

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(Ⅲ)

— 『危機に立つ国家』後の10年 —

佐藤三郎

はじめに

前稿前稿(Ⅰ)では、戦後のアメリカの教育課程改革をテーマとして、初期の生活適応主義(戦前の“進歩主義教育”の継承)が、旧ソ連による世界最初の人工衛星打ち上げ成功に刺激され、58年には連邦法「国家防衛教育法」、続いて、全米科学財団(NSF)などの強力な財政支援などによって活発に研究開発された60年代前期の“教育内容の現代化”(New Curricula)の運動と交替したこと。そして60年代後半からほぼ10年間に及ぶ“人間主義教育”(humanistic education)に言及し、その反動として基礎技能(basic skills)重視の聲が高まり、ついには83年の連邦教育省が委嘱した審議会の答申『危機に立つ国家』⁽¹⁾(以下、『危機』と略す)やそれと前後して発表された多くの研究書が、期せずして、「すべての子どもに質の高い基礎学力」を保障すべきであると主張して史上最大規模の教育改革が展開され、今日依然として継続している状況を概観した⁽²⁾。

前稿(Ⅱ)では、多くの研究書、報告書の中でも最も注目され、影響力の大きかった『危機』——発表後の1年間に連邦教育省が各関係者に配布したものの15万部、購入されたもの70万部、コピーされたもの数百万部、その他、主要新聞で第一面に全文掲載されるなどした——の重要性もさることながら、すでに70年代後半から、とくに南部とカリフォルニア州を含むサンベルト地帯で、州レベルでの教育改革が進められていたことを紹介した⁽³⁾。そのさい、私は『危機』発表直後の83年6月に公表された全米州教育協議会(ECSC)の「経済成長のための教育に関する課題委員会」の第一次報告書『優秀性へ向けての活動』

（以下、『活動』と略す）⁽⁴⁾ と、同じ委員会による第二次報告書『各州における活動』⁽⁵⁾ を主な参考資料として用いた。

本稿（Ⅲ）では、『危機』後ほぼ10年間にわたる80年代教育改革の動向と課題を見ることにする。（Ⅱ）でもいったように、アメリカの教育動向は、ほぼ10年を一つのサイクルとして反転してきているが、80年代の改革は珍しく息が長く、規模・大きさも前例がない。作用→反作用の反転ではなく、基本的には一つの大きな動向の中での重点の移行を経る形となり、第一波、第二波……という波の動きに例えられている。

『優秀性（excellence）に向けての活動』勧告

『危機』の審議会メンバーは、連邦教育省長官ベル（Bell, D.）が任命したノーベル賞受章者を含めた学者と教育関係者で構成されているのに対し、ほぼ同時に活動していたECSの構成は州知事の代表を主として、州議会、州教育委員会、ビジネス関係者と若干の教育関係者が加わっている。この審議会と協議会との間に意見の交流があったとは明言されていないが、それぞれの報告書は、細部や力点こそ異なれ、時代認識は似ていて、主張、提案には不思議ともいえるほどの共通点がある。

前稿（Ⅱ）では字数の関係で省略したECSの第一次報告書『活動』（1983）の中核ともいえる8項目の行動勧告をとりあげよう^{(4)-①}。

- ①幼稚園から第12学年までを通じて、公立学校改善の州プランを開発し、可能な限り迅速に発効させること
 - ・州知事の指導のもとに、各州は教育と経済成長のための州プランを開発する。
 - ・各知事は経済成長のための教育に関する広汎な代表からなる州課題委員会^{タスクフォース}を任命する。
 - ・州内の各学区もそれ自身のプランを開発する。
- ②全国の州と地域社会^{コミュニティ}の教育改善のために、より広汎でより効果的なパートナーシップを創り出すこと

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（佐藤）

- ・ビジネスの指導者、労働界の指導者、専門職が教育に積極的にかかわる。
 - ・ビジネスの指導者は学校とのパートナーシップをもつ。
 - ・州知事、州議会、州教育長、州及び地方学校区の教育委員、高等教育機関の指導者はそれぞれの間でパートナーシップをもつ。
- ③公立学校改善には不可欠の人的、物的資源を整備すること
- ・学校は、アカデミックなプログラムを豊かにし、それに必要な資源を最善利用するように運営を改善する。
 - ・州と地域社会は、より多くの財政的、人的、物的資源を教育に投資する。
 - ・連邦政府は教育支援を続ける。
- ④教員に対して新たに、そしてより高い敬意を表明すること
- ・州と学校区は、教員の十分な参加を得て、教員の任用、研修、給与を劇的に改善する。
 - ・州は教員に対する職階制（career ladders）を新たに採用する。
 - ・州、地域社会、メディア、ビジネス界は教員表彰の新たな方法を工夫する。
- ⑤児童・生徒に対するアカデミックな経験をより密にし、生産的にすること
- ・州や学校は、規律、出席、宿題、評点等に関して、効果的な学校教育に欠かせないがっちりし、明確で要求度の高い要件を確立する。
 - ・州と学校システムは、公立学校の教育課程を強化する。
 - ・州はアカデミックな学習の時間と密度を増やす。
- ⑥教育の質を確保すること
- ・教育委員会と高等教育機関は、教員と管理職との協力の下に、教員の勤務を評定し、優れた実践に報いるシステムを工夫する。
 - ・州は教員の全面的な協力の下に、教員と管理職の免許状授与の方法を改善し、また有資格の外部者が学校で教えられるようにする。
 - ・州は、教員の勤務の継続か解雇かを定める手続きを検討し、厳しくする。
 - ・一般的な学力と特定の技能に関する定期的なテストによって、児童・生徒の進捗を測定し、学年進級は年齢でなく、習得度によるようにする。
 - ・州と地域社会は、学校で教えるように期待する技能を明確に示す。
 - ・大学は、入学要件の程度を高める。

