

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 5 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23531045

研究課題名(和文) 米国連邦教育政策にみる政策理念の対抗とガバナンス形態の転換に関する研究

研究課題名(英文) Research on Contentions of Policy Ideas and Transformation of Governance Styles in the Federal Education Policy in the U.S.A.

研究代表者

大桃 敏行 (OMOMO, Toshiyuki)

東京大学・教育学研究科(研究院)・教授

研究者番号：10201386

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円、(間接経費) 1,020,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は1960年代以降の米国連邦教育政策を対象とし、そこに示された異なる政策理念の対抗の過程をガバナンス改革との関係において明らかにすることである。分析の結果、1)リベラル派とコンサーバティブ派の対立のなかで、中道勢力によってスタンダードにもとづくガバナンス改革が進められたこと、2)1965年の初等中等教育法の改定を通じて、教育の平等保障の理念が政策の目的として引き継がれていること、3)そのため、成果に対して厳しいアカウンタビリティを求めたどの子も置き去りにしない法の制定に対しても、公民権擁護団体からの支持もあったことなどを示した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify the process of contentions of different political ideas in relation to governance reforms in federal education policies since the 1960s. Some research results are as follows: 1) among antagonisms between liberals and conservatives, moderates promoted standard-based governance reforms, 2) the idea of guaranteeing equality of education has been inherited as a policy goal through the reauthorizations of the Elementary and Secondary Education Act of 1965, and 3) therefore, the enactment of the No Child Left Behind Act, which demanded strict accountability for results, was supported even by civil rights groups.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行財政 教育政策 ガバナンス アメリカ合衆国

1. 研究開始当初の背景

教育政策の抜本的問い直し、教育のガバナンス形態の再検討とともに課題になっている。1980年代以降の教育政策は新自由主義あるいは新自由主義的教育政策として括られ検討がなされる場合がある。もとより、政策動向をこのように大きくとらえその問題や課題を検討することは意義あるものであろう。しかし、現実の政策は異なる政策理念間の対抗や調整や妥協によって生まれ、特定のガバナンス形態が選択されていくことが多い。本研究は米国連邦政府の教育政策を1960年代まで遡ってとらえ直し、そこに示された異なる政策理念間の対抗の過程をガバナンス改革との関係において明らかにしようとするものである。

1965年の「初等中等教育法(Elementary and Secondary Education Act、以下 ESEA と略す) は、教育の平等保障に向けて大がかりな国庫補助を定めた最初の連邦教育法とされている。ESEA はその後数次の改定を経て、厳しいアカウンタビリティを求める2002年の「どの子ども置き去りにしない法(No Child Left Behind Act、以下 NCLB 法と略す) に至っている。この政策展開について、長嶺宏作(「アメリカ連邦政府の教育改革」北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂、2009年)や、世取山洋介(「アメリカにおける新自由主義教育改革の展開 政府間関係の変容に焦点を合わせて」佐貫浩・世取山洋介編著『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店、2008年)などによって研究が行われてきた。これらは米国の連邦教育政策を理解するうえで重要な研究であるが、ESEA 以降の政策展開を新自由主義やリベラル平等主義、コミュニタリアニズムといった異なる政策理念の対抗関係においてとらえ、それをガバナンス改革との関係で検討したものではない。

米国においてはデブレー(Elizabeth H. DeBray, *Politics, Ideology, and Education: Federal Policy during the Clinton and Bush Administrations*, Teachers College Press, 2006) や、マクグイン(Patrick J. McGuinn, *No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*, University Press of Kansas, 2006) などによる研究の蓄積がある。特にマクグインの研究はESEAの改定をめぐる政治勢力の分析を行っており、本研究の重要な先行研究となる。しかし、この研究もESEA 以降の政策展開を新自由主義やリベラル平等主義などの対抗関係においてとらえ、それをガバナンス改革との関係で体系的に検討したものではない。一方、政治思想と教育改革との関係について分析したものにハウ(Kenneth R. Howe, *Understanding Equal Educational Opportunity: Social Justice, Democracy, and Schooling*, Teachers College Press, 1997, 大桃敏行・中村雅子・後藤武俊訳『教育の平等と正義』東信堂、2004年)があ

