



現代アメリカ地方教育行政における「急進的」改革 の事例研究 : ワシントンD.C. : 教育監ミシェル・ リーによる教員処遇策

山下, 晃一
榎, 景子
可児, みづき
小島, 倫世
豊田, 貴紀

(Citation)

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 7(2):79-95

(Issue Date)

2014-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81006271>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81006271>



現代アメリカ地方教育行政における「急進的」改革の事例研究

—ワシントンD.C.: 教育監ミシェル・リーによる教員処遇策—

A Study on a radical educational reform in a school district in USA
: Focusing on teacher policies by Michelle Rhee in Washington D.C.

山下 晃一* 榎 景子** 可児 みづき** 小島 倫世*** 豊田 貴紀***

Koichi YAMASHITA* Keiko ENOKI** Mizuki KANI** Michiyo KOJIMA*** Takanori TOYODA***

要約：現在わが国では、地方教育行政制度の抜本的な見直しが提起されている。その主題は迅速かつ機動的な危機管理的対応に置かれる。この点でわが国に示唆を与えうる事例として本稿が注目するのが、米国ワシントンD.C.の教育改革である。D.C.では、教育行政を市長直轄管理に移行した後、教育監によって大胆な教員解雇・学校閉鎖等が行われ、大きな論争を巻き起こしている。改革の中心的人物・教育監ミシェル・リーは、既存の教育行政制度の慣行にとらわれることなく、その大胆な変革を期待・登用された。彼女は公立学校改革への支援を志向するNPO活動のなかで、教員人事制度改革をめぐるアイデアを生み出した。それは制度再編をめぐる政治過程のなかで関係アクターに受容され、全米で最も急進的と評される改革を性格づけた。D.C.における新たな教員評価システム“IMPACT”では、児童生徒の学力を伸ばせたかを基準とする評価手法および管理職やメンター教員による授業視察等によって、教員の力量を可能な限り正確に測定するための制度設計が目指された。D.C.の事例は、第一に急進性の根拠の検証、第二に急進性の発動過程の容容、第三に教員処遇策の展望において、わが国の教育行政制度をめぐる理論と実践に大きな示唆を与えうるものである。

1. 問題の所在と本稿の対象・課題

周知のように現在のわが国では、地方教育行政制度の抜本的な見直しが提起されている。見直し論議の主題は専ら危機管理的機能の向上、特にその迅速性や機動性等に限定される傾向にあり、ここに今次の見直しの大きな特色を見いだせる⁽¹⁾。各地でいじめ事件等が社会問題化したことを契機として、数ある地方教育行政の責務のなかでも、一部機能が特定の側面からのみ論議化されているのである。

制度形態の選択肢提示にもこの傾向が反映される。例えば、首長に権限を移行して地方教育行政の執行機関と位置づけ、これまで中心的制度として自明視されてきた教育委員会を相対化・弱体化させた上で、首長の付属機関とする等の案も示された⁽²⁾。

さらに上記の迅速性や機動性は、単なる危機管理や突発的問題への対応という枠を超え、学校の管理運営や教育の質的向上等、平時の日常的業務にも無前提に浸潤させられるようにも見える。危機管理・問題解決の「責任（の所在／遂行）」という論点を伴い、また近年の「決められない政治」批判も相まって、さらに「グローバル化経済」での国・地方・人々の「生き残り」手段として「教育＝人材養成」が重視されるにつれて、地方教育行政にいつそ

重たい責任とそれに見合う強力な主導性の発揮が期待されつつある⁽³⁾。従来の議論が権力介入の抑制・極小化を唱えてきたことからすれば、地方教育行政論の大きな転換を予想させる。いわば、強権的・急進的な地方教育行政のあり方についての検討を余儀なくされる時代になったとも言える。

しかしながら、これまでの教育行政の研究領域では、このような強権的・急進的なあり方について、その見通しや是非が十分に解明されているとはいいがたい。

従来の議論の焦点である教育行政の中央－地方間関係や民主性－専門性等の概念軸では、地方教育行政の安定的で円滑な運営を規範と実態の両面で描写することは可能であっても、強権性・急進性等の、摩擦や混乱を伴いがちな動態・事象を明確に説明しうるのか疑問が残る。あるいは上述のように権力抑制を是としてきた枠組みは、権力発現の条件や様態を十分に解明しうるだろうか⁽⁴⁾。換言すれば、今後の地方教育行政を論ずる際には、調和・安定のみならず「激しさ」や「強さ」を的確に扱いうる枠組みの探究も必要と考えられる。

以上の問題意識に立つとき、米国のワシントンD.C.学区（以下D.C.）における教育行政制度の改編とその諸施策の展開（2007

* 神戸大学大学院人間発達環境学研究科准教授

** 神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程後期課程

*** 神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程前期課程

(2013年10月1日 受付)
(2014年2月1日 受理)

年～)は注目に値する。D.C. ではそれまでの教育委員会制度の「機能不全」が批判され、市長に教育行政の権限が委譲された。学区の教育委員および教育長職は廃止され、市長指名の下で教育行政実務の長として新たに教育監(chancellor)職が設けられた。

後述のようにD.C.には首都ゆえの諸特性・諸条件があるとはいえ、学区という基礎自治体段階での地方教育行政の機構再編と施策展開の大胆な試みであり、意義や限界等、究明すべきところの多い重要素材である。実際にわが国の報道でも、日本の将来と重ねて注目されている⁽⁵⁾。従来の教育行政研究は米国の諸事例に学んで発展を遂げてきた。にもかかわらずD.C.の事例については、社会的関心に応じうような研究面での対象化が、未だ十分に なされているとはいいがたい。

さらにD.C.の事例は、最近重要な研究課題となりつつある教育行政への首長関与の強化や首長直轄型教育行政の検討を深める素材でもある⁽⁶⁾。首長関与は教育改革のきっかけに過ぎず、その後に取り組まれる改革実践の内容が一意に定まるわけではない。したがって、関与後の実践や生起事象こそを取り上げる必要がある。だが、わが国での検討は緒に就いたばかりで、首長の関与の是非を事前検証している段階であり、関与後の事実展開にまで視野は広がっていない。これに対してD.C.では、後に詳しく検討するように、首長管理に移行した後、教育監が大胆な教員解雇・学校閉鎖等を行い、急進的な改革実践の一つとして全米で大きな論争を巻き起こした⁽⁷⁾。D.C.の事例は首長関与に本来期待される強権的・急進的改革を実現した点で、その後の展開の行方を探る格好の検討対象にもなる。

以下の本稿ではこうした改革が、なぜ、そしていかに着手されたのか、その要因と経緯を明らかにすべく、歴史的背景を含めた政治過程と制度的・社会的な基盤を探る。次いでD.C.の改革の大きな特徴というべき教員処遇策に焦点を当て、基本構想と具体的内容の特徴を解明する。その上で、本事例が潜在的に有するわが国の教育行政への示唆と課題の仮説的析出を試みる。こうしたモノグラフの作成を通じて本稿は、現代における地方教育行政制度の変容を見通す上での基礎的作業の一環に位置づけることを目指している。

2. D.C.における教育改革の概要

(1) 学区の概要と教育問題

考察の前提として、D.C.の学区概要と「急進的」教育改革が生起した2006年前後の教育問題について把握しておく。

周知の通りD.C.は米国の首都であり、全米からの注目を集めやすい学区とも言える。D.C.学区の概要を把握するために、公教育制度に関する主要な統計データ(2006年度、最新データ)をまとめたものが表1である⁽⁸⁾。

D.C.は、2006年当時で一般公立学校児童生徒数56,943人、学校数は137校であった。児童生徒の約7割がアフリカ系アメリカ人であり、貧困の指標となる給食費無償・減額者率(Free/Reduced Lunch Program)は77%にのぼる。また、児童生徒一人当たりの教育支出額は14,324ドルである。全米の教育支出平均額は9,438ドルであり、D.C.は全米でも最高水準の教育支出額となっていた。

表1 学区の概要

D.C. 人口 (2012 年時点)		632,323 人	
在籍児童生徒	人種	アフリカ系アメリカ人	69%
		ヒスパニック	16%
		ホワイト	11%
		その他	4%
		特殊教育を受ける児童生徒	17%
児童生徒数	一般公立学校	56,943 人	44,366 人
	その他/チャータースクール	15,807 人	26,911 人
	総計	72,750 人	71,277 人
教員数	一般公立学校	4,295 人	3,377 人
	チャータースクール	1,428 人	2,010 人
	総計	5,723 人	5,454 人
学校数	一般公立学校	137 校	107 校
	チャータースクール	47 校	90 校
	総計	184 校	197 校
教育支出	教育支出総計 (1000 分の 1)	データなし	\$1,908,688
	児童生徒 1 人あたりの教育支出	\$14,324	\$18,475

出典：United State Census Bureau, U.S. Department of Education Institute of Education Sciences、および DCPS の統計データより豊田作成。

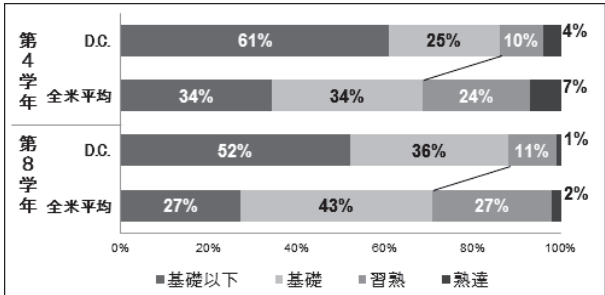


図1 2007 年度 NAEP「読解」成績レベル(D.C. / 全米平均比較)
出典：U.S. Department of Education, 2007a より梗作成。

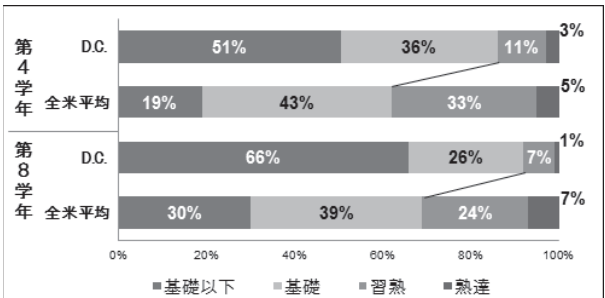


図2 2007 年度 NAEP「数学」成績レベル(D.C. / 全米平均比較)
出典：U.S. Department of Education, 2007b より梗作成。

では、改革に着手された2006年当時、D.C.公立学校はいかなる教育問題を抱えていたのだろうか。D.C.では米国の他の都市と同様に、児童生徒の学業成績、卒業率、出席率等、基本的な教育水準をあらわす指標がいずれも低い数値を示していたという。とりわけ、学業成績の低迷はきわめて深刻な状況であった。

図1、図2は、2007年度「全米学力調査(National Assessment of Education Progress、以下NAEP)」報告書をもとに、D.C.と全米平均の成績レベルを比較したものである⁽⁹⁾。「読解(reading)」

と「数学 (mathematics)」のテスト結果に関して、第4学年と第8学年における「熟達 (advanced)」「習熟 (proficient)」「基礎 (basic)」「基礎以下 (below basic)」の各割合を示した。

「読解」の成績を見ると、D.C. の第4学年で「習熟」以上だった生徒の割合は14%、第8学年では12%である。「数学」の成績では、第4学年で「習熟」以上だった生徒の割合は14%、第8学年ではわずか8%であった。全米平均はいずれも「習熟」以上が30%前後であり、D.C. の学業成績が大きく後退していることがわかる。また、各平均スコアも全米平均スコアを大きく下回り、全米学力調査ランキングの中でD.C. はいずれも最下位という結果である。

以上のようにD.C. の学業成績は全米の最低水準であり、これは初めて都市部でNAEPテストが実施されて以来、全く改善されていない。加えて深刻だったのは、学区の財政状況が極めて逼迫していたことである。前述の通りD.C. では教育に高い投資がなされてきた。メディアや研究調査機関等は、それが財政悪化を招く一方、教育の質向上には結びついていないことを問題視し、D.C. の教育行政の非効率性を批判してきた⁽¹⁰⁾。そして、以下で検討する教育監ミシェル・リー (Rhee, M.) による改革は、これら教育上の諸問題に切り込むものとして注目され、期待が寄せられることになった。

