

令和 6 年 5 月 24 日現在

機関番号：11101

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2022～2023

課題番号：22K20269

研究課題名（和文）政策形成過程の分析を通じた大学入試の共通試験制度の成立要因に関する政治学的研究

研究課題名（英文）Political Study on the Factors of the Establishment of the Standardized Japanese University Entrance Examination System through the Analysis of Policy Formation Process

研究代表者

中村 恵佑（Nakamura, Keisuke）

弘前大学・教育学部・助教

研究者番号：10963960

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、戦後実施され間もなく廃止されたため不成立となった進学適性検査と能研テストに関して、大学入試研究で十分検証されてこなかった政策過程、特に政策形成過程を中心に分析した。具体的には、中央教育審議会、国立大学協会、能力開発研究所、文部省、民間情報教育局(CIE)等に関する未検討だった議事録、配布資料、政策担当者のノートといった1次資料や新聞記事を主に調査し、関係者による検討過程や実施段階で生じた問題への対応状況を解明した。また、能研テストの失敗後に実施された共通第1次学力試験が共通試験制度として成立した政策形成過程における要因について、進学適性検査または能研テストと比較しつつ示唆を得た。

研究成果の学術的意義や社会的意義

大学入試研究で分析が不十分だった進学適性検査と能研テストの政策過程、特に政策形成過程を、未検討だった1次資料等を基に詳細に解明し、両試験が不成立となった要因や、共通試験制度として成立した共通第1次学力試験の政策形成過程とも比較して共通試験制度の成立要因まで考察できることに学術的意義がある。更に、今後、共通試験を含む大学入試制度に関する新たな制度の実施、または制度の廃止等の大規模な改革を行う際、進学適性検査や能研テストのように実施過程で失敗し教育現場に混乱を与えないよう、各アクターによるいかなる適切な準備を行うべきかという実践的な示唆を提示できる点で、社会的意義を持つ。

研究成果の概要（英文）： This research analyzed the policy process, especially the policy formation process, about the Scholastic Aptitude Test and the NOKEN Test in the postwar Japanese university entrance examination which were soon abolished. The analysis revealed the process of deliberation by policy stakeholders and their responses to problems which arose during the policy implementation process of the two tests through the investigation of various sources related to the Central Education Council, the Japan Association of National Universities, the Educational Test Research Institute, the Ministry of Education, and the Civil Information and Education Section. In addition, this research provides suggestions about the factors in the policy formation process which led to the establishment of the Joint First-Stage Achievement Test for National and Public Universities as a standardized Japanese university entrance examination system by comparing the test with the Scholastic Aptitude Test and the NOKEN Test.

研究分野：教育行政学

キーワード：大学入試政策・制度 共通試験政策・制度 能研テスト 進学適性検査 共通第1次学力試験 政策過程

1. 研究開始当初の背景

大学入試の共通試験制度は学校現場や社会に大きな影響力を持つ教育制度であり、戦後は「共通第1次学力試験(共通1次)」と「大学入試センター試験(センター試験)」、そして今後入試への活用も見込まれる「高校生のための学びの基礎診断(基礎診断)」と、「大学入学共通テスト(共通テスト)」が行われてきた。このように共通試験制度が改革されてきたという制度転換の要因について、筆者はこれまで、共通試験という制度の存在を前提とした上で、主に共通1次からセンター試験、センター試験から基礎診断・共通テストという制度転換に着目して各試験の政策形成過程の分析を行い、アクターや関連する制度の役割を踏まえ各試験の改革要因を解明してきた(中村2023)。

一方、共通1次以前の1940年代後半から60年代後半にかけて、「進学適性検査(進適)」と「能研テスト」という二つの大学入試における試験制度が存在した。だが、受験者数の減少や、ほとんどの大学が利用しなかったことから間もなく廃止され、制度として存続しなかったため実質的に不成立に終わった。こうした状況に鑑みると、当時の共通試験制度の不成立の根本には、政策形成過程における各アクターの準備不足等の問題点があったと考えられるが、大学入試研究では、進適と能研テストの詳細な政策形成過程について明らかにされていない。また、初の共通試験制度として成立した共通1次の政策形成過程の分析は行われているが、時系列に沿った経過のまとめが中心である(中村2018、中村2023)。こうしたこともあり、共通1次の準備過程におけるいかなる点が適切だったのかについて、不成立となった進適・能研テストと比較しつつ、共通1次が共通試験制度として成立した政策形成過程における要因を十分検証できていない。

2. 研究の目的

本研究では、戦後実施され間もなく廃止となったため不成立となった進適と能研テストに関して、大学入試研究で十分解明されてこなかった政策過程、特に政策形成過程を中心に分析することを主な目的とする。その上で、能研テストの失敗後に実施された共通1次が共通試験制度として成立した政策形成過程における要因について、進適または能研テストと比較しつつ示唆を得る。

