

アメリカにおける学力向上をめざした教育政策の課題

末藤 美津子

Recent Educational Policies in the United States

Mitsuko Suefuji

要約

1983年の『危機に立つ国家』以後、アメリカでは学力向上政策が採られ、1990年代以降は、スタンダードを設定し、統一テストを実施することにより学力の向上をめざす、いわゆるスタンダード運動が本格化した。学校で教えるべき知識・技能を定めるとともに、その到達すべき基準を具体的に示すスタンダード運動は、学校、学区、州に目標の達成というアカウンタビリティも課している。「スタンダード」と「アカウンタビリティ」は、近年のアメリカの教育改革を象徴するキーワードともなり、その一つの到達点として2002年にはNCLB法が制定された。NCLB法の成立後、アメリカの子どもたちは、テストの結果が教員、学校、学区にさまざまな影響を与えるハイスティクス・テストを頻繁に受けることとなった。こうしたテスト政策とアメリカの子どもたちの学力との相関関係を見ていく。そこからは、アメリカ型のテスト政策に乗り出そうとしている日本への示唆も得られるであろう。

キーワード

スタンダード、アカウンタビリティ、ハイスティクス・テスト、NCLB法

1. はじめに

日本の2008年版の学習指導要領は、「知識基盤社会」における「生きる力」を育てることを基本方針とし、その「生きる力」の重要な柱として、「知識・技能」「思考力・判断力・表現力」「意欲」という三つの層からなる「確かな学力」の育成を打ち出した。こうした動きをめぐるのは、いわゆる「ゆとり」教育から学力重視へと舵が切られたとも評されているが、これまでに試みられてきた「ゆとり」教育の評価や、「知識基盤社会」で求められてくる「学力」の中身の検討が必ずしも十分に行われないうちに、政策の転換が図られたことには留意しておきたい。また、2007年度からは「全国学力・学習状況調査」が実施されるようになり、日本においてもテスト結果を用いた教育アセスメント行政が始まろうとしている。こうした一連の流れは、グローバル化への対応を模索している諸外国の教育改革の動向を強く意識したものとなっている。なかでも、テストの結果が児童・生徒、教員、学校、学区にさまざまな影響を与えるハイスティクス・テスト（high-stakes test）を実施している、アメリカの教育政策の影響を見逃すことはできない。そこで本稿では、近年のアメリカにおける教育政策の動向を明らかにするとともに、そこでの課題を分析し、アメリカ型の教育改革を後追いしようとしている日本への示唆を提示したい。

アメリカにおいては、1983年の『危機に立つ国家』⁽¹⁾以降、学力向上政策が一貫して採られてきた。これは、連邦政府の「教育の優秀性に関する全米審議会」から出された著名な報告書で、アメリカの国際市場における競争力の危機を教育における危機ととらえ、「教育成果における凡庸さ」を脱却すべきことを説くものであった。これ以降、歴代の大統領は学力向上を重要な政策課題と位置づけ、そのための施策を次々と打ち出していくこととなる。

1989年にはブッシュ大統領が州知事を集めて「教育サミット」を開催し、学力向上をめざした六つの国家目標を採択することがその場で合意された。そこには、主要教科（英語、数学、科学、歴史、地理）の教育を充実させることとならんで、科学、数学で世界一となることも含まれていた。1991年には、2000年ま

でに六つの国家目標を達成するため、『2000年のアメリカ教育戦略（America 2000: An Education Strategy）』（²）が公表され、スタンダードの設定、成績優秀者や優れた教員・学校・学区への報奨金の支給などの具体策が示された。

この後、スタンダードを設定し、統一テストを実施することにより学力の向上をめざす、いわゆるスタンダード運動が本格化していく。連邦の支援を受け、教科の教師団体などがスタンダードの開発に取り組んでいったなかで、全米数学教師協議会（National Council of Teachers of Mathematics: NCTM）による「学校数学のためのカリキュラムと評価のスタンダード（Curriculum and Evaluation Standards for School Mathematics）」は、よく知られている（³）。

