

## アメリカにおけるNo Child Left Behind Act制定後の言語マイノリティにたいする教育の実態 —カリフォルニア州・サンフランシスコ統合学区におけるバイリンガル教育の取り組みに焦点をあてて—

齋 藤 桂

### はじめに

今日、世界各国で教育学における重要な課題になっているのが、外国人や移民にたいする教育に関するカリキュラムや財政的措置について検討することである。そこで、このような議論についての手がかりとして、19世紀前半から現在に至るまで、政策の一つとして移民にたいする言語教育を行ってきたアメリカにおける取り組みを先例として知ることが重要であるとの考えが、本稿を著す動機である。

アメリカでは、移民の数が年々増加傾向にあり、2000年のU.S.センサス<sup>1</sup>によると、学齢期の子どもの六人に一人に相当する977万9766人が家庭で英語以外の言語を話している。一般的に、これらの子どもは言語マイノリティと呼ばれ、そのおよそ70%はスペイン語が母語<sup>2</sup>である。一言で言語マイノリティといっても言語能力は、母語のみを話す子ども、主に母語を話し、英語はほとんど話さない子ども、母語と英語のバイリンガルの子どものなど、さまざまである。アメリカ生まれ、または、移民あるいは難民としてアメリカに移住してきたなど、国籍もまた一様ではない。

この言語マイノリティの約半数、つまり474万7763人は、すべての授業を英語で行うクラスで十分な学習成果をあげるだけの英語の能力が十分ではないといわれている<sup>3</sup>。EL (English Learner; 以下EL) とは、言語マイノリティのなかでもこれら英語の能力が十分でない子どものことを指す。1991-92年度と2001-02年度の間に、全体の就学率が12%増加している一方で、ELの数は95%増加している<sup>4</sup>ことからわかるように、学齢人口のなかで急増しているのがELなのである。

このようなELの教育ニーズを満たす一つの方法として、バイリンガル教育が挙げられる。バイリンガル教育とは、「複雑な現象にたいする簡単な呼称」<sup>5</sup>である。二言語を話す子ども、あるいは二言語を用いる必要がある環境におかれた子どもを対象にした言語教育がこのことばに内包される。アメリカにおける英語以外の言語を母語とする子どもを対象とすると、彼らの母語と英語の両方を使用して教科を教える教育方法、および、この方法を通じて彼らに英語を習得させていく教育方法が、バイリンガル教育となる。この定義を念頭に置いた上で、「落ちこぼれをつくらぬ初等中等教育法」<sup>6</sup>として知られるNo Child Left Behind Act (以下、NCLB) が施行されている現在、サンフランシスコ統合学区において実施されているバイリンガル教育の特質を考察することが本稿の目的である。

本稿は、アメリカにおけるELにたいする教育の展開について、NCLBが制定された2002年以降の連邦および州の方針と学区の実践を通じて分析するものである。教育政策と実践の相互関係

を考察することによって、現在のアメリカにおける言語マイノリティにたいする教育の実態を検討する。

## 1. No Child Left Behind ActとEnglish Learner

前述の通り、アメリカにおける人口動態は近年急速に変化している。このような変化に対応するために連邦政府が取ったひとつの対応策が、2002年に修正された初等中等教育法—NCLBの制定である。

### 1.1 NCLBの概要

NCLBは、人種・民族や社会経済的地位に関係なく、すべての子どもが質の高い教育を受け、2014年までに州の学力の基準を達成する（以下、学業達成）ために、公正で平等で意義のある機会を持つことを保障した法律である。タイトルⅠ「不利な状況にある子どもの学力向上」では、学業達成のために以下のような達成目標を掲げている<sup>7)</sup>。

- ・質の高いアセスメント<sup>8)</sup>・システム、アカウンタビリティ・システム、教員養成と現職教育、カリキュラム、および教材が州の学力の基準と確実に連動していること。その結果、子ども、教師、親、教育行政担当者は、学力についての共通の期待に応えられる。
- ・貧しい地域の学校に通う低学力の子ども、英語能力が不十分な子ども、移民の子ども、障害をもつ子ども、アメリカン・インディアンの子ども、反抗的あるいは非行の傾向がある子ども、そして、読解支援が必要な子どもの教育ニーズに合致している。
- ・低学力の子どもと学力の高い子どもの学力差、特に、マイノリティと非マイノリティの子どもや、恵まれない境遇にある子どもと恵まれた境遇にある子どもとの学力差を埋める。
- ・学校、地方教育機関、州にすべての子どもの学業達成にたいする責任を負わせる。そして、質の高い教育を受けることを可能にする学校選択を子どもと親に提供するとともに、質の高い教育ができなかった学校を特定し、改善させる。
- ・すべての子どもが州の学力および学習内容の基準を達成し、特に不利な状況にある子どもの学業達成を保障するためにつくられたアセスメント・システムを用いることによって、アカウンタビリティを強化し、教育と学びを改善する。
- ・学校および教師が子どもの成績にたいしてより重い責任を負うことと引き換えに、より大きな意思決定権と柔軟性を与える。

