

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 31 日現在

機関番号：32520

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2014～2016

課題番号：26590218

研究課題名(和文) ニューヨーク市における教員評価制度の構築に向けた教員組合の取り組み

研究課題名(英文) The Effect of Teacher's Union on Construction of Teacher Evaluation System in New York City

研究代表者

末藤 美津子 (SUEFUJI, Mitsuko)

東洋学園大学・東洋学園大学グローバル・コミュニケーション学部・教授

研究者番号：10460304

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：全米最大の学区であるニューヨーク市においては、教員評価の結果を公表することの是非や新しい教員評価制度の導入をめぐる、教員組合と行政当局との対立が顕在化した。そこで、本研究は、ニューヨーク市の教員組合である教員統一連盟(United Federation of Teachers: UFT)の視点から、ニューヨーク市の教員評価をめぐる近年の動向を整理し、教員組合が教員評価制度の構築にどのようにかかわっているのかを明らかにし、新しい教員評価制度の実態を分析するとともに、その課題を検討した。

研究成果の概要(英文)：In New York City, there has been a conflict over Teacher Evaluation between New York City Department of Education and Teacher's Union. This study explores recent trends of Teacher Evaluation in New York City from the viewpoint of Teacher's Union. Through this study, the effect of Teacher's Union on construction of Teacher Evaluation System is examined. The details of new Teacher Evaluation System are also clarified and the problems incorporated in it are discussed.

研究分野：教育学

キーワード：教員評価 アメリカ ニューヨーク市 教員組合 テスト政策

### 1. 研究開始当初の背景

アメリカでは 2009 年から開始された「頂点への競争(Race to the Top: RTTT)」プログラムにおいて、州が補助金を得るには生徒の学業成績を教員評価に結びつけることが条件とされたことから、教員評価のあり方が大きく変わりつつあった。全米最大の学区であるニューヨーク市では、教員評価の結果公表の是非や新しい教員評価制度の導入をめぐる、教員組合と行政当局との対立が顕在化していた。そこで、本研究では、ニューヨーク市の教員組合である教員統一連盟(United Federation of Teachers: UFT)の視点から、ニューヨーク市の教員評価をめぐる近年の動向を整理し、教員組合がどのような教員評価を望んでいるのかを明らかにし、新しい教員評価制度の実態を分析していきたいと考えた。

「ひとりも落ちこぼれを出さない法(No Child Left Behind Act: NCLB 法)」と RTTT プログラムのもとで展開されている現代アメリカの教育改革については、北野秋男・吉良直・大桃敏行たちの共同研究(『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)が良く知られていた。その中で、長嶺宏作はテネシー州における RTTT プログラムによる教員政策について、高橋哲は NCLB 法と RTTT プログラムのもとで展開されている連邦教員政策について、佐藤仁は RTTT プログラムで求められている生徒の学業成績と教員評価を結びつけるシステムについて取り上げていた。だが、ニューヨーク市における教員評価をめぐる動きに着目し、しかもそれを教員組合の視点から分析した研究は、管見の限り見当たらなかった。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、現代アメリカの教育改革の流れの中で大きな変革を迫られている教員評価の問題を教員組合の視点から分析していくことであった。具体的にはニューヨーク市に着目し、教員評価をめぐるニューヨーク市教育局(New York City Department of Education)の政策ならびにニューヨーク市長の政策を明らかにし、そうした動きに対してニューヨーク市の教員組合である教員統一連盟(UFT)がどのように対応していったのかを検討することを目的としていた。行政当局との対立や葛藤を繰り返しながら、望ましい教員評価のあり方を模索している UFT の経験から、教員評価の本質に迫りたいと考えていた。

### 3. 研究の方法

2013 年 9 月の新学期から導入されることとなったニューヨーク市の教員評価制度であるアドバンス(Advance)の導入の経緯、制度の概要、その運用状況などを明らかにするため、ウェブ上で逐次公表されていく資料を分析するとともに、現地調査を実施し、関係

者との面談を通して最新の情報を収集し、合わせて現地での資料の収集も進めていくこととした。

### 4. 研究成果

ニューヨーク州では、2010 年 5 月に「教員と校長の年間業績評価に関する法(以下、教員評価法と記す)」が成立し、教員と校長は「年間業績評価」を受け、「極めて力がある」「力がある」「改善の余地がある」「劣っている」という 4 段階の評価を下されることとなった。こうした教員評価の 60%は授業観察に基づき、20%は生徒の州の標準テストの成績に、残りの 20%は学区の裁量による生徒の学業成績に基づく。「教員評価法」が成立したことにより、2010 年 8 月にニューヨーク州は第 2 ラウンドの RTTT プログラムで 7 億ドルを獲得した。

