



アメリカにおける州の教育アカウントビリティ制度 と学校認証評価 : 初等中等学校のアクレディテー ション : ミシガン州の事例

山下, 晃一

(Citation)

教育科学論集, 15:1-8

(Issue Date)

2012-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81004407>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004407>



アメリカにおける州の教育アカウンタビリティ制度と学校認証評価

—初等中等学校のアクレディテーション：ミシガン州の事例—

The State System of the School Accountability and Accreditation in USA - Focusing on the conflict regarding accountability of schools in the state of Michigan -

山下 晃一

YAMASHITA Koichi

(人間発達環境学研究科・准教授)

キーワード：教育アカウンタビリティ Educational Accountability, アクレディテーション Accreditation, 学校評価 School Evaluation, 学校改善 School Improvement, ミシガン州 State of Michigan

はじめに —アカウンタビリティ概念の“誤用”—

周知のように近年のアメリカでは、学力向上を至上命題として公立学校の責任＝教育アカウンタビリティを鋭く問う制度が、州教育局（州教育委員会事務局，州教育庁）の主導の下で強力に構築・運用されてきた¹。

州アカウンタビリティ制度と称しうるこれらの制度には、いわゆるNCLB法（No Child Left Behind）の影響も色濃く受けながら、学力テストの点数に特化した諸基準の設定，それに基づく各学校への評価の実施，基準を満たさない学校に対する厳しい介入措置（人事異動，学校経営権の剥奪，閉校等）をはじめ，非常に特徴的な構成要素が含まれる。従来，教育の地方分権・現場主義の中で学区教育委員会や各学校の自主性・自律性が一定程度尊重されてきたと言われるアメリカ教育の伝統を鑑みれば，論争的課題を提起するものとして認識すべき動向である。

しかしながら，こうした動向を州による教育集権化志向とのみ見なすことは妥当ではない。とりわけ州アカウンタビリティ制度のうち，責任遂行の成否を判断する「評価」の位相に着目すれば，そこに見出されるのは，学校の自律性に委ねつつ学力テストの点数によって事後チェックするという枠組みだけではない。各校が適切な教育活動に取り組んでいることを州が公的に認める，認証評価（*accreditation*）と呼ばれる枠組みもまた見受けられる²。さらに，その認証評価自体が，各学校の継続的改善を支援する意図・機能を有する兆候も読み取れるのである³。

もとよりこのような取り組みは米国全体で観察しうるものではなく，また，厳格なアカウンタビリティ要求との相克の中で様々な作用を受けながら，揺らぎや変質・変容を呈する相貌も浮かび上がる。したがって，過度に期待・楽観視されるべき対象とは言えない。

とはいえ教育におけるアカウンタビリティの“誤用”とさえ言える昨今の状況では，そうした混乱や葛藤も新たな道を指し示す手がかりとして重要となる。

すなわち，本来は教育専門家の独善とされるような事態を

批判的に捉えるためのアカウンタビリティ概念が⁴，学力向上を掲げて教育者の自覚的改善を強く求める中で，彼らの統御下にある要素／ない要素を厳密に判別せず包括的責任を追究するための概念と化して際限ない努力を求めることになり，彼らを追い詰めるような性質を帯び始めていると受け止めるべきではないか⁵。

例えば，児童生徒の学力には学校や教師の教育力以外に社会経済的背景等の変数も作用しているはずだが，そのような条件の影響は十分に考慮されているとは思われない。アカウンタビリティ概念が有する説明性という本質的屬性さえ“説明さえしておけば良いという無責任な語感を与える”等の理由で批判を受け，説明責任の訳語は忌避され，成果に対する包括的責任を負うべきとの論理（「結果責任」「成果達成責任」）が優勢にもなる⁶。そうなれば，同概念が教育専門家の弁明や弁解を正当に位置づけない道具として利用され，あるいは機能するおそれも生じる。教育成果に対する社会の側の要望・期待に応えることは重要なながらも，例えば期待自体が妥当か公正か等を問い直す機会は減少していく。無前提・無批判に既存アカウンタビリティ概念に依拠する研究活動が，事態の悪化に拍車をかける傾向も懸念される。

こうした状況下では，州アカウンタビリティ制度を単なる集権一分権軸やテストによる管理等といった視点で一元的・一面的に捉えるのではなく，統制，抑圧，支援，承認等，様々な力学が渦巻き，混乱・葛藤が展開される舞台として捉え，各学校の教育活動や，保護者・住民の教育通念に働きかける作用に注目しながら，その構造と機能を丁寧に紐解いていくことが重要な研究課題の一つと言える。そこから，アカウンタビリティ概念の適正化・公正化を実現する新たな制度のあり方を模索する手がかりも与えられよう。

本稿は，以上の課題意識に本格的に応えうるものではないが，その糸口を探る前提的作業の一つとして，ミシガン州におけるアカウンタビリティ制度の紹介・検討を行う⁷。同州では，各学校へのアカウンタビリティを要求する制度の構築において，認証評価と改善支援を軸として出発した。けれども，州がその状況を改編する動きを見せて少なからぬ混乱も

生じている。以下、同州における教育アカウンタビリティ制度がいかに設計されようとしていたのかという側面を中心に、各学校に与える作用に注目しつつ、その展開過程の概要を追いながら、若干の検討を試みる。

1. ミシガン州の学校認証評価制度

2000年代以降のアメリカでは、前述のようにNCLB法の強い影響の下で、各州が教育上のアカウンタビリティを果たしうよう制度の構築・導入が急務の課題とされた。ミシガン州も例外ではなかった。

この課題に対応するにあたって同州の州教育局（州教育委員会事務局）は、各学校が適切に教育活動を行っているか否かについて評価・判断した上で、各校に対して州から公的な認証を与えるという学校認証評価制度を用いることにした。それが、2002年度から導入された「エデュケーション・イエス（Education YES : a Yardstick for Excellent Schools=優れた学校のための評価尺度）」と呼ばれる制度である。

