

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

— 「政策の窓」モデルによる分析を通して—

中村 恵佑

A consideration of the policy formation process for the High School / University Articulation Test :
An analysis using the “Policy Window” Model

Keisuke NAKAMURA

This paper discusses the policy formation process for the High School / University Articulation Test which was made by the Central Education Council and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology in the late 2000s through the lens of the “Policy Window” Model.

This analysis reveals three streams for implementation of the High School / University Articulation Test: Problem, policy, and politics. The problem stream describes the need for common recognition of the goal of improving college preparedness through cooperation between high schools and universities by the related leadership. The policy stream describes the need to address college preparedness through a concrete reform plan: The High School / University Articulation Test. The politics stream describes the need for the private advisory council in the Cabinet to discuss the reform of the standardized Japanese university entrance exam in order to promote college preparedness.

The failure to implement the University Articulation Test can be attributed to failures in all three streams. First, the problem stream was suppressed by the emergence of a large problem. Moreover, the Central Education Council in the policy stream and the private advisory council in the Cabinet in the politics stream didn't cooperate during the policy formation process. This paper demonstrates the significance of not only policy content but also the policy formation process in Japanese university entrance exam policy.

目次

- | | |
|------------------------|-------------------------------|
| 1. 本論文の背景と目的 | 5. 「高大接続テスト」が実行されなかった原因に関する仮説 |
| 2. 先行研究の状況と本論文の意義 | 5-1. 「問題の流れ」におけるタイミング |
| 3. 「政策の窓」モデルの概要 | 5-2. 「政策の流れ」と「政治の流れ」のアクター間の協働 |
| 4. 「高大接続テスト」の政策形成過程の分析 | 6. 結語 |
| 4-1. 「問題の流れ」の状況 | |
| 4-1-1. 大学入試政策における「問題」 | |
| 4-1-2. 各アクターの問題認識 | 1. 本論文の背景と目的 |
| 4-2. 「政策の流れ」の状況 | |
| 4-3. 「政治の流れ」の状況 | 第二次安倍内閣下の「高大接続改革」において、高 |

校における学習・教育の改善を目的とする「高校生のための学びの基礎診断」と、大学入試改革の一環として記述式や民間による英語の四技能試験等が導入予定の「大学入学共通テスト」という二つの新たなテストが実施される。この新テストは、第二次安倍内閣下の私的諮問会議である教育再生実行会議が提言した「達成度テスト(基礎レベル・発展レベル)」とそれを受けて中央教育審議会(中教審)が発表した「高等学校基礎学力テスト」と「大学入学希望者学力評価テスト」が源流となっている。これらは、高大接続の機能不全や高校生・大学入学者の学力・学習意欲の低下等が問題視される中、「知識・技能」や新たな時代に特に重要視されている「思考力・判断力・表現力」等を中心とした学力を高校生・大学入学者に保証するための新たなテストとして構想された。

上記のような高大接続の改善や高校生の学力評価のための共通テスト改革として、中教審・文部科学省(文科省)を中心に「高大接続テスト」という共通テストがかつて検討されていた。具体的には第4章で後述するように、2008年の中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」で「高大接続テスト」構想が正式に登場し、それを受けて、2008年から文科省の委託事業の中で高大関係者を中心に検討が行われ、2010年の最終報告においてテストの具体的な内容や制度設計が発表された。しかし、その提言を受けて「高大接続テスト」がすぐに実行されることはなく、結果的に高校教育・大学入試における共通テスト改革は第二次安倍内閣下での改革を待たなければならなかった。

以上を踏まえ、本論文では中教審や文科省を中心に検討されていた「高大接続テスト」の政策形成過程を、キングダムの「政策の窓」モデルを通して整理することを目的とし、その上で同テストが実行されなかった理由に関する仮説を提示する。

2. 先行研究の状況と本論文の意義

はじめに、「高大接続テスト」やその形成過程に関する主な先行研究¹⁾を整理する。

まず、「高大接続テスト」の研究代表者であった佐々木隆生による一連の論考・分析がある。例えば、高大関係者を中心とした「高大接続テスト」の検討過

程を整理し、日本における高大接続の問題やその解決の手段としての「高大接続テスト」の内容の説明を中心に行っている佐々木(2011)、佐々木(2012)等が主要なものとして挙げられる。

佐々木の他に、例えば日本私立大学連盟教育研究委員会(2014)は、「高大接続テスト」を含む共通テスト改革の経緯を整理した上で、同テストと教育再生実行会議の第四次提言内の「達成度テスト(基礎レベル・発展レベル)」の内容を比較し、「まさに、『達成度テスト』の原形が『高大接続テスト』であり」(10頁)、特に「発展レベルは、『高大接続テスト』の基本的考え方を受け継ぎながら、大学入試センター試験に代わる新しい試験として提示されることになった」(13頁)と指摘している。また大塚(2018)は、本稿第4章第1、2節でも述べるように、センター試験開始後に浮上した高大接続の新たな課題を中教審の審議・答申等を手掛かりに説明した上で、その流れの中で「高大接続テスト」が検討されていたことや「大学入学共通テスト」に展開していった状況を時系列に沿って整理している(大塚 2018 71~77頁)。さらに中村(2018)も、佐々木(2016)の指摘等を手掛かりに、教育再生実行会議による「達成度テスト」の提言以前に「高大接続テスト」という新たな共通テストの具体的政策案が検討されていた「政策の流れ」が存在していたことが第二次安倍内閣下の大学入試改革の実行の重要な要因だったと説明している(中村 2018 188、190頁)。

このように先行研究を概観すると、先行研究では、「高大接続テスト」の検討過程の叙述とテストの内容、そしてそのアイディアが以後の入試改革にどう繋がっていったかという点に着目した分析が中心である。一方、「高大接続テスト」の形成過程を詳細かつ体系的に明らかにし、同テストがなぜ実現に至らなかったのか考察する分析・研究は、検討の当事者の述懐等を除けば管見の限り見られない。

以上を踏まえ、本研究は大学入試政策研究に次の意義をもたらす。中村は、これまでの大学入試政策研究においては『政策・制度内容』に関する研究が主流だった²⁾一方で、「大学入試の『政策形成・決定過程』に関する研究については、(中略)分析枠組み等を用いて体系的な分析を行ってはならず研究の蓄積が

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

非常に少ない」(中村 2018 185 頁)と指摘している。その上で、「政策・制度内容の研究により浮かび上がった大学入試の問題を改善する政策案が政府で形成され決定事項になるためには、どのような条件や要素が揃った政策形成・決定過程を踏むべきかを分析することが重要である」(同 185 頁)と述べている。本論文は「高大接続テスト」の失敗という事例分析を通して、以上の立場に有益な知見を提供できる。具体的には、近年の大学入試政策への問題認識や研究から高大関係者を中心に形成された「高大接続テスト」という一定程度合理的かつ実現可能な政策案がすぐに実現しなかった原因は、その「政策内容」よりも「政策形成・決定過程」にこそあった可能性を指摘する。すなわち、いかに有用なテスト理論等の専門知識に基づくアイディアが政策形成の場に現れても、それが適切な政策過程の中で利用されなければ実現されないのである。こうした「なぜ政策が実現しなかったのか」という観点から、大学入試政策の在り方やその成否を考察する上では「政策形成・決定過程」も重要な研究対象となることを、「高大接続テスト」という具体的な事例により改めて説得的に明示できると考えられる。

3. 「政策の窓」モデルの概要

本論文では、政策変化・政策転換の理由やその実態の解明を行うための分析枠組みであるキングダンの「政策の窓」モデルを援用する²。以下では、同モデルの概念である「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」という「三つの流れ」について説明する。なお、「三つの流れ」の概要については、大学入試政策への「政策の窓」モデルの適用可能性について論じた中村(2018)でも松田(2012)やキングダン(2011=2017)を基に説明してあるため、以下では、特に明示している箇所を除き、中村(2018)の記述を参照して改めてその要点を簡潔に述べる。

政策過程の中には以下の「三つの流れ」が各々独立して流れている。まず、政策関係者等が、現状を表す指標、事件の発生、現行の政策に関するフィードバックを契機に政策への問題を認識する「問題の流れ」がある。次に、議員、行政官や専門家等の関係アクター

を中心に具体的かつ利用可能な政策案が形成されるという「政策の流れ」が存在する。最後に、国民のムードの高まり、利益集団からの支持・反対、議会や行政政府の状況の変化等によって生じる、主に政治的变化に関わる「政治の流れ」が挙げられる。

このように政策変化に向けての「三つの流れ」が存在する中、「問題の流れ」と「政治の流れ」の各々において改革案に関して発生する重大な出来事により「問題の窓」または「政治の窓」が開放される。そして、その開放に対応して、解決策の選択肢が存在している「政策の流れ」の中の「政策の窓」も開き「三つの流れ」が合流した結果(キングダン 2011=2017 259 頁)、ある解決策が決定され政策転換が起こりうる。

本論文では、まず第4章で「高大接続テスト」の政策形成過程を、「三つの流れ」に沿って整理する。その上で第5章において、「三つの流れ」が存在していたにもかかわらず、「政策の窓」が開放されてそれらが合流することはなく、結果的に「高大接続テスト」が実現しなかった原因に関する仮説を提示する。

4. 「高大接続テスト」の政策形成過程の分析

本章では、「高大接続テスト」が検討されていた2006年頃から2010年頃までの同テストに関する「三つの流れ」の状況を整理する。

4-1. 「問題の流れ」の状況

はじめに、大学入試政策に関していかなる問題が当時存在していたかという点と、その問題が各アクターにどのように認識されていたかという点を整理する。

4-1-1. 大学入試政策における「問題」

まず2000年代以降、大学入試政策において「問題」とされた状況について概観する³。

一点目は、「大学全入時代の到来」である。「大学全入」とは、「大学進学希望者数よりも大学の入学定員が同じかやや上回る状況」(中井 2007 12 頁)、すなわち「大学受験生全員が大学を選ばなければどこかの大学には入ることができるという受験生全員入学

時代」(岡林 2011 59頁)である。この状況を示す指標として大学の「収容力」(当該年度の大学・短大入学者数÷当該年度の大学・短大志願者数)が挙げられるが、収容力は1990年代から上昇を続け、2016年には93.9%に達した(文部科学省 2017 6頁)。また、大学進学率の上昇も「大学全入」を示す指標として挙げられる。例えば大学・短大進学率(大学・短大の入学者数÷18歳人口)は2000年には約50%となりその後上昇を続け、2018年には57.9%(大学(学部)のみは53.3%)で過去最高となった(文部科学省 2018 6頁)。この間入学者数はほとんど変化がなく(文部科学省 2017 6頁)、18歳人口の減少がこの進学率の上昇の大きな要因となっていることが分かる。以上の「大学全入時代」の到来の要因として、前述のような少子化による18歳人口の減少や、大学定員の増加が主に挙げられ、特に選抜性の低い大学では定員割れを起こす大学が増加したことに伴い、私立大学を中心に推薦・AO入試といった「非学力選抜」を導入して学生を確保しようとする試みが拡大している(佐々木 2012 10、13頁)。このように、少子化といった社会構造の変化に起因した「大学全入時代」の到来に伴い、私大を中心とした定員割れや非学力選抜が拡大していったのであり、この変化が注目されはじめたのが、一般的には2000年代に入ってからだといえる。

