

大学経営政策研究

第7号（2017年3月発行）：17-31

成果重視の質評価に関する米国連邦教育省の高等教育政策 —1980年代から90年代における検討—

山 岸 直 司

成果重視の質評価に関する米国連邦教育省の高等教育政策 —1980年代から90年代における検討—

山 岸 直 司*

Outcome-based Quality Evaluation Policy of the US Department of Education Higher Education Program: A Study in the 1980s and 1990s

Naoji YAMAGISHI

Abstract

When Margaret Spellings, Education Secretary between 2005 and 2009, failed to implement her policy on outcome-based quality evaluation, higher education critics and researchers said that Spellings' era was just a phase. This study investigates statements and remarks of the secretaries and major Department of Education staff, as well as reports from federal committees, in the 1980s and 1990s regarding elements such as objectives, units, and reference standards of assessment and evaluation of learning outcomes. The analysis revealed that the Department's policy on outcome-based quality evaluation between the 1980s and 1990s was fairly consistent with its policy in the 2000s in terms of the same three elements. Therefore, Spellings' era should be regarded neither as an isolated event nor a political failure. Rather, it should be noted that it was a part of events emerging from the Department of Education's continuous search for the establishment of outcome-based quality evaluation in higher education.

1. 研究の背景と目的

本稿は、連邦教育省による高等教育の質評価に関する政策提言について、学修成果を測定する技術の要素に着目した考察を行う。このことによって、教育省が、高等教育の質評価を、機関内部の要因に依拠する伝統的なものから、学修成果の測定技術が重要な役割を演じるものへと変化させるべく継続的な政策意図を持っていることを明らかにする。

高等教育の質を評価することに関し、米国では、適格認定が独占的な役割を演じてきた。適格認定は、連邦政府や州による奨学金や設置認可などの政策の基盤であった。適格認定では、大学教

*早稲田大学 大学総合研究センター 助教

員という高等教育内部の専門家集団が各機関の教育の質に関する適格性を判断する。適格性の有無は、図書館蔵書率やS/T比などの教育条件やカリキュラムといった各機関に固有の内的要因を組み合わせることで総合的に評価される。ただし、これら内的要因が教育の質を判断する指標として妥当性を有するには、入学者選抜が機能して一定の学力水準の学生だけが高等教育へ進学するという前提を必要とする。この前提のもと、各機関が適切な教育条件・カリキュラムを整備すれば、卒業者は高等教育を受けたに相応しい知的水準に達しているだろうという論理である。

しかし、高等教育がユニバーサル化し学生層の多様化が進展すると、一定水準の学力を保持した入学者という前提が崩壊したため、教育条件やカリキュラムという内的要因と機関の教育の質の関係が自明ではなくなった。結果として、適格認定による質評価に対する信用が棄損した。加えて、ユニバーサル化し巨大化した高等教育に投資される税金や家計負担が増大したため、質評価の結果を各機関の説明責任という形で広く公開するべきだという要求が高まった。

とはいえ、説明責任が機関の内的要因に依拠するならば、適格認定に依存せざるを得ない。なぜなら、内的要因の適切さは機関毎に異なり、高等教育の部外者が内的要因を組み合わせることで総合的な評価を各機関に付与することは困難だからである。ユニバーサル化によって様々な機関に多様な学生が在学するようになれば、内的要因の組み合わせは一層複雑になり、内部専門家への依存を高めるベクトルがより強まる。だが同時に、やはりユニバーサル化によって適格認定の信用の基盤は崩壊している。つまり高等教育の質評価は、ユニバーサル化がもたらす真逆のベクトルの間で深刻なジレンマを抱えることとなった。逆に言えば、このジレンマを解決する手法に対する期待は極めて大きいと言える。

こうした中、ジョージ・W・ブッシュ政権の第2代連邦教育省長官マーガレット・スペリングスの時代（2005～2009年）の教育省は、学修成果測定という測定技術と機関の説明責任を結びつけることによって、適格認定に依存しない高等教育の質評価の確立を目指し、ジレンマの解消を狙った。スペリングス時代の教育省は、適格認定を複雑で分かりにくい時代遅れの産物として徹底的に批判した一方で、教育条件やカリキュラムではなく、入学時から卒業時までの学生の学力の伸び（付加価値）である学修成果を標準化テストなどによって測定し、測定結果を中心とした単純明快な質に関する説明責任政策を提言したのである（Borden and Pike eds., 2008; U.S. Department of Education, 2006.）。

