

日本における早期英語教育の導入に関する 政治的言説の分析

— 1970年代～臨教審第二次答申までの動向 —

平本 哲嗣
(2019年10月3日受理)

An Analysis of Political Discourse on the Introduction of English Language Teaching
for Children in Japan
— Trends from the 1970s until the second report by the Ad Hoc Council for Education —

Satoshi Hiramoto

Abstract: The aim of this study is to historically investigate political discourse made on English language teaching for children. This study particularly focuses on political discourse in and outside the Japanese Diet from the beginning of the 1970s up to the publication of the second report by the Ad Hoc Council for Education in 1986. In order to grasp policy-making processes in this period, this study adopted John Kingdon's "Policy Window" model, which is based on the notions of three "streams": a Problem Stream, Policy Stream, and Political Stream, and their coupling, which leads to an opening of a Policy Window. Particularly, this study analyzed the Political Stream, which is one of the dominant determinants of policy formation in English language education. In order to grasp the characteristics of political discourse, this study conducted two surveys: an analysis of the Diet minutes and an analysis of newspaper articles on English language education. Through the examination of these sources, this study has reached two major findings: (1) the Diet saw the largest number of statements in the late 1970s, which might reflect politicians' increasing interest in English language teaching for children, and (2) there were a number of other "actors" which might have influenced the report of the Ad Hoc Council for Education, alongside discussions that took place at the Diet. More specifically, these other actors were the LDP's Education Division, which took actions to change the educational situation at that time, and policy entrepreneurs such as political figures or business communities. After discussing these findings, this study concludes that there should be more research on the interaction of such actors and that we need to further analyze the networks organized by them in the process of policy formation regarding English language teaching.

Key words: TEFL, elementary school, language policy, political discourse

キーワード：外国語としての英語教育，小学校，言語政策，政治的言説

本論文は，課程博士候補論文を構成する論文の一部として，以下の審査委員により審査を受けた。

審査委員：深澤清治（主任指導教員），築道和明，
古賀一博

1. はじめに

2017年3月に新しい小学校学習指導要領が告示され，中学年では「外国語活動」，高学年では教科として「外国語」が設定された。小学校の外国語教育につ

いては、1998年告示の学習指導要領で新設された「総合的な学習の時間」における国際理解教育の一環としての英語活動、そして2008年の改訂における「外国語活動」の新設と、教科としての本格的な導入に向けて過去20年程にわたり施策が進められてきた。

しかし、これまでの議論をふりかえると小学校英語教育の導入については必ずしも肯定的な意見ばかりだったわけではない。平本 (2019a) で論じているように、1960年代から1970年代における早期英語教育にまつわる議論において、早期化に対しては慎重な態度をとる研究者は常に存在した。このことから早期英語教育が国民間で全面的な支持を常に得てきたとは言えないのが実態である。

英語教育の早期化の流れが決まった契機としては1986年の臨時教育審議会（以下「臨教審」）第二次答申が代表的なものとして挙げられる。この答申においては「今後、各学校段階における英語教育の目的の明確化を図り、学習者の多様な能力・進路に適応するよう教育内容等を見直すとともに、英語教育の開始時期についても検討を進める。その際、一定期間集中的な学習を課すなど教育方法の改善についても検討する。」との文言が入り、英語教育の早期化の可能性が公にされた。この後、教育課程審議会での議論を経て、1992年から大阪市を皮切りに全国で研究開発校が設定され、その後の本格的な小学校英語教育への道筋が示されることとなる。

ここで生じる疑問は、反対・慎重意見があったにもかかわらず、なぜ臨教審で英語教育の早期化検討の答申がなされたのかということである。臨教審は内閣総理大臣の諮問機関であり、1984年に中曽根政権において設立された。文部大臣の諮問機関として中央教育審議会（中教審）があるにも関わらず、臨教審が生まれたのは、文部省という一省庁の枠を超え、機能不全にあえぐ教育の抜本的な変革を目指すという、当時の第二臨調と同様の行政改革理念に依拠したためであった。また臨教審設立初期より、日本の外国語教育における不十分な成果は国際化への障害と認識されており、抜本的な手直しが求められていた。

この英語教育早期化への経緯について考察を深めることは、日本の英語教育政策過程を理解するために大きな意義がある。その理由は英語教育の早期化という政策的転換が生まれたきっかけについて検討することで、日本の英語教育政策を決定する要因の存在とその役割を明らかにできるためである。日本の英語教育政策過程においてどのようなアクター¹が関与し、またアクター間にどのような相互作用があったのか理解することは、英語教育政策過程の研究において極めて重

要な取組であると言える。

政策過程を語る場合、関与するアクターをまずは規定する必要がある。本論では英語教育政策過程において何らかの形で政策決定に関与する存在(=アクター)として、以下の8つのカテゴリーを採用する(平本(2019b)を一部改変)。

