

JES 2019 Hokkaido 20 July 2019

小学校英語の政策過程 1984-2017

寺沢拓敬

関西学院大学社会学部

連絡先：<https://terasawat.jimdo.com/>

小学校英語研究における**経緯**の論じられ方

経緯を論じる文献、4タイプ

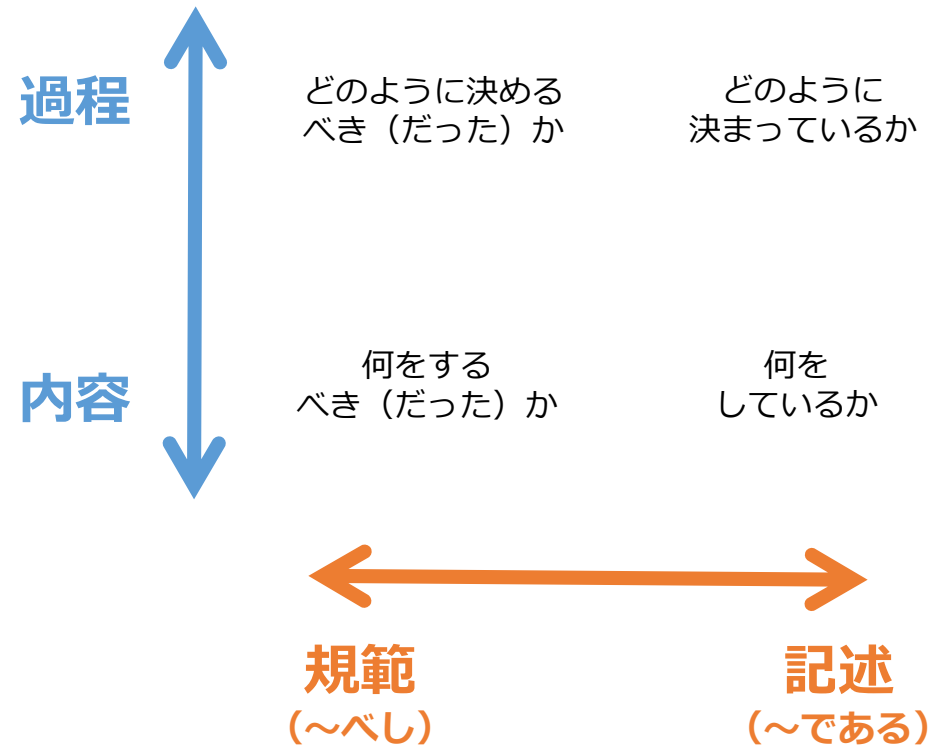
1. 学習指導要領解説書や教科教育法テキストブックの中の一章
2. アカデミック小学校英語教育研究における序章
3. 内容寄り政策**研究** (e.g., Butler, 2007; Hashimoto, 2011; 鳥飼, 2006 など多数)
4. 過程寄り政策**研究** (江利川, 2018 などごくわずか)

上記 1-3. の問題

- 政府の公式見解（合意ベース・結果中心）の文書に依拠しすぎ
例、学習指導要領、同解説、審議会答申等
- 因果モデルがおおざっぱすぎる
グローバル化→必修化、財界の要求→必修化、世論→必修化
- 実証的根拠も曖昧（例、政策間を埋めるピースの欠如、武勇伝、俗説）

政策過程を研究する意義

- 政策過程 vs. 政策内容
- **過程**：民主的正当性
(\leftrightarrow 内容：理論的正当性)
- 「どのように決まっているか」
がわからないと、適切な政策提
言・アピールはできない



