

日本と香港における高等教育と教員養成

デビッド・グロスマン*

訳 近田政博**

<要 旨>

本論文では日本と香港の高等教育における教員養成課程の発展過程とその位置づけを比較する。歴史的にみると、日本と香港の教員養成課程は大学教育とは別個のシステムとして発足し、後に両者が統合されたという点で共通している。香港の教員養成は日本に遅れをとっており、大学を卒業し教員養成訓練を受けた者だけを採用するようになったのはごく最近のことである。日本でも香港でも、総合大学のみならず単科の教員養成機関においても教員養成が行われている。ともに、グローバル化に伴う経済上の課題や、教育システムの弊害による社会問題に対処するために、教育・カリキュラムの大規模な改革に取り組んでいる。これらの改革は、教師の質（知識、スキル、姿勢）と密接に関係しているので、両政府ともに教員養成改革を推進してきた。また、人口的な見地からも教員需要は大幅に低下している。そのため、両政府とも主として既存の教員養成プログラムの合併を図ることにより、公的支出による教員養成プログラムの規模を縮小しようとしてきた。合併に関する調査によれば、合併のプロセスは予想以上にコストがかかり、当初の動機である経済性と効率性を達成できるとは限らない。本稿の結論は、教員養成機関の合併は慎重に行うべきであり、その過程で他の重要な目標（質の高い教師を養成するための革新的方法など）を犠牲しないように配慮すべきだということである。

質の高い教師を養成することの必要性は、これまで世界でほとんど議論されたことがない。Darling-Hammond & Cobb (1995) の報告によると、APEC加盟国における教員養成の主目的は「質の高い教師」を専門的に養

* 香港教育学院教育基礎学院・院長

** 名古屋大学高等教育研究センター・助教授

成することである。こうした質の高い教師とは、以下の特性を併せ持っているものと考えられている。すなわち、教授法上の内容、専門教科についての知識、効果的に教えるためのスキルと姿勢、人間の成長と子どもの発達についての理解、コミュニケーションを促進するためのスキル、強い倫理観、生涯学習能力などである（Darling-Hammond & Cobb, 1995, p.4）。そのため、教師としての専門的訓練が重要となる。生徒の学習成果を決定する最も重要な要素は優れたティーチングであるということをも裏付ける研究は枚挙に暇がない（Grosso de Leon, 2001）。米国での先行研究を総合分析してみると、教師の知識、スキル、心構えが学習成果を生む上で重要だということが明らかである（Darling-Hammond, 2000）。したがって、教師は社会の中で最も多くの知識とスキルを身につけているべきであり、より多くの教育（ほとんどの場合、少なくとも学士号）を受けるべきであることは当然であろう。全米教員養成基準認定協会（The National Council for the Accreditation of Teacher Education: NCATE）は、優秀な教師の育成には以下の4つの要素が必要であると提案している。

- 1) 教養についての学習 - 万人に価値のある教科や思考についての学習
- 2) 内容についての学習 - 教師として担当する教科の内容およびその教授方法についての学習
- 3) 教職・教授法についての学習 - 教師として知っておくべき教授・学習方法についての学習
- 4) 統合的な学習 - 大学の内外の現実社会で学んだことを統合する現場中心の学習（Cruickshank, 1996, p.4）

ここから明らかになったことは、教職とは実践現場だけでは完全に獲得できないさまざまな知識とスキルを要求される職業であり、就職前の教育・訓練が不足すると生徒に被害を及ぼす恐れがあるということである。

教師を専門的に訓練することについての批判は以前から認識されているが、十分な専門的訓練を受けた教師を養成することは、今や万国共通の目標であると言ってもよい。また、どうやったら最良の教員を養成できるかという議論も世界中で活発に行われている。教員養成に関するAPEC加盟国の最近の実践報告の中で（Cobb, 1999）、一般的な教員養成方法として次の3種類が示されている。

- 1) 教員養成を目的として設立された教員養成カレッジ、師範学校、教員養成大学などにおける準学士相当のcertificateプログラムあるいはdiplomaプログラム。これらのプログラムは通常、小学校教師の養成を対象にしたものであり、特定の教科よりも教職科目に重点が置かれ、通常2～4年間にわたる。
- 2) 通常3～4年間の学士課程。総合大学で提供されるプログラムで、特定教科の準備に重点が置かれ、教職科目はそれほど重視されない。
- 3) 修士課程あるいは学士号をすでに取得している学生を対象に行われる1～2年間の5年目プログラム。

1. 現況

本稿では教員養成課程の発展とその高等教育における位置づけについて、香港と日本を比較検討し、その知見を述べる。香港と日本は人口規模がまるで異なるにもかかわらず（香港の人口は約700万人、日本の人口は約1億2,700万人）、いくつか興味深い類似点がある。周知の通り、香港も日本も中華文明圏に属し、儒教の伝統を共有している。その影響として、教育とその成果に大きな社会的価値が置かれている。今日的動向もかなり似ている。第一に、両者とも少子化、高齢化といった人口的な変化に直面しており、こうした変化は教員需要に直接的影響をもたらしている。最新の推定値によると、香港は現在、世界で最も出生率が低く（1.0以下）、日本も最も出生率の低い国の一つである（約1.4）。第二に、ともにバブル経済崩壊後の不況下にあり、資産価値の目減り、デフレ、失業率の更新（日本は5%、香港は7%超）といった諸問題を抱えている。こうした経済状況のおかげで、政府の歳入は歳出を大幅に下回り、財政赤字は膨らむ一方となっている。第三に、最近になって香港と日本は教育制度の欠点を自覚し、従来の非常に厳格で競争主義的な教育制度を、開放的で柔軟かつ融通性のある「人間味のある」（“humanized”）ものに改善するため、大規模な教育改革に着手している。こうした改革は、学校カリキュラムと教員養成システムの両方に大きな変化をもたらしている。

