

アメリカ公教育と Accountability

— Accountability systems の現状 —

中 村 護 光*

Accountability in American Public Education — An Overview of the Current Situation —

Morimitsu NAKAMURA

Throughout this century, great efforts and progress have been made toward the goal of universal quality education in the US. However, in the process, scholastic standards have slipped to unexpectedly low levels in core subjects. Recent research has revealed that education is the top priority among American voters, and policy makers are espousing more governmental investment in education. This has resulted in significant budget increases in most states earmarked for education. Nevertheless, minority students and those from socially or economically disadvantaged backgrounds are often at risk of failure. Is American public education effectively utilizing the increased funding? Many feel that accountability is crucial as such questions arise. This paper first reviews the concept of accountability and its history, and examines how extensively it has been systematized as a part of education policy. It then considers the future of accountability in American education.

キーワード : accountability, choice, assessments

1. はじめに

今世紀を通して、合衆国はすべての子どもたちへの教育の機会提供とその拡大を求め続けてきた。最終コーナー1990年代になって、公教育の責任主体である州はこれまで個々の学校区にまかしていた教科内容に踏み込み、自らのカリキュラムの基準作りに乗り出し、これに対する生徒の学力到達度を測定・評価する州標準テストを開発した。その上で、21世紀を目前にして、すべての子どもたちにさらに高い学力を保証するよう新たな課題を公教育に突きつけている。殆どの州や学校区はすでにこの目標実現のための教育改革や法制化に着手しているが、特徴的なことは、その多くがカリキュラムや授業改善に資する手段の工夫にとどまらず、教科基準に対する生徒の到達度を学校/学校区/教員の評価と一体化させようとしている点であり、accountabilityを梃子として今般の教育改革を押し進めている点である。

2. Accountability の登場

Accountabilityが登場した背景には、80年代の教育の質に関する調査報告書 *A Nation at Risk* 以来の経済人の教育政策への積極的参加と世界市場での競争に勝ち抜く戦略としての教育の見直し、教育への投資効果/効率重視の教育観の台頭や、消費者運動に見られる市民の権利意識の高揚、州の教育予算の配分の増加に伴う納税者の教育への関心や発言力の高まりがある。しかし、そのような情勢はあくまでも触媒としてのファクターであり、主因は学力問題等に関した公教育にたいする国民的不満、拡大する学校毎の教育力の差等での未解決の問題がaccountabilityが当然醸成される環境をつくり出していたことにある。また都市部生徒の慢性的な学力不振、底辺に置かれた生徒の劣悪な実態に対する学校の自己改善能力の欠如もaccountabilityシステムを必要とする論拠となった。近年多くの州で立法化され、施行されているaccountability法は生徒の実態を把握して、その成果に対する責任の所在を明らかにし、必要な場合外科的手術を施すルール

* 一般科教授

原稿受付 1999年9月13日

を確立したものと言える。Accountability は、big word であるが、簡単に言えば当事者に責任のつけを回すこと。すなわち行為の結果に焦点を当てた責任の取り方、蒔いた種（結果）は自分で刈り取るといったアメリカ的思考を一つの言葉に集約したとの説明があてはまる。教育における accountability は子どもたちがよりベターな教育を受けているか；教育費へまわる税金は無駄に使われることなく、効果的に使われているかを評価し、その結果の善し悪しに対しては賞罰を与えるコンセプト及び行為であるといえる。このコンセプトの誕生に至る経過を跡ってみた。

1989年9月 Bush 大統領の呼びかけにより、全国の知事が Charlottesville, Va に集まって教育課題を協議し、国家的教育目標とそこに至るプロセスについての声明を発表した。この Charlottesville Summit からほぼ10年が経つ。この時、サミットに集まった知事達が州に帰ってまず第一に着手したことは、学校区毎の差をなくし、生徒が学ぶべき共通の学習内容を決め、その評価方法を開発することであった。当時主要科目の中で全国共通基準を自発的に作っていた教科は the National Council of Teachers of Mathematics による数学だけであった。

1990年1月に Bush 氏は年頭の大統領施政方針演説 State of the Union Address の中で、6つの国家的教育目標を提案して、翌月知事は自分達の共通の教育目標としてこれを採択した。

