

筑波大学

博士論文

2013（平成25）年度

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

人間総合科学研究科 教育基礎学専攻

Masumi HOSHINO  
University of Tsukuba

## 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

序章 研究の課題と方法	頁
第1節 問題の所在と研究目的	1
1. 問題の所在	
2. 研究目的	
第2節 研究課題と方法	6
1. 研究課題と分析の視点	
2. 研究方法	
第3節 先行研究の検討と本研究の意義	10
1. 日本における先行研究	
2. 米国における先行研究	
3. 本研究の意義	
第4節 論文の構成と章ごとのねらい	17
1. 論文の構成	
2. 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	24
1. 米国における学級の誕生と学級内における教授方法	
2. 米国における学級規模問題の出現	
3. 米国連邦政府の学級規模縮小政策	
第2節 カリフォルニア州の「クラス」制度の特色	34
1. 日米の学級編制の仕組みの違い	
2. カリフォルニア州の「クラス」の概念と定義	
第3節 カリフォルニア州の教育行政の構造とその特色	38
1. 州の立法機関 ―州議会の権限と立法過程―	
2. 州の行政機関	
3. カリフォルニア州の教育行政の特色	
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	45
1. 学校教育を取り巻く状況	
2. 1970年代のカリフォルニア州における学区教育行政レベルの苦悩	
3. 州議会において学級規模縮小法案が提出された背景	
第2節 法案の内容と審議過程	53
1. 1984年の提案(SB786)	
2. 1985年の提案(SB1210)	
3. 1986年の提案(SB1604)	

4. 1987年の提案(SB436)	
5. カリフォルニア州知事が学級規模縮小法案に拒否権を行使した争点	
第3節 学級規模縮小の財源確保	69
1. カリフォルニア州の教育財政制度改革	
2. 提案 98 の要求(1989年)	
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	78
1. 州議会における検討 —1989年の法案(SB666)の内容と審議過程—	
2. モーガンハート学級規模縮小法案の成立(1989年 SB666)	
3. モーガンハート学級規模縮小プログラムの構成要素(1989年制定当時)	
4. モーガンハート学級規模縮小プログラムの特徴	
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	92
1. 1990年代の社会状況 —英語を母語としない児童生徒数の急上昇—	
2. 英語を母語としない児童への対応	
3. 学級規模縮小が要求された背景	
第2節 州議会での成立要因	101
1. 低学年段階の学級規模縮小への関心の高まり	
2. 学級規模縮小の教育的利点を最大限にする工夫	
3. 予算の確保と配分の工夫	
4. 学級規模縮小設備資金プログラムの創設	
第3節 1996年に成立した学級規模縮小の法制度	114
1. 学級規模縮小法案の成立(1996年 SB1777)	
2. 学級規模縮小設備資金法案の成立(1996年 SB1789)	
3. 学級規模縮小プログラムの構成要素(1996年制定当時)	
第4節 学級規模縮小プログラムの財政制度	119
1. K-3の学級規模縮小資金の財源	
2. 学級規模縮小資金の財源とその配分の仕組み	
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	129
1. 対象学年・対象教科の焦点化 —1998年法改正—	
2. ハイスクールの学級規模縮小プログラムの変容	
3. ハイスクールの学級規模縮小プログラムの実践に見られた変化	
第2節 K-3の学級規模縮小プログラムの制度的変容	143
1. 学級規模縮小設備資金の弾力的運用 —1996年法改正—	
2. 小規模学区への規定の柔軟化 —2000年法改正—	
3. 学級規模縮小人数の規定に関する規制緩和 —2004年法改正・2008年法改正—	
4. K-3の学級規模縮小プログラムの変容	

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	160
1. K-3の学級規模縮小プログラムの実施状況	
2. 学級規模縮小プログラムの実施結果の評価	
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	179
1. カリフォルニア州全体の傾向	
2. サンフランシスコ統一学区の実施状況	
3. 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内容	
4. 教員の職能開発の課題	
第2節 K-3の学級規模縮小の実態	193
1. 調査の概要	
2. 授業観察と校長・教員へのインタビュー調査結果	
3. K-3の学級規模縮小の実態分析	
終章 研究の成果と今後の課題	
第1節 本研究の成果	208
1. 学級規模縮小プログラムが要求された背景	
2. 学級規模縮小プログラムの財政的な仕組み	
3. 学級規模縮小プログラムの内容構成	
第2節 今後の課題	219
1. 学区レベルの財政構造の検討	
2. 少人数教育に関する教員の職能開発の探求	
3. 教育環境整備の追求	
引用・参考文献一覧	222
【引用・欧文献】	
【引用・和文献】	
【参考文献】	
【資料】	
【調査訪問先】	
本研究に関連の既発表論文等	237
【本研究に関連する投稿論文】	
【本研究に関連する口頭発表】	
【修士論文】	

## 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

### 序章 研究の課題と方法

#### 第1節 問題の所在と研究目的

##### 1. 問題の所在

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」（以下、義務教育標準法）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。その後、教職員団体、保護者などから義務教育標準法で定める学級編制の標準を40人から30人へと引き下げて、少人数学級編制を実施することが要求されてきたにもかかわらず、国の定める学級編制の標準は、長い間40人で止まったままの状態であった。学級編制の標準が40人となったのは、第5次改善計画（1980年～1991年）の成果であるが、その後、第6次改善計画（1993年～2000年）及び第7次改善計画（2001年～2005年）では、国の定める標準は改められていない。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人へと引き下げるようになった<sup>1</sup>。1991年以来20年ぶりとなるこの標準の引き下げは、教育環境整備にとって大きな前進であるが、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。学級編制の弾力化の契機となったのは、1998年に中央教育審議会が、「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」の中で、「義務教育標準法に基づいて算出された教職員定数は、国がその給与費を国庫負担するための基準であるという性格をより明確にし、都道府県が国の定める学級編制の標準を下回る人数の学級編制基準を定めることができるように見直す必要がある」と述べたことにある。この答申を受け、2001年度には義務教育標準法が改正され、学級編制は都道府県の判断で、国の標準人数である40人を下回る基準を定めることができるよう制度の弾力化が図られてきている。また学級編制の弾力化だけでなく、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 2010 年 7 月に中央教育審議会初等中等教育分科会は、「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」を取りまとめ、国に対して、①学級編制の標準の引き下げ、②それに伴う教職員定数の改善、③学級編制に関する市町村教育委員会の裁量拡大等を進めることを提言し、同年 8 月には文部科学省が、公立義務教育諸学校教職員定数改善計画案を策定するに至った<sup>2</sup>。またこの法改正により、都道府県教育委員会が定める学級編制の基準について、市町村教育委員会が「従うべき」とされている拘束力を緩め、「標準」としての基準になるよう市町村教育委員会が地域や学校の実情に応じて、より柔軟に学級を編制することができるようになったのである。

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、いわば、国にとって学級規模縮小の必要性が財政的困難を突破できない状況が続いているのである。しかし学校現場に目を向けてみると、学級内でのニーズが多様化・複雑化・深刻化する中で、学級担任の負担はかつてないほど増大し、従来の学級規模では教員が児童生徒一人ひとりに対応しきれない時代になっており、学級規模縮小の必要性が高まっていることがわかる。実際に日本の教員は、教科指導、学級経営、教材研究、安全管理、部活指導、事務処理などと多岐にわたる職務を抱えており<sup>3</sup>、教員が児童生徒と向き合う時間を十分に確保した環境が整備されているとはいえない状況にある。また昨今では、いじめや不登校<sup>4</sup>、暴力行為<sup>5</sup>、学校事故など学校教育における問題が、複雑化・深刻化しており、教員は突発的な問題に対応する時間が増え、すべての児童生徒一人ひとりに腰を据えて対応することが困難な状況にある。こうした学級内における問題が複雑化・深刻化している状況に加えて、近年では、国際化の進展に伴い、小中学校では、日本語指導が必要な児童生徒が多数在籍するようになった<sup>6</sup>。また特別支援教育の対象となる児童生徒数が増加する中で、小中学校の通常学級に在籍しながら、通級による指導を受けている児童生徒が増えている状況が存在しており、こうした状況からも学級内における児童生徒のニーズが多様化している様子が窺える<sup>7</sup>。教員が児童生徒一人ひとりに向き合い、すべての児童生徒に行き届く教育を施すために、学校現場の実態に即した法制度の見直しが必要であると考えらる。

昨今取り組まれているように、地方分権改革の下で、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、地方の実情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いる。先行研究を見ると、山下（2007）は、市レベルで実施されている少人数教育を事例として、新しい教育政策の採用に影響を及ぼす財政要因の影響を計量的に検証しており、その結果、「少人数教育の取り組み度合が積極的になるように影響を及ぼす自治体の財政的要因としては、財政上の自律性が高いこと、そして黒字の状態であることの二要因が、影響を及ぼしている」ことを統計的に確認している<sup>8</sup>。雪丸（2008）は、市町村が独自に任用した少人数指導加配教員の実証的データから、少人数指導加配教員政策の採用メカニズムを分析した結果、財政力の低い自治体は少人数指導加配教員政策を採用しなくなっていることを明らかにしている<sup>9</sup>。また押田（2008）は、市町村費負担教職員制度を活用して少人数学級を実施しようとする、児童生徒数の増減によって任用数が変動するため、自治体で安定的な雇用を確保できず、臨時的任用教員による採用にならざるを得ないという課題があることを指摘している<sup>10</sup>。さらに小泉・貞広（2012）は、市町村レベルでの学級規模縮小の政策決定の要因を検証した結果、「財政力があり（財政的自律性を持ち）、債務が少ない市町村において、30人規模学級を導入する傾向がある」ことを明らかにしている<sup>11</sup>。このように市町村教育委員会が独自に学級規模縮小政策を実施することについては、先行研究においてたびたび、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>12</sup>。

以上のように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、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。

## 2. 研究目的

以上の問題意識に基づき、本研究では、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考察することを目的とする。

学級規模に関する研究面を見てみると、これまでの学級規模縮小に関する研究では、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>13</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際には、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。

さらに学級規模に関する先行研究の蓄積を踏まえると、教職員や保護者から切実な願いとなっている学級規模縮小を実現することは、義務教育水準の維持・向上にとって重要なことであるが、一方で、学級規模を縮小しても教員の指導方法が変わらず、学級規模縮小の利点を活かしてきれていないのではないかという疑問が生じている。例えば、助川（2007）<sup>14</sup>は、30人学級が実現しさえすれば、ただちに子どもの学力が向上するというわけでは決してないことを指摘している。西本（2007）<sup>15</sup>の研究においても、学級規模縮小の教育効果は学級規模の大小だけではなく、他の工夫が必要であることを指摘している。また仲・杉江（2002）<sup>16</sup>の研究では、学級規模という単一要因で学級規模縮小の効果を検証するのではなく、規模に応じた指導方法の開発をふまえた上で、効果を検証する必要があると述べている。このように先行研究においても学級規模の大小だけではない視点の設定が必要であることは、繰り返し課題として指摘されているが、現在においてもそれを解決するような方策は十分に取られているとは言えない状況にある。こうした研究状況を踏まえれば、学級規模に関する制度について検討していく際にも、単に学級規模を縮小するという制度ではない視点の導入が必要であると考えた。そこで本研究では、単なる学級規模の縮小ではない制度として、学級規模縮小と教員の職能開発を同時に求めた政策を実施しようとしたカリフォルニア州を取り上げて分析することとする。カリフォルニア州では、1996年に就学前教育から第3学年まで（K-3）を対象とした学級規模縮小プログラムを州教育法典の中に規定しており、同プログラムは、単に学級規模を縮小するためだけの法制度ではなく、教員の職能開発を同時に求めて、学級規模縮小と教員の質の向上を1つのプログラムの中で達成しようとした事例であり、本研究がカリフォルニア州に注目した第一の理由である。また本研究の研究対象として、カリフォルニア州を取り上げる第二の理由は、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。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大胆な政策を実現している。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き、分析していくこととする。カリフォルニア州を取り上げる第三の理由は、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。カリフォルニア州は、米国の中でも特に移民が多い州であり、学校教育においても人種・言語・文化的な多様性が増している。この多様化・複雑化した問題に直面しているカリフォルニア州の学級を取り上げることで、その中でも児童生徒一人ひとりのニーズに応じていく方法が探れるのではないかと考え注目した。

以上を踏まえて、本研究では、米国カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムを対象として、なぜ、そしてどのような制度が構築されてきたのか、考察することを目的としながら、同プログラムの成立・展開過程を具体的に明らかにしていくこととする。

## 第2節 研究課題と方法

### 1. 研究課題と分析の視点

本研究の目的を達成するために、研究課題を2点設定する。課題の1点目は「学級規模縮小プログラム」の成立過程を解明することである。課題の2点目は「学級規模縮小プログラム」の展開過程を解明することである。なお、本稿で示す括弧書きの「学級規模縮小プログラム」とは、単なる学級規模の縮小ではない制度を構築したプログラムのことを指している。

以下、2点の課題についてそれぞれの分析視点を示していく。

#### (1) 「学級規模縮小プログラム」の成立過程の解明

「学級規模縮小プログラム」の成立過程を解明する際には、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の3点から分析をしていく。背景を捉える視点では、そもそも学校をめぐるどんな問題状況があったのか、その問題への対応がなぜ学級規模縮小なのか、誰が学級規模縮小を要求しているのか等、学級規模縮小が求められた背景を探る。財政面では、学級規模縮小資金の財源は何か（誰が負担したのか）、どのように資金を配分したのか、いくら予算を付けたのか、学級規模縮小資金の使途はどうなっているのか等、学級規模縮小プログラムの財源や財政構造を明らかにする。内容面では、どのような法案が成立したのか、成立した法案の特徴は何か、学級規模縮小プログラムの構成要素は何か等、学級規模縮小プログラムの中身を分析する。とくにプログラムの財政面と内容面を捉える視点から分析していく際には、カリフォルニア州議会における学級規模縮小法案成立の経緯を分析する必要がある。州議会で法案が提出されてから成立するまでの過程に着目して、法案の成立要因を探求する。

#### (2) 「学級規模縮小プログラム」の展開過程の解明

「学級規模縮小プログラム」の展開過程を解明していく際には、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の2点から分析をしていく。財政面では、学級規模縮小資金をいくら配分し続けているか、配分方法の工夫は何か、財源は継続的に確保できているか等、州の補助金の配分の仕組みを明らかにする。内容面では、学級規模縮小プログラムがどう変わったか、また変わらない点は何か、学級規模縮小プログラムの実施状況はどうか、プログラムの評価（成果と課題）はどうか、学区・学校現場の実態がどのように変化しているのか等、実践を踏まえながら学級規模縮小プログラムの中身を分

析する。

## 2. 研究方法

本研究では、上述した2つの研究課題に取り組むために2つの研究方法を用いることとする。1つは、議会資料等の史資料を収集・分析する方法である。もう1つは、学区・学校現場を訪問し、授業観察とインタビュー調査等を実施する実地調査である。以下、2つの研究方法について、詳しく示していく。

### (1) 史資料の収集・分析

本研究で分析する史資料は、議会資料、新聞記事、州教育省及び学区の報告書や文書資料を主としている。これらの史資料を重ね合わせながら分析することによって、カリフォルニア州議会の内外の動きに注目しながら、法案成立の経緯に迫っていくことがねらいである。以下、取り扱う史資料の詳細を示すこととする。

#### ①議会資料

カリフォルニア州教育法典に規定された学級規模縮小プログラムの成立過程と展開過程を分析するには、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。法案の審議を分析する際には、州議会が公表している法案 (Bill text) ・州議会の審議ダイジェスト (Legislative Counsel's digest) ・法案の分析 (Analyses) ・法案の投票状況 (Vote) 、各委員会の議事要旨<sup>17</sup>、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を分析材料として取り上げる。これらの資料は、州公文書館から直接入手したものである。ただし、1993年以降の審議に限り、州議会の法案・審議ダイジェスト・法案分析・投票状況の資料は、カリフォルニア州立法委員会のウェブサイトで公開されている。学級規模縮小に関する審議の議事録 (速記録) は存在しないため、立法者の意思や反対者の見解、またそれに対する学区・学校現場の主張を抽出するには、書簡が重要な一次資料となる。これらの資料に加えて、制定法 (カリフォルニア州憲法、州教育法など) を読み合わせることで、審議の末に制定あるいは改正された法律を把握しながら、その経緯を紐解くことができる。

#### ②新聞記事

州議会に提案された法案の背景にある社会状況や、州民の要求などの実状を汲み取るために、新聞記事と議会資料を照らし合わせながら分析する。書簡だけでは読み取れない見解や主張を補うために新聞記事を活用する。また学級規模縮小プログラムの展開過程を分

析する際にも、プログラムが変容した背景を探るために新聞記事の活用が有効な方法となる。新聞記事は、“San Francisco Chronicle”、“Daily News”、“Los Angeles Times”、“San Francisco Examiner”、“Orange County Register”、“Oakland Tribune”など、カリフォルニア州の地方紙を取り上げる。

### ③州教育省及び学区の報告書や文書資料

学級規模縮小プログラムの展開過程においては、主にカリフォルニア州教育省と各学区が示している報告書や統計データを一次資料としながら、分析を行う。州の法律に基づいて、州教育省がプログラムを提示しており、実際に学区がプログラムを実施する際に目にする内容であるため、学級規模縮小プログラムの実践を分析する際には、特に重要な資料となる。本論で実践を分析する際に用いた報告書は、カリフォルニア州教育省が提示した学級規模縮小プログラムの申請書、州教育省が示した学区の参加状況、学級規模縮小資金の統計データ、全米教育統計センターのデータ、学区の実施報告書、学区の教員の職能開発プログラム等である。

## (2) カリフォルニア州での実地調査

実地調査は、2008年から2012年にかけて実施した。実地調査の目的は、カリフォルニア州のK-3の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の実践を明らかにした上で、学校現場において普及している学級規模縮小プログラムがどのように実践されているか、その実態に迫ることである。実地調査では、カリフォルニア州教育省、学区（school district）の関係部署、大学（スタンフォード大学、カリフォルニア州立大学、ミルズ大学）、小・中・高等学校、教育研究所等を訪問し、以下の方法で、インタビュー調査、学校訪問・授業観察、教員研修への参加・観察を実施した。

### ①インタビュー調査

学級規模縮小と同時に求められた教員の職能開発の実践を明らかにするために、カリフォルニア州の州教育省と学区（school district）を訪問し、学区が提供する教員の研修会やワークショップに参加しながら、職能開発の担当者へのインタビュー調査を実施した。また学級規模縮小の実態を明らかにするために、カリフォルニア州の小学校を訪問し、授業観察後に校長・教員へのインタビュー調査を実施している。これらのインタビューでは、i) 学級規模について、ii) 学区が提供しているK-3の学級規模縮小プログラムの規定に該当する教員の職能開発について、iii) 20人クラスに対する指導方法について、半構造

化のインタビュー調査を実施した。

さらに学級規模縮小プログラムがカリフォルニア州議会で審議されていた1990年代当時の状況を探るために、学級規模縮小の改革を先導していた当時のカリフォルニア州教育長であるディレーン・イースティンへのインタビューを実施した。ディレーン・イースティンへのインタビューは、事前にメールで質問事項を伝え、当日は質問内容への回答を含めた非構造化のインタビューとなった。教育長へのインタビューは、前述した史資料に合わせて分析の材料としている。

## ②学校訪問・授業観察

本論文では、2010年から2012年に訪問した小学校の中から6校を取り上げて分析する（6校の調査概要は第5章第2節を参照）。それらの調査対象校は、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムに参加している公立学校の中から選定した。授業観察では、「1クラス20人程度の学級規模をどのように活かしているのか」ということを問題意識として持ちながら、教員と児童の関係に注目した。

### 第3節 先行研究の検討と本研究の意義

#### 1. 日本における先行研究

##### (1) 学級規模縮小の効果に関する研究

日米ともに学級規模縮小に関する研究では、教育効果に焦点をあてた研究が大半を占めている<sup>18</sup>。日本の学級規模の研究動向は、杉江（1996）<sup>19</sup>、根津（2003）<sup>20</sup>等が詳しく整理をしており、中でも根津（2003）<sup>21</sup>は、2000年以降の日本の学級規模に関する研究の6割以上が質問紙調査を主な研究方法として用いていることを指摘している。近年においても日本を事例とした学級規模縮小の教育効果の実証的研究では、大久保ら（2007）<sup>22</sup>が児童を対象として、谷（2003）<sup>23</sup>、西本（2007）<sup>24</sup>が教員を対象として、宮前（2008）<sup>25</sup>が保護者を対象として学級規模に関する意識調査を実施した。その結果、児童、教員、保護者、それぞれから学習効果、指導効果、対教師認知等の側面から通常学級よりも少人数学級の方が望ましいことを明らかにしている。

一方、学級規模によってソーシャルスキルの習得に違いがあるかを検討した山本ら（2009）<sup>26</sup>は、ソーシャルスキルの習得には学級規模の違いよりも生活経験や発達段階など他の要因の方が影響を与えていることを指摘した。他の研究においても同様に、学級規模という単一要因で教育効果を測定するのではなく、他の要因が影響しているのではないかということが指摘されている。前述した通り、助川（2007）は、30人学級が実現しさえすれば、ただちに子どもの学力が向上するというわけでは決してないことを指摘し、西本（2007）は、学級規模縮小の教育効果は学級規模の大小だけではなく、他の工夫が必要であることを指摘している。また仲・杉江（2002）は、学級規模という単一要因で学級規模縮小の効果を検証するのではなく、規模に応じた指導方法の開発をふまえた上で、効果を検証する必要があると述べている。このように日本における学級規模縮小に関する研究は、主として効果の研究がなされているが、学級規模の違いという単一の要因とその結果を検証することに偏っていた。学級規模の大小だけではない視点の設定が必要であることは、繰り返し課題として指摘されてきたにもかかわらず、他の視点からの分析は十分とは言えない。本研究では、学級規模縮小と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」を分析していくわけであるが、この2つの視点を同時に求める研究は、先行研究においても指摘された重要な未解決の課題であることが確認できる。

## (2) 学級規模縮小の制度・政策・財政に関する研究

学級編制に関する総合的な研究としては、桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究(2002)』<sup>27</sup>、堀内孜編『学級編制と地方分権・学校の自律性(2005)』<sup>28</sup>等が注目すべき先行研究である。桑原等の研究(2002)では、学級編制について、①原理・歴史研究班、②政策・予測研究班、③比較研究班、④効果研究班の4班に分かれて総合的な研究を行っている。各班の研究成果の一端を示すならば、①教育が本来的に要請する生徒の多様化と個性に応じた教育活動に対応するためには、学級編制基準を縮小するとともに、柔軟な学級編成を可能とすることが不可欠であること、②教育委員会調査によれば、30人以下学級を目指していること、③日本の学級規模は世界水準に照らして大規模であること、④小学校では、音楽・体育などは21～25人、それ以外の教科は16～20人が適正な学級規模を示しており、31～35人と36～43人では、効果はほとんど変わらないことを明らかにしている。堀内等の研究(2005)では、教育行政の地方分権化や学校の自律性の確立に向けて、学級編制基準や教職員配置の国、都道府県、市町村、各学校の権限と裁量について検討している。この研究では、学級編制に関する国の動向を教育の地方分権化や学校の自律性にとって一つのモデルとして捉え、日本の公教育経営システム転換の可能性を示すことを目指している。

また学級規模縮小の実施過程に焦点をあてた研究が多い中で、青木(2005、2013)は少人数学級編制の政策過程に注目している。青木(2005)<sup>29</sup>は、分権改革が政府間関係や地方政府に与えた変化を明らかにするために、都道府県の少人数学級編制を事例に取り上げ、政策の採用・非採用の要因を分析した。同研究では、都道府県において少人数学級編制の政策を採用する要因は何か、という問いを念頭に置きながら、法制度改革と国の指導、都道府県の政治行政、政府間関係の3点に着目して分析している。さらに青木(2013)<sup>30</sup>は、都道府県・市町村が実施した少人数学級編制の政策過程を分析して、分権改革が教育行政に与えた影響を検証している。これらの研究は、分権改革が与えた影響を解明することを主たる目的としているため、少人数学級編制の政策過程を分析する視点は、中央・地方のアクター間の変化と改革のインパクトにある。

さらに日本において学級規模縮小の財政的研究が数少ない中で、貞広(2008、2012)は財政的な視点で分析をしている(貞広(2008)については後述する)。小泉・貞広(2012)<sup>31</sup>は、市町村の協力金方式という独自の制度をもった長野県下の30人規模学級の導入を対象に、政策導入を左右する諸要因について、空間的伝播や類似規模自治体間の参照といっ

た市町村の相互参照の実態を実証的に分析するとともに、政策決定の内的要因である財政的要因を析出しようとした。その結果、同一地域内で政策参照を行っていた可能性が定量的に示され、財政的視点からは、財政力があり、債務が少ない市町村において、30人規模学級を導入する傾向があることを検証している。

これらの先行研究は、日本における少人数学級の導入や実践に着目しながら、教育行政上、学校経営上の問題点を明らかにしてきており、筆者の問題意識を形成した重要な先行研究である。筆者はこれらの研究が指摘するように、教育行政の地方分権化と学校の自律性の拡大が進む中で、硬直化した学級編制に関する制度の見直しが必要であるという認識を高めていった。しかしこれらの研究では、学級編制の地方分権化の中で見られる問題点、課題、特徴、分権化が与えた影響を浮き彫りにすることに力点が置かれており、自治体間格差を生じさせない中央政府（州政府）による財政支援を如何に行うかという関心に応えうるものではない。

### （3）米国を事例とした学級規模縮小に関する研究

米国を事例とした学級規模縮小に関する研究には、八尾坂（2002、1999 他）<sup>32</sup>、山下（2008）<sup>33</sup>、貞広（2008）<sup>34</sup>、加治佐等（2005）<sup>35</sup>の研究等がある<sup>36</sup>。

八尾坂（2002、1999 他）の研究は、アメリカの学級規模について全州的傾向を示しつつ、テネシー州やカリフォルニア州の学級規模縮小政策を取り上げて事例研究している。また山下（2008）の研究では、米国における学級規模縮小の効果研究の動向を明らかにしており、1970年代後半から2006年までの研究を対象として、効果研究のレビューを行った貴重な基礎的資料である。これらの研究は、学級規模縮小政策の特質とその効果を理解する上で重要な知見を提示しているが、法制化に至る議論、法律が制定された意義、財政的基盤などに関する検討はなされていない。

また貞広（2008）の研究は、对学校予算措置が、自律的学校経営にもたらす効果と限界性、特にそれが学校間の予算措置格差を生む可能性と構造について解明するために、ニューヨーク州の学級規模縮小政策を事例として取り上げ、運用実態分析を通じて実証的に検証している。加治佐等（2005）の研究では、日本の学級編制・教職員配置に関する教育行政・学校経営上の改善方策を検討するために、アメリカの学級編制・教職員配置の事例調査を実施した。中でも公立学校の学級編制および教職員配置の基準を州が設定していないウィスコンシン州を取り上げて、学級編制の基準と方法、教職員配置の実態を分析してい



る。その結果、学級編制の基準は学区間で明らかに差異が見られたが、連邦・州の学級規模縮小政策がその差異を埋める機能を果たしていることがわかった。教育行政・学校経営上の改善方策を検討することを念頭に置いた加治佐等（2005）の研究は、教育行財政の地方分権化の下、学級編制の弾力化を模索している日本にとって示唆を得るものであろう。

しかしこれらの研究は、主としてその実施・運用過程に焦点をあてたものであり、学級規模縮小が州のプログラムとして、なぜ法制化されたのかという成立要因の探求や財源を如何に確保したのか、という法制化の経緯を探求しようとするものではない。筆者の問題意識であるなぜ多額の予算を要する学級規模縮小プログラムに合意が得られ法制化されたのか、という問いに答えるためには、成立過程の分析が必要である。

## 2. 米国における先行研究

### （1）学級規模縮小の効果に関する研究

米国における学級規模縮小の効果に関する研究は、20世紀初頭から取り組まれているが、学級規模縮小に関する研究が急速に増えた<sup>37</sup>のは、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）<sup>38</sup>以降のことである。グラスとスミス（1978）は、学級規模と学業成績に関連する約300の研究報告書や論文の中から725の事例を分析した結果、約60%の事例が少人数学級の方が優位であることを示している。

米国における学級規模縮小の実験的研究として有名な、テネシー州のスタープロジェクトは、低学年段階の学級規模縮小が児童生徒の学業成績に与える影響を報告している。フィン等の研究（Finn and Achilles, 1999）は、①低学年段階のリーディングと算数のテスト両方で少人数クラスに在籍した児童生徒の成績が高く、②マイノリティの児童は、少人数クラスが最も効果が高いことを指摘した<sup>39</sup>。またビルドとバーリナー（Biddle and Berliner, 2002）<sup>40</sup>は、インディアナ州のプライムタイム計画、テネシー州のスタープロジェクト、ウィスコンシン州のSAGEプログラム、カリフォルニア州のCSRプログラムなど有名な少人数クラスサイズ計画を取り上げ、生徒の学業成績に学級規模縮小が与えた影響を論じている。

### （2）カリフォルニア州の学級規模縮小に関する研究

カリフォルニア州の学級規模縮小に関する研究は、州レベルの法制度として就学前教育

から第3学年までの学級規模縮小プログラムが確立した1996年以降、増えている<sup>41</sup>。学級規模縮小と学業成績の関係についてカリフォルニア州の学級規模縮小の実施結果を分析した研究のうち、大半の研究者は学級規模縮小によって生徒の学業成績が向上したことを報告している。例えば、フィドラー (Fidler, 2001)<sup>42</sup>は、ロサンゼルス学区における学級規模縮小クラスに参加する年数が異なる第3、4、5学年の児童の学業成績に学級規模縮小が与える影響をSAT9のテスト(リーディング、算数、言語)の成績を用いながら調査した。その結果、リーディング、算数、言語ともに学級規模縮小によって学業成績の向上が得られたことがわかった。特にリーディングと言語においては、英語学習者 ELL の成績向上がはっきりと表れたことを明らかにしている。ステッチャー等 (Stecher & Bohrnstedt & Kirst & McRobbie & Williams, 2001)<sup>43</sup>は、学級規模縮小が生徒の学業成績に積極的な効果を与えており、生徒と教員が個々に接する時間が確実に増えていることを述べている。ジェプソンとリヴキン (Jepsen & Rivkin, 2002)<sup>44</sup>も生徒の学業成績が向上したことが学級規模縮小の肯定的な側面であると述べている。その後の研究において、ジェプソンとリヴキン (Jepsen & Rivkin, 2009)<sup>45</sup>は、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムが生徒の学業成績に与えた直接的・間接的効果について調査し、カリフォルニア州では学級規模縮小によって算数とリーディングの成績が向上したけれども、教員経験の無い新任教員がとくに経済的に不利な家庭の生徒やマイノリティの生徒が多くいる学校において増加し、少人数クラスの利点を鈍らせていることを指摘している。

学級規模縮小によって効果が得られることを明らかにした研究が多数ある中で、一部の研究は、学級規模縮小と学業成績の関係性は単純ではないことを指摘している。ミッチェル等 (Mitchell, 2001) は、カリフォルニア州の学級規模縮小が児童生徒の学業成績にどのような影響を与えたのか、7つの南カリフォルニア学区における72校から、546校の第3学年と第4学年の児童15,267人からデータを収集し分析している<sup>46</sup>。ミッチェル等は、カリフォルニア州の学級規模縮小政策は他の政策とも関わっているため、単に学級規模縮小の評価を判断することは難しいと述べている。また生徒の学業成績については、クラスサイズとの関係だけではなく、生徒の人口統計、教員の特徴等さまざまなバイアスがかかっており、むしろクラスサイズよりもそれらの要因の方が生徒の学業成績に与える影響が大きいと結論付けている。

### (3) 学級規模縮小と教員の職能開発に関する研究

カリフォルニア州の K-3 の学級規模縮小プログラムが法制化されて以降、学級規模縮小に応じた教員の職能開発に注目が集まるようになった。1996 年 9 月にカリフォルニア州サクラメントでカリフォルニア教育政策セミナー (The California Education Policy Seminar) が開催され、ジェレミー・フィン (Jeremy Finn) はテネシー州の学級規模縮小について、ロバート・スレイヴィン (Robert Slavin) はカリフォルニア州の学級規模縮小について講演を行ない、その後、2つの学級規模縮小の取り組みについて討論した。その時のカリフォルニア教育政策セミナーの報告書(1996)<sup>47</sup>によれば、学校と学区が少人数クラスの利点を最大限に活かす方法として教員の職能開発の必要性を認識しなければいけないと結論付けている。とくにスレイヴィンがセミナーの中で、職能開発は少人数クラスの利点を保障するための重要な構成要素であると述べている。

デイヴィッド・イリッグ (David Illig, 1997-a)<sup>48</sup>によれば、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、テネシー州の影響を受けているものの、カリフォルニア州の実践はテネシー州の実践よりも複雑になっているので、検討課題が多いという。例えば、多様な人種構成になった時の学級規模縮小の効果、英語を母語としない英語学習者が増えた時の影響、少人数クラスに対応する教員の職能開発の実践などを指摘している。テネシー州の報告では、教員の研修プログラムが生徒の学業成績に与える影響は少ないと指摘しているが、多くの研究者たちは少人数クラスの指導方法に関する研修が学級規模縮小の構成要素として重要であると信じている<sup>49</sup>。

以上のように、米国で蓄積されている学級規模縮小に関する先行研究においても、学級規模縮小の効果に関する研究が主として蓄積されてきているが、学級規模縮小の法制度そのものに着目して、その成立・展開過程を議会資料に基づきながら分析する研究は皆無と行ってよい。

### 3. 本研究の意義

以上、先行研究を踏まえたうえで、本研究の意義を3点示すこととする。

これまでの先行研究では、学級規模縮小の効果に関する研究や適正規模に関する研究が主として蓄積されてきている。しかしながら、学級規模縮小を法制的側面や財政的側面から分析する研究は十分とは言えず、法律の要件、法制化のための審議過程、さらには法律を運用する際の財政基盤などについては、必ずしも十分に明らかにされてこなかった。こ

うしたことから、本研究の第一の意義は、学級規模縮小に関する法制度そのものに着目して法制的側面や財政的側面から分析していることである。

また、従来の研究では、学級規模縮小プログラムが成立・展開する過程（1980年代～2010年代）の約30年間で体系的に捉えた研究はなく、ましてや議会資料に基づきながら成立・展開過程を分析する研究は皆無だと言ってよい。それゆえ、本研究の第二の意義は、学級規模縮小の成立・展開過程という一定期間を体系的に捉えて、議会資料に基づきながら分析していることである。

さらに、これまで蓄積されてきた学級規模縮小の効果に関する研究の中では、学級規模の教育効果は学級規模の大小だけではない視点の設定が必要であることが指摘されてきたにもかかわらず、他の視点からの分析は十分とは言えなかった。そこで本研究の第三の意義は、学級規模縮小と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」を取り上げて分析し、単に学級規模を縮小するためだけの法制度ではない視点の開発を目指した点である。

## 第4節 論文の構成と章ごとのねらい

### 1. 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
- 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

### 2. 章ごとのねらい

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する。第1節では、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ておく。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「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る。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。第1章第2節では、本論で取り扱うカリフォルニア州の学級規模縮小プログラム（Class Size Reduction Program）の「クラス」の概念や定義を整理し、日本の学級編制の仕組みとの違いを明らかにしておく。第3節では、成立・展開過程の分析を行うための基礎知識として、カリフォルニア州議会の権限と立法過程、州知事・州教育長・州教育委員会の関係性を明らかにする。

第2章で論じる「学級規模縮小プログラム」の萌芽期の具体的な時期は、1980年代にカリフォルニア州議会において学級規模縮小法案が提案された時から1989年にカリフォルニア州において初めて学級規模縮小が法制化されるまでのことを指している。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学級規模縮小資金の財源を確保し、どのように学級規模縮小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・財政的分析を試みる。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、と捉えて分析する。

第3章で論じる「学級規模縮小プログラム」の形成期とは、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（1990年初頭から1996年7月）を指している。第3章では、1989年に成立した学級規模縮小プログラム以降、1996年に「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学級規模縮小資金を拡大し学級規模縮小プログラムを再び法制化したのか、学級規模縮小プログラムの法的・財政的分析を試みる。

第4章で論じる「学級規模縮小プログラム」の展開期とは、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を指している。第4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たK-3の学級規模縮小プログラムに焦点をあてて、プログラムの中身や実施状況を分析しながら、学級規模縮小プログラムがどのような変容を遂げたか明らかにする。

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K-3の学級規模縮小プログラムに焦点をあてて、「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いて、分析・考察する。

以上を踏まえて、最後に終章では、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムの成立・展開過程の分析を踏まえて、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考察を行う。

- 
- 1 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。
- 2 文部科学省ウェブサイト、中央教育審議会初等中等教育分科会「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」文部科学省、2010年7月26日  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/005/\\_icsFiles/afieldfile/2010/07/29/1296296\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/_icsFiles/afieldfile/2010/07/29/1296296_1.pdf) (2012年5月12日アクセス)
- 3 森口秀志『教師』社晶文社、1999年
- 4 例えば、小中学校の不登校児童生徒の割合を見てみると、この20年（1991年と2011年の比較）で0.47%であった割合が1.12%へと2.4倍増えている。  
文部科学省ウェブサイト、文部科学省初等中等教育局児童生徒課『平成23年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』2002年  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/09/\\_icsFiles/afieldfile/2012/09/11/1325751\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/09/_icsFiles/afieldfile/2012/09/11/1325751_01.pdf) (2013年3月20日アクセス)
- 5 学校内における暴力行為発生率（発生件数）の推移を見てみると、2006年度に小学校で0.5%（3,494件）であった割合が、2011年度には1.0%（6,646件）へと2倍に増えている。  
文部科学省ウェブサイト、文部科学省初等中等教育局児童生徒課『平成23年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』同上
- 6 文部科学省ウェブサイト「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議（平成24年）」  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/kaigi/1321199.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/kaigi/1321199.htm) (2012年11月10日アクセス)
- 7 通級による指導を受けている児童生徒数は、小学校で1993年に11,963人であった数が、2010年には56,254人へと4.7倍に増えている。中学校では1993年に296人であった数が、2010年には4,383人へと14.8倍に増えている。  
文部科学省ウェブサイト「学級規模・教職員配置に関する検討会議（中間とりまとめ）資料4」  
[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/11/25/1311669\\_5.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/11/25/1311669_5.pdf) (2013年3月20日アクセス)
- 8 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
- 9 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
- 10 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
- 11 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
- 12 雲尾周「第6章地方分権改革と教職員配置・学級編制 第2節教育委員会—学校関係」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、pp.223-230
- 13 それらの先行研究の検討は、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、1996年、pp.147-190が日本国内に焦点を絞り、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 が米国に焦点を絞って整理・検討している。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、「第 3 節 先行研究の検討と本研究の意義」を参照。

14 助川晃洋「学級規模に関する実証的研究の方法と結果 一少人数学級（30 人学級）について議論するための前提として」『宮崎大学教育文化学部紀要 教育科学』第 16 号、宮崎大学、2007 年、pp.1-18

15 西本裕輝「学級規模が授業に与える影響に関する実証的研究:小学校における教員調査を中心に」『人間科学』(19)、琉球大学法文学部、2007 年、pp.67-82

16 仲律子、杉江修治「少人数授業、ティームティーチングと子どもの学力変化」中京大学『中京大学教養論叢』43(3)、中京大学、2002 年、pp.611-637

17 上院・下院各委員会（教育委員会、予算委員会、規則運営委員会）の議事要旨は、カリフォルニア州公文書館にて筆者が入手したものである。本稿で取り上げた学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しない。

18 CiNii 雑誌検索からも学級規模の研究において、効果研究の割合が高いことが伺える。「学級規模」のキーワードに「政策」、「比較」、「効果」をそれぞれ加えて検索した場合、「学級規模、政策」「学級規模、比較」が共に 10 件であるのに対して、「学級規模、効果」が 39 件である。「少人数」のキーワードに「政策」と「効果」を加えた場合、「少人数、政策」が 14 件であるのに対して、「少人数、効果」が 83 件であった。同様に、「学級編制、政策」が 6 件であるのに対して、「学級編制、効果」は 14 件である。（2010 年 7 月時点）

19 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

20 根津朋実「クラスサイズ研究の動向とその課題 --実証的研究を中心に」『埼玉大学教育臨床研究 1』埼玉大学教育学部学校教育(教育臨床)講座、2003 年、pp.53-64

21 同上

22 大久保智生、山本淳子、藤井浩史、辻幸治、横山新二、有馬道久「学級規模が児童の学級適応に及ぼす影響 (1) : 児童の意識調査から」『香川大学教育実践総合研究』15、香川大学、2007 年、pp.33-39

大久保ら（2007）の研究では、通常学級よりも少人数学級の児童の方が、教師の指導行動について肯定的に認知し、学級へ適応していることを明らかにした。

23 谷雅泰「福島県の「30 人学級編制」に関する考察:県内公立小 1 年担任アンケート調査の分析」『福島大学教育実践研究紀要』44、福島大学教育学部附属教育実践総合センター、2003 年、pp.9-16

24 西本裕輝、前掲書

西本（2007）は、児童生徒の学習順調度と教員の学習指導順調度について、教員側からみた場合、少人数学級の効果があることを結論付けた。ただし、学級規模の大小だけで学習効果を検討した点について、不十分であったことを課題に挙げている。

25 宮前淳子、馬場園陽一、大久保智生、高尾明博、田崎伸一郎、有馬道久「学級規模が児童の学級適応に及ぼす影響 (4) --少人数学級と通常学級に在籍する児童の保護者を対象に」『香川大学教育実践総合研究』(17)、香川大学教育学部、2008 年、pp.81-86

宮前等の研究では、少人数学級に在籍する子どもの保護者の「対教師認知」が通常学級の保護者に比べてポジティブであることを明らかにした。

26 山本木ノ実、宮脇充広、山村勝哉「小学校低学年における SST 実践--学級規模による違い」『香川大学教育実践総合研究』(18)、香川大学教育学部、2009 年、pp.1-12

27 桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002 年

28 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

29 青木栄一「地方分権改革と政府間関係の変化-少人数学級導入の要因分析」『年報行政研

究』No.40、日本行政学会、2005年、pp.109-127

<sup>30</sup> 青木栄一『地方分権と教育行政 少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013年

<sup>31</sup> 小泉一磨・貞広斎子、前掲書

<sup>32</sup> 八尾坂修「第11章 アメリカにおける学級編制縮小をめぐる研究開発と成果」桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年、pp.183-206

八尾坂修「アメリカにおける学級編制研究の推移と州政策の方向 (<IV 課題研究>学校・学級の編制に関する総合的研究：個性に応じる学校・学級編制を求めて)」『教育学研究』66(1)、日本教育学会、1999年、pp.78-82

八尾坂修「アメリカにおける学級・学校編成の今日的特質に関する考察：日本への示唆」『奈良教育大学紀要 人文・社会科学』48(1)、奈良教育大学、1999年、pp.127-142

八尾坂修「アメリカにおける学級規模の全国的傾向と研究推移」『学校運営』41(5)、学校運営研究会、1999年、pp.44-47

八尾坂修「アメリカにおける学級規模縮小と効果(下)カリフォルニア州の新たな試み」『教職研修』教育開発研究所27(5)、1999年、pp.95-99

八尾坂修「アメリカにおける学級規模縮小と効果・上 テネシー州のスタ・プロジェクト」『教職研修』27(4)、教育開発研究所、1998年、pp.86-90

<sup>33</sup> 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』75(1)、日本教育学会、2008年、pp.13-23

<sup>34</sup> 貞広斎子「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

<sup>35</sup> 加治佐哲也、笠沙知章、山下晃一、貞広斎子「第5章 外国における教職員定数・学級編制と日本への示唆 第1節 アメリカにおける教職員定数・学級編制」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、pp.153-201

<sup>36</sup> CiNii 雑誌検索では「アメリカ 学級規模」のキーワードで検索すると9件該当する(2013年8月)。

<sup>37</sup> ERIC を用いて class, size, reduction を検索すると357件ヒットするが、そのうち320件以上が1980年以降に発表された論文である。

<sup>38</sup> グラスとスミス(1978)が行ったメタ分析によれば、学級規模と学力に関連する約300の研究報告書や論文の中から725の事例を分析した結果、約60%の事例が少人数学級の方が優位であることを示しているという。Glass Gene V, Smith Mary Lee, *Meta-analysis of research on the relationship of class-size and achievement. The class size and instruction project*, West Lab for Educational Research and Development, 1978

<sup>39</sup> Finn Jeremy D and Achilles Charles M, Tennessee's class size study: Findings, implications, misconceptions, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21(2), 1999, pp.97-109.

<sup>40</sup> Bruce J, Biddle and David C. Berliner, *Small class size and its effects*, Educational Leadership, v59 n5, pp.12-23, 2002

<sup>41</sup> ERIC を用いて California, class, size, reduction を検索すると691件ヒットし、そのうち約400件が1996年以降に発表された論文である。

<sup>42</sup> 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

<sup>43</sup> 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

<sup>44</sup> Christopher Jepsen, Steven Rivkin, *Class Size Reduction, Teacher Quality, and Academic Achievement in California Public Elementary Schools*. Public policy institute of California, 2002

<sup>45</sup> 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

<sup>46</sup> Douglas E. Mitchell and 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

<sup>47</sup> The California Education Policy Seminar and The California State University Institute for Education Reform, *Is less more? Exploring California's new class size reduction initiative*, The California State University, 1996

<sup>48</sup> David C. Illig, *Reducing class size: A review of the literature and options for consideration*, California Research Bureau, 1997

<sup>49</sup> David C. Illig, op.cit.

## 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していく前提として、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する。第1節では、米国における学級制度の誕生と動向を論じる。第2節では、本論で取り扱う学級規模縮小プログラム（Class Size Reduction Program）の「クラス」の概念や定義を整理し、カリフォルニア州の「クラス」制度の特色を明らかにする。第3節では、カリフォルニア州の教育行政の構造とその特色を明らかにする。

### 第1節 米国における学級制度の誕生と動向

第1節では、米国において「学級（Class）」がどのように誕生し、学級の役割がどのように変化してきているか、学級内における教授方法の変化や学級規模の考え方と関連させながら検討する。具体的には、まず、そもそも米国の学級に求められた役割は何か、学級の誕生とその変遷を教授方法の変化と関連させながら明らかにする。次に、米国において学級規模問題が出現した時代に焦点をあてその動向を探る。そして最後に、米国連邦政府が提唱した連邦学級規模縮小政策の理念と仕組みを明らかにすることを通じて、米国の学級規模縮小政策の特色を把握する。分析には、米国の学級史研究・学級経営研究等の先行研究に加えて、教育学事典（The Encyclopedia of Education, Encyclopedia of Educational Research）、連邦報告書等を資料として用いる。

#### 1. 米国における学級の誕生と学級内における教授方法

「学級」は近代の学校に特有の組織であり、中世までの学校には「学級」は存在せず、その時代の学校にはたった1つの「教場」と呼ばれる部屋に様々な年齢の子どもたちが集まっていた<sup>1</sup>。「教場」では一人の教師が、生徒一人ひとりを相手に個別教授をしていた<sup>2</sup>。当時は一斉教授という教授法はなく、目の前にいる生徒のレベルに応じて1対1の対応の中で「計画性のない場当たり主義」と言われかねない指導を実施していた<sup>3</sup>。井ノ口（1998）によれば、「学級という組織を設けて集団を教育するという構想は、多くの民衆の子どもが現実に教育を受ける機会が生じるまではさしたる意味を持たず、少数の子どもに対する個別の指導で十分と考えられた時代には、同一年齢の者に一斉教授をおこなう学級が定着する必要がなかった」と述べている<sup>4</sup>。それゆえ、近代的な意味で学級が成立するのは、公教育として義務教育制度が広まってからのことである。

米国の公立学校において学級が出現したのは19世紀前半であり、それ以前は、学校の内部で生徒の分類は明確ではなく、教授は個別に行っていた<sup>5</sup>。当時の米国におけるコモンスクール改革において「すべての人間にとって共通に必要な」普通教育の普及が進み、1852年にマサチューセッツ州が米国で初めて義務教育法を制定したことを皮切りに、就学人口が増加していった。多くの児童生徒を受け入れるようになった学校は、個別の指導では効率が悪く、学級の中で教員が一斉に多数の児童生徒に対して教授できる一斉教授法を導入し、学級経営の能率化を図っていったのである。

しかし19世紀半ばに成立した一斉教授法は、成立して間もなくその普及とほぼ同時に、新教育運動の中で厳しく批判されたのである<sup>6</sup>。1880年代にアメリカで提唱され始めた「新教育」は、教育の内容の画一性を批判しただけではなく、生徒の個人差や個性を無視した一斉授業や画一的な進級法も批判の対象としていた<sup>7</sup>。その結果、19世紀末には一人ひとりの子どもの個性や自発性を尊重するための様々な教育方法として、個別化・個性化(individualization)への要求が高まったのである<sup>8</sup>。当時の学級は、同程度の学力を持った生徒を集めて、その中で自由競争をさせることを目的としていたため、学級が一人ひとりの個人差や個性に応ずるために、学級は可能な限り編成替えされたという<sup>9</sup>。

1910年代にはジョン・デューイ(John Dewey)が、「旧教育」的な教育実践に欠けていたのは「共同体」の概念だった、として学校教育を通じて共同体形成を最も明確に打ち出した<sup>10</sup>。デューイが最も注目した「新教育」の実践のひとつが、1910年代に全米に広く紹介されたゲーリー・プランである。ゲーリー・プランは学級内の人間関係の形成を特に重視し、学級が一団となって、学習の場(教室)、労働の場(作業室)、遊びの場(運動場、講堂、プールなど)を動き回るという方法であった<sup>11</sup>。学級編成法自体は通常の学校と大きな違いはないが、生徒相互の友愛精神が強調されていることが特長であった。

1920年代の米国では「進歩主義教育」の実践の中で注目を集めたのが、カールトン・ウォッシュバーン(Carleton Washburne)の開発したウィネットカ・プランと、ヘレン・パークhurst(Helen Parkhurst)の開発したドルトン・プランである<sup>12</sup>。ウィネットカ・プランは、個別学習の時間と集団的創造的活動の時間から成り立っており、学級における一斉授業はなく、一人ひとりの生徒が個性に応じて、個別に、かつ、自主的に学習できるように環境を整えていた<sup>13</sup>。集団的創造的活動は学級単位で行われ、学級は社会性を形成するための環境であった<sup>14</sup>。他方、ドルトン・プランは生徒が共働する場所、集団生活の交流の場所としての学級を構築していた<sup>15</sup>。ドルトン・プランの特色は、自由と協同を基調とし

て、従来の学級を単位とした一斉画一授業を打破し、一人ひとりの子どもの個性や要求に応じた個別学習の方式を採用することによって、教授の効率を高めることをめざすことであった<sup>16</sup>。ドルトン・プランには学級が存在していたが、一斉授業のための学級ではなく、共働の原理に基づく学級である。ウィネトカ・プランとドルトン・プランに共通していることは、「教育における個人主義」を受け継ぎながらも、生徒相互の協力や共働を重視したことであった<sup>17</sup>。

このように 19 世紀末の米国の学校教育においては、一度に多数の生徒を効率よく教えることができる一斉授業が批判の対象となり、学級内の児童生徒一人ひとりの個性に応じる個別化・個性化への要求が高まった時代であった。とくに進歩主義教育運動が推進されていく中で、学級内において児童を中心に活動することが求められたことによって、学級に求められる役割も変化していった。それまでは学級内で一斉授業を行うことで多くの人々に教育を普及させるという教育の量的確保に重点が置かれていたが、20 世紀初頭の米国では個性伸張のために如何に一人ひとりの個性に応じることができるかが検討課題となり、学級の編成を替えることや、その学級における教授方法を改めることで個別化・個性化に対応しようとしていたのである。つまり、この時点では、教員が児童生徒一人ひとりに対応するために学級規模を小さくするという発想ではなく、教員の指導方法を改めることに目が向けられていたのである。

## 2. 米国における学級規模問題の出現

米国で学級規模が問題となるのは、学力向上が国家的関心事になってからのことである。第二次世界大戦後、米国ではスプートニク・ショックの影響を受け<sup>18</sup>、国家を挙げて公教育を見直し優秀な人材を育成しようと、学力向上を目指す時代を迎えた。連邦政府は科学技術の立ち遅れを学校における理科・数学の学力形成不足の問題として捉え、中等教育段階における理科・数学カリキュラムの開発によって科学技術の発展を支える学力向上を図ろうとしたのである<sup>19</sup>。米国では、スプートニク打ち上げの翌年である 1958 年に国家防衛教育法を成立させ、国の防衛にとって重要な分野である科学、数学、外国語の学習を促進するための諸条件を整備した。さらに 1965 年には、国家防衛教育法の改定として初等中等教育法と高等教育法が成立し、連邦政府が州または地方に対して教育に関する補助金を交付することになった<sup>20</sup>。このように米国の連邦政府は、国際競争に打ち勝つために優秀

な人材の育成が重要であると考え、教育政策に全力を注ぎ、国を挙げて学力向上を目指したのである。

学力向上が目指される中で、「学級規模を縮小すれば児童生徒の学業成績が向上するのではないか」という疑問が芽生え、1970年代後半にはそれを科学的に証明しようとする学級規模の研究が盛んになっていった<sup>21</sup>。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）<sup>22</sup>を皮切りに、学級規模縮小に関する研究が急速に増えたのである<sup>23</sup>。グラスとスミスは1978年に『学級規模と学業成績の関係についてのメタ分析』という報告書を提示した。その中で実施したメタ分析によれば、学級規模と学力に関連する約300の研究報告書や論文の中から725の事例を分析した結果、約60%の事例が少人数学級の方が優位であることを示しているという。中でも1クラス20人程度以下になると学業成績が著しく上昇することを明らかにし、グラス・スミス曲線を提示したことによって学級規模縮小の効果が広く世の中に知れ渡った。その後、グラスとスミスは1979年に『学級規模の学級プロセスに対する関係、教員の満足度と児童への影響』という第二の報告書を提示した<sup>24</sup>。この第二報告書は、1925年以降の59の研究から371の事例を用いて、学級規模と生徒の態度と満足度などの関係性について分析を試みている。グラスとスミスの実施したメタ分析の結果、児童生徒の感情的な側面への効果、教員に対する効果、教授過程への効果は、いずれも少人数学級の方が大きいという結果が明らかになっている<sup>25</sup>。さらにグラスとスミス等は複数の研究を統合して、学級規模を何人に設定すれば児童の学業成績、態度、教員の満足度が向上するのか明らかにし、ヘッジスとストックの研究（Hedges and Stock, 1983）<sup>26</sup>においてもメタ分析によって学級規模と学業成績の関係性を示している<sup>27</sup>。これら複数の研究結果をまとめて学級規模と学業成績、情意面、教員の満足度との関係性を示したのが、次に示す図である（図1-1参照）。

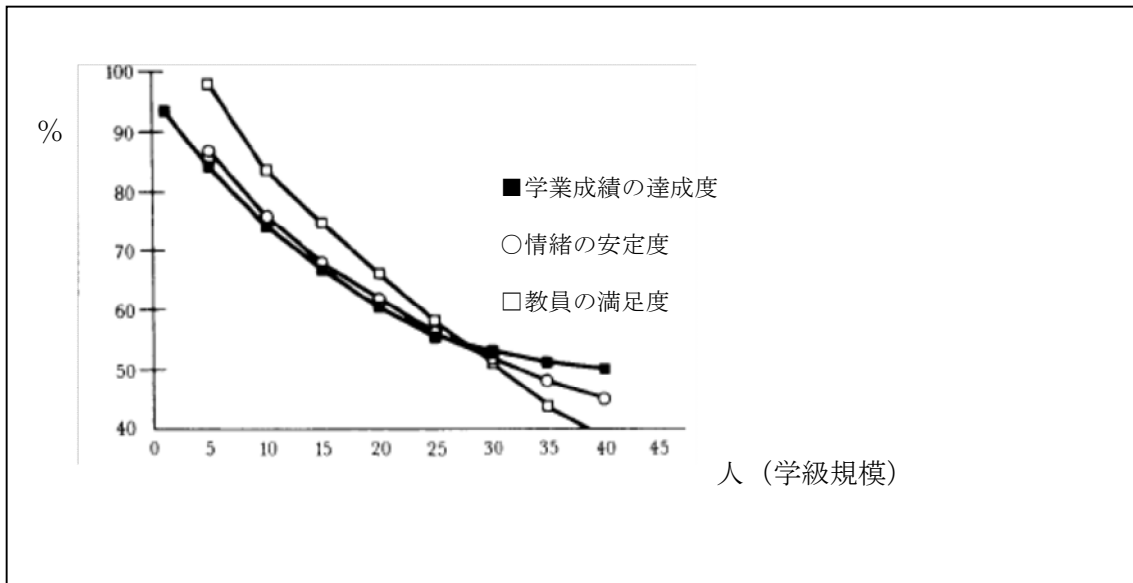


図 1-1. 学級規模と学業成績、情意面、教員の満足度

Marvin C. Alkin, *Encyclopedia of Educational Research sixth edition*, Macmillan, 1992, p.165 より

学級規模の問題関心は、米国において学力への国家的関心の高まりとともに全米に広まっていた。周知の通り、米国では、1983年に教育の卓越性に関する全米委員会（連邦教育長官の諮問委員会）が、『危機に立つ国家—教育改革への至上命令』と題する連邦報告書をまとめた<sup>28</sup>。『危機に立つ国家』の発表により、全米教育関係者の教育改革への気運が高まり、各州において学力向上を目標とした教育改革が促進されている。そのような中で、学級規模を縮小すれば学力が向上するのではないかと、と少人数クラスに関する議論が深まり、各州で学級規模縮小政策が活発化したのである<sup>29</sup>。実際に米国諸州が独自に定めている学級規模縮小に関する規定を見てみると、1984年以降に制定している州が大半であることがわかる<sup>30</sup>。他州より早い時期に学級規模縮小政策に取り組んだインディアナ州は、1981年にプライムタイム（Prime Time）と称する学級規模縮小プログラムが州議会において承認され、その後、州内の一部で試験的に実施された。当初、試験的研究としてプライムタイムは2年間、9つの学校における就学前教育から第2学年までを対象として児童対教員比率を14対1に縮小しようと実施した<sup>31</sup>。その後、1984年にはインディアナ州内の取り組みとして、就学前教育から第3学年までの1クラスあたりの平均児童数を18人に縮小しようと学級規模縮小プログラムを実施した<sup>32</sup>。1984年から実施されたプライムタイムは、3年間かけて段階的に実施され、1年目である1984年には第1学年、2年目は第2学年、



3年目は第3学年あるいは就学前教育を対象として実施しており、初年度には303学区のうち286学区が学級規模縮小プログラムに参加した<sup>33</sup>。1986年と1987年に実施した調査によると、プライムタイムは第3学年になると学力面での効果が薄れてくることが明らかになったものの、各州に対し低学年における学級規模縮小に対する強力なインパクトを与えたと指摘されている<sup>34</sup>。

このようなインディアナ州の先進的な取り組みをモデルとして参考にしながら、テネシー州はスタープロジェクト（Student / Teacher Achievement Ratio、STAR）と称する学級規模縮小プログラムを実験的に試みたのである。このプロジェクトは、1985年から4年間にわたり低学年段階（K-3学年）の学級規模縮小の効果を検証するために、1,200万ドルの予算を配分して実施した実証的政策研究である。1985年に導入されたスタープロジェクトは、3つの観点で実験がなされた。1点目は、就学前教育から第3学年までの児童約7,000人を少人数クラス（13～17人）、通常クラス（22～25人）、フルタイムの教員助手がいる通常クラス（22～25人）の3種類の教室に分け、各クラスの学業成績を比較分析する実験である。2点目は、少人数クラスに第3学年まで在籍した児童が、第4学年以降に通常クラスへ戻った場合に焦点をあて、児童の学業成績の変化を追跡調査する実験である。3点目は、低所得地域の学校に学級規模縮小を導入することによって、学業成績の改善が見られるのか、という調査実験である。

上述したテネシー州の学級規模縮小プログラムについて、その効果を検証したフィン等の研究（Finn and Achilles, 1999）は、①低学年段階のリーディングと算数のテスト両方で少人数クラスに在籍した児童の成績が高く、②マイノリティの児童は、少人数クラスが最も効果が高いことを指摘した<sup>35</sup>。その他の先行研究においても、インディアナ州やテネシー州の学級規模縮小を分析した研究の多くは、学級規模を縮小することによって学業成績が向上する、と指摘している。

このように米国では、学力向上が目指される中で、「学級規模を縮小すれば児童生徒の学業成績が向上するのではないか」という仮説的検証から、学級規模縮小の実証的研究が蓄積されていったのである。

### 3. 米国連邦政府の学級規模縮小政策

学級規模縮小の実証的研究が蓄積された米国では、連邦の教育政策として学級規模縮小プログラムを実施するようになった。前項で述べてきたように1970年代後半から1980

年代の米国は、学級規模を縮小することによってその教育効果を高めようと模索していた時代であった。しかし1990年代後半になると、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、その考え方が米国内で広まった時代となったのである。この点について、以下、連邦学級規模縮小プログラムの理念と仕組みに着目していく。

1998年初頭の一般教書演説において、クリントン大統領は、「学級規模縮小と教員の質」に関する提案を行った。この提案は、全米の公立学校における第1－3学年の1クラスあたりの児童数を平均して18人より少ない人数にするために、州と学区が新たに教員を10万人雇用しようとしたものである。クリントン大統領はこの演説の中で、「私の提案は、単なるクラスサイズの縮小ではなく、教員の職能開発を同時に行うものである」と強調して述べており、少人数クラスを導入する過程において、教員の確保と教員の質を向上させるために必要な教員の職能開発の提供を提案した<sup>36</sup>。

1999年に連邦政府は、連邦学級規模縮小プログラム(The Federal Class Size Reduction Program)を創設し、低学年段階の児童が少人数クラスで学べるように、学区が正規の免許を有する教員を新たに雇用できるよう資金援助することを表明した。プログラムの最大の目標は、K－3学年の1クラスあたりの児童数を18人へと引き下げることによって、児童の学業成績、特にリーディングの成績を改善することにあつた<sup>37</sup>。

連邦政府は、連邦学級規模縮小プログラムの初年度予算(1999-00年度予算)として、12億ドル計上した。資金を受け取った州は、貧困の割合と児童在籍者数のデータに基づいて、すべての資金を学区に配分する。連邦政府は1999-00年度に、連邦から受け取った資金の最低82%を教員の新規雇用、新任教員の研修、教員給与のために使用することを各学区に要求している。また学区に配分された資金の上限15%は、教員の職能開発のために用いてよいことを定めた。すなわち、ここで割り当てられた上限15%の資金で実施する「教員の職能開発」とは、すべての教員を対象にした職能開発のことを指しており、新任教員に対する研修費用は別途確保されているのである。

