【短信：アメリカ】

2001年初等中等教育改正法（NCLB法）の施行状況と問題点

土屋　恵司

Ⅰ　初等中等教育法の全面改正

1　2001年初等中等教育改正法の制定

ブッシュ大統領が2001年１月就任直後に公表した合衆国における公教育政策No Child Left Behindに基づく初等中等教育改正法案は、連邦議会上下両院の党派を超えた幅広い支持を受けて同年12月に可決され、2002年１月８日に大統領の署名を得て成立した[注1]。この2001年初等中等教育改正法（以下「NCLB法」という。）は、条項によっては施行期日に異同があったものの、同年９月から始まる2002-03学校年度からは実質的に全面的施行に至った。

このNCLB法は、合衆国の児童生徒の学力向上と教育格差の解消を目的として、それまでの合衆国の初等中等教育政策の基本的枠組みを定める1965年初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965）を全面的に改正するもので、その適用範囲は広範かつ多岐にわたるものである。

2　1965年初等中等教育法改正の意義

学力向上、教育格差の解消は、20世紀後半以降の合衆国の発展のために不可避な課題として歴代政府が最優先で取り組んできた。アメリカ合衆国では、教育は元来、州の専権事項であるが、第二次世界大戦以降、合衆国全体の教育水準の維持、向上のために特に重点的に資源を確保する必要がある分野・事項については、連邦政府の援助を得る必要が高まった。一方、連邦政府も、州ごとに異なる経済的社会的諸条件、特に財政力の格差による教育水準の不均衡を是正するために、一定の条件の下で連邦資金を交付し、それを梃子として合衆国全体の均衡のとれた教育水準の向上を図ろうとした。こうした連邦と州の共通の利害関係を背景として連邦政府が関与する教育政策の基本的な法的枠組みを定めたのが、1965年初等中等教育法であった。

1965年初等中等教育法の最も重要な規定は、第Ⅰ編（Title Ⅰ）の経済的社会的に極めて不遇な条件下にある児童生徒の教育を保障するために州や地方を支援する連邦補助金について定めた規定である。

同法は、成立後これまで、上記の第Ⅰ編を中心として幾度かの部分修正と、数年毎の再承認（reauthorization）を経てきたが[注2]、その基本的枠組みは維持されてきた。

2001年のNCLB法による改正は、これまでの基本的枠組みに大幅な修正を加えるものである。改正の主な事項は、次の章Ⅱに掲げるとおりであるが、最も根本的な変更は、1965年初等中等教育法がいくつかの特定の事項についての連邦資金の交付要件をかなり限定的に定めるものであるのに対し、NCLB法は、連邦資金交付の条件として公教育に関わるより広範な領域にわたり州に義務を課していることに見られる。

このことが、後述するように、合衆国憲法が州に留保した権限に対する連邦政府の不当な介入に当たるか否かという論議を招くことになるのである。

Ⅱ　NCLB法に基づく主要施策の概要

NCLB法に基づき新たに導入された施策には、次のようなものがある。

(1) 学力テストの毎年度実施

2005-06学校年度までに、州は、第3学年から第8学年(注3)までの児童生徒に読み（reading）と算数（mathematics）について毎年度学力テストを行う制度を導入しなければならない。また第10学年から第12学年(注4)までの生徒についても同様に、読みと数学の学力テストを2005-06学校年度までに最低1回は受けさせなければならない。

2006-07学校年度までに、小学校、中学校及び高等学校それぞれの児童生徒に在学中1度は科学（Science）について学力テストを行わなければならない。

これらの学力テストは、州が設定した学力標準（Academic standards）に合わせて行うものである。

各州は、第4学年及び第8学年の児童生徒の代表を選び、読みと算数について隔年で行われる全米教育進度評価（National Assessment of Educational Progress）テストプログラムに参加させなければならない。このテストは、各州の学力テストの結果を他の州及び合衆国全体におけるものと比較するための尺度・基準点を得ることを目的とする。

(2) 年間の学力向上の目標設定とその達成のための努力

州は、すべての生徒の学力を2013-14学校年度までに州のテストで「習熟（Proficient）」の判定を受けることができる水準まで引き上げなければならない。

個々の学校は、その学校に在籍する児童生徒全体及びサブグループ別児童生徒集団のそれぞれを対象にして、法律に定める方式に従い「適正年次学力向上（Adequate Yearly Progress 略称AYP）」目標を設定し、その達成に努力しなければならない。

