

CLAIR REPORT No. 328

米国の初等中等教育における教育制度と結果に対する説明責任

～No Child Left Behind政策を中心に～

(Administrative System of Elementary and Secondary Education in U.S. and
Accountability for Student Assessment's Result under No Child Left Behind Policy)

Clair Report No. 328 (August 1, 2008)

(財)自治体国際化協会 ニューヨーク事務所



財 自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

目次

第1章 米国の義務教育制度の概要	1
第1節 米国の義務教育の範囲（義務教育期間と学校制度）	1
第2節 米国の義務教育の行政機構	3
第3節 連邦政府教育省（U.S. Department of Education）	4
1 連邦政府教育省の役割	4
2 組織機構	5
3 教育省の変遷——教育省は70年代まで独自に存在していなかった	6
4 連邦政府教育省の影響力は拡大しつつある	7
5 連邦政府教育省の2006-07年度予算	8
6 米国の文教費に占める割合	9
第4節 州政府	11
1 教育は州政府の責任	11
2 連邦政府との関係	11
3 州レベルの教育機関の組織機構	11
4 州教育省の組織—デラウェア州政府教育省の場合	13
5 デラウェア州教育省の予算	15
(1) 教育支出費の動向	15
(2) 州政府予算における教育費の占める割合	16
第5節 学校区（School District）	17
1 学校区の機能と役割	17
2 州政府との関係	18
3 学校区数	19
4 学校区の組織例—デラウェア州アポロクイミニク学校区	20
5 学校区の主な収入	21
6 学校区の予算	22
【コラム】補助金を活用し依存するようになった州政府と学校区	22
第6節 学校	25
1 学校の組織図	25
2 学校区との関係	26
3 学校数	26
4 登校日数、就学時間	27
5 クラスはどのように編成されるか	27
6 教員資格、免許取得の要件	28
7 教員数	29
8 統計で見る教員の特徴	30
9 教員の平均給与	31

10	生徒数	34
11	1 学校あたりの生徒数	36
12	生徒の人種の割合	36
第2章 NCLB 法とその政策		38
第1節 NCLB 政策の背景		38
1	初等中等教育法の成立（1965 年）	38
2	1960 年代後半から 1970 年代	39
3	報告書「危機に立つ国家（A Nation at Risk）」（1983 年）	39
4	全米知事会共催による教育サミットの開催（1988 年）	39
5	教育に競争と説明責任を導入する動き（1980 年後半から 1990 年代前半）	39
6	「2000 年の目標」—テストの結果に基づく説明責任の実施（1994 年）	40
7	大統領選において初めて教育政策が議論される（1990 年代後半）	40
8	NCLB 政策法の成立（2001 年）	41
第2節 NCLB 政策について		42
1	学力達成の格差是正	42
2	読書指導を最優先することによる読み書き能力の向上	42
3	補助金使途についての柔軟性の拡大、煩雑な事務処理の減少	42
4	成功には報酬、失敗には制裁	42
5	保護者への十分な情報提供	43
	【コラム】 広範な学校選択バウチャー計画がユタ州で承認される	44
6	教員の質の向上	44
7	21 世紀に向けた安全な学校づくり	44
第3節 NCLB 法の構成		45
1	学業に不利な環境にいる子ども達の学業成績の向上（第1章、Title I）	45
	(1) 学力水準や評価方法の見直し、説明責任の強化	46
	(2) 読解力を重視した指導	47
2	質の高い教員や学校長の確保、研修、雇用（第2章、Title II）	47
	(1) 教員の質を向上させるための取り組み	48
	(2) 理数分野での指導強化	48
	(3) コンピュータ技術の活用による指導強化	48
	【コラム】 電子化によって生徒の状況を把握（デラウェア州）	49
3	英語力が流暢でない生徒や移民の生徒のための言語指導（第3章、Title III）	49
4	21 世紀型の学校にむけて（第4章、Title IV）	50
5	学校選択に関する保護者への周知と革新的教育事業の促進（第5章、Title V）	51
6	教育機関の柔軟性と説明責任（第6章、Title VI）	52
	(1) NCLB 法上の規定	52
	(2) 連邦政府が協調する柔軟性とその実態	53
7	先住民族の生徒に対する教育支援（第7章、Title VII）	54

8	インパクト・エイド・プログラム（第8章、TitleVIII）	54
第4節	初等中等教育法の再承認	55
第3章	NCLB法に基づく説明責任と州政府、学区の取組	57
第1節	学力水準の見直しと学力測定による評価の実施	57
1	基礎科目の教科内容の見直し	57
2	各学年の学力水準の見直し	58
3	州内で統一された評価制度の作成	58
4	評価制度に関する有効性や信頼性の証明	59
5	評価制度の一貫性の確保	60
6	評価対象となる生徒の範囲について	60
第2節	州政府や学区が果たす説明責任と達成すべき年間学力向上目標	61
1	年間学力向上目標とは何か	61
2	年間学力向上目標の判定方法	61
3	年間学力向上目標が達成されなかった場合	63
(1)	学区の場合	63
(2)	学校の場合	64
4	州政府の年間報告書の作成	65
第3節	連邦政府が求める説明責任に対する州政府や学区の取組	66
1	テキサス州の取組	66
(1)	テキサス州の特徴——連邦政府の方針に沿った州	66
(2)	NCLB法に対応したテキサス州政府の取組	67
(3)	NCLB政策に対するテキサス州政府担当者的評価	68
2	コロラド州の取組	69
(1)	コロラド州の特徴——新たな体制を整えることになった州	69
(2)	NCLB法に対応した州政府の取組	69
(3)	NCLB政策に対するコロラド州政府担当者的評価	70
(4)	コロラド州内の学区の状況	71
3	ケンタッキー州の取組	72
(1)	ケンタッキー州の特徴——既存の制度と並存させている州	72
(2)	NCLB法に対応した州政府の取組	74
(3)	NCLB政策に対するケンタッキー州政府担当者的評価	74
(4)	NCLB法に対する学区担当者的評価	75
4	ユタ州の取組	77
(1)	ユタ州の特徴——独自の政策を実施している州	77
(2)	NCLB法に対応した州政府の取組	79
(3)	NCLB政策に対するユタ州政府担当者的評価	79
(4)	NCLB法再承認によるユタ州の教育政策の影響	80
5	全米知事会の見解	80

6 全米州議会議員連盟の見解	81
考察	83
（1）教育分野における説明責任	83
（2）NCLB 政策に基づいた連邦政府による補助金の影響	85
（3）身近なところで責任を持った教育が行なわれることが大事	86
参考文献.....	89

はじめに

現在、学校教育において、学力低下、いじめや不登校、校内暴力、学級崩壊、指導力不足の教員、「事なかれ主義」とも言われる学校や教育委員会の責任体制の曖昧さなどが問題点として指摘されている。これに対処するため、教育界の「悪平等」「形式主義」「閉鎖性・隠蔽主義」「説明責任の無さ」「危機管理体制の欠如」などの点について議論し、根本から見直すために内閣に「教育再生会議」が設置され、提言がなされるなど、日本の教育をめぐる状況は大きく変化してきている。

このレポートは、2001年初等中等教育法、いわゆる、落ちこぼれ防止法（No Child Left Behind Act、以下、「NCLB法」という。）が州政府や学校区など地方教育機関の教育政策に与えた影響に着目しながら、米国における教育制度や政策について全体的な把握を試みようとするものである。

米国における教育については、既に CLAIR レポート第 141 号「米国の公教育改革とチャータースクール-公教育の選択・分権・民営化」（1997年3月31日）において報告が行われたところであるが、近年、NCLB法に基づき連邦政府の補助金を受ける州政府や学校区などに厳しい説明責任を課すことにより、州政府や学校区が主体となってきた教育政策に連邦政府が深く関与するようになってきている。これは、地方分権が定着している米国において、教育政策については中央集権化に向かった動きが見られるといえることから、NCLB法により連邦政府の役割がどのように変化したか、また、州政府や学校区はこれに対応してどのような取り組みを行っているのかを中心に紹介していくこととした次第である。本レポートが日本国内の地方自治関係者、教育関係者の皆様にご活用いただき、お役にたてば幸いである。

本レポートの作成に当たっては、各州政府教育省や学校区、学校、全米州議会議員連盟の教育関係者の方々に多大なご教示、また、ご助力をいただいた。ここに改めて厚く御礼申し上げたい。

（財）自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

概要

第1章 米国の義務教育制度の概要

第1節では、米国の義務教育の対象範囲と学校制度について概説する。米国においては、多種多様な学校制度が存在しており、また、州法上で定める義務教育年齢と実際の学校制度とは異なっている。

第2節では、米国における義務教育の主体について述べる。義務教育の主体は合衆国憲法上、州政府や学校区となっている。州政府は州法により教育水準や学校区の設立を定めており、教育政策の実施主体となっている。学校区は各学校の管理・運営を行っている。また、憲法によりその役割を限定されてきた連邦政府も NCLB 法以降は義務教育の実施主体としてその役割を担うようになってきている。

第3節では、連邦政府教育省の役割について概説する。連邦政府の役割は米国合衆国憲法修正第10条に基づいて、米国での義務教育は州政府や学校区の責任で実施されるという解釈から、貧困層家庭の生徒に対する支援など主に教育の機会均等の提供をすることに限られていた。しかし、近年、州政府や学校区の政策であったとしても、全米内で統一した政策を実施する必要がある場合には連邦政府による一定の関与が認められるようになってきた。このため、NCLB 法に代表されるように連邦政府からの補助金を用いることによって、州政府や学校区の教育政策に影響を及ぼしている。

第4節では、州政府の役割について概説する。州政府は教育に関する基本的権限を有している。大部分の教育に関する規定は州憲法及び州法により定められており、州政府の役割は非常に大きい。具体的には、幼児教育、義務教育、高等教育などの教育機関の取り組みを支援し、州政府及び連邦政府の補助金管理、統一テストや学位・資格の教育水準の維持、カリキュラムの整備、州全体の教育計画の調整、教育の質の向上に関する取り組みを行っている。また、州政府の組織に関する統一的な基準はないことから、州政府教育省、州教育委員会、州知事の関係は州ごとに異なっている。

第5節では、学校区の役割について概説する。学校区は教育に関するサービスを提供する特別行政区である。もともと教育に関する権限は州政府のものであるが、大多数の州では、公立学校の運営や意思決定の権限を学校区に代表されるような教育機関に委ねている。学校区の主な役割としては、学校区内の学校の運営管理、学校区内の予算決定・配分、教員や一般職の雇用・研修、年次報告書の作成などがある。

第6節では、学校の役割について概説する。学校は学校区の下部組織として教育サービスを生徒に提供する組織である。学校内には、学校の規模に応じて、校長、副校長、教育関係職員、学校サービス関係職員などがいる。教育関係職員は、教科指導担当と生徒指導担当と分かれており、明確な役割分担がされている。また、連邦政府教育省教育統計センターの統計を用い、日米の教員や生徒の実態について比較しながら概説する。

第2章 NCLB法とその政策

第1節では、NCLB法が成立した背景について1965年に成立した初等中等教育法から、時系列で概説する。1965年当初は教育サービスの機会均等を目的として、貧困層の生徒を中心とした支援を連邦政府が行うに止まっていた。しかし、1983年に「米国の生徒は諸外国と比較して学力が低く危機的な状況である」と報告した「危機に立つ国家」や全米知事会と共催した「教育サミット」などによって、連邦政府が生徒の学力測定の結果や全米の学力水準の向上について関与することについて関心が高まった。連邦政府においても教育に競争原理と説明責任を導入する動きが高まった。2000年には初めて大統領選挙において教育政策が議論された。2001年に就任したジョージ・W・ブッシュ大統領は、テキサス州知事時代に実践した教育政策である、落ちこぼれ防止政策（No Child Left Behind Policy、以下、「NCLB政策」という。）を打ち出した。この政策を反映したNCLB法案は、連邦議会において超党派の賛成により可決された。

第2節では、ジョージ・W・ブッシュ大統領が打ち出したNCLB政策について概説する。この政策は、生徒の学力測定結果に対する説明責任の拡大、学力測定の結果に基づいた補助金の増減、連邦政府からの補助金に係る業務負担を軽減することによる柔軟性の拡大、保護者の立場の強化を目指すという4つの原則からなっている。

第3節では、2002年に再承認された初等中等教育法、いわゆる、NCLB法について概説する。NCLB法は10章で構成されており、これまでの連邦政府の政策を継承しつつ、学習内容の見直しや学力向上についての説明責任などを整備することを州政府に対して求め、積極的に取り組む州政府への財政支援を新たに定めている。また、既存補助金の整理統合を行い、州政府等が柔軟に連邦政府からの資金を利用できるようにしている。

第3章 NCLB法に基づく説明責任と州政府、学区の取組

第1節では、NCLB法が州政府に対して求めている学力水準の見直しと学力測定による評価の実施（Standards and Assessments）について詳述する。具体的には、州政府は、一般科目の内容、一般科目の水準、州全体の評価方法、教員の質向上、教育内容の調整、評価対象、年間報告書をそれぞれ定めることとなっている。

第2節では、NCLB法が、州政府と学区、学校に対して求めている学力測定の結果に対する説明責任（Accountability）と年間学力向上計画（Adequate Yearly Progress）について概説する。NCLB法では、2013-14年度までに、読解力と数学、理科の科目において、全ての生徒が、州政府の定める熟達（Proficient）レベルに到達させることを求めており、全ての生徒が熟達レベルに到達できるようにするため、熟達レベルの生徒の割合を毎年度増加させていくことを求めている。州政府や学区は、これを実現するため、熟達レベルの生徒の割合について年度ごとの目標値を掲げ、生徒の学力向上に取り組み、年間目標を連続して達成できなかった場合は制裁措置を受け、著しい成果を上げた場合は報酬を与えられることにより、学力測定の結果に対してより

厳しい説明責任を負うことになっている。

第3節では、NCLB法に対する州政府の取組について概説する。テキサス州はNCLB政策のモデルとなった州であり連邦政府の方針に従って実施している。コロラド州では州政府が主体となって教育政策を推進することは少なかったため、NCLB法が施行されてから新たな体制を整えて実施している。ケンタッキー州では、既に学力評価制度を有していたが、補助金を得るために既存の制度とNCLB法の求める評価制度を並存させている。ユタ州では、NCLB法による連邦政府の補助金を受け取らずに独自の教育政策を進めている。このように、州政府ごとの取組には様々な特徴が見られる。

NCLB法については、地方団体を代表する組織から様々な意見が提出されている。全米知事会では、再承認されるにあたり、連邦政府と州政府の役割、連邦政府の補助金の在り方、州政府が果たすべき説明責任など広範囲にわたる要望書を提出している。また、全米州議会議員連盟では、NCLB法について報告書を作成しており、NCLB法の実施上の問題点について多角的に分析がなされている。全米州議会議員連盟の担当者は、年間学力向上目標の達成は困難であること、NCLB法で対象外となっている芸術科目などの教科がおろそかにされてしまうこと、教員がモチベーションを失うなど悪影響があることを指摘している。

米国の教育制度から学ぶ点としては、第一に、日本において、保護者や地域住民の学校教育に対する多種多様な要望に即時に対応して、教育関係者が説明責任を果たしていこうとするならば、学力テストの結果だけではなく、生徒の授業態度や授業以外の行動、生徒への指導歴など、生徒の学力の背景にあるデータを詳細に収集していく必要があること、第二に、国の政策に裏打ちされた補助金については、その政策を強力に普及できる反面、実施にあたってのコストが直接事業を行う場合と比較して多額になり、課題が発生してから政策の実施までに時間がかかるといった問題点を有していること、第三に、国は教育に関して何でも責任をとろうとするのではなく、子ども達にできるだけ近いところにいる教育関係者に責任を分担し、教育関係者がその役割に応じて、柔軟に、スピード感を持って、子ども達が抱える問題に対応することが必要になってくることが挙げられる。

第1章 米国の義務教育制度の概要

第1章では、米国の義務教育制度について、主に連邦政府、州政府、学校区などの組織間の関係に着目し、日本の教育制度との比較を行いながら概説する。なお、米国の義務教育制度は広範にわたっていることから、概説する対象は、各州が義務教育として定めている初等中等教育のうち公立学校とし、就学前教育、高等教育、特殊教育、生涯教育については扱わないこととする。

第1節 米国の義務教育の範囲（義務教育期間と学校制度）

米国内の学校では、義務教育期間も学校制度も統一されておらず、州内の義務教育期間は州法によりその期間が定められ、学校制度は学校区（School District）内で決められる。また、アイオワ州に見られるように、州法で定める義務教育期間と実際の義務教育期間が異なる場合もある¹。一方、日本の義務教育期間は9年間²であり、学校制度は小学校6学年、中学校3学年、高等学校3学年と統一されている。

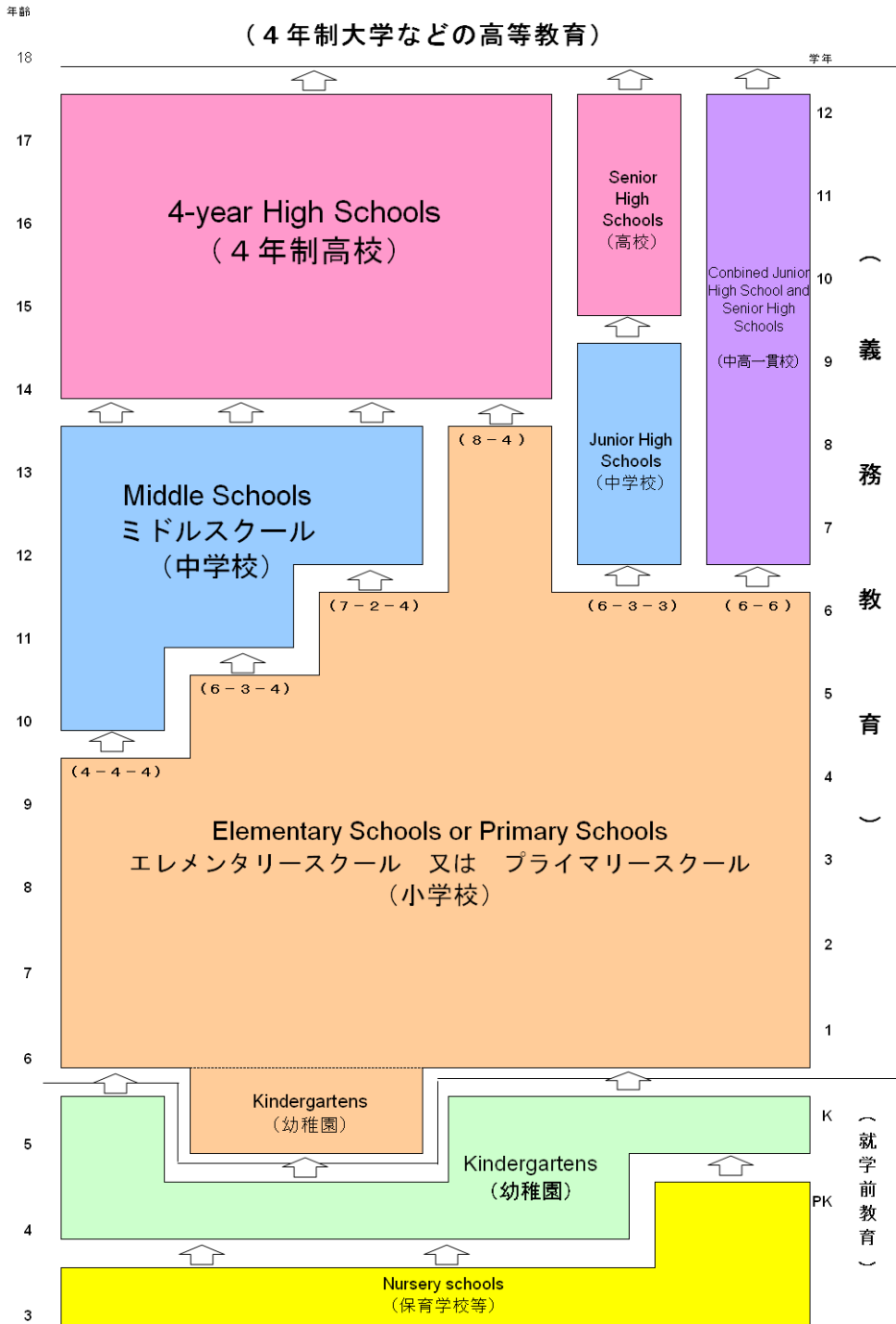
各州の義務教育期間と主流である学校制度については、図1のとおりである。

学校制度の変遷を見ると、1920年代は都市部では8-4制（小中学校8年、高校4年）、農村部では小中高全学年が1つの学校内にあるのが主流であった。しかし、都市部では、生徒数の増加により学校運営の維持ができなくなったことから、5-3-4、6-2-4、6-3-3制のように分割されて運営されるようになった。なお、戦後の日本の教育制度の参考とされた6-3-3制を取っている学校は現在ほとんど無い。1980年後半からは、Kindergarten³の教育も重視され、幼稚園1年間を小学校に組み入れて、6-3-4、7-2-4制とするのが主流である。現在では、表1カリフォルニア州の例に見られるように、各地域の生徒数や学校区の広さに応じて、多種多様な学校制度が存在している。

¹ アイオワ州では、州法に定める義務教育期間は6～16歳の11年間であるが、実際の義務教育期間は6～17歳の12年間（6-6制や5-3-4制が多い）となっている。

² 日本の義務教育期間は6歳の4月1日を起点とし、15歳の4月1日の前日（3月31日）を終点とする学齢期の9年間である。また、平成18年度に提出された教育基本法改正案では、9年と定められている義務教育の年限が別の法律により定められるとされており、学校制度を弾力化する動きが見られる。

³ Kindergartenは「幼稚園」と訳されることが多いが、米国では小学校で学ぶ基礎教科と規律についての準備期間という位置づけになっている。日本の幼稚園で行われる教育はPreschool、Pre-Kindergartenで行われることが多い。



州名	州法が求める義務教育年齢	年数
アラバマ	7～16	10年
アラスカ	7～16	10年
アリゾナ	6～16	11年
アーカンソー	5～17	13年
カリフォルニア	6～18	13年
コロラド	7～16	10年
コネティカット	7～18	12年
デラウェア	5～16	12年
ワシントンD.C.	5～18	14年
フロリダ	6～16	11年
ジョージア	6～16	11年
ハワイ	6～18	13年
アイダホ	7～16	10年
イリノイ	7～16	10年
インディアナ	7～16	10年
アイオワ	6～16	11年
カンザス	7～18	12年
ケンタッキー	6～16	11年
ルイジアナ	7～17	11年
メイン	7～17	11年
メリーランド	5～16	12年
マサチューセッツ	6～16	11年
ミシガン	6～16	11年
ミネソタ	7～16	10年
ミシSSIPPI	6～17	12年
ミズーリ	7～16	10年
モンタナ	7～16	10年
ネブラスカ	7～16	10年
ネバダ	7～17	11年
ニューハンプシャー	6～16	11年
ニュージャージー	6～16	11年
ニューメキシコ	5～18	14年
ニューヨーク	6～16	11年
ノースカロライナ	7～16	10年
ノースダコタ	7～16	10年
オハイオ	6～18	13年
オクラホマ	5～18	14年
オレゴン	7～18	12年
ペンシルベニア	8～17	10年
ロードアイランド	6～16	11年
サウスカロライナ	5～16	12年
サウスダコタ	6～16	11年
テネシー	6～17	12年
テキサス	6～18	13年
ユタ	6～18	13年
バーモント	6～16	11年
バージニア	5～18	14年
ワシントン	8～17	10年
ウエストバージニア	6～16	11年
ワイスコンシン	6～18	13年
ワイオミング	6～16	11年

<出典>

- 連邦政府教育省ホームページ、(<http://www.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-map.html>)
- 連邦教育統計局ホームページ、(<http://nces.ed.gov/programs/digest/d01/fig1.asp>)
- 連邦教育統計局ダイジェスト2005年版、(http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_147.asp)

図1 米国の義務教育における学校制度

小学校 Elementary schools			小中高一貫校 Kindergarten–grade 12 schools			高等学校 High schools		
対象学年	学校数	生徒数	対象学年	学校数	生徒数	対象学年	学校数	生徒数
Kdgn.	21	3,464	K-8	12	4,239	6-12	17	10,649
K-1	20	5,275	K-12	56	42,655	7-12	55	42,952
K-2	48	17,096	Other***	28	7,111	8-12	12	23,320
K-3	100	41,444	Total	96	54,005	9-9	14	3,730
K-4	91	47,482	中学校(ミドルスクール)			9-10	26	11,826
K-5	2,420	1,460,750	Middle schools			9-11	25	10,231
K-6	2,011	1,204,883	4-8	18	8,962	9-12	925	1,642,526
K-7	28	9,918	5-8	49	41,356	10-12	9	2,392
K-8	602	251,487	6-8	802	803,071	Other***	46	16,053
K-12	6	1,432	7-8	319	287,428	Total	1,129	1,763,679
1-5	15	8,775	Other***	35	14,307	カリフォルニア州合計		
1-6	18	6,405	Total	1,226	1,155,124	State totals		
1-8	11	491	中学校(ジュニアハイスクール)			All schools	9,372	6,322,189
2-6	6	3,058	Junior high schools			(注) 州合計には、独自の教育を行うオルタナティブスクール等が含まれていることから、表内の学校数及び生徒数を合計しても、州合計とは一致しない。		
3-5	29	15,046	7-8	14	8,574			
3-6	12	6,252	7-9	10	7,398			
3_8	6	1,916	Other***	4	3,564			
4-5	12	5,157	Total	28	19,536			
4-6	21	9,794	***「その他」には、少年院、特殊学校、州が設立した各種学校が含まれている。					
4-8	18	6,842	出典：カリフォルニア州教育省(2006)「Fact Book 2006」20頁					
5-6	9	4,272	(http://www.cde.ca.gov/re/pn/fb/)					
Other***	49	12,378						
Total	5,555	3,123,617						

表 1 2004-05 年度のカリフォルニア州内の学校の対象学年、学校数、生徒数

第 2 節 米国の義務教育の行政機構

米国において、義務教育の提供は、米国合衆国憲法修正第 10 条によって、州政府や学区の責任と理解されており⁴、全ての州政府は、州法に基づいて教育内容や学区の設立を定め、教育政策の実施主体となっている。教育内容のうち教育水準は主に州政府により決定され、学習内容、資金、教員などの教育に関する基本方針は、各地域で公選された教育委員会により決定されている。これらに基づき、学区は各学校の管理・運営を行っている。このため、各州の教育制度は、初等中等教育の構造としては共通点が多いものの、独自の歴史的、地理的、伝承文化的な特徴を背景に発展してきており、全ての州において統一された制度は存在しない。しかしながら、NCLB 法が成立した 2002 年以降は、合衆国憲法によりその役割を限定されてきた連邦政府も義務教育の実施主体としてその役割を担うようになってきている。

以下、米国内の義務教育に関連した各行政機関の役割について、連邦政府、州政府、学区、学校の順に見ていくこととする。

⁴ 米国合衆国憲法修正第 10 条 (州と国民に留保された権利) AMENDMENT X The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people. (筆者訳：この憲法によって合衆国に委任されず、また、この憲法によって各州が持つことを禁止されなかった各種の権限は、各州のそれぞれに、あるいは国民に、留保されている。)

第3節 連邦政府教育省（U.S. Department of Education）

1 連邦政府教育省の役割

現在の連邦政府教育省は、国内に教育の機会を等しく提供し、促進するため、教育省組織法（公法 96-88、1979 年 10 月成立）により、1980 年 5 月 4 日に設立された。教育省組織法によれば、連邦政府教育省は以下の事業を行うとされている。

- ① 各個人に教育を等しく受ける機会を与えるための連邦政府の関与責任の強化
- ② 州政府、学校区、私立学校、研究機関などが教育の質的向上を行うための取組に対する補足と補完
- ③ 公立学校、保護者、生徒の連邦政府による教育プログラムへの参加を奨励
- ④ 連邦政府支援の研究、評価、情報共有を通じた、教育の質的・実用的改善の促進
- ⑤ 連邦政府による教育プログラムの調整機能を拡充
- ⑥ 連邦政府による教育活動の管理運営を拡充
- ⑦ 連邦政府による教育プログラムについて、大統領、連邦議会、公への説明責任の増加に対応

合衆国憲法修正第 10 条の解釈と連邦政府教育省設立当初の連邦議会の意図によれば、連邦教育省長官及び連邦教育省の職員が、教育機関、学校及び学校制度に関する教育指導方針、管理運営及び人事について指導、監督及び支配を行うことは全て禁止されている。このため、学校設立やカリキュラムの改善、入学・卒業要件の設定などは、州政府や地方自治体によって行われるものとされており、連邦政府によって行われるものではないとされている⁵。

これに対して、日本の文部科学省の役割は大きく異なっている。

文部科学省は、文部科学省設置法（平成 11 年 7 月 16 日法律第 96 号）第 4 条⁶において、地方教育行政に関する制度の企画及び立案並びに地方教育行政の組織及び一般的運営に関する指導、助言及び勧告に関すること（第 3 項）、地方公務員である教育関係職員の任免、給与その他の身分取扱いに関する制度の企画及び立案並びにこれらの制度の運営に関する指導、助言及び勧告に関すること（第 5 項）、初等中等教育の基準の設定に関すること（第 9 項）など、文部科学省は地方教育行政について責任を負っている。

また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年 6 月 30 日法律第 162 号）第 48 条により「・・・文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、（中略）都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。」とされており、文部科学省は地方の教育行政について深く

⁵ 連邦政府教育省ホームページ 'Mission' (http://www.ed.gov/about/overview/focus/what_pg4.html#whatdoes)

⁶ 全ての役割については、文部科学省設置法第 4 条を参照 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO096.html>)

関与することができる⁷。

このように、国の役割が全く異なっていることから、米国の連邦政府と日本の文部科学省の教育政策について比較する場合や日本において米国の教育政策を参考とする場合、連邦政府教育省は州政府及び地方団体で行われる教育行政に対して、もともと限定的な関与しか出来ないことを念頭に置く必要がある。

2 組織機構

連邦政府教育省の本部はワシントン DC⁸にあり、地域事務所は全米で 10 カ所ある⁹。職員数は 4,454 名(2005 年現在)である。教育省本部の組織図は図 2 のとおりである。

長官(Secretary)、副長官(Deputy Secretary)、次官(Under Secretary)は、それぞれ事務局を持ち、省内の教育プログラムに対応した各局やホワイトハウス主導で設置された部局をそれぞれ分担し、監督している。

長官は、全ての教育省の業務に関する全体的な方針決定、監督、調整を行う。また、大統領が教育分野に関する政策を作成するに当たって助言をする。長官職は大統領によって指名され、連邦上院議会の承認を得なければならない。

副長官は、職務としては、主に、初等中等教育に関連する政策、計画、活動の改善や実施について担当する。この他、学校安全対策、薬物対策、特殊教育、言語や文化が異なる生徒に対する教育にも広く取り組み、教育改革の促進も行う。副長官職もまた、長官職同様に、大統領によって指名され、連邦上院議会の承認を得なければならない。

次官は、大統領によって指名され、長官の業務を軽減するため、長官の補佐を行う。職務としては、連邦政府からの学生向け財政支援、高等教育、生涯教育、中等後教育(短大など)、大学への助成、奨学金などの連邦政府による財政支援などを担当する。

この他、ホワイトハウスの意向を受け長官を補佐するための首席補佐官¹⁰や特命事項に当たる参与の役職が設けられている。なお、長官の職務継承権は、副長官、次官、法務顧問の順となっている。

⁷ さらに、教育再生関連法案として、地方教育行政の組織及び運営に関する法律について、教育委員会の明確化や体制の充実、教育における地方分権の推進(教育委員の人数の弾力化等)、国の責任の果たし方の見直し(文部科学大臣による教育委員会に対する是正、改善の指示)が 2007 年 6 月に改正され、2008 年 4 月 1 日から施行されている。

⁸ ワシントン DC には、6 つの州政府ビル、3 つの出張所がある。(2006 年 12 月時点)

⁹ ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、アトランタ、シカゴ、ダラス、カンザスシティ、デンバー、サンフランシスコ、シアトルの 10 カ所。(2006 年 12 月時点)

¹⁰ 2006 年 12 月時点では、David Dunn 氏が次官と首席補佐官を兼務している。

(<http://www.ed.gov/news/staff/bios/dunn.html>)

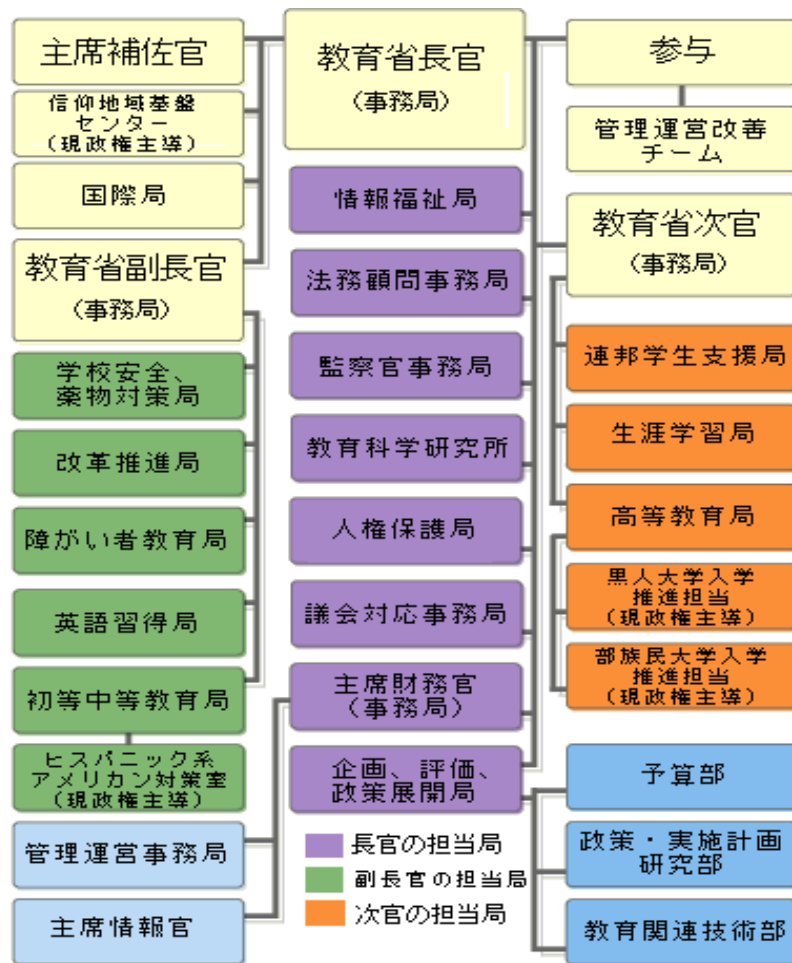


図2 連邦政府教育省組織図

出典：連邦政府教育省ホームページ(2006)「Ed Organization Chart」
<http://www.ed.gov/about/offices/or/index.html>

3 教育省の変遷——教育省は70年代まで独自に存在していなかった

連邦政府教育省は、1867年に教育に関する情報の収集と普及を目的として教育省として一度設置されたものの、翌年に新設された内務省（Department of Interior）にその機能を移管された。その後、1939年に連邦安全庁（Federal Security Agency）へ、1953年には厚生教育福祉省へ移管され、国家防衛教育法（1958年）や公民権法（1964年）、初等中等教育法（1965年）など時代の要請に一部局として対応してきた。これは、日本の文部省（現文部科学省）が1871年に設立され、近代的な教育・学校制度の導入に取り組んできたことと対照的であり、教育に関する事項は連邦政府ではなく、州政府及び地方団体の責任で行われてきたことが分かる。しかしながら、1970年代に入り、公立学校の衰退が問題視されるようになり、1979年に教育省設置法が成立し、1980年から連邦政府教育省が設置され、現在に至っている¹¹。

¹¹ 連邦政府教育省の歴史については、米国連邦政府公文書館(The U.S. National Archives and Records Administration) のホームページを参照。
<http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/441.html>

4 連邦政府教育省の影響力は拡大しつつある

1で述べたように、連邦政府教育省の役割は限定されており、連邦政府教育省の事業は、貧困層家庭の生徒、ホームレス家庭の生徒、特殊教育を受ける生徒など恵まれない生徒への補助金を提供するものに限られており、また、これらに対する資金は用途が限定されていた¹²。連邦最高裁判所の判断も、当初、合衆国憲法に規定されていたとおり、教育は州政府及び地方団体の支配の下で行われるという解釈が一般的になされていた。

しかしながら、20世紀後半以降、連邦政府の打ち出す政策に必要性がある場合は、州政府及び地方団体の政策であっても、米国合衆国憲法第1条第8節第1項¹³による連邦政府の役割の拡大を司法が認める¹⁴ようになった。そのため、連邦政府の支出（主に補助金）により、州政府及び地方団体の教育政策に影響を及ぼすことができるようになった。

第2章において後述するNCLB政策は、教育機会の平等と貧困層の子ども達の財政援助を目的とした1965年初等中等教育法以来の大規模な教育改革であるが、これにより連邦政府が教育政策に関して影響力を強めたと見ることもできる。

これに関して全米州議会議員連盟の報告書では、連邦政府は、個々に州政府が行った改革の原則を尊重しつつも、連邦政府の定める1つのアカウントビリティ（説明責任）の枠組みに取り込むことによって、その役割を著しく拡大させており、州政府や学区などの地方教育機関の教育運営に介入的になっていると指摘している。その上で、同報告書は、連邦議会に対して、結果に対する説明責任を果たせると州政府に確信させることにより、新制度に取り組めるような連邦政府・州政府間の関係を再構築すべきだとし、連邦政府に対して、州政府の制度を尊重し、直接的な関与を避けるべきだとしている¹⁵。

¹² National Conference of State Legislatures, *Delivering the Promise: State Recommendations for Improving No Child Left Behind*, NCSL, 2005, p.5.

