することにより、これまで以上に削減努力を行う」として、「教職員の定数については、子どもの数に応じた削減を行うこととし、具体的には、今後5年間で1万人程度の純減を確保する」ことが明記され、5年間という時限を具体的に設定され、教職員定数の削減が求められることになった。

(参考)簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成十八年法律第四十七号) (地方公務員の職員数の純減) 第五十五条 3 政府及び地方公共団体は、公立学校の教職員(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(昭和三十二年法律第十六号)第二条第三項に規定する教職員及び公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律(昭和三十六年法律第八十八号)第二条第一項に規定する教職員をいう。)その他の職員の総数について、児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずるものとする。

5. 政策実施 一教育再生会議と教職員定数改善一

①骨太2007への記述の盛り込み

2006（平成18）年9月に成立した安倍内閣では、教育再生を内閣の重要課題に掲げ、教育再生会議を設置し、首相直属で教育改革の議論を行うことになった。この安倍首相の教育改革の意欲の下、2006（平成18）年度予算では総人件費改革によって教職員定数純減を余儀なくされた文科省・文教族議員は、巻き返しの姿勢に打って出ることになる。

2006（平成18）年11月、総人件費改革での教職員の自然減を上回る純減について問われた伊吹大臣は、「今の方針はこれとして決まっておりますが、今後の国民世論が大きな流れを決めていくことだと思っております。」と述べ、現時点では行革推進法の規定に従うものの、将来的には国民の動向を見て教職員定数の改善についても検討すべきとの認識を表明していた¹⁷¹。2007（平成19）年度予算では、財務省は、自然減△900人として、教職員配置の見直しとして研修等定数の331人を文科省が自ら削減した上で、特別支援教育推進のために311人、食育推進のための栄養教諭配置の20人の331人の定数を措置し、プラスマイナス0人とする査定を行った。一方、「骨太2006」で教員給与引き下げが求められており、

¹⁷⁰ 平成18年3月22日参議院文教科学委員会 小坂文部科学大臣の答弁より

¹⁷¹ 平成18年11月29日参議院教育基本法に関する特別委員会 伊吹文部科学大臣の答弁より

財務省は2007（平成19）年度からの実施を求めているが、伊吹大臣が「教育再生は安倍内閣の最優先課題だと総理が仰る限りは、例えば19年度から教員の人件費を減らすなどということは、私はやりません」と大臣折衝で主張し、教員給与の削減は2008（平成20）年度以降に先送りすることになった¹⁷²。

第2章で見たように、教育再生会議は2007（平成19）年1月に第1次報告を公表し、少人数指導や習熟度別指導の拡充や荒れている学校をなくすための予算・人事・教員定数での支援を盛り込み、今後の検討課題として、必要な項目を骨太2007に反映させるとして教育環境の整備について言及し、世界最高水準の教育の実現のために必要な教員の数の確保、教員サポート体制の整備をはじめとする財政基盤の確保を言及していた。また、6月2日に公表した第2次報告では、学校が抱える課題に機動的に対処するため、教員定数や予算面での支援を行うことや、小学校高学年での専科教員、習熟度別指導・少人数指導の拡充を図るための教員の加配措置や重点的な予算措置を行うことが盛り込まれた。さらに、教育新時代にふさわしい財政基盤の在り方として、効率化を徹底しながら、メリハリを付けて教育再生に真に必要な教育予算について財源を確保する必要があるとしていた。

一方、経済財政諮問会議では骨太2007の策定に向けての議論が開始されていたが、このような教育再生会議の主張に対して、5月25日の経済財政諮問会議で配布された有識者議員提出資料「基本方針2007の策定に向けて」や、28日の経済財政諮問会議で配布された「基本方針2007骨子案」では、教育再生に関する言及はなされていなかった¹⁷³。しかし、教育再生会議の第2次提言の取りまとめに呼応して経済財政諮問会議でも教育再生が議題として取り上げられることになった。第2次報告取りまとめの2日後の6月4日、教育再生（大学・大学院改革）を議題とした経済財政諮問会議において、山谷えり子首相補佐官と伊吹大臣が教育再生に関する説明を行い、諮問会議の民間議員からは、教育再生会議の第二次提言であった教育再生の財政基盤については、「財政健全化と整合的なものとしていく必要がある」と言及する資料が配布されていた。

この民間議員の主張に対し、伊吹大臣は、「骨太2006の方針を堅持するのは結構だが、最終的になお足らざるものがあつたときに内閣として何を重視するかは、最終的に安倍総理の決断を待たねばならないことだ」「骨太方針2006には、1万人の教職員を減らすということが書いてある。結局どういうことが現場で起こっているかということ、教師を支える事務職員、給食職員、そして教師にいたるまで、数がやはり減ってきている。そのことが結果的に、家庭と地域社会が崩壊した中で、多くのことが期待される現場の初等・中等教師に大変な重荷になっていて、子供と十分向き合う時間が取れていない」「授業時間数の増、あるいは習熟度別少人数指導、特別支援教育等を提言しておられるわけだから、これをや

¹⁷² 『朝日新聞』平成18（2006）年12月19日3面、平成18年12月20日伊吹文部科学大臣記者会見概要

¹⁷³ 経済財政諮問会議 平成19年5月25日「基本方針2007」の策定に向けて（有識者議員提出資料）、5月28日「基本方針2007骨子案」

れば更に教師の数は増えてくる」と述べ、行革推進法や骨太2006にとらわれない予算措置を安倍内閣として行う必要性を力説した。これに対して、尾身財務大臣は「引き続き骨太2006にのっとして、最大限の削減に取り組んでいく必要がある」と反論し、有識者議員である丹羽宇一郎伊藤忠商事会長も伊吹大臣の主張に反論したが、これらの意見に対しても、伊吹大臣は「予算の提出権については憲法上最終的に内閣が共同して国会に提出して責任を負うということを申し上げた」「日本の統治システムとして、皆様のご意見も参考にしながら、最終的には内閣が共同して責任を負う、その中で総理のご判断を仰ぐという仕組みになるのは当然のことだと思う」と再反論し、そもそも経済財政諮問会議の民間議員の主張に縛られるものではないとの主張を行っていた¹⁷⁴。

この伊吹大臣の主張を踏まえ、6月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007(骨太2007)」では、教育再生が項目として追加され、効率化を徹底しながら、メリハリをつけて教育再生に真に必要な予算について財源を確保する必要がある等が記述された。

図6-5 経済財政改革の基本方針2007(骨太2007) 抜粋

¹⁷⁴ 経済財政諮問会議 平成19年6月4日「教育再生会議第二次報告について(山谷内閣総理大臣補佐官提出資料)」「教育の再生について(伊吹臨時議員提出資料)」「大学・大学院改革について(有識者議員提出資料)」「基本方針2007(素案)」「議事要旨」より

<p>(参考) 経済財政改革の基本方針2007(骨太2007) (平成19年6月19日閣議決定)</p> <p>第4章 持続的で安心できる社会の実現</p> <p>2. 教育再生</p> <p>資源の乏しい我が国が少子高齢社会の下でも国際社会を生き抜くには、人材に期待しなければならない。すなわち、教育の基本である知・徳・体の原点に立ち戻り、基礎学力と規範意識を持った優れた人材を育成することは、必要不可欠な国家戦略である。勤勉な労働力と研究開発能力の上に経済成長が可能となること、その基礎をなす国私を通じた初等教育から高等教育までを重点とした教育再生は、最優先の課題として取り組まなければならない。およそ60年ぶりの教育基本法の改正68により、新しい時代の教育の基本理念が明確になった。この実現に向け、関係法令を改正し、真に必要な予算を確保し、教育に携わる者の意識改革を行うことにより、「教育新時代」は開かれる。</p> <p>このため、教育再生会議の第二次報告等を踏まえ、社会総がかりで、教育の再生に全力で取り組むこととし、残された課題については、今後、教育再生会議において第三次報告に向けて検討するなど取組を進める。</p> <p>【改革のポイント】</p> <p>1. 学力向上を目指し、夏休み等の短縮、朝の15分授業、1日の時間数の増、学校週5日制を基本とした、必要に応じた土曜日の授業などを各学校の裁量で行うことにより授業時数10%増を図る。【平成19年度中に学習指導要領などの改訂】</p> <p>2. 小学校で1週間の自然体験、中学校で1週間の社会体験を実施し、高等学校で奉仕活動を必修化する。また、徳育を「新たな枠組み」により、教科化し、多様な教科書・教材を作成する。【平成19年度中に学習指導要領などの改訂】</p> <p>3・4 (略)</p> <p>5. 予算面では、第3章の「1. 歳出・歳入一体改革の実現」と整合性を取りつつ、効率化を徹底しながら、メリハリをつけて教育再生に真に必要な予算について財源を確保する。</p> <p>【具体的な手段】</p> <p>(1) 学力向上の取組</p> <p>① 授業時数の10%増</p> <p>夏休み等の活用、朝の15分授業の実施、40分授業にして7時間目の実施など弾力的な授業時間設定、学校週5日制を基本としつつ、必要に応じた土曜日の授業の実施。</p> <p>② 分かりやすく、魅力のある授業</p> <p>教科書の質量面での充実、国語、英語などの充実、社会の要請に対応した教育内容・教科再編、全教室でITを授業に活用、発達障害児など特別な支援の必要な子どものための教員・支援員の適正配置や外部専門家の活用などすべての子ども一人ひとりに応じた教育。</p> <p>③ 教員の質の向上及び教員が子どもと向き合う時間の大幅な増加</p> <p>社会人採用のための特別免許状の活用促進、教員免許更新制導入に向けた取組、授業内容改善のための教員研修の充実、メリハリのある教員給与体系を実現する中でのがんばる教員の処遇の充実、副校長・主幹等の教職員の適正配置、事務の共同実施体制の整備・事務の外部委託・地域の人材協力・教育現場のIT化等を通じた教員の事務負担の軽減、設備・教材の充実、学校施設耐震化など教育環境の向上。</p> <p>④ 学校が抱える課題への機動的な対応</p> <p>(略)</p> <p>⑤ 学校現場の創意工夫による取組への支援</p> <p>学級編制基準の弾力化、習熟度別指導・少人数指導の教員や小学校高学年での専科教員の適正配置、定数の適正化、地域の実情に応じた学校選択制の普及、教材開発など教員のチームによる取組の支援、図書の実充。</p> <p>(2) 心と体の調和の取れた人間形成</p> <p>① すべての子どもたちに高い規範意識を身につけさせる取組</p> <p>徳育を教科化し、現在の「道徳の時間」よりも指導内容、教材を充実。</p> <p>② 体験活動の推進</p> <p>③ 親の学びと子育てを応援する社会</p> <p>④ 地域ぐるみの教育再生にむけた拠点づくり</p> <p>⑤ 社会総がかりでの教育再生のためのネットワークの構築</p> <p>(3) 「教育新時代」にふさわしい財政基盤の在り方</p> <p>社会総がかりで、教育の基本にさかのぼった改革を推進し、「教育新時代」を開くためにも、教育予算の内容の充実が重要である。このため、教育予算については、効率化を徹底しながら、メリハリをつけて教育再生に真に必要な教育予算について財源を確保する必要がある。</p> <p>・初等中等教育再生のための3つの具体策</p> <p>全国どこでも教育の機会均等を実現する。</p> <p>i) 必要となる重点的な支援</p> <p>ii) メリハリある教員給与体系の実現</p> <p>iii) 地方における教育費の確保</p>
--

②行革推進法下での定数改善

文科省は、骨太方針2007で教育予算の財源確保についての記述を盛り込むことに成功したが、文科省の事務方は、行革推進法の規定があり、教職員定数の改善に悲観的な意見が大勢を占めていた。この事務方の弱腰の意向を覆したのが伊吹大臣の姿勢であった¹⁷⁵。

伊吹大臣は2008(平成20)年度の概算要求に向けて、「行政改革推進法を国会で議決した後、学校教育法を同じく国会で議決しているわけです。ですから、最近時点での国会の意思は、学校教育法の議決だと私は思います。したがって、学校教育法に書かれている主幹教諭その他の定数を要求する」と発言し、行革推進法にかかわらず教職員定数の改善を盛り込む意向を明らかにし、また、「教員定数を記載している法律の附則等で、行政改革推進法の当該条項を一時停止するとかは、法治国家として当然やらなければならないでしょう」と述べ、行革推進法の改正までも視野に入れていることを表明していた¹⁷⁶。この伊吹大臣の姿勢を受け、文科省も強気の予算要求を行うことに方針を転じ、行革推進法下にも

¹⁷⁵ 『日本経済新聞』平成19(2007)年11月26日42面

¹⁷⁶ 平成19年8月27日 伊吹文部科学大臣記者会見概要

かわらず2008（平成20）年度からの3年間で2万1362人の定数改善を求める計画をまとめ、2008（平成20）年度予算の概算要求に主幹教諭の配置や事務職員の配置など7,121人の定数改善を計上した。この内訳は、学校教育法改正によって制度化された主幹教諭配置のための定数措置3,669人、事務職員485人、特別支援教育903人、習熟度別少人数指導の充実1,907人としていた。また、伊吹大臣は、佳境に入っていた学習指導要領の改訂の検討に際して、教育再生会議の第1次答申で指摘された授業時数の増加を引き合いに出し、「率直に言いまして、予算の裏づけがありませんと学校現場はさらに苦しいこととなりますから、予算の編成状況も見極めて、1月には、中教審としての最終的な結論を頂戴したい」と発言し、授業時数の増加には予算の裏づけが必要として、安倍首相の意向や教育再生会議を材料に用いて定数改善を獲得しようとしていた¹⁷⁷。しかし、9月に安倍首相が突如退陣し、その後継の福田康夫内閣では、安倍内閣の閣僚の多くが留任する中、伊吹大臣は自民党幹事長に就任し、渡海紀三朗大臣が就任することになった。

文科省は、中教審教育課程部会の審議でも、授業時数を増加させるためには教職員定数の改善が必要であることを主張していた。文科省は11月7日の中教審教育課程部会に「教育予算に関する論点」と題した資料を提出し、教職員定数改善の必要性を訴えていた。また、自民党文教族議員も教職員定数の増を求める動きを活発化させ、10月5日に「教職員が児童生徒に向き合う時間を確保するため、行革推進法第55条第3項の見直しを含めた教職員定数の改善措置を講じること」とする決議を行い、11月6日には塩谷立、遠藤利明の文科副大臣経験者を代表幹事とする「頑張る学校応援団」を立ち上げ、35名の議員が出席した。この応援団では、行革推進法の見直しを政府や党に求めていくこととし、塩谷議員は「現場の先生にいかに頑張ってもらうかを考えるために集まった。定数増で子どもと向き合える環境を整えたい。行革推進法にどう突破口を開くかが当面の課題だ」と述べ、教職員増を求める提言を取りまとめる方向性を明らかにしていた¹⁷⁸。

このような文科省や文教族議員の動きに財務省も反論に出る。11月の財政制度等審議会の建議では「予算や教職員数といった投入量の拡充では、公教育の信頼確保に向けた解決にはならない」と主張し、子どもの減少に伴い児童生徒一人当たりの教職員数は増えていくとした上で、「現状でも対応可能」と指摘し、文科省が求めている教職員の増員については「必要な状況にはない」として真っ向から否定する姿勢を打ち出した¹⁷⁹。このように、2008（平成20）年度予算折衝で文科省と財務省の間では教職員定数が最大の焦点となっていた。

このような中、自民党の頑張る学校応援団は勢いを増し、11月には週1回のペースで会議を開催し、前大臣である伊吹幹事長の働きかけもあり、次第に参加議員を増やし、12月に入ると111人で構成する大議員団となっていた。12月12日には、行革推進法を見直して

¹⁷⁷ 平成19年8月31日 伊吹文部科学大臣記者会見概要

¹⁷⁸ 『共同通信』平成19（2009）年11月6日配信記事

¹⁷⁹ 『朝日新聞』平成19（2007）年11月13日11面

文科省が要求している約7,000人の教職員の定数増の実現を求める決議を行い、河村建夫元文科大臣や遠藤利明議員らが決議文を額賀福志郎財務大臣に手渡した。額賀大臣は「先生の質の向上や外部人材の登用を考えては」と反論したが、議員団は「トータルとして教員の数を増やしてほしい」と主張していた¹⁸⁰。このような自民党議員の後押しもあり、財務省は行革推進法の枠内で約1千人の定数改善を認める方針を明らかにし¹⁸¹、12月18日に文部科学大臣・財務大臣・総務大臣の3大臣合意によって、行革推進法を改正しない範囲内で純増1000人を含む1195人の教職員定数の改善措置、外部人材の活用として7000人の非常勤講師のための予算措置が措置された。文科省や文教族議員は、伊吹前大臣が主張していた行革推進法の改正は成功しなかったものの、2006（平成18）年度と2007（平成19）年度には断念していた教職員定数の改善に再び成功したのであった。そして、これらの定数の改善措置については、義務標準法第15条を改正し、主幹教諭の配置に関する加配措置を新たに規定し、加配定数として措置することになった。

この翌年の2009（平成21）年度予算編成においても、文科省は主幹教諭や特別支援教育への対応のため行革推進法の枠内で1,500人の加配定数の改善の要求を行い¹⁸²、予算折衝の結果、800人の定数措置を行革推進法の範囲内で計上することになった。

（教職員定数の算定に関する特例）

第十五条 第七条から第九条まで及び第十一条から前条までの規定により教頭及び教諭等、養護教諭等、栄養教諭等、寄宿舎指導員並びに事務職員の数を算定する場合において、次に掲げる事情があるときは、これらの規定により算定した数に、それぞれ政令で定める数を加えるものとする。この場合において、当該政令で定める数については、公立の義務教育諸学校の校長及び当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会の意向を踏まえ、当該事情に対応するため必要かつ十分なものとなるよう努めなければならない。

一・二（略）

三 主幹教諭を置く小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程の運営体制の整備について特別の配慮を必要とする事情として政令で定めるもの

四・五（略）

筆者注：下線は改正部分

第3節 2011(平成23)年義務標準法改正における政策の変容

本節では、2011（平成23）年の義務標準法改正によって行われた小学校1年生の学級編制の標準の40人から35人への引き下げ（いわゆる「35人学級」）をめぐる政策過程を記述する。これまで見てきたように、文科省は第5次定数改善計画以降、加配定数を中心とした定数改善を行ってきたが、民主党への政権交代を契機として、再び学級編制の標準の引き下げによる基礎定数の改善に乗り出すことになったのである。

1. 問題認識 一野党時代の民主党の主張一

民主党は、1998（平成10）年4月の結党時に決定された民主党基本政策において、教育改革の推進として「30人学級の実現」を主張し、それ以降も少人数学級の実現を主張していた¹⁸³。2001（平成13）年の義務標準法の改正時には、民主党は閣法への対案として、共

¹⁸⁰ 『共同通信』平成19（2007）年12月12日配信記事、『朝日新聞』12月13日2面

¹⁸¹ 『日本経済新聞』平成19（2007）年12月15日5面

¹⁸² 『日本教育新聞』平成20年9月8日3面 鈴木恒夫文部科学大臣のインタビューより。

¹⁸³ 民主党「基本政策」アクセス日：2014年12月21日

<http://www.dpj.or.jp/article/policy>

産・社民両党と合同で、小・中学校の学級編制の標準を全ての学年で40人から30人に引き下げる義務標準法改正法案を議員立法として国会に提出していた¹⁸⁴。これは、旧社会党の流れを汲み労働組合を支持母体を持つ民主党において、強固な組織を持つ日教組は一定の影響力を誇っており、日教組の主張に民主党議員の多くが共鳴していることが背景にあった¹⁸⁵。2003（平成15）年の衆議院選挙でも、民主党はマニフェストにおいて、「一人ひとりの子どもにきめ細かく目が行き届くようにするため、民主党政権4年間において、少なくとも小学校3年生以下のクラスについて、すべて30人以下とします。平成16年度から毎年約800億円ずつ予算を増額し、同時に、必要教員数については配置実態などの精査をすすめるとともに、必要な法律改正もすすめます」と言及し、小学校3年生以下の30人学級の実現を主張していた¹⁸⁶。2009（平成21）年3月には、民主党は議員立法として「学校教育環境整備法案」を参議院に提出し、政府は教職員配置数や学級編制に関する学校教育環境整備指針を策定し、この指針に基づき地方公共団体に学校教育に関する環境整備計画を策定することを義務付けるとともに、政府に必要な財源を確保することを求めている¹⁸⁷。また、同時に、人材確保法及び行革推進法の一部改正法案を参議院に提出し、人材確保法に新たに一条を追加し、少人数学級や少人数指導等により「きめ細かな教育を行うことができるよう、その十分な人数の配置を確保するために必要な措置が講じられなければならない」とする規定を設け、教職員定数の抑制を規定する規定である行革推進法第55条第3項を削除するとしていた¹⁸⁸。この学校教育環境整備法案と人材確保法及び行革推進法の改正法案は、6月9日の参議院文教科学委員会で質疑が行われ、6月10日の参議院本会議で野党側の賛成多数で可決された¹⁸⁹。

一方、政権獲得が目前に迫った2009（平成21）年7月に公表した「マニフェスト2009」では、「教員が子どもと向き合う時間を確保するため、教員を増員し、教育に集中できる環境をつくる」と記述し¹⁹⁰、マニフェストの具体的政策としての位置づけであった「民主党政権集INDEX2009」において、「教員の質と数の充実」として、「教員が子どもと向き合う時間を確保し、教育に集中できる環境をつくるため、経済協力開発機構（OECD）加盟の先進国平均水準並みの教員配置（教員一人あたり生徒16.2人）を目指し、少人数学級を推進し

¹⁸⁴ 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（第151回衆法第5号）。民主党は政府提出の義務標準法一部改正法案には反対した。

¹⁸⁵ 森口（2010）203-205頁。

¹⁸⁶ 「民主党政権公約 マニフェスト2003」13頁。

¹⁸⁷ 学校教育の環境の整備の推進による教育の振興に関する法律案（第171回参法第4号）

¹⁸⁸ 学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法及び簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律の一部を改正する法律案（第171回参法第6号）

¹⁸⁹ この民主党議員提出の学校教育環境整備法案と人材確保法及び行革推進法の改正法案は、衆議院では審議されることなく、審議未了で廃案となっている。

¹⁹⁰ 「民主党政権公約 マニフェスト2009」18頁。教育政策では高校の実質無償化、大学の奨学金拡充を提唱していた。

ます。」と記述して少人数学級の推進をうたっていたものの、具体的な学級編制の標準の数については言及していなかった¹⁹¹。

2. 課題設定 一 民主党政権と2010(平成22)年度予算編成一

2009(平成21)年8月の総選挙で民主党が圧勝したことを受け、文科省の事務方は総選挙後すぐさま、民主党の政権公約を実現するとして、2009(平成21)年内に教職員定数の改善を中教審に諮問する方針を固め、具体的な検討事項として、民主党が主張する少人数学級の実現とともに、新学習指導要領によって指導事項や授業時数が増加したことや特別支援教育への対応など、幅広いテーマを検討事項とすることを想定していた。文科省としても、小泉政権以降の「骨太2006」や行革推進法によって第8次教職員定数改善計画が策定できず、定数改善がままならない現状を打破するため、これまで少人数学級を主張して教職員定数改善に理解があると考えられる民主党への政権交代を足がかりにして、教職員定数の改善の実現をねらっていた¹⁹²。

9月に成立した鳩山由紀夫内閣では、文部科学大臣に川端達夫衆議院議員が就任し、副大臣に鈴木寛参議院議員が就任した。川端大臣は就任に当たり、鳩山首相から「将来の日本を支える人材を育てるため、教員の資質や数を充実することなどにより、質の高い教育を実現する」とした指示書が手交され、川端大臣は就任直後の記者会見で、鳩山首相から示された教職員の数の充実について、財源の問題はあるとしつつも、必要であれば法改正を含めて検討する意向を示していた¹⁹³。この誕生した民主党政権では、政治主導を掲げ政務三役が一体となって政治的リーダーシップの発揮を構想していたが、各省における統治スタイルは政務三役の個人的属性に左右され、実態は様々であった。前原誠司大臣が就任した国土交通省では、政治家同士で本音の話ができるよう政務三役会議には官僚は同席させず、政務三役で協力して公共事業費の大幅カットを行った。長妻昭大臣に就任した厚生労働省では、大臣と官僚が激しく対立し、長妻大臣は予算のチェックに当たって自ら電卓をたたいて計算するなど、官僚任せにしない姿勢を強調していた¹⁹⁴。一方、文科省では副大臣・政務官の重要な位置を占めるようになり¹⁹⁵、とりわけ鈴木寛副大臣が強烈なリーダーシップを発揮し、重要な役割を担うようになる¹⁹⁶。また、川端文科大臣は穏健な政治家であり、鈴木副大臣も官僚と対立一辺倒ではない是々非々の関係を保つなど、文科省の政務三役は官僚と敵対するような言動や行動を取ることはせず、民主党政権と文科省の関係は