NCLB法第1編（Title 1）の連邦資金を受けている学校が2年続けて目標を達することができなかったときは、2年間の改善計画を策定し、実行しなければならない。州は、その計画に、教員の専門能力の養成に関する費用負担や、その学校の児童生徒が、高い実績のある他の公立学校又はチャーター・スクールを選択することができるような措置も盛り込まなければならない。遠隔地の学校に転校する児童生徒のうち貧困家庭の子弟などの通学費については学校が負担しなければならない。

3年続けて目標を達することができなかった学校では、適正な学力向上が認められなかった児童生徒が家庭での個人指導（家庭教師による指導）を含む補習教育を受けることができるようにしなければならない。この補習教育には、その学校の教員だけでなく、同校を管轄する学校教育行政区、他の学校、営利・非営利の団体の関与も求められることがある。

4年以上連続して学力向上に失敗した学校は、新たなカリキュラムの実施、教職員の配置転換、外部専門家アドバイザーの委嘱、学校開校日時間の増加・延長、学校の再編などの改善策のうち少なくとも一つは採用しなければならない。

5年以上改善が見られない学校は、再編計画を策定しなければならない。この計画では、教職員の配置転換、学校経営の民間委託又は州の教育行政機関への学校運営権の移譲なども定めることができる。この再編計画は、その計画策定時に実施されていた改革がその翌年になっても効果を現さなかった場合に、実施に移される。

(3) 実績通知表（リポート・カード）の作成

2002-03学校年度から、州は、次のような情報を記載した実績通知表（Report Cards）を毎年作成しなければならない。

・ サブグループ別児童生徒集団の学習到達

度データ

・　学校教育行政区の実績に関する情報

学校教育行政区は、学校単位のデータを示す類似の実績通知表を作成しなければならない。

(4)　高い資格を有する教員・専門職員の確保

2005-06学校年度の終わりまでに、公立学校で主要教科（Core content areas）を担当する教員は、担当の教科について「高い資格を有する（highly qualified）」ことが認定されなければならない。

NCLB法では、「高い資格を有する」とは、担当する教科の教育について、認定を受け（certified）、熟練していることを実証できる（demonstrably proficient）ことをいう、と定義されている。

2002-03学校年度の始めにNCLB法第Ⅰ編に基づく連邦資金で新たに雇用される教員は、「高い資格を有する」者でなければならない。

2006年1月までには、NCLB法第Ⅰ編に基づく連邦資金で学校に雇用される専門職助手（paraprofessional）は、最低2年の高等教育を修了し、アソシエイツ・ディグリー(注5)以上の学位を取得した者、又は、知識及び教授能力を実証して資格審査に合格した者でなければならない。

(5)　読む能力を最優先にした教育（Reading First）

リーディング・ファースト（Reading First）とは、読むことが子どもの学習にとって最も重要であり、子どもの教育上の発達の基礎的能力である、という認識から、子どもの教育において読むこと（Reading）を最優先・第一に位置づける考え方・教育方針である。

NCLB法は、リーディング・ファーストと称する新たな補助金プログラムを創設し、州及び学校教育行政区が幼稚園から第3学年までの児童を対象とする（ただし、貧困度の高い地域を優先するという条件付で）「科学的研究に基づく」読みの教育プログラムの実施を援助することとした。この補助金プログラムへの参加は、承認された予算（2004会計年度は、約10億2千万ドル）の範囲内で競争方式に基づき決定される。

さらにこれよりも小規模な読みの早期教育プログラムにより、経済的に不利な条件下にある地域の3歳から5歳までの児童を対象とした読みの教育を州が用意することを援助することとしている。

(6)　資金交付方式の変更

1965年初等中等教育法第Ⅰ編に基づく資金交付方式の一部を改正し、貧困家庭の児童生徒を対象とした資金の重点的投入を目標として学校教育行政区の財源整備への寄与を強化した。さらに、州及び学校教育行政区に対し、交付を受けた連邦政府資金の一部の使途についてより大きな裁量権を与えた。

