

# 安倍政権の教育改革における連続性と変質

徳久 恭子

立命館大学法学部教授

2012年12月26日に発足した第2次安倍晋三内閣は、第1次内閣（2006年9月26日—2007年9月26日）で未完に終わった、憲法や教育基本法の改正を通じた「戦後レジームからの脱却」に邁進している。教育については、第1次政権期に教育基本法のすべてを改正する、新しい教育基本法を成立させたこと<sup>1</sup>で、戦後教育を刷新する素地を整えた。だが、同政権は1年で交代を強いられたため、具体化は第2次政権の発足を俟つことになる。では、安倍政権は教育の何をどのように改革しようとしているのだろうか。

2012年9月26日の自民党総裁選挙により第25代総裁に就いた安倍は、経済再生と教育再生を党の重要課題とし、就任後間もなく、党則83条に基づく総裁直属の機関として日本経済再生本部（本部長・安倍晋三）と教育再生実行本部<sup>2</sup>（本部長・下村博文）を立ち上げた。11月21日には、教育再生実行本部が、政権交代を狙う次期総選挙で安倍カラーの政権公約を掲げるための礎となる中間報告を示し、これが第2次安倍政権の基本指針となる。同本部は、それ以降も審議を重ね、2015

年5月12日までに4次にわたる提言を行っている。

政権獲得後の2013年1月15日には、安倍首相が公約の実現に向けて、政権内部に首相直属の「教育再生実行会議」を設置することを決めた。同会議は、2015年7月8日までに8次にわたる提言を示しているが、それらは教育再生実行本部が中間報告に掲げた5つの柱（①平成の学制大改革、②いじめ防止対策基本法の制定、③日本の伝統文化に誇りを持てる教科書を、④大学ビックバン—知と価値の創造、⑤教育行政における責任体制の確立）に沿うものとなっている（表1）。ここから、第2次安倍政権の教育政策は、与党自民党が改革を方向づけ、教育再生実行会議が政策化の順位や方針を定めていることがわかる。そしてそれらは、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会（以下、中教審）や省内で具体的な施策に落とし込まれ、実施に移されている。

与党自民党から政府へという政策決定の流れは、人的ネットワークによっても保障されている。安倍政権が設置した教育再生実行会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣並びに有識者により構成される。文部科学大臣は党と教育再生実行会議、文部科学省の3つをつなぐ要職であるが、第2次安倍内閣でそれに就いたのは、教育再生実行本部長を務めた下村博文であり、党の意向を政策化する布陣をとっていたことがわかる<sup>3</sup>。

実は、ここに、これまでの改革との相違が見出さ

## とくひさ きょうこ

大阪市立大学大学院法学研究科修了。博士（法学）。専門分野は、政治学、現代日本政治。立命館大学法学部教授。著書に『日本型教育システムの誕生』（2008年、木鐸社）、編著書に『縮小都市の政治学』（2016年、加茂利男・徳久恭子編、岩波書店）。

表1 教育再生実行会議の提言とその後

提言日	テーマ	主な提言内容	その後
第1次 2013年2月26日	いじめ問題対応	道徳の教科化 法律制定	2018年度から道徳教科化 いじめ防止対策推進法成立（2013年6月）
第2次 同年4月15日	教育委員会制度改革	教育長の権限強化	改正地方教育行政法成立（2014年6月）
第3次 同年5月28日	大学改革 英語教育改革	学長の権限強化 小5から教科化	改正学校教育法など成立（2014年6月） 中教審で検討中
第4次 同年10月31日	大学入試改革	「知識偏重」型から多面・総合的評価へ	中教審答申を経て有識者会議で検討中
第5次 2014年7月3日	学制改革	小中一貫校制度化	改正学校教育法など成立（2015年6月）
第6次 2015年3月4日	全員参加型社会	不登校者支援	有識者会議で検討中
第7次 同年5月14日	教員制度改革	教員の指標の策定、 採用試験の共通化	中教審で検討中
第8次 同年7月8日	教育財源	教育投資の必要性、 教育財源確保のための方策	

