

## 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. 問題の所在と研究目的

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。

日本では、1958年に制定された「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」に基づいて、国の定める学級編制の「標準」を、1963年に50人、1968年に45人、1991年に40人へと引き下げ、学級規模縮小を実現してきた。2011年4月には20年ぶりに法改正がなされ、小学校第1学年のみ国の定める学級編制の標準を40人から35人へと引き下げることになったが、翌年（2012年4月）に予定していた小学校第2学年の標準の改正は実現していない。一方で、地方分権改革に伴い、都道府県教育委員会の定める学級編制の「基準」は弾力的な運用がなされている。2001年度からは、都道府県教育委員会の定める基準は、都道府県の判断で、国の定める標準を下回ることができるようになり、2004年度からは、総額裁量制の導入により、教職員給与や教職員配置について都道府県の裁量が拡大し、2006年度には、市町村負担による教職員の任用も可能になっている。さらに2011年度には、都道府県教育委員会が定める学級編制の基準について、都道府県教育委員会との事前協議・同意なしに市町村教育委員会の判断で、より柔軟に学級を編制することができるようになった。

このように、今日の日本では、地方分権改革の流れを強めて、都道府県や市町村が柔軟に学級編制を運用できるよう法改正がなされているが、国の定める学級編制の標準の引き下げは、教員定数の増員を必然的に伴い、多額の経常的支出を要請するため、財政的困難を突破できない状況が続いている。都道府県や市町村が主体となって教育改革を実行することは、地方の実態に合わせた取り組みとして評価できるが、教育改革の中でも特に多額の予算を必要とする学級規模縮小政策に関しては、自治体の財政力の格差によって自治体間格差を生じさせかねない問題が懸念されており、先行研究においてもたびたび、市町村の財政的制約がその政策実施の限界性として指摘されてきたのである<sup>2</sup>。

学級編制に関する法制度が模索されている日本の状況を踏まえれば、大胆にも学級規模を縮小し、

<sup>1</sup> 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律が成立。2011年4月22日公布・同日施行。

<sup>2</sup> 山下絢（2007）、雪丸武彦（2008）、押田貴久（2008）、小泉一磨・貞広斎子（2012）

多額の予算を投じている外国の事例を分析対象として、学級編制に関する法制度を追究することが必要である。これまでの学級規模に関する先行研究では、学級規模の違いによって児童生徒の学習や学校生活の状況がどのように変化するか、少人数教育の効果が問われてきた<sup>3</sup>。効果を問う研究は、学級規模縮小の実施過程に焦点をあてて、学級規模が児童生徒に及ぼす影響を分析する教育社会学や教育心理学の分野で研究が盛んになされてきている。このような研究は、学級規模縮小自体の必要性如何を問う際に極めて重要な研究であり、この研究成果の蓄積によって、学級規模縮小を実施しようとする地方自治体が増えていることは一定の成果であると言えよう。しかしながら、学級規模縮小を実施するには、多額の予算を要する学級規模縮小資金の財源を如何に確保し、プログラムを如何に構築して継続的に実施するか、学級編制に関する法制度そのものに注目して制度構築の経緯を検討する必要がある。そこで本研究では、法制化された学級規模縮小プログラムそのものに注目して、その成立・展開過程を明らかにする。

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することとする。

カリフォルニア州を取り上げる理由は、第一に、同州のK-3の学級規模縮小プログラムは、単に学級規模を縮小するための法制度ではなく、教員の職能開発を同時に求めた事例であることによる。第二の理由は、学級編制に関する法制度として、学級規模縮小プログラムを連邦諸州に先駆けて州レベルの取り組みとして法制化し、州が学区・学校現場に学級規模縮小資金を配分して財政支援をしながら継続的に実施していることにある。第三の理由は、日本で学級規模縮小の必要性が高まってきた背景にある学級が抱える多様化・複雑化した問題状況が、カリフォルニア州においても顕著であるからである。

## 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する。

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）。

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る。

---

<sup>3</sup> それらの先行研究の検討は、杉江（1996）が日本国内に焦点を絞り、山下（2008）が米国に焦点を絞って整理している。学級規模縮小の効果に関する2000年以降の先行研究の検討は、「序章第3節 先行研究の検討と本研究の意義」を参照。

方法1：議会資料等の史資料<sup>4</sup>を収集し、法案成立・変容の経緯を分析・考察する。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る。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る。

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・観察を実施する。「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. 論文の構成

