

アメリカ合衆国における教育改革に関する一考察

— ミネソタ州を事例として —

湯藤 定宗

はじめに

周知の通り、日本における教育改革の多くは、アメリカ合衆国（以下米国）の教育制度をモデルとしてきた歴史的経緯を有する。特に第二次世界大戦終結以降は、教育制度設計の多くを米国に倣っている。したがって米国の教育改革を検証することは、日本の教育改革をデザインする際に多くの示唆を得ることができると思われる。

2000年頃から日本において矢継ぎ早に展開されている一連の教育改革は、1984年から3年間設置された臨時教育審議会がよりどころとした、新保守的な考えをベースとしている。そしてそれは、後述する米国の1980年代におけるトップダウン型教育改革の流れと無関係ではない。また、2000年度から導入された品川区における「通学区の弾力化」は非常に大きなインパクトを教育界に与えたが、日本において2000年前後から自治体レベルで導入されている学校選択制度についても、そのモデルは米国に既にある。

こういった状況認識から本稿では、第一に1950年代から2000年代中期までの米国における教育改革を連邦やその他のファクターが如何なる社会状況のなかで、どのようにリードしてきたかについて言及し、第二にミネソタ州における主要な教育改革手法としての学校選択制度を取り上げその成果を検証し、そして第三に2002年に成立した「一人の子どもも置き去りにしない教育法（No Child Left Behind Act：以下NCLB法）」に則ったミネソタ州におけるアカウンタビリティ・システムの概要を明らかにすることを目的とする。

第二次世界大戦後以降の連邦レベルの教育改革を対象とするのは、各時代の状況とニーズに教育改革がどのように対処してきたかを明らかにすることで、後述するNCLB法に至った経緯を一連の流れとして把握することができるからである。また、ミネソタ州を事例としたのは、1980年代における連邦レベルの教育改革の文脈において、ミネソタ州は他の多くの州とは異なり、独自の改革路線を打ち出し、学校選択制度による教育改革を推進していった州であるからに他ならない。

1. 「スプートニク」ショック以降『危機に立つ国家』までの教育改革

1) 1950年代から1970年までの教育改革

米国が1950年代後半から理数科教育に力を注ぎ、1958年に「国家防衛教育法」を成立させ

た背景には、1957年の「スプートニク」ショックがあったからである。したがって、理数科教育の推進は、国内教育事情というよりは、ソ連との人工衛星開発競争による敗北、及び競争力の一層の増進が主要な要因であり、その結果、教育改革は急速に理数科教育強化の方向にシフトしたのである。

次に時代は1960年代に入り、米国は公民権運動高揚の中にあつた。ジョンソン大統領は、暗殺された前ケネディ大統領の遺志を継承し、1964年に「公民権法（タイトル第6編）」を成立させた。1964年の年頭教書で発表した「貧困との闘い（War on Poverty）」に象徴されるように、彼は、補償教育政策を重視し、一連の法整備を実現させた。具体的には、1964年のヘッドスタート計画（Project Head Start）や1965年の「初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act：以下 ESEA）」が挙げられる。この時代において、社会的弱者に対する補償教育が公立学校教育において展開されようとしたのは、社会問題としての貧困と、公民権運動が示すように白人による黒人への差別と偏見が根強く残っている状況を背景としていた。

上記した補償教育、とりわけ ESEA によって教育は改善されたのか。タイラー（Tyler, R. W.）によれば、ESEA による教育改革は成功したと評価されている。そして、教育成果を得るには複数の条件が満たされていることが必要であると彼は述べる⁽¹⁾。以下の指摘は、示唆に富んでおり、教育改革を成功させるための傾聴すべき提言といえよう。「64年に、ジョンソン大統領が任命した「教育に関する特別委員会」は、深刻な教育問題に関してさまざまな情報源から得られた証拠を調べた。その特別委員会は、貧困線以下で生活している家族から多くの子どもたちが入学していて、その子どもたちは学問的な進歩をほとんどまたは全く遂げていないという問題点を見いだした。（中略）3年目とその後、ますます多くの学校は、貧しい子どもたちの学習を援助する方法を見いだしたことを示してきた。」つまり、教育改革が成功する鍵は、詳細な現状分析から、課題を抽出し、それらを克服するための慎重な行動計画を作成することだとタイラーは指摘する。また、「私は、学校改善の仕事をしてみて、改革が意図したように実際に動くようになるのに6、7年かかるということを知った。たいていの実行計画は、必要とされる時間をかなり小さく見積もっている。」と言及しているように、教育改革や教育改善が成果を示すようになるには、予想以上の時間を要するのである。加えて、改革運動のリーダーシップを現場に任せ、教育に直接に関わる校長、教師、親などによる組織で解決策を試し、学校計画の計画を修正しながら立てることが不可欠であるとしている。最後に彼は「一定の学校の教育効果の改善は、学校の全教職員と親の努力に大いに依存している。学校の問題点を見定め、効果的な解決策を求めることから始めることによって、親と学校全教職員は、建設的な結果を生み出しうる有意義な「改革運動」の口火を切ることができる。」と結論づけた。