教育省の動きに対し、高等教育の関係者や研究者は、適格認定を尊重し高等教育に間接的支援を与える役割を演じてきた教育省が直接的な介入姿勢を突如として露わにしたとして激しく反発した（Ruben et al., 2008）。また、教育省の主張を現実化できると考えられた標準化テストある Collegiate Learning Assessment (CLA) が2000年代初頭に開発され、スペリングスが設置した諮問委員会である「高等教育の将来に関する検討委員会」においてCLAが称揚されたことも、高等教育関係者を刺激した（Borden and Pike eds., 2008）。

ただ結局のところ、教育省の提言は法案として実現しなかった。失敗の直接の理由は連邦政府内の対立、つまり議会の反対であった（Ruben et al., 2008）。またブッシュ政権の教育政策を批判した続くバラク・オバマ政権では、学修成果に代わって労働市場成果という卒業生の年収額の情報が

活用された。従って、スペリングス時代の2000年代とそれ以降だけに注目すれば、スペリングス時代の教育省による学修成果を活用した質評価の確立を目指す政策姿勢を一過性の特異現象に過ぎないとする見方や（Banta, 2008）、高等教育側の反発が実った勝利とみなす指摘（Ewell, 2008）も正しいように映る。

しかし、政策が実現しないことは政策意図の連続性を否定するものではない。政策の窓モデル（Kingdon, 1984）によれば、政策の窓が開いて政策が実現するのは、問題、政策、政治の流れが同時に流れる場合のみである。スペリングス時代の顛末は、「政策」が伝統的な質評価のシステムの「問題」の解決を図ったが「政治」の窓が閉じていたため、政策の窓が開かなかったと理解できる。政策の窓モデルからみれば、仮に、教育省の政策提言が本当に一過性の特異現象であったと言えるのは、スペリングス以前において政策が問題を解決すべきものとして認識していなかった場合である。

だが、高等教育の質評価にジレンマを発生させるユニバーサル化は、米国において80年代頃には始まっているのだから、スペリングス時代は一過性の特異現象ではなく、むしろ80年代以来の一貫した政策意図が、CLAなどの学修成果測定技術の登場によって表出した現象であるとも解釈できる。80年代からの一貫性が確認されるのであれば、オバマ政権下では姿を消した学修成果測定ではあるが、教育省の政策において再び強調されることは、政策の窓モデルから十分考えられる。

これまでの研究は、高等教育の質評価の分野に新しく登場してきた学修成果測定という技術を説明責任の文脈で活用すべきか否かの正否に関心が向き、その妥当性や信頼性を論じるという定点的な特徴を有していた¹。しかし、上記のような問題意識に立つ本稿は、教育省の提言の中で技術的要素がどう表出してきたのかを検討する俯瞰的な視点を必要とする。そこで本稿は、ユニバーサル化が始まった80年代とスペリングス時代へ繋がる90年代の教育省の質評価に関する政策を測定技術の要素に着目して考察する。よって本稿は、特定の政策の過程を詳細に分析することを目的としない。本稿のような俯瞰的な視点からの理解を伴わず定点的に特定の政策過程を検討することは、スペリングス時代を一過性の得意現象として片づけてしまう危険がある。

2. 分析の視点

学修成果測定では、ある機関に所属する学生集団（サンプル）の学力の伸びである学修成果を、その機関が学生にもたらした教育効果とみなすことで、学修成果を測定した結果は当該機関の教育効果を示す指標として、質評価に活用できるという考えがとられている（Shavelson, 2010）。つまり、学修成果測定とは、機関の教育上のパフォーマンスを学生集団の学力測定上のパフォーマンスによって把握することを目的とする（前掲書）。

学修成果測定のように、集団のパフォーマンスを測定し、その結果を評価するには、一般的に、測定・評価の①対象、②単位、③参照（レファレンス）の3要素を決定する必要がある（Rogers, 1995）。今これらを学修成果測定にあてはめ、技術的3要素（以下、3要素）と呼び、本稿での分析視点とする。3要素の①対象とは、何を測定し評価するかであり、学修成果はこの①対象のひとつの例である。②単位とは、測定と評価の範囲であり、高等教育では例えば州や機関などがある。③参照とは、評価にあたって、集団内の代表値（例、平均値）からの相対的位置関係を参照するか、

事前に設定された特定の達成基準を参照するかに弁別される。前者の場合、比較評価を念頭とした集団準拠評価と呼ばれ、後者は特定の達成基準に対する絶対評価であり目標準拠評価と呼ばれる。目標準拠評価の達成基準は、その妥当性が広く合意され自明であるべきだが、集団準拠評価の基準となる代表値は技術的に算出される。

