

## カナダの義務教育年限延長政策

－現況と政策的背景－

Policy on Extending Compulsory Education in Canada:  
Current Situation and Political Background

橋本 昭彦\*

HASHIMOTO Akihiko

## Abstract

This paper focuses on New Brunswick, Ontario and Manitoba out of the 10 provinces and three territories of Canada, which have already extended the upper age of compulsory education to 18 years of age, and traces the development of policies on extending compulsory education in each of the provinces, giving a description of the background of the policies. The aim through this research is to make suggestions for Japan's education system reform debate.

One feature of the policy on extending compulsory education in the three Canadian provinces is that it was submitted and developed on the premise that it would be implemented in conjunction with various other policies to improve high school education as a whole. Since the goal was to achieve the growth and success of individual students, which is the objective of high school education itself, other measures were discussed by the same people at the same time on monitoring each individual student's skills acquisition and development, providing each student with necessary support, and defining the role of the parents or guardians.

Manitoba is attempting to control truancy by imposing penalties, but the other two provinces are more interested in the effects that have been derived to promote academic improvement by making high school education compulsory than controlling the truants.

In Japan, the Central Council for Education and others have had various discussions with regard to extending the compulsory education period mainly from the perspective of "the benefits of extension", "necessity and needs for change" and "financial costs". In the future, as suggested from the case of Canada, in terms of getting to the heart of the policy debate, the discussions on the objective of the policy of extending the school leaving age need to clearly concentrate on the goal of enrichment of the individual students' learning quality and also need to be treated in an integrated manner together with the learning content and activities needed to raise the competencies of the students. This is a study which requires further investigation in the future.

---

\* 教育政策・評価研究部 総括研究官

## 1. はじめに

本稿では、カナダの義務教育年限延長政策の現況とその政策的背景を叙述する。現在 18 歳までの年限延長を実施しているニューブランズウィック州 (New Brunswick)、オンタリオ州 (Ontario)、マニトバ州 (Manitoba) の 3 州を取り上げる。

カナダは 10 の州 (province) と 3 の準州 (territory) からなる連邦国家で、イギリス連邦の加盟国である。面積は約 998.5 万平方キロメートル (日本の約 27 倍)、総人口は約 3,540 万人 (2014 年推計、日本の 1/3 弱)。連邦の首都はオタワであるが、連邦には教育行政官庁がなく教育は各州の権限にゆだねられ、それぞれ独自の学校体系と教育行政システムを有する。

義務教育年限は、一時は全ての州・準州で 16 歳までであった。それ以上の年限延長については、1999 年にニューブランズウィック州、2006 年にオンタリオ州、2011 年にマニトバ州の各州で 18 歳までの引上げが実現され、アルバータ (Alberta) 州は 2001 年に 17 歳までの引上げを行った。

本稿では、18 歳までの引上げを実施した 3 州を検討対象として、先行研究や公的資料によって各州の義務教育年限延長政策の概略を跡づけ、その政策的背景を明らかにする。それを通して、学校体系の変更をもたらす論理や条件についての考察を行い、日本の学制改革議論への示唆をもたらすことを目的とする。

本稿の構成は、各州の義務教育年限延長政策を大まかに紹介して、あとは観点ごとに 3 州まとめて紹介することとした。3 州の事例はカナダ内外でまとめて引用・比較されることもあり、また同じ国内の事例として絶えず影響し合って制度や運用についての議論が見られるためである。

## 2. ニューブランズウィック州における義務教育年限延長政策の経過

### (1) 州教育行政・学校制度の概要

ニューブランズウィック州は、カナダ東部に位置する人口 75 万人強 (2011 年) の州である。それ以前の教育省 (Department of Education) から 2010 年に改組された教育・保育省 (The Department of Education and Early Childhood Development) が州教育行政を管轄する。州内全域は、英語圏の学区 (school district) としては四つに、フランス語圏の学区としては三つに分けられる。7 学区それぞれにあった教育委員会 (school board) は廃止されて、2001 年からは学区教育協議会 (District Education Council ; DEC) が置かれた。DEC は、「教育法」(Education Act) の定めるところによって、一部委員が 4 年任期で公選され、州が決定した教育政策の枠内で実施に関する事項を決定するものとされる<sup>1)</sup>。

学校体系は、幼稚園の上に、初等学校 (Elementary School; 1 年生～5 年生) 中学校 (Middle School ; 6 年生～8 年生) 高校 (High School; 9 年生～12 年生) があり、幼稚園から 12 年生が義務教育である。

### (2) 年限延長政策の立法

#### 1) 教育法による延長規定

ニューブランズウィック州教育省が 1997 年に出した調査報告 : *Life After School* において、同年齢層の過半数が高校の卒業資格を得ることなく、16-17 歳の間に学校を終えていることが明らかにされた<sup>2)</sup>。そこから、中等教育を受ける生徒たちが高校教育を修了できるための実際的な方途を提供

することが政策課題に据えられた。

18 歳までの義務教育年限延長の政策は、1997 年 2 月 28 日の州議会議決による改正教育法 (Education Act, 1997) において法制化された<sup>3)</sup>。この法改正において、後に詳しく見るように 5 歳から 18 歳までの就学が義務とされ、1999 年 7 月から実施することが決定された。

教育法第 15 条「Compulsory attendance」では「就学義務」が規定され、第 1 項に以下のように定められ、下線部は、2000 年の修正時に挿入されている文言である<sup>4)</sup>。

第 16 条の除外規定に定める場合を除いて、子供は本条第 2 項の諸条件によって 学区教育長が第 11 条で指定する 学校に、

(a) 始期を、その子供が 5 歳となる最初の 12 月 31 日を含む学年の始業日として、

(b) 終期を、その子供が高校を卒業するか 18 歳となるまでとして、

就学することが求められる。

第 2 項では、以下のようにある。

第 1 項 (a) に関しては、親はその子供が当該年度の 9 月 1 日以前に 5 歳になっていない場合には、その就学を翌年度の始業日に延ばすことができる。

## 2) 違反の場合の罰則規定

ニューブランズウィック州における教育の義務は、両親・保護者に課せられることが法文上に見えるが、義務が果たされなかった場合の規定は、教育法第 15 条の第 7 項と第 8 項に見える。すなわち、第 7 項では、法の定める免除・除外規定によらずに、義務を果たさない両親・保護者には「違反訴追法」(Provincial Offences Procedure Act) の規定に基づく罰則が適用される。ただし、第 8 項には罰則の除外規定が見えて「第 7 項は、子供が 16 歳になっていたら適用されない」とある。すなわち、義務教育の年限延長分については、実質的に罰則がないのである<sup>5)</sup>。