この制度の目的は、継続的な学校改善（continuous school improvement）に向けた諸基準を設定し、学校への支援や介入の必要度を図る手段を提供することと要約できる⁸。諸基準設定・評価・介入等から成るアカウンタビリティ制度が、認証評価制度という形態を取ったと解せられる。

同州学校法では、州教育局が実施する認証評価に関する規定が設けられている⁹。それに従って認証評価の大まかな流れを示せば以下の通りである。

まず、そこで定義される認証評価とは「ある学校が一定の諸基準（standards）を満たすか超えている」ことを州教育長によって保証される（certified）ことを指す。満たすべき諸基準は、州の標準学力テスト（ミシガン州学力調査、MEAP: Michigan Education Assessment Program）の点数のみならず、学校の経営と組織、カリキュラム、教職員、学校施設・設備、学校と地域の関係、学校改善計画と学業成績の各領域に渡って設定されるものであり、各学校での教育活動を総括的に評価する意向を読み取ることができる。

各基準に則した評価結果を点数化・集計した結果、諸基準を満たすと判断された学校が「認証（accredited）」されることになる。諸基準は満たさないが、改善傾向にあることが認められた学校は「暫定認証（interim）」とされる。諸基準を

満たさない学校は「不認証（unaccredited）」となる。

暫定認証とされた学校には詳細な個別評価（a full building-level evaluation）の実施が求められ、①基礎的な学校の諸情報の集約、②学校自己評価の実施、③訪問調査と外部評価（正当性の承認：validation）、④認証評価に用いる成績情報の確定、⑤学校改善計画の開発、等が行われる。

他方、不認証と評価された学校が3年連続でその評価を改善できなかった場合、校長交代、保護者による転校先学校の選択、同州内の大学等からの支援、閉校等の措置が科されるものと規定されている¹⁰。実際に不認証となった学校数は多くはない。過去3年分の実績は表1の通りである¹¹。

2. 州認証評価を通じた学校改善支援

（1）学校改善の「フレームワーク」

州教育局による認証評価をめぐって注目されるのは、その過程において、各学校に対する改善支援機能を発揮しうる可能性を読み取ることが可能な点である。この点について、さらに掘り下げて検討を行う。

ミシガン州の認証評価制度では、第一に、単に結果としての児童生徒の学業成績水準だけを評価対象とするのではなく、学校における教育活動や学校経営の行為の質自体をも評価に含める点で、他州のアカウンタビリティ制度とは一線を画すものといえる。第二に、その教育活動や学校経営への評価に際して、単にそれら水準の優劣を問い、証明するだけの評価に終始するのではなく、評価プロセスが学校改善に直接に資するような工夫が重ねられている。

州教育局は「エデュケーション・イエス」の導入に伴い、学校の自己評価・自己改善のための指針となる「学校改善フレームワーク（SIF: School Improvement Framework）」を策定した（次頁表2参照）。従来の教育学研究・学校経営研究や、各地のベストプラクティス等に依拠して開発したという¹²。

その構造は、まず5つに渡る「領域（strand）」が掲げられ、その下位項目として「スタンダード」が、さらにその下位項目として「ベンチマーク」が、それぞれ1～3つほど設定されるものとなっている。各ベンチマークの中には、それを象徴する複数の「重要な特徴（Key Characteristics）」が挙げられる。総じて評するなら、いわば学校改善のために必要な視点や問題意識が体系化されたものといえる。

表1 ミシガン州における学校認証評価の結果（過去3年分）

	2007-08年度	2008-09年度	2009-10年度
認証校数 (accredited)	1,526校 (40.6%)	1,680校 (45.8%)	1,842校 (49.8%)
暫定認証校数 (interim)	1,775校 (47.2%)	1,526校 (41.6%)	1,372校 (37.1%)
不認証校数 (unaccredited)	8校 (0.2%)	5校 (0.1%)	3校 (0.1%)
対象外*	452校 (12.0%)	460校 (12.5%)	479校 (13.0%)

※注：小規模校等で州学力テスト受験者数30人未満の場合は対象外となる。

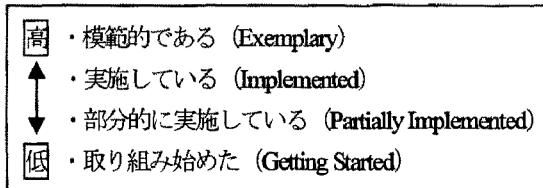
出典：Michigan Department of Education, *School Report Card Summary and Data File 2010*,

http://www.michigan.gov/documents/mde/Media_Reports_with_Code_Numbers_2010_329500_7.zipより作成。

(2) 学校評価の「ルーブリック」

各学校は、州の認証評価を受ける際、これらに即して自校の状況を自己評価することが求められる。その際、「重要な特徴」ごとに設定された「学校プロセスルーブリック (SPR: School Process Rubric)」によって評価を進めていく。

例えば「領域Ⅱ. リーダーシップ」の「スタンダード2. 共有型リーダーシップ」で設定された「ベンチマーク1. 学校文化、風土」を見ると、「重要な特徴」の一つとして「協働的探究 (Collaborative Inquiry)」が掲げられる (次頁表3参照)¹³。ルーブリックでの評価に入る前に、これが各校で実現されているかどうかを振り返る補助線として「協議上の問いの例 (Sample Discussion Questions)」と呼ばれる1~3個の質問が記される。例えば「教員が集まって教育実践等について議論する時間がどう組織されているか。学校における協働探究のタイプを挙げよ。」「それらの会合で同僚間の会話を促すために用いられるデータや情報は、それらはどう使用されるか。」「どれほどの割合の教職員が、これらの小委員会等に日常的に出席するか。どの程度の頻度で校長は出席するか。」等の問いである。各校はこれらの問いを念頭に置き反芻しつつ、準備されたルーブリックを用いて自校における状況を次の4段階で自己評価していく¹⁴。