Ⅲ　NCLB法施行をめぐる連邦と州との間の争点と州議会の動向

1　全米教育協会年次報告によるNCLB法施行状況

NCLB法の施行については、各方面から大きな期待が寄せられると共に厳しい監視の眼が注がれてきた。特に米国最大の教育関係者団体である全米教育協会（National Education Association）（以下NEAという。）は、全米教育事情に関する年次報告でNCLB法に基づく教育改革の実態についても2003年以降詳細な報告を行っている。2005年12月現在の最新の年次報告(注6)は、2003-04学校年度までの実態を次のようにとりまとめて報告している。

(1)　いくつかの州は、既存の説明責任システムを連邦法に適合させるよう苦心している。すべての州は、NCLB法に基づく「適正年次学力向上（AYP）」を達成しているか否かによっ

て学校を評価（格付け）している。

43州が、NCLB法が定める条件に従って、サブグループ別児童生徒集団ごとにテスト結果を記載した年度実績通知表を公表している。

(2) 州が適正年次学力向上を実現することができなかったと認めるすべての学校について、これを助ける能力を備えているかがNCLB法施行の成否を左右する。

2003-04学校年度において、36の州がこれらの学校に対して援助を与えることを計画している。22の州とコロンビア特別区では、2003-04学校年度において、実績が向上しない学校に対する対応措置に成果が認められる。

(3) 州は、NCLB法によるテスト要件を満たすために苦慮している。調査によれば、2003-04学校年度までに英語と算数のテストを行ったのは、20の州に過ぎない。（前年度では19州）

(4) 教員の資質向上に関しては、多くの州が、「高い資格を有する」教員の資格要件についての実効性のある基準の開発に努めている。34の州とコロンビア特別区では、就職を希望する高校の教員に対し、希望する担当科目の専門能力審査に合格することを条件とする教員資格制度を導入した。

2 全米州議会協議会調査報告が指摘する問題点

州議会関係者の協議団体である全米州議会協議会（National Conference of State Legislatures）は、調査委員会を設けて、各州におけるNCLB法の施行状況について2004年中に約10か月をかけて調査を行い、2005年2月、その結果報告[注7]を公表した。

その報告で指摘された主な問題点は、次のとおりである。

(1) 合衆国憲法により州に権限が留保された州民の教育について連邦が介入するための条件が明確ではない。

州民の教育については、合衆国憲法修正第10[注8]により、州に権限が留保されている。

連邦は、合衆国全体の教育政策のために、州に連邦資金を交付することにより州の教育に介入することができるが、それが許されるためには、連邦資金の交付条件が明確でなければならない。しかるに、NCLB法には、連邦資金の裏づけがない義務を州に課する規定や、連邦資金の交付条件を明確にしていない規定がある。また、現実にいくつかの州で、同法のこのような不備を根拠にNCLB法の適用を回避しようとする動きがあるが、同法には、そのような連邦法の適用除外を受けるための明確な手続きが定められていない。

(2) 児童生徒の適正年次学力向上（AYP）の評価方法等が不適当である。

NCLB法が導入したAYPは、児童生徒一人ひとりの学習進度の目標を設定し、これを評価して、向上を図る制度であり、その意義は認められるが、その評価方法等については、次のような問題がある。

- 評価方法を標準テスト（standardized test）に限定しているが、適正な評価のためには複数の方法が必要である。
- 個々の児童生徒の成長を追っていく評価ではなく、成績の優れた児童生徒集団との比較による評価を採用しているが、このような評価によっては個々の児童生徒の成長を適正に評価することはできない。
- AYPを判断する基準が厳格に過ぎるため、学校が教育水準を高めることができなかったと判定され、「改善を要する学校」として不当に認定される場合が多くなる恐れがある。

(3) 障害者や英語能力の低い児童生徒の評価に問題がある。

NCLB法が、心身に障害をもったり、英語の能力が低い児童生徒の評価をも教育水準の

向上のための評価に含めたことの意義は認められるが、州、学校教育行政区や個々の学校では、その評価を実施するに当たり、次のような問題に直面している。

・　障害を持つ児童生徒に、一般の児童生徒と同じように学年別基準に従い評価を行うことは、障害者教育法（Individuals with Disabilities Education Act[注9]）が個人の能力に従い教育が行われるべきだとすることと矛盾する。