¹⁹¹ 「民主党政権集 INDEX2009」22頁。

¹⁹² 『日本教育新聞』平成21(2009)年9月14日17面

¹⁹³ 平成21年9月17日 川端達夫文部科学大臣会見録より

¹⁹⁴ 日本再建イニシアティブ(2013)54-56頁。

¹⁹⁵ 村上(2013)41頁。

¹⁹⁶ 鈴木寛議員は鳩山内閣・菅内閣で文部科学副大臣を務め、副大臣を退いた後も、他に文教政策通の議員がいなかったため、「独り文教族」として影響力を及ぼした(寺脇(2013)156頁)。

スムーズなものとなっていた¹⁹⁷。このような政務三役と事務方の係を背景にして、民主党政権にとっては政権公約である少人数学級の実現、文科省にとっては小泉内閣以来の第8次教職員定数改善計画の策定に向け、動きを開始することになる。

2010（平成22）年度予算編成の実施にあたっては、2009（平成21）年9月29日閣議決定「平成22年度予算編成の方針について」の中で、現行の概算要求基準は廃止し、マニフェストに従った予算編成、財源の確保が行われることになり、骨太2006で閣議決定されていた5年間で1万人程度の教職員定数の純減の方針も放棄されることになった。衆議院選挙直前に自民政権下での概算要求では、文科省は行革推進法の枠内での定数改善として5,500人の改善を要求し、主幹教諭の配置2,500人、特別支援教育に1,966人、食育の充実に235人などを要求していたが、政権交代後の要求の組み換えにより、定数改善の総人員は同じく5,500人とする一方で、新学習指導要領に対応した理数教育の少人数指導の拡充として2,052人を要求し、主幹教諭の配置は448人と内容を大幅に削減することにした。

11月4日には、日本PTA全国協議会、各校長会など教育関係23団体が「教職員定数改善及び少人数学級の実現を求める全国集会」を開催し、来賓として出席した川端文科大臣は「文部科学大臣就任に当たって、鳩山総理からは教員増を指示された。教職員が職務に専念できるようにすることが教育の改善につながる。思いを受け止めて教育環境の改善に全力で取り組む」と教職員定数改善に意欲を示し、同じく来賓として出席した連立与党の社民党の重野幹事長も「社民党は定数改善、少人数学級のために連帯して努力したい」と話し、教職員定数の改善に意欲を示していた。また、野党となった自民党の大島理森幹事長も出席し、「教育基本法を改正した。法律を作った責任がある。その精神に基づいて全力を尽くす」と、与野党を超えて教職員定数の改善に意欲を示す状況となっていた¹⁹⁸。一方、民主党政権では政策決定を政府に一元化したことにより、野党時代に設置されていた政策の審議機関の党の部門会議が廃止され、大臣・副大臣・政務官の政務三役になれなかった民主党議員は、政策決定に携わることができなくなっていた¹⁹⁹。そのため、国会でも、与党となった民主党議員から、「民主党はこれまで30人以下学級法案というのを出したこともありました。（略）30人以下学級、つまりは、少人数、教職員が一人一人の子供たちに多く接することができるような、そういう教職員定数が必要だということは多くの人がお感じになっていることだし、民主党としてもそれを訴えてきた」などと教職員定数の必要性を政府に要望する主張が行なわれていた²⁰⁰。

ところで、民主党政権では、マニフェストに掲げた施策実現の財源を生み出すため、行政刷新会議を設置して「事業仕分け」を行うことにした。この事業仕分けは民主党国会議員と民間人からなる「仕分け人」が、行政刷新会議が設定した対象事業に「不要」「事業内

¹⁹⁷ 寺脇（2013）162頁。

¹⁹⁸ 『日本教育新聞』平成21（2009）年11月9日17面

¹⁹⁹ 読売新聞政治部（2010）37-38頁。

²⁰⁰ 平成21年11月17日参議院文教委員会議事録（水岡俊一議員（民主）の質問）より

容の改善」などと分類する仕組みとされたが、対象事業の選定を財務省主計局が事実上行ったことで、財務省は自民党政権下では各省や族議員の反対で実現できなかった予算縮減を、政治主導の事業仕分けで実現するシナリオを描いていた²⁰¹。民主党政権では教育政策を重視すると考えていた文科省幹部は、文教関係予算が事業仕分けのリストに多く並んだことに、「財務省が政権交代を機にメスを入れようとしてきた」と衝撃を受けていた²⁰²。財務省は、最大の文教予算である義務教育費国庫負担金を事業仕分けの対象として選定し、教職員定数の抑制を狙っていた²⁰³。11月25日に行われた事業仕分けでは、冒頭、財務省主計官が「児童生徒数は減少しており、教職員定数も減るのが当然」と発言したが、仕分け人の枝野幸男衆議院議員が、「民主党のマニフェストは『教員を増員し、教育に集中できる環境をつくる』となっており、鳩山首相からも『教員の資質や数を充実させることにより、質の高い教育を実現する』という指示が出ている」と紹介し、予算削減を目指す作業の趣旨とは正反対の発言を行い、仕分け人からも教職員の増員を求める意見が続出した。仕分けの結果、教員の負担軽減の必要性を指摘して国と地方の関係見直しを求めるという「見直し」判定となった²⁰⁴。

こうして民主党政権で初めての予算編成となった2010（平成22）年度予算では、自然減の見込みが3,900人であったのに対して、4,200人の定数改善（93億円の増）が認められ、300人の純増となった。また、少人数指導への加配が2,052人認められるなど、大幅な定数改善が実現した。一方、教員給与の縮減（▲17億円）を行い、文科省は定数改善を実現するための財源を、義務教育費国庫負担金の中から自ら捻出する形となっていた。

3. 政策立案 一中教審での検討一

鈴木寛副大臣は2010（平成22）年1月14日の記者会見で、2011（平成23）年度概算要求に向け、学級編制の標準の引き下げと教職員定数改善について検討を始めることを表明し、検討に当たっては、多種多様な意見聴取を行う意向を明らかにした²⁰⁵。この鈴木副大臣の発表後、文科省は政務三役出席の下、2月28日と3月2日に今後の学級編制や教職員定数の改善の在り方について教育関係団体や地方三団体の合計21団体からヒアリングを実施した。この2日間のヒアリングでは、小・中学校の学級編制の標準の40人を見直すべきとの意見が大勢であり、具体的な数字として30人や35人といった数字を多くの団体が主張していた。また、地域や学校の事情に応じて弾力的な学級編制を可能とする制度改善を求める声も多く出されていた。教育委員会関係者からは、見通しを持った採用計画を可能とするため、単年度の定数改善ではなく中期的な計画を打ち出すべきとの意見が出されて

²⁰¹ 朝日新聞政権取材センター編（2010）141頁。

²⁰² 読売新聞政治部（2010）98頁。

²⁰³ 『読売新聞』平成21（2009）年11月11日2面

²⁰⁴ 『読売新聞』平成21（2009）年11月26日3面

²⁰⁵ 平成22年1月14日鈴木副大臣記者会見録より

いた²⁰⁶。この文科省の動きに呼応して、教育関係23団体で構成する「子どもたちの豊かな育ちと学びを支援する教育関係団体連絡会」も4月23日に都内で全国集会を開き、約900人の小・中学校長や教育委員会関係者など教育関係者が参加して、少人数学級の実現に向けた教職員定数の計画的な改善に着手することなどを決議した²⁰⁷。

この後、文科省は学級編制と教職員定数に関する有識者からのヒアリングを実施し、4月19日には山形県教育委員会の長南博昭教育委員長と立教大学の藤田英典教授からヒアリングを実施した。長南教育委員長は山形県での33人学級導入の経験をもとに、文科省が第7次定数改善計画で推進した生活集団と学習集団を分ける少人数指導ではなく、授業は生活集団と学習集団を一体的に行うべきとして、学級編制の標準の引き下げによる少人数学級の推進を主張していた。一方、藤田教授は学級と学習集団は区別する必要があるとして、学級を分割して小規模な学習集団に編制して少人数で授業を行うべきと主張した。その上で、1人の教師が掌握・配慮可能な適性集団規模は、小学校では20人から30人、中学校では25人から35人であるとし、また、現在の日本の履修主義から諸外国のように課程主義に転換を意図するものではないとしつつも、教職員の算定方式を各学年の学級を基礎単位とする方式から学校規模に応じた配分に転換することを主張していた²⁰⁸。4月27日には、国立教育政策研究所の山森光陽研究員が少人数学級の効果に関する研究の紹介を行い²⁰⁹、5月12日のヒアリングでは、放送大学の小川正人教授が「日本では、学習集団と同時に生徒指導集団であり、学校行事や学校経営の基礎的な集団である」、「生徒指導と教科指導を一体的に取り組む我が国では、学級規模を30人から35人に改善し、重視すべき教科指導については15人から20人程度の少人数指導を行うべき」として、我が国の学校の現状を踏まえ、学級編制の標準の引き下げを行うべきと主張していた。一方、財政学者の大阪大学大学院の赤井伸郎准教授は、少人数学級化を推進するのであれば、費用対効果の観点から、現在の指導方法工夫改善の加配定数を少人数学級にどれだけ再配分するのかといった問題提起を行っていた²¹⁰。

このような関係団体や有識者へのヒアリングを踏まえ、文科省は5月17日の中教審初等中等教育分科会に学級編制・教職員定数改善を議題として提示し、主な検討課題として、学級編制・教職員定数の基本的な仕組みを、「現行では学級数を基本として算定されているが、学級数だけではなく、児童生徒数の要素を加味することについてどのように考えるか」「現在約6万人が措置されている加配定数について、教職員配置の安定性・透明性を高め

²⁰⁶ 中央教育審議会初等中等教育分科会・教育課程部会合同会議（平成22年3月24日）文部科学省初等中等教育局高橋財務課長の発言より。

²⁰⁷ 『日本教育新聞』平成22（2010）年5月3・10日1面

²⁰⁸ 平成22年4月19日 今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する有識者ヒアリング（第1回）議事録より

²⁰⁹ 平成22年4月27日 今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する有識者ヒアリング（第2回）議事録より

²¹⁰ 平成22年5月12日 今後の学級編制及び教職員定数の改善に関する有識者ヒアリング（第3回）議事録より

るために基礎定数化することについてどのように考えるか」「現場の実情に即した学級編制を推進するため、学級編制基準設定権の都道府県から市町村への移譲、学級編制についての市町村から都道府県への同意を要する協議の廃止、弾力的な学級編制などについてどのように考えるか」といった論点があること、学級編制の標準の在り方として、「小学校（低・中・高学年）、中学校、高等学校、特別支援学校の各学校種の特性や児童生徒の発達段階を踏まえた学級編制の標準のあり方をどのように考えるか」が論点であること、教育課程に対応した教職員定数の充実として、「新学習指導要領による授業時数・指導内容の増加の反映」「少人数指導等の継続」「小学校における理科を始めとした専科教員配置の充実」などが論点であると示し、文科省は学級編制の標準の引き下げとともに、義務標準法で規定する教職員定数の算定方法の見直しを論点として提示していた²¹¹。この提示された論点に対して、中教審の多くの委員は、学級編制の標準の引き下げや教職員定数の改善の期待や要望を訴える発言を行う一方で、義務標準法を構成する学級編制や教職員定数の構造に言及する委員はほとんどなく、議論が深まることはなかった。委員の中には、「学級の定数を35人にした場合に、その定数改善の恩恵を受けるのは、ある程度の規模以上の学校に限られるわけですよね。ただ、実際に非常に困っているのは、実は小規模でプラスアルファのスタッフの足りない学校であるということを考えると、今回の改善を学級数ということで行ったときに、それに該当しない、既に小規模化している学校の学級をどうするかという問題が残るかと思います」として、学級編制の標準の引下げは大規模校が恩恵を受けるもので、小規模な学校への配慮が必要であると警鐘を鳴らす委員もいた²¹²。

6月に入り、鳩山首相が普天間基地の移設問題の迷走の責任を取って退陣し、菅直人副総理が首相に就任した。内閣の基本的骨格は鳩山内閣の布陣を引き継ぐことになり、川端文科大臣も留任した。民主党は、7月の参議院選挙に向けて「マニフェスト2009」を公表し、「少人数学級を推進するとともに、学校現場での柔軟な学級編制、教職員配置を可能にします。」と規定し、少人数学級の推進を政権公約と位置づけていた²¹³。菅内閣の成立後、文科省は、6月18日の中教審の初等中等教育分科会に「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」の骨子を提示し、基本的考え方として、新しい学習指導要領への対応、生徒指導・学級経営面の課題等への対応、子どもと向き合う時間の確保を取り上げ、具体的な改善方策として、小・中学校の学級編制の標準を現行の40人から引き下げることが必要であること、学習指導要領の改訂に伴う指導事項や授業時数の増加に対応するための基礎定数の充実や、学校運営体制の整備、特別支援教育の充実などに対応する教職員定数の改善が必要であること、制度的改善事項として、前回の会議で配布した検討課題で記載されていた学級編制権限の市町村教育委員会への移譲、加配定数の基礎定数化、教職員定数

²¹¹ 平成22年5月17日中央教育審議会初等中等教育分科会資料2-3「学級編制・教職員定数改善に関する主な検討課題」

²¹² 平成22年5月17日中央教育審議会初等中等教育分科会議事録より

²¹³ 『日本教育新聞』平成22（2010）年6月28日1面

算定方式の児童生徒数の反映等を記述していた²¹⁴。この文科省が提示した骨子について、複数の委員から、学級規模の縮小だけを目指すのではなく、学校運営体制の整備など教職員定数全体の改善を目指すべきとの意見が出され、また、児童生徒数を反映させる教職員定数の算定には「これから児童生徒の激減期を迎えるに当たり、児童生徒ベースでの算定方式を導入しますと、この激減を真っ向から受けることになり、政治的な流れによっては教育費が大いに削減される可能性があるからです。したがって、児童生徒ベースの算定方式導入は、若干慎重に議論するべき」と反対する意見が出されていた²¹⁵。

7月11日の参議院選挙では、民主党は鳩山内閣の迷走、菅首相の消費税増税発言などの影響によって大敗を喫し、参議院で与野党が逆転するねじれ状態の政権運営を迫られることになった。参議院選挙の翌日の7月12日、中教審初等中等教育分科会は「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」を分科会長一任として了承した。この提言案では、学級編制の標準の引き下げを提言するとともに、教職員定数の改善として基礎定数の充実を第一に掲げ、ティーム・ティーチングや少人数指導の実施可能な教職員定数措置を基礎定数化することや、指導方法工夫改善定数の基礎定数化、今後も学級数を教職員定数算定の基礎としつつも、大規模学校への教職員加算を図ることを提言していた²¹⁶。これを受け、川端大臣は7月13日の記者会見で、2011（平成23）年度予算の概算要求に新たな定数改善計画を盛り込む方針を明らかにした²¹⁷。

²¹⁴ 『日本教育新聞』平成22（2010）年5月24日1面、平成22年6月22日中央教育審議会初等中等教育分科会資料2-3「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）（骨子）」

²¹⁵ 平成22年6月18日中央教育審議会初等中等教育分科会議事録より

²¹⁶ 平成22年7月12日中央教育審議会初等中等教育分科会議事録、資料4-1「今後の学級編制及び教職員定数の改善について」

²¹⁷ 平成22年7月13日川端達夫文部科学大臣記者会見議事録より

図 6-6 中教審初等中等教育分科会「今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)」
(平成 22 年 7 月 26 日)概要

中教審初等中等教育分科会「今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)」(平成22年7月26日)
【提言のポイント】
1. 学級編制の標準の引下げ ◎新学習指導要領の円滑な実施、生徒指導面の課題等への対応、教員が子どもと向き合う時間の確保等の観点から、学級編制の標準を以下のとおり改善。 ○小・中学校の学級編制の標準(単式学級)を、現行の40人から引下げ。 小学校低学年については、さらなる引下げを検討。 ○小・中学校の複式学級の学級編制の標準も引下げ。 ○画一的な取扱いにより学級規模が小さくなりすぎないように、柔軟な学級編制を可能とする仕組みにする必要。
2. 教職員定数の改善 ◎上記と同様の観点から、以下について教職員定数を改善。 ○基礎定数の充実／学校運営体制の整備／特別支援教育の充実／外国人児童生徒への日本語指導の充実／生徒指導の充実／児童生徒の心身両面の支援／食育の充実／事務処理体制の充実／読書活動の支援／キャリア教育・進路指導の充実／高等学校における教職員定数の改善
3. 市町村教育委員会への権限移譲等 ◎設置者である市町村が主体的に学校の教育条件整備に取り組む観点から、学級編制に関する権限を都道府県教育委員会から市町村教育委員会へ移譲。また、計画的な教職員配置を進め、定数配分の客観性・透明性を高める観点から、加配定数の相当程度を基礎定数に組入れ。
「今後の学級編制及び教職員定数の改善について(提言)」2頁より抜粋

8月末の概算要求の提出に先立ち、教育関係団体は教職員定数改善計画の策定を積極的に求める姿勢を示すようになる。全国連合小学校長会や全日本中学校長会は、新学習指導要領による授業時数増に伴う教職員定数の改善が必要として、教職員改善計画の策定を求める要望書を政府に提出していた。一方、全国都道府県教育委員長協議会・全国都道府県教育長協議会は、新しい教職員改善計画の策定を求める一方で、基礎定数の充実により少人数学級を実施する場合でも、指導方法工夫改善定数による加配定数を維持すべきとの要望を行っていた²¹⁸。

8月27日、文科省は2011(平成23)年度概算要求に先立ち、「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(案)」を取りまとめ、公表した²¹⁹。この計画案では、1980(昭和55)年以来30年ぶりに学級編制の標準を見直して少人数学級を推進するとして、まずは小学校全学年で35人学級を実現し、次いで中学校全学年で35人学級を実現し、その後、小学校1・2年生で30人学級の実現を目指すとして、その初年度として2011(平成23)年度概算要求では小1・2の35人学級を目指すための予算要求を行うとした。8年間で51,800人の改善増(自然減は▲32,400人)を要求し、2011(平成23年)年度では8,300人の改善増(自然減は▲2,000人)を要求していた。これは、これまで自然減の枠内での定数改善を目指していた文科省の姿勢を大きく転換する強気の要求であった。

さらに、教育水準向上のための基礎定数の充実を目指すとして、新学習指導要領への対

²¹⁸ 『日本教育新聞』平成22(2010)年8月2・9日1面

²¹⁹ 文部科学省作成資料「平成22年8月27日公表の新・教職員定数改善計画(案)のポイント」

応、小学校の理科などの専科指導の充実などのための基礎定数の充実、生徒指導担当教員の配置改善、養護教諭や栄養教諭の配置改善、特別支援教育コーディネーターの配置改善、通級指導の充実、外国人児童生徒への日本語指導の充実など教職員配置の改善を掲げていたが、これらについては、必要となる財源の見通しが立っていない状況であった。このように、この計画案は、第6次・第7次定数改善計画で講じられた加配定数を中心とする定数改善の内容から大幅に転換し、自然減の数を大幅に超過する定数改善を要求して、全国的に標準的な定数である基礎定数の充実を目指した内容であり、政策の優先順位として、学級編制の標準の引き下げを第一に目指したものであった。

図6-7 新・教職員定数改善計画(案)(平成22年8月27日公表)の概要

○平成22年8月27日公表の新・教職員定数改善計画(案)のポイント											
I 少人数学級(35・30人学級)の推進等【平成23年度から30年度までの8ヵ年計画】 (1) 小学校全学年で35人学級を実現(H23年度～27年度の5ヵ年計画) (2) 中学校全学年で35人学級を実現(H26年度～28年度の3ヵ年計画) (3) 小学校1・2年生で30人学級を実現(H29年度、30年度の2ヵ年) (4) 副校長・教頭、生徒指導担当教員及び事務職員の配置の充実 (5) 小学校の複式学級に係る学級編制標準の引下げ、中学校の複式学級の解消(H24年度)											
(参考)年度別改善数・自然減 <table border="1"> <tr> <td>23年度 改善増 8,300人(自然減 ▲2,000人)</td> <td>24年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,900人)</td> </tr> <tr> <td>25年度 改善増 4,100人(自然減 ▲3,300人)</td> <td>26年度 改善増 4,000人(自然減 ▲9,400人)</td> </tr> <tr> <td>27年度 改善増 9,800人(自然減 ▲3,800人)</td> <td>28年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,400人)</td> </tr> <tr> <td>29年度 改善増 4,700人(自然減 ▲5,100人)</td> <td>30年度 改善増 4,700人(自然減 ▲4,900人)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">合計 改善増 51,800人(自然減 ▲32,400人)</td> </tr> </table>		23年度 改善増 8,300人(自然減 ▲2,000人)	24年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,900人)	25年度 改善増 4,100人(自然減 ▲3,300人)	26年度 改善増 4,000人(自然減 ▲9,400人)	27年度 改善増 9,800人(自然減 ▲3,800人)	28年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,400人)	29年度 改善増 4,700人(自然減 ▲5,100人)	30年度 改善増 4,700人(自然減 ▲4,900人)	合計 改善増 51,800人(自然減 ▲32,400人)	
23年度 改善増 8,300人(自然減 ▲2,000人)	24年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,900人)										
25年度 改善増 4,100人(自然減 ▲3,300人)	26年度 改善増 4,000人(自然減 ▲9,400人)										
27年度 改善増 9,800人(自然減 ▲3,800人)	28年度 改善増 5,400人(自然減 ▲4,400人)										
29年度 改善増 4,700人(自然減 ▲5,100人)	30年度 改善増 4,700人(自然減 ▲4,900人)										
合計 改善増 51,800人(自然減 ▲32,400人)											
II 教職員配置の改善【平成26年度から30年度までの5ヵ年計画】 ・教育水準向上のための基礎定数の改善 ・複雑多様化する生徒指導へ対応のための生徒指導担当教員の配置改善 ・障害のある児童生徒への通級指導の充実や外国人児童生徒への日本語指導の充実など教職員定数の改善 <u>平成26年度以降の改善増に必要な恒久的な財源確保について理解を得ることが必要</u>											
III 柔軟な学級編制実施のための制度改正 ・小・中学校の設置者である市町村が、地域の実情に応じ、柔軟な学級編制を実施することができるよう、学級編制に係る権限を見直す。 ・また、画一的な取扱いにより学級規模が小さくなりすぎないよう、弾力的な学級編制を実施することができる仕組みを導入。											
文部科学省初等中等教育局「平成23年度概算要求発表資料」(平成22年8月)より抜粋											

4. 政策決定 一 予算折衝と国会審議一

2011(平成23)年度予算編成に当たって、7月20日の閣僚懇談会で野田財務大臣が各閣僚に概算要求基準骨子を提示し、従来と異なる概算要求の基準を構築し、聖域なく大胆な予算の組み替えを実施することを明らかにした。7月22日には、民主党政調が予算編成に関する提言として2兆円程度の「元気な日本特別枠」と名付けた特別枠を設けるよう菅首相に申し込んだ。玄葉光一郎国家戦略担当大臣兼政調会長は、71兆円の歳出の大枠を守った上で特別枠2兆円を実現して、首相官邸が特別枠の配分を行うとして既存予算の大幅な見直しを迫った。当初、財務省は財源の観点から特別枠は数千億円程度を見込んでいたが、民主党側が金額の増額を要求した結果、2兆円という金額が出されることになった²²⁰。7月

²²⁰ 『読売新聞』平成22(2010)年7月23日11面

27日に閣議決定された「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」では、「元気な日本復活特別枠」を設定するため、各省は「①マニフェストの実現、②デフレ脱却・経済成長に特に資する事業、③雇用拡大に特に資する事業、④人材育成、国民生活の安定・安心に資する事業」の四項目に該当する事業について「要望」を行うことができ、その必要性や効果を各省が説明する「政策コンテスト」を実施し、玄葉大臣を議長とする「評価会議」が、その優先順位に基づいて配分するとした。一方、要求ルールとして、社会保障費や高校無償化・農業の戸別保障制度・高速道路無料化のマニフェスト関連の一部経費を除き、各省庁は人件費も含めて一律10%削減を行うこととした²²¹。

しかし、この人件費や法律で定められた義務的経費を含めた一律削減の指示に対し、各省庁は一斉に反発を示した。義務的経費の一律削減を迫られた各省庁は、防衛省が在日米軍駐留経費負担（思いやり予算）を要望し、外務省も政府開発援助（ODA）を要望するなど、義務的経費を一律削減した上で、義務的経費などを改めて「要望」する形態を採用し、文科省も、義務教育費国庫負担金を10%削減した上で、小1・2年生の35人学級を実現する必要な経費を特別枠に盛り込むことにした²²²。文科省は、政策の必要性をホームページで動画配信し、政策コンテストにあたって実施された「パブリックコメント」では、文科省は政策の必要性をホームページで動画配信し、日本PTA全国協議会なども、校長・教員など教育関係者に対してパブリックコメントに応募するよう呼びかけを行い、懸命なアピールを行った²²³。その結果、文科省関係の事項に要望が突出して集まる結果となり、他省庁からは「組織票」と訝られることになった²²⁴。