こうした手順・形式を経ることによってこそ、必ずしも学力テストの点数では捉えきれない教育活動や学校運営の質・水準を可能な限り丁寧にすくい上げ、問い直し、評価しうると考えられる。学校の外部者にとっては、当該校がいかなる努力を重ねているのか理解する手がかりを与えられる。

また「協議上の問い」や「重要な特徴」、さらにルーブリ

ックの判断基準には、学校改善上の具体的な要点や見逃されやすい点が記される。しかもそれらは、抽象的な、もしくは無限遠に設定される方向目標ではなく、実践可能な行為目標として表記されるよう努められていることが読み取れる。学校改善を模索する教職員にとっては、これらの工夫が、具体的な改善努力に関する有益かつ重要な参照枠組や参照事項として受け止められる余地も広がるであろう。

もとより、上記のフレームワークやルーブリックを無批判に過度の拘束力をもって捉えたと、教育活動の消極的な意味での規格化・形骸化をもたらし、各校の自由で創造的な実践を阻害するおそれもある。とはいえ同州の場合、学校評価を単なる良し悪しの判断=選別のためではなく、あくまで改善支援の具現化のためにこそ用いようとする筋道が見取れるのであり、その点で大いに注目に値する。

改めてミシガン州のこうした取り組みを学校改善支援という文脈でまとめるなら、次の特徴を挙げることができる。

第一に、従来の調査研究から整理・導入した「学校改善フレームワーク」を基盤とすることで、複雑かつ多様な教育活動・学校経営という課題遂行に対して包括的・統合的な評価を行うと同時に、そこから進むべき改善への道りを体系的に示しうる。第二に、評価根拠となる諸資源例とそれを判断する視点をも加えたルーブリックを利活用することで、外部者と相互理解可能な妥当性・信頼性ある評価を行うと同時に、自校の到達点・相対的段階を確認することを促し、次に何をなすべきかを知るための示唆を与える¹⁵。

こうして各校は、単に最終的な数値結果だけが問われるのではなく、研究や調査に裏打ちされた教育活動・学校経営上の望ましい行動を明示的に意識化でき、自校での有無も確認可能となる。いわば、各校が、混沌とする日常的教育活動・学校経営を整序しつつ振り返り、自己評価を深め、改善への道を自ら探る。そうした営為を州の認証評価制度が支援する機能を果たす。このような構図を見出すことができる。

表2 学校改善フレームワーク (領域、スタンダード、ベンチマーク)

領域Ⅰ 学習のための指導	領域Ⅱ リーダーシップ	領域Ⅲ 教職員と専門的学習	領域Ⅳ 学校-地域間関係	領域Ⅴ データ・情報管理
ST1. カリキュラム BM1 整序, 改訂, 注視されている BM2 伝えられている	ST1. 教授的リーダーシップ BM1 教育プログラム BM2 指導への支援	ST1. 教職員の資質 BM1 要件 BM2 技術, 知識, 気質	ST1. 保護者/家族の関与(参加) BM1 コミュニケーション BM2 積極的関与 (Engagement)	ST1. データの管理 BM1 データ生成集約 BM2 アクセス容易性 BM3 データ処理支援
ST2. 教授活動 BM1 計画 BM2 実施	ST2. 共有型リーダーシップ BM1 学校文化, 風土 BM2 継続的改善	ST2. 専門的学習 BM1 協働 BM2 内容・指導方法 BM3 整合性	ST2. 地域住民の関与(参加) BM1 コミュニケーション BM2 積極的関与 (Engagement)	ST2. 情報の管理 BM1 分析と解釈 BM2 活用
ST3. アセスメント BM1 教育課程と指導に即している BM2 データが報告, 利用されている	ST3. 運営・資源のマネジメント BM1 資源の配分 BM2 マネジメント			

出典: Michigan Department of Education, Performance Indicators for Education YES! School Improvement Framework Strands, 2007.

表3 学校評価のためのルーブリック(一部抜粋)

領域II. リーダーシップ > ST2. 共有型リーダーシップ > BM1. 学校文化, 風土				
4. 協働的探究				
協議上の問いの例				
1. 教員が集まって教育実践等について議論する時間がどう調整されているか。学校における協働探究のタイプを挙げよ。 2. それらの会合で同僚間の会話を促すために用いられるデータや情報は、それらはどう使用されるか。 3. どれほどの割合の教職員が、これらの小委員会等に定期的に出席するか。どの程度の頻度で校長は出席するか。				
実践のスコープ (ルーブリック)				
重要な特徴	取り組み始めた Getting Started	部分的に実施している Partially Implemented	実施している Implemented	模範的である Exemplary
4. 協働的探究 協働, 探究, リスクを引き受けること, そして反省的実践の精神が学校文化に組み込まれる。 教職員は頻繁に協働して, 自身の教育実践を語り合ったり, 調査研究したりする。 すべての構成員が学校全体の改善(教職員の力量向上や児童生徒の成績を含む)に貢献できるような, 協働的学習共同体として, 学校が機能している。	<input type="checkbox"/> 教職員間に, 教えと学びを語り合うことを促すような構造が確立されていない <input type="checkbox"/> 本来は相互作用を与えあえる小グループの間に溝があり, 対話を他に拡張するような支援が, ほとんどなされていない	<input type="checkbox"/> 学校の日常的スケジュールに位置づけられてはいないが, 学年団・教科団において定期的に協働が見られる <input type="checkbox"/> 教室でのアクションリサーチや, ピア研究グループ, ピアコーチング等の探究的実践を開始, ないし参加する教職員がいる	<input type="checkbox"/> 少なくとも週1回集まるような協働チームが組織・編制されている <input type="checkbox"/> 協働的実践が, 指導の改善に第一義的な焦点を当てている <input type="checkbox"/> 大半の教職員が, 教室でのアクションリサーチや, ピア研究グループ, ピアコーチング等の探究的実践に参加する <input type="checkbox"/> 学年・教科を超えて協働が定期的にかかる	<input type="checkbox"/> ほぼ毎日集うような協働チームが組織・編制されている <input type="checkbox"/> 協働的実践の焦点が, 個々の児童生徒の成績改善の方略と, 児童生徒の学習の分析に基づいた指導の改善に当てられる。 <input type="checkbox"/> 教室でのアクションリサーチやピア研究グループ, ピアコーチング等の探究的実践が日常化されている <input type="checkbox"/> 学年・教科を超えて協働が頻繁にかかる
評価の際に利用可能なデータ源		記述された, あるいは観察可能な結果の例		
<input type="checkbox"/> 会議の次第, 議事録		<input type="checkbox"/> 協働的実践を示す証拠		
<input type="checkbox"/> 学年団・教科団のカリキュラムマップ		<input type="checkbox"/> どの程度, 他教科・他学年との関係が分けられて/つなげられているか		
<input type="checkbox"/> 探究的実践を示す記録やビデオ等		<input type="checkbox"/> 採用された探究的実践の質と程度の提示		

