

政治主導の教育改革における議論の動向

—教育政策に関わる議事録の分析を通して—

比較教育社会学コース 福島 創太

Trends in the Debate on Politically Driven Educational Reform
-Through an Analysis of the Minutes on Education Policy-

Sota FUKUSHIMA

In the new Courses of Study in Japan, revised in 2017 and 2018, they indicate that not only “what students learn” and “how they learn” but also “what they will be able to do as competencies”. This competency-based curriculum reform is undergoing. On the other hand, there are some concerns. Firstly, the legalization of educational aims may encourage intervention of political power in education. Secondly, it may eliminate the diversity of learners by imposing rules on the cultivation of identified values through education. In order to prevent these concerns from becoming reality, it is necessary to clarify how these reforms were discussed and promoted. In this paper, I analyzed the minutes of the meetings on education policy using KH Coder to examine the process of the debate on promoting the educational reform. Specifically, I analyze the meetings of Education Rebuilding Council, the Council for Revitalization of Education, the Curriculum committee and the Curriculum planning special committee in the subdivision of elementary and lower secondary education set up by the Central Council for Education.

目次

- 1 本研究の問題関心
 - 2 教育政策過程の変遷と「資質・能力」について
 - 3 データ
 - A 議事録
 - B コーディング
 - 4 分析
 - A 全体の流れ
 - B 教育再生会議・教育再生実行会議
 - C 教育課程部会
 - D 教育課程企画特別部会
 - 5 まとめ
-
- 1 本研究の問題関心

平成29年・30年改訂の新学習指導要領にて「何を学ぶか（小学校の外国語教育の教科化，高校の新科目「公共」の新設など），「どのように学ぶか（主体的・対話的で深い学び（「アクティブ・ラーニング」）の視点からの学習過程の改善）」の二つの方針とともに，「何ができるようになるか（資質・能力＝学力の三要素（知識・技能／思考力・判断力・表現力等／学びに向かう

力・人間性等))」が掲げられ，学校教育全体でこの「資質・能力」を育てていこうとする改革がすすんでいる。しかし学校教育の「出口」とも言える大学入試において評価される基準を大きく刷新しようとした大学入試改革が仕切り直しとなったことで，教育改革全体が今後どうなっていくのかにいま，注目が集まっている。

一方，2章にて確認していくが，今回の教育改革には多くの問題提起がなされ，本稿で注目する「資質・能力」が新指導要領にて掲げられたことに対しても，政治主導の教育改革に潜む問題が指摘されていた。それにも関わらず新指導要領の施行と，入試改革にまで改革が進んだのはなぜか。本稿では，「資質・能力」に注目しながら，教育再生会議・教育再生実行会議，中央教育審議会 初等中等教育分科会 教育課程部会，そして教育課程企画特別部会の議事録を，発言者の所属や経歴という視点から分析することで，教育改革の推進に関する議論が具体的にどのように進められたのかを検討していく。

2 教育政策過程の変遷と「資質・能力」について

教育改革の動向や問題を指摘する研究は主に教育行

政学、教育社会学において蓄積されてきた（佐貫 2009¹⁾、鳥飼 2018²⁾、紅野 2018³⁾、南風原 2020⁴⁾等）。本稿の問題意識に関わる、学校教育における政策形成過程の変遷に関する研究もあり（荒井 2008⁵⁾、広田・武石 2009⁶⁾、藤田 2014⁷⁾等）。臨教審以降、政治主導の傾向が強まり、教育再生会議、教育再生実行会議といった内閣総理大臣の諮問機関において基本方針が設定され、中教審以下文部科学省所管の会議がそれを政策として具体化し、正当化する傾向があることが示されている。近年の研究はこの認識を共有しつつ、そうした傾向を教育基本法、教育三法の改正が後押ししている可能性を指摘する。こうした政治主導の教育改革について、政策形成過程における専門性の軽視、政策の合理性・適切性・有効性の低下、政治的中立性を保持すべき事項においてさえ政治決定に従属するようになったことなどの問題が指摘されている。

さらに、本稿の分析の焦点である「資質・能力」の教育改革における扱いとその問題点を指摘する研究に佐貫（2009）、中村（2018）⁸⁾、本田（2020）⁹⁾等がある。本田（2020）は、新教育基本法と新指導要領は「資質」とその具体化である「態度」をすべての子どもに課す構造を持ち、学び手の多様性が排除されていると指摘している。一方佐貫（2009）は、前回の指導要領で掲げられた「生きる力」が競争のための力であり、獲得できない者は排除を自己責任で受け止めねばならないとして強く批判するとともに、教育三法の改正の背景に、日本と日本企業の生き残りという目的があることを指摘し、社会からの要請を受けた「資質・能力」が、法改正、指導要領を経て教育現場に到達していることに危機感を募らせている。

これらの研究は、近年の教育改革に対する危機感を表明するとともに、改正法や指導要領、諮問、答申といった文書、あるいはマクロな政治動向から、教育改革の政治主導性を明らかにしてきた。一方で実際には、各会議における議論こそがそうした政策を生成すると考えると、具体的に誰がどんな発言をし、出席者同士のどんな力学が答申や指導要領を規定したのかをつぶさに見ていく必要がある。市川（2006）¹⁰⁾は、教育目的の法定化が政治権力の教育内容への介入に根拠を提供することになるとして危機感を表し、また「社会からの要請」であったとしても特定の価値を教育によって育むことで個々の思想・信条の自由を侵害する恐れがあることを指摘していた。そうした危惧が現実のものとなりつつあるなかで、その動向を抑止する方策を検討するためにも、具体的な議論を詳細に見てい

