

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)

—『危機に立つ国家』(1983)前後、とくに南部の州知事の施策—

佐 藤 三 郎

はじめに

前稿では、戦後のアメリカにおける教育改革の動向を考察する第一段階として、50～60年代にかけて、国家的規模で展開した“新教育課程”(New Curricula)のプロジェクト運動が——我が国では“教育内容の現代化”といわれ、昭和43、44年の学習指導要領改訂に大きな影響を与えた——、一時頓挫し、他方、60年代後半から70年代中期に活発化した政治的、社会的な反体制運動と連帯した“人間主義教育”(humanistic education)と交代したこと、そしてそれへの反動として、70年後半には一般大衆の側からの学力回復の要請をバックとして、“基礎へもどれ”(Back to Basics、以下“基礎”と略す)の運動が、とりわけ南部諸州から自然発生的に起ってカリフォルニア州を含むサンベルト地帯に拡がり、終には1983年の連邦教育省報告書『危機に立つ国家』(以下、『危機』と略す)の刊行を機として、⁽⁴⁾史上初めてともいえる国家的規模の教育改革に点火した経緯を概観した。

我が国の学習指導要領は、ほぼ10年を一つのサイクルとして何回か改訂されてきた。これは、アメリカでは、戦後に限っても、ほぼ10年ごとに教育思潮が大きく変わってきているのと似ている。ただし我が国の学習指導要領は文部省が定める教育課程の国家基準であって、行政の一貫性・中立性を保つ必要もあって、特定の思潮に大きく傾くことはない。しかし上からの国家統制だという教育界の強い反発をうけて、徐々に規制は緩和されている。

ところで、アメリカでは、戦後の生活適応主義→“New Curricula”→人間主義教育→“基礎”→『危機』(質の高い学力をすべての児童生徒に与えると

いう国家的要請の反映)と動いてきたが、常に対立する思潮が同時共存し、一方のゆき過ぎをチェックする機能が働いてきたのが特徴である。83年の『危機』からすでに10年を経過したが、この間の教育改革に関する文献や実践例はおびただしく、議論も沸騰し、それを整理して、一定の方向を見定めるのは容易ではない。しかし、教育課程の改革については、国が法的に強制するのではなく、州や地方の学校区が、現在開発中の全国的基準を参考にしながら自立的に採択できるようにする合意ができつつある(これに関しては次回に述べたい)。しかし、それでも教員にとっては、教師素通り (teacher proof) で“上から下へ” (top-down) の押し付けであるとの批判は早くからあった。

前稿とは全く別の視点からまとめた別稿は、69年(2)に開始され、毎年継続して行われているギャラップ教育世論調査 (Gallup Poll) 『公立学校に対する一般大衆の態度』を、新しくは93年度調査までつなげながら、私が重要と考える調査項目を選び、教育改革に対する世論を分析・解釈したもので、本稿の補足資料となるよう心掛けた。

『危機』前夜の転換期

『危機』は、連邦教育省長官のベル (Bell, D.) の諮問委員会 (教育における卓越性に関する全米委員会) による答申であって、法令化していない単行本に過ぎないが、それが与えた衝撃と影響力は過去に例を見ないほど大きく、げんに今日に至っても、また、やがて到来する21世紀にまでも、教育改革の論争や提案のための重要資料としての意義を持ちつづけるだろうことは間違いない。『危機』は、ハイスクールの抜本的改革に焦点を絞って、問題点や改革項目を要約して具体的に提示したこともあって、マスコミがこぞって大きく取り上げてくれたという幸運に恵まれた。ところで『危機』は、たちまち全米にゆきわたる教育改革 (“教育のルネサンス” とも呼ばれる) の転機を画するものであったが、諮問の81年から答申までのほぼ2カ年、全委員が全国各地に出かけたり、研究や資料を調べ、それまでの、またはそれと平行して進められてきた州や地方レベルでの教育改善の運動から示唆を得ていた。

前稿で見たように、とくに南部では、はじめは親の間に多分に懐古的なムー

ドとして“基礎”運動が70年代から芽生えてきていた。私が75-76年に南部のジョージア州立大学アセンズ本校で研究中に訪ねた純農村ミレッジビルの黒白人種統合の小学校では、学校のスローガンに“基礎”の反映ともいえる“Right to Read”（読む力を身につける権利）を掲げ、規律正しい授業が行われていることを知った。この光景は、それから僅か2カ月ほど前に中西部のインディアナ州のパーデュ州立大学周辺部で、ほとんど白人だけの学校がオープン・エジュケーションをしているのと全く対照的で、まさに教育思潮の転換期であることを強く私に印象づけた。

77年のギャラップ教育世論調査で、調査者が“基礎”（basics）というのは、単に読書算の3Rの基礎技能（basic skills）だけでなく、その技能が確実に教えられ子供が習得するためには「昔風の学校教育のしかた、例えば、教員への敬意、よい礼儀や服装、目上の者に対する尊敬、伝統的な教え方、整った教室」のような、学校としてはごく当たり前の基礎的な“規律”（discipline）も含まれていると説明したうえで、このような運動への賛否を問うたところ、賛成83%（反対11%、あとは「分からない」「答えない」）に達した⁽³⁾。77年調査だけでなく、「公立学校の直面する最大の問題点」は71年調査だけを除いて69年から85年まで「規律の欠如」が首位を占め、以後「薬物の乱用」がとって代わった⁽²⁾。

報告書『危機』は、異例ともいえる連邦政府の巧みなイニシャティブによるものであり、公報を通じてのインパクトも大きかったが、70年代の各地方学区・州の改革努力とその実績を参考にし、報告書の中でもそれを採用している。だが、我が国の研究論文でそれに触れたものはほとんどない。橋爪氏の優れた著書⁽⁴⁾にしても、州の動きについては、「78年度会計年度から地方学区と州の教育支出のウェイトが逆転しはじめ、州の負担が大きくなり、逆に連邦の負担は、連邦独自のプログラムは大きく変わらずむしろ増加しているのに、一般の公立学校への補助（例えば、初等中等教育法に基づくもの）は相対的に低くなっている」こと（参照・表1・表2）、従って「教育改革への州のコミットメントが強まり、とくに目立つのは、従来（州の）教育委員会や教育団体に任せられた領域まで、（州）知事の側が積極的に関与^{(4)-①}」してきていると説明している