1991年4月 Bush 大統領は America 2000 教育改革法案を打ち出し、private school choice, model schools, 及び主要科目の全国的基準とそのテストの開発を呼びかけた。しかし、当時議会の多数派であった民主党が同法案の中の the private school choice の承認を拒んだため、議会は通過しなかったが、全国的学力評価基準への指向はこの時からすでに見受けられる。

1992年には、議会が設置した諮問委員会 the National Council on Education Standards and Testing は、各州がモデルとする全国的教科カリキュラムの基準と評価の必要性を提言し、Bush 政権からの助成金措置も手伝って、全国の教科研究団体はいくつかの主要科目において、任意の全国的カリキュラムの基準を研究・開発していった。

1994年3月、Clinton 大統領は America 2000 にならった the Goals 2000: Educate America Act に署名した。これはそれまで Bush 政権で確認された教育目標を法制化したものとも言えるが、同時に教

師の質の向上、親の積極的参加も目標として加えられ、また各州がカリキュラムの基準を設定して、新たな生徒の評価方法を開発するための助成金も組み込まれていた。

この折、大統領は国家的基準を設けて、州から提出される州のカリキュラムの基準をそれに照らして審査する新たな national panel の設置の承認を議会に求めたが、州の政策に関して連邦政府の役割の増大や介入を嫌う共和党の方針の前に、the standards-certification panel のメンバーはこれまでに一度も任命されていない。

1995年3月、Clinton 大統領の呼びかけで、全国の知事と主だった経済人が Palisades, N.Y. での教育サミットに集い、学校改革や教育の活性化について意見をかわした。ここでは、知事達は各々自分の州でのカリキュラムの基準の設定に努力することを確認し合ったが、国家的基準の設定や、それに基づいて何をすべきかの議論に発展することはなく、カリキュラムの問題はあくまで州の問題として取り扱われるべきことが確認された。

1997年、Clinton 大統領はカリキュラムの基準と評価の問題を再度取り上げ、4学年の reading, 8学年の数学における全国標準テストの実施を提案した。しかし、議会は、提案されたテストの使用はあくまで州の任意のものであるべきとし、テストの発展的活用については、厳しく制限を設けた上で、これを承認した。

1999年1月に大統領は年頭の State of the Union Address の中で、すでに48の州に設けられたカリキュラムの基準の扱いの上で、生徒の学力実態を他の accountability 法案と関連させるよう呼びかけた。同年5月 Clinton 大統領は the Elementary and Secondary Education Act (ESEA)(注1) の改正案の提案の中で、幅広く accountability 条項を含めることを求め、Title I の改正でも、新たに政府への助成金申請条件とリンクさせた。これに対して、共和党は紐付きの accountability 法は事務手続きを増やすだけであり、政府の助成金の使い方については、block grant (注2) が優れていること；成績不振校の生徒や親には別に学校を選択し、転校の機会が与えられるべきこと；Voucher システムの実験が許可されるべきこと；学校や、学校区の評価のためには、生徒評価、出席/卒業率、SAT や ACT での得点が考慮されるべきこと等を盛り込んだ対案を提出した。

The Educational Excellence for All Children Act of 1999はいわゆる ESEA を更新する大統領提

案であるが、基本的理念と方針は1994年に改正された ESEA 及び the Goals 2000: Educate America Act における現政権の公約に基づいている。改定版では、特に教師の質の改善、結果に対する accountability を拡大し、教育改革の試みや結果を州当局から学校区や学校へ移行させる必要性を前面に出している。

すでに48の州と、the District of Columbia、及び Puerto Rico では州レベルでのカリキュラムの基準が設定されているが、目下のところ、その達成度を測定・評価し、州の accountability システムに統合する試みが進行中である。この作業では、次に触れる accountability システムを構築する要素をすべて兼ね備えている North Carolina や Texas 州が最先端を行っていると言われている。

3. Accountability systems を構成する要素

各州が法制化等を通じて進めている accountability のシステムは一樣ではない。しかし、それらを構築する不可欠な要素については、ほぼ共通（注3）の認識があり、次の Standards and testing; report cards; rating systems; rewards, sanctions, and targeted assistance であるといえる。ここではこれらの要素がどのようなものであり、実際どのように実施されているかをまとめてみた。

