

《論説》

チャータースクールとコモンコア・ステイトスタンダード にみる新たなガバナンス

山口大学 佐々木 司

ABSTRACT

Cases of New School Governance: A Discussion Surrounding Charter School Authorization and Operation, and the Common Core State Standards Development and Implementation in the United States

Tsukasa SASAKI

Yamaguchi University

Political interests and arguments regarding new types of school governance have significantly increased among educational researchers in the early 2000s. With attention paid to the educational governance structure, this paper tries to uncover a complicated and complex situation in two particular topics: charter school authorization and operation in northern California, and the development and implementation of the Common Core State Standards.

Generally, the distinctiveness of the charter school system lies in its independency from the local school board working as a governmental body for regular public schools. In recent years, however, some charter schools have gained its establishment beyond this regular pattern.

A charter school, whose petition was once denied by the local school board, now successfully opened its door within a geographical boundary of this school district. The founder of this charter school, soon after being rejected by the school district, appealed to the state board of education and obtained an authorization from the state. In such cases as this, the local school districts may lose the revenue from the state as well as the students by not approving the charter petition submitted to them. Moreover, the districts may, upon agreement with the state, serve as a caretaker in budgeting for the charter school they disapproved.

In a different but also unusual way can be established a charter school. An elementary school district had long suffered from insufficient budget condition. Receiving a proposal from a charter school founder, this elementary school district accepted the petition and became the authorizer. This charter school, serving education for K-12 graders in the neighborhood, has been settled in a geographical area of different school districts in the same county. By accepting the petition and receiving students from the outside of its

boundary, the charter-authorizing elementary school district enjoys an increase of the budget coming from the state based upon the student population.

The Common Core State Standards Initiative is also guiding a new type of educational governance with a real-world approach to learning and teaching. Motivated by the shock of the PISA test results, a group of state elected officials and education-focused non-profit organizations initiated and enabled this standard development. Also, the federal government, with the sizable investment grants called “the Race to the Top,” is setting the pace for school turnaround toward the implementation of the state-led online assessments aligned to the Common Core States Standards. This may sound counterintuitive but states are accepting a self-triggered control of educational standards under the federal system in a global governance paradigm.

はじめに

いわゆる「ガバナンス」とは、ガバメント（政府）に替わる新たな統治システムの構造とそれを管理・運営する行為者間の相互の発現形態のことであるとされる¹。この定義からもわかるように、「ガバナンス」は、ガバメント（政府）の存在を前提に、それへの代替に着目したものである。しかし、公的性格をいささかでも帯びた「ガバナンス」の場合、政府＝ガバメント（あるいは政府による政治機能）をまったく不要とする統治システムは存在しない。むしろ従来のガバメントを含む複数の行為者による統治システムが、複雑に形成されている点に特徴があると筆者は見ている。

本論説²では、アメリカの教育における2つのガバナンスを取り上げる。前半（第1部）では、筆者がメイン・フィールドにしているカリフォルニア州におけるチャータースクール（CS）をめぐるガバナンスを扱う。そこでは2つのCSを紹介するが、いずれの事例においても、「行政体（governmental body）」の意味を考えさせられる。後半（第2部）では、2010年に策定された、事実上の全米的な教育課程の基準であるコモンコア・ステイトスタンダード（the Common Core State Standards）をめぐるガバナンスについて述べる。複数の行為者が用意した複数の選択肢のもとで、しかし一定方向へと導かれるという、連邦制国家アメリカにおける教育分野の「グローバル・ガバナンス」を描き出してみたい。

第1部：チャータースクールの設置形態にみるガバナンス

第1部では、2つのチャータースクール（CS）の設置形態を通して、「学区（school district）」の意味と課題を検討することで、新しいガバナンスを紹介・考察する。

いうまでもなく、アメリカにおける学区は公立学校の設置・管理主体であり、地方教育行政の「行政体」である。一般にCSの設置申請は、開校しようとするCSの校地が含まれるところの学区に対してなされ、教育委員会の審議を経て学区がオーソライズする。管理、監督、契約の更新も学区が行う。しかし、学区が申請を認めない場合もある。その場合、カリフォルニア州ではカウンティに対して申請し、そこが認めれば、カウンティによって認められたCSになる。カウンティからも認められなかった場合は、州のチャータースクール諮問委員会（Advisory Committee on

Charter School : ACCS) に申し立てをすることができ、そこでの審議と承認を経て州教育委員会に認められればCSになることができる。SBEタイプ (SBE : State Board of Education) と呼ばれる、州の教育委員会によって認められたこのCSが、2012年現在、カリフォルニア州内には22校存在する。SBEタイプのCSでは、CSそれ自体が「学区」であるとされ、設置・管理の主体がCS、設置認可者 (authorizer) は州教育委員会という構造になっている。

1-1. フレックス・アカデミー・チャータースクール

2010年にサンフランシスコ市内に開校したハイスクール、フレックス・アカデミー (Flex Academy Charter School: FA) は、まさにそのSBEタイプのCSである。母体はオンライン学習教材大手の企業 (K12 Inc.) なのだが、実際の設立者 (founder) は、スタンフォード大学でも講師としてCS関係の授業を担当するマーク・クシュナー (Mark Kushner) という人物である。

FAの設置者は、まず2009年末にサンフランシスコ統合学区 (The San Francisco Unified School District: SFUSD) に対してCS申請したが、同学区の教育委員会にあえなく否決されてしまった。SFUSDの生徒を奪ってしまう、FAに対してコミュニティから十分な支持を得られていないというのが主な理由だったとされる³。