表1 公教育費(歳入)に占める連邦、州、地方自治体の割合

年	連邦	州	地方	計
1930	0.4	16.9	82.7	100.0%
1940	1.8	30.3	68.0	
1950	3.9	38.6	57.8	
1960	4.3	38.7	56.9	
1970	8.0	39.9	52.1	
1980	9.8	45.7	44.5	

出典(5)

表2

年	連邦	州	地方	計
1969	7.4	39.9	52.7	100.0%
1979	9.3	47.1	43.6	
1980	9.2	48.9	42.0	
1981	8.5	48.8	42.7	
1982	7.7	49.1	43.2	
1983	6.8	48.4	44.8	
1984	6.4	49.1	44.5	

出典(7)-①

(注・例えば1980年のものを見ると、若干のくいちがいがある)

ものの、『危機』以前の州の教育改革について具体的な例は示されていない。

70年代から83年までの州の教育改革は、とくに南部では“基礎”、なかでも基礎技能の強化対策に重点がおかれた。それには、南部では貧困に加えて、黒人だけでなく、ヒスパニック系が主だが、合法、非合法を含めた大量の異人種・異民族を受け入れている現実もあった。だから正確には、前稿で述べた人間主義教育へのストレートな反発とはいえないだろう。その点では、同じく70年代改革とはいえ、冷戦中は財政の豊かさを誇りつつも、イデオロギーでは反体制運動の発祥地となったカリフォルニア州とは事情を異にしている。序に言えば、もともと“基礎にもどれ”の運動の発端はムード的であったから、はっきりした定義はない。77年3月の論文でB・プロディンスキは“基礎にもどれ”のいろいろな背景について次のように要約している。^{(6)-①}

①親たちが学校の仕事に参加し、それに深くかかわるようになって、自分たちが望むように学校教育の政策や諸計画を変えようとはじめた。

- ②黒人やヒスパニック系の人びとは、子どもたちが3Rの“基礎技能”を教えられていないと学校に注文をつけるようになった。
- ③この10年間、教員たちには創造性、人間主義教育、子どもの主体的思考を育てるように要求されたが、それらと技能の習得との関係が不明確となって、教育実践に混乱が生じたため、3Rにもどれという単純な提唱が支持を得てきた。
- ④雇用主はハイスクール生が学力不足のため、生産的労働者になれないと不平をいっている。
- ⑤大学も、学校が大学教育を受けるに足る基礎学力を生徒が身につけるように要求している。
- ⑥学校は、学校外教育の責任を背負い過ぎて中心目標を喪失した。他方では、60年代からの新教育課程や新教授法に関する専門職としての力量の強化と実験的試行が試みられたが、親が直接求めるような効果を示していない。学校は親に分かるような単純明快な教育目標を追求すべきである。
- ⑦公立学校の財政難のため、学校は余分のことをして、いたずらに予算を膨張すべきではない。

南部の運動は②に属し、カリフォルニア州の場合③に近い。④⑤は80年代改革となって展開、⑥については前稿⁽¹⁾で説明した。

州の動き

83年の『危機』の発表直後の同年6月、全米州教育協議会は、「経済成長のための教育に関する課題委員会」の勧告項目を含めた第1次報告書『優秀性へ向けての活動』を発表した⁽⁷⁾。協議会そのものは、66年に発足し、教育に関する課題委員会には州知事、州議員、州教育長、ビジネス界、教育関係者の代表が参加、座長はノース・キャロライナ州知事のハント (Hunt, J.B.)、翌年の第2次報告書の時⁽⁸⁾には、ブッシュ大統領時に連邦教育省次官になったIBM社長のカーン (Kearn, D.J.) も加わる。緊急とされる“経済成長のための公立学校 (幼稚園から12学年まで) の質的刷新”には、強力な連邦政府の支援とビジネス界とのパートナーシップを得るが、基本的にはあくまで州と地方の自らの

努力によってなされるべきだといっている。8項目にあたる勧告にここで詳しく触れる余裕はない。

第1次報告書では、今後の経済の成長のために、全巻を通じて「動きの早い技術的变化とグローバルな競争に備えて、公立学校のすべての児童生徒に対して“基礎技能”だけでなく、それを越える高水準の“新しい基礎技能”(new skills)を教育する必要がある」と繰り返し強調している。わずかに2カ月ぐらいの時間差で『危機』と第1次報告書とは内容が酷似している点が注目される。報告書を作成したこの2つの委員会が報告書までに相互に情報交換したのは間違いはない。

同じ全米州教育協議会の課題委員会は、83年の第1次報告書から僅か1年経過した時点の84年7月、第2次報告書『各州における活動—教育再生へ向けての前進—』を発表した。⁽⁸⁾この報告書では、83~84年間に国内において改善への関心や第1次報告書に対する好意的な反応がこれほどまで高いとも予想してなかったという。『危機』だけでなく、ほぼ同時期に多く続出した諸種の報告書、研究書(M・J・アドラーの『教育改革宣言』⁽⁹⁾も含む)は、その時代の要請に応じて、細部や力点こそ異なれ、主張、提案には不思議ともいえるほどの共通点を有している。これについては、すでに別稿でハウ(Howe II, H.)のものを、またそれとは別の拙著^{(9)・①}では全米教育協会(NEA)のシュナイダー(Shneider, R.)のものを紹介しているので、繰り返さない。

半ば公的性格を有する全米州教育協議会の第2次報告書は、連邦教育省の『危機』からの強力な援護を得て、すでに各州で活発に動き始めた改善実施例をあげている点で参考になる。報告された実施例には、70年代からのものも含まれている。また改善を主導した主体は必ずしも州知事だけではなく、州議会、州議会内の有志の連合、州教委、州教育長、また州によっては有力なビジネス界等いろいろ異なっている。改革のプログラムのアプローチや力点が違うのは、いくら州の教育権限が強まってきているとはいえ、全国で16,000に及ぶ教育行政の草の根といえる地方学校区と多人種、多民族、多階層にわたって3,500万人の児童生徒を有する多様性がアメリカの特色であって、この報告書は、個々改善案を比較評価するのは好ましくなく、困難でもあり、むしろ状況に合わせ

たアプローチの柔軟性と創意こそが努力に値する改善の核心であると断言している。なお、80～90年代にかけての連邦・州・地方学区の教育行政の区分と役割の変化については、日本の研究者による討論をまとめたものを参照された⁽⁸⁾、⁽⁹⁾、⁽¹⁰⁾。