続いて、3要素という視点から教育省による説明責任が具体的に何を求めるかを述べる。まず②単位に関しては機関である。教育省が機関の教育の質に政策的な役割を負っている主な理由は納税者保護である (U.S. Department of Education, 2006)。教育省による税金を原資とした奨学金の付与が、適格認定による機関の認定に基づく形式をとっており、その適格認定による各機関の評価の信頼性が崩れていることに対する教育省の懸念がある。もう一つの理由は、学生と保護者という消費者の保護である。機関に支払う資金に見合った教育サービスを当該機関が提供するかどうかを、教育省は学生と保護者に知らせる責務がある (前掲書)。スペリングス時代の教育省の政策提言でも②単位は機関であった²。

また③参照は集団準拠となる。高等教育機関は、学生層の点で極めて多様であるため、あらゆる機関の質評価に妥当性を有する共通の達成基準が自明として広く合意できない。結果として、学修成果は、入学時の学力水準をコントロールした学力の伸びという付加価値で表現され、測定された付加価値に関する集団準拠評価が選択される。つまり、標準化された付加価値に関する相対比較となるが、入学時の学力水準が多様である以上、達成基準による目標準拠よりは公平な評価と言える。スペリングス時代の教育省の政策提言も、それが説明責任テスト政策と特徴づけられたように (Banta, 2008)、③集団準拠の標準化テストの活用を称揚していた。

そして①対象には、②単位を超えた共通性が求められる。すなわち、どの機関であっても教育すべき重要な対象が選ばれる必要がある。スペリングス時代の①対象も、機関によらず教育上重視される学修成果である汎用的能力 (例、批判的思考) であった³。ただし、学修成果測定は教育効果を把握するための測定技術であるので、教育効果を把握する上で何を学修成果とみなすか、すなわち、何を測定・評価の対象とするかは測定・評価の結果を活用する主体の判断に依拠する。よって、3要素のうち①対象は変化し得る。

以上より、本稿の目的を3要素の視点から述べると「②単位が機関、③参照を集団準拠とし、単位である機関を超えた共通の①対象」という3要素の関係が、80年代と90年代においても見出すことができるかを検討することである。

教育省の政策提言は、米国憲法が教育省による教育分野への直接的介入を制約しているため⁴、法規として表出し難い。よって本稿は、教育省長官や主要スタッフの発言、および教育省を含む連邦行政府に設置された諮問委員会⁵の報告書を検討する。非公式発言や委員会報告などを政策に含めて考察の対象とすることは政治学において一般的な手法である (Ripley, 1987)。また、委員会報告に注目する理由は、80年代以降、行政府と議会との対立や、共和党と民主党との間の分極化が進展したからである (待鳥, 2009)。連邦政府内の対立や分極化傾向が強まると、行政府は諮問委員会を活用した政策誘導・世論形成を意図する傾向が強まる (Tame, 2014)。

本稿は、従来の定点的な視点ではなく、検討時期をスペリングス以前の1980年代と90年代に拡

大した俯瞰的視点をとる。80年代から始める理由は、それが米国高等教育がユニバーサル化の段階に達した時期であり (Kerr, 1991)、かつ連邦政府内の対立・分極化傾向が80年代以降に強まり、行政府の政策誘導が委員会を通じて行われる傾向も呼应して強まった時期だからである。本稿はまた、初・中等教育にも視点を広げる。高等教育の関係者や研究者から、スペリングス時代の教育省は初・中等教育における質評価政策を高等教育へ導入しようとしているとして批判された (Borden and Pike eds., 2008)。またスペリングス長官自身も、高等教育政策を初・中等教育との関連で論じている⁶。そして初・中等教育も、80年代以降改革の波に晒された。以上より、80年代以降の初・中等教育政策にも技術的3要素を見出せる可能性が高い。これは初・中等教育を高等教育の「鏡」とみなすことで高等教育の理解を深める手法であり、比較教育学の分野では一般的である (川嶋, 2007)。

教育の所管は州であるため (Ewell, 2008)、州の政策を論じた先行研究は、地理的範囲や時代を超えて多数ある⁷。だが最近の研究によれば、州の評価は多種多様な内的要因を組み合わせた伝統的な評価の範囲内にあることが明らかである (Shavelson, 2010)。よって、質評価の転換を試みたアクターとしては教育省が最も重要であり、本稿は教育省に注目した分析を行う。

以下では次の作業を行う。第3節と第4節ではそれぞれ、1980年代と90年代の教育省の政策提言を技術的3要素を分析視点として、その連続性と変化に注目し検討する。第5節では、検討した内容を整理し、教育省の政策の特徴を考察する。

