

研究論文

英語以外の外国語教育をめぐる政策過程 中央教育審議会外国語専門部会の審議の分析から

上 村 圭 介

キーワード：外国語教育、学習指導要領、政策過程、中央教育審議会、創発・共鳴モデル

要 旨

グローバル化に対応した教育環境づくりの名の下、英語教育の拡大・拡充が進みつつある。このような動向には積極的・消極的な立場の強い対立が今でも残っている。このような動向がなし崩し的に進むとの危惧がある中で、英語以外の外国語教育が顧みられないことへの懸念もある。本稿では、2008年および2009年にかけて実施された第8次学習指導要領改訂における外国語教育に関する政策過程の分析を行った。その結果、英語以外の外国語教育については審議の中で一定の考慮はされたものの、具体的な政策課題としての創発を促し、政策の具体化に必要な情報と知識の供給が不足していたことから、要望のレベルを超えることができなかつたことを明らかにした。

1. はじめに

2013年5月28日、政府の教育再生実行会議（座長：鎌田薫早稲田大学総長）は、「これからの大学教育等の在り方について」と題した提言文書を安倍晋三内閣総理大臣に提出した。この文書は、いじめ問題に関する第1次提言、教育委員会制度のあり方に関する第2次提言に続く三つめの提言にあたる。題名にあるように、この提言は高等教育改革に関するものである。しかし、その前段階としての初等中等教育についても「グローバル化に対応した教育環境づくりを進める」という項目の中で重要な提言を行っている。

外国語教育の文脈で注目されるのは、この提言が、小学校における英語学習の抜本的な拡充、中学校における英語による英語授業の実施、初等中等教育を通じた系統的な英語教育の実現など、英語教育に関して極めて踏み込んだ内容を含むことである。特に、小学校における英語学習の抜本的な拡充については、実施学年の早期化、指導時間の増化、教科化、専任教員の配置といった具体策が例示されている。これらは、2008年の学習指導要領の改訂において、小学校での教科としての英語教育の実現を阻んだ課題への対応策であると言え、これらの課題をまとめて解決しようという強い意志の現れと見ることができる。

このような英語教育の拡大・拡充の流れを歓迎する声もある一方で、それに対して批判的な見方も少なくない。特に、言語学や言語教育の専門家の一部からは、専門的な見地から十分な議論がなされず、なし崩し的に英語教育の拡大・拡充が進められることへの懸念も示される（大津 2006、大津ほか 2013）¹。

同じように英語教育の拡大・拡充に消極的であっても、英語以外の言語の教育を重視すべきという視点がある。例えば、2012年12月3日には、一般社団法人日本外国語教育推進機構（Japan Council on the Teaching of Foreign Languages）²が設立され、英語教育に偏らない外国語教育の実現を目指した取り組みが始められている。また、日本言語政策学会でも、2012年6月以降、英語以外の外国語の履修が不十分であることが指摘され（森住 2013）、その改善へ向けた活動が進められている。

英語教育の拡大・拡充に批判的なこのような動きの背景には、日本の教育政策において、これまで英語教育の拡大・拡充ばかりが先行し、英語以外の外国語の教育や履修が等閑視されてきたという認識があるように思われる。しかし、日本の教育政策における英語教育拡大・拡充の方向性が、本当に英語以外の外国語の教育への配慮なく進められてきたのか、十分に検証されているとは言えない。学校教育における教育内容は、少なくとも日本においては、国家の教育政策の一部であり、その形成のプロセスに着目した検証が必要であろう。

このような問題意識に立ち、本稿では、2008年および2009年に実施された第8次の学習指導要領の改訂を、教育政策を形成する「政策過程」としてとらえ、その中での外国語教育に関する審議において英語以外の外国語教育の可能性が考慮されなかったのか、また、それが考慮されたのだとしたら、学習指導要領の改訂に反映されなかったのは何故なのかを明らかにすることを試みる。

2. 研究の方法

第8次学習指導要領での外国語教育の扱いに関する研究は、これまでも見られる。大山（2013）は、文部科学省の政策文書から、国際理解教育としての外国語教育が目指されていることや、英語に限定せず複数の言語・文化を扱った活動が奨励されていることを示している。

しかし、政策文書の中でそのような指摘がなされているにも関わらず、現実的には英語以外の外国語の教育・履修は進んでいるとは言えない。また、英語以外の外国語の教育・履修という課題が、学習指導要領の改訂という政策過程の中でどのように扱われてきたのかは必ずしも明らかではない。そこで本稿では、政策過程論の枠組みに沿って、政策形成に重要な役割を果たした中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会外国語専門部会の審議の内容を分析する。

本節では、初めに政策過程分析の枠組みの概要について述べた上で、文部科学政策における政策過程の特徴について記す。さらに、これらの観点から分析の対象となる外国語専門部会設置の背景について述べる。

2.1. 政策過程分析の枠組み

日本の行政府による政策のあり方を検討する枠組みとしては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2002年4月施行）に基づく政策評価制度がある。これは、行政機関により実施された政策について、事後的にその必要性（行政府としてその政策を行うことが必要であるか）、有効性（期待した効果が得られているか）、効果の効率性（その効果は費用等に見合うか）といった点を評価し、いわゆるPDCAサイクル³を行政の中に取り入れようとするものである。しかし、この枠組みは行政機関における政策実施の評価・改善を目的としたものであり、政策の形成のプロセスを明らかにすることには適していない。

日本の行政府における政策形成の流れを分析するモデルとしては、城山ほか（1999）の「創発・共鳴モデル」が知られている。創発・共鳴モデルでは、政策は一般に、創発、共鳴、承認、実施・評価といった一連の段階から構成されるサイクルとして分析される。このサイクルは、典型的には行政府内の担当者による課題認識とイニシアティブという何らかの創発的行為によって始まる。創発された政策課題は、行政府内外の関係者に一定の支持・賛同（共鳴）を引き起こし、様々なフィードバックを経て、政策案に発展し、行政府内で、また、場合によっては立法府において承認された後に実施され、最終的にはその成果について評価を受けることになる。

