

《研究論文》

カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度に おける表彰制度の構造と特質

広島大学大学院 酒 井 研 作

ABSTRACT

Educational Accountability System in California:
The Framework and Characteristic of the Award Program

Kensaku SAKAI

Graduate Student, Hiroshima University

The aim of this study is to analyze the framework and characteristic of the Award Program based on the educational accountability system in American state of California.

The educational accountability system in an American state of California is provided by the Public Schools Accountability Act, which stated in the California Education Code: 52050-52058. This system has the Academic Performance Index (API) as the most important element. API shows academic performance and numerical performance target of public schools. If the school achieves their API performance target, the school receives an award.

The award program based on API contains Governor's Performance Awards and Certificated Staff Performance Incentive Awards. The subject of Governor's Performance Awards is all public schools in California. The school that receives Governor's Performance Awards gains \$150 a student. The subject of Certificated Staff Performance Incentive Awards is staff of the school ranked at statewide API rank in deciles 1 through 5 last year.

The result of the study clarifies following main points: (1) The educational accountability system in California emphasizes evaluation of school as an organization. (2) The award programs based on API is given to schools with eligibility to receive money. And (3) The award programs based on API intent to motivate the schools that achieve lower academic performance. But those costly award programs cause a financial crisis in the state.

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が展開されるようになり、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システム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、学校教育において達成すべき教育内容・目標が設定され、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。米国の教育アカウンタビリティ制度を扱った先行研究¹⁾においては、制度構造の一部として表彰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管見の限り見当たらない。しかしながら、賞として与えられる報奨が、その後の教育活動に少なからず影響を及ぼすことは容易に想定でき、学力向上を志向するシステムにおいて重要な要素であることは否定できないと考えられる。

以上の関心から、本研究では、カリフォルニア州の教育アカウンタビリティ制度に関わる表彰制度を対象にし、同制度に関わる表彰制度がいかなる構造であるかを明らかにし、その特質について考察を加えることとする。また、その際、州内のその他の表彰制度を併せて検討することにより、特質をより明確にするための比較素材とする。

2. カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度における表彰制度の位置づけ

(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「公立学校アカウンタビリティ法 (Public Schools Accountability Act: 以下、「PSAA」と略記)」²⁾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標 (Academic

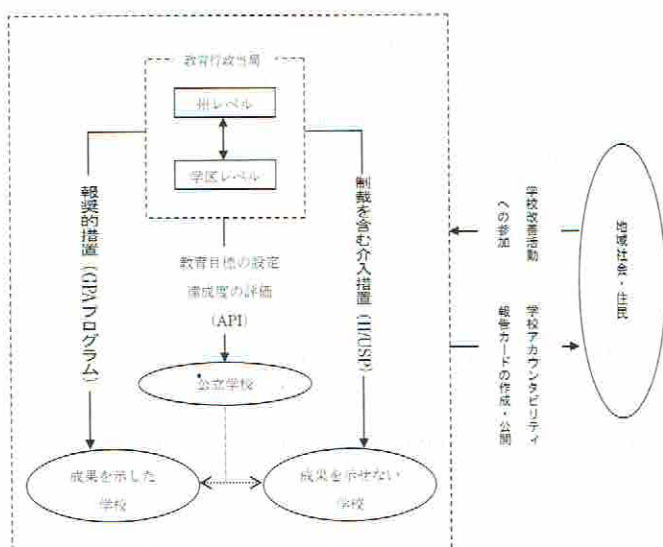


図1 カリフォルニア州教育アカウンタビリティ制度の基本構造

Performance Index:以下、「API」と略記)、教育成果を示せない学校 (low-performing school) に対する介入制度³、そして、教育成果を示した学校に対する表彰制度を規定している。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。以下、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APIについて概観した後、同制度における表彰制度の構造を明らかにする。

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

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同時に、州全体および各学校の学力成長目標になるものである。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¹。

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⁵。しかしながら、実際には、APIは開発途上にあり、現状では、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) 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のみ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ェ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ェイトをかけて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。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⁸。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。

3. カリフォルニア州における表彰制度の構造

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報奨制度には、州知事による表彰プログラム (Governor's Performance Awards: 以下「GPAプログラム」と略記) と、教職員に対する表彰プログラム (Certificated Staff Performance Incentive Awards: 以下、「CSPIAプログラム」と略記) が存在する。この内、PSAAの条文において規定されているプログラムは、GPAプログラムであり⁹、CSPIAプログラムはPSAA以外の条文で規定されるプログラムである¹⁰。しかしながら、両者ともAPIを基礎としているため、双方とも教育アカウンタビリティ制度の要件として捉えることができる。また、カリフォルニア州における表彰制度は、上記のプログラム以外にも、年間最優秀教員プログラム (California Teacher of the Year Program) も存在する。