FA側、具体的にはクシュナーは即座に州諮問委員会 (ACCS) に対してアピールし、2010年の4月には、全会一致の許可を取り付けている。市学区に否決された後、カウンティではなく、すぐに州に申請しているのは、サンフランシスコの場合、「市」が「カウンティ」として機能しているからである。実は、クシュナーは1995年にSFUSDにおける最初のCS設立を手がけた人物でもあり、いわば設立者 (ファウンダー) のプロである。加えて彼は、2010年当時、ACCSのメンバーのひとりでもあった。もちろんFAの審議の際は席を外してはいるが、SBEタイプのCSを認可する側の人間として、認可のために必要十分な知識と経験を有していたわけである。

FAは、サンフランシスコ市内中心部のビルを「校舎」としている学校であるが、SFUSDによって管理されているわけではない。CSとしてのFAを管理するのは学区としてのFAそれ自体ということになっている。「教育長」は、設立者でもあるクシュナーである (後掲の「表」参照)。FAはハイブリッド型 (=混合型) の教育を行っており、生徒は毎日通学するものの学習は自学自習を基本にしたもので、パソコンなどを使ったオンライン学習を中心に、必要に応じて教師が少人数授業を行っている。開校年度である2011年の生徒数はおよそ170人、うち4割はサンフランシスコ市外から通学してきている。

1-2. 「学区」の概況

ここでカリフォルニア州内の学区それ自体について簡単に紹介しておきたい。同州内には、現在約970の学区がある。それらは、大きく「小学校区 (elementary school district)」、「ハイスクール学区 (high school district)」、そして小学校とハイスクールの双方を設置・管理する「統合学区 (unified school district)」の3種に区分される。

1849年の州憲法によって義務教育制が敷かれて以降、学校を設置・管理する基本的な機関は学区であり続けてきた。ただし、歴史的に見れば学区の総数は減少するとともに (例えば1932年には約3,600もの学区が存在していた)、上記3種のなかでは「統合学区」がその割合を増してきた (全学区に占める割合は現在35%。1936年以前は、州内に統合学区はまったく存在していな

かった)。州は、将来的には州内すべての学区を統合学区にしたい考えである⁴。なお、上記 3 種に区分される「通常の学区」以外に、カウンティもまた学区として機能し、必要に応じて公立学校を設置・運営することができる。また、上記FAのように、SBEタイプのCSでは、学校それ自体が学区になる。

近年の景気低迷、経済危機は学区に多大な影響を及ぼしており、カリフォルニア州内で破産のおそれのある学区は全体の 2 割近くに達すると報じられたこともある⁵。学区内の財産税 (property tax) が低減すれば、州からの教育予算獲得に目が向くのは必然である。州教育費は特別なグラント (基金) を除けば、学区内の総生徒数と ADA (Average Daily Attendance: 生徒の平均出席日数) を算出基盤として各学区に配分されるため、今度は、いかにして生徒数を増やすかが課題となる。今や学区は学区外からの生徒獲得に躍起になっているのである⁶。

1-3. ジョン・アダムズ・アカデミー・チャータースクール

次に、ジョン・アダムズ・アカデミー (John Adams Academy Charter School: JAA) を紹介しよう。JAA も 2011 年の秋に開校したばかりの新しい CS である。その「学区」は州都サクラメントの郊外にある人口 6 千ほどの小さな町、ルーミスである。ルーミス学区は「小学校区」であり、高校段階は、別の学区によって統治されている。

JAA がユニークなのは、JAA の校舎がルーミスにはない、という点である。では、どこにあるのか。JAA はローズビルという別の市 (人口 12 万人弱) の、かつてはショッピングセンターだった建物内にある。ローズビル市には小学校区とハイスクール学区がある。ルーミスから車でわずか 10 分程度ではあるものの、地理的にはまったく別の学区内に所在しているわけである。

JAA は企業が母体の CS ではないが、地元財界人ディーン・フォーマン (Dean Forman) が中心となって設立した学校である。彼は近隣に別の CS を創設したこともあり、またローズビルハイスクール学区で教育委員を務めた経験をもつ人物である。JAA の教育理念は、伝統的なアカデミック教科重視の保守的教育の実践にある。開校年度である 2011 年には、K-10 学年に 630 人の生徒を受け入れてスタートしたが、以後 2012 年度には 11 学年、2013 年度には K-12 学年対象の一貫校となった。

ルーミス小学校区に提出された JAA の申請書⁷によると、ルーミス内で適切な校地、校舎を見つけることができそうにもないので、ローズビル市の小学校区およびハイスクール学区にも伝えた上で、ローズビル市内に開校しようとしていたことがわかる。しかし実際には、申請段階ですでにルーミス小学区内に開校する可能性はほぼなかったようである。ルーミスは 3 年前に自学区内に別の CS を 2 校開校したばかりであったし (うち 1 校は既存の公立小学校を CS にコンバートしたもの)、何より自学区内に開校させたのでは学区外からの生徒獲得にはつながりにくい。つまりメリットがないのである。

このところの財政難で、多くの学区が厳しい経営を迫られている。ルーミス学区もわずか数年前には経営破綻の危機にあった。JAA に通う児童・生徒はルーミスの住人ではない。ルーミスは、JAA という CS のおかげで州から教育予算を得ている。その額は \$98,832 ドルにのぼり、学区予算の 0.5% に相当する⁸。