山内（2003）によれば、このような政策形成において、政府の政策形成を主導する集団（政策決定サークル）は、外部から質の高い情報の供給を、的確なタイミングで受け取って政策決定に有効に利用する仕組みをもつ必要がある。政策決定サークルが取り組むべき課題は多岐にわたり、かつ複雑化しているため、彼らは外部から適切な情報を取り込むことなしに政策形成をなしえない。さらに、山内（2003）は、ある政策課題がこのサイクルを通過するためには、①その政策課題を支持する行政府・立法府等の関係集団が「政策連合」として組織横断的な協働作業を行うこと、②外部にその政策課題について利害関係者のネットワークが存在し、政策連合に情報や知識を提供し、問題解決の必要性を訴え、政策化の原動力となること、③複数の政策課題との競合に打ち勝つこと、の三つの条件が必要だとする。政策課題についての外部の利害関係者のネットワークは政策決定過程（本稿の言葉では政策過程）の節目ごとに形成される。ある政策課題が政策決定過程を全うするためには、節目ごとに外部の利害関係者との協力・調整を必要とする。政策決定過程とは、マクロ的には、それぞれの政策連合が自らの政策課題を実現すべく、限られた政策資源（予算や政治的エネルギー）をめぐって他の政策連合と繰り広げる競争であるとされる。山内（2003）は、このような政策形成の一連の流れを「連合競争モデル」と呼ぶ。

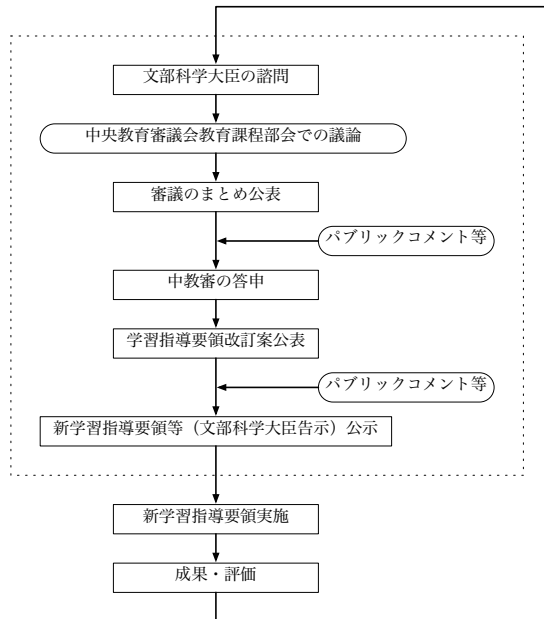
連合競争モデルにおいても、創発・共鳴モデルと同様に、政策は一連の段階を通過すると捉えられるが、連合競争モデルでは、政策課題に応じて形成された政策連合の連帯的な行動がより重視されている。政策連合は「真空中に存在するのではなく」（山内 2003）、政策の実現の上では、政策過程の各段階において外部の利害関係者のネットワークを通じて質の高い情報の供給を受けられるかどうか極めて重要である。本稿の観点からは、政策課題の認識、政策連合の存在、適切なタイミングにおける情報の供給、といった点が、英語以外の外国語教育という政策課題についてどのように見られたのかを検討することが必要となろう。

2.2. 文部科学政策における政策過程の特徴

日本の公教育のあり方は、外国語教育を含めた政府の教育政策の一部を成している。中でも、初等中等教育における学習内容と政策との関係は密である。学習内容についての政策は、文部科学大臣による学習指導要領や検定教科書という形で実現する。

学習指導要領は、第2次世界大戦後の教育改革を受けて1947年に制定されたものだが、その後の社会・経済状況の変化や教育への要請の変化に応じて繰り返し改訂されている。学習指導要領の改訂は、①文部科学大臣の諮問、②中央教育審議会（教育

課程部会)での審議、③審議のまとめ公表およびパブリックコメント、④中央教育審議会の答申、⑤学習指導要領改訂案の公表およびパブリックコメント、⑥新学習指導要領の公示というステップを踏む。



第1図 学習指導要領改訂の流れ

(文部科学省の資料(破線内)を元に筆者作成)

さらに、公示された新しい学習指導要領は、教育現場で実施され、その教育成果は政策当事者の内外からの評価を受ける。これらの成果や評価は、次の改訂の入り口となるため、これらの手続きは諮問から成果・評価までを一つのサイクルとして循環することになる(第1図)。

学習指導要領改訂を政策過程として見た場合の特徴の一つは、そのサイクルが長期に及ぶことである。最近では1989年、1998年(高等学校については1999年)、2008年(高等学校については2009年)にそれぞれ改訂が実施されており、そのサイクルは約10年に1回の頻度で循環する。

また、教育は、国民一人一人が現在の、あるいはかつての当事者であることから、国民的なコンセンサスの形成が求められる。その結果、教育分野における政策形成に

においては、中央教育審議会やこれに類する会議体による政策審議がきわめて重要視されることになる（城山・細野 2002：171）。学習指導要領の改訂にも、このような教育行政における政策形成の特徴が認められる。学習指導要領の改訂が審議会に諮られることや、審議のまとめや改訂案の作成のタイミングで、パブリックコメントや意見募集が行われることは、コンセンサスに基づいた政策形成を体現するものである。

さらに、教育政策は、政治部門からの外発的な政策の創発が力を持つことも特徴とされる（同 2002：198）。いわゆる「ゆとり教育」の導入と廃止や、近年の英語教育の拡大・拡充を含む教育政策の動向は、まさにこの特徴を裏付けるものと言えよう。

このように、学習指導要領を通じた学習内容に関する政策決定についても、一般に政策過程に見られる循環性を認めることができる。したがって、教育政策の形成における外部会議体や政治力の役割に配慮しつつ、学習指導要領の改訂に関わる循環を見ることが、外国語教育の扱いを含む教育内容に関する政策過程を正しく評価する上で必要となろう。

2.3. 分析の対象

本稿では、英語以外の外国語教育が、学習指導要領の改訂においてどのように審議されたのかを検討するため、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会外国語専門部会（以下、単に外国語専門部会）における外国語教育に関する審議の内容を分析する。

