

研究論文

どの子ども置き去りにしない(NCLB)法に関する研究

—— 米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して ——

吉良 直

「どの子ども置き去りにしない法」(No Child Left Behind Act、以下「NCLB法」)は、アメリカにおける学力格差是正のために連邦政府の役割を大幅に拡大した過去に例を見ない歴史的な連邦教育法である。同法は、ブッシュ前大統領の下で議会の超党派の支持を基に2002年1月に制定され、2002年度から実施されてきた。本稿では、米国における主要文献や公式文書などを基に、NCLB法の制定背景と特殊性を中心に分析した上で、成果と課題を解明することを目的としている。具体的には、NCLB法を、地方分権的だった教育行政制度への連邦政府の大幅な権限拡大策、相違点の多かった民主・共和両党の教育政策の妥協案として考察し、同法制定の背景となった9月11日同時多発テロ以降の特殊事情について分析することで、なぜ崇高な目標を掲げる同法に実施段階で様々な批判が噴出してきたかを解明することを目指している。本研究の独創性と意義は、国内のNCLB法研究では言及されていない同法制定背景の解明を通して、同法の全貌を解明することを目指した点にある。

キーワード： NCLB法、初等中等教育、テスト政策、アカウントビリティ、連邦政府の役割

1. はじめに

「どの子ども置き去りにしない法(No Child Left Behind Act of 2001)」(以下、「NCLB法」と略す)は、1983年の『危機に立つ国家 (*A Nation at Risk*)』刊行後に全米に広がった学力向上を目指したアカウントビリティ重視の改革を推進してきたアメリカにおいて、学力格差を是正するために制定された、民主・共和両党の支持による歴史的な連邦教育法である。1965年に制定された「初等中等教育法(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)」の最新の改定法であるNCLB法は、ジョージ・W・ブッシュ前大統領(第43代)が2001年1月就任後の最初の週に公表し、同年9月11日の同時多発テロ直後の12月に連邦議会上下両院の超党派の支持を得て可決され、翌2002年1月8日に大統領が署名して成立し、2002-03年度から実施されてきた。

NCLB法は、学力格差是正のために連邦政府の役割を大幅に拡大した過去に例を見ない連邦教育法である。そこで、本稿では主要文献や公式文書などを基に、同法制定の背景と特殊性を分析した

上で、成果と問題点、そして今後の課題について解明することを目的とする。これまでの国内における NCLB 法に関する研究は、アカウントビリティ、学力テスト、実施状況に焦点を当てており、同法の制定背景に言及したものは皆無であるのが現状である¹⁾。本研究の独創性と意義は、NCLB 法の制定背景を詳しく解明した点にあるが、合わせて同法の成果と課題も総括することによって、同法の全貌を解明することを目指している。

2. NCLB法制定の背景

NCLB 法自体に関して検討する前に、まずは同法制定の背景について二つの視点から考察する。第一には、教育行政に関する連邦政府、州政府、地方学区の役割の関係性の変遷であり、第二には、二大政党の民主党、共和党の教育政策の相違点とその変遷である。本節では、この二つの視点から見た場合、NCLB 法が歴史的に異例のものであった点を解明しながら、合わせて同法成立の要因についても考察していく。

第一の視点は、アメリカの教育行政制度の構造の問題に着目するものである。アメリカでは教育に関する合衆国憲法上の規定がなく、権限が州政府に委ねられてきた教育行政システムが、NCLB 法を理解する上で重要になる。アメリカでは、歴史的には州政府の緩やかな監督下で学区を中心とする地方分権的な教育制度が維持され、多様な形態の教育が提供されてきた。財政面でも、初等・中等教育に関する予算は、連邦政府は約 7%を賄ってきたに過ぎず、残りは州と学区が負担してきている。州と学区の割合は、1920 年代には学区が 8 割以上も捻出していたが、その後州政府の負担額が増加し、1980 年代以降は学区と同程度かそれ以上の教育費を捻出している（高木、1990；吉良、2001a、p.34）。一方、連邦政府の役割はと言えば、教育の機会均等の保障への支援、連邦教育法の制定など限定的なものにとどまっていた²⁾。

学区を中心とする地方分権主義を特色とする教育体制に連邦政府が結果責任を求める形で介入する潮流ができたのは、1983 年の『危機に立つ国家』刊行以降である。この連邦教育省長官の諮問委員会による報告書は、凡庸な教育による生徒の学力低下が国際競争力を減退させているとして全米に衝撃を与え、その後の学力向上を重視した様々な改革の契機となった。1983 年以降の改革は、しばしば三つの波に大別される(Chapman, et. al, 1996, pp.9-10；橋爪、1999；吉良、2001b、275 - 6 頁)。第一の波は、『危機に立つ国家』刊行直後から始まり、卒業要件の厳格化、年間の授業日数の増加などの現行政策の強化によるものが中心となった。第二の波は、1980 年代後半から推進され、学校の再構造化、教師の専門化と権限拡大、親の学校選択権の拡大、スクール・ベースト・マネジメントの導入、そしてチャーター・スクールの導入などの学校の再構造化や自律性、そして教育への市場原理の導入に基づく改革が中心に実施された。そして、第三の波は、1990 年代初頭からのシステム・レベルの改革で、これまで学区中心の地方分権的だった教育行政に、連邦政府が州政府を通して結果責任を求める形で介入するようになったのがその特徴である。NCLB 法は、この第三の

波の中で制定された教育法として位置付けることができるが、以下にその詳細を考察する。

第三の波は、1989年に共和党・ブッシュ元大統領(第41代)の下で全米州知事による歴史的な「教育サミット」が実現した時期に始まったと言える。そのサミットで発案され、合意された6項目は、「2000年のアメリカ(America 2000)」(1991年)の構想を経て、1993年1月に就任した民主党・クリントン元大統領の下で2項目を加えた8項目からなる「2000年の目標—アメリカを教育する法(Goals 2000: Educate America Act)」(1994年)として立法化された³⁾。この学力向上を至上命題とした連邦教育法は、初めて全米の教育目標を法制化し、連邦政府と州政府の地方教育行政への介入を明確にしたものである。教育目標の中には、第4・8・12学年で主要教科の学力測定を行うことや「数学」「理科」で世界最高水準の学力を達成することなどが盛り込まれた。

