

《研究論文》

カリフォルニア州における教育アカウンタビリティ 制度に関する一考察

— 州学力指数 (Academic Performance Index) を中心に —

広島大学大学院 酒 井 研 作

ABSTRACT

Educational Accountability System in California:
The Academic Performance Index

Kensaku SAKAI

Graduate Student, Hiroshima University

This paper identifies the characteristics of educational accountability system in an American state of California by principally analyzing the Public Schools Accountability Act, which stated in the California Education Code: 52050-52058 with a particular focus on the Academic Performance Index (API).

The main points which were clarified in the analysis are as follows; (1) in the California educational accountability system, the standard setting, the intervention/sanction, and the reward program and reports are systematically provided; (2) in the content of the API, an improvement in the academic performance is only aimed at an outcome at school education; and (3) for the setting of the API, a continuous progress in the academic performance is in response to the external demands and pressures.

1. は じ め に

本稿は、カリフォルニア州における公立学校アカウンタビリティ法 (Public Schools Accountability Act of 1999, 以下「PSAA」と略記) を中心とする教育アカウンタビリティ制度に関して、その構成要素の1つである州学力指数 (Academic Performance Index, 以下「API」と略記) を中心に分析することを通じて、その制度的特質について考察を加えることを目的とする。

我が国では、1998年、教育における地方分権の推進や規制緩和の流れを受け、第16期中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』が出された。この答申では、改革の方向性として「学校の自主性・自律性の確立」が打ち出されている。その重要な事項の一つとして、「地域住民の学校運営への参画」が提言されており、学校の経営責任の明確化、学校教育における保護

者や地域住民への説明の責任、学校の自己評価が重要視されている。そこでは、教育分野におけるアカウンタビリティの確保がいかに重要であるか示されている。

一方、米国においては、1960年代から70年代にかけて、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。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でもあった。かかる状況下で、納税者である市民は、学校に教育費に見合うだけの成果をあげて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¹。このようなアカウンタビリティへの関心は、1980年代以降の教育改革の中で、教育の質的水準の向上といった問題と密接に関連して重要視されるようになり、教育のアカウンタビリティの向上・確保が重要課題の一つとして設定された。連邦レベルでの動向に合わせて、各州においても、教育アカウンタビリティに関する法制化が積極的に取り組まれてきている²。教育専門誌Education Weekによると、この米国における教育アカウンタビリティ制度は、①学力評価(Assessment)、②教育成果に関する学校の報告(Report Cards)、③学校評価(Rating)、④報奨制度(Rewards)、⑤援助制度(Assistance)、そして⑥制裁的措置(Sanctions)の6点の要件から構成されると指摘している。

カリフォルニア州においては、1999年、PSAAの制定により体系的な教育アカウンタビリティ制度が構築され、同州における教育アカウンタビリティ制度は上記の要件を全て満たしている。その意味において、カリフォルニア州の事例は米国の教育アカウンタビリティ制度の典型として捉えることが可能であろう。したがって、かかる制度についての考察は今後の我が国の状況を顧みても十分な示唆を与えうるものであると考えられる。

以上のような関心から、本稿では、カリフォルニア州を事例として、主にPSAAにより規定される教育アカウンタビリティ制度に関して、その重要な構成要素であるAPIに着目しつつ分析することにより、制度的特質について考察を加えるものとする。

2. 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の基本的構造

カリフォルニア州では、PSAA制定以前、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ていた。これに加えて、1999年、PSAAが制定されることにより、PSAAと学校アカウンタビリティ報告カードを組み合わせることにより、体系的な教育アカウンタビリティ制度が構築されたといえよう³。PSAAは、以下の3つの要素、すなわち、①州学力指数(The State Academic Performance Index、以下「API」と略記)、②学力成果の低い学校に対する即時的介入プログラム(The Immediate Intervention/Underperforming Schools Program、以下「II/USP」と略記)、そして③学力成果もしくは学力改善度の高い学校に対する報奨プログラム(Governor's High Achieving/Improving Schools Program)から構成される。