#### 序章 研究の課題と方法

##### 第1節 問題の所在と研究目的

##### 第2節 研究課題と方法

##### 第3節 先行研究の検討と本研究の意義

##### 第4節 論文の構成と章ごとのねらい

#### 第1章 カリフォルニア州の学級編制に関する法律の基盤と背景

##### 第1節 米国における学級制度の誕生と動向

##### 第2節 カリフォルニア州の「クラス」制度の特色

##### 第3節 カリフォルニア州の教育行政の構造とその特色

#### 第2章 「学級規模縮小プログラム」の萌芽期

##### 第1節 1980年代に学級規模縮小法案が要求された背景

##### 第2節 法案の内容と審議過程

##### 第3節 学級規模縮小の財源確保

##### 第4節 1989年に成立したモーガンハート学級規模縮小の法制度

#### 第3章 「学級規模縮小プログラム」の形成期

##### 第1節 1990年代に学級規模縮小法案が要求された背景

##### 第2節 州議会での成立要因

##### 第3節 1996年に成立した学級規模縮小の法制度

##### 第4節 学級規模縮小プログラムの財政制度

#### 第4章 「学級規模縮小プログラム」の展開期

##### 第1節 ハイスクールの学級規模縮小プログラムの制度的変容

---

<sup>4</sup> 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

|     |                           |
|-----|---------------------------|
| 第2節 | K-3の学級規模縮小プログラムの制度的変容     |
| 第3節 | K-3の学級規模縮小プログラムの実践に見られた変化 |
| 第5章 | 「学級規模縮小プログラム」の実態          |
| 第1節 | 学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発の実践 |
| 第2節 | K-3の学級規模縮小の実態             |
| 終章  | 研究の成果と今後の課題               |
| 第1節 | 本研究の成果                    |
| 第2節 | 今後の課題                     |

#### 4. 各章のねらい

第1章では、第2章以降に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、米国カリフォルニア州の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、学級規模縮小に教員の職能開発を付随させ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。この連邦政策は、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ており、低学年段階の学級規模を縮小させるだけではなく、学級規模縮小資金の一部（上限15%）を教員の職能開発の資金に割り当てている。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「学級規模縮小プログラム」と表記することとし、連邦政策に先駆けて実施したカリフォルニア州の「学級規模縮小プログラム」について、次章以降、萌芽期・形成期・展開期という3つの区分に分けて論じた。なお、萌芽期と形成期が「学級規模縮小プログラム」の成立過程であり、第2章と第3章に該当する。展開期が「学級規模縮小プログラム」の展開過程であり、第4章と第5章に該当する。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焦点をあてて論じた。ここでは、なぜカリフォルニア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、1989年に成立した学級規模縮小プログラムの法制的・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学級規模縮小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年に小学校低学年（就学前教育から第3学年）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、1996年7月に「学級規模縮小プログラム」が州教育法典に規定されてから、今日に至るまでの期間に焦点をあてて論じた。具体的には、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、学級規模縮小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。

## 5. 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

学級規模縮小は多額の予算を必要とする教育政策であるにもかかわらず、カリフォルニア州では1989年にハイスクール段階、1996年にK-3学年を対象とした学級規模縮小プログラムを法制化している。カリフォルニア州では、なぜ学級規模を縮小しようとしたのだろうか。その問いに答えるために、本論では学級規模縮小が要求された背景を分析してきた。その成果を踏まえて、学級規模縮小が要求された意図を以下に3点示す。

第一に、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たということである。学級規模と学業成績には強力な関係があることを指摘したグラスとスミスの研究(Glass and Smith, 1978)を皮切りに、学級規模縮小に関する研究が急速に増え、1980年代以降、インディアナ州やテネシー州を始めとして学級規模縮小の実証的研究が広まり、学級規模縮小が学業成績を改善させる方策として注目が集まっていた。そのような中で、カリフォルニア州では、1994年に公表された全米学力調査(NAEP)の結果、カリフォルニア州の第4学年におけるリーディングの成績が最下位であるという事態を受けて、低学年段階の学級規模縮小の要求が州議会で審議されるようになった。1996年初頭には、カリフォルニア州議員が低学年段階の学級規模縮小法案を議会に提出し、州議会の中で学級規模縮小法案を審議している。カリフォルニア州議会の法制調査局は、自州の学級規模が他の州に比べて大きい事実を示し、低学年段階の少人数クラスが学業成績の改善にとって有効であることを証明したテネシー州の研究を取り上げながら、カリフォルニア州が学級規模縮小の長期的な計画を立てることを支持した。テネシー州では、1985年から低学年段階

(K-3 学年)の学級規模縮小プログラムの実証的研究を実施しており、この研究を通じて通常クラス(22~25人)よりも少人数クラス(13~17人)の方が児童の学業成績が高いことを実証していた。カリフォルニア州議会は、テネシー州がこの10年間で明らかにしてきた低学年段階の学級規模縮小の効果を認め、低学年段階の学級規模縮小の実施が、児童の学業成績の改善と、リーディングと算数の基礎的スキルの習得を促進させるものであると見解を示した。このようにカリフォルニア州議会は、児童の学業成績を改善させる方策として、学級規模縮小の実施を求めたのである。

