

カリフォルニア州公立学校アカウンタビリティ法にみる 学校改善活動の特質と課題

酒井 研作

(2007年10月4日受理)

The Study of Public Schools Accountability Act in California:
Characteristics and Issues of School Improvement System

Kensaku Sakai

Abstract. The aim of this study was to clarify characteristics and issues of school improvement system in California's educational accountability system by analyzing articles of Public Schools Accountability Act of 1999. Since the 1980's, in the United States, the educational accountability system have been regarded as an effective strategy that resolves decline in academic achievement of students. Similarly, in the state of California, by the enactment of Public Schools Accountability Act, the systematic educational accountability system was structured. This educational accountability system consists of Academic Performance Index (API) as academic standard, award program for high performing schools, Immediate Intervention/Underperforming Schools Program (II/USP) and School Accountability Report Cards. As a result of this study, the main points clarified were as follows: (1) in the structure of this system, this system has two steps that are Local Intervention and State Sanctions. And ultimately, the state takes responsibility for the academic achievement of public schools in the state. (2) This system ensures the involvement of parents and community residents in the activity to improve school. This means an emphasis of external evaluation. (3) This system contributes not only the improvement of students' academic achievement but also the progress of the quality in instructional activity wholly. (4) The lack of clarity of school district's role is one of problems in this system. It is needed to development the unshaken functions of each school districts. (5) Similarly, that the involvement of parents and community residents in the activity to improve school is not workable substantially is pointed out as one of problems in this system, too.

Key words: accountability, educational low, school improvement

キーワード：アカウンタビリティ，教育法，学校改善

1 はじめに

1970年代，米国では，世界経済における国際競争力の低下と学校教育の荒廃を主たる背景として，教育改革の必要性が叫ばれるようになった。こうした中，1983年には『危機に立つ国家』が発表され，米国教育の改革は必要不可欠のものとして認識されるように

なった。これを契機に，各州では独自の教育改革を展開するようになった。また，連邦政府も教育問題を最重要課題の一つと設定し，積極的に関与するようになった。

米国の初等中等教育改革の焦点は，児童生徒の学力の向上に当てられている。その基本的な方向は，教育内容の基準化・共通化を図り，学区あるいは学校の主

体的で積極的な取り組みを引き出しつつも、教育成果に対するアカウンタビリティを問うものである。この方向性は、1990年代以降顕著になり、とりわけ、2002年には、連邦法「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)」が制定され、連邦政府補助金との関係で、各州において教育アカウンタビリティ制度が整備されるようになった。

全米で採られている教育アカウンタビリティ制度は、おおよそ次のような形態をとる。すなわち、学校で達成すべき教育目標・内容が設定され、その成果を公表することを軸に、成果を示した学校には賞を、示せない学校には罰を与えるという、いわゆる信賞必罰を制度化するものである。とりわけ、成果を示せない学校に対して罰を与えること、すなわち、行政機関が一定の権限を持ちつつ当該学校に介入していくことは、児童生徒の学力達成度の改善を図る上で最も直接的な手段であると言えよう。本報告で取り上げるカリフォルニア州においても、1999年の「公立学校アカウンタビリティ法¹⁾ (Public Schools Accountability Act : 以下、「PSAA」と略記)」の制定をもって、体系的な教育アカウンタビリティ制度が構築されている。同法においても、成果を示せない学校に対する介入・制裁措置は、重要な柱の一つとされている。

ところで、米国の教育アカウンタビリティ制度を扱った先行研究としては、制度構造の一部として介入制度を記述しているものは存在するが、主題として取り扱い考察を試みた研究は少なく、カリフォルニア州に関する近年の研究物としてはベッツ (Betts) らの研究²⁾があげられるが、この研究は、学区・学校間格差と介入制度を関連させて論じたものであり、介入制度それ自体の特質と課題の考察を試みる本研究とは趣旨が異なる。

以上の関心から、本稿では、カリフォルニア州の教育アカウンタビリティ制度における行政介入による学校改善活動を対象にし、同制度を構築するPSAAの条文を中心に分析することにより、その構造を明らかにする。加えて、PSAA施行後の政策評価を併せて検討することにより、その特質と課題について考察を加えることを目的とする。

