

博士学位請求論文

カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策に関する研究
—多言語社会における教育統治とオールタナティブな教育理念の保障—

滝沢 潤

広島大学大学院教育学研究科
2015年3月

目次

序章 研究の目的・方法および意義	1
第一節 研究の目的および方法	1
第二節 先行研究の検討と本研究の意義	4
第一部 連邦の言語マイノリティ教育政策の展開	
第一章 連邦バイリンガル教育法制定以前の言語マイノリティ（移民）と教育	15
第一節 19世紀におけるドイツ語を中心としたバイリンガル教育	15
第二節 「新移民」と学校教育におけるアメリカ化	21
第三節 南西部のメキシコ系アメリカ人とイングリッシュ・オンリー	25
第二章 連邦バイリンガル教育法の制定と第一言語使用の原則化	34
第一節 バイリンガル教育の再興と文化剥奪論	34
第二節 補償教育としての連邦バイリンガル教育法の成立	36
第三節 1970年代の法改正によるバイリンガル教育の推進	43
第四節 ラォ判決と第一言語使用の原則化	46
第三章 1980年代の連邦バイリンガル教育政策の転換	55
第一節 レーガン政権下におけるバイリンガル教育政策の批判	55
第二節 「柔軟性確保」によるバイリンガル教育政策の転換 -1984年法-	58
第三節 特別代替教育プログラムの補助金枠拡大とプログラム参加期間の短縮 -1988年法-	62
第四節 1980年代における政策転換の意味	66
第四章 1994年法のバイリンガリズムとNCLB法のアカウンタビリティ	71
第一節 1994年連邦バイリンガル教育法の制定	71
第二節 1994年連邦バイリンガル教育法におけるバイリンガリズム	78
第三節 連邦初等中等教育法・NCLB法の成立と連邦バイリンガル教育法の廃止	80
第二部 カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開	
第五章 カリフォルニア州におけるバイリンガル教育の推進とその批判	91
第一節 1972年バイリンガル教育法の制定	91
第二節 1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法の制定とその意義	92
第三節 州英語公用語化と1976年法廃止後の言語マイノリティ教育の枠組み	93
第六章 1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法の廃止とアカウンタビリティ	107
第一節 1976年法廃止による規制緩和とアカウンタビリティの質的变化	107
第二節 学区の自由裁量拡大に伴う結果志向アカウンタビリティ重視の影響	109
第三節 結果志向アカウンタビリティによるオールタナティブな社会選択の阻害と 公共空間＝学校の英語化	112
第七章 カリフォルニア州のLEP教員不足と1990年代のLEP教員免許制度改革	116
第一節 カリフォルニア州におけるLEP教員不足の実態	116
第二節 1990年代初頭のLEP教員免許制度改革	120
第三節 LEP教員免許制度改革の特質と課題	124

