

## 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——

寺 沢 拓 敬\*\*

### 1. はじめに

本稿の目的は、小学校外国語活動の必修化をめぐる審議過程を検討することで、日本における英語教育政策過程の一端を明らかにすることである。外国語活動は、2008年3月28日改訂・2011年4月施行の小学校学習指導要領（以下、「2011年施行学習指導要領」）で導入された必修プログラムである。外国語活動は、過去にも他の学校種にも存在しなかった完全に新しい教育内容という点が特徴である。たしかに、1990年代から公立小学校の英語教育は徐々に拡大してきていたが、あくまで各学校・各自治体の自由裁量に過ぎなかった（もっとも、2000年代中頃には実施校の割合は90%を超えていたが）。その意味で、必修の外国語活動は、日本の教育史上初めてすべての児童に外国語（事実上、英語）の学習を義務付けたという意味で大きな転換である。

### 先行研究とその問題

外国語活動の導入経緯は多くの文献で扱われている。第一に、現職教員向けの新学習指導要領解説書（例、兼重・直山、2008）や教職課程学生向けの小学校英語教育法などの教科書（例、樋口、2010）ではほぼ必ず言及がある。第二に、小学校英語に関する学術論文では、たとえ主たるテーマが政策ではなかったとしても、イントロダクション等で多少の言及はある（例、松宮、2014）。第

三に、数は決して多くないが、導入経緯そのものを分析した言語政策研究がある（文献については後述）。導入の経緯をごく簡単に伝えるだけの前二者とちがいで、3番目は狭義の先行研究と呼べるもので、経緯の単なる列挙ではなく、何らかの理論的枠組み（政策過程理論や言語政策理論）に基づいて、導入経緯の記述・説明を試みたものである。

さて、上述の文献は、経緯を説明するにあたり、以下の4点の文書のいずれかあるいは全てに依拠していることがほとんどである<sup>1)</sup>。

1. 2006年3月27日、中央教育審議会外国語専門部会による「小学校における英語教育について（外国語専門部会における審議の状況）」の発表。小学校高学年での必修化を提案した。
2. 2008年1月17日、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」。必修の外国語活動の新設を提案した。
3. 2008年3月28日、小学校学習指導要領告示。正式な決定。
4. 2008年8月、同学習指導要領『解説』発表。

これらはいずれも公的性格が強い提言であり、その重要性に疑いはない。他方、決定事項を一方的に宣言する点、そして、決定までに紆余曲折や

\*キーワード：外国語活動、教育政策、政策過程分析

\*\*関西学院大学社会学部准教授

1) これらにくわえて、その背景をなす1980年代後半から2000年代初めの一連の政策動向が引用されることも多い（たとえば、2003年3月の「『英語が使える日本人』の育成ための行動計画」や1996年7月の旧中央教育審議会答申）。ただし、直接の経緯ではないのでここでは割愛する。

抵抗があったとしてもその経緯が盛り込まれないという問題点があり、このような「結果型・合意型文書」は政策過程の詳細な検討には不向きである。

たとえば、上記の1番・2番の文献のほとんどが、結果型・合意型の記述をそのまま引用しているため、経緯の説明はきわめて単純化され、その結果、(おそらく中立的な記述を目指しているにもかかわらず)文部科学省(以下、文科省)を代弁した記述になってしまっている。というのも、導入そのものに根強い反対論や調停不可能なレベルでの深刻な意見の対立があったとしても、その点は記されないからである。公的文書としては、最終的に合意に至ったと建前として書かざるを得ない。

一方、上記3番目に相当する言語政策研究は、とりわけ「批判的転回」(critical turn)以降の言語政策研究は、結果型・合意型の記述の問題点に自覚的である(Ricento, 2000)。その点で、文科省サイドの文書に対する批判意識は堅持されているが、そうだったとしても、結果型・合意型の文書だけに依拠して(批判的)分析を行うのは別の問題を含む。それは、異なる利益・意図をもったアクター間の交渉という側面を記述から排除してしまい、政策決定を一枚岩的にとらえてしまう点である。よく知られているように、政府は一枚岩ではない。日本の政策過程は、ごく大雑把に言えば、政界・官界・財界というアクター間の相互交渉で進められてきており、したがって、三者の利害関係はしばしば食い違う。さらに、三者もそれぞれ内部に対立を含んでおり(たとえば、自民党における族議員間の対立、省庁間の対立)、一枚岩的に捉えることは難しい。

もっとも、一般論として教育の重要性を否定するアクターは存在しない。しかし、具体的な教育改革の手段については大いに食い違うことも少なくない。後述するとおり、英語教育は、他の教育政策に比べても比較的意見の対立が小さい「平和な」領域ではあるが、それでも具体的なプログラムの是非となると意見の対立が見られる。こうした相互交渉の過程を検討しない限り、外国語活動という特定のプログラムが誕生した経緯の説明としては不十分である。

この点はそのまま先行研究の問題点にもつながる。先行研究ではしばしば小学校英語を後押しした要因が論じられている。たとえば、Butler(2007)は、グローバル化、日本社会の英語熱、英語教育に対する国民の不満、有権者へのセールスポイントなど8つの要因によって、小学校への英語導入が加速したと述べている。また、世論や財界からの改革要求をあげる論者もいる(和田, 2004; 水野, 2008; 鳥飼, 2006)。こうした要因が、英語教育改革一般に影響を与えたことは疑いないが、一方で、外国語活動という特定のプログラムの形成を促したというのは説明として不十分である。なぜなら、グローバル化に対応するのに外国語活動を選ぶ必然性はまったくなかったからである。英語の教科化やあるいは国際理解科のような科目を創設することで対応することもできた。また、世論や財界は外国語活動というプログラムを要望していたわけでもなかった——そもそも以前に「外国語活動」は存在していなかったのである。

この点は、外国語活動というプログラムの特異さを理解するとよくわかる。小学校への英語教育導入は日本だけでなく世界の非英語圏で同時発生的に起こっている。つまり、この改革はグローバルトレンドあるいは政策借用という側面を持つ(Enever, 2018)。しかしながら、日本の外国語活動は様々な点で他国の趨勢とは異なる(Hashimoto, 2011)。

Hashimoto(2011)も論じているとおり、とりわけ特異な点はその目的・目標である。詳細は後述するが、英語力の育成を明示的に宣言しておらず、その代わりに、会話(日本語での会話を含む)への積極性を育んだり、日本語や日本文化に対する意識を高めるといった雑多な目的を含んでいる。つまり、グローバルトレンド・政策借用という面から見れば教科化してもおかしくなかったにもかかわらず、国際的にも例をみない外国語活動で着地したことを意味している。

以上を踏まえると、外国語活動の成立の経緯を明らかにするためには、結果型・合意型の文書だけではなく、政策が議論されはじめてから決定するまでを、意見の対立や抵抗も含めて分析する必要があり、そのためには過程型・非合意型の文書

の検討が不可欠である。具体的には、学習指導要領の具体的な改訂を示した中央教育審議会（以下、中教審）およびその下位部会の議事録が過程型・非合意型文書にあたる。

なお、議事録レベルで外国語活動の政策過程を検討した先行研究は皆無というわけではない。江利川（2018）は日本の英語教育政策史にとって最重要文献のひとつであり、とくに政策過程分析の精緻さは特筆に値する。しかしながら、理由は定かではないが、外国語活動の政策過程をふくめた2000年代の政策的議論は手薄である。また、Aota（2017）は、外国語専門部会の議事要旨を検討しており、本稿とも問題意識がかなり近い。しかし、政策過程の重要性を主張しつつも、各論点の時間的進行（シーケンス）の検討はなされておらず、論点がどのように対立・統合・変容したかという審議過程のダイナミズムは検討されていない。また、検討対象は外国語専門部会のみであり、審議過程後半で重要な役割を果たした教育課程部会の議論を検討していない。以上のように、先行研究には不十分な点が多く、本稿ではそのギャップを埋める。

