

# 論 説

## アメリカ教育改革をめぐる政治過程（一）

— 制度・情報・社会的学習 —

坂 部 真 理

### 目次

はじめに 「社会的投資国家」化と福祉国家レジーム概念の拡張

#### 第一章 分析枠組の設定

##### 第一節 二〇〇〇年代の教育改革とその制約要因

(一) 連邦教育予算の拡大

(二) 受益者集団の利害配置

(三) 制度的制約 — 連邦制と三権分立 —

##### 第二節 教育改革を推進する政治戦略 — 制度・情報・社会的学習 —

#### 第二章 ESEA体制の構築と変容

##### 第一節 六〇年代の連邦教育政策 — 貧困対策と教育改革 —

アメリカ教育改革をめぐる政治過程（一）

(一) ESEA体制の政策パラダイム

(二) ESEA体制への対抗言説 — 社会環境説のインパクト —

## 第二節 教育「危機」の構築と改革の模索

(一) 『危機に立つ国家』と教育目標の再定義

(二) スタンダード—アカウンタビリティ改革の登場

## 第三章 二〇〇〇年代の教育改革と政治力学の変化

### 第一節 「その子どもも落ちこぼれにしない」(NCLB)法」と「人的資本教育」

(一) NCLB法の構造

(二) NCLB法の戦略的意義 — 制度形成と「非難の割り当て」 — (以上、本号)

(三) 新たな政策パラダイムと残された課題

### 第二節 改革への抵抗と対抗言説の構築

### 第三節 「頂点への競争」と社会的学習の方向付け

### 第四節 州・地方レベルの改革

## 結論

## はじめに 「社会的投資国家」化と福祉国家レジーム概念の拡張

近年、福祉国家再編の方向性を特徴付ける鍵概念の一つとして「社会的投資国家 (social investment state)」が注目されてきた。これは、福祉国家研究において、九〇年代末以降の西欧諸国の多様な政策変化に底流するアイデアを抽出するための学問的概念・理念型であるとともに、現実政治において、新たな「望ましい」福祉国家のあり方を提示し支持を調達するための政治戦略・言説という側面も有する。<sup>①</sup> その要点は以下のように整理しうるだろう。<sup>②</sup>

すなわち、「社会的投資国家」戦略とは、現代のグローバル化や知識経済の下では経済成長・雇用創出の鍵が国民の知識・技能水準にあると見なし、政府の役割を教育や職業訓練などによる「人的資本への投資」と定義する言説である。

この言説において社会政策とは、新自由主義が批判するように経済成長の桎梏ではなく、むしろその「原動力」であり、教育・職業訓練・その他の就労支援を通じて「不断に変化する経済のニーズに即応しうる高度な技能と柔軟性を兼ね備えた労働力」<sup>③</sup>を供給することが国家の経済成長の要と位置付けられる。

現代の福祉国家の存在意義 (rationale) は、この社会政策の「生産的な潜在力 (productive potential)」に求められ、ゆえにこの言説の下では、早期の幼児教育・生涯学習・職業(再)訓練・育児支援など、さまざまな領域でプログラムや予算の拡充が追求されてきたのである。

この「社会的投資国家」戦略の一つの前提は、ミクロな「個人の知識・技能水準」とマクロな「国家の経済競争力」とを密接に結び付ける点にあるが、この前提の下に、同戦略は教育や就労支援によって人びとの雇用可能性 (employability) を(事前に)高め、労働市場に「能動的に」参加させていくことを現代の「新しい社会・経済的リスク」

に対応するための中心的手段と位置付ける。これは、事後的・受動的な所得保障によつて貧困解決を志向した旧来型の福祉国家とも、貧困を自己責任に帰す新自由主義とも対照をなす点である。

このような戦略が実際に各国・各政策領域の改革原理としてどの程度浸透しているのか、あるいは九〇年代末以降のさまざまな政策変化を説明する枠組としてどの程度有効性をもつのかは依然として議論の対象であるが、少なくとも本稿では同概念の理論的意義として、以下の三つの点を重視したい。

第一に、同概念は、既存の福祉国家の維持／縮減に還元されない、新たな政策変化・政治過程への注目を促すものである。<sup>(5)</sup> 先述のように「人的資本への投資」という言説は、(子ども)の将来への投資、および母親の就労支援としての)チャイルド・ケアや積極的労働市場政策の導入の他、福祉をシングルマザーの就労支援の一環として位置付けなおすワークフェア化など、広範な政策領域で、新プログラムの創出や既存のプログラムの再定義をもたらしてきた。このような政策変化を主導する政治過程は、既存の福祉国家の「受益者集団」とその縮減を追求する「新自由主義勢力」の間の対抗を超える、より広範なアクターの参加、利害配置、政治力学の分析へと我々の関心を導くものである。

第二の点は、「社会的投資国家」戦略における社会政策の「生産的」次元や、その「経済的な正当化根拠」(economic rationale)の強調が暗に示唆する、新たな問題の発生に関わる。

福祉国家を経済の「重荷」として脱正当化する新自由主義との対抗上、「社会的投資国家」戦略は、「公平性と効率性の両立」や社会政策の経済成長への「貢献」を強調するのであるが、この結果、同戦略においては社会政策の目標の狭隘化が生じるといふ批判も提起されてきた。すなわち、社会政策の目標を「将来への投資」「労働市場への(再)包摂」「トランポリン」「高度な知識・技能をもつ労働力の供給」などに置くことによつて、たとえば「労働市場の外部に留まる権利」の保障や「今、ここでの貧困の是正」に対する視角が希薄化してしまうといふ批判である。<sup>(6)</sup> このような社会政

策の重心の変化がもたらす特定の政策領域でのプログラムの縮小や国家の再分配機能の衰退は、別の政策領域でのプログラムの拡充と表裏一体の過程として理解する必要がある。

第三の点は、同概念が、年金・医療保険・公的扶助などの伝統的な社会保障制度を超えて、財政／雇用／教育などより広範な政策領域の役割と、これらの諸領域間の相互作用を強調する点である。もつとも、この狭義の社会保障制度と他の政策領域との間のリンケージへの注目は、エスピノーアンダーソンがその福祉国家レジーム論において既に打ち出していた視点である。彼も、狭義の社会保障制度を経済に関わる広範な制度的セッティング総体の中に位置付け、「税支出（企業に雇用者に対する付加給付を提供させる誘因としての優遇税制）」の重要性や、「福祉レジーム」と「雇用レジーム」との関係について分析していた。<sup>2)</sup> しかしながら、「社会的投資国家」戦略においては、これらの財政／雇用政策に加えて、新たな「成長戦略—社会政策」の要としての「教育」政策との関係も、福祉国家研究の射程に入ってくることになる。特に現代の知識経済においては、教育格差が経済格差の主要な源泉となりうるために、教育への「投資」は、「適正な労働 (decent work)」への機会の拡大や、貧困やその世代間連鎖の是正に貢献するものと考えられる。このような社会—雇用政策としての機能もあわせもつ教育政策も、今日、福祉国家レジームの一角を構成する要素として重要性を増しているのである。

本稿は、このような問題関心の下、二〇〇〇年代のアメリカの教育改革をめぐる政治過程を分析することを課題とする。もつとも本稿の主な分析対象は、「社会的投資国家」戦略の下で注目されつつある幼児教育・生涯学習・職業訓練などの新しい教育政策ではなく、伝統的な初等中等教育の分野である。

アメリカにおける初等中等教育の根幹をなす立法は、一九六五年に制定された「初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act: 以下、ESEAと略)」であるが、同法は特に一九九〇年代から二〇〇〇年代の諸改革によつ

て著しい変貌を遂げており、これら一連の諸改革の底流には「社会的投資国家」類似のアイディアの影響が見いださう。さらに、この諸改革の過程では、アメリカの公教育の目標やその達成手段、連邦政府の役割、「望ましい」学校制度のあり方などをめぐって広範な政治的紛争が展開されてきたのである。本稿は、主にこの ESEA の改定をめぐる政治過程を中心に、アメリカの公教育政策におけるアイディアの変容とその基底にある政治力学の変化を明らかにしていく。

## 第一章 分析枠組の設定

### 第一節 二〇〇〇年代の教育改革とその制約要因

#### (一) 連邦教育予算の拡大

二〇〇〇年代以降、アメリカ連邦政府の教育予算は、著しく増大してきた。連邦政府の中で教育政策を管轄する中心的機関は、一九七九年に設置された連邦教育省であるが<sup>10)</sup>、二〇〇二年一月にESEAの改定法として、いわゆる「どの子どもも落ちこぼれにさせない法 (No Child Left Behind Act of 2001 : 以下、NCLB法と略)」が成立すると、同省の裁量的支出は年々増加し、二〇〇六年度には五八四億ドルに達した(図一参照)。その後二〇〇七―二〇〇八年度の間、同支出はやや抑制傾向に転じるが、二〇〇九年度には再び突出した伸びを示している<sup>11)</sup>。

この教育支出の変化に関して第一に重要な点は、二〇〇二年度以降の支出の累増が、ブッシュ<sup>12)</sup>共和党政権(二〇〇一―二〇〇九年)のイニシアティブで推進されたということである。ブッシュ<sup>12)</sup>政権は、一方では二〇〇一―二〇〇三年度の大規模減税などによって連邦政府の「財源剥奪 (demand)」<sup>13)</sup>を追求したが、他方で教育分野に関しては、このような大幅な支出拡大を認めたのである。これは、教育についても連邦政府の支出・介入の縮小を追求してきた伝統的な共和党の立場との断絶性を示す点で注目に値する<sup>14)</sup>。

第二の点は、二〇〇九年度の大幅な支出拡大は、オバマ民主党政権(二〇〇九年―)の景気対策の一環として決定されたということである。オバマ政権は、リーマン・ショック後の緊急経済対策として「アメリカ再生・再投資法 (The American Recovery and Reinvestment Act of 2009)」を成立させたが、大統領は同法の下で、直近の景気浮揚・失業対

策のみならず、より「長期的な成長への投資」にも力点を置き、その一環として連邦教育省に合計九七四億ドルもの巨額の予算を割り当てた。<sup>(14)</sup> この決定は、オバマ政権のアイディアにおいて「経済・雇用政策」と「教育政策」が密接に結び付けられていたことを示している。教育省は、この予算の増額分を基に、オバマ政権の教育改革の中核をなす「頂点への競争 (the Race to the Top: 以下、RTTTと略)」プログラムを導入したのである (第三章第三節後述)。