二点目は、「学力低下」問題である。そもそも昨今の学力低下問題に関しては、『分数ができない大学生』(岡部・戸瀬・西村編 1999)を皮切りに始まった「学力低下論争」を発端とし、週五日制の実施や学習内容の削減等「ゆとり教育」への転換を図った当時の学習指導要領実施への批判、更に、いわゆる「PISAショック」によってこうした動きに拍車がかかっていった(高桑 2008 51頁)。これに対し、文科省は「ゆとり教育」からの路線変更を打ち出し(同 51~52頁)、日本全国の公立学校での学力テストの実施(新井 2010 63頁)や2008年の学習指導要領の改訂における小中学校の年間授業時数引き上げ(沖 2011 147頁)等の「脱ゆとり」政策に舵を切った。

このような「学力低下」問題は大学入学者に関しても論じられるようになった。関連して指摘されているのが、前述の推薦・AO入試という「非学力選抜」の拡大である。例えば、一点目に指摘した大学全入の

状況下で「AO・推薦入試など『非学力選抜』が基礎学力の担保なしに行われ」ている点(佐々木 2012 10頁)、また高校側が「必ずしも学力試験に頼らないAO入試に対して、一般入試で合格する見込みのない生徒を受験戦略の^{原文ママ}一貫として送り込む」(木村 2014 19頁)といった状況に関する指摘が多く存在する。こうした「非学力選抜」以外にも、学力試験を課す入試における少数科目入試の拡大等も指摘されている(佐々木 2012 13~24頁)。以上のような問題は2008年の中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」でも指摘されている。例えば「推薦入試やAO入試における外形的・客観的な基準が乏しく、事実上の学力不問となるなど、本来の趣旨と異なった運用がされているのではないか」と述べており、データを基に「大学側も、推薦入試・AO入試の実施学部半数以上が、学力担保に課題を感じるようになってきている」と指摘している(30頁)。こうした中で、「高大接続テストにも見られるような生徒・学生の学力保障のための新たな共通テストの政策案が中教審や文科省等で検討されていくこととなる。

以上のように、特に2000年以降に「学力低下」問題が論じられる中で、高校生・大学入学者の学力低下についても問題視されるようになり、その改善に資する共通テストを含む大学入試改革の方向性が模索されるようになったのである。

三点目は、「入試における画一的競争の残存」である。具体的には、点数や偏差値という一元的な尺度による「知識・技能」中心の学力試験体制が現在の大学入試に残存しているということである。この指摘は、共通一次試験を始めとし、特に教育政策における個性重視や自由化を目指した臨教審以降、大学入試政策に対する批判の骨格をなしてきたが、少子化により受験競争は以前ほど激しくなくなってきており『激しい受験競争に対する批判』として、入試改革を論じることは、何となく焦点がずれているような印象を与えかねない」という指摘(中澤 2007 9頁)もあるように、その弊害から大学入試を問題視することは少なくなってきたといえる。しかし、入試においては未だに大学のヒエラルキーが存在しており、校内テストの点数、受験産業等によって示される偏

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

差値や合格判定機能等によって受験できる大学の選択を迫られることが一般的である。また、高校の授業に関しても、特に難関大学等を目指す進学校については受験のための一方向で画一的な授業が展開されがちである。この結果、グローバル化等の社会変化の中で求められる、創造力、主体性、コミュニケーション能力、協働できる力といったいわゆる「非認知能力」が育成されていないという点も指摘されている。

以上に確認してきた大学入試に関する三つの主な「問題」を前提に、以下では各アクターの大学入試への問題認識について確認する。

4-1-2. 各アクター⁵の問題認識⁶

【中央教育審議会】

まず、中教審の問題認識であるが、中村(2018 187頁)でも指摘されているように、すでに1999年12月の答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」で「高大接続の改善の必要性」という観点から大学入試改革についても言及されていたが、その認識が「高大接続テスト」形成当時も引き継がれていたと考えられる。

その例として、まず2005年の答申「我が国の高等教育の将来像」が挙げられる。これは、2001年4月の「今後の高等教育改革の推進方策について」の諮問を受けて以降、総会で4回、大学分科会で32回にわたって審議を重ねてきた成果として示されたものであり、「知識基盤社会」の時代における高等教育と社会の関係を踏まえつつ、中長期的に想定される高等教育の全体像、高等教育機関の在り方、そして高等教育の発展を目指した社会の役割に関する将来像(「グランドデザイン」)と、将来像に向けて取り組むべき施策を提示している(同答申 2頁)。大学入試に関しては、「高等教育と初等中等教育との接続」という項の中で以下のようにその問題点が指摘されている。

○初等中等教育は、これまで、「ゆとり」の中で「生きる力」(確かな学力、豊かな人間性、健康・体力)を育む教育を推進してきており、個に応じた指導等を通じて基礎・基本を定着させるとともに、生涯にわたって学ぶことのできる自己教育力を育成することを重視する流れにある。

○高等教育は、国際的な標準での質の保証が重要な課題となっていることから、一定の水準を確保することが強く要請される。特に、産業界をはじめ実社会の人材需要は「独創性」「即戦力」「基礎学力」等高度化・多様化の一途をたどっており、人生や職業に関する選択の機会が年齢的に高くなる傾向の中で、高等教育を受けることによる付加価値の程度がますます注目され、高等教育段階での教育機能の重要性が指摘されている。

○高等教育は、初等中等教育を基礎として成り立つものであると同時に、初等中等教育の在り方に大きな影響を及ぼすものである。また、両者の接点である大学入学者選抜を取り巻く環境も、急速な少子化の進行等を背景として大きく変化し、私立の4年制大学のうち約3割、短期大学では約4割が定員割れを起こしている。中には、入学者選抜が、本章4(1)で述べる「高等教育の質⁷」の一環としての学生の質に関する選抜機能を十分に果たし得なくなってきた例も見られる。また、進学率の上昇に伴う高等教育の大衆化や高等学校段階までの履修内容の変化等によって、入学者について履修歴の多様化が一層進み、このことが学生の知識・能力の低下や多様化を招いているのではないかと指摘もある。このような状況をも踏まえて、高等教育の質の確保・向上等に努める必要が出てきている。

○このような状況を踏まえ、高等教育と初等中等教育との接続に留意することは、今後ますます重要である。その際、入学者選抜の問題だけでなく、教育内容・方法等を含め、全体の接続を考えていくことが必要であり、初等中等教育から高等教育までそれぞれが果たすべき役割を踏まえて一貫した考え方で改革を進めていくという視点が重要である。(16~17頁 下線は筆者による)

特に、少子化や進学率の上昇、高校の教育内容の多様化等により学生の知識・能力の低下や多様化が起こる中、高等教育の質を確保するために、大学入試と高校・大学教育の内容・方法といった「高等教育への

接続」の改善を図るべきだという点が強調されている。この答申の発表後、例えば2006年11月の第3期中教審第8回大学教育部会で「高等学校との接続の改善について」という議題での審議が行われ、高校の学習到達度を測る試験の議論がなされており(第8回大学教育部会議事録)、また2007年4月には、第4期中教審大学分科会内に「高等学校と大学との接続に関するワーキング・グループ」が設置される等、「高大接続の改善」や「高校生・大学入学者の学力の質保証」という問題認識が中教審内で引き継がれ共通テスト改革における「政策の流れ」へと繋がっていったといえる。

なお、こうした問題認識はその後の中教審答申にも引き継がれていく。例えば、2008年4月の答申「教育振興基本計画について～『教育立国』の実現に向けて～」においては、以下のような記述が見られる。

ア 高等学校や大学等における教育の質を保証する

高等学校について、多様化する生徒の実情を踏まえつつ、高校生の学習成果を多面的・客観的に評価する取組を進めるとともに、その結果を高等学校の指導改善等に活用することなどを通じて教育の質を保証し、向上を図る。あわせて、将来の進路や職業とのかかわりに関する教育を重視し、社会の有為な形成者として必要な資質を育成する。

大学等の個性化・特色化を進め、それぞれの機能に応じた教育研究活動を促す。また、大学等における教育の質の保証・向上に向けた制度を整備・確立する。これらを通じ、教養と専門性を養い、社会の各分野を支え、発展させていく資質・能力を確実に養うことを重視する。(6~7頁)

◇高等学校と大学等との接続の円滑化

各大学等が入学者受入れ方針の明確化を図りつつ、高等学校段階の学習成果を適切に評価する大学入試の取組を促すなど、高等学校と大学との接続の円滑化を図る。また、高等学校段階での学習成果を客観的に把握し、高等学校の指導改善や大学入試などにも幅広く活用できる方法

について、中央教育審議会の審議を踏まえ、高大関係者が十分に協議・研究するよう促す。また、高校生が大学教育に触れる機会等を充実するため、大学等の高大連携に関する優れた取組を支援する。大学への飛び入学については、「特に優れた資質」の判定や大学における指導体制など現行制度のより柔軟な運用を図り、各大学における積極的な取組を促す。(29頁 下線は筆者による)

また、2008年12月の答申「学士課程教育の構築に向けて(答申)」では、大学入試をめぐる状況について、少子化と大学の入学定員の拡大による大学全入時代の到来⁸、事実上の学力不問となるような推薦・AO入試⁹、高校における必修科目の未履修問題(後述)、選抜性の強い特定の大学をめぐる受験競争等を指摘した上で(29~31頁)、以下のような問題認識が示されている。

④高等学校と大学の接続の在り方の見直し

(ア)このように、高等学校と大学の接続については、様々な課題が存在し、必ずしも十分に行われているとは言えない。この問題は、高等学校の努力だけに帰することも、大学の努力だけに帰することもできない。また、客観的できめ細やかな学力の把握にも、各高等学校・大学それぞれの取組だけでは限界がある。

大学入試の選抜機能の低下が高等学校における大学進学希望者の学習意欲の喚起や指導に影響し、大学の約6割が高等学校の履修状況に配慮した取組が必要となる現在、高等学校・大学は選抜だけでつながる関係から、客観的できめ細やかな学力の把握とそれに基づく適切な指導によって学力向上が図られるよう、共に力を合わせて取り組む関係へと転換することが求められている(省略)。

すなわち、大学全入時代を迎えた今日、教育の質を保証する観点から、システムとして高等学校と大学との接続の在り方を見直すことが重要である。

(イ)受験生、大学の双方が多様化する中で、学士

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

課程教育の質の維持・向上の前提として、高等学校と大学間の円滑な接続を実現し、両者の希望のマッチングを図るため、高等学校の出口管理や大学入試のシステムを改善することが求められている。そして、それぞれの学校段階において、一人一人の生徒や学生に対し、学力を客観的に把握する指標を活用し、そこで得られた情報を高等学校と大学間で共有することにより、教育の質を保証する新たな仕組みを構築していくことが望まれる。(31~32頁 下線は筆者による)

以上のように、「高大接続テスト」の形成当時にも、中教審は共通テストを含む大学入試に関する問題を一貫して「高大接続の改善」や「高校生・大学入学者の学力の質保証」という点から認識していたといえる。

【教育再生会議・教育再生懇談会】

次に、「政治の流れ」における第一次安倍内閣下の教育再生会議と福田・麻生内閣下の教育再生懇談会(第3節で詳述)の問題認識を確認する。この両者も、中教審と同様に「高大接続の改善」や「高校生・大学入学者の学力の質保証」という観点から大学入試の改善を提起している。

まず、教育再生会議は、2007年12月の第三次報告で、大学入試について「大学全入時代を踏まえた入学者の質の確保、高等学校以下の教育に与える影響を勘案し、国や大学をはじめとする関係者でその在り方を検討していく」ことや、「高校での卒業認定の厳格化など高校での学力担保の取組が重要である」と提言している(10頁)。また、教育再生懇談会は、2009年2月の第三次報告の中で、「大学教育の質を確保し、高校生の学習意欲の低下を防ぐ観点から、一部の大学が推薦・AO入試に名を借りたり、極端な少数科目入試により、学力不問で多数の学生を受け入れる現状を早急に是正する必要がある」と指摘し、「高大接続テスト」等の改革案を提言している(9頁)。