2. 香港と日本の教員養成制度

香港の高等教育が拡大し、大学が教員養成の機能を持つようになったのは、日本と比べてごく最近になってからのことである。英領植民地時代（1841～1997年）の大半を通して、香港の高等教育は少数エリート主義として知られていた。これはおそらく、植民地体制の中で教育目的が限定されていたことにもよるだろう。植民地政府が1910年に香港大学（Hong Kong University）を設立してから1963年までの間、大学といえば香港大学のみであり、それから1988年までの間も、大学はわずか2校しか存在しなかった。1997年の中国返還に至る段階で、大学の数は急激に増えて8校になった。大学生の同年齢人口比は、1980年代以前はわずか2%程度であったが、現在は18%である。また控えめに見積もっても、高等教育就学年齢人口の10%は外国で高等教育を受けている。

高等教育の拡大と同様に、教員養成の分野においても香港は遅れをとった。このことは、1960年代と70年代に香港経済が劇的に急成長し始めるまで、初等教育と中等教育の普及が比較的緩慢であったことと関連している。香港が6年制の初等義務教育を実施したのは1971年のことであり、9年制の義務教育はようやく1978年になってからのことである。植民地政府は教育インフラの拡充にうまく対応したといえるが、こうした拡充は教育の質に対する配慮を伴うものではなかった。あまりにも長い間、時代遅れのイギリス型モデルに現地的要素をいくつか加味しただけのカリキュラムが、小規模かつ選別的な教育システムの中で、精鋭のエリート学生を対象として設計されていたのである。香港政府は1980年代になってようやく就学者数を大幅に増やし、義務教育の量的拡大によって、より多くの教師が必要となった。教員需要を満たすため、香港政府は過去30年間にわたって苦心を重ねてきた。当初は量的拡大を重視し、最近になってからは教員養成プログラムの質的向上のための努力を行ってきた。Cooke（2000）は、香港のあまりに緩慢な教育拡大プロセスについて総合的な分析を行っている。香港は1939年に最初の教員養成カレッジを設立したが、学位は授与されなかった。このカレッジの設立が契機となり、5校の準学士（sub-degree）教員養成カレッジが徐々に設立され、これらのカレッジは2年間ないし3年間の課程において、小学校教員の大部分と中等学校教員の約3分の1を養成した。これら5校の教員養成カレッジは、教員養成の質的向上をめざし、1994年に単一の香港教育学院（Hong Kong Institute of Education:

HKIEd)として統合された。現在のところ、香港教育学院は教員養成を専門とする単科大学である。あえて日本に当てはめると、国立の教員養成大学に相当するだろう。さらに長年を通じて、香港大学、香港中文大学 (Chinese University)、最近では香港浸會大学 (Baptist University)、香港公開大学 (Open University) が教育学部を開設し、学士課程レベルと大学院レベルの両方において多様な教員養成プログラムを提供している。

中国返還後に新たに設立された香港特別行政区政府の行政長官となった董建華 (Tung Chee Hwa) は、1997年に行った就任演説の中で、ゆくゆくは学校教員の全員が大学卒で教員養成訓練を受けているようにすることが目標の一つであると語った。6年後の今日、香港政府はこの目標をまだ達成していない。それどころか、教員養成訓練を受けていない大卒者の雇用を認めることによって、この政策目標からはむしろ遠ざかっているように見える。香港政府の指標によると、現在、小学校教師の9.2%、中等学校教師の13.4%は教員養成訓練を受けていない。一方で、現職教師のためにパートタイムで学位取得コースが提供されるようになったことにより、最近になって大学卒の教師の数は増えつつある。とはいえ、小学校教員で学士号を持っている人は2001年にはわずか47%、中等学校教員の場合は88%であった。

2003年に香港教員養成・教員資格諮問委員会 (訳注: 原語では師訓與師資諮詢委員會: Hong Kong's Advisory Committee on Teacher Education and Qualifications: ACTEQ) は、教員養成に関して従来よりも具体的な政策目標を設定した。同委員長の報告によれば、同委員会ならびに特別行政区政府は教職に就くための専門的水準を5年以内に次のように設定することで合意した。

- a. 新規採用の教師は、大学を卒業し、かつ教員養成訓練を受けなければならない (英語など、この基準を達成することが難しい科目を除く)。
- b. 教師として登録される前に1～2年間の研修を経験する。
- c. すべての教師はその職業能力を開発し続けなければならない。
(“five years from now,” 2003)