るが、連邦政策の展開に焦点をあてて分析したものではない。

2. 研究の目的

本研究は1960年代以降の米国連邦教育政策を対象とし、そこに示された異なる政策理念の対抗の過程をガバナンス改革との関係において明らかにすることを目的とする。より具体的には、台頭する新自由主義の政策理念をリベラル平等主義やコミュニタリアニズムの政策理念との対抗においてとらえ、財政面のインプット・プロセス段階の規制から、平等保障を目的に掲げながらも、親の選択の自由の拡大や成果に対する厳しいアカウンタビリティの要請など多様な要素を含んだガバナンス形態への転換過程を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 資料・文献の収集と分析

米国連邦政府の教育政策の内容や政策過程の解明にあたり、次の資料の収集と分析を進めた。1965年のESEA、1981年の総合予算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act、以下 OBRA と略す) 1994年の「2000年の目標—アメリカを教育する法(Goals 2000: Educate America Act)」及び「アメリカ学校改善法(Improving America's School Act、以下 IASA と略す)」、2002年のNCLB法などの法律、連邦議会委員会での公聴会資料、大統領文書(Weekly Compilation of Presidential Documents)、連邦議会並びに連邦教育省の連邦教育政策に関する調査報告書(U.S. Department of Education, *Reinventing Chapter 1: The Current Chapter 1 Program and New Directions*, 1993 など)、綱領やシンクタンクの報告書などの政党関係資料、及び全米州知事協会の報告書等の関係団体の資料などである。あわせて、連邦教育政策に関わった連邦教育省の職員や連邦議会のスタッフなどの著書や論文、政策に影響を与えたとされる思想家や研究者の著書や論文の分析などを進めた。

(2) 米国訪問調査

2011年9月、2012年9月、2013年7~8月に米国を訪問し、次の人たちへのインタビュー調査を行った。連邦教育省の元次官(Under Secretary) や連邦議会の元スタッフなど連邦教育政策に関わった人たち、公民権擁護団体 Education Trust のリーダー、超党派の政策センター(Bipartisan Policy Center) のディレクター、シンクタンクや研究所(SRI International, WestEd, Rennie Center for Education Research & Policy など) の研究者、ボストン大学、ハーバード大学、カリフォルニア大学バークレー校、サンフランシスコ大学の教授などである。また、この訪問調査では米国連邦議会図書館などで資料収集を行った。

なお、この訪問調査とは別に、2013年3月に米国ニューオリンズで開かれた比較国際教育学会 (the Comparative and International Education Society) で研究成果の発表を行った。

4. 研究成果

(1) 政策理念の対抗とレーガン政権期の改革

米国の連邦政策には、平等保障のための連邦政府の積極的な役割を求める民主党リベラル派と、それを批判し市場や個人の自由を重視する共和党コンサーバティブ派との対立がある。「低所得家庭の子どもたちの教育のための地方教育当局への財政援助」を定めた1965年のESEAは民主党リベラル派のジョンソン政権時に制定されたものであり、連邦補助金の包括補助金化などを定めた1981年のOBRAは共和党コンサーバティブ派のレーガン政権時に制定された。したがって、レーガン政権期の教育政策については新自由主義あるいは新自由主義的な政策としてとらえられる場合があるが、次の点への留意が必要である。第一に、レーガン大統領の就任当初は確かに補助金が減額されたが、レーガン政権第2期にはESEAにもとづく連邦歳出額は回復していること、第二に、連邦教育省の初等中等教育関係支出額に占める包括補助金は多くはないこと、第三に、後の政策に強い影響を与えたとされている1983年の報告書「危機に立つ国家」は、教育長官のベル (Terrel H. Bell) の任命した委員会によるものであり、小さな政府と市場競争という新自由主義の要請とは合致しない側面を有することである(「5. 主な発表論文等」の雑誌論文—(1)、図書 (1))(以下「雑誌論文」は「論」、「学会発表」は「発」、「図書」は「図」と略す)。

(2) 政策理念の対抗とニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management、以下NPMと略す) 型のガバナンス改革