(2) 教育監による教育改革の概要と特質

D.C. では、2007年に学区教育行政の長（「教育監」）に新しく就任したリーの下で、「急進的」とも言いうる教育改革が矢継ぎ早に進められた。彼女が主導した改革は、以下に示すように、従前の公教育制度、特に教員の処遇を大きく揺さぶるものであったことから、結果として関係者の反発を買うこととなった。しかし、改革をめぐる政治過程や政策の中身については、賛否両論を含みつつも、今なお全米研究者・実践者らの高い注目を集めている。

以下では、リーの教育監就任以後の動向を概括しつつ、D.C. の教育改革のうち、とりわけ彼女が主導した政策に焦点を絞って、その実施内容と性格を整理・把握したい。

リーの教育監就任に先立ち、D.C. では学区の統制・管理権限を教育委員会から市長へ完全に移行させる、教育委員会制度改革が行われた。このことを押さえておく必要がある。詳細な歴史的経緯と具体的な構造上の変更点は次章で述べるが、きっかけとなったのは、2006年11月のD.C. 市長選挙において、教育改革を最大の選挙公約とした民主党代表エイドリアン・フェンティ (Fenty, A.) が当選したことである。支持率89%の圧倒的な強さを誇る勝利であった。彼は就任後まもない2007年4月に、権限移管を法制度化する「公教育改革修正法 (PERAA: the Public Education Reform Amendment Act of 2007、以下「修正法」)」を成立させた⁽¹¹⁾。これは、上記のような全米最低水準の学業成績を克服すべく、公教育制度におけるアカウンタビリティを明確化することが眼目とされていた。

「修正法」には、教育行政のリーダーとして新たに「教育監」職を設置することと、その選出・任命を市長が行うことが定められている⁽¹²⁾。教育監は、従来の学区教育長に相当し、市長直轄の機関となる学区公立学校 (District of Columbia Public Schools:

DCPS) の管理・運営に責任を負う。フェンティはその職に、教育行政に携わった経験のない、当時若干37歳のリーを任命した。彼女は教育長職の経験こそないが、全米規模の教員派遣NPOであるTeach for America (以下TFA) を通じて3年間教員を務め、その後はTFAと密接な繋がりを持つ教育NPOを自ら主宰する等、オルタナティブな制度を通じて教育にかかわってきた経歴を持つ人物であった。

リーが主導した改革として、a) 学校統廃合、b) 教職員・教育行政職員の大量解雇、c) 厳格な教員評価とそれを反映させる教員人事制度の確立・実施が挙げられる。その概要は以下の通りである。

a) 学校統廃合：リーは就任から1年半の間に、学区公立学校全体の15%にあたる21校を閉校し、それと連動して全教員の6.5%にあたる270名の教員を解雇した⁽¹³⁾。当時のD.C. 学区公立学校は、チャータースクールの増加や、白人・上流階級児童生徒の学区外や私立学校への転出等により、児童生徒数が著しく減少していた⁽¹⁴⁾。これに伴い財政上非効率な過小規模校が増加しており、学校統廃合は喫緊の課題とされていた。一方、閉校に対しては住民や教員組合からの反発も根強く、前教育長らは彼らに考慮して実施を最小限に止めてきた背景がある。これらを鑑みれば、リーによる閉校の決定・実施やそれに伴う教職員解雇は、以前からその必要性が認識されてきたものであったとはいえ、数の多さのみならず“遂行の迅速さ”という点で、従来の動向から突出していたと言える⁽¹⁵⁾。

b) 教職員・教育行政職員の大量解雇：加えて、一年後の2009年10月にも予算不足を理由に、余剰人員として各校の校長に業績の低い教員の抽出を命じ、229名を解雇した⁽¹⁶⁾。さらに教育行政職員に関しても、その解雇権限を教育監に委譲する手続きを進め、在職中の約3年半で業績の低い職員を約半数解雇して教育行政機構のスリム化を図っていった⁽¹⁷⁾。当時のD.C. 財政状況の悪さは先にも述べたが、その深刻さは、連邦教育省から学区経営が改善されなければ補助金を差し押さえるとの警告を受けていたほどだったのである⁽¹⁸⁾。このことから、2008年度、2009年度と立て続けに実施された人員の大量解雇は、主には財政悪化の解消のために行われたと考えていいだろう。

しかし、2009年の解雇に限れば、目下の赤字を解消すること以上に、その後の改革を方向づける特質を持っていたことに注目しなければならない。それは、雇用継続の判断基準が「年功序列」ではなく、「業績」で判断されているということである。やや結論を先取りすれば、リー主導の教育改革は、能力の高い人員のみが残るような組織づくりに踏み出すものであった。そして、その意図は、次に示す通り、リーが在職中に最も注力したと考えられる教員人事制度改革に色濃く表れている。

c) 教員人事制度改革：リーらは、2009年9月、教員を能力に基づいて厳格に評価するために、“IMPACT” と呼ばれる新しい教員評価制度を開発した。これまでも教員評価は行われていたが、IMPACTを従前の制度と比較すると、次の二つの大きな違いを指摘しうる。第一に、指導力不足と認定される教員の数が増進してしまう程に評価基準が厳格になったこと、第二に、評価結果を教員の給与・報酬、さらには雇用継続の有無に反映させる教員人

事制度が併せて構築されたことである。制度の詳細は後述するが、いわば、高い評価の教員には追加報酬が与えられ、一方で低い評価を受けた教員は解雇されるよう制度が整備されたのである。実際に2010年6月にはIMPACTで最低ランクの評価を受けた教員125名(全教員の約3%)が直ちに解雇された⁽¹⁹⁾。この解雇人数からも評価基準の厳格さがうかがえる。D.C.では、継続的に教員の質を確保する方法の一つとして、教員の激しい入れ替わりすら辞さない教員人事制度が構築されたと考えられるのである。

その後の2010年9月に行われた民主党予備選挙では、これら教育改革が争点となり、フェンティは対立候補に敗北する。事実上、その責任を取り、リーは改革半ばで教育監職を辞任した。

3. 「急進的」改革の基盤としての教育行政体制の成立

D.C.では、なぜ、上述のような「急進的」な教育改革が生み出されたのだろうか。本稿では、リーらによって主導された教育改革を、リーダーの個性にのみ還元するのではなく、意図的・無意図的に構成された制度的・社会的基盤によって支持されたものであるとの仮説的立場に立ち、その客観的構造の解明を試みたい。

こうした視点に基づき、本章では次の作業に取り組む。第一に、D.C.教育行政の歴史的課題を整理する。第二に、「修正法」によって変更された教育行政の構造上の特質を抽出し、それが歴史的課題への応答として、いかなる意図を持って設計されたものであるかを読み解く。第三に、それらが教育監リーの選出過程とどのように結びついているのかを分析する。

(1) D.C.における教育行政の歴史的課題と対応

はじめに、従来のD.C.教育行政がいかなる点を批判され、それにどのような対応をとってきたのか、という教育行政の歴史的動態への検討を加える。前章で触れた現行体制成立の要因の一つには、こうした教育行政をめぐる多様な改革の試みと、それに付随する混乱の存在を指摘できる。これらを丁寧に紐解くことは、「急進的」改革が生み出された意味を精確に捉える上で必要な作業と考えられる。

D.C.は、1968年によりやく公選制教育委員会が設置され、独立教育行政区となった。他都市の革新主義改革から半世紀余り遅い学区設置である。しかも、D.C.は連邦政府と複雑な権力関係を有しており、改革の意味合いも様々に他都市とは異なるものとなっている。

まず、D.C.は、学区設置以後も現在に至るまで、独自の教育税課税権を持たない。そのため、良くも悪くも、少なからず政治的な影響力を受けやすい状況に置かれたままとなっていると言える。

さらに、1973年に「地方自治憲章(The Home Rule Act)」が制定されるまで長らく自治権そのものがなく、連邦政府の管理下にあった。ゆえに、公選制教委設置から自治権を獲得するまでの6年間、教育委員会はD.C.唯一の公選制組織であり、民主主義を実現する場、政治的権力を強化する場として市民にとって特別な意味を持っていた。特に、教育委員11名中8名が小区選出制を採っていたことも、教育委員が“地域利害の代表”としての性

格を持つことを促進する要因の一つであったと言える。これら歴史的背景や制度的基盤により、自治権獲得以降もなお教育委員会は政治的含意が強く、必ずしも教育の質に焦点化されない公教育管理が続けられていた。

加えて、D.C.が歴史的に厳しい人種問題を抱えてきたことも、このような教育行政を許容する基盤となっていた。著名な教育行政学者ヘニグ(Henig, J.R.)は、教育委員や教育公務員職の幹旋に、人種と結びついた利益供与政治(patronage)や情実政治(favoritism)が横行していたとして、次のように述べている。「(D.C.では)学校制度は、若者を労働や大学に向けて準備する制度として重要なのではなく、黒人コミュニティの社会的ステータスと就職の源泉、そして地方自治のための跳躍台等、現実的かつ象徴的な諸役割を果たす制度として重要であった。」⁽²⁰⁾

このような教育行政に対して、専門家、メディア、市民からは批判的な研究や文書、意見が日常的に提出されるようになっていった。それらが指摘する教育委員会の問題点を、長年に渡りD.C.教育行政の問題を調査してきたレヴィ(Levy, M.)は次の4つに要約している。①学区公立学校の健全な運営に不可欠な政策の全体像を欠き、児童生徒の学業に注意を向けていないこと、②効果的な監督の不在、③些末な学校管理(micro-management)、④甚だしい内部軋轢と個人的な政治活動の横行である⁽²¹⁾。

では、こうした状況に対して、いかなる対応がなされてきたのだろうか。その特質を挙げれば、教育行政をめぐる、a)統治機構間(学区―市―連邦政府)での権限関係の変更と、b)領域・業務別の権限の分散の二点を指摘できる。いわば、教育行政上の「縦系列」と「横系列」の双方において、権限の移行が実施されたのである。以下で、それぞれ詳しく見ていく。

a)統治機構間(学区―市―連邦政府)での権限関係の変更：その転換点は、1994年の連邦議会中間選挙で共和党が多数党になったことであった。それまで学区運営への関与を抑えてきた連邦政府が、チャータースクール委員会設置や学区の財政管理に乗り出したのである。これらは、表向きはD.C.教育行政の混乱を収拾するものであったが、むしろ教育行政は不安定化していった。

連邦政府は学区の財政悪化を理由として、1996年に大統領任命の財政管理委員会(DC Financial Responsibility and Management Board)を設置し、2000年までの期限付きで学区の予算管理権限の掌握を決めた。財政管理委員会は教育委員会の学区管理上の問題を指摘することにより、教育委員会から教育長を選出する権限を剥奪し、その他の権限も新設の任命制評議委員会へと移行させた。結果として、公選制教育委員会は助言機関に格下げされ、D.C.教育行政は1960年代以来再び連邦政府の介入を受けることになったのである。

しかし、こうした動向は、教育の質的改善というより共和党政策原理の実質化に向けて派生的・便宜的に着手されたものであり、必ずしも教育問題に真正面から向き合うものではなかったと言える。

当然、学区権限剥奪への反発は少なくなかった。そのため、権限返還時には改めて、「教育の民衆統制」と「アカウンタビリティの明確化」という必ずしも対立しないはずの二原理をめぐり、どちらを一層重視して教育委員会制度を再構築すべきか、という激

しい対立がみられた。2000年6月、教育委員選出構造をめぐる住民投票が実施され、次のような変更点をもって決着をみた。まず、教育委員定数を11名から9名に減らして小区選出が廃止され、さらに4名は市議会の承認を経た市長任命、5名は公選制となった。すなわち、教育委員会は民主性重視の従前型に復活するのではなく、「規模縮小」と「権限弱化」が図られて市長関与を強めるものになったのである。

b) 領域・業務別の権限の分散：2003年からは、各校の校長にインセンティブを与えるため、成績が向上した学校には教育委員会が持つ権限の一部を付与する政策が採られ始めた。一方、より消極的な動向としては、学区管理上の問題が起こるたびに、教育委員会が持つ権限を他の関係機関へ断片的に移譲するという事態が見られるようになる。例えば、教育委員会が障害を持つ子どもの保護者からバス通学制度に関する集団訴訟を起こされた時、連邦政府は学区が持つ特別支援教育の通学（transportation）予算管理権を別の独立機関に委譲させた。また、高校で銃乱射事件が起きた後は、市議会が教育委員会の学校安全に関する責任を追及し、その権限を警察に移させた。これらには、改革を可視化して市民にアピールするというような、いわば教育改善に対するアリバイ作りの側面を強く見て取ることができる。