(1) Standards and testing とその実施実態

州独自で各々教科のカリキュラムの基準を定めているが、その教科内容について主たる科目の生徒の到達度を測定するテストは accountability システムの中でも一番ポピュラーな尺度となっている。Iowa, Nebraska を除くすべての州がすでに州の共通テストを開発し、生徒の学力を測定している。内容はさまざまであるが、多くの州は multiple-choice tests (多肢選択式テスト) を用いて、州が定める「標準」「最低必要値」への到達度に対する結果を報告している。しかし、テストの本来の目的を考える時、生徒の実態の把握と同時に、テストからいかに授業改善へのヒントやデータを収集し、良い授業につなげるかといったことも重要な意味を持っているが、この視点に立つと、multiple-choice テストの形式の有効性については、思考力、問題解決能力を十分測定できないとの批判がある。また multiple-choice タイプのテストは授業内容の幅を狭め、教師はもっぱらドリル、機械的丸暗記、ポイント中心の断片的知識の詰め込みに焦点を与えるようになってしまわないかとの懸念もある。このため、

1980年代末までには、いくつかの州で評価に関する実験が繰り返され、個々の生徒の作業をまとめた作品の評価や、生徒にエッセイを書かせたり、実験をさせたり、具体的課題を完結させて答を求める等の評価方法が研究された。しかし、カリフォルニア州では1994年に、この performance assessments のシステムを廃止している。理由はそのような評価が個々の生徒の信頼を勝ちえず、あまりに主観的であり、基本に十分焦点を当ててないということであった。たしかに portfolios や形成的評価は授業改善には有効であっても、信頼、客観性に関しては問題が多く、accountability システムのようにテストの結果がことを左右する場合には、多くの州が multiple-choice の形式に頼らざるをえないようである。

(2) Report cards とその実施実態

個々の学校の実態を要約してまとめたものが report cards である。生徒の州テストの得点に加えて、出席/欠席率、中退率、SAT の平均点、学級規模または生徒対教員の割合、学校の安全・規律、教員の資格・給与等の教育環境要因を含む統計情報を親、納税者、教育関係者に伝える一般的手段として使われ、accountability を測る手段となっている。

州によっては、学校の教育方針やプログラム、コース選択/AP（注4）コースの選択履修状況、進路、親の参加等を載せる report cards もある。納税者によりよい情報を提供し、成績不振者（校）に行動を起こさせ、親を積極的に参加させることで教育の改善を促す趣旨である。その報告の仕方や形式は様々であるが、1996年に Georgia 州が最初に report cards を公表して以来、1999年度現在で36の州が学校や学校区に個々の学校に関する report cards の公表を求めている。州が学校に要求する accountability の尺度としてはテストに次いで普及している。しかし、Education Week 紙が Quality Counts '99の特集のために実施した report cards に関する特別プロジェクトの調査によると、report cards は市民の目に触れる機会は少なく、一般市民は地方新聞、友人、隣人の話の中からテストの結果を含む学校に関する情報を得ており、accountability の道具として十分にその機能を発揮していない恨みがある。また同調査では、教育関係者と一般市民の間には、必要とする情報の種類や使われ方にも意識の差があることも指摘されている。つまり、学校が accountable であるために何が必要な情報であるかとの間には、親や納税者は学校の治安度や教員の資格の有無に圧倒的な関心を示しているに

もかわらず、そのような情報を提供している州は report cards を実施している州のわずか半数にすぎないこと；また、親や社会が生徒の学力実態にも同様に高い関心を示している一方、関係者の間では、州テストによる学力指標の評価は低く、かえって生徒一人当たりの教育予算等の学校への input の指標が高い評価を受けていることなどである。

(3) Rating systems とその実施実態

Rating は学校の教育成果が十分か否かを定める格付けのことであり、accountability の試金石となっている。州の指導者達は格付けによる成績不振校のリストアップは、生徒の成績が低調で無気力な学校に変革を起こす強力な道具になると評価している。リストに載るといふ恥辱が学校や地域の総力を結集させ、できるだけ早くリストからの脱却を図る必死の努力に向かわせるという発想である。このシステムを実施している州は少ない。現在19の州が学校の格付けを発表しているか、またはその予定がある。

