

米国カリフォルニア州の学校改善システムにおける アカウンタビリティの機能と特質

—「アカウンタビリティと継続的改善システム」に焦点を当てて—

The Functions and Characteristics of Accountability in the School Improvement System in California

—Focusing on the Process of Developing
"Accountability and Continuous Improvement System"—

濱口 輝士
Koshi HAMAGUCHI

概要：本稿の目的は、カリフォルニア州における「アカウンタビリティと継続的改善のシステム」の分析を通して、同州の学校改善システムにおけるアカウンタビリティの機能と特質を析出することである。2011年以降、カリフォルニア州は、アカウンタビリティ制度を「テストと裁定」方式から「支援と改善」方式へと転換させ、「アカウンタビリティと継続的改善のシステム」を構築してきた。このシステムは、「地方財政管理方式」、「学校ダッシュボード」、「地方管理・アカウンタビリティ計画」、「カリフォルニア州支援システム」から構成される。本稿では、カリフォルニア州教育省及び州教育委員会の文書や州教育省の担当官への聞き取りをもとに、これらのシステムについて分析する。

Abstract: The purpose of this paper is to clarify The Functions and Characteristics of Accountability in the School Improvement System in California, through an analysis of "Accountability and Continuous Improvement System." Since 2011, California has implemented transformation of education accountability systems from the "test and judge" methods to the "support and improve" approaches, that is "Accountability and Continuous Improvement System. This system consist of "Local Control Funding Formula," "The California School Dashboard," "Local Control and Accountability Plan," and "Statewide System of Support". This paper analysis these system by using policy documents of California department of Education and State Board of Education, and interview date with the staff of California Department of Education.

キーワード：学校改善, アカウンタビリティ, 学校への支援・介入

Key words : school improvement, accountability, support and intervention for schools

はじめに

米国では、全ての児童・生徒への学校教育の成果に対して、州・地方教育行政・学校の「アカウンタビリティ」を問う改革が進められている。とりわけ2002年に成立した No Child Left Behind Act（以下、「NCLB 法」とする）を契機として、各州にはアカウンタビリティ制度を構築することが要請され、児童・生徒の学業成績に関するデータ・システムや、学校改善の進捗状況に応じた報奨・制裁措置が制度化された。これらの制度においては、児童・生徒の学業成績の十分な向上が達成できなかった学

校は「要改善学校」とされ、学校改善が進まない場合には、教職員の入れ替えや学校形態の転換を含む外部の組織・団体による支援・介入または制裁の措置が、段階的に実施されることになる。

しかし、こうした施策の効果には不十分さが見られ¹⁾、アカウンタビリティ制度の改訂を進める動きも出てきている。例えば、2011年の「初等中等教育法の弾力化 (ESEA Flexibility)」は、アカウンタビリティ制度の改革方針として、学校・地方教育当局の個別的なニーズに基づく支援・介入システムの構築を提起した²⁾。この背景には、

従来の「徐々に厳しくなる制裁措置を規定することで学校改善を促進する」というアカウンタビリティを画一的に適用することは適切でないとの認識がある³⁾。こうした再検討により、学校改善の文脈におけるアカウンタビリティの性質も変容していく可能性がある。

米国教育界におけるアカウンタビリティは、学校教育の成果に関する教育関係者の責任を包括的に追及するものとされ⁴⁾、責任が果たされない場合には「懲罰的措置」が実施される。しかし、本来、米国におけるアカウンタビリティという概念は、透明性、応答性、関係者の責任等の様々な要素を含み込む概念であり⁵⁾、責任追及や懲罰に留まらない多様な要素を含み込んだ用語となっている。また近年の教育行政・経営研究では、責任を通じた関係性に着目して、アカウンタビリティを「管理者と教職員の契約上の関係」と捉える研究⁶⁾も見られ、概念・用語自体の再検討も進められつつある。本稿では、近年の米国の研究に依拠しつつ、教育における責任を中心とした透明性、応答性の要素を含むものとして、アカウンタビリティの用語を用いることとする。

これまで、NCLB 法に基づくアカウンタビリティ制度を通じて実施される評価、制裁等有する問題点等については、すでに研究が蓄積されている⁷⁾。また、学校認証評価との関係でアカウンタビリティの概念を分析するものもある⁸⁾。しかしながら、NCLB 法の課題を踏まえたアカウンタビリティ制度の改革の分析は十分進められているとは言えず、改革過程におけるアカウンタビリティの在り方に着目した研究も少ない。

