

論 説

アメリカ教員政策をめぐる政治—「付加価値モデル」言説の登場とその影響（一）—

坂 部 真 理

目次

- 一 課題と分析枠組みの設定
 - 1 2000年代の教育政治に関する先行研究
 - 2 分析枠組みの設定—制度としての「学力テスト」とVAM言説の相互作用—
- 二 アメリカにおける教員組合
 - 1 教員組合の組織力
 - 2 教員組合の組織力を支える制度
- 三 教員給与制度とその改革論
 - 1 業績給導入論の隘路—教員の業績評価の困難性—
 - 2 1980年代の業績給導入論と教員組合の応答
- 四 教員業績給導入への制度的布石—縦断データ・システムの漸進的形成—
 - 1 教育標準化運動と教育成果管理体制の構築
 - 2 ブッシュJr.政権期におけるNCLB法制定—「年次テスト」導入の意義—
 - 3 ブッシュJr.政権期における教員の「質」の定義
 - 4 教員の「質」をめぐる言説の変化—「学歴／資格／知識」から「有効性」へ—
 - 5 「付加価値モデル」言説の登場と教員の「有効性」の測定
(以上、本号)
- 五 教育政治をめぐる連合関係の変容

六 オバマ政権期における教員政策の改革

結論

一 課題と分析枠組みの設定

近年のアメリカの初等中等教育改革¹⁾に関する研究の焦点は、連邦から州・地方レベルへと再び移行しつつある。この背景には、2015年の「全ての生徒が成功する法 (Every Student Succeeds Act: 以下、ESSAと略)」の成立²⁾がある。元来、アメリカ連邦制の下では、州が教育の管轄権を有するが、教育標準化運動(後述)の興隆により、1990年代半ば以降は、連邦教育省が州・学区への介入を強化し、「教育基準」と「標準化テスト」の導入を軸とする教育成果管理体制の構築を全国的に推進してきた。しかし、アメリカの教育政治を貫く「集権化」対「ローカル・コントロール」という相反する諸力の中で、オバマ政権二期目には後者への揺り戻しが生じ、ESSAでは、連邦教育省の介入に制限が課されるとともに、教育改革の主導権が州に移行した³⁾。この結果、1990 - 2000年代にかけて構築されてきた、生徒の学業成績に関する学校・教員の成果管理体制は、各州レベルの財政力・行政能力、あるいは諸アクター間の政治力学などに応じて多様化し、全国的な改革動向を把握することが困難になりつつあるのである。

教育政策には多様な領域が含まれるが、本稿は、このうち主に(給与など)教員の労働条件に関わる政策(教員政策: teacher policy)に焦点を当て、同領域で進行してきた近年の諸改革をめぐる政治過程を分析する。

-
- 1) 教育改革の動向は、初等中等教育と中等後教育では性質が異なるため区別して論じる必要がある。以下、本稿では特に断りのない限り、「教育」とは初等中等教育(いわゆるK-12)を指すものとする。
 - 2) “student (s)”は初等中等教育の場合は、「児童生徒」と訳すべきであるが、以下では煩雑さを避けるために「生徒」とのみ表記する。
 - 3) 教育標準化運動の発展過程におけるESSA制定の意義とその後の変化に関しては、アメリカ教育学会編『アメリカ教育研究—特集 NCLB法からコモンコアへ、その後の展開—』第28号、2018年所収の論文を参照。

オバマ民主党政権期（2009-2017年）には、教員への業績給（performance-related pay）導入、およびその前提となる業績評価制度の改革が各州・地方で進行した。この直接的な契機は、同政権による連邦補助金を介した政策誘導であるが、その基底には、教育政策／教員政策をめぐる教員組合とその他の諸集団間の長期的な関係変容がある。また、このような諸アクター間の連合関係の変化は、ESSAにより改革の主戦場が州に移行した後も、各地の政治過程に持続的な影響を及ぼすと考えられる。本稿は、この教員政策の諸改革を可能にした連合政治の変容を、制度とアイディアの相互作用という視点から分析する試みである。

1 2000年代の教育政治に関する先行研究

まず以下では、2000年代のアメリカの教育政治の展開に関する先行研究を整理し、本稿の分析枠組みを設定する。

教育学の分野では、ブッシュJr. 共和党（2001-2009年）—オバマ民主党両政権期に進行した改革について、学校ガヴァナンス、カリキュラム、校長・教員の養成制度や人事評価、生徒の教育指導法の変化など、個別分野ごとに多数の研究が蓄積されつつあるが、政治学の視座からの研究は、主に4つのアプローチに大別しうると思われる。

第一の研究アプローチは、政府間関係の変化に着目するものである。ブッシュJr. 政権下で制定された「どの子も落ちこぼれにしない法（No Child Left Behind Act of 2001：以下、NCLB法と略）」、およびオバマ政権下で導入された「頂点への競争（Race to the Top：以下、RTTTと略）」は、それぞれ「定式補助金（formula grant）」・「競争的補助金（competitive grant）」の制度構造を利用し、州の政策誘導を追求してきた。もっともこれは、一面では、州・学区に対する連邦介入の拡大という側面を有するが、他方では、NCLB/RTTTとともに、実際には州・学区側に一定の裁量を残すものであったため、後者に多様な戦略的行動（gaming）の余地を与えていた点も指摘

される。⁴⁾ またブッシュJr. - オバマ両政権下で進行した連邦関与の拡大は、州・学区側に不満を蓄積させ、これらの不満が上記のESSA制定による州の権限の再拡大に繋がった点も指摘される。⁵⁾ これに対し、マーシュ=ウォールステッターは、以上のような教育政策をめぐる連邦 - 州 - 学区関係を、ある政府レベルの権限が「拡大」すれば、他の政府レベルの権限が「縮小」するというゼロサム関係と捉える見解自体を批判する。彼らによれば、アメリカのような分権的な政治体制において、連邦政府がその政策目標を追求する上では、州・学区の協力が不可欠であるために、連邦政府による関与の「拡大」は、むしろ州・学区の権限や行政能力の「強化」を志向する側面も有したのである。⁶⁾

第二のアプローチとしては、連邦政府内の権力関係に着目し、行政府—立法府関係の変化を分析する研究が挙げられる。⁷⁾ オバマ政権期には、議会にお

-
- 4) このような連邦介入の拡大とそれに対する州・学区の応答については、Paul F. Manna, *Collision Course: Federal Education Policy Meets State and Local Realities*, CQ Press, 2010. Robert Maranto and Michael Q. McShane, *President Obama and Education Reform: The Personal and the Political*, Palgrave Macmillan, 2012. Frederick M. Hess and Michael Q. McShane (eds.), *Bush-Obama School Reform: Lessons Learned*, Harvard Education Press, 2018所収の論文、Patrick McGuinn, "Stimulating Reform: Race to the Top, Competitive Grants and the Obama Education Agenda," *Educational Policy*, 26 (1), 2012, pp. 136-159. など多数の研究がある。
- 5) ESSAの内容とその制定に至る過程については、注3に挙げた『アメリカ教育研究』第28号に所収の特集論文のうち、矢野裕俊「NCLB法以後の米国における州スタンダードとアセスメントをめぐる推移とその問題点」、岸本陸久「州や学区の学力向上策を支援する連邦法としてのESSAの特徴」、加藤幸次「『中央集権化』状況に見る連邦政府と州政府（人民）の相克」に分析がある。また同法の制定・執行過程、および同法をめぐる論争などに関する多角的な分析としては、Frederick M. Hess and Max Edén (eds.), *The Every Student Succeeds Act: What It Means for Schools, Systems, and States*, Harvard Education Press, 2017. が挙げられる。
- 6) Julie A. Marsh and Priscilla Wohlstetter, "Recent Trends in Intergovernmental Relations: The Resurgence of Local Actors in Education Policy," *Educational Researcher*, Vol. 42, Issue 5, 2013, pp. 276-283.
- 7) この第二のアプローチの研究としては、Patrick McGuinn, "Presidential Policymaking: Race to the Top, Executive Power, and the Obama Education Agenda," *the Forum*, Vol. 12, Issue 1, 2014, pp. 61-79. Patrick McGuinn, "From No Child Left Behind to the Every Student Succeeds Act: Federalism and the Education Legacy of the Obama Administration," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 46, Issue 3, 2016, pp. 392-415. がある。

ける党派的対立の激化により、立法過程が度々グリッドロックに陥った。したがって、オバマ政権期には、議会での立法過程を迂回し、行政権行使の範囲内で可能な政策手段を駆使して諸改革を追求する傾向が顕著になった。たとえば、上記RTTTは競争的補助金であるため、受給を希望する州は連邦教育省に申請し、審査を受ける必要がある。この審査基準等の決定権は教育長官に属するため、オバマ政権は、自らの改革プライオリティをRTTTの審査基準や審査の際の得点配分に反映させることで、州の政策誘導を志向した⁸⁾。同様にNCLB法は、同法で定められた諸義務の適用免除（waiver）を州に認める権限を教育長官に付与していた。オバマ政権は、この権限を利用し、各州に適用免除を認める際の交換条件として一定の改革の実行を義務化することで、政権の目標の貫徹を追求したのである。

これらの先行研究の中で、ヘニグは、教育政策に関わる政府機関の中の垂直的（連邦－州－学区）あるいは水平的（行政府－立法府）関係に限らず、「単一目的政府／一般目的政府」間の関係に着目する点で第三のアプローチを提示している。ここで「単一目的政府」とは、（主に州・学区レベルの）⁹⁾教育委員会・教育長などから構成され、教育政策の形成・執行に関して、「一般目的政府」（各政府レベルの首長・議会など）からの高い自律性を有してきた。近年は、この「単一目的政府」の自律性こそが、諸改革の障害と認知されるようになったために、首長による直接統制の強化など、「一般目的政府」側への権力移行を示す事例が各地で増加してきたのである。¹⁰⁾ヘニグに

8) このようなRTTTの構造を利用した政策誘導については、篠原岳司「『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—」、北野秋男・吉良直・大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線』学術出版会、2012年、53-68頁でも指摘されている。

9) Jeffrey R. Henig, *The End of Exceptionalism in American Education: The Changing Politics of School Reform*, Harvard Education Press, 2013（青木栄一監訳『アメリカ教育例外主義の終焉—変貌する教育改革政治—』東信堂、2021年）。

10) ヘニグは、「一般目的政府」による教育への関与拡大は、連邦・州・地方（学区）各レベルで進行していると指摘する。さらに「一般目的政府」としては、首長（行政府）に限らず、議会および裁判所も教育への関与を強化しつつある点も指摘されている。

よれば、この教育政策をめぐる決定の「場」の移行は、諸アクター間の権力バランスにも変化をもたらす。なぜなら、「一般目的政府」は、多種多様な諸集団が参入・競合しうる開放的アリーナであるために、従来、教育政策の決定過程から排除されてきた諸集団にも新たな改革アイデアの提起を可能にする。対照的に教員組合らは、従来、閉鎖的な「単一目的政府」内で享受しえた特権的アクセスを失い、その相対的地位を低下させるためである¹¹⁾。ヘニグは、このような変化が州レベルでは1970年代頃から進行していたと指摘するが、政策決定の「場」の変化が教員組合の周縁化をもたらしたという彼の指摘は、本稿の問題関心である2000年代の教員政策の変化を分析する上でも重要な視点を提示している。

第四のアプローチは、教育をめぐる政治過程に焦点を当て、この過程に参加する政府内外の諸アクターや彼らの間の関係の変化を分析するものである。まず2000年代の教員業績給の導入やチャーター・スクールの拡大などの諸改革に関しては、連邦政府とともに、巨大民間財団も重要な役割を担ったことが指摘される。オバマ政権によるRTTT補助金の給付と並行して、ほぼ同時期に、ビル&メリнда・ゲイツ財団、ブロード財団、ウォルトン財団なども「改革志向」の学区に対して選択的に資金を提供し、諸改革を推進してきた。このような財団に関する諸研究は、財政力を有する民間団体が、公職者への献金・ロビー活動という従来の経路とは別に、競争的資金の提供を通じた地方政府の政策誘導という影響力行使の経路を発展させてきたことを指摘している。

また別の研究は、近年の教育改革が、それ自体として新たな諸利害・集団

11) *Ibid.*, Chap. 4.