¹³ 米国合衆国憲法第1条第8節第1項（連邦議会の権限） Section 8 [1]. The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States: but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; (和訳：連邦議会は以下の権限を持つ。合衆国の債務支払、及び共同の防衛力と公共の福祉とを目的として、租税、関税、賦課金、及び消費税を定め、それらを徴収する権限。ただし、すべての関税、賦課金、及び消費税は、合衆国を通じて均一でなければならない。)

¹⁴ 1987年、連邦最高裁判所は、*South Dakota vs. Dole* 判決において、第1条第8節第1項に基づく連邦による支出が合憲的に認められる場合は、（1）公共の福祉のためであること、（2）連邦政府の利益や国家的なプロジェクトに関連すること、（3）他の憲法上の規定により禁止されていないこと、（4）連邦政府による資金を州政府が受け取る条件が明確にされていること、（5）財政的な動機付けを与えるために使われ、その政策を強制するものではないことの5つの条件を示している。全米州議会議員連盟報告書(2005)は、NCLB法に基づく支出について（1）（2）のみしか満たしていないと指摘している。

¹⁵ NCSL, *Delivering the Promise: State Recommendations for Improving No Child Left Behind*, NCSL, 2005, p.11

5 連邦政府教育省の 2006-07 年度予算

2006-07 年度の連邦政府教育省の予算（連邦議会承認後）は、総額が 659 億ドル（前年比△339 億ドル、△33.9%）となっており、1996-97 年度以来の減額予算となった。連邦政府教育省予算額の推移は図 3 のとおりである。

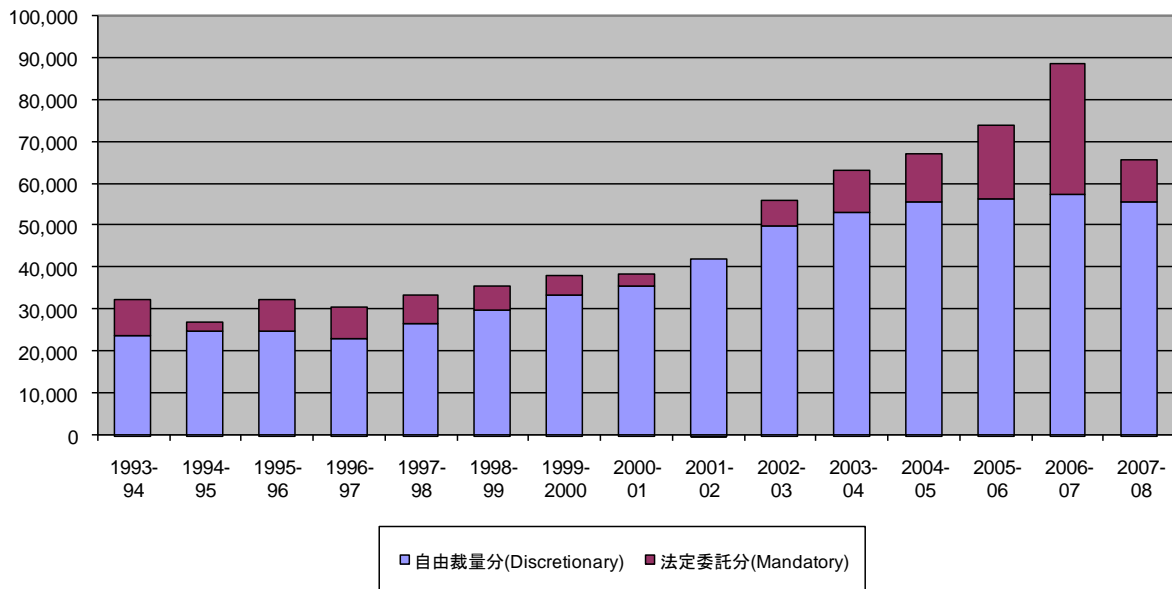


図 3 連邦議会承認後の連邦政府教育省予算額 (単位：百万ドル)

< 出典 >

連邦政府教育省ホームページ (2006), OVERVIEW, Budget History Tables “Education Department Budget History Table: FY 1980—Present”
<http://www.ed.gov/about/overview/budget/history/index.html>

2006-07 年度の予算総額 659 億ドルのうち、教育省の事業費である自由裁量分 (Discretionary) が 558 億ドル (前年比△21 億ドル、△3.6%)、学生に対する貸付金や社会復帰のための州補助金など法定委託分 (Mandate) が 101 億ドル (前年比△318 億ドル、△75.8%) となっている。

大統領予算要求書¹⁶によれば、2006-07 年度の予算要求にあたり、地方団体への Title I 補助金¹⁷や特殊教育、大学等への奨学金のような長期間の主要事業に積極的・継続的に連邦政府が関与していくために財政規律を織り交ぜたと同時に、重複や不必要な 42 事業を廃止することにより、35 億ドルの軽減を行ったとしている。また、法定委託分の主な減少要因として、学生に対する貸付金の金利変動や貸付金の債務の引き受けを整理統合したことによる減少 (前年比△170 億ドル) を挙げている。

¹⁶ 連邦政府教育省ホームページ (2006) “Fiscal Year 2007 Budget Summary — February 6, 2006”

<http://www.ed.gov/about/overview/budget/budget07/summary/edlite-section1.html>

¹⁷ 初等中等教育法の第 1 編に関連する補助金であり、主に貧困層家庭の生徒の比率が多い学校に配分される補助金

6 米国の文教費に占める割合

連邦政府教育省の地方政府に対する財政面での影響力を測るために、米国の文教費に占める連邦政府、州政府、地方団体の割合をみると図4のとおりである。

連邦政府の支出の割合は8.2%（2005-06年度）と少なく、ほとんど州政府と地方団体の支出であることが分かる。さらに、本節5で述べたように、連邦政府の予算の大部分は州政府及び地方団体への補助金であることから、最終的に州政府及び地方団体が支出する割合はさらに大きくなる。

また、NCLB政策実施以前の文教費に占める連邦政府の支出の割合は7%前後で横ばいであり、NCLB政策実施後は8%台に上昇しているものの、割合から見ればそれほど大きく変化していない。しかしながら、NCLB政策実施以前は低所得者層や特別教育などを必要とする子どもを対象とした予算であったのに対し、NCLB政策実施後は全ての子どもを対象とした予算になっていることに注意する必要がある。

一方、日本の文教費に占める各支出の割合は図5のとおりである。①国の直接支出は19.4%、②国から地方への補助金は12.2%、③地方交付税教育費充当額は12.4%、④地方が一般財源で支出した教育費は56.0%（2004年度）である。最終的に地方が教育費として支出した割合は②+③+④で80.6%であるが、国が関与できる支出は①+②で31.6%、地方交付税分を入れれば①+②+③で44.0%である¹⁸。

¹⁸ 文部科学省の地方行政費調査では、地方交付税中の教育費充当額は国の支出として分類している。実際、手続上は、地方交付税中の教育費充当額は、国から地方へ支出されているものであるが、地方交付税は地方団体共有の固有財源としての性格を有していること、地方交付税の基準財政需要額は児童数・生徒数、学校数など統計に基づいた客観的な数値で機械的に算出されるものであること、地方交付税は一般財源として歳入されその用途は地方公共団体の予算として議会により意思決定がなされることから、国が関与しているとは言い切れないところがある。

また、最近、教育関連の基準財政需要額（地方交付税の算定根拠となる額）と地方公共団体の決算とを比較し、各費目について極端な乖離があった場合に、地方公共団体が〇〇費を「流用」したかのように報じている記事が散見される。そもそも、教育関連の予算は各地域の事情を考慮して執行されるものであるし、地方交付税は地方公共団体共有の一般財源であるという本来の趣旨から考えれば、補助金であるかのように扱われるのはいかなものかと筆者は考えている。

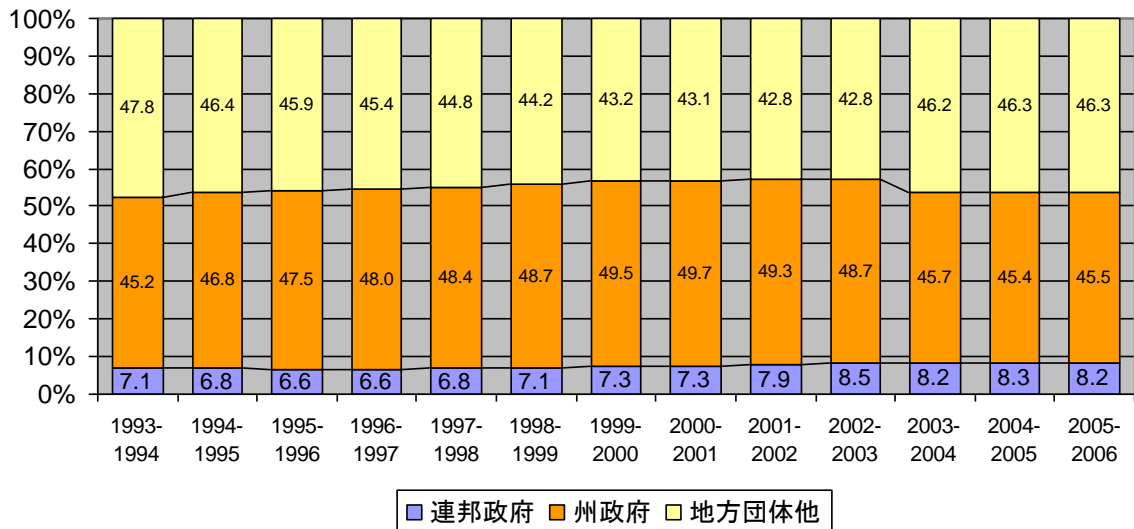


図4 米国の文教費に占める支出割合

< 出典 >

- 1993-94年度から2002-03年度まで
連邦政府教育省教育統計センター(1995~2006), "Revenue and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education", (http://nces.ed.gov/ccd/pub_rev_exp.asp)
- 2003-04年度 ※推計値のため、数値が変化する場合がある。
連邦政府教育省ホームページ(2005), Fiscal Year 2006 Budget Summary, Appendix 3 "Total Expenditures for Elementary and Secondary Education in U.S."
(<http://www.ed.gov/about/overview/budget/budget06/summary/edlite-appendix3.html>)
- 2004-05年度、2005-06年度 ※推計値のため、数値が変化する場合がある。
連邦政府教育省ホームページ(2006), Fiscal Year 2007 Budget Summary, Appendix 3 "Total Expenditures for Elementary and Secondary Education in U.S."
(<http://www.ed.gov/about/overview/budget/budget07/summary/edlite-appendix3.html>)

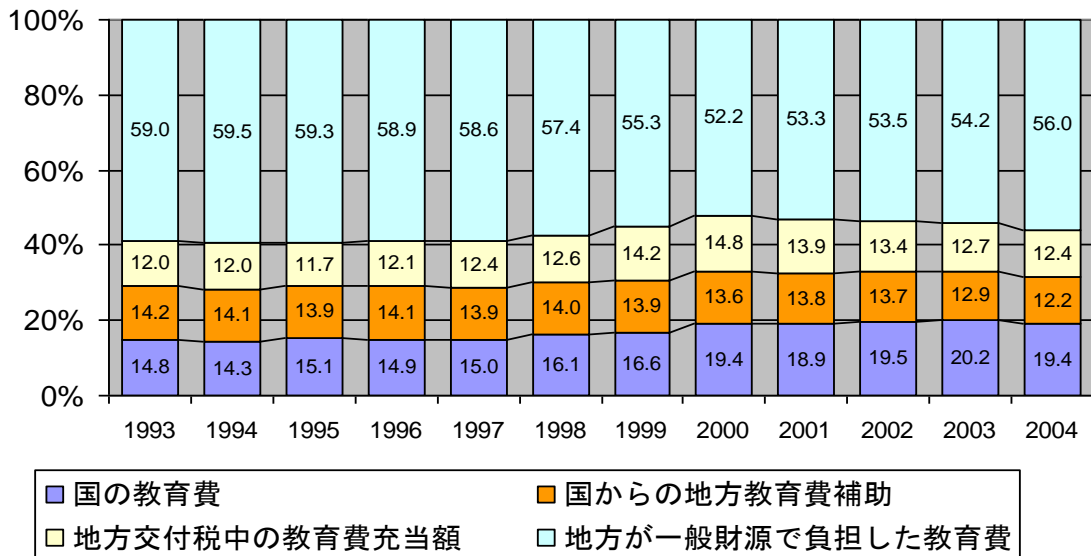


図5 日本の文教費に占める支出割合

< 出典 > 文部科学省 平成17年度地方教育費調査(平成16会計年度)「Ⅲ 文教費の概観」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/06120814/005.htm#01)

第4節 州政府

1 教育は州政府の責任

教育に関する基本的権限は州政府と州教育委員会にあり、具体的には、幼児教育、義務教育、高等教育などの教育機関の取り組みを支援し、州政府及び連邦政府の補助金管理、統一テストや学位・資格の教育水準の維持、カリキュラムの整備、州全体の教育計画の調整、教育の質の向上に関する取り組みを行っている。大部分の教育に関する規定は州憲法及び州法により定められており、州政府の役割は非常に大きい。

2 連邦政府との関係

州内の学校教育の運営責任と結果責任は州政府と教育委員会にある。一方、連邦政府教育省は、第1章第3節 1で述べたように、合衆国憲法の解釈により各州内にある教育機関、学校及び学校制度に関して指導、監督及び支配を行うことは全て禁止されており、主に米国内の教育機会の均等を実現するための財政支援を行っている。米国の教育行政においては、州政府が実施主体となり多種多様な教育運営が行われており、連邦政府が統一した教育制度の運営を行っておらず、日本の文部科学省と都道府県との関係とは根本的に異なっている。しかしながら、近年、連邦政府はNCLB政策を実施するにあたり、連邦補助金の交付により、実質上、州政府の教育政策に介入しているという指摘がされている（第1章第3節 4参照）。

3 州レベルの教育機関の組織機構¹⁹

州レベルの教育機関の組織機構は、米国内で統一されておらず、州ごとに異なっている。州政府教育委員会連盟によると、図6のように大きく4つのタイプに分類できるとされている。一方、日本の教育委員会は地方自治法第180条の5及び第180条の8において、地方公共団体の執行機関として設置することとされ、具体的には、地方教育の組織及び運営に関する法律に定められており、全国一律の制度となっている²⁰。

米国の義務教育における、州レベルの教育機関の主な構成要素として、州教育委員会、州教育長、州教育省がある。

州教育委員会は、州議会の下、教育に関する政策を意思決定する機関である。一般的には、(1)教員と学校管理者の資格基準を定めること、(2)高校卒業資格要件を定め

¹⁹ この節の記述は、州政府教育委員会連盟（Education Commission of the States）ホームページを参照した。

<http://www.ecs.org/html/issue.asp?issueid=192>

²⁰ この教育委員会の必置制度と将来の展望を議論しているものとして、伊藤正次「教育委員会制度改革の構想と設計—教育委員会必置制の廃止に向けて—」自治研修協会編『月刊自治フォーラム 2006年7月号』第一法規、2006年がある。

ること、(3)州政府実施の試験事業を定めること、(4)学校区や教員、学校管理者が準備した事業の認定基準を定めること、(5)州教育省予算の審査・承認、(6)州政府事業を管理運営するための規定・規則を策定することの共通した6つの法的権限があるとされている。州教育委員会を構成する委員の決定は、32州で任命制、11州で公選制が採用され、5州では任命された委員と公選された委員が混在している。

任命権者は、主に州知事であるが、州副知事や州下院議長、地方団体の教育委員会や各種委員会により任命される場合もある。なお、ミネソタ州、ウイコンシン州には州教育委員会が存在しない。

州教育長は、州内の公教育制度の管理運営を監督し、州教育省を代表し、省内の専門職員を指揮監督する。教育に関して立法機能が州議会から州教育委員会に委任されない場合は、教育に関する立法機能（形式的な場合も含む）を州教育長に認めている州もある。

州教育省は、通常、州内全ての教育機関の管理監督と教師及び学校管理者の資格認定について責任を有している。また、州によっては、学校、図書館、歴史団体を含む州内全ての教育機関の設立認可、学校教育課程の承認、学校に対する州政府や連邦政府の財政援助の割り当て、社会復帰サービスの提供や調整を行っている場合もある。

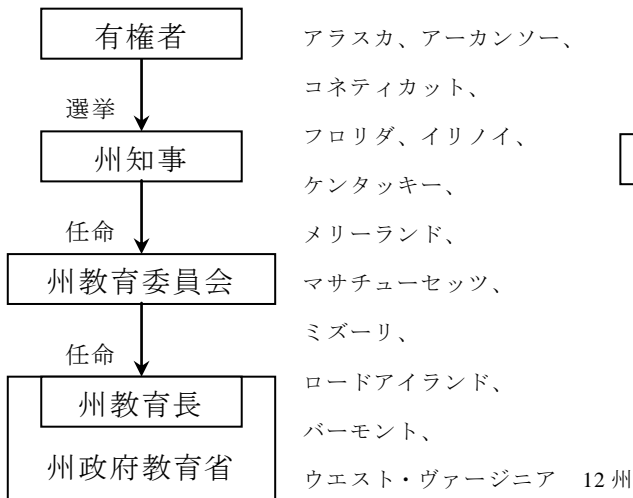
また、州知事は、多くの州で教育委員や州教育長を任命できる²¹ため、教育政策について非常に大きな影響力を持っている。例えば、ケンタッキー州では、宗教上の対立を避けるため紀元前と紀元後の教科書表記について、州内で B.C.E. (Before Common Era) と C.E. (Common Era) を用いることをいったん教育委員会で決定したところ、一般的な表記である B.C. (Before Christ) と A.D. (Anno Domini) を用いるべきというパブリックコメント（署名）が集まった。このため、2006年6月の教育委員会で B.C. と A.D. に戻す件について審議を行ったが、それほど議論が出ることは無く、採決は全会一致で戻すことが決まった²²。実は、ケンタッキー州知事がこの教育委員会の前に、B.C. と A.D. を使うことに反対する教育委員の任期満了を機に、賛成派の委員に入れ替えたという。

この他、ニューヨーク州やサウスカロライナ州のように、州議会が教育委員を任命したり、ミシシッピ州のように、州知事・州副知事・州下院議長の3名が教育委員を任命したりする場合もある。

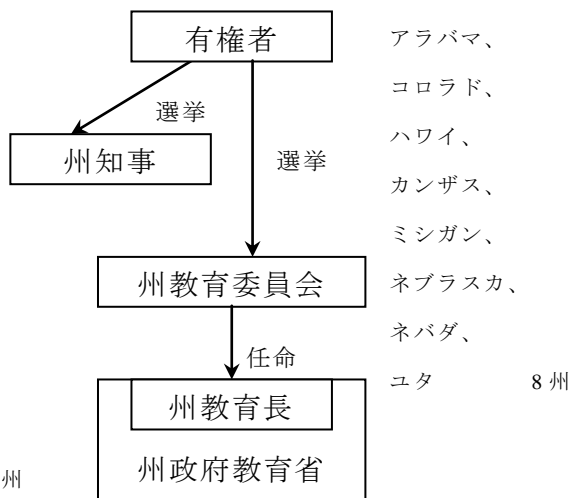
²¹ 州政府教育委員会連盟ホームページ” Gubernatorial Leadership <http://www.ecs.org/clearinghouse/61/51/6151.htm>

²² 筆者が2006年6月に傍聴したケンタッキー州教育委員会をもとに記述。事務局側の説明と採決を含めて審議時間は10分程度であった。 (<http://www.christianitytoday.com/ct/2006/mayweb-only/122-32.0.html>)

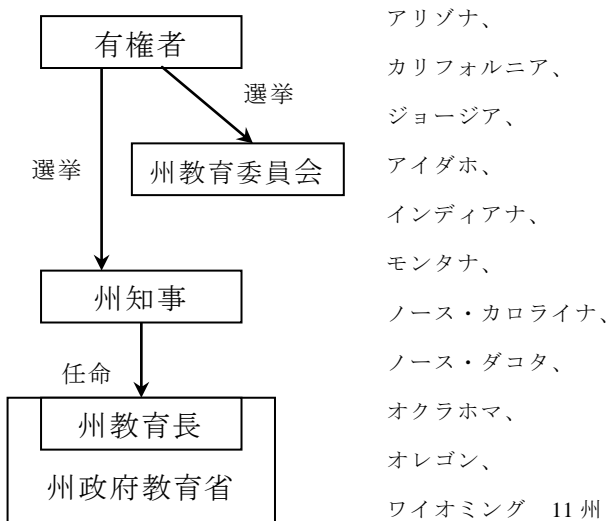
タイプ1 州知事が教育委員を指名し、
教育委員会が州教育長を任命



タイプ2 有権者が州知事・教育委員を選出し、
教育委員会が州教育長を任命



タイプ3 有権者が州知事・教育委員を選出し、
州知事が州教育長を任命



タイプ4 有権者が州知事を選出し、
州知事が教育委員と州教育長を任命

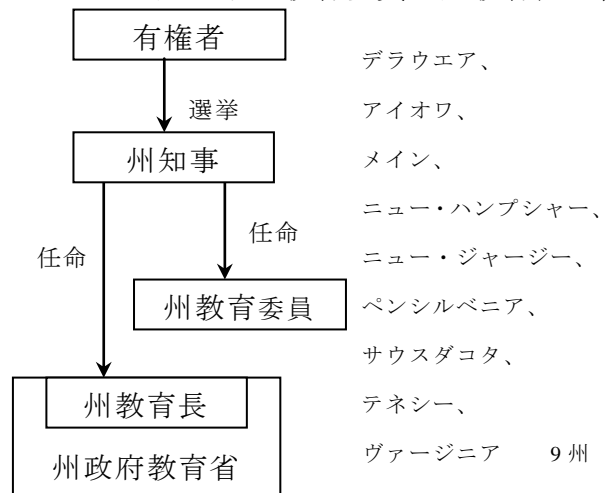


図6 主要な州政府の組織機構の類型

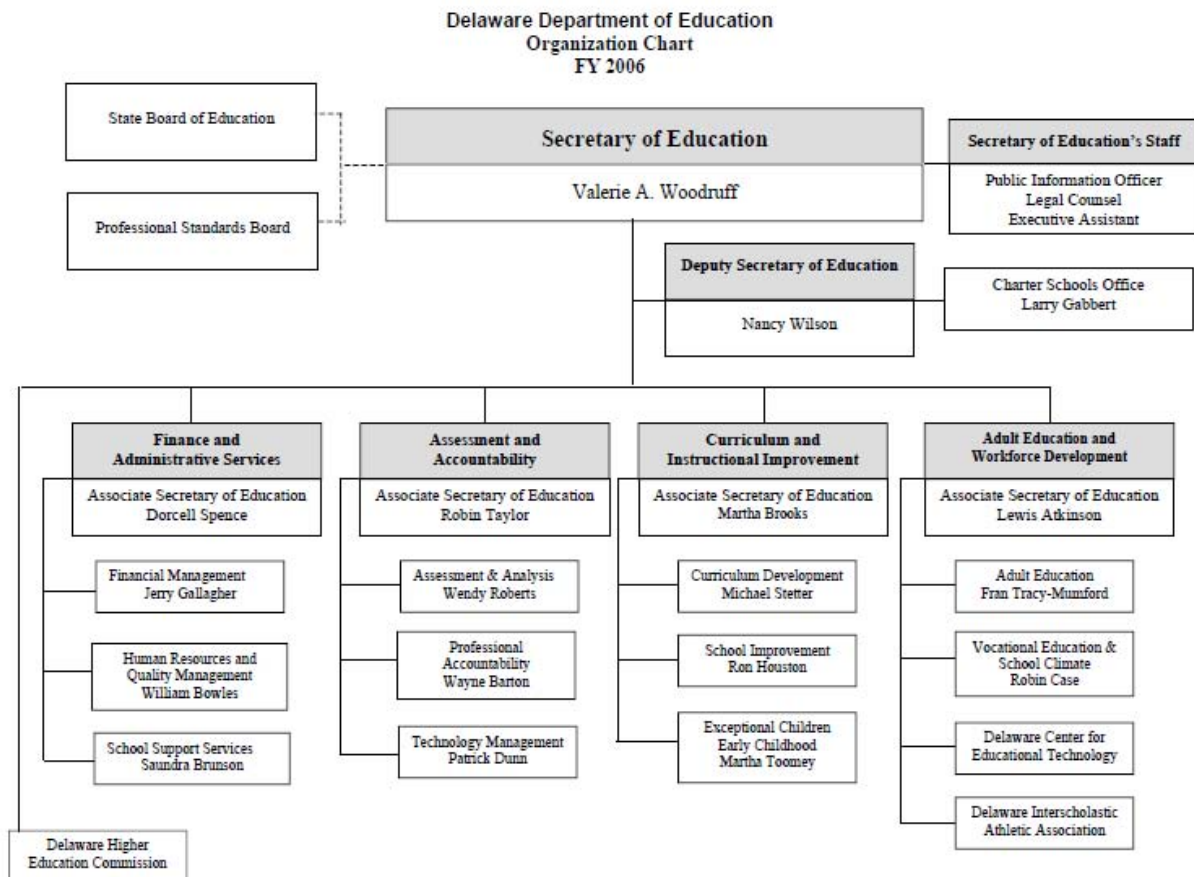
4 州教育省の組織－デラウエア州政府教育省の場合

州教育省の組織は3で述べたように州ごとに異なっている。具体例として、デラウエア州の教育省を見てみることにする。

デラウエア州は、生徒数 119,091 人、教員数 7,856 人、学区数 19、学校数 222 (2003 年時点) であり全米内では小規模な州である。

デラウエア州教育省は、1925 年に公共指導省(The Department of Public Instruction)内に創設され州内の教育サービスに取り組んできた。年々、教育の役割

が拡大してきたことから議会主導で 1997 年に教育省に昇格し、現在に至っている。デラウェア州教育省の組織図は以下のとおりである。



< 出典 > デラウェア州教育省ホームページ、教育省組織図
 (http://www.doe.k12.de.us/files/pdf/dedoe_organizchart2006.pdf)、
 連邦政府教育省教育統計センター Common Core of Data, 2003-2004 school year
 Common Core of Data, 2004-2005 school year

州教育委員会の 7 名の委員は、州内の住民から知事により任命され、上院の承認を得て選出される。任期は 6 年間であり、委員長は知事から任命される。

州教育省長官は、大学卒業以上で教育分野に関する 5 年以上の経験を有する者のうち、州議会上院の推薦を経て、州知事によって任命される。州教育省副長官 (Deputy Secretary) と州教育省参与 (Associate Secretary)、長官補 (Assistant Secretary) は、知事によって任命され、長官の職務を補佐している。

デラウェア州教育省は、学習指導部 (Curriculum and Instructional Improvement)、事業評価部 (Assessment and Accountability)、財務管理部 (Finance and Administrative Services)、生涯学習労務部 (Adult Education and Workforce) の 4 部からなっており、約 240 名の職員が勤務している。

5 デラウェア州教育省の予算

州政府が教育に対してどの程度支出しているか、デラウェア州政府を例に見てみる。

(1) 教育支出費の動向

1990-91年度から2002-03年度まで、デラウェア州の生徒一人あたり教育支出額の推移を見てみると、図7のとおりである。これによると1992-1993年度の5,753ドルから、2002-2003年度には9,368ドルに上昇しており、年平均で5%の伸びとなっている。

デラウェア州立大学の分析²³によると、州政府の教育支出額は1980年以降年々増加してきているが、メディケアやメディケイド²⁴などの医療費に多くの予算が配分される事が予想され、今後の教育予算は圧縮されていくだろうとしている。

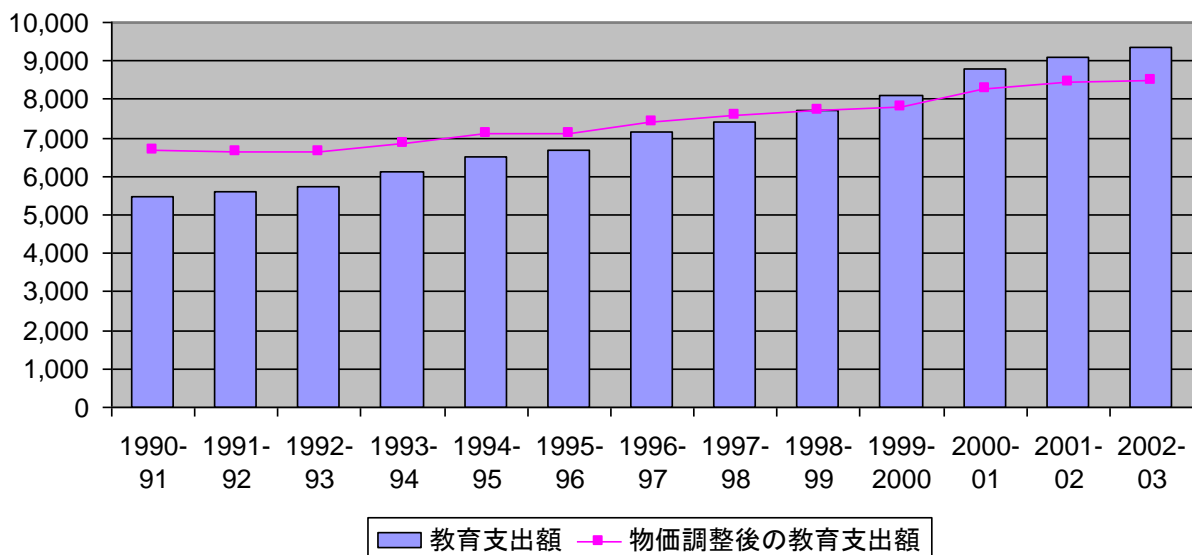


図7 デラウェア州の1生徒あたりの教育支出額の推移（単位：ドル）

<出典>デラウェア州立大学編”Financing public education in delaware state level analysis”
(<http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/19716/1098/1/EdFin04v4.pdf>)

²³ デラウェア州立大学編”Financing public education in delaware state level analysis”4頁参照。

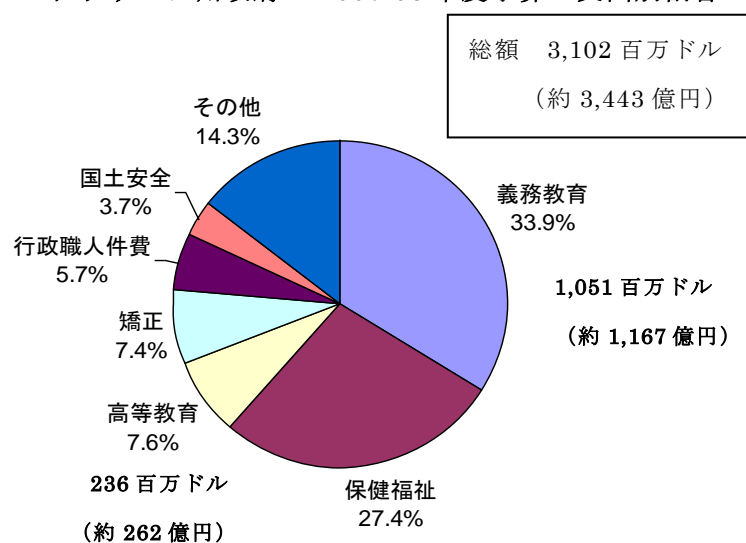
²⁴ メディケア (Medicare) は、1965年に創設された連邦政府が運営する公的医療保険制度である。65歳以上の者、障害年金受給者、慢性腎臓病患者等を対象とし、約4,050万人(2002年)が加入している。メディケイド (Medicaid) は、低所得者に公的医療扶助を行う制度である。メディケイドは通常の医療サービスをカバーする以外に、メディケアがカバーしない長期ケアをもカバーする。(出典 厚生労働省「2003～2004年海外情勢報告」

<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyi200401/b0489.html>)

(2) 州政府予算における教育費の占める割合

2007-08 年度デラウェア州政府の予算の支出別の割合は、図 8 のとおりである。義務教育費の割合は 33.9%であり、高等教育費を含めると 41.5%となっており、教育関連経費が最大の支出になっている。デラウェア州知事は、毎年 1 月に州知事が行う年頭所信演説（State of the State Speech）においても、2005 年から 2007 年まで 3 年連続して、教育政策を最初に述べており、デラウェア州では教育にかなりの重点を置いていることが分かる。