2) 1970年代の教育改革とアカウンタビリティ運動の高揚

1970年代における教育改革の基調は「学校の人間化」である。この教育改革は、生徒のニーズに基づいて多様なカリキュラムを用意することに特徴がある。しかし、「自動車運転実技」など安易に単位が取れる科目を生徒が選択する傾向が強まり、その結果として主要科目の履修が疎かになる結果を招いた。当時の卒業生自身が、満足な市民生活を送ることのできる基礎学力を身につけさせることを学校が怠ったと、教育行政当局を相手に全米各地で訴訟が起こった事実は、当時の学校教育が低落していたことを如実に示している⁽²⁾。

また、1970年代の平等化政策の一環として、「人種統合バス通学 (Desegregation busing)」を挙げることができる。1971年に連邦最高裁がそれを合憲としたことを受けて、教育機会の強制的な平等化政策が展開された。しかし政策の意図とは逆に、「人種統合バス通学」に強く反発し、白人が都市部から郊外へ移り住む、いわゆるホワイト・フライトが一層進行し、都市部のマイノリティ集中を加速させる契機となった。また、黒人も「人種統合バス通学」には異議を強く唱えた。1970年代の「学校の人間化」及び「人種統合バス通学」は、結果として米国の公立学校に対する児童生徒、保護者、米国民全体からの信頼を一層低下させた。

もちろん、この時期に公立学校に対する信頼が低下したのは教育改革の失敗だけが主要な要因ではない。実際には1960年代後半から高揚したアカウンタビリティ運動の影響が大きい。なぜアカウンタビリティ運動が起こってきたのか。複数の要因が考えられるが⁽³⁾、主要には以下の二つを要因とする。第一の要因は、教育の乏しい成果に対する米国民の不満の増大がある。第二の背景は、重税感の広がりである。日本と異なり、米国の公立学校の運営費は、学区ごとによって徴収される教育税によってその多くが充当されている。学齢児童生徒がいない家庭、あるいは自分の子どもを私立学校に通わせている家庭も税徴収の対象となることから、近隣の公立学校に対する関心は相対的に高くなる。要するに費用対効果の観点からすれば、教育税が徴収され、さらにそれが増税傾向にあるにもかかわらず、教育成果の改善が見られるどころか、悪化の一途をたどっている現実に米国民は公立学校に対して上記の評価を下しているのである。悪化の一途をたどっている具体例は以下に示す『危機に立つ国家』に収められている記述に端的に表現されている⁽⁴⁾。

- ・アメリカの17歳の若者のうち約13%が機能的非識字者である。少数民族の若者では、機能的非識字者の割合が40%にも及ぶ。
- ・SAT（大学進学適性試験）の成績は1963年から1980年まではほぼ下降の一途をたどっている。言語能力試験では平均点が50点以上も落込み、数学の平均点は40点近く下がった。
- ・米国の17歳の若者の科学的能力を、1969年、73年、77年に全国レベルで調査したところ、成績は一貫して下降傾向にあることがわかった。

教育改革の成果については、政策立案者の意図とは異なり、予期せぬ結果をもたらすことが

ある。1970年代の教育改革は、その典型であったと考えられる。1970年代の教育改革を端的に総括すれば、1960年代の理数科教育の強化に対する反動で、不可避免的に軸足がぶれ、生徒のニーズに対応する多様なカリキュラムを提供した。しかし教育成果が見られず、結果として米国民の不満を増大させ、1980年代の『危機に立つ国家』に代表されるように、連邦政府が教育改革に積極的に乗り出す気運を作り出した、と言えよう。

2. 1980年代から1990年代の教育改革

1) 『危機に立つ国家』による1980年代の教育改革

1980年11月の大統領選挙で大勝利を収めた共和党レーガンが、1981年に大統領に就任した。レーガン政権下のベル教育省長官の諮問機関である「優れた教育に関する全国審議会(National Commission on Excellence in Education)」の最終答申『危機に立つ国家—教育改革への至上命令—(A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform)』が提出されたのは、それから2年後の1983年のことである。

強烈なトーンで教育関係者、保護者、そして生徒に現状分析と推奨事項を提言した報告書に対して、各州はどのような反応を示したのであろうか。『危機に立つ国家』に対する反応をまとめた報告書が、次年度の1984年に連邦教育省より出された。『国の反応：教育改善のための近年の努力(The Nation Responds: Recent Efforts to Improve Education)』がそれである。その報告書によれば⁽⁵⁾、「高校卒業要件の強化」は35州、「生徒の評価・テストの改善」と「高度な教育の奨励」は29州、「教員養成・教員免許の改善」は28州が、実施または了承済みとなっている。ここで特筆すべきは、連邦に対する各州の反応の素早さである。教育事項は州の専権事項であるにもかかわらず、各州の連邦に倣う動きには、従来の連邦と各州の関係にはなかった大きな変化が見られる。また州知事の教育に対するリーダーシップのあり方も従来とは大きく異なっている。知事が教育に積極的に関与し始めるのもこの時期に顕著に見られ、典型的な例が、後述する1989年の教育サミットである。この時期以降、米国における学校教育の統治システムに変容が見られ、トップ・ダウン型の教育改革が進行していく傾向が強まっていく。