クリントン政権の最初の大きな教育法である『2000年の目標—アメリカ教育法（Goal 2000: Educate America Act）』（1994年）は、スタンダードの開発のために州に補助金を与えるものであった。また、『アメリカ学校改革法（Improving America's Schools Act: IASA）』（1994年）が、スタンダードに基づく教育改革を後押ししたこともあり、1990年代末には、ほぼすべての州でスタンダードが設定された。

スタンダードに基づく教育改革は、学校で教えるべき知識・技能を定めるとともに、その到達すべき基準を具体的に示して教育の質の保証を図ることをめざしている。しかも、それは、学校、学区、州に対して、目標の達成に関するアカウンタビリティも求めている。「スタンダード」と「アカウンタビリティ」は、近年のアメリカの教育改革を象徴するキーワードともなっているが、こうした教育改革の一つの到達点が、2002年1月にブッシュ大統領のもとで成立した「ひとりもおちこぼれを出さない法（No Child Left Behind Act: NCLB法）」（⁴）である。

以下、本稿では、アメリカの学力向上政策の中核に位置するNCLB法の概要を紹介するとともに、アメリカで実施されているいくつかの学力調査の結果を踏まえて、NCLB法の制定によりアメリカの子どもたちの学力が向上しているのかどうかを見ていきたい。

2. NCLB法によるスタンダードとアカウンタビリティの徹底

NCLB法はスタンダードに基づく教育改革の徹底をめざすもので、州に対して、教科ごとのスタンダードを設定し、それに基づく州の統一テストの実施を求めるとともに、目標の達成というアカウンタビリティを課した。具体的には、読解と数学に関しては2005年度から3～8年生では毎年、10～12年生ではいずれかの学年で1回、科学に関しては2007年度から3～5年生、6～9年生、10～12年生の間でそれぞれ1回ずつ、州統一の学力テストを実施することが規定された。また、2003年度からは、2年毎に行われる4年生と8年生を対象とする全米学力調査（National Assessment of Educational Progress: NAEP）（⁵）の州別調査の読解と数学への参加も義務づけられた。

州のアカウンタビリティとして、各州には、「上級（advanced）」レベル、「習熟（proficient）」レベル、「基礎（basic）」レベルという3段階の評価基準を作成し、2014年までにすべての子どもを「習熟」レベルに到達させることが求められた。また、学校のアカウンタビリティとして、各学校には、州の統一テストにおいて「適切な年次進捗（Adequate Yearly Progress: AYP）」を達成することが課され、それを達成できなかった学校には段階的な懲罰が与えられていくこととなった。

たとえば、2年続けてAYPを達成できない学校は「改善を必要とする学校 (school improvement)」とみなされ、その学校に通う子どもたちには、学区内にあるチャータースクールを含む他の公立学校への転校が認められる。その後もAYPが達成されない場合には、学校は子どもたちに「補習授業 (supplemental educational services)」を提供しなければならない。引き続き状況が改善されない学校は、改善のための「是正措置 (corrective action)」をとらなければならない。それでもAYPを達成できない学校には、公立のチャータースクールへの転換や教職員の大幅な入れ替えなどを意味する「再建 (restructuring)」が言い渡される。

教員の質の保証も重視され、公立学校の教員には、各州で定められた「高い資格を有する教員 (Highly Qualified Teachers)」の基準を満たすことが求められた。これは、学士号、州の教員資格、州が定めた教科ごとの教授能力を各教員が兼ね備えているかどうかを吟味するものであり、子どもたちと同様に教員にも厳しい目が注がれるようになったのである。

NCLB法の成立後、アメリカの3年生から8年生の子どもたちは、読解と数学に関して、州の統一テストを毎年、NAEPの州別調査を隔年で受けることになった。頻繁に学力テストを実施することとともに、その学力テストで一定の成果を上げることを学校や学区に求める教育政策は、アメリカの子どもたちの学力にどのような影響をもたらしているのであろうか。1990年代から現在に至る学力の推移を、アメリカの国内の学力調査であるNAEPと、国際学力調査であるTIMSS、PISAの結果から見ていこう。