12) *Ibid.*, p. 36 (邦訳、45頁).

13) Sarah Reckhow, *Follow the Money: How Foundation Dollars Change Public School Politics*, Oxford University Press, 2013. 黒田友紀、「2000年代以降の米国における財団と企業による教育改革の検討—州共通スタンダードへの政策関与に焦点をあてて—」、『教育學雑誌』、第54号、2018年、1-15頁。

を生み出す効果を有した点を指摘する。公立学校の運営に関わる業務の民間委託は、以前からも給食提供・建物管理・通学バス運行など補助的業務において実施されてきた。しかし近年では、連邦・州の教育改革を契機として、生徒の学習指導、各種テストの作成と運営、生徒の成績データの収集・管理・解析、教員の研修や人事評価など、従来は学区と学校が直接提供してきた広範な教育サービスに関しても民営化・商品化が進行しつつある¹⁴⁾。これらの教育産業の中で、特に急成長を遂げたものが全国規模でチャーター・スクールを展開する運営団体・KIPPであり、同団体は教育の市場化の一層の推進を求めて政策提言を活発化させてきた。諸研究は、このような新アクターの叢生とその影響を「政策フィードバック (policy feedback)」概念を用いて説明している。すなわち、これら政策的に創出された教育市場は、その維持・拡大に既得権をもつ多様な教育産業を「受益者集団」として誕生・成長させ、市場化などの諸改革を自己強化的にするのである。

最後にこの第四のアプローチに属する研究として、教育政治に関わる既存の諸アクター間の関係変化を指摘するものがある。たとえばマクギンらは、従来、教育予算の増加に関して共闘関係にあった民主党・教員組合・マイノリティ団体が、近年は諸改革をめぐり対立する局面が増加しつつあることを指摘する¹⁶⁾。本稿でも後述するように、オバマ大統領・ダンカン教育長官と一

14) *Reckhow, 2013*, pp. 23-24. 連邦政府による改革が教育市場を創出・拡大した例として、NCLB法の作用も重要である。後述のようにNCLB法は、公立学校が年次目標 (AYP) の達成に三年連続で失敗した場合、学区が当該学校の生徒に対して無償の補習サービス (supplemental education service: SES) を提供することを義務付けた。このSESの費用は、連邦補助金 (「タイトル I」補助金) を財源として、学区が負担するものとされた。このように公金によって維持・拡大された補習教育市場は、2005 財政年度には約25.5億ドル規模に達し、Educate社や北米クモンなど新興教育産業の急成長を支えたと指摘される (Patricia Burch, *Hidden Markets: Public Policy and the Push to Privatize Education*, 2nd edition, Routledge, 2021, pp. 36, 64)。

15) *Reckhow, 2013*, p. 7. *Henig, 2013*, p. 137 (邦訳、172頁)。

16) 教育政治に関する新アクターの登場、および伝統的なアクターとしての教員組合の影響力の変化に関する研究としては、Elizabeth DeBray-Pelot and Patrick McGuinn, "The New Politics of Education: Analyzing the Federal Education Policy Landscape in the Post-NCLB Era," *Educational Policy*, Vol. 23, No. 1, 2009, pp. 15-42.

部のマイノリティ団体は、教員の業績給導入を強力に推進し、教員組合との対立姿勢を鮮明化した。マクギンらは、これら諸集団間の対立が発生・拡大したプロセスを特に説明していないが、本稿の関心は、この関係変容をもたらした要因と過程の解明にある。

2 分析枠組みの設定—制度としての「学力テスト」とVAM言説の相互作用—

政治学では、特定の政策形成の過程でアイデア・言説が果たす役割について広く研究されてきた。¹⁷⁾ アイディアは、ある社会状況を政府が対処すべき「問題」としてアジェンダ化し、かつ「問題」に関わる因果関係を定義することで、特定の政策をその「解決策」として正当化する。さらに当該政策が、社会で広く共有されている諸価値に適合することを示すことで、その規範的正統化も志向しうる。特定の「問題」や「政策」に対する解釈枠組みを提供することで、アイデアは、人々の認知を変化させ、諸集団間に連合／

Dorothea Anagnostopoulos, Stacey A. Rutledge, Rebecca Jacobsen (eds.), *The Infrastructure of Accountability: Data Use and the Transformation of American Education*, Harvard Education Press, 2013. Dana Goldstein, *The Teacher Wars: A History of America's Most Embattled Profession*, Anchor Books, 2014. Wayne D. Lewis and Tamara V. Young, "The Politics of Accountability: Teacher Education Policy," *Educational Policy*, 27 (2), 2013, pp. 190-216. Sarah Galey, "Education Politics and Policy: Emerging Institutions, Interests, and Ideas," *the Policy Studies Journal*, Vol. 43, Issue 1, 2015, pp. 12-39. などがある。

17) Vivien A. Schmidt, *The Future of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002. Vivien A. Schmidt, "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism," in Daniel Beland and Robert Henry Cox (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, 2011, pp. 47-64. 田村哲樹「ジェンダー平等・言説戦略・制度改革—日本の『男女共同参画社会』政策の展開を事例として」、宮本太郎編『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部、2006年、91-114頁。近藤康史「比較政治学における『アイデアの政治』」、日本政治学会編『年報政治学 II』木鐸社、2007年、36-59頁。阿部昌樹「司法制度改革の必要性を語る言説」、久米編、2009年、117-124頁。加藤雅俊「比較福祉国家論における言説政治の位置—政治学的分析の視角—」、宮本太郎編『福祉+α②福祉政治』ミネルヴァ書房、2012年、133-150頁。西岡晋『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制—家族政策の「少子化対策」化—』ナカニシヤ出版、2021年、52-54、75-76頁。

分断を生み出しうるのである。

アメリカの教員政策に重要なインパクトをもたらしたアイディア・言説として、本稿は、2000年代に登場した「付加価値モデル（Value-Added Models: 以下VAMと略）」に注目する。これは元来、教員が生徒の成績に与えた効果（effects）を測定するための統計モデルとして考案されたものであったが、教員業績給を導入する上での障害となってきた、ある問題に「解決策」を与えることで、同制度を導入する突破口を開いた（本稿・第四章）。さらに同アイディアは、改革論争の中で、より広範な意味を付与されるようになり、教員に求められる「質」の定義や、アメリカの若者の学力停滞をもたらした「原因」に関する認知を変化させることで、教育政治に関わる諸集団間の関係を変容させていく（同・第五、六章）。本稿は、この政治的言説としてのVAMが教員組合と他の諸集団の間に分断を形成・拡大させ、教員政策の改革に繋がった過程を分析していく。

本稿のもう一つの関心は、このVAMの登場・普及を可能にした制度的条件の分析にある。2000年代に統計学者らによるVAMの考案・提唱が可能になった背景には、1990年代から長期にわたり、漸進的・重層的に形成されてきた諸制度の存在があったと考えられる。本稿は、このような制度として州の「標準化テスト(統一学力テスト)」と、同テストで得られた生徒の成績情報を収集・蓄積・加工・公開する「データ・システム」の重要性に着目する¹⁸⁾。

「テスト」を「制度」の一種と位置付けることについては、まず補足説明が必要である。本稿が分析対象とする「テスト」とは、教員・学校が個別に実施するものではなく、政府が社会調査の一環として、大規模かつ定期的・継続的に実施するもの（「学力調査」）を指す。

18) このようなデータ・システムが近年の教育成果管理体制において重要な役割を果たしてきた点については、Jeffrey R. Henig, "The Politics of Data Use," *Teachers College Record*, Vol. 114, 2012, pp. 1-32. および Anagnostopoulos, Rutledge, Jacobsen (eds.), 2013. 所収の論文にも指摘がある。しかし本稿の関心は、これらの研究では十分説明されていない、同システムが形成・発展してきた過程の解明にある。

社会の情報収集は近代行政の基礎であり、各種の政府機関は、政策形成の基礎とする目的で国民の健康状態・生活状況などに関する多様な「調査」を実施し、社会の特定の側面に関するデータを定期的・体系的に収集してきた。学力調査（テスト）も、このような行政活動の一環であり、特定の年齢層、特定分野の知識・技能を対象に、政府が国民の能力や知的水準を定期的にモニタリングする一種の情報収集システムとして捉えられる。このような学力調査は、法令を根拠として¹⁹⁾所定の様式で継続的・反復的に実施され、かつその執行を担う地方・学校・教員に対して一定の強制力を伴う点で、一種の「制度」としての側面を有するのである。

本稿が重視する点は、このような政府が運営する大規模な「調査」と「データ・システム」が、諸アクターにアイデア形成の素材となる「情報」を供給するとともに、それら「情報」へのアクセスを拡大／制約しうることである。一般に、社会調査から得られた（生／加工済み）データは、政府内での政策形成に利用されるとともに、その一部は²⁰⁾選択的に政府外にも公開され、多様なアクターにとってもアクセス可能になる。先述のように、アイデアが社会内の諸状況や因果関係に関する言説から構成されるとすれば、それを生成し、かつ他者にもその「正しさ」をアピールする上では、社会の特定の側面を可視化し、諸言説に根拠を与える情報・データの供給が必要となる。本稿は、各種調査とデータ・システムが、多様なアクターに対して特定の情報を入手可能／不可能にすることで、アイデアの形成と普及を促進／阻害する側面についても検討していく。