2) ブッシュ大統領とクリントン大統領時代の1990年代

上記の『危機に立つ国家』を契機として、トップ・ダウン型の教育改革が州主導のもと展開された。この動きは州知事の政治的リーダーシップによるところが大きい。大統領及び州知事の政治的リーダーシップが顕著に表れた出来事として、1989年にブッシュ大統領が州知事たちを集めて開催した教育サミットがある。そのとき討議された事項が、1990年に「国家の教育目標」として採択された。さらに六つの教育目標を2000年までに達成するために、より具

体的な達成方略について言及されているのが、1991年に発表された『2000年のアメリカ教育戦略（America 2000: An Education Strategy）』である。

この報告書は、1980年代前半からの教育改革の成果を以下のように認識している。「教育の優秀性に関する全米審議会がわが国を『危機に立つ国家』と宣言してから八年、教育は一向改善していない。各種の教育指標はほとんどどれも横ばい傾向を続けている⁽⁶⁾。」つまり、依然として教育は危機的状況にあるという認識を本報告書は有している。そういった認識に立ち、2000年までに達成すべき教育目標として設定された項目は、以下の六つである⁽⁷⁾。

- ①アメリカ中の子どもはすべて学習へのレディネスを身につけて入学する。
- ②高校の卒業率を少なくとも90%まで上げる。
- ③児童生徒は第6、第8、第12学年から上級へ進む際、英語、数学、理科、歴史、地理を始めとする教科に立ち向かい、それらに対する実力を示すようになる。またアメリカの学校はいずれも、児童生徒が精神を活発に働かすよう配慮し、それによって青少年が責任ある市民性、学習の継続、現代経済における実りある雇用に十分対応できるようにする。
- ④アメリカの児童生徒が理科、数学の成績において世界一となる。
- ⑤成人はすべて識字能力をもち、世界経済において競争相手に立ち向い、市民としての権利と責任を行使するに必要な知識技能を身につける。
- ⑥学校は薬物使用、暴力行使の憂いから解放され、学習を奨励する規律正しい環境となる。

1992年の大統領選挙において再選を目指したブッシュ大統領だったが、選挙に敗れ、民主党のクリントンが新たな大統領となった。彼は、上記の六つの国家目標に新たな二つの目標を加えた⁽⁸⁾。そして1994年に「目標2000年 - アメリカ教育法（Goals 2000: Educate America Act）」が法制化された。

また、同年ESEAに修正が加えられ、「米国の学校を改善する法律（Improving America's Schools Act）」が連邦議会を通過した。これにより学校や学区は、連邦の補償教育補助金（タイトルI）を受給するには、「国語」と「算数（数学）」における達成基準を設けることを強いられることになった。また同時に各州は上記の達成基準に対応した評価（Assessment）プログラムを開発するように同法により要請された⁽⁹⁾。1994年以降の各州の反応としては、49州が児童生徒のための学問的な達成基準を設定し、48州がその基準に達成しているか否かを評価するプログラムを開発するに至っている。

全米教育目標審査委員会（National Education Goals Panel）は、2000年までの算数（数学）の成績推移などについて2002年1月に分析結果を公開した⁽¹⁰⁾。結果は以下の通りである。36州における第4学年と、31州における第8学年の算数（数学）のテスト得点比較に関して⁽¹¹⁾、たいていの州では両学年とも平均点において改善が見られた。しかし、マジョリティとマイノリティの点数格差、および給食費補助をもらっていない児童生徒ともらっている児童

生徒との間の点数格差は、ほとんどの州で埋まっていない。2000年ごろから同様の報告が矢継ぎ早に出され、学力問題の議論の矛先が、学力の低い児童生徒、あるいは社会経済的地位の低い層の子弟に向けられるようになっていくことは容易に想像できる。この流れが、後述するNCLB法につながっていくのである。

3. ミネソタ州の教育改革

1) ミネソタ州の学校選択制度の沿革と実情

『危機に立つ国家』以降、多くの州が連邦による教育改革に追随する中で、州レベルで独自の教育改革を展開し、特に学校選択制度により一定の成果を挙げているのがミネソタ州である。同州は多様な学校選択制度の法制化を積極的に展開しており、米国の中でも代表的な州として認知されている。ブッシュ大統領は、1989年1月のスピーチで、ニューヨークのイースト・ハーレム（East Harlem）とミネソタ州の学校選択制度を米国の教育改革のモデルとして言及した⁽¹²⁾。その後、同州における学校選択に基づく教育改革手法は、より一層注目を集めることになった。

