

後期中等教育資格制度における包摂性： ニュージーランド NCEA 制度の改革

中 村 浩 子*

Inclusive Qualification System in Upper Secondary Education: – NCEA reform in New Zealand

Hiroko Nakamura*

Abstract

Attainment rates of national qualifications in the upper secondary schools have risen steadily and significantly in New Zealand since the introduction of NCEA, or National Certificate of Educational Achievement, in 2002. This paper aims to analyse how New Zealand has developed the inclusive nature of the qualification system. It also reviews the reform process since 2017, to address such issues of excessive assessments, teacher workloads, student wellbeing and declining academic achievements.

The paper identifies the ‘parity of esteem’ principle, scholarship awards, and internal assessments that continue to be the crucial elements of the inclusive system. However, it argues that while the numerical target from the government and the league tables created by the media have helped to raise the attainment rates, they also work to maintain the disparity in capabilities.

キーワード

包摂性、後期中等教育、資格制度、名誉の等価性、校内評価

I. 問題の所在

2002-4 年の導入から 15 年を経た 2017 年 12 月、後期中等教育段階における統一資格制度 NCEA (National Certificate of Educational Achievement) の改革に向けた作業が始まった。新制度は 2023 年からの完全実施が予定されている。背景には、包摂性を柱に多様性と柔軟性を主な特徴とする同資格制度が、アセスメントの過剰を招き、教員の負担を増加させ、生徒たちのウェルビーイングを損ねているという問題に加え、学力低下への懸念があっ

* なかむら ひろこ：大阪国際大学国際教養学部教授〈2020. 9. 18 受理〉

た。また柔軟に単位を修得できる同制度下では場当たりの単位積み上げも見られ、「真に重要な知識 (knowledge that matters)」や「力あふれる知識 (powerful knowledge)」の習得に至っていないのではないかと疑念も呈されてきた (Hipkins et al. 2016:5)。

本稿では、2017 年 12 月～2020 年 2 月に発表された行政文書と同時期までに発表された報告書、意見書、メディア報道等から改革をめぐる争点について分析することで、ニュージーランドの後期中等教育段階ではいかにして包摂的な資格制度の構築が図られ、どのような課題が残されているのかを明らかにしたい。

NCEA 制度導入以来、11～13 年生での取得が一般的な 1～3 の各レベルで取得率は一貫して上昇してきた¹。それは、「選抜性」が高かった相対評価による旧制度からの転換によると言える。選抜制度は「多様なアクターによる市場的行動」(p.103)によって動かされていると広田 (2015) は述べているが、NPM 型教育制度下では、そうした要素は一層強まると言える。広田はまた「能力の定義や測り方、あるいは能力以外の要素の考慮、被選抜者の決定、報酬の決定など」といった選抜における多くの部分は、「市場における買い手側」(p.103-4)によって決められる傾向にあると指摘する。しかし、「能力にもとづく評価や選抜を市場の諸力に委ねるのではなく、何らかの規制やルール設定をしていくことが、機会の平等—不平等問題の重要な焦点の一つ」(p.105)であると論じている。

学校ごとに公表される在籍者の NCEA 取得率がリーグ・テーブルを介して学校の市場価値を判定する指標として機能してきた一方で、NCEA は、パケハ (ヨーロッパ系) 優位の社会構造の再生産に寄与してきた旧資格試験の問題を解消すべく、「選抜」機能を抑制する形で設計された制度である。集団基準準拠テスト (NRT) によるかつての資格制度に代わり目標基準準拠テストを基本に据えた NCEA 制度では、あらゆる知識や技能が統一的制度の下に内容や段階ごとに明確化され、誰もが水準に達せば合格することができるようになった。また年に一度の一斉統一試験という旧制度の要素が残されている一方で、細かく分割した学習の単位を校内で評価し、それら単位を積み上げることで資格取得に至ることができるようになった。それは「学びの細分化」であるとする批判は当初から聞かれたが、教師はそれらを柔軟に組み合わせてイノベティブな学習プログラムを編成することが可能とされた。そしてその最大の目的は、やはりあらゆる生徒を包摂することにあった。

そうして導入された NCEA 制度は、これまでいかにして選抜性を抑制し、包摂性を担保しようとしてきたのか。そして 15 年という月日を経ていまだのような改革に迫られているのか。そこでの争点はいかなるものか。以下に見ていきたい。

Ⅱ. 導入 15 年後の改革

(1) 改革の背景

前述の通りこの度の改革には、アセスメント過剰、ウェルビーイング問題、学力低下懸念、という三つの背景が挙げられる。

第一に、柔軟性と多様性を特徴とする NCEA 制度は、多様な学習の選択肢のもと細かな習得進度ごとに評価できる反面、教師のアセスメント量は増大しがちである。また生徒にとっても評価を受ける頻度が増え評価が日常化する事態に陥り兼ねない。2015 年実施の NZCER 全国調査では、84%の校長が「教師は NCEA の仕事負担量に苦勞している」と回答しており、「中等学校が直面する主な課題」を問う質問に対しても「NCEA のための教師の仕事負担量」が 65%と最も多く、2012 年調査及び 2009 年調査から増加していた (Wylie & Bonne 2016:26, 157)。また同じ NZCER 全国調査では、「NCEA のアセスメントはカリキュラムを狭めている」に同意した教師が 51%、数学及び科学の教師では 63%に上っていた (Wylie & Bonne 2016:25)。教育課程の編成が、ナショナル・カリキュラムではなくアセスメントの単位である課目を軸に行われるようになってしまっており、「まるで課目自体がカリキュラムを構成するか」のような事態を招いているというのである²。

第二に、アセスメントの過剰が教師の、そして生徒のウェルビーイングを損ねている点である。中等学校 68 校を対象に中等学校生のウェルビーイングについて 2015 年に行われた教育機関評価局による調査によると、全対象校において生徒たちは学校のカリキュラムを極めて評価（アセスメント）中心だと感じており、成績評価に関する不安を抱えていたとして、報告書では NCEA のアセスメント・プログラムを再考するよう提言している。また特に 12 年生が強いストレスに苦しんでおり、多くの女子生徒が摂食障害の危機的状況に陥り、多くが深夜までの勉強で睡眠不足に陥り、大半の生徒が 3 日に 2 つのアセスメントを受けていることなどが、事例として挙げられている。その上で、教師・生徒いずれのアセスメントワーク量も減らすよう勧告している (Education Review Office 2015)。

また 2018 年 PISA では、ニュージーランドの 15 歳は失敗に対する恐れを感じている割合が非常に高く、OECD 平均を上回るという結果も明らかにされた。それによると、「自分が失敗しそうな時、他の人が自分をどう思うかが気になる」のは 65%、「自分が失敗しそうな時、自分には才能が足りないと思う」のは 63%、「自分が失敗しそうなとき、将来の自分の計画を見直そうとする」のは 68%という結果だった (Jang-Jones 2018:54)。

第三に、学力低下への懸念である。PISA の結果においてニュージーランドの読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーは OECD 平均を大きく上回っているが、2000 年以来、3 教科全てにおいて平均得点 (mean score) が下降傾向にある。またその間、マオリの平均得点は一貫して OECD 平均を下回っているのみならず、レベル 2 未満の生徒は 2009 年までは微減傾向にあったものの、2012 年からは増加に転じている (May 2019)。

レベル 1 と 2 を取得したそれぞれ 11 年生と 12 年生各 800 名を対象に行われた「高等教育委員会 Tertiary Education Commission (TEC)」³ 委託調査の結果は更に深刻であった。それによると、成人向けに開発された基礎学力評価ツール (Literacy and Numeracy for Adults Assessment Tool) を用いた評価で「現代の情報化社会を生きるに必要」として設定されている水準 (読解・文章力は 6 段階のうち「4」、数学力は 6 段階のうち「5」) に達しなかったレベル 1 取得済み 11 年生は、読解・文章力は 51%で数学力は 47%、レベル 2 取得済み 12 年生にあっても水準未達者は読解・文章力で 42%、数学力で 41%に上った (Thomas, et al. 2014)。つまりレベル 1 取得者の約半分、レベル 2 取得者の約 4 割の生徒

