

アメリカにおける教育課程を 中心とした改革の動向について(VI)

— 21世紀への架け橋 —

佐 藤 三 郎

前に述べたように、1983年、レーガン大統領自らは事の重大性を認識していたのではないが、教育畑出身で有能な連邦教育省長官ベルの発意で直属の諮問委員会がまとめた『危機に立つ国家』(以下『危機』と略す)は未曾有の反響を呼んだ。『危機』が求めた教育改革の中で、本論と直接かかわる点は次のところである。「われわれの目標は、だれもがその才能を最大限に伸ばすことではなければならない。この目標を達成するには、学生・生徒がその限界まで努力するよう期待し、これを援助しなければならない。学校は最小限の基準を設けるのでなく、真に高い基準を立て、親たちは子弟が才能と能力を最大限に活用するよう助け、励ましてやらなければならない。」私はこれを量と質の二つの同時実現といっている。公立校の場合、ハイスクールへの進学は無試験であるが、義務教育年限をみれば中退者の多いのは事実であって、それをくいとめるために相当な努力がなされてきた。

教育改革はすでに70年代の中頃から、地方自治体や州のレベルで着実に始められていて『危機』が触媒となって、改革は大きな運動となって展開した。時期が熟したとみて、レーガンの後を承けた同じ共和党のブッシュ大統領は就任後間もなくの89年9月、バージニア州シャーロットビルの州立バージニア大学で、教育問題をテーマとすることで史上始めての全州知事を集めた“教育サミット”を召集した。首都ワシントンでなく、その近くだといってもバージニア州を選んだのは、教育改革では州がすでに先行していた実績に敬意を表したからだといわれる。この会議で、大統領府が準備した“教育の全米目標”(National Education Goals)の素案は全州知事会ので了承を得て発表された。そして90年1月の恒例の大統領教書で、ブッシュは“六項目の教育の全米目標”

を国民の前に明らかにした。(連載V. 62頁)

これより前、ブッシュが大統領に就任した直後の89年春に行われたギャラップ教育世論調査によると、回答者には全米目標という呼び方は馴じみがなく、「国レベルの統一基準」を用いてその必要を問うたところ、「国レベルで統一した方がよい」と答えたものは24%に過ぎず、61%がそれに反対していた。

だが、「教育大統領と呼ばれたい」と公言していたブッシュは、全州知事会と緊密な連携をし、大統領府内での綿密な点検作業を経て素案に手を加えただけでなく、90年7月には大統領と全州知事の合意にもとづいて、州知事の代表も加わった“教育の全米目標委員会”(National Education Goals Panel)が発足、同委員会は、早速、最初の仕事にかかり、いささか性急だが全米目標達成の進行?を調べたところ、同9月発表の調査報告によれば、残念ながら進行は遅々として進んでいないことが分かった。

連邦政府側からの教育改革案の提示に際して、レーガン政権の場合、実質的に主役を演じたのは、教育省長官のベルであったのと似て、ブッシュに史上初の教育サミット開催を促したのは、サウスキャロライナー州知事時代にアメリカ全州のトップを切って総合的教育改革法をまとめた連邦教育省長官のアレキザンダーであった。レーガンは“小さな政府”を唱えて一時連邦教育省の廃止を公言していたが、それを制止したのは閣僚のベル長官である。存続を保障された連邦教育省が、今度は逆転してその存在価値を高める契機となったのは、異例にも教育省のイニシアチブで91年4月に刊行した『2000年のアメリカーその教育戦略』である。ここでいう“戦略”とは、発表ずみの教育の全米目標を達成するためのものであって、そのうち本論で重点的に採りあげるのは、四つの戦略の中で最初に掲げられた教育内容の“新しい世界的基準”であり、つぎのように説明されている。

「全米教育目標委員会と連携して基準を創り出す。主要5教科に対する新しい世界的基準は、アメリカの青少年が今日また今後の世界に生活し働いていくために知り、またしななければならないことがらである。これらの基準は知識と技能の両面を包含するものであり、青少年が学校卒業後さらに学習を続けたり、勤労者となるため用意ができるようにするためのものである」(橋爪貞雄訳)