1-4. チャータースクールと学区の関係

CSという制度が誕生して20年が経ち、今やCSの設立者もかなりプロ化している。クシュナーもフォーマンも、別のCSを設立した経験がある。関係する知識をもち行動力もある。加えて、関連する州法規定⁹を見ると、設立者側にきわめて有利なものになっていることがわかる。

チャーター申請がなされたら、学区は30日以内に公聴会を開き、その後60日以内に認可するか否かを判断しなければならない。さらに検討を要する場合は、双方合意の上で30日間延長できることにはいるが、いずれにせよ、わずか3～4か月で学区は結論を出さなければならないのである。不認可とするには、①生徒にとって実効性がないプログラムである、②申請書からは実現可能性が十分うかがえない、③申請書に必要な署名が見られない（初年度見込み生徒の保護者の半数以上、同教師の半数以上）など、相応の理由が必要になるし、申請者に対して書面で回答しなければならない。

もちろんそれなりの理由をつけて学区が設置を拒むことはあるわけだが、たとえ拒まれても、先ほども述べたようにCS設立者はカウンティの教育委員会に対して申請を行うことができるし、カウンティによって否決されたとしても、さらに州の教育委員会に申請することができる¹⁰。

関連法規を見ると、CSを認可した学区の地理的境界内に開設できない場合、学区の境界線の外に開設することができる¹¹。JAAはこれに該当する。ただし、その場合の設置場所は、当該学区が含まれるカウンティ内でなければならず、チャーターを認めた学区は、地理的にみて開設可能性のある学区およびカウンティに対してCS認可前に開設予定であることを告げておかねばならないことになっている。また、学区外設置は学区内に適当な開設場所を見つけようとしたが見つけることが叶わなかった場合、もしくはCSの学区外の設置場所が臨時的使用である場合に限られる。しかし、開設予定の場所を地理的に含む学区およびカウンティに対して行うべきことはあくまで設置予定であることの「通知」であり、「承諾」を得る必要はないのである。

ひとたび設置認可を与えた学区は、次の責任を負う¹²。①CSとの連絡のためにコンタクトパーソンを学区内に定める、②少なくとも年に一度はCSを訪問する、③必要な報告書を適切に作成・提出するようCSに促す、④予算管理を行う、⑤チャーターの更新・破棄等があった場合には州教育局に速やかに知らせる。

つまり州の教育委員会は、州が認可したCSに対しては監督責任を果たす必要があるわけだが、実際には容易なことではない。それゆえ、CSが所在するカウンティ内の任意の教育機関、もしくは最初に申請を否決した学区に対して、双方合意の上で全部または一部の管理を担わせている。もちろん法規規定上もこれは認められている¹³。実はFAのケースでも、州教育局はSFUSDに対して上記④を担当させている。つまりSFUSDは、自分たちが拒否したCSの予算管理を、合意の上とはいえ、州に代わって執り行っているわけである。

1-5. 学区の意味と課題

ルーミス小学校区とSFUSDは、FAとJAAというCSが設置されたことにより利益を得たのであろうか、それとも損をしたのであろうか。まずルーミス小学校区は明らかに経済的利益を得た。上述のように、同学区はJAAによって\$98,832ドルの増収となったとしている。JAAの生徒はいつでも他学区の生徒であったからである。JAAとの契約により、生徒一人あたりの学区へのフロー

額は低く抑えられてはいるものの、日本円にして 800 万円の増収は、財政難に喘いでいた地方の小規模学区には大きな意味をもつものである。

一方SFUSDとはいえば、FAを拒んだことで、ざっと\$950,000程度を失う結果になってしまったのではないかと推測される¹⁴。FAを拒んだSFUSD内に、州が認可したCS=FAが作られ、そのFAが学区内の生徒約100名程度を奪ったからである。財政面に限っていえば、拒まずにSFUSDがオーソライザーとなり、できるだけSFUSDにとって有利な条件で財政上の契約を結んでおく方が得策であったように思える。ちょうどFAの開設時期までの2年間で、SFUSDの生徒数は500人近く増加しており、また同学区内にはすでにCSがいくつかあり、もうこれ以上CSは必要ないという考えがあったようで、これらを踏まえた判断だったようだが、思わぬ不利益を被ってしまう結果になった¹⁵。

学区からしてみれば、CSの設置申請は突然やって来るものであるし、申請それ自体を不受理とすることは許されない。それなりの理由をつけて認可をしないという判断を下すことも可能ではあるが、カウンティもしくは州がそれを認可してしまえば、意に反して学区内にCSができしまい、学区内の生徒を奪われる危険性がある。認めるべきか、それとも認めざるべきか。きわめて短期間のうちに、学区はその判断を下さなければならない。そういう時代に入っているわけである¹⁶。

ただ、申請がなされるケースはまだいいのかもしれない。JAAのケースにおけるローズビルの小学校区、ハイスクール学区は、ただ知らせを受けただけで、学区の地理的境界内に、他学区がオーソライズしたCSを突然開校させられただけの存在でしかない。噂では、地域に対して影響力のある人物フォーマンが、それなりに根回しをした上で行ったことのようにあるし、ローズビル市自体はルーミスに比べれば都市で人口も増加しているのでも、CSが1校できたところで、それほど大きな打撃は受けていないのかもしれない。このあたりのことは十分調べ切れてはいないのだが、ただ言えることは、カリフォルニア州の現行法制下では以上の形態によるCS設置はまったく合法であるということである。

