

戦後日本における小学校英語教育政策の変遷と問題点

A Historical Study of the Policies on English Language Education at Elementary School in the Postwar Japan

松 岡 翼

MATSUOKA Tsubasa

(和歌山大学大学院教育学研究科院生)

江利川 春 雄

ERIKAWA Haruo

(和歌山大学教育学部英語教室)

2016年10月4日受理

要旨

小学校英語教育の実施要求は、日本企業の海外進出を背景に1970年代初頭より主に経済界から出された。グローバル化が進む1990年代からは、政治主導による公立小学校での試行開始(1992年)、3年生からの総合的な学習の時間での「外国語会話等」の実施(2002~10年度)、5年生からの外国語活動の「領域」としての必修(2011~19年度)、外国語活動の3・4年生への早期化と5・6年生での教科化(2020年度)へと段階的に強化された。しかし、①英語学習は早いほどよいとの思い込み、②専門家・教員からの批判的意見の無視、③成果・課題に関する理論的・実践的な検証の欠如、④予算・人員・研修等の条件整備の不備、などの問題点を抱えており、再検討が必要である。

1. はじめに

政府・文部科学省は2020年度より小学校の外国語活動を3・4年生に引き下げ、5・6年生では教科として実施しようとしている。しかし、小学校英語教育に関しては、大津(2005)や鳥飼(2006)などを始め、その効果や実施体制などを疑問視する声も根強い。また、政策決定過程において質の高いエビデンスが欠けているとの指摘もある(寺沢, 2015)。

そうした現状を踏まえて、小論では戦後日本における小学校英語教育政策がどのように立案・実行され、いかなる問題点を内包してきたのかを歴史的に考察する。なお、戦前の小学校英語教育史については江利川(2006)などがあるので、小論では時期を戦後、とりわけ1970年代以降に限定する。

戦前の小学校では、高等科において加設科目として外国語(実質は英語)を教えることができた。しかし、1947(昭和22)年に新しい学制に移行すると、小学校の教科目から外国語が削除された。その理由について文部省の大島文義は、1948(昭和23)年11月5日の教育刷新委員会第85回総会で、「小学校時代の児童の心身の発達、国語習得の知識及び技能、児童の学習負担などの問題を考えまして、外国語を必須教科としてもまた選択教科としても採上げておらない次第でございます」と説明している(日本近代教育史料研究会, 1998, p. 311)。こうして、アメリカ軍政下の沖縄を除き、公立小学校においては英語教育が実施されない状況が長く続いた。

2. 1970年代：早期英語教育提言の開始

1950年代半ば以降の高度経済成長によって資本を蓄積した日本企業は、1970年代に入る頃から海外進出を強化し、「国際化」の時代を迎えるようになった。この頃から、早期(小学校)英語教育に関する提言が出され始めた。

大修館書店発行の『英語教育』1971(昭和46)年9月号は「早期英語教育を検討する」と題した特集を組んだ。同年11月に経済協力開発機構(OECD)が日本に派遣した教育調査団は、「日本の教育政策に関する調査報告書」を発表し(邦訳は翌年9月出版)、外国語教育の早期化を次のように促した(OECD教育調査団, 1972, p.134)。

現在のように中学一年からというのではなく、もっと早い段階で外国語教育を導入することも、真剣に検討すべきだ。それを始める年齢が早いほど、その学習効果も高いことは、数多くの証拠が示している。

この提言の根拠として、同報告書は英・独・仏・露などのインド・ヨーロッパ語族の言語を母語とする国の事例を挙げた。しかし、日本語と英語とは言語的距離が著しく離れ、日本は日常生活で英語を使う環境がない。さらに、指導に習熟した教員の不足と授業時間の僅少さからも、英語の開始年齢が早いほど、その学習効果が高いとはいいがたい(後述)。

翌1972(昭和47)年3月には、財界・学会・官界から

なる日本経済調査協議会(委員長・土光敏夫東芝社長)が3年を費やした教育提言である「新しい産業社会に於ける人間形成:長期的観点からみた教育のあり方」を公表した。その中で、世界の国々や異なる文化圏について理解を深め、これからの複雑な国際社会の動きに対処してゆく感覚を身につけるために、以下のような「外国語教育の抜本的改革」を要求した(日本経済調査協議会, 1972, p.22)。

