

労働政策フォーラム「教育から職業へー欧米諸国の若年就業支援政策の展開」

アメリカにおける高校職業教育の法的基盤

2004年2月19日

筑波大学教育学系助教授 藤田晃之

①84年パーキンス法

連邦職業教育法の抜本的改正法として1984年10月に成立した「カール・D・パーキンス職業教育法(Carl D. Perkins Vocational Education Act、Public Law 98-524、以下、84年パーキンス法)」は、それまでの学校教育における就職支援のあり方を大きく変容させ、かつ、今日にもなお影響を残す連邦法として知られている。本法の主たる特質は、①「不利な立場におかれた者(disadvantaged individuals)」に対する大幅な連邦補助金の支出を規定し、②1970年代に全米的な推進が謳われたキャリアエデュケーション(Career Education)の後を引き継ぐ「総合的キャリアガイダンス・カウンセリングプログラム(Comprehensive Career Guidance and Counseling Program)」を提唱したことに集約される。

○「不利な立場におかれている者」に対する連邦予算の集中配分

84年パーキンス法は、従前の職業教育法と同様に、連邦補助金の配分を職業教育プログラムの対象年齢によって次のように定めた(Sec. 101)。

15歳～19歳：50%	20歳～24歳：20%
25歳～65歳：15%	15歳～65歳：15%

この配分については現行法においても変更なく引き継がれており、連邦職業教育法の基本的枠組みと言えよう。84年パーキンス法の独自性は、上記補助金を受領した州に対して、その総額の57%を対象者属性を特定した職業教育プログラムに使用するように規定した点にある(Sec. 202)。特定対象者及びその配分率は次の通りである。

心身障害者：10%
不利な立場におかれている者(disadvantaged individuals)：22%
職業訓練あるいは再訓練を必要とする成人：12%
配偶者をもたない有子労働者あるいは専業家事担当者(homemaker)：8.5%
職業教育における性差固定概念撤廃のためのプログラム参加者：3.5%
矯正機関に入所している犯罪者：1%

84年パーキンス法は、15歳から19歳を対象とした職業教育を主軸とする点において従来の職業教育法の枠組みを引き継ぎつつ、「これまでの職業教育において望ましい扱いを

受けてこなかった者」を具体的に挙げ、彼らをターゲットとした職業教育プログラムの確実な運用を求めたのである。予算を集中させた「不利な立場におかれた者」について同法は次のように定義した(Sec. 521)。

アカデミックなもしくは経済的なハンディキャップをもつ者で、かつ、職業教育において彼らに成功をおさめさせるためには特別な援助を必要とする者を意味する(ただし、心身障害者を除く)。ここには、低所得世帯の家族、移民、英語の運用能力の不自由な者、中等教育からの中退者、中退する可能性のある者が含まれる。

学校における職業教育を中核とした「不利な立場におかれた者」への働きかけに対して積極的な連邦支援を定めた84年パーキンス法は、その後の活発な議論を呼び起こすこととなった。本法は、90年代の教育改革において、職業教育、及び、学校から職業生活への移行が焦点のひとつとなる契機を提供したと言えよう。

○総合的キャリアガイダンス・カウンセリングプログラム

1960年代のアメリカでは、対ソ科学技術開発競争とも言うべき背景にたつて、学力水準の向上を目標に掲げた教育改革が推進された。しかし、60年代末には一連の施策に対して「落ちこぼし」を助長するとの批判が高まり、70年代には抜本的な方向転換が図られたのである。「教育の人間化」とのスローガンが掲げられる中で、カリキュラムの多様化(中等教育段階における大幅な選択科目の導入)とともに、わかりやすい授業・生活に密着した教育等の実践のための模索が全米的に進められた。このような中で、学校教育のすべての科目において学習内容の職業的応用可能性(直截には、将来何に役立つか)を強調し、中等教育段階では学習内容に関連をもつ進路情報の提供を行うなど、キャリア教育の教科への組み入れ(infusion)を方法的な特質とするキャリアエデュケーション(Career Education)が連邦教育省によって提唱され、全米の学校で推進されたのである。