第二に、1980年代には、教員が児童生徒一人あたりに接する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たということである。カリフォルニア州は、他の州に比べて年間授業日数が少なく、如何に児童生徒の学習時間を確保するかが課題となっていた。カリフォルニア州の場合、年間授業日数175日と教員の職能開発のために用いてよい最大8日間を加えた合計最大183日分の給与が教員に支払われる。183日分の給与の中で授業日数を増やそうとすると、教員の職能開発の日数が減ってしまうという問題があり、如何に児童生徒の学習時間を確保するかが課題であった。そこで、カリフォルニア州では、授業時数を増やすことができない代わりに、1クラスあたりの人数を減らして、教員が児童生徒一人あたりに接する時間を増やすことを目指したのである。

また当時のハイスクールでは、生徒の問題行動が深刻化しており、1クラス30人以上の教室で生徒一人ひとりに向き合うことが困難な状況にあった。たとえ、生徒の問題行動が深刻化しているクラスであっても、教員は問題行動を起こす生徒のみに対応していることはできず、クラスにいるすべての生徒たちに向き合い、授業を行わなければならない。そのような状況の中で、生徒の学習時間を確保するために求められた方策が、1クラスあたりの生徒数を少なくして、教員が生徒に向き合う時間を確保するという方法であった。

実際、学級規模縮小プログラムの調査結果によれば、100%に近い学区が、ハイスクールのクラスサイズを縮小したことによって得られた利点として、「個々の生徒への注目が増えた」(97.71%)、「生徒の授業への参加が増えた」(96.47%)ことを回答しており、K-3の学級規模を縮小したクラスの教員は、縮小していないクラスの教員に比べて、「個々の児童の理解度を把握できる」、「児童へ個別の注目ができる」、「児童の指導ニーズに対応できる」と肯定的に捉えている。教員が児童生徒一人ひとりに向き合うことができる教育環境を整備するために、1クラスあたりの児童生徒数を少なくすることは、有効な方策であると言えよう。カリフォルニア州教育省の報告書では、「学級規模縮小は学業成績を改善するために要求された」と背景は一言で集約されているが、決してその理由だけではなく、1980年代のカリフォルニア州では、上述したような学校教育を取り巻く様々な問題状況の打開策として、学級規模縮小が要求されたのである。

第三に、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ということである。カリフォルニア州では、1976年にバイリンガル教育法を制定し、二言語で教育を行う政策が実施されてきたが、1980年代になるとイングリッシュオンリーの台頭に伴いバイリンガル教育政策が後退し、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と転換してきた。しかし、彼らの多くが英語を母語としない児童生徒であったため、そうした児童生徒への対応が求められた。特に読み・書き・算の基礎能力は、小学校低学年段階までに身につけることができるよう、小学校低学年の児童への対応に重

点が置かれた。カリフォルニア州政府は、母語の違いによって児童を分離するのではなく、民族・言語・文化の異なる子どもたちを1つのクラスに統合した中で、如何に教育していくかを課題としながら政策を実施したのである。そのため、英語を母語とする児童と、英語を母語としない児童が、同じクラスの中で授業を受けており、より複雑化したクラスの中で、教員は、言語理解度の異なる児童がどれほど授業を理解しているか、それぞれの状況を把握しながら、授業を進めなければならなかった。英語を用いて英語を教える動きが強まる中で、教員が児童生徒一人ひとりに向き合いリーディングの指導を効果的に実施するために、1クラスあたりの人数を20人以下にすることが求められたのである。

## (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は、学級規模縮小プログラムが、どのような経緯で、どのような制度を構築したのか、本論で分析してきた結果を踏まえて、財政面からその制度構築の意義と課題を考察する。

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学年から第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。上限人数に関する規定は、州の学校基金(State School Fund)を配分する財政根拠となる法律であり、上限人数を超えた場合は、罰則として上限人数を超えた人数分の補助金を失う仕組みである。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。つまり、カリフォルニア州の学級編制は、州が1クラスあたりの上限人数を定めて州の学校基金を配分する仕組みを変えることなく、州の特定補助金制度の下で学級規模縮小プログラムを制定することによって、学級規模縮小を希望する学区に対して州が補助金を負担する仕組みを構築したのである。

まずは、学級規模縮小プログラムの成立過程の分析結果を踏まえて、学級規模縮小の財源を確保できた財政上の仕組みを考察する。第2章で分析したように、カリフォルニア州議会は1984年から1987年までの4年間、毎年、ハイスクールの学級規模縮小に関する法案を審議し合意を形成していたにもかかわらず、カリフォルニア州知事は毎年拒否権を行使し続けたため、学級規模縮小法案は廃案となっていた。州知事が法案を廃案にしてきた争点は、なぜ学級規模縮小を実施するのかという学級規模縮小の必要性に関するもの、誰が学級規模縮小資金を負担するのかという財源確保の問題であった。カリフォルニア州知事は、当初、州の予算を用いて学級規模縮小プログラムを実施する提案には反対であり、学級規模縮小を実施するのであれば、学区の予算で実施すればよいという姿勢を示していた。しかし、当時のカリフォルニア州は、学区独自の教育費の財源である財産税の税収に制限を課して、学区間格差を埋めようと教育財政制度改革を成し遂げたばかりであり(1978年、提案13)、学区の予算で学級規模縮小を実施することは、困難な状況にあった。