2 カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度と行政介入による学校改善活動の構造

(1) カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度の概要

カリフォルニア州における教育アカウンタビリティ

制度は、1999年に制定されたPSAAを中心に構築されている。本法は、学校の教育目標を示し、その達成度を評価する州学力指数 (Academic Performance Index, 以下、「API」と略記)、教育成果を示せない学校 (low-performing school) に対する即時介入プログラム (Immediate Intervention/Underperforming Schools Program, 以下、「II/USP」と略記)³⁾、そして、教育成果を示した学校に対する報奨制度を規定している。本報告で取り上げる「行政介入による学校改善活動」とは、具体的にはII/USPを指す。また、これに加えて、学校アカウンタビリティ報告カード (School Accountability Report Card) の作成・公開が義務付けられ、カリフォルニア州において教育アカウンタビリティ制度を構築している。その構造は、図1に示すとおりである。

(2) 州学力指数 (Academic Performance Index)

APIはカリフォルニア州の教育アカウンタビリティ制度の基盤となる要素であり、州内の公立学校および児童生徒の学力成果と成長度を客観的な数値として表すと同時に、州全体および各学校の学力成長目標として利用される。具体的には、APIは200ポイントから1000ポイントまでの数値で示され、州全体のAPIの目標は全ての学校が800ポイントを上回ることで示されている⁴⁾。

APIに含まれる要素としては、法規上、各種学力テストの結果、出席率、卒業率、校内の全教員数に占める有資格教員の割合などがあり、数値化する上で60%以上を学力テストの結果で占めるとされている⁵⁾。しかしながら、実際には、カリフォルニア州スタンダード試験 (California Standard Tests)、標準学力テスト (Norm-referenced test) および、カリフォルニア

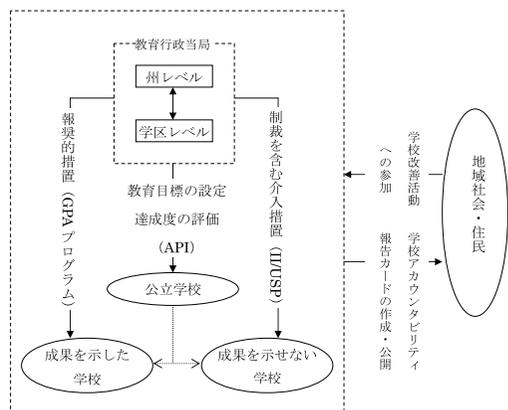


図1 カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度の基本構造

州高校卒業試験 (California High School Exit Examination) の3種の学力テストの結果から構成されることになっている。出席率や卒業率などの学力テスト以外の指標に関しては、現状では含まれておらず、2006-2007年度から含むように計画されている⁶⁾。APIの算出における具体的内容は、第2学年から第8学年においては、英語と数学、第9学年から第11学年においては、英語、数学、理科、社会の結果から算出される。各教科にはあらかじめウエイトが設定されており⁷⁾、学力テストにおける児童生徒の成績にこのウエイトをかけてAPIを導き出すことになる。

以上のように算出されるAPIは、当該学校の学力達成度を示すと同時に、次年度の成長目標を設定する基礎となる。すなわち、ある学校において、当該年度に算出されたAPIは次年度の成長目標を設定する際の基礎API (Base API) となる。この成長目標に関しては、PSAAにおいて、各学校の当該年度のAPIのポイントと州全体のAPI目標値である800ポイントとの差の5%、もしくはAPIにおける1ポイントの増加を規定している⁸⁾。ただし、民族的・社会的に不利な立場にある児童生徒に関しては、その学校のAPI成長率の80%と規定されている⁹⁾。州全体のAPI目標値を達成している学校に関しては、その水準の維持に努めるよう規定されている。また、州全体のAPI目標値を著しく下回る場合は、当該学校に十分な改善の余地があるとして、上記の5%以上の成長率を設定することも求められる。

また、APIに基づいて、州教育長は州内全ての公立学校を10段階のカテゴリーにランク付けする¹⁰⁾。このうち、カテゴリー5以下の学校が、II/USPの対象となる。

(3) 即時介入プログラム (Immediate Intervention/Underperforming Schools Program)