と。

全米教育目標委員会は直ちに主要5教科(英語、数学、理科、歴史、地理)ごとに教育内容に関する全米基準(national standard)を設定させるため、教科別に協議会を発足させ、一早く検討作業に着手させた。

ブッシュ政権は、89年9月の教育サミットの開催から、91年4月連邦教育省発行の『2000年のアメリカーその教育戦略』を経て(この間に湾岸戦争がある)92年11月の大統領選挙で敗北するまでの短い期間ではあったが、それまで基本的には州主導であった教育改革運動を全州知事会と共同して、全国の関心事にまで高めた功績は認められねばならないだろう。

米大統領候補の教育争点

92年7月、民主党大会でクリントンが大統領候補の指名獲得、8月の共和党大会でブッシュ現大統領が指名を受け、選挙はこの二人の対決の形となった。

突如、立候補の意思を表明して舞台に躍り出たテキサス州の大富豪ペローは、その知名度と経済混迷の救世主になり得るとの期待もあってか、世論調査でもよいところまで来ていたが、形勢不利と見て、立候補を辞退した。

辞退したペローを含めて、3人とも、教育改革にはそれなりの実績がある。ブッシュは、かねがね“教育大統領”と呼ばれたいと言明、さっそく89年9月には全州知事会との合同で“教育サミット”を開催、90年1月の大統領教書で全州知事会が合意した「2000年までに達成すべき6項目の全米目標」を発表、さらに91年3月、大統領の責任で『2000年のアメリカーその教育戦略』を発表、「改革案は出尽くしている。これからは教育のルネサンスを目指して“革命”的な教育上の転換に乗り出す」といい、2000年までに国家目標を実現させる四つの戦略を具体的に示した。

ブッシュに教育戦略を宣言させ、強く支えたのが、新たに連邦教育省長官に任命された前テネシー州知事のL. アレキザンダー(共和党)。彼は、83年、連邦教育省の『危機』発表直後、そこに盛られた改革項目を州知事として先取りして州教育総合改革法を成立させ(連載Ⅱ、Ⅲ号)、85~86年には全州知事

会議長を務めた実力者。ブッシュ政権は、教育改革には財界からの協力援助が絶対必要と見て、大物のIBM・ゼロックス会長D・カーズを教育省副長官に任命した。連邦教育省としては最高の布陣である。

クリントン(民主党)は、それまで12年間、南部の貧困なアーカンソー州知事を務めている。レーガンが大統領に就任した後の時期には、経済が急激に後退、特に南部では、教育による地域経済の活性化に力を入れようとするそう明で進歩的な知事が輩出した。共和党のアレクサンダー、民主党のクリントン、サウス・キャロライナ州のライリー、そしてテキサス州のホワイトがそうである。彼らは教育知事として有名。クリントンも83年には州教育改革法を成立させた。

ホワイト知事が84年に総合的テキサス州教育機会法を成立させる前の83年、知事諮問の公教育に関する選出委員会が発足、委員長に州教委や州の教員組合から全く中立で教育問題に素人のペローを任命した。ペローは私費を投入し、自己宣伝を派手に行き、教師の職階別給与の導入と「一定の成績を上げなければ課外活動をさせない」(no pass, no play)という生徒の学力向上対策で勇名をはせ、法案の土台を作った。

これよりさき、ケネディ、ジョンソン両大統領は、民主党の党是である“公平”を掲げて“貧困との戦い”を展開、貧困なマイノリティーの地位向上と教育改革に巨額の連邦予算を投入した。64年のヘッド・スタート・プログラム(貧困な就学前児のための補償教育)は、徐々に効果を発揮し、80年代に問題となった全般的な学力低下の傾向の中にあっても、マイノリティーの子どもの学力は改善の方向にあった。ヘッド・スタートは今も健在で、六項目の全米目標のトップに浮上、党派を超えた強い支持を得ていた。

財政縮小(“小さな政府”)に務めたレーガノミックス(レーガン式経済)は、州による財政努力をあてにし、他方、地方自治体も最初カリフォルニア州で起った“納税者の反乱”で州に助けを求めた。地域の経済活性化のための州知事の教育改革が80年代初期に一時に開花し、党派を超えて全州知事会が知恵を結集して、国レベルの政策にまで高めた。ブッシュはその流れに乗っただけで、後は実力者の集まる連邦教育省にまかせればよかった。

