

Title	アメリカ社会における移民の社会的統合と公教育： 教育政策のマイノリティ児童生徒への影響に着目して
Sub Title	Social integration and public education for immigrants in America : focusing on effects of educational policy for minority students
Author	小林, 宏美(Kobayashi, Hiromi)
Publisher	三田社会学会
Publication year	2016
Jtitle	三田社会学 (Mita journal of sociology). No.21 (2016. 7) ,p.30- 41
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特集：移民の市民的統合の内実：政治社会学的地域研究の視座から
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA11358103-20160702-0030

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

アメリカ社会における移民の社会的統合と公教育
—教育政策のマイノリティ児童生徒への影響に着目して—
Social Integration and Public Education for Immigrants in America:
Focusing on Effects of Educational Policy for Minority Students

小林 宏美

1. 問題の所在

移民国家であるアメリカ合衆国（以下、アメリカ）の公教育において、貧困家庭の子どもの教育機会の平等を実現するため連邦政府が財政支援をする契機となったのが、「1965 年初等中等教育法（The Elementary and Secondary Education Act of 1965、以下 ESEA）」であった。これはジョンソン大統領による 1965 年の「偉大な社会」と銘打った社会福祉政策の一環であった。伝統的に地方分権的な教育制度を特徴としてきたアメリカの公教育は、1980 年代以降、連邦政府が積極的な役割を果たすようになり、2000 年代に入ってから、連邦政府の資金獲得を条件とする教育のスタンダード（カリキュラム）設定の動きが見られるようになった。

アメリカの公立学校（初等中等教育）に在籍する児童生徒の人種民族別構成は、最多の白人が 2002 年約 2,860 万人（59%）から 2012 年約 2,540 万人（51%）と減少しているのに対し、次に多いヒスパニック系が約 860 万人（18%）から 1,210 万人（24%）に増加している。また、アメリカの公立学校で「英語能力が不十分な児童生徒（English Learners、以下 EL 生徒）の数は、2012-13 年度約 440 万人（9.2%）であるが、その大半はヒスパニック系であった。グローバル化が進む世界でアメリカが技術経済大国としての地位を保ち続けるには、国内で増加する非白人や EL 生徒へどのような教育を提供するかが重要な鍵となる。

本稿では、アメリカの教育政策が移民の子どもや EL 生徒にどのような影響を与えてきたのかを、近年の連邦教育政策の変遷を辿りながら考察していく。とくに、2015 年 12 月 10 日に成立した「すべての子どもが成功する法（Every Student Succeeds Act、ESSA）」は、連邦政府の役割を大きく制限したもので、アメリカの公教育を転換する非常に重要な法律であり、本法律の EL 生徒への影響についても検討を加える。

2. 近年の連邦政府の教育政策の展開

(1) 連邦政府の役割拡大

アメリカでは、合衆国憲法修正第 10 条により、教育は基本的に州の専管事項とされている。同規定によって、連邦の権限は州や学区に対して補完的な役割にとどまってきたが、連邦政府

小林宏美「アメリカ社会における移民の社会的統合と公教育—教育政策のマイノリティ児童生徒への影響に着目して—」

『三田社会学』第 21 号 (2016 年 7 月) 30-41 頁

は憲法修正第1条第8節の一般福祉条項 (General Welfare Clause) を根拠に、教育の機会均等を保障する目的で連邦教育法の制定を通じて州や地方学区に影響を与えてきた。とりわけ、国民福祉の観点から、財政援助を通じて教育に関与してきた。連邦政府が初めて公教育に関与する契機となったのが、ジョンソン大統領の貧困対策プログラムの一環として実施された貧困家庭の集中する地域への補助金支出を定めた ESEA であった。ESEA の目標は、家庭の経済状況や人種・エスニシティ・英語能力にかかわらず公立学校のすべての児童生徒の学力向上を実現することであった。

1968年1月には、ESEA のタイトルVII (第7章) として「二言語教育法 (Bilingual Education Act)」が成立し、連邦政府が公立学校の EL 生徒に対する二言語教育プログラム (bilingual program) への補助金を支給することがはじめて定められた。社会の平等化が進んでいた 1970年代、マイノリティ児童生徒の「言語」保障の観点から、法律の修正等を通じて、二言語教育プログラム関連予算は拡充されていった。しかし、1980年代になると、投入される資金に見合った効果を疑問視する声があがるようになり、二言語教育関連の補助金が削減されていく。