そこで本稿では、カリフォルニア州のアカウンタビリティ制度改革、具体的には2016年に導入された「アカウンタビリティと継続的改善システム」の仕組みとその構築過程を検討対象として、学校改善システムにおけるアカウンタビリティ概念の占める位置と機能を析出することを目的とする。カリフォルニア州は、全米の中でも早くからアカウンタビリティ制度を構築していた州だが、2000年代半ば頃からは、学校を支援するための州や学区レベルの学校支援機能を重視した政策を打ち出すなど、連邦教育政策とは異なる路線を採用してきている。こうした改革の過程について、州の行政資料や州教育省のスタッフへのヒアリング、並びに調査において入手した資料に基づいて分析する⁹⁾。

本稿の構成は以下の通りである。1において、1990年代からの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改革の経緯を整理する。次に2において、2011年の「優れた学校への指針 (Blueprint for Great

Schools)」を契機とした新たなアカウンタビリティ制度の構築過程を整理する。そして3において「アカウンタビリティと継続的改善のシステム」の内容を整理し、当該システムにおけるアカウンタビリティ確保の仕組みを析出する。以上を通して、カリフォルニア州の学校改善システムにおけるアカウンタビリティの位置づけと機能を明らかにするとともに、その特質を考察する。

1. カリフォルニア州のアカウンタビリティ制度改革の経緯

カリフォルニア州は、NCLB 法に先駆けて、教育における児童・生徒が達成すべき学業成績のスタンダードの設定や、その達成に向けた学校関係者のアカウンタビリティを問う「スタンダードに基づく改革」を進めていた州の1つである。カリフォルニア州では、1990年代より、主要教科におけるスタンダードの設定や標準テストの導入、そして州全体のアカウンタビリティ制度の整備を通じて、児童・生徒の学業成績を向上させるための施策が打ち出されてきた。

そうした中で、学校及び教員の「アカウンタビリティを確保」するとして成立したのが、1999年の「公立学校アカウンタビリティ法 (Public Schools Accountability Act)」(以下、PSAA と表記する。)である。PSAA では、児童・生徒に対する教育成果の指標である「学力指数 (Academic Performance Index)」(以下、API と表記する。)や改善が必要な学校に対する「即時介入プログラム (Immediate Intervention/Underperforming Schools Program)」(以下、II/USP と表記する)、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¹⁰⁾。PSAA によるアカウンタビリティ制度の中核は API であり、主として第2学年から第11学年の児童生徒に対する標準テストやハイスクールの卒業テストに基づいて測定されていた¹¹⁾。

PSAA の成立以降構築された主な学校・学区への介入プログラムとして、①上述の II/USP、②「最優先の学校に対する予算プログラム (High Priority School Grant Program)」(HPSGP と表記する)、③「学校支援・介入チーム (School Assistance and Intervention Teams)」(SAIT と表記する)、④「学区支援・介入チーム (District Assistance and Intervention Team)」(DAIT と表記する)、⑤「質の高い教育への投資法 (Quality Education Investment Act)」(QEIA と表記する)、が挙げられる。それぞれの概要は表1の通りである。

表1：カリフォルニア州における主な学区・学校への支援・介入プログラム

II/USP (1999年)	成果を示せなかった学校に対して、学区による介入措置と州による制裁的措置を実施する。
HPSGP (2001年)	最も成績の低い層の学校（lowest-achieving schools）に対して、児童・生徒1人当たり400\$の予算措置を行う。
SAIT (2002年)	地方教育行政スタッフや第三者機関による個別学校への評価、改善に向けた提言を行い、改善に向けた取り組みを実施する。
DAIT (2006年)	州教育当局や州の認定を受けた第三者機関による、地方教育事務所・学区教育委員会の学校支援機能の開発を行う。
QEIA (2007年)	APIが下位20%程度の学校に対して、クラスサイズの縮小や児童・生徒の学習環境の改善に向けた予算措置を実施。

