

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	アメリカ初等中等教育法の改正—教育における連邦の役割—
他言語論題 Title in other language	Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act: Federal Role in Education in the United States
著者 / 所属 Author(s)	ローラー ミカ (Lawler, Mika) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 文教科学技術調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	790
刊行日 Issue Date	2016-11-20
ページ Pages	49-74
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	2015年12月、アメリカで連邦の初等中等教育法が改正された。格差の是正とスタンダードに基づく教育改革をとおり、各州に教育の権限があるアメリカにおいて連邦が果たす役割を考察する。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# アメリカ初等中等教育法の改正 —教育における連邦の役割—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 文教科学技術調査室 ローラー ミカ

## 目 次

はじめに

- I 初等中等教育法の成立
  - 1 公教育の広まりと学校財政
  - 2 「貧困との戦い」と初等中等教育法の成立
  - 3 補助金不適切使用と財務説明責任の重視
- II スタンダードに基づく教育改革の始まり
  - 1 州におけるスタンダード導入の動き
  - 2 初等中等教育法の改正—IASA の成立—
  - 3 IASA の内容
- III 落ちこぼれ防止法 (NCLB) の成立
  - 1 NCLB の成立と説明責任の強化
  - 2 NCLB 第 I 編の規定
  - 3 実情とのかい離
- IV オバマ政権と NCLB の変容
  - 1 連邦議会の不作為と政府の対応
  - 2 政権の融通措置
  - 3 コモンコア州スタンダードと学力テスト
- V ESSA の成立
  - 1 初等中等教育法の再授権
  - 2 州の裁量の拡大
  - 3 ESSA の主な規定
- VI ESSA の特徴といくつかの論点
  - 1 英語が第 1 言語ではない子どもの教育の強化
  - 2 障害のある子どもとスタンダード
  - 3 第 I 編補助金の仕組みと論点

おわりに

## 要 旨

- ① 2015年12月10日、アメリカのバラク・オバマ（Barack Obama）大統領は、連邦の初等中等教育法を包括的に改正する法案に署名した。教育に関する権限が州にあるアメリカにおいて、1965年制定の初等中等教育法は、社会的・経済的に不利な立場に置かれた子どもの教育機会を改善するために連邦が州・地方政府に財政支援を与えるものである。連邦がアメリカの初等中等教育に果たす役割は1965年の法制定を機に大きく変化した。
- ② 教育格差の是正、機会均等という本旨を維持しながら、初等中等教育法は、これまで数次の改正を経てその役割を拡大してきた。社会、経済のグローバル化を背景に、全ての子どもに高水準の教育を提供する必要があるとの認識が広まって、連邦に一定の役割が期待されるようになり、1990年代半ば以降、いずれの政権も、教育スタンダードの導入を進める州の動きと軌を一にしながら、スタンダードのアメリカ全土への普及を強力に推し進めた。連邦の政策は、初等中等教育法第I編の不利な立場に置かれた子どもへの連邦補助金を各州が受給するための条件という形で、実質的には全ての州に課されている。
- ③ 具体的には、現在の初等中等教育法第I編において、a) 低所得世帯の児童生徒が高い割合を占めている学校での補償教育のための連邦補助金を定め、この補助金を各州・地方政府が受給するための条件として、b) 各州が高水準のスタンダードを設定し、全ての児童生徒にこのスタンダードに沿った州統一学力テストを実施し、教育成果についての説明責任を果たすことが求められている。
- ④ 連邦の役割が拡大する過程で、連邦の教育に関する適正な役割は何なのか、常に議論を呼んできた。教育に関する本来的な権限を持つ州と連邦は動的な関係にあり、2015年12月の初等中等教育法改正は、過度に拡大していた連邦の役割を抑制したと評価されている。州と連邦、そして多くの関係者・機関が関与して、混沌としながらも着実に前進していくアメリカの教育動向が今後も注目される。

## はじめに

2015年12月10日、アメリカのバラク・オバマ（Barack Obama）大統領は、連邦の「初等中等教育法」（Elementary and Secondary Education Act of 1965 (20 U.S.C. 6301<sup>(1)</sup> et seq.)) を包括的に改正する法案（Every Student Succeeds Act, P.L.114-95<sup>(2)</sup>, ESSA）に署名した。

1965年制定の初等中等教育法は、教育に関する権限が州にあるアメリカ<sup>(3)</sup>において、社会的・経済的に不利な条件にある（disadvantaged）子どもの教育機会を改善するために連邦から州に財政支援を与えるもので、連邦が全米の初等中等教育<sup>(4)</sup>に果たす役割はこれを機に大きく変貌した。今日までの50余年間、初等中等教育法、特に、その中でも核をなす第I編（Title I）が定める補助金は、後で述べるように初等中等教育関係の連邦補助金の中で最も大きな割合を占めている。

この不利な立場に置かれた子どものための教育格差の是正、機会均等という本旨を維持しながら、初等中等教育法は、これまで数次の改正を経てその役割を拡大してきた。すなわち、アメリカの産業の国際競争力に関する懸念等も背景に、全ての子どもに高水準の教育を提供する必要があるとの認識が広まり、これに関しても連邦に一定の役割が期待されるようになったのである。1990年代半ば以降、民主党、共和党いずれの政権も、スタンダード（教育課程の基準）<sup>(5)</sup>の導入を進めていた先進的な州の実践が他の州に共有されていく動きと軌を一にしながら、スタンダードのアメリカ全土への普及を強力に推し進めるようになった。この連邦の政策は、初等中等教育法第I編の不利な立場に置かれた子どもへの連邦補助金を各州が受給するための条件という形で、実質的には全ての州に課されていく。

現在の初等中等教育法第I編（第I編A部）において、具体的には、①低所得世帯の児童生徒が高い割合を占めている学校での補償教育<sup>(6)</sup>のための連邦補助金を定め、この補助金を各州・

(1) United States Code Title 20 Section 6301（合衆国法典第20編第6301条）。以下、同様に表記する。

(2) Public Law 114-95（公法律第114-95号）。以下、同様に表記する。

(3) アメリカ合衆国憲法修正第10条（「この憲法が合衆国に委任していない権限または州に対して禁止していない権限は、各々の州または国民に留保される。」）。教育については、同憲法に言及はなく、州の権限に属するとされている。U.S. Department of Education, “Laws & Guidance, Overview.” <<http://www2.ed.gov/policy/landing.jhtml?src=pn>> 以下、インターネット情報は2016年9月30日現在である。

(4) アメリカの初等中等教育は通算12年間である。具体的な制度は、州、地方政府ごとに異なっており、一般的には、初等教育は6年から8年、中等教育は4年から6年、中等教育の最後の4年間を高校（high school）といい、通常、17歳又は18歳で高校を卒業する。小学校（elementary school）に含まれる学年段階は地方政府により、4年制、5年制、6年制、8年制など様々である。中等教育は、多くの場合、中学校（middle school, junior high school）と高校からなり、中学校が第6学年（又は第7学年）から第8学年、高校が第9学年から第12学年であることが多い。義務教育の開始・終了年齢、年限も州により異なり、多くの州が16歳を終了年齢としているが、17歳、18歳とする州もある。一般的な公立高校は、通学地域の生徒を選抜せずに受け入れている。なお、高等教育機関としては、総合大学（university）、4年制大学（college）、コミュニティカレッジ等の2年制大学等がある。U.S. Department of Education, *Education in the United States: A Brief Overview*, 2005, pp.11-13, 24-28. <<http://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/edus/index.html>>

(5) 連邦教育省によると、スタンダードとは、学習を通し児童生徒が習得すべきことの目標を定めたものであり、カリキュラム（教室で何をどのように教えるかを意味する。）とは異なる。U.S. Department of Education, “College- and Career-Ready Standards.” <<http://www.ed.gov/k-12reforms/standards>>

(6) compensatory education. 社会的・経済的に不利な立場にある子どもの特別な教育上のニーズを補償するための教育プログラムのこと。

地方政府（学区）<sup>(7)</sup>が受給するための条件として、②各州が高水準のスタンダードを設定し、全ての児童生徒にこのスタンダードに沿った州統一学力テスト（assessments）を実施し、教育成果についての説明責任（accountability）を果たすことを求めているところである。

本稿では、まず、この初等中等教育法の沿革をたどり、教育格差の是正とスタンダード導入による教育改革を実現するためのアメリカ連邦政府の取組の変遷を整理する。その上で、2015年12月に成立した改正法の内容を紹介し、いくつかの特徴的な点、改正の際の争点等を取り上げる。全体を通し、合衆国憲法の下で本来は各州に教育についての権限があるところ、連邦の関与がどのような形で行われ、全米の教育にどう影響力を行使してきたのかの一端を示したい。

## I 初等中等教育法の成立

### 1 公教育の広まりと学校財政

アメリカの公教育（state education）は、19世紀、無償のコモン・スクール（common school）の設立がマサチューセッツ州などで進められ、この動きが各州に広まって確立していく。1838年から1853年の15年の間にほとんどの北部州では、州教育長を置き、地方政府に財産税による無償学校設置を義務付けるようになっていた<sup>(8)</sup>。こうした経緯から、初期の教育財政支出は、学校運営に実際の責任を負う地方政府の財産税（学校税）に大きく依存しており、州の教育財政支出は限定的であった<sup>(9)</sup>。しかし、1929年に始まった大恐慌を経て州の教育支出は増加し、州の公教育費負担率は、1930年代末には30%を超え、初等中等教育法が制定された1960年代には40%近くに達していた<sup>(10)</sup>。

初等中等教育段階の近年の公教育費の負担額の推移は、図のとおりである。2012-2013学校年度<sup>(11)</sup>の負担率は、地方政府45.5%（うち財産税36.8%）、州45.2%、そして連邦9.3%であった。豊かな地域とそうでない地域間の教育費格差が、積年の課題となっている<sup>(12)</sup>。

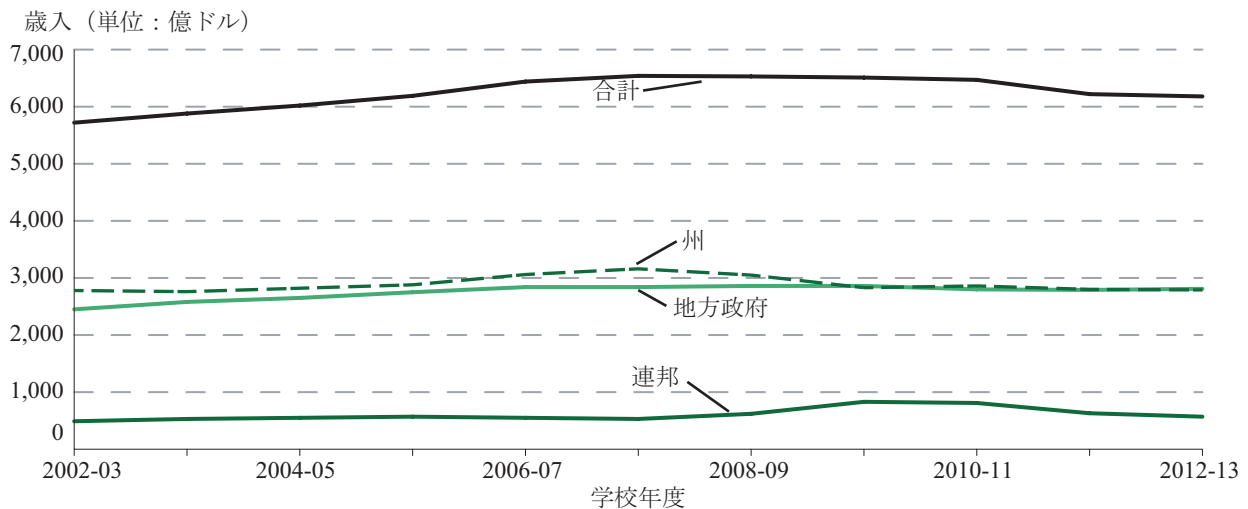
(7) アメリカの教育行政は、連邦、州、地方政府（local educational agency）の3つのレベルに分けられる。この地方政府は、州により、州の下で公立の初等中等教育制度を担当するために設置されており、学区（school district）が代表的なものである。アメリカの政府刊行物等において、学区（広義）がこの教育担当の地方政府を示す用語として使われることも多い。学区の位置付け、権限は州ごとに異なり、また同一州内でも異なる種類の学区がある場合がある。しばしば学区は郡（county）等の一般地方政府から独立しており、地理的な境界線も一致しないことが多い。2013-2014 [学校] 年度において、全米で、13,491の学区（狭義の学区）が存在しているが、規模は様々で、ハワイ州は、州全体で1学区である。“Table 214.30. Number of public elementary and secondary education agencies, by type of agency and state or jurisdiction: 2012-13 and 2013-14,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_214.30.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_214.30.asp?current=yes)> 現行の初等中等教育法（第8101条（20 U.S.C. 7801））においては、地方政府を、市、郡、郡区（township）、学区その他州の政治的下位区分に属する公立初等中等学校の管理・監督・奉仕を行うための、又は州において公立初等中等教育学校の管理機関として認められている学区又は郡の連合体の（ための）州内に法的に設置された公の教育当局であると定義した上で、地方政府を用語として用いている。これを受けて、例えば、カリフォルニア州の場合、初等中等教育法の地方政府を「郡教育局、学区、学区に属さないチャータースクール（州、学区等との契約に基づき設置され、学校の裁量度の高い公立学校）」としている。California Department of Education, “Local Educational Agency Plan.” <<http://www.cde.ca.gov/nclb/sr/le/>> 本稿では、原則として、学区ではなく、地方政府の用語を用いる。