⑦学校内のリーダーシップと運営を改善すること

- ・校長は、教育の質に真っ向から責任を負う。
- ・校長の給与は、その責任の度合いと運営の仕方と関係させる。
- ・州は、校長の採用、研修、任務に関して高い基準をつくる。
- ・学校は、より効果的な運営技術を用いる。

⑧今、サービスを受けていないか、必要以下のサービスしか受けていない児童・生徒に対して、よりよいサービスを与えること。

- ・州と学校区は、若年の女性やマイノリティが参加する機会が少ないコースに参加できるようにする。
- ・州は、教育資源が公平に分配されるように平等な財政手段を開発し続ける。
- ・州と学校システムは、アカデミックな才能のある児童・生徒の存在をたしかめ、その才能にチャレンジする。
- ・州、学校システム、校長、教員、親は、児童・生徒の欠席、中退者数を減らす努力をする。
- ・州と学校システムは、教育と経済成長のプログラムに障害児を組み入れる特別の対策をとる。

この勧告は、『活動』のタイトルにも明らかなように、“経済成長”を国家の重要政策としてとらえ、そのために公立学校の質を高める抜本的な変革を各界のパートナーシップを得て緊急に行うよう具体的に提示しているのが特徴。だが、連邦政府の教育支援をもとめながらも（勧告③）、改革の主導権は州にあって、地方学校区、学校はそれに協力するよう求めている。州知事、州議会、州教育委員会の教育に関する権限と責任をここまで大きくしようとしているのは、史上最初である。

周知のように、憲法に拠って教育の大綱の規定は、州の管轄とされ、実質は財政面でも明らかなように学校区が運営してきた。だから、連邦政府の役割は大きくなかった。

戦後、アメリカは、政治、経済、軍事面で名実とも大国となり、冷戦時代には旧ソ連と激しい競争をしてきた。一方、国内では貧富差の拡大、マイノリティの増大への対応など、自由と民主主義の国是にかかわる困難が露呈し、連邦政

府による積極的対応が求められてきた。連邦教育局（いまの連邦教育省）に限って言えば、58年の国家防衛教育法、64年の公民権法、経済機会法（その中で、貧困家庭の就学前幼児に対する補償教育としてヘッド・スタート・プロジェクトがある（詳しくは(6)）。65年の初等中等教育法、75年の全障害児教育法、そして94年にはクリントン政権の下で、少額ながら国家政策としては初めて教育の一般的質の向上に資する特別法（“Goals 2000, Educate America”）が成立した。

1945～80年間の戦後教育史を自らの史観で整理してまとめたラビッチ（Ravitch, D.）の好著⁽⁷⁾は、80年代の改革には言及していないが、終章でつぎのようにいっている。「(45～80年の) 過去35年にわたって、教育上の意思決定は伝統的な州－地方学校区間の関連を越えて拡大した。特定の学校は、その教育課程、教職員人事、学校規律、人的・物的資源の分配を決めるにしても、単に地方の問題として処理できなくなった。(地方決定での) 深刻な過失は、連邦政府や州政府の役人、全国紙、市民権団体、強力な教員組合、教育専門職団体からの注視的となった。・・・このような新しい事態では、学校を“政策の外”におこうとするのは古くさくなった。・・・学校に関する新しい政策は、地方－州の軸から州－連邦間の軸へと変わってきた」と⁽⁷⁾。

ラビッチのこの書物が出版されたのは83年だから、83年後の州－連邦間の軸への急速な転換の方向までは予想できなかったのも無理はない。前出『活動』は、83年に発表されたが、すでにその時には70年代後半から、私が前稿（Ⅱ）で指摘したフロリダ州の例のように、州レベルの教育改革が進行中であった^{(3)～(6)}。83年の『危機』は、これらの州における教育改革を連邦レベルで調整、できれば一元化したいと要望したものの、法的には州を拘束できず、強く勧告しようにも、連邦からの財政支援はかえって減少した。州－連邦間の緊密な政策提携を強め、教育改革の国家政策化を推進したのは、88年に大統領になったブッシュである（そのブッシュ時代、ラビッチは連邦教育省の教育研究・改善局次官に任命され、クリントンの登場で辞任した）。

そこで再び『活動』にもどろう。『活動』の勧告内容の根底には、経済成長のためには、知的質の高い労働力を大量に教育しなければならないという強い

願望と期待があり、彼らからみた日本の学校教育を、成功・模範例としてとりあげている。

「・・・例えば、第二次大戦後、日本政府は日本の若者に対してハイスクール教育を普及させる目標を明確に追求した。かつての階層社会の（複線型）学校体系を変革するものである。1950年、15才児の43%が高校に進学、75年までには90%、80年までには95%に達した。また（5才児の）幼稚園・保育所の就園数も増加し、圧倒的多数（90%以上）が就園し、そこで伝統的なことだが読み方を学習している。日本人は、アメリカの教育価値体系（普及教育）を採用し、しかも異常なほど効率的にそれを追求してきた。・・・もちろん、日本の教育改善は日本の戦後の経済上の奇跡と時期を同じくしている。教育と生産性の間に直接なつながりがある——（ ）は筆者補足——」と。⁽⁴⁾⁻²

『活動』が日本を成功例として挙げたのは、高校までのすべての子どもに対する普及教育の量的拡大が、アメリカに範をとりながらも、知的質においてはアメリカより高いと評価しているからである。報告書では、「高度の技能をもった人的資本はこれまでも、アメリカの経済にとって重要であったが、未来にはさらに重要となる。急速に変化してゆく未来において、科学的・技術的専門家だけでなく、ほとんどすべての労働者も新しい時代の要請に応じ、学校では“高次の知的技能”（higher order intellectual skills）を教育されねばならない」と強調している⁽⁴⁾⁻³。