政策コンテストは11月10日に公開ヒアリングが実施され、文科省からは鈴木寛副大臣らが出席して説明と質疑応答が行われた。「小学校1・2年生での35人学級の実現」について、文科省側は、日本の教育環境は国際的に低い水準であり、1学級当たりの児童生徒数は日本が小学校28.0人、中学校33.0人に対して、OECD平均では初等教育21.6人、前期中等教育23.7人であること、学校が抱える課題として、PISA調査の結果が近年低下傾向にあり学力低位層が増加していること、授業の内容が質量ともに増加する新学習指導要領が2011（平成23）年度から本格実施となることから、少人数学級によるきめ細かな指導が必要であると主張した²²⁵。これに対し、「評価会議」のメンバーである平野達夫内閣府副大臣が「全体の児童数が減る中で、教職員の数だけ増やすのは公務員制度改革の流れに反する」と発言したが、議論が深まることはなかった²²⁶。この政策コンテストの議論について、9

²²¹ 平成22年7月27日閣議決定「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」、上川（2013）16頁。

²²² 上川（2013）16頁。

²²³ 『日本教育新聞』平成22（2010）年10月4日1面

²²⁴ 『読売新聞』平成22（2010）年10月13日4面

²²⁵ 文部科学省「元気な日本復活特別枠」要望に関する公開ヒアリング資料」（平成22年11月10日）10頁。

²²⁶ 『読売新聞』平成22（2010）年11月11日 11面

月の内閣改造で文科大臣に就任した高木義明大臣は記者会見で、「この少人数学級については、いわば民主党の歴史をひもといてみても結党当時の重要課題の一つでありますし、これは何と言いましても民主党がどうのこうのではなくて、やっぱり今教育の充実を図るためには何が必要かという中で、やっぱり優先される課題は少人数学級ではないかと、こういう判断からそういうこともございました。しかし、その後に党に入ってかられたり、当選してこられたり、そういうことがございました。それは、それとして経過ありますけれども、マニフェスト、総選挙あるいは参議院選挙の中でもマニフェストにも示しております」と述べ、35人学級は民主党結党当時の重要課題であり、反対する議員は結党以後に党に入ってきた人間で経緯を知らないのではないかという趣旨の発言を行っていた²²⁷。

一方、この文科省の要求に対して、財務省は、教育をめぐる課題が山積する中、少人数学級の推進は最優先課題として取り組むべき政策なのかと主張していた。財務省は、児童生徒数は少子化の進展に伴い着実に減少し、平成に入って3割減となる一方で、公立小中学校の教職員数は微減(8%)となっており、児童生徒一人当たりの教職員数は35%増となっていること、教員1人あたりの児童生徒数は主要先進国(G5)と比較すれば遜色のない水準であること、我が国の教員の授業の持ち時間数が諸外国と比較して少ないこと、そして、学級サイズと教育成果との相関が見出し難いなどと主張していた²²⁸。

12月に入り、「評価会議」が政策コンテストの結果を公表するにあたり、当初は評価にメリハリが付けるとされていたが、ふたを開けると、高評価が続出すことになった。内閣官房は要望項目の多くをC判定(事業の内容に一定の評価はできるが、改革の姿勢等の問題が大きい)に分類しようとして、35人以下学級の実現も当初はC判定で調整されていたが、民主党議員が議員連盟「人づくり・モノづくり日本の教育を支える会」を開催し、判定の引上げを求めたことから、党側の要望をふまえてB判定(事業の内容に一定の評価はできるが、改革の姿勢等の問題がある)に引き上げられ²²⁹、この判定をふまえて、12月16日に財務省は各省に予算を内示したが、「小学校1、2年生の35人学級」の実現は現行の40人学級の維持に必要な予算のみを認める査定が内示された²³⁰。この後、財務省と文科省の再度の事務的な協議によって、文科省が要求した自然減を大幅に超える定数改善は認められず、「小1プロブレム」への対応として小学校1年生の35人以下学級の導入については、必要な定数について、自然減に加えて既存の加配定数を振り替えることで認められ、小学校2年生の35人以下学級は見送られることになった²³¹。12月17日、国家戦略担当・財務・

²²⁷ 平成22年11月22日 高木義明文部科学大臣記者会見録より。一方、民主党は選挙作戦上、自民党に情報が漏れないよう一部の議員のみでマニフェストを作成しており、候補者全員に対してマニフェストの内容を説明することもなかったことから、具体的な政策の背景にある理念や考え方は民主党議員の間では共有されていなかったとする指摘もある(直嶋(2012)67-71頁、上川(2013)25-26頁)。

²²⁸ 神田(2012)194-205頁。

²²⁹ 『読売新聞』平成22(2010)年12月2日9面

²³⁰ 『読売新聞』平成22(2010)年12月16日夕刊1面

²³¹ 『読売新聞』平成22(2010)年12月25日10面。財務省は、幼児教育との接続の問題

文部科学三大臣合意として、小学校1年生の35人以下学級の実現のため4,000人の定数改善を図り、うち、2,000人分は児童生徒の減少に伴う自然減から充当し、各都道府県で小学校1年生の35人学級を実施するために振り替えている指導方法工夫改善定数の1,700人については、指導方法工夫改善定数から学級編制の標準引き下げのための基礎定数に振り返ることとして、純増は300人とした。これにより、次期通常国会に義務標準法の改正を行う一方で、2012（平成24）年度以降の教職員定数の改善については、文科省が求めた10年計画は認められず、2012（平成24）年度以降の予算編成で検討することが合意された²³²。

このように、文科省は要求した自然減を大幅に超える定数改善が認められず、1,700人を既存の指導方法工夫改善定数を「活用する」形で削減することで、民主党の結党以来の政策課題であった少人数学級は、小学校1年生の35人学級のみ実現することになった。小学校2年生以上の35人学級が認められなかった点については、高木大臣は、「夏に示しました文部科学省としての定数改善計画、これは政府全体で合意をいただいたものではありませんけれども、文部科学省としては、そこで示した基本的な考え方自体は今なお変わっておりません。したがって、小学校2年以降の35人以下学級についてもですね、改めて力を合わせて、また国民の皆さん方の御理解・御協力もいただいて、なんとしても実現をしたい」と述べ、次年度以降も小学校2年生以上の少人数学級の実現に向けて、文科省として取り組んでいく方針を表明していた²³³。

通常国会に提出する義務標準法改正法案では、小学校1年生の学級編制の標準を40人から35人に改めるとともに、7月中教審の提言で示された制度的改善事項の中で、地方分権の観点から、市町村が学級編制を行うにあたり、「都道府県の基準に従う」とされていたものを「都道府県の基準を標準として」に改めるとともに、学級編制の事前協議制を事後の届出制に改める等の措置を講じていた。この義務標準法改正法案は、2011（平成23）年2月に国会に提出されたが、参議院選挙の民主党の敗北によって野党が参議院の過半数を取っていたため、法案成立には野党、特に自民党の協力が必要となっていた。さらに、3月11日に発生した東日本大震災によって国会の審議はストップし、当初政府が要望していた年度内の義務標準法改正法案の成立は見送られることになった。

法案審議では、野党であった自民党は、4,000人の定数改善は政府案のように小1の学級編制の標準を40人から35人に引き下げる目的で活用するのではなく、学校現場の実情に応じた少人数指導の充実や特別支援教育への対応、小学校の専科教員の配置の充実などに活用すべきとして、法第7条第2項で規定する指導方法工夫改善定数を中心とする加配定数で措置することを主張していた。3月23日の文部科学委員会での質疑で自民党の下村博

や、慣れない集団生活の中で、学習に集中できない、教員の話が聞けずに授業が成立しないなど学級がうまく機能しない状況（いわゆる小1プロブレム）という特殊事情に着目して、小学校1年生の35人以下学級を認める査定を行った（神田（2012）195頁）。

²³² 平成23年6月8日 公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（第1回）資料「学級編制、教職員定数改善等の経緯に関する資料」

²³³ 平成22年12月24日政務三役記者会見録（平成23年度政府予算（案））

文議員は、指導方法工夫改善定数による少人数指導の充実を求めるとともに、法第15条に特別支援学校や特別支援学級での指導に加配定数を活用できることを明記することなどを求め、対案として義務標準法改正案の自民党案提出を辞さないと主張していた²³⁴。また、同じく自民党の馳浩議員も、35人学級を実現しないと学力や生徒指導の問題に対応できないのか疑問があると主張し、また、定数改善4,000人のうち1,700人は指導方法工夫改善定数を削減して基礎定数に振り替えたことに、東京都など都道府県が困っている実態があると批判していた²³⁵。また、公明党の池坊保子議員も、加配定数を削減して基礎定数に振り替えることに、通級指導、少人数指導、習熟度別指導の取組みが後退するとして政府案を批判していた²³⁶。このような批判に対して、3月25日の衆議院文部科学委員会で鈴木寛副大臣は、「現場は、御案内のように基礎定数もふやしてほしい、加配定数もふやしてほしいということでやってきて、加配については一定程度の現場の声にこたえてきたわけですが、基礎定数については残念ながらこたえてこなかった」「その中でいわゆる基礎定数、実数の減というものがずっと続いているわけですね。これに歯どめをかけてほしい、こういう声があるわけがありますから、それに私もまずこたえていきたい」と反論し、野党が求める加配定数ではなく、基礎定数の充実の必要性を訴えていた²³⁷。

このように、法案審議では与野党が義務標準法改正法案の政策の変容の内容をめぐる対立している状況であったが、与野党間の理事の折衝により、自民党や公明党が主張する特別支援教育や小学校の専科教員についての加配事由を追加することを政府・民主党側が容認し、法第7条第2項に小学校専科教員への加配事由を追加し、法第15条に特別支援教育に関する加配事由を追加することになり、野党自民党から修正案が提出され、3月30日の衆議院文部科学委員会において全会一致で修正可決され、翌31日の衆議院本会議で修正議決され、参議院に送付された。野党が過半数を占める参議院においては、既に衆議院で全会一致で修正議決され送付されていたことから、与野党から大きな反対もなく委員会の質疑が行われ、4月15日の参議院本会議で可決成立し、公布の日から施行されることになったのである。

²³⁴ 平成23年3月23日衆議院文部科学委員会議事録（下村博文議員（自民）の質問）より

²³⁵ 平成23年3月23日衆議院文部科学委員会議事録（馳浩議員（自民）の質問）より

²³⁶ 平成23年3月23日衆議院文部科学委員会議事録（池坊保子議員（公明）の質問）より

²³⁷ 平成23年3月25日衆議院文部科学委員会議事録（馳浩議員（自民）の質問に対する鈴木寛文科副大臣の答弁）より

図 6-8 2011(平成 23)年義務標準法改正後の規定

(学級編制の標準)		
第三条 2 (略)		
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(第1学年の児童で編制する学級にあつては、35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)
	学校教育法第八十一条第二項及び第三項に規定する特別支援学級	8人
中学校(中等教育学校の前期課程を含む。)	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
	学校教育法第八十一条第二項及び第三項に規定する特別支援学級	8人

(学級編制)
 第四条 公立の義務教育諸学校の学級編制は、前条第二項又は第三項の規定により都道府県の教育委員会が定めた基準を標準として、当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会が、当該学校の児童又は生徒の実態を考慮して行う。

(学級編制についての都道府県の教育委員会への届出)
 第五条 市(特別区を含む。第八条第三号並びに第八条の二第一号及び第二号において同じ。)町村の教育委員会は、毎学年、当該市町村の設置する義務教育諸学校に係る前条の学級編制を行ったときは、遅滞なく、都道府県の教育委員会に届け出なければならない。届け出た学級編制を変更したときも、同様とする。

2 小学校若しくは中学校又は中等教育学校の前期課程において、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る場合、少数の児童若しくは生徒により構成される集団を単位として指導が行われる場合、教育課程(小学校の教育課程を除く。)の編成において多様な選択教科が開設される場合又は専門的な知識若しくは技能に係る教科等(小学校の教科等に限る。)に関し専門的な指導が行われる場合には、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。この場合において、当該政令で定める数については、当該学校の校長及び当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会の意向を踏まえ、当該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のに必要かつ十分なものとなるよう努めなければならない。

(教職員定数の算定に関する特例)
 第十五条 第七条から第九条まで及び第十一条から前条までの規定により教頭及び教諭等、養護教諭等、栄養教諭等、寄宿舎指導員並びに事務職員の数算定する場合において、次に掲げる事情があるときは、これらの規定により算定した数に、それぞれ政令で定める数を加えるものとする。この場合において、当該政令で定める数については、公立の義務教育諸学校の校長及び当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会の意向を踏まえ、当該事情に対応するため必要かつ十分なものとなるよう努めなければならない。

一・二 (略)
 三 障害のある児童又は生徒に対する特別の指導が行われていることその他当該学校において、障害のある児童又は生徒に対する指導体制の整備を行うことについて特別の配慮を必要とする事情として政令で定めるもの
 四～六 (略)

筆者注: 下線は改正部分

第4節 小括 一事例のまとめ一

本章で取り上げた事例は、学力低下の実態、小泉内閣期の行革推進法と骨太方針、民主党への政権交代などを契機として、教育課程政策においては、各学年の総授業時数、各教科の指導事項や授業時数を増加させるとともに、総合的な学習の時間の一部削減など資源配分の見直しを行ったものであった。また、教職員定数政策においては、2006(平成 18)年には義務標準法改正による第 8 次教職員定数改善計画の策定に失敗する一方で、民主党政権下の 2011(平成 23)年には義務標準法を改正し、小学校 1 年生の学級編制の標準を引き下げる資源配分の見直しを行ったものであった。

第 1 節では、2008(平成 20)年学習指導要領改訂を取り上げ、いわゆる「ゆとり教育」批判等の中で行われた教育内容に関する教育資源の配分の見直しについて、記述を行った。世論が激しく反発する中、1998(平成 10)年改訂の学習指導要領が 2002(平成 14)年度に全面実施され、学校週五日制の導入、教育内容の厳選や授業時数の削減が行われたが、このような世論の反応や、2002(平成 14)年 12 月に公表された平成 13 年度教育課程実施状況調査の結果で児童生徒の学力の状況が疑われる状況となったことを踏まえ、文科省は学習指導要領の「手直し」を行うとして、2003(平成 15)年 12 月に学習指導要領の一部改訂を行い、学習指導要領の基準性を見直しや小学校学習指導要領に習熟度別指導を位置づけるなどの措置を講じた。このことは、学力低下への懸念に対し、文科省は学校現場の裁量

を拡大して、学習指導要領を上回る授業の実施を明示的に容認することで、学校現場に学力向上策を委ねる対応を採用したのであった。

その後、国語・外国語・理数教育の見直しや学習指導要領の到達目標化など学習指導要領の見直しの議論が行われていたが、2004（平成16）12月に公表されたPISA2003の結果、国際比較の観点から我が国の調査結果の順位が下落したことを踏まえ、これまで学力低下の証拠はないと主張してきた文科省も学力低下の実態を認め、学習指導要領の本格的な見直しに着手することになった。見直しの中では、当初から国語や算数・数学の授業時数の充実が目指される一方、総合的な学習の時間も見直しの対象とされたが、知識基盤社会の到来の中、「生きる力」をはぐくむという現行の教育理念は否定されるものではないとの認識が共有され、2006（平成18）年2月の中教審の審議経過報告でも、現行の教育理念は維持しつつ、教育内容の改善として、習得・活用・探求型の学習を提案し、総合的な学習の時間を引き続き実施し、国語や理数教科の授業時数の充実が提言された。

この後、学習指導要領の見直しは2006（平成18）年の教育基本法の改正を踏まえた形で行うこととされた。第一次安倍内閣で教育再生会議が設置されたが、文科省は、教育政策は中教審で検討を行うものと主張し、教育再生会議が2007（平成19）年1月に第一次報告を公表した後も同様の主張を繰り返していた。一方の教育再生会議は、教員の週40時間労働などの法制度を考慮しない土曜授業の実施などを主張し、その主張に実現可能性が見出せない状況となっていた。2007（平成19）年6月の第二次報告によって、教育再生会議は授業時数の10%増や徳育の教科化を提言し、これを踏まえ、「骨太2007」に2007（平成19）年度中の学習指導要領改訂が盛り込まれることになったが、学習指導要領の改訂内容を検討する中教審では、教育再生会議の議論を直接的に取り上げられることはなかった。文科省は2007（平成19）年に改正された学校教育法の改正内容を学習指導要領改訂に反映させる必要があるとして、それまでの学力・知育を中心とした学習指導要領改訂の検討から、確かな学力育成のための三要素や、規範意識の育成や伝統や文化の尊重など多岐にわたるテーマを学習指導要領改訂の柱として位置づけることにした。さらに、授業時数や指導事項の増加に対応するため、教職員定数の改善をはじめとする教育条件の整備が必要であるとしていた。中教審は2008（平成20）年1月に、「生きる力」の教育理念は継承しつつ、各教科の教育内容の充実や授業時数の増、小学校での外国語活動の導入などを答申し、文科省は同年3月に小・中学校学習指導要領を改訂した。

このように、2008（平成20）年改訂の学習指導要領は、学力低下に対する世論の反発やPISAなどの調査結果を踏まえ、1998（平成10）年改訂の学習指導要領では授業時数が不十分であったとして、総授業時数を増加し、国語や算数・数学、理科などの必修教科の授業時数を増加し、指導事項を充実させる措置を講じるとともに、そのためには教職員定数の改善が重要であると位置づけた。一方、総合的な学習の時間の授業時数を削減し、中学校では選択教科の授業時数を全て削減するなど、各学校に教育内容や授業時数を委ねていた部分を縮小させることになった。「生きる力」の教育理念は引き続き重要であり、総合的な

学習の時間もその重要性を認識されていたが、世論や学力低下の実態という「環境要因」の変化に伴い、国が標準として示す主要教科の指導事項や授業時数を増加させたことによって、児童生徒の能力や適性、各地域や学校の実態に応じて選択的に取り組むとされてきた教育内容や授業時数は縮減されることになった。

第2節では、2006（平成18）年の義務標準法改正を狙いつつ、公務員の総人件費改革によって断念した第8次定数改善計画案における政策案の検討と、行革推進法下における教育資源の配分の見直しについて取り上げた。各都道府県が独自に少人数学級政策の導入を図る中、文科省の協力者会議では学級編制の標準の引き下げを主張する委員からの意見が出ていたが、文科省は「財源」が足りないとして、学級編制の標準の引き下げに否定的な立場を示していた。しかし、公務員の総人件費改革、行革推進法の制定によって文科省は定数改善計画の策定そのものの断念に追い込まれることになった。その後、教育再生を掲げた第一次安倍内閣で教育再生会議が設置されたことによって、文科省は行革推進法に関わらず定数改善を主張するようになり、予算折衝の結果、行革推進法の枠内での定数改善として、加配事項に主幹教諭の配置に関する事由を追加する義務標準法の改正を行い、教育資源の配分の見直しを実現した。

第3節では、2011（平成23）年義務標準法改正を取り上げ、民主党政権下での教育条件整備における教育資源の配分の見直しについて記述を行った。野党時代から30人学級導入を主張していた民主党は、政権交代を実現した2009（平成21）年衆議院総選挙でも教員の増員を掲げていた。文科省は、民主党への政権交代初年度の2010（平成22）年度予算で教職員定数の大幅な改善を図るとともに、2年目の予算編成にあたって、それまでの加配定数を中心とした定数改善から転換して、学級編制の標準引き下げを目指す基礎定数による定数改善を目指すとしていた。文科省としては、行革推進法の制定以降は計画的な定数改善が実現できておらず、民主党への政権交代を契機に中長期的な定数改善計画の策定を望んでいたものであり、2011（平成23）年度概算要求で8か年の定数改善計画案を策定し、その初年度となる2011（平成23）年度に小1・2年生の35人学級導入を主張した。「政策コンテスト」を中心とする予算折衝の結果、定数改善計画の策定は財政当局から認められなかったものの、小1の学級編制の標準を引き下げ、35人学級が導入されることになった。一方、財源として指導方法工夫改善定数の合理化減を行うことになった。このように、少人数指導に対応するための加配定数の指導方法工夫改善定数を、全国的に標準的な基礎定数に振り替えることで、小学校1年生の35人学級が実現したのであった。

このように、本章では、教育課程政策においては、学力低下の実態を踏まえ、各学年の総授業時数を拡充し、国語や算数・数学、理科を中心に各教科の指導事項と授業時数の増加を図るなど、教育課程に関する資源全体の拡充を図り、教育資源の「量的拡充」を行うとともに、総合的な学習の時間の授業時数の一部削減や中学校の選択教科の削減を行うことで、各教科の学習に重点を置くよう資源配分の見直しを行ったものであった。一方、「生きる力」をはぐくむという教育理念は維持し、「知識・技能の習得と思考力・判断力・表現

力等の育成のバランスを重視する」として、教育の「質的充実」も目的としたものであった。つまり、教育課程に関する教育資源の「量的拡充」と「質的充実」の両方を目指すものであった。そして、このような教育課程に関する教育資源の「量的拡充」と「質的充実」に対応するためには、教職員定数の改善が必要であるとの主張を行っていた。

一方、教職員定数政策からすれば、公務員の総人件費改革、行革推進法の制定によって教職員定数の改善が困難な状況であり、教育課程政策が求めた教育条件の充実の実現の見込みが薄いものであった。文科省は安倍内閣の教育再生の方針、教育再生会議の設置、教育課程政策の教育内容の増加を理由として教職員定数の改善を主張し、行革推進法の枠内で定数改善が認められたが、教育課程政策は、教育条件整備の見込みがない中で、授業時数や指導事項の充実の方策を打ち出したと言えるのである。

その後、教職員定数政策は民主党への政権交代を契機として少人数学級の推進を行うことになり、文科省はその理由として、2008年改訂の学習指導要領において、観察・実験やレポートの作成、論述等の知識・技能を活用する学習活動や言語活動・体験活動を充実させたこと、子供たちの課題解決能力やコミュニケーション能力等の育成を行うには、指導の準備や評価を含め個々の子どもに時間をかけて向き合う必要があるとして、学級規模の縮小を訴え、教職員定数政策における教育資源の「量的拡充」を主張するものであった。一方、この学級編制の標準の引き下げは、授業を行う教員が授業中に児童生徒に対してきめ細かく目が行き届くようになる反面、個々の教員の「持ち授業時数」の削減につながるものではなかった。「持ち授業時数」という観点から教員の子どもと向き合う時間を充実する方策を考えた場合には、教科外担任の配置を拡充することで教員1人当たりの持ち授業時数を縮減し、児童生徒へのきめ細かな指導や生徒指導、授業準備などに充てる時間を拡充するといった方策も考えられる。2006（平成18）年に文科省が行った教員勤務実態調査において、教員は、年間平均で月34時間の平日の残業を行っており、教員の勤務の多忙化が明らかになっており²³⁸、指導の準備や評価を含め個々の子どもに時間をかけて向き合うためには、資源配分の重点を学級編制の標準の引き下げではなく、学級担任外教員の充実を中心に行うことで、個々の教員の持ち授業時数を削減し、子どもと向き合う時間を教員に確保する方策を採用することも考えられるはずである。しかし、この事例では、民主党はかねてからの悲願であった少人数学級の実現を当初から政策課題として設定したことで、学習指導要領の改訂で増加した授業時数や教員の勤務の在り方の関係や、教員の「持ち授業時数」の削減につながる方策の検討は二の次になったとも言える。このようにして、教職員定数に関する資源配分の見直しとして、加配定数の一部削減とともに、学級編制の標準の引き下げが実現したのである。

²³⁸ 国立大学法人東京大学「平成18年度文部科学省委託調査研究 教職員の勤務実態に関する調査研究」2006年

終章 各事例の分析と結論

本論文は、戦後の教育政策において、義務教育の機会均等と水準の確保を図るため、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障することを目的として、国が義務教育の教育内容及び教育条件に関する教育資源の配分を行ってきたことに焦点を当てたものである。

これまで、第3章から第6章において、1970年代以降の教育課程政策と教職員定数政策における教育資源の配分の見直しをめぐる政策過程について、時系列的に記述を行ってきた。本章では、本論文のまとめとして、1970年代後半以降の教育課程政策と教職員定数政策において決定されてきた教育資源の配分の特徴を整理し、その上で、それぞれの事例において資源配分の決定を規定した要因を明らかにする。

1. 教育課程政策と教職員定数政策における教育資源の配分の特徴の整理

これまで見てきたように、教育資源の配分を見直すとして、第3章は、教育課程政策では、ゆとりある充実した学校生活や児童生徒の個性や能力に応じた教育など教育の在り方そのものを転換する「質的充実」を図ることを目指して、各教科の授業時数と指導事項の削減を行う一方、教職員定数政策では、学級規模の縮小という教育の「量的整備」を図ることを目指して、学級編制の標準の数の改善を行った事例であった。第4章は、教育課程政策では、個性を生かす教育の充実など教育の「質的充実」を図ることを目指して、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行う一方、教職員定数政策においても、指導方法の改善という教育の「質的充実」と教職員定数の改善という「量的整備」を図ることを目指して、指導方法の工夫改善を行う加配定数の新設等を行った事例であった。第5章は、教育課程政策では、「生きる力」をはぐくむという教育の「質的充実」を図ることを目指して、各教科の教育内容の削減と総合的な学習の時間の新設などを行う一方、教職員定数政策では、教員1人当たりの児童生徒数を欧米並みにするという「量的整備」と基礎学力の向上や学校の自主性・自立性向上という教育の「質的充実」を図ることを目指して、少人数による授業実現のため加配定数の充実を行った事例であった。第6章は、教育課程政策では、「生きる力の育成」と「知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスの重視」を掲げ、教育内容の充実を図り教育の「量的整備」と「質的充実」を目指す一方、教職員定数政策では、民主党への政権交代後、学級規模の縮小という教育の「量的整備」を図ることを目指して学級編制の標準の引き下げを行った事例であった。