同じ1994年には、クリントン元大統領の下で初等中等教育法の改定法として「アメリカ学校改善法(Improving America's Schools Act, IASA)」も民主党主導の議会を通過し立法化された。そして、連邦政府は州レベルのスタンダード(standard)、つまり教科課程基準の設定、ならびに同基準の測定・評価を目的とするテスト政策の導入を条件に州政府への補助金を支給することを通して、2000年の目標を目指していった。この教科課程基準に基づく1990年代からの改革は「スタンダード運動(Standards-based movement)」と呼ばれ、全米の多くの州が連邦政府からの補助金を基にスタンダードとテストによるアカウントビリティ・システムを構築していった。州レベルの標準テストの試験的な実施時期が終った1990年代後半から2000年代初頭にかけて、いくつかの州ではテストで基準点を超えないと高校を卒業できない、あるいは進級できないといった結果責任を伴う試験制度(high-stakes testing)に基づく厳しいアカウントビリティ・システムが構築されていった。例えばマサチューセッツ州では、1993年に「マサチューセッツ州教育改革法」が成立し、州統一テストである「マサチューセッツ州総合評価システム(MCAS)」を中心として、州知事主導の改革が実施されてきた(北野、2003、2006)。

そして、連邦政府が州政府を通して地方教育行政への介入をさらに強化したものが、NCLB法である。同法における連邦政府の地方行政への介入はアメリカの独立期以来の教育史上でも稀有なことではある。ただ、1990年代からの全米の教育目標の設定に端を発するスタンダード運動の延長線上にあるとも解釈できる。

NCLB法制定の背景として重要な第二の視点は、二大政党の民主党と共和党の教育政策である(Toch, 1996; 佐藤、1996、DeBray, 2006)。民主党は、連邦教育予算の拡充を通して学力格差是正を目指し、技能重視の進歩主義的教育実践を支持する傾向にある。そのため、共和党の市場原理に基づく政策は弱者切り捨てになるとして、学校選択制度にしても公立学校内のみにとどめ、あくまで公立学校の質的向上を通しての教育改革を目指してきた。一方、共和党は、小さな政府と地方自治の原則を堅持し連邦教育省の廃止を目指し、伝統的価値観を重んじ知識重視の伝統的教育実践を支持する傾向にある。そのため、新自由主義に基づき教育界に市場原理を導入する改革を推進し、私立学校も含む学校選択制度などを通して親の選択権を拡大してきた。このように、社会の弱者を

救済するための連邦政府の役割を重視し、同時に地域社会に根ざした公教育の再生を目指す民主党の理念と、小さな政府を標榜し保護者に選択権を与え市場原理に委ねることを推進する共和党の理念にはかなりの差異があった。

しかし、特に1990年代からのアカウントビリティ重視の改革が実施される中で、学力向上が両党にとっての至上命題となり、各党が妥協することで両党が支持する改革案が浮上してきた。民主・共和両党が支持する改革案の例として挙げられるのが、チャーター・スクールの推進、スタンダードの策定、テスト政策の実施などであり、連邦政府の教育への介入をさらに拡大する政策としてのNCLB法へと行き着いたことになる⁴⁾。両党が支持する改革案が浮上してきた背景には、上記の共和党・ブッシュ元大統領の下で1989年に開催された教育サミットに、1993年に就任した民主党・クリントン元大統領が当時のアーカンソー州知事として参加し、その後の改革の主流となった全米の教育目標、スタンダード、テストの策定などに合意していたことは特筆すべきことである。二大政党間の教育政策の相違点と類似点をまとめたのが表1である。

表1： 民主党、共和党の主な教育政策の比較

教育政策	民主党	共和党
両党で異なる政策	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦教育予算を拡充して貧困層の学力向上を目指す ・技能重視の進歩主義的教育を支持する傾向 ・格差是正のため、公立学校の改革、公立学校内の学校選択制を推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・小さな政府と地方自治の原則を堅持し、連邦教育省の廃止を目指す ・伝統的価値観を重んじ、知識重視の伝統的教育を支持する傾向 ・格差是正のため、競争原理による宗教系の私立も含む学校選択制、バウチャー制を推進
両党が支持する政策（1990年代以降）	<ul style="list-style-type: none"> ・チャーター・スクールの推進 ・連邦レベルの教育目標の設定 ・州レベルの教科スタンダードの策定、テスト政策の実施 ・学力格差を是正するためのNCLB法の制定 	

しかし、民主・共和両党が支持する政策が出てきた中で見過ごしてはならないのは、両党の主張には依然大きな隔たりがある点である。例えば、両党はチャーター・スクールの推進しながらも、その政策的背景には顕著な相違点が見られる。すなわち、民主党が公立学校再生のための新たな選択肢としているのに対して、共和党は私立学校も含めた本格的な学校選択制度確立への踏み台と考えているのである(Hassel, 1999)。

NCLB法に関しても様々な相違点があり、両党の妥協を通して法案がまとめられていった。大枠で総括すると、民主党側は弱者救済のための連邦教育予算拡大を勝ち取るために、各州の統一試験によるアカウントビリティ・システムの強化を容認したが、共和党側はアカウントビリティ重視の体制と民間による補習授業の実施を勝ち取るために地方主権の原則とより広範なバウチャー制度を容認している。

さらに注目すべきことは、各党内も一枚岩ではなかったことである。例えば、民主党内では州の統一テストによって結果責任が厳しく問われるシステムの実施に関して賛否両論あり、共和党内で