学級規模縮小プログラムは多額の予算を要するため、州レベルの取り組みとして法制化することに合意を得ることは容易なことではなかったが、学級規模の学区間格差を生じさせないためにも州全体の取り組みとして学級規模縮小プログラムを実施することが必要であった。如何にして、州が学級規

模縮小の財源を負担できるよう仕向けたのか、その財政的な一要因を結論から述べると、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。カリフォルニア州では、州知事が拒否権を行使し続けるという事態を受け、州民は 1988 年に州が最低限の教育費を確保することを州憲法で規定しようと提案（州民提案 98）した。この提案に対しては州民の賛否が分かれたが、僅差で賛成が反対を上回り、その結果、カリフォルニア州では、就学前教育から第 12 学年までの学校とコミュニティカレッジに充当する教育費を州が確保することを州憲法（第 16 条第 8 項）で規定するに至った。このような州民提案制度は日本に存在しない仕組みであるが、カリフォルニア州は州民の直接投票によって教育費を確保したのである。州民の提案書を見ると、この提案の目的の 1 つは、「州が確保した教育費を学級規模縮小に費やすことを求めるため」だと明記してある。このような州民の提案や、一連の教育財政制度改革の流れを踏まえて、州知事は学級規模縮小資金の予算化に対するこれまでの否定的な態度を改め、州知事が作成する予算案の中に学級規模縮小資金を盛り込まざるを得ない状況を作り出した。その後、改めて学級規模縮小法案が州議会において審議され、1989 年にハイスクールの学級規模縮小プログラムが成立したというわけである。

このような経緯で、学区の自主財源によって学区ごとに学級規模縮小を実施するのではなく、州が財源を確保する学級規模縮小プログラムを法制化することができた。また州憲法で教育費の財源を一定程度確保することを定めたことにより、州の財政状況が厳しい時でも、そのしわ寄せが教育費に集中しないよう、最低限の教育費を保障することができたのである。この提案 98 基金を基盤として、カリフォルニア州では州の特定補助金制度を活用し、州レベルの取り組みとして学級規模縮小プログラムを実施している。第 3 章で分析した K-3 の学級規模縮小プログラムについても、提案 98 で定めた規定が予算確保の重要な鍵となっていた。1989 年に制定されたハイスクールの学級規模縮小プログラムは、年間 1 億ドル弱の予算規模であったが、1996 年に制定された K-3 の学級規模縮小プログラムは、年間 15 億ドル以上の予算を州が学区に配分するプログラムとして法制化されている。カリフォルニア州では、1990 年代の経済状況の回復という好機を逃すことなく、成長した歳入の一部を教育費として確保した。経済状況が良好になったとしても提案 98 による規定がなければ、教育予算の拡大には繋がらなかったことは想定できる。またカリフォルニア州教育省の最高責任者や州議員は、州知事との協議の中で、州民が学級規模縮小を要求していることを主張しながら、教育費の一部を学級規模縮小のために費やす予算案を提出するよう求めた。州知事が予算案の中に学級規模縮小の項目を明記したことは、州議会において学級規模縮小法案の審議を具体的に進め、法案の成立に一步近づくことができた点である。

次に、学級規模縮小プログラムの展開過程の分析結果を踏まえて、学級規模縮小が継続的に実施できた財政上の仕組みを考察する。カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、州レベルの法律として全州域に適用している制度であるが、参加申請方式を用いているため、プログラムへの参加は学区の任意事項になっている。参加申請方式とは、プログラムに参加することを希望する学区が、毎年、自主的に申請書を州教育省に提出しなければ、州から補助金を受け取ることができない仕組みである。つまり、州の特定補助金制度の下で実施された学級規模縮小プログラムは、学区の自主性に委ねたプログラムであり、プログラムに参加することを決めた学区に対して資金を配分し、参加を希望しない学区には、資金を配分しなくてよい制度である。ただし、学区が学級規模縮小プログラムに参加した



くてもできない状況があるとすれば、問題であろう。第4章において、実施過程を分析したところ、州からの補助金だけでは、学級規模縮小に必要な経費を賄いきれていない学区が存在することがわかった。

学区の立場からは、州から手厚い資金援助を受け取れるわけではないこの制度は、財政面において学区の自立性が求められる厳しい制度であるとも見られる。もし学区が財源不足により、学級規模縮小を継続的に実施できないのであれば、州の特定補助金制度の下で学級規模縮小プログラムを実施することは制度上の限界があると考えられるが、カリフォルニア州の場合、K-3の学級規模縮小プログラムは、1996年制定当時から一貫して、100%に近い学区が継続的に実施している。