出典: Michigan Department of Education, *Michigan School Improvement Framework Rubrics*, 2005, p.37.

およびMichigan Department of Education, *Michigan's School Improvement Framework: Action Portfolio, School Comprehensive Needs Assessment and Planning Tools, School Process Profile*, 2009, p.85, より作成。

3. 州アカウンタビリティ制度改定の頓挫

(1) ミシガン州教育局による制度改定の意向

以上の通り, ミシガン州における州アカウンタビリティ制度は学校認証評価制度として生成され, 少なくとも形式的には学校の継続的改善を支援する体制が整備されてきた。だが, 連邦からの指示も含めて, 公立学校に対して学力向上を求める社会的期待・要求が一層高まっていく。

それを受けて同州教育局はアカウンタビリティ制度改定に乗り出し, 従来の認証評価制度としての性質を弱め, 他州と同様に学校への厳格なアカウンタビリティの達成・確保を求める制度へと転換を試みた。しかしその試みは地方学区からの強い反発を受け, さらに訴訟も引き起こされたため, 2012年1月現在, 頓挫したままである。そこではいかなる変更が目指され, どのような問題点ゆえに反発を受けたのか。これらを確認することは, 教育アカウンタビリティ, およびそれを受ける学校評価のあり方を考究する上で重要な示唆につながっていく可能性がある。

こうした課題意識に基づき, 以下, 同州におけるアカウンタビリティ制度改定過程の概略を追い, 今後の研究にかかわって重要と思われる論点・課題の確認を試みる。

州教育局は2010年, 上記のエデュケーション・イエスと呼んできた学校認証評価制度を, 「MI-SAAS (Michigan School Accountability and Accreditation System)」と称する制度へと改定する声明を発表した¹⁶。

この改定は, 時限立法であったエデュケーション・イエスが同年9月に失効することに伴い, 新たな施策が必要になったことにも起因する。さらに連邦からの影響も背景要因として挙げられる。2003年以降, 各州は連邦教育省に対して『州統合アカウンタビリティ報告書 (Consolidated State Application Accountability Workbook)』の提出を義務づけられた。その中で, 州アカウンタビリティ制度の有無・概要等について記すことが求められている¹⁷。

ミシガン州教育局が上記改定に際し, 従来の認証評価制度で問題視したのは, その評価結果がNCLBの「適切な年間学力伸張度 (AYP: Adequate Yearly Progress)」の測定結果と一

致しないことであった。彼らは、エデュケーション・イエスの導入がNCLB法に対応するものであったと指摘した上で、この制度では、ほとんど全ての学校が「機能している」と評価されるが、連邦の要求に照らせば形骸化していると言われても仕方がない状況だ、と総括したのである。

その上で「最も介入と支援が必要な学校の識別」が可能となる制度が必要だと提起した。学力テストの点数、卒業率、AYP等、連邦施策の指標をほぼ踏襲する形で州内の全学校を序列化し、一定割合の底辺層を不認証とするという制度である。いわば同じ accreditation の語を用いながらも、学力ランキングを用いた、いわゆる一般的な形態での州アカウンタビリティ制度への転換を示すものであった。

具体的に示された評価の枠組みは以下の通りである¹⁸。

- 1) 州学力ランク下位 5% の学校は自動的に不認証。
- 2) 州学力ランク 6~80% の学校は自動的に暫定認証。
- 3) 連邦の学校改善基金または学校改善局の指標で下位 5% の学校は自動的に不認証。
- 4) 認証されるためには、95% の児童生徒がテストを実施する全教科で学力を測定されなければならない。

新たに生成されようとしたMI-SAASは、こうした認証評価を部分として含み、学校間の序列化を伴う包括的な州アカウンタビリティ制度として構想された。そこでは、次の4つの情報を各学校別に収集し、ウェブ等で公表するものとされる。第一に児童生徒の到達度 (achievement)、第二に州法や政策等の遵守状況、第三に州認証評価の年次ステータス、第四に学校、学区、地域、州に関する追加的情報である。こうして、前述のような学校運営の過程を尊重する丁寧な取り組みは、影を潜めていくことになる。

(2) 改定の波紋と反論

学校の序列化を強めるような州教育局の改定案は、当然のことながら学区から大きな反発を招いた。

明確に州の方針を批判したのは、同州南東部地域の21学区

の教育長らが構成するマコムカウンティ・学区教育委員会協会 (Macomb County Association of School Administrators) であった。同協会は2010年8月に州教育局にMI-SAASに関する意見書を提出し、学力テストにのみ基づく評価の実施を厳しく批判した。そして認証評価では、教科外活動への児童生徒の参加率、保護者参加の水準、大学との単位互換、学力補充機会の提供、ACT等の共通テストに則した大学進学準備状況、教職員の研修参加率、等の指標を使用すべきと提案し、これら指標こそが、保護者、地域、企業等に対して学校の状況をより良く示すことになる¹⁹。改定前の同州の制度を含む伝統的な認証評価が、学校教育の条件や過程を重視した上で必須・有効な事柄を評価項目化しようとしていたことからすれば、彼らの主張は認証評価の意義を改めて確認するものだったといえよう。

