

# 北野秋男・吉良直・大桃敏行編 『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』

安部 高太郎・鈴木 康弘

## 1. はじめに

本書<sup>1)</sup>は、アメリカ教育改革の最前線を明らかにするため、連邦レベルから州レベルに至るまでの教育政策の概要と影響を、主に教育行政・教育制度・比較教育といったアプローチを用いて分析したものである。

ブッシュ政権時代に定められた「どの子も置き去りにしない法 (No Child Left Behind Act of 2001)」(以下、NCLB法)を中心とする2000年代の教育政策の分析は、本書の執筆者らによって既に取り組みられている<sup>2)</sup>。それらの知見によれば、NCLB法は、1965年に制定された「初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965)」(以下、ESEA)以来の人種や経済格差に基づく学力格差の是正を各州政府に求める一方で、その実態としては、子どもたちのテストが教員や学校の評価と結びつけられると同時に、学校の予算配分や統廃合にも影響を与えるものであった。そして、その特徴は、教育内容と達成目標を設定する「スタンダード」、テスト結果や財政に対して説明責任を問う「アカウンタビリティ」、それらを評価し予算配分へと結びつける「アセスメント」という3つのキーワードで表わされるという。そういったこれまでの研究に対して、本書は、さらに多くの研究者とともにオバマ政権の「頂点への競争 (Race to the Top)」(以下、RTTTプログラム)政策を含めて論じたものであり、まさに「アメリカ教育改革の最前線」を示したものであると言えるだろう。

本書は全体で4部構成となっている。各部のはじめに各章の概要があるものの、議論の土台を確認する上で第1部から第4部までの概要を簡単にまとめておきたい。以下、目次である。

序章 アメリカの教育改革と本書の目的 (大桃敏行・吉良直)

第1部 1960年代からの連邦教育政策の展開

第1章 インプット重視の平等保障策—1965年初等中等教育法制定から1988年改定まで— (大桃敏行)

第2章 アウトカム重視への政策転換—1989年教育サミットから2002年NCLB法制定まで— (吉良直)

第3章 「頂点への競争」の展開—ブッシュ政権の遺産とオバマ政権の教育政策— (篠原岳司)

## 第2部 NCLB法制定以後のテスト政策

第4章 全米のテスト政策の概要とマサチューセッツ州におけるテスト政策の展開 (黒田友紀)

第5章 テネシー州におけるテスト政策の展開 (長嶺宏作)

第6章 ワシントン州におけるテスト政策の展開 (杉浦慶子)

第7章 カリフォルニア州におけるテスト政策の展開 (齋藤桂)

## 第3部 NCLB法制定以後の連邦教員政策

第8章 NCLB法制定下の連邦教育政策と教員の身分保障問題 (高橋哲)

第9章 教員養成プログラムに対するアカウンタビリティの制度的構造 (佐藤仁)

第10章 NCLB法以降の学校管理職養成・評価システムの変容 (柴田聡史)

第11章 教職の専門的自律性を追求する改革の行方 (飯窪真也)

## 第4部 NCLB法を問い直す草の根の教育改革

第12章 中間組織による草の根の教育改革支援 (後藤武俊)

第13章 州テスト政策に対抗する草の根の教育評価改革 (遠藤貴弘)

第14章 教室の内側からの評価改革 (石井英真)

終章 アメリカ教育改革の「総括」—日本が教訓とすべきこと— (北野秋男)

## 2. 本書の概要

第1部「1960年代から連邦教育政策の展開」は、1960～2000年代を対象とした連邦教育政策における理念や改革手法がどのように変化しているのかを3つの時代区分に分けて分析したものである。第1章の大桃論文は、1965年のESEAから共和党レーガン政権まで、第2章の吉良論文は、1980年代の終わりから2000年代初頭のNCLB法の展開まで、そして第3章の篠原論文では、アメリカ教育改革の最前線とも言える第2期ブッシュ政権とオバマ政権が扱われている。ここでみられる教育政策のインプット重視からアウトプット重視への変化は、連邦政府による評価や規制の強化とも対応しており、「機会の平等」から「結果の平等」へという公正や平等をめぐる議論の変容を示すものである。