州がCSのオーソライザーとなることで学校それ自体が管理者として学区化したFA。まずオーソライザー（＝ルーミス小学校区）を確保し、地理的には別の市（ローズビル）の別の学区（ローズビル小学校区、ハイスクール学区）内にCSを開校したJAA。そしてJAAの場合は、K-12学年を対象としたJAAというCSが、（本来は小学校しか設置できない）小学校区を設置認可者として設立されるという、珍奇な現象まで起きている¹⁷。

先にも述べた通り、学区は地方教育行政体であり公立学校の管理主体である。これは、設置者が管理者であるという単純な構造を映し出したものである。ところが、本論説で紹介したような新しいタイプのCSについては、設置しようとする者、設置申請を否認する者、設置を認可する者、管理者としての学区、CSの校地校舎を地理的境界内に作られた存在としての学区、予算管理等を代行する存在としての学区など、いわゆる“アクター”が多数存在する。しかも、否認された学区の地理的境界内に別の設置認可者を得てCSが突如設置され、合意の上ではあるが否認したCSの予算管理を担う、あるいは単なる通知だけで、ある学区の地理的境界内に同一カウンティ内近隣他学区を設置認可者とするCSが設置される、という複雑な状況を呈しているのである。

表 フレックス・アカデミーとジョン・アダムズ・アカデミーの比較

	フレックス・アカデミー (FA)	ジョン・アダムズ・アカデミー (JAA)
設置認可者	カリフォルニア州教育委員会 (SFUSDが否決した後)	ルーミス小学校区
学区	フレックス・アカデミーそれぞれ サンフランシスコ市内	ルーミス小学校区 ローズビル市内 (ルーミスとは別の自治体)
所在地		ルーミス小学校区内に校舎を探したが見つからず。ローズビルで
背景	SFUSD教委はFA側からのCS設置申請に対し、全会一致で否決。 SFUSD側の主張では、生徒数に影響が出る、コミュニティの支持に 問題があるというのが理由だったとされる (ACCS Meeting Notes for April 6, 2010) が、FA側は明確な否決理由になっていないと反 発。ACCSでは満場一致でCSを承認。	JAAの校舎を探すことを通知。校地校舎が見つからないまま ルーミス学区に申請。2010年12月に満場一致でCSを承認。
開校年	2010年	2011年
設置者	K12 Academy San Francisco 母体はオンラインカリキュラムを提供する企業K12, Inc. (本社は バージニア州)。K12 Academy San Franciscoは、スタンフォード大 学でも教鞭を執るMark Kushnerが指導しており、彼は上記学区 (= FA) の「教育長 (superintendent)」でもある。	John Adams Academies, Inc. 地元フィナンシャルプランナーのDean Formanが中心となって 設立。彼は過去、近隣他学区に別のCSを設立した経験をもつ。
対象学年	9-12学年 (将来的には6-12)	K-12学年 (2011年度はK-10学年)
生徒数 (2011年度概数)	170人	630人
所在学区内在住生徒の割合	SFUSD内在住生徒 約6割 他は近郊から	ローズビル小・ハイスクール学区内在住生徒 約8割 他は近郊から、ただしルーミス内在住生徒はいない
監督責任学区	予算管理 (financial oversight) のみSFUSD	ルーミス小学校区
上記監督責任学区のWebサ イトにおける学校情報	掲載なし (FA独自のサイトに掲載)	掲載なし (JAA独自のサイトに掲載)
教育内容・方法等の特色	ハイブリッド型 (オンラインカリキュラムによる個別授業中心+補 足的に少人数一斉授業)、出席は週5日	古典重視、保守的、ハイブリッド型 (一斉授業+個別指導)、出 席は週5日
備考	SFUSDにとっては\$950,000程度の減収 (筆者による試算、 \$9,500×100人)、これは学区予算総額の0.17%相当。ただし2009～ 10年度の2年間でSFUSD全体のADAは475 (人) 増加。しかし以 後は減少が懸念されている (同学区Annual Financial Report, June 30, 2011)。	ルーミス小学校区区にとっては\$98,832ドルの増収(同学区Budget Workshop資料Feb 2, 2012)。学区予算総額の0.5%に相当。

第 2 部：コモンコア・ステイトスタンダードの策定と評価システムにみる ガバナンス

第 2 部では、アメリカ国内の関係機関が、コモンコア・ステイトスタンダード (the Common Core State Standards、以下本文中はコモンコアと記す) によってもたらされようとしているカリキュラムの標準化に対してどのような役割を果たしているのか、またそもそも標準化とはいかなるものかを、その一端ではあるが構造的に提示することで、新しいかたちのガバナンスを紹介・考察したい。

アメリカでは、カリキュラム編成の基準であるコモンコアが 2010 年に州主導 (state-led) で策定された。コモンコアを採択する、しないについては各州の判断に委ねられているが、すでに 46 州が採択しており¹⁸、各州とも本格実施に向け動いている。連邦制をとる同国は、これまでナショナルカリキュラムもナショナルスタンダードも持たずに来たわけだが、コモンコアによって事実上のナショナルスタンダードが導入され、標準化の動きが進みつつあるのである。

コモンコアの策定に連邦政府は関与していないため、これはナショナルな基準ではないということになっている。しかし Race to the Top という名称の、ポイント制 (満点 500 ポイント) による州間の競争的資金 (約 40 億ドル) を導入したオバマ政権は、コモンコア採択州に 40 ポイントを与えたとしたこともあって、財政状況の悪化に苦しむ多くの州が採択へと動いた。国＝連邦はこのようにして各州の採択を促し、州が自らの意思で受け入れた国家レベルの基準が、今、アメリカ教育の方向性を定めようとしている。