3. NAEPの結果から

NAEPとは、連邦教育省により1969年に開始された唯一の全米規模の学力調査で、日本ではNAEP(ネイプ)あるいは全米学力調査と呼ばれている。実際の管理・運営は、教育省から任命された全米調査統括委員会 (National Assessment Governing Board: NAGB) のもとで、教育テスト実施機構 (Educational Testing Service: ETS) によって担われている。ETSは、SAT、TOEFL、TOEICなどのテストを国際的な規模で実施している非営利団体である。

NAEPには、主調査 (Main NAEP)、動向調査 (Long-Term Trend NAEP)、州別調査 (State NAEP) という3種類の調査がある。主調査は、時代や社会の変化に対応した教育課題に焦点を合わせた調査で、問題は都度つくられている。全米の4年生、8年生、12年生を対象に、読解、作文、数学、科学、合衆国史、公民、地理、芸術などから1～3教科が選ばれ実施される。一方、動向調査では、綴り方や四則演算のように、時代の変化にかかわらず不変に求められる基礎学力が測られる。9歳、13歳、17歳を対象に、読解、作文、数学、科学の4教科で、毎回、同様の問題を使って調査が行われる。また、州間の競争意識を煽ることへの懸念から長らく封印されてきた州別調査は、1990年に解禁された。当初は希望する州のみが参加していたが、2003年からはNCLB法の規定によりすべての州が参加している。

NAEPは、個々の児童・生徒の学力を測定するものではなく、全米の児童・生徒全体ならびに属性集団ごとの達成度を測ることを目的としている。そのために、悉皆調査ではなく、調査対象となる集団を明確にし、それを代表する標本として有意な数の児童・生徒を選んで抽出調査を行っている。抽出率はさほど高いものではなく、2005年の主調査における参加者は、読解の4年生が165,700人、8年生が159,400人、数学の4

年生が172,000人、8年生が161,600人で、抽出率はいずれも4%ほどとなっている⁽⁶⁾。

調査の結果は、人種・民族別（白人、黒人、ヒスパニック系、アジア系・太平洋諸島先住民、アメリカインディアン・アラスカ先住民）、地域別（北東部、南東部、中央部、西部）、居住地別（都市中心部、地方大都市・都市周辺部、地方都市・郡部）に区分されて公表される。個人や学校単位の成績を特定できないような仕組みになっていて、プライバシーの保護には細心の注意が払われている。

1990年から2009年までの間に8回行われたNAEPの主調査の数学の得点推移を図1に示した。4年生も8年生も得点の向上がめざましい。1990年から2009年までに4年生は27ポイント、8年生は20ポイントも得点が増えている。

一方、数学の8年生について、人種・民族別に得点推移を示したのが図2である。1990年と2009年を比

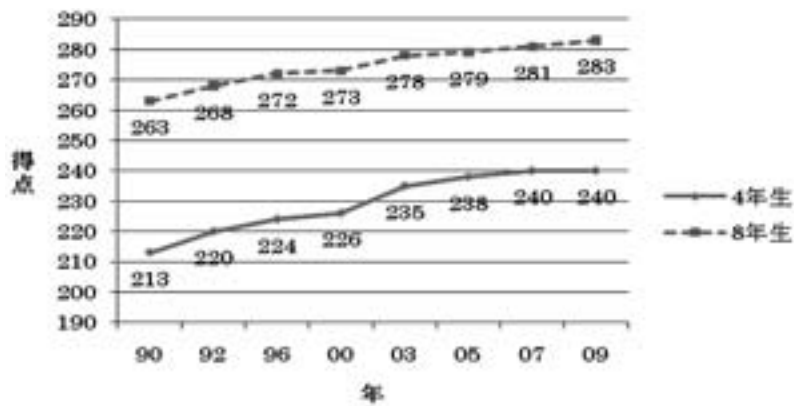


図1 NAEP主調査<数学>の得点推移

出典) National Center for Education Statistics, "The Nation's Report Card Mathematics 2009", October 2009, <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/main2009/2010451.pdf>, 12 August 2011, より作成。