実施している州の多くは学校の業績に関して、専ら標準テストの得点に基づいた総合評価をしており、A, B, ... F の文字評価や acceptable, unacceptable, exemplary など格付けを行っている。格付けの基準では一般に次のような方法がとられている。○テストの得点のみを考慮する。○テストの得点と他の要素（出席率、卒業率）を組み合わせる。○学校への現場訪問を実施する。○設定された基準点に対して学校の成績を比較する。○学校への期待、貧困家庭の子どもの割合、生徒人口の構成の特徴を加味する。

(4) Rewards, sanctions and targeted assistance

(4-1) Rewards

全国で19の州が何らかの方法で成績の良い学校への報奨制度を持つ。金で報奨する州は14州である。学校改善資金として渡るものがあれば、また教師に直接に渡るものもある。Accountability システムに於ける鞭に対する飴ともいえる。私企業の間では一般的な手段ではあるが、教育における金銭での報奨制度には議論が多い。

1980年代に教員の給与の差別化がいくつかの州で試みられ、それまでの経験年数重視にかわって、教育実績を上げたり、また校内での指導的役割を果たした教員に対する報奨を約束した merit-pay program や career ladder system の教員評価が実験された。Merit pay のように個人プレーを助長するようなシステムは教育になじまないとの理由で教職員組合はこれに強く抵抗し、法廷でも争ってきているが、accountability システムが広く各州で採用され

るようになって、優れた実績に対する報奨制度は再び息を吹き返してきている。

しかし今のところは報奨方法が、個人より学校へ再投資されることで merit pay の議論が避けられたり、金額が少ないため学校が模範的ステイタスを達成したことを示す表彰的な意味合いを持つに留まっている。個人へは Florida 州のように the National Board for Professional Teaching Standards のようなプロとして全国的に通用する高い教育技術を証明する任意の免許の取得に対して特別手当を与えている州もある。

(4-2) Sanctions

Accountability システムで懲罰を考えるとときは誰が accountable であるかが問題となる。

それが生徒である場合は究極の懲罰は原級留置となる。学校であれば閉鎖、takeover, reconstitution であり、校長解雇である。教職員に対しては解雇、学校区の場合は accreditation (注5) の剥奪、学校区の教育委員の解任、州による takeover であろう。Accountability システムでの sanction は一般に学校への懲罰の形で扱われていることが多い。

Sanction は単なる警告から州による介入、takeover, reconstitution に至るまで様々であるが、警告を除いて代表的な policy には次のようなものがある。

1. 成績不振校からの生徒の脱出を認める。

成績不振校の生徒が自分の選択により成績優良校へ異動することを認める。

2. 成績不振校の教職員の入れ替えを実施する。

成績不振校に勤務する教師や校長を新しいスタッフと入れ替え、新しい監督者の下においてオーバーホールする

3. 成績不振校への援助停止・閉鎖

これには accreditation の剥奪、州予算の停止、州による takeover, 閉鎖及び reconstitution がある。Reconstitution とは、一般に学校を閉鎖して、そのスタッフを総入れ替えし、新しい管理者の下で学校を再開するプロセスである。

(4-3) Assistance

Accountability は単なる poor な結果に対する処罰の手段であってはならない。本来の目的である学校の改善に資するものであって、的を絞った援助は accountability システムの主要なファクターとなっている。

成績不振校を公に認定する19の州はすべて当該校に学校改善計画の作成を求めている。またすべての州は、この際専門家の助言による援助提供を原則と

している。

法の運用面では、学校を罰するより学校の改革・改善を主目的として最終手段までに行かないため技術的、専門的、財政的な面で援助するシステムがどの州でも取られている。実際、州が直接介入しても、すぐ takeover することは不可能であるし、州自体、共同と支援のシステムをとることが得策であることを承知している。また成績不振校には施設・設備、教育プログラム、教員の資格の有無や若年化の問題、指導者の頻繁な入れ替わり等の業績不振に繋がる諸問題が存在していることも周知の事実であるからである。介入・支援の方法には当該校による自己評価と自己改善計画の提出から、州が任命する監査チームの派遣及びこの訪問に基づく専門的援助、並びに救済プログラムへの予算配分措置までである。州が学校改善のために用いる主なアプローチは次の通りである。