もちろんカリキュラムとスタンダードは同じではない。コモンコアは、スタンダード (基準) を各州間で共有しようとしたものである。したがって、教師は依然としてレッスンプランを作り授業をデザインする自由をもつ。校長、教育長、教育委員会からも従来どおり、様々な決定権を保持している¹⁹。加えて、後述するように、コモンコアは、何をどのように教えるべきかを規定したのではなく、基本的には身につけておくべき力について定めたものである。しかし、カリキュラムがスタンダードによって規定される、方向づけられるのもまた事実であり、コモンコアはアメリカのカリキュラムを標準化する方向に働くものと思われる。

2-1. コモンコア・ステイトスタンダードの概要

まずコモンコアの内容について簡単に紹介しておきたい。コモンコアは、生徒が身に付けるべき力について定めたものである。現実世界に対応した確固たる基準となるよう作られており、生徒が将来、大学や職場で成功するために必要な知識と技能 (College and Career Readiness: CCR) を反映した内容になっている。簡単にいえば、小学生に対しても、将来の大学や職場での成功を見据えた基準となるように作成してある。

現在、コモンコアは「国語」(理科・社会におけるリテラシーを含む) と「算数/数学」の 2 科目についてのみ定められている。対象学年は K-12 である。コモンコアによる教育成果は、2014 - 15 年度から本格実施されるテストによって評価される。従来、各州は州としての基準を設けてきたが、その基準はまちまちで羅列的であり、身につけるべき力についてはしっかりと記述されていなかった。それに対してコモンコアは、力、能力を具体的かつ体系的に記している。

次の能力は、コモンコアが、第 6～12 学年生（中・高校生）に対して、「国語」のライティング（書くこと）で求めている事柄の一部である。

- ・人を説得する文章を書くことができる
- ・テーマを分析し、主張を展開できる
- ・明瞭で一貫性のある文章を書くことができる
- ・計画、修正、編集、校正を行うことができる
- ・テクノロジーを利用できる
- ・「問い」に基づきリサーチプロジェクトを実行できる
- ・アカデミックな語彙を使うことができる
- ・考察を加えることができる
- ・適切な参考文献を選択できる
- ・盗用、剽窃をしない
- ・参考文献から根拠、論拠を得ることができる

第 3 学年についても、次のことが書かれている。

- ・仲間や大人の力を借りながら、しっかり計画を立てて文章を書き、修正や編集をする。
- ・テーマを設定した上で簡単なリサーチを行う。
- ・経験や情報を整理・統合して根拠に基づく文章を書くようにする。

簡単に言えば、「国語」でコモンコアが求めているのは、複雑な文章を分析的に読めること、リサーチができること、アカデミックな語彙を使って話したり書いたりできること、証拠に基づく議論ができることである。つまり、若年層からの「エビデンス・ベースト（根拠重視）」の徹底なのである。これらは大学生が身につけるべき能力のようにも思われるが、それもそのはずである。「国語」に限らずコモンコアは、外国と競える力（competency）やCCRを意識したものであり、それらを高校卒業時まで身につけておくべきという考え方に立っている。教育の手段、方法については直接規定しておらず、学んだ結果できるようになっていること、身につけている能力の方が重視されている。

CCRを身につけさせるために、「国語」においては、学年があがるにつれていわゆる「説明文」の比重が「文学」を上回るようにすること、他者に説明する、他者を説得することの比重が自分の経験や思いを伝えることよりも上回るようにすることが目指されている²⁰。

コモンコアは、各州の基準と比べてどの程度のものとして評価できるのだろうか。コモンコアと各州（50州およびワシントンDC）の基準の明瞭性、具体性を調べたある調査²¹によれば、コモンコアは「国語」で全 52 中の 7 位（B+）、「算数／数学」で同 6 位（A-）に位置づけられており、総じて秀でてしていると評されている²²。

コモンコアは、複雑な説明文を読む練習を小学校の低学年から、継続的、体系的に学ぶべきであるという立場をとっている。しかもその説明文は、「国語」という壁を越え、歴史や社会、理科、芸術等と統合し得るものであると捉えられている。コモンコアの国語（K-5）には、「人体（human body）」の構造や病気、各部位とその働き（消化、排泄、食事・栄養、筋肉、骨格、神

経、循環器、呼吸器、内分泌系など)といった科学の知識や語彙を、学年の枠を越えて連続性をもって体系的に取り込んだかたちで「国語」の授業をデザインすることができると例示されている²³。

上記「人体」はあくまで例示であるが、コモンコアは、学年を越え学問領域を跨ぐ体系的な知の構築を求めている。教科の枠を越え「国語」のなかに他教科のものといってもよいらテラシーの要素、特に複雑な説明文を入れていくこと、その方向でカリキュラムを体系的にデザインできるだけのコーディネート力、マネジメント力が学校に求められるようになっていく。

2-2. 関係機関の種類と機能

コモンコアの策定に関与した機関は非常に数が多い。NEA、AFTという教員組合からも意見聴取しているし、一般市民からもパブリックコメントを得ている。策定段階で広範囲に渡ってコンセンサスを得るよう努めたこと、その後、評価(アセスメント)については意図的に2グループに開発を担当させていること、これがコモンコアの行政システム上の特徴である。以下、この策定とアセスメント(2014-15年度実施予定のテスト開発に向けた取組)について述べていく²⁴。

まず策定であるが、コモンコアは、全米州教育長協議会(Council of Chief State School Officers: CCSSO)と全米州知事会(National Governors Association Center for Best Practices: NGA Center)がコーディネートし、関係教育団体等の意見をききながら策定されたため、州が指導したことになる。しかし、それだけではない。主要関係団体は次のように多岐にわたる。