フロリダ州の例

私は焦点を定めるために、教育改革を教育目標、内容、評価面から考察をしたい。

州独自の必要から、早くから教育の評価・査定 (assessment) の改革に着手したのはフロリダ州である。以下の説明は州の手引書による。⁽¹¹⁾ 同州では全国の州に先んじて71年、すべての児童生徒が、各学年ごとに最小限習得すべき基礎技能を査定する全州学力テスト施行を定める教育採算責任法 (Education Accountability Act) を制定した。採算責任とは、投入される教育費に見合っ
て公立学校が責任をもって教育効果をあげているかを問うものであり、そのために州教委の施行する学力テストを義務づけて結果を査定するというもの。知事と州議会に働きかけたのは、州の住民から強い要望を受けているとの自信をバックにして、実力とリーダーシップで名をあげた当時の州教育長ターリングトン (Turlington, R.D.) で州知事の発意からではない。州法では、州全体に及ぶ査定実施プログラム (Statewide Assessment Program) の次の5項目が認められた。①各学年、各教科ごとの最小限学力内容基準 (minimum student performance standards) の作成②その内容基準に合う査定用の客観テストの開発 (民間の教科書会社などのものではない) と実施③毎年、各学区と州全体のテスト結果の公表④各学区の教育委員会管轄内の学校別のテスト結果の公表⑤以上に基づいて、各学区は管轄する学校が運営上の責任、また学校はそれ自身で責任をもつようにする。

同年には早速、試行の形で州内の小学校だけで、とりあえず、3Rに関する簡易な基礎技能テストを行った。さらに、76年には、71年の法を拡大改正し、71年のものの延長として①第3、5、8、11学年生に対して毎年行う英語のコミュニケーションと数学に関する基礎技能テスト②そのテストのパートⅡと

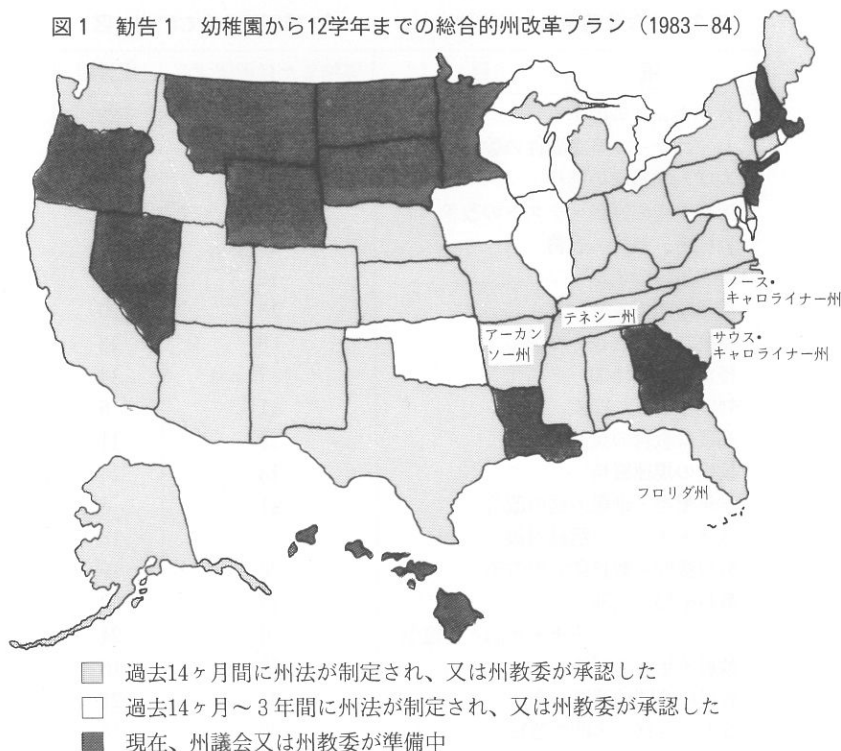
よばれるもので、第11学年生に対して、ハイスクール卒業資格証書 (diploma) を与えるかどうかを判定するための最小限学力テスト (minimum competency test) の施行を決め、直ちに実施した。それと同時平行して、テストが求める最小限学力テストの目安となる教科内容基準を本格的に定める必要があり、現場教員、指導主事、大学の研究者の合同作業によって、従来の大まかな州教育内容基準をいっそう細かく定める具体的な教科目標の作成に取りかけられるようにした。⁽¹¹⁾

しかし、フロリダ州で70年代に始められた最小限学力テストは、『危機』以後には大きな流れとなって、83年度で37州、93年度には47州に広がったが、当然のこととはいえ、弊害も目についてきた。当面のテストの成績をあげるための、⁽¹¹⁾⁽¹²⁾ テストに焦点を当てた特訓、教員による不正な操作、得点をあげるための断片的な知識事項の詰め込みである。基礎技能は重要だが、それは、あくまで、より高次の知的技能・新しい基礎技能の手段としての道具でなければならない。教員は理論では分かっているがテストの圧力の下では動きがとれない。しかし、州当局の当初の熱気はすぎまじく、時代の先端に立つとの気負いがあった。「すでに1976年までに、フロリダ州議会は、公立学校の学力水準の向上に関心を示すようになっていた。このことが (主として全州テストに関係しているとはいえ) 全米で最も包括的な教育採算責任法の成立とつながっている」とロスマンはいう。そのロスマン論文は、90年代からのフロリダ州の大転換を述べ、その経過の説明の中で70年代に言及している。⁽¹³⁾

包括的、総合的改革

前出の第2次報告書『各州における活動』⁽⁸⁾によれば、第1次報告書⁽⁷⁾があげた8つの勧告項目の最初の勧告1 (「幼稚園から12学年までの公立学校教育改善のための総合的州計画をできるだけ早く開発し、実行に移すこと」) の州ごとの進行状況を図1で示している。ざっと見た限りでも、総合的州計画の進行状況は、南部の諸州において早いことが分かる。フロリダ州が「過去14カ月間」に属しているのは、76年の包括法は、教育採算責任制の範囲に限ったものだからであろう。

図1 勧告1 幼稚園から12学年までの総合的州改革プラン (1983-84)