このような動向をハナウェイとアスダン（Hannaway, J. & Usdan, M.D.）は次のように総括する。「権限の重複と意思決定の煩雑なチェックを伴った無意味な複雑さが度々生み出された。結果として、誰も仕事を進められず、システムは断片化された取り組みと不安定さに苦しみ、意思決定はやっかいで高くつくものになった」⁽²²⁾。すなわち、教育委員会権限の移行・分散は、意思決定の複雑化と業務の断片化をいたずらに生んでしまい、ひいては教育行政をひとつにまとめ上げるようなリーダーシップや統合力の不在・不安定化という、一層深刻な事態を引き起こしていたのである。

実際に、その中核を担うはずの教育長は10年間で6人交代させられており、その平均在職期間はわずかに2.4年であったことが報告されている⁽²³⁾。米国都市部における教育長平均在職期間が4.6年であることから、その短さは明らかである。各教育長は、関係者間の調整と教育改革との間で板挟みとなって政策実施の停滞を招き、学力向上や教育の質に変化をもたらすほどの時間もなく交代している。例えば、D.C.で評判の高かった前教育長クリフォード・ジャーニー（Janey, C.）は、厳格な教育スタンダードを導入したこと等が学力向上に寄与するものとして評価されている一方で、関係者間での対立が激しい学校統廃合を実施できずに財政悪化を招いたことが辞任につながったと言われている⁽²⁴⁾。結果としてD.C.では、学力向上をはじめとする教育改善はなされぬままとなっている。

以上、D.C.における教育委員会制度設置以後の歴史的動態を検討してきたが、これらからは、D.C.における地方自治の慣行的不全と制度的不全により、教育統治への注力ができなかったという根深い課題を読み取ることができるのである。

（2）「修正法」下における教育行政構造の特質

では、2007年の「修正法」によって変更された市長直轄型教

育行政構造は、いかなる意図を持ってどのように設計されたものなのだろうか。前章で把握したように、2007年以降のD.C.では、それまでと打って変わって教育監主導の教育改革が矢継ぎ早に進められている。D.C.で、2000年からすでに教育行政への市長関与が始まっていたが政策実施の停滞を招いていたことを考えれば、市長関与の有無以上に、「修正法」成立前後における教育行政構造の違い（図3）とリーダーシップ発現との間に何らかの連関があると予想しうる。そこで、このような観点から「修正法」における教育行政構造の特質を抽出すれば、次の3点を挙げることができる。

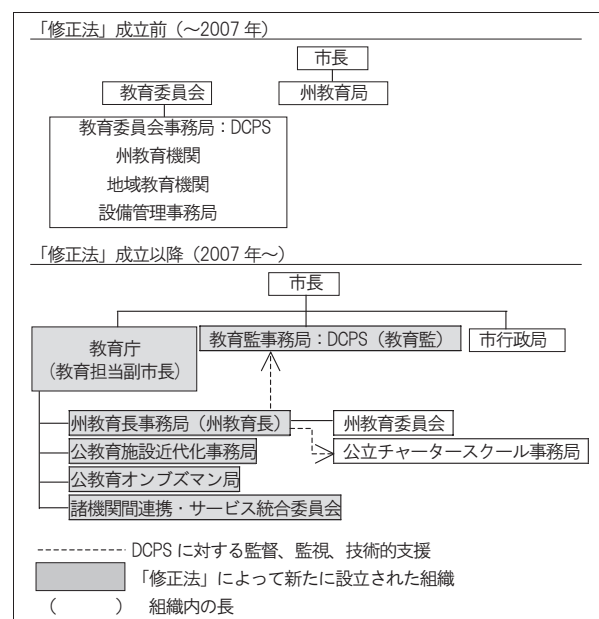


図3 「修正法」成立前後のDCPS教育行政の構造変化

出典：National Research Council, 2011 より梗作成。

第一に、市長の教育行政への間接関与から直接関与への転換である。2007年以前の市長関与は、教育委員の一部任命という、間接的・限定的な関与であった。一方、「修正法」下では、前述の通り、学区自体が市長直轄の機関として確立され、学区公立学校の管理・運営全般は、市長により指名され市議会で承認された「教育監」が責任を負うこととされた。「修正法」には、教育監は「市長の意向に沿うべく勤める」ことが明確に示されており、ここからは市長が教育監の選出のみならず、教育政策の中身の決定に直接的な影響力を持つ可能性が高まったことがわかる。

第二に、教育監および事務局の役割特化である。教育監を長とする「教育監事務局（DCPS: Office of the Chancellor）」（学区教育委員会事務局に相当）は、公教育制度の運営に関する中心的な事項（学校経営、カリキュラム、人事等）に特化した組織として設置されるものとなった。例えば、公教育施設・設備の整備・管理は、教育監事務局の責務からは除外され、新設された「公教育施設近代化事務局（Office of Public Education Facilities Modernization）」が担う。また、従来D.C.は、首都という特殊性に基づき、州と学区の両方の機能を担う組織として教育委員会および事務局を設置していた。一方、「修正法」では、教育スタンダードの制定や教員資格認定等、一般的に州レベルで処理され

る事柄は、別置の州教育委員会および州教育長事務局の任務とするよう機能分化させている。このように、「修正法」下では、教育監事務局が注力すべき領域を絞ることで、教育に関する優先的事項に確実に取り組むことが主眼とされたと考えられる。すなわち、消極的な意味での役割限定ではなく、むしろ積極的な絞り込みがなされたのである。

第三に、教育行政における民主性に対する専門性の優越である。「修正法」下では、学区には教育委員およびその職は設置されていない。いわば、政策の策定と執行が、市長の命を受けた教育監の仕事として統合される。法律や規則の変更・提案には市議会の承認を必要とするが、関係者間の調整はかなり軽減されることになったと言っている。ただし、専門的指導性に対する民主統制は、市民の“教育意思”という点で代表性が低く、さらに「学区」ではなく「地区」代表である市議会議員選挙にのみ回収されることになる。これらからは、D.C. 教育行政における効率性の重視と、民主性の軽視を読み取ることができる。また、上述の通り「州教育委員会」は置かれているが、それ自身も助言機関化された上に、保有する権限は州レベルで処理される事項に止まり、日常的な地域の公立学校の運営に関する審議権を持つものではない。

以上、三つの特質を持つ教育行政構造の創出には、いかなる意図があるのだろうか。それは、市長フェンティの政策理念を読み解くことでより明確にされうる。フェンティは、従前の教育委員会制度を機能不全と捉え、教育行政の長に一層大きな権限と政治的支援を付与できる制度を構築すべきであるという考えを持っていたとされている。それは、関係者間の調整の下での丁寧な政策決定と漸増的な改善に期待するのではなく、「関係者の反発を買ってでも」教育行政の長が政策を断行し、教育に何らかの「変化」をもたらすことこそを重視することを意味していた⁽²⁵⁾。すなわち、2007 年の変更は、単に市長が教育行政に深く関与する仕組みとして構築されたのではない。教育監がリーダーシップを発揮しやすくなることを主眼に制度的基盤を整え、停滞し変化が少ない公教育を大胆に動かすことこそが目指されていたのである。

当然ながら、民主性の軽視に対しては、一部の地域を基盤とする組織からの激しい反発があった⁽²⁶⁾。しかし、彼らの運動は大きな影響力を持たなかったとされている。このことは、現在のわが国における教育委員会制度改革への賛否が拮抗する状況に照らし合わせたとき、その行く末を左右する要因を示唆するものとして注目し値する。

その理由について、ハナウエイとアスダン「教育統治を改革するためには劇的な方法が採られなければならない、という感情が、この都市の政治的・市民的リーダーたち、そして一般公衆の間にいかに深く根ざしていたかを示している」と述べる⁽²⁷⁾。つまり、「共同的意思決定」を前提とした教育行政が失敗を繰り返してきたことで、それを完全に排除する過激な制度が生み出されたのである。そして、一見改革に取り組んでいるにもかかわらず、全く改善されない公教育制度に対しての市民の不満・不信が後押しとなり、このような制度の正統性が慎重に問い直されることなく、むしろ期待を持って広く支持されることになったと考えられる。

(3) 教育監の役割期待と選任過程

以上のような、D.C. における教育行政の歴史的課題と、リーダーシップを発揮しやすい制度的基盤の構築は、教育監の役割期待と選任過程をどのように方向づけることになったのだろうか。この点は、わが国の教育長のあり方をめぐる議論にも示唆を与えうる。

まず、D.C. で重視された教育監の選出基準について明らかにする。

これに影響を与えた人物として本稿が注目するのが、市長フェンティによって教育担当副市長に任命され、教育監選出の中核を担ったヴィクター・レイノソー (Reinoso, V.) である。レイノソーは、教育監の選出基準として次の二つを念頭に置いていたとされる⁽²⁸⁾。

第一に、公教育制度改革において“神聖にして侵すべからずもの”を持たない人物であること。すなわち、結果を出すためには、自身のビジョンを妥協することなく、必要な政策は断行する勇氣を持つ人物であることが重視された。第二に、教育制度の“変革可能性”を信じている人物であること。これは、人種や貧困といった社会経済的状況を理由に教育改善を諦めるのではなく、「全ての子どもが学び、成果を残すことができる」ということを信じて改革を実施できる人物であることを意味している。

この二点は、レイノソーの経験に大きく裏付けられたものであった⁽²⁹⁾。彼は、2004 年以降 D.C. の教育委員を務めており、その経験から教育長職に必要な能力に明確な意見を持つようになっていく。しかし、このことは、従来の D.C. 教育行政に親和的であることを意味してはいない。むしろ彼は、本来、経営者としてのキャリア・手腕を持っていたため、教育委員として、教育委員会における情実政治、教育長の政策妥協、公教育制度の変化の遅さや非効率性を目の当たりにし、教育行政のあり方に不満を抱え失望すらしていたという。だからこそ、「非妥協型」の強いリーダー像や、現状を打破する「変革可能性」に重きを置いたのだと考えられる。いわば、彼は、教育行政内部が抱える課題を最も的確に捉えた“世論の体現者”であったと言えるのである。

しかし、ここには、一般的に教育行政の長として求められがちな、“高度な行政的能力”や“専門的経験”等が重要な基準として据えられていないことがわかる。なぜ、このような能力が前提とされる必要がなかったのだろうか。

そもそも行政的能力や専門的経験が教育長に求められるようになった背景には、教育行政構造の歴史的展開が密接に関係している。かつて米国教育長に関する歴史的研究を行った兵頭泰三によれば、教育長に対する上記能力の要請は、①教育行政に関わる多元的な執行領域（教授、財務、施設管理等）が本来「教授」面担当の執行長であった教育長の下に統合されるようになったことと、それに伴って、②事務局（＝執行部組織）の規模が拡大したことによって生まれたものだという⁽³⁰⁾。このことを鑑みれば、D.C. 教育監の場合は、前述の通り、むしろ利害調整の軽減や、事務局が担う執行領域の限定性などの制度的基盤が整えられたことで、必要不可欠な能力も軽減されえたのだと考えうる。ゆえに、成果に結びつきうる教育ビジョンの保有や、それに基づき政策を形成・実行できる信念や能力の方により一層照準が当てやすくなったのだと言える。

では、このような基準を念頭に置いたとき、具体的にはどのよ

うなアプローチによって候補者の絞り込み・確定が行われていったのだろうか。その選出過程の特質から、教育監ミシェル・リーの出現が持つ意味について検討を加える。

教育担当副市長レイノソーによる候補者探しは、伝統的な教育行政の専門家のみならず、チャータースクール経営者、教育NPO、ビジネスリーダーに至るまで、広い領域・範囲で実施された⁽³¹⁾。その中から候補者として名前が挙がったのが、当時マイアミデイド学区教育長であったルーディ・クルー（Crew, R.）と、教育行政に携わった経験のない教育NPO 主宰者のミシェル・リーであった。

クルーは、大都市ニューヨークを含む複数の都市学区で教育長を務め、精力的・革新的な改革を収めた実績を持つ。そして、学区中の多くの人を魅了し、彼のリーダーシップに従うチームを作り上げてきた人物として高く評価されている⁽³²⁾。