表1. 英語教育の政策過程におけるアクター群

種類	具体例
A 行政	文部科学省(旧文部省), 経済産業省(旧通産省), 内閣府, 大学入試センター, その他文部科学省関連の組織等
B 教師, 研究者	英語教育に関する実践および研究に携わる人々
C 学術組織, 教員組織	英語教育学会, 協議会, 教職員組合等
D 教育機関	初等教育機関, 中等教育機関, 高等教育機関, その他
E 産業界	私企業, 日本経済団体連合会(旧経済団体連合会と日本経営者連盟を含む), 経済同友会, 日本商工会議所等の経済団体や企業(群), 民間の教育機関
F 立法(議会・議員)	国会議員, 地方議員
G メディア	マスメディア, ネット上のソーシャルメディア等
H 一般市民	日本の英語教育に直接的, 間接的に受益者として関与する人々(児童, 生徒, 学生, 保護者, PTA等)

これらアクター群の設定に加え、政策過程の構造を把握するためには、分析モデルが必要となる。政策過程分析モデルの一つとして、ゴミ箱モデルが有名である(大嶽(1990), 岩崎(2012), 松田・岡田(2018))。松田・岡田(2018)によると、ゴミ箱モデルでは「問題・解決策・参加者・選択の機会」に別々の流れがあり、これらを「組織化された無秩序(organized anarchy)」と呼んでいる(p.148)。このモデルでは、無秩序と組織性の間には連続性があり、政策過程が無秩序状態に近いほど政策決定が偶然に影響される度合いが高くなる。また、キングダム(2017)はゴミ箱モデルの修正版として政策の窓モデルを提唱している。このモデルは政策過程の組織性をより意識したものとなっている。本論では、英語教育政策において論争の反復性が生じる理由にこの組織性があると考え、上記2つのモデルのうち、より組織性を重視した政策の窓モデルを採用する。

政策の窓モデルでは、①問題の流れ、②政策の流れ、③政治の流れという3つの流れが存在し、これらの

流れが「合流」することによって、「政策の窓が開く」(＝政策の転換が発生する)という。「政策の窓モデル」における3つの流れの定義は以下のようになっている(岩崎(2012), pp.35-36の記述を一部修正の上引用)。

①問題の流れ

問題が認識される。問題の認知を促す要素として、1) 現状に関する指標によって、社会に問題が存在することが認識される(例: 乳児死亡率や幹線道路での死者数)、2) 劇的な出来事や危機の発生(例: 航空機の事故)、3) 現行のプログラムに関するフィードバック(例: 体系的な評価研究、市民等からの苦情、ケースワーク、行政官自身の経験)

②政策の流れ

議員や行政官、専門家といった多様なアクターが供給するさまざまなアイデア。実現可能性や政策形成に携わる人々の価値観との整合性が検討される。

③政治の流れ

政策形成に携わる人々が特定の時期に特定の政策案に対してどの程度受け入れの姿勢を示すかに関わる。国民のムード、利益集団の支持もしくは反対、議会における勢力図の変化や行政府における重要人物の交替等によって左右される。

本論では特に③政治の流れについて議論を展開する。英語教育の早期化が意識されるようになった当時の状況を、国会議員等の言説分析を通じて明らかにすることで、臨教審第二次答申という転換点にいたるまでの政治的状況を把握することを目標とする。

2. 調査課題

本論では、臨教審第二次答申にいたるまでの政治的言説を対象とし、当時の英語教育の早期化議論の特徴を歴史的に考察することを目標とする。具体的には以下の2点を調査課題とする。

調査課題1: 国会における審議で英語教育の早期化に関してどのような議論がなされていたのか。また発言の内容について何らかの時代的変容は見出せるのか。
 調査課題2: 国会の議事以外で当時の国会議員等が英語教育の早期化に関してどのような発言をしていたのか。またこれらの発言は文部行政に対してどのような影響を与えたのか。

この2つの問いに答えるため、本論では上記の表1のアクター群のうち、特に行政(A)と立法(F)に注目した。そして、キングダムにおける「政治の流れ」を

構成する言説、特に国会における会議録と当時の政権与党における言説・諸活動を主たる対象として、その特徴を記述することとする。

3. 調査1 (国会会議録調査)

調査課題1については、国立国会図書館が提供する国会会議録検索システムⁱⁱにおける記録を利用した。1945年1月1日から臨教審第二次答申の出された1986年4月23日までを調査対象とし、「英語」「英語教育」「外国語」「小学」「早期」のキーワードを単独、および組み合わせて会議録の検索をかけた。抽出したのはキーワードが含まれる発言だけではなく、その前後の「英語教育の早期化に関連すると思われる箇所」を含めることとした。検索結果の抽出後、内容を全て精査し、検索語が用いられてはいるが、英語教育とは関連しない発言(例えば、ローマ字指導における訓令式とヘボン式の扱いに関する議論等)はとりのぞき、「英語教育の早期化」という観点から受容可能な18件のみを残した(表2)。なお、出現回数は発言者による単一のもの、また複数名によるやりとりも、内容のまとまりをもって1回とカウントした。以下、全18回の発言記録の詳細を記す。

表2. 国会会議録における早期英語教育に関する発言(年, 発言の場所, 日付, 発言者ⁱⁱⁱ)