第八章	1998年のカリフォルニア州民投票・提案227の可決と教育の正統性	127
第一節	バイリンガル・クラス・ボイコット事件と提案227	128
第二節	提案227を巡る論争と可決の要因	129
第三節	提案227によるカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の評価	133
第四節	提案227と言語マイノリティ教育の正統性	135
第五節	提案227可決の意味	139
第九章	提案227の政策評価と政策課題の政治性	144
第一節	提案227の「成功」	144
第二節	政策評価におけるデータの妥当性の検討	146
第三節	提案227の「成功」の再検討	149
第四節	言語マイノリティ教育政策に関する適切な評価制度構築の必要性	151
第五節	提案227における英語という自明性とその政治性	152
第十章	カリフォルニア州における言語マイノリティ教育の現状と 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	156
第一節	カリフォルニア州の言語マイノリティ教育の現状	156
第二節	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・プログラムへの関心の高まり	160
第三節	双方向イマージョン・プログラムの特徴とカリフォルニア州の普及状況	162
第四節	カリフォルニア州における双方向イマージョン・プログラム実施校の成果	163
第十一章	双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクールによる アカウンタビリティとバイリンガリズムの両立	171
第一節	アカウンタビリティを証明する最適な学校形態としてのチャーター・スクール	171
第二節	The Language Academy of Sacramentoの創設の経緯と理由	172
第三節	The Language Academy of Sacramentoの教育理念	177
第四節	チャーター更新の基準とThe Language Academy of Sacramentoの成果	177
第五節	双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクールが アカウンタビリティとバイリンガリズムを両立させた意義とその要因	183
第十二章	言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性 -双方向イマージョン・プログラム実施校の検討-	190
第一節	提案227可決後の学校選択に基づく双方向イマージョン・プログラムの実施	190
第二節	双方向イマージョン・プログラム実施校の人種・エスニック構成の検討	193
第三節	人種分離に関する判例とバイリンガル教育に対する批判の検討	195
第四節	特定の人種・エスニック集団が多数を占めるTWI実施校の検討	196
第五節	言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性	200
終章	多言語社会における教育統治の様相とオルタナティブな教育理念の保障	204
第一節	連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の展開	204
第二節	本研究の知見とその意義	212
主要資料および主要参考文献一覧		216
謝辞		227
付属資料	Survey on your Two Way Spanish Immersion Program	228

序章 研究の目的・方法および意義

第一節 研究の目的および方法

本研究は、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開を、教育統治とオルタナティブな教育理念を保障する教育制度の観点から考察し、言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題を明らかにすることを目的としている。

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）は、多様な言語、文化をもった世界中からの多数の移民等からなる「移民国家」¹である。そして、「移民国家」アメリカにおける公立学校は、多言語国家における英語を核とした「国民統合」の最も重要な機関に位置づけられてきた。

言語は、国民国家における国民化の重要な要素であり、公教育の目的、内容、方法として、教育機会の質を決定づけるものである。特に、「移民国家」アメリカにおいては、言語（英語）は、国家・社会の統合の象徴として機能し、アメリカ人のアイデンティティを構成する主要な要素である。さらに、英語は、アメリカに多くの移民を引きつける大きな要因である経済活動や社会移動、政治参加においても重要な意味をもつ。一方、英語以外のマイノリティ言語は、エスニック・アイデンティティを構成する主要な要素として、エスニック・グループの紐帯となってきた。

しかし、1960年代半ばまで、メキシコ系アメリカ人のように、家庭で英語以外の言語を話す言語マイノリティの多くは、地方の教育統治のなかで、第一言語が英語ではないことに配慮した教育機会が保障されていなかった。このような状況のもと、1960年代に公民権運動が拡大するなか、1968年に連邦初等中等教育法の第7章として連邦バイリンガル教育法が成立し、アメリカ公教育は新たな段階に入った。すなわち、連邦バイリンガル教育法等を通じた州・学区に対する連邦政府の財政援助や連邦裁判所判決が、言語マイノリティの教育機会の保障に実質的な役割を果たすようになったのである。一方、連邦政策は、移民の出入国（国境）や国籍を管理する連邦政府が、「移民国家」アメリカにおける英語の位置づけや公教育の言語的性格といった国民統合に関わる問題にどのような方針をもち、関与するのかという象徴的な意味を有するものでもある。そのため、とりわけ1980年代以降、ラテン・アメリカ、アジアからの大規模な移民に伴い言語マイノリティが増加・多様化するなかで²、連邦の言語マイノリティ教育政策は、アメリカ公教育の理念や統治のあり方を巡る激しい社会的政治的論争を引き起こすことになった。

一方、アメリカの教育行政は、州が包括的な教育権限を有する分権的な構造になっている。そのため、言語マイノリティに対する教育機会は、基本的に州の言語マイノリティ教育政策を通じて保障される。言語マイノリティが各州で増加・多様化するなかであって、カリフォルニア州は、言語マイノリティの児童生徒が全米で最も多く、そのうち、英語能力が十分ではないと認定された **English Learners (EL)** の割合は2013年度現在、22.7%（約141.4万人）に及ぶ³。さらに、カリフォルニア州は言語マイノリティに対し