3. 研究の方法

本研究では、資料調査に基づき上記の分析を遂行する。具体的には、国会、文部省、民間情報教育局(CIE)、財団法人能力開発研究所(能研)、中央教育審議会(中教審)や経済審議会といった関係審議会、国立大学協会(国大協)、全国高等学校長協会等の関連アクターの議事録・配布資料や答申・提言・通知、政策担当者の日誌・回顧録、新聞・雑誌記事を中心に収集・精査する。その上で、政治学において政策過程の状況や制度転換の要因を説明する理論である、Kingdon(2011=2017)の「政策の窓モデル」の枠組みを参照して分析を行う。具体的には、政党や文部省、高校・大学関係団体等の関連アクターが入試制度にいかなる問題認識を持っていたかという「問題の流れ」、問題解決のためにどのような具体案が検討されていたかという「政治の流れ」、共通試験制度の創設に向けたいかなる政治状況(世論形成や議会・行政部の状況の変化等)が存在していたかという「政治の流れ」、そして、これら三つの流れを合流させる、すなわち、共通試験制度の実施の決定を推進する人的・制度的メカニズム(強力な推進者や審議会の設置等)が存在したかといった点に着目し、各試験の政策形成過程の状況を検証する。

4. 研究成果

(1) 能研テストについて

「政策の窓モデル」を用いた分析から、能研テストの実施が決定された要因について、()中教審と経済審議会が、「熾烈な受験競争」と「経済成長に資するハイタレントの発見・養成」という観点に基づいた大学入試政策への問題認識を共有し、それを解決するために類似した具体的な改革案を作成できる体制が整備されていたり、改革案を作成・推進する人物が存在していたりした点と、()1962年7月の参議院選挙に向けた、自民党による教育改革の推進と当時の池田勇人首相による「人づくり」政策の提言、そして自民党の勝利後、「人づくり」政策が実際に推進され池田首相による経済審議会への諮問が行われた点という2点が重要だったことを明らかにした。以上の成果を、『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第43号に発表した。

能研テストの実施後、その失敗の最も重大な要因として先行研究でも指摘されてきた、テストの受験者と利用大学の数の減少と、それに伴う受験料収入の減少により経営状況が悪化した(e.g. 芝(1974))点について、能研や所管官庁の文部省でいかなる対応が議論されていたかを、国立公文書館所蔵の能研に関する内部資料や国会議事録等を用いて分析した。その結果は、次の通りま

とめられる。まず、銀行からの借入れが常態化していた能研の経営状況をめぐり、能研内部では、受験料値上げ、寄付金収入の増加、国による支援の拡充という三つの対応策が検討されていたが、特に3番目について、理事からは、能研を財団法人から特殊法人に移行すべきだという意見が相次いでいた。その後、受験料が値上げされたり、文部省からの補助金が倍増されたりしたが、文部省は、経営状況の悪化に対して主に経費の削減と寄付金募集により対応する認識を示しており、特殊法人化について具体的な検討が進まぬまま、1969年に能研テストは中止された。以上に鑑みると、能研の経営状況や運営形態に関する問題認識に対し、能研テストの実施主体である能研内部で特殊法人化を中心に有効な改善策が検討され、文部省もその対応策に一定の理解を示していたが、結果的に文部省が特殊法人化を実行する明確な方針を定められなかったと考えられる。このように、能研の継続的な運営のための的確かつ柔軟な対応をとれなかった点も、大学入試の共通試験として能研テストが継続しなかった重要な要因だったと新たに示唆される。以上の成果を、日本教育政策学会第30回大会と、『教育学研究』第91巻第1号で発表した。