さらに彼らは、AYPを認証評価に含むことにも強く反発する。そこで批判されたのは、AYPの測定が学校にとって非常に厳しいものであり、それを認証評価に含むことである。例えば、学力テストのほぼ全教科で上位成績を収めた学校が仮に一領域でも (例えば特別支援教育の数学等) 適切な年次成績向上が見られないと判断されれば、その学校はAYP全体を満たしていないと判断されてしまうゆえに、不合理・不公正だと考えられており、それを認証評価に含むことに対して反発したのであった。

他方、ミシガン州教育委員会においても、州教育局の方針は抵抗なく受け入れられたのではなかった。

教育長から改定案について説明がなされ、教育委員たちが同案の是非を審議・採決したのは2010年10月12日の教育委員会の会議であった²⁰。その議事録を通読すると2名が明確に改定案に対する異を唱えており、1名は採決を棄権し、賛意を示したのは8名の教育委員中5名に留まっている。各教育委員からの意見でも、連邦施策への同調や低成績校への介入が正当化される一方で、学力への偏重傾向や、手法の権力性への懸念が表明されていた (表4参照)。

表4 ミシガン州教育委員会議事 (2010年10月12日) における主な意見

賛否(数)	主な意見
賛成 (5名)	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦政府や州政府の方針と一致した、かつ目的の明瞭な認証評価システムが必要である。うまく行っていない学校に対して変革と選択を求めたい。インセンティブは、学校のコントロールできる事柄に対して付与されるべきである。また、資源は学校と教師を支援するためにこそ与えられるべきである。人々は、児童生徒の成績にのみ依拠することを望んではいない。教育委員会は、児童生徒の成績にとって大切な他の数値も扱おうとしている。 ・制度は良く練り上げられており専制的なものではない。 ・より強力なアカウンタビリティの手法が必要なので賛成。いくつかの反論には同感の部分もあるが、特にNCLB再承認後には、完璧でなくても変革を生み出すことが大切。
反対 (2名)	<ul style="list-style-type: none"> ・この制度が少し不安。振り子が振り切れ過ぎの感がある…。(学力水準が大きな比重を持つので、それ以外の項目では) ランクが上位でも、認証されないという学校が出てくるのではないか。 ・州教育長にここまで (学区・学校に) 踏み込む権限を与えて良いものか。たとえ「法」に明記された権限でも、認証評価のプロセスは教育委員会の「政策」なのだから、最初に認証評価を正しく規定しておくことが必要。
棄権 (1名)	<ul style="list-style-type: none"> ・少し厳しすぎる制度ではないか。例えば出席率について、不登校の基準や対応ガイドライン等があるのか、それともデータを集めて認証評価に使うだけか。データを集める必要性は理解できるが、問題解決が困難な学校に対する強化や支援にもっと注力したい。

出典：Michigan State Board of Education, *Minutes of October 12, 2010*, pp-9-12, より作成。

(3) 新たな改定案と地方学区の提訴

上記のような反発を受けながら、州教育局は2011年2月に改定案を変更するに至る。

変更されたアカウントビリティ制度の改定案では、それまで重視されてきた学力テストの点数を次に回して、まず学校の法令遵守を評価基準の筆頭とした。そこでは、全教職員が州資格を有すること、年間学校改善計画の作成、必要な教育課程の提供、年間報告書の作成、達成目標の明示、言語・算数テストの毎年の実施、全米学力調査（NAEP: National Assessment of Educational Progress）への参加、出席率90%超、95%以上の児童生徒が学力テスト受検、という9項目が掲げられ、一つでも欠いた状態が2年続くと不認証となる²¹。これが筆頭とされたのは、後述する州学校法への遵守を形の上で示すための対応策だったとも考えられる。

学力テストの点数については、AYPの使用こそ廃したが、その代わりに「州全域・学校別学力ランキング（Statewide Top to Bottom Ranking）」という、テスト結果や卒業率等の数値から算出される全学校ランキングを使用して、結局、上位20%を認証、80～6%を暫定認証、下位5%を不認証とするという枠組みが踏襲された²²。筆頭から外れたとはいえども、テストの点数に基づく各学校の序列化が、認証評価の中心とされていることがうかがえる。

不認証とされた場合、各校は前述のエデュケーション・イエスと同様の措置を受ける。だが、これまでの制度では不認証校数が少なかったことに対して、このMI-SAASでは毎年一定数の学校が不認証となることが予想されるため、制裁措置が実質化されたとも受け止められる²³。

以上の通り州教育局による改定案の変更は、学区から批判された要点を取り下げるところか、むしろ強化するような方向を打ち出したものであった。

こうした州教育局の姿勢は、学区教委から到底是認されるものではなかった。状況を深刻に受け止めた州内の3学区と1団体は、MI-SAASの差し止めを求めて2011年2月にミシガン州教育局と教育長を提訴するに至る。原告団となったのは、ファンデル（Ferndale）学区、カラマズー（Kalamazoo）学区、ランシング（Lansing）学区に加えて、これらの3学区も含んだ州内31の都市部学区から成る「ミシガン中都市学区協会（Middle Cities Education Association）」である²⁴。

彼らは、以下に掲げる4つの理由を示してMI-SAASが違法であると主張した。

第一に、現行の州学校法では認証評価に含むべき基準として、1) 学校運営と組織、2) 教職員、3) 学校施設・設備、4) 学校―地域間関係、5) 学校改善計画、6) 児童生徒の学業成績、を掲げるが、MI-SAASではこれらを十分に含まない。特に1)、3)、4)の視点を欠いてしまっている。

第二に、州学校法において「認証評価は児童生徒の学力テスト成績にのみ基づくものであってはならない」と禁止されているにもかかわらず、新たな制度改革では、標準テストの基準を満たさないだけで不認証となってしまう。これは、すなわち学力テスト成績にのみ基づいて認証評価が行われている