本稿では、APIを基礎とする表彰制度の特質を浮き彫りにするために、併せて構造を明らかにすることとする。

(1) 州知事による表彰プログラム (Governor's Performance Awards)

GPAプログラムは、PSAAにおいて規定されており¹¹、その一部を構成するものである。GPAプログラムは、法規上、APIの成長目標を達成するか、それ以上の成長を示した学校に対して与えられる金銭的・非金銭的表彰のことである。金銭的表彰としては、生徒1人当たり、最高150ドルが与えられる。非金銭的表彰としては、優秀校として認定 (honor roll) や州知事及び州議会による公的な賞賛などが含まれる。また、管轄下に、GPAプログラムに該当する学校を有する学区や郡教育委員会は、州教育委員会に対して、当該学校に対する権限の放棄 (waiver) を要求できる。これが認められると、学区や郡教育委員会は、州法及び連邦法の範囲内で、各学校の継続的な学校改善活動のために柔軟な財政支出を行うことが可能になる。

PSAAによって規定されるGPAプログラムは、州内の全ての公立学校を対象とする。すなわち、GPAプログラムでは、優秀な学力成果を示した学校に対してのみ与えられるものではなく、学力成果を示すことができず、学区や州の介入及び制裁措置を受けている学校であっても、APIの数値において著しい成長を示すことができれば受賞の対象となるのである。

受賞の条件は、条文上はAPIにおける目標値を達成した学校と規定されている。具体的には、2001-2002年度においては、前年度のAPIから5%以上の成長を示すか、5ポイント以上の増加を示すこと、在籍するサブグループ¹²が当該学校のAPIの目標値の80%以上の成長を示すか、4ポイント以上の増加を示すこと、Stanford 9への参加率が、小学校、ミドルスクールでは95%以上、ハイスクールでは90%以上であることとされている。これらの条件を満たす学校には、児童生徒数に応じた金額が配分される。その用途に関しては、各学校が独自に決定し、学校全体のために活用することが求められる。

しかしながら、GPAプログラムは、2001-2002年度以降実施されていない。その主な原因としては、州財政の危機的状況があげられている。カリフォルニア州はこの状況を改善するために種々の方策が採られており、その一環として、GPAプログラムの停止が定められた。州財政の回復が見られ次第、再開するよう予定されている。

(2) 教職員に対する表彰プログラム

カリフォルニア州では、GPAプログラムが学校全体を対象とするのに対して、教職員個人に対する表彰制度として、先述のCSPIAプログラムと年間最優秀教員プログラムが存在する¹³。このうち、教育アカウンタビリティ制度と関連する、すなわち、APIを基礎とした表彰制度は、CSPIAプログラムのみである。本節では、APIを基礎とする表彰プログラムを、APIを基礎としない表彰制プログラムと比較的に検討するため、両プログラムを概観することとする。

a. 教職員表彰プログラム (CSPIAプログラム)

先述のとおり、CSPIAプログラムはPSAAに規定されるものではなく、1999年に制定された「教職員報奨法 (The Certificated Staff Performance Awards Act)」によるものである。表彰の対象は、GPAプログラムが全ての公立学校を対象とするのに対して、学力達成度の低い学校 (underachieving schools) の教職員 (teachers and other certificated staff) が対象である。ここでいう学力達成度の低い学校とは、APIにおけるランク付けで1から5のカテゴリーに位置

する学校を指す¹¹。

受賞の条件は州教育委員会が決定することと規定されている。2001-2002年度においては以下の3条件があげられている。すなわち、①前年度のAPIポイントが、当該学校のAPI成長目標の2倍以上増加している学校、②在籍するサブグループが、当該学校のAPI成長目標の2倍の80%の成果を示す学校、③Stanford 9への参加率に関して、小学校、ミドルスクールでは95%以上を達成すること、ハイスクールでは90%以上を達成することである。これらの条件をすべて満たす学校に所属する教職員が、プログラムの対象となる。

受賞者の選定は、学区教育委員会が州教育局に報告するという形式で行われる。学区教育長は、管轄下にあるプログラム対象校について、当該学校のAPI成長値やStanford 9の参加率などの資料を示し、プログラムの対象としての確であることを証明する。その上で、当該学校の教職員数を報告する。また、当該学区における排他的代表者 (exclusive representative) についても同時に報告する。