以上、①「ブッシュ」J. 政権による二〇〇二年の NCLB 法制定、②オバマ政権による二〇〇九年の RTTT プログラムの導入という二つの改革を転機として、連邦教育省の裁量的支出が大きく拡大してきた点を確認した。これらの裁量的支出は、主に州政府・地方学区への補助金として配分されたものである。

しかしながら、この予算 (補助金) の拡大は、必ずしも連邦政府による利益分配の拡大を意味するものではないという点に注意が必要である。むしろ、ブッシュ J. は、オバマ両政権による二〇〇〇年代の教育改革には、既存の教育政策に既得権をもつ受益者集団の利害を著しく脅かす内容が含まれており、これらの連邦補助金は、彼らの抵抗を排除して改革を推進するための戦略的手段という側面を有していたのである (第三章後述)。

それでは、両政権による教育改革はどのような抵抗・制約に直面したのであるうか。次に、教育政策をめぐる受益者集団の配置、およびアメリカの憲法構造・政治制度が改革を推進するアクターに課す制度的制約について順に検討していく。

## (二) 受益者集団の利害配置

アメリカでは、後述する「チャーター・スクール」<sup>(15)</sup> も含めれば、約九割の生徒が公立学校に通うために、公教育政策に直接的な利害関係 (stake) をもつ層は国民の広範囲に及ぶ。



その中でも、既存の教育政策に特に大きな既得権をもつ諸集団は、改革派によって「教育産業複合体 (Education Industry Complex)」と総称・批判されてきた。その代表格が、公立学校の教職員組合である。

アメリカには州・地方レベルでも教職員組合が活動しているが、全国規模の組織をもつ団体としては、「全美教育協会 (National Education Association : 以下、NEAと略)」と「アメリカ教員連盟 (American Federation of Teachers : 以下、AFTと略)」の二団体が重要である。NEAは、一八五七年の設立当初は労働組合ではなかったが、特に一九六〇年代に州レベルで公務員一般に対して団体交渉権が承認されるようになる<sup>15)</sup>と、AFT(一九一六年設立)労働組としてアメリカ労働総同盟・産別組合会議に加盟)との競争の中で、自らも労働組としての性格を前面に打ち出し、全国で公立学校の教職員を中心に組織化を進めていった。現在、NEA、AFTの会員数はそれぞれ約三二〇万人・一五〇万人程度と言われ<sup>16)</sup>、両団体の組織力が彼らの影響力の第一の基盤となってきた。

NEA・AFTの第二の政治的リソースは、その資金力である。両団体の献金は、ほぼ全て民主党に配分されており、連邦・州・地方各レベルの選挙において民主党候補の重要な資金源になってきた。二〇一二年選挙では、NEA・AFTはそれぞれ民主党に対して二二六万ドル、二七三万ドルを献金しており、民主党候補に対する献金の合計額が多い政治活動委員会 (PAC) の中では、AFTは上から第六位 (献金総額二二五万ドル)、NEAは第十三位 (同、一七二万ドル) であつた。<sup>18)</sup>

両団体は、これらの組織力・資金力をベースに民主党との太い紐帯を形成し、連邦・州政府・地方各レベルの教育政策に影響力を行使してきた。両団体は、公教育予算の増額、少人数学級の導入、教員全体の給与水準の引き上げや、終身雇用制 (「テニユア」) に代表される教員特有の強固な身分保障などさまざまな労働条件の改善を要求してきた。さらに八〇年代以降は、共和党側が主張する「パウチャー制」<sup>19)</sup>の導入阻止も活動の主要な目標となつたのである。

第三に教職員組合の権力リソースは、他集団との連合関係にも存する。この点についても教職員組合は、公立学校の予算拡大を追求する上で広範な集団との共闘関係をつくり上げてきた。

教職員組合の連合相手として第一に重要な団体は、全米黒人地位向上協会 (National Association for the Advancement of Colored People: 以下、NAACPと略) などのマイノリティ団体である。マイノリティの子どもたちは公立学校に通う割合が高いことから、彼らも、連邦・州の限りある教育予算を私学に振り向ける効果をもつ「パウチャー制」には反対であった<sup>(20)</sup>。教職員組合とマイノリティ団体は、ともに公立学校における労働者―保護者―生徒の利害代表として、公立学校の予算増額や、教育の改善の追求において利害の一致を見ていた。さらに、テニユアなどの教員の強固な身分保障も、同制度が学校外（政治家や一部の有力な保護者など）の恣意的な圧力から「専門家」としての教員の自律性を保護し、かつ良好な待遇で優秀な人材を教職に集めることによつて公教育の質の向上に繋がる（ゆえに生徒の利益になる）というロジックで正当化されたのである<sup>(21)</sup>。この他、後述する障がい者団体、女性団体、人権団体なども連邦の教育補助金の増額を追求する連合に加わつてきた。したがつて、公教育改革を追求するアクターは、これらの諸団体を始めとする広範な国民の利害配置を再編し、新たな改革への支持基盤を構築するという課題に直面したのである。

### (三) 制度的制約 ― 連邦制と三権分立 ―

このような受益者集団の存在とともに、教育改革を推進しようとする連邦レベルの諸勢力は、アメリカの憲法構造・政治制度がもたらす制約にも直面した。

まず合衆国憲法は、そもそも連邦政府が教育行政に関わる上で大きな制約を課している。すなわち合衆国憲法には、日本国憲法第二二六条のような教育に関する明文規定が存在せず、ゆえに、修正第一〇条<sup>(22)</sup>に従えば、教育は「各州または

人民に留保」された権限と解釈されることになる。このように憲法を原義的に解釈すれば、連邦議会には、公教育のための課税・支出も含めて一切の立法権が認められないことになる。これは、伝統的に共和党や保守派が主張してきた立場であり、現在でも共和党のティーパーテイ派やケイトー研究所などは、この憲法解釈に基づいて、教育行政からの連邦政府の撤退と連邦教育省の廃止を訴えている。<sup>(23)</sup>

さらに一九七三年、連邦最高裁も、「サンアントニオ独立学区対ロドリゲス」判決において、教育は合衆国憲法が保障する基本的権利にあたらな<sup>(24)</sup>いと判示しており、連邦政府が、国民に教育を提供する上で(どの程度の)責任を負うのかも不明確なままなのである。

このような憲法上の制約のために、アメリカの教育行政は、伝統的に州・地方学区を中心に運営されてきた。学校制度、義務教育の年数、公立学校のカリキュラム、入学・卒業要件、教員免許の取得要件や研修制度などの教育の基本事項に関する決定権は、主に州政府が保有している。また先述の教職員組合の主要な要求事項である、教職員の労働条件に関する基本的枠組み(団体交渉権の承認の可否やテニユア制度の導入など)、およびバウチャー制度の導入などについても州政府が決定権を有している。

これに対して、地方学区は、この州が決定した枠組みの中で、個々の学校の設置認可や予算配分、教員の採用や労働条件に関する具体的な決定を行う権限を委譲されている。したがって、実際に教職員組合との団体交渉が行われるのは主にこの地方学区のレベルであり、組合と学区教育委員会の間の交渉の中で賃金などの労働条件が決定される。また付言すれば、アメリカ特有の制度として、地方学区は独自の課税権を有し、域内の住民・法人に対する資産課税などによってその予算を賄っている。後述するように、このアメリカ特有の教育財政制度が、学区間の大きな財政格差を生む原因であり、インナー・シティなど貧困世帯が多く居住する(ゆえにより多くの教育支援を必要とする)学区ほど土地など

の資産価値が低いために財源が乏しいという矛盾が生じるのである。<sup>(25)</sup>

さて、以上のように分権的なアメリカ連邦制の下では、仮に連邦政府がある改革目標を決定したとしても、それを州—学区—学校レベルまで貫徹することは著しく困難になる。州・学区レベルに留保された広範な権限は、連邦政府による教育改革に反対する諸アクターに多くの「拒否点 (veto points)」を与え、あるいは改革をその「執行 (implementation)」<sup>(26)</sup>段階で骨抜きにする多様な機会（「抜け穴」）を付与するためである。

さらに教育改革を追求するアクターはもう一つの制度的制約にも直面した。それは、アメリカの厳格な三権分立制に関わる制約である。大統領—議会（その中の上院—下院）間の権力拮抗が政策形成を困難にする点については多くの研究が指摘する通りであるが、本稿はこれらに加えて司法の役割にも注目する。

アメリカの連邦裁判所は、違憲立法審査権によって連邦・州法を無効にすることが可能である。また州裁判所は、裁判所命令によって行政府・立法府に対して（ある政策への予算措置など）特定の行為を命じる権限をもつ。教育改革においても、ときに裁判所は、政府（行政府・立法府）が推進する改革トレンドとは別個の「アイディア」に基づく判決・命令を下し、連邦・州の教育行政に大きな影響を与えてきた。このような司法の独立した権限も、改革を阻害する「拒否点」を与えるために、改革に反対する諸アクターは、選挙やロビー活動に加えてこの「訴訟」という経路を通じても改革に抵抗する機会を得たのである。

## 第二節 教育改革を推進する政治力学 — 制度・情報・社会的学習 —

それでは、このような政治的・制度的制約を乗り越え、教育改革を追求する上でアクターはどのような戦略を採用したのだろうか。教育改革を分析するアプローチとしては、第一に連邦議会における民主党／共和党間の多数派形成

のプロセスに注目するものが考えられる<sup>(27)</sup>。しかしながら、この連邦議会内の政治過程に関する分析は別稿において行うものとし、本稿では、二〇〇〇年代の教育改革を推進した政治力学を、政策形成者・国民による社会的学習 (social learning) という角度から分析することにした。

社会的学習とは、政策形成者が過去の政策のパフォーマンスや帰結の観察から、ある政策的手法の有効性/限界を認知し、新たな状況への対応策を導くプロセスを指す<sup>(28)</sup>。この社会的学習を元々の国家論の文脈から切り離し、より広範なアクター (政党、利益集団、メディア、国民) を包摂するプロセスとして再定義した論者がホールであった。