2000-01年度においては、州と学区が継続的に学級規模縮小を実施することができるよう、連邦政府は新たに13億ドル計上した。この時に学級規模縮小プログラムの対象学年を拡大させ、いままで第1－3学年のみであった対象学年に就学前教育を加えて認可したのである。またこの年の連邦学級規模縮小資金は、その用途の割合が前年とは変化し、教員の職能開発のために費やす資金の割合が拡大したのである。具体的には、教員給与等に

用いる資金の割合が1999年に最低82%であったものが2000年には72%へと縮小し、その代わりに教員の職能開発のために用いる資金が1999年に上限15%であったものが2000年には25%へと上限割合が拡大したのである。

連邦学級規模縮小プログラムが導入された3年目になる2001-02年度においては、約16億ドルの資金が学級規模縮小プログラムの予算として計上された。さらに2002-03年度以降は、初等中等教育法の改正である「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、NCLB法）」のタイトルIIパートAである教員の資質向上のための政府一括補助金（block grant）の中に組み込まれていった。

大都市学校区協議会（The Council of the Great City Schools）は、連邦学級規模縮小の取り組みが始まって2年目である2000-01年度に、カリフォルニア州の都市部にある学区を対象として連邦学級規模縮小資金の用途別の金額とその割合等を調査した。この結果を見てもおよそその用途の割合が読み取れる。この表は、回答を得たカリフォルニア州都市部にある36学区の調査結果であるが、それによれば連邦学級規模縮小資金の下で実施された教員の職能開発のために用いた連邦学級規模縮小資金の割合は14.6%であった<sup>38</sup>（表1-1参照）。

表1-1. 連邦学級規模縮小資金の用途とその割合

（2000-01年度、カリフォルニア州都市部にある36学区のデータ）

2000-01年度に都市部の学校に与えられた連邦学級規模縮小資金	2億5,480万8,723ドル
実施2年目に連邦学級規模縮小資金で雇われた教員の数	4,303人
連邦学級規模縮小資金が教員の給与にあてた額	1億9,698万338ドル
連邦学級規模縮小資金が教員の給与にあてた額の割合	77.3%
連邦学級規模資金で実施した職能開発を受けた教員の数	4万2,678人
連邦学級規模資金が職能開発にあてた額	3,707万5,561ドル
連邦学級規模縮小資金が職能開発にあてた額の割合	14.6%
連邦学級規模縮小資金が教員の新規募集にあてた額	1,046万4,833ドル
連邦学級規模縮小資金が教員の新規募集にあてた額の割合	4.1%
教員給与を払うために連邦資金を用いた学校の割合	100%
職能開発の提供のために連邦資金を用いた学校の割合	86.1%

連邦教育省が2004年に提示した連邦学級規模縮小プログラムに関する最終報告書『連邦学級規模縮小プログラムの評価』によれば、連邦教育省は2001年に625学区を抽出して質問紙調査を実施している<sup>39</sup>。その結果を見てみると、連邦学級規模縮小資金で実施した教員の職能開発に参加している時間数は、学級規模縮小クラスの教員は2000-01年度に平均して42時間、縮小していないクラスの教員は平均して38時間、その職能開発に費やしていた<sup>40</sup>。また教員の職能開発に参加した教員の割合を見てみると、縮小したクラスに配置された教員(79%)は、他のクラスに配置された教員(74%)よりもわずかであるが、教員の職能開発に参加する教員の割合が高いと学区は報告している<sup>41</sup>。連邦学級規模縮小資金を用いた教員の職能開発は、縮小したクラスにおける教員のためだけではなく、他のクラスに配置された教員にも開かれて実施されていたのである。

さらに連邦教育省はこの調査の中で、「2000-01年度に連邦学級規模縮小資金を用いて、どのような教員の職能開発を実施したか(複数回答可)」尋ねた。その結果を見てみると(図1-2参照)、連邦学級規模縮小資金を用いて、少人数クラスの児童に対する教授方法に資金を用いている学区は38%であった一方で、大半の学区が実施した教員の職能開発は、一般的な教授方法(73%)やリーディングに関する指導法(80%)であった。

学級規模縮小プログラムの最大の目標は、学業成績の向上、中でもリーディングの成績を向上させることにあつたので、直接少人数クラスの指導法に資金を費やすよりも、リーディングや算数など教科に関する指導法のために資金を用いて職能開発を提供している学区が多い傾向にある。

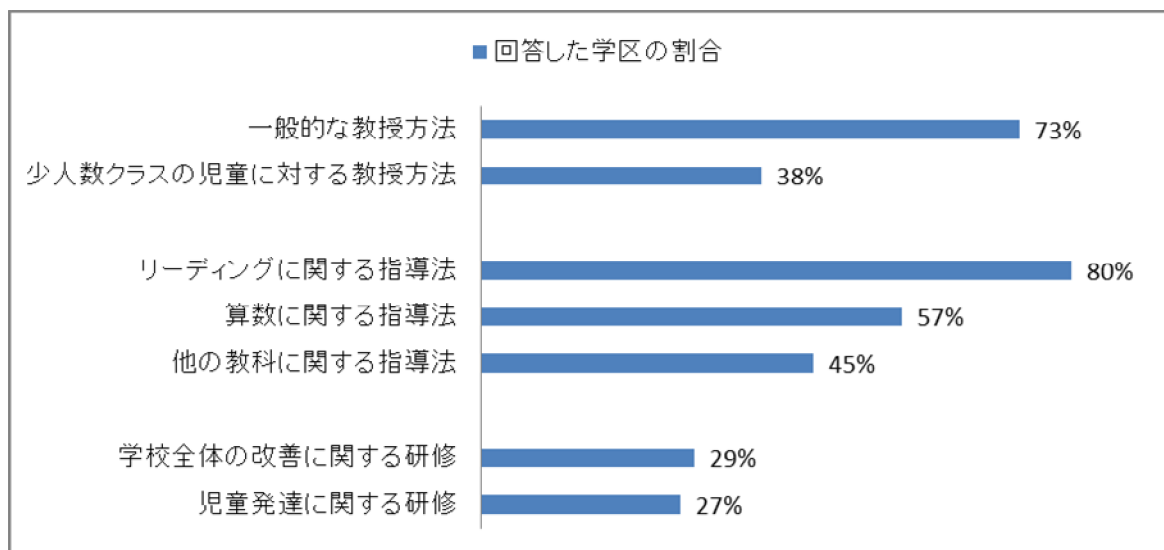


図 1-2. 連邦学級規模縮小資金の下で実施した教員の職能開発の項目（2000-01 年度）<sup>42</sup>

このように連邦学級規模縮小プログラムは、K-3 学年までの学級規模を縮小させるだけでなく、学級規模縮小資金の一部を教員の職能開発の資金に割り当てることで、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目指したのである。中でも連邦学級規模縮小資金を教員の職能開発へと確実に割り当てるために、学級規模縮小資金の用途の内訳を割合 (%) で明示したことは注目したい点である。これにより資金を受け取った学区は、明確に資金を使い分けていた（表 1-1 参照）。またすべての教員に対する職能開発の費用は、学級規模縮小に伴う新任教員のための研修費用とは別途に定めていることも連邦学級規模縮小プログラムの特色である。

このような連邦政策に先駆けて、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。カリフォルニア州ではなぜ、どのような経緯で、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る制度を構築したのか。第2章以降では、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、中でも、単なる人数の縮小ではなく、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に重点を置きながら、成立・展開過程を明らかにする。

## 第2節 カリフォルニア州の「クラス」制度の特色

本論文で分析していくカリフォルニア州の学級規模縮小プログラムとは、カリフォルニア州教育法典に規定されている学級規模縮小プログラムを指している。カリフォルニア州教育法典には2つの学級規模縮小プログラムが規定されており、1つが1989年に制定されたカリフォルニア州教育法典第6.8章「ハイスクール段階の学級規模縮小プログラム (Morgan-Hart Class Size Reduction Program, California Education Code Section 52080-52090, Chapter 6.8)」、もう1つが1996年に制定された第6.10章「就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラム (K-3 Class Size Reduction Program, California Education Code Section 52120-52128.5, Chapter 6.10)」である。

本稿では、教育法典に規定された“Class Size Reduction Program”を学級規模縮小プログラムと和訳して用いているが、日本とアメリカの「クラス」の概念は異なるうえ、ハイスクール段階の“Class”とK-3学年の“Class”では、概念や定義が異なっている。そこで、本節では、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、日本とアメリカの「クラス」の違いと、カリフォルニア州のハイスクール段階の「クラス」とK-3学年の「クラス」の違いについて検討することを通じて、カリフォルニア州の「クラス」制度の特色を明らかにしておく。

### 1. 日米の学級編制の仕組みの違い

本項では、日本と米国の学級編制の仕組みの違いについて、予め説明しておく。日本の場合は、周知の通り、学級編制と教職員定数を義務教育標準法という1つの法律の中で定めており、両者が連動する密接な関係になっている。義務教育標準法の下では、学級定員の上限を定めることによって、児童生徒数に応じた学級数を算出し、それに基づき必要な教職員の数を割り出して、資金配分の根拠としている。しかしながら先にも述べたように、米国では一般的に、資金配分の算出根拠は教職員の数ではなく、児童生徒数が基本となる。この点について荻谷剛彦(2006)は、「パーヘッドの世界」と「標準法の世界」という言葉を用いて、米国と日本の教職員数の算定方法の違いを説明しながら、平等の考え方の根本的な違いについて論じている<sup>43</sup>。具体的に言えば、米国のような「パーヘッドの世界」では、「個人」を単位に資源配分の平等を考える原理に立ち、日本のような「標準法の世界」では、学級や地域といった集团的・空間的な集合体を単位に資源配分の平等を考える原理に立っているという違いである<sup>44</sup>。

実際にカリフォルニア州教育法典には、1クラスあたりの上限人数や、学級規模縮小の人数に関する規定が盛り込まれているが、これらに連動した教職員定数を割り出すような仕組みは記されていない。実態としては、各学校の児童生徒数に基づきながら学区が必要な教職員数を算出しているが、教職員の採用は学区ごとに行われており、学区ごとに教員給与や労働条件が異なっている。校長は与えられた教職員数に基づいて、州と学区が定めた1クラスあたりの上限人数に従いながら学級編制を行う仕組みである。

## 2. カリフォルニア州の「クラス」の概念と定義

ここでは、カリフォルニア州のハイスクール段階の“Class”とK-3学年の“Class”について、それぞれの概念と定義をカリフォルニア州教育法典と州規則の定めに沿って説明する。

カリフォルニア州は1964年にカリフォルニア州教育法典（第41376節と第41378節）の中で、就学前教育（Kindergarten）と第1-8学年の学級編制の基準を規定した<sup>45</sup>。そこで定めた上限人数は資金配分のための基準になっており、その人数を超過する場合は財政上のペナルティを課す規定として施行されている。就学前教育の1クラスあたりの上限人数は、平均学級規模が31人を超えることなく、なおかつ33人を超えるクラスがあってはならないことが規定されている。第1-3学年については、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している。第4-8学年については、当該会計年度の教員1人あたりの児童生徒数が、法律制定当時である1964年の教員1人あたりの児童数の州内平均（29.9人）あるいは1964年の学区内の教員1人あたりの平均児童数を上回ってはいけないことを規定している。先にも述べたとおり、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。カリフォルニア州教育省は、学級編制の上限人数とその罰則規定は、学級規模及び児童教員比率を小さくすることを促すことを目指して制定されたと説明している<sup>46</sup>。

学級編制の基準を見てわかる通り、就学前教育と第1-3学年の学級編制の基準は、1クラスあたりの児童数、すなわち学級規模が人数に関する基準になっているが、第4-8学年の学級編制の基準は、教員1人あたりの児童生徒数、すなわち児童教員比率（pupil-teacher ratio）が人数の基準になっている。

就学前教育と第1-8学年の学級編制に関する法律を施行するために、カリフォルニア州規則は「クラス」の定義を規定している。規定された定義によれば、「クラス」とは、

学校組織のより広い区分 (segment) である学年とは対照的なものであり、特定の時間に特定の教員が規則的に顔を合わせる児童集団のことを意味している<sup>47</sup>。K-3 学年の中で、教授組織が自給自足型の学級担任制 (self-contained classes) を取らない場合は、以下のことをすべて行う基礎的なホームルームのことを「クラス」と呼ぶこととしている。

- (A) 出席が記録され、欠席調査も実施される。
- (B) 児童は自分用の机、ロッカー、引き出しがある。
- (C) 教員は、累積的な記録の保管、児童の基礎的なデータの収集、家に持ち帰るアイテム (items) の配布、昼食代金の収集、レポートカードの配布と収集などのルーティンワークを行う。
- (D) 教員は児童の保護者と常に連絡を取り合う。
- (E) 計画した指導を与える。

また K-3 学年について、2人以上の教員を割り当てて「クラス」の一部または全体を編成したり、あるいは課外活動のために児童を新たに編成したりするときの児童グループは、この規定に基づく「クラス」とは言わないことも同時に定めている。

一般的に、米国の公立小学校は、自足型の学級担任制教室 (self-contained classroom) の体制の中で、教育活動が展開されている<sup>48</sup>。自足型学級担任制の教室では、それぞれの教室に、各教科に必要な教材教具が充足されており、社会、国語、理科、算数、図工、音楽等、体育以外のすべての教科が同一教室内で、全教科を担当する学級担任 (classroom teacher) の指導の下で、単一学級内活動を展開している<sup>49</sup>。学級担任は登校から下校まで教室に拠点を置き、児童の学習指導あるいは生活指導に直接従事している<sup>50</sup>。つまり、小学校の「クラス」というのは、学級担任制を取る場合は一人の学級担任が受け持つ児童集団を意味しており、学級担任制を取らない場合であっても児童が学校生活の拠点となるホームルームにおける児童集団のことを意味している。

他方、カリフォルニア州のハイスクール (第9-12 学年) は、ハイスクール段階の学級規模縮小に関する法律を施行するために、ハイスクールの「クラス」を次のように定義づけている。その定義によれば、ハイスクールの「クラス」は、生徒が指定した特定の教科に従事している正規の免許を有する教員が、特定の時間に規則的に顔を合わせる生徒の組織化されたグループを意味している<sup>51</sup>。つまり、ハイスクールの「クラス」というのは、1コマの授業における生徒集団を意味しているのである。



このようにカリフォルニア州の学校における「クラス」制度は、「クラス」内の児童生徒数が資金配分のための基準として定められており、設定された人数を下回る場合は資金援助を受け取れる仕組みになっている。ただし「クラス」の概念は、学校段階や学年によって異なっており、小学校低学年段階では固定化された児童集団を指している一方で、ハイスクールでは教科ごとに異なる生徒集団を意味している。

以上のような違いを踏まえて、本論文では、“class”を以下のように使い分けて訳すこととする。K-3 学年の場合は「学級規模を縮小する」と訳し、ハイスクールの場合は「クラスサイズを縮小する」と訳していく。ただし、プログラムの名称として“Class Size Reduction Program”を訳すときは、K-3 学年もハイスクールの場合も統一して「学級規模縮小プログラム」と訳し、例えば「K-3 学年の学級規模縮小プログラム」あるいは「ハイスクールの学級規模縮小プログラム」と訳して用いることとする。

### 第3節 カリフォルニア州の教育行政の構造とその特色

本節では、州レベルの教育行政に焦点をあて、カリフォルニア州議会の権限と立法過程、州知事・州教育長・州教育委員会の関係性を明らかにしていく。教育行政の構造は各国・各州により異なるものであるので、本論においてカリフォルニア州教育法典に制定されている学級規模縮小プログラムの成立過程を分析するにあたり、州教育法の立法機関と州の教育行政機関を把握しておく必要があるとの認識に至った。周知の通り、米国では、合衆国憲法修正第10条によって教育は州の専管事項になっており、州議会がその州の教育行政組織および運営に関して決定権を有している<sup>52</sup>。州議会は州教育制度を確立し、その発展をはかるために州教育法を制定し、一般的には学区を設けて教育委員会を設置し、学校の実際の管理運営権を学区に委任している<sup>53</sup>。本節では、州レベルの教育行政に焦点を絞り、州教育法が制定される過程の仕組みを明らかにしておく。

#### 1. 州の立法機関 ー州議会の権限と立法過程ー

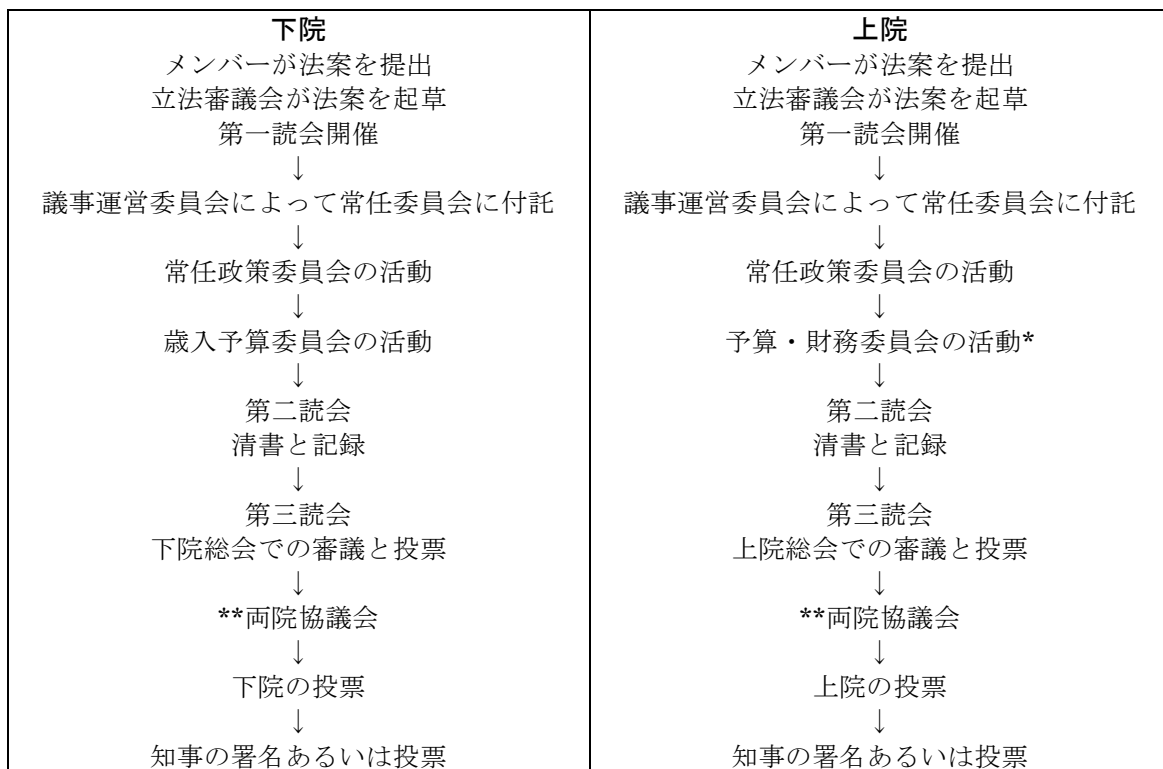
カリフォルニア州の立法権は、上院（Senate）と下院（Assembly）から成るカリフォルニア州議会に属している<sup>54</sup>。州議会の議員定数は上院議員が40名、下院議員が80名であり、州議員は選挙で選ばれた州民の代表である<sup>55</sup>。州議会の活動は委員会制度を通じて行われるため、上院や下院の文教や財政に関する常任委員会あるいは特別委員会が、教育政策形成の際、重要な組織となっている<sup>56</sup>。米国では一般的に法案はすべて議員提案であり、州知事（行政府）には法案提出権がない<sup>57</sup>。カリフォルニア州においても法案は州議員によって提出され、立法審議会が法案を起草する（表1-2参照）。またカリフォルニア州の州民には発案権（イニシアティブ）があり、一定の署名<sup>58</sup>を集めることで制定法や憲法の修正案を提出することができる<sup>59</sup>。さらに州民は、一定の署名<sup>60</sup>を集めて州民投票（レファレンダム）を実施し、制定法を承認あるいは拒否することができる<sup>61</sup>。この法律の下でカリフォルニア州が実施しているのが、プロポジションと呼ばれる州民提案制度であり、カリフォルニア州の有権者が提案した案件を州民投票によって民意を問い、提案が可決すればそれによって州憲法を修正したり、新たに条項を設けたりすることができる。

州議会の立法過程においては三読会制を用いており、法案は州議会において3回審議されなければ、可決することはできない<sup>62</sup>。法案が起草されると「第一読会」を開催し、議会書記が法案を読み上げる。その後、法案は各委員会に付託され、場合によっては法案に関する公聴会（ヒアリング）を開催し審議を重ね、その結果を踏まえて委員会は、「原案

通り可決」、「修正して可決」、「否決」、「他の委員会に法案を差し戻す」の判断を下す<sup>63</sup>。委員会を通過した法案は「第二読会」として州議会で2回目の読み上げがなされる。

「第三読会」を終えると、議会で投票が行われる。州議会通过した法案は州知事へ提出され、州知事がこれに署名をすれば法律になる。ただし州知事は拒否権を有しており、州議会で可決した法案に対して反対することが可能である<sup>64</sup>。

表 1-2. カリフォルニア州議会における立法過程



\*財務と密接な関係があれば、法案はこの委員会に送付される。\*\*上院と下院の決定が一致しなかった場合に開催。

(F.C.ファウラー著、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、p.204より引用)

## 2. 州の行政機関

カリフォルニア州の行政府の長であるカリフォルニア州知事は、4年毎に州知事選挙が州議会議員選挙の日程に合わせて実施され、州民によって直接選ばれる。州知事は、州議会で議決した法案への拒否権（カリフォルニア州憲法第4章第10条）、予算案の提出権（カリフォルニア州憲法第4章第12条）、州教育委員の任命権を有している。カリフォ

ルニア州知事に立法的な権限はないが、議会で可決した法案を拒否する権限や予算案を提出する権限を通じて、州議会に影響を与えることができる。州知事は立法府の制定した法を忠実に執行する責任を負っているが、知事は人事権・監督権・予算権（財政権）を掌握することにより、省庁や行政委員会を統率し各種行政を執行しているのである<sup>65</sup>。

カリフォルニア州の教育行政を担うカリフォルニア州教育省（California Department of Education）は、州教育委員会、州教育長および事務局（職員）で構成され、州教育委員会は州教育長および事務局を監督する<sup>66</sup>。カリフォルニア州教育長（Superintendent of Public Instruction）は教育行政事務執行長官であり、州事務局職員を統括している<sup>67</sup>。州教育長は州知事選挙の時に毎回、州の有権者によって選挙で選ばれる<sup>68</sup>。カリフォルニア州のように公選制の州教育長の場合は、州民の代表制が問われているので、州民の教育意思を代弁して州教育政策を立案し実施する力量が期待されている<sup>69</sup>。

カリフォルニア州教育委員会（State Board of Education）は、カリフォルニア州教育省の管理運営と政策立案を行う主体であり、州教育委員会の委員は上院議員の3分の2の同意を経て、州知事によって10名の教育委員が任命される<sup>70</sup>。2013年時点の州教育委員会の構成メンバーを見てみると、委員長（president）はスタンフォード大学教育学部の名誉教授（教育学博士）、副委員長はビバリーヒルズ統一学校区教育サービス担当の副教育長（元校長）が任命されている。その他の委員は、教育学を専門とする大学教授、カリフォルニア州教員組合の支援者、教育の研究機関の理事、ハイスクールの生徒（1名）等が任命を受けている。カリフォルニア州教育委員会は、州教育省の管理運営と政策決定の母体となっている。具体的には、州教育委員会はK-8学年の教科書採択権、法律を施行するための規則の採択権、教育法典の適用免除を認める権限を有している<sup>71</sup>。

### 3. カリフォルニア州の教育行政の特色

以上を踏まえて、州知事・州教育長・州教育委員会の関係性を整理し、カリフォルニア州の教育行政の特色をまとめておく。

#### （1）公選制による州教育長の役割

カリフォルニア州知事とカリフォルニア州教育長の選任方法は、どちらも州民が選挙で選ぶ公選制を用いている。州知事選挙と同時に実施されている州教育長の選挙は、一般行政と教育行政を分けてそれぞれに対して州民の意思を反映した選出を可能にしている。州教育長の選任方法は1989年当時、米国全州のうち過半数にあたる27州が州教育委員会に

よる任命制を用いており、伝統的な公選制を維持している州は17州であった<sup>72</sup>。その後においても全米的に見れば公選制で州教育長を選任する州は減ってきているが、カリフォルニア州では現在においても州民の選挙によって州教育長が選出されている。前項で述べたように、公選制の州教育長の場合は特に、州民の教育意思を代弁して州教育政策を立案し実施していく力量が期待されており、州知事から独立した存在として確立している。公選制の州教育長は、任命制の州教育長よりも州民に近い存在として教育行政事務を執行していると言えるだろう。実際に学級規模縮小プログラムの成立過程においても、州教育長や州民が働きかけを行っている。

### (2) 州知事が任命する州教育委員会の役割

カリフォルニア州教育委員会は、カリフォルニア州教育省の管理運営と政策決定の母体であり、州の公立学校を管理運営するために必要な規則や規定の採択、州のスタンダードやカリキュラムの設定、州法と連邦法に基づく州資金と連邦資金の配分、学区の再編成などを主な責務としている<sup>73</sup>。州議会との関係性に注目してみると、1980年代以降の教育改革では、州議会や州知事が州教育政策の立案に積極的な介入政策を取ってきており、一部の先行研究では、州教育政策決定における州教育委員会のリーダーシップが1980年以降低下しているとの指摘もある<sup>74</sup>。とくにカリフォルニア州の場合、州教育委員は上院議員の合意の下、州知事によって任命されているため、州教育委員会が独立して行動するには不十分な環境にある。

### (3) 州民の直接参加

カリフォルニア州の州民は、州知事と州教育長を直接選挙で選ぶことができるだけでなく、州民が一定の署名を集めることによって、制定法や憲法の修正案を提出することや、州民投票を行い制定法の承認あるいは拒否することができる。州民提案制度を利用した要求の中でも、財産税を市場価格の1%に制限することを求めた1978年の提案13や、教育費拡大を求めた1988年の提案98は、カリフォルニア州の教育財政制度を変える大きな改革提案であった（詳細は第2章で論じる）。カリフォルニア州の教育行政を理解するには、州民の果たす役割の大きさにも注目する必要がある。

以上の教育行政の特徴を踏まえれば、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムの成立過程を分析する際には、立法機関である州議会での審議過程だけではなく、プログラム

の成立可否に影響を与えうる州知事、州教育長、州民の動向にも注目する必要があるだろう。

- 
- 1 柳治男『学級の歴史学』講談社、2005年、p.2
  - 2 同上書、p.32
  - 3 同上書、p.32
  - 4 井ノ口淳三「第14章クラスの起源」『コメニウス教育学の研究』ミネルヴァ書房、1998年、p.241
  - 5 宮本健市郎「アメリカ新教育運動における学級編成論の展開 —新教育と進歩主義教育—」『アメリカ進歩主義教授理論の形成過程』東信堂、2005年、pp.271-291
  - 6 同上書、pp.271-291
  - 7 同上書、p.278
  - 8 同上書、pp.271-291
  - 9 同上書、p.290
  - 10 森久佳「「共同体中心」学校を目指したデューイ実験学校の学習活動の体制とその特色に関する研究」『教育方法学研究』日本教育方法学会紀要36、2011年、pp.97-107
  - 11 宮本健市郎、前掲書、p.285
  - 12 同上書、pp.271-291
  - 13 同上書、p.287
  - 14 同上書、pp.271-291
  - 15 同上書、pp.271-291
  - 16 志村廣明『学級経営の歴史』三省堂、1994年、p.103
  - 17 宮本健市郎、前掲書、p.289
  - 18 資本主義勢力の中心である米国と社会主義勢力の中心であるソ連との間で冷戦体制が続く中、1957年にソ連が世界初の人工衛星スプートニクの打ち上げに成功した。ソ連のスプートニク打ち上げは、米国に軍事的、科学技術的そして経済的にも大きな衝撃を与えたのである。
  - 19 矢野裕俊「アメリカにおける学力問題 —基準の設定とアカウンタビリティがもたらすもの—」『比較教育学研究』第29号、日本比較教育学会、2003年、pp.42-52
  - 20 梶山正弘「第2章スプートニク・ショックと人間形成システムI」『アメリカ教育の変動—アメリカにおける人間形成システム』福村出版、1997年、pp.98-142
  - 21 Charles M. Achilles, Class Size, James W. Guthrie, *Encyclopedia of Education second edition*, Macmillan Reference US, 2003, p.314
  - 22 Glass Gene V, Smith Mary Lee, *Meta-analysis of research on the relationship of class-size and achievement. The class size and instruction project*, West Lab for Educational Research and Development, 1978
  - 23 ERICを用いて“class size reduction”を検索すると357件ヒットするが、そのうち320件以上が1980年以降に発表された論文である。
  - 24 Smith Mary Lee, Glass Gene V, *Relationship of Class-Size to Classroom Processes, Teacher Satisfaction and Pupil Affect: A Meta-Analysis*, West Lab for Educational Research and Development, 1979
  - 25 惣脇宏「教育研究と政策 —RCTとメタアナリシスの発展」『国立教育政策研究所紀要』第140集、2011年

- 
- <sup>26</sup> Larry V. Hedges and William Stock, The effects of Class Size: An examination of Rival Hypotheses, *American Educational Research Journal*, AERA, vol20., pp.63-85
- <sup>27</sup> Marvin C. Alkin, *Encyclopedia of Educational Research sixth edition*, Macmillan, 1992, p.165
- <sup>28</sup> National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk The Imperative For Educational Reform*, 1983
- <sup>29</sup> Tomlinson, Tommy M, *Class Size and Public Policy: Politics and Panaceas*, Office of Educational Research and Improvement, 1988
- <sup>30</sup> 星野真澄「米国諸州における学級規模縮小に関する規定— 1999年時点の状況—」『教育制度研究紀要』第7号、筑波大学教育制度研究室、2012年、pp.109-118
- <sup>31</sup> David C. Illig, *Reducing class size: A review of the literature and options for consideration*, California Research Bureau, 1997
- <sup>32</sup> Jeremy D Finn, *Class size and students at risk, what is known? What is next?*, National Institute on the Education of At-Risk students Office of Educational Research and Improvement, U.S. Department of Education
- <sup>33</sup> Jeremy D Finn, *ibid.*
- <sup>34</sup> 八尾坂修「第11章 アメリカにおける学級編制縮小をめぐる研究開発と成果」桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年、p.196
- <sup>35</sup> Finn Jeremy D and Achilles Charles M, Tennessee's class size study: Findings, implications, misconceptions, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21(2), 1999, pp.97-109.
- <sup>36</sup> The president of the United States William J Clinton, *Legislative proposal entitled "class size reduction and teacher quality act of 1998"*, *Message from the president of the United States transmitting*, U.S. Government printing office, 1998, p.1
- <sup>37</sup> U.S. Department of Education Office of the Deputy Secretary Policy and Program Studies Service, *A descriptive evaluation of the Federal Class-Size Reduction Program, final report*, U.S. Department of Education, 2004, p.1
- <sup>38</sup> Council of the great city schools, *Reducing class size. A smart way to improve America's urban schools*, 2000, p.20  
<http://www.cgcs.org/pdfs/reducing2000.PDF> (2008年10月5日アクセス)
- <sup>39</sup> 625学区のうち21学区は、連邦学級規模縮小資金を受け取っていないため、604学区を調査対象とした。604学区のうち515学区から回答を得た(回答率85%)。
- <sup>40</sup> U.S. Department of Education Office of the Deputy Secretary Policy and Program Studies Service, *A descriptive evaluation of the Federal Class-Size Reduction Program, final report*, U.S. Department of Education, 2004, p.34
- <sup>41</sup> *Ibid.*, p.34
- <sup>42</sup> *Ibid.*, p.39
- <sup>43</sup> 荻谷剛彦『教育と平等』中公新書、2006年、pp.122-135
- <sup>44</sup> 同上書、p.127
- <sup>45</sup> California Education Code 41376, 41378
- <sup>46</sup> California Department of Education Website, *Class Size Penalties CalEdFacts*, <http://www.cde.ca.gov/fg/aa/pa/cefcp.asp>(2013年1月31日アクセス)
- <sup>47</sup> California Code of Regulations, Title 5. Education, Division 1. Chapter 14. Subchapter 3. Section 15103. Definitions.
- <sup>48</sup> 永岡順「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」『国立教育研究所紀要』国立教育研究所、第63集、1968年、p.11

浜田博文「アメリカにおける教職員の職務実態と分業システムの現状」『欧米諸国における初等・中等学校教員の職務実態と分業システムに関する国際比較研究 一 米・英・独・仏を対象として一 最終報告書』教職員勤務負担研究会、2001年、p.15

浜田(2001)の調査によれば、公立小学校の教員の61.8%が、全日又はほとんどの時間を一人で単一の児童生徒集団に教授する”self-contained”(学級担任による全教科担任制)のクラスで授業を行っている。

49 同上書、p.11、p.27

50 同上書、p.26

51 California Code of Regulations, Title 5. Education, Division 1. Chapter 14. Subchapter 3.75. Section 15140. Definitions.

52 坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革 一分権化政策と教育自治一』勁草書房、1998年、p.258

53 同上書、p.21

54 California Constitution, Article 4 Legislative

55 Ibid.

56 高木英明『比較教育行政試論 新版』行路社、1990年、p.86

57 小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004年、p.86

58 法案の場合は前回の州知事選挙における知事の総得票数の5%の署名を、憲法修正案の場合は8%の署名。

59 California Constitution, Article 2 Voting, initiative and referendum, and recall

60 前回の州知事選挙における総得票数の5%の署名

61 California Constitution, Article 2 Voting, op.cit.

62 California Constitution, Article 4 Legislative, section 8

63 UCLA Website, California Legislative Advocacy, overview of the Legislative Process,

<http://libguides.law.ucla.edu/content.php?pid=55167&sid=404007>(2013年2月8日アクセス)

64 California Constitution, Article 4 Legislative, section 10

65 小滝敏之、前掲書、p.95

66 坪井由実、前掲書、p.258

67 同上書、p.258

68 California Constitution, Article 9 Education, Section.2

69 坪井由実、前掲書、p.255

70 California Education Code, Title 2. Elementary and Secondary Education, Chapter 1. State Board of Education, Section 33000

71 California Department of Education Website, State Board of Education, <http://www.cde.ca.gov/be/> (2013年2月19日アクセス)

72 坪井由実、同上書、p.253

73 California Department of Education Website, State Board of Education Responsibilities

<http://www.cde.ca.gov/be/ms/po/sberesponsibilities.asp> (2013年2月19日アクセス)

74 坪井由実、p.258



## 第2章 「学級規模縮小プログラム」の萌芽期

第2章では「学級規模縮小プログラム」の萌芽期に焦点をあてて論じていく。萌芽期の具体的な時期は、1980年代にカリフォルニア州議会において学級規模縮小法案が提案された時から1989年にカリフォルニア州において初めて学級規模縮小が法制化されるまでのことを指している。1989年に学級規模縮小プログラムが法制化されるまでの過程に着目しながら、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学級規模縮小資金の財源を確保し、どのように学級規模縮小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・財政的分析を試みる。

### 第1節 1980年代に学級規模縮小法案が要求された背景

本節では1980年代に学級規模縮小法案が要求されるようになった背景を明らかにする。具体的にはまず、学校教育を取り巻く問題状況を明らかにする。次に、1970年代のカリフォルニア州が抱える学区教育行政レベルの格差が生み出した苦悩を明らかにする。そして、これらの状況から、州議会において学級規模縮小法案が提出された背景を探る。分析に用いる資料は、先行研究に加えて、カリフォルニア州教育省の報告書、当時の教育専門誌や新聞記事等である。

#### 1. 学校教育を取り巻く状況

##### (1) 児童生徒の問題行動

学級規模縮小が要求されるようになった背景には、1970年代の学校教育を取り巻く問題状況の中にその火種があったと考えられる。教育専門誌『カッパン(Phi Delta Kappan)』は1969年より民間調査会社であるギャラップ社と共同で実施している公立学校に対する米国内の世論調査の結果を毎年発表している。1983年には「ギャラップ公立学校世論調査」を開始して15年目の公表として、地域の公立学校における最大の問題について自由回答を得た結果を過去15年分まとめて掲載した<sup>1</sup>。この結果を見てみると(表2-1参照)、1971年を除くすべての年において、米国の公立学校における最大の問題は、第1位が「規律の欠如」であった。また1978年以降、「人種統合問題」に代わって上位に浮上してきた「薬物問題」は、生徒の問題行動の一つとして「規律の欠如」と関わりのある問題である<sup>2</sup>。公立学校における最大の問題の1位に「規律の欠如」、2位に「薬物問題」というように、

その両者が公立学校の問題として世論に受け止められたことは、児童生徒の問題行動が深刻化していることの表れだと言えよう。

表 2-1. 地域の公立学校における最大の問題（自由回答上位3項目、括弧内は%）<sup>3</sup>

	1位	2位	3位
1969年	規律 (26)	施設・設備 (22)	教員 (17)
1970年	規律 (18)	人種統合 (17)	財政 (17)
1971年	財政 (23)	人種統合 (21)	規律 (14)
1972年	規律 (23)	財政 (19)	人種統合 (18)
1973年	規律 (22)	人種統合 (18)	財政 (16)
1974年	規律 (23)	人種統合 (16)	財政 (13)
1975年	規律 (23)	人種統合・バス通学 (15)	財政 (14)
1976年	規律 (22)	人種統合・バス通学 (15)	財政 (14)
1977年	規律 (26)	人種統合・バス通学 (13)	財政 (12)
1978年	規律 (25)	薬物 (13)	財政 (13)
1979年	規律 (24)	薬物 (13)	財政 (12)
1980年	規律 (26)	薬物 (14)	カリキュラム・スタンダード (11)
1981年	規律 (23)	薬物 (15)	カリキュラム・スタンダード (14)
1982年	規律 (27)	財政 (22)	薬物 (20)
1983年	規律 (25)	薬物 (18)	カリキュラム・スタンダード (14)

上記のデータは米国全体の世論調査の結果であるが、カリフォルニア州においても学校における規律の問題や薬物問題は存在していた<sup>4</sup>。実際にカリフォルニア州議会においても生徒の規律を改善するための提案や、教育財政に関する提案、カリキュラム・スタンダードの設定に関する提案などが出され、検討課題となっている（第2章第2節で後述）。

また全米の16～24歳までの年齢層を対象とした調査結果であるハイスクールの中途退学者が占める割合を見てみると（図2-1参照）、ハイスクールの中途退学率が平均して13～14%であることがわかる。中でも、人種構成別に中途退学者の割合を見てみると、ヒスパニック系の中途退学者の割合が、黒人の中途退学者よりもはるかに高いことが見て取れ

る。全米平均を見ると、黒人生徒の中途退学者の割合が20%前後であるのに対して、ヒスパニック系の生徒の中途退学者の割合は、30%を超える割合を示している。カリフォルニア州は、全米の中でもヒスパニック系の人口が多い州であり、このようなヒスパニック系の生徒の中途退学は問題となっていた。この点について、ジャーナリストであるトーマス・ワイヤーは、カリフォルニア州ではヒスパニック系の生徒の半数が第8学年までにハイスクールを中退していたとその問題状況を指摘している<sup>5</sup>。

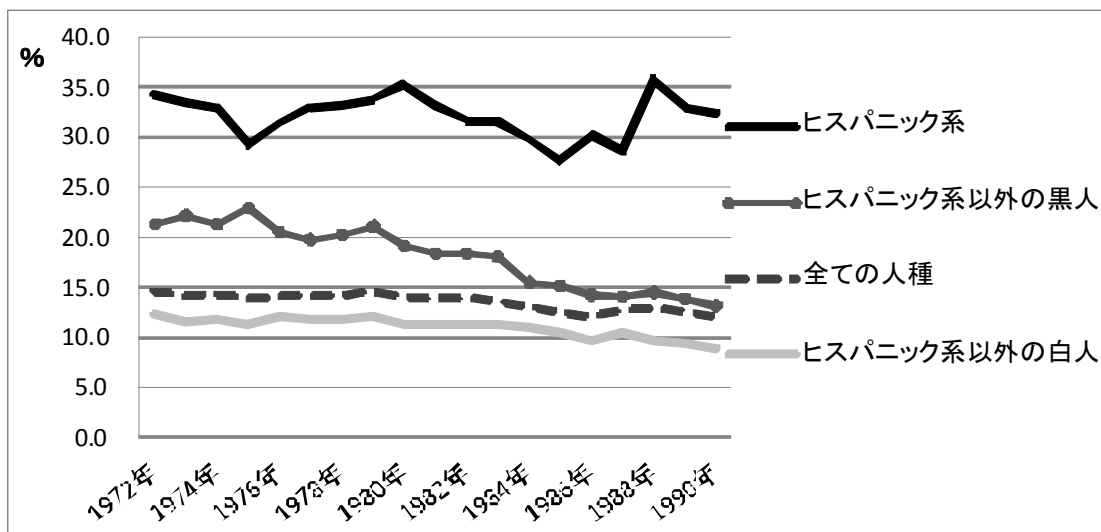


図 2-1. ハイスクールの中途退学者が占める割合

(全米の16~24歳までの年齢層を対象としたデータ)<sup>6</sup>

## (2) 教育条件整備

1983年に教育の卓越性に関する全米委員会(連邦教育長官の諮問委員会)は、『危機に立つ国家—教育改革への至上命令 (A Nation at Risk —The Imperative For Educational Reform—)』と題する連邦報告書をまとめた<sup>7</sup>。同報告書は、米国の大学進学適性試験(SAT)やアチーブメントテスト等の成績の低下を深刻に嘆き、米国の成人2,300万人がリーディング・ライティングなど読み書き困難者であることや、米国の若者のうち約13%が読み書きに困難を抱えていることを指摘し、米国の危機的な状況を明らかにした。同報告書はこのような危機的な状況を乗り越えるために緊急に改革すべきことを5つの勧告として提示している。その勧告とは、①教育内容の改善、②教育のスタンダードと高い目標の設定、③

学習時間の確保、④教員の質の向上、⑤改革を実現するためのリーダーシップと財政支援である。

このうち③学習時間の確保に関する勧告の中で同報告書は、米国の児童生徒が1年間に受ける授業日数が少ないことを指摘している。統計データによれば、諸外国では1年間に220日前後の授業日数を提供しているが、米国は年間授業日数を175日から180日としている州が多い(表2-1を参照)<sup>8</sup>。当時、米国で最も多く年間授業日数を提供していた州は、オハイオ州であり182日提供している。コロンビア特別区とその他34州は年間180日を提供しており、米国の平均的な年間授業日数になっていた。またその他2州は年間176日、12州は175日、1州が174日、1州が170日を年間授業日数の最低基準として定めていた。このような状況を踏まえて『危機に立つ国家』の中では、1日7時間、年間200日から220日の授業日数を提供することを検討する必要があると述べている。

当時のカリフォルニア州は、児童生徒と教員が接する最低日数を175日と定めており、全米の中でも十分な日数を確保しているとは言えない状況にあった。カリフォルニア州の教員給与は、年間授業日数の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で183日分支給される。教員給与が支払われる183日の中で、授業日数を増やそうとすると、教員の職能開発のための日数が減ってしまうという問題が生じていた。他の国や州に比べて年間授業日数が少ないカリフォルニア州において、如何に児童生徒の学習時間を確保するか、教育界において課題になっていた<sup>9</sup>。

後に州教育長を務めたディレーン・イースティンによれば、上述したような年間授業日数の不足を補うために当時のカリフォルニア州は、教員一人あたりの児童生徒数を少なくして、教員が児童生徒一人ひとりに接する時間を確保しようとしたのである<sup>10</sup>。実際に1990年のカリフォルニア州における学級編製の基準を見てみると、就学前教育の1クラスあたりの幼児数の上限は33人であり、第1学年から第3学年における児童数の上限は32人、第4学年から第8学年は教員1人あたりの児童数が州内平均(29.9人)を上回らないことが定められており、他の州に比べて1クラスあたりの児童生徒数が多く設定されていた<sup>11</sup>。第9-12学年についてもカリフォルニア州の生徒対教員比率(PTR)は高く、全米において1987-88年度の公立中等教育段階の1クラスあたりの生徒数の平均が23.9人<sup>12</sup>であったのに対して、カリフォルニア州の1クラスあたりの生徒数は30あるいはそれ以上の割合で構成されていたのである<sup>13</sup>。つまり、1980年代のカリフォルニア州では教育条件整備の一環として、1クラスあたりの児童生徒数を少なくすることが求められたのである。

### (3) 学級規模縮小問題への関心の高まり

カリフォルニア州教育省が公表したモーガンハート学級規模縮小プログラムの報告書によれば、カリフォルニア州議員、教育関係者、保護者、納税者は、1980～90年代にかけて、学級規模縮小問題に関心を高めていた<sup>14</sup>。1980年代以降にカリフォルニア州の多くの人々が学級規模縮小問題に関心を高めたのは、第1章第1節で論じたように、全米において学級規模縮小の研究が盛んになったことにその一因があったと考えられる。米国において学力向上が国家的目標になる中で、「学級規模を縮小すれば児童生徒の学業成績が向上するのではないか」という仮説が広く世の中に広まり、1970年代後半以降は、それを科学的に証明しようとする学級規模の研究が盛んになったのである。グラスとスミスのメタ分析やヘッジスとストックのメタ分析によって学級規模と学業成績の関係が明らかになり、1980年代以降、インディアナ州やテネシー州などで学級規模縮小の実験的研究が始まったことにより、他の州においても学級規模縮小政策が促進されていった（詳細は第1章第1節を参照）。

カリフォルニア州教育省の報告書によれば、当時のカリフォルニア州は、他の州に比べて学業成績が低く、学級規模縮小は学業成績を改善するための機会として示されたという<sup>15</sup>。またカリフォルニア州のハイスクールにおける生徒対教員比率は30対1あるいはそれ以上の値であったことも学級規模縮小が求められた背景として言及している<sup>16</sup>。まさにカリフォルニア州においても、「学級規模を縮小すれば児童生徒の学業成績が向上するのではないか」という考え方が存在していたことが見て取れる。

## 2. 1970年代のカリフォルニア州における学区教育行政レベルの苦悩

1970年代のカリフォルニア州は、学区教育行政レベルにおける学区間格差が深刻な問題として存在していた。それを象徴する出来事が、カリフォルニア州最高裁判所で争われていたセラノ対プリースト事件である。同事件は1971年に第1判決（セラノ第1判決）、1976年に第2判決（セラノ第2判決）が出ており、地方学区の財産の多少により教育費収入の不平等を生み出すカリフォルニア州の教育財政制度は違憲であると判決を下したのである<sup>17</sup>。その後、財産税の税率に制限を課した1978年の提案13の成立により、地方の財産税の上昇を抑えて地方学区間の税率の差を縮めることができた。しかし財産税に制限を課したことで、学区は自主財源の割合を著しく低下させたのである。教育費負担割合の変

化については、後ほど第2章第3節で論じることとするが、提案13の成立により、教育財政に向けられる税収や支出の制限が強化され、教育は財政的に州段階への集権化を加速することになったのである<sup>18</sup>。

学区が教育費を十分に確保できない代わりに、カリフォルニア州では州が教育費を負担する補助金システムの導入に力を入れていった。当時の教育の状況について地方新聞紙ロサンゼルスタイムズは、「1978年の提案13が可決した後、カリフォルニア州の多数の学校が教員を解雇し、ハイスクールの授業科目を削減する事態を招き、多くの生徒が乏しい教育を受けるような状況に陥った。このような事態を受けて、カリフォルニア州議会は1983年に、学校資金を増やして児童生徒と教員のために新しい要件を設定する教育改革法案(SB813)を可決・制定した」と述べている<sup>19</sup>。

1983年に制定されたこの法案(SB813)は、ヒューズハート教育改革法案と呼ばれるものであり、初等中等教育の質の向上を目標として、ハイスクールの卒業要件の明確化、州のカリキュラム基準の設定を行い、さらにそれを支援するための補助金を設定した<sup>20</sup>。このヒューズハート教育改革法には、州の教育予算として8億ドルを割り当てることが承認されたのである<sup>21</sup>。ヒューズハート教育改革法が成立した1983年は、35代目のカリフォルニア州知事に共和党のジョージ・デュークメイジャン(George Deukmejian)が就任した年であり、州知事は就任後に同法案を制定することによって、1970年代の停滞期とは打って変わって、これまでの州政府よりも多くの資金を学校教育に投入したという印象を世の中にもたらしたのである<sup>22</sup>。

以上のように、1970年代のカリフォルニア州では、学区間の教育費を均衡化するために教育財政制度改革がなされていたが、結果的には、学区の自主財源の割合を低下する事態を引き起こしてしまったのである。地方学区の財産税を財源として学区が自主的に教育費を確保するという伝統的な財政制度が改められ、1978年の提案13以降、教育費の負担は地方学区よりも州の方が高い割合で負担するようになっていった。1983年のヒューズハート教育改革法案が象徴するように、州議会は教育に関する基準の設定とそれを支援するための補助金を設定して、学校教育の改善を促したのである。

### 3. 州議会において学級規模縮小法案が提出された背景

以上の問題状況を踏まえて、1980年代にカリフォルニア州議会で学級規模縮小法案が提出された背景を探っていく。

まず、学校教育を取り巻く状況から学級規模縮小が求められた背景を探ってみると、1970年代の学校では、規律の欠如や薬物問題など児童生徒の問題行動が深刻化していることが明らかになった。またカリフォルニア州は米国の中でもとくに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。問題行動の深刻化についても学習時間の確保についても、当時の学校において教員が児童生徒一人ひとりに向き合う時間の確保が必要であった状況が読み取れる。さらにそうした状況に加えて、全米において学業成績の向上が目指され、「学級規模を縮小すれば児童生徒の学業成績が向上するのではないか」という仮説に端を発して学級規模縮小の研究が盛んになったことにより、1980年代以降、多くの人々が学級規模縮小問題に関心を高めていったことがわかった。カリフォルニア州教育省の報告書を見ると、「学級規模縮小は学業成績を改善するために要求された」とその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、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、学級規模縮小を実施することに期待が高まったのである。

次に、学区教育行政レベルの苦悩という問題状況から学級規模縮小法案が要求された背景を探ってみると、1970年代のカリフォルニア州の学区教育行政は、教育費を如何に確保するかが課題となっていた。1970年代の教育財政制度改革の中で、学区間の格差を生じさせないように学区の税収入を抑えたことによって、学区が自ら生み出す教育費が減ってしまったという問題に直面していた。そのような中で、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、州レベルの教育政策として、州が財源を確保することを求めた学級規模縮小法案が州議会において提案された背景が読み取れた。

さらに、1980年代の学級規模縮小法案が対象学年として、まずハイスクール段階に注目したことについてもその背景を探っておきたい。当時の学校教育の状況を見てみると、ハイスクールの中途退学者の問題に表れているように、学校教育を取り巻く問題状況は、小学校低学年よりも年齢を積み重ねたハイスクールで深刻化していた。生徒の規律の欠如や薬物問題、中途退学などハイスクールが抱える問題が社会的に認識されたことにより、人々が考えるハイスクールの教員に対する役割期待に変化が生じたように思える。例えば、ハイスクールの「クラス」というのは、基本的には、各教科の授業ごとに生徒集団が異なるグループを意味しており、小学校の低学年に比べれば生活集団という意識は希薄な組織である（第1章第2節を参照）。しかし、生徒の問題行動が深刻化する中で、世の中の人々（社会的に）は、ハイスクールの教員がその「クラス」の中でただ授業をすればよいとい

う役割だけにはとどまらない時代を迎えたのであろう。ハイスクールにおいても、教員が生徒一人ひとりに向き合うことが必要であるという認識が、ハイスクールにおける学級規模縮小に関する法案の背景にあったのではないかと考える。また学級規模縮小法案を提出したゲーリー・ハート上院議員のバックグラウンドを探ってみると、彼は州議員になる前、ハイスクールの歴史の教員を務めていた<sup>23</sup>。ハイスクールの学級規模縮小を提案するにあたっては、ハイスクールにおける問題状況を実感した上で、1クラスあたりの生徒数を少なくすることを求めており、この様子は、ゲーリー・ハートの書簡からも読み取れる（第2章第2節で書簡を分析）。



## 第2節 法案の内容と審議過程

本節では、1980年代のカリフォルニア州議会において、学級規模縮小に関する法案がどのように提案されていったのか、州議会で審議された過程を追う。中でもとくに1984年から1987年までの間に審議された学級規模縮小の提案が、すべて州知事によって拒否権を行使され廃案になった争点を探る。

カリフォルニア州議会は1984年から1987年まで毎年、ハイスクール段階の学級規模縮小に関する4つの法案を提出し、審議していた<sup>24</sup>。1984年の法案(SB786)では、ライティングプログラム（英語を母語としない移民子弟の英語力向上策）の1つとして英語クラスのPTRを20にすることが提案され、1985年（SB1210）、1986年（SB1604）、1987年（SB436）の各法案では、ハイスクールの主要教科におけるPTRを20にすることが提案された。以下、カリフォルニア州議会が公表している法案（Bill text）・州議会の審議ダイジェスト（Legislative Counsel's digest）・法案の分析（Analyses）・法案の投票状況（Vote）、各委員会の議事要旨<sup>25</sup>、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<sup>26</sup>、当時の新聞記事<sup>27</sup>を資料としながら法案の内容と審議過程を分析する。学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しないため、立法者の意思や反対者の見解を抽出するには、書簡が重要な一次資料となる。分析に際しては、1984年から1987にかけて提案された学級規模縮小法案が、なぜ廃案になり法制化されなかったのかという点を念頭に置きながら考察していく。

### 1. 1984年の提案（SB786）

カリフォルニア州議会で学級規模縮小プログラムが提案されるようになるきっかけとなった法案は、1983-84年度にゲーリー・ハートが示した法案（SB786）である。そもそもこの法案（SB786）は、ヒューズハート教育改革法案（SB813）に続く学校財政に関する提案であり、主に①K-12学年の教育財政、②授業と生徒の規律（Classroom instructions and student discipline）、③教育と経営（teaching and administration）に影響を与える提案で、学級規模縮小を前面に押し出した提案ではなかった<sup>28</sup>。第2章第1節で述べたように、当時のカリフォルニア州の学校には規律の欠如という問題や、1970年代の教育財政制度改革による教育費確保の問題が存在しており、ここで提案された①K-12学年の教育財政と②授業と生徒の規律は当時の問題に直結する提案であろう。

学級規模縮小の提案は、この法案（SB786）の「②授業と生徒の規律」の提案の中で浮上してきたのである。「②授業と生徒の規律」の中では、初等中等教育のライティングプログラムとして、第5-6学年を対象とした初等教育段階のライティングプログラムと、第9-10学年を対象とする中等教育段階のライティングプログラムを創設することを提案していた<sup>29</sup>。ライティングプログラムに参加する学区は、在籍児童生徒数に基づいて児童生徒1人につき100ドル資金を受けることができる。それに加えてこの法案では、児童生徒のライティングを向上させるために、初等教育段階のライティングプログラムには1教室につき約3,000ドルを提供し、中等教育段階のライティングプログラムには英語クラスにおいて生徒対教員比率を20対1にする決意を表明したのである。

この法案は、1983年4月28日に上院教育委員会において7対0、同年5月24日に上院財政委員会において8対0、同年6月9日に上院議会において30対1で可決している<sup>30</sup>。その後、下院教育委員会において意見が対立し、修正を経て1984年8月に下院教育委員会において14対0、下院歳入委員会において14対8、同年8月29日に下院議会において63対6で可決している<sup>31</sup>。州議会の各種委員会での審議を経て上院・下院両議会において可決した同法案は、州知事へ提出されたが、州知事によって拒否権を行使され法制化には至らなかった。

カリフォルニア州知事が拒否した理由は、1983年にカリフォルニア州議会で可決したヒューズハート教育改革法案（SB813法案）が学校で実施される前に、また新たな改革としてライティングプログラムを実施しようとすることに疑問を抱いていたからであった<sup>32</sup>。ヒューズハート教育改革法とは、学習内容、授業時数、宿題、教科書、生徒の規律、卒業要件などカリフォルニア州の学校教育を改善するために必要な83の条項を規定したものである<sup>33</sup>。同法の成立によって、カリフォルニア州のハイスクールは、3年間の英語、2年間の数学、生物・物理を含む2年間の理科、アメリカの歴史と地理、世界の歴史・文化・地理、アメリカの政治・公民・経済を含む3年間の社会、1年間の芸術または外国語、2年間の体育（免除可）という新しい卒業要件がすべての生徒に対して課せられることになった<sup>34</sup>。州知事は、1983年に制定したヒューズハート教育改革法を通じて教育の質を改善することに資金を投資してきているので、まずはヒューズハート教育改革法を通じて達成しようとしている目標に到達することを優先するべきだと考え、新たなライティングプログラムの提案（SB786）には署名をしなかったのである<sup>35</sup>。1983-84年度にゲーリー・ハートが示した法案（SB786）は学級規模縮小を前面に押し出した提案ではなかったが、ラ

ライティングプログラムを改善するために中等教育段階の英語クラスにおける生徒対教員比率を20対1にしようとする考え方は、1985年以降の学級規模縮小法案の中で引き継がれて提案されている。

## 2. 1985年の提案 (SB1210)

1985年に民主党の上院議員ゲーリー・ハート (Gary Hart) は、ハイスクール段階の学級規模縮小法案を提示した。前項で示した1984年のSB786法案は、ライティングプログラムの1つとして英語クラスの生徒対教員比率を引き下げようとする提案だったが、1985年に提案されたSB1210法案は、ハイスクールの学級規模縮小を単体で要求した提案である。1985年にゲーリー・ハートが提案した学級規模縮小法案 (SB1210) の概要は、以下の通りである。

- (i) 第9-12学年のクラスサイズを教員1人につき生徒20人に縮小するプログラムを創設する。
- (ii) 学級規模縮小プログラムに参加する学区には、学年ごとに在籍する生徒1人につき200ドル配分する。
- (iii) 参加する学区はライティングを改善するプログラムを実施しなければならない。またそれに加えて、州の教育委員会はライティングプログラムの開発と実施のためのガイドラインを発行しなければならない。
- (iv) 教育長は州知事と州議会に対して、毎年、学級規模縮小プログラムに関して報告しなければならない。
- (v) 1986-87会計年度には、学級規模縮小プログラムを実施するための予算として、一般財源から6,000万ドル配分する。
- (vi) 第9-12学年の学級規模縮小プログラムを8年間かけて実施していく。

1985年7月16日に開かれた下院教育委員会の公聴会では、学級規模縮小の提案について様々な意見が寄せられた。学級規模縮小の賛成派からは、「学級規模を縮小することによって1クラスあたりの教員の負担量を減らすことができ、その分教員が授業準備のために時間を使うことができるようになる」という意見が出てきた。また賛成派からは、「少人数クラスの指導効果が一番発揮できるのは、20人以下のクラスであると研究で明らかになっている。25人から40人のクラスサイズではその効果は低い」という学級規模縮小の

人数設定に関する意見や、「主要教科における学級規模縮小が重要である」という対象教科に関する意見など学級規模縮小プログラムの具体的な中身に関する提案意見もなされた<sup>36</sup>。一方で反対派からは、「追加の資金はどこからどのように捻出するのか」という財源に関する意見や、「最近の研究では、エレメンタリースクールの低学年の生徒にとって少人数クラスが最も有益であることが明らかになっている」という指摘がなされた<sup>37</sup>。また財務省は、学級規模縮小の継続的实施を保障できるほどの財源が確保できないことと、一般財源支出が年々増えてしまうことを主な理由として同法案に反対している<sup>38</sup>。

カリフォルニア州教育省のデータによれば、当時のカリフォルニア州のハイスクールにおける平均的な生徒対教員比率は、英語クラスで 28 対 1、数学で 29 対 1、理科で 29 対 1、社会で 30 対 1 であった<sup>39</sup>。ハイスクールの研究をしているボワイエ教授とサイザー教授は、少人数クラスサイズにすることと、教員が生徒と一日に接する上限人数を設定することを推奨している<sup>40</sup>。具体的には、ボワイエ教授は 1 クラスあたり 20 人以下のクラスにすることを推奨し、サイザー教授は教員が 1 日あたり接する生徒数の上限人数を 100 人(できれば 80 人)にすることを推奨している<sup>41</sup>。

1985 年に提案された学級規模縮小法案 (SB1210) は、1985 年 5 月 1 日に上院教育委員会において 11 対 0 で可決、1985 年 7 月 2 日に上院予算委員会において 6 対 1 で可決、1985 年 7 月 5 日に上院議会において 25 対 8 で可決した<sup>42</sup>。その後、同年 7 月 16 日に下院教育委員会において 8 対 2 で可決、9 月 3 日に下院歳入委員会において 15 対 8 で可決したのである<sup>43</sup>。

カリフォルニア州議会で可決した後、1985 年 9 月 19 日に民主党の上院議員であるゲーリー・ハートは、カリフォルニア州知事に対してハイスクール段階の学級規模縮小を求め書簡を送付している<sup>44</sup>。ゲーリー・ハートはハイスクール段階の研究結果を引合いに出しながら、ハイスクールの教員が 1 日に接する生徒数は 1 クラス 20 人を 5 クラス受け持つのが適切であることや、ハイスクールにおけるドロップアウトの問題を解決するためにも少人数学級が必要であることを述べた。また教員が担当する「クラス」が、まとめやすい規模であるということを示すことによって、カリフォルニア州が長期的な目標として取り組んでいる教職に良い人材を呼び寄せることも可能になるのではないかとゲーリー・ハートは述べている。さらに、1983 年に成立したヒューズハート教育改革法に基づいてハイスクールの卒業要件が課されたことについても言及しており、ハイスクールの生徒を卒業

させるためにも、卒業要件となる主要教科の生徒対教員比率を 20 対 1 に縮小して、教員が生徒一人ひとりを支援することが必要であると述べている。

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン様

1985 年 9 月 19 日

民主党の上院議員ゲーリー・ハート

あなた（ジョージ・デュークメイジャン州知事）は以前、「自身が州知事である限り、教育はカリフォルニア州の予算の最優先事項であり、全米で最も良い学校にしたい」とおっしゃっており、私はその声明に感銘を受けた。しかしそれと対照的に、現在、カリフォルニア州の学級規模は全米で最大の人数となっている。

ハイスクール段階の研究をしている研究者によれば、ハイスクールの教員たちは、1日あたり上限 80~100 人までの生徒と接するようにすべき（1クラス 20 人を 5 クラス受け持つのが適切）であると一貫して推奨している。最近の研究報告では、個別の注目を受けることができる少人数クラスは、ハイスクールのドロップアウト（中退）問題を解決するのに最善の支援であることが明らかになっている。もし将来の教員たちにまとめやすい学級規模であるということを示せば、我々の長期的な取り組みである教職に良い人材を引き寄せることも実質的に改善するだろう。