II/USPは、APIによるランク付けでカテゴリー5以下にある学校が、州教育長の指示に従い参加するプログラムである。II/USPは、学区による介入措置 (local intervention) の段階と州による制裁的措置 (state sanctions) の段階から構成されるが、以下では、それぞれの段階について概観する。

a) 学区による介入措置

II/USPの実施の際、学区教育委員会によって、外部評価者 (external evaluator) と学校現場-地域社会チーム (a broad-based schoolsite and community team) が任命される¹¹⁾。外部評価者は、州教育長によって候補者がリスト化され¹²⁾、学区教育委員会によって

任命される。任命された外部評価者は、当該学校の児童生徒の親・保護者から情報を収集した上で、以下のことを行わなければならない。すなわち、①親・保護者に、II/USPへの参加が適当である学校に選出されたことを文書で通知する、②校長の協力を得て、学校において会議を開催し、会議の開催に関しては、親・保護者に文書で案内を行う、③会議において、学力改善のために行われる学校評価活動について、親・保護者より意見・提言を求める、④親・保護者に、学校評価活動についての意見・提言を文書で行うことが可能であることを通知する、である。また、学校現場-地域社会チームの構成員は、大多数が学校現場外から任命され、当該学校の児童生徒の親・保護者が20%以上を占めるよう規定されている。

II/USPへの参加が適当であると判断された学校では、外部評価者と学校現場-地域社会チームが提携し、学力成果を示せない原因を究明するための調査を行う。この調査をもとに、学力改善についての提言を行い、学校改善のための改善活動計画 (action plan) が作成される。この改善活動計画は、少なくとも以下の全ての事項を含むものとされている。すなわち、①学校アカウンタビリティ報告カードによって明らかにされる学校と学区の調査、②児童生徒の学力改善の障害となる問題の明確化、③学校規模・学区規模での学力改善の戦略、④学校や学区の犯罪統計値に関する調査、⑤学力目標達成のための児童生徒の分析、⑥2年間の短期学力目標の設定¹³⁾、である。また、この内容以外にも、教員団体協約に違反しない限りにおいて、就業日数の増加や教職員の労働条件の変更を含めてもよいこととなっている。

改善活動計画は、学区教育委員会に提出され、適切であるか否かが検討される。改善活動計画は、学区教育委員会の承認を得た後、計画に関わる資金要求に関する書類を添付して州教育長に提出される。州教育長は、資金要求の妥当性を検討した上で州教育委員会に提言を行い、これを受け、州教育委員会によって資金要求を承認するかが判断される。州教育委員会によって、改善活動計画が承認された場合、州教育長は生徒一人当たり最高\$200、学校全体で最低\$50,000の助成金を配分する¹⁴⁾。

助成金を受けた後、12ヶ月以内に成果を上げることができなかった場合は、その原因を究明するための公聴会が開催される。その後、改善活動計画は引き続き実施されるが、改善活動計画作成当初とは異なり、地域特性に応じて教員団体協約の修正を行う交渉を行うこともある。

b) 州による制裁措置¹⁵⁾

学力改善に関する改善活動計画に対して、助成金を受けた後24ヶ月以内に、成果を挙げることができず、目標達成もできなかった学校は、州教育委員会より「学力成果を示せない学校 (low-performing school)」と判断される。この場合、助成金は引き続き配分されるが、当該学校に関する法的権利、職務、権限の全てが州教育長の下に移ることになる¹⁶⁾。州教育長は、州教育委員会・学区教育委員会との協議を経て、当該学校の校長を新たに任命する。この他にも、州教育長は以下の措置を行うことができる。すなわち、①児童生徒が他の公立学校へ移る際の条件整備、②親が直接、州教育委員会にチャータースクールを設立することを申請することへの許可、また既存の学校現場でチャータースクールを設立することの許可、③州教育長の監督下で、学校経営を高等教育機関、郡教育局、その他適切な教育機関へ委譲することの許可¹⁷⁾、④教職員の再任、⑤教員団体協約の再調整、⑥学校の再編、⑦閉校措置である。

また、上記の措置以外にも、州教育長は、州教育委員会の承認を得て、学校支援介入チーム (school assistance and intervention team) と契約することができる¹⁸⁾。学校支援介入チームの構成員は、州学力基準、学校経営、学力評価、学校と親との関係、学校改革戦略について高度な知識と技術を有する専門家から選抜される。学校支援介入チームは、改善活動計画の中でイニシアチブを取り、教職員、行政官、学区職員等と協力して活動し、現状における活動の評価、改善

