

短信

ノー・チャイルド・レフト・ビハイインド

——加速するアメリカの学力重視政策とその問題——

濱元 伸彦

はじめに

二〇〇二年一月、共和・民主両党の超党派の合意によって議会を通過し、G・ブッシュ大統領の署名をへて施行されたノー・チャイルド・レフト・ビハイインド法（No Child Left Behind Act. 以下NCLB法）は、連邦の教育政策としてはその予算やシステム改革の規模においてアメリカ史上最大のものと言われている。この法律は、連邦の学校教育補助金としては最大のものであるタイトルI（初等中等教育法第一章）の規則を更新し再承認したものであるが、その名称が示すように、すべての子どもの学力向上を目指している。具体的には、二〇一三年度までに公立学校の全ての子どもの数学と読解（reading）

の成績を「良」以上に引き上げること为目标に、すべての公立学校に各州の教育標準（スタンダード）にもとづいた学力テストを課し、その結果にもとづく補助や制裁措置によって学校改革を強力に推進するものである。すでにこの法の施行から二年半が過ぎ、二〇〇四年一月の大統領選挙を前に、この施策の成果と課題を暫定的に評価検討する段階にきている（本稿は二〇〇四年一〇月執筆）。本稿ではこの法がアメリカの公立学校に導入したアカウンタビリティ・システムを概観し、近年のいくつかの調査研究からその政策実施上の問題点を指摘したい。

1 スタンダード・ムーブメントの高まり

ここ十年ほど日本でも学校のアカウンタビリティがし

ばしば議論の的となっているが、近年アメリカの教育政策は公立学校に対し、結果重視、学力重視のアカウンタビリティをより強く要求する方向にむかっている。こうした教育改革の流れの起点をつくったのは、アメリカの生徒全体の学力低下傾向と、それが将来的にもたらす国際競争力の低下などに警鐘を鳴らした連邦政府報告書『危機に立つ国家』（一九八三年）である。この報告書から二〇年間、アメリカではいかにして学校教育の質を高め、生徒の学力を向上させるかが教育改革の一貫した課題となってきた。多くの州が学校教育の改善にむけて動き出すなか、八〇年代末からは、各州の教育標準とそれに準拠した学力テストを設定することで教育システム全体（州・学区・学校）を根本的に改革しようとする動き（スタンダーズ・ムーブメント）が生まれてくる。そうした改革のコンセプトは、国の標準カリキュラムをもたず、学校教育の「中身」を学区や郡の裁量にまかせてきたアメリカの教育においては新しいものであった。H・ブッシュ政権、クリントン政権は、公立学校が学力の向上にむけ足並みをそろえ改革をすすめられるよう各州の教育標準の設定を促す施策をとともに打ち出し、スタンダーズ・ムーブメントを連邦政府の立場から促進した。このような政策の流れを引き継ぎ、拡大するかたちでG・ブ

ッシュ大統領がその強いリーダーシップのもとに法制化したのがNCLEB法である。

2 学力テストを軸にした

アカウンタビリティ・システム

以下、NCLEB法が定める州、学区、学校のアカウンタビリティのメカニズムについて概説したい。NCLEB法の政策目標は、二〇一三年度末までに公立学校のすべての生徒を州の実施する数学と読解の標準学力テストにおいて「良」(Proficiency)のレベルに引き上げるといふ壮大なものである。これに加えて、社会階層間、人種集団間にみられる学力格差を縮小することも本政策の主たる狙いの一つである。特に前者の目標達成にむけて、各州は二〇〇二年度からどのような進度でそれを行うかに関する長期計画を立て、その進捗を測るために、二〇〇五年度までに三〜八学年の全ての学年と九〜一学年（高校）のうち少なくとも一学年において各州の教育標準に準拠した数学と読解の標準学力テストを毎年実施しなければならぬ。この毎年の標準学力テストの結果は、州・学区・学校のそれぞれのレベルにおいて作成される成績通知表によって、原則として新しい学年の始まる前

に保護者・地域に公開される。また、全体的な学力向上だけでなく、階層間・人種集団間の学力格差の縮小が課題となつているため、テスト結果は各学年の主要な人種集団や経済的に不利な層の平均得点まで報告しなくてはならない。