## 2. 英語教育の政策過程の特徴

分析に入る前に、（教育）政策過程の先行研究を参考にしながら外国語活動の政策過程の特徴について見通しを立てたい。結論から言うと、他の教育政策と比較して外国語活動の導入は、(1) 改革の影響範囲が比較的小さい、(2) 省庁間の利害対立が少ない、(3) イデオロギー対立が相対的に小さいという特徴がある。

第一に、外国語活動導入は基本的に学習指導要領という告示に関わるものであり、法改正を伴う改革に比べれば、その影響範囲は限定的である。そのため、政策過程の主たる舞台は、文科省の公式・非公式の様々な会議である。教育政策研究には、国会やその前段階をなす各種会議（たとえば、衆議院文部科学委員会、自由民主党政務調査会文部科学部会）に焦点を当てた研究が多いが（例、ショッパ、2005）、外国語活動の政策過程はおそらくこのような事例とは大きく異なる。

もっとも、国会の承認を欠いている学習指導要

領にとって、中教審で有識者による了承を得ることは民主的正当性の点で重要である。また、中教審で学習指導要領改訂の議論に直接的に関わるのは、審議会委員および文科省事務局であり、与党議員や財界のようなパワーエリートが直接影響力を行使するわけではない（ただし、審議会メンバーに有力経済団体の役職者が入ることはある）。その意味で、他の教育改革と比べると、審議会の重要性が相対的に大きいと考えられる。

第二に、関与する省庁は文科省だけである。外国語活動はあくまで学校教育の枠組みを前提にする以上、ほぼ完全に文科省の守備範囲であり、他省庁とのやりとりを要しない。この点で、たとえば、橋本（2014）が検討した、医師養成課程・法曹養成課程をめぐる高等教育改革の議論とは一線を画す。英語教育政策のすべてがこのような単純な構造で理解できるわけではないが（たとえばJETプログラムは旧文部省だけでなく外務省と旧自治省との交渉も重要だった）、外国語活動に関しては比較的シンプルに考えて問題ないだろう（もっとも、審議過程とは独立して、財務省との交渉は重要である）。

第三に、英語教育全般に言えることだが、イデオロギー的な対立は顕在化しにくい。少なくとも1990年代以降は、政治的アクターの多くが早期英語教育に肯定的であり、反対の方針を示す政党・省庁・経済団体は存在しない。反対論者はいたとしても、各アクターの一部であり、組織化されているわけではない。

教育政策にはイデオロギー的対立が顕在化したものが数多い。たとえば、文部省（および自民党）と組合（および旧社会党）との対立を引き起こしたいわゆる勤評闘争や全国学力テスト反対闘争はその典型であり、また、カリキュラム改革のレベルでも歴史教育や道徳教育はイデオロギー的争点になりやすい。一方で、英語教育にはそのようなイデオロギー的要素が薄い。ただし、保守系の政治家・有識者が日本語優先論の観点から早期英語教育に反対を示す点を考慮すると、まったくのイデオロギーフリーというわけではない。この点については、外国語活動の政策過程にも一部顕在化したので後述する。

### 審議会の重要性

上述の特徴はいずれも、政策過程における審議会の（相対的）重要性を示唆するものである。政策過程の主たる舞台は文科省内の部局レベルに限定されるものであり、外在的アクター（例、内閣・他省庁・与党、財界、さらには野党や市民運動）との交渉を詳細に検討する必要はない。

とはいえ、審議会は「官僚の隠れ蓑」として否定的に評価されてきた（森田，2014）。たしかに、外在的アクターの影響力の小ささが、即、審議会の重要性を意味するわけではない。文科省が強いイニシアチブを発揮し、審議を統制しようと動くのなら、審議会はいわゆる「ラバースタンプ機関」に成り下がる。一方で、前川（2002）は、中教審の創発的側面を高く評価し、政策形成における重要な働きを肯定的に評価する（もっとも、現役官僚の観察であり割り引いて理解する必要はあるが）。たしかに、理論的に考えれば、審議会を無碍に扱って民主的正当性を毀損することは省庁としても得策ではない。以下の分析では、審議会と文科省（事務局）がそれぞれどこまでイニシアチブを発揮したか／しなかったかという観点も検討に含める。

### 3. 分析対象について

本節では、分析対象とする審議会の特徴について述べる。主たる対象は、中教審における教育課程部会外国語専門部会（以下「外国語専門部会」）、および、教育課程部会（以下「教育課程部会」）である。さらに、答申を最終的に了承した中央教育審議会総会（以下「中教審総会」）と、外国語活動に関し一部重要な審議を行った小学校部会（以下「小学校部会」）および言語力育成協力者会議についても補足的に検討した。対象時期は、外国語専門部会の第1回が開かれた2004年4月から答申が出された2008年1月までとする（教育課程部会は第3期最初の第15回（2005年4月27日）から検討）。

省庁再編以降の中教審は、総会を上位に、各部会を中位に、各専門部会を下位に置いた階層構造になっており、その点で中教審総会の権限が最も大きい。ただし、下位の部会にも相当の自律性・

専門性が認められており、下位の部会が承認した個別の改革案は中教審総会でも尊重される。

### 外国語専門部会

以下、各部会の概要を述べる。外国語専門部会は、その名が示すとおり、小中高の外国語教育（ほとんどが英語教育）のあり方を検討する部会である。全18回の少なくとも半分以上が、小学校段階での英語教育に関するものだった。外国語専門部会の委員は、発足と同時に21名が選任され、主査を中嶋嶺雄国際教養大学学長が担当した。第16回から、メンバーが3名入れ替わり、主査も田村哲夫渋谷教育学園理事長に交代し、第18回を最後に事実上の解散となる。委員には大学教員が圧倒的に多い（24名中15名）。しかも、ほとんどが英語教育あるいはその関連領域を専門にしている。次に多いのが、小中高校の関係者（校長、教諭、教育委員会関係者等）である（なお、15名の大学教員の中にも中学高校の教員の経験者がいる）。残りの2名は民間人だが、いずれも英語教育関係の企業あるいはNPOに所属しており、いわゆる財界エリートではない。

### 教育課程部会

教育課程部会は、各専門部会から提案された改革案を再検討し、教育課程全体から見た交通整理を行う部会である。英語教育を専門的に論じる部会ではない以上、小学校英語は教育課程を構成する多数の論点の一つに過ぎない。しかし、外国語活動は、2011年施行学習指導要領の目玉だったこともあり、他教科と比べて多くの審議時間が割かれている。分析対象の第15回～第72回において、教育課程部会委員の選任は3回なされており、毎回約30名の委員が任命されている。外国語専門部会と兼任する委員は、前述の中嶋嶺雄・田村哲夫、そして、無藤隆白梅学園短期大学学長の3名である。外国語専門部会と比べても多様な肩書のメンバーが含まれており、小中高の教員だけでなく、小説家や演出家、首長や財界関係者も含まれる。

### 審議会会議日程

付表に両会議の経過を整理した。概略的には以

下のように前期・後期に分けられる。

- **審議前期** 外国語専門部会が発足した2004年4月から外国語専門部会「小学校における英語教育について（外国語専門部会における審議の状況）」（以下、「審議の状況」）が発表される2006年3月27日まで
- **審議後期** 「審議の状況」以降、教育課程部会の議論を経て、2008年1月に中教審総会で答申（＝学習指導要領の改訂の方向性）が正式に示されるまで

なお、「審議の状況」は外国語専門部会の途中経過の報告であり決定的なものではないが、その後の議論の方向性を大いに左右した点、そして、バトンを教育課程部会に渡したという点で重要な契機であり、ここを分岐点にすることは妥当だろう。

審議後期についてももう少し細かく述べておこう。「審議の状況」以後、教育課程部会で議論を進め、当初は2006年度中に結論を出す予定だったというが、教育基本法改正に関わる一連の動きを受けて、部会開催のペースは一時停滞する（結局、新教育基本法は2006年12月15日に成立、同22日に施行される）。2007年3月16日、新たに第4期の教育課程部会が発足し、部会長および一部のメンバーが入れ替わる。同年9月10日の第62回教育課程部会で答申の「原案の原案」が示され、仮称ながら「外国語活動」の文字が初めて登場する。この審議の直後の9月14日、外国語専門部会第18回にて、教育課程部会の方針が議論される（これ以後、外国語専門部会は開かれず、事実上の解散）。再び、議題は教育課程部会に戻され、同年12月25日に原案がまとまる。この原案をもとに、翌2008年1月17日に中教審総会で答申が出される。