ヘニグが指摘するように、実際は「アイデア」と「調査」「データ・シ

19) 管理主体は政府に限らないもの、社会統計の発展が人間管理のあり方に変容をもたらした点については、重田園江『フーコーの穴—統計学と統治の現在—』木鐸社、2007年参照。

20) たとえば日本の場合、文科省は、「全国学力・学習状況調査」を実施する上での根拠法として教育基本法（平成18年法律第120号）第16条第2項を挙げていた（文部科学省初等中等教育局「全国学力・学習状況調査に係る適切な取り組みの推進について（通知）」、平成28年4月28日）。

システム」の関係は密接不可分かつ双方向的であり、それぞれの効果を分析的に峻別することは、ときに困難である。たとえばある社会調査を導入する際には、すでに特定のアイディアの存在が前提となっている。なぜなら、国民の所得・家族形態など、社会の中の「特定の種類のデータを収集するという単純な決定すら、組織的・社会的プライオリティに関する判断に依拠する²¹⁾」ためである。またデータをどのようにカテゴライズするか（所得の集計は世帯単位か個人単位か、年収何ドル以下を「貧困層」と区分するか、「人種」「民族」「性」の境界をどのように定義するか、など）の判断も、（ときに暗黙裡に）既存の認知シェーマに影響される。さらに、収集された生データをいかなる様式で加工・利用し、そこからいかなる政策的含意を抽出するかも、解釈枠組としてのアイディアの存在に依存するのである。

このような複雑な関係を念頭に置きつつ、本稿は、制度としての「テスト」「データ・システム」と「アイディア」の相互作用の過程を分析していく。アメリカでは、1990年代から各州で統一テストの導入が進むが、これらのテストは、ある特定の様式で、生徒の成績に関するデータを政府内外のアクターに供給することで、VAM登場の前提条件をつくり出した。さらにVAMは、従来、収集されてきたデータに対し、別の加工・利用法を提示することで、新たな政策提言とデータ・システムの構築を促進するのである（第四章、後述）。

以上の枠組みに基づき、以下、第二章では、まず教員政策に関わる中心的アクターとしての教員組合に焦点を当て、その組織力について概説する。次に第三章では、教員業績給導入をめぐる議論を検討し、その導入を阻害してきた諸問題について整理する。第四章では、1990年代以降の制度形成によって登場したVAMが、同問題をいかなる形で「解決」したかについて検討していく（以上、本号）。第五・六章では、VAMによる諸集団の関係の変化

21) Henig, 2012, p. 5.

について検討した上で、それがオバマ政権期の教員政策の改革に与えた影響について分析する。

二 アメリカにおける教員組合

1 教員組合の組織力

給与など教員政策の改革に関して、最も直接的な利害関心を有するアクターは、教員組合である。アメリカにおける全国的な教員団体としては、全米教育協会 (the National Education Association: 以下、NEAと略) とアメリカ教員連盟 (the American Federation of Teachers: 以下、AFTと略) がある。各種政府統計・学術研究・新聞等において両団体は一般に「教員組合 (teachers' unions)」と表記されるが、このうちNEAを「(労働) 組合」の一種と区分することについては、まず説明が必要である。

AFTが、最大の労働組合である「アメリカ労働総同盟・産別組合会議 (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations; 以下、AFL-CIOと略)」に加盟し、民間労働者と一般教員の「雇用者 (employees)」としての共通性を軸に連合形成を志向したのに対し、1965年の規約改正まで教育長や校長などが団体内の要職を占めていたNEAは、自らを「職能団体 (professional association)」と定義し、労使対立よりも、教育行政官・管理職と一般教員との「教育専門職」としての一体性を強調して、ストライキなど争議行為に反対した²²⁾。しかし、Murphy (1991)、高橋 (2011) などの先行研究が指摘するように、1960年代以降、連邦・州・地方の一般公務員、および公立学校教員にも団体交渉権を付与する動きが広がると、NEAは、団体交渉における学区の教員全体の「排他的代表 (exclusive representation)」としての地位をめぐり、各地の選挙でAFTと争う必要に迫られた。

22) Marjorie Murphy, *Blackboard Unions: the AFT and the NEA, 1900-1980*, Cornell University Press, 1991, pp. 46-52. 高橋哲『現代米国の教員団体と教育労働法制改革—公立学校教員の労働基本権と専門職性をめぐる相克—』風間書房、2011年、31-32、36頁。

このAFTとの競合の過程で、徐々にNEAも一般教員の経済的福利の追求、ストライキの容認など新方針を採択し、実質的に「組合」化の途を辿ったのである。²³⁾したがって、現在ではNEAとAFTをともに「組合」と表象することはその活動実態と合致しているため、本稿も同様の表記に従う。但し、教員組合としてのNEA/AFTはともに、教育専門家の団体としての自己認識から、賃金引き上げなど経済的利害に限らず、学校カリキュラム・教育指導法など自らの労働内容に関する自律性、さらにはより広範な連邦・州の教育政策への関与を要求に掲げ続けた点で、ビジネス・ユニオニズムに傾斜した民間労組とは異質な特性をもつ点にも留意したい。

労働組合にとって、職場での団体交渉、および各政府レベルの政策形成への影響力行使の際には、その組織力が一つの資源となる。この組織力について、二大教員組合としてのNEA/AFTは、他の労組と比較して顕著に高い水準を誇る。

製造業の衰退と就業構造の変化、レーガン共和党政権・経営者層による反組合主義の潮流により、アメリカの民間労働者（全体）の組織率は1980年代から一貫して下降し、1983年時の16.8%から2021年には6.9%まで低下した（図1参照）。これに対し、連邦・州・地方をあわせた公共部門全体では、1980年代以降も30%以上の組織率を維持し、「公共部門の労働組合は、アメリカの組合運動の最後の砦」と評されてきた。²⁴⁾とりわけ、この後者（公共部門）の中でも公立学校教員の組織率は、2017-2018年時点で69.4%であり（表1参照）、さらにチャーター・スクールを除く、いわゆる伝統的公立学校の教員に限れば、その組織率は72.1%であった。これら組織された教員の大部分

23) NEAが1960-70年代にかけて多様な決議の採択、綱領・規約の改正、組織改革によって漸進的に「組合」化した過程については、高橋、2011年、第三章、およびMurphy, 1991, pp. 209-229に詳細な分析がある。

24) Charles Weathers／鈴木玲訳「社会正義の闘いと右派の標的—公共部門労働組合とトランプ大統領就任」、『大原社会問題研究所雑誌』No. 725、2019年、3、8頁。なお、本文中に挙げた労働組織率に関する数値は、U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, “News Release,” Jan. 20, 2022. にも依拠している。

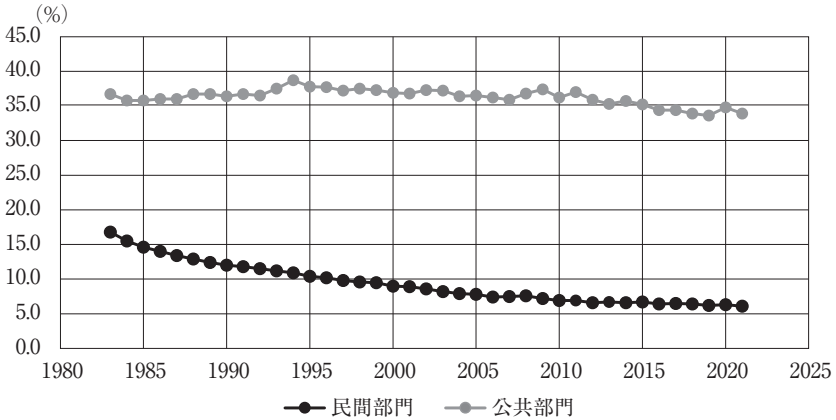


図1 アメリカにおける労働組織率の推移（1983-2021年）

出典：U. S. Bureau of Labor Statistics, Union affiliation data. をもとに筆者が作成。

は、各地方組織を通じてNEA（組合員数・約320万人）またはAFT（同・約170万人）に加盟しており、両団体はアメリカ地方公務員連盟（the American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME,同・約130万人）とともに、公共部門労組の主力をなしてきたのである。²⁵⁾

もっとも、上記の「320万・170万人」という組合員数は、NEA/AFTが連邦議会公聴会やHP上で公的に発表してきた人数であるが、実際の両団体の組合員数は、この公称値を下回る可能性が高い。この理由は、フロリダなど一部地域では両団体の地方組織の統合が進んだことに関わる。NEAとAFTは、このような統合された地方組織に所属する組合員を、それぞれ自己のメンバーとしてカウントしてきたため、上記人数は「二重計上」によって水増しされたものと指摘されるのである。²⁶⁾

しかし、以上の点を考慮しても、日本の公立学校教員（常勤）の教員団体

25) Weathers, 2019年、3、8頁。但し、上記のNEA/AFTの組合員数は、1990-2000年代の連邦議会公聴会における両団体の発言の中で挙げられた数値にも依拠している。

26) Terry M. Moe, *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Brookings Institution Press, 2011, pp. 49-51. NEA/AFTは、教育に携わる多様な職種・立場の者（たとえばNEAの場合、州・地方の教育行政担当者、退職教員、補助

加入率が30.4%（2021年時点）、そのうち日教組への加入率が20.8%（同）²⁷⁾であることに鑑みれば、アメリカの教員組織率（約7割）はやはり高い水準にある。²⁸⁾但し、アメリカの教員組織率は地域間で多様であり、組織率が97.4%に達するニューヨーク州から、20%程度のノースカロライナ州まで大きな格差が存在する点にも特徴がある²⁹⁾（表1参照）。

2 教員組合の組織力を支える制度

このアメリカの教員組織率の全般的な高さ、および地域間格差は、労使関係を規律する制度に関わると考えられる。

地方公務員の一種として労働基本権が一定の制約を受ける日本の教員と異なり、アメリカでは、団体交渉・労働協約締結・争議行為の可否などは、州法に応じて多様である。アメリカでは、1962年の大統領令10988号による連邦政府職員の団体交渉権承認を契機に、各地の公立学校教員の間でも同様の権利要求・組織化の動きが拡大した。³⁰⁾さらに一部の州・地方で徐々に教員にも団体交渉権が認められるようになると、先述のように雇用者（教員）側の

教員、教職課程に在籍する大学生など）にも入会資格を認めているため、現役のフルタイム教員に限れば、会員数は上記人数よりさらに縮小する。また後述のように、アメリカではエージェンシー・ショップ制の存在により、両団体が公表する会費収入には、非会員から徴収された金額も含まれるため、この点においても両団体の実際の会員数を正確に特定することは困難になっている。