理論枠組み

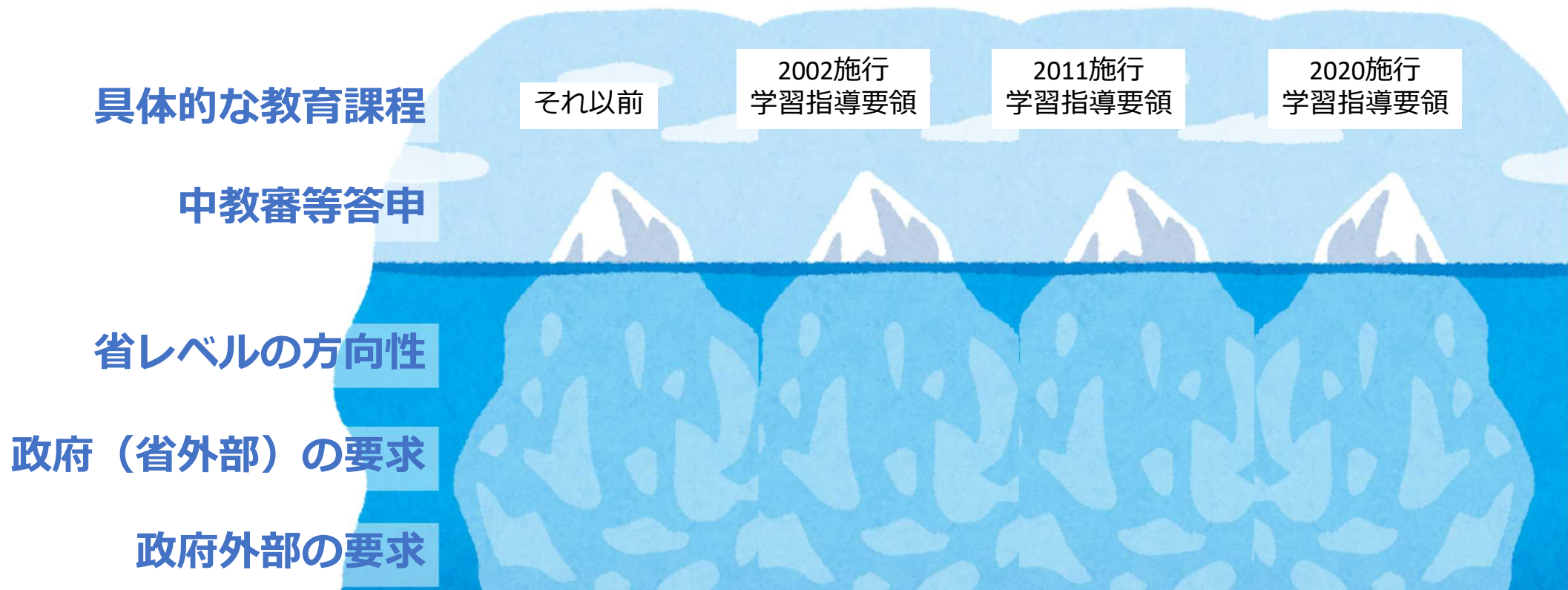
階層性

- a. 学習指導要領の審議過程にどれだけ近いか
- b. イデオロギー構造・マクロ構造と、実際の審議結果との関係

政策決定の因果的説明

- なぜ（ほかでもなくこの時期に）小学校英語が始まったか
- 「政策の窓モデル」(松田, 2012)
- とりわけ政治の流れがどのように変容し、政策決定につながったか？
- グローバルトレンド／政策借用 (Enever, 2018) にもかかわらず、日本の導入は遅いの？