## (3) 年限延長政策の実施

### 1) 修了年限専門委員会における実施方針の提案

1999 年からの延長政策実施を控えて、その具体的な実施方法について、特設の「修了年限専門委員会」(The School-leaving Age Task Force。以下「専門委員会」と称する) で調査と審議が行われ、1998 年 9 月の報告書において提案がなされた<sup>6)</sup>。

専門委員会は、生徒が生涯学習者となり、自身の目標を達成し、生産的・公正・民主的な社会に貢献する上で必要であるような技能・知識・美質を身に付けて、ニューブランズウィックの公教育の役割を果たせるように教育関係者が支援をなすべきであるという基本姿勢を打ち出した上で、以下の 9 項目について具体的な提案をなした。

#### 【教育省における施策】

##### ①適切な情報提供を以下の各方面に対してなすべきこと

- ・ 1999 年 7 月 1 日時点で、15 歳から 18 歳である生徒及びその両親又は保護者たち
- ・ 上記の担当教師
- ・ 15 歳未満の各学校の生徒、両親・保護者、担当教師
- ・ 青年の雇用者
- ・ 州政府、連邦政府、先住民組織などの職員

- ②要支援生徒の割り出しのシステムを確立すべきこと
- ③先住民の要支援者・落ちこぼれ対策を調査・立案・実施すべきこと
- ④「成功のための学業継続戦略」(“Retention for Success” Strategies and Components) の総合的・具体的な実施を図るために、要支援生徒の支援対策に相応の予算を割り当てること
- ⑤要支援生徒のための具体的な支援策を検討するために、州内各地におけるフォーラムやグループ討議を実施すること
- ⑥教育省による「高校卒業までの職業教育の在り方」(1997年12月、*Vocational Education in the Graduation Years: A Time o Transition*) の「将来の方向性への示唆」が実施されるべきこと
- 【学区における施策】
- ⑦「学区教育計画」に、要支援生徒のニーズに応える方策(教員研修を含む)について適切に盛り込むこと
- ⑧要支援生徒が「生徒指導計画」の4要素(生徒指導カリキュラム、個別計画、カウンセリング、横断的支援)にアクセスできること
- 【学校における施策】
- ⑨「学校改善計画」に、要支援生徒のニーズに応える方策について適切に盛り込むこと

このように、「義務教育年限延長」の推進方策を検討するという大目的の中で、通常考えそうな「義務性」の詳細や「義務」を保護者や生徒に果たせるための方法などの議論はない。すなわち「義務性」については、どの範囲の修学ぶりをもって義務を果たしたことにするかという論議がなく、保護者や生徒に義務を履行させるための強制策や罰則の検討がないのである。義務教育をいかに提供するかという行政・学校側の注力内容の議論に終始している。

9個の施策のうち、①が広報・情報提供であり、④と⑤が既存の計画の実施を求める内容であるほかは、全て要支援生徒の把握と対応であることが分かる。支援の内容は多岐にわたっているので、「普通」の生徒から弁別して「要支援」のレッテルを貼る生徒を探すものではなく、全ての生徒個々を対象とした「要支援」課題の把握が目指されていることと見ることができる。

## 2) 関連事業の実施

教育省による教育予算の投入状況は年次教育白書(Annual Report Education)によれば、年々に相応の予算を投じて、義務教育年限延長に関連して種々の施策を投入していることが知られる。例えば、「教育改革助成事業」(Innovation in Education grant program)では、学校・教員単位で、優良事例を選定して賞与という名目の助成金を支給する。一件1,000ドルから2,500ドルの助成で、2000年度には州内26教員が支給を受けた<sup>7)</sup>。

また、「良質な学習」計画(A Quality Learning Agenda)では、2003年からの4年間で500人の教員を増員するために2,160万ドルの予算を計上した。これによって、テスト成績、高校卒業率、中等後教育への進学などの諸項目で、カナダ国内トップ3の座を維持することを目標とするという。更に、「良質の学校と好結果」(Quality Schools, High Results)事業では、71の個別事業の実施を通じて、幼児教育からの教育の質の向上に取り組むとしている<sup>8)</sup>。

これらは、義務教育年限延長と一体の事業とされ、年限延長とともに教育政策の目的を遂げようとする努力がなされていたことが分かる。

#### (4) 年限延長政策の実績と評価

ニューブランズウィック州では、学校教育の質を高める多面的・包括的な教育政策の中で、義務教育年限延長が計画・実施された。テストで測れる学力を伸ばすいわゆる学科の学習では個別対応を深めるほか、社会体験・職業体験などの体験的学習を取り入れることに注力した。そうした中で「義務教育年限延長」政策単独の成果を評価することは困難である。

義務教育年限延長政策の直接的な成果として、ほぼ唯一示すことができる結果は、政策導入前後での生徒の高校卒業率や就学者数の変化である。前述の「良質な学習」計画の評価についての州教育省委託研究によれば、第7学年から第12学年の「落ちこぼれ率 (dropout rate)」は、他州に比べて低いが、1993年度の3.8パーセントから2002年度には更に1ポイント下がって2.8パーセントにまで下がったという。ことに同じ学年の「落ちこぼれ率」が特に高い先住民居住地域では、2000年度の5.8パーセントが、2001年度に5.5パーセント、2002年度に3.2パーセントに改善された<sup>9)</sup>。報告書では、これを義務教育年限延長策の効果であると紹介しているが、実際には延長策を含む教育政策全体の成果と見なすことはできても、年限延長ならではの独自の成果を示すことは容易ではない。