- ① 初等教育から高等教育にいたるあらゆる段階で教師自身の資質向上をはかるとともに、外国人教師の採用ならびに外国人と日本人の教師の相互交換の制度などを積極的に推進すること。
- ② LL装置(テープレコーダーによる語学実習機器)などの効率的な学習機器の開発を考慮し、教授法の開拓を促進させるのみならず、その面の技術者と語学教師との協同体制をつくること。
- ③ 語学教育や地域研究の新しいカリキュラムや教授法について、単に語学教師のみならずあらゆる分野の研究者が一体となってその開拓を推進する体制の整備を行うこと。
- ④ 早期外国語学習の是非については、論議のわかれるところでもあり、慎重に取り扱うべきであるが、かりに早い年齢ほど効果的であるとすれば、語学教育をいかに低年齢段階におろしてゆくかなどについて大いに研究され、かつ実施すべきこと。

このように、教員の資質向上、外国人教師の採用、教育機器の活用、早期(小学校)外国語教育の実施などの今日に通ずる提言が、1970年代初頭には財界主導で行われていた。特に注目されるのは、慎重な表現ながら早期外国語教育についての研究と実施を要望していることである。

1979(昭和54)年10月、経済同友会教育問題委員会(委員長・石井公一郎ブリヂストンサイクル会長)は「多様化への挑戦」を公表し、「英語教育改革」に関する3本柱の一つとして「小学校低学年において英語を学習できるように体制を整える。学習は、発音、ヒヤリングを基本とし、視聴覚教材を活用する」(経済同友会教育問題委員会, 1979, p.8)という積極的・具体的な提言を行った。

その後、委員長の石井は同提言を含む著書『経営者からの教育改革案』(1984)を出版し、小学校英語教育の導入を世論に訴えていく。彼はまた、臨時教育審議会の第二部会および国際化に関する委員会の委員に選出されることになる。

3. 1980年代:臨教審答申での慎重スタート

1983(昭和58)年11月、中曽根康弘首相は文部省の佐野事務次官に「小学校から英語を教えるのはどうか」と提案した(日本経済新聞1983年12月1日)。また、同年12月には遊説先で「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」ことを主張した(同紙12月7日)。

「戦後政治の総決算」を掲げた中曽根は、翌年2月6日の衆議院において、「国際国家日本の国民にふさわしい教育の国際化の追求」を訴えた。

1984(昭和59)年8月8日には臨時教育審議会設置法が国会で可決され、内閣直属の臨時教育審議会(臨教審;会長・岡本道雄元京大総長)が総理府に設置された。審議会も委員も国会議決を経て任命されるという高度な設置形態は、戦後直後の教育刷新委員会(1946-1949)以来約40年ぶりだった。

臨教審の設置は、官邸主導ないし政治主導の教育政策を展開させる契機となり、文部省(2011年からは文部科学省)の影響力低下が進むなど、その後の教育行政に極めて大きな影響を与えた。ただし、国会決議に基づいて設置された臨教審とは異なり、その後の官邸主導型教育政策は首相などの私的諮問機関によって立案され、恣意性が増大した。

臨教審は分野ごとに「21世紀を展望した教育の在り方」(第一部会)、「社会の教育諸機能の活性化」(第二部会)、「初等中等教育の改革」(第三部会)、「高等教育の改革」(第四部会)の4つの部会から構成され、他に「国際化に関する委員会」も追加された。

臨教審は1987年までに4次にわたる答申を提出した。それらに盛り込まれた改革案のうち実施されたものは、①伝統文化や日本人としての自覚の強調、②6年制中等学校の設置、③国公立大学入試の共通テスト化、④初任者研修制度の創設、⑤不適格教員の排除、⑥教科書検定制度の強化、⑦大学教員への任期制導入、⑧大学入学資格・時期の弾力化、⑨学習指導要領の大綱化、⑩文部省の機構改革など、多岐にわたる。