活動計画の修正、目標達成のための財的資源・人的資源の活用方法の改善を行う。またその際、学区教育委員会は、学校支援介入チームの活動を支援する。

助成金を受けた学校が、36ヶ月以内で成果を挙げることができず、目標達成もできなかった場合は、引き続き州教育長の監督下におかれることとなる。

以上のような構造を成すII/USPに参加した学校は、自校の学校改善度に応じて図2のような流れを採る。まず、II/USPに参加した後、学区による介入段階において、2年連続でAPIの成長目標を達成した学校は、その時点でII/USPが終了する。逆に2年連続で改善されない、もしくはさらに悪化した場合は、州の統制下に置かれることとなる。上記のいずれにも属さない場合、すなわち、2年間のうちどちらか1年は改善がみられた学校は、引き続き学区による介入の段階に置かれる。この場合、次の1年間でAPIの成長目標を達成できた場合はII/USPの終了、そうでない場合は州の統制下に置かれることとなる。州の統制下に置かれた学校は、3年間のうち2年連続で十分な改善が見られた場合、II/USPが終了する。

3 II/USP 実施に対する政策評価¹⁹⁾

(1) II/USP 実施による学校改善

PSAA は公立学校における児童生徒の学力改善を目的としたものであり、II/USP は、その最も直接的な手段といえる。PSAA の施行後、初年度のII/USP参加校 (1999-2000年度) は、350校あった。これは、APIによるランク付けでカテゴリー5以下に該当する学校の約11%に当たる。これらの学校は英語話者 (English Language Learners) の割合が相対的に少なく (34%)、社会経済的に不利な立場にある児童生徒が多い (71%)。これらの学校はPSAAに則り学校改善活動を行なうことになるが、初年度の結果から見ると、APIの成長目標を達成した学校の割合は、II/USPに参加した学校では全体の63%、カテゴリー5以下でII/USPに参加していない学校では67%である。また、州の報奨プログラムに該当する学校に関しては、前者が62%、後者が66%であり、目に見える成果は現れていない。

続く、2000-2001年度、2001-2002年度においては、II/USPに参加した学校のAPIの成長目標を達成した学校の割合は、それぞれ50%、44%であり、増加してはいない。しかしながら、

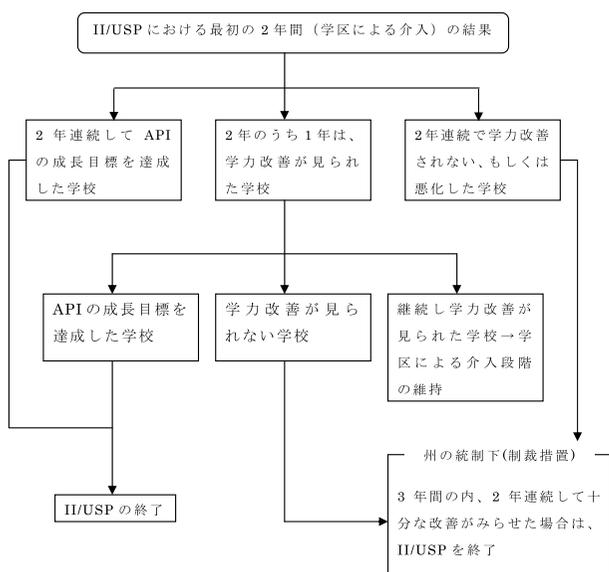


図2 II/USP のフローチャート

実際の API の得点に関しては、2000-2001年度が588ポイント、2001-2002年度が606ポイントであった。このことは、学力改善が進むにつれて、PSAA で設定される5%の成長率をクリアすることが困難になったことを示すと理解できる。しかしながら、API の得点が上昇していることから、II/USP は州全体での児童生徒の学力向上に寄与しているといえよう。

また、II/USP に参加した学校の校長及び教員は、自校のカリキュラムや授業が改善されたと感じている。例えば、校長の95%が、II/USP に参加したことにより、英語のカリキュラムが改善されたと述べ、94%が、自校の教員の授業が改善されたと回答している。同様に、教員の90%が、II/USP への参加を契機に、自らの授業実践を改善したと回答した。