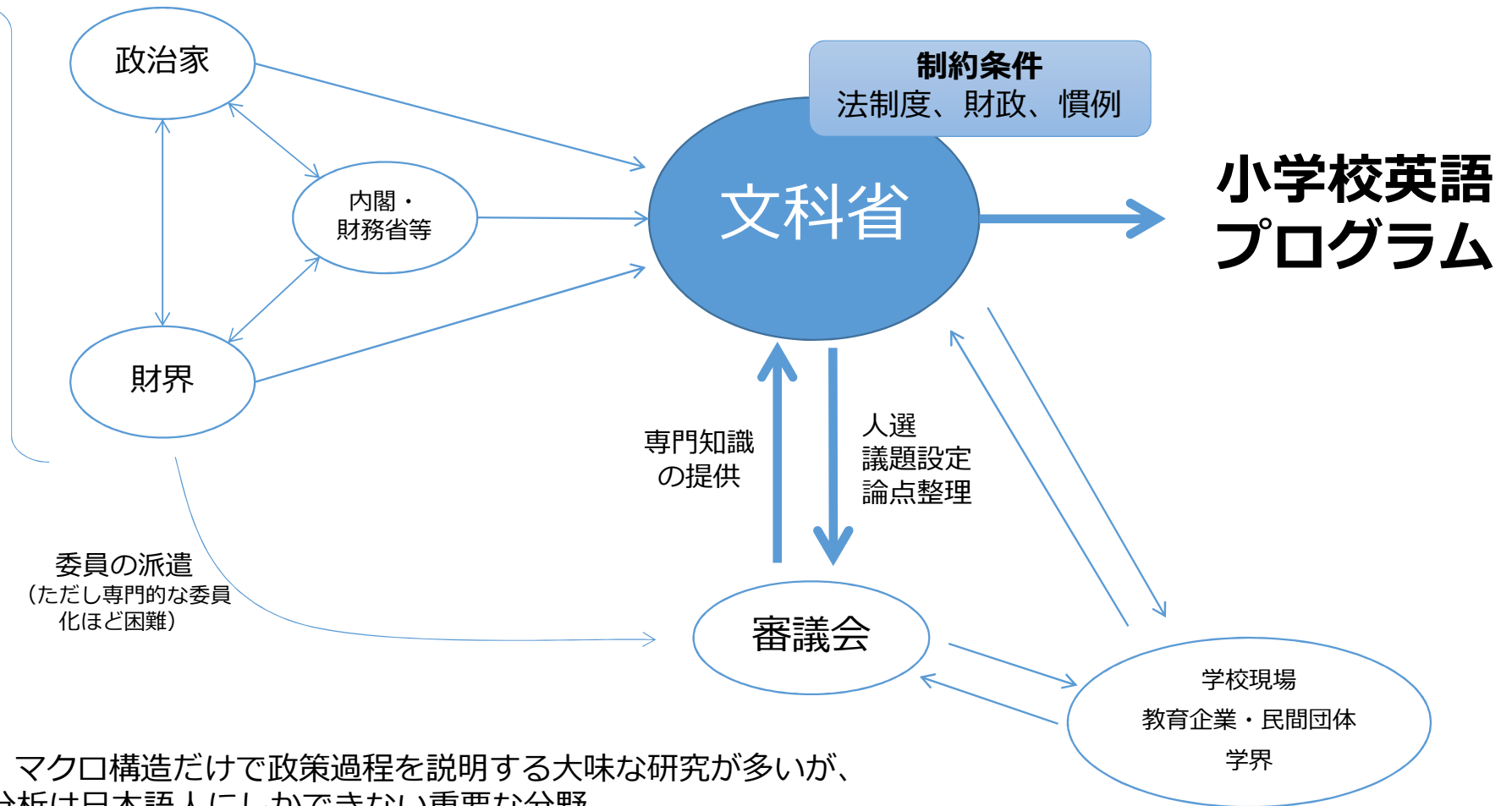
小学校英語教育政策の階層性



マクロ構造／イデオロギー

- ・ グローバル化
- ・ 新自由主義

政策過程の構造（理念モデル）



※ 国際誌には、マクロ構造だけで政策過程を説明する大味な研究が多いが、審議過程の分析は日本語人にしかできない重要な分野

方法

依拠する先行研究

1980年代

松岡 (2016, 2017) : 臨教審の議事録の分析

2002学習指導要領に至る過程

報告者による分析 (2020年に出版予定) : 中教審・教課審の議事録の分析

2011学習指導要領に至る過程

寺沢 (2019, 印刷中) : 中教審教育課程部会・外国語専門部会の議事録の分析

2020学習指導要領に至る過程

江利川 (2018)

分析の焦点

制度設計の根幹に関わる論点

- 必修の是非、教育課程上の位置づけ、目的・目標

階層性を重視した分析

- 単なる指導要領のまとめではない
- 議事録レベルの分析とマクロの政治過程の相互作用

因果的説明

- なぜこのタイミングで導入が決まったのか？

	80-90年代	2002指導要領 (98. 12改訂)	2011指導要領 (2008.03改訂)	2020指導要領 (2017.03改訂)
指導要領の具体的な検討		95-6中教審 96-8教課審	2004-8 中教審・教育課程部会・外国語専門部会	2014.11-2016.12 中教審
省内での方向性の検討	1991-93外国語教育の改善に関する調査研究協力者会議 - 1993.07.30 同会議「...報告」		2000.01- 英語指導方法等改善の推進に関する懇談会 - 2001.01.17報告書「小英検討の必要性」 2002.01-05 文科大臣私的諮問機関「英語教育改革に関する懇談会」（戦略構想の契機） 2002.7.21 「戦略構想」 2003.3.31 「行動計画」	2010.11.05- 「外国語能力の向上に関する検討会」 - 2011.07.13 「5つの提言と具体的施策」 2013.04.25 中教審答申（早期化等の提案なし） 2013.06.14.閣議決定「第二期教育振興基本計画」 2013.12.13 「グローバル化に対応した英語教育改善実施計画」（同上の具体化） 2014.09.26.英語教育の在り方に関する有識者会議「今後の英語教育の改善・充実方策について」
政府（文部省外部）レベルでの方向性の検討	1986.04.23臨教審第二次答申 1991.12.12第三次行革審「国際化対応...に関する第二次答申」		2002.06.21（小泉内閣「骨太の方針」）経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」人間力戦略 2006.10.10-教育再生会議 - 2007.12.25 「第3次報告」 - 2008.01.31 「最終報告」	2008.05.26 教育再生懇談会「審議のまとめ、第一次報告」 2008.6.27.閣議決定. 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針2008」 2013.05.28 教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」
政府外部からの提案・要求			2000.03.28 経団連提言 2000.12.07. 自民党文教部会・外国語教育に関する分科会・提言（→戦略構想）	2014.11.26. 経済同友会「学習指導要領改訂に向けた意見」

