

# 1980年代以降の合衆国の教育改革における 教師報償政策の位置

——NCLB 法への経緯と成果主義の現在——

中 田 康 彦

## 1 「雑学」としての教育学？

私の専門は教育学と呼ばれる分野である。教育学といっても教育社会学，比較教育学のように専ら方法によってくられるグループもあれば，教育史，教育行政学のように専ら対象によってくられるグループもある。

教育学の中にサブカテゴリとしてどのような学問群が存在するのかは，アエラムック『新版 教育学がわかる.』（朝日新聞社，2003年）あたりを参照してほしい。各サブカテゴリの研究者が自らの扱う学問領域についてわかりやすく解説してくれている。

もっともそうした紹介文を読んでわかった気になるような人はそれほど多くないにちがいない。私の眼をちょっとだけ惹いたのは，それぞれの執筆者がどうして教育学を研究するに至ったのかを紹介している「出会い」というコラム欄ぐらいである。そこには，著名な研究者が教育学と出会い，教育学研究者としての道を選ぶにいたった経緯がかかっている。この手の話は大学合格体験記と同様で，すぐれて個人的な内容であるから，読者の参考になることはあまりない。けれども登場する人の多くが，大学入学時に教育学を志していたわけではないこと，偶然の出会いによって教育学研究の道を選んでいる場合も少なくないことに気づいた。

佐伯胖氏は「雑学で，何がわるい！」と題した文章をこう書き始めている。

他領域から大学院で教育学を専攻してきた大学院生が，そろそろ修士論文を

書くという段階で相談に来たとき、ふと、「教育について論じるのって、どこか恥ずかしいんですね」といった。「教育について、いろんな本や論文を読んだのだけど、ときどき、どこか気恥ずかしいって感じがするんです。それを、今度は自分で書くわけだけど、やっぱり恥ずかしい」(『新版 教育がわかる。』171ページ)

この感覚に共鳴を示すところから文章は始まり、次のように引き取っていく。やや長くなるが引用を続けることにする。

学問としての「教育学」というのは、他の学問領域と並べてみると、いかにも「雑学」風である。教育学を構成しているのは哲学、心理学、社会学、政治学、歴史学、統計学、経済学、生理学、などなど、雑多な学問の寄せ集めのようであり、はっきり言って、あまり体裁の良いものではない。そういう点で「恥ずかしい」学問だという人もいるかもしれないが、わたし自身は、その破廉恥をきめこんでいる。(同174ページ)

教育学はたしかに諸学を「寄せ集めた」学問だと言えよう。しかし、「寄せ集める」という表現は正確ではない(これでは、だれが、何のために「集める」のかが問われてしまう。そうではなく、むしろ、「教育」という名のもとに諸学が「寄り集まる」というのが「教育学」なのである。つまり、どのような学問領域でも、こと「教育」ということについては、それなりの見方ができるものであり、それなりに他の領域では見えなかった側面をはっきり見せてくれたり、新しい提言や改善の方策を示すことができるものである。

…教育学そのものの独自性があるとしたら、そういう関連諸学が教育という名の下に「寄り集まる」ことをうまく調整し、交通整理し、なおかつ、それぞれが暗黙のうちに持ち込んでくる「教育」についての俗見(ドクサ)に目を配って、吟味にかけるといふ仕事であろう。(同174ページ)

それぞれの専門領域が「学」としてもつ固有の研究対象と方法を完全に否定することなく、あえて専門領域を越境する「雑学のすすめ」を説いている点は、単に教育学の独自性の説明としてでなく、学問のあり方としても注目に値する。だから「教育という名の下に…」というくだりの「教育」という単語を他の言葉におきかえれば、教育学以外の学問のあり方を説明する文として利用することも可能かもしれない。

## 2 自己体験の相対化としての教育「学」

しかし、大学に入学して学問の世界に足を踏み入れた新入生からみた場合、教育学という領域は佐伯氏の文章に登場するある種の「気恥ずかしさ」や「雑学」性を強く感じさせるという点のみならず、新入生にとって全く未知の世界とは感じられないという点において、他の学問領域とは違ってみえることもあるのではないだろうか。

高校生といえども社会の中で生きている人間として政治や経済と全く無縁に生きているわけではない。部活動の帰りに牛丼を食べられなくなり、ある会社は輸入先を変え、またある会社は別メニューを提供するようになった、といったとき、その背後には各企業の経営戦略、流通メカニズムから価格変動の経済学、安全管理の法規制や環境政策の問題から国際関係論、政治力学にいたるまで、社会科学の各分野がずらりと並んでいる。高校生が直接流通に携わることは（アルバイトとして以外）まずないとしても、決して無関係ではない。同時に、上記のような内容は学校教育の政治経済や公民といった教科で「教え込まれる」学校知識として接する機会ももっている。学校教育の中で「教え込まれる」知識であることが、高校生のリアルな認識をかえって妨げるという皮肉な現象が生じることがあるとしても、大学で提供される各学問分野が高校卒業までの人生の中で全く無縁だったということは実はそう多くないのだ。

そうはいっても大学で提供される知識は新入生にとってやはり新鮮に感じられることが多いに違いない。その新鮮な感覚は知的好奇心を持続するうえで有益だろうから、ぜひ持ち続けてもらいたいものである。