その他の側面に関しては、児童生徒の出席率などの学力以外の側面にも改善が見られたとする他、校内の雰囲気そのものが改善されつつあるとの結果が示された。

(2) 改善活動計画の実施

II/USP に参加する学校は、自校の児童生徒の学力改善のために改善活動計画を作成し実行することがII/USP の主たる要素となる。この改善活動計画の特質に関して、II/USP に参加した学校全体の97%の校長、96%の教員が、改善活動計画を作成することで自校の問題点が明らかになると述べている。また同様に、各教科に沿ったアプローチの方法が見つかる、校内組織の改善につながるといった見解が得られている。

また、改善活動計画の作成・実施に関する外部評価者の役割としては、II/USP の初年度に協同して改善活動計画の作成に取り組むことが規定されており、2年目以降は各学校が任意で協同するか否かを定めることとされている。これに関して、II/USP に参加した学校で全体の56%の校長が2年目以降も外部評価者との協同で学校改善活動を行なっている。その内77%が、外部評価者と協同することで多くの便益があるとしている。

改善活動計画の実施に際した、学校運営における教員の見解としては、およそ9割の教員が、改善活動計画を実施する上で十分なサポート体制が整っているとしている。一方で、改善活動計画の実施及びその成果をあげる上で障害となる要素に関して、最も上位に挙げられる要素は、児童生徒の流動性である。次いで、学校改善に対する教員の抵抗、教室や学校設備の不適切性が挙げられる。

(3) 学区の役割

II/USP に参加する学校は、先述のとおり、まず学区による介入措置の段階に入る。この段階での学区が果たす役割や支援の内容に関しては、州全体で統一されてはおらず、学区間における格差がある。多くの学区は、学校レベルで行なわれている改革に対して監督しているに過ぎない。しかし、一方で、学区自らが改善活動計画の実施に干渉しすぎる場合もある。また、学区からのサポートについては、校長と教員との間で認識に相違が見られる。例えば、改善活動計画の実施に際して障害となる要素を、学区が除去しているという点に関しては、全校長の72%が同意しているのに対して、教員は全体の55%に過ぎない。全体的に、II/USP に対する学区の取り組みに関しては、校長は好意的に捉えており、教員はそれほどではない。

(4) 親・保護者・地域の参加

PSAA では、II/USP を実施する際、学校現場・地域社会チームの任命、公聴会の開催などを通じて、当該学校に係る親・保護者や地域の参加を求めている。しかしながら、この点は、達成しがたい問題であり、改善活動計画を実施する上で、親・保護者や地域の参加に焦点を当てているとする校長は、全体の90%にのぼるが、実際に改善されたとする教員は58%に留まる。

実態としては、いくつか少数の学校では、保護者コーディネーター (parent coordinators) や保護者センターなどを通じて、効果的に参加を促している学校も存在するが、これらは、例外的な学校であり、大多数の学校は、保護者参観などの行事のみに参加するという状態から改善されていない。

4 まとめと考察

以上、カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度における行政介入による学校改善活動 (II/USP) に関して、PSAA の条文の分析を通してその構造を明らかにし、カリフォルニア州教育局による政策評価を素材とし、II/USP の実態について概観してきた。これらを通じて、特質としておよそ以下の点を指摘できよう。

第1に、II/USP の構造に関してであるが、API によって測られる学力成果を示せない学校に対しては、まず、学区による介入措置が採られ、それでもなお改善が進まない学校は州の統制下に置かれることとなる。周知のとおり、米国において教育事項の最終管轄者は州であり、公教育の失敗の責任は、最終的に州に

帰結する。よって、II/USPにおいても、学区と州の2段階を踏むものの、最終的には州の管轄下に置かれ学校改善が行なわれるという構造になっている点が指摘できる。

第2に、同じく構造に関してであるが、II/USPでは、学区による介入の段階においては外部評価者と学校現場・地域社会チーム、州による制裁措置の段階では学校支援介入チームといった外部者が介入し、当該学校における学校改善活動をリードしていく。この際、当該学校の児童生徒の親・保護者や地域住民の参加が制度上確保されている。これは、児童生徒の学力改善活動に際しては、自己評価よりも外部評価の側面が強調されていると言える。