外国語教育改革に関する提言は、第二次答申(1986年4月23日)、第三次答申(1987年4月1日)、第四次答申(同年8月7日)に盛り込まれている。

第二次答申では、「現在の外国語教育、とくに英語の教育は、長期間の学習にもかかわらず極めて非効率であり、改善する必要がある」との認識を示し、「中学校、高等学校等における英語教育が文法知識の習得と読解力の養成に重点が置かれすぎていることや、大学においては実践的な能力を付与することに欠けていることを改善すべきである」と批判した。

前述のように、臨教審の委員には経済同友会の石井公一郎のような小学校英語の積極推進論者もいた。しかし、第二次答申では「英語教育の開始時期についても検討を進める」といった慎重な表現に落ち着いた。

また、以後の第三次、第四次答申では小学校英語教育に関しては言及されなかった。この段階では、小学校英語教育の実施に関して反対ないし慎重な意見が根強かったことがうかがえる。

具体的に見るならば、1972年に早期外国語教育についての研究と実施を提言した日本経済調査協会は、1985(昭和60)年3月の提言「21世紀に向けて教育を考える」では、早期外国語教育に対して以下のように反対の立場を表明していた(日本経済調査協会, 1985, p.119)。

(2) 言語教育

国際化に対応するためには、外国語の能力が必要とされることはいうまでもない。しかしその前にまず、自国語の能力をしっかり身につけておくことが大切であり、あまり早い段階から外国語学習を制度化するのは好ましくない。小学校においては国語教育を一段と重視し、中・高等学校段階においては、論理的な文章を書く能力を身につけさせる必要がある。

小学校段階では性急に外国語教育を導入するよりも国語教育の充実が重要だとする主張は、戦前の英語教育界の重鎮だった岡倉由三郎(『英語教育』1911)をはじめ、明治期から今日まで繰り返し論じられてきた。同様の主張を、日本経済調査協会もこの段階では述べていたのである。

同協会の主張を重視するのは、財界系の大規模シンクタンクであるという一般的な理由だけではなく、以下のような代表メンバーの多くが臨教審の会長・会長代理・委員に就任していたからである。

臨教審会長 岡本道雄(科学技術会議議員)
 臨教審会長代理 石川忠雄(慶應義塾長)
 臨教審委員 石井威望(東京大学工学部教授)・木田宏(国立教育研究所長)・黒羽亮一(日本経済新聞社論説委員)・小林登(国立小児病院小児医療研究センター長)・千石保(日本青少年研究所長)

このように、臨時教育審議会の小学校英語教育政策立案過程は、臨教審内の賛成派と反対派の対立に加え、大学英語教育学会の「英語習得が年少期に有利である」という説は根強い。この際、施行期と施行機関を国が設け、積極的に最善な方法を模索するのが望ましい」とする臨教審への提言(日本経済新聞1985年12月9日)が出される一方で、1987年3月13日の第108回国会国民生活に関する調査会における文部省初等中等局長の「日本語をまずは優先する」との答弁など、複雑な構

造を有していた(松岡, 2016)。

小学校英語教育をめぐるのは、以上のような錯綜した過程を経つつも、国際化に対応するために英語教育を実用的な「コミュニケーション重視」の方向に転換させていくという方向性では一致していた。こうして、1989(平成元年)年改訂の中学校学習指導要領に「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」が明記されることになる。この流れの中で、1990年代からは小学校英語をめぐる積極的な政策が展開されるようになっていく。

4. 1990年代：公立小学校での試行開始

1991年のソビエト連邦の崩壊を契機に、東欧などの社会主義体制は瓦解し、インターネットを中心とする地球規模の情報通信ネットワークの整備と相まって、1990年代には経済のグローバル化が一挙に進んだ。

こうした時代背景のもとで、1991(平成3)年12月、臨時行政改革推進審議会(委員長・土光敏夫)は「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する答申(第二次)」を発表し、「小学校においても英会話など外国語会話の特別活動を推進する」(臨時行政改革推進審議会, 1991, p.28)と提言した。臨教審第二次答申よりも具体的に踏み込んだ内容で、外国語活動を推進する提言として先駆的なものとなった(和田, 2005)。