以上の項目からわかるように、NCLBの規定の核となっているのは子どもの学業達成にたいする州、学区、学校のアカウンタビリティである。各州は、すべての公立学校に通う子どもを対象に、読解と算数・数学の二科目について州規模の基準を設け、毎年標準テストを実施することでこのNCLBの規定に依拠しているのである。そして、このテストの設問言語は英語のみであるにもかかわらず、アメリカに来て間もない移民の子どもをはじめとする英語の能力が不十分なELもその対象となっているのである。

### 1.2 English Learnerに関する規定

前述の通り、NCLBはELや移民の子どもを含むすべての子どもの学業達成にたいして、学校がアカウンタビリティを負うということを明らかにしている。ELにもっとも影響を与えているのは、この法律のタイトルⅠとタイトルⅢであろう。前項で取り上げたタイトルⅠでは、3年生

から始まる読解と算数・数学のアセスメントにおけるELの成績を向上させることを学校にたいして求めている。主な人種・民族集団（アフリカ系、ヒスパニック、アジア系）、低所得層の子ども、および特別なクラスに在籍している子どものアセスメントにおける成績を報告する義務を学校に課し、すべての子どもの成績向上に責任を負わせているのである。一定期間内にこれらの子どもの成績が向上しなかった学校については、親にたいして子どもを転校させることを認めたり、放課後の補償教育プログラムなどの補完的な教育サービスの実施を含め、政府による干渉が行われることになっている。学校が継続して成績向上の目標を達成できなかった場合、教職員の異動などの学校再建策を実行することや最悪のケースでは閉校させることもあり得る。

ELにたいする教育に大きく関係している、もう一方のタイトルⅢにおける具体的な目的としては、以下が挙げられる<sup>9</sup>。

- ・移民の子どもを含む英語能力が不十分な子どもにたいして、英語能力を身につけること、英語による学習で高いレベルの学業成績をあげることに、そして、すべての子どもが達成を期待されている州が定めた学習内容の習得と学業達成の基準を満たすことを保障する。
- ・移民の子どもを含む英語能力が不十分な子どもが、核となる教科<sup>10</sup>において高いレベルに至り、すべての子どもが達成を期待されている州が定めた学習内容の習得と学業達成の基準を満たすことを支援する。
- ・英語能力が不十分な子どもを預かっている州教育機関や地方教育機関、そして学校を支援するために開発された質の高い言語教育プログラムを発展させる。
- ・州教育機関や地方教育機関が、移民の子どもを含む英語能力が不十分な子どもがすべて英語で授業が行われるクラスに入れるように開発された質の高い教育プログラムを提供できるだけの能力<sup>11</sup>を構築させ発展させるために支援する。
- ・英語能力が不十分な子どものための言語教育プログラムを開発し、実施し、継続していくための州教育機関や地方教育機関、学校の能力構築を支援する。
- ・英語能力が不十分な子どもの親やコミュニティのための言語教育プログラムにたいする親やコミュニティの参加を促進する。
- ・英語能力を伸長させ、州が定めた学習内容の習得と学業達成の基準を満たすための移民の子どもを含む英語能力が不十分な子どもにたいする言語教育プログラムが、州教育機関や地方教育機関の特定補助金を通じて実施されるよう整備する。
- ・州教育機関や地方教育機関、そして学校が、英語能力が不十分な子どもの英語能力の伸長と核となる教科の内容習得について次のようなアカウンタビリティを負う。

（A）英語能力が不十分な子どもの英語能力の伸長について、毎年度実例をもって明示する。

（B）英語能力が不十分な子どもの適切な年度ごとの向上（adequate yearly progress）<sup>12</sup>を達成する。

- ・科学的な研究によって証明された、英語能力が不十分な子どもにもっとも効果的に英語が教えられる言語教育プログラムを州教育機関と地方教育機関が柔軟に実施できるようにする。

このように、タイトルⅢの規定では、一年に一度ELの英語能力を測定し、これを向上させることを学校や学区、州に課している。標準テストでは、英語が母語である他の子どもと同様、読

