

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：32665

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23730768

研究課題名(和文) アメリカ合衆国における「スタンダードに基づく改革」に関する研究

研究課題名(英文) Analysis of Standards-Based Education Reform in United States of America

研究代表者

長嶺 宏作 (NAGAMINE, Kosaku)

日本大学・国際関係学部・助教

研究者番号：30421150

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円、(間接経費) 510,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題はアメリカにおいて「スタンダードに基づく改革」が教育制度構造と教育財政構造にどのような変容をもたらしたのかを考察することにある。「スタンダードに基づく改革」とは、連邦政府・州政府が共通のカリキュラムや教育目標を設定し、そのアカウンタビリティを求めることで教育の質の向上をはかる政策のことをさす。本研究では「スタンダードに基づく改革」が州政府の教育上の責任を明確にし、州政府と連邦政府が相互に関係を深めることで、集権的な教育構造へと変化しつつあるが、同時に基本的な教育財政構造は変化せず、州政府と地方学区が教育行政の基盤であり、この両者の同意なくして政策実施されないことを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research considered the impact to the education system and education finance structure through Standards-Based Reform that has driven education reform in United States nowadays. Standards-Based Reform is the policy for improvements of education quality by that federal and state government set the common curriculum or education goal, and require accountability. This research shows that Standards-Based Reform makes clear to the state. The state has the educational responsibility. Even though federal government and states have begun connecting the policy each other, fundamental education finance structure didn't change, thus for the implementation of federal education policy state and local school district still have important role in education system.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育政策

キーワード：アメリカ 教育学 教育財政 アカウンタビリティ スタンダード 教育改革 コミュニティ

1. 研究開始当初の背景

「スタンダードに基づく改革」とは州などで統一したカリキュラムと教育到達目標を設定し、その結果を評価することで体系的に教育改善を目指す政策である。「スタンダードに基づく改革」は、統一したカリキュラム、到達目標、結果に対するアカウンタビリティを通じて地方分権的なアメリカ合衆国の制度構造を変化させながら、教育改革の基本的なパラダイムとして定着しつつある。したがって、「スタンダードに基づく改革」の注目すべき点は学力向上政策にあるのではなく、連邦政府と州政府と地方学区の教育制度構造、つまりはガバナンスの構造的な変化をもたらし、さらに、それに伴う教育財政上の変化も伴っている点にある。

アメリカ合衆国の教育政策については、すでに世取山洋介が『新自由主義教育改革』(大月書店、2008)の中で批判的に考察されている。世取山が「新自由主義のもとにおける国家の役割に関する規範論を提供している新制度派経済学の用語を用いれば、教育における高いパフォーマンスの実現に向けて、連邦政府-州政府間関係を、「主人-代理人」関係に基づいて再編すること、すなわち、主人である連邦政府の統制に基づいて、代理人である州政府を競争的環境のもとに置くものであった(p.194)」と総括している。

新制度学派が公共政策領域において市場の論理を適応させ、教育内容のスタンダード化とアカウンタビリティの要求によって数値による評価と流動的な財源配分を行い、学校選択を通じた競争を行うことで地方自治と教育における裁量権が消滅させられていると指摘している。この傾向は一定程度当てはまるものであるが、あまりにアメリカ合衆国の制度構造と財政構造を単純化させているのではないだろうか。

例えば、マノ(Paul Manna)は「権威の借用(Borrowing Strength)」と表現し、連邦政府の教育政策には伝統的な地方分権的な特質から、直接的な行政的能力もなければ憲法上の法的権限もないために、州政府の「権威を借用」する必要がある。一方で、州政府の側も連邦政府の「権威を借用」し、自らの政策の後押しを得る必要があった。そのため連邦政府と州政府の接近は双方の教育政策への関心の増大に伴い、相互の利害関係を一致させ、実現したものであったと

指摘している(Paul Manna, *School's In*, Georgetown University Press, 1997)。したがって、連邦政府と州政府の関係は、どちらが主人でどちらかが代理人であるかというような垂直的な制度構造にあるとは明確にはいえないのではないかと。

また、教育法学者のレベル(Michael A. Rebell)は、「スタンダードに基づく改革」によって明確になった保障すべき教育の内実をもとに、連邦政府と州政府の教育責任を再定義し、教育の機会を保障を求める法理論を展開している

(Michael A.Rebell, & Wolff, Jessica R. *Moving Every Child Ahead*, Teachers College Press, 2008)。「スタンダードに基づく改革」では、確かに一部の政策においてアカウンタビリティによる結果責任によって財源の一部が流動化した。それ以上に「スタンダードの基づく改革」に伴い、教育行政が責任持つべき範囲が拡大し、教育財政の底上げが行われている事例がある。