1999年のPSAA成立以降、カリフォルニア州では、II/USPをはじめとして、個別学校に対する支援介入、または制裁措置を実施することで学校レベルの改善を促進する施策を中心に実施してきた。特に州の基準に照らして改善の進まない学校に対しては、学校経営権限の他機関への委譲やスタッフの入れ替え、チャータースクール化等の、学校の存立を左右する懲罰的な制度が運用されていた。しかしながら、これらの制度については、支援・介入や予算措置を受けた学校が、他の学校と比較して有意に改善が進んだわけではなく¹²⁾、また、懲罰的な制度が教職員の新たな実践の開発や長期的な実践を阻害しているとの指摘もある¹³⁾。

こうした個別学校を対象とした学校改善システムに関して、カリフォルニア州教育省は、以下のような総括を行っている。第1に、州による学校への介入に依存したプログラムは非効果的・非効率的であり、継続的な改善を達成するために、体系的な変革を創出することのできる地方教育当局（Local Education Agency）が変革の中心になる必要があること。第2に、明確な方針がないままに学校・学区に変革を求めるのではなく、学校の状況を好転させるためのフレームワークを提供し、さらに追加的な支援が必要となること。第3に、個別学校を対象としたプログラムは、成功したとしてもそれが継続することは稀であること¹⁴⁾。こうした課題はカリフォルニア州の介入プログラムの実施過程で徐々に認識されていったものであり、学区教育委員会レベルの学校支援機能を開発するDAITの制度設計には、この理念が反映されている¹⁵⁾。

このように、カリフォルニア州においては、2000年代半ば頃より、個別学校への介入が持つ効果について再検

討が進められ、アカウンタビリティ制度の改革に向けた基礎が築かれていったと考えられる。

2. カリフォルニア州におけるアカウンタビリティ制度の転換

(1)「優れた学校への指針（A Blueprint for Great Schools）」の改革提言

上記のような課題が認識される中、アカウンタビリティ制度の見直しが本格的に進んだのは、2010年のTom Torlaksonの州教育長官就任以降のことである。Torlaksonは教職・州議会議員（民主党）を経験してきた人物であり、教育長官就任後の最優先事項として教育への投資の充実と子供のニーズに応じた資源配分を掲げていた¹⁶⁾。また同時期には、Edmund Gerald Brown Jr.（民主党）がカリフォルニア州知事に就任し、教育改革を後押しすることとなった。Brownはオバマ政権下の「頂点への競争」に対する批判を展開するなど、連邦教育政策に反対の立場をとっていた。こうした政治情勢の中で、カリフォルニア州では、連邦教育政策とは異なる路線を採用している。

アカウンタビリティ制度の転換を含む教育改革は、2011年1月に編成された「転換への諮問チーム（Transition Advisory Team）」によって構想されていった¹⁷⁾。「転換への諮問チーム」は、①アカウンタビリティと学校改善、②カリキュラムとアセスメント、③就学前教育、④教育支援と保護者・地域の参加、⑤教員の質、⑥学校の施設・設備、⑦財政改革と効率性、⑧高等教育と中等教育の連携、の8つの優先事項について審議を行った。そして2011年8月、それぞれの領域について提言をまとめた「優れた学校に向けた指針（A Blueprint for Great Schools）」（以下、Blueprintと表記する）を発表した。

Blueprintは、APIに基づく州のアカウンタビリティ制度について、児童生徒の幅広い教育成果の内、もっぱらテストの成績に依拠していることを批判した。また、従来のアカウンタビリティ制度が、児童・生徒のもつ特性のみに着目し、学校、家族、地域が持っている資源を考慮していないこと、学校改善を促進するような学校や学区の能力開発を進めるための情報や支援を提供できていないことも指摘している。これらの点を考慮に入れないうままに単一の指標とそれに基づく報奨・制裁を行うことは、学校を改善に導くことができないと認識されていたのである¹⁸⁾。そして学校教育を改善するためには、学校や学区の能力（capacity）が必要であるとして、諮問チームは、州のアカウンタビリティ制度に以下のような機能

を付与することを提言した¹⁹⁾。

- ①組織学習や幅広い分野の教育成果の継続的改善を促進すること。
- ②成績の低い児童・生徒の教育成果の改善に重点を置くこと。
- ③成果が十分でない学校や学区のニーズや能力を特定・分析し、学校改善のための資源や支援を提供できるようにすること。
- ④州と学区内の関係者（教育長、教育委員会、校長、教師）といった行政系列の「縦のアカウンタビリティ」と、地域（学校、企業、地域社会、郡の行政等）における「横のアカウンタビリティ」のバランスを調整すること。