解と算数・数学のテストを受けなくてはならないため、学んでいるべき教科の学習内容を習得するのに効果的であると認められれば、双方向バイリンガル・プログラムや英語イメージ・プログラムをはじめとするバイリンガル教育プログラムは推奨されていると読み取ることができる。ただし、これらのプログラムにおける学習内容は、通常のクラスで学ぶ内容と一致してはいくはない。加えて、各教育機関にELの英語能力の向上について年度ごとに達成目標が高くなっていくアカウンタビリティを負わせているため、ELにいかに迅速に英語を習得させるかということが鍵になっていると考えられる。

以上のように、NCLBのタイトルⅠとⅢにおける規定では、結果の平等が重視されているのである。結果の平等が重視されることによって、標準テストの成績が一定の水準に満たないなど、結果が出せなかった場合には高校を卒業させない州もあり<sup>13</sup>、現状では「落ちこぼれをつくらない」というよりは誰が落ちこぼれているか、どの学校（あるいはプログラム）が効果的でないかを明白にするための法律と捉えることができる。

### 1.3 親に関する規定

これまでの初等中等教育法と比較してNCLBが特徴的な点は、親についての規定を大きく掲げていることである。NCLBにおいては、ELや移民の子どもの親は他の親と同等の権利を有していることが詳細に記されている。たとえば、アセスメントにおける子どもの学業成績の向上について知られること、子どもが通っている学校は州の学力水準を満たしているか知られること、継続して学力水準を満たさない学校の場合、子どもを他校に転校させることができることなどである。そして、ELの親は子どもが受けられる教育プログラムについて学校側から説明されなくてはならず、どれだけ英語ができなくても、ESLクラス<sup>14</sup>などのバイリンガル教育プログラムを拒否して通常のクラスに子どもを入れることができる。さらに、ELの親と話す際に学校側は彼らの理解できる言語を用いなくてはならない、との規定が記載されている。また、親が効果的に子どもの教育に参加できるよう、学区や学校は以下のような支援を行わなくてはならない<sup>15</sup>。

- ・子どもの学業達成のために、親と一緒に勉強したり教えたりできる教材や講習を提供する。
- ・対等なパートナーとして親と協働したり、親教育プログラムの実施・調整などの方策について、教師や校長、その他の職員にたいする研修を行うことによって、学校と親との関わりを強化していく。
- ・親教育プログラムやPTA会議、その他のイベントについての情報は、親が理解できる言語で知らされる。
- ・交通費やチャイルドケアなど、親が子どもの教育についての会議や講習に参加する際に必要となる経費については補償される。
- ・参加していない他の親の参加を促進するよう、親にたいする講習を行う。
- ・最大限親に参加してもらうために、学校で行われた会議に参加できなかった親を想定して、何度も会議を開いたり、子どもの教育に直接関わっている複数の教職員が家庭訪問をして面談を行う。

落ちこぼれをつくらないための法律に、親に関するこのような規定が盛り込まれているのは、さまざまな研究によって親の教育参加が子どもの学業達成に大きく影響することが証明されているからである<sup>16</sup>。他の子どもよりも学業達成が困難であると考えられるELについては、効果的で

あると証明されている教育方法や教師の質の向上の他に、ELの親の教育参加を促すための工夫が法律によって求められているのである。

このように、NCLBはELにたいする教育を改善し、ELの学業達成を助長する可能性を示すものととらえることができるのである。しかしながら、この法律を遵守していく際に学校が直面するであろう問題は多数指摘することができる。

#### 1.4 NCLBの問題点

NCLBが内包している問題として、まず、教育的あるいは技術的な課題が挙げられる。具体的には、標準テストで学力を測定する際の正確さの問題がある。標準テストの設問を読み解く際に求められる言語能力の要求が高いことによって、ELの理解度が正しく測定されていないということが指摘されている<sup>17</sup>。つまり、標準テストの結果は必ずしもELの学力を反映しているとは言えないのである。また、ELというカテゴリー自体の曖昧性も問題のひとつであろう。ELに分類されていた子どもは、英語を身につけ、これに伴って学業成績を向上させるとELというカテゴリーに当てはまらなくなる。同時に、移民として新しくやってきたELはアルファベットの読み書きに苦労していることが多く、到底彼らに高い学業成績を求めることはできない。ELのカテゴリーの成績上位層はELカテゴリーの外に押しやられる一方で、英語がまったく理解できない子どもがカテゴリー内に流入しているのである。このカテゴリーの曖昧性と関わって、NCLBにおける達成目標の非現実性も浮き彫りになってくる。落ちこぼさないようNCLBにおいて特に留意されているはずのELは、いつまでも英語能力が不十分な子どものみで構成されるため、カテゴリーとしての彼らの英語能力の向上について年度ごとに達成目標を高くしていくNCLBの規定は非現実的であると言える。