く必要がある。

そこで本稿では、教育政策に伴う会議の議事録を「資質・能力」を焦点にしてKH Coderを用いて分析することで、「教育改革の推進に関する議論はどのように進められたのか」という問いについて検討する。本章では分析に用いたデータとコーディングについて説明し、4章で各議事録の分析結果を示し、5章で得られた知見と今後の課題をまとめる。

3 データ

A 議事録

教育再生会議ホームページ、首相官邸ホームページ、文部科学省及び国立国会図書館ホームページにアップされている①教育再生会議議事録、②教育再生実行会議議事録、③中央教育審議会 初等中等教育分科会 教育課程部会（以下教育課程部会）議事録および議事要旨、④中央教育審議会 初等中等教育分科会 教育課程部会 教育課程企画特別部会（以下教育課程企画特別部会）議事録を分析データとして用いた。データ概要は下記の通りである。

① 教育再生会議	期間及び議事録の数：2006年～2008年12回分
	出席者：内閣総理大臣、国会議員、文部科学大臣、文部科学省職員と研究者、有識者からなる委員とテーマに関連する有識者が回によって出席。
② 教育再生実行会議	期間及び議事録の数：2013年～ 46回分（2020年7月20日46回まで）
	出席者：教育再生会議と同様。
③ 教育課程部会	期間及び議事録の数：2001年～ 111回分（2020年6月117回まで） ¹¹⁾
	出席者：教育学者、教育行政経験者、教員経験者とともに、教育以外の専門家、民間（企業・NPO）の委員などが出席し、文部科学省が事務局を務める。回によっては関係団体が情報提供、意見聴取のために参加。
④ 教育課程企画特別部会	期間及び議事録の数：20015年～2016年26回分
	出席者：教育課程部会と同様

B コーディング

新学習指導要領と平成28年12月の中央教育審議会答申およびその補足資料を参照しつつ、実際の議事録内での発言を確認しながら下記の概念についてコーディングを行った¹²⁾。

新指導要領三方針	「何ができるようになるか」：能力やスキル、態度、性質に関連する語
	「どのように学ぶか」：「アクティブ・ラーニング」など学び方に関する語
	「何を学ぶか」：教科や課外活動などに関する語
「資質・能力」三要素	「知識・技能」：主に新学力観以前の能力
	「思考力・判断力・表現力等」：主に新学力観に当たる能力
	「学びに向かう力・人間性等」：「〇〇性」や「〇〇な態度」, 「愛国心」など
「資質・能力」の根拠や関連する概念	「法律」：教育三法や法改正に関する語
	「社会からの要請」：「知識基盤型社会」, 「求められる資質・能力」等の語
	「政権」：政府直轄の会議（教育再生会議等）, 総理, 文部科学大臣などの語
	「生徒・先生・学校」：「先生」や「授業」など学校現場に関する語

4 分析

A 全体の流れ

まず四つの会議の特徴を捉えながら議論全体の流れを確認していく。1章の通り、今回改定の新学習指導要領においてはじめて「何ができるようになるか（育成すべき「資質・能力」）」が規定されたわけだが、過去の議論を遡ってみると、教育再生会議（2006年～2008年）の頃から「資質・能力」に関する議論はなされており、最も長い時間軸で議論の変遷を追うことのできる教育課程部会（2001年～2020年）における三方針の発言率を確認しても、長い期間をかけて「何ができるようになるか（資質・能力）」に関する議論が

されてきたことがわかる（図1）。

三方針に関する発言の全体に対する割合を四つの会議で比較すると、教育再生会議、教育再生実行会議が他二会議より「何ができるようになるか（資質・能力）」に関する発言の割合が高い（表2）。

新指導要領で掲げられた方針における大目的である「資質・能力」自体に関して教育再生会議、教育再生実行会議の両会議にて議論がなされ、その「資質・能力」を育む「教育内容・教育方法の検討」が、中教審以下で主に議論されていることが、改めてデータから確認できる。

また本稿の分析の焦点である「資質・能力」について、新学習指導要領で示された学力の三要素の観点から分析すると、教育再生会議、教育再生実行会議において「学びに向かう力・人間性等」に関する発言が多く、特に注力したポイントであったことが分かる（図表は省略）。

こうした概観を踏まえて、次節以降では、「資質・能力」が掲げられるに至った経緯や中身の議論がどのようになされたのかについて教育再生会議、教育再生実行会議から検討し、また中教審の二会議の議事録では、「資質・能力」が、どういった議論を経て、あるいは経ずに新学習指導要領で規定されたのかについて分析を進めていく。

B 教育再生会議・教育再生実行会議

教育再生会議における「資質・能力」に関する発言と他のコードとの共起関係を確認すると、「法律」や「社会からの要請」よりも「政権」, 主に「総理」や「首相」といった語と共起する発言の割合が多い（表3）。

図1 教育課程部会 新指導要領における三つの方針

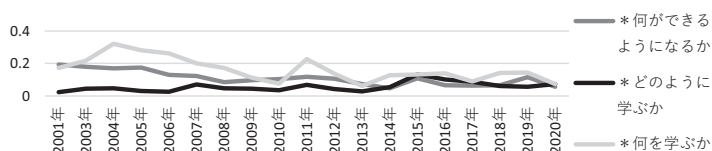


表2 各会議における三方針の発言割合

	教育再生会議	教育再生実行会議	教育課程部会	教育課程企画特別部
何ができるようになるか	16.82%	14.41%	10.46%	10.40%
どのように学ぶか	2.74%	3.65%	5.99%	12.59%
何を学ぶか	10.42%	11.00%	16.43%	15.61%

表 3 教育再生会議における「資質・能力」と各コードとの共起割合

「資質・能力」と「法律」	1.65%
「資質・能力」と「社会からの要請」	2.01%
「資質・能力」と「政権」	4.20%

実際の委員の発言からは、総理の期待を受けて、学力や社会規範といった「資質・能力」を育むための議論を進めようとする方針が示されていたことがわかる。また総理の発言も「何ができるようになるか」と「学びに向かう力・人間性等」に関する発言に顕著な偏りがあった。

