

博士論文（要約）

大学入試における共通試験の政策転換に関する政治学的研究

—「拒否権プレイヤー論」を用いた政策形成・決定過程の分析を通して—

中村 恵佑

大学入試政策において、大学入学希望者の多くが一斉に受験して成績が入学判定に利用される「共通試験」は、最も重要な教育政策の一つである。戦後日本の大学入試における主な共通試験としては、「共通第一次学力試験(共通一次試験)」(1979年~1989年)と「大学入試センター試験(センター試験)」(1990年~2020年)が、そして2019年から今後入試での活用も見込まれる「高校生のための学びの基礎診断(基礎診断)」が、2021年から「大学入学共通テスト(共通テスト)」が新たに実施されている。こうした共通試験政策に関する先行研究では、教育心理学や教育測定学、教科教育学、また教育社会学や比較教育学等の観点から、実施された共通試験のテスト問題や政策の「内容」を評価し、当時の社会・時代状況や外国の共通試験政策も勘案しつつ、より合理的な試験内容や実施体制を考察する分析が中心である。一方、共通試験政策がどのようにして形成・決定されたかという「政策形成・決定過程」の分析は、時系列に沿ってその経緯をまとめる歴史的叙述や、政策形成・決定過程における政治的影響力の強さに対する批判に止まり、研究の蓄積が少ない。だが、こうした政策形成・決定過程は共通試験の政策転換の要因やそのメカニズムについて考察する上で有益な分析視角となりうる。具体的には、共通試験の政策形成・決定過程に関わる多様なアクターが各々の利益・理念に基づきどのように政策案の検討を行ったのか、また、他の制度によるいかなる影響や制約の中で政策案が作成されたか等、政策形成・決定過程における準備状況が共通試験の政策転換の可能性に影響を与える。

そこで本研究では、大学入試の共通試験を対象とし、その政策形成・決定過程のいかなる要因が共通試験の政策転換に影響を与えるのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、主に政治学で用いられる Tsebelis の「拒否権プレイヤー論」を分析枠組みとした上で、共通試験の政策形成・決定過程に登場するアクターやその行動を規定する法令等の制度に着目し、各共通試験改革の過程を概観しながら、共通試験政策に係る様々なアクターの存在や相互作用といった要素が政策転換に与える影響を、理論的・体系的に解明する。

分析手順は次の通りである。まず、拒否権プレイヤー論が提示する政策転換・政策安定性に関する三つの命題に基づき、共通試験政策の政策転換に関して、(1)「共通試験政策における拒否権プレイヤーの数が増加する場合に、その後の政策転換の可能性が低下する(または変化しない)」、(2)「共通試験政策における拒否権プレイヤー間の選好の距離が増加する場合に、その後の政策転換の可能性が低下する」、(3)「共通試験政策における集団的拒否権プレイヤーの結束力(凝集性)が高くなる場合に、その後の政策転換の可能性が低下する」という三つの仮説を提示する。

以上の仮説を、政策形成・決定過程の比較事例分析によって検証する。つまり、分析対象とする共通一次試験、センター試験、基礎診断・共通テストという、政策転換の状況が異なった三つの共通試験の政策形成・決定過程の状況を整理した上で、仮説に基づき、各プレイヤーの数、選好、結束力という要因が政策転換に与えた影響を検討する。具体的な手順は次の通りである。始めに、比較的早く政策転換が行われた共通一次試験と長らく政策転換が行われなかったセンター試験の政策形成・決定過程を比較分析し、三つの仮説がセンター試験

の政策形成・決定過程の状況により当てはまっていたか、すなわち、共通一次試験の政策形成・決定過程における拒否権プレイヤーに関する諸要素が、続くセンター試験の政策形成・決定過程において仮説通りに変化したか検証する。次に、同時期に改革が行われた基礎診断・共通テストの政策形成・決定過程を比較分析し、基礎診断に関しては、三つの仮説のうち拒否権プレイヤーに関する特定の要因が変化したために、基礎診断という新たな政策の実施が実現した一方、共通テストについては、その要因に変化がみられなかったために、実質的にセンター試験と変わらない政策となったという意味で政策転換が果たされなかったという点を検証する。

本研究の分析方法としては、事例研究で一般的に用いられる文献資料を主に活用する。具体的には、教育関係の審議会の答申・提言や議事録、文部省(文部科学省)による通知や報道発表、関係団体による提言や議事録等の一次資料、そして一般紙や教育系新聞・雑誌記事、大学入試を中心とした先行研究等の二次資料を主な資料とする。