次に、上記に関連する細かな事項が課題として挙げられる。この中には、ELの識別・分類と、ELというカテゴリーにおける多様性、親の参加の促進が含まれる。ELの識別・分類については、共通認識に基づいたELの定義がまだなされていないため、正確な識別および分類ができていないのである。共通した定義がないということは、NCLBの規定に基づいて行なわれた標準テストの結果についてこれまでさまざまな研究が取り上げてきた複数の州や同一州内の学校間の比較検討が正確ではないということを指す。また、ELというカテゴリーにおける多様性に関しては、ELという同一のカテゴリーに属していても、中国系とヒスパニックの子どもの学び方では顕著に異なった傾向が認められるため<sup>18</sup>、教育戦略上、一括りにELを扱うことは学業達成に効果的に結びつかないと考えられる。最後に挙げたNCLBにおいて強調されている親の参加に関しては、ELの親の場合彼らの理解できる言語でコミュニケーションをとる必要があり、面談などの時には通訳も確保しなければならない。英語とELの親の母語に精通した人材の確保が難しいなかで、規定に沿いつついかに彼らに対応し、子どもの教育にたいするELの親の関心をどのように高めていけばよいのか、教育現場の悩みの種は尽きない。

以上のように、NCLBは実践していく上で問題を数多く抱えている。しかし、教育行政担当者や学校関係者らの頭を特に悩ませているのが、NCLBの至上命題—ELの学業成績をどのような方法でもって向上させ、学業達成に至らしめるかということ—である。次節では、カリフォルニア州サンフランシスコ統合学区を事例として、このような課題を解決すべく行われているELにたいするバイリンガル教育の実践を見ていく。

## 2. サンフランシスコ統合学区におけるバイリンガル教育の実践

本節では、NCLBが制定された後の教育現場において、ELの学業達成のために実際にどのような取り組みがなされているのか、カリフォルニア州・サンフランシスコ統合学区におけるバイリンガル教育を事例として明らかにする。そして、その取り組みはどこからの予算によって支えられているのか明らかにし、現在の言語マイノリティにたいする教育の実態を多角的に検討する。

### 2.1 カリフォルニア州における公立学校の状況とサンフランシスコ統合学区の特色

サンフランシスコ統合学区があるカリフォルニア州は、子どもの家庭で話される言語が100種類という、世界でもっとも多様な学齢期人口を有している。今日、数の上ではマイノリティがマジョリティを席巻する格好になっており、カリフォルニア州におけるすべての公立学校に在籍するK-12<sup>19</sup>の子ども160万人のうち、四分の一が学校で英語を学ぶことに苦闘しているEL<sup>20</sup>である。このELの数は、アメリカ全体のELの実に三分の一を占めている。

カリフォルニア州は他州と比較して、ELの割合が非常に高いという特殊な状況にある。加えて、これから概観するサンフランシスコ統合学区は、ラォ裁判として知られる連邦最高裁まで持ち込まれた裁判の被告であることから、今なおバイリンガル教育に積極的な学区であると言える。ラォ裁判とは、多くのアジア系移民が居住するカリフォルニア州サンフランシスコにおいて、公立学校に通う中国系生徒たちがサンフランシスコ統合学区を相手取って1970年に起こしたものである。この裁判で争点となったのは、ELの理解できない言語である英語で行なわれる授業は、教育の機会均等を保障するものではない、ということであった。実際に、サンフランシスコ統合学区に在籍する中国系のEL2,856人のうち、英語の補習授業が受けられたのは半数に満たない1,066人のみで、残りのELは理解できない英語のみの通常クラスで放置されていたのである。最高裁は、たとえ子どもに同じ建物、同じ教科書、同じ教師、同じカリキュラムを用意しても、それは子どもを真に平等に処遇していることにはならず、むしろ公民権法第6条に違反する差別的な扱いになるとの判決を下した<sup>21</sup>。この判決が下された結果、サンフランシスコ統合学区では、1998年にカリフォルニア州でバイリンガル教育廃止法が可決されて以降も変わらずこの判決を尊重してバイリンガル教育を積極的に実施している。よって、NCLBが制定された後のバイリンガル教育の意義を分析するためには最適であると考ええる。

### 2.2 ELの学業達成のための基準・LALARの採用

現在、サンフランシスコ統合学区において実施されているバイリンガル教育プログラムは、五種類である。具体的には、双方向イマージョン・プログラム、維持型バイリンガル・プログラム、移行型バイリンガル・プログラム、英語イマージョン・プログラム、ニューカマー・プログラムと呼ばれている。これらすべてのプログラムに共通しているのは、英語習得がゴールであること、CLAD (Crosscultural, Language and Academic Development certificate) やBCLAD (Bilingual, Crosscultural, Language and Academic Development certificate)<sup>22</sup> などのELを指導するための資格を持った教師がクラスを受け持つこと、そして授業における使用言語がほぼ100%英語である英語イマージョン・プログラムにおいても、最低限の母語によるサポートを受けられることである。