図 8 デラウェア州政府の 2007-08 年度予算の支出別割合



<出典> デラウェア州知事事務局 2007-08 年度予算概要より
(http://budget.delaware.gov/fy2007/07_FINAL_Overview.pdf)

第5節 学校区²⁵ (School District)

1 学校区の機能と役割

学校区とは、教育に関するサービスを提供する特別行政区²⁶のことをいう。

もともと教育に関する権限は州政府のものであるが、大多数の州では、公立学校の運営や意思決定の権限を学校区に代表されるような教育機関（Local Education Agency、LEA と略される）に委ねている。

学校区の主な役割は以下のとおりである²⁷。

- 学校区内の予算決定
- 学校別、事業別の予算配分
- 教員や一般職の雇用
- 生徒の成績に関する年次報告書の作成・公表
- 教員や一般職の給与の決定
- 現任教員の研修に関する企画・実施
- スクールバスの運行
- 学校施設の建設と管理運営
- 設備と消耗品の購入

学校区は、通常、教育委員会（Board of Education）と学校区長（Superintendent）によって指揮監督される学校区事務局を持ち、学校区事務局では学校区内の学校の管理・運営を行っている。学校区は教育委員会が選出される地域と同じ管轄になっていることが多い。

学校区教育委員会は、学校区の意思決定組織であり、その委員は、学校区内の住民から直接選挙で選ばれている。具体的には、学校区内の住民の意見を集約し、学校区内の事業計画や指導方針、予算、建物の管理運営について意思決定し、事業評価を行っている。また、教職員の分限・懲戒処分を行う際には、司法的機能を有する。

学校区長は、多くの場合、教育委員会によって任命され、通常、学校区教育委員会の指揮監督の下、学校区の代表者として事務局を統括し、学校区教育委員会で決定した内容を実施している。さらに、教育委員会の全ての会議に出席し、委員に対して助

²⁵ 多くの書籍において School District は「学区」と訳されていることが多い。しかし、日本語において学区は「公立の小・中学校に就学する者の通学すべき学校を指定するため、教育委員会が設定した区域。」といった意味も持っており、また、日本には存在しない制度であることから、混同しないためにこのレポートでは、「学校区」とする。

²⁶ 米国では、多くの地域において、上下水道や公園の管理、警察行政などの行政サービスを市町村で行わずに、独立して特別行政区を設けて提供している。

²⁷ US Department of Education(2003) “Educaiton in the United States A brief overview” を参考とした。

言を行っている。一般的に、学校区長は、優秀な教育者としての実績を有している教育の専門家として雇用されている。

学校区の形態は、州ごとに異なっており²⁸、米国国内で統一された制度はない。特殊な学校区の例としては、学校区が市の行政機関の一部であるニューヨーク市や、州政府が直接学校区の運営を行っているハワイ州が挙げられる。

2 州政府との関係

第4節1で述べたように、州政府は教育水準・教育計画を定め、補助金を管理運営することにより、学校区を通じ、教育機関の取り組みを支援している。州政府による学校区への拘束力の強さは州によって異なっており、コロラド州のように州政府が学校区をまとめているところもあれば、ニューヨーク州のように教育に関する権限のほとんどを学校区に委ねているところもある。

近年は、第2章で述べる NCLB 政策の影響があり、例えば、コロラド州では、ほとんどの学校区が州政府の方針に沿って事務を行うようになってきており、州政府も、自らが設定した学力向上目標を達成するために、学校区に対してパンフレット等を用いた NCLB 政策の説明会、学校区から州政府に対する要望アンケート、教員に対しては教科指導の研修会などを実施し、州内の学校区への情報提供・情報収集を積極的に行っている²⁹。

その一方で、オハイオ州シンシナティ学校区のように大規模な学校区では、必ずしも NCLB 政策の影響で州政府との関係が変わったとは言えないようである。オハイオ州シンシナティ学校区の副学校区長によれば、州政府から NCLB 政策の実施経費の補助金を受けるために書類を提出することは多くなったが、州政府からの支援が劇的に増えたということはなく、実際、州政府との協議は学校区の活動について法律的に正しいかを確認する程度で変化があったわけではないとのことである。現実的な話として、州政府職員の多くは郊外や地方の学校区の経験はあるが、都市部の学校区の経験がなく、技術的な助言をするのが難しいということも一因ではないかとのことであった³⁰。

²⁸ 例えば、ニューヨーク州では、公立学校区、連合公立学校区、中央学校区、市学校区、中央高等学校区の5種類の学校区がある。財団法人自治体国際化協会編（2006）「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」

<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/23.pdf>

²⁹ 2006年2月に筆者が行った聞き取り取材による。

³⁰ 2006年6月に筆者が行った聞き取り取材による。

3 学校区数

生徒規模別に学校区数の推移を見ると図9のとおりであり、各州の学校区数は表2のとおりである。

連邦政府教育統計局のデータによれば、1959-60年には米国内に約40,000学校区あったが、統廃合などにより、急激に減少し、1990-91年には約15,300となり、2003-04年には約14,300に減少している。

1990-91年以降の学校区数について生徒規模別に見ると、300人未満の学校区は減少傾向にあり、10,000人以上の学校区が若干増加傾向にある。

各州の学校区数を見ると、テキサス州のように1,000を超える学校区を持っている州もあれば、ハワイ州のように州内に学校区が1つしかない州もある。

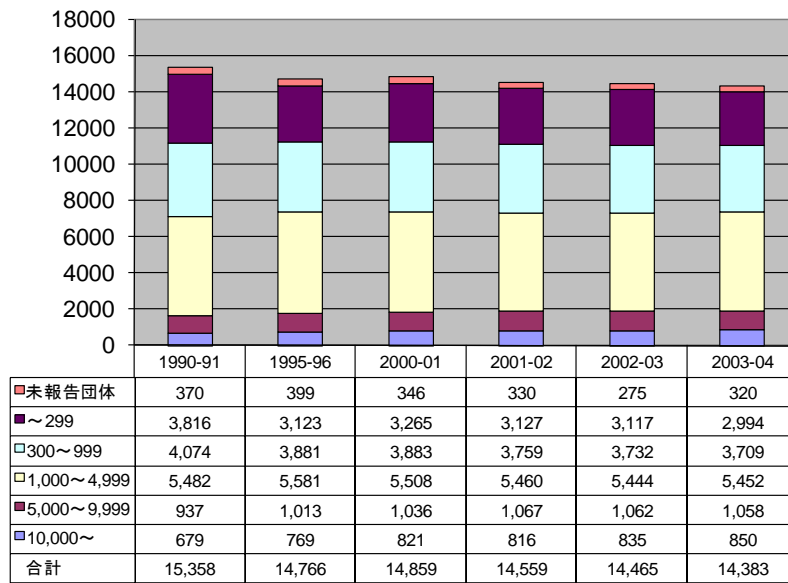


図9 学校区数（生徒規模別、1990～2003年度）

<出典>

連邦政府教育統計局ダイジェスト 2005年版（データは2003年度まで）

図9 (http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_085.asp)

表3 (http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_086.asp)

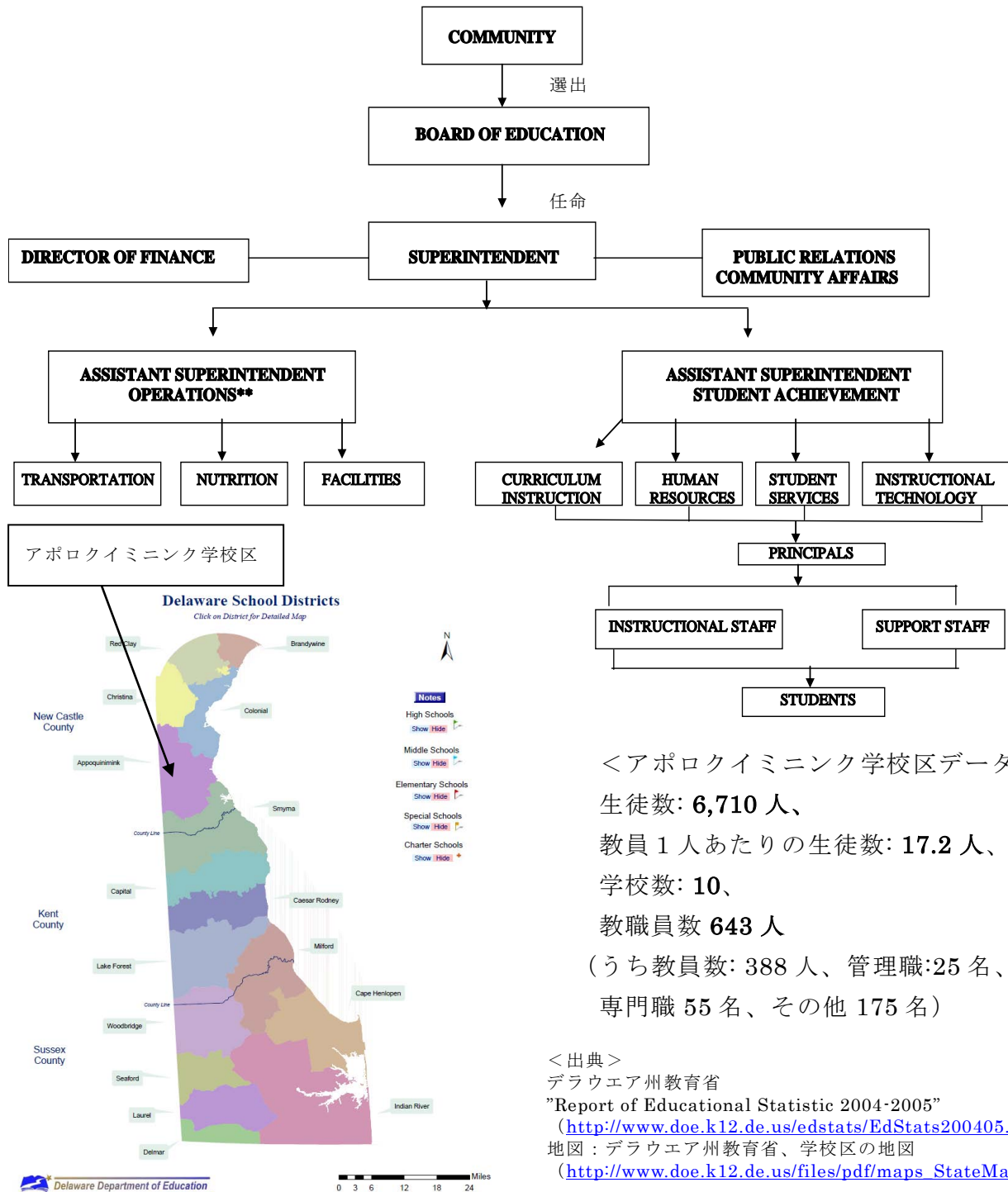
表2 各州の学校区数（2003）

州名	学校区数
アラバマ	130
アラスカ	53
アリゾナ	313
アーカンソー	309
カリフォルニア	989
コロラド	178
コネティカット	166
デラウェア	19
ワシントンD.C.	1
フロリダ	67
ジョージア	180
ハワイ	1
アイダホ	114
イリノイ	887
インディアナ	294
アイオワ	370
カンザス	302
ケンタッキー	176
ルイジアナ	68
メイン	283
メリーランド	24
マサチューセッツ	350
ミシガン	553
ミネソタ	348
ミシシッピ	152
ミズーリ	524
モンタナ	438
ネブラスカ	518
ネバダ	17
ニューハンプシャー	178
ニュージャージー	598
ニューメキシコ	89
ニューヨーク	726
ノースカロライナ	117
ノースダコタ	213
オハイオ	613
オクラホマ	541
オレゴン	199
ペンシルベニア	501
ロードアイランド	38
サウスカロライナ	89
サウスダコタ	172
テネシー	136
テキサス	1,040
ユタ	40
バーモント	299
バージニア	134
ワシントン	296
ウエストバージニア	55
ウイスコンシン	437
ワイオミング	48
米国合計 (準州・直轄領等除く)	14,383

4 学校区の組織例ーデラウェア州アポロクイミンク学校区

では、学校区の一例として、デラウェア州のアポロクイミンク学校区の組織を見ることとする。組織図は図 10 のとおりである。

APPOQUINIMINK SCHOOL DISTRICT ORGANIZATIONAL CHART



<アポロクイミンク学校区データ>

生徒数: **6,710** 人、

教員 1 人あたりの生徒数: **17.2** 人、

学校数: **10**、

教職員数 **643** 人

(うち教員数: 388 人、管理職:25 名、
専門職 55 名、その他 175 名)

<出典>

デラウェア州教育省

"Report of Educational Statistic 2004-2005"

(<http://www.doe.k12.de.us/edstats/EdStats200405.asp>)

地図: デラウェア州教育省、学校区の地図

(http://www.doe.k12.de.us/files/pdf/maps_StateMap.pdf)

図 10 デラウェア州アポロクイミンク学校区組織図

学校区内の住民（Community）は、学校区教育委員会(Board of Educaiton)の委員を選出する。学校区教育委員会は、教育区長(Superintendent)を任命する。

学校区長は、学校区内の代表者として、学校区の運営について責任を持っており、副学校区長(Assistant Superintendent)は、2名でそれぞれ担当部局を統括し、学校区長を補佐する。さらに、各部局として、交通部、栄養部、施設部、学習指導部、人事部、学生支援部、教育指導部があり、学校区内の学校の管理・運営を行っている。

5 学校区の主な収入

学校区の主な収入は、学校区内に課税される地方税、州政府からの補助金、連邦政府からの補助金である。これらの比率は、学校区の状況により異なり、裕福な団体の中には州政府や連邦政府からの補助金の割合が非常に少ない団体もある³¹。

学校区が課税する地方税のほとんどは財産税である。大多数の学校区は市町村と独立した課税徴収権を持っており、学校区内の財産などに対して課税できる³²。例外として、ニューヨーク州内の大都市（ニューヨーク市、バッファロー市など）では、市議会が課税徴収権を持ち、予算を教育委員会が作成し、市議会に提出して承認を得ている。財産税という性格上、学校区内の富裕度により、学校区間の教育財源の格差が生じることになるため、結果的に教育水準の格差を生じさせている³³。その他、ニューヨーク州内では公共施設費に対する動産税に課税している学校区もある。

州政府からの補助金は、学校区が安定した学校運営を行うために配分される補助金であり、普通補助金（Formula）と特別補助金（Competitive)の2種類に分かれる。普通補助金は、生徒数、課税対象物件、学校区内の税収、学校区の規模や組織運営などを考慮した計算方法に従い、機械的に算出され、すべての学校区に配分されている。州政府の補助金は大部分が普通補助金で占められている³⁴。特別補助金は、州政府が企画した試験的事業や特殊な教育を学校区が行う場合の補助金であり、一般的には、複数の学校区の応募の中から州政府の審査を経て選定され配分されている。

連邦政府からの補助金は、州政府のそれに比べると少額であるが、貧困層地区への補助金や障害児教育、生涯教育、薬物・学校安全対策など、教育の機会均等を主眼と

³¹ 例えば、カリフォルニア州内の Laguna Beach Unified School District では、2003-2004 年度の歳入の割合が、連邦政府 2%、州政府 10%、学校区 88%となっている。

³² 課税権は持っているものの、課税率の増減については法的制約を受けている。財団法人自治体国際化協会編（2006）「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」105、130 頁、<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/23.pdf>

³³ 教育財源の平等性については、財団法人自治体国際化協会編・クレアレポート No.141（1997）「米国の公教育改革とチャータースクール—公教育の選択・分権・民営化—」第1章第2節2.を参照、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr141/index.html

³⁴ 2006 年 2 月のコロラド州教育省への取材によれば、コロラド州政府の普通補助金・特別補助金の割合は概ね 9：1 とのことである。

した連邦政府教育省が実施するプログラムを学校区が実施する場合に配分される。

6 学校区の予算

学校区の予算がどのようになっているか、2003-04年度と2004-05年度のアポロクイミニク学校区の歳入・歳出をしてみることにする（図11～14）。

2003-04年度については、歳入は地方税と州政府補助金で約7割を占めている。歳出は学校運営経費が約7割を占めている。このうち、授業関連経費（教科担当教員の給与や教材費など）が約4割を占め、この他、施設管理経費に8.0%、スクールバス経費に4.7%の予算が用いられている。

2004-05年度については、前年度と比べて予算額が大幅に拡大している。歳入の増加は、学校区がレファレンダム（住民投票）により、前年度の2003年10月に小学校の新設による増税を提案し承認されたこと、2004年3月に州政府が投資計画とし地方債を発行して学校区に配分したことによるものである。歳出の約4割が翌年度繰越金となっているが、これは新設される小学校の建設資金に使われることになっており、経常経費は前年度と比較して大きな変化はないとのことである³⁵。

【コラム】補助金を活用し依存するようになった州政府と学校区¹

伝統的に教育事業の財源の大部分は州政府と学校区などによってまかなわれてきたが、NCLB法が求める事業を実施するに当たって、自己財源の持ち出しを少なくするために、連邦政府の補助金をできるだけ獲得する意味は大きいことから、州政府は以前よりも連邦政府の補助金に注目するようになってきている。

補助金の獲得のために多くの州はワシントンD.C.にロビー活動をするための事務所を開いており、また、テキサス州やイリノイ州などでは、活用できる連邦政府の補助金に関する情報を周知するために毎週電子メールを配信している。

また、連邦政府の補助金により、これまで自己財源だけでは実現が難しい事業ができるようになったため、学校区も連邦政府の補助金に依存する傾向が出てきている。

例えば、ケンタッキー州レキシントン市にあるディーブ・スプリングス小学校では、幼稚園から3年生までの280名の生徒のための読解力プログラムを見直すために、最近3年間で年間17万ドルの連邦政府の補助金を受け取り、新しい教材を15万ドルで買い、また、常勤の読解力の専門家と読解力の非常勤講師を雇った。これにより、読解力が不足していた生徒90名に対し、彼らのニーズに合わせた読解力の専門家による指導をできるようになった。この小学校の校長は、「連邦政府の補助金のおかげで、昨年、読解力の学力測定による評価で熟達レベルになった生徒が昨年の2倍以上の約66%になった。連邦政府の補助金が無ければ、今、私たちがやっていることは何もできません。」と語っているという。

³⁵ 2007年2月にアポロクイミニク学校区の学校区長からメールで得た回答による。

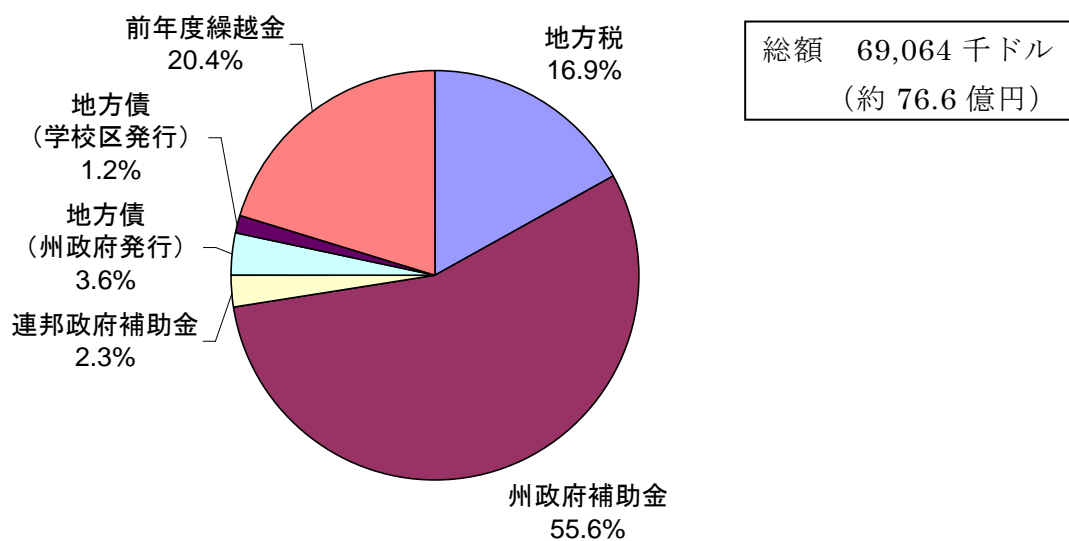


図 11 アポロクイミンク学校区の歳入 (2003-04 年度)

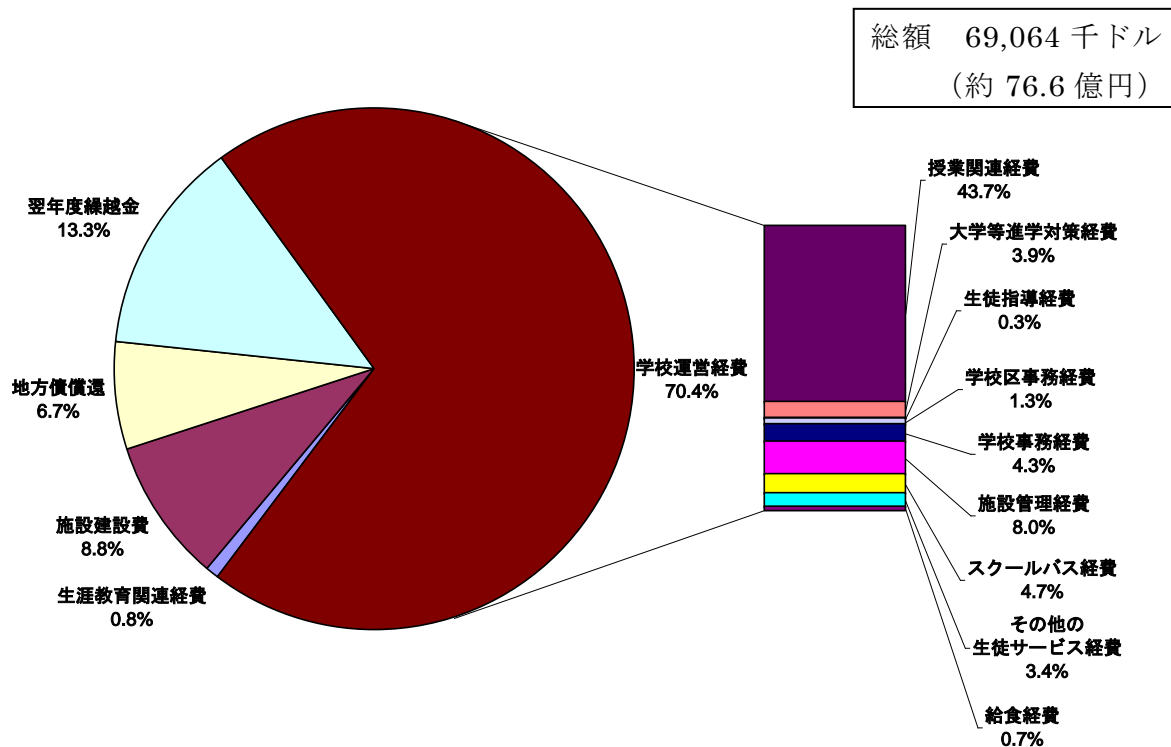


図 12 アポロクイミンク学校区の歳出(2003-04 年度)

< 出典 > デラウェア州教育省 "Report of Educational Statistic" 2003-04 年度版、2004-05 年度版
(<http://www.doe.k12.de.us/edstats/EdStats200405.asp>)

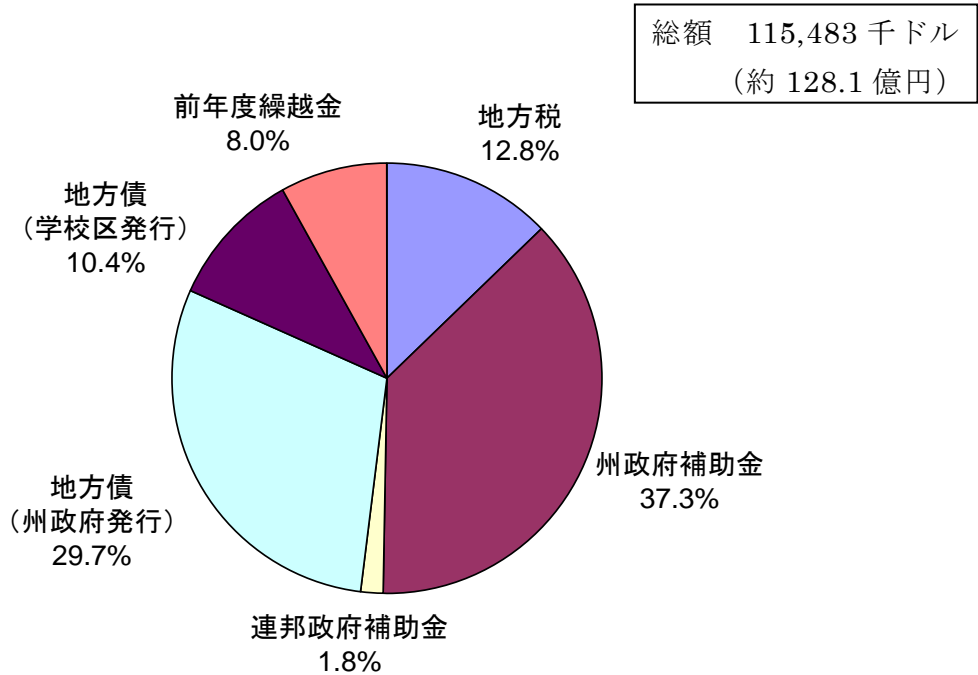


図 13 アポロクイミニク学校区の歳入 (2004-05 年度)

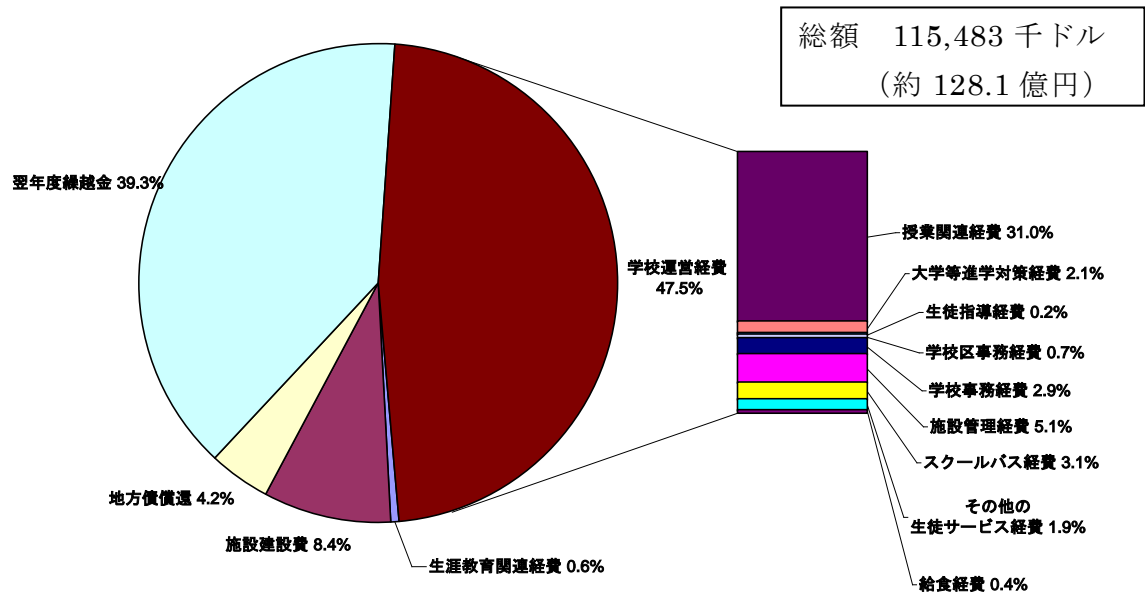


図 14 アポロクイミニク学校区の歳出 (2004-05 年度)

< 出典 > デラウェア州教育省 "Report of Educational Statistic" 2003-04 年度版、2004-05 年度版
(<http://www.doe.k12.de.us/edstats/EdStats200405.asp>)

第6節 学校

1 学校の組織図

学校とは、生徒達に技能と知識を与えるために作られた教育サービス組織であり、また、学区の下部組織としての機能も有する³⁶。

初等中等教育の一般的な学校の組織を表すと図15のとおりである。

校長は、学区から管理職として雇用され、学校の責任者であり、校内の教育活動や行政事務の運営・管理、職員の管理監督を行っている。

副校長は、校長と同様に学区から管理職として雇用され、校長の職務を補佐する。校長に事故があったときは校長に代わり職務を行う。なお、学校の規模に応じて、副校長職が無い場合や、複数いる場合もある。

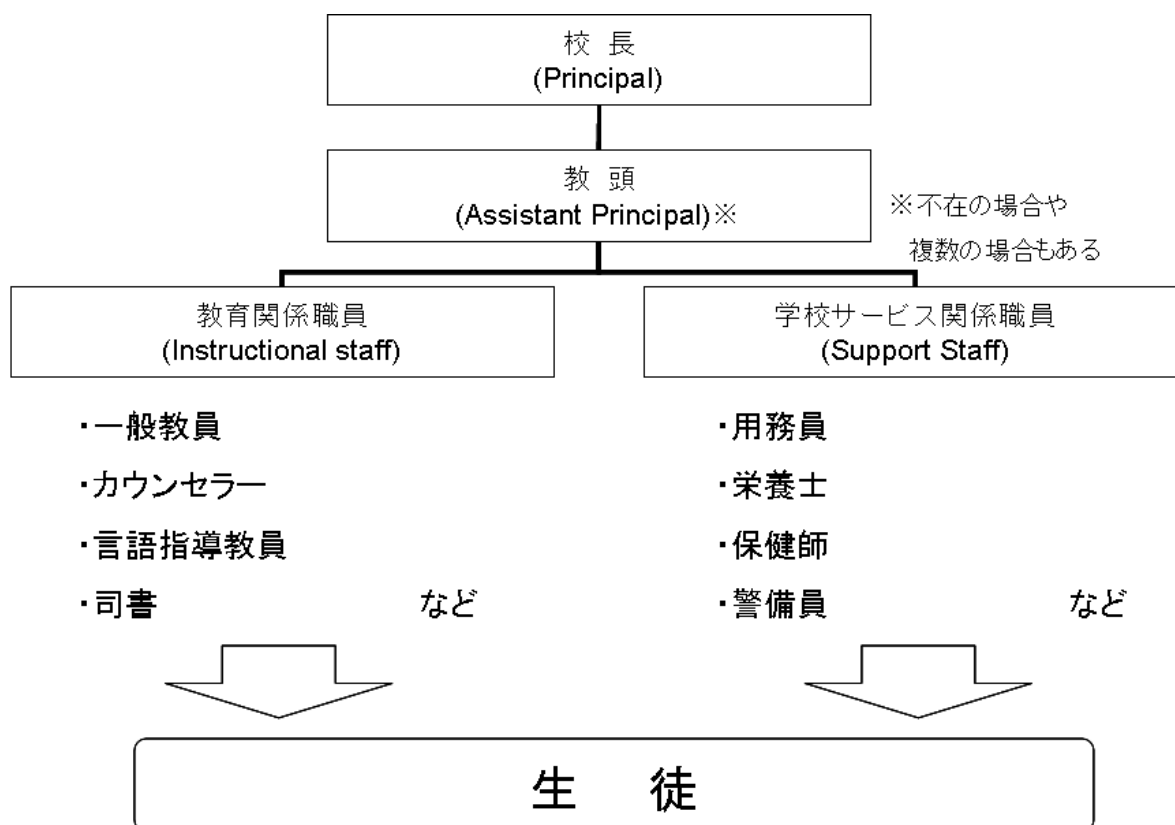


図 15 米国の一般的な学校の組織図

³⁶ ウィスコンシン州教育省ホームページの School の定義より (<http://dpi.state.wi.us/lbstat/defini.html>)

学校内の職員は大きく、教育関係職員（Instructional staff）と学校サービス関係職員（Support Staff）に分かれる。

教育関係職員には、教科指導を行う一般教員、生徒指導を行うカウンセラー、英語が母国語でない生徒に対し英語指導を行う言語指導教員、図書館を担当する司書などが含まれる。この他、学校の規模、生徒の需要に応じて、様々な種類の職員が常勤することがある。なお、教科指導と生徒指導については役割分担がなされており、職員間での連携はするが、兼務はしないのが一般的である。

学校サービス関係職員には、学校の掃除を行う用務員、給食指導を行う栄養士、保健指導を行う保健師、校内の安全を保つための警備員などがある。最近では、生徒の成績や学習態度を管理するためのデータが電子化され、また、授業でもコンピュータを利用した教育が行われているため、情報処理専門の技術者が常駐する学校もある³⁷。

2 学校区との関係

各学校の運営は学校区が行っており、学校と学校区の関係は非常に密接である。学校区は学校に対し、学習方針や学習指導の相談に乗ったり、教員の派遣など、実務面のサポートを行ったりしている。

3 学校数

米国国内の学校数の推移を見ると、図 16 のとおりである。1990 年には約 84,500 校あった学校が、近年の生徒数の増加などにより、2000 年には約 93,200 校、2003 年には約 95,700 校まで増えていることが分かる。

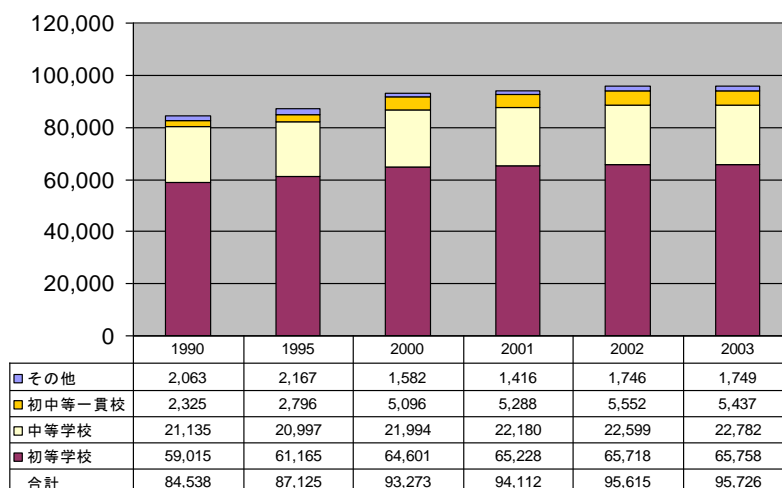


図 16 米国の学校数（学校別、1990－2003 年度）

< 出典 > 連邦教育統計局ダイジェスト 2005 年版（データは 2003 年度まで）
http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_086.asp

³⁷ 例えば、デラウェア州キャピタル学校区ドーバー高校には、情報処理担当者として 2 名の職員が常駐している。

4 登校日数、就学時間³⁸

年間の登校日数については、初等学校、中等学校ともに、一般的に180日前後となっているが、学校区によって異なる。通常、学校年度は、8月下旬から9月初旬に始まり、5月下旬から6月中まで運営される。ほとんどの州は、学校年度あたり180日以上実施することを求めている。就学時間は1日あたり6時間が標準的である。地域の活動として放課後プログラムを実施するところもある³⁹。