国大協の『会報』の議事要録を主な資料として用いた国立大学に関する事例分析を行い、従来の大学入試研究による指摘の通り、大学側は能研テストの実施・利用に対し、テストの開始当初から否定的な態度をとっていたのかという点を検証した。その結果、国大協としては、当時の大学入試に関する問題の解決の必要性や責任を認識して、実施前後から能研テストの趣旨に賛同し、追跡調査には積極的に協力する姿勢を一貫して示していた点、また、実施主体である能研や能研テストの予算・費用に懸念を示し、で指摘したような能研の特殊法人化を含めた財政支援の強化も要請していた点が明らかとなった。このことから、国立大学を含めた大学が能研テストに消極的・否定的な態度を一貫してとっており、それがテストの廃止の主な要因だったと指摘する先行研究の説明とは異なる対応を、国大協はとっていたと言える。一方、個々の国立大学ではテストの利用がなかなか進まず、テストの実施終盤には利用のための具体的な審議はほとんど行われなかった状況もたしかにみられた。この主な背景として、佐々木(1989)や黒羽(2001)等の先行研究や当時の新聞報道にもある通り、日本教職員組合を中心とした組合側や高校生・大学生が、能研テストを人材選別や教育の国家統制の手段とみなして反対運動を行っていた状況や、大学側のテストへの信頼性が確立していなかったこと、そして1960年代後半からの学園紛争の活発化があったと考えられる。このことから、大学入試に関する問題点を認識し、その改善のために追跡調査を通して能研テストの活用可能性を探る国大協と、テストへの信頼性や当時の社会状況からその利用を進められなかった各大学との間で、テストに関する方針が一致せず、その合意形成ができぬまま、主に財政上の理由でテストが廃止されたと言える。以上の成果を、日本教育制度学会第29回大会と、『弘前大学教育学部紀要』第129号で発表した。

～を踏まえ、実際に能研テストが短期間で中止される主な原因となったように、そもそもなぜ、官よりも経営基盤が不安定になりやすい民間組織である「財団法人」という形式をとって能研テストが構想されたのかという実施機関の設置形態に着目し、その経緯を詳細に明らかにするために、この当時、大学入試改革について検討していた中教審第16特別委員会の議事録や配布資料等を基に、審議経過を分析した。その結果、()委員や参考人である国立教育研究所の関係者により、大学進学のための適性検査の有効性や再実施を求める意見が出されていたことに加え、国が国立大学の入試における学力試験を統一して実施すること、そのために、国が適当な機関や委員会を作り、高校の教育課程の範囲内で無理な受験準備の必要のない程度の適正な問題を作成し入試を実施することという具体案を、高校側が提案し、委員からもそうした学力試験への支持があった点、()審議や改革案の提案・作成において外国の大学入試制度が参照され、アメリカのように国と分離した第三者機関が共通試験の実施機関として提案されていた点、()そうした提案を含む改革案が文部省側から提示され、実施機関の設置形態や国の関与のあり方が議論となり、文部省側と委員の間で意見に相違が見られたものの、最終的に、意見が出ていた特殊法人ではなく、文部省側が想定していた財団法人という形式で実施機関が設立されることになった点という3点が明らかとなった。この成果を、日本教育行政学会第58回大会で発表した。今後、資料を追加する等、更に分析を精緻化して知見を充実させた上で、最終的に論文化し、『弘前大学教育学部紀要』第132号に投稿する予定である。

～の分析結果から、能研テストの政策形成過程で、テストの実施機関の設置形態に関する十分な検討が行われていたとは言い難く、文部省の主導で財団法人となったこと、そして、能研テストの実施過程で能研の経営状況が悪化した際に、財団法人から特殊法人に切り替えるといった適切な対応がとれなかったという、「政策の流れ」における政策実施主体の失敗も、能研テストが共通試験制度として成立しなかった理由の一つだったと新たに指摘できる。

一方、共通1次の政策形成過程でも、能研テストと同様、大学入試における受験競争の激化や浪人の大量発生といった関係審議会・アクターによる問題認識(e.g. 中央教育審議会(1971))があった。だが、具体的な改革案の検討過程では、文部省の支援を受けつつ国大協が主体となって実施に向けた合意形成を行い、当時の国立学校設置法改正により、「国立大学の入学者の選抜に関し、共通第一次学力試験の問題の作成及び採点その他一括して処理することが適当な業務を行うとともに、大学の入学者の選抜方法の改善に関する調査研究を行う」ための政府機関として、大学入試センターが設置されることになった(中村2023)。またこの当時、自民党が、大学入学資格試験である「全国统一テスト」の創設を柱とした大学入試改革案を提言し、その法制化まで目指しており(自由民主党政務調査会1974)、これが、国大協に共通1次の実施を促す圧力となっていた状況もあった(本多1980、黒羽2001)。この点、能研テストの政策形成過程では、この

ような直接的な政治的圧力はなく、各大学もテストの実施に協力的ではなかった。そして、国公立大学が共通1次の主な実施・利用主体となり、比較的安定した経営基盤の下、名称の変更に加え、1教科から受験可能なアラカルト方式の導入や私立大学の参加、英語のリスニングテストの導入、思考力・判断力・表現力まで判定できるようなマークシート問題の改善といった制度内容に関する修正を行いながら、今日に至るまで共通試験制度として存続している。このような、能研テストと共通1次の政策形成過程における、「政策の流れ」と「政治の流れ」の状況の相違が、共通1次が共通試験制度として成立した重要な要因だったと示唆される。