すでに研究代表者(長嶺宏作)は研究分担者として参加した平成18年から平成20年まで基盤研究C(代表者:北野秋男)「米国マサチューセッツ州における教育管理政策の総合的研究」において「スタンダードの基づく改革」の理念がスミスとオデイ(Marshall S. Smith, & Jennifer O'Day, "Systemic School Reform", In Susan H. Fuhrman & Betty Malen(Eds), *The politics of curriculum and testing*, The Falmer Press, 1991, pp.233-267)によって理論化され、その理論の出発点が「効果ある学校(effective school)」を前提にして構築されたものであり、市場の論理や統制的な改革手法として登場したわけではないことを明らかにした(長嶺宏作「効果ある学校」の制度化 - アメリカにおける「体系的改革」の理念 - 日本大学文理学部人文科学研究所『研究紀要』第77号、2009年)。

また、科学研究費の成果として出版された(北野秋男編『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂、2009)の第1章において研究代表者は、近年の連邦政府の教育政策の歴史的な展開を明らかにし、第4章においてマサチューセッツ州教育財政改革について教育改革と連動して教育費の大幅な増額の裏付けがあった点を明らかにした。

しかし、新しい政策がアメリカ合衆国の伝統的な政治対立を超えて合意し、制度構造と財政構造を改変していること

について理論的な説明が不十分な点がある。そこで本研究課題は今までの分野ごとの個別的な分析では明らかにすることができなかった、「スタンダードに基づく改革」がもたらす制度構造と財政構造への包括的な影響について理論的な解明を目指したい。

## 2. 研究の目的

本研究課題において 制度構造を明らかにするために「連邦主義(federalism)」の理論の変容と実態を明らかにする。アメリカ合衆国は伝統的に内政問題については州の専権事項であったが、ニューディール期を境にして連邦政府も国内政策において関与するようになった。連邦政府の関与は教育政策のみならず、オバマ政権下で成立した社会保険制度などに代表されるように社会福祉政策分野においても顕著である。

そこで教育政策を相対化するためにも、他の社会福祉政策と比較しながら制度構造の変容を明らかにしたい。次に 各州において教育財政訴訟を事例に教育財政の変容について明らかにしたい。すでに代表的な州の訴訟については日本の先行研究で明らかになっているが(白石裕『教育機会の平等と財政保障』多賀出版、1996) これらの訴訟が「スタンダードの基づく改革」とともに、どのように位置づけられているのかは明らかにされていない。レベルが指摘したように、連邦政府と州政府が教育政策に関与をすればするほど、提供すべき教育の内実が自ずと明確になっており、財政訴訟において判断基準の一つとなってきた。

その結果として教育を受ける権利の内実に変化をもたらす可能性がある。このことは地方学区を中心とした教育行政構造に、連邦政府と州政府が今まで以上に関与するだけでなく責任も求められ、制度構造に基本的な変化をもたらす可能性もある。

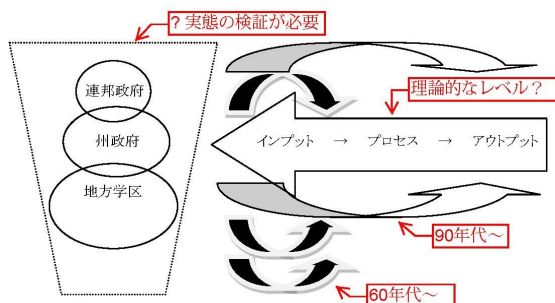
以上の点から「スタンダードに基づく改革」は制度構造と財政構造に変化を与えているのだが、分野ごとの分析があるものの全体の制度像については不明確なまま、設計なき制度かのように推進されている。本研究課題では 教育制度構造と 教育財政構造の変化を「スタンダードに基づく改革」を事例に分析し、教育改革の方向性と、その意義を考えることで何らかの示唆を得たい。

## 3. 研究の方法

本研究では、教育財政構造に焦点をあてて調査を行いたい。教育財政においては先述したレベルだけでなく、教育法学者のライアン(James E. Ryan)も(James E. Ryan, *Five Miles Away, A World Apart*, Oxford, 2010)「スタンダードに基づく改革」と教育財政の関係性について言及している。

この中で教育財政の問題は学区間格差を起因とする不平等が問題となるのだが、教育目標など高く設定されたスタンダードに基づいて保障すべき教育内容が高められ、高い教育の質を達成するのに必要な財政上の裏づけを求める判例があることが指摘されている。

さらに、教育財政問題は、当然のことながら、教育責任について地方学区と州政府と連邦政府の三者の中で、誰がどこまで担うかが問われてくるのだが、連邦政府や州政府の教育政策への関与が増大した結果として、両者の責任も問われている。



具体的には図にある三つの円で表したようにアメリカ合衆国は「連邦主義」の理論のもとに、三者間の政府が相互に「抑制と均衡」の原則に基づき重なり合いながら統治しているが、教育においては地方学区が実質的に教育行政の多くの部分を担ってきた。

しかし、60年代以降、再配分政策の必要性もあり、連邦政府や州政府も教育の条件整備などのインプットとプロセスについては関与を行ってきた。さらに、90年代以降からアウトプットである教育結果に対するアカウンタビリティが求められて、三者間の関係が点線の台形で表したように垂直的な統合性が増している。一方で、左向きの矢印が示すようにアウトプットから推定される教育責任について誰に求めるかについて議論が起きつつある。