(8) Carl F. Kaestle, “Victory of the Common School Movement: A turning point in American educational history,” U.S. Department of State, *Historians on America*, pp.22-29. <<http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/historians-on-america.pdf>>

(9) Thomas D. Snyder ed., *120 Years of American Education: A Statistical Portrait*, U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, 1993, pp.31-32. <<http://nces.ed.gov/pubs93/93442.pdf>>



図 初等中等学校の歳入の推移（歳入源別）



(出典) U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, “Chapter: 3/Elementary and Secondary Education, Section: Finance, Public School Revenue Sources, Figure 1. Revenues for public elementary and secondary schools, by revenue source: School years 2002-03 through 2012-13,” *The Condition of Education 2016*, 2016, p.130. <<http://nces.ed.gov/pubs2016/2016144.pdf>> を基に筆者作成。

- (10) 1919-1920 学校年度には、公教育費の負担は、それぞれ、地方政府 83.2%、州 16.5%、連邦 0.3% であった。1939-1940 学校年度には、地方政府 68.0%、州 30.3%、連邦 1.8%、1969-1970 学校年度には、地方政府 52.1%、州 39.9%、連邦 8.0% となった。“Table 235.10. Revenues for public elementary and secondary schools, by source of funds: Selected years, 1919-20 through 2012-13,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_235.10.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_235.10.asp)>
- (11) 初等中等学校の典型的な学校年度 (school year) は、7 月 1 日開始、翌年 6 月 30 日終了である。授業は 8 月末又は 9 月初めに始まり、6 月までという場合が多い。Heather B. Gonzalez and Jessica Tollestrup, “Department of Education Funding: Key Concepts and FAQ,” *CRS Report for Congress*, April 22, 2016, p.8; U.S. Department of Education, *op.cit.*(4), p.14.
- (12) 地方政府の財源は、現在も主に財産税であり、地方政府間の格差が課題となっている。学校財政に占める州の役割は連邦に比べ非常に大きく、地方政府間の格差是正については、州の財政支援によることが基本であることはもちろんである。多くの州で、学校財政制度に関する訴訟が提起され、それをきっかけに、州の補助金制度の改革が行われてきた。Daphne A. Kenyon, *The Property Tax-School Funding Dilemma: Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007. <[http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-property-tax-school-funding-dilemma-full\\_0.pdf](http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-property-tax-school-funding-dilemma-full_0.pdf)> とはいうものの、格差は残っており、2011-2012 会計年度において、最貧困地域の地方政府における州及び地方政府の出費（児童生徒一人当たり）は、全米平均で 9,270 ドル、最も富裕な地域の地方政府では 10,721 ドルであった。最も差が大きかったペンシルベニア州では、前者が 9,387 ドル、後者が 12,529 ドルであった。Education Finance Statistics Center (EDFIN), “Table A-1 Current expenditures minus federal revenue other than Impact Aid per pupil in membership, by poverty quartile and state: 2011-12[No adjustment for students in poverty], School district current expenditures per pupil with and without adjustments for federal revenues by poverty and race/ethnicity characteristics,” National Center for Education Statistics Website <[http://nces.ed.gov/edfin/xls/A-1\\_FY2012.xls](http://nces.ed.gov/edfin/xls/A-1_FY2012.xls)>; Emma Brown, “In 23 states, richer school districts get more local funding than poorer districts,” *Washington Post Blogs*, March 12, 2015. なお、州ごとに状況が大きく異なるのも特徴であり、児童生徒一人当たりの教育支出、学校財政の歳入源の構成もそれぞれである。児童生徒一人当たりの教育支出については、2013 会計年度において、最も多いニューヨーク州で 19,529 ドル、最も少ないユタ州では 6,432 ドルであった。U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, “Table 4. Student membership and current expenditures per pupil for public elementary and secondary education, by function, subfunction, and state or jurisdiction: Fiscal year 2013,” *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education: School Year 2012-13 (Fiscal Year 2013)*, First Look, 2016, pp.11-12. <<http://nces.ed.gov/pubs2015/2015301.pdf>> 学校財政の歳入源については、2012-2013 学校年度において、バーモント州が最も州資金の割合が高く 88.9%、ついでハワイ州が 84.2% であるのに対し、州資金の割合が最も低いイリノイ州は 26.1%、2 番目に低いサウスダコタ州は 31.2% であった。“Table 235.20. Revenues for public elementary and secondary schools, by source of funds and state or jurisdiction: 2012-13,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_235.20.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_235.20.asp)>

一方、連邦においては、1867年、州の教育の進捗状況を示す「統計・事実の収集」及び学校の組織運営と教授法に関する「情報の普及」を目的として、現在の教育省の前身の組織が、長官1名、職員3名で設置された（Act to establish the Department of Education, P.L.39-73, March 2, 1867）。1869年に、内務省の傘下に入り、その後変遷を経て<sup>(13)</sup>、現在の教育省は、カーター（James Carter）政権下の1979年に制定された「教育省組織法」（Department of Education Organization Act of 1979, P.L.96-88, October 17, 1979）により、当時の保健教育福祉省から独立して設置された。その使命は「教育における卓越性の涵養及び平等なアクセスの確保」であるが、教育統計の作成、情報の普及は現在も教育省の重要な任務である。後述するように、連邦政府の役割・組織は時代とともに拡大してきたものの、アメリカにおいては、学校の設置、教育課程の策定、入学・卒業要件等の決定を始め、教育についての責任が一義的に各州及び地方政府にあることには変わりはない<sup>(14)</sup>。

## 2 「貧困との戦い」と初等中等教育法の成立

1960年代半ばになると、公民権運動の高まりとジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権が「貧困との戦い（war on poverty）」<sup>(15)</sup>を進める中で、関連法案が連邦議会で可決・成立していく。教育についても、貧困地域の問題に対処し、教育機会の均等を図ることを目指した初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965, P.L.89-10）に、1965年4月11日、大統領が署名、成立した。

初等中等教育法第I編は、「低所得世帯の子どもの特別な教育ニーズ及び低所得世帯の集中により地方政府が十分な教育事業を維持する能力に影響が出ていることを認識し、低所得世帯の子どもが集中する地域を所管する地方政府に対し財政支援を行うこと」が連邦の政策であると宣言する。この、低所得世帯の子どもに対する補償教育のための地方政府への補助金を定める第I編を中心とした連邦の財政支援を規定する法律の成立により、初等中等教育への連邦の関与は飛躍的に拡大していくこととなった。第I編による補助金は、現在でも、初等中等教育への連邦補助金の中で最大の割合（25%強）を占めており<sup>(16)</sup>、2016会計年度には149億ドルが割り当てられている<sup>(17)</sup>。

1965年法の全体構成は、次のとおりである。

- 第I編 低所得世帯の子どもの教育のための地方政府への財政支援
- 第II編 学校図書館資料、教科書その他教材
- 第III編 教育センター及びサービス
- 第IV編 教育研究及び研修

(13) Snyder, *op.cit.*(9), p1.

(14) U.S. Department of Education, “The Federal Role in Education.” <<http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>>

(15) Lyndon B. Johnson, “Annual Message to the Congress on the State of the Union,” January 8, 1964. American Presidency Project Website <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26787>>

(16) 2013会計年度、地方政府が連邦から初等中等教育のため受け取った金額は、全体で551億ドル、うち第I編補助金が142億ドル（25.8%）、特別支援教育が112億ドル（20.4%）、子ども栄養事業（農務省による学校給食事業）が140億ドル（25.4%）などであった。Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary School Districts: School Year 2012-13 (Fiscal Year 2013), First Look, U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, 2016, pp.4, 20-21. <<http://nces.ed.gov/pubs2015/2015303.pdf>>

(17) Department of Education Fiscal Year 2016 Congressional Action, 2016, p.1. <<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget16/16action.pdf>>

## 第Ⅴ編 州教育当局強化のための補助金

### 第Ⅵ編 総則

各州の教育当局は、1960年代はまだ整備途上であり、政策立案等を行うことのできる優秀な人材が不足している状況であった。第Ⅴ編は、こうした州の教育当局の強化を目的とする財政支援に関するものであった<sup>(18)</sup>。また、第Ⅵ編には、連邦の権限は限定的であり、教育課程、指導計画、教育機関・学校の経営・人事管理、図書館資料・教科書等の選定についていかなる指示、監督、管理の権限も有しないことが明記された。

### 3 補助金不適切使用と財務説明責任の重視

1965年に初等中等教育法が制定された後、程なくして、第Ⅰ編補助金が、しばしば不適切に使用されていることが明らかになった。第Ⅰ編には、補助金の算定方式等が詳細に規定された一方、第Ⅰ編の趣旨に沿っている限り、補助金を具体的にどう用いるかは地方政府の広い裁量に任されていた。こうした法の規定ぶりもあり、低所得世帯の子どものために使用されない、低所得世帯の多い地域に集中して使われていない、一般的な備品の購入等に使用されているといった実態が報告されたのである。これを受けて、連邦政府は、第Ⅰ編の補助金に関する財務説明責任を重視し、強化していくことになる<sup>(19)</sup>。なお、財務説明責任の問題は、今回2015年12月の改正でも争点となった（第Ⅵ章第3節参照）。

一方、地方政府においては、第Ⅰ編補助金が対象の子どものみに使用されたことを示すために、「取り出し（pull-out）授業」が推進されるようになった。1970年代半ばには、第Ⅰ編補助金の対象の子どものおよそ70%が、読み方等の補償教育を、その時間になると通常授業から外れて、別の部屋に行き受けていたといわれる<sup>(20)</sup>。

「取り出し授業」は特別な支援が必要である子どものための広く認知された指導方法であるが、一方で弊害がないわけではなかった<sup>(21)</sup>。後述するように、その後の法改正の中では、対象となる児童生徒の割合の高い学校については、特定の子どもの向けのプログラムではなく、全ての児童生徒を対象としたプログラムを実施することが選択肢として明確に位置付けられるようになっていく。

(18) Lond D. Rodman and Russell T. Gregg, *Professional Staff Development in State Education Agencies: A Monograph related to an Interstate Project for State Education Agency Professional Staff Development funded under Section 505, Title V, Public Law 89-10, 1970-1972*, Wisconsin Department of Public Instruction, 1973. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED085886.pdf>>

(19) 連邦、州、地方政府の関係者、保護者等へのインタビュー、保健教育福祉省の会計検査その他の関連文書等の調査等に基づく、公民権運動組織による報告書。この報告書がきっかけとなり、第Ⅰ編補助金に関する財務説明責任の強化が行われた。Title I of ESEA: *Is It Helping Poor Children?*, Washington, D.C.: Washington Research Project, New York: National Association for the Advancement of Colored People, 1969. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED036600.pdf>>; “Exposed misuse of Title I education funds,” *Washington Post*, May 19, 2010; Department of Education, “Title I—Improving the Academic Achievement of the disadvantaged—Supplement Not Supplant,” *Federal Register*, Vol.81 No.172, September 6, 2016, p. 61149. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2016-09-06/pdf/FR-2016-09-06.pdf>>

(20) Lorraine M. McDonnell, “No Child Left Behind and the Federal Role in Education: Evolution or Revolution?” *Peabody Journal of Education*, Vol.80 No.2, 2005, pp.22-25.

