弘前大学教育学部紀要　第100号：99～109（2008年10月）
Bull. Fac. Educ. Hirosaki Univ. 100：99～109（Oct. 2008）

カナダにおける教育行政制度の概要と教育改革の諸側面
－日本における教育改革政策の視点から－

A Broad Overview of Educational Administration System in Canada and Some Aspects of its Reform: From a Viewpoint of Education Reform Policies in Japan

平　田　　淳*・溝上智恵子**
Jun Hirata*・Chieko Mizoue**

Abstract

In Canada, the jurisdiction of education falls into each province, not the federal government, based on the provision of the Constitution Act. Therefore, historically education system in Canada has been built from the bottom-up at the provincial or local level. Schools or school boards had broad discretion in many areas such as finance, curriculum, and school management. However, these authorities tend to be centralized to the provincial level in the current reform. As a result, many provincial governments have set up provincial curriculum, implemented provincial standardized tests, strengthened control over teachers, as similar to education reform in Japan.

Multicultural education and media literacy education shape characteristics of Canadian education, and these issues are promoted at the federal, provincial as well as grass-root level.

キーワード：カナダ、教育改革、教育行財政制度、カリキュラム、学力テスト、多文化教育、メディア・リテラシー教育、集権化、分権化

はじめに

臨時教育審議会以降、日本では絶え間なく教育改革が論じられ、また実施されてきているが、「改革至上主義」とも揶揄されるように、現状はあたかも改革することが目的であるかのような様相を呈している。そこでは、改革の必要性に対する科学的根拠を欠いたまま、あるいは改革目的とその手段の整合性に関する議論が不十分なまま、様々な改革が行われている。しかし、1980年代以降、多くの先進諸国で教育改革が行われてきたことも事実である。そして、国際社会が知識基盤型社会（Knowledge-Based Society）へと移行することを契機として、多くの国々で子どもの学力をいかにして高めるかということを中心におきつつ、これに関連する様々な取組みが行われている。

ところで、学力という視点に特化して考えたとき、フィンランドが世界的な注目を集めている。それは、2003年・2006年に実施された OECD（経済協力開発機構）による PISA（Programme for International Student Achievement、国際生徒の学習到達度調査）において、フィンランドの子どもの学力がトップに位置づけられたからである。その後、「フィンランド詣で」とも言われるように、多くの国々からフィンランドへの視察が行われている。ただし、このような国際学力調査に関連してみると、カナダの存在を否定できない。カナダは「モザイク国家」といわれるように、「多文化主義」を国是とし、多くの民族、宗教、言語、文化が混在する国家であるが、PISA においては、同様に多民族国家である隣国アメリカやオーストラリアに大きく差をつけて上位に位置している。

また、近年のグローバリゼーションの流れの中で、

＊弘前大学教育学部学校教育講座
Department of Educational Science, Faculty of Education, Hirosaki University
＊＊筑波大学図書館情報メディア研究科
School of Library, Information and Media Studies, University of Tsukuba

日本においても多くの外国人労働者が流入し、そこでは「違い」を許容しながら、どのようにして共存することができるかが模索されている。そしてそれは、流入する外国人労働者の子どもを教育の世界でどのようにして受け入れていくのかという政策課題につながっている。他方、この「多文化教育」に関しては、カナダは先進国であり、「多文化主義」は、教育政策の形成にも大きな影響を有している。また学校での実践においても、多文化共存が一つの大きなテーマになっている。

さらに、近年の情報化の流れの中で、メディアによる情報の氾濫が危惧されている。そこでは、流される情報を批判的に読み解き、自らの考えを形成する力、つまり「メディア・リテラシー」育成の必要性が強く認識されている。このメディア・リテラシー教育についてもカナダは先進国であり、その実践は世界の注目を集めている。

以上述べてきたことを総合して考えると、今後の日本の教育改革を論じる際、カナダの教育を比較の視点として据えることによって、重要な示唆を得ることができる、ということが言えるだろう。そこで本稿では、カナダの教育制度を概観した上で、上述したような事項の他、特に近年の日本における教育改革事項と関連する改革事項について考察することとする。

1　カナダの学校制度と教育改革

(1) 教育行政組織

カナダは総人口約3161万人（2006年）を擁し、10州３準州から構成される連邦制国家である。教育に関する権限は英領北アメリカ法（British North American Act、以下「1867年憲法法」）第93条により各州に委ねられている。さらに同じ連邦制をとるアメリカとも異なり、カナダの連邦政府には教育省が存在しない。よって改革動向も州により大きく異なる点がカナダの教育を語るうえで最大の特徴である。ただし、連邦政府は先住民、および軍人とその家族の初等・中等教育に関する権限を持ち、職業教育や二言語教育については積極的に関与してきた歴史をもつ。

各州は初等・中等教育の学校制度も異なるため、それぞれの教育担当大臣が教育に関する情報交換や相互協力を円滑に行う場としてカナダ教育担当大臣協議会（Council of Ministers of Education, Canada：CMEC）が1967年に組織された。例えば、中等教育修了要件も州ごとに異なるので、州を越えて転校する生徒のために、州の履修条件を示しつつ州相互の科目認定用資料の提供、全国規模の学力テストの実施等、具体的政策の実施機関となっている。さらに1999年９月採択のヴィクトリア宣言では、全国的な教育問題解決にCMECが指導力を発揮することが再確認され、州相互の協力をより強調・促進する方向に動いている。[1)]

こうした協議会の地域版が、大西洋岸地域のニューブランズウィック州、ノヴァスコシア州、プリンスエドワード島（以下PEI）州、ニューファンドランド・ラブラドール州の４州の教育担当大臣が討議する場、大西洋教育担当大臣協議会（Council of Atlantic Ministers of Education and Training）である。歴史的に関係の深いこれら4州は、教科書の共同編集等をはじめ具体的な協力体制を築いている。分権化されたカナダにおいては、ゆるやかな州間連携が進んでいる点が特徴の１つである。

(2) 州の教育行政組織

州レベルでは、州の教育省は政策のフレームワークを決め、教育財政に責任を有する。教育委員会は学区の教育目標、教育予算、教育プログラムを決定する権限や、教職員の雇用についての権限を有している。教育長は、教育委員会の運営に際しての助言、教育委員会が決定した方針を実施する職務を担当している。