また、権限構造としての縦の関係性が明確になればなるほど、これに伴って財政構造も変化するのかが問われる。もし財政構造の変化が伴わないのであれば、依然として地方分権的な制度の中で教育政策が実施されるという可能性が高まり、結局のところ権限は三つの円で示した関係性に留まるかもしれない。

理論的な研究と、アメリカ合衆国での代表的な州を事例とした調査を通じて考察を深めたい。

#### 4. 研究成果

オバマ政権下において新しい教育改革として「頂点への競争(Race to the Top)」政策による教育改革が推進された。「頂点への競争」政策では、連邦政府が競争的資金を提供し、その資金の獲得のために詳細な教育改革政策の参加を求めるといったものである。その結果、各州で競争的資金を獲得するために教育改革が行われ、全米の共通カリキュラムである「コモンコアスタンダード」が45州で採用されるなど、分権的な教育制度構造を持ったアメリカにおいて歴史的な変化が起きた。この点では世取山が言うような新自由主義的な教育政策が顕在化したといっても良い。しかし、一方で、教育制度・財政構造自体は大きく変更しておらず、自発的な州の参加を基盤としている。オバマ政権自体も「頂点への競争」が成立して以降は、新しい教育改革法を議会で通過させることができないでいる。これは連邦政府の主導性に対する反対があるためでもある。

この新しい政策動向について教育政策学会紀要において「アメリカの教育政策動向」の中で明らかにし、問題となるのは各州でどのように政策が受容され、あるいは、バックラッシュとして抵抗がおきるかであることを明らかにした。

そこで具体的な受容過程を考察するために、日本教育学会第70大会において「米国オバマ政権下のRTTT政策の分析」と題して、テネシー州の事例を考察した。テネシー州ではRTTT政策を積極的に受け入れる一方で、過去のテネシー州の経過を分析すると、州テストの基準を教育目標が到達できるように連邦政府の改定に合わせて変更していることが明らかになった。今後、RTTT政策の教育目標も、現実的な到達可能な道筋を立てなければ、換骨奪胎される可能性があり、連邦政府の政策の実施過程も注視する必要があることを指摘した。より詳細には、北野秋男・吉良直・大桃敏行『アメリカ教育改革の最前線』において「テネシー州におけるテスト政策の展開」として発表した。

このような連邦政府と州政府と地方学区の関係性は複雑な権限が関係しており、連邦政府の政策の実施において常に問題となった。ESEA成立当初からの政府間の問題について、日本教育行政学会第70大会において「アメリカ・初等中等教育法におけるコミュニティコントロールに関する研究」として報告した。この成果とあわせて、福祉政策と政府間関係から、広田照幸・橋本伸也・岩下誠編『福祉国家と教育』「アメリカ型福祉国家における連帯の問題」としてアメリカにおいて、なぜ再配分的な教育政策が支持されないかについて制度構造の面から考察を行った。

また、最後に連邦政府の政策実施において、鍵となるのは州政府の台頭であるという観点から、州と地方学区のガバナンスの関係性

についてケンタッキー州を事例に明らかにした。特に、「スタンダードに基づく改革」の典型事例として、どのように教育制度として具体化されたのかを、ケンタッキー州を事例に考察した。その成果は、日本教育学会第72大会において『スタンダードにもとづく改革』による教育行政機構の変容 ケンタッキー州を事例に「」において報告を行った。

本研究課題を通して、連邦政府と州政府と地方学区の関係性について、いくつかの事例を通して明らかにした。

本研究では以上の考察から州の教育行政機構が権限を拡大したこと 連邦政府と州政府の教育政策が相互に影響を与えることにより集権的な政策実施が見られることを指摘し、しかしながら、連邦政府と州政府と地方学区の基本的構造が変わっていないため、地方学区の権限は維持され、政策実施の際には下位政府の同意が重要な役割を果たしていることを明らかにした。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

長嶺宏作「アメリカの教育政策動向」『日本教育政策学会紀要』(査読・無) 19巻, 2012, pp.188-194.

〔学会発表〕(計 3 件)

長嶺宏作「『スタンダードに基づく改革』による教育行政機構の変容 ケンタッキー州を事例に」日本教育学会第72回大会, 2013年8月29日.

長嶺宏作「アメリカ・初等中等教育法(ESEA)におけるコミュニティコントロールに関する研究」日本教育行政学会第46回大会, 2011年10月8日, 九州大学.

長嶺宏作「米国オバマ政権下のRTTT(Race to the Top)政策の分析 テネシー州の『First to the Top』政策を事例に」日本教育行政学会第70回大会, 2011年8月26日, 千葉大学.

〔図書〕(計 2 件)

長嶺宏作「第5章 テネシー州におけるテスト政策の展開」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, 2013年, p.91-106.

長嶺宏作「7 アメリカ型福祉国家における連帯の問題」広田照幸・橋本伸也・岩下誠『福祉国家と教育』昭和堂, 2013年, p.213-229.

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

長嶺 宏作(NAGAMINE Kosaku)

日本大学・国際関係学部・助教

研究者番号: 30421150