(21) 同級生と同じ授業を受ける機会を失うこと、教師からの期待度が低くなることなどから、学力的・社会的に弊害があるという指摘がされている。Gene V Glass and Mary Lee Smith, “Pull Out” in *Compensatory Education: Paper Prepared for the Office of the Commissioner, US Office of Education*, 1977. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED160723.pdf>>



## II スタンダードに基づく教育改革の始まり

### 1 州におけるスタンダード導入の動き

冒頭に触れたとおり、現在の初等中等教育法第I編は、不利な状況に置かれている児童生徒のための補助金交付の条件という形で、各州に対して、州の全ての児童生徒を対象とした優れたスタンダードに基づく教育とその評価のための学力テスト、そして教育成果達成についての説明責任を求めている。

スタンダードに基づく教育改革の動きは、公教育の進展が遅く、学校での人種分離も行われていた南部の各州から1970年代に始まった。産業・経済での競争力についての懸念への対処、また、人種間融和を進めるために、しばしば改革派の知事の主導で教育改革が行われた<sup>(22)</sup>。最小限の学力基準を満たしたことを証するためのテスト (minimum competency test) が実施されるようになり、この動きは全米各地に広がっていった。1978年には、33州で初等中等学校にこのテストが導入されていた<sup>(23)</sup>。

やがて、この最小限の学力基準が普及するにつれ、より高いスタンダードが必要であることが認識されるようになった<sup>(24)</sup>。1983年、レーガン (Ronald Reagan) 政権のベル (Terrel H. Bell) 教育長官の諮問による報告書「危機に立つ国家 (A Nation at Risk)」<sup>(25)</sup>は、アメリカの教育の「凡庸さ (mediocrity)」を指摘し、経済がグローバル化する中でのアメリカの国際競争力への懸念を表明した。そして、優れたスタンダードで子どもを教育するよう、各州に教育改革に取り組むことを促した。この報告書は、国民への公開書簡として意図されており、広く人口に膾炙 (かいしゃ) するものとなって、州の取組を後押しする役割を果たした。

しかしながら、「連邦教育省の廃止」を掲げて大統領となったレーガン大統領<sup>(26)</sup>の下で、連邦の初等中等教育への関与は総じて停滞した。1981年の「教育統合改善法」(Education Consolidation and Improvement Act of 1981, ECIA (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, P.L.97-35, August 13, 1981, Sec 551 以下))により、初等中等教育法の第I編は、ECIAの第I章 (Chapter 1) として改正され、「学校を不要な連邦の監視、指示、管理から解放」し、基本的には従来どおり、不利な立場にある子どもを対象とした支援事業として継続していった。

### 2 初等中等教育法の改正—IASAの成立—

多くの州で、スタンダードの策定あるいは策定への動きが進み、教育成果についての説明責任も求められるようになっていった<sup>(27)</sup>。1989年、ブッシュ (George H. W. Bush) 大統領のもとで、

<sup>(22)</sup> Kathryn A. McDermott, *High-Stakes Reform: The Politics of Educational Accountability*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2011, pp.54-80.

<sup>(23)</sup> Chris Pipher, "Minimum Competency Testing in 1978: A Look at State Standards," *Phi Delta Kappan*, Vol.59 No.9, May 1978, pp.585-588.

<sup>(24)</sup> *The Need for Quality: A Report to the Southern Regional Education Board by its Task Force on Higher Education and the Schools*, Atlanta: Southern Regional Education Board, 1981. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED205133.pdf>>

<sup>(25)</sup> National Commission on Excellence in Education, *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform: an Open Letter to the American People: a Report to the Nation and the Secretary of Education, United States Department of Education*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED226006.pdf>>

<sup>(26)</sup> Terrel H. Bell, "Education Policy Development in the Reagan Administration," *Phi Delta Kappan*, Vol.67 No.7, March, 1986, pp. 487-493.

ヴァージニア州シャーロットツヴィルに州知事が集まり、全米教育サミットが開催された<sup>(28)</sup>。このサミットで合意された6つの全米教育目標 (national education goals) は、最終的に、2つの目標が追加されて、クリントン (William J. Clinton) 政権下で1994年に制定された「2000年の目標：アメリカ教育法」(Goals 2000: Educate America Act, P.L.103-227, March 31, 1994) に規定されることになった(第I編)<sup>(29)</sup>。目標には、州の教育改革の方向性が取り込まれ、スタンダードに基づく教育改革を行う州、地方政府への補助金も規定されていた(第III編)。2000年の目標第III編の授権<sup>(30)</sup>は、2000会計年度末で切れている<sup>(31)</sup>。

今日まで継続してアメリカの初等中等教育に大きな影響を持つことになったのは、同年の初等中等教育法の改正であった。1994年10月20日、クリントン大統領が署名し、初等中等教育法を再授権・改正する「アメリカ学校改善法」(Improving America's Schools Act of 1994, P.L.103-382, IASA) が成立した。このIASAにおいて、初めて、初等中等教育法第I編 (IASAにおいて、第I編 (第I編A部) に復した。) の補助金を受給する条件として、州にスタンダード及びそれに沿った評価のための学力テストを策定又は採用することを求め、さらに、連邦補助金の支援を受ける第I編補助金校 (Title I school) については、年間向上目標 (adequate yearly progress: AYP) 達成についての説明責任が課されたのである。

### 3 IASA の内容

IASA は、「落ちこぼれの子どもを含め、大きな期待を寄せられ、全ての子どもが高度な (challenging) 教材で学ぶ機会を与えられるのであれば、子どもは成功できる (第1001条。)」として、高度な州スタンダードが定める知識・技能を習得する機会が全ての子どもに提供されること、そしてその成果が得られることを目指した。具体的には、英語と数学の2教科について、スタンダードを策定し、スタンダードに沿った評価を行うよう定めた。州は、第3学年から第5学年、第6学年から第9学年、第10学年から第12学年の各々の間に少なくとも1度テストを実施する(第1111条)。そして、連邦補助金の支援を受ける第I編補助金校は、成果の向上が見られない場合、学校計画を策定・見直して学校改善を図るよう求められた(第1116条)。

また、初等中等教育法成立直後から問題となっていた第I編補助金の用途についても改正が

(27) 1994年までに、42州がスタンダードを策定又は策定中であった。John F. Jennings, *Why National Standards and Tests? Politics and the Quest for Better Schools*, Sage Publications, 1998, p.8. また、テストの結果を加味した説明責任も求められるようになり、成果の改善が見られない学校・地方政府について、教職員の異動、州の監督、児童生徒の転校の権利などが規定される例もあった。1994年時点で、厳しい改善措置を学校に対して有する州が19、地方政府に対し有する州が14あった。McDermott, *op.cit.*(22), pp.64-66, 69.

(28) Maris A. Vinovskis, "The Road to Charlottesville: The 1989 Education Summit," September 1999. National Education Goals Panel Website <<http://govinfo.library.unt.edu/negp/reports/negp30.pdf>>

(29) ①全ての子どもが学ぶ準備ができた状態で就学すること、②高校卒業率を90%以上にすること、③第4学年、第8学年、第12学年で高度なカリキュラムを習得すること、④教員が研鑽の機会を持つこと、⑤理科と数学でアメリカの児童生徒が1位になること、⑥成人全てが字を読めること、⑦学校から薬物、暴力、火器をなくすこと、⑧学校教育への親の関与を促進することが目標とされた。

(30) 連邦政府事業・機関等を設立して資金の手当をする際は、原則として、authorizations (授権。事業・機関等を設立する法的根拠を付与すること) と appropriations (政府に予算権限を付与すること) の2種類の法律による。Jessica Tollestrup, "Overview of Funding Mechanisms in the Federal Budget Process, and Selected Examples," *CRS Report for Congress*, August 4, 2016, p.1.

(31) Rebecca R. Skinner and Erin D. Lomax, "Accountability Issues and Reauthorization of the ESEA," *CRS Report for Congress*, December 15, 2010, p.5.

行われた。これについては、1988年の初等中等教育法の再授権（Augustus F. Hawkins-Robert T. Stafford Elementary and Secondary School Improvement Amendments of 1988, P.L.100-297, April 28, 1988）の際、75%以上が低所得世帯の子どもである学校に対して、第I編（第I章）補助金を学校全体プログラムのために使用することを許容するという改正がすでに行われていた。IASAにおいては、この75%が、50%に引き下げられ、条件が緩和された（第1114条）。

IASAによる改正で、初等中等教育法は、社会的経済的に不利な立場に置かれた子どもを対象とした補償教育のための財政支援にとどまらない、全ての子どもの学力向上を目指す法律へと変貌した。初等中等教育法は、次に述べる2002年の改正で大きな注目を集めることになるが、実は、IASAにおいて、基本的な枠組みの変革はなされていた。

### Ⅲ 落ちこぼれ防止法（NCLB）の成立

#### 1 NCLBの成立と説明責任の強化

2000年を過ぎても、全ての州でスタンダードの策定が順調に進んでいたわけではなかった<sup>(32)</sup>。こうした中、教育を優先課題に掲げて<sup>(33)</sup>当選したブッシュ大統領（George W. Bush）の下で、2002年1月、初等中等教育法の再授権・改正が行われた（「落ちこぼれ防止法」No Child Left Behind Act of 2001, P.L.107-110, January 8, 2002, NCLB）。NCLBは、IASAにより初等中等教育法に導入された全ての子どもを対象とした、スタンダードに基づく教育改革を更に強力に推し進めようとするものであった。特に、第I編（第I編A部<sup>(34)</sup>）補助金を州が受給するための条件として、教育成果達成の説明責任を厳格に求め、細部まで統一的な規定を置いた。IASAの学力テスト、年間向上目標の中味が拡張し、詳細化され、また、目標を達成できなかった場合に実施をしなくてはならない改善措置について段階的に厳格に規定された。

NCLBの年間向上目標は、第一に州統一テスト（英語、数学）の成績、それに加えて、受験率（95%以上）と学力水準を示すもう一つの指標（高校の場合は、卒業率）によって測られ、各州は、これを児童生徒全体について満たすだけでなく、サブグループ（①経済的に不利な子ども、②人種・民族グループ、③障害のある子ども、④英語習熟が不十分な子ども）各々について達成しなくてはならない。ただし、年間向上目標設定は全ての学校が対象であるものの、達成できない場合の改善措置は第I編補助金校のみが対象とされていた。

初等中等教育法の射程は、「全ての子どものための高いスタンダード」へと拡大し、OECD生徒の学習到達度調査（PISA）でのアメリカの成績不振等とも関連付けられて、不利ではない子どもも含めた、子ども全体の教育成果の向上の議論として注目されていく<sup>(35)</sup>。とはいえ、第I編の表題「不利な立場にある子どもの学力向上」（Improving the Academic Achievement of the disadvantaged）が示すとおり、サブグループごとの学力向上の成果が州に課されるなど、格差の解消の本旨は変わっていない。むしろ、社会的・経済的に不利な立場にある子どもについても学力向上という成果の説明責任が州に強く求められることになったのだといえよう。

<sup>(32)</sup> *ibid.*, p.6.

<sup>(33)</sup> David E. Rosenbaum, “The 2000 Campaign: The Education Policies; Bush and Gore Stake Claims to Federal Role in Education,” *New York Times*, August 30, 2000.

<sup>(34)</sup> Title I: Improving the Academic Achievement of the Disadvantaged, Part A: Improving Basic Programs Operated by Local Educational Agencies.