発言番号	年	発言の場所	発言者
1	1970	衆議院外務委員会 (16号) (5/15)	・戸叶里子 (日本社会党) ・羽澄光彦 (外務省)
2	1972	衆議院文教委員会 (4号) (3/17)	・有島重武 (公明党) ・高見三郎 (文部大臣) ・大西正男 (外務政務次官)
3	1976a	衆議院文教委員会 (6号) (5/14)	・有島重武 (公明党)
4	1976b	衆議院文教委員会 (6号) (10/18)	・高村象平 (教育課程審議会会長)
5	1977	参議院文教委員会 (6号) (3/15)	・中村登美 (自由民主党)
6	1978a	参議院文教委員会 (20号) (3/28)	・矢追秀彦 (公明党)
7	1978b	参議院文教委員会 (20号) (5/12)	・玉生孝久 (自由民主党) ・鈴木勲 (文部省)
8	1978c	参議院文教委員会 (12号) (5/25)	・勝又武一 (日本社会党)

9	1978d	衆議院予算委員会 (3号) (10/3)	・中馬弘毅 (新自由クラブ) ・砂田重民 (文部大臣)
10	1978e	参議院文教委員会 (3号) (10/19)	・岩上二郎 (自由民主党) ・砂田重民 (文部大臣)
11	1979a	参議院文教委員会 (3号) (2/22)	・久保亘 (日本社会党) ・諸澤正道 (文部省)
12	1979b	参議院文教委員会 (7号) (5/8)	・松前達郎 (日本社会党) ・諸澤正道 (文部省)
13	1980	参議院文教委員会 (5号) (11/13)	・小西博行 (民社党) ・三角哲生 (初等中等教育局長) ・田中龍夫 (文部大臣)
14	1982	衆議院文教委員会 (9号) (4/14)	・中西績介 (日本社会党) ・鍛冶清 (公明党) ・三角哲生 (文部事務次官)
15	1984	参議院内閣委員会 (16号) (7/19)	・林寛子 (自由民主党) ・森喜朗 (文部大臣)
16	1984	参議院内閣委員会, 文教委員会 (1号) (8/1)	・高桑栄松 (公明党) ・森喜朗 (文部大臣)
17	1985	衆議院決算委員会 (11号) (6/18)	・永江一仁 (民社党) ・松永光 (文部大臣)
18	1986	参議院決算委員会 (3号) (1/23)	・海部俊樹 (文部大臣) ・関嘉彦 (民社党) ・高石邦男 (文部事務次官)

この結果だけでは質疑の質的評価が難しいため、さらに発言内容を吟味し、「必要性の認識」という概念を導入した(表3)。「必要性の認識」とは質問者自身、もしくは答弁者が明示的に早期英語教育の意義を認めている、もしくは早期英語教育の導入を求めていることを指し、この種の発言がある場合、「必要性の認識」を有標とみなした。

表3. 国会会議録における早期英語教育への言及頻度と「必要性の認識」(右2列の番号は表2の発言番号を示している。)

年	取り上げた回数	(発言番号) 発言者コード ^{iv}	必要性の認識 (発言番号)
1970	1	(1) F, A	
1971	0		
1972	1	(2) F, A	◎ (2)
1973	0		
1974	0		
1975	0		
1976	2	(3) F, (4) A	
1977	1	(5) F	

1978	5	(6) F, (7) F, A (8) F, A, (9) F, A (10) F, A	◎ (8, 9, 10)
1979	2	(11) F, A (12) F, A	◎ (11, 12)
1980	1	(13) F, A	◎ (13)
1981	0		
1982	1	(14) F, A	
1983	0		
1984	2	(15) F, A (16) F, A	◎ (16)
1985	1	(17) F, A	
1986	1	(18) F, A	
合計	18		

表3によると、1972年に最初の発言が観察される。その後はしばらく空白期間が続くが、1978年には5回と出現回数が最も多くなり(「必要性の認識」が有標なものは5つの発言のうち3つ)、次いで1976年、1979年、1984年の2回となっている。このことから国会における英語教育の早期化議論は1970年代末に一端熱を帯びたと言える。またこれらの発言が与野党両方から出ているのも特徴的だと言えよう。

英語教育政策過程における議論において、政治の流れを生む国会議員の発言の果たす役割は極めて大きい。以下、国会の各委員会でもなされた上記の議論内容を具体的に吟味し、当時の国会議員の問題意識と行政当局の見解を考察する。

戦後最初に早期英語教育が話題になったのは、1970年5月11日の衆議院外務委員会においてであった。羽澄説明委員(おそらく外務省の職員と思われる)が、青年協力隊が派遣先で言語面において苦勞している話題の中で、英語教育の現状について触れている。

英語の場合には日本でも中学とか、あるいは最近は小学校からやっているところもあるようですが、何がしかの予備知識がございますので、特に青年協力隊の場合には高度の技術を教えるというよりは、手を使って教えるとかあるいは自分のやっているところを見てもらって向こうに習ってもらおうという面が非常に強い。(後略)

ここでは小学校での英語教育への言及はあるが、あくまでも実態に関する記述であり、早期英語教育を促す趣旨のものではない。ただしすでにこの時期において、小学校において英語教育が実施されているという認識が政府関係者にあったことがみてとれる。

1972年3月17日の文教委員会では有島重武(公明党)

が英語教育について述べている。

語学教育について、なるべく幼少からなれさせるということは、能率がたいへんにいいことじゃないかと思えます。それで、いまは中学校からになっておりますが、小学校から外国語というものになれさせる、そういった御意図がおりになるかどうか。これは学校の授業の中に繰り込めるかどうか、それはまた別問題です。繰り込んだから必ずしもそれがうまくいくとは思いませんけれども……。