翌1992(平成4)年1月24日には、長らく政府・文部省と対立してきた日本教職員組合(日教組)の大場昭寿委員長が、第41次教育研究集会で、「受験のための英語教育を根本から見直し、生活英語としての英語教育を小学校の早い段階から導入する」と提案し、以下のような挨拶を行った(高橋, 1992, p.37)。

日教組は、この教研集会終了後、早急に教育総研など研究者とも連携し「外国語教育研究会」を設置し、英語教育の段階的、弾力的導入について検討したいと思います。

したがって文部省も「外国語教育調査研究協力者会議」等を設置し、現行の外国語教育の抜本の見直しをおこなうとともに、小学校低学年からの英語教育の導入について検討に着手し、日教組とともに協議を重ねながら、2000年を目標に本格的実施に移行できるよう早い時期から施行に入る措置を講ぜられるように要請したいと思います。

日教組は当時、労働戦線統一問題などをめぐる運動方針の対立から、1989(平成元)年11月17日に全日本教職員組合協議会(1991年以降は全日本教職員組合)が結成されるなど、組織分裂した直後だった。新しい日教組執行部は、文部省との協調路線をとろうとしていた。政府・文部省が推進しようとしていた小学校英語の実

施提案は、文部省との和解のシンボルになったのである(朝日新聞1992年2月3日の「文部省(連載第一回)」)。

そしてついに、文部省が小学校英語教育政策の先駆けとなる事業を開始する。1992(平成4)年5月、鳩山邦夫文部大臣が、研究開発学校制度により、「国際理解教育の一環としての英語教育を実験的に導入」することを表明した。こうして、同年5月22日、文部省は大阪の公立小学校2校(真田山小、味原小)と、同じ校区の高津中学校を「国際理解・英語学習指導の在り方に関する研究開発学校」に指定し、英語教育の実験的導入を開始した。小学4年生には年間15時間、5・6年生には70時間(週2時間)を課してカリキュラム開発や児童の負担などを調査し、高津中では英語教育の小中一貫制について調査した。一連の研究結果は、西中隆・大阪市立真田山小学校(1996)として公刊された。そこには、英語が「好き」と答えた児童は1年生で74%だったが、学年が進むにつれて減り続け、6年生では35%にまで落ち込んだという衝撃的な事実も含まれていた。にもかかわらず、問題の原因と改善策については十分に検討されることなく、いわば既定路線として、研究開発学校が1996(平成8)年度までに各都道府県に1校ずつ指定された。

1993(平成5)年7月には、文部省の「外国語教育の改善に関する調査研究協力会議」(座長・小池生夫慶應大学教授)が「中学校・高等学校における外国語教育のあり方について」の報告書を提出した。その中で、小学校への外国語教育の導入については賛成・反対の両論を併記する形をとり、結論として教科としての導入は見送り、「何より実践的な研究を一層積み上げることが肝要であり、研究開発学校等の制度を活用して研究実践を充実することが適当である」とした。

1995(平成7)年6月11日には、日本児童英語教育学会が「小学校から外国語教育を！」と題したアピールを発表し、要望書を文部省ほか関係方面に提出した(『英語教育』1995年8月号36頁参照)。

中央教育審議会は1996(平成8)年7月19日、第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について：子供に[生きる力]と[ゆとり]を」を発表し、以下の方針を提言した。

小学校における外国語教育については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ことができるようにすることが適当であると考えた。

この趣旨に沿って1998(平成10)年7月には教育課程審議会が答申を発表し、それを受けて、同年12月14日には新たな小学校学習指導要領が告示された。そこでは新設された「総合的な学習の時間」の配慮事項として、以下のように規定された。

国際理解に関する学習の一環としての外国語会話等を行うときは、学校の実態等に応じ、児童が外国語に触れたり、外国の生活や文化などに慣れ親しんだりするなど小学校段階にふさわしい体験的な学習が行われるようにすること