『活動』より少し早く発表された『危機』も比較のため、日本、韓国、西ドイツをとりあげ、アメリカがこれまでの商業、工業、科学、技術革新の優位を失い経済競争力が低下したことが国家の“危機”だと警鐘を鳴らし、学校教育に原因があるとすれば、エリート教育の面ではなく、急速な技術革新に効果的に対応できる一般大衆の知的水準の質的低下（凡庸性）であり、国の教育も危機に立っているといっている。『活動』がそれほどジョッキングな表現を使っていないのは、連邦政府にいわれるまでもなく、州自体の課題として、70年代後半から自力で学校教育の抜本的改善に取り組んだきた実績があるからだろう。とりわけ、南部の州では、知事自らが日本を訪ね、州の経済の活性化のため、資本と工場の誘致、さらには日本的生産様式・経営・労務管理を取り入れる努

力をしていた。私が1975年にジョージア州立大学（アゼンス校）滞在中、州都アトランタには日本の企業30社が進出していると聞いて驚いたのを思い出す（いまでは数百社に及ぶという）。

基礎学力の新しい意味

『活動』は、重要だがとかくあいまいな基礎学力という用語に一定の定義を与えたのが注目される。前稿（Ⅰ）で述べたように、“基礎にもどれ”（Back to Basics）運動の初期にいわれた基礎（basics）は、狭い範囲の3Rの初歩的技能、つまり、識字能力（literacy）といわれるもので、最初は単に自分の名前が書けるぐらいの能力であったが、やがて読みと数える能力が加わって3Rの基礎技能となり、いまでは拡大して“機能的識字能力”（functional literacy）という。すなわち、日常生活において実際に使うのに最小限必要とされる基礎技能、①簡単な筆記文章の意味を理解する読みの能力、②整数で計算できる能力、③文章を書く技能の習得を意味する。『危機』では、数字を上げて、アメリカでは83年現在で全成人中の2,300万人、17歳青年のうちの13%、とりわけ同じ17歳でも少数人種・民族では40%が機能的非識字者であると指摘した^{(1)~(4)}。文明国を自認する国としては大変な汚点である。当面の根治策となったのが、70年代後半から始められた州法による機能的識字の3Rに関する最小限学力テスト（minimum competency test）の実施である。だがそれは緊急な対策であっても、それだけでは不十分である。『危機』も、最小限必要な基礎技能があたかも最大限のものと一緒に誤解されているという。急速に変化し高度化しつつある社会の未来の展開の中で、すべての人間にとっても絶対必要とされるのは、機能的識字能力だけではなく、それをもとにしながら、それを越える高度の“新しい基礎技能”（new basic skills）であると『活動』はいう。それには第一段階として次の3つの能力が必要である。①読む能力—例えば文章を分析し要約し、文章を文字どおり読むだけでなく推論的に解釈する②数学能力—整数で計算できるだけでなく、いくつかのステップを踏んだより複雑な計算と問題解決ができ、実際生活上の諸問題の解決に算数計算を利用でき

る③書く能力—文章を書くだけでなく、情報を集め、整然と組み立てて説得的に書くことができること^{(4)~④}。

最小限必要な3Rの基礎技能についてだけでも、この程度までレベルを高め、質を向上させなければならない。ところが、『危機』が用いた資料によると、過去10年間目立ってきたのは、17歳で見ても、機能的識字率の低さだけでなく、それよりも“高度の知的技能”—『活動』のいう“新しい基礎技能”—の低下が見られ、17歳の40%は書かれた文章を読んで推論的に解釈することができない、約5分の1は説得的な文が書けない、約3分の1は複雑な計算ができないという（(1)~②、全国学力調査を行っている連邦教育省所管のNAEP—教育進行全国評定試験—によるもの。その後の調査によっても顕著な進歩は見られない）。

第二段階は、第一段階で訓練される基礎技能を土台として、『危機』が時間を増して必修とした“新しい基礎教科”（new basics, アカデミックな国語、数学、理科、社会科、コンピュータ科学、大学進学者には外国語）の教育内容を通して問題解決、批判的思考、概念化、分析という高度の知的能力を習得させることである。『活動』はその報告書の随所で、教育刷新の目標は、大衆の知的水準を底上げして全体の平均学力水準を高めるための“質の高い教育課程の強化”であって、アカデミックなプログラムとその学習に重点をおくと強調、それに加えて、成人が将来、未知の未来からの要請に対応するための必要な準備として“学び方学習の技能”を学校で教えること、そのためには学問的に程度の高い（academic, sophisticated）教育内容が求められると示唆している（私自身も、学校が“学び方学習”を教えるには、精選された質の高い基礎・基本となる教育内容を学習する側の探究活動を通じて鍛える必要があると主張している⁽⁸⁾）。

『活動』は、連邦政府による経済機会法（ヘッド・スタート・プロジェクトを含む）、初等中等教育法などの施行によって、少数人種・民族が多くを占めている下位25%の貧困な低階層の子どもの基礎技能がここ数年、若干向上してきたことを認めている（私は“基礎へもどれ”の過去の成果であると思う）。しかし皮肉な見方をすれば、すでに70年代に始まっている州法に基づく基礎技

能の最小限学力テストやますます増えつつある諸種の標準学力テストの施行を強化すればするほど、逆に高度の知的技能の教育の余地がなく、その学力は低下してきているとさえ指摘している研究者が多い。