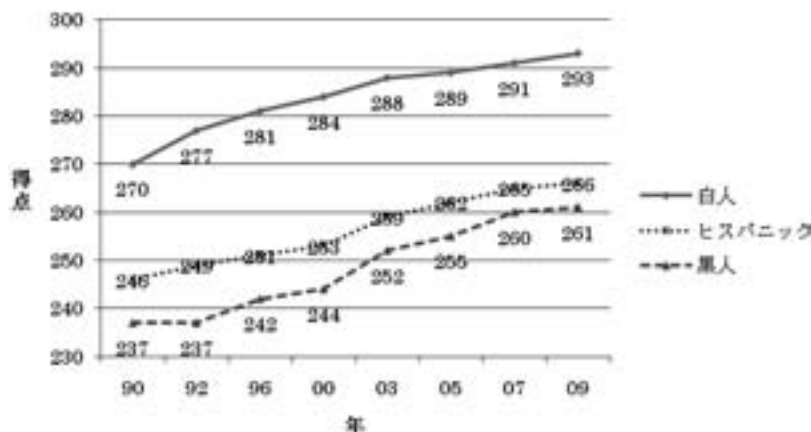


図2 NAEP主調査<数学8年生>の人種・民族別の得点推移

出典) National Center for Education Statistics, "The Nation's Report Card Mathematics 2009", October 2009, <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/main2009/2010451.pdf>, 12 August 2011, より作成。

べてみると、白人と黒人の格差は33ポイントから32ポイントに、白人とヒスパニック系の格差は24ポイントから27ポイントとなっていて、ほとんど変わりが無い。白人も黒人もヒスパニック系もともに得点の増加が見られるなかで、それが格差の解消にはつながっていないことに留意したい。

4. TIMSS の結果から

TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) とは、初等中等教育段階における児童・生徒の数学および理科の教育到達度を国際的な尺度で測定する調査のことで、国際教育到達度評価学会 (International Association for the Evaluation of Educational Achievement: IEA) によって、1964年以来、これまでに8回実施されている⁽⁷⁾。

日本と同様にアメリカは、第1回調査からすべての調査に参加している。第1回国際数学教育調査 (1964年) から第2回国際理科教育調査 (1983年) までの順位を見てみると、8年生の数学を調査した第1回国際数学教育調査 (1964年) では参加12カ国中10位、9年生の科学を調査した第1回国際理科教育調査 (1970年) では参加18カ国中7位、7年生の数学を調査した第2回国際数学教育調査 (1981年) では参加20カ国中14位、9年生の科学を調査した第2回国際理科教育調査 (1983年) では参加26カ国中19位となっている。対象学年や調査方法に関して現在のTIMSSとは若干の違いがあるが、1964年調査から1983年調査において、総じてアメリカは参加国の下位グループに属している。

1995年、1999年、2003年、2007年に実施されたTIMSSの数学の得点推移を図3に示した。結果をながめてみると、4年生も8年生もともに得点がめざましく向上していることがわかる。とりわけ8年生は、1995年から2007年の間に16ポイント上昇している。だが、もう少し詳しく見てみると、1995年から2003年の間で12ポイントの上昇、2003年から2007年の間で4ポイントの上昇となっていて、2002年のNCLB法の成立以前の方が成績の伸びが大きいことも指摘できる。こうした得点の上昇は、当然のこととして、アメリカの子どもたちの数学に関する国際順位を押し上げ、8年生の場合、1995年には参加41カ国中28位であったのが、2007年には参加48カ国中9位となっている。なお、TIMSSの科学の得点は、1995年から2007年までの間で、いずれも2003年を境に、4年生は低下傾向からゆるやかな上昇傾向に転じ、8年生は逆に上昇傾向から低下傾向に転じている。数学と科学とでは、得点の推移が異なる結果を示していることも興味深い。

一方、数学の8年生について、人種・民族別に得点推移を示したのが図4である。1995年と2007年を比べてみると、白人も黒人もヒスパニック系もともに得点の増加が見られ、白人と黒人の格差は97ポイントから76ポイントに、白人とヒスパニック系の格差は73ポイントから58ポイントに縮まっている。だが、マイノリティと白人との間の格差が依然として解消されていないことは指摘しておきたい。

5. PISA の結果から

PISA (Programme for International Student Assessment) とは、経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) によって15歳児を対象に実施されている国際的な学力調査で、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの各分野について、将来生活していくうえで必要と