この法案は、カリフォルニア州のハイスクールにおいて生徒対教員比率を 20 対 1 にするよう 8 年間の取り組みとして段階的導入を行うものである。この任意のプログラムは、第 9-12 学年の数学、理科、英語、社会に焦点をあてている。1986-87 年度の 6,000 万ドルは、各生徒の歳入制限の 10% より少ない生徒 1 人につき 200 ドルを配分する。次の年は予算案の配分額に従う。

過去の学級規模縮小の取り組みは、すべての学年すべての教科で実施しようとしていたので、非常に高額であり実現性は低かった。それに代わって今回提案した法案（SB1210）は、対象学年と対象教科を絞り無理のない費用で実現を可能にしようとしている。

この法案（SB1210）には追加で 2 つの重要な特徴がある。その 2 つの特徴とは、学区が英語のクラスサイズを縮小するとき、生徒はライティングプログラムを選択しなければならないことと、教員は指導技術を改善するためのライティングの職能開発プログラムに参加しなければならないことである。さらに、もし設備が過密状態になるという状態に学区になった時、児童対教員比率を縮小する代替案を許可する規定である。

(略)

私はSB1210がハイスクールにおける学業成績を高める取り組みであると信じている。SB813が成立し、ハイスクールの卒業要件が設定されたことにより、SB1210が対象としているハイスクールの主要4教科に在籍する生徒数は多くなるだろう。もし、これらの生徒対教員比率を20対1に縮小することができたら、生徒のハイスクールの卒業に向けて、教員は大いに支援することができるだろう。

この法案は、私にとって最も重要な法案であると共に、本年度、州議会において可決した教育に関する提案の中で、最も重要な法案だと確信している。

カリフォルニア州議会において同法案はすでに可決していたが、法律の制定にはカリフォルニア州知事の承認が必要である。カリフォルニア州知事が承認すれば同法案は法制化されるが、州知事が拒否権を行使したとすれば、州議会において可決していた法案も廃案となる。そこで上院教育委員会の議長であるゲーリー・ハートは、ハイスクール段階の学級規模縮小を求める書簡を州知事に提出して、学級規模縮小法案(SB1210)の承認を求めたのである。

この書簡を受けたカリフォルニア州知事であるジョージ・デュークメイジャンは、1985年10月2日付で上院議員宛に書簡を通じて返事を送付した<sup>45</sup>。結論から述べると、ジョージ・デュークメイジャン州知事は学級規模縮小法案(SB1210)を承認しないという返答をしたのであった<sup>46</sup>。書簡によれば、州知事が同法案に反対した理由は、これまで自身の政権の中で学校教育を改善するために既に60億ドル以上の資金を投資してきており、その投資してきた改革の成果を踏まえていないうちは、次の政策を実施するべきではないということであった。既に投資してきた60億ドル以上の資金とは、ヒューズハート教育改革法に基づく学校改善と学校改革のための資金である。ジョージ・デュークメイジャンがカリフォルニア州知事に就任した1983年は、ヒューズハート教育改革法(SB813)が制定され、新しい教育改革が始まった年であった。この教育改革に着手して3年目にあたる1985年に学級規模縮小法案(SB1210)が要求されたわけであるが、州知事はヒューズハート教育改革の結果を踏まえていないうちは、新しい教育改革に取り組むべきではないと述べたのである。また州が学級規模縮小資金を負担するという提案であるならば、これ以上教育に予算を投入することは困難であるため賛成できないとした。

こうして 1985 年に提案された学級規模縮小法案は、州議会において可決していたものの、州知事によって拒否されたため、法制化には至らなかった。

カリフォルニア州議会上院議員各位

1985 年 10 月 2 日

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン

私は署名せずに SB1210 法案を返送する。

今回提案された学級規模縮小法案 (SB1210) は、8 年間の時限立法として、第 9-12 学年の英語、数学、理科、社会の 1 クラスあたりの生徒数を 20 人以下に縮小しようとする提案である。同法案ではそのための 1986-87 年度予算として、6,000 万ドルの資金を要求している。

私の政権においては、教育とくに学校改革を最優先に取り組んできた。私が政権を取っている間、一般財源から 60 億ドル以上を学校改善と学校改革のために投資してきた。1986-87 年度には SB813 の中で始まったカリフォルニア州の教育改革が 3 年目を迎える。これらの改革の結果が評価される前に、他の新しい改革を始めてしまうのではなく、これまで投資してきた教育改革の評価を受けてから新しい財政投資をするべきである。

さらに 1985 年 7 月に制定された予算案は、州政府によって提供されるサービスのために一般財源から 280 億以上割り当てることになっており、この金額は昨年度予算に比べて 11.5% 増えている。この増額は、優先権を得たプログラムへの資金配分のためであると同時に、我々の予備費として財源を維持し、財政上の規準を保つものである。

したがって、もし財政的な責任に関する規定が現行のままであれば、私はこの法案を制定することはできないと決心した。

### 3. 1986 年の提案 (SB1604)

1986 年にゲーリー・ハートによって提案された学級規模縮小法案 (SB1604) は、1985 年に提案された学級規模縮小法案 (SB1210) と、1984 年に提案された学級規模縮小法案 (SB786) に類似するものであった<sup>47</sup>。今回提案された法案では、第 9-12 学年の英語、社会、数学、理科を対象とした学級規模縮小プログラムを 1987 年 7 月 1 日から実施することを求めている。教員が指導する生徒数は 1 日あたり 100 人までとし、1 クラスあたり

の生徒数は20人までとすることが目標である。学区は、学級規模縮小プログラムを実施するために毎年、1つの学年と2つの教科を選択する。英語を選択した時は、ライティングプログラムが開発され採用されなければならない。一度、学年と教科を選択したら、特別な資金を学区が受け取り続けるためには、縮小を続けなければならない。また学級規模縮小プログラムの対象教科である4つの基礎教科のクラスサイズの縮小が、他の教科に影響を与えてはいけぬ。ここで提案している学級規模縮小プログラムは、最低8年間かけて段階的に実施し、1987-88年度に6,000万ドルの予算を配分し、次年度以降も毎年経済状況に応じながら約6,000万ドルを配分していく。

この法案は、1986年4月22日に上院教育委員会において8対0で可決、同年6月24日に上院歳出委員会において5対2で可決、同年6月26日に上院議会において31対5で可決している<sup>48</sup>。その後、1986年7月1日に下院教育委員会において8対4で可決し、同年8月26日に下院歳入委員会において15対8で可決している。同法案は51対21で下院議会において可決し、法案は州知事に提出された<sup>49</sup>。

州議会で合意を得られたことを受けて1986年8月30日にゲーリー・ハートは、カリフォルニア州知事に対して書簡を送付している<sup>50</sup>。1986年に提案されたこの法案(SB1604)は、1984年、1985年に引き続き、学級規模縮小を求めた3度目の提案である。今回の法案を含めて過去3年間、学級規模縮小については州議会において支持されてきている教育政策であるため、何としてでも州知事の合意を得て法制化したいと考えている。ゲーリー・ハートは、ハイスクール段階の研究者の推奨している1クラスあたりの適正人数を示したり、ハイスクールの中退率を下げさせる効果があることを述べたり、昨年と同様の見解を主張しながら第9-12学年の学級規模縮小プログラムの実施を求めた。また今回の書簡では、昨年同様の見解に加えて、ゲーリー・ハートが自らハイスクールで英語と社会の授業を受け持った体験談を踏まえながら、1クラスあたりの生徒数を縮小する必要性を主張している。ここで示された体験談は、昨年12月にゲーリー・ハートがハイスクールの英語と社会の授業を1週間受け持った際の話であるが、先にも述べたように、彼は州議員になる前、ハイスクールの歴史の教員を務めていた<sup>51</sup>。ハイスクールの教員としての経験を踏まえながら、少人数クラスのメリットを主張したのである。

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン様

1986年8月30日



民主党の上院議員ゲーリー・ハート

ハイスクールの学級規模縮小プログラムを 1987 年 7 月 1 日から実施するための法案 (SB1604) に承認と署名をしていただきたく、筆を執っている。

SB1604 は学級規模縮小を求めた 3 度目の法案であり、学級規模縮小については過去 3 年間州議会において支持されてきている。学級規模縮小法案は最も重要で長期にわたる教育政策として州議会において可決してきた。

過去の学級規模縮小の取り組みは、すべての学年すべての教科で実施しようとしていたので、非常に高額であり実現性は低かった。それに代わって今回提案した法案 (SB1604) は、対象学年と対象教科を絞り、無理のない費用で実現を可能にしようとしている。

ハイスクール段階の研究をしている研究者によれば、ハイスクールの教員たちは、1 日あたり上限 80~100 人までの生徒と接するようにすべき (1 クラス 20 人を 5 クラス受け持つのが適切) であると一貫して推奨している。最近の研究報告では、個別の注目を受けることができる少人数クラスは、ハイスクールのドロップアウト (中退) 問題を解決するのに最善の支援であることが明らかになっている。もし将来の教員たちにまとめやすい学級規模であるということを示せば、我々の長期的な取り組みである教職に良い人材を引き寄せることも実質的に改善するだろう。

この法案は、カリフォルニア州のハイスクールにおいて生徒対教員比率を 20 対 1 にするよう 8 年間の取り組みとして段階的導入を行うものである。この任意のプログラムは、第 9-12 学年の数学、理科、英語、社会に焦点をあてている。1987-88 年度の 6,000 万ドルは、各生徒の歳入制限の 10% より少ない生徒 1 人につき 210 ドルを配分する。次の年は予算案の配分額に従う。

私は SB1604 がハイスクールにおける学業成績を高める取り組みであると信じている。SB813 が成立し、ハイスクールの卒業要件が設定されたことにより、SB1604 が対象としているハイスクールの主要 4 教科に在籍する生徒数は多くなるだろう。もし、これらの生徒対教員比率を 20 対 1 に縮小することができたら、生徒のハイスクールの卒業に向けて、教員は大いに支援することができるだろう。

昨年 12 月、私は 1 週間、ロサンゼルス市のハイスクールで英語と社会のクラスを受け持った。私は生徒とやり取りをしながら、最近のことや個人的な経験について話をし、生徒の宿題を採点し、各生徒のニーズに応じようとするのは、1 クラス 30 人、35 人、40 人の生徒ではとても難しかった。残念ながら、現在のカリフォルニア州は、このサイズの

クラスを実際に教員が受け持っている状況である。

学級規模縮小法案（SB1604）は第9-12学年の学級規模縮小プログラムを創設して、1987-88年度に一般財源から6,000万ドル配分しようとする提案であったが、カリフォルニア州知事は、1986年9月30日にカリフォルニア州上院議員に対して書簡を送付し、学級規模縮小法案（SB1604）は承認できないと返答している<sup>52</sup>。カリフォルニア州知事は、「自身の政権下において教育を最優先事項とし、一般財源のうち約120億ドルを学校改善と教育改革のために提供してきた。もし学級規模縮小を実施したいのであれば、この資金の中で学区が実施するべきである」と主張している<sup>53</sup>。さらに州知事はこの頃、新しい教室や改装した教室に40億ドル追加する学校建築に関する法案を承認したばかりであり、もし、いま新たに学級規模縮小法を承認すれば混乱を起こしかねない状況であると述べている<sup>54</sup>。

カリフォルニア州上院議員各位

1986年9月30日

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン

私は署名せずにSB1604法案を返送する。

この法案（SB1604）は、第9-12学年の学級規模縮小プログラムを創設して、そのプログラムを実施するために必要な初年度（1987-88年度）予算として、一般財源から6,000万ドル配分しようとするものである。

教育は私の政権下において最優先事項であり、新しい一般財源の約120億ドルを学校改善と教育改革のために提供してきている。私は、この利用可能な資金の中で学区が優先事項を確立し、学級規模縮小を達成するのに必要な資金を配分することが道理にかなった方法だと信じている。

さらに私は、新しい教室や改装した教室にこれから5年間かけて、約40億ドルの資金を投入する学校建築に関する法案を承認したばかりである。この学級規模縮小の規定は、激しく混雑した学校設備に関する要求を増やし、この法律が焦点を当てた問題を悪化させる。

州議会が予算案を6月に承認した時、利用可能な資金の中に7億ドルを含めた。それゆえ、カリフォルニア州の財政規準を守るために、そして我々の慎重な貯金を維持するために、私は予算から超過して費やしてしまった7億ドルを削除する義務がある。もし州議会が予算案の中で承認した資金調達の仕組みを実施する法案を提出するならば、私は喜んで学級規模縮小プログラムのために2億8,300万ドルの予算を確保しておく。しかしながら、州議会は当初の議決を最後までやり抜かなかった。

いま州議会は、再度、私に3億ドル以上費やす法案を送ってきた。カリフォルニア州の財政を維持する決意の下、法制化はできない。従って、これらの支出に拒否権を行使する。

#### 4. 1987年の提案 (SB436)

ゲーリー・ハートが1987年に提案した学級規模縮小法案 (SB436) は、1988-89年度にハイスクールの学級規模縮小プログラムを開始するために7,510万ドルの資金を予算化しようとする提案である。同法案の概要は以下の通りである。

- (i) 1988-89年度のために7,510万ドルを学級規模縮小法のために予算化する。
- (ii) 学級規模縮小プログラムへの参加は、州の義務ではなく地方の任意事項である。
- (iii) 学区は実施のために毎年1つの学年と2教科選択することができる。学年は第9-12学年の中から選択し、教科は英語、数学、理科、社会から選択する。英語を選択した場合、ライティングプログラムを学区が開発し実施しなければならない。
- (iv) 生徒対教員の指導負担割合は100対1とし、経営的に可能であれば1クラスにつき20対1を目標とする。学区は現在の教員の負担を100とすることと、それに応じて縮小の資金提供を受けること、2段階で負担を減らすことを許されている。プログラムに参加している学年の生徒1人につき250ドルの資金を学区に配分する。
- (v) 一度選択した学年と教科は、プログラムに参加し続け学区は資金を受け取り続けなければならない。
- (vi) 学級規模縮小を実施した4つの教科は、他の教科の教員の負担に影響を与えてはならない。

- (vii) 最初は1つの学年でのみ実施し、1年に1学年ずつしか拡大できない制限を設ける。プログラムは8年間かけて段階的に実施し、1988-89年度には7,510万ドルの資金を配分し、毎年の経済状況に応じながら毎年約7,500万ドルを配分していく予定である。
- (viii) 学区は100対1になるようにするための費用として在籍生徒1人につき250ドル用いる。
- (ix) もし資金が予算を超えたら、資金を比例配分する。学区は在籍生徒1人につき少なくとも250ドルあるいは500ドルを受け取る。
- (x) 1988-89年度に配分した10万ドルは、K-8学年の学級規模縮小や9-12学年の対象教科以外の教科の縮小のために用いる。1988年12月31日までに報告する。

1987年3月25日に上院教育委員会を7対0で可決、同年6月24日に上院歳出委員会を8対0で可決、6月25日に上院議会において23対6で可決している<sup>55</sup>。その後、1987年7月14日に下院教育委員会を9対3、で通過している。

州議会で可決した学級規模縮小法案(SB436)は以下の通りである<sup>56</sup>。

- (i) 学級規模縮小プログラムへの参加を希望する学区は、州教育長に対して申請書を提出しなければならない。
  - a) 初年度のプログラムに参加する学年と、次年度に参加する他の学年を決める。
  - b) プログラムに参加できる学年の数は、1年間につき1学年追加することができる。
  - c) プログラムの目的に見合う教科は以下の通りである。
    - ・卒業要件になっている教科
    - ・英語、数学、社会、理科の中から2教科
    - ・生徒対教員の負担生徒数は、5日間で100人を超えてはいけない。
- (ii) 学区は次の年に特定の学年において他の2教科にプログラムを拡大することが可能である。
- (iii) プログラムに参加している学区は、特定の教科において生徒対教員の負担人数が100対1を超えない場合、在籍者生徒1人につき250ドル資金を受け取ることができる。
- (iv) プログラムに参加する学区が、英語クラスの学級規模縮小を求めた場合、学区はライティングプログラムを創設しなければならない。
- (v) ライティングプログラムのためのガイドラインを刊行することを教育長に要求する。

1987年9月11日にカリフォルニア州上院教育委員会の議長であるゲーリー・ハート上院議員は、カリフォルニア州知事に対して書簡を送付して、学級規模縮小法案（SB436）の承認を要求した<sup>57</sup>。ゲーリー・ハートは書簡の冒頭で、昨年1月にカリフォルニア州知事が施政方針演説の中で、学級規模縮小は重要な教育課題であると述べていたにもかかわらず、実際の政策には反映されていないことに失望したことを伝えている。

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン様

1987年9月11日

上院教育委員会議長ゲーリー・ハート

ハイスクールにおける学級規模縮小プログラムを1988年7月1日から実施しようとしている学級規模縮小法案（SB436）を承認していただきたく手紙を書いている。

昨年1月に行われた州知事の施政方針演説の中で、州知事が「学級規模縮小は重要な教育課題である」と述べたことについて私は喜び賞賛していた。しかしながら、その後州知事であるあなたがエレメンタリースクールの学級規模縮小の計画の詳細を公開した時、私はひどく失望した。あなたは不十分な情報と思慮に欠けるアドバイスを与えたと私は感じた。

私は就学前教育あるいは第1学年における学級規模縮小プログラムの開始を喜んで支持していたが、現実的な費用は1学年につき1億5,000万ドルであり、そこには設備資金は含まれていなかった。

私は州議会の2党が支持し続けている学級規模の問題について4年間費やしてきた。1月の演説以後、あなた方はこの重要で長期にわたる教育政策を議論しようとしなかったことが残念である。私は常に自分の考え、データ、反応をあなたと共有することは可能である。

1986年10月に連邦教育省は、模範的な中等教育段階の学校に関する報告の中で、模範的であると評価された学校では、その大半がクラスサイズを20人より小さくしているが、模範的でないと判断された学校において低い生徒対教員比率にしている学校は20%に満たないと述べている。多くの州が、学級規模縮小プログラムに投資している。カリフォルニア州のクラスサイズは、全米において下から2番目になってしまい、さらに遅れた状態へと下落している。

(略)

我々はドロップアウトや生徒の学業成績についてもっと学び、中等教育段階の学校において我々ができる最も重要な改善として、生徒対教員比率の引き下げ、個別のカウンセリング、教員のスキルの改善などをする必要があると思う。

(略)

1987年9月28日付でカリフォルニア州知事はカリフォルニア州上院議員宛に書簡を送付しており、今回の学級規模縮小法案についても拒否権を行使する旨、返答している<sup>58</sup>。今回の書簡の中では、学級規模を縮小すること自体への強い反対姿勢は示していないが、多額の予算を改めて投入する必要性を感じていないという立場をとっている<sup>59</sup>。具体的には、年間7,500万ドルずつ8年間投資すると、8年間で総額6億ドルに達するという多額の資金を予算化することに反対している。K-12学年の教育に対する教育予算200億ドルの中から、学区が独自に学級規模縮小を実現することは可能であることを主張し、新たな資金配分のための学級規模縮小法案には拒否権を行使したのである。

カリフォルニア州上院議員各位

1987年9月28日

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン

私は署名せずにSB436法案を返送する。

この法案(SB436)は、第9-12学年の学級規模を縮小するために初年度予算として一般財源から7,500万ドルを配分しようとするものである。プログラムは8年間をかけて段階的に実施していく。8年後にはプログラムの資金として必要となる一般財源の支出は6億ドルになると見積もられている。

私の考えでは、学級規模縮小プログラムは学区が現在ある資金の中から直接資金を提供して実施すべきである。学級規模縮小は再教育の必要性を少なくするので、様々な特定補助金プログラムからサービスの方向を変えて実施すべきである。

K-12学年の学校は、現在200億ドル以上の予算を受け取っている。これらの資金は、現在提供した優先事項を超えてプログラムのために納税者の資金を追加しなくても必要な教育サービスを提供するのに十分であるだろう。

以上を踏まえ、この法律を再検討した結果、本法案は今年度の最優先プログラムとして資金提供するに値しないと判断された。

#### 5. カリフォルニア州知事が学級規模縮小法案に拒否権を行使した争点

以上、第2節の1～4で見てきたように、カリフォルニア州議会では1984年から1987年までの4年間、毎年、ハイスクール段階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きた。

州知事が学級規模縮小法案を廃案にしてきた論点を整理してみると、1984年の時は、「1983年に始まったばかりの教育改革が学校で実施される前に新しい教育改革を実施することには賛成できない」との理由で反対していた。1985年の時は、「これまで自身の政権の中で学校教育を改善するために既に60億ドル以上の資金を投資してきており、その投資してきた改革の成果を踏まえていないうちは、次の政策を実施するべきではない」という理由で反対していた。この最初の2年間においては、どちらも1983年にカリフォルニア州知事が承認して法制化したヒューズハート教育改革法が緒に就いたばかりの状況の中で、新しい教育政策に資金を費やすことはできないという理由で反対していた。ヒューズハート教育改革法の中では、学習内容、授業時数、宿題、教科書、生徒の規律、卒業要件など学校教育を改善するための規定とそれを支援する州の補助金を設定しており、この教育改革に取り組むことが最優先とされたのである。

しかし、1986年になると徐々にカリフォルニア州知事は、「学級規模縮小を実施するのであれば、学区の予算あるいは他の教育予算を削って実施すればよい」という姿勢を示し始めた。1985年まではヒューズハート教育改革を実施する中で、学級規模縮小プログラムを実施すること自体に反対姿勢を示していたが、1986年以降は学区の予算内であれば、学級規模縮小を実施して良いという態度に改まっている。1986年の反対理由を見てみると、「州知事自身の政権下において教育を最優先事項とし、一般財源のうち約120億ドルを学校改善と教育改革のために提供してきた。もし学級規模縮小を実施したいのであれば、この資金の中で学区が実施するべきである」とことと「新しい教室や改装した教室に40億ドル追加する学校建築に関する法案を承認したばかりであり、もし、いま新たに学級規模縮小法を承認すれば混乱を起こしかねない」ということを主張している。また1987年には、

「K-12 学年の学校に対する教育予算 200 億ドルの中から、学区が独自に学級規模縮小を実現することは可能である」と主張し、「多額の予算を改めて投入する必要性は感じていない」と述べている。

このようにカリフォルニア州知事は、学区の予算あるいは他の教育予算を削って学区が独自に学級規模縮小を実施するのであれば学級規模を縮小することは構わないが、州が学級規模縮小の財源を確保することには反対である、という姿勢を示していたのである。つまり、カリフォルニア州議会が可決してきた学級規模縮小法案（とくに 1986 年と 1987 年）に対して拒否権を行使し続けた州知事の争点は、学級規模縮小の財源を州が負担するのか、それとも学区が負担するのかということにあったのである。

次節では、これまで拒否権を行使し続けてきた州知事が、学級規模縮小法案に合意し、州が学級規模縮小の財源を確保するきっかけとなった出来事に焦点をあてて論じていく。



### 第3節 学級規模縮小の財源確保

前節で論じたように1984年から1987年にかけて州議会で提案された学級規模縮小法案は、すべて州知事によって拒否権を行使され廃案となっている。州知事はさまざまな反対理由を主張しながら、学区が独自に学級規模縮小を実施するのであれば構わないが、州が新たに学級規模縮小の財源を確保することはしない姿勢を示し続けていた。このような事態を受け、カリフォルニア州では1988年に州に学級規模縮小の財源を確保させるためにカリフォルニア州の州民が一同となって財政改革を成し遂げたのである。

本節では、1988年にカリフォルニア州において実施された教育費拡大を求めた州民提案「提案98」を分析する中で、学級規模縮小の財源を如何に確保できたか探ることとする。そのためにまずは、全米に影響を与えたカリフォルニア州の教育財政制度改革を取り上げ、カリフォルニア州において州が負担する公教育費が拡大した実態を明らかにする。その上で、カリフォルニア州の州民が提案した「提案98」を分析し、学級規模縮小の財源を如何に確保したか探る。分析に用いる資料は、先行研究に加えて全米教育統計センターのデータ、カリフォルニア州憲法とカリフォルニア州教育法典、カリフォルニア州教育省が提示しているデータ等である。

#### 1. カリフォルニア州の教育財政制度改革

本項ではカリフォルニア州の教育財政制度改革を取り上げ、カリフォルニア州において州が負担する公教育費が拡大した実態を明らかにする。具体的にはまず、公教育費の政府間負担割合の変化を分析し、教育費の確保が重要な課題となった背景を探る。そして次に、教育費確保のためにカリフォルニア州が実施した法整備を明らかにしていく。

##### (1) 公教育費の政府間負担割合の変化

アメリカ合衆国憲法修正第10条は、「合衆国憲法によって連邦に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される」ことを規定している<sup>60</sup>。教育の権限は合衆国憲法において連邦に委任していないので、州の専管事項になっている。それゆえ各州では、州憲法や州教育法で教育に関する事項を定めており、州独自の教育制度を構築している。

米国における公教育費の財源は、連邦補助金、州補助金、地方の自主財源で賄っており、全米における公教育費の政府間負担割合の変遷を見ると、1970年以前は地方の負担割合が

高いことがわかる（図 2-2 参照）。伝統的に地方分権的な財政構造を持つ米国では、地方自治が尊重されてきた。しかしこの財政構造は、1970 年以降変化していく。

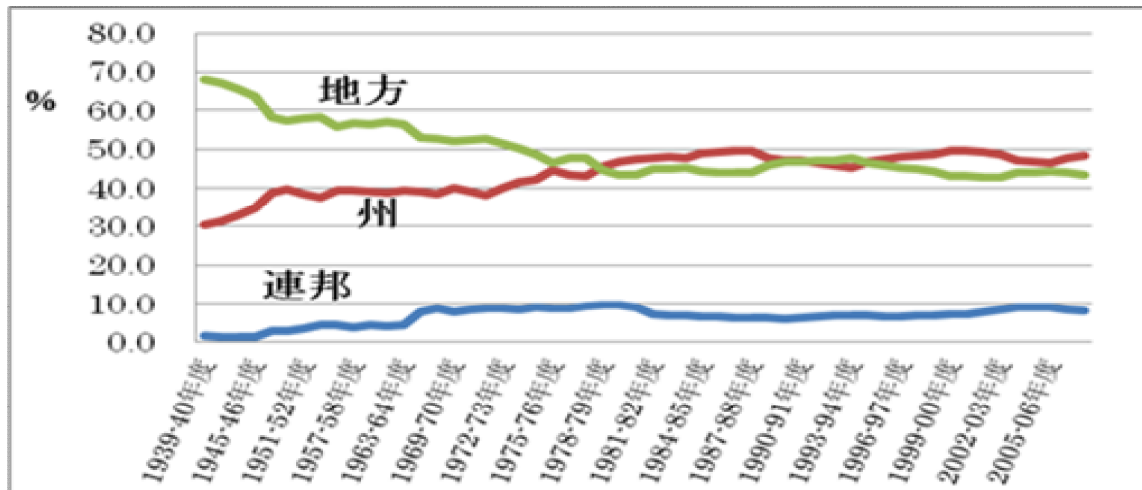


図 2-2. 公教育費の政府間負担割合（全米の平均値）<sup>61</sup>

全米における公教育費の政府間負担割合の変貌に影響を与えたのは、カリフォルニア州の教育財政制度改革である<sup>62</sup>。カリフォルニア州では、1970 年代に州民による課税制限運動が起こり、教育財政制度改革がなされた。その改革の発端は、地方の財産税に基づく教育費の負担方法が、地方学区間における財産評価価値や財産税率の差異によって、教育費の学区間格差を生じさせることが問題となり、学区間の教育費格差は違憲であると法廷で争われたことにある（1971 年セラノ判決）<sup>63</sup>。その後カリフォルニア州では、学区間の均等化を図る手段として、地方の税収入に制限をかけることが検討され、1978 年には州民がカリフォルニア州憲法で規定されている財産税の条項の修正を求めたのである。カリフォルニア州にはプロポジションと呼ばれる州民提案制度があり、カリフォルニア州の有権者が提案した案件を州民投票によって民意を問い、提案が可決すればそれに従って州憲法を修正したり、新たに条項を設けたりすることができる。この州民提案制度を利用して地方の税収入に制限をかけることを求めたのが、提案 13 (Proposition 13) である。「納税者の反乱」とも呼ばれている提案 13 では、①財産税の最高税率を当該財産の時価の 1% に抑制する、②財産税の評価額は 1975 年の時価を基準に見直す。③初年度以降、評価額の上昇率は 2% を上限とするなどを州民投票で決定したのである<sup>64</sup>。提案 13 は 1978 年 6 月

に賛成 64.8%（反対 35.2%）で可決し、州憲法の財産税の条項を修正した。その結果、地方の財産税の上昇を抑えて地方学区間の税率の差を縮めることができたのである。しかし提案 13 の規定は財産税を財源とする地方学区の収入を著しく減少させ、1977-78 年度に約 57 億ドルあった地方の税収入が<sup>65</sup>、翌年には約 34 億ドルにまで減少した<sup>66</sup>。それゆえ地方の財産税を財源とする教育費も減ってしまったのである。カリフォルニア州における公教育費の政府間負担割合の変遷をみると、1978-79 年度を境に地方の負担割合が減り、その代わりに州の負担割合が高くなっている（図 2-3 参照）。

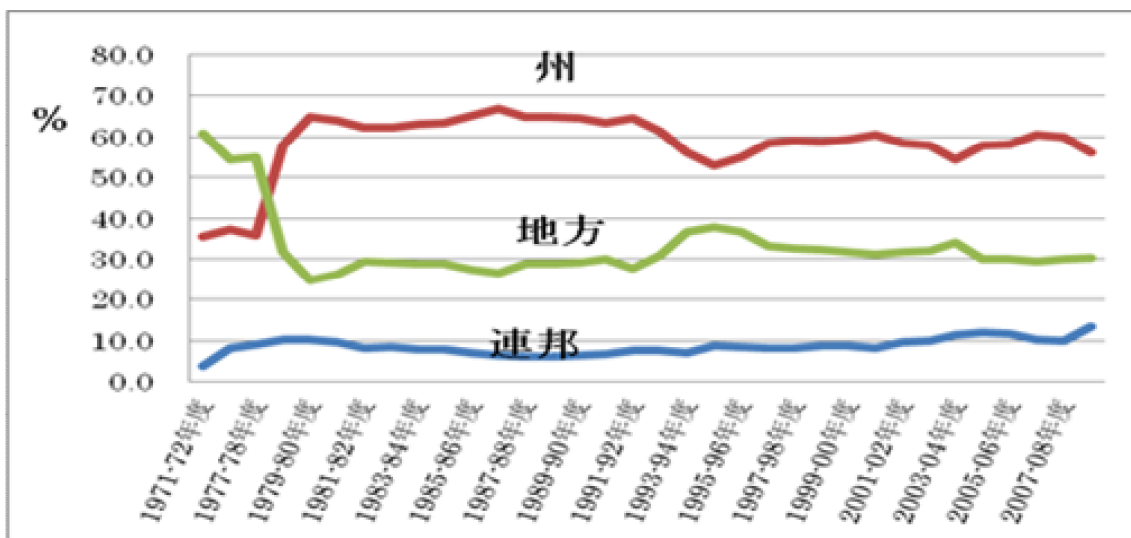


図 2-3. カリフォルニア州における公教育費の政府間負担割合<sup>67</sup>

さらにカリフォルニア州における公教育費の政府間負担金額の推移を見てみると、州が負担する公教育費の伸び率が、連邦、地方の伸び率に比べて高いことがわかる（図 2-4 参照）。

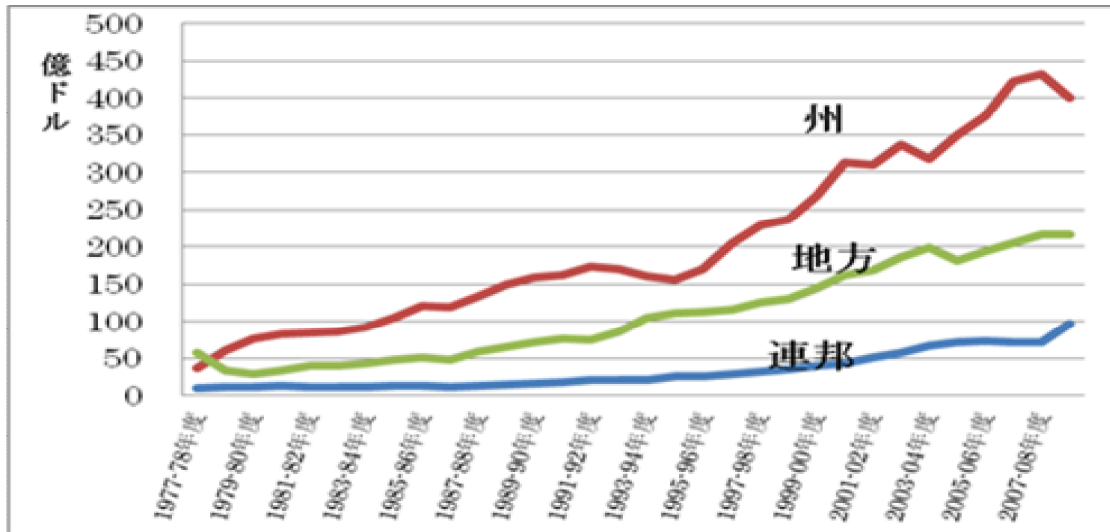


図 2-4. カリフォルニア州における公教育費の政府間負担金額の推移<sup>68</sup>

## (2) 教育費確保のための法整備

カリフォルニア州では提案 13 の成立後、教育費の確保が重要な課題となったのである<sup>69</sup>。そこでカリフォルニア州の州民は、州が最低限の教育費を保障することを州憲法で規定しようと州民提案制度を利用して、提案 98 を要求した。具体的に述べると提案 98 とは、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実に確保することを州憲法で規定しようとするものである。この提案 98 は 1988 年 11 月に賛成 50.7% (反対 49.3%) で可決し、カリフォルニア州憲法を修正するに至ったのである<sup>70</sup>。カリフォルニア州憲法 (第 16 条第 8 項) では州が負担する教育費の最低基準を 3 つ示しており、これらのうち最も高額になる基準を最低基準としなければならないことを定めた<sup>71</sup>。その基準とは以下の 3 点である。

- ①1986-87 年度における州の一般財源 (general fund) の歳入に占める K-12 とコミュニティカレッジに配分する教育費の割合と、同じ比率で算出された資金額。
- ②州の税収入と地方の税収入を組み合わせた資金を財源とする。金額は少なくとも前年度と同じ金額であり、その年の在籍児童生徒数の増減と生計費調整 (cost of living) によって算出された額とする。この基準を採用するのは、1 人あたりの個人収入の成長率が、一般財源の歳入の成長率に 0.5% を加えた額より少ないか同じになる場合である。

③州の税収入と地方の税収入を組み合わせた資金を財源とする。金額は前年度と同じ金額にその年の在籍児童数の増減と1人あたりの一般財源の歳入における変化に応じて算出された額に、前年度の資金額に0.5%を加えた額とする。この基準を採用するのは、1人あたりの個人収入の成長率が、一般歳入の成長率に0.5%を加えた額より大きくなる場合である。

提案98が成立した初年度である1988-89年度は、①の基準を適用し、州の一般財源のうち少なくとも39%をK-12とコミュニティカレッジに充当した<sup>72</sup>。この基準①は1988-89年度に採用され、その後は、基準②と基準③が最も高額になる基準として採用されることが多かった。中でも過去一番頻繁に用いられた算出基準は②である(表2-1参照)<sup>73</sup>。最も多く採用されている基準②は、個人収入の成長率が一般財源の成長率に0.5%を加えた額以下になる場合に採用されており、1994-95年度から2000-01年度までは継続して基準②が採用されている。逆に、基準③は、個人収入の成長率が一般歳入の成長率に0.5%を加えた額以上になる場合に採用されている。

表2-1. 提案98の基準<sup>74</sup>

	提案98の 基準①、②、③ <sup>75</sup>	個人収入の 成長率(%) <sup>76</sup>	州の一般財源の 成長率(%) <sup>77</sup>
1988-89年度	①	3.9	a
1989-90年度	②	5.0	a
1990-91年度	③	4.2	-4.0
1991-92年度	②	4.1	8.0
1992-93年度	③	-0.6	-4.4
1993-94年度	③	2.7	-3.4
1994-95年度	②	0.7	6.6
1995-96年度	②	3.4	8.1
1996-97年度	②	4.7	5.6
1997-98年度	②	4.7	10.7
1998-99年度	②	4.2	6.5

1999-00 年度	②	4.5	18.3
2000-01 年度	②	4.9	6.9
2001-02 年度	③	7.8	-18.6
2002-03 年度	②	-1.3	1.0
2003-04 年度	②	2.3	5.9
2004-05 年度	保留	3.3	7.2
2005-06 年度	②	4.5	5.7

(カリフォルニア州法制調査局が示した「提案 98 の手引」より)

上記の基準に沿って算出された提案 98 の歳出額（一般財源分）は、以下の表に示した通りである（表 2-2 参照）。1988-89 年度の提案 98 の歳出額（一般財源分）は約 146 億ドルであり、10年後の 1999-98 年度は約 280 億ドル（伸び率は 191.9%）、20 年後の 2009-10 年度は約 358 億ドル（伸び率は 245.0%）となっており、州が負担する教育費の最低基準額は上昇傾向にあることがわかる。

表 2-2. 提案 98 の歳出額（一般財源）<sup>78</sup>

	提案 98 の歳出 （一般財源） （百万ドル）	1988-89 年度 を 100% に した伸び率		提案 98 の歳出 （一般財源） （百万ドル）	1988-89 年度 を 100% に した伸び率
1988-89 年度	14,629.6	100.0%	2001-02 年度	29,682.2	202.9%
1989-90 年度	15,880.0	108.5%	2002-03 年度	28,843.0	197.2%
1990-91 年度	15,461.8	105.7%	2003-04 年度	30,509.7	208.5%
1991-92 年度	17,500.5	119.6%	2004-05 年度	33,994.9	232.4%
1992-93 年度	16,406.9	112.1%	2005-06 年度	38,358.0	262.2%
1993-94 年度	14,110.7	96.5%	2006-07 年度	41,410.8	283.1%
1994-95 年度	15,412.0	105.3%	2007-08 年度	41,950.0	286.7%
1995-96 年度	17,742.9	121.3%	2008-09 年度	34,282.3	234.3%
1996-97 年度	20,225.9	138.3%	2009-10 年度	35,846.2	245.0%
1997-98 年度	22,346.9	152.8%	2010-11 年度	35,262.7	241.0%

1998-99 年度	24,676.1	168.7%	2011-12 年度	33,097.3	226.2%
1999-00 年度	28,081.4	191.9%	2012-13 年度	37,507.3	256.4%
2000-01 年度	30,354.8	207.5%	2013-14 年度	40,869.6	279.4%

(カリフォルニア州財務省のデータに基づいて筆者作成)

カリフォルニア州では、提案 98 を可決した当時、「この規定を定めたことにより、安定的な財源として最低限の教育費を州が確保できるようになった」と多くの人々が認識し、カリフォルニア州知事もこの提案をきっかけに教育費を一定程度確保することができたと判断したのである（第2章第3節で後述）。提案 98 の可決により、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、その額も年々上昇傾向にあるが、2007-08 年度から 2008-09 年度にかけて約 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。

2007 年と言えば、世界金融危機が始まった年であると言われており、米国においても経済不況が始まっていた。米国では、低所得者向け住宅ローンであるサブプライム・ローンの焦げつき等が影響して、景気に暗雲が漂っていたところ、2008 年のリーマン・ショックが加わり、景気低迷にますます拍車がかかった<sup>79</sup>。この不測の事態は、文字通り、誰もが予測できない事態であったが、たとえ州が財政危機に直面しても、そのしわ寄せが教育に来ないように、最低限の保障を州憲法で定めたのである。

## 2. 提案 98 の要求（1989 年）

本節では、カリフォルニア州の州民が提案した「提案 98」を分析し、学級規模縮小の財源を如何に確保したか探る。

カリフォルニア州議会では 1984 年から 1987 年まで毎年、ハイスクール段階の学級規模縮小に関する法案を審議していた<sup>80</sup>。1984 年の法案(SB786)では、ライティングプログラム（英語を母語としない移民子弟の英語力向上策）の 1 つとして英語クラスの生徒対教員比率（PTR）を 20 にすることが審議され、1985 年（SB1210）、1986 年（SB1604）、1987 年（SB436）の各法案では、ハイスクールの主要教科における PTR を 20 にすることが審議された。これら 4 つの法案は、すべて上院議員であるゲーリー・ハート（Gary Hart）によって提出された類似法案であり、4 つの法案はすべて州議会において可決していた。しかしながらカリフォルニア州知事がこれらの法案をすべて拒否したため、この時点では学級規模縮小プログラムは成立しなかった。

この状況を一変させたのが、提案 98 の可決である。カリフォルニア州の州民は、提案 98 を要求した目的と意図について次の 7 点を宣言している<sup>81</sup>。

- ①カリフォルニア州の学校は急速に拡大しており、その成長は全米一である。毎年増加している 13 万人の児童生徒のために教室を増設しなければならない。
- ②カリフォルニア州の学校における学級規模は、1988 年現在、全米において最も大規模であり、非常に深刻な過密状態である。
- ③カリフォルニア州の州民は、この法律によって全米において最も良い公立学校システムの 1 つを取り戻すことができる。
- ④この法律は税金を上げる規定ではない。
- ⑤カリフォルニア州の州民は、学校が最も必要としていることに資金を費やすことを保障することを望んでいる。したがってこの規定ではすべての学区教育委員会に対して、資金の使途を報告するアカウントビリティレポートカードの提出を求める。
- ⑥この法律は、追加の教材を提供したり学級規模を縮小したりすることによって、余分に州の資金を教室における指導上の改善のために直接用いることを要求する。
- ⑦この法律は、カリフォルニア州の経済が良好の時に資金を確保しておくことによって、非常事態の時に予算削減あるいは増税を防ぐことを可能にする。

上記の宣言に見られるように、カリフォルニア州の州民は、州内の児童生徒数の急上昇を認識しており、州の責任に基づいて教室の増設や学級規模縮小など教育条件整備に資金を投資することを望んでいる。とくに宣言の 2 点目に挙げられているように、州民はカリフォルニア州の学級規模が全米で最も大きく、過密状態にあることを危惧している。実際に、他の州では、1 クラスあたりの生徒数が 20 人前後であるのに対して、当時のカリフォルニア州の生徒対教員比率は、英語クラスが 28 対 1、数学クラスが 29 対 1、理科クラスが 29 対 1、社会科クラスが 30 対 1 というように 1 クラスあたりの生徒数が多い値であった<sup>82</sup>。また州民の宣言の 5 点目を見てみると、州の教育予算の必要性を主張する一方で、学校の裁量で資金を費やすことを保障するよう求めている。教育費の確保は州に財源を求めているが、教育予算の使い道については学校の裁量権を求めたのである。

カリフォルニア州知事は、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、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ることにな



った。ジョージ・デュークメイジャン州知事は、自ら提案した次年度（1989-90年度）の予算案の中に学級規模縮小のための予算を盛り込んだ。財務省によれば、「カリフォルニア州政府は、提案 98 を要求した州民の意図について、州民が学級規模縮小資金を要求したことと同等であると認識していた」という<sup>83</sup>。州知事が学級規模縮小のための予算を盛り込み、学級規模縮小を実施することに前向きな姿勢を見せたタイミングを見計らって、1989年2月に上院議員であるレベッカ・モーガン（Rebecca Morgan）が、改めて第9学年から第12学年までの学級規模縮小に関する法案（SB666）を州議会に提出した<sup>84</sup>。

以上、本節では、学級規模縮小の財源を確保するために、州民は、州民提案制度（提案 98、1988年）を用いて、学級規模縮小が急務の課題であることと、学校現場が必要としていることに州の資金を費やすことを求めていると宣言し、州が最低限の教育費を確実に保障できるよう州憲法の修正を提案し、州民投票によって州憲法を修正するに至ったことを明らかにした。提案 98 の可決がその後、1996年にカリフォルニア州でK-3の学級規模縮小プログラムの財源を確保する際にも、重要な基盤になっていることについては、エドワード・ウェクスラー等（1998）の研究<sup>85</sup>、デイビッド・イリッグ（1997）の研究<sup>86</sup>、学級規模縮小リサーチコンソーシアムの報告書<sup>87</sup>の中でも指摘されているが、本節で取り上げたように提案 98 が可決した1988年当時に遡って、学級規模縮小の財源確保を州民の働きかけによって成し遂げたという視点から掘り下げた分析はなされてこなかった。提案 98 の可決は、学級規模縮小法案が4年間にわたり州知事によって拒否され続けてきたという状況の中で、州民が一団となって働きかけた結果であり、この出来事が学級規模縮小の財源を確保できるようになった契機であるということが本節を通して明らかになった点である。

1989年にレベッカ・モーガンが改めて州議会に提出した学級規模縮小に関する法案の審議過程については、次節で分析していくこととする。

#### 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

カリフォルニア州教育法典第6.8章(第52080-52090節)は、ハイスクール段階の学級規模縮小プログラムを規定している。本節では、まず、1989年にカリフォルニア州議会で審議された学級規模縮小法案を取り上げ、どのような審議過程を経てプログラムが成立したのか明らかにする。次に、1989年に成立した学級規模縮小プログラムの概要を示して、最後にモーガンハート学級規模縮小プログラムの構成要素を明らかにする。そして最後に、モーガンハート学級規模縮小プログラムの特徴を考察する。

##### 1. 州議会における検討 —1989年の法案(SB666)の内容と審議過程—

1989年2月27日に上院議員であるレベッカ・モーガン(Rebecca Q Morgan)が州議会に提出した学級規模縮小法案(SB666)は、2つのプログラムを制定しようとする提案である<sup>88</sup>。この法案は、第9学年から第12学年に焦点をあてた学級規模縮小プログラムと、第1学年から第3学年に焦点をあてた言語運用科目の強化プログラムを創設する1989年モーガンハート学級規模縮小法として後に成立している<sup>89</sup>。

レベッカ・モーガンが提案した第9-12学年の学級規模縮小プログラムは、卒業要件に見合う数学、理科、英語の中から学区が選択したクラスを対象として実施しようとするものであった。同プログラムは、1クラスにつき教員1人を配置して、1クラスあたりの生徒数を20人とすることを目的としたものである。この法案によれば、プログラムへの参加は学区の任意事項であり、参加を希望する申請書を提出した学区は、州から生徒1人あたり250ドルの資金を受け取ることができるという提案であった。

第1学年から第3学年に焦点をあてたプログラムは、言語運用科目の強化プログラム(Language Arts Enrichment Program)と呼ばれるものであり、第1学年から第3学年における言語運用科目において教員が、児童に対して直接指導できる機会を増やすことを目的としたものである。ここで用いられている言語運用科目とは、リーディング、ライティング、スペリングあるいはスピーキング、そしてリスニングの指導に焦点をあてたものである。当時の法案によれば、同プログラムに参加する学区は、州から児童1人につき30ドルの資金を受け取ることができることになっていた<sup>90</sup>。

レベッカ・モーガンが提案した学級規模縮小法案(SB666)は、第9学年から第12学年までと、第1学年から第3学年までに焦点をあてた2つのクラスサイズ縮小プログラムの制定を求めるものであったが、1989年制定法において実際にクラスサイズを規定して縮

小を実施したのは第9学年から第12学年までのクラスである。1989年に制定された第1学年から第3学年までに焦点をあてた言語運用科目の強化プログラムは、教員が児童に直接指導できる機会を増やすことを目的とすることにとどめており、その後1996年に制定された学級規模縮小法の土台となった。

カリフォルニア州上院教育委員会で審議された学級規模縮小法案の概要は、以下の通りである。

#### ①第9学年から第12学年のクラスサイズ縮小プログラム

- (i) 数学、理科、英語のクラスにおける教員対生徒の割合を1:20に縮小することを目的とする。
- (ii) プログラムの実施は学区の任意事項である。州教育省にプログラムへの参加申請書を提出した学区は、州から初年度プログラムのための資金として、生徒1人あたり250ドルの資金が配分される。
- (iii) プログラムの対象教科は、卒業要件に見合う数学、理科、英語であり、これらの教科の中から学区が縮小するクラスを選択することができる。
- (iv) 縮小する学年と教科を一度決定したら、州から縮小のための資金を継続的に受け取るために、それらの学年と教科の縮小を継続して実施しなければならない。縮小する学年の拡大は、毎年1学年のみ加えることができる。
- (v) 3つの教科における学級規模縮小の取り組みは、他教科における教員負担に不利益な影響を与えてはいけない。
- (vi) このプログラムのための州の資金総額は、年に一度予算法で示される。もし十分な資金を割り当てることができない場合、参加している学区すべてに不足を求めることになる。このプログラムを実施するために7,500万ドルの資金を1989年の予算法の中にも含めることを期待している。

#### ②第1学年から第3学年における言語運用科目の強化プログラム

- (i) 第1学年から第3学年における言語運用科目において、教員が児童に直接指導する機会を増やすことを目的とする。このプログラムは、児童と教員の割合に焦点をあてるものではない。
- (ii) プログラムの実施は学区の任意事項である。プログラムに参加することを希望する学区は、在籍する児童1人あたり30ドルの資金が配分される。
- (iii) 言語運用科目とは、リーディング、ライティング、スペリング、そしてスピーキン

グとリスニングにおける指導に焦点をあてたものである。学区はプログラムの目的を達成するための計画をカリフォルニア州教育省に提出しなければならない。

- (iv) このプログラムのための州資金の総額は、年に一度予算法で提示される。もし十分な資金が割り当てられなかったら、参加している学区すべてに不足を求めることになる。このプログラムを実施するために 3,500 万ドルの資金を 1989 年の予算法の中に含めることを期待している。

レベッカ・モーガンが学級規模縮小法案（SB666）を提出した背景には、主に 3 つの事柄があった<sup>91</sup>。背景となった事柄の 1 点目は、カリフォルニア州の児童生徒対教員の割合が、当時の全米において 2 番目に高い数値を示していたことである。当時のカリフォルニア州のハイスクールにおける生徒対教員比率は、英語クラスで 28 対 1、数学で 29 対 1、理科で 29 対 1、社会で 30 対 1 であった。他の州が 1 クラスあたり 20 人前後のクラスサイズであったのに対して、カリフォルニア州の 1 クラスあたりの人数は著しく大きい値であったため、他の州と同等の教育条件整備をしようと学級規模縮小法案を提案する契機となったのである。法案提出の背景となった 2 点目の事項は、これまでも既にカリフォルニア州議会において学級規模縮小法案を検討してきたということである。カリフォルニア州議会は 1984 年から 1987 年にかけて学級規模縮小縮小に関する 4 つの法案（1984 年の SB786、1985 年の SB1210、1986 年の SB1604、1987 年の SB436）を審議してきた。これらの法案はすべて上院議員のゲーリー・ハートによって提出された第 9-12 学年の学級規模縮小法案であり、4 つの法案はすべてカリフォルニア州議会で合意を得て可決している。当時はカリフォルニア州知事が学級規模縮小法案に対して拒否権を行使したことにより、4 つの法案はすべて廃案となってしまった<sup>92</sup>が、州議会の支持は続いていたのでタイミングを見計らって再度審議しようとしていたのである。法案提出の背景となった 3 点目の事柄は、カリフォルニア州知事が 1989-90 年度の予算案の中に学級規模縮小プログラムのための予算を盛り込んだことである。1988 年にカリフォルニア州の教育予算を一定程度確保することを求めた「提案 98」が可決したことを受け（詳細は第 2 章第 3 節を参照）、州知事は学級規模縮小の財源が確保できると判断したのである。1984 年から 1987 年にゲーリー・ハートが提案した学級規模縮小法案を拒否し続けていたカリフォルニア州知事が、自ら提案する予算案の中に学級規模縮小のための予算を計上したことは、学級規模縮小プログラムの法制化に一步近づいたことであった。

またカリフォルニア州財務省は、多額の費用を必要とする学級規模縮小法案（SB666）を支持した理由は、次の3点であると述べている<sup>93</sup>。1点目は、カリフォルニア州知事が提案した1989-90年度の予算案を実行するためには、この法案の成立が必要であるという理由である。2点目は、州政府自身も「提案98可決の主要な意図は、州民が学級規模縮小資金を要求したことと同等である」と認識していたからである。3点目は、この法案は以前、州議会で可決していたゲーリー・ハートの法案と同様の内容であり、一貫して学級規模縮小の優先事項が高いからである。

1989年に提案された学級規模縮小法案（SB666）は、その後、上院議会と下院議会において数回ずつ修正案が提出された。修正案の中では、ハイスクールの学級規模縮小プログラムの対象教科に社会を付け加えること、学級規模縮小を実施することができる教科数の設定、初年度プログラムのための予算や、予算の配分の仕方などが検討された。同法案は、上院議会において37対0で可決、下院議会において75対1で可決した。

## 2. モーガンハート学級規模縮小法案の成立（1989年SB666）

カリフォルニア州議会での可決を受けてレベッカ・モーガンは、1989年9月18日にカリフォルニア州知事に対して学級規模縮小法案の承認を求める書簡を送付している<sup>94</sup>。

カリフォルニア州知事ジョージ・デュークメイジャン様

1989年9月18日

上院議員レベッカ・モーガン

私が提案した学級規模縮小法案（SB666）をあなたが支持することを強く要求する。

カリフォルニア州の学級規模は、全米において2番目に大きい値である。学級規模縮小は、カリフォルニア州議会だけではなく州知事の政権の中で、一貫して高い優先順位を示している課題である。

学級規模縮小プログラムにかかる費用は高額であるため、今回提案した学級規模縮小法案（SB666）では特定の学年と主要教科を対象を絞っており、その結果、ハイスクールの学級規模縮小プログラムと、低学年段階の言語運用科目の強化プログラムを要求している。

ハイスクールの学級規模縮小プログラムは、数学、理科、社会、英語のクラスにおける1クラスあたりの生徒数を平均して20人に縮小しようとするものである。低学年段階の言語運用科目の強化プログラムは、第1-3学年に焦点をあてたものであり、言語運用科

目の強化プログラムにおいて教員が直接個別指導する時間を増やすことを目的としたものである。

このような提案について、あなたが良い方向に検討してくれることを期待している。

1989年9月29日にモーガンハート学級規模縮小法案はカリフォルニア州知事によって承認され、同年9月30日にモーガンハート学級規模縮小法（SB666法案、Morgan-Hart Class Size Reduction Act of 1989、以下、モーガンハート法）は正式に登録された。1989年制定法として成立した第9-12学年までの学級規模縮小プログラムの特徴は、以下の通りである<sup>95</sup>。

- (i) 第9-12学年の対象教科のクラスにおけるPTRを20にするものである。
- (ii) プログラムの対象教科は、卒業要件とされる数学・理科・英語・社会であり、これらの教科の中から学区が教科を選択できる。
- (iii) プログラムの実施は学区の任意事項である。州教育省に参加申請書を提出した学区は、州から初年度プログラムのための資金として、生徒1人あたり250ドルの資金を配分される。
- (iv) 学級規模縮小は、継続的に実施されなければならない。縮小する学年の拡大は、毎年1学年のみ加えることができる。
- (v) プログラムのための州資金の総額は、年に一度予算法で提示される。このプログラムを実施するために7,500万ドルの資金を1989年の予算法に含めることを期待する。
- (vi) 学級規模縮小の取り組みは、他教科の教員に対して不利益な影響を与えてはならない。

1989年にカリフォルニア州教育法典の中にモーガンハート法が制定されたことで、カリフォルニア州の各学区は、第9学年から第12学年におけるクラスサイズの縮小を選択することができるようになった。カリフォルニア州議会は、1クラスあたりの生徒の上限人数をすべての学区で一律に20人へと縮小することは非実用的であると考え、学区に学級規模縮小を実施することについて選択権を与えた。1989年制定当時のモーガンハート学級規模縮小法は、第9学年から第12学年の卒業要件に見合う英語、数学、理科、社会のどの教科においても正規の教員免許を有する教員1人につき平均して生徒20人より少ない人数にすることを可能にすることを目的とした学級規模縮小プログラムとして法制化された。学級規模縮小の対象学年と対象教科を絞るということについては、1985年に提案され

た学級規模縮小法案（SB1210）や1986年に提案された学級規模縮小法案（SB1604）の中でも考慮されていた点である。当時の学級規模縮小法案の提案者であるゲーリー・ハートは、「自身の提案した学級規模縮小法案は、対象学年と対象教科を絞り無理のない費用で実現を可能にしようとしている」と書簡の中で述べていた（第2章第2節参照）。1989年に成立した学級規模縮小法案の中では、ハイスクールの卒業要件となっている数学・理科・英語・社会の中から学区が縮小する教科を選択することができるようになったのである。

また同時に、第1学年から第3学年における言語運用科目の強化プログラムも法制化された。同プログラムの特徴は、以下の通りである。

- (i) 第1－3学年の言語運用科目において、教員が個々の児童に直接指導する機会を増やすことを目的とする。
- (ii) 言語運用科目とは、リーディング、ライティング、スペリング、そしてスピーキングとリスニングのことである。
- (iii) プログラムに参加する学区は、在籍児童1人につき30ドルの資金が配分される。
- (iv) 学区は言語運用科目の強化プログラムを実施するための資金を受け取るために、受け取った資金の使途とプログラムの計画書を州教育省に提出しなければならない。

第1－3学年の言語運用科目の強化プログラムは、直接学級規模を縮小するための法律にはならなかったが、教員が個々の児童に直接指導する機会を増やすことを目的として資金配分がなされるようになった。後にこのプログラムが、低学年段階の学級規模縮小プログラムを生み出すきっかけとなったのである。

### 3. モーガンハート学級規模縮小プログラムの構成要素（1989年制定当時）

1989年に制定したハイスクール段階の学級規模縮小プログラム（カリフォルニア州教育法典第6.8章第52080節－第52090節）の構成要素を見てみると、同プログラムは、学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関、学級規模、対象学年、対象教科、学級規模縮小資金、参加申請の方法、在籍者数の算出方法について規定している。

1989年に制定された学級規模縮小プログラムは、モーガンハート学級規模縮小法として知られている（第52080節）。学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関は、郡（カウンティ）の教育機関を除く、学区とチャータースクールである。郡（カウンティ）の教育委員会と郡の教育長は、同プログラムに参加する資格を有していない（第52081節）。

第 9-12 学年の学級規模縮小プログラムを実施するために必要な資金を学区に配分する（第 52082 節）。このプログラムに参加することを希望する学区は、参加申請書を教育省に提出しなければならない（第 52084 節）。申請書の要件を満たした学区には、プログラムを実施するための資金が配分される。学級規模縮小プログラムを全日プログラムとして実施する場合は在籍生徒 1 人につき 250 ドル、半日プログラムの場合は在籍生徒 1 人につき半額の 125 ドル配分される（第 52086 節）。カリフォルニア州教育長は、カリフォルニア州知事と州議会両方に対して、学級規模縮小プログラムに参加している学区の数、プログラムを選択している学年、州と学区の資金の支出総額などを報告する（第 52088 節）。

1989 年にカリフォルニア州教育法典第 6.8 章（第 52080 節-第 52090 節）が規定している内容は、以下の通りである<sup>96</sup>。

第 52080 節	モーガンハート学級規模縮小プログラムの制定
第 52081 節	第 9 学年の学級規模縮小プログラムへの参加資格を有する機関
第 52082 節	第 9 学年の学級規模縮小プログラムの概要
第 52084 節	第 9 学年の学級規模縮小資金を受け取るための参加申請書
第 52086 節	第 9 学年の学級規模縮小資金の配分
第 52090 節	学級規模縮小資金が不足した場合の配分方法

1989 年に制定された第 1-3 学年を対象とした言語運用科目の強化プログラムは、カリフォルニア州教育法典第 6.9 章（第 52100 節-第 52114 節）に規定された。同法が規定している定義によれば、言語運用科目とは、リーディング、ライティング、スペリング、そしてスピーキングとリスニングのことを指している（第 52102 節）。言語運用科目の強化プログラムに参加できる教育機関は、モーガンハート学級規模縮小プログラムと同様に、郡（カウンティ）の教育機関を除く、学区とチャータースクールである。郡（カウンティ）の教育委員会と郡の教育長は、同プログラムに参加する資格を有していない（第 52104 節）。1989-90 年度に言語運用科目の強化プログラムに参加する学区は、在籍児童 1 人につき 30 ドルを配分することを想定している（第 52106 節）。このプログラムに基づいて配分された資金は、言語運用科目において教員が個々の児童に直接指導する機会を増やすことを目的として使用するものとする（第 52108 節）。また言語運用科目の強化プログラムに参加する学区は、資金の活用計画、プログラムの評価方法など教育省に計画書を提出しなけれ



ばならない（第 52110 節）。カリフォルニア州教育長は、カリフォルニア州知事と州議会両方に対して、学級規模縮小プログラムに参加している学区の数、プログラムを選択している学年、州と学区の資金の支出総額などを報告する（第 52112 節）。

カリフォルニア州教育法典第 6.9 章(第 52100 節－第 52114 節)が規定している内容は、以下の通りである<sup>97</sup>。

第 52100 節	第 1－3 の言語運用科目の強化プログラムの制定
第 52102 節	言語運用科目の定義
第 52104 節	言語運用科目の強化プログラムへの参加資格を有する機関
第 52106 節	言語運用科目の強化プログラムのための資金配分
第 52108 節	言語運用科目の強化プログラム資金の使途
第 52110 節	資金を受け取るための申請書と計画書の提出
第 52112 節	教育長へ報告する事項
第 52114 節	資金が不足した場合の配分について

#### 4. モーガンハート学級規模縮小プログラムの特徴

以上、1980 年代にカリフォルニア州議会において提案された学級規模縮小法案を取り上げて、「学級規模縮小プログラム」の萌芽期を検討してきた。

カリフォルニア州において学級規模縮小が最初に法制化されたのは 1989 年であり、1989 年に制定されたモーガンハート学級規模縮小プログラムは、ハイスクール（第 9－12 学年）を対象としたプログラムであった。カリフォルニア州議会で提案される前の 1970 年代の学校教育を取り巻く状況の中には、生徒の規律の欠如や薬物問題、中途退学などハイスクールが抱える問題が社会的に認識されていた。そのような状況の中で法制化されたモーガンハート学級規模縮小プログラムは、ハイスクールの卒業要件である数学、理科、社会、英語のクラスにおける 1 クラスあたりの生徒数を 20 人以下に縮小しようとするものであった。

1983 年にヒューズハート教育改革法の下で設定されたハイスクールの卒業要件は、ハイスクールの中途退学率がもともと高い状況の中で生徒に卒業の要件を課しており、生徒にとってはさらに卒業を難しくする制度でもあった。ゲーリー・ハートは、卒業要件として

課された必須科目こそ、教員が手厚く生徒一人ひとりに指導することによって、生徒の卒業率を高められるのではないかと、教育条件を整えようとしたのである。またゲーリー・ハートは書簡の中で「ハイスクールのクラスをまとめやすくする」と発言している言葉に表れているように、ハイスクールにおいても、教員は教科の指導だけではなく、生徒の問題行動にも向き合いクラスをまとめやすくするよう教育条件を整えようとしたのである。

カリフォルニア州のハイスクールの「クラス」において、生徒一人ひとりに向き合うために1クラスあたりの生徒数を少なくしようとした学級規模縮小の考え方が、カリフォルニア州において、初めて芽生えたこの時期を萌芽期として位置付けることにする。

以上を「学級規模縮小プログラム」の萌芽期として位置づけ、次節以降では、カリフォルニア州において2つ目に法制化された小学校低学年段階の学級規模縮小プログラムを取り上げ、「学級規模縮小プログラム」の形成期を検討していく。

---

<sup>1</sup> Stanley M. Elam, *The Gallup Education Surveys: Impressions of a Poll Watcher*, *Phi Delta Kappan*, Bloomington, 1983.9, pp.26-47

<sup>2</sup> Sam Goldstein, *Understanding and Managing Children's Classroom Behavior*, John Wiley and Sons, INC., 1995, p.3

<sup>3</sup> 表は p.30, Table2 に基づいて筆者が作成。

Stanley M. Elam, *The Gallup Education Surveys: Impressions of a Poll Watcher*, *Phi Delta Kappan*, Bloomington, 1983.9, p.30

<sup>4</sup> Barbara Gallegos, *The between years: moving the 9th grade: A California City's solution to the discipline problem: turn junior, high into middle school*, *Boston Globe*, Boston Globe Newspaper, Nov 30, 1980, p.1

<sup>5</sup> トーマス・ワイヤー著、浅野徹『米国社会を変えるヒスパニック』日本経済新聞社、1993年、p.96

<sup>6</sup> U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Current Population Survey, unpublished tabulations*; and U.S. Department of Education, national Center for Education Statistics, *Dropout Rates in the United States*, 1996, p.110

人種・民族別で示した1972年から1990年までのデータに基づき筆者が図を作成。

<sup>7</sup> National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk The Imperative For Educational Reform*, 1983

<sup>8</sup> National Center for Education Statistics, *Overview and Inventory of State Requirements for School Coursework and Attendance. Research and Development Report*, U.S. Department of Education Office of Educational Research and Improvement, 1992, pp.35-36

図中の脚注内容は以下の通り。注①：カリフォルニア州は、学校改善プログラムに参加している個々の学校に対して、児童生徒が登校しない日に実施する教員の職能開発は、年間授業日数の中で年間8日まで確保することを許可している。注②：イリノイ州は、学区教育委員会の決定によって、どの学区においても州教育委員会が認可した学年計画に関して、学区の中で1つあるいはそれ以上の学校を運営してよい。この決定の下で運営している学

校は、実際出席する最低日数を180日としなければならない。12カ月の間で4日間の現職教員の研修会を実施してよいが、年間日数は185日を超えてはいけない。注③：カンザス州は、1日あたり6時間を180日、あるいはフレックスタイムで1080時間の授業時間を要求している。注④：ネブラスカ州の就学前教育は400時間、エレメンタリースクールは1032時間、ハイスクールは1080時間、授業を提供することが要求されている。注⑤：オハイオ州の学校は、年間183日開校しなければならない。この日数の中には、保護者と教員の会合のために2日間、職能開発のために2日間確保することができる。注⑥：オレゴン州は1989年に学区の自由裁量を認め、年間授業日数の代わりに指導時間を変更できるようにした。州は現在、就学前教育のために450時間の指導時間を要求し、第1学年から第3学年のために810時間、第9学年から第12学年のために990時間要求している。注⑦：サウスカロライナ州は、教員を190日間雇用することを要求している。注⑧：テネシー州は、教員と児童の接する日を180日としている。10日間は教員の休暇、5日間は現職の教員研修、5日間は管理上の目的や緊急のために用いることを学区は計画している。

<sup>9</sup> 2008年6月25日にカリフォルニア州デイビスで実施したディレーン・イースティン (Delaine Eastin) へのインタビュー調査より。イースティンは、1995年から2003年までカリフォルニア州の教育長を務め、教育長就任中に学級規模縮小の法制化を推し進めた。教育長就任後のイースティンは、カリフォルニア州立大学やミルズ大学で教鞭を執った。

<sup>10</sup> 2008年6月25日にカリフォルニア州デイビスで実施したディレーン・イースティン (Delaine Eastin) へのインタビュー調査より。

<sup>11</sup> カリフォルニア州、アイダホ州、テネシー州は1980年以前から学級編製の基準を規定しており、中でもカリフォルニア州の学級編製の基準は1966年から1969年にかけて規定したものである。大半の州は、教育改革に拍車をかけた『危機に立つ国家』が報告された1983年以降に学級編製の基準を設定している。Kenneth E Lane, R.L. Prickett, *Mandated Class Size and Available Classrooms: An Educational Facility Dilemma*, Meeting Papers Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, 1990, pp.7-10, p.21

<sup>12</sup> 八尾坂修「第11章 アメリカにおける学級編制縮小をめぐる研究開発と成果」桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年、p.189

<sup>13</sup> 第9-12学年の学級規模縮小プログラムが制定された1989年以前の PTR California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, *Class Size Reduction in California High Schools: An Analysis of Survey Results for the 2006-07 Morgan-Hart Program*, California Department of Education, 2007

<sup>14</sup> California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, *ibid.*, p.6

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> 白石裕「経済的差別と教育の機会均等 —判例にみるアメリカの教育(2)—」『京都大学医療技術短期大学部紀要』第4号、京都大学医療技術短期大学部、1984年、pp.69-79

<sup>18</sup> 関口浩「カリフォルニア州財政の危機と教育財政の問題」『社会志林』57(4)、法政大学社会学部学会、2011年、pp.291-323

<sup>19</sup> David Savage, Schools score marked improvements in last two years, study says, *Los Angeles Times*, ribune Publishing Company, Sep 19, 1985, p.3

<sup>20</sup> 竺沙知章「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.52

<sup>21</sup> Elaine Woo, Study: Tougher school standards may be paying off, *Los Angeles Times*,

---

Tribune Publishing Company LLC, Dec 11, 1987, p.3

<sup>22</sup> David G Savage, Governor credited with strong education record series: California Elections: One in a series on the records of the candidates for Governor, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company LLC, Oct 1, 1986, p.3

<sup>23</sup> Online Archive of California Website, Guide to the Gary K. Hart Collection, Mss41, <http://www.oac.cdlib.org/findaid/ark:/13030/tf78700831/> (2013年2月26日アクセス)

<sup>24</sup> Senate Committee on Education, Staff analysis of SB666 (Morgan) as introduced, February 27, 1989

ゲーリー・ハートは、ハイスクールの歴史の教員を経て、1974年から1982年まで下院議員を務め、1983年から1994年まで上院教育委員会の議長を務めている。

<sup>25</sup> 上院・下院各委員会（教育委員会、予算委員会、規則運営委員会）の議事要旨は、カリフォルニア州公文書館にて筆者が入手したものである。本稿で取り上げた学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しない。

<sup>26</sup> 書簡は、筆者がカリフォルニア州公文書館にて入手。公文書館が保存している書簡は、州議会に送付された全てではないが、委員会・法案提案者・州知事等が保管を選択したものである。

<sup>27</sup> 新聞記事は ProQuest 社のデータベース”ProQuest Central”を利用し、記事全文を入手。本稿では”San Francisco Chronicle”, “Daily News”, “Los Angeles Times”, “San Francisco Examiner”, “Orange County Register”などの記事を用いている。

<sup>28</sup> Senate Bill No.786(1984), Senate Republican Caucus, Assembly Amendments, Amended copy Aug 29, 1984, Official California Legislative Information

<sup>29</sup> Senate Bill No.786(1984), Senate Republican Caucus, Ibid.