以上の通り、能研テストと共通1次の政策形成過程の比較から、本研究の目的は十分達成できたと考えられる。

(2) 進学適性検査について

進適に関する先行研究のレビューを行った結果から、従来の大学入試研究では、進適の実施が決定された背景について、「政治の流れ」、つまり、アメリカで行われていたような高等教育機関の入学のための適性検査を日本に導入することを通して、戦後日本の大学入試改革を試みた占領軍側の指示を受け、文部省が実施を決定したと評価する(e.g. 腰越(1993))のが通説的見解となっていると言える。一方、政策担当者が当時の高等教育機関の入試に関する問題点についてどのように認識しており、また、それを解決するための具体的な政策案がいかなる過程を経て形成・決定されたのかという「問題の流れ」や「政策の流れ」については、未解明の部分が多く残されており十分検証されていない。

こうした課題も踏まえ、これまで検討されてこなかった、進適の政策担当者の認識や動向が分かる1次資料を基に、進適の政策形成過程を分析した。まず、日本側については、進適に関する通達を發出していた文部省学校教育局の当時の局長・日高第四郎の関連文書、具体的には、『教育統計』No. 23、24に連載されていた日高による回顧録「打明け話 属国の悲しみ」や、日高自身が大学ノ - ト6冊に記入した日誌である「日高ノート」等を検討した。次に、占領軍側については、「GHQ/SCAP 文書」の中のCIE 関連文書内にあり、進適の政策担当者だったCIE 教育課のV. Edmiston と J.C. Trainor による Conference Reports を中心に調査し、高等教育機関の入学試験の改革案について議論されている会議の内容を検討した。日高の関連文書については分析が終了しており、また、占領軍側の上記資料についても、概ね収集を終え分析を行っている。従って、後者について更に分析を進めて知見を整理し、進適が不成立となった政策形成過程における要因まで考察した上で、2024年9月に開催予定の大学入試学会第1回大会、または10月に開催予定の日本教育行政学会第59回大会で発表し、その後、論文化する予定である。

<参考文献・資料>

・Kingdon, John W. (2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Updated 2nd ed. Longman. (笠京子訳(2017)『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房)

・黒羽亮一(2001)『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部

・腰越滋(1993)「進学適性検査の廃止と日本人の階層組織化の規範 適性か努力か」『教育社会学研究』52、178-207

・佐々木享(1989)「大学入試の歴史(第24回) 能研テスト 新たな共通試験」『大学進学研究』11(3)、54-57

・芝祐順(1974)「能力開発研究所の能研テストについて」日本教育心理学会[編]『大学入試を考える』金子書房、117-135

・衆議院ホームページ「法律第二十九号(昭五二・五・二)」

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/08019770502029.htm

2024年5月21日情報取得

・自由民主党政務調査会(1974)『高等教育の刷新と大学入試制度の改善および私学の振興について 教育改革第二次案』

・中央教育審議会(1971)「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(答申)」

・中村恵佑(2018)「大学入試における共通テストの政策形成・決定過程の分析・研究の現状と課題」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』38、35-51

・中村恵佑(2023)『大学入試の共通試験改革をめぐるポリティクス 「拒否権プレイヤー論」による政策過程分析』東京大学出版会

・本多二郎(1980)『共通一次試験を追って』評論社

・松田憲忠(2012)「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋[編著]『政策過程の理論分析』三和書籍、31-46

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 中村恵佑	4. 巻 129号
2. 論文標題 国立大学による能研テストへの対応に関する一考察 - 国立大学協会の審議内容に着目して -	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 弘前大学教育学部紀要	6. 最初と最後の頁 105-115
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中村恵佑	4. 巻 43
2. 論文標題 「政策の窓」モデルを用いた 能研テストの実施要因に関する一試論	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢	6. 最初と最後の頁 29-49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中村恵佑	4. 巻 91(1)
2. 論文標題 財団法人「能力開発研究所」（能研）の経営状況をめぐる対応に関する分析 能研内部の議論に焦点を当てて	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 教育学研究	6. 最初と最後の頁 40-50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 中村恵佑
2. 発表標題 「能研テスト」の実施に大学はどう対応したか 先行研究のレビューと国立大学に関する事例分析
3. 学会等名 日本教育制度学会第29回大会自由研究発表
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 中村 恵佑
2. 発表標題 「財団法人 能力開発研究所」の経営状況をめぐる問題への対応に関する考察
3. 学会等名 日本教育政策学会第30回大会自由研究発表
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 中村 恵佑
2. 発表標題 「能研テスト」はどのように構想されたのか 中央教育審議会の審議内容の検討に基づく考察
3. 学会等名 日本教育行政学会第58回大会自由研究発表
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関