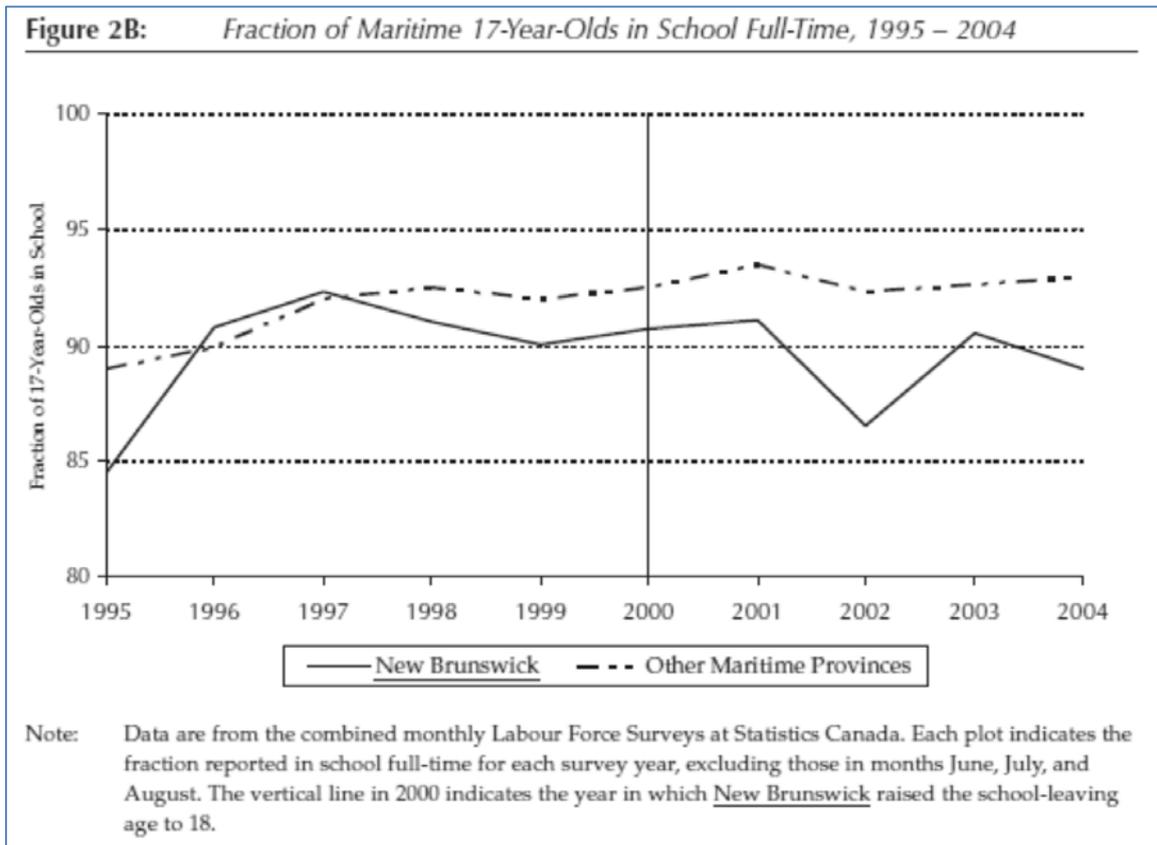
次に、アメリカ合衆国とカナダのニューブランズウィック州並びに近隣沿海州のデータを比較したオレオポロスによる評価研究を見ておきたい<sup>10)</sup>。これによれば、ニューブランズウィック州における年限延長による効果は<就学者数の増加はごく限定的だったが、意義は大きいと考えられる>という結論であった。

オレオポロスの研究から引用した二つの表が、図表1と図表2である。元の図は、カナダの最東部の4州の17歳(図表1)と18歳(図表2)の全日制学校への就学率を1995年から2004年までの10年間について見たものである。データはカナダの「労働力調査」の月間データを年別にまとめたもので、実線がニューブランズウィック州、破線がノヴァスコシア州、プリンスエドワードアイランド州、ニューファンドランド・ラブラドル州の3州の合計だという。3州はいずれも義務教育年限が16歳の州である。

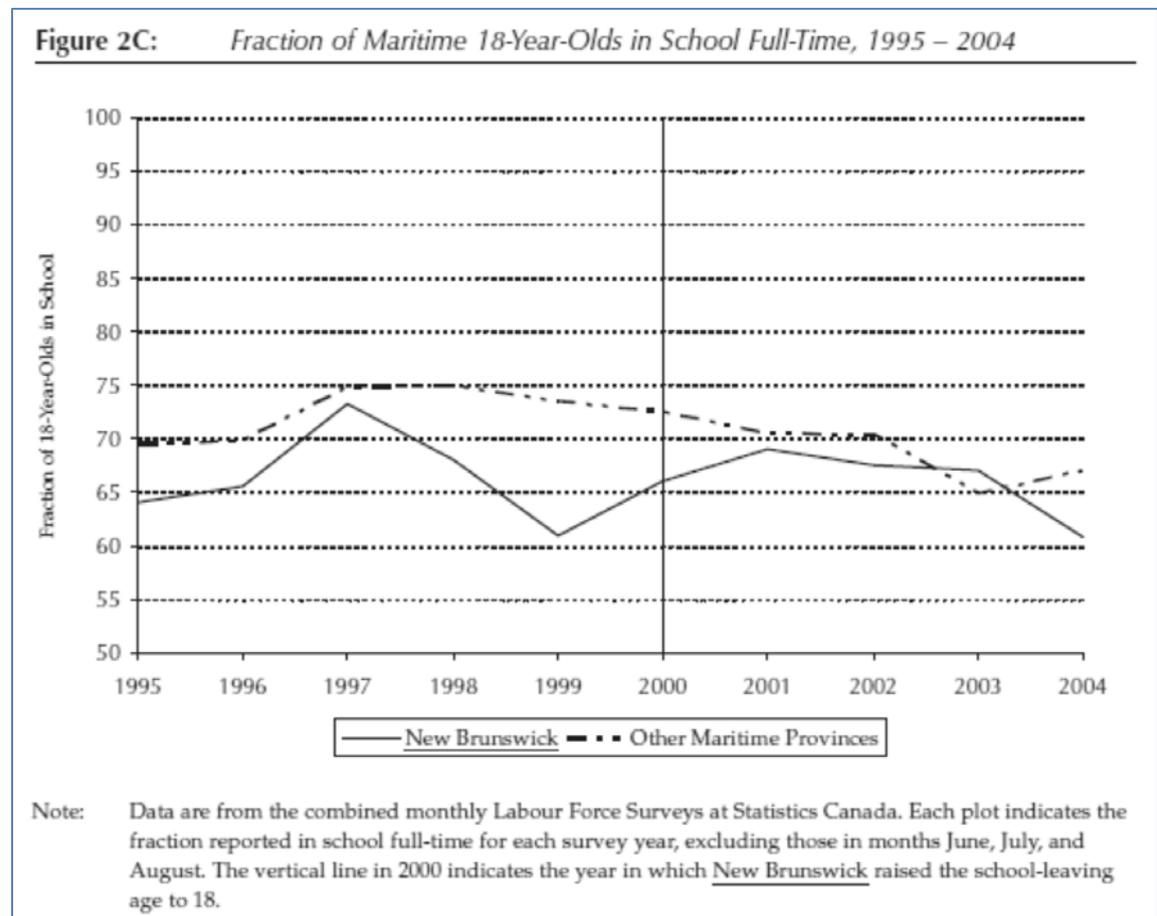
2000年のニューブランズウィック州における延長実施を境としてこれらを見ても、同州で大きな効果があったようには見えない。概して、他の3州の平均よりもニューブランズウィック州平均は低く、かつ2000年の前と後とで格差のパターンには有意な変動はないという。なお、図には表されていないが、19歳時点での高校未卒業者率に関しては、ニューブランズウィック州の状況の方がわずかに良く、平均値がほか3州平均を少し下回っている。2000年と2004年の比較では、平均値の差はやや拡大し、ニューブランズウィック州平均がほか3州平均を更に引き離れた形ではあるが、有意差を認められるほどの変化ではないという。