ESEA は時限法であり、1994年10月には、クリントン政権下で ESEA を再改定する「アメリカ学校改善法 (Improving America's School Act、以下 IASA)」が成立した。この法律は州政府が連邦補助金を受ける条件として、州規模で教育内容のスタンダードの設定と学力テストの実施を課し、アカウントビリティシステム (教育成果に対する責任) を本格的に導入することで、すべての生徒の学力向上を保障することを意図した政策であった。それまでの連邦資金の配分に視点をおいたインプットから、結果を重視するアウトカムへの転換を明確に打ち出したことで、連邦政府主導による学力成果を重視した教育政策が促進された。先述のように、従来アメリカの教育行政においては州の自律性が重んじられ、連邦の役割は限定的であったが、1990年代初頭以降 ESEA の再改定を通じてその役割が拡大していくことになる。表1は、ESEA 以降の初等中等教育関連の法令の変遷を表したものである。

表1 ESEA 以降の初等中等教育関連政策の変遷

法令・政策の制定年	大統領 (在任期間)
初等中等教育法 The Elementary and Secondary Education Act of 1965 (ESEA) (1965年4月11日)	ジョンソン大統領 (民) (1963-69)
二言語教育法 (Bilingual Education Act) (1968年1月)	ジョンソン大統領
アメリカ学校改善法 Improving America's School Act (IASA) (1994年10月20日)	クリントン大統領 (民) (1993-2001)
どの子ども置き去りにしない法 No Child Left Behind Act (NCLB 法) (2002年1月8日)	G・W・ブッシュ大統領 (共) (2001-09)
アメリカ復興・再投資法 American Recovery and Reinvestment Act	オバマ大統領 (民)

(ARRA) (2009 年 2 月 17 日)	(2009-)
頂点への競争 Race to the top (RTTT) / コモン・コア・スタンダード Common Core Standards (2009 年 7 月)	オバマ大統領
NCLB 法の再改定案 A Blueprint for Reform (2010 年 3 月)	オバマ大統領
NCLB 法の規定の適用を免除 waiver (2011 年 9 月)	オバマ大統領
すべての子どもが成功する法 Every Student Succeeds Act (ESSA) (2015 年 12 月 10 日)	オバマ大統領

注) 民は民主党の略、共は共和党の略。

IASA で貧困児童への補助はタイトル I (第 1 章) で定められているが、各州が補助金を受給する条件として、読解 (reading) と算数・数学 (mathematics) に関してスタンダードを設定すること、スタンダードは資金受給から 1 年以内に設定すること、学校と学区ごとに生徒の学力の熟達度について「年次到達目標 (adequate yearly progress, AYP)」を設定すること等を義務づけている。さらに、読解と算数・数学のスタンダードに基づく学力テストを、第 3~5 学年、第 6~9 学年、第 10~12 学年の間にそれぞれ一度実施することを義務づけている。2 年連続で AYP を満たせない学校を「要改善 (in need of improvement)」として特定し、教師や管理職の研修を含む学校改善計画の遂行を当該学区に義務づけ、州には学区の学校改善活動を支援するよう要求している (吉良 2012: 39)。

各州に公教育のアカウントビリティシステムを要請する政策は、G・W・ブッシュ共和党政権下で 2002 年 1 月に成立した「どの子ども置き去りにしない法 (No Child Left Behind Act、以下 NCLB 法)」にも継承された。NCLB 法は、恵まれない子どもたちの学力を向上させることでアメリカ社会の貧困を撲滅することを目指した ESEA の再改定である。どの子ども置き去りにしないという理念の下に、人種・エスニシティや社会的階層にかかわらずすべての子どもの学力を向上させることを重要な目的とし、この目的を達成するために、アカウントビリティシステムの強化や州・地方学区の柔軟性の拡大、親や生徒の選択権の拡大等が政策として掲げられ、多額の連邦補助金が予算化された。

NCLB 法制定により、EL 生徒への言語教育は同法タイトル III (第 3 章) に規定され、二言語教育法の役目は終わった。NCLB 法は各州の独自のスタンダード設定およびスタンダードに基づく学力テスト実施の厳格化、到達点としての習熟レベル (proficiency) 設定の義務づけなど、IASA 以上に結果責任を強く求めるもので、その実現可能性について教育関係者をはじめとして多方面から疑問や批判がおこった。以下に、その論点について述べる。