この発言に対して高見三郎文部大臣が、「教育の方法論としては、お話のように幼児期にやるのが一番大事であろうと思えますが」と早期外国語教育の意義を認める返答をしている。さらに有島が早期外国語教育についての見解を求めたところ、高見は「若い時分からやらなければなりません」と述べ、朝鮮語の学習を例に挙げつつ「なるべく小さいときからの教育をやっていくことが必要である、しかもそれは反復練習することが必要であるということを理解をいたしておるわけであります。」と答弁し、早期外国語教育の基本的な価値については同意している。

さらに有島は語学における反復練習の重要性を認めつつも、以下のように述べている。

修得語を使うチャンス、使わなければならないようなチャンスをつくってあげることが大切である。すなわち、外国の子供たちと話さなければならないようなチャンスをつくってあげるとか、また留学生との交歓、ないしはこちらにきている外国の方々の子弟との交歓、ないしは、今度は向こうに行っている日本人たちが、さらにそういう子供のときから、日本人だけが孤立しないで交歓し合っていく。そういうことが積み重なっていった上の今度は国際交流ということにならなければならぬのじゃないか、そういうように私は思うのであります。それで、最初のそうした若いときから外国語を修得するしないしは修得するチャンスを得る、その阻害要因となっているようなものをこれから取り除いていく方向、そういうこともお考えいただきたいと思いますが、いかがですか。

この質問に対しては、文部省関係者から関連した答弁はなされていない。ここではあくまでも有島の価値観の表明が主としてあり、これに対しては高見文部大臣も個人的な感想を述べるに留めている。

1978年に入ると英語教育の早期化に関する発言が一

気に増える。1978年5月12日の参議院文教委員会では、ソ連の英才教育において英語の指導がなされていることが言及されている。また、同年5月25日の参議院文教委員会では勝又武一（日本社会党）が新設される教育大学における教員養成の議論の中で、校種を超えての指導の可能性を述べている。

もういまのような段階ですから、私は高等学校の専門的な英語を担当した方が一やや極論ですよ。小学校の五年生ぐらいにリーダーなしの英会話を教えるというようなことを、もうダイナミックに考えられてもいいぐらいにさえ思います。

この発言は教育課程の改訂を求めているわけではなく、どちらかというと新設大学の教職課程認定、および当時の教育職員免許法への関心が強いものとなっている。

1978年10月3日の衆議院予算委員会では中馬弘毅（新自由クラブ）が国際人の育成という観点から英語教育の早期化に言及している。

特に教育の中でも国際人の育成といいますが、いま、この無資源国日本にとって国際人を育てることこそ、ある意味では唯一の戦略武器ではないかという気がいたしておりますが、現実を見ますと、国際社会に通用する教養とかマナーとか、あるいは国際金融、貿易の実務、さらに語学を身につけた国際人というのは非常に少のうございませぬ。これは一つの問題として、この日本という国が島国であるといったようなこともございませぬが、同じ無資源国スウェーデンでは、小学校の四年生から語学教育、しかも英会話教育をやっているのです。こういうことをやはり日本としては考えていかなければいかぬのじゃないか。

この質問に対して砂田重民文部大臣は英語教育の抱える課題、重要性は認めつつも、早期英語教育については特に述べていない。他国における外国語教育の早期化については本論の議論の対象外となるが、当時のこういう諸外国の言語政策状況が政治家に対して影響を与えている一例と言えるであろう。

1978年10月19日の参議院文教委員会では岩上二郎（自由民主党）が外国語教育の早期化について以下のように述べている。

単発的で恐縮でございますが、外国語の問題においても同じなんですけれども、外国語の教育というの

は、きわめて文法の構成上全く違ったコンストラクションを持っているだけに、中学一年生から外国語を教育するというのはなかなかむずかしいんじゃないか。むしろ大脳生理学的に言えば、三歳児、あるいは最高十二歳児のころまでに大脳細胞が決まってしまうという、こういうひとつの成長過程の現実をとらえた場合に、外国語教育というのを少なくとも小学校六年から採用することをお考えになる必要があるんじゃないか。文部省のお話を前にお伺いしますと、まず国語をがっちりしてから、それから外国語だと、このようなことをおっしゃっておりますけれども、私はそれからではおそいんじゃないか。特に、日本がこれから国際社会の中に大きく伸びていこう、その仲間に入っていこう、平和な社会をつくり上げていこう、国際的な関係を十分に正常化させていこうとする際に、一番ネックになるものは外国語であります。したがって、この外国語の教育というものは従来から、というのは明治からであろうと思うのですけれども、とにかく中学一年生からという伝統を破って、少なくとも小学校からスタートしてはどういうものでしょうか。これは直ちにどうということはありませんが、十分に御研究おきいただきたく、このように思います。

この質問に対して、砂田文部大臣は「外国語を小学校からということでございます。これはやはり小学生のいろんな学習の負担の問題もあることでございますので、検討をさせていただきますと思います。」と述べるに留まり、文部省としてはあくまでも慎重な態度を示していることがうかがえる。