『毎日新聞』（2015年5月25日）に掲載された表に、筆者が一部加筆修正を施した。

れる。政治主導の教育改革は、中曽根康弘政権下の臨時教育審議会（以下、臨教審）、小泉純一郎政権下の三位一体改革や規制改革会議による市場化プランなどで試みられてきたが、改革に対する党内合意がとれず、首相主導の改革でありながらも、文教族と文部（科学）省の抵抗により後退を余儀なくされた。一方、今回の改革は首相・文教族・文部科学省の三者が一体となることで、教育政策を行政主導から政治主導に切り替えることに成功している。凝集性の高さは、安倍首相と文教族の関係の良さによるところも大きい。ただし、それと同等に一体性を支えたのは、2年9ヶ月という下村文部科学大臣の在職期間であり<sup>4</sup>、在任の長期化が文部官僚に改革意図を徹底させ、実行性を得る結果となった。くわえて、第2次・第3次安倍政権は、2013年7月21日の参議院議員選挙で、これまで円滑な国会運営のための野党調整を強いてきた、衆参のねじれを解消することで、首相のリーダーシップに基づく政治主導の改革に邁進することを制度的に保障された<sup>5</sup>。これにより、従来、イデオロギー対立の主戦場と呼ばれた教育政策を短期間のうちに抜本的に転換させる条件が整ったので

ある。

さすれば、安倍政権は教育改革をどのような目的に即して実行しようとしているのであろうか。すでに述べたように、第2次安倍政権の課題は、新教育基本法の具現化にある。旧法との比較から2つの特徴を明らかにしてみよう。

1つ目の特徴は、「伝統」を尊重し、「国と郷土を愛する」態度を養うことや、家庭教育の責任と尊重などを期する、伝統的保守主義の立場の体現にある。個別の施策としては、道徳の教科化と教科書改革が挙げられる。まず、道徳の教科化であるが、これは戦後長らく党内で議論されてきたもので、文教族の宿願であった。制度化を促す契機となったのは、2011年10月11日に起きた大津市のいじめ自殺事件であり、教育再生実行会議が第1次提言でいじめ問題への対応を扱い、これを受けた政府が2018年度（中学校は2019年度）から検定教科書を使用した授業の実施を決める。次に、教科書改革であるが、ここでは教科書の検定基準の見直しと教科書採択に関わる教科書無償措置法の改正が行われた<sup>6</sup>。これを以て、教育内容への国家統制の強化と単純に述べることはできな

いが、検定基準や採択に一定の方向性が示されたことは、今後、何らかの影響を与えることも予想される。

2つ目の特徴は、経済社会への変化に対応する目的で、新自由主義の政策アイデアを制度化している点にある。新自由主義とは、市場競争原理への信服、経済における政府の役割の縮小、政府部門への民間の経営手法の採用等を求めるもので、規制緩和、民営化、分権化を提唱する（大嶽 1994）。この立場は、臨教審が4次にわたる答申（1985-1987年）を示して以降、教育機会の均等と教育内容の標準化を核とする戦後教育を改革するための指針として広く社会に知られるようになり、1990年代以降、制度化が進められた。2000年代に入ると、通学区域の弾力化、中高一貫教育の選択的導入、コミュニティ・スクールの設置、習熟度別学習や少人数学級の導入などが全国で積極的に行われるようになり、教育の多様化が図られている（徳久 2012）。

新自由主義的改革という点では、安倍政権の施策も従来の改革の延長線上にある。相違は、等量等質の教育を保障するために、学校教育の量的拡充と標準化を進めた戦後教育を、能力の多元化を保障するものに抜本的に転換する実効性を党内・国会運営の両面で持ち合わせている点にある。ここでは、安倍政権の教育改革を特徴づける能力の多元化、およびそれを具現化する学校制度の多様化・複線化を確認しておこう。

能力の多元化を教育に期待する声が最初に聴かれたのは、1963年の経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」であった。これが示すように、それは経済政策との兼ね合いから求められてきた。高度経済成長にあった当時、熟練労働者と若年労働者の慢性的な不足が社会問題化し、労働力の確保に向けた職業教育と職業訓練の充実や、労働市場の流動性を高めることが政財界の重要課題となった。教育の面でも、長期教育計画の策定とそれにもとづく改革が急がれた。1971年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策に

ついて」（通称、46答申）は、これに応えたもので、幼保一元化、中高一貫校におけるコース別・能力別教育の実施、学制の変更（446制や544制等）、中等教育から前期高等教育までの一貫教育の拡充などを掲げている。2つの答申に通底するのは、初等中等教育において国民に共通する普通教育を保障する一方で、労働市場における有為な人材を質量ともに保証するという目的から、中等教育における適正の発見と進路指導の強化、戦略的マンパワーの育成、科学技術教育の充実を図ろうとする点にあり、そのために複線型の学校体系を築くことが有効とされた（徳久 2011）。

