

アメリカ教育法と連邦政府の役割 —連邦教育法であるNCLB法の位置—

青木 宏治

はじめに

私は、現在、法学研究所に客員研究員として席を置き、そこで文部科学省の科研費（2011-13年度）のテーマである「米国オバマ政権下の初等中等教育法（ESEA）の再改定の実証的研究」に取り組んでいる。テーマの対象は、NCLB法（No Child Left Behind Act、訳としては「一人の落ちこぼれもさせない法」などという）の連邦の教育政策に対する法的評価とその改定の立法過程である。ここでは、アメリカの公教育の統治責任ないし権限、管轄における連邦政府をめぐる論議の意味、背景について小論を書く。

公教育の比較研究という問題意識からの研究であるが、それについて具体的な事象を挙げて、研究意義を述べる。たとえば、最近の教育政策の論議として、「ゆとり教育」が推進されてきたが、OECDの国際学力テストや文部科学省の学力テストなどで生徒の学力低下が問題視されると、その学力低下の原因と改革を《文部科学省》に求めることが、マス・メディア、政治関係者たちから強く要請される。また、いじめ自殺事件が発生すると、説明責任などを校長や教育長、教育委員会に糾問するが、その対応策などは、文部省に統治責任の改善、対応手続のマニュアルの準備などを迫ることになる。いずれも、教育への直的關係者へのバッシングの聲が強まり、そして、対応責任や是正策は中央政府の文部科学省の権限、管轄に吸収され、拡大強化されていく。それに対して、アメリカの焦眉の課題と言われる中等学校の退学生の問題、生徒間暴力、英語学習者（母語が英語でない生徒）の学力不足などが、これを連邦政府の責任であるという問う声は出てこない。では、アメリカではこうした教育問題への統治責任は、

誰か、あるいはどこかというこ

とになる。1980年代までは、教育は州のものであると言われてきたが、州知事が教育統治の中心に立つことはなかったが、いくつかの州知事が教育知事を標榜するようになってきた。この時期以降、「教育に責任を負うのは誰か？」（Who is in charge of education?）という教育統治論の論文、著書が増えてきた。

アメリカ教育法では、日常的な公立学校の設置、管理、運営は、州憲法を根拠に各州が詳細な教育法典を制定し、学区の委員会の規則、決議などに依拠して行われている。こうした州および学区の教育委員会によって政策決定が行われてきたのに比べて、2001年NCLB法は、連邦政府の関与、介入は教育の連邦制に新たな段階に進めるものであると指摘される。

NCLB法の中身

NCLB法は、2001年にブッシュ大統領の2期目の最初に鳴りもの入りの教育改革法として成立し、年明けに大統領の署名を得て施行された。そして、これは、1965年初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act、略称、ESEA）に編入された。大部の法律でA4版、600頁を越える。

さて、では、このNCLB法は、具体的にはどのような教育政策を規定しているのか。

（1）各州は、意欲的な教育内容と実績の目標水準を定めるものとする。その水準は、教員



資格、学力テストそして成果責任制 (accountability) をそれぞれに設定するものとする。

- (2) NCLB法は、すべての公立学校の基本的教科の教員について、すべて認定教員資格を有する者を2005-06年度までに配置する。
- (3) NCLB法は、3学年から8学年までの読み方と算数の教科で毎年、学力テストを実施する。さらに、2007-08年度からは3学年から12学年の間で理科の教科で3度の学力テストの実施することが課される。これらのテストの成績は、すべて、”目標達成に相当の毎年の向上” (adequate yearly progress) を達成しているかの、判定に用いられる。
- (4) 各州の実施する学力テストで”相当の毎年の向上” (adequate yearly progress) の達成状況を測り、最終的には2014年度に全生徒が100%到達する。この向上水準に2年度連続で未達成の場合には、改善計画書の提出と改善のための技術上の指導を受ける。該当する学校の生徒は、学区内の別の学校やチャータースクールへの転校ができる。さらに、未達成が3年続く場合には、生徒は、外部の私的ないし公的な個別的授業の機会を受ける。4年以上続く場合には、当該学校の教職員の入れ替え、カリキュラムの新規策定の措置が必要となり、5年以上となると、州の管理下に入るか、学校の管理運営をチャータースクールか私企業の管理に移すという制裁を法定している。