教員養成に関するこれらの政策命令が検討・実施されるのと平行して、香港政府は香港の将来の競争力を高めるという大義に基づき、学校教育の

質を高めるために広範かつ意欲的な一連の改革に着手した（Education Commission, 2000）。簡単に述べれば、これらのカリキュラム改革では、従来の教科間の垣根を低くする試みや、最重要なテーマ、問題点、考え方、価値観で構成される8つの主要学習分野（Key Learning Area: KLA）に基づいた新しいカリキュラムを再構成する試みが行われている。ElliottとMorris（2001）によると、これらの改革が成果を挙げるためには、同時に教員養成制度の再構築も必要となる。しかし、教師をどこで、どのように養成するかという問題についてはまだ議論の余地がある。この問題については後述するとして、次に日本の教員養成について概観したい。

日本は古くから優秀な教師を輩出することでは国際的定評があり、しばしば教育実践のモデルとみなされてきた。教師が教員養成の訓練を受け、学士号を取得しているという点では日本は香港に比べて先進的状況にある。多少の例外はあるものの、日本のほぼすべての教師は教員養成訓練を受けている。また、現在でも短期大学を卒業すれば教員資格は得られるが、日本の教師の90%は学士号取得者である（1956年当時は19%であった）。第二次世界大戦後の日本における教員養成の発展と質の向上は、占領軍政府の教育構想がきっかけとなった。第二次世界大戦前の日本では、教員養成は総合大学とは別の教育機関で行われていた。すなわち、戦前の日本の教員養成は、主としてフランスとドイツをモデルとした師範学校という二元教育制度の一翼において行われていたのである。1872年（明治5年）の学制は教員養成制度について定め、それ以来、小学校教員養成のために各県に師範学校が一枚ずつ設立された。一部の地域には高等師範学校も設立され、中等学校の教員養成を目的とした（Okuya, 1989）。

占領期の当初、米国教育使節団は教員養成のカリキュラムを、高等普通教育、教職についての専門教育、教科についての専門教育の3つの分野から構成すべきであると勧告した。さらに同使節団は、師範学校を4年制の教員養成大学に改組し、同時に総合大学においても教員養成を可能とすることを勧告した（*Report of the United States Education Mission to Japan*, 1946）。また、主に戦前の教育制度にみられた悪習を是正するために、新生日本の民主主義制度を支援するべく、占領軍政府は教養教育をきわめて重視した開放的な教員養成制度を導入した。

この開放制度政策の下で、日本はさまざまな種類の教員養成機関を創設した。1989年までに国公私立を合わせた全大学の84%に教員養成コースが設置された（Okuya, 1989）。教育学部あるいは教育学科内に教員養成プロ

グラムを備えた大学やカレッジがあるだけでなく、日本には教員養成のために大学レベルの単科教育機関（「教員養成大学」）がある。前述したように、いくつかの短期大学も教員養成プログラムを設けているが、現職教師の90%は学士号取得者である。このため、日本では教職に就くため競争が激しくなっているようである。日本ではこうした開放的な教員養成制度によって、中等教育の拡大によって生じた教員需要を満たすことができた。中学校卒業者が高等学校に進学する割合は、1960年には57.7%であったのが、1979年には94%になった。高卒者の大学進学率も同期間内に10.3%から37.4%に上昇した（Shimahara, 2002, p.40）。

日本において教員養成の機会が急速に拡大されたことは、当然のことながら、さまざまな問題点や批判を生み出した。まず、教員免許の水準が低くなったとみなされた。学生の側では就職の選択肢の一つとして、教員免許を得るために必要な最小限の単位だけを形式的に取得する傾向が顕著になった。同時に、教員養成プログラムを提供する大学側の多くは、非常に短期間の教育実習（2～4週間）と実質の伴わない教職科目など、政府が要求している最低限の基準しか提供していなかった。

教員養成に対する批判は、若者や学校に関する社会状況の変化によって1980年代ごろには一層厳しくなった。これらの社会変化は日本の一般市民に衝撃を与え、関心を集めている（Shimahara, 2002）。それは子どもの自殺、いじめ、校内暴力、長期の無断欠席や不登校（登校拒否や学校恐怖症と呼ばれることもある）、学級崩壊（教室内の混乱や反抗的行為についてのジャーナリスティックな表現）などである。これらを鑑み、1980年代半ばに中曽根政権は臨時教育審議会を設置し、教育再編のために思い切ったイニシアチブをとった。改革の主導者たちは問題の大半は教師にあると指摘し、教師の資質向上が改革運動の中心課題となった。その後、1980年代から1990年代にかけて教員養成制度の改革は幾度となく繰り返された。このことは多くの文献で言及されている（Shimahara, 2002；Sato & Asanuma, 2000；Takakura & Ono, 2002；Moriyoshi, 1999；Kobayashi, Hawley & Hawley, 1993など参照）。これらの改革は4つの基本分野から成っている。それらは、教職履修科目の強化、教員免許制度の階層化、実践能力の強化、現職研修プログラムの拡充である（Sato & Asanuma, 2000）。

しかし教員養成制度改革の実施と時を同じくして、教職に就くことのできる機会は劇的に減少した。この減少傾向はおよそ今から10年前に始まった。1990年代中頃には、教職課程履修者の約25%は教育大学卒であり、一