2009年に就任した民主党のオバマ大統領は、RTTTプログラムと称した独自の教育政策を打ち出した。このRTTTプログラムは、アカウンタビリティに基づくNCLB法の枠組みを引き継ぎながら、総額43.5億ドルもの競争的資金に対して、各州が革新的なアイデアを競い合うという強力な政策誘導力を有するものである。ここでの選考基準で特に重視されている領域は、①州をまたいだ共通のスタンダードやアセスメントの開発や実施、②多様なアクターによる公教育への参画や協働、③教員政策に関わる領域が挙げられており、国際競争力の強化を目指した教育イノベーションの推進とともに、既存の学力観や教員の専門職像を大きく揺さぶる可能性を有している。その膨大な予算をめぐる獲得競争の影響と課題は、本書の第2部以降のメインテーマとして多面的な角度から分析がなされている。

第2部「NCLB法制定以後のテスト政策」では、NCLB法制定以降のテスト政策に焦点を合わせて議論がなされている。

第4章の黒田論文では、NCLB法制定以降の全米のテスト政策の概要と、リーディング・ステイトの事例としてマサチューセッツ州のテスト政策の変遷が述べられている。

アメリカでは、「州や学区による基礎能力試験は1980年代から存在した」ものの、もともと「連邦政府から州へのトップダウン型のハイステイクスなテスト政策がおこなわれていたわけではない」(75頁)。

こうした状況を変えたのが、1994年の「アメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act of 1994)」であり、その流れを強化したのがNCLB法である。NCLB法は、その名の通り、すべての子どもに質の高い教育を与え、一定水準以上の能力に達することを各州に求めるものである。それゆえ、「州に対して教育目標としてスタンダードの設定とテストの実施を義務化し、学校や学区に対してテスト結果に基づくアカウンタビリティを課して、目標基準値を達成できなかった学校に制裁措置を含む改善を求める一連のテスト政策」が推進された(75-76頁)。しかし、オバマ政権の着任以降も「成績向上と学校改善を目指すテスト政策は、教育改革のなかでますます中心的な位置を占め」ているという(78頁)。

このようなテスト政策の具体的な課題として、黒田は、①各州政府のスタンダードやテストの合格点や水準のばらつき(州間格差)と、②学力不振校の状況改善が進まないことの2点を指摘している。例えば、マサチューセッツ州は、学力水準が常にトップクラスかつ「リーディング・ステイト」を自負している州であり、「NCLB法の制定以前にアカウンタビリティ・システムを準備していた」ことが特徴である(82-83頁)。だが、この「リーディング・ステイト」においても、州内での人種間の成績格差、地域間の成績格差が存在しており、テスト政策の課題の多さが目立つものとなっているという(84-85頁)。

第5章の長嶺論文では、学力格差が著しい事例としてテネシー州におけるテスト政策の展開が述べられる。テネシー州は、もともとNCLB法の受容に積極的ではなかったが、全米学力調査で他州との学力格差が示されてから、低学力状況を改善しようという気運が高まっていった。その結果、RTTTプログラムへの申請がなされたわけである。RTTTプログラムへの申請とともに、新しいスタンダードカリキュラムが作られたが、そこでは「単に知識を問うのではなく高度な応用的な能力の獲得がめざされている」という(97頁)。以上を踏まえつつも、長嶺は「『スタンダードに基づく改革』は、カリキュラムや達成目標を軸に教育改善への道筋を立てることが本来の意義であると考えるが、そうした意義は簡単に政策評価や学校評価や教員評価に結びつき、前者の教育改善への道筋という点が失われやすい」と問題点を指摘している(103頁)。