3. 1980年代：成果重視政策の表明

3-1. 初・中等教育

80年代の初・中等教育を技術的3要素の観点から検討する。共和党ロナルド・レーガン政権下の1981年、テレル・ベル教育省長官は「教育の卓越性に関する全米委員会」(以下、卓越性委員会)を設置した。卓越性委員会から公開された『危機に立つ国家』(National Commission on Excellence in Education, 1983)は、その後の初・中等教育改革の基軸となった (Ravitch, 2001)。同書では、全米全ての生徒に重要な英語や算数等の主要教科という共通の対象に対して標準化テストを実施し、テスト結果を全米規模で把握する必要性が説かれた。『危機に立つ国家』の影響から、テスト結果を全米規模で収集し公開すべきであるという声が高まった (Anderson, 1986)。この時問題とされたのは、利用されているテストの種類や実施条件に独自性が強かったため、テスト結果の比較評価が不可能であったことである (National Governors' Association, 1988)。

こうした中、教育省は州教育業績表という年次報告を1984年に発表した (Ginsburg et al., 1988)。同業績表は、州別の初・中等教育を、集団準拠の大学入学者選抜用の標準化テストの得点などを基準として相対比較したものである。教育省における州教育業績表の責任者であったGinsburgらは、全ての学生が共通して修得すべき能力を測定するテストを用いた比較評価は正当であると述べた (前掲書)。しかし、同業績表に対しては、大学入学者選抜テストの結果を教育の評価に活用することなどに対する批判が強まり、1989年を最後に終了した (Lehnen, 1992)。州教育業績表では3要素の②単位が州、および標準化テストによる比較評価という③集団準拠を確認できる。また、

①対象として大学入学者選抜用の標準化テストの結果を活用したことにより、『危機に立つ国家』の挙げた①対象であった主要教科からは変化したが、②単位を超えた①対象の共通性が認められる。

3-2. 高等教育

1980年代の高等教育を技術的3要素の観点から検討する。教育省は「米国高等教育の卓越性の条件に関する研究グループ」(以下、卓越性研究会)を設置し、同研究会からは『学習参加』(National Institute of Education, 1984)が最終報告書として教育省に提出された。『学習参加』は、大衆化を経て巨大化し個人と国家の経済的繁栄のために不可欠となった高等教育について、3要素の①対象をリソースといった教育条件ではなく成果に依拠させる必要があると訴えた。そして同書は、成果に関する学生の成長を証明し公表する責任は各機関が負っていると述べている。つまり、②機関単位への言及と解釈できる。3要素の視点から『学習参加』が重要なのは、①対象が満たすべき条件を2つ示唆している点である。つまり、高等教育の質の評価対象として社会的かつ教育的に適切であることが合意される必要性和、妥当性など測定の技術的側面に問題がないこと、を条件として示唆している(前掲書)。

1985年、ベルの後任としてウィリアム・ベネットがレーガン政権の教育省長官に就任した。ベネットは、ユニバーサル化に達した高等教育の成果(あるいはその質)について、『学習参加』が提示した内の特に社会的適切性の立場から、初・中等教育と区別すべきではないと次のように語った。

[高等一筆者加筆] 教育を受けた結果実際に受け取る生産物の質こそは唯一中心的な関心事である。社会的な視点に立った場合、教育プロセスの不備が問題なのではなく、成果つまりパフォーマンスの不備が懸念の種なのである…(中略)…こうしてみると[成果という視点で見ると一筆者加筆]、過去数年に中等教育に向けられた批判は高等教育に対する批判とそれ程変わらない…(中略)…初・中等教育に現在なされているような改革運動から高等教育は学ぶことができる。(Bennett, 1986, pp.6-7)

上の引用でベネットは、教育の質に関して、プロセス、つまりカリキュラム、などの内的要因ではなく、成果が重要であると明確に述べている。ベネットはまた、個々の機関が教育の成果を測定して結果を公開すべきだと訴え(Bennett, 1986)、かつ、消費者と納税者の保護に責任を有する教育省は、大学選択に資する評価の情報が測定され公開されることに責任を有すると述べた(Bennett, 1985)。これを3要素から見れば、②機関単位に関する言及と解釈できる。ベネットはまた、機関や専門分野に限定されない基礎的知識・能力の測定と測定結果の公開を進めるうえで教育省は相応しい立場にあると主張した(前掲書)。つまり、3要素の①対象が満たすべき条件として特定の分野に限定されない共通性を挙げていると解釈できる。①対象が満たすべき条件としては、高等教育と同列視される初・中等教育において、先述したように、『危機に立つ国家』が評価の単位を超える対象の共通性を主張し、それは州教育業績表において集団準拠評価と共に具現化された。これらを合わせれば教育省が想定する①対象として、評価の単位と専門分野に左右されない共通性を