注1 州名を書いた南部のいくつかの州は、70～80年前半からほぼ、現在まで教育改革で有名な知事をもったところ。

出典 (8)・② 84年6月15日メ切的知事部属、州議会事務局からのデータによる

州レベルでの改革は、必ずしも総合的なものに限らず、例えば州間の教育支出額の大きな格差も原因となって、個別状況によって、実施可能なものを重点的に選んで進められてきた。そこで、参考として、連邦教育省が84年に発表した資料を橋爪氏が紹介したものをここで孫引きする(表3)。表にみられる「カリキュラム改革」⁽¹⁴⁾は、教科・科目の種類、その存廃、単位数、学校・学年別配当、必修・選択別、コース別等、比較的計量化されるもので、この時点では教育課程のより細部にわたる内容基準まで踏み切っていない。「高度な教育の奨

表3 主な改善項目の実施状況 (コロンビア特別区を含む51州・区)

項 目	実施または承認済み	検討中
カリキュラム改革	22	23
ハイスクール卒業要件の強化	35	13
大学入学基準の強化	22	12
児童生徒の評価・テストの改善	29	13
教科書、教材の改善	11	10
優秀生徒の表彰	18	6
授業時間の改善	18	20
授業時間の延長・増加	8	13
授業日数の増加	7	14
特別な学校の開設	11	5
高度な教育の奨励	29	11
校内の規律維持	13	13
学年配当・進級方法の改善	11	8
課外・スポーツ活動対策	5	13
教員養成・教員免許の改善	28	19
教員給料の増額	14	20
マスター・ティーチャー制と昇進制	6	24
教員不足への対策	23	16
教員の専門的資質の向上	20	21
教育行政官の専門的資質の向上	22	16

出典(4)-②

(数字は州・区の数)

励」の意味は不明だが、恐らく、教育内容の質を向上し、児童生徒の頭脳に挑戦する要求度の高いものか、ハイスクールで現に行われ、大学程度の教育内容を教えているAPP (Advanced Placement Program) のことをいっているのかも知れない。「特別な学校の開設」には、マグネット・スクール、オルタナティブ・スクール、テーマ・スクール等がある。改善項目を全体としてみると、『危機』の勧告の線に沿っていることは明らかである。

橋爪氏は、「周知のように(アメリカでは)教育は憲法上、州レベルの権限に属する。また州の中でも、その大半は各学区、各コミュニティの自主裁量によって実施されてきたのが伝統であった。その点からみれば、教育は形式的には国家の関心事というより、地域の関心事であったが、何か事あるたびに、そ

れが国家的問題としてスポットライトを浴びる」という。その例として、氏は、連邦法としては、旧ソ連によるスプートニク・ショック後のアイゼンハウアー政権時代の国家防衛教育法(1958年)、ジョンソン政権時代の「貧困との戦い」の有力な手段としての初等中等教育法(1965年)、そして経済的な国際競争力の低下に直面して法律で決めたのではないが、レーガン政権時代の『危機』発表、及び90年代にかけてブッシュ大統領が力を入れた『アメリカ2000年の教育戦略』を取りあげている。^{(4)-③}

しかし、繰り返すようだが、連邦教育省のイニシャティブによる『危機』は、70年代からの、主として南部を含めたサンベルト地帯における、草の根の住民からの学力向上という極めて切実な具体的要望に応じて、州が地方学校区への財政援助を増やし、それとともに改革の発言権を強化してきた実績のうえに立っている。『危機』は、国是ともいえる「教育の機会均等と公正(equity)と共存させる中での卓越性・優秀性(excellence)」の名の下で、教育の質の向上という立場を明確にし、重点的に取り上げたハイスクールにおける“新しい基礎教科”(New Basics)の提言は、70年代の“基礎技能”を越えるもので、前出の第1次報告書がそれを継承している。表3にあげた個々の改善点は全体として、縦軸では幼稚園から12学年まで、横軸では学校経営の全部にわたる包括的なものでハイスクールだけに限られていない。

だが、“新教育課程”(教育内容の現代化)といわれる、スプートニク後の戦後最初の教育改革は、連邦政府の多額の援助と財団からの助成、学校区の財政にも余裕があって一定の前進があったが、70~80年代の改革になると、連邦援助の大幅な減額と地方財政の縮小、従って州の負担の増大、それに伴う州の発言権の強化となった。⁽¹⁵⁾とりわけ『危機』の前後から州知事の積極的なリーダーシップが目立ってきた。⁽⁷⁾全米州教育協議会の第1次報告書が明確に述べたように、州レベルの経済成長に向けての教育対策が緊急の課題となって浮上し、知事は先頭に立って州議員やビジネス界に働きかけ、協同して取り組む動きが出てくる。資源が豊かで、気候は温暖、比較的治安がよく豊富な労働力をもつサンベルト地帯に向けてハイテク産業は競って移動、外国からも金融資本と工場が参入してくる。そこで教育された質の高い労働力を多数確保するための教育

改革が南部の州政府の優先課題となってきたのである。

教育改革で知られる州知事

以下において、南部の州知事で80年代の『危機』前後から活躍し、今日でも中央の新しい要職に就いて、影響力をもっている著名な何人かの業績をみてみよう(南部以外の州にも、例えば、ミネソタ州、ニューヨーク州、ニュージャージー州で名をあげた知事もいるが、ここでは意図的に省いた)。

ハント知事 (Hunt, J.B.)

ノース・キャロライナ州の知事のハントは、83年6月に、前出の第1次報告書を発表した全米州教育協議会の課題委員会の議長を務めた。同年4月発表の『危機』⁽⁷⁾に刺激されたとはいえ、各州が経済成長の目標を最優先して、合同協議でもって教育改革のそれらの勧告項目を作成するところまでまとめ、各州が勧告項目を見据えながらそれぞれ改革を進める拠所とした意義は大きい。それは決して容易な仕事ではなかったが、断行したハントの功績は歴史に残る。彼はその年の10月に、勧告1(本稿42頁)に従って、自分の州内で広く各界の要人を集めて「ノース・キャロライナ経済成長のための教育協議会」を発足させた。翌84年の4月には知事と同協議会の名で報告書『ノース・キャロライナのための活動案』を発表した。案の勧告には①教員給与のベースアップ②教員と学校経営者のための専門的研修とその予算増③教育技術センターの設立④学習の達成目標を明確にした教育課程とそれを査定するための3、6、9学年に対してのテスト、必要な学力の習得に基づく進級制、不十分な習得者に対する無償の夏季治療学級⑤州立大学での校長のための経営研修等である。州議会は、教育改革のため、3億ドルの追加予算を認め、州教委のみならず地方学校区教育委員会も改革に着手したという。^{(8)-③}

アレクサンダー知事 (Alexander, L.)