- 各州は、第 3 学年から第 8 学年までのすべての公立学校の児童生徒に読解と算数・数学について、毎年テストを実施して学力を測定する。また、第 10 学年から第 12 学年についても、3

年間のうち 1 回は読解と数学のテストを受けさせなければならない。2007 年度からは、科学 (science) について、小学校、中学校、高校のそれぞれの在学中に 1 回学力テストを実施する。テスト結果は、在籍する児童生徒の人種・エスニシティ、社会経済的地位、EL 生徒、障がいなどの特別なニーズごとに報告することが定められている。公立学校は州が設定した AYP を達成する義務がある。AYP の目標が達成されなかった学校は、「要改善 (in need of improvement)」の指摘を受け罰則措置がとられる (小林 2013a : 205-206) ²⁾。

●2013-14 年度までに、学力テストによる評価においてすべての児童生徒が習熟レベル (proficient) に到達していることが要請される (小林 2013a : 206)。

NCLB 法下で、各州は学力テストを実施し、州が定めた目標を達成することが要求された。さらに、目標を達成できなかった場合には厳格な罰則措置がとられた。成果主義ともいえるこのような措置を課す一方で、当初提示された予算と実際の支出に大きな開きがあり、様々な批判があがった。なかでももっとも不評を買ったのが、「2013-14 年度までにすべての児童生徒が習熟レベルに達する」という非現実的な目標であった。2012 年に筆者が実施した聞き取り調査でも、100%達成するのはほぼ不可能であろうというのが現場での意見であった ³⁾。

(2) オバマ政権の教育改革——大学進学への備えと成果主義の見直し

2009 年 1 月に誕生したオバマ政権は、就任前から教育政策の重点課題として NCLB 法の見直しを示唆していた。さらに、アメリカのすべての子どもたちが高校を卒業し大学進学と就職への備えができるように支援することを主たる教育目標として掲げた。

2009 年 2 月、雇用の創出と保護、長期的投資による経済活動の刺激、政府支出の透明性と結果責任の向上を目的とした「アメリカ復興・再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act、以下 ARRA)」が成立した。ARRA は金融・財政危機への対処として、アメリカの経済復興を長期的に支え、グローバル経済における競争力を強化する鍵が教育であるとし、連邦教育事業の実施のために前年度予算の 1.5 倍を超える 972 億ドルの予算を割り当てた ⁴⁾。

2009 年 7 月には、「頂点への競争 (Race to the Top、以下 RTTT)」が打ち出されたが、これは ARRA を原資とする基金の一部が競争資金化されたものである。RTTT は連邦政府の補助金を望む州が競争的に資金を獲得するプログラムで、各州は州法の改正も含めた改革案を提出することが要請された。RTTT の主たる目的は、①州のスタンダードの強化、②児童生徒の学業成果追跡調査の改善、③成績不振校のターン・アラウンド (turnaround) ⁵⁾、④有能な教育者を採用し、継続雇用することなどである (Maranto and McShane 2012:93-110)。RTTT の資金獲得を目指す州は、連邦政府によって示された選考基準に則って応募する。そして提出された各州の改革案は、ピアレビューによる審査を受け、成果が期待できると評価された州が資金を獲得できる。

ブッシュ政権による NCLB 法では、人種・エスニシティや社会的階層間の学力格差是正を目標とするアカウンタビリティの重視、学校と学区に AYP の目標達成が求められていた。しかし、実際には州ごとにスタンダードが異なるうえ、州によってはスタンダードを低く設定することで低学力の子どもも目標に達しているように見せかけるなど、本来の目的が歪められるという問題があった。オバマ政権では NCLB 法を維持しつつも、NCLB 法の弊害を取り除き、平等な教育機会を提供することを目的に、単一州ではなく、複数の州が協働して共通の教育スタンダードである「コモン・コア・スタンダード (Common Core Standards)」の開発が目指された。それまで州が独自に策定していた教育スタンダードに代えて任意で採用するものであるが、コモン・コア・スタンダード導入が RTTT 選考の要件となったことで、州がコモン・コア・スタンダードを導入する動機づけとなった (小林 2014 : 43-47) ⁹⁾。