80年代（臨教審 1984.8-1987.8）

- 第二次答申（1986年4月23日）
 - 従来の外国語教育の非効率性を指摘し、改革の必要性を訴え、「英語教育の開始時期についても検討を進める」と提言
 - 明示的に小学校英語の導入を提案する委員も。小学校から始めた上で中学の二・三年生くらいから選択制にしてはどうかという提案も（松岡, 2017）
 - 「抵抗勢力」の旧文部省：教育現場の実情を知らない臨教審委員の急進的な提案に対し、ブレーキをかける役割

90年代初め

第3次臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）

- 1991.12.12「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第二次答申」
- 多様な初等中等教育のため、教育課程の弾力化、“例えば、小学校においても英会話など外国語会話の特別活動等を推進する”

1991-93 外国語教育の改善に関する調査研究協力者会議

- 1993.07.30「...報告」
- 内容は両論併記。研究校の重要性を説く

学習指導要領 1998年12月改訂に至る経緯

中教審

(1995.4.26発足 → 96.7.19 第一次答申)

- 答申
 - 「教科として一律に実施する方法は採らないが、国際理解教育の一環として、「総合的な学習の時間」を活用したり、特別活動などの時間において、学校や地域の実態等に応じて、子供たちに外国語、例えば英会話等に触れる機会や、外国の生活・文化などに慣れ親しむ機会を持たせる」
- 審議過程（議事録の分析）
 - 委員に急進的賛成派（教科化推進など）はゼロ
 - 国際化に対応する新たな教育の追加

（第二小委のテーマ）と、ゆとりのための学習内容削減（第一小委のテーマ）という対立的課題の間でバランスを迫られた。

- 小学校での英語実施の“許可”は**熟議無し**で論点化
- 「総合的な学習の時間」という便利な箱。
- とくに「教科的な英語」に対する強い警戒感。

教育課程審議会

(1996.8 → 1998.7)

- 制度設計関係については中教審の追認

2011施行学習指導要領に至る経緯、背景

2000.03.28 [経団連提言「グローバル化時代の人材育成について」](#)

- 技能としての英語力の重要性の文脈で、“できるだけ幼少の時期… 少なくとも小学校段階からの英語教育の開始”。なお、国際理解型英語活動の視点はなし

2000.01- 英語指導方法等改善の推進に関する懇談会

- [2001.01.17報告書「小英検討の必要性」](#)
- 「工. 小学校英会話学習について」：1 小学校の「総合的な学習の時間」における英会話学習 / 2 指導者の養成 / 3 小学校における今後の英会話学習の在り方

2002.01-05 文科大臣私的諮問機関「[英語教育改革に関する懇談会](#)」

- 「戦略構想」の前段の会議。ただし、小学校英語につ

いてはほとんど議論なし。

2002.07.12 文科省「[「英語が使える日本人」の育成のための戦略構想の策定について](#)」

- 「IV 小学校の英会話活動の充実」→ ○ 1/3は外国人教員・中学英語教員等が指導できるように支援。○ 「小学校の英語教育に関する研究協力者会議の組織」

2003.03.31 文科省「[「英語が使える日本人」の育成のための行動計画](#)」

- 「5. 小学校の英会話活動の支援」。提案内容は、基本的に「戦略構想」と同一。総合学習内英語活動（“中学校の英語教育の前倒しは避ける” “慣れ親しんだり” “体験的な学習活動”）が前提。
- **具体的施策**：指導の手引き、調査、研究開発学校、研修、ALT・中高教員等指導者の活用促進、今後の在り方に関する研究