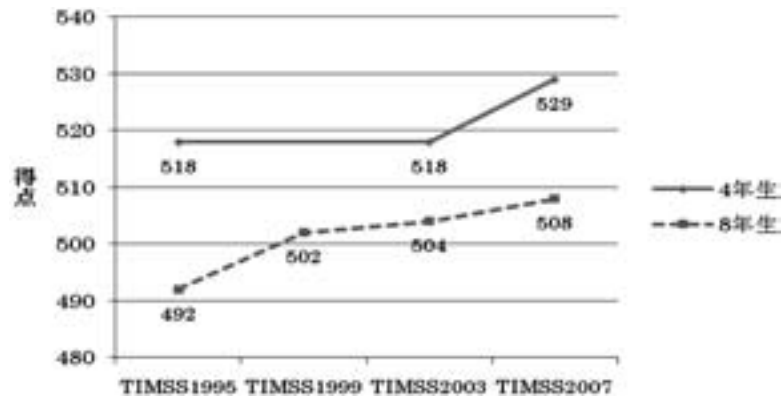


図3 TIMSS <数学>の得点推移

出典) National Center for Education Statistics, "Highlights From TIMSS 2007", September 2009, <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009001.pdf>, 12 August 2011, より作成。

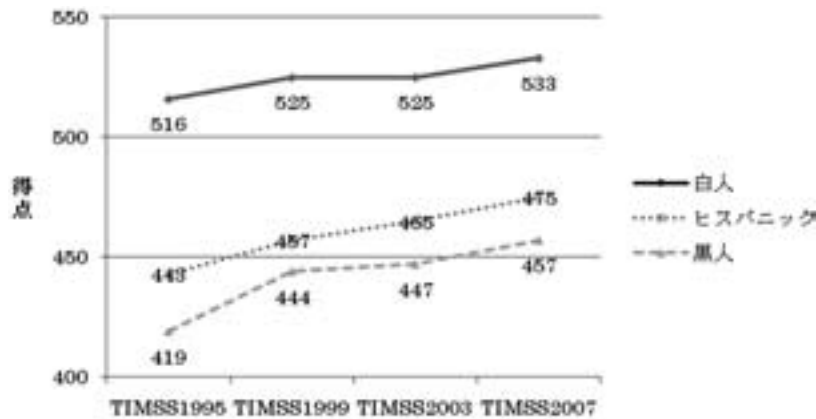


図4 TIMSS <数学8年生>の人種・民族別の得点推移

出典) National Center for Education Statistics, "Highlights From TIMSS 2007", September 2009, <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009001.pdf>, 12 August 2011, より作成。

される知識や技能をどの程度身につけているかを測定することを目的としている⁽⁸⁾。これまでに2000年、2003年、2006年、2009年と4回行われ、2009年調査には、OECD加盟30カ国、非加盟35カ国・地域の計65カ国・地域が参加した。結果が公表されるたびに大きな反響を呼び、日本を含め各国の教育政策に少なからぬ影響を与えてきたことは周知のとおりである。

ところで、図5に示すように、アメリカのPISAの結果はこれまでずっとあまり芳しくない。読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの三つの領域ともにOECDの平均を下回っていることが多く、しかも回を追うごとに下降傾向をたどってきたが、それが2009年調査では上昇に転じた。読解力は前回の2006年調査では問題冊子の組み方に不備があったため、結果の分析から除かれているので、2003年調査と比べてみると、495点(2003年)から500点(2009年)へと5ポイント上昇している。数学的リテラシーは474点(2006年)から487点(2009年)へと、科学的リテラシーは489点(2006年)から502点(2009年)へと、どちらも13ポイント上昇している。だが、依然としてOECD平均と有意差がなく、多くの先進諸国に後れ