しかし、70年代後半から、教育をとりまく政策的環境は大きく変化していった。76年以降の貿易赤字はアメリカ経済の総体的弱体化を象徴し、国際競争力回復のための人材開発への期待が高まりを見せた。また、学校教育にアカウンタビリティーを求める動きが活発化し、州内統一学力試験が急速に導入されたことにより、人々の関心は学校教育の成果、具体的には標準テストにおける成績の推移に集まったのである。学習の職業的応用可能性を強調し、そのために社会人講師を招くなどの実践も見られたキャリアエデュケーションには、「反知性的」との評価が目立ち始めた。さらに、「小さな政府」を指向し一時は連邦教育省の廃止をも決定したレーガン政権の新連邦主義によって、連邦教育省主導具体的モデルに基づくキャリアエデュケーションの影響力は急速に衰えたのであった。

このような中で、パーキンス法は「総合的キャリアガイダンス・カウンセリングプログラム(Comprehensive Career Guidance and Counseling Program)」を定め、次の諸領域を連邦援助の対象とした(Sec. 331-333)。

- 1) 個人が自己評価・キャリア計画・キャリア決定・エンプロイアビリティを高める諸技能(employability skills)を獲得することへの支援

- 2) 個人が教育及び諸訓練から職業へと移行することへの支援
- 3) 個人が現職で求められている技能を保持することへの支援
- 4) 個人が衰退傾向のある職業から、高度技術を必要とする新しい分野の職業、あるいは従事者の不足している職業への移行するために新たな技術を獲得することへの支援
- 5) 個人が自らのキャリアの過程で新たな職業を探し、自らのキャリア目標を明確化することへの支援

そして、学校教育におけるこれらの支援は、正規のスクールカウンセラーによって計画・運営されるべきであると規定されたのだった。つまり、実践具体的方法については各州・各学校区に委ねると同時に、実践を支える組織の中核にスクールカウンセラーを据え、実践すべき活動目標を列挙することによって、就職支援のためのガイダンスとカウンセリングを提供しようとしたのである。連邦主導のモデル作成を行い、教科教育との融合・組み入れをその方法論の基軸としたキャリアエデュケーション政策とは際だつ相違である。また同法は、総合的キャリアガイダンス・カウンセリングプログラムが「地域社会に密着」すべきであるとし、具体的には「家庭、地域社会、産業界、工業界、労働界、および、女性、マイノリティー、障害者、経済的に不利な立場に置かれる者等のあらゆる住民の協力を求めるものでなくてはならない」と定めている。その後、1989年には、本法が示した枠組みを実践に移すための「全米キャリア開発指針」が準政府機関である全米職業情報整備委員会(National Occupational Information Coordinating Committee)によって策定され、スクールカウンセラーを計画・運営の中核に据えた地域連携型進路指導プログラムが、全米に広く浸透していった。

84パーキンス法に基づく総合的キャリアガイダンス・カウンセリングプログラム施策は、キャリア教育と教科教育との融合を前提とした枠組みを廃したことにより、学力の向上を指向する80年代以降の教育改革総体との調和性も確保し得たと言えよう。スクールカウンセラーを中核とするキャリア教育の実践は、今日でもなおアメリカの学校教育の特質となっている。

②90年パーキンス法

90年代の就職支援施策の方向性をまず示したのは、1990年のカール・D・パーキンス職業教育及び応用技術教育法改正法(Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act Amendments of 1990、Public Law 101-392、以下、90年パーキンス法)であった。本法は「高度技術社会において就労する上で必要なアカデミックな能力と職業技能的能力の双方を習得し得る教育プログラムの改善」を主たる目標として成立し(Sec.2)、本法による各州への連邦補助金は、まず第一に職業教育カリキュラムとアカデミックなカリキュラムの統合のために使用されなくてはならないと定められた(Sec.201)。

これはすなわち、84年パーキンス法が定めた「不利な立場におかれた者」をターゲットとした職業教育の拡充策が、短期間のうちにその質的転換を余儀なくされたことを意味する。中等後教育、特に高等教育への接続を可能とするアカデミックな学習から、職業教育を切り離し、後者の拡充を求めた84年パーキンス法の枠組は「不利な立場におかれた者」を救う手だてとはならない、との判断が下されたのである。労働市場では職場のOA化を

背景として単純作業労働が機器によって代替される明確な傾向が生じており、また、高校卒業資格を持たない者はもちろんのこと、高校卒業後直ちに就労する者であっても、若年期の不安定な雇用環境や低い所得等の問題に直面せざるを得ない。これらの現実が、84年パーキンス法への批判に直結したと言える。（90年パーキンス法がその基本的枠組みとした「職業教育カリキュラムとアカデミックなカリキュラムの統合」は、本法によって初めて連邦補助金の対象とされたテックプレップ制度(Tech-Prep Programs)に最も顕在的に示される。テックプレップ制度については本稿第2章において詳しく言及する。）