最大の人口数を擁するオンタリオ州では州教育法（Education Act）により、言語と宗教の観点から英語系公立学校、フランス語系公立学校、英語・カトリック系学校、フランス語・カトリック系学校という４種類の公立学校が設置されている。この学校種別に応じて計72の教育委員会が設けられている。

一方、小規模州の１つであるノヴァスコシア州は1980年代以降、教育委員会の統廃合を繰り返して、現在６つの地域教育委員会と１つのフランス語教育委員会から組織されている。第２次世界大戦後、同州では地域統合が始まり、教育委員会もより大きな管轄地域を有することで、様々な地域住民の教育ニーズに応える道を選んだ。1981年には教育委員会数を一挙に85から22へ削減し、さらに1996年にも再度、教育委員会数を22から７へと削減した。[2)] 後者は単に教育委員会の統廃合だけではなく、市町村の統廃合と連動する形で削減が実施されており、名称も「学区教育委員会（district school boards）」から、「地域教育委員会（regional school boards）」へと改称された。ちなみにこの７地域教育委員会体制を残しつつも、教育委員会の再編はまだ続行中である。ノヴァスコシア州の教育委員会委員は、オンタリオ州と同じく、市町村の選挙時と同時に公選制で選出され、任期は４年間である。

なお、他州でも管理コストの削減と意思決定の集中化をはかることを目的に、教育委員会や学区の統廃合が進んでいる。例えば、1990年代に入ってから、前述のオンタリオ、ニューファンドランド・ラブラドール、ケベックやブリティッシュコロンビア（以下 BC）の各州は教育委員会数を削減しており、ニューブランズウィック州にいたっては、カナダで初の教育委員会廃止の州となっている。[3)]

(3) 学校財政改革

次に、公立学校財政の改革をみてみよう。前述の教育委員会の統廃合の背景には、年々増大する公立学校の維持管理経費の負担をめぐる課題が横たわっている。

カナダの学校財政は、基本的には（ａ）州政府からの直接的な交付、もしくは（ｂ）州からの交付金を市町村または権限を有する教育委員会が徴収した税金と組み合わせた交付のいずれかである。ニューファンドランド・ラブラドール州を除き、教育委員会もしくは市町村政府、州政府によって賦課された固定資産税の一部が、歳入として充てられる。[4)] 2006年度の教育委員会予算をみると、カナダ全体では、連邦政府0.21%、州政府74.50%、市町村政府0.40%、教育委員会24.89%の負担割合となっており、[5)] 連邦政府の公立学校への直接資金は依然として極めて少ない。

隣国アメリカでは訴訟を契機に学校財政における学区のローカル・コントロールから、平等性あるいは適切性の確保にむけて州政府が介入する、すなわち州政府の負担増加により対応する傾向にある。一方、カナダでは今のところ訴訟を契機にすることなく、行政主導の形で学校財政の改革に取り組んでおり、州財政が厳しい状況のなか10年前は州負担の割合が減少していたが、近年では州の負担率は増加に転じている。

なお、PEI、ノヴァスコシア、ニューブランズウィック、オンタリオ、アルバータ、BC の各州では、州が教育税率を設定し、州内で一律である。徴収された税金は州の歳入に組み込まれ、教育予算として州全体に分配されるシステムをとっている。ケベック州は州としては固定資産税を徴収しないが、一般歳入から教育委員会へ分配する予算に対し、州が全責任を負う。また教育委員会は固定資産税を賦課する権限を有するが、その金額は課税額100カナダ・ドル当たり0.35カナダ・ドル（以下「ドル」という）を超えてはならないとされ、それを超える場合は住民投票により住民の承認が必要とされている。[6)]

このように、州による違いはあるものの全体としてみると、伝統的に学区が賦課し徴収してきた固定資産税による教育税から、州政府の一般歳入からの支出方式へと変化している。学校財政の歳入は急速に教育委員会による分散型アプローチから、州内の中央管理運営方式へと変化しているといえよう。[7)]

もっともこの平準化に対して、近年オンタリオ州では自分の子どもによい教育を与えたいという保護者やコミュニティの「欲望」が強まり、州の資金に補足資金を上乗せする動きが登場している。2002年の段階で、オンタリオ州の小学校はおよそ1,000万ドルの資金調達を行い、教室の備品や消耗品、教科書や図書館用資料のために使われた。そして資金調達上位10%の小学校の集金力は下位60%の集金力と同じ結果をだしたという。[8)] もしこの流れが今後さらに加速すると、オンタリオ州では新たな学校間格差を生み出すことが危惧されている。

こうした財政面で進展する平準化の動きに着目しつつ、カリキュラム改革や教員評価の改革動向をみてみる。

２　カリキュラム改革

近年、カナダの多くの州で教育改革の一環として、ある程度厳格な州統一カリキュラムを制定する傾向にある。他方、カリキュラム開発に関する州間連携も盛んである。例えば BC 州、アルバータ州、サスカチュワン州、マニトバ州、ユーコン準州、ノースウェスト準州、ヌナヴト準州で構成される「カナダ北西部協定（Western and Northern Canadian Protocol: WNCP）」においては、数学（算数）や英語、国際語、社会科等に関して共通のカリキュラム枠組みを設定している。[9)] また、ノヴァスコシア州、ニューブランズウィック州、ニューファンドランド・ラブラドール州、PEI 州の大西洋４州政府によって設立された「大西洋諸州教育財団（the Atlantic Provinces Education Foundation: APEF）」が、共通のカリキュラム枠組みである「学校での学習修了要件のための大西洋カナダ枠組み（Atlantic Canada Framework for Essential Graduation Learnings in Schools）」を策定している。[10)] いずれの取組みにおいても、子どもの学力を向上させるためのカリキュラム開発が最重要事項とされている。そこで以下では、例としてオンタリオ州のカリキュラム改革を概観する。

現在のような基準を厳格化したカリキュラム導入の契機となったのは、1994年に出された「学習に関する王立委員会（Royal Commission on Learning）」報告書「学ぶことを好きになるために（*For the Love of Learning*）」である。そこでは、教科ごとに明確化さ