しかし、最終的に選出されたのはリーであった。クルーは当初第一候補とされていたものの、あくまでも“安全策”と考えられた。一方のリーは、一緒にNPO で働いていた同僚から「不屈の精神を持つ」人物であるとの評価を受けていた。彼女のNPO での活躍については次章で詳述するが、フェンティやレイノソーには、彼女が「変革主体（change agent）」と映ったという⁽³³⁾。そして、この点に期待が寄せられることになったのである。

ただし、選出理由を個人の人格・能力にのみ帰着させて捉えることは、一面的な理解に過ぎない。本稿が着目するのは、都市教育の領域に、教育NPO 出身のリーを後押しする一定の支持層やネットワークが形成されていたということである。

レイノソーらが候補者探しにおいてアクセスした場のひとつに、チャータースクールに資金提供する団体の年間フォーラムがある。参加者の大半はTFA 出身者であったという。そこでの情報収集において、TFA 創設者ウェンディ・コップ（Kopp, W.）からリーダーにふさわしい人物として名前が挙がったのがリーであった⁽³⁴⁾。

一方、市長フェンティは教育改革をするにあたり、ニューヨークやシカゴなど大都市の先進事例にならおうとしていた。実際に、教育監選出の最終判断で、クルーとリーの二人の候補者の間で迷った時、フェンティは信頼を寄せていた当時のニューヨーク市教育監ジョエル・クレイン（Klein, J.）に助言を求め、彼にリーの選出を進言されている。ニューヨーク市では、TFA やリー主宰の教育NPO と密接に連携して教育行政を行っている。フェンティが助言を求めた時には、クレインはすでに、既知の仲であるコップからD.C. 教育監にリーを推薦することについてインフォーマルに相談を受けていたのであった⁽³⁵⁾。このことは、クレインがリーを推薦したことも無関係ではないだろう。

このように、TFA のような全米規模の教育NPO は、他の団体や大都市学区と広くネットワークを築いており、一定の人脈や支持基盤を形成している。そのため、D.C. のように革新的な教育行政のリーダーを探す際に、人材プールとして機能してくるのである。

以上、D.C. では、制度的基盤の構築と、その支持を受けて教育の変革を期待された教育監の選出により、前章で述べたような「急進的」改革を遂行する教育行政体制が成立したのである。

4. 焦点としての教員人事制度改革

前章で検討したように、D.C. における教育行政の体制は、教育監に対して強権的なリーダーシップを発揮できる制度的条件を与えた。レイノソーらは、リーが「非妥協型」のリーダーシップのスタイルをとることができる適任者だと捉えていたのと同時に、「変革主体」であることにも期待を寄せていた。仮説的に言及するならば、リーが「変革主体」たりうる最大の要素は、教員人事制度改革に対するアイディアを持っており、それを貫きえた点である。

上記の着眼点から、本章では、リーの改革アイディアの内容・生成契機を把握し、それらの改革アイディアがどのような政治過程を経て、教員人事制度再編に結びついたかを検討する。

（1）改革アイディアの生成

リーの教員人事制度改革に対するアイディアを方向づけたものとして注目されるのは、彼女が主宰を務めたNPO 団体 The New Teacher Project（以下、TNTP）での経験である。

TNTP は2000 年から全米諸学区と協働しながら、転職して教員を志望する人材を募集し、研修機会を提供してきた⁽³⁶⁾。リーはTNTP の代表として各地の教員人事に関与する中で、以下に示すように教員組合と学区との協約に基づく教員配置の慣行の変更を促すほどまでに活動を広げた。

TNTP は、教員組合協約で決められた教員配置慣行の実情と問題点について研究報告書を作成し、批判的見解を投じた。その報告書の中で彼らは、教員自らの意志による自発的な異動・転出と、また余剰人員となった教員の再配置が、年功序列に従って行われている事実を描出し、それがいかに各学校の意向にそぐわないものになっているか、という問題提起を行った⁽³⁷⁾。

リーはD.C. への赴任以前に、大都市ニューヨークでも強い影響力を示していた。上記活動で著した教員配置に対する見解が、実際にニューヨークでの協約変更を導いたのである。教員配置の慣行をめぐる対立から、当時の教育監クレインと教員組合ニューヨーク支部（United Federation of Teachers）は教員協約の交渉を期限内にまとめることができないでいた。交渉成立のために、両者の対立は仲裁調停所で審議されることとなった。そこで上記報告書に関心を持っていたクレインは、組合との協約にみる人事慣行の問題点を語りうる証言者としてリーを呼んだ。彼女は、教育事務局側の言い分を仲裁委員会に認めさせることに貢献したのである⁽³⁸⁾。こうした経験から、リーは自らが提示するアイディアの有効性を確認し、自信・確信を強めていったものと考えられる。

リーは「これらの（人事）慣行は鋭いアカウンタビリティの時代において、もはや機能しない」と言う。「（現状では）校長は児童生徒の学業成績に責任を持つことができず、さらに仕事を遂行するためのチームさえ選べない」と述べ、教員人事における今の人事慣行の弊害を説きつつ、校長の裁量拡大の有効性をも示唆する。その上で「…それら規則は児童生徒の最も良い興味関心に役立つのに失敗しているし、結果、教員のためにも役立っていない」と結論付け、「これらに関して変化を求めることは政治でもなく、組合を支援することでもない、どちらかといえば、これは児童生

徒の必要であり、児童生徒たちにできるだけ良い教員を与えたいという要求である」と述べる⁽³⁹⁾。こうした「子どもたちのため」という語りは社会的正当性を得やすいものだったと考えられる。

上記のようなアイデアの生成契機をより深く掘り下げるならば、TNTPでの活動だけでなく、前述のNPO団体TFAが与える影響を軽視することはできない。リーが教育への道に踏み入れたのは、TFAの存在ゆえであり、彼女の教育観・教員観はTFAと密接にかかわる。アイデアを生成・支持する基盤について検討を進めるために、以下、リーがTFAでの経験を通じて、どのように考えや経験を深めていったかに着目する。

TFAは1992年にウェンディ・コップによって創設されたNPO団体である。卒業を控える優秀な大学生を全米からリクルートし、短期の研修を与えた上で、常に教員不足に悩む貧困学区に派遣する活動を展開してきた。TFAは「全ての子どもが優れた教育機会を得て、アメリカン・ドリームを実現できるように」との理念・使命を掲げ、そのために教員として働くことを若者に勧める⁽⁴⁰⁾。

この理念は、社会的不平等の是正に関心ある若者には、教員への意欲をかき立てるものである⁽⁴¹⁾。リーの目にもTFAの働きは魅力的に映ったという⁽⁴²⁾。彼女は法学部を卒業後、大学院で産業・労働を専攻する予定であったが、TFAを通じて教育への道に転じた。

TFAは教員への道だけでなく、教育に携わる新たなルートを拡張してきた団体でもある。TFAは、教員を2年務めることを若者らとの基本的な約束としつつも、教職を継続すること自体よりも、教育的不平等の排除という根本的な社会変革への参画こそを、より重点的に求めるのである。実際に、TFAで教員経験を経た者のうち、60%を超える者が教育分野に携わり続けるという⁽⁴³⁾。

リー自身は、教員として3年間働いた後にTFAの指導員を務め、TNTPの代表に就任した経歴を持つ。「子どもたちに直接関与し、成績をあげるという経験が、リーやTFA出身者に都市部の子どもたちが持つ潜在能力に対する揺るぎない信念の源泉を与えた」とコップが言うように、成功経験が彼らの原動力となっていくものと思われる⁽⁴⁴⁾。換言すれば、彼らは社会経済的背景に関わらず、学力格差は優秀な教員による学校教育をもって解決できるという、TFA理念の体現を経験し、その後の活動の根拠・自信を得ているのである。

リーが教員人事行政に関与するようになった経緯やその根拠は、TFAが展開した諸活動・諸発想の中に見いだせる。彼らは前述した採用手法の工夫によって優秀な教員を確保し、研修等の支援も提供する。慢性的に教員不足である学区にとっては、TFAは教員人事行政を補助・支援する存在である⁽⁴⁵⁾。さらには、TFAは学力向上に寄与していると脚光を集め、その活動は社会的支持・期待を獲得し続けてきた⁽⁴⁶⁾。TNTPはTFAの支部的な存在であり、リーも同様な手法を通じて、上記理念・使命の体現に努めてきた。

他方で、教育学者であるリンダ・ダーリン＝ハモンド（Darling-Hammond, L.）は上記手法の限界も指摘する。TFAは教員の労働市場を流動化させる要因であると批判するのである⁽⁴⁷⁾。貧困

学区には経験ある教員こそが必要とされるにもかかわらず、未熟な新任教員が派遣され、さらに彼らの多くが2、3年で学区を離れていく。実際にTFAを通じて入職する者の離職率は高い⁽⁴⁸⁾。同氏は、ますます回転ドアのように激しい教員の出入りが常態化することを危惧する。いわば採用のみを強化することの危うさを指摘するのである。

しかし、TFAはそれらの課題を内包しつつも、なお参加者を増員しながら、ネットワークを拡大してきた。リーのように変革を図る教育従事者が、TFAを土壌として育成され、また、その人的ネットワークは彼らの重要な資源となっていく。例えばリーはD.C.着任後、教育監事務局内にTFA出身者を招聘して役職につけた。こうしたいわば彼らの自己増殖そのものが、その理念や手法に対する正当性をさらに強めている。リーがTFA出身者であることで、そのアイデアの正当性の根拠をまた得やすくしていると考えられる。

（2）教員人事制度改革をめぐる政治過程

リーは、ニューヨークで実現された教員人事制度の改革アイデアをD.C.にも導入することになる。さらにD.C.においては、改革領域を挙げ、教員配置のみならず、新たに教員処遇に関するアイデアも示した。それらは明文化されて、まず教員組合との「新協約案」に盛り込まれたが、本節に見るように紛糾を招きかねないものであった。にもかかわらず、ほぼ原型のままD.C.で実現されることとなった。本節ではその改革の政治過程に焦点を当てる。

リーが教育監に着任してまもなく、学区と教員組合の間で2007-2012年に適用される予定の労働協約の交渉が始まった。しかしながらリーは、下記に詳細を述べる「新協約案」を提出した後、早々に退席した。リー側は委員長であるジョージ・パーカー（Parker, J.）を納得させ、組合員投票による批准を採決する段階にまで到達した。しかし、投票は組合内部の分裂により延期される。

「新協約案」は「レッド&グリーン」と呼ばれ、制度改革の重要な論点を含んでいた。その名称通り、給与・補償等に差異があるグリーントラック（以下、グリーン）とレッドトラック（以下、レッド）が用意され、教員の個人の選好に応じる仕組みをとる。さらに新規採用者にはグリーンのみを適用するとした⁽⁴⁹⁾。

「新協約案」によれば、給与面で、5年間で全ての教員に対する給与の基本給を21.6%まで上げることが約束される。しかし、先述のように、給与体系・ボーナスの有無においてレッドとグリーンに差異がある。レッドを選ぶ者は、取得学位・単位を反映したほぼ従前の給与体系をとるが、グリーンを選んだ者は、業績の高さが給与体系に反映される。さらに、レッドには適用されないが、グリーンには業績に応じた給与ボーナスが支給される。

基本給上昇で教員給与は近隣学区のものと同等以上になる。ボーナスが付与されると、むしろ周辺学区の給与額を大きく引き離す。リーは、教員の業績を重視しそれに応じた報酬を与えることで、能力ある教員を保持し、教育水準を改善したいと考えていた。また、将来はグリーンのみ残すことを企図しつつ、現職教員には従来の給与体系を選ぶ余地を残している点も交渉術の特徴と

言える。

他方で、グリーンを選びボーナスを受給した者が余剰人員として学校から解任された場合、職務継続の保障はほぼ皆無になる。それまでは年功序列の原則に従って、経験者が優先的に学校に再配置されていた。しかし、学校間移動に関する規則は、校長と教員間の相互同意の下に成立するように変更される。これは全ての教員に適用される規則である。つまり、それまで職の継続・更新が保障されていた終身雇用の形態を失うことになる。そのため、一定期間を経ても勤務先が見つからない場合、グリーンは解雇の状態に追い込まれる。対してレッドを選択した者には、条件付きの補償が与えられる。つまり、一定の経験年数を越えた者のみを対象に、早期退職の処遇を選択するか、あるいは、その権利を金銭と交換するか、または職探しのために給与支給を伴う猶予期間1年間を受諾するか、三つの選択肢が用意されるのである。