NCLB 法についてオバマ大統領は、その目標の正しさは認めつつ、実質的な効果のあるように実施されていないとし、NCLB 法に財政的裏付けを付与することで、学力評価の方法とアカウンタビリティシステムを改善することを表明した。また、2010 年 3 月には NCLB 法の再改定案 (A Blueprint for Reform) を発表した。オバマ政権の改革案の特徴として、生徒の学業成果達成測定については、州や学区がデータを収集し作成すること、評価についても州独自の共通基準を開発・策定することとなっており、全般的に、大枠の道筋を提示しつつも、州や地方の主体性を尊重し、裁量権を地方に委ねるという姿勢が窺える (小林 2013a : 209-211)。

2011 年 9 月、連邦議会で NCLB 法改革案が行き詰まりをみせるなか、オバマ大統領は一定の条件を満たす州は、「2013-14 年度までに、すべての児童生徒が習熟レベル (proficient) に到達する」という NCLB 法の規定の適用を免除 (waiver) されることを認めた。一定の条件とは、①大学進学及び就職への準備教育を開発し採用する、②NCLB 法で定められた 2014 年までの目標を満たしていなくてもよいが、生徒の学力向上及び学力格差を是正する新たな達成目標を設定しなくてはならない、③成績上位校に報奨を与える一方で、成績不振校に対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、④期待どおりに成果の出ていないサブグループの生徒の教育成果を向上させるための施策を策定するなどである (小林 2013b:48)。

その際、連邦政府が定めた教育プログラムに従って逐一教育を実践していくのではなく、各州や現場の教育者が子どもたちの固有のニーズに適った方法を考案し、適用していくことが望ましいとの見解が示された。オバマ政権下で 42 州とコロンビア特別区が NCLB の要件の適用を免除された (Wong : 2015)。このように多くの州が NCLB 法適用の免除を望んだことは、結果責任を厳格に求め罰則規定を課す同法の不人気さを表しているといえる。

3. 「すべての子どもが成功する法」制定と教育の地方自治への回帰

(1) 「すべての子どもが成功する法」成立

2015 年 4 月 30 日、L. アレクサンダー上院議員 (共和、テネシー州) が提案した NCLB 法を改定する法案「Every Child Achieves Act of 2015」が、保健・教育・労働・年金委員会に付託さ

れ、同年7月16日に可決された。下院に提出された「Student Success Act」は、教育・労働委員会に付託され、同年11月17日に可決された。同年11月18日、19日には両院協議会が開催され、両法案について調整が図られた。両院協議会合意法案は、12月2日に下院で359対64で可決され、9日には上院で85対12で可決された。その後、同法案はオバマ大統領に送付され、12月10日の署名を経て「すべての子どもが成功する法 (Every Student Succeeds Act、ESSA)」(P.L.114-95) が成立した (Congress.Gov : 2016)。

オバマ大統領はこの法案成立に際して、『高い教育スタンダード』『アカウンタビリティ』『学力格差の是正』『すべての子どもの学びを確かなものにする』という NCLB 法の目標は正しかった。しかし実際には、それがそれぞれのコミュニティ特有のニーズを考慮しておらず、しばしば到達目標に達しなかった。学校や学区に画一的な改革を求め、授業時間をあまりにも多くのテストを費やしたのにもかかわらず、必ずしも我々が期待したような成果を生み出してこなかったと述べた (Layton : 2015)。」つまり、NCLB 法の目標の正しさは認めつつも、成果に結びつかなかったことが ESSA 制定につながったことを指摘したのである。

(2) ESSA の特徴

連邦議会両院の超党派から強い支持を受けた ESSA は、全米 10 万の公立学校に通うおよそ 5,000 万人の児童生徒と 340 万人の教師に直接影響を及ぼすことになる。

ESSA においても NCLB 法下で要求された学力テストを定期的実施しなければならないが、NCLB 法と根本的に異なるところは、教育内容に関する計画策定を各州に委ねていることである。ESSA 下で、州の教育計画策定は、2016-17 年度に始まり、2017-18 年度に完全な実施が見込まれている。そのため州の既存の教育課程計画は、2016 年 8 月 1 日まで効力を持ち、ESSA にもとづく新しい教育計画は、2017-18 年度のはじめに効力が発生する。NCLB 法の要件の適用免除 (waiver) に関しては、2016 年 8 月 1 日に失効することになっている (National Conference of State Legislatures : 2016)。以下では、ESSA の論点について整理し、どのような課題があるのかについて検討する。