学習指導要領 2008.3 改訂に至る直接的経緯

2004.04.13 中教審教育課程部会外国語専門
部会、発足

2006.03.27 外国語専門部会「審議の状況」

- 必修化（委員の人選から見て、最初からほぼ規定路線）
- 教育課程上の位置づけ・目的には合意なし（かなり強い「教科化」圧力）

2007.08.30 同小学校部会、外国語活動「原
案の原案」了承

- 「外国語活動」の原案が突然提案され、了承

- この原案がどこから来たかは不明

2007.12.25 同教育課程部会答申原案了承

2008.01.17 中教審総会、答申発表

2008.03.28 新学習指導要領告示

寺沢拓敬 (2019)「小学校英語の政策過程 (1) :
外国語活動必修化をめぐる中教審関係部会
の議論の分析」『関西学院大学社会学部紀
要』132号



2020施行学習指導要領の背景

2006.10.10-教育再生会議

- 2007.12.25 「社会総がかりで教育再生を・第3次報告」
 - 小学校英語推進明記。教科化と見なせる部分も
- 2008.01.31 「最終報告」
 - 小学校英語推進を明記

2008-09 教育再生懇談会

- 2008.05.26教育再生懇談会「[審議のまとめ、第一次報告](#)」
 - “少なくとも3年生からの早期必修化を目指し、3年生から35時間以上英語教育を行うモデル校を大規模に（例えば5000校）設け支援する。”

経済財政諮問会議

- 2008.6.27.閣議決定。「[経済財政改革の基本方針2008](#)」
 - “小学校低・中学年（例えば3年生）からの英語教育の早期必修化を目指し、モデル的な取組を含め具体策を検討。”

2010-11 文科省「[外国語能力の向上に関する検討会](#)」

- 2011.07.13 「[『国際共通語としての英語力向上のための5つの提言と具体的施策』について](#)」

2011-13 中教審

- 2013.04.25 [中教審「第2期教育振興基本計画について（答申）」](#)
 - 現状追認的。早期化・教科化の提案なし

学習指導要領 2017.03 改訂に至る直接的経緯

2013.05.28 教育再生実行会議「[これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）](#)」

- 早期化・教科化の初出
- “小学校の英語学習の抜本的拡充（実施学年の早期化、指導時間増、教科化、専任教員配置等）”

2013.06.14.閣議決定「[第二期教育振興基本計画](#)」

- 早期化・教科化明記
- “小学校における英語教育実施学年の早期化，指導時間増，教科化，指導体制の在り方等”について検討

2013.12.13「[グローバル化に対応した英語教育改善実施計画](#)」

- 第二期教育振興基本計画の具体化、3・4年実施、5・6年教科が明記

2014.2.26-9.26 英語教育の在り方に関する有識者会議

- 2014.09.26「[今後の英語教育の改善・充実方策について 報告 ～グローバル化に対応した英語教育改革の五つの提言～](#)」
- 3・4年早期化&5・6年教科化

2014.11.26. [経済同友会](#)「[学習指導要領改訂に向けた意見](#)」

- 小学校低学年から英語、行財政的論点には切り込まない理念的・精神論的な提言

2014-16 中教審

- 2014.11.20下村文相中教審諮問、2015.08.26 論点整理、2016.08.26 教育課程部会「[審議のまとめ](#)」
2016.12.21 答申

考察

1. 漸増主義 (incrementalism) からトップダウン型への転換

- 2000年代以降の「政治主導」の影響

2. 審議会における審議の特徴

- 転換前後いずれもソフト面（教育内容）の議論に限定。ハード面（教育行財政、たとえば教員定数）は議論から排除
- 行財政的制約条件は事務局サイド
- 条件分岐型提言（「条件整備ができるなら導入。できないなら撤回」）ができない
- 落とし所が見つからず、強引に決定し

てしまうため、「結論には納得しないまでも、過程は尊重できる」ということになりにくい。

3. 階層構造に起因する特徴

- 指導要領改訂から遠いアクターほど大胆な提言をしがち
- 政治主導以前：文科省事務局が種々の要求をソフトランディングさせたうえで、学習指導要領の文言に具体化
- 政治主導以後：事務局サイド（および審議会サイド）のイニシアチブは減少