その一要因を学級規模縮小プログラムの展開過程を分析する中で探った結果、プログラムの規定を緩和することによって、プログラムを申請する学区数を減らさずに学区への財政支援を継続していることが明らかになった。例えば、2000年には学級規模縮小プログラムへの参加率が低かった小規模学区に対しても州の財政支援が行き届くよう規定を柔軟化している。2004年と2008年には、学級規模縮小の人数に関する規定の修正が施され、1クラスあたり20人を超えるクラスに対しても学級規模縮小資金の一部を学区に配分できるよう法改正している。中でも2008年の法改正では、学区が学級規模縮小を継続的に実施できない状況に陥っても、2008-09年度時点と同じ申請クラス数に基づく補助金の一部を州が学区に配分できるよう、プログラムの運用を改めた。なぜこのような方策を取ったかと言えば、カリフォルニア州では学区間格差を生じさせないように、学区の税収入に制限が課されており、学区の自主財源が少ないため、州が規定を柔軟に緩和させて学区への財政支援を続けなければ、学級規模縮小を継続できないからである。こうしてK-3の学級規模縮小プログラムは、1996年制定当初から2012-13年度現在まで、プログラムの構成要素に大きな変化はないものの、プログラムが規定している中身や基準については、学区がプログラムへの参加を維持できるように州の規定を緩和させることで、学区の参加率を維持したのである。

しかし一方で、州の立場からみれば、このように規定を緩和してまで補助金を提供することは、州の財政上のリスクが高い制度であるという課題も抱えている。カリフォルニア州の公教育費の政府間負担割合を見ると、米国の伝統に反して、州の負担割合が高くなっている。そのような財政制度に対応するために、カリフォルニア州では提案98により、州の一般財源の一部を教育費へと用途を限定することができるよう、財政制度改革を成し遂げている。それに伴い、州の提案98基金も年々上昇傾向にあったわけであるが、2007-08年度から2008-09年度にかけて、提案98基金が約76億ドル減少している点は、見逃してはならない点である。基本的には、州が財政危機に直面しても、そのしわ寄せが教育に集中しないよう、最低限の保障を州憲法で定めているが、2007年のような世界金融危機に直面したことにより、教育に限らず全体的な予算が減額され財源不足を招いている。

世界金融危機が始まった2007年以降、カリフォルニア州においても財政状況は厳しく、州の教育予算は一時（2007-08年度から2008-09年度にかけて）減っているが、財政状況が厳しい中でも、カリフォルニア州は、学級規模縮小プログラムを継続的に実施し、学区に財政支援を続けてきた。学級規模縮小プログラムの展開期において、カリフォルニア州は、たとえ1クラスあたりの人数が増えたとしても、学区は州からの補助金の一部を受け取ることができるよう規制緩和をしている。この規制緩和は、一見すれば、学級規模縮小プログラムへの参加を維持できる仕組み（延命措置）であるが、

実質的には、学級規模を拡大させても財政支援を続ける仕組みになっている。学級規模縮小プログラムの萌芽期や成立期においては、州の特定補助金制度の下で学級規模縮小プログラムを実施することによって、学区間格差を生じさせないよう、州全体の取り組みとして学級規模縮小プログラムを実施することができる意義を有していた。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 人へと縮小するために、大幅に増員された教員の給与や、教室の増設費などを州の財政支援の下で実施することは、学級規模縮小プログラムの導入初期にはとくに意義ある制度であると考えられる。

### (3) 学級規模縮小プログラムの内容構成

1990 年代後半の米国では、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、学級規模縮小に教員の職能開発を付随させた連邦学級規模縮小政策を実現し、その考え方を全米に広めていった。そのような連邦学級規模縮小政策に先駆けて、学級規模縮小と教員の職能開発を同時に求めたプログラムを実施したのが、カリフォルニア州である。カリフォルニア州の K-3 の学級規模縮小プログラムは、州教育法典の中に、「学級規模縮小の教育的利点を最大限にするために必要な教員の職能開発を学区は提供しなければならない」ことを定めており、プログラムの実施においては申請書の必須要件として、それを学区に義務付けている。ここでは、本論で分析してきた結果を踏まえて、カリフォルニア州の K-3 の学級規模縮小プログラムの構成面からその制度構築の意義と課題を考察する。

まず、法案の成立過程において、如何にして、多額の予算を要する K-3 の学級規模縮小プログラムに合意を形成することができたのか、プログラム構成面での一要因を結論から述べると、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」を構築したことにある。学級規模縮小プログラムは教員の雇用を伴い、多額の経常的支出を要するため、同プログラムを法制化する時には、財務省の合意を得ることが必至の課題となる。第 3 章で論じたように、学級規模縮小プログラムの成立過程に着目して、プログラムの構成要素や中身を分析してみると、カリフォルニア州議会で最初に提案された学級規模縮小法案には、教員の職能開発プログラムは付随しておらず、単に学級規模を縮小する提案であった。このような提案に対して、財務コンサルタントや財務省は、費用対効果を懸念して学級規模縮小プログラムへの予算確保に反対した。審議を進める中で、学級規模縮小プログラムの重要な構成要素として教員の職能開発を盛り込むよう法案を修正したことにより、その後の審議においては費用対効果を懸念する反対意見を抑えることができたのである。こうして成立したカリフォルニア州の K-3 の学級規模縮小プログラムは、単なる人数の縮小に関する法制度ではなく、教員の職能開発プログラムを併用させて、教員の量の確保と質の向上を 1 つのプログラムの中で達成しようとしていた。