このように、第3章から第6章までの事例において決定されてきた教育資源の配分の特徴について、序章で提示した政策理念の対立に照らし合わせながら整理を行う。

(1) 教育課程政策において決定されてきた教育資源の配分の特徴

まず、教育課程政策で決定されてきた教育資源の配分について、政策理念の対立に照ら

して検討を行う。各章で記述した学習指導要領改訂の改正点をまとめたものが、図 7-1 である。

図 7-1 本論文で取り上げた学習指導要領改訂の主な改正点

本事例で取り上げた学習指導要領の改正点		
学習指導要領の構造と変化 ※下線が改正事項		
1977(昭和52)年改訂 【第3章第1節】	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会、算数、理科、音楽、<u>図画工作</u>、家庭(5・6年生)、体育、道徳、特別活動 ・授業時数を各教科・各学年ごとに設定、<u>二部を削減</u> ・指導内容を各教科・各学年ごとに設定、<u>一部を精選</u>
	中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会、<u>数学</u>、理科、音楽、美術、技術・家庭、保健体育、体育、道徳、特別活動、<u>選択教科</u> ・授業時数を各教科・各学年ごとに設定、<u>二部を削減</u> ・指導内容を各教科・各学年ごとに設定、<u>一部を精選</u>
1989(平成元)年改訂 【第4章第1節】	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会(3年生以上)、算数、理科(3年生以上)、<u>生活(1・2年生)</u>、音楽、<u>図画工作</u>、家庭(5・6年生)、体育、道徳、特別活動 ・授業時数を各教科・各学年ごとに設定。 ・<u>個に応じた指導の導入</u>
	中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会、<u>数学</u>、理科、音楽、美術、技術・家庭、保健体育、体育、道徳、特別活動、<u>選択教科</u> ・授業時数と指導内容を各教科・各学年ごとに設定 ・<u>選択教科の授業時数を増加、各教科の授業時数に幅を設定</u> ・<u>個に応じた指導(習熟度別指導)の導入</u>
1998(平成10)年改訂 【第5章第1節】	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会(3年生以上)、算数、理科(3年生以上)、<u>生活(1・2年生)</u>、音楽、<u>図画工作</u>、家庭(5・6年生)、体育、道徳、特別活動、<u>総合的な学習の時間</u> ・授業時数と指導内容を各教科・各学年ごとに設定 ・<u>学校週五日制導入、各教科の指導事項と授業時数を削減</u>
	中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会、<u>数学</u>、理科、音楽、美術、技術・家庭、保健体育、体育、道徳、特別活動、<u>選択教科</u>、<u>総合的な学習の時間</u> ・授業時数と指導内容を各教科・各学年ごとに設定 ・<u>学校週五日制導入、各教科の指導事項と授業時数を削減</u>
2008(平成20)年改訂 【第6章第1節】	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会(3年生以上)、算数、理科(3年生以上)、<u>生活(1・2年生)</u>、音楽、<u>図画工作</u>、家庭(5・6年生)、体育、道徳、特別活動 ・授業時数と指導内容を各教科・各学年ごとに設定 ・<u>各教科の指導事項を充実、授業時数を増加</u> (総合的な学習の時間の授業時数を縮減)
	中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・教科等の構成は、国語、社会、<u>数学</u>、理科、音楽、美術、技術・家庭、保健体育、体育、道徳、特別活、<u>総合的な学習の時間</u> ・授業時数と指導内容を各教科・各学年ごとに設定 ・<u>各教科の指導事項を充実、授業時数を増加</u> (総合的な学習の時間の授業時数を縮減、<u>選択教科の授業時数を削除</u>)

1977(昭和52)年の学習指導要領改訂では、各教科の授業時数を縮減し、小学校4年生では週2時間、小学校5・6年生、中学校1・2年生では週4時間、中学校3年生では週3時間の総授業時数の削減を行った。授業時数の削減とともに、学習指導要領に定める指導内容を基礎的・基本的な中核的な事項にとどめ、学習指導要領の大綱化・弾力化を図ることになった。一方、小学校における教科統合の実現は見送られた。序章で取り上げた政策理念の対立から整理すると、教科の構成や各教科の教育内容の示し方、一斉授業方式の指導方法は不変である上に、教育課程に関する資源である各教科の授業時数や指導事項を全国一律に削減するものであり、教育資源の配分は、政策理念の観点からは、基本的には「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の発想に立つものであったと考えられる。ただし、学習指導要領で示す教育内容を中核的事項にとどめることで、各学校で地域や学校の実情を踏まえた教育や、一人一人の児童生徒に細かく配慮できる教育の実現も図ったことから、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念に立った上で、「個の平等」「ローカル・オプティマム」の要素も取り入れた政策になったものと考えられる。

次に、1989（平成元）年の学習指導要領改訂によって、小学校1・2年生に生活科を導入、中学校に習熟度別指導を規定し、中学校の授業時数について総授業時数は変更しないものの、教科の授業時数を削減して選択教科の授業時数を増加させ、国語と数学以外の教科の授業時数に幅を持たせ、どの教科を重視して授業時数を確保するのかは各学校の判断に任せることになった。一方、総授業時数に変更はなく、基本的な教科構成や各教科の教育内容の示し方が変わるものではなかった。問題解決的な学習や個に応じた指導、一定の幅の中での授業時数の弾力化など、全国一律の標準的な教育内容を基礎に置いた上で、児童生徒の適性や能力に応じた教育や各地域や学校の実情に応じた教育の実施を可能とする措置が講じられたものであり、教育資源の配分は「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上に、「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を取り入れたものになったものと考えられる。

次に、1998（平成10）年の学習指導要領改訂によって、学校週五日制を導入し、教育内容の厳選と授業時数の削減が行われる一方で、教科横断的に問題解決的な学習を行う総合的な学習の時間が創設された。教育内容の厳選と授業時数の削減は、基本的な教科構成や各教科の教育内容の示し方を変えるものではなかった。このため、これまで「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上で「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を取り入れてきた教育資源の配分は、児童生徒の興味関心や適性能力に応じた教育、各地域や学校の実情に応じた教育の範囲を拡大することで、「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を一層強めるものになったものと考えられる。

2003（平成15）年には学習指導要領の一部改訂によって、学習指導要領で定める各教科の教育内容に上乘せして各学校が発展的な学習を行うこと等を容認することになったが、各教科の教育内容や授業時数を変更するものではなく、教育資源の配分は「ローカル・オプティマム」の政策理念を強めるものとなった。この後、2008（平成20）年に改訂された学習指導要領によって、教育内容と授業時数を全国一律に増加させ、総合的な学習の時間は授業時数を縮減するものの、引き続き実施されることになり、中学校の選択教科については授業時数が削除された。この政策の変化によって、教育資源の配分は「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を強めたものになったものと考えられる。

このように、各事例で決定されてきた教育資源の配分の変化について、政策理念の対立関係を基準としてその特徴を相対的に整理したものが図7-2である。横軸を平等に係る政策理念の対立軸、縦軸をナショナル・スタンダードに係る政策理念の対立軸として1968（昭和43）・1969（昭和44）年改訂学習指導要領を「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念によるものとして第二象限に位置づけた場合、1977（昭和52）年改訂によって、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」を前提に置いた上で「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念が取り入れられ、教育資源の配分の位置づけは僅かながら右下に移動するものと考えられる。1989（平成元）年の改訂によって、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置きつつ、「個の平等」「ローカル・オプティマム」

図 7-3 本論文で取り上げた義務標準法の主な改正点

本事例で取り上げた義務標準法の改正点		
政策の構造とその変化 ※下線が改正事項		
1980(昭和55)年 改正(第5次教職員 定数改善計画) 【第3章第2節】	学級編制	<ul style="list-style-type: none"> ・同学年による学級編制を原則 ・1学級の標準の数は「40人」 ・国の「標準」をもとに都道府県が「基準」を設定 ・都道府県の認可によって市町村は学級編制を実施
	教職員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県ごとに置くべき教職員の総数(教職員定数)を算定 ・校長及び教諭等、養護教諭等、学校栄養職員、事務職員の必要な数を学級数に基づき算定(基礎定数) ・地域の特性上特別な配慮を必要とする場合に加算(加配定数)
1993(平成5)年 改正(第6次教職員 定数改善計画) 【第4章第2節】	学級編制	<ul style="list-style-type: none"> ・同学年による学級編制を原則 ・1学級の標準の数は「40人」 ・国の「標準」をもとに都道府県が「基準」を設定 ・都道府県の認可によって市町村は学級編制を実施
	教職員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県ごとに置くべき教職員の総数(教職員定数)を算定 ・校長及び教諭等(※生徒指導担当や教頭複数配置を新たに算定)、養護教諭等、学校栄養職員、事務職員の必要な数を算定(基礎定数) ・複数の教諭等の協力による指導が行われる場合や、児童生徒に特別な指導を必要とする場合に加算(加配定数)
2001(平成13)年 改正(第7次教職員 定数改善計画) 【第5章第2節】	学級編制	<ul style="list-style-type: none"> ・同学年による学級編制を原則 ・1学級の標準の数は「40人」 ・国の「標準」をもとに都道府県が「基準」を設定(都道府県は国の標準を下回る数を「基準」として設定することが可能に) ・都道府県の事前承認によって市町村は学級編制を実施
	教職員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県ごとに置くべき教職員の総数(教職員定数)を算定 ・校長及び教諭等、養護教諭等、学校栄養職員、事務職員の必要な数を学級数に基づき算定(基礎定数) ・複数の教諭等の協力による指導や少数の児童生徒により構成される集団を単位として指導が行われる場合や、児童生徒に特別な指導を必要とする場合に加算(加配定数)
2006(平成18)年 改正断念 【第6章第2節】	学級編制	<ul style="list-style-type: none"> ・国の「標準」をもとに市町村が学級編制を実施
	教職員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村ごとに教職員定数を算定
2011(平成23)年 改正 【第6章第3節】	学級編制	<ul style="list-style-type: none"> ・同学年による学級編制を原則 ・1学級の標準の数は「40人」(小は「35人」) ・国の「標準」をもとに都道府県が「基準」を設定。 ・市町村は学級編制を実施。都道府県に事後届出。
	教職員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県ごとに置くべき教職員の総数(教職員定数)を算定 ・校長及び教諭等、養護教諭、栄養教諭等、事務職員の必要な数を学級数に基づき算定(基礎定数) ・加配定数に、小学校専科指導を行う場合や特別支援教育に関することを追加

1980(昭和55)年の義務標準法改正によって、小・中学校の学級編制の標準を45人から40人に引き下げるとともに、小学校の専科教員を充実するためRatioの改善を行ったことにより基礎定数が充実することになった。このことは、「面の平等」のメカニズムの構成要素である「学級」の規模縮小を図るものであり、したがって、教育資源の配分は(標準の数の緩和により環境は改善されるが)「面の平等」を前提とし、また、全国一律に基礎定数の充実を目指す「ナショナル・スタンダード」の政策理念に立つ政策であったものと考えられる。ただし、児童生徒一人一人に目が行き届きやすくなるという観点から、僅かながら「個の平等」の政策理念が取り入れられたものと考えられる。

次に、1993(平成5)年の義務標準法改正によって、ティーム・ティーチングの推進を図るため指導方法工夫改善定数の新設や児童生徒支援加配の新設など、加配定数の充実を図るものであった。教育資源の配分は、学級を単位とする基礎定数や学級編制の措置を従前どおり維持した上で、児童生徒の個々の能力や適性に応じる個に応じた指導や各地域・学校の教育課題に対応する定数を追加的に配置するものとなり、「面の平等」「ナショナル・

スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上で、児童生徒の個別化に対応する「個の平等」の政策理念を取り入れ、また、各地域や学校の教育課題に対応する「ローカル・オプティマム」の政策理念を取り入れたものであったと考えられる。

次に、2001（平成 13）年の義務標準法改正によって、習熟度別少人数指導を加配定数の対象とするため、指導方法工夫改善定数の充実などの措置を講じた。決定された教育資源の配分は、前回の 1993（平成 5）年改正後とほぼ同一の構造であり、加配の対象として「少人数指導」を加えるものであった。このため、教育資源の配分は「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上で、「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を一層強めるものになったと考えることができる。

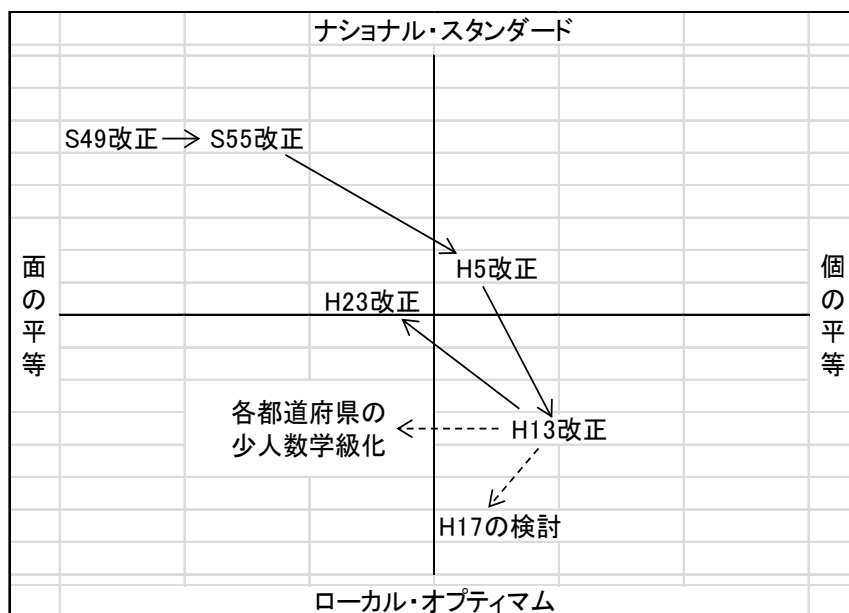
2005（平成 17）年に文科省が政策の変化を試みるも総人件費改革によって断念した事例では、検討された資源配分案は、財政的な制約から少人数学級推進は断念し、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上で「個の平等」「ローカル・オプティマム」の要素を取り入れるという政策理念は維持した上で、各地域や学校の実情に応じた独自の学級編制を可能とするよう、学級編制や教職員定数措置の分権措置を提唱したものであり、「ローカル・オプティマム」の政策理念を強めるものであったと考えられる。

最後に、2011（平成 23）年の義務標準法改正によって、小学校 1 年生の学級編制の標準を 40 人から 35 人に引き下げ、そのために必要な定数について、指導方法工夫改善定数を基礎定数に振り替える措置を講じた。この改正は、学校や学級内の児童生徒に対して「等量」な教育を提供する「面の平等」を重視し、また、国が一律に 35 人学級を推進するという「ナショナル・スタンダード」的な政策理念に立つものであり、教育資源の配分は「面の平等」「ナショナル・スタンダード」を強めるものになったものと考えられる。

このような各事例における教育資源の配分の変化を、政策理念の対立関係を基準として相対的に整理したものが図 7-4 である。教育課程政策の図と同様に、横軸を平等に係る政策理念の対立の軸、縦軸をナショナル・スタンダードに係る政策理念の対立の軸として 1974（昭和 49）年の義務標準法改正を「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念によるものとして第二象限に位置づけた場合、1980（昭和 55）年の改正によって、教育資源の配分の位置づけは、平等をめぐる政策理念が僅かながら「個の平等」を重視するものになったと考えられる。次いで、1993（平成 5）年の改正によって、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」を前提とした上で「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を取り入れたものとなり、その位置づけは右下に移動したものと考えられる。2001（平成 13）年の改正も「面の平等」「ナショナル・スタンダード」を前提とした上で「個の平等」「ローカル・オプティマム」の政策理念を強めるものであり、位置づけは右下に移動するものと考えられる。その後、各都道府県で独自の少人数学級政策が採用されることで、我が国の教育現場が構築してきた「面の平等」の政策理念が再び重視されるようになり、2005（平成 17）年に検討された資源配分の案では、「面の平等」の政策理念を前提にしつつ、各地域や学校の判断で実施できるよう「ローカル・オプティマム」の政策理念を一層推進する措

置を検討し、その位置づけは若干の左下に移動するものであったと考えられる。2011（平成 23）年の改正によって、国が全国一律に小学校 1 年生に 35 人学級を導入する政策の変化によって「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を強めるものとなり、位置づけは 2001（平成 13）年改正を基点として左上に移動するものと考えられる。

図 7-4 教職員定数政策における教育資源配分の特徴の相対的变化



このように、1970 年代以降の教職員定数政策において決定されてきた教育資源の配分の特徴は、2000 年代初頭までは、政策は第二象限から第四象限に向けて相対的に変化していると見受けられるが、2000 年代以降は少人数学級を重視する動きが表れ、「個の平等」の政策理念から「面の平等」の政策理念へと揺り戻しが生じていると考えられる。さらに、小学校 1 年生の 35 人学級の導入は、「面の平等」と「ナショナル・スタンダード」の政策理念を強くするものであったと考えられる。

これらのことから、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障するため構築された教育課程政策と教職員定数政策における教育資源の配分の特徴は、1970 年代後半から 2000 年代にかけて、戦後の教育政策が構築してきた学校や学級といった「面」を単位として、児童生徒に等量の教育を提供する「面の平等」と、各学校や地域の状況に関わらず同水準の教育を提供する「ナショナル・スタンダード」の政策理念を基礎に置いた上で、一人一人の児童生徒の能力や適性に応じた教育を提供する「個の平等」と、各学校や地域の状況に応じた教育を可能とする「ローカル・オプティマム」の政策理念を組み入れる方向で変化してきた。しかしながら、2000 年代半ばからは揺り戻しが生じ、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」の政策理念を強める資源配分へと変化しているとも言える。次に、このように資源配分の位置づけが相対的に変化したことについて、その要因を検討する。

2. 各事例の検討

上記 1.において、それぞれの事例における教育資源の配分の特徴について整理を行ってきた。その上で、決定された教育資源の配分を従属変数と位置づけ、第 3 章から第 6 章までのそれぞれの事例において、「アイデア」「アクターの利益」「制度」の三つの要因によってアクター間の均衡が達成され政策が規定されるとする本論文の分析枠組みに従い、教育課程政策と教職員定数政策において決定された教育資源の配分を規定した要因について、検討を行う。

(1)1977 年学習指導要領改訂と 1980 年義務標準法改正における事例の検討

①1977(昭和 52)年学習指導要領改訂の事例の検討

1977(昭和 52)年学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、各教科の授業時数や指導事項の一部を削減するものであった。この政策を規定した要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、「ゆとりある学校生活の実現」や「児童生徒の個性に応じた教育」という新たなアイデアが 1971(昭和 46)年の中教審答申に登場したことが挙げられる。前回の学習指導要領改訂(1968・69年)で文部省が指導事項や授業時数を増加させたことに教育関係者から強い反発があったことを踏まえ、この事例では、政策過程の当初から学習指導要領が定める教育内容の「量」が問題視されており、まずは各教科の教育内容の「量」の削減が必要であると教育政策システムを構成するアクターの間で考えられていた。一方、1971(昭和 46)年の中教審 46 答申において「学校段階の特質に応じた教育課程の改善」「個人の特性に応じた教育方法の改善」が掲げられたことを受ける形で、学習指導要領の改訂に際しても、教育内容の「量」の削減を図る目的として、「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」「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」が掲げられることになった。1976(昭和 51)年の教育課程審議会答申で、時代の進展や児童生徒を取り巻く社会環境の複雑化を受け、新たな教育理念として「ゆとりある学校生活の実現」や「児童生徒の個性や能力に応じた教育」が設定されたことで、教育内容の「量」の削減は、教育理念を実現するために必要なものと位置づけられることになり、各教科の指導事項と授業時数の削減が規定されることになったものと考えられる。

次に、教育内容の削減を行うことは、文部省、自民党、そして教育関係団体の利益であったことが挙げられる。文部省は、前回改訂の学習指導要領の内容が教育関係者から強い反発を招いており、序章で取り上げた省庁の組織行動である「名声の最大化」と正反対の状態が生じており、文部省としては教育関係者の信頼回復のため教育内容の削減は必須であったと考えられる。教育現場を代表する全国連合小学校長会や全日本中学校長会などの教育関係団体にとっては、教員の労働環境改善や教員の雇用維持は最大の利益の実現である。そのため、前回の改訂で増加した教育内容の削減は教員の勤務負担軽減につながるも

のであり、教育関係団体の利益に直結するものであった。また、教員は、教科担任制の中学校のみならず、学級担任制を採用している小学校でも担当教科が存在し、教科の削減は担当教員の雇用維持の観点から受け入れ困難なものである。そこで、政策立案の最中に浮上した小学校低学年の教科再編は、担当教科の解体を危惧する教育関係団体の利益に反するものと位置づけられ、その反発を招くことになり、小学校低学年の教科再編は見送られることになった。また、自民党にとっては、指導事項や授業時数の削減は利益になるものであった。学校教育に対する知育偏重、受験戦争といった批判は公衆に広く浸透しており、この改善を教育政策として採用することは、政権与党である自民党、特に文教族議員にとっては、自身の再選戦略からも合理的な行動であった。

一方、制度として、文部省の審議会である教育課程審議会を「検討の場」とすることが設定され、教育課程審議会において教育関係団体からの意見聴取を実施して意見調整の場としたことで、教育課程審議会の意見聴取に参加した校長会等の教育関係団体が反対する政策案が採用されなくなったことが挙げられる。教育課程政策の内容的特質がすぐれて価値的・理念的なものであることから、教育関係者の間では従前から審議会による政策形成が必要であるとの認識が共有されており、教育課程審議会を「検討の場」として設定されていた¹。文部省は前例にならい、教育課程審議会を「検討の場」として設置したが、この事例では、永井文部大臣の意向によって教育関係団体から複数回にわたり意見聴取を行ったことで、校長会等の教育関係団体の意向を踏まえる形で政策の決定を行う形となった。そのため、小学校の教科統合のように教育関係団体が反対する政策は採用されないことになった²。文部省は教育関係団体や自民党文教族の意向を踏まえ調整したものを教育資源の配分として決定する一方で、教育関係団体や自民党文教族などが、いわゆる拒否権プレイヤーとして自身の利益に反する資源配分に反対を表明した場合には、当該政策の実現は阻止されることになった³。

このように、1977（昭和52）年学習指導要領改訂で決定された教育内容の削減という教育資源の配分は、「ゆとりある学校生活を実現」「児童生徒の個性に応じた教育」というアイデアが浮上したこと、教育内容の削減は文部省だけではなく教育関係団体の利益にもつながったこと、これに、制度として教育課程審議会が「検討の場」と位置づけられた結果、教育関係者が政策過程に影響を及ぼしたことなどが相互作用し、政策が規定されたものと考えられる。

¹ 堀内（1986）、清水編著（1989）17-18頁。

² 清水編著では、この教育課程審議会での検討を行ったゆとりと教育内容の精選に対して、世論が一貫して支持していたので、利害調整が比較的スムーズに行われたと指摘する（清水編著（1989）118-119頁）。

³ ツェベリスは、「拒否権プレイヤー」を政策変更の提案に同意する憲法により規定されたアクター又は政治システムにより規定されたアクターと位置づけているが、本論文本論文では、教育政策における政策過程で政策案に対して拒否権を持つという意味で、「いわゆる拒否権プレイヤー」と規定する（Tsebelis 2002=2009 pp. 2-6）。

②1980(昭和 55)年義務標準法改正の事例の検討

1980(昭和 55)年の義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、学級編制の標準を45人から40人に引き下げる等の措置を講じたものであった。この政策が規定された要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、アイデアとして、第一に、1971(昭和 46)年の中教審 46 答申において、「個人の特性に応じた教育方法の改善」としてグループ別指導や個別学習の機会の設定が提言されたことが挙げられる。文部省は、この中教審 46 答申で提言された「個人の特性に応じた教育方法の改善」を図るためには、同答申において「公教育の質的水準の維持向上と教育の機会均等」として学級編制や教員定数の計画的な整備充実が提言されたことをふまえ、40人学級の実現が必要との認識を示していた。教育方法の改善を目的として教職員定数の改善を行うには、学級編制の標準の引き下げ以外にも Ratio による基礎定数の改善といった方策も考えられるはずであるが、当時は学級担任外教員の配置は諸外国と比較しても遜色はなかったことから、解決すべき課題は学級編制の標準であると捉えられていた。そこで、中教審 46 答申で掲げられた「個人の特性に応じた教育方法」というアイデアを実現する手段として、学級編制の標準の引き下げが浮上したのである。