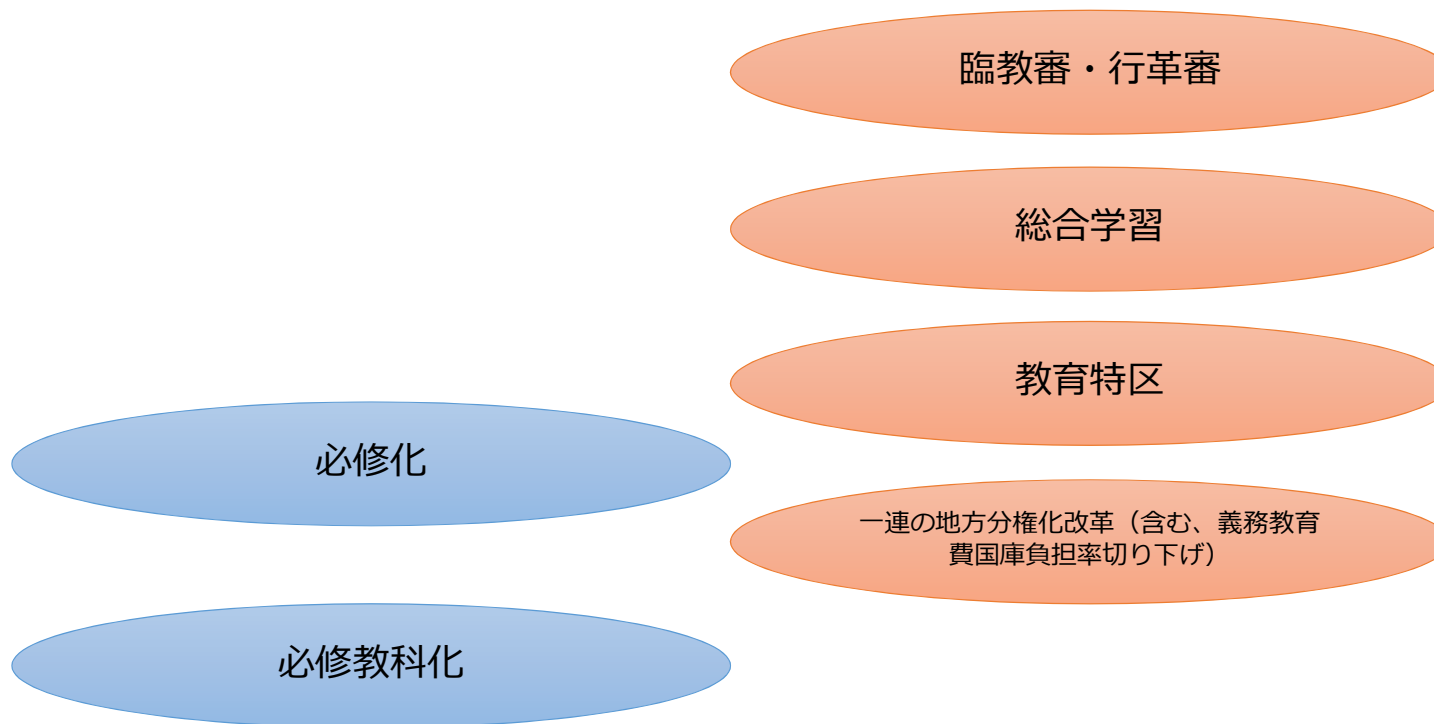
機会均等 vs. 多様化

グローバル化という（象徴的）圧力が、多様化・地方分権化という流れへの障壁として働く

機会均等
(反ばらつき)



多様化
(反画一化)



財政困難国における導入パターン

	機会均等 反地域格差	柔軟なカリキュ ラム修正（例、国 際化への対応）	財政健全化 （予算節約）	
日本	○	×	○	共通カリキュラムに必要な条件整備を時間をかけて準備。カリキュラム更新の機動性が低い
他の 早期英語後発国 （Emever, 2018）	×	○	×	一律導入ではなく、条件整備ができた自治体から順次導入を認める。結果的に格差が拡大する
？	○	○	×	教育関係者にとっては理想的だが、政治的には非常に大きな困難が伴う

なぜこのタイミングで決まった？

1989改訂

- 政治的にも条件整備的にも「グローバルトレンド」としても現実味なし。一部の推進論者の過熱化を文部省が「冷ます」状態。

1998改訂

- 国際化対応への圧力はあったが、「ゆとり化」への圧力も大きい。ジレンマを両立させる解が「総合学習」の枠に押し込む

2008改訂

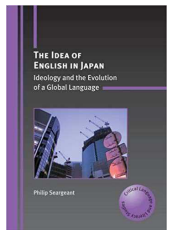
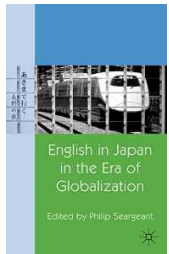
- 外国語活動必修化（領域、非スキル主義、学級担任主体）は文科省のイニシアチブで決まる