有することが要件とされているとみなせる。

80年代を整理する。高等教育の質は、教育条件やカリキュラムなどの内的要因ではなく、成果によって評価されるべきであるという考えが明示された。技術的3要素に目を向けると、高等教育の②単位で機関が確認できた。③集団準拠は明示的でなかったが、高等教育と同列視された初・中等教育から想定できる。よって、②単位と③参照において、80年代はスプリングスの2000年代との連続性が認められる。また、①対象が満たすべき条件として、社会的・教育的な適切性、測定技術の適切性、そして評価単位と専門分野を超えた共通性、の3つが確認できた。加えて、①対象にこうした共通性が保持されていても、対象それ自体は変化し得ることが初・中等教育の場合において確認できた。対象が変化し得る可能性については、本稿において既に指摘した通りである。

4. 1990年代：学修成果測定技術の開発

4-1. 初・中等教育

1990年代の初・中等教育を技術的3要素の観点から検討する。共和党のジョージ・H. W. ブッシュ大統領とラマー・アレクサンダー教育省長官は「2000年のアメリカ：教育の卓越性法」（以下、2000年法案）の成立を目指した。同法案では、英語や算数等の主要教科に関する全米達成基準の設定と全米テストの導入が提起された。また、テスト結果を学校単位で公開して、個別機関の全米達成基準の達成状況を明確化することが提言された。このことよって、学校選択に資する情報を親が入手できるようにすることが意図されたのである（Congress of the U. S., 1991）。

2000年法案は、3要素の視点から次のように解釈できる。まず、学校選択という形で②機関単位のパフォーマンスに関心が向けられるようになった。③参照の面では、達成基準への到達が求められたのだから、集団準拠から目標準拠へと変化した。①対象では、引き続き共通性が希求されたが、80年代に批判された大学入学者選抜テストではなく、初・中等教育での直接的な教育・学習項目である主要教科へと再び変化した。

2000年法案は、大統領選挙を控えて民主党と共和党が対立を深める中、民主党が支配する議会で廃案となったが（Superfine, 2008）、その精神はブッシュを引き継いだ民主党のビル・クリントンによって具現化される。クリントンは、大統領選挙の公約として初・中等教育における全米達成基準と全米テストの導入を掲げていた（Ravitch, 2001）。当選後の1994年、クリントンとリチャード・ライリー教育省長官は、初・中等教育をターゲットとした「2000年の目標：アメリカを教育する法」（以下、2000年の目標法）の成立に成功した。教育省は、同法の趣旨について「“結果に関する执着”を必要とする。なぜなら、教育改革の成否は、結局のところ学生の学習習熟度を測定することによってのみ評価できるからである」（U. S. Department of Education, 1998, p. 14）と説明し、各学校は全米達成基準の達成を求められると述べた（前掲書）。つまり、②単位を学校とした③目標準拠評価が謳われている。

2000年の目標法には、英語や算数などの主要教科を対象とした測定手法の開発と活用の必要性が明記されているので（P. L. 103-227）、①対象は、共通の主要教科であることが分かる。また、ここで言及されている測定手法とは、クリントンの大統領選挙公約中の全米テストであることは自明

であり、翌1995年になると、クリントン政権は、第四学年の英語と第八学年の算数の全米テストの実施も試みている (Carleton, 2002)。ただし、2000年の目標法の成立後の選挙において共和党が歴史的な勝利をおさめ、上・下両院を支配した共和党の反対によって全米テストは実現しなかった (前掲書)。

4-2. 高等教育

1990年代の高等教育を技術的3要素の観点から検討する。ブッシュ大統領は、全米の州知事と共同で、米国史上初となる全米教育サミットを1989年に開催し、サミットでは国家教育目標が採択された (National Education Goals Panel, 1991)。国家教育目標には、2000年までに達成すべき6つの目標が示され、各目標の下には目的が設定された (Executive Office of the President, 1990)。これらの内、高等教育に関するものは以下に示す目標5—目的5 (以下、目標5.5) だけである。そして、初・中等教育の国家教育目標に社会的関心が集中したこともあって、目標5.5は注目を集めなかった (Barton & Lapointe, 1995)。しかし、3要素の視点から解釈すると、それは重要性を帯びる。

目標5とは「米国の全ての成人は、リテラシー能力を身に付け、国際経済競争に必要な知識と技能を習得し、市民としての権利と責任を行使するに必要とされる知識と技能を持つようにする」 (Executive Office of the President, 1990, p. 5) であり、その下の目的5は「批判的思考、効果的なコミュニケーション、問題解決について高度な能力が身につけていることを証明できる大学卒業生の割合を大幅に増加させる」 (前掲書, p. 5) である。ブッシュを継いだクリントンも、州知事時代、全米教育サミットで中心的な役割を演じた (Vinovskis, 1999)。そしてクリントン政権下で成立した2000年の目標法には、国家教育目標がその筆頭に掲げられた。つまり、目標5.5 (共和党政権) と2000年の目標法 (民主党政権) を通じ、高等教育の質評価の①対象が、専門分野や機関の種別を超えた共通性を有するもの、その中でも、80年代の基礎的知識・能力ではなく、スペリングス時代における批判的思考等の汎用的能力に変化した上で、連邦法に規定されたと解釈できる。