リベラル派とコンサーバティブ派の対立のなかで、1993年にスタートしたクリントン政権は「大きな政府」でも「小さな政府」でもない「第三の道」を指向した。クリントン政権期は米国においてガバナンス改革が本格的に始動した時期とされ、顧客への発言権と選択権の付与、課題解決のための市場のメカニズムの活用、結果を出すための職員への権限付与、結果に対するアカウントビリティなどのNPM型のガバナンス改革が進められた。1994年のIASAに示された教育のガバナンス改革においても、結果に対するアカウントビリティや実施者・実施機関への権限付与などNPMの改革理論と符合する要素を確認することができる。しかし、クリントン政権は共和党の政策である私立学校バウチャーを明確に拒否し、IASAは市場のアカウントビリティの観点からすればモデレートな改革となった。一方、1965年のESEAの制定を導いた民主党リベラル派の平等保障の政策

理念は、IASAがESEAの改定法であることから目的規定において継承されていった。ただし、個別プログラムの提供から学校全体の改革へという平等保障策の転換が求められ、共通のスタンダードにもとづく体系的改革が指向されたのである(論 (1)、発 (3)(4)(6)、図 (2))。

(3) 政策理念の交差とNPM型ガバナンス改革

この教育の平等保障を目的として継承するクリントン政権初期の教育政策に、1991年の「応答するコミュニタリアン綱領 (The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities)」に示された改革理念に呼応するものをとらえることができる。自己利益の追求に通じる過度な個人主義への批判であり、コミュニティの再建、公的責任、コミュニティのメンバーが共有しうる価値の教育の必要性に関する認識である。リベラリズムとコミュニタリアニズムは対立的にもとらえられるが、リベラリズムの平等保障の政策理念とコミュニタリアン的なコミュニティの再建と共有する価値の教育という政策理念が交差し、学力保障とともに人格教育の推進が政策に組み込まれ、よき学びに向けた安全で規律ある環境の提供が求められた。すべての子どもたちへのワールドクラスの教育の保障が目的に据えられるとともに、改革手法としてはグラスルーツでの課題の解決や、それへの親の参加の重要性が強調されたのである(発 (1))。

(4) 平等保障とアカウントビリティの要請

このような地方段階での取り組みや親の参加の要請は、実施者や実施機関への権限付与、さらには顧客への発言権の付与といったNPMの改革理論とも呼応するものである。しかし、教育の平等保障が主目的に据えられた場合、実施者や実施機関の自律性はその手段となり、目的達成に向けて自律性を制約する契機が生じてくることにもなる。実際に、クリントンにおいても目的達成の重要性が強調され、後の2002年のNCLB法では制裁を伴う厳しいアカウントビリティ・システムが立ち上がってくることにもなる。リベラリズムの平等主義の教育政策理念とNPM型ガバナンス改革の手法との結びつきである(論—(1)、発—(1))。

(5) 政策理念の妥協と公民権擁護団体による支持

結果に対して厳しいアカウントビリティを求めた2002年のNCLB法は共和党のブッシュ政権下で成立した。しかし、連邦議会での法案の制定過程をみると、同法が共和党議員や民主党議員、全米州知事協会、ビジネス団体、公民権擁護団体などの多様な考えの妥協にもとづく法律であることが指摘でき、同時多発テロ事件後の特殊事情のもとで超党派の賛成票によりNCLB法は成立した。

NCLB 法も 1994 年の IASA と同じように ESEA の改定法であり、その目的が継承されている。つまり、連邦教育政策に ESEA の改定を通じて教育の平等保障の理念が政策の目的として引き継がれているのであり、公民権擁護団体は IASA の制定において重要な役割を担うとともに、成果に対して厳しいアカウンタビリティを求めた NCLB 法の制定も支持していた。特に NCLB 法についてはその新自由主義的側面が強調されることがあるが、平等保障の理念の継承と公民権擁護団体からの支持があったことも同法を理解するうえで重要である（論 (2)、発 (2)(3)(5)(7)、図 (2)）。

