

NCLB 法における学力テスト とアカウンタビリティ

赤星 晋作
(広島市立大学)

Achievement Testing and Accountability in No Child
Left Behind Act

Shinsaku AKAHOSHI

はじめに

1. 「落ちこぼしのない教育法」(No Child Left Behind Act = NCLB 法)
2. 学力テストに対する一般市民の意見
3. 学力テストとアカウンタビリティの問題
4. 課題と展望

はじめに

わが国はもとより世界の多くの国々において、学力低下、生徒非行等教育病理現象が深刻化している。そうした中で学校教育の質が問われている。とくに学力向上は学校教育の主たる目標であるが、今日その低下がみられ大きな教育および社会の問題となっている。

ところでアメリカにおいて、2002年1月8日の大統領署名により、公法107-110としてNCLB法が成立した。NCLB法は、ショート・タイトルとして「No Child Left Behind Act」とされるが、正式には「An Act to Close the Achievement Gap with Accountability, Flexibility, and Choice, so that No Child Is Left Behind」(落ちこぼしのない教育のために、責任・柔軟・選択のある学力差をなくすための法律)と言い、端的には学力向上を意図した教育改革のための法律である。

そこでまず、NCLB法はいかなる法なのかを探り、とくにその中で言われている学力テストを中心にしてアカウンタビリティの問題について考えていく。最後に、学力テストとアカウンタビリティの課題を展望していく。

アカウンタビリティ (accountability) という用語は、正確には「行為に対して責任を受け入れる、説明をする義務あるいは意志」等とされる⁽¹⁾。本論文では、NCLB法の主旨からして「結果、成果に対する責任」(accountability for result) という意味で使用する。

1. 「落ちこぼしのない教育法」(No Child Left Behind Act = NCLB 法)

1983年、全米で異例なほどの反響を起こした『危機に立つ国家』(*A Nation at Risk*)が発表された。そこでは、アメリカのかつての商業、工業、科学、技術革新における優位を脅かす、まさに国家を危機的状況に追い込むような深刻な学力低下の問題が指摘された⁽²⁾。その後、『国家の応答』(*The Nation Responds*)にも記されているように積極的に教育改革に取り組んでいくが、学力向上が連邦政府の重要な政策的課題となっていく。

そして、1994年には、2000年までに達成すべき8つの国家教育目標を規定した「2000年の目標—アメリカ教育法」(*Goals 2000: Educate America Act*)が制定された⁽³⁾。また同年、基準に基づいた改革運動 (*standard-based reform movement*) のはしりとされる「アメリカ学校改善法」(*Improving America's Schools Act = IASA*) が制定された⁽⁴⁾。

NCLB法は、基本的にはこうした流れの中で成立するのであるが、人種や社会的階層にかかわらず、すべての子どもに学力を保証し学力の底上げを図る包括的な教育法である。

本法の目的は、とくにタイトル I「恵まれない境遇にいる子どもたちの学力の改善」のセクション 1001「目的の陳述」において明らかになっている⁽⁵⁾。

ここでは、すべての子どもが高い質の教育を受け、また最低限挑戦的な州の学力基準と学力評価を達成するために、公正、平等、かつ意義のある機会を持つことを保証する、としている。そして、この目的を達成するために12項目をあげている。主なものは以下のとおりである。

- ・高い質の学力評価、アカウンタビリティ・システム、教員養成と研修、カリキュラム、そして教材が、挑戦的な州の学力基準と確実に連動していること。その結果、生徒、教師、保護者、管理職は、学力に対する共通の期待に応えることができる。
- ・経済的に貧困地域の学校の低学力の子ども、英語能力の低い子ども、移住してきた子ども、障害のある子ども、インディアンの子どもの、反抗的あるいは非行のある子ども、そしてリーディング・アシスタントの必要な子どもの教育要求に合致している。
- ・高い学力の子どもと低学力の子どもの学力差、とくに少数民族と非少数民族の生徒、また恵まれない境遇にいる子どもたちとより恵まれた境遇にいる仲間との学力差をなくす。
- ・学校、地方教育行政機関、州にすべての生徒の学力向上に対する責任を持たせる。そして、高い質の教育を受けることを可能にする学校への選択肢を生徒に提供するとともに、高い質の教育をすることができなかった学校を確認しそれを改善する。
- ・生徒が挑戦的な州の学力および内容の基準を達成し、全体的に、とくに恵まれない境遇にいる子どもの学力向上を保証するために設計された州評価システムを使用することによって、アカウンタビリティ、教育そして学習を改善し強化する。

