

# 現代アメリカの教育アカウンタビリティ政策 実施過程における地方学区の戦略に関する研究

—ノースカロライナ州 A 学区の取り組みに着目して—

照屋 翔大

## 1. 本研究の目的と課題

本研究の目的は、個々の学校を教育責任の基礎単位に位置づける現代アメリカの教育アカウンタビリティ政策実施過程における地方学区の戦略を明らかにすることである。政策実施過程とは、「州レベルで形成された政策が学校での改革に至るまでのプロセス」を指す。したがって、本研究が明らかにしようとする地方学区の戦略とは、「各学校および学区全体における教育の質（主として児童生徒の学習到達度）の継続的向上・改善を促すために教育長および学区事務局がとる総合的・長期的プランとそれに基づく諸施策」である。

現在、日本では地方分権・規制緩和を基本とする教育改革が展開されている。その特徴は、国家がその教育責任の在り方を変えさせ、地域の実情に応じた多様な教育実践を認める一方で、国家が設定する教育目標に基づく評価を通して、教育委員会・学校による実施過程の質を検証し、教育の結果を保障しようとする義務教育システムの構築を目指している点にある。しかし、教育の結果を保障するためには、このようなシステムを構築するだけでは不十分であり、実際には、実施過程を担う地方教育行政のあり方が、結果の保障を大きく左右すると考える。とりわけ、市区町村レベルの教育委員会はその役割と存在意義がこれまで以上に重視されると考えられる。しかし地方分権の推進とともに、教育委員会制度そのものを再考しようとする議論、いわゆる教育委員会廃止論も一方では提起されてきている。そのため、地方教育行政における教育委員会の意義と役割を再確認し、今後求められる役割を明らかにすることは喫緊の課題であるといえる。

これまでも、政策実施過程における教育委員会（教育長・事務局）の職務遂

行に関する実証的研究は行われてきた。それらは、政策実施過程における教育委員会の重要性を明らかにした一方で、教育委員会から学校への必要な支援策については十分に明らかにしえたとはいいがたい。この点は教育委員会廃止論に抗する理論構築という観点からも明らかにされるべき課題である。

以上の問題意識に基づき、本研究は、アメリカでの教育アカウンタビリティ政策実施過程における地方学区の役割と戦略に関する研究的議論と実践事例の分析を行う。アメリカでは、1980年代後半から権限と責任の再配分による公教育統治構造の変革を基にして、結果保障の公教育システムの構築が目指され、1990年代を通して急速に展開してきた。そしてこれらの改革動向が現在のアメリカにおける公教育政策の柱をなす「ひとりも落ちこぼれをつくらないための法律 (No Child Left Behind Act、以下 NCLB)」の基盤になったといえる。本研究は、この時期を「現代アメリカ」と位置づける。

本研究が取り組む課題は次の3点である。①個々の学校を基礎単位とする教育アカウンタビリティ政策展開の背景と政策の特質を明らかにする、②現代アメリカにおける教育アカウンタビリティ政策の実施過程に関する理論の検討から、州—学区—学校の役割関係構造を明らかにする、③地方学区による取り組み事例の分析から、州レベルで形成された政策が学校での改善実践として実現される上で重要な地方学区の戦略を明らかにする。なお、本研究が事例として取り上げたのはノースカロライナ州 A 学区である。その理由は次のとおりである。すなわち、①1980年代末期から展開したノースカロライナ州での教育アカウンタビリティ政策は、NCLB の先駆的政策として位置づけられており、現代アメリカを代表する特徴を持った政策であること、② A 学区は人種問題・学力問題・経済格差問題という課題を抱える中規模学区であり、アメリカ公教育における基本的課題を示す事例であること、③中規模学区である A 学区の取り組みを分析することは、本研究の問題意識の中核である今後の市区町村教育委員会のあり方の解明に有用であると考えられることの3点である。