こうしたアカウンタビリティ制度の見直しが進む中、2014年以降は従来のアカウンタビリティ制度の中核であった API を算出しないことが州教育委員会により承認された。これ以降、州教育省は API に替わる指標の策定を含め、従来の学校への報奨・制裁を軸としたアカウンタビリティ制度からの転換を図ってきた。

(2)「優れた学校への指針 (A Blueprint for Great Schools) Ver. 2.0」の構想

Blueprint による提言を受けて、その改革構想を実現させるための制度改革が実行に移されていった。具体的な改革としては、学区内の児童・生徒が抱える条件やニーズに合わせて資金を配分を図る教育財政制度である「地方財政管理方式 (Local Control Funding Formula)」²⁰⁾（以下、LCFF と表記する）が挙げられる。さらに、LCFF の下で、学区教育委員会や郡教育局は当該地域の児童・生徒への教育成果を改善するための計画である「地方管理・アカウンタビリティ計画 (Local Control and Accountability Plan)」（以下、LCAP と表記する）を策定することが制度化された (California Education Code sections 52060(d), 52066(d), and 47605)。詳細については後述するが、これらのシステムは、Blueprint の構想を受けて、アカウンタビリティ制度を報奨と制裁の規定によって改善を誘発しようとする「テストと裁定」方式から、学区教育委員会・学校の自律的な改善能力を開発する「支援と改善」のアプローチ²¹⁾へと転換させる一環として実施されたものである。

そして2015年には、改革をさらに進めるために、「優れた学校に向けた指針 (A Blueprint for Great Schools) Ver. 2.0」（以下、Blueprint Ver. 2.0 と表記する）が策定さ

れ、新たな提言が行われることとなった。Blueprint Ver. 2.0において、アカウンタビリティ制度の改革構想として提示されているのが、「継続的改善とアカウンタビリティシステム (Continuous Improvement and Accountability System)」である。ここでは、2011年の Blueprint を継承しながら、新たなアカウンタビリティ制度の構築に向けた具体的な法改正や教育成果の測定法、学校改善の支援に向けた州教育省と地方教育委員会の役割について論じている²²⁾。

こうしたアカウンタビリティ制度の改革を巡る議論を踏まえ、2016年9月、州教育委員会は新たなアカウンタビリティ制度として、「アカウンタビリティと継続的改善システム (Accountability and Continuous Improvement System)」を導入することとした。

3.「アカウンタビリティと継続的改善システム」の構造

(1) アカウンタビリティの枠組み

カリフォルニア州における「アカウンタビリティと継続的改善システム (Accountability and Continuous Improvement System)」(以下、ACIS と表記する)の制度理念としては、これまでの提言を踏まえて、多様な学習成果の指標による教育成果、公正性、改善の検証、が掲げられている。そして、地方教育行政や学校が公平な学習環境を整備するために必要な資源や条件を明確化するとともに、標準テストのみに依拠することなく多様な指標を用いることで児童・生徒の全面的な発達を目指すとしている²³⁾。

新たなアカウンタビリティ制度の導入に際して、カリフォルニア州ではアカウンタビリティという概念そのものの再検討も進められることとなった。ACIS の構想では、アカウンタビリティを以下のように定義している。

アカウンタビリティとは「共同的な責任 (shared responsibility)」であり、①児童・生徒に対して有意義な学習成果を達成するために必要な学習経験や支援を提供し、②学習や支援を提供するための能力、ツール、資源がシステム全体で確保されるよう、教員、行政スタッフ、学校、児童・生徒、保護者、管理職、学区、地域、郡教育局、州等の関係者の間で協働・情報共有を行うためのものである²⁴⁾。

上記のようなアカウンタビリティの定義の下、カリフォルニア州の ACIS は次のような原則に基づいて構築

されることとなった²⁵⁾。

- ①すべての児童・生徒の学習を支援する関係者間の責任の共有。
- ②教育成果や公正性、改善状況、教育目標の達成状況を総合的に測定するとともに、測定結果に応じて必要な支援・介入システムを整備する。
- ③児童生徒の教育成果に影響を及ぼす多様な要因を分析し、効果的な実践を特定・共有・促進するとともに、非効果的な実践を改善する。
- ④システムの目的と学校改善の実施過程を教育関係者の間で共有する。
- ⑤測定の結果を教育関係者や地域社会に対して報告する。
- ⑥アセスメントから得られた情報を活用し、改善の必要に応じて支援・資源を提供する。

