

# 米国における 教育アカウンタビリティ・システム構築の動向

—「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」を中心に—

酒井 研作  
(2006年10月5日受理)

The trend in construction of Educational Accountability System in U. S. A.;  
Focusing on No Child Left Behind Act

Kensaku Sakai

The aim of this study was to clarify the framework and characteristic of the Educational Accountability System on the basis of academic achievement in the U.S.A. by analyzing articles of No Child Left Behind Act of 2001.

Since the 1980's, The Educational Accountability System have been regarded as an effective strategy that resolve decline in academic ability of students. In general, the Educational Accountability System consists of academic standards, award program for high performing schools and sanction for low performing school.

As a result of this study, the main points clarified were as follows: (1) Academic Yearly Progress is numerical target. This will increase a visibility of academic performance and enable to compare academic performance between students, and schools. In addition, regulations on consideration sub-group at the time of setting Academic Yearly Progress will improve the gap in academic performance between ethnic groups, and socio economical status. (2) The Accountability System has a support program for schools that can not meet Academic Yearly Progress and these schools are in response to the external demands and pressures. In addition, this support system, over the years, will become tight and drastic improvement will be planned. (3) All states are requested to submit Accountability Workbook by formulation of No Child Left Behind Act. According to these accountability workbooks, the educational accountability system is developed in many states. This shows that No Child Left Behind Act is a standard when state builds up the own educational Accountability System.

Key words: accountability, educational low, educational system

キーワード：アカウンタビリティ、教育法、教育制度

## 1 はじめに

アメリカ合衆国（以下、「米国」）において教育分野におけるアカウンタビリティが問題視され始めたのは、1960年代から1970年代にかけてである<sup>1)</sup>。その背

景には、基礎学力の低下に代表される、いわゆる公教育の失敗が大きく指摘され始めたことと同時に、学校教育に要する費用が増加の一途をたどっている状況があった。このような状況下で、納税者である市民が、学校に教育費に見合うだけの成果をあげることを要求

するようになり、教育分野におけるアカウンタビリティが提唱されるようになった。すなわち、この時期のアカウンタビリティの議論は、主に教育税の高騰に対する学校の生産性の低さに起因したものであり、第一義的に財政的効率性を志向したものであった。このようにして高まってきたアカウンタビリティへの関心は、1983年の「危機に立つ国家」の発表を契機に始まった教育改革の中でも重要視された。

ところが、1980年代以降の教育アカウンタビリティ政策は、アカウンタビリティが提唱され始めた1970年代とはその期待される機能が異なってきている。すなわち、1970年代のそれは専ら財政的効率性を重視して提唱された概念であったが、1980年代以降では、社会問題にまで発展した児童生徒の学力低下問題を解消する処方箋として考えられるようになったのである。それ故、教育アカウンタビリティを確保するための取り組みとして、州ごとに学力スタンダードが設定され、その達成が求められるようになり、その達成如何により、援助的措置や制裁的措置を含むサポート体制が採られることとなっているのである。

かかる動向は、現在のプッシュ政権下における教育政策にも反映されている。具体的には、1965年制定の初等中等教育法の修正という形で、2002年1月8日に制定された「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法 (No Child Left Behind Act of 2001, 以下「NCLB法」)<sup>2)</sup>では、全州に対して学力向上に関するアカウンタビリティ・システムの構築を義務付けており、児童生徒の基礎学力向上を図る上で、学力テストの実施と結果の公表によるアカウンタビリティの重視が、有効な施策と捉えられている。

以上の関心から、本稿は、米国における学力成果に関するアカウンタビリティ・システムについて、NCLB法の内容を中心に、全米的規模で目指されるアカウンタビリティ・システムの特徴を明らかにする。次に、各州が連邦教育省に提出したアカウンタビリティワークブック<sup>3)</sup>を対象にし、動向及びその特質に関して考察を加えることを目的とする。

## 2 「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法 (No Child Left Behind Act of 2001)」の概要

### (1) アカウンタビリティ・システム構築の動向

2002年1月8日制定のNCLB法では、児童生徒全体の学力の底上げを目標としたものであり、その骨子は、①学力テストの実施と結果の公表、②連邦補助金の使用における州及び地方(学区)の裁量権拡大、③読解

力を中心とする基礎学力の向上政策への集中的投資、④教育機会の選択の機会の拡大の4点である。とりわけ、学力テストの実施と結果の公表によるアカウンタビリティは重要視され、十分に成果を示せない学校に関しては、当該学校の児童生徒に転校の機会や公費による補助的教育サービスを保障している<sup>4)</sup>。