こうした政治アクターの問題認識には、前述の少子化の進行等による大学全入という状況、推薦・AO入試等の非学力選抜の拡大といったデータや指標から認識される問題の他に、この当時問題となった高

校における「未履修事件」も大きく影響していたと考えられる。この問題は、2006年10月に、富山県立高岡南高校で3年生の全生徒197人が2年時に地理歴史教科の必修科目を履修していなかったことが判明したのを契機とし、高校における「必修逃れ」が全国各地で国公私立を問わず行われていたことが明るみになった事件である(読売新聞 2006年10月25日 東京朝刊、内外教育 2006年11月17日)。この問題に対して、塩崎官房長官は、「『再生会議でもこの問題は取り上げられると思う』と述べ、政府の教育再生会議でも議論する考えを明らかにした(内外教育 2006年11月7日)。また、衆院教育基本法特別委員会でも取り上げられ、伊吹文科大臣が「『高校の目的は知識を付け人格を陶冶(とうや)すること。それが予備校化している。これは由々しき問題だと思う』と述べ、大学受験偏重の高校の在り方を批判した(内外教育 2006年11月7日)。更に、自民党総務会でも厳しい意見が相次ぎ、深谷隆司元通産相は「『遺憾(の表明)では済まない。教育現場の責任を明らかにする必要がある』と指摘」し、また、野田毅元自治相も、「『(問題の要因は)入試を前提としているからだ』と文部科学省を批判」した(内外教育 2006年11月14日)。

このように、「未履修事件」は各方面から批判を浴び、その原因となった大学入試の在り方も批判の対象となった。そしてこの問題が教育再生会議でも取り上げられ、共通テストを含めた大学入試の改善の必要性が前述の提言のように認識されることとなった。すなわち、この事件は「問題の流れ」の中で起きた重大な出来事である「問題の窓」の開放といえる。

以上に整理してきた通り、少子化等による大学全入時代の到来、推薦・AO入試等の非学力選抜の拡大、高校における「未履修事件」の発生、残存する受験競争等の問題が発生していた。そして、それらを踏まえ、現在の共通テストを含めた大学入試制度に関して、主に「高大接続の改善」や「高校生・大学入学者の学力の質保証」の必要性という観点から改革しなければいけないという問題認識で「政策の流れ」の中の中教審と「政治の流れ」の中の教育再生会議・教育再生懇談会が一致していたと判断することができる。

4-2. 「政策の流れ」の状況

「高大接続テスト」につながる共通テストの具体的な改革案が審議されていたのが、中教審と文科省による委託事業での検討である。本節では、この二つの政策形成の状況について確認していく。

流れの契機は2007年2月に発足した第4期中教審での検討に求められる。まず、主に大学政策に関する審議を行う大学分科会の「制度・教育部会」の下に「学士課程教育の在り方に関する小委員会」が設置され、更に同委員会の下に「高等学校と大学との接続に関するワーキング・グループ」が設置されそこで高大接続の改善のための具体的な政策案が検討された。具体的な審議経過は以下の通りである(中教審「学士課程教育の構築に向けて(答申)」の「審議経過・名簿」を参照)。

● 高等学校と大学との接続に関するワーキング・グループ

第1回 2007年4月23日(月)

- (1) 座長等の選任について
- (2) 高等学校と大学との接続について

第2回 2007年5月17日(木)

- 高等学校と大学との接続について

第3回 2007年6月1日(金)

- (1) ヒアリング
 - ① AO・推薦入試における大学入学前の学力と入学後の学力の相関について
 - ② 富山県高校教育を考える有識者会議等について
- (2) 学士課程教育の在り方に関する小委員会の中
間まとめに盛り込むべき事項について

第4回 2007年6月12日(火)

- (1) ヒアリング
 - 諸外国の大学入試の状況
- (2) 学士課程教育の再生に向けて(仮題)中間報告
の素案について

第5回 2007年7月4日(水)

- ヒアリング
 - 「アメリカにおける大学入学判定の現在」

第6回 2007年7月31日(火)

- 大学入試の在り方と高校教育段階の学習成果

の評価について①

第7回 2007年9月13日(木)

- 大学入試の在り方と高校教育段階の学習成果
の評価について②

第8回 2007年10月19日(金)

- 大学入試の在り方と高校教育段階の学習成果
の評価について③

第9回 2007年12月11日(火)

- 高大接続の改革の方策について

第10回 2008年1月17日(木)

- 議論のまとめ

このように、中教審でもそれまで認識されていた「高大接続の改善の必要性」という「問題の流れ」を受けて、主に大学入試の在り方を中心に上記のような具体的な改善案の検討が行われていた。このワーキング・グループでの議論の結果、2008年1月に「議論のまとめ」が公表された(『週刊教育資料』2008年2月4日 35~46頁)。そこではまず、『『大学全入』時代を迎え、過度の進学競争は緩和される一方、選抜性の高い一部の大学を除き、入試の選抜機能がもたらしてきた大学の入口管理や高校教育の質保証への効果は従来ほどは期待できなくなっている」と高大接続に関する問題点を整理した上で、高校では「大学進学を希望する生徒の学習状況をいかに適切に評価し指導するか」、また大学では「大学の入学者受入れ方針(アドミッション・ポリシー)の具体的な明示など、大学進学希望者が大学を選択する上で必要な情報をいかに適切に提供するか」や「求める学生をいかに適切に見出す(選択する)か」等の改善の視点が提起されている(36頁)。具体的には、「アドミッション・ポリシーの明確化」や「推薦入試の改善」(41頁)等と共に「『学力担保』措置の選択肢として、高校・大学が協力してAO入試や高校の指導改善に活用できる新しい学力検査(高大接続テスト<仮称>)を実施することも有効な方法である」と提言し、「その結果を本人、高校、大学が共有し、推薦入試にも活用するなど高校教育の質保証や大学の入口管理に幅広く活用することも考えられる」と指摘している(44頁)。

このまとめも踏まえ、学士課程教育の在り方に関する小委員会や制度・教育部会での審議が継続され、

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

2008年12月に、「問題の流れ」でも取り上げた「学士課程教育の構築に向けて(答申)」が中教審によって発表され、その中で「高大接続テスト」の検討を進めることが以下のように明記された。

◆高等学校段階の学力を客観的に把握・活用できる新たな仕組みづくりについて、高大接続の観点からの取組を進める。

調査書の活用を促進する観点に立って、その様式を見直す。また、高等学校段階での学力を客観的に把握する方法の一つとして、高等学校の指導改善や大学の初年次教育、大学入試などに高等学校・大学が任意に活用できる学力検査(「高大接続テスト(仮称)」)に関し、高等学校・大学の関係者が十分に協議・研究するよう促す(協議・研究に際しては、大学入試センター試験や各大学の個別学力検査との関係、卒業や入学に関する各校長・各学長の責任・権限、高等学校教育に与える影響、高校生の負担感等についての配慮が必要。)(34頁)

以上の中教審における高大接続改革の一連の「政策の流れ」の前提について、北海道大学(2010)は以下のように説明している。

国大協(筆者注：国立大学協会)は、「高等学校における基礎的教科・科目の学習の達成度を把握する新たな仕組み」について、国公私大や高校関係者を含んだ種々の協議の場に提起した。平成18年度「大学入学者選抜方法の改善に関する協議」(全5回)や大学入試センターに設けられた「大学入試センター試験の改善に関する懇談会」(平成17年~19年)などがそうした場となった。そこでは、私立大学から「AO入試には外形基準が必要である」との意見が出され、高校側からも「現行のセンター試験のほかにAO入試や推薦入試のためのセンター試験を設けることには反対だが、高校における基本的教科・科目の学習に基づく高大接続は必要だ」などの意見が表明され、高等学校での普遍的学習の成果を把握する仕組みの必要性について国公私大、高校関係者

の間で意見交換がなされ、具体的な検討に向かうことで合意をみた。

第4期中教審大学分科会制度・教育部会の「学士課程教育の在り方に関する小委員会」が「高等学校と大学との接続に関するワーキング・グループ」を設けて、平成19年から検討を行ったのは、先行するこのような高大関係者の問題提起と意見交換の結果を受けたことによっている。その結果、はじめに言及したように、中教審答申

「学士課程の構築に向けて」に対応した委託事業の公募がなされるに至った。なお、この過程の中で、中教審は、国大協の「高等学校における基礎的教科・科目の学習の達成度を把握する新たな仕組み」を、「高等学校段階の学力を客観的に把握・活用できる新たな仕組み」、直接的には「高大接続テスト(仮称)」と、より一般的に表現している。

このように、「高大接続テスト(仮称)」については、大学側の提案に基づく高大関係者の意見交換と一定の合意から「ボトムアップ」で提起され、その結果として中教審での検討課題とされた。往々、教育再生会議や行政側から「高大接続テスト(仮称)」の提起がなされたとの観測がなされるが、そうではない。本協議・研究は、従来の高大接続に関わる主要な改革とは異なり、ボトムアップで提起された教育上の改革を高大関係者の集会的営為を通じて実現する関係者の意図が確かに存在し、国がそれを受けて協議・研究の実現を図ったことから開始されたものである。(6~7頁 下線は筆者による)

以上のように、2005年頃から高大関係者よりボトムアップで提起された、高大接続の改善のための大学入試の共通テスト改革の流れが中教審における検討へとつながった。そして、2008年に前述のワーキング・グループの議論のまとめや中教審の答申「学士課程教育の構築に向けて」等で「高大接続テスト」が提言されるという「政策の流れ」が存在していたといえる。

では、2008年に正式に提言された「高大接続テス

ト」の検討はその後どのように行われたのかを以下で確認する。

「高大接続テスト」は前述の「学士課程教育の構築に向けて」の中で提言されることとなったが、この答申に向けた最後の中教審における審議に対応し、文科省による先導的・大学改革推進委託事業「高等学校段階の学力を客観的に把握・活用できる新たな仕組みに関する調査研究」(2008年10月~2010年9月)の公募が開始され、選定の結果、北海道大学(総長佐伯浩、国大協入試委員会委員長)の事業計画を採択、国大協、公立大学協会(公大協)、日本私立大学連盟(私大連)、日本私立大学協会(私大協)、全国高等学校長協会(全高長)はじめ高校長、高等学校PTA連合会、都道府県教育長協議会、初中等教育研究者、大学入試センター等、計22名が委員となり検討が始まった(北海道大学 2010 3頁)。約2年間の審議を経て、2010年9月に最終報告がまとめられたのだが、それに至る審議経過について、最終報告では以下のように整理されている。

協議・研究は、平成20年11月に第1回、12月に第2回の委員会を開催し、審議の基本的方針などを確認し、平成21年1月の第3回から7月の第7回まで関係団体等の研究報告に基づいた研究を行い、それらの協議・研究の結果得られた委員会の共通認識を、平成21年9月25日に研究代表者名の『『高大接続テスト(仮称)』の協議・研究について(以下、「共通認識」と略す。)』において明らかにした。

その後、協議・研究委員会は、共通テストについての内外調査を実施した。調査対象は①欧州(イギリス、フランス)の高校卒業資格ならびに大学入学資格試験、②アメリカ合衆国の大学入学に関わる共通テスト、③国内における共通テスト(大学入試センター試験(以下「センター試験」と略す。))、医学系共用試験等)である。協議・研究は、平成21年12月21日に第8回委員会において、これらの調査に基づきわが国における「高大接続テスト(仮称)」導入に関する論点を整理し、協議・研究内部に設けた企画部会がこれを検討することとなった。企画部会は、3回にわたる検