- ・生徒の成績に対するより強力な責任と引き換えに、学校と教師により強力な意思決定権限と柔軟性を与える。
- ・学校規模の改革を促進する。そして、効果的なまた科学的な教育戦略と挑戦的な学問内容へ子どもが接近することを保証する。

そして、これらの内容を実施するために財政的支援をする⁽⁶⁾。例えば、地方教育行政機関への補助金として、以下のように定められている。

2002年度 \$ 13,500,000,000	2003年度 \$ 16,000,000,000
2004年度 \$ 18,500,000,000	2005年度 \$ 20,500,000,000
2006年度 \$ 22,750,000,000	2007年度 \$ 25,000,000,000

また、それぞれのプロジェクトごとに、たとえば「Reading First」に2002年度 \$ 900,000,000、「Early Reading First」に2002年度 \$ 75,000,000、その後5年間必要な額の補助金を支給する、等となっている。

NCLB法においては、その法の正式名称にあるとおり「すべての生徒の学力向上に対して、州、学区、学校にアカウントビリティを強く求める」、そのために「連邦補助金の使用に関しては、各州・学区に大きく裁量権限を委譲する」、そして「アカウントビリティの低い、つまり成果をあげない学校に通っている生徒とその親により多くの選択肢（他の学校への転校、個人教授や放課後プログラムへの参加等）を与える」のである⁽⁷⁾。

この中で核となるのは教育の成果に対するアカウントビリティであるが、何を、どのように評価するかが問題となる。それについては、まず各州に全公立学校を対象とする州規模のアカウントビリティ・システムを要求する。それは「読み方」(reading)と「数学」(mathematics)における挑戦的な州基準、第3学年から第8学年のすべての生徒に対する毎年のテスト (testing)、すべてのグループの生徒が12年間で十分な学力をつけることを保証する州規模の達成目標に基づくものである。州規模の目標に照らし合わせて「年間到達目標」(adequate yearly program=AYP)が達成されなかった学校は、改善、修正するアクション、州基準を達成するための再建が求められる⁽⁸⁾。

要するに、各州で「読み方」「数学」に学力基準を設け、それを達成したかどうかテストで評価し、その評価によって十分な達成がなされない学校には、達成のための改善策が明確に求められるのである。「読み方」「数学」の学力を中心に据え、それを毎年のテストによってその達成状況をみていく。とするならば、ここでは学力テストが重要な意味を持つてくる。

2. 学力テストに対する一般市民の意見

NCLB法の概略は以上のとおりであるが、その中でポイントとなる学力テストについて一般市民はどのように考えているのか。学力テストの実施に対する意見を、ここ数年のファ

イデルタ・ギャラップ世論調査からみていきたい。

まず、国家の教育プログラムとして以下の方法それぞれに賛成か反対か、を問うた結果は次のようになっている⁽⁹⁾。これは 2001 年の調査である。

表 1 次にあげる国家の教育プログラムに賛成か反対か

	(%)		
	賛成	反対	わからない
生徒の学力を測定するために標準化されたテストの使用を増やす	63	35	2
生徒がどれくらい学習したかに対するアカウントビリティを公立学校に持たせる	81	18	1
連邦政府の補助金をどのように活用するか決定においてより多くの権限を州に与える	71	25	4

それぞれの項目に賛成の割合は高いが、とくに「生徒がどれくらい学習したかに対するアカウントビリティを公立学校に持たせる」は 8 割強と非常に高い。テストの使用の増加に関しては、賛成・反対の割合はほぼ 2 : 1 となっている。

ところで、公立学校において学力テストがどれほど強調されているかを問うたところ、表 2 のようになっている⁽¹⁰⁾。これは、NCLB 法成立前の 1997 年から成立後の 2004 年までの推移を、全国合計、子どもが学校に通っていない成人、子どもが学校に通っている成人に分類して示している。