●学力テスト

学力テストに関しては、NCLB 法の要件を維持し、読解と算数・数学について第 3 学年から第 8 学年は毎年、高校では 1 回テストを実施する。テスト結果は全体の成績に加えて、EL 生徒、障がいを持つ生徒、人種民族的マイノリティ生徒、貧困家庭の生徒など、サブグループ別にも報告される。教員の評価に関しては、連邦は関わらない (Klein:2016)。

●アカウンタビリティシステム

ESSA は、学力テストや教育スタンダード、ターン・アラウンドなどのアカウンタビリティシステムのほとんどすべてを州に委譲し、連邦の役割は各州の教育の取り組みについて監督す

るという限定的なものになる。各州は、州知事や州議会議員、州教育委員会と協議の上、タイトル I のアカウントビリティ計画を策定し、教育省に提出しなければならない。この計画は、2017-18 年度から実施される見込みである。

NCLB 法で義務づけられていた、すべての児童生徒が読解と算数・数学で習熟レベルに達するという AYP の設定は求められなくなるが、その代わりに、各州が独自に短・中・長期的な学力テストや英語能力、卒業率等に関する習熟度の目標を定めなければならない。

州は、学力テストの成績下位 5%の学校と卒業率が 67%以下の高校、特定のサブグループの児童生徒が一貫して低学力の学校を認定し介入する。改善計画は州が策定するが、その際の主要な内容は以下のようなになる (Klein:2016)。

- ①各州は、アカウントビリティシステムとして少なくとも 4 つの項目を設定する。
- ②そのうち 3 項目は、「州のテストで十分な学力に達していること (proficiency on state tests)」「十分な英語能力 (English-language proficiency)」「サブグループ別に細分化できるような他の教育的要素 (some other academic factor that can be broken out by subgroup)」を含める。
- ③新しい展開として、州は上記と異なる種類の指標を少なくとも 1 項目加える。可能性として挙げられるは、「児童生徒および教員の参加の度合い」、「上級のコース学習へのアクセス」、「中等教育後の備え」、「学校の文化・安全性」、その他に州が適切と認める項目である。各州がこれら 4 項目の基準にどれだけ依拠するかは州次第である。

学校改善のための介入策として、成績下位 5%の学校と卒業率が 67%以下の高校に関しては、学区が学校の教職員と協働して根拠に基づく計画を立案し、州はその取り組みを監督する。特定のサブグループの学業成績が悪い学校については、学校は成績の悪いグループの生徒を支援するべく根拠に基づく支援計画を作成する。例えば、新しいカリキュラムを取り入れ、経験豊富な人物を雇用し教員研修を実施する。学区はその取り組みを監督し必要に応じて救済手段を講じる。

●教育スタンダード

各州は、NCLB で要請された能力を試されるような教育スタンダードを採用しなければならない。それはコモン・コア・スタンダードのようなものでもよいがそうでなくてもよい。連邦政府は、州が特定の教育スタンダードを採用するか否かについては関与しない。

4. EL 児童生徒への影響——学力格差は是正されるのか

ESSA 制定により、公教育における EL 児童生徒への教育も大きく変わろうとしている。ESSA で EL 生徒および移民の子どもに関する規定はタイトル III (第 3 章) に示されている。タイトル III に関わる予算は、2017-2020 会計年度にわたって計上されており、2017 会計年度 7 億 5600 万ドル、2018 会計年度 7 億 7000 万ドル、2019 会計年度 7 億 8500 万ドル、2020 会計年度 8 億

8500 万ドルで漸増している。ESSA に関するメディアや教育関係の団体・組織には賛否両論の意見が見られる。以下、これらの文献資料をもとに ESSA が EL 児童生徒にどのような影響を及ぼしうるのか、3つの観点から論じたい。