は、今日必要とされる基礎学力を習得できていないという結果が明らかになったのである。更にサンプル数は少ないが、ユニット課目の単位で各レベルを取得した者にあつては、読解・文章力未達者は全体の 88.6%、数学力未達者は 92.9% という結果だった (p. 25-26)。

(2) 改革の手続きと論点

2017 年 12 月、Hipkins 教育大臣は改革の『実施要項 (Terms of Reference)』⁴ を発表した。それによると、改革は「①ウェルビーイング、②公正性、③一貫性、④進路形成、⑤信頼性」の 5 原則の下、アセスメントの過剰、読み書き計算力要件、レベル 1 の意義、各レベルの単位数等について検討するとされた。年明けの 2018 年 1 月には教育省による諮問グループ (Ministerial Advisory Group) が設置され、「教育対話 (Education Conversation | Kōrero Mātauranga)」と題する国内各方面からの意見集約が図られた⁵。

「イノベティブな考えの持ち主たち」(教育大臣) から構成され、畜産業振興団体 (Beef and Lamb New Zealand) の首席インサイト・オフィサーが議長を務めた同諮問グループは、6 つの提言から成る改革プラン『NCEA の再検討 討議資料：主な方向性 (NCEA Review Discussion document: Big Opportunities)』(以下、『6 提言書』) を発表し、改革論議のたたき台とされた⁶。その後 5-10 月に行われた公開討議では、8,008 名のサーベイ回答者と約 8,000 名のワークショップ、会合、インタビュー調査参加者の声が集約されたという (Ministry of Education 2019:22)。これは単純に計算すると国内全人口の約 250 人に 1 人という参加率である。並行して 6 月には、教育界の意見を反映させるとして学校長と教師(半分以上が教員組合 PPTA のメンバー⁷) から成る「専門家顧問グループ (Professional Advisory Group)」が立ち上げられた。その他に、教師、雇用者、業界団体 (peak bodies)、教育関係機関 (education agencies)、高等教育機関、財界リーダー、マオリ部族組織 (iwi) やマオリ中等教育機関 (wharekura) の代表から成る「NCEA 参考グループ (NCEA Reference Group)」と、生徒の視点で教育省に支援及び助言を行うとする「若者顧問グループ (Youth Advisory Group)」も編成され、主要利害関係者が一堂に会する『共ラボ (CoLab)』ワークショップも 3 度開催された。集約された意見は 2018 年 11 月に報告書『NCEA の再検討：NCEA の未来に関する意見集約による調査結果 (The NCEA Review: Findings from the public engagement on the future of NCEA)』(NZCER, 以下『意見集約書』) にまとめられ、2019 年 5 月には政府が改革案『NCEA 改革パッケージ 2019 概要 (NCEA Change Package 2019 Overview)』を発表、ほぼそのままの内容⁸ が約 9 ヶ月後に内閣により確定された⁹。

2018 年発表『6 提言書』の内容を確認しておきたい (表 1)。第一に、レベル 1 の単位数削減である。現行総 80 単位 (読み書き計算に関連 20 単位含む) を 40 単位に削減し、20 単位を読み書き計算力関連課目、残りを「プロジェクト」型にするとした。この提言の背景には、レベル 1 から 3 まで 3 年連続のハイ・ステーク試験は過剰だとするレベル 1 廃止論の一方で、レベル 1 のみ取得離学者率が 9.1% (無資格離学者率は 10.6%) である中、生徒の学習への動機付けとしての意義を主張する学校もあった (p.16-8)。

提言②にある読み書き計算力の強化には、現行制度では読み書き計算力に特化したアチーブメント課題はなく、ユニット課題にはあっても必須要件ではなく¹⁰、よって読み書き計算力を習得する機会や基準が明確には無かったことが背景にある。様々な教科のアセスメントには読み書き計算力の評価が現実的には既に含まれているとの前提に立っていたからである¹¹。しかし前述の通りその前提は疑問視されるエビデンスが明らかになっていた。

レベル2・3における「プロジェクト・ワーク」導入という提言③では、「進路形成機会 (pathways opportunities)」として、高等教育機関、マオリ部族組織、職業訓練機関等の外部機関との連携の下、総80単位のうち20単位をプロジェクト・ワークに当てるとした。また提言④では、単位の単純な積み上げに陥らない深い学び、力あふれる知識が目的として掲げられ、複数の課題を統合させて豊かな学びを導く一方で、学びの細分化を回避するため、各課題（アチーブメント課題）に値する単位数を増やし、コースの一貫性と質を高めること等が掲げられた (p.30-3)。提言⑤「雇用者にわかりやすい成績記録」では、「ニュージーランド資格局 (New Zealand Qualifications Authority)」が自動的に作成する成績簿 (Record of Achievement) には批判的思考力、文化的知識、レジリエンス等「学校修了後の成功」に必要な力を提示していないとして、コミュニティ活動、文化グループ、リーダーシップ実践など教室外での学習者の全体像を含むことを掲げ、加えてLinkedInのようなインタラクティブなプラットフォームにすることも提案された (p.34-6)。

提言⑥では公正な資格取得機会の確保が掲げられたが、背景としては、「アセスメント特別調整 (Special Assessment Conditions:SAC)」と呼ばれる、障害に応じて評価環境を変更する措置を受ける生徒の割合が、社会経済的地位により大きく異なることがあった¹²。提言はSACへの申請手続きを簡素化し、資格取得登録料と奨学金教科受験料を無償化すること、加えてSACに匹敵する支援制度を英語非母語話者にも整えるとした (p.37-9)。

以上6つの提言から1年余りを経て発表された『NCEA改革パッケージ2019 概要

表1

表1. 『NCEAの見直し 討議資料：主な方向性 (NCEA Review Discussion document: Big Opportunities) 』 (2018) における提言	
改革の方向性として示された6つの提言内容 (Big Opportunities)	
①	レベル1*の単位数削減
②	読み書き計算力の強化
③	レベル2・3**で仕事や進学に繋がるプロジェクト・ワーク導入 (各レベル総80単位のうち20単位分)
④	各課題相当単位数の引き上げ (「単位数稼げ」防止とコースの一貫性と質向上)
⑤	雇用者にわかりやすい成績の記録 (課外活動等を含めた提示)
⑥	公正な資格取得機会の確保 (障害者、社会経済的に不利な立場にある者、非母語話者への配慮)

注) *レベル1は11年生 (日本の高校1年生に相当) 取得が一般的
**レベル2・3は12・13年生 (高校2・3年生) 取得が一般的

表2

表2. 『NCEA改革パッケージ2019 概要 (NCEA Change Package 2019 Overview) 』における主な変更内容	
変更内容	
①	更なる包摂化による達成機会の平等 (NCEA登録料とScholarship試験受験料の無償化、など)
②	マオリの知識 (Mātauranga Māori) の更なる資格化
③	校外評価による読み書き計算力課題 (20単位) の要件化
④	教科・課題構成単位数の削減と習得範囲の拡大 職業教育訓練関連課題の強化
⑤	資格構造の簡素化 (下位レベルからの単位繰越し廃止、再提出要件の変更、など)
⑥	進路見通しの明確化 (進学及び就職へと繋がる教科選択の明示)
⑦	レベル1の維持 (義務ではない選択肢として)

(NCEA Change Package 2019 Overview)』で改革項目として残されたのは、①達成機会平等化のための NCEA 登録料及び奨学金試験受験料の無償化、②マオリの知の地位平等化、③校外評価による読み書き計算学力課目（20 単位）の要件化、④教科・課目構成単位数の削減と教科・課目当り習得範囲の拡大、職業教育訓練関連課目の強化、⑤必要単位数の削減（60 単位に）、下位レベルからの単位繰越し廃止、微修正による再提出の制限（不合格者に限定）など資格構造の簡素化、⑥進学及び就職へと繋がる教科選択方法の明示による進路見通しの明確化、大学入学資格（UE）に準じた職業教育進学準備証明書（Vocational Entrance:VE）の新設、⑦選択肢としてのレベル 1 資格の維持、である（表 2）。