いよいよ秋の大統領選に向けてのキャンペーンが始まる92年のはじめ、アメリカ唯一の全国紙「USAトゥデー」は、CNNどギャラップによる世論調査結果を発表した。

選挙での重要度の項目別順位では、対外貿易(53%)国防(43%)外交(37%)よりも内政上の問題が上位に集まり、首位は経済問題(93%)それに次ぐのが教育問題(87%)。毎年のギャラップ教育世論調査でも、アメリカ国民は一貫して「世界で最高の教育システム」を首位におき「世界で最高率の生産システム」「世界で最高の軍事力」よりも重視している。州や自治体の財政で教育費の占める率は他の項目を離して高い。経済力の再活性化、福祉、社会政策の遅滞からくる、特に都市部の荒廃(例えば、失業、麻薬、犯罪、暴力、貧困、家庭崩壊等)への対策も、必ずどこかで教育問題との接点がある。

クリントンにいわせれば、ブッシュは「4年に一度」、大統領選挙の時だけ教育改革を叫ぶだけ、クリントンは知事時代を通して、「毎日」改革案の法制化のために身を挺して闘ってきたと胸を張る(「ニューヨーク・タイムズ」92年5月15日付)。だが『2000年のアメリカーその教育戦略』「六つの教育の全米目標」とも、大統領と全州知事会との完全な共同作戦であるだけに、大統領選挙戦の公約で二人の違いを見いだすのは困難でクリントンには不利であった。

一方、ブッシュは、全州知事会の合意を得た強みを、現職として最大限に利用できる。「USニューズ・アンド・ワールド・リポート」誌のベテラン教育担当トック記者は、両者に根本的な差異はないが、“優秀性”(特に理科、数学の知的学力の質)を高める全国的波に押されて、公立学校教員やマイノリティが有力な支持となって進めてきた民主党の“公平性”を求める動きが後退してきているという(92年5月22日号)。そこでクリントンは大量の白人中間層の票を集める戦術をとり、他方、NEA(全米教育連盟)という強力な教員組織の全面支持を得ている。

ブッシュは、増大する社会悪と荒廃の防止、学校の条件整備の対策には積極性に欠け、国民の自助努力と相互援助を求める。彼の教育改革の最大の戦術は、財界や州の努力に依存しながら、“優秀性”の名のもとに教育の全米基準とその達成を評価する全国テストの早期実現である。他方、民主党は連邦政策とし

ては、既存の予算の種別のままで規模を拡大し、弱体化しつつある公立学校への援助を強化せよと主張した。

ブッシュは、全国的に増大し、評判のよい“マグネット・スクール”を支援し、それを拡大するため、公立、私立を問わず、親による学校選択を認め、私立への転校のさい援助金としてバウチャーを交付するという。これはレーガンの長年の意向だった。クリントンは、公立学校間の選択は認めても、私立の選択に財政援助するとまでいわない。

クリントンは大統領指名候補を受諾して、“教育尊重”を公約したが、その項目は、実のところパンチ力を持っていない。せいぜい、現在の連邦政府の大学奨学金制度を改めて“信託資金”制度を作り、希望する大学生に貸与し、二カ年の社会サービスに従事して返却させること、ハイスクール中退者に対する連邦基金による職業訓練の充実ぐらいが目につく。とすれば、Education Week (92年4月8日号)でカプランもいうように、国民は教育問題が重要だというのが「今回の選挙でも教育は大きな論点にならない」だろうという。

第二節 クリントン大統領再選

クリントン政権の第1期(93年から4カ年)の前半期、クリントンは主として国の経済力回復に努力を集中し、教育分野での出番はなかった。ブッシュ前大統領が大型の教育改革案『2000年のアメリカーその教育戦略』を発表し、クリントンは全州知事会の単なる一員というよりも教育改革では州知事時代にはヒラリー夫人という強力なパートナーの力で一定の成果をあげていたので、大統領にとって特別新しいことを加える必要もなかったのである。