【分析結果】

まず、共通一次試験とセンター試験の政策形成・決定過程の比較事例分析からは、長らく政策転換が行われなかったセンター試験の方が、比較的短期間で改革された共通一次試験に比べ、拒否権プレイヤーの数、選好の距離、集团的拒否権プレイヤーの結束力が多かった(大きかった)ことが解明された。共通一次試験では、大学入試に関する公式の制度から特定した拒否権プレイヤーの数が国立大学(国立大学協会)、高校(全国高等学校長協会)、文部省、与党・自民党、議会の五つだったが、センター試験では、新たに私立大学(日本私立大学団体連合等)と首相(中曽根康弘)がプレイヤーとして加入し七つとなり、また、新たなプレイヤーが、従来のプレイヤーと異なり、各大学が自由に受験教科・科目を指定可能なアラカルト方式の導入や共通試験の撤廃を選好したため、選好の距離が拡大していた。更に、特に結束力について顕著な変化がみられた集团的拒否権プレイヤーである国立大学協会について、共通一次試験よりセンター試験への賛成率の方が高く、また、1990年以降、学力試験の軽量化や共通試験と二次試験の多様化が国立大学でも進展する等、政策実施過程で政策形成時に掲げられていた政策目的と一致した行動がとれており、内部の結束力が共通一次試験より強くなっていたことも確認された。このような共通一次試験からセンター試験にかけての拒否権プレイヤーに関する構造の変化の背景として、臨時教育審議会の設置という政策形成・決定過程のアーナに関する制度的変化があった点や、憲法で保障された「大学の自治」という制度が共通試験改革を制約する条件として影響を与えていた点を指摘した。

次に、基礎診断・共通テストの創設に至る政策形成・決定過程の比較事例分析を行った。結果、プレイヤーの数については、改革で法改正を伴わなかったため議会や与党・自民党が拒否権プレイヤーとなりえなかった点で、センター試験の政策形成・決定過程時より拒否権プレイヤーの数が減少し、六つとなった。次にプレイヤー間の選好の距離に関しては、基礎診断の政策形成・決定過程では高校生・大学入学者の学力保証や高大接続の改善のために、

各プレイヤーが大学入試でも活用可能な高校での新たな学力テストの創設に向けた合意形成と具体案の策定を継続的に行っていたという点で、選好の距離が縮小していた。だが共通テストでは、大学入試の共通試験において思考力・判断力・表現力等の高次の能力を英語の民間試験や記述式問題の導入によって評価する改革を目指していた文部科学省や首相側と、そうした政策選好を明確に持たず、むしろ懸念・反対していた大学・高校側の政策選好には一定の距離があった。更に、集团的拒否権プレイヤーの結束力について、基礎診断の政策形成・決定過程においては、2000年代半ば頃、国公私立大学でセンター試験・二次の学力試験の教科・科目数が増加傾向にあったり、非学力選抜の割合が低下したりする等、センター試験の政策目的だった共通試験・二次試験の多様化と異なる行動をとっていたという点で、結束力が弱くなっていたと言える。ただし、各国公立大学でセンター試験の科目数を再び削減する動きや推薦・AO入試とセンター試験を組み合わせた入試を行っていたこと、そして私立大学では推薦・AO入試が依然拡大傾向にあったこと等、入試の多様化も継続していた。この点に鑑みれば、特に大学側のセンター試験の政策目的に関する結束力はやや低下する状況にあったと言える。一方共通テストについては、各プレイヤーの結束力について大きな変化はなかった。以上から、基礎診断の政策形成・決定過程については、拒否権プレイヤーの数、選好の距離、結束力が少なく(小さく)なる中で、基礎診断という高校での新たな学力テストの創設が実現されたが、共通テストに関しては、プレイヤー間の選好の距離に一定の距離が存在したことと、集团的拒否権プレイヤーの結束力が変化しなかったことから、結果的にマークシート問題の改善に止まるというセンター試験と大きく異なる小幅な政策転換となった点を指摘した。そして、基礎診断と共通テストにおいて拒否権プレイヤーをめぐる構造の違いをもたらした背景として、大学入学者の学力保証の必要性という問題に直面した各プレイヤーの認識が、いかなるレベルの学力保証を大学入試の共通試験で行うべきかという点で一致していたか否かという差異にあった点も解明した。

以上の分析結果から、本研究の仮説が概ね支持されたと結論付けた。そして、共通試験改革においては、政策形成・決定過程にいかなるプレイヤーが存在するのか確認した上でその政策選好を把握し合意形成や具体案の策定を行うことが必要である点や、集团的プレイヤー、特に各大学団体内部の動向が政策転換に重要な影響を与える可能性がある点等を新たな知見として提示した。

※なお、この要約は「論文の内容の要旨」と同内容である。また、本論文は5年以内に出版予定である。