このようなテスト結果の公開を通して、学区や学校のアカウンタビリティを高める方法はすでにほとんどの州で導入されていたものだが、NC LB法においてとりわけ新しいのは、この標準学力テストの結果が学区・学校に対する報奨や制裁措置の規準となる「ハイステイクス・テストイング」(high-stakes testing)を画一的に導入したことである。ハイステイクス・テストイングとは九〇年代半ばから一部の州が実施しはじめたアカウンタビリティのより強力な形態であり、ブッシュが大統領就任以前に知事を務めたテキサスはその導入において先進的な州であった。NC LB法においては、各州が連邦政府の定めるルールから算出される学力上のスタートラインを定めて、そこを基準に州内の学校は毎年学力を向上させなければならぬ。その指標となるのは、数学と読解の学力テスト結果における「良」以上の生徒の割合であり、毎年の各学校の達成ノルマはAYP (Adequately Yearly Progress)とよばれている。各学校はその学年平

均と特定のサブグループ(人種集団、経済的に不利な層、障害のある生徒、英語学習者)のすべてがこのAYPを超えなければならず、それを満たさない場合にはその学校の改革を促進するための制裁措置が段階的に課せられる。二年連続してAYPを満たさない場合には、その学校は「要改善校」の指定を受け、学区からの指導対象となると同時に、その学校の保護者には他の公立学校へ編入する学校選択の権利が与えられる。さらに三年連続となると、先の措置に加えて、タイトルI補助金を使用した補習サービスの提供がその学校の生徒に対して義務付けられる。さらにAYPを超えない状況が四年連続となると、学校は教職員の入れ替えなど強制的な「是正措置」(corrective action)の段階に移行し、五年目には学校は、州や民間の経営に引き渡されるか、チャータースクールとして再開校されるかなどして、根本的な組織の変革を迫られる。一方で「要改善校」にはより多くの補助金が与えられ、「リーディング・ファースト」と呼ばれる読解能力向上のための特別補助金も新たに設けられるなど、罰則の強化ばかりではないが、右記のような一連の制裁措置は成果を出さない学校にも否応なく改革を迫っていくものである。

このようにアカウンタビリティ・システムの軸となる

のが州の実施する標準学力テストだが、そのテストが準拠する教育内容やテストの細部は州の裁量となるため、政策全体として「すべての子どもの学力を『良』レベルに引き上げる」といっても、その規準自体に州間で格差が生じるおそれがある。それゆえ全州の学力向上を同じ尺度で測るために、全米の学力テストであるNAEP (National Assessment of Educational Progress) をそれぞれの州からランダムに抽出された生徒に受験させ(四、八学年の数学と読解)、その結果を公開する仕組みをとっている。

一方、教員の全体的な資質向上も政策課題の一つである。とりわけマイノリティや経済的に不利な層の生徒が集中する都市部の公立学校では十分な指導力をもった教師が定着しないことがこれまで問題視されてきた。NCLB法は、二〇〇五年度末までに、公立学校で主要教科を教える全教師が学士資格をもち、担当科目についての十分な指導力を大学から認定されるよう州および学区に促している。

3. アカウンタビリティの効果と弊害

以上が、NCLB法の概要であるが、このようにテス

ト結果をベースにして全ての学校に改革にむけた圧力を加える方法はどのような変化を生み出すのであろうか。

アメリカの主要な教育新聞であるエデュケーション・ウィーク誌の二〇〇四年九月八日付けの記事によれば、二〇〇四年春の標準学力テスト結果をすでに公開していた二九の州(ワシントンD.C.を含む)のうち二一の州がAYPを満たす学校を増加させている。すなわちこれらの州では、州の実施する数学(算数)と読解の標準学力テストで生徒のテストスコアが向上したということである。また学力向上は経済的に不利な層の生徒が集中する大都市の公立学校にも波及しているとの報告もあることや、NCLB法の制定以降、NAEPの数学の点数が上がっている(読解では向上がみられない)ことから、政策は一定の成果をあげつつあるようにみえる。

しかしながら、昨今の教育研究者の多くは、NCLB法の学力向上の効果を疑問視している。実施からまだ三年目ということもあり、政策の導入が学校にもたらす長期的な影響について十分に評価することは難しいが、近年のハイスティクス・テストイングに関する政策評価研究の多くは、NCLB法によるテストを軸にしたアカウンタビリティシステムが学校現場の様々な意図せざる作用を生み出す可能性を示唆している。特に懸念される