ホールによれば、政策形成者は社会・経済の作動様式や、その中で達成可能な政策目標、およびその達成に有効と考えられる政策手段などに関する一定の解釈枠組み (政策パラダイム) に依拠している<sup>(29)</sup>。

通常、彼らは新しい状況に直面しても、既存の①目標を維持したまま、②その達成手段や③具体的な政策の設定 (年金の場合であればその給付水準など) を修正・調整することによって対処する。このように政策や制度が絶えず変化する環境に対して一定の柔軟性・適応力をもつことが、その持続可能性を担保しているとも言える<sup>(30)</sup>。これに対して、このような既存のパラダイムでは説明・解決しえない「問題」が発生し、政策的「失敗」が累積する場合、既存の①目標、②達成手段、③具体的設定のすべてを根本的に変革する「パラダイム転換 (paradigm shift)」が生じる<sup>(31)</sup>。すなわちホールの説明によれば、「…あるパラダイムから他のパラダイムへの移行は、アノマリーの累積、新しい形態の政策の実験と政策的失敗をとともなう傾向があり、それらは政策に関する権威の所在を急速に変化させるとともに、競争する諸パラダイムの間の広範な闘争を開始させる。この闘争は、国家自体の境界を越えてより広範な政治的アリーナへと溢れだす。この闘争は、新しいパラダイムの支持者たちが、政策形成に関する権威の座を確立し、新しいパラダイムを制度化すべく政策過程に関わる組織や通常の作業手続きを再編しえたときのみ終了する<sup>(32)</sup>」のである。

ホールは、この政策変化を長い制度的安定期の「幕間 (interlude)」に急速で大規模な「断絶的変化 (discontinuities)」が発生するという「断続平衡」モデルに近いものとして描いているが、本稿では、むしろこのパラダイム転換を、より長期にわたって進行するプロセスとして説明する。すなわち本稿も、一九八〇年代から現在に至るまでアメリカの公教育の①目標、②その達成手段、③具体的な政策設定のすべてに及ぶ広範な政策変化が進行してきたと考えるが、これは新たな目標の下での政策的試行錯誤や代替的なパラダイムの排除をとまなう、より長期的で漸進的な過程だったのである。

本稿は、この教育改革をめぐる社会的学習のプロセスでは、特に以下の三つの要因が重要であったと考える。

第一の要因は、政策形成者や国民が既存の政策のパフォーマンスを把握する上で必要な「データ・情報」を産出する制度の形成である。

先述のように、社会的学習のプロセスでは、ある政策が期待された効果をもたらしたか否か、その認知・評価が次なる改革への機会を生む。しかしながら、ある政策が(意図されたもの/意図せざるものを含めて)直接・間接的に社会に及ぼす効果は非常に複雑であるため、政策形成者・国民がそれらを完全に追跡・評価することは困難である。そこで第一に、何らかの基準に基づいて政策の効果を測定し、国民の前に可視化するしくみが必要となるのである。たとえば多くの政策は、施行後の一定期間内に、その有効性を測定・評価するための情報収集や社会調査の実施を行政機関に義務付けることがある。このような政策自体にビルトインされたデータ収集・開示のシステムは、政策形成者・国民が複雑な「社会」の状態を把握し、既存の政策の有効性/限界を認知する上で不可欠なデータを供給する「インフラ」を創出するものである。

しかしながら、このようなデータの収集・公開の制度化のみでは、特定の政策的対応を導くものとはならない。第二

に重要な要因は、収集されたデータを加工・分析し、そこから特定の政策的インプリケーションを抽出する「専門家」の役割である。

この政府内外で活動する専門家が政策形成において果たす役割については、久米（二〇〇九年）などの先行研究が存在するが、本稿では、このプロセスにおいて専門家が担う役割を大きく二つに分類する。

まず専門家は、①収集されたデータをもとに既存の政策の「失敗」「限界」や、新たな「問題」「危機」の発生を指摘し、政策形成者・国民に「改革」の必要性についての認知を促す。同様に彼らは、②不確実な状況下で、どのような改革が・なぜ問題の「解決策」になりうるのか、その因果関係についての解釈枠組みも提供するのである。このような専門家による解釈枠組みの提供は、認知能力やリソースに限界がある政策形成者・国民が、複雑な状況下で解決策を模索する上でのコストを削減し、彼らの社会的学習を方向付ける効果を有している。<sup>35)</sup>

第三にホールが強調したように、この専門家・政策形成者・国民による問題状況の解決策の模索―「集合的謎問き」―は、「権力」をめぐる闘争と不可分の関係にある。<sup>36)</sup> すなわちある政策の決定は、専門家らによる純学問的・科学的論争の収斂点ではなく、どのアイデアが国民に広く受容され支持を獲得するかという「政治」的プロセスに依存する。<sup>37)</sup> 既存のパラダイムの信頼性が動揺する時期には、政府の行政機構に限らず、民間の研究機関やメディアなどからも多様な改革アイデアが提示される（政府外の「アイデアの市場」の拡大<sup>38)</sup>）が、ここで専門家の言説は、政党・政治家、利益集団など多様なアクターがそれらを選択的に利用し、特定の改革案を正当化／脱正当化する上での根拠を提供する。政府内外の専門家が提示する社会調査・報告書・政策提言などは、政治家や諸団体が自己の立場に「科学的」裏付けを与え、あるいは対抗的な言説を論駁する際の根拠として引用されるのである。

このような多様なアクターによる権力をめぐる闘争自体が、問題状況に関する一定の認知を国民の中に浸透させ、社

会的学習を促進する触媒となるのであるが、このプロセスの中で、既存の政策を支持してきた政治的連合も再編されうる。すなわち、政党・政治家、メディア、利益集団は、既存の政策の「失敗」「問題」についての認知を広げることで、当政策への国民の支持を衰退させうるほか、その「失敗」「問題」を生じさせた責任を特定の集団に割り当てることで国民の不満を動員する戦略も追求しうる。これは新川（二〇〇四年）が指摘したように、国民の非難の矛先を政策形成者から逸らす「非難回避戦略」の一環であるとともに、より積極的には、既存の政策から利益を受けてきた「受益者集団」同士を対立させることによって、当該政策を支えた政治的連合を分断するという効果も有しているのである<sup>(46)</sup>。本稿は、このような非難の「割り当て」がアメリカの公教育政策の下で長年確立されてきた教職員組合―保護者らの連合関係を変容させ、新たな改革への支持を動員する効果をもたらしたことを明らかにしていく。

以下、本稿では、この社会的学習による制度変化という視点から、アメリカの教育改革を牽引した政治力学を検討する。まず第二章では既存の連邦教育政策を支えたパラダイムとして六〇年代のESEAの構造を整理した後、その「失敗」「危機」に関する認知を広げた八〇年代以降の改革運動のインパクトを検討する。次に第三章では、この八〇年代の改革運動の中から登場した新しい政策パラダイム（「人的資本教育パラダイム」と、それを体現する二つの改革としてのNCIB法・RTTTプログラムの構造を検討し、その下で進行した既存の政治的連合の変容について検討していく。結論部では、この教育改革の事例が有する理論的意義について再度検討することにした。



## 第二章 ESEA体制の構築と変容

### 第一節 六〇年代の連邦教育政策 — 貧困対策と教育改革 —

#### (一) ESEA体制の政策パラダイム

先述のように、アメリカにおいて連邦政府が教育行政に関与する上では、憲法上の大きな制約が課せられてきた。しかしながら、この憲法的制約の下でも連邦政府には、その条文体系の中からの部分を用いし、どのような解釈を導くかによって教育行政への介入を正当化する一定の余地も存在した。すなわち合衆国憲法は第一編第八節第一項において連邦議会の立法権限として「債務を返済し、共同の防衛および一般的福祉 (general welfare) に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限」を挙げているために、この「一般的福祉」のための支出権限 (spending power) を一つの根拠として、特に六〇年代半ば以降、連邦政府は教育に対する支出・介入を拡大してきたのである。<sup>(4)</sup>

六〇年代半ば以降の連邦教育政策の目標は、「人種間の経済的平等化・貧困対策」という文脈で理解する必要がある。連邦政府が州中心の教育行政に介入する根拠は、人種平等化の推進に求められたのである。

ジョンソン政権は、公民権法 (六四年)、投票権法 (六五年) の制定によってマイノリティ層の法的な平等化を達成したものの、人種間には大きな経済格差が残されたままであった。大統領は、「貧困との闘争」の中で黒人層を主な対象とする福祉拡充や住宅整備などを推進するとともに、黒人の貧困をより根源的に解決する手段として教育の平等化を追求した。

初等中等教育法 (ESEA: 一九六五年四月成立) は、この教育機会の平等化を通じて貧困解決という目標を負って誕

生した法である。このESEAの成立過程に関する研究は多数存在するため、本稿では、同法が立脚する政策パラダイムの諸要素を確認するに止めたい。

第一にESEAの前提となる因果関係の認識は、「教育機会の不平等」が人種間の「経済的不平等」の原因であり、ゆえに良質な教育へのアクセスの保障によって、黒人層の社会的・経済的地位の上昇を促進しようというものであった。さらに、白人―黒人生徒の間に存在する学校成績の格差（「アチーブメント・ギャップ」）は、居住地域や学校における人種隔離が根強く残る中で、彼らが通う学校間の予算・設備・人員など、さまざまな「リソース」の格差に起因すると見なされた。前章で述べたように、各学区が独自の課税権に基づいて、大部分の学校予算を賄う責任を負うアメリカ特有の教育財政制度の下では、白人―黒人生徒がそれぞれ居住する学区の間には大きな財政格差が発生しており、それが黒人生徒たちが通う学校の設備・教材・スタッフなどあらゆる面でのリソース不足をもたらしていた。したがって、白人―黒人が通う学区・学校間の財政的平等化が達成されれば、人種間の学力格差の縮小に寄与すると考えられたのである。（学区・学校間の財政的平等化↓学力平等化↓経済的平等化」という因果関係の定義）。