このように、Blueprint 及び Blueprint Ver. 2.0を基に再検討が進められたアカウンタビリティ制度の理念では、児童・生徒への教育成果に対して、学校・家庭・地域・教育行政等の関係者間の責任関係の構築や相互の協働に重点を置いている。

(2) ACIS におけるアカウンタビリティを巡る制度

カリフォルニア州の ACIS では、まず、「地方財政管理方式 (LCFF)」を全体の枠組みとして、児童・生徒の置かれた状況や特別なニーズを把握するための「学校ダッシュボード (The California School Dashboard)」を活用していく²⁶⁾。そして、これらを基にして、①学区内の学校の管理運営の方針・計画である「地方管理・アカウンタビリティ計画 (LCAP)」を策定するとともに、改善が必要な学校には、②州教育省による支援システム (Statewide System of Support) が適用される。

①「地方管理・アカウンタビリティ計画 (LCAP)」

LCFF の下で資金提供を受けている学区、郡教育局、チャータースクールは3年間の「地方管理・アカウンタビリティ計画 (LCAP)」を策定し、この計画を毎年更新していくこととなる (California Education Code (EDC) § 52060 (a))。LCAP では、学区の児童・生徒およびサブグループの児童・生徒が達成すべき目標と、その目標を達成するための活動計画・予算を提示することとされる。目標設定においては、LCFF において設定されている州の8つの重点事項、すなわち、①学校の基礎的条件

(教員の質、適切な教員配置、学校の施設・設備、教材・教科書の活用状況)、②主要教科におけるスタンダードの実施、③保護者の参加、④児童・生徒の学業達成、⑤児童・生徒の参加、⑥学校文化、⑦多様な教育課程の提供、⑧多様な課程における教育成果、を踏まえる必要がある (EDC § 52060 (d))。LCAP は、学校の教育達成状況の報告システムを合理化しつつ、既存の成果指標やデータを活用するものでもある。LCFF では教科に関するスタンダードや標準テストの成績状況だけでなく、多様な指標が適用されることから、学区や州は、学業成績に基づいたアカウンタビリティや単一指標の介入に依拠するのではなく、多様な指標に照らした教育達成目標の基準設定を行う²⁷⁾。

例えば、サンフランシスコ統合学区及びサンフランシスコ教育局は、LCAP において、①教育へのアクセスと公正性の確保、②児童・生徒の学業成績の向上、③学校教育の過程への関係者の参加によるアカウンタビリティの確保を中核として掲げている。そこでは、リーダーシップや教授・学習活動の改善、児童・生徒に焦点化した学習環境、学校・家庭・地域の連携等、「効果のある学校」研究において提示された知見が掲げられ、これらの要素を改善していくとしている。そしてこれらの方針に基づき、各学校は自律的な改善、保護者・地域との連携を進めるとともに、学区教育委員会・教育局はそれを支援するための支援機構を整備することとしている²⁸⁾。

また、サンフランシスコ統合学区の取り組みに見られるように、LCAP の策定・実施過程では、地域における教育を巡る多様な利害関係者の参加が要請される。法規上参加が要請されるのは、校長や教員等の学校関係者、当該地域の教員組合、保護者、児童生徒であり (EDC § 52060(g))、その他に郡教育局のスタッフや学区に配置された専門スタッフ、州教育省や地域住民の参加も推奨される。こうした多様な関係者の参加を要請することは、学校教育を巡る関係者が責任を共有するとともに、当該地域の教育に関する当事者意識を醸成する過程 (ownership process) であると位置づけられていた²⁹⁾。

②州の支援システム (Statewide System of Support)

LCAP や学校ダッシュボードを基に、学区や個別学校の教育達成の状況が明確化され、改善が必要とされる場合には、州による支援システムが適用される。カリフォルニア州の学区・学校支援システムは、「教育を改善し、教育機会と成果の格差是正に有効に対処できる地域の能力 (local capacity) を開発することによって、地方教育