ことを意味するもので、州学校法に反する。上記改定案では、こうした指摘を懸念・察知した教育局が、その対策として筆頭項目の入れ替えを試みたものと思われる。

第三に、州学校法では州議会の上下院の文教委員会の承認を待って学校へ周知すべきところを、その承認を得ずして周知したという手続き的不備がある。

第四に、上記不備のみならず、そもそも州学校法に記載される認証評価の諸基準の改定手続きが、州行政手続法に合致していないおそれがある。

以上4点から、違法可能性の強いMI-SAASが即時停止されなければ、各学区が自身の意に反し、適法でない目的に対して教育予算を支出せざるを得ないと同時に、認証剥奪＝不認証によって法令上のペナルティやスティグマ、評判を聞きつけた保護者の転居等に伴う児童生徒数の減少等、回復不能な損害を受けると原告団は主張したのであった。

これら争点について原告団が特に疑問視したのは、学力ランキングという序列に従う相対評価によって、絶えず一定割合の学校が不認証とされてしまうことであった。原告団の一員であるファンデル学区の教育長メイヤー（Meier, G.W.）は次のように述べている²⁵。

「昨年、議員たちと話をしたときも、州教育局がどうやってこの制度を設計したのか関心を示していた。なぜ州教育局は、州内の20%以外の学校から恣意的に認証を取りあげるような選択をしたのか、（議会の文教）委員会のメンバーにも分からなかったようである。私と同様、彼らも、これでどうやって生徒を救うのかと疑問を抱いていた。」

なお当該提訴に対する正式な判決文については、現在のところ入手できていない。したがって司法判断の詳細は今後の検討課題であるが、その後の経緯を追跡すれば、MI-SAASの違法性が認められた様子がうかがえる。

すなわち、訴訟の一ヶ月後（2011年3月）に、管轄裁判所であるインガムカウンティ巡回裁判所（Ingham County Circuit Court）において、原告団の主張が一部認められる形で、MI-SAASの一時差し止めが申し渡された²⁶。また、州教育局自身もMI-SAASの成立を断念して、新たに「ミシガン学校アクレディテーション（Michigan School Accreditation）」と称するアカウントビリティ制度の構想を示しており、改定案が再変更された模様である²⁷。しかし、その内容を通覧してみると、訴訟で指摘された点を極力改善する努力は見受けられるものの、依然として学校別学力ランキングの利用は取り下げられていない等、論争の火種は残ったまともと言える。

むすびにかえて

以上、本稿ではミシガン州の事例を取りあげ、その概要を検討してきた。同州の教育アカウントビリティ制度は、認証評価制度という形態の下で生成・運用されていた。そこでは当初、学校の実情に即して継続的改善を支援するという理念に基づく設計が試みられたものの、学力テスト点数向上を求める連邦教育省の方針や全米的な機運の中で、学校の序列化

注

(1)既に多くの事例研究が手がけられているが、まとまった研究として、北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開—マサチューセッツ州 (MCASテスト) を中心に—』東信堂、2009年が挙げられる。同書は教育方法学分野との共同研究という特色を持つ。バイリンガル教育政策の視点からの最近の論考として、滝沢潤「アカウンタビリティ政策下における双方向イマージョン・プログラムの成果と学校評価の課題—カリフォルニア州を事例として—」『教育行政学研究 (西日本教育行政学会)』第32号、2011年。酒井研作は2000年代のカリフォルニア州を素材にアカウンタビリティ制度を一貫して論じていた。酒井研作「カリフォルニア州公立学校アカウンタビリティ法にみる学校改善活動の特質と課題」『広島大学大学院教育学研究科紀要 第三部』第56号、2007年、他。

(2)Accreditationは高等教育分野で盛んに研究がなされているが、初等中等教育分野にも深く関わる動向として本稿では注目している。アメリカでは本来、州ではなく地域別の基準協会が主体となってきた。さしあたり前田早苗『アメリカの大学基準成立史研究—「アクレディテーション」の原点と展開—』東信堂、2003年、参照。

なお、ここにいる「認証評価」の訳語については留保が必要である。一般に認証評価という制度枠組の下では、各校・各大学に対して直接に評価を行う団体・組織等(「評価団体」)が、政府と別個のものとして存在する。「認証 (recognition)」の語は、それら評価団体が政府によって公的に認められた (recognized) 状況を指し示す際に用いられる。そのことからすれば、各学校を直接の対象とする評価行為、換言すれば評価団体が行う accreditation の訳語として認証評価の語を充てるのはふさわしくないとの考えもありうる。

しかし本稿では、①日本語の「認証」が有する本来の語義(行為等が正当な手続・方式でなされたこと公の機関が証明すること)に回帰した上で、②公の機関が有する権限の源泉は国民・人民たるべきと捉える立場に立ち、③現代教育課題を主眼に据えれば、各学校に対する人々の社会的支持・正統性の調査を重視する必要があるという視点に基づき、④さらに本稿の扱う accreditation の主体が州という公的機関であることも念頭に置いた上で、初等中等教育における accreditation の訳語として認証評価の語を仮説的・暫定的に用いる。すなわち、初等中等学校が公共社会的に認証される局面を主に焦点化した事態の把握・考究を企図するものである。もとよりこの語法には短所もありうるので今後さらに検討を詰めたい。

(3)筆者の所属する研究グループでは、従来はアメリカの高等教育で注目されてきた認証評価が、初等中等教育の領域においても発展している様相に焦点を当ててきた。浜田博文・竺沙知章・山下晃一・大野裕己・照屋翔大「現代アメリカにおける初等中等学校の認証評価 (accreditation) の動向と特徴 (2) —州アカウンタビリティシステムとの関係に着目して—」日本教育経営学会第51回大会自由研究発表資料、2011年。本稿の一部はその筆者担当箇所に基づく。

なお、上記注2の認証評価概念をはじめとする本稿全体の記述については、共同研究に学びながらも、あくまで個人的見解に過ぎず、不備等の責は筆者のみが負う。

(4)黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、木岡一明『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規、2003年、等参照。