これに呼応した具体的な動きも起こった。まず、連邦行政府の中の独立した組織として国家教育目標委員会が設置され⁸、目標毎に作業部会が設けられた。作業部会の中で高等教育を担当したのは第5目標作業部会である。第5目標作業部会は、目標5.5で示された大学生の汎用的能力を測定する適切な手法が存在しないことを指摘し、政策目標として、大学4年生の全米サンプルを対象とした測定手法の開発と、その結果を収集し報告する包括的・体系的なシステムの構築を訴えた (Corrallo, 1993)。

これを受けて教育省は、「大学生の学習に関する全米測定」 (以下、全米大学学習測定) という政策構想を発動した。全米大学学習測定とは、目標5.5の達成状況を測定し評価するための測定戦略、あるいは測定手法そのものを意味する。そして教育省は、全米大学学習測定について検討するための研究会として研究構想会議を組織した。この研究構想会議の位置付けには、以下のように3要素の全てが確認できる。

教育省において研究構想会議のコーディネータを務めたサル・コラーロは、全米大学学習測定および研究構想会議を、目標5.5を具現化するための活動と位置づけている (Corrallo, 1993)。具体

的には、包括的な説明責任制度の一部として大学4年生の全米サンプルを対象とした汎用的能力に関する共通の測定手法の開発という第5目標作業部会が設定した政策目標の下にある。つまり、3要素のうちの①共通の対象（汎用的能力）の導入を画策したと解釈できる。そしてコラーロは、研究構想会議の議事報告書（Greenwood ed., 1994）において、比較評価を可能とする標準化テストの結果を教育省が取りまとめる用意があると述べた。さらに教育省が収集したテスト結果に関してコラーロは、入学者の学力水準を考慮した機関分類をした上での機関別比較評価として活用することを示唆した（前掲書）。3要素に照らせば、②単位を機関、③参照を集団準拠評価としたものと解釈できる。この後教育省は、全米大学学習測定の開発に着手すべく試みたが、共和党革命によって行政府と対立姿勢を強めた議会がテスト開発の予算を拒否した結果、全米大学学習測定は立ち消えとなった（Corrallo, 1996）。

90年代を整理する。80年代には教育条件やカリキュラムなどの内的要因ではなく成果重視の姿勢が示され、90年代には成果を測定するための適切な手法が存在しないことが指摘された。そしてその手法の開発が政策課題として明示された。技術的3要素に目を向けると、高等教育において②機関単位は80年代から一貫し、かつ③参照も90年代には集団準拠が明示された。高等教育は80年代同様90年代も、②単位と③参照においてスペリングス時代との連続性が認められる。また、①対象において共通性が希求されたことは初・中・高等教育で80年代から連続性がある。そして初・中等教育でも学校選択という形で②単位を機関とする考えが見られるようになった。初・中等教育と高等教育の両方で変化したのは①対象である。対象が変化する可能性については、本稿で既に指摘した通りである。高等教育では、①対象である成果が汎用的能力に変化したことによって3要素の全てでスペリングスの2000年代と同じとなった。

5. 整理と考察

本稿では、教育省による高等教育の質評価に関する政策提言を、技術的3要素を分析視点として、その連続性と変化に注目しつつ1980年代と90年代について検証した。以下では、これまでの検討を整理する。まず、大きな流れとして、80年代において教育条件やカリキュラムなどの内的要因ではなく成果重視の姿勢が示され、90年代に入ると成果を測定するための適切な手法が存在しないことが指摘されていたことが分かった。そしてその手法の開発が政策課題として明示されてもいた。

こうした全体的なコンテキストにおける80年代と90年代の3要素の推移を表1にまとめた。高等教育で唯一明示的ではなかった80年代の③参照は初・中等教育を「鏡」として集団基準であると想定できた。前述したように、②単位が機関、③参照が集団基準の2要素については、スペリングス時代と連続しているため、これら2要素は80年代以降一貫していることになる。また、①対象も、本稿が指摘したように、変化を見せたことは事実であるが、②単位を超えた共通性についてはスペリングス時代との連続性を示した。

以上より、スペリングス時代は孤立した特異現象ではないことが明らかとなった。80年代から90年代にかけて、内的要因に依拠した質の評価から成果重視への移行とその測定方法の開発が目指されたという政策意図があり、技術的3要素において「②単位が機関、③参照を集団準拠とし、単位