『6 提言書』の①と③「プロジェクト」の導入と、⑤の課外活動等の成績簿への掲載は、経済界からの意向であったと言える。一方、その他の提言は全て学校現場で顕在化していた問題の解決を意図したものだった。「プロジェクト」導入案（①と③）に対しては、教師の運営が困難で学びの希薄化を招き兼ねず、不利な立場にある生徒たちの学問的知識へのアクセスを一層狭めると大学関係者が声を挙げ（Gerritsen 2018; Johnston et al. 2018）、⑤成績簿掲載範囲拡大には教員組合が強く反対していた（NZSPC 2018）。①③⑤は意見集約過程でも疑問や懸念が多かったとされる（NZCER 2018）。

経済界を含む一般社会のリーダーから構成され、イノベティブな提言を期待された諮問グループの提案ではあったが、結果として政府の『改革パッケージ』ではこれら「イノベティブ」な部分が改革事項に盛り込まれなかったことは興味深い。その一方で、ワイタンギ条約への言及と共に「マオリの知（mātauranga Māori）及び世界観（te ao Māori）の奨励と承認」が政府『実施要項』では含まれていたものの、『6 提言書』では明確に取り上げられていなかったことも指摘しておきたい。だが最終的に『改革パッケージ』では、マオリの知識関連資格の拡大、マオリの知にふさわしいアセスメント教材や学習ガイドの作成と教員養成、マオリの知を追求する進路機会の増強等が再度掲げられた（②）¹³。

Ⅲ. 学歴格差の縮小と教育制度の目標

（1）無資格修了者の減少による学歴格差の縮小

冒頭でも述べたように、NCEA の各レベル取得率は、制度導入以来安定して上昇してきた。12 年生（日本の高校 2 年生）の取得が一般的で、実質的に社会で生きていくのに必要とされているレベル 2 取得率も、全てのエスニシティにおいて向上しており、マオリ及びパシフィカ系とヨーロッパ系との間の格差も縮小してきている（図 1）。取得率格差の縮小は、ディサイル間（階層間）でも見られる¹⁴。

その一方で、大学入学資格（University Entrance：UE）取得率にあっては、マオリ及びパシフィカ系とパケハとの格差は依然として顕著であることが繰り返し指摘されている（図 2）。UE はレベル 3 と併行して特定の課目を修得することで授与されるもので、ニュー

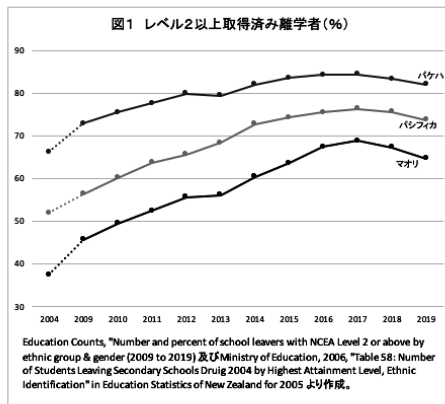


図 1



図 2

ジーランド国内の大学に入学するために必要とされているものである。国内全校を対象に 2008 ～ 2017 年度の 10 年間における NCEA 取得率の推移を分析した NZ Herald 紙によると、ディサイル値をもとに上「8-10」・中「4-7」・下「1-3」の 3 学校群に分類して取得率平均を比較した結果、レベル 1 と 3 いずれにおいても社会的経済的格差は縮小したものの、UE においては上位と下位学校群の間で依然として 43%もの開きがあるばかりでなく、上位 30%学校群以外では取得率平均が 10 年前より下がっていた¹⁵。また低ディサイル校の生徒は、校外試験の受験を要する課目に挑戦する割合が低く、受験しても合格率が低く、「職業系」課目を選択する割合が高いことも同紙は指摘している。

確かに NCEA 取得率は総じて上昇し、エスニシティ及びディサイル間の格差は縮小してきた。それなのになぜ、PISA では学力低下や学力格差が、TEC 調査では読み書き計算力の未習得が明らかとなり、大学進学に必要な UE 取得率格差も顕著なままなのだろうか。

(2) 教育制度をめぐる社会的目標間の闘争

教育の政治はアメリカにおいて、教育制度の 3 つの社会的目標間の闘争という形態をとっている。そう論じたのはラバリー (2010 = 訳書 2018) である。そこには 2 つの緊張関係が貫かれており、その一つは民主的政治からと資本市場からの要求との間、もう一つは、あらゆる個人に利益追求を行う自由を保障しながら社会の集団的要求を満たすという緊張関係で、いずれもリベラルな民主主義の核心にあるものであるという (p.16-9)。

3 つの社会的目標の 1 つ目とは①民主的平等であり、それによると教育は有能な市民をつくり出すための装置である。それはリベラル民主主義的価値の政治的側面を表しており、国家の建設や共和国のコミュニティ形成、民主社会の中で判断を下すのに必要とされる広範な能力を市民につけさせる役割に焦点をおく。対して他の 2 つは、リベラルな民主主義の市場的側面を表している。その 1 つ目である②社会的効率は、教育を、生産性の高い労働者を育成するための装置と見なしている。これは雇用者と納税者の視点から、現代経済

が必要とする職業スキルの育成に果たす教育の役割（人的資本）への関心をあらわしており、経済成長と社会の繁栄に欠かせないものとしての教育に注目した目標である。この目標からすれば教育にとっての問題は、現代資本主義の複雑な職業構造において必要とされる全範囲に及ぶ生産スキルと体系的知識を提供できるか否かにあるという。

社会的目標の3つ目は、③社会移動である。それは教育を各個人が社会的地位を強化保全あるいは向上させる手段と見なしており、その視点は教育消費者と未来の被雇用者のものである。この目標の関心は、「力と富と威信を最もともなう職業に就くに値する生産スキルを有している人物を市場に示す役割」をもつ学歴証明書にある。

ラバリーによれば、①民主的平等と②社会的効率という目標はリベラル民主主義の集合的な側面を表現しており、教育を公共財とみなしている。市民の政治的資質への投資も労働者の人的資本への投資も、社会の全成員に効用をもたらすからである。一方で③社会移動は個人主義的な側面を表しており、この視点からすれば、利益が齎されるのは学歴証明書を手にした生徒だけであり、教育は私的財である。また教育の第一の機能は、よい仕事をめぐる競争に晒された教育消費者に優位を与えることである（p.18）。

そしてリベラル民主主義における教育の矛盾とは、政治への奉仕と市場への奉仕の間、平等の促進と不平等の亢進との間、公共財としての集合的利益と私的財としての個人の利益との間に見出されるのだとラバリーは論じる。政治的には（民主的平等の目標からは）、フラットな構造、共通のカリキュラム、皆就学が求められるが、経済的には（社会的効率と社会移動の目標からは）、ピラミッド型構造、階層的カリキュラム、淘汰率の高い就学状況が望ましい。民主的平等と社会的効率の視点からは、教育の目標は社会化であり市民と労働者に有用な知識を提供することであるのに対し、社会移動の目標は選抜にあり、よい仕事につながる卒業証書を、何を学んだかにはお構いなく供給することにある（p.18）。

以上のラバリーの議論は、同時達成は不可能なこれら3つの目標間の緊張関係のうち、その国の教育制度はどこに支点をとっているか、どのような緊張関係が生まれ、どのような闘争が展開されているか、という分析枠組みを提供してくれる。

NCEA 制度の導入にあたりニュージーランドでは、どの目標に力点が置かれたのか。同制度が無資格離学者の高い比率を懸念する進歩主義的な教育政策策定者によってデザインされ（Hipkins et al. 2016）、業績原理を装いつつ大半のマオリ系生徒を不合格とし、パケハ優位社会の再生産を支えていた旧制度を改めることが主目的とされたことに鑑みれば、それは①「民主的平等」と言えるだろう。そうして選抜性よりも包摂性を主軸に据えた同資格制度の目標は、極めて政治的なものであると言える。他方、同国の教育制度及び社会は、NPM 型つまり市場の原理に貫かれている。

NCEA 制度の導入及び改革においては、有能な市民もしくは生産性の高い労働者を育成するための公共財として追求されるべき側面と、権力と富と威信に繋がる私的財をめぐる闘争という側面とにおいてとりわけ葛藤が見られてきたと言える。そうした葛藤は、NCEA 制度の導入及び改革においてどのように顕在化してきたのか。またそこでは、どのような調整や決着が図られたのか。それらを次節から考察していきたい。

ところで Rawls は、「最も恵まれない人びとの長期的な見込みを改善するという目的が

達成される場合には、恵まれた人びとに対する厚遇は許容される」とする格差原理について論じる中で、次のように述べている（1999：87 = 訳書 2010:136）。