れ、一貫性のあるカリキュラムの導入を教育改革の主要な協議事項とする必要性が指摘された。そして小学校に関しては1997年以降、中等学校に関しては1999年に、当時の政権与党であった進歩保守党（Progressive Conservative Party: PC）が、現行カリキュラムである「オンタリオ・カリキュラム（the Ontario Curriculum）」を順次制定していった。小学校カリキュラムに関しては、現在、言語、数学、芸術、第二言語としてのフランス語、保健体育、先住民の言語、科学と技術、社会科等が文書化されている。中等学校カリキュラムとしては、芸術、ビジネス学、カナダ・世界学、古典・国際言語、英語、第二言語としての英語（English as a Second Language: ESL）及び英語リテラシーの発達（English Literacy Development：ELD）[11]、第二言語としてのフランス語、キャリア教育、保健体育、数学、科学、社会科学、先住民の言語、先住民学、社会科学・人文学、技術教育等が文書化されている。[12]

中等学校では９－10年生と11－12年生を区切りとして、コース制が採られている。すなわち、９－10年生においては、英語、第二言語としてのフランス語、数学、科学、地理、歴史といったコア教科に関しては、生徒は自らの関心や進路に基づいて、理論的・抽象的事項を重視したアカデミックコースか、実践的・具体的内容を重視した応用コースのいずれかを選ばなければならない。[13] コア教科以外の教科に関しては、オープンコースから選択することになる。11－12年生では、生徒は職業準備コース、カレッジ準備コース、大学準備コース、大学およびカレッジ準備コースから一つを選択することになる。また、９－10年生と同様に、オープンコースも設定されている。10年生から11年生、あるいは11年生から12年生に進級する際にコースを変更したい生徒のために「編入コース」も設けられている。編入コースは、夏季講習や州教育省の学習センター等で受けることができる。10年生から12年生では、当該教科目の水準に見合う成績や技術を既に修得していると証明されれば、４単位までスキップ（飛び級）できる「事前学習評価認定制度」も設けられている。なお、中等学校修了証書取得のためには、上記教科目の30単位（必修18単位、選択12単位）の修得と、後述のオンタリオ州中等学校識字テスト（Ontario Secondary School Literacy Test: OSSLT）での合格、及び40時間の地域参加活動への参加が必要となる。[14]

他方、このように基準が厳格化されたカリキュラム改革には批判もある。例えば、州統一カリキュラムでは、子どもが身に付けることが期待される能力として小学校全体で約4,000項目、学年平均で約500項目挙げられている。そのような状況では、教員は一つひとつの項目を子どもが理解しているか否かより、とにかくそれらをカバーすることが目的化してしまうのではないかという指摘である。[15]

３　国際学力テスト、全国・各州学力テスト

標準化されたテストにより子どもの学力を測り、その向上を目指すという国際的潮流は、カナダにおいても妥当する。すなわち、州ごとに対応の違いはあるが、カナダも各種国際学力調査に参加しており、また全国・各州での統一テストも実施している。以下では、カナダにおけるこのような各種標準テストについて概観する。

(1) 国際学力テスト

カナダが参加しており、かつ日本でも注目を集めた国際学力テストとしては、OECD が実施している PISA が挙げられる。2003年調査においては、カナダからは約28,000人の15歳生徒が約1,000校から参加しており、ノヴァスコシア州、ニューブランズウィック州、ケベック州、オンタリオ州、マニトバ州に関しては、英語系学校及びフランス語系学校双方が参加した。CMEC がこの PISA 調査結果に関する報告書を刊行しているが、そこでは全般的に見てカナダは他国と比較して上位に位置していることや、国際的な知識基盤型社会に対応できる能力を有していること等が指摘されている。また同報告書においては、国際比較の中でカナダ全体がどのレベルに位置づけられるのかのみならず、その中での各州の位置づけに関しても、各科目及び各分野ごとに一覧表で表している。ここからは、カナダ国内ではほとんどの項目でアルバータ州がトップであり、逆に PEI 州がほとんどの項目で最下位であることが読み取れるが、CMEC はこれに関連して、州間格差が大きい場合もあることを指摘している。[16]

(2) 全国学力テスト

カナダ国内の統一学力テストとしては、CMEC が実施する学校教育達成度指標プログラム（The School Achievement Indicators Program: SAIP）があった。これは13歳及び16歳生徒を対象として、数学、読解・作文、理科について、1993年から2004年まで数年おきに実施されていた。しかし、2003年４月に開かれた CMEC 会合において、SAIP は「汎カナダ学力評価プログラム（The Pan-Canadian Assessment Program: PCAP）」に発展的に変更された。その理由としては、過去10年で各州がカリキュラム改革を実現してきたことや、各

州政府が国際学力調査を重視していること等が挙げられている。PCAPは、13歳及び15歳生徒を対象として、読解、理科、数学に関して行われるが、その他の教科に関しても必要に応じて実施する余地を残している。また、13歳から15歳の間にどの程度の知識やスキルを身につけているかを測ることを目的としているため、最初のテストは2007年５月から６月にかけて、国内約1,500校から30,000人の13歳生徒を抽出して行われ、一次的には読解が、二次的に理科・数学の学力が測られている。[17)]

州ごとにカリキュラムが異なるカナダにあって全国統一テストを実施することには問題点も指摘されるが、基礎学力としては類似の内容が教えられていること、カナダ全体として教育制度が生徒や社会のニーズを満たしているのかを測る必要があること等から、このようなテストが導入されている。[18)] 他方留意すべきことは、PCAPはあくまでも各州で実施されている学力テストを補完するものとして位置づけられており、教育の州自治を前提として行われているということである。

(3) 州内学力テスト

カナダ全体としては、上述した国際学力テストへの参加やCMECによる全国学力テストの実施があるが、教育行政の第一次的管轄権限を有する各州政府においても同様の取組みがなされており、現在ではほとんどの州で何らかの形で州統一の学力テストが実施されている。[19)] 以下では、オンタリオ州を例にとり、州統一学力テストを概観する。