- 成績不振校の特定
- 外部の調査チームの当該校への派遣
- 学校改善計画の提出、指導、実施
- 州教育局の担当課、または専門チームの指導下に置く
- 専門教員、または新校長の配置
- 改善のための特別予算の対象とする。

4. 誰が accountable か

結果に対する真の accountability なしには学校改革は成功しないとする accountability を中心に据えた政策では、誰が何に対して accountable であるのか、実施されているシステムの中から accountable の対象となる者と、その者に対する accountability 行使の実際をまとめてみた。

(1) 生徒自身が accountability を持つ場合

Accountability システムの第一の拠り所が州の標準テストの結果であるとすれば、まずそのテストを受験する生徒が対象となる。彼らはカリキュラムの基準にそった教科内容を履修した結果として学年進級や卒業に必要な標準学力が備わっているかについて accountable でなくてはならないとの発想である。近年、Social promotion を止めさせるために、いくつかの州は学校区や学校に、節目となる学年での生徒の進級の可否を州の評価テストに基づいて、決定させている。1998年ではCalifornia, Delaware, South Carolina, Wisconsin で、州テストと進級をリンクさせる法が通過した。

Social promotion とは、一般に標準学力に満たなかった生徒を、たとえ科目の要求条件が満足に完結していなくとも、同輩と一緒に進級させる慣行を指す。このような方法は学習内容の達成度を考慮す

ることなしに、個人の社会的及び心理的利害を優先させて進級させるので social promotion と呼ばれている。

The American Federation of Teachers の調査では、10の州が social promotion の廃止を州の教育政策の中に盛り込んでおり、また多くの州で知事は1999年年頭の State of the State Address の中で、この social promotion の廃止を取り上げている。Social promotion と対するものは retention であるが、学年の終わりにその学年の科目の履修に失敗した生徒を原級に留め置く措置である。生徒は前年度に失敗した同じ学習事項を、同じ方法で勉強するため更に1年の猶予を与えられるものである。

社会一般に social promotion が批判される一方で、原級留置された子どもたちは、長期的にみるとその後の学力向上はみられなく、更に遅れた存在となっているデータもあり、social promotion の方がまだ原級留置よりましではないかとの意見もある。

Chicago Public Schools では1995年の the Illinois School Code の修正条項により、全国でも最も厳しい学校区による accountability システムが設けられ、生徒の学力を保証する作業が始まっている。このシステムで、学校区はまず標準学力を設定し、social promotion を廃止し、定期的に学校実態審査を実施し、生徒や教員の accountability を徹底させている。同学校区では、節目となる学年（3, 6, 8 and 9）におけるテストで最低基準を下回る生徒は学校区から7週間の the summer bridge program への参加を要求されている。

この他に1999年現在で19の州が高校の卒業要件として州標準テストの通過を求めている。

(2) 学校が accountability を持つ場合

通常、次の6つの要素が学校を対象とする accountability システムの拠り所となっている。

- 生徒が州の基準に達しているかを測るテストによるデータ
- 個々の学校の実態を要約した report cards
- 学校の教育成果が十分であるかを決める rating-systems
- 学校の改善を助ける targeted assistance
- 教育成果に基づいた学校への賞罰
- 一定期間向上のない学校の閉鎖、reconstitution の断行

1999年現在、23の州が慢性的不振校に対して、学校の再生計画の援助から、最後は reconstitution に至るまで、様々な手段を講ずる政策を持っている。

このプロセスでは、まず不振校が認定され、改善

計画が立案、採用され、実施される。学校が改善の一步を踏み出すまで学校区や州はその目標に向かった実質的な援助を提供する。もし、一定の期間を経ても学校の改善が見られない場合は、reconstituteされる。つまり新しい校長と、新しい教員が、現在のスタッフと入れ替わり、合意された再生計画に基づいていったん閉鎖された学校を再開するのである。現在16の州が学校を閉鎖、take-over、又はreconstituteする権限を記した法律条項を持つ。しかし、実際過去にこの条項を行使した州はNew York, Oklahoma, Texasのわずか3州である。学校区の例としては、Chicagoが1997年に7つの公立学校をreconstituteしている。