また、連邦政府は 2011 年に、NCLB 法の目標を達成できない州に対して責務遂行免除(Waiver)規定を示し、生徒の時系列の学業成績の変化を示す成績向上度を教員評価に用いることを求めた。ニューヨーク州はこの責務遂行免除が 2012 年 5 月に認められ、その後も 2014 年 7 月に 2014-15 年度の 1 年間の延長が、2015 年 6 月には 2015-16 年度から 2018-19 年度までの 4 年間の延長が認められた。こうしたいくつもの連邦の働きかけに応える形で、ニューヨーク州では生徒の学業成績とその成績向上度を教員評価に結びつけることが徹底されていった。

ニューヨーク州の「教員評価法」の成立を受けて、ニューヨーク市では 2013 年 9 月から「アドバンス」と呼ばれる教員評価制度が導入された。「アドバンス」は州の「教員評価法」を踏まえ、授業観察を通じた教員の教育実践に関する評価(Measures of Teacher Practice: MOTP)が 60%、生徒の学業成績による評価(Measures of Student Learning: MOSL)が 40%という割合で構成され、MOSL は州の規定による評価と学区の裁量による評価とが 20%ずつとされている。教員の評価も、州の「教員評価法」と同様に 4 段階に区分されている。2014 年 9 月には、この 2013 年度版「アドバンス」に若干の修正が施された 2014 年度版「アドバンス」が提示された。

2014 年 12 月には教員評価の結果が公表され、思わぬ影響を及ぼしていった。多くの教員が高い評価を得たことから、ニューヨーク州のアンドリュー・コモ知事は教員評価制度の厳密化を目指し、生徒のテスト得点、それも州の標準テストの得点をより大幅に教員評価に反映させ、教員評価をテニユアとからめたり、教員解雇の過程を簡素化したりすることを打ち出した。生徒の学業成績による教員評価を全体の 50%にまで高めようとする州知事の試みは、ニューヨーク州教員連盟(New York State United Teachers: NYSUT)やニューヨーク市の教員統一連盟(UFT)など

の教員組合から厳しい批判を浴びせられたばかりか、ビル・デブラシオ・ニューヨーク市長やカルメン・ファリナ・ニューヨーク市教育総監からも疑問の声が寄せられた。だが、コモ州知事の提案は州教育委員会の承認を得て、ニューヨーク州の「教員評価法」の修正を求める新たな条例として2015年6月に成立し、9月の新学期から実施される運びとなった。

こうしたコモ州知事のテスト重視の教育政策は、保護者の反発も買った。ニューヨーク州では、我が子にテストを受けさせないとするオプト・アウト運動が広まりを見せ、2014-15年度にニューヨーク州の標準テストを受けることになっていた第3学年から第8学年の110万人のうち、およそ五分の一に当たる20万人の生徒が英語と数学のテストの受験を拒否した。この数は、前年度に受験を拒否した生徒の4倍に相当するという。

2015-16年度が始まってからも、ニューヨーク州の新たな条例の実施をめぐる混乱は続き、ニューヨーク市を含むいくつかの学区は強く抵抗し、責務遂行免除を求めている。勢いを増すオプト・アウト運動への対応も迫られるなかで、コモ州知事は、州の標準テストを規定するコモン・コアについて検討するための特別専門委員会を9月に設置した。2009年に連邦レベルで英語と数学の学年ごとの学習内容・目標を示す、コモン・コア・ステート・スタンダード(Common Core State Standard: CCSS)が設定され、ニューヨーク州は他の多くの州と同様に、CCSSを採択した後に、州独自の基準を追加したニューヨーク州のコモン・コアを作成している。

コモン・コア特別専門委員会は、生徒が学ぶべき教育内容に関する州のスタンダードを改訂し、少なくとも2018-19年度までは教員評価に州の標準テストを用いないことを求める内容の報告書を2015年12月に提出した。それは、教員評価の50%までを生徒のテスト得点に基づくものに変更したいと望むコモ州知事の考えを180度転換するものであった。この報告書についてUFTのミッシェル・マルグルー会長は、「ニューヨーク州の教育政策を根本から作り変えようとする」画期的なものであると高く評価した。教員組合からの強い抵抗や保護者によるオプト・アウト運動の高まりを受け、州知事自身も報告書の内容を認めざるを得なくなった。12月14日にニューヨーク州教育委員会はほぼ満場一致で、コモン・コア特別専門委員会の報告書を支持し、今後4年間は教員評価に生徒のテスト得点を用いないことなどを定めた緊急の条例を承認した。