表 2 学力テストの強調の程度

	(%)														
	全国合計					子どもが学校に通っていない成人					子どもが学校に通っている成人				
	'04	'02	'01	'00	'97	'04	'02	'01	'00	'97	'04	'02	'01	'00	'97
強調され過ぎている	32	31	31	30	20	30	30	29	28	20	36	32	36	34	19
十分には強調されていない	22	19	22	23	28	23	20	22	26	28	20	14	20	19	26
適切に強調されている	40	47	44	43	48	40	46	45	41	46	43	54	43	46	54
わからない	6	3	3	4	4	7	4	4	5	6	1	—	1	1	1

全国合計をみると、2004 年では 4 割が「適切に強調されている」としており、約 3 分の 1 (32%) が「強調され過ぎている」、2 割強 (22%) が「十分には強調されていない」としている。ただし、97 年からの動向をみていくと「強調され過ぎている」は年々増えており、「十分には強調されていない」は減少、横ばいの様子である。また、子どもが学校に通っていない成人と通っている成人では、子どもが学校に通っている成人のほうが、相対的に「強調され過ぎている」の支持が高く、「十分には強調されていない」の支持が低い。

次に 2002 年の調査において、生徒の学力を測定する最もよい方法は何か、3 項目から選択してもらった結果、全国合計では半数以上 (53%) が「教室での活動やホームワーク」としており、約 4 分の 1 (26%) が「テストの得点」、2 割 (20%) が「両者」と言っている⁽¹¹⁾。ただこれも、子どもが学校に通っている成人のほうが、相対的に「教室での活動やホームワーク」の支持が高く (61%)、「テストの得点」の支持が低く (22%) となっている。

同じく2002年の調査において、NCLB法では毎年のテストに基づいて第3学年から第8学年まで生徒の進捗状況を調査することが要求されているが、自分の地域の公立学校でこのようなテストに賛成か反対かを問うた結果は次のようになっている。

全国合計では、「賛成」67%、「反対」31%と大方2対1の比率で「賛成」が多いものの、子どもが学校に通っている成人の場合、「賛成」の割合が減少し(65%)、「反対」の割合が高く(34%)なる⁽¹²⁾。

これらの調査結果からみる限り、生徒の学力の達成状況を測る手段としてテストを利用することに対するある程度の支持はあると判断してよいであろう。しかしそれは、全面的な支持というより、少なからぬ批判や疑問の残るものである。

3. 学力テストとアカウンタビリティの問題

NCLB法では、すべての子どもがある一定水準の学力を獲得することをねらい、そのために各州は学力基準を設定し、その達成状況を絶えず評価し、それに基づいて学校教育を修正・改善していく。そして、その評価に活用されるのが学力テストであり、それによって州、学区、学校、教師のアカウンタビリティが問われることになる。

では、このような学力向上を目指すとき、「読み方」「数学」の学力テストと評価、それによるアカウンタビリティの追求は果たして妥当なのであろうか。

これに対して、NCLB法は皮肉にもその名称とは反対の結果、つまり多くの生徒、とくに低所得や少数民族の子どもにマイナスの結果を生み出してしまうのではないかと指摘される⁽¹³⁾。生徒の進捗状況を把握するために、標準化されたテスト、とくに「読み方」と「数学」の学力テストの得点が重視されることから、それらの科目の得点向上に焦点化された教育活動が展開される。その結果、現在低所得や少数民族の子どもの割合の高い学校の学力は一般的には低いが、そうした学校では、彼らの今の状況に合致した、最も必要とされる教育内容を学習するというより、そのテストにパスするように指導されるのではないかと。そして、「読み方」と「数学」の内容をただ単にテストの内容と形式に添ったものに引き下げてしまうのではないかと。さらには、テストされる以外の科目、例えば、社会科や美術等の科目は軽視あるいは排除されてしまうのではないかと、と言われる⁽¹⁴⁾。