オレオポロスも指摘するように、ニューブランズウィック州の教育法の規定では、16歳以降の就学を強制する仕組みはなく、親に対する罰則もない。ニューブランズウィック州の義務教育年限延長政策は、卒業率を上げる以上に、16歳以上の高校生の学習の質の向上にかける州教育当局の意志を示したものであるとの象徴的な意味があったとされている。

図表 1 東部 4 州における 17 歳男女の全日制学校就学状況 (%)



図表 2 東部 4 州における 18 歳男女の全日制学校就学状況 (%)



## 2. オンタリオ州における義務教育年限延長政策の経過

### (1) 教育行政システムの概要

カナダの総人口の約 1/3 を占めるオンタリオ州（州都・トロント、人口約 1350 万人＝2012 年）には、州の教育行政組織として教育省（Ministry of Education）があり、教育大臣は首相が州議会議員の中から選んで州総督が任命を行う。

学校行政については、州内に 72 の教育委員会（School Board）が設置されている<sup>11)</sup>。カナダでは連邦の憲法の規定によって、州政府は自州内に地方団体（local government）を設置する権限がある。オンタリオ州では、自治体（municipality、municipal government）のほかに特定目的団体（local special purpose body）が多様に設置され、警察、保健、環境、公共交通、図書館、公共住宅、空港、港湾などの特定の目的に関わる行政をつかさどっている。教育委員会もそうした特定目的団体の一つであり、課税権を含めた独自の行政権限を有する<sup>12)</sup>。

オンタリオ州の 72 の教育委員会には、二つの言語（英語・仏語）× 二つの宗教（公立・カトリック系）＝ により 4 系統（English public, English Catholic, French public and French Catholic）の学制がある。

学校の教育課程の体系としては、1990 年修正法 E2 章「教育法」（以下「教育法」と称する<sup>13)</sup>）では 4 歳から 18 歳までの学年が四つに区分された「division」をなしている。最初の区分が、ジュニア・キンダーガルテン（4 歳児）、キンダーガルテン（5 歳児）、第 1～3 学年を含む「プライマリー」（primary division）、次が第 4～6 学年の「ジュニア」（junior division）、三つ目が第 7～10 学年の「インターミディエイト」（intermediate division）、そして四つ目の区分が第 11 学年以上（上限は定めがない）の「シニア」（senior division）の課程である。学校系統では、第 10 学年までの課程ならば小学校（elementary school）と称することができるが、一般的には小学校が 8 年間、中等学校（secondary school）が 4 年間とされている。

### (2) 年限延長政策の立法

#### 1) 教育法による延長規定

義務教育年限延長は、州教育省が導入した「スチューデント・サクセス」（Student Success :SS）や「18 歳までの学び」（Learning to Eighteen: L18）戦略（Strategy）に従った中等学校教育の段階的充実の一環として実現された。その根底にある考えは、「全ての生徒の学習の成就という至上命題の下支え」（sustain the mandate of success for all students）という方向性であり、それに向けたきめ細かな教育への人員・資源配置が計画された<sup>14)</sup>。

義務就学年限は 2006 年の「教育法」改正（Education Amendment Act）により、16 歳から延長されて、原則として 6 歳から 18 歳までの間は日々就学するべきこととされた。すなわち、同法の第 5 条 1 項の修正によって「義務出席」（Compulsory attendance）として、特に規定された除外対象者以外には、一般に次の条文のように出席の義務が生じた<sup>15)</sup>。

5.1(a) ある年の 9 月の最初の登校日以前に 6 歳に達する全ての者は、その日から 18 歳に達するまで、毎登校日について、小学校又は中等学校に出席しなくてはならない。

5.1(b) ある年の 9 月の最初の登校日より後に 6 歳に達する全ての者は、その翌年の 9 月の最初の登校日から 18 歳に達する年の 6 月の最後の登校日まで、毎登校日について、小学校又は中等学校に出席しなくてはならない。

## 2) 就学義務規定及び違反の場合の罰則

同法と同じ第5条1.1項には、就学義務を果たしている扱いになる場合として、学校に通うのと「同等の学習」に参加している場合を挙げている。すなわち「同等の学習プログラムや課程」で学ぶ場合を挙げている。

そのほかには、義務出席が免除されるケースとしては、遠隔居住・障害・停退学処分歴・宗教的事実・学位取得などの理由とともに、「家庭その他の場所での十分な学習 (satisfactory instruction at home or elsewhere)」なども免除理由になっている。

義務教育となったにも関わらず、正当な理由なく就学しない場合は、罰則がある。教育法第7条第1項には、

- 7.(1) 21条の規定で就学させるべき16歳以下の生徒がいるにもかかわらず、正当な理由なくして学校への出席義務を怠り又は拒否する親又は保護者は、違反又は信念によって1,000ドル以下の過料を科する。

として、1000ドルの過料が科せられることとなった。ただし、運用上の扱い方によって、実際に罰金を取ったという話は知られていない<sup>16)</sup>。

## (3) 年限延長関連政策の実施

年限延長は、「スチューデント・サクセス」政策の一環として、2006年の実施までに段階を踏んで施策が打たれた。2003年度からは「スチューデント・サクセス」の「第一段階」(Phase One)として1億1400ドルが投入され、第9-10学年の数学カリキュラム改訂や、学校独自の必修授業の新設、各教委における Student Success Leader の任命が行われた<sup>17)</sup>。