#### 分析方法

分析では各会議の議事録あるいは議事要旨を用いる。なお、議事要旨（発言者の名前なし）しか存在しない会議については、行政文書開示請求で速記録を入手し、参考情報として確認した。文書すべてに目を通したうえで、外国語活動の制度設

計の根幹に関わる論点を抽出し、時間的推移に配慮しながら整理した。なお、本稿での引用は議事録あるいは議事要旨から行っており、とくに議事要旨からの引用は実際の発言とは細部が異なるので注意されたい。

注目する論点は、制度の根幹に関わる次の4点である。すなわち、(1) 必修にするか否か、(2) 教育課程における位置づけ（例：教科、領域、総合学習）、(3) 目的・目標、そして、(4) 主たる指導者は誰かである。審議ではこれ以外にも多数の論点が提示されていたが（教材のあり方、現職研修・教員養成の方法、日本人が英語ができない原因の分析、グローバル化の現状など）、制度設計という点から見れば周辺的であるため割愛する。

#### 4. 分析Ⅰ：必修化の是非

以下、第4節・第5節・第6節・第7節で、必修化、教育課程上の位置づけ、目的・目標、主たる指導者の各論点をそれぞれ検討する。なお、各節は、まず政策の着地点として2011年施行学習指導要領および関連文書を確認したうえで、審議前期・審議後期をそれぞれ検討する。なお、厳密な検討のためには、議事録等を逐一引用しながら議論すべきであるが、紙幅の関係上、本稿では筆者による要約にもとづいて議論を進める。具体的な引用箇所・引用は筆者のウェブサイト (<https://terasawat.jimdo.com/>) に補足資料として掲載する。

##### 4.1. 必修化の根拠

以下、必修化に至る審議過程を検討する。審議における選択肢は大雑把に言って2つ、つまり、必修か各校の自由裁量（つまり、総合学習の英語活動の継続）のどちらかであった。理論的には、その中間の選択肢、つまり、必修ではなく選択科目としての英語科導入（つまり、条件が整った学校・自治体から順次導入するという形式）も考えられ、他国ではこの導入方法も珍しくないが（Enever, 2018）、中教審では選択肢にすら数えられなかった。第11回外国語専門部会（2006年2月21日）における事務局の発言によると、選択

教科は、義務教育である小学校では想定できないとのことである。

では、必修化を決めた根拠は何だったのだろうか。『小学校学習指導要領（平成20年告示）解説：外国語活動編』（以下『解説』）における「小学校外国語活動新設の趣旨」（第1章第3節）では3つの根拠があげられている。その要点は以下の通りである。

1. グローバル化への対応が急務である
2. 英語学習のうち、初歩的な内容（あいさつ等）や聞く・話すは、発達的には小学校段階で始めたほうがよい
3. 現行の総合学習での英語活動には相当のばらつきがあり、(a) 教育の機会均等、および、(b) 中学校との円滑な接続の観点から共通の教育内容を設定すべきである

このうち、1つ目は英語教育の一般的な重要性であり、2つ目は早期化（小学校への前倒し）の根拠である。一般的に、ある教育内容の必修化を訴えるとき、その内容の重要性が強調されることは少なくないが、実際にはそれだけで必修化の根拠にはならない（cf. 寺沢, 2014）。3番目のように、すべての児童に履修を強制するうえで正当性のある根拠が必要である。そのように考えると、3番目のばらつき解消こそが必修化の根拠として最も重要だと言ってよい。

#### 4.2. 審議前期

以下、必修化が審議過程でどのように議論されてきたかを見ていく。英語活動の実践に大きなばらつきがあったことは外国語専門部会でも初期から認識されていた。2004年度の段階で何らかの英語活動を行っている公立小学校は全体の92.1%であり（文科省「小学校英語活動実施状況調査（平成16年度）」）、すでにかなり浸透していたが、一方で、学校によって取り組みの質・量は大きく異なっていた。同調査結果によると、最も実施度の高い第6学年についていえば、年間11時間以下（だいたい月一回未満）の学校が60%（そのうち3時間以下は17%）と過半数を占める一方で、36時間以上（およそ週1回以上）の学校も3

%程度存在した。また、指導者（ALT等の活用含む）や使用教材にも大きなばらつきが認められた。

もっとも、これは肯定的に表現するなら英語活動の多様性である。そもそも、総合学習では学習内容に関して各校の主体性が重視されており、実践の多様性が尊重されていた。したがって、これを多様性でなく問題と見なすならば、時数や取り組みに差があるという現状だけでは不十分であり、そのばらつきが何らかの問題を引き起こしているという根拠が必要である。

外国語専門部会では、必修化に対する明示的な反対は一切なく、大々的に賛成しているわけではない委員も必修化には一定の理解を示していた。このように必修化という大まかな方向性が共有されていたからなのか、必修化の根拠に関する議論は低調だった。英語教育の一般的な重要性を述べて必修化を提案する委員が多く、なぜばらつきを解消しなくてはならないのかに関する意識は決して高くなかった。

機会均等・円滑な接続といった「正道」な根拠ではなく、自治体や各校の自由裁量には任せておけない、国がイニシアチブをとって英語の共通化を図るべきだという、当時の地方分権化の流れと対立するトップダウン的な主張さえ出していた（例、第6回）。このような根拠だけでは必修化の正当性を訴えるのには心もとないと事務局が判断したからかどうかは定かではないが、第11回（2006年2月21日）に配布された「資料9 小学校段階における英語教育に関するこれまでの主な意見の概要」で、突如、機会均等・円滑な接続という根拠が示される。特に、機会均等については、委員の発言の形跡はないので、ここが初出だと考えられる。

奇妙なことに、その1ヶ月前の第36回教育課程部会（2006年1月23日）の「資料2 審議経過報告」では、「外国語専門部会において、義務教育として教育の機会均等を確保するため、仮にすべての学校で共通に指導するとした場合の指導内容を明らかにするため必要な検討を進めている」と報告されている。前述の通り、外国語専門部会ではこれ以前に機会均等確保への言及がないので、この文章は教育課程部会（のおそらく事務

局サイド)が独自に書き加えた内容であると思われる。この資料では、英語教育以外にも教育の機会均等の重要性を訴えた箇所が複数あり、事務局サイドが、機会均等という基調で文章をまとめた可能性がある。いずれにせよ、必修化の根幹に関わる論点がむしろ委員の側から出されていない事実、逆説的に、文科省事務局のイニシアチブがうかがえる。

### 「審議の状況」

以上の議論の結果、第14回(3月27日)で、一区切りとして「審議の状況」が示された。提案は「すべての学校で共通に指導するとした場合の教育内容について検討している」と述べている。必修化という文言こそ使っていないが、審議の経過を見ても、この提案が事実上の必修化を意味していることは間違いない。必修化は、これまでの各校の自主性による英語活動の趣旨に反する以上、かなり踏み込んだ提案である。その正当性を担保する上で、ばらつき解消(機会均等・中学校への円滑な接続)という根拠は重要だった。実際、その後の議論でも、ばらつき解消は必修化論のバックボーンとなっていく。

### 委員の人選

外国語専門部会の審議で注目すべきは、議事録を見る限り、委員がみな必修化賛成派(あるいは容認派)であり、したがって必修化の是非について特筆すべき議論がほとんどなかった点である(しかも、後述するとおり、主査は熱心な賛成派であった)。同部会で明示的に反対を主張したのは、第12回(2006年2月28日)にヒアリングで呼ばれた天津由紀雄慶応大学教授(代表的な反対論者で、2005年7月・2006年2月に当時の文部大臣に手渡された「小学校での英語教科化に反対する要望書」の呼びかけ人)のみで、委員から慎重論が出ることはなかった。