NCLB法の下、2002年7月24日、連邦教育省長官及び副長官より各州に対して、アカウンタビリティ・システムを構築し、2003年1月31までに連邦教育省に報告するよう文書が送付された<sup>5)</sup>。同文書内では、アカウンタビリティをNCLB法の成功を左右する重要な要素として位置づけ、各州は、全ての児童生徒の教育の質的向上を目指し、学力改善のための高い基準を設定する必要があると述べられている。この基準が、主として学力成果に関する「単年向上達成 (Adequate Yearly Progress, 以下「AYP」)」であり、AYPは年度ごとの州、学区及び各学校の学力達成度を測定するために用いられる。ただし、NCLB法は、各州のアカウンタビリティ・システムに関して最低限度の要求を示すに留まっており、各州が自州の実情に即して改良することも奨励している<sup>6)</sup>。

### (2) NCLB法におけるアカウンタビリティ・システム

NCLB法において、各州のアカウンタビリティ・システムに関する事項は、Title 1「学力達成度の改善」のPart A「地方教育当局 (Local Educational Agencies) による基本的プログラムの改善」中の§1111「州のプラン (State Plan)」において、主に規定されている。

これによると、NCLB法におけるアカウンタビリティ・システムの最も重要な要件は以下の3点である。すなわち、①学力スタンダードと評価を基礎とする<sup>7)</sup>、②州内全ての公立学校及び学区に統一したアカウンタビリティ・システムを適用する<sup>8)</sup>、③公立学校を、児童生徒の学力達成という点でアカウンタブルな状態に保つために制裁的措置や報奨制度を講ずる<sup>9)</sup>、である。これらを充足するための基盤となる重要な要素がAYPであり、NCLB法のアカウンタビリティの各項<sup>10)</sup>も、AYPを中心に規定されている。

#### a) AYPの設定

AYPの設定に関しては、各州が独自にこれを行うことと規定されているが、その設定に関しては基本的な要件が設けられている。

まず、AYPの設定の前提として、州内全ての公立学校の児童生徒に対して、学力達成度に関する高水準のスタンダードを設定することが必要とされる。その上で、州の学力スタンダードを基礎としてAYPの設

定が行なわれる。また、AYPは統計的に処理可能であること、児童生徒の継続的な学力改善を導くものでなければならない。そして、州の学力評価システムに照らし合わせて、公立小学校、公立上級・下級ハイスクール（併設型やミドルスクールも含む）、学区の成長度が測定可能であるように設定される。

AYPにおける達成目標に関しては、年度ごとに公立学校全体の目標が設定されると同時にサブグループに配慮した目標も設定しなければならない。サブグループとは、具体的には、①経済的に不利な立場に立つグループ、②人種・民族的にマイノリティであるグループ、③障害を持つ児童生徒のグループ、④非英語話者のグループであり、その他、各州の実情に応じても設定可能である。このように、全ての児童生徒を対象とするものの、社会経済的に不利である場合や、人種的にマイノリティである児童生徒に配慮した基準を設定することは、「落ちこぼれを作らない」という法律の趣旨に則ったものでといえよう。

また、NCLB法では、AYPの設定における付加的指標（additional indicator）に関しても規定されている。具体的な事項としては、ハイスクールの卒業率（graduation rates）が規定されており<sup>11)</sup>、その他、出席率（attendance rates）や教員免許状の種類等に関しては、例示されるに留まり各州の自主的判断に任せ

られている。付加的指標の設定は、学力達成度の低い学校（low-performing school）の学校改善活動において、学力達成度のみからでは明確にし難い問題点を明らかにすることに寄与するとされている。

### b) AYPの達成度と学校改善活動

NCLB法では、州内の公立学校及び学区がAYPを達成できたかどうかを州教育委員会が評価するよう規定している。その方法は各州に任されており、州内の既存の学力評価システムや地域ごとの評価システムを応用することも可能である。また、評価と同時に、結果を保護者、教師、学校、地域に広く公開し、必要に応じて効果的な措置、例えば、保護者の学校参加、専門家の介入などを行なうことができる。

AYPを達成できない場合の学校改善活動（School Improvement）については5段階から構成される<sup>12)</sup>。AYPを2年連続して達成できなかった学校は改善を要すると見なされ、学校改善活動の対象となる。その後、改善が見られない場合は継続して学校改善活動が行われる。その内容に関しては、以下の表1のとおりである。