2016年3月21日に、ニューヨーク州教育委員会委員長がメリル・ティッシュからベティ・ローザに代わった。メリル・ティッシュは7年間、ニューヨーク州の知事、議員、教員組合からの圧力に対峙しつつ州の教育委員会を主導し、近年は、州のスタンダードや

教員評価制度の改革を求めるオプト・アウト運動に向き合ってきた。ニューヨーク州におけるコモン・コアの採択や生徒のテスト得点に基づく教員評価制度の確立に尽力したティッシュは、オプト・アウト運動には否定的な見解を持っていた。2015年12月14日に、ニューヨーク州教育委員会がほぼ満場一致で、コモン・コア特別専門委員会の報告書を支持し、今後4年間は教員評価に生徒のテスト得点を用いないことなどを定めた緊急の条例を承認した際も、ティッシュだけは反対票を投じた。

一方、ニューヨーク州教育委員会の新しい委員長となったベティ・ローザはプエルトリコ出身で、初のラティーノの委員長である。ニューヨーク市でバイリンガルの教員として仕事を始め、その後、校長や学区の教育長を務め、2008年からニューヨーク州教育委員会の委員となっている。近年は、都市の低学力校を再生させる仕事にも携わっている。こうした経歴からローザは、オプト・アウト運動に一定の理解を示し、「コモン・コア・ステート・スタンダードに準拠している州の標準テストは、多くの生徒が失敗するように作られていて、政治家が州の学校制度の危機的状況を指摘するための機会を提供している」と、辛らつな意見を述べている。ニューヨーク州のコモン・コアの採択についても、ローザは必ずしも好意的には受け止めていない節もあり、教員組合との関係も含め、今後の行政手腕に注目していきたい。

ニューヨーク州は2010年7月にCCSSを採択した。各州は15%まで州の裁量でスタンダードを追加できるので、ニューヨーク州も独自のスタンダードを追加して、2011年1月にニューヨーク・ステート・コモン・コア・ラーニング・スタンダード(New York State Common Core Learning Standard)を策定した。CCSSは英語と数学のみであることから、それ以外の教科について、ニューヨーク州はニューヨーク・ステート・ラーニング・スタンダード(New York State Learning Standard)で対応している。

ところで、CCSSが各州で採択されるようになる、評価、すなわちテストの開発と運用を請け負う、「大学および就職への準備状況を評価するための事業組合(Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers: PARCC)」と「より賢い均衡のとれた評価を行うための共同組合(Smarter Balanced Assessment Consortium)」という二つの組織がつけられた。2015年8月現在、PARCCには7つの州とコロンビア特別区が、Smarter Balancedには15の州が参加している。PARCCのテストの開発と運用は、ロンドンを基盤とし国際的な教育事業を大規模に展開しているピアソンが筆頭で請け負っている。ニューヨーク州は2010年1月にPARCCに参加し、13の理事州の一つになった。

ニューヨーク州は第3学年から第8学年の英語と数学の州の標準テストの作成を、長年マックグロー・ヒルに委託してきたが、易しすぎるとの批判もあったことから、2011年8月にピアソンに変更した。2011-12年度から2015-16年度までの5年間の契約で、ニューヨーク州はピアソンに3,200万ドル支払った。8年間にわたるマックグロー・ヒルとの契約金が2,600万ドルであったことと比べると、ピアソンは極めて高額な契約金を獲得したのだが、その後、次々と不祥事を引き起こしていくことになる。ニューヨーク州の教育官僚に海外旅行などの特典を与えたり、自社製の読解の教科書に掲載されている文章をそのまま第8学年の英語の州の標準テストに使用したりしたことは、教育関係者ばかりでなく一般市民の矚目をも買うことになった。

こうした事態を受け、ニューヨーク州はPARCCの理事州であるにもかかわらず、2013-14年度に実施された予備試験ならびに2014-15年度に実施された本試験に参加せず、2014年12月には今後ともPARCCの試験を実施するつもりがないことを表明し、PARCCとの関係を断った。その上で、2015年7月には、第3学年から第8学年までの州の標準テストを請け負う企業をピアソンからケスターに変更した。ケスターは、ミネソタ州ミネアポリスを基盤とするテスト業者で、4,400万ドルで2016-17年度から2020-21年度までの5年間のニューヨーク州の標準テストを請け負った。当時、ニューヨーク州教育委員会委員長であったメリル・ティッシュは、「我々の生徒は、我々が与える最も優れた、そして最も正確な評価を受けることになるだろう」と述べている。ケスターには、コンピュータ上で提供されるテストを開発することや、試験に要する時間を短縮することなどが求められている。また、ニューヨーク州教育局によると、今後はテストの開発に教員も深く関わっていけるように配慮することなので、教員組合や教育団体は歓迎している。2016-17年度から実施されるケスターによる州の標準テストの成り行きにも注目していきたい。