オンタリオ州では、通常の学力テストとしては、1996年度の３年生読解・作文・数学テストを皮切りに、1998年度には６年生の読解・作文・数学テスト、1998年度に９年生数学テストの実施を順次開始し、以降毎年実施されている。これら学力テストは、州教育省から独立した機関とされる「教育の質とアカウンタビリティに関するオフィス（Education Quality and Accountability Office: EQAO）」によって実施されている。学力テストの目的は、カリキュラムの有効性を測るとともに、一人ひとりの子どもの学力を把握し、どのような課題を有しており、どのようにして改善をしていくかの指針を得ることであるため、対象学年の子ども全員が受けることになっている。子どもの成績は、カリキュラムにおける州の基準とされているレベル４からレベル１で判定され、レベル３が州標準とされている。テスト結果は、EQAOによって個人・学校・教育委員会・州レベルで出され、個人レベルでは自分がレベル４からレベル１のどの段階にいるのかが通知され、州全体及び教育委員会内の結果と比較することができる。また、州全体・教育委員会・学校レベルの報告書では、過去の結果と比較可能なデータが提示される。[20)]

さらに、通常の学力テスト以外に、中等学校修了証書取得（卒業）要件の一つとして、10年生を対象としたオンタリオ州中等学校識字テスト（OSSLT）が2000年度以降行われている。テストを通して、９年生までの州統一カリキュラムの各教科を跨って必要とされる「リテラシー」を身に付けているかどうかを測ることが目的とされ、テスト結果は合否で判断されることになっている。テスト結果は、生徒に対し個別に通知され、特に不合格の生徒に関してはどの技能が足りないのかの補足説明を学校側に報告する一方で、州全体、各教育委員会、各学校の合否の状況を、性別、コース別、ESL、学習障害、身体障害等特別な支援を必要とする生徒別、また設問別に正答率等を分析して報告書にまとめている。10年生時の最初の受験で不合格になった生徒は、基本的には次年度に再受験することになる。しかし、2000年度－2003年度の受験者の内訳では、合格率は平均73％であり、合格者の69％がアカデミックコースに所属していることから、合格生徒のほとんどは同コースであると思われ、そのため合格のために要求される識字レベルが高すぎるという批判があった。また、もともと成績が低迷気味の生徒の間には、どうせOSSLTに合格できず、ということは卒業もできないという喪失感が広がっており、それが中等学校中退者の増加につながるのではないかという懸念が出された。そこで2003年度から、「オンタリオ州中等学校識字コース（Ontario Secondary School Literacy Course: OSSLC）」が導入され、既に過去に最低１回以上不合格であった11年生以上の生徒に関しては、校長の裁量により正規の履修科目としてこれを履修し、１年間かけて修了すれば識字テスト合格の代替とするという方策も採られている。[21)]

他方、このような標準化されたテストで子どもの「学力」を測ることには、他の諸国で実施されている標準化テストに向けられる批判と同様の批判が向けられる。また、特に多文化主義を国是としているカナダにおいては、この標準化はあくまで「多数派」にとっての標準であり、標準テストは「少数派」に「多数派」の価値観を強制し、これを同化する機能を果たしてしまい、結果として多文化主義を後退させてしまうのではないかとの懸念もある。

4　教員政策

日本と同様、カナダ諸州においても、学校教育の質の維持・向上を図る政策の一環として、各種教員政策が導入されている。ただし、この種の政策は教員に対するコントロールを強化することになるとの批判もあり、州によって対応は様々である。以下では、オンタリオ州が近年導入してきた教員評価等教員政策について概観する。ちなみに、BC 州では教員組合の影響力が強いこともあり、教員評価は導入されていない。[22)]

(1) 教員免許更新制

オンタリオ州では1995年に進歩保守党が政権を取って以来、教員に対するコントロールを強める改革が次々に出された。2000年に入るとその速度は加速し、2002年にはいわゆる教員免許更新制である「専門学習プログラム（Professional Learning Program: PLP)」が導入された。これは、５年ごとに14科目ほどのコースワークまたはそれと同等のものとみなされる活動を行うことを教員に要求し、この条件を満たさなかった場合は免許停止あるいは取消となるというものであった。コースは公共機関や大学の教育学部主催のもの等多様であり、またコースによっては追加資格としてキャリア･アップにもつながることもあり、教員の負担にならないような配慮もなされていた。しかし、免許更新制は、2004年12月に自由党政権によって制定された「専門学習プログラム廃止法（Professional Learning Program Cancellation Act)」によって廃止された。その要因として州教育省は、教員の履修率が低かったこと、コース運営費が1,000万ドルと高額であったこと、新採教員の３人に１人が５年以内に離職してしまうこと、等を挙げている。[23)] 廃止に関して、州教育省 HP には、州教育大臣談話として、「オンタリオ州の193,000人の教員は専門家であり、我々は彼らに彼らが値する尊敬をもって対応していく」、「児童生徒にとって不幸だったことに、このプログラムは専門的でもないし学習に関するものでもなく、むしろ古い政治的分断であった」[24)] というコメントが掲載されている。

(2) 教員評価

教員の業績評価は、2001年12月に成立した州教育法改正「教室における質に関する法律（the Quality in the Classroom Act)」において、その実施が規定された。教員評価のポイントは次のように整理される。

（ａ） 評価は３年に一度行われ（採用後24ヶ月以内は毎年)、評価実施年には最低２回の評価が行われる。必要と認められる場合、校長は追加的な評価を実施することができる。評価実施年以外に必要と認められる場合、教員は追加的な評価実施を求めることができる。

（ｂ） 評価者は校長である（委任がある場合は副校長)。

（ｃ） 評価プロセスは、授業観察前会合、授業観察（少なくとも一回の評価につき一回)、授業観察後会合から成る。授業観察前会合においては、校長と個々の教員により授業観察のポイントの明確化や当該授業の指導案の検討、個々の教員の職能成長目標を記載した年間学習計画の検討、授業観察前会合フォームの作成が行われる。授業観察後会合では、授業観察の結果が検討され、また生徒や保護者による当該教員に関するアンケート調査結果（ここでの調査項目は、教育委員会が校長やスクールカウンシル、関心をもっている保護者や生徒、教員との協議の上、作成しなければならない）や保護者とのコミュニケーション状況、同僚教員との協働関係等、校長による評価の根拠となるその他の題材について協議がなされる。その上で、校長と教員により授業観察後会合フォームと教員の年間学習計画が完成される。

（ｄ） 評価は模範的（Exemplary)、良好（Good)、十分（Satisfactory)、不十分（Unsatisfactory）の４つのレベルに基づいて行われる。