「教育は州の主権管轄である」とする主張

アメリカの教育統治については、一般行政区域とは別に、教育学区 (school districts) が課税権をもつ統治団体を設置し、その教育委員会が学校の設置、維持運営を行っていると説明される。その教育委員会がカリキュラム、教科書採択、教員採用、教科、授業時間などを決定していると説かれる。州が教育に関する統治権限を有しているということの法的根拠としては、教育法 (行政) 学のテキストでは、アメリカ合衆国憲法修正10条を引く。修正10条は、「この憲法により合衆国に委任されず、または州が行使すること禁じられていない権限は、各州または人民に留保される。」と規定する。すなわち、合衆国憲法によって連邦政府の管轄ないし権限する事項として明示されていないものは連邦政府の事務事項ではなく、そして、州の権限ないし管轄する事項ではないと明記されていないものは州が行使するものである、という連邦分権主義をとる解釈理解である。連邦政府の管轄事項は限定列举主義とし、州は包括的な管轄権限を有するとし、それらは州主権 (state's sovereignty) によって規律するものであるとの理解である。こうした合衆国憲法の理解に基づいて、教育統治の法的根拠は具体的には、各州の憲法にあると説明する。確かに、各州の憲法には、教育の機会の保障、教育統治のしくみとしての学区の設置、教育委員会の権限等を定めている (ハワイ州のみが州直轄組織である。)

教育統治を州および学区を責任主体としてきたことは、公立学校の設置、維持運営の財政基盤からも理解できる。たとえば、2009-10年度でも連邦 12.7%、州 43.5%、学区 43.8% である。この連邦財政負担は、初等中等教育法に基づ



く補習教育、二言語教育、障害児教育などの補助金が含まれている。通常の運営経費としては3,4%を占めるものである。広大な農村地区で教育税の少ないアイダホ州、ニューメキシコ州などは連邦財政の比率が20%を超え、逆に、メリーランド州、マサチューセッツ州などはそれが7%前後と低い。

連邦政府の教育関与の法的根拠

教育の機会保障とその事務が州主権に含まれることは連邦最高裁の判例で確認されているが、このことが連邦政府の関与を禁止するという州の排他的管轄ということにはなるわけではない。では、連邦政府の教育への関与は、どのような憲法上の根拠に基づくのか、どの範囲の関与が認められるのか、についてそれほど明確さをもって示されているわけではない。

NCLB法は、1965年に連邦議会によって制定された初等中等教育法の一部をなすものであることは前述したとおりである。初等中等教育法は、人種隔離教育を合衆国憲法修正14条の平等条項に違反するとした連邦最高裁のブラウン判決（1954年）を実行するためのいわゆる公民権法の一つである。それはNCLB法の目的として教育上の差別をなくし、格差を埋めることを規定していることで共通している。公民権の確立は、連邦政府の役割として大切であるということの確認があり、それを実施することは、合衆国憲法1条の「一般福祉」(general welfare)を促進するために歳出条項(spending clause)に基づくものである。そこから連邦政府が教育財政のために支援法を制定したり、教育の基準づくりや学力テスト・評価などを行うための組織を設置したりもしている。しかし、連邦政府にはこう

した教育への財政支援や教育内容基準や学力テストなどを行うべきではないという主張が繰り返されてきたことも事実である。連邦教育省の廃止が大統領選挙で何度も公約に挙げられている。