けれども、こと教育学に関する限り、新入生にとっての意味合いは少し異なっている、と私は思う。それは皆すでに20年近くの間、人生の大半で教育（教育学ではない）、特に学校教育の世界にどっぷりとつかって生きてきたからであり、「教え込まれる」知識とは別の意味で、皮膚感覚で「教育」というものを皆経験してきているからである。したがって——これはまったくの私見であるが——、新入生の皆さんにとって、教育学という学問は、これまで体験してきた教育を、そしてその中で形作られてきた自分自身を相対化し客観視する、という意味合いが期待されているのではないか、と思うのである。

社会科学という学問領域は、対象とする社会に自己を含んでおり、自己を対象化せざるをえないという特徴をもつ。こうした特徴は、大学新入生にとっての教育学ではっきりと現れるように思う。

あらゆる人々が「教育」を直接体験している。学校教育を全く経験することのない子どもも世界にはいるが、そうした子どもですら、形成というプロセスをめぐりぬけ、発達・成長への働きかけとしての教育を体験している。「教育」とは学校教育がすべてではなく、地域の教育や家族がおこなう教育といった働きかけも含まれているはずなのに、学校教育が肥大化している日本社会では、（学校教育と密接に結びついている塾・予備校も含めて）教育＝学校教育と錯覚しがちである。実際、何の条件もつけずに「私の教育体験」を語ってもらおうとすると、学校教育体験（のみ）が語られることが少なくない。こうした学校教育の肥大化が学校教育体験の肥大化をもたらしていることの是非はともかくとして、誰もが「一億総教育評論家」になる状況はそろっているのである。

問題はそこから発生する。自分の教育体験がつくりだす教育観には、すでにある種の制約がかけられてしまっているからである。自分の教育体験というフィルターを通して、教育に関する情報が取捨選択され、あるいは価値判断され、といったことが生じてくる。

こうしたフィルターを完全に撤去するということはまず不可能であろう。個人であれ社会であれ、過去の経験のうえに現在がなりたっていることを考えれば、過去の蓄積を完全に撤去しようとするのもまた、物事を見るうえで妨げとなる

可能性がある。だから、事実をより正確に認識しようと努力し、自分の認識をもまた相対化しようとする営みを方向目標として追及する以外ない。完全なる真理というものがある、そこに到達することが可能である、といった考え方は——少なくとも社会科学の世界には——あてはまらないだろう、と私は考えている。

私が言いたいのは、教育学という学問は、誰もがくぐりぬける教育という営みを対象とする学問であり、そこには自己と自己の認識を相対化する過程が含まれている、ということである。もう少しふみこんでいえば、そうした学問なるものの体験をするうえで教育学という分野は案外悪くない、ということである。

自己の相対化の契機となる認識枠組みは教育学内部に存在するとは限らない。もちろん教育条理と呼ばれるような、教育という営みに即した論理やあるべき姿を見極めることは重要である。私はこういった教育固有の条理が存在することを前提としているが、こうした立場からは教育条理自体も教育学の固有性を示す証の一つといえるだろう。だが、さまざまな学問分野の枠組みを借りることで、新しい像を浮かび上がらせ、認識枠組みを修正していくこともおおいにありうる。教育学が「雑学」性を強く備えているとしても、それ自体は決してネガティブなものではないのである。

### 3 近年の合衆国における教育改革

私の問題関心は、学校教師の専門職性や教育の自由とはどういうものなのかを見極め、そうした専門職性が発揮され、教育の自由が保障されるにはどのような制度設計が必要なのかという点にある。加えていえば、「教育の自由」のような概念を社会において実体化させるうえで「制度」というものがいかなる役割を果たしうるのか、ということにも関心がある。そうした関心を満たすため、いろいろな教師評価の政策形成・実施過程と制度設計を検討する作業に目下取り組んでいる最中である。

教育学に対する前述の思いがきちんと反映されているかどうかはともかく、以下では学問の探究の一例として自分がとりくんでいる研究の一端を披露することとしたい。

## (1) 卓越性の追求と教師の待遇改善——1980年代の教育改革の変遷

1980年代以降、いくつかの波をもちながらもアメリカ合衆国全体として教育政策の流れには一貫した動きが存在していた。

1960-1970年代には教育政策目標は専ら教育機会の平等と拡大におかれていた。1965年の初等中等教育法では、補償教育に関する規定（Title I）が貧困層の子どもへの教育補助金政策を規定し、経済条件による教育機会の差別を禁止するだけでなく、補助金交付の条件として人種共学を盛り込むことによってエスニシティに関する差別の排除を模索した。また、1975年には全障害者教育法を制定し、障害児者への教育機会の拡充を図るなど、連邦政府や州政府の補助金政策を通じて教育機会の平等を追求する流れが基底に存在していた。合衆国憲法では教育に関する基本権限は州に委ねられているものと一般に理解されているが、教育機会均等の追求にあたって連邦政府は積極的な役割を果たしたのである。