中央教育審議会は、国家行政組織法および文部科学省組織令によって文部科学省に設置された合議制の機関である。同審議会は、文部科学大臣の諮問に応じて教育の振興等に関する重要事項を調査審議し、これらの重要事項に関して文部科学大臣に意見を述べる役割をもつ⁴。外国語専門部会はその中に設置された下位会議体の一つである。専門部会での審議の結果は教育課程部会等の審議に反映され、最終的には文部科学大臣への答申という形で取りまとめられる。

本稿で分析の対象とするのは、外国語専門部会が 2004 年 3 月から 2008 年 1 月までの約 4 年間に行った審議の内容である。中央教育審議会総会や教育課程部会における学習指導要領の改訂に関する審議の全体はこの期間をまたいだ、より長い期間にわたるが、本稿では、外国語教育のあり方に関する専門的・実質的な審議が行われたと考えられる外国語専門部会に注目し、この期間の審議の内容を取り上げる。

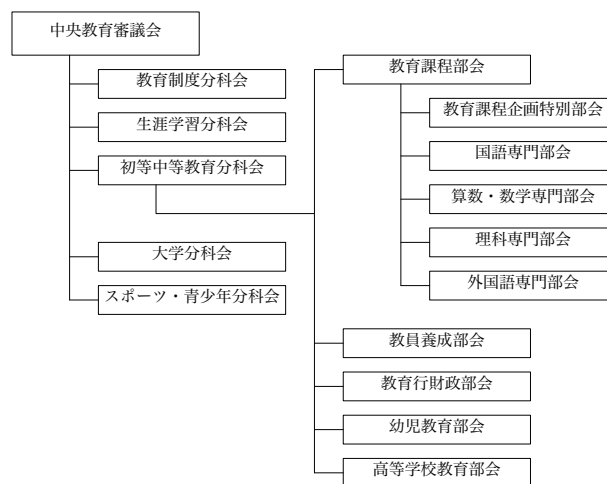
3. 外国語教育をめぐる審議の分析

本節では、学習指導要領の改訂をめぐる政策過程の中で、英語以外の外国語教育についてどのような情報や知識の供給が行われたのか、また、供給された情報や知識が向後の審議にどのように結びついたのかを検討する。また、あわせて、これらの審議結果について、審議会の外部からどのようなフィードバックがあったのかを検討する。

3.1. 外国語専門部会での審議

3.1.1. 審議の背景

第8次学習指導要領改訂をめぐる一連のプロセスは、公式には2003年5月15日に遠山敦子文部科学大臣から中央教育審議会に対してなされた「今後の初等中等教育改革の推進方策について」の諮問によって開始し、2008年1月17日に中央教育審議会が文部科学大臣に宛てて行った答申「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」を経て、学習指導要領の公示によって完了する。しかし、具体的な教科別の審議には、この流れとは別の小サイクルが存在した。



第2図 外国語専門部会発足時の中央教育審議会の組織構成
(文部科学省の資料を元に筆者作成)

2003年9月22日に就任した河村建夫文部科学大臣は、翌2004年2月18日の衆議院文部科学委員会における所信表明の中で「教育課程実施状況調査など全国的・総合的な学力調査の結果や文化審議会答申等を踏まえ、学習指導要領の不断の見直しを進め、国語教育、英語教育や理数教育などの一層の充実・改善を図るための検討に着手」することを明言した。

これを受けて3月11日に開催された教育課程部会第12回会合では、同部会の下に教科別の四つの専門部会を設置し、学習指導要領改訂の具体的な審議をこれらの専門部会に委ねることを決定した。その後、この四つの専門部会に加え、他教科・分野に対応する専門部会が設置されることになるが、当初の組織構成は第2図の通りである。

3.1.2. 目的と委員構成

外国語専門部会は「初等中等教育全体を通じた外国語教育の充実・改善に関する調査研究」を目的とした。具体的な検討課題としては、①今後の外国語教育の充実・改善方策（今後重視すべき外国語の力、外国語教育の教育課程の基準の在り方、小学校における外国語教育の在り方）、②教員の資質向上、③指導方法・指導体制の工夫・改善が例示された。

同専門部会は、当初21名の委員から構成された。主査は、中嶋嶺雄・国際教養大学学長であった。専門分野から見た委員の人数は、英語学・英語教育の研究者が13名、初等教育の実務家（小学校校長）が3名、教育学・発達心理学が1名、英語学・英語教育以外の言語学が2名、その他分野が2名であった。21名の委員のうち、英語教育・初等教育の関係者が4分の3以上を占めている。

外国語専門部会は、学習指導要領上の教科名である「外国語」との名称を冠し、「初等中等教育全体を通じた外国語教育の充実・改善」のための調査研究を目的としていた。しかし、例示された検討課題、および同専門部会の委員構成からもうかがわれるように、時期的には、小学校での英語教育の必修化が主要な検討課題として想定されていたと思われる。

3.1.3. 「英語以外の外国語」に関する審議

外国語専門部会は、2004年4月から2007年9月までに計18回の会合をもち、学習指導要領改訂における外国語教育の方向性の大筋を示した後、活動を事実上終了した。各回会合における主要な議題は第1表に示す通りである。なお、この表には、議題として掲げられていない事項であっても、実質的に専門部会で審議された事項も含まれる。