同州の学校選択制度は、1960年代後半からマグネット・スクールの形態で、学区内学校選択制度（intra-district choice）として、セントポールやミネアポリスなどの都市部学区を中心に普及していった。1970年代後半から80年代初頭にかけて、およそ25の学区が自らの学区だけで、もしくは他の学区と連携してオルタナティブ・スクールを開校した⁽¹³⁾。上記の学校選択制度は学区レベルであるが、これらの実践の蓄積が1980年代中期以降の州レベルの学校選択制度動向に少なからず影響を与えていると言えよう。

こういった学区レベルの先駆的取り組みに加えて、1980年代のミネソタ州の教育改革をリードした州知事パーピッチ（Perpich, R.）の功績が非常に大きい。1983年の『危機に立つ国家』直後、多くの州が州主導により高校卒業要件の強化などを教育改革の柱とした。しかし、彼は、別のアプローチにより州の教育システムを改善しようと試みた。具体的には、結果に基づく学習、州内統一テスト、州全域をカバーする芸術系マグネット・スクール、教員の職能成長のための教育予算の充実、教育へのより手厚い資金援助、そして学校選択であった。特に最後に挙げた学校選択は、規制強化を標榜した多くの州の教育改革手法とは一線を画していた。つまり、州内学力テストなどで成果を検証するが、しかし各学校が成果をあげるためには、多様な権限を学校現場に委譲し、現場からの教育改革を試みようとしたのである⁽¹⁴⁾。既述したタイラーの教育改革を成功させるための条件、つまり、学校改善に関する慎重な行動計画を現場に任せることを、学校選択という改革手法を通して州レベルで展開しようとしたのである。学校選択は、1980年代中期以降のミネソタ州における教育改革の中心的テーマとなり、1990年代初頭から展開されるチャータースクール（Charter School：以下CS）へとつながってい

く。

ところで、ミネソタ州において州レベルの学校選択制度が最初に制度化されたのは、1985年の中等後教育選択法（Post-Secondary Enrollment Option Act：以下 PSEO 法）である。この制度は、第 11・12 学年の生徒が大学などの高等教育機関において教育機会を享受できる制度である。初年度にあたる 1985 年度は 3,528 人の生徒がこの制度を利用した。また 2000 年度は 7,127 人が利用し、15 年の間に利用者は倍増している⁽¹⁵⁾。

1987 年には、High School Graduation Incentives (HSGI) と Area Learning Center (ALS) という二つの法律が成立した。いわゆるセカンド・チャンス・プログラムであるが、以前に高校を卒業できなかった、あるいは現在学校を中途退学しそうな生徒を対象として、教育プログラムを公教育で提供するプログラムである。1988 年度の利用者は 4,050 人であったが、2000 年度には 100,116 人の利用があり、利用者数は激増している⁽¹⁶⁾。

次は、オープン・エンロールメント（Open Enrollment）である。この制度は、学区内外を問わず、同州内であればいずれの公立学校も選択できる学校選択制度である。一般に学校選択制度といえば、この制度のことを指す。先述した PSEO 法と同様、州知事パーピッチの強力な政治的リーダーシップにより、オープン・エンロールメントは 1987 年に法制化され、1990 年には州内全土でこの制度が適用されることになった⁽¹⁷⁾。1990 年度の利用者は 3,200 人であったが、2001 年度は 28,077 人の利用があり、上記のセカンド・チャンス・プログラムと同様、利用者の数は激増している⁽¹⁸⁾。

1980 年代中期から後期にかけて法制化された 4 つの学校選択制度は、高校のカリキュラムでは満足できない生徒に高等教育での学習機会を提供することを可能にした。また、高校をドロップ・アウトした、もしくは、その可能性を有する生徒を対象にセカンド・チャンスの機会を確保し、あるいは、自分の行きたい公立学校を通学区に縛られず選択する機会を保障することを通して、多様な学習機会を児童生徒が享受できる選択制度として、確実に定着しつつある。

2) チャータースクール

1991 年にミネソタ州が米国で最も早く CS 法を成立させた。CS とは学校選択制度の一形態であり、「学区もしくはその他の（非）営利組織の認可を受けて学区から相対的に独立し、学校経営における自律性を保持すると同時に、各州による CS 法に基づき、教育諸目標を達成することを義務付けられ、アカウントピリティ（accountability）を問われる認可契約更新型公立学校⁽¹⁹⁾」と定義される。2007 年 9 月現在、40 州、及びワシントン特別区（District of Columbia）において CS 法が制定され、4000 校以上の CS が開校されている⁽²⁰⁾。ミネソタ州に関しては、2007 年 9 月現在、143 校の CS が開校されている。一方、30 校の CS が既に学校を閉

鎖している⁽²¹⁾。

従来の公立学校制度、及び学校選択制度と大きく違うところとして、第一に学区に拘束されず学校経営が可能なが挙げられる。伝統的に公立学校は、学校選択の対象となっている公立学校も含めて学区の管理下に置かれている。また、多くの CS も学区の管理下に置かれている。しかし、州法である CS 法の内容は州毎に異なっており、学区や州教育局以外がスポンサーになることを認めている CS 法を有している州では、学区の管理下に置かれずに CS を運営することが制度的に可能なのである⁽²²⁾。