討に基づき、平成22年3月15日に開催された第9回の協議・研究委員会に、『『高大接続テスト(仮称)』の基本的特徴と協議・研究の後の検討について』の提案をし、種々議論の結果、協議・研究委員会は、この提案を了承した。また、協議・研究委員会は、これに基づいて、高大関係者をはじめ関係各方面に協議・研究のこれまでの成果を公開し、情報の共有を実現するとともに、9月に文部科学省に提出する報告に向けての協議・研究にあたっての意見を広く聴取し、報告に向けて一層の協議・研究を進展させる目的をもって、協議・研究の成果を含めた現段階での経過報告を研究代表者名による『『高大接続テスト(仮称)』一その必要性・性格・特徴』の形でまとめることで合意した。

協議・研究委員会は、経過報告に対する国大協、全高長、都道府県教育長協議会、私立大学団体連合会等からの意見を踏まえ、本報告をまとめるにあたっての論点の整理と意見交換を平成22年8月4日の第10回委員会並びに9月7日の第11回委員会において行い、報告の骨子について合意に達するに至り、9月28日開催の第12回委員会において本報告を文部科学省に提出することで合意をみた。(北海道大学 2010 3-4頁)

以上に述べられたような高大関係者による綿密な研究・検討を経て2010年9月に文科省に提出されたのが、「高等学校段階の学力を客観的に把握・活用できる新たな仕組みに関する調査研究報告書」であり、その中で「高大接続テスト」が提言されたのである。

この具体的内容について同報告書では、「高大接続を可能とする普通教育を再構築し、知識基盤社会を支えるには、高大の教育上の接続を保証するための高校段階での客観的な学力把握の仕組み=『『高大接続テスト(仮称)』の検討が必要である」(55頁)との認識を示した上で、その使用方法に関して、「①多様な高校が普通教育の再構築に使い、②同時に機能分化した大学が選抜に用いることを目的とする¹⁰⁾と指摘している(56頁)。そして、テストの具体的設計について、①集団準拠型¹¹⁾ではなく、基礎的教科・科目を高校生が学習することを促す目標準拠型の達成度テ

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

ト、②基礎的教科・科目についての教科書に掲載されるような基本的な問題を出題、③一点刻みではない評価、④複数回受験可能、⑤異なる問題セットでも達成度評価が可能な標準化されたテスト、という五つが示された(57頁)。更に、このテストの研究体制や実施体制について、「高大関係団体(国大協、公大協、私大団体連合会、全高長、中高連、大学入試センターなど)が自主的に検討組織を設置し、具体的な実施可能性を視野に入れて研究開発を行い、「準備期間は必要だが、社会の変化からみて、共通一次導入よりも準備期間を短縮するよう努力する必要がある」(58頁)と指摘するように、早急な検討・実施を提唱している。

このように、高大関係者のボトムアップでの協議に始まり、2007年の中教審の大学分科会内における審議や文科省の委託事業における検討によって、「高大接続の改善」や「高校生・大学入学者の学力の質保証」の必要性という問題認識を基にした「高大接続テスト」という具体的な政策案が形成されるという、「政策の流れ」が存在していたということが確認できる¹²。

4-3. 「政治の流れ」の状況

最後に、「高大接続テスト」の検討時に入試改革の「政治の流れ」を作り出していた第一次安倍内閣下の教育再生会議とその後継の福田・麻生内閣下の教育再生懇談会について説明する。具体的には、各々の議事録や答申等を基に両会議における大学入試改革についての審議状況を確認する。

【教育再生会議での検討状況】

小泉内閣の後、2006年9月に第一次安倍内閣が発足した¹³。安倍内閣は「美しい国づくり」をモットーに官邸主導での政治のリーダーシップを確立し、再チャレンジ支援策の推進等の「活力に満ちたオープンな経済社会の構築」、「財政再建と行政改革の断行」等に加え「教育再生」を内閣の基本方針として掲げた(読売新聞 2006年9月27日 東京朝刊)。この「教育再生」を担う機関として、閣議決定によって2006年10月に設置されたのが「教育再生会議」である¹⁴。メンバーには、学校・教育委員会関係者、財界人、教育ジャーナリスト等の分野から17名が選出された。

同会議では、道徳の教科化、いじめ問題への対応、小中一貫教育の推進、学校選択制、飛び入学の促進、大学の学長のリーダーシップの強化等、教育改革国民会議と同様に、新自由主義的要素の強い様々な教育改革の検討・提言が行われた。特に大学入試に関しては、第三分科会である「教育再生分科会」で扱われた¹⁵。

そして、同会議で大学入試の共通テスト改革の一環としての「高卒学力テスト」とセンター試験の改革について本格的な議論が行われたのは、2007年11月20日の合同分科会であった。そこでは議論の土台としての「大学入試制度の抜本的改革について(論点メモ)」に沿って、高卒学力テストについて以下のような提案がなされた(「大学入試制度の抜本的改革について(論点メモ)」 1~2頁)。

【論点2】大学進学志願者に対する学力・履修状況をチェックする試験について

○大学進学者の一定学力を担保するために、例えば、次のような「高卒学力テスト(仮称)」を導入する案についてどう考えるか

(1)試験の対象者：国公私、選抜方法を問わず、大学進学志願者全員は必ず受験

(2)受験科目：学習指導要領上の必修教科・科目(保健体育、芸術、家庭、情報は除く)とし、全科目合格者に大学進学資格を付与

(メリット)大学進学者の最低限の学力を担保できることになる

(デメリット)数学など、特定分野が不得意であるが、得意分野に秀でた生徒が大学進学できなくなる

○「高卒学力テスト」を導入する場合、次のような点についてどう考えるか

(1)各高校における高卒認定との関係

各高等学校長が高校卒業を認定し、高卒であれば大学入学資格があることとの関係をどのように考えるか

(2)大学入試センター試験との関係

大学入試センター試験とは別の試験とするが、受験生の負担軽減のための配慮を行う(受験日を同一にする、大学入試センター試験で一定点数

を取れば当該科目を免除する等)こととしてはどうか

(3)現行の「高等学校卒業程度認定試験」との関係

現行の「高等学校卒業程度認定試験」を「高卒学力テスト」に移行し、合格者に対しては、高校卒業の資格を付与してはどうか(「高卒学力テスト」と「高等学校卒業程度認定試験」の合格単位数(最少17単位~最大28単位)は同じ)

※現行の「高等学校卒業程度認定試験」の最少合格単位数(17単位)は、高等学校卒業要件の74単位に満たず、当該試験の合格者には高卒資格が付与されていない。

このような高卒学力テストの提案に対しては、以下のように賛成意見と慎重・反対意見の双方が示されていた¹⁶。

(前略)いろいろな意見が出ているわけですが、まず高等学校における教育をしっかりと実施してもらって、やはり未履修の問題等ありましたけれども、少なくとも最低限高等学校で学力をしっかりとつけていただく、これが一つです。大学入試はその後の課題だと私は思うので。まず、高等学校においてゆとりだけではなくて、基礎基本をしっかりと学習して、97%が進学しているわけですから、日本国民のほとんどが高校を卒業するという前提で考えれば、国民教育としての基盤をしっかりと築いていく。高等学校での学習をしっかりとやっていただくということをまず考えなければいけないのではないかというふうに私は思います。(小野委員)

そのために高校卒業学力テストを課すというのがここでの提案になります。(川勝主査 以上の二つの発言は2007年11月20日合同分科会議事録 5頁より 下線は筆者による)

(前略)一つは、今の高卒程度認定試験がありますが、これについてどう考えるか、科目をもう少し増やすとかそういう形で変えていくかどうかという点が一つあるかと思えます。もう一

つは、ここで言うておりますようなものは未履修問題とか高校生の学力をやはり大学に進学する人には何かの手段で担保したらどうかという議論から、必ず大学に行く人は、AO入試だろうが推薦入試だろうが、選抜方法を問わず、この試験を受けないと大学に進学できないというようなそういう試験として新しく試験を設けるのかどうか。大学に進学したいと志願している70%あまりの人、全員がこれを受けて、必ず合格しないと大学に進学できないといったそういう試験というものを位置づけるかどうかということが大きい点だと思います。(山中教育再生会議担当室副室長 2007年11月20日合同分科会議事録 7~8頁 下線は筆者による)

(前略)今町村官房長官がおっしゃったように、センター試験だってそんなに難しいものではない。大体60点ぐらいが平均点になるような設計をしているわけで。だから、それよりずっとやさしい試験を全国统一で本当にやるのかどうか。すごい負担ですよ。センター試験だって100億ぐらいかかっているでしょう。それをまた本当にやるのかどうか。それで、試験したからどうなるのか。試験するとどうなるんですか、よくなるんですか。入れなくするというだけでしょう。むしろ僕は全国で一律の試験をやるよりは、本来あるべきレベルに達しない学力の子が入学しても、卒業時に企業が採用しないというような自然の仕組みに任せるほうがいいんじゃないかなと思います。18歳人口の50%、120万の中の60万人の議論ですよ。さらには高校の資格というと120万人全体。学力にもすごい幅がある中で、本当に画一の試験をやるということが、日本にとってとても大事なことになるのかどうか。例えば民間の漢字検定だの英検だのいろいろなものがありますよね。そういうところがニーズがあっておやりになってそれを利用する大学や高校があるということになるのは全く問題ないと思うんですが、国が音頭として本当に全国的にやるのが正しいのかどうか。私は疑問を感じますね。(小宮山委員 9~10頁 下線は筆者による)

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

むしろ国の施策として議論すべきは、学力が少し不足なくとも温かい配慮で高校卒業して大学に行くのもあっていいけれども、やはり大学や大学院の出口をしっかりと絞って、本当に社会で世界をリードできる人を育てることに主眼を置くことが非常に大事だと私は思うので、高校の資格云々をそんなにぎりぎり言うことに余りメリットがあるのかなという気がするんです。だから、この辺は小宮山委員の意見に私は近いんですけれども。(後略)(小野委員 10 頁 下線は筆者による)

僕も皆さんの今の議論の流れでいいんじゃないかと思えますね。問題は各高校がもうちょっと自分のところで成績管理をきちんとするというのを強くアピールすることが必要だと思いますね。その上のセンター試験については、さっき言ったように、資格試験化すれば。(後略)(中嶋副主査 10 頁)

一方、センター試験の改革に関しては合同分科会で以下のような提案がなされた(「大学入試制度の抜本的改革について(論点メモ)」 3 頁)。

【論点 1】大学入試センター試験は年 1 回の試験であり、再挑戦の機会がないため、年複数回実施や資格試験化すべきではないか、との指摘についてどう考えるか

○年複数回実施についてどう考えるか

(メリット)

- ・再挑戦の機会が得られる
- ・センター試験から、各大学への入試出願までの期間が長くなれば、受験生が出願先をじっくり検討できる

(デメリット)

- ・受験生の負担増(費用、時間)、高校の教育に対する影響(授業スケジュールの早期化等)
- ・試験各回間の公平性の担保(偏差値による補正等の必要性)
- ・複数回実施やデータ管理にともなうコスト増

○資格試験化についてどう考えるか

- ・受験科目、年間実施回数、合格判定などについてどう考えるか

- ・各大学の個別の学力試験との関係についてどう考えるか

この改革案に対して特に反対意見は見られず、センター試験改革に関しては上記のような方向性で委員の意見が概ね一致していたと考えられる¹⁷⁾。

こうした議論の結果、教育再生会議の第三次報告(2007 年 12 月)の中で共通テストを含む大学入試改革が提案されることとなった。同報告では「大学全入時代の大学入試の在り方を検討する」と題し以下のような提言がなされた。