て特別な救済策を求め、その後の政策動向に大きな影響を与えた 1974 年の連邦最高裁判決・ラォ判決の舞台として、州政策の充実が図られてきた。しかし、1980 年代以降の大規模な移民による言語マイノリティの増加・多様化のなかで、州政策を巡って激しい対立が起こり、1998 年には、全米で初めて州民投票（提案 227）によって公立学校におけるバイリンガル教育が事実上禁止された。その一方、同州では、言語マイノリティの教育機会の保障において新たな取り組みが展開されてきた。このような州政策の展開は、全米の動向に先んじたものであり、他州の言語マイノリティ教育政策に影響を与えてきた。こうしたことから、カリフォルニア州は、アメリカの言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題を考察する対象として最も適した州であると言える⁴。

アメリカおよび日本における連邦ないしカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関する先行研究は、特定の時期あるいは事項・事件について考察した研究（Butler（2000）、San Miguel（1988）、石原（1999）、西村（1999）など）が数多くある一方、次のような包括的な研究もある。アメリカにおいては、イングリッシュ・オンリーとバイリンガリズム（イングリッシュ・プラス）という二つの社会統合理念の対立を軸に、言語およびバイリンガル教育をめぐる政治的社会的葛藤をその歴史的背景や社会変動を踏まえて考察したジェイムズ・クローフォード（James Crawford 1992（a）、1999、2000、2004）の一連の研究が最も注目される。日本においては、バイリンガル教育政策とそれを支持あるいは反対する運動との関係やアメリカにおけるバイリンガル教育の意義を明らかにした末藤美津子（2002）の研究、バイリンガル教育政策をその主要な対象であるラティーノ（ヒスパニック）のエスニシティと関連づけて考察した牛田千鶴（2010）の研究がある。ただし、これらの研究を含め、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関するアメリカおよび日本の先行研究は、その歴史的展開を一貫して考察したものではない。

以上のような連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関する先行研究は、それぞれ重要な知見を生み出している。しかしながら、アメリカの言語マイノリティ教育政策を研究する場合、本政策における対立が、言語マイノリティ教育⁵の目的や方法を、誰が、どのような手続きで決定し、それをどのように実現するのかにも及んできたことに着目する必要がある。言い換えれば、言語マイノリティ教育政策において、連邦、州、学区、学校などの公権力の機関や保護者、地域住民の権限・責任のあり方、すなわち教育統治⁶のあり方が鋭く問われてきたことが考察されなければならない。とりわけ、カリフォルニア州は、そうした問いが先鋭化し、大きな政治的社会的争点となってきた。その一方で同州では、教授学習言語に英語のみを用いる教育とは異なる、オールタナティブな教育の理念（目的、方法）⁷の実現のあり方が模索されてきた。しかしながら、先行研究では、言語マイノリティ教育政策が公教育における言語の統治のあり方を巡って争点化されてきたこと、そして、オールタナティブな教育理念を保障する教育制度（学校制度）のあり方が問われてきたことに十分な関心を払っていない。

以上のような先行研究の成果と課題を踏まえ、本研究は、言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題を明らかにするために、連邦の言語マイノリティ教育政策において画期をなす局面の考察と連邦政策の州政策への影響を考慮しながら、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の展開を教育統治のあり方やオールタナティブな教育理念を保障する教育制度の観点から考察する。