1979年の2月22日の参議院文教委員会では久保亘（日本社会党）が日本の国際化という観点から以下のように述べている。

それじゃ次に、今度の所信表明の中に「国際にも信頼と尊敬を勝ち得たくましい日本人」の育成ということを言われている。このことでちょっと私お聞きしてみたいと思うのは、日本人の国際性の欠如というか、そういうものの中に、言葉の障害というのが非常にあるように思うのです。サミットに日本の総理大臣が行かれる。これは英才教育を受けられた人も中にはおられるから、大変言葉に堪能だと思われる。そういう人でも外国から流れてくる報道の写真を見ておきますと、どうも一羽離れたという感じの写真をしばしば見せられる。これはやっぱり日本人の国際性というものに対して、言葉の障害というものが非常に出てきているということをおもうん

ですが、いま世界の各国で、初等義務教育において外国語の教育をやっているのはどれぐらいになっておりますか。日本では少なくとも初等の義務教育—小学校においては外国語教育はありませんね、特殊の学校を除いては。しかし、いわゆる日本の小学校に当たる段階で、外国語の教育を取り入れている国がどれぐらいあるか、調べたことはありませんか。」

この質問に対して、諸澤正道（文部省の職員と思われる）は「体系的に調べたことはございません。」と述べ、この時点では少なくとも、表向きには文部省側には早期英語教育導入の意識がないことがみてとれる。これに対して久保は、調査の重要性を強調しつつ、正式な教育課程の中ではなくても、小学校で外国語に触れさせることの意義を以下のように主張している。

私が言っているのは、何もいまず日本的小学校に外国語教育をやれというようなことを言っているわけじゃないんです。ただ、外国語の教育というのは、何も教育課程の中に体系的に取り込むということだけが外国語の教育ではなからう。それで、外国語になれさせる、歌を歌わせる、日常の会話などを半分は遊びのような形にでも取り入れていくということだ。私は国際的な日本人をつくっていくという上での言葉の障害を取り去っていく上には効果があるのではないかという説もあるので、そういう点についてひとつ文部省の考え方をぜひ聞きたいと、こう思っておるんです。

この質問に対しては事前の通達がなかったため、文部省側からは特に反応は示されていない。

1979年5月8日の参議院文教委員会では、松前達郎（日本社会党）が英語教育の早期化の可能性に言及している。

英語の学習の基本が、私はできたら小学校あたりからやればもっと吸収がいいんじゃないかと思うんですけれども、現在の段階では中学校の段階での履修課程にあると、こう言われているわけですね。こういうふうに使われておるんですが、現在の学校教育の中で、先ほどおっしゃいましたように、原則として選択科目にしている。語学教育に対する考え方といいますか、選択科目にするというのが私ちょっと腑に落ちない面もあるんです。（以下略）

松前による発言の主旨は外国語が選択教科であることへの質問であり、英語教育の早期化に関しては副次

的な発言となっている。

1980年11月13日の参議院文教委員会では、初等中等教育局長の三角哲生に対して、小西博行（民社党）が以下のように述べている。

いや、実は局長さん、こういうふうには、思うわけですが、どうも語学、この英語教育ですね、英語教育というのはやっぱり一番最初は言葉を覚えるという、聞いてわかるというんでしょうか、これから本来は始めるべきじゃないかというふうには考えるわけなんです。そして、専門家の御意見をお伺いしましても、まずやっぱり音感ということをよくおっしゃるわけです。だから日本の英語教育、つまり中学校に入って英語を習うわけでありましたが、まず出てくるのは単語とそれから文法ですね。そしてどのように訳したらいいのかということから実際は入っていくわけでありまして、どうもその辺に英語教育の大きな基本的な間違いがあるんじゃないだろうか。私はそういう意味では本来、学者にいろいろ聞きますと、いろいろな説ありますけれども、できれば小学校の段階から聞かして話ができる程度のものを上手に取り組むべきじゃないか。特に音感という意味で入れてしまえば自然にできるんじゃないか。（以下略）

この質問に対して三角は、以下のように答弁している。

確かに語学は小さいときから、生まれたときからやってれば、何もただしゃべったり聞いたりするだけはおのずからできるわけでございますから、小さいときからやる方が有利であるということはそのとおりだと思います。

ただこれは、制度としての学校教育の枠組みの中にどういうふうに入れていくかということ、ただ早くからやればいいからというふうには、なかなか私どもは考えにくいわけでございます。小学校にはやはり日本の小学校としてのそこに盛り込むべき内容についての優先順位と申しますか必要順位、これは義務教育でございますから、全部の国民がある一定の基準の上に立って教育を受ける、こういう話になりますので、したがっていまのような御提案はときどきあるわけでございますけれども、私どもとしては、これはもしやるとすれば、一つの正規の課程ということではなくて、一種のクラブ活動的な面で非常に熱心な指導者なり、あるいはそういうこ

とを望む父兄がいた場合に、そういうこともあるいは実験的にやってみようかなというようなことは考えるわけでございますが、それからあるいは特定の私立学校のようなところで、一つのその学校の特色としてそういう内容を盛り込んでくるということもあろうかと思えますけれども、全体のいま立て方として外国語教育を小学校の段階からということについては、私どもとしては非常に慎重にその問題については対処しなければならないというふうには思っておるものでございます。

この発言は当時の文部省の姿勢を端的に表している。小学校における外国語教育の導入という大幅な教育課程の変更には極めて慎重であり、あくまでも特別な教育活動として見なしていることが分かる。しかし、この答弁に対して小西は以下のように述べている。