- ・大学入試については、大学全入時代を踏まえた入学者の質の確保、高等学校以下の教育に与える影響を勘案し、国や大学をはじめとする関係者でその在り方を検討していく。

- ・大学入試センター試験の成績の複数年度利用を更に弾力化するなど資格試験的な取扱いを進め、各大学の自主性に応じた活用がなされるよう国において検討する。

- ・国立大学の入試日分散・複数合格や、文理区分の在り方について、各国公立大学や関係団体において検討する。

- ・高校での卒業認定の厳格化など高校での学力担保の取組が重要である。将来的な課題として、高卒段階での学力テストの実施を含め学力担保の方策について、国において検討する。

- ・現行の高等学校卒業程度認定試験の合格者を「高卒(高卒程度認定試験合格)」とする。また、同試験の受験科目の弾力化について検討する(10 頁)。

以上のように、「高卒学力テスト」に関しては、慎重意見等の影響もありその名称自体は消えたものの、学力担保のための高卒段階での学力テストの実施の検討という形でその構想が盛り込まれた。また、センター試験に関しては特に「資格試験化」が提唱されることとなった。こうしたことから、第一次安倍内閣の

教育再生会議において、「高校生・大学入学者の学力の質保証」を行うための方策として共通テストを含めた抜本的な大学入試改革を行うことが目指されたという「政治の流れ」があったといえる。

【福田・麻生内閣下の教育再生懇談会での検討状況】

第一次安倍内閣が約一年で総辞職し、2007年9月に福田内閣が発足した。教育再生会議は福田内閣でも存続することとなり審議が継続され、前述の第三次報告が2007年12月に、最終報告が2008年1月に発表された。

その後、2008年2月に閣議決定により「教育再生懇談会」が設置された。ただ、同会議は、あくまで教育再生会議のフォローアップのための機関であった点、福田首相が教育問題について安倍首相ほど思い入れがなかった点(読売新聞 2007年10月10日 東京朝刊)、委員の半数が中教審の委員・臨時委員によって占められ(朝日新聞 2008年2月26日 朝刊)人選で独色が出せなかった点等から、その政治的影響力は教育再生会議ほど大きくはなく限定的なものだったと考えられる¹⁸。

2008年3月に第1回目の会議が開催されたが、その冒頭で、福田首相が懇談会の議論のテーマについて、二番目に「大学全入時代における、高校教育、大学入試、更には大学教育そのものの在り方」を挙げており(第1回教育再生懇談会議事録 3頁)、実際には2008年9月の第5回会議、12月の第6回会議で「大学全入時代の教育の在り方について」が議論され、「高大接続テスト」について提案されている。例えば第5回会議では、吉田教育再生懇談会担当室長が、配布資料の「大学全入時代の教育の在り方について(論点メモ)」と合わせて「高卒段階での学力担保策として、いわゆる高大接続テストといったものの検討を含めまして、どのように取り組んでいくのが望ましいのかという議論が必要かと思えます」(第5回教育再生懇談会議事録 18頁)と、新たな共通テストとして「高大接続テスト」を提案している¹⁹。しかし、この提案に関しては第5、6回会議では議論されることはほとんどなかった。そして、2009年2月に発表された第三次報告において、共通テストを含む大学入試改革について以下のような提案がなされた。

2 大学教育の質を担保する

(1) 学生の質の担保

① 大学は入学者の基礎的な学力を確保する

大学教育の質を確保し、高校生の学習意欲の低下を防ぐ観点から、一部の大学が推薦・AO入試に名を借りたり、極端な少数科目入試により、学力不問で多数の学生を受け入れる現状を早急に是正する必要がある。大学、国は以下のような対応策を講じる必要がある。

○大学は、入学者選抜において、大学入学後に必要となる学力を備えていることを確保する。このため、一般入試にあっては、個別学力検査の実施や大学入試センター試験の活用において、入学後の学修に必要な教科・科目について確実に学力検査を行うとともに、推薦・AO入試にあっては、これらを単なる学生確保の手段として用いることなく、本来の趣旨に沿って実施する。

○また、学力不問入試の現状を打破するため、国は、大学・高等学校関係者の協議・研究を促進し、推薦・AO入試を含む大学進学希望者について、高等学校段階の基礎学力を客観的に把握・活用するための方策として、「高大接続テスト」を設けるための具体的検討を進める。その際、上記の個別学力検査、大学入試センター試験の活用、本来の推薦・AO入試を行っている大学に屋上屋を架すことのないよう配慮する。

○大学は、推薦、AO、一般入試等の区分毎に、入学定員及び実際の入学者数を毎年、保護者・志願者を含め広く公開する(9頁)。

以上に整理してきたように、第一次安倍内閣以降、教育再生会議と教育再生懇談会という教育に関する内閣下の私的諮問会議が設置され、様々な新自由主義的教育改革が検討・提言された。その中で、「高校生・大学入学者の学力の質保証」のために、高校卒業時点での学力到達度をはかったりそれを大学入学資格としたりするような新たな共通テストの仕組み、あるいはセンター試験の改革等について検討されていたという共通テスト改革の「政治の流れ」が存在し、また、最終的に各会議の提言・報告に盛り込まれたという「政治の窓」の開放が起こったといえる。

5. 「高大接続テスト」が実行されなかった原因に関する仮説

以上確認してきた通り、たしかに「高大接続テスト」の創設に向けた「三つの流れ」が存在していたといえる。しかし、各々の流れが存在しながらも結局同テストが実現することはなかった。

では、なぜ「政策の窓」が解放されて「三つの流れ」が合流しなかった結果、「高大接続テスト」が政策決定されなかったのだろうか。この点について、「高大接続テスト」の推進者で、前述の文科省下の委託事業の代表者であった佐々木隆生は以下の三点を指摘している。一点目は、2009年9月に政権交代した民主党が大学入試改革に意欲がなかった点である²⁰(毎日新聞 2013年10月3日 東京朝刊)。二点目は、文科省内の初等中等教育局と高等教育局のどちらがテストを所管するか(「高校卒業資格」なら初中局、大学入試なら高等教育局)という壁があり省内がまとまっていなかった点である(同上)。そして三点目は、国大協内における問題があったと述べている。特に佐々木は、第二次安倍内閣下の高大接続改革に関する講演の中でこの点について以下のように指摘している。

私は、高大接続テストがなかなか前に進まなかったのは、私どもそれまでの専門委員が国大協の入試委員会をやめてから²¹生じたことだと思います。国大協自身が問題提起したのに、それを追求するという姿勢を見せなかったというところに大きな責任があると、私は思っています。やはり代替わりすると、その結果として分からない人たちがどんどん入ってくるので、大学入試改善協議の場もそうなのですが、前に委員から「佐々木さんがいなくなってから、みんなもう一回議論を最初から始めなくてはいけなくて、大変なのだよ」と委員の方がおっしゃっていたのを聞いたことがあります。国大協が、最初は文部科学省の空気が変わって意識的にサボった、その後は、訳が分からなくなったという状態だったことは確かだろうと思います。(後略)(佐々木 2017 81頁)

このように、国大協の入試委員会の人員交代により、それまでの政策形成を主導していた国大協がイニシアチブを取ることができなくなった結果、「高大接続テスト」の推進力が衰退した可能性がある。

以上をまとめると、佐々木の指摘からは「高大接続テスト」が実現しなかった原因は、①民主党政権が大学入試改革に意欲がなかったという「政治の流れ」の断絶、②文科省の初等中等教育局と高等教育局という「文科省内の縦割りの壁」の存在、そして③政策形成をリードしてきた国大協内部での人員交代という「政策の流れ」の断絶、の三点に整理できる。

しかし、特に①は2009年9月、③は2011年3月の出来事であり、「高大接続テスト」の「三つの流れ」が2006年頃から存在していたことを考えると、①と③という出来事が起こる以前に流れが合流し改革が実行される可能性は十分あったにも関わらず、その好機を逃していたと考えられる。また、②の指摘は確かにありうるが、それだけで「高大接続テスト」が実行に移されなかったと結論付けることは印象論の域を出ず説得力に乏しい。こうした点を踏まえれば、長期的に存在していた同テストの「三つの流れ」が合流しなかったより根本的な原因が存在する可能性が高い。

そこで以下では、『問題の流れ』におけるタイミングと、『政策の流れ』と『政治の流れ』のアクター間の協働という二つの観点から、佐々木の指摘では十分捉えきれていなかった「三つの流れ」の合流を阻んだ原因に関する仮説を提示する。

5-1. 「問題の流れ」におけるタイミング

まず、「問題の流れ」におけるタイミングについて考察する。

第4章第1節で述べたように、「高大接続テスト」の形成の背景には、「高校生・大学入学者の学力低下」や「高大接続の改善の必要性」という「問題の流れ」が存在し、更に全国的な高校における「未履修事件」の発生という「問題の窓」の開放も起こっていた。

しかしこの当時、「学力低下問題」は高校・大学(後期中等・高等教育)以上に義務教育段階(初等・前期中等教育)においてクローズアップされ、「ゆとり教育」がその原因として批判の対象となっていた。当時、義

義務教育段階までの学力を測定する PISA 調査の結果が 2003 年、2006 年調査で順位を下げたことで、「学力低下」や「ゆとり教育」への批判が一段と高まっていたことはすでに述べた。そして、こうした「PISA ショック」の中で「全国学力・学習状況調査」(以下「全国学力テスト」)が復活したのである。例えば、鳥島は「全国学力テストの実施をめぐっては複数の相異なる意図が複雑に絡み合っているということを確認しておく必要がある」とし、同テストが実施された原因について以下のように説明している。

一つには、1990 年代末から問題となっていた「学力低下」への対応という側面がある。直接的には、2003 年に実施された二つの国際学力調査—経済協力開発機構(OECD)の PISA と国際教育到達度評価学会(IEA)のTIMSS—の結果が 2004 年 12 月に公表され、いづれにおいても前回調査に比して日本の順位が低下しており、それが日本の子どものたちの「学力低下」の根拠として受け止められたことが全国学力テストの実施を強く後押ししたといえる。(鳥島 2010 75 頁)

こうした潮流の中で、経済財政諮問会議(2004 年 11 月 4 日)に臨時議員として出席した中山成彬文科大臣が、「学力向上」の御旗の下「競争意識の涵養」を狙いとする「全国学力テスト」の必要性について説明し、閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」とそれを受けた中教審等での検討を経て小学校 6 年生と中学校 3 年生を対象とする「全国学力テスト」が 2007 年度より実施されることになった(中嶋 2008 158 頁)。

そして、「全国学力テスト」の復活以外にも義務教育における「学力低下」問題の解決のための具体的改革が次々と実行された。この点について、秋吉は「文部科学省は政策転換を余儀なくされ、『生きる力』ではなく『確かな学力』を求めることとした」と述べ、具体的に 2003 年から開始された「学力向上アクションプラン」と 2008 年に策定された新学習指導要領について指摘している(秋吉 2017 164 頁)。前者については、当時のプランの中心として約 800 校の小中