第1表 外国語専門部会における主要な議題

回次 (日付)	議題
第1回 (2004年4月13日)	外国語専門部会の検討事項、外国語教育の現状と課題
第2回 (2004年4月27日)	中・高等学校段階で求められる英語力の指標に関する研究結果についての外部有識者ヒアリング、今後重視すべき外国語力
第3回 (2004年5月13日)	英語非公用語国を中心としたアジア諸国における英語教育の取組みについての委員ヒアリング、中学校・高等学校における外国語教育の現状と課題
第4回 (2004年6月1日)	『小学校英語活動実践の手引』作成の基本的考えについての委員ヒアリング、小学校の英語教育に関する研究開発学校の現状と課題についての委員ヒアリング、小学校における外国語教育
第5回 (2004年6月22日)	中・高等学校における英語教育及び教員の研修プログラムに関する研究についての外部有識者ヒアリング、指導方法・指導体制の工夫改善、教員の資質向上等
第6回 (2005年3月11日)	必要とされる外国語能力、他の言語能力との関連、小学校英語の活動状況の現状
第7回 (2005年4月27日)	声によるコミュニケーション能力、書く力・読解力、小学校英語の活動状況の評価
第8回 (2005年10月14日)	小学校での外国語教育の位置付けの検討、 ※この回で、小学校での外国語教育は英語とすることを確認
第9回 (2005年11月11日)	小学校での外国語教育の位置付けの検討
第10回 (2006年1月27日)	小学校における外国語教育の指導者の課題
第11回 (2006年2月21日)	小学校における外国語教育での条件整備、ALT・留学生等の外国人の活用、教材・教具
第12回 (2006年2月28日)	小学校英語についての積極派・消極派有識者からのヒアリング
第13回 (2006年3月14日)	「小学校段階における英語教育について（審議状況）(案)」の検討、小学校における英語教育での現状と課題、目標と内容、国語力の育成との関係、中学校と高等学校の英語教育との関係、条件整備、指導者、教材・教具
第14回 (2006年3月27日)	「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）(案)」の検討
第15回 (2006年7月27日)	「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）」に対する小学校・中学校・高等学校部会からの意見の検討
第16回 (2007年7月17日)	教育基本法改正と外国語専門部会の審議との関連に関する事務局説明と意見交換
第17回 (2007年8月27日)	部会への最終報告案（「外国語科の現状と課題、改善の方向性」）の検討、高等学校の科目構成
第18回 (2007年9月14日)	部会への最終報告案（「外国語科の現状と課題、改善の方向性」）部会への最終報告案の検討

外国語専門部会での審議は、第1回から第3回までは、外国語専門部会として検討すべき事項の洗い出し、国内外の外国語教育の現状についての調査、およびこれ

らに関連する意見交換が中心であったと言える。第4回以降、審議事項は次第に具体化し、小学校での英語教育の必修化に関する議論の比重が高まり、第9回以降は、専ら小学校での英語教育の必修化が審議された。

外国語専門部会の審議、特に後半の審議は小学校での英語教育の必修化に関する議題が中心であった。しかし、同時に小学校での英語教育だけを審議していたわけでもないことも議事録からはうかがい知ることができる。同専門部会の審議において英語以外の外国語教育に関して提起された論点を第2表に示す。これらの論点に関する発言の多くは、専門部会委員の意見だが、委員ヒアリングで表明された知見や事務局側発言もある。

第2表 英語以外の外国語教育に関する発言

回次	発言内容
第1回	「多言語教育として、小学校を含めるなら小学校から大学生までのカリキュラム等を作っていくことが必要なのではないか。皆が英語を完全に話せる必要もないだろうし、途中から他の外国語を習うようなことが出来るような、多種多様な道筋を準備する事も多言語教育政策としては必要なのではないか。英語だけに限定するのではなく、もっと広い視点から教育を考えるべきである。」(委員)
第3回	「[韓国の外国語教育において]中・高では第2外国語も選択必修で、日本とは違って、第2外国語も習得しなければならなくなっており、人気があるのは日本語、中国語である」(委員ヒアリング)
第5回	「これだけ外国語によるコミュニケーション能力を高めようと言っているのだから、外国語教育振興法のようなものを作って、外国語能力をいかに高めていくかというようなビジョンが必要になってくるのではないか。」(委員)
第8回	「中央教育審議会総会などでは英語以外の言語も、もっと学習することがよいのではないかという意見もある。現状では、小学校段階において英語以外の教育を、国際理解教育の一貫として総合的な学習の時間で実施しているところはあるのか。」(委員) 「小学校についてはデータはないが、英語活動が多いと思う。／中学校については、外国語が必修化されているが、原則英語を履修するよう学習指導要領上位置付けられている。その他教科として中国語を設定しているところもあるとは聞いているが、ほとんどは英語教育だと理解している。／高校については、外国語という履修教科があり、特に英語ということではなく、例えば、中国語を履修する学校もある。学校設定科目としては、最近では、中国語を設定するところが増えているが、伝統的にフランス語やドイツ語を設定している学校は、いくつかある。」(事務局) 「ここでは小学校段階における外国語教育についても議論を進めていくわけだが、それを教科とするのか、あるいは領域のような形とするのかはこれから議論を詰めていくとしても、小学校段階における外国語教育は英語と考えて進めることでよろしいか。」(委員) 「そういうことを前提としてご議論していただくのはよろしいと思うが、教育課程部会や中教審では、ほかの言語を視野に入れなくてよいのかという議論もあることは、一応頭の隅には入れておいていただきたい。」(事務局) 「外国語専門部会としては、小学校英語という形で議論を進めたい。」(委員)
第13回	「この専門部会は小学校英語以外に、中学校、高等学校の英語教育の充実をどうするかという別のテーマもある。また、教育課程部会の審議の中でも、高等学校において、英語以外の外国語の扱いをどうするかという新たな課題が提起されており、部会としては小学校英語以外のことも4月以降に議論いただきたい。」(事務局)

外国語専門部会において第2表に示すような論点が提起されていたことから分かるように、英語以外の外国語教育という視点は、同専門部会の審議の中で不在だったわけではない。これらの発言が見られるからといって、同専門部会が英語以外の外国語教育へ向けた積極的な検討を行ったわけではないが、この課題がまったく顧みられなかったのではないことには留意する必要があるだろう。特に、第13回外国語専門部会では、事務方から「小学校英語以外のことも4月以降に議論いただきたい」との要請があり、その後の展開次第では、英語以外の外国語教育についてより深い審議が行われる可能性さえあったことが分かる。