第二に、自然減の枠内で40人学級を実現するための政策案が検討されたことで、「地域差」と「時間差」による40人学級の実現という案が浮上したことが挙げられる。学級編制の標準を40人に引き下げるという政策案は、1974(昭和 49)年の義務標準法改正時にも浮上していたが、財源の観点から見送られていた。そこで、文部省は「40人学級」実現を財政的に可能にするため、児童生徒の減少に伴う教職員定数の自然減を「財源」として捉え、まずは教職員定数の自然減が生じる市町村に限って40人学級を先行して導入し、全国的な40人学級導入は全国的に教職員定数が自然減に転じる1982(昭和 57)年度以降とする「地域差」と「時間差」という考え方を新たに打ち出し、これによって自然減の枠内で40人学級を導入することを主張した。予算折衝の最終局面で、自民党文教族がその政治力で大蔵省に影響力を行使する際も、「説明振り」として自然減の枠内での40人学級の実現を主張し、この説明を大蔵省も受け入れ、自然減の枠内で40人学級を実現する「地域差」と「時間差」という考え方が決め手となり、政策の変化が生じることになった。

次に、アクターの利益を検討する。40人学級の導入は教育政策システムを構成するアクターの間で利益が合致していたことが挙げられる。当時、教育政策システムを構成するアクターの間では「教育条件の充実」とはすなわち学級編制の標準の引き下げであるとア priori に考えられており、教育政策システムを構成する文部省、自民党文教族及び教育関係団体にとって、40人への学級編制の標準の引き下げは積極的に推進するものと考えられていた。一方、厳しい財政事情を背景として、財政当局である大蔵省が大規模な予算増を必要とする政策を容認することは、利益の観点から不可能であった。そのため、文部省や自民党文教族は、児童生徒の減少に伴う教職員定数の自然減を財源と位置づけた上で、「地域差」と「時間差」という考え方を導入し、児童生徒が減少する地域から40人学級を実施

することによって大幅な追加財源なく学級編制の標準の引き下げを図ることを提案し、大蔵省の利益に反しないことを主張していた。このように、アクターの利益の観点からは、大蔵省の利益に真っ向から反する形でなかったことが要因の一つとして考えられる。

では、なぜ大蔵省の利益に反する形でなかったことが重要だったのか。ここで鍵を握るのが制度である。40人学級をめぐる政策案の議論は、政策決定段階では文部省と大蔵省の間での予算編成過程における政策過程で行われていた。そのため、40人学級という政策の実現の鍵は、あくまでも大蔵省の容認であった。文部省や自民党文教族は「地域差」や「時間差」の考え方を示して追加財源が生じない形で40人学級の実施を要求し、大蔵省の利益を最大限考慮した形での政策案を要求していた。さらに、当時の予算編成過程は、通常は事業官庁と査定官庁の間の折衝で予算案が決定される一方で、政治的な案件は最終的に与党自民党の党三役に持ち込まれる党三役折衝という場面が設定されていた。この40人学級の予算折衝も、最終的には自民党の三役折衝に持ち込まれる案件となり、自民党文教族が大蔵省との交渉や自民党内の調整に奔走し、最終的に党三役折衝で予算案として計上されることになり、政策が実現することになったのである。

このように、1980（昭和55）年義務標準法改正で決定された40人学級の実現という教育資源の配分は、「個人の特性に応じた教育」の実現がアイディアとして浮上する中、40人学級の実現を図るためには、制度として予算編成過程での政策決定が必要であったことから、大蔵省の利益を考慮した「地域差」と「時間差」というアイディアを提示したことで、自然減の枠内での40人学級の実現が可能になった。これらの要因が相互作用したことによって、政策が規定されたものと考えられる。

(2) 1989年学習指導要領改訂と1993年義務標準法改正における事例の検討

① 1989(平成元)年学習指導要領改訂の事例の検討

1989（平成元）年の学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、小学校生活科の導入、中学校の習熟度別指導や授業時数の弾力化等の見直しが行われたものであった。この政策を規定した要因は以下のとおりであると考えられる。

まず、学校教育の画一性からの脱却を図るための学校教育の多様化・弾力化の推進、自己教育力の育成を図るための問題解決的な学習の重視、創造力・思考力・表現力の育成を図ること、基礎的・基本的な内容を重視すること等のアイディアが1983（昭和58）年の中教審の審議経過報告や1986（昭和61）年の臨教審第二次答申で提唱されていた。一方、この事例では政策過程の当初から小学校低学年の教科統合や習熟度別指導の中学校への拡大などが政策課題として設定されていた。文部省は前回の1977（昭和52）年改訂時に小学校低学年の教科統合を提唱していたが、教育関係者の反発に遭って断念していた。しかし、その後も文部省は、研究開発学校制度の活用や省内に有識者による研究会を設置して、小学校低学年の教科構成見直しに向けた研究を行っていた。また、習熟度別指導は前回改訂で高校に導入され大きな混乱もなく実施されていたことから、中学校への導入が次なる政

策課題として設定されていた。このように、アイデアが登場する以前から教育資源の配分の見直しの方向性が規定されていたと考えることが可能であり、アイデアが政策を規定したとは必ずしも言えないものと考えられる。そのため、次に利益について検討を行う。

アクターの利益としては、第一に、学校教育の画一性からの脱却及び多様化・弾力化の推進、自己教育力の育成や基礎的・基本的な内容を重視することについて、文部省の利益と自民党文教族の利益が合致していたことが挙げられる。文部省は教育内容の枠組みが戦後殆ど変化していないことを問題視し、前回改訂の際に断念した小学校低学年の教科統合を志向し、また、中学校の習熟度別指導の導入にも意欲を持っていた。一方、自民党文教族は抜本的な教育改革を主張し、特に学制改革に対して意欲を示していたが、文部省は学制改革には消極的であり、自民党文教族が主張する抜本的な教育改革を教育内容の抜本的な転換と読み替えて対応していた。自民党文教族はこのような文部省の姿勢を容認していたわけではなかったが、文部省が示した教育内容の枠組みの見直し自体は賛同するものであり、文部省と自民党文教族の利益が合致する形で教育内容の転換が推進されることになった。一方、前回改訂時で教科統合に反発した教育関係者は、今回の事例では表立っての反発は見受けられなかった。このことは、小学校の教科統合が教育関係者の利益に合致したと捉えるよりは、制度の要因から検討することが適切であると考えられる。

第二に、中学校の授業時数の弾力化は文部省の利益であったことが挙げられる。教育課程の一層の弾力化は臨教審第二次答申で指摘されていたが、文部省は必ずしも積極的な姿勢を示していなかった。しかし、選択教科の授業時数を拡充するため各教科の授業時数の削減が必要となる一方で、文部省内では各教科団体の存在を背景とする各教科の教科調査官が担当教科の授業時数削減に反対し、收拾が付かなくなっていた。そのため、文部省は省内や関係団体間の調整を断念し、授業時数の構成を現場に委ねることにした。その意味では、関係者の反発を最小限に抑える文部省の「組織防衛」的発想から生まれた案であり、文部省にとっての利益であったと考えられる。

次に、制度について検討する。文部省は、学習指導要領改訂の「検討の場」であった教育課程審議会で、教育関係団体などがいわゆる拒否権プレーヤーとして新たな政策案に反対することを阻止するため、教育課程審議会の議論の前に教育政策システム内部で最も権威がある中教審で政策の方向性を規定することにし、教育課程審議会は中教審が示した政策の方向性の具体化を図る場と位置づけ、政策の方向性について反対できない状況を作り上げ、教科関係者による拒否権行使の場面を回避したことが挙げられる。さらに、中教審の議論の後に臨教審が設置されたことで、教育課程審議会は臨教審や中教審が示した政策の方向性に基づき学習指導要領改訂の検討が行われることになった。つまり、教育課程審議会に対して中教審・臨教審が「メタ教育政策システム」としての役割を果たすことになり、このことが、教育資源の配分の見直しが決定された要因の一つであると考えられる⁴。

このように、1989（平成元）年学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、文部

⁴ 『日本経済新聞』昭和 61（1986）年 6 月 23 日 19 面

省の利益とともに、抜本的な教育改革を求めている自民党文教族の利益とも合致していた。その上で、教育課程審議会の前に中教審や臨教審で政策の方向性を規定した後に、具体的な教育課程の検討を行うとする制度を構築したことで、教育内容の見直しに成功した。つまり、利益と制度が相互作用したことで、政策が規定されたものと考えられる。

②1993(平成5)年義務標準法改正の事例の検討

1993(平成5)年の義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、指導方法の工夫改善のための加配定数の新設(法第7条第2項)や、児童生徒支援のための加配定数の新設(法第15条第2号)を講じ、教職員定数の改善を図るものであった。この政策を規定した要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、アイデアとして、第一に、指導方法の工夫改善というアイデアが浮上したことが挙げられる。臨教審第二次答申で指導方法の工夫としてティーム・ティーチングの導入が提示され、それを受け、小・中学校学習指導要領において、各教科の指導に当たっては、個に応じた指導など指導方法の工夫改善に努めることや、教師の協力的な指導を行ったりするなど指導体制の工夫改善に努めることが規定された。これを踏まえ、文部省はこれからの時代の指導方法として、従来の一斉授業型の指導方法を原則としつつ、新たな個別指導方式の指導方法を追加的に導入することを打ち出していた。文部省は教育課程審議会答申や文部省内の検討会で、「基本的な学級編制は変更することなく、学校の実情等に応じて必要な教科について適宜弾力的、流動的に個別学習やグループ学習を行うこと」「一斉授業を前提とした個別指導の導入」を掲げ、従来学級編制や指導方法を前提と位置づけつつ、個別学習やグループ学習など新たな指導方法を追加的に導入することを打ち出していたのであった。

第二に、財政事情を考慮した教職員定数の改善というアイデアがこの事例でも浮上したことが挙げられる。臨教審第二次答申で欧米諸国並みの教員1人当たりの児童生徒数を参考にすることが掲げられ、臨教審からも「量的整備」を目指す教職員定数の改善が求められる一方、前回(1980年)改正のような学級編制の標準の引き下げは、多数の基礎定数に係る教職員定数の改善が必要となり、財源としての大量の「自然減」が必要であった。文部省内には「自然減」を他の教育予算の財源に用いたいという意向もあり、多数の自然減を必要とする基礎定数の改善ではなく、必要な数に限定して定数措置が可能な加配定数を中心とする定数改善が検討されることになっていた。

このような財政事情を勘案しつつ新たな指導方法の導入を図るというアイデアは、文部省、自民党文教族、教育関係団体などの各アクターの利益と合致していた。画一的な学習や一斉授業からの転換は、教育政策システムを構成するアクターの中で共通理解が図られるようになっており、新たな指導方法を実現する定数改善は、文部省、自民党文教族、教育関係者のみならず、野党議員や教職員組合にとっても利益となるものであった。ショッパは、戦後教育政策の特徴として、与党よりも革新野党のほうが極端に現状維持的な保

守勢力として立ち現れ、改革に反対する立場を取ると指摘しているが⁵、この場合の社会党や日教組は、ショッパの指摘と異なり、改革に賛同する意向を示していた。また、財政事情を勘案した加配定数の充実は、文部省・大蔵省の両者にとっての利益であった。概算要求段階から文部省は自然減を下回る改善数の要求を行っており、この下回る改善数の要求によって、文部省は教職員定数以外の予算の充実を図ることにしていた。また、財政再建・歳出削減を行動原理とする大蔵省にとっても、自然減を下回る改善は教職員給与費の削減という利益に当たるものであり、受け入れ可能な政策であったと考えられる。

このような財政事情の考慮というアイディアと文部省と大蔵省の両者にとっての利益が必要であったことは、制度が関係している。この事例においても、政策決定は予算編成過程における予算折衝を主たる場としており、文部省は大蔵省の利益に反しない政策を提唱する以外に政策を実現する道はなかった。文部省は概算要求の前に省内に教職員定数政策に関する協力者会議を設置し、校長会や教育委員会団体などからの意見聴取を実施して文部省が構想していた指導方法の改善に賛同する意見を聴取していた。その意味では、協力者会議は関係者の合意を確認する機能を果たしたものと考えられるが、1980（昭和55）年改正時と同じく、政策決定の主たる場は予算編成過程であり、この事例において政策実現の鍵はあくまでも大蔵省の容認であった。そのため、大蔵省の利益に反する政策案が実現する可能性は皆無であり、大蔵省の利益に反しない形で文部省や教育政策システムを構成するアクターの利益を満たす政策を実現するほかに道はなかったものと考えられる。

このように、1993（平成5）年義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、指導方法の工夫改善というアイディアと財政事情を勘案して「自然減」の枠内での定数改善を実現するというアイディア、これらのアイディアに対する文部省と大蔵省の利益、そして大蔵省の容認が政策実現の鍵とする制度が相互作用したことによって、政策は規定されたものと考えられる。

(3) 1998年学習指導要領改訂と2001年義務標準法改正における事例の検討

① 1998(平成10)年学習指導要領改訂の事例の検討

1998（平成10）年の学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、各教科の教育内容を削減し、総合的な学習の時間を導入するものであった。この政策が規定された要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、アイディアとして、第一に、公務員の週休2日制・週40時間労働の導入による教員の週休2日制導入というアイディアが浮上したことが挙げられる。この教員の週休2日制導入の対応策として、学校週五日制導入とそれに伴う教育内容の削減が政策課題として設定されることになった。しかし、教員の労働問題を表立った理由としての学校週五日制の導入には、前回の改訂時に自民党文教族や公衆から支持が得られなかったことから、文部省は、これからの社会に必要な「生きる力」を育成するためには、「ゆとり」のある教育

⁵ Schoopa(1991=2005)pp. 164

活動を展開することが必要であるとする教育理念を掲げ、その教育理念の実現を図るとして、完全学校週五日制の導入とそのため教育内容の削減を行うことをした。その意味で、「生きる力」や「ゆとり」といった教育理念は、公務員の週休 2 日制導入に端を発する完全学校週五日制導入を実現するためのものであった。

第二に、環境教育や情報教育、国際理解教育など既存教科では対応できない教育課題に対して、教科横断的な時間を設定することで問題解決的な学習を行うとするアイデアが浮上したことが挙げられる。文部省が 1980 年代前半から研究開発学校を指定して、既存教科では対応できない教育課題に対して、教科横断的な学習の時間の導入による問題解決的な学習の実施に向けた研究を行っており、一定の研究成果の蓄積が行われていた。前回改訂（1989 年）で小学校 1・2 年生に生活科が導入されていたことから、小学 3 年生以上における教科横断的な時間の設定、既存教科で対応できない教育課題への対応が本格的に問題として認識されるようになっていた。この教科横断的な時間の設定が総合的な学習の時間の創設につながっていったのであった。

上記のように、この事例ではアイデアが重要な役割を果たす一方で、各アクターの利益も重要であった。小学校の英語教育導入、情報化社会への対応や環境教育を求める声が自民党や教育関係アクターから高まる中で、教科横断的な授業の時間を導入することは、自民党文教族や教育関係団体が望む教育内容の実現を可能とするものであり、文部省にとっては自民党文教族や教育関係団体の要望に応えるものであり、各アクターの利益となるものであった。また、学校週五日制導入は、勤務時間の縮減を図る意味で教育関係団体の利益となるものであり、「生きる力」をはぐくむための教育の質の転換は、教育改革を主導する自民党文教族や文部省、教育を実際に行う教育関係団体の利益と合致するものでもあった。

一方、教育内容の削減は、具体的に各教科の指導事項や授業時数の削減につながり、各教科団体をはじめとする教育関係団体の利益を侵害するものであった。そこで制度が重要となる。文部省は前回改訂（1989 年）時と同様に、具体的な教育課程の内容を検討する教育課程審議会の議論の前に、中教審であらかじめ政策の方向性を規定する制度としたことで、各教科の指導事項や授業時数の削減という各教科団体の利益を侵害する政策に対して、教科関係者からの反発を封じることが成功したことが挙げられる。教育課程審議会は当初から中教審の方向性に沿って検討を行い、教科関係者からの反発に遭ったものの、各教科の指導事項と授業時数の削減を実現したのであった。

このように、1998（平成 10）年学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、公務員の週休 2 日制導入とそれを公立学校に導入するための学校週五日制導入というアイデアや、既存教科では対応できない教育課題に対する問題解決的な学習を行うとするアイデアが登場したこと、小学校英語や情報化社会への対応、教育の質の転換を求める自民党や教育関係アクターの利益、教育内容の削減に対する教科関係者の反発を抑えるため教育課程審議会の前に中教審で議論を行うとした制度が相互作用したことによって政策は規定

されたものと考えられる。

②2001(平成13)年義務標準法改正の事例の検討

2001(平成13)年の義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、学級編制に関する都道府県の基準設定の裁量拡大や、指導方法の工夫改善のための加配定数の対象として少人数指導を追加し、また、少人数による学習を推進するための教職員定数改善を行うものであった。このような政策が規定された要因は以下のようなものであったと考えられる。

アイディアとして、第一に、基礎学力の強化を図るため、少人数による学習集団、習熟度別少人数指導という考え方が浮上したことが挙げられる。文部省が設置した協力者会議において、学級の機能を「生活集団」と位置づけ、「学習集団」は学級ではなく柔軟に集団を編制するという考え方が浮上した。これに、教育改革国民会議が「一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する」と掲げ、習熟度別指導の推進を提唱したことによって、習熟度別少人数指導というアイディアが浮上することになったことが挙げられる。

第二に、財政事情を考慮した教職員定数の改善というアイディアがこの事例でも浮上していたことが挙げられる。文部省は教育条件の充実のため、教職員定数の改善という「量的整備」を図ることを目指し、その「財源」は従前どおり教職員定数の自然減を位置づけていた。仮に学級編制の標準の引き下げを採用し、基礎定数の充実を図る場合、必要とされる定数改善の数が見込まれていた自然減の数を大幅に上回るものであったことから、「財源」の観点から、政府として学級編制の標準の引き下げを採用する余地はなく、自然減の枠内での改善を図る措置として加配定数の充実を図ることになった。

第三に、学級編制に関する地方分権の推進というアイディアが浮上したことも挙げられる。国の学級編制の標準によらずに自治体独自の少人数学級編制を求める声が出るようになり、1999(平成11)年の地方分権一括法によって市町村立の小・中学校の学級編制を都道府県の認可から事前協議制に改正され、義務標準法に関する地方分権改革の端緒が開かれるようになった。また、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で、都道府県による学級編制に関する弾力的な運用を求める声が上がっていた。このような地方分権の流れの中で、学級編制に関しても、地方分権を推進する方向で見直しを行うことが求められるようになっていた。

第四に、首相主導型教育改革である教育改革国民会議を主宰していた森首相が、2001(平成13)年通常国会を「教育改革国会」と銘打っていたことが挙げられる。教育改革国民会議の提言の内容は、教育改革国会と名付けられた2001年通常国会で実現を図ることになり、義務標準法改正も教育改革国会で実現する政策として位置づけられることになった。そのため、義務標準法の改正は、首相の意向と結び付く形で2001年通常国会で実現することになったものと考えられる。

このようなアイディアを実現することは、アクターの利益にとっても重要なことであった。教職員定数の改善と義務標準法の改正は、教育改革を重要課題と位置づける森内閣に

とって重要な利益であった。自民党文教族議員の重鎮であった森首相は、教育改革に意欲を燃やす一方で、内閣支持率の低下に悩まされていた。そのため、森首相は教育政策で業績を上げることで内閣支持率の回復に努める必要があった。2001（平成 13）年度予算編成はこうした森内閣下での予算編成であり、森首相は概算要求基準の設定段階から重点事項として教職員定数を取り上げていた。そのため、義務標準法改正の実現は、政権維持を図る森首相にとっての利益であったことに着目する必要がある。

また、少人数による学習集団の編制という考え方は、教育政策システムの各アクターも反対するものではなく、各アクターの利益とも合致していた。さらに、自然減の枠内での定数改善は、文部省・大蔵省双方にとって利益が合致するものであった。自然減を超える教職員定数の改善は、児童生徒数の減少局面にあって教職員給与費の増加をもたらすものであり、歳出削減が至上命題である大蔵省にとって利益に反するものである。一方、文部省にとっても、自然減を超える定数改善は文部省の既存の他の予算の縮減につながり、文部省にとっても決して望ましい選択肢ではなかった。そのため、文部省・大蔵省双方とも、自然減の枠内で定数改善を行うことが利益であったと考えられる。

これに加えて、野党第一党として存在感を強めていた民主党が 30 人学級を掲げ、議員立法を提出したことによって、野党民主党への対抗する観点から、民主党が主張していた学級編制の標準の引き下げを政策として採用しないことが、政府・自民党文教族にとって利益となるものであったことが挙げられる。自民党は民主党が主張する少人数学級政策を批判しており、政策を主導する文部省としても、シニアパートナーである自民党が反発する少人数学級政策を推進することは、政治的に困難であった。

一方、これまでの義務標準法改正の事例と同様に、制度によって政策決定の主たる場は予算編成過程とされていたことから、大蔵省の利益に反しない政策案を採用する必要があった。文部省は前回の 1993 年改正と同様に協力者会議を設置して教育関係団体との意見調整を行い、教育関係者の支持を得ながら政策立案を行う形を取っていた。少人数による学習集団というアイディアは教育関係者からの賛同も得て、協力者会議は関係者の合意を確認する機能を果たしたものと考えられる。しかし、これまでの義務標準法改正の事例と同様、政策決定は予算編成過程における予算折衝を主たる場として行われ、政策実現の鍵はあくまでも大蔵省の容認であった。そのため、大蔵省の利益を反しない形、すなわち自然減の範囲内で教職員定数の改善を行う必要があり、そのためには、文部省にとっては、自然減の枠内で定数改善を行う加配定数による措置で対応する政策案を採用するほかに道はなかったのである。

このように、2001（平成 13）年義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、少人数による学習集団の編制というアイディアの登場、教育政策を内閣の重要課題に掲げる森首相の利益、財政事情を勘案して自然減の枠内での定数改善を模索する文部省及び大蔵省の利益、そして大蔵省の容認が政策実現の鍵とする制度が相互作用したことで、政策は規定されたものと考えられる。

(4)2008 年学習指導要領改訂、義務標準法の 2006 年改正断念と 2011 年改正における事例の検討

①2008(平成 20)年学習指導要領改訂の事例の検討

2008(平成 20)年学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、総授業時数を増加し、各教科の教育内容を言語活動や理数教育の充実に対応するために増加させる一方で、総合的な学習の時間の一部削減などを行うものであった。このような政策が規定された要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、学力低下という環境要因の変化への対応策として、前回 1998 年改訂で削減した教育内容の復活がアイデアとして浮上するとともに、知識基盤社会の到来等を踏まえ、前回改訂時に掲げられた「生きる力」の教育理念を継続させることがアイデアとして浮上したことが挙げられる⁶。国際学力調査によって我が国の学力の低下傾向が明らかになったことを受け、前回の改訂の内容に強い批判が寄せられ、前回の改訂内容を見直して教育内容の充実を図ることが政策課題と位置づけられていた。一方、知識基盤社会への対応や言語能力の育成等も政策課題として取り上げられたことで、前回改訂で掲げられた「生きる力」という教育理念が継続されることになった。このため、「生きる力」の教育理念を具体化する教育内容として、前回の改訂で新設された総合的な学習の時間は継続されることになり、また、教育内容の充実の観点として、知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスが掲げられることになった。一方、学力低下への対応に焦点が当たり、教育内容の復活や「生きる力」の教育理念が継続されることがアイデアとして位置づけられたことで、各教科の指導事項や授業時数の復活が主たる議論の対象となり、政策立案の当初に検討が行われていた学習指導要領の到達目標化といった学習指導要領の構造の転換については、この改訂では見送られることになった。

このような各教科の授業時数や指導事項の増加する教育内容の復活というアイデアは、文科省の利益となるものであり、また、自民党文教族の利益となるものでもあった。これは、前回改訂で行った教育内容の削減が「ゆとり教育批判」として公衆から強い反発を招き、これに加えて我が国の子供たちの学力低下の実態が明らかになったことから、文科省や自民党文教族議員にとっては学校教育に対する公衆からの信頼回復を図ることが必須の状況となっていた。そのため、「ゆとり教育批判」に応える観点から、前回改訂で削減された教育内容を復活させることによって、公衆からの信頼回復を図ることが文科省や自民党文教族議員にとっての利益となるものであった。一方、教育関係団体にとって、教員の勤務負担が増加する指導事項と授業時数の増加はその利益に反するものであり、実際、この動きに積極的に賛同した形跡は見当たらない。そこで、教育政策のアプトプットを構想する文科省としては、教育関係団体の賛同を得るため、授業時数の増加に対応する教職員定数の改善を掲げ、教員の勤務負担の増大を防ぎ、教育関係団体の利益に反しないよう努力

⁶ 合田 (2009) 10-14 頁。

する姿勢を示すことで対処しようとしたものであった。

この教育内容を増加させることを検討・決定した「検討の場」は、具体的な教育課程の内容を検討する中教審の教育課程部会であった。一方、当時設置されていた首相主導型教育改革である教育再生会議の影響は限定的であり、むしろ、その影響力を排除するような制度となっていた。これは、1989年改訂や1998年改訂のように、具体的な教育課程の内容を検討する前に「メタ審議会」で政策の方向性を規定したこととは異なる制度となっていた。この事例では、政策過程の当初から中教審の教育課程部会で教育内容を充実させる方向性で検討が行われたが、このことは、学力低下の実態を受け公衆の批判が高まる中、それまでの改訂と異なり「メタ審議会」で政策の方向性を規定せずとも、いわゆる拒否権プレーヤーである教育関係者の反発が限定的であって、政策の転換が可能であったことが背景にあったものと考えられる。また、政策決定段階で教育再生会議が登場するが、文科省と教育再生会議の間の主導権争いで、政策の主導権は教育再生会議ではなく文科省が握る構図が設定された。教育再生会議はゆとり教育の見直しを掲げ土曜授業の実施や徳育の教科化などを主張し、いわば大胆な教育資源の配分の見直しを求めるものであったが、文科省が主導権を握った結果、中教審教育課程部会で検討してきた教育課程の見直しの方向性が政策として採用されることになり、「生きる力」の教育理念の継続、学校週五日制の枠内での教育内容の充実策が打ち出されることになった。