ハイスクールに範囲を絞った『危機』は“新しい基礎教科”の授業年数の拡大と必修化、それを新しい教育課程の中核にするよう提唱した（それと前後した各種研究書、例えばボイヤー（Boyer, E.L.）の1983年『アメリカの教育改革』⁽⁹⁾も同じ）。しかし『危機』では、何が新しいのかの説明はない。新しい基礎教科は、国語や数学だけではなく、理科、社会科まで含んでいるから、単なる技能の習得にとどまらず、内容となる知識、情報が重要となる。とすれば、古い基礎は3Rの基礎技能であり、それを拡大し高度化しても『活動』のいう“新しい基礎技能”は、依然、技能の水準にとどまるはず。『危機』でいう“新しい”基礎教科、そして『活動』のアカデミックなプログラムに入る第二段階は、教科の学問的内容を重視する意味をもつ。だから、『危機』の基礎教科の内容は、「知識、学習、情報、“技能的に鍛えられた知性”（skilled intelligence）は、情報化時代の教育における新しい素材」ということになる（“新しい基礎教科”の教育課程は、アドラー（Adler, M.）が主張しているものとはほぼ同じで、新しいようで実は伝統的なものである⁽¹⁰⁾）。その新しい基礎教科の一例としてここでは「理科」をとりあげ、いうところの「強力な教育課程の本質（essentials）」とは何かを次に示しておこう^{(1)-③}。

- ①物理、生物の諸概念、法則、過程
- ②科学的探究と推論の方法
- ③生活への科学的知識の応用
- ④科学的、技術的發展がもつ社会的、環境的意義

教育長の活躍

カーターに代わって80年に大統領に就任したレーガンは、連邦政府がかかえた財政と貿易という2つの赤字解消対策（軍事費は逆に増大）として、連邦政府のもつ権限と支出を縮小する“小さな政府”への転換に着手した。したがっ

て、カーター時代に従来の連邦教育局（健康・教育・福祉省の中の一部局）が、民主党の最大の支援団体であり、210万人の公立学校教員で組織されたN E A（全米教育協会）の圧力で連邦教育省に格上げされたこと、そのN E Aが社会主義的運動方針をもって戦闘的な組合戦略を採っていることから連邦教育省の改組を考えていた。改組が近いとみて、教育省長官のなり手がなく、漸く就任を承諾したベルは教育畑の出身で、ニクソン時代には旧連邦教育局長を経験したが、とりたてて功績らしいものはなかった。

だが今回、長官となったベルは、70年代後半になって活発化してきた州レベルの教育改革の動きを知り、それを連邦レベルの課題にしようと決意した。彼は自らが諮問した『危機』審議会を大統領諮問にしたかったと述懐している。『危機』が喚起した大きな反響に驚いたレーガンは急遽、宣伝広報に駆り出た。

『危機』は、連邦教育省は、従来の役割を維持しながら、「教育に対する国の関心事は何かを決める」というが、旗振りはするものの、改革の主体は「学校、地域社会、各州、各自治団体」であるという。事実、レーガンの後を継いだブッシュが“教育大統領”と自ら称して、90年に入って積極的に動き出すまでの80年代を通してみると、ベルの後を継ぎ、レーガンに迎合した保守派ベネット（Bennett, W.）の派手な自己演出以外には、連邦教育省として立場からする独自の、しかし永続的に残るような教育改革の提言も実績もない。

だが『危機』は、直接にはハイ・スクールの改革に焦点を絞りつつ、確かに80年代の州レベルで展開された州独自の教育改革に一定の共通の路線を敷いた点ではまさに画期的な文書として歴史に残る。ところで、実質的な改革の主体となったのは、主に州知事や州議会で、その有力なガイドラインが、E C Sの二つの報告書であった⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

私は前稿で、州の教育改革で名をあげた、主として南部の知事、ハント（ノース・キャロライナ州）、アレキザンダー（テネシー州）、クリントン（アーカンソー州）、ライリー（サウス・キャロライナ州）の業績に触れた⁽³⁾。しかし、これでは不十分である。州知事、州議会が動き出すまでに、アメリカの教育行政の“草の根”の原点である地方学区と州の教育委員会でも、70年後半頃から地方独自のニーズとイニシャティブによって教育改革が開始されていた。

全国でコナント報告⁽¹⁾以来かなり整理・統合されたもの今なお1万6千もある学校区は、まさに地域に密着し地域の特性に応じて多様で、とうてい一般的に説明できるものではない。しかし有能な教育長のリーダーシップのもとで、地域の要請に応じながらも、やがて全州に波及していった先駆的な改革実践もある。学校区と州の教育委員会に発する改革が、内容の善し悪しは別として、全米レベルに拡がってゆく傾向は今でも続いている、成功すれば残り、失敗すれば消えてゆく。しかも社会の動きは早く、アメリカ教育を特色づける“振り子の揺れ”はいっそう振幅をせばめてきている。

テキサス州

フロリダ州の教育改革は全国でも最も早い例で、有能な州教育長ターリングトンの業績については既に述べた⁽²⁾⁻⁽³⁾。大州のフロリダ、カリフォルニアと並ぶサンベルト地帯のテキサス州では、北部の州からの“民族移動”と激増するヒスパニック系その他の移民で人口急増中。その大都会ヒューストン市の独立学校区は同市の約半分の旧市街地をもっている。

85年に実地訪問した朝日新聞特派員・小林泰宏氏は、この学校区のレーガン教育長（Regan, B.）が早くも83年に着手した改革の説明を受け、氏が実地に調べたベルエア・ハイスクールでは、アカデミックな教科の必修強化と授業時数の増加、コンピュータ科学の半年必修化、科目ごとの学校区試験が行われていた。83年7月からは、この独立学校区の教育委員会が、各学校ごとに3年計画の達成目標を数字で設定、その結果を学校区テストでチェック、中学卒業前には数学と国語の最小限学力テストの実施、合格しなかった者は課外活動参加の禁止することになった（この先行が後にテキサス州レベルで採用される）。