1980年代になると、教育機会均等保障政策は大幅な後退を見せる。1981年に発足したレーガン政権は小さな政府をめざす政治経済政策を展開したが、その中で公教育に関しても新連邦主義を採用し、連邦政府が支出する教育補助金を削減していった。1981年に制定された教育補助金の統合並びに教育改善法は、人種共学政策推進事業など28の事業別に特定されていた補助金を一括交付する補助金へと切り替えるものであり、これ以降連邦政府が初等中等教育に関して支出した補助金は同法制定前の1980年に比べ8年間で26パーセントも削減されるなど、教育支出のスリム化を推進した。

代わって登場してきた教育政策理念は、経済的効率性と教育の卓越性の追求であった<sup>1)</sup>。

教育の卓越性に関する全国審議会が1983年に出した提言『危機に立つ国家』は、学力の国際比較で合衆国の順位が低いことや、国内でも大学進学適性テスト（SAT）の成績水準が低下している事実を挙げ、国際社会における競争力の低下に警鐘を鳴らすものであった<sup>2)</sup>。同審議会はユタ大学学長 D. P. ガードナーを会長として教育行政関係者五名、大学や高校の校長・教員九名に企業代表・全国教育団体代表・州知事・会友各一名で構成されており、提言『危機に立つ国家』は

全米の教育界に強い影響を与え、いわゆる1980年代の教育改革の「第一の波」を引き起こすこととなった。

この「第一の波」で中心的役割を果たしたのは、他ならぬ『危機に立つ国家』のような連邦レベルでの教育政策文書であった。そこでは高校卒業要件や大学入学要件の引きあげ、授業日数の増加といった提案がなされていた。1986年までの3年間で45州が高校卒業要件を引きあげ、科学と数学の必修科目を増やした州はそれぞれ42州、34州にわたった(それぞれコロンビア自治区を含む)。各州は『危機に立つ国家』の提言に速やかに対応したのである<sup>3)</sup>。一方、教育改革の中心課題として教師の資質向上が位置づけられ、免許更新と連動した教員能力試験の実施や教員養成課程の改善などが提案されていた。同時に優れた教師を確保するための待遇改善が具体的施策として掲げられていた。けれども教師の待遇改善といっても、それは一律に教員給与水準を引き上げるというものではなく、教育補助金の縮小を図る新自由主義的教育政策の範囲内でのものでしかなかった。

そこで提示されたのがメリット・ペイのような業績給と、資格別に職務・待遇を階層化してゆくキャリア・ラダーであった。そして何らかの形で教員を評価し、教師の勤務実績に基づくインセンティブを導入する方策が多くの州で模索された。1984年にはテキサス、ユタ州など4つの州がいち早くキャリアラダー制を法制化し、第一の波がおさまる1986年時点では50州のうち30州がこうしたインセンティブを法制化したか、もしくは法制化が決定されていた<sup>4)</sup>。

レーガン政権の教育長官がテレル・ベルからウィリアム・ベネットに交代した1986年、1980年代の「第二の波」が起きた。ベネットの方針は連邦政府の教育財政負担を増大しないという大前提のもとに、標準的なカリキュラムの徹底と教師の資質向上・待遇改善を図るというものであった。こうした方針を強化する政策提言が相次いで出された。たとえばホームズ・グループの『明日の教師』は、教師の資格水準の見直し、教師の知識・技能・職務責任に応じた待遇などを掲げ、カーネギー・グループの『備えある国家』は、全米教職基準委員会の創設、教育大学院での専門職カリキュラムの開発、生徒の学業成果と連動した教師報償、教師の給与待遇水準の引きあげ、といったことを提案していた<sup>5)</sup>。こうした政策提

言はレーガン政権が堅持する財政における新連邦主義と、教師の待遇改善とそれに伴う教員評価といった具体的施策を基本的に継承するものであり、州レベルでの施策化の進展を促すものであった。そのため、1980年代前半の「第一の波」の時期は連邦レベルに動きの中心があり、政治主導で法制の整備が行われたのに対し、1980年代半ばの「第二の波」では州レベルに動きの中心があったとされている。1986年に発表された全米知事会の『成果の時』は全米の州知事が教育改革に焦点化し、教員問題など7つのタスクフォースの議論をまとめあげたものであったが、こうした動きは改革のイニシアティブが州レベルに移行していることを表す例である<sup>6)</sup>。

1989年にブッシュ政権が誕生し、1980年代末には再び改革の波が生じた。ブッシュ政権の初代教育教官ラウロ・カバズスは大きな成果を挙げることなく、連邦レベルでは大きな動きがみられなかった。しかしこの時期は学校のアカウンタビリティが強調されて「学校を基礎とした運営 (School-Based Management)」といった動向が強まり、より現場に近い学区や学校レベルで、学校の自律性を重視した教育改革が盛んに展開された（この時期の改革動向を「第三の波」と称する人もいる）。したがって教育の地域自治、学校経営への父母・住民参加といった点では大きな動きがみられたものの、教師に関する改革は収束の方向へと向かいつつあった。「第一の波」以降、盛んに賞揚されたメリット・ベイやキャリア・ラダーはあるところでは挫折・廃止におこまれ、あるところではほとんどその制度趣旨を没却する形へと運用段階で塗り替えられていった。というのも、期待された効果があがっていないとか弊害がみられるといった指摘がなされるようになり、個人を単位とした金銭的インセンティブよりも弊害が少ないインセンティブのあり方が追求されるようになったからである。そして、教師評価と成果に基づく報償といった金銭的インセンティブよりも、金銭を伴わない優秀教員の表彰制度や、学校を単位とした報酬配分 (school incentive) へと転じる州・学区が現れるようになった<sup>7)</sup>。