・　NCLB法は、障害を持つ児童生徒も2013-14学校年度までに、一般の児童生徒を想定した同学年児童生徒の学力基準に到達することを目標としているが、これは現実には不可能である。

・　NCLB法が要求する「高い資格を有する」教員の条件は、州で障害者教育にあたる教員資格の実際の要件とは一致していない。

・　英語の能力の低い児童生徒の評価を、いつの時点で英語だけを用いて行うべきか、不明確である。

(4)　多様な環境・条件の下にあり、独自の問題を抱える学校について、その独自性に即応した対応が認められていない。

都市部の学校や農村部の学校など、多様な状況の下で独自の問題を抱えた学校がある。それらの学校では、NCLB法が用意した施策をとることができないことがある。たとえば、学校選択について考えてみると、農村部の学校では、選択しようにも選択すべき学校が近くにはないことが普通である。こうした問題を解決するには、連邦政府の特別な配慮が必要とされる。

(5)　NCLB法が定める高い資格を有する教員を州が確保することは困難である。

地方によっては、一人の教員が複数の教科を教えなければならない。NCLB法は、教科ごとに高い資格を有する教員を求めているが、複数の教科を担任する一人の教員が、それぞれの教科について法律の要求する資格を備えることは不可能である。それぞれの州に必要な質の高い教員の資格要件は、それぞれの州の判断に委ねるべきである。

(6)　十分な連邦資金が用意されていない。

NCLB法の施行にあたり最も大きな問題とされたのは、同法の定める義務の完全な履行のために必要な連邦資金が十分に用意されていない、ということである。州の中には州の負担が大きいNCLB法の適用を受けず、州だけの資金で関連の施策に取り組もうとするところがある。

全米州議会協議会の調査報告で指摘された問題は、2－3の州を除く多くの州がNCLB法の施行から2学校年度を経たにすぎない早い段階で現実に直面したものである。州議会では、連邦政府や連邦議会に対し、これらの問題の解消を図るためにNCLB法の改正や連邦補助金の増額を求める議案が審議された。それらの議案のすべてが州議会で可決されたというわけではないが、ほとんどの州議会で議論されたということ自体に州にとっての問題の重大性が見て取れる。

3　2005年における州議会の動向

2005年に入ってからも州議会ではNCLB法に批判的な動きが一層活発になってきた。この項では、NEAなどが行ったいくつかの調査[注10]を参照しつつ、2005年中の州議会の動向を概観する。

(1)　州議会の全般的な動向

2005年の州議会会期の開始直後の時点で、21州で、NCLB法に対抗する議案が審議に付された。2005年7月末現在、15州で審議が継続されている（ほかは審議保留）。

2005-06学校年度が始まるまでに州議会でNCLB法の改正、適用除外などNCLB法に対す

る批判、非難、反対などの否定的な議論がなされたことのある州は、47に達した。

そのなかでも、ユタ州、コネチカット州などはその急先鋒となっている。

NCLB法に対する異議申立ての焦点は、NCLB法が州に課する義務の履行に十分な連邦資金の裏づけがないことにあるが、州議会の異議申立ての論理には州によって違いが見られる。

その相違点について全米の動きを代表する観のあるユタ州の立法とコネチカット州の訴訟における主張を見てみることとする。

⑵　ユタ州の立法例

ユタ州議会特別会期の2005年４月19日、州の教育について州の権限が連邦の権限に優越することを明確にした法案（HB1001）[注11]が提出され、翌20日には上下両院を通過、５月２日知事の署名を得て州法として成立した。

同趣旨の法案は、2004年にも州議会に提出され、連邦資金を失うことを恐れた議員の抵抗で否決されたが、今回の法案は、全米規模でのNCLB法についての連邦政府に対する異議申立ての高まりに後押しされて、議員の圧倒的な支持を得て短時間の審議で成立に至ったものである。

この州法は、NCLB法の施行に関して学校教育行政区は、まず州の教育政策目標の達成を優先させ、その次に連邦の教育政策目標の達成を図らなければならないとし、NCLB法の規定と州の教育政策目標が矛盾するときは、学校教育行政区はNCLB法の規定を遵守する義務はないことを宣言したものである。

