

米国カリフォルニア州における 学級規模縮小プログラムの成立・展開過程の研究

星野 真澄*

1. 研究目的

本研究の目的は、米国カリフォルニア州において1980年代以降、州の教育政策として取り組まれている学級規模縮小プログラムの成立・展開過程を明らかにすることを通じて、なぜ州が多額の予算を必要とする学級規模縮小プログラムを法制化し、どのような制度が構築されてきたのかを考察することである。

本研究が分析の対象とする米国カリフォルニア州では、1989年にハイスクール段階、1996年に就学前教育から小学校第3学年（K-3学年）を対象とした学級規模縮小プログラムを州の教育法典の中に規定し、成立から15年以上経過した今日まで、継続的に実施している。中でもK-3の学級規模縮小プログラムは、カリフォルニア州全域に及ぶ大規模な取り組みであり、なおかつ当時30人以上であった1クラスあたりの児童数を一挙に20人以下へと縮小するために多額の費用を投入して学級規模縮小を実現している。そこで本研究では、カリフォルニア州教育法典に規定されている2つの学級規模縮小プログラムを取り上げながら、中でも、大規模に実施したK-3の学級規模縮小プログラムに重点を置いて分析した。

2. 研究課題と方法

研究の目的を達成するために、以下の課題と方法を設定した。

課題1：「学級規模縮小プログラム」の成立過程の解明（第2章、第3章）。

課題2：「学級規模縮小プログラム」の展開過程の解明（第4章、第5章）。

* 教育基礎学専攻 院生

成立・展開過程の解明の際には、背景を捉える視点、プログラムの財政面を捉える視点、プログラムの内容面を捉える視点から分析し、以下2つの研究方法を用いた。

方法1：議会資料等の史資料¹⁾を収集し、法案成立・変容の経緯を分析・考察した。学級規模縮小プログラムの成立・展開過程を分析する際には、州の立法機関である州議会が提示している史資料が最も重要な一次資料となる。議会資料と合わせて新聞記事（カリフォルニア州の地方紙）を用いて、法案の背景にある社会状況や、プログラムが変容した背景、州民の要求などを探った。また展開過程を分析する際には、議会資料に加えて、州教育省と各学区が示している報告書、統計データ、申請書、教員の職能開発プログラム等を資料として用いた。

方法2：カリフォルニア州の実地調査として、州教育省、学区の関係部署、当時の教育長、学校現場（小学校）等を訪問し、インタビュー調査（半構造化）及び、授業・研修会への参加・観察を実施した。「学級規模縮小プログラム」の中で求められた教員の職能開発が、学区・学校現場でどのように実践されているか、その実態に迫ることを目的として、2008年から2012年にかけて実施調査を行っている。

3. 各章のねらい

第1章では、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムを分析する前提として、学級編制に関する法律の基盤や背景を整理することをねらいとした。ここではまず、1990年代後半に当時の米国大統領と連邦政府が、「学級規模を単に縮小するだけではなく、縮小に伴う指導方法の開発も重要である」ことを提唱し、学級規模縮小と教員の職能開発を1つのプログラムの中で同時に求めた連邦学級規模縮小政策を実現したことを明らかにした。本論では、このような単なる人数の縮小ではない学級規模縮小プログラムを連邦政策に先駆けて実施したカリフォルニア州を取り上げて論じている。なお本論では、単なる人数の縮小ではない学級規模縮小プログラムを「学級規模縮小プログラム」と表記している。また第1章では、日米の学級編制の仕組みの違いを示したうえで、カリフォルニア州の「ク

ラス」の概念と定義、そして、州議会の権限と立法過程等を明らかにすることで、成立・展開過程の分析を行うための基礎的な知識を示し、次章以降の分析の前提とした。

第2章では、学級規模縮小の考え方が出てくる時期（萌芽期）として、1989年にカリフォルニア州で初めて学級規模縮小プログラムが制定されるまでの過程に着目し、なぜ同州で学級規模縮小が求められたのか、どのような審議を経て財源を確保し、どのようにプログラムを法制化したのか、法制的・財政的分析を試みた。1989年に制定された学級規模縮小プログラムは、教員の職能開発を付随させたプログラムではなかったが、のちにカリフォルニア州において「学級規模縮小プログラム」を形成するための萌芽になった時期である、と捉えて分析した。

第3章では、「学級規模縮小プログラム」の形成期として、教員の職能開発を同時に求めた学級規模縮小プログラムが法制化するまでの時期に焦点をあてて論じた。具体的には、1989年に成立したハイスクールの学級規模縮小プログラム以降、1996年にK-3の学級規模縮小プログラムが制定されるまでの過程に着目し、なぜカリフォルニア州で再び学級規模縮小が求められ対象学年が拡大したのか、どのような審議を経て財源を確保し、多額の予算を必要とする学級規模縮小プログラムを法制化したのか、法制的・財政的分析を試みた。

第4章では、「学級規模縮小プログラム」の展開期として、州教育法典に制定された2つの学級規模縮小プログラムを取り上げ、中でも、学級規模縮小プログラムに教員の職能開発を付随させたK-3の学級規模縮小プログラムに重点を置きながら、プログラムの中身や実施状況を分析し、同プログラムがどのような変容を遂げたか検討した。「学級規模縮小プログラム」の実施率は一定して高く、90%以上の児童が縮小クラスに在籍し続けていたが、財政状況が悪化する中で一部の学区は、学級規模縮小に必要な経費を賄い切れず、プログラムを継続できない状況に直面していた。そのような問題に対応するために、カリフォルニア州がどのような対策を講じたか、実施過程を分析した。