「…教育の価値は経済的効率と社会的利益の観点のみから査定されるべきではない。それ以上ではないとしても、同じように教育の役割は、人に自分の社会の文化の享受を可能にし、社会の事業への参加を可能にし、そのようにして一人ひとりの個人に自分が価値ある存在なのだという感覚を保証していくことにおいて、重要である」（下線引用者）¹⁶。

ラバリーにあっては個人主義的な社会的目標は「社会移動」であって、その目標に照らせば教育の目標は「選抜」にあり、そこで教育は私的財に終始していた。対して Rawls はここで、教育制度の個人にとっての価値として、「自分が価値ある存在」であるという確固たる感覚、すなわち「自尊」の感覚―― Rawls（2001 = 2004）ではその社会的基盤――を、「基本財（善）」の一つとして挙げている（2001：58-9, 訳書 2004:101）。

「基本財」とは「協働する社会構成員としての市民」が「自由で平等な者として一生を送るのに必要とするもの」であり、自尊心（又はその社会的基盤）の他には、多様な機会に支えられた職業選択の自由、権威や責任を伴う職務や地位、様々な目的の実現に必要な所得や富、等がリストに含まれている（2001:58-9 = 訳書 2004:100-1）。NCEA 資格の特にレベル 1 及び 2 は、「自尊」の感覚をもつためにも、協働する社会の自由かつ平等な構成員たるためにも必要な「基本財」そのものと言えるだけでなく、その他の「基本財」を個々人に保障していくために一層基として必要とされる基本財である。そう捉えたとすれば、NCEA 制度において資格取得率が大幅に上昇したことは、教育を通じて手にすることができるそれら財の再分配に大きく寄与してきたとすることができるだろう。

「基本財」はたしかに個人に「自分の社会の文化の享受」や「社会の事業への参加」を可能にさせたり、そうして自尊の感覚を得たりする手段として役立つ。しかし、そうしたことを直接的に保証するものではない。そう批判したのがセンであり、周知の通り、そうして提出されたのが「ケイパビリティ（潜在能力）」の概念である。それは、基本財等を自由に駆使して、やりたいことをしたり、なりたい者になったりして自分が望む人生を自由に選びとって生きていけるような、人生の選択肢の幅ないし実際に手にしている自由度を示す概念である。基本財の保有度が同じでも、何かを達成するための自由度は不平等であり得る。目的を追求する自由の平等の検証には、ケイパビリティへの基本財の変換における個々人間の多様性を見るべきである、とセンは論じた（1992 = 訳書 1999：特に 5 章）。

社会で生きていくのに実質的に必要な資格とされているレベル 2 のみならず、NECA 資格の取得率上昇は、基本財分配における不平等の改善を意味すると言える。それは、NCEA 導入の大きな成果だと言える。他方、TEC や PISA からは、資格取得者の基礎学力未習得が明らかにされている。しかし基礎学力もまた基本財であるはずであり、同資格制度はその分配には失敗している。加えて UE 取得率格差は、未解消のままである。とすると NCEA 制度は、個々人の、とりわけ社会的経済的地位の低い層の人生の選択肢を、生きる道を選び取る自由度を増やすことに繋がってはいない可能性がある。こうした事態に、なぜ至っ

ているのか。以下において、改革論議で浮上してきた論点をもとに考察していきたい。

Ⅳ. 制度設計における包摂性

(1) 名誉の等価性：不利な層 (disadvantaged) の包摂 (その1)

NCEA 制度における包摂性を代表する原理とされてきたのが、「名誉の等価性 (parity of esteem)」である。それはアカデミックな教科に特化した旧制度では資格取得機会の分配において事実上排除されていた生徒層を包摂すべく、職業教育科目とアカデミックな科目における知識を (技術的には習得所要時間を根拠に) 同等とみなすという原理である。Hipkins ら (2016) によれば、「名誉の等価性」原理は、進歩主義的な立場にあった NCEA 設計者たちが有していた、知識そのものに対する極めて平等主義的な見解を反映するものであった (p.106)。それは、より稀少で優位な職及び地位の獲得に向けた大学進学競争において交換価値の高いアカデミックな科目を、そうではない職業教育科目と同等とみなす原理であり、その点において市場的判断に抗うものだったと言える。

職業に必要な広範なスキルを課目化した点において、職業教育関連課目はラバリーの言う②社会的効率の目標に沿うものと言え、職業ごとに必要とされる人材の効率的養成に適したものだ。しかし他方で、単位修得者及び資格取得者の増加は、資格の私的財としての稀少性を減じさせる効果をもった。包摂性に重点を置いた NCEA 制度において、この「名誉の等価性」原理は、不利な立場にある生徒たちの資格取得を保障するという政治的な意図、そして公共財としての教育という視点を強く反映したものと言えるだろう。

しかし、『物理』と『トレッキング』の学習価値は等しいのか (Collins 2018)。『プラスチック容器詰め』と『文学』『物理』『マオリ語』の学習価値が同等であるのか (Lipson 2018:76)。不利な立場にある生徒たちの資格取得率の向上は、「価値の疑わしい学習」が背景にあり (p.51)、『食肉加工』から『数学』まで全ての科目が等しいかのように振る舞うのは「欺き」である (p.51,76)。そう激しく批判する報告書『選択制による甘やかし (Spoiled by Choice)』(2018 年 2 月) を発表したのは、シンクタンク「NZ initiative」である。同シンクタンクは、大企業代表から構成され、『明日の学校』導入時に新保守主義・新自由主義的改革を唱導した「企業円卓会議 (Business Roundtable)」を前身の一つとする。

同報告書はまず、エスニシティ間の教育格差縮小を意図してデザインされた NCEA が 2002-4 年に導入されて以降、資格取得格差は縮小してきたことが政府や学校によって喧伝されているが、PISA や TEC といった独立した機関による調査や UE の結果からは、格差はむしろ拡大しているばかりか、最低限の学力さえも保障できていないことが示されていることを強調している。その上で、究極的には、全ての者に資格取得を保障するよう意図された NCEA の「柔軟性」は「安全網であるコア・カリキュラム」(p.52) のアセスメントを行わないことで、実は不利な立場にある生徒たちを更に不利に追いやる不公正な制度になっていると論じている (3 章)。更に教師のアセスメント負担量を増やす「柔軟性」の

ある NCEA における 3 つの特徴、すなわち教科のぶつ切り、絶対評価、校内評価は教師に「テストに向けた授業」を奨励し、よって短期的な成績向上のみをもたらす長期的な学習を阻むと主張している（4 章）。とりわけ絶対評価の同システムでは、アセスメントにおけるばらつきを抑え一貫性を保つことに注力しなければいけないため教師が「サプライズ問題」を織り込むことを困難にし、よって教授の幅を狭めるとも論じている（pp.58-60）。

「名誉の等価性」原理はあらゆる教科の価値は異なるという現実を無視しコア・カリキュラムの概念を葬り去り、既に不利な生徒たちが情報不足で未熟な決断をする事態を招く「不公正なシステム」である（p.75-6）。こう主張して制度の「柔軟性」、とりわけ「名誉の等価性」ゆえに不公正であると批判した上で提言されているのが、①英数基礎学力要件の厳格化、②コアとなる教科習得の一律義務化、③一教科内課目数の縮小、④相対評価的要素の回復、⑤校外評価が困難な分野以外の校内評価の実質的廃止、等である（p.77）。

基礎学力未習得が問題となっている以上、基礎学力要件の厳格化は資格取得率の低下を招く可能性は残りつつも、一つの方策となりうるかもしれない。他方で②コア教科の一律義務化は「名誉の等価性」原理を覆し早期の離学を促し、③教科内課目数の縮小は生徒の小幅な習熟・習得の承認を困難にして学びの選択肢を縮小させ、④相対評価の回復は不合格者や低成績者を必ずや生み、⑤校内評価の廃止は校外一斉試験で力を発揮できない生徒の資格取得を阻むことになるであろう。それは恐らく、NCEA 制度の柱である包摂性を失い、資格取得格差を拡げることにつながり兼ねないと言える。