このユタ州法の趣旨の根底には、上に略述したところから明らかなように、州の教育に対する連邦の関与を抑制し、州民の主体性を確立するべきだという主張がある。ユタ州議会議員のなかには、他の州議会の要求には、より多くの連邦資金を確保することを究極の目標とするかのようなものがあるが、ユタ州の主張はそれとは一線を画すると明言する論者もいる。[注12]

⑶　コネチカット州による訴訟

コネチカット州議会では2005年常会において大統領及び連邦議会に対しNCLB法の改正を要請する決議案が審議された。

この決議案は、NCLB法が、責任能力を向上させ、生徒の学力を高めるという称賛に値する目的を有するとしても、連邦の権限を連邦の憲法上の正当性がないまま拡大することが認められるわけではないとする。また、これまで一貫して責任能力の向上と児童生徒の学力向上を図ってきたコネチカット州やその他の州にまで適用するのは不当であると主張、これまでの実績を証拠として掲げ、それらの実績のあるコネチカット州その他の州が同法により課された責務を免除される仕組みを設ける改正を求めたものであった。

この決議案の取りまとめ、上程そして審議という一連の立法過程が進行する背後では、コネチカット州政府と連邦教育長官との交渉が続けられていた。その交渉では、連邦政府は既定の方針を主張し、コネチカット州の要請が受け入れられるという展望は切り開かれなかった。

州政府は、これらの経過を踏まえ、州議会における決議案の最終的決着を放棄し、コネチッカト州法務長官の周辺では、連邦政府を相手取った訴訟が検討されるに至った。

それまではNCLB法施行をめぐり訴訟が提起されたことはなかったが、全米教育協会（NEA）は、イリノイ州やその他９つの州や地方に拠点を置くNEA傘下の教育関係団体、ミシガン州、テキサス州やバーモント州の８つの学校教育行政区を率いて原告となり、連邦政府を相手取り、2005年４月20日ミシガン東部地区連邦地方裁判所に訴えを提起した。

その訴えの理由は、NCLB法を根拠に連邦政府が連邦資金の裏づけのない義務を州に課するのは、NCLB法の規定自体に違反するというも

のである。

コネチカット州法務長官は、上記のNEA等による提訴の約1週間前に訴訟の意向があることを公表した。実際にコネチカット州が訴状を提出したのは8月22日であるが、それまでの約4か月間、他の州の参加を待っていたということが後に明らかにされた。訴訟は、コネチカット州政府(州議会を含む)単独によるものとなった。

この訴訟でのコネチカット州の主張は、次のように構成されている。(注13)

- コネチカット州は、これまでにも実効性のある優れた措置を講じてきており、州の学力は全米で屈指の高いレベルに達している。
- こうした実績のある措置をNCLB法の基準に従い変更するためには大きな財政的負担がかかる。しかも、その負担は州に課せられる。
- NCLB法は、連邦教育長官に適用免除の権限を与えているが、連邦教育長官は、コネチカット州の正当な要請にもかかわらず、適用免除を拒否している。
- NCLB法による改正後の初等中等教育法第9527条(a)項は、NCLB法に基づく義務の履行のため、同法に基づくものではない費用の負担を州に課することはない、と規定しているが、連邦政府は、この規定に違反して、コネチカット州に義務を課している。

コネチカット州のこの主張は、州の教育への連邦の介入の抑制を、ユタ州法のように前面に押し出しているわけではなく、連邦資金の裏づけのない義務を課されることに対する異議申立てに重点があるが、単に連邦資金の増額を要求するものではなく、州の既存の政策の正当性を主張するという点に他の州の要求とは異なる論理構成を見ることができる。

Ⅳ　今後の展望

2005年7月に公表された連邦政府の教育科学研究所全国教育統計センター（National Center for Education Statistics）の調査報告「青少年指標2005：米国の青少年の福利の傾向（Youth Indicators 2005：Trends in the Well-Being of American Youth）」(注14)は、1970年代から約30年間にアメリカの10代（teenagers）及び青年（young adults）の教育に実質的な向上が見られると指摘した。

この報告について、大統領の教育政策が示す正しい方向に米国の教育が動いていることを証明するものとしてNCLB法に基づく改革の適正性を強調する意見がある。(注15)しかし、その一方では、この報告で示された教育格差の縮小は、大統領のNCLB法制定の数年前から始まっており、初等中等教育の進展をNCLB政策の効果だとするのは誤解の恐れがあるとする指摘がある。(注16)