学校を指定して 2002 年度から始まった「学力向上フロンティアスクール」事業があり(朝日新聞 2002 年 8 月 29 日)、その他にも、モデル地域と域内の小・中学校の理科大好きスクールが一体となっていく「理科大好きスクール」事業や、小・中学校に大学研究者等の学習指導の専門家を「学習指導カウンセラー」として派遣する事業等が展開されていた(文部科学省ホームページ「学力向上アクションプラン」より)。また、後者の新学習指導要領については、まずそれ以前の 2003 年に一部改訂が行われており、『「歯止め規定」の削除、「総合的な学習の時間の一層の充実」等の「『確かな学力』への補正措置」が行われた(水原 2018 222-223 頁、230 頁)。そして 2008・2009 年改訂では、「TIMSS 及び PISA など国際的な学力調査に対応する学力づくりと外国語教育」の重視や小中学校の年間授業時数の増加等が図られた(同 236-237 頁)。このように、「高大接続テスト」が検討されていた 2000 年代には、後期中等教育・高等教育以上に、「PISA ショック」等を端緒に義務教育において「学力低下」が問題として認識されていたといえる。そして、経済財政諮問会議や文科省等はその解決を最優先し、「全国学力テスト」の復活といった諸政策を推進していったのである。

その後、2010 年代に入ると学力の向上が成果として表れるようになる。例えば 2011 年の TIMSS では小学 4 年生の得点が過去最高となり、文科省の見解として 2008 年度の学習指導要領改訂と全国学力テストの取り組みがその要因に挙げられている(朝日新聞 2012 年 12 月 12 日)。また、PISA2012 では、日本の平均点が数学・科学・読解力の 3 分野で過去最高点を更新し、国・地域別順位も 2 回連続で上昇した(朝日新聞 2013 年 12 月 4 日)。その要因として、文科省の上記のような見解に加え、「個に応じた指導、子供の読書活動の推進等の学校現場における取組」(小桐間 2014 16 頁等)が挙げられている。こうした状況から、学力向上のための諸政策が功を奏し、義務教育における学力低下問題が概ね解決されたと考えられる。

以上の状況と「高大接続テスト」における「問題の流れ」の状況を踏まえ議論を整理する。まず、2000 年代以降「大学全入」となる中でたしかに「高校生・大

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

学入学者の学力低下」が問題視され、その問題認識から具体的な政策形成が行われるという「政策の流れ」が起り、更に、「未履修事件の発生」という「問題の窓」の開放により教育再生会議等でも入試改革について議論がなされるようになった。すなわち、「問題の流れ」が「政策の流れ」と「政治の流れ」の両方に流れ込むような状況だったと理解できる。しかしそれ以上に、「PISA ショック」等の結果がクローズアップされたことで、「義務教育における学力低下」の方が解決されるべき問題として各教育アクターに認識されていたと考えられる。その結果、「全国学力テスト」の復活等、義務教育の学力向上に力点を置いた具体的な政策が推進されていったのである。ゆえに、高校・大学入学者の学力低下問題の解決の優先度は相対的に低くなったのであり、2010年代に義務教育での学力向上が達成されたことで改めてアジェンダとして浮上し、第二次安倍内閣下で「高大接続改革」が実行されるに至ったと説明できる。すなわち、「高校生・大学入学者の学力低下問題」と「義務教育における学力低下問題」が同じタイミングで登場し、かつ後者の方がより注目を集め優先的にアジェンダに設定されたことが、「高校生・大学入学者の学力低下問題」の解決のための「高大接続テスト」を推進していく際の制約となっていた。その制約によって、「問題の流れ」が「政策の流れ」と「政治の流れ」に流れ込めなかったといえる。この意味で、「高大接続テスト」実現に向けた「問題」の発生のタイミングが結果的に不適切だった²²可能性を指摘できる。

5-2. 「政策の流れ」と「政治の流れ」のアクター間の協働

本節では、「政策の流れ」と「政治の流れ」の合流の失敗に関して考察する。結論から述べれば、同時期に共通テスト改革について検討していた「政策の流れ」の中の中教審と「政治の流れ」の中の教育再生会議・教育再生懇談会が、各々の審議において意見交換を行ったり政策案について相互参照を行ったりする等して両者の審議内容を理解しつつ検討・提言を行う等、政策形成において「協働」していなかったことが原因ではないかという仮説を提示できる。

そもそも、文科省・中教審と教育再生会議は対立関

係にあったという点が一般的に指摘されている。安倍首相周辺には、下村博文官房副長官や教育再生会議を担当する山谷えり子首相補佐官等の「ネオ文教族」と言われる議員らがいた(毎日新聞 2006年10月28日 東京朝刊)。彼らはバウチャー制度の導入等、急進的な教育改革を志向しており、こうした動きを警戒し、森元首相ら「ベテラン文教族」が中心となって、与党に教育再生会議の報告を受けた与党内での議論を行う場として「教育再生協議会」が設置されるほどだった(同上)。また、こうした内閣サイドの動きに対し、第一次安倍内閣で文科大臣に就任した伊吹文明は、教育バウチャーや9月入学構想について「副作用が強すぎる時は、私が総理に話すから、言ってくれ」という指示を省内に出したり(朝日新聞 2006年9月29日 朝刊)、学校教育分野について「すべて我が省が引き受ける。(文科相の諮問機関である)中央教育審議会の意見を広く聞いて、いろいろな価値観の中から結論を出していただく」と述べたりする(朝日新聞 2006年10月21日 朝刊)等、教育再生会議の提言ありきに改革が進むことに消極的な姿勢を示していた。さらに、再生会議との対立も度々表面化した。例えば、山谷補佐官による「中教審の見直し」発言とそれに対する伊吹文科大臣の反論(朝日新聞 2007年2月8日 朝刊、2月9日 夕刊)や、教育再生会議の第一分科会が打ち出した「道徳の教科化」に対し、伊吹文科大臣が慎重姿勢を示したこと(朝日新聞 2007年3月30日 夕刊)等の事例が挙げられる。このように、教育再生会議の周辺には複数の抵抗勢力が存在しており、文科省・中教審との関係も良好ではなかったといえる²³。

では、実際の審議での中教審と教育再生会議の関係はどうだったのだろうか。まず中教審に関しては、前述の第4期中教審大学分科会内の制度・教育部会や学士課程教育の在り方に関する小委員会において、中教審は中教審として教育再生会議の意見にとられない独立した議論を行うというスタンスを委員や文科省の事務局側の発言から読み取ることができる。例えば、2007年3月19日の第1回制度・教育部会で、教育再生会議等の政府諸会議から様々な意見が出てくる中で、「そのような声に全く耳を貸さないわけにはいかない」としつつ、「当部会は、そのような

声とは独立して議論を行っていくことになる」という発言があった(第1回制度・教育部会議事要旨(案)1頁)。また、2007年12月3日の制度・教育部とその下の学士課程教育の在り方に関する小委員会の合同会議では、文科省の事務局が「文科省全体のスタンスとしては再生会議の議論の状況や意見は折に触れて紹介をさせていただき、そのご意見も参考にしながら、中教審は中教審としての主体的な議論をいただき、答申なり、成案をいただくこととなる。教育再生会議がこう言っているから、中教審はこうしなければならないというものではない。それぞれ独立したミッションを持って動いている組織であり、中教審は中教審としての委員の先生方のご見識において、取りまとめをいただければと思う」と発言している²⁴(第5回制度・教育部会及び第8回学士課程教育の在り方に関する小委員会合同会議議事要旨(案)13頁)。

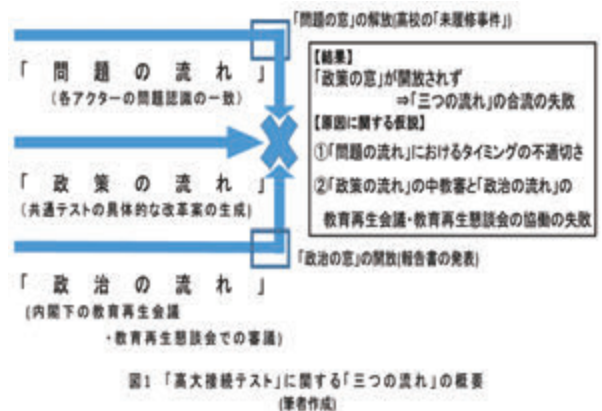
一方教育再生会議については、第三分科会や合同分科会の議事録を確認すると、基本的に委員の自由討議を通じて提言を練っていくという形式であり、同時期に行われていた中教審での専門的な議論を参照しながら政策案を形成する様子はほとんど見えなかった。実際に、第1回第三分科会(2006年11月27日)では、白石真澄委員が「この再生会議がやはり今までの中教審とどう違うのかということを出していく必要性もあり、各論もとても大切なんです、今までとは違った、どういう骨太の教育再生の在り方を出していくかということもかかっていると思います」(第1回第三分科会議事録 28頁)と発言しており、中教審の議論の枠組みにとらわれない自由な議論を目指していたと考えられる。

こうした中、教育再生会議や教育再生懇談会の報告書において「高大接続テスト」といった新たな共通テストの創設に関する提言が発表されたが、具体的な政策形成を行っていた中教審の議論を参照する等中教審との協働が行われなかったことが一因となり²⁵、その提言内容が具体性を伴っておらず、結果的に「政策の窓」が開放されなかったため「政策の流れ」と「政治の流れ」が合流しなかったと考えられる。

その後、前述のように中教審は独自に具体的政策案の形成を進め「学士課程教育の構築に向けて」を発

表し、それを受けた文科省の委託事業で高大関係者により「高大接続テスト」が提唱された。しかし、佐々木が指摘するように、すでに民主党政権に交代しており共通テスト改革の「政治の流れ」がなくなってしまったことや、政策形成を主導していた国大協の入試委員の人員交代等の理由により「政策の流れ」も弱くなった。その結果、「三つの流れ」が合流せず「高大接続テスト」の政策決定がなされなかった。このように考えると、共通テストの政策形成の早い段階で中教審と教育再生会議が協働し、「政策の流れ」を踏まえた具体的改革案が教育再生会議等の報告書で発表できていれば、それを受けて文科省や中教審も検討を加速させ「高大接続テスト」の政策決定が行われた可能性も十分ありえる²⁶。

以上に述べてきた、「高大接続テスト」に関する「三つの流れ」とその合流の失敗に関して整理すると以下の図1の通りとなる。



6. 結語

本論文では、中教審や文科省を中心に検討されていた「高大接続テスト」が実行されなかった理由を、「政策の窓」モデルを用いて考察した。その結果を改めて整理すると以下の通りである。

まず、大学入試政策に関する様々な問題が認識される中で、中教審と内閣下の私的諮問会議(教育再生会議・教育再生懇談会)という主要アクターが、大学入試の状況に関し「高大接続の改善」や「高校生・大

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

学入学者の学力の質保証」の必要性という問題認識で一致した「問題の流れ」と、高大関係者のボトムアップでの共通テスト改革の発案に基づき中教審・文科省において「高大接続テスト」の具体的内容が検討されるという「政策の流れ」が存在していた。この流れに加え、内閣主導のトップダウンで教育改革を推進していた第一次安倍内閣下の教育再生会議やその後継の教育再生懇談会で、いわゆる「高卒学力テスト」や「高大接続テスト」、センター試験改革等の共通テスト改革が検討されるという「政治の流れ」も存在していた。そして、全国的な高校における「未履修事件」の発生という「問題の窓」の開放と、教育再生会議・教育再生懇談会の報告に共通テスト改革が明記されるという「政治の窓」が開放されたことにより「政策の窓」が開放され「三つの流れ」が合流する機運も高まっていたと考えられる。

しかし、その合流を阻んだ原因として以下の二つの仮説を提示できる。

一点目は、「高大接続テスト」の実現に向けた大学入試政策に関する「問題」の発生のタイミングが不適切だったという点である。具体的には、「高校生・大学入学者の学力低下問題」と「義務教育における学力低下問題」が同じタイミングで登場し、かつ後者の方がより注目を集め優先的にアジェンダに設定されたことが、「高校生・大学入学者の学力低下問題」を解決するための制約となり、「問題の流れ」の「政策の流れ」と「政治の流れ」への合流を寸断した。