長期休暇の日程は地域の状況によって異なる。休日については、学校から年間カレンダーが配布されるなどして保護者などに周知されている。多くの学校では12月の最終週から1月の最初の週に長期休暇を設定している。また、地域によっては、自宅から遠い学校に通っている生徒のために、長期間の冬休みや春休みを設定することもある。

5 クラスはどのように編成されるか⁴⁰

小学校 (Elementary School) では、一般的に教員1人あたり生徒が18~25名になるように編成される。米国教育省では、クリントン政権時代の1998年に「The Class-Size Reduction Program」を発表⁴¹して、少人数クラス化に取り組んでおり、教員1人あたりの生徒数は年々減少してきている (図17参照)。クラス編成に当たっては、人種の多様性 (Diversity) や男女比なども配慮される。学校によっては、美術、音楽、コンピュータ、体育の科目は専任の教員を配置し

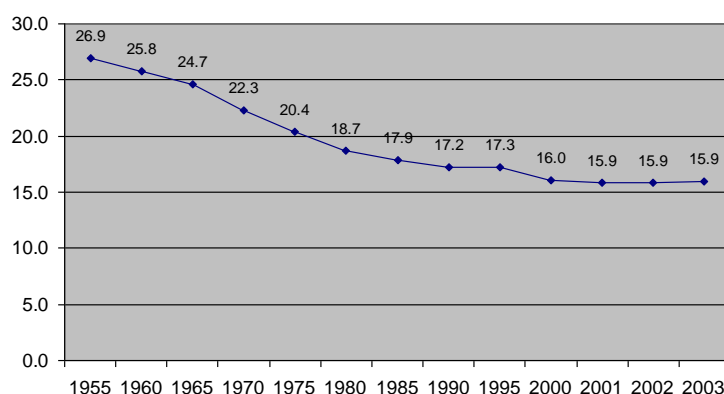


図17 教員1人あたりの生徒数 (公立学校)

<出典>

連邦教育統計局ダイジェスト 2005年版 63表

(http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_063.asp)

³⁸ Anne P. Copeland and Georgia Bennett, *Understanding American Schools – The Answers to Newcomers’s Most Frequently Asked Questions*, The Interchange Institute, 2005, p.59-60

³⁹ 例えば、2006年2月に州議会議員連盟主催の Education and Finance Seminar で紹介された事例の一つとして、カリフォルニア州の After School Education and Safety Program がある (<http://www.cde.ca.gov/ls/ba/as/pgmdescription.asp>)。この州内のプログラムによりロサンゼルス市の LA’s BEST という団体が活動している。詳細は、<http://www.lasbest.org/program/activities.php> を参照。

⁴⁰ Anne P. Copeland and Georgia Bennett, *Understanding American Schools – The Answers to Newcomers’s Most Frequently Asked Questions*, The Interchange Institute, 2005, p.34-35

⁴¹ 日本語訳されたものとして、米国教育省他著、西村和雄・戸瀬信之編訳「アメリカの教育改革」京都大学学術出版会、2004年、69~95頁

ているところもある⁴²。

中学校(Middle School)や高校(High School)になると、個々の生徒の学力レベルに応じた授業編成が行われる。一般的には、生徒達は授業が行われる場所や時間、教員名が書かれた時間割を受け取り、教員がいる教室に移動して授業を受けることになる。

6 教員資格、免許取得の要件

教員は、学校区の教育委員会により直接採用され、雇用期間は学校区との契約によって決まる。

教員になるためには、教員免許を保有していることが求められる。教員免許の資格については州法により定められており、他の州で教員免許を使うことは一般的にできない。

免許取得については、州ごとに異なるが、一例として、デラウェア州の教員免許制度⁴³をみると、州教育委員会は、教員免許の資格などについて審査する基準委員会⁴⁴ (The Standards Board) を設置する。教員免許の基準は、基準委員会が作成し、州教育委員会の承認を得て決定される (州法第 1203 条)。

また、デラウェア州の教員免許は、第 1 段階 (Initial licensure)、第 2 段階 (Continuing licensure)、第 3 段階 (Advanced licensure) と分かれている (図 18)。

第 1 段階の免許には 3 年間の有効期限が与えられる。取得するためには、4 年制大学卒業資格、Praxis I⁴⁵などの一般教養試験の合格、教育実習プログラムの終了 (またはそれに準じる活動実績) が必要となる (州法第 1210 条)。

第 2 段階の免許には 5 年間の有効期限が与えられる。取得するためには、第 1 段階の免許取得要件を満たし、州政府が基準を定める年間の人事評価において不十分とい

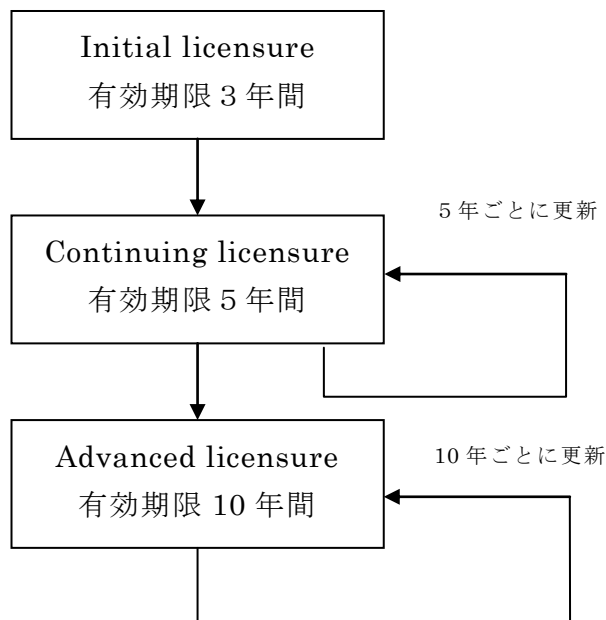


図 18 デラウェア州の教員免許制度

< 出典 > デラウェア州法第 14 章第 12 節

⁴² これらの専任教員は複数の学校を掛け持ちしていることもある。

⁴³ デラウェア州の教員免許制度についてはデラウェア州法を参照した (<http://delcode.delaware.gov/title14/c012/index.shtml>)。

⁴⁴ 基準委員会の委員は、公立学校の教員から 8 名、学校区から 4 名、学校区教育委員会から 1 名、親代表から 2 名、高等教育関係者から 1 名の 16 名で構成されている。基準委員会の委員長は州知事が任命する (州法第 1206 条)。

⁴⁵ ETS (Educational Testing Service) が実施の教員志望者に対する、読解力、筆記力、計算力を見る試験のこと。

(<http://www.ets.org/portal/site/ets/menuitem.1488512ecfd5b8849a77b13bc3921509/?vgnnextoid=27832d3631df4010VgnVCM10000022f95190RCRD&vgnnextchannel=6d315ee3d74f4010VgnVCM10000022f95190RCRD>)

う評価が一度も無かったことが条件となる（州法第 1211 条）、この免許は、第 3 段階に進まなくとも、再度更新することが出来る（州法第 1212 条）。

第 3 段階の免許は、有資格者に対して、全国教育専門職基準委員会が認定する上級ライセンスと同じ資格が与えられ、10 年間の有効期限となる。この免許は 10 年おきに更新される（州法第 1213 条）。

7 教員数

公立学校の教員数は約 305 万人（2003 年）であり、1994 年から 2003 年までの推移を見ると、図 19 のとおりである。近年は生徒数の増大に伴い、教員数は増加傾向にある。

次に、州ごとの教員数と教員 1 名あたりの生徒数を見ると、表 2 のとおりである。

教員数が多い州は、順にカリフォルニア州（約 30.4 万人）、テキサス州（約 28.9 万人）、ニューヨーク州（約 21.6 万人）であり、少ない州は、ワイオミング州（約 6,500 人）、デラウェア州（約 7,700 人）、アラスカ州（約 7,800 人）である。教員 1 名あたりの生徒数は、米国全体で初等教育 20.1 名、中等教育 12.9 名（2003 年）である。

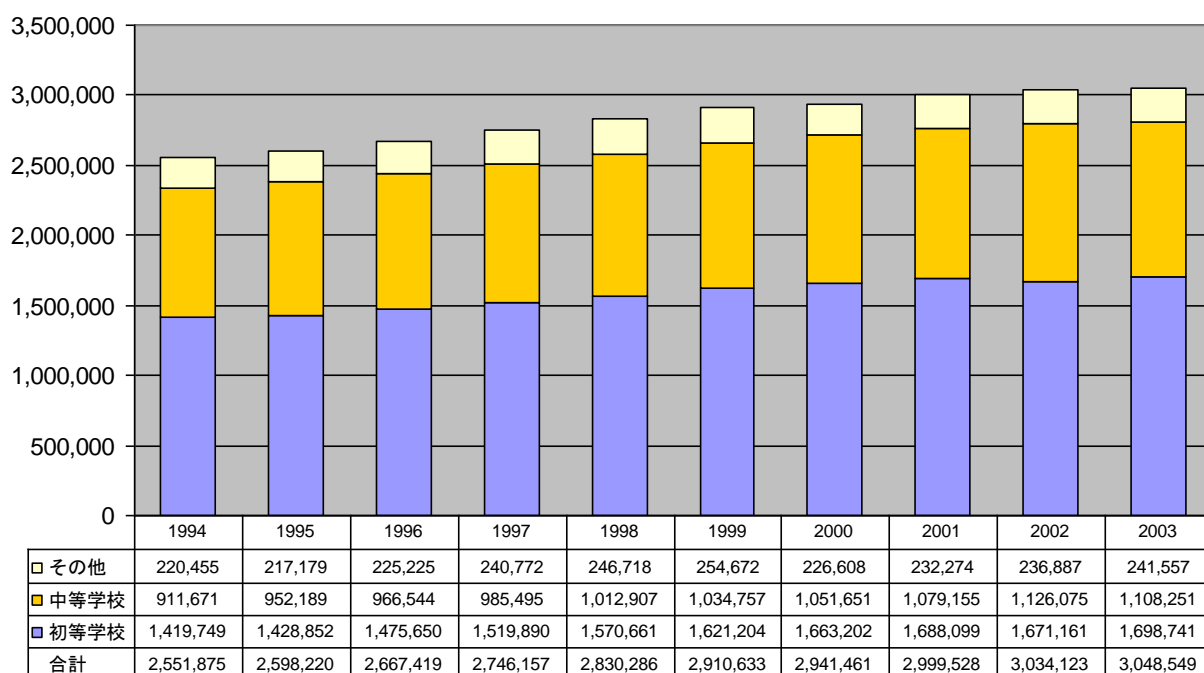


図 19 米国の教員数の推移（1994-2003 年）

< 出典 > 連邦政府教育省教育統計センター(2006) (<http://nces.ed.gov/ccd/stNfis.asp>)

8 統計で見る教員の特徴

米国の教員の特徴を見るために、連邦政府教育省教育統計センターの資料を用いて、男女比、人種構成、年齢構成、経験年数、学歴の割合をしてみる。

教員の男女比を見てみると、図 20 のとおりである。米国では、4 人に 3 人は女性であり、日本と比べ、女性の比率が大きい。

教員の人種構成を見ると、図 21 のとおりであり、米国国内では、白人の教師が 84.3%（1999 年）と圧倒的に多い。

米国と日本の教員の年齢構成を見てみると、図 22 のとおりである。米国、日本ともに、40 代以上の比率は大きな違いがないが、日本は、50 代以上の教員がほぼ半数を占めており、各年代のばらつきが大きいのが特徴的である⁴⁶。

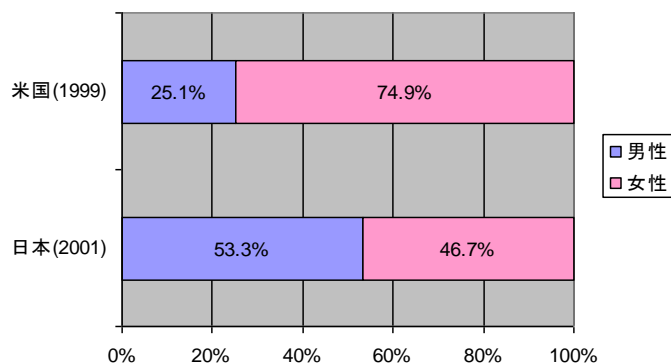


図 20 米国と日本の教員の男女比

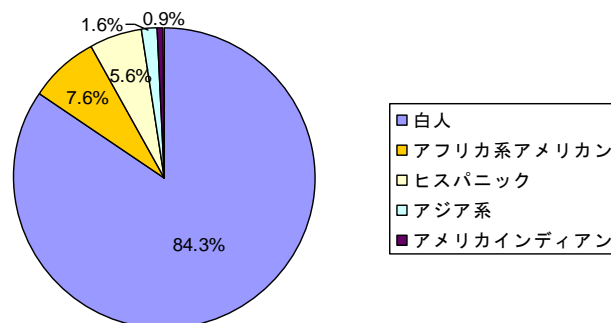


図 21 米国の教員の人種構成(1999 年)

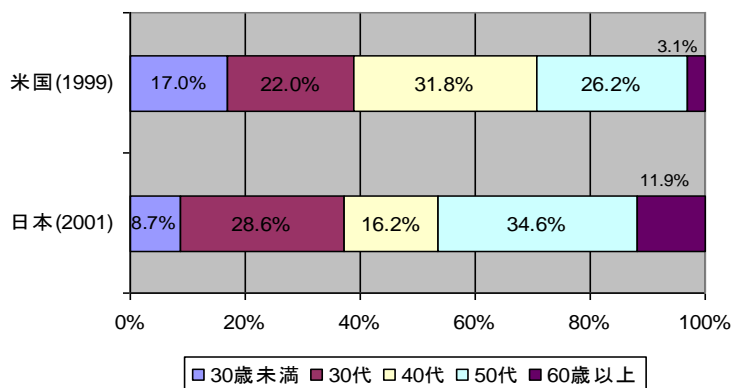


図 22 米国と日本の教員の年齢構成

< 出典 > 図 20～22

- ・連邦教育統計局ダイジェスト 2005 年版 (http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_066.asp)
- ・文部科学省 平成 13 年度学校教員統計調査 (http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/002/2002/index.htm)

⁴⁶ 日本では文部科学省が国内全体の教職員の定員管理を行っているのに対し、米国ではそれぞれの学校区に委ねられていることを考えると、この結果は興味深い。

また、教員の経験年数の分布を見ると、米国は図 23、日本は図 24 のとおりである。米国の教員は 10 年未満の職員が 4 割いるのに対し、日本は 2 割程度となっており、平均年数が高いことが分かる。

教員の学歴を見ると、米国は図 25、日本は図 26 のとおりである。日本では、大学卒業者が 8 割以上を占めるのに対し、米国では 5 割程度であり、4 割以上の教員が修士を卒業している。これは、学歴が給与に反映する仕組みになっているからであると思われる。

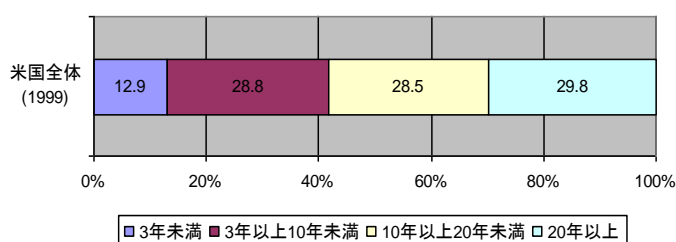


図 23 米国の教員の経験年数 (1999 年)

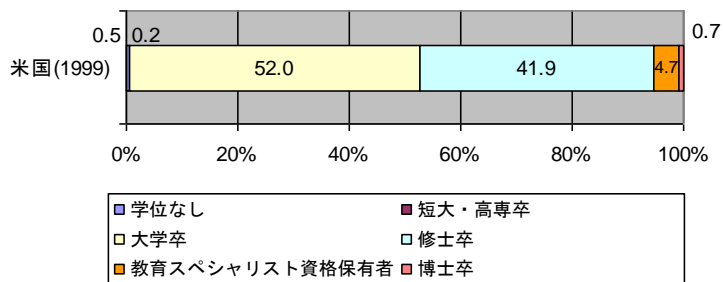


図 25 米国の教員の学歴 (1999 年)

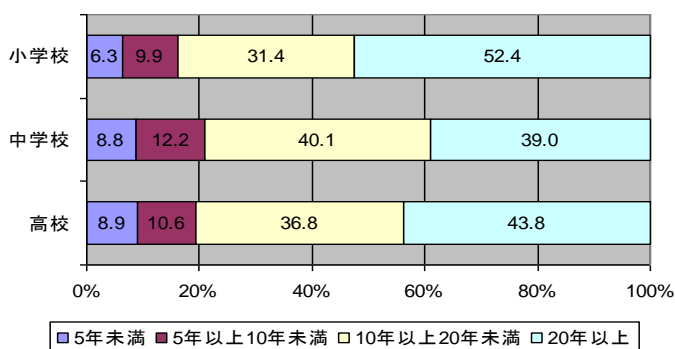


図 24 日本の教員の経験年数 (2001 年)

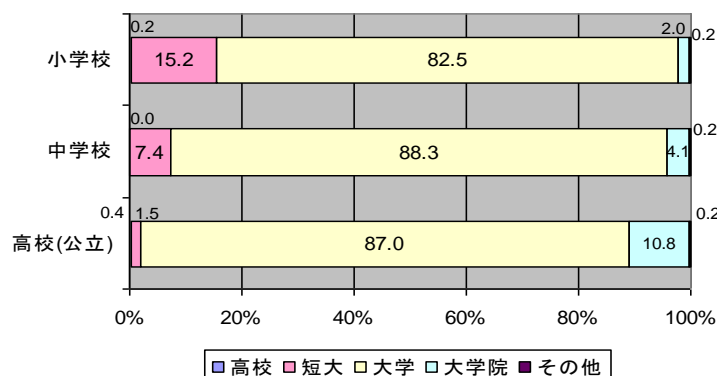


図 26 日本の教員の学歴 (2001 年)

< 出典 >

- ・ 図 23・25: 連邦教育統計局ダイジェスト 2005 年版
(http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_066.asp)
- ・ 図 24・26: 文部科学省 平成 13 年度学校教員統計調査
(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/002/2002/index.htm)

9 教員の平均給与

米国の教員の平均は、年間 47,750 ドルである (2004 年)。なお、1994-95 年からの推移は図 27 のとおりであり、各州の状況は表 3 のとおりである。

この推移を見ると、一見、年々上昇しているように見えるが、物価調整をすると横

ばいとなっており、全体としてみれば実際の給与は増えていない。

また、ほぼ同条件の一般労働者の平均給与と比較すると、教員の平均給与額は高くなっている。また、ある調査によると、労働統計のデータを用いて、米国 66 都市の給与を時給ベースで比較したところ、教員給与は非営業職のホワイトカラーの平均よりも 36% 高く、専門職や技術者の平均よりも 11% 高いという結果が出ているとのことである⁴⁷。

さらに、各州の状況を見ると、最も高いのはコネティカット州の 58,688 ドルであり、最も低いのはサウスダコタ州の 34,040 ドルである。各州で金額が異なるのは、教員の給与は、一部の州において州法令などで定められているものを除き、団体交渉を通じて学校区教育委員会と教員組合間で締結された協約により決定されており、各学校区が独自に俸給表を定め、教員に対し支給しているためである⁴⁸。また、1999-00 年度から 2004-05 年度までの給与の推移を見ると、実額では増加していても、物価調整後は減少している州もあることが分かる。

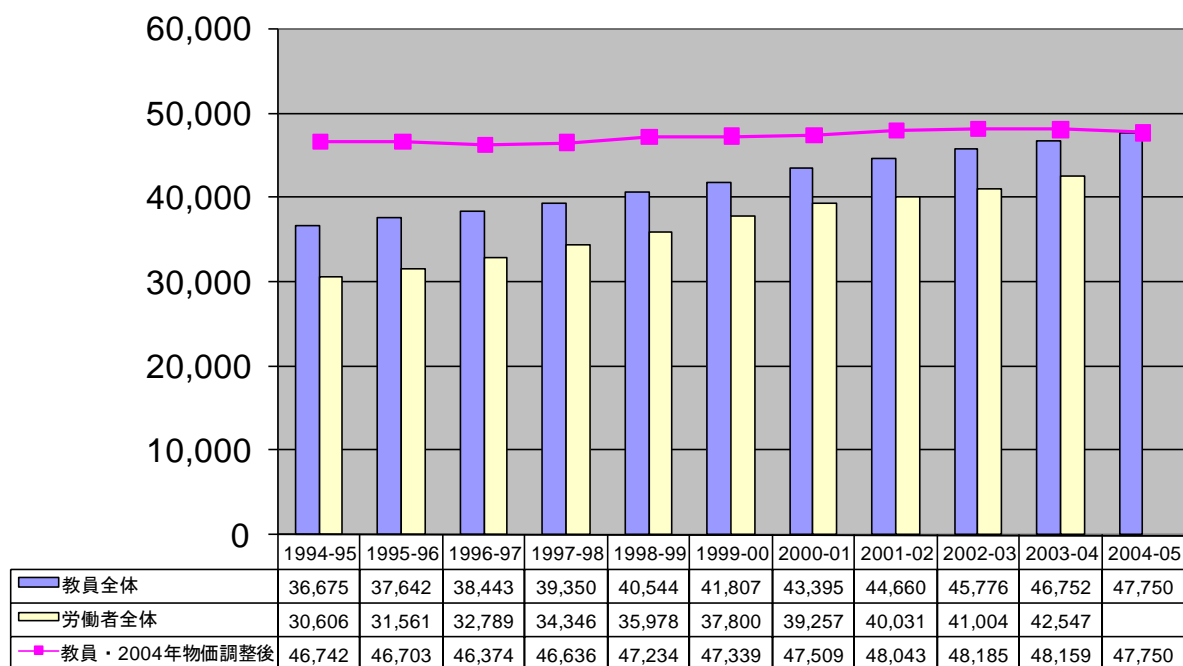


図 27 米国の教員の平均給与

< 出典 > 連邦教育統計局ダイジェスト 2005 年版 (データは 2003 年度まで)
http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_064.asp

⁴⁷ J 年間学力向上目標. GREENE and MARCUS A. WINTERS” How Much Are Public School Teachers Paid?” Manhattan Institute(2007) (http://www.manhattan-institute.org/html/cr_50.htm)

⁴⁸ 米国の教員の給与については、文部科学省編「諸外国の教員 (2006)」国立印刷局の 54~62 頁に詳しく紹介されている。

米国/州名	1999-2000年度 平均給与(実額)	1999-2000年度 2004年度物価調整後	2004-2005年度 平均給与	日本円換算 (ドル=111円)	順位	増減率 1999物価調整後 →2004	増減率 1999実額 →2004
アラバマ	36,689	41,544	38,863	4,313,793	45	-6.5%	5.9%
アラスカ	46,462	52,610	52,424	5,819,064	11	-0.4%	12.8%
アリゾナ	36,902	41,785	42,905	4,762,455	28	2.7%	16.3%
アーカンソー	33,386	37,803	40,495	4,494,945	36	7.1%	21.3%
カリフォルニア	47,680	53,989	57,876	6,424,236	3	7.2%	21.4%
コロラド	38,163	43,213	44,161	4,901,871	23	2.2%	15.7%
コネティカット	51,780	58,631	58,688	6,514,368	1	0.1%	13.3%
デラウェア	44,435	50,314	50,869	5,646,459	13	1.1%	14.5%
ワシントンD.C.	47,076	53,305	58,456	6,488,616	2	9.7%	24.2%
フロリダ	36,722	41,581	41,081	4,559,991	32	-1.2%	11.9%
ジョージア	41,023	46,451	46,526	5,164,386	18	0.2%	13.4%
ハワイ	40,578	45,947	44,273	4,914,303	22	-3.6%	9.1%
アイダホ	35,547	40,250	42,122	4,675,542	30	4.6%	18.5%
イリノイ	46,486	52,637	55,629	6,174,819	7	5.7%	19.7%
インディアナ	41,850	47,387	46,851	5,200,461	17	-1.1%	11.9%
アイオワ	35,678	40,399	40,347	4,478,517	38	-0.1%	13.1%
カンザス	34,981	39,610	39,190	4,350,090	42	-1.1%	12.0%
ケンタッキー	36,380	41,194	41,002	4,551,222	34	-0.5%	12.7%
ルイジアナ	33,109	37,490	38,880	4,315,680	44	3.7%	17.4%
メイン	35,561	40,266	40,940	4,544,340	35	1.7%	15.1%
メリーランド	44,048	49,876	52,331	5,808,741	12	4.9%	18.8%
マサチューセッツ	46,580	52,743	54,596	6,060,156	8	3.5%	17.2%
ミシガン	49,044	55,533	55,693	6,181,923	6	0.3%	13.6%
ミネソタ	39,802	45,068	46,906	5,206,566	16	4.1%	17.8%
ミシシッピ	31,857	36,072	36,590	4,061,490	49	1.4%	14.9%
ミズーリ	35,656	40,374	38,971	4,325,781	43	-3.5%	9.3%
モンタナ	32,121	36,371	38,485	4,271,835	46	5.8%	19.8%
ネブラスカ	33,237	37,635	39,456	4,379,616	40	4.8%	18.7%
ネバダ	39,390	44,602	43,394	4,816,734	26	-2.7%	10.2%
ニューハンプシャー	37,734	42,727	43,941	4,877,451	24	2.8%	16.4%
ニュージャージー	52,015	58,897	56,600	6,282,600	4	-3.9%	8.8%
ニューメキシコ	32,554	36,861	39,328	4,365,408	41	6.7%	20.8%
ニューヨーク	51,020	57,771	56,200	6,238,200	5	-2.7%	10.2%
ノースカロライナ	39,404	44,618	43,313	4,807,743	27	-2.9%	9.9%
ノースダコタ	29,863	33,814	36,449	4,045,839	50	7.8%	22.1%
オハイオ	41,436	46,919	48,692	5,404,812	15	3.8%	17.5%
オクラホマ	31,298	35,439	37,141	4,122,651	48	4.8%	18.7%
オレゴン	42,336	47,938	50,790	5,637,690	14	5.9%	20.0%
ペンシルベニア	48,321	54,715	52,700	5,849,700	10	-3.7%	9.1%
ロードアイランド	47,041	53,265	53,473	5,935,503	9	0.4%	13.7%
サウスカロライナ	36,081	40,855	42,207	4,684,977	29	3.3%	17.0%
サウスダコタ	29,071	32,918	34,040	3,778,440	51	3.4%	17.1%
テキサス	36,328	41,135	41,527	4,609,497	31	1.0%	14.3%
ユタ	34,946	39,570	39,965	4,436,115	39	1.0%	14.4%
バーモント	37,758	42,754	44,535	4,943,385	21	4.2%	17.9%
バージニア	38,744	43,870	44,763	4,968,693	20	2.0%	15.5%
ワシントン	41,043	46,474	45,712	5,074,032	19	-1.6%	11.4%
ウエストバージニア	35,009	39,641	38,360	4,257,960	47	-3.2%	9.6%
ウィスコンシン	41,153	46,598	43,466	4,824,726	25	-6.7%	5.6%
ワイオミング	34,127	38,643	40,392	4,483,512	37	4.5%	18.4%
米国平均 (準州・直轄領等除く)	41,807	47,339	47,750	5,300,250	-	0.9%	14.2%

<出典> 連邦政府教育省教育統計センター(2006).
(<http://nces.ed.gov/ipeds/data/ipedsdatatools/2006/20060815.html>)

表3 米国各州の教員の平均給与(単位:ドル)

10 生徒数

公立学校の生徒数は 4,838 万人であり（2005-06 年度）、1990-91 年度からの推移は図 28、各州の生徒数は表 4 のとおりである。

米国の公立学校の生徒数の推移を見ると、近年は横ばい傾向にあるが、10 年前（1995-96 年）、15 年前（1990-91 年）と比較すると、それぞれ 8.7%増、18.2%増となっており、生徒数が減少傾向にある日本と対照的である。

各州の生徒数を見ると、生徒数が多い州は、順にカリフォルニア州（約 644 万人）、テキサス州（約 441 万人）、ニューヨーク州（約 284 万人）であり、少ない州は、順にワイオミング州（約 8.5 万人）、バーモント州（約 9.8 万人）、デラウェア州（約 11.9 万人）である。1994-95 年から 2004-05 年までの増減率を見ると、ネバダ州 53.7%、アリゾナ州 41.5%と極端な伸びを示している州もある。

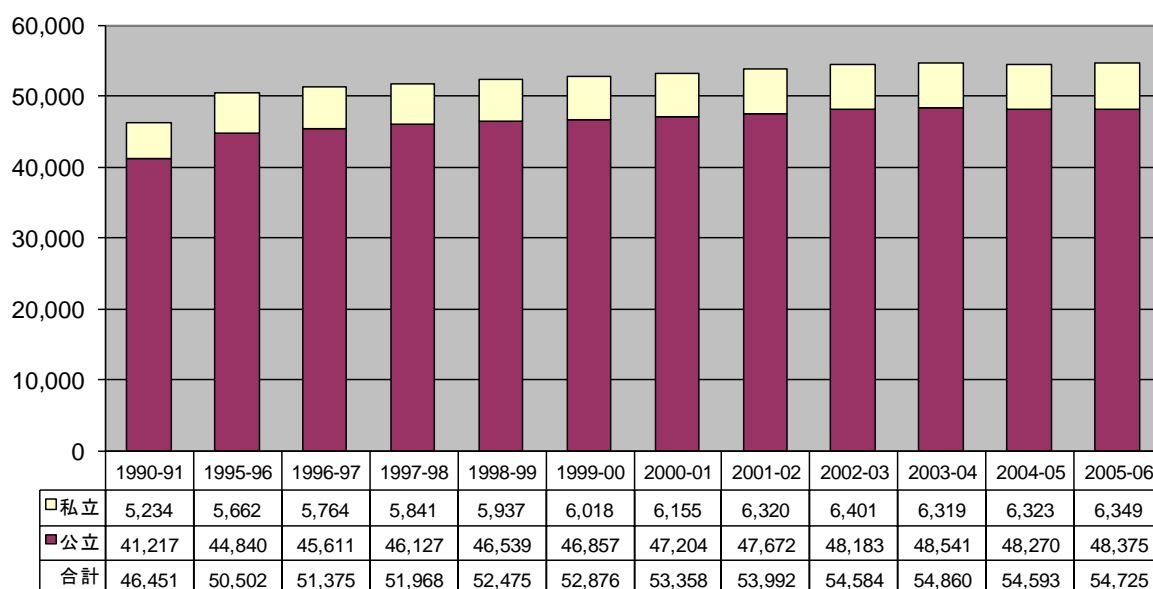


図 28 米国の生徒数の推移（1990-2005 年、単位：千人）

< 出典 >

連邦政府教育省教育統計センター(2006), State Nonfiscal Public Elementary/Secondary Education Survey Data 2004-05 (http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_002.asp)

州名	1994-95年度	1999-2000年度	2004-05年度	順位	1994→2004 増減率	1999→2004 増減率	(参考) 人口	(参考) 面積・平方キロ
アラバマ	736,531	740,732	730,140	23	-0.9%	-1.4%	4,557,808	131,426.36
アラスカ	127,057	134,391	132,970	45	4.7%	-1.1%	663,661	1,481,346.96
アリゾナ	737,424	852,612	1,043,298	13	41.5%	22.4%	5,939,292	294,312.19
アーカンソー	447,565	451,034	463,115	34	3.5%	2.7%	2,779,154	134,855.94
カリフォルニア	5,407,475	6,038,590	6,441,557	1	19.1%	6.7%	36,132,147	403,932.84
コロラド	640,521	708,109	765,976	22	19.6%	8.2%	4,665,177	268,627.17
コネチカット	506,824	553,993	577,390	28	13.9%	4.2%	3,510,297	12,547.97
デラウェア	106,813	112,836	119,107	47	11.5%	5.6%	843,524	5,059.70
ワシントンD.C.	80,450	77,194	76,714	51	-4.6%	-0.6%	550,521	159.03
フロリダ	2,111,188	2,381,396	2,654,987	4	25.8%	11.5%	17,789,864	139,669.82
ジョージア	1,270,948	1,422,762	1,553,437	9	22.2%	9.2%	9,072,576	149,976.21
ハワイ	183,795	185,860	183,185	42	-0.3%	-1.4%	1,275,194	16,634.51
アイダホ	240,448	245,136	256,084	39	6.5%	4.5%	1,429,096	214,314.29
イリノイ	1,916,172	2,027,600	2,097,503	5	9.5%	3.4%	12,763,371	143,960.81
インディアナ	969,022	988,702	1,021,403	14	5.4%	3.3%	6,271,973	92,894.84
アイオワ	500,440	497,301	478,319	32	-4.4%	-3.8%	2,966,334	144,700.98
カンザス	460,838	472,188	469,136	33	1.8%	-0.6%	2,744,687	211,899.57
ケンタッキー	657,642	648,180	674,796	26	2.6%	4.1%	4,173,405	102,895.51
ルイジアナ	797,933	756,579	724,281	24	-9.2%	-4.3%	4,523,628	112,824.67
メイン	212,601	209,253	198,820	41	-6.5%	-5.0%	1,321,505	79,931.05
メリーランド	790,938	846,582	865,561	19	9.4%	2.2%	5,600,388	25,314.08
マサチューセッツ	893,727	971,425	975,574	16	9.2%	0.4%	6,398,743	20,305.56
ミシガン	1,614,784	1,725,639	1,750,919	8	8.4%	1.5%	10,120,860	147,121.22
ミネソタ	821,693	854,034	838,503	21	2.0%	-1.8%	5,132,799	206,189.16
ミシシッピ	505,962	500,716	495,376	31	-2.1%	-1.1%	2,921,088	121,488.47
ミズーリ	878,541	914,110	905,449	18	3.1%	-0.9%	5,800,310	178,413.74
モンタナ	164,341	157,556	146,705	44	-10.7%	-6.9%	935,670	376,979.06
ネブラスカ	287,100	288,261	285,761	37	-0.5%	-0.9%	1,758,787	199,098.63
ネバダ	250,747	325,610	385,482	35	53.7%	18.4%	2,414,807	284,448.01
ニューハンプシャー	189,319	206,783	206,852	40	9.3%	0.0%	1,309,940	23,227.27
ニュージャージー	1,174,206	1,289,256	1,393,348	10	18.7%	8.1%	8,717,925	19,210.82
ニューメキシコ	327,248	324,495	326,102	36	-0.4%	0.5%	1,928,384	314,309.38
ニューヨーク	2,766,208	2,887,776	2,836,337	3	2.5%	-1.8%	19,254,630	122,283.15
ノースカロライナ	1,156,767	1,275,925	1,385,754	11	19.8%	8.6%	8,683,242	126,160.60
ノースダコタ	119,288	112,751	100,513	48	-15.7%	-10.9%	636,677	178,646.84
オハイオ	1,814,290	1,836,554	1,840,032	6	0.2%	0.2%	11,464,042	106,055.82
オクラホマ	609,718	627,032	629,476	27	3.2%	0.4%	3,547,884	177,846.87
オレゴン	521,945	545,033	552,322	29	5.8%	1.3%	3,641,056	248,630.54
ペンシルベニア	1,764,946	1,816,716	1,828,089	7	3.6%	0.6%	12,429,616	116,074.49
ロードアイランド	147,487	156,454	156,498	43	6.1%	0.0%	1,076,189	2,706.36
サウスカロライナ	648,725	666,780	703,736	25	8.5%	5.5%	4,255,083	77,983.17
サウスダコタ	143,482	131,037	122,798	46	-14.4%	-6.3%	775,933	196,540.32
テネシー	881,425	916,202	941,091	17	6.8%	2.7%	5,962,959	106,751.85
テキサス	3,677,171	3,991,783	4,405,215	2	19.8%	10.4%	22,859,968	678,051.43
ユタ	474,675	480,255	503,607	30	6.1%	4.9%	2,469,585	212,751.08
バーモント	104,533	104,559	98,352	49	-5.9%	-5.9%	623,050	23,956.25
バージニア	1,060,809	1,133,994	1,204,739	12	13.6%	6.2%	7,567,465	102,548.17
ワシントン	938,314	1,003,714	1,020,069	15	8.7%	1.6%	6,287,759	172,348.32
ウエストバージニア	310,511	291,811	280,129	38	-9.8%	-4.0%	1,816,856	62,361.03
ワイオミング	860,581	877,753	864,757	20	0.5%	-1.5%	5,536,201	140,662.51
ワイオミング	100,314	92,105	84,733	50	-15.5%	-8.0%	509,294	251,488.88
米国合計 (準州・直轄領等除く)	44,111,482	46,857,149	48,796,097	-	10.6%	4.1%	296,410,404	9,161,923.50