## (2) 1990年代の教育改革

1991年にブッシュ政権の二代目教育長官に就任したレイマー・アレクサンダーは、翌年大統領に就任するビル・クリントンらとともに1986年に『成果の時』をまとめた際の全米知事会に参加しており、当時の全米知事会座長(クリントンが副座長)を務めていた人物である。同年、ブッシュ大統領はアレクサンダー教育長官の構想に基づき、『2000年のアメリカ』なる教育戦略を発表した。それは連邦政府の役割はあくまでも限定して地方のイニシアティブに依拠しつつ、国全体として達成すべき六つの目標と実現のための戦略を掲げたものであった。六つの目標とは、2000年までに、①すべての子どもが学習準備を終えて入学する、②高校卒業率を90パーセントに引き上げる、③学校段階が上がる際に英語・数学・科学・歴史・地理などで一定水準の実力を身につける、④科学と数学で世界一となる、⑤識字率を100%にする、⑥学校から薬物と暴力を追放し、規律ある学習環境をつくる、というものであった。そしてそのために共通学力基準(standard)を設定し、それに基づいた全国的な統一試験体制を設けて成績データを収集することを模索した(ただし全国統一学力試験の構想は強力な反対にあい、立法化することなく構想にとどまった)。教師に関しては、成果をあげた学校や教職員集団への報償、教員給与の格差制などを提起し、優秀な教員の顕彰を提案する一方で、代用教員の資格認定制度を設けて教師労働力の確保を模索するなど、教員不足に対応することも念頭におかれていた<sup>8)</sup>。

教師に関する限り、慢性的教員不足の中で「質も量も」追求している点で、1980年代と方向性が大きく変わったとはいえない。とりわけ質の確保に関しては、1980年代後半から現れた顕彰といった非金銭的なインセンティブに全面的に切り替えるのではなく、依然として給与格差を設けて待遇の差異化をつくりだすといった金銭的インセンティブを構想として残しているなど、1980年代から一貫した方向性を継承しているといえよう。

注意したいのは、教育改革の課題として生徒の学力水準——ここでは試験成績をさす——に焦点化する動きが強まっていることである。その結果、教師の身分待遇に関する制度改革は依然として継承されつつも、施策としての重要性は相対

的に低下することとなった。

1993年、12年間続いていた共和党政権が終焉を迎え、ビル・クリントンを大統領とする民主党権が発足した。クリントンは選挙公約段階から教育改革に力を入れることを約束し、これまた1980年代に全米知事会に参加していたリチャード・ライリーを教育長官に迎えて教育改革に着手した。クリントン政権の教育改革方針は、掲げる課題を見る限り、①すべての子どもが入学する準備を行う、②より高い学力の基準を確立する、③学校改革、④学校を安全な環境にする、⑤すべての国民に成功の機会を用意する、といった具合にブッシュ政権の路線とそれほど変わらないように見える。実際、第二次クリントン政権が発足した1997年の一般教書演説で全国統一学力試験の構想を発表した。実施するか否かの判断は州や学区に委ねられるが、学力試験をツールとして学力水準向上を図ろうという姿勢はブッシュ政権以来のスタンダード・ベースドの改革路線を継承するものであり、同時に全国共通の政策実施を要請している点では、教育内容への連邦の政策的介入を意味するものであったといえる<sup>9)</sup>。

もっとも共和党政権の教育政策を民主党がそっくりそのまま継承したというわけではない。教育環境を整備する方針として、教師や学校に競争原理を導入するのではなく、学級規模縮小といった条件整備を図ったという点で、異なる点もみられる。また、学力水準の問題を除けば改革の計画・実施は連邦レベルから州・学区レベルにイニシアティブがおりていることもあり、評価に基づく成果主義を教師に直接適用することで、教師にインセンティブを与えるという教師政策は1990年代には沈静化した。しかし生徒の試験成績を測定することは学校ごとの到達度水準を示すことになるため、学校の教育活動評価、ひいては教員評価に結びつき、教員評価の指標を提供する可能性を産み出すこととなった。

### (3) No Child Left Behind (NCLB) 法の成立

2002年1月、ブッシュ政権のもとでNo Child Left Behind法が発効した。NCLB法は1965年の初等中等教育法を修正したものであり、社会的に不利な環境におかれた子どもの教育に積極的な施策を講じようというものである。①結果

に対するアカウントビリティの強化, ②親の選択権の拡大, ③連邦教育予算の利用に関する州・地方学区の権限と柔軟性の拡大, ④科学的研究により効果が立証された教育への資源の集中, を基本原理とする同法は, 子どもが学ぶべきことからの基準 (standard) 設定と, 基準に基づく学力試験を毎年実施して到達度の確認を行う権限と責務を州に与えた。全州共通の読解と算数の試験が第三学年から第八学年で毎年実施され<sup>10)</sup>, 州・学区・学校の全生徒の基準到達率とともに, 特別なニーズをもつ生徒, 英語能力が不十分な生徒, エスニックマイノリティの生徒, 貧困層の生徒など九つのサブカテゴリ別にも基準到達率がチェックされ, 結果が公表されている。