(5)このような状況は改米の研究動向においても以前から懸念されていた。拙稿「アメリカにおける教育アカウンタビリティの今日的課題—1980年代以降の動向に着目して—」『教育行政研究 (関西教育行政学会)』第25号、1998年。この点に関して、近年、平田淳は教育アカウンタビリティ概念の精緻化を目指して丁寧な議論を積み重ねており、学ぶところが大きい(平田淳『教育におけるアカウンタビリティ』概念の構造と構成要素に関する一考察』『弘前大学教育学部紀要』第100号、2008年、他)。ただそこで「学校が担うべき役割と家庭や地域が担うべき役割の明確化」をアカウンタビリティとは別問題とされる(98頁)ことには議論の余地が残る。多忙化や無理難題等の教職の困難が論議化される今日、教師のしごとの

に基づく結果重視型の設計へと州教育局が転換を試みる様相が見て取れた。いわゆる底辺校・学力困難校の発見、特定、公表、介入等のスキームを確立するアカウンタビリティ制度へと変容する力学が働いたものと考えられる。

州教育局にしてみれば、学力テストの点数向上が望めない現実を眼前に、財政難で人員・予算等の諸資源が制約される中で、議会や州民への要求・批判に効果的効率的に応えようとしたとき、この変容はほぼ唯一の選択肢と映りうる。

逆にこのことは、認証評価の基本理念の一つである教育専門家の協働的な自助努力自体が、その存在意義を疑われる時代であることも象徴している。州全体の学力向上を期すれば、まず相対的な底辺層の改善を求めるのは必然でもある。しかも従来の「実績」からすれば、そういう学校ほど変革し難いのであり、それを動かす劇薬を求めるのも自然かもしれない。学校教育の過程を丁寧に評価・支援するという理念は、あまりにも迂遠で無駄が多いとされてしまいがちである。他方、現場の教育者には、自らの統制下でない事柄も含んで評価され、また本来最も「てこ入れ」されるべき学校が選別やステージマに悩むという結果は容認できるものではない。

こうしたミシガン州の論争的状況からは、研究上の方法的観点にかかわる次の2点の課題が導かれる。

第一に、教育アカウンタビリティ追及とその中核たる学校評価において、公正・正義等の“法”の理念や精神が改めて重要になっている。しかもそれは、手続き上の適正さという一般論的な問題にとどまらず、教育の本質・条理に則したものであることが求められる。

同州学校法は、学力テストだけに依拠した認証評価を禁じ、一定の歯止めとしての役割を果たしていた。そこには、学力結果が様々な社会的諸要因の産物であり、教育者の責任のみを問うのは不正とする発想が見て取れる。かといって学校への評価を断念するのではなく、児童生徒の発達をどれほど引き出し得たかという、教育のしごとの本質に則した評価こそが重要であり、いかに“教育上”公正で正義にかなう評価にするかということを解明課題とすべきである²⁸。

第二に、教育におけるアカウンタビリティ・学校評価を突き動かす源泉に目を向けたとき、単純さや分かりやすさを求める社会的要求が原動力となっていた。しかしそれは時として、学校にとって不条理と思えるところもあろう。

この問題に対応するには、第一の点とも関連して、教育に対する社会の理解がどう深まるかが重要となる。その意味では、アカウンタビリティや学校評価を、単なる委託人—代理人関係や、要望—応答等のベクトルで捉えるだけでなく、学校・教職員と保護者・住民(社会的要求)との相互作用・相互変容を軸とする“教育と社会の関係調整”の理論の一環に位置づけて考究していく必要がある。

なお、ミシガン州のアカウンタビリティ制度が次年度以降、いかなる設計に基づいて改定・運用されるのか、未だ定かでないところが多い。それらの追跡調査も含み、さらに各学校における対応状況、そして他州との比較については、今後、検討作業を重ねていきたい。