## 3 全米のアカウンタビリティ・システム構築の状況

NCLB法の制定に基づき、各州は連邦教育省に対して、自州のアカウンタビリティ・システムの構築状況をワークブックとして提出することが義務付けられた<sup>13)</sup>。提出されたワークブックは、NCLB法に則り審査され、連邦教育省より承認されることになる<sup>14)</sup>。ワークブックの作成の際には、アカウンタビリティ・システムを構築する際の重要な要素として、以下に記す10

表1 学校改善活動の内容

年度	内容
初年度	年度開始から3ヶ月以内に、保護者、学校のスタッフ、学区、外部の専門家等と協議の上、学校改善に関する計画を策定し実施する。
2年度	継続して技術的支援を行う。同時に、学校選択を可能にし、補足的な教育サービスを利用可能にする。
3年度	2年度と同様の活動に加えて、「矯正的活動（corrective action）」を行う。 「矯正的活動」とは、①目標達成の失敗に関係するスタッフの配置換え、②新たなカリキュラムの設定と実施、③学校の経営権の縮小、④外部の専門家の助言、⑤授業日数等の増加、⑥学校組織の再構築などがあり、この内、少なくとも1つを実施する。
4年度	上記の内容に加えて、学校の再構築（restructuring）のための準備に入る。
5年度	州法の規定に照らし合わせて、学校の再構築の計画を実施する。その内容は、①当該学校をチャータースクールとして再開校する、②校長を含め、全てまたは大部分のスタッフを配置換えする、③民間企業と契約を結ぶ、④州に経営権を委譲する、⑤その他、である。

表2 アカウンタビリティ・システム構築における原則の分類

アカウンタビリティ・システムの範囲と方法に関する原則	AYPの設定と内容に関する原則
①全ての公立学校及び学区への適応	③AYP（Adequate Yearly Progress）の設定
②全ての公立学校の児童生徒の対象化	④年度ごとの学力達成度の評価
⑤サブグループに対する考慮	⑥学力評価に基づくAYP設定
	⑦AYP設定における付加的指標
	⑧科目別の達成目標の設定
	⑨AYPの統計的有効性の確保
	⑩参加率

項の原則に則ることが求められる。すなわち、①全ての公立学校及び学区への適用、②全ての公立学校の児童生徒の対象化、③AYPの設定、④年度ごとの学力達成度の評価、⑤サブグループに対する考慮、⑥学力評価に基づく AYP 設定、⑦ AYP 設定における付加的指標、⑧科目別の達成目標の設定、⑨ AYP の統計の有効性の確保、⑩参加率、である。これらの10原則をその内容について分類すると、アカウントビリティ・システムの範囲と方法に関する原則と AYP の設定と内容に関する原則とに大別することができる(表2)。各州が提出したアカウントビリティワークブックには、それぞれの要素を達成する取り組みが存在するか否かについて記載されている。

(1) アカウントビリティ・システムの範囲と方法に関する原則と整備状況(表3)

アカウントビリティ・システムの範囲に関しては、州内全ての公立学校及び学区へ適用し、全ての児童生徒を対象とすること、そして、サブグループに対する配慮を行なうよう指示されており、これらについては多くの州で既に取り組みされている。例えば、州内全ての公立学校及び学区へ適用に関しては38州、全ての児童生徒を対象とすることに関しては39州が取り組んでいる。現在、取り組まれていない州においても、実施に関して州議会で審議中の報告もなされている。サブグループに対する配慮に関しても36州において、関係するシステムが構築されている。