都道府県名(抄)	2001年度	2005年度	順位	2001→2005 増減率	(参考) 人口	(参考) 面積・平方キロ
北海道	636,868	575,797	8	-9.6%	5,632,133	83,455.33
岩手県	173,979	157,355	30	-9.6%	1,396,637	15,278.68
茨城県	357,016	327,435	11	-8.3%	2,988,729	6,095.68
東京都(公立校のみ)	912,787	901,698	1	-1.2%	12,168,247	2,187.09
東京都(公立+私立)	1,141,692	1,194,316	4	4.6%		
新潟県	296,233	269,985	13	-8.9%	2,445,807	12,582.60
愛知県	772,824	759,070	4	-1.8%	7,062,762	5,162.51
京都府	254,468	243,042	17	-4.5%	2,565,170	4,612.98
鳥取県	75,564	68,089	47	-9.9%	612,191	3,507.25
香川県	114,380	105,894	40	-7.4%	1,027,405	1,876.23
鹿児島県	225,215	201,513	25	-10.5%	1,763,004	9,187.54
日本合計	13,768,897	12,957,757	-	-5.9%	126,869,397	377,906.97

注1 便宜上、生徒数を日本の学年に合わせたが、米国では学区ごとにElementary School、Junior High School、High Schoolの区分が異なるので、(州内でも統一されていない。)単純に小学校、中学校、高校という区分での生徒数の比較は難しい。

注2 生徒数は、公立学校の生徒数である。生徒数は、米国は2004年10月1日時点、日本は2005年5月1日時点である。日本の学校年度は4月から始まるが、一般的に、米国の学校年度は9月から始まる。私立学校の生徒は含んでいないため、日本の高校の人数が他の学年と比べ少なくなっている。比較のため、東京都のみ私学を含めた人数を掲載した。

注3 米国の人口は、2005年7月1日時点の連邦政府商務省統計局発表の人口推計値による。米国の面積は、2000年4月1日時点の連邦政府商務省統計局発表のCensus2000の数値による。

注4 日本の人口は、2005年3月31日時点の住民基本台帳人口による。日本の面積は、2004年10月1日時点の「全国都道府県市区町村別面積調」による。

<出典> 連邦政府教育省教育統計センター(2006)、State Nonfiscal Public Elementary/Secondary Education Survey Data 2004-05
(<http://nces.ed.gov/cod/stnfis.asp>, 2006年8月15日確認)

文部科学省(2005)、平成17年度学校基本調査 初等中等教育機関 専修学校・各種学校編
(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/05122201/003.htm, 2006年8月15日確認)

市町村自治研究会編(2005)、『平成17年度全国市町村要覧』第一法規

表4 米国の各州の生徒数(2004年)

11 1 学校あたりの生徒数

公立学校における1学校あたりの平均生徒数を1990-01年度と2003-04年度の時点で比べてみると、初等学校は449人から476人、中等学校は664人から722人といずれも増加している。

また、1学校あたりの生徒数の分布を見ると、初等学校は図29、中等学校は図30のとおりであり、初等学校、中等学校ともに1学校あたりの生徒数が増加し、学校が大規模化していることが分かる⁴⁹。

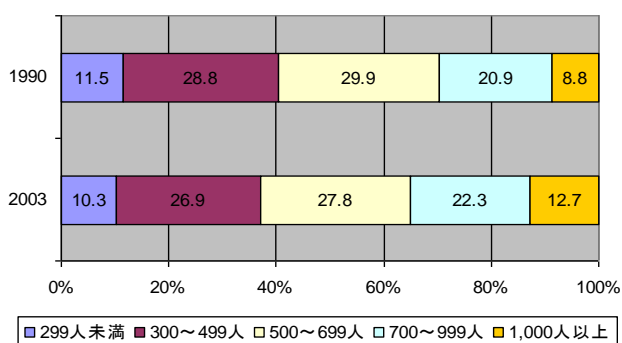


図29 初等学校(Elementary School)の1校あたりの生徒数

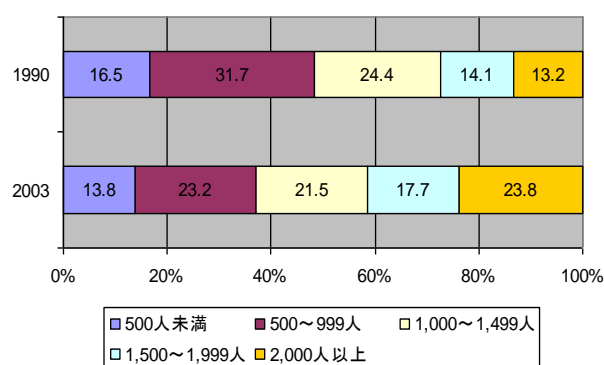


図30 中等学校(Secondary School)の1校あたりの生徒数

<出典>連邦教育統計局ダイジェスト 2005年版(データは2003年度まで)
(http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_092.asp)

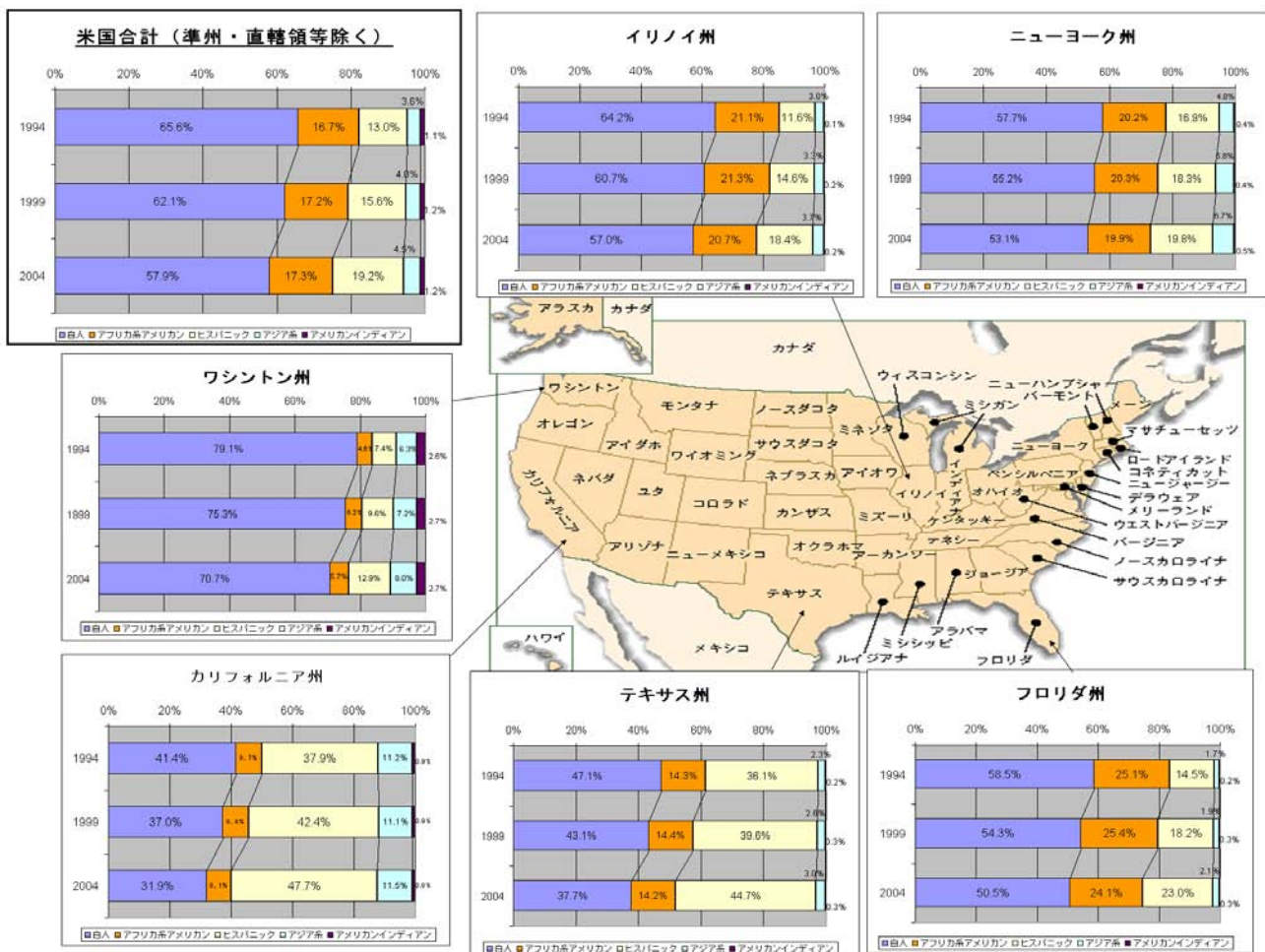
12 生徒の人種の割合

米国の生徒の特徴の一つとして人種の多様性が挙げられる。特に、ニューヨーク、ロサンゼルス、シカゴなどの大都市ではその傾向が顕著である。米国全体、人口が多い6州の人種構成の推移を表したのが、図31である。

米国全体では、白人 57.9%、アフリカ系アメリカン 17.3%、ヒスパニック 19.2%、アジア系 4.5%、アメリカインディアン等先住民族 1.2% (2004年) となっている。

各州では、ヒスパニックの割合が著しく増加している。カリフォルニア州では、1994年の37.9%から2004年には47.7%と著しい増加をしている。また、同じくメキシコ国境に接しているテキサス州では、1994年の36.1%から2004年には44.7%とこちらも著しく増加しており、2004年では両州ともにヒスパニックが1番大きな母集団となっている。他方では、両州において白人はヒスパニックとほぼ同じ割合で減少している。アフリカ系アメリカンの割合は、州ごとに特徴があるものの、割合としてはそれほど変化がない。アジア系の割合は、中国、インド、韓国などからの移民が増えてきていることからわずかながら増加している。

⁴⁹ 大規模学校となっているのは、意図的なものではなく、生徒数の急激な増加により学校建設が間に合わないことが大きな要因になっている。



注 このグラフは公立学校の生徒数の割合である。データは、それぞれ、1994年10月1日、1999年10月1日、2004年10月1日時点である。
 <出典> 連邦政府教育省教育統計センター(2006)、State Nonfiscal Public Elementary/Secondary Education Survey Data 1994-05, 1999-2000, 2004-05
 (http://nces.ed.gov/ipeds/data/stnfls.asp、2006年8月15日確認)

図 31 生徒の人種構成(1994-2004年)

以上、米国の義務教育制度について簡単に概説した。日本と類似した点も多いが、サービスを受ける側である生徒の状況や連邦政府・州政府・学校区間の関係だけを見ても日本と大きく異なっていることが分かる。

第2章 NCLB法とその政策

NCLB政策とは、ジョージ・W・ブッシュ第43代大統領が2001年就任直後に打ち出した、連邦政府の教育政策に説明責任、学校選択、地方の柔軟性などを取り入れた広範囲にわたる教育政策である。

この政策は、初等中等学校制度の改善を目指す一方、全ての生徒を落ちこぼれさせないことを目指している。具体的には、州政府、学区、学校の説明責任義務を拡大させ、学力向上目標を達成できない学校に通う生徒と親に学校選択権を与え、連邦政府の補助金を利用する際の州政府や学区の柔軟性を高めることを目標としている。

このNCLB政策を反映した初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act）の再承認⁵⁰案が連邦議会において超党派の賛成を得て可決され、2002年1月8日にブッシュ大統領により署名され成立した。このときに成立した初等中等教育法が、一般的に、NCLB法と呼ばれている。以下、このNCLB政策及びNCLB法について概説する。



NCLB法案に署名するブッシュ大統領
出典：米国ホワイトハウスホームページ

第1節 NCLB政策の背景

NCLB政策はブッシュ政権が打ち出したものであるが、実際に行われている施策には、提案以前から存在した施策を組み替えたものも含まれている。ここでは、NCLB政策の背景について1960年代からNCLB法成立まで簡単に概観する。

1 初等中等教育法の成立（1965年）

1960年代は、これまで州政府が責任を持って実施してきた教育について大きな変化があった。リンดอน・ジョンソン大統領（民主党）により「偉大な計画（Great Society）」が発表され、連邦政府の役割の拡大が重視されることにより、教育サービスの機会均等に関する連邦政府による支援強化を求める運動が高まり、1965年に初等中等教育法が成立した。この初等中等教育法の主な内容は、教材の購入、革新的な学習内容や指導方法、州教育省の機能強化、教育に関する学術研究の支援を目的として、機械的に算出される補助金として州政府や学区に配分することにより、連邦政府が財政支援を行うことであった。

⁵⁰ 一般的に、米国の法律は5年間の時限立法であり、法律であっても継続するためには連邦議会による再承認が必要となる。

2 1960年代後半から1970年代

1960年代後半から1970年代にかけては、初等中等教育法の再承認によって補助金の対象や補助金の計算方法の変更が行われ、また、連邦議会によって予算額の拡大が行われたものの、法律の内容に大きな変更はなく、州政府や学校区にとってはそれほど大きな財政支出は伴わないものであった。

3 報告書「危機に立つ国家 (A Nation at Risk)」(1983年)

1980年に連邦政府教育省が発足し、1981年にロナルド・レーガン大統領(共和党)により、連邦政府に「卓越した教育に関する国家委員会」が招集され、1983年にこの委員会の報告書として「危機に立つ国家 (A Nation at Risk)」が発表された。この報告書では、米国の生徒が他の先進国に比べて理解度が低く、危機的な状況にあることを鋭く指摘をしており、全米の学力水準を向上させること、学習内容の充実、教員の質を高めるために給与を上げ、研修を充実させることを求めている。

4 全米知事会共催による教育サミットの開催(1988年)

1988年に就任したジョージ・H・W・ブッシュ大統領(共和党)は、政策として教育を重視し、1989年に全米知事会と共催で教育サミットを開催した。この会議において、6つの教育目標、すなわち、学ぶ準備を全ての生徒に行わせること、高校の卒業率を最低でも90%以上にすること、4年生、8年生、12年生の時点で主要な5科目について理解を深めさせること、数学や理科の教科の理解度で米国の生徒が上位になること、市民や労働者として全ての米国市民が読み書きできるようにさせること、全ての学校が安全で薬物防止を行うことが合意された。

5 教育に競争と説明責任を導入する動き(1980年後半から1990年代前半)

1980年代後半から1990年代前半は、報告書「危機に立つ国家」やこのサミットの影響で、生徒の学力測定の結果や学力水準について注目されるようになり、学校は官僚的になりすぎていて、学業に困難な環境にある生徒が教育サービスの受益者としての自由を与えられていないという現状認識から、保護者に学校の選択肢を多く提供することで、学校に緊張感を持たせて競争をさせる取り組みが重視されるようになった。この学校選択や教育に競争を導入することに関連する事業として、1960年代に提案されたスクールバウチャー制度、1980年代に創設されたマグネットスクール、1990年

代に始められたチャータースクールがある⁵¹。

この時期、連邦議会において共和党と民主党は、「危機に立つ国家」で提言されたより高い学力水準について関わっていくこと、学力達成の測定方法や公立学校の選択の容認、教育についての説明責任の重要性に着目していくことで政策的に合意していた。

また、後に大統領となる民主党のビル・クリントンは、彼の政策である「2000年のアメリカ(America 2000)」の中で、各科目について明確な学力水準を定めること、学力水準を生徒が満たしているか測定するためのテストの実施、テストの結果によって報酬と制裁がある説明責任制度の創設を掲げていた。

6 「2000年の目標」—テストの結果に基づく説明責任の実施（1994年）

初等中等教育法の再承認の時期となった1994年に、ビル・クリントン大統領（民主党）は、自ら打ち出した「2000年のアメリカ」政策をベースに、新たに学力水準による教育制度の創設を全ての州に対して求めることを加え、「2000年の目標（Goals 2000）」政策として、初等中等教育法の改正を提案した。具体的には、各州が一般科目の学力水準を学年ごとに設定し、この水準を満たしているかを確かめるためにテストを実施するというものであった。また、テストについては、学業に不利な環境にある生徒については、3～5年生、6～9年生、10～12年生の間で各1回ずつ実施するというものであった。当時、共和党はこの政策は大きな政府につながるとして反対の立場を取っていた。

この改正により、2000年までに生徒の成績に基づいた説明責任制度を創設するという当初の目的は達成できたが、これを強制する規定がなかったため、実施を求められた州政府の体制整備が進まなかった。2002年の段階で、1994年初等中等教育法の全ての要件を満たしていたのは16州だけであった⁵²。

7 大統領選において初めて教育政策が議論される（1990年代後半）

1999年の初等中等教育法の再承認では、1994年の初等中等教育法を基に、州政府が実施するテストを学業に不利な環境にある生徒から全ての生徒を対象とすることにした。共和党は、これに対抗して自らの政策において、連邦政府が行う事業を整理統合し、州政府に権限と財源を委譲することを提案していた。

2000年の大統領選挙では、大統領選において初めて教育政策を最重視した選挙戦が行われ、テキサス州知事であったジョージ・W・ブッシュは、自分の州で実施し成功

⁵¹ チャータースクールとは、州との契約に基づき、学校区以外の団体により自律的に運営される公立学校のことをいう。これらの制度について、詳細は、財団法人自治体国際化協会編・クレアレポート No.141（1997）「米国の公教育改革とチャータースクール—公教育の選択・分権・民営化—」第3章を参照（http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr141/index.html）

⁵² Frederick M. Hess and Michael J. Petrilli, *No Child Left Behind*, Peter Lang Publishing, 2006, p.15

していた学力水準に基づく説明責任制度をモデルとした教育政策を打ち出した。具体的には、全ての州政府と学区は生徒の学力向上に失敗している学校を認識していなければならない、また、学力測定の結果については厳しい説明責任を負い、成功するための支援を行うことにより、良い方向に転じさせなければならないというものである。

8 NCLB 政策法の成立（2001 年）

2001 年に就任したジョージ・W・ブッシュ大統領は、州政府や学校に対して、テストの実施などについて政策協力を義務化することにより、連邦政府の役割を拡大させる一方で、保護者の学校選択、連邦政府の補助金の利用について州政府や学区に柔軟性を与えることを盛り込んだ NCLB 政策を打ち出し、2002 年初等中等教育法の原案を提案した。

ホワイトハウスの原案では、州政府や学区に対し、3年生から8年生まで毎年テストを実施することを義務づけ、結果について、人種別やクラス別に成績を公表することを求めている。このテストの結果について、2年連続して目標を達成できなかった学校には是正措置が行われ、3年連続して達成できなかった場合は、通学する生徒に対して連邦政府の補助金で転校させる等の配慮をし、結果に対する責任を負うとしている。また、連邦政府の補助金については連邦政府が定める範囲内で州政府や学校には柔軟性が与えられるとしている。この他、読解力教育を重視した「Reading First」先導施策、理数科目の指導強化、英語に不自由な子ども達に対する英語の指導強化、学校の安全対策に取り組むとしている。

この原案に対して、連邦議会からは、州政府や学区に対してより多くの柔軟性を与えること、保護者の学校選択の幅を広げるためにチャータースクール⁵³に対する支援を行うこと、連邦政府が定める規則や連邦政府との文書のやりとりを減らすことが提案された。

この法案は連邦議会において審議が重ねられたが、法案審議中の2001年9月11日にアメリカ同時多発テロ事件が発生し、連邦議会の結束を示す必要があったことも影響し、最終的には、連邦下院は賛成 381 反対 41、連邦上院は賛成 87 反対 10 と超党派の賛成により可決された。

成立した初等中等教育法は、連邦議会の審議の結果、ホワイトハウス提出の原案に、教育内容や教員の指導能力向上や早期段階の読書教育に取り組み、テスト結果に基づく説明責任を重視し、データ収集により個々の生徒の学力向上を目指すことを加えている。また、保護者が学校を幅広く選択できるようにしたり、州政府などが NCLB による補助金の使途を柔軟にできたりする規定については原案よりも弱められている。

⁵³ 通常の公立学校とは異なり、芸術、語学、コンピュータなど特色あるカリキュラムを持っている学校のこと。

第2節 NCLB 政策について

ブッシュ政権が打ち出した NCLB 政策は、生徒の学習成果に資する説明責任の拡大、学校改善や教員の質向上による学習効果を重視した連邦政府の資金活用、お役所仕事を減らすことによる柔軟性の拡大、学校に関する情報提供による保護者の立場強化という4つの原則からなっており、具体的な内容としては、以下のとおりである⁵⁴。

1 学力達成の格差是正

NCLB 政策は、米国内における学力達成の格差をなくすために、州政府、学校区、学校に対して、以下のことを求めている。

- ・ 全生徒が州政府の定める学力水準を達成しているかについての説明責任
- ・ 読解力（Reading）と数学（Math）を中心とした一般教科のテストの実施
- ・ 測定結果について保護者への情報提供
- ・ データの活用による継続的な学力向上の取組
- ・ 目標が達成できなかった学校に対する州政府や学校区の積極的な対処

2 読書指導を最優先することによる読み書き能力の向上

新たに「Reading First」補助金を創設することにより、州政府や学校区に対し、幼児期や低学年の段階において、科学的に実証された読書指導を重点的に取り組むことによって、生徒の読み書き能力の向上を目指している。

3 補助金使途についての柔軟性の拡大、煩雑な事務処理の減少

補助金を受け取る州政府、学校区、学校が連邦政府の行う政策を実施しやすくするために、連邦政府からの補助金の使途を拡大したり、補助金の統廃合を行ったり、連邦政府事業について州政府が独自に実施できる選択肢を与えたりすることにより柔軟性を拡大している。

4 成功には報酬、失敗には制裁

連邦政府は、NCLB 政策が求める説明責任の体制整備を行った州政府や生徒の学力向上を達成した学校に対してはボーナスとして報酬を与え、一方、州政府が学力向上目標を達成できなかった場合には、州政府の管理的経費に対する州政府の補助金を減

⁵⁴ この節は、ホワイトハウスのホームページ (<http://www.whitehouse.gov/news/reports/no-child-left-behind.html>) を参考に記載している。

額することができるとしている。

5 保護者への十分な情報提供

保護者が十分な情報により学校選択ができるように、人種や家庭環境により分類された生徒の集団ごとに学力向上達成度が分かる報告書を提供するよう各学校に求めている。また、チャータースクールが質の高い学校を目指す場合の必要経費や保護者に学校選択を多く提供する取組、学校選択が与える影響についての研究に対しても、補助金の対象とする。

学校選択とは、生徒の通う学校を決定する際に、保護者はより多くの選択肢を与えられるべきという考え方である。NCLB法においても、学校選択の選択肢を増やす州政府や学区の取り組みを支援している。

この学校選択に関連する事業のうち、学校選択バウチャー事業は、授業料に充当できる一定額の引換券（バウチャー）を渡すことにより、学校の選択肢を増やすとともに、学校間で競争を引き起こすことにより、学校の改善を促している。しかし、学校間の競争は必ずしも公立学校の改善につながるなどとして反対する声が強くなり、州議会において法案が成立する事例は非常に少ないとされている。

【コラム】 広範な学校選択バウチャー計画がユタ州で承認される⁵⁵

ユタ州上院議会は、全米で最も幅広い学校選択バウチャー事業を行う法案を 2007 年 2 月 9 日に承認した⁵⁶。

学校選択バウチャー事業は、一般的には、評価の低い学校に通う貧困層の家庭や生徒を対象としているが、今回の法案では所得に関する制限は無く、ユタ州内の 51 万 2 千人の公立学校の全ての生徒が利用可能となっている。バウチャーの金額は、家庭の収入によって異なり、裕福な家庭でも、最低でも子ども 1 人当たり 500 ドルを受け取る資格がある。また、私立学校に転校することを選択した公立学校に所属する全ての生徒を対象としており、私立学校の授業料について最高 3,000 ドルまで就学援助が行われる⁵⁷。

2007 年の秋に実施予定のこの事業は、初年度に 930 万ドル、12 年間で 3 億 2,700 万ドルの費用が見込まれている。また、この事業で生徒数が減少する公立学校は、生徒が転校した後、5 年間は州政府からの財政支援を部分的に受けることになっている⁵⁸。

6 教員の質の向上

連邦政府補助金の使途の柔軟性を高めることにより、州政府や学校区に対し、全ての生徒が優秀な教員に教わっていることを保証し、教員の質の向上に取り組むよう求めている。また、効果的な授業の実践研究や高等教育機関との連携による理数科目の充実に対する取組について、補助金の対象とすることとしている。

7 21 世紀に向けた安全な学校づくり

生徒が安心して勉強できるように安全な学校づくりを目指して、連邦政府は、教員に暴力的な生徒に対処する権限を与えたり、連邦政府の補助金を用いたりすることによって、州政府や学校区に対し、通常時と放課後の学校安全対策や薬物防止対策、学校で被害にあった生徒への対応などを実施するよう求めている。

⁵⁵ 2007 年 2 月 11 日付 New York Times 紙の記事を参考とした。詳細は、財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所ホームページを参照 (http://www.jlge.org/jp/pdf/2007Feb_6.pdf)

⁵⁶ この法案の審議状況は、ユタ州議会ホームページを参照。
(<http://www.le.state.ut.us/%7E2007/htmldoc/hbillhtm/hb0148.htm>)

⁵⁷ 但し、すでに私立学校に通っている子ども達は対象とされない。

⁵⁸ これは、生徒数が減少すると生徒数に基づいて算出される州政府などからの補助金が減少し、学校運営自体が困難になるため州政府からの財政支援が必要となるためである。

第3節 NCLB法の構成

現行の NCLB 法⁵⁹は以下の構成となっている。

- 第1章(Title I) 学業に不利な環境にいる子ども達の学業成績の向上
教育実施機関によって運営される基本的な学習内容の改善
読解力向上プログラムなど
- 第2章(Title II) 質の高い教員や学校長の確保、研修、雇用
教員、学校長の研修や雇用に関する州政府への補助金
情報技術を通じた教育の促進など
- 第3章(Title III) 英語力が限定されている生徒や移民の生徒のための言語指導
- 第4章(Title IV) 21世紀型の学校にむけて
学校及び周辺地域の安全対策と薬物対策
学ぶ場としての21世紀共同体など
- 第5章(Title V) 学校選択に関する保護者への周知と革新的教育事業の促進
- 第6章(Title VI) 教育機関の柔軟性と説明責任
- 第7章(Title VII) アメリカンインディアン等先住民族の生徒に対する教育支援
- 第8章(Title VIII) インパクト・エイド・プログラム
- 第9章(Title IX) 一般規定
- 第10章(Title X) 他の法令の廃止規定、再規定、改正条項

連邦政府の補助金の名称は、一般的にこの法律の章ごとに呼ばれている。例えば、貧困層の子ども達が多く通う学校に配られる補助金は、NCLB法の第1章を根拠としていることから、Title I 補助金 (Grant) と呼ばれている。

以下、NCLB法の実質的な内容である第1章から第8章まで、章ごとに内容を述べる。

1 学業に不利な環境にいる子ども達の学業成績の向上 (第1章、Title I)

主に学業に不利な環境にある子ども達の学力格差を解消するために、学力測定結果に対する説明責任の強化や読解力を重視した指導を行う州政府、学校区及び学校の取り組みに対して、連邦政府が財政支援を行うことを定めている。

具体的な事業としては、州政府が定める学力水準を達成できるように、貧困層の子

⁵⁹ 法律の構成については、連邦政府教育省ホームページ内の Frequently Asked Questions を参照した。

(<http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/edpicks.jhtml?src=ln>)

ども達の割合が高い学校区や学校に対し、州政府を通じて財政支援を行う事業 (Title I(A)、一般的に Title I 事業と呼ばれることもある。)、幼児期や低学年で重点的に読書に取り組むことにより学力向上を目指す州政府や学校区に対して財政支援を行う事業 (Title I(B))、移民の子どもや親から放置されたり、非行に走ったり、何らかの危険性を抱えている子ども達の対応に取り組む州政府に対して財政支援を行う事業 (Title I(C)(D))、Title I 補助金による成果を検証するための評価事業 (Title I (E))、総合的な学校改革を奨励する州政府に対する財政支援を行う事業 (Title I(F))、学業に不利な環境にある子ども達へアドバンスド・プレイスメントコース⁶⁰受講対象者の拡大やこのコースのテスト費用を負担する州政府に対する財政支援を行う事業 (Title I(G))、落第を無くし再入学を促す事業に取り組む州政府と学校区に対して財政支援を行う事業 (Title I(H)) などがある。

(1) 学力水準や評価方法の見直し、説明責任の強化

NCLB 法は、この章で定める補助金を受け取る州政府に対し、学力水準の再定義や事業計画の作成を行い、生徒の学習状況を詳細に把握し、学力測定による評価を行うことで、生徒が州政府の定める学力水準を満たしているかどうかに関する説明責任の強化を求めている。

具体的には、州政府が全ての生徒を対象として、3年生から8年生まで毎年、9年生から12年生までに1回、主に読解力と数学などの主要教科についてテストを実施することにより学習内容の理解度を測定し、この結果を年度間の比較ができるように保護者や地域に公表し、目標が達成できない学校や学校区には是正措置を行うなどの対応を行うことで説明責任を果たすとしている。また、州政府全体の達成目標として、施行後12年以内(2013-14年まで)に全ての生徒が「熟達(Proficiency)レベル」の段階に達するようにするために、年間ごとの学力向上計画として、熟達レベルの生徒の割合を毎年増やす成長モデル(Growth Model)を作成し、毎年、達成することを求めている。

なお、生徒の年間ごとの学力向上が達成されているかどうかの判定は、学業に不利な環境にいる生徒の学力向上について学校区や学校が責任を持つようにするために、全体だけではなく、貧困度、人種、民族、障害の程度、英語の習熟別によって分類されたグループごとに評価される。州政府の達成度については、全米学力達成評価機関(the National Assessment of Educational Progress)によって評価される。

州政府が定める目標を達成できない学校区と学校は、翌年度に目標を達成できるように州政府からの支援や、改善措置、是正措置を受ける。また、その学校に通う生徒に対して他の公立学校への転校を認めたり、補助教材の提供を行ったりするなどの配

⁶⁰ 大学レベルの授業が受けられる学力の高い生徒を対象とした選択コース。このコースで取得した単位は大学でも単位として認められる。

慮を求めている。それでも改善しなかった場合には、学校長や教員の交代や学校の廃止など再建措置を受ける。また、州全体で達成できないと評価された場合は、連邦政府の補助金のうち管理的経費に該当する部分から一定額を減額されることがある。一方で、目標を達成して学力格差をなくした学校区や学校には州政府から報酬を与えられるよう求めている。

さらに、この説明責任を州政府や学校区、学校に課すと同時に、柔軟性を与えることも求めている。具体的には、より多くの学校が連邦政府の補助金を使えるようにするために、貧困対策対象となる要件となっている貧困層の生徒が通う割合を 50% から 40% に引き下げたり、生徒の学力測定に関する評価方法を改善するための費用や改善が必要な学校に対する技術的支援にかかる費用などにも連邦政府補助金の対象範囲を広げたりすることによって、柔軟性を高めている。

(2) 読解力を重視した指導

NCLB 法は、3 年生までに全ての子ども達が読書力を身につけることにより、より高い学力水準の到達ができるようにするため、「Reading First 先導政策」を新設して、効率的な読書指導を行う州政府や学校区に対して、連邦政府は財政支援と読書指導に関する技術的支援を行っている。この取り組みは、最終的に読解力指導が十分でなかったために特殊教育を受けることになった生徒を減らすことにつながるとしている。

この補助金は、申請内容により選ばれて配分される特別補助金であり、補助金を受けようとする学校区などの地方教育機関は、幼稚園から 3 年生のどの生徒が読解力不足なのかを決めるための調査と個々の生徒の判定を行い、科学研究に裏付けされた手法により、読書に必要とされる基本的な知識の習得や能力開発の指導を行うこととされている。

2 質の高い教員や学校長の確保、研修、雇用（第 2 章、Title II）

生徒の学力向上目標を達成することを目的として、教員の質を向上させるための取り組みや理数科目の指導強化、コンピュータ技術の活用による指導強化における州政府や学校区の取り組みを連邦政府が支援を行っている。

具体的には、責任を持って全ての教室に質の高い教員を配置できるよう州政府や学校区などの地方教育機関の取り組みに対する支援事業（Title II (A)）、理数分野における教員の指導内容の強化（Title II (B)）、専門家の中途採用事業（Title II (C)1）、ライティングの指導内容の改善（Title II (C)2）、米国市民としての教育と国際教育交流事業の実施（Title II (C)3）、米国史を個別の科目として教えることを奨励する事業（Title II (C)4）、義務教育にコンピュータ技術を導入する事業（Title II (D)）などがある。

(1) 教員の質を向上させるための取り組み

生徒の学力向上を達成するために、教員が優れているべきという基本原則に基づき、質の高い教員の確保、研修、募集など州政府や学校区が行う事業⁶¹について、連邦政府は財政支援を行っている。NCLB法では、既存の少人数クラス化推進事業やアイゼンハウワー専門技能改善事業⁶²などの連邦政府の補助金を統合することにより、州政府と学校区が各地域の必要性に応じて、公立学校の教員や学校管理者の指導技術の向上のために連邦政府の補助金を柔軟に使うことができるようにしている。教員の指導技術の向上のほかに、教員資格や教員免許制度や成果主義に基づく教員の評価制度の整備、貧困層の生徒が多い学校で読解力や数学を指導する教員に対する特別手当などについてもこの補助金に含まれている。この補助金を受ける州政府や学校区は、教員の質を確保するための事業計画を作成し、教員の質の向上に関する取り組みについて説明責任を負い、保護者の求めに応じて情報を公開する必要がある。