## 2 NCLB 第 I 編の規定

NCLB は、非常に詳細な規定を持っていた。以下に要点を紹介する。

(スタンダード、学力テスト)

各州は、全ての学校と子どもを対象として、少なくとも数学、英語、理科の高度な (challenging) スタンダードを策定又は採用する。スタンダードには、到達水準 (基礎 (basic)、習熟 (proficient)、発展 (advanced)) を定めることとする。そして、全ての子どもを対象とした、スタンダードに沿った州統一学力テストを行う。英語と数学のテストは、第 3 学年から第 8 学年の各学年で毎年、第 10 学年から第 12 学年の間で少なくとも 1 回行う。理科のテストは、第 3 学年から第 5 学年、第 6 学年から第 9 学年、第 10 学年から第 12 学年の各段階で少なくとも 1 回行う (第 1111 条)。

(説明責任)

前述のとおり、各州は、州統一テスト (英語、数学) の成績等で測る年間向上目標を、児童生徒全体及びサブグループ各々について達成しなくてはならない。2014 年までに、全ての児童生徒が「習熟」レベルに到達することが目標とされている。

サブグループ各々の結果を含め、年間向上目標が達成されない場合、第 I 編補助金校、地方政府に学校改善の取組が求められる。翌年も達成されなかった場合、児童生徒は他の学校に転校することが選択可能になり、3 年目も達成されない場合、低所得世帯の児童生徒については、外部の補助教育サービス (個人指導など学力向上のためのサービス) が、学校の授業時間外に提供されなければならない。この際、対象児童生徒が誰であるかの情報が一般に知られないようにしなければならない。4 年目も達成されないと、矯正措置 (関係職員の異動、新しいカリキュラムの導入、学校の運営権限の縮小、外部顧問の選任、授業日数の増加、学校内部の組織再編等の少なくとも一つ) を実施しなくてはならない。5 年目未達成の場合、再編の段階になり、チャータースクール<sup>(36)</sup>としての再編、職員の入替え、学校運営の外部委託、学校運営の州への移管等を計画し、6 年目に未達成であれば、再編を実施することになる (第 1116 条)。

(教員資格)

各州は、主要教科 (core academic subjects)<sup>(37)</sup>の全ての教員について 2005-2006 学校年度までに、高い資格を有するもの (highly qualified) としなければならない (第 1119(a)(2)条)。「高い資格を有する」は、学校段階、教員経験別に詳しく定義されているが、州の正式の教員免許を有すること、学士号を有すること、州の学科試験、大学の専攻分野等により担当教科の知識を証するこ

<sup>(35)</sup> PISA は数学的リテラシー、科学的リテラシー、読解力の 3 分野についての国際学力テストで、3 年に一度、各国の 15 歳を対象に抽出方式で実施されている。最新 2015 年の結果は 2016 年 12 月に公表予定である。現時点の公表されている最新の調査結果は 2012 年調査であるが、65 か国・地域が参加した。アメリカは、34 か国の OECD 諸國中、数学リテラシーで 27 位、科学的リテラシーで 20 位、読解力で 17 位であった。なお、コネチカット州、フロリダ州、マサチューセッツ州も地域として参加している。OECD, “Country Note: Programme for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2012: United States.” <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-US.pdf>> 当時のダンカン連邦教育長官 (Arne Duncan) は、この結果を停滞 (stagnation) と評して、貧しいマイノリティとの格差の問題だけでは説明できない、最も成績のよいマサチューセッツ州も高得点国・地域には遠く及ばない、「マサチューセッツ州の数学リテラシーの高得点者は 19% だが、上海は 3 倍の 55% である。」と述べ、アメリカ全体の課題であるとした。“The Threat of Educational Stagnation and Complacency: Remarks of U.S. Secretary of Education Arne Duncan at the release of the 2012 Program for International Student Assessment (PISA),” December 3, 2013. <<http://www.ed.gov/news/speeches/threat-educational-stagnation-and-complacency>>

<sup>(36)</sup> 前掲注(7)参照。

<sup>(37)</sup> 英語、数学、理科、外国語、公民、経済、芸術、歴史、地理 (第 9101 条)。



とが要件となっている（第9101条）。また、州は、貧困層及びマイノリティの子どもが、他の子どもに比して、経験不足な、資格を欠いている又は専門外の教員に担当されることのないようにしなければならない（第1111(b)(8)(C)条）。なお、NCLBの第II編「質の高い教員・校長の養成、研修及び採用」(Preparing, training, and recruiting high quality teachers and principals)に、教員・校長の養成等に関する財政支援が定められた。

### 3 実情とのかい離

NCLBは、ブッシュ大統領の重要政策として推し進められることとなり<sup>(38)</sup>、「落ちこぼれ防止法」の名称は、教育の現場まで広く浸透していった。

しかしながら、NCLBは、2014年までに100%の児童生徒が「習熟」レベルに到達するという、現実的ではない目標を掲げるなど<sup>(39)</sup>、州及び地方政府に多くの実情に合わない規制を課した。先に見たように、それぞれの州では、スタンダードに基づく教育改革を進めていたが、今回の連邦法の規定する学力向上成果の説明責任の履行はしばしば実行不可能であり<sup>(40)</sup>、またすでに独自の制度を確立していた州にとっては、その変更を強いられることを意味した<sup>(41)</sup>。なお、NCLBにより、初等中等教育法が厳格化し、従来にないような連邦の深い関与が行われたとはいえ、スタンダードを策定し、州統一学力テストを実施等するのは各州であり、単一の制度が導入されたわけではない。

こうした中、NCLB制定後の早い時期から、各州は連邦教育省に対し第I編補助金に付された年間向上目標に関する要件等の緩和を要望するようになった。要望の提出を受けた連邦教育省は、NCLBに規定される長官の免除(waivers)の権限(第9401条)に基づき、事例ごとに、要件の緩和を認めることもあった<sup>(42)</sup>。また、多くの州からの要望、不満を受けて、規則レベルの改正が行われた場合もあった<sup>(43)</sup>。

一方、ブッシュ大統領は、NCLBの中等教育に関する規定を強化して、高校での学力テストの回数を増やす意向を表明していた<sup>(44)</sup>。しかし、進展はなく、NCLBの連邦議会での再授権<sup>(45)</sup>・改正は行われないうまま<sup>(46)</sup>、2009年1月、オバマ政権が成立した。

(38) David J. Hoff, "Bush Impact on Schools to Outlive Term," *Education Week*, 28(15), December 10, 2008, pp.1, 18-19.

(39) スタンダードの到達水準(「習熟」)の難易度も、決めるのは州であり、州ごとに異なっている。年間向上目標を定める際、2001-2002学校年における「習熟」以上の児童生徒の比率を開始点として設定するが(第1111条)、高い習熟度を設定したと評価される州での第8学年の数学の開始点の習熟者率は平均19%、2013-2014年までに100%に到達するために81%の上乗せが必要であった。低い州では開始点の習熟者率は平均51%であった。U.S. Department of Education, *National Assessment of Title I. Final Report. Volume I: Implementation*, 2007, NCEE 2008-4012, p.xxvi. <[http://ies.ed.gov/ncee/pdf/20084012\\_rev.pdf](http://ies.ed.gov/ncee/pdf/20084012_rev.pdf)>

(40) 2004-2005年度において、矯正措置段階の第I編補助金校の95%で矯正措置が取られていたが、最も多い形態は、制裁的なものではなく技術的支援であった。89%は、新しい調査にもとづくカリキュラム・指導計画の実施、59%は、助言を受けるための外部有識者任命であった。また、組織再編段階の学校も、再編段階の学校に規定された措置ではなく、矯正措置にあたる措置が取られていることの方が多かった。 *ibid.*, p.xxix.

(41) McDermott, *op.cit.*(22), pp.6-8, 76-77, 158.

(42) 年間向上目標の要素である学力テスト受験率、高校卒業率等について、個別のケースごとに認められた。Paul Manna, "Control, persuasion, and educational accountability: Implementing the No Child Left Behind Act," *Educational Policy*, 20(3), July 2006, pp.487-490. <<http://pmanna.people.wm.edu/research/Manna2006EducationalPolicy.pdf>>

(43) 英語の習熟が十分でない子どもの年間向上目標への算入に関する規則、障害を持つ子どもの代替テストに関する規則などが変更された。Janet Y. Thomas and Kevin P. Brady, "The Elementary and Secondary Education Act at 40: Equity, Accountability, and the Evolving Federal Role in Public Education," *Review of Research in Education*, Vol.29, 2005, pp.61-63.

## IV オバマ政権と NCLB の変容

### 1 連邦議会の不作為と政府の対応

オバマ政権は 2010 年 3 月に、「改革への青写真：初等中等教育法の再授権」(A Blueprint for Reform: The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act)<sup>(47)</sup>を公表し、NCLB 法改正へ向けた政権としての骨子案を示して、連邦議会に立法措置を促した。そして、2011 年 9 月、NCLB が学力格差の是正、支援の必要な子どものための説明責任の強化について果たしている役割を認めた上で、NCLB の多くの規定が、意図的ではないにせよ、学力向上のための各州・地方政府の改革の取組の妨げとなっていると指摘して、政権の融通措置 (flexibility) を発表、各州に、第 9401 条の連邦教育長官の免除の権限に基づく融通措置の機会を提示し、任意での申請を呼びかけた。

### 2 政権の融通措置

オバマ政権の融通措置は、NCLB のいくつかの要件について免除をする代わりに、州に、NCLB に規定されていない新たな条件を課すものであった<sup>(48)</sup>。融通措置により、年間向上目標、学校改善措置、学校全体プログラム、教員資格、補助金の分配などについて、NCLB 上の幾つかの規定が免除されることになった<sup>(49)</sup>。そして、その代わりに、免除を受けるためには、①英語及び数学の高等教育・職業キャリアに対応する (college- and career-ready)<sup>(50)</sup>州統一の優れたスタンダードとそれに沿った学力テストを全ての児童生徒を対象に採用すること、②NCLB の学校改善措置に代わる、所定の条件を満たす学力向上の成果の説明責任制度を各州が策定すること、③児童生徒の学力向上成果を加味した教員及び校長評価制度を導入すること、④運営管理の合理化、の 4 点が求められた。2011 年以降、43 州、ワシントン特別区、プエルトリコがこ

(44) “Bush Outlines Proposals For High School Students,” January 12, 2005. U.S. Department of Education Website <<http://www2.ed.gov/notclamped/news/newsletters/extracredit/2005/01/0112.html>>

(45) 2007 会計年度までの授権 (第 1002 条) が、教育総則法 (General Education Provisions Act) 第 422 条 (20 U.S.C. 1226a) により、1 年延長された。なお、連邦議会は、法改正による明確な再授権は行ってはなかったものの、NCLB のプログラムには、毎年連邦議会による予算割当 (Appropriations) が行われ、事実上の授権は存在していた。Gonzalez and Tollestrup, *op.cit.*(11), pp. 3-5.

(46) 第 108 議会 (2003 年 1 月 7 日開会) ~ 第 111 議会 (2010 年 12 月 22 日閉会) の間、上下院委員会・本会議において初等中等教育法の包括的再授権案は審議されなかった。Rebecca R Skinner and Shannon S. Loane, “House and Senate Floor and Committee Action to Reauthorize the Elementary and Secondary Education Act: 1966 to Present,” *CRS Report for Congress*, February 19, 2016, p.1.