ELはどのプログラムに在籍していても、英語およびその他の教科の内容において一定の学力水準を達成することを目標に、カリフォルニア州レベルのELのための英語教育における基準で

あるELD (English Language Development) に基づいた指導を受け、一日のうち必ず英語を一定量用いて学習することになっている。授業における使用言語としての英語の割合は、すべてのバイリンガル教育プログラムでELの学年が上がるごとに多くなる。そして、毎年州規模で実施されるELの英語能力の向上を測定する標準テスト・CELDT (California English Language Development Test) において、子ども一人ひとりが英語能力のレベルを一段階上げることが達成すべき目標に掲げている。この目標を達成するために、サンフランシスコ統合学区は州レベルのELD、ELを含めたすべての子どもが対象となっている州レベルの英語教育の基準・ELA (English Language Arts) に加えて、独自にLALAR (Language and Literacy Assessment Rubric) というELのための評価基準を設定しているのである。

LALARとは、リスニング、スピーキング、リーディング、ライティングの四分野におけるELの英語能力の向上をモニタリングするための方法である。この対象となるのはすべてのELであって、英語能力のレベルや受けているプログラムに限定されることはない。州教育規約によって、学区はELの英語能力の向上をモニタリングし、これを証明する継続的な資料を示す義務を負うということが定められている。しかし、既述のCELDTは一年に一度しか実施されない標準テストで、しかも、学区がこのテストの結果を受け取ることができるのは実施日から四、五ヶ月先であるために継続的な資料としては認められない。ELが着実に英語を習得しているという証拠を求めている州にたいして、学区はLALARを採用・実施してこれを満たそうとしているのである。

つまり、LALARはただ単にELの英語能力の向上を測定する基準にとどまらないのである。ELDに基づいた授業をするときの目標や、授業における口頭発表などの成果に基づいてELを評価する際に用いる尺度、あるいは、英語能力が不十分であるELの親にたいして子どもの学業成績の向上を説明する際の目安など、教師が授業を行う際に参考にするツールとしての側面もある。LALARはスペイン語と中国語に翻訳されており、もし教師が英語しか話すことができないとしても翻訳版と照らし合わせて親に説明することができるため、子どもの教育にたいする関心を促し、これによって子どもの学業達成に一步でも近づけるという役割も期待されている。そのため、サンフランシスコ統合学区ではバイリンガル教育プログラムに限らず、ELがクラスにいるすべての小学校の教師や、中学・高校の英語あるいはELD・読解クラスの教師がLALARを積極的に用いることが望まれており、そのための研修も盛んに行われている。

LALARが改善に改善を重ねて開発されているということもここで指摘しておかねばならないだろう。LALARはK-2、3-5、6-8、9-12という四つの学年のレベルにわけられている。これによって、教師はELの発達段階に合わせた指導を行うことができる。これは、教育コンサルタントのトーマス・バイを中心に、サンフランシスコ統合学区教育委員会のスタッフや学区内から選ばれた教師によって行われた改定による結果である。それまでのLALARは、K-12の全学年に共通したものであり、発達段階を考慮していなかったと考えられる。この改定は、プロトタイプ (原型) の向上に始まり、ELDに対応した評価要素の分析、達成することが不可能でない基準の設定、CELDTの内容との較正、試験的導入、試験的導入のフィードバックを受けた後の改定といった工程を経て行われた。ELが着実に英語を習得することを目標につくられたものであることがここでもわかる。

次に、ELAとELD、LALARがどのように異なっているのか、あるいは共通しているのか比較

することで明らかにしたい。まず、ELDとLALARには四つの学年レベルがあり、それぞれにおいて、初級、初中級、中級、中上級、上級の五つの英語能力レベルにわけられている。一方、ELAは学年それぞれに基準を設けているという点が大きく異なる。共通点としては、この三つすべての基準がリーディング、ライティング、リスニング、スピーキングの四つの領域に及んでいることが挙げられる（表はリーディング・読解のみ）。ELDの基準は、ELが英語を母語とする子どもも対象となっているELAの基準を満たせるようになるために、基準を細かく段階に分けたものである。LALARはELDと比較すると、さらにELが達成しやすい現実的な目標が提示されており、教師がELを指導しやすいよう、工夫されていることがわかる。ELDとLALARは、言わばELAという高速道路に入るための加速車線の役割を果たしているのである。