表1 1980年代から1990年代にかけての技術的3要素の推移

		高等教育		初・中等教育	
		1980年代	1990年代	1980年代	1990年代
技術 3 要素	対象	基礎的知識・ 能力	汎用的能力	主要教科 → 大学入学者選抜	主要教科
	単位	機関	機関	州	機関
	参照	(集団準拠)	集団準拠	集団準拠	目標準拠

である機関を超えた共通の①対象」という3要素の関係が80年代からスプリングスの時代まで一貫して認められと結論付けることができる。

80年代に政策意図が提起された際にも、90年代に測定技術の開発が目指された際にも、技術的3要素が確認できるということは、この間の政策提言が、高等教育の質の評価において測定技術が重要な役割を演じるために必要な技術的要件を意識してなされていたことを示唆する。90年代も2000年代も政治の窓が閉じられたことによって、こうした教育省の狙いは実現化されなかったが、学修成果測定の技術開発はスプリングス以降も活発であり⁹、政策の窓モデルからみれば、問題の技術的解決の流れが強まっていると言える。また、スプリングス時代には反対に染まった高等教育関係者であったが、その後は学修成果測定に対する独自のアプローチの開発に取り組むなど、活発な動きを見せている¹⁰。そして、州においても学修成果を活用した政策に取り組むケースが見られる(山岸、2012)。

こうしてみると、高等教育の質に関する問題に学修成果測定が活用できるという意識は、教育省を超えて広く共有されるようになったと言える。80年代以降の議会との対立や共和・民主党間の分極化の進展という環境下、教育省は政策提言を通じた政策の誘導に一定の成功をおさめたのである。政策の窓モデルに従えば、これは政治の窓が開きやすくなり、政策実現が近づいているとみなせる。よって確かに、80年代～2000年代にかけての政策提言は実現せずオバマ政権では消滅したように見えるが、再び教育省の政策提言として強調される可能性が高いと理解すべきであろう。むしろ、その環境は一層整いつつあるとも言える。そして、仮に学修成果測定と質評価が結びついた政策の窓が開いたならば、それは、高等教育の部外者による測定技術を活用した質の評価への道が開かれたことを意味する。つまり、大学教員という内部専門家の独占が崩壊することを意味するのである。そのインパクトは適格認定の存在意義を問うだけでなく、教育の質と関連する学位授与についても、教員の独占的判断に大きな打撃を与えるだろう。よって、本稿において教育省の政策の一貫性を確認したことの意義は、高等教育の質評価がそうした転換期にあることを示唆するものでもある。

今後の課題として、80年代から2000年代にかけての教育省の政策の影響を受けて動き出した測定技術、高等教育関係者/適格認定団体、州の取り組みを探り、政策実現へ向かう転換期の動向を明らかにしたい。

【注および参考文献におけるURLは全て2016年9月2日最終アクセス】

【注】

- 1 Benjamin (2008)、Borden and Pike eds. (2008)、Garcia (2007)、Ohmann (2014) など。
- 2 Borden and Pike eds. (2008) など。
- 3 Borden and Pike eds. (2008) など。
- 4 憲法修正第10条の規定による。
- 5 こうした委員会は、committee、commission、council、working groupsなど様々な呼び方をされ、下部委員会や下部グループも含まれる (Cardozo, 1981)。
- 6 <http://www2.ed.gov/news/pressreleases/2005/10/10172005.html>
- 7 個別の州の実践を扱ったものとして例えば、初期のテネシー州 (Banta ed., 1986) や最近のテキサス州 (Reyes & Rincon, 2008) に関するもの、または複数の州の実践を扱ったものとしてBurke and Minassians (2003) など。
- 8 <http://govinfo.library.unt.edu/negp/>
- 9 CLAの後継テストであるCLA⁺など。
- 10 Association of American Colleges and Universities (AAC&U) によるValid Assessment of Learning in Undergraduate Education (VALUE) rubricsなど。

【参考文献】

- Anderson, P. S., 1986, *Beyond the wall chart: Issues for states*. (ERIC Number: ED276741)
- Banta, T. W. ed., 1986, *Performance funding in higher education: A critical analysis of Tennessee's Experience*. (ERIC Number: ED310655)
- Banta, T. W., 2008, Trying to clothe the emperor, *Assessment Update*, 20 (2): 3-4, & 15.
- Barton, P. E. and Lapointe, A., 1995, *Learning by degree: Indicators of performance in higher education*. (ERIC Number: ED379323)
- Bennett, W. J., 1985, Bennett calls on colleges to assess their own performance, publish results, *Chronicle of Higher Education*, November 6: 25.
- Bennett, W. J., 1986, Forward, In C. Adelman ed., *Assessment in American higher education: Issues and contexts*. (ERIC Number: ED273197)
- Benjamin, R., 2008, *The contribution of the collegiate learning assessment to teaching and learning*. New York, NY: Council for Aid to Education.
- Borden, V. M. H. and Pike, G. R. eds., 2008, *Assessing and accounting for student learning: Beyond the spellings commission*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Burke, J. C. and Minassians, H., 2003, *Performance reporting: "Real" accountability or accountability "lite"*. (ERIC Number: ED480586)