続いて二度の政権交代の後、自民党政権で開催された教育再生実行会議でもこうした傾向が引き継がれていることを確認する。

図2の通り、新学習指導要領の三つの方針の議論の変化を見ると、2015年、2016年に「何ができるようになるか」に関する発言割合が高くなっている¹³⁾。

「一億総活躍社会」を掲げる第三次安倍内閣が2014年12月に発足した直後に、「資質・能力」に関する議論が盛り上がっていることがわかる。その中でも32回(2015年11月)、34回(2016年2月)、35回(2016年3月)の盛り上がりが顕著¹⁴⁾だが、32回では、新内閣の発足に伴い教育再生実行会議が新体制となり、文部

科学大臣兼教育再生担当大臣、一億総活躍担当大臣、座長からの挨拶がなされている。文部科学大臣からは安倍首相が掲げる一億総活躍社会実現のための重要テーマであるとして、「資質・能力」、なかでも「学びに向かう力・人間性等」に関する議論への期待が示され、一億総活躍担当大臣からも、一億総活躍社会実現に向けた教育の重要性を確認する発言があった。そしてそれを受ける形で座長からは、両大臣から課せられた課題を確認し、議論に進もうとする姿勢が示される。加えて総理からは『「一億総活躍」社会を実現をしていく。(中略)それぞれが、それぞれの良さ・やりたいことができる、可能性を実現できる、機会を生かすことができる社会をつくっていくということでございます。教育の役割は大変重要だと思っております。』という発言があり、個性や多様性を重視し、インクルーシブな社会、教育を目指す姿勢を示しつつも、その目的は「一億総活躍社会の実現」に集約されており、政府の掲げた社会の実現のために「資質・能力」に関する議論が充実していったことが確認できる。

続いて、各委員の所属・経歴ごとに新指導要領の三方針、「資質・能力」の三要素それぞれのコードの出現率の特徴を図3に示す。

教育再生実行会議では、多くのアクターにおいて

図 2 教育再生実行会議 新指導要領における三つの方針

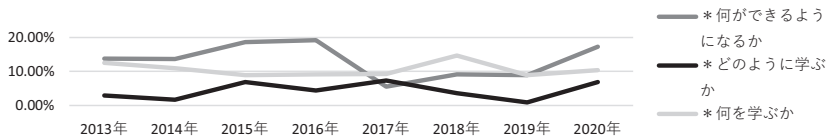
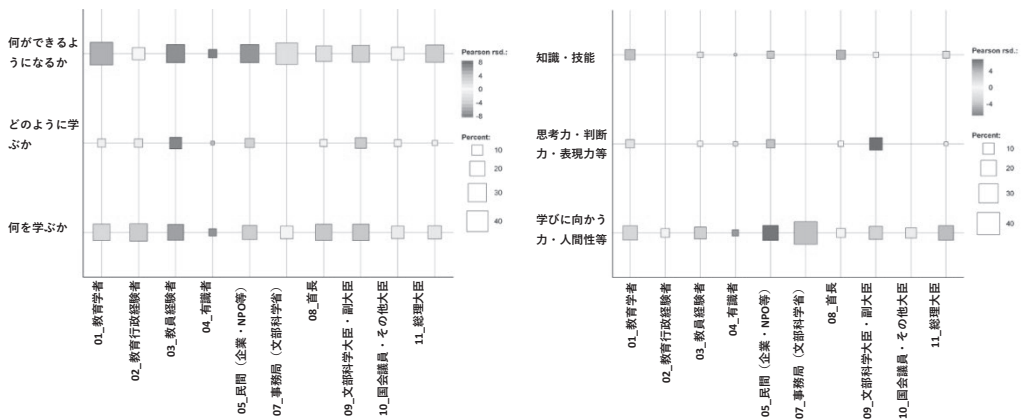


図 3 新指導要領三方針、「資質・能力」三要素と発言者の所属・経歴別バブルプロット



「何ができるようになるか」に関する発言が多く、政府からの期待を受けて議論が充実していったと推察できる。一方で量は少ないながらも、会議全体の方向性に対して他の参加者とは異なるメッセージを示しているのが、文部科学大臣や国会議員である。馳文部科学大臣からは大卒者と高卒者の生涯賃金や失業率の差を「便益の差」として確認したうえで、高等教育機関への進学を諦めなくていい施策の検討を期待する言葉があり、渡海議員からは投資としての教育の有効性が示され、「みずからが国家に貢献する」という表現で、次世代への期待を示す発言が見られる。

首相から一億総活躍社会実現のために求められる人材と教育が語られたのに対し、教員経験者、教育学者を中心に、「資質・能力」の中味に留まらず、それらを育むために必要な施策や課題にまで議論を展開している部分も見られたが、委員らは概ね期待に沿う形で議論を展開していた。一方で文部科学大臣や国会議員は、「教育は投資である」という考え方を確認しながら、子どもへの「国家への貢献」の期待を示している。井上(2018)¹⁵⁾は「一億総活躍社会」を目指して設定された「ニッポン一億総活躍プラン」が支持率上昇のための政治的プロパガンダであったと指摘したが、「一億総活躍社会」のための「資質・能力」の扱われ方も、国民の支持を引き出す前向きな掛け声と、明確な「経済最優先」の表裏一体のなかですすめられていたことが議事録から確認できる。

続いて、新学習指導要領の三方針のうち「何を学ぶか」、「どのように学ぶか」と「何ができるようになるか」における三要素、そしてそれらに影響すると考えられる要素（「社会からの要請」、「法律」、「生徒・先生・