この NCLB 法は教育政策としていくつかの重要な側面をもっている。

第1に, 1990年代にブッシュ政権, クリントン政権が構想しながら実現できなかった統一学力試験をとうとう実施にまでもちこんだという点である。全国共通のカリキュラムと試験こそ実現しなかったが, 州が教育制度の基礎単位となっている合衆国では全州規模での統一試験の実施義務づけは, 実質的な共通カリキュラムの導入といってよい。その意味では1990年代に興隆したスタンダード・ベースの教育改革運動が法制化という形で結実した, といえる。

こうした流れの背景には, 期待された政策目標が達成されていないという現実があった。2000年に実施された OECD の学習到達度調査 (PISA) で, 合衆国の生徒の結果は読解力で15位, 数学的リテラシーで19位, 科学的リテラシーで14位にとどまっており, 先代のブッシュ大統領が2000年に達成すべき目標として掲げた水準とは程遠いものであった。また, 合衆国内で第4, 8, 12学年の生徒を対象に継続的に実施されている全国学力調査 (NAEP) でも数学の学力分布は, 1990以降平均点は上昇し, 習熟レベルに到達している生徒の比率も増加しているが, 2000年には第12学年の平均点は1996年を下回るとか, 学年が上昇するにつれ習熟レベルの到達率がぐっと低くなる傾向が解消されていないとかいった傾向もみられ, 1990年代の教育水準向上運動は十分な成果を結実したとはいえない状況にあった。こうした実態が, ブッシュ政権で NCLB 法が制定される背景となっていたのである。

第2に、連邦法による法制化は、教育行政のみならず教育内容までの連邦政府の介入を意味するという点である。これは1980年代に国家教育財政支出の削減をめざしてうたがわれた新連邦主義の転換を意味するわけではない。財政支出の拡大はおさえて州に基準設定と試験実施の権限と責務を与えることにより、政策実施主体こそ州政府である。しかしこれはあくまでも連邦政府が立案した政策であり、10年来の政策が実施段階に到達したというだけでなく、教育政策過程における連邦政府の影響力の拡大に成功した、とみることができる。

第3に、学力向上の指標として、そして教育改革の達成指標として、年次改善度 (Adequate Yearly Progress, AYP) が採用されたという点である。これは試験実施時点の生徒の到達度を測る指標を、毎年の学力向上という変化を測る指標へ読み替えることを可能にした。もちろん同一学年の生徒の到達度を前年度と今年度で比較するわけだから、厳密に言えば1年間の学習によって生徒一人一人の学力が向上したかどうかを検証することはできない。同一カリキュラムのもとに同一学年で毎年実施されるといっても、試験を受ける生徒は毎年変わるからである。だから年次改善度 (AYP) は生徒の学力向上の指標ではなく、学校の教育活動の成果を評価測定する指標として導入されたのである<sup>11)</sup>。

AYPは州、学区、学校が達成すべき改善度を示す指標である。2年連続で指定された目標値に到達できなかった(期待された成績向上がみられなかった)学校は複数年の改善計画を作成しなければならず、同時に全校生徒の保護者に(チャータースクールを含む)学区内公立学校の選択権があることが通知される。3年間 AYP の目標値を達成できないと、学校改善のための措置がなされるようになり、4年間 AYP の目標値を達成できないと学校は生徒のための補習サービスの経費負担をしなければならなくなる。そして5年間 AYP の目標値を達成できない学校はリストラクチャリングの対象とされる<sup>12)</sup>。

他方、教育予算の運用に関する州や学区の裁量権が拡大したことによって競争的予算配分が増え、実績をあげた学校はより潤沢な教育予算を確保することが可能になった。

こうした NCLB 法の内容は、生徒の学力向上は学校評価を通じて行われると

いう政策指針が採用されたことを意味する。逆にいえば学校評価のツールとして生徒の試験成績を用いることを NCLB 法は宣言したのであり、生徒の試験成績をインセンティブとした学校改革を教育改革の中心的戦略にすえた、ということができらう。学校を競争的環境に投げ込み、評価を通じた予算配分を行うことによって、学校を単位とした教育改善に強力な拍車かけられることとなった。

第4に、学力向上を他の教育改革施策とが連動することを可能にした点である。1990年代に公立学校選択が政策としてプッシュされるようになったが、チャータースクールという新しいタイプの公立学校の登場を含みながら、じわじわとこの政策路線は拡大してきている。NCLB 法によって産み出された年次改善度 (AYP) という指標は保護者に対し学校選択の材料を提供することとなった。それは短期的な成果を可視的に挙げることを学校に要求すると同時に、保護者や生徒に対するアカウンタビリティの遂行の徹底を求めるものである。

アカウンタビリティというキーワード自体はそれほど目新しいわけではなく、1980年代からすでに改革のキーワードとして用いられていた。しかし生徒の試験成績を公表するというは単に教育関係主体あるいは学校自治の担い手としての保護者や地域住民に教育成果を説明するというだけでなく、学校選択主体である保護者の前に、選択の対象として学校が自ら登場することを意味している。NCLB 法は、単に数値化された生徒の学力による目標管理方式を学校や教育行政機関にもちこんだというだけでなく、1980年代以降吹き荒れている新自由主義教育改革の嵐でうちだされた諸政策の機能を統合させる役割を果たしているといえるのではないだろうか。