は連邦教育省廃止を教育政策の主要項目としていたことから明らかなように、連邦教育省の影響力を拡大する政策には賛否両論があった。

政党間だけでなく、各党内にも意見の対立がある中で、ブッシュ前大統領が NCLB 法を超党派の支持を得て成立させられた背景には主として三つの要因が指摘される。第一の要因は、全米のみならず全世界を震撼させた 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件である。この事件が米議会での法案通過を遅らせる可能性もあったが、テロ直後の国粹主義的な雰囲気の中で、逆に党派間の対立を超越する機運が高まり、一気に議会を通過し立法化されたという特殊事情があった (Peterson & West, 2003, p.vii)。つまり、ブッシュ前大統領が 9・11 以降もアメリカが平常通り機能していることを示すための象徴として NCLB 法の成立を目指したため、超党派の妥協案となったという解釈である。この点に関しては、単なる妥協案ではなく、緊急事態に直面したブッシュ政権への結束を高め忠誠を誓うために、多くの共和党員が自分たちの主義主張を曲げてまで賛成票を投じたという意味で「主義主張からの離脱 (ideological defections)」だという論考もある (DeBray, 2006)⁹⁾。実際、1994 年の再改定の際には下院、上院の共和党員の賛成票がそれぞれ 19%、53%だったのに対して、2001 年の再改定の際には、85%、94%と非常に高くなっていることから、NCLB 法成立が稀有な現象だったことがわかる (ibid., p.125)。

第二の要因は、民主党・クリントン元大統領が、1994 年の初等中等教育法の再改定(IASA)を通して、連邦政府からの補助金受給の条件として州レベルのスタンダードとアカウントビリティ制度の確立を推進していたことが挙げられる。このような連邦政策がすでに実施されていたことで、アカウントビリティ政策をさらに強化した NCLB 法が、超党派の支持を得て連邦議会を通過しやすい土壌ができていたということも指摘できる。

さらに、第三の要因としては、大統領と議会多数派が同じ党からなる「統一政党政治(unified party government)」であった点を指摘できる (DeBray, 2006)。「初等中等教育法」の改定は大統領が主導する場合が多かったが、統一政党政治の状態でなく、大統領が議会の多数派と対立した場合は改定法が議会で成立せず、次期大統領に持ち越されることもしばしばあった。実際、クリントン元大統領が 1994 年の改定を実現した時は民主党の統一政党政治によるものであり、ブッシュ前大統領が 2002 年の改定を実現した時は共和党の統一政党政治によるものだったのである。そして、NCLB 法に関しては、2000 年にクリントン元大統領が改定を試みたが、共和党主導の議会に阻まれ立法化できず、その後 2001 年に就任したブッシュ前大統領の共和党統一政党政治の下で成立している。

本節の考察からわかることは、NCLB 法が、アメリカの教育史上異例なものであったということである。アメリカの教育行政の視点から見ると、NCLB 法とは、歴史的に学区を中心とする地方分権的だった教育行政に、学力向上を至上命題として、連邦政府が州政府を通して最大限関与することを規定した教育法であったと結論づけることができる。また二大政党の教育政策の視点から見ると、NCLB 法とは、元来さまざまな相違点により対立を繰り返してきた共和党と民主党が、学力向上のための結果責任重視の改革を推進する中で、同時多発テロ事件の特殊事情を契機に制定された

教育法であったと指摘することができる。しかし、同法を成立させた同時多発テロ直後の党派間の対立を超越する機運、並びに党内の意見対立を集約する機運は一時的なものであったため、後述するように、ブッシュ前大統領や連邦教育長官への批判は、野党民主党内のみならず与党共和党内からも様々なレベルで噴出してきている⁶⁾。

3. NCLB法の概要と特殊性

本節は、NCLB法の概要と特殊性について、連邦教育省の同法に関する公式ホームページ(U.S. Department of Education, 2002)とその他の主要文献を基に検討する。NCLB法は、民主党・ジョンソン大統領が提唱した「貧困との戦い(War on Poverty)」の一環として、学力格差是正を目指して1965年4月9日に同大統領が署名して制定された、「初等中等教育法(ESEA)」を改定したものである。初等中等教育法は時限立法であり、連邦議会は同法を1965年以来8度拡大・修正してきており、2002年1月8日に制定されたNCLB法はその最新の改定である。

第107回議会で成立したNCLB法(Public Law 107-110)は、「タイトル1(Title I)」から「タイトル10(Title X)」の10項目からなり、670ページにも及ぶ法律である。同法の公式文書の最初に書かれている目的は、「どの子ども置き去りにしないように結果責任、柔軟性、選択により学力格差を縮めること」である。そして同法で最も重要なのは、「貧困層の学力を向上させること」を目的とする「タイトル1」である。この「タイトル1」に関してジョンソン大統領は、「低所得層の家族の特別な教育的ニーズ、そして適正な教育プログラムを支援しようとする時に、低所得層の家族が集中することが地方の教育機関の能力に与える影響を考慮して、連邦議会は財政支援を提供することをアメリカの政策とすることをここに宣言する」⁷⁾と述べている。

つまり、「タイトル1」は、低所得層の子どもの学習を改善するための学校や学区のプログラムを支援するものであり、連邦教育省は低所得層の子どもの数に応じて「タイトル1」資金を州政府経由で学区に支給してきたのである。しかし、1965年以来2,000億ドル近くの連邦資金を投入しながら、未だに多くの低所得者層やマイノリティの子どもたちの学力向上が実現されない現状を憂慮して、NCLB法では初等・中等学校における生徒の学力格差——主として「人種」「所得」「障害」「英語学習者」に基づくもの——を是正することを目的としている。

連邦教育省によると、NCLB法は、(1)結果に対するアカウンタビリティの強化、(2)州、学区、学校の地方の権限と柔軟性の拡大、(3)科学的に立証された教育実践の重視、(4)親や生徒の選択権の拡大の4つの基本理念に基づくものである。これらの基本理念の中で最も重要なのは、第一の結果に対するアカウンタビリティの強化であり、それは、NCLB法の最重要項目の一つである上記の「タイトル1」の強化を意味する。

特筆すべきは、連邦政府が各州に対して前例のないレベルのアカウンタビリティ・システムを構築することを要求している点である。具体的には、州政府に対して、重要科目と指定された第3～8

学年(小 3～中 2)の「読解力」と「算数・数学」に関する教科課程基準と到達点としての習熟 (proficiency)レベルを設定し、その基準を満たすための「適正年次進捗度(adequate yearly progress, 以下、「AYP」と略す)」と測定のための年次テストの策定を義務づけており、第 10～12 学年 (高校 3 年間) のうちに一度テストを受けることも規定している。2007 - 08 年度からは「理科」も含まれ、「理科」に関しては、第 3～5 学年、第 6～9 学年、第 10～12 学年の間にそれぞれ一回テストを受けることを規定している。その根本にあるのが、2013 - 14 年度までにはすべての生徒が習熟レベルに達することが義務付けられていることである。NCLB 法が現時点で各州に要求している試験科目、学年、頻度をまとめると表 2 のようになる。