その際、本研究では、連邦議会、州議会および州民投票における言語マイノリティ教育に関する政策形成・評価過程を分析し、多言語社会・アメリカにおける教育統治の様相を明らかにする。連邦および州の教育政策は、通常、特定の目的・対象をもつ法律として可決された後、一定期間の実施を経てその実施状況を評価するというプロセスが連邦議会、州議会を舞台として行われる。州レベルではこれに加えて、既存の教育政策の評価を含めて州民投票という直接民主制の手続きを通して法律が制定される。このような政策形成・評価過程に着目する理由は、第一に、その過程が、多様なアクター（利害関係者）が、何をどのように教育問題、政策課題として設定し、政策目標を決定するのか、それをどのような手続き、機構・組織、プログラムを通じて達成するのか、そして、政策の結果をどのように評価し、意義づけるのかが集約されたプロセスだからである。第二に、先行研究では言語マイノリティ教育政策の政策形成・評価過程におけるダイナミズムが十分に明らかにされてこなかったからである。制定あるいは改正された法律の条文解釈だけでは、政策形成・評価過程での葛藤や妥協を把握することは困難であり、前述したような教育統治やオールタナティブな教育理念を保障する教育制度のあり方に関わる本政策の多元性を十分に考察することができない。本研究では、このような限界を克服するために、議会資料などの一次資料をもとに本政策の多元性を踏まえた考察を行う。

さらに、上記のような政策形成・評価過程に加えて、本研究では州、学区および学校における政策実施を対象に、多言語社会・カリフォルニアにおいて、言語マイノリティ教育のオールタナティブな理念がどのような公教育システムのもとで保障されているのかについて考察する。なぜなら、州あるいは学区・学校レベルの政策実施において、公教育の目的、教授学習言語、あるいは教科としての言語に（英語に加えて）多様な言語を認める場合、公教育システム全体（就学制度（学校選択）、学校評価（学力評価）、カリキュラム、教員養成・研修、教科書・教材の開発・供給など）に大きな影響が及ぶからである。つまり、このような多言語社会における公教育システムのあり方を考察することも本研究の重要な課題である。このようにカリフォルニア州を具体的な対象として考察することは、単に、全米の動向を把握したり、各州の制度・政策についての概要を把握したりするだけではなく、注目すべき特定州における言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題について、現地での資料収集、インタビュー調査、質問紙調査も含めて考察することが、各州が独自の教育政策を実施、展開しているアメリカ教育行政の実態を把握するために適した研究方法であると考えられる。

以上を踏まえ、本研究の目的を達成するために、本論文は二部構成とした。まず、第一

部において、言語マイノリティ教育政策における連邦バイリンガル教育法の成立とその改正の意味を明らかにするために、①1968年の法律制定の背景・要因と1974年の連邦最高裁判決・ラオ判決の本政策への影響、②共和党政権による1980年代の政策転換の背景・要因とその論理、③1994年の法律改正によるバイリンガリズムの推進と2002年法（NCLB法）における連邦バイリンガル教育法の廃止、を中心に考察する。第二部では、第一部で考察した連邦政策との関連を考慮しながら、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の歴史的展開と言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題について、①1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法廃止による言語マイノリティ教育の規制緩和とその影響、②州民投票・提案227の可決とその実施、③言語マイノリティの平等な教育機会の保障における保護者の学校選択の実態、の主に三つの点に着目して考察する。

第二節 先行研究の検討と本研究の意義

(1) 先行研究の検討

第一節でも言及したように、アメリカおよび日本におけるアメリカの言語マイノリティ教育政策に関する先行研究は、連邦政策を中心にその展開を通史的に考察したものと特定の時期あるいは事項（事件）について考察したものに大別される。

まず、連邦の言語マイノリティ教育政策を通史的に考察したものには、以下の諸研究がある。

- ・ Anderson, Theodore and Boyer, Mildred, *Bilingual Schooling in the United States: History, Rationale, Implications, and Planning*, Blaine Ethridge Books, 1976.
- ・ August, Diane and Garcia, Eugenio E., *Language Minority Education in the United States: Research, Policy and Practice*, Charles C Thomas Publisher, 1988.
- ・ August, Diane, and Hakuta, Kenji, eds., *Educating Language-Minority Children*, National Academy Press, 1998.
- ・ Baker, Keith A., and de Kanter, Adriana A., eds., *Bilingual Education: A Reappraisal of Federal Policy*, Lexington Books, 1983.
- ・ Crawford, James, *Hold Your Tongue: Bilingualism and the Politics of "English Only"*. Addison-Wesley Publishing Company, 1992 (a) . (ジェイムズ・クロフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994年。)
- ・ Crawford, James, ed., *Language Loyalties: A Source Book on the Official English Controversy*, The University of Chicago Press, 1992 (b) .
- ・ Crawford, James, *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*, Bilingual Educational Service, 1995.