（ｅ） 後日、評価結果、評価のレベル、その説明を記載した評価結果報告書（summative report）が校長により作成され、その写しが教員に渡される。またこれは、教育委員会にも送付される。

（ｆ） ２回連続で「不十分」の評価を受けた場合、当該教員は「レビュー･ステイタス（Review Status)」の地位に置かれ、職能向上のための様々なトレーニング等が実施される。その後３度目の評価が実施され、そこでも「不十分」の評価が下された場合、校長は当該教員が不適格である旨管轄の教育委員会に通知する。当該教育委員会では教員を継続して雇用するかどうかの投票が行われ、その結果としては契約を終了する場合もある。

（ｇ） 評価結果に関し意見の相違がある場合は、調停の手続きに入ることができる。[25)]

これら一連の評価プロセスは、教員の能力開発を行うことが第一の目的とされており、そのため評価結果

の本人開示や調停の手続きが規定されており、また評価結果は給与に反映されないことになっている。[26] ただし、評価は校長であろうと副校長であろうと、原則一人でなされるため、極めて主観的なものとなってしまうのではないか、あるいは様々な事項が評価対象とはなるものの、制度的には一回の評価につき最低一回の授業観察を義務付けているに過ぎず、たった一回の授業観察で十分といえるのか等、制度的問題点はまだ残されている。

5　多文化教育

次にカナダが取組む教育プログラムのなかで世界的に注目を浴びるものの１つ、多文化教育を概観する。

(1) 多文化教育の歴史

そもそも先住民居住地域であったカナダの地にヨーロッパ人が到来し始めたのは、ヴァイキングが最初と言われ、以後ポルトガル、スペイン、イギリスやフランスが関心を示すようになった。1608年にフランス植民地・ヌヴェル・フランスが建設されると、フランス人の定住が促進され、やや遅れてやってきたイギリス人との間で、17世紀後半から18世紀半ばにかけて英仏抗争が勃発する。抗争の結果、フランスが敗れて1763年のパリ条約によりこの地はイギリス植民地となるが、ケベックに居住していたフランス系住民は、その後もイギリス植民地に同化することはなく、つねにフランス系とイギリス系の共存をめざすことが、この地の社会的課題となった。

1867年にノヴァスコシア、ニューブランズウィックと連合カナダ（現在のオンタリオとケベック）の３植民地により「カナダ自治領」が結成されて、独立国家への道を歩み始めた時も、この課題への配慮が欠かせなかった。カナダ自治領を規定する英領北アメリカ法（現在の1867年憲法法）の教育に関する規定は、第93条において、教育の権限は州にあるとしたうえで、連邦結成時から州内のキリスト教少数派により運営される分離学校の権利と特権を認めている。つまり少数派擁護を当初から明確に打ち出していた。

とはいえ、カナダ全体でみればイギリスの自治領としてイギリス文化が主流文化であり、アングロ・コンフォミティ論が極めて強かった。フランス系は対外戦争の参加問題、後述のマニトバ学校問題やケベックの経済構造等から、つねに北米地域のなかでの孤立を意識させられ、場合によっては二級市民扱いに甘んじねばならない状態が長く続いた。ちなみに移民国でありながらカナダは、第2次世界大戦後になるまで、中国系、日系やインド系のアジア系移民に対する排斥が強かった。第2次世界大戦中、日系移民は敵性外国人として収容所のほか砂糖大根農場や道路建設現場にも送られている。[27]

さてこのイギリス文化同化論見直しのきっかけが、1960年代から始まるケベックの「静かな革命」である。イギリス系が経済を支配し、カトリック教会勢力が強かったケベックにおいて、世俗化と工業化を推進し、ケベックをフランス系に取り戻すことを目指して各種の改革が実施された。1970年には過激派による商務官誘拐や州大臣誘拐殺害事件もおこり、連邦首相トルドーはこれらケベック問題に対処するため、1963年、二言語二文化主義王立委員会を設置した。そこでの議論を踏まえて、1969年には英語とフランス語の二言語を連邦公用語とする公用語法を公布し、「二言語二文化主義」に基づくカナダを主張するようになった。

ところが、同委員会の公聴会において、ウクライナ系を中心に二文化主義の考え方に反発が示された。さらに先住民も移民集団と同一に分類されることに反対意見を唱えた。そこでトルドーは「二言語多文化主義」という枠組みに転換せざるをえず、1971年、カナダ連邦下院において多文化主義を国是とする演説を行ったのである。こうして多文化主義政策は、教育の場では公用語の習得と各民族集団の文化の維持をキー概念に開始された。

各州でも同様な委員会が設置され、多文化主義に基づく教育、多文化教育が実施されるようになった。オンタリオ州では、公用語プログラムの整備が優先されたが、1977年には文化的多様性の尊重の実践として、小学校の通常授業以外の時間で英語・フランス語以外の言語指導に資金補助を行う「遺産言語プログラム（Heritage Language Program）」が発表された 。1982年制定の1982年憲法法（the Constitution Act, 1982）第23条には「次の各号のいずれかに該当するカナダ国民は、自己の子弟に少数言語（英語もしくはフランス語）による初等教育及び中等教育を受けさせる権利を有する」[29] として、州民が各自選択した公用語で教育を受ける権利を州が保障しなければならないとされている。その後1980年代半ばには、文化間の差異を認める多文化教育という視点から、いつまでも改善されぬ差別や人種関係を改善するための多文化教育へと移行していった。1988年に多文化主義法（Multiculturalism Act）も成立して、学校環境における人種関係改善が目指された。もっとも、過度の反人種差別主義教育は、多数派である白人の反発を招きかねない。そこで、1990年

代に入ると、社会統合という視点から多文化教育をとらえる傾向が強くなり、シティズンシップ教育が導入されるようになった。ただし、かつてのような支配集団の価値観に基づく教育ではなく、あくまでも多様性を前提にした社会統合である。[30] このようにカナダの多文化教育は時代とともにその内容を少しずつ変えながら、実施されていることに注意すべきである。