(1) 好意的な受け止め方

超党派による議員の賛成を経て成立した ESSA に対して、多くの教師は標準テストの実施やテスト結果の公表の仕方の緩和、アカウントビリティシステムの権限の州や地方への委譲という変化を歓迎している。とりわけ、元々連邦主導の教育改革に否定的であった州や地方学区の教育機関を束ねる全米規模の組織等は、新しい法律を好意的に受け止めている。全米教育協会 (National Education Association, NEA) は、”Victory! Every Student Succeeds Act Signed into Law December 10”という見出しで NCLB 法成立を伝えている (NEA : 2016)。また、NCLB 法は EL 生徒や貧困家庭の子ども、障がいのある子どもを含むすべての子どもの学業成績の向上を目標としたものであったが、アカウントビリティシステムに深刻な欠陥を抱えていたため、同法を改定した ESSA は、教育の地方自治を大きく前進させる象徴であり、公教育の公平性実現のために州教育機関と協働していくといった意見表明もみられた (National School Boards Association : 2016)。

(2) 人種民族間の学力格差拡大への懸念

NCLB 法では、人種や不利な立場にある子どもたちの学力向上が目標とされ、テスト結果を人種・エスニシティ、EL 児童生徒、障がいなど特別なニーズの児童生徒等サブグループごとに報告することが課せられたが、同法成立の裏にはマイノリティ児童生徒の学力の実態を把握することを求める市民権擁護団体の後押しがあった。

しかし、州によってはサブグループを統合し超大型サブグループ (supersubgroups) のデータを公表するなど、本来の趣旨を歪めた形で適用するところもあった。ESSA では、上記の市民権擁護団体からの要望もあり、サブグループごとのテスト成績についても正しく報告することが義務づけられている (Klein:2016)。

ESSA 下の州への権限委譲はマイノリティ生徒へ不利な結果をもたらすとの懸念を示す立場からの意見も散見される。ある有力誌は、「NCLB 以前、実際のアカウンタビリティシステムを整備していたのは 29 の州だけであった。11 州は人種ごとにまったく細分化していなかった。22 州のみが、卒業率を報告していた。(中略) 意欲的な州では、児童生徒にとって効果的な真に創造性に富むアカウントビリティシステムがある一方で、多くの州では、地方の政治や惰性が州の指導者から大胆な改革を断行するやる気を削ぎ、うまくごまかすようなことが起こるだろう。これによって、不利な生徒、とりわけアフリカ系アメリカ人の生徒にとって損失となる」と述べている (Gerson : 2015)。

ある市民権擁護団体は、ESSA について、連邦政府が州や地方学区に介入する権限を制限さ

れることは、過去数十年間全米の学校で人種差別を撲滅する強力な手段となってきたものを譲り渡すことと同じだとの見解を示している (Hirschfeld : 2015)。NAACP Legal Defense Fund の政策ディレクターは、「元々の法律 (NCLB) の全体的な目的の背後にあるのは、州と地方学区が貧しく最も支援を必要としている子どもたちに正当な政策を実施することを確実なものにするために、一貫したスタンダードと連邦の監督を保証することにあつた」と語り、「正しいことを実行する州はすばらしいが、他はそうではないかもしれない。そこに問題がある」と懸念を表している (Hirschfeld : 2015)。

(3) 現状維持

一方、教育現場では大きな変化はないかもしれないとの見方もある。オバマ政権下で、学業成績を向上させるべく独自の教育目標を設定し、困難校の改善策を提案し、児童生徒の学力向上のための政策を策定した州は、NCLB 要件の適用から免除 (waiver) された。そして、先にみたように 42 州とコロンビア特別区は免除を受けていた。このことは、アメリカの児童生徒のほとんどがすでに NCLB の重荷から免れた教育制度下で学んでいることを意味するが、ESSA の内容は、免除を受けていた州に認められた上記の権限と多くが重なるといわれる (Wong : 2015)。すなわち、ESSA はオバマ政権の NCLB 法令適用免除システムをいわば法定化したものにすぎず、ESSA の教育現場への影響はあまりないとの見方である。

5. ESSA 成立の意味するもの

アメリカ社会の平等化が進んでいた 1970 年代までは、EL 生徒への二言語教育は比較的寛容な受け止め方がされ、連邦政府による財政的支援が拡充したが、80 年代以降社会の保守化傾向とともに二言語教育効果論争が展開されると、二言語教育は社会的統合を妨げるとの見方が強まっていった。そして、NCLB 法下の教育スタンダードとアカウントビリティ強化により、EL 生徒の母語の維持や伸張よりもむしろ英語習得の重要性が明確化されるようになったのである。

