

オバマ政権下における「初等中等教育法 (ESEA)」の再改定過程 — 連邦主義の特質 —

長 嶺 宏 作

Policy Process of Reauthorization of ESEA under Obama administrations: the character of Federalism

Nagamine KOSAKU

This paper considers policy process of reauthorization of ESEA (Elementary and Secondary Education Act) under Obama administrations. In 2002, ESEA was reauthorized as NCLB (No Child Left Behind Act). NCLB was funded until 2007, thus it should had been to reauthorize in 2007. Although reauthorization discussion has begun since 2006 Congress, NCLB has not reauthorized even in 2014.

Both Democratic and Republican party could not agree with the reauthorization bill. But beyond the political disagreement, Obama administrations proposed the competitive grants 'Race to the Top' to support state that agree with federal education reform agenda. Federal government has tried to affect the education reform agenda by new way.

This paper considers the meaning of this policy strategy and the problem thorough the distinguish character of United States Education system "federalism".

1. はじめに

オバマ政権が誕生して6年が経過したが、教育政策よりも経済政策、アフガニスタン・イラク撤退問題、社会保険改革などが優先された⁽¹⁾。そのため連邦政府では、1965年に成立した「初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965、以下、ESEAとする)」の最新版である「どの子どもも落ちこぼさない法 (No Child Left Behind Act of 2001、以下、NCLBとする)」の改定期限が迫っていたが、ブッシュ政権下 (第43代) の2006年度議会以来から審議されているものの2014年度に至っても再改定されていない⁽²⁾。

それでもオバマ政権はNCLBの再改定に先鞭をつける政策として2009年の「アメリカ再生・再投資法 (American Recovery and Reinvestment

Act of 2009、以下、ARRAとする)」において「頂点への競争 (Race to the Top、以下、RTTTとする)」と呼ばれる学力向上を目指す政策が実施されている⁽³⁾。

NCLBにおいては、学力テストによるアカウンタビリティを求め、学力改善が見られない場合は学力不振校として認定され、「制裁処置 (Sanction)」として学力不振校に通う子どもの親への告知義務と学校を選択する権利を与えること、また、学力不振校を「代替的な学校に再開校 (alternative governance)」することなどが求められている。

しかし、厳格なアカウンタビリティを求めるNCLBについては批判が多くあり、修正が求められていた。本稿では、NCLBの再改定過程を考察することでオバマ政権の教育政策を明らかにし、アメリカ教育制度の特質である「連邦主義

(federalism)」の問題を考察したい。

2. NCLB への批判

NCLB については、①連邦政府の主導性が多様な民主的なあり方を阻害し、集権的な統制となっている⁽⁴⁾、②画一的なアカウンタビリティはマイノリティーの子どもたちを失敗するように仕向けている⁽⁵⁾、③アカウンタビリティを達成するのに必要な財政上・教育上の支援策がない⁽⁶⁾、④アカウンタビリティによる制裁処置が機能しておらず、教育改善に結びついていないという批判がある⁽⁷⁾。当初から NCLB について反対していた人々だけでなく、NCLB を支持してきた保守派や経済界さえも批判している。

ブッシュ政権（第43代）を批判して誕生したオバマ政権であるが、教育政策については濱元伸彦が指摘するように基本的な枠組みを継承し、むしろアカウンタビリティの追及を精緻化させている⁽⁸⁾。しかも、篠原岳司が、RTTT 政策は補助金を競争的資金として提供することで連邦政府からの政策誘導を行い、州知事と市長のリーダーシップと民間教育産業・教育 NPO の積極的関与に基づく企業ガバナンスのモデルが想定されていると分析している⁽⁹⁾。

この点から言えば、世取山が新制度経済学派の理論が応用され、「〈国家による競争の組織—サービスを提供する組織の階層化—高いパフォーマンス〉という規範的な議論が展開される」と述べるように⁽¹⁰⁾、NCLB に代表される「スタンダードに基づく改革」は、「主人—代理人」論ないし、インセンティブ理論を下敷きとして、「主人」がスタンダード（基準）の設定を通して、受給者である「代理人」を統制し、主人の意思を貫徹させている。

具体的には、連邦政府がスタンダード・カリキュラムを設定し、学力テストによるアカウンタビリティを求め、達成できない場合は介入処置を行うという政策枠組みを州に求めることで、教育改善を生みだそうとする単純化された政策論理によって全体を規定しているということが出来る⁽¹¹⁾。

しかしながら、エルモアが指摘するように伝統的な学校の制度構造は教育の核心部分である授業改善については、最小の単位である教室と教員が重要な要素となっており、容易に外部から影響を受けない構造を持っている⁽¹²⁾。そのため結局のところ、「スタンダードに基づく改革」では授業改善のプロセスは現場の裁量に任せられ、インプットとアウトプットしか直接的に注目されないために、教育の質の向上に寄与する改革を成功させるのを難しくさせている。