また、上述のような構造を成すII/USPの効果について、II/USPに参加する学校の中で、自校のAPI成長目標を達成できる学校の割合は、年々減少している。その一方で、APIの得点に関しては上昇傾向にある。従って、児童生徒の学力向上を目的としているという点では一定の効果を示しているといえよう。それに加えて、学力以外の側面に関しても、II/USPに参加することにより、カリキュラムや授業実践の改善が見られることや、出席率の向上といった校内の雰囲気改善が見られる点などは、II/USPが児童生徒の学力向上に寄与するのみならず、それを通じて学校全体の教育活動に効果的な影響を及ぼしているという点で意義深いと言えよう。

このように、児童生徒の学力改善には一定の効果を示しているII/USPであるが、課題がない訳ではない。まず、II/USPにおける学区の役割と支援の内容に関して、改善活動計画の実施における学区の役割は、州内で統一的ではなく不均衡が生じている。また、いくつかの学校現場からみると、干渉しすぎると認識されている学区も存在する。これは、PSAAにおいて学区の役割が明確に規定されていないことに起因しており、この点の明確化とその整備が、円滑な学校改善活動を実施していく上で、さらに整備が求められよう。

また、親・保護者や地域の参加という観点からも、一部では効果的に実施している学校も存在するが、大多数は、十分に実施できていない状況もある。PSAAは、学校改善活動に、親・保護者や地域などの参加を求めているが、これは、公教育の責任が、親・保護者や地域に対するものであることを意図していると考えられる。したがって、この点は課題として挙げられよう。

【註】

- 1) California Education Code § 52050-52058
- 2) Betts, J. R. and A. Danenberg, "The Effects of Accountability in California", Peterson, P. E. and M. R. West ed., *No Child Left Behind?*, Brookings Institution Press, 2003.
- 3) California Education Code § 52053-52055.53
- 4) California Department of Education, *API Description-Academic Performance Index*, 2004 (<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/ap/apidescription.asp>)
- 5) California Education Code § 52052 (a) (3) (A)
- 6) APIの開発に関して、カリフォルニア州では6年計画で実行している (State Board of Education, *The Academic Performance Index(API):A Six-Year Plan for Development (2001-2006)*, 2002/4/25)
- 7) 第2学年から第8学年では、英語に関してはNRTの結果が12%、CSTの結果が48%、数学に関しては、NRTの結果が8%、CSTの結果が32%を占めるよう設定されている。第9学年から第11学年では、英語に関しては、NRTが6%、CSTが35%、CAHSEEが10%、数学に関しては、NRTが3%、CSTが18%、CAHSEEが5%、理科に関しては、NRTが3%、社会に関しては、CSTが20%を占めるよう設定されている。
- 8) 例えば、2003年度のAPIが657ポイントである学校、すなわち州全体のAPI目標値を下回る学校では、州のAPI目標値である800ポイントとの差、つまり143ポイントの5%、7ポイントが成長目標として加算され、2004年度のAPI目標は664ポイントと設定される。
- 9) 例えば、学校全体のAPI成長目標値が10ポイントの場合、その80%の8ポイントが民族的・社会的に不利な立場にあるグループの目標点になる。
- 10) 10段階のカテゴリーでは、カテゴリー1が最低で、カテゴリー10が最高である。
- 11) California Education Code § 52053.5. § 52054.
- 12) 外部評価者 (external evaluator) の資格に関しては、州教育委員会の承認を得て、州教育長が確定する。
- 13) 短期学力目標は、学力テスト・卒業率・出席率・学校人事・その他州教育委員会によって示された指標によって設定される (California Education Code § 52054(d)(6))。
- 14) California Education Code § 52054.5
- 15) 2004年現在、州の統制下に置かれている学校は

110校である。

- 16) California Education Code § 52055.5
- 17) ただし、州教育長自ら学校経営を行うことはできない。
- 18) California Education Code § 52055.51
- 19) Anne. E. Just and others, *Immediate Intervention/Underperforming Schools Program (II/USP): How Low Performing Schools in California Are Facing*

the Challenge of Improving Student Achievement, Research Summary (California Department of Education, Division of Policy and Evaluation, 2001, 2002, 2003). この調査は、1999年から2002年までにおけるII/USPの効果について調査したものであり、個別学校への訪問調査及びII/USP参加校への質問紙調査から成る。

(主任指導教員 河野和清)