これまでみてきたように、ESSA については様々な受け止め方がある。現場の教師や教育関係機関などの教育関係者はもとより、超党派の連邦議員の多くが賛同している。一方で、人権擁護団体や利害関係者のなかには、各州や地方学区に教育の権限を委譲することへの懸念を示すところもある。州や地方学区に独自の教育カリキュラムやアカウントビリティシステム策定の権限を委ねることで、人種民族的なマイノリティや貧困家庭、障がいをもつ子どもなど、不利な立場にある子どもへの教育支援に州ごとのばらつきが生じ、力を入れる州とそうではない州の間の教育格差を招く恐れがあることへの懸念があるのである。

ESSA は大局的にみれば、1990 年代以降 IASA にはじまり NCLB 法に至る連邦政府の権限拡大を縮小し、州にかなりの権限を委譲するというものであり、これはアメリカの伝統的な地方自治への回帰という捉え方が可能であろう。しかし、そもそも NCLB 法が制定された背景を鑑みると、連邦政府主導により教育スタンダードやアカウントビリティを確実に実行していくこ

とが、マイノリティの子どもや貧困家庭の子どもなど、社会的に不利な立場にある児童生徒の学力向上に貢献するという考え方があった。したがって、州へ権限委譲することで、全米で教育スタンダードやアカウンタビリティシステム、教育的配慮の統一性が確保されない可能性のあることは否定できない。市民権擁護団体の懸念もまさに、不利な立場にある子どもへの教育支援にばらつきが生じ、力を入れる州とそうではない州の間の教育格差を招く恐れがあることなのである。このような事態は、すべての子どもの教育機会を保障するという教育本来の目的の変質につながりかねない。

他方で、全米で統一性は確保されたものの、画一的で厳格な到達目標と罰則措置を伴う NCLB 法の要件は、とりわけ現場の多くの教師や管理職、学区にとって大きなプレッシャーとなっていたことは否めず、多方面から多くの批判を浴びた。最終的にはこのことが NCLB 法改定につながったのであるが、州主導の教育改革は緒に就いたばかりである。ますます多様化するアメリカの教育現場において、EL 生徒や人種民族的マイノリティの子どもたちへの教育機会を保障するために、教育のあり方が今後も模索されていくのだろう。

[付記]本研究は、学術研究基金助成金基盤研究 (C) の助成 (研究代表者: 小林宏美、課題番号: 26380693) を受けたものである。

【註】

- 1) 「ヒスパニック」とは、一般に中南米系出身者を指す言葉である。「ラティーノ」という用語もほぼ同じ意味で使用されている。アメリカの人口センサスでは、ヒスパニックという人種があるのではなく、キューバ系、メキシコ系、プエルトルコ系、中南米系、他のスペイン文化圏を出自とする者と定義されている。
- 2) 2年間目標が達成できなかった場合には、当該学校の児童生徒は、学区内の高い実績のある他公立学校もしくはチャータースクールに転校することが認められる。3年間達成されなかった場合は、学校の選択権に加え、補習授業サービスを受けることが認められる。この補習授業の実施には、その学校の教員だけではなく民間の事業者も含まれ、どのサービスを選択するかは保護者に選択権が与えられている。4年間連続して達成できないと、教職員の入れ替えや新しいカリキュラムの実施などの是正措置が求められる。5年連続して改善しない場合は、学校再編成の対象とみなされ、チャータースクールへの転換や教職員の抜本的な配置転換、学校経営権の州もしくは民間事業者への委譲といった措置がとられる (小林 2013a: 205-206、F・M・ヘス、C・E・フィン Jr.: 2007)。
- 3) カリフォルニア州ロサンゼルス統合学区の英語を母語としない児童生徒のカリキュラムと指導を担当するコーディネーター2名に対する同学区における習熟レベルの目標達成の可能性についての聞き取りに基づく。Los Angeles Unified School District, Multilingual & Multicultural Education Department (2012年8月

24 日)。

4) その教育項目として、以下の 4 点を挙げている。①教員と校長の「効果」を改善し、すべての教室に優れた教員をそしてすべての学校に優れたリーダーを配置する、②学校の評価と改善に役立つ情報を家庭に提供する、③大学進学と就職 (career) 準備に合うスタンダードを開発・実施し、その評価方法を開発する、④集中的な支援と効果的な介入によって、アメリカで最も学力の低い学校群において児童生徒の学習と到達度を改善する (篠原 2012 : 55-56)。