学校」）を取り上げ、各アクターとの関連を分析したところ、図4のとおり「学びに向かう力・人間性等」は民間（企業・NPO等）および総理大臣との結びつきが強い。特に民間（企業・NPO等）の委員は係数が0.1を超えていた。具体的には社会の変化を踏まえて、これからの時代を生きる人たちに求められる資質として「学びに向かう力・人間性等」が提起されるような発言が見られた。技術決定論に則り、社会の変化を前提にしたうえで求められる能力を示し、「法律」の他に「資質・能力」の必要性の根拠の参照先として「社会からの要請」を召喚する役割を担っていることがわかる。また「有為な人材」といった表現も用いながら、育てていく子どもが日本や世界で活躍することを願うなど、すでに確認した文部科学大臣や議員の発言とも重なる姿勢が見えた。

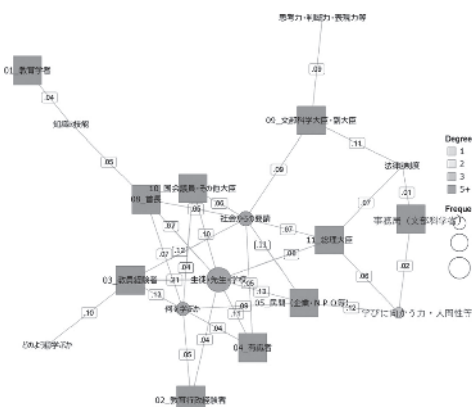
さらに注目すべきは「法律」と総理大臣の関連である¹⁶⁾。下記のような発言が見られた。（下線部はコーディングした語、以下同）

「強い日本」を取り戻していくためには、日本の将来を担っていく子供たちの教育を再生することが不可欠でございます。教育再生の最終的な大目標は、世界のトップレベルの学力と規範意識を身につける機会を保障していくことであります。第1次安倍内閣においては、約60年ぶりに教育基本法を改正し、教育の目標として、豊かな情操と道徳心を培うこと、伝統と文化を尊重し、我が国と郷土を愛する態度を養うことなどを明確に規定いたしました。また、教育再生会議においては、社会総がかりで教育再生を図るための方策について議論し、改正教育基本法を実現するための学校教育法など、「教育三法」の成立や、約40年ぶりの全国学力・学習状況調査の実施などを結実させたところでございます。しかしながら、その後の教育現場は、残念ながら改正教育基本法の理念が実現したとはいえません状況にあります。（中略）教育再生の実行を強力に、皆様とともに進めていきたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。

（1回 安倍内閣総理大臣）

重要な点は、教育再生実行会議において「法律」のコードが振られた63の発言のうち、「資質・能力」と共起する発言は18あるが、児童生徒の育む「資質・能力」の「学びに向かう力・人間性等」と「法律」を関連させた発言は安倍首相以外に見られないということである¹⁷⁾。「学びに向かう力・人間性等」に特に関心を寄せていた総理が、法律を参照しながらこの「資質・

図4 教育再生実行会議議事録の共起ネットワーク



能力」の徹底を図ろうとする意図が確認できる。

次節では中教審以降で「資質・能力」が新指導要領に規定された経緯を検討していく。

C 教育課程部会

教育再生会議、教育再生実行会議では、総理を中心とした政府の方針として「資質・能力」に関する議論が発生していたが、中教審の議論ではどうか。「資質・能力」の三要素それぞれのコードを振った語が「法律」、「社会からの要請」とどれくらい共起しているかを見てみると、それぞれ1割程度ずつ共起していた（「学びに向かう力・人間性等」：11.5%（全発言384）、「思考力・判断力・表現力」：11.9%（全発言327）、「知識・技能」：7.7%（全発言297））。注目すべきはそれらの大半が事務局からの発言であることである（表4）。

続いて「法律」と「資質・能力」が共起した発言の出現率を時系列でみてみると、教育再生会議が始まり、教育基本法、教育三法が改正された2008年前後と、新指導要領を意識した「資質・能力」の議論が行われている2012年から2017年にかけて発言の割合が高まっている。そして事務局とそれ以外に分けると、法改正前後の時期には委員からの発言も見られるのに対し、

新指導要領に向けた議論の時期は委員の発言が全くない期間が続き、主に事務局が「資質・能力」と「法律」を関連付けて発言していることが分かる（図5）。

具体的な発言を見ると、この二つの時期ではその内容も質的に異なることが分かる。例えば2008年の第73回会議では、改正学校教育法で定められた「資質・能力」に関する部分が紹介され、議論の前提に置こうとする事務局からの方針に対し委員から下記のような疑問が述べられた。

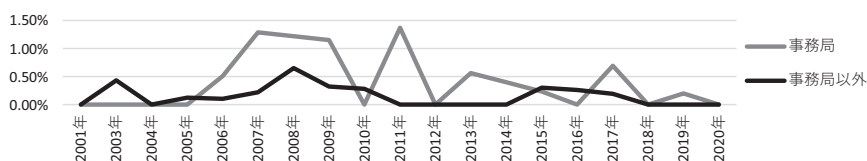
実はこの指導要領、最初に2月に公表されましたよね。で、今度また、きょう、新しく見せていただいているわけですが、3月ですけれども。一月違うんですけれども、実は総則の部分に、「郷土と国を愛する」という、いわゆる愛国心の問題が記述されています。2月のときにはなかったのですが、3月のときにはあると。しかしこれは、今度改正された教育基本法にもそういう文言があることは事実なんです。なぜ2月にはなくて、3月に入ってきたのかというのが1つです。