しかし、そこにはアメリカ教育制度の特質も影響を与えている。アメリカにおけるアウトプット規制は、単に教育の市場化や成果重視だけでなく、連邦政府の限定された権限の中での、連邦政府が教育政策に関与できる便利なツールであったといえる⁽¹³⁾。

もともとアメリカは「連邦主義」の理念により、連邦政府が外交などを管轄し、内政は州の管轄として明確に権限が分かれて成立した。しかし、ニューディール期以降、内政分野においても連邦政府は関与し、「協調的連邦主義 (Cooperative Federalism)」として、連邦政府と州政府は内政分野において重複するように管轄されている。教育政策も 1965 年の ESEA によって関与することになり、アメリカの「連邦主義」の理念は変容し、連邦政府が州政府の領域に関与することになった。

特に、連邦政府の教育政策での影響力の拡大はアウトプット規制により具体的な教育政策に関与しないという名目のもとに、90 年代に入ってから拡大した。連邦政府は教育目標を定め、達成しない場合の介入する政策枠組みを求めるが、具体的な政策内容は各州に任せている。

したがって、州と地方学区中心の制度構造は、現在も維持されている。例えば、NCLB ではスタンダードの具体的な内容については各州・各学区に任せられているため、州によっては意図的にカリキュラムやテスト水準を下げて、制裁処置の実施を避けていた⁽¹⁴⁾。

例えば、「全米学力調査 (National Assessment of National Progress、以下、NAEP とする)」の成績と NCLB によって行われている各州の学力

テストの成績を比較したところ、2007年の第4学年の読解テストでは31州がNAEPの基礎レベル以下を「習熟 (proficient)」レベルと設定していたことが明らかにされた⁽¹⁵⁾。

その理由の一つには、NCLBの政策目標があまりに非現実的であったためでもある。NCLBでは2014年までに各州が設定した教育到達目標である「習熟」レベルまでに、すべての子どもが到達することを目標にしていた。しかし、厳格な基準を設定すれば、それだけ州は制裁処置として様々な改善施策を行わなければならない、州と地方学区に真面目に教育改革に取り組むことを阻害させていた。結局のところ、NCLBのアカウントビリティはインプット-プロセス規制からアウトプット規制への転換が目指されたが、実態は結果の要件を満たすようにデータを集めて報告されるだけでインプット・プロセス規制の慣行が拡大しただけであったとさえいえる⁽¹⁶⁾。

そこでオバマ政権においては、アカウントビリティの体系的なメカニズムの見直しが行われた。

3. オバマ政権の教育政策

オバマ政権ではNCLBの再改定のモデルケースとして、ARRAにおいて教育関連政策に974億ドルもの予算をつけて、その中のプログラムの一つとしてRTTT政策による競争的資金を設定した。RTTT政策では連邦政府の教育改革のアジェンダに同意する州が申請を行い、最善の申請書を出した州に競争的資金が配分されるというものである。2010年の5月に第一期の採用結果が発表され、テネシー州とデラウェア州が資金を獲得した。また、2010年の8月に第二期の結果が発表され、フロリダ州などの9州とコロンビア自治区が獲得した。その後の第三期では、アリゾナ州やケンタッキー州などの7州が獲得し、最終的には、21州とコロンビア自治区がRTTT政策の競争的資金を獲得した。

RTTT政策が州に課している政策は3つある。一つは厳格なスタンダード・カリキュラムとアセスメントを設定すること、もう一つは能力の高い教員を確保すること、最後に、学力不振学区

および学力不振校の是正政策を具体化することである。

例えば、連邦政府は、数学と英語の2教科に「共通カリキュラム (Common Core Curriculum)」を設定し、アメリカ史上初めて準ナショナル・スタンダードを誕生させた。もちろん「共通カリキュラム」といってもガイドラインに留まり、2011年度時点では45州で採用されているものの、最終的な決定は各州に任せられている。また、「共通カリキュラム」は、「州教育長級会議 (the Council of Chief State School Officers)」と「全米知事会 (National Governors Association)」での議論を受けて、それを連邦政府が後押しするというプロセスで成立し、連邦政府が単独で作ったものではない。

さらに、州のカリキュラムは「共通カリキュラム」を参照して独自に作られ、連邦政府が補助金を出している二つの認可団体である「カレッジとキャリアに向けたレディネス・アセスメントのためのパートナーシップ (Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers 以下、パークとする)」と「スマーター・バランス・アセスメント・コンソーシアム (Smarter Balanced Assessment Consortium 以下、スマーターバランスとする)」によって認定を受ける。

今まで州で設定したカリキュラムと比較して特徴的なのは、アセスメントの議論とセットで計画されている点にある。「パーク」も「スマーターバランス」も学年末に行われる総括的評価とともに、年度途中で行われる形成的評価を計画しており、しかも、総括的評価には何らかのパフォーマンス評価が含まれることが目指されている。「パーク」には、教育学者のダーリング-ハモンド (Linda Darling-Hammond) がアドバイザーとしてコミットしているように単純にスタンダードを設定し、評価するというサイクルから、校長や教員が授業改善に寄与できるように配慮されたカリキュラムとアセスメントのサイクルが意図されている⁽¹⁷⁾。