- 質・範囲をどう規定・確定するか(しないという選択肢も含み)こそが検討されるべき喫緊の課題ではないか。役割が確定してこそ責任も明確になるとすれば、アカウントビリティ概念の多様性・複雑性を指摘するにとどまらず、教育の条理・本質に即した役割=責任のあり方の究明が重要かと思われる。この問題は教育アカウントビリティの“範囲”という本質的問題として一体的に論じられる必要がある(同上拙稿参照)。
- (6) こうした発想はかねてから根強い。例として松本博「アカウントビリティの和訳の疑問」『月刊監査役(日本監査役協会)』第379号, 1997年。一民間企業の常勤監査役による同論考では、企業経営をめぐるアカウントビリティ概念の拡大が是とされる。私企業の、しかもそれを統括する会社役員等の重大な「責任」を、情報公開等の「説明」に矮小化すべきでないというのが同論考のモチーフだと思われる。それ自体は容認しうが、こと教育や公立学校への適用ということになれば、待遇や報酬等の担当者の得る便益、あるいは組織使命の公共性や使命達成の困難度等、諸条件が著しく異なるのは明らかであり、責任の矮小化に該当するか否かを含め、厳密な学問的検証が不可欠なことは言うまでもない。にもかかわらず、そのような検証を欠いたまま単純受容する研究も見受けられる。
- (7) ペンシルバニア州の事例を含み、中部大西洋地域の基準協会を対象とした研究に、大野裕己「アメリカにおける初等中等学校の認証評価(accreditation)の事例研究—ミドルステーツ協会(MSA)による認証評価の場合—」『現代学校経営研究(兵庫教育大学学校経営研究会)』第23号, 2011年がある。本論文と共に前記の共同研究の一部でもある。初等中等教育をめぐる地域別基準協会の動向については、浜田博文・笠沙知章・山下晃一・大野裕己・照屋翔大「現代アメリカにおける初等中等学校の認証評価(accreditation)の動向と特徴」日本教育経営学会第50回大会自由研究発表資料, 2010年。
- (8) Michigan Department of Education, *Standards for Accreditation, Education YES!—A Yardstick for Excellent Schools*, 2003.
- (9) State of Michigan, *The Revised School Code, Michigan Compiled Laws (MCL)*, 380.1280, "Accreditation".
- (10) どの措置が採られるか州教育長が決定するものとされている。これら措置の運用実績が確認できなかったが、これには本文でも触れた実際の不認証校数の少なさが影響していると推測される。なお学校に対する一連の制裁措置については、社会制度一般への信頼度・予期や制度通念、国家権力と評価の構成のあり方等にも大きく依存するものの、日本での導入の是非等も想定した検討が必要になってきたようにも思われる。原理的考察としては三上和夫『教育の経済』春風社, 2005年, 特に第三章に学びつつある。事例検討例としては、対象地域や年代も異なるが、さしあたり拙著『学校評議会制度における政策決定』多賀出版, 2002年, p.189以下参照。
- (11) Michigan Department of Education, *School Report Card Summary and Data File 2010*, http://www.michigan.gov/documents/mde/Media_Reports_with_Code_Numbers_2010_329500_7.zip (2012/2/8最終確認。)
- (12) Michigan Department of Education, *Performance Indicators for Education YES! School Improvement Framework Strands*, 2007。試行段階では全90項目に及ぶ「重要な特徴」が設定されたが、その後、評価作業の軽減等のため、各ベンチマークを網羅しつつ40項目に絞り込まれた。認証評価に際しては最低限の自己評価で済むが、全項目に渡る広範な改善を自発的に望む学校を支援するために、手引書等も準備されている。Michigan Department of Education, *Michigan's School Improvement Framework: Action Portfolio: School Comprehensive Needs Assessment and Planning Tools*, 2009.
- (13) このベンチマーク(学校文化、風土)で挙げられるその他の「重要な特徴」として、「データに基づいて動く文化」「協働的な意思決定のプロセス」等がある。
- (14) Michigan Department of Education, *Michigan School Improvement Framework Rubrics*, 2005。および, Michigan Department of Education, *Michigan's School Improvement Framework: Action Portfolio, School Comprehensive Needs Assessment and Planning Tools, School Process Profile*, 2009。ミシガンの取り組みをめぐっては、地域別の学校認証評価機関の一つである北西部地域協会(NCA CASI: North Central Association Commission on Accreditation and School Improvement), さらにはその親団体であるアドバンスド(AdvanceED)との関係が、重要な検討事項として残されている。
- (15) ここでのルーブリックを中心とする考察に際しては、教育方法学で展開される議論から示唆を得た。田中耕治『教育評価』岩波書店, 2008年, 143-144頁。
- (16) Michigan Department of Education, *Michigan's School Accreditation and Accountability System: From Education YES! To MI-SAAS*, 2010.
- (17) U.S. Department of Education Office of Elementary and Secondary Education, *Consolidated State Application Accountability Workbook*, 2003.
- (18) Flanagan, M.P., *Memorandum from Superintendent of Public Instruction to the Michigan State Board of Education*, July 26, 2010.
- (19) Macomb County Association of School Administrators & Macomb Association of Curriculum Administrators, *Position on the Proposed Michigan School Accreditation and Accountability System (MI-SAAS)*, 2010.
- (20) Michigan State Board of Education, *Minutes of October 12, 2010*.
- (21) Flanagan, M.P., *Memorandum from Superintendent of Public Instruction to the Michigan State Board of Education*, February 1, 2011.
- (22) 加えて近年の連邦施策「レース・トゥ・ザ・トップ(RITTT: Race to the Top)」に即して導入された「恒常的低学力校リスト(PLA: Persistently Lowest Achieving list)」への掲載の有無も考慮される。
- (23) さらに、学校・学区の社会経済的背景等の情報が認証評価時に考慮に入れられるべき項目から除外され、単なる参考的情報提供と位置づけられてしまった。
- (24) 以下の記述は原告団の準備した訴状に基づいている。*Ferndale Public Schools, Kalamazoo Public Schools, Middle Cities Education Association and Lansing School District v. Michigan Department of Education and Michael Flanagan, in his official capacity as Superintendent of Public Instruction, State of Michigan in the Circuit Court for the County of Ingham*, February 7, 2011。ミシガン中都市学区協会は同州で都市部を抱える学区を中心として1972年に結成され、都市部特有の教育課題への対応等の共同事業に取り組んでいる。
- (25) Middle Cities Education Association, *For Immediate Release on February 7, 2011*.
- (26) Ferndale Public Schools, *Ferndale Schools eNews*, March 4, 2011。この訴訟を通じて州教育局の窮状も指摘された。提訴直後の記事によると、予算削減に伴う早期退職と人員補充凍結でミシガン州教育局は人材不足に陥り、多くの経験豊かな職員が離脱したため知識が枯渇している、と州教育長自身が嘆いていたとされている。原告団を構成するカラマズー学区の教育長ライス(Rice, M.)は、これを機に、州教育局を窮地に追い込む教育予算の不足問題についても注目されることを期待したい、と述べた(Middle Cities Education Association, *ibid.*)。同様の記述は, Michigan Association of School Administrators, *Judge Blocks MI-SAAS Accreditation System*, March 3, 2011, <http://gomasa.org/news/judge-blocks-mi-saas-accreditation-system> (2012/2/8最終確認)にも見られる。なお, RITTTにおいてミシガンが遅れを取ったことから、学校の序列化を基軸とする厳しい評価・選別制度を構築したとの見解もある。
- (27) Flanagan, M.P., *Memorandum from Superintendent of Public Instruction to the Michigan State Board of Education*, June 8, 2011.
- (28) 関連する示唆的な提起として, Rothstein, R., Rebecca, J. & Tamara, W., *Grading Education: Getting Accountability Right*, Teachers College Press, 2008, は重要な研究の一つと考えられる。

※本稿は2009～11年度科学研究費補助金(基盤研究B)「現代アメリカの学校認証評価における学校改善支援機能に関する学術調査研究」(研究代表者 浜田博文)の成果の一部である。