この調査報告は、9歳、13歳及び17歳の公私立の学校の生徒2万8,000人を対象としたかなりの規模のものであったが、教育関係者の間では、これでは不十分だとし、教育の発達を評価する重要なツールとなり、新たな政策の策定に資するものとなるような調査結果を得るためには、さらに百万人以上の生徒を対象としたより詳細な調査が必要であるとの声が高い。

このように、NCLB法の施行にかかわる調査研究は蓄積されつつあるが、NCLB政策の評価は今後も蓄積されていく調査研究の成果に基づき定められていくこととなろう。連邦政府は、これまでいくつかの修正を行ったものの、その基本姿勢を保ってきた。しかし、米国の財政状況をはじめとし、現政権をとりまく政治的経済的環境の激しい転変の下では、連邦政府の教育政策の基本がどこまで維持されていくのか予断を許さない。

注

＊本稿で使用したインターネット情報の最終アクセスは、すべて2005年12月28日現在である。

(1) Act of January 8, 2002, Pub.L.No.107-110, 115 STAT.1425

(2) 今回の全面改正までの間における最後の再承認は、1994年である。

(3) 第3学年から第8学年は、日本の学校教育制度でいえば小学校3年から中学校2年に相当する。

(4) 第10学年から第12学年は、後期中等教育の学年であり、日本での高校1年から3年に相当する。

(5) 日本の短期大学士に近似した学位。

(6) 標題は、"NEA Quality Account 2004."という。そのテキストは、NEAのホームページ< http://www.nea.org >から入手することができる。

(7) National Conference of State Legislatures, Task Force on No Child Left Behind, Final Report, 2005.2. この報告書の全文は、NCSLのホームページ< http://www.ncsl.org >から入手。

(8) 憲法が合衆国に委任していない権限又は州に対して禁止していない権限は、それぞれ州又は人民に留保される。

(9) 現行法の規定は、合衆国法典20 USC 1400 et seq. を参照。

(10) NEAが行った調査は、NEAのホームページ、NCLB Grassrootsのホームページ< http://www.nclbgrassroots.org >に掲載され、適宜更新されている。NEAによる調査以外にいくつもの類似の調査が行われているが、それらの調査のうち本稿の執筆にあたり参照したものを以下に掲げる。

・州教育行政担当官の組織 Education Commission of the Statesによる"2005 States Policies Related to the No Child Left Behind Act(NCLB)"(July 11,2005) < http://www.ecs.org >。

・人権擁護団体Civil Society Instituteの下部組織NCLB Grassroots.orgによる"NCLB Left Behind: Understanding the Growing Grassroots Rebellion Against a Controversial Law"(August 17, 2005) < http://www.nclbgrassroots.org/landscape.php >

・米国の青少年に質の高い教育を保障するために活動する団体Communities For Quality Educationによる州議会ごとのNCLB法に基づく連邦政府の教育政策の修正を要請する決議等の審議状況調査 "Call for Action to Fix No Child Left Behind" < http://www.qualityednow.org/reports/revolt >

(11) この法案(HB1001)のテキストImplementing Federal Educational Programsは、ユタ州議会ホームページ< http://www.le.state.ut.us >などから入手することができる。

(12) Gilmore, Jodie "Utah Bucks " No Child Behind"" *The New American* June 27, 2005 pp.27-29

(13) State of Connecticut and the General Assembly of the State of Connecticut, Plaintiffs, v. Margaret Spellings, In her official capacity as Secretary of Education, Defendant; Filed at 2005 Aug.22 (, civil action no.305CV1320 MRK), United States District Court, District of Connecticut. この訴状全文は、コネチカット州法務長官サイト< http://www.ct.gov/ag/ >などから入手することができる。

(14) 報告書テキストは、NCESのホームページ< http://nces.ed.gov >から入手することができる。

(15) "Teenagers and Young Adults Making Strong Academic Progress, Report Finds"連邦教育省ホームページ< http://www.ed.gov >掲載のプレスリリース2005年7月29日を参照。

(16) Elmasry, F. "American Education Gets Graded on Results" VOA News, 2005.7.29 < http://www.voanews.com >により入手。

(つちや　けいじ・専門調査員)