第6章の杉浦論文では、競争的資金の弊害を見る

事例としてワシントン州における高校卒業要件の1つである「州統一テスト合格」問題に焦点を合わせて、テスト政策の展開を論じている。杉浦は、ワシントン州のテスト政策の展開過程を3つの期間に分け(1990年代、2001年以降、2009年以降)、同州の政治状況と合わせて説明している。第3期にあたる現在は、RTTTプログラムへの申請を行ったが採択されず、ワシントン州は「約2.5億ドルの補助金を受給できないうえ、連邦の教育要請や基準に合わせて改正した[……]法規約の縛りは残ることになった」(120頁)。杉浦は、本章の末尾でワシントン州が高校卒業率の向上のため、その要件の厳格化と緩和を繰り返してきたことを指摘した上で、その過程では「州議会による法制化過程を経る必要があったことから、教育行政が政治的文脈の大きな縛りのなかで展開してき」ており、「こうした政治的要因による教育行政の揺らぎが、生徒の間に混乱を招き不安や負荷をかけていることが最大の問題」だと述べている(121頁)。

第7章の齋藤論文では、英語を母語としない英語学習者の多い州の事例として、カリフォルニア州におけるテスト政策の展開とその課題を論じている。全米の英語学習者のおよそ3分の1がカリフォルニア州に住んでいる。しかし、現行のカリフォルニア州の英語学習者の学力は、NCLB法および州法が求める習熟レベルには到底およばない状況である。また、英語学習者のなかにも多様性があり、一括りに英語学習者を扱うことは学力向上に効果的に結びつかず、「学校や教員が責任を負わねばならない現行のテスト政策は見直しの転換点に置かれている」という(133頁)。

第3部「NCLB法制定以後の連邦教員政策」は、NCLB法からRTTTプログラムまでの連邦政府を中心とした教員政策に焦点が当てられている。特に、RTTTプログラムは、「効果的な教員像(effective teachers)」といった教師の専門性や資質を提示するとともに、教員養成プログラムの多元的供給を進めており、教員の身分保障や管理職制度、専門職団体といった様々な分野に影響を与えている。

第8章の高橋論文は、NCLB法やRTTTプログラムが、州独自の教員政策を「連邦の教員政策」へ変化させ、教員の身分保障に形骸化をもたらすものと批判している。従来、多くの州では、労働法やテニ

ア法のために教員の解雇や強制移動を禁じており、連邦教育政策が介入できない「州法の壁」として機能していた。しかし、RTTTプログラムの競争的資金は、州の自発的な取り組みによって法制度の改正を推進させる強力な政策誘導力を持っており、テニユア制度や教師の専門性を強く脅すものとして多くの批判が寄せられている。

第9章の佐藤論文は、教員養成プログラムの質が問われる中で、NCLB法下の教員養成改革とそのアカウントビリティの関係を論じるものである。RTTTプログラム下の教員養成プログラムには、①既存の伝統的なルートと、②それとは競合関係にあるオルタナティブ・ルートという2つのルートが存在している。ここで特徴的なのは、新旧2つの教員養成プログラムに対して共通のアカウントビリティ・システムを構築している点である。しかし、テストの点数にのみ着目した教員養成プログラムのアカウントビリティは、教員性や専門職像を矮小化してしまう危険性があるという。

第10章の柴田論文は、NCLB法以降の学校管理職の資質向上政策を、NCLB法・RTTTプログラムの影響の観点から論じたものである。特に、RTTTプログラムは、児童生徒の学業達成と連動した校長評価の導入を推進しており、人事・雇用・養成プログラムが連動した評価システムの構築が特徴であるという。このような学力問題に対する校長個人の責任はますます強化されており、柴田は、校長の専門職像が「学力向上の管理」を担う存在へと転換していることを指摘している。