前項でも述べたように、米国では 1970 年代後半から、学級規模縮小に関する研究が急速に増え、中でも、1980 年代に実施されたテネシー州の学級規模縮小の実証的研究では、学級規模を縮小することの効果が証明されていた。これらの研究成果の影響を受け、カリフォルニア州議会は学級規模縮小の導入に概ね賛同を示していたが、それでもなお、財務省は費用対効果を懸念材料として反対していた。そうした財務省に対して、教員の職能開発を付随させた学級規模縮小プログラムを提案することは、ただ単に教育条件整備の問題に対して予算を求めているわけではなく、教員の質の向上を同時に

求めて、教育改善の契機を与えるために資金を要求していることの流れではないかと考える。

法制化された K-3 の学級規模縮小プログラムは、州の特定補助金制度の下で実施しているため、州は財政支援をするための要件を学区に課している。申請書の要件は、対象学年や人数に関する項目だけではなく、教員の職能開発の提供に関する項目や、プログラムの評価のためのデータ収集に関する項目を盛り込み、州が学級規模縮小の効果を検証できるよう構成している。具体的には、K-3 の学級規模縮小プログラムは、カリフォルニア州教育法典の中に「学級規模縮小の教育的利点を最大限にするために必要な教員の職能開発プログラムを学区は提供しなければならない」ことを定めており、プログラムの実施においては申請書の必須要件として、それを学区に義務付けている。つまり、州は補助金を提供する代わりに、プログラムの枠組みを提示し、それに対する結果を求めて州内の学級規模縮小政策を統括している。学級規模縮小の取り組みは多額の予算を要するため、効果が引き出せなければ、費用対効果を理由に政策を打ち切ることもある。しかし学級規模縮小は教員の雇用を伴う政策であるため、そのような事態を防ぐためにも、単なる学級規模の縮小ではなく、「学級規模縮小の効果を最大限に引き出せるような教員の職能開発」を付随させたプログラムとして、改善し続けられる仕組みを構築したのである。

しかし一方で、どのように学級規模縮小プログラムの効果を最大限に引き出すかは、学区の力量に委ねられた課題であった。学級規模縮小とセットにして求められた教員の職能開発は、州教育法典（第 52127 条）の中で、①個に応じた指導、②少人数クラスにおける学級経営を含めた効果的な教授、③児童のニーズを認識して応える、④児童の個別の力をつける、ことに関する 4 つのトレーニングを指針として掲げているが、学区から見れば、学級規模縮小プログラムを実施する以前から取り組んでいる通常の教員の職能開発と、学級規模縮小プログラムに付随して求められている教員の職能開発の違いを見出しにくい状況がある。実際、1999 年に学級規模縮小リサーチコンソーシアムが提示したプログラムの評価結果によれば、学級規模を縮小したクラスと縮小していないクラスの間で教員の指導方法に劇的な変化が見られないのは、教員の職能開発が十分に実施されていないことが原因ではないかと指摘された。確かに当時、カリフォルニア州の教員が受けた職能開発の日数は、年間 3～5 日程度であり、その日数の中で、少人数に関係する研修は 2～3 項目に留まっていた。

州は学級規模縮小プログラムの教育効果を最大限に引き出すために教員の職能開発を求めているが、学区が実施する教員の職能開発が、どれほど学級規模縮小プログラムの教育効果を引き出せているのかについては、未だ明らかになっておらず、今後検証が必要な課題である。本論の第 5 章では、その一部を明らかにするために、学区が提供する教員の職能開発が、学校現場においてどのように活かされているのかについて、実地調査を試みてきた。学区が実施した教員の職能開発の実践と、学校現場での学級規模縮小プログラムの実施を分析した結果、学級規模縮小に関する教員の職能開発として、個別化指導法、児童生徒の積極的参加を促す参加体験型ワークショップ、少人数を活かした授業展開等の研修会を実施し、学校現場においても教員がこれらを活用して実践していた。これらの実践では、教員が一人ひとり異なる特性を有する児童に対して、それぞれの理解度を把握しながら一斉授業を行う指導方法であったり、多様な授業形態を活用しながら児童の積極的な参加を促す方法であったり、児童一人ひとりのレベルに応じて児童の能力を向上させる指導方法に重点が置かれていた。どの指導方法も児童を中心としながら、いかに教員が児童を導いていけるかがポイントになっている。