表 2： NCLB法が2007年度末までに州レベルに要求する試験科目、学年、頻度*

学年 (日本の学年)	読解力(Reading)	算数・数学(Math)	理科(Science)
第3学年(小3)	年1回	年1回	3年間に1回
第4学年	年1回	年1回	
第5学年	年1回	年1回	
第6学年	年1回	年1回	4年間に1回
第7学年(中1)	年1回	年1回	
第8学年	年1回	年1回	
第9学年			
第10学年(高1)	3年間に1回	3年間に1回	3年間に1回
第11学年			
第12学年			

*Wenning, Richard, et al. (2003)を基に作成。

さらに、すべての公立学校は州政府が定めた AYP を達成する義務があり、達成できない場合には「要改善(“in need of improvement”）」と指定される。「要改善」の状態が 2 年間続くと、生徒の親に同じ学区内の他の公立学校に行く選択権や補習教育サービスを受ける権利が与えられるなどの詳細な罰則が規定されている⁸⁾。そして、NCLB 法が生徒の学力格差の是正を目的にしているため、各州に対して、「人種」「所得」「障害」「英語学習者」などのサブ・グループ別のテスト結果と学校単位のテスト結果をまとめた実績通知書を毎年作成することを義務付けている。

NCLB 法では、生徒の学力に多大な影響を与えることが研究で証明されていることを根拠として、教員の質の確保を重視している。具体的には、NCLB 法は、2005 - 06 年度末までに、公立の小学校並びに中等学校で教える全教員が、担当するそれぞれの主要科目に関して、州の「高い資格を有する教員(highly qualified teachers)」の基準を満たすことを義務付けている⁹⁾。主要科目とは、「英語」「読解力」「算数・数学」「理科」「歴史」「公民・政治」「地理」「経済」「芸術」と「外国語」としており、「特殊教育」と「ESL」の教員も同様に質の高い教員であることを義務付けている。同法では、「高い資格を有する教員」とは、第一に学士号を持ち、第二に州ごとに規定された教員資格を有

し、第三に担当するそれぞれの教科において州が定めるレベルの能力を持っていることを実証できることとしている¹⁰⁾。生徒が達成すべき習熟レベルと同様に、教員の質に関しても最終的な基準は州に一任されており、州の特殊事情に応じて資格を定義する裁量権が与えられている。そして、同法は初等・中等教育、そして新任教員とベテラン教員とで実情に合わせて異なった規定を設けるように各州に要求している。

4. NCLB法の実施状況と成果

NCLB法の最大の功績は、「所得」「人種」「障害」「英語学習者」などを基にした学力格差是正を明確な目標として打ち出したことであり、置き去りにされてきた生徒たちの問題が改めて注目されるようになったことは賞賛に値する。後述するように、その前提や実施方法に関して同法に対してかなりの批判があるものの、同法の目的に関しては賞賛する声が多い。だからこそ、同法は制定時に超党派の支援を得られたと言うことが指摘できる。

NCLB法の実績に関して、連邦教育省は2006年5月に発表したメモで、「NCLB法は成果を出している」としている¹¹⁾。その根拠として、2005年7月に公表された「国家の成績通知表(the Nation's Report Card)」とも呼ばれる「全米学力調査(National Assessment of Educational Progress, 以下、「NAEP」と略す)」の結果を挙げ、小学生の「読解力」と「算数」の学力が史上最高レベルを記録し、学力格差も縮まっているとしている¹²⁾。具体的には、9歳児の「読解力」が1971年以来最高、「算数」が1973年以来最高となっており、13歳児の「数学」の点数は、史上最高だとしている。学力格差に関しては、アフリカ系アメリカ人とヒスパニック系アメリカ人の9歳児の「読解力」と「算数」の点数が過去最高レベルに達したこと、同13歳児の「数学」の点数がやはり過去最高レベルに達したことを公表している。さらには、白人系アメリカ人対アフリカ系アメリカ人、並びにヒスパニック系アメリカ人の9歳児の「読解力」と「算数」の学力格差が史上最少になったことを挙げている。

ホワイトハウスも同時に、NCLB法立法化から6年目の前日の2008年1月7日に同法が成果を出していることを報道発表している¹³⁾。そのデータ表の中でも、2007年秋に公表されたNAEPの結果を基に、4年生(9歳児)の「読解力」の点数が過去最高、4年生と8年生(13歳児)の「算数・数学」の点数が過去最高をそれぞれ記録したこと、白人系アメリカ人対アフリカ系アメリカ人の4年生の「読解力」の学力格差が史上最少になり、アフリカ系アメリカ人の4年生と8年生の「算数・数学」の点数が過去最高を記録し、ヒスパニック系アメリカ人の4年生の「読解力」と4年生と8年生の「算数・数学」の点数が過去最高を記録したことを具体的な成果として挙げている。

このような成果は、上述したように1994年に制定された「2000年の目標」、「アメリカの学校改善法」の連邦法に基づく州政府主導のスタンダード運動により州レベルのスタンダードとテストが実施されてきた成果でもあり、NCLB法自体の成果として切り離すことは困難である。しかしなが

ら、1980年代後半からの結果重視の学力向上を目指す改革により、アメリカの生徒たちの試験結果に現れる学力は、全体的に見て上昇傾向にあることは確かであろう¹⁴⁾。2005 - 06年度末までに、公立学校の全教員が満たすことを義務付けていた州の「高い資格を有する教員」の基準に関しては、連邦教育省主催の調査で取り上げられた33州の報告によると、後述する問題もあるが、ほとんどの授業(9割かそれ以上)は各州が定めた「高い資格を有する教員」が担当していたとされている(Birman, et al., 2007)。