CCSSO★

NGA Center★

Achieve, Inc. (州知事と産業界のリーダーらが1996年に設立した教育改革、特にCCRのためのNPO)

ACT, Inc. (大学入学者適正テストACTを提供)

The College Board (SATやAPテストなど各種テストを提供)

The National Association of State Boards of Education (全米州教育委員会協議会)

The Alliance for Excellent Education★(アドヴォカシーグループ、PISAの責任者A.シュライヒャーをアメリカに招くなど)

The Hunt Institute (元ノースカロライナ州知事J.B.ハント氏を顕彰して2001年に設立された教育関係のNPO)

The National Parent Teacher Association (全米PTA協会)

The State Higher Education Executive Officers (全米州高等教育管理者協会)

The American Association of School Administrators (全米学校管理職協会)

The Business Roundtable★(主要企業が加盟している経済団体)

例えば上記のうち、元ウェストバージニア州知事ボブ・ワイズ(Bob Wise)を会長とするThe Alliance for Excellent Education(AEE)はアドヴォカシーグループであり、政治家や世論を特定の方向に導くために発言していくことを目的とした組織である。AEEは、アメリカの公教育をワー

ルドクラスに押し上げること、高校卒業時に生徒が大学で成功できるだけの力を付けていることを目指してきた。

アメリカでは、一般に外国の教育に関する関心はそれほど高くなかったし、PISA2003 までは世論はPISAのことにそれほど注目していなかったが、PISA2006、2009 では、ワイズはOECDのPISA 責任者、アンドレア・シュライヒャー (Andreas Schleicher) をアメリカに招へいし、アメリカの教育が国際的にみて低位にあることを国内に広めた。AEEはまた、CCSSO、NGA、Business Roundtable、その他の全米規模の団体をコアリション (coalition、上記中★印) に束ねて国内世論に訴えかけ、コモンコアに至る道筋をリードした。

シュライヒャーはその後AEEの集会に出席し、フィンランドやポーランドの成功を伝えるとともに、教育への投資が経済的にみて有効であるとの主張を展開している²⁵。アメリカの国際競争力を教育面から高めたいと考えるアドヴォカシーグループ (AEE) が、考えを同じくする他団体と連携協力関係を築き、そこに国際機関OECDのシュライヒャーを加えながら、影響を及ぼそうとした。それが結実したのがコモンコアである。これは、連邦制をとるアメリカで国の教育の標準化、規格化が、国際機関の影響下で、そして同時に国内の者たちがその国際機関を巧みに利用するかたちで推し進められた、ひとつのグローバル・ガバナンスであるといえよう²⁶。

次にアセスメント、すなわち評価であるが、コモンコアで生徒に期待された力がついたかどうかの評価は、2014 年度にオンライン・コンピュータを利用して本格的に実施される予定である。連邦教育省は、コモンコア評価システムの開発のために巨費 (3 億 3 千万ドル) を投じている。しかし、連邦が開発するわけではなく、競争入札をさせ、それに勝ち残った2つのコンソーシアム (consortium) にいわばアウトソーシングするかたちをとっている。2つのコンソーシアムのうち、ひとつは「スマーター・バランスト (The Smarter Balanced Assessment Consortium)」、もうひとつは「パーク (The Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers: PARCC)」である。スマーター・バランストの方は、カリフォルニア州、ノースカロライナ州など、計 25 州が、パークの方は、イリノイ州、マサチューセッツ州など計 23 州 (DCを含む) が参加している (アラバマ州は両方に参加)。

ただ、この2つのコンソーシアムに州が参加しているというのは、ガバニングボード、アドバイザーボードのメンバーというかたちによってである。コンソーシアムは大学教授などの専門家の意見を聴きつつ、専門スタッフが評価システムの開発にあたっている。

2-3. 「標準化」の構造

コモンコアは、州主導 (state-led) とは言われているものの、むしろコアリション=協力体制、コンソーシアム=連合組織体によって広範にわたるコンセンサスを得ながら策定されたものである。

たしかに、コモンコアへの州の参加は「任意」ではあるが、任意であるからこそ、自らそれを受け入れようとさせる次のような仕組みも見えてくる。そもそも策定段階においては全州がCCSSO、NGAのメンバーとして参加していた。連邦政府によるRace to the Topという競争的資金によって、各州はコモンコアの採択へと焚きつけられた。コモンコアがいう獲得すべき力 (CCR) それ自体は否定されるようなものではない (不参加州もそれ自体を否定してはいない)。

評価システムの開発には連邦政府が莫大な資金を投じているので州には経済的負担がまったくかからない。また、評価システムの開発を行うコンソーシアムは州がガバニングボードにあって指揮しているので、そこでも州の主体性は保持されている。しかも、コモンコアはいわば最低基準、エッセンシャルを定めたものであって、各州独自にプラスアルファを設定できる。例えばカリフォルニア州等は、およそコモンコア 85%、各州独自が設定するものを 15%で考えている。

コモンコア自体はあくまでコモン（共通のもの）であり、したがって成績がきわめて優秀な生徒、逆に特別なニーズが必要な学習障害のある生徒のための基準ではないのだが、そもそもNCLB法がこれらの生徒を含む全生徒を対象に州ごとの評価を求めているため、連邦政府は 2010 年、これら例外的な（exceptional）生徒のための代替アセスメント開発についても競争的資金を、別の 2 つのコンソーシアム（the Dynamic Learning Maps Alternate Assessment Consortiumとthe National Center and State Collaborative）に与え、開発させている。この 2 つのコンソーシアムが開発する代替アセスメントはコモンコアに沿ったもの、つまりスマーター・バランスト、パークと調和のとれたアセスメントになると考えられている²⁷。