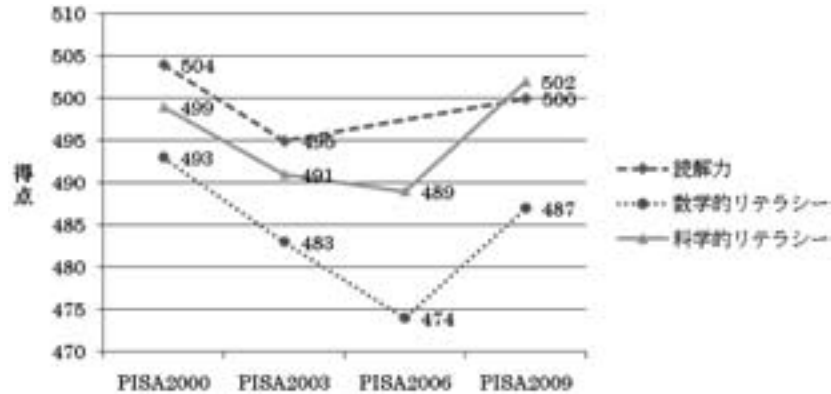


図5 PISAの得点推移

出典) 国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能④ OECD生徒の学習到達度調査 (PISA) 2009年調査国際結果報告書』明石書店、2010年、xi頁、xviii頁、xxii頁～xxiv頁より作成。

をとっていることには変わりがない。アーン・ダンカン教育長官も、「厳しい言い方をすると、PISAの結果は、多くの先進諸国が我々よりすぐれていることを示している。アメリカ人は、こうした教育の現実があることに気づかなければならない」と苦言を呈し、科学が伸びたことについても、「私は、あまり喜ばしいことだとは思わない。----科学が平均的であるということは、凡庸であることをおおい隠しているだけだ」と辛口のコメントを口にしてしている⁽⁹⁾。

アメリカの結果をもう少し詳しく見ていこう。PISA2009の読解力に関して人種・民族別の得点をまとめた表1をながめてみると、白人はアメリカ平均ならびにOECD平均を上回っているが、ヒスパニック系と黒人はアメリカ平均ならびにOECD平均を下回っていることがわかる。また、読解力における社会経済文化的背景の影響をまとめた表2によると、OECD平均が14.0%であるなかで、アメリカと同様に多くの移民や多様な言語を母語とする生徒を抱えるカナダは8.6%にすぎないのに対して、アメリカは16.8%と高い水準を示している。

表1 PISA2009 <読解力>の人種・民族別の得点

人種・民族	得点
白人	525
ヒスパニック	466
黒人	441
アメリカ平均	500
OECD平均	493

出典) National Center for Education Statistics, "Highlights From PISA 2009", December 2010, <http://nces.ed.gov/pubs2011/2011004.pdf>, 12 August 2011, より作成。

表2 PISA2009「生徒の社会経済文化的背景」指標と読解力得点との関連

国名	社会経済文化的背景指標による 得点分布の説明率 (%)
フィンランド	7.8
日本	8.6
カナダ	8.6
OECD 平均	14.0
ニュージーランド	16.6
アメリカ	16.8
ドイツ	17.9

出典) 国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能④ OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) 2009 年調査国際結果報告書』明石書店、2010 年、235 頁、より作成。

6. おわりに

NCLB 法のもとで推進されているアメリカの学力向上政策について、NAEP、TIMSS、PISA という三つの学力調査の結果からながめていくと、いくつかの問題が浮かび上がってくる。

第一には、NAEP、TIMSS、PISA という学力調査の結果の受け止め方が異なっていることである。アメリカでは、1990 年代以降 NAEP の数学の得点が着実に向上し続けていることと、近年の TIMSS の数学の得点がめざましく上昇していることが高く評価される一方で、PISA の成績が振るわないことをめぐってはさまざまな議論を呼んでいる。NAEP と TIMSS が同じ学年の子どもたちを調査対象としていることに加え、ともにカリキュラムに基礎をおく学力調査であり、子どもたちが学校で学んだことを測定していることから、両者のテストとしての類似性が指摘されている。

一方、PISA の結果が NAEP や TIMSS の結果とずれていることに関しては、NAEP や TIMSS と異なり PISA はカリキュラムに直結しておらず、学校で教えていることを測定しているわけではないので、アメリカの生徒の学力を国際比較する基準としては不適切であるという意見もある。日本における PISA の結果の受け止め方と比べてみるとなかなか興味深いのが、少なくとも、知識基盤社会を生き抜くうえで必要とされる知識と技能を測定する学力調査の結果が国際水準に達していないという事実は、アメリカの教育の課題として受け止められるべきではないだろうか。