この事実から示唆されるのは、委員の人選の時点で必修化の道筋が見えていた点である。よく知られているように、官僚は審議会メンバーの人選を通して審議の不確定性を減じようとする傾向がある(森田, 2014)。たしかに、官僚の思惑通りに委員が行動・発言しないことがあるのも事実だ

が、小学校英語必修化に関しては文科省事務局サイドのコントロールが首尾よく行われた典型的な事例と言えそうである。もっとも、民主的な議論のためには(あるいは、それを装うためには)反対論への目配りが欠かせない。しかし、当時小学校英語論は論争的なテーマであり、安易に反対論者を審議に加えると紛糾する恐れが容易に予見できたはずであり、慎重論へ目配りするにしても、反対論者をヒアリングの席に一時的に呼ぶのが許容できるぎりぎりのラインだったと考えられる。

### 4.3. 審議後期

次に、審議後期について教育課程部会を中心に見ていこう。外国語専門部会「審議の状況」はあくまで必修化の提案に過ぎず、正式決定には他部会(とくに、小学校部会、教育課程部会、中教審総会)での了承が必要だった。外国語専門部会の必修化提案はそのまま答申・新学習指導要領に盛り込まれたので、結果から見れば「審議の状況」がそのまま外国語活動の誕生につながったように見えるのも無理はないが、実際には、最終決定までに超えるべきハードルが2つあった。

第一のハードルが、教育課程部会内の小学校英語反対派である。小学校英語に肯定的な委員で固めていた外国語専門部会と違い、教育課程部会には明確に異議を申し立てる委員が含まれていたからである。何人もの委員から、たとえば児童には英語よりも日本語力育成が先決だ、導入に伴う条件整備の財政的余裕はない、中学からでも遅くないといった異論が出されている。

代表的な反対派の委員が小説家の阿刀田高である。阿刀田自身が反対論者であると自称しているうえ(第49回)、審議でも幾度となく慎重論を述べている。さらに、2006年8月27日のNHK BSディベート「どうする 小学校の英語教育」に反対派の識者として出演し、賛成派の中嶋嶺雄委員を迎え撃っており、「場外乱闘」の様相すら呈している。

このような反対委員をどのように「説得」したかは議事録からは定かではないが、賛否両論が残った状態で第62回(2007年9月10日)に中教審答申の事実上の「原案の原案」が示され、ここで必修化が既定路線となる。なぜこの「原案の原

案」に大きな抵抗が生まれなかったかは想像するほかないが、一般論として、たとえ反対派の委員であっても他部会の判断を尊重しなくてはならないという理由が考えられる。必修化という方向性は、外国語専門部会「審議の状況」にくわえて、この10日前の小学校部会（8月30日）でも了承がとれたとされている（ここで「されている」と筆者が記した理由は次節で述べる）。他部会ですでに了承済みの事項に反対するのは相当な覚悟が必要であり、こうした部会間の力学が反対派の異論を抑えたのではないだろうか。

越えるべきハードルの第二が、審議会の外部の反対論者で、とくに2006年9月発足の安倍内閣の文部大臣に就任した伊吹文明の意向である。伊吹は大臣就任直後の9月27日の記者会見で、日本語力育成の重要性を訴え、小学校英語の必修化の必要はないと明言した。中教審の頭を飛び越した勇み足の発言であり、中教審としてもメンツをつぶされた形となった。その結果、第48回教育課程部会（9月28日）では初等中等教育局長が冒頭で本件についての「ご説明」を余儀なくされる。

反対論者の文科相という障害は、直接的には大臣交代という形で取り除かれた。2007年9月26日に発足した福田康夫内閣の渡海紀三朗文科大臣は、小学校英語に肯定的な見解を示した（『熊本日日新聞』2007年9月28日朝刊）。ただし、大臣の個人的意見で方向性が180度転換したという見方は正しくない。なぜなら、そもそも小学校英語は安倍内閣の教育再生会議の既定方針だからである。2007年1月24日発表の教育再生会議第一次報告で英語教育の充実が示され、同年6月1日同第二次報告では小学校英語導入が明言された。同会議に文科相として参加していた伊吹自身が、小学校英語政策に関しては「反主流派」だったわけである。

## 5. 分析Ⅱ：教育課程上の位置づけ

次に、教育課程上の位置づけについて、つまり、どのように「領域」に決定したかについて確認する。

### 5.1. 学習指導要領『解説』

まず着地点として『解説』の記述を確認しよう。

[必修にした以上] 目標や内容を各学校で定める総合的な学習の時間とは趣旨・性格が異なることとなる。また、小学校における外国語活動の目標や内容を踏まえれば一定のまとまりをもって活動を行うことが適当であるが、教科のような数値による評価にはなじまないものと考えられる。これらのことから、総合的な学習の時間とは別に高学年において一定の授業時数（年間35単位時間、週1コマ相当）を確保する一方、教科とは位置付けないことが適当と考えられる。（p.6）

要するに、必修だから総合学習にはふさわしくない、かつ、英語力育成を目標にしない外国語活動は教科はふさわしくないという2つの観点から、消去法的に総合学習でもなく教科でもない「領域」が選ばれたわけである。

この記述からは、必修化と教育目標がまず決まり、その決定に導かれる形で領域になったかのように読める。しかし、これは実際の審議経過とは異なる。教育課程上の位置づけと教育目標の議論は同時並行的に行われており、後者の決定を踏まえて前者が決定した形跡は一切見られない。『解説』の直線的・因果的な説明は、後付けの理屈であると言える。

### 5.2. 審議前期

以下、教育課程上の位置づけをめぐる審議過程を見ていこう。審議前期の主たる舞台である外国語専門部会に関して特筆すべきは、主査の中嶋嶺雄の意向である。というのも彼は強硬な教科化論者だったからである。たとえば、第7回（2005年4月27日）で、「実施するからには、教科として外国語をきちんと位置付けたいと思う。その結果をどのように施策に生かしていくのか、そして、学習指導要領の改訂に資するのかが必要になってくる。そういう方向で議論を集約して、本専門部会をさらに続行したい。」と述べている委員がいるが、文脈から考えて主査の中嶋の発言と思

われる。

実は、委員の中には教科化に慎重な者も多数いた。とくに第11回では、教科化 vs. 総合学習 vs. 領域をめぐって議論が白熱したが、コンセンサスはまったく得られずに終わっている。そう考えると、上記の中嶋の発言はかなり強引なものだが、それだけ主査としてのイニシアチブを発揮しようとしていたと見ることもできる。逆に言えば、「領域」という最終決定は、主査をはじめとした教科化推進勢力が何らかの抵抗にあって相当の譲歩を余儀なくされた結果と見ることができる。事実、中嶋は後に出た著書（中嶋，2011）の中で次のように回顧している。

文部科学省の審議会の主査を務めていましたが、私の思うようには意見が通らず、やや妥協的な英語教育の導入になってしまいました。…残念ながら、この程度 [= 高学年に週1コマ、領域として導入] では、本格的な英語教育とは言えないでしょう (p.48)

#### 外国語専門部会「審議の状況」

結局、位置づけについて合意が得られないまま、2006年3月27日、「審議の状況」が発表された。ここでは、領域と総合学習という選択肢を推す一方で、教科化についてはかなり慎重な表記にとどまった。教科化の可能性が事実上排除されたことを意味しているが、奇妙なのがこの点を自覚していない委員が散見された点である。たとえば、「審議の状況」が了承された第14回で、ある委員は「今回は、教科・領域・総合学習はどちらでもよいといった書き方で教育課程部会に報告するわけだが」と述べている。また、その次の第15回（2006年7月27日）では、複数の委員から、ほんとうに領域でよいのか、教科にすべきではないかという異論が出ており、領域あるいは総合学習という選択肢に委員が合意していたようには見えない。

#### 5.3. 審議後期

「審議の状況」以後、主戦場は教育課程部会に移るが、依然として議論は決着がつかなかった。というよりも、外国語専門部会とは異なり必修化

への合意すら形成されていなかったこともあり、より多くの異論が出されていたと言ったほうが正確である。たとえば、「審議の状況」発表直後の教育課程部会第39回（2006年3月31日）では、領域に賛成する委員もいれば、総合学習に賛成する委員もおり、さらに、そもそも小学校英語に批判的な委員や、逆にスキル育成を重視し暗に教科化を推していると思われる委員もいた。