上位会議体である教育課程部会においても、英語以外の外国語教育に配慮すべきとの指摘が繰り返しなされてきた。例えば、2005年11月7日の第31回教育課程部会では、委員から「高等学校の学習指導要領で外国語は英語しかないが、英語だけをやっているのか。学校によっては英語以外の外国語を教えているところもあるが、このことを踏まえ、学校設定科目を考えるとすれば、どのようなことを考えるのか」と指摘されたことが確認できる。委員のレベルでは、英語教育に絞った審議を前提とするのではなく、英語以外の外国語教育も視野に入れた審議の必要性が認識されていたと言える。

しかし、第2表に示す内容を除けば、専門部会での審議の大半は小学校における外国語（英語）の必修化に費やされた。特に、第8回会合で小学校における外国語は英語とするという原則が確認されて以降、専門部会の議論は、どのような外国語教育が望まれるかという議論から、小学校における英語教育をどのような形で実施するかという議論に急速に移行した。

3.2. 政策形成への影響

審議の内容がその後の政策形成にどのような影響力をもったかを評価するには、審議の過程で発言があったかどうかを見るだけでは十分ではない。

審議会やその下位会議体における審議内容は議事録として記録されるほか、その中で主要な論点は、要約として整理され、向後の審議、あるいは上位会議体での審議における前提や論点となる。逆に、論点として残らないということは、その事項は、政策的な取り組みを要する課題として認知されなかったということを意味する。

そこで、次に外国語専門部会における審議がどのように論点として取りまとめられ、その後の政策形成に結びついたのかを検討する。同専門部会と教育課程部会や中央教育審議会総会との間の意思疎通は、非公式に、あるいは兼任する委員等を通じて行わ

れていたと考えられるが、ここでは、外国語専門部会から教育課程部会への報告と、教育課程部会から中央教育審議会総会および初等中等教育分科会への報告の内容をもとに、外国語専門部会の審議が、その後の審議や政策形成に及ぼした影響を検討する。

3.2.1. 外国語専門部会「外国語専門部会における審議状況について」

外国語専門部会から教育課程部会に対して行われた最初の報告としては、2004年7月27日の第13回教育課程部会（教育課程企画特別部会との合同開催）に対して行われた「外国語専門部会における審議状況について」が確認できる⁵。この報告では、その時点で5回開催された外国語専門部会で審議された5分野（現在の外国語教育全般についての認識と課題、今後重視すべき外国語の力等、中・高等学校における外国語教育の在り方、小学校における外国語教育の在り方、教員の資質向上、指導方法・指導体制の工夫改善）に関する72の「主な意見」がまとめられている。

英語以外の外国語教育に関しては、「中・高等学校における外国語教育の在り方」における「英語以外の外国語」という項目として、「英語以外の外国語教育の目標や内容についても議論することが必要である」との形でまとめられた。もっとも、5分野における72件の中で、英語以外の外国語に関する意見については、わずかこの1件だけであった。

また、同様の報告が第18回教育課程部会（2005年6月13日）でも行われている。この時点では、他の項目については、概ね、より具体化・精緻化された論点が追加される中、英語以外の外国語については前回と変わるところがなく、この項目についての審議が進まなかったことをうかがわせる。

3.2.2. 外国語専門部会「小学校における英語教育について」

2006年3月27日に開かれた第14回外国語専門部会では、「小学校における英語教育について」のとりまとめの審議が行われた⁶。前述した通り、この時期の外国語専門部会の議論の大半は、小学校にどのような形で英語教育を導入するかという問題に費やされていた。それでも、取りまとめられた文書では、英語以外の外国語教育について、次のように指摘されている。

「なお、英語以外の外国語教育も、重要な課題である。高等学校を中心に外国語教育の中で中国語など英語以外の外国語を開設している学校もある。国際社会に生きる日本人の育成のためには、アジア諸国等とのコミュニケーションを促す

という観点から外国語教育の在り方を検討することも必要である。この場合においても、小学校における英語教育が後に英語以外の外国語を学習するに当たって、有効に機能するという利点があると考えられる。」

しかし、これは「小学校における英語教育に関する現状と課題」について記した前文的な位置付けの章におけるものであり、具体的な政策のあり方を規定するという性格の内容ではない。

3.2.3. 教育課程部会「審議経過報告」

「外国語専門部会における審議状況について」および「小学校における英語教育について」は、外国語専門部会から教育課程部会への報告であった。専門部会での審議結果は教育課程部会でさらに審議され、そこで教育課程部会レベルの論点整理が行われる。専門部会で是とされた論点であっても、教育課程部会で十分な合意が得られなければ、そこから先の審議へは進まない。

2006年2月13日、教育課程部会はそれまでの部会および専門部会の審議経過を踏まえ、「審議経過報告」を取りまとめた⁷。この中では、「高等学校を中心に外国語教育の中で中国語など英語以外の外国語を開設している学校もある。国際社会に生きる日本人の育成のためには、アジア諸国等とのコミュニケーションを促すという観点から外国語教育の在り方を検討することも必要である。」と指摘され、英語以外の外国語教育についても一定の配慮を行っている。この時点では、外国語専門部会の論点が踏襲されていると言えよう。

3.2.4. 教育課程部会「外国語科の現状と課題、改善の方向性」

2006年8月29日に開催された第44回教育課程部会では、外国語専門部会からの報告をもとにした「外国語科の現状と課題、改善の方向性」⁸が審議された。その中では、「アジア諸国等とのコミュニケーションを促すという観点から、英語以外の外国語教育について充実することが必要」と言及され、英語以外の外国語教育の充実が課題とされた。しかし、他の課題については、それに対応する改善の方向性が併記されたものの、英語以外の外国語教育の充実に関しては、課題の指摘に留まった。課題の指摘に留まり、何をなすべきか示すことができなかったということは、この時点で、英語以外の外国語教育が、他の課題に比べて政策課題として未成熟であったことを意味する。

そして、2007年9月18日、第63回教育課程部会に改めて示された「外国語科の現状と課題、改善の方向性」では、英語以外の外国語に関する項目は課題としても言及されていない。さらに、2007年11月7日の第68回教育課程部会（初等中等教育分科会との合同開催）で審議された「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」⁹の中でも、英語以外の外国語に関する項目は確認できない。この時点で、英語以外の外国語は政策課題としての認識を失い、一連の審議から脱落したと言える。