受賞対象の学校が決定されると、州教育長は、学区とチャータースクールに金銭を配分すると同時に、当該学区の排他的代表者に通知を行う。通知を受けた排他的代表者は学と交渉し、実際に授与される金額について交渉し決定することになる。この交渉において合意に至らなかった場合、もしくは、排他的代表者が実際に受賞される教職員を適切に代表していない場合は、当該学校の教職員の基本給与 (base salary) の一定割合¹²が授与されることになる。

実際に配分される額は、所属する学校のAPI成長度によって図2のように序列化される。すなわち、最も高い成長度を示した学校から、およそ1,000人の教職員には25,000ドル配分される。次に、3,750人までの教職員には、10,000ドル、続く7,500人の教職員には、5,000ドル配分される。

CSPIAプログラムが実施された初年度 (1999-2000年度) は、実際に受賞した学校は、小学校が209校、ミドルスクールが54校、ハイスクールが31校であり、プログラム全体に要した金額は、1億ドルである。しかしながら、次年度 (2000-2001年度) からは実施されていない。その原因は、先述のGPAプログラムと同様に州財政の危機的状況である。

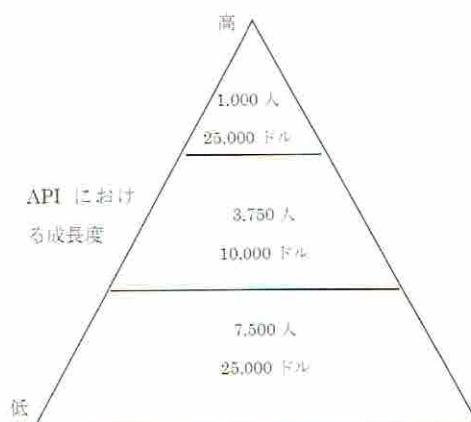


図2 CSPIAプログラムにおける配分方式

b. 年間最優秀教員プログラム (Teacher of the Year Program)

カリフォルニア州における年間最優秀教員プログラムは、1972年創設され今日まで継続しているプログラムである。このプログラムでは、州内で最も模範的な教員を5名選出する。その内1名は、カリフォルニア州の代表として、全米の年間最優秀教員プログラムの候補者となる。

カリフォルニア州の年間最優秀教員プログラムは、州内すべての教員を対象とするのみならず、図書館司書などの、教員に準ずる職に就いている者であっても、校内の教育活動に貢献したと認められる場合、その対象となりうる。選出に当たっては、まず、学区及び郡教育委員会単位で、それぞれの候補者を選出する。候補者の人数は、5,000人に1人の割合とされ、教員数が5,000

人に満たない学区や郡教育委員会は1人の候補者を選出して、州教育局が定めるフォーマットに則った書類を作成して提出する。これら学区や郡教育委員会からの候補者を受けて、州教育局において5名を決定する最終選考が行われる。

最終選考に際しては、3段階の手順が採られる。まず、学区及び郡教育委員会から提出された書類の精査・評価である。その際、州教育局内に、行政官、専門家、過去に年間最優秀教員として選出された経験を持つ教員から構成される選考委員会(selection committee)を召集する。選考委員会は次の4つの観点から評価していく。すなわち、第1に、専門職としての職能成長の程度である。これは、研修の回数や教授活動の記録などから判断される。第2は、教育活動への貢献度である。これは、同僚教員のスキルの向上に対する貢献の程度、学校内外における教育開発活動への取り組み、地域社会との連携の程度から評価される。第3は、学校内でのリーダーシップ、教育問題へのアプローチの方法、コミュニケーション能力といった個人の特性に関する事項である。そして第4は、教員としてのスキルである。これは、教授活動における戦略や方法、児童生徒の評価方法、教室の雰囲気作りなどである。この書類選考を通過した場合、次に訪問観察を受ける。最後に州教育長の面接を受けることとなる。これらを通じて、5名の教員が年間最優秀教員として認定される。

年間最優秀教員として認定された教員は、講演会やメディア等を通じて、自らの教育実践を公開するのみならず、カリフォルニア州が直面している教育問題についての意見や提言を述べることもある。これらを通じて、州内の学校改善活動や教員の職能成長に貢献することとなる。

また、このプログラムにおいて年間最優秀教員と認定されても、金銭的な報酬は与えられない。認定された教員は、自らの教育実践の価値が認められるといった名誉を得るに留まる。