当局や学校が、1人1人の児童・生徒のニーズに適した教育を行うこと」を目的としている³⁰⁾。

この地方教育当局や個別学校に対する支援システムは、当該学区・学校のニーズに応じて、①全ての地方教育当局・学校への支援、②個別学区・学校の状況やニーズに応じた支援（Differentiated Assistance）、③深刻とされる場合の強力な介入（Intensive Intervention）という3つのレベルで実施される³¹⁾。そして地方教育当局や学校の状況に応じて、学校改善に向けた支援機関である「カリフォルニア州教育卓越局（California Collaborative for Educational Excellence）」³²⁾に配置された教育支援スタッフによるものを中心として、地方教育当局が自律的に行う支援、州教育省のスタッフによる支援が学校に提供される。原則として、介入の度合いが強くなるほど、上級の行政機関や州レベルの学校改善関係組織による関与がなされることになる。

ここで提供される支援には5つの重点領域が設定されている（表2）。

表2：州による支援・介入モデル

重点領域	支援の概要
リーダーシップ開発	学校の状況を改善できるスクールリーダーの養成・研修・採用を行う。スクールリーダーへの職能開発を実施する。
教授・学習	1人1人の児童・生徒のニーズに応じた教育活動を展開できるよう、在籍している児童・生徒のデータを提供するとともに、教科別の教授法や地域社会のニーズを踏まえた指導法の確立を行う。
主要教科以外の支援	生徒の非認知的能力の育成、児童・生徒の学校参加、学校環境の改善等、教科外の学校教育活動の改善を進める。
保護者・地域の参加	学校・家庭・地域の連携強化に向けて、当該学区・学校の教育状況を示すデータを提供するとともに、学校と保護者・地域住民のコミュニケーションのためのシステムを確立させる。
支援と監督	地方教育当局に設置される学校改善に関わる部局との連携強化やガバナンス体制の構築を行う。

（出典：California Department of Education, *School Improvement Grant Section 1003(g) Cohort 4—Fiscal Years 2014, 2015, and 2016*, 2016, pp. 38-46に基づき筆者作成）

これらは、従来のアカウンタビリティ制度における懲罰的（punitive）な措置からの転換を背景として構築されたものである。2016年以前、カリフォルニア州では学校改善補助金（School Improvement Grant）に規定された介入（チャータースクール化等の学校形態の転換、ス

タッフの配置転換、閉校等）を実施していた。しかし連邦教育省による学校改善補助金の使途に関する裁量拡大や Blueprint 以降の構想を受けて、学校や当該学校を管轄する学区が自律的に改善していけるよう、学区・学校の一体的な能力開発が重視されるようになり、上記5つの支援モデルが「追加モデル（Additional Models）」として制度化されたという経過がある³³⁾。こうしたことから、ACIS において実施される支援は、学校の経営や教授・学習を巡る諸条件を開発し、地方教育当局が管轄する学校を自ら支援する機能を整えることを重視した内容となっていると考えられる。

おわりに

本稿では、カリフォルニア州におけるアカウンタビリティ制度の改革過程を整理してきた。見てきたように、カリフォルニア州では、Torlakson の教育長官就任、Brown の州知事就任を受けて、アカウンタビリティ制度の改革が進められていった。そこでは、教育成果の指標の見直しやテストへの依存の解消と指標の多様化、学校や教育行政機関の改善機能（capacity）の開発等の施策が打ち出されてきている。これらの施策が、「テストと裁定」から「支援と改善」への移行であるとされていた。また、「優れた学校への指針」の策定過程においては、幅広い学校教育の関係者が参加することで、学校教育をめぐる利害関係者の合意形成が図られていた。結果として、州の教員組合もカリフォルニア州の改革に対して一定程度支持するなど³⁴⁾、学校現場にも受容しやすいものとなったと言える。

以上のように、連邦教育政策とは異なる路線を採用する中で、アカウンタビリティ制度の重点が、褒賞と制裁による学校改善の誘発から、学区教育委員会や学校の自律的な改善機能を開発するための支援へと重点が移っていった点に、カリフォルニア州の特質が認められる。そして、こうした過程で、カリフォルニア州では、アカウンタビリティという概念の捉え直しが行われていた。