(1) PSAAの構造

a. 州学力指数(API)

APIとはPSAAの中でも、学校の達成度・改善度を測定するための重要な基準であり、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の土台となる要素である。また、法規上、APIは各種学力達成テストの結果、出席率、卒業率、全教員数に占める有資格教員の割合などから構成され⁴、その設定に関しては、州教育委員会の承認を得て、州教育長が行う。州教育長は、

前年度のAPIに基づき、当該年度のAPIを設定する⁵。

APIには、州全体の学力目標を定めたものと学校独自の学力達成目標を定めたものが存在し、各学校はこの指数に基づき教育活動を行うことになる⁶。このようにして設定されたAPIは、①各学校のランク付け⁷と②学校アカウントビリティ報告カードの記載事項に活用される。APIを学校のランク付けに活用することによって、介入措置や報奨制度の対象となる学校が明らかになる。また、州教育長は、API作成、学校改善活動の実施に関して、州教育長及び州教育委員会に助言を与えることを目的に、諮問委員会(Advisory committee)を設立する。諮問委員会の委員は州教育局から派遣され、その任期は2年以内と定められている⁸。

b. 学力成果の低い学校に対する即時的介入プログラム (II/USP)

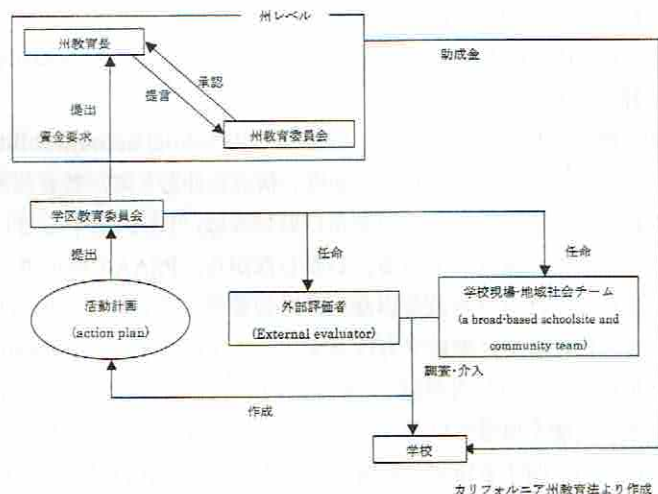
II/USPは、学力テストにおける成績が低かった場合やAPIの成長目標を達成できなかった場合に、学校が、州教育長の指示により参加するプログラムである⁹。II/USPは、学区による介入措置(local intervention)の段階と州による制裁的措置(state sanctions)の段階から構成される。

学区による介入措置(図1参照)の段階では、学区教育委員会によって任命された外部評価者(external evaluator)と学校

現場-地域社会チーム(a broad-based schoolsite and community team)が、当該学校の低学力の原因を調査した上で、学校改善のための活動計画を作成し、州より助成金を受け、活動計画を実行していく。外部評価者は、学校の学力改善活動に関して、専門的知識を有する、または実績があるものとされ、州教育長によって、その任命基準が設定される。学校現場-地域社会チームは、その構成員の20%以上が、当該学校の児童生徒の親・保護者であるよう選出される。

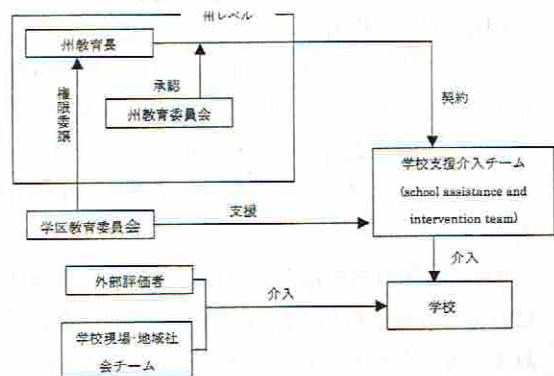
その後、2年間で改善が見られない学校に関しては、州教育委員会より低学力校(low-performing school)と判断され、州による制裁的措置(図2参照)の段階に移行する。ここでは、当該学校に関する法的権利、職務、権限の全てが州教育長の下に移ることになり¹⁰、州教育長は、当該学校の閉校措置を含む制裁的措置を取るこ