<sup>30</sup> Senate Bill No.786(1984), Assembly Education Committee, Official California Legislative Information

<sup>31</sup> Senate Bill No.786(1984), Assembly third reading, As Amended August 28, 1984, Official California Legislative Information

Senate Bill No.789(1984), Senate Democratic Caucus, Amended August 29, 1984, Official California Legislative Information

<sup>32</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Committee on Education, Staff Analysis of SB1210, As amended April 16, 1985, Official California Legislative Information

<sup>33</sup> 西尾範博「現代ハイスクールの教育課程研究 —カリフォルニア州の調査研究を中心に—」『教育学論集』大阪市立大学、第13巻、1987年、p23

<sup>34</sup> 同上書、p23

<sup>35</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Committee on Education, Staff Analysis of SB1210, op.cit.

<sup>36</sup> Senate Bill No.1210(1985), Assembly Committee on Education, July 16, 1985, Analyses, Official California Legislative Information

<sup>37</sup> Senate Bill No.1210(1985), Assembly Committee on Education, July 16, 1985, Ibid

<sup>38</sup> 一般財源支出の増加というのは、学級規模縮小によって雇用した新任教員が教職経験を重ねるごとに給与が増えるため、学区が負担する支出が増えるということである。

Senate Bill No.1210(1985), Department of Finance, April 16, 1985, Senate Appropriate Bill File, Official California Legislative Information

<sup>39</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Rules Committee, Sep 10, 1985, Analyses, Official California Legislative Information

<sup>40</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Rules Committee, Sep 10, 1985, Analyses, Ibid.

<sup>41</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Rules Committee, Sep 10, 1985, Analyses, Ibid.

<sup>42</sup> Senate Bill No.1210(1985), Assembly Committee on Education, July 16, 1985, Hearing, Official California Legislative Information

- 
- 43 Senate Bill No.1210(1985), Assembly Third Reading, As Amended Sep 10 1985, Official California Legislative Information
- 44 California State Archives, From Gary hart, Senate Committee on Education, To George Deukmejian Governor, State of California, Sep 19, 1985
- 45 California State Archives, From George Deukmejian, State of California Governor's Office, To the members of the California Senate, Oct 2, 1985
- 46 California State Archives, From George Deukmejian, State of California Governor's Office, To the members of the California Senate, Ibid.
- 47 Senate Bill No.1604(1986), Senate Committee on Education, Staff analysis of SB1604 (Hart) as amended March 31, 1986
- 48 Senate Bill No.1604(1986), Senate Rules Committee, Third Reading, Amended June 23, 1986, Official California Legislative Information
- 49 Jerry Gillam, Assembly Floor Action, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company LLC, Aug 29, 1986, p.28
- Senate Bill No.1604(1986), Assembly Third Reading, As Amended June 23, 1986, Official California Legislative Information
- 50 California State Archives, From Gary Hart, Senate Committee on Education, To George Deukmejian Governor, State of California, August 30, 1986
- 51 Online Archive of California Website, Guide to the Gary K. Hart Collection, Mss41, op.cit.
- 52 California State Archives, From George Deukmejian Governor, State of California, To the members of the California Senate, Sep 30, 1986
- 53 Ibid.
- 54 Ibid.
- 55 Senate Bill No.436(1987), Assembly Committee on Education, Teresa Hughes, Chairman As amended Apr 20, 1987, Official California Legislative Information
- 56 Ibid.
- 57 California State Archives, From Senate Committee on Education Chairman Gary Hart, To Governor State of California, George Deukmejian, Sep 11, 1987
- 58 California State Archives, From George Deukmejian, State of California Governor's Office, To the members of the California Senate, Sep 28, 1987
- 59 Ibid.
- 60 U.S. Constitution, Amendment X
- 61 Thomas D. Snyder and Sally A. Dillow, CHAPTER 2: Elementary and Secondary Education Revenues and Expenditures, Table 172 Revenues for public elementary and secondary schools, by source of funds: Selected years, 1919–20 through 2006–07, *Digest of Education Statistics 2009*, NCES, 2010, p.247 に基づいて筆者が図を作成した。
- 62 小泉和重「アメリカ連邦制財政システムと州財政の変貌 —財政連邦主義理論の現実との乖離—」『岡山大学経済学会雑誌』30（4）、岡山大学、1999年、pp.1-33
- 63 笠沙知章、前掲書、pp.49-58
- 64 小泉和重「アメリカにおける財政調整制度について」『平成17年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、2006年、p.105
- 65 Bureau of the Census, Table3 General revenue of public school systems, by source, by state: 1977-78, *Finances of public school systems in 1977-78*, U.S. Department of Commerce, 1980.3, p.9
- 66 Bureau of the Census, Table3 General revenue of public school systems, by source, by state: 1978-79, *Finances of public school systems in 1978-79*, U.S. Department of Commerce, 1980.10, p.8

<sup>67</sup> Bureau of the Census, Table 5 Percentage distribution of elementary-secondary public school system revenue by source and state, *Public Education Finances:2009*, U.S. Department of Commerce, 2011, p.5、1971-72年度から2008-09年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。

<sup>68</sup> Bureau of the Census, Table 1 Summary of public school system finances for elementary-secondary education by state: 2008-09, *Public Education Finances:2009*, U.S. Department of Commerce, 2011, p.1、1977-78年度から2007-08年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。

<sup>69</sup> 坂本忠次「連邦制下の財産税問題 —プロポジション 13以降のカリフォルニアの地方財政の動向—」『岡山大学経済学会雑誌』26(3・4)、岡山大学、1995年、pp.1-24

<sup>70</sup> California Department of Education Website, Proposition 98, <http://www.cde.ca.gov/ta/ac/sa/prop98.asp> (2011年6月17日アクセス)

<sup>71</sup> California Constitution, Article 16 Public Finance, Section 8 [http://www.leginfo.ca.gov/const/.article\\_16](http://www.leginfo.ca.gov/const/.article_16) (2011年9月7日アクセス)

<sup>72</sup> Legislative Analyst's Office Website, Proposition 98 Primer, 2005 [http://www.lao.ca.gov/2005/prop\\_98\\_primer/prop\\_98\\_primer\\_020805.htm](http://www.lao.ca.gov/2005/prop_98_primer/prop_98_primer_020805.htm) (2011年9月7日アクセス)

<sup>73</sup> EdSource Website, Policy Brief, *Proposition 98 sets a minimum funding guarantee for Education*, EdSource, 2009 [http://www.edsource.org/pub\\_prop98.html](http://www.edsource.org/pub_prop98.html) (2013年3月4日アクセス)

<sup>74</sup> Legislative Analyst's Office Website, Proposition 98 Primer, 2005 [http://www.lao.ca.gov/2005/prop\\_98\\_primer/prop\\_98\\_primer\\_020805.htm](http://www.lao.ca.gov/2005/prop_98_primer/prop_98_primer_020805.htm) (2011年9月7日アクセス)

<sup>75</sup> 以下の3つの資料を照らし合わせながら作成している。  
1988-89年度から2005-06年度までのデータ：Legislative Analyst's Office Website, Proposition 98 Primer, Figure 2 What Have Been the Operative Tests?, Operative Test [http://www.lao.ca.gov/2005/prop\\_98\\_primer/prop\\_98\\_primer\\_020805.htm](http://www.lao.ca.gov/2005/prop_98_primer/prop_98_primer_020805.htm)(2013年3月4日アクセス)

Mac Taylor, *The 2012-13 Budget: Proposition 98 Maintenance Factor: An Analysis of the Governor's Treatment*, Legislative Analyst's Office, 2012, p.3 <http://www.lao.ca.gov/analysis/2012/education/prop-98-maintenance-053112.pdf> (2013年3月15日アクセス)

EdSource, *Policy Brief*, Proposition 98 sets a minimum funding guarantee for education, 2009 <http://www.cta.org/~media/Documents/PDFs/Issues%20and%20Action%20PDFs/EdSource%20Prop%2098%20Primer%20Updated%20309.pdf?dmc=1&ts=20130315T0722245637>(2013年3月4日アクセス)

<sup>76</sup> Ibid. Growth factors per capita Personal Income

<sup>77</sup> Ibid. Growth factors per capita General Fund

<sup>78</sup> Department of Finance Website, California budget frequently asked questions, Chart C-3— Proposition 98 Expenditures, General Fund [http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget\\_faqs/documents/CHART-C3.pdf](http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs/documents/CHART-C3.pdf)(2013年3月4日アクセス)

<sup>79</sup> 関口浩、前掲書、p.294

<sup>80</sup> Senate Committee on Education, Staff analysis of SB666 (Morgan) as introduced, February 27 1989

<sup>81</sup> California Department of Education Website, Proposition98, op.cit

<sup>82</sup> Senate Bill No.1210(1985), Senate Rules Committee, Sep 10, 1985, Analyses,

---

Official California Legislative Information

<sup>83</sup> Senate Committee on Appropriation, Class size reduction, April 19 1989

<sup>84</sup> Senate Committee on Education, op.cit.

<sup>85</sup> Edward Wexler, JoAnn Izu, Lisa Carlos, Bruce Fuller, Gerald Hayward, Mike Kirst, *California's Class Size Reduction: Implications for Equity, Practice & Implementation*, West Ed, 1998

<sup>86</sup> David C. Illig, *Reducing class size: A review of the literature and options for consideration*, California Research Bureau, 1997

<sup>87</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002

<sup>88</sup> Senate Committee on Education, Staff analysis of SB666 (Morgan) as introduced, February 27, 1989 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた資料)

<sup>89</sup> A Staff report of the California Postsecondary Education Commission, Legislation affecting higher education during the first year of the 1989-90 session, California Postsecondary Education Commission, 1989, p.12

<sup>90</sup> 第1学年から第3学年における言語運用科目の強化プログラムは、1989年9月30日に、カリフォルニア州教育法パート28の第6.9章として制定された。同プログラムを実施するための資金は、1989-90年度の会計においては、教育長が在籍者1人につき30ドルを公平に学区へ配分することが法律で示されている。学区に分配された資金の使用用途は、言語運用科目において、教員が直接個々の児童に指導する機会を増やすようにするために使用するものとする、とカリフォルニア州教育法で規定されている。

*California Education Code Chapter 6.9 Section 52100, 52102, 52106, 52110*, 1989年 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた資料”Statutes of 1989, Chapter 1147”)

<sup>91</sup> Senate Committee on Education, op.cit., February 27, 1989 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた資料)

<sup>92</sup> Ibid., February 27, 1989, and, Appropriations fiscal summary, amended, June 8, 1989 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた資料)

<sup>93</sup> Senate Committee on Appropriation, Department of Finance, amendment SB666, April 19, 1989 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた資料)

<sup>94</sup> Senate Bill No.666(1989), From Rebecca Morgan, To George Deukmejian, Sep 18, 1989 (カリフォルニア州公文書館より取り寄せた書簡)

<sup>95</sup> カリフォルニア州公文書館より取り寄せた”Statutes of 1989, Chapter 1147”に基づいて概略を示す。Morgan-Hart Class Size Reduction Act of 1989, ”Statutes of 1989, Chapter 1147”, California State Archives

<sup>96</sup> Ibid. (Statutes of 1989, Chapter 1147)

<sup>97</sup> Ibid. (Statutes of 1989, Chapter 1147)

### 第3章 「学級規模縮小プログラム」の形成期

第3章では「学級規模縮小プログラム」の形成期に焦点をあてて論じていく。本稿において「学級規模縮小プログラム」の形成期とは、1990年初頭から1996年7月にK-3の学級規模縮小プログラムがカリフォルニア州教育法典に制定されるまでの期間を指している。1996年にカリフォルニア州教育法典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あった。本章では、なぜ1990年代に再び学級規模縮小が求められたのか、どのような審議を経て教員の職能開発を付随した学級規模縮小プログラムを法制化させたのか、「学級規模縮小プログラム」の形成過程を分析する。

#### 第1節 1990年代に学級規模縮小法案が要求された背景

本節では、1990年代にカリフォルニア州において学級規模縮小法案が要求された背景を探ることとする。具体的には、まず、1990年代のカリフォルニア州における社会状況に着目して、英語を母語としない児童生徒数が急上昇した状況を明らかにする。次に、英語を母語としない児童への対応策としてカリフォルニア州が実施した教育政策を明らかにする。そして、これらの状況から、1990年代に学級規模縮小が要求された背景を探っていく。分析に用いる資料は、先行研究に加えて、全米教育統計センターのデータ、リーディング特別委員会の報告書などである。

##### 1. 1990年代の社会状況 —英語を母語としない児童生徒数の急上昇—

第2章第4節で論じてきたように、1980年代に学級規模縮小法案が要求された当時は、生徒の規律の欠如や薬物問題、中途退学などハイスクールが抱える問題への打開策としてハイスクールのクラスサイズを縮小することに期待が高まっていた。そのような状況の中で1989年に制定された学級規模縮小法は、ハイスクールを対象とするプログラムであり、小学校は対象となっていなかった。小学校低学年については、1989年に第1-3学年の言語運用科目の強化プログラムを制定して、同プログラムの下で教員が児童に直接指導する時間を改善しようとしていた。

しかし1996年になると、第1-3学年の言語運用科目の強化プログラムの代替案として、小学校低学年段階の学級規模縮小法案(SB1414)<sup>1</sup>が、上院議員のリーロイ・グリーン(Leroy Greene)によって州議会に提出されたのである。以下、1990年代に学級規模



縮小が要求されるようになった背景を探るために、まずは当時の社会状況を明らかにする。

カリフォルニア州は、人種、文化、言語の多様性が顕著な州であり、流入してくる移民は途絶えることなく、近年の人口構成に大きな変化をもたらしてきた<sup>2</sup>。この変化は自ずと州の公立学校在籍者数にも影響を与え、カリフォルニア州では、1985年から1995年にかけて公立学校の児童生徒の在籍者数が、約121万人増加した<sup>3</sup>。図3-1を見てわかる通り、白人、アフリカンアメリカン、アジア系の在籍者数の推移がほぼ横ばいであるのに対して、ヒスパニック系の在籍者数の推移が右肩上がりである（図3-1参照）。1996-97年度におけるカリフォルニア州のK-12学年までの児童生徒総数は約561万人であり、その内訳はヒスパニックが40%、白人が39%、アフリカンアメリカンが9%、アジア系が8%、アメリカンインディアンが1%であった<sup>4</sup>。小林宏美（2008）は、この人口構成の変化について、カリフォルニア州の公立学校では、1990年代半ばまでにヒスパニックが最大のエスニック集団になり、白人が初めてマイノリティになったと言及している<sup>5</sup>。ヒスパニック系移民が増えた結果、公立学校には、英語を母語としない児童生徒数（English Language Learner）が急増したのである<sup>6</sup>。このような状況は、米国市民の間に反移民感情を醸成させ、移民や英語以外の「言語」に対する不安や危惧とが相まって、社会の不寛容さが増す要因を生み出したという<sup>7</sup>。

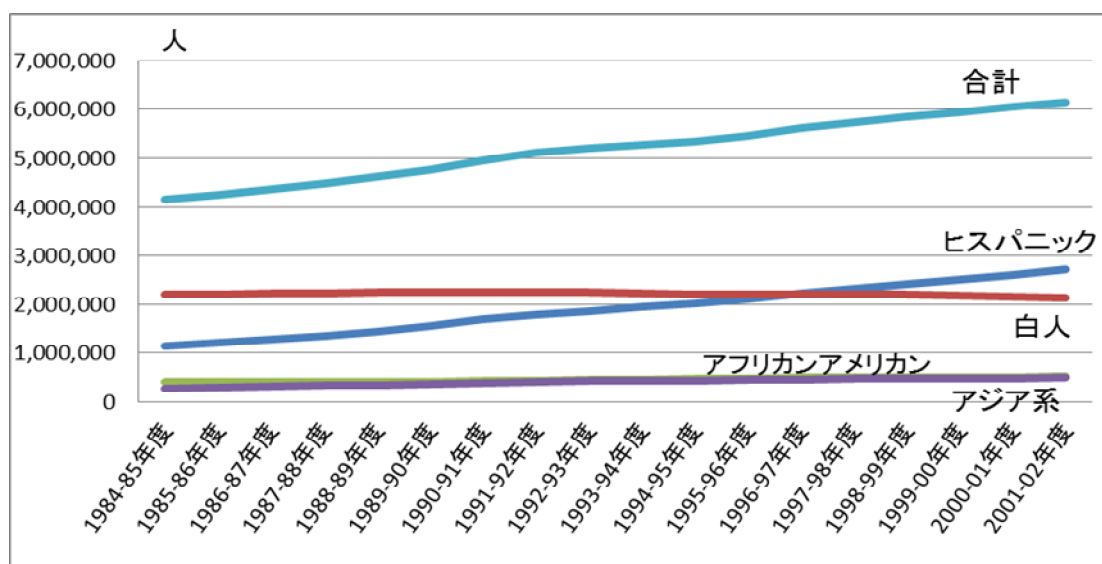


図3-1. カリフォルニア州の児童生徒（K-12）在籍者数の推移<sup>8</sup>

カリフォルニア州の学校は、人口増加によって多くの児童生徒を収容する必要がある傍ら、多様な人種、民族、言語背景を持つ子どもたちを受け入れており、多くのニューカマーが英語を母語としない児童生徒であったため、英語を母語としない児童生徒のニーズに対応することが求められていた<sup>9</sup>。

また、児童生徒在籍者数の増加の問題と同時に課題となっていたことは、正規の教員免許を有する教員数の不足である。中でも特に、英語を母語としない児童生徒を教えるための免許を有した教員が不足している状況にあった<sup>10</sup>。1985年時点における有資格の二言語教育の教員の数は、7,891人であったが、推定約5,700人の教員が不足していた<sup>11</sup>。1995年時点になると、有資格の二言語教育の教員の数は12,105人に増加したが、英語を母語としない児童数生徒も増加していたため、推定約20,700人の教員が不足しており、教員不足はより深刻化していた<sup>12</sup>。

## 2. 英語を母語としない児童への対応

公立学校においてヒスパニック系の児童生徒数が急上昇したことにより、学校には英語を母語としない児童生徒数が急上昇したのである。1つのクラスにおいて英語を母語とする児童生徒と、英語を母語としない児童生徒が混在する中で、授業の内容についてクラス全体の理解度を上げるために、過去には言語教育に関する教育改革がなされてきた。

1976年にカリフォルニア州では、共和党のロナルド・レーガン州知事の下、バイリンガル教育法 (Bilingual-Bicultural Education Act of 1976) が11年間の期限付き立法として制定され、英語の能力が十分でない (limited English) 児童生徒に対して、児童生徒の母語と英語の2言語を併用して教科教育と英語教育を受けることができるよう、学区への財政支援がなされた<sup>13</sup>。バイリンガル教育法に基づいて、学区は、英語の能力が十分でない K-12 学年の児童生徒に対して、彼らが理解できる言語で授業するよう、バイリンガル教員の雇用やバイリンガルクラスの編成を実施した<sup>14</sup>。K-6 学年については、同学年に同じ言語を母語とする者が10名以上いる場合、このグループで1つのバイリンガルクラスを編成し、10名以下の場合であっても英語が不十分な児童が全学年で合計20名在籍する場合は、バイリンガル教員を雇用しなければならないと規定した<sup>15</sup>。またバイリンガル教育法は、人種による偏りを避けるために、バイリンガルクラスの少なくとも三分の一は英語を母語とする児童とし、彼らにとっては外国語を学ぶプログラムとすることも規定している<sup>16</sup>。それゆえ、末藤美津子 (2002) は、カリフォルニア州のバイリンガル教育について

て、「バイリンガル教育とは、民族や言語や文化の異なる子どもたちを分離するためのものではなく、むしろ統合するためのものである」という州政府のバイリンガル教育に対する確固たる信念に裏付けられたものである」と述べている<sup>17</sup>。英語を母語とする児童と英語を母語としない児童を1つの教室の中で、共に学び合いながら言語だけではなく、民族や文化の交流を深めようとしていたのである。

しかしながら、期限付き立法であるこのバイリンガル教育法は、成立から11年後の1987年が近づくとつれてバイリンガル教育法を延長する動きよりも、むしろこの法律の理念とは矛盾する内容をもつ英語公用語化法案がイングリッシュ・オンリーの運動家たちから提出され、多くの支持を得ることとなった<sup>18</sup>。イングリッシュ・オンリーの運動家たちは、人口構成の変化によって引き起こされた人々の反移民・反外国人感情や、多額の政府予算を投入しても効果を測りかねているバイリンガル教育への人々の不信感を背景に運動を引き起こしたのである<sup>19</sup>。イングリッシュ・オンリーの運動は、全米規模で広まり、1981年に米国大統領に就任した元カリフォルニア州知事のロナルド・レーガンは、イングリッシュ・オンリーの影響を受けて、連邦のバイリンガル教育政策を後退させることになった<sup>20</sup>。カリフォルニア州においても1980年代後半からはマイノリティの権利の拡大や言語の多様性にあからさまに反対する勢力が徐々に台頭し、カリフォルニア州の州民提案制度を用いながら、マイノリティの権利を制限しようとする動きが目立っていった<sup>21</sup>。1986年にはカリフォルニア州において英語公用語化法案が成立し、1987年にバイリンガル教育法は期限切れを迎えた。英語を用いて英語を教える動きが強まる中で、バイリンガルクラスは29%から12%に減少し、英語のみを用いて英語を教えるクラスは33%から39%に増加している<sup>22</sup>。このようにバイリンガル教育法の期限が切れた後も、バイリンガル教育がなくなったわけではないが、学区の自由裁量で英語と母語を用いる割合を判断しながら試行錯誤が続いていたのである<sup>23</sup>。

このような状況の中で1994年に実施された全米学力調査（National Assessment of Educational Progress、NAEP）<sup>24</sup>の結果は、カリフォルニア州に大きな衝撃を与えた。このテストの結果によると、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は、全米学力調査（NAEP）に参加した39州のうち最下位であった<sup>25</sup>。英語を母語としない児童は、アルファベットの読み書きに困難を抱えることが多く、他の教科のテストを受ける際にも読み書きが困難であれば、問題文を理解できないことや解答を記述することができないという支障をきたしていた。英語を用いて英語を教える動きが強まる中で、如何に英

語を母語としない児童生徒の言語理解度を高めて、カリフォルニア州全体の学業成績を引き上げるかが、喫緊の課題となったのである。

当時のカリフォルニア州教育長であるディレーン・イースティン（Delaine Eastin）は1994年の全米学力調査（NAEP）でリーディングの成績が最下位であった結果を受け、カリフォルニア州リーディング特別委員会を創設した。ディレーン・イースティンは、「すべての子どもたちが第3学年までに読むことを学ぶ、というわけではなく、学ぶために読むことを熟達しなければならない」と述べ、リーディング特別委員会に対して児童の学業成績を改善させるために行うべきことを検討するよう求めた。

検討の結果、リーディング特別委員会は、1995年に報告書（Every Child a Reader）<sup>26</sup>を刊行しており、同報告書の中で、カリフォルニア州の子どもたちの大半が基礎レベルの読みができていないことを指摘している<sup>27</sup>。また同報告書は、低学年段階でのリーディングのつまずきは生涯にわたって害を及ぼすと述べている<sup>28</sup>。リーディング特別委員会のメンバーは、「リーディングが最も重要な学問スキルであり、すべての学業を学ぶための基礎になる」という信念を全員で共有し、読むことを子どもたちに教えることが最優先事項であるという考えに基づいて10項目の勧告を提示した（表3-1参照）<sup>29</sup>。

表3-1. リーディング特別委員会の提示した勧告

**【勧告1】**

全ての学校と学区が、包括的でバランスのとれたリーディングプログラムを組織化し実施しなければならない。そのリーディングプログラムとは、研究に基づいたものであり、文学と言語の豊かな活動に結びつくスキルを開発したものである。

**【勧告2】**

学校と学区は、①継続的に教育を観察し改善するため、②すべての子どもたちにとって最善の成長を保障するため、③リーディングの助けが必要な子どもを発見するため、に全ての教員に診断手段のレパトリーを提供しなければならない。

**【勧告3】**

学校は、第1学年の子どもたちのために早期介入を重要視した包括的なリテラシー計画の一部として、効果的で正確で証明された介入プログラムを持っていない。

**【勧告4】**

カリフォルニア州は、学年ごとにリーディングの明確なスタンダードを敏速に設定し、州レベルの評価システムを開発し実施しなければならない。これは生徒と学校がこれらのスタンダードに見合っているかどうかを確認するためのものである。

**【勧告5】**

州の教育機関と教員養成機関は、全ての学級担任のためにリーディングに関する教員免許プログラムの再設計と継続的な職能開発を要求しなければならない。

**【勧告6】**

良質な就学前教育の経験は、すべての子どもたちに提供されるべきであるし、すべての低収入の子どもたちに対しても提供しなければならない。

**【勧告7】**

学区は、多数の高品質で適切な資料と電子教材を提供しなければならない。

**【勧告8】**

すべての学校と学区は、リーディングが初等教育段階における最優先事項となるようすべての資源を結集しなければならない。

**【勧告9】**

すべての子どもたちが確実に読むことができるように、地域社会が一丸となって取り組まなければならない。

**【勧告10】**

カリフォルニア州議会、州知事、州教育省、州教育委員会は、リーディングがカリフォルニア州の学校において最優先事項であることや、すべての公立学校においてリーディングを教えるために必要な支援として資金を配分する必要があることを認識しなければならない。

リーディング特別委員会が提示した勧告は、社会が一丸となって子どもたちの読みの学習を手助けできるよう、教員、校長、教育委員会、保護者、地域社会、州教育省、大学等に対して行動を促すものであった<sup>30</sup>。例えば、教員に対しては、リーディングに費やす時間を増やし、包括的な言語活動を行うことを求めている。また教員が包括的でバランスのとれたリーディングプログラムを提供する指導技術のレポーターを広げることができるように、学区に対しては低学年段階のリーディングの指導に焦点をあてた研修を実施することを求めた。保護者に対しては、家庭において子どもへの読み聞かせを行い、読む時間

を大切にすることを求め、地域社会に対しては、学校に対して忠実な支援を求めている。また大学にはリーディングに関する現職研修の提供や教員養成の充実を求めている。そして学校経営者と学区教育委員会に対しては、学級規模を縮小し、適切な資金を提供することによって教員を支援することを求め、さらに州政府には学校への財政支援を増やすことを求めている。

ここで注目したいのが、学校経営者と学区教育委員会に対して学級規模縮小をするための適切な資金提供を求めた勧告8である。勧告8では、「すべての学校と学区は、リーディングが初等教育段階における最優先事項となるようすべての資源を集結しなければならない」とし、具体的に以下の4つのことを示している<sup>31</sup>。

1. 学区教育委員会と学校経営者は、利用可能な人員と資源を組織的に調査し、最優先事項としてリーディングを確立すべきである。すべてのプログラムは確実に、リーディングに重点を置くよう評価されるべきである。
2. 低学年段階への指導の中心は、リーディングでなければならない。そして低学年段階における指導プログラムの全要素が、すべての児童にとってリーディングが成功するよう体系づけなければならない。リーディング指導のための少人数グループ編成や、リーディングの指導時間を増やすような時間割の調整、教員と児童が接する時間を増やすために指導スタッフを再び割り当てたり、児童の学習の違いに適応するために自由にグループを作ったり、早期介入のためのスタッフを提供したりすべきである。すべての教職員とボランティアの活用が、どれほど最高なリーディング指導を提供できるかを定めるものであると分析されるべきである。
3. 就学前教育では1日のうち少なくとも3分の1の時間は、言語運用科目に費やすべきである。初等教育の低学年段階においては、1日のうち少なくとも半分の時間は、リーディングとその他の言語運用科目の活動に費やすべきである。
4. 低学年における1クラスあたりの人数を20人より少なくすることと、児童と教員が頻繁に相互作用をもたらすことが効果的なリーディング指導にとって最善のコンディションを生むことが研究で明らかになっている。

以上のように、勧告8の中では、すべての学校と学区においてリーディングが初等教育段階における最優先事項になるよう、リーディングを体系的に実施するために必要な人的、

物的配置について述べている<sup>32</sup>。具体的には、リーディングの指導時間を増やすための時間割の調整、リーディングを専門とするスタッフの加配、リーディング指導のための少人数グループ編成、少人数学級を編制するための教職員配置などを要求している。とくに少人数学級を編制するための教職員配置に関しては、「低学年における1クラスあたりの人数を20人より少なくすることと、児童と教員が頻繁に相互作用をもたらすことが効果的なリーディング指導にとって最善のコンディションを生むことが研究で明らかになっている」と述べている<sup>33</sup>。このようにリーディング特別委員会は、教員、校長、教育委員会、保護者、地域社会、州教育省、大学等に対してそれぞれ行動すべきことを勧告として提示する中で、とくに校長と教育委員会に対しては、リーディングを効果的に実施するための教育環境条件の整備の1つとして、学級規模縮小の導入を奨励していたのである。

### 3. 学級規模縮小が要求された背景

以上の社会状況とそれに対応した教育改革を踏まえて、1990年代に学級規模縮小が要求された背景を記しておく。

1970年代には、バイリンガル教育を実施することによって、英語を母語としない児童生徒には彼らの母語を用いて2言語を併用した授業を行い、英語を母語とする児童生徒にとっては外国語のプログラムとして提供していた。カリフォルニア州政府は、母語の違いによって児童生徒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検討課題としながら、言語政策を実施していたのである。一方で、1980年代には、バイリンガル教育政策の後退を受け、すべての児童生徒に対して英語のみで授業を行うことで、クラス内のすべての児童生徒に対応しようとしていた。1990年代のカリフォルニア州では、英語を母語としない児童生徒数の急上昇により、学校では1つのクラスの中に英語を母語とする児童生徒と、英語を母語としない児童生徒が混在し、より複雑化した中で、クラス全体の理解度を上げるための模索が続いていたのである。

しかしながら、カリフォルニア州政府は、1994年の全米学力調査（NAEP）の結果、リーディングの成績が低いという衝撃を受け、改めて、児童の読みの力を改善させるリーディング改革を推進する必要性を認識した。とくに英語を用いて英語を教える動きが強まる中で、英語を母語としない児童生徒の言語理解度を高めることは、州全体の学業成績を引き上げるためにも重要な検討課題であった。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、第3学年までに学ぶために読むことを熟達することが目指された。先にも述べたように、当時の学校では1クラスの中で、英語を母語とする児童生徒と、英語を母語としない児童生徒が混在し、より複雑化していた。教員は、児童の言語理解度が異なる状況の中で、一人ひとりの理解度を把握しながら、授業を進めなければならない。ただでさえ他の州に比べて1クラスあたりの児童数が多いカリフォルニア州であったが、そのクラスの構成員である児童の多様性も著しい状況が、1990年代に深刻化したのである。リーディング特別委員会は、このような状況に対応するために、リーディングを効果的に実施するための教育環境条件の整備の1つとして、学級規模縮小の導入を奨励したのである。



## 第2節 州議会での成立要因

本節では、カリフォルニア州の学級規模縮小に関する法案が州議会に提出されてから成立するまでの過程を分析して、同法案の成立要因を考察する。具体的には、カリフォルニア州議会が公表している法案 (Bill text) ・州議会の審議ダイジェスト (Legislative Counsel's digest) ・法案の分析 (Analyses) ・法案の投票状況 (Vote) ・法案の現状と沿革 (Bill status and history) <sup>34</sup>、各委員会の議事要旨<sup>35</sup>、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<sup>36</sup>、当時の新聞記事<sup>37</sup>を資料としながら、学級規模縮小法案が成立する過程を分析する。学級規模縮小に関する審議の議事録 (速記録) は存在しないため、法案提案者の見解や、それに対する学区・学校現場の主張を抽出するには、書簡が重要な一次資料となる。分析に際しては、なぜ学級規模縮小法が成立したのかという問いを念頭に置きながら考察していく。

### 1. 低学年段階の学級規模縮小への関心の高まり

#### (1) 州議会における学級規模縮小法案の要求

1996年1月18日に民主党の上院議員リーロイ・グリーン (Leroy Greene) は、第1学年から第3学年までの学級規模縮小法案 (SB1414) <sup>38</sup>を上院議会に提出した。1989年に制定された現行法には、学級規模縮小に関する2つのプログラムが存在しており、1つは第9-12学年の学級規模縮小プログラム、もう1つは第1-3学年における言語運用科目の強化プログラム (Language Arts Enrichment Program) である。言語運用科目とはリーディング、ライティング、スペリング、スピーキング、リスニングのことであり、これらの科目を強化するために提案された言語運用科目の強化プログラムは、教員対生徒比率の改善に直接焦点をあてるものではないが、教員が児童に直接指導する機会を増やすことを目的として資金を配分するプログラムであった。

現行法に対してリーロイ・グリーンは、第1-3学年における言語運用科目の強化プログラムの代わりに、第1-3学年における学級規模縮小プログラムの実施を要求している。上院議会で審議されたリーロイ・グリーンは、以下の点が審議のポイントになっていた。

- (i) 現行法である第1-3学年の言語運用科目の強化プログラムを削除し、その代わりに第1-3学年の学級規模縮小プログラムを実施する。
- (ii) 免許を有する教員1人につき児童20人を超えないように縮小した第1-3学年のク

ラスに対して、児童1人あたり500ドルを提供する。

(iii) 学級規模縮小は3年間かけて段階的に導入できるように、初年度は第1学年から実施し、次年度は第2学年、そして3年目には第3学年を実施する。

(iv) 第1学年の学級規模縮小のために提供する資金は、州の一般財源（General Fund）から充当する。

この法案についてカリフォルニア州議会法制調査局（Legislative Analyst）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<sup>39</sup>。テネシー州の研究とは、低学年段階（K-3学年）の学級規模縮小の効果を検証するために、1985年から4年にわたってテネシー州が実施したスタープロジェクト（Student / Teacher Achievement Ratio, STAR）と称する学級規模縮小プログラムの実証的政策研究のことである（詳細は第1章第2節を参照）。

1996年2月20日には民主党の下院議員デデ・アルパート（Dede Alpert）が、K-3の学級規模縮小法案（AB2449）<sup>40</sup>を下院議会に提出した。デデ・アルパートの学級規模縮小法案は、第1-3学年における言語運用科目の強化プログラムを削除して、その代わりにK-3の学級規模縮小プログラムを提案するものであった。

上院議員のリーロイ・グリーンが提案した学級規模縮小法案はプログラムの対象学年が第1-3学年であるのに対して、下院議員のデデ・アルパートが提案した法案はプログラムの対象学年をK-3学年としたのである。これら2つの法案は、対象学年が異なる学級規模縮小法案であったが、カリフォルニア州議会は両法案とも共通して、以下のように低学年段階の学級規模縮小の効果を認めた<sup>41</sup>。

(a) 低学年段階の学級規模を縮小することによって、児童の学業成績の水準を改善することができる。財政上可能な範囲で、低学年段階の学級規模を縮小する（教員1人につき児童20人以下にする）ことが州議会の決意である。ま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ている<sup>42</sup>。

(b) リーディングと算数の基礎的スキルの習得は、低学年段階の少人数クラスによって大いに促進される。これらの基礎的スキルは児童の学校経験全体の成功にとって極めて重要である。

このようにカリフォルニア州議会は、低学年段階の学級規模縮小の実施が、児童の学業成績を改善させることと、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ことを期待した。

カリフォルニア州議会の中で学級規模縮小法案が審議されている頃、州議会の外でも学級規模縮小問題の関心は高まっていた。州議会が審議している学級規模縮小法案に対して、多方面から学級規模縮小に関する書簡が上院・下院議員に対して送付されていた。具体的にいくつか例を挙げると、教員関係者は、リーディングの成績を改善させるためには早期介入が必要であることを指摘し、そのためには低学年段階の学級規模縮小が必要であることを述べている<sup>43</sup>。また学区関係者は、学区が独自に実施した学級規模縮小の経験に基づきながら、「十分な資金配分がなければ学級規模縮小は継続的に実施できない」ことを指摘し、学級規模縮小に関する資金配分の重要性を主張している<sup>44</sup>。保護者は、子どもの教室を見学しに行った時の経験に基づいて、「教員が児童一人ひとりに目を向けることができるようにするために学級規模縮小を要求する」と述べている<sup>45</sup>。さらにカリフォルニア州教育省の最高責任者の書簡では、他の州の学級規模に関する実験的な研究を引合いに出しながら、カリフォルニア州全体の教育条件整備を求めている<sup>46</sup>。このように教職員組合、学区関係者、保護者、教育省などは、低学年に焦点をあてた学級規模縮小法案に対して概ね賛成の意を示していることが書簡を通じて読み取れる。

## (2) 対象学年拡大の要求

多方面から寄せられた学級規模縮小に関する書簡をさらに分析してみると、学区関係者や学校現場の教員が、度々、対象学年の拡大を求める書簡を州議員に送付していることがわかる。前述したように、リーロイ・グリーンが提案した第1-3学年の学級規模縮小法案と、デデ・アルパートが提案したK-3の学級規模縮小法案は、対象学年が異なる提案であった。学級規模縮小の対象学年について、1996年4月1日には、オーシャンビュー学区の教員ヘレン・ファウル(Helen Faul)が、学級規模縮小法案(SB1414)の提案者であるリーロイ・グリーンに対して1通の書簡<sup>47</sup>を送付している。その書簡では、リーディング特別委員会の報告書を引合いに出しながら、「第3学年までにすべての子どもたちがリーディングを習得できるようにするためには、就学前教育が極めて重要な発達段階である。早い段階で子どもたちに手を差し伸べるのが大切。学級規模縮小法案(SB1414)が就学前教育を見落としていることに疑問を抱いている。学級規模縮小には賛成であるが、

就学前教育も対象学年に含めることを懇願する」ことを主張している。

上院議員リーロイ・グリーン様

1996年4月1日

オーシャンビュー学区の教員ヘレン・ファウル

私はオーシャンビュー学区における就学前教育の教員である。私はあなたが学級規模縮小法案（SB1414）を提案してくれたことに大変感謝している。4月10日に公聴会が開かれ審議されるという情報を知り、事前に1点伝えておきたいことがある。

私は今回提案された学級規模縮小法案の対象学年に就学前教育が含まれていないことに疑問を抱いている。ぜひとも就学前教育を対象学年に含めて欲しいと強く望んでいる。

そもそもまず第一に、就学前教育は半日のプログラムではない。州法によれば、1年間に教員が児童と接する時間は、以下の通りである。

- 30,000分　　－就学前教育
- 36,000分　　－第1学年から第3学年
- 54,000分　　－第4学年から第8学年

もし就学前教育が半日のプログラムであるのならば、州の法律に示された就学前教育の時間は、36,000分の半分の時間である18,000分という規定になるはずである。就学前教育は、決して半日プログラムではなく、第1－3学年より年間で6,000分だけ短い時間であるという点に注意しなければならない。

昨年の秋にリーディング特別委員会は、「すべての子どもが読めるように」という報告書を発表した。そこに記載されている勧告の一部をここで強調しておく。

この報告書の中で示された勧告の3点目にあるように、「学校は、第1学年の子どもたちのために初期介入を強調した指導の包括的なリテラシー計画の一部として、効果的で厳密に証明された介入プログラムを提供しなければならない。」就学前教育の教員は、音素の自覚を育て、なおかつ音を聞くことに苦勞する子どものために介入するよう求められている。1:34のクラスサイズでは、1:1で聞くということを含めた口頭活動が困難になる。「すべての子どもが読めるように」は、もう一つ他の目標があり、それは3学年までにカリフォルニア州の読みをすべての子どもができるようにというものである。就学前教育はこの目標にとって極めて重要である。成功のためには早い段階で介入することが重要

である。

勧告6は、「良質な就学前教育の経験は、すべての子どもたちに得られるべきであるし、すべての低収入の子どもたちに提供しなければならない。」と述べている。就学前教育に入る前に、リーディング開発の重要性は定着している。それなのになぜ学級規模縮小法案は、就学前教育を見逃しているのだろうか。

勧告8は、「就学前の幼児は、1日のうち少なくとも3分の1は言語運用科目の時間にするべきである。研究によれば、低学年段階のクラスで20人より少ないクラスサイズであるところでは、頻繁に児童と教員の相互関係が見受けられ、リーディング指導にとって有効な最善のコンディションであることが明らかになっている。」<sup>34</sup>人のクラスサイズは、教員との相互作用の時間が短くなってしまふ。就学前教育の幼児は、第1学年から第3学年の児童と同じような機会を必要として望んでいる。

私は学級規模縮小法案に就学前教育段階を含めることを望む。カリフォルニア州において少人数クラスの必要性が認識されて嬉しく思うと同時にこの法案に賛成するが、就学前教育を忘れないで欲しいことを伝えておく。

同様に4月5日には、カリフォルニア州の幼稚園連合会（California Kindergarten Association）で活動しているシミバレー学区のカレン・ナイト（Karen Knight）が、対象学年に就学前教育を追加させることを求めてリーロイ・グリーンに対して書簡<sup>48</sup>を送付している。この書簡では、「現在の就学前教育の教員対幼児の割合は1：34であるが、このクラスサイズでは子どもたちのニーズに応じることはほぼ不可能である。私立の就学前教育では1：15のクラスサイズが求められているのであるから、公立の就学前教育においても学級規模縮小を実現することが必要であろう。就学前の幼児にも、第1－3学年の児童と同じようなクラスサイズを提供して欲しい。就学前教育を含めた学級規模縮小プログラムの実現を期待する」と述べている。

これらの書簡は、第1－3学年に加えて就学前教育の学級規模についても縮小することを強く要求している。学級規模縮小プログラム制定前のカリフォルニア州は、就学前教育の教員対幼児の割合が1対34であった。学区関係者たちは、1クラス34人では幼児たちのニーズに応じることはほぼ不可能であることを主張して、就学前教育における学級規模縮小の実施を法案に含めることを再考するよう求めていた。

その後、リーロイ・グリーンの学級規模縮小法案（SB1414）は、6月に開催された下

院教育委員会の審議を経て、学級規模縮小の対象学年を K-3 学年までに拡大するよう修正が施され、結果的には、学区関係者や学校現場の教員が求めているように対象学年を拡大することができたのである。

## 2. 学級規模縮小の教育的利点を最大限にする工夫

学級規模縮小の実施が現実化してくると、「学級規模に応じて教員の指導方法を変えなければ、学級規模縮小の効果は引き出せない」と費用対効果を懸念する声も表面化してきた<sup>49</sup>。税務コンサルタントは下院教育委員会に対して書簡を送付し、「学級規模縮小の費用対効果が高いものではないため、学級規模縮小の要求に反対する」と述べている<sup>50</sup>。学級規模縮小の費用対効果については、下院教育委員会においても審議の論点になっており、6月に開催された下院教育委員会では、学級規模縮小法案への反対者が「学級規模縮小を促進させるための追加配分より、学級規模縮小と教えることの基礎的スキルのために資金を用いて、学級規模縮小の効果を最大限にすることが最優先である」ことを主張した<sup>51</sup>。

上院議会を通過したリーロイ・グリーン<sup>52</sup>の法案は、1996年5月30日に下院議会へ送付され、6月6日と12日に開催された下院教育委員会での審議を経て、12日に下院修正案が提示された。下院修正案の要点は以下の通りである<sup>52</sup>。

- (i) 現行法である第1-3学年の言語運用科目の強化プログラムは削除せず、現行法通り維持し続ける。
- (ii) 学級規模縮小プログラムの対象学年は、就学前教育から第3学年までとする。
- (iii) 学級規模縮小クラスに在籍する児童は、20人を超えてはならない。
- (iv) フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション1と半日に限定して実施するオプション2を設定することを許可し、前者に参加する学校には児童1人あたり500ドル、後者には半額の250ドルを配分する。
- (v) 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。教員の職能開発プログラムには、「個に応じた指導 (Individualized instruction)」、「基礎的スキルにおける指導」、「児童のニーズを認識して応える」、「児童の個別の力をつける」という4種類の研修を含めるものとする。

ここで注目したいのが、「(v) 教員の職能開発プログラムの提供」である。一般的に学級規模縮小は多額の予算を要する取り組みであるため、税務コンサルタントや財務省は

学級規模縮小の費用対効果を問いかけ、その予算化に反対する。カリフォルニア州議会においても前述した通り、税務コンサルタントは学級規模縮小の費用対効果を問うていた。そのような中で下院教育委員会は、学級規模縮小の教育的利点を最大限に活かせるよう学級規模縮小プログラムに参加している学区が、教員の職能開発を提供することを要求したのである。

学級規模縮小は単なる人数の縮小に関する法制度と思われがちであるが、カリフォルニア州では少人数教育に応じた教員の職能開発までを視野に入れた学級規模縮小法を構築しようとしていた。この修正案は、6月26日に開かれた下院教育委員会を全会一致で通過している<sup>53</sup>。

### 3. 予算の確保と配分の工夫

カリフォルニア州議会が学級規模縮小プログラムの創設に向けて学級規模縮小法案(SB1414)を検討し始めた1996年初頭、カリフォルニア州知事である共和党のピート・ウィルソン(Pete Wilson)は、1996-97年度の予算案の中に学級規模縮小に関する項目を定めていなかった<sup>54</sup>。カリフォルニア州議会で議決した法案の可決・否決の最終的な権限は州知事にあるため、学級規模縮小の実現のためには州知事の合意が重要な鍵となる。低学年段階の学級規模縮小の実現を求めているカリフォルニア州教育省の最高責任者であるディレーン・イースティン(Delaine Eastin)は、5月上旬に州知事へ書簡を送付し、K-3の学級規模縮小を要求している<sup>55</sup>。

学級規模縮小の実施には、予算の確保が必要であることは言うまでもない。カリフォルニア州では1988年に州民が州民提案制度を利用して提案98(Proposition 98)を可決し、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実に確保することを州憲法で規定している<sup>56</sup>。この規定により、州は一般財源の一部を教育費へと用途を限定して予算確保するようになった。州が負担する教育費の最低基準は、前年度と同じ金額をベースとして確保しなければならない。提案98を可決したことによって、景気が低迷している時でも最低限の教育費を確保することができ、また景気が良好になった時は教育費を増額することができる仕組みを構築した。カリフォルニア州議会において学級規模縮小の審議が進められている最中である1996年5月になると、カリフォルニア州の歳入が前年に比べて大幅に増えるという良好な経済状況を迎えた。カリフォルニア州は提案98に基づいて、次年度の1996-97年度には10億ドル以上の新たな資金を教

育予算として確保することができたのである<sup>57</sup>。

教育予算の拡大を受けて、カリフォルニア州知事はその使い道を検討した。その結果、州教育省の最高責任者であるディレーン・イースティンをはじめ、広範な州民が要求している学級規模縮小に取り組もうと、州知事は少しずつ自らの予算案を修正していったのである。州知事は5月20日に教育予算の一部を第1学年と第2学年の学級規模を30人から20人へと縮小するために4億6,000万ドルの資金を用いる計画を示した<sup>58</sup>。この州知事の予算はディレーン・イースティンと多くの州民から絶賛されると同時に、学級規模縮小の実施に向けて具体的な検討が促された<sup>59</sup>。

カリフォルニア州議会で具体的な法案の検討が進められている中、州知事は会計年度が始まる7月1日の2日前に学級規模縮小の対象学年を拡大し、第1－3学年の学級規模縮小を実施するために6億7,800万ドル投入する計画へと予算案の変更を発表した<sup>60</sup>。その後、民主党リーダーと州知事の間で集中協議を行い、7月3日には対象学年をさらに広げて、K－3学年の学級規模を縮小するために7億7,100万ドル<sup>61</sup>を配分する予算案を立てることで合意を得ることができたのである<sup>62</sup>。

学級規模縮小に関する予算案の合意を契機に、1996年7月8日民主党の上院議員ジャック・オCONNELL（Jack O'Connell）が、これまで州議会で審議してきた法案に基づきながら、以下のような学級規模縮小法案（SB1777）<sup>63</sup>を提示した。

- (i) K－3学年の学級規模を1クラスあたり20人より少ない人数にするものである。
- (ii) 学級規模縮小プログラムを実施する学年は、第1学年と第2学年を優先する。
- (iii) フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション1と半日に限定して実施するオプション2を設定し、前者に参加する学区には児童1人あたり650ドル、後者には半額の325ドルをそれぞれ配分する。
- (iv) もし資金を受け取った学区が、学級規模縮小を実施しなかった場合は、次年度の予算配分から同額を差し引く。
- (v) 資金を受け取る学区は、学級規模縮小の利点を最大限に活かすために、「個に応じた指導」、「少人数クラスにおける学級経営を含めた効果的な教授」、「児童のニーズを認識して応える」、「児童の個別の力をつける」ことに関する研修を含めた教員の職能開発プログラムを提供する必要がある。

この学級規模縮小法案は、1996年1月から6月までの間に議論が重ねられたリーロイ・グリーン（Roy Green）の法案（SB1414）、デデ・アルパート（Dede Alpert）の法案（AB2449）に基づいて作成された



法案であると考えられる。学級規模縮小の対象学年は K-3 学年とし、第1学年と第2学年を優先して縮小させることを提案した。対象学年を拡大することによって必要な予算は増えることが見込まれるが、学級規模縮小の優先学年の順番を定めることによって、実現を可能にしようとした。配分額については、他の法案が提案していた児童1人あたり500ドルを改め、児童1人あたり650ドルへと増額を提案している。またこの学級規模縮小法案（SB1777）の中でも、少人数教育に応じた教育の職能開発プログラムの提供が、提案事項の1つになっていた。

ジャック・オCONNELの提案した学級規模縮小法案（SB1777）は、法案が提出された同日である7月8日に下院・上院議会ともに全会一致で可決され、翌日9日には修正案をカリフォルニア州知事に提出した。7月15日に州知事は同法案を承認し、学級規模縮小プログラムはカリフォルニア州教育法典に制定されたのである。（1996年成立第621号、カリフォルニア州教育法典第6.10章を制定）

表 3-2. 学級規模縮小法案が提出されてから成立するまでの過程

1996年	法案の提出・修正状況
1月18日	リーロイ・グリーン上院議員が、第1-3学年の学級規模縮小法案（SB1414）を提出 <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象学年は第1-3学年</li> <li>・正規の免許を有した教員1人につき20人以下に縮小したクラスに在籍する児童数に応じて、児童1人あたり500ドルの学級規模縮小資金を学区に配分する</li> <li>・学級規模縮小の段階的实施を提案（3年間かけて1年ずつ対象学年を広げていく）</li> <li>・学級規模縮小資金は一般財源から充当する</li> </ul>
2月20日	デデ・アルパート下院議員が、K-3の学級規模縮小法案（AB2449）を提出 <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象学年はK-3学年</li> <li>・正規の免許を有した教員1人につき20人以下に縮小するクラスに在籍する児童数に応じて、児童1人あたり500ドルの学級規模縮小資金を学区に配分する</li> </ul>
4月10日	リーロイ・グリーンの法案（SB1414）が上院教育委員会で可決（賛成7、反対1）
5月29日	リーロイ・グリーンの法案（SB1414）が上院歳出委員会で可決（賛成8、反対3）
5月30日	リーロイ・グリーンの法案（SB1414）が上院議会で可決（賛成25、反対9）
6月12日	リーロイ・グリーンの法案（SB1414）に対する下院修正案を提出

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学級規模縮小の対象学年を K-3 学年へと拡大</li> <li>・フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション1 と半日に限定して実施するオプション2 を設定し、前者に参加する学区には児童1人あたり 500 ドル、後者には半額の 250 ドルをそれぞれ配分する</li> <li>・教員の職能開発プログラムの提供を要求</li> </ul>
6月26日	リーロイ・グリーンが法案（SB1414）が下院教育委員会で可決（賛成 11、反対 0）
7月3日	民主党リーダーが、州知事の学級規模縮小予算案（K-3 の学級規模縮小に 7 億 7100 万ドル配分すること）に合意
7月8日	<p>ジャック・オコンネル上院議員が、K-3 の学級規模縮小法案（SB1777）を提出</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象学年は K-3 学年</li> <li>・第1学年と第2学年を優先して学級規模を縮小する</li> <li>・フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション1 と半日に限定して実施するオプション2 を設定し、前者に参加する学区には児童1人あたり 650 ドル、後者には半額の 325 ドルをそれぞれ配分する</li> <li>・教員の職能開発プログラムを提供する</li> </ul>
7月8日	ジャック・オコンネルの法案（SB1777）が下院議会で可決（賛成 78、反対 0）
7月8日	ジャック・オコンネルの法案（SB1777）が上院議会で可決（賛成 39、反対 0）
7月9日	上院・下院議会で可決した学級規模縮小法案（SB1777）を州知事に提出
7月15日	カリフォルニア州知事は学級規模縮小法案（SB1777）を承認
7月15日	カリフォルニア州教育法典第 6.10 章に学級規模縮小プログラムを制定

#### 4. 学級規模縮小設備資金プログラムの創設

カリフォルニア州議会の中で学級規模縮小法案が審議されている頃、学級規模縮小に関する設備資金についても同時に法案が提案され審議していた。1996年2月22日に下院議員のバイロン・シャー（Byron Sher）は、学級規模縮小の設備資金に関する法案（AB2700）を提案した。この法案は、リーロイ・グリーンとデデ・アルパートが提案した学級規模縮小プログラムの実施に必要な設備のために、提案 98 の一般財源から 1 億ドルを配分しようとするものである。

バイロン・シャーが提案した学級規模縮小設備資金法案の概要は以下の通りである<sup>64</sup>。

- (i) リーロイ・グリーンやデデ・アルパートが提案した学級規模縮小法案（SB1414、AB2449）に関連して学校設備費用を支援するために提案 98 基金の中から 1 億ドルを学級規模縮小設備資金として予算化しようとする提案である。
- (ii) 学級規模縮小法案が成立した場合にこの学級規模縮小設備資金法案が有効になる。

上記に示してあるように、学級規模縮小の設備資金に関する法案は、学級規模縮小法案が成立した場合に有効になる提案である。そのため常に学級規模縮小法案と同時期に検討が進められてきた。バイロン・シャーが提案した学級規模縮小の設備資金に関する法案（AB2700）は、1996年4月17日に下院教育委員会において12対0で可決し、同年5月23日に下院歳出委員会において20対0で可決、5月24日に下院予算委員会において13対0というように全会一致で可決している。しかしその後、学級規模縮小の設備資金に関する法案は、学級規模縮小法案の成立に見込みが出るまで、委員会での検討が一旦中断された。

1996年7月に学級規模縮小法案（SB1777）が再び提案されようとする頃、改めて学級規模縮小の設備資金に関する法案も提案された。民主党の上院議員リーロイ・グリーン（Leroy Greene）は、7月8日に学級規模縮小設備資金法案（SB1789）を上院議会に提案した。この法案は同年2月にバイロン・シャーが提案した学級規模縮小設備資金法案（AB2700）に類似しているが、バイロン・シャーは学級規模縮小設備資金として1億ドルを予算化しようとしていたのに対して、リーロイ・グリーンは、提案 98 の一般財源から2億ドルの資金を学級規模縮小設備資金として配分しようとする提案した。カリフォルニア州議会の報告によれば、カリフォルニア州で学級規模縮小プログラムを実施しようとしたところ、多くの学区が追加の設備資金なしでは新しい学級規模縮小プログラムに参加することはできないと述べたという<sup>65</sup>。

リーロイ・グリーンの学級規模縮小設備資金法案（SB1789）の概要は以下の通りである<sup>66</sup>。

- (i) K-3 学年の学級規模を 20 人以下に縮小するために一般財源から 2 億ドルの予算を学校設備資金として配分する。
- (ii) K-3 学年の学級規模縮小のために建設しなければならない新しいクラスの設備資金を以下のどちらかの場合、学区が申請できるよう規定する。
  - A. 現在、州の学校建築貸借プログラムの資格を得ている、あるいは、