般の大学卒は55%、短大卒は15%、大学院卒は5%であった（Lopez Tinajero, 1998, p.335）。大学や短大で教職単位を取得した卒業生は、大学を通して、あるいは個人単位で県の教育委員会に教員免許を申請する。教員免許は日本全国で生涯にわたって有効である。しかし、教員免許を取得しただけで教師になれるわけではない。免許を取得して教師になりたい卒業生は、各県の教員採用試験を受けなければならない。試験結果はその県内のみで有効であり（他府県では通用しない）、有効期間は1年間である。

どんな教員養成プログラムで学ぼうとも、日本では教職に就くことができる人は多くないという厳しい現実がある。文部科学省の統計（<http://www.mext.go.jp>）によれば、新規の教職ポストは1989年には33,615人であったのが、1998年には14,178人まで落ち込んだ。これは、教師の需要が全体で57%減ったことによるものであり、特に小学校教師の需要は67%も減少した。たとえば1998年には、教員採用試験を受けた人数は154,716人であった。このうち合格者はわずか18,529人（11.9%）、最終的に採用されたのは14,178人（9.1%）にすぎなかった。教職に採用された人と採用試験受験者との比率は、1990年には1：4であったのが1998年にはほぼ1：11となった。国立大学の48の教育学部（私大を除く）でさえ、常勤の教職に就くことできたのは卒業生の12%にすぎず、22%は非常勤ポストに就いた。教職を得るための競争率は大学のレベルや専門とする教科、地理的条件に応じてかなり違ってくことも注目される。教職に採用された人と採用試験受験者との比率をみると、1998年には川崎市と愛媛県で1：4.8、大分県では1：17.6と大きな開きがある（<http://book.jiji.com>）。ともあれ、教職課程履修者のうち実際に教職に就いた者の割合が低いという全体的な状況を踏まえて、日本政府は公的支出による教員養成プログラムの数を大幅に削減することを提案している。この政策については以下で考察する。

3．香港と日本における教員養成：人口の見地からの必然性

香港と日本は歴史においても規模においても明らかな違いがあるにもかかわらず、これまでみてきたように、教員養成の発展においていくつかの共通点がある。いずれのシステムにおいても経済成長期や教員需要が高まる時期にめざましい量的拡大が起こり、その後、質的向上や適切な訓練とのバランスを取るために苦心した。両者とも一般市民は教育制度や教師に対してかつてないほどの批判を展開し、教育制度の失敗が認識され、マス

コミにはしばしばこれをセンセーショナルに取り上げてきた。香港社会も日本社会も世界の他の地域に比べると教師は比較的大事にされているが、一般市民の教育レベルが全般的に高くなりつつあるため、教師と親との学歴差は縮まってきている。そのため地域社会は、かつて教師が持っていた権力と権威を今日の教師に与えることをあまり快く思っていないようである。同時に、経済が失速して社会的流動性が小さくなったことにより、香港と日本の教育制度は水準の低い卒業生を送り出しているとは非難されている（国際水準からみると、ともに数学や理科などの学力水準は今でもかなり高いが）、教育制度および教師は、若者の自殺など増加しつつある青少年の社会問題に適切に対応していないと非難を受けている。香港も日本も初中等教育の改革を行い、教員養成の質を向上させるための改革を実施してきた。

しかし、これらの改革は香港でも日本でも危機に直面している。両教育制度に影響を与える基本的現実とは人口上の現実のことである。つまり香港も日本も、予測可能な将来において、就学前教育、初等中等教育の生徒数は確実に減っていく。授業時間を調整し、クラス規模を小さくしない限り、教師の需要は減るであろう。日本では、生徒数の減少により、すでにクラスの規模が大幅に縮小しており、中学校と高校の通常の学級定員は35～40人であったのが、今では半分に減っている場合さえある。このように調整しても、教員の供給が需要を大幅に上回っている。前述したように、こうした状況は日本ですでに発生しており、香港でもまさに始まろうとしている。

もう一つの共通点は、香港も日本も教職を得ることが次第に難しくなっているにもかかわらず、教師という職業は比較的安定しており、給与水準も悪くないため、教育制度が受け入れることができる人数よりも多くの人が相変わらず教職を志願していることである。日本では1974年以降、教員は他の公務員の給与より25%高い給与を取ってきた。これほどではないが、香港の教員の初任給も社会科学分野の平均的な大学新卒者の初任給よりも相当に高く、ほぼ倍のケースもある。また、香港では教職課程を修了した卒業生のうち、教師として雇用される者の割合は依然として高い。香港教育学院（HKIEd）が実施した調査によると、2001年に教育学士号を取得した卒業生のうち、91.8%が常勤教師のポストを確保した。この数字は2002年も同程度になるであろう。これほどの高い就職率は日本にとっては羨ましい限りかもしれないが、香港はこの数字を今後維持できないであろう。

日本ほど深刻な供給過多にはならないであろうが、教師のポストを見つけれない学生数は今後増えるであろう。初中等教育の生徒数が減少するにつれて、教師養成プログラムの数をどうすればうまく減らせるかが争点となってくる。その方法は規模縮小による場合もあれば、今なおニーズが見込まれる分野に多くのプログラムを再配置することもありうるだろう。