結局、通常のアセスメント、代替アセスメントとも、コモンコアに沿ったものになるわけである。なお、これらのアセスメントはみなインターネットを使ったかたちで実施される。例えばスマーター・バランストの場合は、すべての生徒が数ヶ月ごとに、formative（形成的）、interim（中間的）、summative（総括的）の各学習段階でテストを受けるようになる。州、学区、学校、生徒は、教育とその評価がオンラインベースでほぼ日常的に行われ、少なくとも同一コンソーシアム内（つまり同一システム内）の他州、他学区、他校、他の生徒集団との比較が容易になるなかで、絶えず相対的な到達レベルを意識し、また上昇させていくことが求められていくのである。

おわりに

第 1 部では、CSの設置形態から学区の意味と課題を検討した。かつては学区の地理的境界がすなわち行政体としての権限の及ぶ範囲でもあったわけだが、今や必ずしもそうではなくなり、CS、そして別の学区が、ある意味「領空侵犯」でもするかのようなかたちで領土内に舞い降りることが合法的に起こっている事例を紹介した。これに、学区を越えた学校選択や生徒獲得を考えあわせると、学区のボーダーレス化は注視すべき現象であるといえよう。第 2 部では、コモンコアによるカリキュラムの標準化が、政府機関や有力NPOなど、相当数の関係団体からなる連合体によって進んだことを示した。従来と何ら変わらぬ連邦制のもと、強制的でも集権的でもない方法で、あくまで州主導による、しかしそれでいて国（連邦）としては一定方向へと標準化するという動きが、こちらも合法的に起こっている。しかも、背景にはOECDという国際機関の存在がある。

「国（nation-state）」を基盤に形成されてきた教育システムに国際機関が入り込む、国内の団体が国際機関を巧みに招き入れる構造にも注意が必要であろう。

ガバナンスが新たな統治システムの構造とそれを管理・運営する行為者間の相互の発現形態であるとすれば、行為者とそれらの組み合わせにより、そこにはおびただしい数のガバナンスが生まれることになる。その際ポイントになるのは、「従来のもの」も残る点であろう。それは、CS関係でいえば、従来の学区であり、従来の学区機能であり、従来の学区の境界であり、それらの相互行為であるし、コモンコア関係でいえば、従来の連邦制であり、従来の州の独自性であり、

従来の学区制であり、従来の学区＝州＝連邦の関係性である。

それらが残ったうえで、しかし、新たな行為者（それは単体としてもそうだが、複数からなる統一体としても）が統治に影響を与えるものとして登場し、もちろん既存のガバナンスも残しつつ一部には（あるいは全体に）変化・変容をもたらすという、実にややこしい仕組みが生まれる。そして、ガバナンスの多数性、仕組みの複雑さゆえに巧妙な策略（maneuver）が隠棲する危険性に対しても、我々は注意を払う必要があるだろう。いずれにしても、これまで直感的に理解可能であった統治システムは、反直感的（counterintuitive）なものをもそこに加え、行政・制度研究者をますます悩ませるに違いない。

-
- 1 「ガバナンス」『比較教育学事典』日本比較教育学会編、東信堂、2012年、95頁。
 - 2 本論説第1部は、科学研究費基盤研究（C）一般「通学区の変更」と「学校選択制度」が学校の規模と配置に与える影響の日米比較研究（研究代表者：佐々木 司、課題番号22530920）による研究成果の一部である。第2部は、科学研究費補助金基盤研究（B）「国際学力競争におけるグローバル・ガバナンスの実相の比較研究－PISAを事例として」（研究代表者：二宮皓、課題番号21330191）、同「PISAの受容に見る国際標準化とダイバーシティの対話の可能性に関する実証的研究」（研究代表者：二宮皓、課題番号24330238）、国立教育政策研究所「教育課程の編成に関する基礎的研究（国際研究班）」、JICA「グローバル化時代の国際教育のあり方国際比較調査」による研究成果の一部である。
 - 3 Advisory Committee on Charter School Meeting Notes for April 6, 2010.
<http://www.cde.ca.gov/be/cc/cs/accsmtgnotes040610.asp> <2013年12月31日最終確認>
 - 4 California Department of Education, *District Organization Handbook July 2010*, Chap.2 History of School District Organization in California.
<http://www.cde.ca.gov/re/lr/do/documents/dochap2.doc> <2013年12月31日最終確認>
 - 5 2012年5月の州教育局の発表を伝えた記事参照。EDUCATION: Record number of schools in financial jeopardy, by Michelle L. Klampe, published: 21 May 2012 10:14 pm:
<http://www.pe.com/local-news/local-news-headlines/20120522-education-record-number-of-schools-in-financial-jeopardy.ece>. <2013年12月31日最終確認>
 - 6 ロサンジェルス郡教育局生徒支援部の部長を務めるビクター・トンプソン (Victor Thompson) は次のように述べる。かつて学区は他学区からの生徒受入には消極的であった。生徒を放出する学区と、受け入れる学区とが互いに契約を交わし、また生徒側も個別に学区の許可を得る必要があったからである。しかしこの財政危機にあって学区は、自分のところの生徒は放出したくない、しかし他学区からは来てほしいと考えるようになっていく。Intercom, Official Publication of the California Association of Supervisors of Child Welfare & Attendance, Bravo 2, issue 6, December 2010: <http://cascwa.org/documents/2010DecIntercom.pdf> <2013年12月31日最終確認>。
 - 7 *John Adams Academy Charter School Petition* (unpublished), presented to Loomis Union