- B. 州の学校建築貸借プログラムか臨時の移動式プログラムに適切な算出をする
- (iii) 学級規模縮小の結果として建築された新しいクラス1教室につき2万5000ドルの資金を提供することを規定する。
- (iv) 学級規模縮小設備資金プログラムへの参加申請が多く、1996年10月1日までに申請する資金として2億ドルの予算が足りない場合、配分の優先順位は、まず第1学年、次に第2学年、そして最後に就学前教育あるいは第3学年とする。
- (v) 学級規模縮小設備資金を受け取った学区が、学級規模縮小を実施しなかった場合は、即座に資金を州に返金しなければならない。
- (vi) この規定は期限付きであり、2000年1月1日に廃止する。

この法案は1996年7月8日に提案され、同日中に下院議会において78対0で可決し、同日に上院議会においても38対0で可決、両議会共に全会一致で可決した。この学級規模縮小設備資金法案は7月9日にカリフォルニア州知事へ提出された。州知事は7月9日に上院議員宛の書簡を送付し、その書簡の中で「学級規模縮小の設備資金に関する法案(SB1789)は、予算の最終的な成立を待たずに緊急法案として検討を進めることを支持する」と述べ、同法案に賛成する意向を示した。その後、7月15日には州知事が同法案を承認し、学級規模縮小設備資金プログラムは、カリフォルニア州教育法典に制定された(カリフォルニア州教育法典パート10、第23章(第17770-17777節)を制定)。

表3-3. 学級規模縮小設備資金法案が提出されてから成立するまでの過程

1996年	法案の提出・修正状況
2月22日	バイロン・シャー下院議員が、学級規模縮小設備資金法案(AB2700)を提出 ・設備資金は一般財源から1億ドルを充当する ・学級規模縮小プログラムが成立した時、この法案が有効になる
4月17日	バイロン・シャーの法案(AB2700)が下院教育委員会で可決(賛成12、反対0)
5月23日	バイロン・シャーの法案(AB2700)が下院歳出委員会で可決(賛成20、反対0)
5月24日	バイロン・シャーの法案(AB2700)が下院予算委員会で可決(賛成13、反対0)
7月8日	リーロイ・グリーン上院議員が、学級規模縮小設備資金法案(SB1789)を提出 ・設備資金は提案98基金から2億ドルの一般財源を充当する

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ K-3 の学級規模縮小を実施するために新設する学校設備のためにこの資金を運用する</li> <li>・ 資金配分の優先順位は、まず第 1 学年、次に第 2 学年、そして最後に就学前教育あるいは第 3 学年とする</li> <li>・ 学級規模縮小の結果として新設された教室 1 つにつき 2 万 5000 ドルの資金を提供する</li> <li>・ 2000 年 1 月 1 日をもってこの規定は廃止される</li> </ul>
7 月 8 日	リーロイ・グリーン の 法案 (SB1789) が下院議会で可決 (賛成 78、反対 0)
7 月 8 日	リーロイ・グリーン の 法案 (SB1789) が上院議会で可決 (賛成 38、反対 0)
7 月 9 日	上院・下院議会で可決した学級規模縮小設備資金法案 (SB1789) を州知事に提出
7 月 15 日	カリフォルニア州知事は学級規模縮小設備資金法案 (SB1789) を承認
7 月 15 日	カリフォルニア州教育法典パート 10、第 23 章 (第 17770-17777 節) に学級規模縮小設備資金プログラムを制定

### 第3節 1996年に成立した学級規模縮小の法制度

本節では、1996年に成立した学級規模縮小プログラム（カリフォルニア州教育法典第6.10章）と、学級規模縮小設備資金プログラム（カリフォルニア州教育法典第23章）を取り上げ、学級規模縮小プログラムの構成要素を明らかにする。カリフォルニア州教育法典に制定されたプログラムに基づいて分析していく。

#### 1. 学級規模縮小法案の成立（1996年SB1777）

州議会での審議を経て、1996年7月15日にK-3の学級規模縮小法（Class Size Reduction Act of 1996）が成立し、カリフォルニア州教育法パート28の第6.10章「学級規模縮小プログラム（第52120-52128.5条）」に登録されることになった。

K-3の学級規模縮小プログラムの特徴は、以下の通りである。

- (i) K-3の1クラスあたりの児童数を20人より少なくするものである。
- (ii) プログラムの実施は学区の任意事項である。州教育省に参加申請書を提出した学区は、州から初年度プログラムのための資金として、児童1人あたり650ドルの資金を配分される（半日に限定してプログラムを実施する場合は、配分額も半額になる）。
- (iii) 学級規模縮小プログラムに参加する学区は、学級規模縮小の利点を最大限に生かすために、個に応じた指導、少人数クラスにおける効果的な教授、学級経営などのテクニックを含めた教員の職能開発プログラムを教員に対して提供しなければならない。
- (iv) 学級規模縮小を実施する学年には優先順位がある。第1学年を最優先して学級規模を縮小させる。2つの学年でプログラムを実施する場合は、第1学年と第2学年を縮小する。3つの学年で実施する場合は、第1学年と第2学年に加えて、第3学年あるいは就学前教育を縮小する。

1996年にカリフォルニア州教育法典の中にK-3の学級規模縮小プログラムが制定されたことにより、カリフォルニア州の各学区は、低学年段階の学級規模縮小を実現することができたのである。このK-3の学級規模縮小プログラムは、多額の予算を要するプログラムになることが想定できる。児童一人あたりの配分額を見ると、ハイスクールの学級規模縮小プログラムが生徒一人につき250ドル、1-3学年の言語運用科目の強化プログラムが児童一人につき30ドルを予定していたのに対して、K-3の学級規模縮小プログラムは児童一人につき650ドル配分しようとしており、多額の予算を要するプログラムであ

ることが読み取れる。前節（第 3 章第 2 節）で示したように、審議過程においても一部の反対者から費用対効果を懸念する意見があり、「単なる学級規模の縮小ではその効果は十分には得られないのではないか」ということが論点になっていた。州議会での審議を経て、1996 年制定法では（c）に示したように、学級規模縮小プログラムに参加する学区は、学級規模縮小の利点を最大限に活かすための教員の職能開発を教員に提供することが要求されたのである。

1996 年に制定された 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第 6.10 章（第 52120-52128.5 条）に規定された。その概要は、以下の通りである。

第 52120 節	学級規模縮小プログラムの制定
第 52121 節	学級規模縮小プログラムへの参加資格を有する機関
第 52122 節	学級規模縮小プログラムの概要
第 52123 節	学級規模縮小資金を受け取るための参加申請書
第 52124 節	学級規模縮小プログラム実施の優先学年
第 52125 節	申請書の開発などプログラムの実施に向けて緊急の規定
第 52126 節	学区への配分資金の額
第 52127 節	学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発
第 52128 節	学級規模縮小プログラムのための評価

## 2. 学級規模縮小設備資金法案の成立（1996 年 SB1789）

州議会での審議を経て、1996 年 7 月 15 日に学級規模縮小設備資金法（Class Size Reduction Facilities Funding）が成立し、カリフォルニア州教育法典パート 10 の第 23 章「学級規模縮小設備資金プログラム（第 17770-17777 節）」に登録されることになった。

学級規模縮小設備資金プログラムの特徴は、以下の通りである。

- (i) K-3 学年の学級規模縮小に関連して設備資金を学区に支援することを目的とする。
- (ii) 学級規模縮小設備資金の申請は、州教育省が作成する申請書に沿って学区が提出する。
- (iii) 学級規模縮小プログラムを実施することに関連した設備資金として提案 98 基金の一般財源から 2 億ドルを一回限り提供する。

- (iv) 学級規模縮小プログラムによって増設した 1 教室につき 25,000 ドルの資金を配分する。
- (v) この規定は、1999 年 6 月 30 日に無効になり、2000 年 1 月 1 日に廃止する。

1996 年に制定された学級規模縮小設備資金プログラムは、カリフォルニア州教育法典第 23 章（第 17770－17777 節）に規定された。その概要は、以下の通りである。

第 17770 節	学級規模縮小設備資金プログラムの制定
第 17771 節	K-3 の学級規模縮小プログラムに関連した設備資金プログラム
第 17772 節	学級規模縮小設備資金プログラムの申請について
第 17773 節	州の学校建設費との関係
第 17774 節	Teaching station について
第 17775 節	学級規模縮小に伴う教室の増設費
第 17776 節	学級規模縮小設備資金の使途
第 17777 節	規定の有効期限

### 3. 学級規模縮小プログラムの構成要素（1996 年制定当時）

第 6.10 章が各節で規定している内容は、学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関、学級規模、対象学年、学級規模縮小の優先学年の順番、学級規模縮小資金、参加申請の方法、設備関連費用、在籍者数の算出方法、教員の職能開発の提供、プログラム評価のためのデータ収集である。そのうち、学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関、学級規模、対象学年、学級規模縮小資金、参加申請の方法、在籍者数の算出方法は、1989 年に制定されたモーガンハート学級規模縮小プログラムを規定した第 6.8 章においても同様の項目が存在している。これらの規定は学級規模を縮小するために必要な人数と資金に関する基本的な項目であると考えられる。これらの基本的な項目に加えて、カリフォルニア州教育法典第 6.10 章に制定された学級規模縮小プログラムには、学級規模縮小プログラムの効果検証を念頭に置いた項目と、学級規模縮小設備資金に関する項目がある。ここでは大きく 3 つに分けて概説していく。



## (1) 学級規模を縮小するために必要な人数と資金に関する基本的な項目

学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関は、郡（カウンティ）の教育機関を除く、学区とチャータースクールである。郡（カウンティ）の教育委員会と郡の教育長は、同プログラムに参加する資格を有していない（第 52121 節）。K-3 の学級規模縮小プログラムで示している学級規模縮小の定義は、1 クラスあたりの児童数を 20 人以下に縮小することである（第 52122 節）。1 クラスあたりの児童数を 20 人以下に縮小した学区に対して、州が補助金を配分する<sup>67</sup>。数日間に限って 1 クラスあたりの在籍児童数が 20 人を超えることは許されているが、日常の平均出席児童数が 1 クラスあたり 20.44 人を超えてはいけない。

対象学年は就学前教育から第 3 学年まで（第 52122 節）であり、縮小する学年の優先順位は、まず第 1 学年、次に第 2 学年、そして就学前教育あるいは第 3 学年となっている（第 52124 節）。第 3 学年の学級規模縮小を実施したいときは、第 1 学年と第 2 学年においても必ず学級規模縮小を実施しなければならない。学級規模縮小資金は、プログラムに参加している在籍児童数に応じて各学区に配分される（第 52126 節）。

## (2) 学級規模縮小プログラムの効果検証を念頭に置いた項目

これらの基本的な項目に加えて、カリフォルニア州教育法典第 6.10 章に制定された学級規模縮小プログラムには、学級規模縮小プログラムの効果検証を念頭に置いた項目がある。具体的にいえば、教員の職能開発に関する項目や学級規模縮小プログラムの評価に関する項目である。教員の職能開発の規定（第 52127 条）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必要な教員の職能開発の提供を学区に要求する」と記されている。この規定は、学級規模を縮小したクラスを受け持つ正規の免許を有する教員に対して、学区がトレーニングなどの職能開発を提供することを要求するものである。州の規定では、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トレーニングを学区に求めている。学区はこのような教員の職能開発を実施するために、通常受け取っている教員の職能開発のための資金を用いて実施してもよいし、学級規模縮小資金を用いてこのような教員の職能開発を実施してもよいことを規定している。また学級規模縮小プログラムの評価に関する規定（第 52128 条）では、児童の学業成績などのデータを学区が収集して保存することを要求している。

(3) 学級規模縮小設備資金に関する項目

さらに第 6.10 章には、設備関連費用の項目を規定している。学級規模縮小プログラムを実施できるようにするために、学級規模縮小プログラムに関する設備資金プログラムを創設した。これに基づき、学区はプログラムの初年度である 1996-97 年度に学級規模縮小設備資金プログラムの資金を受け取ることができることになった（第 52122.1 節）。

#### 第4節 学級規模縮小プログラムの財政制度

本節では、カリフォルニア州教育法典に制定されている K-3 の学級規模縮小プログラムを財政に着目して分析し、その財源の確保と学級規模縮小資金の配分の仕組みを明らかにしていく。分析に用いる資料は、カリフォルニア州教育省が毎年提示している学級規模縮小資金のデータ、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラム、州教育省が提示しているプログラムの申請書、州教育省が示した学区の参加状況などである。

##### 1. K-3 の学級規模縮小資金の財源

第2章で取り上げたレベッカ・モーガンの法案 (SB666) には、ハイスクール段階の学級規模縮小だけではなく、第1学年から第3学年までを対象とする言語運用科目の強化プログラムが付随していた。言語運用科目とはリーディング、ライティング、スペリング、スピーキング、リスニングのことであり、英語を母語としない児童生徒が多いカリフォルニア州では重要な科目である。これらの科目を強化するために提案された言語運用科目の強化プログラムは、PTR の改善に直接焦点をあてるものではないが、教員が児童に直接指導する機会を増やすことを目的として資金を配分するプログラムである。同プログラムも1989年9月に成立し、カリフォルニア州教育法典第6.9章に制定された。成立当初の予算配分額は、児童1人につき30ドルであったが、資金配分が十分ではないという課題が残されていた。

そこで上院議員であるリーロイ・グリーン (Leroy Greene) は、1989年に実現できなかった低学年の学級規模縮小を求めて、1996年2月に低学年の学級規模縮小法案 (SB1414)<sup>68</sup>を提出したのである。この法案は、第1-3学年における1クラスあたりの児童数を20人以下にした学区に対して、児童1人につき500ドルの予算配分を要求するものである。リーロイ・グリーン の法案では、言語運用科目の強化プログラムを削除して、その代わりに学級規模縮小プログラムを制定しようとしていた。しかしその後、州議会で繰り返し審議した結果、1996年7月に上院議員であるジャック・オーコネル (Jack O'Connell) が提出した法案 (SB1777) の中では、第1-3学年の言語運用科目の強化プログラムをそのまま残し、新たに別の章として就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラムを要求している<sup>69</sup>。

ジャック・オーコネルが提出した法案は1996年7月に成立し、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第6.10章に制定された。初年度の運用資金は、提案

98 基金から 7 億 7,100 万ドルを確保して実施され、1 クラスあたりの児童数を 20 人以下にした学区に対して児童 1 人につき 650 ドルの予算を割り当てた。児童 1 人あたりの配分額は、年々上昇しており、2009-10 年度時点の児童 1 人あたりの配分額は、1,071 ドルである。

## 2. 学級規模縮小資金の財源とその配分の仕組み

本項ではまず、カリフォルニア州における学級規模縮小資金の財源を明らかにし、次に州の学級規模縮小資金が学区にどのように配分されるか、その仕組みを明らかにする。

### (1) 学級規模縮小資金の財源

学級規模縮小プログラムは、州の特定補助金プログラムとして位置付けられており、州の特定補助金を活用して実施している。カリフォルニア州の 2009-10 年度における K-12 学年の公教育費の総額は、連邦補助金、州の補助金、地方の財産税などをあわせて約 667 億ドルである（表 3-4 参照）。このうち約 3 分の 2 は用途を定めない一般補助金として配分され、約 3 分の 1 は用途を定める特定補助金として配分している（図 3-2 参照）。特定補助金プログラムには約 50 項目のプログラムがあり、K-3 の学級規模縮小プログラムは、約 50 項目ある州の特定補助金プログラムのうち 2 番目に大きい配分額である<sup>70</sup>。

表 3-4. カリフォルニア州の就学前教育から第 12 学年までの公教育費<sup>71</sup>

(2009-10 年度)

資金源	資金		負担割合
連邦資金	93 億 5800 万ドル	連邦	93 億 5800 万ドル 14.0%
州の一般会計	350 億 4700 万ドル	州	360 億 2800 万ドル 54.0%
州の宝くじ	8 億 600 万ドル		
その他、州資金	1 億 7500 万ドル		
地方の財産税	138 億 4300 万ドル	地方	213 億 3800 万ドル 32.0%
その他、地方資金	74 億 9500 万ドル		
総額	667 億 2400 万ドル		667 億 2400 万ドル 100.0%

(表は筆者作成)

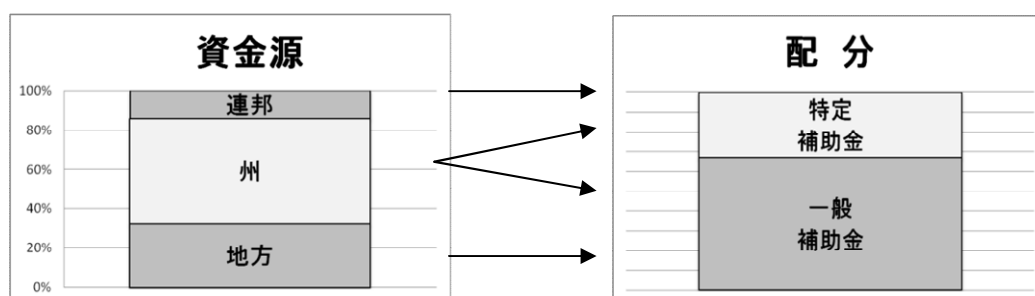


図 3-2. K-12 の公教育費配分の仕組み<sup>72</sup>

2009-10 年度におけるこれらの学級規模縮小プログラムの配分額をみると、ハイスクール段階の学級規模縮小プログラムには年間約 7,890 万ドルが充当され、K-3 の学級規模縮小プログラムには約 18 億ドルが充当された。これらの学級規模縮小資金は、プログラム制定後から今日に至るまで継続的に配分されている。K-3 の学級規模縮小プログラムの配分額は、年間約 15 億ドル以上配分され続けていることがわかる（図 3-3 参照）。

このように特定補助金プログラムとして予算化された学級規模縮小資金は、用途を学級規模縮小に限定して、州から学区へ資金を配分している。つまり、学級規模縮小プログラムが州の特定補助金プログラムとして位置づいている限り、確実に州の補助金を財源として確保することができるのである。

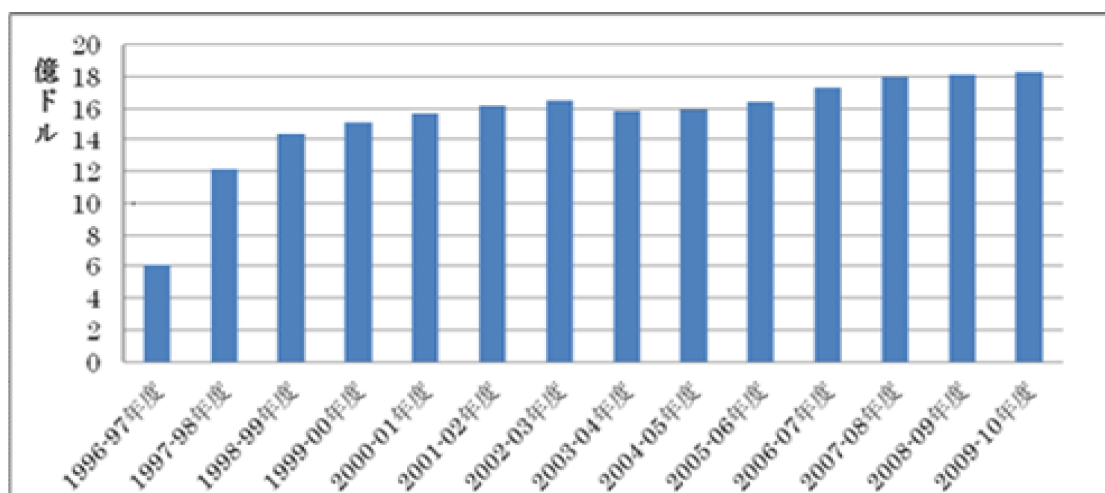


図 3-3. K-3 の学級規模縮小資金の配分額の推移<sup>73</sup>

## (2) 学級規模縮小資金の配分の仕組み

前項において、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、州の特定補助金プログラムとして州がその資金を確保していることがわかった。この州の資金を学区に対してどのように配分しているのか、本項で論じていく。

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カリフォルニア州全域に適用している制度であるが、プログラムへの参加は学区の任意事項になっている。学級規模縮小プログラムは、申請方式を用いており、カリフォルニア州教育省が州の規定に基づいて申請書の要件を規定している<sup>74</sup>。申請を希望した学区が申請書の要件を満たした場合、州が学区に対して資金を配分する仕組みである。

学級規模縮小資金の算出方法は、プログラムに参加しているクラスに在籍する児童数と、州が定めた児童 1 人あたりの配分額に応じて定められる。学級規模縮小プログラムの中でも K-3 の学級規模縮小プログラムは、フルタイムで学級規模縮小を実施するオプション 1 と半日に限定して実施するオプション 2 が存在しており、どちらに参加するかは各学校の裁量に委ねられている。また K-3 の学級規模縮小プログラムは 2004 年と 2009 年の法改正によって、1 クラスあたりの児童数を 20 人まで縮小することができなかった学区に対しても、条件付きで州の資金の一部を配分することができるようになった。このように学区・学校現場の要求に応じてオプションの選択やクラスの人数を柔軟に設定できるようになった。その結果、学級規模縮小プログラムへの参加率は高い水準を維持している。各学

区における K-3 の学級規模縮小プログラムの実施率は、初年度が 93.7%、次年度が 97.7%、3 年目が 98.5% であり、その後も 98% 以上の学区が学級規模縮小プログラムに参加し続けており、州内全域で学級規模縮小に取り組んでいることがわかる<sup>75</sup>。

学級規模縮小資金の配分額は、学区が負担する教員の給与などの財政状況を考慮した金額になっている。学区が負担する教員給与の平均額の推移を見てみると、1999-00 年度の教員の平均給与は年間 5 万ドルを下回る金額であったが、徐々に上昇し、2009-10 年度における教員の平均給与は年間約 6 万 8,000 ドルに達している。この 10 年間における教員の平均給与の伸び率を計算すると、136% の上昇である。また教員給与の一部になる学級規模縮小資金の児童 1 人あたりの配分額も法律制定当時から年々上昇している。学級規模縮小プログラムの初年度である 1996-97 年度には児童 1 人あたり 650 ドルの配分額であったものが、1999-00 年度には 840 ドルになり、2009-10 年度には 1,071 ドルに上昇した（図 3-4 参照）。この 10 年間の児童 1 人あたりの配分額の伸び率を計算すると、128% の上昇である。学級規模縮小資金は各学区において主に教員の給与として用いられているので、教員給与の増減に応じた州からの学級規模縮小資金の配分額の増額設定は、学区・学校の負担を減らす支援となる。ただし、伸び率を比べてみれば、教員給与の伸び率が 10 年間で 136% であるのに対して、児童 1 人あたりの配分額は 128% であるので、児童 1 人あたりの配分額の伸び幅は十分とは言えない数値であることも注視しておく必要がある。

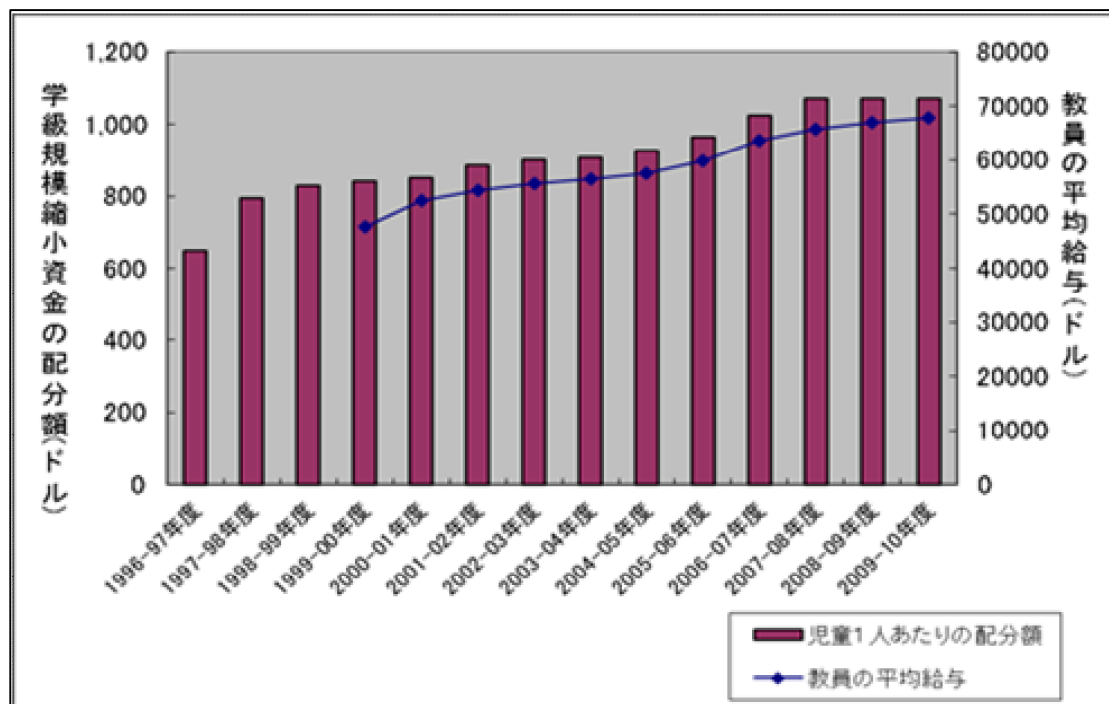


図 3-4. 教員の平均給与と学級規模縮小資金配分額の推移<sup>76</sup>

以上のように、カリフォルニア州では、申請方式を用いて学級規模縮小プログラムを実施し、州の学級規模縮小資金を各学区に配分している。学級規模縮小の運営に関しては、学区を中心とする地方自治を尊重していることがわかった。学級規模縮小プログラムの実施過程に焦点をあてた分析に関しては、次の第4章で詳しく考察していくこととする。

<sup>1</sup> Senate Committee on Education, Class Size Reduction, Senate Bill No.1414 (Leroy Greene), January 18, 1996

<sup>2</sup> 小林宏美『多文化社会アメリカの二言語教育と市民意識』慶應義塾大学出版会、2008、p.61-62

<sup>3</sup> California Basic Educational Data System (CBEDS) Educational Demographics Office California Department of Education, *Statewide Enrollment for Years 1980 through 2000*, California Department of Education Website, <http://www.cde.ca.gov/ds/sd/cb/enr80.asp> (2012年1月4日アクセス)

<sup>4</sup> California Basic Educational Data System (CBEDS) Educational Demographics Office California Department of Education, op.cit.

<sup>5</sup> 小林宏美、前掲書、p.62



---

6 同上書、p.65

7 同上書、p.62

8 以下のデータに基づき、筆者が図を作成した。

California Basic Educational Data System (CBEDS) Educational Demographics Office California Department of Education, *Enrollment by ethnicity 1981-82 through 2001-02*, California Department of Education Website, <http://www.cde.ca.gov/ds/sd/cb/enreth.asp> (2012年1月5日アクセス)

9 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002

10 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *ibid.*

11 小林宏美、前掲書、p.176

12 同上書、p.176

13 California Education Code Chapter 7. Bilingual Education

<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=edc&group=52001-53000&file=52160-52178> (2013年3月5日アクセス)

14 California Education Code Chapter 7. Bilingual Education, *ibid.*

15 California Education Code Chapter 7. Bilingual Education, *ibid.*

16 末藤美津子『アメリカのバイリンガル教育 ―新しい社会の構築をめざして―』東信堂、2002年、p.114

17 同上書、p.114

18 同上書、p.114

19 同上書、p.133

20 同上書、p.112

21 同上

22 同上書、p.126

23 同上書、p.126

24 NAEPは全米において1969年から2年ごとに抽出調査を実施している。リーディング、ライティング、算数、理科、社会などの教科について第4、8、12学年の児童生徒を対象として実施。

25 Institute of Education Sciences Website, National Center for Education Statistics, *Average scale scores for reading, grade 4 by all students [Total], year and jurisdiction: 1994 and 1992*,

<http://nces.ed.gov/nationsreportcard/naepdata/> (2012年9月13日アクセス)

26 California reading Task Force, *Every child a reader: The report of the California reading task force*, California Department of Education, 1995

27 *Ibid.*, p.9

28 *Ibid.*, p.9

29 California reading Task Force, *Every child a reader: The report of the California reading task force*, California Department of Education, 1995

30 *Ibid.*, p.22

31 *Ibid.*, p.19

32 *Ibid.*, p.19, p.22

33 *Ibid.*

34 Official California Legislative Information website, Legislative Counsel State of California, <http://www.leginfo.ca.gov/index.html> (2012年6月13日アクセス)

35 上院・下院各委員会（教育委員会、予算委員会、規則運営委員会）の議事要旨は、カリフォルニア州公文書館にて筆者が入手したものである。本稿で取り上げた学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しない。

- <sup>36</sup> 学級規模縮小法案 (SB1414) に関する書簡を取り上げる。書簡は、筆者がカリフォルニア州公文書館にて入手。公文書館が保存している書簡は、州議会に送付された全てではないが、委員会・法案提案者・州知事等が保管を選択したものである。
- <sup>37</sup> 新聞記事は ProQuest 社のデータベース”ProQuest Central”を利用し、記事全文を入手。本稿では”San Francisco Chronicle”, “Daily News”, “Los Angeles Times”, “San Francisco Examiner”, “Orange County Register”などの記事を用いている。
- <sup>38</sup> Senate Bill No.1414(1996), Introduced by Senator Green, Jan 18, 1996, Bill text, Official California Legislative Information
- <sup>39</sup> Senate Bill No.1414(1996), Senate Committee on Education 1995-96 regular session, Jan 18, 1996, Analyses, Official California Legislative Information
- <sup>40</sup> Assembly Bill No.2449(1996), Introduced by Assembly Alpert, Feb 20, 1996, Bill text, Official California Legislative Information
- <sup>41</sup> Senate Bill No.1414(1996), Introduced by Senator Green, Jan 18, op.cit.  
Assembly Bill No.2449(1996), Introduced by Assembly Alpert, Feb 20, op.cit.
- <sup>42</sup> カリフォルニア州議会が言及したテネシー州の学級規模縮小の効果は次の通り。①都市、郊外、田舎のどの学校においても低学年段階の学級規模縮小は有益であり、②特に都市部におけるマイノリティの割合が高い学校では学業成績に利得をもたらし、③その利得は第4学年以降に通常クラスへ戻った場合も効果は継続する。
- <sup>43</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From Helen Faul, *SB1414*, To Senator Leroy Greene, April 1, 1996
- <sup>44</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From Santee School District, *SB1414*, To Senator Leroy Greene, April 2, 1996
- <sup>45</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From Dee K Pope, *SB1414*, To Assembly Education Committee Steve Baldwin, June 15, 1996
- <sup>46</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From Delaine Eastin, *SB1414(Greene) Support*, To Assembly Education Committee Steve Baldwin, June 20, 1996
- <sup>47</sup> California State Archives, SB1414 (1996) From Helen Faul, op.cit.
- <sup>48</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From Karen Knight, *SB1414*, To Senator Leroy Greene, April 5, 1996
- <sup>49</sup> カリフォルニア州学校管理職協会ロバート・ウェルズ (Robert Wells) の発言。Lucas Greg, Potential Flaws In Wilson's Education Plan / Smaller classes don't always boost test scores, *San Francisco Chronicle*, San Francisco Chronicle a division of Hearst Communications Inc., May 20, 1996, A.1
- <sup>50</sup> California State Archives, SB1414 (1996) Education file, From David R Doerr, *CAL-TAX Opposition to SB1414 as amended May 29*, To All members Assembly Education Committee, June 12, 1996
- <sup>51</sup> Senate Bill No.1414(1996), Assembly Committee on Education, June 12, 1996, Analyses, Official California Legislative Information
- <sup>52</sup> Senate Bill No.1414(1996), Amended in Assembly, June 12, 1996, Bill text, Official California Legislative Information
- <sup>53</sup> 6月に開催された下院教育委員会は、賛成11／反対0で通過。
- <sup>54</sup> Jennifer Kerr, Senate bill aims to slash size of primary classes, *Daily News*, Los Angeles Newspaper Group, Mar 4, 1996, N.4
- <sup>55</sup> Richard Lee Colvin, Wilson to Propose Cutting Class Size in 1st, 2nd Grades; Education: Nearly \$500 million in higher-than-expected tax revenues would fund the bid to improve reading and math teaching. Millions more targeted for book purchases, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company, May 19, 1996, p.1 この新聞記事に

よれば、1週間前にディレーンは州知事に書簡を送付している。

<sup>56</sup> California Department of Education Website, Proposition 98,  
<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/sa/prop98.asp> (2012年6月18日アクセス)

California Constitution, Article 16 Public Finance, Section 8  
[http://www.leginfo.ca.gov/const/article\\_16](http://www.leginfo.ca.gov/const/article_16) (2012年6月18日アクセス)

<sup>57</sup> Capps Steven A, Suddenly, the state is rolling in dough Wilson proposes tax cut, \$1.8 billion boost for schools, but he wants to trim aid to aged, disabled, *San Francisco Examiner*, Clarity Media Group, Inc., May 21, 1996, A.1

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Asimov Nanette, Plan to Cut Class Size Could Cause Problems, *San Francisco Chronicle*, San Francisco Chronicle a division of Hearst Communications Inc., May 22, 1996, A13

<sup>60</sup> Marc Lifsher, Wilson: Extend class-size reductions to third grade // POLITICS: State Senate Democrats say the governor is being unrealistic. 'We can't ramp up that fast,' says one, *Orange County Register*, Orange County Register, Jun 30, 1996, a.03

<sup>61</sup> 学級規模縮小資金は、1997-98年度は約12億ドル、1998-99年度は約14億ドル、その後は2010-11年度時点まで年間約15~18億ドル配分し続けている。

<sup>62</sup> Woo Elaine, Accord Reached to Cut Class Size in Schools; Education: State leaders agree on historic reform plan for primary grades. But some districts cite obstacles, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company, Jul 4, 1996, P.1

<sup>63</sup> Senate Bill No.1777(1996), Introduced by Senator O'Connell, Amended in Assembly, July 8, 1996, Bill text, Official California Legislative Information

<sup>64</sup> Assembly Bill No.2700(1996), Introduced by Assembly Sher, Feb 22, 1996, Bill text, Official California Legislative Information

<sup>65</sup> Senate Bill No. 1789, Senate Rules Committee, July 8, 1996, Analyses, Official California Legislative Information

<sup>66</sup> Senate Bill No. 1789, *ibid.*

<sup>67</sup> 2004年と2009年の法改正により、K-3の学級規模縮小プログラムは1クラスあたりの児童数を20人まで縮小することができなかった学区に対しても、条件付きで州の資金を配分することができるようになった。

<sup>68</sup> Senate Bill No.1414, 1996: Leroy Greene, Class size reduction

<sup>69</sup> カリフォルニア州教育法典は、第6.8章にハイスクール段階の学級規模縮小プログラム、第6.9章に第1-3学年の言語運用科目の強化プログラム、第6.10章に就学前教育から第3学年までの学級規模縮小プログラムを規定している。

<sup>70</sup> 1位は特殊教育 (special education) プログラムへの配分である。

<sup>71</sup> California Department of Education Website, Education Budget  
<http://www.cde.ca.gov/fg/fr/eb/> (2011年2月10日アクセス)

<sup>72</sup> Ed-Data Website, A guide to California's school finance system, 2011  
[http://www.ed-data.k12.ca.us/App\\_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/\\_1ayouts/EdDataClassic/articles/article.asp?title=Guide to California School Finance System](http://www.ed-data.k12.ca.us/App_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/_1ayouts/EdDataClassic/articles/article.asp?title=Guide to California School Finance System) (2011年9月10日アクセス)

<sup>73</sup> California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data,

<http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/participationdata.asp> (2011年8月31日アクセス) 1996-97年度から2009-10年度までのデータに基づいて筆者が図を作成した。

<sup>74</sup> ハイスクールの学級規模縮小プログラムの申請書の要件項目は、対象学年、対象教科、クラスサイズの上限など6項目を確認している。K-3のプログラムは、学級規模、在籍者数の算出方法、教員の職能開発の提供、プログラム評価のためのデータ収集、学級規模

---

縮小の優先学年の順番など 9 項目の要件を確認している。

<sup>75</sup> California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data, op.cit

<sup>76</sup> California Department of Education Website, Certificated Salaries & Benefits, <http://www.cde.ca.gov/ds/fd/cs/> (2011 年 9 月 2 日アクセス) と California Department of Education Website, Final Participation and Funding Data, Ibid.に基づいて筆者が図を作成した。

## 第4章「学級規模縮小プログラム」の展開期

第4章では「学級規模縮小プログラム」の展開期に焦点をあてて論じていく。本稿において「学級規模縮小プログラム」の展開期とは、1996年7月にK-3の学級規模縮小プログラムがカリフォルニア州教育法典に制定されてから、今日に至るまでの期間を指している。本稿における「学級規模縮小プログラム」とは、序章でも説明してきた通り、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学級規模縮小プログラムのことである。カリフォルニア州教育法典には、①ハイスクールを対象にしたモーガンハート学級規模縮小プログラムと、②K-3の学級規模縮小プログラム、の2つの学級規模縮小プログラムが法制化されており、中でも②K-3の学級規模縮小プログラムは、教員の職能開発を付随させて「学級規模縮小プログラム」の法制化を実現している。

そこで本章では、K-3の学級規模縮小プログラムに焦点をあてて「学級規模縮小プログラム」の展開期を探求していくこととする。第1節では、K-3の学級規模縮小プログラムの法制化後にハイスクールの学級規模縮小プログラムがどのように制度的な変容を遂げたか明らかにする。第2節から第4節までは、「学級規模縮小プログラム」を法制化して実践しているK-3の学級規模縮小プログラムに焦点をあてて、その制度的変容（第2節）とプログラムの実践（第3節、第4節）について分析していく。

### 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

本節では、ハイスクールの学級規模縮小に関する法律の改正法案に着目して、学級規模縮小プログラムの制度的変容を明らかにしていく。具体的には、まず、モーガンハート学級規模縮小プログラムの法改正を分析し、法改正の主旨を明確にする。次に1989年制定当時の制度と20年後の制度を比較分析しながら、制度がどのように変容したのか、なぜ変容したのか、探求していく。そして、モーガンハート学級規模縮小プログラムが、どのように実施され、評価されたのか、州教育省が示した調査結果に基づきながら、プログラムの変容を考察する。

分析に用いる資料は、州議会の法案 (Bill text)・州議会の審議ダイジェスト (Legislative Counsel's digest)・法案の分析 (Analyses)・法案の投票状況 (Vote)・法案の現状と沿革 (Bill status and history)<sup>1</sup>、各委員会の議事要旨<sup>2</sup>、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<sup>3</sup>、新聞記事、州教育省が提示している学級規模縮小プログラムガイド、州教育省が公表したモーガンハート学級規模縮小プログラムの調査結果の報告書である。

## 1. 対象学年・対象教科の焦点化 —1998年法改正—

カリフォルニア州上院議員のジャック・オCONNELL (Jack O'Connell) は、1997年から1998年にかけてハイスクールの学級規模縮小に関する改正法案 (SB12) を州議会に提示していた。その中で1998年6月4日には、モーガンハート学級規模縮小プログラムの対象教科を焦点化することが下院議会において要求された<sup>4</sup>。具体的には、①同プログラムの対象教科を卒業要件に見合う教科、中でも英語と数学を教えるための教科に限定することと、②1クラスにつき正規の教員を1人配置して、そのクラスの生徒数を平均して20人以下にすること、が提案された<sup>5</sup>。カリフォルニア州議会の報告によれば、236学区の500校が第9-12学年を対象とした学級規模縮小プログラムを実施しており、そのうち約75%のハイスクールが主要教科のうち1教科に限定して学級規模縮小を実施している<sup>6</sup>。さらにそのうち約75%のクラスが、第9学年の英語のクラスサイズを縮小していた<sup>7</sup>。下院議会は、学区の実態調査の結果に基づいて、モーガンハート学級規模縮小プログラムの対象教科の限定について改正を求めたのである。

またこの提案について、ジャック・オCONNELLは、1998年6月4日に上院予算委員会宛に出した要望書の中で、次のように述べている<sup>8</sup>。

上院予算委員会各位

1998年6月4日

上院議員 ジャック・オCONNELL

私が(1996年に)法律を制定しようと提案したK-3の学級規模縮小プログラムは、大成功であった。州議員と州知事によってこの法制化が成し遂げられたことにより、小学校の児童の保護者と教員から賞賛を受けている。しかしながら、学級規模縮小の利点が欠如している上級学年においては、保護者・教員・児童生徒が欲求不満状態に陥っている。

カリフォルニア州全域において、高等教育機関に入学した学生の半数以上が、数学と英語の再教育を必要としている。1989年に成立した現行のモーガンハート学級規模縮小プログラムの構築に我々の限られた教育予算を集めることによって、我々は最も重要な学問のニーズを強調して、短期大学と大学において貴重な資源を流出することを減らしている。私はSB12の中で、ハイスクールにおける英語と数学のすべてのクラスにおいて20人を超えないようにクラスサイズを縮小することを要求する。

昨年、私はハイスクールについて上院教育委員会の公聴会を4回開催した。これらの公聴会において、学者たちが上級学年の学級規模縮小を圧倒的に支持していることを絶えず耳にしてきた。

このようにジャック・オコンネルは、ハイスクール卒業後、高等教育機関に入学した学生の半数以上が、数学と英語の再教育を必要としていることを懸念し、ハイスクールでの英語と数学に力を入れることを求めたのである。限られた教育予算であるが、ハイスクールから高等教育機関へのスムーズな接続ができるよう、ハイスクールの英語と数学のクラスサイズを縮小することが求められた<sup>9</sup>。また1996年にK-3の学級規模縮小プログラムを法制化させ、プログラムを成功させた自らの経験に基づきながら、上級学年についても更なる学級規模縮小プログラムの進展を成し遂げようとしたのである。

下院教育委員会は1998年7月1日にこの改正案(SB12)に関する公聴会を開催し<sup>10</sup>、それを踏まえて7月7日に改正の要求をさらにもう1点加えた。その要求とは、ハイスクールの学級規模縮小プログラムを実施する学区に対して、州が学区に割り当てる生徒1人あたりの配分額を増額させることであった。州議会の報告によれば、ハイスクールの学級規模縮小プログラムを実施するには、平均して生徒1人あたり160ドルの資金が必要であるにもかかわらず、1998年時点の配分額は、生徒1人あたり130ドルのみであった。このような配分額の不足により、一部の学区では、学級規模縮小プログラムを実施するために必要な教員数を確保することができず、同プログラムへの参加を取りやめる事態が生じていた。例えば、アナハイム連合ハイスクール学区(Anaheim Union High School District)は、1989年よりハイスクールの学級規模縮小プログラムに参加していたが、1993年にプログラムの申請を止めている。その理由について、アナハイム連合ハイスクール学区の教育長であるジャン・ビリングズ(Jan Billings)は、「学区が必要とした人数分の新任教員を雇用するための資金は、州の補助金では不十分であった」と述べている<sup>11</sup>。確かに、K-3の学級規模縮小プログラムの下で配分されている資金額と比べてみても、K-3学年は児童1人あたり794ドル(1997-98年度)であるのに対して、ハイスクールは生徒1人あたり130ドル(1997-98年度)であり、配分額が少ないことがわかる。このような資金配分状況を踏まえれば、「学区の75%が1教科に限定して学級規模縮小プログラムを実施していた」というのは、積極的理由ではなく、1つの教科のみでしか実施できない財政状況にあったという消極的な理由だとも考えられる。

この状況を改善するために、下院教育委員会は、生徒1人あたり160ドルの資金を配分できるよう、学級規模縮小の対象学年と対象教科を限定して、資金配分を焦点化させようと財政面からも工夫を凝らすことを提案した。1998年8月10日に開かれた下院議会では、審議の末、先に述べた学級規模縮小資金の配分額については、生徒1人あたり160ドルまで引き上げることはできなかったが、生徒1人あたり5ドル上乗せした135ドルという改正案を提示するに至ったのである。

最終的な改正案は、以下の通りである。

- (i) 対象学年は、第9-12学年すべてとするのではなく、第9学年のみに焦点をあてる。
- (ii) 対象教科は、第9学年の1または2教科のみに限定する。
- (iii) 対象教科の選定は、1教科のみ申請する場合は第9学年の英語、2教科申請する場合は第9学年の英語とハイスクールの卒業要件となっている第9学年の数学・理科・社会の中から1教科選択する。
- (iv) 学級規模縮小資金の配分額は、在籍する生徒1人あたり135ドルとする。
- (v) 1クラスあたりの生徒数は平均して20人以下と規定するが、どのクラスも22人を超えてはいけない。

この改正案(SB12)は、1998年8月11日に下院議会において77対0で可決し、同日中に上院議会からも30対3で合意を得て可決した<sup>12</sup>。その後、8月21日にカリフォルニア州知事は改正案(SB12)を承認して、モーガンハート学級規模縮小プログラムを改正した(1998年制定法第334章、カリフォルニア州教育法パート28の第6.8章の一部を改正)。

以上のように、1997年から1998年にかけて州議会で審議された改正案は、ハイスクールの学級規模縮小プログラムの対象教科と対象学年を限定して、学区・学校現場が最優先とした第9学年の英語クラスの縮小を実施するために、ハイスクールの学級規模縮小資金を集中させて、学区に配分しようとしたのである。

## 2. ハイスクールの学級規模縮小プログラムの変容

本項では、1989年に制定された旧プログラムと、1998年に改正された新プログラムを比較しながら、プログラムの構成要素の変容を探っていく。

1989年制定法の下で実施されていたモーガンハート学級規模縮小プログラムは、第9-12学年を対象としていたが、1998年の法改正により、同プログラムは第9学年の1教科あるいは2教科のクラスサイズを縮小するプログラムへと変更された(表4-1参照)。対



象教科は、1989年の旧プログラムでは、ハイスクールの卒業要件になる英語、数学、理科、社会の中から自由に選択することを可能にしていたが、改正後の新プログラムでは、第9学年の英語を縮小することが優先となり、英語以外にもう1教科縮小する場合は、英語に加えて卒業要件に見合う第9学年の数学、理科、社会の中から1教科選択できる仕組みへと改まった。クラスの縮小人数に関する規定は、1クラスあたり正規の教員1人につき平均20人以下にするという規定から、プログラムに参加するすべてのクラスの平均人数が正規の教員1人につき20人以下にし、なおかつ、1クラスあたり22人を超えてはならないという規定へと改正された。

表 4-1. モーガンハート学級規模縮小プログラム 新旧比較表

	1989年制定 旧プログラム <sup>13</sup>	1998年改正後 新プログラム
対象学年	第9学年から第12学年	第9学年(*)
対象教科	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハイスクールの卒業要件になる英語、数学、理科、社会の中から選択できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第9学年の1教科、あるいは2教科。</li> <li>1教科のみ申請する場合は、第9学年の英語。2教科申請する場合は、第9学年の英語と、ハイスクールの卒業要件となる第9学年の数学、理科、社会の中から1教科選択できる。</li> </ul>
生徒数	<ul style="list-style-type: none"> <li>1クラスあたり正規の教員免許を有する教員は1人、生徒数は平均して20人より少ない人数にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プログラムに参加している全クラスの平均人数は、正規の教員1人につき生徒20人を超えてはならない、また参加しているどのクラスにおいても1クラスあたりの生徒数が22人を超えてはならない。</li> </ul>
範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>プログラムへの参加は、学区の任意事項である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>プログラムへの参加は、学区の任意事項である。</li> <li>プログラムに参加するクラスは学校が認定するものとして、すべてのクラ</li> </ul>

		スに課されるものではない。
参加できない機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 郡の教育委員会</li> <li>・ 郡の学校長</li> </ul>	
申請書における在籍者数の計算	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ フルタイムで特別支援学級に在籍する生徒数は、在籍者数から除いて計算する。</li> <li>・ カリフォルニア州教育法第 7 章パート 24 の 4 項に準じて資金を受け取れる小規模校に在籍する生徒数は、在籍者数から除いて計算する。</li> </ul>	

(表：カリフォルニア州教育法、モーガンハートプログラムの申請書に基づいて筆者が作成。)

このようなプログラムの変容は、先にも述べたとおり、実態に即した変容であると州議会は捉えている。1989 年に初めて学級規模縮小プログラムが法制化された当初は、ハイスクールの卒業要件となる第 9-12 学年の英語、数学、理科、社会の中から、学区・学校は縮小する学年と教科を選択することができた。縮小の対象を自由に選択させた結果を踏まえて、州議会は、最も多くの学校が縮小を選択していた第 9 学年の英語に絞って、限られた教育予算をモーガンハート学級規模縮小プログラムに割り当てたのである。

対象学年から外されてしまった第 10-12 学年については、法改正前である 1997-98 年度時点において、第 10-12 学年の学級規模縮小プログラムを実施していたクラスに限り、例外規定を適用することになった。1997-98 年度に第 10-12 学年を対象として学級規模縮小プログラムに参加していた学区のうち、1998-99 年度も継続的に縮小の実施を希望した学区のみ、例外措置を認め、同プログラムに準じて資金配分がなされることになった。第 10-12 学年については、法改正後に学区が申請を止めた時点で、例外規定の適用は終了し、その後は第 10-12 学年のプログラムに申請することはできない規定になっている。

プログラムへの参加は、法改正前と変わらず、学区の任意事項であり、参加することを希望した学区は、カリフォルニア州教育省へ参加申請書を提出しなければならない。カリフォルニア州議会は、1 クラスあたりの生徒の上限人数を一律 20 人に縮小することは、非実用的であると考えており、各学区にハイスクールのクラスサイズ縮小を実施する選択権を与えている。学級規模縮小プログラムの対象となる学年と教科、1 クラスあたりの生徒数の基準などはプログラムの中で規定し、この規定に則ってカリフォルニア州教育省は、モーガンハート学級規模縮小プログラムの申請書を公表する仕組みになっている。プログラムに参加することを希望する学区は、申請書の要件を満たさなければならない。要件を

満たした申請書をカリフォルニア州教育省に提出した学区は、次会計年度の予算に応じて、クラスサイズ縮小のための資金をカリフォルニア州から受け取ることができる。

2008-09年度の申請書は、資金を受け取るための要件として、以下の6項目を学区に課している<sup>14</sup>。

- ① 学級規模縮小プログラムに参加するために示された第9学年の1教科あるいは2教科は、カリフォルニア州教育法の中で規定された卒業要件とされる教科であり、そのうち1つは第9学年の英語とする。
- ② 郡の教育委員会あるいは郡の教育長は、このプログラムに参加することはできない。
- ③ プログラムに参加する学校の対象クラス数は、すべてこの申請書の中で報告している。参加するクラスは、有資格教員1人につき20人を超えない生徒数であり、全クラスにおいて1クラスあたり22人を超えていない。
- ④ 申請書で報告した在籍生徒数は、フルタイムで特殊学級に在籍して特殊教育を受けている生徒数を含んでいない。
- ⑤ カリフォルニア州教育法第7章パート24の4項に準じて資金を受け取ることができる小規模校に在籍する生徒数は、申請書の在籍者数から除いている。
- ⑥ このプログラムの実施は、プログラムに参加していない教科における既存の学級規模に不利益な影響を与えてはならない。

申請書の要件の中で規定された具体的な教科やクラスサイズの基準は、プログラムの変容に合わせて変化しているが、申請書の要件の項目自体は、学級規模縮小プログラムが成立した1989年以降、変化していない。申請書の要件項目は、クラスサイズを縮小する対象学年、対象教科、クラスの上限人数、申請書を提出できる教育機関、在籍者数の算出方法などハイスクールのクラスサイズを縮小するための枠組みを規定するものであった。

### 3. ハイスクールの学級規模縮小プログラムの実践に見られた変化

カリフォルニア州教育省は、ハイスクールを対象としたモーガンハート学級規模縮小プログラムの調査結果を分析した報告書を2007年に公表した<sup>15</sup>。同報告書の中では、モーガンハート学級規模縮小プログラムの1996-97年度の調査結果（1997年に質問紙調査を実施）と2006-07年度の調査結果（2006年に質問紙調査を実施）を比較しながら、学級規

模縮小の実施状況とプログラムの評価を示している<sup>16</sup>。この調査時期は、1989年にモーガンハート学級規模縮小プログラムが制定されてから、約10年後の1997年とそのまた約10年後の2006年に調査されたものである。この報告書の中で比較した2つの時期の調査は、1998年の改正前のデータと改正後のデータであるので、対象学年、対象教科などが異なってくる点に注意しなければならない。以下、モーガンハート学級規模縮小プログラムの実施結果について、プログラムの実施状況、参加学区の意識調査の結果、教員の職能開発に焦点をあてた調査結果、の3つの側面から分析していく。

#### (1) プログラムの実施状況の変化

まず、モーガンハート学級規模縮小プログラムの実施状況（1999年から2006年まで）に注目してみる（表4-2参照）。第9学年の学級規模縮小プログラムに参加している学区数は、1999-00年度は324学区、2000-01年度は305学区、2001-02年度は340学区というように参加学区数に増減があり、安定した参加数を維持しているというわけではない。2000年時点のカリフォルニア州には、高等学校区が92学区、統合学区が326学区存在しており<sup>17</sup>、9-12学年を対象として管轄しているそれら学区の合計は418学区である。2000-01年度には、この418学区のうち305学区（73%）が、第9学年の学級規模縮小プログラムに参加したということである。

第10-12学年の参加学区数が年々減少しているのは、前節で述べたように、1998年の法改正により、モーガンハート学級規模縮小プログラムの対象学年は第9学年に限定されたことによる。法改正前である1997-98年度時点において、第10-12学年を対象として学級規模縮小プログラムに参加していた学区に限り、法改正後も同学年のプログラムに継続して参加することができるが、一度プログラムへの参加を止めると、それ以降は、第10-12学年のプログラムへの再参加は認められていない。それゆえ、第10-12学年の参加学区数は、1999-00年度以降、横ばいあるいは減少している。

また生徒1人あたりの配分額は、1999-00年度には165ドルであり、その後、年々上昇し、2005-06年度には生徒1人あたり192ドルになっている。1998年に州議会において生徒1人あたり160ドルまで引き上げることが要求され、その金額に達することはでき、その後も金額は上昇している。ただし、金額が上昇しているとは言え、プログラムが創設された1989年当初の州議会は、生徒1人あたり250ドル配分することを想定していたので（第2章第4節）、その想定額と比べると依然少ない金額なのである。

地方紙であるロサンゼルスタイムズによれば、2006-07年度にサンタアナ学区は、英語と数学の401クラスの縮小を実施しようとしていたが、401クラスのうち55クラスは、資金不足により縮小することができなかったことを明らかにしている<sup>18</sup>。周知の通り、カリフォルニア州には2つの学級規模縮小プログラムがあり、2006-07年度におけるそれら2つのプログラムの児童生徒1人あたりの配分額を見てみると、K-3学年は児童1人あたり1,024ドルに対して、第9学年は生徒1人あたり204ドルの財政支援であり、ハイスクールの学級規模縮小プログラムへの予算配分が少ないことがわかる。

表4-2. モーガンハート学級規模縮小プログラムの実施状況<sup>19</sup>

	99-00年度	00-01年度	01-02年度	02-03年度	03-04年度	04-05年度	05-06年度
第9学年							
学区数	324	305	340	323	245	241	259
学校数	799	760	896	858	713	736	891
生徒数	497,493	569,712	569,451	540,590	412,147	428,678	449,759
配分資金（ドル）	82,086,345	96,851,023	100,972,827	97,306,200	75,105,454	79,269,800	86,353,728
1人あたり（ドル）*	165	170	177	180	182	185	192
第10, 11, 12学年							
学区数	33	28	27	27	16	16	15
学校数	171	162	136	157	130	146	143
配分資金（ドル）	6,842,778	6,734,720	5,747,217	6,578,341	5,616,214	5,604,702	5,579,467
総額（ドル）	88,929,123	103,585,743	106,720,044	103,884,541	80,721,668	84,874,502	91,933,195

\*生徒1人あたりの配分額

（モーガンハート学級規模縮小プログラムの報告書に基づき筆者が加筆作成）

## （2）プログラムに参加した学区の意識調査の結果

次に、プログラムを実施した学区に対する2つの調査結果に注目する。1つ目に示す表は、学級規模縮小プログラム実施の影響を項目ごとに尋ね、「大いに影響がある=5」から「全く影響がない=1」まで5段階で回答を求めたものである（表4-3参照）<sup>20</sup>。表4-3

に示した結果は、改善に「大いに影響を与えた」という「5」、あるいは「影響を与えた」という「4」と回答した学区の割合の合計を示したものである。

本項の冒頭で「モーガンハート学級規模縮小プログラムの調査結果を分析した報告書」の概要を示した際に付言した通り、1996-97年度時点においては、第9-12学年を対象とされていたプログラムであったのに対して、2006-07年度時点においては、対象学年が限定され第9学年のみのプログラムになっている。2つの調査時期では、プログラムの対象学年と対象教科が異なるので、単純に両年度を比較することはできないが、第9学年のみを対象としていた2006-07年度よりも、第9-12学年までを対象としていた1996-97年度の方が、ほぼすべての項目において「影響を与えた」と回答した学区の割合は数ポイント高い。プログラムの初期であり、なおかつ、プログラムの対象学年が焦点化される前の調査の方が、「学級規模縮小プログラム実施の影響である」と受け止めやすい傾向にあったことがわかる。中でも、唯一、その差が10ポイント以上高い割合を示した項目は、「教員の士気」の向上であり、1996-97年度の調査において8割を超える多くの学区が、学級規模縮小プログラムの影響によって改善したと認識していた。さらに、ここで注目に値すべきことは、どちらの調査年度においても、学区が回答した改善点の割合の順位に大きな変化はなく、学区が回答した上位3項目は、両年度ともに、1位「教員の士気が改善された（85.6%、71.9%）」、2位「保護者の満足感が改善された（71.2%、69.7%）」、3位「生徒の士気が改善された（66.3%、64.1%）」であったことである。

教員・保護者・生徒の士気の向上に次いで、回答が多かった項目は、「カリフォルニア州のハイスクール卒業試験（California High School Exit Examination, CAHSEE）の合格者の割合が上昇した」ことである。おおよそ半数の学区が、学級規模縮小プログラム実施の影響であると回答している。またそれ以外の「テストの成績」や「生徒の学業成績」が改善されたと回答した学区も、半数程度の割合を示している。

「出席の改善（37.5%、36.1%）」、「中退率の改善（34.6%、29.2%）」、「ドラッグ・アルコール使用者の減少（14.1%）」、「生徒による暴力の減少（22.6%）」の項目は、学級規模縮小プログラムの実施によって影響を受けたと回答した学区の割合は、他の項目ほど高くはないが、2～3割の学区が「学級規模縮小プログラムの影響を受けた改善点である」と回答している。

表 4-3. ハイスクールの学級規模縮小プログラムの実施によって影響を受けた改善点<sup>21</sup>

	1996-97 年度	2006-07 年度
教員の士気が改善された	85.60%	71.90%
保護者の満足感が改善された	71.20%	69.70%
生徒の士気が改善された	66.30%	64.10%
CAHSEE スコアが改善された	N/A	50.10%
テストのスコアが改善された	48.10%	47.10%
生徒の学業成績が改善された	47.10%	49.40%
必須科目 (a-g) への参加者が増えた	45.20%	34.10%
出席が改善された	37.50%	36.10%
中退率が改善された	34.60%	29.20%
遅刻者が減った	27.90%	20.40%
ドラッグ・アルコール使用者が減った	N/A	14.10%
生徒の暴力が減った	N/A	22.60%

(データが収集されなかった項目は「N/A」と記す。)

(モーガンハート学級規模縮小プログラムの報告書 p.14 に基づく)

2つ目に示す次の表 4-4 は、各学区が回答した学級規模縮小プログラムによって得られた利点である(表 4-4 参照)。この質問は、学級規模縮小プログラムによって得られた利点について、Yes/No の二択形式で学区から回答を得たものであり、利点を得られた(Yes)と回答した学区の割合の合計を示している。学級規模縮小プログラムの利点として回答した項目を見てみると、「個々の生徒への注目が増えた(97.71%)」、「生徒が授業に参加する機会が増えた(96.47%)」、「生徒の学業成績が伸びた(93.98%)」、「教員は生徒が提出した宿題に対してより多くより早いフィードバックをすることができるようになった(93.02%)」、「学級活動の時間を増やすことができた(92.86%)」、「教室内で規律に費や

す時間が減った (92.77%)」、という6項目について、9割以上の学区が学級規模縮小プログラムによって得られた利点である、と回答したことがわかる。

表 4-4. 学区が回答した学級規模縮小プログラムによって得られた利点 (2006-07 年度) <sup>22</sup>

	YES と回答した学区の割合
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%
学問的な学業成績が伸びた	93.98%
より個別的なフィードバックができた	93.02%
クラスの時間をより多く作れた	92.86%
教室で規律に費やす時間が減った	92.77%
CAHSEE を通過する割合が増えた	83.54%
より多くの生徒が就職した	72.94%

(モーガンハート学級規模縮小プログラムの報告書 p.20 に基づく)

以上、2つの表(表 4-3、表 4-4) が示した学区の意識調査の結果を踏まえれば、ハイスクールを対象とした学級規模縮小プログラムの実施は、教員をはじめとする教育関係者の士気を高めることに繋がるプログラムであると、学区から肯定的に受け止められていたことがわかる。第2章第1節で論じたように、1980年代のカリフォルニア州では、ハイスクールの中退学、ドラッグ、生徒の規律の欠如などの問題が社会的に認識されていた。そのような社会的背景がある中で求められた学級規模縮小は、プログラムを導入してから10年、20年経過した調査においても、「学級規模縮小プログラムの実施によって教員・保護者・生徒の士気が改善された」、「生徒の学業成績が改善された」、「教室で規律に費やす時間が減った」と回答する学区の割合が高かった。生徒の中退率や規律の問題に直接影響を与えたか、という質問に対しては、影響を与えたと回答した学区の割合は低かったが、「生徒の授業への参加が増えた」、「規律に費やす時間が減った」、「個々の生徒への注目が増えた」ことなど、教員が生徒に向き合いやすい教育環境が整備されたことや、教員の士気を



高めたことが意識調査から読み取れる。

### (3) 学区が自主的に取り組んだ教員の職能開発

モーガンハート学級規模縮小プログラムを実施するための申請書の要件には、教員の職能開発の提供が義務付けられていない。しかしながら、カリフォルニア州教育省が示したモーガンハート学級規模縮小プログラムの報告書によれば、アンケート調査に回答した学区のうち半分以上の学区が、縮小したクラスを指導することに関連した教員の職能開発を提供していた<sup>23</sup>。モーガンハート学級規模縮小プログラムが法制化されてから約20年経過した2006-07年度の調査では、各学区は、更なる教員の職能開発の提供、少人数グループの教授方法の開発などを要求していたのである。

1996-97年度の調査結果によれば、学区が提供した教員の職能開発の項目は、「対話方式の指導実践」、「少人数グループの指導実践」、「コーチングあるいはメンタリングの機会」、「ティームティーチング」の4つの項目を強調して実施していた。その中でも「対話方式の指導実践」と、「少人数グループの指導実践」に関する教員の職能開発は、70%近い学区が提供していると回答した<sup>24</sup>。