私、そういう方向で行きましたら、後十年たってもそんなに語学の力というのは変わらないんじゃないかな。私どもは、ちょうど戦後教育を受けた人間でございますが、やはり先生の影響というものを非常に私受けておりました、発音が下手なという、実はいつまでたってもだめだなあというのが自分で実感として持つておる一人でございますので、これは私そんなに四角四面に物事を考えるということではなくて、子供の中に上手にそれを取り入れるような何か教育の施策はないだろうか。先ほど申し上げましたように、文法からいきなり始めるんだ、そしてテストをやって厳しくやるんだという概念ではなくて、もう少し早くなじむようなことが、少なくとも小学校ぐらいの段階から遊びの中に入ってこれるような研学教育をやらないと、恐らくこれから先も大変語学についてはコンプレックスを持った子供さんがやはりどんどんふえていくのではないかな、実はそういう感じでおるわけでございますが。

小西の発言からは文部省の姿勢に対する批判的態度がみてとれる。「国際化」が進む中で文部行政当局者の硬直的な姿勢に危機感を募らせていたのではないだろうか。

1984年8月1日の参議院内閣委員会文教委員会では森喜朗文部大臣とのやりとりの中で、高桑栄松（公明党）が以下のように述べている。

総理大臣が昨年の暮れごろの発言で小学校から英語の歌を歌わした方がいいのじゃないかというのかな、何か新聞ですけどね、そんなのが出ていました。

なかなか楽しい発想だと思うんです。(中略)それから、日常会話を英語でやらしたらいいと思うんですね、歌じゃなくて。小でも中でも高でも知識の教育でなくて、遊んでいるときなんか英語でしゃべらせると、そのうちにいつか英語ができるようになると思うんです。やっぱり国際語としてひとつ通用するためには語学教育というものを根本的に考えてみる必要があると思っています。

この発言に対して、森は外国語教育のあり方について以下のようにある程度検討の必要性を認めている。

また、英語教育等につきまして、もちろん英語だけではないという意見もあるわけでございますから、これについては文部省としても十分今ある教育の仕組み等についてもいろいろと御意見もあるところでございますから、十二分に反省の上で、確かに国際語としてのそういう方向は全体的にやはり私は認めざるを得ないだろうと思います。十分に検討していく大事な事柄であろうというふうに考えております。

文部大臣としてのこの発言からは、従来の文部省の否定的な見解に変化が生じつつあることがみてとれる。この段階で臨教審の発足も確定しており、文部省にとっては英語教育の早期化の検討は既定の方針として意識されていたのかもしれない。

国会の議事録を分析する限り、表2にあるように、英語(外国語)教育の早期化を論じるやりとりは毎年出現しているわけではない。頻度として最も高いのは1978年であり、また今回の調査において、発言者の主張に共通するのは、「児童ならではの外国語学習の意義を認めている」という点であろう。また、会議録には「国際化」という言葉が頻出しているが、これは1970年前後に始まった資本の自由化、海外からの科学技術タダ乗り批判、一般国民の海外渡航が現実的になった時勢等を背景にしたものと言えよう。一方、文部省側では、早期外国語教育の意義はインフォーマルな形で認めつつも教育課程の中に含めることについては慎重であった。しかし1984年頃には「もはや避けて通れない課題」として意識されていたことが伺える。

4. 調査2(国会外での国会議員等の言説調査)

本調査では新聞(全国紙)を調査対象とし、政治と英語に関する情報を新聞データベースから収集・分析

した。調査対象は朝日新聞、日本経済新聞、毎日新聞、読売新聞のデータベースとした。検索語を「英語」とし、1970年1月1日から臨教審第二次答申の出された1986年4月23日までを調査対象とした。なお今回の調査では、「政治の流れ」に議論を特化するため国会議員による言説を主たる対象とし、中教審や教課審、また臨教審における議論は扱わないこととした。

1980年7月8日には、谷垣専一文部大臣(第二次大平内閣)、自由民主党の森喜朗文教部会長、奥野誠亮文教制度調査会長、谷川和穂前衆院文教委員長ら30名を東京・紀尾井町のホテルに招き、文教懇談会が開催されている。奥野氏からは小学校での英語教育の開始を提案、文部当局も早急に検討を始めるとの考えを示した(『毎日新聞』1980年7月9日東京朝刊、p.3)。ここでの部会とは自由民主党の政務調査会の下に存在する組織であり、その目的は政策の調査研究及び立案を主としている。自由民主党所属の国会議員はなんらかの部会に所属することになっており、部会における活動を通して、国会議員は政治家としての知識を深めるとともに、諸官庁とも関係を深めることで、自らの権力リソースを拡大することができる仕組みになっている。

自由民主党の文教部会(および「文教族」と呼ばれる国会議員)と文部省は政策立案・実行において特別な関係にある。臨教審発足時においても、首相直属の教育審議会を作ることに對して文教族が抵抗を示す等、文教部会と文部省の関係は極めて緊密なものであった(山崎, 1986)。また、文部省としては予算案を通すためには文教部会の審査を経る必要があった。部会を擁する政務調査会の責任と役割については村川(2000)、中北(2017)に詳しいが、文教部会からの「小学校英語教育導入の要請」は当時の文部省にとって大きな圧力となった可能性がある。