課題委員会が出した83年4月の勧告項目を掲げた第1次報告書に続く第2次報告書時の議長には、それまでの副議長デラウエア州知事デュポンド (Dupond

IV, P.S.) になったが、ハント知事もテネシー州知事のアレキザンダーも副議長として残った。

アレキザンダー知事が84年3月に署名して発効した「テネシー総合改革法」が全米の注目を浴びたのは、州の教員に対してラダー・システム (ladder system, 職階制) を導入し、そのため、職階ごとに500から7,000ドルまでの職階手当を給付するというもの。その費用は販売税を1ドルあたり1セント増やし、娯楽税も加えて賄う。5段階の職階制というのは、大学卒業後①試補期間1年後、査定を受けて免許状を得る。②徒弟教員といって3年間、500ドルの追加給付を受け、3年経って実績に応じて終身雇用されるか解雇される。ここからキャリアにはいる。③キャリアⅠ—さらに5年間教える免許状を受け、1,000ドルの追加給付を得る。通常の授業以外にインターン生、試補教員を指導する。④キャリアⅡ—さらに2,000~4,000ドルの追加給付を得、再び5年間に限った免許状を受け、通常の授業のほかに徒弟教員の指導と学力の低い子どもや英才児の特別指導をする。⑤キャリアⅢ—3度目の5年間有効の免許状を受けて、5,000~7,000ドルの追加給付を得、学校区教育委員会と協力して③④のキャリア教員の勤務評定をすることである (職階制は抽象的だが、『危機』の提言にみられる。)
(8)-④
(4)-④

これほど細かく職階を区分して、職階上昇に伴う追加給付というアメを与えるが、在職中、再三、免許状を更新しなければならないムチによる勤務評定には、現職教員で組織するNEAの猛烈な抵抗があったし、典型的なトップダウン方式による教員に対する上からの人事管理は、教員のチームワークとモラルにはむしろ負の効果しかないことが分かり、そのような規制は徐々に緩和されてきている。テネシー州に限らないが、やがて述べるアーカンソー州、サウス・キャロライナ州でも、別の形で上からの管理によって、一時的には教育の効果指数は上昇したが、やがてもとに近いものに期待したほどの効果がなかったという。

ここで一挙に飛んで、90年代に少し言及する必要がある。共和党のアレキザンダー知事は、85年度、全米知事会 (NGA) の議長を務め、知事会が国家レベルの教育改革に強く関与する方向に動く牽引車の役を演じ、全米知事会は86

年に報告書『結果を求める時』を⁽¹⁶⁾発表している。この報告書は、1991年までの5カ年計画を立て、『危機』や第1次報告書⁽⁷⁾の勧告項目を州内の教職専門団体と交渉しながら、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績に従って給与格差を伴う“職階制”(前出)、一斉昇給でなく実践実績を評価した上での給与 (merit pay)。このような個人別給与格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の親による選択 (choice) ③全国、州、学校区レベルごとの改革達成報告書 (report card) の提出④改革達成報告書にもとづいて、甚だしく不振な学校又は学校区に対して破産宣告を行い、州の管財下に置くか再編成する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才児) 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。

どれをどこから、どの程度着手するかは州の条件次第である。とりわけ、教職専門団体の合意をどのようにとりつけるかが最大の問題である。報告書をまとめたアレキザンダー知事自身が自分の州で苦闘している。NEA (全米教育協会) や AFT (アメリカ教員連盟) は、80年代の改革運動全体が国民間の教育尊重、待遇改善支持の動きを助長しているのを好機とみなし、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きていない。全米知事会にしても表向きは州政府によって上からの規制を緩和することが必要だとの理解を示している。

正直いって、具体的な政策決定に際して、州が地方学校区の教育委員会や教員の努力を越えて上から統制する80年代初期の傾向は、住民や教員の意向を尊重する伝統的なローカルコントロールの慣行と対立し葛藤するケースは珍しくない。ワイズ (Wise, A.E.) は、例えば“採算責任制”の観点から、予算支出をする側からの児童生徒の学力テスト、学校評定は科学的管理の名のもとで、ほとんどは標準化され、多肢選択型の客観テストを用いている。それでは教育

の質の一面はとらえても、決して全部ではない。子どもの一人ひとりとはかけがえのない個性の持ち主であるから、標準化できない。従ってワイズによれば、上からの、また外からの学力の科学的管理は、かえて「改革のスローガンである質の向上を妨げるものだ」と主張している。⁽⁶⁾ 極めて素直な意見である。⁽²⁾

報告書『結果を求める時』⁽¹⁶⁾の内容でなく、それをまとめられたことについて橋爪氏は「州知事は必ずしも当時の政権政党と同じ政党に属しているわけではない。レーガン政権の下で野党民主党の知事や、また同じ政党でも利害意見を異にする知事が、こと教育に関しては互いに協力して多くの新しい提案を行ったという事実は注目に値する」⁽⁴⁾と⁽⁵⁾いっているのは正しい。その後、アレキザンダーは、知事選で敗北し、一時テネシー州立大学の学長に就任、レーガンの後を継いだブッシュ大統領の強い要請を受けて、1991年3月、連邦教育省長官に任命された。89年の大統領と全米知事会の合同による史上初の教育サミットで合意された、90年発表の「6つの国家的目標」⁽²⁾の具体的実施対策として、ブッシュ大統領自らの責任で91年4月に公表した『2000年のアメリカ教育戦略』⁽⁴⁾を断行するには、願ってもない“希望の星”の実力者として期待されたが、ブッシュ落選によって長官の座を失った。

クリントン知事 (Clinton, B.)