ニューヨーク市ならびにニューヨーク州では、教員評価制度をめぐる課題に対して、僅かずつではあるが改善の兆しが見受けられる。NCLB法から「すべての生徒が成功する法(Every Student Succeeds Act: ESSA)」への過渡期において、こうした課題への対応がどのように進められていくのか、引き続きニューヨーク市ならびにニューヨーク州の動向に目を向けていきたいと考えている。

現代アメリカの教育改革において、生徒の学業成績を教員評価に結びつけることのは非やその方法論はテスト政策のあり方ともからんで、全米で議論を呼んでいる。その意味でも本研究の意義は小さくない。また、わが国においても、アメリカの教員評価についてはいくつかの州における現状を分析した

ものが散見されるが、ニューヨーク市ならびにニューヨーク州における現状を分析したものは管見の限り見当たらない。しかも、教員組合の視点から教員評価の問題を取り上げた研究は見受けられないので、本研究の独自性は評価できよう。

## 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 3 件)

末藤 美津子「ニューヨーク市の教員評価制度 テスト政策とのかかわりから」『東洋学園大学紀要』第25号、査読無、2017年、165-175頁。

<http://www.lib.tyg.jp/gaku/kiyo2017/201707.pdf>

末藤 美津子「ニューヨーク市の教員評価制度の現状と課題」『東洋学園大学紀要』第24号、査読無、2016年、149-161頁。

[http://ci.nii.ac.jp/vol\\_issue/nels/AN10421432/ISS0000515171\\_ja.html](http://ci.nii.ac.jp/vol_issue/nels/AN10421432/ISS0000515171_ja.html)

末藤 美津子「ニューヨーク市における新教員評価制度の導入」『東洋学園大学紀要』第23号、査読無、2015年、107-115頁。

[http://ci.nii.ac.jp/vol\\_issue/nels/AN10421432/ISS0000510806\\_ja.html](http://ci.nii.ac.jp/vol_issue/nels/AN10421432/ISS0000510806_ja.html)

〔学会発表〕(計 8 件)

末藤 美津子「ニューヨーク市の教員評価テスト政策とのかかわりから」アメリカ教育学会第28回大会、2016年10月22日、埼玉大学(埼玉県)

吉野 舞起子「ニューヨーク市の教員評価教員サポートの仕組み」アメリカ教育学会第28回大会、2016年10月22日、埼玉大学(埼玉県)

吉野 舞起子「ニューヨーク市における教員評価」日本比較教育学会第52回大会、2016年6月25日、大阪大学(大阪府)

吉野 舞起子「ニューヨーク市の教員評価インタビュー調査を通して」アメリカ教育学会第27回大会、2015年10月31日、武庫川女子大学(兵庫県)

末藤 美津子「ニューヨーク市における新教員評価制度の成立と展開 教員組合のかかわりに目を向けて」日本比較教育学会第51回大会、2015年6月14日、宇都宮大学(栃木県)

吉野 舞起子「ニューヨーク市における教員評価 Aaron M. Pallas に注目して」日本比較教育学会第51回大会、2015年6月14日、宇都宮大学(栃木県)

末藤 美津子「ニューヨーク市における教員評価制度の現状と課題」アメリカ教育学会第26回大会、2014年10月25日、名古屋大学(愛知県)

吉野 舞起子「ニューヨーク市における教員評価制度の現状と課題」アメリカ教育学会

第26回大会、2014年10月25日、名古屋大学（愛知県）

〔図書〕（計 1 件）

末藤 美津子『ニューヨーク市における教員評価制度の構築に向けた教員組合の取り組み 平成26～28年度科学研究費補助金（挑戦的萌芽研究）研究成果報告書』カントー、2017年3月、90頁。

〔産業財産権〕

出願状況（計 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

末藤 美津子 (SUEFUJI, Mitsuko)  
東洋学園大学・グローバル・コミュニケーション学部・教授  
研究者番号：10460304

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：

### (4) 研究協力者

吉野 舞起子 (YOSHINO, Makiko)