- 27) 文部科学省、令和3年度 教職員団体への加入状況に関する調査結果について (https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1413032_00005.htm)、2023年1月12日最終アクセス。
- 28) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, National Teacher and Principal Survey (NTPS), “Public School Teacher Data File, “ Total number of public school teachers and percentage of public school teachers in a union or employees’ association, by selected school characteristics: 2015–16 (https://nces.ed.gov/surveys/ntps/tables/Table_TeachersUnion.asp)、2023年1月12日最終アクセス。
- 29) https://nces.ed.gov/surveys/ntps/tables/ntps1718_20111201_t1s.asp. 2023年1月12日最終アクセス。
- 30) Weathers, 2019年, 5頁, NEA, “The Benefit of Collective Bargaining in Public Education,” 2020/7も参照。

表1 各州の労使関係制度と教員の組織率の関係（2017-2018年）（教員組織率は、教員組合または組合と類似した雇用者団体に加入している公立学校教員の割合を指す）

	教員団体交渉制度 (2010年)	エージェンシー・ ショップ制 (2010 年)	公立学校教員の組 織率 (2017-2018 年) (%)
全国平均			69.4
北東部			
Maine	○	○	77.6
New Hampshire	○	○	84.1
Vermont	○	○	93.6
Massachusetts	○	○	92.5
Rhode Island	○	○	88.9
Connecticut	○	○	97.0
New York	○	○	97.4
New Jersey	○	○	95.7
Pennsylvania	○	○	92.2
中西部			
Michigan	○	○	84.7
Wisconsin	○	○	48.0
Ohio	○	○	91.7
Indiana	○	×	65.4
Illinois	○	○	96.3
Minnesota	○	○	92.5
North Dakota	○	×	73.6
South Dakota	○	×	41.8
Iowa	○	×	71.0
Nebraska	○	×	77.0
Missouri	—		74.1
Kansas	○	×	51.2
南部			
Delaware	○	○	89.2
Maryland			‡

District of Columbia			‡
West Virginia	—		73.9
Virginia	×		43.3
North Carolina	×		19.9
South Carolina	×		23.0
Georgia	×		51.3
Florida	○	×	52.5
Kentucky	—		56.7
Tennessee	○	×	43.5
Alabama	—		73.0
Mississippi	—		33.9
Arkansas	—		26.1
Oklahoma	○	×	59.4
Louisiana	—		51.6
Texas	×		51.4
西部			
Montana	○	○	86.3
Wyoming	—		49.7
Idaho	○	×	49.9
Colorado	—		57.2
Utah	—		46.9
Nevada	○	×	57.6
New Mexico	○	○	43.4
Arizona	×		31.0
Washington	○	○	96.7
Oregon	○	○	93.1
California	○	○	90.7
Alaska	○	○	86.0
Hawaii	○	○	96.6

‡ は回答率が50%未満であったことを指す。表中の空白部分は制度の有無が不明なことを表す。

出典：U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, National Teacher and Principal Survey (NTPS), "Public School Teacher Data File," 2017-18. *Moe, 2011*, pp. 54-55, 58.

「排他的代表」の座をめぐり、NEA/AFTらが相互に会員獲得を競ったことで組織化の動きが一層、加速した³¹⁾。

しかし、団体交渉制度の導入のみでは、組合参加に伴う集合行為問題を克服しえない。ここで、教員の組織化に寄与したと考えられる制度が、アメリカなどに特有のエージェンシー・ショップ制の普及であった。

同国のエージェンシー・ショップ制の下では、ある職場において特定の労働組合が、選挙により雇用者側の「排他的代表」として認められた場合、当該職場で働く全ての雇用者は、雇用継続の条件として、この組合に加入するか、あるいは（まさに団体交渉の成果へのフリーライドを防ぐ目的で）原則的に団体交渉に関わる必要経費に相当する額を「代理費用 (agency fee)」または「公平な費用負担 (fair share fee)」として同組合に支払う義務を負う³²⁾。この制度下では、クローズド・ショップやユニオン・ショップとは異なり、組合加入は各人の任意であるが、同じ交渉単位に所属する以上、非組合員であっても、全ての雇用者が組合費とほぼ同等のコスト負担を強制される。したがって、組合がメンバーのみに提供する社会保険・訴訟支援・各種の優待制度などの「選択的誘因」の存在も考慮すれば、多くの場合、雇用者

31) *Murphy, 1991*, pp. 214, 222-224.

32) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965, pp. 14-16, 68 (依田博、森脇俊雅訳『集合行為論：公共財と集団理論』ミネルヴァ書房、1996年、13-14、82頁)。

33) もっとも、非組合員からも組合活動費を強制的に徴収するエージェンシー・ショップ制は、結社の自由・思想信条の自由との間に緊張関係を孕む。この問題について、連邦最高裁は、1977年のAbood判決で、この「代理費用」の支払いは、団体交渉に関わる必要経費に相当する額に限定すべきであり、その他、組合が行う政治活動（政治献金・選挙運動など）に関わる費用まで非組合員に負担させることは、思想信条の自由などの侵害に当たるとの判断を示した。このAbood判決は長く定着してきたが、2018年、連邦最高裁は、*Janus v. AFSCME*判決において、同判決を覆してエージェンシー・ショップ制を違憲と判断した。これは保守派が長年、追求してきた対労組戦略の一つの所産であり、教員組合を含めアメリカの労組の組織力に大きな影響を与えると予想される。エージェンシー・ショップ制と最高裁判決の展開については、岡田順太「エージェンシー・ショップと結社の自由：Friedrichs判決を契機として」、『法学研究』、Vol. 91, No. 1, 2018.1, 311-333頁を参照した。また教員組合と同制度の関係については、*Moe, 2011*, pp. 41-44にも批判的見地からの指摘がある。

にとっては組合加入を選択する方が合理的になりうるのである。

前掲・表1には、モー（2011）と連邦教育省のデータをもとに、各州での教員団体交渉制度とエージェンシー・ショップ制の導入状況、および公立学校教員の組合加入率（州平均）の関係を示した。資料の制約により、各州での両制度の状況は2010年時点、組合加入率の方は2017-2018年時点のデータに依拠しているため、この間に生じた各州での制度改正の影響は反映しえない。しかし、こうした限界を含みつつも、表1からは、ウィスコンシン州を例外として、両制度が認められている州（主に北東部）は、認められていない州（主に南部）よりも概して教員組織率が高いという傾向が看守しうる。

NEA/AFTは、これら諸制度を組織力維持の支柱と見なして、その維持・拡大を目標に掲げ、またそれゆえに保守派は、エージェンシー・ショップ制の違憲性を訴える訴訟戦略、あるいは一部州における「働く権利法（the Right-to-Work Law）」³⁴⁾制定運動により、その解体を追求してきたのである。³⁵⁾

三 教員給与制度とその改革論

1 業績給導入論の隘路—教員の業績評価の困難性—

前章では、アメリカの教員組合の組織力は、2000年代に入っても比較的、高い水準を維持していることを確認した。次に、彼らの主要な関心事の一つである、教員給与の決定方式とその改革論について概説する。アメリカにおいて、教員への業績給導入というアイディアは、各時期の教育改革論の一環として間歇的に提起され、一部地域ではその導入が試行された。しかしながら、同制度の導入・運用に際しては、特有の困難性が伴うためにその全国的普及・確立は阻害されてきた。以下では、教員組合自身の言説も含め、アメリカの教員業績給の導入をめぐる長年の論争をもとに、何が同制度導入の

34) 1960年代以前から団体交渉制導入を要求してきたAFTはもとより、当初は同制度導入に消極的であったNEAも、近年では団体交渉権の重要性とその維持を主張するようになっていく。これらのNEAの主張については、注30に挙げたNEA, 2020を参照。

35) Weathers, 2019年, 10-17頁。

「障害」と見なされてきたのか、主要な問題点を整理していく。

各学区における団体交渉の基礎となり、かつ組合員同士の連帯を支えてきたものは、標準化された給与表であった。アメリカでは一般に公立学校教員の給与は、学区ごとに設定された単一給与体系 (single-salary schedule) をもとに決定されてきた³⁶⁾。教員の学歴・勤続年数に応じて一律の給与を適用する単一給与体系の導入は、20世紀初頭に広く見られた教育委員会による縁故主義、および性別・人種などによる給与差別を是正し、より公平な賃金体系を求める教員たちの権利運動の成果であった³⁷⁾。

これに対し、個々の教員の実際のパフォーマンスに応じて給与を差異化する業績給 (merit pay) のアイデアも、20世紀初頭以降、度々提起されてきた。業績給導入の機運が昂じた第一の時期は、科学的管理法の応用による学校運営の合理化が提唱された1920年代であり、第二の時期は、スプートニク・ショックを機に、国防の観点から公教育の高度化の緊要性が認知された1950年代末～1960年代であった³⁸⁾。これらの改革機運を背景に、1960年代には、全米の学区全体の約10%に何らかの業績給制度が導入されたものの、その多くは短期間で廃止され、1970年代には同制度を採用する学区の割合はほぼ半数 (学区全体の5.5%) まで縮小した³⁹⁾。

このように業績給の安定的確立・普及が困難であった背景には、地方の財政難、各地の教員組合による抵抗に加え、業績給運用の前提となる教員の業績評価 (performance evaluations) に伴う特有の困難性も存在した。

一般に民間企業で発展してきた業績評価制度を公共部門に移植する際、さまざまな問題が生じることは広く指摘されてきた。教員の業績評価の困難性

36) 高橋、2011年、195頁参照。

37) *Murphy, 1990*. Matthew G. Springer, "Rethinking Teacher Compensation Policies: Why Now, Why Again?" Brookings Institute, 2009, p. 3.

38) Susan Moore Johnson, "Merit Pay for Teachers: A Poor Prescription for Reform," *Harvard Educational Review*, Vol. 54, No. 2, 1984, pp. 176-180.