しかし報告書は、そうした事態は短期的には見られても、「長期的には到達度を引き上げ、公正性を高める」と論じている（p.78）。マオリとの格差を強調し制度の公正性を問うた上で唱えられる改革が、実は恵まれた層の欲求を満たすものであるとすれば、既視感がなくもない（中村 2016）。それでも「格差原理」に則り、マオリを含む不利な層の状況を改善するのであれば、それは容認されるものともなるだろう。

同報告書には、国内の教育論議においては保守的な NZ initiative の対極に位置するとも言える教員組合 PPTA の顧問オフィサー Alison 氏による前書きが写真入りで掲載されている。その中で Alison 氏は、「結論と提言の全てに同意はしない」としつつも、柔軟性と包摂性を優先して生徒間の比較をせず、名誉の等価性を軸に多様な学習の価値づけを排除したとして NCEA のデザインを問題視する同報告書の主張を歓迎している（p.7）。

実際、『6 提言書』に対して PPTA の校長会（公立・統合学校の中等学校と地域学校の校長から構成）が提出した意見書には、NZ Initiative の報告書の議論と重なる点がある（New Zealand Secondary Principals' Council of the Post Primary Teachers' Association 2018）。同意見書も教師と生徒の負担について強調した上で、NCEA の問題は導入当初から「単位あさり（credit shopping）」「単位培養（credit farming）」と言われるような「単位稼ぎ」のため取得が楽な課目に教師も生徒もなびく傾向や、必要単位修得後の学習の停止にあつたとし、現行のレベル 1 における読み書き計算力のアセスメントは信頼性に欠けるため達成基準を明確かつ厳格に定めるべきであり、一貫性あるコース編成のために 1 課目相当の単位数を増やすべき（課目数の削減）と主張している（p.2-12）。

PPTA の教師たちは NZ Initiative 報告書における懸念の多くを共有しており、特に課目

数の削減、教科内の選択肢の縮小、そして教員負担を減らすために校内評価の縮小に賛同するだろうと PPTA 委員長ボイル氏は述べている。但しボイル氏は、校内評価は教科の枠を超えたプロジェクト式学習には必要だろうとも述べていて、NZ Initiative のような校内評価の実質的廃止までは求めている¹⁷。実質的に両者が共に求めているのは、英数基礎学力要件の厳格化、教科内課目数の縮小（1 課目相当単位数の増加）、校内評価の縮小の 3 点のみであると言え、それらのみが実際に改革に盛り込まれるに至った。

（2）奨学金制度：最も有利な層の離脱回避

不利な立場にある生徒たちの資格取得を保障するという政治的な意図のもと、私的財としての稀少性を減じさせ、公共財としての教育という視点を強く反映した NCEA 制度は、有利な生徒層の離脱（opt-out）をいかに回避するかという課題に当初から直面した。実際高ディサイル校では、NCEA を批判してケンブリッジ・インターナショナル（Cambridge International Examination）や国際バカロレアを提供する動きも見られた。

NCEA 導入から 10 年が経過した 2015 年の校長対象調査においても、ケンブリッジ・インターナショナル受験者を有する学校は全体の 10%（バカロレア試験は 1%）であり、高ディサイル校（7-10）が 19%と最も多く、中ディサイル校（3-6）は 5%、低ディサイル校（1-2）に至っては 0%であることが明らかにされている（Wylie & Bonne 2016:21）。こうした状況の中、社会経済的に有利な生徒層の離脱を回避するために、解決策――もしくは妥協策――として導入されてきたのが奨学金制度（Scholarship）である。

奨学金制度は「紛れもなく（unashamedly）序列化する実践であり、エリートを定義するもの」だと Hipkins らは述べている（2016:102）。NCEA 制度は最も学力の高い層の力を伸ばしていないとの認識の下、奨学金制度は 2005 年から導入され、レベル 3 の複数の教科において履修者の上位 3%に賞及び給付金が授与されることになった。これは目標基準準拠型を核とする NCEA に、相対評価の要素を持ち込むことを意味した。

相対評価の要素は、その後アチーブメント課目で採用された優良成績認定制度にもある。取得レベルごと（Certificate endorsements）と修了コースごと（Course endorsements）にそれぞれ 2007 年と 2011 年に導入され、優（excellent）、良（merit）、可（achieved）の 3 段階で評価する制度である¹⁸。これは生徒の序列化を許すものであるとは言え、集団基準準拠型の旧制度とは異なり、可否判定には影響しない。当初 PPTA からは、優良成績認定の設定がアチーブメント課目のみであるためにユニット課目との威信格差が生じうること、またコース修了ごとに成績認定制度を設定すると複数教科課目を組み合わせたコース開発を阻みうるという批判がなされた。しかし同認定制度は、成績上位層のみならず多くの生徒たちの動機づけになるものと認識されるに至っている（Hipkins 2016:110-121）。

対して上位 3%のみに授与される奨学金制度が対象とするのは、恵まれた少数派である¹⁹。Hipkins らによれば、NCEA 導入当初、高ディサイル校校長の中には旧制度で享受していた優位性を失うことを危惧して NCEA に敵意を抱いた者もいた。実際制度の導入を主導した進歩主義的な制度設計者たちによって、保守的な批判論者は自らの特権の死守を図

る復古主義者として無視される傾向にあったという。他方で、競争こそが多くの生徒にベストを齎すという強い信念から批判する保守派もいた。そうした後者の立場との妥協点として導入されたのが、奨学金制度だったという（Hipkins et al. 2016：106-7）。

Raftery and Hout (1993) による MMI (Maximally Maintained Inequality) 仮説に基づけば、有利な階層出身の生徒の資格取得率が飽和段階に達しても尚全体の取得率が上昇すれば、格差は縮小する。そうしたシナリオが意図されたのが NCEA 制度でもあるとすれば、奨学金制度は、NCEA による平等化の意図を無効化し、階層間格差を維持する手段として、私的財としての教育を希求する衝動を担保する制度だと言えることができるだろう²⁰。

確かに奨学金制度は、金銭的給付とともに志望大学コースへの入学機会を手に入れる手段として交換価値が高く、また名誉を伴うことから自尊の感覚を高める使用価値も非常に高い、稀少性の高い地位財を分配する制度である。それはまさに、Rawls の言う「恵まれた人びと」に対する「厚遇」であると言えるだろう。但しそうした「厚遇」は実際、旧システムでは学力を正当に認知されることがなかった生徒層に資格という基本財を分配していくことで「最も恵まれない人びとの長期的な見込みを改善するという目的」（1999：87＝訳書 2010:136）の下、許容されたと言える。そうして社会的経済的に高低いずれの層も参加する公共の資格システムとしての正統性は、むしろ強化されるに至ったと言える。そしてその奨学金制度を見直すような議論は、この度の改革論議で俎上に上がってはいない。

（3）校内評価：不利な層（disadvantaged）の包摂（その2）

NCEA 各レベルの取得率がマオリや低階層の生徒たちにおいて上昇してきているという事実は、これらの層の生徒たちの自尊心やその後のライフ・チャンスを高めてきたと言える²¹。それは、市民を形成するという政治的目標に照らしても、人的資本を形成するという経済的要請からも公共財としての教育の役割を担保する意味を持ってきたと言える。

しかしその一方で、マオリや低階層の生徒の取得率上昇は、それら生徒たちが校外一斉統一試験の受験を回避し、校内評価課目のみを履修登録していることが背景にあることが幾度となく指摘されてきた。実際、NZHerald 紙によると、2015 年度のレベル 2 で履修登録されたアチーブメント課目全体のうち、校内評価のみの登録割合は社会経済的水準が低い学校ほど高く、同水準が高い学校ほど校外試験課目登録比率が高かった。具体的には、ディサイクル 1→10 の各学校群において、校内評価の課目登録率は「80.5→77.4→74.2→72.3→72→70.3→67.3→67.5→64.6→63.4」%であるのに対して、校外評価課目は「19.5→22.6→25.8→27.7→28→29.7→32.7→32.5→35.4→36.6」%と、ほぼディサイクル値に比例して校内評価課目登録率が減り、校外評価課目登録率が増加していた（Johnston 2016）。

校内評価では旧来の教科枠を越えた授業を設計したり、学習者のニーズに寄り添った評価環境を整えやすく、学年末試験とは異なり学習に近い時点で評価したり、学習過程の努力を評価でき、学習者にとってストレスが少ない環境で行うことができる。そのためマオリやパシフィカ系など文化的背景が既存の学校教育と異なる生徒たちに適していると言える。その一方で校内評価は、合格できるよう教師が手を尽くす「架設（scaffold）」が可能