- Elementary School District Governing Board, Submitted December 14, 2009, pp.94-95.
- 8 The Loomis Elementary School District, *Budget Workshop material* (unpublished), dated Feb. 2, 2012.
 - 9 California Education Code, Sec.47605(b).
 - 10 California Education Code, Sec.47605(j)(1).
 - 11 California Education Code, Sec.47605.1(d).
 - 12 California Education Code, Sec.47604.32.
 - 13 California Education Code, Sec.47605(k)(1).
 - 14 *San Francisco Unified School District Annual Financial Report*, dated June 30, 2011, <http://www.sfusd.edu/en/assets/sfusd-staff/about-SFUSD/files/budget/FY10-11-annual-audit-revised.pdf>.
< 2013 年 12 月 31 日最終確認 >
 - 15 筆者が 2013 年 2 月 1 日に FA を訪問し、校長のロイス・コナー (Royce Conner) に聞いたところでは、FA は SFUSD に対し、本来州がなすべき予算管理を執行していることに対して (つまり “financial oversight fee” として) 年間 2,000 ドル程度を支払う契約を 3 者間で交わしているとのことであった。しかし、全体の収支からいえば SFUSD 側の損失は大きいものと判断できる。
 - 16 ただし 2011 年には、結果的には廃案となったが、学区にとって財政面で不利益となる CS 設置を認めないとする法案がカリフォルニア州議会に提出された。ジョージア州では、同じく 2011 年に州教育委員会が CS を認めることは違憲であるとする判決が出されている。これらに関する検討は別途行いたい。
 - 17 もっとも、CS という制度においては、設置認可者 (オーソライザー) は教育サービスの提供者 (プロバイダー) ではないので、設置認可者が小学校区であったとしても、そこが認めた CS がハイスクール (高校) 向けの教育を提供すること自体は問題がないという理屈になっている。なっているのだが、多少の違和感は禁じえない。
 - 18 未採択は、アラスカ、テキサス、ネブラスカ、ヴァージニアの 4 州。
 - 19 “Common Core State Standards Initiative Frequently Asked Questions” prepared by NGA and CCSSO, March 2, 2010, <http://www.corestandards.org/assets/CoreFAQ.pdf>. < 2013 年 12 月 31 日最終確認 >
 - 20 Common Core State Standards for English Language Arts & Literacy in History/Social Studies, Science, and Technical Subjects, p.5, <http://www.corestandards.org/ela-literacy> < 2013 年 12 月 31 日最終確認 >
 - 21 Sheila B. Carmichael and others, *The State of State Standards--and the Common Core--in 2010*, Thomas B. Fordham Institute, July 2010.
 - 22 ただし、別のあるレポートでは、基準が明瞭で具体であったとしても、それは生徒の学力とは関係ないという意見も述べられている。例えば、マサチューセッツ州の学力は総じて高いが、基準の明瞭性、具体性は低い。カリフォルニア州の学力はさほど高くないが、基準の明瞭性、具体性は高い。Tom Loveless, *The 2012 Brown Center Report on American Education: How Well Are American Students Learning? : With sections on predicting the effect of the Common*

- Core State Standards, achievement gaps on the two NAEP test, and misinterpreting international test scores*, Feb. 2012, Vol.III, No.1.
- 23 *Common Core State Standards for English Language Arts & Literacy in History/Social Studies, Science, and Technical Subjects*, p.33.
- 24 他にも、州や地方学区のカリキュラムをコモンコアと同調させるアライメント、それに基づくフレームワークの改編、州における国際ベンチマークのための組織化（国際教育会議等の州レベルでの組織化）、コモンコアに対応した教員養成、各種セミナーの開催、関連する本の出版などなど関係、関与、影響の及ぶ範囲は実に広い。
- 25 ちなみにシュライヒャーは、2010年3月、国会「健康・教育・労働・年金委員会（Health、Education、Labor and Pensions Committee、通称HELP委員会）」でBusiness Roundtable会長らとともにスピーチを行い、NCLB法改正にも影響を与えている。
- 26 なお、こうした動きには、当然批判もある。教育省内のNational Center for Education Statisticsの元コミッショナーであり、PISA運営委員会のアメリカ代表委員を務めるマーク・シュナイダー（Mark Schneider）は、PISAの結果は現実を反映しておらずアメリカは実際には学力を向上させている、PISAの得点をフィンランドのレベルに引き上げてもそれで経済的に豊かになりはしない、国際機関の職員に過ぎないシュライヒャーがアメリカの教育政策に口を挟みロビー活動を行っている、と厳しく批判している。筆者によるインタビュー調査による（2011年3月21日 10:50 - 11:50am 場所：American Institutes for Research。シュナイダーはAmerican Institutes for Research副所長、元教育省調査統計局（the U.S. Department of Education's National Center for Education Statistics）局長、2005 - 2008年PISA Governing Board（PGB）アメリカ代表。
- 27 *Coming Together to Raise Achievement: New Assessments for the Common Core State Standards*, April, 2012, prepared by the Center for K-12 Assessment & Performance Management at ETS, p.3, http://www.k12center.org/rsc/pdf/Coming_Together_April_2012_Final.PDF
<2013年12月31日最終確認>