こうして、小学3年生以上の「総合的な学習の時間」の「国際理解に関する学習の一環」という制約内ではあるが、戦後の公立小学校の教育課程に初めて外国語教育に関する規定が盛り込まれた。これによって、新たな指導要領が施行された2002(平成14)年度より、実質的な英語教育を行うことが可能になったのである。

しかし、「外国語会話等」を行う上での教材開発や教員研修といった条件整備はほとんど行われることがなかった。そのため、外国人指導助手(ALT)への丸投げや実施そのものを断念する学校が多く、積極的に実施しようとした教員には重い負担がのしかかった。

5. 2000年代：「外国語会話等」から外国語活動へ

2000(平成12)年3月28日には、経済団体連合会が「グローバル化時代の人材育成について」を発表し、その後の学校教育に大きな影響を及ぼした。小学校英語教育に関しても、「実用的な英語力の強化のためには、できるだけ幼少の時期から英語教育を開始し、耳から英語に慣れていくことが重要である」として「小学校段階からの英語教育の開始」を要望した。当時文部省の教科調査官であった和田稔は「小学校に英語教育が導入されるきっかけのひとつが産業界の提言である」と述べている(和田, 2004, p.118)。

同じ2000年度には、教育特区における「教科としての英語科」の研究開発学校として、千葉県成田市立成田小学校、石川県金沢市立南小立野小学校、大阪府河内長野市立天野小学校の3校が指定された。研究開発の予算は、それまでの1件あたり年間約50万円から約600万円に増加した。

ただし、年間600万円を投入して成功事例を作ったとしても、そうした条件を伴わない一般の学校が成功するとは限らない。しばしば、パイロット校の報告書には成功事例が書かれるが、一般化するには予算や人員などの条件を割り引いて考える必要がある。

2000(平成12)年3月には「小学校英語活動実践の手引作成協力者会議」(座長・影浦攻宮崎大学教授、元文部省教科調査官)が発足し、翌年2月には文部科学省が

ら『小学校英語活動実践の手引』が発行された。

2001(平成13)年1月、「英語指導方法等改善の推進に関する懇談会」が報告書を文部科学大臣に提出し、「小学校段階の英語の取り扱いについては、教科としての英語教育の可能性も含め今後も積極的に検討を進めていくことが必要」と主張した。

この時期には、小学校における英語教育に対して保護者の期待が高まり、それが推進策を後押ししたとも言えよう。文科省の「小学校の英語教育に関する意識調査」(2004年実施)によれば、「小学校で英語教育を必修とすべきか」との項目に対して、「そう思う」と回答した小学生の保護者は約7割に達した。

また、Benesse教育研究開発センターが2006(平成18)年9月～10月に実施した「第1回小学校英語に関する基本調査(保護者調査)」においても、「小学校で英語教育を必修にすることに賛成」と回答した保護者は76.4%を占め、教員の賛成が36.8%にすぎなかったのとは対照的である。小学校英語の効果については、保護者の7割前後が「外国に対して興味をもつようになる」「中学校での英語学習がスムーズになる」「発音や聞き取りがうまくなる」という理由をあげている。保護者の多くは自分が受けてきた英語教育を「役に立たなかった(あまり/まったく)」(80.3%)、「英語で苦労した(とてもあった/まああった)」(56.2%)と考えており、自身のトラウマないしルサンチマン(怨念)が、小学校英語への期待となって現れていると思われる。

ただし、こうした主観的な意識調査は調査手法によって数字が変わりやすいため、政策決定のための根拠として使うことには慎重であるべきである。この種の調査は真の意味でのエビデンスを提供するものではなく、「名ばかりのエビデンス」になりかねないからである(佐藤, 2015, p.295-300)。

2006(平成18)年3月27日、中央教育審議会外国語専門部会(主査・中嶋嶺雄国際教養大学理事長・学長)は、小学校外国語活動の5・6年生への「必修化」の提言を行った。ただし、必修だが「教科」ではなく、これまで通り「総合的な学習の時間」か、道徳のような「領域」で実施し、成績はつけない。しかも必修化は5・6年生だけで、低・中学年には言及しないという提言内容だった。これに対して、新聞各紙では以下のような厳しい論調が少なくなかった。