のは、現場の教師たちが、子ども総合的な学力向上にむけた指導上の改善ではなく、むしろテスト対策により多くの時間を割くのではないかということである。たとえば、ペデラらの共同研究(二〇〇三)は、州が学力テストの結果に付与する制裁措置が厳しくなるほど、より教師が授業においてテスト対策に力を入れるようになることを示している。実際、今日では様々な業者が、州の標準学力テストに準拠したテスト対策教材を販売しており、公立学校においても広く用いられている。

さらに深刻なのは、そうしたテスト対策そのものを重視する傾向が社会経済的に不利な生徒の多い学校により多くみられることである。ヴァージニア大学のムーンら(二〇〇三)の教師に対する質問紙調査の結果によれば、経済的に不利な層の生徒が多くを占める学校では、そうでない学校より、教師が日常的に授業の中でテスト対策を行うと答える割合が年間を通じて上回っていると同時に、教師がテストスコアの上昇について管理職から感じる心理的なプレッシャーも高い。さらに、基礎教育審議会(Council for Basic Education)がNCLEB法の施行以後に公立学校の管理職に対して質問紙調査を行った結果によれば、マイノリティのより多い学校ほど、社会や外国語、美術などテストされない科目の授業時間数を減

らし、逆にテストされる数学や英語の授業時間数を増加させる傾向があるという。

実際アメリカの公立学校は、六〇年代以降様々な人種統合の施策が取り組まれたにもかかわらず、白人を中心とする中流階級が主として郊外の学校に通い、黒人やヒスパニックを中心とするマイノリティの子どもが都市中心部の学校に集中する人種隔離現象が続いており、そのようなマイノリティの集中する学校は学力的に低位な実態が続いている。NCLEB法におけるシステム上の問題の一つは、これらのマイノリティの多い学校は、他の比較的経済的に安定した保護者層をもつ学校に比べ、共通の達成ノルマであるAYPを大きく下回っていると同時に、果たさなければならぬノルマが多いため、AYPの達成に失敗する可能性がより高いことである。

実際、筆者の現在いるニュージャージー州の状況について公開されているデータをもとに分析してみたところ、二〇〇二年度末の標準学力テストの結果、二四四〇ある公立学校のうち二六一校が「要改善」の指定を受けており、その三分の二にあたる一七〇校は入学者のうちマイノリティの占める割合が八〇%以上、経済的に不利な層(ここでは連邦政府の補助金によって、保護者の収入を基準に無料もしくは割引料金の給食サービスを受けている

層)の占める割合が五〇%以上の学校である。こうした経済的に不利な層を多く抱える学校はスタートラインから学力実態において他の学校に比べて遅れをとっているため、そうした学校の教師は学力テストに伴う制裁措置に対して大きな危機感をもち、テスト対策により多くの時間を割くであろうと考えられる。さらに、すでに述べたように二年以上連続してAYPの達成に失敗し、学校選択等の制裁措置が実際に加えられるようになれば、教師の実践はますますテスト対策に偏向していくであろう。このように考えていくと、今後、州のテスト結果において多少の向上がたとえ見られたとしても、政策の意図とは裏腹に公立学校の、とりわけ経済的に不利な層の学校教育の質が低下していくおそれがある。

まとめ

以上、NCLB法の概要と問題点の一部を紹介してきた。超党派的な合意を得た本政策であるが、二〇〇四年一月の大統領選では再び争点の一つとなっている。しかし、教職員組合の支持を受ける民主党のNCLB法に対する批判は専ら連邦から州への補助が不足していることに向けられており、学力テストを軸に学校のアカウン

タビリティを求めるという方法自体を見直そうとする動きはみられない。そのため大統領選の結果がどうなるうとも、標準学力テストを軸にした結果重視の教育改革の路線は当面は変更されないであろうと考えられる。昨今、日本でも学校のアカウンタビリティについての議論がさかんになっているが、テスト結果重視のアカウンタビリティが必ずしも学校教育の質を総合的な改善に導くとは限らないことを考慮しつつ、アメリカで起こりつつある変化を冷静に見つめる必要がある。

引用文献

- Council for Basic Education. (2004). *Academic Atrophy: The Condition of the Liberal Arts in America's Public Schools*.
- Moon, T.R., Callahan, C.M., and Tomlinson, C.A. (2003). "Effects of State Testing Programs on Elementary Schools with High Concentrations of Student Poverty-Good News or Bad News?". *Current Issues in Education*. Vol.6. No.8. Arizona State University.
- Pedulla, J. et al. (2003). *Perceived Effects of State-Mandated Testing Programs on Teaching and Learning: Findings from a National Survey of Teachers*. Boston College.