第5章では、学級規模縮小プログラムに教員の職能開発を付随させている「学級規模縮小プログラム」が、学区・学校現場でどのように実践されているか、2008年から2012年にかけて実施した実地調査に基づきながら分析・考察した。

4. 結論

本論の検討を踏まえて、なぜ州が多額の予算を必要とする学級規模縮小プログラムを法制化し、どのような制度が構築されてきたのか、同プログラムの成立・展開過程を学級規模縮小プログラムが要求された背景、プログラムの財政面、プログラムの内容面の3つの視点から次のように結論付けた。

(1) 学級規模縮小プログラムが要求された背景

米国では一貫して、学力を向上させなければならないという国家的な教育目標の下で、学級規模縮小が求められていた。1980年代のカリフォルニア州では、児童生徒一人あたりの学習時間を確保するための教育条件整備として学級規模縮小が求められ、1990年代にはバイリンガル教育政策の後退に伴い、すべての児童生徒に対して英語のみで授業を行う教育政策への対応策として、学級規模縮小が求められたのである。カリフォルニア州では、リーディングの指導を効果的に実施するために1クラス20人以下にすることが求められていたことを明らかにした。

(2) 学級規模縮小プログラムの財政的な仕組み

カリフォルニア州で学級規模縮小プログラムを制定する前は、「第1 - 3学年の場合、平均学級規模が30人を超えることなく、なおかつ32人を超えるクラスがあってはならない」という上限人数に関する規定に基づいて学級編制が行われていた。カリフォルニア州ではこの上限人数を引き下げて少人数学級編制を実施したのではなく、新たに別途、学級規模縮小プログラムを制定し、学級規模を縮小した学区に対してインセンティブを与える州の特定補助金制度の下で少人数学級編制を実施したのである。同プログラムの成立過程を分析した結果、州がその財源を確保できたのは、州の一般財源の一部を教育費へと用途を限定する規定を州憲法で定めたことにある、という点を明らかにした。

一方で、展開過程を分析した結果、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、教育費に関する学区の自主財源が少ない中で、州の補助金を頼りに実施しているため、州の補助金が十分ではない場合、学区がプログラムを継続できなくなる仕組みであることを指摘できる。同州では、学区への財政支援を継続させる

ために、州の規定を緩和させているが、今後は、学区間格差を生じさせないような仕組みを基本にしながら、学区が学級規模縮小資金を補填できる財政構造の検討が必要である。

(3) 学級規模縮小プログラムの内容構成

学級規模縮小と教員の職能開発をセットにして、1つの教育政策として「学級規模縮小プログラム」を構築したことは、法案成立過程において費用対効果を懸念した反対者の意見を抑えて、多額の予算を要する法案に合意を形成することができた重要なプログラムの構成要素であることを明らかにした。学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発の提供を学区に義務付けたことにより、学区は継続的にそのような職能開発を提供し、学校現場では、大規模クラスでは実施できなかった指導方法を取り入れるようになったという意義を有していた。ただし、この教員の職能開発の中身や研修の年間日数等については、今後検討すべき課題として残されている。

5. 本研究の成果

第一は、これまで学級規模縮小の効果に関する研究が蓄積されてきた中で、本研究は、学級規模縮小に関する法制度そのものに着目した研究として、学級規模縮小の財政的な仕組みとプログラムの内容構成面を明らかにしたことである。

第二は、学級規模縮小の成立・展開過程（1980年代～2010年代）の約30年を体系的に捉えて、議会資料等に基づきながら分析したことにより、如何にして多額の予算を必要とする学級規模縮小法案に合意を形成して、法制化し、継続的に実施してきたのか、その方途と課題を明らかにしたことである。

第三は、学級規模縮小と教員の職能開発を同時に求めたカリフォルニア州の「学級規模縮小プログラム」を取り上げて分析したことにより、単に学級規模を縮小するための法制度ではない仕組みを明らかにしたと同時に、学区・学校現場が「学級規模縮小プログラムの教育効果を最大限に引き出しているのか」については、効果検証を含めた更なる研究が必要であることを指摘した点である。

以上は、筆者が筑波大学大学院在籍中に執筆した博士論文の要旨である。

註

- 1) 州議会が公表している法案・州議会の審議ダイジェスト・法案の分析・法案の投票状況、各委員会の議事要旨、州公文書館に保存されている法案に対する議員宛の書簡等

主要参考文献

- Brian Stecher, George Bohrnstedt, Michael Kirst, Joan McRobbie, Trish Williams, *Class-Size Reduction in California A story of Hope, Promise, and Unintended Consequences, Journal Articles; Reports-Descriptive*, Phi Delta Kappan, v82, n9, pp.670-674, 2001
- David C. Illig, *Early implementation of the Class Size Reduction initiative*, California Research Bureau, 1997
- Douglas E. Mitchell, Ross E. Mitchell, *Evaluating the impact of California's Class Size Reduction initiative on student achievement: Third year evaluation report*, California Educational Research Cooperative, 2001
- George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002
- 桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年
- 貞広齋子「对学校特定補助金 (categorical fund) の功罪に関する研究－米国ニューヨーク州における低学年学級規模縮小政策の運用実態分析を通じて」『教育制度学研究』(15)、日本教育制度学会、2008年、pp.132-145
- 笹沙知章「アメリカ合衆国カリフォルニア州における学校財政制度」『兵庫教育大学研究紀要、第1分冊、学校教育・幼児教育・障害児教育』17、兵庫教育大学、1997年、pp.49-58
- 堀内孜編著『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、2005年