- ・「中学校からの英語教育の改善に工夫することの方がむしろ先決だ」(産経新聞主張2006年3月29日)
- ・「当面は5年生からの英語の必修化をすべきではない」(朝日新聞社説3月30日)
- ・小学校に中途半端な英語教育を導入するくらいなら、週3時間に減らされた「中学以降の授業

時間数を増やす方が効果的ではないか」(北日本新聞社説4月2日)

たしかに、小学校現場の実態は厳しいものであった。小学校の英語活動は2002年度からなし崩し的に始まり、文科省によれば、2005年度の実施率は93.6%だったという。しかし、その実態を見ると、6年生で年間平均13.7単位時間、つまり45分授業を月に1回程度行っているにすぎなかった。実施できる条件が整っていなかったのである。中学・高校の英語の教員免許を持つ小学校教員は4%にすぎず、ALTも4校に1人の割合だった。外国語活動を必修化するとすれば、高学年だけでも全国で8万学級分の教員研修を実施しなければならない。しかし、そうした具体策や予算措置はまったくといってよいほどなかったのである。

第一次安倍晋三内閣の私的諮問機関である「教育再生会議」は、2007(平成19)年12月25日に「社会総がかりで教育再生を・第三次報告」を発表し、「大学における英語教育を大幅に改善するとともに、外国人教員の採用も進め、英語による授業の大幅増加を目指す。(当面、全授業の30%は英語での授業を目指す)」などと提言した。また、小学校からの「英語教育を抜本的に改革する」として、以下の提言を行った。

- 小学校から英語教育に取り組み、ネイティブを常勤講師に採用する、現場の進んだ取組を行いやすくする
- ・小学校英語に関して、国は、研究開発学校等の弾力化により、以下のような各地域でのより進んだ多様な取組を行いやすくする。
 - －1・2年の特別活動、3・4年の総合的な学習の時間を利用して英語教育を実施すること
 - －小学校5・6年で、週2時間以上英語教育を実施すること、中学校の英語教育の内容を一部取り入れること
 - －小中一貫の全学年で教科としての英語を実施することなど
- ・ネイティブの講師の積極的な活用を図る。小学校への英語教育の導入を契機に、中学校、高等学校の英語教育の在り方についても、ヒアリング、音読等のコミュニケーション能力の強化を軸に抜本的改革を行う。
- ・日本語での対話・意思疎通能力の育成も進める。

さらに教育再生会議は、2008(平成20)年1月31日に「社会総がかりで教育再生を・最終報告：教育再生の実効性の担保のために」を発表し、「英語教育を抜本的に改革するため、小学校から英語教育の指導を可能とし、中学校・高校・大学の英語教育の抜本的充実を図

る」とした。

6. 2010年代：外国語活動の必修化から教科化へ

2008(平成20)年3月告示(2011年度実施)の小学校学習指導要領によって、「外国語活動」が教科ではなく成績評価が不要な「領域」として小学5・6年生に週1時間必修化された。外国語活動の目標は以下の通りである。

外国語を通じて、言語や文化について体験的に理解を深め、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り、外国語の音声や基本的な表現に慣れ親しませながら、コミュニケーション能力の素地を養う。

文科省は、小学校の外国語活動は中学校外国語の前倒しではなく、「聞くこと」「話すこと」に重点を置いた指導を求めた。そのために、2009(平成21)年に全2巻の『英語ノート』を教材として作成し、全国の小学校に配付した。しかし、この教材を使いこなせるだけの力量を持った教員は少なく、十分に活用されなかった学校も多い。

2009(平成21)年4月、文科省は「英語教育改革総合プラン」を発表し、2009～13年度実施の予定で、「特に小学校の外国語活動の円滑的な実施に向けた条件整備を重点的に実施する。また、外国語に関する能力の測定法の開発や外国語教育の低年齢化、授業時数増、小中連携のあり方に関する調査研究など英語教育の充実に資する施策を総合的に実施する」事業であると位置付けた。