(47) United States Department of Education, *A Blueprint for Reform: The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*, 2010. <<https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/blueprint.pdf>>

(48) “Obama Administration Sets High Bar for Flexibility from No Child Left Behind in Order to Advance Equity and Support Reform,” September 23, 2011. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/23/obama-administration-sets-high-bar-flexibility-no-child-left-behind-orde>>; U.S. Department of Education, “Letters from the Education Secretary or Deputy Secretary,” September 23, 2011. <<http://www2.ed.gov/policy/gen/guid/secletter/110923.html>>; *id.*, “ESEA Flexibility” Updated June 7, 2012. <<http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/esea-flexibility/index.html>>

(49) 提示された融通措置のうち、10 項目はこの措置を受けるのであれば申請しなくてはならないもの、残り 1 項目 (後日、2 項目追加) は申請しなくともよいものであった。

(50) 2010 年の「改革への青写真」においても、英語及び数学の高等教育・職業キャリアに対応するスタンダードが優先事項の最初に挙げられていた。

の融通措置の承認を受けている。

こうして、NCLB の学力向上の成果の説明責任の中核である、年間向上目標を達成できなかった全ての第 I 編補助金校へ課されることになっている段階的な学校改善措置は、この融通措置により免除されることになった。また、教員について、主要教科全てで高い資格のあるものとする（第 1119(a)(2)条、進捗が遅れた場合の説明責任について第 2141 条）ことも免除された。代わって、児童生徒の学力向上成果を加味した教員及び校長評価制度を導入することが求められている。これについて、オバマ政権は、すでに「改革への青写真」において、新しいアプローチとして、児童生徒の学力向上のために教員の有能さ（effectiveness）に重きを置くとしていた。その背景には、教員についての NCLB の規定は「資格」を定めた最小限のものにすぎず、児童生徒の学力向上のためには、教員の能力、教室での指導方法等が主要な課題であるという認識が広がっていたことがあった<sup>(51)</sup>。

### 3 コモンコア州スタンダードと学力テスト

融通措置において、州が導入すべき「高等教育・職業キャリアに対応する」スタンダードについては、2つの選択肢が設けられていた。①多くの州に共通して採用されている英語及び数学のスタンダードを採用するか、②各州の高等教育機関によって承認・認証された英語及び数学のスタンダードを採用するかである。

多くの州に共通して採用されている英語及び数学のスタンダードとは、名指しはしていなかったものの、2007年に全米の州の主導で策定が始まった国際水準の英語と数学のスタンダードを意味していた。この取組が結実し、2010年にコモンコア州スタンダード（Common Core State Standards）<sup>(52)</sup>が完成、公表されている。連邦政府は、この動きを支援・後押しし、初等中等教育法とは別の、州への競争的補助金プログラムである「頂点への競争」（Race to the Top）<sup>(53)</sup>の採択審査において、高等教育・職業キャリアに対応する国際水準のスタンダードを採用する州には、審査の持ち点を加算することとしていた<sup>(54)</sup>。

(51) また、NCLB 導入時点で、大半の教員は法に規定された資格を満たしていたのが実態であった。Wayne C. Riddle, “The No Child Left Behind Act: An Overview of Reauthorization issues for the 111<sup>th</sup> Congress,” *CRS Report for Congress*, May 27, 2009, pp.17-18; Jeffrey J. Kuenzi, “Highly Qualified Teacher in Every Classroom: Implementation of the No Child Left Behind Act and Reauthorization Issues for the 111th Congress,” *CRS Report for Congress*, April 2, 2009, pp.8-10.

(52) この動きは、2007年11月、オハイオ州コロンバスでの各州教育長官の会合において、「高等教育及び職業キャリアに対応する」スタンダードを策定することが話し合われたことに始まっている。2008年12月、州教育長官会議（Council of Chief State School Officers）、全米知事協会（National Governors Association）等が、報告書 *Benchmarking for Success: Ensuring U.S. Students Receive a World-Class Education* を刊行し、国際水準に適合した英語と数学の共通スタンダードを採用することを推奨した。2009年4月の州教育長官会議と全米知事協会の主催の会合を経て、正式にコモンコア州スタンダード・イニシアチブが発足、48州、ワシントン特別区が参画した。2009年夏から、スタンダードの策定が開始され、最終的に、2010年6月にリリースされた。Madeleine Webster and Daniel Thatcher, *Common Core State Standards: Answers to Legislators' Frequently Asked Questions*, National Conference of State Legislatures, 2014, pp.1-3. <[http://www.ncsl.org/documents/educ/CommonCore\\_faq\\_final04.pdf](http://www.ncsl.org/documents/educ/CommonCore_faq_final04.pdf)>

(53) Race to the Top grants（「アメリカ再生再投資法」（American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA), P.L.111-5, February 17, 2009）第 14005-14006 条（State Incentive Grants））は、競争的補助金プログラムであるが、①スタンダードと学力テストの強化、②データ活用、③教員の能力向上と教員配置の公正化、④問題校の改善について改革を行うことを選考の条件としていた。Department of Education, “Overview Information; Race to the Top Fund; Notice Inviting Applications for New Awards for Fiscal Year (FY) 2010; Notice,” *Federal Register*, Vol.74 No.221, November 18, 2009, pp.59842-59846. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-11-18/pdf/E9-27427.pdf>>



連邦の支援も受けたコモンコア州スタンダードを採用することの是非については議論も起こり、2014年10月時点で、インディアナ州、ミズーリ州、ノースカロライナ州、オクラホマ州、サウスカロライナ州議会が、それぞれコモンコア州スタンダード以外のスタンダードを採用する法案を可決した<sup>(55)</sup>。2015年8月現在、コモンコア州スタンダードは、42州及びワシントン特別区で採用されている<sup>(56)</sup>。

一方、融通措置は、学力テストについて、①「頂点への競争」資金を受けたコンソーシアムに参加するか、②参加しない場合、2014-2015学校年度までに高品質の学力テストを策定しているよう求めていた。

スタンダードに沿った学力テストの開発は、上で述べたコモンコア州スタンダード策定の動きに付随するのではなく、別の枠組みで進み、高等教育・職業キャリア対応の共通スタンダードに沿った高品質の共通学力テストの開発を支援する目的で、2つのコンソーシアム PARCC<sup>(57)</sup>と Smarter Balanced<sup>(58)</sup>が設立されていた。連邦政府は、「頂点への競争」補助金の枠組みで、これについても後押しを行い、2つのコンソーシアムの両方に資金を提供した。また、各州に対しては、コンソーシアムに参加することにより、「頂点への競争」補助金採択審査の点数を加算した<sup>(59)</sup>。

2014年7月時点で、34州とワシントン特別区が PARCC と Smarter Balanced の両方、またはいずれかのコンソーシアムに参画していた<sup>(60)</sup>。

## V ESSA の成立

### 1 初等中等教育法の再授権

前述のように、NCLB は授権期間を過ぎても、連邦議会による再授権・改正が行われない状況が続いた。そして、その間、連邦教育省は、同法の中に定められた免除の権限を行使し、

(54) *ibid.*, pp.59843-59844, 59850-59866.

(55) Webster and Thatcher, *op.cit.*(52), pp.7-8.

(56) “Development Process.” Common Core State Standards Initiatives Website <<http://www.corestandards.org/about-the-standards/development-process>> コモンコア州スタンダードは、そのまま採用するか、15%の範囲内で内容を追加した場合でも、採用したと見なされる。Rebecca R. Skinner and Jody Feder, “Common Core State Standards and Assessments: Background and Issues,” *CRS Report for Congress*, September 2, 2014, p.10.

(57) Partnership for the Assessment of Readiness for College and Careers の略称。

(58) Smarter Balanced Assessment Consortium の略称。

(59) Department of Education, *op.cit.*(53), pp.59843-59844, 59850-59866.

(60) Skinner and Feder, *op.cit.*(56), p.15. PARCC と Smarter Balanced はそれぞれ、テストを開始しており、2015-2016学校年度は、イリノイ州など6州とワシントン特別区が PARCC、カリフォルニア州など14州が Smarter Balanced を採用している。これは前年度の28州及びワシントン特別区より減少しており、また、全ての学年で、PARCC 又は Smarter Balanced を利用するのは15州に留まっている。PARCC と Smarter Balanced 以外では、ニューヨーク州など州独自のテストを実施する州もあるが、高校段階では、大学入学のための試験である SAT 又は ACT を採用する州が増えている（初等中等教育法の説明責任の学力テストとして課すのは12州。なお、それ以外も含め、SAT 又は ACT の受験を義務付けている州が21州、複数のテストのうちの選択肢として課す州が3州ある。）。Catherine Gewertz, “State Solidarity Erodes on Standards Testing,” *Education Week*, 35(25), March 23, 2016, pp.1, 10-11. なお、SAT、ACT とも、コモンコア州スタンダードに沿う方向での改訂が行われており、スタンダードの問題は、初等中等教育にとどまらず、大学との高大接続の議論につながっている。Lindsey Tepe, *Common Core Goes to College: Building Better Connections between High School and Higher Education. Policy Brief*, Washington, D.C.: New America Foundation, 2014. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED556337.pdf>>



NCLB の内容は実質的に変容していった。

2015 年、第 114 議会においては、上院、下院それぞれに初等中等教育法を包括的に改正する法律案が提出されていた。下院案 (Student Success Act, H.R. 5) は、僅差 (218 対 213) で、2015 年 7 月 8 日に下院を通過した。一方、上院では、S. 1177 (Every Child Achieves Act of 2015) 法案が、与野党合意案として、上院を 2015 年 7 月 16 日通過した (81 対 17)。その後、2015 年 11 月 19 日、両院協議会において合意がなされ、2015 年 12 月 2 日に下院が、12 月 9 日に上院が両院協議会報告書<sup>(61)</sup> (「全ての児童生徒が成功する法」 (Every Student Succeeds Act (ESSA, S. 1177))) を承認し、2015 年 12 月 10 日、オバマ大統領が署名した (P.L.114-95)。この間、争点となったのは、拡大してきた教育に関する連邦の権限の問題であるが、それとともに、第 I 編補助金の配分方法 (ポータビリティ)、財務説明責任も大きな論点であった。

初等中等教育法成立から、2015 年 12 月改正までの、主な動きは、表のとおりである。

表 初等中等教育法の主な改正と関連事項

1965 「初等中等教育法」制定
1968 「バイリンガル教育法」制定 (初等中等教育法第 VII 編)
1969 補助金不適切使用問題
1979 「連邦教育省設置法」成立
1981 初等中等教育法改正 (「教育統合改善法 (ECIA)」)
1983 「危機に立つ国家」報告書
1988 初等中等教育法改正 (「Augustus F. Hawkins-Robert T. Stafford 改正法」)
1990 「障害のある個人教育法 (IDEA)」制定 (「障害のある全ての子どもの教育法」改正)
1994 「2000 年の目標：アメリカ教育法」
1994 初等中等教育法改正 (「アメリカ学校改善法 (IASA)」)
2002 初等中等教育法改正 (「落ちこぼれ防止法 (NCLB)」)
2004 「障害のある個人教育法 (IDEA)」改正 (NCLB に対応)
2007 初等中等教育法授権期間経過
2009 「頂点への競争」競争的補助金募集開始
2010 「改革への青写真：初等中等教育法の再授権」公表
2011 政権の「融通措置」発表
2015 初等中等教育法改正 (「全ての児童生徒が成功する法 (ESSA)」)

(出典) 筆者作成。

## 2 州の裁量の拡大

今回の改正は、引き続き、①低所得世帯の児童生徒が高い割合を占めている初等中等学校における補償教育のための補助金を定めるとともに、②この補助金を各州が受給するための条件として、各州に対し優れたスタンダードの設定、学力テスト、説明責任を課するという大きな枠組みにおいて、NCLB と変わるものではない。学力向上の成果説明責任についても、低所得者

(61) 両院協議会報告書 (conference report) には、両院協議会が合意した法文が記載されており、実質的には、法案に相当するものである。Christopher M. Davis, “Conference Reports and Joint Explanatory Statements,” *CRS Report for Congress*, June 11, 2015, p.1.