表 ELA、ELD、LALARの違い

|                     |        |                                                      |
|---------------------|--------|------------------------------------------------------|
| ELA<br>(6年生の読解)     | —      | アウトラインの作成やノート、要約、レポートなどによって、物語を理解していることを明確に示すことができる。 |
| ELD<br>(6～8年生の読解)   | 中上級と上級 | 文章や物語、問題文の主旨や重要な部分を確認し、説明できる。                        |
|                     | 中級     | 文章や物語、問題文の主旨を口頭で説明するために、詳細な文を読んだり用いたりできる。            |
|                     | 初中級    | 簡単な文を用いて、文章や物語、問題文の主旨を口頭で確認できる。                      |
|                     | 初級     | キーワードを用いて、知っている物語の部分的な詳細や主旨を口頭で確認できる。                |
| LALAR<br>(6～8年生の読解) | 中上級と上級 | 文章や物語について理解し議論することができる。                              |
|                     | 中級     | 語彙や文脈の説明など、教師の指導によってELの学年レベルに相当する文章が理解できる。           |
|                     | 初中級    | 簡単な文章から出題された基礎的な事実に関する質問に答えることができる。                  |
|                     | 初級     | 物語についての簡単な質問に一語あるいは二語、またはジェスチャーで答えることができる。           |

\*Fern, V. (2006). New and Improved LALAR. San Francisco Unified School District Multilingual Programs. PowerPoint presentation. 10/20/2006.をもとに執筆者が作成（下線も執筆者による）。

このように、サンフランシスコ統合学区ではどのプログラムを受けているELでも、着実に英語ひいてはその他の教科の学業成績を伸ばすことができるよう、LALARという独自の授業および評価における基準を策定・実施しているのである。これによって、NCLBの制定を受けて強化されたアカウンタビリティー州規模の標準テストの実施とELを含めたすべての子どもの学業達成一に込めているのである。それでは、このような取り組みを可能にしている予算はどこから出されているのだろうか。

### 2.3 LALARの実施にたいする予算

周知の通り、アメリカには連邦の憲法において教育条項がなく、憲法修正第10条において教育に関する権限はすべて州に留保されている旨が記されている。そのため、各州の憲法には教育規定があり、無償の公教育制度の提供が定められている。州および学区には教育の事務を執り行う教育省や教育委員会が置かれ、教育長が教育行政を統括し、住民から選出された教育委員がさらにそれを統制することになっている。一般的に、州が管轄する高等教育を除いて権限は学区に委任されている。教育行政学においては、シティやタウンなどの完全な自治体とは異なり、教育のみを行う学区は特別区と呼ばれ、州の行政機関であるカウンティ（郡）と並ぶ準地方自治体に位置づけられている。つまり、学区も地方自治体の一つなのである。行政機関と学区との管轄地域が一致しないカリフォルニア州などの場合もあれば、フロリダ州のように郡と学区の管轄地域が一致するところもある。財政面では、独自の財源を持っているサンフランシスコ統合学区のような独立学区と、他の行政機関に依存しているハワイ州のような非独立学区とに分けることができる。州によって制限が加えられる場合はあるものの、通常、学区には課税権があり、地方負担分の教育費は資産税などによる収入が中心である。

一方、連邦法に規定されている内容に関する教育プログラムについては、連邦政府から州や学区にたいして補助金が与えられる。NCLBに引きつけると、この法律にかかわる教育プログラムについては補助金が出るということである。名称通り、落ちこぼれをつくらないことが法律の目標であるため、現在、連邦からの支出金が州や学区における教育費全体に占める割合が少なくない。このことによって、連邦による統制が強まりかねないとの見方がある一方で、平等な教育機会の確保や、アメリカ全体における教育の質の向上およびそのバランスの確保という正当性を帯びてくるのも事実であろう。

このような仕組みのなかで、LALARを用いたバイリンガル教育を可能ならしめる財源として特徴的なものは、連邦および州から補助金という形で出されている。特定の事務や事業に用いられなければならない特定補助金（categorical program funds）がそれである。サンフランシスコ統合学区におけるバイリンガル教育にたいする2005-06年度の予算を見てみると、州による特定補助金では、英語習得プログラム（English Acquisition Program Funding）というカテゴリーによって5,800万ドルが拠出され、連邦補助金では、NCLBプログラムというカテゴリー内のタイトルⅢ・ELおよび移民の児童生徒（Title Ⅲ— English Learners and Immigrant Students）において、1億4,800万ドルが学区に与えられている<sup>23</sup>。この連邦補助金は、カリフォルニア州補助金と同様、ELおよび移民の子どもにたいする英語習得のための教育プログラムに与えられるものである。つまり、NCLB制定後の現在のバイリンガル教育の実施を支えているのは、英語習得を目的としたプログラムにたいする補助金なのである。