次は現大統領クリントンである。全米で最も貧困な州の一つアーカンソーで、自動車のセールスマンをしていた父と、看護婦をしていた母の間に生まれ、その父を早く亡くして、黒人が多く住むホープ（希望）の町で祖父母に育てられ、父親が3人変わる不幸な境遇を経たクリントンは、優れた才能もさることながら、向上意欲と努力でもって着々と地歩を固めた。アルバイトと奨学金を得て、名門ジョージタウン大学、オックスフォード大学、エール大学法律大学院を卒業した後、直ちに郷里のアーカンソー州にもどる。後に、全米で最優秀100人の法律家の一人にあげられたヒラリーと結婚して、2人ともアーカンソー州立大学で教職に就く。

「政治をやるために生まれた男」「アメリカン・ドリームの実現者」とよばれてきたクリントンは、民主党から立候補、選挙によって77年、30歳の若さで

アーカンソー州司法長官に就任、自分が苦境から立ち上がって今の地位を築いた一つの理由は“教育”であると信じているだけに、早くから教育改革を重要な政策として取り上げ、NEAに属するAEA(アーカンソー教育協会)の支持を得ていた。そして78年には、全米最年少で州知事に初当選、就任演説の焦点は教育問題で「州の教育支出と教員の俸給において、あまりに長い間、全国で最低レベルであったのを逆転させたい」と決意を語る。次の1期は落選、82年にカムバックし、以後再選を重ねる。83年1月の就任演説では、全米で深刻化している景気後退と失業増加に州内でも対処するため、失業者の職場復帰と同時に「長い目で、経済再生と長期的繁栄をもたらす鍵は教育である」と宣言。

83年の『危機』の発表とほぼ同じころ、州知事の教育諮問委員会として、教育基準委員会を発足させ、ヒラリー夫人を委員長に任命した。委員会は『危機』の勧告を部分的に採用し、12月には知事に答申、州議会と州教育委員会の合同会議で検討、そして州では史上初めての「総合的教育改革法」が83年末に通過した。改革の骨子は①学級規模の縮小(例えば、小学1～3年で25人以下)②(17)(18)学校区の各学校にカウンセラーを配置する(例えば、ハイスクール生450人に対し、小学校では600人ごとに1人)③ハイスクール卒業要件として必修13.5単位まで引き上げて履修させる(英語4、数学4、理科4、社会2、その他外国語・コンピュータ科学・美術・保健体育を含めて)④義務教育を現在の15歳から17歳に延長⑤教員に対する学力テスト⑥合格点に達しない児童生徒のための補習指導を前提とした3、6、8年生に対する学力テスト⑦就学前教育の充実。

(8)・⑤

それには州の教育費だけで1億8千ドルが必要で、州議会と激しい論争の末、いろいろな増税項目のうち販売税(3→4%)だけが認められた。教員給与はよくなったが、その採算責任を示さねばならない。問題は給与アップの条件として採算責任を負う意味から、現職教員の教授力量をみる教員テストの即時実施を組み合わせていることである。

教員テストには2種類ある。①ハイスクール卒業程度の基礎技能②専門の教科・科目別のもので、州が教員採用時に利用しているNTE(全米教員テスト)を使う。この種のテストを現職教員に対して行うのは全米最初で、法案通過後

84年には実施され全国のマスコミでも大きく報道された。NEA や AEA の反対運動が展開されたものの、住民に対する世論調査では2対1で支持のほうが強かった。「教師たちは声を大にして住民に反対意見を説いたが、教師に賛成する納税者はほとんどいなかった。テストは自分たちの税金が有効に使われているかどうかを知るため、手ごたえのある評価方法だと考えたのだ。これはアーカンソー州の公教育に関して、(60年代の) 公民権運動の時代以来最も住民を興奮させた大問題だった」とポーテス等はいっている。^{(17) - ①}

実はそのテストは程度の高いものでなく、また在職の教員に対して84年～87年の3年間に何度も受けられることになっていたために、ごく少数の例外者を除いてテストの結果だけで解雇されたものはなかったという。クリントンの教育改革への意欲は強く、政治手法には手荒いところがあったとはいえ、“変化”を目指す決断と信念を貫き、91年まで連続して知事の座を守り続けた。一方、教員テストをめぐって知事と鋭く対立したAEAとNEAは(本来民主党の牙城と見なされていた)、その後戦術転換を行い、クリントンを支持して大統領当選に大きく貢献している。しかし、図2で分かるように、今日の時点で教育改革の成果は必ずしも期待通りにいっていない。

ライリー知事 (Riley, R.W.)

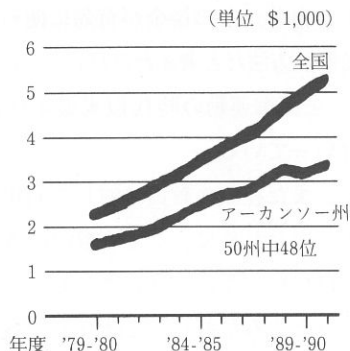
ブッシュが元テネシー州知事のアレキザンダーを連邦教育省長官に、また財界の大物のゼロックス会長カーズを同省次官に登用したのは、大統領再選をねらって“教育大統領”の名を売り込め込む必要もあって、自らの責任で発表した『2000年のアメリカ教育戦略』⁽⁴⁾を何とか実施するためであったが、再選に失敗、連邦教育省のこの2人の首脳も辞職した。前に述べたように、州知事がそれぞれの州の教育改革で果たした役割は大きく、それをさらに推し進めて全米知事会は党派を問わず、ほぼ歩調を合わせ、終には大統領と合同で史上初の教育サミットを1989年に開催して以来、2000年をターゲットとして教育改革は実質的にも国家的課題となってきた。