(2) 理数分野での指導強化

米国の生徒の成績向上のため、専門的な教員の育成、生徒が関心を持つ学習内容や教科書の提供などの州政府や学校区の取り組みに対し、連邦政府は財政支援を行っている。補助金を受け取る州政府は、理数科目の上級課程受講者の増加など初等中等教育の理数科目を強化していく成果目標を作成し、大学等の高等教育機関と連携して、数学や理科の学習内容や指導方法の改善に取り組むことが求められている。

(3) コンピュータ技術の活用による指導強化

州政府や学校区が、コンピュータ技術を活用することにより、効果的な授業や情報技術に関する教育を生徒に提供し、また、学力向上目標を達成するために各生徒の試験成績や出席状況等についてデータ管理をできるようにするため、連邦政府は財政支援を行っている。この補助金を受ける州政府は、コンピュータ技術がどれほど教育に活用されているかを評価するために成果目標を作成する。この補助金は機械的に算出される普通補助金として州政府や学校区へ配分され、特に、貧困層の生徒達の割合が高い学校や過疎地域の学校など必要性が高い学校へ重点的に配分される。また、これまで複数あったコンピュータ技術関連の補助金を整理し、普通補助金に統合することで、補助金の利用範囲を情報教育担当教員の育成やワイヤレス設備への支出などにも広げ、申請事務や管理負担を軽減している。

⁶¹ 全米教育協会 (NEA) ホームページに、NCLB法が求める質の高い教員がどのようなものかについて分かりやすいチャートがある。 (<http://www.nea.org/esea/qualification/teacher/index.html> を参照)

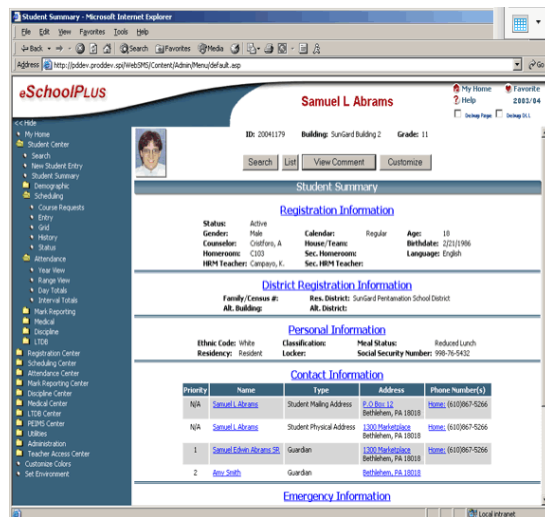
⁶² 1984年に創設された教員の教科指導の改善のための連邦政府の補助金。NCLB法以降は他の補助金と統合された。

【コラム】電子化によって生徒の状況を把握⁶³（デラウェア州）

連邦政府は州政府や学校区に対して生徒の出席率やテスト結果など広範囲な項目について報告を求め、保護者や地域住民に対して学校のテスト結果や指導方針について、説明責任を果すよう求めている。これに対応した生徒に関するデータを手作業で処理することは困難であることから、コンピュータ技術の活用が不可欠となっており、各州において生徒のデータを管理するシステムが作られ活用されている。

このシステムには、出欠状況、出席時の生徒の態度、校内テストの点数、生徒指導をどのように行ってきたかなど、生徒に関するさまざまな情報が個別に登録され、データベース化されている。例えば、出席時の生徒の態度については、教科指導の教員が授業終了時に教室にあるコンピュータに生徒の状況を入力する。入力には主にプルダウン形式で行われ、約 20 名分を入力するのに 5 分ぐらいしかかからない。

生徒の学力に関するデータ、生徒の学力に影響する可能性がある社会的要因などのデータ、学習障害や身体障害などの生徒の健康記録を生徒ごとに整理・集約することにより、教師やスクールカウンセラーは、これらの情報を教室での対応や生徒指導に活用している。また、州政府や学校区ではさまざまな種類のデータ収集と分析を行うことで、学校や教師の評価、事業計画や方針の検討に活用している。さらに、保護者は、ID とパスワードを用いて、ウェブ上からこのシステムにアクセスでき、生徒の状況を把握できるようになっている。



出典：データベースソフト eSchoolPlus のデモ画面

<http://www2.lhric.org/eschool/screenshots/index.html>

3 英語力が流暢でない生徒や移民の生徒のための言語指導（第3章、Title III）

言語、伝統、宗教などにおいて多様性（Diversity⁶⁴）を持つ米国において、英語力が限定されている生徒や移民の生徒が英語力をつけることにより、高い学力水準を達成したり、労働に必要な基本的な知識を身につけたりすることを目的とし、言語指導に取り組む州政府などに対して、連邦政府が財政支援を行っている。

具体的には、州政府や学校区が実施する英語力が限定されている生徒や移民の生徒

⁶³ 詳細は、筆者が 2006 年 4 月にデラウェア州での取材に基づいて執筆した（財）財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所「生徒の状況を即座に把握できるコンピュータシステム—米国デラウェア州教育省」住民行政の窓 2006 年 6 月号を参照。

⁶⁴ 米国の多様性については、米国大使館ホームページを参照。（<http://tokyo.usembassy.gov/jp/tpj-j085.html>）

に対する英語指導に対する財政支援（TitleⅢ(A)）、英語力が向上しているかどうかを確認するための体制整備に対する財政支援（TitleⅢ(B)）がある。

連邦政府や一部の州政府は、これまでマイノリティ言語の生徒が英語を学びながら母国語の能力を維持できるようにするため、また、英語を母国語とする生徒たちに外国語を学ぶ機会を十分に与えるため、二カ国語教育⁶⁵に取り組んできた。しかし、英語力が限定されている生徒達が転校時に十分な支援を受けていないことや読解力や数学の学力評価において低い結果であったことが研究結果により明らかにされていた。

NCLB 法では、これに対応するため、二カ国語教育と移民教育に分類されていた補助金を統合することによって、英語言語指導についての連邦政府による支援を単純化し、より多くの柔軟性を州政府や学校区に与え、英語力が限定されている生徒が英語力を身につけることにより、効果的に学力向上を目指せるようにしている。

また、全ての学生が高い学力水準を達成するために、英語力が限定されている生徒はできるだけ速く英語を習得することが求められていることから、この財政支援を受ける州政府は、英語力向上について実施目標を設定し、生徒の英語力を毎年向上させていく責任があるとしている。この目標が達成できなかった場合は、NCLB 法に基づいて管理的経費として州政府に配分される補助金が減額されることがある。

さらに、州政府や学校区には、特定の指導方法に限定することなく生徒の需要に応じた指導方法を選択すること、英語を最低3年間は連続して生徒達に教えることなども求めている。

4 21世紀型の学校にむけて（第4章、TitleⅣ）

州政府や学校区が取り組む学校安全・薬物防止対策事業、放課後プログラムなどのコミュニティ事業について、質の高い教育を提供できる環境を整えることを目的とし、これに対して連邦政府が財政支援を行っている。

学校安全・薬物防止対策と放課後プログラムは、内容としては別のものであるが、内容においては重複する部分が大いいため、NCLB 法では、これらの類似事業を整理統合することによって、州政府や学校区が利用できる額を大きくし、事業管理の負担を軽減している。

具体的には、校内暴力の防止や生徒にタバコ、飲酒、薬物を利用させないための事業に対する財政支援（TitleⅣ(A)）、学校安全・薬物防止対策の全国的活動に対する財政支援（TitleⅣ(A)2）、放課後プログラムの支援（TitleⅣ(B)）などがある。

この補助金を受け取る州政府と学校区などの地方教育機関は、学校安全・薬物防止対策の取り組みを支援し、また、授業前や放課後における学習機会を提供している宗教団体や地域に密着したコミュニティ組織に対し助成することができる。実施に当たっては、効果が実証された方式で行うことが求められている。

⁶⁵ 学校で生徒が英語を学びながら、一部の科目について母国語で学ぶという教育方法。

また、州政府は「常に危険な状態にある学校」について定義を明確にし、学校ごとの安全度について、報告書を作成し、公表しなければならないとしている。この他、NCLB法では校舎内で発生した暴力犯罪の被害者となった生徒に対して安全な学校に転校することを認めるなどして危険な学校に居続けないように配慮しなければならないこと、ゼロ・トレランス方式⁶⁶を採用して教室から非行を繰り返す学生を排除する公的な権限を教員に与えること、生徒に対する人格教育プログラムについての指導や実践について教員を対象とした研修を実施すること、各関係機関と連携することにより犯罪防止や銃規制を強化することも求めている。

5 学校選択に関する保護者への周知と革新的教育事業の促進（第5章、Title V）

州政府や学校区など地方教育機関が、教育改革や革新的な教育プログラムの導入への取り組み、また、チャータースクールやマグネットスクール⁶⁷を設置することで学校の選択肢を増やしていく取り組みに対して、連邦政府は財政支援を行っている。

具体的な事業としては、州政府や学校区など地方教育機関の改革を支援する事業（Title V(A) 1）、チャータースクールの設置や実施に取り組む州政府を支援する事業（Title V(B) 1）、チャータースクールが施設を改善するための資金を集める際の信用力強化を先導的に行う事業（Title V(B) 2）、学校区内や学校区間の学校選択の連携を支援する事業（Title V(B) 3）、学校選択や人種による入学差別の廃止を支援するためにマグネットスクールを活用する学校区など地方教育機関を支援する事業（Title V(C)）、全国的に広く行われている革新的な教育プログラムを支援する事業（Title V(D)）などがある。

NCLB法では、Title I 補助金を受けている学校区などの地方教育機関は、州政府の学力向上目標が未達成で改善措置や是正措置が必要と認識される学校に通学する生徒に対し、他の公立学校やチャータースクールなどに転校する機会を与え、新しい学校への通学手段を提供しなければならないとされている。なお、他の学校への転校が難しい場合は、生徒や保護者が選んだ民間業者による教育サービス⁶⁸にかかる費用を、Title I 補助金を用いて、学校区などの地方教育機関が負担しなければならないとされている。このように、生徒や保護者が学校を選ぶ選択肢と影響力を持つことにより、学校運営に緊張感を持たせ、効果的な教育サービスが受けられるようにしている。

⁶⁶ 不寛容方式と訳される。生徒の自主性に任せる放任主義と異なり、生徒が行う非行に対して詳細に罰則を定め、違反した場合にはそれに従って厳密に処分を行う生徒指導方針のことをいう。

⁶⁷ マグネットスクールとは、学校区にとらわれず、生徒にとって魅力的な教育課程を提供している学校のことである。例えば、数学や科学など特定の科目に特化したり、子供に自由に組み立てることにより早期の読み書きを重視するモットェッソーリ教育法を実施するなど教育法に特化したりするものがある。

⁶⁸ 民間業者によって提供される教育サービスは、州政府が定める基準を満たし、州政府の学力向上目標を生徒が達成できるようなサービスであることが求められている。

また、これまで細分化され、複数あった革新的な教育プログラムについて、補助金の区分を一本化することによって、補助金の柔軟な運用と州政府や学校区の管理運営の負担軽減ができるようにしている。

6 教育機関の柔軟性と説明責任（第6章、TitleVI）

(1) NCLB 法上の規定

生徒の学力向上に関して州政府と学校区が責任を持ち続ける体制づくりを連邦政府は推進している。

具体的には、TitleI 補助金によって行われた事業の評価を州政府が行うための財政支援（TitleVI(A)）、機械的に算出される普通補助金だけでは不足が生じる農村部に対する財政支援（TitleVI(B)）、読解力、数学などの科目における生徒の学習到達度について全米標準で評価を行う事業（TitleVI(C)）がある。

NCLB 法は、連邦政府の補助金を利用するにあたって、州政府と学校区に対し、より多くの柔軟性を与える見返りに、生徒の学力測定の結果について説明責任を負うことを求めている。

より多くの柔軟性が与えられる例として、NCLB 法より厳格な説明責任を果たす計画を州政府が提案し、連邦政府教育省長官の承認が得られれば、州政府は4つの主要な事業⁶⁹で受け取った連邦政府補助金の総額50%まで、補助金要件を満たさなくとも、4事業のうち1つの事業、あるいは、貧困層の子ども達の割合が高い学校区や学校に対する財政支援を行う事業へ、財源を移すことができる権限を持つことができるようになる⁷⁰。

一方、連邦政府からの財政支援を受ける州政府は、説明責任を実施するための計画を提出することになっている。州政府は、学校区などの地方教育機関や学校区の一般教科の学力目標を達成するために、各科目の学力水準、3年生から8年生まで全生徒を対象とした毎年の学力測定による評価、報告書作成、評価結果に対応した制裁や報酬に関する計画を作成する。州政府が作成する報告書は、学校ごとに作成され、保護者向けに紙媒体やインターネットで公表され、内容としては、人種、性別、貧困度、障害児などに分類して、学業に不利でない生徒と比較した数学と読解力の結果が含まれていなければならない。連邦政府の補助金はこのような学力評価制度や説明責任制度の整備を支援するために用いられる。

また、米国全体の学力到達度を見るために、全米学力達成評価機関によって、各州内の4年生と8年生をサンプル抽出して、読解力と数学について学力測定による評価

⁶⁹ 4つの主要事業とは、教員の質の確保するための支援事業、教育に情報通信技術を導入する事業、先導的教育事業、学校安全・薬物防止対策事業のことである。

⁷⁰ ただし、全ての州で実施できるわけではなく、教育省長官と合意ができるのは7州までと限定されている。

を行うとしている。連邦政府からの財政支援を受ける州政府はこの学力測定に参加する義務を負う。

この評価に基づき、連邦教育省長官は、学力格差の是正や英語力の向上などで成果を挙げた州政府と学校区に対してはボーナス支給などにより表彰し、十分に成果を上げられない州政府に対しては連邦政府からの補助金のうち、州政府の管理的経費に当てられる部分の一部を留保することができる。

(2) 連邦政府が協調する柔軟性とその実態

連邦政府は、州政府や学校区が連邦政府の補助金を活用できるようにするために柔軟性を設けていることを強調している。この柔軟性については、主に以下の3つに分類できる。

- ① 補助金の統廃合を行って普通補助金化することにより、州政府や学校区が補助金申請や管理運営に要する事務負担を軽減すること
- ② 補助金事業の統合を行うことにより、連邦政府の補助金の対象範囲を広げ、補助金を利用する要件を緩和すること
- ③ NCLB 法において定められている年間学力向上目標による計画とは異なる計画を州政府が提案し、連邦政府教育省長官との合意が得られれば、独自の計画を実施しても NCLB 法関連の補助金を受け取ることができ、事業間で大幅な流用を認めたり NCLB 法が求めている補助金の要件を緩和したりできること

このうち、①、②については、NCLB 法制定時に整理されたものであるため、特段問題が生じていない。しかし、もともと、NCLB が提唱する柔軟性は、説明責任を伴ったものであるため、説明責任を実施する負担感のほうが大きく、多くの州政府や学校区が柔軟性を実感できていない。

③については、実際、年間学力向上目標による計画について連邦教育省の承認を得ることは、当初期待されたよりも困難であることから多くの州政府が疑問を持っている。2006年11月に発表された全米州教育長協議会の年次評価報告書では、全ての生徒が熟達レベルに達することを目的として設定されている州政府の成長モデルに関して、「2005-06 学校年度が終わりに近づくにつれ、…連邦教育省が法律を実施するにあたり州政府の教育に関する柔軟性をより強めるという当初の表明から遠のいていることはますます明らかになった」としている。また、年間学力向上目標を評価する際の基準となる最低生徒数の増加に関する承認についても、連邦政府教育省の要求基準が高いと指摘している⁷¹。この報告書の執筆者は、専門家による評価手法は特に不透明

⁷¹ さらに、連邦政府の年間学力向上計画の達成方法自体、効果的に測定できているか疑問であるとしている。NCLB 法に基づく標準的な計画では、ある学年から次の学年の個々の生徒の学力向上に基づいてその結果を判定しており、例えば 2005-06 学

であり、若干の偏見を持つ委員がいたのではないかと指摘する。2006 年末時点で独自の成長モデルを用いたいとする州政府の 20 州の申請のうち、多くは却下され、5 州だけが承認されている。これについて、連邦政府は、承認手続は透明な手続きにより行われ、州政府の年間学力向上計画の決定は、全ての生徒が熟達レベルに達するという NCLB 法の目標を達成することが確認できる内容であったため決定されたとしている⁷²。

7 先住民族の生徒に対する教育支援（第 7 章、Title VII）

アメリカンインディアン（Title VII(A)）、ネイティブハワイアン（Title VII(B)）、アラスカネイティブ（Title VII(C)）の生徒への教育について、財政支援により他の生徒と同様に学力向上目標が達成できるよう支援している。

彼らが通う学校はアメリカンインディアン局（BIA）によって運営されているが、地理的にも経済的にも厳しい環境にあり、連邦政府による財政支援が必要となっている。このため連邦政府は、アメリカンインディアン等先住民族に対する教育を行っている学校区などの地方教育機関へ財政支援や技術支援を行うことにより、各民族の需要に応じた教育や教育関連施設の建設を実施している。

8 インパクト・エイド・プログラム（第 8 章、Title VIII）

連邦政府関係機関に隣接しているために、教育関連経費を追加支出せざるを得ない学校区などの地方教育機関に対して、連邦政府は財政的な補償を行っている。

特に、基地に隣接する学校区に対しては、軍隊に所属する保護者を持つ生徒約 70 万人のうち 4 分の 3 以上が軍隊の施設周辺にある約 600 の学校区で教育を受けている現状がありながら、連邦政府の支援は十分になされてこなかった。このため、NCLB 法では、国防省の補助金⁷³の対象外となる学校や基地周辺の教育関連施設に対し、インパクト・エイド・プログラム補助金として財政支援を行うことにより、連邦政府の補償を充実させ、このような学校区を支援している。

校年度の 3 年生と 2004-05 学校年度の 3 年生のように、前年度の生徒グループと今の生徒のグループを比較している。このため、生徒個人の進歩に着目した測定ができないのではないかと指摘している。

⁷² この記述は、2006 年 12 月 13 日の Education Week を参考とした。詳細については、（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所ホームページ (http://www.jlge.org/jp/pdf/2006Dec_8.pdf)

⁷³ 一般的に、軍隊に所属している保護者を持つ生徒に教育している学校には、国防省の教育活動事業として、学校建設のための補助金がある。

第4節 初等中等教育法の再承認⁷⁴

2002年から施行されたNCLB法は5年間の時限立法であり、有効期限が2007年9月30日までとなっており、事業を継続させるためには連邦議会の再承認が必要であるが、NCLB法の再承認を行うにあたって問題となるのは、以下の3点である。

- ① 全生徒が熟達レベルに達成するための目標期限である2013-14年度の延長
- ② 州政府や学区、学校が行う説明責任制度の要件の緩和
- ③ 事業継続のための追加予算の支出、また、追加予算の財源の確保

このうち、①、②に関して、スペリングス連邦政府教育省長官は、2007年1月のNCLB法再承認にあたり、「ブッシュ大統領は法律が定める学力達成の高い目標と州政府が実施する学力評価や説明責任の規定について基本原則を緩めるという意向はない」と発表している。

しかし、連邦政府の原案は、連邦下院議会の教育労働委員会委員長であるジョージ・ミラー議員（民主党、カリフォルニア州選出）など主要人物の支持を受けているものの、連邦上院議会院内総務のハリー・レイド議員（民主党、ネバダ州選出）はNCLB法が定める説明責任の規定には懲罰的なものが多いと主張しており、彼の支援無しに上院を通過させるのは難しいとされている。

また、連邦議会の多くの民主党議員はレイド院内総務と同様、この法律案について不満を持っており、保守的な共和党議員も、実施する試験や説明責任の制度について連邦政府が州政府に介入的になっているこの法律自体を好ましく思っていないため、再承認の法案審議は非常に難航することが見込まれている。

③に関しては、民主党が、NCLB法の事業実施のためこれまで以上に予算が必要になると主張している。2006-07学校年度では、NCLB法の予算として210億ドルの支出を行っており、過去5年間で1,020億ドルの予算を支出している。

教育関連予算について、スペリングス長官は、現行法の下で承認された現在の事業予算は、法律制定時と比べ41%増加していると主張しているが、レイド院内総務はこの5年間で支出された予算は本来必要とされる額よりも550億ドル少なかったと主張している。また、ミラー委員長も、「2013-14年度の終わりまでに学力向上目標を達成するためにこの予算で足りるかが問題であり、目標を達成するために追加予算が必要だと思っている。財政面についてホワイトハウスと連邦議会との合意ができなければ、再承認の手続きはかなり難しいものになるだろう」と語っていることから、法案成立の先行きが不透明であり、追加予算をどの財源から賄うのかについても明確になっていない状況である。

⁷⁴ この項目は、Education Week、2007年1月17日付けの記事（“NCLB Renewal Debate Launched in Earnest”）を参考とした。

以上のことから、改正 NCLB 法は連邦議会において 2007 年 9 月 30 日までに再承認されておらず、既に失効しているものの、他の法律により同じ内容で 1 年間延長される規定がある⁷⁵ことから 2008 年連邦議会で継続審議されることとなっているが、この審議が長引いた場合には 2008 年に実施される大統領選挙の争点の一つになる可能性もあるとされている。

⁷⁵ テキサス州政府障害者発達委員会ホームページ 2007 年 12 月メールマガジン

(<http://www.txddc.state.tx.us/resources/publications/fyi/fyidec07/fyifederal12-07.asp#action>)

第3章 NCLB法に基づく説明責任と州政府、学区の取組⁷⁶

第3章では、NCLB法に基づき、連邦政府が州政府に対して求めている説明責任とは何か、州政府や学区がどのように対応しているかについて、ホームページで公開している連邦政府の資料や筆者が行った取材を基に詳述する。

NCLB法に基づき連邦政府が州政府に対して求める説明責任は、州政府が定める一般教科の教科内容や学力水準と学力測定による評価手法の見直しを行い、州全体で読解力や数学などの一般科目の試験を定期的実施し、この結果によって、全ての生徒が毎年の学力向上目標を達成しているかどうかを定量的に公表することによって説明責任を果たすとしている。

第1節 学力水準の見直しと学力測定による評価の実施

NCLB法は、州政府に対して、まず説明責任の実施にあたり、教科内容や学力水準の見直し(Standards)と学力測定による評価手法の実施(Assessments)を求めている。具体的には以下のとおりである。

1 基礎科目の教科内容の見直し⁷⁷

州政府は、まず読解力や数学、理科の教科内容が適切なものであるかを検証し、必要に応じて方針転換を行い、正式な手続きによる承認を行うことを求められている⁷⁸。また、見直しを行った教科内容は、緻密であることが求められ、優れた指導技術によって教えられることが奨励されていなければならない。見直しには、教育者、保護者、コミュニティの参加者、高等教育機関の代表者、障害児童の代理人や英語に不自由している生徒などの教育関係者が含まれていなければならないとされている。

見直しを行った証拠として、州法や州で定める規則、州政府教育委員会の議事録、州政府教育長官による承認がなされている場合は正式な決裁の書かれた文書など、証明書類を連邦政府へ提出しなければならない。また、教科内容をより厳密にするよう第三者機関から意見が出されたときは、この意見に対する州政府の対応状況や教科内容の推移に関する書類を連邦政府に提出しなければならない。さらに、教育理論や海外の優良事例などを参照して見直しを行ったなどの取組過程が分かる資料の提出も求められている。

⁷⁶ この説明責任の制度概要については、連邦政府教育省ホームページ ” *No Child Left Behind, Accountability and Adequate Yearly Progress (AYP)* ” を参照した (<http://www.ed.gov/admins/lead/account/ayp2003/edlite-index.html>) 。

⁷⁷ 第1節の記述は、米国教育省ホームページを参照した

(<http://www.ed.gov/admins/lead/account/peerreview/requirementstoc.html>) 。

⁷⁸ 読解力と数学については法律施行後速やかに、理科については2005-2006年度までに見直しが行われることが求められている。

2 各学年の学力水準の見直し

NCLB 法では3年生から8年生の各学年と10～12学年で達成することが求められている読解力や数学の学力水準を見直さなければならないとされており、州政府は、この学力水準が適正なものであるかを再検証し、方針転換や正式な手続きによる承諾を2005-06年度までに正式に行うことを求められている⁷⁹。こちらも、教科内容と同様、州政府は連邦政府に対して、州法や州で定める規則、州政府教育委員会の議事録、州政府教育長官による承認がなされている場合は正式な決裁の書かれた文書などを証明書類として提出しなければならないとされている。理科については、3～5学年、6～9学年、10～12学年、それぞれで各科目の学力水準を見直さなければならない。しかし、読解力や数学と異なり、理科については、試験の最低点数を設けることは義務化されず、2007-08年度までに学力水準を定めていけば良いとされている。

これらの学力水準を設けるに当たっての要件として、少なくとも3段階（うち、2つは高い段階、1つは標準の段階）を設定すること⁸⁰、それぞれの段階で最低基準を明確に定義すること、点数によって区切ることが求められている。

また、州政府は、これらの学力水準について教育委員会かそれに準ずる機関での採択を公表しなければならないとされている。州政府は連邦政府に対し、日付や議事録、他の証明書を提出しなければならない。

さらに、学力水準の見直しを行うに当たっては、多くの教育関係者や州内の生徒のニーズが広範囲に含まれていなければならないとされている。州政府は、連邦政府に対して議事録又は公聴会の要約、或いはどのように関係者の意見が含まれているかが分かるような詳細な報告書を提出しなければならない。

3 州内で統一された評価制度の作成

NCLB 法に基づいて行われる評価は、州内において統一されたものでなければならないとされている。

生徒たちがより高度に考える能力や困難な内容を理解する手段として、教科内容の奥深さ、対象範囲の広さ、生徒たちに必要とされる認知的負荷を踏まえ、テストによる評価に関する詳細な計画、教科内容の詳細、統計による分析、教科内容の理解度についての測定基準などを連邦政府に提出しなければならないとされている。

なお、州政府が人種別、言語能力別に生徒をグループ化して評価を実施する場合に

⁷⁹ 例えば、デラウェア州の学力水準は、科目ごとに学年ごとにどの水準まで達すればよいか定められている。詳細は、デラウェア州ホームページ参照 (http://www.doe.k12.de.us/programs/ci/DRC/drc_contentStandards.shtml)。

⁸⁰ 生徒の理解度に応じて、少なくとも、基礎レベル (Basic)、熟達レベル (Proficient)、上級レベル (Advanced) の3段階の到達基準の設定を行うこととしている。さらに、州政府独自で4段階以上に細かくすることができたり、名称を変更できたりすることもできる。

は、教科内容と学力水準は統一され、対象範囲や難易度、内容の質についてお互いに均衡が取れ、その評価が比較可能であり、評価によって成果が上がるものでなければならないとされている。これらを保証するために、教科内容の質や同等性、評価結果の比較可能性などについて、第三者機関の評価がなされている州政府報告書を連邦政府に対し提出しなければならないとされている。

4 評価制度に関する有効性や信頼性の証明

NCLB 法により、州政府が行う評価制度は全ての仕組みについて有効性や信頼性が文書により証明されており、また、生徒の実情に合わせた別枠の評価制度を用いる場合も同様に有効性や信頼性が証明されていなければならないとされている。このため、州政府は、連邦政府に対し、以下の項目について文書を提出しなければならないとされている。

- ・ 評価制度の有効性を示す書類として、州政府教育委員会で決定した政策や州内の評価制度の目的を定義する州法など州政府の教育政策について明文化された文書など
- ・ 評価制度の信頼性を示す書類として、評価の対象となる州政府内の生徒数、評価制度の信頼性について証明する研究分析が明文化された文書、学力水準の基準点の精密度や評価対象となる生徒の分類の一貫性を示す書類など
- ・ 評価制度が障害を持つ生徒などを含んだ全ての生徒に公平で適用できることを示す書類として、障害者や限られた英語能力を持つ生徒の需要に合った教育手段や施設があること、彼らの指導に関し経験と専門知識を有する団体に対して学力評価の基準を見直す際に意見聴取を行うこと、指導教員は研修を終え、適切な評価に基づいて担当していることを示す書類など
- ・ 複数の評価方式を実施する場合は、それらが州の評価制度として一貫性を持っていることを示す書類として、州政府が一貫性を持たせるための取組をどのように行ってきたか説明した文書、評価制度が均等なものであることや評価間の連携が成功していることについて研究分析により証明された文書など
- ・ 評価内容の管理、採点方法、評価結果の分析手法、評価制度の内容の報告方法などについて州政府が明確な基準を設定していることを示す書類として、管理上の規制又は基準又は州政府が契約している団体、学校区、学校に州政府がどのように通達してきたかを示す文書、テストの管理状態の安全性や公平性が周知されていることを確認するためにテストの安全基準、訓練・監視計画、契約者との管理体制の分担など訓練方法や監視体制について記載した文書など
- ・ 障害を持つ生徒や英語が流暢でない生徒に対する評価の調整が適正に実施されていることを示すため、その調整が利用可能なものであり、かつ、個々の生徒に対して指導的観点に合致した調整であることを示す文書、調整された点数から有効な結果分析ができることを示す文書など

5 評価制度の一貫性の確保

州政府は、評価方法と学習内容が一貫性を有していることを示す文書を連邦政府に提出しなければならない。具体的には、複数の評価方法がある場合は共通した一貫性があるかどうか、評価制度と学習水準の質を長期間維持するための州政府の体制をどのように行うか、学習範囲、複雑さ、難易度、内容の奥深さにおいて評価制度と学習水準の整合性が取れているか、評価制度と学習内容について知識と過程のバランスや単位取得の期間、指導内容の強弱について整合性が取れているか、評価制度は州政府が定める学力到達水準を全て反映したものになっているかなどの項目について提出が必要である。

6 評価対象となる生徒の範囲について

州政府は、NCLB法で求められている学年や学年範囲の全ての生徒が評価に含まれていることを証明するため、全ての生徒が評価対象となっていることを示した公式報告書などの文書を連邦政府に提出しなければならない。

特に、障害を持つ生徒については、通常の評価制度に組み入れるための州政府の取組状況や障害を持つ生徒に対する学力評価の実施体制などについての文書の提出が求められており、また、英語が流暢でない生徒については、生徒の学習する内容について正確で信頼できる情報が提供できる評価制度となっているか、米国内の在学期間にかかわらず英語が流暢でない全ての生徒が評価制度の対象となることを定めているかなどが分かる文書の提出が求められている。その他、米国に移民してきた生徒についても、州政府の政策、実践事例などにおいて学力評価の対象に含まれていることを示す文書が含まれていなければならないとされている。

第2節 州政府や学校区が果たす説明責任と達成すべき年間学力向上目標

1 年間学力向上目標とは何か

NCLB 法により、州政府や学校区、学校は、教科内容や学力水準の見直しと学力測定による評価の実施を行うことにより、学力の達成に責任を負う体制を整えたうえで、この結果に対する説明責任（Accountability）を果たすことが求められている。

NCLB 法では 2013-14 年度までに、読解力と数学、理科の科目において、州政府が定める熟達（Proficient）レベルに全ての生徒を到達させることを最終的な目標としており、州政府や学校区、学校に対して、この目標を達成するために熟達レベルの生徒の割合を徐々に増やすような年間学力向上目標（Adequate Yearly Progress、「AYP」と略されることもある。）の作成を行い、その達成を求めている。

この年間学力向上目標が確実に州政府や学校区によって実施されるようにするために、NCLB 法では目標を達成できなかった場合は制裁措置、著しい成果を上げた場合は報酬を与える制度を創設することを求めることにより、各科目の学力測定による評価結果について厳しい説明責任を課している。

2 年間学力向上目標の判定方法

年間学力向上目標の達成は、生徒のテスト参加率が 95%以上であること、各グループにおける学力測定において熟達レベル（Proficient Level）の生徒の割合が年度ごとに設定した目標値を超えていること、学校が任意で設定できる生徒の学力向上の改善を示す指標の 3つの指標を達成することによって判断される（図 32）。

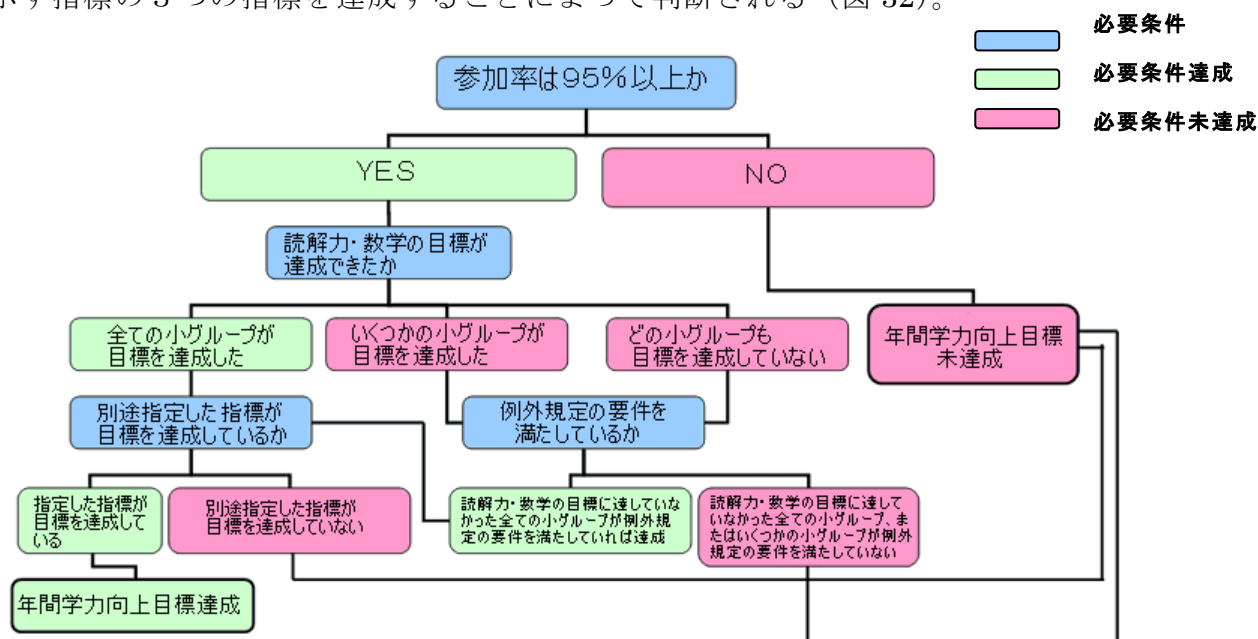


図 32 年間学力向上目標の判定方法

出典：コロラド州教育省ホームページ (<http://www.cde.state.co.us/FedPrograms/ayp/>)

また、年間学力向上目標の達成は、生徒全体だけではなく、表5のように、生徒を人種、経済的事情、特殊教育、英語の不自由度合に応じて分類し、個々のグループごとに目標を立て、達成することも求めている。分類に当たっては、統計学的に信頼できるデータとするために、小グループとして学校又は学校区内の最低生徒数が含まれていなければならない。小グループの最低生徒数（「Nサイズ」と呼ばれる）は75人から5人までの範囲で連邦政府により承認される。一般的に、小グループの人数が多くなればなるほど、学校又は学校区が年間学力向上目標を達成しやすいとされている。この他、NCLB法は、年間学力向上目標を実施するに当たって、州政府に対して以下のことを求めている。

- 全ての生徒が一般科目において高い学力水準を達成できるようにすること
- この評価は統計学的に正当で信頼できる内容であること
- 全ての生徒を対象とした一般科目における学力向上について継続的、実質的な改善を行っていくこと
- 学力向上目標達成のために年度ごとの目標を立てること
- 高校の卒業率を向上させること
- この他、他の学校と比較できる、生徒全体を対象とした任意の指標を立て向上させること（表5の Other Indicators に該当する部分）

Group	ELA % Proficient	ELA % Participation	Math % Proficient	Math % Participation	Other Indicators
All Students	√	√	√	√	√
American Indian	√	√	√	√	
Asian American	√	√	×	√	
African American	√	√	√	√	
Hispanic	√	√	√	√	
White	√	√	√	√	
Economically Disadvantaged	√	√	√	√	
Special Education	√	√	√	√	
Limited English Proficient	√	√	√	√	

In the example above, since one sub-group did not meet AYP requirements in one content area – i.e., Math proficiency – the school is considered “not meeting AYP.”