例えば、スタンダードと同様に画一的な学力評価が問題とされたアセスメントでは、「成長度評価 (growth model)」が導入されている。NCLB

の学力テストの結果では都市部貧困地域では教育改善努力を行い、子どもが学力向上してもなお、州が設定した教育目標を達成しない場合があった。そこで学力テストの結果を過去の同じ学年の生徒の成長度と、当該年度の学年の成長度を比較して、個々人とクラスの教育効果を評価するという方式へと変えられた。この方法も各州によって異なるために留意が必要だが、画一的な学力テストによる評価から各学校と教員の教育効果を評価しようと考えられている。

しかし問題となるのは、こうして明確になったアセスメントを通して教員評価を行い、「メリット・ペイ（merit pay：業績給）」の導入や、場合によっては「テニユア（tenure：終身雇用資格）」を剥奪する政策も導入されている点である。さらに、学区・学校自体の介入政策も具体化され、学区が継続的に学力不振である場合は、州や「教育管理団体（Education Management Organizations）」の管理下に転換され、学校が学力不振校である場合は「転換校（turn around）」として教育効果を上げているチャータースクールなどに転換するという政策が進められている。

NCLBでも同じように制裁処置が設定されていたが、学校選択をする権利などが代表的なように実際にはあまり行われなかった政策もあった⁽¹⁸⁾。そのためRTTT政策では、よりラディカルな介入政策が求められた。

4. 停滞する政治と止まらない改革

ESEAの再改定を通して連邦政府の教育政策は、州の自治領域に関与するようになり、NCLBでは連邦政府の教育政策の影響力が、州の教育政策に大きな影響力を与えるようになった。しかし一方で、マナが「権威の借用」と表現した連邦政府と州政府の協調的な政策基盤は、教育改革を実施したい州知事と連邦政府が利害を合致させて、相互に依拠することで成立したものであった⁽¹⁹⁾。

依然として州の自治権は強く残っており、教育政策においては州と地方学区が権限を持っている。したがって、連邦政府の権限が拡大したといっても集権的な構造ができあがったわけではな

く、州の同意がなければ、政策実施が怪しくなる。

実際にNCLBの成立以降、連邦と州の協調的な連帯は、はやくもきしみはじめる。例えば、ミシガン・テキサス・バーモント州にまたがる9つの学区が原告となり、連邦政府が補助金以上の負担を複数の学区に強制していると訴えたポンティアック学区等対合衆国教育省長官の裁判である⁽²⁰⁾。この訴訟は「無財源命令禁止法（Unfunded Mandated Reform Act of 1995）」で明記されるように、州と学区が自らの財源負担によって連邦政府の政策を行うことを連邦政府が十分に説明できていないとして、NCLBの命令の無効性を訴えた判決である。

ポンティアック判決では、一審の判決は原告側の敗訴となったが、2008年1月7日に出された第6巡回裁判所での二審ではNCLBにおける連邦政府の命令は州が財政的に追加的に負担しなければならない部分については従う必要がないという原告側の訴えを認める判決が下された。そして、重要案件のために二審判決を無効にし、16名の全裁判官（EN BANC）で再審理された。その結果、2009年10月16日に評決が8対8の同数となったため、規定により一審の判決が採用され、原告が最終的に敗訴した。結果としては敗訴となったが、NCLBの実施を拒絶しようとする州がではじめ、再改定の際に訴訟リスクを回避することが求められた。

もともと共和党は、教育政策は各州の専権事項であると考えているために、NCLBは連邦政府の介入であるにとらえていた。したがって、共和党はNCLBに対しては学校選択や教育の質の向上といった観点から同意するが、それ以外の連邦政府の権限拡大に対しては反対を表明した。民主党は連邦政府による再配分政策には同意するが、NCLBが教育の質の向上や教育の格差の是正には寄与しないとして批判するようになった。NCLBへの超党的な合意が崩れたことで、再び従来の民主党と共和党の対立へと戻っていった。

NCLBは2002年1月に成立し、2003年度から本格実施となっていくが、2007年度で5年目となり、法的な期限を迎えるために2006年度議会から再改定に向けた議論が活発になっていく。そ

の中で注目すべき動向を見せるのが経済界と州知事である。

アスペン財団 (Aspen Institute) が「NCLB 委員会 (the Commission on No Child Left Behind)」を作り、2007 年の 2 月 13 日に NCLB の再改定に向けたレポートを発表した⁽²¹⁾。この委員会には、ビル・ゲイツ財団などのシンクタンクの関係者とともに、アメリカの有名企業の CEO などが参加した。このレポートでは、NCLB に①高校卒業試験の導入、②学力試験の全米統一モデルの設定、③教員の「高い資格を持つ教員 (High Quality Teacher)」の基準に、学習効果をあげているかの評価基準を導入すること、④ AYP の下位 10% を「学力不振校」とすること、⑤「成長度評価」の導入、⑥障害児のためのルールの設定、⑦校長職の新しい基準を作ることが提言されている。