2005年5月からの「第二段階」(Phase Two)では1億5800ドルの追加投入が行われ、全ての中等学校に Student Success Teacher が配置され、個別学校での重点取組と言える Lighthouse projects (2004年秋開始)に資源が投下された。

2005年12月からの「第三段階」(Phase Three)では、「Learning to Eighteen」の立法化(法案52)、政策継続と教職員研修の強化、上級の専門職としての「Specialist High Skills Majors (SHSM)」の設置、第8-9学年の取組の強化、辺境地区での取組強化などが行われた。「スチューデント・サクセス」全体としては、取り組み開始当初から5つの重要目標(key goals)が立てられている。それらは、

1. 卒業率を上げて、中途退学率を下げる;
2. 全ての生徒にとっての良い結果(a good outcome)を支援する;
3. 生徒に、新鮮で意味のある学びの機会を与える;
4. 生徒の長所や興味に根ざす;
5. 生徒に、初等教育から中等教育への効果的な進学をさせる。

というものである。「スチューデント・サクセス」戦略としての終期は特に明示されていないが、最終評価報告書が出る2008年を一つの区切りとして考えることができる。州教育省としては、上の5目標とは別に、州内の公立高校の卒業率を2010年度までに85%にするという数値目標を立てているが、いずれの目標も「義務教育年限延長」などの個別施策単独で実現するものとはされていない。むしろ、一連の関連施策ぐるみ、すなわち「スチューデント・サクセス」総体として達成の有無を問題にするという前提があるようである。

#### (4) 年限延長政策の実績と評価

オンタリオ州の義務教育年限延長を含めた教育政策に対する評価研究には、2008年に報告されたチャールズ・アンガライダーによる *Evaluation of the Ontario Ministry of Education's Student Success / Learning to 18 Strategy. Final Report.* がある。実績として、まず、高校卒業率の変化をみると、2003年度に68%とされていたものが次第に上昇して2006年度には75%となっている。関連施策を含めた学習への満足度については、回答した生徒の半数以上が「授業はしばしば (often) / もしくは常に (always) 興味深い」としており、大多数が「授業は興味深くやり甲斐がある」と答えている<sup>18)</sup>。

アンガライダーの研究によるオンタリオ州教育政策への評価結果は、今日にいたるまで踏襲されている。オンタリオ州教育省のウェブサイトでの広報に活用されるほか、国外の研究・調査報告書においても評価結果が引用されている<sup>19)</sup>。また、最新刊の評価学の専門書の中でも、成果を挙げている教育政策の評価の事例として、アップデートされた数値を使った報告が州教育省の研究官や行政官によって公表されていて、高校卒業率84%に到達した(2014年現在)こと以外に、高校卒業生数も「スチューデント・サクセス」が実施されていなかった場合よりも16万3000人ほど多いはずだという見積りを紹介している。いずれの場合も、年限延長策単体の効果だけを取り出す形の評価は行われていない。むしろ、様々な施策が異なる状況や関係者に作用して、州の学制共通の目標に迫るといった認識がみられる<sup>20)</sup>。

### 3. マニトバ州における義務教育年限延長政策の経過

#### (1) 州教育行政・学校制度の概要

マニトバ州は、オンタリオ州の西隣、カナダ中央部に位置する人口約120万人(2011年)の州である。教育省 (Ministry of Education, Citizenship and Youth) が州教育行政を管轄する。州内全域は、37の学区 (school division/district) に分けられ、それぞれに教育委員会 (school board) が置かれる。

学校体系は、教育課程としては幼稚園 (Kindergarten) の上に1年生～4年生の「低学年」(Early Years ; 5歳～10歳)、5年生～8年生の「中学年」(Middle Years ; 10歳～14歳)、9年生～12年生の「高学年」(Senior Years ; 14歳～18歳)の各課程があるが、学校組織としてはおおむね8-4制である。このうち、幼稚園は義務ではなく、第1学年から高学年卒業(高校卒業)までが義務 (compulsory school age) である<sup>21)</sup>。

#### (2) 年限延長政策の立法

##### 1) 年限延長政策の提起

2010年11月18日に、州教育大臣が近々州議会において議案が上程されるとの談話を発表した。18歳までを義務就学としつつも必ずしも学校への就学を必要とせず、学校外の施設や教育機会、例えば15歳以上の生徒の職業訓練の活動や課程を活用するとして、「直接の予算措置をしない」と発表した。政策の実施方法は、高校の「卒業率100%」を目標として掲げ、学校外の施設を活用する多様な教育プログラムを用意する、違反保護者に過料を科するといった施策の概要が明らかにされた<sup>22)</sup>。

2011年の第39州議会において、法案第13号として審議され、6月16日に「生徒に成功の準備をさせる法(関連法)」が可決された。その法の第1部が「公立学校教育法」(The Public Schools Act)

であり、そこに義務教育年限延長の規定が盛り込まれている<sup>23)</sup>。

## 2) 公立学校教育法による延長規定

「公立学校教育法」の法文上、1.1条において、「義務就学年齢」(compulsory school age)の規定は、「(a)秋学期の始まる時点で(i)7歳以上の者、又は(ii)6歳であるがその年の12月31日以前に7歳になる者」で、かつ「(b)18歳未満の者」とある。

259.1(1)条では、「義務就学年齢の子供は学校に通わなければならない」とあり、260(1)条では、「義務就学年齢の子供の親又は法的な保護者は、その子供が学校に確かに通うようにしなくてはならない」とある。すなわち、子供と保護者の双方に義務がある。

9年生～12年生の高校の課程において、30単位以上の取得によって「マニトバ高校卒業資格」(Manitoba high school diploma)を取得することを基本とする。知的に障害がある等、子供によっては「修了証書」(Certificate of Completion)に代えることができる<sup>24)</sup>。

## 3) 就学義務規定及び違反の場合の罰則

「公立学校教育法」の法文上、1.1条における、「義務就学年齢」(compulsory school age)の延長の法改正にともなって、12条(c)節及び同(e)節において就学に準じる機会が定められている。

- ・16歳以上の子供で、成人教育センターに登録して学習し、高校卒業資格を目指している者
- ・15歳以上の生徒で、学校で学ぶ以外の、教育的な価値のある職業訓練を含めた、活動や取り組みに参加している者

違反の場合には、259.1(3)条では、16歳以上の怠学に対しては本人にも200ドル以下の罰金を科することができるとしている。また、266(2)条で、生徒の欠席を学校から親や保護者に通報し、出席を促すことや、266(4)では、欠席がちな生徒について、状況次第では教育委員会の担当者にも相談することが定められている。