以上のように、サンフランシスコ統合学区のバイリンガル教育を事例にNCLB制定後の学区・学校レベルにおけるELにたいする教育実践を見てみると、ELが英語を習得するのに有効であるということが実施を継続していけるかどうか、つまりは財源調達の要になっていると言える。サンフランシスコ統合学区はバイリンガル教育を受けているELの学業成績および標準テストでの成績を向上させ、継続して連邦や州から補助金を得るために、バイリンガル教育が有効であるという根拠に基づいてLALARというシステムを新たに構築している。バイリンガル教育の財源で

ある州補助金および連邦補助金が、ELの英語習得のためという特定の目的に対象が絞られたものであることも、英語の習得と学業達成が目標であるNCLB制定後のアメリカにおける教育の大きな潮流を示している。

### おわりに

ここまで、NCLB制定後の学区の実践を通じてアメリカにおける言語マイノリティにたいする教育の実態を検討してきた。第一節で見たNCLBの規定では、ELを含む子どもの学業達成にたいするアカウンタビリティの強化、他の子どもよりも学業達成が困難であると考えられるELについては、効果的であると証明されている教育方法や教師の資質向上の他に、ELの親の教育参加を促すことが求められている。方向性としては評価できるものの、この法律に従う中で学区・学校はさまざまな問題に直面している。そこで、第二節で見たようにサンフランシスコ統合学区では、問題を乗り越え、ELの英語能力向上とこれに伴う学業達成のために独自にLALARを実施しているのである。ELを受け持つ教師のために、ELを評価する際に用いる尺度やELの親にたいして子どもの学業成績の向上を説明する際の目安など、このシステムの役割は単にELの英語能力の向上を測定する基準にとどまらない側面があることも、NCLBの規定を色濃く反映している。

第二節三項で概観した現在のサンフランシスコ統合学区におけるバイリンガル教育の財源は、ELの英語習得が名目の連邦および州補助金であった。はじめに取り上げたバイリンガル教育の定義では、バイリンガル教育は、ELの母語と英語の両方を使用して教科を教える教育方法、および、この方法を通じて彼らに英語を習得させていく教育方法のこと、とされていた。バイリンガル教育の財源を見ると、特に後者の定義にあてはまると言える。しかし、実践レベルを見てみるとELに英語を習得させることのみならず、すべての教科における学業達成を目標に据えており、州レベルの標準テストやELのためにつくられた標準テストにおいて一定水準以上の成績を出すことによってその成果を証明し、今後もバイリンガル教育が行えるように取り組んでいる。NCLB制定後の言語マイノリティにたいする教育は、言語の使用や習得を目標としているのではなく、英語を含めたすべての教科の内容習得こそが担っている責務なのである。

### 【註】

<sup>1</sup> U.S. Census 2000. <http://www.census.gov/main/www/cen2000.html> (2006/11/17取得).

<sup>2</sup> スクナブ=カンガス (Skutnabb-Kangas) の定義によると、母語とは、①起源：最初に学んだ言語、②帰属意識：帰属意識を自分で感じ、また他人からも母語話者として認められる言語、③能力：一番知っている言語、④機能：もっともよく使う言語、とされる。しかし、これらすべてを満たすべきか、いずれか一つでも満たしていればよいとするのか議論の決着は見えていない。また、自らの母語を決定することができるか、選択できるものとするのかについても明らかではない。Skutnabb-Kangas, T. and Bucak, S. (1994). "Killing a Mother Tongue-How the Kurds are deprived of linguistic human rights." In Skutnabb-Kangas, T. and Phillipson, R. (Eds.) *Linguistic Human Rights: Overcoming linguistic discrimination*. Mouton de Gruyter, pp.347-370.

<sup>3</sup> U.S. Census 2000. *op.cit.*

<sup>4</sup> National Clearinghouse for English Language Acquisition and Language Instruction Educational Programs. (2002). "The Growing Numbers of Limited English Proficient Students." <http://www.nclae.gwu.edu/policy/states/stateposter.pdf> (2006/11/17取得).