教育の連邦制という憲法原則は、NCLB法の法的しくみとしてどのように反映しているのか。別な言い方では、NCLB法は連邦政府の教育関与にどのような限界を設定しているか。まず、連邦政府が合衆国憲法1条の歳出条項に基づいて教育に関連して教育省を設置したり、教育水準や学力テストを策定したりすることは禁じられているわけではない。しかし、連邦政府の教育関与は歳出のルートを通して州に対しては関与するものでなければならない。連邦政府は、自ら策定した教育水準や学力テストを州および人々に実施を求めることはできない。その結果、NCLB法は、前述のように、学力テストの到達基準や学力テストの作問、評価カード様式などは、州の管轄とされ、この法で連邦政府が決め、州に歳出、具体的には教育補助金を給付する条件として課しうるのは、学力テストの対象学年、教科の種類、到達目標が未達成の時に取るべきサンクションの選択肢などに限られる。

NCLB法の実施状況

NCLB法は、2007年に連邦議会で再承認を必要とする時限法律であるのでオバマ大統領政府は、学力テストの到達目標の弾力化などの修正を加えての継続を意図したが、2期目に入った今も、成立の目途はたっていない。そればかりでなく、NCLB法の学力テストによる評価責任主義(accountability)の効果を疑問とする研究調査がいくつも出され、また、2008年のリーマン・ショックに

よるアメリカの経済の低迷、緊縮財政でNCLB法の費用の財政支出が困難となってしまった。それに代わってアメリカ経済再生投資法という大型の緊急財政政策の柱として“Race to the Top”（トップへ向けての競争）政策がダンカン教育長官のリードで推進されることになった。NCLB法は、法律としては失効したわけではないので、州は連邦法として実施し続ける義務があるが、3分の2以上の州が適用免除（waiver）を申請し、認められている。ある意味では、学力テストによる成果責任主義の政策は、空洞化したものとなっている。

アメリカ教育法の課題としては、人種などによる教育差別の撤廃、学校における表現の自由、アメリカ市民の学力向上など人権としての教育保障とそれを誰が、どのように保障するのか、という教育統治という2つの大きな課題がある。その後者はその方向性についてさえ合意が十分にあるとは言えない。教育統治における連邦制の課題である。

2014年の今

NCLB法は、2014年度までに学力テストで「落ちこぼれた生徒」を無くすという目標を規定し、その成果が出ない場合には制裁の行われることは前述した。2014年の今、この連邦教育改革法は、3分の2以上の州がこの法律の適用に免除申請し、認可を受けている。それらの州ではNCLB法の基準とは別に、州による教育改革プログラムを展開している。学力の目標基準を新たに設定するところ、教師教育に力点をおくところ、学校の独自性を尊重する条件整備の財政支援で改革推進をするところなど、さまざまである。また、法の制裁を避けるために学力テストの水準を下げ、成果達成率で合格の作

為を行っていることは公然の事実である。

2002年NCLB法の施行から始まった連邦政府の主導する教育改革でアメリカの公教育の風景は変わり、より教育人権の充実した保障は実現しただろうか。NCLB法の定める生徒の学力テスト成果を測定する2サイクル目に入った2010年前後では、その実態の評価から効果についてネガティブに捉えている。まだ、チャータースクールへの期待をつなぐ教育関係者が一部残っているが、生徒の学力テスト測定に基づく成果業績とその未達成へのマイナス制裁を課すという改革手法を支持するものは極めて少なくなっている。では、アメリカ公教育での改革はどうなっているのか。州レベル、学区レベルでの各地でさまざまな改革プログラムの提案、実施が始まっている。教育づくりには、生徒および教師、さらに親など教育関係の「当事者主体」の自発性が不可欠とされている。それを活かせる分権、分散の自治的改革での多様性に教育改革の可能性が期待される。今後とも、観察、考察を続けるつもりである。これらのアメリカ公教育の改革は、NCLB法のをそれを反省的に検証しているものも多い。それに比して安倍内閣の進める強権的な教育改革の手法である「集権化」改革とは対照的である。「人」の育ちにかかわる教育であればこそ、「他山の石」として学ぶ姿勢の欠如は歴史的禍根となることは経済改革以上にその被害は永続し、回復にはたくさんのコストを要するものである。

（客員研究員、関東学院大学法科大学院教授）