このような混沌状況のなかで領域という決定に大きく舵が切られたのが第62回（2007年9月10日）である。前述のとおり、中教審答申の事実上の「原案の原案」が提示されたのがこの会議である。その「原案の原案」のなかで、仮称でありながらも「外国語活動」という名称がはじめて登場し、その位置づけは、総合学習から独立した領域で週1コマ（年間35時間）程度とされた。

ここで示された「領域」という提案をめぐっては、以前に見られた大きな反対はなりを潜め、スムーズに展開した。反対が起きなかった理由のひとつに、このプランが直前の小学校部会第4期第1回（8月30日）ですでに了承を得たという「お墨付き」が考えられる。

小学校部会の主査でもある無藤隆は、前述の教育課程部会第62回において、「各学校において、国として責任を持って共通に指導すべきであると、そういう議論が小学校部会で多数を占めましたので、別に一定の授業時間をとるということで、高学年、週1コマ程度とした」と述べ、総合学習から切り離して領域にすることについて理解を求めた。こう聞くと、小学校部会で深い議論が行われた結果、領域・高学年・週1時間という方針が合意を見たかのように読めるかもしれないが、実際には、同会議ではほとんど討議がなされていない。事務局が配布資料として領域化プランの案を示し、参加した委員は賛意（と若干の注文）を示したのみであった。方針決定に関し、小学校部会委員のイニシアチブはほとんど見られず、約1年半前に出された外国語専門部会「審議の状況」の多くを踏襲した形である。

その後の教育課程部会でも小学校英語については議論されたものの（とくに第63回 [9月18日]、第65回 [10月15日]）、文言の修正レベルにとどまるものであり、結局、第62回に示され

た基本方針が第72回(12月25日)での「答申素案」に引き継がれる。そして、この答申素案に基づいて、翌2008年1月17日の中教審総会(第63回)で答申が出される。

### 6. 分析Ⅲ：目的・目標

必修化の是非も教育課程上の位置づけも、意見の相違こそあるものの、争点はきわめてわかりやすかった。一方、論点がひどく錯綜していてそもそも何が争点なのかを擦り合わせるところから議論を始める必要があったのが、目的・目標、つまり、何のために小学校に英語を導入するのか、小学校英語で何の育成を目指すのかをめぐる議論である。

#### 6.1. 英語教育目的の概観

実際の政策過程を見る前に、小学校英語教育の目的論を寺沢(2019)にもとづいて整理しておこう(図1)。

小学校英語は時期やプログラムによって教育目的・目標は異なるが、図が示すとおり、少なくとも次の4つが独立した目標として抽出できる。

1. 英語スキル育成 英語の知識・スキルの育成を重視する立場
2. 英語学習態度 英語に慣れ親しませることで、英語学習への肯定的な態度を育てる
3. 異文化理解 異文化に寛容な態度を育成する
4. 会話への積極性 母語を含めた会話への言語コミュニケーション一般に肯定的な態度を育成する

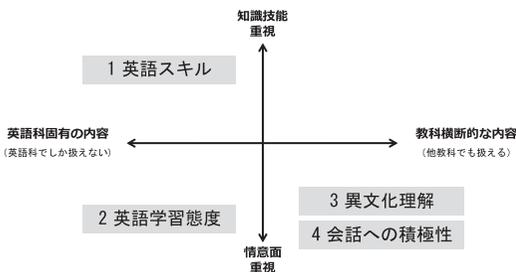


図1 小学校英語の目的

このうち、最終的に外国語活動で採用されたのは上記の2番・3番・4番である(『解説』参照)。一方、1番のスキル育成については、少なくとも主たる目的ではない。この「情意面重視、スキル非重視」という目標がどのように議論されてきたか審議過程を検討したい。

#### 6.2. 審議前期

審議前期・後期を通して言えることは、目的・目標について合意が得られる望みは非常に小さかったことである。外国語専門部会にも教育課程部会にも小学校に英語を入れるならばスキル育成を重視すべきだと考える論者が一定数存在したからである。

審議前期についていえば、外国語専門部会は、委員の間に相当の異論を残したまま、「審議の状況」の発表に至った。前述の通り、ほとんどの委員が小学校英語を推進していたが、目指す方向性は明らかに違ったからである。一方には、総合学習における英語活動を理想形とし、したがって、異文化理解や会話への積極性育成を重視する委員がおり、他方には、教科としての英語を理想形とし、英語力の育成を最重要視する委員もいた。そして、その両者をともに重視した折衷的な意見を持つ委員もいた。しかも両者を重視する度合いも多様であり、スキル寄りの折衷派もいれば、国際理解寄りの折衷派もいた。

部会が始まってしばらくは、目的論が適切に整理されず、目指すべきもの(の相違)が共有されないまま、小学校英語の導入方法を考えるという噛み合わない議論が展開された。そもそも目的論の全体像——たとえば前述の「4種の目的」——は、審議の段階から明確に認識されていたわけではない。羅針盤がない状態で教育目的を建設的に論じるのは至難の業だと思われるが、実際、すれ違い気味の議論が展開された。

交通整理が初めてなされたのが、第9回(2005年11月11日)である。事務局より、「英語のスキルをより重視する考え方 vs. 国際コミュニケーションをより重視する考え方」という対立軸が示された。大雑把に言えば、前者が英語力重視、後者が国際理解重視である。ただし、後者のラベルは英会話力の育成と紛らわしく、生産的な議論に

貢献したとは言い難い。実際、委員の間にも誤解が見られ、第9回の議論はこうした混乱が解消されずに不完全燃焼のまま終わった。

2ヶ月後の第10回（2006年1月27日）、目的に関する議論が再燃する。もともと用意されていた議題は指導者に関するものだったが、教育目的を決めずに指導者のあり方は議論できないという意見があがり、結局、目的に関する議論となった。国際コミュニケーション（＝国際理解）に賛意を示す委員、スキル・国際理解折衷派の委員もいたが、比較的多かったのはスキル重視の委員だった。大半が英語教員の経歴を持つ委員であることを考えれば当然かもしれない。そもそも主査の中嶋自身がスキル重視派であり、その意味で、国際理解派は旗色が悪かった。

議事録だけを見る限り、スキル重視に落ち着きそうな感があったが、実際には逆の結果になった。約2ヶ月後の第13回（2006年3月14日）で、「審議の状況」の原案が事務局より提示され、ここでは国際コミュニケーション（＝国際理解）が主たる目的として提示された。この原案は、大きな修正がないまま、2週間後の第14回に「審議の状況」として了承される。異論含みだったにもかかわらず国際理解の方向性が了承された点は興味深い。その理由は議事録を見る限りではわからない。主査の「名采配」という可能性も考えられるが、主査の中嶋自身がスキル育成を強く推していたため、実際は不明である。

### 6.3. 審議後期

次に、その後の教育課程部会の議論を検討する。教育課程部会委員にも、スキル重視派もいれば、前述の通り小学校英語そのものに懐疑的な委員もいた。しかも、外国語教育の専門家の集まる部会ではない以上仕方ないことであるが、総合学習で当時行われていた英語活動の趣旨（建前はあくまで国際理解教育の一貫）を理解していない委員も散見された。とはいえ、審議会として外国語専門部会の提言をある程度尊重する必要がある、その意味で国際理解重視に強く水路付けられていたのは事実だろう。結局、第62回（2007年9月10日）に示された答申の「原案の原案」では、「審議の状況」をほぼ踏襲した形で国際理解重視

が盛り込まれた。この目的・目標はたいした異論を受けないまま了承され、最終的に答申となる。

なお、教育課程部会での議論では、前述の「国際コミュニケーションをより重視する考え方」というミスリーディングな表現は使われなくなる。答申では「国語や我が国の文化を含めた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の育成を図る」と具体的に書かれた。

### 6.4. 「会話への積極性」という目的

ところで、他国の小学校英語プログラムと比べて外国語活動がとりわけ特異である点の一つが、会話への積極性育成である。一見すると、心理カウンセリング（とくに、アサーションプログラム）のような目的であり、一般的な英語教育のイメージからはかなり遠い。