層などのサブグループごとの報告が求められ、成果が上がらない学校については改善措置を行わなければならない。

しかしながら、州の実情と合わない学力向上の説明責任等に関する NCLB の詳細に過ぎる規定<sup>(62)</sup>に変更が行われ、学校改善措置においても地方政府、州の工夫に委ねる範囲が広がった。連邦政府が行ってはいけない事項が各編及び総則（第 8 編）に列挙され、スタンダードを決定するのは州であり、連邦政府は介入する権限がないこと、コモンコア州スタンダードを含め特定のスタンダードを連邦は指示してはならないこと、連邦政府のレビュー、承認のため州はスタンダードの提出を求められることがないこと、連邦は、州の免除要請の承認、規則制定等の際に、法律に定めのない条件を付加し又は規定された条件を削除することはできないこと等が確認されている。

この ESSA により、融通措置に係る事項は、2016 年 8 月 1 日付で終了した。

### 3 ESSA の主な規定

今回改正された初等中等教育法は、中核となる第 I 編を始めとする以下の 8 編からなる<sup>(63)</sup>。

第 I 編：不利な立場にある子どもの学力向上

第 II 編：質の高い教員、校長その他学校指導者の養成、研修及び採用

第 III 編：英語学習者<sup>(64)</sup>及び移民児童生徒の言語指導

第 IV 編：21 世紀の学校

第 V 編：融通措置と説明責任

第 VI 編：インディアン、ハワイ先住民、アラスカ先住民の教育

第 VII 編：インパクトエイド<sup>(65)</sup>

第 VIII 編：総則

ESSA は非常に大部な法律である。以下に第 I 編を中心に、主な内容を紹介する。第 I 編（A 部）の授権期間は 2020 会計年度までである（第 1002 条、20 U.S.C. 6302）。

（高度なスタンダードと学力テスト）

従来通り、補助金を受ける州は、英語、数学、理科のスタンダードを有していなければならない。ESSA においては、このスタンダードが、各州の高等教育機関の入学要件と州のキャリアスタンダードに沿った、高度なものであることが求められている<sup>(66)</sup>。

<sup>(62)</sup> 「一律（one-size fit all）」と批判的された。

<sup>(63)</sup> P.L.114-95 の大半は初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965, 20 U.S.C. 6301 et seq.）を改正する規定だが、それ以外の部分も含まれる。P.L.114-95 の改正を反映した初等中等教育法は、Elementary and Secondary Education Act of 1965. [As Amended Through P.L.114-95, Enacted December 10, 2015] <<http://legcounsel.house.gov/Comps/Elementary%20And%20Secondary%20Education%20Act%20Of%201965.pdf>> を参照した。合衆国法典（20 U.S.C. 6301 et seq.）は、ウェブサイト（Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives Website <<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title20/chapter70&edition=prelim>>）を参照した。

<sup>(64)</sup> English Learners. 国外で出生し又は第 1 言語が英語ではなく、英語の未熟さにより、高度なスタンダードを充足すること、英語での授業で成果を出すこと、十分な社会参加を行うことができない初等中等学校在籍者・就学準備中の者を指す（第 8101 条（20 U.S.C. 7801））。NCLB では、Limited English Proficient Students/Children と呼ばれていた。

<sup>(65)</sup> インパクトエイド事業は、域内の連邦所有地から財産税を徴収できないために収入が少なくなっている地方政府、連邦関連の事情（基地、インディアン居留地など）で入学者が増えている地方政府等を財政支援している。U.S. Department of Education, “About Impact Aid.” <<http://www2.ed.gov/about/offices/list/oese/impactaid/whatisia.html>>

英語と数学については、引き続き、第3学年から第8学年までは毎年、第9学年から第12学年で一度、理科については第3学年から第5学年、第6学年から第9学年、第10学年から第12学年で各1回、全ての児童生徒に学力テストを行う（第1111(b)条（20 U.S.C. 6311））。

#### （説明責任制度）

ESSA においては、NCLB の年間向上目標は廃止された。州は、長期目標を定め、その進捗を毎年確認する。州が設計する説明責任制度には、英語と数学の学力テストを含めなければならない。テストは、全ての児童生徒及びサブグループ（①経済的に不利な子ども、②人種・民族グループ、③障害のある子ども、④英語学習者）それぞれの95%以上が受験しなくてはならず、サブグループごとに集計して、報告されなければならない。また、学力テスト、高校卒業率に加え、小学校・中学校の学力水準を示す指標を一つ、学校の質等を示す指標を一つ、さらに、英語学習者について、英語「習熟」者の割合を説明責任制度の中にも含めることとされた。学校の達成成果・質を示すその他の指標を含めることもできるが、学力テスト、高校卒業率、小学校・中学校の学力水準を示す指標は、説明責任制度の主要な部分でなければならない。州は、それぞれの指標にどれだけ重きが置かれているのかを公表しなければならない。

NCLB において厳格に段階が定められていた学校改善措置に代わって、ESSA においては、州の説明責任制度に基づき、第I編補助金を受け取る第I編補助金校については、達成度が低い方から少なくとも5%の学校、また、NCLB と異なり、第I編補助金校以外であっても3分の1以上が卒業できなかった全ての高校は、総合支援（comprehensive support）の対象となる。地方政府は、州の支援を受けて、エビデンスに基づいた改善・支援措置を実施しなければならない。そして、各州の定める期間（4年以内）に改善がみられない場合、州の定めるさらに厳格な措置が採られなければならない。一方、サブグループの成績が継続的に低迷している学校は全て、重点支援（targeted support）の対象として、改善・支援措置が実施されなくてはならない（第1111(c)(d)条（20 U.S.C. 6311））。

#### （教員の要件）

NCLB の定めていた高い資格を有する教員の要件の規定はなくなった。第II編には、連邦は、教員評価、教員の有能さの定義、教員資格・免許について指示・管理する権限を有しないことが、明記された（第2302条、20 U.S.C. 6692）。その一方で、教員資格・免許制度を州の高度なスタンダードに合致するようにすること、児童生徒の学力向上成果を加味した教員評価制度を導入すること等のために補助金を使用することが可能であることを明記している（第2101条、20 U.S.C. 6611）<sup>(67)</sup>。

#### （新たな包括的補助金）

ESSA においては、NCLB のいくつかの事業が廃止されたが、第IV編A部において、新たな

<sup>(66)</sup> ESSA には「高等教育・職業キャリアに対応するスタンダード」の表現は見られない。しかしながら、大統領府は、オバマ政権が支持、支援してきた各州の高等教育・職業キャリアに対応するスタンダード導入の取組がESSA において確認されたと評価している。Executive Office of the President, *Every Student Succeeds Act: A Progress Report on Elementary and Secondary Education*, 2015, pp.8-9. <[https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/ESSA\\_Progress\\_Report.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/ESSA_Progress_Report.pdf)>

<sup>(67)</sup> また、第II編A部の補助金の定式（後掲注<sup>(68)</sup>参照）が大きく変更され、2001会計年度給付額に基づいて給付されていた基礎額は漸進的に廃止、基礎額を超える部分を現行、35%を児童生徒数、65%を貧困世帯の児童生徒数をもとに各州に分配しているところ、2020会計年度までにそれぞれ20%、80%へと移行する（第2101条、20 U.S.C. 6611）。



包括的補助金 (Block Grant) が認められている。この補助金の目的は、児童生徒の学力向上の支援であり、そのために、州、地方政府が、全ての児童生徒に幅広い (well-rounded) 教育を提供すること、学校の学習環境を改善すること、学力とデジタル・リテラシー向上のためにテクノロジー利用を改善することを支援するというものである。定式 (formula) 補助金<sup>(68)</sup>で、各地方政府は最低 10,000 ドルを受給できることになっている。

補助金による事業例として、キャリア・ガイダンス、加速学習プログラム (アドバンス・プレースメント、国際バカロレア、デュアル・エンロールメント)<sup>(69)</sup>、音楽・芸術活動、理数系教育、外国語指導、安全・健康教育、メンタルヘルス・カウンセリング、正規授業にオンラインを組み合わせるブレンド・ラーニング、テクノロジーによる遠隔地教育の改善等が挙げられている (第 4101 条以下、20 U.S.C. 7111 et seq.)。

## VI ESSA の特徴といくつかの論点

### 1 英語が第 1 言語ではない子どもの教育の強化

2013-2014 学校年度において、アメリカの公立学校の 9.3% にあたる 450 万人の児童生徒は、英語能力が不十分な英語学習者である<sup>(70)</sup>。カリフォルニア州が 22.7% で最も高く、テキサス州、ネバダ州 (15.5%)、ニューメキシコ州 (15.3%) が続いている<sup>(71)</sup>。英語学習者の 76.5% の家庭での言語はスペイン語、ほかはアラビア語・中国語がそれぞれ 2.2%、ベトナム語 1.8% 以下、非常に多様である<sup>(72)</sup>。

1968 年、数百万人の英語能力の不十分な子ども (millions of children of limited English-speaking ability) の喫緊の教育上の課題に対処するため、「バイリンガル教育法」(The Bilingual Education Act, P.L.90-247, January 2, 1968, Title VII) により、初等中等教育法に第 VII 編 (Title VII) が追加され、州、地方の該当プログラムに対する連邦補助金が規定された。「バイリンガル教育」という名称ではあるが、連邦は児童生徒の第 1 言語を使用・維持する教育を認めているにとどまり、バイリンガルで教育することを要件としていたわけではない。連邦のスタンスは、各州・地方政府がそれぞれの方法で子どもたちに英語教育を行うことを支援するという点でその後も変わっていない。なお、当初、対象は、低所得世帯の子どもに限られていた。

(68) 一定の算定式 (通常法定されている。) を用いて算出した額を配分する補助金。Gonzalez and Tollestrup, *op.cit.*(11), p.13.

(69) アドバンス・プレースメントは、中等教育学校・高等教育機関の連携プログラムで、高校生が大学レベルの授業を受け、College Board (大学入学のための試験 SAT を運営する非営利組織) による全国テストを受験することにより、大学の単位を取得できるプログラム。国際バカロレアは、国際バカロレア機構による、高校生対象の 2 年間のプログラムで、最終試験を経て、国際的に認められる大学入学資格が得られる。デュアル・エンロールメントは、高校に在籍しながら、大学レベルの単位を取得する様々なプログラムを指す。

(70) U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, “Chapter:2/Participation in Education, Section: Elementary/Secondary, English Language Learners in Public Schools,” *The Condition of Education 2016*, 2016, pp.92-95. <<http://nces.ed.gov/pubs2016/2016144.pdf>> 2003-2004 学校年度においては、8.8%、420 万人であった。

(71) “Table 204.20. Number and percentage of public school students participating in programs for English language learners, by state: Selected years, 2003-04 through 2013-14,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_204.20.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_204.20.asp)> 10% 以上の児童生徒が英語学習者である州がワシントン特別区を含め 7 州、10% 未満 6% 以上が 17 州、6% 未満 3% 以上が 13 州、3% 未満が 14 州となっている。

(72) U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, *op.cit.*(70), p.94.



前述したとおり、NCLB は、英語学習者を他の子どもと同様に、高度なスタンダードと学力テストの対象とし、英語学習者もサブグループとして、第 I 編の説明責任制度に組み込んだ<sup>(73)</sup>。このことは、各州にとって、英語学習者の英語、数学等の教科の学力向上を図ることが、一部の子どもの問題ではなく、主要な教育課題の一つとして取り組むべきものと位置付けられたことを意味した。

ESSA は、この NCLB の位置付けを引き継いだ上で、さらに、英語学習者の英語「習熟」達成率も、第 I 編の州の全体の説明責任制度に含めることとした<sup>(74)</sup>。この前提として、英語学習者を対象にした、スタンダードに沿った、話す、聞く、読む、書くという 4 分野をカバーする英語習熟スタンダードを各州は用意し、各州は、この英語習熟スタンダードに沿った英語習熟度テストを毎年実施することとなる。このように、ESSA において、英語学習者は、他の子どもと同様に高等教育・職業キャリアを目指すよう位置付けられており、英語学習者の学力向上への関心が一層高まることが期待されている<sup>(75)</sup>。とはいえ、英語学習者とそうでない児童生徒の学力の格差は大きい<sup>(76)</sup>。

なお、NCLB と ESSA によってスタンダードと学力テストに基づく説明責任、特に英語の習熟が強く求められる中、英語学習者への第 1 言語を使用しての指導は難しくなっているという指摘がある<sup>(77)</sup>。また、その一方では、バイリンガル教育を通し 2 か国語を習得する意義、さらに英語が第 1 言語である子どもがバイリンガル授業を受け第 2 言語を習得する意義についての意識も高まっている<sup>(78)</sup>。カリフォルニア州では、1998 年 6 月、プロポジション (Proposition. 住民提案) 227 が採択され、親がバイリンガル教育を求める場合を除き、原則として英語での教育を義務付けてきたが、2014 年にブラウン州知事 (Jerry Brown (Edmund G. Brown Jr)) が署名・成立した州法 (SB1174) に基づき、プロポジション 227 の大部分を覆して、多言語教育を認める法案

(73) 当該児童生徒の英語習熟が不十分な間は、各教科のその子どもの正確な学力データが得られるよう、テストの言語を含め、合理的な配慮を行うこととしている (第 1111 条)。

(74) NCLB においては、第 I 編の説明責任制度 (年間向上目標) の中に、英語学習者の英語習熟度は含まれていなかった (第 III 編において、別個の説明責任を定めていた)。

(75) Corey Mitchell, “For ELL Advocates, Mix of Hope and Wariness,” *Education Week*, 35(15), January 6, 2016, p.20. なお、2002 年の NCLB により、英語学習者に関する補助金の規定は第 III 編へ移った。ESSA においても、第 III 編に英語学習者支援のための連邦補助金が規定されている。

(76) 全米学力調査 (National Assessment of Educational Progress: NAEP. 1969 年から実施されている抽出調査。私立学校も対象に含まれる。) では、1996 年以降、第 4 学年と第 8 学年の英語学習者の数学テストのデータが取得されている。2015 年、500 点満点で、第 4 学年の英語学習者の平均得点は 218 点 (非英語学習者は 243 点、25 点差)、第 8 学年は、246 点 (非英語学習者は 284 点、38 点差) であった。1996 年には、第 4 学年で、英語学習者は 201 点 (非英語学習者は 225 点、24 点差)、第 8 学年で 226 点 (非英語学習者は 272 点、46 点差) であった。“Table 222.12. Average National Assessment of Educational Progress (NAEP) mathematics scale score and percentage of students attaining selected NAEP mathematics achievement levels, by selected school and student characteristics and grade: Selected years, 1990 through 2015,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_222.12.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_222.12.asp?current=yes)>

(77) Joanne Jacobs, “Learning English: Accountability, Common Core, and the college-for-all movement are transforming instruction,” *Education Next*, VOL.16 NO.1, Winter 2016, pp.38-45.