第二には、いずれの学力調査の結果からも、白人とマイノリティとの学力格差が明らかなことである。NAEP や TIMSS においては白人もマイノリティも得点の上昇が顕著であるにもかかわらず、その差は一向に縮まらない。PISA も 2009 年調査では V 字回復を遂げているが、国際水準を超えているのは白人のみである。

社会的・経済的・文化的に恵まれない環境にあるマイノリティの子どもたちの学力保障をめぐって、アメリカはこれまでにさまざまな政策を立案し、実施してきた。NCLB 法は 1965 年の初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act: ESEA) の改定法であるが、この ESEA は、1960 年代の公民権

運動の成果として、マイノリティの子どもたちに教育の機会を均等に保障するために制定された画期的な法律であった。また、1968年にはESEAの第7章としてバイリンガル教育法（Bilingual Education Act）も制定され、英語を母語としない子どもたちへの教育的配慮が示された。ESEAが制定されてから40年以上経過し、連邦からは少なからぬ金額の資金援助も行われてきたにもかかわらず、白人とマイノリティの教育格差は依然として解消されていない。近年の学力調査の結果もアメリカの教育の抱えるアポリアを顕在化させているのである。

日本においても、学力の二極分化を示唆する調査結果が少なくない。階層による教育の不平等を軽減していくことは日本でも喫緊の課題となっている。

注

- (1) National Commission on Excellence in Education, U.S. Department of Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, 1983. なお、邦訳は、橋爪貞雄『2000年のアメリカ教育戦略：その背景と批判』黎明書房、1992年、21-76頁、に収録されている。
- (2) National Commission on Excellence in Education, U.S. Department of Education, *America 2000: An Education Strategy*, 1991. なお、邦訳は、橋爪貞雄『2000年のアメリカ教育戦略：その背景と批判』黎明書房、1992年、257-295頁、に収録されている。
- (3) スタンダード運動については、Diane Ravitch, *Left Back: A Century of Battles Over School Reform*, New York: A Touchstone Book, 2000, pp.408-452, (邦訳は、ダイアン・ラヴィッチ著、末藤美津子・宮本健市郎・佐藤隆之訳『学校改革抗争の100年—20世紀アメリカ教育史』東信堂、2008年、444-496頁)、Diane Ravitch, *National Standards in American Education: A Citizen's Guide*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1995, などに詳しい。日本における研究としては、石井英真「アメリカにおける学力向上政策の教訓—アカウンタビリティを民主的な教育改革の力に—」田中耕治編著『新しい学力テストを読み解く』日本標準、2008年、243-259頁、などがある。
- (4) NCLB法については以下に詳しい。U.S. Department of Education, 'Elementary and Secondary Education Act', <http://www.ed.gov/esea>, 9 September 2011. なお、日本においても先行研究が多数あり、代表的なものとしては、北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂、2009年、などがある。
- (5) NAEPについては以下に詳しい。National Center for Educational Statistics, 'About NAEP', *The Nation's Report Card*, 24 April 2008, <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/aboutnaep.asp>, 9 September 2011.
- (6) 木村拓也「2003年以降の全米学力調査の変質」荒井克弘・倉元直樹編著『全国学力調査—日米比較研究』金子書房、2008年、190-191頁。
- (7) TIMSSについては以下に詳しい。National Center for Education Statistics, *Highlights From TIMSS 2007*, September 2009, <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009001.pdf>, 9 September 2011. 国立教育政策研究所『国際数学・理科教育動向調査の2007年調査（TIMSS2007）：国際調査結果報告（概要）』<http://>

www.nier.go.jp/timss/2007/gaiyou2007.pdf、2011年9月11日。

- (8) PISAについては以下に詳しい。National Center for Education Statistics, *Highlights From PISA 2009*, December 2010, <http://nces.ed.gov/pubs2011/2011004.pdf>, 9 September 2011. 国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能④ OECD生徒の学習到達度調査（PISA）2009年調査国際結果報告書』明石書店、2010年。
- (9) Erik W. Robelen, 'U.S. Rises to International Average in Science', *Education Week*, December 7, 2010.