多くの場合、学校へのaccountabilityとしてこの最終段階に至る前に学校区が共同実験の形で介入(intervention)している。例えば、New York州の不振校の再生プロセスは次の通りである。教師、教育委員、組合代表、親、カリキュラム専門家がチームを作り、district superintendent(地区教育長)の指揮下で当該校の学校訪問を実施し、学校運営の様子をあらゆる観点から調査する。このチームの勧告に基づいて学校及び学校区は再生行動計画を立案し、実施する。

(3) 教師がaccountabilityを持つ場合

教員に結果に対するaccountabilityを迫る州もいくつかある。10の州が法制化により不振校の校長や教員を排除する権限を持っている。また7つの州が学校をreconstituteし、その折は全ての、または大部分の教員に現職への再応募を求める権限を持つ。しかしこの権限を実際に行使する州は現在のところ、ごく一部にすぎない。例えば、生徒のaccountabilityの中で高校卒業のためのテストの通過を求めている州が19あるが、今のところ法律上この生徒のテストの得点を教師の評価に反映、加味できる州はわずか2州(Texas, Tennessee)だけである。

しかし学校区の中には、首都DC.のように、生徒のテスト結果が彼等へのaccountabilityの拠り所となっていると同時に、校長への厳しい賞罰の手段としても使用されているところもある。この標準テストでの得点は校長評価の50%を占めている。

教員の(定年までの)在職権であるtenureの廃止の動きも出ている。Oregonでは1997年にtenureを廃止し、契約制度とした。解雇に際しては、学校区に正当な解雇の過程と、理由が求められるが、初めて教員の評価が個々の業績目標に向けられ、教員の評価が生徒の成績と結びつくことが市民に約束さ

れたものと同教育委員会はとらえている。

教員の最も厳しいaccountabilityは都市部を中心として学校区により断行されるreconstitutionである。Reconstitutionという学校再構築の手段は、既存のスタッフを交替させることにより学校を大胆に変革させる有効なメカニズムであるとする肯定の意見と、スタッフの総入替は弱体化した学校を更に不安定にさせるだけであり、既存の人的財産を保存し、環境を整備することが重要であるとする反対意見が対立している。

(4) 学校区がaccountabilityを持つ場合

1998年5月に連邦教育局が発表した*Turning Around Low-Performing Schools: A Guide for State and Local Leaders*は学校にaccountabilityを持たせるだけでは十分でないこと、慢性的に成績不振の学校は独自では必要な改善を行う能力が乏しいため、州や学校区は学校改善に必要な構想、陣容、自らの係わり方をまとめてシステム全体で支援体制を組む必要があることを示唆している。このガイドには全国の学校区のモデルとなるいくつかの政策が紹介されている。

不振校を特定し、援助する法律を持つ19州のうち、13州は何らかの形で学校区にaccountabilityを求めている。MississippiやNew Jerseyでは学校区に対するreport cards, ratings, interventionsを実施する。特にNew Jerseyでは、学校が州のテストの基準を上回ると、学校区が奨励金を受け取っている。Coloradoの場合は、州テストを利用し、1997年の得点を基準として生徒の得点の向上がなかったり、また他と比べて学校毎の業績の分野で不振である学校区を対象に、学校区が持つaccreditationを失うに至るdistrict accountability lawの法制化を予定している。内容は州の176の学校区は、1999年7月から3年間の実績を、主に5つの基準で“accredited”, on “academic watch”, on “academic probation”及び“not accredited”のランクで評価を受けるものである。この基準となるものは○州テストでの生徒の成績、○中退率、出席率、退学及び停学処分の状況、卒業率、○Advanced Placement coursesを履修する生徒の割合、○評価プログラムを免除された生徒の割合、○学校区実施のテストの結果である。