ただ、ブッシュ前大統領は、NCLB法制定から僅か2年の2004年から同法が成果を出していることを主張し始め、同年の大統領選挙戦中に生徒の学力向上と学力格差縮小を強調している。これに対して、2005年のNAEPの結果を基に、ワシントン・アナリストの第一人者ジェニングズ(Jack Jennings)は、「学力の進捗度はNCLB法実施前の[1990年代に定着した州主導の改革期の]方が速く、同法が全米の学力進捗度を減速させているのではないかという疑問がある」(In Dillon, 2005)と述べている。つまり、NCLB法の成果の主張に関しては誇張があるのではという疑問も投げかけられているのである(Fuller, 2003; Fuller, et al., 2006)。さらにこのような成果の背景には、後述するように、公立学校が試験に出る主要科目を重視し、試験対策を重視してきた結果でもあり、逆に試験に出ない科目を軽視してきたという問題も忘れるべきではない。

5. NCLB法の問題点

NCLB法の施行から6年以上が経過したが、施行当初から同法の前提や実施方法などに様々な批判が噴出してきた。学力格差是正という崇高な目標を掲げながら、NCLB法にはなぜさまざまな批判が巻き起こってきたのだろうか。その最大の争点は、州政府の専権事項である教育への連邦政府の影響力の大幅な拡大に対する懸念であり、特に「連邦資金の裏づけがない義務(unfunded mandate)」を州や学区に課すことが合衆国憲法上許されるかという点である。つまり、連邦資金獲得の条件として課せられた州レベルの統一テストの実施とその結果報告、そして要改善校での補習の実施などの義務の遂行に多額の費用がかかり州財政を圧迫しているという問題、さらには連邦資金の裏づけがない義務付けが合衆国憲法違反ではないかという問題などである。

NCLB法に対抗する州レベルの動きを代表するものとしては、ユタ州とコネティカット州を挙げることができる(土屋、2006)。ユタ州は、上記の連邦資金の裏づけがない義務が課せられていることを根拠に、NCLB法よりも同州の教育目標を優先するとした州法を2005年5月に制定している。同様の理由でNCLB法を順守しないとする法案を審議している州が多い中で、コネティカット州は、NCLB法の成立以前にすでに質の高いスタンダードとテスト制度を確立していた州は、NCLB法の詳細な規定に合わせる必要はないと主張している。コネティカット州は、このような理由で連邦政府に対抗している数少ない事例となっている。

さらに、主要文献の中で取り上げられたNCLB法の問題点を二つのカテゴリーに分けてまとめる

と以下ようになる。第一の категорияは、NCLB法が非現実的な前提に基づくため、運用上の問題点が多いことに関連するものである。NCLB法では、低所得で学力の低い生徒が集中する都市部などの学校も、裕福で学力の高い生徒が集中する郊外などの学校も、同一の習熟の基準と AYP によって評価されているが、長年続いてきた学力格差を、結果責任を厳しくするだけで是正できるとする前提には無理があることが最大の問題である(Meier & Wood, 2004; Sunderman, et al., 2005)。このような低所得層の学力格差の問題は深刻であるが、さらに障害のある児童・生徒や英語を母語としない生徒も同一の基準で AYP を満たさなくてはならないという規定も現実的でないものとなっている。

NCLB法施行前から学力レベルが低かった学校は、学力が向上していても AYP に満たないと「要改善」と指定されるために、教員のモラルが下がり教員の離職率が上がるという現象がたびたび見られる。そもそも「要改善」とされる学校に集う子どもたちは、低所得者層出身者が多く、過去に十分な教育機会が与えられてこなかったことが問題なのであり、教育レベルを向上するための財政的・人的資源が必要だが、NCLB法に明記され約束された資金や補習のための補助教員などが、州政府や学区に提供されていないという問題も浮上している。こうした事実は、NCLB法による学力向上政策の実効性に課題を残すものとなっている。

第二の категорияとしては、NCLB法がテスト結果重視の罰則をとともなう法律であるため、様々な歪みが生じていることが挙げられる。例えば、試験に出る科目は政策的に重視され、予算も増え授業時間数も増やされる一方、試験に出ない主として「美術」「音楽」などの芸術系の科目は軽視され、予算削減により、授業時間数も減らされている(Dillon, 2006)。極端な例としては、試験科目以外の教科の専任教員が解雇され、非常勤講師で代替されるという現象が全米のかんりの学校で起こっている(Meier & Wood, 2004, p.xii)。そして、学校側がテスト科目を重視した知識偏重の授業を実施するため、生徒の豊かな学びの機会や幅広い学習体験の場が制限されていることも問題視されている(ibid., pp.42-44)。さらには、学校側が AYP を達成するために、学力の低い生徒の受験を妨げ、中途退学に追い込むような方策を取ったり、試験結果や中途退学者の数を良く見せるための虚偽報告をしている実態が明らかになっている(ibid., pp.36-38)¹⁵⁾。このような歪みを原因として、教育現場において最も被害を受ける者こそ、まさに NCLB法の支援対象となっている低所得者やマイノリティの生徒たち、及び彼らが集中する学校であるため、この事態は深刻である。

このような主として学校レベルでの歪みだけでなく、州レベルでも歪みが出ている。最大の問題は、NCLB法が AYP を満たし、2013 - 14年度までにすべての生徒が習熟レベルに達することを義務付けているため、その目標を達成しやすいように各州が習熟レベルを低く設定していることである。ある研究では、州テストによる習熟レベルの生徒の割合と NAEP のそれとを比較しているが、ほぼすべての州で大きな差が出ている(Fuller, et al., 2006, 2007)。例えば、アラバマ州は2003年の第4学年の「読解力」に関して、77%の生徒が習熟レベルとしているが、NAEPでは僅か22%の生徒が習熟レベルとなっている(Fuller, et al., 2007, p.271)。唯一の例外となるのがマサチュー

セッツ州で、2003年の「読解力」と「算数」のどちらも誤差が10%以内となっている。この歪み現象から見えてくることは、NCLB法が AYP と罰則を通して厳しく結果責任を問う制度を州レベルで義務付けているのにもかかわらず、習熟レベルやスタンダード、テストの作成はすべて州に一任していることからくる矛盾である。