図1 学区による介入措置



カリフォルニア州教育法より作成

図2 州による制裁的措置



カリフォルニア州教育法より作成

とができる。また、州教育長は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¹¹。学校支援介入チームは、カリキュラム、州の学力内容と学力スタンダード、学校経営、学力評価などに関して高度な専門的知識と技術を有し、学区教育委員会の支援を受け、活動計画の中でイニシアチブを取り、学校改善活動を実施していく。

c. 学力成果もしくは学力改善度の高い学校に対する報奨プログラム (Governor's High Achieving/Improving Schools Program)

学力成果もしくは学力改善度の高い学校に対する報奨プログラム¹²は、APIにおける成長目標を達成、もしくはそれを超える成長を遂げた学校に与えられる報奨であり、その形式には金銭的報奨と非金銭的報奨が存在する。金銭的報奨は、学校及び生徒を基準に与えられ、適正な予算の範囲内で、生徒一人当たり\$150を最高額に授与される。また、数年間継続的に改善が見られる学校に関しては、年次賞与 (annual bonuses) が与えられることになる。また、非金銭的報奨には、優秀校としての認定、優等生名簿 (Honor roll) への記載、州知事及び議会による公的な賞賛がある。

(2) 学校アカウンタビリティ報告カード (School accountability report card)

教育アカウンタビリティ制度の構成要件として、教育成果に関する報告書の作成が組み込まれている。カリフォルニア州においては、PSAAを中心として、体系的な教育アカウンタビリティ制度が確立している。しかしながら、PSAAの構成要件の中には、教育成果に関する報告書の規定は設けられていない。この要件については、PSAA制定以前よりカリフォルニア州教育法によって、学校アカウンタビリティ報告カード (School Accountability Report Card) として規定されていた¹³。現在でも、この学校アカウンタビリティ報告カードは教育成果を広く公開する機能を担っている。報告カードの内容は多岐にわたっており、学校のプロフィール、生徒の学力に関する情報、授業に関する情報、教職員に関する情報、財政に関する情報などが必要な情報として規定されている¹⁴。各学校は、学区教育委員会が作成するフォーマットに沿って、報告カードを作成することが義務付けられている。このようにして、作成される報告カードは、インターネット上で公開されることが義務付けられており¹⁵、市民は誰もが、州内のどの学校の情報であれアクセスできるようになっている。

3. 州学力指数 (API) の内容と設定方法

(1) APIの目的と内容

先述のとおり、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の基礎となるAPIは、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ことを目的としており、州全体および各学校の学力成長目標になる。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ある¹⁶。

APIに含まれる指標としては、法規上、各種学力テストの結果、出席率、卒業率、全教員数に占める有資格教員の割合などから構成され、その60%以上を学力テストの結果で占めるとされている。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, 以下「CST」と略記)、標準学力テスト (Norm-referenced test, 以下「NRT」と略記)

表1 基礎APIとAPI目標の算出方法（2003-04年度）

| | 第2-8学年 | | 第9-11学年 | | |
|----------------------------------|--------|-----|---------|-----|--------|
| | NRT | CST | NRT | CST | CAHSEE |
| 英語 (NRT) (CST) | 12% | 48% | 6% | 35% | |
| 英語(計) | 60% | | 10% | | |
| 数学 (NRT) (CST) | 8% | 32% | | | |
| 数学(計) | 40% | | 5% | | |
| 合計 | 100% | | 26% | | |
| 英語 (NRT) (CST) (CAHSEE) | | | 3% | 18% | |
| 英語(計) | | | 51% | | |
| 数学 (NRT) (CST) (CAHSEE) | | | | | |
| 数学(計) | | | 26% | | |
| 理科 (NRT) | | | 3% | | |
| 社会 (CST) | | | | 20% | |
| 合計 | | | 100% | | |