## 2. 論文の構成

序 章 本研究の問題意識と目的・方法・意義

- 第1節 本研究の問題意識
- 第2節 先行研究の検討
- 第3節 本研究の目的・方法・意義
- 第1章 現代アメリカにおける教育アカウンタビリティ政策の特質
  - 第1節 教育アカウンタビリティ政策展開の背景
  - 第2節 教育アカウンタビリティ政策を構成する施策の検討
  - 第3節 本章のまとめ
- 第2章 政策実施過程における州—学区—学校の役割関係構造
  - 第1節 州政策の実施と学校改善との関係モデルの課題
  - 第2節 政策実施過程に関する理論枠組み
  - 第3節 政策実施過程における州—学区—学校の役割関係構造
  - 第4節 本章のまとめ
- 第3章 政策実施過程における地方学区の戦略についての事例考察
  - 第1節 ノースカロライナ州の教育アカウンタビリティ政策の特徴
  - 第2節 ノースカロライナ州 A 学区における施策の展開
  - 第3節 政策実施過程における地方学区の戦略
- 終章 本研究の総括と今後の研究課題
  - 第1節 本研究の総括
  - 第2節 日本の教育委員会に求められる戦略の試論的考察
  - 第3節 本研究の成果と今後の研究課題
- 引用・参考文献一覧

### 3. 論文の概要

第1章では、教育アカウンタビリティ政策展開の背景と政策の特質を明らかにした。まず、政策展開の背景には、児童生徒の学力保障を目標に①全米共通の教育スタンダードの設定とそれに準拠した学力テストの実施（standard-based reform）、②学力保障に関わる諸施策を相互に関連づけて実施するという改革手法の実行（systemic reform）の2点があったことを確認した。こうした背景から、1980年代後半以降の教育アカウンタビリティ政策は、児童生徒の学習到達度の向

上を目的とした諸施策が結合化されたかたちで形成・実施されていることを論じた。

次に、政策の特質については、全米で共通性の高い①教育スタンダードの設定、②スタンダードに基づく学習到達度テストの実施、③レポート・カードによる教育状況の公表、④テスト結果に基づく報奨と制裁の決定、⑤教員に必要な職能開発の実施の5施策の検討から明らかにした。アメリカでは1970年代より教育アカウンタビリティ概念を基軸とした教育改革が展開していた。それらが一貫して児童生徒の学力保障に関心を示してきたことは言うまでもない。しかし従来の教育アカウンタビリティ政策は、児童生徒の学力や教員の職務遂行能力の「測定」に強く関心を示すものであった。それに対して1980年代後半以降に展開した教育アカウンタビリティ政策は、単に測定するだけでなく、その結果に応じた報奨と制裁、児童生徒の学力保障に向けた教員の職能開発を総合的に整備することを志向している。この点に現代アメリカの教育アカウンタビリティ政策の特質があることを明らかにした。

第2章では、現代アメリカにおける教育アカウンタビリティ政策実施過程の理論的検討から、州—学区—学校の役割関係構造を明らかにした。第1章で明らかにした特質を持つ現代アメリカの教育アカウンタビリティ政策は、結果に基づく報奨と制裁が学校改善を誘発し、児童生徒の学力向上を導くであろうという仮説を理論基盤としている。しかし、Gross, B. と Goertz, M.E. (2005) が提示する教育アカウンタビリティ政策実施過程についての概念図の検討を通して、実際には政策の導入と学校改善とが直接的に結びつくことは非常に難しく、州と学校を制度的には「つなぐ」位置づけにある地方学区の積極的な働きが必要不可欠であることを明らかにした。特に地方学区は、実施過程のなかでも「州政策の解釈過程」および「学校に対するサポート過程」における重要なアクターであり、州政府や学校とは異なる独自の役割が求められることを指摘した。現代の教育アカウンタビリティ政策では、州レベルでの教育スタンダードの設定と学校への権限・責任の委譲、および州による結果の検証が重視され、一見、地方学区の役割は後退しているかのように見える。しかし、政策実施過程の有り様を検討すると、地方学区による積極的な政策の解釈と学校へのサポートは、学校レベルでの改善実践の