一方、2006-07年度には、学区が提供した教員の職能開発の項目が4項目から6項目へと増加した。回答した学区の59%が「少人数グループの指導実践」に関する職能開発を実施しており、回答した学区の52%が「コーチングあるいはメンタリングの機会」に関する教員の職能開発を提供していた<sup>25</sup>。2006-07年度の調査によれば、「ティームティーチング」に関する教員の職能開発を提供する学区はなくなり、一方で1997年には実施されていなかった「個別化指導法 (Differentiated Instruction)」、「カリフォルニア州のハイスクール卒業試験 (CAHSEE) の準備」、「個々の大学進学準備 (AVID) のトレーニング」に関する教員の職能開発を実施する学区が増えた。中でも「個別化指導法」に関する教員の職能開発を実施したと回答した学区は61%であり、2006-07年度時点で実施した学区の割合が最も高い項目であった。

カリフォルニア州教育省の教育プログラムのコンサルタントであるジェリー・ウィンスロープ (Jerry Winthrop) は、「モーガンハート学級規模縮小プログラムが制定された当初、学区はどのような教員の職能開発を提供して良いのかわからず模索していた。1996-97年度と2006-07年度を比較すると、この10年間で学級規模縮小に関する教員の職能開発の項目は倍の数へと増加し、重要な項目が提供されるようになった」と述べている<sup>26</sup>。

このように各学区は、少人数クラスに関する職能開発を模索しながらも自主的に職能開発を提供しており、その中身は実態に応じて年々変容している。1996-97年度と2006-07年度の調査に共通して実施されていた「対話方式の指導実践」、「少人数グループの指導実践」、「コーチングの機会」という職能開発は、少人数クラスに応じた指導実践に必要な教員の職能開発の項目なのではないかと考えられる。

## 第2節 K-3の学級規模縮小プログラムの制度的変容

カリフォルニア州議会は、1996年7月にK-3の学級規模縮小プログラムとそれに関連して学級規模縮小設備資金プログラムを法制化した。これらの規定に基づいて学校現場では、1996-97年度の新学期に合わせて学級規模縮小プログラムが実施され始めた。本節では、K-3の学級規模縮小に関する法律制定後に求められた同法に関する改正法案に着目して、学級規模縮小プログラムの制度的変容を明らかにしていく。

学級規模縮小プログラムの変容を分析するには、州議会の法案 (Bill text)・州議会の審議ダイジェスト (Legislative Counsel's digest)・法案の分析 (Analyses)・法案の投票状況 (Vote)・法案の現状と沿革 (Bill status and history)<sup>27</sup>、各委員会の議事要旨<sup>28</sup>、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<sup>29</sup>、新聞記事、州教育省が提示している学級規模縮小プログラムガイドを資料として用いる。

### 1. 学級規模縮小設備資金の弾力的運用 —1996年法改正—

1996年7月15日にカリフォルニア州議会は、K-3の学級規模縮小に関して2つのプログラムをカリフォルニア州教育法典に制定した。1つは学級規模縮小プログラム (SB1777/1996年チャプター163) であり、就学前教育から第3学年までの学級規模を縮小するために1996-97年度の提案98基金の一般財源から7億7,100万ドルを配分させた。もう1つは、学級規模縮小設備資金プログラム (SB1789/1996年チャプター164) であり、これは学級規模縮小プログラムを実施することに関連した設備資金として提案98基金の一般財源から2億ドルを一回限り提供するものであった。

1996-97年度の新学期が始まる直前に成立した学級規模縮小プログラムと学級規模縮小設備資金プログラムは、1996年8月5日に学級規模縮小の規定の明確化を求めた改正案が提示された。同改正案は、実際にプログラムを運用しようとする中で浮上してきた問題点を改善するために提案されたものであると考えられる。

8月5日に下院議会において提示された改正案の概要は、以下の通りである<sup>30</sup>。

- (i) 学級規模縮小設備資金は、教室の増設を目的として使うことのみ許可されていたが、今後は、学級規模縮小に関連したどの設備関連費用に用いても良いことを明確にする。
- (ii) 学級規模縮小資金 (あるいは学級規模縮小設備資金) を受け取った学区が、学級規模縮小プログラムの要件を満たさなかった場合 (20人より少ない学級規模にしていなかった場合等) は、要件を満たしていないクラスに対して配分された資金を没収するこ

とを明確にする。

- (iii) 資金を受け取ったクラスは、1 クラスあたりの児童数を 20 人以下にし続けなければならないことを明確にする。

1 点目に示されているように、改正前の法律では、学級規模縮小に伴い新設された教室を提供するためだけに学級規模縮小設備資金を用いることになっていたが、この改正案では、学級規模縮小に関連した設備に関するすべてのことに資金を用いて良い規定に改めるよう要求している。また改正前の学級規模縮小プログラム (SB1777) は、学級規模縮小資金を受け取った学区において、プログラムの要件を満たしていないクラスが存在した場合、罰則として学区が受け取った「すべての学級規模縮小資金」を州に返金する規定になっていた。この点については、すべての資金を州に返金するのではなく、要件を満たしていないクラスに対して配分された資金のみ返金する規定へと修正することが求められたのである。

この改正案に基づいて各委員会で検討がなされ、上記の改正事項に加えて、「学級規模縮小プログラムのすべての要件を満たせば、チャータースクールについても学級規模縮小資金を受け取ることができる」ことや、「学級規模縮小設備資金の増額」についてなど改正案が提示された。改正案は 8 月 31 日に下院議会において全会一致で可決し<sup>31</sup>、同日中に上院議会においても全会一致で可決した<sup>32</sup>。その後、9 月 19 日改正法案は法制化され、カリフォルニア州教育法典第 6.10 章「学級規模縮小プログラム (第 52122 条、52123 条、52124 条を改正して、52121.5 条、52122.5 条を付け加える)」と第 23 章「学級規模縮小設備資金プログラム (第 17770、17775、17776 条を改正し、第 17775.5 条を付け加える)」とこれらの関連する規定を改正している。

第 52121.5 条	チャータースクールの参加資格
第 52122.5 条	学級規模縮小資金と受け取る権限
第 17775.5 条	ティーチングステーション配置のための学級規模縮小設備費の増額

## 2. 小規模学区への規定の柔軟化 —2000 年法改正—

下院議員であるバージニア・ストロームマーティン (Virginia Strom-Martin) は、2000 年 1 月 3 日に K-3 の学級規模縮小プログラムを改正する提案 (2000 年、AB1608) を下院議会へ提出した<sup>33</sup>。この改正案は、小規模学区が学級規模縮小プログラムに参加しやす

くなるよう、小規模学区に対する規定の柔軟化を求めたものである<sup>34</sup>。

改正前の学級規模縮小プログラムは、1クラスあたり正規の教員免許を有する教員1人につき、児童20人へと縮小したK-3学年のクラスに対して資金を配分しており、年間を通じた平均児童数の割合が、1クラスにつき20対1であれば資金を受け取ることが可能であった。改正前の法律では、年間を通じた1クラスあたりの平均人数による算出が認められていたものの、他のクラスとの平均人数による算出は認められていなかった。

小規模学区の場合、20人を超えるクラスがあっても、2クラスに分割するほどの児童数ではないことを理由に、学級規模縮小プログラムに参加しないという状況が生じていた<sup>35</sup>。カリフォルニア州議会法制調査局（California Legislative Analyst's Office）の報告によれば、初年度（1996-97年度）に学級規模縮小プログラムを実施しなかった学区の大半は小規模学区であったという<sup>36</sup>。このような状況を踏まえて、小規模学区には特別措置を設けて、通常とは異なる算出方法で平均学級規模を計算するよう提案したのである。

この規定が対象とする小規模学区とは、K-3学年の児童を受け持つ学校が、学区内に1校しか存在しない学区のことを指しているが、学級規模縮小プログラムに参加するクラスが1学年につき2クラス以下である学校や、児童対教員比率を20対1に縮小できないことを公開宣言している学校に対しても同様の特例を認めることとした<sup>37</sup>。特例に該当する小規模学区には、学級規模縮小プログラムに参加している全学年の全てのクラスにおける児童数の合計をそのクラス数で割ることによって、他のクラスとの平均人数による学級規模の算出を認めたのである<sup>38</sup>。つまり、通常とは異なる平均学級規模の算出方法を用いることによって、小規模学区に対しても州の財政支援が行き届くよう、規定を柔軟化させて対応していた。

この改正法案（2000年、AB1608）は、2000年1月24日に下院議会において可決した後<sup>39</sup>、上院議会において修正案が提示され、上院修正案は上院議会において可決後、再び下院議会でも可決され<sup>40</sup>、同年9月27日に小規模学区への柔軟化について改正法案が制定された（カリフォルニア州教育法典第52122条、第52123条を改正）<sup>41</sup>。

### 3. 学級規模縮小人数の規定に関する規制緩和 —2004年法改正・2008年法改正—

#### (1) 2004年法改正

共和党のアーノルド・シュワルツェネッガー州知事（Arnold Schwarzenegger）は、2004年9月29日に学級規模縮小プログラムの改正法案（SB311）を承認し、翌日30日にはこ

の改正法案に基づく学級規模縮小の人数に関する規定の修正が施された（カリフォルニア州教育法典第 6.10 章第 52124 条）。カリフォルニア州教育法典に加わった新たな規定は、以下の通りである。

教育法典第 52124(e)<sup>42</sup>

第 52124.5 節に準じて決定した年間在籍児童数が、以下の人数の場合、資金の一部を差し引いて学級規模縮小資金を学区に配分する。

- ・ 1 クラスあたりの児童数が 20.5 人以上 21.0 人未満の場合、資金の 20% 差し引かれる。
- ・ 1 クラスあたりの児童数が 21.0 人以上 21.5 人未満の場合、資金の 40% 差し引かれる。
- ・ 1 クラスあたりの児童数が 21.5 人以上 21.9 人未満の場合、資金の 80% 差し引かれる。
- ・ 1 クラスあたりの児童数が 21.9 人以上の場合、資金を受けることはできない。

学級規模縮小プログラムの改正法案（SB311）は、2004 年 1 月 29 日に上院議員であるバイロン・シャー（Byron Sher）が提案したものである<sup>43</sup>。改正前の法律では、1 クラスあたり平均して 20.44 人を越えたクラスは、学級規模縮小資金を受け取ることができなかったが、改正案では、20.44 人を越えたクラスに対しても 21.9 人未満のクラスには、州の学級規模縮小資金の一部を学区に配分するよう提案したのである<sup>44</sup>。バイロン・シャーは、これに類似した改正案（SB556 等）を 2003 年にも提案しており、学級規模縮小の上限人数を引き上げようと提案していた。

地方紙であるオークランドトリビューンは、「州は学区を通じて学級規模縮小資金を学校に配分しているが、学校はこの追加の補助金では学級規模縮小に伴う経費を賄いきれていない」ことを指摘している<sup>45</sup>。またバイロン・シャーは、「半数以上の学区が、お金を貯めるために、学級規模縮小プログラムの実施を一部の学年に限定するか、それとも学級規模縮小プログラムの実施を取りやめるか、熟慮している状況にある」ことを言及している<sup>46</sup>。またロサンゼルスタイムズは、人数に関する規制を緩和して州の補助金を学区に配分しなければ、多くの学区が財源不足により、学級規模縮小プログラムの実施を継続できない状況にあることを指摘している<sup>47</sup>。例えば、オンレジカウンティのキャピストラーノ統合学区の教育長は、「州の学級規模縮小プログラムの規制が緩和されなければ、我々の学区は学級規模縮小を徐々に実施できなくなる」と述べているという<sup>48</sup>。

これらの指摘に見られるように、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、州が

学区に対して補助金を配分する仕組みであるが、州からの補助金が十分ではない場合、学級規模縮小プログラムに伴う経費を賄いきれず、プログラムを継続的に実施できない状況に陥る。とくにカリフォルニア州の場合、第2章第3節で明らかにしたように、教育費に関する学区の自主財源が少ないため、学区が学級規模縮小資金を補填できるだけの財政力があるわけではない。多くの学区が財源不足により、学級規模縮小プログラムを継続的に実施できないのであれば、それは州の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の限界かもしれない。

このような状況を踏まえて、上院議員であるバイロン・シャーは、学校現場で学級規模縮小プログラムを継続して実施できるようにするために、学級規模縮小の上限人数の規定を緩和させようとした。上限人数の規定を緩和させることによって、学級規模縮小資金を受け取れるクラスの範囲を広げて少しでも多くの補助金を学区に配分しようとしたのである。バイロン・シャーの提案は、たびたび州知事によって拒否されてきたが、改めて2004年8月23日に下院議会で修正された法案を受けて、州知事は同法案を承認した。

先に示した州の教育法典第52124(e)の規定に沿いながら、実際の1クラスあたりの配分額を計算してみると、以下の通りになる（児童1人あたりの配分額が1,071ドル、1クラス20人の場合）<sup>49</sup>。ただし、小規模学区とチャータースクールの場合は、前述したように、「小規模学区への柔軟な対応」に従って、平均学級規模を算出して資金配分を行う<sup>50</sup>。

- ・ 20.44人以下の場合、1,071ドル×20人＝21,420ドル（100%の学級規模縮小資金）
- ・ 20.45人から20.94人の場合、17,136ドル（通常の80%分）
- ・ 20.95人から21.44人の場合、12,852ドル（通常の60%分）
- ・ 21.45人から21.84人の場合、4,284ドル（通常の20%分）
- ・ 21.85人以上の場合、資金は全額受けられない。

## （2）2008年法改正

2004年に改正された学級規模縮小の人数の規定に関する規制緩和は、2008年7月1日までの時限立法であったので、2008年1月18日に改めて人数の規定について法案（SB1112）が提出された。上院議員であるジャック・スコット（Jack Scott）は、2004年に改正された現行の学級規模縮小人数の規定に関する規制緩和を、引き続き2014年7月1日まで延長することを求めた。この提案（SB1112）は、2008年9月28日に法制化され、人数に関する規制緩和は2008-09年度から2013-14年度まで延長された<sup>51</sup>。

カリフォルニア州教育法典 52124.3(b)の規定によれば、2008-09 年度から 2013-14 年度までの6年間に限り、2008-09 年度に提出した学級規模縮小プログラムの申請書の中で報告したクラス数を超えない範囲であれば、たとえ1クラスあたり 25 人以上であってもペナルティを課して学級規模縮小資金の一部を学区に配分するよう改めたのである<sup>52</sup>。K-3の学級規模縮小プログラムの資金を100%受け取るためには、1クラスあたり 20.4 人以下にしなければならないことには変わりはないが、2008-09 年度以降、学級規模を拡大せざるを得なかった学区に対しても2008-09年度時点の学級規模縮小プログラムに参加したクラス数を上限として、学級規模縮小資金の一部を学区に配分できるよう改正したのである。

#### 教育法典 52124.3<sup>53</sup>

2008-09 年度、2009-10 年度、2010-11 年度、2011-12 年度、2012-13 年度、2013-14 年度のみ、第 52124.5 に準じて決定した年間平均在籍児童数が、以下の人数の場合、学級規模縮小資金の一部を差し引いて学区に配分する。ただし 2008-09 年度の申請書で報告したクラス数を超えてはいけない。

- ・ 20.5 人以上 21.5 人未満の場合、5%差し引く。(通常の 95%配分)
- ・ 21.5 人以上 22.5 人未満の場合、10%差し引く。(通常の 90%配分)
- ・ 22.5 人以上 23.0 人未満の場合、15%差し引く。(通常の 85%配分)
- ・ 23.0 人以上 25.0 人未満の場合、20%差し引く。(通常の 80%配分)
- ・ 25.0 人以上の場合、30%差し引く。(通常の 70%配分)

#### 4. K-3の学級規模縮小プログラムの変容

前項1. 2. 3. で述べてきたように、1996年に法制化されたK-3の学級規模縮小プログラムは、プログラムが実施される過程においてその運用に合わせて法改正がなされてきた。法改正を経てカリフォルニア州教育法典第 6.10 章の各節（第 52120 節-第 52128.5 節）が規定している K-3 の学級規模縮小プログラムの内容は、以下の通りである<sup>54</sup>。



第 52120 節	学級規模縮小プログラムの制定
第 52121 節 ～52121.5 節	学級規模縮小プログラムへの参加資格を有する機関 チャータースクールの参加資格
第 52122 節 ～52122.8 節	学級規模縮小資金を受け取るための参加申請書、学級規模縮小設備資金、 資金を受け取る権限、学区・学校に課せられる要件
第 52123 節	学級規模縮小プログラムの参加申請書
第 52124 節 ～52124.5 節	学級規模縮小プログラムの実施、優先学年、在籍児童数の平均人数 学級規模縮小資金の一部差引、学級規模縮小プログラムの監査
第 52125 節	申請書の開発などプログラムの実施に向けて緊急の規定
第 52126 節	学区への配分資金の額
第 52127 節	学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発
第 52128 節	学級規模縮小プログラムのための評価

上記に挙げたカリフォルニア州教育法典に規定された学級規模縮小プログラムに基づいて、カリフォルニア州教育省は毎年『プログラムガイド』を提示している。2012-13 年度のプログラムガイドは、重要な要素として 14 項目示している（表 4-6 参照）。まずは、その 14 項目を提示し、その上で、（1）プログラムの構成要素、（2）申請方式、（3）教員の職能開発の 3 点からプログラムの変容を検討していく。

#### （1）プログラムの構成要素

まずは、2012-13 年度にカリフォルニア州教育省が提示した『プログラムガイド』の中から重要な 14 項目の要素を示すこととする。

表 4-6. K-3 の学級規模縮小プログラムの要素（2012-13 年度プログラムガイド）<sup>55</sup>

K-3 の学級規模縮小プログラムに沿った説明	根拠法
1. K-3 の学級規模縮小プログラムの対象学年は就学前教育と第 1 - 3 学年である。各学校は、カリフォルニア州教育法典第 52124(b) に準ずる優先事項に沿って、これらの学年の中からプログラムを実施する。	EC* 52122(a) EC 52124(b)

<p>2. 学区あるいはチャータースクールは各学校で K-3 の学級規模縮小プログラムを実施するとき以下の学年を優先しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1つの学年で実施する場合、第1学年を優先する。</li> <li>・ 2つの学年で実施する場合、第1学年と第2学年を優先する。</li> <li>・ 3つの学年で実施する場合、第1学年と第2学年、そして就学前教育あるいは第3学年とする。</li> <li>・ 4つの学年で実施する場合、K-3すべての学年で実施する。</li> <li>・ カリフォルニア州教育法典第 52124.3 節に準じて資金を要求するクラスは、優先学年を尊重して学級規模縮小を実施する。</li> <li>・ もし学区が K-3 の学級規模縮小プログラムの優先順位が高い学年において要件を満たさない場合、優先順位の低い学年においても資金を受け取る資格はない。</li> <li>・ 学校が K-3 すべての学年で実施するのではなく、一部の学年で学級規模縮小を実施するとき、ある学校は他の学校と良く検討したうえで、優先学年における学級規模縮小の実施、あるいは小規模学区の柔軟性に適した決定を目的として児童を送り込んだり受け入れたりする。</li> </ul>	<p>EC 52124(b)</p> <p>EC 52124.3</p> <p>CCR** Title 5 15131(a)</p> <p>CCR Title 5 15131(b)</p> <p>EC 52124(b)</p> <p>EC52122(h)</p>
<p>3. 各参加クラスは、オプション1あるいはオプション2のどちらかを選択して資金を受け取る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ オプション1：学区あるいはチャータースクールは、資金提供を求めた学年において、フルタイムで各教室の全児童のために学級規模を縮小させなければならない。教育省は年次予算法あるいは他の制定法が規定した比率で、オプション1のクラスに在籍する児童数に応じて資金を配分する。</li> <li>・ オプション2：学区あるいはチャータースクールは、資金提供を求めた学年において、1日あたりの指導時間の少なくとも半分の時間、各教室の全児童のために学級規模を縮小させなければならない。学区あるいはチャータースクールは、第一にリーディングと算数のために指導時間を充てなければならない。教育省は年次予算法あるいは他の制</li> </ul>	<p>EC 52122(b)</p> <p>EC 52126(a)-(d)</p>

<p>定法が規定した比率で、オプション2のクラスに在籍する児童数に応じて資金配分する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ オプション1はフルタイムの授業日(1日あたりの指導時間の実質的大部分)のためのものであるが、児童対教員比率が20:1より大きくなる限られた時間を許可している。その限られた時間は最低限にしなければならないし、リーディングと算数の指導はこれらの時間の中で実施すべきではない。</li> <li>・ 年間を通じて学校は1クラス20人以下にするために教育委員会へ1年間継続したオプション1の資金を受け取るための要求を提出する。各学年で20人の児童につき1人の正規の教員免許を有するフルタイムの教員を少なくとも1人割り当てる。学区はK-3の学級規模縮小プログラムに十分見合う計画を提出しなければならない。</li> <li>・ オプション2は、リーディングと算数の直接指導する時間を延ばすためにK-3の学級規模縮小プログラムとして算出された主要な教員がいる教室の中でアシストする正規の教員を許可する。</li> <li>・ K-3学年をたった1つの学校で維持している学区あるいはチャータースクールは、プログラムに参加している学年につき2クラスまで平均して上限22人というクラス数を規定し、K-3の学級規模縮小プログラムに参加しているすべてのクラスの平均は1クラス20人を超えてはいけなく、そして運営委員会は平均値にする代替案は実施済みであり、教育上可能な方法で児童対教員比率を20:1にすることはできないと公言している。</li> <li>・ 資金の削減は、1クラスあたり20.44人より多いクラスで有効になる。</li> <li>・ オプション1のみ、学級規模縮小資金を要求したクラスは独立した教室を建設するか、あるいはK-3の学級規模縮小プログラムのためのスペースとして1995-96年時点の学校で児童1人につき少なくとも平均面積を確保した教室に在籍する。</li> </ul>	<p>EC 52122(b)(2)(A)  EC 52122.6-52122.8  CCR Title 5 15130  EC 52122(h)  EC 52124.3(a)  EC 52123(f)</p>
<p>4. 指導プログラムを通じて学級規模の縮小を選択した学区は、より長い</p>	<p>EC 46205,</p>

<p>授業日数を提供するために指導時間を計算する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1996年7月1日より前に EC46205 節の下で学区がオプション1として K-3 の学級規模縮小プログラムの資金を受け取った時も、より長い授業日数と指導年月のために計算する。</li> </ul>	52122(g)
<p>5. 正規の教員1人につき20人の児童を維持する複式学級は認められているが、学区あるいはチャータースクールで実施することを決めた K-3 学年の児童のみが資金提供の資格を有している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>20.44人より多い複式学級には配分資金の一部を提供するが、この場合も学区あるいはチャータースクールで実施することを決めた K-3 学年の児童のみが資金提供の資格を有している。</li> </ul>	<p>EC 52124(c)</p> <p>EC 52124.3(a)</p>
<p>6. 特別支援学級とカウンティの教育機関によって運営されているクラスには資金提供の資格はない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>チャータースクールは K-3 の学級規模縮小プログラムの資格を有しており、プログラムに参加するには全ての要件を満たさなければならない。学区に対する言及は、すべてチャータースクールを含めて考えている。</li> <li>地方で資金提供されたチャータースクールは、申請書を通じて K-3 の学級規模縮小プログラムに参加してよい。</li> <li>自習やチャータースクールでの家庭学習の児童は、K-3 の学級規模縮小プログラムの資金を受けることはできない。</li> </ul>	<p>EC 52121,</p> <p>52123(b)</p> <p>EC 52121.5</p> <p>CCR Title 5</p> <p>15132(a)-(b)</p> <p>EC 52123(b)</p>
<p>7. K-3 の学級規模縮小クラスに直接指導をする教員のために職能開発プログラムを提供する必要がある。トレーニングには以下の方法を含む必要があるが、それらに限られるものではない。</p> <p>(a)個に応じた指導</p> <p>(b)少人数クラスの学級経営を含めた効果的な教授</p> <p>(c)児童のニーズを認識して応える</p> <p>(d)児童の個別の力を築く</p>	EC 52127
<p>8. 2012-13 年度の場合、学区とチャータースクールは 2012 年 9 月 25 日までに申請しなければならない。</p>	EC 52122(d)

<p>9. 学区あるいはチャータースクールは以下の要件を満たさなければならない。</p> <p>実施申請書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学級規模縮小プログラムのオプション 1 と 2 に参加するクラス数は、申請した通りであり、昨年申請したクラス数を超えていない。それに加えて、クラスの総数は 2008-09 年度の実施申請書に示したクラス数を超えてはいけない。[EC Sections 52122(b), 52123(a), 52124.3(b)]</li> <li>・ 申請書で報告した在籍児童数は、フルタイムで特別支援学級に在籍して特別支援教育を受けている児童、個別指導を受けている児童、家庭学習プログラムを利用するチャータースクールの児童の人数を含んでいない。[EC Section 52123(b)]</li> <li>・ 正規の免許を有する教員は、学区あるいはチャータースクールによって雇用され、K-3 の学級規模縮小プログラムに参加しているクラスで児童に直接指導を提供する。[EC Section 52123(c)]</li> <li>・ 教員の職能開発プログラムはカリフォルニア州教育法典第 52127 節に準ずる。[EC Section 52123(d)]</li> <li>・ 学区は、教育長が要求したプログラム評価のためのデータを収集し、保存しておく。データは、個々のテストの成績、あるいは児童の学業成績の記録を含むものとするが、それらに限定されるものではない。データは、個人を特定できるものではない。[EC Section 52123(e)]</li> <li>・ オプション 1 のクラスは、独立した教室を建設するか、あるいは K-3 の学級規模縮小プログラムのためのスペースとして 1995-96 年時点の学校で児童 1 人につき少なくとも平均面積を確保した教室に在籍する。[EC Section 52123(f)]</li> </ul> <p>K-3 の学級規模縮小プログラムの在籍児童数の報告</p>	<p>EC 52122(b), 52123, 52124.3(b)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ オプション 1 とオプション 2 のクラスの学年ごとに実際の平均出席児童数 (average daily enrollment) を報告する。</li> </ul>	<p>EC 52126</p>

<p>10. 学区あるいはチャータースクールが正規の教員 1 人につき児童 20 人の平均に見合わなかったら、州教育省は次年度の配分あるいは州の資金の配分からその分の資金を差し引く。取り戻した金額は 20.44 人を超えたクラスで利用できる削減された資金に反映する。</p>	<p>EC 52124(d) EC 52124.3(a)</p>
<p>11. 各学区あるいはチャータースクールへの更なる配分は、現在のオプション 1 とオプション 2 の資金割合によって増えた前会計年度におけるプログラムへの参加の 25% に基づくべきである。暫定的な配分は、学区あるいはチャータースクールの実施申請書に基づく。資金は J-7CSR の後に支払いの過不足を調整する。学区とチャータースクールは K-3 の学級規模縮小プログラムのすべての要件に見合わなかったクラスの資金を受け取れない。</p>	<p>EC 52126(g)-(h) CCR Title 5 15133(a)-(b)</p>
<p>12. 監査役は第 52124 節 (d) の実施に適した第 14502 節(a)で要求された監査の中で助言する。監査は、K-3 の学級規模縮小プログラムに参加して学級規模縮小資金を受け取ったクラスの平均出席児童数が 20.4 人を超えていないかどうか判定する。</p>	<p>EC 52124.5(a)</p>
<p>13. 2008-09 年度から 2013-14 年度の場合、以下の資金の削減を予定している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 20.45～21.44 人のクラス…配分資金の 5% を削減する。</li> <li>・ 21.45～22.44 人のクラス…配分資金の 10% を削減する。</li> <li>・ 22.45～22.94 人のクラス…配分資金の 15% を削減する。</li> <li>・ 22.95～24.94 人のクラス…配分資金の 20% を削減する。</li> <li>・ 24.95 人以上のクラス…配分資金の 30% を削減する。</li> </ul>	<p>EC 52124.3(a)</p>
<p>14. 2008-09 年度から 2013-14 年度の場合、学区とチャータースクールは 2009 年 1 月 31 日に受け取ったプログラムの資金と同じクラス数分の資金のみ受け取る資格を有している。2008-09 年度の実施申請書の中で報告したクラス数分だけ受け取る資格を有しており、追加のクラスのための K-3 の学級規模縮小資金の資格はない。</p>	<p>EC 52124.3(a)-(b)</p>

\* EC は、Education Code の略記。カリフォルニア州教育法典のことを指す。

\*\* CCR は、California Code of Regulations の略記。カリフォルニア州行政法のことを指す。

上記の 14 項目の要素を見てみると、カリフォルニア州教育法典とカリフォルニア州行政法が規定している内容の中でも、学級規模、対象学年、学級規模縮小の優先学年の順番、学級規模縮小資金の配分方法、学級規模縮小プログラムに参加できる教育機関、教員の職能開発の提供、プログラム評価のためのデータ収集の項目、参加申請の方法、在籍者数の算出方法について、詳しく説明していた。

ここで示したプログラムの構成要素が、1996 年制定当時の旧プログラムと、改正後である 2008-09 年度の学級規模縮小プログラムの中でどのような違いがあるのか、以下の表に基づきながら、検討していく（表 4-5 参照）。プログラムの対象学年は、1996 年制定当ても 2008-09 年度時点においても、就学前教育から第 3 学年を対象としている。ハイスクールの学級規模縮小プログラムのように対象学年が焦点化されることはなく、一貫して K-3 学年のプログラムとして確立している。

学級規模縮小の人数に関する規定は、旧プログラムでは 1 クラス 20 人を超えてはならないと規定していたが、新プログラムでは 20 人を超えたクラスに対しても資金の一部を提供するよう規制を緩和していた。とくに 2008 年の法改正である「学級規模縮小人数の規定に関する規制緩和」後は、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 年度時点にさかのぼって、当時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ていた。さらに児童 1 人あたりの配分額は、1996 年当時は児童 1 人あたり 650 ドルであるのに対して、2008-09 年度には 1,071 ドルへと上昇している。

このように学級規模縮小プログラムの構成要素は、1996 年制定時点、2008-09 年度時点、2012-13 年度時点を比べてみても、大きな変化が見られないが、規定している中身や基準については、変化が見られた。変化の傾向としては、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ていることがわかる。

表 4-5. K-3 の学級規模縮小プログラム 新旧比較表

	1996 年制定 旧学級規模縮小プログラム	2008-09 年度時点 <sup>56</sup> (新) 学級規模縮小プログラム
対象学年	就学前教育、第 1 学年から第 3 学年	就学前教育、第 1 学年から第 3 学年
児童数	・ 1 クラスあたり正規の教員 1 人に	・ 1 クラスあたり正規の教員 1 人に

	つき児童 20 人を超えてはならない。	つき 20 人より少ない児童数のクラスには資金の全額を配分する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 人を超えたクラスには、人数に応じて資金の一部を削減して提供する。</li> <li>• 正規の教員は学級規模縮小プログラムに参加するクラスにおいて、直接指導を提供しなければならない。</li> </ul>
資金	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学級規模縮小クラスに在籍する児童 1 人あたり 650 ドル配分する。(オプション 1)</li> <li>• 1 日に提供された指導時間の半分の時間のみ縮小している場合は、配分資金も半額になる。児童 1 人あたり 325 ドル。(オプション 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学級規模縮小クラスに在籍する児童 1 人あたり 1,071 ドル配分する。(オプション 1)</li> <li>• 1 日に提供された指導時間の半分の時間のみ縮小している場合は、配分資金も半額になる。児童 1 人あたり 535 ドル。(オプション 2)</li> </ul>
参加できない機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 郡の教育委員会</li> <li>• 郡の学校長</li> </ul>	
申請書における在籍者数の計算	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申請書において報告した在籍児童数は、フルタイムの特別支援学級に在籍し、特別支援教育を受けている児童数、個別指導を受けている児童数、家庭学習プログラムを利用するチャータースクールの児童数を含んでいない。</li> </ul>	
教員の職能開発の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>• K-3 の学級規模縮小クラスに直接指導をする教員のために職能開発プログラムを提供する必要がある。トレーニングには以下の方法を含む必要があるが、それらに限られるものではない。 <ul style="list-style-type: none"> <li>(a)個に応じた指導</li> <li>(b)少人数クラスの学級経営を含めた効果的な教授</li> <li>(c)児童のニーズを認識して応える</li> <li>(d)児童の個別の力を築く</li> </ul> </li> </ul>	
評価のため	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学区は、クラスサイズ縮小プログラムの評価のために教育長によって要求され</li> </ul>	



めのデータ保存	たデータを集めて保存しておくことが求められる。	
その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ チャータースクールは、学級規模縮小法に準じて資金を受け取る資格を有している。</li> </ul>

(表：カリフォルニア州教育法、学級規模縮小プログラムの申請書に基づいて筆者が作成。)

## (2) 参加申請書の必須要件

上述した州の規定を学区の実践に反映させるためにカリフォルニア州教育省は、毎年、参加を希望する学区に対して参加申請書の提出を義務付けている（第 52123 節）。プログラムへの参加は、学区の任意事項であり、参加を希望する学区は新規・継続に関わらず、毎年カリフォルニア州教育省が提示する申請書の要件を満たして申請書を提出しなければならない。申請書の要件項目は、学級規模、在籍者数の算出方法、教員の職能開発の提供、プログラム評価のためのデータ収集、学級規模縮小の優先学年の順番など 9 項目の要件を確認している（表 4-7 参照）<sup>57</sup>。要件を満たした学区は、申請書に署名をして期日までに州教育省へ提出する。州教育省の会計監査役は、各学区が提出した申請書のクラス数と児童数の値が適切であるか調査を行い、適切である学区には学級規模縮小資金が児童数に応じて配分される。

教育法典第 52127 条に規定された学級規模縮小プログラムの効果を最大限にするために必要な教員の職能開発の提供や、第 52128 条に規定されたプログラム評価のためのデータ収集の項目も、申請書の必須要件となっている。

表 4-7. K-3 の学級規模縮小プログラムの申請書（2008-09 年度）

<p>① 学級規模縮小プログラムのオプション 1 と 2 に参加するクラス数は、申請した通りであり、昨年申請したクラス数を超えていない。</p> <p>② 申請書で報告した在籍児童数は、フルタイムで特別支援学級に在籍して特別支援教育を受けている児童、個別指導を受けている児童、家庭学習プログラムを利用するチャータースクールの児童の人数を含んでいない。</p>
---

- ③ 正規の教員免許を有する教員が学区によって雇われ、その教員は学級規模縮小プログラムに参加する各クラスに対して直接教育上のサービスを提供する。1クラスにつき平均して20.44人を超えてはならない。
- ④ 学区は、申請書③で規定したK-3の学級規模縮小プログラムに参加する教員のために、職能開発プログラムを提供することとする。学級規模縮小の教育効果を最大限に引き出すために適切なトレーニングを教員に提供する。このトレーニングには、以下のような方法を含むものとするが、それらに限定されるものではない。(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。
- ⑤ 学区は、教育長が要求したプログラム評価のためのデータを収集し、保存しておく。データは、個々のテストの成績、あるいは児童の学業成績の記録を含むものとするが、それらに限定されるものではない。データは、個人を特定できるものではない。
- ⑥ K-3の学級規模縮小プログラムに参加する各クラスは、独立したクラス、あるいは在籍者数に応じた面積を確保したスペースに在籍する。
- ⑦ 優先事項
- 1つの学年のみ学級規模を縮小させるのであれば、第1学年から取り掛かる。2つの学年で学級規模を縮小させる場合は、第1学年と第2学年を縮小する。3つあるいは4つの学年で実施する場合は、第1学年と第2学年、そしてもう一つは就学前教育か第3学年どちらでもよい。
- ⑧ 学級規模縮小プログラムは本年度に実施する。
- ⑨ 学区は2009年3月15日までに、州教育省学校施設計画局へ学級規模縮小クラスに在籍する最終的な人数を再度計算して提出する。

### (3) 教員の職能開発の規定

カリフォルニア州教育法典に制定された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の提供が必要である」ことを明記している。この文言は、申請書の要件の中でも用いており、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ふさわしいトレーニングを例示している。このような規定を設けたことによって、同プログラムは教員の量的確

保だけではなく、教員の質的改善も同時に求める制度を構築した。さらに申請方式を用いることで、州の規定した内容を申請書の要件として学区に課すことができた。州の提示する要件を満たした学区のみ学級規模縮小資金を受け取ることができるので、学区は毎年、その要件に応じなければならない。教員の職能開発に関する要件は、1996年にプログラムが制定されてから今日に至るまで毎年申請書の中で要求され続けている項目であり、その重要さが見て取れる。教員の職能開発の規定を学級規模縮小プログラムの構成要素として盛り込んだことで、学区・学校現場では学級規模を縮小した教室において教員がそれに見合った指導方法を実践できるよう工夫が求められている。

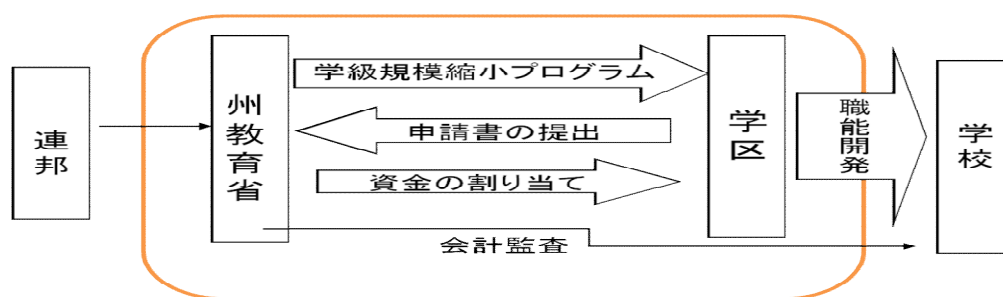


図 4-1：カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムの仕組み（筆者作成）

### 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3節では、カリフォルニア州内にある約900の学区の実践に焦点をあて、K-3の学級規模縮小プログラムの実施率、実施結果の評価を明らかにしていく。分析に用いる資料は、カリフォルニア州教育省が提示している学級規模縮小プログラムの実施率に関するデータ・学級規模縮小資金のデータ・プログラムの申請書、カリフォルニア州教育省が委嘱した研究機関である学級規模縮小リサーチコンソーシアムの調査報告書である。

#### 1. K-3の学級規模縮小プログラムの実施状況

本項は、表4-8 (p.150～p.152 参照) のデータにも基づきながら、以下、(1) 学区の実施率、(2) 学級規模縮小クラスに在籍する児童数、の2点から分析を行う。表4-8は、カリフォルニア州教育省が毎年公表しているデータに基づきながら、K-3の学級規模縮小プログラムの実施率と資金のデータを一覧に、筆者がまとめたものである。

##### (1) 学区の実施率

1996年7月にK-3の学級規模縮小プログラムが成立し、その約6週間後の新学期開始と同時に学区・学校現場では同プログラムを導入し始めた。学級規模縮小プログラムの実施は学区の任意事項であるが、申請方式でプログラムへの参加を募ったところ、ほぼすべての学区が参加の意を示した。初年度には、K-3の学級規模縮小プログラムに参加する資格を有する895学区のうち839学区(93.7%)が申請書を提出し、プログラムを実施した。次年度には895学区のうち875学区(97.7%)、3年目には896学区のうち883学区(98.5%)がプログラムを実施し、その後においても98%以上の学区が学級規模縮小プログラムを導入し続けている(表4-8 参照)<sup>58</sup>。学級規模縮小プログラムを実施した学区の割合について、その推移を図で示すと以下の通りである(図4-2 参照)。ほぼすべての学区が、学級規模縮小プログラムに参加し続けていることは、この図で一目瞭然である。

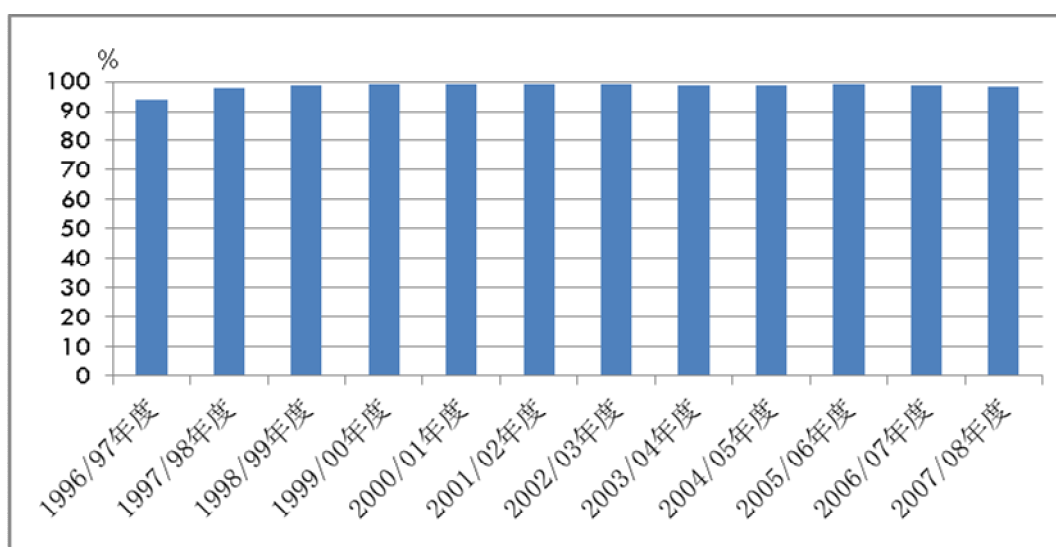


図 4-2. 学級規模縮小プログラム実施学区の割合(%)<sup>59</sup>

カリフォルニア州議会法制調査局 (California Legislative Analyst's Office) は、初年度の学級規模縮小プログラムに参加しなかった学区について、なぜ参加しなかったのか州教育省の調査に基づいて報告している<sup>60</sup>。その報告によれば、プログラムに参加しなかった学区の大半が小規模学区であったという。学級規模縮小プログラムに参加しなかった学区のうち、在籍児童数が 200 人未満の学区 (報告によれば 28 学区が該当) では、① 1 クラスあたりの児童数が 20 人を超えているクラスがわずかに存在していたものの、2 クラスに分割するほどの児童数ではなかったこと、あるいは② 1 クラスあたりの児童数が既に 20 人あるいはそれ以下であったため、校長の多くが学級規模縮小プログラムへの参加資格を有していると思っていなかったことを理由にプログラムの参加申請書を提出していなかった<sup>61</sup>。また学級規模縮小プログラムに参加しなかった学区のうち、学区あたりの在籍児童数が 200 人を超える学区 (報告によれば 200~1,000 人の学区が 10 学区該当) では、すでに 1 クラスあたりの児童数を 21 人から 24 人で構成しており、さらに 20 人以下に引き下げることへの価値を見出していなかったことを理由にプログラムの申請をしていなかったという<sup>62</sup>。このような理由で初年度プログラムに参加しなかった小規模学区が存在するものの、そのうち 40% の学区は、次年度の学級規模縮小プログラムに参加する計画を示していた<sup>63</sup>。

## (2) 学級規模縮小クラスに在籍する児童数

次に、学級規模縮小プログラムを実施したクラスに在籍している児童数に目を向けてみる(表4-8参照)。初年度には、カリフォルニア州の就学前教育から第3学年までの全児童総数の50.9%の児童が学級規模縮小クラスに在籍した<sup>64</sup>。その学年ごとの内訳をみると、第1学年が87.2%、第2学年が56.5%、第3学年が17.5%、就学前教育が13.8%となっており、学級規模縮小プログラムの優先学年の順番に沿って第1学年の実施率が高いことがわかる。学級規模縮小プログラムを導入し始めて2年目(1997-98年度)には、K-3学年の全児童数の83.6%の児童が学級規模縮小クラスに在籍し、その年の第1学年の実施率は99.2%、第2学年が95.7%、第3学年が66.9%、就学前教育が69.3%になり、実施2年目にはほぼすべての第1学年の児童が縮小されたクラスに在籍できたのである<sup>65</sup>。学級規模縮小プログラムを導入し始めて3年目(1998-99年度)には、K-3学年の全児童数の92.1%の児童が学級規模縮小クラスに在籍し、その年の第1学年の実施率は99.6%、第2学年が97.5%、第3学年が83.7%、就学前教育が85.6%になり、実施3年目には第1学年と第2学年のほぼすべての児童が縮小されたクラスに在籍することができた<sup>66</sup>。その後の実施率は、K-3学年の全児童数の常に90%以上の児童が縮小クラスに在籍し続けている(図4-3参照)。

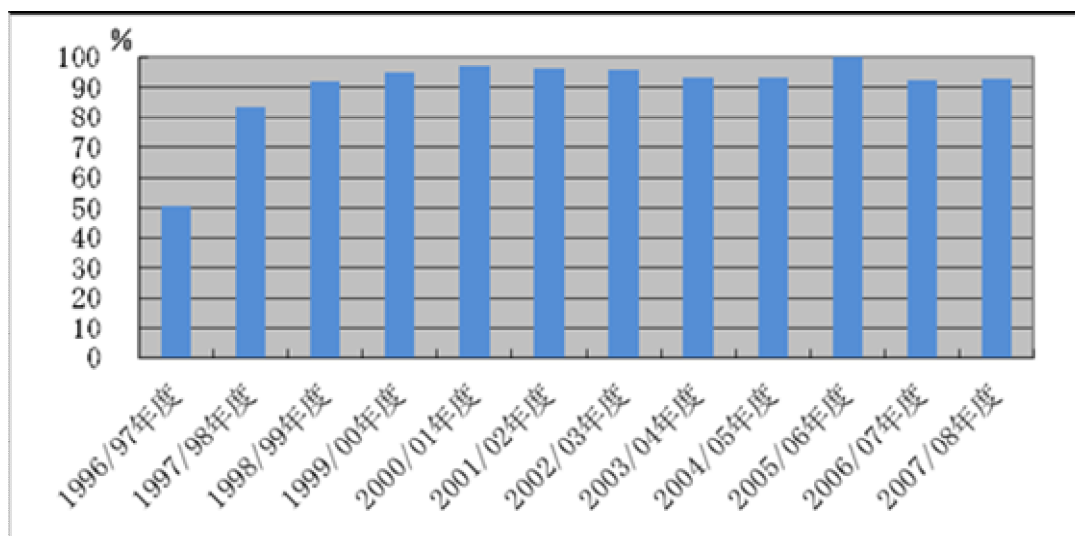


図4-3. K-3の学級規模縮小クラスに在籍する児童数の割合<sup>67</sup>

表 4-8. カリフォルニア州の学級規模縮小の実施状況

		1996/97年度	1997/98年度	1998/99年度	1999/00年度
	学区総数	895	895	896	895
	実施学区数	839	875	883	886
	不参加学区数	56	20	13	9
	参加したチャータースクール数	12	20	19	39
	参加している教育機関	851	895	902	925
C S R 実 施 ク ラ ス 数	就学前教育オプション1 (full day)	2,547	10,400	16,413	18,555
	就学前教育オプション2 (half day)	1,189	7,698	3,914	3,171
	就学前 計	3,736	18,098	20,327	21,726
	第1学年オプション1	22,330	21,964	21,684	21,972
	第1学年オプション2	203	40	337	44
	第1学年 計	22,533	22,004	22,021	22,016
	第2学年オプション1	13,562	20,555	20,902	21,152
	第2学年オプション2	269	67	30	28
	第2学年 計	13,831	20,622	20,932	21,180
	第3学年オプション1	3,977	13,748	18,882	20,611
	第3学年オプション2	246	478	118	297
	第3学年 計	4,223	14,226	19,000	20,908
	複式学級 オプション1	7,124	11,024	12,169	11,322
	複式学級 オプション2	165	142	44	57
複式学級 計	7,289	11,166	12,213	11,379	
	実施した総クラス数 オプション1	49,540	77,691	90,050	93,612
	実施した総クラス数 オプション2	2,072	8,425	4,443	3,597
	実施した総クラス数 合計	51,612	86,116	94,493	97,209
在 籍 者 総 数	就学前教育	469,965	463,684	459,262	459,742
	第1学年	491,159	488,429	485,781	484,503
	第2学年	463,864	489,070	487,454	485,096
	第3学年	452,225	463,034	489,702	488,955
	計	1,877,213	1,904,217	1,922,199	1,918,296
C S R 実 施 し た ク ラ ス の 在 籍 者 数	就学前教育オプション1 (full day)	47,874	211,809	337,127	376,063
	就学前教育オプション2 (half day)	16,905	109,400	55,909	45,880
	就学前 計	64,779	321,209	393,036	421,943
	第1学年オプション1	425,318	483,899	478,892	476,419
	第1学年オプション2	2,924	619	4,822	731
	第1学年 計	428,242	484,518	483,714	477,150
	第2学年オプション1	257,712	466,685	474,958	472,424
	第2学年オプション2	4,362	1,418	519	418
	第2学年 計	262,074	468,103	475,477	472,842
	第3学年オプション1	75,349	301,675	408,232	439,780
	第3学年オプション2	3,713	8,153	1,857	4,356
	第3学年 計	79,062	309,828	410,089	444,136
	複式学級 オプション1	119,259	7,652	8,594	8,930
	複式学級 オプション2	1,917	433	87	202
	複式学級 計	121,176	8,085	8,681	9,132
	CSR在籍者総数 オプション1	925,512	1,471,720	1,707,803	1,773,616
	CSR在籍者総数 オプション2	29,821	120,023	63,194	51,587
	CSR在籍者総数 合計	955,333	1,591,743	1,770,997	1,825,203
	CSR在籍者の割合(%)	51	84	92	95
資 金 配 分	オプション1(ドル)	601,583	1,169,001	1,413,079,616	1,489,378,948
	オプション2(ドル)	9,692	47,586	26,376,480	21,676,030
	合計	611,275	1,216,587	1,439,456,096	1,511,054,978
	児童1人当たりの配分額	650	794	827	840



表 4-8. カリフォルニア州の学級規模縮小の実施状況

	2000/01年度	2001/02年度	2002/03年度	2003/04年度	
学区総数	895	887	893	895	
実施学区数	886	881	886	882	
不参加学区数	9	6	7	13	
参加したチャータースクール数	60	89	122	131	
参加している教育機関	946	970	1,008	1,013	
C S R 実 施 ク ラ ス 数	就学前教育オプション1 (full day)	19,755	19,409	19,693	17,857
	就学前教育オプション2 (half day)	2,731	2,589	2,552	4,737
	就学前 計	22,486	21,998	22,245	22,594
	第1学年オプション1	22,107	21,881	22,296	21,930
	第1学年オプション2	122	147	15	118
	第1学年 計	22,229	22,028	22,311	22,048
	第2学年オプション1	21,373	21,526	22,483	21,608
	第2学年オプション2	26	29	36	112
	第2学年 計	21,399	21,555	22,519	21,720
	第3学年オプション1	21,361	21,107	21,903	20,455
	第3学年オプション2	256	101	461	194
	第3学年 計	21,617	21,208	22,364	20,649
	複式学級 オプション1	11,069	11,687	8,614	7,641
	複式学級 オプション2	24	53	57	114
複式学級 計	11,093	11,740	8,671	7,755	
	実施した総クラス数 オプション1	95,665	95,610	94,989	89,491
	実施した総クラス数 オプション2	3,159	2,919	3,121	5,275
	実施した総クラス数 合計	98,824	98,529	98,110	94,766
在 籍 者 総 数	就学前教育	459,771	457,165	456,940	456,960
	第1学年	487,055	488,311	486,186	481,047
	第2学年	490,510	491,610	489,124	482,630
	第3学年	482,278	488,633	493,123	489,654
	計	1,919,614	1,925,719	1,925,373	1,910,291
C S R 実 施 し た ク ラ ス の 在 籍 者 数	就学前教育オプション1 (full day)	401,324	400,517	394,424	361,070
	就学前教育オプション2 (half day)	38,115	36,110	35,979	67,968
	就学前 計	439,439	436,627	430,403	429,038
	第1学年オプション1	478,637	478,242	472,625	462,592
	第1学年オプション2	1,670	2,161	343	2,093
	第1学年 計	480,307	480,403	472,968	464,685
	第2学年オプション1	475,350	476,796	476,769	460,305
	第2学年オプション2	352	548	629	2,060
	第2学年 計	475,702	477,344	477,398	462,365
	第3学年オプション1	454,267	449,355	452,109	420,432
	第3学年オプション2	3,773	1,659	6,764	3,024
	第3学年 計	458,040	451,014	458,873	423,456
	複式学級 オプション1	8,871	8,111	7,454	5,678
	複式学級 オプション2	118	122	105	114
複式学級 計	8,989	8,233	7,559	5,792	
	CSR在籍者総数 オプション1	1,818,449	1,813,021	1,803,381	1,710,077
	CSR在籍者総数 オプション2	44,028	40,600	43,820	75,259
	CSR在籍者総数 合計	1,862,477	1,853,621	1,847,201	1,785,336
		97	96	96	93
資 金 配 分	オプション1 (ドル)	1,547,199,450	1,602,604,680	1,627,151,538	1,549,329,762
	オプション2 (ドル)	18,787,488	17,968,680	19,798,818	34,092,327
	合計	1,565,986,938	1,620,573,360	1,646,950,356	1,583,422,089
児童1人当たりの配分額	851	884	902	906	



表 4-8. カリフォルニア州の学級規模縮小の実施状況

	2004/05年度	2005/06年度	2006/07年度	2007/08年度	
学区総数	891	890	887	883	
実施学区数	881	882	877	869	
不参加学区数	10	8	10	14	
参加したチャータースクール数	184	170	282	240	
参加している教育機関	1,065	1,052	1,159	1,109	
CSR 実施 クラス 数	就学前教育オプション1 (full day)	17,861	18,024	18,147	18,373
	就学前教育オプション2 (half day)	4,868	4,476	4,170	3,995
	就学前 計	22,729	22,500	22,317	22,368
	第1学年オプション1	22,045	21,912	22,104	21,802
	第1学年オプション2	158	784	483	208
	第1学年 計	22,203	22,696	22,587	22,010
	第2学年オプション1	21,506	21,422	21,283	21,551
	第2学年オプション2	129	190	172	202
	第2学年 計	21,635	21,612	21,455	21,753
	第3学年オプション1	20,409	20,163	20,107	20,031
	第3学年オプション2	153	123	100	107
	第3学年 計	20,562	20,286	20,207	20,138
	複式学級 オプション1	6,833	6,424	5,932	5,736
	複式学級 オプション2	82	96	65	82
	複式学級 計	6,915	6,520	5,997	5,818
	実施した総クラス数 オプション1	88,654	87,945	87,573	87,493
実施した総クラス数 オプション2	5,390	5,669	4,990	4,594	
実施した総クラス数 合計	94,044	93,614	92,563	92,087	
在籍者 総数	就学前教育	455,155	422,453	454,381	452,129
	第1学年	477,554	437,117	477,130	468,967
	第2学年	474,856	433,544	465,693	468,617
	第3学年	481,285	435,295	467,487	462,063
	計	1,888,850	1,728,409	1,864,691	1,851,776
CSR 実施 した クラス の 在籍者 数	就学前教育オプション1 (full day)	357,306	358,564	357,465	362,386
	就学前教育オプション2 (half day)	70,585	64,944	60,529	57,865
	就学前 計	427,891	423,508	417,994	420,251
	第1学年オプション1	458,366	452,051	451,104	445,063
	第1学年オプション2	2,568	11,535	7,317	3,171
	第1学年 計	460,934	463,586	458,421	448,234
	第2学年オプション1	450,448	444,051	437,772	440,896
	第2学年オプション2	2,112	3,101	2,695	3,086
	第2学年 計	452,560	447,152	440,467	443,982
	第3学年オプション1	414,228	405,979	402,042	400,048
	第3学年オプション2	2,357	2,000	1,548	1,817
	第3学年 計	416,585	407,979	403,590	401,865
	複式学級 オプション1	4,775	4,083	3,470	3,502
複式学級 オプション2	100	111	82	92	
複式学級 計	4,875	4,194	3,552	3,594	
CSR在籍者総数 オプション1	1,685,123	1,664,728	1,651,853	1,651,895	
CSR在籍者総数 オプション2	77,722	81,691	72,171	66,031	
CSR在籍者総数 合計	1,762,845	1,746,419	1,724,024	1,717,926	
	93	101	92	93	
資金配分	オプション1(ドル)	1,559,162,496	1,605,227,736	1,691,497,472	1,761,087,704
	オプション2(ドル)	36,014,752	39,478,428	36,951,552	35,184,192
	合計	1,595,177,248	1,644,706,164	1,728,449,024	1,796,271,896
児童1人当たりの配分額	925	964	1,024	1,071	

## 2. 学級規模縮小プログラムの実施結果の評価

カリフォルニア州教育省は、K-3の学級規模縮小プログラムの実施結果を評価するために学級規模縮小リサーチコンソーシアム（CSR Research Consortium）に1998年5月から2002年6月までの4年間の契約で研究を委嘱した。同コンソーシアムは、全米研究団体であるAIR（American Institutes for Research）、RAND、PACE（Policy Analysis for California Education）、WestEd、EdSourceの5つの研究機関によって構成された研究グループである<sup>68</sup>。

学級規模縮小リサーチコンソーシアムは、学級規模縮小の実施状況、資金の配分額、教員の質、教室での実践、保護者の満足度、生徒の学業成績などについて調査を実施し、1年次報告書<sup>69</sup>、2年次報告書<sup>70</sup>、3年次報告書<sup>71</sup>、最終報告書<sup>72</sup>を刊行している。学級規模縮小リサーチコンソーシアムは、最終報告書の中で4年間の研究の成果として、その結果を9点にまとめている（表4-9参照）。

表4-9. 学級規模縮小リサーチコンソーシアムの研究成果<sup>73</sup>

1. 学級規模縮小は急速に実施されたが、マイノリティーと低所得家庭の児童の割合が高い学校では学級規模縮小が遅れていた。1996年7月に学級規模縮小プログラムが法制化された時、学区は学級規模縮小プログラムを実施する好機にいち早く応えた。学級規模縮小プログラムは、実施2年目までに第1学年と第2学年においてほぼすべての学区で実施され、実施4年目までに就学前教育と第3学年においてほぼ完全に実施された。しかしながら、都市部の学区にある学校では、教室の数を増やすスペースを確保することが困難であったため、マイノリティーと低所得家庭の児童の割合が高い学校では、学級規模縮小の実施が遅れていた。
2. 児童の学業成績と学級規模縮小の関係性は決定的ではなかった。学業成績は1997年に実施された到達度テスト（SAT-9）以降、成績は向上しているが、学級規模縮小によって得られた成果であるとは限らない。児童と学校の特徴の違いをコントロールした後、1998年には第3学年の学級規模と到達度テスト（STA-9）の成績の間に明確な関係が見られた。しかしながらこの学級規模縮小の影響は小さかった。翌年である1998-99年度においてこれらの明確な違いが、第3学年で縮小クラスに在籍した児童が、第4学年になって通常クラスへ移動した時に持続していた。1999年春の到達度テスト（STA-9）の結果によれば、第4学年の児童の成績は、第3学年の時に縮小ク

ラスにいた児童の方がそうでない児童よりも成績が高いということであった。2001年になると学級規模縮小プログラムは、ほぼすべての学区で実施されたので、縮小したクラスと縮小していないクラスにおける児童間の到達度テスト（SAT-9）の成績の違いを調査することができなくなった。その代わりに、我々は K-3 学年の学級規模縮小に接して異なるパターンごとに児童の学業成績を追求した。（中略）学業成績の向上がどれほど学級規模縮小によるものなのか、他の改革とどれだけ結びついているのか、我々にはそれを決定づけるための力量が乏しかった。

3. 学級規模縮小は教員の質の低下と、正規の免許を有する教員の不公平な配置に関係していた。学級規模縮小によりカリフォルニア州の K-3 学年の教員数が急増した。学級規模縮小プログラムが始まる前の 1995-96 年度と実施 3 年目となる 1998-99 年度を比べてみると、K-3 学年の教員数は 62,226 人から 91,112 人へと 46%増加している。教員の需要増に合わせて、多くの学区は正規の教員免許を有していない教員を雇用した。その結果、正規の教員免許を有していない K-3 学年の教員（例えば、実習生や臨時教員）の割合は 1.8%から、実施 2 年目には 12.5%へと増加した。正規の教員免許を有していない教員の大半は、恵まれない児童が多い学校で雇用された。そのような学校では学級規模縮小プログラムを導入する時期が遅く、正規の教員たちは条件の良い他の学校に異動してしまっただけで、その代わりとして正規の免許を有していない教員が雇われたのである。低所得家庭、英語学習者、マイノリティー、ヒスパニックの児童が多い学校では、2000-01 年度に K-3 学年の教員の 5 人に 1 人以上が正規の教員免許を有していない教員であった。
4. 学級規模縮小は教員の流動性に適度な影響を与えた。学級規模縮小が引き起こした 2 種類の教員の流動性とは、都市部の学校から郊外の学校への異動と、K-3 学年から上級学年への異動のことである。最初は異動が増えたけれども、その影響は小さくすぐに治まっている。1995-96 年度には第 1 学年の教員の約 7%が前年度に他の学校で勤務していた。1996-97 年度にはその割合が 11%にまで上がったが、1999-00 年度には 5%にまで戻っている。これは他の学年についても同様であった。K-3 学年の教員数が学級規模縮小プログラムの前後で 46%増加したことに比べれば、教員が異動した割合は小さいものである。
5. 学級規模縮小の実施は、特別支援教育には影響を与えていなかった。学級規模縮小は、特別支援教育の児童、特別な教育サービスを必要とする認定を受けた児童、あるいは

は特別支援学級に在籍する児童に影響を与えるという関心が一部であった。州全体の在籍者数のデータに基づく我々の分析では、学級規模縮小によって影響を受けたという根拠はなかった。

6. 学級規模縮小を実施した第 3 学年のクラスの児童は、教員から個々の注目をより多く受けたが、教員の指導とカリキュラムは縮小する前と同じようであった。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、「それぞれの児童が何を知っていて何ができるのかを知っている」、「1 日以内に宿題をフィードバックできる」、「児童に個別の注目をより多く与えられる」、「全ての児童の指導ニーズに適応することができる」と述べている。また縮小したクラスの教員は、児童の規律問題に時間を費やすことが少なくなったことも報告している。しかしながら、縮小したクラスも縮小していないクラスの教員も、言語運用科目や算数において同じような時間の使い方をして、同じようなカリキュラムの量を取り扱っていたことを報告している。
7. 保護者は学級規模縮小に好意的であった。調査結果によれば、縮小した第 3 学年のクラスに在籍する児童の保護者は、縮小していないクラスの保護者よりも子供の教育を高く評価した。教室の広さに関する評価の違いは、縮小したクラスの保護者は通常のクラスの保護者よりも高い満足度であることが報告されている。しかしながら、教員の資格に関する保護者の満足度は、縮小したクラスも縮小していないクラスも同等であった。
8. 教室の空間と資金は、学級規模縮小プログラムの実施を支援するために他のプログラムから受け取っていた。大半の学区が、州からの補助金を超過した分の学級規模縮小の実施費用を負担しており、それらの資金問題は続いている。学区は設備のメンテナンスと運営上のサービスの資金を削減して学級規模縮小によって不足した予算を補おうと試みてきた。3 分の 1 の学区は、職能開発、コンピュータープログラム、あるいは図書館の資金を縮小していた。プログラムの実施を可能にするために、多くの学校は特別支援教育のために用意された教室を K-3 学年の教室へ戻す必要があると報告した。それによって特別支援の教室は代用スペースとして用いることができる。学級規模縮小の実施は、音楽、美術、体育、保育のプログラムに使う教室を占有していた。
9. 予算が不足しているにもかかわらず、学区は 2002-03 年度の学級規模縮小事業を削減していない。カリフォルニア州は 2002-03 年度に重大な予算不足になるという事