1980年代半ば以降、地域とより一層連携しながら、地域の諸機関・団体の資源を活用しつつ子どもの教育を考えていこうとする動き、いわゆる学校と地域のパートナーシップが盛んになり、大きな成果をあげてきた⁽¹⁵⁾。

これらは、地域社会を中心とした(community-centered)、また行動や活動を重視した(action-oriented)カリキュラムである。ここでの学習は、地域社会の出来事や問題のあらゆる局面に関連した経験的なもの、直接的なものを中心としているが、それは単に経験にとどまらず、それをベースにアカデミックな内容の学習へと発展していく。さらに、ア

カデミックな内容の学習は新たな経験・実践を生み、それらの効果的なサイクルがみられる。そして、彼らは学力とともに行動や態度変容をなしている。自信や自尊心、独立心や自制心の涵養、個人的および社会的責任、リーダーシップ能力、地域活動への参加等において態度変容が報告されている。

しかし NCLB 法の下では、こうした学校と地域のパートナーシップによる多様な教育プログラムは、連邦・州レベルにおいて次々とカットされているのである⁽¹⁶⁾。

また、画一的・限定的なカリキュラム、学力テストによる生徒の分類、これは古い産業社会 (industrial society) への逆行である、と指摘されている⁽¹⁷⁾。産業社会の学校では生徒間の競争が促され、そこではすべての生徒に対する価値と可能性を支援することより、より早い学習・発達が求められた。しかし、脱工業 (産業) 社会 (post industrial society) としての現在さらにはこれからの社会においては、読み・書き・計算という基本的技能はむしろのこと、さらにこれらの伝統的な内容に加えて、話し・聞く技能、問題解決能力、創造的思考力、学習の仕方の技能、協働し組織的に活動する技能等が重要になってくる⁽¹⁸⁾。

なるほど、学力テストにおいて知識や技能の量は測定することが可能であろう。しかしそれは、「読み方」「数学」の州基準に基づいた限定された範囲の知識や技能である。そして、テストの得点という成果・結果主義であるから、そのプロセスが軽視される。その子どもがどのようなプロセスにおいて学習しているのか、知識がある・ないではなく、子どもの学習の内面、段階もみることができない。また、その知識がどのような意味を持つのか、実際生活にどのように応用されるのかも問われることなく、単なる知識のための知識となってしまう。また一方で、学力テスト自体、先にあげたような諸能力を測ることは困難である。

とするならば、「読み方」「数学」を中心に据えた学力基準の設定、その標準テストによる評価、さらにはその評価によるアカウントビリティの追求は、きわめて妥当性を欠くと言わざるを得ない。

4. 課題と展望

これまで、NCLB 法を概観し、学力テストとアカウントビリティについていくつかの問題点を明らかにしてきた。しかしこれは、学力テストおよびアカウントビリティの否定を言っているのではない。行政機関、学校、教師は、自らの教育営為に対して相応の成果をあげる責任があり、生徒の学習を改善し、より効果的な学校を創造していかなければならない。また、学力テストも否定されるべきではない。先のファイデルタ・ギャラップ世論調査から、一般市民もこのように考えている。

ただ問題なのは、アカウントビリティの方法として学力テストのみを重視し過ぎること

である。

学力テストは、多様な子どもの能力と学習をより公正正確に評価するため活用される道具の1つである。よって大切なことは、学力テストのみを重視するのではなくて、教育と学習を改善するための多様な評価形態の採用である。例えば、学習記録、成し遂げた活動の記録、ポートフォリオ等の資料、展示物等の活用である。高い質の学習は、すべての生徒に対する同様な教育内容、同様の評価によってなされるものではない。そこには、違い・多様性が求められるのである⁽¹⁹⁾。

例えば、マサチューセッツ州の教育改革連合（Coalition for Authentic Reform in Education = CARE）－公正テスト評価改革ネットワーク支部（Fair Test Assessment Reform Network Affiliate）－の試みは示唆的である。当連合は、1998年から実施されているマサチューセッツ総合評価システム（Massachusetts Comprehensive Assessment System = MCAS）テストを批判し、各学校で学力を多面的に評価するために多様なデータを活用する評価とアカウントビリティのプランを提案している。そして、収集された情報は、保護者・地域住民に報告され、それに基づいてこれから学校をどのようにしていったらいいのか、何をすべきか、さらに家庭や地域はどうあるべきか等を話し合う。真の学校の改革は、教師、保護者、地域住民を含んだ協力的な営みであるべきであるとして、アカウントビリティの核心を、参加的な民主主義を通したコミュニティの参画に求めている⁽²⁰⁾。