このように、2008（平成 20）年学習指導要領改訂で決定された教育資源の配分は、前回（1998 年）の改訂と真逆の政策である教育内容の充実と「生きる力」の教育理念の継続というアイデア、教育政策に対する公衆からの信頼回復という文科省及び自民党文教族議員の利益、具体的な「検討の場」が一貫して中教審教育課程部会であった制度の相互作用によって、政策が規定されたものと考えられる。

②義務標準法の 2006 年改正断念の事例の検討

この事例で検討された資源配分の見直し案では、各自治体の学級編制及び教職員定数に関する権限の強化が検討されていた。検討された政策案は断念することになったが、この政策案が規定された要因と、政策案の実現を断念した要因は以下のとおりであったと考えられる。

まず、2001（平成 13）年の義務標準法改正以降、各都道府県が独自に少人数学級を実施する取組が全国的に広まっていたことを踏まえ、学校現場の実情に応じた学級編制や教職員配置の一層の弾力化を図るため、従来は都道府県を単位としてきた学級編制や教職員定数の権限を市町村に移譲することがアイデアとして浮上したことが挙げられる。この事例では、各都道府県による独自の少人数学級の広まりを受け、中教審や文科省の協力者会議では、委員の多くや全日本中学校長会や全国市町村教育委員会連合会など教育関係団体の多くが、従前の事例と異なり、学級編制の標準の引き下げによる少人数学級を求めている。これに対して、文科省は国による少人数学級の推進は財源面から不可能と主張し、ま

た、少人数学級による一斉指導ではなく個別指導のほうが教育効果は上がると主張していた。そこで、この事例では、国としては教職員定数の自然減を踏まえた「量的整備」としての改善を目指すとともに、学校現場の実情に応じた学級編制の取組を一層推進するとして、学級編制に関する権限の改正を目指すとした。一方、義務標準法の改正断念は、当時、政府全体として公務員の総人件費改革がアイデアとして浮上し、2006（平成 18）年度予算編成において公務員の定員純減が行われることになった。このため、学校現場の実情に応じた学級編制の弾力化や自然減の枠内での「量的整備」としての教職員定数の改善は、政府全体の公務員の人件費抑制の中で見送られることになった。

このような学級編制や教職員配置の弾力化というアイデアが検討された要因として、文科省の利益が挙げられる。文科省にとっては、広まりを見せる各都道府県独自の少人数学級推進の動きを踏まえ、学級編制に関する何らかの制度改善を講ずることは、教育現場からの信頼維持という文科省にとっての利益につながるものであった。一方で財源の枠内での教職員定数の改善も文科省にとって必要なものであった。そこで、文科省はこの 2 種類の利益を満たすものとして、学級編制に関する地方の裁量拡大と自然減を意識した改善策という措置が構想されたと考えられる。一方、義務標準法の改正断念は、文科省にとっては何ら利益となるものではなかったものの、歳出削減・行政改革を掲げて公務員の総人件費の抑制を図る小泉内閣にとっての利益となるものであり、また、国費の歳出削減を至上命題とする財務省にとっても、義務的経費である教職員給与費の抑制につながり、利益となるものであった。このように文科省の利益が反映されなかった要因については、制度に着目する必要がある。

この事例において、文科省は政策の立案段階では、従前の義務標準法改正時のように、有識者による協力者会議を「検討の場」として位置づけ、文科省の利益に反しない政策案が立案されることになった。一方、政府全体では、首相が議長を務める経済財政諮問会議において公務員の総人件費の抑制が議論・決定されていた。経済財政諮問会議は政府全体の政策課題について方向性を規定するものであり、教職員政策は横串の政策領域である公務員政策の中の一部門であり、文科省にとっては「メタシステム」において政策決定が行われる制度となっていた。さらに、反論の場として設けられた経済財政諮問会議に出席した中山文科大臣が会議の場で教職員定数の改善に消極的な意見を表明したことで、公務員の総人件費抑制に教職員が例外として扱われることなく組み込まれることになり、教職員定数の改善を図る義務標準法の改正は断念することになった。

このように、2006（平成 18）年改正断念の事例では、学校現場に応じた学級編制及び教職員定数に関する裁量拡大をアイデアとして、文科省の利益に応ずる形で政策案が規定された。一方、公務員の総人件費改革というアイデア、歳出削減を主張する小泉内閣と財務省の利益、経済財政諮問会議による政策決定という制度を要因として、義務標準法改正と教職員定数改善計画の策定は断念に追い込まれることになった。

③2011(平成 23)年義務標準法改正の事例の検討

2011(平成 23)年義務標準法改正で決定された教育資源の配分は、小・中学校全学年の学級編制の標準の引き下げを計画し、小学校 1 年生の学級編制の標準を 40 人から 35 人に引き下げられたものであった。この政策を規定した要因は次のとおりである。

アイディアとして、民主党は「教員が子どもと向き合う時間を確保するため、教員を増員し、教育に集中できる環境をつくる」として、政権公約で少人数学級の推進を掲げていた。しかし、民主党は結党当初から「30 人学級」の実現を掲げており、少人数学級というアイディアはこの事例で初めて登場したものではなかった。また、この事例では、最終的には指導方法工夫改善のための加配定数を削減することで財源を捻出したが、概算要求時点では加配定数の削減による財源の捻出は予定されておらず、教職員定数の純増によって対応することになっていた。そこで、アクターの利益や制度に着目する必要がある。

アクターの利益としては、まず政権与党となった民主党の利益が挙げられる。民主党にとっては、政権の維持のためには選挙で掲げた政権公約の実現が必須であった。民主党は、少人数学級の推進を掲げる日教組が支持母体の一員であり、結党当初から「30 人学級」の実現を掲げており、民主党政権は、文科省の政策を学級編制の標準を引き下げることによる少人数学級の実現に転換させた。政権の維持をねらう民主党にとっては、政権公約の実現こそが最大の利益であったと位置づけることができる。

一方、このような民主党の利益に対して、文科省にとっても中長期的な教職員定数改善の改善という「量的整備」の実現は利益であったことが挙げられる。2006(平成 18)年度以降、文科省は教職員定数改善計画が策定できず、教職員定数の自然減を定数改善に回せない状況にあった。授業時数を増加させた 2008(平成 20)年学習指導要領改訂に際して、中教審からは教職員定数の改善が提言され教育条件の「量的整備」が求められている状況であったが、その改善の実現は僅かなものにとどまっていた。そのため、文科省にとっては、最大の支持者層である教育関係団体からの信頼の維持という側面からも、教職員定数の改善という教育条件の「量的整備」が必要な状態であった。そこで、文科省は大規模な教職員定数の改善が必要となる少人数学級を掲げる民主党への政権交代を契機として、民主党が掲げる少人数学級の実現を手段として、再び教職員定数改善計画の策定を実現しようとしたのである。この教職員定数改善計画の策定という文科省の案は、教育関係団体にとっても教員の雇用維持、勤務環境改善という観点から利益になるものであり、当然に受け入れるものであった。

また、制度として、文科省が中教審を「検討の場」として設定し、専門家や教育関係団体の意見を踏まえ、中教審による提言という形で少人数学級政策への転換を図ったことについて考察が必要となる。しかし、民主党政権が政権公約で少人数学級の推進を表明しており、中教審委員、専門家、教育関係団体など教育政策システムを構成するアクターも少人数学級政策への転換、教職員定数改善計画の策定に反対を表明する者は登場せず、中教審は民主党の政策の方向性を追認する役割であった。一方、制度の要因として影響を与え

たのが、これまでの義務標準法改正の事例と同様に、政府部内の調整が予算編成過程の予算折衝で行われたことである。2011（平成 23）年度予算で小 1・2 の 35 人学級導入と教職員定数改善計画の策定のため、見込まれていた教職員定数の自然減の数を大幅に超える定数改善を要求した文科省に対して、財政当局である財務省や政策の優先順位付けを判断した内閣官房は、少人数学級は教育効果がないなどと主張していた。政府部内の調整の結果、小学校 1 年生のみ 35 人学級の導入が認められたが、改善に必要な定数については「自然減」をベースとする数となり、一部は財政当局が純増を認めたものの、多くの定数が指導方法工夫改善定数を削減して基礎定数に振り替えることで対応することになった。このように、政府部内で予算折衝において調整が行われたによって、政策の実現は財務省の容認が鍵となり、自然減をベースとする議論が行われることになった。

このように、2011（平成 23）年義務標準法改正の事例で決定された教育資源の配分は、少人数学級導入と計画的な定数改善計画の策定をめぐる民主党と文科省の利益、予算編成過程による政府部内の調整という制度の相互作用によって規定されたものと考えられる。

3. 本論文の結論

①政策を規定する要因

本章 2. において、各事例において決定された教育資源の配分に関する政策の規定要因を検討してきた。この規定要因をまとめたものが図 7-5 である。ここで、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障することを目的として、教育課程政策と教職員定数政策において決定されてきた教育資源の配分を規定した要因を検討する。

図 7-5 政策を規定する要因

学習指導要領に係る教育資源の配分の規定要因			義務標準法に係る教育資源の配分の規定要因		
主な理由			主な理由		
1977(昭和52)年改訂 【第3章第1節】	政策の特徴:「面の平等」と「ナショナル・スタンダード」を重視		1980(昭和55)年改訂(第6次教職員定数改善計画) 【第3章第2節】	政策の特徴:「面の平等」と「ナショナル・スタンダード」を重視	
	アイデア	・「ゆとりある学校生活の充実」「児童生徒の個性に応じた教育」というアイデア		アイデア	・「個人の特性に応じた教育方法の改善」というアイデア ・財政事情を考慮して「地域差」と「時間差」による自然減の枠内での定数改善の実現
	利益	・教育内容の削減について、文部省、教育関係団体、自民党文藝教族の利益が一致。小学校低学年の教科再編には教育関係団体が反発		利益	・学級編制の標準の引き下げは、文部省、自民党、教育関係団体の利益。追加財源なく自然減の枠内での改善は大蔵省にとっても利益。
制度	・教育課程審議会を「検討の場」として意見調整を実施。教育関係者が反発する政策案は実現せず。	制度	・予算編成過程での政策決定。政策実現の鍵は大蔵省の容認。		
1989(平成元)年改訂 【第4章第1節】	政策の特徴:「個の平等」と「ローカル・オプティマム」の推進		1993(平成5)年改訂(第6次教職員定数改善計画) 【第4章第2節】	政策の特徴:「個の平等」と「ローカル・オプティマム」の推進	
	アイデア	・学校教育の多様化・弾力化の推進、体験的・問題解決的な学習の重視、創造力・思考力・表現力の育成、基礎的・基本的な内容の重視。		アイデア	・チーム・ティーチングの導入など「指導方法の工夫改善」の提唱 ・財政事情を考慮した自然減の枠内での定数改善の実現
	利益	・文部省は、教育内容の枠組みの転換の実現が利益。また、中学校の授業時間は調整を学校現場に委ねることで利益に。 ・自民党文藝教族は「抜本的な教育改革」を志向。その一環として教育内容の枠組みの転換を容認。		利益	・新たな指導方法の導入は教育関係のアクターにとって共通の利益。 ・自然減を下回る改善は大蔵省にとっても一定の利益
制度	・教育課程審議会の前に中教審及び臨教審で政策の方向性を規定。「メタ審議会」としての役割を果たす。	制度	・政策決定の主たる場は予算編成過程。政策実現の鍵は大蔵省の容認		
1998(平成10)年改訂 【第5章第1節】	政策の特徴:「個の平等」と「ローカル・オプティマム」の一層の推進		2001(平成13)年改訂(第7次教職員定数改善計画) 【第5章第2節】	政策の特徴:「個の平等」と「ローカル・オプティマム」の一層の推進	
	アイデア	・公務員の週休2日、週40時間導入によって教員に対しても週休2日制を導入が浮上。ゆとりある教育活動の展開 ・既存教科で対応できない教育課題への対応、教科横断的な時間の設定して問題解決的な学習を実施が浮上。		アイデア	・「少数人による学習集団」「習熟度別少数指導」の提唱。 ・財政事情を考慮した自然減の枠内での定数改善の実現 ・地方分権(都道府県の裁量拡大)の推進 ・森首相が2001年通常国会と「教育改革国会」と位置づけ
	利益	・教科横断的な学習時間の設定は教育関係のアクターにとって共通の利益 ・学校週5日制導入は教育関係団体の利益		利益	・教育改革を内閣の重要課題と位置づける森内閣にとって定数改善は最大の利益 ・文部省にとっても定数改善は利益。大蔵省にとって自然減の枠内の改善は一定の利益 ・政府・自民党にとっては、民主党が掲げる30人学級に反対することが利益。
制度	・教育課程審議会の前に中教審で政策の方向性を規定。「メタ審議会」としての役割を果たす	制度	・政策決定の主たる場は予算編成過程。政策実現の鍵は大蔵省の容認		
2008(平成20)年改訂 【第6章第1節】	政策の特徴:「面の平等」と「ナショナル・スタンダード」の強化		2006(平成18)年改正断念 【第6章第2節】	政策の特徴:「ローカル・オプティマム」の一層の推進	
	アイデア	・学力低下への対応策として、前回改訂で削除した教育内容の復活が浮上。 ・知識基盤社会への対応を図るため「生きる力」という教育理念は継続		アイデア	・自然減の枠内での定数改善 ・学校現場の実情に応じた学級編制や教職員配置の推進 ・公務員の人件費抑制
	利益	・教育内容の増加は文科省や自民党文藝教族にとっての利益 ・教育関係団体にとっては利益に反するもの(文科省は教職員定数の改善を図ることで教員の勤務負担増加を防ぐとして説得)	調整過程	・経済財政諮問会議で公務員の人件費抑制を決定。「横制」的な政策領域での決定	
	調整過程	・中教審教育課程部会(教育課程審議会の後継組織)が検討の場。「メタ審議会」の存在は不要。	2011(平成23)年改正 【第6章第3節】	政策の特徴:「面の平等」と「ナショナル・スタンダード」の強化	
			アイデア	・民主党が政権公約で少数学級の導入を提唱。	
			利益	・民主党は結党以来少数学級を主張。その実現が利益 ・文科省にとっては教職員定数改善計画の策定が利益	
			調整過程	・予算編成過程で政策決定。政策実現の鍵は財務省の容認。自然減を前提とする政策が採用	

教育課程政策において教育資源の配分の決定を規定してきた要因について検討を行う。まず、アイデアについてである。1977(昭和52)年の改訂では、「ゆとりある充実した学校生活」や「児童生徒の個性や能力に応じた教育」という教育理念に関するアイデアが浮上し、1989(平成元)年改訂では学校教育の多様化・弾力化、問題解決的な学習の重視、基礎的・基本的な内容の重視と創造力・思考力・表現力の育成の重視が掲げられていた。1998(平成10)年改訂では「生きる力」をはぐくむという教育理念が登場するとともに、教科横断的な時間を設定して問題解決的な学習に取り組むことがアイデアとして浮上した。2008(平成20)年改訂でも、「生きる力」の育成の継続を掲げられるとともに、知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視することが掲げられた。

このように、教育課程政策におけるアイデアは、掲げるフレーズは各事例によって様々であるが、その方向性については、児童生徒の個性に応じ、問題解決的な学習を重視して児童生徒の自己教育力を重視すること、また、基礎・基本の重視と思考力・判断力・表現力のバランスを取るなど、各事例で大きな変化は見られないものであった。

一方、教育課程政策の政策過程においては、多くの場合、問題認識や課題設定の段階から、授業時数や教育内容についてその増減の方向性が規定されていたことが特徴として挙げられる。授業時数や指導事項の増減の方向性が規定された後、教育理念の検討が行われて新たな言葉が登場し、政策の方向性が補強されることも確認された。このことは、教育資源に関する「量的」な問題についての方向性を規定した後、教育の「質的充実」に関する政策の方向性、アイデアについて検討を行っていることと捉えることもできよう。

なお、この授業時数や指導事項の増減は、序章で取り上げたホールの枠組みで整理すると「政策手段の設定基準」に該当するものであるが、教育課程政策では、このような政策手段の設定基準をめぐる増減の方向性が規定された後、ホールの枠組みでいう「政策目的」の検討が行われ、政策目的については基本的には継続されるアイデアが浮上するのであった。なお、本論文の事例を通じて、ホールの枠組みでいう「政策手段」に該当する学習指導要領の基本的な構造（学習指導要領の教科構成や教育内容の示し方等）については、生活科や総合的な学習の時間の導入の例はあるものの、教科の構成や教育内容の示し方を大きく変更を求めるアイデアは、2008（平成 20）年改訂時に到達目標化が議論されたことを除き、提唱されることはなかった。

次に、アイデアの他に教育課程政策において教育資源の配分を規定する要因として、利益を検討する。教育課程政策では、教育内容の削減に当たり、教育関係者の間では「総論賛成・各論反対」に陥りやすいことが見受けられる。教育内容の削減を図った 1977（昭和 52）年改訂と 1998（平成 10）年改訂では、教育内容の削減には文科省（文部省）、自民党文教族、教育関係団体に異論はなく、共通理解が得られている状況であったが、具体的な教科の指導事項や授業時数の削減に当たっては、各教科の関係者の利益を損なうことになり、各教科関係団体から教育内容の削減に反発が生じ、「総論賛成・各論反対」の状況となっていた。教育課程政策では、各教科関係者間の調整が必要であり、各教科の関係者は、各教科の文科省の担当視学官・教科調査官や、教育現場の各教科の担当教員のみならず、義務教育に直接携わる者以外の関係者も多数存在する（例えば、理科であれば、日本化学会や日本物理学会など科学者、音楽であれば、音楽関係者が関係する）。特に、授業時数の削減といったそれまで「既得権益」として認められていたものの削減には困難な調整が必要となる。そこで、利益の調整を図ることが必要となり、制度で言及するように各教科関係団体の反発を封じるよう政策過程の形を構築する必要が生じることになった。一方、教育内容を増加させる 2008（平成 20）年改訂は、学力低下を対する公衆の懸念の広がりを受け、授業時数や指導事項の増加に文科省と自民党文教族の利益が一致していたものの、校長会などの教育関係団体は勤務負担の増加を懸念し積極的な賛成は示していなかった。校

長会等の教育関係団体にとっては、教育内容を削減する改訂でも、増加する改訂でも、現状維持的な姿勢を示すことがその利益に合致するものであった。

また、教育課程政策の事例を通じて、文科省の利益と自民党文教族の利益は基本的には一致するものであった。これは、文科省の利益と自民党文教族の利益の背景には、公衆の意向があることが挙げられる。教育政策を直接にアウトプットする役割を担う文部省としては、政権与党である自民党の支持なしに政策を遂行することが困難であるとともに、国民からの信頼、すなわち公衆からの支持も同時に必要であった。また、自民党も政権維持のためには公衆からの支持が絶えず必要であり、文部省・自民党文教族とも、公衆の動向・信頼獲得が組織の存続にとって必須なのであった。そのため、1989（平成元）年改訂では、学校週五日制の導入が公衆の反発によって見送られることになり、1998（平成10）年改訂の学習指導要領に対する公衆からの学力低下批判によって、2008（平成20）年改訂では、教育内容の充実へと政策の方向性の舵が切られることになったのである。

さらに、アイデアや利益の他に、教育課程政策において教育資源の配分を規定する要因として制度を検討する。上記のように、教育課程政策では関係するアクターが広範囲にわたっており、とりわけ各アクターの利益が衝突する教育内容の削減に際しては、アクター間の調整が難航することになった。また、教育課程政策が教育内容という価値的・理念的な政策内容を取り扱う政策領域であることから、教育関係者の間で審議会による政策形成が必須であると考えられてきた。そのため、教育課程政策においては、文部省の審議会による「検討の場」を設置して検討を行ってきた。この「検討の場」において、教科関係者は利益に反する事項には反対意見を表明し、いわゆる拒否権プレーヤーとしての性格を帯びるようになっていた。

そこで、文科省は教科関係者の反発が予想される場合は、教育課程を検討する場の教育課程審議会（2001年以降は中教審教育課程部会）での検討に先立って、教育課程審議会の上位に該当する審議会が政策の方向性を規定した上で、教育課程審議会では規定された方向性に従って具体的な教育課程の検討を行うことにした。いわば、教育課程審議会の「メタ審議会」を設定したのである。この「メタ審議会」は、教育政策全般の観点から議論を行う中教審の場合もあれば、首相主導型教育改革である臨教審の場合もあった。本論文の事例では、第一次安倍内閣で設置された教育再生会議は教育課程政策に関する「メタ審議会」とはならなかったが、このことは、文科省・中教審と教育再生会議の間での政策の主導権争いという側面の他に、教育関係者の反発が予想されるような文科省や中教審がメタ審議会を必要とする場面でなかったことも一因にあると考えられる。このように、「検討の場」を工夫して文科省が志向する政策案に対する反対を封じることが、教育課程政策における政策を規定する重要な要因であったと考えられる。

また、教育課程政策における制度の特徴として、教育課程政策では制度を文科省自身が設定できることが挙げられる。教職員定数政策では、財政と密接に関連する政策領域であることから、予算編成過程が主たる政策決定の場・調整の場となり、文科省が制度を設定

することは出来ず、予算編成過程の主導権はあくまで財政当局である財務省（大蔵省）である。一方、学習指導要領は法形式が文部省告示であり、教育課程に関する権限は文部科学大臣に委ねられていることから、関係省庁との協議は必要なく、国会の審議を受ける必要もない。このため、教育課程政策では文科省は他の省庁の意向に左右されることなく、教育政策システムを構成するアクターの合意のみが必要であった。さらに、各アクターの意見をどの程度取り入れるかについても、教育政策をアウトプットする文部省に委ねられている状況であった。つまり、制度そのものを文科省が設定できるのである。そこで文科省は、臨教審を「メタ審議会」と扱う制度を採用し、その答申を教育関係者が反発する事項に対して「錦の旗印」として扱う一方、教育再生会議の提言については、その提言を積極的に取り入れることをしない制度としたのである。

次に、教職員定数政策において、教育資源の配分を規定した要因を検討する。まず、アイデアについてである。第一に、各事例に共通して挙げられるものとして、財源としての児童生徒の減少に伴う教職員定数の「自然減」の存在がある。財政事情の悪化に伴い、新たな財政負担を必要とする政策の採用が極めて困難である中、文科省は、児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減の枠内での定数改善を行ってきた。義務標準法で規定する基礎定数は、予算上は義務的経費に該当するものであり、財政当局からは自然減は「自然減」として登録されるものであり、厳密には文科省の「財源」とは見なされないが、文科省は自然減を「財源」と主張することで、財政的に新たな超過負担を生じさせない範囲での定数改善を行ってきた。そのため、教職員定数政策における政策アイデアは、その上限として「自然減」の範囲内というキャップがかかり、特に学級編制の標準の引き下げは、学級数の増加によって、学級数を基に算定される基礎定数が大幅に増加することになるため、採用することが基本的には困難なアイデアであった。

1980（昭和 55）年改正では、「地域差」と「時間差」という二つの考え方で自然減の枠内での学級編制の標準引き下げを実現したが、その後は、自然減の枠内というキャップに加えて、ティーム・ティーチングや習熟度別少人数指導などの新たな指導方法の考え方が示されたことで、1993（平成 5）年及び 2001（平成 13）年改正では、加配定数を中心とする政策案が採用され、2006（平成 18）年の案でも学級編制の標準の引き下げは見送られ、加配定数を充実する方策が検討されていた。一方、民主党政権下の 2011（平成 23）年改正では、自然減を大幅に超える定数改善である 35 人学級の実現を要求したが、財務省との予算折衝で自然減を大きく超える定数改善は認められず、必要な財源を用意できなかった文科省は、既存の加配定数を財源として位置づけて削減することで、小学校 1 年生の 35 人学級を実現することになった。このように、自然減の数をベースとして、その枠内で実現可能な政策案を検討することが教職員定数政策における政策を規定する重要な要因となると考えられ、このことは、既存の財源の枠内で、可能な限りの教育条件の充実を図るという教育条件整備の「量的整備」を図るものであったと考えることもできる。