39) *Ibid.*

は、それらと共通する部分もあるが、一般行政職の場合とは異質な側面も有している。

まず業績評価制度における「業績」とは、通常、雇用主（employers）が決定した「目標」の達成度を基準に測定されるものである。しかし、ここで第一の問題は、教員が達成すべき教育の「目標」の多元性に関わる。すなわち、進歩主義（progressivism）運動の事例が象徴するように、元来、教員は教育を通じて何を達成し、その教育指導によって生徒のいかなる能力・資質・知識の涵養を志向すべきかという問題は、専門家の間でも極めて論争的である。金銭的利潤の最大化を第一義の目標とし、それへの貢献度によって業績評価が可能な民間企業労働者と異なり、教員が達成すべき「目標」への明確な合意が存在しない以上、その業績評価の基準も設定困難になる。また多元的に存在しうる教育の「目標」のうち、特定の一部（たとえば生徒の学力試験成績）のみを評価基準に設定すれば、教員のコミットメント・授業時間など諸資源の投入にゆがみが生じうるのである。⁴¹⁾

この教育の「目標」への合意困難性と関連して生じる第二の問題は、「目標」の決定権の所在をめぐる諸アクター間の対立である。上記のように、通常、この決定権は「雇用主」（または彼らから権限を委譲された者）にあるが、組織内の階層的統制を前提に、「目標」決定権の所在が比較的明確な民間企業・一般行政職と異なり、教員は専門職として自らの職務内容に関する自律的な判断・決定権を主張しうる。⁴²⁾教育において志向すべき「目標」の設定やその達成方法（教育指導法）の選択は、まさに教員の専門的自律性・権

40) この点は1990年代以降、NPMに基づく行政組織の業績管理体制の普及に伴い、多数の研究によって分析されてきた。アメリカの行政改革に関してこのような問題を指摘した研究として、たとえばBeryl A. Radin, *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, 2006を参照。

41) Springer, 2009, p. 7. Jerry Z. Muller, *The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press, 2018（松本裕訳『測りすぎ』、みすず書房、2019年）。

42) Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand; Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, 2009, pp. 16-22（後房雄訳『準

利に関わる事項であるために、業績評価に際しては、教育委員会・教育長・学校管理職による介入と現場教員の間に関鋭な対立を惹起しうるのである。

そして第三の問題は、教員の業績を評価するための公正かつ信頼性に足る手法の欠如である。たとえば仮に比較的合意可能な「目標」として、生徒の学業達成 (academic achievement) の向上を選択した場合でも、同目標に対する各教員の貢献度を測定・評価することには、ある技術的困難性を伴う。なぜなら、教員による教育指導と生徒の学業達成間の因果関係は、複雑かつ不明確であり、後者は、生徒の社会経済的背景や家庭環境・交友関係など、教員がコントロールしえない外的要因の影響を免れないためである。さらに教育は、連続的・累積的プロセスであるため、ある学年における生徒の学力には、生徒が下位学年・他科目の授業で (他の教員から) 受けた教育指導も影響を及ぼす可能性がある。ポリットらはこのような因果関係の特定をめぐる困難性を「帰属問題 (attribution problem)⁴³⁾」と呼んだが、これら特定年度の担任教員がコントロールしえない多様な要因の影響を排除しえない限り、当該教員の業績・「有効性 (effectiveness)⁴⁴⁾」を正確に測定・評価することは技術的にも困難なのである。

その他、業績給の問題性としては、給与の差異化によって教員間の競争が

市場 もう一つの見えざる手：選択と競争による公共サービス」、法律文化社、2010年、14-20頁)。

43) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*, 4th edition, Oxford University Press, 2017, p. 137 (縣公一郎、稲継裕昭監訳『行政改革の国際比較-NPMを超えて』、ミネルヴァ書房、2022年、200頁)。

44) ポリットらは、行政組織の「パフォーマンス」を構成する諸要素を、目的-インプット-活動-アウトプット-アウトカムに分解した上で、インプットに対するアウトプットの比率を「効率性」、アウトプットに対して (期待された) アウトカムが生み出された程度を「有効性」と定義している。学校教育の場合であれば、ある教員が行った授業 (アウトプット) に対し、生徒の学業成績がどの程度向上したか (アウトカム) が、この教員の「有効性」を示す指標と捉えられる。以下では、このポリットらの定義を踏まえ、アメリカ教育改革における鍵概念である “teachers’ effectiveness” を「教員の有効性」、 “effective teachers” を「有効な教員」と訳すことにする (Pollitt=Bouckaert, 2017, p. 15. 邦訳、20-21頁)。

昂じ、本来、学校教育が依拠すべき教員間の協働性が損なわれるという点、および金銭的インセンティブによる教員の動機付けは不適切である点なども指摘されてきた⁴⁵⁾。これら解決困難な諸問題を内包しつつ、20世紀初頭以降、アメリカで教員業績給を導入する際には、校長や外部委員による授業観察（classroom observation）などの評価手法が用いられてきた。しかし、この手法は評価者の主観性・恣意性を排除しえないため、まさに縁故主義・差別・教員の思想的抑圧の温床と批判されてきた。こうした「公平」かつ「客観的」「科学的」な業績評価法の欠如こそが、教員組合ら反対派に同制度を脱正統化／正当化する強力な論拠を与え、その導入・確立・普及を阻害する一因となってきたのである。

2 1980年代の業績給導入論と教員組合の応答

以上のような20世紀初頭から続く教員給与をめぐる改革論争の中で、1980年代は業績給の導入論が再活性化した第三の時期と言われる。その契機は、1983年の政府報告書『危機に立つ国家（*A Nation at Risk*）』の刊行であった。当時の教育長官ベル（Terrell H. Bell）の諮問機関・「教育の卓越性に関する全国委員会（National Commission on Excellence on Education）」が発表した同報告書は、アメリカの若者の学力低下を同国の産業の競争力衰退の原因と結びつけ、その後の全国的な教育改革運動の嚆矢となった。同報告書の勧告は、教育への連邦政府の積極的関与・高校卒業要件の引き上げ、授業日数・時間数の増加など多岐にわたったが、この中で教員の労働条件に関しては、全体的な給与水準の引き上げとともに「専門職として競争的であり、市場志向で、業績に基づく（performance-based）」給与体系の導入、および「給与・昇進・テニューア・雇用継続（retention）に関する決定は、…ピア・レビューなどを含む有効な評価制度に関連付ける」ことが勧告されたの

45) 業績給に関する問題点の指摘としては、Lindsay M. Whorton, *Teachers' Unions and Education Reform in Comparative Contexts*, Routledge, 2016, pp. 21-22も参照。

である。⁴⁶⁾

レーガン大統領が追求する新自由主義路線と同報告書の勧告の間には、連邦政府の教育関与に関して原理的対立が存在したが、この業績給導入に関しては大統領も支持を表明し、1983年には下院教育労働委員会で同案を検討するタスクフォースが設置された。⁴⁷⁾これに対し、教員組合側は同勧告に対する応答が分かれた。

まず教育への連邦関与の拡大は、NEAの長年の要求と一致するものであったが、NEAは報告書が提示した改革案に対し、全般的に消極的であった。特に業績給導入に関しては明確に反対であり、当時のNEA副会長フライターグ (Bernie Freitag) は、従来の言説を踏襲する形で、業績評価に基づく給与決定が過去、「多くの政治的影響力やパトロネージ、不正の影響を受けてきた」ことを挙げ、評価の公平性・客観性の観点から反対姿勢を示した。⁴⁸⁾さらにNEAは、全国的な教員試験を教員の雇用・免許付与・配置・昇進の際に利用すること、生徒の試験成績を教員評価・昇級・雇用継続・テナユア付与・免許・昇進の際に利用すること、および単一・州規模のアカウントビリティ・システムの導入など、1980年代後半以降、教育標準化運動の中で主流化していく多様な改革案にも悉く反対を表明していた。⁴⁹⁾

これに対し、当時のAFT会長・シャンカー (Al Shanker) は、報告書の発表直後から、諸改革を基本的に支持する姿勢を打ち出した。彼は、業績給導入のアイデアに対しても、「即座に」拒否すべきではないと述べ、①業績評価が「教員が信頼しうる人物」によって実施されること、②一部の教員に過度な高給を与え、他の大多数の給与水準が低く設定されないこと、③教

46) National Commission on Excellence in Education, *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform*, 1983, p. 31.

47) Marjorie Hunter, "Task Force Begins Hearings on Teachers' Merit Pay Idea," *the New York Times*, July 12, 1983.

48) "Merit Pay Denounced by N.E.A., But Shanker Willing To 'Consider' It," *Education Week*, May 1983.

49) 高橋、2011年、140-143頁。

員や学校教育の質の改善に真に有効であること、という3条件が満たされれば、同案を支持する可能性があることを示唆したのである。⁵⁰⁾

このシャンカーの柔軟姿勢の背景には、学力危機に関する国民的関心が急激に高まる中、改革への反対論を展開するのみでは、教員組合が教育委員会・教育長とともに硬直的な「エスタブリッシュメント」の一角と定義され、興隆しつつあった教育改革運動の中で疎外・周縁化されることへの危機感が存在したと考えられる。⁵¹⁾さらに業績給に関しては、当時の教員の内部にも、その導入を歓迎する機運があったことも重要である。たとえば教員を対象とした1983年の意識調査では、回答者の62.7%が「業績に基づく給与」の導入に「賛成」しているとの結果が表れていた。⁵²⁾先述のように、教員の「学歴・勤続年数」をもとに給与を決定する伝統的な単一給与体系は、(教員の業績評価が技術的に困難であることを前提として)、それら「就職前に受けた教育の水準」や「就職後の勤務期間の長さ」などの要因が各教員の「教育指導力」と相関すると見做す、一種の擬制の上に成立している。しかし、実際のパフォーマンスとは無関係に、一律の給与水準を適用する同方式は、資質・能力・熱意に劣る教員に一種の“賃金プレミア”をもたらしうることから、その改革を、「公平性」の観点から教員たちが支持する余地も存在したのである。

業績給導入に前向きなAFTの姿勢は、同団体自身の志向性にも関わって

50) “Merit Pay Denounced by N.E.A., But Shanker Willing To ‘Consider’ It.” *Education Week*, May 1983.

51) このようなシャンカーの危機感と状況認知は、高橋が引用する通り、1983年のAFT年次大会における彼の演説に表れている（高橋、2011年、134-140頁）。また業績給など改革案に対して強硬な反対姿勢を取る当時のNEAに対し、シャンカーが批判的であったことについては“Shanker Says Union Could Back A Merit Pay Plan,” *The New York Times*, July 5, 1983. にも指摘がある。

52) Johnson, 1984, p. 175. また「業績給」にも多様な形態があり、その制度設計に応じて教員側の選好分布に差異が生じることについては、Dale Ballou and Michael Podgursky, “Teachers’ Attitudes toward Merit Pay: Examining Conventional Wisdom,” *ILR Review*, Vol. 47, No. 1, 1993, p. 53参照。

いた。すなわちAFTは給与引き上げなど教員の労働条件改善のために、教職を医師・弁護士に類する高度「専門職」として確立することを目標としてきた。そのためには、より厳格な教員の「質」保障が不可欠であることから、シャンカーらは、1980年代、積極的に教員制度改革を提唱する動きを見せるのである。その一例が、全国的な教員免許試験の導入、およびそれを策定・運営する「各科目の専門家から構成されるパネル」設置の提唱であり、彼らは同試験の合否によって給与を差異化することにも賛成する姿勢を示し⁵³⁾た。

また業績評価について、AFTは、NEAと同様、校長ら管理職の判断に依存する評価方式には反対であったが、教員同士のピア・レビューに基づく評価方式の導入には賛成する姿勢を示した⁵⁴⁾。

このように1980年代には、教育改革機運の高揚の中で、教員組合の中からも業績給・業績評価制度の導入を支持する動きが生じたことは刮目に値する。しかし、AFTが提唱した業績評価とは、あくまでも（教職の専門的自律性を前提とした）一般教員間の相互評価に依拠するものであり、**外部的**に決定された「目標」や「業績基準」に基づく評価方式とは異なっていた点には留意が必要である。

四 教員業績給導入への制度的布石—縦断データ・システムの漸進的形成—

1 教育標準化運動と教育成果管理体制の構築

本稿冒頭で述べたように、教員業績給の導入、およびその前提となる業績

53) “Shanker Backs Teacher Merit Pay Based on Standard National Test.” *The New York Times*, July 12, 1985. 高橋、2011年、134-140頁。但し、シャンカーが支持した「全国テスト」とは、あくまでも教員側の能力を評価するための試験であり、生徒たちの試験成績を（彼らを教えた）教員の業績指標として用いるオバマ政権期の「結果志向」のアイデアとは大きく異なる。

54) “Merit Pay Denounced by N.E.A., But Shanker Willing To ‘Consider’ It.” *Education Week*, May 1983.