これからの社会に必要とされる問題解決能力、創造的思考力、協働していく能力等は、学力テストのみに依るのではなく、多様な方法によって評価し育てていくことが大切である。そしてアカウントビリティも、学校、家庭、地域社会で共有していくことこそが求められる⁽²¹⁾。実践的なレベルで、各州がどのような量と質（レベル）の学力基準を設定するのか、どのような評価およびアカウントビリティ・システムを開発していくのか、一層問われている。

ところで本稿では、主に学力テストとアカウントビリティを中心に論じてきたが、NCLB法に関しては他にも問題点は指摘されている。

例えば、基準としてのテストの得点を達成させるための措置（制裁）として、学区内での転校、一部生徒だけの個別指導、学力向上のための学校再建等は逆効果になるのではないか。これらの措置は、教師対保護者、保護者対保護者、学校対学校の関係を悪化させるのではないかと懸念されている。現に保護者の一部が、テスト得点の低い学校からの生徒の転入に反対している学校もある⁽²²⁾。

また、連邦政府の財政的支援の不備も指摘される。評価およびアカウントビリティ・システムの開発をはじめとしてNCLB法において定められた条項を遂行していくためには、規定の補助金額では十分ではない。すべての生徒の学力基準達成を可能にするためには、現在の低所得家族の子ども1人に対する教育支出を約2倍にする必要があると言われてい

る。しかし連邦政府の補助金の増額はされず、その結果各州に学校への財政も含めた諸資源の提供を押しつけることになる⁽²³⁾。

NCLB 法は、2002 年に施行されたばかりである。先の世論調査からも明らかなように、教育改革を止め現状のままで良しとはしない。改革は必要としているのであり、これらの課題を克服していくこと、そのために必要な修正をしていくことが求められる。

【註】

- (1) *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary (10th ed.)*, Merriam-Webster, 1993.
- (2) National Commission on Excellence in Education. *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*. 1983. (橋爪貞雄訳「危機に立つ国家」橋爪貞雄著『危機に立つ国家—日本教育への挑戦—』黎明書房, 1984 年)
- (3) Goals 2000: Educate America Act. *P.L. 103-227*, Mar.31, 1994.
- (4) Improving America's School Act. *P.L. 103-382*, Oct.20, 1994.
- (5) Sec.1001 Statement of Purpose, TitleI-Improving the Academic Achievement of the Disadvantaged, No Child Left Behind Act. *P. L.107-110*, Jan.8, 2002.
- (6) Sec.1002 Authorization of Appropriations, TitleI-Improving the Academic Achievement of the Disadvantaged, No Child Left Behind Act. *P.L.107-110*, Jan.8, 2002.
- (7) Executive Summary. <http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/execsumm.html>, 04/6/23.
Introduction: No Child Left Behind. <http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/index.html>, 04/6/23.
- (8) *Ibid.*
今までのところわが国において NCLB 法に関する研究論文は少ないが、矢野裕俊「アメリカにおける学力問題—基準の設定とアカウントビリティがもたらすもの—」(日本比較教育学会編『比較教育学研究』第 29 号, 東信堂, 2003 年), 湯藤定宗・滝沢潤「アメリカの学校評価」(窪田真二・木岡一明編著『学校評価のしくみをどう創るか—』学陽書房, 2004 年) で NCLB 法を概説している。この中で、「年間到達目標」が達成できなかった場合の具体的措置が説明されている。
- (9) Lose, L. C., and Gallup, A. M. The 33rd Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. *Phi Delta Kappan*, Vol.83, No.1, Sept.2001, p.55.
本調査は、2001 年 5 月 23 日から 6 月 6 日の間に実施された、1,108 名の成人 (18 歳以上) を対象にした電話インタビュー調査である。NCLB 法は、2001 年 3 月に上程され 2002 年 1 月に公法 107-110 として成立したが、これは成立以前の 2001 年の結果である。
- (10) Lose, L. C., and Gallup, A. M. The 36th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. *Phi Delta Kappan*, Vol.86, No.1, Sept.2004, p.48.
本調査は、2004 年 5 月 28 日から 6 月 18 日の間に実施された、1,003 名の成人 (18 歳以上) を対象にした電話インタビュー調査である。
- (11) Lose, L. C., and Gallup, A. M. The 34th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. *Phi Delta Kappan*, Vol.84, No.1, Sept.2002, p.53.
本調査は、2002 年 6 月 5 日から 6 月 26 日の間に実施された、1,000 名の成人 (18 歳以上) を対象にした電話インタビュー調査である。
- (12) *Ibid.*, p.45.
ところで、このようなテストは「州独自のテスト」(30%) より「すべての州で実施される全国的な標準テスト」(68%) を支持している。
- (13) Neill, M. Leaving Children behind: How No Child Left Behind Will Fail Our Children. *Phi Delta Kappan*, Vol.85, No.3, Nov.2003, p.225.
- (14) 2001 年に実施された「教育テスト公共政策全国委員会」(National Board on Educational Testing