第二に、このような前提に依拠してESEAが導入した連邦政府による財政支援のしくみは、貧困層の生徒に照準を絞った選別主義的なものとなった。ESEAは、成立当初は全六編から構成され、その第一編（「タイトルI」）が連邦補助金に関わる中心部分であるが、同法の第二〇一条では「教育を剥奪された子どもたちの特別な教育ニーズ（the special educational needs of educationally deprived children）」を充足するための教育プログラムに財政的支援を行うことを連邦政府の役割と規定し、貧困世帯（当初は、年収二〇〇〇ドル以下の世帯）の生徒の割合が高い学区に限定して補助金給付を行う仕組みが導入されたのである。

このような連邦政府による貧困学区への財政支援を中心とするESEA体制は、先行研究において「インプット重視

の平等保障策（大桃、二〇一二年）<sup>(4)</sup>、「公平性重視の政策レジーム（McGuinn, 2006）」などと特徴付けられてきた。アメリカ連邦制の下では、教育行政の第一義的な責任はあくまでも州政府にあるために、ESEA下でもカリキュラムや教科書などの教育「内容」や教職員の「人事」に関する事項について、連邦政府が介入することは明示的に禁止された。このため、連邦政府は、学校内で提供される教育サービスの質や効果に関しては直接介入しえず、いわばそれらを「ブック・ボックス」としたままで、貧困学区に対して外形的な財政支援を行うという形をとることになった。連邦の役割は、学区間に存在する大きな「リソース」格差を、貧困学区を対象とする「特別補助金（categorical aid）」の給付によつて是正することであり、その具体的な使途に関しては州・学区・学校に広範な裁量を与えられていたのである。

以上が、人種間の経済的平等化を「目標」とし、貧困学区に限定した財政支援によつてその「解決」を志向する六〇年代の連邦教育政策のパラダイムであった。但し、このように当初のESEAの理念は選別主義的なものであったが、実際には、同法の制定過程および制定後の多様な政治圧力の下で、連邦補助金の配分対象は、「貧困層」を超えて広く拡散することになった。たとえば補助金の配分対象は、最終的には全国の九四%の学区にまで拡大しており、また、何が貧困な子どもたちの「特別な教育ニーズ」に該当するのか、その解釈は各学区・学校に委ねられていたため、連邦補助金は、学校設備の改善・教職員の補充・図書や教材の購入など、貧困な生徒に限らず「学校全体（school-wide）」に利益が及ぶプログラムに充てられることも多かった。<sup>(5)</sup>さらに、ESEAが支援対象と定めた「不利な状況にある（disadvantaged）」子どもの定義とは曖昧なものであったため、その後の同法の改定過程では、マイノリティ団体や人権団体など多様な団体からの圧力によつて、この定義が徐々に拡大されることになった。たとえば六六年の改定では、ESEA第六編の下で「障がいをもつ子ども」の教育支援を目的とする補助金が導入され（一九七〇年には、独立した「障がい者教育法」が成立）、その後も支援対象となる子どものカテゴリーには、「英語を母語としない子ども」、「非行歴のあ

る子ども」、「養育放棄された子ども」などが追加されていた。このような支援対象の拡大の結果、連邦政府の教育支出は、一九五八年から一九六八年の間に三億七五〇〇万ドルから四二億ドルへと膨張し、学校予算全体に占める連邦支出の割合も約一〇%にまで上昇したのである。<sup>47)</sup>

### (一) ESEA体制への対抗言説 — 社会環境説のインパクト —

以上のようなESEA体制に対して、六〇年代の教育政策に影響を与えたもう一つの有力な言説も存在した。それは、生徒の学力の規定因を、彼らの家庭環境や居住するコミュニティなど、学校外の諸要因に求めるというものであった。<sup>48)</sup> 本稿は、このような言説の系譜を広義に「社会環境説」と区分することにした。

このような言説の典型例が、六六年に連邦教育局の全国教育統計センターによつて公刊された『教育機会の平等性』報告(通称『コールマン(I)報告』)であった。この報告書は、全米の公立学校における人種統合と教育機会の均等化の進捗状況について調査・報告することを義務付けた六四年公民権法の規定に基づいて実施されたものであり、約六〇万人の生徒・教員をサンプルとしたアメリカ史上最大規模の社会調査であった。

この報告書は、ESEA体制の正当性を根底から揺るがす内容を含むものであった。なぜなら、同報告書の結論は、生徒の学力は、ESEA体制が重視した学校の予算・教員数・蔵書数・カリキュラムなどの学校内の諸「リソース」よりも、生徒が帰属する階層や「家庭環境」に規定される度合いが大きいというものであったためである。<sup>49)</sup>

このコールマン(I)報告の要旨は、新聞などでも大きく報じられ、政策形成者や教育学の専門家の間で大きな論争を呼ぶのであるが、この報告書の政策的インプリケーションとしては、論理的に二つの解釈を導くことが可能であった。

第一に、報告書の知見は、「生徒の学力格差」が「経済的不平等」の原因であるのみならず、「経済的不平等(貧困な

家庭環境」が「学力格差」の原因でもあるという双方向的な因果関係を示唆する。そして、この生徒の家庭環境など「学校外」の諸要因は、学校や教員のみではコントロールしえない変数であるために、生徒の学力向上のためには、教育政策の対象を「学校」から拡大し、貧困世帯への生活支援などより包括的な対策を行う必要があると解釈することが可能であった。このような教育政策と社会政策の融合は、六五年にすでにジョンソン政権が導入していた「ヘッド・スタート」プログラムに見られる。<sup>(50)</sup>このヘッド・スタートは、貧困世帯の就学前児童を対象とする補償教育プログラムであるが、現在の管轄が健康・人間サービス省（六五年の導入時は経済企画局が管轄）にあることからわかるように、社会政策としての側面も有し、貧困な児童・保護者への健康診断・栄養指導・育児支援などの総合的なサービスの提供によって児童の学校生活への適応を支援することを目的としていた。

またこの六六年のコールマン（I）報告と、彼らが六七年に公刊した『公立学校における人種分離』報告は、黒人生徒の学力が、同じ学校に通う白人学生の比率が高いほど上昇するという知見も含むものであったために、両報告書は「強制バス通学（学区を超えて白人と黒人の生徒を同じ学校に通学させる政策）」を推進する根拠としても引用されることになったのである。<sup>(51)</sup>

しかしながら、『コールマン（I）報告』は、このように連邦政府の教育政策への介入の拡大を正当化する含意をもつ一方で、第二に保守派にとつては、既存のESEA体制の有効性を「科学的に」否定する格好の攻撃材料を与えることになった。なぜなら、この報告書が「証明」したように学校内の「リソース」量が生徒の学力に与える影響がそれほど大きくないのであれば、いくら貧困地区の学校に財政支援を行っても税金の浪費に他ならないからである。このような「社会環境説」はいわゆる「学校無力説」<sup>(52)</sup>にも繋がるものであり、貧困学区への財政的「インプット」を中心とするESEA体制の信頼性を掘り崩す効果も有していたのである。

このような生徒の学力に対する「学校の効果 (school effect)」の程度は、その後、教育学における論争の焦点となり、『コールマン (I) 報告』が示唆したような「学校無力説」を否定する学説も提起されるようになった。<sup>(55)</sup> またコールマン自身も、後の研究では、公立学校と私学の間で生徒のパフォーマンスに差異が生じるという見解を示し、学力に対する学校組織の影響を認めるようになっていった。<sup>(56)</sup>

しかしながら、生徒の学力の規定因をめぐる「科学的」な論争が続く中で、六〇年代以降の ESEA 体制を根源的に覆す改革の契機は、このような政府外の専門家コミュニティ内の論争の帰結としてではなく、むしろ連邦政府による新たな「社会調査」の公開によって、「上から」与えられることになったのである。

## 第二節 教育「危機」の構築と改革の模索

(一) 『危機に立つ国家』と教育目標の再定義

一九八一年、レーガン共和党政権の教育長官ベル (Terrell H. Bell) は、諮問機関として「教育における卓越性に関する全国委員会 (the National Commission on Excellence in Education)」を設置し、アメリカの公教育の現状に関する報告書の作成を要請した。全体で五〇〇頁を超えた『コールマン (I) 報告』とは対照的に、八三年に一般向けに公開された報告書の部分は僅か六五頁 (本文は三六頁) の短いものであった。<sup>(57)</sup> しかしながら、既存の ESEA 体制を徹底して脱正当化し、その後全国に広がる改革運動の起点となったのは、この八三年報告の方であった。

先行研究においては、この八三年の報告書『危機に立つ国家 (A Nation At Risk)』は、教育政策の方向性をめぐるレーガン政権内部の対立の産物でもあったと指摘される。<sup>(58)</sup> すなわち、八一年にレーガン共和党政権が誕生すると、大統領は「小さな政府」を教育分野にも徹底し、連邦教育予算の削減やさまざまな教育支援プログラムの「一括補助金 (block

status) への統合を追求した。大統領は、州・地方学区の「自治」や両親・子どもの「選択の自由」を重視する立場から、教育からの連邦政府の撤退を主張し、七九年に設置されたばかりの連邦教育省の廃止と「バウチャー制」の導入を最終的な目標に掲げた。

このような大統領の方針に対して、ベル教育長官自身は、教育への連邦政府の関与と連邦教育省の必要性により理解を示していたと言われる。したがって、長官がこの報告書の作成を指示した背景には、教育の専門家から構成される第三者機関に調査を委託することにより、アメリカの公教育や連邦プログラムの成果に関してより「公平」で「肯定的な」データを入手し、共和党保守派や国民からの批判に対抗する基盤を得る意図があつたと指摘されるのである。<sup>62)</sup>

ところが、八三年に公刊された「危機に立つ国家」は、このような長官の意図に反して ESEA 体制の失敗を白日の下に晒し、政策形成者・国民に早急な「改革」の必要性についての認知を広げる結果になつてしまった。しかしながら、他方で同報告書は、レーガン大統領が追求した教育からの連邦政府の撤退という改革路線を正当化するものにもならなかつた。むしろ、八三年報告は、アメリカの教育「危機」の存在を広く認知させるとともに、既存の教育政策の目標・その達成手段・および学力をめぐる言説を根本から再定義し、連邦政府の新たな役割を正当化する役割を果たしたのである。