教育政策を経済発展の観点から捉える立場は、安倍政権により一層強化されている。2013年6月14日に閣議決定された経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針—脱デフレ・経済再生」<sup>7</sup>では、日本の目指すべき経済社会のあり方が掲げられ、それを実現する手段としての教育の姿が次のように描かれている。まず、「生産性の向上を生む科学技術イノベーションなどの基盤強化」の項では、「経済を新たな成長軌道に乗せるためには、人材こそが我が国の最大の資源であるという認識に立ち、生産従事者中心から、高度知識集約型の人材や、多様な働き方を必要とするサービス業などの人材に対するニーズなどが高まっていることを踏まえ、雇用や教育のシステムの見直しを行い、全ての人材が持てる限りの能力を活かせるよう環境整備を進める」（11頁）としている。次いで、「教育等を通じた能力・個性を發揮するための基盤強化」という項では、「世界トップレベルの学力の達成等に向け、英語教育・理数教育・ICT教育・道徳教育・特別支援教育の強化など社会を生き抜く力の養成を行う」ことを掲げている<sup>8</sup>（15頁）。

これらを受け、文部科学省は「我が国が持続可能な成長を遂げるためには、少子化の克服、格差の改善、経済成長・雇用の確保が不可欠であり、そのためには「一人一人の生産性の上昇」と「労働人口の増加」を「教育再生」により実現することが必要」という認識のもと、教育振興基本計画、中教審答申、教育再生実行会議の提言に基づ

いて4つの柱を立て、個別の施策を展開している<sup>9</sup>。4つの柱は、①社会を生き抜く力の養成、②未来の飛翔を実現する人材の育成（高等教育における国際競争力の向上）、③学びのセーフティネットの構築（経済的支援や子どもの貧困対策の推進）、④絆づくりと活力あるコミュニティの形成から構成されるが、それらは相互補完的なものとなっている。

注視したいのは、教育再生実行本部、教育再生実行会議、中教審の示す個別具体的な施策の多くは46答申と同じくするものの、一連の提言や答申が前提にする経済社会の構造は、かつてのそれと質を違えており、教育改革が階層の固定化を強化しかねない点にある。1990年代にその傾向を一層強めた脱工業化は、高い認知能力や技能をもつ少数の中核労働者と多数の未熟練労働者を必要とする類の経済で、高付加価値を生む研究開発が国内経済を牽引する。ゆえに、高等教育の充実<sup>(2)</sup>が求められる。イノベーションの創造やグローバル化への対応は、高等教育以前の段階にも欠かせない。そこで、それを可能にする教育内容や学制のあり方の検討が課題として浮上する。「社会を生き抜く力の養成」に掲げられた、アクティブ・ラーニングの充実やグローバル社会で求められる力の養成などを目的とする学習指導要領の抜本的な見直し、高校教育・大学教育・大学入学者選抜の一体的改革、学校制度の改革は、これを体現するものといえる<sup>(1)</sup>。

もちろん、教育の目的は高度知識集約型の人材育成に限られない。労働市場では多数を占める、「多様な働き方を必要とするサービス業などの人材」育成も求められる。教育再生実行会議の第5次提言に掲げられた、実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化は、これに応えたものといえる。職業教育の拡充はかねてから求められてきたが、多数の安定雇用を提供してきた工業社会では、学歴による階層移動が可能であったため、職業教育の政策需要は低く、周辺に置かれてきた。しかし、産業構造の転換は労働市場の二分化を招くことで、教育のあり方を変質させ、標準化から多元化を可能にする学制の再構築を求めている。高校段

階での職業教育の充実や大学を目的ごとに拠点化しようとする傾向はその表れといえる。

初等中等教育については、発達過程との兼ね合いから学制の弾力化が要請されている。目的は新自由主義と同じでないが、小中一貫校の設置が学校選択制と連動した場合、学校間の序列化を促す可能性を残している。先行研究が述べるように、教育による階層移動が有効であったのは、高校や大学への進学が開かれていった1935-1955年生まれのコHORTに限られ、以後は親子の学歴取得状況の類似性が増し、階層が固定化することがわかっている（佐藤 2000、吉川 2006）。所得格差と教育格差の相関が確認される中で、初等教育の序列化を促しかねない改革が断行されれば、階層の固定化はより強固になる。学びのセーフティネットの構築<sup>(3)</sup>は、これに対処するものといえる。とはいえ、教育財源が十分に確保できない現状では、改善は容易ならない<sup>10</sup>。