## (3) 年限延長政策の実施

従来義務教育年限の子供については、子供自身の義務も、また保護者等の協力も法令で規定されていたが、それらは以下のような項目を含んだ。すなわち、子供には7歳となる最初の12月31日を含む学年の始業日から18歳になるまでの期間は学校に通う義務がある。また法で定める保護者は子供を学校に就学させる義務があり、「保護者等が教委・教委事務所や学校との協力をすること」、「保護者等が、子供が通常に通学できるようにあらゆる手段をとること」、「施設など公有財産を故意や不作為によって損なった場合は、保護者が子供とともに必要な賠償等をおこなうこと」などのほか、親子供は授業に遅刻しないように登校して与えられた課題などに取り組まなくてはならないなどある<sup>25)</sup>。

## (4) 年限延長政策の評価

未だ本格的な評価研究はなく、与党と野党の相違する見解が述べられているにとどまる。与党の教育大臣が先述のような高い自讃をしているのに対して、保守党の指導者 Hugh McFadyen は、与党のこの政策を「選挙向け」とし、「生徒一人一人の学習状況の把握と評価のしくみがないと無意味」とであると批判している<sup>26)</sup>。

## 4. カナダにおける義務教育年限延長政策の特色

3 州の状況を通覧して、カナダ全体として義務教育年限延長がどのような特色を持つものとされているか、「背景」「考え方」「方法」の三つの項目について見ておきたい。

### (1) 年限延長政策の背景

3 州とも、公教育に対する経済的な要請が強い。特に、経済社会に出て行くのに必要なコンピテンシーを育成することには、各方面からの直接的な期待が示される。

例えば、ニューブランズウィック州の首相であったバーナード・ロード (Bernard Lord) が、「良質な学習」計画 (A Quality Learning Agenda) の開始に際して、2003 年 4 月 23 日に行った演説では、学習面での子供たちの成功が、州経済の 10 年計画である「ニューブランズウィック繁栄計画」(Greater Opportunity: New Brunswick's Prosperity Plan) の 4 要素の首座にある「人材への投資」の成否に直結すると述べて、教育施策によって経済効果を呼び込む方策について熱弁を振るっている<sup>27)</sup>。

そうした若年人口の労働力としての生産性の問題とともに、無業者等として社会的な負担が過大になったり、貧困等による犯罪が増えたりすることを予防して、社会的費用の節減の意味が強調される場合もある。サイモンフレーザー大学のオレナ・ハンキフスキー (Olena Hankivsky) は「高校ドロップアウトのコスト計算」という論稿を発表する中で、高校を終えた者と中途退学した者とは社会扶助や生活保護を使う者や、罪を犯して入獄する者の割合が格段に多いことを紹介しており、オンタリオ州教育省のウェブサイトでもそうしたデータを利用して、「高卒者の 7 パーセントに比して、中退者はその 34 パーセントが生活保護を受ける」などと広報して、州の高校政策の重要性をアピールしている<sup>28)</sup>。

このように、知識や技能を得て産業・経済の発展に貢献する人材の育成、教育を十分に受けないことに起因する社会コストの抑制、そして生徒が職業生活に備え社会や家庭で活動する基礎を得て人間らしく暮らすことなどが、義務教育年限延長政策の背後にある課題意識である。

### (2) 年限延長についての考え方

三州とも、教育年限を延長しさえすればよいと考えていないことは明白である。

前述のニューブランズウィック州の修了年限専門委員会では、「義務教育修了年限の変更を円滑かつ効果的に実施できるための提案」をまとめることが期待されていた<sup>29)</sup>。主に高校生の学びについての調査と議論を記したその報告書の中では、中退者の相当数が比較的早い学年段階での留年や要支援状態を経験している事実に鑑みて、生徒の学習歴や生育歴に応じた早期の介入が中退を未然に防いで、好ましい学校生活を送ることを可能にするという議論が紹介されている。その上で、困難を抱えた生徒たちの支援のために、州として取り組むべきこととして「各教育段階における効果的な指導や授業」「中退に陥りそうな生徒の出現防止・早期判別・早期発見」「英語や算数の苦手な子供を中心に、小学校段階からの学習困難児への早期の集中指導」「家族を含めた困難児への対応における学校間・機関間連携のための連絡・連携・協力体制」「親に対する教育や協働の重点的な推進」「各段階・各教科にわたる困難児指導のための教師の研修機会の確保」などの幅広い学校段階にわたる方策を提案している<sup>30)</sup>。

オンタリオ州では、義務教育年限延長に関わりの深い「18 歳までの学び」(Learning to Eighteen: L18)

政策が、そもそも教育省が導入した「スチューデント・サクセス」(Student Success :SS) 戦略に従った中等学校教育の段階的充実策の一環として実現された。SS 戦略には、ほかに、「協働教育」(Cooperative Education)、「二重単位制度」(Dual Credit Programs)、「オンタリオ若者修業制度」(Ontario Youth Apprenticeship Program)、「高度専門職技能専攻」(Specialist High Skills Majors) などが含まれて、相乗効果が狙われている<sup>31)</sup>。

マニトバ州においても、2011 年改正の「公立学校教育法」前文に、改正の趣旨が並んでいるが、その筆頭に「卒業又は 18 歳になるまでの在学」を挙げたほかは、「生徒を引きつける革新的な教育プログラム」「多様な学習スタイル～教室外の学習やオルタナティブな教育」「保護者の理解促進」などを挙げている。この州でも、明らかに関連施策との複合作用による効果を期待している<sup>32)</sup>。

3 州の教育政策の中には、義務教育年限延長とは、単独の教育施策ではなく、またその課題はたんに生徒を収容する教室・施設の確保や指導に当たる教員の頭数の手当てに限らない——そのような共通理解があるように見える。第 11～12 学年の義務教育化における肝心な問題とは、生徒が通い続ける意味のある学校作りそのものである。生徒が身に付けることが、自分の自己実現に関係があるか、又はこれからの社会の中で役に立つことであるか。そこが政策策定・政策実施の際の考え方の基軸となっていて、その考え方を巡って教育政策の目標設定も政策評価も行われる。

### (3) 年限延長の方法論

義務教育の「義務」性をいかに定義するのか、その考え方については、「就学義務」「教育義務」の区別があるが、保護者の教育義務以上に 16 歳以上では本人の責任に帰する発想も見えた。