ここまでは連邦政府による教員政策を見てきたが、専門職団体も独自の取り組みをみせている。第11章の飯窪論文では、1993年の設立された「全米教職専門基準委員会(NBPTS)」による「熟達教師(accomplished teachers)」の資格証名の変遷について分析している。「熟達教師」とは、「指導的教員(Lead Teacher)」としての教職集団のリーダー育成や専門職共同体の形成、困難校での活躍に寄与する目的で構想された資格である。その一方で、NCLB法下の教員政策は、「高い資質を有すると認定された教員(High Qualified Teachers)」という教科指導に重点を置いた教員資格の厳格化を要請しており、テストに還元されない教師の専門職を追求してきたNBPTSが難しい舵取りを迫られている状況を描いている。

第4部「NCLB法を問い直す草の根の教育改革」では、連邦や州による教育改革に対する「草の根の教育改革」に焦点が合わされる。

第12章の後藤論文では、ニューヨーク市のスモール・スクール運動を支える中間組織としてエッセンシャル・スクール連盟とNew Visions for Public Schoolsに着目している。スモール・スクール運動とは、「小規模で自律的な運営が認められた選択制の学校を創設することで、失敗しているとみなされてきた学校や学区の教育を変えようとする、おもに都市部で生じてきた動き」であるという(215頁)。後藤は先述の2つの中間組織をそれぞれ「ネットワーク型」、「ファンド型」と整理しつつも、「ほかにも多様な中間組織がある以上、これらの組織の役割・機能をふまえたより包括的な分類が今後求められる」と課題も述べている(227頁)。

第13章の遠藤論文では、エッセンシャル・スクール連盟の地域センターの1つである「ニューヨーク・パフォーマンス・スタンダード・コンソーシアム(New York Performance Standards Consortium)」(以下、NYPSC)に注目し、州テスト政策に対抗する草の根の教育評価改革が描かれている。NYPSCはニューヨーク州内の公立高校の30校近くが加盟する団体であり、パフォーマンス型の評価を中心とした活動を行っている。遠藤は、セントラル・パーク・イースト中等学校(以下、CPE中等学校)の変容過程を追いつつ、教育評価改革の孕む課題を析出している。CEP中等学校はNYPSC加盟校であったが、その理論的支柱であったマイヤー(Deborah Meier)<sup>3)</sup>が異動した後、それまでの学際的な教科科目や独自の時間割などの特色は失われてしまう。このCEP中等学校の事例を踏まえ、遠藤は、「[教育] 評価改革の持続可能性をめぐる実践上の論点」として、「大規模テストよりも強力な学校独自のエビデンスをどのように示し続けられるか」といった論点を呈示している(238頁)。

第14章の石井論文では、ネブラスカ州の教育評価改革を通して、教育評価の持つ可能性を検討している。ネブラスカ州は、2000年にSTARSと呼ばれる独自の評価システムを開始した。STARSは「アカウントビリティを主目的とするというよりは、現状の質の高い教育をさらに強化し、子どもたちの学力・学習の持続的な改善に州レベルで組織的に取り組むための評価システムとして開発された」(252頁)。この

ような評価システムが導入できたのは、ネブラスカ州は全米でも州レベルの評価システムを導入したのが遅く、また、全米学力調査の結果も高得点を維持しているといった背景によるものである。石井は、STARSについて「標準テストと教室での教師による評価、州政府のリーダーシップと学区の学校の自律性、そして、『学習の評価』と『学習のための評価』、これらの間のバランスをとりながら、ハイスティクスな評価ではなく、学校改善に対して『ハイインパクトな評価(high-impact assessment)』を実現しようとするもの」だとその可能性を論じている(254頁)。

### 3. アメリカ教育研究の意義と教育思想・教育史研究への示唆

では、アメリカ教育改革の最前線を眺めることは、日本の教育学ではいかなる意味を持つのであろうか。今日、日本で行われている教育改革の多くは、既にアメリカで取り組まれている施策である。具体的には、首長主導の教育改革、保護者や地域住民の学校参画、学校選択制と結びついた教育評価やテスト政策などであり、それらの施策に通底するのは、「教育の平等保障と結果に対するアカウントビリティの重視」という本書で繰り返し述べられてきた課題である。それゆえ、今日アメリカで進行している教育改革の現状は、今後の日本の教育のあり方を模索する上で、重要な意義をもつものである。