and Public Policy) による州実施のテスト・プログラム (State-Mandated Testing Program) に関する教師の意識調査においても、このことは明らかになっている。(Pedulla, J. J. State-Mandated Testing—What Do Teachers Think? *Educational Leadership*, Vol.61, No.3, Nov.2003, pp.42-46)

- (15) 赤星晋作『学校・地域・大学のパートナーシップ—ウェスト・フィラデルフィア改善組織 (WEPIC) の事例研究—』学文社, 2001年。
- (16) Neill, M., *op. cit.*, p.227.
- (17) Marshak, D. No Child Left Behind: A Foolish Race into the Past. *Phi Delta Kappan*, Vol.85, No.3, Nov.2003, pp.229-230.
- (18) こうした能力や技能は、表現は若干異なるが、多くの研究者が指摘している。例えば、アイスナー (E. W. Eisner) はこれからの社会に必要であり学校が育てていく能力として、「判断」、「批判的思考」、「リテラシー」(literacy)、「協働」、「サービス」をあげ、テスト得点重視を警告している。そして、教育の第1の目的は子どもが学校の中で成功するのではなくて、彼らが学校外の、実際の生活の中で成功することを手助けることである、と言う。(Eisner, E. W. Preparing for Today and Tomorrow. *Educational Leadership*, Vol.61, No.4, Dec.2003/Jan.2004, pp.6-10)
- (19) Neill, M. *op. cit.*, p.227.
- (20) *Ibid.*, pp.227-228.

Coalition for Authentic Reform in Education. A Call for an Authentic State-Wide Assessment System. <http://www.fairtest.org/care/accountability.html>, 04/7/2.

なお、MCAS テストに関しては、北野秋夫「マサチューセッツ州におけるテスト政策と教育アセスメント行政の実態—『マサチューセッツ州総合評価システム』の成立と影響—」(日本教育学会編『教育学研究』第70巻 第4号, 2003年)に詳しい。

- (21) リーブス (D. B. Reeves) は、アカウントビリティの重要な指標として「教育」、「リーダーシップ」、「カリキュラム」、「保護者と地域の参画」をあげている。(Reeves, D. B., *Accountability for Learning: How Teachers and School Leaders Can Take Charge*. ASCD, 2004)
- (22) Neill, M. *op. cit.*, p.226.
- (23) *Ibid.*, p.226.

Marshak, D. *op. cit.*, p.230.

全米の教育長 3,000 名 (有効回答数 1,006)、校長 4,400 名 (有効回答数 925) を対象に 2003 年 7 月に実施されたパブリック・アジェンダ (Public Agenda) の調査によると、NCLB 法について最も懸念される事項として、財政的保証を伴わない規定であることをあげている (教育長 89%、校長 88%)。(Johnson, J. What School Leaders Want. *Educational Leadership*, Vol.61, No.7, Apr.2004, pp.25-26)