- <sup>5</sup> Cazden, C.B. and Snow, C.E. (Eds.) (1990). *English Plus: Issues in bilingual education*. Sage.
- <sup>6</sup> 平成14年度文部科学白書においてはこのように翻訳されているが、本稿ではアメリカにおける一般的な呼称に従って、No Child Left Behind ActをNCLBと表記する。
- <sup>7</sup> Sec. 1001 Statement of Purpose: Title I- Improving the academic achievement of the disadvantaged. No Child Left Behind Act. *P.L. 107-110*. Jan. 8, 2002.
- <sup>8</sup> アセスメントとは、標準テストを用いて評価・評定を行うことを指す。従来の評価・評定と区別するため、本稿ではアセスメントと表記する。
- <sup>9</sup> Sec. 3102 Purposes: Title III- Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students. Part A- English Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement Act. No Child Left Behind Act. *P.L. 107-110*. Jan. 8, 2002.
- <sup>10</sup> core academic subjectのこと。英語、読解、算数・数学、科学、外国語、公民（または政治）、経済、芸術、歴史、地理がこれに相当する。
- <sup>11</sup> 原文ではcapacityである。
- <sup>12</sup> 適切な年度ごとの向上とは、NCLBにおいて掲げられている学業達成の目標で、年度ごとにその達成目標は高くなっている。達成できなかった州や学校には制裁が与えられ、達成したところには褒賞が与えられる。ただし、経済的に不利な立場にある子ども、特定の人種・民族の子ども、障害をもった子ども、そして、英語能力が不十分な子どもにたいしては特別な目標が設定されている。
- <sup>13</sup> 州レベルの標準テストで決められた水準以上の成績を取ることを高校の卒業要件にしている、マサチューセッツ州のようなところもある。
- <sup>14</sup> ESLとは、English as a Second Languageの略で、英語が母語でない子どものみが対象となっているクラスのこと。
- <sup>15</sup> Sec. 1118. Parental Involvement. No Child Left Behind Act. *P.L. 107-110*. Jan. 8, 2002.
- <sup>16</sup> Booth, A. and Dunn, J. F. (Eds.) (1995). *Family-School Links: How do they affect educational outcomes?* Lawrence Erlbaum. や、Epstein, J.L. (2001). *School, Family, and Community Partnerships: Preparing educators and improving schools*. Westview Press.、Van Voorhis, F. L. (2003). "Interactive Homework in Middle School: Effects on family involvement and students' science achievement." *Journal of Educational Research*, 96, pp.323-39.などがその代表的な研究である。
- <sup>17</sup> Contreras, A.R. (2006). "Title VII, Bilingual Education of NCLB and Immigrant Students in Urban Schools." In Brown, F. and Hunter, R.C. (Eds.) *No Child Left Behind and Other Federal Programs for Urban School Districts*. Elsevier, pp.168-169.
- <sup>18</sup> Contreras, *Ibid.*, pp.168-169.
- <sup>19</sup> K-12とは、「Kindergarten（日本で言うところの幼稚園）から12年生（同、高校三年生）まで」という意味である。
- <sup>20</sup> O'Connell, J. (2006). "Superintendent of Public Instruction State of Education remarks." <http://www.cde.ca.gov/sp/el/> (2006/11/28取得).
- <sup>21</sup> Lau v. Nichols. (1974). 414 U.S. 564.
- <sup>22</sup> B/CLADと表記されることが多いことからわかるように、この二つは名称が異なるだけで、ELDに基づいた教授法およびELの母語による簡単な指導ができる教師に与えられる資格ということは同じである。2005年からは、California Teacher of English Learners (CTEL) certificateに統一されている。詳細はCalifornia Commission on Teacher Credentialingを参照されたい。  
<http://www.ctc.ca.gov/notices/coded/050003/050003.html> (2006/11/30取得).
- <sup>22</sup> Budget and Position Management, San Francisco Unified School District.  
<http://www.ppssf.org/Budget/edsources%20cards%202006.pdf> (2006/12/29取得).

（比較教育政策学講座 博士後期課程1回生）

（受稿2007年9月7日、改稿2007年11月30日、受理2007年12月12日）

## Education for Language Minority Students under the No Child Left Behind Act in the United States: The Case Study of San Francisco Unified School District, California

SAITO Katsura

Owing to the advancement of globalization, many countries' population has changed. Language minority students (LMS) represent a large and growing school age population in the United States, and they fail disproportionately when compared to white students. The improvement of these students' academic achievement is the key concept under the new federal education law. This paper analyses the education for LMS through its illustration in San Francisco Unified School District under the implementation and impact of The Federal No Child Left Behind Act of 2001 (NCLB). This law is a reorganization of the 1965 Elementary and Secondary Education Act, and designed to help educating LMS in schools all over the United States. The redesign of the 1965 Act had many issues to deal with. They related to education autonomy of the states, local school districts, and individual students and parents. This paper examines how the school district and schools attempt to overcome these issues and address to close the achievement gap for students with limited English proficiency under NCLB, by studying a case of the practice of Language and Literacy Assessment Rubric (LALAR) in San Francisco Unified School District in California.