それでは、この八三年報告の内容を順に検討していこう。前節で述べたように、六〇年代の ESEA 体制における連邦教育政策の課題とは、主に白人—黒人生徒間の学力格差の縮小であつた。これに対して、八三年報告は、このような国内の人数・階層間の学力格差のみならず、国際的に比較した場合のアメリカの若者全体の学力の低さを露呈したのである。

すなわち報告書によれば、

アメリカ教育改革をめぐる政治過程 (一)

・一九種の学力テストに關して、アメリカの生徒の成績は他の工業諸国の中で七回も最下位を記録した。<sup>(8)</sup>

・アメリカでは約二三〇〇万人の成人が機能的な識字能力(日常的な読み書き能力)を欠き、一七歳人口全体の約一三%、マイノリティの若者の約四〇%も同様の識字能力を欠くと考えられる。

・多くの標準テストに關する高校生の平均的成績は、ソ連がスプートニクを打ち上げた二六年前よりも低下している。

このように報告書は、公聴会での各界・教育現場からの意見聴取を基に、(他の先進諸国/過去の世代と比較した)アメリカの若者の学力低下を示すさまざまなデータを挙げた後、今日では、「企業や軍の指導者は、読み書きや計算など基本的技能に關する治療的教育 (remedial education) や訓練プログラムのために、何百万ドルも費やす必要がある」と不満を述べている」と指摘したのである。

ここで、アメリカの教育改革の展開における八三年報告の重要性は、同報告がこの「アメリカの若者の学力低下」を「国家の経済競争力の喪失」と明示的に結び付けた点にある。

すなわち現代の国際的な市場競争と知識経済の下では、「知識・学習・情報・訓練を受けた知性こそが国際的な商業活動の新しい原材料 (raw materials)」となり、国家は工業製品のみならず「研究所や作業場で産出されるアイデア」に關しても競争することになる。したがって、日本・ドイツ・韓国に対抗してアメリカが競争上の優位を回復するためには、喫緊の課題として「教育システムの改革」が必要と主張したのである。<sup>(9)</sup>

注意すべき点は、報告書の中では、この「国民の知識・技能水準」と「国家の経済競争力」の間の因果関係が精緻な経済モデルなどを用いて直接検証・立証されているわけではないということである。しかしながら、同報告は、アメリカの経済的衰退と国民の学力低下を直接的に結びつけ、以下のような辛辣な表現で政府・国民にアメリカの経済―教育



「危機」を訴えたのである。

「われわれの国家は危機に瀕している。通商・産業・科学・技術革新におけるわれわれのかつての比類なき優位性は、世界中の競争相手によって凌駕されつつある。…われわれの社会の教育的基盤は、今や国家・国民としてのわれわれ自身の将来を脅かす凡庸性の潮流の高まり (a rising tide of mediocrity) によって浸食されつつある。」<sup>(8)</sup>

「もし非友好的な外国の勢力が、アメリカに今日存在するような凡庸な教育上のパフォーマンスを押し付けようと企てたとしたら、われわれはそれを戦争行為と見なすであろう。現状において、われわれはそのような事態が自らの身に起きることを許容してきた。…事実上、われわれは、軽率で一方的な教育の武装解除を行ってきたのである。」

この八三年報告の政策的インプリケーションは、以下の四点に要約しうる。

まず第一に同報告は、既存の ESEA 体制の有効性への信頼を徹底して失墜させるものであった。アメリカの貧困地区の学校の荒廃や特にマイノリティ生徒の退学の多さ・非行などに関しては、すでに報道や保守派の言説によって国民の中に漠然とした認識が広がりつつあった。八三年報告は、約二〇年間にわたる貧困学区への財政的支援にもかかわらず、人種間の学力格差が一向に縮小していないことを露呈し、連邦政府による教育支援の有効性に対する国民の疑念を「裏付ける」結果になった。これは ESEA 体制の大前提である「財政的インプット」と「学力向上」の間の因果関係に再考を迫るものとなった。

第二に報告書は、ESEA 体制が既存の目標 (アチーブメント・ギャップの縮小) の達成に失敗しただけでなく、新しい問題 (国際水準に照らしたアメリカ全体の学力低下) も生み出した事を明らかにした。もはや教育政策においては、

一部の貧困な生徒の支援に限らず、国家「全体」の学力の底上げが喫緊の課題とされたのである。

第三に、同報告の下では「教育政策」と「経済政策」が明示的に接合された。同報告は、教育の目標として、自由民主主義社会への参加や社会統合の促進などにも言及しているが、大部分の頁は、アメリカの学力低下と経済的衰退との連関についての記述に割かれている。

すなわち報告書によれば、現代の国際競争の中で「人びとが—われわれ国民全体が—生き残り、繁栄したければ、さらなる労働者の教育・再訓練が必要<sup>61)</sup>」なのであり、加速する競争と市場の変化に対応して不断に知識・技能を更新するための「生涯学習／学習社会 (life-long learning / the Learning Society)」の構築が必要とされた<sup>62)</sup>。このような言説には、現代の「社会的投資国家」と類似したアイディアの萌芽が見いださう。このように教育政策の目標が「国内の経済的平等化」から「国家の経済競争力の増強」へと軸足を移すことによつて、教育政策も「経済成長策」の一環としての性質を前面化していくのである。

第四に、「国民の学力」と「国家の経済競争力」を言説的に接合したことにより、教育は「人的資本への投資」は国家的関心事となり、教育への連邦政府の介入が改めて正当化された。報告書は、「勧告四」として既存のESEA体制と同様、連邦政府が州・地方政府との協力の下で、引き続き「経済的・社会的に不利な状況にある生徒」などを支援する責任があると指摘するが、さらに「州・地方のみでは達成しえない」諸課題として、「憲法上公民権上の権利の保障、教育一般に関するデータ・統計・情報の収集、カリキュラムの改善や教授法・学習・学校管理に関する研究支援、人員不足が深刻な科目や国家的ニーズが高い領域における教員養成の支援、生徒の財政的支援、研究や大学院教育への支援」を挙げ、「教育における国家的利益を特定する上では、連邦政府に第一義的責任がある(原文ではイタリックで強調<sup>63)</sup>)」と主張した。このように八三年報告は、既存のESEA体制の維持／縮減を中心に展開してきたリベラル／保守間の論

争を超え、新たな目標の下に連邦政府の役割を再定義することで、改革を新経路へと「転轍」する役割を果たしたのである。

## (二) スタンダード・アカウンタビリティ改革の登場

この八三年報告は五〇万部以上が配布され、刊行後四カ月の間に約四五紙の七〇〇以上の記事で紹介された<sup>64</sup>。報告書の内容は大きな反響を呼び、政策形成者や国民の中に急速に教育改革への気運を醸成した。この報告書の刊行に呼応する形で、州、教育界、財界、民間のシンクタンク、労組など多様な団体からも独自の社会調査に基づく報告書・政策提言が続々と提起された。この状況はホールが指摘した「外部のアイディアの市場」の拡大と合致する。中でも、一九八三年六月に全州教育委員会 (Education Commission of the States) の下に設置された「経済成長のための教育研究会」が刊行した『卓越のための行動 (Action for Excellence)』や、一九八六年五月にカーネギー財団が財界代表者、議員、州知事に加えて、教職員組合であるNEAとAFTの両代表を参加させて改革案をとりまとめた『備えある国家 (A Nation Prepared)』、一九八六年八月に全国州知事会が刊行した『成果のとき (Time for Results)』などは、教育改革の目標を、経済成長や「高度で柔軟な労働力」の供給に置く点で八三年報告と同一の視点に立っている<sup>65</sup>。このような議論状況は、八三年報告が設定した「経済競争力のための教育改革」という改革目標が州・民間の広範なアクターに受容され始めたことを示している。

しかしながら、この八〇年代初頭の段階では、未だ「何が」生徒の学力向上に有効であるのか、という因果関係の認知は確立されておらず、州レベルで様々な改革の模索が続けられていた<sup>66</sup> (? → 学力向上 ↓ 経済競争力の上昇という因果関係の未確立)。

八〇年代の改革運動の起点となった、先述の『危機に立つ国家』を例にとると、この報告書には後のブッシュJr. — オバマ政権の改革には直結しない諸要素も含まれていた点に留意したい。たとえば同報告は学力向上のための「勸告」として、カリキュラムにおける学問的科目の強化／授業時間・日数の増加／高校卒業要件・大学入学要件の厳格化の他に、「教員一般の待遇改善」の必要性についても強調していた。また報告書は、特に「困難に取り巻かれた教師たち」のような犠牲者の中にスケープゴートを探そうとする非生産的な傾向<sup>(67)</sup>を批判しており、学力低下の責任を教員に割り当てる言説とは一線を画していた。報告書には、二〇〇〇年代の改革において一つの焦点となる教員の「能力給 (merit pay)」導入の提言も含まれていたが、これは今日の改革と比べると、生徒の試験成績に連動した教員のランク付けや、業績の悪い教員への懲罰などよりも、むしろ教員全体の給与や待遇を引き上げる中で特に優秀な教員に報償を与えることに力点が置かれていたのである。<sup>(68)</sup>

このような多元的な「アイディアの市場」の中から、州政府・財界を中心に改革の議論が一定方向へ収斂し始める時期は、八〇年代の末ごろである。この象徴が、八九年九月にブッシュ（父）共和党大統領の呼び掛けで全米の州知事が参加したシャーロットビルでの「教育サミット」の開催であった。このサミットは、州の自主性という形をとりつつ、史上初めて、アメリカの「国際的な競争力を高めるため」に「全国的な教育目標」を設定することが決議された。<sup>(69)</sup> また八〇年代に各州が進めてきた政策的試行錯誤の経験をベースとして、「スタンダードアカウンタビリティ」改革を全国レベルで実施することについても合意が形成されたのである。

この「スタンダードアカウンタビリティ」改革こそが、以後、二〇〇〇年代まで続く諸改革を貫く基調となった。これは、1) 生徒の学力水準に関して何らかの到達目標を設定し、2) その達成度を学力テストによって定期的に測定し、3) その結果に応じて州・学区・学校に賞罰を課す制度の形成を中心とする。このように生徒の「学力」の状況を継