83年1月にテキサス州知事に立候補した民主党のホワイト（White, M.）は、全州で17万人の教員の65%を占めるNEAの支部教員と、AFT（アメリカ教員連盟、全国で82万人が加盟）の強力な支援を得て、25%の給与増を約束して圧勝。好調の石油産業からの税増収があったからである。だが、当選直後には忽ち国全体を直撃した不況のあおりを受けて、窮地に陥り、約束した教員の昇

給のためには増税を余儀なくされる。『危機』の直後の83年7月、州議会の決議に基づいて公立学校改革のための諮問委員会（Select Committee on Public Education）が設けられ、ホワイトの意に反して、共和党びいきで教育には全く素人の大富豪ペロー（Perot, H.R.）が委員長となった。

この小論では委員長ペローの独走、金にあかした委員会の私物化、マスコミを最大活用した自己宣伝、そして91年の大統領選挙でブッシュ、クリントンに伍して立候補し、途中で断念した経緯を述べる余裕はない。ペローは「テキサス州の学力を全国一にする」「子どもたちが、産業界で競争力をもてるようにする」と豪語して、教育委員会・教員を動きのとれない“既成体”（establishment）だと攻撃、ペローを長とする委員会は自らを“外部者”だと名乗って対立、州民を驚かすような、前例のない“爆発的”改革案を翌年4月、州議会に提出した。

間髪を入れず、委員会のこの答申をもとに、州議会では党派間の激しい論争があったが、結局は、ほぼ答申の線に沿った「教育機会法」が84年7月に成立。この法について各新聞は「テキサス州の未来のための歴史的勝利」「山を動かすもの」と報じた。トック（Toch, T.）は、その著書の全一章を「テキサスー大型の改革闘争」と命名して状況を詳しく分析している^{(13)-①}。教育行政上の地方自治形態を解体し、権限を州に移し、州教育委員会も公選から任命に切り替えた80年代最初の典型的な例である。さすがに『危機』も『活動』もそこまではしていない。だが、「テキサス州教育機会法」で規定した学力強化のための諸項目は『危機』や『活動』の線にほぼ沿っていて、最も評判になったのは課外活動を廃止し、一定の学力を達成しなければ競技等の対外試合に出させないと決めたことである（no-pass, no-play）^{(13)-②}。小林氏によれば、これは、ヒューストン市の教育委員会が83年7月から実施したものをモデルとしたという^{(12)-①}。

カリフォルニア州

州教育長として活躍した著名人としては、カリフォルニア州のホーニッグ

(Honig III, L.) の存在も無視できない。トックの著書は第1章の巻頭からホーニッグで始まる^{(13)-③}。テキサス州で州議会が委嘱した教育改革の諮問委員会の委員長に任命されたのが、教育には全くの素人のペローであったのは、それなりに分かるとしても、教育委員でなく教育長しかも大州カリフォルニアの州教育長に、教育職に素人のホーニッグが公選によってなったのは異例である。彼は、もともと法律を専門とし、教員や学生とも接触があったという。75年には共に仕事をしたことのある当時のブラウン州知事から州教育委員に任命され、82年には立場を変えて公選によって12年の実績のある強敵ライルズを敗って州教育長となる。“伝統的”教育を強く信奉している彼は選挙の公約として、恵まれない子どもを含めてすべての子どもに対して知的質の高い教育に向けての改革を掲げた^{(13)-④}。公選で教育長になったことが自信を強め、思い切った改革に向けての州の予算の獲得に成功していると、91年州都サクラメントで私が面接した州教育委員会事務局は語っていた。

アメリカ全体の公立の初等・中等学校の歳入源に占める連邦・州・地方別政府の割合の変化を見ると、連邦分担は連邦の経済機会法、初等中等教育法による地方助成によって、60年中期から急に増大したといっても、10%に満たず、逆にレーガン政権以来減少に転じている。歴史的に当然とはいえ、地方自治体は最も多く負担してきたが、それでも70年代初期からは50%を割ってきた。それとは逆に州の負担は確実に増え、80年代には自治体を越している^{(3)-③}。

全国平均だが、別表の調査では、カリフォルニア州の場合、州負担は圧倒的に高く、アラスカ、ハワイのような新しい州を除けば、他州を圧している。豊かなカリフォルニア州への連邦負担が少ないのは当然だが、それには理由がある。

州は全米人口の一割、地域も広い。全米で学校区は1万6千、この州だけで1043区、大は約60万人の学校人口を抱えるロサンゼルス統一学校区から、小は約20人しかいないインディアン保留地までである。もともと公立学校は地方自治体の固定資産税で賄われてきたので、教育費の地域格差は大きい。60年代から、教育費の著しい格差は法の下での等しく教育を受ける権利を侵害するとの州最高裁の判決以来、州は貧困な地域への財政援助を始めた。加えて、78年に地域

〈表〉 N E A 調査 公立初等中等学校歳入に占める各政府レベルの分担率

年度差	政府レベル	地方自治体	州	連邦
全米平均	1971年度	51.8	40.2	8.0
	1981年度	42.3	50.3	7.4
カリフォルニア州	1971年度	56.5	36.7	6.8
	1981年度	8.9	85.8	5.3

の固定資産税増額反対の州住民投票が成功し、地方自治体の学校は深刻な経営危機に陥り、州政府からの救援がなされた。その他、60～70年代に社会的弱者（人種的、性的、経済的、心身障害上）に対する“公平な”教育上の処遇を保障する連邦援助は州の分担を条件にしたものであった。新しいことを先取りするのは、善きにしろ悪しきにしろ、カリフォルニアの際立った特色である。州はここでも先進的に取り組んだ。