- Cardozo, M. H., 1981, The federal advisory committee act in operation, *Administrative Law Review*, 33 (1), 1-62.
- Carleton, D., 2002, *Student's guide to landmark congressional laws on education*, Westport: Greenwood Press.
- Congress of the U. S., 1991, *Proposed legislation-America 2000: Excellence in education act*, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office.
- Corrallo, S., 1993, *National assessment of college student learning: A status report*. (ERIC Number: ED363177)
- Corrallo, S., 1996, The national assessment of college student learning: Current and future activities, *Assessment Update*, 8 (4): 1 -2, & 15.
- Ewell, P. T., 2008, Assessment and accountability in America today: Background and context, In V. M. H. Borden and G. R. Pike eds., *Assessing and accounting for student learning: Beyond the spellings commission*, 7-17, San Francisco: Jossey-Bass.
- Executive Office of the President, 1990, *National goals for education*. (ERIC Number: ED319143)
- Garcia, P., 2007, *How to assess expected value added: The CLA method*. CAIR 2007 Conference, Sacramento: California Association for Institutional Research.
- Ginsburg, A. L., Noell, J., and Plisko, V. W., 1988, Lessons from the wall chart. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 10 (1), 1-12.
- Greenwood, A. ed., 1994, *The national assessment of college student learning: Identification of the skills to be taught, learned, and assessed*. (ERIC Number: ED372717)
- 川嶋太津夫, 2007, 「高等教育研究における比較研究の成果と課題—紀要掲載論文を中心に—」『高等教育研究』10, 51-60.
- Kerr, C., 1991, *The great transformation in higher education, 1960-1980*. Albany: State University of New York Press.
- Kingdon, J. W., 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed., N.Y.: HarperCollins.
- Lehnen, R. G., 1992, Constructing state education performance indicators from ACT and SAT scores. *Policy Studies Journal*, 20 (1), 22-40.
- 待鳥聡史, 2009, 「分割政府の比較政治学—事例としてのアメリカ—」『年報政治学』60(1), 140-160.
- National Commission on Excellence in Education, 1983, *A nation at risk: The imperative for educational reform*. (ERIC Number: ED226006)
- National Education Goals Panel, 1991, *Measuring progress toward the national education goals: Potential indicators and measurement strategies*. (ERIC Number: ED330728)
- National Governors' Association, 1988, *Results in education: The governors' 1991 report on education*. (ERIC Number: ED347211)
- National Institute of Education, 1984, *Involvement in learning: Realizing the potential of American*

- higher education*.(ERIC Number: ED246833)
- Ohmann, R., 2000, Historical reflections on accountability. *Academe*, 86 (1), 24-29. P.L. 103-227 (PUBLIC LAW 103-227).
- Ravitch, D., 2001, *Left back: A century of battles over school reform*, New York: Simon & Schuster.
- Reyes, P., and Rincon, R., 2008, The Texas experience with accountability and student learning assessment, In V. M. H. Borden and G. R. Pike eds., *Assessing and accounting for student learning: Beyond the spellings commission*, 49-58, San Francisco: Jossey-Bass.
- Ripley, R. B., 1987, *Policy analysis in political science*, Chicago: Nelson-Hall.
- Rogers, T. B., 1995, *The psychological testing enterprise: An introduction*, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Ruben, B. D., Lewis, L., Sandmeyer, L., Russ, T., Smulowitz, S., and Immordino, K., 2008, *Assessing the impact of the spellings commission: The message, the messenger, and the dynamics of change in higher education*. (<http://www.nacubo.org/>)
- Shavelson, R. J., 2010, *Measuring learning responsibly: Accountability in a new era*, Stanford: Stanford University Press.
- Superfine, B. M., 2008, *The courts and standards-based education reform*, New York: Oxford University Press.
- Tame, J., 2014, Crises, commissions, and reform: The impact of blue-ribbon panels, *Political Research Quarterly*, 67 (1), 152-164.
- U.S. Department of Education, 1998, *Goals 2000: Reforming education to improve student achievement*. (ERIC Number: ED420918)
- U.S. Department of Education, 2006, *A test of leadership: Charting the future of U. S. higher education*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office.
- Vinovskis, M. A., 1999, *The road to Charlottesville: The 1989 education summit*. (<http://govinfo.library.unt.edu/negp/reports/negp30.pdf>)
- 山岸直司, 2012, 「アメリカ各州における学習成果アセスメント」『IDE現代の高等教育』 543, 71-75.