続的にモニタリングし、教育現場に随時フィードバックする体制を構築することにより、教育の質を改善することが期待された。このように八三年報告以降続けられてきた、生徒の学力低下に対する「解決策」の模索は、この八〇年代末の時期に至つて「スタンダード・アカウンタビリティ」制度の導入という形で収斂を見たのである。<sup>②)</sup>

ブッシュ(父)政権下ではこのサミットの決議内容を連邦議会で法制化するには至らなかったが、この課題は、八九年サミットに全米知事会副会長の立場で参加していたクリントン民主党政権の下で「ゴール二〇〇〇年(九四年三月成立)」として達成された。さらに同年、クリントン政権は、ESEA改正法として「アメリカ学校改善法(Improving America's Schools Act of 1994: 以下「IASA」と略)」を成立させ、その中では、連邦補助金を受給する条件として、州に①少なくとも読解・算数に関して教育内容や学力の到達目標に関する「スタンダード」を設定すること、②各年度の学力の到達目標を定めた「適正年次進捗度(adequate yearly progress: 以下「AYP」と略)」を設定すること、③第二一五、第六一九、第十一二学年の各期間中の「いずれかの時点」に一回ずつ学力テストを実施し、この目標をどの程度達成しているかを測定すること、および④州・学区は二年連続してAYPを達成しえない学校に何らかの「改善計画」を実施させることが定められたのである。<sup>③)</sup>

この「ゴール二〇〇〇年」とIASAの制定後、連邦補助金の受給条件として「スタンダード・アカウンタビリティ」制度の導入を州に義務付けるといふ手法が定着していく。このESEA下で配分される連邦補助金は、既に州・学区の教育行政にとつて不可欠なものとなつていたために、このような「ひも付き」補助金は、実質的にすべての州に同改革を受容させる梃子として機能したのである。しかしながら、州・学区・学校が生徒の学力向上に関して真に厳格な責任を問われるようになるのは、二〇〇二年のNCLB法制定以降のことである。

### 第三章 二〇〇〇年代の教育改革と政治力学の変化

#### 第一節 「どの子どもも落ちこぼれにしない (NCLB) 法」と「人的資本教育」

##### (一) NCLB法の構造

二〇〇二年一月八日、ブッシュ大統領の署名によって ESEA 改定法として「どの子どもも落ちこぼれにさせない法 (NCLB法)」が成立した。<sup>(2)</sup> この NCLB法は、IASAで導入されたスタンダード・アカウンタビリティ改革を一層厳格化するものであった。

同法の下で、州政府には連邦補助金を受給する条件として以下の事が義務付けられた (Sec. 1111)。

すなわち①少なくとも読解・数学・科学の三科目について、教育すべき内容とその到達目標に関する「スタンダード」を設定すること。②これらの科目に関する生徒の学力を定期的に測定するために「統一テスト」を策定し、読解・数学については、すべての公立学校の第三～八学年の生徒に対して毎年一回、その後第十～十二年の間に再度一回、同試験を実施すること。<sup>(3)</sup> ③同試験の成績を「優秀 (advanced)」「習熟 (proficient)」「基礎的 (basic)」の三段階で評価し、二〇一四年度末までにすべての公立学校の生徒を「習熟」以上のレベルに到達させることである。さらに州政府には、④の目標を達成するために、④年間の到達目標としての「適正年次進捗度 (AYP)」を設定し、⑤州統一テストの結果を「学校単位」および生徒の「サブ・グループ別 (人種／民族／性別／所得／障がいの有無／英語を母国語としない移民の子どもなど)」に集計した上で、このデータを毎年、州と地方教育当局が作成する「成績報告書 (report card)」として一般に公開することも義務付けられたのである。

この州と地方当局がそれぞれ作成する「成績報告書」には、州・学区全体での生徒の学力水準に関するアグリゲート・データの他に、AYPの達成に継続的に失敗している学校の数と名前を公表することも義務付けられていた。<sup>(4)</sup>このように統一テストは、州内すべての公立学校をスクリーニングし、成績不良校（「要改善校」）を公に特定する効果も有したのである。

先述のように、この1)目標設定、2)定期的なパフォーマンスの測定、3)結果責任というスタンダード・アカウンタビリティ改革の枠組みは、九四年のIASAで導入されたものであった。しかしながら、NCLBの最大の特徴は、同法が六五年以降のESEAの歴史の中で初めて、目標を達成しえなかった学校に対して厳格な罰則を定めた点にある（Sec. 1116<sup>(5)</sup>）。すなわち、⑥州統一テストの結果、

・ AYPを二年連続で達成しえなかった学校は「要改善」校と定義され、その在校生には、同一学区内の他の公立学校に転校する権利が与えられる。

・ AYPを三年連続で達成しえない場合、在校生には、転校の権利に加えて、無料の補習サービスを受ける権利も与えられる。

・ AYPを四年連続で達成しえない場合、当該学校は、教職員人事の異動やカリキュラムの刷新などの措置を講じる事が義務付けられる（「是正措置（corrective action）」段階）。

・ そして最終的にAYPを五年連続で達成しえない場合は、当該学校の閉校、教職員の大規模な異動、チャーター・スクールへの転換、州政府や民間企業への経営権の委譲など学校の運営形態に関わる大規模な改革を実施することが義務付けられたのである（「再編（restructuring）段階」）。

このNCLB法が定める「罰則」規程こそが、従来、教職員組合が確立してきた身分保障・労働慣行との間に最も緊張を孕む部分であった。<sup>(76)</sup> 同法によれば、四年以上連続でAVD達成に失敗した学校は、教職員の大規模な異動や、閉校・経営形態の変革に伴う人員整理を命じられる可能性があった。このような罰則は、教職員組合が州法や団体交渉によって確立してきたデニユアや先任制（シニオリティ制）を実質的に掘り崩す危険性を有していたのである。

したがって、このようなNCLB法の規定に対して、教職員組合は州の裁量権や裁判などを利用して、さまざまな抵抗戦略を展開していくのであるが、この分析の前に、本節では、このNCLB法が八〇年代以降の教育改革の展開の中でもつ意義について整理しておきたい。

## (一) NCLB法の戦略的意義 — 制度形成と「非難の割り当て」 —

NCLB法の重要性は、同法が全国レベルでスタンダード・アカウンタビリティ制度を確立した点のみならず、それが以後の教育改革をめぐる諸アクター間の関係を変化させる効果を有した点にもある。

その第一の鍵は、定期的な州統一テストの実施義務化によって、生徒の「学力」の状況に関する全国的なデータ収集・情報公開のシステムを構築した点にあった。同法制定以後、第三十八学年に義務付けられた毎年の学力測定の結果、州政府の下には、各校の生徒の成績に関する膨大なデータが蓄積されることになった。また先述のようにこの成績データは、「州」「学区」「学校」単位のみならず、生徒の多様な「サブ・グループ」ごとに集計・公開することも義務付けられていた。このNCLB法によるデータ収集と開示の制度化によって、政策形成者・納税者・保護者らは、各州・学区・学校がどの程度生徒の学力向上およびアチーブメント・ギャップの縮小に成功しているかを継続的にモニタリングすることが可能になったのである。



ここでもう一つ留意すべき点は、NCLB法が統一テストによる学力測定の頻度を(TASAのように数年に一度ではなく)毎年と定めたことは、少なくとも第三・八学年については、「生徒の成績」と各年度の「担当教員の指導効果」を結び付けることに道を開いたということであつた。これは後のオバマ政権下で強化される教員の人事評価制度改革の前提条件を準備したという点で注目に値する。

第二に重要な点は、このNCLB法のアカウンタビリティ・システムの基底には、生徒の学力低下の原因を貧困や差別など社会的環境的要因ではなく、「学校(教員)」に求めるという因果関係の定義が含まれるということである。毎年<sup>(7)</sup>の学力目標(AYP)の達成について、その結果責任を問われる対象は主に当該学校である。したがって、以後は統一テストの実施によって生徒の学力不振を示すデータが積み上がったとしても、その「失敗」の責任は(連邦政府による財政支援の不足などではなく)個々の学校に内部化され、当該学校に「校名公表」や「教職員のリストラ」などさまざまな罰則が科されることになるのである。このことは、生徒の学力に対する責任の所在に関する人びとの認知を変化させ、納税者・保護者などの批判の矛先を政府から学校・教員へと転嫁する効果も有したと考えられる(第四節で後述)。

第三にこの因果関係に関する認知の変化は、従来公立学校を支えてきた諸集団の間に緊張をもたらす可能性も有していた。このNCLB法以降の教職員と保護者・生徒らの関係の変化については次節以下で詳しく検討するが、ここで若干ポイントを整理しておきたい。

NCLB法では、学校の自由選択を可能にするバウチャー制の導入は見送られたものの、妥協案としてAYP達成に連続して失敗した「要改善校」に限定して在校生に転校権が与えられた。このような成績不良校からの「退出(exit)」権の付与は、教員―保護者・生徒間の関係を、地域の公立学校を共同で運営するステークホルダーとしてではなく、教育サービスの供給者―消費者として概念化することを意味する<sup>(7)</sup>。同法の下で、学校・教職員が期待されたサービスの提

供に失敗する場合、保護者・生徒は当該学校の改善とともに責任を負うのではなく、他の供給者（学校）を選択することが可能になったのである。

さらにこの改革論争の中では、生徒の学力向上にとつての主要な障害として、教職員の「既得権」も槍玉に挙げられた。すなわちテニユアなど、教職不適格者や教育効果 (effectiveness) の低い教員の解雇を著しく困難にする強力な身分保障こそが、学外の保護者からの要求に対して教職員を非応答的にし、教育の質の向上を阻害する元凶となつてきたと批判された。このような「教職員組合」と「保護者・生徒」の利害を対置する言説も、(学力低下の責任を学校・教員に割り当てる言説と相俟つて) 公立学校を支えた教職員組合―保護者・生徒の連合の間に楔を打ち込む効果を有したのである。

以上、八〇年代から続く教育改革運動の一つの所産としてのNCLB法の構造を検討してきた。マラント・マクシェインは、このNCLB法が残した重要な政策遺制として「学校や学区レベルでのごまかしや失敗を一般に公開するため」のデータ・システムや関心を創出した<sup>(78)</sup>「事」を挙げている。このNCLB法の下で制度化された学校・生徒のパフォーマンスに関する情報収集・開示のシステムが、その後の政策形成者や国民の社会的学習を方向付け、さらなる改革を正当化する素地をつくり出していくのである。

しかしながら、未だこのNCLB法の段階では、改革の執行に関して州・学区レベルに大きな裁量権が与与されていたため、改革に反対する諸勢力は、これらの制度的機会を利用して多様な抵抗戦略を展開することが可能であつた。これら抵抗勢力と対抗し、連邦レベルの改革に対して州・学区の協力を獲得することが、次なるオバマ政権の課題となるのである。次項では、NCLB法の限界とその克服を志向したオバマ政権の教育改革について検討する。

注

(1) 以下、この概念を学問的概念として用いる場合は「社会的投資国家」論、政治戦略・言説として用いる場合は「社会的投資国家」戦略として区別する。

(2) 「社会的投資国家」論・戦略の諸要素の整理については、Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998(9世) Jane Jenson, “A New Politics for the Social Investment Perspective” in Giuliano Bonoli and David Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, 2012, pp. 28-32. Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, “Beyond the Welfare State as We Knew It?” in Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Toward A Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, 2012, pp. 8-14. を参照。

(3) Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, “Beyond the Welfare State as We Knew It?”, in *Morel, Palier and Palme, 2012*, pp. 1, 8.