方法に関する詳細な規定としては、原則①において、

表3 各州のアカウントビリティ・システム構築状況

	アカウントビリティシステムの範囲と方法に関する原則						AYPの設定と内容に関する原則				
	州内全ての学校及び学区を対象とする	全ての生徒を対象とする	サブグループの児童生徒を対象とする	学力達成スタンダードと統合する	報告カード(report card)の作成	報奨(rewards)及び制裁(sanctions)を有する	AYPの設定方法	毎年度、学校及び学区の成長を測定する	ハイスクールの卒業率	その他の付加的指標の使用	
アラバマ	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	
アラスカ	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	
アリゾナ	△	△	△	△	x	x	△	△	x	x	
アーカンソー	x	x	x	x	x	△					
カリフォルニア	x	x	△	x	x	△	x	x	x	x	
コロラド	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
コネチカット	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
デラウェア	x	x	x	x	x	x					
フロリダ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ジョージア	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ハワイ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
アイダホ	△	△	△	△	x	△	△	△	△	△	
イリノイ	△	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
インディアナ	△	x	x	x	x	x	△	△	△	x	
アイオワ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
カンザス	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ケンタッキー	△	x	x	x	x	△			△	x	
ルイジアナ	x	x	x	x	x	x			x	x	
メイン	x	△	△	△	x	△	△	△	△	△	
メリーランド	△	x	x	△	x	x	△	△	△	x	
マサチューセッツ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ミシガン	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ミネソタ	x	x	x	x	△	△	△	△	x	x	
ミシシッピ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ミズーリ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
モンタナ	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	
ネブラスカ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ネバダ	x	x	x	△	x	x	△	△	△	△	
ニューハンプシャー	x	x	x	x	x	x			x	x	
ニュージャーシー	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ニューメキシコ	x	x	△	△	x	x	△	△	△	x	
ニューヨーク	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ノースカロライナ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ノースダコタ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
オハイオ	△	△	△	△	x	△	△	x	x	△	
オクラホマ	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	
オレゴン	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ペンシルバニア	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	
ロードアイランド	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
サウスカロライナ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
サウスダコタ	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	
テキサス	△	△	△	△	x	△	△	x	△	△	
ユタ	x	x	x	x	x	△	△	△	x	△	
バーモント	x	x	x	x	x	△	x	△	△	x	
バーージニア	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ワシントン	x	x	x	x	△	x	x	x	x	x	
ウエストバージニア	△	△	△	△	x	△	△	△	△	△	
ウィスコンシン	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	
ワイオミング	x	x	x	x	x	△	x	x	x	x	

x: アカウントビリティ・システムとして実施するにあたり、州教育委員会および州議会の承認を得ている。  
 △: アカウントビリティ・システムの要素として提案されているが、現時点では承認が得られていない。  
 (空欄): 議会等に提出するために、政策形成の段階にある。

各州のアカウントビリティワークブックより発表者作成

アカウンタビリティ・システムは、学力スタンダードと結合すること、報告カード(Report Card)を作成すること、報奨制度(Reward)及び制裁制度(Sanction)を含むことが求められる。学力スタンダードとの結合に関しては40州、報告カードの作成に関しては40州において既に実施している。報奨制度及び制裁制度に関しては、28州において実施されており、他の項目と比べて少数ではあるが、他の多くの州(17州)において審議段階であるとされ、実施に向けての取り組みがなされている。

## (2) AYP (Adequate Yearly Progress) の設定と内容に関する原則と整備状況

AYP の設定に関して、設定方法を既に規定している州は28州、審議段階にある州は16州である。AYP の設定方法の具体的内容は、開始時の水準の設定、州全体の長期目標の設定、中期目標の設定からなる。また、AYP が年度ごとの学区及び学校の成長度を測定するのに利用すると規定する州は30州である。

AYP の内容に関しては、NCLB 法において、主として学力評価を基礎として設定するとされると同時に、その他の付加的な指標を加えてもよいとされている。具体的には、NCLB 法の中で卒業率が上げられているが、これを実施している州は33州である。また、これ以外の指標に関しても、各州の実情に合わせて追加してもよいとされており、37州で取り組まれている<sup>16)</sup>。

## 4 まとめと考察

以上、NCLB 法におけるアカウンタビリティに関する内容を手がかりに、州レベルにおけるアカウンタビリティ・システム構築の動向を概観した。それによると、およそ以下の諸点が指摘できる。

まず、米国におけるアカウンタビリティ・システムの構造面の特質に関して、NCLB 法の規定に基づいて以下の2点が指摘できるであろう。

第1に、各州の学力スタンダードを基盤とする AYP の設定についてであるが、アカウンタビリティ・システムの根幹を成すのはこの点である。数値化された指標を用いることによって教育成果の進捗状況の可視性を高めるとともに、学校間、学区間の比較を容易にする。すなわち、教育成果を示していない学校もしくは学区が明確になる。これによって、学校改善に関する様々な行財政的措置が可能になる。また、AYP の設定に関しては、サブグループに配慮して設定することが規定されているが、これは、人種・民族間や社会経済的格差による学力差の存在を背景に、その改善を狙う