表5 年間学力向上目標による生徒の分類

※この例では、アジア系アメリカ人のグループが、数学の学力測定による評価で目標を達成していないため、この学校は年間学力向上目標を達成していないと認定される。

<出典>デラウェア州教育省 “Educational Accountability”
http://www.doe.state.de.us/files/pdf/de_edacctabilty.pdf

なお、分類した個々のグループが、州政府が定める年間目標を達成できなかった場合でも、前年度に熟達レベルが達成できなかった生徒の割合のうち1割以上の生徒が、当年度に熟達レベルになった場合には、目標を達成したことになるという例外規定（Safe Harbor provision⁸¹）がある。

3 年間学力向上目標が達成されなかった場合

NCLB 法は、年間学力向上目標が達成できなかった学校区や学校について一定の改善措置を定め、実施するよう州政府に対して求めている。なお、これは、連邦政府からの TitleI 補助金を受け取っていない学校も対象となる⁸²。

また、学校区は、学校に対する改善措置について、区内の学校が改善措置の対象にならないよう配慮することが求められている。以下、学校と学校区が年間学力向上目標を達成できなかった場合の改善措置について見ていく。

(1) 学校区の場合

学校区が年間学力向上目標を達成できなかった場合は、州政府は TitleI 補助金を用いるなどして、改善を行うことが求められている。

2年連続で達成できなかった場合、学校区は改善計画を作成し、その計画を実施する。4年連続で達成できなかった場合には、NCLB 法が求める以下の内容のうち、どれか一つ、または、複数選んで実施しなければならない。

- ・ 学校区に対して事業資金の提供を延期し、管理的経費の資金を減額する
- ・ 新しい学習内容を実施し、全ての職員に専門的改善を行う
- ・ 年間学力向上目標が未達成だった年度に在籍していた人事担当者の配置換え
- ・ 学校区の管轄から学校を排除し、州政府の管轄化に置く
- ・ 学校区長や学校区教育委員会の代わりに、学校区を管轄する管財人をおく
- ・ 学校区の廃止や再建計画を実施する
- ・ 実績を挙げている他の学校区へ生徒が転校することを許可する

5年連続で達成できなかった場合は、是正措置計画の評価が行われ、これに基づいて計画の修正が行われることになる。

⁸¹ 例えば、あるグループの数学のテストについて、前年度は熟達レベルに到達していた生徒が30%、到達していなかった生徒が70%であり、当年度に州政府が定める目標（例えば40%）まで熟達レベルの生徒の割合を挙げられなかったとしても、70%のうちの1割である7%の増加、つまり、当年度に生徒の割合が $30\% + 7\% = 37\%$ に達していれば、目標を達成したと見なすことができるというもの。

⁸² TitleI 補助金を受け取っていない学校に対する改善措置は、受け取っている学校とほぼ同じ内容であるが、生徒が転校する場合の支援や貧困層の子ども達に対する教育サポートなど TitleI 補助金による事業以外には改善を必要としない点で異なる。

(2) 学校の場合

学校が年間学力向上目標を達成できなかった場合、1年目は特に何もないが、2年連続以上達成できなかった場合には、その学校に対し改善措置がとられることになる。

2年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合、学校は「学校改善第一段階 (School Improvement Year 1)」となり、学校区はその学校に対して、学力測定によるデータの分析や教科指導の改善、財政支援の再配分など、学校が事業計画を改善し実施するための技術的支援を行う。これに加えて、この学校は、全ての生徒に対して他の学校に転校する選択権を提供し、2年間の学校改善計画を策定しなければならない。この計画は、保護者、学校職員、学校区、外部の専門家に相談し、学校区の承認を得る必要がある。また、この改善計画には、研究実績に基づく教育戦略、Title I 補助金のうち10%を専門的技術の改善のために使うこと、学習時間の延長(学校日数、登校時間)、保護者が学校運営について参加しやすくするための取組、新規採用教員への研修が含まれていなければならないとされている。

3年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合、学校は「学校改善第二段階 (School Improvement Year 2)」となり、学校区は、引き続き、学校改善のための技術的支援や全ての生徒に対して他の学校に転校することを選択できるように配慮しなければならないのに加えて、貧困層の生徒たちに対しては補助的な教育サービスを提供しなければならない。

4年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合、学校は「是正措置段階 (Corrective Action)」となり、学校区は学校改善第二段階で行った学校への支援に加えて、以下の中から実施しなければならない。

- ・ 目標を達成できない原因となっている教員、職員を配置換えする
- ・ 新しい学習内容の策定と実施を行う
- ・ 学校が持つ運営権を縮小し、学校区が代行する
- ・ 学校を指導する専門家を外部から指名する
- ・ 学校年度や登校時間を延長する
- ・ 学校内の内部体制を再建する

5年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合、学校は「再建計画作成段階 (Restructure(Planing Year))」となり、学校区は、引き続き生徒に対して他の学校に転校できるようにしたり、生徒達に補助的な教育サービスを提供したりするほか、この学校を再建する計画を準備しなければならない。

6年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合、学校は「再建計画実施段階 (Restructure(Implement Plan))」となり、この年度の初日に、学校区は、州法に抵触しないように、以下のどれか一つの再建策を実施しなければならない。

- ・ チャータースクールとして再建する
- ・ 校長や学校職員の全員か大部分を配置換えする
- ・ 学校運営を効果的に行った実績がある民間の教育運営会社と包括的契約を行う

- ・ 州政府がこの学校の管理権を取り上げ、直接運営する
- ・ その他学校運営についての再建方法を実施する

4 州政府の年間報告書の作成

NCLB 法は、説明責任を果たすために、以下の内容を含んだ年間報告書を作成することを州政府や学校区に対して求めている。

- ・ 人種、経済的事情、特殊教育、英語の不自由度合に応じて分類したグループごとの各学年での学力到達状況
- ・ グループごとの年間目標と実績の比較
- ・ テストを受験しない生徒や分類されなかった生徒の割合
- ・ 2年間分の各科目、各学年試験の主要データ
- ・ 年間学力向上計画を決定するのに用いられた他の主要な指標のデータ
- ・ 卒業率
- ・ 年間学力向上計画を達成するための学校区の実績（運営改善が必要とされた学校の名前と学校数を含む。）
- ・ 州が定める資格を持ち専門家としての資格を持つ教員の割合、質の高い教員に指導されていない教室数の割合（貧困層の生徒の割合が高い学校と低い学校との比較を含む）
- ・ その他州政府が提供する情報

実際の例としては、デラウェア州アポロクイニミンク学校区⁸³では、学校区内の住民に対して、8つの分野 50項目にわたる学校区の戦略プラン、また、州政府のテストにおける年間学力向上目標の達成状況や他の学校区の比較データなどを年間報告書で公表している。

また、アリゾナ州スコッツデール学校区⁸⁴では、NCLB 法により、説明責任が増え、生徒の学力向上の達成や出席率、卒業率、教員の質の向上などを把握することを求められていることから、学校区は保護者や地域住民に対する郵便物やホームページ、説明会の開催により住民に対して説明を行っている。また、各学校内の年間学力向上目標の達成状況や出席率、卒業率について報告書を作成し、州政府に提出しているとのことである。

⁸³ 2005年9月に筆者が行った取材による。

⁸⁴ 2006年2月に筆者が行った取材による。

第3節 連邦政府が求める説明責任に対する州政府や学校区の取組

NCLB法が州政府や学校区、学校に与える影響は非常に大きいものであり、生徒の学力測定結果について説明責任を果たすための取組も州政府ごとに異なっている。以下、NCLB法に基づいて求められる州政府と学校区の取り組み、州政府や学校区などの見解を見ていく。

1 テキサス州の取組

テキサス州は、生徒数 4,525,394 人、教員数 302,425 人、学校区数 1,035、学校数 8,841 校（2005-2006 年）であり全米内でも有数の大規模な州である。もともと広大な面積と人口を有しているのに加え、メキシコ国境に接していることによるヒスパニック系人口の流入により、対象生徒数が 1994 年から 2004 年の 10 年間で 19.8% 増加している⁸⁵。生徒の人種は、割合の多い順から、ヒスパニック系（45.3%）、白人（36.5%）、アフリカ系アメリカン（14.7%）となっている。生徒一人あたりの支出は 7,368 ドル（2004-2005 年）となっている。



テキサス州政府教育局
(テキサス州オースティン市)

(1) テキサス州の特徴——連邦政府の方針に沿った州

テキサス州の教育政策は、ブッシュ大統領がテキサス州知事時代に実施した政策が NCLB 政策のモデルになっており、最も NCLB 政策に近い政策を実施している州である。

テキサス州では、NCLB 法が定めるとおり、全ての学校区や公立学校、特殊学校、チャータースクールを評価の対象とし、また、そこに通学する生徒の状況（特殊教育、英語が流暢でない生徒に対する教育など）に合わせたテストが実施され、年間学力向上目標が達成されているか評価を行わなければならないとしている。

しかし、独自のルールとして、2005 年に発生したハリケーン・カトリーナ、ハリケーン・リタによってルイジアナ州などから避難してきた生徒が多いことから、連邦政府と合意の上、避難した生徒を受け入れている学校区や学校については年間学力向上

⁸⁵ 第1章第6節 10 生徒数の表4を参照。

目標から除外して計算することを可としている⁸⁶。また、特殊教育が必要となる生徒群の年間学力向上目標の達成について、連邦政府と合意の上、年間学力向上目標を達成していなかった場合に限り熟達レベルの生徒を一定の割合で加算することができるようにしている⁸⁷。テキサス州の年間学力向上目標の目標値は図 33 のとおりである。

年間学力向上目標が達成できなかった学校区は9月下旬までに特別事情を州政府に対して上申できることになっており、特別事情を考慮した結果は12月中旬に学校年度の結果とともに通知される。

上申は3種類あり、一般上申、特別事情上申、他の事情による例外上申がある。

一般上申においては、年間学力向上目標の達成に失敗した学校区のみ上申を受ける。なお、評価されていない学校区は除かれ、データの修正を目的とはしていない。

特別事情上申においては、例えば、ハリケーン・カトリーナ、ハリケーン・リタの被災地域、障害を持った生徒の特例措置がある学校区などが考慮される。

その他特別事情による上申については、テキサス州では全ての年間学力向上目標の例外は3%を超えない範囲でしか認めないので、一般上申、特別事情上申から3%を差し引いた範囲での上申になる。

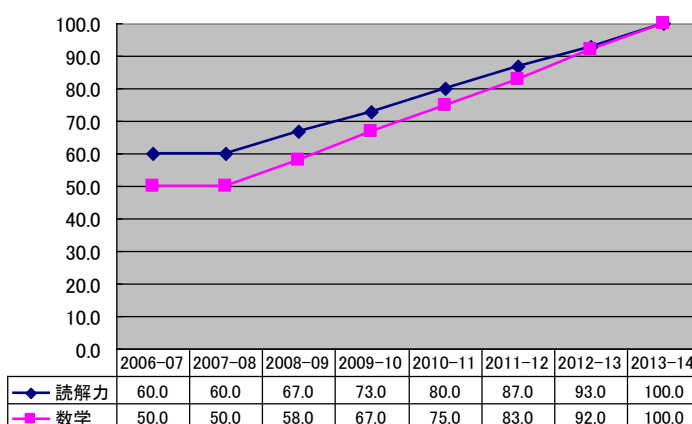


図 33 テキサス州の年間学力向上目標の目標値

出典：テキサス州教育局 2006 Adequate Yearly Progress Guide

(2) NCLB 法に対応したテキサス州政府の取組⁸⁸

テキサス州教育局の担当者によれば、もともとモデルとなっている州であることもあり、NCLB 法施行後に州政府の大幅な組織変更を行ったり、学校区や学校に対する支援を劇的に増やしたりすることは、特段無かったとのことである。

テキサス州教育局が NCLB 法以降に取り組んだ主なものとしては、第 1 に、年間学力向上目標の結果についてまとめた年間報告書の作成を始めたとのことである。この

⁸⁶ 2006 年時点ではハリケーン・リタの影響により 7 学校区と 22 学校が年間学力向上目標の評価をしていない。

⁸⁷ 2006 年度時点では、特殊教育の対象となる生徒が受ける State-Developed Alternative Assessment II (SDAA II)、Locally Determined Alternative Assessments(LDAA)の2つの制度で行われる年間学力向上目標の評価結果に3%を加算することが認められている。しかしながら、この計算方法は年々変化しているため、最新の情報の把握には、テキサス州教育局ホームページ (<http://www.tea.state.tx.us/ayp/>) の Adequate Yearly Progress Guide の直近の年度のものを参照する必要がある。

⁸⁸ 2006 年 12 月にテキサス州教育局にて筆者が行った取材による。なお、テキサス州の年間学力向上目標に関する資料は、テキサス州教育局ウェブページ (<http://www.tea.state.tx.us/ayp/>) を参照。

報告書では、学校区や学校の評価結果、年間学力向上目標を達成できなかった学校区や学校のリスト等を明示することにより、現状を改善するために Title I 補助金が必要となる学校区や学校を特定し、翌年度の教育活動につなげるようにしているとのことである。第2に、学校区や学校の実務者向けに、年間学力向上目標を理解する手引き（The Adequate Yearly Progress Guide⁸⁹）を作成し、技術的支援を行ったとのことである。第3に、年間学力向上目標を達成できなかった学校区や学校が、翌年度に目標を達成できるようにするため、The School Improvement Resource Center (SIRC) という団体と連携して支援を行っているとのことである。この団体は、学校改善を行うに当たっての情報、問題の早期発見手法、指導教材など技術的な支援を行っている⁹⁰。

(3) NCLB 政策に対するテキサス州政府担当者の評価

取材では、NCLB 法が及ぼす影響に関連して質問を行ったところ、NCLB 法では、全ての生徒が年間学力向上目標を達成するだけでなく、生徒を人種、経済的事情、特殊教育、英語の不自由度合に応じて分類し、個々のグループごとに、年間学力向上目標を達成することが法律で求めているため、一人一人の生徒の状況を学校区や学校が把握することが可能になり、そのデータを踏まえて研究を行い、今後の方針を立てやすくなったことを挙げていた。

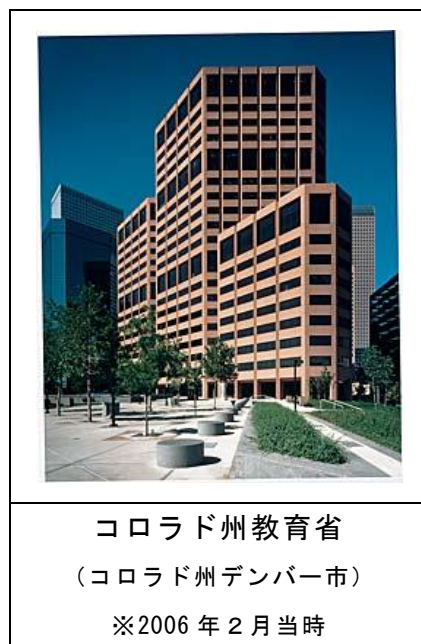
また、他の州政府の取材では批判的な意見が多く出ていた、「連邦政府の関与が強くなり州政府での裁量が少なくなったのではないか」、「柔軟性が与えられたにもかかわらず事務手続が増大していないか」といった質問もテキサス州教育局の担当者にしたが、NCLB法が定める事業について前向きにとらえて取り組んでいるとのことであり、批判的な意見は全く出なかった。

⁸⁹ この手引きについては、テキサス州教育局のホームページを参照。 (<http://www.tea.state.tx.us/ayp/2006/guide.pdf>)。

⁹⁰ 詳細については、この団体のホームページを参照 (<http://www5.esc13.net/sirc/>)。

2 コロラド州の取組

コロラド州は、生徒数 779,826 人、教員数 45,841 人、学校区数 179、学校数 1,707 校（2005-2006 年）であり全米内では中規模な州である。生徒の人種は、割合の多い順から、白人（62.5%）、ヒスパニック系（27.1%）、アフリカ系アメリカン（6.0%）、となっている。生徒一人あたりの支出は 7,911 ドルである（2004-2005 年）。



(1) コロラド州の特徴——新たな体制を整えることになった州⁹¹

コロラド州政府教育省の担当者によると、コロラド州はもともと教育政策について地元住民の意向が強く反映される土地柄であったことから、州政府が主体となって教育政策を推進することは少なかったという。このため、NCLB 法施行後、州政府は、教育に関する重要事項の意思決定レベルを上げ、学校区に対する役割の強化、目標達成のための学習内容の作成、学習内容を認定するための機関の設置を新たに行った。しかし、どちらかといえば自主的なものではなく、連邦政府の補助金を獲得するためだったとのことである。

コロラド州の年間学力向上目標の目標設定は図 34 のとおりであり、目標値を小中高に分類した上で、現状の熟達レベルに達した生徒の割合からどのように進歩していくかを計算し、3年ごとに割合が多くなるようにしているとのことである。

(2) NCLB 法に対応した州政府の取組

NCLB 法に対応した州政府の主な取組として、学校区に対して、NCLB 法を理解し年間学力向上目標を達成するために、定期的に説明会を開催し、パンフレットを作成・配布するなど NCLB 法に関する情報提供を行っている。

また、学校区が現在 NCLB 法の事業で何を必要としているのかについて、詳細な意見聴取と実態調査⁹²を実施して情報収集を行っているとのことである。これによって、州政府教育省が州政府の他の省庁と連携して取り組む事例が多くなったという。

さらに、州政府教育省内に NCLB 法のテーマごと⁹³にチームを個別に編成し、

⁹¹ 2006年2月にコロラド州政府に筆者が行った取材による。

⁹² NCLB 法が定める事業ごとに、各学校区から賛成・一部反対・反対の意見を広く集めている。調査結果の詳細は、コロラド州政府教育省のホームページを参照 (<http://www.cde.state.co.us/FedPrograms/nclb/monitoring.asp>)。

⁹³ 例えば、学校内部で発生する問題に対応するチーム、学校区で発生する問題に対応するチームなどがある。

今後発生し得る問題や学校区からの問い合わせに対応しているとのことである。このチームは年1回レポートを作成し、州政府の今後の施策に役立てているとのことである。

教員に対しては、NCLB法において学習指導方法についてもコーチシステムなど、科学的に証明された手法を用いなければならないとされているため、これに対応した教科指導法の研修会を主に行っているとのことである。

担当者によれば、コロラド州では教育政策に地元住民の意向が強く反映され、また、新規の取組を行うためには多くの場合教職員組合の同意が必要となっていることから、実際のところ、州政府の取組だけでは、NCLB法が想定している事業の実現することは非常に難しいとのことである。

(3) NCLB 政策に対するコロラド州政府担当者の評価

コロラド州教育省の担当者によれば、NCLB政策によって、個々の生徒の状況を詳細に把握することによって、年間学力向上目標の達成のために生徒の成績などを詳細に分析して教科指導をする必要が生じたが、これまで以上に生徒を様々な角度から見ることになり、学校が生徒に対して良い仕事をしているかが明確になったので以前よりも良くなったと評価しているという。連邦政府が求める説明責任は、生徒一人ひとりの状況を把握し、成績が全く向上しない、英語が流暢に使えないなどハンデを持つ子どもたちに対して支援することを求めている。こういった子ども達に何も対応を講じない場合、このグループが学習で出遅れることは明らかであり、NCLB法施行後はこの差をどのように埋めていくかを考えるようになったとのことである。こういった取組により、これまで何らかの事情により成績が良くなかった生徒にとっては、成績向上の良い機会になり、

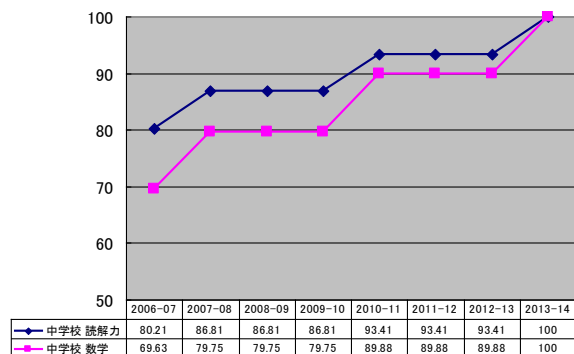
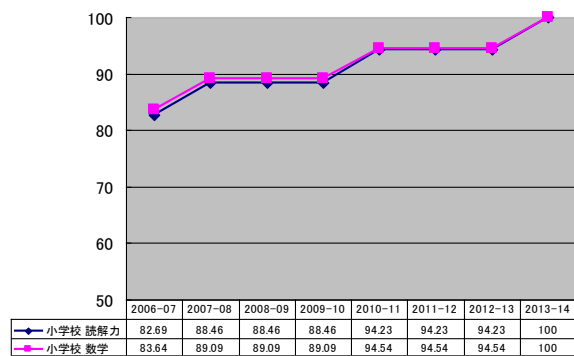


図 34 コロラド州の年間学力向上目標の目標値 (小中高)

出典：コロラド州教育省ホームページ

<http://www.cde.state.co.us/FedPrograms/ayp/prof.asp>

また学力格差を解消する良い機会になるとのことである。

また、補助金の柔軟性については、NCLB 法は説明責任を伴った柔軟性を打ち出しており、学校区では年間学力向上目標を達成するためにどのようにお金を工面するかを真剣に考えるようになり、予算の使途について緊張感を持つようになったとのことである。

評価する面がある一方で、読解力と数学の学力について 2013-14 年度までに全ての生徒を熟達レベルに引き上げ、そのために毎年熟達レベルの生徒の割合を向上させていくという連邦政府が掲げる目標は現実的ではないと指摘している。しかし、保護者や議員は 100%達成することを求めており、学校関係者は現実との差に苦しんでいるという。もし、連邦政府が目標を達成しようとするならば、州政府や学校区に対しもっと財政支援をすべきだし、また、教育政策について連邦政府の関与は極力抑えるべきだし、生徒については教室内で、校長や教員については学校区内で、学校区については州政府でできるだけ決められるようにすべきだとしている。

また、学力向上目標を毎年達成するために、生徒に関するデータを多く集めることになったので、州政府や学校区は事務負担が増えたという。事務負担については、電算化を行うことにより、ある程度負担を解消できるが、連邦政府への報告が常に求められていること自体が官僚的であると反感を持っている教育関係者もいるとのことである。

(4) コロラド州内の学校区の状況

コロラド州の州都デンバー市を所管するデンバー学校区では、NCLB の影響で、州政府との打ち合わせも多くなり、学校区に勤務する職員の増員を行ったが、事務量は年々増加しており、追いついていないとのことである。また、学校区の立場からすれば、説明責任が重すぎて、NCLB 法で謳われている柔軟性は実感できないとのことであった⁹⁴。

こういった意見があったことについて、州政府教育省の担当者に聞いてみたところ、デンバー学校区のような学校区がほとんどであるが、州内の学校区の中には、NCLB 法の要件を満たして 3～5 万ドルを得るために事務手間をかけるくらいなら、必要となる経費を自分たちの税金を集めてほうが良いと考える財政が豊かな学校区もあるとのことである。

⁹⁴ 2006 年 2 月にコロラド州デンバー学校区で筆者が行った取材による。

3 ケンタッキー州の取組

ケンタッキー州は、生徒数 679,878 人、教員数 42,413 人、学校区数 176、学校数 1,426 校（2005-2006 年）であり全米内では中規模な州である。生徒の人種は、割合の多い順から、白人（86.3%）、アフリカ系アメリカン（10.6%）、ヒスパニック系（2.1%）となっている。生徒一人あたりの支出は 7,254 ドルである（2004-2005 年）。ケンタッキー州は米国南東部の中心に位置し、ルイ・ビル、レキシントンなどの大都市がある北東部は牧草地域、南東部はカンバーランド山岳高原地域、中央部はミシシッピ高原地域、西部は炭田地域、深西部はインディアンから購入したことにちなみ Jackson Purchase 地域と呼ばれているなど、同じ州ではあるが風土と気風が非常に異なっている州である。



ケンタッキー州政府教育省
（ケンタッキー州フランクフォート市）

（1）ケンタッキー州の特徴——既存の制度と並存させている州⁹⁵

ケンタッキー州の大きな特徴としては、州が独自に定めている教育制度である Commonwealth Accounting Testing System（以下、「CATS」）における目標と NCLB 法が定めるテスト結果による年間学力向上目標が並存して実施されていることにある。

州教育省の担当者によれば、NCLB 法施行前からほぼ同じ内容の教育政策を独自に実施していたとのことである。具体的には、1990 年代に成立したケンタッキー州教育改革法に基づき、教育基本計画を作成し、大部分の教育予算を委譲することによって校長が柔軟な運営を実施できるようにし、州内統一テストとして CATS を創設して学校が生徒の学力向上について説明責任を負うこととするなどの教育改革を行っており、他の州ではこの活動をモデルしているところもあったとのことである。

この独自の制度が定着したところに、2002 年に NCLB 法の成立があり、ケンタッキー州では、成立時に CATS を NCLB 法の枠内で適用できないかと連邦政府に照会したが認められなかった。

⁹⁵ 2006 年 6 月にケンタッキー州政府教育省にて筆者が行った取材による。

NCLBの枠組みを取り入れることには不満であったが、現実問題として、ケンタッキー州は財政が豊かな州ではなく、以前から貧困層の生徒などを対象とした連邦政府からのTitle I補助金を多く受け取っており、NCLB法に定める連邦政府の補助金を獲得する必要があったので、受け入れざるを得なかったとのことである。

このため、現在では州が独自に定めるCATSとNCLB法が定める年間学力向上目標が並存している状況とのことである⁹⁶。

学力評価の対象となる科目は、CATSでは7科目（読解力、数学、理科、社会、技術家庭、芸術道徳、筆記力）としている一方、NCLB法の年間学力向上目標では読解力と数学となっている。

ケンタッキー州におけるNCLB法に基づく年間学力向上目標の目標値は、図35のとおりであるが、ケンタッキー州では併存しているCATSの評価基準をこれにあわせて修正し、対応しているとのことである。年間学力向上目標にあわせると、学校によっては人種や家庭環境に応じて生徒を7～25区分とより細かく分類して評価する必要があるため、学校現場ではどの基準が正しいのか混乱することがあるとのことである。

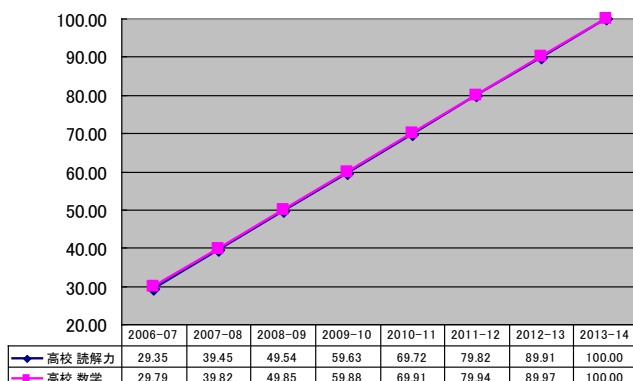
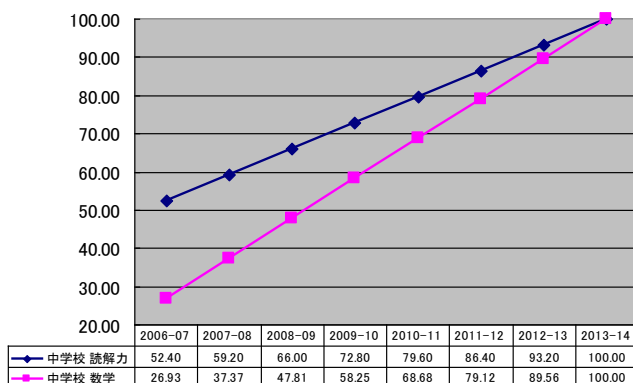
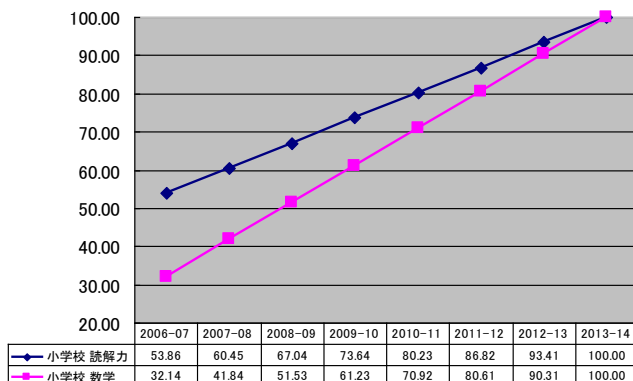


図 35 ケンタッキー州の年間学力向上目標の目標値（小中高）

出典：ケンタッキー州教育省

「NCLB Adequate Yearly Progress Report 2005」 p.27

※この他、Primary-08、Primary-12、07-12の区分がある。

⁹⁶ CATSと年間学力向上目標の対比表がケンタッキー州教育省「2005 NCLB Interpretive Guide Detailed Information About Your Score Reports」p43に記載されている。

(2) NCLB 法に対応した州政府の取組

生徒の学力評価について、ケンタッキー州教育省では、学校や教員によって学力評価の差が出ないようにするために、詳細で様々な情報を提供している。また、学校区との打ち合わせも定期的に行うようにしており、Monday E-mail というメールマガジンで、毎週、学校区と情報交換を行っている。内容としては、学校区からの問い合わせに対する回答、連邦政府の動きなどをメールで送っている。学校区との直接顔を合わせての打ち合わせは半年に1度実施しているとのことである。

ケンタッキー州教育省の担当者によると、NCLB 法によって州政府が定める教育内容や評価方法についての影響は特に無かったが⁹⁷、州政府の業務量や派遣職員の増大、学校区との連絡体制の強化、過疎地域にある学校への支援体制に大きな影響があったとのことである。特に、過疎地域にある学校は、都市部に比べて地域コミュニティとの結びつきがより強いので、極力、学校と地域コミュニティが協力できるよう州政府が支援しているとのことである。また、州政府によるテストの実施やテスト結果のモニタリングなど表面上に現れない仕事が多くなってきているという。実際、州政府の人員、説明責任制度に関する部局の職員は増えており、また、州政府から学校区に派遣する職員の数も増えてきているとのことである。

(3) NCLB 政策に対するケンタッキー州政府担当者の評価

ア 過疎地域での実施は厳しい

ケンタッキー州政府の担当者によると、州政府と学校区の説明責任を明確にし、生徒の学力水準を高めようという方針が良いので、NCLB 法の考え方は基本的には賛成であるという。

一方、問題点として、NCLB 法の制度は大都市を想定して作られており、都市部では効果が出てきているものの、ケンタッキー州内は過疎地域が多いことから、農村部では制度に対応できず、効果が出ていないことを指摘している。例えば、NCLB 法では目標が達成できない学校に通っている生徒は他の学校を選択できる制度になっているが、過疎地域の学校区では学校自体が少なく、多くの学校が生徒の自宅から離れているため、学校選択の制度に対応することが難しいといった問題があるとのことである。

⁹⁷ ケンタッキー州教育省の担当者によれば、ケンタッキー州の学力評価は非常にバランスが取れているという。各州の学力評価の客観性を保つために連邦政府による全米統一テストが実施されているが、この結果をみると、他の州では連邦政府の定める熟達レベルと州政府が定める生徒の熟達レベルの割合にかなりの差が生じていたが、ケンタッキー州では比較的生じていなかったとのことである。なお、この学力評価の決定は、教員、保護者、学校関係者で構成する評価委員会で決定されるとのことである。

イ 教員への影響

ケンタッキー州政府と同時期に取材したオハイオ州シンシナティ学校区の担当者によれば、NCLB 法による教員への影響は大きく 2 つあるという⁹⁸。まず、NCLB 法により、教員は学習基準に沿った教科指導を期待されるようになってきたため、指導内容に自由度が無くなってきているという点である。予め指導内容が州政府によって決められているために、教えることが楽しくないと訴える教師もいるとのことである。次に、NCLB 法は教員に対して指導資格を持つことを求めているため、資格を得るために新たに学ぶ必要が生じているという点である。教員は、学年ごとに対応した指導方法を学ばなければならず、特に、数学や理科については、生徒に継続的な学習力を身につけさせる必要があるため、専門的な指導方法が必要となっており、一般的な指導方法では対応できなくなっているとのことである。

ケンタッキー州教育省の担当者によれば、このように NCLB 法により教員に大きな負担がかかっていることに加えて、4 年連続で年間学力向上目標が達成できなかった場合には教員自らが解雇される可能性もあるため、教員はこれまで以上に厳しい立場に置かれていることを懸念しているため、生徒の学力向上だけではなく、教員に対する支援体制も重視しているとのことである。

(4) NCLB 法に対する学校区担当者の評価

それでは、学校区の担当者は NCLB 法をどのように見ているのだろうか。ケンタッキー州フェイエット・カウンティ学校区を見てみたい。

ケンタッキー州の主要都市レキシントン市の中心部を管轄するフェイエット・カウンティ学校区は、生徒数 35,321 人、教員数 2,541 人、学校数 63 校(2005-2006 年)と比較的大規模な学校区である。生徒一人あたりの支出は 8,670 ドルである(2004-2005 年)。生徒の人種は、割合の多い順から、白人(74.2%)、アフリカ系アメリカン(18.2%)、ヒスパニック系(3.8%)となっている(2000 年センサス)。



⁹⁸ 2006 年 6 月に行った聞き取り取材による。

ア 管理運営面から見た NCLB 法

学校区の管理運営面で見ると、フェイエット・カウンティ学校区の担当者によれば、学習内容としては、NCLB 法以前にケンタッキー州でも同趣旨の計画があったため、それほど不都合を感じたことはないとのことであるが、NCLB 法は準備に時間がかかる制度を速やかに実施するよう求めていたため、学校区では体制を整えるのに苦労したとのことである。