これらの提言の多くは、後で述べる 2009 年に成立した ARRA の一環で成立した RTTT 政策の基本方針となっている。RTTT は競争的資金であり、その申請にあたっての評価基準は大きく 5 つの項目に分かれている。それは①州の学力達成にむけた条件整備、②「共通カリキュラム」の採用と厳格なアセスメントの実施、③教育支援のためのデータシステム構築、④優秀な教員とリーダーの養成、⑤学力不振校への介入・再開校である。詳細な点では異なることはあるが、政策の基本的な方針とアスペン財団の報告書はほとんど同じである。

ただし、この時、ペトリニ (Michael Petrilli) が、この報告書の提案は「連邦政府の役割を飛躍的に拡大させる」と批評したように⁽²²⁾、その実現性には大きなハードルがあった。2007 年度で法的期限を迎えた NCLB であるが、毎年度の「年度予算案 (Appropriation Bill)」で承認されつづけ、2014 年度議会においてまでも、NCLB は再改定されていない。それは民主党と共和党も双方に妥協できなくなったためである。

さらに、経済界は学力向上の懸念から改革を進めたいと考え、それとは別に教育界は政策の現実的な実施を求め、それぞれの利害関係者が合意できる基盤が失われた。そして、そこでは連邦と州の権限関係も問題となる。州の政治は共和党、民

主党に関係なく、各州の政治文化と州知事の姿勢により異なる。

だが、ARRA 法の一環で成立した RTTT 政策によって、NCLB が再改定されないままに、このレポートで書かれていることが現実化していった。マノが述べたように、連邦政府と州政府は「権威の借用」と呼ぶような相互依存的関係をもとに成立しているのだが、政治的な対立関係が埋まらないままに、なぜ政策が進展しているだろうか。

5. 政治的なリーダーシップの不全

NCLB の成立に際しては、ビッグ 4 と呼ばれた上院と下院の民主党・共和党、各党のベテラン議員が中心となって成立に寄与した。下院では共和党のジョン・ボナー (John A. Boehner) と民主党のジョージ・ミラー (George Miller)、上院では共和党のジャッジ・グレッグ (Judd Gregg) と民主党のエドワード・ケネディ (Edward M. Kennedy) である。この 4 名の超党派的な合意は NCLB の成立を実現させる原動力となったが、それがはやくも NCLB の再改定の当初からつまづいた。

2007 年度議会ではミラーが「たった一度の、一日だけのテストで学校の成功と失敗を評価できない」と述べ⁽²³⁾、今まで同意してきたアカウントビリティの要件の緩和を求めた。さらに、改定案にあった教員の「メリット・ペイ」にも反対した。ミラーの提案には、当然ながら厳格なアカウントビリティを求める経済界からも共和党からも反対された。

2008 年度議会では、ボナーとグレッグは連邦議会教育委員から外れ、ケネディは健康問題が浮上し、ビッグ 4 のうちの 3 人は再改定の議論に参加できなかった。ケネディは、その後健康状態が悪化し、2009 年 8 月に亡くなる。ケネディは最後まで、2008 年の「高等教育法 (Higher Education Law)」の成立に尽力するなど教育政策を推進するキーマンであり続けたが、NCLB の再改定の議論において影響力を発揮することはなかった。2008 年の大統領選挙にともなう議会選

挙で、現職の連邦議員が新しい議員と交代しこともあり、党派対立を調整するだけのリーダーシップをとれるベテラン議員が少なくなり、政治的なリーダーシップの不全を生みだした。

そこでビッグ4に代わって議論の中心になるのは、オバマ大統領に任命された教育長官であるアーネ・ダンカン（Arne Duncan）である。もちろん、連邦議会には何人かベテランの議員たちが残っている。例えば、1988年のESEAの再改定で自ら名前を冠する法案があり、エドワード・ケネディ亡き後の教育委員会のかじ取りを任されたハーキン（Tom Harkin）や、元テネシー州知事でブッシュ政権下の教育省長官であったレイマー・アレキサンダー（Lamer Alexander）が上院議員として在籍しているが、今日まで調整は失敗している。

政治の停滞は、官僚側にとってみれば問題であり、ダンカンが就任する以前のブッシュ政権においても、2008年の2月に当時、教育省次官のメシカン（Douglas Mesecan）は「もし議会が（NCLBの再改定を）前進させることができないのならば、私たちは行政権限で行えることを取り組むことになるだろう」と述べている⁽²⁴⁾。

さらに、ニッタ（Keith Nitta）が指摘するように、例えば、ジャック・ジェニングス（Jack Jennings）やクリストファー・クロス（Christopher T. Cross）のように長い間、連邦教育省で働いてきた行政官が政策を支えるのではなく、教育や社会政策を専門とする民間のシンクタンクやNGO出身の行政官が、影響力を持ち始めたと指摘する⁽²⁵⁾。ダンカンはシカゴ市の教育長を務めた人物であるが、もともとは民間のシンクタンク出身（エアリアル教育財団）で、教育制度の外側から教育改革に関与してきた。その点で、新しい行政官は実際の教育政策を知るというよりは、マネジメント論や組織論に基づき教育の変革を目指すという点で共通している。新しい教育行政官は政策の議論を積み上げて成立させるよりは、例えば、ビル・ゲイツ財団は、チャータースクールへの競争的資金をだし、教育政策への影響力を与えるようにインセンティブや提言をすることで教育政策を外側から方向づける手法に熟知していた。