カリフォルニア州では、アカウンタビリティという用語について「共同的な責任（shared responsibility）」を重視し、州一地方一学校の各レベルの学校教育関係者による協働関係を創出しようとしている。中でも、LCAP の策定・実施過程においては、当該地域の教育を巡る多様な利害関係者の参加が要請され、学区単位の自律的な学校改善が図られていた。それゆえ、カリフォルニア州の制度改革において、アカウンタビリティという概念が、学校改善に対する責任を核として教育関係者の関係構築

の機能を果たすことが目指されている。

こうした概念把握は、Marsh らが述べる「管理者と教職員の契約上の関係」³⁵⁾ (Marsh et al. 2017:p. 335) に近い枠組みであると考えられる。しかしながら、カリフォルニア州の LCAP においては、「管理者」である学区教育委員会や州教育省等もまた学校改善に責任を負う主体として位置づけられており、単純な上下の委託・契約関係では捉えられない。カリフォルニア州では、学校改善を核として、関係者が相互に責任を共有するという形態をとっていたと言える。本稿の検討からは、カリフォルニア州の教育改革において、アカウンタビリティという概念に利害関係者の関係構築や協働、責任の共有と言った要素が含まれていることが示されている。これらは、教育成果の測定と制裁による責任追及という NCLB 法型のアカウンタビリティにおいては、十分位置付けられていなかった要素であると言える。

本稿では、カリフォルニア州のアカウンタビリティ制度が転換しようとしていることを示してきたが、そこには課題も残されている。カリフォルニア州は依然として初等中等教育法に基づく連邦からの資金を受け続けており、初等中等教育法が想定する褒賞と制裁を軸としたアカウンタビリティ制度の要件も満たすことが要請される³⁶⁾。それゆえ、連邦教育政策から完全に独立したアカウンタビリティ制度を採用することはできず、教育政策上の限界が存在している。カリフォルニア州のシステムが、連邦政策との調整によりどのように運用されていくのか、動向を注視していく必要がある。

【註・引用文献】

- 1) これまで、NCLB 法を巡っては、特定の主要教科に焦点化することでカリキュラムの幅が狭められたり、具体的なビジョンや支援、予算措置等を伴わないまま学校には改善が求められたりするなどの問題・限界が指摘されてきた。
- 2) U.S. Department of Education, ESEA Flexibility. 2012, p.2.
- 3) U.S. Department of Education, "No Child Left Behind: Early Lessons from State Flexibility Waivers" 2013.
- 4) 山下晃一「アメリカにおける州の教育アカウンタビリティ制度と学校認証評価：初等中等学校のアクレディテーション：ミシガン州の事例」『教育科学論集』第15号，2012年，1頁。
- 5) Koppell, Jonathan GS, "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'" *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1, 2005, pp. 94-108.
- 6) Marsh, Julie A., Bush-Mecenas, Susan, Hough, Heather, "Learning from Early Adopters in the New Accountability Era: Insights from California's CORE Waiver Districts," *Educational Administration Quarterly*, Vol.53 No.3, 2017, pp.327-364.
- 7) 例えば、北野秋男，吉良直，大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線：頂点への競争』，学術出版会，2012年。
- 8) 浜田博文編著『アメリカにおける学校認証評価の現代的展開』，東信堂，2014年。
- 9) 2018年3月8日，カリフォルニア州教育省改善・アカウンタビリティ局学校改善支援室の Leigh Ann Sabicer-Chadha 氏にヒアリングを実施した。
- 10) PSAA によるアカウンタビリティ制度については，酒井研作「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」(『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部 教育人間科学関連領域』第56号，2007年，93-99頁) が詳しい。
- 11) Warren, Paul, *Designing California's Next School Accountability Program*, PUBLIC POLICY INSTITUTE OF CALIFORNIA, 2014, p.20.
- 12) PSAA については，Parrish, Tom/ Catherine Bitter/ Maria Perez/ Raquel Gonzalez. "Evaluation Study of the Immediate Intervention/Underperforming Schools Program of the Public Schools Accountability Act of 1999" , American Institutes for Research, 2005. HPSGP については，Harr, J. J./ Parrish, T./ Socias, M./ and Gubbins, P. , *Evaluation Study of the High Priority Schools Grant Program: Final Report*. American Institutes for Research, 2007.
- 13) Warren, supra note 11, p.17.
- 14) California Department of Education , *California Race to the Top Application for Initial Funding*, 2010.
- 15) DAIT は，将来的に学区が自らの課題を分析し，解決することができるよう，学区の能力開発 (capacity building) を目的として創設されたものであり，個別学校に焦点化した支援・介入プログラムの転換を図るものでもあった。
- 16) Transition Advisory Team, *A Blueprint for Great Schools*, 2011, p.2
- 17) 保護者，教員，行政関係者，学区教育長・教育委員，産業界，高等教育機関等の代表者から構成され，共