また、NCLB 法の影響により学校区の職員数は増えていないが、読解力と数学の教員の雇用が増えており、また、教員に対して指導する専門職の採用も増えているとのことである。

なお、州政府教育省との関係としては、州政府が定めたガイドラインについてメールや電話による問い合わせにより連携しているとのことである。

イ 前向きに NCLB 法をとらえている学校区

NCLB 法は全ての生徒が読解力、数学などの一般教科において、2013-14 年度までに全員が熟達レベルに達するために年間学力向上目標を達成することを求めているが、この実現可能性について多くの学校区が疑問を持っている。

しかしながら、フェイエット・カウンティ学校区の担当者は、基本的には NCLB 法について前向きにとらえていると語る。年間学力向上目標は全ての生徒が熟達レベルに達するという高いハードルを設けているが、全員が熟達レベルに達することが無理だとしても、州政府、学校区、学校、教員が生徒の学力向上のためにどれだけ努力し続けたのかが重要であって、生徒はテスト時には結果が出せなかったとしても、時が経ってから効果が出ることもあるだろうから、生徒に十分な教育を受ける機会を与えることが出来たかどうかが大切だという。

さらに、実務面から見ると、NCLB 法が求めていることを実施すれば、連邦政府からの補助金も獲得でき、補助金の柔軟な運用もできるようになっているとのことである。また、生徒に関するデータをより多く集めるようになったので、今まで見落としがちだった生徒の状況に気づくようになったとのことである⁹⁹。

ウ 特殊教育との関連性

担当者によると、全ての生徒を向上させようとする NCLB 法の理念は、個々の生徒に対応した指導方法が求められている特殊教育の理念に通ずるものがあるとのことである。フェイエット・カウンティ学校区は特殊教育にも力を入れており、特殊教育に対する補助金と Title I 補助金は、以前は別物と考えられていたが、法成立後は関連づ

⁹⁹ 2006 年 6 月筆者が行った聞き取り取材による。

けられることが多くなり、同じものとして考えられるようになったとのことである。

4 ユタ州の取組

ユタ州は、生徒数 508,430 人、教員数 22,993 人、学校区数 40、学校数 983 校 (2005-2006 年) であり、中規模な州である。生徒の人種は、割合の多い順から、白人 (81.8%)、ヒスパニック系 (12.3%)、アジア系 (3.1%) となっている。生徒一人あたりの支出は 5,296 ドルである (2004-2005 年)。ユタ州は、ラスベガスのあるネバダ州の東隣、ロッキー山脈の西側に位置しており、州の中央部にはワサッチ山脈が通り、北部はグレートソルト湖とユタ湖、西部は砂漠地帯、南部にはコロラド川流域のパウエル湖がある。ユタ州では、州の人口の多くが、州の北部のソルトレイクシティ市周辺に集中している。



ユタ州教育省
(ユタ州ソルトレイクシティ市)

(1) ユタ州の特徴——独自の政策を実施している州¹⁰⁰

ア ユタ州では年間学力向上目標を実施していない

ユタ州では NCLB 法が求める年間学力向上目標を実施せずに、独自の教育政策に基づいた評価制度を実施することにより、生徒の学力向上について説明責任を果たしているとのことである。

ブッシュ大統領が示す NCLB 政策に正面から反対する教育政策を打ち出すことは、2006 年中間選挙終了時点で、ユタ州議会は上院下院ともに共和党が多数派を占めており、州知事も共和党であることから、政治的にも珍しく、この動向は他州でも注目されているという。

イ NCLB 法に対応したユタ州の取り組み

ユタ州教育省の担当者によれば、NCLB 法制定後、この法律によって求められる州政府や学校区に対する学力向上のための評価制度は、業務量の増大や教員のモチベーションの低下など費用面や実施面で現実的ではないという結論になったため、州独自

¹⁰⁰ 2007 年 2 月にユタ州政府教育省にて筆者が行った取材による。

の実現可能な評価制度の計画を立て、NCLB 法に基づく独自の計画を連邦政府に提案したが、連邦政府からの承認が得られなかったという。

このため、独自の教育政策を実現するために、ユタ州議会において、州内の学校区や学校は州政府が定める教育目標の達成を優先的に行うこととし、州政府の方針に NCLB 法の規程が矛盾している場合はこれに従わなくとも良いという州法を成立させ¹⁰¹、独自の評価制度として Utah Performance Assessment System for Students（以下、U-PASS）を実施することにより、生徒の学力向上に関する説明責任を果たすこととしたとのことである。この州法成立時にユタ州議会では議論の中心となったのは、連邦政府からの補助金を失うかどうかではなく、NCLB 法が定める目標が本当に実現できるのか、州政府や学校区が実施するうえで問題がないかという議論が中心であったとのことである。

但し、NCLB 法が定める連邦政府の事業を全く実施していないということではなく、補助金の要件を満たしている事業はユタ州内でも活用していることから、実際は、ユタ州独自の評価制度を中心としつつ、NCLB 法が行う事業の一部を活用しているという状況になっている。このため、図 36 のとおり NCLB 法に基づく、年間学力向上目標の目標値は他州と同様に設定されている。

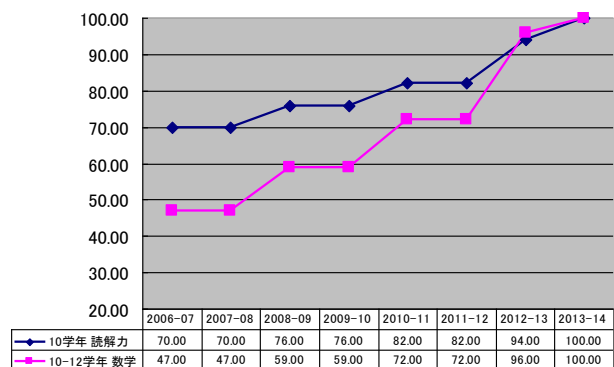
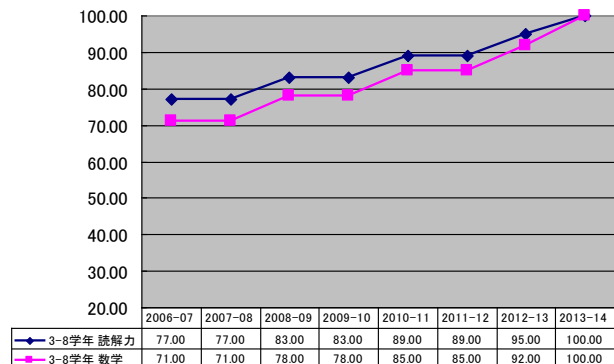


図 36 ユタ州の年間学力向上目標の目標値
 出典：ユタ州教育省「State of Utah Consolidated State Application Accountability Workbook (2006.4)」 p.22

ウ U-PASS と年間学力向上目標との相違点

U-PASS の基本的な仕組みは、NCLB 法が求める年間学力向上目標と根本的な違いはないが、相違点としては主に 4 つある。

第 1 に、評価の対象となるグループについて、年間学力向上目標では、人種、性別、英語の習熟別、障害児、家庭環境の状態ごとに分類して、全てのグループで目標を達成しなければならないのに対し、U-PASS ではそのような分類は行わず、全体の割合

¹⁰¹ 2005 年 5 月に成立している。同じ趣旨の法案は 2004 年にも提出されていたが、連邦政府による補助金を失うことが懸念されたため否決されていた。

で評価することになっている。

第2に、年間学力向上目標では年間学力向上目標を達成できなかった学校に対して、制裁と報酬の規定を設けることとしているが、U-PASSでは制裁措置は行わず、達成できなかった学校に対して支援を重点的に行うこととしている。

第3に、年間学力向上目標ではImprovement（学校改善）とProgress（学力向上）が毎年向上することを目標とし、仮に達成できなかったとしても例外規定を設けて、例外規定で定めた指標が達成されれば年間学力向上目標が達成されたとしている。一方、U-PASSは、年間学力向上目標のような例外規定を設けず、生徒の学力向上のみに注目したものとなっている。

第4に、学力評価の対象科目を、読解力（3～8年生、9～12年生）と数学のみ¹⁰²としているのに対して、U-PASSは対象科目を読解力（3～11年生）、数学、理科（4～8年生、物理、化学、生物、地学）、筆記力（4年生と9年生）、高校卒業試験、英語理解度試験とし、幅広い科目を対象としている。

いずれも、NCLB法の政策を踏まえ、生徒にとって有益で、かつ、実現可能性があると認められる教育内容を検討した上で独自の政策を行っているとのことである。

(2) NCLB法に対応した州政府の取組

このように独自の制度で教育政策を実施しているユタ州であるが、連邦政府との協議については毎年継続して行っている。基本的には、州内の学校区の意見を集約し、ユタ州政府の要求を連邦政府に文書で提出する形でやり取りしている。ユタ州の要求、特に、年間学力達成目標の制度変更について、毎年、意見を提出しているが、なかなか連邦政府に認められないとのことである。

この他、ユタ州政府では、独自の事業に基づいて、学校区や学校に対して、報告書をどのように作成するかについて助言や教員への専門的研修、追加の職員の補充、必要な備品の購入など、現場の立場を尊重しながら支援を行っている。

(3) NCLB政策に対するユタ州政府担当者の評価

ユタ州教育省の担当者は、NCLB法の影響として4つ挙げている。

第1に、州政府への影響として、実際上は生徒に関する評価システムを一部変更した程度であったが、学力測定による評価制度がより厳しくなったことで、ユタ州独自の制度であるU-PASSの制度も影響を受けてきていることを担当者は指摘している。

第2に、学校区との関係への影響として、ユタ州では独自の政策を行っているため、州政府から学校区に対する情報提供や財政支援が以前に比べて大きくなり、州政府と学校区の関係もより強くなったとのことである。

¹⁰² 2007-08年度から理科が学力評価の対象科目となる。

第3に、教員への影響として、ユタ州教育省の担当者は、生徒の学力測定の結果が教員の評価につながるため、教員が教科指導に時間をよりかけるようになったことを挙げている。連邦政府が求める質の高い教員は形式要件を満たすことが中心であるが、生徒の学力向上に関する評価については、教員の努力だけでは改善されないため、これらの状況はより厳しいものになっている。特に、過疎地域では教員の人数も限られていることから、さらに厳しい状況になっていると指摘している。

第4に、生徒指導への影響を見ると、個々の生徒についてデータを集めるようになったので、生徒一人ひとりに着目するようになった、特に、障害のある生徒や英語が流暢でないなどのハンデを抱えている生徒について以前よりも着目するようになったことを担当者は評価している。また、生徒の学力向上の進捗について随時確認する機会が多くなり、個々の生徒に着目するようになったとのことである。

(4) NCLB 法再承認によるユタ州の教育政策の影響

ユタ州教育省の担当者によれば、NCLB 法が再承認されたとしても、ユタ州の教育政策が連邦政府の政策に影響されることは無いだろうとのことである。ユタ州は、あくまで州内の学校区や学校を重視して教育施策を推進していきたいと考えているという。また、連邦政府教育省は、州政府や学校区に負担が大きい業務を課しながら、それに見合った十分な資金を用意していないことも問題であると担当者は指摘している。

5 全米知事会の見解

全米知事会は、州知事が超党派で共通の政策について意見交換し、州政府に必要な政策について連邦政府に働きかけを行っていく団体であり¹⁰³、NCLB 法の再承認にあたっての要望書を 2007 年 3 月 9 日に連邦政府教育省長官に提出している¹⁰⁴。教育改革についての要望は 10 項目にわたっている。

要望書の主な内容としては、まず、連邦政府と州政府の役割について、これまでの教育改革において州政府が重要な役割を果たしてきたことに触れ、今後は連邦政府の支援を受け、連携しながら教育政策を推進していくことを述べている。また、州知事は教育政策について主導権があり、それを尊重することを連邦政府に求めている。

¹⁰³ 全米知事会の概要については、財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所編「アメリカおよびカナダにおける地方自治関係団体の動向」自治体国際化フォーラム第 220 号を参照 (<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/forum220-2.html>)

¹⁰⁴ さらに、全米知事会は同じ内容で、全米州教育長協議会 (CCSSO)、全米州教育委員会協議会 (NASBE) とともに NCLB 法の改正要望について共同声明を 2007 年 6 月 7 日に発表している。2007 年 3 月 9 日の要望書の全文は全米知事会のホームページから削除されているので、2007 年 6 月 7 日の要望書を参照

(<http://www.nga.org/Files/pdf/0704NCLBSTATEMENT.PDF>)

次に、州政府が果たす説明責任については、州政府によって果たされる説明責任の仕組みはそれぞれの地域事情によって異なっているため、NCLB法が定める説明責任制度を改善するためにも、補助金の使途について柔軟性を州政府に持たせることや州政府独自の学力評価制度を連邦政府は認めるべきであるとしている。また、年間学力向上目標の制度自体は廃止するとしても、一人も落ちこぼれさせないという方針により、全ての生徒が自分の潜在能力まで学力を向上させることと全ての学校が生徒の学力向上の成果を説明できるようにすべきだとしている。また、英語が流暢でない生徒や障害を持つ生徒への支援を州政府とともに引き続き推進すべきであることを求めている。

さらに、連邦政府の補助金のあり方については、連邦政府の補助金は報酬やインセンティブ、学校改善の取り組みに対する支援として用いられるべきであり、州政府や学校区、学校に対して罰則的に用いられるべきではないとしている。また、学校選択制度についても、まず、成果が上がらない学校への支援の充実を図るべきだとしている。改正を行うことで、NCLB法の実施によって発生するデータベースシステムや教員へのサポート、指導方法の研究・開発などについて、州政府の負担を減らすために連邦政府からより多くの援助をすべきであるとしている。

この他、学習内容のあり方、教員の質、英語教育、安全対策など、現行のNCLB法について要望を行っている。

6 全米州議会議員連盟の見解¹⁰⁵

全米州議会議員連盟は、州政府議会議員や州議会事務局職員のための団体¹⁰⁶であり、NCLB法により連邦政府が州政府に対する権限を強めようとしていることに反対の立場をとっている。

全米州議会議員連盟では、NCLB法は明らかに補助金を用いた連邦政府の権限の強化につながるとして、法施行後に州議会議員団で構成する専門調査会を立ち上げ、各州に調査を行って報告書を作成した¹⁰⁷。この報告書ではNCLB法の実施上の問題点について多角



全米州議会議員連盟本部
(コロラド州デンバー市)

¹⁰⁵ 2006年2月に筆者が全米州議会議員連盟に行った取材による。

¹⁰⁶ 全米州議会議員連盟の概要についても、脚注103の参考資料を参照。

¹⁰⁷ National Conference of State Legislatures, *Delivering the Promise: State Recommendations for Improving No Child Left Behind*, NCSL, 2005

的に分析がなされている¹⁰⁸。

全米州議会議員連盟の担当者は、NCLB 法が定める年間学力向上目標について、もともと数学の勉強が遅れていたり、生徒数自体が多かったり、家庭で用いられる言語が英語ではない生徒がいるなど、学校によって複雑な事情を抱えているので、実際に 2013-14 年度までに年間学力向上目標を達成するのは困難であると指摘している。

また、学校が NCLB 法の定める読解力や数学のテスト対策の時間の確保のため、いくつかの学校活動を諦めなければならず、音楽など NCLB 法のテスト対象外の教科がおろそかにされがちであることのことである。

さらに、NCLB 法の影響により教員に悪い影響が出ることも指摘している。NCLB 法は質の高い教員を確保・育成するという取組を推進しており、この取組自体は好意的にとらえているが、一方で、年間学力向上目標の達成のために、現場に対する要求が多くなることにより、多くの教員がやる気をなくしているという。

全米州議会議員連盟が教員の状況について実態調査を行ったところ、NCLB 法により、教員の人事評価をする際にテスト結果が重視されることになるため、多くの教員がストレスを抱えているといった結果が出ているとのことである。これについて、全米州議会議員連盟の担当者は、生徒の学力向上に関する評価について、NCLB 法ではテスト結果による指標だけで行っていることから、学校でどういった教育が実施されているか、教員がどのように取り組んだかといった点はあまり考慮されない仕組みになっている。一方、教える立場である教員は、生徒を評価する際に、記憶力を試すテストの結果が全てではなく、また、テストの結果は創造性や思考力の能力の指標にはならないことから、生徒の全ての側面を見なければならぬと考えている。この考え方の違いから、生徒をどのように評価するべきかについて教員はフラストレーションを抱えているのだろうと分析している。

¹⁰⁸ この報告書の概要については、国会図書館編、外国の立法 227 「2001 年初等中等教育改正法（NCLB 法）の施行状況と問題点」（2006）のⅢ 2 を参照（<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/227/022707.pdf>）

考察

以上、米国の教育制度と最近の動向について概説してきたが、NCLB法により近年の米国の教育はどう変化したか、またこの変化から日本が学ぶことは何かについて考察してみたい。

(1) 教育分野における説明責任

まず、米国の教育政策の変化として挙げられるのは、州政府や学校区、学校が生徒の学力向上について、これまで以上に厳しい説明責任を負うことになったことである。

具体的には、NCLB法施行後、州政府や学校区、学校は、読解力、数学、理科の科目について州内統一のテストを実施し、その測定結果について、州独自で設定する「熟達レベル」に2013-14年度までに全ての生徒が達するために、数値化した目標を年度ごとに立てることになった。州政府や学校区、学校の評価は、この目標を達成したかどうかによって主に判定され、その結果については州政府や学校区が説明責任を負い、目標が達成できなかった場合は、州政府の援助や教員の配置転換などの厳しい改善措置が図られることになっている。

この取組の中で、連邦政府は、州政府や学校区に対して生徒の出席率やテスト結果など広範囲な項目について報告を求め、保護者や地域住民に対して学校のテスト結果や指導方針について、説明責任を果すよう求めている。この取組に関連して、学校では報告に必要なデータだけではなく、生徒の授業態度や生徒指導歴など多くのデータを収集するようになっている。取材先の多くの学校関係者によれば、こういった取組により、生徒一人ひとりの状態が把握できるようになり、学習指導や生徒指導に活用できるようになったという。

その一方で、取材先で訪れた州政府や学校区の教育関係者の多くが指摘していたように、NCLB法が設定する州独自で設定する「熟達レベル」に2013-14年度までに全ての生徒が達するという数値目標には無理があり、目標を達成するためには州の「熟達レベル」の基準を下げるか、目標を達成するために他の教科に費やす時間を振り替えるか、学校区や学校、教員のリストラをするかになってしまうため、様々な弊害が生じているとのことである。

このような米国の経験から見て、最近、日本においても実施され始めた学力テストの活用方策、特に教育関係者の説明責任のあり方についても参考にできることがあるのではないかと。

今後、日本において、保護者や地域住民の学校教育に対する多種多様な要望に即時に対応して、教育関係者が説明責任を果たしていこうとするならば、学力テストの結果だけではなく、生徒の授業態度や授業以外の行動、教員の授業内容、生徒への指導歴など、生徒の学力の背景にあるデータを詳細に収集し、特定の人物の主観が入らないように機械的にデータを積み上げることにより、把握したものが集約できるような

データベースを整備していく必要があるのではないか。こういった情報は、これまで教員間の情報交換により行ってきたことであるかもしれないが、保護者や地域住民の要望が複雑化し、厳しい財政状況から教育関係者の定員が限られている中では、ある程度電子化を進めていくことが必要になるのではないか。現在、先進的事業として実施されているようであるが¹⁰⁹、このような取組を広げることができないだろうか。

こういった生徒に関する情報を細かく収集したデータベースを構築した上で、指導力不足の教員がいることや生徒の学習環境が悪化していることなどが分かる指標を立てる。そして、学校関係者が、この指標の状況について、保護者や地域住民に対して報告書などで毎年度公開するといった説明責任を学校側が負っていくことが今後必要になってくるのではないか。

次に、生徒の学力向上に関して目標志向型で評価を行い、学力測定の結果について学校関係者が説明責任に伴った責任を取ることにについては、取り組んでいくべきであるが、実効性のあるものとするためには前提条件が必要となるだろう。

本レポートで見てきたように、米国では、生徒の熟達レベル到達者の割合という目標が達成できなかった場合には、学校や教員に対し制裁措置がなされており、非現実的な目標の達成を求められた現場の教員の意欲が年々低下してきているといった支障が生じているという。また、日本においても 1960 年代に実施された学力テストの過当競争の経験から、結果責任を負うことには多くの教育関係者に抵抗感があり、文部科学省でさえその取り扱いについては慎重になっている。

しかしながら、生徒の学力向上について、もし、報償と制裁を含めた評価制度を導入していくならば、前述のような生徒に関する情報を集めたデータベースを構築するほか、保護者・地域住民と学校関係者との意見交換により、教育サービスの提供に関する認識のズレを直していくことがこれまで以上に必要となってくるのではないか。

筆者は、学校関係者が説明責任を負うに当たり、指標の出来具合で学校や地域間で競争をしていくべきとか、指標が悪いため直ちに学校関係者が制裁措置を受けるべきという立場を取っていない。学校関係者には、研修など何らかの形で税金による投資がなされているのであり、指標の結果が良くなかったからと言ってそう簡単に解雇などの措置を取ることは適当とは思えない¹¹⁰。むしろ、学校関係者が説明責任を負うようになった際に、例えばテストの平均点や進学実績のデータだけをもって、学校側と保護者・地域住民側とが感情的で抽象的な話し合いに陥り、結局何も進まなくなってしまうことを危惧している。実際は難しいのかもしれないが、複数のデータを学校関係者側で用意し、保護者・地域住民と共有することで、何が良くて何が悪いのかをはっき

¹⁰⁹ 先進的に取り組まれている例として、文部科学省ホームページ、平成 19 年度「先導的教育情報化推進プログラム」採択事業 (http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/06/07061204.htm) の D 群・校務の情報化 No.12「情報を区分けした先進的な校務の情報化—校務の情報化により、学校が変わる・教員が変わる・児童生徒が変わる—(岐阜市立京町小学校)」

(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/06/07061204/001/012.pdf)

¹¹⁰ もちろん生徒に悪影響を及ぼす学校関係者に対しては、正式な手続を経た上で何らかの処分がなされるべきと考える。

りさせた上で、改善策を話し合い、速やかに解決していく必要があるのではないだろうか。

（２）NCLB 政策に基づいた連邦政府による補助金の影響

次に挙げられるのは、NCLB 政策に基づいて配分される連邦政府の補助金が、州政府や学校区に対して大きな影響を及ぼしていることである。

地方分権が徹底されている米国においてさえ、教育に関しては、NCLB 法による連邦政府の補助金により、ほとんどの州政府や学校区がその影響を受けており、補助金を受け取らず独立性を保とうとするのは難しい。米国の文教費全体のうち連邦政府の財源は 8.2%しか占めていないが、州政府や学校区にとって、特に、貧困層の子どもたちが多かたり、財政が豊かでなかつたりする団体にとっては貴重な財源であることは変わらないのである。州政府や学校区の立場から見れば、NCLB 政策によって義務化されている事業を補助金により独自の財源を持ち出すことなしに実施できるということになる。補助金の要件が厳格であればあるほど、補助金を受け取りたい州政府や学校区は要件に沿って事業を実施するようになる。現に、第 1 章第 5 節のコラムにあるように、補助金を獲得し活用する州政府や学校区が増えてきている。

また、NCLB 法の成立以降は、連邦政府の補助金を獲得するための要件が増えたことから、連邦政府への提出資料なども多くなり、多くの州政府や学校区において、組織が拡大し、全体的な事務量が増え、それに係る経費は増大しているのが現状である。NCLB 法の再承認の最大の論点は、第 2 章第 4 節にもあるように、連邦政府が実施経費をどのくらい支出できるか、その財源をどこから調達するのかという点である。

そもそも補助金の仕組みは、特定の事業を実施するにあたってのコストが間接的にかかり、直接サービスを受ける納税者からは見えにくいところがある。補助金には、同じ額の事業を実施するとしても、納税者からは見えにくい重複経費が自然と発生する¹¹¹。しかも、国の機関からの補助金となれば、必ずしも直接サービスを受けている納税者が行っているとは限らず、その負担に気づきにくいという問題点もある。

これらを考えると、米国の教育政策の経験からも、国の機関の政策に裏打ちされた補助金については、その政策を強力に普及できる反面、実施にあたってのコストが直接事業を行う場合と比較して多額になるといった問題点を有しているということが学べるのではないだろうか。

国の機関からの補助金の仕組みは、教育施設や教育制度を全国に満遍なく普及して

¹¹¹ 例えば、人口が 10 万人の地方団体が単独経費で 1 億円の事業を行った場合は、地方税から 1 億円支出することとなり、実際の 1 人当たりの負担は 1,000 円である。一方、国からの補助金を 50%受け取って 1 億円の事業を行った場合は、国から 5,000 万円、地方団体から 5,000 万円の支出となるが、これらの中には補助金交付のための国の事務経費（国の担当職員の人件費、説明会開催経費、現地調査費など）や補助金申請のための地方団体の事務経費（補助金の情報収集経費、ヒアリング出席のための旅費など）が含まれていないため、1 人当たりの実質的税負担（国税+地方税）は 1,000 円を確実に超えることになる。

いく段階では有効かもしれないが、既に日本はその段階を終え、地域の特色に合わせた多様なニーズに対応して行かなければならない段階になっているのである。国の機関からの補助金の影響が大きいまま教育政策を推進するならば、受益と負担の関係が納税者から見ると曖昧になってしまい、また、結果的に行政コストの拡大につながってしまうので、今後は、国の機関による補助金の影響を極力縮小していく必要があるのではないだろうか。

（３）身近なところで責任を持った教育が行なわれることが大事

州政府や学校区に取材に行く途中で、日本人ということもあつたためか、よく話しかけられた。NCLB 法を取材して、日本国内に紹介するのだという話をすると、「米国より日本の教育の方がはるかに進んでいるじゃないか。その取材は意味があるのか。」と多くの人に言われたものである。

だが、実際、州政府や学校区、学校を取材してみると、日本の教育が格段に優れているという印象は持たなかった。取材先で訪れた教育関係者を見ると、自らの仕事について自信を持って仕事をしていただけは、強く筆者の印象に残った。それは、米国では日本に比べて、学校関係者の責任の所在が明確化され、地域住民に対して説明責任を果たし、住民の承認を得た上で教育活動を行っていることがその裏づけになっているかもしれない¹¹²。

一方、日本の状況を見ると、多くの学校関係者が努力しているにもかかわらず、教育問題に対する対応は後手後手になっており、保護者や地域住民からの学校側に対する批判がより一層強くなり、学校関係者がより一層防御的になり、互いに閉塞感が漂うという状況になっている印象を受ける。

このような日米の違いは、教育における問題の内容や質の違いではなく、教育問題に対応するための意思決定機関と実施機関との距離が遠いことが原因の一つとなっているのではないかと。責任の所在が実施機関から離れているために発生している弊害がいくつかあるのではないだろうか。

まず弊害として考えられるのは、責任の所在が実質上、国の機関になっていることが原因となり、地方の教育機関の立場では、国の方針を待ってから適用した方がよいと判断してしまうような抑止力¹¹³が自然と働いてしまうことが挙げられる。ある地域で特定の問題が発生した際に、国からの様々な法令や通達で制度が縛られているため、住民の声を反映して独自の財源によってすぐに対策を始めようとしても、国にその対

¹¹² もちろん、米国において、必ずしも生徒の学力向上について成果が出ているわけではなく、使用言語や人種、宗教など、なかなか日本では想定し難い様々な問題があるため、単純な比較は避けなければならないだろう。

¹¹³ この抑止力は、確かに昨今の厳しい財政状況をふまえれば、地方公共団体が取り組む教育政策に失敗や手戻りは許されないもので正しいと言えるかもしれないが、何もしないという行政サイドの言い訳としても用いられやすいので、慎重な対応を取るのなぜなのかについて、地方公共団体での議会での議論や政策評価などにおいて明らかにされる必要があるだろう。

策自体が否定されるかも知れず、様子を見てから実施しようという判断がなされる場合があるのではないか。

次に、受益と負担との関係が明確にならないという点である。日本のように、教育政策を国が実質上誘導する場合には、補助金の仕組みを活用することになるが、前述のとおり、必ずしも直接サービスを受けている保護者や地域住民がその補助金分の税金を負担しているとは限らない。また、教育関係者も自らが責任を持って、保護者や地域住民に負担を求めたわけではない税金を使っていることになる。こういった状況下では、税金をさらに追加して生徒に良い教育サービスを提供しさえすればよいという教育関係者の思い込みや、生徒の学力向上については学校関係者が努力さえすれば何とかなるといふ保護者や地域住民のお任せ主義といった認識のズレが生じてしまうのではないか。

さらに、課題が発生してから政策の実施までに時間がかかるという弊害もある。

例えば、課題の発生から政策の実施までに想定されるプロセスを、自己財源で事業を行った場合と国の機関の補助金で行った場合とを大まかに比較してみると、表6のとおりとなる。

(自己財源による事業実施の場合)	(補助金による事業実施の場合)
<ul style="list-style-type: none"> 課題の発生 →現状把握 →政策の作成 →政策の承認（地方団体の長） →予算要求、予算査定、予算案を議会に提出 →議会による予算議決 →政策の準備 →政策の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 課題の発生 →国の機関による先進事例の収集 →国の機関による政策の作成 →政策の承認(国会による法案審議や審議会) →国による政策に関連した予算要求 →財務省による予算査定 →国会による予算案の議決 →政策の広報・普及（政策説明会など） →国が打ち出した政策の内容に応じて、地方団体の現状把握、補助金の利用の検討 →地方団体による補助金の申請 →国によるヒアリング・実地調査の実施 →国による補助金の承認 →補助金に対応した負担分について予算要求、予算査定、予算案を議会に提出 →議会による地方団体の負担分の予算議決 →政策の準備 →政策の実施

表6 課題の発生から政策の実施までに想定されるプロセス¹¹⁴

¹¹⁴ 当然ながら、内容によって、プロセスが追加されたり、省略されたり、順番が変わったりする場合がある。

これを見ると、補助金の事務に関わる職員がいかに優秀であったとしても、課題の発生から政策の実施までの過程が長くなり、プロセスが多くなってしまうため、時間がかかってしまうことは明らかである。また、全国的に補助金によって課題を解決しようとするれば、統一的に地方公共団体に課題に対する対応が求められることになるが、地域によっては取り組む必要性が無い地域も出てくる。さらに、周知して定着するにも時間がかかるため、周知された頃には、その問題は既に収束し、別の新たな問題が生じている、つまり手遅れになる可能性がある。

以上のことを考えると、これからは、国の機関において全ての内容について全国一律に決めようとせず、子ども達にできるだけ近いところにいる教育関係者に責任を分担し、教育関係者がその役割に応じて、柔軟に、スピード感を持って、子ども達が抱える課題に対応することが必要になってくるのではないかと考える。特に、生徒の学習内容や学力向上の取り組みに関しては、国の機関においては学力テストのような物差しを示すのみにとどめ、何を学んでいかに学力を向上させるかについては地方公共団体に委ねてしまう方が良いのではないかと¹¹⁵。このように、国が主導の目標指向型から地方が主体の環境整備型への転換をしていくことが、地方公共団体の意欲を高めることになるのではないかと考えるのである¹¹⁶。

本レポートの執筆に当たっては、米国の州政府、学校区、学校、地方関係団体の学校関係者の皆様のほか、当事務所の所長、次長、ローカルスタッフ、同僚からも様々なご示唆やご協力を頂いた。この場をお借りして感謝を申し上げます次第である。特に、多くのアドバイスをしてくださった、当事務所の上席調査員である Dr.ベンジャミン氏に感謝の意を表して、このレポートを終えることとしたい。

¹¹⁵ 岩崎美紀子・筑波大学教授は、2006年2月3日の日本経済新聞・経済教室において、「・・・第一に、決定の場と執行の場の距離を短くすることである。国が決めて地方が執行ではなく、現場に近いところで決められるようにすれば、行政ラインの短縮によるコスト削減と現場との応答性が高まることで効率や有効性が上がる。第二は、国と地方の役割分担の明確化である。日本の中央＝地方関係は、相互浸透的關係となっている。このため責任の所在が不明確になるばかりか、相互の調整に多大な労力が費やされている。小さくて効率のいい政府を目指すのであれば、中央官庁の地方への行政統制が政府内部の調整コストを押し上げ、事務の重複といった浪費を生じさせていることを改めるべきであろう。・・・日本は先進諸国の中で最大の単一制国家である。・・・日本の問題は単一制度そのものにあるわけではなく、中央省庁の省令などによる全国一律の画一的規律の強さにある。これが閉塞感をもたらす想像力をそいでいる。」と指摘している。

¹¹⁶ 坂村健・東京大学教授「正論・自らの力で変えられる日本を目指して」、『産経新聞』、2007年2月28日

参考文献

<日本の図書>

- ・岡本全勝『新地方自治入門』時事通信社、2003年
- ・小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店、2006年
- ・清原正義『学校事務論の創造と展開』学事出版、2005年
- ・本間政雄、高橋誠『諸外国の教育改革－世界の教育潮流を読む 主要6カ国の最新動向』ぎょうせい、2000年
- ・文部科学省『諸外国の教育の動き 2004』 国立印刷局、2005年
- ・文部科学省『諸外国の教育の動き 2005』 国立印刷局、2006年
- ・文部科学省『諸外国の教員』国立印刷局、2006年
- ・UJP『アメリカでの教育を成功させる本・マルチ教育ガイド』UJP、2005年
- ・リチャード・エルモア著、神山正弘訳『現代アメリカの学校改革－教育政策・教育実践・学力』同時代社、2006年

この他、文部科学省、米国の教育制度を取り上げたのホームページを参照した。

<外国の図書>

- ・Anne P. Copeland and Georgia Bennett, *Understanding American Schools – The Answers to Newcomers’s Most Frequently Asked Questions*, The Interchange Institute, 2005
- ・Frederick M. Hess, Michael J. Petrilli, *No Child Left Behind (Peter Lang Primer)*, Peter Lang Publishing, 2006
- ・Gail L. Sunderman, Jimmy Kim, Gary Orfield, *NCLB Meets School Realities*, Corwin Press, 2005
- ・Patrick J. McGuinn, *No Child Left Behind And the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*, University Press of Kansas, 2006
- ・The Interchange Institute, *Understanding American Schools (Second Edition.)*, The Interchange Institute, 2005

この他、連邦政府教育省、各州の教育省、Education Week、Stateline.orgなどのホームページを参照した。

【執筆者】 財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所 所長補佐 高橋範充

本レポートは、州政府教育省や学校区の担当者に対する取材結果や連邦政府教育省及び各州政府教育省のホームページから得られた資料等、信頼できるとされる各種情報に基づいて作成しておりますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。本レポートの内容や分析は執筆者の現時点での判断を示しているに過ぎません。財団法人自治体国際化協会は本レポートの論旨と一致しない他の資料を発行している、あるいは今後発行する場合があります。なお、本レポートの意見にかかる部分は執筆者個人の意見であり、財団法人自治体国際化協会及び現在所属する組織の見解ではありません。