実や、多くの学区が予測している総歳入が総支出に見合わないという事実があるにもかかわらず、我々が2002年に調査した38学区はすべて、「近い将来、学級規模縮小を廃止することを検討している」とは示さなかった。しかし一部では、学級規模縮小プログラムの廃止はありうることであり、予算の開発について議論を続けると示した。しかしながら、保護者と教員から人気のある学級規模縮小を変えることは「最後の手段」であるだろう。

以下では、学級規模縮小リサーチコンソーシアムが示した9項目(表4-9参照)に沿いながら、学級規模縮小プログラムの実施結果の評価を分析・考察していく。

#### (1) 学級規模縮小の実施率の評価

1点目は、カリフォルニア州において学級規模縮小プログラムが法制化された後、学級規模縮小は急速に実施されたが、マイノリティーと低所得家庭の児童の割合が高い学校では、学級規模縮小の実施が遅れていたという結果である。前項においても学級規模縮小の実施率のデータを示したように、学区の実施率は初年度から高く、プログラムは短期間でカリフォルニア州全域に普及している。しかしながらその詳細を分析してみると、マイノリティーと低所得家庭の児童の割合が高い学校ではその実施が遅れていた、と学級規模縮小リサーチコンソーシアムは指摘している。具体的には、1996-97年度において、マイノリティーの割合が25%以下の学校では、K-3学年の教員のうち57%の教員が学級規模縮小クラスに配置されているのに対して、マイノリティーの割合が75%以上の学校では35%の教員が配置されるに留まっていた<sup>74</sup>。初年度にはその差が22%開いていたが、次年度にはその差が縮まり、3年目にはマイノリティーの割合が25%以下の学校では90%、マイノリティーの割合が75%以上の学校では95%の教員が学級規模縮小クラスに配置されている<sup>75</sup>。さらに5年目になるとその差はなくなり、どちらの学校においても96%の教員が学級規模縮小クラスで指導をしていることが明らかになっている。

#### (2) 学業成績と学級規模縮小の関係性

2点目は、児童の学業成績と学級規模縮小の関係性に関する結果である。学級規模縮小リサーチコンソーシアムは、州全体で実施された到達度テスト(SAT-9, Stanford Achievement Test Version 9)<sup>76</sup>のデータと州全体で実施された学級規模縮小プログラムの実施状況のデータを用いて、学業成績と学級規模縮小の関係性について分析を行っている<sup>77</sup>。

学級規模縮小リサーチコンソーシアムの分析によれば、縮小クラスに在籍する児童の割合が増えると、同時にエレメンタリーレベルの学業成績も向上していることが明らかになった<sup>78</sup>。ただし、学業成績の向上がどれほど学級規模縮小によって得られた成果なのか、この関係を決定づけることはできなかったという。

児童の学業成績と学級規模縮小の関係については、他の先行研究においても様々な見解が示されている。多くの研究が学級規模縮小によって学業成績が向上したことを明らかにする中で、ダグラス・ミッチェル&ロス・ミッチェル (Douglas E. Mitchell and Ross E. Mitchell, 2001) の研究は、カリフォルニア州の学級規模縮小政策は、他の政策とも関わっているため、単に学級規模縮小の評価を判断することは難しいと指摘している<sup>79</sup>。また彼らは、学業成績の向上は学級規模との関係だけではなく、生徒の人口統計、教員の特徴等さまざまなバイアスがかかっており、学級規模縮小よりもむしろそれらの要因の方が生徒の学業成績に与える影響が大きいことも明らかにしている<sup>80</sup>。

第4章第1節でハイスクールの学級規模縮小プログラムの実施結果を分析した際にも論じたように、学級規模縮小には、教員・保護者・生徒の士気の向上という利点がある。教員の士気の向上を活かして、授業改善につなげたり、研修によって指導方法を磨いたりすることこそが、重要ではないかと考える。

### (3) 教員の質の低下と教員の不公平な配置

3点目は、学級規模縮小が教員の質の低下と、正規の免許を有する教員の不公平な配置に関係しているという結果である。学級規模縮小プログラムを実施する前の1995-96年度におけるK-3学年の教員数は62,226人、1996-97年度には約1万人増えて73,959人、1997-98年度はさらに約1万人増えて85,814人、その後も教員数は増加し1998-99年度には91,112人、1999-00年度は93,743人、2000-01年度は93,489人となった<sup>81</sup>。それに伴い、教職経験が1年目の新任教員や正規の教員免許を有していない臨時教員などが増えている(表4-9参照)。新任教員の割合は、学級規模縮小プログラムを実施する前は6%であったが、プログラム導入直後の1997-98年度は12%と倍増している。臨時教員の割合は、プログラム実施前は1.8%であったが、プログラム導入後の1997-98年度には12.5%、1998-99年度には13.4%、1999-00年度には13.9%、2000-01年度には13.3%と増えている。

先行研究においても学級規模縮小と教員の質について取り上げられており、ジョアン・

マックロビー (Joan McRobbie, 1997) は、教職経験が1年目の新任教員や正規の教員免許を有していない臨時教員が急増したことを問題として指摘している<sup>82</sup>。加治佐等 (2005) の研究においても、カリフォルニア州では短期間に新規教員を多数確保する必要があったことから、免許や学位、教育経験といった点での小学校教員の質が低下したという指摘もある<sup>83</sup>。学級規模縮小の実施は、教員の雇用拡大を伴うので、正規の教員免許を有する教員が不足している状況や、正規の教員を雇用できない財政状況がある中で学級規模縮小を実施すると、学校現場を混乱させかねない状況に陥る。この点については、カリフォルニア州の事例を教訓としなければいけない点であるだろう。学級規模縮小の導入に伴い新たに雇用された教員に対する、初任者研修の充実も求められる。

また学級規模縮小リサーチコンソーシアムは、「正規の教員は学級規模縮小を実施している条件の良い学校へと異動を希望し、新任教員や正規の免許を有していない教員が条件の悪い学校に配属されている」ことを不公平な教員配置として指摘している。新任教員こそ少人数学級に配置して、まとめやすいクラス環境の下で実践することが必要かと考えられるが、そのような教員配置はなされていなかった。

表 4-10. カリフォルニア州の K-3 学年の教員数<sup>84</sup>

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
K-3 教員総数	62,226 人	73,959 人	85,814 人	91,112 人	93,743 人	93,489 人
初任者の割合*	6 %	N/A	12%	10%	7 %	8 %
臨時教員等割合**	1.8%	4.0%	12.5%	13.4%	13.9%	13.3%

\*初任者教員の割合、\*\*正規の教員免許を有していない教員の割合

#### (4) 教員の流動性

4点目は、学級規模縮小は教員の流動性に適度な影響を与えたということである。学級規模縮小プログラムの初年度である 1996-97 年度には、一部の教員が、学級規模縮小を実施しているクラスを求めて条件の良い学校へと異動していた。しかしカリフォルニア州では、1～2年のうちに州内全域で学級規模縮小プログラムが普及したので、教員の異動は数年後には収まっている。学区間で学級規模縮小の実施に差がある場合は、教員の異動を引き起こすことがわかった。

#### (5) 学級規模縮小と特別支援教育

5点目は、学級規模縮小の実施は、特別支援教育に在籍している児童数には影響を与えていないということである。教員の受け持つ児童が特別な支援を必要とするかもしれないと教員が感じた場合、その児童が特別支援教育を受けるにふさわしいかどうか判断する。特別支援教育を受ける児童の割合を1994-95年度から2000-01年度まで調査したところ、その割合に変化はなく、学級規模縮小の実施による影響は受けていないことが明らかになった。

#### (6) 教員の指導方法

6点目は、学級規模縮小を実施した第3学年のクラスの児童は、教員から個々の注目をより多く受けたが、教員の指導とカリキュラムは縮小する前と同じようであったということである。1999-00年度から2000-01年度の調査によれば、学級規模縮小を実施したクラスの教員は90%以上が、「児童一人ひとりの理解度を把握したうえで指導することができる」と回答している。また宿題のフィードバックについても縮小したクラスでは60%以上の教員が1日以内にフィードバックできると回答している。一方で、縮小していないクラスの90%以上の教員が、「個々の児童にもっと注目したいが、その時間が足りない」ことや、「すべての児童の指導ニーズに応じることは困難である」と回答している（表4-11参照）。このように学級規模を縮小していないクラスの教員は、個々の児童に向き合う時間を確保できない状況にあると感じていたが、学級規模を縮小したクラスの教員は、児童一人ひとりに向き合うことができると肯定的に捉えている。

しかしながら、教員の指導方法に関しては、縮小クラスと縮小していないクラスとの間に大きな違いが見られなかったという。教員の指導方法の劇的な変化は見られないことについて、学級規模縮小リサーチコンソーシアムが1999年に提示した報告書の中では、学級規模を縮小したクラスを教える教員に対する教員の職能開発が、現時点では十分に実施されていないのではないかと問題提起している<sup>85</sup>。2002年の最終報告書の中では、学級規模を縮小したクラスにおいてどのような指導方法が適切なのか、更なる研究が必要であると言及している<sup>86</sup>。



表 4-11. 個に応じた指導に関する教員の意見（賛成した教員の割合、%）<sup>87</sup>

	1999 年春			2000 年春		
	3 学年		4 学年	3 学年		4 学年
教員の声明	縮小 クラス	未縮小 クラス	未縮小 クラス	縮小 クラス	未縮小 クラス	未縮小 クラス
それぞれの児童が何を知っていて 何ができるのかを知っている	93.1*+	80.7	85.7	93.9*+	64.7	74.4
1 日以内にライティングの宿題を フィードバックできる	61.4** ++	43.3@	30.3	62.4** ++	36.3	35.8
個々の児童にもっと注目したいが、 その時間が足りない	75.3** ++	96.6	98.2	83.5** ++	100.0 @	95.4
すべての児童の指導ニーズに応じ ることは困難である	65.9** ++	89.1	91.4	69.8** ++	91.8	90.9

\* 第3学年の縮小クラスと第3学年の未縮小クラスの間には.05水準で統計的有意

\*\* 第3学年の縮小クラスと第3学年の未縮小クラスの間には.01水準で統計的有意

+ 第3学年の縮小クラスと第4学年のクラスの間には.05水準で統計的有意

++ 第3学年の縮小クラスと第4学年のクラスの間には.01水準で統計的有意

@ 第3学年の未縮小クラスと第4学年のクラスの間には.05水準で統計的有意

#### (7) 保護者の反応

7点目は、学級規模縮小に対する保護者の反応についてである。保護者は学級規模縮小プログラムが法制化される前から学級規模縮小の実施を強く求めていた。調査結果によれば、学級規模縮小クラスに在籍している児童の保護者は、縮小していないクラスの保護者よりも教育に対する評価や満足度が高かった。

#### (8) 教室のスペースと資金

8点目は、教室のスペースと資金は、学級規模縮小プログラムの実施を支援するために他のプログラムから受け取っていたということである。カリフォルニア州は学級規模縮小資金として年間約15億ドルを予算化し、各学区に学級規模縮小資金を配分している。他の政策に比べると州の学級規模縮小プログラムには、膨大な予算が投入されているが、経常

的支出となる教員給与費や学級規模縮小に伴う教室の増設費などは、州からの資金で学区が十分に賄い切れているというわけではなかった。州の補助金で足りない資金は、他のプログラムの予算から援助を受けるなどして各学区で賄っている状況であるという。

州からの学級規模縮小資金で賄いきれなくなると、最終的には、学区は学級規模縮小プログラムへの申請を取りやめて学級規模を拡大させ始めることが考えられる。財源の確保は、学級規模縮小資金を配分する州にとって課題であることはもちろんのこと、学級規模縮小プログラムを実施する学区にとっても学区独自の財源確保は課題となる。

#### (9) 学級規模縮小プログラムの継続的实施

9点目は、上述したような予算不足という状況があるにもかかわらず、学区は 2002-03 年度の学級規模縮小事業を削減していないということである。先にも述べたように、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、年間約 15 億ドルという予算を投入している。調査報告書によれば、カリフォルニア州は 2002-03 年度に重大な予算不足になるという事実や、多くの学区が予測している総歳入が総支出に見合わないという事実があるにもかかわらず、学級規模縮小プログラムは保護者や教員から強い支持を得ているため、同プログラムを継続的に実施しようとしているという。

以上、学級規模縮小リサーチコンソーシアムの調査結果に基づきながら、K-3 の学級規模縮小プログラムの実践に焦点をあて、同プログラムの実施結果の評価を検討してきた。学級規模縮小リサーチコンソーシアムの調査は、2002 年までの 4 年間に限定したものであるので、その後の実態については次章において調査結果を分析していく。

---

<sup>1</sup> Official California Legislative Information website, Legislative Counsel State of California, <http://www.leginfo.ca.gov/index.html> (2012 年 6 月 13 日アクセス)

<sup>2</sup> 上院・下院各委員会（教育委員会、予算委員会、規則運営委員会）の議事要旨は、カリフォルニア州公文書館にて筆者が入手したものである。本稿で取り上げた学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しない。

<sup>3</sup> 書簡は、筆者がカリフォルニア州公文書館にて入手。公文書館が保存している書簡は、州議会に送付された全てではないが、委員会・法案提案者・州知事等が保管を選択したものである。

- 
- <sup>4</sup> Senate Bill No.12(1998), Amended in Assembly, June 4, 1996, Bill Text, California Legislative Information
- <sup>5</sup> Senate Bill No.12(1998), As amended, Kerry Mazzone Chair Assembly committee on education, 1998
- <sup>6</sup> Senate Bill No.12(1998), Assembly Committee on Education, Date of Hearing July 1, 1998, California Legislative Information
- <sup>7</sup> Ibid.
- <sup>8</sup> California State Archives, SB12(1998) Assembly Education Committee file, From Jack O'Connell, *1998 Budget Conference Committee Members' Day Request Form*, To Senate Budget Committee, June 4, 1998
- <sup>9</sup> Senate Bill No.12 as amended, Kerry Mazzone Chair Assembly committee on education, 1998
- <sup>10</sup> Senate Bill No.12 as amended, Ibid.
- <sup>11</sup> John Gittelsohn, Cutting class size presents problems of its own // EDUCATION: Smaller groups sound good, but finding teachers and space will be hard, *Orange County Register*, Orange County Register, Jul 9, 1998, a06
- <sup>12</sup> Senator Bill No.12(1998), Department of Finance Enrolled Bill Report, August 10, 1998, Official California Legislative Information
- <sup>13</sup> Morgan-Hart Class Size Reduction Act of 1989, "Statutes of 1989, Chapter 1147", California State Archives
- <sup>14</sup> California Department of Education, Morgan-Hart Class Size Reduction Program fiscal year application, 2008, California Department of Education Website, <http://www.cde.ca.gov/fg/fo/r17/hartcsr08rfa.asp>(2008年11月5日アクセス)
- <sup>15</sup> California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, op.cit.
- <sup>16</sup> 1996-97年度にプログラムに参加した学区は230学区であり、そのうち40学区(17.4%)が1997年に実施した調査に回答している。2006-07年度はプログラムに参加している203学区のうち、89学区(43.8%)が2006年に実施した調査に回答している。1997年と2006年に実施した調査は、同じ内容の質問項目を用いている。
- <sup>17</sup> 佐々木司『カリフォルニア州学校選択制度研究』風間書房、2007年、p.100
- <sup>18</sup> Mehta Seema, New query arises in scandal over Santa Ana's class sizes; Besides elementary grades, the district's ninth-grade practices are questioned, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company LLC, Apr 13, 2007, B.3
- <sup>19</sup> California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, op.cit., p.7の表に生徒1人あたりの配分額を加筆。
- <sup>20</sup> Ibid., p.14
- <sup>21</sup> California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, *Class Size Reduction in California High Schools: An Analysis of Survey Results for the 2006-07 Morgan-Hart Program*, California Department of Education, 2007, p.14
- <sup>22</sup> Ibid., p.20
- <sup>23</sup> Ibid., p.18
- <sup>24</sup> Ibid., p.18
- <sup>25</sup> Ibid., p.18
- <sup>26</sup> 2008年6月27日にカリフォルニア州教育省において実施したインタビュー調査より。ジェリー・ウィンスロープは、カリフォルニア州教育省のハイスクール改革・キャリア教育局の教育プログラムのコンサルタントであり、モーガンハートプログラムを主に担当している。
- <sup>27</sup> Official California Legislative Information website, Legislative Counsel State of California, <http://www.leginfo.ca.gov/index.html> (2012年6月13日アクセス)

<sup>28</sup> 上院・下院各委員会（教育委員会、予算委員会、規則運営委員会）の議事要旨は、カリフォルニア州公文書館にて筆者が入手したものである。本稿で取り上げた学級規模縮小に関する審議の議事録（速記録）は存在しない。

<sup>29</sup> 書簡は、筆者がカリフォルニア州公文書館にて入手。公文書館が保存している書簡は、州議会に送付された全てではないが、委員会・法案提案者・州知事等が保管を選択したものである。

<sup>30</sup> Senate Bill No. 1414(1996), Amended in Assembly, Aug 5, 1996, Department of Finance Bill Analysis, Official California Legislative Information

<sup>31</sup> 賛成 74／反対 0

<sup>32</sup> 賛成 34／反対 0

<sup>33</sup> Assembly Bill No.1608(2000), Chaptered Bill Text, January 3, 2000, Official California Legislative Information

<sup>34</sup> Assembly Bill No.1608(2000), *Class Size Reduction*, Assembly Committee on Education, Date of Hearing: January 5, 2000, Official California Legislative Information

<sup>35</sup> Schwartz Joel, *Class Size Reduction, LAO Policy Brief*, California State Legislative Analyst's Office, 1997, p.5

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Assembly Bill No.1608(2000), Chaptered Bill Text, September 27, 2000, Official California Legislative Information

<sup>38</sup> Assembly Bill No.1608(2000), Analyses, Senate Rules Committee, Third Reading, Amended August 21, 2000, Official California Legislative Information

具体例を挙げるとすれば、第1学年の児童数が22人であったとしても、第2学年の児童数が18人であれば、平均学級規模を20人とみなし、学級規模縮小プログラムに参加することができるという、小規模学区に対する特例である。

<sup>39</sup> 賛成 74／反対 2

<sup>40</sup> 8月29日の上院議会では、賛成 37／反対 2 で可決。

8月30日の下院議会では、賛成 75／1 で可決。

<sup>41</sup> Assembly Bill No.1608(2000), Chaptered Bill Text, September 27, 2000, Official California Legislative Information

<sup>42</sup> California Education Code Section 52124(e)

<sup>43</sup> Senate Bill No.311(2004), Introduced by Senator Sher, *Class Size*, Bill Text, January 29, 2004, Official California Legislative Information

<sup>44</sup> Senate Bill No.311(2004), Analyses, Assembly Floor, Senate Third Reading, As amended January 29, 2004, Official California Legislative Information

<sup>45</sup> Coleman Jennifer, *Assembly class-size reduction bills fail ; Proposal would have allowed student-to-teacher ratio*, *Oakland Tribune*, Bay Area News Group, May 1, 2003, p.1

<sup>46</sup> Coleman Jennifer, *Assembly class-size reduction bills fail ; Proposal would have allowed student-to-teacher ratio*, *Oakland Tribune*, Bay Area News Group, May 1, 2003, p.1

<sup>47</sup> Duke Helfand and Carl Ingram, *Shrinking Budget Threatens Limit on Class Sizes; Reacting to fiscal crisis, lawmakers, districts press for more than 20 students in K-3 rooms*, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company LLC, May 1, 2003, B.1

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> California Department of Education Website, Technical Information on Senate Bill 311, <http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/sb311.asp> (2012年10月5日アクセス)

<sup>50</sup> California Department of Education Website, *ibid.*

- 
- 51 California Department of Education Website, *ibid.*
- 52 California Education Code Section 52124.3(b)
- 53 California Education Code Section 52124.3
- 54 California Education Code, Chapter 6.10. Class Size Reduction Program, Section 52120-52128,  
<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=edc&group=52001-53000&file=52120-52128> (2012年9月13日アクセス)
- 55 California Department of Education Website, *Program Guide Kindergarten and Grades One through Three Class Size Reduction Program*, operations application and program information, 2012.7 (2012年9月12日アクセス)  
<http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/formsinst.asp>
- 56 California Department of Education, *2008-09 Operations Application K-3 Class Size Reduction Program*, 2008
- 57 California Department of Education, *2008-09 Operations Application K-3 Class Size Reduction Program*, *op.cit.*
- 58 California Department of Education Website, Final participation and funding data, <http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/participationdata.asp>(2012年10月7日アクセス)
- 59 California Department of Education Website, Final participation and funding data, *ibid.*
- 60 Schwartz Joel, Class Size Reduction, *LAO Policy Brief*, California State Legislative Analyst's Office, 1997, p.5
- 61 Schwartz Joel, *ibid.* p.5
- 62 Schwartz Joel, *ibid.* p.5
- 63 Schwartz Joel, *ibid.* p.6
- 64 California Department of Education Website, Final participation and funding data, *op.cit.*
- 65 California Department of Education Website, Final participation and funding data, *ibid.*
- 66 California Department of Education Website, Final participation and funding data, *ibid.*
- 67 *Ibid.*
- 68 CSR Research Consortium Website, About the Consortium,  
<http://www.classize.org/aboutcon/index-02.htm> (2012年10月6日アクセス)
- 69 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Early Evaluation Findings, 1996-1998*, CSR Research Consortium, 1999
- 70 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: The 1998-99 Evaluation Findings*, CSR Research Consortium, 2000
- 71 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, CSR Research Consortium, 2002
- 72 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002
- 73 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *ibid.* 2002, pp.5-8
- 74 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *op.cit.* p.11
- 75 George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *op.cit.*, p.11
- 76 1997-98年度よりカリフォルニア州の第2学年から第11学年の児童生徒は、毎年春にリーディング、算数、言語、スペリングの4教科の到達度テスト (SAT-9) を受けている。そのためこの分析には、1997-98年度以前のデータや就学前教育と第1学年のデータは存在し

---

ていない。

<sup>77</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, CSR Research Consortium, 2002, p.74

<sup>78</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *ibid.*, p.90

<sup>79</sup> Douglas E. Mitchell and 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

<sup>80</sup> Douglas E. Mitchell and Ross E. Mitchell, *ibid.* p.22

<sup>81</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *op.cit.*, p.37

<sup>82</sup> Joan McRobbie, *Class Size Reduction in California: A One-Year Status Check, Thrust for Educational Leadership*, v27 n1, pp.6-11, 1997

<sup>83</sup> 加治佐哲也、笠沙知章、山下晃一、貞広斎子「第5章 外国における教職員定数・学級編制と日本への示唆 第1節 アメリカにおける教職員定数・学級編制」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、pp.153-201

<sup>84</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *op.cit.*, pp.37-38

<sup>85</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Early Evaluation Findings*, *op.cit.*, p.15

<sup>86</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, *ibid.*, p.11

<sup>87</sup> George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, *op.cit.*, p.62

## 第5章 「学級規模縮小プログラム」の実態

本章では、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 K-3 の学級規模縮小プログラムに焦点をあてて、「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いて、分析・考察する。以下、第1節では、K-3 の学級規模縮小プログラムの必須要件となっている教員の職能開発を取り上げて、学区が提供する教員の職能開発の実践を明らかにし、第2節では、学校訪問で実施した授業観察およびインタビュー調査に基づきながら、学級規模縮小の実態に迫ることとする。

### 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1節では、カリフォルニア州の K-3 の学級規模縮小プログラムの必須要件となっている教員の職能開発を取り上げ、その職能開発が学区においてどのように実践されたのか、明らかにする。

具体的には、サンフランシスコ統一学区を事例として取り上げ、学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発の実施状況を明らかにする。まず、学級規模縮小リサーチコンソーシアムの調査結果に基づきながらカリフォルニア州全体の傾向を示す。次に、サンフランシスコ統一学区に焦点をあてて、学級規模縮小プログラムの実践の全体像を明らかにする。そして、サンフランシスコ統一学区において実践されている教員の職能開発の内容を分析し、学級規模縮小プログラムに関係する職能開発がどのように実践されているのか明らかにする。分析には、学級規模縮小リサーチコンソーシアムの報告書、サンフランシスコ統一学区が提示しているデータ・報告書、2008 年から 2012 年までに実施した実地調査で入手したサンフランシスコ統一学区の職能開発プログラムならびにインタビュー調査で得た情報を用いる。

#### 1. カリフォルニア州全体の傾向

ここではカリフォルニア州内にある約 900 の学区の実践に焦点をあて、教員の職能開発の実施平均日数を示す。1996 年 7 月に学級規模縮小プログラムが成立し、その約 6 週間後の新学期開始と同時に学区・学校現場では同プログラムを導入し始めた。前章（第4章第3節）で示したように、学級規模縮小プログラムへの参加は学区の任意事項であるが、申請方式で参加を募ったところ、ほぼすべての学区が参加の意を示した。初年度には、学

級規模縮小プログラムに参加する資格を有する 895 学区のうち 839 学区 (93.7%) が申請書を提出し、プログラムに参加した。次年度には 895 学区のうち 875 学区 (97.7%)、3 年目には 896 学区のうち 883 学区 (98.5%) がプログラムに参加し、その後においても 98% 以上の学区が学級規模縮小プログラムを導入し続けている<sup>1)</sup>。

申請書の要件である教員の職能開発は、各学区で実施されていた。カリフォルニア州教育省が研究を委嘱した学級規模縮小リサーチコンソーシアムは、教員に対して質問紙調査を行い、職能開発を受けた年間日数、職能開発の各項目において少人数クラスに焦点をあてた取り組みをしていたか、について質問をした。その結果、教員の職能開発を受けた日数は、縮小クラスと未縮小クラスの教員に統計的有意差は見られず、平均して約 3～5 日の職能開発を受けていた。また「少人数クラスに焦点をあてた職能開発を受けた」と報告している項目数は、統計的有意差を示しており、縮小したクラスの教員は、縮小していないクラスの教員よりも、少人数クラスに焦点をあてた職能開発を受けたと報告している項目が多いことがわかる (表 5-1 参照)。

表 5-1. 教員の職能開発の実施状況 (回答者は第 3 学年の教員) —州全体の傾向—<sup>2)</sup>

	教員の職能開発の総日数		少人数クラスに焦点をあてた項目の数 (10 項目のうち)	
	縮小クラス	未縮小クラス	縮小クラス	未縮小クラス
1999 年	5.3 日	5.3 日	2.8 項目*	1.6 項目*
2000 年	3.2 日	2.6 日	2.9 項目**	1.3 項目**

\*.05 水準で統計的有意 \*\* .01 水準で統計的有意

## 2. サンフランシスコ統一学区の実施状況

ここではサンフランシスコ統一学区を取り上げ、学級規模縮小プログラムの実施状況と教員の職能開発プログラムの中身を検討する。サンフランシスコ統一学区を取り上げる理由は、①カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムに初年度より参加し、学区の大半の学校で学級規模縮小を実施している先進的な学区であり、②同学区の職能開発は、1996-97 年度に連邦政府から優れた事例として表彰されており<sup>3)</sup>、なおかつ③同学区の調査結果によれば、学級規模縮小プログラム導入前と導入後では、低学年段階の学業成績が向上した学区であるため、その実践に注目した。



### (1) 学級規模縮小プログラムの実施状況

サンフランシスコ統一学区は、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムに基づいて、1996-97年度に州から約910万ドルの学級規模縮小資金を受け取ることになった。州の学級規模縮小資金と学区独自の資金を用いて、初年度に237名の教員を増員して学級規模縮小を実現した。その結果、サンフランシスコ統一学区はプログラムを導入し始めて半年のうちに、就学前教育から第2学年までの児童の98.5%が縮小したクラスに在籍できたのである。

当時のサンフランシスコ統一学区におけるK-2学年のクラス数は801クラス存在しており、そのうち789クラス(98.5%)がK-3の学級規模縮小プログラムのオプション1を選択し、オプション2を選択したのは8クラスだけであった<sup>4</sup>。また残りの4クラスは、プログラムへの参加資格を有していなかったが、それら4つのクラスにおいても1クラスあたりの児童数は21人であり少人数のクラスを実現している。

### (2) 学級規模縮小に応じた教員の職能開発の実施状況

このようなサンフランシスコ統一学区では、学級規模縮小プログラムを導入し始める直前の夏休みに同プログラムに関係ある講習会とワークショップを開催し、1,000人以上の教員がこの職能開発に参加していた<sup>5</sup>。同学区では当初、学級規模縮小プログラムの効果を高めるための職能開発に11万2,000ドルの資金を割り当てて職能開発を提供したのである<sup>6</sup>。具体的には、夏期講習会、ワークショップ、現場での授業観察と研究協議会、通常のチームミーティングなどの職能開発を実施した。学区は職能開発モデルを継続的に考案し、能動的な学習方法を築けるような事例について、5つの小学校で実地講習会も開催した。さらに1997年には低学年の教育改革に着手し、300人以上の就学前教育から第2学年までの教員と校長が、少人数教育の効果的な指導戦略について特別なトレーニングを受けている<sup>7</sup>。

そこで次項では、サンフランシスコ統一学区が実施している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内容を明らかにする。

## 3. 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内容

ここでは、筆者が2008年から2012年に実施した実地調査に基づいて、サンフランシスコ統一学区がどのような学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発を提供している

のか明らかにする。サンフランシスコ統一学区では、「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職能開発」として、個別化指導法(Differentiated instruction)、児童の積極的参加(Student Engagement)に関する参加体験型ワークショップ等を提供している。実地調査で入手した職能開発プログラムと聞き取り調査で得た情報に基づきながら、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内容に迫る。

### (1) 個別化指導法(Differentiated instruction)

2009年2月にサンフランシスコ統一学区は、国際語を担当する教員(World Language Teachers)を対象として、個別化指導に関する研修を実施した。個別化指導に関する研修では、習熟度レベルの異なる多様な児童が在籍している教室において、その差異を把握しながらクラス全体に対してどのように授業を実施するかをテーマにしている<sup>8</sup>。

研修を担当した職能開発のスペシャリストであるサリー・メアズ(Sally Mearns)は、研修の冒頭で「すべての子どもがまるで同じ個性を持っているかのように、彼らをすべて同じように指導していたことは、過去数世紀の最大の誤りである」<sup>9</sup>と述べ、クラス全体への授業においても個人の差異を把握しながら授業を行うことの必要性を提示した。この研究によれば、個別化指導法は、教える内容を変えるのではなく、教え方を工夫するために求められているものであるという。「個別化する」というのは、優秀な児童に特別な課題を与えたり、成績が低い児童に簡単な課題を与えたりする個人への対応ということではなく、児童一人ひとりの持っている知識の量、モチベーション、関心、背景、学力レベルなどが異なる児童たちを如何に同時に指導できるかに重点を置いた指導方法なのである。

このように個別化指導法の職能開発は、個々人の差異(違い)を把握しながら、いかに教員が児童を導いていけるか、一斉授業の指導方法を修得することを目標とするものであった。

### (2) 児童の積極的参加(Student Engagement)

児童の積極的参加を促す職能開発では、グループワーク、個別のリフレクション、全体での共有など多様な授業形態を活用しながら、参加した教員たちが、実際に児童の積極的な参加を促す授業方法を体験し、児童の積極的な参加を促す方法について、教員同士アイデアを交換し合い学びあうことを実体験した(表5-2参照)<sup>10</sup>。学区は、このような参加体験型のワークショップを開催し、教員が他の学校における教員と交流することを通じ

て、教員の職能開発を行ったのである。

表 5-2. 児童の積極的参加を促す参加体験型ワークショップ

1. <方法 1 “Journal Quick-Write”>ワークショップ参加者（教員）に5分間時間を与え、自分が生徒だった頃を思い出し、自分の学習を支援してきた教員が、どのような「積極的参加を促す方法」を用いて授業を実施していたのか紙に書き出す。その後、他の2人の同僚とイメージを共有する。
2. 各自リフレクション（振り返り活動）を行う。
3. <方法 2 “Give one, Get one”>児童の積極的な参加を促す方法の1つである“Give one, Get one”の実践を兼ねて、「積極的参加を促す方法」について、同僚とアイデアを共有する。“Give one, Get one”は、自分のアイデアを同僚に伝え、他の同僚から新しいアイデアを聞いた時には自分のハンドアウトにそのアイデアを書き込んでいく方法である。最後にグループで再度話し合い、積極的参加を促す方法のアイデアを共有する。
4. 各自リフレクションを行う。
5. 児童の積極的な参加を促す方法を認識するために、参加を促す方法の一覧表を配布する。そしてその方法について、活用したことがあるか、理解しているか、今後活用したいかなど項目ごとにチェックを付ける。
6. <方法 3 “Novel Ideas/Questions”>4人から5人のグループを作って活動する。ある記事を読み、グループ内でディスカッションを行い、新しい考えが浮かんだら黄色のポストイットにメモし、疑問が出たら赤色のポストイットにメモをとる。それらのポストイットを模造紙にまとめ、他グループと交換した後、教室全体で共有する。
7. <方法 4 “Carousel”>トピックが記入してある模造紙を教室の壁一周に張り付ける。児童は模造紙1枚につき数分与えられ、そのトピックに関係あると思う情報をポスターに記入していく。児童たちはグループごとにローテーションを行い、全ポスターにアイデアを書き込む。すべての児童がそれぞれのポスターを見て、ポスターに書き込まれた他者のアイデアを取り入れる。
8. 以上、児童の積極的な参加を促すための方法として今回扱った4つの方法を振り返る。そして今後各教員が授業の中で、これらの方法を実施するための計画をハンドアウトに記入する。
9. 各自リフレクションを行う。

## (3) 少人数を活かした授業展開 (I DO / YOU DO / WE DO)

本項では、教科指導法の中に見られる少人数教育における効果的な指導方法を示していく。具体的には、2011年11月から2012年2月にサンフランシスコ統一学区ミッション地区で開催されたバランスドリテラシーをテーマとした研修会を取り上げ、その中で見られる少人数を活かした効果的な指導方法を示していく。この研修会の概要は、以下の表の通りである（表5-3参照）。

表5-3. 研修会の概要

タイトル	K-2学年を対象としたバランスドリテラシー
日付（4日間）	2011年11月1日、11月2日、2012年2月13日、2月14日
時間	午前8時30分から午後3時30分まで
対象者	サンフランシスコ統一学区ミッション地区のK-2学年の教員
ファシリテーター	ミゲル・デ・ローザ（リテラシーに関する職能開発のスペシャリスト）
場所	ミッション高校（345教室）

バランスドリテラシーとは、読み書き能力を育成するための効果的な指導方法であり、すべての子どもたちが読み書きを学べるようにすることを目的として、子ども中心型の授業を展開することを示している。この研修で示されたバランスドリテラシーのフレームワークによれば、「教員がモデルを示す」、「教員が児童を導いていく」、「共有する」、「児童が自立して行う」という4つの活動を授業において展開していく。

以下、具体的にリーディングワークショップとライティングワークショップの授業モデルを示す。



図 5-1. バランスドリテラシーフレームワーク  
 (Balanced Literacy Framework)

## ①リーディングワークショップ（60分の授業を想定したモデル）

授業は、教員が模範としてやって見せる”I DO”、教員と児童が一緒に取り組む”WE DO”、児童が一人で取り組んでみる”YOU DO”、という3つをステップとして展開していくことを基本としている。

授業の導入部（10～15分）では、クラス全体に対して”I DO”と”WE DO”を実践していく。具体的には、教員と児童が分かち合いながらテキストを読み合う「シェアードリーディング」を実践する。教員はクラス全体に対して、児童全員が見えるように拡大テキストを用いながら、模範としてテキストを読んで見せる。そして次第に、教員は児童を巻き込みながら、一緒にテキストを読んでいく。クラス全体で1つの拡大テキストを見ながら、教員と児童が交代でテキストを読み合い、テキストの内容を理解し共有できるよう教員が介入していく。授業の導入部で教員と児童がテキストを一緒に読み、テキストの共通理解を図ることによって、その後に実施するディスカッションへの児童の参加が活性化する。

授業の展開部（15～20分）においては、”YOU DO”の実践として、個別の活動あるいはセンター方式の活動を行う。センター方式の活動とは、小グループごとに活動の課題を変えてローテーションしながら、各自課題に取り組む活動のことである。例えば、20人クラスの場合は4人ずつの小グループを5班作り、(A) 一人でテキストを読む班、(B) 児童同士でテキストを読み合う班、(C) テープレコーダー等から流れてくるテキストの物語を聞く班、(D) 読んだ内容について書く班、(E) 単語を練習する班に分かれて、決められた時間内で与えられた課題に取り組む。そして時間が来たら教員の合図で、ローテーションして次の課題に取り組んでいく方法である。教員は、課題に取り組む個人あるいは小グループの児童たちに個別に対応して、児童が一人でテキストを読むことができるよう導いていく。

授業のまとめ部（10～15分）では、クラス全体に対して”I DO”の実践として、教員がテキストの理解力に力点を置きながら対話方式の読み聞かせを実施する。授業の「始め、中、終わり」という一連の授業展開を意識しながら、授業の最後にはクラス全体でテキストの内容理解を共有していく。そして教員は、児童が今後においても一人でテキストを読むことができるように、他に活用できるスキルや方法を指導する。児童は授業で取り上げたテキストの構成や特徴を理解し、他のテキストを読むときにも応用できるよう力をつけることを目指す。

サンフランシスコ統一学区ミッション地区の職能開発の責任者であり、リテラシーに関

する職能開発のスペシャリストであるミゲル・デ・ローザ (Miguel de Loza) は、リーディングワークショップの流れを表にまとめ (表 5-4 参照)、研修で用いて説明している。

表 5-4. リーディングワークショップ (小学校低学年段階)

時間 (分)	構成要素/授業						
10-15	<b>交代で読み合うシェアードリーディング (Shared Reading) – クラス全体 – I DO/WE DO –</b> 教員が手本を見せ (モデリング) そして教員と児童が分かち合いながら読む (シェアリング)。 ● シェアードリーディングでは、児童のリーディングレベルを超えてリーディングの教材に参加することを可能にする。教員は、拡大テキスト (例えば、大きな絵本、代表的な物語、朝の伝達事項、スマートボードのメッセージ等) を用いて、クラス全体に対して読解法の手本を見せる。児童は全員テキストに触れ合うことができる。児童はその後のディスカッションに関心を持ち、積極的に参加する。 ▶ スタンダード: 児童はテキストの重要な事実や情報を探し出すために、様々なテキストの構成とテキストの特徴を知り、活用することができる。 ▶ 例: 読み手は何を読もうとしているのか、情報を提供するテキストに見出しを用いる。						
15-20	<b>ワークセッション #1</b> <b>個別の活動あるいはセンター方式の活動 – YOU DO –</b> ▶ 例: 児童は5つの異なるリテラシーの課題 (一人で読む、誰かと読む、読み物を聞く、読み物について書く、単語の練習)の中から1つ選択する。						
	<b>ガイドドリーディンググループ – WE DO –</b>			<b>教員 – WE DO</b>			
		月	火	水	木	金	教員は以下から選択し児童と一緒に取り組む ● 個々の児童と話し合う (年度初めに児童が個別で課題を理解することを保証する) ● 児童同士のペアあるいは小グループと話し合う。 ● 評価 – 継続的な記録 (Running Records) ● ガイデッドリーディング
	Group 1		X	X		X	
	Group 2	X			X	X	
Group 3		X		X			
Group 4	X		X				
5	<b>シェアリング/チェック #1 – クラス全体、ペア、スモールグループ</b> センター方式のローテーション。教員はクラスの状態をチェックする。						
15-20	<b>ワークセッション #2</b> <b>個別の活動あるいはセンター方式の活動 – YOU DO –</b> ▶ 例: 児童は5つの異なるリテラシーの課題 (一人で読む、誰かと読む、読み物を聞く、読み物について書く、単語の練習)の中から1つ選択する。						
	<b>ガイドドリーディンググループ – WE DO –</b>			<b>教員 – WE DO</b>			
		月	火	水	木	金	教員は以下から選択し児童と一緒に取り組む ● 個々の児童と話し合う (年度初めに児童が個別で課題を理解することを保証する) ● 児童同士のペアあるいは小グループと話し合う。 ● 評価 – 継続的な記録 (Running Records) ● ガイデッドリーディング
	Group 1		X	X		X	
	Group 2	X			X	X	
Group 3		X		X			
Group 4	X		X				
5 - 10	<b>シェアリング/チェック #2 – クラス全体、ペア、スモールグループ</b> センター方式のローテーション。教員はクラスの状態をチェックする。						
10-15	<b>対話方式の読み聞かせ – クラス全体 – I DO – (教員)</b>						

<p><b>理解力に焦点をあてる。例：連続（始め、中、終わり）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 教員は、児童が一人で読む中で、学び活用するために必要なスキル、方法、習慣について、クラス全体に指導する。</li> <li>● ミニレッスンは、前の授業、継続的な学習単位、児童の課題あるいは児童の経験に結びつく。</li> <li>● 児童はディスカッションに関心を持ち積極的に参加する。</li> <li>● 指導のポイントは、明確に述べ、手本を見せることである。児童はスキルとストラテジーを試してみることに積極的に従事し、手本を見て大きな声で取り組む。</li> </ul> <p>➤ <b>スタンダード</b>：児童はテキストの重要な事実や情報を探し出すために、様々なテキストの構成とテキストの特徴を知り、活用することができる。</p> <p>➤ <b>例</b>：読み手は何を読もうとしているのか、情報を提供するテキストに見出しを用いる。</p>
--

## ②ライティングワークショップ（60分の授業を想定したモデル）

ライティングのワークショップについても、“I DO”、“YOU DO”、“WE DO”の実践を示している（表 5-5 参照）。ライティングワークショップのモデルでは、ミニレッスンが“I DO”の実践になる。授業の導入部（5～10分）において、クラス全体に対して、教員が手本を実演する。展開部（30～45分）においては、“YOU DO”の実践として個人あるいは小グループで個別の活動を実施する。そしてまとめ（5～10分）においては、“WE DO”の実践として、クラス全体、あるいはペア、小グループ、3人グループなどで実践してきたことや考えを共有する。

表 5-5. ライティングワークショップ（小学校低学年段階）

時間 (分)	活動
5-10	<p><b>ライティング ミニレッスン- 物語</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 教員は、児童が一人で書く中で学び活用するために必要なスキル、方法、習慣について、クラス全体に指導する。</li> <li>● ミニレッスンは、前の授業、継続的な学習単位、児童の課題あるいは児童の経験に結びつく。</li> <li>● 指導のポイントは、明確に述べ、手本を見せることである。</li> <li>● 児童はスキルとストラテジーを試してみることに積極的に従事し、手本を見て大きな声で取り組む。</li> </ul> <p>➤ <b>スタンダード</b>：児童は何が起きたかについての詳細を含め、2つ以上の連続した出来事を詳しく話しながら解説文を書き、現代的な言葉を用いて、いくつか結末の文章を提示する。</p> <p>➤ <b>例</b>。ミニレッスン：ストーリーの順序を知らせるために、書き手はパラグラフとパラグラフをつなぐ言葉（移行文）を用いる。声に出して読む。課題：児童は物語の中に移行文を入れて改訂する。</p>
30-45	<p><b>個別のライティング活動 – YOU DO- (児童) 個人・小グループ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 児童たちは児童自身が選択した話題について一人で書く。時間の一部は、書いたものについてパートナーと吟味するために使う。</li> <li>● 教員は個々の児童と短時間協議をし、少人数グループでガイドドライティングを行う。教員と児童間の指導の相談は、ワークショップモデルの基礎となる。</li> <li>● 3つの異なる要素（一人で書くこと、ガイドドライティング、友達同士で検討し合う）が、ここで起こるかもしれない。</li> </ul>



	<b>WE DO</b> – 教員は以下から選択し、児童と一緒に取り組む <ul style="list-style-type: none"> <li>個々の児童と1：1で、現在のライティングプロジェクトの経過について話し合う。(年度初めに児童が個別で課題を理解することを保証する)</li> <li>2人組あるいは小グループで検討し合う。</li> <li>教員は児童のライティングを改善する指導のポイントに焦点をあてる。</li> </ul>	<b>ガイドドライティング</b> –小グループ (1グループにつき 10-15分)				
		月	火	水	木	金
		個々の児童と協議	個々の児童と協議		個々の児童と協議	
5-10	<b>シェアリング-WE DO-</b> (教員と児童) クラス全体「著者の椅子 (author's chair)」;ペア; 小グループ; 3人組あるいはその他 ▶ 例：児童たちは「著者の椅子 (author's chair)」を用いて、彼らのライティングの作品の中でより記述的な言語を含むことを共有する。					

このような”I DO”、”YOU DO”、”WE DO”の実践は、児童一人ひとりのレベルに応じて読み書きの能力を向上させることができる指導方法として取り入れられている。児童中心授業を目指しながら、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。このような実践は、学校現場において実際に活用されている。その詳細は、次節で論じることとするが、学校訪問調査の中でも、変化に富んだ授業形態が多々見受けられ、20人という学級規模を活かした動きのある授業を実践していた。

また先述した個別化指導の職能開発と児童生徒の積極的参加を促す職能開発では、①個々人の差異を把握しながら一斉授業の指導方法を修得すること、②多様な授業形態を活用すること、③児童生徒の発言機会を増やすことが、求められている。教員が児童生徒一人ひとりに目を向けるだけでなく、少人数クラスの中で変化に富んだ授業形態を活用し、児童生徒主体の授業を実践できるように職能開発が行われていることがわかる。

サンフランシスコ統一学区の職能開発局の指導主事であるデイジー・サントス (Daisy Santos) <sup>11)</sup>は、「学級規模縮小を実施したことで、教員は一斉授業だけではなく、少人数グループ学習、個別指導など多様な授業形態を活用できるようになった。1クラス 20人の教室において少人数グループ学習を実施することにより、児童生徒間の相互作用を生み出せる授業づくりが可能になった」と述べていた。

#### 4. 教員の職能開発の課題

これまで述べてきたように、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、プログラムの実施を希望する学区に対して、同プログラムの効果を最大限にするために必要な教員

の職能開発の提供を申請書の要件として求めている。学区は学級規模縮小プログラムに係る教員の職能開発を提供しており、その実践も前項で明らかになった。学級規模縮小プログラムの中に教員の量の確保と質の向上をあわせたこの規定は、学区が提供する教員の職能開発を推進させるものであり、大きな制度的意義を有している。

一方で、教員の職能開発を実施する際には、次のような課題も指摘されている。1つは教員の職能開発への参加状況について、もう1つは急速な改革の下で実施された教員の職能開発の対応に関する課題である。以下、先行研究において指摘された課題を示していく。

### (1) 教員の参加状況

カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムに規定してある教員の職能開発について、学区と学校の関係に焦点をあてて研究しているエドワード・ウェクスラー (Edward Wexler, 1998) らの研究では、「一部の学校では学級規模縮小によって、常勤で雇用される教員の需要が高まり、代替教員の要員が激減していた。そのため正規の教員が、現職研修で不在の間に代行する代替教員を探すことが困難な状況となっており、代替教員が不足している学校の教員は、学区が提供する研修に出席することができない状況にあることを各学校が報告している<sup>12)</sup>」と述べている。

学区の報告によれば、学級規模縮小プログラムの初年度である 1996-97 年度において、約 70%の学区が代替教員の不足という問題に直面したことを報告している(表 5-6 参照)。具体的には、教員の職能開発を受けるために学級担任に対して、その時間を確保できるようにするための代替教員が不足していることを問題とした。学区の在籍児童数が 2 万人以上、あるいは 5 千人から 2 万人である学区は、それ以下の小規模学区に比べて、とくに困難な状況であると感じていた。

教員の職能開発を促進させる制度的意義を有した学級規模縮小プログラムの実践においては、学校現場において教員が学区の職能開発に参加できるような条件整備が必要であることがわかる。

表 5-6. 教員の職能開発を実施する際の問題点（1996-97 年度）<sup>13</sup>

問題点	州全体の平均	学区の児童数ごとの分布			
		2 万人以上	5 千～2 万人	1 千～5 千人	1 千人以下
代替教員の不足	69%	71%	73%	54%	44%
資金の不足	49%	53%	51%	38%	33%
十分な時間の不足	48%	45%	56%	43%	22%

## (2) 急速な改革への対応

もう1つの課題は、教員の職能開発が学級規模縮小の急速な改革にどのように対応していくかということである。デイヴィッド・イリッグ(David Illig, 1997-b)<sup>14</sup>は、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムが教員の職能開発を義務付けた法制度を評価しているが、カリフォルニア州の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に目を向けてみると問題点があることを指摘している。イリッグの調査によれば、カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムが義務付けている教員の職能開発について、ほぼすべての学区がそれに応じたトレーニングを提供していると回答したという。しかしながらトレーニングの中身を実際に分析してみると、トレーニングの実態は不十分であることを指摘している。この研究は1997年当時のものであり、学級規模縮小プログラムが成立し導入するまでの実践の混乱を指摘したものと考えられよう。

学級規模縮小プログラムは、1996年7月に成立し、その約6週間後の新学期開始と同時に学区・学校現場で実施された。当時のカリフォルニア州の教育長は、「カリフォルニア州教育省は、学級規模縮小プログラムを導入する前にそれに応じた教員の職能開発を受けることが望ましいと考えていたが、成立した学級規模縮小プログラムは約6週間で実施に移されたため、職能開発を提供する学区側と職能開発を受ける教員側両者に時間的ゆとりがなかった」と急速な改革に職能開発が追い付かなかったと述べている<sup>15</sup>。

ステッチャー等(Stecher, Bohrnstedt, Kirst, McRobbie & Williams, 2001)の研究<sup>16</sup>では、カリフォルニア州の学級規模縮小の全体的な評価を行い、今後の学級規模縮小を実施する上での3つの教訓を示した。その3つの教訓とは、①組織だった効果的な政策を目標とすること、②教授戦略を改善すること、③十分な資格を持つ教員を育成することであった。この指摘から見てわかるように、学級規模縮小に応じた教員の職能開発については、今後さらなる教員の職能開発の提供とプログラムの研究開発が必要な点である。

学級規模縮小プログラムを導入する時には、それに応じた教員の職能開発を提供する学

区の準備期間とその職能開発を受ける時間の確保も考慮する必要があることがわかった。

## 第2節 K-3の学級規模縮小の実態

第2節では、前節で示したサンフランシスコ統一学区における教員の職能開発が、同学区内の学校現場においてどのように実践されているのか、筆者が実施した実地調査に基づいて、「学級規模縮小プログラム」の実態を分析する。本節では、2010年～2012年に実施した渡米調査（2010年4月27日～5月6日、2010年11月30日～12月10日、2011年4月4日～4月17日、2012年4月10日～4月23日）の中から、サンフランシスコ統一学区の小学校6校を取り上げて分析する<sup>17</sup>。

カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムは、同プログラムに参加するための要件として、「学級規模縮小の効果を最大限に活かす方策である教員の職能開発」の提供を学区に求める特色を有している。このような法律の下、学校現場は学級規模縮小の取り組みをどのように活かして実践しているのか、その実態を明らかにするために学校現場を訪問し調査を実施した。この調査は、学級規模縮小プログラムが実施されてから10年以上が経過した段階で実施したものであるため、学校現場にとっては20人程度のクラスが通常の学級規模のように捉えられてきていることを念頭に置く必要がある。またここで明らかにする学校現場の実態は、学級規模縮小プログラムの導入だけが影響を与えた結果というわけではなく、他の教育政策や他の職能開発の影響も受けている。そのため必ずしも学級規模縮小の成果とは限定できないが、学級規模縮小プログラムが実施されている中で、学校現場がどのような実践を施しているのか実態に迫る。

本節では、まず、調査の概要を示し、次に、授業観察と校長・教員へのインタビュー調査結果を提示する。その上で、K-3の学級規模縮小の実態を分析・考察していく。

### 1. 調査の概要

学校訪問では、第1学年の学級規模縮小クラスを中心に授業を観察し、その後、学級担任・校長へのインタビュー調査を実施した。カリフォルニア州のK-3の学級規模縮小プログラムは、学級規模を縮小する際、第1学年を優先して縮小することが法律で定められている<sup>18</sup>ため、授業観察の際には第1学年に焦点をあてた。授業観察では、「1クラス20人程度の学級規模をどのように活かしているのか」ということを問題意識として持ちながら、教員と児童の関係に注目している。また校長・教員へのインタビュー調査では、「現状の学級規模についてどのように感じているか」、「20人クラスに対してどのような指導方法を実践しているか」ということを中心に質問した。

調査の対象校は、学級規模縮小プログラムに参加している公立学校の中から選定した。選定した学校は、サンフランシスコ統一学区にあるシャーマン小学校<sup>19</sup>、ゴードン小学校<sup>20</sup>、クラレンドン小学校<sup>21</sup>、ジョージモスコーン小学校<sup>22</sup>、サンセット小学校<sup>23</sup>、フランシス・スコット・キー小学校<sup>24</sup>の6校である。6校は在籍する児童の人種構成に偏りがなく、各学校の英語学習者（English Learner）の割合を分類して選定した。2012年時点において英語学習者の割合が半数を超えている小学校は、ゴードン小学校（60.1%）とジョージモスコーン小学校（59.0%）、英語学習者の割合が2～3割の小学校は、シャーマン小学校（23.7%）とフランシス・スコット・キー小学校（27.9%）、英語学習者の割合が2割以下の小学校は、クラレンドン小学校（15.6%）とサンセット小学校（18.1%）である。

カリフォルニア州では、ほぼ100%の学区が就学前教育から第3学年までを対象とした学級規模縮小資金を受け取って学級規模縮小プログラムを実施している。それゆえ、今回報告する調査結果は、カリフォルニア州において特別な事例として位置づくものではなく、一般的な公立学校の実態である。（サンフランシスコ統一学区以外の学区における学校訪問に関する調査報告は、星野（2011）を参照のこと<sup>25</sup>。）

表 5-1. 学校訪問調査の概要

	学校名	訪問日	調査方法	対象学年	授業科目 <sup>26</sup>	インタビュー対象者
1	シャーマン 小学校	2010年 12月3日	授業見学 <sup>27</sup> インタビュー	第1学年、 第5学年、 就学前教育	リーディング、 ライティング、 コンピューター、 音楽	第1学年の 学級担任1名
2	ゴードン 小学校	2011年 4月7日、 2012年 4月20日	授業観察 インタビュー	第1学年	リーディング、 算数	第1学年の 学級担任、 校長
3	クラレンドン 小学校	2011年 4月8日	授業観察 インタビュー	第3学年、 就学前教育	図工、 リーディング	就学前の 学級担任、

						第3学年の 学級担任、 校長
4	ジョージモス コーン小学校	2011年 4月8日	授業観察 インタビュー	第1学年	算数	第1学年の 学級担任
5	サンセット 小学校	2012年 4月17日	授業観察 インタビュー	第1学年、 第2学年	言語運用科目、 社会科	第1学年の 学級担任、 第2学年の 学級担任
6	キー小学校	2012年 4月19日	授業観察 インタビュー	第1学年	ライティング (コンピューター 一教室)	校長

以下、サンフランシスコ統一学校の小学校6校で実施した授業観察と校長・教員へのインタビュー調査で得た内容を詳しく報告していく。

## 2. 授業観察と校長・教員へのインタビュー調査結果

### (1) シャーマン小学校 (Sherman Elementary School)

2010年12月には、サンフランシスコ統一学区にあるシャーマン小学校を訪問した。シャーマン小学校では学級規模縮小の取り組みを積極的に実施していた。校内を案内してもらいながら、授業（リーディング、ライティング、コンピューター、音楽）を短時間ずつ見学した後、第1学年の教員に対してインタビューを実施した<sup>28</sup>。

シャーマン小学校は、就学前教育から第5学年までの公立学校である。就学前教育から第3学年までの1クラスあたりの児童数は22人であり、第4学年と第5学年は通常1クラス32人で編制されている。ただし第4学年と第5学年のリーディングの時間は、教員を1名ずつ加配し、教員1人につき約15名の児童で少人数授業を実施している。

第4学年と第5学年のリーディングの時間に少人数授業を実施できたのは、PTAが集めたPTA資金を用いて、教員の雇用を成功させた功績による。PTA資金から16万ドルの資金を配分し、学校独自で2名の教員を雇用した。この2名の教員が第4学年と第5学年の

リーディングの時間に各クラスへ配属されたのである。さらに就学前教育から第5学年までのどのクラスにおいても、必要に応じて保護者1あるいは2名が教室に入り込み、教室後方にあるテーブルで授業中に使う資料の整理など学級担任の手伝いをしていた。

教員は1クラス22人の学級規模であっても児童数が多いと感じており、1クラス32人の学級規模は大きすぎる規模であると述べていた。適正規模を教員に尋ねたところ、就学前教育から第3学年までは11人から20人までの学級規模を希望し、第4学年と第5学年は21人から25人を望んでいた。インタビューの中で教員は、本校の教員たちの大半が、ティームティーチングよりも学級規模縮小を望んでいると述べていた。学級規模縮小を実施したことによる最大のメリットは、教員がより多くの時間を個別の児童一人ひとりに費やせるようになった点であるという。シャーマン小学校では、たとえ連邦や州から学級規模縮小資金が削減されたとしても、PTA資金を用いて学級規模縮小を継続していきたいと考えているとのことであった。

## (2) ゴードン小学校 (Gordon J. Lau Elementary)

サンフランシスコ統一学区にあるゴードン小学校には、2011年4月と2012年4月に訪問した。2011年4月には、第1学年の授業(リーディング)を見学後、第1学年の学級担任と校長へのインタビューを実施した<sup>29</sup>。ゴードン小学校の所在地はサンフランシスコのチャイナタウン内に位置しており、在籍者の約80%が中国系アメリカ人である。

見学した第1学年のクラスは児童数が22人であった。リーディングの授業では、教室前方にあるカーペットの上に児童を集めて座らせ、OHPに映し出された教材を見ながら教員の音読に続いて声を出しながら文章を読む練習を行っていた。対話方式による一斉授業であり、児童一人ひとりの理解度を把握するために、教員は問題を提示して児童に解答を求めている。算数の授業においても、授業の導入部で児童をカーペットに集めて密集して座り、教員はOHPを用いながら授業内容の全体像を伝えている。カーペットの上で一斉授業を実施した後、各自の席に戻って、自ら手を動かして考える“ハンズオン・マス”の実践として各自作業課題に取り組んでいた。

教員へのインタビュー調査によれば、学級担任は現状の22人のクラスサイズを適切であると感じているが、出来ることならば20人以下のクラスサイズが望ましいと述べていた。この教員は、以前、1クラス30人以上の学級規模であった時、一部の児童が問題を起こしたことによって、クラス全体がまとまりきらなくなり、クラスが崩壊状態になった



経験があるという。現在は1クラスあたりの児童数が22人になり、より個に応じた授業を計画できるようになり、また授業中に少人数グループ活動の実践をする回数も増え、グループや個別活動を通じて児童一人ひとりに目を向けられるようになったと述べていた。

また2011年に訪問した際に実施した校長へのインタビュー調査によれば、個に応じた指導（Individualized instruction）をテーマとした校内研修を実施して、子どものニーズに対応できる指導方法について教員同士情報交換を行ったと述べている。そして2012年4月に再度ゴードン小学校を訪問した際に実施した校長へのインタビュー調査では、今年度の校内研修の重要なテーマは、児童の積極的参加を促す”Student Engagement”であるとのことであった。

### （3）クラレンドン小学校（Clarendon Alternative Elementary School）

2011年4月には、サンフランシスコ統一学区にあるクラレンドン小学校を訪問した。クラレンドン小学校は、就学前教育から第5学年までの児童が在籍している学校である。学校訪問では、第3学年の図工の授業、就学前クラスのリーディングの授業を見学後、学級担任と校長へのインタビューを実施した<sup>30</sup>。

クラレンドン小学校の学級規模は、第1～3学年が20人、4年生以降が36人である。図工の授業は、学級担任と図工の専科教員の2名態勢で実施している。チームティーチングのような形態をとり、図工の専科教員がメインとなって教室全体への指示を出し、学級担任は専科教員の補助を果たしていた。第3学年の学級担任は、現状の20人クラスに満足しているとのことであったが、できることならば11～20人クラスが望ましいと述べていた。また児童一人ひとりに接して、それぞれのニーズに応えるためには、チームティーチングよりも学級規模縮小の方が望ましいと考えていた。

就学前クラスには、1クラスあたり22人在籍していた。筆者が見学した就学前クラスの学級担任は、教員歴35年のベテラン教員であった。この学級担任によれば、以前、同じ学校で1クラスあたりの児童数が34～36人のクラスを教えていた経験があるという。35人程度の学級規模では、児童一人ひとりに接することが非常に難しく、苦労したとその時の経験に基づいて振り返った。自身の経験に基づいて、この教員は、児童一人ひとりの理解度の把握、進み具合の把握、適切な評価をするには、少人数学級の方が適切に対応できると確信していた。また少人数グループを活用して授業をする際は、35人学級の場合、8人グループを4～5班、作らなければならなかったが、20人学級であれば、5人グルー

ブを4班、作ることで対応できるので、グループ内の統制がしやすく、班全体も取りまとめやすいと述べていた。少人数学級においては、少人数グループを活用するセンター方式という授業形態を用いることが多い。センター方式とは、5人ずつの少人数グループを4班作って、4班がそれぞれ異なる作業課題に取り組む方式である。センター方式で授業を進める場合、保護者ボランティアとして毎回4人程度の保護者に協力を得て、1班につき教員あるいは保護者が付き添い、各作業課題に取り組む。就学前クラスの場合、例えば、①おりがみ班、②ジャムづくり班、③金魚観察班、④さくらの切り絵作り班というように課題を設けて班別活動を行う。一定の時間作業に取り組むと、作業課題をローテーションさせて、すべての課題に取り組めるようにする。

全グループを把握し、その中の一人ひとりの動きを把握するためにも11～20人程度の少人数学級を今後も継続してほしいと学級担任は述べていた。また社会生活面や人間関係面においても少人数の方が、いじめやトラブルにも教員がすぐに気が付くことができるし、問題行動にもすぐ対応できトラブルも未然に防げるという。

校長へのインタビューによれば、校長自身は、適切な学級規模を11～20人であると考えていた。校長は、もし大規模クラスであれば、習熟度別に児童を編成し、クラスにいる児童のレベルを均一にして授業をする必要があると考えていたが、小規模クラスであれば、習熟レベルの異なる児童であっても1つのクラスで一緒に学ぶことが可能になるという。