『解説』にもその特異さが現れている。

現代の子どもたちが、自分の感情や思いを表現したり、他者のそれを受け止めたりするための語彙や表現力及び理解力に乏しいことにより、他者とのコミュニケーションが図れないケースが見られることなどからも、コミュニケーションを図ろうとする態度の育成が必要である

要するに、外国語活動がディスコミュニケーションに起因する人間関係上の問題の解決に役立つと言っているのである。実はこの特異な説明は『解説』で初めて現れるもので、答申にも外国語専門部会「審議の状況」にも記載はない。そればかりか、議事録を見ても発言している委員は見当たらない。

この種の「心理カウンセリング」風目的論は、以前から小学校英語関係者の間で——決して市民権を得ていたとは言えないものの——しばしば述べられてきた（松川，2004；渡邊，2004；直山，2004）。これだけでは特定の業界で流通している「内輪の論理」に過ぎず、『解説』に盛り込まれる余地はなかっただろうが、2006年6月から文科省初等中等教育局に設置された言語力育成協力者会議において議論されることで、ある種の正当性

を得ることができた。同会議の最終報告書「言語力の育成方策について（報告書案）[修正案・反映版]」では、「いじめやニートなど人間関係にかかわる問題が喫緊の課題となっていることなど、学習の面でも生活の面でも、子どもたちの生きる力を育成するために、言語力の必要性がますます高まっている」と述べられている。もっとも、この記述が他部会で重視された形跡はない。実際、その後の答申案には盛り込まれなかった。そもそも、同会議は、「審議の状況」より後に発足したこともあり、外国語活動の根幹に関わる決定事項にはあまり影響を与えず、ただ目的論の一部にゆるやかに取り込まれたと見てよいだろう。いずれにせよ、外国語活動の特異性が、審議会内の独特のメカニズムで生成されたことを示唆する例と言える。

## 7. 分析Ⅳ：主たる指導者

次に、指導者に関する議論を検討する。一般には、小学校教員ではなく、ALT (Assistant Language Teacher = 外国語指導助手) や民間の英語講師、英語に堪能なボランティアなどに期待する声も多いが、制度的に主たる指導者になれるのは教員免許を持つ者だけである。したがって、中教審の議論でも自ずと選択肢は制約されており、学級担任にするか、それとも学級担任以外で英語を主に担当する教員（たとえば英語専科の小学校教員や中学校の英語教員）にするかが争点の第一である。

### 7.1. 中教審答申

中教審の出した結論、つまり答申から見てみよう。答申では、学級担任を第一の選択肢として、それ以外の教員（明言を避けているが、事実上、専科教員のことだと思われる）を第二の選択肢として提案している。もっとも、当時の小学校教員の多くに英語指導経験が乏しかった以上、ALT や民間の英語指導員とのチーム・ティーチングが現実的な案として併せて提案されていた。

具体的な文言を確認しよう。中教審答申では「学級担任（学校の実情によっては担当教員）を中心に、ALT や英語が堪能な地域人材等とのテ

ーム・ティーチングを基本とすべき」とされ、あくまで学級担任が第一候補で、それ以外の選択肢として担当教員（おそらく専科教員の意味）も認めるという書き方である。実は、この学級担任優先の方向性は学習指導要領では少しだけトーンダウンしている。「学級担任の教師又は外国語活動を担当する教師が行うこととし」という並列的な表記に改められたからである。答申後、審議会での議論は一切なく、文科省で内々にマイナーチェンジが行われた——つまり、民主的正当性を担保する審議会を経由せずに修正された——ことを意味している。とはいえ、学習指導要領『解説』でも、学級担任のメリットを丁寧に説いており、全体的な方向性が変わったわけではない。

### 7.2. 審議前期

審議前期について検討する。指導者の議論の重要性は疑いないが、外国語専門部会では他の重大テーマ（必修化や教育目的）に比べると、審議に割かれた時間は多くない。その最大の原因が、おそらく目的論に関して議論がまったく深まっていなかったからだと考えられる。大雑把に言えば、英語スキルの育成を重視するならば、英語指導経験を豊富に持った専科教員が適切だと考えられ、反対に、国際理解を中心とした情意面育成が目的であるならば、児童の日頃の様子をよく知る学級担任のほうがふさわしい。実際、指導者について集中的に論じられていた外国語専門部会第10回（2006年1月27日）でもこのような構図で議論されていた。

第11回でも第13回でも指導者に関する議題は用意されていたが、他のテーマに議論が集中し、結局、第14回の「審議の状況」までには結論が出なかった。「審議の状況」では学級担任・専科教員それぞれのメリットを記載するにとどまり、どちらか一方への支持を明言するのは避けた形である。

### 7.3. 審議後期

教育課程部会に舞台が移った後も、指導者論はどちらかといえば低調なテーマであった。理由は、外国語専門部会の場合と同様、より上位の論点について合意が全く見られなかったからだと思

われる。

教育課程部会での指導者論について特筆すべき点が次の2点である。第一に、ネイティブスピーカーを手放して称揚する議論が散見される点である。ネイティブスピーカー待望論は、国内・海外問わず英語教育研究において今やほとんど見ることはなく、学術的にもポリティカル・コレクトネス的にも不適切だと考えられている (Houghton & Rivers, 2013)。外国語専門部会には英語教育研究者も多く、こうした動向に通じていたこともあり、この手の素朴な「ネイティブ信仰」は見られなかった。そもそも日本人英語教育者としての矜持もあっただろう。一方、教育課程部会の委員には非専門家も多く、日本人教員では意味がないからネイティブスピーカーに教員資格を与えよという、英語教育学的にも教育行政的にも荒唐無稽な主張さえ飛び出している (第18回 2005年6月13日)。

第二に、学級担任のメリットを重視する議論がほとんど見られない点である。前述の通り、外国語専門部会では学級担任・教科担任いずれのメリットを併記する形であり、学級担任が教えることの意義にも一定の配慮があった。とくに、当時の総合学習における英語活動に意義を見出す委員にとっては、学級担任が主導して活動を創っていくことこそが何よりも重要だった。一方、議事録を見る限り、教育課程部会には当時の英語活動に理解のある委員は決して多くなく、そもそも英語活動で何が行われているかわかっていない委員も多かった。そうした事情もあり、教育課程部会で人気があったのは、専科教員あるいはネイティブスピーカーに教えさせるプランであり、学級担任重視論は旗色が悪かった。しかし、前述の通り、結論は学級担任に落ち着いたのだった。

経緯について説明しよう。答申の「原案の原案」が示された第62回 (2007年9月10日) で、「学級担任 (学校の実情によっては担当教員) を中心に、ALT や英語が堪能な地域人材等とのチーム・ティーチングを基本とすべき」とされた。学級担任を中心とする点は、配布資料にただ記載されただけでなく、事務局 (神山専門官) によって明示的に説明されている。この部分は一語一句修正されずに答申に盛り込まれた。この事実