ARRAは、オバマ大統領が2009年の1月20日に宣誓式を行ってから、わずか1か月も立たない2月13日に両議会で承認され、成立した。リーマンショックの危機だったといえ、ポーナーは「彼らは秘密裏に動いていた」と述べるように⁽²⁶⁾、最終的な原案が提示されてから48時間後に可決されるという速さであった。議会では、共和党から学校の建設に関わる予算の減額を求めるなどの提案がなされたが、多くの法案の内容は議論を経ないままに成立となった。また、法案自体もNCLBと比較して詳細には規定されていなかった。そのためダンカンを中心とする連邦政府の教育行政官の裁量の余地が多くあり、RTTTの詳細な規定は行政官の手にゆだねられることになった。

もう一つ、興味深いのは、アメリカではOECDの指標やPISA試験などは、これまで議論にされることは少なかったが、この時期から注目されるようになった。これは政党間の対立を超えて、合意を取り付けるときにOECDの提言などを利用して自ら政策の合理性を説明しようとしたためである。特にRTTTで導入が求められた新しい試験は、PISA試験の影響がみられる。連邦政府の政策についてマナが指摘した「権威の借用」の理論からいえば、州と連邦が相互に権威を借りるだけでなく、もう一つ上のレベルのグローバルな文脈から政策の支持を得ようとしたといえる。

具体的にはダンカンは、2010年の4月にOECDのアンヘル・グリア事務総長（Ángel Gurría）と会談し、その中で2009年のPISA試験の結果からアメリカの教育政策に何が必要か分析するように依頼し、シュライハー（Andreas Schleier）とホッパー（Richard Hopper）が中心となって、2010年の12月に報告書が作られた⁽²⁷⁾。この報告書の副題には「アメリカに向けてPISAからの教訓（Lesson from PISA for the United States）」とあるように、OECD側もアメリカをターゲットに政策レポートを書くことで、OECDが設定したグローバルなスタンダードに応じるように方向づけている。さらに、2011年の3月には、OECDとともにアメリカで「教員の専門性に関

する国際会議 (International Summit on the Teaching Profession)」を開催している。ダンカンは、連邦議会の反対や各州への説得材料として、第2の「危機に立つ国家」のような政策の動機づけを、OECDに求めたといえる。

しかし、ARRAは成立できたとしても、10年以上にわたる施行実績のあるNCLBは、すでに様々な批判がなされ、OECDのレポートにより再び学力問題に注目を集めることができても、再改定するのに必要な政治的な支持を得るのには困難があった。

6. NCLBの再改定

オバマ政権は、2010年の3月13日になり、NCLBの改定のブループリントを発表した。これは改定の原案であり、新しい評価システムと新しい厳格な「共通カリキュラム」を設定することを柱とした。2009年に成立したARRAを先行モデルにブループリントとして発表し、その枠組みをNCLBの再改定に盛り込む予定であった。

しかし、NCLBに対する批判から、大きな変更は政治的には難しいものがあつた。上院議員のアレキサンダーは「私たちがすべきことは、NCLBの問題点を修正するために、合意できるいくつかの問題にのみ、焦点を合わせることであり」と述べ⁽²⁸⁾、大きな修正が政策合意を難しくさせると危惧し、小規模の修正、あるいは合意できるレベルの修正を求めた。

しかし、ARRAの枠組みは連邦政府の権限を強くし、厳格なアカウントビリティを求めるといふ基本的なところから改定が必要であるという批判から言えば小規模な修正だけでは不満足であるとして合意ができず、かといって、大規模な修正への支持も得られていない中で、NCLB本体の再改定の合意はできなかった。

さらに、3年目となった2011年では、NCLBの再改定法案は上院では承認されたものの、下院で承認されることはなかった。アカウントビリティの要件をめぐるのは、政治的な合意を得るために緩和するなどの案が出されたが、厳格なアカウントビリティを維持したい経済界の反対もあ

り、合意を得ることはできなかった⁽²⁹⁾。

この状況の中で差し迫った問題として、NCLBの政策目標である全生徒が100%習熟レベルに到達する期限が2012年となっており、このままいけば多くの学校が政策目標を達成できずに「学力不振校」として認定されかねないという問題が現実のものとなる事態がでてきた。つまり、多くの州では厳格な基準が適用されれば州内の過半数の公立学校が「学力不振校」として認定されてしまう。もちろん、NCLBの政策目標は、当初から実現可能な目標ではないが、NCLBの再改定の中で修正される予定のものが修正されず、法的に矛盾を抱えることになった。そこでNCLBの要件を行政上の権限で、つまり教育省長官(ダンカン)の権限で「免除(waiver)」の認可をすることが提案された。