1983年11月30日には、当時首相であった中曽根が文部省の佐野次官を官邸に呼び、「小学校から英語を教えるのはどうか」と要望した(『日本経済新聞』1983年12月1日朝刊、p.31)。また同年12月6日に中曽根は京都、大阪両市内における遊説で「小学校では人間として生きる基本の型をおしえ、英語にも親しませる」(『日本経済新聞』1983年12月7日朝刊、p.2)と発言している。さらに同年12月10日の夜、中曽根は総選挙遊説先のホテルで教育に関する「7つの構想」を発表した(『日本経済新聞』1983年12月11日朝刊、p.2)。その中に「国際理解教育の充実、語学教育の改善、大学の国際化を推進する」という構想があった。これはこの後の臨教審における問題意識と軌を一にするものであるが、これ以前の中曽根の発言からして、「語学教育

の改善」には「小学校における英語教育」が当然含まれていたと考えられる。中曽根のこの一連の言動から、英語教育の早期化は中曽根政権において一貫した検討課題であったことがうかがえる。

当時すでに大学での英語教育に対しては、その入試制度、また入学後の教育内容や手法についての批判は多くなされていた。また以前より中学校、高等学校等における英語教育も多くの批判を浴びていた。これに加え、中学校における英語の週3時間問題も起きていた。学習時間の減少に対して、研究者や保護者からも危機感が示され、英語教育に対して抜本的な改善が求められる状況が存在した。当時の様子をうかがわせるものとして、飯塚(1980)は、英語教育の早期化を「早期教育」というよりも、「適時教育、適期教育」と捉えるべきであると述べるとともに、「早期英語教育」ではなく「長期英語教育」であるとの意見を表明している(p.163)。もし飯塚の意見を受け入れるとすれば、小学生を対象とした早期英語教育は、「抜本的な改善策」を示したい国会議員にとって、外国語の学習開始学年の線引きを変えるという意味で、学制改革にも似た魅力的なアイデアに見えたのではないだろうか。

さらに1986年4月18日には、通産次官の私的懇談会である「世界の中の日本を考える懇談会」(座長：村上泰亮東京大学教授)が、日本が国際社会で果たすべき役割を記した報告書をまとめた(『日本経済新聞』1986年4月19日朝刊, p.3)。その主張の一つに小学校から教育をスタートするアイデアも盛り込まれた。この懇談会はあくまでも通産次官の私的懇談会という性格のものであるが、これまでの文部省ラインでの議論に加え、他の行政機関(通産省)からの後押しが生まれたことを意味する。このような展開は2000年代に入ってからグローバル人材育成にまつわる動向とも共通する特徴であり、教育政策と産業政策が同期する、すなわち2つの異なるアクターが相乗りすることで、英語教育政策の転換点を生んだ一例と捉えることができるであろう。

そして1986年4月23日に臨教審「教育に関する第二次答申」が発表される。国際化に対応するため、そして受験のための英語教育から脱却すべく、国会議員の一連の言説をととして、英語教育の早期化を求める「政治の流れ」が生まれたと言えるのではないだろうか。

5. 考察と今後の課題

本論では臨教審第二次答申にいたるまでの早期英語教育に関する政治的言説を調査し、その特徴を分析した。調査の結果以下の点が判明した。

- 1) 国会会議録をみるかぎりでは、1978年に英語教育の早期化を評価する発言が増えている。会議の開催頻度等、データを収集した年の政治的状況等を今後慎重に精査する必要があるが、今回の調査においては、1970年代後半において、国会議員における英語教育早期化の問題意識が醸成されてきたことが推察される。
- 2) 1980年代に入り、国会外で自由民主党文教部会や首相といった有力者から英語教育の早期化を求める声が出始めた。これらの与党議員からの声は文部省にとって軽視できず、英語教育の早期化は避けては通れない課題となった可能性がある。

本調査において解明されていない問いとしては、国会議員がどのような経緯で英語教育の早期化という政策アイデアを得たのかということが挙げられる。1970年代に早期英語教育を組織化された形で扱っていたのは語学教育研究所における野上三枝子の一連の活動(野上, 1983)や日本児童英語振興協会(JAPEC)が主なものであった。特にJAPECについてはその発起人に国会議員がいたことは注目に値する。JAPECは1978年に設立され、その発起人に参議院議員の安西愛子(自由民主党)がいた。また、自由民主党の有力な文教族であり、福田内閣時代に文部大臣を務めた砂田重民が1981年から1986年までJAPECの二代目会長を務めている。現存する資料では、安西や砂田が英語教育の早期化を他の国会議員に働きかけたという記録は見つかっていないが、世界平和研究所(1996)には、砂田が当時首相であった中曽根を頻繁に訪れた記録が残されている。また文教族である砂田が、時として対立関係にあった中曽根と文部省、および臨教審と文教族の間を取り持っていた記録が残っている(『朝日新聞』1984年6月12日東京朝刊, p.2; 『読売新聞』1985年6月27日朝刊, p.1)。無論これだけでは英語教育の早期化と政治の関連を論ずるには根拠が弱いものの、少なくとも早期英語教育に関与した国会議員が臨教審および首相とも関係を持っていたことは分かる。