クリントンの教育面での初成果は、ブッシュの『2000年のアメリカーその教育戦略』を引継ぎ、それに少し手直しを加えて、94年3月『2000年の目標・アメリカを教育する(Goals 2000: Educate America)』を格上げして連邦法として両院を通過させ大統領として署名したことである。教育に関する連邦法としては、58年の国防教育法、64年の公民権法、65年の初等中等教育法、75年の全障害児教育法と並べうるもので、国防教育法以外は民主党選出の大統領の署

名を得ている。アメリカの教育政策の動向に詳しい中島章夫氏は「(ブッシュからクリントンへ政権は変わっても)クリントンが前政権の基本精神を引継ぎながら民主党らしい新しい装いで新法案を登場させたアメリカらしい手法に改めて感心した」(「アメリカ教育学会紀要」第6号、1995年6月)という。

ついでに言えば、この新しい教育法には、以前の“六つの教育の全米目標”に二つを加えている。一つは教師教育・教師の専門性開発、二つ目は父母の教育参加である。

ここで改めて強調しておきたいことがある。ブッシュ大統領が全州知事会と合同して教育サミットを開いて、教育の全米目標設定の合意を得、それを承けたクリントンは教育に関する新しい連邦法を成立させたが、それと連動して教育のナショナルな基準の設定、さらにはその成果をみるための全米テストまで、連邦教育省の予定は入っている。だが、それ以前からまたはそれと平行して州レベルでの教育の目標・基準・評価の一連の改革は70年代中頃から進められていたので連邦教育省は、これまでのように州に対する行政支援をするだけで十分であった。新しいことでは他の州に先行することで名実ともに実績のあるカリフォルニア州では、教育課程の州基準であるフレームワークを作っていた。いうまでもないが、アメリカの伝統と慣習によれば、教育課程行政は地方教育委員会管轄であって、カリフォルニア州、そしてフロリダ州が先頭に立って主導権をとるようになったのは、地教委の力量低下も一つの原因となっている。もちろん、それは一般的傾向であって、力量と見識のあるメンバーを持つ地教委は、時代の変化と住民の要請を積極的にうけとめて、地方規模でしかできないアイデアにもとづいて改革と教育改善してきた。それどころかマイクロ水準では、“学校を基礎とした教育経営”(school-based management)が活発化している。毎年のギャラップ教育世論調査の結果をみても、地方の住民は報道される全国レベルでの教育問題となっている、学校での規律や学力低下に眉をひそめても、地域の学校を支援してきた。だが80年代に入って教育改革は州規模に拡大し、カリフォルニア、フロリダ州等で州教育委員会が主導権を取ったのはむしろ例外で、たいていは州知事であった。時代の大きな変化の中で、州レベルでの教育目標の基準とテストの作製と実施は望ましいことだが、州には荷

が重い。ブッシュが大統領として州の自治を尊重しながら国レベルの課題にまで格上げたのは、アメリカの教育が国際比較で劣勢にあることがいろいろな調査研究で明らかにされ、そのこともあって、全州の知事の協力を求める教育サミットを開催したのである。

教育サミットにおける教育の全米目標の素案発表、続けて90年の大統領一般教書の中での全米目標への言及、同7月には連邦両院の了解を得た全米目標委員会の成立、そして91年4月には『2000年のアメリカーその教育戦略』の発表、92年2月には“教育課程基準・テストに関する全米協議会” (National Council on Education Standards and Testing) が発足した。一方、連邦政府レベルでのそのような協議会ができる前に、数学教師の組織である“全米数学教師協議会”は、『危機』が発表された83年、『危機』からの挑戦に応じるかのように、専門職としての責任において「数学ガイドライン」(今でいう“基準のこと”)の作製に着手、他の教科に先んじて、早くも89年には数学教育ガイドラインを公刊した。