#### 4 成果主義による教員給与体系の再編 —コロラド州の場合—

それでは NCLB 法はどのような教師制度改革と結びつき、教師にどのような影響を与えるのだろうか。

施行後3年も経過していない現時点で実際の影響を測ることは困難であるが、連邦政府から認められている各州の教育プログラムは教員の日常的カリキュラム開発を必ずしも必要としていないため、教員の力量向上に結びつくものではない、

という指摘もすでになされている<sup>13)</sup>。

1980年代に展開した教師報償策は、教師集団の資質向上を媒介にして学力水準を引き上げるといった戦略を採用していた。メリットペイは教師の待遇改善によって優秀な教師を確保しようとするものであったし、キャリアラダーは資質向上のための研修を待遇の差別化に組み込むことで教師の資質向上を図ろうというものであった。

NCLB法は教師集団の資質向上策を内在化することを予定しているわけではない。あくまでも生徒の試験成績という成果に直接焦点をあてるものであり、目標達成のための方策について一義的に定めるものではない。むしろ州や学区、各学校の判断と努力に委ねるとさえいえる<sup>14)</sup>。

そうはいっても教師に関する制度に全く無影響というわけではない。NCLB法によるカリキュラムの整備の義務づけは教員免許制度を含め、多くの制度の見直しを州政府に要求するものであった。前述したように、金銭的インセンティブによる教師の質と量の確保という方向性は1990年代に拡散し、スタンダード・ベースドの改革運動の中で教師の教育成果が問われる圧力が少しずつ強まりつつも、政策のうねりとしては影をひそめるようになっていた。

#### (1) 選択可能性を含む成果主義 —ダグラスカウンティの事例

そうした中で中西部に位置するコロラド州では1990年代以降、金銭的報酬を用いた教師の動機づけの導入が模索されている。時期的にみてもNCLB法を直接意識し、影響を受けたものとはいえないが、スタンダード・ベースドの機運が高まる中で構想されたものであり、NCLB法による成果主義と親和的な制度として注目に値する。

コロラド州では、①州全体を対象とした州政府によるもの、②首都デンバーのデンバー学区によるもの、③デンバーに隣接するダグラスカウンティ学区によるもの、の3つがあり、三者が同時並存する時期もごく一時的であるが現出した。

ダグラスカウンティでは、公教育への不満がたかまり学区教育財政が危機に直面していた1993年、教員組合と学区教育委員会による人事考課制度の検討プロ

ジェクトが発足した。教員組合が指名した教師20名(組合員, 非組合員を含む)と学区が指名した10名がのべ6000時間にわたって検討を重ねた結果, 学区内教師の80パーセント以上の支持を得て1994年に導入される運びとなった。同学区の制度の「優秀な教員の確保と教員の資質向上」という目的自体は平凡だが, 以下のような特徴を備えていた。

第1に, 制度参加の自発性が尊重され, この人事考課システムを利用するかどうかは教師個人の意思に委ねられている点である。

第2に, インセンティブ要素の選択肢が複数用意されており, どの要素を利用するか選択することができる点である。要素には, ①基本給の昇給, ②業績ボーナス(メリットペイ), ③表彰特別手当, ④技能手当, ⑤マスター教員手当, ⑥職務手当, ⑦学校を単位とした報償, がある。教員評価で不可不可の二段階で不可と査定された場合, 当該年度は昇給の機会が与えられず, ②以下の要素に申請できない。③は, 年度内の成果を証明するポートフォリオを本人が作成し, 全国教職基準委員会の基準に照らして優秀な教員に該当するかどうか校長が決定するものである。⑤は指導的立場の資格を得ることで, ⑥は学区の人事考課委員や学校の生徒数確保担当などの職務に携わることで支給される手当である。⑦は学外に設置される学校奨励審査委員会に提出した生徒のパフォーマンス改善プランを学校全体で実施し, 学校を単位として報償を受けるものである。

第3に, 生徒の試験成績を人事考課の材料とせず, 教師の資質向上に力点をおいている点である。

第4に, 予算の節減手段として人事考課制度を用いることなく, 懲罰的な報酬配分体系を採用していないという点である。基本給自体は一定額保障されており, 一定の待遇保障をすることが士気の低下を防ぐものと考えている。

当事者の参加と合意の上に成立した, 柔軟性と多様性に富む制度といえよう。とりわけ, 制度設計の審議過程で教師参加が認められた点(人数比から見ても実質的な教師参加が実現していると考えられる)は制度効果を確保するうえで重要であり<sup>15)</sup>, 制度設計に教師がまったくといっていいほど参加できていない日本の閉鎖的な政策過程とは対照的である。