この状況は2012年度議会でも変わらなかった。そこで問題となるのは、議会での同意を得ずして政策が継続するだけでなく、政策がRTTT政策の競争的資金とNCLBの「免除」申請で変わってくという点である。RTTT政策による競争的資金とNCLBの「免除」申請は、実質的にはNCLBに代替する連邦政府の教育政策を州に求めている。

ただし、「免除」という手法自体は新しいものではない。他の連邦政府の政策においても各州の実情に応じて政策規定の一部免除が行われているが、「免除に条件を付け、政策全体に及ぶものは、具体的には、教育省が許可すれば州が猶予を与えられるというのは、特殊である」と言われるように⁽³⁰⁾、新しいものであった。

保守系シンクタンク(American Enterprise Institute)の研究者であるフレデリック・ヘス(Fredrick Hess)も「(ダンカンと連邦教育省の手法)これは勝利の一手である。政治的にいえば、劇的な勝者である」と述べ、「NCLBのどこにも州の規制緩和要求を引き換えに、教育省長官が好きなように新しい規則を課しても良いなど書いてない」と指摘し、「学校改善を促進しようとする場合に、新しい行政権限を持たせている」と批判した⁽³¹⁾。

しかし一方で、ダンカンの政策が連邦政府によ

る介入かと言えば、異なる点もある。それは政策の基本方針は州知事など積み上げの議論に基づいている点にある。冒頭で述べたように ARRA に影響与えたレポートはアスペン財団から提案されたものであるが、その提案されたものを中心に2009年に「全米知事会」と「州教育長級会議」の両団体合同の会議を開き、今後の再改定に向けた方向性を共有してきた。しかも、この議論はオバマ政権が成立する前から行われており、オバマ政権が進めたというよりは、ブッシュ(第41代)・クリントン・ブッシュ(第43代)と続く政権下で進められた教育改革の到達点といえる。その結果、2012年の時点で「共通カリキュラム」が44州で同意され、34州でRTTT政策と「免除」申請にともない州の教育法が改正された。2013年には「共通カリキュラム」に同意する州が45州までに広がり、同意していない州は5州だけとなった。その5州は、テキサス、アラスカ、バージニア、ミネソタ、ネブラスカの各州であった⁽³²⁾。

もちろんRTTT政策の競争的資金を獲得したフロリダ、ジョージア、インディアナ、ニュージャージー、ニューメキシコ、オクラハマ、テネシー州は、いち早くNCLBの「免除」許諾を受けており、連邦政府の影響力がRTTT政策と「免除」申請を通して、与えていることは疑いがない。しかも、あくまで州の自発的な同意に基づいているという説明ができ、ポンティアック判決で問題となったように、連邦政府が不当な命令をしているわけではなく、州が連邦政府の政策に同意して行っているという点を明確にしている。

だからこそ、実際の教育政策を施行するのは州である点には注意が必要である。というのは、州が自発的に同意したとしても、連邦政府の統制が強すぎれば反動をうけ、NCLBと同様に骨抜き化されて施行されるという問題が浮上する。福祉政策と同様に、規制の最低限のルールを守りながら施行するという「底辺への競争(Race to the Bottom)」の再燃する可能性がある。

そして、NCLBの再改定を阻んでいる理由の一つは、皮肉にも、こうしたやり方そのものが問題として挙げられる。NCLBが再改定されずに行わ

れるRTTT政策と「免除」申請は、保守的な共和党を硬化させ、妥協の余地を失わせていく。それだけでなく、現状としては影響力を与えているために、NCLB本体を改定する必要がある、特にオバマ政権側にしてみれば、積極的にはなくなってしまった。

オバマ大統領が再選された2期目の1年目である2013年度議会は、今までになく真剣に再改定が議論できる素地があった。RTTT政策に採用された州で、RTTT政策が実施されていき、また、NCLBの「免除」申請の許諾もワシントンD.Cと37州で承認された。2013年6月12日には上院でS1094法案が可決され、2013年の6月19日に下院でHR5法案が可決され、いよいよ上院と下院で双方の法案内容が調整できれば成立するところまで進んだ。

しかし、上院は民主党が支配し、下院は共和党が支配する中で可決された法案は、各院で超党派間の合意をもって可決されたのではなく、各党に寄った形での可決であったために、両院の合意には困難があった。それでも両法案とも、共通している事項があった。それは連邦政府の権限の抑制である。教育省が「免除」申請での許諾権を行使することを禁止、あるいは財源のない連邦政府の命令の抑制などを規定したものである。しかし、これはホワイトハウス側から反対されるものであった。前述したとおり、ダンカンにとっては、両法案に政権側の権限を抑制する、あるいはRTTT政策やNCLBの「免除」申請で施行されていることを骨抜き化させるような再改定には同意ができなかった。