学級規模縮小を実施することによって、教員が児童一人ひとりに向き合う時間を確保することができることは望ましいことであるが、個別の時間を費やすことだけが少人数学級のメリットではなく、少人数の教育条件を活かした授業実践をすることこそが重要なのである。具体例を挙げるとすれば、児童に体験・実験の機会を与えて「考えさせる授業」を展開することや、児童の積極的参加を促し、児童が自ら学べるような授業づくりを実践することが求められている。

学級規模縮小プログラムの実施は、教員の士気の向上、及び、保護者の満足度を高める政策であることは、「学級規模縮小プログラム」の萌芽期に実施されたハイスクールの学級規模縮小プログラムの調査結果の中でも、また K-3 の学級規模縮小プログラムの調査結果の中でも実証済みである。この「教員の士気の向上」を活かして、教員の職能開発を促し、授業改善を試みたり、研修によって指導方法を磨いたりすることが重要だと考える。

また先にも述べたが、学級規模縮小プログラムの中に教員の職能開発に関する規定を設けたことにより、学級規模縮小資金の一部を教員の職能開発の予算に充当することが認められた。しかし、学級規模縮小資金のうち何%を教員の職能開発に割り当てるか、という具体的な定めはないため、学区はその内訳を提示する義務を有していないのが現状である。連邦学級規模縮小政策が実施したように、「学級規模縮小資金の 15%は教員の職能開発に割り当てる」というような割合の規定を定めた方が、教員の職能開発の推進は現実化してくるだろう。今後は、学級規模縮小資金の用途を明確に定めるなどの措置を検討することが必要である。

このようにカリフォルニア州では、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、同プログラムを成立・展開させてきたのである。「学級規模縮小プログラム」の展開期を通じてその実践を分析してきたように、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。繰り返しになるが、今後は、学級規模縮小プログラムの教育効果を最大限に引き出すための教員の職能開発が、どれほど学級規模縮小プログラムの教育効果を引き出しているのか、その効果検証を含めた研究が求められよう。

## 6. 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<sup>5</sup>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年間を体系的に捉えて、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。

---

<sup>5</sup> Penny Fidler(2001)、Brian Stecher, George Bohrnstedt, Michael Kirst, Joan McRobbie, & Trish Williams(2001)、Douglas E. Mitchell & Ross E. Mitchell(2001)等

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だけ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せているのか」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。

星野 真澄（筑波大学大学院人間総合科学研究科教育基礎学専攻 後期 3 年）

《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
- ・ Christopher Jepsen and Steven Rivkin, *Class size reduction and student achievement: The potential tradeoff between teacher quality and class size*, *Journal of Human Resources*, v44 n1, University of Wisconsin Press., 2009
- ・ 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
- ・ Edward Wexler, JoAnn Izu, Lisa Carlos, Bruce Fuller, Gerald Hayward, Michael Kirst, *California's Class Size Reduction: Implications for Equity, Practice & Implementation*, West Ed, 1998, p.8
- ・ George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002
- ・ Joan McRobbie, *Class Size Reduction in California: A One-Year Status Check*, *Thrust for Educational Leadership*, v27 n1, pp.6-11, 1997
- ・ Penny Fidler, *The impact of class size reduction on student achievement*, Los Angeles Unified School District Program Evaluation and Research Branch, Planning Assessment and Research Division Publication No.109, 2001
- ・ Schwartz Joel, *Class Size Reduction, LAO Policy Brief*, California State Legislative Analyst's Office, 1997
- ・ 青木栄一『地方分権と教育行政 少人数学級編製の政策過程』勁草書房、2013 年
- ・ F.C. ファウラー、堀和郎（監訳）『スクールリーダーのための教育政策研究入門』東信堂、2008 年
- ・ 押田貴久「市町村費負担教職員制度の導入と全国展開に関する一考察」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢（27）』東京大学、2008 年、pp.69-80
- ・ 窪田眞二「地方分権、規制改革政策と日本の義務教育：義務教育費国庫負担制度をめぐる論点と争点」『教育學研究』72（4）、日本教育学会、2005 年、pp.419-431
- ・ 桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002 年
- ・ 小泉一磨、貞広斎子「市町村における学級規模縮小政策の政策形成と政策参照 —長野県下自治体における 30 人規模学級編制事業を事例として—」『千葉大学教育学部研究紀要』千葉大学、第 60 巻、2012 年、pp.315-319

- ・ 貞広齋子「対学校特定補助金(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
- ・ 清水一彦「アメリカの学校教育における個性化・個別化の動向」『理想』624、理想社、1985年、pp.122-134
- ・ 杉江修治「学級規模と教育効果」『中央大学教養論集』第37巻第1号、中京大学、1996年、pp.147-190
- ・ 笠沙知章「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
- ・ 根津朋実「「少人数学級」の成立--埼玉県志木市を事例として」『筑波教育学研究』(2)、筑波大学教育学会、2004年、pp.137-151
- ・ 浜田博文『学校の自律性と校長の新たな役割』一藝社、2007年
- ・ 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
- ・ 山下絢「新しい教育政策採用に及ぼす財政要因の影響力」『東京大学大学院教育学研究科紀要』東京大学、2007年、pp.461-468
- ・ 山下絢「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」『教育学研究』日本教育学会75(1)、2008年、pp.13-23
- ・ 雪丸武彦「市町村費負担による少人数指導加配教員の任用に関する考察」『教育経営学研究紀要』九州大学大学院人間環境学府、11号、2008年、pp.49-51
- ・ 渡部昭男、金山康博、小川正人編、志木教育政策研究会著『市民と創る教育改革 検証：志木市の教育政策』日本標準、2006年