第二に、教育諸目標を達成することが義務付けられているため、それが達成できなかった場合や児童生徒を一定数確保できなかった場合は、学校閉鎖となる。

第三に、望めば学校設立が教員や父母等により可能なことが挙げられる。本稿において事例として扱う 1994 年に設立されたミネソタ州の CS である Parents, Allied with Children and Teachers (以下 PACT) は、父母たちが、教師とともに設立した CS である。当時はスポンサーとして選択できる組織は、同州では学区か州教育局しか法的に認められていなかったこともあり、PACT の校舎があるアノーカ・ヘネピン学区がスポンサーとして PACT を CS として認可した。そういう意味では第一の特徴としてあげた「学区に拘束されず」というのは、学区がスポンサーの場合は当てはまらず、当時 PACT は当該学区の管理下におかれていた⁽²³⁾。

1990 年代後半以降、CS 法の改正により、スポンサーになることが可能な範囲が拡大され、公立・私立の高等教育機関などが追加された。この法改正に基づき、PACT は、2003 年 7 月よりスポンサーをアノーカ・ヘネピン学区からセントポールにあるバスル大学 (Bethel University) に変更した。この出来事に関して事の発端は、PACT からの申し出ではなく、アノーカ・ヘネピン学区からであった。1994 年から 9 年間スポンサーとして PACT を管理してきた当該学区の主張によれば、当時は学区と州教育局以外のスポンサーとしての選択肢がなく、児童生徒数も 80 名程度であったので、学区としても断る理由はなかった。しかし、現在は学区以外の選択肢もあり、児童生徒数も当時と比較すると 7 倍以上となり、PACT へ当該学区から児童生徒も通学している。したがって、児童生徒獲得という点から競合する状況になり、PACT に限らず CS を積極的に支援する理由が見当たらないことから、当該学区は、2003 年度以降 PACT のスポンサーとならない決定を下したのである⁽²⁴⁾。もちろん、PACT が当該学区以外のスポンサーを確保できなかった場合、閉校の可能性もあったわけである。PACT はその決定を受けて、スポンサーを探し、バスル大学が PACT のスポンサーとなることを了承し、閉校の危機は回避したのである。

上記の事例は特殊な出来事ではなく、CS の持つ特徴から生じる不可避的な出来事であると捉えることができる。CS は学校選択制度の一形態であることから、学区が管理する伝統的な公立学校との競争を強いられる。CS も含め、公立学校は児童生徒数に基づき学校予算を配分

されることから、特に CS が普及している都市部学区では、伝統的な公立学校から CS への児童生徒流出が無視できない現実となる。そうなった場合、上記したアノカ・ヘネピン学区がそうであったように、学区がスポンサーとして CS を支援する理由は見当たらない。

CS は今後どのような進展を遂げるのか。CS を学習者に対する教育機会の提供と積極的に捉え、ニーズがある限り CS を普及させ、伝統的な公立学校と競争することもやむを得ない、あるいは意図的に競争させるとする立場が一つである。この考えに立てば、スポンサーを学区や州教育局に限定せず、学校同士の競争的環境は学校改善を促進させる手段として捉える。もう一方で、CS の普及を抑制している州も多く見られる。CS は、あくまでオルタナティブ教育として位置づけ、メイン・ストリームの公立学校教育とはあまり競合しないような法的制限を設ける。具体的にはスポンサーとなれる公的機関を学区などに制限するなどである。ミネソタ CS 協会会長ピコロ (Piccolo, E) によれば、伝統的な公立学校にしても、CS にしても、子どもによりよい学習機会を提供するという使命は同じである。しかし、例えば学校数において公立学校に占める CS 数が一定数を越すと、学校間競争が発生し、伝統的な公立学校から生徒が CS に流入する傾向が見られ、CS は教育的には意義のあることをしていたとしても、伝統的な公立学校からは肯定的に評価されるどころか、公立学校の存続を脅かす存在としてみなされると説明する⁽²⁵⁾。公立学校全体の質を底上げする行政、あるいは非営利組織による学校支援体制の整備が喫緊の課題である。

日本でも共通する論争的なテーマであるが、学習者主体の公教育のあり方が新たに問われており、CS において実際に展開される教育が、メイン・ストリームの公教育に影響を今後どの程度及ぼすかによって、そして、各学校を支援する各種組織の有無とその質によって、CS を含めた公教育全体のあり方が漸次形成されると予想される。

4. NCLB 法と現在のアメリカ

1) NCLB 法の概要

2002年1月8日、ブッシュ大統領の署名により成立した NCLB 法は、1965年に制定された ESEA の修正法である⁽²⁶⁾。NCLB 法は、米国における公教育の伝統的有り様を根底から改変する可能性を有している。ここでの伝統的有り様とは、地方分権を基本とする米国の公教育統治システムのことを指す。米国憲法修正第 10 条によれば、公教育は各州の専権事項である。この規定により連邦政府は、公教育に関しては伝統的に積極的な役割を担ってこなかった。別の言い方をすれば州、学区、及び学校の自主性を尊重してきたのである。しかし、NCLB 法は、巨額の連邦予算を分配することを通して、以下に示すアカウントビリティ・システムを各州が整備することを要請しているのである。