成功に極めて重要な意味を持つ。具体的には、①州政策と学区カリキュラム・授業実践の統合、②職能開発、③データの活用、④リソースの配分の4点が学校改善の成功に影響を及ぼす地方学区の役割であることを明らかにした。

第3章では、第2章での理論的検討から明らかにした地方学区の役割が、実際にはどのような戦略によって遂行されているのかを、1992年から1996年にかけて展開されたノースカロライナ州A学区での実践事例の分析から明らかにした。いくら地方学区の役割の重要性が理論的に説明されようとも、それが学校に受容されない限り学校改善は成功し得ない。州レベルで形成された教育アカウンタビリティ政策を学校現場での改革行動に結びつけるためには地方学区の戦略が重要なのである。ここでは、主にA学区の教育長・副教育長による実践報告書の分析から、次の4点を政策実施過程における地方学区の戦略として明らかにした。それは、評価指標の設定プロセスにおける①学区当局の強力なリーダーシップの発揮と②教員の意見の反映、および教育活動の実施プロセスにおける③ツールの提供と④機会の提供の4点である。

まず評価指標の設定プロセスにおける戦略である。州法は、各学校が設定する教育目標を統合して学区の評価指標を設定することを規定していた。しかしA学区は、学区当局主導で評価指標の原案を作成・実施した。また、実施する中で教員の意見を取り入れ、評価指標を学校の現状と適合するものへと改定していった。よって、評価指標の設定に関しては、教育委員会が単独で決定するのではなく、教員の意見を反映させるという設定方法が重要であるとともに、指標の改定を柔軟に行い、また児童生徒のどんな小さな変化であっても評価できるように多様な評価指標を準備するという指標の内容に関する戦略が必要であることを指摘した。次に教育活動の実施プロセスにおける戦略であるが、ここでは評価指標に対応した適正な支援を提供するという戦略が重要であった。A学区は、定められた評価指標に対して自身の授業が適切であるかを、教員が自分で確認できるようなツールの開発・提供と、評価指標に対応した授業実践に関連する研修機会を提供した。よって、単に評価指標を設定し、その到達度を測定するだけでなく、到達度を向上させる授業実践を教員が作り上げていくために有効な支援を提供することが教育活動の実施プロセスにおける戦略として必要であることを指摘した。

#### 4. 今後の研究課題

本研究は、事例分析を基に、政策を学校改善に結びつける上で必要な地方学区の戦略を明らかにした。しかし本研究は、地方学区の役割・戦略に関する理論的検討を十分に行えていない。そのため、事例から明らかにした戦略を、現代アメリカの教育アカウンタビリティ政策実施過程における地方学区の戦略として一般化することは難しい。よって今後、地方学区の役割論・戦略論についてのアメリカにおける議論を踏まえて本研究の知見を吟味し、現代の教育アカウンタビリティ政策実施過程における地方学区の役割・戦略に関する理論の精緻化を行う必要がある。またA学区の事例分析についても、学区がとった戦略の方法と内容および戦略に対する学校の対応過程を実地調査によってさらに明らかにする必要がある。以上2点を後期論文に向けての研究課題とする。

#### 5. 主要参考文献

- ・ 加治佐哲也『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』（多賀出版、1998）。
- ・ Gross, B. and Goertz, M.E. (2005), *Holding High Hopes: How High School Respond to State Accountability Politics*, CPRE.
- ・ Lashway, L. (2001) *The New Standards and Accountability*, ERIC Clearinghouse on Educational Management.
- ・ McCary, M. and Peel, J. (1997), How One School District Build a Culture of Quality and Self-Assessment, in McColskey, W., McCary M. and Peel, J. (1997), *Using Accountability as a Lever for Changing the Culture of Schools: Examining District Strategies*, SERVE, pp.7-58.
- ・ North Carolina Department of Public Instruction. (1989), *An Invitation to School Improvement in North Carolina*. (ERIC: ED 335749)