(2) マニトバ学校問題

次に、多文化教育を宗教の視点からみてみよう。カナダには1867年憲法法が認める公的援助を受ける分離学校制度が存在する。同憲法法によれば、州が規定した分離学校の特権を侵害する州当局の法令や規定に対しては、枢密院における総督に訴えることができ、総督の下した採決に州が従わない場合は、連邦議会が救済の法律を制定できるとされる。なお、この少数派擁護規定は、各州が連邦加入にあたり、当該州のみを対象に修正されることとなった。この規定をめぐって1890年にはカナダの政治史上の大問題である「マニトバ学校問題」がおこった。

1870年に連邦加入したマニトバ州は、加入時はプロテスタント系住民とカトリック系住民の人口数はほぼ同数で、宗派別に学校が設置され、プロテスタント系学校は英語を、カトリック系学校はフランス語を教授言語としていた。こうした状況を受けて、マニトバ州を成立させたマニトバ法（Manitoba Act）第22条は、プロテスタントとカトリックのそれぞれに公費による宗派学校（分離学校、separate schools）を認め、同第23条により英語とフランス語を公用語と規定した。[31]

ところがその後、マニトバ州には主にオンタリオ州から英語系・プロテスタント系の住民が多数流入して、1871年には16校のプロテスタント系学校が1890年には629校へと急増したのに対して、カトリック系学校は、17校から90校への増加にとどまった。[32] そこでプロテスタント系住民から、宗派学校制度の利点をめぐる議論が起こり、その廃止を要求する動きがでてきた。[33] 1888年のマニトバ州選挙では州政府の支出削減を主張する自由党が大勝するが、選挙時に宗派学校廃止を強く主張することはなかった。しかし1889年、ケベック州のイエズス会財産補償法をめぐって、カナダの市民生活にローマ教皇が口出しをしてもよい法案と受け取ったオンタリオ州の一部プロテスタント系住民が反対運動をおこし、これがマニトバに飛び火した。

まさにこの時期にマニトバ州では、1890年学校法（School Act）が制定され、宗派学校を廃止してすべての公立学校を教育委員会が運営する非宗派学校へと再編し、フランス語で授業を行うことを禁ずるとした。これはカトリック系住民にとっては、フランス系文化が絶滅の危機にあることを意味したのである。[34] しかし連邦の1867年憲法法やマニトバ法では分離学校（宗派学校）の設置そのものが規定されていたので、カトリック系住民は制度改正を目指して、争うこととなった。

カナダ最高裁判所はマニトバ州の学校法によりフランス系少数派の宗派学校の権利または特権が侵害されたと判示したが、上告された最終上訴裁判所たるイギリス枢密院は、マニトバ州の立場を擁護しフランス系少数派の権利を事実上退けた。後日の枢密院判決では、この誤りを訂正するものの、連邦政府に対して有効な救済を求めるという、解決を先送りするのみであった。[35] 最終的には、連邦政府と州政府の間で妥協が成立し、宗派学校は廃止するものの、一定の条件が満たされれば、英語以外の母語による教育、カトリック系教員の採用および宗教教育を認めるという妥協案が示された。その結果、二言語教育の児童数は全体の６分の１を占めるまでにいたるが、第1次世界大戦の開戦とともに愛国心が高まるなか、1916年、マニトバ州は義務教育制度導入とともに、二言語教育を廃止し、英語のみを教授言語とする。[36]

こうして、マニトバ州では多くのフランス系住民が母語を失っていった。いくら憲法や上位法の規定があっても、少数派が政治的に対抗できる力や資源をもたない場合は、きわめて無力な存在になってしまうことをこの事例は示している。

(3) マニトバ学校問題のその後

なお、ケベックの「静かな革命」後、1970年代になって、少数派擁護の視点からこの問題が再浮上し、1993年、カナダ最高裁はマニトバ州の学校法が1982年憲法法に違反しているとの決定をくだし、再びフランス語系公立学校が設置されるようになった。

他州では、1871年に連邦に加入したBC州は、1867年憲法法第93条の少数派擁護規定を削除して加入したため、当初より分離学校が存在しなかった。しかし1977年の法案33号により、公立学校は引き続き宗派教育を実施しないものの、私立の宗派学校に公費補助を行うようになっている。[37]

またケベック州には連邦結成時に分離学校が存在したため第93条を適用し、それを管轄する教育委員会も宗派別に組織された。その後、公立学校自体は宗派学校としての性格を失っていくが、宗派別教育委員会制度は残ったままだった。教育委員会再編にあたり、ケ

ベック州は連邦政府に働きかけ、1867年憲法法を改正した。具体的には「第93条Ａ」を追加して、第93条の条項をケベック州には適用せずとして、1998年にケベック州は宗派別教育委員会から言語別教育委員会へと再編を果たした。[38)]

このようにカナダでは教育が宗教や言語の問題と密接かつ複雑にからみ、さらには憲法問題にも直結するため、多文化教育を実践することは政治的課題ともなっている。

６　メディア・リテラシー教育

近年、日本でも注目されつつあるメディア・リテラシー教育に関してもカナダは先進国である。この背景には、隣国アメリカから各種メディアを通して大量に流入してくるアメリカ的価値観に、カナディアン・アイデンティティが飲み込まれてしまうという危機感があった。[39)] そのため、メディア・リテラシー教育推進に向けて草の根的な運動を続けてきた市民の取組みが州教育省をも説得し、その結果としてメディア・リテラシー教育が公教育に導入されることとなった。以下では､自治体として世界で初めてメディア･リテラシー教育を必修化したオンタリオ州に関して概観する。[40)]

オンタリオ州では､1987年にメディア･リテラシー教育が正式なカリキュラムの一部として導入された。[41)] ただしこれは、メディア・リテラシー教育が独立した科目として確立したということではなく、７・８年生では全授業時間数の10%、９－12年生では教科「英語」のうち30％をメディア・リテラシー教育にあてることとされた。[42)] メディア・リテラシー教育に関する州教育省の関心は高く、1989年には州教育省からメディア･リテラシー教育のためのリソース･ガイド[43)] が刊行されており、これは1992年には日本語訳 されている。このリソース・ガイドには、同州のメディア・リテラシー教育の目標が次のようにまとめられている。

> メディア・リテラシーの目標は、子どもたちがメディアとその日常生活における役割にかんしてクリティカルに対処できるようになるよう援助するところにある。メディア・リテラシーを身につけた子どもは意識的かつクリティカルにメディアを評価することができ、ポピュラー・カルチャーとのあいだにクリティカルな距離を保つことができるし、メディアの操作に抵抗することもできる。