連邦からの援助に伴う規制に加えて、予算の85%を負担していたこの州の権限は大きい。州教育長に公選されたホーニッグは公約を忠実に実行しなければならない。

何度もいっているように、70年後半から州の動きが活発化したといっても、州によって知事、州議会、州教委の指導力は一様ではない。テキサス州が典型だが、地方教育委員会の動きが鈍くなり、また地教委との団体交渉権をもちながら、とかく癒着して既得権を守る体制と化した教員団体が地教委とともに改革の主導権を発揮できない、また州教委も弱体化していた。しかしカリフォルニア州では、もともと強い州教委の権限と公選された自信に基づいて、ホーニッグは、知事や州議会に猛烈に働きかけ、州法で決められた教育改革案としては他の州を圧する規模のパッケージ法案を、早くも83年7月に通過させた。その内容は『危機』や『活動』の勧告事項そっくりである。ハイスクール卒業要件の強化、アカデミックな教科の増強と必修化、授業時数・日数の延長、学校規律の強化、教員採用・給与、職階制の導入などである。そのすべてが実施されたわけではない。例えば、教員のメリット・ペイと職階制は教員の反対に遭っ

ている。給与は少々上がったが、大規模校、大規模学級（その悪さでは全米二位）が温存され、教授負担はかえって重くなっている。今日でもNEAやAFTは強力である。

そのカリフォルニア州で、83年の州法に続けて、その後2カ月間に児童・生徒一人当たりの州支出は20%増した。だが金の支出は無条件ではない。支出を監視し、採算性（アカウンタビリティ）を評価するために、学校の努力目標を数字で示す法案が85年に定められた。州の行う学力テストや進学適性検査（SAT）の成績、コース別の教科の種類、時間数、在籍者数、中途退学者数、欠席者数、宿題や作文の量を州に報告、州はその結果を全州プロフィールにして、各学校に通知し、相互比較によって自己点検させる。教育課程についても、州からの規制は細くなり強くなった。州教委は以前よりも細かく必修教科の種類と単位数を増やして指定したばかりでない。協力教師が参加し、予算をつけて、法的拘束力をもつアカデミック教科の“カリキュラム・フレームワーク”（わが国でいう学習指導要領）とそのモデルとなるカリキュラム基準が83年～88年の間にできた。さらに、教育改革運動ではいわば同族のフロリダ、テキサス州と組んで、アカデミックな内容を強化した教科書を教科書会社につくらせ、三州で統一採択を約束している。教育内容の上からの統制である。

マグネット・スクール

87年、私が特に希望したわけではないが、サンフランシスコ市郊外の公立ロウウェル・ハイスクールを訪問して驚いた。校長はこの学校が、ボイヤー報告書⁽⁹⁾が選定して調査した全国15校の一つだという。アメリカの公立ハイスクールの大多数は世界に誇る総合制が圧倒的多数を占め、単一課程校は4%に過ぎない。日本が戦後採用した6・3・3制学校は漸減し、今では半数以上が4年制ハイスクールで、その割合は増加しつつある。地域種別でいえば、ハイスクールの10%が都市、郊外には34%、残りは農村部で、学校数の多い都市・郊外では選択制学校（オールタナティブ・スクール）やマグネット・スクールが増してきた。

ロウエル校は、大学進学課程だけの公立校でサンフランシスコ全市からの志願者が応募できるマグネット・スクール。人種統合のための、70年代に始められた司法からの要求による強制バス通学が必ずしも成功せず、かえってそれに反発する白人の郊外への脱出、私学への転校が増え、とくに都心部にマイノリティが残り、問題がいっそう悪化した。それへの対策がマグネット・スクール。特定の学校、または学級に特色をもたせてその魅力で生徒をひきつけば、自然に人種統合になるという発想で、ロウエル校は大学進学を特色としたマグネット・スクール。ここでは、一般のハイスクールが無試験であるのに、入学試験がある。今では私学や郊外に脱出した子どもが帰ってきているとロウエル校の校長はいう（なお、ニューヨーク市では、マグネット・スクールとはいわれなかったが、かなり前から一般ハイスクールと異なって、入試によって選別される大学進学や音楽・美術・工業系で程度の高いハイスクールが存在している）。ハイスクールの前は3カ年のミドルスクール。その2年次と3年次で履修する主要学問教科の学業成績と最終学年で受ける総合基礎学力試験成績を参考にして選抜される。毎年ほぼ2000人が応募し、合格者は700人という難関、この制度による選抜は60年代に始まり、名門の州立カリフォルニア大学バークレー校への進学では州のトップに立ち、全米でも優秀校の十指の一つに挙げられると校長は胸を張って自慢する。反戦、反体制、人種差別撤廃で全米的な大学紛争の発火点となったバークレー校のひざ元で、特権エリート校の私学を模した形の公立ハイスクールを見て私は、改革といっても一様ではないと、アメリカの現実をまざまざと見た⁽¹⁴⁾。

『危機』後数年の動き

前稿⁽²⁾では、80年代初期に南部のいくつかの州で教育改革で活躍した著名な知事の業績を取り上げ、本稿では、指導力と識見を有する教育長として、フロリダ州のターリングトン、カリフォルニア州のホーニッグ、テキサス州ヒューストン市のレーガン教育長の例を挙げた。それも『危機』前後から84年までの数年の動きに限っている。