3.3. 意見募集への反応

中央教育審議会における外国語教育のあり方の審議結果に関しては、主要なタイミングで計4回にわたり一般からの意見募集が行われた。本稿では次に、これらの意見募集の中で、英語以外の外国語教育に関する意見がどの程度あったのかを検討する。

第1回の意見募集は、2004年5月12日から6月11日までの間に行われた「教育課程部会における審議内容に関する意見募集」である。これは、河村文部科学大臣の所信表明を受け、教育課程部会が取り組むべき課題について一般国民から意見を募集したものである。この意見募集では、教育課程部会が審議すべき課題について660件の意見が寄せられ、そのうち75件が外国語教育関連であった。75件の詳細は公表されていないが、文部科学省のまとめでは、67項目の主要な論点があるうち、4項目が英語以外の外国語教育を求めるものであった。

第2回は、2006年2月28日から3月29日までの間に行われた「審議経過報告に対する意見募集」である。この時の意見募集は、外国語専門部会を含む教育課程部会の審議経過について一般の意見を求めたものである。第2回意見募集では、405件の意見が提出された。しかし、文部科学省が整理した論点の中には、英語以外の外国語に関する意見は見られない。

第3回は、2006年4月7日から5月8日までの間に行われた「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）への意見募集」である。これは、外国語専門部会における小学校での英語教育についての審議の結果について意見を募集したものである。第3回意見募集では、471件の意見が寄せられた。189件（40.1%）は、小学校における英語教育の必修化に消極的・否定的な立場を取る意見だったが、半数を上回る257件（54.6%）が賛成の立場をとる意見であった。

第4回は、2007年11月8日から12月7日までの間に行われた「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」に対する意見募集である。この時点で議論は、取り組むべき外国語教育の課題は小学校における英語教育の必修化であるという方向に収

束しており、英語以外の外国語教育に関する意見は確認できない。仮にそのような意見があったとしても、この時点では議論のまとめは最終段階にあり、政策形成に有効な影響を及ぼすことは期待できなかったと思われる。

第1回および第2回の意見募集では、英語以外の外国語教育に関する意見が積極的には表明されていない。特に、第1回の意見募集で英語以外の外国語教育の可能性を求める声は僅少であった。創発につながる段階での外部からのインプットは、その後の政策形成に影響を及ぼすことが期待される。その時点で英語以外の外国語教育を求める声が少なかったことは、その後の外国語教育の審議の枠組みを英語教育の拡充・拡大を重視する方向により強く向けさせたと考えられる。

一方、小学校英語教育の方向性が明らかになった第3回の意見募集では、小学校における英語教育に消極的な、あるいは英語以外の外国語教育を求める声を含む意見が数多く見られるようになる。この時点での意見募集への反応を見ると、英語以外の外国語教育を求める潜在的な意見は一定数存在することが分かるが、そのような意見は、もはや政策形成過程に反映される時機を逸していた。

3.4. 審議のまとめ

以上、外国語専門部会における審議の経緯を、発言を中心とした個別の審議内容と、その後の論点整理の流れの両面から検討した。同専門部会およびその他の上位会議体における外国語教育に関する審議の流れは第3図に示す通りである。

外国語専門部会における審議を議事録からたどる限りは、英語以外の外国語教育が顧みられなかったわけではない。比較的早い段階では、第5回外国語専門部会で委員から「外国語教育振興法のようなものを作って、外国語能力をいかに高めていくか」というようなビジョンが必要になってくるのではないかと発言が見られる。また、2006年2月の審議経過報告では「国際社会に生きる日本人の育成のためには、アジア諸国等とのコミュニケーションを促すという観点から外国語教育の在り方を検討することも必要である」と指摘されている。つまり、英語以外の外国語教育は一定の検討がなされていたことになる。

さらに、前述の通り、第13回外国語専門部会では事務方から「小学校英語以外のことも4月以降に議論いただきたい」という趣旨の発言があった。この発言自体は、今後の審議の方向性を定める上で、小学校英語を含む外国語教育の方向性と課題を、一旦はとりまとめてほしいという趣旨と理解できる。それでも、英語以外の外国語の扱いについて「新たな課題が提起」されたという認識を事務局が示したこと、そして、

その課題について将来的に議論の対象にするよう要請したことは、画期的であったと言える。

しかし、整理された論点からは、英語以外の外国語教育に関する検討がこれ以上進まなかったことも事実として浮かび上る。意見募集の結果からも、英語以外の外国語教育への強い関心は確認することができなかった。中央教育審議会が2008年1月17日に行った答申「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」では「英語以外の外国語の履修」については、「その履修が一層推進されるよう配慮する」と表現されているものの、外国語専門部会における検討は、小学校英語必修化の議論に収斂し、英語以外の外国語教育の可能性については実質的に審議されることはなく、結果的に結論が出されることもなかったのである。

4. 考察

外国語専門部会による審議において、英語以外の外国語教育への関心は決して強かったとは言えない。しかし、本稿で検討した通り、英語以外の外国語教育は頭ごなしに排除されていたわけではない。むしろ、英語以外の外国語教育を重視する部会や専門部会の委員の意見を反映すべく、一定の歩み寄りさえあったと言える。それでも、英語以外の外国語教育は、具体的な進展を見ることはなかった。

ここで、山内（2003）が指摘したような「質の高い情報の供給を、的確なタイミングで受け取って政策決定に有効に利用する仕組みをもつ仕組み」が、英語以外の外国語教育について存在したのか、また、そもそも英語以外の外国語教育という論点が政策決定サークルによって政策課題として認識されていたのかを検討する必要がある。

外国語専門部会では、英語以外の外国語教育の必要性を指摘する声はあったとしても、政策決定サークルがその具体化や政策化を進めるためのさらなる情報・知識の供給が不足していた。専門委員の発言も散発的であり、発言にはその後の具体的な政策の内容等が伴うことがなく、単なるアイデアより先の具体的な計画に至ることはなかった。事務方による政策課題としての認識も進まなかった。適時・適切で継続的な情報供給を受けることがなく、政策決定サークルにおける政策課題として認識も得られなかったのである。