本書の特徴は、アメリカ教育改革の最前線に対するさまざまなレベルでの実証的な事例研究の豊富さであり、その理念・制度・運用に対して多面的な評価がなされている点にある。しかし、ケース・スタディとしての側面が強いためか、理論の構築や挑戦的な仮説を抑制している印象を受ける。また、スタンダード・アセスメントの構築には、歴史的には日本も影響を与えており、先進諸国との比較や国際機関といったグローバルな影響関係からの解明も重要なテーマであろう<sup>4)</sup>。本書による実証研究の蓄積は、それゆえ、さまざまな分野や領域の研究者の参入や対話を行う上で起点となるべきものであり、この点に関しては、今後のさらなる研究の進展を心待ちにしたい<sup>5)</sup>。

次に、本書の議論に触発される形で、教育思想・教育史研究の立場から本書へのささやかな応答を試



みたい。どのような研究が必要とされるか、といった観点からも本書は多くの示唆を与えるものであった。そこで、教育思想・教育史のアプローチから現代アメリカ教育改革に対してどのように迫ることができるかという観点から、3つほど可能性を論じてみたい。

第1は、教育評価に対する思想研究についてである。本書の中心テーマである教育評価は、近年、日本でも争点として浮上しつつあるテーマであるが、その研究の多くは教育方法の分野にて取り組まれてきたものであり、教育思想研究ではこれまでに十分に扱われてきたとは言いがたい<sup>6)</sup>。しかし、本書で論じられているように、教育評価は、運用によっては、それぞれの教育段階が持つ固有の意義を見落としてしまう危うさもはらんでいる一方で、学力向上やその保障政策は、選抜や上昇といった社会的機能や公正さをめぐる観点からも重要なものである。そこで、教育の多面的な役割を照らし出すために、教育評価を用いる可能性は模索できないだろうか。教育は、労働技術の習得や社交スキル、シティズンシップの習得、社会的統合といった多面的な役割<sup>7)</sup>を有するものであり、そういった課題に対する教育評価の思想的研究は、学力観の組み換えやカリキュラム・イノベーションに重要な手がかりを与えるものと考えられる。

第2に、本書は教育政策の政治的背景に対する研究の重要性も指摘している。本書第1部2章の吉良論文が指摘しているように、教育政策の政治的背景の分析は未だ少数にとどまっており、その進展が待ち望まれる領域である。特に、1990年以降、アメリカにおける中道寄りの政策の動向は、ニューデモクラティックと呼ばれる民主党のグループや共和党穏健派といったアクターの影響を受けており、それらの思想的背景や歩み寄りも、さらに深められるべき課題である<sup>8)</sup>。この点に関して、クロッペンバーグの『オバマを読む—アメリカ政治思想の文脈』は、思想史研究の観点から、オバマの政治思想を哲学的プラグマティズムと革新主義政治との系譜に連なるものとして位置づけている。このようなアプローチは、教育をめぐる政治的背景や政策理念を分析する手立てとして注目すべきである<sup>9)</sup>。

第3に、本書の根底にある教育の平等性をどう捉えるかという問題である。この点に関して言えば、戦後日本でも教育の平等性は大きなテーマであっ

た。その意味で、本書はアメリカだけでなく、日本に対しても示唆に富むものである。例えば、日本で、学習指導要領から「試案」の2文字が消されたのは1958年である。小玉重夫は、この1958年を戦後教育のターニングポイントとして位置づけ、政治の文脈で言われる55年体制とパラレルな教育の状況を、「1958年体制」と名付けている。小玉によれば、「組織的には『学級』を単位にし、カリキュラム的には『全国一律』に学習指導要領をベースとする、日本型の平等主義的な学校教育制度がつくられていく、その起点となったのが一九五八年であった」というのだ<sup>10)</sup>。