パーカー自身は、この提案に納得していたようである。その理由は次のように述べられている。すなわち「これまで、組合内には児童生徒の成績に対するアカウントビリティ・応答責任が欠如していた」と省み、それらに应变しようとしていたのであった。とりわけ「チャータースクールの展開によって、公立学校・組合が児童生徒を維持するために真剣に取り組む競争の状況は作られた」と考えていたのであり、「児童生徒の成績が公立学校、組合の存立を決定するのであり、それに取り組む必要がある」ことを公立学校教員・組合の課題として認識していた⁽⁵⁰⁾。

しかし、ワシントンポスト紙の報道によってパーカーは投票決行を断念した。交渉最中の2008年7月、交渉担当の組合員2名ほどが同紙に交渉情報をリークし、「多くの組合員が『新協約案』に反対を投じるだろう」と発言した。さらに「自らの将来、テニユア、年功序列を交換しても、それを上回るものを得られるとは思えない」とも発言した⁽⁵¹⁾。この結果、組合員間で反対が多数となることが必至と予測されたのである。パーカーは組合内部の統制も取れず、また教育監たちとの調整も図れない窮地に陥った。

交渉プロセスに関心を向けるワシントン教員組合の組合員たちは、彼らの母体となる全国組合の米国教員組合（American Federation of Teachers）の委員長ランディ・ウェインガーテン（Weingarten, R.）に書簡等で訴えかけ、パーカーから組合員への情報開示が不足している等と指摘した。ウェインガーテンは、ワシントン支部に入り、内部統制の回復と事務局との交渉に参入した。支部の自治が優先されるなかでは異例の事態である。

ウェインガーテン参入後、第三者機関によって組合員を対象に、交渉内容の理解状況調査が実施された⁽⁵²⁾。協約案への賛成は58%、反対は33%、不明が9%であった。より詳細な意見として、76%の組合員は給与、ボーナス、扶助手当を増やすために既得権益を放棄する気はなかった。つまり年功序列とテニユアによる保護は、年齢分布を超えて組合員に支持されていたのであり、いくら高い報償を示されても、学区の資金調達力に不安が残ることが、グリーンを選ばない理由となっていた。総じて組合員は、レッドという選択の余地が残されるために「新協約案」を認めていたと言える。

パーカーはAFTの援助のもと、リーの提案する二層化給与体系を認めない根本的対案をぶつけた。しかし、リーは全くもって

受け付けなかった。両者の交渉は膠着状態となる。

その状況下で2009年8月、予算不足のため教員229人の人員解雇が実施され、組合側は強い打撃を受けた。リーにとっては意図せざる、予算という外的要因に迫られたものであったが、校長による教員の業績評価を用いて、解雇決行に至る。一方、組合側は、予算不足での解雇決行にも関わらず、900人もの新任教員を採用した教育監の判断を問い、訴訟を起こした。恣意的なベテラン教員の首切りではないかという批判が争点となったが、教育監は年功序列を基準としてはおらず、解雇されたベテラン教員は全体の7%に過ぎないと証言した⁽⁵³⁾。裁判は予算削減という正当な理由による解雇であったとし、組合側は敗訴した。彼らは自らが立てた論理を社会的に認めさせることに失敗し、その勢いは落ちていく。

交渉の裏では、リーは、教育監事務局の人材開発担当であるジェイソン・カムラス（Kamras, J.）らとともに新たな教員評価制度を設計し、2009年秋に導入した。その目的は教員の業績を「的確」に測定し、「公正」に処遇へ反映することであった。即ち同制度は、解雇対象者を識別する手段として、また「新協約案」締結後にはボーナス付与額を査定する手段として用いられるものであった。同制度については次章で詳細に検討するが、これは「新協約案」と並び、リーの改革アイディアの反映・実現を企図するものであり、大いに注目に値する。ただし同制度の設計・導入等の過程自体は、「新協約案」とは異なり、政治過程に巻き込まれず、水面下で進められた。団体交渉での協議事項中に教員評価は織り込まれておらず、法律上、教員組合との交渉手続きが必要なかったからである。

組合側はこれらの人事行政規則の変更を進める改革に為す術なく、協約成立においても、リーのアイディアに沿った契約内容の締結へと進まざるを得なかった。2010年6月に、学区と組合代表者によって仮契約された案は組合員の投票によって追認された。投票結果は賛成1412票、反対425票であった⁽⁵⁴⁾。賛成票を投じた組合員らは、リーへの信頼に基づくというよりも諦めを抱いていたと言える。むしろ大多数は、協約適用が2007年からであったため、約3年遡って支払われる給与の昇給分を切望していた。

これらの過程を経て締結された協約には、初期案には見られなかった教員の職能開発機会とそのための諸資源の提供が加えられた。ウェインガーテン曰く、それらが伴うことで両者が「できる限りにおいてベストな教員になってほしい」という共通点を見つけたと主張する⁽⁵⁵⁾。初期案をみるに、当初リーは教員の職能開発について強調することはなく、同様に組合長のパーカーも初期の交渉内でそれらの機会を得ることはなかった。このことからすれば、職能開発機会の保障等は、ウェインガーテンの交渉参入後にかろうじて示し得た組合側の存在意義ないし利益であったと言える。

以上、本章では教員人事制度改革が進められた政治過程を丹念に追った。これまでのD.C.の事例の報じられ方を見ると、リーがカリスマ的強権性を発揮したようにも見え、そこに目が奪われる。だが、上記の政治過程を見ると改革アイディアとその交渉術もまた効果的であったと考えられる。彼女は交渉中に委員長の

パーカーを一度は納得させ、「新協約案」を成立させかけた。また、二つのトラックを設定することで、教員個人の選好を尊重する姿勢を見せ、組合の存在意義自体をも揺れ動かしした。彼女の改革アイデアは、教員の一部から支持を得ていたと言える。

次章では、本章で確認したリー的基本的発想を踏まえつつ、「新協約案」と同時並行で創出された新教員評価制度“IMPACT”の内容について、さらに検討を深めていく（図4参照）。

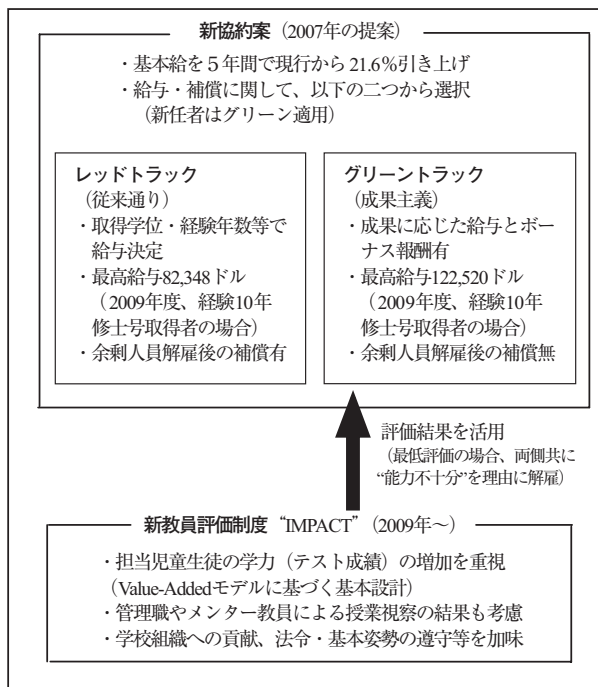


図4 新協約案と教員評価制度の関連図

出典：District of Columbia Public Schools, 2009, Washington Teachers Union, 2008 より可見作成。

5. 教員評価システム IMPACT の内容と性質

(1) 旧教員評価体制の問題

「新協約案」と関連し、教員処遇の決定における判断基準として使用されたのが、「IMPACT」と呼ばれる教員評価システムである。IMPACT 導入初年度、この新たな評価枠組みの下で「非効果的」と判断された125名もの教員が即刻解雇処分となったことは、前述のようにD.C.のみならず全米に大きな衝撃を与えた。ここで重要なこととしてまず本稿が着目するのは、教育監リーの「児童生徒たちにできるだけ良い教員を与えたい」という妥協を許さない姿勢が、この教員評価制度改編においても表顕されていた点である。

新たな教員評価制度が企図された理由は、従来の教員評価体制が機能不全に陥っており、抜本的な改編が必要と判断されたからである。旧教員評価体制で最も問題視されたのは、その評価結果が教員の成果を反映していないという点であった。IMPACT 導入前、D.C.では「習熟」以上の児童生徒は半数に満たなかったにもかかわらず⁽⁵⁶⁾、ほぼ全ての教員が「満足できる」という評価を得ていた⁽⁵⁷⁾。すなわち、児童生徒が学業面で十分な成果を出していない一方で、明らかに多くの教員が高い評価を受けていたのである⁽⁵⁸⁾。こうした傾向は全米各地でみられ、近年「形骸

化した教員評価」として批判を浴びている。以上から、D.C.の教育を改革する上での喫緊の課題として、教員評価体制の建て直しが迫られた。その期待を担い開発されたのが、的確で公正な教員評価の志向を標榜するIMPACTである。

IMPACT 導入以後、D.C.における教員評価結果は大幅に変化した。IMPACT 導入初年度である2009年度の教員評価結果を見ると、前年度は95%だった「効果的」以上の教員は81%に減少し、「効果的」未満の教員は5%から19%に増大した（図5）。IMPACT 導入の2年目も同様の結果であるため⁽⁵⁹⁾、従来と比べ、格付けに差がつく評価制度になったのはたしかである。

教員評価の形骸化が問題視されている米国において、その問題にメスを入れたIMPACTは注目を集め、「全米ほとんどの学校で入手できるものより、何光年も先を行っている」⁽⁶⁰⁾と評する論者もいるほどである。2011年にはIMPACTに関するシンポジウムも開催され、テネシー州やミシシッピ州等いくつかの州ではIMPACTを手本とした制度づくりが行われている⁽⁶¹⁾。

本章では、D.C.における急進的な教員処遇策の制度基盤となったIMPACTの内実を探り、その光と影を明らかにすることを目指す。さらに、IMPACTの制度設計上の特質を検討することを通して、教員評価をめぐる本質的課題について示唆を得ることも試みる。

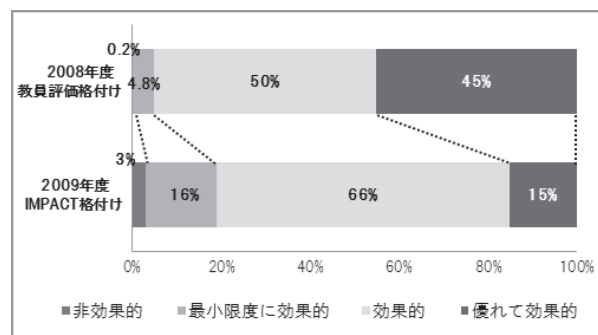


図5 2008年度と2009年度の教員評価結果

出典：Curtis, 2011 より小島作成。

(2) IMPACT の制度設計

はじめに、IMPACTの制度設計の内容を捉えることでその意図するところを浮き彫りにする。IMPACT開発の中心人物は、前述の人材開発担当者カムラスである。カムラスはリーと同様TFA出身であり、過去にD.C.南東部で8年間教壇に立ち、2005年には特に優秀な教員に与えられる“全米最優秀教員”に選ばれた経歴を持っている⁽⁶²⁾。彼は自身の教員経験も踏まえた上で、教員評価体制の改編に着手した。

カムラスはIMPACTの目標を次のように語っている。すなわち、「最も力量のある教員を識別し、その力量を原動力として教授体系全体を向上させる。また、最も力量のない教員の識別と支援に努め、改善が見られない場合は解雇できるようにする」⁽⁶³⁾。つまり、IMPACTでは第一に「業績による教員の質の識別」、第二に「評定結果の処遇反映」、第三に「職能開発の強化」の3点が目指された。