このように、共和・民主両党の支持で立法化された NCLB 法は、2002年に施行されて以来さまざまな問題が浮上し、学校現場の校長・教師など、そして政治的には野党民主党陣営から多くの批判が噴出しているが、与党共和党支持者の間でも批判が出ている。民主党陣営からは、各州の限定的な統一テストが生徒や学校の評価を決め、罰則を通して結果責任が厳しく問われる制度への批判が多く、試験対策を重視した教育の蔓延への批判が多く出ている。

これに対して共和党陣営からは様々な意見が出ているが、連邦政府の教育分野の権限拡大に関して相反する立場が出てきている。まず保守派のあるグループは、NCLB法が州や地方学区による地方自治を尊重する保守派の理念に反することを主張しており、連邦政府が、教育に関して憲法上の権限がないことを強調している。この例として挙げられるのが、上述したユタ州であり、共和党主導の同州議会では連邦資金の裏づけがない義務付けに反発し、NCLB法よりも州の教育目標を優先する州法が制定されている。

それに対して、保守派の教育史研究者として知られるラビッチ(Ravitch, 2005)は、ニューヨーク・タイムズ紙に掲載された「すべての州が置き去りに(Every State Left Behind)」と題する記事の中で、現行の NCLB 法では「50の州、50の基準、50のテスト」となっているが、「アメリカは、ナショナル・スタンダードとテスト、そしてナショナル・カリキュラムを必要としていることを認識しなければならない」と述べている。つまり、AYP を通して学力向上のスピードまで規定しているのにもかかわらず、基準やテスト内容は各州に任されていることを問題視しているのである。ラビッチは、ブッシュ前大統領が連邦レベルの制度導入を追及しなかった理由として、「共和党の地方自治の哲学に反するため」だと分析している。そして、現行の 50 の州レベルの基準とテストが不適切であることを示す最もよい例として、上述した研究結果と同様に、ほとんど全ての州が、各州の独自のテスト結果により、かなり高い割合の生徒が州ごとの習熟レベルの基準を満たしたとしているのにもかかわらず、2005年の NAEP の結果ははるかに低かったと指摘している。そして、「州は低レベルの基準と評定インフレを容認している」と批判している。もともと連邦教育省廃止を政策に掲げ連邦政府の役割を縮小しようとしていた共和党陣営でも意見が割れており、ナショナル・スタンダードとテストを求める意見は少なからずあるのが現状である (Matthews, 2006)。

6. 今後の研究課題とアメリカ教育界の課題

本研究の目的は、NCLB法の制定背景を理解することで、同法の成果と課題をより鮮明に解明することであった。NCLB法は、同時多発テロ事件直後の党派間対立を超越する機運の高まりの中で

幅広い支持を受けて成立したが、一時的な特殊事情の中で制定されたため、実施開始後は、野党・民主党関係者のみならず、与党・共和党関係者の中からも批判が噴出してきた。さらに、同時多発テロ事件という特殊事情の中で、党派間対立の超越だけでなく、党内の意見集約も行われたため、両党関係者の中に賛否両論があることも特筆すべき点である。教育問題は民主党の専権事項となっていた中で、有権者の関心の高さから共和党が新自由主義的な思想を背景に教育問題を取り上げるようになってきたが、NCLB法の非現実的な前提や罰則に伴う歪み等の予想可能な問題を残したまま同法を法制化したことで、共和党の教育政策に関する蓄積の少なさが露呈した形になった。

今後の研究課題としては、主に次の三点を挙げるができる。第一に、今後のアメリカ教育界の動向をより深く理解する上でも、さらなる制定背景や制定過程の理解が必要になる。それは、NCLB法に関しては賛否両論ある中で批判的な見解が多い傾向が見られ、どのようなグループや個人がいかなる主張を展開しているかを理解するためには、制定の背景を理解し、どのような妥協により同法が制定されたかの理解が不可欠になるからである。第二に、本稿ではNCLB法制定によりテスト政策が強化されたことを強調したが、同時に州の統一テスト重視の一元的な学力観に基づく政策に対抗し、グローバル化し多様化した民主主義社会が市民に求める多面的な能力を伸ばし測定するための様々な実践もあるため、そのような動向に関しても今後研究を進めていく必要がある(吉良, 2003; Goodman, 2006)。第三に、アメリカのテスト政策が、2007年4月の全国学力調査の復活などが顕著な例となるように、日本の教育界にも影響を与えてきているので、今後その成果と課題に関してさらなる研究が必要になる。

次に、アメリカの教育界の今後の課題について述べる。NCLB法制定が義務付けた結果責任を伴う州レベルの統一試験の実施により、アメリカの公立学校は未曾有のテスト漬けの混乱状態に直面している。アカウンタビリティ重視の改革には、これまで置き去りにされてきたマイノリティや貧困層の生徒やそのような生徒が集中する学校が改めて注目され、試験対策を充実させることでテスト結果に表れる学力が向上する例もあり成果があることは確かである。しかし、知識偏重のテスト政策のみでは、グローバル社会が要求する思考力、判断力、問題解決能力などの育成が軽視されてしまうことが懸念される。同法の問題点として上述した悪影響を最も受けているのは、郊外などの富裕層の子どもたちが通う学校や学区ではなく、低所得層の子どもが通う学校や学区であることは言うまでもない。NCLB法が支援対象としている低所得層やマイノリティの子どもたちこそがしばしば被害者となっている現実、結果だけを求める教育政策の矛盾を露呈するものとなっているため今後の改善が求められる。

7. おわりに

上述した「統一政党政府」の理論に基いて現状を分析すると、民主党クリントン元大統領が共和党主導の議会の抵抗を受け2001年1月の大統領の任期切れまでに初等中等教育法の再改定を断念

したのと同様に、共和党ブッシュ前大統領も 2007 年 1 月に就任した民主党主導の議会の抵抗を受け 2009 年 1 月までの再改定を断念することになった。そして、2008 年 11 月の大統領選挙を制して今年 1 月 20 日に就任した民主党・オバマ大統領と民主党主導の議会からなる「統一政党政府」の下で再改定が行われることになったが、様々な批判が噴出しているためどのように修正されるかが注目される。