これは“新しい数学”として知られるようになるが、本当の意味で実は決して新しいとはいえない。今からおよそ30年前、いわゆる“教育内容の現代化”時代に、他の教科団体に先んじて数学教育研究グループ(SMSG)は当時の数学界の動きに対応して計算能力ではなく、数学の基本概念を習得させる問題解決能力を重視した教育課程、今でいう基準を発表し、教育界の注目を浴びた。だが、同じような意図で作られた物理のPSSC、化学のCHEMSも、60～70年代に突如起こってきた学園紛争のため、また教師の教える能力を越えているとの批判によって忽ち衰退したことがある。90年代の教育内容基準の決定運動の中で生まれた新しい数学というよりも、むしろ現代化のリバイバルであり“新・新数学”とも称されている。新・新数学基準を採用したカリフォルニア州パル・アルト地区は名門スタンフォード大学の所在地で住民の知識水準が高く、学校教育の動きにも敏感であり、新・新数学の採用で住民は賛否二つに割れている。

最優先されている数学と理科では、数学ほど成果を出すのは早くはないが理科の動きも早い。87年には“理科教育振興のためのアメリカ連盟”(American

Association for the Advancement of Science) は研究書『すべてのアメリカ人のための科学』で理科の基準を発表、これが他の教科を刺激した。

92年に発足した“教育課程基準・テスト協議会”は、すでに教科別に着々と具体的な基準内容が公表されてきたので、いわば教科間の調整をしているにすぎない。だがその間の事柄に詳しくない教師や一般国民の間には基準は国家教育課程(National Curriculum)ではないかと懸念、従って連邦レベルの協議会は、国家教育委員会のようなものなるのではないかと警戒の念を隠していない。教育面での国際競争を強く意識するあまり、ブッシュ政権は、91年の湾岸戦争勝利に酔って連邦政府—とりわけ当事者の連邦教育省—は、その権限強化の方向に動いているのではないかという見方も、あながち単なる杞憂でない。

だが、全米基準とはいっても、それはあくまで、州や自治体が自主的、自発的に、自らの教育課程の研究開発を行う場合の参考資料であるという当事者間の共通理解がある。

クリントンが大統領に就任したのは93年、その後も基準作製は着々と進められてきた。それどころか、中島章夫氏の説明によると「(ブッシュの『2000年のアメリカ—その教育戦略』の骨組みを維持しながら、クリントン政権は『2000年の目標・アメリカを教育する』という連邦法にまで格上げした。)大きく変えたのは民主党のクリントンらしく、州や地方が実践しようとする(“全米基準”を採用し、それに肉付けや部分修正をして実施する)諸改革プログラムに(連邦が法にもとづいて)きちんとブロック・グラントといわれる使い方が自由な財政的支援を行ったことである」という。

95年4月までに、芸術、公民、経済、英語、外国語、地理、健康、歴史、数学、体育、理科、社会科の教科別協議会が基準作製に取組み、その半数が仕事を完了、四つの協議会が草案づくりの段階にある。あとの残りはそこまでしていない。

教科によってでき上がった基準内容の精度がちがうのはさけられない。目標と基準作成の次に予定されているのは実施後の評価と、基準強化に伴う教師養成、教科書づくりであるが出発点は州からである。日本の教師の側から見れば、制度の良し悪しには議論の余地があるが、文部省主導の学習指導要領(国家基

準)の方がはるかに簡潔で能率的である。これまで州や地方教委が行ってきた教育課程行政は連邦の介入によって制約される。連邦主導による教育内容基準の設定には、全州知事会の全面協力があったとはいえ、大きな転換といわなければならない。

目標によっては、例えば目標(C)(D)(参照・連載V、62頁)のように具体化しようとして簡単ながら基準に言及したものもある。基準作製には連邦からも助成金が出ている。教科によって遅速があったのは当然であるが、民主党のクリントンが大統領に就任しても、作業は継承されている。というよりも、ほぼ終了期に入っており、かつての熱気はみられない。

それにしても、ブッシュ大統領はわずか4年間の任期であったが、党派を超えた全州知事会の支持を巧みにとりつけて、教育の全米目標の基準の設定という大事業をうまく軌道に乗せ、期待していた“教育大統領”の実をあげたといつてよい。ブッシュのいま一つの実績は、“学校選択”(choice)の推進である(日本の義務教育では原則として今でも通学する公立学校は地教委が指定)。州知事の発案でアメリカでは早くも85年ミネソタ州議会で否決されたが、今ではブッシュのあと押しもあって全州に普及している。