第二に、教職員定数政策におけるアイデアとして、財源論である自然減をめぐる議論

だけではなく、指導方法の改善をめぐる議論も同時に行われていたことが挙げられる。1993（平成5）年の改正では、1989（平成元）年の学習指導要領改訂で個に応じた指導の充実が位置づけられたことを受け、新たな授業の在り方として、それまでの一斉授業型の指導を前提としつつも、個別学習やグループ学習等の新たな指導方法を追加的に導入していくことを提唱し、指導方法の工夫改善を行う学校に対して集中的に教職員を配置する加配定数政策を採用した。この政策は、全国の学校において、指導方法の改善を浸透させる役割を担うことになった。さらに、2001（平成13）年の改正では、各学校の授業の在り方として、学習集団を学級編制と切り分け、学習集団の少人数化を提唱することで、各学校現場に一層の指導方法の改善を促すことになり、教育改革国民会議による習熟度別指導の提唱と相まって、習熟度別少人数指導が全国に浸透することになった⁷。このように、教職員定数政策では、財源をめぐる議論がある一方で、各学校における指導方法の改善をめぐる新たなアイデアも、政策を規定した要因であったと考えられる。このことは、財源としての自然減をめぐる議論が教育条件整備の「量的整備」を目指すためのアイデアであるとするならば、指導方法の改善をめぐる議論は、教育条件整備における「質的充実」を目指すためのアイデアであると捉えることもできよう。

一方、教職員定数政策においても、教育課程政策と同様に、序章で取り上げたホールが指摘する「政策手段」としての義務標準法の在り方、すなわち教育資源の配分を規定する義務標準法の基本的な構造が議論の対象となることは少なく、主たる議論は「政策手段の設定基準」である学級編制の標準の数や、加配定数の措置の人数をめぐる議論であった。義務標準法の基本的な構造を問う議論は、2006（平成18）年の政策案において、都道府県単位から市町村単位への権限移譲が提唱された以外は、ほとんど見られなかった⁸。

次に、アイデアの他に教職員定数政策において教育資源の配分を規定した要因として、利益について検討する。ここでは、省庁の利益として、教育行政当局である文科省の利益と財政当局である財務省の利益、政党の利益として与党である自民党（2011年改正においては民主党）の利益が重要である。

⁷ 習熟度別少人数指導等の実施校の割合は、2000（平成12）年度は小学校38.8%、中学校31.1%であったものが、2005（平成17）年度には小学校80.7%、中学校74.4%となり、2013（平成25）年度には、小学校82.9%、中学校78.9%となっている。（文部科学省「習熟度別少人数指導等の実施校の割合」アクセス日：2015年2月18日 http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2014/10/09/1351670_1.pdf）

⁸ なお、政令指定都市の県費負担教職員については、教職員の給与費は都道府県が負担する一方で、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の特例によって人事権は政令指定都市が有していたことから、人事権者と給与負担者が異なる「ねじれ状態」が生じていた。この状態の解消は長らくの課題とされていたが、2014（平成26）年に制定された地方分権第四次一括法において、市町村立学校職員給与負担法、義務教育費国庫負担法及び義務標準法の改正が行われ、2017（平成29）年度を目途として、指定都市立義務教育諸学校の教職員給与費の負担について都道府県から指定都市に移管されることになり、学級編制や教職員定数に関する事務も指定都市が自ら実施できることになった。

「教育の振興」を設置目的に掲げる文科省にとって、教育条件の充実は何よりも不可欠なものであると位置づけられる。そこで、文科省は教職員の指導体制の充実を教育条件の充実と位置づけ、教職員定数の改善という「量的整備」が文科省にとっての「利益」であるとア priori に位置づけていた。一方、文科省は限られた教育予算の中で、教職員の給与費のみに重点的に配分するわけにもいかず、その他の政策予算に削減してまで教職員給与費の拡充を目指すわけにもいかない。そこで編み出したのが、「自然減」の枠内での教職員定数の改善であり、教職員給与費の実額の増加を防ぐことで、児童生徒数に基づき算定される学級数に対応した必要な教職員定数を議論の出発点として教職員定数の改善に関する議論を行ってきたのであった。また、財務省にとっても、「自然減」の枠内での教職員定数の改善は一定の許容範囲のものであった。歳出抑制を掲げる財政当局にとって、一旦採用すると数十年間確実に給与費が必要となる教職員数が増加することは固定費の増加にほかならず、財政当局にとって最も受け入れ難い政策であった。そこで、教職員の実数は減少していると示し、「自然減の枠内での改善」については許容することで、従来の子出の枠内での対応ということで財政当局の顔も立ち、財務省にとっても一定の「利益」となるものであった。ただし、2014年・2015年度予算編成過程においては、財務省は自然減の枠内でも教職員定数の改善を認めず、教職員定数を削減する予算査定を行った。その意味では、現在においては、財務省の「利益」は、「自然減の枠内での定数改善」を容認する歳出抑制から、定数そのものを削減する歳出削減へと変化していると考えられる。

また、教職員定数政策における与党の利益として、歳出抑制を志向する財政当局に対して、教育条件整備に関する政策を実現することは文教族議員にとっての「公的利益」を実現するものであったことが挙げられる。教育条件整備をめぐっては、1970年代以降の先行研究にあるように⁹、教育条件整備を目指す方向性は与野党で一致している「協調型」の政策過程であった。2000年代以降、「少人数指導」を目指す自民党と学級編制の標準の引き下げによる「少人数学級」を目指す民主党の間で、政策手段の対立が見られるようになったが、教職員の定数改善による教育条件の充実、すなわち「量的整備」そのものには、与野党の議員の間に対立はなかった。文教族議員にとっては、歳出抑制を主張して教職員の定数改善に反発する財政当局に対して、教育条件の充実を主張して定数改善を実現することを利益として位置づけ、教職員定数政策においては、与野党間の対立というよりも、文教族議員対財政当局という場面において利益が出てくるものであった。ただし、政党には文教族議員以外にも、歳出抑制・財政再建・行政改革を主張する議員も数多く存在する。しかし、この教職員定数政策において登場するのは、主として文教族議員であった。これは、次の制度で述べるように、教職員定数政策は基本的には予算編成過程での検討であり、文科省対財務省の構造の中で、文科省と一体となって政党が登場することがその一因であると考えられる。

次に、アイデアや利益の他に、教職員定数政策において教育資源の配分を規定した要

⁹ 新堀・青井編（1983）、熊谷（1976）

因として、制度について検討を行う。義務標準法の見直しは文教予算の最大の金額を占める義務教育費国庫負担金と直結するものであり、予算編成過程を主たる政策過程としていた。教職員定数政策は、財政当局である財務省と文科省の間での予算折衝によって決定されるものであり、教育課程政策と異なり、教育政策に関係するアクターの意向だけでは政策が決定するものではなかった。また、財政当局である財務省以外にも、財政政策に関係するアクター、すなわち財政再建を志向する首相、第二臨調や財政構造改革会議、経済財政諮問会議などの経済財政運営に関する首相の諮問機関なども影響力を発揮していた。第5次定数改善計画及び第6次定数改善計画では、財政再建のため教職員定数改善計画の期間の延長が行われることになり、2006（平成18）年以降は、計画が策定されていない。このように、予算編成過程を政策過程としていることから、必然的に財政当局が容認できる範囲、財政当局の利益を侵害しない範囲で教育資源の配分が決定されることになる。つまり、政策の実現は、財政当局が鍵を握っているのである。

一方、予算編成過程の前の概算要求の提出に当たり、文部省は教職員定数政策においても「検討の場」として協力者会議等を設置し、教育関係者間の意見調整を行っていた場合もあった。「検討の場」では、教育関係者がいわゆる拒否権プレーヤーとして政策案を拒否する可能性もあったが、教育課程政策と異なり教職員定数政策では「検討の場」で教育関係者が政策案を拒否する場面は見られなかった。その要因として、前述のように「自然減」が教職員定数政策を規定することに加えて、文科省が「検討の場」でエビデンスを提示することで他のアクターがエビデンスに反する政策案を主張することを封じ、文科省以外のアクターが政策の代替手段を提示することが事実上困難であることが考えられる。自然減やエビデンスに反する議論を行うことは、実現可能性のないものと見なされることになり、実際、民主党が2001（平成13）年に政府案への対案として30人学級を柱とする議員立法を行ったが、財源としての自然減の観点や少人数学級に対するエビデンスの観点から、与党自民党や文部省は、民主党が掲げていた政策案を実現可能性が低いものと見なしていた。そのため、仮に首相主導型教育改革が調整過程で登場し、独自案を提示して主導権を発揮しようとしたとしても、上記のことから、政策の代替手段を提示することは事実上困難であったと考えられる。

ところで、このように予算編成過程の前の「検討の場」で文科省の政策案が拒否されることがなかったことが、「一斉授業を前提とした個別指導の導入」「学級編制を変更せずに個別指導を行う」といったアイディアに基づき、「面の平等」「ナショナル・スタンダード」に上乗せして「個の平等」「ローカル・オプティマム」を追加する特徴を持つ教職員定数政策が推進された要因であるとも考えられる。仮に、「検討の場」が機能して文科省が構想していた案以外の政策案が採用されていた場合、加配定数の充実による指導方法の工夫改善が推進されていなかった可能性もあったものと考えられる。2001（平成13）年の義務標準法改正で各都道府県独自の少人数学級が容認されて以降、少人数学級は一気に広がりを見せ、各都道府県では、指導方法工夫改善定数で措置された少人数指導のための加配定数を、

学級編制の標準の引き下げに活用するための定数に振り替えることで少人数学級を導入していった。このことは、教育政策システムの中に、学級編制の標準の引き下げによる少人数学級を求める要望が潜在的に強く、指導方法の改善よりも少人数学級を優先する動きがあることを示すものと考えられる。現に、2006（平成 18）年に改正断念した際にも、協力者会議では、多くの協力者や教育関係団体は、学級編制の標準引き下げを求める少人数学級を求めている。当然、学級編制の標準を引き下げる少人数学級と指導方法工夫改善定数を措置する少人数指導を同時に措置することは財源的に困難であり、両者はトレード・オフの関係になる。実際、民主党への政権交代を契機に、2011（平成 23）年改正で小学校 1 年生の 35 人学級を導入した際には指導方法工夫改善定数の削減を行っており、文科省や教育政策システムは、少人数学級の推進を優先する政策の選択を行っている。つまり、仮に「検討の場」が機能していたとすれば、現在とは違った政策の方向性が模索されていた可能性も考えられるのである。

このように、義務教育の教育資源の配分の決定をめぐる見直しにおいては、アイデア・利益・制度の三要因が相互作用することによって行われており、教育課程政策と教職員定数政策が一定に関連しつつ、教育資源の配分の見直しが行われてきた。ただし、この義務教育の「妥当」な規模と内容をめぐる政策は、教育課程政策及び教職員定数政策の両政策とも、教育資源の配分をめぐる基本的な構造に大きな変化はなく、資源配分の基準の増減を議論することを通じて変容してきたものであった。

②本論文からの示唆

本論文では、義務教育の「妥当な」規模と内容を保障することを目的とした教育資源の配分の決定をめぐる政策過程に焦点を当て、その配分の見直しが定期的に行われていることに着目し、時系列的に記述を行った上で、教育資源の配分の決定をめぐる政策を規定した要因について検証を行ってきた。これまでの検証を踏まえ、本論文の意義を整理し、本論文からの示唆を明らかにする。

1 点目として、義務教育における教育資源の配分を行う教育課程政策と教職員定数政策では、教育資源の配分について定期的に見直しが行われることで、一定の政策の変容が生じていると捉えることが可能である一方、両政策の基本的な構造については継続性・安定性が明らかになったことが挙げられる。

このことは、序章で取り上げたホールが指摘した政策変化に関する整理をもとに説明を行う。ホールは、政策変化には、政策目的や手段を変えずに「政策手段の設定基準」のみを変更する第一次変化、政策目的は変えないが「政策手段」を変更する第二次変化、「政策目的、政策手段、政策手段の設定基準」のすべてを変更する第三次変化があり、第三次変化は政策パラダイムの転換であると指摘していた。本論文を通じて明らかになったことは、教育課程政策と教職員定数政策の教育資源の配分の見直しにおいては、「政策手段の設定基準」に該当するもの、すなわち学習指導要領では各教科の授業時数や指導事項、義務標準

法では学級編制の標準の数や加配定数の項目をめぐって資源配分の見直しが行われる一方で、両政策の「政策目的」に該当するもの、すなわち学習指導要領ではゆとりある学校生活、個性に応じた教育、基礎・基本の重視、思考力・判断力・表現力等の重視、義務標準法ではきめ細かな教育の実現、個に応じた指導の実現などは、すべての事例ではほぼ同一であり、「政策手段」に該当するもの、すなわち学習指導要領ではその法的位置づけ、教科構成や各教科の授業時数・指導事項の示し方は、生活科や総合的な学習の時間の導入や学習指導要領の到達目標化をめぐる議論はあったものの、学習指導要領の構造そのものについて見直しが行われたことは殆どなく、また、義務標準法における学級編制に関する国・都道府県・市町村の関係や、教職員定数に関する学級数を基礎とする基礎定数と予算措置である加配定数の組み合わせなどについては、地方分権の観点から弾力化措置が講じられているが、義務標準法の構造そのものについて見直しが行われたことは殆どなかった。すなわち、教育資源の配分の目的や教育資源の配分を行う構造について、見直しが行われることはごく稀であり、教育資源の配分を行うための基本的な構造は、戦後の教育改革期以降大きく変わっていないと整理することができる。教育政策の転換を訴えていた首相主導型教育改革においても、議論は「政策手段の設定基準」レベルを主として対象としており、教育資源の配分の基本的な構造に言及することは殆どなかった。

このことは、何を持って政策の継続性・安定性と判定するかという論点と表裏一体のものであるが、「政策手段の設定基準」を議論の対象とするのであれば、定期的に資源配分の見直しが行われており、文科省自身が主導して政策の変容に取り組んでいると整理が可能となる一方で、「政策手段」を議論の対象とするのであれば、教育資源の配分の基本的構造について変化が生じているとは言い難く、両政策の継続性・安定性を表すものと位置づけることが可能である。本論文で取り上げた事例では、教育資源の配分の基本的な構造を問題視されることは殆どなく、「所与のもの」として扱われていた。このことは、その構造の背景として、義務教育が学年制を採用し、同一年齢によって編制される学級を教育の基本的な集団と位置づけ、教育課程を履修すれば学年を修了する履修主義が存在することが背景にあり、教育資源の配分の基本的な構造を見直すことは、義務教育の原則を見直すことにつながることも背景にあったものと考えられる。

2 点目として、1970 年代以降、学校教育に対する画一化批判の下、多様化・弾力化の方向性が打ち出され、「個に応じた指導」や「生きる力」の育成など児童生徒一人一人に対応した学習の在り方を実現する教育理念を掲げ、指導方法の工夫を促すよう教育資源の配分の見直しが行われてきた一方、現在においても、教育資源の配分の基本的構造は、学校教育が「一斉指導」を前提としていることを前提としており、児童生徒一人一人への対応は、一斉指導を前提とした上で追加的な措置するものとして位置づけられてきたことが明らかになったことが挙げられる。

1980 年代以降の学習指導要領と義務標準法においては、児童生徒の個性や能力に応じた教育を実現することを目指し、「個に応じた指導」や「生きる力」の育成等の教育理念を掲

げていた一方で、教育資源の配分の見直しに際して行われた審議会や協力者会議等において、一斉授業を前提とすることを確認した上で、追加的に児童生徒一人一人に対応する個別指導を導入する方策を採用してきた。2008（平成20）年の中教審答申においても、「確かな学力を育成するためには、従来の一斉指導の方法を重視することに加えて、習熟度別指導や少人数指導、発展的な学習や補充的な学習などの個に応じた指導を積極的かつ適切に実施する必要がある」と言及し、現在においても、指導の基本は従来型の一斉指導であることを明らかにしている¹⁰。さらに、わが国の教員に求められる力量についても、2005（平成17）年の中教審答申で、教師の専門家としての確かな力量として、「児童・生徒指導力、集団指導の力、学級作りの力、学習指導・授業作りの力」と取り上げているように、集団指導や学級単位での指導が授業の前提であると考えられている¹¹。このように、わが国においては、児童生徒一人一人に対応した学習を実現する教育理念を掲げつつ、具体的な教育資源の配分に当たっては、集団による一斉指導を前提とした授業を行うことを想定して資源配分の決定が行われてきたのであり、指導方法の改善はあくまでも追加的に行うものとして措置されてきたのである。

最後に、3点目として、教育内容に関する資源配分を行っている教育課程政策と教育条件に関する資源配分を行っている教職員定数政策について、義務教育に関する政策全体を通観して両政策を一体のものとして捉え、教育資源の配分に関する議論が行われてきたとは必ずしも言い難く、また、両政策における教育資源の配分の方向性が必ずしも合致していたわけではなく、教育内容における政策の重点と教育条件整備における政策の重点が整合性の取れていないこともあったことが明らかになったことが挙げられる。

第3章で扱った1970年代後半から1980年代初頭の事例では、教育課程政策と教職員定数政策は、ともに中教審46答申を踏まえ、個人の特性に応じた教育の実現を図ることを目指す一方で、教育課程政策においては教育内容の縮減を行い、教職員定数政策では学級規模の縮小を図り、政策の方向性について整合性を取った形跡は見受けられなかった。一方、第4章で扱った1980年代後半から1990年代初頭の事例では、臨教審の答申などを踏まえ、個性を生かす教育という方向性を教育課程政策で位置づけ、教職員定数政策もそれに応じて個に応じた指導を促進するための定数措置を行い、教育課程政策と教職員定数政策が足並みを揃えた教育資源の配分が行われていた。しかし、第5章で扱った1990年代後半から2000年代前半の事例では、教育課程政策が問題解決的な学習の充実を重視し、既存の教科の教育内容を削減して総合的な学習の時間を創設する一方で、教職員定数政策は、基礎学力の向上を目指して主要教科の学習を中心とする定数改善を打ち出し、教職員定数政策と教育課程政策の教育資源の配分の柱が異なる状況となっていた。さらに、第6章で扱った2000年代後半から2010年代前半の事例では、教育課程政策において指導事項と授業時数の

¹⁰ 中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）」（平成20年1月17日）

¹¹ 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」（平成17年10月26日）

増加など教育資源の配分の総体を拡充し、増加した教育内容に対応するため、教職員定数の改善など教育条件の充実を求めているが、行革推進法が制定されている中であって教職員定数の大幅な改善は実現可能性が低く、教育条件に関する資源配分の改善の見込みがない中、教育内容に関する教育資源の拡充を打ち出していた。一方、民主党への政権交代を契機として、教職員定数政策も再び定数の改善に乗り出すことになったが、学級規模の縮小を図る一方で、指導方法の工夫改善に関する加配定数を削減することで、指導方法の工夫については、若干の後退が行われることになった。

このように、これまでの義務教育における教育資源の配分においては、「学習指導要領で規定する教育内容の実施にあたって、最も効果的に児童生徒に指導を行うために、最適な教育方法・指導方法はどのようなもので、それに対応する指導体制はどのように構築すべきで、適切な資源配分方法はどうか」という、教育課程政策と教職員定数政策を関連付けて政策が検討されてきたとは言い難い状況であったことが明らかになったものと考えられる。このことは、教育内容や教育課題に対応した教育条件の整備として、義務教育の「妥当な」規模と内容として何をどの程度整備すべきなのか、達成すべき教育条件の水準が現在においても不明確であることにつながっているとも考えられる。

2014（平成 26）年の文科省の教職員定数に関する有識者会議の提言では、学校を取り巻く環境は複雑化・困難化しており、いじめや暴力行為等の問題行動の発生、特別な支援を必要とする児童生徒数の増加、不登校の子供の割合の増加などの状況が見られるとともに、学校に求められる役割もかつてと比べて拡大・多様化しており、学校が様々な教育課題への対応が求められ、教員の勤務負担は年々増加していると指摘している¹²。また、2014（平成 26）年 11 月に下村博文文科大臣が中教審に諮問を行った「初等中等教育における教育課程の基準の在り方について」の中で言及されているように、これからの教育の学習・指導方法として「アクティブ・ラーニング」の導入など、様々な授業革新に向けた取組みが義務教育政策において必要とされている¹³。このアクティブ・ラーニングの構想は、2014（平成 26）年 8 月に文部科学省が 2015（平成 27）年度概算要求において教職員定数改善の柱として打ち出すとともに、11 月の中教審諮問において学習指導要領改訂の検討の柱として打ち出されているものであり、教育課程政策と教職員定数政策が一体となって新たな指導方法と指導体制を検討していることが見受けられ、新たな動きとして注目することができる。今後の義務教育における教育資源の配分をめぐる議論では、学力が低下したから授業時数を増やす、教員の勤務負担が大変だから教職員の定数が必要であるとの単純な議論ではなく、これからの学習指導要領で規定される教育内容や、学習・指導方法としての「アクティブ・ラーニング」の導入の方向性を踏まえた上で、学校教育において最適な教育方法・

¹² 文部科学省「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議提言」平成 26 年 8 月 28 日、2 頁。

¹³ 中央教育審議会「初等中等教育における教育課程の基準等のあり方について（諮問）」平成 26 年 11 月 20 日、2-3 頁。

指導方法を具体的に明らかにし、新たな教育内容や指導方法を実現するため、教育課程政策及び教職員定数政策において必要な資源配分の在り方について、具体的に検討していく必要があるものと考えられる。

その上で、グローバル化の進行や知識基盤社会の到来、少子高齢化の急激な進行など我が国を取り巻く社会情勢が変容する中、これからの時代を生きる児童生徒に必要とされる学力が変化しており、学校教育における学習の質も変化が求められているが、このような新たな時代に対応する学習の実現は、戦後の義務教育政策が「妥当」なものとして位置づけてきた教育内容や教育条件の規模や内容、すなわち教育資源の配分の構造によって対応できるものなのか、仮に対応できないとするならば、戦後の義務教育政策が構築してきた教育資源の配分の在り方をどのように変化させる必要があるのかが問われることになる。その際、本論文で考察してきたように、これまでのような教育資源の配分の見直しによって対応するのか、それとも、戦後の義務教育政策では踏み込んでこなかった、教育資源の配分をめぐる基本的な構造に踏み込んで、学年制や履修主義といった義務教育をめぐる原則の見直しと合わせて、資源配分の構造そのものを見直すのかが問われることになるのである。

(以上)

主要参考文献一覧

- 相澤英之（1960）『教育費 ―その諸問題―』財団法人大蔵財務協会
- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政 ―少人数学級編制の政策過程』勁草書房
- 青木栄一・荻原克男（2004）「官房―原局関係から見た文部省の政策立案過程の分析」『日本教育行政学会年報』第30号
- 秋吉貴雄（2007）『公共政策の変容と政策科学』有斐閣
- 秋吉貴雄（2008）「政策変容をどのように説明するか ―分析枠組みと事例分析」国立教育政策研究所『都市教育政策研究の分析枠組み ―隣接諸科学の研究者による講演録』
- 朝日新聞政権取材センター編（2010）『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版
- 天城勲「第三の教育改革」前後」木田宏監修『証言 戦後の文教政策』第一法規
- 天野郁夫（1996）『日本の教育システム ―構造と変動』東京大学出版会
- 安彦忠彦（2007）「教育課程の見直しに参加して ―中教審委員の一人として」『現代教育科学』第50巻第2号
- 荒井英治郎（2008）「中央政府における教育政策決定構造の変容 ―「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』第75巻第1号
- 荒井英治郎（2010）「教育制度研究の制度観と分析視角」『教育制度学研究』第17号
- 荒井英治郎編（2013a）『教育政策オーラル・ヒストリー 高石邦夫（元文部事務次官）』平成24年度文教協会研究助成成果報告書
- 荒井英治郎編（2013b）『教育政策オーラル・ヒストリー 御手洗康（元文部科学事務次官）』平成24年度文教協会研究助成成果報告書
- 荒井英治郎編（2013c）『教育政策オーラル・ヒストリー 樋口修資（元文部科学省スポーツ・青少年局長）』平成24年度文教協会研究助成成果報告書
- 有田一壽（1993）『教育は乱世時代 ―臨教審の舞台裏と教育立国への道―』日本教育新聞社
- 飯尾潤（1993）『民営化の政治過程 ―臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会
- 石井英真（2010）「学力論議の現在 ―ポスト近代社会における学力の論じ方」松下佳代編『＜新しい能力＞は教育を変えるか ―学力・リテラシー・コンピテンシー』ミネルヴァ書房
- 石山茂利夫（1986）『文部官僚の逆襲』講談社
- 市川昭午編（1975）『戦後日本の教育政策』第一法規
- 市川昭午（1988）『教育システムの日本的特質 ―外国人が見た日本の教育』教育開発研究所
- 市川昭午（1990）『教育改革の理論と構造』教育開発研究所
- 市川昭午（1995）『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所