2017改訂

- 「政治主導」の直接的影響を受け、教科化・早期化
- 文科省のイニシアチブの相対的低下

余談 政策過程／議事録分析のここがすごい！

- 調査対象の「顔が見える」という点で、代表性はパーフェクト。誰がいるのかわからない集団にアンケートをばらまいた実態調査なるものとは大違い。
- 「顔の見える対象」への調査は、先行研究として後続者の役に立つ。誰がいるのかわからない集団の調査は、誰も参考にしたいとは思わない
- 被調査者に迷惑はかからない
- 国際誌にはマクロ構造だけで政策過程を説明する大味な研究が多い。審議過程の分析は日本語人にしかできない重要な分野
- 地方自治体の政策過程にまで広げれば研究対象は無数にある
- 情報公開制度の進展により、議事録へのアクセスは格段に向上している。ウェブに掲載されていたり、行政文書開示請求でコピーを送ってもらえたり。



文献

Butler, Y. G. (2007). Foreign Language Education at Elementary Schools in Japan: Searching for Solutions Amidst Growing Diversification. *Current Issues in Language Planning*, 8(2), 129–147.

Enever, J. (2018). *Policy and politics in global primary English*. Oxford University Press.

Hashimoto, K. (2011). Compulsory “foreign language activities” in Japanese primary schools. *Current Issues in Language Planning*, 12(2), 167–184.

江利川春雄. (2018). 『日本の外国語教育政策史』 ひつじ書房.

寺沢拓敬. (2014). 『「なんで英語やるの？」の戦後史：国民教育としての英語、その伝統の成立過程』 研究社.

寺沢拓敬 (2019) 「小学校英語の政策過程 (1) : 外国語活動必修化をめぐる中教審関係部会の議論の分析」 『関西学院大学社会学部紀要』 132号

鳥飼玖美子. (2006). 『危うし！小学校英語』 文藝春秋.

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：その持続と変容』 (pp. 167--208). 中央大学出版部.

水野稚. (2008). 経団連と「英語が使える」日本人. 『英語教育』 4月号, 65–67.

森田朗. (2014). 『会議の政治学 II』 慈学社出版.

和田稔. (2004). 「小学校英語教育、言語政策、大衆」 大津由紀雄 (編)

『小学校での英語教育は必要か』 (pp. 112–128). 慶應義塾大学出版会.

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』

松岡翼 (2016) 「小学校英語教育をめぐる政策立案過程とその背景：1970～80年代の早期英語教育言説に焦点を当てて」 中部地区英語教育学会2016年度大会（鈴鹿医療科学大学、6月26日）

松岡翼 (2017) 「1980年代の臨時教育審議会における英語教育政策の立案過程：小学校英語教育と大学入試改革」 中部地区英語教育学会2017年度大会（信州大学、6月25日）