この第一・第二の目標を実現する上で必要とされたのが、厳密

な教員の成果測定であった。その背景には、言うまでもなく従来の教員処遇策への鋭い指摘がある。というのも、従来の教員処遇策は専ら経験年数を重視するものであり、教員の持つ生産性や力量が処遇に反映される仕組みとなっていないという批判があったからである。そこで、D.C.では教員評価における経験年数と力量の関連が検証され、その相関が否定された。これを裏付けるものとして、IMPACT 導入前における教職勤務年数と教員評価結果の関連を示したデータがあり、たしかに経験年数と教員の格付けには相関がみられないことがわかる（表2）。以上から、D.C.では教員の成果を厳密に測定することが企図され、教員処遇策の基軸も「経験年数」から「業績」へと移行されることになった。

第三の目標である職能開発の強化に向けては、具体的に次の目標が設定されている。すなわち、a)「明確な業績期待値の概要を示す」、b)「教員の業績に関して明確なフィードバックを提供する」、c)「全ての教員が成長計画を持ち、力量を高める手引きを獲得するよう保障する」の3点である。c)については後に触れるが、とりわけa)とb)を実現するため、IMPACT 全体の評価結果は100～400の範囲で数値化され、教員は点数に応じて「優れて効果的（350～400）」「効果的（250～349）」「最小限度に効果的（175～249）」「非効果的（100～174）」の4段階に格付けされる。「優れて効果的」とされた教員にはボーナス等の厚遇措置が取られる一方で、「非効果的」とされた教員は即刻解雇処分、2年連続「最小限度に効果的」とされた教員も解雇処分という、これまで見られなかった強硬措置が講じられることになった。

表2 D.C.公立学校における教職勤務年数と評定結果(2009年)

教職勤務年数	非効果的	優れて効果的
6年未満	2.7%	12%
6～10年	0.6%	22%
10～20年	2.0%	19%
20～30年	2.3%	16%
30年超	3.4%	15%

出典：Curtis, 2011 より小島作成。

では、このように数値化された評定の中身はいかなるものであろうか。教員の成績は次の5つの規準により評価される⁽⁶⁴⁾。

- ①児童生徒の学業成績、②授業視察、③同僚や職員との協調
- ④学校全体の学業成績、⑤専門家としての意識

①「児童生徒の学業成績」は児童生徒の学業成績に対する教員個人の貢献度を示す。教員個人の力量を測定することは一般に困難とされるが、その力量を測るためにIMPACTで採用されたのが“Value-Added モデル”と呼ばれる考え方である。一般に、児童生徒の学業成績を評価する際には学力テストの点数の高低が判断基準となるが、この点数には家庭や地域といった学校の統制外の要素が含まれているため、純粋に「教える側」の成果を反映するものではない。こうした観点から、学業成績を継続的に捉えることで、児童生徒の学業成長に対する「教える側」の貢献度を正確に測定しようと試みたのがValue-Added モデルである。具体的には、学業成績に影響を及ぼしうる人種・言語等の社会経済的要因といった学校の統制外の要因や過去の成績から、今年度その生徒児童に期待される学業成績を統計的に算出し、実際の成績

と比較する。この差異が「Value-Added」である。すなわち、同モデルに基づく評価では、たとえ高得点をとった児童生徒でも予測スコアを下回っていれば低い評価を受け、逆に得点の低い児童生徒でも予測スコアを上回っていれば良い評価を受けることになる⁽⁶⁵⁾。児童生徒の発達可能性を踏まえた“伸び”を評価基準とするValue-Added モデルは、今日最も公正な成果測定手法と評する論者もあり、各州で積極的に取り入れられ、近年では連邦政府も同モデルを用いた教員評価を推奨する施策を打ち出している⁽⁶⁶⁾。なお、過去のデータが不足しているため同モデルを使用できない教員に対しては、教員が評価した児童生徒の学業成績を判断基準とする⁽⁶⁷⁾。

②「授業視察」は、教員の業績・支援モデルの構築を目指して開発された「教授＝学習枠組み（Teaching and Learning Framework）」に基づいて施行される。「教授＝学習枠組み」とは、優れた教育のビジョンを推し進めて習熟の様々な段階で求められる全ての技術を説明・解説する枠組みであり、「計画」「教授」「効果改善」を三位一体のものとして設計・運用することが求められる。ここで特筆すべきは、授業視察がこの「教授＝学習枠組み」に基づいて行われ、成績づけがなされる点である。授業視察は1回あたり30分間であり、年間5回実施される。内3回は校長・校長補佐といった管理職、内2回はD.C.学区が雇い入れて訓練した「マスター・エデュケーター（Master Educator）」と呼ばれる認定されたメンター教員が担当し、それぞれ最初の視察以外は抜き打ちで授業視察が行われる。視察後は15日以内に対象の教員との個人面談が実施され、評価の通知とフィードバックがなされる。教員はオンラインシステムにログインし自らの評価を確認できるだけでなく、主な長所や改善点、職能開発に向けた次のステップ等をまとめた自分専用の成長計画も見ることができる仕組みになっている⁽⁶⁸⁾。以上のように、「教授＝学習枠組み」では、b)の「教員へのフィードバック」及びc)の「力量の向上」という観点を強く意識していることが見受けられる。

③～⑤については次のように説明される。すなわち、③「同僚や職員との協調」は同僚のイニシアティブをどの程度サポートしているかという学校共同体への貢献度を表し、④「学校全体の学業成績」はValue-Added モデルに基づく学校全体の学業成績、⑤「専門家としての意識」は無断欠席・遅刻の有無や、学校の方針・手続きを遵守しているか、さらには、児童生徒や保護者をはじめ学校関係者に敬意を持って接しているか等、教員としての中核的な資質を問うものとなっている。

IMPACT の評価規準を見ると、その枠組みからは、児童生徒の学業成績だけでなく、授業力や同僚へのサポート、教員としての心構えといったように多角的な視点から教員を評価する姿勢がうかがえる。その点では、少なくとも教員の仕事の総体をつかもうとしており、丁寧な制度設計と言えよう。また、教員個人の成長を助成する事後指導等の手厚いフィードバックが施されている点には「先進的な教員評価システム」としての可能性を感じさせるものがある。

だが、果たしてこれら5つの要素は同等に評価が行われているのだろうか。比率の内訳をみることで、教員が有する資質のうちどれが重視されているか明確になるはずである。

IMPACTにおける各規準の比率は、一般に Value-Added モデルに使用できるデータ（以下、Value-Added データ）を持っているか否かで評価方法が異なる⁽⁶⁹⁾。前述のように、過去のデータがない教員もあり、比率の内訳について論じる際には Value-Added データの有無で判別する必要がある。Value-Added データが有る教員の場合、評価規準の比率は、①「児童生徒の学業成績」が50%、②「授業視察」が40%、③「同僚や職員との協調」が5%、④「学校全体の学業成績」が5%となっている（図6上）。一方、Value-Added データが無い教員の場合、①「児童生徒の学業成績」が10%、②「授業視察」が80%、③「同僚や職員との協調」が5%、④「学校全体の学業成績」が5%となっている（図6下）。なお、⑤「専門家としての意識」は上記の評価割合には含まれないが、無断欠席・遅刻等により教師として望ましい水準に達していないと判断された場合には、合計スコアから10ポイントないし20ポイント引かれることになっている⁽⁷⁰⁾。

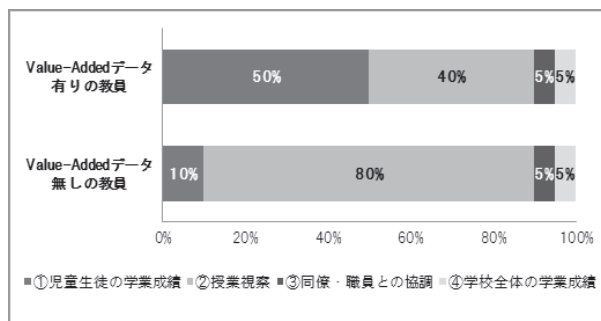


図6 IMPACTにおける評価規準の比率

出典：District of Columbia Public Schools, 2009 より小島作成。

以上、評価項目からは、IMPACTが教員の仕事の総体をつかみ、適切に評価・サポートすることで、より良い教授の実現を志向した望ましい教員評価システムのように思える。だが、その評価規準の比率に着目すると、①「児童生徒の学業成績」と②「授業視察」が9割を占め、その他の観点が形式的な評価項目に陥っていると言わざるを得ない。さらには、詳しくは次節で述べるが、IMPACTの評価結果自体に関しても疑問の声が上がり、特に教員組合側からは大きな反対運動も起こった。

このようにIMPACTの評価をめぐる議論には賛否両論があり、その議論に決着をつけるのは難しいようにも思われる。たしかに志向性としては望ましい教員評価制度のように思われるIMPACTであるが、以下に述べる制度設計上の問題等から悪評が聞かれるのも事実である。しかしながら、IMPACTが提起する問題はD.C.のみで完結すべきものではない。本質的な視点で捉えれば、教員評価全体に関わる、より重要な論点が浮かび上がってくる。以下では、IMPACTの制度設計上の問題点を明らかにした上で、教員評価の抱える本質的課題について論究する。

(3) IMPACTにみる教員評価の本質的課題

D.C.で激しく争点となったのは「IMPACTの信頼性」という制度設計上の問題である。この議論の中心にあるのが、IMPACTの重大要素である「Value-Addedモデルに基づく学業成績」および「授業視察」に基づく評価結果である。というのも、

両者は評価に占める比率が非常に高く、評価結果を左右する要素だからである。この問題に関する例を挙げると、例えば優秀な教員であれば、当然どちらの評価項目でも良い成績を収めるはずであるが、実際には両者の間に必ずしも強い相関が認められないことが調査によって示されている⁽⁷¹⁾。この結果は、IMPACTの評価結果の信頼性を論じる上で重要な意味を持つ。なぜなら、両者に強い相関がみられない以上、同じ人物でも Value-Added データを持っているか否かで評価結果に大きな差異が生じる可能性があるからである。こうした問題を孕むとすれば、IMPACTの信頼性を立証することは困難であろう。

さらに、「Value-Addedモデルに基づく学業成績」および「授業視察」それぞれに対しても問題が指摘されている。前者に関しては、米国教育学の権威である前述のダーリン＝ハモンド等が鋭く指摘しており、教員の成果測定における Value-Added モデルの評価結果は、受け持った児童生徒に左右され、さらには学業成績に影響を及ぼしうる学校の統制外の要因も完全に取り除けないといった理由から、同モデルに基づく教員評価に異を唱えている⁽⁷²⁾。後者に関しては、実際 IMPACT で評価された教員から声が上がっており、視察者によって視察の印象や意義に大きな差異が感じられるとの批判もある⁽⁷³⁾。

以上のように、D.C.において激しく問われたのは、IMPACTの信頼性をめぐる問題であった。しかし、IMPACTが提起する問題はそれに止まらない。D.C.内では十分に争点化していないが、本質的な論点として「教員個人の評価を処遇に反映することの是非」が問われなければならないはずである。IMPACTの性質をみると、その前提には教員一人ひとりの力量は正確に測定でき、処遇を差異化することが教員のより良い力量形成へとつながるという発想がある。だが、教育のように複雑な体系を持つシステムにおいて、教員個人の力量を正確に測定することは可能なのだろうか。また、仮に正確に測定できたとしても、処遇を差異化することがより質の高い教授体制につながるのだろうか。

この問題を考察する上で示唆的なのが、IMPACTの重大要素である「Value-Added」に詳しいダグラス・ハリス (Harris, D.) の議論である。彼は、一時的な学力テストの高低ではなく教育者の力量や努力が反映されうる Value-Added モデルの評価手法に妥当性・優位性を認めており、学校規模で同モデルを使用することの有用性を唱えている。だが一方で、教員個人を対象とした同モデルの使用に関しては反対の立場を示しているのである。その理由として、次の3つの問題点が提起されている⁽⁷⁴⁾。

第一に、教員を個人単位で評価することは、学校規模での評価に比べて、系統誤差や確率的誤差を引き起こす可能性が高い。第二に、教員個人を評価し、処遇を差異化することは、教員の抱える脅威を増大させる。第三に、教員間の協力や協調が弱まる。すなわち、教員を個人単位で評価することは、評価結果の信頼性という点にのみ不安を残すだけでなく、教員同士が協力・連携した質の高い教育を阻む危険性を孕んでいるのである。仮にIMPACTがどれだけ完璧な構造を確立しようと、個人単位の教員評価を実施している以上、教員の不安や脅威は増し、同僚を敵視する排他的な教育実践を生み出しかねない。言うまでもなく、こうした環境は児童生徒の学びにも悪影響を及ぼすだろう。