（73回（2008年） 渡久山委員 その他関係団体）
 現在のものは、教育基本法の文言とは少し違うんです。（中略）どちらにも主体性というのはあります

表 4 「社会からの要請」・「法律」と「資質・能力」の三要素と共起した発言数

	学びに向かう力・人間性等	思考力・判断力・表現力等	知識・技能	学びに向かう力・人間性等	思考力・判断力・表現力等	知識・技能
	「社会からの要請」と共起			「法律」と共起		
全参加者	21	20	9	23	19	14
事務局	13	12	7	13	14	11
教育学者	2	2	0	1	1	0
教育行政経験者	0	0	1	1	1	1
教員経験者	2	4	0	4	2	2
民間	2	0	0	0	0	0
有識者	2	1	0	2	1	0
関係団体	0	1	1	2	0	0

図 5 「資質・能力」と「法律」が共起している割合



けれども、教育基本法の主体性は、主体性を持って社会に参画するという意味で使われている。これでは主体性のある日本人をつくと、こういうふうになっていますね。そういうところですから、まず、この2つのことについて質問したいなと思ったのが1つです。

(73回 (2008年) 渡久山委員 その他関係団体)
あるいは、「法案に基づいた理念だけではなく、条件整備が必要である」という指摘や学校教育法と今回の議論との関係性が定まっていななから、そのこと自体を検討していく必要性を指摘する発言も前後の会議で見られた。このように、この段階では法律で示されている内容を、中教審の議論の中でどう扱うか、位置づけるかという議論が行われていた。

しかし新指導要領に向けた議論においては、下記事務局からの発言にある通り、改正された法律で示されたことを明確な参照先として、「資質・能力」が語られるようになる。

特に学力につきましては、学校教育法の第30条第2項に示されており、いわゆる「学力の三要素」、「基礎的な知識及び技能」・「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、表現力その他の能力」・「主体的に学習に取り組む態度」の三つの要素を重視して、「確かな学力」をバランスよく育てるという観点から今回の学習指導要領はできているわけでございます、あわせて、こうした確かな学力をより一層効果的に身に付けるという観点から、言語活動あるいは探究的な学習活動を重視しているというところでございます

(90回 (2014年) 塩見教育課程課長 事務局 (文科省))

そして発言の割合こそ事務局より委員が多くなる時期もあったが、「改正教育基本法でいう主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うというのが改正教育基本法の中の眼目として入っていますので、それにちゃんと合うような位置付けをしてほしい。(94回 (2015年) 篠原委員 有識者)」というように、「法律」と「資質・能力」の関連を前提とする発言が多かった。

他方、「資質・能力」と「社会からの要請」の関係においても「資質・能力」と「法律」に関する議論と同様の変化がうかがえる。つまり、前回の指導要領改訂(2008年)前後までの時期では、過去の答申や議論を踏まえ社会の変化に対応する形で「資質・能力」を定める方針が事務局から出されても、それに対する懸念や

疑問が委員から挙がりながら議論が進んでいた。例えば下記のように事務局から示された方針に対する不安や疑問点が吐露される場面や、社会の変化をそのまま受けて法律をかえたり、大上段からの号令をかけるだけでは意味がないという指摘をする発言も見られた。

知識基盤社会ですとかキー・コンピテンシーですとか(中略)この考え方が現時点でどこまで現場に伝わっているかとなりますと、おそらくまだこれからの課題であると思います。その理念なり考え方を現場が受けとめることが、おそらく子供の学力の形成につながっていくことになると思うんですけども、条件整備の基本的な考え方についても、こういう論の展開が私は必要なんじゃないかと思います

(60回 (2007年) 天笠委員 教育学者)

日本の教育というと、どうも心配なところは表面的にずっと流れていってしまう。特に、先ほど来から出ている、知識基盤社会というふうなこともそうですけれども、活用力だとか、思考力、今回は「活用力」という言葉が相当強く出てきています(中略)活用力にしても、思考力にしても、そんなに簡単につく問題じゃないと思うんです。おそらく臨教審の時代だって思考力が弱いとか、表現力が弱いとかという指摘があって、それ以来、二十数年たってもやっぱり変わっていない。

(71回 (2007年) 角田委員 教員経験者)

一方2012年以降、新指導要領に向けた議論になると、「社会からの要請」を受けた「資質・能力」の規定、必要となる教育内容や方法の検討が既定路線として事務局から説明され、委員からも「国力を低下させないためには、やはりその人材をどう育てるのか」というのが大事(中略)教育の中でどうやって社会に必要な人材を送り込むのかということを考えますと、(中略)教育課程の中でしっかりした教育内容等が必要(90回 (2014年) 尾上委員 その他関係団体)」といった発言は出るが、疑問や不安の声は見られなくなっていく。

このように2008年前後は事務局から「法律」や「社会からの要請」を「資質・能力」に関する議論の下敷きにしようとする意図に対して、委員から疑義や懸念が挙げられ、それらと中教審としての議論や提案との位置づけを吟味する場面も見られたが、新指導要領に向けた議論では「法律」や「社会からの要請」によって「資質・能力」やその中身が規定されることが所与のものとして議論の前提に措置されていた。

この変化の経緯を読み取るうえで、下記の発言が重要と考える。これは、上記に記した73回の渡久山委員

からの質問に対する事務局からの回答である。

教育基本法の改正も、教育基本法に、従来の基本法にあった理念については、これは普遍的なものとして大事であると、その上で足りない点を書き加えていくという、そういう基本法の改正の考え方もそうであったように、今回の総則もそのような改訂をいたしました。(中略) 郷土や国を愛する、あるいは他国を尊重する、環境を保全するといった、前文よりはより具体的に書かれた基本法第 2 条に盛り込まれた理念も、より加えて明確にすべきだというご意見が多数寄せられました。基本法の改訂趣旨をより明確にするということでは、それはより適切であろうと判断いたしました。基本法の改訂の趣旨を踏まえるという答申にも沿うことですので、そういった形で、3 月の段階では、これらをはぐくんできた、郷土や国を愛する、あるいは他国を尊重する、環境を保全する、こういったものが修正されたわけでございます。