まず同法は、4つの原則から構成されている。

①教育成果に対するより強いアカウンタビリティ（説明責任・結果責任）

各州は、児童生徒間における学業達成の格差をどのように、そしてどの程度是正するかを具体的に示さなければならない。また各州や各学区は、年間の教育成果を学校レポートカードと称される年次報告書を通して保護者やコミュニティに情報公開しなければならない。計画通りに教育成果を達成できていない場合、対象学校に対して、段階的に行政的な指導・助言が入り、5年経っても改善が見られない場合は、さらに厳しい矯正的指導が適用されることになる。つまり、教育成果に対して、従来とは比較にならないほどの、結果責任を各学区や学校が問われるのである。

②州や学区教委に対する予算に関する裁量権限拡大

州や学区教委には、NCLB 法の下では、教育予算の使い方に関して、従来には見られなかったほどの柔軟性が付与されている。例えば、連邦政府からの複数の補助金に関して、それらの総額の 50% 以内において、各補助金の枠にとらわれずに予算の重点化をすることが可能となっている。この措置により、現場のニーズに学区が対応しやすく、補助金の有効活用が見込まれる。

③実証的な教育効果の高い教授方法の適用

NCLB 法の下では、科学的に高い実証性が認められる教授方法に力点が置かれており、児童生徒の学習を向上・改善させるために有効に機能するプログラムに対して、連邦政府は補助金援助をより積極的に行うことになっている。

④保護者に対する学校選択の拡大

2年間連続して州のスタンダードを満たすことのできなかった学校に子どもを通わせている保護者は、同じ学区内のよりパフォーマンスの高い学校へ子どもを転校させることができる。そして、その選択肢には CS も含まれる。あるいは安全が確保できていないとされた学校に在籍している児童生徒は、より安全な学校に転校することもできるようになっている。したがって、各学校はより競争的な環境の中で、児童生徒や保護者を満足させ、教育成果を常にあげていくことが求められているのである。

2) NCLB 法に基づくミネソタ州における新しいアカウンタビリティ・システムの概要

NCLB 法によれば、各州は教育活動の成果を保護者、地域住民、そして連邦政府に示さなければならない。したがって、各州は州内統一テストに基づく学問的基準を設定し、学区を通じて、各学校の教育成果を説明する包括的なアカウンタビリティ・システムを構築しなければならない。したがって、アカウンタビリティ・システムは、各州の教育事情などが大きく異なるため、全米的には統一されてはいない。もちろん、各州がまったく自由にそのシステムを構築できるのではなく、連邦政府からの承認を必要とする。この手続き、および教育成果の検証を

経て、各学校は連邦政府からの補助金（タイトル I）を受給することが可能なのである。以下はミネソタ州のアカウントビリティ・システムの概要である。同州は 5 つの達成目標を掲げている⁽²⁷⁾。

- ① 2013 年度終了までにすべての児童生徒が、同州によって設定された「熟達（Proficient）」レベルに「読解」と「算数・数学」の「学力」テストにおいて到達すること
- ② LEP（limited English proficient）の児童生徒に関しては、「国語」、「読解」、そして「算数・数学」が熟達レベルに達すること
- ③ 2005 年度終了までに、すべての児童生徒が、質の高い教師（highly qualified teachers）に教えられる学習環境を整備すること
- ④ 安全でドラッグのない学習環境において、すべての児童生徒が教育を受けることができること
- ⑤ すべての生徒が高等学校を卒業すること

ところで、「年次改善指標（Adequate Yearly Progress：以下 AYP）」は NCLB 法の中核的コンセプトであり、端的に言えば、2013 年度を最終年限として逆算して当該年度ではどの程度の教育成果を示す必要があるのかを表す指標である。そして、達成した場合は補助金受給などの報酬があり、逆にそうでない場合は各々の事態に応じた行政指導・助言が当該学校に学区や州から提供されるという仕組みになっている。ミネソタ州の場合は、大きく分けて、3 つの AYP 指標が設定されている⁽²⁸⁾。

3 つの AYP 指標の第 1 は、「学力」テストの参加率である。参加率が 95% を超えていれば、AYP をパスしたとみなされる。AYP 指標の第 2 は「学力」テスト結果である。第 3 学年以上の複数学年を対象とした「読解」と「算数・数学」（上級学年になるとそれ以外の科目も対象）の「学力」テスト結果に基づき、2013 年度終了までに児童生徒が全員「熟達（proficient）」レベルに到達できるような目標達成値を設定し、当該年度における教育成果の有無を AYP 指標として算出する。AYP 指標の第 3 は、普段の出席率である。達成目標は 90%、もしくは前年度比で 0.1% の改善があれば、AYP を達成したとみなされる。高等学校の場合は、さらに卒業率も AYP 指標になっている。達成目標は 80%、あるいは前年度比で 0.1% 改善されれば、AYP を達成したとみなされる⁽²⁹⁾。