## **Abstract of the Dissertation**

# **A Study of the Legislative and Development Processes of the Class Size Reduction Program in California, U.S.A.**

**By**

**Masumi HOSHINO**

**Doctoral Program in Education**

**University of Tsukuba, 2013**

### **Purposes**

The purpose of this study is to examine how the California State Legislature agreed to commit a considerable amount of funding to establish its Class Size Reduction Program and how the class size system was established. To do so, this study analyzed the legislative and development process of the Class Size Reduction Program in California from the 1980s to 2010s.

The state of California established the Morgan-Hart Class Size Reduction Program in 1989 (which reduced class size at the high school level) and the K-3 Class Size Reduction Program in 1996 (which reduced class sizes of all grades from kindergarten through Grade 3). The K-3 Class Size Reduction Program in particular was by far the largest class size reduction program in the nation. This program reduced class sizes from 30 to 20, and it cost over \$1.5 billion per year. This study analyzes the legislative and development processes of the Class Size Reduction Program in California, with a focus on the following questions: 1) how did the California State Legislature agree to commit such a large amount of funding to reduce class size? And 2) how was the class size program established?

### **Methodology**

The following three aspects of the Class Size Reduction Program are analyzed in this study: background, financial system and organization, and content of the program itself. This study was conducted by two methodologies: 1) an analysis of official data dealing with the legislative and development processes, including California legislative documents, California Assembly and Senate bills, correspondence with the California state legislators, newspapers, and program applications; and 2) an investigation of the Class Size Reduction Program with a focus on professional development for teachers to maximize the educational advantages of reduced class sizes. These analyses employed interviews with the program administrator and with elementary school teachers as well as the observation of teacher professional development and elementary school classes.

## **Table of Contents**

Introduction: Purpose, Methodology, Literature Review

Chapter 1: Law, Background, and Definition of Class

Chapter 2: Legislative Process of the Morgan-Hart Class Size Reduction Program

Chapter 3: Legislative Process of the K-3 Class Size Reduction Program

Chapter 4: Development Process of the Class Size Reduction Program

Chapter 5: Investigation into the Actual Conditions of the Class Size Reduction Program

Conclusions: Findings and Discussion

## **Conclusions**

The study's findings can be summarized into the following three points:

### (1) Background of the demand for class-size reduction

The Class Size Reduction Programs were initiated as a measure to improve students' academic achievement. In the 1980s, California had larger class sizes and smaller numbers of school days than other states. The people of California realized that large class sizes and a smaller number of school days led to lower academic achievement. In the 1990s, the number of students who were not native English speakers increased rapidly in California; nevertheless, many classes were taught only in English. In the 1994 National Assessment of Education Progress for reading, California's fourth graders scored the lowest among those in 39 participating states. At this time, the California State Legislature reduced class size from 30 to 20 to improve students' academic achievement.

### (2) Financial system and organization of the Class Size Reduction Program

Before the Class Size Reduction Program, California Education Code prescribed a maximum class size and penalties for districts with any classes that exceeded the limits, which were established in 1964. It mandated that average class size should not exceed 30 students and no class should be larger than 32 students in grades 1–3; this provision holds to date. In addition, the State of California established its Class Size Reduction Programs in 1989 and 1996.

Under the terms of voter-approved Proposition 98 in 1988, the programs provided for K-14 funding using a part of the general funds of the state. Taking this opportunity, California could spend a significantly large amount of funding to reduce class sizes. The Class Size Reduction funds are state categorical funds; these are assigned to participating school districts as special financial support programs with the aim of reducing class size to 20 or fewer pupils per teacher in K-3 and high school levels.

### (3) Content of the Class Size Reduction Program

Some legislative members felt that merely reducing class size was not sufficiently



cost-effective. Therefore, the California K-3 Class Size Reduction Program also required professional development of teachers to maximize the educational advantages of reduced class sizes. In the legislative process of the Class Size Reduction Program, teacher professional development served as a central component in response to objections to the bill.

School districts have to provide professional development to teachers with regard to individualized instruction, effective teaching, and related areas. As a result, teachers can practice individualized instruction. The K-3 Class Size Reduction Program was expected to not only increase the number of teachers but also improve the quality of their teaching skills.

### **Acknowledgements**

I would like to express sincere gratitude to the many people who have supported and provided encouragement during work conducted during my doctoral thesis. I would also like to thank you for cooperating with my research in the U.S.A.