- 同議長としてスタンフォード大学の Linda Darling-Hammond とロサンゼルス商工会議所の David Rattray が就任した。
- 18) Transition Advisory Team, *supra* note 16, p.16.
 - 19) Transition Advisory Team, *supra* note 16, p.17.
 - 20) LCFF は、学校の児童・生徒の状況に基づいて、「基礎的補助金 (base grant)」、「追加的補助金 (supplemental)」、特定の領域に対する「集中的な補助金 (concentration grant)」から構成される。「基礎的補助金」では、各学区・郡教育局・チャータースクールは、学校の教育活動や学校運営に必要とされる基礎的な補助金を、児童・生徒1人当たり受け取る。そして「追加的補助金」では、英語を母語としない児童・生徒や経済的に不利な立場におかれた児童・生徒、里子を対象として、基礎的補助金に20%の上乗せがなされる。また、学区内で追加的補助金の対象となる児童・生徒が55%を超えている場合には基礎的補助金の50%分が「集中的補助金」として支給される。
 - 21) Blueprint 2.0 Planning Team, A Blueprint for Great Schools Version 2.0., 2015, p.1.
 - 22) Blueprint 2.0 Planning Team, *supra* note 21, p.9-10.
 - 23) Superintendent's Advisory Task Force on Accountability and Continuous Improvement (以下、Superintendent's Advisory Task Force と表記する), *Preparing All Students for College, Career, Life, and Leadership in The 21st Century*, 2016, p.9.
 - 24) Superintendent's Advisory Task Force, *supra* note 23, p.10.
 - 25) *Ibid*.
 - 26) 州全体の指標として①ハイスクールの卒業率、②児童・生徒の学業成績、③出席停止措置の実施率、④英語学習者の進捗状況、⑤高等教育や就職へのレディネス、⑥不登校率の6つの指標が設定されている。また、地域レベルの指標として、(i) 教育条件 (教員の質、学校の施設・設備の状況等)、(ii) 学業スタンダードの実施、(iii) 学校環境、(iv) 保護者の参加の4つが設定される。
 - 27) Vasquez Heilig, Julian, Ward, Derrick R./ Weisman, Eric/ Cole, Heather "Community-Based School Finance and Accountability: A New Era for Local Control in Education Policy?" *Urban Education*, vol.49, no.8, 2014, p.889.
 - 28) San Francisco Unified School District & San Francisco County Office of Education, *Local Control Accountability Plan and Annual Update*, 2017.
 - 29) カリフォルニア州教育省改善・アカウンタビリティ局 Leigh Ann Sabicer-Chadha 氏へのヒアリング(2018年3月8日)に基づく。
 - 30) California Department of Education, *California School Dashboard Webinar Series Webinar #4: Statewide System of Support*, 2017, p.5.
 - 31) California Department of Education, *supra* note 30, p.6.
 - 32) 「カリフォルニア州教育卓越局」は教育長官や州教育委員会の担当者に加え、郡教育局、学区教育委員会、教員の各代表者が任命され、LCAP の策定をはじめとした学校改善活動を支援することとされている (EDC § 52074)。
 - 33) カリフォルニア州教育省改善・アカウンタビリティ局 Leigh Ann Sabicer-Chadha 氏へのヒアリング(2018年3月8日)に基づく。
 - 34) Henig, Jeffrey R.; Lyon, Melissa Arnold, *Federal Policy Meets the "California Way." Technical Report. Getting Down to Facts II*, Policy Analysis for California Education, 2018, p.14.
 - 35) Marsh et al. *supra* note 6, p.335.
 - 36) Henig and Lyon, *supra* note 34.

[付記]

本稿は JSPS 科研費17H07231 (研究代表者: 濱口輝士), 19K14112 (研究代表者: 濱口輝士) の助成による研究成果の一部である。