以上本稿では、IMPACT の内実を探り、その特質をとらえることで D.C. における新たな教員評価システムの光と影を明らかにしてきた。その制度設計には、前述のようにいくつかの問題点が散見されるものの、教員の仕事を総体的にとらえ、その成果・努力に基づく評価を志向するものであり、「急進的」な教員処遇策の印象とは打って変わって「穏当」な印象が見て取れた。近年わが国における教員評価をめぐる議論が、評価の方法・内容といった本質よりも、評価結果の公表という形式的なものに集約しがちであることを踏まえると、D.C. で実施された教育の成果を丁寧に評価しようとする試みである IMPACT は一概に否定できない要素を持っている。

6. 考察

(1) 急進性の根拠の検証

以上、本稿では米国 D.C. における改革の試みを検討・考察してきた。そこからはわが国の教育行政制度のあり方を展望する上で、少なからぬ実践的・理論的示唆を読み取れる。

第一に、本稿の主題である教育改革の急進性の生起要因をめぐる示唆である。もとより日米の文脈の相違から自ずとそこには隔りがある。他方、先進産業国としての現代的な共通点も浮かび上がっていた。

まず急進的改革の論理的根拠という観点からすれば、第 1 章に述べたようにわが国では、いじめ問題に象徴される突発的・危機的事態への迅速かつ機動的な対応という文脈で急進性が求められる。

これに対して D.C. では、第 2・3 章に見たように、学力向上という平時の日常的責務の文脈で急進性が発揮された。ただし平時といえども、学力不振・低学力が経済のみならず治安等とも密接に関連づけられ、深刻で解決困難な猶予なき問題として社会的に構築されてきた。それが一種の危機と見なされ、もはや対応には急進性が不可欠とされたのである。

さらに急進的改革の社会的背景という観点から掘り下げれば、日米共通の要素として、①グローバル化社会、ひいては再帰的近代における諸個人の不安の高まりが諸改革を促す“不安駆動型社会”という様相、②喫緊の教育課題解決能力の欠如と既得権益への固執という印象を伴う教育専門家への極度の不信感、③その裏返しとして、一般市民・大衆の意思・意識に根ざす教育の統治（ガバナンス）の欠如という現状への批判意識、が浮かび上がる。

これらの根拠と背景からすれば、わが国で求められうる急進性も、今後は危機管理の文脈を超えて、日常的責務に求められる可能性が十分に考えられる。現に、学力テストの結果をめぐる学校別ないし校長名の公表等、従来は現場の声や実情を慎重に考慮した上で抑制してきた事柄が、昨今の首長の影響下で急進的に扱われ始め、論争を引き起こしている。単なる賛否表明にとどまらず、その生起の複雑な機制を捉えなければ、混迷は深まるばかりであろう。

(2) 急進性の発動過程の変容

第二に、急進性が発動する過程・様相をめぐる示唆である。本事例には、米国の教育をめぐる政治過程の今日の変容が浮かび上

がる。

D.C. での急進的改革はリーという主導者の特異な個性の結果とも言える。だが他地域・他国や今後における再現や継承、すなわち一定の普遍性は十分に考える。

第 3 章で検討したが、既存の教育行政体制に囚われずそれを打破できる人材を求めたとき、従来のように他地域での教育長職歴任者が候補とはならなかった。今や既存の公立学校を批判しつつも支援する姿勢を見せる“教育 NPO ビジネス”の成立とも称せる状況があり、そこが貴重な人材プールとなりつつある。米国教育行政を法制度のみならず社会基盤（インフラストラクチャ）を含む一つのシステムとして捉えるならば、少なくともリーダーシップ生成の面で、リーと同じような人物は今後も登場しうる。いわば、急進性が政治過程のなかで恒常的に発現するような制度化の萌芽を見いだせるのである⁽⁷⁵⁾。こうした官民渾然となった米国の複雑な教育事情の多層性・多元性を識別しつつ、わが国での現状と将来を照らし合わせる必要がある。

また第 4 章で明らかにしたように、彼女の改革アイディアは米国公立学校の過酷な問題点に直面するなかで練られ、とりわけ若い保護者や学校関係者以外の支持・期待を得るものであった。その意味では時代によって生み出されたリーダーとも言える。これから考えれば、彼女が行使した急進的な権力は、世間に瀰漫する諸意識によって構成される面を持つ。強靱な意志（場合によっては陰謀さへ）等を有した主体が権力を発動すると想定するような捉え方、換言すれば“疑似人格化”した権力観では、その構造や性質を正確に理解することは難しいのではないか。

さらに上記第一の示唆とも関連して、市民の諸意識は、公立学校に対する批判、さらには怨念（ルサンチマン）とも呼べる感情に根ざす。一方、D.C. の市長や教育監は教員組合と対立し、再選という自身の利益を失いかねない行為に及んだとも言える。いわば旧来の合理的な利益政治の枠組みだけでは掌握できない、理念・信念・感情等、非合理性をも含む複雑な様相が見受けられる。

このように捉えると、教育行政における民主性や民意の反映という従来の概念について、それらの徹底が“脱”疑似人格化した権力を生むおそれがある。だとすれば、むしろその直接の実現や反映ではなく、学習等を通じた民意の変容を含む民主性の再定義が必要ではないか。そしてそれを踏まえ、教育における政治的中立性の強調や政治の忌避のみに終わらず、その過程を積極的に組み替えていくという“教育政治”の再構成の必要性が指摘できよう。これらを通じて、改めて教育において、いかなる根拠で、何を、どのような筋道で急進的に「変えて」いくのか、そもそも「変える」必要があるのか、等を再検証していく作業が残されている⁽⁷⁶⁾。

(3) 教員処遇策の展望

第三に、D.C. において急進性の対象でもあり内容にもなった教員処遇策に関する示唆である。第 4 章で述べたような改革アイディアの根底には“公立学校改革の阻害要因としての教員”という、やや戯画化された仮説的印象がある。すなわち、1) 教員間には明らかに児童生徒の学力伸張を促す上での力量の差異がある、2) その点で「使えない」教員が在籍するにもかかわらず、組合協約による身分保障で解雇は困難、3) 同時にその保障が、

形骸化した教員評価と相まって改善誘因を奪っている、という印象である。こうした状況を劇的に変えない限り米国公立学校・学力の改善はあり得ない、という強硬な主張がリー訴求力の源泉であり、その徹底的な実現を求める点に急進性がある。

とはいえ D.C. の事例では、同じ教員処遇策であっても、就任直後に展開した教員等の大胆な解雇と、一定期間後に設計・提示された教員評価制度とを分けて考える必要がある。

第5章で示したが、前者の急進性に比べると後者は、少なくとも理念的には重要な提起になりうる。家庭や地域の影響を考慮しつつ、単なる一時的点数でない学力の伸びを見ることで、発達への助成的介入という教育者の結果責任を自覚させる意義を有している。その限りでは、教育において何を変える（べき）かを検証する上で重要な手がかりを与えるものである。

しかし、ここには教員への評価をめぐる非常に困難な課題がある。前章の終わりの叙述と深く関連するが、評価対象を教員個人にのみ絞ることについては、例えば、組織が人を作る側面の軽視、特に繊細な対人職を支える同僚関係や、弱みを支え合い強みを伸ばす協業等の重要性が軽視されるという批判もありうる。これは教育者の実感に合致しやすく、研究上の言説でも、特に昨今の学校・教師擁護の風潮の下、支持・志向されることが多い。

反面、こうした見方では、改革・変化を求める社会的要請・信頼に応ずることは難しく（たとえ応える必要がないにせよ）、また仮に教員・教育関係者の既得権益が存在するとすれば、その保持にのみ利用される懸念も残る。

さらに興味深いのは、D.C. の事例では教員組織内部での志向性の違いもうかがえることである。第4章の政治過程の説明に基づけば、特に教員組合からは根強い反発がある一方で、若い世代、あるいは世代を超えた一部教員には、まるで自分の有能さが他の教員のために減殺されることを嫌うかの如く、組織的に総括された評価を避け、個人評価を望む動きがある。これはわが国でも無縁の話ではない。

いずれにせよ、同じく急進的とされながらも意味合いの異なる解雇策および教員評価制度の二つが共存する点に D.C. の妙味があるとも言える。それは、教育の本質に真摯に向き合おうとする際に直面する困難を示すものでもあろう。今後、米国他地域そしてわが国で地方教育行政に一定の急進性が求められるにつれ、教員処遇が幾度となく論題になることが予想される。その際に、現在のわが国では法制度で規定される身分や地位の保障をいかに扱うべきか、公平・正義に基づく議論の実現や、それを先述の社会全体の学習過程へどう組み込めるかが、重要な実践的・理論的課題となる。

以上の諸点は、わが国の教育行政をめぐる実践と理論の展望に少なからぬ影響を与えうるものである。とはいえ、これらは本稿でのモノグラフ的な記述・分析のなかで見えてきた要点をつないで浮かび上がる仮説的な見取り図に過ぎない。今回は十分に切り扱えなかったが、その後の D.C. の状況も視野に入れながら、今後も追跡調査・研究を行う予定である。

【注】

(1) 中央教育審議会（諮問）『今後の地方教育行政の在り方につ

いて』2013年4月25日。

(2) 報道例として『朝日新聞』2013年9月25日付朝刊等。

(3) 特に大阪が話題を提供している。中原徹・伊藤大貴『学校を変えれば日本は変わる—強い国・日本は公立改革で生み出す—』阪急コミュニケーションズ、2013年。

(4) 木田宏『教育行政法（新版）』良書普及会、1983年、41頁等。

(5) メディアでは以下の登場例がある。岩田太郎「米教育界を揺るがす大胆な改革者ミッシェル・リーのダメ教師切り」『エコノミスト』第89巻第13号（通巻4162号）、2011年。MBS ニュース番組 VOICE「特集・米国流教育改革の落とし穴」（2012年2月16日放送、全国版ではTBS「報道特集」2012年3月17日にて放送）では、著名な米国教育学者ダイアン・ラビッチ（Ravich, D.）にもインタビューを敢行しながら、D.C. における教育監の影響についてわが国（大阪）との対比の下で報じている。直接情報を頂戴した岩田氏ならびに番組関係者にこの場をお借りして御礼申し上げる。研究例では山下晃一「教員の専門性と社会的予期の相互調整をめぐる問題—日米の状況から—」『教育制度学研究（日本教育制度学会）』第19号、2012年、159-164頁等もあるが、D.C. の事例は参考的言及にとどまる。

(6) 先駆例の一つとして小川正人『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性—』岩波書店、2006年。理論的枠組みについては以下でも整理した。山下晃一「現代アメリカにおける地域教育計画をめぐる制度再編の動向—教育委員会と首長部局の関係再編の一面—」『教育制度学研究（日本教育制度学会）』第12号、2005年、138-142頁。近年では小松茂久が丹念に理論と実践を継続追跡している。同「アメリカの教育統治における市長直轄管理の要因に関する考察」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』第21号、2010年、25-37頁、他。

(7) D.C. の事例は市長直轄型管理の事例に分類できるが、後述のように首長関与後の教員解雇、学校統廃合等の施策の急進性が話題を呼んだ。この点で、単なる市長直轄事例でなくその急進性に着目した分析が必要であり、本稿でまさにその作業を試みる。D.C. の取組は米国でも未だ確定的な評価・結論に至っていないが、その論争自体が興味深い論点をいくつも提示しており、本稿でもそれらを扱っていく。なお、検討文献については、改革が生じた2007年以降の米国関連学会紀要所載の論文の他、ERIC等を渉猟した。例として Peterson, P.E., "The Case against Michelle Rhee: How Persuasive Is It?", *Education Next*, 11 (3), 2011, pp.68-73., Rothstein, R., *How to fix our schools, Issue Brief #286*, Economic Policy Institute, 2010, 等。全米アカデミーズの全米研究協議会は D.C. の成果評価を依頼され、その前提枠組み等を示す刊行物を著している。National Research Council, *A Plan for Evaluating the District of Columbia's Public Schools: From Impressions to Evidence*, The National Academies Press, 2011. 同書の引用文献等も同じく渉猟した。

(8) データ引用先は以下の通り（最終閲覧日 2013/09/27）。

【D.C. 推定人口】http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=PEP_2012_PEPANNRES 【在籍児童生徒】<http://dc.gov/DCPS/>