今回の調査課題1において、英語教育の早期化は与野党議員にとって現状打破の一手とみなされ、調査課題2ではしばしば対立関係にあった自由民主党文教族と中曽根双方において英語教育早期化推進の方向が打ち出されたことが判明している。さらに、日本経済調査協議会(1972)や経済同友会教育問題委員会(1979)等の財界、そして1971年に発表されたOECD教育調査団報告(OECD教育調査団, 1976)等の「外圧」とも呼べる提言によって、いわゆる「鉄の三角形」(政界、官界、財界)のうち、少なくとも政界と財界の2つのアクター群の方向性が合致している。1970年代はす

に自由民主党政務調査会による事前審査制が確立されており、文部省においても自由民主党文教族の意向を汲まずに予算を編成することは困難になっていた。これらの事情から、1980年以降は、英語学習開始時期に関して文部省内ですでに検討の流れが作られたのではないか。当時の自由民主党の政治的勢力を考えれば、この段階で政界（与野党）と財界ともに英語教育の早期化に対して後押しする勢力が生まれ、早期化への障害を克服した、すなわちキングダムが言うところの「政治の流れ」が形成されたと考えられないだろうか。

今後の課題としては、立法者である国会議員と他のアクターの相互作用に関する更なる調査が挙げられる。本論では国会会議録と国会議員の国会外での言説を主に扱ったが、特に表1のB（教師、研究者）、E（産業界）の「政策起業家」としての影響力は検討を要する。キングダム（2017）によると「政策起業家とは、彼らが支持する将来の政策と引き換えにすすんで自分たちの資源を投資する人々」（p.239）と定義されている。政策起業家による活動としては、上記の日本経済調査協議会、経済同友会教育問題委員会、OECD教育調査団の他にも、B（教師、研究者）としては元駐日米大使のライシャワー（1974）、Eとしては経済同友会で教育問題委員長を務め、臨教審の国際化に関する委員会メンバーであった石井（1984）が挙げられる。これら政策起業家の存在が政治の流れ、特に与党自由民主党や文部省に対して与えた影響を更に調査する必要がある。具体的には1970年代における政策起業家による発言や活動の出現頻度とその内容を調査し、早期英語教育の必要性がどのように「時代の空気」として醸成されたのかを考察しなければならない。

また、臨教審第二次答申までの審議会内での議論については、今後臨教審の議事録調査等を通して、特に国際化に関する委員会や第4部会での発言を精査する必要がある。臨教審に関係する政策起業家としては表1のC（学術組織、教員組織）にあたる大学英語教育学会（JACET）が、1985年3月27日に臨教審の岡本会長宛てに「教育改革についての要望」を提出し、初等教育での英語教育を求めている。今後、臨教審での議論において、どのようなアクターが議論の流れに影響を与えていたのかさらに精査しなければならない。

最後に本論では主に「政治の流れ」について議論を行ったが、この他にも「問題の流れ」「政策の流れ」に関する議論がさらに求められる。これらの流れを理解するためには、当時のアクター間で形成されるネットワークの構造について考察をさらに行う必要があると言えよう。

【参考文献】

- 飯塚成彦（1980）『ボク英語できちゃった』サンリードワールド教育。
- 石井公一郎（1984）『経営者からの教育改革案』築地書館。
- 岩崎正洋（編著）（2012）『政策過程の理論分析』三和書籍。
- 大嶽秀夫（1990）『政策過程』東京大学出版会。
- キングダム, J. (2017). 『アジェンダ・選択肢・公共政策』勁草書房。
- 経済同友会教育問題委員会（1979）『多様化への挑戦』経済同友会。
- 世界平和研究所（1996）『中曽根内閣史 首相の一八〇六日（上）』丸の内出版。
- 中北浩爾（2017）『自民党』中央公論社。
- 日本経済調査協議会（編著）（1972）『新しい産業社会における人間形成』東洋経済新報社。
- 野上三枝子（1983）『世界に羽ばたけ子どもたち』杏文社。
- 平本哲嗣（2019a）「日本における早期英語教育の展開に関する歴史的考察—1960～1970年代における動向」『安田女子大学紀要』第47号, 119-128。
- 平本哲嗣（2019b）「財団法人語学教育振興会（COLTD）設立の経緯と理念に関する研究」『日本英語教育史研究』第34号, 149-172。
- 松田憲忠・岡田 浩（編著）（2018）『よくわかる政治過程論』ミネルヴァ書房。
- 村川一郎（2000）『政策決定過程』信山社。
- ライシャワー, E. O. (1974). 『地球社会の教育』サイマル出版会。
- 山崎政人（1986）『自民党と教育政策』岩波書店。
- OECD 教育調査団（編著）（1976）『日本の教育政策』朝日出版社。

【注】

- i 本論におけるアクターの定義は平本（2019b）のものを若干修正し、「英語教育政策過程において、個人もしくは組織を単位として、英語教育政策の動向に何らかの影響をもつ存在」とする。
- ii <http://kokkai.ndl.go.jp>
- iii 発言者（国会議員）の当時の所属は国会議員白書 (<http://kokkai.sugawarataku.net/index.html>) および『国会便覧』（昭和55年2月新版60版）を参照した。
- iv 以下の文字は本論表1におけるアクター種を表す。