その間、わが国でも、理論書として評価の高い『危機に立つ国家』⁽¹⁾をはじめ、アドラーの『教育改革宣言』⁽¹⁰⁾、ボイヤーの『アメリカの教育改革』⁽⁹⁾が次々と翻訳紹介された。時あたかも、臨時教育審議会の発足（1984年）と重なったこと、また先進諸国でも、例えばイギリスでサッチャー首相の主導のもとで改革が進んでいたこともあって、アメリカの改革動向はわが国でも注目されたが、実質的に改革を進めた州のケースはあまり知られていない。改革といえば、わが国では文部省側の中央教育審議会、教育課程審議会等による中央からの動きに誘導されがちである。

83年の3月末、過去に何度も行ったことのあるNEA本部で会った幹部の一人は、私が見てきたフロリダ州の改革は教員に対する「上の州からの強制である」と強く批判したのを思い出す。実は、NEAは70年になって、AFTにならって戦闘色を濃くし、逆に過去には教育思潮に強い影響力を与えた教育研究色を薄めてきている。NEAによると、教員の側から見れば、アメリカ教育は“危機”に立っているのではなく、学校に問題があるとすれば、悪化している社会全体の反映であり、名指しこそしていないが暗黙のうちに共和党の責任だといっていることが分かった。学校が社会改革のスケープゴートとされた例は過去に何度もある。

『危機』発表前の83年3月、私はコロンビア大学教授のパスソー（Passaw, H.）を訪れ、その時まで読んでいたアドラーのパイディア・プロポーザル（邦訳『教育改革宣言』⁽¹⁰⁾）を材料として面談した。ハイスクールが直面している問題に話が及んだとき、「マスコミが好んで悪いニュースを誇大に報じ、危機を煽るあまり、せっかく地味に積み上げられてきた堅実な改善方策が定着せず、教育改革議論が政治的キャンペーンの餌食となって一挙に暴走しないかと懸念する」といったことを思い出す。その彼が84年、この時までにはほぼ出揃った諸種の報告書、研究書（とくにアドラー、ボイヤー、サイザー⁽¹⁵⁾の書物）を総点検して、メリット、デメリットを丹念に分けて分析し、「83年の多くの報告書には、いくつか共通のテーマとトピックがあるが、勧告項目では必ずしも一致していない。互いに反すること、また別の側面を扱っていることもある。では一般大衆はその矛盾にどう対応すればよいのか……。たしかに将来起こ

る改革は過去と較べて大きく、早く効果を出そうとしている。・・・州の改革も出始め、少なくとも簡単な勧告事項は実施されるだろう。しかし、真に質の高い教育になるかどうかは怪しい」、そして締めくくりとして「これまでの60～70年代の教育改革が結局は結実しなかったことを反省するならば、今回もムードの退潮とともに、実質的には何らの改革も起こらないままに終わるかもしれない」という⁽¹⁶⁾。

パッソーだけではない。かつての連邦教育局長でハーバード大学教授のハウ（Howe II, H.）論文や『危機』の発行で一躍その評価を高めた連邦教育省長官のベル（Bell, D.）が『危機』後1年に書いた論文要点は、すでに別稿でコメントを含めて紹介した⁽¹⁷⁾。

レーガン大統領は機会あるごとに、58年の国家防衛教育法成立以来、公教育費に占める連邦負担は大幅に膨張し、自分がカーターに代わるまでに数倍になったが、それと並行するかのごとく、進学適性検査（SAT）の平均点は低下の一途をたどっていると批判し、連邦教育予算の増額では、学力に見る教育の質の向上はあり得ないと主張していた。

だがNEAの試算を待つまでもなく、大規模な改革には連邦、州、地方自治体を合わせて1兆ドル以上の巨額が必要となる。しかし、連邦予算が増えるどころか減額されて、その負担の大部分は州や地方自治体の肩に掛かる。ハウのいうように、『危機』の最大の泣きどころである。州の教育費負担は上がるばかりで、上述のテキサス州の例やほかの州でも、はじめは教員給与の大幅増を約束したものの、不況に伴う深刻な税収減で教育改革のための増税を余儀なくされるか、カリフォルニア州では、教員の減給、レイオフが随所で起こっている。これだけが原因ではないが、ベルの94年論文で「過去20年の連続的崩壊から学校が復活しつつある」⁽¹⁸⁾と自賛したにもかかわらず、はじめ意図された教育改革は計画通りに進行していない。

80年代教育改革の波

さて、83年の『危機』か80年代末までのほぼ10年間の改革の現実の動きは、

基本的には『危機』と『活動』の勧告のシナリオ通りだが、州や学校区によって重点のおきどころが違うのは当然とはいえ、大筋でほぼ変わらないといつてよい。次稿で予定の90年代以降の展開は、過去では10年ごとといわれた“振り子の揺れ”に例えられる反転は今のところみられず、80年代改革を第一の局面とすれば、第二局面に入ったとみてよい。

ECSの第一次報告書『活動』の発表後⁽⁴⁾、早くも翌84年には『活動』の勧告項目別に州の動きを調べた第二次報告書が発表された⁽⁵⁾。それだけではない。全米知事会（NGA）自身が、教育に関して知事の強力なリーダーシップを発揮して、86年には『結果を求める時』と題する報告書を出した⁽⁹⁾。

『結果を求める時』は、91年までの5カ年計画を立て、『危機』や『活動』の勧告項目を教育委員会の頭越しに、またNEA、AFTの教職専門団体とねばり強く交渉しながら、結局はできるところから実施するだけでなく、これまでの公立学校関係者には考え及ばなかった新しい改善点を思い切り前面に出しているのが目につく。