二点目は、「政策の流れ」と「政治の流れ」を各々作り出す中教審と教育再生会議・教育再生懇談会が独立して審議・提言を行っていた点にある。すなわち、審議の中で意見交換を行ったり政策案について相互参照を行ったりして両者の審議内容を理解しつつ検討・提言を行う等、政策形成において「協働」していなかったといえる。この状況が原因で特に「政策の流れ」と「政治の流れ」の合流の機会が失われたといえる。

以上の二点が主な原因で「三つの流れ」の合流の好機を逃したために「政策の窓」が開くことはなく、結果的に「高大接続テスト」が実行されることはなかったという可能性を指摘できる。

以上の分析結果から指摘できる含意・課題は以下

の二点にある。

一点目は、特に大学入試における共通テストの改革案が実現するためには、関係者による専門的かつ具体的な政策案の検討という「政策の流れ」と政治アクター等によって改革の機運を高めていくという「政治の流れ」が合流することが重要だと示唆される点にある。今回の事例に関していえば、高大関係者を中心とした「高大接続テスト」の検討では専門性が保証される程度合理的な政策案となったが、一般に向けて広く周知されることはほとんどなく実現の機運が高まらなかった。一方、教育再生会議が提案した「高卒学力テスト」等は、内閣下の私的諮問会議による検討という点で比較的発信力はあったと考えられるが、専門的な検討はなされず具体性を欠いていた。こうした状況から、大学入試の共通テストのように、テスト理論等の技術的専門性が必要とされ、かつ、大学、高校、生徒・保護者等の広範なアクターに影響を及ぼし世間の関心が高い政策分野における改革では、関係アクターによる専門的検討を行う政策コミュニティと改革の発信力を持つ政治コミュニティの協働関係が大きな役割を果たす可能性が示唆される。

二点目は、類似の改革が行われた第二次安倍内閣下の共通テスト改革の成功の要因について再検証する視点を提供できた点にある。例えば中村(2018)は、「三つの流れ」が存在したために第二次安倍内閣で改革が実行されたと指摘しているが、各々の流れの中にある制約要因や「三つの流れ」の合流の状況についてまでは詳細に検討できていない。この点について、本研究の知見を活かし、逆に第二次安倍内閣下の改革では各々の流れに制約がなく、かつ「政策の流れ」の中の中教審と「政治の流れ」の中の教育再生実行会議が政策形成において協働関係にあった点を示すことが重要だと考えられる。仮にそれらが示せば、本研究で提示した仮説の信憑性を高められるとともに、「第二次安倍内閣主導のトップダウン型政策決定」という政治的要因だけに還元されない共通テスト改革実行の原因をより詳細に解明できると考えられる。

註

¹ 「高大接続テスト」の単なる検討経過・テスト内容

の報告は除いている。

² なお、政策変化の原因を説明する他の分析枠組みとして、唱道連携モデル、断続平衡モデルや歴史的制度論等が挙げられる。本分析で「政策の窓」モデルを用いた理由として、「政策変化」の要因を「三つの流れ」の存在とその合流として体系的に提示している点にある。ゆえに、他のモデルと比較し、逆のパターンである「政策変化の失敗」の要因を、「三つの流れ」の存在とその合流といった諸概念に沿って探索しやすくなっているといえる。

³ なお、大学入試に関する以下の三点の問題の指摘は、例えば2008年の中教審答申「学士課程教育の構築に向けて」等の答申・提言や先行研究でも数多く見られる。

⁴ PISAは2000年からOECDが実施している主に15歳児を対象にした国際学力調査である。この2003年と2006年の調査において日本は順位を落としたことが新聞各紙で一斉に報じられたことで注目を集め、「ゆとり教育」への断罪に拍車がかかった(高桑2008 51頁)。

⁵ 以下では、紙幅の都合上、「政策の流れ」における主要アクターであった中教審と、「政治の流れ」における主要アクターであった教育再生会議・教育再生懇談会を取り上げ各々の問題認識を確認する。なお、「政策の流れ」において政策案が形成されるのは、多くの場合専門家コミュニティだとキングダムは指摘している(キングダム 2011=2017 193頁)。本分析では、高大関係者やテスト理論の専門家等を中心に構成され共通テスト改革について検討を行っていた中教審を「政策の流れ」の中の主要アクターと位置付けている。一方、「政治の流れ」については、その主要な構成要素として「組織化された政治勢力」をキングダムは挙げている(同上 2011=2017 201頁)。第一次安倍内閣以降、新自由主義的教育改革が行われており、その推進主体が内閣下に設置された私的諮問会議だったため本論文では教育再生会議・教育再生懇談会を「政治の流れ」の主要アクターに設定した。

⁶ 各アクターの問題認識に着目する点は、第二次安倍内閣下の大学入試改革を分析した中村(2018)でも援用された「カテゴリー」という概念によっている。具体的にキングダムは、ある状況にある特定のカテゴリ

リーに分類することでそのカテゴリーの問題として定義されるのであり、カテゴリーの違いに応じて全く異なった形で問題が認識されるという(キングダム 2011=2017 111頁、198頁=152頁、263頁)。すなわち、「問題の流れ」の中で各アクターが大学入試に関する状況をどのような問題として定義したのかが重要となる。

⁷ この言葉について、回答申では「保証されるべき『高等教育の質』とは、教育課程の内容・水準、学生の質、教員の質、研究者の質、教育・研究環境の整備状況、管理運営方式等の総体を指す」と説明されている(21~22頁)。

⁸ この認識について回答申では、「入学をめぐる激しい競争が行われる選抜性の強い大学が一部に存在する一方で、私立大学の47%(平成20年度)は入学定員を充足できず、また、合格率が90%以上という大学も100校以上存在する。このように、大学の入学者確保をめぐる状況が二極化しているが、総じて大学への入学が容易となってきた」と指摘されている(29頁)。

⁹ この認識について回答申では、「推薦入試やAO入試は、大学進学者は一定の学力を有しているとの前提の下、必ずしも学力検査を課さない形態で普及しており、学力検査を伴う大学の一般入試の割合は56%(平成20年度)まで低下した」、また、「大学側も、推薦入試・AO入試の実施学部の半数以上が、学力担保に課題を感じるようになっている」と指摘されている(30頁)。

¹⁰ ①の具体例として、「高大接続を基準とした安定した基礎的教科・科目の学習の促進」、「客観的学力把握の実現に基づく教育」、「大学入試に依存しない高校教育の実現」、「高大接続に必要な学習の範囲は高大関係者で検討⇒学習指導要領の改訂に振り回されない安定的な基礎的教科・科目(普通教育科目)についての教育・学習目標の設定」が示されている(56頁)。また、②の具体例としては、「基礎的教科・科目の学力把握に基づく選抜」、「テストのスコアと調査書、推薦書、面接などを組み合わせた選抜の実現⇒僅かな得点差による非合理的選抜からの脱却」、「追加的入試を要する場合は共通の論述式試験などを導入」、「初年次教育への利用」が挙げられている(56頁)。

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

- ¹¹ なお、センター試験はこの型に属している。
- ¹² なおこうした流れの他に、中教審教育課程部会でも、2007年7月13日の審議にて文科省から高校における到達度検定と大学入試への利用について提案があり、複数の委員も賛同していた(朝日新聞 2007年7月14日 朝刊)という類似の状況もあった。
- ¹³ 発足当初の内閣支持率は70.3%と非常に高いものだった(読売新聞 2006年9月28日 東京朝刊)。
- ¹⁴ なお、教育再生会議は第一次安倍内閣総辞職後、福田・麻生内閣に引き継がれ審議が継続されることになり、最終報告を出した2008年1月をもって終了した。
- ¹⁵ 分科会での検討体制に入ったのは2006年11月からであり、「学校再生分科会」(第一分科会)、「規範意識・家族・地域教育再生分科会」(第二分科会)、「教育再生分科会」(第三分科会)が設置された。
- 第三分科会の委員は、池田守男(株式会社資生堂相談役)、海老名香葉子(エッセイスト)、小野元之(独立行政法人日本学術振興会理事長)、陰山英男(立命館大学大学教育開発・支援センター教授、立命館小学校副校長)、門川大作(京都市教育委員会教育長)、川勝平太(静岡文化芸術大学学長)、小宮山宏(東京大学総長)、品川裕香(教育ジャーナリスト)、白石真澄(関西大学政策創造学部教授)、中嶋嶺雄(国際教養大学理事長・学長)、野依良治(独立行政法人理化学研究所理事長)、渡邊美樹(ワタミ株式会社代表取締役社長・CEO、学校法人郁文館夢学園理事長)であり、2006年11月27日から2007年9月12日まで計15回の審議が行われた。
- ¹⁶ 例えばこの「高卒学力テスト」について、「委員からは反対意見が多く出され、第3次報告に向けて引き続き検討することになった」(読売新聞 2007年11月21日 東京朝刊)との報道もなされている。
- ¹⁷ なお、センター試験改革について中嶋副主査が第三分科会で以下のような積極的な発言を行っている。

(前略)国際的に開かれた教育システムへの移行とか、高校卒業後の社会体験などの時間を与える。これは安倍総理もまさに言っているところで、ボランティアのみならず社会奉仕に充てるとか、そういうことができれば非常にいいとい

うことと、例の高校の未履修問題なんかを考えますと、あの原因の1つは高校が受験体制に全部組み込まれて、受験に関係ないものは教えなくてもいいというような形になっていますよね。やっぱり高校生活は高校生活で充実して、ちゃんと3月までやって、それから場合によれば大学入試を準備しても間に合うという形になるのがいいのではないかと思うんですね。ですから私は入試の時期としては7月、あるいは8月。そしてセンター試験を資格試験型にして、それを通しての者はいつでも大学を受けられるという、社会人も受けられるという形になれば、かなり大きな変化になるのではないかと思います。(後略)(中嶋副主査 第6回第三分科会議事録 21頁 下線は筆者による)

未履修問題が起こったりする原因は、結局ゆがんだ高校生活、それは大部分大学受験とか大学にあるんですね。従って、この会でも大学卒業認定みたいなことをやるという大まかなコンセンサス、これは大変いいと思うんですね。そして、それを高校までやるかどうかについては皆さんの意見でいいと思うんですけども。このセンター試験ですね。センター試験は例の9月入学の問題とも関連してくるので、できるだけSATのような資格試験にする方向をもうちょっと強調した方がいいんじゃないか。年複数回受けられていつでも受けられるように。(後略)(中嶋副主査 第8回第三分科会議事録 25頁 下線は筆者による)

- ¹⁸ なお、福田内閣は2008年9月に総辞職し、代わって麻生内閣が発足した。そして教育再生懇談会も麻生内閣の下で2009年11月の廃止まで存続した(最後の会議は同年5月)。
- ¹⁹ この「高大接続テスト」は、前節で述べた中教審で検討が行われていた「高大接続テスト」のことを示していると考えられる。
- ²⁰ 例えば、民主党の政権交代時の選挙におけるマニフェストにも大学入試改革に関しては明記されていない(民主党第45回衆議院総選挙(2009)マニフェスト)。