したがって、ダンカンにしてみれば、法案を可決しない方が、現状の政治状況の中で自身の行いたい政策が実施される、妥当な状況となる。さらに、再改定する際に、新しい政策をいれようとするれば、新しい財源が必要であるが、それはない。そして、民主党内でもNCLB路線を引き継ぎ修正していきたいと考える議員とアカウントビリティやスタンダードではなく再配分政策を重視する議員との間で対立があり、共和党でも穏健派でブッシュ政権(第43代)からのアカウントビリティ政策を支持する議員と、草の根の保守運動で

あるティーパーティ運動の支持をうけて大きな連邦政府に反対する議員の間でも対立があった。

各議員の中で教育政策が合意できるパラダイムを提供しているというよりは、論争的なパラダイムであるという認識が増しつつあったといえる。

7. おわりに：失われたパラダイム

「共通カリキュラム」は、RTTT 政策や NCLB の「免除」申請よりも、長い期間をかけて議論されてきたものであり、80 年代後半からはじまる教育改革の到達点であるといってもよい。ナショナル・スタンダードがなかったアメリカにおいて、賛否はさておき、準ナショナル・スタンダードが設定できるような条件がそろったといえる。

しかし、それは全米で教育内容がスタンダード化されたという意味では時期尚早であり、州政府が、どのように具体的に実施するのかを考える必要がある。2014 年に入り、新たにオクラホマ、インディアナ、サウスカロライナ州が「共通カリキュラム」から脱退すると表明しており、ルイジアナ州も、2014 年 7 月現在、脱退する準備を進めていると表明した。ルイジアナ州は、「共通カリキュラム」に早くから参加を表明していたものの、州内の政治的な運動、特にティーパーティの運動にともなう大きな政府への批判から参加を翻した。また、オレゴン、コロラド、ミシガン、オハイオ、ニューヨーク、ロードアイランド、コネチカット州とワシントン D.C. で「共通カリキュラム」の実施を保留、もしくは遅らせると表明した。

このような反動は、NCLB でも見られた現象であるが、連邦政府の教育政策は州や国民的な議論なしには支持されないということを端的に表している。ダンカンの手法の問題の一つは、議会を迂回した方法では、結局のところ支持を続けて受けることはできず、反動を受けるという点にある。ARRA への予算支出も終わり、NCLB の「免除」申請も終わったあとでは、新しく政策を推進させる動因がない。しかも、そこに政策自体の支持がなければ、もはや州に、その実施の成否が任されているといえる。

現在のところ、「共通カリキュラム」を承諾していない州は 9 州であり、それでも過半数の州は、現在の枠組みで実施されている。しかし、こうした州が増えれば、その実施の際の州の裁量の余地が増えていくことになる。

さらに 2014 年の 11 月に行われた中間選挙において、上院と下院の両方ともに共和党が過半数を確保した。これによりオバマ政権の残り 2 年の任期中に NCLB を再改定することは今まで以上に難しくなった。

しかし、連邦主義は、もう一つの側面を見せることになる。マディソンは「アメリカのように複合的な共和国にあつては人民によって委譲された権力は、まず二つの異なった政府（中央政府と地方政府）に分割される。そのうえで、各政府に分割された権力が、さらに明確に区別された政府各部門に分割される。したがって、人民の権利に対しては、二重の保障が設けられているわけである。異なった政府がそれぞれ相手方を抑制しつつ、同時にその各政府が内部的に自分自身によって抑制されるようになっているわけである」と述べている⁽³³⁾。

連邦政府の教育政策に進展がないとしても、そもそも教育政策は州の管轄であり、教育政策に積極的な州知事のもとに教育政策が進む可能性がある。特に「免除」申請を認められた州が、連邦政府の政策が行き詰ったこともあり、独自の教育政策をできる余地が広がったともいえる。

NCLB の再改定の議論は、次の大統領選後を目指して、各州で行われていく教育政策の経験から進められていくことになるだろう。「連邦主義」の構造は、集権的なトップダウンを行いにくい一方で、連邦政府の不在にあっても州と地方学区を機能させる構造を持っている。教育政策の主導権は、今一度州に渡され、その成否が次の再改定の議論の土台となる。