アレキザンダー長官の意気込みは、退陣とともに失せたとはいえ、その後も州知事の連邦教育省への移行は続いている。事実、大統領選挙に立候補した

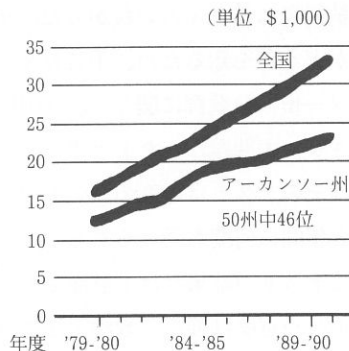
図2 クリントン州知事在任中のアーカンソー州の教育統計

教育費支出

公立校児童生徒一人当たりの支出額

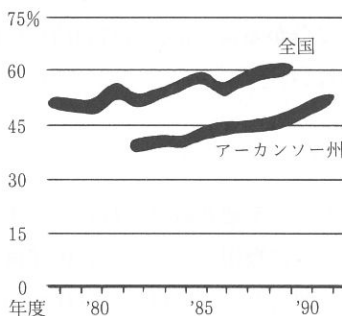


平均教員給与額

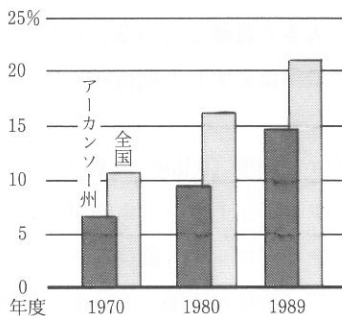


結果

大学に入学したハイスクール卒業生の率



大学4年を終了した25才以上の成人率



出典 (19) 全米教育協会調査による

図2は、クリントン州知事時代のアーカンソー州の教育統計である。クリントンによる州の教育改革の成果はカーブの上昇に見られるが、それと同時平行して全国平均でも上昇しているので、目立っていない。確かに貧困度では全国で最低位だが、州全体の予算に占める教育支出の率は全国でもトップ級である。だが、92年度を見ると、教員の給与も児童生徒一人当たりの支出も依然最低位を脱していない。だから、もしクリントンが州でしたことを大統領として国レベルでしようとしても、その成果を疑う人もある。地元アーカンソー州では、クリントンのしたことは、彼に先立つ時代よりさらに下への転落を防ぐことであったと自ら慰めている。⁽¹⁹⁾

クリントンは、「ブッシュは年に1回の年頭教書で教育改革を呼びかけるだけだが、わたしは州知事任職中、身を挺して教育改革のイニシアティブをとり、責任をもって教育改革を実施した」と選挙運動期間に発言している。当選後、彼は連邦教育省長官にサウス・キャロライナ州知事時代に州の教育改革に着手したライリーを、そして次官にはバーモント州知事を務めたクーニン (Kunin, M.M.) を、また初等中等教育局長にはカリフォルニア州サンディエゴ統一学校区教育長のペイズント (Payzant, T.)、連邦教育省の教育研究改善部次長にはNEAのロビンソン (Robinson, S.) を任命した。

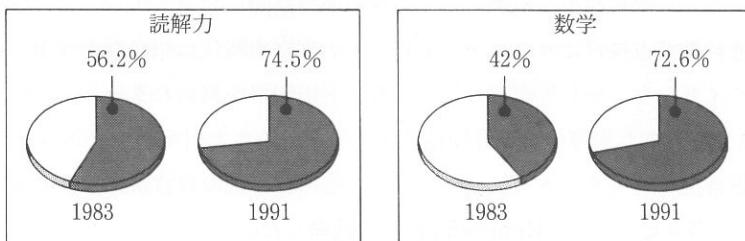
ライリーも、貧困な南部でも低位のサウス・キャロライナ州の知事2期目の1984年に「サウス・キャロライナ教育改善法」を成立させた。彼は改革に着手する前から知事部局への無料電話の開設、タウン・ミーティングへの小まめな出席などで、州民の声を直接聞く努力をした。そして人びとは彼の誠実さ、説得力、「骨まで徹する献身」、同調者を得る温和な人柄に魅力を感じたという。州法によって教育改革のための目的税として、販売価格の1ドルにつき1セントの増税を決め、2億ドルの増収が可能となった。

ニューヨーク・タイムズ紙によると、サウス・キャロライナ州の改革事項には、⁽²⁰⁾ 教員給与の改善、1～12学年生に対する何回かの基礎技能テスト、ハイスクールの卒業要件の強化と卒業試験等があり、アーカンソーとかなり似ている。加えていえば、ライリーは、民主党員であるだけに、人種差別の除去と貧困家庭の子どもに対する補償教育 (例・公費による無償の幼稚園全日制化) と学校における果敢な人種統合化の努力も高く評価されている。同紙は、図3で公立学校児童生徒一人あたりの教育支出、教員の平均給与を全国平均、サウス・キャロライナ州、アーカンソー州別に示し、サウス・キャロライナ州の伸び率の高さと、6年生の読解力と数学の基礎技能テストの成績が83～91年間に著しく向上したという。

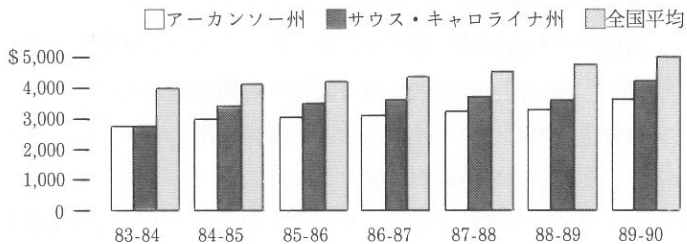
サウス・キャロライナ州の教育改善のめざましい進行は、全米でも注目されるが、その原因の一つは、例えば今でも酪農中心のアーカンソー州と比べてハイテクを主とする産業の躍進を背景とした、州議会、産業界、教員、そして一般住民あげての“愛州心”を結集したライリーの指導力によるとニューヨーク・

図3 サウス・キャロライナ州の教育改革の進展

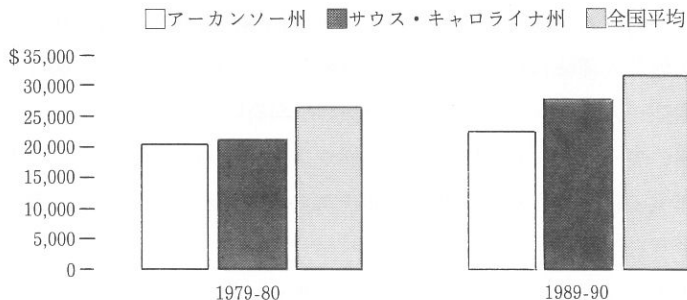
第8学年基礎技能テスト合格率



公立学校児童生徒一人当りの教育支出 (インフレ調整額)



教員平均年収 (インフレ調整額)



出典(20) サウス・キャロライナ州教育委員会の報告・全米教育統計センターの資料による

タイムズ紙は評している。彼は州知事時代に南部地域教育協議会 (SREB) の「教育の質に関する協議会」⁽²⁰⁾の議長を務め、教育改革を進めるためには、南部諸州が歩調を合わせて一定の共通政策が取れるための“12の教育目標”を作成した。KAPPAN 誌によると、これらの目標はブッシュ大統領と全州知事合同のサミットが高らかに打ちあげ、その後も国の重要な基本施策となっている「教育に関する6つの国家的目標」の原形となったという。