- 21 佐々木が国大協入試委員会の専門委員を務めていたのは2011年3月までである(佐々木隆生氏のresearchmap)。
- 22 キングダムも、各々の流れの中の項目が生じるタイミングが流れの結合や窓の開放を左右すると指摘している(キングダム 2011=2017 275頁)。
- 23 以上の点に関し、第一次安倍内閣では『改革を急ぎたい官邸と中教審を重視した伊吹氏の呼吸がいま一つで、議論が進まなかった』(当時の教育再生会議の委員の一人)の「実情」(朝日新聞 2014年1月27日 朝刊)という認識が示されている。
- 24 なお、以上の二つの議事要旨(案)には発言者が記載されていない。
- 25 「一因となり」という表現に止めているのは、「政治の流れ」の中でも説明した通り、教育再生会議で「高卒学力テスト」に対する慎重意見があったことや教育再生懇談会で実質的な議論があまりなされなかったという「政治の流れ」の弱さも一因となっている可能性があるからである。
- 26 この点について脇は、「指導力不足教員」認定制度の形成過程を分析し「中央において政治アクターが政策立案をする際には、(中略)行政アクターと政治アクターの協力が重要」であり「行政アクターの協力がほとんど得られなければ実現にこぎつけるのは難しい。」(脇 2008 92頁)と指摘している。今回の事例で言えば、文科省の諮問機関たる中教審が「行政アクター」に、教育再生会議が「政治アクター」に当たるといえる。

参考文献

【文献(本、論文、解説等)】

- 秋吉貴雄(2017)『入門 公共政策学』、中央公論新社
- 新井元(2010)「地方発教育改革を阻むものは何か：愛知県犬山市教育委員会の研究」『国際基督教大学学報・I-A 教育研究』第52号、63~72頁
- 大塚雄作(2018)「学生の多様化と高大接続—共通試験の変遷の視点から—」『高等教育研究』第21集、59~91頁
- 岡林春雄(2011)「全員入学時代の大学教育のあり方」『身延山大学仏教学部紀要』第12号、59~74頁
- 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
- 沖裕貴(2011)『学力低下論争』を振り返って—『現代の教育』の講義と受講生との議論から—『立命館高等教育研究』第11巻、131~150頁
- 木村拓也(2014)「大学入試の歴史と展望」繁榊算男編著『新しい時代の大学入試』、金子書房、1~35頁
- 小桐間徳(2014)「PISA2012年調査国際結果~日本の生徒の学力は着実に向上している~」『中等教育資料』2014年5月号(第936号)、14~17頁
- 佐々木隆生(2011)「日本型高大接続の転換点—『高大接続テスト(仮称)』の協議・研究をめぐって—」『年報 公共政策学』第5号、81~114頁
- 佐々木隆生(2012)『大学入試の終焉—高大接続テストによる再生』、北海道大学出版会
- 佐々木隆生(2016)「高大接続の過去とこれから—入試改革を超えるために」『教育と医学』第64巻第2号、108~116頁
- 佐々木隆生(2017) 講演「高大接続システム改革会議・『最終報告』を受けて」『高大接続研究センター紀要』第1号、58~83頁(講演は2016年)
- ジョン・キングダム 笠京子訳(2011=2017)『アジェンダ・選択肢・公共政策—政策はどのように決まるのか—』、勁草書房
- 高桑光徳(2008)『学力低下』のアイロニー『明治学院大学教養教育センター紀要：カルチュラル』第2巻第2号、51~68頁
- 鳶島修治(2010)「全国学力テストの悉皆実施はいかに正当化されたか—教育評価と<学力保障>のポリテイクス—」『社会学年報』第39巻、75~86頁
- 中井浩一(2007)『大学入試の戦後史 受験地獄から全入時代へ』、中央公論新社
- 中澤涉(2007)『入試改革の社会学』、東洋館出版社
- 中嶋哲彦(2008)「全国学力テストによる義務教育の国家統制—教育法的観点からの批判的検討—」『教育学研究』第75巻第2号、157~168頁
- 中村恵佑(2018)『『政策の窓』モデルを用いた大学入試政策の分析可能性』『日本教育政策学会年報』、第25号、184~194頁
- 日本私立大学連盟教育研究委員会(2014)「高等学校教育と大学教育の一体改革—達成度テスト(仮称)を

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

巡って—」

https://www.shidairen.or.jp/files/topics/592_ext_03_0.pdf 2019年7月20日情報取得

松田憲忠(2012)「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、31~46頁
水原克敏(2018)「不透明な情報化時代を生き抜く国民像—『生きる力』志向の1998年・2003年改訂—」(199~226頁)、「グローバルな知識基盤社会で活躍する日本的市民像—『活用能力』志向の2008年・2009年改訂—」(227~254頁)水原克敏、高田文子、遠藤宏美、八木美保子『新訂 学習指導要領は国民形成の設計書—その能力観と人間像の歴史の変遷—』、東北大学出版会

脇奈七(2008)「中央における教育政策実現の決定構造メカニズムの考察—『指導力不足教員』認定制度の政策形成過程をもとに—」『教育行財政論叢』第11号、81~97頁

【新聞記事】

朝日新聞

「学力対策費 5.5 倍増、関連予算総額 77 億円 文科省の概算要求」(2002年8月29日 朝刊)

「仕切るか補佐官 安倍首相、肝いり官邸 5 人衆」(2006年9月29日 朝刊)

「伊吹文科相、主導権を強調 『学校教育はウチで議論』『再生会議は大局の話を』」(2006年10月21日 朝刊)

「中教審のあり方、再生会議議論へ 山谷補佐官が表明」(2007年2月8日 朝刊)

「『再生会議よりオープン』 中教審批判に伊吹文科相が反論」(2007年2月9日 夕刊)

「道徳の教科化、慎重姿勢示す 伊吹文科相」(2007年3月30日 夕刊)

「高校生に到達度検定 大学入試に利用も 文科省検討」(2007年7月14日 朝刊)

「中教審委員が半数 教育再生懇、顔ぶれ決定」(2008年2月26日 朝刊)

「小4 算数・理科、過去最高点『脱ゆとりの成果』国際学力調査」(2012年12月12日 朝刊)

「数学・科学・読解、過去最高点 15 歳の国際学力調査・PISA」(2013年12月4日 朝刊)

「(時時刻刻) 教育転換、自民がレール 安倍政権『宿題』再び 実行会議1年」(2014年1月27日 朝刊)

内外教育

「教委、文科省の監督不十分—履修不足、再生会議で議論・塩崎官房長官」、「予備校化、由々しき問題—必修科目履修漏れで伊吹文科相」(2006年11月7日)

「履修漏れ問題で意見相次ぐ—自民総務会」(2006年11月14日)

「ラウンジ 必修逃れの醜態」(2006年11月17日)

毎日新聞

「教育改革：新旧文教族が対立 自民、官邸主導を巡り」(2006年10月28日 東京朝刊)

「さまよう入試：1/4 『到達度テスト』の導入 省内縦割りの壁」(2013年10月3日 東京朝刊)

読売新聞

「安倍内閣の基本方針 初閣議で了承 『米と意思疎通』明記」(2006年9月27日 東京朝刊)

「安倍内閣支持率 70.3% 発足直後歴代3位/読売新聞社世論調査」(2006年9月28日 東京朝刊)

「高岡南高で履修漏れ 校長、3年生に謝罪 受験控え補習に不満の声=富山」(2006年10月25日 東京朝刊)

「教育再生会議再スタート 改革は続行、方向は不明」(2007年10月10日 東京朝刊)

「高卒学力テスト実施に反対意見/教育再生会議」(2007年11月21日 東京朝刊)

【インターネットのサイト(ホームページ記載事項等)】

佐々木隆生氏の researchmap

<https://researchmap.jp/read0166465/> 2019年7月19日情報取得

文部科学省ホームページ「学力向上アクションプラン『確かな学力』を飛躍的に向上させるための総合的施策」より

「理科大好きスクール」の「平成15・16年度科学技術・理科教育推進モデル事業(理科大好きスクール)事業」概要

「学習指導カウンセラー派遣事業」の「学習指導カ

ウンセラー派遣に係る調査研究事業実施要項」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/actionplan/index.htm 2019年7月20日情報取得

文部科学省(2017)「高等教育の将来構想に関する参考資料」(中教審将来構想部会(第9期~)(第1回)配布資料の参考資料1)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo/042/siryo/_icsFiles/afieldfile/2017/05/31/1386346_12.pdf 2019年7月20日情報取得

【各アクターによる報告書・答申・議事録・通知等】

①文部科学省

文部科学省(2018)「平成30年度学校基本調査(確定値)の公表について」(報道発表)〔「学校基本調査—平成30年度結果の概要—」より〕

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/12/25/1407449_1.pdf 2019年7月20日情報取得

②中央教育審議会

中央教育審議会(1999)「初等中等教育と高等教育との接続の改善について(答申)」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/91201.htm 2019年7月20日情報取得

中央教育審議会(2005)「我が国の高等教育の将来像(答申)」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo/0/toushin/attach/_icsFiles/afieldfile/2013/05/27/1335580_001.pdf

2019年7月20日情報取得

第3期中央教育審議会第8回大学教育部会(2006年11月8日)議事録・配布資料

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo/0/015/gijiroku/07012325.htm

2019年7月20日情報取得

中央教育審議会大学分科会制度・教育部会(第1回)(2007年3月19日)議事要旨(案)、第4期中央教育審議会大学分科会制度・教育部会(第5回)及び学士課程教育の在り方に関する小委員会(第8回)合同会議(2007年12月3日)議事要旨(案) ※インターネットでは閲覧不可能だったため文科省に問い

合わせの上、筆者が直接入手した。

中央教育審議会大学分科会制度・教育部会・学士課程教育の在り方に関する小委員会(2008)「高等学校と大学との接続に関するワーキンググループの『議論のまとめ』(全文)『週刊教育資料』2008年2月4日号、35~46頁

中央教育審議会(2008)「教育振興基本計画について～『教育立国』の実現に向けて～(答申)」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo/0/toushin/08042205/001.pdf 2019年7月20日情報取得

中央教育審議会(2008)「学士課程教育の構築に向けて(答申)」の「本文」と「審議経過・名簿」

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2008/12/26/1217067_001.pdf

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2008/12/26/1217067_007.pdf

2019年7月20日情報取得

③内閣下の私的諮問会議・政党

教育再生会議「会議開催状況」(配布資料、議事録等総会・分科会含む)、「教育再生会議の設置について」、「教育再生会議有識者」、各分科会の所属委員一覧

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/kaisai.html>

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/pdf/01_secchi.pdf

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/pdf/03_iin.pdf

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/pdf/04_meibo.pdf

2019年7月17日情報取得

教育再生会議(2007)「社会総がかりで教育再生を～学校、家庭、地域、企業、団体、メディア、行政が一体となって、全ての子供のために公教育を再生する～—第三次報告—」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun1225.pdf>

2019年7月20日情報取得

教育再生懇談会「開催状況」(配布資料、議事録等)、「教育再生懇談会の開催について」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/kaisai/index.html

「高大接続テスト」の政策形成過程に関する一考察

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/konkyo.pdf

2019年7月17日情報取得

教育再生懇談会(2009)「これまでの審議のまとめ—第三次報告—」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/houkou/singi-matome.pdf 2018年7月20日情報取得

民主党(2009)「Manifesto マニフェスト 2009(第45回衆議院総選挙)」

http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf 2019年7月20日情報取得

④その他

北海道大学(2010)「高等学校段階の学力を客観的に把握・活用できる新たな仕組みに関する調査研究報告書」

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/08082915/_icsFiles/afieldfile/2010/11/04/1298840_1.pdf 2019年7月20日情報取得

※付記

本稿は、JSPS 科研費 19J21364 の助成を受けたものである。

また、本稿は筆者の2018年度提出の修士論文「内閣主導の大学入試改革に関する公共政策学的分析—共通テスト改革に着目して—」の一部を再構成したものであり、第5章第1節の記述は、大島隆太郎氏による修士論文への助言を参照して執筆した箇所である。この場を借りて御礼申し上げたい。