4. おわりに

以上、カリフォルニア州教育アカウントビリティ制度における表彰制度について概観してきた。先述の通り、同州の教育アカウントビリティ制度とは、数値化される明確な目標を設定し、それを達成できた学校には賞を、達成できなかった学校には罰を与えるという「信賞必罰」の原理を制度化したものである。従って、同制度内における表彰制度とは、APIに基づく学校改善活動において成果を示した学校及び教職員に与えられる「賞」として位置づけられている。具体的には、学校全体に与えられる表彰プログラムとしてGPAプログラム、教職員個人を対象に与えられるものとしてCSPIAプログラムがある。また、その他の表彰プログラムとして、年間最優秀教員プログラムがある。本稿では、これらの構造を明らかにしてきた。それらを通じて、以下、特質と課題を考察する。

第1に、教育アカウントビリティ制度に係る表彰制度は、受賞の対象が、学校全体と教職員個人となっているが、その前提として、APIの成長度で示される学校全体の改善活動の成功が求められる。従って、教育アカウントビリティ制度においては、学校という組織の評価が重視されていることが指摘できる。

第2に、表彰が、主として金銭として与えられる点があげられる。GPAプログラムでは児童生徒1人当たり150ドル、CSPIAプログラムでは、学学校のAPIの成長度に応じて、25,000ドル、10,000ドル、5,000ドルの金銭が与えられる。これは、前者が学校全体の改善活動に寄与することが意図されており、後者も当該学校の教職員の動機付けとなりうる。また、同州のその他の表彰制度の1つである年間最優秀教員プログラムと比較しても、同プログラムが、主として名誉などといった非金銭的な表彰に留まることに対して、直接的に学校改善活動に影響を及ぼすという点

で特質といえる。

第3に、より学力成果を示せない学校ほど、強い動機付けになるように制度化されている点が指摘できる。具体的には、GPAプログラムが州内すべての公立学校を対象とするのに対して、CSPIAプログラムでは、APIによるランキングでカテゴリー5以下の学校が対象となっている。このことは、州全体の児童生徒の学力の底上げが求められているためである考えられる。

しかしながら、表彰が金銭を通じて行われるため、それに関わる費用が州財政の圧迫につながっている点も看過できない。実際に、GPAプログラムは2001-2002年度以降、CSPIAプログラムは2000-2001年度以降実施されていない。金銭的報酬が強い動機付けになることは広く受け入れられることではあろうが、今後は、限られた予算内で実行を得ることができる制度構築が求められるであろう。

【註】

- 1 特定州の制度を取り扱った研究としては、佐々木司「ケンタッキー州における教育アカウンタビリティ監視システムに関する研究」『教育制度学研究』第6号、1999年、162-174頁。Betts, J. R. and A. Danenberg, "The Effect of Accountability in California", Peterson P. E. and M. R. West ed., *No Child Left Behind?*, Brookings Institution Press, 2003. などがあげられるが、これらはいずれも表彰制度を個別に対象としたものではない。
- 2 California Education Code § 52050-52058
- 3 カリフォルニア州では、California Education Code § 52053-52055, 53において、成果を示せない学校に対する即時的介入プログラム (Immediate Intervention / Underperforming Schools Program) が規定されている。ここでは、APIの目標値を継続して達成できない学校に対して、まず学区による介入 (local interventions) が採られ、さらに改善が見られない場合は、当該学校に関する権限が州教育長に委譲され、州による制裁 (state sanctions) が採られるようになる。いずれの場合も、プログラム内で、学校改善活動が行なわれ、最終的には当該学校の閉校も含めた措置も採られる。
- 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 (California Education Code § 52052)。
- 9 California Education Code § 52056-52058
- 10 California Education Code § 44650-44654
- 11 California Education Code § 52058
- 12 サブグループとは、アジア系、アフリカ系、ラテン系といった児童生徒や、給食費の全額免除や減額免除を受けている児童生徒といった、社会経済的に不利な立場にある児童生徒や、人種・民族的にマイノリティである児童生徒の集団を指す。
- 13 カリフォルニア州において、教職員を対象とする表彰制度は、本論中に述べた2つのプログラム以外にも、ミルケンファミリー財団 (Milken Family Foundation) による表彰プログラムや、数学・理科教育におけ

る大統領による表彰プログラム (Presidential Award for Math & Science Teaching) が存在する。しかしながら、前者はミルケンファミリー財団、後者は州教育局が主導で実施しているものであるため、本稿では、カリフォルニア州固有の制度とみなさないものとする。

14 APIは、州内の公立学校のランク付けに利用される。このランク付けとは、州内全ての公立学校を達成したAPIポイントで序列化し、1-10のカテゴリーに分類する。それぞれのカテゴリーには全体の10%の学校が位置することになる。各学校が達成したAPIポイントについて、カテゴリー1が最も低く、カテゴリー10が最も高い。

15 一定割合とは、当該学校に授与される金額の総額を当該学校の教職員数で割った額を指す。