このように、安倍政権の教育改革の目的は、脱工業化しグローバル化する経済社会の担い手を育成することにあるが、それは同時に、教育格差の拡大という問題を併存させている。にもかかわらず、それが争点化しないのは、学歴が有用視される日本では、より良い学歴を取得する機会により多く接近することを個別の政策需要者が望むからである。他方、これを政策面で見た場合、改革目的に対する合意形成の欠如が理由の1つに挙げられる。46答申が示されてから40年あまり経った今も同一の改革メニューが議論されることで、改革に対する共通理解が得られているとの錯覚を生むことが、議論の機会を奪っている。しかし、手段は同じであっても、工業社会で階層の上昇移動を可能にした時代と現代では、教育が与える影響は異なっている。誰のための教育をどのように行うか。すなわち、少数のエリート選抜型の教育と多数者の職業教育なのか、認知能力の標準化を促す普通教育なのか。それらは、いずれの教育段階から行うべきなのか。このことを今、改めて広く問い直すことが求められる。安倍政権が行おうとしている教育改革は戦後教育のあり方を静かに、かつ抜本的に変革

する可能性を持ち、広義に雇用や社会保障のあり方を変質させ得る以上、「福祉政治」<sup>11</sup>として教育を問うことが欠かせないからである。

最後に、本稿では紙幅の関係で、教育委員会制度改革や教員制度改革、コミュニティ・スクールの拡大・拡充について言及することができなかつた。これらはいずれも1990年代から強まる教育の分権というトレンドの中で進められる改革といえる。分権の問題については、別稿を参照していただきたい(徳久 2008: 終章)。■

#### 《注》

- 1 2006年12月22日公布・施行された新しい教育基本法は、2007年6月20日に成立した教育改革関連3法(学校教育法、教育職員免許法及び教育公務員法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律)により実効性を伴うものとなった。
- 2 自民党の教育再生実行本部の活動や提言については、自民党のHPを参照した。
- 3 2015年10月7日に発足した第3次安倍改造内閣で文部科学大臣に就いた馳浩も、2013年12月に教育再生実行本部の副本部長に就いており、政府・与党の一体性の継承が確認される。
- 4 歴代文部・文部科学大臣の平均的な在任期間はおおむね1年であり、戦後では、下村の任期は荒木満壽夫の3年に次ぐ長さとなっている。在職期間の短さは、教育政策における行政主導を許す要因の1つになったと考えられる。
- 5 選挙制度改革と2001年の中央省庁再編が首相の地位を高め、政治主導を強めたこと、それが合意型から多数決型の民主政治に転換させていることについては、待鳥(2012)に詳しい。その観点から教育政策における意思決定の変容を述べたものに、広田(2014)、村上(2013)が挙げられる。

- 6 紙幅の関係で詳細は割愛する。藤田(2014)などを参照のこと。
- 7 [http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013\\_basicpolicies.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf)
- 8 これ以降、「社会を生き抜く力」が「ゆとり」や「生きる力」に次ぐ改革目的となりつつある。詳細は高橋(2015)を参照されたい。
- 9 中央教育審議会(第98回)配布資料「教育再生に向けた最近の主な取組」([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/\\_icsFiles/afieldfile/2015/02/25/1355502\\_4\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2015/02/25/1355502_4_1_1.pdf))。
- 10 教育再生実行会議の第8次提言「教育立国実現のための教育財源・教育投資の在り方について」では、税制の見直しや民間資金の活用が述べられているが、財源の裏づけは弱いといえる。
- 11 この表現は、宮本(2008)を参照した。

#### 《参考文献》

- 大嶽秀夫(1994)『自由主義的改革の時代』中央公論社。  
 吉川徹(2006)『学歴と格差・不平等』東京大学出版会。  
 佐藤俊樹(2000)『不平等社会日本』中央公論新社。  
 高橋哲(2015)「安倍政権の教育改革とは何か」『現代思想』2015年4月号、156-168。  
 徳久恭子(2008)『日本型教育システムの誕生』木鐸社。  
 ——(2011)「学歴と労働市場」『レヴァイアサン』49号、84-109。  
 ——(2012)「連立政権下の教育政策」『年報政治学』2012年1号、138-160。  
 広田照幸(2014)「教育課程行政をめぐるポリティックス」『教育学雑誌』50号、1-15。  
 藤田英典(2014)『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店。  
 待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析』千倉書房。  
 宮本太郎(2008)『福祉政治』有斐閣。  
 村上祐介(2013)「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』39号、37-52。