であり、それがゆえに低学力層に適しているのだとも広く考えられてきた (Johnston 2016)。

しかし 2015 年 NZCER 全国調査では、学校が直面する課題として「教師の仕事負担量」を選択したのは高ディサイル校 (7-10) で 56%であり、それ以外 (1-6) の 46%より多い傾向が見られた (Wylie & Bonne 2016: 26, 28)。優良成績認定で「優」とされた課目の割合は、校外評価の平均は 10%前後で推移しているのに対し、校内評価は 25%前後と格段に高い (2013 ~ 2016 年度)²²。そして全成績評価においても、校外評価単位数に比して校内評価単位数は約 1.14 倍 (2012 年) → 約 1.99 倍 (2014 年) → 2.24 倍 (2016 年) と増加してきている²³。これはマオリ・パシフィカ系や低学力層のみならず、中間層や上位層においても「優」評価獲得のための機会や校外評価課目の回避が広がってきていることを示唆していると言える。実際、校内評価は校外試験よりも修得が楽であり評価も甘く、学校では過剰な「架設」実践が広範に行われているのではないかとの疑念は、学校のディサイル値を問わず繰り返し指摘されてきた (Thrupp&Alcorn 2010:58)。

2019 年に発表された『改革パッケージ』では、「微修正による再提出後の『優』『良』認定禁止」が盛り込まれている (Ministry of Education 2019:12)。禁止の理由は、マイナーな誤回答等を修正して再提出すれば『優』『良』を得られるような場合にはその機会を生徒に確保するプレッシャーが、生徒と教師の仕事量を増やしているためとされている。再提出の機会が制度の意図を超えて許容されているともあり、過剰な「架設」行為がいかに広がっているかが窺える。「架設」行為が引き上げるのは、生徒の実際の能力ではなく獲得できる単位数であるとすれば、それは確かに教師の負担を増やすだけで、優良な市民や有能な労働者としての資質向上には繋がらない。それは社会全体の効用を増加させない。また「架設」によって個人が単位を獲得できたとしても、真に学力を伴うことがなければ、基本財としても心もとないと言わざるを得ないだろう。

V. 学校を取り巻く NPM 型制度環境

(1) 国家数値目標

過剰な「架設」実践が現実に横行しているとするれば、その背景として指摘されてきているのが、政府による数値目標と学校リーグ・テーブルの存在である。

2017 年の総選挙キャンペーン中、イングリッシュ首相 (当時) は国民党政権がマオリ及びパシフィカ系の NCEA レベル 2 以上取得率を「半分から 3/4 に引き上げた」と自賛した (Collins 2017)。これには、同党連立政権が NCEA 取得率の数値目標を設置したことが背景にある。公共サービスの「結果重視」を訴え、同政権は 2012 年発足直後、『よりよい公共サービス (Better Public Service)』と題して福祉依存率や犯罪率の 5 年以内の抑制などを含む 10 項目の数値目標を掲げた (Key 2012)。18 歳コホートの NCEA レベル 2 取得率を 2017 年までに 85%以上にするという数値目標も含まれ²⁴、当初は教育大臣も「野心的目

標」²⁵と表現していたが、実際には2017年までに達成された。

この政府目標を達成するためには、2つの施策が打ち出された。一つが、レベル2取得が危ぶまれる特にマオリとパシフィカ系の生徒を特定し支援する学校向けプログラム「学習達成・登校継続・進路接続（Achievement Retention Transitions：ART）」で、もう一つが就職へと繋がる課目選択モデルを示した「職業への進路（Vocational Pathways）」である。後者は6つの産業セクター（製造・テクノロジー産業、建設・インフラ産業、クリエイティブ産業、1次産業、ソーシャル／コミュニティ・サービス、サービス産業）の仕事内容と、必要とされる知識やスキルに繋がる課目選択を示すツールとしてウェブサイト上で展開されている²⁶。各業界の職業訓練組織（Industry training Organisations）との連携の下、NCEA 資格取得時に各セクターの課目群修得を証明する「職業進路証書（Vocational Pathways awards）」も発行され、雇用者にも認知されているという。教育省によれば、2016年の離学者19,972名が、合計22,905の「職業進路証書」を取得している²⁷。

PPTA は、政府目標が課されたことで教員の仕事負担量が増加するなど問題はあったものの、レベル2を最低限取得することは学校修了後に十分な選択肢を担保するのに重要であることを学校に意識させることになったと、その意義を認めている（New Zealand Secondary Principals' Council of the Post Primary Teachers' Association 2018）。また2015年NZCER全国調査によると、2つの施策についてはともに低ディサイル校ほど肯定的に捉えており、2つの施策に肯定的な校長ほど「NCEA は包摂性に寄与している」と回答する傾向が見られたという（Wylie & Bonne 2016:22-4）。政府目標に対しては当初、学校の更なる序列化を促すことを懸念する向きもあったものの、政府目標達成のために展開された施策は、マオリやパシフィカ系が多く無資格離学率も高い低ディサイル校ほど評価している。政府数値目標の設置は、一方では、それに伴う2つの施策により、特に仕事への接続を明確にすることを通じて無資格離学の阻止に役立ったことがここに示唆される。

（2）リーグ・テーブル

NCEA 取得率が一貫して上昇する中、大学進学に必要な UE 取得率格差はなぜ縮小しなかったのか。

この問いに答えるために、中・低ディサイル校を対象に、オークランド大学は長期間（2005～2017年）に及ぶ政府助成調査研究（Starpath プロジェクト）を行っている（Madjar et al. 2009）。それによると、NCEA の柔軟性は強みである一方で、その複雑さが容易な理解を阻んだり、非戦略的なコース選択を導いたりしているという。生徒たちは、楽に単位を取得できる教科やユニット課目ばかりの教科、校外試験の回避策について精通しており、特にマオリやパシフィック系の生徒たちについては、関心がなかったり希望する高等教育分野の基礎にならない教科へと学校側が簡単に誘ってしまう現実がある。また「アカデミック」な進路を希望している場合であっても、「職業系」教科や数学・科学・英語等のコア教科の実学志向バージョンが用意されていることから、生徒たちが簡単に NCEA 内の「アカデミック」ではない進路へと進むことが許容・奨励・指導されており、そうしたことが能

力及び関心ある生徒たちの大学進学を阻んでいることも明らかにしている (pp.92-3)。

また学年末校外試験が実施され、高等教育進学に向けた読解力が要求される2つの英語読解分野課目を対象に、34校の課目参加(登録)率と合格率を分析した結果明らかになったのは、階層間及びエスニシティ間格差が依然顕著であることだった。対象とされた中低ディサイル校の2課目参加(登録)率は、国全体の平均よりも大幅に低く、ディサイル値が低いほど低く、マオリ・パシフィカ系であるほど低かった。しかしその一方で、合格率(合格者を課目登録者で除した割合)は、国平均とほぼ変わらないか上回っていたという。アカデミックな意味で難易度が高く、学問へとつながる重要な読解力に関する課目を修得する準備を行うプログラムの履修率が、マオリ及びパシフィカ系そして低ディサイル校生徒においては大幅に低いことについて、同プロジェクトは、これらの生徒達はそれ以外の生徒達に提供されている教育機会から排除されており、「カリキュラムとアセスメント・システムの柔軟性の意図せざる結果」(p.19)であると結論づけている。

学校は教授内容や評価を行う課目の設定において裁量権を有している。各レベル資格、優良認定、UE、奨学金の取得率で学校を序列化するリーグ・テーブルを可能とする現行の資格制度と85%取得目標といった政策環境において、難易度の高い課目に生徒たちを登録させない決断は、「正当で、合理的で、戦略的で、エビデンスに基づいている」(p.20)。34の対象校で合格率が国平均を上回ったという事実は、これらの中低ディサイル校では合格が見込める生徒の予測(いわば的中率)が正確だったこと、つまり合格が難しいかもしれない生徒は予め受験させていない現実を示している(p.20)。