(6)分析結果が示唆するもの

以上の分析結果は次の点を示唆するものと言えよう。第一に、NPM 理論と新自由主義は親和性が高いとはいえ実際の政策過程においては必ずしも一対一対応するとは限らず、それぞれの過程に即した分析が必要なことである。また、教育のガバナンス改革における NPM 理論の具体化も、当然のことながらそれぞれの政治状況やそれまでの教育政策との関係で異なってくることである。第二に、教育のガバナンス改革は日米でかなりの意味合いの相違がみられることである。連邦制をとる米国において、連邦教育政策では不利な状況にある子どもたちへの教育保障が目的に掲げられ、連邦法の改定を通じてこの理念が受け継がれるとともに、個別から全体へという政策手法の転換の要請をうけて体系的なシステム構築が求められた。全国共通の詳細な国家基準とそれにもとづく政策への批判のなかでガバナンス改革が求められた日本との比較においては、この点への留意が必要である。しかし、第三に、平等理念の継承はガバナンス改革において新たな管理システムの立ち上げを後押しする契機を内在していたことである。実施機関や実施者への権限付与は NPM 改革の要素の一つであるが、格差の是正や共通の成果の保障を第一目標とすればそれらは手段となり、成果の達成に向けて強いアカウンタビリティ・システムが立ち上がってくることにもなる。学校を中心に教師から生徒へといった主張も成果の重視と顧客第一主義という NPM 理論と呼応するものである。この点は日米の教育のガバナンス改革に共通するものであろう（論一(1)）。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

- (1)大桃敏行「教育のガバナンス改革と NPM と新自由主義—米国連邦教育政策の事例分析—」『日本教育政策学会年報』査読無(依頼論文)第 20 号、2013 年、8 - 24 頁。
- (2)吉良直「米国 NCLB 法制定の政治的背景

に関する研究—二大政党の教育政策の変遷と妥協に着目して—」『教育総合研究(日本教育大学院大学紀要)』査読無、第 5 号、2012 年、1 - 18 頁。

〔学会発表〕(計 7 件)

- (1)大桃敏行「米国連邦教育政策にみる政策理念の対抗・交差とガバナンス改革—クリントン政権初期政策を事例に—」日本教育行政学会第 48 回大会、2013 年 10 月 12 日、京都大学。
- (2)吉良直「アカウンタビリティ重視の米国連邦教育政策推進の背景—公民権擁護団体の動向に着目して—」日本教育学会第 72 回大会、2013 年 8 月 29 日、一橋大学。
- (3)吉良直「アメリカにおける連邦教育政策の現状と課題—初等中等教育法の再改定に関する政治的背景を中心に—」日本比較教育学会第 49 回大会、2013 年 7 月 7 日、上智大学。
- (4)Naoshi KIRA & Toshiyuki OMOMO, “A Comparative Study of System-level Policies to Ensure Educational Quality in the United States and Japan,” the 57th Annual Conference of the Comparative and International Education Society, March 11, 2013, New Orleans, U.S.A.
- (5)吉良直「アカウンタビリティ重視の連邦教育政策推進の政治的背景に関する研究—米国初等中等教育法の次の再改定への示唆—」日本教育学会第 71 回大会、2012 年 8 月 26 日、名古屋大学。
- (6)大桃敏行「クリントン政権初期の教育ガバナンス改革 平等保障と結果の重視」日本教育制度学会第 19 回大会、2011 年 11 月 19 日、玉川大学。
- (7)吉良直「学力格差是正を目指す NCLB 法の制定過程に関する研究—米大統領、連邦議会の妥協点に着目して—」日本教育学会第 70 回大会、2011 年 8 月 26 日、千葉大学。

〔図書〕(計 2 件)

- (1)大桃敏行「第 1 章 インプット重視の平等保障策—1965 年初等中等教育法制定から 1988 年改定まで—」北野秋男・吉良直・大桃敏行編著『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会、2012 年、21 - 33 頁。
- (2)吉良直「第 2 章 アウトカム重視への政策転換—1989 年教育サミットから 2002 年 NCLB 法制定まで—」同上書、35 - 51 頁。

6. 研究組織

(1)研究代表者

大桃 敏行 (OMOMO, Toshiyuki)
東京大学・大学院教育学研究科・教授
研究者番号：10201386

(2)研究分担者

吉良 直 (KIRA, Naoshi)
日本教育大学院大学・学校教育研究科・教授
研究者番号：80327155