が物語っているように、部会内で異論は一切出ず、少数派だった学級担任重視論が正式な方針になったことを意味している。

## 8. まとめと考察

ここまでの分析をもとに、外国語活動の政策過程の特徴を考察したい。

### 8.1. 重要な契機

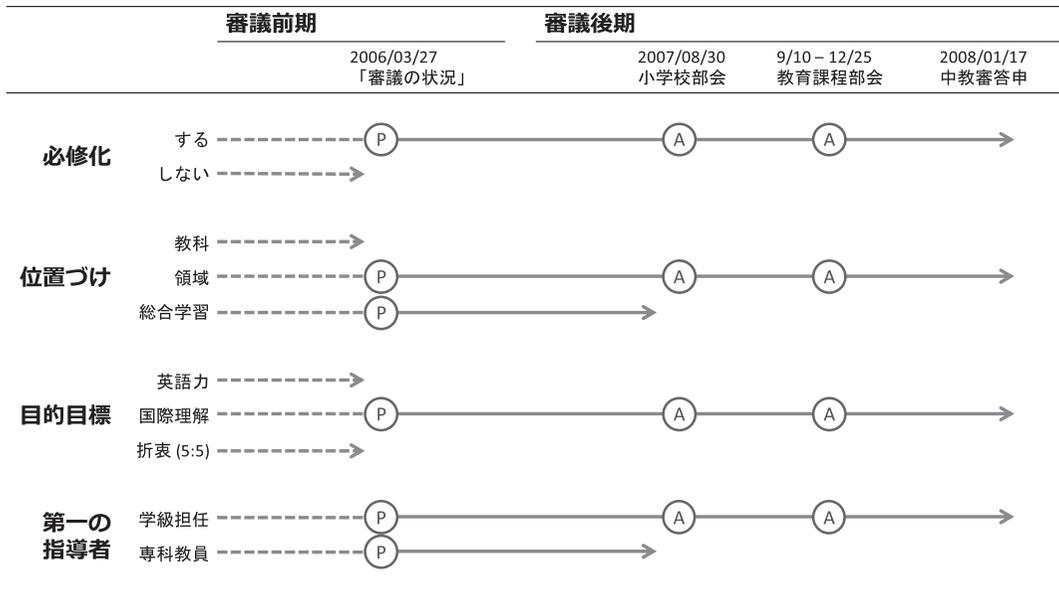
まず、必修化・位置づけ・目的・指導者という論点の審議過程を今一度整理したものが図2である。審議前期で既に見通しがついた論点もあれば、審議後期になるまでどうなるか未定だった論点があることがわかる。

このように整理してあらためてわかることは、小学校部会第4期第1回 (2007年8月30日) の重要性である——なお、この点は先行研究では指摘されていない本稿独自の発見である。この会議で外国語活動の基本的な枠組み (必修・領域・国際理解重視) が了承され、その後、教育課程部会において答申の「原案の原案」に盛り込まれた。

それまでの教育課程部会では、小学校英語について (原則反対という主張を含めて) 多種多様な意見が出ており、とても合意がとれる状況ではなかった。こうした混沌状況のなかで合意が見出されたのは、何よりも小学校部会という他部会において了承がとれているという事実の重みであろう。もちろん教育課程部会が小学校部会の決定に従わなくてはならないルールはないが、かといって他部会の決定を安易に反故にすることもできない。各部会の「メンツ」は一定程度守られねばならないからである。

ここで重要なのは、第5節で論じたとおり、同小学校部会が熟議の末に上記の方針を了承したわけではないという点である。議事録を見ると、討議をした形跡はほとんどない。事務局が領域・授業時数の原案を示し、各委員が感想 (主に賛意) を言うだけであった。この原案がどこから出てきたのかは不明だが、検討した議事録には見当たらなかったため、事務局主導で整理された方針だと思われる。

この推察が正しければ次のようなシナリオが想



P: 提案 A: 了承

図2 審議過程の概要

像できる。まず文科省サイドが内々に外国語活動の原案を作成し、それを小学校部会が（熟議なしで）了承する。そして他部会ですでに了承されたという事実の重みによって、教育課程部会内の異論が抑制される。第2節で、審議会をめぐる2つの対立する見解——「官僚の隠れ蓑」（森田，2014）vs. 創発的契機（前川，2002）——を示したが、以上を前提にすると、外国語活動の政策過程状況は前者に近いものと評価できるだろう。

### 8.2. 結論への水路付け

こうした文科省のイニシアチブは、選択肢が絞り込まれていく過程にも現れている。第1に、第4節で述べたとおり、外国語専門部会の人選は必修化に肯定的な委員で占められており、その自然な帰結として「審議の状況」で必修化が提言された。第2に、「審議の状況」では、教育課程上の位置づけとして、総合学習あるいは領域が提案され、教科という選択肢が除外された（明示的に除外した記述はないが、選択肢としての優先順位が低かったのは事実である）。第3に、教科化の可能性が消滅した結果、連動して、スキル主義という目的および専科教員による指導も現実味を失った。第4に、必修化によって共通の教育内容を設

定することは総合学習の趣旨と矛盾する以上、総合学習内での実施という可能性も現実味を失った。

重要なのは、上記の4つのうち、2番目のみには審議会の自律性が発揮される余地がなかった点である。というのも、1番目は文科省の決定事項であり、3・4番目は既決事項に依存したからである。なかでも、2番目「審議の状況」のなかで、教科化の提案がなされなかったことは大きい。とくに、主査をはじめとして教科化を明らかに推進していた委員が何人もいたにもかかわらず、その反対の結論になった点は特筆に値する。

なぜこのような決断がなされたのかは定かではない。もっとも、「審議の状況」は（および答申や『解説』も）、2000年代前半に浸透していた英語活動の蓄積を活かすためには体験重視・成績評価なしの「領域」化がふさわしいという理由をあげていた。しかし、このような理由は多分に建前的なものであり、これだけで教科化支持の委員を納得させるのは難しかったと思われる。実際には、教科になった場合、条件整備・カリキュラム整備に非常に大きな予算が必要となり、特に専科教員による指導ということになれば、現状の教員定数でやりくりをすることはほぼ不可能であり、

「領域」が妥協策としてはベターだという判断が事務局サイドにあったのかもしれない。もっとも、議事録には何らそのような話は出ておらず、これは単なる推測に過ぎない（念のため記すと、審議において事務局から要望されていたのは、現在の条件・手持ちのリソースから逆算する形の対症的なカリキュラム構想ではなく、どのような外国語教育を作るか、どのような子どもを育てたいかという理念を前提にしたカリキュラム構想である）。

### 8.3. 政策過程の構造

最後に、外国語活動の政策形成をめぐる構造を俯瞰する。

図3は、本稿で検討した文科省・審議会に加え、その他のアクター（政官財、学校現場、民間、学界等）の関係をモデル化したものである。外国語活動の制度設計を最終的に担当する文科省に最も大きな権限があるが、その政策形成に審議会が大きな影響を与えたことを示している——同時に、審議会自身が委員の人選・議題設定・論点整理などによって文科省からコントロールを受けている。

一方、政界、財界、そして官界（ここでは文科省を除く官界）による伝統的なトライアングル

は、外国語活動という特定のプログラム形成には直接影響を与えていない。先行研究ではとくに財界の英語教育政策に対する圧力が指摘されているが（和田，2004；水野，2008；江利川，2018）、そうした一般的な英語教育振興要求は、文科省というフィルターを経由せざるを得ないため、必ずしも狙い通りの政策（たとえば、小学校英語教科化）としてアウトプットされるわけではない。また、財界が省庁に影響力を行使するうえで重要なチャンネルが、審議会に財界メンバーを送り込むことだが（シヨッパ，2005）、そのような人選は外国語活動——というより、教育プログラムの具体的審議には一般的に当てはまるとされる——については見られない。財界メンバーにとっては議論が高度に専門的過ぎるためだと思われる。

以上をまとめると、外国語活動の政策形成では、文科省が非常に大きな影響力を行使したことがわかる。この結論は、英語教育政策一般における他アクター、とくに政官財トライアングルの影響力を否定するものではない。むしろ、政策過程をマクロ的・長期的に検討するなら、文科省-審議会だけへの注目は、近視眼的になるリスクを負うだろう。これは、分析の射程を広く取るか狭く取るかによって、焦点化するアクターが変わり得ることを意味している。