(73回 高橋教育課程課長 事務局 (文科省))

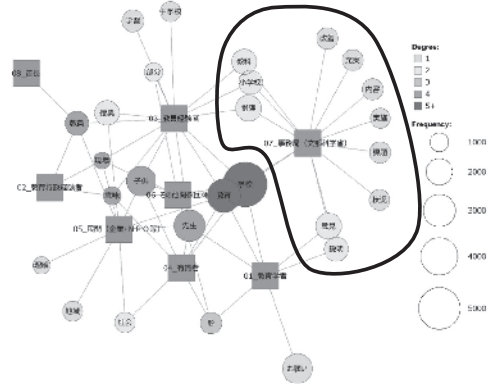
この回答からは、「足りない点を書き加える」、「基本法の改訂趣旨をより明確にする」ということが、1 カ月間で「郷土と国を愛する」という文言が加わった理由であると述べられている。足りないと誰が判断したのか、多数の意見は真に妥当なものなのか、指導要領にのせることの妥当性はいかほどなのかということがここから議論となってもよいように思えるが、問答はこのまま終わっていく。その他の場面でも、上記のような質疑があっても一回の問答でやり取りが終わることがほとんどで、問いに対する適切な回答が得られずに、「検討しておきます」といった形で議論が収束することが非常に多く見受けられる。

ここで、各発言者の発言の特徴に目を向けたい。議事録内の名詞と所属・経歴との共起ネットワーク¹⁸⁾を見ると、中教審の教育課程部会はそのもと、教育再生会議、教育再生実行会議に比べ、議論における事務局の存在感が大きいことがデータからうかがえる(図 6)。

事務局が多くの言葉と共起し、またその中に「状況」「課題」「改善」と言った言葉があり、具体的な発言を見ても、状況の把握から課題の特定、改善策の提示に至るまでを様々なテーマにおいて文部科学省が事務局として担っていることが分かる。

そのような教育課程部会のなかで、特に新指導要領に関する議論が盛り上がっていく2012年以降に、「法律」や「社会からの要請」を「資質・能力」の参照先

図 6 教育課程部会議事録の共起ネットワーク



として指定する議論を事務局が先導し、当初違和感や懸念が示されても、所与のものとして書類にまとめられ、議論の下敷きになっていったことが読み取れる。事務局が起点から終点までを想定した発言で議論をリードする中で、本質的な問いがあってもそれを深く扱わなかったり、あいまいなまま事務局の想定したストーリーで議論が進んでいったということである。

そしてそうした議論の進行に、委員も意識的か無意識的か定かではないが、作為、不作為を通して実質的に協力していったように推察できる。例えば教育課程部会において、「資質・能力」に関する発言の割合が他の委員に比して多いのは、その他関係団体、首長、そして民間(企業・NPO)であるが、彼らからは下記のような発言が見られた。

私は学習意欲については、(中略) やっぱり「分かった」、「分かるんだ」、あるいは分かる喜びというものがないければ、勉強したいという意欲もわからないんじゃないかという気がいたします。

(60回 (2007年) 渡久山委員 民間(企業・NPO))
夢とか、あこがれというもの非常に基本的なところで大切なんじゃないかなと。これはおそらく「生きる力」をはぐくむことのためにも非常に大切なものであろうと思います。(中略) その文言が、これ見てみますと、どこにも記載されていないので、どこかにそれを入れていただけるといいのかな。

(71回 (2007年) 梅田委員 その他関係団体)

これらの発言は太字が示す通り、エビデンスベースの発言というより個人の体験や感覚に立脚した発言ととらえられる。これらのアクターは教育学や教育実践のバックグラウンドをもっておらず、教育に関する専門性が他のアクターに比して低いことが要因と考え

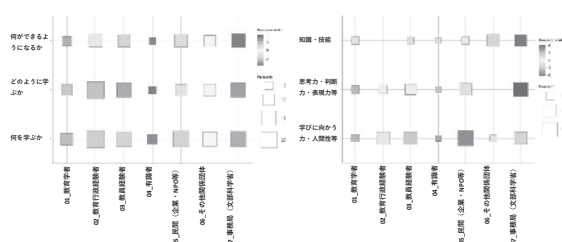
られるが、こうした発言が議論の中で一定割合を占めている。一方で、例えば「学びに向かう力・人間性等」、「思考力・判断力・表現力等」のいずれにおいても民間（企業・NPO等）による「社会からの要請」と共起する発言は、教育課程部会において極めて少ない。社会からどのような「資質・能力」が実際求められるのかに関する知見が豊かであると考えられる民間（企業・NPO等）からは、肯定にしろ疑義にしろこの点に関する発言が乏しく、「社会からの要請」との関連付けの役割は総じて事務局が担いながら議論が進んでいくのである。

このように、専門領域の知見を活かした発言は比較的少なく、個人の体験や考えを元にした発言、しかも事務局が示す文脈を肯定する発言が多い中で議論が展開したことも、事務局の想定したストーリーで議論が進んでいくことにプラスの効果を発揮したと考えられる。

D 教育課程企画特別部会

最後に、教育課程企画特別部会の議事録を分析していく。この会議は「新しい時代にふさわしい学習指導要領等の基本的な考え方」を扱う、新指導要領の検討において重要な会議である。また、導入から結論を出すまでにいたるまで各回の役割が明確になっている会議であり、議論の展開における各者の影響を読み解くうえで有用な会議と言える¹⁹⁾。まずは各属性・経歴ごとの発言量に注目する（図7）。