評価制度の改革は、オバマ政権期に本格化する。しかし、それらの改革を可能にする布石となった諸制度は、1980年代後半以降の教育標準化運動（standard-based reform movements）の展開の中で漸進的に形成されてきた。以下では、教育標準化運動、およびその過程で制定された主要な連邦法について概説し、これらの中で形成された諸制度がその後の教員政策の改革にもたらした意義について考察する。

1983年の『危機に立つ国家』を機に活性化した教育改革論争は、1980年代後半には、教育標準化運動の方向へ収斂していく。この運動に関しては既に邦語でも多数の研究があるため、本節ではその要点のみを概説する。まず同運動は、アメリカの行政改革における新しい公共管理（New Public Management：以下、NPMと略）の普及を背景に、公立学校にも同様の手法を応用した成果管理体制の構築を志向するものである⁵⁵⁾。具体的には、従来、学区ごとに多様であった公立学校カリキュラムを「教育基準（education standards）」の導入によって州内で一定程度、標準化し、生徒の学習成果を相互に比較可能にした上で、統一基準（「州標準化テスト（standardized tests）」）によって生徒の成績を定期的に測定し、各校の教育成果を比較・評価するものである。州が定める目標の達成に累積的に失敗した学校（「要改善校」）には、改善計画の策定・実施が義務付けられる。この改革の中では、生徒の試験成績（＝アウトカム）をサービス供給者である学校の業績指標と位置づけ、教育成果に対する学校の説明責任（accountability）を厳格化した点に特徴がある。

これらの改革は1980年代後半にはまず一部の州で導入されたが、クリントン民主党政権期（1993-2001年）には全国規模で推進された。1994年に同政権下で制定された「アメリカ学校改善法（Improving America's Schools Act of 1994：以下、IASAと略）」は、連邦補助金（「タイトル1」補助金）の受

55) 教育標準化運動とそれに基づく連邦・地域レベルでの教育改革に関する邦語の研究としては、北野・吉良・大桃、2012年所収の諸研究を参照。

給条件として、全州に教育基準と州標準化テストの導入、および毎年度、学区・学校が達成すべき目標としての「適正年次進捗度 (adequate yearly progress : 以下、AYPと略)」の設定を義務化したのである⁵⁶⁾。

先述のように、学校・教員が達成すべき「目標」の定義やその決定権の所在は、元来、教育分野では根源的な紛争を孕む問題であった。しかし、このIASAによるAYP導入により、この問題は一定の「決着」を見ることになった。すなわち同法の下では、各州が(標準化テストにおける生徒の成績などを内容とする)年次目標・AYPを定める権限と義務を付与され、その達成度に応じて学校の業績を評価する体制が構築されたのである。

2 ブッシュJr.政権期におけるNCLB法制定—「年次テスト」導入の意義—

このIASAによって導入された成果管理体制を継承しつつ、さらに目標達成期限と学校に対する罰則を厳格に定めたものが、ブッシュJr. 共和党政権期に制定されたNCLB法(2002年成立)である。

NCLB法の要点としては、まず①教育基準は、読解・算数・理科⁵⁷⁾の三教科に関して導入され、②そのうち読解・算数に関しては、第3-8学年の期間は毎年、および第10-12学年の間に一回、州標準化テストを実施することが義務化された⁵⁸⁾。さらに③2013-2014年度までに全ての生徒を州が定める合格水準(「習熟」レベル以上)に到達させることを最終目標として、州に年次目標・AYPを設定することを義務付け、④AYPの達成に失敗した学校には、その年数に応じて、多様な改善策・罰則が適用されることも定められ

56) 以下、IASAおよびNCLB法の諸規定については、吉良直「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—」、北野・吉良・大桃、2012年、35-51頁。矢野裕俊「NCLB法以後の米国における州スタンダードとアセスメントをめぐる推移とその問題点」、アメリカ教育学会編、『アメリカ教育研究』第28号、2018年、19-28頁を参照。

57) 初等中等教育の場合、mathは「算数/数学」、scienceは「理科/科学」と訳すべきであるが、煩雑さを避けるため、本稿では単に「算数」「理科」とのみ表記する。

58) 理科に関する試験の頻度は異なり、第3-5学年、第6-9学年、第10-12学年の三期間のうち各1回ずつ実施することが義務化された。

⁵⁹⁾
た。

IASAとNCLB法との差異は、目標達成年度・罰則の厳格化や、教育基準・州標準化テストの対象科目に理科を追加したことなどに見られるが、この後の教員政策の改革にとって特に重要な布石となった制度として、本稿では、上記②に挙げた読解・算数に関する「年次テスト（annual tests）」の導入の意義に注目したい。

IASAの下では、読解・算数に関する州標準化テストは、「第3-5学年、第6-9学年、第10-12学年の三期間のうちに各一回ずつ」実施することが定められていた。これに対し、NCLB法は、テストの頻度を増加させ、第3-8学年の6年間については、「毎年一回」実施することを義務化したのである。NCLB法の制定当時、ブッシュJr.大統領は、この「年次テスト」の導入を、学習上の遅れが見られる生徒を早期に特定し、迅速な支援を行うための方策と説明しており、教員業績評価とのリンケージには言及していなかった。⁶⁰⁾しかし、このようにNCLB法が、一部の教科・学年を対象を限定したものであれ、毎年度の試験実施を義務付けたことは、生徒の成績データの取得ポイントを増加させ、彼らの成績の経時的変化をより詳細に測定することを技術上、可能にした（図2参照）。さらに、テストを毎年度実施することで、生徒の試験成績（およびその変化）を、当該年度に彼らに各科目を教えた「教員」と結び付ける素地も用意されたのである。

もう一つ重要な点は、IASAとNCLB法がともに、「悉皆調査」に近い形で、公立学校の対象学年の生徒の成績を調査可能にしたことである。従来、アメリカでは全国規模の学力試験として、「全米学力調査（National Assess-

59) 吉良、2012年、42-43頁。

60) “Press Conference with President George W. Bush and Education Secretary Rod Paige to Introduce the President’s Education Program,” Office of the Press Secretary, Jan. 23, 2001.

61) IASA・NCLB法では、連邦補助金（「タイトル1」補助金）を受給する学区の公立学校に在籍する（対象学年の）生徒全員が標準化テストの対象となる。但し、私立学校生徒は対象から除外されている。

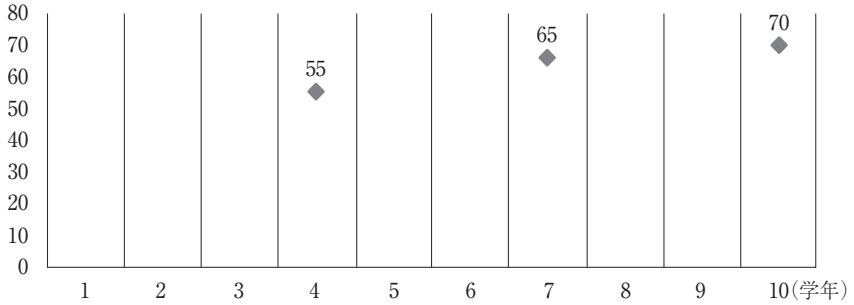


図 2-1 IASA の下での学力測定 (概念図)

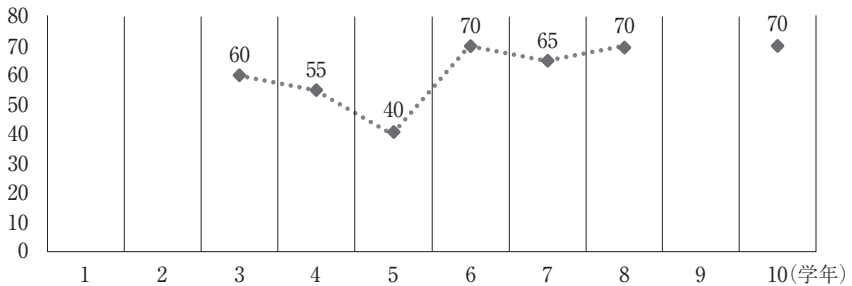


図 2-2 NCLB 法下での学力測定 (概念図)

ment of Educational Progress: 以下、NAEPと略)」が実施されてきた。しかし、このNAEPの実施は隔年であり、かつ参加は任意であるために、この調査から同一個人¹の成績変化を追跡する縦断データ (longitudinal data) を入手することは困難であった。これに対し、IASAとNCLB法では、(全国の約9割に及ぶ)連邦補助金・タイトル1を受給する学区内の(対象学年の)公立学校生徒であれば、全員が試験対象となるため、同一の生徒の成績を一定期間、継続的・反復的に測定する縦断調査 (longitudinal survey) を行うことが可能になったのである。

もっともNCLB法の段階では、年次テストによって測定・収集された生徒たちの成績データを、上記のような縦断「分析」に利用することは、州に要請されていなかった。同法の下では、生徒の成績データは、毎年度、学校単

位（および低所得層・人種的マイノリティなどサブ・グループ単位）で集計され、州の合格基準（「習熟」レベル以上）に達した生徒の割合を各集団間で「横断的（cross-sectional）」に比較する手法によって、学校の業績評価が行われたのである。

またNCLB法の下では、生徒の試験成績に関する説明責任を負う主体は、あくまでも「学校」であり、個々の「教員」に対する賞罰が制度化されていなかった点は、オバマ政権期の教員政策との重要な差異であった。