## (2) 困難校へのでこ入れとしての報償政策 一州全体の報償プログラム

ダグラスカウンティや後述のデンバーといった学区が独自に給与体系の再編をすすめている中、コロラド州としても報償プログラムの立案をすすめていた。2001年に州下院に提出された法案 HB01-1224は、いわゆる低学力校に改善のための予算を重点配分するとともに優れた成果を挙げた場合は報償を追加配分するというものであった。学校に配分された予算は、①優れた成果をあげた教師に報償として配分する、②優れた教員としての資格をもつ教師を採用・確保するための資金とする、③州教育省が充当困難(=不足している)と認定した教科の教師を採用・確保するための資金とする、といった用途が認められていた。法案 HB 01-1224は下院第二読会で修正を経た後第三読会はそのまま通過し、コロラド州教育法22-7-607.5に根拠規定をおくプログラムとして法制化された。

しかしこのプログラムはわずか2年で廃止されることとなった。もともとこのプログラムは2005年に廃止されることを前提とした時限プログラムであったが、予定よりも早くうちきられることとなった。その理由は2002年に陥った州の経済不況による州財政の悪化である<sup>16)</sup>。実際にこのプログラムに予算がついたのは2001年度だけであり、2002年度には法的根拠が存在しながら予算がつかず、実施されなかった。制度効果を検証することが全く不可能なまま、2003年には州法からプログラムは姿を消すこととなった。

## (3) 生徒の学業成績を指標とする成果主義 一デンバー学区の事例

デンバー学区は隣接するダグラスカウンティと対照的に生徒の学業成績を教師の昇給に直結させる報償プログラムを追求している。

1999年、デンバー学区は生徒の試験成績を教員人事考課に直結させる4年間の試行プログラムにふみきった<sup>17)</sup>。成果主義の採用は一般に共和党の主導ですすめられることが多いが、デンバーの場合、民主党の議員による提案で導入され、教員組合もプログラムの支持に回った。その理由は、貧困層の生徒や英語能力が不十分な生徒等、教育困難な生徒を多く抱えるデンバー学区では、職務の困難と苦勞にみあう待遇を期待したからだといわれている<sup>18)</sup>。4年間の試行を経て、成果

主義に基づく教員給与体系を本格的に導入することをデンバー学区は決定した。2004年3月にデンバー教員組合(DCTA)とデンバー学区教育委員会の間で締結された協約に基づき、2006年7月までは移行期間とされ、2006年度から本格導入が予定されている<sup>19)</sup>。

Pro Comp と呼ばれる新しい給与体系は、以下の特徴を備えている<sup>20)</sup>。

第1に経験年数に基づく昇給を廃止する点である。基本給に相当する部分は現在採用時に支給される初任給がそのまま残されるが、それ以上の昇給要素(給与総額から初任給相当額をさしひいた部分)に充当されていた人件費のうち、現行給与体系だと62.1パーセントを占めていた年次昇給が完全に廃止される。

第2に知識技能給の要素を重視している点である。これまで昇給要素の31パーセントを占めていた知識技能給の要素を、今後は昇給要素の54.8パーセントを占めるようにする。給与総額における比率も9パーセントから23パーセントにまで引きあげられ、知識技能給的な色彩をもった給与体系への移行がめざされている。

第3に教員人事考課に基づく昇給要素の導入である。ただし、どのような内容と方式の教員人事考課とするのかは目下検討中ということであり、既存の教員評価とどう異なってくるのかはまだわからない。しかしこれまで人事考課による昇給が行われていなかったのに対し、今後は昇給要素の19パーセント、給与総額の8パーセントを占めることが予定されており、教員評価と教員給与を直結させるようになる。

そして第4に生徒の試験成績に基づく出来高給の導入である。詳細な制度設計は今後の課題ということであったが、この出来高給は昇給要素の19%、給与総額の8パーセントを占めることが予定されている。この部分こそが、NCLB法と最も親和的な教員評価政策といえる。昇給要素のうち教員評価によるものと生徒の試験成績によるものをあわせると4割近くになり、知識技能給と成果主義による給与体系をミックスしたものとみなすことができるだろう。生徒の試験成績による出来高給が、教員評価による昇給から分離されている点も新しい発想である。生徒の試験成績を除いた教員評価基準とはどのようなものとなっていくのかは、今後の課題である。

コロラド州をみるだけでも、成果主義が教師制度にどのように反映されるのか、可能性が多様性に存在していることがわかる。生徒の試験成績に基づく学校評価が法制化された現在、生徒の成果を媒介として学校評価と教員評価が結合することが予想される。その場合、教員の教育活動と研修活動の自己点検的性格が強かった教員評価制度も性格変容を迫られるだろう。合衆国の教員評価政策の展開は1980年代以上に重要な局面を迎えているように思われる。

付記：この論文の第3章以下は、平成15年度科学研究費補助金による萌芽研究「日本型チャータースクールと公教育行財政様式の変容」（課題番号15653058-00、研究代表者久富善之）および平成15年度基盤研究A（1）「教育改革時代における教師の位置と文化」（課題番号15203032、研究代表者久富善之）による成果の一部である。