この1958年以来、学習指導要領は法的拘束力を有しているわけだが、それは事前の規制であり、事後の成果をテストによって規制するものではない。教育の結果という出口を規定していない点で、これを〈入り口の平等〉と呼ぶならば、テストによるアカウントビリティを求めるアメリカの場合を〈出口の平等〉と呼べるだろうか。また、〈入り口の平等〉に対してはどのような議論を深めることができるのか。さらなる研究の進展が待ち望まれよう。

学会の第一線で活躍されている中堅・若手研究者たちによって仕上げられた本書は、駆け出しの若手研究者である評者たちにとっては、さまざまな触発を受けるとともに、アメリカ教育改革の最前線を眺めるための格好のガイドブックであった。しかし、その最前線は、まだまだ大きな広がりを持つものではないだろうか。それは、「学校選択 (School choice)」や「チャーター・スクール」、「ホームスクール運動」といったテーマであり、教育評価のコストをめぐる考察も重要になってくるだろう。また、教育ベンチャーによるオンライン教育やNPOによるフィランソロピーも新たなムーブメントとして注目を集めている。このような本書で扱われなかった点も含めて、アメリカの教育政策は、日本の教育政策を見極める上で今後も重要な試金石であり続けるであろう。本書は、そのような意味で、乗り越えられるべき地平線として位置づけられるべきである。本書の研究成果に対して、執筆者らに敬意を表するとともに、本書を超えるさらなる最前線への挑戦が望まれる<sup>11)</sup>。

## 注

- 1) 北野秋男・吉良直・大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会、2012年。以下、本書からの引用には、ページ数を示す。
- 2) 大桃敏行編『教育改革の国際比較』ミネルヴァ書房、2007年、北野秋男編『現代アメリカにおける教育アセスメント行政の展開—マサチューセッツ州（MCASテスト）を中心に—』東信堂、2009年、北野秋男『日米のテスト戦略—ハイスティクス・テスト導入の経緯と実態』2011年、風間書房など。
- 3) デボラ・マイヤー（北田佳子訳）『学校を変えるカーイースト・ハーレムの小さな挑戦』岩波書店、2011年。
- 4) 北野秋男「現代アメリカにおける学力向上政策の基盤研究—アメリカは日本から何を学び、何を目指したのか」『教育学雑誌』第46号、2011年、1—13頁。
- 5) 教育学の社会科学的アプローチをめぐる議論に関しては、浅野智彦・広田照幸「教育の『いま』を読み解くために」『週刊読書人』2007年1月26日。
- 6) 教育評価を扱った歴史研究としては、以下を参照。田中耕治編『人物で綴る戦後教育評価の歴史』三学出版、2007年、木村元「教育学研究における教育史研究の課題（ノート）—教育目標・評価論に着目して—」『教育目

標＝評価学会』第18号、2008年、48～55頁、江口潔『教育測定の世界史—田中寛一を中心に—』田研出版株式会社、2010年、宮本健市郎「学力テストにおける基準の変質：授業と評価の乖離」『日本デュイ学会紀要』第53巻、2012年、253—263頁など。

- 7) 小玉重夫『シティズンシップの教育思想』白澤社、2003年、本田由紀『教育の職業的意義』筑摩書房、2009年など。
- 8) 佐々木毅『アメリカの保守とリベラル』講談社、1993年。
- 9) James T. Kloppenberg, *Reading Obama: Dreams, Hope, and the American Political Tradition*, Princeton Univ Pr, 2012. (邦訳＝ジェイムズ・クロッペンバーグ（古矢旬ら訳）『オバマを読む—アメリカ政治思想の文脈』岩波書店、2012年。)
- 10) 小玉重夫『学力幻想』筑摩書房、2013年。
- 11) 本書評を執筆する上で、2013年1月にアメリカ教育史学会（於：名古屋）で催された本書の合評会の議論に多くを触発された。評者や執筆者の方々にお礼を申し上げます。

付記：本稿の執筆担当は、はじめに、第1・3部を鈴木が担当し、第2・4部を安部が担当している。なお、その他の部分は2人で作成した。