義務就学をさせる形でも、ホームスクールなどのオルタナティブな教育機会を始め、職業訓練や職業体験などの規定の上でのバリエーションは後発のオンタリオ・マニトバ 2 州のほうが多彩であった。就労することを容認するのも後発 2 州である。

義務を守らせるための方法の問題では、どの程度の就学を義務として含めるのかによっても方法論が異なってくるが、そこはあまり議論も規定も見えなかった。強制する方策があまり実効的でないようであった。マニトバ州を除く 2 州では罰の種類も少なく、規定があっても実質的には罰を科していないように見える。

3 州のそれぞれに理想や理念があると思われるが、各州での選択が、そのように落ち着いた過程をみることであれば、義務教育についての考え方の違いを更に見ることができるとと思われる。

## 5. 日本の学制改革議論への示唆

中教審の議論において、義務教育年限延長は、支持される結論が分かれる問題である。賛成議論が明確な根拠や方向性を示せない一方で、反対論は「延長のメリットが必ずしもはっきりしていない」「変えるだけの必然性やニーズがあるのか疑問」「財政負担の分だけ教育効果が期待できるのか」「学ぶ意欲が必ずしもない子どもたちを学校に拘束することになり、教育上よくない」といったまとめがある<sup>33)</sup>。本稿の最後に、カナダの義務教育年限延長政策が日本の状況に与える示唆について考察したい。

カナダ 3 州における義務教育年限延長の議論と政策の特色は、高校教育全体を一層実りのある学習の機会とする教育改善のための諸施策とセットで提出され、展開されていることにある。高校教育の入り口、最中、出口の各時点でのモニタリングなどの経時的な取組と連係する形で個々の生徒

の成長・発達に心を配る。高校生以前の学童期にも課題解決の糸口を求め、更に養育に当たる保護者等の啓発や教育も視野に入っている。

年限延長を含む包括的な高校教育政策に期待されるメリットは、明確に個々人の学習レベルの引上げである。18歳までを目途として意味のある成長・発達をとげて、職業に就き、社会を支える青年層を育てることが政策的な価値として選択されている。そして、年限延長へのニーズに対しては、子供からの支持を待っている受け身の考え方ではなく、子供の生活・学習実態の把握の上に立って、＜青少年にいかにか良質の学びを体験させるか＞という基本的な姿勢が見られる。すなわち、青年として興味の持てる、有用性や意味を感じることでできる学習体験をさせ、その学習のうちには社会体験・職業訓練・勤労そのものをも含め、所謂教室での教科学習に限らない多種多様な「学び」を義務教育として認めている。そうした望ましい学習を実現するための集中的な政策努力の始期と終期として、義務教育年限が位置付けられているのである。

カナダ3州の事例から明らかなことは、義務教育年限延長という政策の単独での評価をしないことである。年限延長策は、着手の際には単品で市民にアピールすることができても、成果の客観的把握・検証は他の要素を勘案しながら慎重にしか行われなければならないようである。高校教育の成果を就学率・卒業率で示したり、就職率を調べたり、政策効果を測定する努力はなされるが、その中で義務教育年限延長自体がどの程度効いているのかの弁別は、三州では強い関心が向けられず、関連する施策のデータとの総合的な分析によって政策評価が行われる。

本稿の段階では十分な州間の比較検討はできなかった。しかし、今は政策評価の段階に達せず、年限延長政策を始めたばかりといえるマニトバ州もこれからは施策の充実を図る可能性があり、アルバータ州では17歳までの延長を実施している。他州でも先行諸州や海外の動向を見ながら、年限延長の議論や導入の検討が行われている。それぞれの州は政策を参照し合う間柄であると考えられるので、共通点がある場合も相違点がみられる場合も、義務教育年限延長の政策的動向やその手法や考え方をみる上で、カナダは貴重なサンプルといえる。今後とも継続して追いかけることで、我が国の義務教育年限延長に関わる議論の参考材料が得られる研究対象である。

## 注

- 1) ニューブランズウィック州「教育法」(1997年制定、2004年改訂～CHAPTER E-1.12 Education Act)。  
<http://laws.gnb.ca/en/ShowPdf/cs/E-1.12.pdf>. [2016年3月14日アクセス]
- 2) Department of Education (December 1997), *Life After School: A Follow-Up Study of Students Leaving the NB Public School System Without Obtaining a High School Diploma*.
- 3) ニューブランズウィック州議会(1997)、*Journal No. 38*、によれば、1997.2.26.に賛成多数で Bill 77 Education Act が専門委員会から全院委員会に送付され、同 *Journal No. 40* -では同年 2. 28 に全院委員会での修正が完了した。  
<https://www.gnb.ca/legis/business/pastsessions/53/53-2/journals-e/970226-e.asp>. [2016年3月14日アクセス]
- 4) 法令原文は注1に同じ。修正箇所は、ニューブランズウィック州「教育法」修正 (BILL 13, An Act to Amend the Education Act, c.52, s.3) 参照。2000. <https://www.gnb.ca/legis/business/pastsessions/54/54-3/status-e/bills/013-e.asp> 及び、<https://www.gnb.ca/legis/business/pastsessions/54/54-3/journals-e/001130-e.asp>. [いずれも、2016年3月14日アクセス]
- 5) 前掲、ニューブランズウィック州「教育法」。
- 6) ニューブランズウィック州・修了年限タスクフォース (School leaving Age Task Force) (1998). *High School Graduation: The New School Leaving Age: Findings and Recommendations of The School-leaving age Task Force*, pp.3,16,17.