つまり、メディアは必ずしも「客観的事実」を伝えるものではなく、そこには政治的・社会的・文化的・商業的な価値観や意味が付与されているため、それを「クリティカル」に読み解いていく力を身に着けることが重視されている。

1995年に進歩保守党政権になると、メディア・リテラシーという用語自体はカリキュラムから消え、内容も批判的な分析よりもスキル獲得としての制作活動に重点が移った。そしてメディア・リテラシー教育を導入した当時の自由党政権下の現在、メディア・リテラシー教育は、例えば2006年改訂の小学校の教科「言語」において、メディア・リテラシーが必修とされ、読解、作文、口頭コミュニケーションと並ぶ、４項目の一つとして設定されている。「言語」に含まれることになった理由は、第一は、カリキュラムの中でも「言語」は活字メディアや映像メディアにおいて表現される文化と多様なアイデンティティの問題を扱う機会を提供するからであり、第二に「言語」で扱う批判的思考力は、暗示的及び明示的な観点・価値・問題・偏見を読み解く能力を含むからであり、それは反差別教育の文脈においては、子どもが現状に疑問を抱き、挑戦し、社会的公正や権力の問題を直視するように導くからである。[46)]

実践にあたり設定されるテーマには、例えば2006年６月にトロントでカナダ生まれカナダ育ちのムスリムの若者がテロを起こそうとして未遂に終わった事件をメディアがどう取り上げたか、あるいはカナダ遺産省が1989年から実施している「人種差別撤廃キャンペーン（Racism, stop it!）」の一環として､反人種差別をテーマにしたビデオ作品の制作等が挙げられている。[47)]

７　まとめ

日本と同様に議院内閣制を採るカナダだが、選挙による政権交代が連邦レベルでも州レベルでも頻繁に生じている。そして政権交代の結果、教育政策が大胆な形で変更される点と地方分権化の進展が日本とは大きく異なっている。例えば、オンタリオ州において2002年に導入されたいわゆる教員免許更新制は、上述の通り2004年に廃止されたが、これは政権が2003年に PC から自由党へ移ったことに大きな影響を受けている。また、政権交代が容易であるがゆえに、さまざまな実験的取組みにも積極的に対応するのが、カナダの教育改革である。その事例に多文化教育やメディア・リテラシー教育をあげることができるだろう。

日本では1998年の中央教育審議会（以下「中教審」）答申「今後の地方教育行政の在り方について」以降、一般行政分野のみならず教育行政分野においても地方

分権化政策が採られているといわれている。教育長任命承認制度の廃止や、教育委員会を必置制から各自治体による設置の選択制に転換するという議論、都道府県教育委員会から市町村教育委員会への人事権委譲の議論などは、その好例といえよう。他方、2005年に出された中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、「義務教育システムについて、①目標設定とその実現のための基盤整備を国の責任で行った上で、②市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果の検証を国の責任で行い、義務教育の質を保証する構造に改革すべきである」との方向性が示された。これを受けて2006年３月には、文部科学省から「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」が出され、また2007年度から全国一斉の学力テストが復活するなど、従来と変わらず集権的な改革も同時進行で行われている。

一方、北米地域では、教育に関しては伝統的にローカル・コントロールの手法が採られてきたが、ここでのローカル・コントロールとは、教育費支出、教育内容、地方課税の３点にわたって地方が決定権をもつことと理解されてきた。しかし近年、財政面のみならず、教育内容や教育評価が州内で共通の基準を用いることが推進されるようになり、結果として州政府の権限が強化される方向性にむかっている。これは、教員評価などの各種教員政策にもあてはまる。つまり、州政府が作成した州統一の基準に基づいて教員の力量を測るという政策も、州政府の権限強化につながるものであるといえる。

フーラン（Fullan, M.）が言うように、教育改革にはその事項によって集権化と分権化の双方をバランスよく統合することが求められる。[48)] 確かに分権化の利点もあるが、極度な分権化では「適切な教育」を実施しているのか否かが判断できない。とするならば、教育サービスの中央集権化は避けられず、教育内容の標準化が進行し、教育評価の画一化も避けられず、この点でどのように折り合いをつけていくのかが、実験国家カナダの特徴である。ただし、カナダにおいてはあくまでも州内の中央集権化であり、連邦レベルの中央集権化には結びついていない点に注意しなくてはならない。

このような違いを踏まえたうえで、日本の教育改革にカナダの実験がどのような示唆を与えてくれるのか。今後も注目していきたい。

参考文献

[1] Council of Ministers of Education, Canada. “Joint Ministerial Declaration: Shared Priorities in Education at the Dawn of the 21st Century”, 1999. http://www.cmec.ca/publications/victoria99.en.stm, 2007/8/30 アクセス。

[2] Nova Scotia School Boards Association. “A History of Nova Scotia’s School Boards”, http://www.nssba.ednet.ns.ca, 2007/3/5 アクセス。

[3] Treff, Karin and David B. Perry. “Education”, *Finances of the Nation 2005,* Canadian Tax Foundation, 2005, 10:2. http://www.ctf.ca/FN2005/CHAP10.pdf, 2007/02/11 アクセス。

[4] Treff and Perry. *ibid*., pp.10:1-10:19.

[5] Statistics Canada. “School boards revenue and expenditures”, 2007. http://www40.statcan.ca/l01/cst01/govt34a.htm, 2007/08/30 アクセス。

[6] 自治体国際化協会『カナダにおける義務教育制度の概要』自治体国際化協会、2007 年、32-34 頁。

[7] 同書、32 頁。

[8] Kidder, Annie, “Fundraising and corporate donations in schools: The Beginning of a two-tier public education system”, *Education Canada* Fall 2002, p.43.