図7 新指導要領三方針、「資質・能力」三要素と発言者の所属・経歴別バブルプロット



全体的に「何を学ぶか」、「どのように学ぶか」に関する発言が多いが、「何ができるようになるか」に関する発言では、事務局からの発言が多く、先の4.Cの知見と同様に、状況の認識、課題の特定、解決策の提示までを事務局が行い、議論を先導している姿が散見される。

続いて「資質・能力」の三要素それぞれがどういっ

た根拠を持って示されているのかを確認するために、「資質・能力」と共起している発言を見てみると（図表は省略）、「何を学ぶか」、「どのように学ぶか」に関する語と共起する頻度が高く、「法律」や「社会からの要請」のコードとの共起は、「学びに向かう力・人間性等」と「思考力・判断力・表現力」がそれぞれのコードを振られた発言の1割程度（それぞれ10.2%、（全発言263）、9.2%（全発言237）、「知識・技能」は5.9%（全発言153））だった。続いて法律との共起について具体的な発言を見ると、教育課程部会にあったような「法律と資質・能力の関係をどのように扱うのか」といった議論はほとんどなく、事務局はじめ、下記のように委員においても各能力の参照先として法律を所与のものとして扱う発言が大半であり、法律に示された内容を大前提にして提案をまとめていこうとする方針が議論の展開から見て取れる。

学校教育法第30条2項の学力の要素が法律で定められております。それに合わせて、今般は知識・技能の習得、それから思考力、判断力、表現力、それから主体的に学習に取り組む態度という3観点に評価の観点を絞り、学力の要素と授業内容との整合性を取る必要が非常に大事になってくると考えております。

（6回 高木委員 教員経験者）

そしてそうした議論は「学びに向かう力・人間性等」に関して特に顕著で、新たに付け加えられた、あるいは詳細に規定された「学びに向かう力・人間性等」に関して法律を参照することでその立場をゆるぎないものとする意図がうかがえた。

また「社会からの要請」の方においても、「多様で変化の激しい社会」の中で個人の自立と協働を図るための主体的・能動的な力、それから「未来への飛躍を実現する人材」ということで、創造性、チャレンジ精神、リーダーシップ、日本人としてのアイデンティティーや語学力・コミュニケーション能力などの育成の重要性などがうたわれている（1回 大杉教育課程企画室長 事務局（文科省））など、事務局からの方針の説明の前提として「社会からの要請」と「資質・能力」の関係性が語られている。

これ以降、法律と同様に今回掲げられた「資質・能力」が「社会からの要請」を受けているということは所与として議論が展開される。教育課程部会において「社会からの要請」と「資質・能力」に関連した発言がほとんど見られなかった民間（企業・NPO）の委員の発言は、この会議でも同様の傾向であるが、その

役割は関係団体からの意見聴取のプロセスにおいて、経済関係の関係団体が担いつつ議論が展開されていた。一方民間（企業・NPO）の委員による発言には、民間として教育に関わる実践者による実践や事例を元にした発言と、それ以外に大別できるが、後者には教育課程部会における民間（企業・NPO）、首長、その他関係団体の「資質・能力」に関する発言で取り上げたものと同様、個人の体験や考えからくる個人的な意見としての発言が目立つ。

私個人は、やはり規範教育というんですかね、(中略) 規範というものをしっかりと教えていくということ、クロスカリキュラムでやっていくということも大事なのかなと

(4回 品川委員 民間(企業・NPO))

私はその中で、教育現場でも、生産性を高めるという視点を持って学習、指導方法を考えていいのではないかと感じました。まず、生徒の生産性。(中略) 自分でどんどんクリエイティブに学習方法をバージョンアップさせていくような生徒は、将来仕事をするときにも、工夫が出来ると思うんです。

(7回 齋藤委員 民間(企業・NPO))

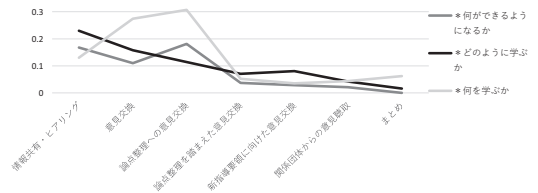
また、ここまではあまり触れてこなかった、教育学者、教育行政経験者、教員経験者、についてもごく簡単にその発言の特徴を述べておきたい。

教育行政経験者、教員経験者の発言の半分が「生徒・先生・学校」に関連する発言である(教育行政経験者: 51.1%, 教員経験者: 50.9%) ことは注目に値する。新指導要領の学校での実施に関する議論における発言が多かったことが推察できる。一方、大きな特徴が見いだせないのが教育学者であった。教育学者からは個人の体験や考えによらない、エビデンスベースの発言が期待できる。例えば調査結果を元にした発言や下記のような発言である。

アロンソンのジグソー型というのは、一つの型として使っていますが、知識構成型ジグソー法で使っている原理は人が一人一人、自分で考えることができる、判断も表現も生まれたときからやっているという、この信念でやっていますので、全ての教科で全ての子供たちが機会さえあれば、与えられれば、その中で、自分で答えを作っていくながら、ほかの人の答えが違うのに驚いて、それをチャンスに社会的に知識を構成していく。その中でコミュニケーション能力も協調学習能力も自然に開発をさせていくという、そのための手法です。

(3回 三宅委員 教育学者)

図 8 教育課程企画特別部会(教育学者のみ) 新指導要領の三つの方針



しかしながら、教育学者は三つの方針に関する発言割合がどれも有識者に次いで二番目に少なく、しかも図 8 の通り、情報共有などを中心とする前半の会議に集中し、論点整理に向けた意見交換を境に非常に少なくなっていく。