- About+DCPS/Who+We+Are/Facts+and+ Statistics 【児童生徒数】チャータースクールの人数に関しては、2006年度に限り、その他の教育機関を含めた人数を表記。Hoffman, L., *Numbers and Types of Public Elementary and Secondary Education Agencies from the Common Core of Data: School Year 2006–07*, 2008, p.6., Keaton, P., *Numbers and Types of Public Elementary and Secondary Local Education Agencies from the Common Core of Data: School Year 2010–11*, 2012, p.7. 【教員数】 【学校数】 http://nces.ed.gov/ccd/data_tables.asp Table I. Number of schools, students, and teachers in regular schools with membership for the United States, by school operational and charter status and state: School years 2000–01 through 2010–11. 【教育支出】 Cornman, S.Q. et al., *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary School Districts: School Year 2010–11 (Fiscal Year 2011)*, 2013, pp. 7-8., Zhouh, L. et al., *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary School Districts: School Year 2006–07 (Fiscal Year 2007)*, 2009, p.8.
- (9) 「読解」: U.S. Department of Education, *The Nation's Report Card Reading 2007*, National Center for Education Statistics, 2007a. 「数学」: U.S. Department of Education, *The Nation's Report Card Mathematics 2007*, National Center for Education Statistics, 2007b.
- (10) 例えば、The Parthenon Group, *Fact-Base for DCPS Reform*, 2006. や、Witt, A., “Worn down by waves of change”, *Washington Post*, 2007.6.11. など。
- (11) District of Columbia, *Public Education Reform Amendment Act of 2007: Enrolled Original*, West Group Publisher, 2007.
- (12) 「修正法」には、教育監任命に際して市議会の承認を必要とする旨が明記されているが、リー就任時は市議会の承認を求めることなく取り決められたという。Hannaway, J. & Usdan, M.D., “Mayoral Takeover in the District of Columbia”, Boyd, W.L., Kerchner, C.T. & Blyth, M. (eds.), *The Transformation of Great American School Districts*, Harvard Education Press, 2008, p.124.
- (13) Ripley, A., “Can she save America's schools?” *TIME*, 2008.12.8, p.25.
- (14) 学区公立学校の児童生徒数は、2001年 66,000 人から 2009年 45,000 人へと減少している。一方、チャータースクールに通う児童生徒は 28,000 人増加した。Whitmire, R., *The Bee Eater: Michelle Rhee takes on the Nation's worst School District*, Jossey-Bass, 2011, p.94.
- (15) 閉校の対象となったのは、過去 5 年間で入学者数が減少している学区公立学校であり、それにより 2 億 3,600 万ドルが削減できたとされている。 *ibid.*, pp.94-97.
- (16) National Research Council, *op. cit.*, p.102.
- (17) 2007 年 12 月に、労働組合に属していない任意契約の職員 (at-will employees) に関する解雇権限を教育監が有することを定めた法律が制定された。当時 934 名の職員がおり、その内 754 名が労働組合に所属していなかった。“Fenty, Rhee Introduce Important Next Step in DCPS Central Office Reform: Administration submits legislation that reclassifies non-union positions in central office”, *DCPS Watch*, 2007. 10. 12. <http://www.dcpwatch.com/mayor/071012.htm> (最終閲覧日 2013/09/10)、Whitmire, R., *op. cit.*, p.83.
- (18) Hannaway, J. & Usdan, M.D., *op. cit.*, p.115.
- (19) Curtis, R., *District of Columbia Public Schools: Defining Instructional Expectations and Aligning Accountability and Support*, The Aspen Institute, 2011, p.23.
- (20) Henig, J.R., “Washington, D.C.: Race, Issue Definition, and School Board Restructuring”, Henig, J.R. & Rich, W.C. (eds.), *Mayors in the Middle: Politics, Race, and Mayoral Control of Urban Schools*, Princeton University Press, 2004, p.209.
- (21) Levy, M., “History of Public School Governance in the District of Columbia: A Brief Summary”, Washington Lawyers' Committee for Civil Rights, 2004. <http://www.dcpwatch.com/dcps/0401.htm#1> (最終閲覧日 2013/04/18)
- (22) Hannaway, J. & Usdan, M.D., *op. cit.*, p.117.
- (23) Hafrey, L. & Reavis, C., “Management Principles and the Washington, DC Public Schools (A): Choosing Chancellor”, *MIT Sloan of Management Case Study*, 2011a, p.7.
- (24) *ibid.*, pp.119-120.
- (25) Hafrey, L. & Reavis, C., “Management Principles and the Washington, DC Public Schools (C): Former DC Mayor Adrian Fenty Reflects”, *MIT Sloan of Management Case Study*, 2011c, p.3.
- (26) Hannaway, J. & Usdan, M.D., *op. cit.*, pp.121-123.
- (27) *ibid.*, p.122.
- (28) Hafrey, L. & Reavis, C., 2011a, pp.10-12.
- (29) *ibid.*, pp.2-5.
- (30) 兵頭泰三「米国における市教育委員会と市教育長との関係 (二)」『近畿大学法商学部論叢』第 2 巻 3 号、1952 年。
- (31) Hafrey, L. & Reavis, C., 2011a, p.11.
- (32) *ibid.*, pp.10-12.
- (33) Whitmire, R., *op. cit.*, pp.74-76.
- (34) *ibid.*, p.74.
- (35) *ibid.*, pp.75-76.
- (36) The New Teacher Project の HP 参照。
<http://tntpteachingfellows.org/> (最終閲覧日 2013/09/28)
- (37) Levin, J. & Quinn, M., “Missed Opportunities”, TNTP, 2003, Levin, J., Mulhern, J., & Schunck, J., “Unintended Consequences”, TNTP, 2005.
- (38) Whitmire, R., *op. cit.*, pp.56-63.
- (39) Hafrey, L. & Reavis, C., 2011a, p.11.
- (40) Teach For America の HP 参照。
<http://www.teachforamerica.org/> (最終閲覧日 2013/09/28)
- (41) Zeichner, K. M., “The Adequacies and Inadequacies of Three Current Strategies to Recruit, Prepare, and Retain the Best Teachers for All Students”, *Teaching College Record*, 105 (3), 2003, p.504.
- (42) Whitmire, R., *op. cit.*, p.25.

- (43) Teach For America の HP より “2013 Alumni SnapShot” を参照、<http://www.teachforamerica.org/why-teach-for-america/building-a-ovement/lifelong-leaders> (最終閲覧日 2013/09/29)
- (44) Kopp, W., *A Change to Make History*, Public Affairs, 2012, p.83.
- (45) 以下参照。妹尾越子「テキサス州ヒューストン独立学区における Teach For America プログラムの意義」『アメリカ教育学会紀要』第 18 号、2007 年、27-40 頁。
- (46) Viadero, D., “Study Finds Benefits in Teach for America”, *Education Week*, 23(40), 2004.6.16, p.1, 26.
- (47) Darling-Hammond, L., “Teacher Preparation Is Essential to TFA’s Future”, *Education Week*, 30(24), 2011.3.16, p.25, 26, 36.
- (48) TFA を通じて課題のある学区に入職することもあり、5 年を経て教職を継続する者は 27.8% (全米平均約 50%)、最初に派遣された学区に留まる者は 8.6% である。Donaldson, M. & Johnson, S. M., “Teach For America Teachers: How Long Do They Teach? Why Do They Leave?”, *Phi Delta Kappan*, 93(2), 2011, pp.47-51.
- (49) Washington Teachers Union, “Washington Teachers Union-District of Columbia Public Schools 2007-2012 Contract Information Packet”, *DCPS Watch*, 2008.7.21.
- (50) Learning Matters, Inc., “Michelle Rhee in Washington, D.C. Podcast: Not the Only Kid on the Block (Transcript)”, *Leadership: a Challenge Course*, 2008.7.22, <http://www.learningmatters.tv/transcripts/podcasts/112.pdf> (最終閲覧日 2013/04/19)
- (51) Haynes, V. D., “Rhee Seeks Tenure-Pay Swap for Teachers”, *Washington Post*, 2008.7.3.
- (52) “WTU members Oppose Contract Proposal: Findings from a Survey of WTU members”, *DCPS Watch*, 2008.8.15, <http://www.dcpswatch.com/wtu/080815.htm> (最終閲覧日 2013/04/08)
- (53) Rhee, M., “Testimony on the DCPS Reduction in Force”, District of Columbia Public Schools, 2009.10.29, <http://dcwatch.com/rif/091029b.htm> (最終閲覧日 2013/02/12)
- (54) Turque, B., “D.C. teachers’ Union Ratifies Contract, Basing Pay on Results, not Seniority”, *Washington Post*, 2010.6.3.
- (55) *Ibid.*
- (56) 「DC 包括アセスメントシステム (District of Columbia Comprehensive Assessment System)」における 2008 年度の児童生徒の学業成績を参照としている。Curtis, *op. cit.*, p.4.
- (57) U.S. Government Accountability Office, *District of Columbia Public Schools: Important Steps Taken to Continue Reform Efforts, but Enhanced Planning Could Improve Implementation and Sustainability*, Washington, DC: Author, 2009, p.25.
- (58) Curtis, *op. cit.*, p.12.
- (59) District of Columbia Public Schools, *2010-11 IMPACT Results*, 2011.7.15, p.3.
- (60) 教員の質に関する全米評議会 (National Council on Teacher Quality) 代表ケイト・ウォルシュ (Walsh, K.) の発言。ウェンディ・コップ著 松本裕訳『世界を変える教室 ティーチ・フォー・アメリカの改革』英治出版、2012 年、116 頁。
- (61) Simon, M., *Opposite Philosophies in Teacher Evaluation – A Tale of Two Districts*, ASCD, 2012.
- (62) コップ前掲書、114 頁。
- (63) Curtis, *op. cit.*, p.12.
- (64) *Ibid.*, p.22.
- (65) Value-Added モデルについてはハリスの議論が詳しい。米国で初めて Value-Added モデルの開発・実践を行ったウィリアム・サンダース (Sanders, W.) の理論も、同モデルの理念をつかむ上で重要である。Harris, D. N., *Value-Added Measures in Education*, Harvard Education Press, 2011. および Sanders, W. L., “Beyond No Child Left Behind” paper presented at the 2003 Annual Meeting American Education Research Association, 2003. 等参照。
- (66) 政府は Race to the Top の政策で Value-Added モデルを教員評価に使用することを推奨している。Kinnucan-Welsh, K. et al., “Should value-added modeling be used to identify highly effective teachers?”, Lasley, T. J. et al., *Standards and Accountability in Schools*, SAGE Publications, 2012, p.149.
- (67) Value-Added データの有る教員は 15%、Value-Added データの無い教員は 85% である。The New Teacher Project, *2010 DCPS-TNTP IMPACT Conference: Overview and Key Lessons*, 2011, p.15.
- (68) District of Columbia Public Schools, *IMPACT Overview – SMHC Conference*, 2009.11.4. およびコップ前掲書。なお、日本における教員の成長が、一般に自己評価をもとにした自律的なものであることを踏まえると、IMPACT における教員の成長は管理職やメンター教員から計画案が提示されているため他律的と言え、教員の自律性に反するもののようにも捉えられうる。
- (69) IMPACT では教科担任だけでなく学校に属する全ての教職員の評価に対応するために 20 の評価枠組みがあるが、ここでは一般的な教員評価の議論を行うため上記の 2 つに絞った。
- (70) The New Teacher Project, *op. cit.*, p.20.
- (71) Curtis, *op. cit.*, p.22.
- (72) Darling-Hammond, L. et al., “Evaluating teacher evaluation”, *Phi Delta Kappan*, 94(3), 2012, pp.8-15.
- (73) Curtis, *op. cit.*, p.19.
- (74) Harris, D. N., “Clear Away the Smoke and Mirrors of Value-Added”, *Phi Delta Kappan*, 91(8), 2010, pp.66-69.
- (75) 待鳥聡史『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房、2012 年、187 頁。
- (76) 小玉重夫による教育改革の遂行性やその中断、教育と政治の関係再考の提起が示唆的である。同『学力幻想』筑摩書房、2013 年、同「教育政治学の方へ—アルチュセール以後のイデオロギー論に着目して」『日本教育政策学会年報』第 18 号、2011 年、等参照。

執筆分担

山下…1, 6／榎…2, 3／可見…4／小島…5／豊田…表1