(4) Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, “Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation”, in *Morel, Palier and Palme, 2012*, p. 357.

(5) 福祉国家再編をめぐる政治過程についての先行研究は多数存在する。ただし宮本太郎「福祉政治の新展開—三つの言説の対抗」、宮本太郎編著『福祉政治』ミネルヴァ書房、二〇一二年、四一—五頁などを参照。

(6) Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, “Beyond the Welfare State as We Knew It?” in *Morel, Palier and Palme, 2012*, pp. 15-16. 齋藤純一「第三の道」と社会の変容」、日本政治学会編『年報政治学』、岩波書店、二〇〇一年を参照。

(7) Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, pp. 2, 95, Chap. 6. (邦訳、岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界：比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房、二〇〇一年、二一—一〇二—一〇三頁、第六章)。宮本太郎「福祉政治—日本の生活保障とラモントラミー」、有斐閣、二〇〇八年、一一—一三二頁—一三三頁を参照。

(8) Giuliano Bonoli and David Natali, “The Politics of ‘New’ Welfare States: Analysing Reforms in Western Europe” in

*Bonoli and Natali, 2012, p. 8.*

- (9) アメリカにおいて義務教育の年数や学校制度は州ごとに異なるが、初等中等教育とは、六〜十八歳までを対象とする十二年間の教育を指す。但しこの内容は、六―二―三制、六―一―四制、八―四制、六―六制の他、五―三―四制、四―四―四制など、多様な形態が存在する。アメリカの多様な学校教育制度については、アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』、東信堂、二〇一〇年、一九八頁参照。
- (10) 初等中等教育に関しては、連邦教育省の他に、ヘッド・スタートプログラムを管理する「健康・人間サービス省」や学校給食・栄養プログラムなどを管理する「農業省」なども一定の管轄権を有している。
- (11) もっとも、後述するようにアメリカの教育支出全体に占める連邦政府のシェアは小さいものである。初等中等教育の場合、地方学区(二〇一〇年会計年度では、支出全体の四四%)、州政府(同四三%)からの支出が大半を占めており、連邦政府のシェアは全省の支出を合計しても一三%に過ぎない (<http://feb.newamerica.net/back-ground-analysis/school-finance> 2013/8/20アクセス)。
- (12) Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, 1994, pp. 15-16, 37-38.
- (13) この教育をめぐる共和党・保守派内のアイディアの対立とその歴史的变化は重要な論点であるが、紙幅の制約上、別稿でより詳しく論じることにする。
- (14) 二〇一〇年九月末までの合計額(連邦教育省のHP、[www.ed.gov/recovery](http://www.ed.gov/recovery))を参照。2013/8/20アクセス)。
- (15) チャーター・スクールとは、各州法の定めにより、州・学区教育委員会や独立の民間団体から特別な認可を受け、独自のカリキュラムや指導法を採用する権限を認められた公立学校を指す。開校にあたっては、学校は一定の教育目標を設定し、一定期間内にそれを達成する責任(accountability)を負う。この目標を達成しえない場合や大幅な定員割れが続く場合には契約の更新が認められず、閉校に追い込まれることもある。一九九一年に初めてミネソタ州で導入された後、二〇〇九年度には四〇州とワシントンD.C.に拡大し、約一五〇万人の生徒が在籍している。アメリカ教育学会、二〇一〇年、一六〇―一六一頁などを参照。
- (16) Terry M. Moe, *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Brookings Institution Press, 2011, pp.

44-48. また教職員組合の政治的影響力に関する研究としては、他に Andrew J. Coulson, "The Effects of Teachers Unions on American Education", *Cato Journal*, Vol. 30, No.1, Winter, 2010. など、各州の教職員組合の影響力を比較したトマス・フォード研究所のレポート、Amber M. Winkler, Janie Scull, Dara Zeelandelaar, *How Strong Are U. S. Teachers Unions?: A State-By-State Comparison*, Thomas Fordham Institute, 2012. を参照。

(17) 一九九八年には、NEA、AFT 両団体の統合が提案されたが、実現には到らなかった。

(18) Center for Responsive Politics が公開しているデータを参照 (<http://www.opensecrets.org/pacs/koppacs.php?Type=C&cycle=2012&Party=D> 2013/8/20アクセス)。他にも NEA は、通常の PAC とは別に、スーパー PAC として「NEA フォードウォーカー・ファンド」も結成しており、二〇一二年には共和党やその候補に対するネガティブ・キャンペーンに合計九〇万ドルを支出していた。

(19) 就学年齢の子どものをもつ世帯に対して学費（の一部）に充当する金券を交付し、公立・私立を問わず自由に学校を選択させる制度。同制度に関しては、Terry M. Moe, *Schools, Vouchers, and the American Public*, Brookings Institution Press, 2001. 黒崎勲『学校選択と学校参加—アメリカ教育改革の実験に学ぶ』東京大学出版会、一九九四年も参照。

(20) 教育政策に関する NAACP の立場は、同協会の HP (<http://www.naacp.org/programs/entry/education-programs>) で確認できる。たゞは NAACP は、バウチャー制に関しては、「我々の近隣の公立学校、アフリカ系アメリカ人の生徒の大多数が通う学校から重要なリソースを奪う」ものとして反対を呼びかけている。(2013/8/20アクセス)。

(21) このようなロジックで「教員の利益」と「生徒の利益」を接合する言説は、Diane Ravitch, "Why Teacher Unions Are Good for Teachers and the Public", (<http://www.aft.org/newspubs/periodicals/ae/winter0607/ravitch.cfm> 2013/8/20アクセス) に見られる。

(22) 合衆国憲法修正第一〇条には「憲法によつて合衆国に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれ州または人民に留保される」と定められている。

(23) 一例として David Boaz, "Education and the Constitution", *Cato Institution, Cato At Liberty*, 2006/5/1. (<http://www.cato.org/blog/education-constitution> 2013/8/20アクセス) などを参照。

アメリカ教育改革をめぐる政治過程 (一)

- (24) San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 411 U. S. 1 (1973).
- (25) アメリカの教育財政制度については、堀武郎『アメリカの教育財政』、日本経済評論社、二〇一二年を参照。
- (26) 制度の「形成」と「執行」を区別し、後者の段階にも諸アクターが制度を変革する多様な機会が存在するという指摘については、Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies" in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005, pp. 13-16 参照。
- (27) このよからなブローチに基づいて教育改革をめぐる政治過程を分析した先行研究としては、Patrick J. McGuinn, *No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*, the University Press of Kansas, 2006. Elizabeth H. DeBray, *Politics, Ideology and Education: Federal Policy During the Clinton and Bush Administrations*, Teachers College, 2006. Maris A. Vinovskis, *From A Nation at Risk to No Child Left Behind: National Education Goals and the Creation of Federal Education Policy*, Teachers College Press, 2009. 吉良直「アウトカム重視への政策転換——一九八九年教育サミットから二〇〇二年NCLB 法制定まで——」、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、二〇一二年など多数存在する。
- (28) Hugh Heald, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, 1974, pp. 305-306.
- (29) Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 1993, April, p. 279.
- (30) これに対して、意図的に制度の修正・調整を行わず、制度の環境への適応力を失わせる戦略が、ハッカーが指摘した「政策リフト」<sup>1)</sup>である。Jacob S. Hacker, "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment", in *Streeck and Thelen*, 2005, pp. 45-46.
- (31) Hall, 1993, pp. 280-281.
- (32) *Ibid.*
- (33) *Ibid.*, pp. 270, 291. この断続平衡モデルへの批判としては、Karen Orren, Stephen Skowronek, *The Search for Ameri-*

can Political Development. Cambridge University Press, 2004参照。

- (34) 久米郁男編『専門知と政治』早稲田大学出版部、二〇〇九年。本稿の分析における専門家の役割については、同書所収の論文のうち、特に河野勝「政策・政治システムと『専門知』」、堀江孝司「少子化問題と専門知」、阿部昌樹「司法制度改革の必要性を語る言説」の分析に依拠している。
- (35) Martin Seeleib-Kaiser and Timo Fleckenstein, "Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms", *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 5, 2007, October, pp. 437, 439.
- (36) *Hall, 1993*, pp. 286-287, 289.
- (37) *Ibid.*, pp. 286-287, 289.
- (38) *Ibid.*, pp. 286, 289.
- (39) *Ibid.*, p. 289.
- (40) 新川敏光「日本の年金改革政治—非難回避の成功と限界—」、新川敏光／ジュリアーノ・ポノーリ編著、新川敏光監訳『年金改革の比較政治学—経路依存性と非難回避—』ミネルヴァ書房、二〇〇四年、三〇四頁。
- (41) 連邦議会の支出権限については、樋口範雄「アメリカ憲法」、弘文堂、二〇一一年、六六—七〇頁を参照。
- (42) ESEA法の構造・制定過程についての先行研究としては、Geoffrey D. Borman, Samuel C. Stringfield, Robert E. Slavin, *Title I/Compensatory Education at the Crossroads*, Routledge, 2001. McGuinn, 2006. 大桃敏行「インプリント重視の平等保障策」、北野・吉良・大桃、二〇一二年などがある。
- (43) ESEA成立当初の予算総額は約一三億ドルであり、そのうち一〇・六億ドルがこのタイトルIの下で配分される補助金に割り当てられていた (McGuinn, 2006, p. 31.)。
- (44) 大桃、二〇一二年、二四—二七頁。
- (45) McGuinn, 2006, p. 33.
- (46) *Ibid.*, pp. 31-33. 大桃、二〇一二年、二五—二六頁。
- (47) McGuinn, 2006, p. 33
- (48) 学力の主要な規定因を学校外に求める言説としては、この他に、いわゆるIQ論など子どもの「遺伝的形質」を重視