このプランに基づき、文科省は初年度に16億2400万円の子算を要求した。ところが、同年9月に発足した民主党政権の事業仕分けによって、同プランは11月に中止されることになり、小学校用の『英語ノート』も廃止されてしまった。しかし、小学校現場からの要望を受け、より薄い *Hi, friends!* が翌年9月に刊行された。

2012(平成24)年12月に民主党政権は総選挙で大敗し、自民党・公明党から成る第二次安倍晋三内閣が発足した。安倍首相は私的諮問機関である「教育再生実行会議」を立ち上げた。同会議は、2013(平成25)年5月28日に「これからの大学教育等の在り方について(第三次提言)」を提出し、その中で「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、専任教員の配置等)」などを盛り込んだ。同提言は、同年6月14日に閣議決定された「第2期教育振興基本計画」(2013～17年度)にそのまま盛り込まれた。

しかし、公的諮問機関である中央教育審議会が同年4月25日に文科大臣に提出した「教育振興基本計画」

答申には、小学校英語の早期化・教科化は盛り込まれていなかった。私的諮問機関を公的諮問機関の上に置いての「官邸主導」による政策決定だったのである。

小学校の外国語活動が小学5・6年生で必修化されたのは、わずか2年前の2011(平成23)年であり、その成果と課題が十分に検証されるはずもなかった。

それにもかかわらず、「第2期教育振興基本計画」を受け、文科省は2013(平成25)年12月13日に発表した「グローバル化に対応した英語教育改革実施計画」で、2020年に開催される東京オリンピック・パラリンピックに合わせて、小学校の外国語活動を小学3・4年生に降ろし、5・6年生では英語を「教科」に格上げするとした。この方針は、2016(平成28)年度中に告示される新学習指導要領に盛り込まれる。しかし、そのための条件整備は依然として不十分きわまりないのが実情である。

小学校などの入門期の英語指導は、単語も文法も知らない子どもに音声中心に行わなければならないため、教員には高い技量が求められる。そのため、韓国では、小学校教員に120時間以上の研修を課した。

ところが、日本では、小学校教員に対する本格的な研修がほとんど行われないうまま、見切り発車で実施されようとしている。全国の小学校は約2万1千校もあるため、3年生以上を担当(つまり英語を指導)する教員は年間約14万4千人に達する。ところが、国が研修を課す小学校の「英語教育推進リーダー」は2018年度までに全国で1000人だけで、その推進リーダーから「研修」を受ける「中核教員」は19年度までに2万人(各校に1人程度)にすぎない。残り12万人以上の研修計画は無いに等しく、大半の教員がまともな研修も受けずに外国語活動や教科としての英語を担当させられようとしているのである。

さらに、教科としての英語は当初は週3コマの予定だったが、授業時間の確保が困難なため週2コマ(年間70単位時間)に減らし、しかも1コマ分は15分×3回程程度の短時間学習(帯活動)で埋め合わせようとしている。これでは学習効果が低い上に、教員の負担が著しく、小学校教育全体を危機に陥れかねない。英語塾だけが活況を呈し、英語格差が早期化することも懸念される。

そもそも、日本の言語環境では英語は早く習い始めた方が効果が高いという確証はない。英語の学習で大切なことは、早期に始めることではなく、指導内容の質と学習時間の量である。つまり、児童英語教育に熟達した教師が指導し、1,500～2,000時間以上をかけない限り、有意な効果は期待できないのである(バトラー後藤, 2015)。

7. おわりに

小学校を含む早期英語教育の要求は、1970年代初頭から主に経済界などから出され始めた。その背景には、

日本企業の国際的な進出と、それに伴う国際理解教育への要望があった。

しかし、小学校での英語教育をめぐる賛否両論があり、1980年代の臨時教育審議会においても慎重な検討課題とされた。

ところが、グローバル化が進む1990年代に入ると公立小学校での英語教育の試行が始まり、そこでの十分な検証が行われないまま、指定校が全国に拡大していった。小学校英語は日教組と文部省との和解のシンボルともなり、大きな抵抗を受けることもなく、1998(平成10)年に告示された小学校学習指導要領では国際理解教育の一環として「外国語会話等」を行ってもよいとされた。こうして、同指導要領が施行された2002(平成14)年度より、戦後の小学校教育課程で初めて実質的な英語教育を行うことが可能になった。