- (1) 本稿は、以下の論文に基づき、その後のオバマ政権の教育政策の展開を再考察したものである。長嶺宏作「アメリカ教育政策の動向」『日本教育政策学会年報』第19号、2012年、pp.188-194。
- (2) アメリカは合衆国憲法修正10条により内政、教育政策は基本的には州に権限があるために、社会福祉に関係する法は基本的には時限立法である。しかし、年金（Social Security）などの長期的な計画が必要なものについては、その限りではない。
- (3) ARRAは、リーマンショックを受けて2009年2月に成立した約7870億ドルの予算規模を持つ政策であるが、その内容は景気刺激策、雇用政策、税の控除、社会保険関連、地方財政への支援など多岐にわたる。また、RTTTについては、次の研究がある。北野秋男、吉良直、大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線：頂点への競争』学術出版、2012年。
- (4) Neal P. McCluskey, *Feds in the Classroom: How Big Government Corrupts, Cripples, and Compromises American Education*, Lanham,ML: Rowman & Littlefield Pubs, 2007.
- (5) Meier Deborah, & George Wood, *Many Children Left Behind: How the No Child Left Behind Act Is Damaging Our Children and Our Schools*. Boston,MA: Beacon Press, 2004.
- (6) Michael A. Rebell, & Jessica R. Wolff, *Moving Every Child Ahead: From NCLB Hype to Meaningful Educational Opportunity*, New York,NY: Teachers College Press, 2008.
- (7) Frederick Hess, & Chester E. Finn, "Conclusion: Can This Law Be Fixed? A Hard Look at the NCLB Remedies" In the Hess,F., & Finn,C E.(Eds). *No Remedy Left Behind: Lesson from a Half-Decade of NCLB*. Washington,DC: AEI Press, 2007.
- (8) 濱元伸彦「教育政策フォーラム：オバマ政権はNCLBをどのように変えようとしているのか：米国の学校アカウンタビリティ・システムの改革動向」『日本教育政策学会年報：教育政策研究の視角と方法』第17号、2010年、pp.149-157。
- (9) 篠原岳司「内外の教育政策動向2009：オバマ政権の教育政策」『日本教育政策学会年報：教育政策研究の視角と方法』第17号、2010年、pp.189-195。
- (10) 世取山洋介「新自由主義教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革』大月書店、2008年、p.42。
- (11) Paul Manna, *Collision Course*, Washington, DC: CQ Press, 2011, p.20.
- (12) リチャード・エルモア著、神山正弘訳『現代アメリカの学校改革—教育政策・教育実践・学力』同時代社、2006年、13-14頁。
- (13) 大桃敏行は、今日の教育改革は政策の要件と実施に関する規制であるインプット-プロセス規制から、学力テストの結果を中心としたアウトプット規制へと変化したと指摘している。大桃敏行「教育のガバナンス改革と新たな統制システム」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第30号、2004年、pp.17-32。
- (14) Elizabeth H. DeBray-Pelot & Patrick J. McGuinn, "The New Politics of Education: Analyzing Federal Education Policy Landscape in the Post-NCLB Era", *Educational Policy*. Vol.23, No.1, 2009, January, pp.15-42.
- (15) NCLBでは「熟達 (advanced)」「習熟」「基礎 (basic)」の三つのレベルに生徒を評価により分けることが求めているが、その基準は各州によって異なる。Victor Bandeira de Mello, Charles Blankenship, and Don McLaughlin, D. *Mapping State Proficiency Standards Onto NAEP Scales: 2005-2007 (NCES 2010-456)*. Washington,DC: National Center for Education Statistics, 2009.
- (16) Hess & Finn, 2007, p.312.

- (17) Robert Rothman, *Something in Common*, Cambirdge, MA: Harvard Education Press, 2011.
- (18) フレデリック・M. ヘス、チェスター・E. フィン Jr 著、後洋一訳『格差社会アメリカの教育改革（明石ライブラリー）』明石書店、2007年。
- (19) Paul Manna, *School's In*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.
- (20) *Pontiac School District, et al. v. Secretary of the United States Dep't of Education*, 2008.
- (21) The Commission on No Child Left Behind, *Beyond NCLB: Fulfilling the Promise to Our Nation's Children*, 2007, One Duport Circle, Washington, DC: Aspen Institute, 2007.
- (22) Michael Sandler, "Commission Recommends Broad Changes to 2002 Education Laws" *CQ Weekly*, 2007, Feb19th, p. 552.
- (23) Michael Sander, "No Child'author starts questioning the Test", *CQ Weekly*, 2007, Oct 8th, p. 2916.
- (24) Libby George, "His Permanent Records Bush Mints a Legacy", *CQ Weekly*, 2008, Feb 18th, p. 427.
- (25) キース・ニッタ「再考：教育における構造改革のポリティクス」『検証 教育ガバナンス改革』（日本教育行政学会第48回大会、日韓教育行政学会共催国際シンポジウム）、2013年、102頁。
- (26) Joseph J. Schatz and David Clark, "Congress Clears Stimulus Package", *CQ Weekly*, 2009, Feb 16th, p. 352.
- (27) OECD、渡辺良監訳『PISAから見る、できる国・頑張る国—トップを目指す教育』明石書店、2011年。
- (28) Seth Stern, "Obama Seeks Many Changes in 'No Child' But Critics Looks for Slower Approach", *CQ Weekly*, 2010, March 22nd, p. 598.
- (29) Mellissa Attis, "Panel Advances 'No Child' Write!", *CQ Weekly*, 2011, Oct 24th, p. 2227.
- (30) Lauren Smith, "Congress Left Behind", *CQ Weekly*, 2012, March 12th, p. 90.
- (31) Ibid, p. 492.
- (32) Lauren Smith, "Common Core Concerns", *CQ Weekly*, 2013, July 8th, p. 1155
- (33) A. ハミルトン、J. ジェイ、J. マデイソン 著、齊藤眞・中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999年、p. 241。