- 市川昭午（2010）『教育政策研究五十年 一体験的研究入門』日本図書センター
- 市川伸一（2002）『学力低下論争』ちくま新書
- 伊藤正次（2008）「国による「上から」の分権改革」森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』東京大学出版会
- 伊藤正次（2012）「統治機構 一内閣主導體制の理想と現実 -」森田朗・金井利之編著『政策変容と制度設計 一政界・省庁再編前後の行政』ミネルヴァ書房
- 伊藤光利（2006）「官邸主導型政策決定と自民党」『レヴァイアサン』第38号
- 伊藤光利（2007）「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係 一情報非対称性縮減の政治」『年報行政研究』第42号
- 稲正樹（1997）「教育改革関連立法と審議会答申」中村睦男・前田英昭編著『立法過程の研究 一立法における政府の役割』信山社出版
- 猪口孝・岩井奉信（1987）『「族議員」の研究』日本経済新聞社
- 岩内亮一・本吉修二・明石要一編集代表（2010）『教育学用語辞典（第四版改訂版）』学文社
- 上杉隆（2007）『官邸崩壊 安倍政権迷走の一年』新潮社
- 内山融（1998）『現代日本の国家と市場 一石油危機以降の市場の脱「公的領域」化』東京大学出版会
- 内山融（2007）『小泉政権 一「パドスの首相」は何を変えたのか』中公新書
- 大嶽秀夫（1994）『自由主義的改革の時代 一1980年代前期の日本政治』中公叢書
- 大嶽秀夫（2006）『小泉純一郎 ポピュリズムの研究 一その戦略と手法』東洋経済新報社
- 大槻達也（2012）「エビデンスを活用した教育政策形成」国立教育政策研究所編『教育研究とエビデンス 一国際的動向と日本の現状と課題』明石書店
- 岡部恒治・戸瀬信之・西村和雄編（1999）『分数ができない大学生』東洋経済新報社
- 小川正人（1991）『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会
- 小川正人（2002）「教育行政研究における教育政策決定過程研究レビューと課題設定」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号
- 小川正人（2006）「義務標準法制改革と少人数学級政策」東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター『日本の教育と基礎学力 一危機の構造と改革への展望』明石書店
- 小川正人（2007）「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』第73号
- 小川正人（2010a）『教育改革のゆくえ 一国から地方へ』筑摩書房
- 小川正人（2010b）『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会
- 小川正人（2010c）「政権交代と教育費政策」『年報日本教育行政学会』第36号
- 荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』勁草書房
- 荻原克男（2002）「中央省庁改革と教育政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報 構

- 造改革と教育政策』八月書館
- 荻原克男・青木栄一（2004）「文部省の官房機能－機能面と人事面からの分析」『教育制度学研究』
- 奥田真丈（1987）「学習指導要領」木田宏監修『証言 戦後の文教政策』第一法規
- 梶田叡一（2008）『新しい学習指導要領の理念と課題－確かな学力を基盤とした生きる力を』図書文化
- 加藤幸次（1990）『学習集団の規模とその教育効果についての研究－20人、30人、40人学級の比較研究－（科学研究補助金研究成果報告書）』
- 加藤幸次（2004）『少人数指導・習熟度別指導－一人ひとりの子どもをいかに伸ばすか』ヴィヴル
- 金井利之（2003）「公立小中学校教員給与の決定方式（1）～（4）」『自治総研』第29巻第8号～第11号
- 金井利之（2005）「教育におけるミニマム」『年報自治体学』第18号
- 金井利之（2006）「地域間平等の行政学」『年報政治学2006－I 平等と政治』木鐸社
- 金井利之（2012a）「教育行政への「改革」インパクト」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』福村出版
- 金井利之（2012b）「政策変容と政界再編・省庁再編」森田朗・金井利之編著『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房
- 金子照基（1995）『学習指導要領の定着過程』風間書房
- 上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学』東洋経済新報社
- 上川龍之進（2010）「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」『レヴェイアサン』木鐸社
- 加茂利男（1993）『日本型政治システム 集権構造と分権改革』有斐閣
- 苅谷剛彦（2009）『教育と平等』中公新書
- 河上亮一（2000）『教育改革国民会議で何が論じられたのか』草思社
- 神田真人（2011）「平成23年度文教及び科学振興費について」『ファイナンス』2011年3月号
- 神田真人（2012）『強い文教、強い科学技術に向けて－客観的視座からの土俵設定』NPO法人学校経理研究会
- 教育基本法研究会編（2007）『逐条解説 改正教育基本法』第一法規
- 教育情報センター編（1975）『教育課程「基準」改善の基本方向 解説と資料』明治図書
- 教育法令研究会編（1988）『教育法令コンメンタール 教育財政』第一法規
- 教育法令研究会編（2014）『教育法令コンメンタール 資格および免許／定数』第一法規
- ぎょうせい編（1985a）『自由化から個性主義へ 臨教審と教育改革＜第1集＞』ぎょうせい
- ぎょうせい編（1985b）『第1次答申をめぐって 臨教審と教育改革＜第2集＞』ぎょうせい

い

- ぎょうせい編 (1986) 『「第2次答申」と教育活性化への課題 臨教審と教育改革<第3集>』 ぎょうせい
- 熊谷一乗 (1976) 「教育政策決定の力学」 田村栄一郎・潮木守一編 『現代社会の教育政策』 東京大学出版会
- 桑原敏明編 (2002) 『学級編制に関する総合的研究』 多賀出版
- 慶應義塾大学法学部曾根泰教研究会 (1990) 「臨調型審議会と制度改革 ―答申はどれだけ政策になったのか―」
- 合田哲雄 (2009) 「文部科学省の政策形成過程に関する一考察 ―「アイデア」と「知識」に着目して―」 『日本教育行政学会年報』 第35号
- 香山健一 (1987) 『自由のための教育改革』 PHP 研究所
- 国立教育研究所編 (1973) 『日本近代教育百年史 第二巻 教育政策2』 文唱堂
- 国立教育政策研究所編 (2000) 『生きるための知識と技能 OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) 2000年調査結果報告書』 ぎょうせい
- 国立教育政策研究所 (2003a) 『平成13年度小中学校教育課程実施状況調査報告書 小学校 国語・小学校社会・小学校算数・小学校理科』 東洋館出版社
- 国立教育政策研究所 (2003b) 『平成13年度小中学校教育課程実施状況調査報告書 中学校 国語・中学校社会・中学校数学・中学校理科・中学校英語』 ぎょうせい
- 国立教育政策研究所編 (2004) 『生きるための知識と技能2 OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) 2003年調査結果報告書』 ぎょうせい
- 国立教育政策研究所編 (2005a) 『TIMSS2003 算数・数学教育の国際比較 国際数学・理科教育動向調査の2003年調査報告書』 ぎょうせい
- 国立教育政策研究所編 (2005b) 『TIMSS2003 理科教育の国際比較 国際数学・理科教育動向調査の2003年調査報告書』 ぎょうせい
- 国立教育政策研究所編 (2007) 『生きるための知識と技能3 OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) 2006年調査結果報告書』 ぎょうせい
- 小林万里子 (2013) 「1998年学習指導要領改訂の政策実施過程の分析 ―閉鎖行政と政策実施の失敗―」 政策研究大学院大学博士論文
- 斎藤諦淳 (1984) 『文教行政にみる政策形成過程の研究』 ぎょうせい
- 坂本幸一 (2003) 「教育における規制改革の経緯と課題」 『レファレンス』 2003年11月号
- 佐藤三樹太郎 (1965=2002) 『学級規模と教職員定数 ―その研究と法令の解説』 第一法規 (再録: 2002年『教育基本法制コンメンタール35 学級規模と教職員定数』 日本図書センター)
- 佐藤三樹太郎 (1987a) 「国庫負担法」 木田宏監修 『証言 戦後の文教政策』 第一法規
- 佐藤三樹太郎 (1987b) 「義務教育標準法と高校標準法」 木田宏監修 『証言 戦後の文教政策』 第一法規

- 柴田義松（2000）『教育課程　ーカリキュラム入門』有斐閣
- 清水俊彦編著（1989）『教育審議会の総合的研究』多賀出版
- 白石裕・服部憲児・雲尾周（1995）「教育政策形成における省庁間の協力関係に関する分析的な研究」文部省科研費研究報告書
- 城山英明（2006）「内閣機能の強化と政策形成過程の変容　ー外部者の利用と連携の確保」『年報行政研究 41　橋本行革の検証』
- 城山英明・前田健太郎（2008）「先進国の政治変容と政策革新　ー政策システム研究の分析的な視点」城山英明・大串和雄編『政策革新の理論』東京大学出版会
- 新藤宗之（2012）『政治主導　ー官僚制を問いなおす』筑摩書房
- 新堀通也・青井和夫編（1983）『日本教育の力学』有信堂
- 末富芳（2010）『教育費の政治経済学』勁草書房
- 末富芳（2012）「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」『教育学研究』第 79 巻第 2 号
- 鈴木棟一（2003）「連載　新・永田町の暗闘　530」『週刊ダイヤモンド』2003 年 6 月 14 日号
- 政策研究大学院大学（2004a）『C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト　西田亀久夫（元文部省審議官）オーラル・ヒストリー』
- 政策研究大学院大学（2004b）『C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト　金杉秀信（元造船重機労連中央執行委員長）オーラル・ヒストリー』
- 政策研究大学院大学（2005a）『C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト　海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラル・ヒストリー上巻』
- 政策研究大学院大学（2005b）『C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト　海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラル・ヒストリー下巻』
- 清和政策研究会（2002）『人づくりは国の根幹です！』楽書館
- 瀬島龍三（1995）『幾山河　ー瀬島龍三回想録』産経新聞社
- 戦後日本教育史料集成編集委員会編（1983a）『戦後日本教育史料集成第 10 巻　中教審答申と教育改革』三一書房
- 戦後日本教育史料集成編集委員会編（1983b）『戦後日本教育史料集成第 11 巻　管理体制下の教育』三一書房
- 戦後日本教育史料集成編集委員会編（1983c）『戦後日本教育史料集成第 12 巻　教育の変革を求めて』三一書房
- 竹中治堅（2006）『首相支配　ー日本政治の変貌』中公新書
- 橘木俊詔（2010）『日本の教育格差』岩波新書
- 田中耕治・水原克敏・三石初雄・西岡加名恵（2005）『新しい時代の教育課程』有斐閣
- 田中耕治編（2009）『よくわかる教育課程』ミネルヴァ書房
- 田中耕治・鶴田清司・橋本美保・藤村宣之（2012）『新しい時代の教育方法』有斐閣
- 寺脇研（2013）『文部科学省　ー「三流官庁」の知られざる素顔』中公新書クラレ

- 土居充夫（1985）「臨教審設置をめぐる政治過程」『阪大法学』第 136 号
- 堂信一（1976）「教育課程の基準改善のための教育研究開発の実施について ―研究開発学校の発足」『中等教育資料』第 351 号
- 徳永保（2000）『改正地教行法 Q & A 地方教育行政の組織及び運営に関する法律と関係法律の改正ポイント』ぎょうせい
- 徳久恭子（2006）「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結 ―三位一体の改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』第 14 巻第 1 号
- 徳久恭子（2008）『日本型教育システムの誕生』木鐸社
- 徳久恭子（2012a）「連立政権下の教育政策」日本政治学会編『年報政治学 2012-1 自民党と政権交代』木鐸社
- 徳久恭子（2012b）「アイディアの変化はいかにして教育行政改革にむすびついたのか」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』福村出版
- 戸矢哲朗（2003）『金融ビックバンの政治経済学』東洋経済新報社
- 直嶋正行（2012）『次の、日本 ―次代の成長戦略へ。流れは、変わる。』時事通信社
- 中井歩（2007）「内閣機能の強化と行政の役割」『岩波講座 憲法 4 変容する統治システム』岩波書店
- 永井順国（1998a）「インサイド・レポート 教課審委員 永井順国が見た第 3 の教育改革 教課審 700 日の攻防 第 1 回 総合的な学習の時間が「総合的」になるまで」『総合教育技術』第 53 巻第 11 号
- 永井順国（1998b）「インサイド・レポート 教課審委員 永井順国が見た第 3 の教育改革 教課審 700 日の攻防 第 2 回 「時間泥棒」との戦い」『総合教育技術』第 53 巻第 13 号
- 中曽根康弘（1996）『天地有情 五十年の戦後政治を語る』文藝春秋
- 中曽根康弘（2004）『自省録 ―歴史法廷の被告として―』新潮社
- 夏嶋泰裕（2006）「自民党文教族は妥協していない」辻井喬、藤田英典、喜多明人編『なぜ変える？教育基本法』岩波書店
- 中沼丈晃（2007）「政策段階論の意義」縣公一郎、藤井浩司編著『コレク政策研究』成文堂
- 七木田文彦（2010）『健康教育教科「保健科」成立の政策形成 ―均質的健康空間の生成』日本図書センター
- 西岡晋（2007）「政策アイデア論・言説分析」縣公一郎、藤井浩司編著『コレク政策研究』成文堂
- 日本教育行政学会編（1980）『学級編制の諸問題』教育開発研究所
- 日本再建イニシアティブ編（2013）『民主党政権失敗の検証 ―日本政治は何を活かすか』中公新書
- 根津朋実・吉江森男編（2010）『教育内容・方法』培風館
- 濱名陽子（1983）「わが国における「学級制」の成立の学級の実態の変化に関する研究」『教

育社会学研究』第 38 集

原田三郎 (1988) 『臨教審と教育改革』 三一書房

樋口修資 (2010) 『教員・教職志望者のための教育法の基礎 ―教育政策の法制・組織・財務―』 明星大学出版会

菱村幸彦 (2010) 『戦後教育はなぜ紛糾したのか』 教育開発研究所

菱村幸彦・下村哲夫編 (1994) 『教育法規大辞典』 エムティ出版

広田照幸・池田雅則 (2009) 「学校評価の制度化をめぐる政治過程」 『日本大学文理学部人文科学研究所 研究紀要』 第 77 号

広田照幸・武石典史 (2009) 「教育改革を誰がどう進めてきたのか ―1990 年代以降の対立軸の変容―」 『教育学研究』 第 76 巻第 4 号

堀内孜 (1986) 「教育行政における審議会の在り方と問題点」 『教育行財政研究』 第 13 号

堀内孜編著 (2005) 『学級編制と地方分権・学校の自律性』 多賀出版

前川喜平 (2002) 「文部省の政策形成過程」 城山英明、細野助博編 『続・中央省庁の政策形成過程』 中央大学出版部

牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』 東京大学出版会

増島俊之 (2003) 『行政改革の視点と展開』 ぎょうせい

増山幹高 (1991) 「政策コミュニティと政策パラダイム ―政策転換の分析枠組み―」 『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』 第 32 号

待鳥聡史 (2008) 「官邸主導の成立と継続」 『レヴァイアサン』 第 43 号

待鳥聡史 (2012) 『首相政治の制度分析 ―現代日本政治の権力基盤形成―』 千倉書房

真淵勝 (1989) 「大蔵省主税局の機関哲学」 『レヴァイアサン』 第 4 号

真山達志 (1994) 「実施過程の政策変容」 西尾勝、村松岐夫編 『講座行政学 第 5 巻 業務の執行』 有斐閣

真山達志 (1996) 「行政官僚制と政策過程」 今村都南雄、武藤博己、真山達志、武智秀之 『ホーンブック行政学』 北樹出版

水原克敏 (1992) 『現代日本の教育課程改革』 風間出版

耳塚寛明 (1990) 「学習集団の組織と機能」 黒羽亮一・牟田博光編 『教育内容・方法の革新』 教育開発研究所

宮川公男 (2002) 『政策科学入門』 東洋経済新報社

村上祐介 (2009) 「教育改革の政治過程」 岡田浩・松田憲忠編著 『現代日本の政治 ―政治過程の理論と実際』 ミネルヴァ書房

村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学 ―教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』 木鐸社

村上祐介 (2013) 「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」 『日本教育行政学会年報』 第 39 号

村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新報社

- 森裕城（2012）「新自由主義的教育改革の政治過程とその分析視角」『年報政治学』2012 年第 2 号
- 森口朗（2010）『日教組』新潮新書
- 森田朗（2007）『制度設計の行政学』慈学社出版
- 森田朗・平島健司・金井利之（2008）「全体と部分 ―政府間関係と政策システム」城山英明・大串和雄編『政策革新の理論』東京大学出版会
- 文部科学省未来研究会編（2007）『国家百年の計 ―未来への先行投資のために』ぎょうせい
- 文部科学省（2008a）『小学校学習指導要領解説 総則編』東洋館出版社
- 文部科学省（2008b）『中学校学習指導要領解説 総則編』ぎょうせい
- 文部省（1970）『わが国の教育水準（昭和 45 年度）』大蔵省印刷局
- 文部省（1971）『教育改革のための基本的施策 ―今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（中央教育審議会答申）』
- 文部省（1972）『学制百年史』帝国地方行政学会
- 文部省（1981）『わが国の教育水準（昭和 55 年度）』大蔵省印刷局
- 文部省（1992）『学制百二十年史』ぎょうせい
- 文部省初等教育課（1971）「新春座談会 初等教育の展望」『初等教育資料』第 261 号
- 文部省初等教育課（1972）「座談会 新教育課程実施一年を顧みて ―新教育課程一般について」『初等教育資料』第 277 号
- 文部省初等教育課（1973）「座談会 ゆとりある学校生活」『初等教育資料』第 298 号
- 文部省初等教育課（1977）「座談会 教育課程の改善をめざして」『初等教育資料』第 298 号
- 文部省地方課（1976）「教育内容の決定に関する国の権限について」『初等教育資料』第 339 号
- 文部省中学校教育課、高等学校教育課（1972）「中学校教育課、高等学校教育課だより」『中等教育資料』第 290 号
- 山口満編（1995）『教育課程の変遷からみた戦後高校教育史』学事出版
- 山崎政人（1986）『自民党と教育政策』岩波新書
- 柳治男（2005）『学級の歴史学 ―自明視された空間を疑う―』講談社
- 横山文野（1996）『家庭科教育政策の変遷 ―教育課程における女性観の視角から』東京大学都市行政研究会
- 読売新聞政治部第二臨調取材班（1981）『ドキュメント 行政改革』潮文社
- 読売新聞政治部（2010）『民主党迷走と裏切りの 300 日』新潮社
- 渡辺恵子（2009）「教育行政は「閉鎖的」か？ ―行政組織・財政制度・公務員制度の比較研究の必要性―」『日本教育行政学会年報』第 35 号
- 渡部蒔（2004）『教育行政』日本図書センター

- 渡部 蒔 (2006) 『臨時教育審議会 —その提言と教育改革の展開—』 学術出版会
- Aoki, Masahiko. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. New York : Cambridge University Press. (永易浩一訳 (1992) 『日本経済の制度分析 —情報・インセンティブ・交渉ゲーム』 筑摩書房)
- Coombs, P.H. 1968. *The World Educational Crisis-a System Analyze*, Oxford University Press. (池田進・森口謙二・石附実訳 (1969) 『現代教育への挑戦 —世界教育危機のシステム・アナリシス』 日本生産性本部)
- Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol.25, No.3.
- Lasswell, Harold. 1956. *The Decision Process : seven categories of functional analysis*, College Park, MD: University of Maryland Press.
- Nakamura, Robert. 1987. ”The Textbook Process and Implementation Research” *Policy Studies Review*, Vol.1.
- Pempel, T J. 1978. *Patterns of Japanese Policymaking: Experience from Higher Education*, Boulder: Westview Press (橋本鉦市訳 『日本の高等教育政策—決定のメカニズム』 玉川大学出版部)
- Reed, Steven R. 1986. *Japanese Prefectures and Policymaking*, Pittsburgh University Press. (森田朗、新川達郎、西尾隆、小池治訳 『日本の政府間関係—都道府県の政策決定』 木鐸社、1990年)
- Sabatier, Paul. 1999. “The Need for Better Theories”, *Theories of Policy Process*, Westview Press.
- Sabatier, Paul. 2007. “The Need for Better Theories”, *Theories of Policy Process* (Second Edition), Westview Press.
- Schoppa, Leonard J. 1991. *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*, Routledge. (小川正人監訳 『日本の教育政策過程—1970~80年代教育改革の政治システム』 三省堂、2005年)
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*, Russell Sage Foundation. (眞柄秀子、井戸正伸監訳 『拒否権プレイヤー』 早稲田大学出版会、2009年)

関係年表

		内閣	教育改革の動向	教育課程政策	教職員定数政策
1971年	6月	第3次佐藤	【第2章第1節】 中教審46答申	【第3章第1節】	第4次教職員定数改善計画開始 (昭和49年度～53年度の5ヵ年)
1973年	11月	第2次田中		教育課程審議会発足(学習指導要領改訂の検討を開始)	
1974年	4月				
1975年	10月	三木		教育課程審議会中間まとめ	
1976年	12月			教育課程審議会答申	
1977年	7月	福田		小・中学校学習指導要領を改訂 (授業時数縮減・指導内容精選)	
1978年	2月			【第3章第2節】 文部省、第5次計画策定見送り表明	
	6月			高校学習指導要領を改訂 (習熟度別指導を規定)	
	12月	第1次大平			
1979年	3月			日教組全国スト騒動 衆・文教委教職員定数等小委員会報告	
	8月			第4次教職員定数改善計画完成	
	12月			文部省、第5次計画策定を概算要求 (40人学級実現を柱とする)	
1980年	3月	第2次大平		政府予算案決定、第5次計画を決定	
				義務標準法改正 (昭和55年度からの12年計画で40人学級を実施)	
1981年	3月	鈴木		第二臨調発足	
	7月			第二臨調第一次報告 (定数改善計画の実施を停止)	
	8月			行財政改革大綱を閣議決定 (57年度から3年間の40人学級を抑制)	
	12月		【第2章第2節】	【第4章第1節】 中教審教育内容等小委員会設置	
1982年	11月	第1次中曽根	中曽根首相就任		
1983年	11月			中教審「審議経過報告」公表 (小学校の教科統合、中学校の習熟度別指導を提言)	
1984年	1月	第2次中曽根	中曽根首相、教育臨調構想を正式表明		
	8月		臨時教育審議会設置法成立		
	12月			昭和60年度からの40人学級再開を決定	
1985年	6月		臨教審第1次答申		
	9月			教育課程審議会発足	
1986年	4月		臨教審第2次答申		
	10月	第3次中曽根		教育課程審議会「中間まとめ」	
1987年	4月		臨教審第3次答申		
	8月		臨教審最終答申		
	12月	竹下		教育課程審議会「答申」	
1989年	2月			小・中・高校学習指導要領を改訂	
				【第4章第2節】	
1992年	3月	宮澤		第5次計画完成(40人学級完成)	
	4月			文部省、調査研究協力者会議を設置	
	8月			文部省、第6次計画を概算要求 (指導方法の工夫改善の加配を要求)	
	9月			【第5章第1節】 月1回の土曜休業(学校週五日制)実施	
	12月			政府予算案決定、第6次計画を決定	
1993年	3月			義務標準法を改正 (平成5年度からの7年計画)	
1995年	4月	村山		月2回の土曜休業(学校週五日制)実施	
				中教審諮問	
1996年	7月	第1次橋本		中教審第一次答申 (完全学校週五日制導入を提言)	
	8月			教育課程審議会発足	

		内閣	教育改革の動向	教育課程政策	教職員定数政策	
1997年	1月	第2次橋本			財政構造改革会議を設置	
	6月				「財政構造改革の推進について」閣議決定 (定数改善を2年延長)	
	11月			教育課程審議会「中間まとめ」公表 (教育内容削減、総合学習導入を提言)		
1998年	7月	小淵		教育課程審議会「答申」	【第4章第3節】	
	10月				調査研究協力者会議設置	
	12月			小・中学校学習指導要領改訂		
1999年	3月			高校学習指導要領改訂		
	夏		【第2章第3節】 自民党総裁選 (教育改革国民会議構想浮上)	新学習指導要領批判、学力低下論争勃発		
2000年	9月	森	教育改革国民会議設置			
	3月					
	5月				調査研究協力者会議「最終報告」	
	8月				文部省、第7次計画を概算要求 (主要教科での少人数指導を柱とする)	
	9月		教育改革国民会議「中間報告」			
	12月	教育改革国民会議「最終報告」		政府予算案決定、第7次計画決定		
2001年	1月			文部省、「21世紀新生教育プラン」を公表		
	3月				義務標準法改正 (平成13年度から5か年計画)	
2002年	1月	第1次小泉		文部省、「学びのすすめ」を公表		
	12月			【第6章第1節】 教育課程実施状況調査の結果公表		
2003年	5月	第2次小泉		中教審へ諮問		
	12月			学習指導要領の一部改訂 (小学校の習熟度別指導等を規定)		
2004年	12月		PISA2003、TIMSSの結果公表 (PISAショック)			
2005年	2月	第3次小泉		学習指導要領改訂の本格的審議を要請	【第6章第2節】	
	5月				「調査研究協力者会議」発足	
	8月				「調査研究協力者会議」中間報告 文部省、第8次計画を概算要求	
	11月				経済財政諮問会議「総人件費改革」	
2006年	2月	第1次安倍		中教審教育課程部会「審議経過報告」 (指導事項と授業時数を提言)		
	8月		【第2章第4節】		行革推進法公布・施行	
	10月		教育再生会議設置			
2007年	1月		教育再生会議「第一次報告」 (ゆとり教育見直しなどを提言)			
	6月		「第二次報告」 (授業時数10%増の方策を提言)			
	8月			教職員定数改善を概算要求		
	12月	福田	「第三次報告」	定数改善の査定		
2008年	1月		「最終報告」	中教審「答申」		
	3月			小・中学校学習指導要領改訂		
2009年	3月	麻生		高等学校学習指導要領改訂		
	9月	鳩山	民主党政権誕生			
2010年	1月	菅			学級編制の標準引き下げの検討開始	
	7月				中教審「提言」(少人数学級実現を提言)	
	8月				文部省、新・計画案を概算要求	
	12月				政府予算案決定(小1の35人学級)	
2011年	4月	野田			義務標準法改正	
	12月				小2の35人学級を加配方式で査定	