3 ブッシュJr.政権期における教員の「質」の定義

NCLB法の下では、生徒の試験成績に基づく教員の業績給・業績評価は導入されなかったが、教員の「質（quality）」保障に関わる改革が実施された。この後のオバマ政権期の改革との差異を明確化するために、本節では、ブッシュJr. 政権期に想定されていた教員の「質」の定義とその変容についても検討しておく。

従来、アメリカでは、教員免許制度の決定権は州政府に、個別の教員採用・昇任・解雇に関わる人事権は学区教育委員会にそれぞれ属するため、教員に求められる「質」の定義は、地域ごとに多様であった。かつ学区間の財政格差を反映して教員給与の格差も大きいことから、財政力の弱い学区では優秀な人材を確保することが困難であり、正規免許をもたない教員を多数採用せざるを得ない状況であった。1987年にカーネギー財団などの支援によって設立された「全米教職専門職基準委員会（National Board for Professional Teaching Standards: 以下、NBPTSと略）」が運営する教員向けの資格認定システム⁶²⁾のように、教員の質を証明・担保するための全国的制度は存在するものの、同制度への参加はあくまでも任意に止まっていた。

62) NBPTSに関する邦語の研究としては、照屋翔大「アメリカにおける『教育の専門性』をめぐる現状と課題—NBPTSによる優秀教員資格認定の取り組みに着目して—」、日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』第59号、2017年、58-72頁を参照した。

NCLB法は、教育基準・年次テストの導入に加え、この教員の「質」に関する基準を定めた点にも重要性がある。すなわちNCLB法は、連邦補助金の給付条件として、同法制定後に採用される全ての新任教員について、同法が定める「高度な資質をもつと認定された教員（Highly Qualified Teachers、以下、HQTsと略）」の条件を満たす人材を採用することを義務付けた。また公立初等中等学校で「主要学術科目」⁶³⁾を担当する教員に関しても、2005-2006年度末を期限として、全てHQTsを配属することを義務付けたのである。⁶⁴⁾

教員がHQTsと認められるための要件は、新任一現職、初等一中等学校の教員間で差異があるものの、基本要件としては、①学士以上の学位の取得、②州が定める正規の教員免許の取得、および③担当教科に関する十分な「知識」の保有が求められた。このうち教員が③十分な「知識」の保有を証明する手段としては、担当教科に関連する専攻の修了、あるいは州が実施する教員向け試験の合格などが挙げられた。

NCLB法は、優秀な教員を生徒の学力向上に不可欠な教育リソースの一種と見なし、教職全体の「質」向上を志向するとともに、低所得層やマイノリティの生徒が集中する学区・学校にも「質」の高い教員を公平に配分することを目標に掲げた。この場合、教員の「質」とは、上記、HQTsの3要件が示すように、①取得学位、②免許、③（試験成績などから推定される）当該教員の「知識」量によって定義されるものであった。NCLB法の基底には、これら教員側の諸要因（①②③）が彼らの「教育指導力」と相関する、という因果推論が存在していたのである。

このように教員の「質」に関する基準を定めたNCLB法は、高橋（2012）

63) 主要学術科目としては、英語・算数・理科・社会（social studies）・外国語・芸術が挙げられた。

64) 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、2012年、145-160頁を参照した。

が指定するように、たしかに一方では、従来、主に学区の所管であった教員人事の領域に対して連邦関与の拡大をもたらす側面を有していた。しかし他方で、実際には同法は、現職教員にHQTsの資格を認定する際、州が独自基準（“High Objective Uniform State Standard of Evaluation” 以下、HOUSSEと略）を設定することを許容し、かつ教員向け試験（上記③）の内容や合格点の設定も州の裁量に委ねるなど、州に多くの「抜け穴」を与える構造にもなっていた。したがって、2003—2004年の調査によれば、各学級へのHQTsの配置状況は、全国平均で「約92%」に到達していたものの、連邦教育省の中間報告を取り纏めたレフロフ（Kerstin Carlson Lefloch）自身が「この高いコンプライアンス率は、基準を甘く設定した州があることを示唆する」と公言したように、この調査結果は信頼性の低いものと見なされた。2005—2006年度の目標達成期限を目前に、各州は、（補助金停止の罰則を逃れるため）その裁量を利用して現職教員の大部分をHQTsと認定し、名目上の目標達成率を上昇させたと推測されたのである。

65) 高橋は、NCLB法を厳格に適用すれば、（臨時免許しか持たない者など）HQTsの要件を満たさない教員の解雇、あるいは（教育困難校へのHQTsの優先的配属のような）本人の自発的意思に依らない人事異動など、従来は学区教育委員会と教員組合間の労働協約で保護されてきた教員の諸権利が無効化されようことを指摘している（高橋、2012年、149-152頁）。また本稿の関心事である行政府によるデータ収集システムの構築という点から見れば、このHQTs条項により、学区から州・連邦教育省がHQTsの配属状況に関する情報を体系的に収集する体制が整備され始めたという点も重要である。但し、この学区・州・連邦政府間の情報収集システムは、その整備状況やデータの信頼性についての地域間格差が大きかったため、後述のように連邦教育省が全国的な目標達成状況を正確に把握しえない一因となった。

66) Debra Viadero, “Holes Found in U.S. Rules on Teachers,” *Education Week*, Vol. 27, No. 2, Sep. 5, 2007. 現職教員に対してHQTs資格を認定する際の基準が州ごとに多様であり、かつ厳格性に欠くという問題は、度々指摘されてきた。たとえばミネソタ州では、現職教員がHQTs資格を得る際、教員用試験の受験・合格は必須要件とはされず、結果、同州では2001年以前に教員免許を取得していた初等学校教員の全員がHQTs資格を認定されていた。同様にウィスコンシン州でも、現職教員に対しては教員用試験の受験・合格を要求せず、HOUSSE条項の下、国内の大学で所定のプログラムを履修・修了しただけでHQTs資格を認定していた（The Commission on No Child Left Behind, *Beyond NCLB: Fulfilling the Promise to Our Nation’s Children*, 2007, p. 37.）。

4 教員の「質」をめぐる言説の変化—「学歴／資格／知識」から「有効性」へ—

以上のように、NCLB法による教員の「質」に関する基準設定、およびHQTsの適正配置の試みは、州・学区による執行段階で「骨抜き」にされ、実質的には不徹底なものに止まった。しかし、その重要性は、このHQTs条項を契機として、教員に求められる「質」の定義、およびその評価法に関する議論が活性化した点にある。

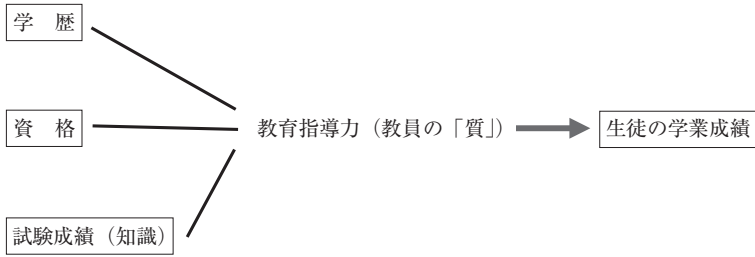
NCLB法の改定に向けて、各州の教育行政担当者・教育関係者・教員組合・経済界など諸団体は、NCLB法の執行状況とその効果に関する報告書を相次いで刊行し、法改正に向けたアイデア提示を活性化させた。この動きの中で、特にNCLB法における教員政策の問題性に焦点を当てたものが、アスペン研究所（Aspen Institute）が設置した超党派の「NCLB委員会」による2007年の報告書であった。

同報告書は、まず冒頭で、NCLB法施行後、五年以上を経過した段階でも、白人とマイノリティの生徒間の学力格差（「アチーブメント・ギャップ」）が縮小していない事実を提示した上で、この主な原因が両者に割り当てられる教員の「質」の格差にあると指摘した⁶⁷⁾。しかし、同報告書は、各州に対しHQTsの適正配置の徹底を求めるのではなく、むしろ問題は、NCLB法が前提する教員の「質」の定義自体に内在すると主張したのである。

先述のように、NCLB法の基底にある因果推論とは、教員の「学歴」「資格」「知識（量）」が彼らの「教育指導力」と相関し、ひいては彼らが教える生徒たちの「学業達成」に影響する、というものであった（図3参照）。

しかし、同委員会が報告書の作成に当たり、全国各地で開催した公聴会の場では、現職の教育委員長・校長・教員など教育関係者から、この前提への

67) *Ibid.*, p. 11.



※ □部分は、観察・測定可能な変数を指す。

図3 NCLB法が想定する教員の「質」の推定法



※ □部分は、観察・測定可能な変数を指す。

図4 NCLB委員会・2007年報告が提唱する教員の「質」の推定法

批判が相次いで提起された。たとえばニューメキシコ州の公立学校の校長は、自身の教育現場での経験から、HQTs条項が規定する高い「学歴」や「資格」を有する教員が、必ずしも優れた「教育指導力」をもつとは限らず、むしろ「生徒と接する技能」や「教職への熱意」の方が「有効な教員 (effective teachers)」の資質にとって重要であると主張した⁶⁸⁾。同様にサンホセの教育長も、「勤続年数」や「資格」は必ずしも教員の能力とは相関しないと指摘した⁶⁹⁾。また当時の学術的研究の中からも、これら教育現場の意見を裏付けるような知見が提起され始めていた。2000年代には、教員側の諸属性が生徒の学業成績に与える影響に関する定量的研究が増加しつつあったが、たとえばロスアンゼルスで第3～5学年を担当する教員を分析したハーバード大学のケイン (Thomas J. Kane) の研究は、教員側の「資格」の有無によっては、生徒の学業成績に与える影響に有意な差異がないという結論を提示したのである⁷⁰⁾。

68) *Ibid.*, p. 39.

69) *Ibid.*, p. 30.

70) *Ibid.*, p. 39.

これらの教育関係者による「現場知」⁷¹⁾と学術研究による「専門知」双方を根拠に引用しつつ、上述のNCLB委員会の報告書は、同法改定の際の論点の一つとして、教員に求められる「質」の再定義、およびその評価法の変革を主張した。すなわち、

「委員会は、基準を引き上げ、かつ全ての教員に対し、単に教職に就くための資格 (qualifications) よりも、教室の中での彼らの有効性 (effectiveness) を実証させるべき時だと確信している。これは根本的な変革であり、教員に対して公平な方法で実施する必要がある (強調箇所は原文ではイタリック)。」

同報告書は、従来のHQTs条項のような教員側の諸属性 (「学歴」「資格」「知識」) からその「教育指導力」を推定する方式ではなく、むしろ生徒たちが収めた「学業成績」 (=アウトカム) から彼らを教えた教員の「教育指導力」を逆算的に評価する方式への転換を提唱したのである (図4参照)。報告書は、教員の業績評価を実施する際には、校長や同僚による評価など、複数の手法を併用する必要性を指摘しつつ、やはり教員の「有効性」、特に各教員が教えた生徒たちの州標準化テストでの成績に最大のウェイト (「評価の50%以上」) を置くことを主張した。さらに報告書は、「有効性」が低いと判定された教員への支援の必要性を強調しつつ、もし一定期間経過後も、その「有効性」に改善が見られない場合は、当該教員を「解雇」することも提言したのである。⁷²⁾

しかし、ここで教員の業績評価に伴う先述の「困難性」が再び問題とな

71) 現場知と専門知の定義と区別については、河野勝「政策・政治システムと『専門知』」、久米郁男編『専門知と政治』早稲田大学出版部、2009年、16-25頁を参照した。

72) *The Commission on No Child Left Behind, 2007*, p. 47.