第3層

臨教審

第2層

第1層

95-6中教審
97-8?教課審

2004-8
中教審
教育課程部会
外国語専門部会

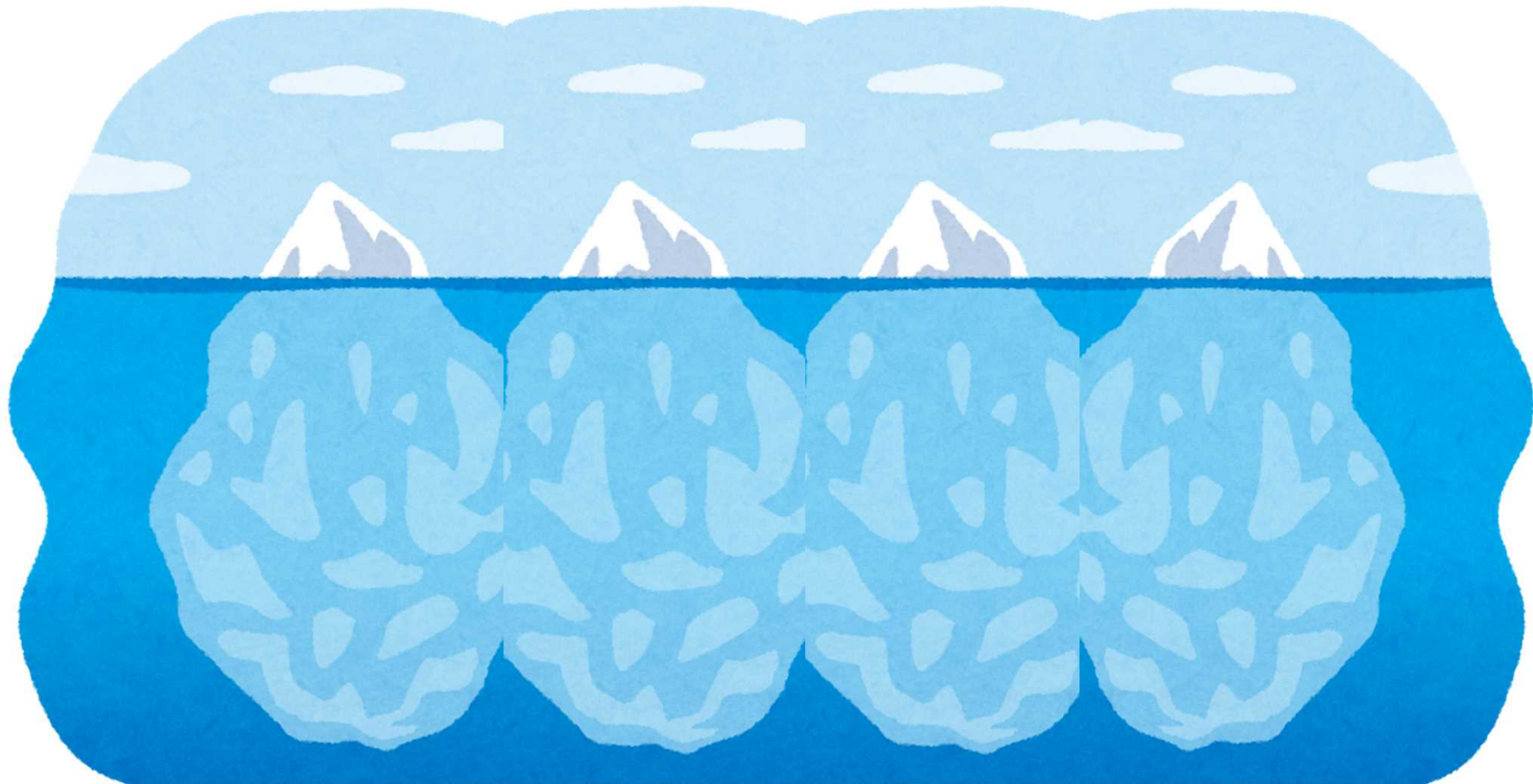
指導要領以前

2002学

2011学

2020学

画像作成に使用しただけのページ



			2000.03.28 経団連提言 2000.12.07. 自民党文教部会・外国語教育に関する分科会・提言（菅によるとこれが戦略構想につながるらしい）	2014.11.26. 経済同友会「学習指導要領改訂に向けた意見」 （小学校低学年から英語、行財政的論点には切り込まない理想的・精神的な提言）
第三層	臨教審1986.04.23答申 第三次行革審1991.12.12「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第二次答申」		<ul style="list-style-type: none"> 2002.06.21（小泉内閣「骨太の方針」）経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」人間力戦略→”文部科学省は、「英語が使える日本人」の育成を目指し、平成14年度中に英語教育の改善のための行動計画をとりまとめる。” 2006.10.10-教育再生会議 2007.12.25「社会総がかりで教育再生を・第3次報告」 2008.01.31「最終報告」 	2008.05.26 教育再生懇談会「審議のまとめ、第一次報告」「少なくとも3年生からの早期必修化」 2008.6.27.閣議決定. 経済財政諮問会議「経済財政改革の基本方針2008」 2013.05.28 教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」（早期化・教科化の初出）
第二層	1991-93外国語教育の改善に関する調査研究協力者会議（小池座長）1993.07.30「...報告」内容は両論併記。研究校の重要性を説く		2000.01- 英語指導方法等改善の推進に関する懇談会（座長 小池 信一）1.0.17報告書「英語教育の改善に関する調査研究協力者会議の報告」 2002.7.21「戦略構想」 2003.5.31 行動計画	2010.11.05-「外国語能力の向上に関する検討会」（吉田座長） <ul style="list-style-type: none"> 2011.7.12「5.0の想言と具体的施策」 2011.4.25 中教審答申（早期化等の提案なし） 2011.4.14 閣議決定「第二期教育振興基本計画」（早期化・教科化） 2013.12.13「グローバル化に対応した英語教育改善実施計画」（第二期計画の具体化、3・4年実施、5・6年教科が明記） 2014.09.26.英語教育の在り方に関する有識者会議「今後の英語教育の改善・充実方策について」（3・4年早期化&5・6年教科化）
第一層	95-6中教審 96-8教課審（98.7.29答申）		2004-8 中教審・教育課程部会・外国語専門部会	2014-16 中教審 <ul style="list-style-type: none"> 2014.11.20下村文相中教審諮問 2015.08.26 論点整理 2016.08.01 審議のまとめ 2006.12.21 答申
	指導要領以前	2002指導要領 (1998.12改訂)	2011指導要領 (2008.03改訂)	2020指導要領 (2017.03改訂)
			2009 英語教育改革総合プラン	

詳細情報が書き込まれた
元スライド