クラレンドン小学校では、保護者からPTA資金を集めて、バイリンガルプログラムを実施したり、音楽・体育・図工の専科教員を雇用したり、学校独自のプログラムを積極的に実施している。保護者の力を借りて、保護者がボランティアで来校し、教室の中に入り込んで補助することもあれば、PTA資金を用いて新しい教員や専門職員を雇用して、学級規模あるいは児童対教員比率を引き下げることも実施しているとのことであった。他の学区においても、裕福な地域にある学校であれば、例え、学級規模縮小資金が削減されたとしても、PTA資金を活用して学級規模縮小を継続しようとするだろうと述べていた。

また校長は、教員の指導実践について、個々の差異を把握しながら授業を行う”Differentiated Instruction”の実践が重要であると考えていた。個々の教員の能力を引き出しながら、教員同士が協力することによって、学校全体でより良い実践を目指しているという。

#### (4) ジョージモスコーン小学校 (George Moscone Elementary)

2011年4月に訪問したサンフランシスコ統一学区のミッション地区にあるジョージモスコーン小学校では、第1学年の算数の授業を見学後、第1学年の学級担任へのインタビューを実施した<sup>31</sup>。ジョージモスコーン小学校は、就学前教育から第5学年までの学校である。ジョージモスコーン小学校の人種構成は、ラティーノが約60%を占めており、全体の約60%が英語学習者である。

授業観察をした第1学年のクラスは21人学級であった。第1学年の算数の授業は、「ドミノを使って足し算ゲームをしよう」という単元であった。授業開始後の導入部において、まず、児童全員が教室の前方にあるカーペットに集合し、児童は教員から取り組む内容の説明を受けた。その後、児童は各自の席に戻り、教員から配布された用紙をハサミで切り貼りしながらドミノを作成する各自の作業課題に取り組んだ。ドミノが出来上がり次第、グループ内の友達同士で、ドミノの上の数と下の数を足し、どちらが大きい数字になるか競い合うゲームを通じて、足し算の実践演習をしていた。この算数の授業では、自ら手を動かし考える“ハンズオン・マス”を実践していた。少人数学級であるため、教員は机間巡視をしながら、各児童の進み具合を見て、個別に対応していた。

第1学年の学級担任へのインタビューによれば、州の学級規模縮小プログラムを実施する前のジョージモスコーン小学校の学級規模は、1クラス32人という大規模なクラスであったが、学級規模縮小プログラム実施後は1クラス20人へと縮小され、現在は21人学級になっているという。32人学級の際は言語教育の実践（ホールランゲージ）に問題を抱えており、授業形態も教員が児童に対して一方的に導いていく講義形式であったが、20人学級になったことで、発音や文法を意識できるバランスドリテラシーの実践が可能になり、児童の習熟度ごとに授業を展開できるようになったと述べていた。現在は、児童一人ひとりが習熟度に応じて違う教材を読む実践を取り入れており、児童のレベルに応じた指導が可能になった。また20人学級になったことにより、算数の授業で実施したドミノの実践のようにアクティビティが可能になり、児童が手を動かしながら活動する“ハンズオン・マス”の授業が実践しやすくなった、という。このような指導実践は、学区などが夏季に実施する教員の職能開発で学んだものであると述べていた。

#### (5) サンセット小学校 (Sunset Elementary School)

2012年4月には、サンフランシスコ統一学区にあるサンセット小学校を訪問した。サ

ンセット小学校は、就学前教育から第5学年までの学校である。学校訪問では、第2学年の社会、第1学年の言語運用科目（Language arts）の授業を見学後、学級担任へのインタビュー調査を実施した<sup>32</sup>。見学した第2学年の学級規模は、22人クラスであった。

第2学年の社会の授業は、学級担任の指導の下で教育実習生が授業を担当していた。教育実習生に与えられた社会科授業のテーマは、“Different”の共有であった。カーペットに座る児童を目の前に、教育実習生は絵本の読み聞かせを行いながら、肌の色が違う、目の色が違う、髪の毛の色が違う世界の人々を紹介し、世界には様々な人種がいることを示し、人種が違っていても皆同じ人間だということを伝えていた。授業中には、児童に意見を尋ねる場面も見られ、児童とコミュニケーションを図りながら、授業を展開させていた。授業の最後には、違いを尊重することの大切さを伝え、授業を締め括っていた。本単元は、カナダの小学校との交流を通して、カナダの小学生に手紙を書くことを最終目標に掲げている。本時は、単元の導入部に位置づく授業であった。授業後、教育実習生に対してクラスの適正人数を尋ねたところ、実習生や新任教員にとっては、1クラス22人でも多いと感じると述べていた。

第1学年の言語運用科目の授業は、教育実習生による授業ではなく、正規の学級担任の授業であった。見学した第1学年の学級規模は、20人であった。授業の導入部では、児童を教室前方のカーペットの上に集合させ、前回までの復習を対話方式で実施した。教員はホワイトボードに文字を書きながら、所々で単語のスペルをクラス全体に問いかけ、児童は声をそろえて答えていた。その後、児童は普段から決められている4人ずつの少人数グループに分かれ、班ごとにそれぞれの課題活動に取り組み始めた。①コンピューターの教材プログラム（算数、理科、リーディング）を用いてトレーニングをする班、②教員の個別指導を受ける班、③ヘッドセットを付けて絵本のリスニングを行いその後、その物語を作文で書く（リスニングとライティング）班、④絵日記を書くライティング班、⑤プラクティスブックに取り組む班、に分かれて課題に取り組んだ。授業後の学級担任へのインタビューによれば、このようなセンター方式の授業形態は、1週間に1度取り入れており、1週間ごとにグループの課題をローテーションして実施しているという。

#### （6）フランシス・スコット・キー小学校（Francis Scott Key Elementary School）

2012年4月に訪問したサンフランシスコ統一学区にあるフランシス・スコット・キー小学校では、第1学年のライティングの授業を観察後、校長へのインタビュー調査を実施

した<sup>33</sup>。2012年時点のキー小学校の学級規模は、K-3学年が22人、第4-5学年が33人である。K-3学年の学級規模は、2-3年前までは20人クラスであったという。学級規模縮小資金は学区が管理しているので、学校に使用権限があるわけではないが、キー小学校の校長自身は、理想のクラスサイズを22-25人程度だと考えており、もし新たに職員を雇えるのであれば、第4-5学年の学級規模を縮小するためにフルタイムの教員を雇用したいと希望を述べていた。本校では、学級規模縮小のために学校独自の資金は用いておらず、すべて学区の基準人数の範囲内で運営している。

第1学年のライティングの授業は、コンピューター教室で実施された。1人1台コンピューターが割り当てられ、ワード（Microsoft Word）を用いて文章を作成し、個別に教員の指導を受ける授業形態であった。このライティングの単元は、前時までにすべての児童が、ノートに直筆で手紙を書き、教員から文法の指導を受けている。その上で本時は、タイピングの練習を兼ねて、ノートに書いた手紙文をワードで作成し、パソコンに文章を保存する実践をしている。課題の進行状況はそれぞれ異なり、その時間差は生じていたが、課題が終わった児童は、引き続き、コンピューターにダウンロードされているリーディング、ライティング、タイピングに関する教材に取り組むよう教員から指示を受けていた。

校長は、教員が授業において如何に、全生徒を引き付けることができるかが重要だと考えており、そのためには”Student Engagement”に関する職能開発を受けることが望ましいと述べていた。児童全員の注目を集めるために、教室に設置されているテクノロジーをうまく活用することを望んでいるが、ゲーム感覚の楽しさではなく、児童の関心を掻き立てるような授業展開を期待しているとのことであった。

### 3. K-3の学級規模縮小の実態分析

以上、6校の調査結果を踏まえて、以下では、(1)学級規模と、(2)教員の指導方法、という2つの観点から分析・考察していく。

#### (1) 学級規模

実地調査にて訪問したK-3学年の各クラスの学級規模は、訪問当時、1クラスあたり20-22人を維持していた。実際に授業観察（あるいはインタビュー）をした第1学年の学級規模は、20人学級が2クラス、21人学級が1クラス、22人学級が3クラスとなっている。インタビュー調査によれば、教員は20人程度の学級規模に概ね満足しており、この学級規模が継続していくことを強く望んでいた。教員経験の長いベテラン教員は、過去の

経験に基づいて、「35人程度の学級規模では児童一人ひとりに接することが非常に難しい」と30人以上の学級規模の問題点を指摘し、「20人学級の方が少人数グループを活用した授業や動きのある授業実践の中で、児童一人ひとりの動きを把握することができる」と少人数学級の継続的实施を望んでいた。

学区が設定する学級規模に基づいて、各学校は学級を編成するが、一部の学校では保護者からPTA資金として寄付金を募り、そのお金で教員を新たに雇用して学級規模を引き下げていることが明らかになった。シャーマン小学校では、PTAが集めた資金で教員を新たに2名雇用し、州の学級規模縮小プログラムの対象学年になっていない他の学年（第4学年、第5学年）における学級規模縮小や、特定の教科における児童対教員比率の引き下げを実施していた。同小学校では、「たとえ連邦や州から学級規模縮小資金が削減されたとしても、学校独自の資金を活用して学級規模縮小を継続していきたい」と考えていた。同様に、クラレンドン小学校においても、PTA資金を用いて、音楽・体育・図工の専科教員を新たに雇用している。クラレンドン小学校では、校長が適正な学級規模を11～20人と考えており、この方針に基づいて、学校独自の予算で教員を雇用し、少人数を維持しようとしている。

このように、各学校は学区の定めた学級規模に基づいて学級を編成しているが、更なる縮小を希望する学校は、学校独自の資金を活用していた。多くの教員や保護者は20人学級を望んでいるため、学区の定める学級規模が拡大するような事態に陥れば、シャーマン小学校やクラレンドン小学校のように豊かな地域にある学校では、さらに保護者から資金を集めて学級規模縮小を維持しようとする事態を引き起こすことが想定できる。保護者からの直接的な資金に頼らず、すべての学校において学級規模縮小を実施するためには、学校の実態に応じて最低限の学級規模の保障を州や学区が担っていかなければならない。

またシャーマン小学校、クラレンドン小学校では、ボランティアとして保護者が授業中に教室の中に入り込み、学級担任の授業補助を行っている。1クラス20人程度の教室に、教員1名と保護者やティーチングアシスタントなどの授業補助者1～2名を加配して、手厚い指導を施そうとしていた。PTA資金を活用して学級規模を縮小させることだけではなく、授業補助者をクラスに配置して教員を補助することによって、教員が児童一人ひとりに接することができるような教育環境の整備を実施していた。

## (2) 教員の指導方法

ここでは、実地調査で訪問したサンフランシスコ統一学区内にある小学校6校に共通して見られた教員の指導方法として、授業導入部で行われる一斉授業と、授業中盤で行われる個別指導を取り上げ、分析することとする。

まず、授業の導入部で行われる一斉授業に焦点をあてて検討する。1クラス20人程度の学級規模は、教室に机と椅子を20セット配置しても、フリースペースが十分に確保できる広さがあり、教員はこのフリースペースを活用して、主に授業の導入部において一斉授業を取り入れていた。フリースペースを活用した一斉授業の実践は、絵本の読み聞かせの場面だけではなく、リーディング、算数、理科、社会など全ての主要教科の授業で行われている。フリースペースにはカーペットが引いてあり、児童が自分の座席を離れて、カーペットの上に直接腰を下ろして密集して座り、対話方式で一斉授業を進める。カーペットの上では、教員は小さな椅子やソファに腰を下ろして、児童と視線を合わせて会話をしようとしており、教員の声が届きやすい距離に児童がいる。教員と児童の距離や、児童同士の距離が近いこの形態は、アットホームな雰囲気を作り出すことができるメリットを有している。教員は、このような一斉授業の形態で授業を進める時、教員から児童への一方的な伝達をするのではなく、児童が受け身にならないよう、児童に対して質問を投げかけ、児童に考えを発言させることを中心として展開していた。

教員へのインタビュー調査によれば、「30人以上の学級規模では、児童一人ひとりの理解度を把握することに難しさを感じていたが、20人にしたことによって少人数グループを活用した授業や動きのある授業を実践できるようになり、その中で児童の理解度を把握しようとしている」とのことであった。また校長は、「大規模クラスの場合、習熟度別に児童を編成して、クラスにいる児童のレベルを均一にした状態で授業をする傾向にあったが、小規模クラスであれば、習熟レベルの異なる児童であっても1つのクラスで一緒に学べるため、教員にはそのクラスにいる児童一人ひとりの差異を把握しながら授業を進めていくことがより一層求められる」と述べていた。これこそが個別化指導法として求められている指導方法であり、教員は授業導入部で行われる一斉授業において、20人程度の習熟度レベルの異なる児童に対しても対話方式で一斉授業を進めるよう取り組んでいた。

次に、授業の中盤で行われる個別指導に焦点をあてて検討する。見学したクラスはどの授業においても、教室内のフリースペースを最大限に使って、動きのある授業を実践しようとしていることが見て取れた。また教室の広さに比べて教室内の児童数が少ないため、

児童が座席とフリースペースを移動することはスムーズに行える環境にある。フリースペースを活用しながら、児童に立ったり座ったり移動させることで、教員は授業形態に変化をつけるきっかけとしていた。

教員の授業形態に注目してみると、一つの教科の授業内で、児童の動きの変化（座席とフリースペース間の移動）を利用しながら、一斉授業、グループ活動、個別の活動など、活動の内容によって頻繁に授業形態を変えていた。一斉授業の場合であっても、机の向きは教員に向かって一定方向に列を作って並んでいるわけではなく、コの字型や児童同士が対面する机の配置など様々であった。教室での移動がスムーズにできる20人という学級規模を活かして、教員は一斉、グループ、個別と授業形態を変え、動きのある授業を実践していた。とくに授業の展開部（15～20分）においては、前節で示した教員の職能開発でも取り上げられた、「I DO / YOU DO / WE DO」のうち、「YOU DO」の実践として、個別の活動あるいはセンター方式の活動を行っていた。センター方式の活動とは、小グループごとに活動の課題を変えてローテーションしながら、各自課題に取り組む活動のことである。例えば、20人クラスの場合は4人ずつの小グループを5班作り、(A) 一人でテキストを読む班、(B) 児童同士でテキストを読み合う班、(C) テープレコーダー等から流れてくるテキストの物語を聞く班、(D) 読んだ内容について書く班、(E) 単語を練習する班、に分かれて、決められた時間内で与えられた課題に取り組み、そして時間が来たら教員の合図で、ローテーションして次の課題に取り組んでいく方法である。教員は、課題に取り組む個人あるいは小グループの児童たちに個別に対応して、児童が一人でテキストを読むことができるよう導いていくことを目標にしていた。

教員へのインタビュー調査によれば、「全グループを把握し、その中の一人ひとりの動きを把握するためには、1グループ4～5人で4班作ることで対応できる11～20人程度の少人数学級が望ましい」と述べている。またフランシスコ・スコット・キー小学校の校長は、教員が児童の積極的な参加を促す指導方法を身につけるために「Student Engagement」に関する職能開発を重視していた。積極的な参加を促そうとする授業は、どの授業においても工夫が見て取れた。例えば、児童が教員の話静静地に聞く時間よりも、教員が投げかけた質問に児童が考えて答える時間や、児童が体験・実験する時間の方が長く取られていることである。授業形態が一斉授業である時も、教員による一方的な伝達はほとんどなく、児童が受け身にならないよう、児童の積極性を引き出せるよう工夫をしていた。授業形態の違いに関わらず、児童に発言を求めることが多々あり、一人ひとりの考



え方を問い、多くの児童に考えを発言させ、児童の発言を中心に授業を展開している。20人クラスの場合は、たとえ1人30秒であっても、10分間でクラス全員が自分の考えを発言することができる。少人数ならではのメリットを活かしながら、児童の積極的な参加を促していた。挙手を求める場合もあったが、挙手よりも自由に発言を求めることの方が多く見られた。このように教員は、20人程度の児童全員を見渡ししながら、一人ひとりの発言を汲み取り、発言を教室全体で共有できるよう導いていた。

授業に参加していることを児童が自覚できるような工夫は、発言の機会だけではなくあった。リーディングの授業では音読の時間を設け、算数の授業では児童一人ひとりが自ら手を動かし考える“ハンズオン・マス”を実践し、理科の授業では児童が自ら体験できるように実験を取り入れるなど児童に活動の機会を与える工夫をしていた。さらに、活動だけで終わらないよう、その後のディスカッション、小テスト、振り返りシートを取り入れながら、授業内容の理解度を児童一人ひとり確認していた。

以上、実地調査の結果を報告してきたように、カリフォルニア州のK-3学年の授業実践では、教員が児童一人ひとりに向き合いながら、児童とのコミュニケーションを充実させていた。学級規模縮小を実施したことによって、学級担任や授業補助者が、児童一人ひとりに向き合う時間を十分に確保できることは望ましいことである。ただし、教員が児童に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いことを授業観察・インタビュー調査を実施した中で認識した。具体的に言えば、児童の発言を中心に授業を展開することや、児童に体験・実験の機会を与えて「考えさせる授業」を実践することなど、児童の積極的な参加を促し、児童が自ら学べるような授業づくりを実践することが、20人という少人数の教育条件を活かした実践であると考えられる。

このような少人数の教育条件を最大限に活かした授業を実践できるよう、教員の力量が求められているわけであり、第5章第1節で論じたような教員の職能開発の更なる充実が継続的な課題となる。本節で報告してきたように、カリフォルニア州の学級規模縮小クラスにおいては、児童の積極的な参加を促し、児童が自ら学べるような授業づくりを実践していることが明らかになり、「学級規模縮小プログラム」で求められた教員の職能開発が、学校現場においても浸透している様子が見て取れた。

- 
- 1 州教育省が公表しているデータ（1996-97 年度～2007-08 年度）から算出。California Department of Education, *Final Participation and Funding Data*, Website, <http://www.cde.ca.gov/ls/cs/k3/participationdata.asp> (2011 年 5 月 2 日アクセス)
- 2 Brian Stecher, George Bohrnstedt, *Class size reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, CSR Research Consortium, 2002, p.56
- 3 U.S. Department of Education, *Abstracts of 1996-1997 National Awards Program Winners for Model Professional Development*, 1998, U.S. Department of Education Website, <http://www.ed.gov/inits/teachers/96-97/sanfran.html> (2011 年 8 月 11 日アクセス)
- 4 Gail M. Kaufman, San Francisco Schools Achieve 98.5% Class Size Reduction in Kindergarten through Second Grade. High Priority on Teacher Recruitment and Training, *San Francisco Unified School District News and Press Release Archive*, Public Relations Department SFUSD, 1997, SFUSD Website, [http://www.sfusd.k12.ca.us/news/class\\_size.html](http://www.sfusd.k12.ca.us/news/class_size.html) (2009 年 11 月 9 日アクセス)
- 5 Gail M. Kaufman, *ibid.*
- 6 *Ibid.*
- 7 *Ibid.*
- 8 Sally Mearns, *Variety is the Spice of the Classroom Differentiated Instruction for World Language Teachers*, San Francisco Unified School District, 2009, 2009 年 2 月 6 日にサンフランシスコ統一学区が実施したワークショップの資料
- 9 発達心理学者であるハワード・ガードナー(Howard Gardner)の言葉を引用しながら説明。
- 10 Office of Learning Support and Equity San Francisco Unified School District, *Engagement strategies for the differentiated classroom*, San Francisco Unified School District, 2008, 2008 年 11 月 15 日にサンフランシスコ統一学区が実施したワークショップの資料
- 11 2008 年 7 月 1 日にカリフォルニア州サンフランシスコ統一学区において筆者が実施したインタビュー調査
- 12 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
- 13 Schwartz Joel, *Class Size Reduction. LAO Policy Brief*, California State Legislative Analyst's Office, 1997, p.14
- 14 David C. Illig, *Early implementation of the Class Size Reduction initiative*, California Research Bureau, 1997
- 15 2008 年 6 月 25 日にカリフォルニア州で実施したディレーン・イースティンへのインタビュー調査より。ディレーン・イースティンは、1995 年から 2003 年までカリフォルニア州の教育長を務めており、学級規模縮小政策を推し進めた 1 人である。
- 16 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
- 17 このような視察調査が実施できたのは、とりわけ訪問校の校長先生はじめ、学級担任並びに関係各位の多大なご理解とご協力をいただいたお陰である。この場を借りて多くの方々に深く感謝の念を表したい。なお 2010 年 11 月 30 日～12 月 10 日と 2011 年 4 月 4 日～4 月 17 日の渡米調査は、平成 22 年度および平成 23 年度日本学術振興会科学研究費補助金の助成を受けて実施したものである。
- 18 カリフォルニア州教育法第 52124 条は、学級規模縮小の優先学年について規定している。

学級規模縮小の優先事項：1つの学年のみ学級規模を縮小させるのであれば、第1学年から取り掛かる。2つの学年で学級規模を縮小させる場合は、第1学年と第2学年を縮小する。3つあるいは4つの学年で実施する場合は、第1学年と第2学年、そしてもう一つは就学前教育か第3学年どちらでもよい。

19 シャーマン小学校 (Sherman Elementary School)

所在地：1651 Union Street, San Francisco, California 94123

ウェブサイト：<http://www.shermanschool.org/>

20 ゴードン小学校 (Gordon J. Lau Elementary)

所在地：950 Clay Street, San Francisco, CA, 94108

21 クラレンドン小学校 (Clarendon Alternative Elementary School)

所在地：500 Clarendon Ave. San Francisco, CA 94131

ウェブサイト：<http://parents.clarendonjbbp.org/>

22 ジョージモスコーン小学校 (George Moscone Elementary)

所在地：2576 Harrison Street San Francisco, CA 94110

ウェブサイト：[http://georgemoscone.org/2010/Our\\_School.html](http://georgemoscone.org/2010/Our_School.html)

23 サンセット小学校 (Sunset Elementary School)

所在地：1920 41st Avenue San Francisco, CA 94116

ウェブサイト：<http://blog.sunset-pta.net/>

24 フランシス・スコット・キー小学校 (Francis Scott Key Elementary School)

所在地：1530 43rd Avenue San Francisco, CA 94122

ウェブサイト：<https://sites.google.com/a/francisscottkeyschool.org/school/>

25 星野真澄「(調査研究) カリフォルニア州の学級規模縮小クラスの実態—2010年の授業観察と学級担任へのインタビュー調査を中心として—」『教育制度研究紀要』第6号、筑波大学教育制度研究室、2011年2月、pp.57-65

26 授業観察は対象学年を優先して実施したため、観察した教科はその日の時間割に基づく。

27 シャーマン小学校における授業見学は、校内を案内してもらいながら、各教室の授業を見学したものである。

28 シャーマン小学校では、シェンカン (Sara Shenkan-Rich) 校長先生の協力を得て校内の授業見学を行い、その後、第1学年の学級担任であるパーカー (Michelle Parker) 先生に対してインタビューを実施した。

29 ゴードン小学校では、第1学年の学級担任であるヘイゼルムング (Hazel Mung) 先生の授業を見学した後、ムング先生と校長先生に対してインタビューを実施した。

30 クラレンドン小学校では、図工専科のエレン先生が実施した第3学年図工の授業を見学後、第3学年の学級担任であるロバートクニサキ (Robert Kunisaki) 先生に対してインタビューを実施、続いて就学前教育の担任であるスマコモリモト (Sumako Morimoto) 先生の授業を見学後、インタビューを実施した。その後、校長先生に対してインタビューを実施した。

31 ジョージモスコーン小学校では、第1学年の学級担任であるマーク・ビッケル (Mark Bickel) 先生の授業を見学した後、ビッケル先生に対してインタビューを実施した。

32 サンセット小学校では、第2学年の学級担任であるマクドナルド (McDonough) 先生、教育実習生であるヘンリー先生の授業を見学し、その後、第1学年のグラーク先生の授業を見学した。授業後には、各先生に対してインタビューを実施した。

33 キー小学校では、第1学年のリダ・リウ (Lida Liu) 先生の授業を見学した後、校長であるデイビッド・ウォング (David Wong) 先生へのインタビューを実施した。

## 終章 研究の成果と今後の課題

本論文では、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・展開過程を議会資料等に基づいて分析することを通じて、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を目的とした。序章で述べたように、学級規模縮小に関する先行研究は、主として学級規模縮小の効果や適正規模に関する研究が蓄積されてきた傾向にあるが、本研究では、学級編制に関する法制度そのものに注目して、制度構築の経緯を法制的側面や財政的側面から分析してきた。中でも、学級規模縮小プログラムが成立・展開する過程（1980 年代～2010 年代）の約 30 年間で体系的に捉えて、議会資料に基づきながら分析したことにより、州議会において、なぜ法制化することができたのか、という観点から考察することができた。本章では、成立過程と展開過程の分析視点となっていた背景を見る視点、財政面を見る視点、プログラムの内容を見る視点の 3 点から、本研究が明らかにした成果をまとめることとする。そして最後に、今後の課題を示す。

### 第 1 節 本研究の成果

#### 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」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州全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見ることもできる。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表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し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。

## 第2節 今後の課題

以上の研究成果を踏まえて、今後の課題を3点示すこととする。

### 1. 学区レベルの財政構造の検討

本論の第2章で明らかにしたように、米国における公教育費の政府間負担割合は、伝統的に州よりも地方の負担割合が高く、地方分権的な財政構造を有してきたが、1970年代後半以降、州と地方の負担割合がほぼ等しくなった。とくにカリフォルニア州では、1978-79年度を境に、地方よりも州の負担割合が高くなっている。そうしたカリフォルニア州における学級規模縮小プログラムは、州が財政支援をしながら、学区間で学級規模の格差が開かないよう州全体の法制度として学級規模縮小プログラムを実施し続けてきた。

「学区の予算で実施すればよい」という制度ではなく、州が学区に対して財政支援を施してきた点は、学区間格差を生じさせない制度として評価できる。またプログラムへの参加は、学区の自主性に任されており、学級規模縮小と同時に求められた教員の職能開発を提供する主体とその力量は、学区に委ねられている。とは言うものの、財政的に見れば、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きたプログラムであるため、州からの補助金が十分ではない場合、学区はプログラムを継続できない状況に陥ることもあった。

しかしながら、本論では、州から受け取った学級規模縮小資金を学区がどのように学校現場に配分しているか、その使途の解明までは至っていない。今後は、学区レベルで学級規模縮小資金をどのように運用しているのか、学区レベルの財政構造の検討が必要である。

さらに、序章で述べたように、日本では現在、地方分権改革に伴い、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、市町村レベルでの学級規模縮小政策の実施は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いる。そのような状況を踏まえれば、自治体の自主性を保ちながらも、自治体間格差を生じさせずに学級規模縮小を実施できるような財政構造の検討をさらに深めていくことが求められよう。

### 2. 少人数教育に関する教員の職能開発の探求

本研究を通じて、学級規模縮小と教員の職能開発を1つの教育政策として実施することが、学級規模縮小プログラムの成立・展開過程において、重要な観点になることを明らか

にした。学区・学校現場では、個別化指導法や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など、学級規模縮小に係る教員の職能開発を提供していることを明らかにしてきたが、学級規模縮小に係る教員の職能開発の中身や研修の年間日数については、更なる探求が必要である。例えば、学級規模縮小プログラムを導入したばかりの職能開発と、学級規模縮小が定着してきたときの職能開発の違いや、少人数教育に関する効果的な指導方法の開発など、学級規模縮小と教員の職能開発を実施した時の効果検証を含めて、教員の職能開発の実践を体系的に解明することは検討すべき課題として残されている。

少人数教育に関する教員の職能開発という観点を深めるのであれば、カリフォルニア州だけではなく、他の州・他の国の教員の職能開発の実践にも目を向ける必要があるだろう。第1章で述べたように、1999年以降、米国連邦学級規模縮小政策の実施により、米国各地で教員の量の確保と質の向上を求める理念が広まった。他の州で実施された、学級規模縮小に応じた教員の職能開発の実践がいかなるものか、検討の余地がある。中でもウィスコンシン州の事例は興味深い。ウィスコンシン州では、カリフォルニア州がK-3の学級規模縮小プログラムを創設した1996-97年度と同じ年に、児童生徒の学業成績を保証するプログラムとしてSAGE (Students Achievement Guarantee in Education, SAGE) プログラムを実施し始めた<sup>1</sup>。SAGEプログラムは学級規模縮小を単独で取り上げたプログラムではないが、学校改善のために、①K-3学年の児童教員比率を15対1にすること、②学校と地域の連携を深めること、③厳格なカリキュラムを実施すること、④教員の職能開発と教員評価を促進すること、をその方途として掲げている<sup>2</sup>。

学級規模縮小プログラムに応じた教員の職能開発に適した実践を探求する際には、カリフォルニア州の事例に留まらず、学級規模縮小プログラムの効果を最大限に活かせるような教員の職能開発という観点からの更なる探求が必要である。

### 3. 教育環境整備の追求

序章で述べたように、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、学校現場が求めている学級規模縮小の必要性は、国にとって財政的困難を突破できない状況が続いている。本論文は、このような問題意識を出発点として、大胆にも学級規模を縮小し、多額の予算を投じている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、その法制度を追究してきた。この研究成果は、今後、日本において、学級規模縮小を実施する際に、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のか、を検討する土台になる基礎的な研究であると考えている。

そもそも筆者の問題意識を築き上げてきた根底には、教員が児童生徒一人ひとりに向き合えるような教育環境を整備したいという筆者の願いがあった。教員が児童生徒に向き合う時間を確保するための方策は、学級規模縮小に伴う正規教員の増員、外部人材の活用、学校事務の外部委託等による事務処理の軽減など、教員の多忙感を解消するような様々な方策が考えられるが、本論文では、児童生徒にとって毎日身近に接することができる学級担任と向き合うための方策として、学級における児童生徒数を減らす学級規模縮小を取り上げ検討してきた。今後は、さらに、教員と児童生徒一人ひとりが向き合えるよう、学校現場が求めている教育環境整備を追究していきたい。

---

<sup>1</sup> Wisconsin Department of Public Instruction Website, *Student Achievement Goal in Education (SAGE) Program*, State Superintendent of Public Instruction Tony Evers, (2012年11月22日アクセス) <http://sage.dpi.wi.gov/>

<sup>2</sup> VARC (Value-Added Research Center), *An integrated qualitative and quantitative evaluation of the SAGE Project*, (2012年11月22日アクセス) <http://varc.wceruw.org/sage/>

## 引用・参考文献一覧

### 【引用・欧文献】

1. A Staff report of the California Postsecondary Education Commission, *Legislation affecting higher education during the first year of the 1989-90 session*, California Postsecondary Education Commission, 1989
2. Brian Stecher, George Bohrnstedt, *Class size reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, CSR Research Consortium, 2002
3. 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
4. Bruce J, Biddle and David C. Berliner, Small class size and its effects, *Educational Leadership*, v59 n5, pp.12-23, 2002
5. Bureau of the Census, *Public Education Finances:2009*, U.S. Department of Commerce, 2011
6. Bureau of the Census, *Finances of public school systems in 1977-78*, U.S. Department of Commerce, 1980
7. Bureau of the Census, *Finances of public school systems in 1978-79*, U.S. Department of Commerce, 1980
8. California Department of Education High School Initiatives/Career Education Office, *Class Size Reduction in California High Schools: An Analysis of Survey Results for the 2006-07 Morgan-Hart Program*, California Department of Education, 2007
9. California Department of Education, *2008-09 Operations Application K-3 Class Size Reduction Program*, 2008
10. California reading Task Force, *Every child a reader: The report of the California reading task force*, California Department of Education, 1995
11. Charles M. Achilles, Class Size, James W. Guthrie, *Encyclopedia of Education second edition*, Macmillan Reference US, 2003, p.314
12. 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

13. Christopher Jepsen, Steven Rivkin, *Class Size Reduction, Teacher Quality, and Academic Achievement in California Public Elementary Schools*, Public policy institute of California, 2002
14. David C. Illig, *Early implementation of the Class Size Reduction initiative*, California Research Bureau, 1997
15. David C. Illig, *Reducing class size: A review of the literature and options for consideration*, California Research Bureau, 1997
16. Douglas E. Mitchell and 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
17. 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
18. Finn Jeremy D and Achilles Charles M, *Tennessee's class size study: Findings, implications, misconceptions*, Educational Evaluation and Policy Analysis, 21(2), 1999, pp.97–109.
19. George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Early Evaluation Findings, 1996-1998*, CSR Research Consortium, 1999
20. George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: Findings from 1999-00 and 2000-01*, CSR Research Consortium, 2002
21. George Bohrnstedt, Brian Stecher, *Class Size Reduction in California: The 1998-99 Evaluation Findings*, CSR Research Consortium, 2000
22. George Bohrnstedt, Brian Stecher, *What We Have Learned about Class Size Reduction in California. Capstone Report*, CSR Research Consortium, 2002
23. Glass Gene V, Smith Mary Lee, *Meta-analysis of research on the relationship of class-size and achievement. The class size and instruction project*, West Lab for Educational Research and Development, 1978
24. Jeremy D Finn, *Class size and students at risk, what is known? What is next?*, National Institute on the Education of At-Risk students Office of Educational Research and Improvement, U.S. Department of Education
25. Joan McRobbie, *Class Size Reduction in California: A One-Year Status Check, Thrust for Educational Leadership*, v27 n1, pp.6-11, 1997
26. Kenneth E Lane, R.L. Prickett, *Mandated Class Size and Available Classrooms: An Educational Facility Dilemma*, Meeting Papers Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, 1990

27. Larry V. Hedges and William Stock, The effects of Class Size: An examination of Rival Hypotheses, *American Educational Research Journal*, AERA, vol20., pp.63-85
28. Marvin C. Alkin, *Encyclopedia of Educational Research sixth edition*, Macmillan, 1992, p.165
29. National Center for Education Statistics, *Overview and Inventory of State Requirements for School Coursework and Attendance. Research and Development Report*, U.S. Department of Education Office of Educational Research and Improvement, 1992
30. National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk The Imperative For Educational Reform*, 1983
31. OECD, *Education at a Glance 2002 OECD Indicators*, OECD publishing, 2002、～ OECD, *Education at a Glance 2012 OECD Indicators*, OECD publishing, 2012
32. Office of Learning Support and Equity San Francisco Unified School District, *Engagement strategies for the differentiated classroom*, San Francisco Unified School District, 2008, 2008年11月15日にサンフランシスコ学区が実施したワークショップの資料
33. 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
34. Sally Mearns, *Variety is the Spice of the Classroom Differentiated Instruction for World Language Teachers*, San Francisco Unified School District, 2009, 2009年2月6日にサンフランシスコ学区が実施したワークショップの資料
35. Sam Goldstein, Understanding and Managing Children's Classroom Behavior, *John Wiley and Sons, INC.*, 1995, p.3
36. Schwartz Joel, *Class Size Reduction, LAO Policy Brief*, California State Legislative Analyst's Office, 1997
37. Smith Mary Lee, Glass Gene V, *Relationship of Class-Size to Classroom Processes, Teacher Satisfaction and Pupil Affect: A Meta-Analysis*, West Lab for Educational Research and Development, 1979
38. Stanley M. Elam, The Gallup Education Surveys: Impressions of a Poll Watcher, *Phi Delta Kappan*, Bloomington, 1983.9, pp.26-47
39. The California Education Policy Seminar and the California State University Institute for Education Reform, *Is less more? Exploring California's new class size reduction initiative*, The California State University, 1996

40. The president of the United States William J Clinton, *Legislative proposal entitled "class size reduction and teacher quality act of 1998"*, *Message from the president of the United States transmitting*, U.S. Government printing office, 1998, p.1
41. Thomas D. Snyder and Sally A. Dillow, *Digest of Education Statistics 2009*, NCES, 2010
42. Tomlinson, Tommy M, *Class Size and Public Policy: Politics and Panaceas*, Office of Educational Research and Improvement, 1988
43. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Current Population Survey, unpublished tabulations; and U.S. Department of Education, *National Center for Education Statistics*, Dropout Rates in the United States, 1996, p.110
44. U.S. Department of Education Office of the Deputy Secretary Policy and Program Studies Service, *A descriptive evaluation of the Federal Class-Size Reduction Program*, final report, U.S. Department of Education, 2004

#### 【引用・和文献】

1. 青木栄一「地方分権改革と政府間関係の変化-少人数学級導入の要因分析」『年報行政研究』No.40、日本行政学会、2005年、pp.109-127
2. 青木栄一『地方分権と教育行政 少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013年
3. 井ノ口淳三『コメニウス教育学の研究』ミネルヴァ書房、1998年
4. 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
5. 大久保智生、山本淳子、藤井浩史、辻幸治、横山新二、有馬道久「学級規模が児童の学級適応に及ぼす影響（1）：児童の意識調査から」『香川大学教育実践総合研究』15、香川大学、2007年、pp.33-39
6. 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
7. 加治佐哲也、竺沙知章、山下晃一、貞広斎子「第5章 外国における教職員定数・学級編制と日本への示唆 第1節 アメリカにおける教職員定数・学級編制」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、pp.153-201
8. 荻谷剛彦『教育と平等』中公新書、2006年
9. 雲尾周「第6章地方分権改革と教職員配置・学級編制 第2節教育委員会—学校関係」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、pp.223-230
10. 桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年

11. 小泉和重「アメリカ連邦制財政システムと州財政の変貌 ―財政連邦主義理論の現実との乖離―」『岡山大学経済学会雑誌』30(4)、岡山大学、1999年、pp.1-33
12. 小泉和重「アメリカにおける財政調整制度について」『平成17年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、2006年、p.105
13. 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
14. 小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004年
15. 小林宏美『多文化社会アメリカの二言語教育と市民意識』慶應義塾大学出版会、2008年
16. 坂本忠次「連邦制下の財産税問題 ―プロポジション13以降のカリフォルニアの地方財政の一動向―」『岡山大学経済学会雑誌』26(3・4)、岡山大学、1995年、pp.1-24
17. 佐々木司『カリフォルニア州学校選択制度研究』風間書房、2007年
18. 貞広斎子「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
19. 志村廣明『学級経営の歴史』三省堂、1994年
20. 白石裕「経済的差別と教育の機会均等 ―判例にみるアメリカの教育(2)―」『京都大学医療技術短期大学部紀要』第4号、京都大学医療技術短期大学部、1984年、pp.69-79
21. 末藤美津子『アメリカのバイリンガル教育 ―新しい社会の構築をめざして―』東信堂、2002年
22. 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
23. 梶山正弘「第2章スプートニク・ショックと人間形成システムI」『アメリカ教育の変動 アメリカにおける人間形成システム』福村出版、1997年、pp.98-142
24. 助川晃洋「学級規模に関する実証的研究の方法と結果 ―少人数学級(30人学級)について議論するための前提として―」『宮崎大学教育文化学部紀要 教育科学』第16号、宮崎大学、2007年、pp.1-18
25. 関口浩「カリフォルニア州財政の危機と教育財政の問題」『社会志林』57(4)、法政大学社会学部学会、2011年、pp.291-323
26. 惣脇宏「教育研究と政策 ―RCTとメタアナリシスの発展」『国立教育政策研究所紀要』第140集、国立教育政策研究所、2011年、pp.55-70
27. 高木英明『比較教育行政試論 新版』行路社、1990年

28. 谷雅泰「福島県の「30人学級編制」に関する考察:県内公立小1年担任アンケート調査の分析」『福島大学教育実践研究紀要』44、福島大学教育学部附属教育実践総合センター、2003年、pp.9-16
29. 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
30. 坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革 ―分権化政策と教育自治―』勁草書房、1998年
31. トーマス・ワイヤー著、浅野徹『米国社会を変えるヒスパニック』日本経済新聞社、1993年
32. 仲律子、杉江修治「少人数授業、ティームティーチングと子どもの学力変化」『中京大学教養論叢』43(3)、中京大学、2002年、pp.611-637
33. 永岡順「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」『国立教育研究所紀要』国立教育研究所、第63集、1968年、p.11
34. 西尾範博「現代ハイスクールの教育課程研究 ―カリフォルニア州の調査研究を中心に―」『教育学論集』大阪市立大学、第13巻、1987年、pp.14-24
35. 西本裕輝「学級規模が授業に与える影響に関する実証的研究:小学校における教員調査を中心に」『人間科学』(19)、琉球大学法文学部、2007年、pp.67-82
36. 根津朋実「クラスサイズ研究の動向とその課題 --実証的研究を中心に」『埼玉大学教育臨床研究 1』埼玉大学教育学部学校教育(教育臨床)講座、2003年、pp.53-64
37. 浜田博文「アメリカにおける教職員の職務実態と分業システムの現状」『欧米諸国における初等・中等学校教員の職務実態と分業システムに関する国際比較研究 ―米・英・独・仏を対象として― 最終報告書』教職員勤務負担研究会、2001年、p.15
38. 星野真澄「(調査研究)カリフォルニア州の学級規模縮小クラスの実態―2010年の授業観察と学級担任へのインタビュー調査を中心として―」『教育制度研究紀要』第6号、筑波大学教育制度研究室、2011年2月、pp.57-65
39. 星野真澄「米国諸州における学級規模縮小に関する規定―1999年時点の状況―」『教育制度研究紀要』第7号、筑波大学教育制度研究室、2012年、pp.109-118
40. 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
41. 宮前淳子、馬場園陽一、大久保智生、高尾明博、田崎伸一郎、有馬道久「学級規模が児童の学級適応に及ぼす影響(4) --少人数学級と通常学級に在籍する児童の保護者を対象に」『香川大学教育実践総合研究』(17)、香川大学教育学部、2008年、pp.81-86
42. 宮本健市郎「アメリカ新教育運動における学級編成論の展開 ―新教育と進歩主義教育―」『アメリカ進歩主義教授理論の形成過程』東信堂、2005年、pp.271-291

43. 森久佳「「共同体中心」学校を目指したデューイ実験学校の学習活動の体制とその特色に関する研究」『教育方法学研究』日本教育方法学会紀要 36、2011年、pp.97-107
44. 森口秀志『教師』社晶文社、1999年
45. 八尾坂修「アメリカにおける学級・学校編成の今日的特質に関する考察：日本への示唆」『奈良教育大学紀要 人文・社会科学』48(1)、奈良教育大学、1999年、pp.127-142
46. 八尾坂修「アメリカにおける学級規模の全国的傾向と研究推移」『学校運営』41(5)、学校運営研究会、1999年、pp.44-47
47. 八尾坂修「アメリカにおける学級規模縮小と効果（下）カリフォルニア州の新たな試み」『教職研修』教育開発研究所 27(5)、1999年、pp. 95-99
48. 八尾坂修「アメリカにおける学級規模縮小と効果・上 テネシー州のスタ-プロジェクト」『教職研修』27(4)、教育開発研究所、1998年、pp. 86-90
49. 八尾坂修「アメリカにおける学級編制研究の推移と州政策の方向（<IV 課題研究>学校・学級の編制に関する総合的研究：個性に応じる学校・学級編制を求めて）」『教育學研究』66(1)、日本教育学会、1999年、pp.78-82
50. 八尾坂修「第 11 章 アメリカにおける学級編制縮小をめぐる研究開発と成果」桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年、pp.183-206
51. 柳治男『学級の歴史学』講談社、2005年
52. 矢野裕俊「アメリカにおける学力問題 ―基準の設定とアカウントビリティがもたらすもの―」『比較教育学研究』第 29号、日本比較教育学会、2003年、pp.42-52
53. 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
54. 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』75(1)、日本教育学会、2008年、pp.13-23
55. 山本木ノ実、宮脇充広、山村勝哉「小学校低学年における SST 実践--学級規模による違い」『香川大学教育実践総合研究』(18)、香川大学教育学部、2009年、pp.1-12
56. 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

#### 【参考文献】

1. 阿内春生「2001年義務教育標準法改正の経緯とその意義に関する一考察」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』17-1、早稲田大学大学院教育学研究科、2009年、pp.285-295
2. アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』東信堂、2010年



3. アメリカ教育省、西村和雄・戸瀬信之（編訳）『アメリカの教育改革』京都大学学術出版会、2004年
4. 遠藤忠「第4章 わが国の小学校における学級編成替え慣行の意義と成立について」桑原敏明編著『学級編制に関する総合的研究』多賀出版、2002年
5. 岡部一明「米国カリフォルニア州における自治体形成と地方財政」『東邦学誌』愛知東邦大学、34（1）、2005年、pp.1-18
6. 小川正人『教育財政の政策と法制度』エイデル研究所、1996年
7. 押田貴久「市費負担教員制度による少人数学級の導入と課題」『教育制度学研究』(16)、日本教育制度学会、2009年、pp.116-129
8. 金山康博「小学校の学級集団規模に関する考察」『共栄大学研究論集』（11）、共栄大学、2013年、pp.227-249
9. 神田真人「強い文教、強い科技 序説— 客観的視座からの土俵設定 —（上）」『ファイナンス』財務省 47（3）、2011年、pp.58-78
10. 教育制度研究会、桑原敏明、清水一彦『要説 教育制度』学術図書出版社、2011年
11. 清原正義『少人数学級と教職員定数』アドバンテージサーバー、2002年
12. 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」『教育学研究』72（4）、日本教育学会、2005年、pp.419-431
13. コメニウス著、稲富栄次郎訳『教育宝典（14）大教授学』玉川大学出版部、1956年
14. 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
15. ダイアン・ラヴィッチ『学校改革抗争の100年 20世紀アメリカ教育史』東信堂、2008年
16. 根津朋実「少人数学級の日--志木市立 Q 小学校の場合（教育新時代をめざして）」『教科教育学研究』24、日本教育大学協会第二常置委員会、2006年、pp.89-102
17. 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
18. 橋野晶寛「準実験的手法による学級規模効果研究のメタアナリシス」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』30号、東京大学大学院教育学研究科学校開発政策コース、2011年、pp.49-60
19. 塙武郎『アメリカの教育財政』日本経済評論社、2012年
20. 塙武郎「ニューヨーク市初等中等教育の財政構造と特質」『社会科学的研究』東京大学、59(5/6)、2008年、pp.163-184
21. 浜田博文『学校の自律性と校長の新たな役割』一藝社、2007年
22. 文部科学省生涯学習政策局調査企画課『教育指標の国際比較平成 24（2012）年版』文部科学省、2012年

23. 文部省『学制百年史』帝国地方行政学会、1981年
24. 文部省大臣官房「第3章 教職員」『我が国の教育水準（昭和50年度）』文部省、1975年
25. 八尾坂修『明日をひらく30人学級』かもがわブックレット、1999年
26. 山口満「「少人数授業」から「少人数学級」へ --その課題と展望」『筑波教育学研究』創刊号、筑波大学教育学会、2003年、pp.17-26
27. 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
28. Gay Su Pinnell, Irene C. Fountas, *The Continuum of Literacy Learning Grades PreK-8 A Guide to teaching*, Heinemann, 2011
29. Irene C. Fountas & Gay Su Pinnell, *Guided Reading Good First Teaching for All Children*, Heinemann, 1996
30. Irene C. Fountas & Gay Su Pinnell, *Guiding Readers and Writers*, Heinemann, 2001
31. Jeremy D. Finn, *Small classes in American schools: research, practice, and politics*, v83 n7, Phi Delta Kappan, 2002, pp.551-560
32. Joan McRobbie, *Focus on California's Class-Size Reduction: Smaller classes aim to launch early literacy*, West Ed, 1996
33. Lex Borghans, *Class Teaching and Individual Instruction*, Research Centre for Education and the Labour Market, 2003
34. Medrich, Elliott A, Overview and Inventory of State Requirements for School Coursework and Attendance., *Research and Development Report*, U.S. Government Printing Office, Superintendent of Documents, 1992
35. Patricia Carol Ensey, *The use of staff development to facilitate change in California's class size reduction program*, University of Southern California, Doctor of Education, 2004
36. P Blatchford, and K C Lai, Class size- arguments and evidence. Primary and secondary education- learning and teaching in school age education, *International Encyclopedia of Education (Third Edition)*, Elsevier, 2010, pp.200-206
37. Penny Fidler, *The Relationship Between Teacher Instructional Techniques and Characteristics and Student Achievement in Reduced Size Classes*, Los Angeles Unified School District Program Evaluation and Research Branch Planning, Assessment and Research Division Publication No.120, 2002
38. Samuel C Gilstrap, Evaluation of the effectiveness of federal class size reduction in the Los Angeles unified school district: does class size influence teacher-student

interaction in secondary classrooms?, *Planning Assessment and Research Division Publication*, No.141, Los Angeles unified school district program evaluation and research branch, 2003

39. Samuel C Gilstrap, Evaluation of implementation of federal class size reduction in the Los Angeles unified school district?, *Planning Assessment and Research Division Publication* No.127, Los Angeles unified school district program evaluation and research branch, 2002
40. Steven Zwemelan, Harvey Daniels, Arthur Hyde, *Best Practice New Standards for teaching and learning in America's Schools*, Heinemann, 1998

#### 【資料】

<ウェブサイト>

- 文部科学省 : <http://www.mext.go.jp/>  
「少人数学級の実現」 : [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/1291348.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/1291348.htm)
- California Department of Education : <http://www.cde.ca.gov/>
- California Department of Finance Website : <http://www.dof.ca.gov/>
- California Legislative Analyst's Office : <http://www.lao.ca.gov/laoapp/main.aspx>
- California State Archives : <http://www.sos.ca.gov/archives/>
- Council of the great city schools : <http://www.cgcs.org/site/default.aspx?PageID=1>
- Class Size Reduction Research Consortium : <http://www.classize.org/>
- Ed-Data : <http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>
- EdSource : <http://www.edsource.org/>
- Education Commission of the States : <http://www.ecs.org/>
- Institute of Education Sciences : <http://ies.ed.gov/>
- Official California Legislative Information : <http://www.leginfo.ca.gov/>
- San Francisco Unified School District : <http://www.sfusd.edu/>
- U.S. Department of Education : <http://www.ed.gov/>
- UCLA Website : <http://libguides.law.ucla.edu/>
- Value-Added Research Center : <http://varc.wceruw.org/>
- Wisconsin Department of Public instruction : <http://dpi.state.wi.us/>

<新聞記事>

- 2012年6月2日付『朝日新聞』朝刊、岡山全県・1地方、p.31、「小中1割で学級崩壊 前回から倍増 県教委調査、公立576校対象」
- 2008年7月11日付『朝日新聞』朝刊、埼玉・1地方、p.31、「80小学校で学級崩壊 2年連続減、「予防的措置定着」」
- Asimov Nanette, Plan to Cut Class Size Could Cause Problems, *San Francisco Chronicle*, San Francisco Chronicle a division of Hearst Communications Inc., May 22, 1996, A13
- Barbara Gallegos, The between years; moving the 9th grade; A California City's solution to the discipline problem: turn junior, high into middle school, Boston Globe, Boston Globe Newspaper, Nov 30, 1980, p.1
- Capps Steven A, Suddenly, the state is rolling in dough Wilson proposes tax cut, \$1.8 billion boost for schools, but he wants to trim aid to aged, disabled, *San Francisco Examiner*, Clarity Media Group, Inc., May 21, 1996, A.1
- Coleman Jennifer, Assembly class-size reduction bills fail ; Proposal would have allowed student-to-teacher ratio, Oakland Tribune, Bay Area News Group, May 1, 2003, p.1
- David G Savage, Governor credited with strong education record series: California Elections: One in a series on the records of the candidates for Governor, Los Angeles Times, Tribune Publishing Company LLC, Oct 1, 1986, p.3
- David Savage, Schools score marked improvements in last two years, study says, Los Angeles Times, Tribune Publishing Company, Sep 19, 1985, p.3
- Duke Helfand and Carl Ingram, Shrinking Budget Threatens Limit on Class Sizes; Reacting to fiscal crisis, lawmakers, districts press for more than 20 students in K-3 rooms, Los Angeles Times, Tribune Publishing Company LLC, May 1, 2003, B.1
- Elaine Woo, Study: Tougher school standards may be paying off, Los Angeles Times, Tribune Publishing Company LLC, Dec 11, 1987, p.3
- Jennifer Kerr, Senate bill aims to slash size of primary classes, *Daily News*, Los Angeles Newspaper Group, Mar 4, 1996, N.4
- John Gittelsohn, Cutting class size presents problems of its own // EDUCATION: Smaller groups sound good, but finding teachers and space will be hard, Orange County Register, Orange County Register, Jul 9, 1998, a06

- Lucas Greg, Potential Flaws In Wilson's Education Plan / Smaller classes don't always boost test scores, *San Francisco Chronicle*, San Francisco Chronicle a division of Hearst Communications Inc., May 20, 1996, A.1
- Marc Lifsher, Wilson: Extend class-size reductions to third grade // POLITICS: State Senate Democrats say the governor is being unrealistic. 'We can't ramp up that fast,' says one, *Orange County Register*, Orange County Register, Jun 30, 1996, a.03
- Mehta Seema, New query arises in scandal over Santa Ana's class sizes; Besides elementary grades, the district's ninth-grade practices are questioned, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company LLC, Apr 13, 2007, B.3
- Richard Lee Colvin, Wilson to Propose Cutting Class Size in 1st, 2nd Grades; Education: Nearly \$500 million in higher-than-expected tax revenues would fund the bid to improve reading and math teaching. Millions more targeted for book purchases, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company, May 19, 1996, p.1
- Woo Elaine, Accord Reached to Cut Class Size in Schools; Education: State leaders agree on historic reform plan for primary grades. But some districts cite obstacles, *Los Angeles Times*, Tribune Publishing Company, Jul 4, 1996, P.1

<カリフォルニア州議会法案>

上院法案 (Senate Bills)

- 1983 年 SB813
- 1984 年 SB786
- 1985 年 SB1210
- 1986 年 SB1604
- 1987 年 SB436
- 1989 年 SB666
- 1996 年 SB1414
- 1996 年 SB1777
- 1996 年 SB1789
- 1998 年 SB12

下院法案 (Assembly Bills)

- 1996 年 AB2449
- 1996 年 AB2700
- 2000 年 AB1608

<関連法>

California Code of Regulations

California Constitution

California Education Code

U.S. Constitution

【調査訪問先】

調査日	訪問先	インタビュー対象者	調査内容、インタビューテーマ
2008年6月25日	カリフォルニア州 デイビス	ディレーン・イースティン 元カリフォルニア州教育長	学級規模縮小プログラム制定 当時の背景や州知事との関係
2008年6月26日	カリフォルニア州 教育省	K-3CSR プログラム担当 者、モーガンハート CSR プ ログラム財務担当者	K-3の学級規模縮小プログラ ムの中身、申請の仕組み・学級規 模縮小資金の配分額
2008年6月27日	カリフォルニア州 教育省	モーガンハート CSR プロ グラム担当者	ハイスクールの学級規模縮小 プログラムの中身と報告書
2008年6月27日	ロサンゼルス郡教育局（サクラメント支部）		資料収集
2008年6月27日	カリフォルニア州立図書館		資料収集
2008年6月27日	カリフォルニア州歴史図書館		資料収集
2008年6月27日	カリフォルニア州公文書館		資料収集
2008年6月30日	スタンフォード大 学	マイケル・カースト教授	学級規模縮小に関する研究
2008年6月30日	パルアルト学区		資料収集
2008年7月1日	WestEd（教育研究所）		資料収集
2008年7月1日	サンフランシスコ 統一学区職能開発 局	デイジー・サントス職能開 発プログラム担当者	学級規模縮小に応じた教員の 職能開発
2010年5月3日	ロサンゼルス統一 学区	サミュエル・ギルストラッ プ	連邦学級規模縮小プログラム と州学級規模縮小プログラ ムの関係
2010年5月3日	ロサンゼルス統一 学区	財務担当者	学級規模縮小資金
2010年5月4日	ジャッキーロビン	第1学年の学級担任1名	授業観察、インタビュー調査

	ソンアカデミー(ロングビーチ学区)		
2010年5月5日	南カリフォルニア大学		資料収集
2010年12月2日	サンフランシスコ統一学区	バレリー・マルティネス職能開発スペシャリスト ジョアナ・ヘイト職能開発担当者	【研修会に参加】ミドルスクールとハイスクールの教員を対象とした英語学習者への指導方法
2010年12月3日	シャーマン小学校(サンフランシスコ統一学区)	第1学年の学級担任1名	授業見学、インタビュー調査
2010年12月7日	バデューゴウウッドランズ小学校(グレンデール統一学区)	第1学年の学級担任2名、 就学前教育の担任1名	授業観察、インタビュー調査
2011年4月6日	ミルズ大学	キャサリン・ルイス教授	教員の職能開発(個に応じた指導と個別化指導の違い等)
2011年4月6日	ミルズ大学附属小学校(私立学校)	ミルズ大学教授、第2~3学年の学級担任	授業観察、インタビュー調査
2011年4月7日	サンフランシスコ統一学区	マーガレット・ピーターソン職能開発担当者	個別化指導法
2011年4月7日	ゴードン小学校(サンフランシスコ統一学区)	第1学年の学級担任、 校長	授業観察、インタビュー調査
2011年4月8日	クラレンドン小学校(サンフランシスコ統一学区)	就学前の学級担任、 第3学年の学級担任、校長	授業観察、インタビュー調査
2011年4月8日	ジョージモスコーン小学校(サンフランシスコ統一学区)	第1学年の学級担任	授業観察、インタビュー調査
2011年4月14日	ハンコックパーク小学校(ロサンゼルス統一学区)	就学前の学級担任	授業見学
2012年4月17日	サンフランシスコ統一学区	リサ・ヴォイチック職能開発担当者(エコリテラシースペシャリスト)	サンフランシスコ学区が提供している教員の職能開発

2012年4月17日	サンセット小学校 (サンフランシスコ統一学区)	第1学年学級担任、 第2学年学級担任	授業観察 インタビュー調査
2012年4月18日	教育プレースメントセンター	トーマス・ヴァレラ プレースメントカウンセラー	カリフォルニア州の教育制度 入学の仕組み
2012年4月18日	サンフランシスコ統一学区	学業成績と評価オフィス ブレイディー・フェル	児童生徒の学業成績 学級規模縮小と学業成績の関係
2012年4月19日	キー小学校(サンフランシスコ統一学区)	校長	授業観察 インタビュー調査
2012年4月19日	テイラー小学校(サンフランシスコ統一学区)		授業観察
2012年4月20日	ミッションハイスクール	ミゲル・デローザ 職能開発ファシリテーター	<b>【研修会に参加】</b> 学級規模縮小に応じた教員の 職能開発、バランスドリテラシー
2012年4月20日	ゴードン小学校(サンフランシスコ統一学区)	校長 第3学年の担任 第5学年の担任	授業観察 インタビュー調査

Many Thanks: Mr. Jack Banouvong, San Francisco Unified School District



## 本研究に関連の既発表論文等

### 【本研究に関連する投稿論文】

1. 星野真澄「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制度的意義と課題 — 教員の職能開発の視点から —」『関東教育学会紀要』第 38 号、関東教育学会、2011 年 10 月、pp.53-64  
→第 3 章第 3 節、第 5 章第 1 節
2. 星野真澄「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財政構造」『教育学論集』第 8 集、筑波大学人間総合科学研究科教育基礎学専攻、2012 年 2 月、pp.1-19  
→第 2 章第 3 節、第 3 章第 4 節、第 4 章第 3 節
3. 星野真澄「米国カリフォルニア州の学級規模縮小法案の成立要因—1996 年の州議会における成立過程に着目して—」『教育制度学研究』第 19 号、日本教育制度学会、2012 年 11 月、pp.241-255  
→第 3 章第 2 節、第 3 章第 3 節
4. 星野真澄「(調査研究) カリフォルニア州の学級規模縮小クラスの実態—2010 年の授業観察と学級担任へのインタビュー調査を中心として—」『教育制度研究紀要』第 6 号、筑波大学教育制度研究室、2011 年 2 月、pp.57-65  
→第 5 章第 2 節
5. 星野真澄「米国諸州における学級規模縮小に関する規定 — 1999 年時点の状況 —」『教育制度研究紀要』第 7 号、筑波大学教育制度研究室、2012 年 2 月、pp.109-118  
→第 1 章第 1 節
6. 星野真澄「米国における学級 (Class) の起源とその変遷」『教育制度研究紀要』第 8 号、筑波大学教育制度研究室、2013 年 2 月、pp.13-20  
→第 1 章第 1 節

### 【本研究に関連する口頭発表】

1. 星野真澄、2009 年 3 月、筑波大学教育学会第 8 回大会 (筑波大学)、「米国カリフォルニア州における学級規模縮小法の成立と意義—教員の職能開発に焦点をあてて—」  
→第 3 章第 1 節、第 3 章第 3 節

2. 星野真澄、2009年6月、日本比較教育学会第45回大会（東京学芸大学）、「カリフォルニア州のハイスクールにおける学級規模縮小に関する研究－モーガンハート法の成立と意義－」  
→第2章第2節、第2章第4節、第4章第1節
3. 星野真澄、2009年11月、日本教育制度学会第17回大会（常葉学園大学）、「米国カリフォルニア州における学級規模縮小法の実施過程－州と学区の役割に着目して－」  
→第3章第3節、第4章第2節、第4章第3節、第5章第1節
4. 星野真澄、2010年8月、日本教育学会大会第69回大会（広島大学）、「米国カリフォルニア州における学級規模縮小法の成立過程－その政策意図に焦点をあてて－」  
→第2章、第3章
5. 星野真澄、2010年10月、筑波大学人間総合科学研究科教育基礎学専攻博士論文中間発表会（筑波大学）、「米国カリフォルニア州の学級規模縮小政策に関する研究」
6. 星野真澄、2011年3月、筑波大学教育学会第10回大会（筑波大学附属坂戸高等学校）、「カリフォルニア州における学級規模縮小資金の実態－州の特定補助金の活用－」、大震災のため中止
7. 星野真澄、2011年6月、日本比較教育学会第47回大会（早稲田大学）「カリフォルニア州における学級規模縮小資金の実態－財政的側面に焦点をあてて－」  
→第3章第4節、第4章第2節、第4章第3節
8. 星野真澄、2013年11月、日本教育制度学会第21回大会（筑波大学）「米国カリフォルニア州の学級規模縮小プログラムの実態－教員の職能開発を中心として－」  
→第5章

#### 【修士論文】

- 星野真澄『米国カリフォルニア州における学級規模縮小の法制化に関する研究－教員の職能開発に着目して－』筑波大学人間総合科学研究科教育学専攻、2009年

#### 【助成】

- 2010年4月～2012年3月 日本学術振興会特別研究員



## *University of Tsukuba*

筑波大学 第二学群 人間学類 教育学専攻 (2004年4月～2007年3月)

卒業論文指導教員 藤田 晃之 教授

筑波大学 大学院 人間総合科学研究科 教育学専攻 (2007年4月～2009年3月)

修士論文指導教員 清水 一彦 教授

藤田 晃之 教授

筑波大学 大学院 人間総合科学研究科 教育基礎学専攻 (2009年4月～2014年3月)

博士論文指導教員 清水 一彦 教授

藤井 穂高 教授

桑原 敏明 名誉教授

2013年度 博士論文主査 藤井 穂高 教授

副査 佐藤 眞理子 教授

副査 窪田 眞二 教授

副査 浜田 博文 教授

副査 田中 統治 教授

2013年12月11日論文提出 星野 眞澄

Masumi HOSHINO