73) *Ibid.*, pp. 47-48.

る。すなわち、生徒の「学業成績」をもとに教員の「業績」評価を行う上では、前者に影響しうる多種多様な諸要因（生徒の健康状態・家庭環境・経済状況など）の中から、いかにして当該教員が与えた効果（effect）のみを抽出・特定するか、という難問（「帰属問題」⁷⁴⁾）が浮上するのである。

この問題に関して、同報告書の中で注目すべき点は、教員の業績評価を行う手法として、当時、一部の州で採用されていた「付加価値法（value-added methodology）」に着目し、その全国的な導入を提唱していたことである⁷⁵⁾。この「付加価値法」ないし「付加価値モデル（VAM）」のアイデアは、従来の教員業績給・業績評価をめぐる論争の隘路に一つの突破口を与え、同制度の導入・普及を大きく推進するものとなる。このVAMの意義とその登場の背景について、節を改めて検討する。

5 「付加価値モデル」言説の登場と教員の「有効性」の測定

VAMの開発・普及に関しては、統計学者サンダース（William Sanders）の役割が重要である。彼の主要な研究課題は、生徒の学業成績に関わる複雑な因果関係の解明であった。研究の中で、彼は特に「教員」の重要性に着目し、教員の「質」が生徒の「学業成績」、さらには彼らの「将来的な所得水準」にまで影響を及ぼすとの主張を展開した⁷⁶⁾。さらに、1990年代から彼は、生徒の学業成績に対する教員の「有効性」を定量的に測定するための統計モデルとしてVAMを考案し、テネシー州において、同モデルに基づく教員業績評価制度の導入を提唱した⁷⁷⁾。2000年に導入された「テネシー州付加価値評

74) 本稿、第三章の1を参照のこと。

75) *The Commission on No Child Left Behind*, 2007, p. 48.

76) William L. Sanders and June C. Rivers, *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*, November, 1996. またVAM、およびその教員評価・教員養成プログラム評価への適用に関する邦語の研究も増加しつつあるが、本稿では、照屋翔大、藤村祐子「アメリカの教員評価をめぐる付加価値評価モデル（Value-Added Model）の動向」、日本教育経営学会編『日本教育経営学紀要』、第58号、2016年、118-130頁を参照した。

価システム (Tennessee Value-Added Assessment System : 以下、TVAAS と略) は、全米で初めてVAMを学校や教員の業績評価に使用した例とされ、その後、このVAMのアイディアは、オハイオ・ペンシルヴァニアなど他州でも採用されていくのである。

VAMが各州に受容された背景には、IASA・NCLB法下で実施されてきた学校評価法の「不公平性」への不満が存在した⁷⁸⁾。先述のように両法の下では、州が定める標準化テストの合格点(「習熟」のレベル)を一種の絶対基準 (absolute standard) とし、同基準に到達した生徒の割合をもとに学校の業績が測定されてきた。しかし、所得・人種などによる居住地域の偏りを反映して、実際には、各校に在籍する生徒の学力には初めから大きな格差が存在する。したがって、これら各校生徒の初期条件の差異に鑑みれば、全ての学校を一律の基準で評価する手法は、貧困層・マイノリティ・移民の子どもが集中する学校に不利に作用すると批判されたのである。この問題は、特にNCLB法制定後、AYPの不達成により、各種の罰則が適用される学校が貧困地域に偏る傾向が明らかになるにつれ、一層広く指摘されるようになった。ゆえにサンダースらは、こうした生徒の成績に影響する学校外的要因(「生徒が教室に入る前」から彼らの学力に影響を及ぼす社会経済的要因)の影響を統計的にコントロールし、正確かつ「科学的」に学校や教員の「有効性」を測定する手法としてVAMを考案・提唱したのである。

VAMに関しては、現在までに複数のバリエーションが考案され、各州で採用されたモデルの間にも差異がある⁷⁹⁾。しかし、その要諦は、生徒たちの試験成績を一定期間、継続的に測定し、その期間内の同一个人の成績変化

77) Linda Darling-Hammond, Audrey Amrein-Beardsley, Edward Haertel, and Jesse Rothstein, "Evaluating Teacher Evaluation," *Phi Delta Kappan*, Vol. 93, Issue 6, 2012.

78) Dale Ballou, William Sanders, Paul Wright, "Controlling for Student Background in Value-Added Assessment of Teachers," *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, Vol. 29, Issue 1, Spring, 2004, pp. 37-65.

79) たとえばオハイオ州で採用された付加価値データ分析は、初期のVAMよりも複雑化されたものであった。具体的には、まず、各生徒の過去の試験成績の履歴 (test his-

（「成績上昇率（growth）」を学校・教員の「有効性」の指標と見なす点にある。特定の一時点における各校生徒の成績の横断的（「スナップショット」的）比較ではなく、同一個人⁸⁰⁾の成績変化を縦断的に追跡すれば、（その期間中、各人に作用する社会経済的要因の影響は、ほぼ一定と見なしうるため）各年度に彼らを教えた学校・教員の「効果／有効性」のみを特定・抽出しうる、という主張である。このVAMの評価法であれば、たとえある学校において、大半の生徒の成績が州の合格水準に到達しない状態であったとしても、彼らの成績が、前年度の成績に比して顕著な伸びを示していたとすれば、当該学校（および当該年度にこの生徒たちを教えた教員）は高い評価を得られることになる。NCLB法成立後、連邦教育省は、テネシー州らの申請を受けて、同州が学校のAYP達成度を評価する際に、旧来の横断的手法ではなくVAMを用いることを承認した⁸⁰⁾。

このVAMの「政治的言説」としての重要性は、従来、学校・教員の業績評価を行う上での障害となってきた教員の「有効性」の測定問題に一つの「解決策」を与えた点にある。生徒の学業成績に関する複雑な因果関係の中で、学校外の諸変数を統計的に「コントロール」し、学校あるいは特定の教員が与えた影響（「有効性」）のみを特定する技術的可能性を提示することで、VAMは先述の「帰属問題」を克服する道筋を開いた。さらにVAMの提唱者らは、このVAMに基づく業績評価は、従来の「授業観察」や（シャ

tory) や、この生徒と社会経済的属性が類似した他の生徒たちの成績データをもとに、当該生徒が年度末に収めるであろう試験成績を予測し、この「予測値」と実際のテスト成績を比較することで、学校・教員の「有効性」を測定するという手法である。この「予測値」と「実測値」の差は「付加価値スコア」と呼ばれ、ある生徒の試験成績の「実測値」が「予測値」を上回れば、彼らを教えた学校・教員の「有効性」が高い（高い「付加価値」を生み出した）とみなされ、その逆であれば「有効性」は低いと判定される（“How Data Can Be Used To Inform Educational Outcomes,” Hearings before the Committee on Education and Labor, U.S. House of Representatives 111th Congress, 2nd Session, 2010/4/14, U.S. Government Printing Office, pp. 28-29, 31. 以下では、*Hearings*, 2010/4/14と略）。

80) Darling-Hammond, et. al., 2012.

ンカーらが支持した)「ピア・レビュー」のような主観的で比較可能性を欠く手法に比して、まさに「客観的」「科学的」であるために、より「公平」な手法であると正当化／正統化したのである。

このVAMが2000年代初頭に各州で採用・運用可能になった前提条件は、教育標準化運動の中で導入された州標準化テスト、特にNCLB法下で義務化された「年次テスト」によるデータ収集システムの形成であった。たとえば2010年4月に開催された下院教育労働委員会の公聴会では、オハイオ州の中学校教員は、VAMについて以下のように証言した。

「私のクラス内の生徒たちの付加価値スコア (value added scores) がなければ、改革を行うことが必要だと気付くことなく、自分の指導法について行った改革の有効性を測定する手段も得られなかったでしょう。経時的に生徒のスコアを結合することを可能にする縦断データ・システム (a longitudinal data system) なしには、このような情報は入手しえなかったでしょう⁸¹⁾ (強調は引用者による)。」

先述のようにNCLB法は、公立学校の(特定学年の)生徒「全員」に対し、「毎年度」学力調査を義務化することで、生徒の成績の経時測定データ(縦断データ)を入手可能にし、VAM登場の前提条件をつくり出した。しかし、ブッシュJr.政権期には、未だ一般的には、これらのデータは成績の経時変化の分析(縦断分析)には利用されていなかった。サンダースらは、これらデータの新たな利用法を提唱し、個々の生徒の成績データを学年を超えて「結合」することにより、生徒の成績変化を「追跡」可能な縦断データ・システムへと発展させた。テネシーなど一部地域で先行的に導入された、これらの新たなデータ収集・解析システムが、VAMの核心である縦

81) *Hearings*, 2010/4/14, p. 32.

断分析を州規模で可能にし、同アイデアに基づく学校・教員の業績評価を実現・普及させたのである。

次章で述べるように、VAMの統計モデルとしての正確性については、統計学者や教育学者から多くの異論が提起されてきた。しかし、これら学問レベルでの論争が持続する間に、VAMは州・学区およびオバマ政権によって、「科学的」な業績評価手法として採用され、その導入が政策的に推進されていく。本稿では、このように特定の政策の正当化／正統化根拠として使用されるVAMを、狭義の統計モデルとしてのものと区別するために、「政治的言説としてのVAM」と定義することにしたい。同言説は、以下のような複数の要素から構成される。

- ・教員の「質」とは、そのアウトカム（彼らが教えた生徒たちの成績上昇率）をもとに測定・評価しうる／すべきものである。
- ・生徒たちの成績上昇率に対する学校や教員の「効果／有効性」は、VAMを用いれば、科学的／定量的に測定可能である。
- ・VAMに基づく業績評価は、主観に基づく評価方式よりも「公平」で「信頼に足る」ものである。
- ・VAMを可能にする縦断データ・システムを整備することは、望ましいことである。

次章では、この政治的言説としてのVAMをめぐる論争と、同言説により教員組合と他の諸集団の関係が変容する過程、およびそれらが教員政策の改革に与えた影響について検討していく。

（本研究は、科研費・基盤研究（C）、課題番号18K01445の成果の一部である。）