民主党としては、カーター以来久しぶりにクリントン大統領が就任した。彼は大統領になるまで12年間の長期に及んでアーカンソー州知事を勤め、その間、夫人を任用して州教育改革を遂行した。不幸な家庭に生まれながら、知事にまで昇りつめたのは、彼の不屈な闘志だけでなく、優秀な学歴をもったので学校教育の重要性を十分知っている。州知事時代、その識見を買われて、ブッシュが開いた教育サミットでは副議長の大役を果たした。彼は民主党の指名を得て、再選を期すブッシュを見事に倒したが、大統領としてははじめの93、94年の2年間は新しい政策を打ち出す必要もなかった。政権交代でも連邦教育省が依属した全米教育目標委員会は存続し、また、教科別教育内容の全米基準を査定するためにできていた“全米基準と改善のための協議会”(92年2月)を改組して超派で大型の“教育の全米基準と改善のための協議会”(知事8人、連邦教育省2人、連邦議員4人、州議員4人からなる)を発足させた意気込みはよいが、大型の会議体であるだけに運営にゆきづまり、ほとんどそれらしい仕事を

することはなかった。

クリントン大統領の最初の業績は94年2月、ブッシュの『2000年のアメリカーその教育戦略』に少し手を加えて、連邦法として94年に成立させた『2000年の目標・アメリカを教育する』であった。法によって、基準作成その他の改革の財政的裏づけができたのはよいが、路線そのものはブッシュの考えとは変わっていない。

社会的弱者といわれる社会的・経済的に恵まれない人々の保護、救済、そのような人のための積極的対応は、民主党の重点政策であってクリントンも継承している。だが、年々、共和党は、保守化の傾向を強め、南部の州では超保守層の抬頭、95年11月の中間選挙で共和党が大きく勝ち連邦議会の多数派に転じたのは、クリントンにとっては厳しい状況展開である。

国民大衆は、大勢としてブッシュの敷いた全米“基準”路線そのものを支持してきたが、子どもたちが置かれた（とくに都心部の公立校）学校教育の荒廃に厳しい批判をつづけ、今も変わっていない。残念ながら“目標基準”はとうてい2000年までに達成できないのは、確実である。そのような状況の中で、“基準”運動に見られるようなスケールの大ききと並ぶような教育改革案を打ち出す余裕はない。当面する問題は六つの教育の全米目標の最後に掲げられた「麻薬と暴力の追放及び安全な学校」である。かといって、アメリカの教育改革への熱意が醒めたと見るのは大きな誤解である。再選されたクリントンの97年2月下の一般書演説では、内外の新聞が大見出で報道したように、「アメリカで教育改革を最優先する」という。二十一世紀への架け橋として、大いに注目される。

この草稿は、連邦レベルの状況に関心を集中したために、アメリカの国民に身近な教育問題まで言及していない。連邦レベルでの動きを知るだけでは、不十分でありつつ、州・地方レベルでは、これまで想像さえできなかったほど多彩で、活発な改善の動きがある。公立学校の選択、公立学校の民営化は一例に過ぎない。

アメリカにおける教育課程を中心とした改革の動向について(VI) (佐藤)

注：主として参考とした文献は定期刊行の専門誌 KAPPAN と専門週刊誌 Education Week である。

後記：本稿は主テーマに従って連載してきたものの最終回である。94年2月の(Ⅰ)から本稿(VI)までに3年経過している。(Ⅰ)から(VI)まで、論文構成は必ずしも一貫していないし、最終の(VI)は、詳しく書く余裕がなかった。本学を退職するまでに、連載を終えて、ほっとしている。論文のための研究資料のほとんどは本学の助成金で購入し、また大学の助成によって96年ハワイ州立大学に2週間近く滞在したが、その成果は直接には本稿に反映されていない。本学に努めてわずか4年であるが、この間、公私とも大変御世話になったことに深く感謝したい。



州立ハワイ大学マノア校付属小学校



州立ハワイ大学マノア校付属ハイスクール