- <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/ed/pdf/K12/HighSchoolGraduationTheNewSchoolLeavingAge.pdf> [2016年3月14日アクセス]
- 7) ニューブランズウィック州教育省ウェブサイト “Innovation Awards / Anglophone teachers (00/05/30)”,  
<http://www.gnb.ca/cnb/news/edu/2000e0446ed.htm> . [2016年3月14日アクセス]
- 8) 同上”Quality Learning Agenda Ten-year vision to strengthen N.B.'s education system (03/04/23),  
<http://www.gnb.ca/cnb/news/edu/2003e0414ed.htm> . [2016年3月14日アクセス]
- 9) Province of New Brunswick(2005), *Believing in Achieving – 2005: A progress report on the targets of the Quality Learning Agenda*. <http://nb.cpf.ca/wp-content/blogs.dir/1/files/Believing-in-Achieving-2005.pdf> . [2016年3月14日アクセス]
- 10) Philip Oreopoulos (2005), *Stay in School: New Lessons on the Benefits of Raising the Legal School-Leaving Age*, C.D. Howe Institute Commentary No. 223, December 2005. [https://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_223.pdf](https://www.cdhowe.org/pdf/commentary_223.pdf) . [2016年3月14日アクセス]
- 11) 日本の先行研究では「教育委員会」という訳語が大勢を占めるので本稿でもそれにならった。
- 12) 自治体国際化協会 (2002) 『カナダの地方団体の概要』。  
[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/227.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/227.pdf) . [2016年3月14日アクセス]、Joseph Robert Lyons(2014), *Structural Variation and Local Service Delivery; Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies*, Submitted to The University of Western Ontario. 博士予備論文。未刊。 <http://ir.lib.uwo.ca/etd/1905/>. [2016年3月14日アクセス]
- 13) 「教育法」(Education Act)、R.S.O. 1990, CHAPTER E.2.
- 14) Charles Ungerleider, (2007), *Evaluation of the Ontario Ministry of Education's Student Success / Learning to 18 Strategy Stage 1 Report*.  
[https://www.researchgate.net/publication/268326587\\_Evaluation\\_of\\_the\\_Ontario\\_Ministry\\_of\\_Education's\\_Student\\_Success\\_Learning\\_to\\_18\\_Strategy\\_Stage\\_1\\_Report](https://www.researchgate.net/publication/268326587_Evaluation_of_the_Ontario_Ministry_of_Education's_Student_Success_Learning_to_18_Strategy_Stage_1_Report) . [2016年3月14日アクセス]
- 15) 「修正教育法」 Education Amendment Act (Learning to Age 18), S.O. 2006 Chapter 28.  
<https://www.ontario.ca/laws/statute/s06028> . [2016年3月14日アクセス]
- 16) 同上、7条1項。ただし、同法につけられた「注釈 (Explanatory Note)」では、18歳以下の生徒の保護者にも罰則等を準用する規則を制定できる、とある。
- 17) George Zegarac, Richard Franz. (2007). *Secondary School Reform in Ontario and the Role of Research, Evaluation and Indicator Data*. [www.edu.gov.on.ca/eng/research/ssreform.pdf](http://www.edu.gov.on.ca/eng/research/ssreform.pdf) . [2016年3月14日アクセス] Charles Ungerleider, (2008). *Evaluation of the Ontario Ministry of Education's. Student Success / Learning to 18 Strategy. Final Report*. [www.edu.gov.on.ca/eng/teachers/studentssuccess/CCL\\_SSE\\_Report.pdf](http://www.edu.gov.on.ca/eng/teachers/studentssuccess/CCL_SSE_Report.pdf) . [2016年3月14日アクセス] 以下、この項の記述は、すべて Ungerleider (2008) による。
- 18) 前掲、Ungerleider (2008) による。なお、2006年以降の高校卒業率をみれば、2014年度には4年間の課程を5年間かけて卒業する者も含めれば84パーセントの生徒が卒業しており、10年ほどで16ポイント上昇しているとされる。 *The Canadian Press*, Apr 01, 2015.  
<http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/high-school-graduation-rate-on-the-rise-in-ontario-1.3017972> . [2016年3月14日アクセス]
- 19) 例えば、OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015 Making Reforms Happen*, OECD Publishing, p.206. [2016年3月14日アクセス]
- 20) Keiko Kuji-Shikatani, Mary Jean Gallagher, Richard Franz, Megan Borner, (2016), “Leadership's Role in Building the Education Sector's Capacity to Use Evaluative Thinking- The Example of the Ontario Ministry of Education”, Michael Quinn Patton, Kate McKegg, Nan Wehipeihana, *Developmental Evaluation Exemplars: Principles in Practice*, p.254. [2016

年3月14日アクセス]

- 21) マニトバ州教育省ウェブサイト。 <http://www.edu.gov.mb.ca/k12/schools/gts.html> [2016年3月14日アクセス]
- 22) Nick Martin (2010.Nov.19) School-leaving age set to rise. NDP government plans to make students stay in class until they're 18, *Winnipeg Free Press*. <http://www.winnipegfreepress.com/local/school-leaving-age-set-to-rise-109151504.html>
- 23) マニトバ州議会、(2011)。The Preparing Students for Success Act (Various Acts Amended), S.M. 2011, c. 3. <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2011/c00311e.php#2> . [2016年3月14日アクセス]。この節の「公立学校教育法」からの引用は、これによる。
- 24) *High School Graduation Requirements Regulation*. <https://web2.gov.mb.ca/laws/regs/index.php?act=P250> . [2016年3月14日アクセス] C.C.S.M. c. P250による。C.C.S.M.は *Continuing Consolidation of the Statutes of Manitoba* で、州の法令集。
- 25) “School Administration: Rights and Responsibilities of Parents.” (Legislative Reference: The Public Schools Act, Sections 58.6–58.8), Minister of Education, Citizenship and Youth. *School Partnerships (2005), A Guide for Parents, Schools, and Communities*.
- 26) 注22に同じ。
- 27) 州ウェブサイト広報。April 23, 2003 <http://www.gnb.ca/cnb/promos/education/speech-e.asp>. [2016年3月14日アクセス]
- 28) Olena Hankivsky, (2008), *Cost Estimates of Dropping Out of High School*, Canadian Council on Learning. <http://research4children.com/data/documents/CostofdroppingoutHighSchoolinCanadaHankivskyFinalReportpdf.pdf> 並びに、オンタリオ州教育省ウェブサイト(2011)、*Research in Brief*, [http://www.edu.gov.on.ca/eng/research/RIB\\_StudentSuccess.pdf](http://www.edu.gov.on.ca/eng/research/RIB_StudentSuccess.pdf) [ともに、2016年3月14日アクセス]
- 29) 前掲、*High School Graduation: The New School Leaving Age: Findings and Recommendations of The School-leaving age Task Force*. 教育次官による「緒言」。
- 30) 同前書、pp.4-5。
- 31) オンタリオ州教育省ウェブサイト、*Student Success*、<https://www.edu.gov.on.ca/studentssuccess/> . [2016年3月14日アクセス]
- 32) 注23「公立学校教育法」前文。
- 33) 文科省(2006)「初等中等教育分科会（第37～44回）における主な意見」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/07013003/004.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/07013003/004.htm). [2016年3月14日アクセス]