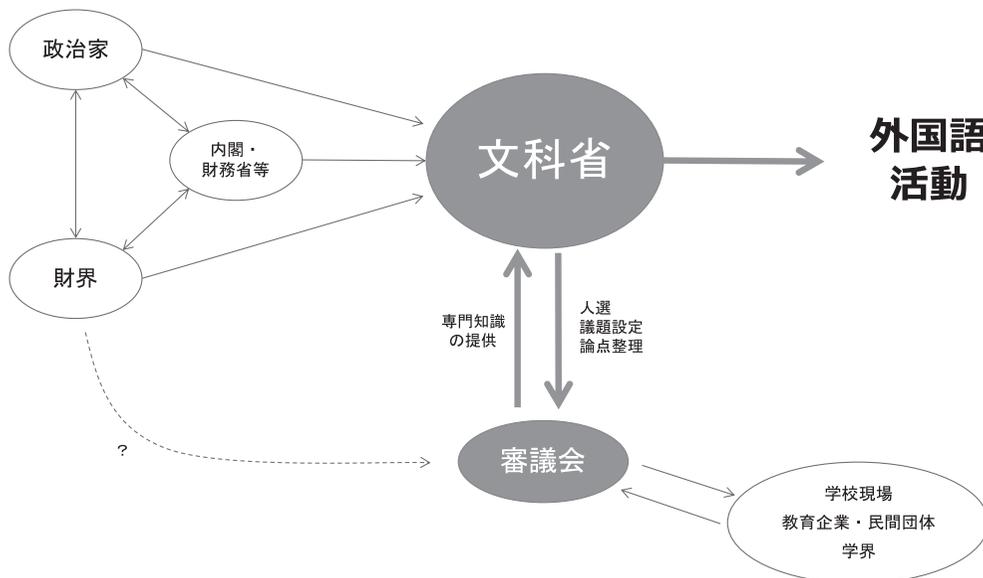


図3 外国語活動の政策過程の構造

## 文献一覧

- Aota, S. (2017). 「Policy-Making Process for ELT in Japanese Elementary Schools」丸橋良雄(編)『比較文化論叢：異文化の懸け橋』(pp.89-99). 栄光社.
- 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.
- Houghton, S. A., & Rivers, D. J. (2013). *Native-speakerism in Japan: intergroup dynamics in foreign language education*. Multilingual Matters.
- Ricento, T. (2000). Historical and theoretical perspectives in language policy and planning. *Journal of Sociolinguistics*, 4(2), 196-213.
- 江利川春雄. (2018). 『日本の外国語教育政策史』ひつじ書房.
- 兼重昇・直山木綿子. (2008). 『小学校新学習指導要領の展開 外国語活動編 平成20年版』明治図書出版.
- シヨツパ, L. J. (小川正人訳) (2005). 『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.
- 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, 出版予定). 「なんで小学校英語やるの？：基礎知識としての英語教育目的論」綾部保志(編)『小学校英語への専門的アプローチ』(pp.31-46). 春風社.
- 鳥飼玖美子. (2006). 『危うし！小学校英語』文藝春秋.
- 直山木綿子. (2004). 「小学校への英語導入について」大津由紀雄(編)『小学校での英語教育は必要か』(pp.221-244). 慶應義塾大学出版会.
- 中嶋嶺雄. (2011). 『世界に通用する子供の育て方』フォレスト出版.
- 橋本鉦市. (2014). 『高等教育の政策過程：アクター・イシュー・プロセス』玉川大学出版部.
- 樋口忠彦(編). (2010). 『小学校英語教育の展開：よりよい英語活動への提言』研究社.
- 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.
- 松川禮子. (2004). 『明日の小学校英語教育を拓く』アプリコット.
- 松宮新吾. (2014). 「小学校『外国語活動』の教育効果に関する実証的研究：『日本型小学校英語教育』の創設へ向けて」. 兵庫教育大学大学院連合学校教育学研究科博士論文.
- 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.
- 渡邊寛治. (2004). 「小中連携の英語教育で身につけるべき学力とは」『Teaching English Now (三省堂)』5, 19-20.

## 付 表

		外国語専門部会	教育課程部会 (小学校英語について言及がなかった会議は除外)	その他	
2004年	4月	13日 第1回 自由討議 27日 第2回 ヒアリング(藤田保氏らの研究グループによる調査)			
	5月	13日 第3回 中高の外国語教育			
	6月	1日 第4回 『小学校英語活動実践の手引き』、研究開発学校での英語活動それぞれについて委員より報告 22日 第5回 ヒアリング(中高英語教員養成・研修)			
2005年	3月	11日 第6回 外国語教育全般			
	4月	27日 第7回 外国語教育全般	27日 第15回 第3期おける最初の会議		
	5月		30日 第16回		
	6月		8日 第17回、13日 第18回		
	7月		25日 第22回		
	8月		22日 第23回		
	9月		15日 第26回、26日 第27回		
	10月	14日 第8回 外国語教育全般	31日 第30回		
	11月	11日 第9回 小英：国語力、目標、中高との接続	18日 第32回		
	12月		12日 第34回		
	2006年	1月	27日 第10回 小英：指導者等教育条件	23日 第35回 「機会均等」の文言初出 31日 第36回	
		2月	21日 第11回 小英：指導者、位置づけ 28日 第12回 ヒアリング(渡邊時夫氏・大津由紀雄氏)	8日 第37回	
3月		14日 第13回 報告まとめ原案 27日 第14回 「審議の状況」討議および了承	31日 第39回 外国語専門部会「審議の状況」を受けて		
6月				12日 第1回 言語力育成協力者会議	
7月		27日 第15回 中高の外国語教育	6日 第40回 24日 第42回		
8月			29日 第44回 外専部会の審議について(特にパブコメ)		
9月			4日 第45回 外専部会での審議について 29日 第48回 初等中等教育局長「新聞報道について」	27日 伊吹文部大臣「必須化の必要なし」発言	
12月			22日 第49回	15日 新教育基本法成立(22日 同施行)	
1月			23日 第52回	24日 教育再生会議第一次報告	
2月					
3月			16日 第54回 第4期の最初	6日 中教審総会第58回 第4期中教審発足	
6月				1日 教育再生会議第二次報告	
7月	17日 第16回 中高の外国語教育	13日 第59回			
8月	27日 第17回 小英および中高英語		16日 言語力育成協力者会議第8回、最終報告 30日 第4期第1回小学校部会「領域で1時間」		
9月	14日 第18回 直前の教育課程部会を受けて「外国語活動」について討議(以後開かれず)	10日 第62回 答申案の原案の原案を提示し討議。「外国語活動(仮称)」の初出 18日 第63回 本格的な議論 25日 第64回			
10月		5日 第65回 本格的な議論			
11月		7日 第68回 「審議のまとめ(案)」部会として決定			
12月		7日 第69回 13日 第70回 パブコメ等の報告 21日 第71回 「答申素案」を示す。「仮称」がとれ「外国語活動」に。外国語活動についてはそれ以外の修正はなく、「審議のまとめ(案)」を全て踏襲 25日 第72回 「答申案」を決定	19日 中教審総会第62回 「仮称」なしの外国語活動が提示		
2008年	1月			17日 中教審総会第63回 答申の決定	
				3月28日 新学習指導要領告示 8月 学習指導要領解説発表	

# Policy Process for Primary English Education in Japan (1): Discussion on the Formulation of Foreign Language Activities by the Central Council for Education

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to examine how Foreign Language Activities (FLA), a primary English-teaching programme implemented in 2011, was formulated by the Central Council for Education (CCE) under the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT). Previous work examined factors that promoted compulsory FLA, employing a macro framework, in which several socio-political factors (e.g., globalisation, public sentiment, and pressure from business leaders) contributed to the implementation of FLA. Although this framework can explain general trends in recent English-teaching reforms, however, it still remains unclear how FLA was chosen from many other possible options and embodied as a specific programme. To examine the formation process of the programme, this paper analyses the minutes of CCE and other subcommittees that discussed the implementation of FLA from 2004 to 2008 and reveals the factors affecting the decision-making process.

The results thus show the following findings. First, the introduction of a mandatory English language programme was positively welcomed by most of the members of the Special Committee on Foreign Languages (SCFL), implying MEXT's 'entry control', under which supportive members were exclusively invited into the committee. Second, the School Curriculum Committee (SCC) members, unlike the SCFL members, did not always agree with the introduction, which created considerable conflicts within the committee. Third, both SCFL and SCC failed to reach consensus on other crucial issues, including curriculum design (e.g., whether it should be a formal subject), aims and goals, and instructors, complicating the policy process. Fourth, despite this tension, the introduction of the programme was finally acknowledged in 2008; this outcome can be attributed to MEXT's 'latent' initiative, which indirectly controlled the general direction by implicitly making a tentative proposal and reconciling different opinions within and across the committees.

**Key Words:** Foreign Language Activity, education policy, policy process analysis