2 年間を通して、州が設定した基準に到達できなかった学校は、「要改善（in need of improvement）」校としてランク付けられ、それらの学校は、連邦政府の「成功していない学校リスト」に加えられる。以下は 2 年、もしくはそれ以上の期間 AYP を達成できなかった場合の行政による指導・助言の時系列な流れである⁽³⁰⁾。

2 年後：当該校は、2 年間の学校改善計画を作成しなければならない。また学校は技術的サポートを受けることになる。また「要改善」校に在籍している児童生徒は、同一学区の CS も

含めた別の学校を選択することができる（ミネソタ州のように州内公立学校選択制度を有している州は、以前から公立学校選択は可能）。その通学にかかる経費は、在籍していた学校が享受していたタイトル I の補助金から賄われることになっている。

3年後：依然として「要改善」校であるならば、当該学区は児童生徒に対して他の公立学校の選択を提供する。当該学校は、在籍している児童生徒に対して補足的な教育サービスを提供しなければならない。

4年後：依然として改善が見られない場合、学区は当該学校を改善するために、スタッフの入れ替え、新たなカリキュラムの導入などの矯正的措施をとらなければならない。

5年後：依然として改善が見られない場合“Restructuring”とされ、州の管理におかれる、あるいは CS に移行するなど、より厳しい措置がとられることになる。

筆者によるインタビュー調査において⁽³¹⁾、最大学区であるミネアポリス学区内のジェファソン・コミュニティ・スクール（Jefferson Community School）の校長アポンテ（Aponte, R.）は、「今年成果が出なければ自分は雇用を延長されないかもしれない。しかし、いま自分がしなければならないことは、そのことに不安を抱くことではなく、自分に課せられた職務を全うすることである。」と語っていた。一方、同州内郊外の恵まれた地区とされるエダイナ（Edina）学区内のカントリー・サイド小学校（Countryside Elementary）の校長ハッツング（Hatzung, F. J.）は、同校の児童の学業成績について、「本校の児童は非常に成績が良い。それはこの地域の質の高い教育環境に起因するところが大きい。」と説明する。先ほどの都市部の校長とは対照的なコメントである。この違いこそ、教育格差の解消がいかに困難であるかを如実に表している。

おわりに

本稿では 1950 年代から 2000 年代中期までの米国における教育改革の沿革について言及しながら、各時代においてどのような社会背景やニーズなどが存在し、連邦や州がどのように教育改革をリードしてきたかを明らかにした。そのプロセスを概観すると、教育改革の方向性を決定する際、必ずしも教育現場も含めた教育の専門家が牽引するわけではなく、知事の強力なリーダーシップのもとで展開されるなど、複雑なファクターが相互に織りあいながら教育改革が展開されていることに気づかされる。

また本稿では、連邦やそれに追随した多くの州とは異なる手法で改革を推進したミネソタ州を取り上げ、とりわけ複数の学校選択制度について論及した。そして、各学校選択制度が教育の機会享受の観点から見れば、非常に多くの生徒が当該制度の恩恵を受けており、その制度を利用する生徒の数が急速に増加している実態を明らかにした。特に CS に関しては、PACT という CS を事例としながら、CS の有する可能性と危険性についても指摘した。公立学校では

提供できない、伝統的な枠にとらわれない教育がCSでは実践されており、その点にCSの意義がまず認められる。加えて、メイン・ストリームに位置する伝統的な公立学校に対して、そこでの教育が公教育の名に値するものであるのかを米国民にCSの教育と比較検討させ、伝統的な公立学校自身を問い直す契機を作り出しているという点にも、CSの意義を高く認めることができる。

米国の教育が抱える最大の難問である、テスト得点の格差に表れている教育格差は、NCLB法のもとで今後どのような経過をたどるのか。補助金の受給と学校閉鎖という「あめと鞭」を駆使する教育改革によって、本当に教育成果をあげることができるのか。もちろん、それはテストの点数が上昇したことのみで、達成されたとしてはならない。児童生徒の学習内容を理解したことに対する満足度、学習モチベーションの向上、そして学習に対する主体的な態度など、多様な角度から検証されるべきである。

また、2007年度よりいわゆる「学力テスト」を復活、実施した日本にとって、米国におけるNCLB法による教育改革動向は非常に注目される。

さらに学校選択制度に象徴される教育における競争的環境の中で、どのような条件下においてなら、伝統的な公立学校とCSの利害が衝突せず、両者が共存できる環境が整備可能なのか。各自治体による学校選択制度の導入や、コミュニティー・スクールを制度化した日本にとって、きわめて重要な論点である。国内外の事例研究を集積した実証データが早急に求められている。