この点で香港と日本は異なっているように思われる。香港では特別行政区政府が大学の数を制限しているので、将来計画の中で予想される教師のニーズに合わせて、大学補助金委員会（原語では大学教育資助委員会：University Grants Committee）が大学入学者、学士号取得者、大学院入学者の定員を配分し直すことが可能である。香港政府は供給過多となっている分野や教科の学生数を減らし、今でも大きな需要のある英語などの教科に学生を移していく手続きを開始した。全体としても、教職課程を受ける学生数は全体的に徐々に減っていくと予想される。日本の「オープン・システム」においては、教員養成プログラムを提供している大学の多くが私立であるため、香港のように政府が直接介入して量的調整を行うことはできず、需要と供給のギャップは香港よりもはるかに大きい。

日本では教員養成プログラムの大幅減や合併が必然的であり、政府の政策立案者はこのアプローチを承認し、奨励している。国立の教員養成大学48校のうち32校における教職課程在籍者の数は200人以下である。2001年になって、政府は、各県一校の教員養成機関を配置する政策を正式に廃止すると発表した。文部科学省は、国公立大学における教員養成プログラムの合計数を現在の半分以下に減らすべきだと明言している（“Too many teacher training colleges”, 2001）。しかし、現在までのところ、この政策を実施するための措置はほとんど講じられていない。その原因の一つは、日本の高等教育機関は香港に比べてはるかに長い歴史を有しており、地理的にも多くの場所に散在していることである。地元の学校教師を県内で養成するという政策は深く根付いており、教員養成機関を閉鎖することには地域の強い抵抗がある。一部の私立大学や短期大学は教員養成プログラムを廃止したが、日本全国の教員養成プログラムでは相変わらず新規の教師ポストよりもはるかに多い教師の卵を生み出している。

関係者の抵抗もむなしく、教員養成の未来は明るいとはいえない。香港も日本も教員養成プログラムを提供する大学の数はいくぶん減少するであろう。日本の文部科学省は大学間の合併や統合を通して教員養成プログラムの数を減らすことを提案している。どのくらいの期間にわたるかは不明

だが、教員養成機関の数は減っていくであろう。これまでのところ、文部科学省は既存の教員養成プログラムを合併や併合によって縮小することを奨励し、勧告してきたものの、強制はしてこなかった。しかし、政府の財政が逼迫してくるにつれて、この縮小と合併は危急の課題となるだろう。日本の教員需要の低下は10年以上続いている問題であるが、改革を実行できない日本政府の無能ぶりは、一向に効果のあがない日本の金融危機対応策の場合とまるで同じである。しかも困ったことに、金融危機と同様、この問題も消えてなくなってくれるわけではない。大学入学者数について直接的な政府介入が行われている香港では、教師の供給過多が予想される分野の入学定員を減らし、ニーズのある分野（たとえば英語教師）の学生を（それほど多くはないが）増やしているため、教員養成プログラム履修者の数をおそらく減らすことができるだろう。それでもなお、香港でも大学間の合併を要求する声がある。次に、香港と日本それぞれにおける大学統合案について検討する。

4. 教員養成プログラム合併の動き

まず日本の場合をみてみよう。国立の教員養成大学や教育学部を含む教員養成プログラムの統合案としては5種類の方法が考えられる。ここでは主として、大学の事務官や教授に行った面接調査とその際の参考資料に基づいている。第一の案はよく知られているように、学生数が少なく、人口稀少な地域における近隣の3つの教員養成大学の合併である。文部科学省はこれを要求してきたが、これまでのところ、地元の抵抗に遭ってまだ実施されていない。このような抵抗を受けた理由には少なくとも2つあるらしい。一つは、地元の大学で教員養成訓練を受けた地元出身の人材に教えてほしいという要望が地域社会に根強いためである。二つ目の理由は、どこかの大学が実際に閉鎖されてしまうと、その地元は経済的打撃を受ける可能性があるためである。第二の案は、入学志願者が減少している国立の教員養成大学と、近隣で教員養成プログラムを提供している4校との合併である。合併を打診された4校は自治権を手放すことを恐れて、この提案には賛成しなかった。現時点では合意に達していない。ある大学の学長によると、政府からの合併要求は一時的に延期されているとのことである。政府は今後2年以内に、国立大学を独立行政法人（国立大学法人）に再編する計画に着手した。このため、文部科学省の関心は合併問題からは遠の

いてしまっており、少なくとも2004年までは延期されるであろう。

第三の案は、大都市圏にある国立の教育大学と、近隣にある、教育以外の分野のいくつかの専門学校との合併である（日本には、法律、経済、工学などの分野で職業訓練を行う専門学校がある）。これについてはまだ議論の段階であるが、筆者が聞いたところでは実現の見込みはなさそうである。第四の案は、ある県の教育大学が近隣の一流国立大学に合併を打診しているケースである。この見通しについて私は相反する話を聞いている。最初、その一流国立大学の側は合併の申し出を拒否したと聞いたが、後にその大学で重要な地位にある人から聞いた話では、話し合いはまだ継続しているとのことであった。これは日本の状況を考えて場合、十分にありうる話だと思われる。たとえ合併には熱心でないとしても、話し合いを完全には打ち切らず、意思をあまり公にしないことは、当事者の大学にとって賢明な策なのかもしれない。