- 1) R. Jung & M. Kirst, "Beyond Mutual Adaptation, into the Bully Pulpit: Recent Research on the Federal Role in Education", *Educational Administration Quarterly*, Vol.22, No.3, Summer, 1986, pp.80-109.
- 2) National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The imperative for Educational Reform*, U. S. Department of Education, 1983.
- 3) D. L. Angus & J. E. Mirel, *The Failed Promise of the American High School: 1890-1995*, Teacher College Press, 1999.
- 4) *The American School Board Journal*, Vol.173, No.10, 1986.
- 5) Holmes Group, *Tomorrow's Teachers: A Report of the Holmes Group*, 1986, The Task Force on Teaching as a Profession, the Carnegie Forum on Education and the Economy, *A Nation Prepared: Teachers for the 21<sup>st</sup> Century*, 1986.
- 6) National Governors Association, *Time for Results: The Governors' 1991 Report on Education*, 1986.
- 7) 1980年代の教師に対するインセンティブ改革の事例研究としては、拙稿「キャリアラダー制の検討 ～テキサス州の事例～」『日本教師教育学会年報』第4号、1995年、23～37頁、「1980年代アメリカ教師奨励制度に関する理論動向」『＜教育と社会＞研究』第5号、一橋大学＜教育と社会＞研究会、1995年、19～26頁、合衆国における教師報償制度 ―制度構造と形成過程分析―『日本教育行政学会年報』第22号、1996年、97～109頁を参照。

- 8) George Bush, *America 2000: An Educational Strategy*, 2000. 橋爪貞雄『2000年のアメリカ教育戦略 その背景と批判』(黎明書房, 1992年)に, “A Nation at Risk”と“America 2000”がそれぞれ訳出されている。また, 1980年代の教育改革動向に関する参考文献として参照, 平原春好編著『学校参加と権利保障 アメリカの教育行財政』北樹出版, 1994年, 今村令子『教育は「国家」を救えるか——質・均等・選択の自由』東信堂, 1987年。
- 9) クリントンの構想は, 専らコストを理由とした共和党の反対のみならず, 社会的に不利な環境にある子どもに対して低学力のレッテルを貼ることになるという理由で民主党からの反対にも議会で反対に直面することとなった。
- 10) その他第10学年から第12学年の間に少なくとも1回は受験するものとされている。2007年度からは科学の試験も導入され, 第3~5学年, 6~9学年, 10~12学年のうち少なくとも1回は受験することが予定されている。その他の教科での実施は州に判断が委ねられている。NCLB法の概要についてはたとえば <http://www.usoe.k12.ut.us/curr/nclb/default.htm> を参照。
- 11) イギリスでも1988年教育改革法でナショナルカリキュラムとそれに基づくナショナルテストが導入されて以来, 各学校の生徒の成績を示すパフォーマンス・テーブルが教育省によって作成されるようになった。学校間の序列がわかるように報道機関が一覧表にしたあげたものがリーグテーブル(学校順位表)である。ナショナルテストの導入後, 指標としては, あらかじめ設定された基準(standard)に到達した生徒の比率が用いられていたが, 2003年度からはアメリカ合衆国のNCLB法同様年次改善率を指標とする value-added approach が採用されるようになった。
- 12) 2004年11月1日のコロラド州教育省の発表によれば, 読解と算数に関して連邦政府が設定した年次成績改善率(AYP)に到達した学校は79パーセントであった。75パーセントだった前年度に比べ, 成績改善目標を達成している学校がコロラド州内で増えていることになる。しかし AYP はもともと生徒の学力水準が高い学校では改善を産み出すのは困難である。また, サブカテゴリに属する生徒を多く抱える学校・学区では, サブカテゴリごとの改善目標も達成しなければならないのでより困難を抱えることになる。たとえばコロラド州ダグラスカウンティ内の学校の目標達成率は96%だが, 連邦政府がダグラスカウンティに要求した目標達成率は100%であった(“Metro schools' strides lag” *Denver & The West*, Nov 2, 2004 1 C, 3 B)。達成水準は極めて高いが, ダグラスカウンティは学区としての到達目標を達成できなかったことになる。
- 13) 矢野裕俊「アメリカにおける学力問題——基準の設定とアカウントビリティがもたらすもの——」日本比較教育学会編『比較教育学研究』29号, 2003年, 42~52頁。
- 14) 2004年9月9日, ユタ州教育省指導サービス部門ディレクター Rebecca Ander-

son 氏からの聞き取りより。

- 15) Douglas B. Hartman, "Developing a Performance Pay Plan for Teachers: A Process, Not a Event" submitted to American Federation of Teachers Research Department, Jan 30, 1997. なお、ダグラスカウティの人事考課制度については参照、拙稿「外国の教員人事考課はどうなっているのか—アメリカの事例—」『季刊教育法』124号、エイデル研究所、2000年、16～21頁。
- 16) 2004年11月2日、コロラド州教育省財務部門ディレクター Mik Arfin 氏からの聞き取りより。HB01-1324の草案も同氏に提供していただいた。
- 17) "Denver teacher OK merit pay" *Detroit Free Press*, 1999/9/11, "DPS approves teachers contract, pay-for-performance plan", *Denver Post*, 1999/9/17.
- 18) 2005年11月2日、デンバー学区 (Denver Public school District) Pro Comp プログラムコーディネーター Brad Japp 氏からの聞き取りによる。
- 19) *Agreement between School District No.1 in the City and County of Denver, State of Colorado and Denver Classroom Teachers Association: Professional Compensation System for Teachers*, March 20, 2004.
- 20) Brad Japp 氏よりいただいた内部資料による。

(一橋大学大学院社会学研究科助教授)