③移行機会法

90年パーキンス法が形成した職業教育とアカデミックな教育との間に見られた従来の「垣根」を取り払おうとする政策動向は、1994年に成立した「学校から職業への移行機会法（School-to-Work Opportunities Act, Public Law 103-239、以下、移行機会法）」によってさらに拡大することとなる。本法は、2001年10月までの時限立法として成立し、2001年には更新されることなく廃止となったが、90年代後半の若年者就職支援施策に与えた影響はきわめて大きい。本法は、従来型職業教育法、すなわち84年パーキンス法、90年パーキンス法とは別に各州に対して連邦補助金の支出するものであり、当該補助金は、a)移行システム立ち上げ用補助金(State Development Grants)と、b)立ち上げ後5年間に限定した初期補助金(State Implementation Grants)とに大別される。各州には、これらの補助金を基とした独自の移行システムの構築が求められたのである。

移行機会法は、若年労働者層の4分の3を占める学士の学位を持たない者の多くが今日の職場が要求する諸技能に欠け、高校卒業資格を持たない者がマイノリティーを中心に多く、中等後教育を経ない労働者の収入が低迷している等の事実認識に基づき制定され（Sec.2）、その目標は次の5点に集約される。

- 1) 「職場における学習(work-based learning)」「学校における学習(school-based learning)」の統合、アカデミックな学習と職業的な学習の統合、及び、中等教育から中等後教育への円滑な接続の実現
- 2) 「キャリア専攻(career majors)」の修了支援
- 3) 「職場における学習」「学校における学習」「両者を統合する活動(connecting activities)」それぞれにおける具体的な学習の一体性（一貫性）の確保
- 4) 将来生徒自らが携わろうとしている産業（業種）についての経験・理解の提供
- 5) 本法が規定する活動、求職活動、雇用、及び、それらに関連する活動に対する、全ての生徒の平等なアクセス保証

本法は、これらの目標が明示するように、事業所における技能訓練を典型とする「職場における学習」を高校段階に導入し、それを、キャリア教育及びアカデミックな学習を軸とする「学校における学習」と有機的に統合することが、今日求められる若年労働者育成の鍵であるとの前提に基づいている（Sec.2(8)）。そして、生徒個人の人々の具体的学習内容は、遅くとも第11学年までに決定される各「キャリア専攻」、すなわち、「学卒一次就職(a first job)」の準備のための学習領域あるいはその学習シーケンス」を基に決定される。また、

移行機会法が定めるプログラムは、性別・障害の有無・社会経済的背景を問わず、「学業優秀な生徒（academically talented students）」までも包含する「すべての生徒」対象とするのである（Sec.4（2））。

90年パーキンス法によって志向された職業教育とアカデミックな教育との「垣根」の撤廃は、移行機会法によってさらに推し進められたと言えよう。

④現行職業教育法

90年パーキンス法は、1998年の改正法（Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Amendments of 1998、Public Law 105-332、以下、98年パーキンス法）によって改正・更新され、現行法として今日に至っている。90年パーキンス法を大枠で引き継ぐこととなった98年パーキンス法は、自らの目的を次のように定めている（Sec. 2）。

- 1) 高度にアカデミックな教育スタンダード(challenging academic standards)を構築するための州及び地方における施策の促進
- 2) 職業技術教育を受ける生徒に対して提供されるアカデミックな教育と職業技術教育とを統合し、かつ、彼らにおける中等教育と中等後教育との円滑に接続を支援する施策の促進
- 3) テックブレップ制度を含む職業技術教育を開発し、実施し、改善する上での州及び地方の自律性の拡大
- 4) 職業技術教育の改善に有効な研究成果の共有化及び現職研修及び教育支援の提供

ここでは、職業教育とアカデミックな教育との統合という90年パーキンス法の主旨が引き継がれ、職業教育がアカデミックなスタンダードの向上にも寄与すべき点が強調されている。「職業教育＝非進学者向けの教育」という旧来の枠組みを打破し、より多くの者に実質的な進学機会を保障すべきであるとの方針が再確認されていると言えよう。