第五の案は、厳密には合併や統合ではなく、変化する環境に対応するために大学としてのミッションを再定義するか、重点目標を再検討する案である。たとえば、国立のある教員養成大学は5つのキャンパスを抱えており、統合の圧力は感じていなかった。この大学の学長は、1966年以来別々になっているキャンパスをまとめて効率的に運営することが我が大学の課題だと語った。たとえば、各キャンパスでは入学試験が個別に行われている。このケースでより重要なことは、教員ニーズの低下という問題を抱える中で大学の入学者数を維持するために、生涯教育、芸術文化（すなわちリベラルアーツ）、国際理解教育、地域環境教育、情報社会教育といった、特定の教員免許とは結びつかない5つの新課程プログラムを設けていることである。別の国立の教員養成大学でも同様のプログラムが提供されており、その大学ではさらに人間福祉教育のプログラムも設置された。

これらの大学が従来のミッションを拡大し、教員養成機関としての枠を越えて、提供するべき教育サービスをこのように拡充したことは、Hayhoeが提唱する「教育大学」のまさに一つの典型を示しているといえる。Hayhoeによれば、この「教育大学」は教員養成機関としての質的向上を図ると同時に、新しい方法で知識社会のニーズに応えることを提唱している。その構想は次のように表現されている。

「（教育大学とは）教員養成を支援するための環境を提供することを最重要の目標とし、教員の供給を保証できるようにするものである。

同時に、成人教育、指導者養成、生涯教育、特定の職業教育などの分野の発展を可能にするものである」(Hayhoe, 2002, p.17)。

現にHayhoeは、こうした「教育大学」像は現在の香港教育学院にとって文化的に最も適しており、かつ望ましい発展のあり方であろうと述べている。言い換えれば、香港教育学院はそのミッションを再定義して、より広義のコンセプトを打ち立てることになるであろう。それは、多くの分野において教育ニーズが変化していることに対応して、教員養成の枠組みを超えた幅広い教育サービスを提供するという形になるだろう。しかし現在の香港の状況では、このシナリオは実現しそうにない。香港では日本と同様、就学者数が減少する傾向にあり、その結果、教員養成プログラムの削減に拍車がかかっているだけでなく、教員養成の機能を大学に委ねたらどうかという声さえある。香港教育学院のような単科の高等教育機関ではなく、総合大学で教員養成を行った方が教育の質が良くなるのではないかという意見である。たしかに、8年間の歴史しかない教育学院に比べると総合大学の方がはるかに「ブランド力」がある。これは屈辱の話ではなく、教育学院より早くに設立され、影響力と威信が確立されている大学の方が社会的により信頼できるということなのであろう。

香港とは対照的に、面接調査と資料の分析結果から、日本における教員養成プログラムの合併・統合問題は教育の質とは全く関係がなく、もっぱら学生数の減少への対応策であるといえる。一部の教員養成大学は従来の枠組みを超えて教育サービスの範囲を拡大することに成功しているけれども、単科大学としての教員養成大学の廃止については誰も触れていない。さらに、学生の多くの長所を引き出しながら様々なニーズに対応したプログラムを可能にする日本の開放的な教員養成制度についても、誰もその廃止について言及しなかった。教員養成機関の一つとしての教員養成大学の役割の重要性は疑うべくもない。これは恐らく、明治以来の長い歴史に根ざしている。政府は教員養成機関の数を減らしたいと考えているのだろうが、公には教員養成大学や総合大学の教育学部などから構成されるこの開放的で雑多な教員養成制度を支援していこう。

こうしたことは香港ではみられない。単科大学であり大学院レベルのディプロマも授与できる香港教育学院が、準学士レベルの教員養成カレッジ5校を統合して創設されたのはわずか8年前のことであり、現在のキャンパスが開設されたのはわずか6年前にすぎない。香港における就学前教育、

初等教育、および中等教育の一部の教科を担当する教師を養成する単一の教育機関として、香港教育学院にはフルタイムとパートタイムの両方で約8,500人の学生がおり、このうち約5,200人がフルタイムの学生である。日本から見ると、香港の教員養成は規模の経済の点ですばらしいということになろう（この点で香港が非常に恵まれているのは、規模が小さく人口が集中しているからなのだ）。

今なお巨額の財政赤字を抱え、しかもその額は膨らみつつけており、人口上も変化の時期を迎えている香港では、高等教育のコストを削減する方法を模索している。政府の新しい政策によると、独立した教育機関としての香港教育学院の地位は危うくなっており、今後2～3年のうちに総合大学に併合される可能性がある。最近では、新任の教育・人的資源局長（原語では教育統籌局長：Secretary for Education and Manpower）からの圧力もあり、香港教育学院は今まで以上に他大学との合併を迫られている。香港政府の方針は、すべての大学に合併の「パートナー」を見つけることを求め、大学全体の数を減らすことであろう。

香港ではこうした合併を正当化する理由として、小規模の高等教育機関を統合することによって、一校ないし二校の世界一流のメガ・ユニバーシティを創設する構想などが打ち出されてきた。しかし、香港教育学院のような単科大学よりも総合大学で教員養成を行った方が教育の質が向上するという意見にはそれほど深い意味はない。これは統計数字ではなく、世間の認識（あるいは誤解）に基づくものである。なぜなら、香港教育学院にはこれまでのところ、学位を取得した卒業生の価値を証明する機会がほとんどなかったからである。香港教育学院の卒業生の相当数が教職に就き始めたのはごく最近のことであり、その数もようやく増え始めたばかりだからである。いずれにせよ、新規に設立された香港教育学院は、歴史が古く、威信が確立されており、社会的発言力を持つ卒業生を多く擁している大学に比べると確かにその名声は低い。このため、香港の他の高等教育機関に比べると合併の圧力には弱いのである。表面的には教育の質の問題が叫ばれているが、香港における合併の動きの本当の動機は、教員養成プログラムの質的改善よりはむしろコストと財政赤字の削減なのである。