小学校における外国語教育の位置づけはその後も段階的に高まっていく。2008(平成20)年告示の小学校学習指導要領(2011年度実施)では、外国語活動が「領域」として小学5・6年生に週1時間必修化された。

その検証が行われないまま、2013(平成25)年6月には外国語活動の早期化と教科化の方向性が閣議決定され、2016(平成28)年度中に告示される新学習指導要領で確定され、2020(平成32)年度から実施されようとしている。

こうした約半世紀におよぶ小学校英語教育をめぐる政策決定過程を振り返ると、国際化やグローバル化に対応した英語運用力の高い人材育成を求める経済界の要望が強い影響を及ぼし、世論に迎合し、私的諮問機関を隠れ蓑とした政治主導ないし官邸主導と呼ばれるトップダウンによる政策決定が強まっていることがわかる。

そこに一貫するのは、①実用的な英語コミュニケーション能力を高めるためには英語学習を早く始めた方がよいという思い込み、②財界・政治家の意に反する英語教育専門家および学校教員からの意見に対する無視、③成果と課題に関する理論的・実践的な検証の欠如、④必要な予算・人員・教員研修等の支援体制の不備である。その意味では、日本を破滅の淵に追いやった日本軍幹部の発想・体質と変わらない。

現在の日本の英語教育政策に求められていることは、歴史的・実践的な検証と客観的根拠(エビデンス)に基づいた政策立案である。それなしの政策暴走こそが、

英語教育を危機に陥れ、教員と生徒を疲弊させているのではないだろうか。

小論では、そうした問題の所在を歴史的事実に即して提起した。英語教育政策全体の検証と本来のあり方については、今後とも研究を深めていきたい。

参考文献

- バトラー後藤裕子(2015)『英語学習は早いほど良いのか』岩波新書。
- Benesse教育研究開発センター(2006)「第1回小学校英語に関する基本調査(保護者調査)」(2016年8月20日検索)
http://berd.benesse.jp/up_images/research/shoeigo_hogo_soku.pdf
- 江利川春雄(2006)『近代日本の英語科教育史：職業系諸学校による英語教育の大衆化過程』東信堂。
- 江利川春雄(2009)『英語教育のポリティクス：競争から協同へ』三友社出版。
- 経済同友会教育問題委員会(1979)『多様化への挑戦』経済同友会教育問題委員会。
- 教育政策研究会(1987)『臨教審総覧上・下巻』第一法規。
- 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」第46回中部地区英語教育学会三重大会発表資料。
- 日本経済調査協議会編(1972)『新しい産業社会における人間形成：長期的観点からみた教育のあり方』東洋経済新報社。
- 日本経済調査協議会(1985)『21世紀に向けて教育を考える』日本経済調査協議会。
- 日本近代教育史料研究会編(1998)『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録 第十巻第九特別委員会、第十特別委員会、第十一特別委員会』岩波書店。
- 西中隆・大阪市立真田山小学校(1996)『公立小学校における国際理解・英語学習』明治図書。
- OECD教育調査団編著・深代惇郎訳(1972)『日本の教育政策』朝日新聞社。
- 大津由紀雄編著(2005)『小学校での英語教育は必要ない!』慶應義塾大学出版会。
- 臨時行政改革推進審議会(1991)「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する答申集』p.28。
- 佐藤郁哉(2015)『社会調査の考え方 下』東京大学出版会。
- 高橋正夫(1992)「小学校から英語を」『英語教育』4月号, 37。大修館書店。
- 寺沢拓敏(2015)『「日本人と英語」の社会学：なぜ英語教育論は誤解だらけなのか』研究社。
- 鳥飼玖美子(2006)『危うし! 小学校英語』文春新書。
- 和田稔(2004)「小学校英語教育、言語政策、大衆」大津由紀雄編著『小学校での英語教育は必要か』慶應義塾大学出版。