しかし参加登録格差は、エスニシティと階層に強く連動している。同プロジェクトではこうした水路づけについて、ハイ・ステークな評価で不合格が見込まれた生徒たちが達成に向けた学習機会を奪われ、故に習得能力を発揮する機会も奪われ、教師や政策策定者による学習潜在能力に対する低い期待水準が強化されるという「予言の自己成就」に陥っていると論じている(p.21)。その上で、難易度の高い課目への参加登録率を上げ、ハイ・ステークな試験に向けた授業を行うことを提言している。参加登録格差の解消は、合格率の低下を招くかもしれない。しかし合格者数は、恐らく上昇するだろうとも論じている(p.22)。

以上から明らかであるのは、政府数値目標とリーグ・テーブルという政策環境の下、NCEA 制度の柔軟性を駆使する形で、不利な立場にある生徒たちは学校によって不利な進路へとあてがわれ、不公正な地位配分が行われ、そうして生徒たちの生きる選択肢は狭められているという事態である。それはケイパビリティ格差の固定化と言ってもよいだろう。ニュージーランドの学校を取り巻く環境としては、NPM モデルにおける学校選択制の影響を常に忘れてはならない。NCEA の達成度は、各校の価値を示す指標として毎年メディアによって報道される。各学校は毎年度、学校として「結果」を出さなければならない。そうした中、不公正な地位配分はあくまで、学校が生徒たちの能力や適性を極めて「正確に」見極め進路指導を行う中で行われているのである。

Ⅵ. 結論

目標基準準拠型を基本に据え、市場原理に抗う「名誉の等価性」原理を貫き、校内評価制度が導入されたことで、NCEA 制度は極めて包摂性の高い資格制度として誕生した。また格差原理を貫く中で奨学金制度が導入されたことで包摂性は強化され、国家の統一資格制度としての正統性も高められた。旧資格制度ではマオリやパシフィカ系や低階層の生徒達は一斉試験に内在する文化的バイアス等により力を発揮できず、正当に評価されないことで資格の取得を阻まれ、ひいては進学や就職においても不利益を被り続けてきた。こうした問題意識は、NCEA 導入以来揺らいでいない。目標基準準拠型、名誉の等価性、奨学金制度、校内評価という、制度設計において意図された包摂性を構成する諸要素は、この度の改革でも堅持された。こうして資格制度における公共財としての側面も保持された。

校内評価が教師の仕事量を増やし、生徒のウェルビーイングを損ねているという問題は、課目当たり単位数の引き上げにより解決されることになり、校内評価の全面的廃止には至らなかった。2015 年実施の NZCER 全国調査では、学校が直面する課題として「生徒にとっての勉強負担量」と回答した校長は、ディサイル値が高い学校 (9-10) の校長では 69% に上っているが、低ディサイル校 (1-4) では 20% 未満であったという (p.26, 28)。つまり、NCEA によってウェルビーイングが損なわれているのは、低ディサイル校よりも高ディサイル校で顕著であることが推察される。「アセスメントの過剰」という問題は、主として中間層以上の問題であり、そこでは校内評価制度が、社会移動という目標によって搾取されているとも言える。そうして修得される単位や優良成績の認定も、やはり優位性を追求した私的財としての性格を持つものである。優良成績認定の制限は、社会移動という市場的目標によって個人や学校が過度に駆り立てられるのを抑制する措置と言える。加えてプロジェクト学習も成績簿の LinkedIn との連携も、進歩主義的な関心と言うよりも、労働市場における買い手の要望を受けたものだったと言えるが、採用されることはなかった。

「能力評価される諸個人が選抜システムや市場に従属しない」ような人間形成ができ、「格差や排除を極力抑えた選抜のしくみ」は、「評価や選抜のルール設定や適切な規制によって、一定程度可能なはず」であると広田は論じている (2015:105)。NCEA 制度は、広田のいう「ルール設定や規制」の一例と捉えられることができるように思う。他方で、政府数値目標とリーグ・テーブルという学校を取り巻く 2 つの NPM 的制度環境は、非排除的で非競争的な資格の取得を更に多くの生徒に可能にする効果を一定程度持ったものの、その内実はときに真の学びを伴わず、生きる選択肢を広げることもせず、せいぜい空白の私的財の獲得としての意味しかもたない事態を後押しすることにもなった。

改革における「基礎学力要件の強化」によって真に学力が保障されることになれば、それは公共財としての意味を回復することになるだろう。それでも短絡的で学びの一貫性を欠いた単位の単純な積み上げに陥ることなく、「イノベーター」な教授の下でいかに教育をめぐる財の再分配を進めることができるか。そして「名誉の等価性」原理の下でも解消されないケイパビリティ格差をいかに縮小できるか。これが依然として残されている課題であるように思われる。

<注>

- ¹ NCEA 制度の概要については、中村（2009）、荻野（2013）、高橋（2014）、など参照。
- ² PPTA, *NCEA REVIEW 2018: AN OPPORTUNITY FOR CHANGE*, PPTA TE WEHENGARUA ANNUAL CONFERENCE 2017,
(<https://www.ppta.org.nz/dmsdocument/549>), p. 7.
- ³ 国内の高等教育機関を所管する行政機関。
- ⁴ Ministry of Education, *Terms of reference NCEA Review*, NCEA-Review-Terms-of-Reference.PDF, 2017 年 12 月 14 日発表。
- ⁵ ウェブサイト、*NCEA Review*
(<https://conversation.education.govt.nz/conversations/ncea-review/>)
- ⁶ この他に、改革の 5 原則を説明した『NCEA の再検討 討議資料－NCEA 再検討の背景（NCEA Review Discussion Document－Background to the NCEA review）』と、マオリ・コミュニティへの説明資料『NCEA の再検討－マオリの生徒たち（Te Arotakenga NCEA－Ākonga Māori）』の二文書が公表された。
- ⁷ PPTA ウェブサイト、NCEA review 2018, <https://www.ppta.org.nz/advice-and-issues/assessment/ncea-review-2018/>、参照。
- ⁸ 新たに導入される読み書き計算力の評価要件に関する 2 点の変更点があった。1 つは、7 年生からでなく 9 年生から受験可能となること、2 つ目は、英語非母語話者にはオルタナティブな要件が適切な場合もあるとすることである。教育省ウェブサイト（*Kōrero Mātauranga*）、"Cabinet confirms changes to strengthen NCEA", (<https://conversation.education.govt.nz/conversations/ncea-review/latest/cabinet-confirms-changes-to-strengthen-ncea/>) 20 Feb 2020 最終更新、"Changes to strengthen NCEA confirmed and provisional subject list for NCEA Level 1 subjects released", (<https://www.education.govt.nz/news/changes-to-strengthen-ncea-confirmed-and-provisional-subject-list-for-ncea-level-1-subjects-released/>) 20 Feb 2020 最終更新。
- ⁹ 教育省ウェブサイト、2020 年 2 月 20 日付、Kōrero Mātauranga CONVERSATION: NCEA Review, "Cabinet confirms changes to strengthen NCEA"
(<https://conversation.education.govt.nz/conversations/ncea-review/>).
- ¹⁰ 「アチーブメント課目」は国家カリキュラムとリンクしており、殆どは NCEA 取得のためのみの課目で、校内と校外の 2 つの評価方法がある。「ユニット課目」は、国家カリキュラムとはリンクしておらず、大半が高等教育資格に用いられる。NZQF に登録されているユニット課目は数千あり、そのうち中等学校で NCEA 取得のために用いられるのは実質的には一部である。全てが校内評価で可否のみの成績で評価される。
- ¹¹ これは 2011 年からの要件変更による。それまでは読解・文章力（literacy）は「英語」「マオリ語」から、数学力（numeracy）は「数学」「統計・確率」「マオリ語数学」から、読み書き計算力評価に特化した単位（各 8）の修得が必須とされていた。しかし 2011 年からは、アチーブメント課目進路の生徒は、読み書き計算力の習得が前提とみなされた課目リストの中から各 10 単位を取得すればよくなり、それらの能力を直接評価されることはなくなった。ユニット課目進路の生徒は、レベル 1 にのみ基礎的な読解・文章力と数学力に関する各課目が設置された。これは NCEA 制度導入時から模索された「自然発生的エビデンス（naturally occurring evidence）」つまり授業中に教師が見て取った生徒の力を評価の根拠にするという方法を更に構造化したものであった（Hipkins et al. 2016:120-1）。
- ¹² 2016 年に SAC を受けたディサイ「10」の在籍生徒は「1」の生徒の 3 倍だった（Ministerial Advisory Group, 2018:37）。
- ¹³ 但しマオリ文化への配慮は形だけ（tokenism）と度々批判されるのも事実である。