(78) ニューヨーク市では、2016-2017 学校年度、前年度に続いてバイリンガル教育を拡大し、市内 36 校 1200 名以上を対象に新たな 38 の授業を導入する。9 つは英語学習者対象、残り 29 は 2 言語授業 (dual language class) であり、参加児童生徒の 50% は英語学習者、50% は非英語学習者とし、英語ともう一つの言語で授業を行う。“Chancellor Fariña Announces 38 New Bilingual Programs,” April 4, 2016. New York City Department of Education Website <<http://schools.nyc.gov/Offices/mediarelations/NewsandSpeeches/2015-2016/Chancellor+Farina+Announces+38+New+Bilingual+Programs.htm>>

の採決が2016年11月に予定されている<sup>(79)</sup>。

## 2 障害のある子どもとスタンダード

特別支援教育については、別の連邦法「障害のある個人教育法」(Individuals with Disabilities Education Act: IDEA)により規定されている。IDEAは、1975年に、「障害のある全ての子どもの教育法」(Education for All Handicapped Children Act, P.L.94-142, November 29, 1975)として制定された<sup>(80)</sup>。連邦が州の特別支援教育を財政的に支援するとともに、障害のある全ての子どもに無償の適切な公教育を提供すること、対象児童生徒に個別教育計画 (Individualized Education Program: IEP)を策定すること、子どもの状態に応じて最も制約の少ない環境で教育が行われること(不可能でない場合には、普通学級で教育が行われること)を定めている。2013-2014学校年度、3歳から21歳までの約646万人の子どもが特別支援教育を受けており、これは全公立学校に在籍する子どもの12.9%に当たる。6歳から21歳までの障害を持つ子どものほとんど(95%)は、普通学校に通っている(8割以上の時間を通常授業で過ごしている者は、61.8%)<sup>(81)</sup>。

NCLBは、前述のとおり、そのスタンダード、説明責任制度に特別支援教育の対象者を組み込んだ<sup>(82)</sup>。つまり、障害のある子どもを説明責任制度におけるサブグループの一つと規定し、他の子どもと同様に学力テストを課している。その一方で、NCLBは、代替(alternate)テストを認めていたが、代替テストを受けることのできる子どもの範囲、説明責任制度の中での位置付け等の諸条件は定めていなかった<sup>(83)</sup>。なお、「代替」とは、障害のある子どもが、障害のない子どもと同じ質・レベルの教育を受け、テストを受験できるための措置(「配慮」(accommodation))よりも、大きな質的変更を伴う場合を意味している。

今回のESSAにおいては、適切な配慮(appropriate accommodation)を推進するとしうえで、最も重い認知障害のある児童生徒(students with the most significant cognitive disabilities)<sup>(84)</sup>について、個別教育計画策定過程において親に明確に情報提供する等の条件のもとで、代替スタンダードを使用できることを規定している。そして、最も重い認知障害のある児童生徒に対し代替テストを実施することができるが、代替テストを使用して評価される児童生徒の数は、教科ごとに、

(79) “Battle of bilingual education once again brewing in California,” *PBS Newshour*, April 18, 2016. <<http://www.pbs.org/newshour/run-down/battle-of-bilingual-education-once-again-brewing-in-california/>>

(80) 「障害のある全ての子どもの教育法」から1990年に改正された(P.L.101-476, October 30, 1990)。NCLBに対応する改正が2004年に行われている(P.L.108-446, December 3, 2004)。

(81) “Table 204.30. Children 3 to 21 years old served under Individuals with Disabilities Education Act (IDEA), Part B, by type of disability: Selected years, 1976-77 through 2013-14,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_204.30.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_204.30.asp?current=yes)>; “Table 204.60. Percentage distribution of students 6 to 21 years old served under Individuals with Disabilities Education Act (IDEA), Part B, by educational environment and type of disability: Selected years, fall 1989 through fall 2013,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_204.60.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_204.60.asp?current=yes)>

(82) IDEAは、2004年に再授權・改正された際、NCLBとの整合性がとられた(P.L.108-446, December 3, 2004)。

(83) 規則以下で定められていた。Amy Elledge et al., *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act Volume V—Implementation of the 1 Percent Rule and 2 Percent Interim Policy Options, prepared for U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service*, 2009, pp.1-8. <<https://www2.ed.gov/rschstat/eval/disadv/nclb-disab/nclb-disab.pdf>>

(84) 最も重い認知障害のある児童生徒の定義規定はESSAにはない。2005年の連邦教育省の指針では、州が定義すべきものとされている。Department of Education, *Alternate Achievement Standards for Students with the Most Significant Cognitive Disabilities Non-Regulatory Guidance*, 2005, p.23. <<http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/altguidance.doc>>

州全体で評価を受ける児童生徒数の1%を超えることはできない。1%以上の児童生徒に代替テストを実施する地方政府は、その必要性に関する情報を州に提供することが求められる。また、州は、1%以上の児童生徒に代替テストを用いる地方政府を適切に監視しなければならない。なお、州には、州全体がこの1%の上限を超える場合、連邦にこの規定の免除を要請することが認められている。

障害のある子どもを初等中等教育法の説明責任制度に組み込んでいることは、州、地方政府の特別支援教育の取組を後押しし、障害のある子どもの高等教育・職業キャリアを推進する意味を持つ。一方で、特別支援教育の個別教育計画における目標は、初等中等教育法におけるスタンダードの内容・説明責任制度と必ずしも整合性がとれるものではない等との指摘も行われている<sup>(85)</sup>。

### 3 第I編補助金の仕組みと論点

#### (1) 補助金の配分の仕組みとポータビリティの論点

第I編A部の連邦補助金<sup>(86)</sup>は次のように割り当てられ、配分される。まず、連邦教育省が、4種類<sup>(87)</sup>ある補助金それぞれの定式に従って地方政府への補助金を決定する。いずれの種類にも共通する主要な要素は、連邦商務省国勢調査局の貧困評価<sup>(88)</sup>に基づく低所得世帯の子どもの数及び各州の児童生徒一人当たり平均の公教育支出額である。補助金は州を通して地方政府に分配されるが、その際、州は、学校改善措置、運営管理費等のため州に留保される額を考慮して補助金額を再調整した上で、地方政府に分配する(第1121条以下、20 U.S.C. 6331 et seq.)。

地方政府は、学校に補助金を分配するが、その際、低所得世帯の子どもの割合により公立学校を順位付けし、貧困の度合いの順で支援を行う。この場合、低所得世帯の子どもの割合は、学校給食の無料・減額措置受給資格のある子どもの割合によることが多い<sup>(89)</sup>。第I編補助金を受けるために学校は、低所得世帯の子どもの割合が地方政府における平均以上であること、又はその割合が35%以上であるかのいずれかを満たしていなければならない。そして、低所得

<sup>(85)</sup> Rebecca R. Skinner and Kyrie E. Dragoo, “The Education of Students with Disabilities: Alignment between the Elementary and Secondary Education Act and the Individuals with Disabilities Education Act,” *CRS Report for Congress*, March 13, 2014, pp.23-26.

<sup>(86)</sup> 2013-2014 学校年度において、全国の公立初等中等学校 98,271 校のうち、69,372 校が第I編補助金受給資格校であり、そのうち 53,684 校が学校全体プログラム実施資格校である。U.S. Department of Education National Center for Education Statistics, “Table 3. Number of operating public elementary and secondary schools, by school type, charter, magnet, Title I, and Title I schoolwide status, and state or jurisdiction: School year 2013-14,” *Selected Statistics from the Public Elementary and Secondary Education Universe: School Year 2013-14, First Look*, July 2015, pp.9-10. <<http://nces.ed.gov/pubs2015/2015151.pdf>> 第I編補助金の使用は特定の用途に限定されていないが、2010年5月から2011年6月に実施された連邦会計検査院の検査報告によると、教職員給与・手当が最大の用途であり、それにより、学校全体プログラムにおける学級規模縮小、重点支援校における補償教育、放課後・夏季プログラムなどが実施されていた。こうしたプログラムのための教材・送迎費用、教員研修にも支出されている。成績評価ソフトウェア、ソフトウェア教材の購入にも使われていた。また、補助金は、小学校レベルを中心に分配されている。US Government Accountability Office, *Disadvantaged Students: School Districts Have Used Title I Funds Primarily to Support Instruction. Report to Congressional Committees*, GAO-11-595, 2011. <<http://gao.gov/assets/330/321048.pdf>>

<sup>(87)</sup> Basic Grants, Concentration Grants, Targeted Grants, Education Finance Incentive Grants の4つ。

<sup>(88)</sup> US Census Bureau, “Small Area Income and Poverty Estimates.” <<http://www.census.gov/did/www/saipe/>>

<sup>(89)</sup> 規定上は、国勢調査のデータ、学校給食の無料・減額措置対象子ども数、貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF) 世帯の子ども数、低所得者への医療扶助メディケイド受給対象子ども数のいずれか、又はこれらの組み合わせを用いて貧困度をはかる。



世帯の子どもの割合が75%を超える学校は、小学校、中学校等の学校段階に関わらず、支援の対象となる（この例外として、低所得世帯の子どもの割合が75%を超える小学校、中学校及び50%を超える高校を支援するという枠組みも選択できる）。75%を越えない場合、小学校に絞り、その中で低所得世帯の子どもの割合の順に支援する等、特定の学校段階を選択して支援することも可能である（第1113条、20 U.S.C. 6313）。

40%以上が低所得世帯の子どもである学校は、第I編補助金を、他の連邦補助金、州補助金、地方政府の資金と組み合わせて、学校全体プログラム（schoolwide program）に使用することができる（第1114条、20 U.S.C. 6314）。学校は、学校全体プログラムを実施する場合を除き、受け取った第I編補助金を特別な支援を最も必要とする子どもへの支援プログラムにのみ使用することができる（第1115条、20 U.S.C. 6315）。

今回の改正の議論では、下院案（Student Success Act, H.R. 5）に含まれていたポータビリティ（portability, 携行性）と呼ばれる新たな補助金分配方法の選択肢が争点となった。これは、連邦の現行の定式に従って算定された第I編補助金を、各学校に、貧困世帯の子どもの数で分配する、つまり、該当する子どものいる全ての学校が補助金を受け取るというものであった。補助金が、該当する子どもに伴ってその子どもが通う学校に配分されるという意味で、ポータビリティと称されている。該当の子どもの割合が高い学校に補助金を配分してきた従来の方法とは大きく異なる。