ものとして特筆すべきであろう。

第2に、AYP を達成できない場合の学校改善活動について、NCLB 法においては、AYP を2年続けて達成できない場合の措置として5段階からなる改善措置が講じられている。そこでは、年度を経るにつれて、より抜本的な改善活動がなされることが規定しており、最終的には、学校運営権を州に移譲する段階にいたる場合がある。また、当該学校の児童生徒に対して、学区内の他の公立学校もしくはチャータースクールへ転校する選択権を認めることが原則的に規定されており、親の選択権の保障が法制化されている。

これら2点の内容は、米国のアカウンタビリティ・システムが、一定の基準を設定し、達成できない場合には学校改善活動という介入措置が採られるものであり、児童生徒の学力向上を外圧的に達成しようとする狙いが見て取れる。このような措置は、アカウンタビリティ・システムの構築に関して先進的な州では既におこなわれているが、連邦法として法制化することにより、米国全体が目指そうとする方向性をより明確に示していると言えるであろう。

次に、NCLB 法の制定に呼応した各州のアカウンタビリティ・システム構築の動向に関しては、連邦教育省に提出されたワークブックを手がかりに、およそ以下のことが指摘できるであろう。

NCLB 法の制定により提出が求められたアカウンタビリティワークブックに基づく、NCLB 法の制定によって示された10原則に則り、各州においてアカウンタビリティ・システムが整備されている。これによると、アカウンタビリティ・システムの範囲と方法に関しては、約40州で実施もしくは実施に向けての取り組みが行なわれている。AYP の設定に関しても約30州で実施されており、他の州でも実施に向けての取り組みが準備されている。したがって、NCLB 法で示されたアカウンタビリティ・システムの構造が基準となり、全米的規模で整備が進みつつあると言えよう。

最後に、本報告では、NCLB 法の制定により、全米規模で統一的な原則に則り、各州のアカウンタビリティ・システムが整備されつつある現状を明らかにすることはできた。しかしながら、米国の教育アカウンタビリティ政策における NCLB 法そのものの位置づけについての考察は未着手である。これについては今後の研究課題としたい。

## 【註】

1) 米国における1970年代の教育アカウンタビリティ政策の動向に関しては、岩永定「アメリカにおける

- 教育アカウントビリティ論とその諸政策」中島直忠編著『教育行政学の課題』教育開発研究所, 1992年, 447-474頁, 及び, 同「アメリカにおける教育アカウントビリティ政策の特質-1970年代を中心に-」『日本教育行政学会年報』第16号, 1990年, 167-181頁等において, 非常に精緻な研究の蓄積が存在する。
- 2) プッシュ政権は, 2002年1月に初等中等教育法の改正法「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法(No Child Left Behind Act of 2001)」を制定した。同法は, 前クリントン政権下の教育政策の枠組みを基本的に踏襲しており, その骨子は, ①学力テストの実施と結果の公表, ②連邦補助金の使用における州及び地方(学区)の裁量権拡大, ③読解力を中心とする基礎学力の向上政策への重点的投資, ④教育機会の選択拡大, の4点である。
- 3) 連邦教育省 HP より入手 (<http://www.ed.gov/admins/lead/account/stateplans03/index.html>)
- 4) 具体的には, 家庭教師や課外授業の実施等である。
- 5) *Letter to State and Local Education Leaders, outlining adequate yearly progress provisions under NCLB*, July 24, 2002. (<http://www.ed.gov/policy/elsec/guid/secletter/020724.html>)
- 6) Ibid.
- 7) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111 (b) (2) (A) (i)
- 8) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111(b) (2) (A) (ii)
- 9) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111(b) (2) (A) (iii)
- 10) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111(b) (2) (A) が, アカウントビリティに関して中心的に規定された部分である。
- 11) 卒業率とは, 所定の年数で卒業できた生徒の比率を示す。No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111 (b) (2) (C) (vi)
- 12) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1116
- 13) NCLB § 9302において, 連邦教育省と各州教育委員会及び学区教育委員会等と協力するよう規定されており, ワークブックの提出に関してもこの規定に則り行なわれた。
- 14) No Child Left Behind Second Anniversary Update, *The Achiever*, Vol.3 No.3 (February 15, 2004) によると, 2003年6月10日をもって, 全州のアカウントビリティ・システムが承認された。
- 15) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111 (b) (2) (C) (vi)
- 16) No Child Left Behind Act of 2001 Sec. 1111 (b) (2) (C) (vii)

(主任指導教員 河野和清)