注

- (1) タイラー、R. W.「教育改革」西尾範博編訳『苦闘するアメリカ教育』教育開発研究所、1993年、12-20頁。
- (2) 今村令子『教育は「国家」を救えるかー質・均等・選択の自由ー』東信堂、1987年、75-76頁。
- (3) 岩永定「教育アカウンタビリティ論の検討」鳴門教育大学教育科学編『鳴門教育大学研究紀要』第4巻、1989年、285-297頁。高見茂「アメリカ初等・中等教育におけるアカウンタビリティ(Accountability)の問題」京都大学教育学部編『京都大学教育学部紀要』第28号、1982年、255-265頁。
- (4) アメリカ教育省『危機に立つ国家』アメリカ教育省他著、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、15-16頁。
- (5) 橋爪貞雄『2000年のアメリカー教育戦略ー』黎明書房、1992年、150-169頁。
- (6) 橋爪貞雄、同上書、263頁。
- (7) 橋爪貞雄、同上書、267頁。
- (8) 新たに加えられた項目は、「教員養成・研修の充実」と「子どもへの教育への親の関与の増大」である。
- (9) The Office of Educational Accountability, *The 1999 Minnesota Education yearbook*, University of Minnesota, 2000, p. 11.
- (10) Barton, P. E., *Raising Achievement and Reducing Gaps: Reporting Progress Toward Goals for Academic Achievement in Mathematics*, National Education Goals Panel, 2002, pp. 1-10.
- (11) 第4学年の36州、第8学年の31州は、ともにワシントン特別区、およびグアムも州数としてカウン

- トしている。また、第4学年は1992年と2000年の比較、第8学年は1990年と2000年の比較である。
- (12) Nathan, J., "Progress, Problems, and Prospects, with State Choice plans", Nathan, J. (ed.), *Public Schools By Choice*, The Institute for Learning and Teaching, 1989, p. 219.
 - (13) Nathan, J. and Jennings, W., *Access to Opportunity: Experiences of Minnesota Students in Four Statewide School Choice Programs 1989-1990*, University of Minnesota, 1990, pp. 4-5.
 - (14) Montano, J., "Choice Comes to Minnesota", Nathan, J. (ed.), *Public Schools By Choice*, The Institute for Learning and Teaching, 1989, pp. 165-168.
 - (15) Hare, D. and Nathan, J., *What Really Happened? Minnesota's Experience with Statewide Public School Choice Programs*, University of Minnesota, 2002, pp. 14-15.
 - (16) Hare, D. and Nathan, J., *ibid.*, pp. 17-18.
 - (17) オープン・エンrollment法制度化に際し、小規模学区から大規模学区に児童生徒が大量に流入する懸念があり、段階的に適用範囲を拡大させていった経緯がある。
 - (18) Hare, D. and Nathan, J., *ibid.*, pp. 13-14.
 - (19) 拙稿「チャータースクールにおける児童生徒の学習成果に関する一考察-PACT チャータースクールを事例として」広島大学教育学部編『広島大学教育学部紀要』第三部、第49号、2001年、31頁。
 - (20) <http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=stateStats&pSectionID=15&cSectionID=44> [2007年9月17日アクセス]
 - (21) 2007年9月のミネソタ州教育局への筆者によるインタビュー調査に基づく。本調査は科学研究費補助金の交付を受けて行われた研究「米国ミネソタ州におけるチャータースクールの学校評価モデル構築に関する研究（平成19年～平成21年度若手研究（B））の一部である。
 - (22) このことは、米国の教育統治の有り方に非常に大きな論争を引き起こす。と同時に、CSのこの特徴は、諸刃の剣であることに特に留意が必要である。ちなみにミネソタ州は、学区や州教育局以外の高等教育等の機関がスポンサーとなることが可能となっている。
 - (23) 拙稿「チャータースクールの自律的経営に関する一考察-ミネソタ州 PACT チャータースクールを事例として」第一部、第46号、1998年、213-220頁。
 - (24) 2003年12月～2004年1月にかけて筆者が実施したミネソタ州の現地調査に基づく。なお、同調査は日本学術振興会科学研究費補助金の交付を受けて行われた研究「学校評価システムの構築に関する開発的研究（平成15年～平成17年度基盤研究（B）(2)、研究代表者：木岡一明）」の成果の一部でもある。
 - (25) 注（21）を参照のこと。
 - (26) <http://www.ed.gov/nclb/landing.jhtml?src=pb> [2007年9月17日アクセス]
 - (27) The Office of Educational Accountability, *2004 Minnesota Education Yearbook*, 2005, p. 6.
 - (28) Office of Elementary and Secondary Education, *Minnesota Consolidated State Application Accountability Workbook*, U. S. Department of Education, 2006, pp. 21-23.
 - (29) AYPなどの算出方法の詳細については、以下のサイトを参照にされたい。http://education.state.mn.us/mde/Accountability_Programs/No_Child_Left_Behind_Programs/School_Performance_AYP/index.html [2007年9月30日アクセス]
 - (30) The Office of Educational Accountability, *2003 Minnesota Education Yearbook*, University of Minnesota, 2004, p. 7.
 - (31) 注（21）を参照のこと。