California Department of Education, Policy and Evaluation Division, January 2003より作成

および、ハイスクール卒業試験（California High School Exit Examination, 以下「CAHSEE」と略記）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、現状では含まれず、2006-2007年度から含むよう計画されている¹⁷。

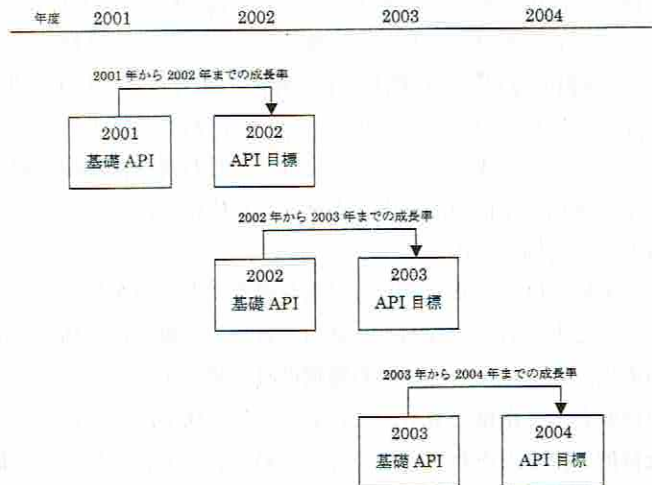
APIの算出における具体的内容は、表1に示すとおりである。第2学年から第8学年においては、英語と数学の結果から算出され、英語に関してはNRTの結果が12%、CSTの結果が48%、数学に関しては、NRTの結果が8%、CSTの結果が32%を占めるよう設定されている。第9学年から第11学年においては、英語、数学、理科、社会の結果が対象となり、英語に関しては、NRTが6%、CSTが35%、CAHSEEが10%、数学に関しては、NRTが3%、CSTが18%、CAHSEEが5%、理科に関しては、NRTが3%、社会に関しては、CSTが20%を占めるよう設定されている。すなわち、これらの各種学力テストにおける児童生徒の成績を上記のウエイトをかけて算出しAPIを導きだすこ

とになる。

図3 API設定方式

(2) APIの設定と設定方式

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、図3に示すとおり、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。



California Department of Education, Policy and Evaluation Division, October 2002より作成

次年度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¹⁸。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。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。

4. お わ り に

以上、カリフォルニア州における、PSAAを中心とする教育アカウンタビリティ制度について、APIを中心に、その制度構造を明らかにしてきた。PSAAの制定により、APIという達成すべき明確化された基準が示され、各学校はAPIに基づき、その教育成果が評価されることとなった。その結果、十分な教育成果を示せない学校は、II/USPへの参加という形式で学区の介入や州による制裁措置を受ける一方で、教育成果を示した学校には報奨的措置が取られることが法制化された。また、学校アカウンタビリティ報告カードは、学校教育に関する情報を地域社会や親に還元する役割を持つ。このような制度の運用において、基盤となる最も重要な要素がAPIである。以上を踏まえて、カリフォルニア州の教育アカウンタビリティ制度の特質について、以下の点が指摘できるであろう。

第1に、APIの構成に関して、法規上は学力テストの結果に加えて卒業率や出席率などを含めることとされているが、現状では、NRT、CST、CAHSEEという学力テストの結果のみで構成される点である。その内容を見ると、第2学年から第8学年においては英語と数学の結果であり、第9学年から第11学年においても、理科や社会が追加されるが、割合として英語と数学の比重が大きい。すなわち、学校教育において求められる成果として、英語と数学を中心とする学力が重視されていることが看取できる。さらに、カリフォルニア州においては、APIは開発段階にあり、2006年度からは出席率や卒業率といった、学力以外の指標も取り入れることが計画されているが、いずれにしても、数値化される指標を用いていることに特色があるといえる。