5) 「ターン・アラウンド」とは、各州で成績の下位 5%に含まれる学校を「困難校」として指定し、4つの介入モデルのうちから 1つを実施させることで不振校を再生するための改革である。4つの介入モデルとは、「変換モデル(transformation model)」「転換モデル (turnaround model)」「再スタートモデル (restart model)」「閉校モデル (school closure model)」のことで、「変換モデル」は校長の入れ替えや教職員の強化、研究に裏付けられた指導プログラムの実施等が課される。「転換モデル」は校長の入れ替え、学校職員のうち、50%の新たな雇用、研究成果に裏付けられた指導プログラムの実施等が求められる。再スタートモデルは、教育監督機関の指導の下、学校変更もしくは閉校した後に再開する。「閉校モデル」は、学校を閉校して、当該校より上位校への生徒の転校を認めるものである (小林 2013a: 212)。

6) 2014 年 6 月現在、コモン・コアを導入した州は 46 州にのぼった (文部科学省 : 2015)。

7) Every Student Succeeds Act, 2015, P.L.114-95.

【文献】

Congress.Gov, 2016, “All Bill Information (Except Text) for S.1177-Every Student Succeeds Act,”
(<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1177/all-info>) (2016 年 3 月 8 日アクセス)

Gerson, Michael, 2015, “The Every Student Succeeds Act Will Leave Children Behind,”*The Washington Post*, December 28.

Hirschfeld, J. Davis, 2015, “President Obama Signs Into Law a Rewrite of No Child Left Behind,”*The New York Times*, December 10.

吉良直, 2012, 「アウトカム重視への政策転換—1989 年教育サミットから 2002 年 NCLB 法制定まで—」北野秋男他『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会.

Klein, Alyson, 2016, “ESEA Reauthorization: The Every Student Succeeds Act Explained,”*Education Week*, (<http://blogs.edweek.org/>) (2016 年 3 月 15 日)

小林宏美, 2013a, 「2000 年以降のアメリカ合衆国の教育改革—オバマ政権の NCLB 法改革案に着目して—」『文京学院大学人間学部研究紀要』14, 203-213.

小林宏美, 2013b, 「現代アメリカの教育政策の展開に関する一考察—オバマ政権の責務遂行免除政策の意義と現状を中心に—」『人間共生学の構築と展開』42-52.

小林宏美, 2014, 「アメリカにおける NCLB 法施行後の教育政策の展開—コモン・コア・スタン

- ダードに焦点を当てて—』『人間共生学の構築と展開Ⅱ』39-50.
- Layton, Lyndsey, 2015, “Obama Signs New K-12 Education Law That Ends No Child Left Behind,” *The Washington Post*, December 10.
- Maranto, Robert and Michael Q. McShane, 2012, “Common Core Standards: Developmental, Redistributive, and Contentious,” in *President Obama and Education Reform: The Personal and the Political*. NY: Palgrave Macmillan.
- 文部科学省, 2015 年, 『諸外国の教育動向 2014 年度版』文部科学省.
- National Conference of State Legislatures, 2016, “Summary of the Every Student Succeeds Act, Legislation Reauthorizing the Elementary and Secondary Education Act,” 〈<http://www.ncsl.org/>〉 (2016 年 3 月 2 日アクセス)
- National Education Association, 2016, “Victory! Every Student Succeeds Act Signed into Law December 10,” 〈<http://www.nea.org/home/NoChildLeftBehindAct.html>〉 (2016 年 3 月 22 日アクセス)
- National School Boards Association, 2016, “Background on the Elementary and Secondary Act the Every Student Succeeds Act,” 〈<https://www.nsba.org/>〉 (2016 年 3 月 8 日アクセス)
- 篠原岳司, 2012, 「『頂点への競争』の展開—ブッシュ政権の遺産とオバマ政権の教育政策—」北野秋男他『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会.
- Wong, Alia, 2015, “The Bloated Rhetoric of No Child Left Behind’s Demise,” *The Atlantic*, December 9. 〈<http://www.theatlantic.com/>〉 (2016 年 3 月 8 日アクセス)

(こばやし ひろみ 文京学院大学)