5. 政府の政策に見るaccountability

Clinton大統領はESEAの1994年に改正された現行のthe Improving America's School Actに代わるthe Educational Excellence for All Children

Act of 1999法案の Title VI に the Education Accountability Act を組み込んでいる。これは学校、学校区、教師、生徒のすべてを高い水準に向かわせ、学校区や州が生徒に質の高い教育を提供・保証する一連の accountability 法案となっている。ESEA の政府の予算を受けるすべての州や学校区に適用され、既存の accountability 条項の強化、拡大を図ったものである。この他 Title I でも学校区や学校への accountability の考えが従来より、より鮮明に打ち出されている。Title II ではすべての生徒が州の高い学力水準に達するため、州や地方自治体を積極的に援助していくこと；また Title V では magnet schools, public charter schools, public school choice のこれまでの学校選択諸政策の継続・拡大がうたわれている。

現政権の教育政策はあくまでも公教育体制を維持しつつ、accountability を梃子に公教育を再活性化させ、教育環境に恵まれない子ども達に配慮しつつ、すべての子どもたちに高い学力を保証していくことを目標としている。この一方で世論の動向を見極めながら教育消費者としての親や生徒の学校選択の権利を満足させるため、public school choice, magnet school を奨励し、charter school を導入しながら、漸次それらのプログラムの拡大を図っている現実的な側面も持っている。

これに対して、共和党が主張する教育政策は公教育の教育独占を外し、privatization, voucher の市場原理に基づく free な choice の実現による教育の完全な自由化をめざすものである。この理念においては、accountability はもはや単なる梃子ではなく体制そのものとなるといえる。

6. Accountability の問題点

理論的には accountability は響きが良い。しかし、教育により多くの accountability のファクターを導入することではたして改革の実が上がるのかは未知数である。多くの州は、80年代にも新しいテストを導入して、テストの得点に対する賞罰を与えようとしたが生徒の学力向上にはつながらなかった経験を持っている。加えて、accountability そのものの考え方も十分に定まっていない。Accountability は権力者の責任逃れの言葉ではないかとの考えもある。経済理論を応用した、結果第一主義に基づく競争と効率を優先させた殺伐とした非教育的政策ではないかとの不信感もある。Accountability 法を持つ多くの州では、この言葉があまりに狭義に焦点化されているため、権力を持つ人達の accounta-

bility は避けて、現場に厳しい一方通行の accountability となっていないかとの疑問；より広く定義され、だれもが生徒の学習について責任の一端を担い、accountable であるべきだとの意見がある。

また、多くの州では accountability を統計的な行為として、学校に関する究極の判断を一つの数字的指数にしてしまっているきらいがある。この指数を引き上げるため、学校がより本質的で、息の長い構想に基づいた改革へ向かうより、短期的で数字の改善のみを意識した決定を行うことにはならないか；教科の論理的理解より受験技術に多くの授業時間が費やされることはないか；指数の算出根拠となる州標準テストそのものは生徒の学力を測る最良の方法であるのか等の懸念は accountability システムのアキレス腱ともなりうるものだろう。

いずれにしても、accountability システムは教育政策といっても、授業内容や方法に直に係わるものでなく、あくまでも教育環境を整える政策であり、学び教えるのは生徒であり、教師である。当事者を鼓舞し、援助するものでなくてはならない。報告のための paperwork の増加、評価のための評価方法の研究・開発、人事・学校管理の強化手段で終わってしまってはならない。カリキュラムの工夫、授業改善、生徒の学力向上に繋がるためのシステムであるためには問題点的確な発見と、生徒、学校、学校区へ賞罰を課する前に十分に的が絞られた支援策がどこまで裏付けられ、保証されるかが accountability の成否を占うはずである。

7. Accountability の今後

合衆国では、大抵の州は inter-and intra-district enrollment options (学校区間の、又は学校区内での学校選択)、charter schools and home schooling を組み合わせた (自由な) 学校選択のプログラムを採用している。また幾つかの州は限定的ではあるが、vouchers や tax credits を用いた実験を行ったり、そのような実験を考慮中である。