その点では、小学校における英語教育と、英語以外の外国語教育という二つの課題は対照的である。政策課題の創発には、内部的、受動的、制度的の3類型がある（城

山ほか1999)が、小学校での英語教育の必修化は、行政による内部的創発を通じて審議会のアジェンダに組み込まれていた。一方、英語以外の外国語教育はそのような段階にはなかった。

第13回外国語専門部会では、それまでの審議会の議論を踏まえ、事務方に英語以外の外国語教育に関する受動的な創発の契機が見られた。しかし、これに対して外国語専門部会は有効に答えることができなかった。さらに、2006年9月26日に就任した伊吹文明文部科学大臣が、就任の翌日に英語必修化に疑念を示す発言をしたことが原因となって、長期間にわたり専門部会が開かれぬ事態となった¹⁰。このような政治レベルの混乱もあり、この議論は先に進むことはなかった。

政策課題の創発に至るまでの情報供給にも大きな差があった。最近の文脈では、1986年の臨時教育審議会の第2次答申で既に、小学校における英語教育の拡大・拡充について英語教育の開始時期の前倒しという形で言及されており、以後このような指摘は繰り返される。産業界も、日本経済団体連合会を中心に、英語教育の拡大・拡充を求める提言を繰り返し行っている(水野2008)。このことは、教育政策の形成に重要な国民的コンセンサスの観点からも有利に働いただろう。

このように小学校での英語教育は、政策決定サークルの外部から豊富な情報供給を受け、政策課題としての成熟度を増していった。それと比べると、英語以外の外国語については、外国語専門部会等で繰り返し言及こそされたものの、成熟度を増すことがなかった。そもそも、共鳴や受動的創発の手段たる審議会(および専門部会)の設計は、政策課題に応じてなされるため、その委員構成は、事務方により政策課題としての認識を受けた小学校での英語教育の必修化に自ずと対応したものになる。そのような審議体制においては、政策課題そのものが見直され、新たな政策課題の受動的創発に結びつくこともなかった。

ところで、外国語専門部会が政策形成に及ぼす影響力がなかったわけではない。同専門部会は、小学校における英語教科化については専門家の立場から慎重な態度を取り続けた。最終的に、小学校での英語教育が、教科ではなく英語活動という形で実施されるという結論に至ったのは、同専門部会による審議が反映された結果である。

もともと、英語以外の外国語教育は、政策決定サークルの内発的な創発ではアジェンダに上らなかった課題である。英語以外の外国語に関する教育については、小学校での英語教育に見られるような、政策の創発を主導する当事者も存在しなかった。そのような課題を政策的な取り組みの対象として政策決定サークルに認識させるためには、相当の情報供給が必要であったと思われるが、これは十分には行われなかった。

その後、受動的な創発の契機が出現するが、これは、政治的な混乱も災いして、政策決定サークルに対してその前進に向けた情報の供給を行い、英語以外の外国語教育が政策課題としての認識を政策決定サークルから獲得するための機会を得ることはできなかった。このような形で、英語以外の外国語の教育が入り込むことなく、学習指導要領改訂のサイクルは完了したのだと言えるだろう。

5. 結論

外国語教育について、英語以外の外国語に配慮することが必要であるという意見自体は、教育課程部会および外国語専門部会で繰り返し表明されている。その意味では、英語以外の外国語教育について誰も聞かされていなかったわけではない。問題は、それが政策に結実するために必要な、政策決定サークルの認識と、政策決定サークルへの適時・適切で継続的な情報供給を受けることができなかったところにある。

審議の過程で、英語以外の外国語教育について検討要請がなされた時も、審議会事務局側に英語以外の外国語教育に関する具体的アイデアがなく、世論からの英語以外の外国語教育を推す声も聞こえなかった。また専門部会委員からも課題の指摘以上のことができなかった。まさに、「真空中に存在」した課題となってしまった。加えて、新任の文部科学大臣の発言を発端に小学校英語の議論そのものが迷走した。このような流れの中で、英語以外の外国語教育という論点は、政策課題に「昇格」することなく、他の議論の中に埋もれていったのである。

注

- 1 大津らを中心とした研究者グループは、2003年から2005年にかけて開催された小学校における英語教育に関する公開シンポジウムを踏まえ、2005年7月と2006年2月に英語教科化に反対する要望書を文部科学大臣宛に提出している。また、2013年8月には、英語教育総合学会が「グローバル企業と政治家が歪める英語教育」と題したシンポジウムを開催し、高校での英語を媒介語とした授業の影響や、自民党・教育再生実行本部による大学入学・卒業要件としてのTOEFLの採用の提言といった一連の英語偏重とも言える動向を批判的に検証することを試みている。
- 2 一般社団法人日本外国語教育推進機構〈<http://www.jactfl.or.jp/>〉

- 3 企画立案 (plan)、実施 (do)、評価 (check)、企画立案への反映 (action) の4 ステップからなる業務管理の基本的な考え方。
- 4 文部科学省組織令 (2000年6月7日政令第251号)
- 5 「外国語専門部会における審議状況について」(2004年7月27日教育課程部会、教育課程企画特別部会配布資料) 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/015/gijiroku/05032201/006.htm〉
- 6 「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)(案)」(第14回外国語専門部会配布資料) 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/015/siryō/06032708/002.htm〉
- 7 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会「審議経過報告」(2006年2月13日) 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/06021401/all.pdf〉
- 8 「外国語科の現状と課題、改善の方向性(検討素案)」(第44回教育課程部会・配布資料) 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryō/06090504/008.htm〉
- 9 「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」(第68回教育課程部会・第56回初等中等教育分科会合同会議・配布資料) 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryō/07110606/001.pdf〉
- 10 「さらに突っ込んだ検討という段階になって、文部科学大臣がかわられて、若干不用意というか、準備しない個人の発言があったことなのかとも思いますけれども、その後専門部会自体を開いてほしいという要望を何回も行ったんですけども、数カ月にわたって専門部会自体も開かれなかったんですね。」第57回中央教育審議会総会における中嶋嶺雄委員(国際教養大学学長、外国語専門部会主査)発言