例えば、①資格と経験年数だけでなく実践実績を評価した上での給与格差を伴う“職階制”（例えば、初任教員・経験教員・指導教員）の導入、一斉昇給でなく実践実績を評価した上での給与。このような個人別給与差ではなく業績をあげた学校の表彰、優秀教員の表彰、②子どもが就学する公立学校を親が選ぶ、③全国、州、地方学校区レベルごとの学力達成成績表（report card）の提出、④学力達成成績表ではなはだしく不振な学校または学校区に対して破産宣告を行い、州教委の管財下におくか再編成する、⑤学校施設の最大活用、⑥貧困家庭、片親家庭の子どものための就学前保育・教育施設の充実（4、5歳児）、⑦教員が教える時間を確保するためのコンピュータ、ロボットその他の諸機器導入と教員研修である。報告書をまとめたのは元テネシー州知事で・連邦教育省長官のアレキサンダー自身である^{(3)-④}。

NEAやAFTは、80年代の改革運動全体が、国民による教育尊重、教員の待遇改善支持の動きを助長しているのを好機と見なし、また教育改革の要は所詮、専門職としての教員の力量と専門的意思決定にあるとの世論の認識の高まりを知って、頭から改革絶対反対の作戦をとっていない。AFT委員長のシャ

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（佐藤）

ンカーは、かなり早く前から、上からの改革に協力的だし、NEAのファトレも柔軟な対応姿勢をとっている⁽²⁰⁾⁽²¹⁾⁽²²⁾。全米知事会にしても表向きは州政府による上からの規制の緩和が必要だとの理解を示している。

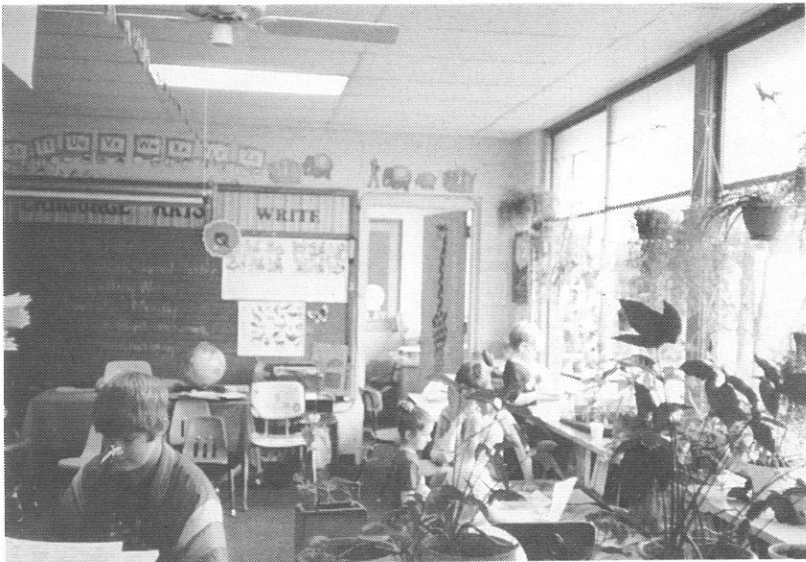
引用参考文献

- (1) National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk*, 1983. 橋爪貞雄著『2000年のアメリカー教育戦略』（黎明書房、1992年）に全訳収録。
①42-43頁②32頁③59頁
- (2) 佐藤三郎「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」『大阪経済法科大学論集』第55号、1994年2月
- (3) 佐藤三郎「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（Ⅱ）」『大阪経済法科大学論集』第57号、1994年8月①41-42頁②41頁③33頁④46-49頁
- (4) Task Force on Education for Economic Growth of Education Commission of the States (ECS), *Action for Excellence*, 1983 ①pp.10-11②P.19③P.14④P.15
- (5) Task Force on Education for Economic Growth of Education Commission of the States, *Action in the States*, 1984.
- (6) 佐藤三郎「アメリカにおける就学前教育・保育の動向と課題」『乳幼児教育学研究』第3号、日本乳幼児教育学会、1994年11月
- (7) Ravitch, D., *The Troubled Crusade—American Education 1945-80*, Basic Books, 1983 P.322
- (8) 佐藤三郎『生涯学習時代の学校教育』東信堂、1991年
- (9) Boyer, E.L., *High School—A Report on Secondary Education in America*, Harper & Row, 1983.
ボイヤー著・天城勲・中島章夫監訳『アメリカの教育改革』リクルート出版、1984年
- (10) Adler, M.J., *Paideia Proposal—An Educational Manifesto*, Macmillan, 1982. アドラーと佐藤三郎共著『教育改革宣言』教育開発研究所、1984年
- (11) Conant, J.B. *The American High School Today*, McGraw-Hill, 1959
- (12) 小林泰宏『アメリカで進む教育改革』朝日新聞社、1986年
- (13) Toch, T., *In the Name of Excellence*, Oxford University Press, 1991 ①pp. 72-95②pp.100-101③P.13④pp.65-66
- (14) 佐藤三郎「カリフォルニアで見た教育改革」“時事通信内外教育版3840号”1987年5月16日
- (15) Sizer, T.R. *Horace's Compromise—The Dilemma of the American High*

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（佐藤）

School, Houghton Mifflin, 1984

- (16) Passaw, H., "Tackling the Reform Reports of the 1980's" *KAPPAN*, June 1984
- (17) 佐藤三郎 「“危機に立つ国家” 後の1年」時事通信内外教育版3569号” 1984年8月24日
- (18) Bell, D. "Reflections—One Decade after A Nation at Risk" *KAPPAN*, April 1993
- (19) National Governors' Association (NGA), *Time for Results: The Governors' 1991 Report on Education*, 1986
- (20) Shanker, A., "The End of the Traditional Model of Schooling", *KAPPAN*, Jan. 1990
- (21) Futrell, M.H., "Looking Back on Educational Reform" *KAPPAN*, Sep. 1989
- (22) 西尾範博編訳『苦闘するアメリカ教育』教育開発研究所、1993年（上記ShankerとFutrell論文訳を収録）



フロリダ州の公立小学校（筆者写）