5．合併から得られた教訓

以上、大学や教員養成プログラムの合併は、経済・財政上の困難、入学

者数の減少を解決するための方策として政府には魅力的に映るかもしれないが、これに伴う弊害は少なくない。英国やオーストラリアにおける教育機関の合併は、一般にはコスト対策と考えられているが、実際にはほとんどコスト削減に結びつかないことが明らかになっている。むしろ、システムの統合費用や余剰スタッフを調整するための補償金など、短期的にはコストは上昇することが多い。FielderとMarkham（1997）によれば、英国における30の高等教育機関の合併における経験から、いかなる場合であっても合併は戦略的かつ学術的な理由で行われるべきであり、コスト削減をあてにすべきではない。彼らはさらに合併を進める際の3つの原則を挙げている。

- ・ 時間的余裕をもつ。状況を十分に把握し、合併の当事者同士が信頼できる良好な関係を築くためには一定の時間が必要である。
- ・ 管理システムや諸手続き、技術面の統合などに要するコストと時間を過小評価しない。
- ・ 合併の前、合併の最中、合併の後にはマネジメント上の負担が非常に大きいので、備えをしておくこと。

SkodvinとStensaker（1998）は、ノルウェーの事例研究の中で、合併する際には新たな協同関係を確立するためのコストが必要になるため、通常計画されているよりも多くの経費と時間がかかると繰り返し述べている。さらに彼らが警告したのは、今日の経済環境において経済性と効率性を重視することは、よく言われる政策目標、すなわち合併を通しての協同関係の強化と改革の実行に水をさすことになりかねないということである。とりわけ、合併によって改革のチャンスを逃してしまうかもしれない。この点についてLang（2002）は、「自ら変化しようとする」(transformative) 合併プロセスの場合は、部門横断的で非常に成果のあがる合併となることを証明している。すなわち、有力な関係者を含むすべての当事者が、合併の成果は内部変革を実現し、今まで得られなかった新たなチャンスを追求することだと認識する場合、合併はうまくいくだろう。香港政府も日本政府も、合併を推進する上でこうした知見を考慮すべきである。

6. おわりに

日本と香港は規模の点で明らかに異なっているにもかかわらず、教員養成の動向には共通点がある。ただし、香港は教員養成の質的向上という点では日本に遅れをとっており、ようやく最近になって、教職に就くには大卒かつ教員養成訓練を受けることを制度化しつつある。歴史的にみると、日本も香港もかつては二元制の高等教育システムをとっており、教員養成は大学とは別の教育機関で行われてきた。日本も香港も現在では一般の大学の中に教員養成プログラムを設置している一方で、総合大学における教員養成プログラムと平行して教員養成を専門とする単科高等教育機関も存在している。日本は教員養成大学という独立した高等教育システムを維持しており、香港には教育学院がある。香港社会も日本社会も、グローバル化に伴う経済的課題と、教育制度の失敗が一因とも言われている社会問題に対処するために、大規模な教育・カリキュラム改革に取り組んでいる。これらの改革は教師の質（知識、スキル、姿勢）と密接に関係するので、日本も香港も教員養成制度の改革に力を注いできた。一方で、香港も日本も人口上の現実問題により、今後は教員需要がかなり減少することが予想されている。このため両政府は、既存の教育機関に合併・統合を求めることにより、公的支出による教師養成プログラムを削減することを考えている。合併に関する調査によると、合併は予想以上にコストがかかり、本来の目的である経済性と効率性を向上させられるとは限らない。このため、合併プロセスを慎重に進め、その過程で他の重要な目標（質の高い教師を養成するための革新的方法など）を犠牲にしないように配慮することが重要である。

参考文献

- Cobb, V. (1999). *An international comparison of teacher education*. (ERIC Digest 1999-2) Washington, D.C.: ERIC Clearinghouse on Teaching and Teacher Education. (ERIC Document Reproduction Service No. ED0436486.)
- Cooke, B. (2000). Hong Kong. In Morris, P. & Williamson, J. (Eds.), *Teacher education in the Asia-Pacific region: A comparative study*. (pp. 33-74). New York: Falmer Press.
- Cruickshank, D. (1996). *Preparing America's teachers*. Bloomington, Indiana:

- Phi Delta Kappa Educational Foundation.
- Darling-Hammond, L. & Cobb, V. (1995). (Eds.). *Teacher preparation and professional development in APEC members: A comparative study*. Washington, DC: U.S. Department of Education. (ERIC Document Reproduction Service No. ED383683.)
- Darling-Hammond, L. (2000, January). Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence. *Education Policy Analysis Archives*, 8(1). Retrieved November 19, 2002, from <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/>
- Education Commission. (2000, September). *Learning for life, learning through life*. Hong Kong: Government Printer.
- Elliott, J. & Morris, P. (2001). Challenges of contemporary education reforms to teacher education: The case of Hong Kong. In Cheng, Y., Chow, K., & Tsui, K. (Eds.), *New teacher education for the future: International perspectives* (pp. 147-166). Hong Kong: Hong Kong Institute of Education.
- Fielden, J. & Markham, L. (1997). *Learning lessons from mergers in higher education*. Commonwealth Higher Education Management Service (CHEMS) Paper No. 17. Retrieved December 1, 2002 from <http://www.acu.ac.uk/chems/onlinepublications/930917268.pdf>
- Five years from now, new teachers will have to go through 3 gates for a license: a degree, teacher training and assessment. (2003, January 8). *Ming Pao*.
- French, N. (1999). The reform of higher education in Hong Kong. In D. Teather (Ed.), *Higher education in a post-binary era* (pp. 158-180). London: Jessica Kingsley.
- Goodlad, J., Soder R., & Sirotnik, K. (Eds.). (1990) *Places where teachers are taught*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Grosso de Leon, A. (2001). *Higher education's challenge: New teacher education models for a new century*. New York: Carnegie Corporation. Retrieved October 1, 2002, from <http://www.carnegie.org/pdf/teached.pdf>
- Hall, J. (2000, January). *Initial teacher education: Specialists and generalists – A review of the literature*. Scottish Council for Research in Education. Retrieved December 16, 2002, from <http://www.scre.ac.uk/scot-research/hallinitial/index.html>
- Hayhoe, R. (2002). Teacher education and the university: a comparative analysis with implications for Hong Kong. *Teaching Education*, 13(1), 5-23.
- Kobayashi, T., Hawley, C. & Hawley, W. (Eds.). (1993). Japanese teacher education. [Special Two Volume Issue]. *Peabody Journal of Education*, 68(3 ,4).

- Lang, D. (2002). There are mergers, and there are mergers: The forms of Inter-institutional cooperation. *Higher Education Management and Policy*, 14 (1), 11-50.
- Lopez Tinajero, M. (2001). Rationalizing the Japanese in-service teacher training: A case of effective strategy formulation and implementation. In Cheng, Y., Chow, K., & Tsui, K. (Eds.), *New teacher education for the future: International perspectives*. (pp. 333-357.) Hong Kong: Hong Kong Institute of Education.
- Moriyoshi, N. (1999). Teacher preparation and teachers' lives in Japan. In Stevenson, H., Lee, S.Y., & Nerison-Low, R. (Eds.), *Contemporary research in the United States, German, and Japan on five educational issues*. (pp. 410-438). U.S. Department of Education: National Center for Educational Statistics. Retrieved January 9, 2003, from <http://www.ed.gov/PDFDocs/research5.pdf>
- Morris, P. & Williamson, J. (Eds.). (2000). *Teacher education in the Asia-Pacific region: A comparative study*. New York: Falmer.
- National Commission on Educational Reform (NCER). (2000, December). *17 proposals for changing education*. Retrieved January 9, 2003, from <http://www.kantei.go.jp/foreign/education/report/report.html>
- National Institute for Educational Research (NIER). (1997). *Teachers, teacher education and development: Report on an APEID Regional Meeting of Educational Research and Development Institutes in the Asia and the Pacific Region*. Tokyo: NIER Section on International Cooperation.
- National Institute on Student Achievement, Curriculum, and Assessment (NISACA). *The education system in Japan: Case study findings*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education. (DOE Publication No. SAI 98-3008).
- Office of Educational Research and Improvement (OERI). (1998, June). *The educational system in Japan: Case study findings*. U.S. Department of Education. Retrieved January 9, 2003, from <http://www.ed.gov/pubs/JapanCaseStudy/title.html>
- Okuya, T. (1989). *Teacher training in Japan*. Tokyo: National Institute for Educational Research (Occasional Paper).
- Report of the United States Education Mission to Japan*. (1946). Tokyo: Government Printer.
- Sato, M. & Asanuma, S. (2000). Japan. In Morris, P. & Williamson, J. (Eds.), *Teacher education in the Asia-Pacific region: A comparative study*. (pp. 107-132). New York: Falmer Press.

- Shimahara, N. (1998). The Japanese model of professional development: Teaching as a craft. *Teaching and Teacher Education*, 14(5), 451-462.
- Shimahara, N. (2002). *Teaching in Japan: A cultural perspective*. New York: RoutledgeFalmer.
- Shimizu, K. (1998). *Kyoiku dataland: A databook of educational statistics 1998-1999*. Japan: Jiji Tsushinsha.
- Skodvin, O. & Stensaker, B. (1998). Innovation through merging? *Higher Education Management*, 10 (3), 73-86.
- Stoel, C. & Thant, T.S. (2002). *Teachers' professional lives – A view from nine industrialized countries*. Washington, D.C.: Council for Basic Education..
- Sutherland, S. (2002). *Higher education in Hong Kong: Report of the University Grants Committee*. Hong Kong: Government Printer.
- Takakura, S. & Ono, Y. (2002). Recent development of teacher education policy and reform of teacher education system in Japan. Paper presented at Japan-US Teacher Education Consortium (JUSTEC) Annual Meeting, Naruto, Japan.
- Too many teacher training colleges (2001, November 23). *Kyodo News*. Retrieved January 13, 2003, from <http://www.japantoday.com/gidx/news168388.html>