文献

- 大山万容(2013)「国際理解教育としての小学校「外国語活動」と日本における「言語への目覚め活動」導入の可能性」『言語政策』第9号 43-64
- 天津由紀雄編(2006)『日本の英語教育に必要なこと：小学校英語と英語教育政策』慶應義塾大学出版会
- 天津由紀雄・江利川春雄・斎藤兆史・鳥飼玖美子(2013)『英語教育、迫り来る破綻』ひつじ書房
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編(1999)『中央省庁の政策形成過程：日本官僚制の解剖』

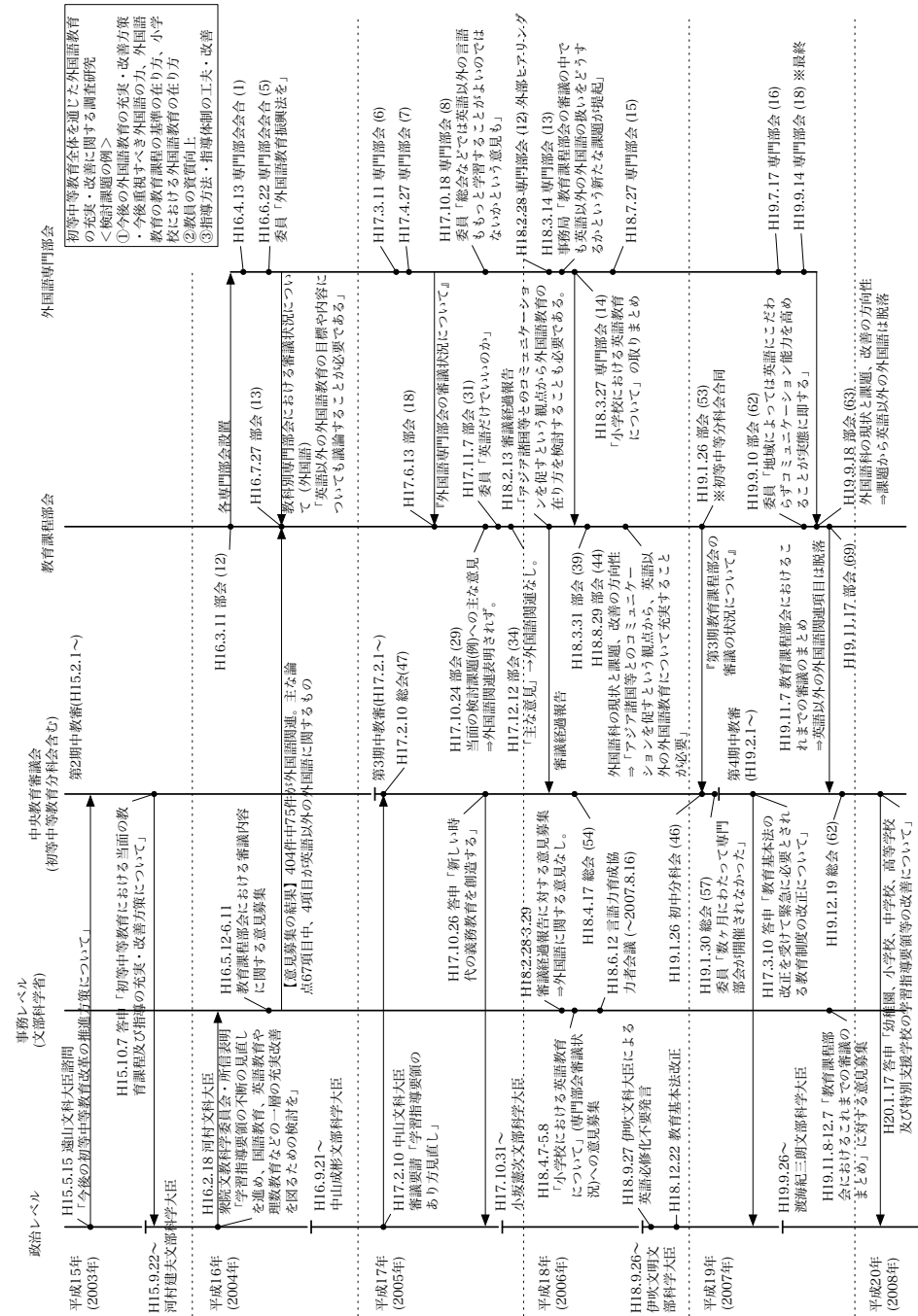
中央大学出版部

城山英明・細野助博編 (2002) 『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』 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』 第 57 巻第 1 号
65-67

森住衛 (2013) 「日本の言語教育政策を問い直す—外国語教育政策を中心に—」『言語政策』 第 9 号 187-189

山内康英 (2003) 「ポスト開発主義の政策決定と社会的知識マネジメント」野中郁次郎・泉田裕彦・永田晃也編 『知識国家論序説：新たな政策過程のパラダイム』 東洋経済新報社 97-128



第3図 外国語教育をめぐる審議の流れ

**Policy process for the education of foreign
languages other than English : An analysis of the
deliberations in the Special Committee on Foreign
Languages of the Central Council for Education**

KAMIMURA Keisuke

Keywords: foreign language education, Course of Study, policy process, Central Council for Education, echoing model

Abstract

As educational environment that conforms to what is called globalisation is becoming an issue in Japan, various attempts are being undertaken for the enhancement of the teaching of English while leaving other languages behind. Both positive and reserved views still coexist on this trend, and there are concerns that the teaching of foreign languages other than English will be ignored. The author examines the policy process for foreign language education in the 8th revision of the national Courses of Study, which took place in 2008 and 2009. The author concludes that the teaching of foreign languages other than English was considered to some extent in the deliberations for the revision. However, the concept of the teaching of foreign languages other than English, because of the shortage of practical information and knowledge in the deliberation, remained immature as a policy issue and did not materialise in the policy.

(国際大学グローバル・コミュニケーション・センター)