ポータビリティに賛成する立場からは、現行制度下での財務説明責任にかかる州・地方政府の負担、補助金の恩恵を受けない学校・子どもが存在する不公平等が指摘され、ポータビリティによりこれらの課題が解消し、全ての該当する子どもの教育上の選択肢、具体的には学校選択が広がることなどが主張された。反対の立場<sup>(90)</sup>からは、最も支援の必要な子どもたちが通う学校が十分な支援を受けられなくなる、学校選択は公立学校の改善にはつながらない等が指摘された<sup>(91)</sup>。アメリカでは、私立学校への就学・転校の費用を支援するバウチャー制度の議論に代表される学校選択の問題は、公教育の在り方の根幹に関わるとして、長年の党派対立的な政策課題となってきた。今回も大きな争点となったが、弊害が多くなったNCLBの改正の必要性がより重視され、妥協が模索された。最終的にポータビリティの規定は取り込まれず、補助金の配分方法は従来通りである。なお、妥協の結果として、第1501条（20 U.S.C. 6491. 児童生徒一人当たり資金を公平にするための融通措置）が設けられ、50の地方政府に限った小規模なパイロット事業として、ポータビリティの要素が認められている。

## （2）財務説明責任と補充性の原則

第I編A部補助金に関して、州・地方政府が、連邦補助金を受け取ることにより、自らの教育支出を減じることを防止するため、次の3つの要件が規定されている。①補充性（supplement, not supplant）、②努力の継続性（maintenance of effort）及び③同等性（comparability of services）で

<sup>(90)</sup> オバマ政権も反対を表明し、拒否権行使を示唆した。Executive Office of the President Office of Management and Budget, “Statement of Administration Policy: H.R. 5-Student Success Act,” February 25, 2015. <[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr5r\\_20150225.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr5r_20150225.pdf)>

<sup>(91)</sup> Tyler Koteskey, “Title I funding portability is key to ESEA reform,” *Hill*, July 9, 2015. <<http://thehill.com/blogs/congress-blog/education/247300-title-i-funding-portability-is-key-to-esea-reform>>; Allie Bidwell, “Portable Funds for Low-Income Students Could Hurt Poor Schools,” *U.S. News & World Report*, Feb. 4, 2015. <<http://www.usnews.com/news/articles/2015/02/04/report-republican-plan-could-cost-poor-school-districts-millions>>



ある（第 1118 条、20 U.S.C. 6321）。これは、前述したとおり、1965 年の初等中等教育法の成立後、程なく、第 I 編補助金の不適切使用の実態が明らかになり、その後、財務説明責任が強化されてきたものである。今回の改正では、①と②に関する規定が改正された。

補充性は、特に争点となった。これは、補助金が、特定の活動のために使われるはずだった州・地方政府資金を補充するものであって、肩代わりはしないという原則である。ESSA は、第 I 編 A 部の補充性の決定に関する規定を改正し、第 I 編補助金で支援される個々のコスト・サービスが補充的であることを地方政府が証する必要があることを明記した。その一方で、地方政府には、州・地方政府の資金を第 I 編補助金校に配分する方法が、第 I 編補助金の給付がなくとも配分されたはずの資金が確保されるような方法になっていることを示すことを求めている。これについて、具体的な方法は規定されておらず、また、連邦が、特定の方法を定めることは禁じられている。

ESSA においては補充性に関する規則制定について、利害関係者代表を構成員とする委員会を開催して行う「交渉による規則制定」(negotiated rulemaking) が義務付けられているが、2016 年 3～4 月にかけて開催された委員会では合意に至らなかった<sup>(92)</sup>。手続に従って、その後は連邦教育省において規則案が作成され、2016 年 8 月 31 日、「交渉による規則制定過程、その後の利害関係者からのフィードバックを反映し、州と地方政府の裁量を大幅に拡大した」という案が公表された。9 月 6 日に連邦公報 (Federal Register)<sup>(93)</sup> に掲載、60 日間のパブリック・コメント期間が設けられている。

一方、努力の継続性の要件を満たすには、地方政府は、州・地方政府の資金について、前々年の少なくとも 90% 以上の資金レベルを前年に維持していなければならない。もし地方政府が努力の継続性の要件を満たさなかった場合、その満たさなかった割合に応じて第 I 編 A 部補助金が減額となるとされている。ESSA では、地方政府が、この要件を満たさなかった場合でも、その直前の 5 会計年度で満たしていれば減額を免れること等の規定が加えられた。

なお、同等性とは、第 I 編補助金校に州・地方政府の資金で提供される便益 (services) が、同じ地方政府の非第 I 編補助金校のそれと同等でなくてはならないということである。同等性については、教職員、教材等において学校間で差が生じないようにする方策を履行していることを証する書面を地方政府が州に提出することにより要件を満たすとされている。今回の改正では修正は行われていない。

<sup>(92)</sup> 委員会で提示された連邦教育省案は、ESSA の 1118(b)条 (補充性) を根拠に、第 I 編補助金校は、非第 I 編補助金校と同額かそれ以上の州・地方政府資金 (児童生徒一人当たり) を受け取るものとしていた。これについて、条文の解釈として無理があり、立法経緯からも連邦議会の意図と合致するとは考えられず、連邦政府に認められた権限を逸脱している可能性があるという指摘がなされている。Jody Feder and Rebecca Skinner, “Memorandum: Proposed Regulations on the Supplement, Not Supplant Provision that Applies to the Title I-A Program Authorized by the Elementary and Secondary Education Act,” Congressional Research Service, May 5, 2016, pp.7-9. Education and the Workforce Website <[http://edworkforce.house.gov/uploadedfiles/sns\\_and\\_negotiated\\_rulemaking\\_5-5-16.pdf](http://edworkforce.house.gov/uploadedfiles/sns_and_negotiated_rulemaking_5-5-16.pdf)>

<sup>(93)</sup> Department of Education, *op.cit.*(19), pp.61148-61159.

## おわりに

教育に関する本来的な権限を持つ州との動的な関係の中で、連邦は、アメリカの教育行政において、州、地方政府とともに、不可欠な役割を果たすようになってきた。とはいうものの、教育への連邦の関与がどこまで許されるのかということは現在でも大きな争点である。

50余年前、初等中等教育法第I編に定められた、社会的・経済的に不利な条件にある子どもをターゲットとした補償教育のための連邦補助金プログラムは、連邦が、アメリカの初等中等教育に果たす役割を拡大する大きな転機となった<sup>(94)</sup>。その後、経済・社会のグローバル化が進む中で、アメリカの繁栄を維持するという観点からも、全ての児童生徒が国際水準のスタンダードに基づく教育を受けて、高等教育、職業生活において成功できることを目指した教育改革が各地で展開されるようになり、全米へと広がった。この過程で教育に果たす連邦の役割は更に拡大したが、連邦の教育に関する適正な役割は何なのか、更に議論を呼んできた。

2015年12月に成立したESSAについて、12月8日の上院本会議で、法案成立の立役者であったアレクサンダー上院議員(Lamar Alexander, 共和党、テネシー州)<sup>(95)</sup>は、「今後は、高いスタンダード、より良い指導及び真の説明責任は、ワシントンではなく、州、地域社会そして教室が決める」<sup>(96)</sup>と述べた。今回の超党派の妥協は決して容易なわけではなかった。補助金の配分に関するポータビリティ導入の可否が焦点となった際には、公教育の在り方に関する基本的な考え方の違いが鮮明となった。しかしながら、NCLBの厳格で一律な説明責任の規定及びオバマ政権が課した「融通措置」と引換えの新たな連邦からの規制について、これらを廃し、新たな枠組みで初等中等教育法の再授権を行う必要があるという考えは広く共有されていた。その結果、最終的には、改定案は、連邦議会超党派の合意となり、全米知事協会、州教育長官会議、全米教育協会、アメリカ教員連盟等からも広い支持を受けた<sup>(97)</sup>。オバマ政権も、今回の連邦議会における妥協と合意を称賛し、制定された法律の内容を高く評価している<sup>(98)</sup>。

こうして、1990年代半ば以降20年以上にわたって強化されてきた連邦の初等中等教育への影響力には、今回、一旦歯止めがかかったということになる。だが、そもそも、連邦の権限は、どれほど強かったのだろうか。憲法上、教育に権限を有するのは州であり、NCLBの下でも、

<sup>(94)</sup> 貧困と教育格差の是正は、現在もアメリカの大きな課題である。2015年全米学力調査(NAEP)において、数学について、第4学年の貧困度が最も高い子どもの平均得点は226点(貧困度が最も低い子どもは257点)、第8学年の貧困度の最も高い子どもは264点(貧困度が最も低い子どもは301点)であった。また、英語については、第4学年の貧困度が最も高い子どもの平均得点は205点(貧困度が最も低い子どもは241点)、第8学年では貧困度の最も高い子どもは248点(貧困度が最も低い子どもは281点)であり、学力の格差が存在する。*Digest of Education Statistics, op.cit.* (76); “Table 221.12. Average National Assessment of Educational Progress (NAEP) reading scale score and percentage of students attaining selected NAEP reading achievement levels, by selected school and student characteristics and grade: Selected years, 1992 through 2015,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15\\_221.12.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_221.12.asp?current=yes)>

<sup>(95)</sup> 上院保健教育労働年金委員会委員長。テネシー州知事(1979-1987)時代に、南部の「教育知事」の一人として、教育改革を通し州への企業誘致などを進めた。また、全米知事協会議長(1985-1986)として、教育を優先政策とした。McDermott, *op.cit.*(22), pp.56, 63. ブッシュ(George H. W. Bush)政権での連邦教育長官(1991-1993)。

<sup>(96)</sup> *Congressional Record: Senate*, December 8, 2015, p.S8450.

<sup>(97)</sup> *ibid.*

<sup>(98)</sup> “Remarks by the President at Every Student Succeeds Act Signing Ceremony,” December 10, 2015. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/10/remarks-president-every-student-succeeds-act-signing-ceremony>>

共通の教育内容、教育制度を作る試みを連邦が行ったわけではない。説明責任のために課されている学力テストも、州それぞれが制度設計する州統一学力テストである。全米規模で比較可能<sup>(99)</sup>な統一的な制度を連邦が導入したわけではない。財政面においても、連邦は、教育費の1割を負担しているにすぎず、財政支援を振りかざすことで大きな改革を成し遂げる力は有していない。1970年代からのアメリカの教育改革の歩みを振り返ってみると、まず州からの改革の機運の高まりがあった。連邦は、これらの州から期待された役割を果たすように機能し、改革が全米に広がることを促進する役目を担ったといえるのではないか。つまり、連邦と州は、必要際には、互いの権威・権限を借りて、改革を進めてきたように見えるのである。

アレクサンダー上院議員は、12月8日の演説で、「連邦からのコモンコア(州スタンダード)の義務付けの終焉(しゅうえん)である。」とも述べた。コモンコア州スタンダードが連邦の強制といえるのかは議論が分かれるところである。この点はさておくとして、終焉の予想とは裏腹に、2016年、このスタンダードは全米の多くの州で定着しつつあるように見受けられる。また、ESSAの説明責任のための各州のスタンダードに沿った学力テストには、アメリカの大学入学のための標準的な民間試験であるSAT、ACTも参入し、勢力を拡大しつつある<sup>(100)</sup>。

初等中等教育でのスタンダード教育改革は、大学との高大接続の在り方にも影響を与えながら、さらに勢いを増して進み続けている。ESSAの成立により、連邦の役割をめぐる議論は一段落したが、アメリカの教育改革は、州、連邦だけが主導するものではない。州と連邦、そして多くの関係者・機関が関与して、混沌としながらも着実に前進していくアメリカの教育動向が今後も注目される。

(ろーらー みか)

<sup>(99)</sup> 1969年から実施されている全米学力調査(NAEP)は、抽出調査である。現在では州間のデータ比較もNAEPにおいて可能であり、政策立案等の基礎となっている。“About The Nation’s Report Card.” The Nation’s Report Card Website <<http://www.nationsreportcard.gov/about.aspx>>

<sup>(100)</sup> 前掲注(60)参照。