新指導要領に向けた意見交換などでも、教育学者からの上記のようなエビデンスベースの発言が充実していれば会議の展開は変わっていたかもしれないが、そうっていないことも、当会議を通して、事務局の先導の元、「資質・能力」やその中身があまりにもスムーズに規定されていったことに影響しているだろう。

5 まとめ

四つの会議の議論を元に「資質・能力」に関わる教育改革の議論がどのように進んできたのかを分析してきたが、本稿における知見は下記のようにまとめることができる。

「資質・能力」に関する議論は政治主導の傾向が強く、特に「学びに向かう力・人間性等」を学校教育で育もうとする強い意図と、「国の発展に寄与する人材」の育成への期待が、総理や国会議員から示され、そうした影響を受けつつ議論が展開しており、先行研究の内容が具体的な会議の議論の分析からも支持された。

「資質・能力」が新指導要領にて規定されるに至った議論をたどると、「法律」や「社会からの養成」を「資質・能力」の根拠に指定するなど事務局の周到な議論展開のなかで、教育再生会議、教育再生実行会議(ひいては政権)が掲げた「資質・能力」が、中教審の議論でも既定路線となっていく。一方民間(企業・NPO)の委員や教育学者の専門領域における存在感の薄さ、各委員の「個人的経験や考え」から発せられる文脈肯定的な発言も影響しながら「資質・能力」が新指導要領における議論の前提に据えられていったこ

とがうかがえた。逆にいえば、各委員が専門領域を基盤にした発言を今以上に行っていくことで、課題の指摘や、議論における対抗軸の設定が行える可能性が示唆されたといえる。

「ゆとり教育」と同様に、新学習指導要領についても、現場での実践などを含めて慎重な検討が十分になされないうちに、今後現場が疲弊していくことは想像に難くない。特に「資質・能力」に関する改革による現場での混乱は、これからさらに大きくなる可能性は高い。そうした改革が繰り返されるなかで「政治主導は問題だ」と指摘するだけでなく、政策実施過程における課題を指摘して改革を阻止するのでもなく、教育政策形成過程の具体的なプロセスにメスを入れ、その議論の過程においてどこは変え得るのか、何が抑止力になり得るのかを検討していく必要がある。そうした視点からは、所属・経歴ごとに各会議の中で果たしている役割を明らかにし、議論の進行における問題点を指摘した本稿の意義は大きい。

一方で、会議内の議論だけでは、この政治主導の教育改革がどのように推進されてきたのかということ完全には明らかにできない。まずは会議出席者の構成比やどんな人物が委員になっているか自体の影響も検討する必要がある。また今回の分析では立ち位置を明らかにできなかった教育学者だが、大学入試改革がすんでのところで延期となったことに彼らの存在が影響したことは間違いない。他方、経済産業省とその他経済団体（経団連、新経連等）にも注目する必要がある。教育課程企画特別部会でも「関係団体」という立場ながらすでにその存在感が見え隠れしていた経団連や新経連は、近年積極的に教育政策に対する提言を出している。経済産業省も、『『未来の教室』実証事業』などを通して、ここ数年の間に学校教育に対して直接的な影響力を発揮してきている。今後は教育行政内の議論だけではなく、こうした外側にいるアクターの動向も含めて検討の俎上にあげていく必要がある。

注・引用文献

- 1) 佐貫浩, 2009「教育三法改正, 新学習指導要領とこれからの教育——新自由主義と国家管理主義の教育政策の展開」『日本教育政策学会年報』第16巻, pp.94-102
- 2) 鳥飼玖美子, 2018『英語教育の危機』ちくま新書
- 3) 紅野謙介, 2018『国語教育の危——大学入学共通テストと新学習指導要領』ちくま新書
- 4) 南風原朝和, 2020a「大学入試は何を問うべきか——「学力の三要素」を批判的検討」『Journalism』2020年3月号, pp.26-33
- 5) 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, pp.34-45
- 6) 広田照幸, 武石典史, 2009「教育改革を誰がどうすすめてきたのか——1990年代以降の対立軸の変容」『教育学研究』第76巻, 第4号, pp.400-411
- 7) 藤田英典, 2014『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店
- 8) 中村高康, 2018『暴走する能力主義——教育と現代社会の病理』ちくま新書
- 9) 本田由紀, 2020『教育は何を評価してきたのか』岩波新書
- 10) 市川昭午, 2006「教育目的法定の是非」『教職研修』第35巻, 第4号, pp.64-67
- 11) 1～6, 9回, 12回は議事要旨のみ, 10, 13, 14, 54, 55, 61回はホームページ上で議事録および議事要旨入手不可, 49回を除く53以前の資料からは、発言者の名前が特定できない形となっている。
- 12) 各議事録の抽出語リストからコードを振るべき語を強制抽出語として事前に設定した。
- 13) 会自体が少なく、議題も1回は学校、家庭、地域の連携や教育の環境づくり, 1回は過去の論点に関する議論となっていたことが2017年の下げ幅に影響している。
- 14) 34回, 35回では情報化時代に求められる社会, 教育が議論され「思考力・判断力・表現力等」に関する議論が多かった。
- 15) 井上裕行, 2018「アベノミクスの雇用制度改革」『東京経済学会誌』第297号, pp.135-56
- 16) 事務局(文科省), 文部科学大臣・副大臣も関連が見られ後者においては係数が0.1を超えているが, 学校教育法のなかの大学に関連する法律にかかわる議論が主である。
- 17) 教育再生会議においても「学びに向かう力・人間性等」と法律を関連させた発言はない。
- 18) ここからは発言者が特定できる53回(2007年1月26日)以降の議事録を分析した。
- 19) 1回～4回が委員からの情報共有や専門家, 実践者へのヒアリング, 5回～20回が意見交換, 21回～25回が審議のまとめに対する関係団体に対する意見聴取, 26回がまとめ。

(指導教員 本田由紀教授)