アメリカ教育改革をめぐる政治過程 (一)

する学説も存在する。これらの言説も、学校教育を通じては容易に改変しえない「学校外」の要因を重視する立場に区分しうるかもしれないが、短期・中期的には不変とみなされる生物学的形質は政策的介入の対象とはなりえず、さらに同言説が人種差別的・優生学的な含意をもち規範的妥当性も欠くことから、連邦の教育政策には大きな影響を与えてこなかった。このため、本稿ではこれらの学説については扱わないことにする。

- (49) コールマン (I) 報告の中では「これらの (生徒の社会経済的諸背景・引用者注) 要因をコントロールすれば、学校間の差異は生徒の成績の差異に対してわずかな説明力しかもたないようである (James S. Coleman, et al., *Equality of Educational Opportunity*, Government Printing Office, 1966, pp. 21-22.)」と述べている。しかしながら、報告書は他方で、(白人の場合、学校改善と生徒の成績向上の間の相関関係は低いもの) 黒人生徒の場合は、学校を改善することで彼らの成績向上により大きな効果が期待しうる (*Ibid.*, p. 22.) とも述べていた点にも注意が必要である。
- (50) Maris A. Vinovskis, *The Birth of Head Start: Preschool Education Policies in the Kennedy and Johnson Administrations*, The University of Chicago Press, 2005.

- (51) Diane Ravitch, *The Troubled Crusade: American Education, 1945-1980*, Basic Books, 1983, pp. 168-173. (邦訳: 末藤美津子訳『教育による社会的正義の表現: アメリカの挑戦 (一九四五〜一九八〇)』、東信堂、二〇一一年、二三四〜二四二頁。

- (52) 米村明夫「コールマンレポート以降のアメリカの不平等研究」、アジア経済研究所、『教育社会学研究』第二二集、一九七七年、一〇四〜一一七頁。

- (53) 同右。

- (54) この他、学校のあり方が生徒の学力に影響を与える点を強調した研究としては、John E. Chubb, Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, The Brookings Institution, 1990-a 参照。

- (55) The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Education Reform*, U. S. Government Printing Office, 1983, (以下、NCEE, 1983-a 略)。<sup>5)</sup> この委員会は、カリフォルニア大学次期総長に就任が予定されていたデービット・ガードナーを委員長として、州や市の教育長・教育委員長長の経験者、大学の学長・教授、高校の校長・教員、教育団体の代表、州知事など、合計一八人から構成された。



- (56) Marris A. Vinovskis, *From A Nation at Risk to No Child Left Behind: National Education Goals and the Creation of Federal Education Policy*, Teachers College Press, 2009, p. 16.
- (57) *Ibid.* もいふが、八三年報告は、その冒頭で「委員会は、教育長官の『我々の教育システムには何かは深刻に見落とされているという広範な国民の認識』への懸念の結果として創設された (NCEE, 1983, p. 1)」と述べており、ヘル長官が既存の ESEA 体制を手放して評価していたわけではないことを示している。
- (58) NCEE, 1983, pp. 8-9.
- (59) *Ibid.*, p. 7. 「学習は、我々が足を踏み入れつつある『情報化時代』における成功のために不可欠な投資』であることも述べている (*Ibid.*)」。
- (60) *Ibid.*, p. 5.
- (61) *Ibid.*, p. 13.
- (62) *Ibid.*, pp. 13-14.
- (63) *Ibid.*, pp. 32-33.
- (64) Vinovskis, 2009, p. 17.
- (65) 八三年報告の後、諸団体によって提起された報告書・改革提言については、今村令子『教育は「国家」を救えるか―質・均など・選択の自由―』、東信堂、一九八七年、三九、一三四―一三八、一五六―一六五頁を参照。
- (66) 八〇年代の教育改革「ブーム」や州レベルで実施された政策的試行錯誤(いわゆる改革の「第一の波」と「第二の波」)については、今村、一九八七年および大桃、二〇二二年、三〇頁も参照。
- (67) NCEE, 1983, p. 12.
- (68) *Ibid.*, p. 30. 教員の能力給の導入に関して、この八三年報告と二〇〇〇年代の改革との差異は、八三年報告では教員の業績の評価基準を(現在のような生徒の試験成績ではなく)同僚教員による相互評価(ピア・レビュー)に求めていた点にも見受けられる。
- なお、前掲の今村(一九八七年)は、この八三年報告の刊行後、各州に広がった教育改革の例として、カリフォルニア州で導入された「能力給制度」について紹介している。同州が導入した「能力給(奨励給: incentive pay)」も、

まず教員全体の給与水準を5%引き上げた上で、さらに最も優秀な教員(最上位5%)の給与に年額四〇〇〇ドルを加算するという方式であった。(今村、一九八七年、三七頁)。

- (69) この全米教育目標とは、①すべての子どもに就学前に学習の準備を整えさせること、②高校卒業率を90%以上に引き上げること、③第四、八、十二学年の生徒には、英語・数学・科学・外国語・公民・経済・芸術・歴史・地理について十分な能力を身につけさせること、④すべての学校から薬物・暴力・銃器・アルコールを排除し、規律正しい学習環境を提供すること、⑤アメリカの生徒を数学と科学の成績に関して世界第一位の水準に到達させること、⑥すべての成人に識字能力を備えさせ、グローバル経済での競争に必要な知識と技術を習得させることであった。このように八九年サミットで合意された教育目標とは曖昧なものであり、学力テストで「測定可能な (measurable)」数値目標の設定を州に義務付けたNCLB法の規定とは異なっている。このサミットの意義については、McGuinn, 2006, pp. 60-62. 吉良直「アウトカム重視への政策転換——一九八九年教育サミットから二〇〇二年NCLB法制定まで」、北野、吉良、大桃、二〇一二年、三五—二九頁などを参照。

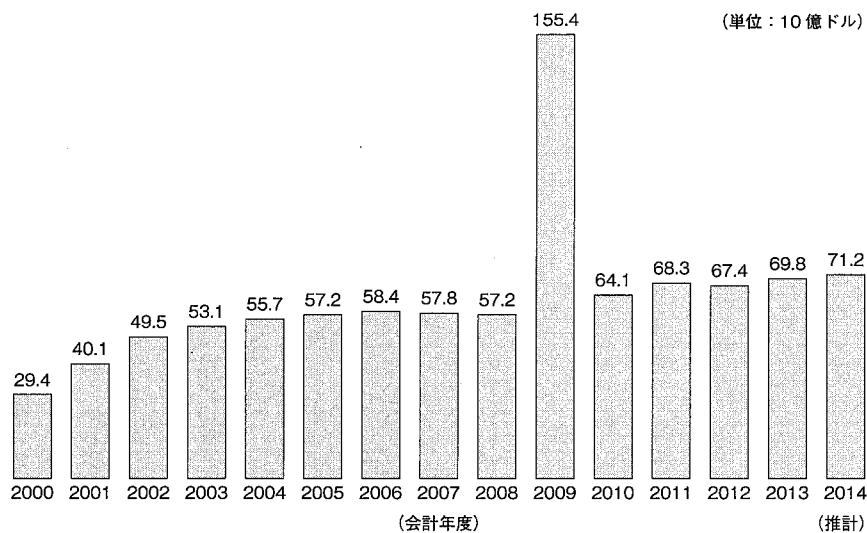
- (70) この八〇年代の多様な諸改革が「スタンダード・アカウンタビリティ」改革に収斂するプロセスについては別稿で改めて検討するが、先行研究としては、Marris A. Vinovskis, *From A Nation at Risk to No Child Left Behind: National Education Goals and the Creation of Federal Education Policy*, Teachers College Press, 2009. John F. Jennings, *Why National Standards and Tests?: Politics and the Quest for Better Schools*, Sage Publications, 1998. Diane Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, Basic Books, 2011. などを参照。

- (71) McGuinn, 2006, p. 96.

- (72) NCLB法に関する邦語の先行研究としては、吉良、二〇一二年、世取山洋介「新制度経済学に基づく教育制度論の批判と代替的理論の展望」、日本教育政策学会編、日本教育政策学会年報『教育の目標・成果管理』、二〇〇七年、第一四号、三七—五四頁、佐貫浩、世取山洋介編『新自由主義教育改革—その理論・実態と対抗軸』、大月書店、二〇〇八年、松尾知明『アメリカの現代教育改革—スタンダードとアカウンタビリティの光と影』、東信堂、二〇一〇年などを参照。

- (73) 理科に関しては、第三～五学年、第六～九学年、第一〇～十二学年の間に、各一回ずつ試験を実施することが義務付けられた。
- (74) Sec. 1111 (a) (1) (C) (vii) および (2) (B) (ii)。
- (75) ③に掲げた二〇一四年度末までの目標を達成しえなかった場合は、州政府にも補助金減額などの罰則が科されることになる (Sec. 1111 (a))。
- (76) 高橋哲「NCLB 法制下の連邦教育政策と教員の身分保障問題」、北野・吉良・大桃、二〇一二年、一四六―一四七、一四九―一五二頁参照。
- (77) このように保護者―生徒の関係を供給者―消費者と定義する言説は、M・フリードマンなど「バウチャー制」の主張者らが提起してきたものであった。バウチャー制は、二〇〇二年に連邦最高裁で合憲判決が下された後、現在ではメインなど約十州で導入されているが全国レベルでは解禁されていない。
- (78) Robert Maranto, Michael Q. McShane, *President Obama and Education Reform: The Personal and the Political*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 91.

図1：連邦教育省の裁量的予算の推移



出典：<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> (2013/8/20アクセス)