ただ、NCLB 法のもう一つの大きな問題として、同法には、学力格差を是正するための教育以外の政策が伴っていないことが挙げられる (Meier & Wood, 2004, p.45)。民主党・オバマ政権が学力格差是正に真摯に取り組むのであれば、その背景にある経済格差・地域格差をも是正する政策を強化することが必要不可欠となるが、大恐慌以来の金融危機と二つの戦争に直面する中での今後の動向を注視していきたい。

注

- 1) 国内における NCLB 法に関する研究としては、矢野(2003)、赤星(2005、2007)、土屋(2006)等が挙げられ、これらの論文の著者は、主に NCLB 法のアカウントビリティと学力テストに関して概説し、同法の施行状況における問題点を中心に考察しており、同法制定の背景には言及していない。
- 2) 連邦教育法の例としては、1957 年に当時のソ連の人工衛星スプートニク号打ち上げに衝撃を受けて 1959 年に制定された「国家防衛教育法」、そして本稿で取り上げている学力格差是正を目的として 1965 年に制定された「初等中等教育法」等が挙げられる。
- 3) 『2000 年の目標』は、以下の 8 項目からなる： ①すべての子どもが就学時に学習準備を完了、②ハイスクールの卒業率 90%、③第 4、8、12 学年で主要教科の学力判定実施、④すべての教員の職能向上、⑤数学、理科で世界最高水準の学力達成、⑥すべての成人の識字能力向上、国際競争の中での職業技能向上、⑦薬物使用、暴力行為の憂いから解放、⑧教育に対する親の責任と関与の拡大 (橋爪、1999)。
- 4) そもそも教育は民主党の専権事項であり、共和党は地方自治の原則の堅持と 1960 年代からの民主党主導の教育政策の失敗の批判から、1995 年に就任したギングリッチ下院議長や 1996 年の大統領候補のドール上院議員が連邦教育省の廃止を教育政策の主要事項としたこともあり、共和党が有権者の支持を得るために教育政策に積極的に取り組むようになったのは、1996 年の大統領選挙でドール上院議員が教育改革を重視したクリントン大統領に敗れてからだという見解もある (DeBray, 2006, p. 37)。さらに、ブッシュ政権下で最終案が策定された NCLB 法では、もともと教育政策には蓄積が少ない共和党は保守系のシンクタンクを重用し、教育研究者の研究成果をほとんど取り入れずに最終案が決定したことが同法実施時の運用上の問題につながったという指摘もある (ibid.)。
- 5) 「主義主張からの離脱」の例として挙げられるのは、共和党・ディレイ多数党院内副総裁のラジオでの発言で、「連邦教育省の廃止するためにワシントンに來たので、連邦教育省の権限を拡大させる法案に賛成票を投じるのは非常に難しい決断だった。しかし、この法案は大統領の最重要課題であり自分がそれを妨げる存在になりたくなかった・・・私は今までに自分の信念に反して投票した覚えが無い。」と述べている (DeBray, 2006, p. 92)。
- 6) 同時に、NCLB 法の起草者である民主党・E・ケネディ上院議員や G・ミラー上院議員は、反対派の多い民主党内で、改善すべき点を指摘しつつ、擁護に終始していることも特筆すべきことである (Kennedy, 2006, 2008)。
- 7) Title 1 に関するページを一部和訳して引用。[<http://www.titleproject.com/title1.html>] 2006 年 2

月12日取得。

- 8) 具体的には、要改善状態が2年間続くと、当該学校の生徒に学区内の別の学校に転校する選択権が与えられる。要改善状態が3年続くと、生徒には転校の選択権に加えて州が定めた補習教育サービスを受ける権利が与えられる。要改善状態が4年続くと、転校する選択権、補習教育サービスを受ける権利に加えて、当該学校は学校改善のための是正措置の実施が義務付けられる。要改善状態が5年続くと、当該学校は再編成を迫られ、公立のチャーター・スクールとして再開や教職員の大幅入れ替えなどの措置を取ることが義務付けられる。
- 9) 連邦教育省のNCLB法公式ホームページの“What Does ‘Highly Qualified’ Mean for Teachers?”より引用。[http://www.ed.gov/teachers/nclbguide/toolkit_pg6.html#provision] 2006年11月30日取得。
- 10) 同上。
- 11) 連邦教育省のNCLB法公式ホームページの“No Child Left Behind Act Is Working”より引用。[<http://www.ed.gov/nclb/overview/importance/nclbworking.html>] 2006年11月23日取得。
- 12) NAEPは、1969年に始まり、アメリカで実施されてきた唯一の全国規模の教育指標である。
- 13) ホワイトハウスのホームページの“Fact Sheet: Six Years of Student Achievement Under No Child Left Behind”より引用。[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/print/20080107-1.html>] 2008年5月3日取得。
- 14) 矢野(2003)は、2000年のOECDの学習到達度調査(PISA)の結果と2000年までのNAEPの結果を基に、「アメリカの生徒の学力は、全国的にみて横ばいしないし緩やかながら上昇傾向がみられ、しかも国際的にもけって低い水準とは言えない」としている(50頁)。
- 15) ブッシュ前大統領がNCLB法の基にしたテキサス州での教育改革の「成功」にも中途退学者数の虚偽報告などの不正があったことが伝えられている。[<http://www.factcheck.org/article181.html>] 2006年11月30日取得。

引用・参考文献リスト

- 赤星晋作 (2005) 「NCLB法における学力テストとアカウントビリティ」 『アメリカ教育学会紀要』 第16号、66-74頁。
- 赤星晋作 (2007) 「NCLB法における学力テストの成果と課題—フィラデルフィア市の事例を中心に」 『アメリカ教育学会紀要』 第18号、3-14頁。
- Birman, Beatrice F., et al. (2007). *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act, Volume II – Teacher Quality under NCLB: Interim Report*. Washington D.C.: U.S. Department of Education.
- Chapman, Judith D., Boyd, William L., Lander, Rolf, & Reynolds, David (Eds.). (1996). *The Reconstruction of Education: Quality, Equality and Control*. New York: Cassell.
- DeBray, Elizabeth H. (2006). *Politics, Ideology, and Education: Federal Policy during the Clinton and Bush Administrations*. New York: Teachers College Press.
- Dillon, Sam. (2005). “Education Law Gets First Test in U.S. Schools.” *The New York Times*,