第2に、APIの運用方式に関しては、年間の教育成果として算出されたAPIを基礎として、次年度達成すべき目標が設定される点である。すなわち、学力成果が示せない学校に関しては毎年度向上していくことが求められることになる。これは、II/USPや報奨プログラムとの関係で、児童生徒の学力達成度を他律的に向上させていく仕組みになっており、教育アカウンタビリティ制度の特質として指摘できるであろう。

以上、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ついて、同制度において重視されることがら、すなわち、英語や数学に代表される学力の向上が学校の教育活動に求められている点、さらに、介入措置や報奨措置と関連することにより、それが他律的に進められている点が特質として指摘できた。このような制度構造は、児童生徒の学力向上を図る手段として、明確な目標の設定とそれを達成させるためのシステムを体系的に構築しているという点では、意義深いと捉えることもできる。しかしながら、教育目標が学力テストの結果に代表される数値化

可能な指標に限定されている点については、学力をいかに捉えるかという問題とも関連して、さらに議論を重ねなければならない。また、他律的に教育目標が設定されることについては、学校現場における自律性の減退の可能性も考えられる。本稿では、主として法規をもとに制度構造の特質を検討しに過ぎずこれらの問題については言及できなかった。これについては今後の検討課題としたい。

5. 註

- 1 1960年代から1970年代にかけての、アカウンタビリティ政策に関しては、岩永定「アメリカにおける教育アカウンタ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、同「アメリカにおける教育アカウンタビリティ論とその諸政策」中島忠直編著『教育行政学の課題』教育開発研究所、1992年、447—474頁に詳しい。
- 2 全州教育協議会(Education Commission of the States)の報告書「Performance-Based Accountability System 1999」によると、教育アカウンタビリティに関して、何らかの形で法規定を設けている州は47州存在する。
- 3 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の構造的側面に関しては、拙稿「米国における教育アカウンタビリティに関する研究—カリフォルニア州公立学校アカウンタビリティ法(PSAA)を中心に—」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第48巻第一部、2003年、359—364頁を参照されたい。
- 4 APIの構成要素に関しては、California Education Code § 52052(a)(3)(A)において、少なくとも、その60%は学力テストの結果から構成されるよう規定されている。
- 5 前年度のAPI達成状況により、Base APIが算出される、これに最低5%の成長を加味したものが今年度のAPIである。
- 6 California Education Code § 52052において、オルタナティブスクールや小規模校は、選択的アカウンタビリティシステム(alternative accountability system)に該当し、当該学校の事情を反映したAPIを受け取ると規定されている。
- 7 APIの達成度に準じて、各学校は1～10のカテゴリーとしてランク付けされる。カテゴリー1が最低ランクであり、カテゴリー10が最高ランクである。
- 8 2001—2003年の諮問委員会の委員は27名で構成されている。California Education Code § 52052.5
- 9 1999年、このプログラムに参加した学校は430校であった。
- 10 California Education Code § 52055.5
- 11 California Education Code § 52055.51
- 12 GPAプログラムでは、II/USPに参加している学校を含め、全ての学校がその選考対象となる。California Education Code § 52057.
- 13 学校アカウンタビリティ報告カード(School Accountability Report Card)に関する規定は、California Education Code § 33126・§ 33126.1・§ 33126.5・§ 35256・§ 35256.1・§ 35258・§ 41409.3において規定されている。また、学校報告アカウンタビリティに関しては、葉養正明『米国の「学校の自律性」に関する研究』多賀出版、2001年において、SBMを支える制度として詳述されている。
- 14 California Education Code § 33126, § 41409.
- 15 California Education Code § 35258.
- 16 California Department of Education, *API Description - Academic Performance Index*, 2004 (<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/ap/apidescription.asp>)
- 17 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)。
- 18 California Education Code § 52052