- ¹⁴ Ministry of Education, *NCEA Review 2018: Trends in NCEA*, <https://conversation.education.govt.nz/conversations/ncea-review/resources/>, p.5.
- ¹⁵ Keith Ng, *NCEA: The Last 10 Years*, NZ Herald (<https://insights.nzherald.co.nz/apps/2018/ncea-beeswarm/>).
- ¹⁶ 訳文は、『教育の分配論』を論じている宮寺（2006）から引用（p.100）。原著は Rawls（1971:101）。同箇所は、改訂版 Rawls（1999）では p.87、訳書（2010）では p.136。
- ¹⁷ NZ Herald, 4 Mar, 2018, *Business thinktank: 'External exams needed in NCEA to guarantee literacy and numeracy'*, https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12005263.
- ¹⁸ 成績認定制度は「期待達成内容（Profiles of expected performance: PEPs）」制度として 2005 年に導入されていた。背景には、集団基準準拠型の旧制度では表面化しなかった年度間及び科目間の成績評価の変動ないしばらつきが 2004 年の統一試験後に明らかになり、試験の信頼性が厳しく問われたことがあった。PEPs の導入には、絶対評価である目標基準準拠型の NCEA を集団基準準拠型に逆戻りさせると反発する向きもあった。しかし PEPs は各年の成績結果判明後ではなく、事前に期待水準として設定されるものであるため、あくまで目標基準準拠型を強化するものである（Hipkins et al. pp.88-92）。
- ¹⁹ 2019 年の全国の奨学金制度登録件数は、低ディサイル校（1-3）は合計 750 件だったのに対し、高ディサイル校（8-10）は合計 12,123 件だった（NZQA ウェブサイト『Secondary Statistics Consolidated Data Files for 2019』データより算出）。
- ²⁰ 優良成績認定制度も、制度導入の意図は異なるが同じ意義をもつと言える。
- ²¹ 2009 年度全離学者のうち、離学から 7 年後、NCEA 1 取得者は無資格者より NEET 率が約半分であり、レベル 2 及び 3 取得者は更にその半分となる。同じく離学 7 年後の所得は、レベル 1 取得者は無資格者より 29%、レベル 2 取得者はレベル 1 取得者より 17%、UE 取得者はレベル 2 取得者より 28% 高い（Scott, D., 2018, *Post-school labour-market outcomes of school-based NCEA*, Education Counts, <https://www.educationcounts.govt.nz/publications/80898/post-school-labour-market-outcomes-of-school-based-ncea>）。
- ²² Ministry of Education, *NCEA Review 2018: Trends in NCEA*, *op.cit.*, p.6-7.
- ²³ Ibid., p.6.
- ²⁴ State Services Commission, *Better Public Services: Boosting skills and employment*, <http://www.ssc.govt.nz/bps-boosting-skills-employment#result5>、参照。
- ²⁵ Parata, H. & Joyce, S., 26 JUNE 2012, *Education targets to boost skills & employment*, Beehive.govt.nz, <https://www.beehive.govt.nz/release/education-targets-boost-skills-employment>.
- ²⁶ <https://youthguarantee.education.govt.nz/initiatives/vocational-pathways/>
- ²⁷ Ministry of Education, *NCEA Review 2018: Accessing NCEA*, <https://conversation.education.govt.nz/conversations/ncea-review/resources/>, p.3.

<引用文献>

- Collins, S., 9 Sep, 2017 5:00am, *Voters face tough choice between National and Labour education priorities*, (https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11918191).
- , 4 Mar, 2018 5:00am, *NCEA debate: How can physics and trampolining be valued equally?*, NZ Herald,

- (https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12004446).
- Education Review Office, 2015, *Wellbeing for Young People's Success at Secondary School*.
- Gerritsen, J., 2 August 2018, *Academics warn against NCEA changes*, Radio New Zealand, (<https://www.rnz.co.nz/news/national/363169/academics-warn-against-ncea-changes>).
- Jang-Jones, A. with McGregor, A., 2018, *PISA2018 New Zealand Students' Wellbeing*, Ministry of education.
- Johnston, K., 27 Sep. 2016 5:00am, *NCEA: Are exams only for the elite?*, New Zealand Herald, (https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11717112).
- Johnston, M., Wood, B. and Cherrington, S., 17 September 2018, *A response to the New Zealand's NCEA review*, Wellington Faculty of Education Te Whānau O Ako Pai, (<https://www.wgtn.ac.nz/education/about/news/1692534-a-response-to-the-new-zealands-ncea-review>).
- Key J., 16 MARCH 2012, *Better Public Services - Speech to the Auckland Chamber of Commerce*, Beehive.govt.nz, (<https://www.beehive.govt.nz/speech/better-public-services-speech-auckland-chamber-commerce>).
- Hipkins R. et al. 2016, *NCEA in Context*, NZCER Press.
- 広田照幸、2015、『教育は何をなすべきか』、岩波書店
- ラバリー、D.、2010 = 2018、倉石一郎・小林美文訳『教育依存社会アメリカ』岩波書店
- Lipson, B., 2018, *Spoiled by Choice*, The New Zealand Initiative.
- Madjar, I., McKinley, E., Jensen, S. & Van Der Merwe, A. (2009). Towards university: Navigating NCEA course choices in low-mid decile schools. Starpath Project, The University of Auckland.
- May, Steve, with Adam Jang-Jones and Alexandra McGregor, 2019, *PISA 2018 New Zealand Summary Report: System Performance & Equity*, (<https://www.educationcounts.govt.nz/publications/series/PISA/pisa-2018/pisa-2018-summary-report>).
- Ministerial Advisory Group, 2018, *NCEA Review: Discussion document Big Opportunities*, Ministry of Education.
- Ministry of Education, 2019, *NCEA Change Package 2019 Overview*.
- 宮寺晃夫、2006、『教育の分配論』、勁草書房
- 中村浩子、2009、「後期中等教育段階の統一資格制度改革をめぐるポリティクス」、『国際研究論叢』23 (1)、pp.63-79.
- ――、2016、「ニュー・パブリック・マネジメント型教育改革の成立条件」『比較教育学研究』、52、pp.113-135.
- New Zealand Secondary Principals' Council of the Post Primary Teachers' Association, 2018, *Submission to the Ministry of Education on NCEA Review – Big Opportunities*, (<https://www.ppta.org.nz/advice-and-issues/assessment/ncea-review-2018/document/758>).
- 萩野雅由、2013、「ニュージーランドの「教育到達度国家証書 (NCEA)」レベル1日本語」、『日本ニュージーランド学会誌』20 (0)、pp.17-29.
- Raftery and Hout, 1993, "Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75", *Sociology of Education*, 66 (1), pp. 41-62.
- Rawls, J., 1999, *A Theory of Justice Revised Edition*, Harvard University Press. (川本隆史ほか訳、2010、『正義論 改訂版』、紀伊國屋書店)
- ――、2004, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press. (田中成明ほか訳、2004、『公正としての正義 再説』岩波書店)

- Sen, A., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press. (池本幸生ほか訳、1999、『不平等の再検討』岩波書店)
- 高橋望、2014、「カリキュラムと学力」、青木麻衣子ほか編『新版 オーストラリア・ニュージーランドの教育』、pp.109-123.
- Thomas, G., Johnston, M., and Ward, J., 2014, *Alignment of literacy and numeracy measures: Research for the Tertiary Education Commission*,
(<https://www.tec.govt.nz/assets/Reports/c6fd843620/Alignment-of-Literacy-and-Numeracy-Measures.pdf>).
- Thrupp, M. & Alcorn, N., 2010, A little knowledge being a dangerous thing?, *New Zealand Annual Review of Education*, 20, pp.52-73.
- Wylie, C. & Bonne, L., 2016, Secondary schools in 2015: Findings from the NZCER national survey,
(https://www.nzcer.org.nz/system/files/NZCER%20Secondary%20Survey%202015_%20Full%20report_0.pdf).