このような市場原理のアプローチを利用した accountability の実験が行われている中で、Wisconsin はその代表的な州である。実験の趣旨は、public school choice, private school vouchers, それに charter schools の活用で、もし親が自由に学校を選択できれば、優良校に人が集まり、やがて成績不振校は消えるということである。この競争の過程で、学校はよりベターなものへと自己改革できるという論理である。人々が自分で選択し、加えて教育予算がその生徒についていくシステムとなれば、

より強力な accountability の手段となるというのである。

生徒や親のニーズに基づく charters, privatization, and vouchers は成績の振るわない学校に対応する戦略的 alternatives を形作っている。もし大衆の公教育への幻滅度が増大すれば、これら alternatives への支持は比例して増加するであろう。Charter schools は究極の accountability を持つ公立学校であるが、その普及につれ、政府予算も年々増加している。Accountability を梃子にして学校改革を促す政策は21世紀に入っても引き継がれるであろうが、今後、既成の公教育体制で accountability が問われるより、制度そのものが accountability measure となる可能性もある。アメリカ国民は公教育の accountability システムの総括に基づいて、早晚、公立対私立、伝統対 alternative の全面的な競争の扉を開けるべきかどうかの決断を問われることになるかと予想される。

The Association for Supervision and Curriculum Development による政治家を対象とした調査報告書 *Learning from the Past: Directions for the Future* (Sept. 17, 1998発行) では、回答者の多くが、アメリカ教育が現状のまま続くことには懐疑的であり、ほぼ半数が大多数の生徒は21世紀には伝統的な公教育システムの枠外で教育を受けていることに肯定的な答えを出していることは注目に値する。

(注)

1. The Elementary and Secondary Education Act

1965年に施行された初等中等教育の改善をめざした総合法で、法の6つの Titles のうち Title I は、貧困家庭の子弟等の特別なニーズを満たす諸政策の法的根拠となって特によく知られている。

2. block grants

州や自治体への国からの交付金。通常 grant money は、州等からの計画・申請に基づき配分される。連邦政府の予算付けであるが、その執行においては、法の趣旨に合う限りにおいて、州や自治体に大きな裁量が認められている。

3. Education Week 紙の特集 Quality Counts '99 ; The Education Commission of the States による *Education Accountability Systems in 50 States*, 1997; 及び Southern Regional Education Board 発行の *State Accountability Systems Lack Cohesive-*

ness 等で指摘されている。

4. AP (Advanced Placement) Program

高校と大学で提供される科目内容の重複履修を避けるため、高校で advanced placement courses を履修して、the Advanced Placement Examination において大学が設定した基準に合格すれば、その大学の取得単位として認定されるプログラム。

5. accreditation

ここでは、団体や行政部局が、学校等教育機関に対してそこで提供されるプログラム等の内容を審査し、開設・開校などを認定・認可しうる資格をいう。

参考図書

1. —“Quality Counts '99.” *Education Week* Vol. XVIII No. 17 (1999) Special edition.
2. —“The Educational Excellence for All Children Act of 1999: The reauthorized version of the Elementary and Secondary Education Act.” *Education Week* June 9, (1999) FORUM.
3. — *Turning Around Low-Performing Schools: A Guide for State and Local Leaders*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, 1999
4. McLaughlin, M.W. & Schwartz, R.B. “Strategies for Fixing Failing Public Schools” *Education Week* Nov. 4, (1998) p. 43
5. The Association for Supervision and Curriculum Development. *Learning from the Past: Directions for the Future*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Sept., 1998
6. — *Education Accountability Systems in 50 States*. Education Commission of the States, 1997
7. — *The Progress of Education Reform 1998: the fourth annual report*. Denver, CO.: Education Commission of the States, 1998
8. Piphio, C. *How Good is Good? How Bad is Bad? —Accountability Programs for Education*. Denver, CO.: Education Commission of the States, 1997
9. Johnston, R.C. “State Accountability Systems Lack Cohesiveness” *Education Week*, Nov. 18, (1998) p. 13
10. — *School Choice 1999: What's Happening in the States*. Washington, D.C.: Heritage Foundation 1999
11. —“Clinton ESEA Plan Targets Accountability” *Education Week*. May 26 (1999) p. 1