[9] カナダ北西部協定は、http://www.wncp.ca/, 2007/08/25 アクセス。

[10] APEF. *Atlantic Canada Framework for Essential Graduation Learnings in Schools.* n. d., http://www.ednet.ns.ca/pdfdocs/essential_grad_learnings/essential_grad_learnings.pdf., 2007/08/26 アクセス。

[11] ELD とは、学校教育へのアクセスの限界等により、第一言語によるリテラシーを十分に発達させていない等の理由を有する子どもが、英語での読解や作文、口頭でのコミュニケーションを向上させることを目的としたプログラムである。

[12] 平田淳「カナダ・オンタリオ州における子どもの学力向上政策－統一カリキュラムと学力テストに焦点を当てて」大桃敏行他編『教育改革の国際比較』ミネルヴァ書房、2007 年、98 頁。

[13] アカデミックコース、応用コースの他に、地域の特性に応じた形で設定される「地域開発コース（locally developed courses）」をおくこともできる。

[14] 平田淳、成島美弥、坂本光代「『子どもを第一に考えよう』とオンタリオ州の新保守主義的教育改革」小林順子他編『21 世紀にはばたくカナダの教育』東信堂、2003 年、70 頁。

[15] McAdie, P. & Leithwood, K., “The Ontario curriculum we need”, *Orbit, 35* (1), 2005, pp.7-9.

[16] CMEC. *Measuring up: Canadian results of the OECD PISA study–The performance of Canada’s youth in mathematics, reading, science and problem solving 2003 first findings*

for Canadians aged 15. Ottawa: Ministry of Industry. 2004, http://www.cmec.ca/pisa/2003/Pisa2003.en.pdf., 2007/08/25 アクセス。

[17]CMEC. *The Pan-Canadian Assessment Program (PCAP) and the School Achievement Indicators Program (SAIP). 2007, http://www.cmec.ca/pcap/indexe.stm.,* 2007/08/25 アクセス。

[18] 小林順子「カナダの教育行政制度の特徴」小林順子他編『21 世紀にはばたくカナダの教育』東信堂、2003 年、129 頁。

[19] 自治体国際化協会、前掲書、28 頁。

[20] 平田、前掲書、101 頁。

[21] 成島美弥「オンタリオ州の中等学校識字テスト（OSSLT）の現状と課題－生涯学習の視点から－」『カナダ教育研究』3、2005 年、62 頁。

[22] 小川洋、児玉奈々、平田淳、広瀬健一郎「カナダ」『諸外国の教育の状況』財団法人学校教育研究所、2006 年、17 頁。

[23] 坂本光代「オンタリオ州における教育改革の現状：自由党の課題」『カナダ教育研究』3, 2005 年、51 頁。

[24]Ontario Ministry of Education. *McGuinty government delivers more respect for teachers: Legislation to end "teacher testing" passes.* 2004, http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/nr/04.12/1215.html., 2007/08/25 アクセス。

[25]Ontario Ministry of Education. *Supporting teaching excellence: Teacher performance appraisal manual and approved forms and guidelines.* Queen's Printer for Ontario. 2002, http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/manual.pdf., 2007/08/25 アクセス。

[26] 平田淳「カナダにおける学校教育の改革動向－オンタリオ州に焦点を当てて－」『オセアニア教育研究』12、2006 年、19 頁。

[27] 細川道久『カナダの歴史がわかる 25 話』明石書店、2007 年、60-65 頁。

[28] 児玉奈々「多文化問題と教育」小林順子他編『21 世紀にはばたくカナダの教育』東信堂、2003 年、214-230 頁。

[29]「1982 年憲法」日本カナダ学会編『史料が語るカナダ』有斐閣、1997 年、p.303.

[30] 児玉、前掲書、214-230 頁。

[31] マニトバ法は http://www.justice.gc.ca/en/ps/const/loireg/p1t2-2.html, 2007/08/29 アクセス。

[32]"The Manitoba School Questions: 1890 to 1897", p.2, http://manitobia.ca/cocoon/launch/en/themes/msq/2, 2007/08/29 アクセス

[33]Smith, Robert B. *The Manitoba School Act of 1890: An Insult to the French Roman Catholics,* ERIC ED372017, 1994, p.1.

[34]K. マクノート『カナダの歴史』ミネルヴァ書房、1977 年、203-206 頁。

[35] 鈴木敏和「マニトバ学校問題序説下」『立正法学論集』23、1990 年、69 頁。

[36] 溝上智恵子「多数派支配と少数派擁護の相克：マニトバ学校問題から」『カナダ教育研究』 6 、2008 年、15-18 頁。

[37]Wilson, J. Donald."Separate School", *The Canadian Encyclopedia,* Historica Foundation of Canada, 2007. http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm? PgNm=TCE&Params=A1ARTA0007290, 2008 年 3 月 28 日アクセス。

[38] 小林順子「教育行政の動向」小林順子他編『21 世紀にはばたくカナダの教育』東信堂、2003 年、134-135 頁。

[39] 森本洋介『初等・中等教育へのメディア・リテラシー教育導入に関する考察－カナダ・オンタリオ州を事例に－』日本比較教育学会第 42 回大会自由研究発表口頭発表資料、2007 年、 4 頁。

[40] 浪田陽子「メディア・リテラシー教育とメディア企業－チャンネル・ワンと YNN の事例から－」『カナダ教育研究』3、2005 年、13 頁。浪田によると、1999 年以降は 3 準州を含むカナダ全州における公立学校のカリキュラムにメディア・リテラシーが含まれるようになったということである。

[41] 森本、前掲書、 1 頁。

[42]Boles, D. The political history of AML Ontario, part 1. 2001, http://www.aml.ca/articles/articles.php? articleID=257, 2007/08/25 アクセス。

[43]Ontario Ministry of Education. *Media literacy resource guide: Intermediate and senior division.* Ontario Ministry of Education, 1989.

[44] カナダ・オンタリオ州教育省『メディア・リテラシー－マスメディアを読み解く－』リベルタ出版、1992 年。

[45] 同書、 7 頁。

[46] 森本洋介『メディア教育と人権教育－改訂版オンタリオ州「言語」カリキュラムと実践の考察から－』カナダ教育研究会第 24 回研究会兼日本カナダ学会学際研究ユニット「カナダにおける教育政策と人権問題」第 3 回研究会口頭発表資料、2006 年、 4 - 6 頁。

[47] 同書、 6 - 8 頁。

[48]Fullan, M. "Leadership for change.", In M. Fullan, (Eds.). *The challenge of school change: A collection of articles.* IL: Skylight Training and Publishing. 1997, p. 117.

（2008. 7 .18 受理）