ライリーは、州内とSREBでの優れた総括能力でもって名実ともに“教育知事”として知られ、クリントンが最も信頼する連邦教育省長官として期待をかけられている。70～80年代改革が最小限基礎学力強化に重点をおいたのに対して、90年代に入ってから、さらに高度の知的能力に向けての教育課程の質的改善とそれにふさわしい評価、査定の開発研究そして実施に向けて転換しようとしている。

本稿は、我が国では研究者があまり取り扱っていない州レベルでの教育改革の進展を考察している。それは、確かに、州の知事、議会、教育委員会という上からの地方学校区そして学校への指示・命令の形であるが、他面ではそのような州の実績の下からの積み上げが連邦レベルでの国家的規模への展開とつながっている点では、我が国の文部省主導の政策とは大いに異なっている。1983年に数多くの実地調査の成果にもとづいて、画期的な提案を行った名著の著者ボイヤー (Boyer, E.L.) は、カーネギー教育振興財団理事長の重責にあるだけでなく、彼の名で続々と研究書・報告書を出し、今では最も知名度の高い人の一人である。彼は、92年、NEAでの講演の中で「現在、何かめざましいことが進んでいる。この国の市民は教育に対する部分的、断片的なアプローチに満足しなくて、ローカルな教育行政よりも国家的にみた教育の成果に関心をもつようになってきた。……今日、多くの徴候は、教育の国家政策に備える用意ができています」といっている。この場合、国家政策⁽²³⁾というのは、国家による上からの支配でなく、どれだけ連邦政府が教育改革への精神的、物的支援を与えるかである。私はすでに部分的であるが、連邦の動きについて随所で触れてきたが、次回では主として90年前後の動向を本稿の続編としてまとめる予定である。

引用・参考文献と筆者注

- (1) 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—『危機に立つ国家』(1983)以前—」『大阪経済法科大学論集』第55号、1994年2月。
- (2) 佐藤三郎「公立学校に対する一般大衆の態度・期待の推移—アメリカ・ギャラップ教育世論調査から—」『大阪経済法科大学・総合科学研究所年報』第13号、1994年3月。
- (3) 佐藤三郎「公立学校に対する大衆の態度」時事通信内外教育版、1977年11月10日号。
- (4) 橋爪貞雄『2000年のアメリカ—教育戦略』黎明書房、1992年。
この書は、The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk*, US Government Printing Office, 1983. の全訳(既刊の橋爪貞雄著『危機に立つ国家』がある)と US Department of Education, *America 2000: An Education Strategy*, 1991 の全訳と、それらの背景となる重要な研究資料を駆使し、戦後アメリカの教育史を詳細かつ系統的に追い、単に教育社会学者としてだけでなく、広い視野から、そして随所に日本への示唆を加えてまとめられた大作。
①150~159頁②151頁③155頁④66~68頁⑤156頁。
- (5) Bunzel, J.H.(ed.), *Challenge to American Schools*, Oxford University Press, 1983, p.13.
- (6) Brodinsky, B., "Back to Basics", KAPPAN, March, 1977. 佐藤三郎「80~90年代のアメリカの教育改革」『現代教育科学』1990年6月号、明治図書。①47~48頁②53~54頁。
- (7) Task Force on Education for Economic Growth of Education Commission of the States (ECS), *Action for Excellence*, 1983. ①p.19から引用。表2は、ECSと全米教育協会(NEA)との協力調査による。表1に加えて、80年代に入ってからの変化を示すもの。
- (8) Task Force on Education for Economic Growth of Education Commission of the States, *Action in the States-Progress toward Educational Renewal*, 1984. ①pp.1~2②pp.3~4③p.9④pp.24~25⑤pp.17~18.
- (9) Adler, M.J., *Paideia Proposal-Educational Manifesto*, 1982, Macmillan. M.J.アドラー・佐藤三郎共著『教育改革宣言』教育開発研究所、1984年。①115~116頁。
- (10) アメリカ教育学会第4回大会シンポジウム「アメリカにおける連邦・州・学区の教育行政の区分と役割」『アメリカ教育学会紀要』第4号、1993年。
- (11) Department of Education, State of Florida, *Florida Statewide Assessment Resource Manual*, 1979.

- (12) 私が前稿(1) 23頁で教育採算責任法が州法となった年を76年としたのは誤りで、正しくは71年である。76年の大改正でハイスクール卒業予定者に対するテストが定められ、直ちに実施された。
- (13) Rothman, R., *Taking Account*, Education Week, March 17, 1993. ロスマン論文の要旨は、彼が92~93年にかけて、フロリダ州を中心に取材し70年代初期からの州学力テストの経緯を述べ、それが州教委からのトップダウンの命令であったこと、標準テストによって査定される学力は、たとえ程度を最小限にまで低くしたものの、知識項目の暗記力にとどまったこと、そして学校を受験シフトに切り替えて教員の意欲をそいだことなどがあって、弊害が出、期待される改革の成果もなかった等の理由から、90年代に入って方針を180度転換させ、OBE (Outcome-Based Education—結果を基礎とした教育) といわれるもので、教育のしかたは学校や教員に一任するSBM (School-Based Management—学校を基礎とした運営) 方式を用いてこそ、結果としてより高次の学力の習得が可能になるのではないかと考えるようになったという。
- (14) US Department of Education, *The Nation Responds*, 1984.
- (15) *Paying the Bills for School Reform*, New York Times, Nov.13, 1983.
- (16) National Governors' Association, *Time for Results*, 1986.
- (17) Portis, J. & Allen, C.F., *The Comeback Kid-The Life and Career of Bill Clinton*, Carol Publishing Group, 1992. 森山太郎訳『ビル・クリントン』講談社、1992年。主として第7章より。①155~156頁。
- (18) 大和総研ワシントン『クリントンは革命する』日本実業出版社、1992年。主として第6章より。
- (19) New York Times, April 1, 1992.
- (20) New York Times, March 24, 1993.
- (21) Lewis, A.C., "From Education Governor to Education Secretary", KAPPAN, January 1993, pp.428-429.
- (22) Boyer, E.L., *High School-A Report on Secondary Education in America*, Harper and Row, 1983. アーネスト・L. ボイヤー著、天城勲・中島章夫監訳『アメリカの教育改革』リクルート出版部、1984年。
- (23) Boyer, E.L., *Cornerstones for a New Century*, NEA Professional Library, 1992. p.35.