- October 20. [http://www.nytimes.com/]より取得
- Dillon, Sam. (2006). "Schools Cut Back Subjects to Push Reading and Math." *The New York Times*, March 26. [http://www.nytimes.com/]より取得
- Fuller, Bruce. (2003). "Are Test Scores Really Rising?" *Education Week*. October 13. [http://www.edweek.org/]より取得
- Fuller, Bruce, Gesicki, Kathryn, Kang, Erin, & Wright, Joseph. (2006). *Is the No Child Left Behind Act Working? The Reliability of How States Track Achievement*. Berkeley, CA: Policy Analysis for California Education (PACE), University of California, Berkeley.
- Fuller, Bruce, Wright, Joseph, Gesicki, Kathryn, & Kang, Erin. (2007). "Gauging Growth: How to Judge No Child Left Behind?" *Educational Researcher*, 36(5), pp.268-278.
- Goodman, Jesse. (2006). *Reforming Schools: Working within a Progressive Tradition during Conservative Times*. Albany, N. Y.: State University of New York Press.
- 橋爪貞雄 (1999) 「21 世紀に橋を架ける 80～90 年代の改革動向(第 1 節)」 佐藤三郎編 『世界の教育改革—21 世紀への架ヶ橋』 東信堂.
- Hassel, Bryan C. (1999). *The Charter School Challenge: Avoiding the Pitfalls, Fulfilling the Promise*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kennedy, Edward M. (2006). "Foreword." *Harvard Educational Review*, 76(4), pp.453-456.
- Kennedy, Edward M. (2008). "How To Fix 'No Child.'" *The Washington Times*, January 7, p. A17.
- Kimmelman, Paul L. (2006). *Implementing NCLB: Creating a Knowledge Framework to Support School Improvement*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- 吉良直 (2001a) 「学校主導の米国公教育改革——アカウントビリティと公共性の視点から」『国際経営・文化研究』 Vol.5 No.1、33-50 頁.
- 吉良直 (2001b) 「世界銀行の教育地方分権化政策のジレンマ—アメリカ教育改革の潮流が示唆するもの」、江原裕美編著『開発と教育—国際協力と子どもたちの未来』新評論、271-286 頁.
- 吉良直 (2003) 「民主的教育の理念と実践—個性と社会性を育成する教育の模索」、江原裕美編著『内発的發展と教育—人間主体の社会変革と NGO の地平』新評論、383-412 頁.
- 吉良直 (2006) 「No Child Left Behind Act」 矢口祐人、吉原真里編著 『現代アメリカのキーワード』 中公新書、236 - 240 頁.
- 北野秋男 (2003) 「マサチューセッツ州におけるテスト政策と教育アセスメント行政の実態—マサチューセッツ州総合評価システムの成立と影響」 『教育学研究』 第 70 巻第 4 号、89-98 頁.
- 北野秋男 (2006) 「マサチューセッツ州における学力向上政策と MCAS テスト—州知事主導型教育改革と教育アセスメント行政」 『教育学研究』 第 73 巻第 1 号、39-41 頁.
- Loveless, Tom. (2003). *The 2003 Brown Center Report on American Education: How Well*

- Are American Students Learning?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Matthews, J. (2006). "National School Testing Urged: Gaps between State and Federal Assessment Fuel Call for Change." *The Washington Post*, p.A1, September 3.
- Meier, Deborah, & Wood, George (Eds.). (2004). *Many Children Left Behind: How the No Child Left Behind Act Is Damaging Our Children and Our Schools*. Boston, MA: Beacon Press.
- Peterson, Paul E., & West, Martin R. (Eds.). (2003). *No Child Left Behind? The Politics and Practice of School Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Ravitch, Diane. (2005). "Every State Left Behind." *The New York Times*, November 7.
- 佐藤学 (1996) 『カリキュラムの批評—公共性の再構築へ』 世織書房.
- Sunderman, Gail L., Kim, James S., & Orfield Gary. (2005). *NCLB Meets School Realities: Lessons from the Field*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- 高木英明 (1990) 『比較教育行政試論』 行路社.
- Toch, Thomas, with Daniel, Missy. (1996). "Fixing Schools: The Debate That Really Matters." *U.S. News and World Report*, October 7, pp.58-64.
- 土屋恵司 (2006) 「2001年初等中等教育改正法(NCLB法)の施行状況と問題点」『外国の立法』227、129-136頁.
- U.S. Department of Education. (2002). The Official Page on No Child Left Behind Act, [<http://www.ed.gov/nclb/landing.jhtml>] [2006年11月22日取得]
- Wenning, Richard, Herdman, Paul A., Smith, Nelson, McMahon, Neal, & Washington, Kadesha. (2003). "No Child Left Behind: Testing, Reporting, and Accountability." ERIC Digest: ED480994.
- 矢野裕俊 (2003) 「アメリカにおける学力問題—基準の設定とアカウンタビリティがもたらすもの」『比較教育学研究』第29号、42-52頁.

Research Paper

A Study on the No Child Left Behind (NCLB) Act:

On the Background and Particularity of the U.S. Federal Education Law

Kira, Naoshi

The No Child Left Behind Act (NCLB Act) is an unprecedented, historic federal education law in that it significantly expanded the roles of the federal government in order to narrow the academic achievement gaps in the U.S. The NCLB Act was enacted in January, 2002 under the leadership of former President G.W. Bush with bipartisan support from the Congress and has been implemented since the 2002-03 school year. This study aims to clarify the background of the law's passage and its particularity, as well as its accomplishments and challenges through the examination of important literature and public documents available in the U.S. Concretely speaking, it examines the NCLB Act as a radical centralization policy in the face of decentralized education administration in the past, and as a compromise of the Democratic and Republican Parties that had differed in their views of education. It also analyzes the unusual circumstances after the 9/11 terrorist attacks that led to the law's passage, in order to clarify why the law with the noble objective has been fiercely criticized during its implementation. The originality and significance of this study lie in the fact that it analyzes the background of the law's passage, which has not been done in Japan, and that it aims to present a comprehensive overview of the NCLB Act through such an analysis.

Key words: NCLB Act, elementary and secondary education, testing policies, accountability, federal roles