- Crawford, James, *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*, 4th ed., Bilingual Educational Service, 1999.
- Crawford, James, *At War with Diversity: US Language Policy in an Age of Anxiety*, Multilingual Matters, 2000.
- Crawford, James, *Educating English Learners: Language Diversity in the Classroom*, 5th ed., (formerly *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*) , Bilingual Educational Service, 2004.
- Hakuta, Kenji, *Mirror of Language: The Debate on Bilingualism*, Basic Books, 1986.
- McDonnell, Lorraine M., and Hill, Paul T., *Newcomers in American Schools: Meeting the Educational Needs of Immigrant Youth*, RAND, 1993.
- Stein, Colman Brez, Jr., *Sink or Swim: The Politics of Bilingual Education*, Praeger Publishers, 1986.
- The Stanford Working Group on Federal Education Programs for Limited-English-Proficient Students, *A Blueprint for the Second Generation*. 1993.
- トーマス・ワイヤー著、浅野徹訳『米国社会を変えるヒスパニック –スペイン語を話すアメリカ人たち』日本経済新聞社、1993年。
- 東京学芸大学海外子女教育センター『バイリンガル・バイカルチュラル教育の現状と課題 –在外・帰国子女教育を中心にして–』1985年。
- Risco, Gilda Del, *Title VII, The Bilingual Education Act: A study of the evolution of United States federal policy since 1968 to the year 2000*, Dissertation, Seton Hall University, 2001.
- 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。
- 牛田千鶴『ラティーノのエスニシティとバイリンガル教育』明石書店、2010年。

以上のような連邦の言語マイノリティ教育政策を中心にそれを通史的に取り扱った研究のうち、特に注目されるのが、ジャーナリストとして長くこの分野を取材し、精力的な執筆を続けてきたクローフォードの一連の研究 (James Crawford 1992 (a)、1999、2000、2004) である。特に、*Educating English Learners: Language Diversity in the Classroom*, 5th ed., (formerly *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*) (2004) は、この分野の通史として最も評価されるべきものである。版を重ねて内容を充実させてきた本書は、連邦政策の歴史的展開を押さえながら、アメリカにおけるバイリンガル教育の歴史、社会統合の理念としてのイングリッシュ・オンリーとイングリッシュ・プラス (バイリンガリズム)、第二言語習得理論の進展や言語マイノリティ教育の発展といった、幅広いテーマについて豊富な資料を用いて説得力ある論証を展開している。同じくクローフォードの著作で、本名信行によって翻訳された *Hold Your Tongue: Bilingualism and the Politics of “English Only”*. Addison-Wesley Publishing Company

(1992 (a)) は、アメリカにおける言語を巡る政治を英語第一主義（イングリッシュ・オンリー）と二言語主義（イングリッシュ・プラス）との対立として幅広く取り扱いながら、言語マイノリティ教育政策を多言語社会・アメリカの政治的社会的文脈のなかで理解するための重要な文献となっている。

また、シュタイン（Colman Brez, Jr. Stein）の *Sink or Swim: The Politics of Bilingual Education* やアンダーソンとボイヤー（Theodore Anderson and Mildred Boyer）の *Bilingual Schooling in the United States: History, Rationale, Implications, and Planning*、あるいは、オーガストとガルシア（Diane August and Eugenne E. Garcia）の *Language Minority Education in the United States: Research, Policy and Practice* もアメリカの言語マイノリティ教育政策を研究する際にその全体像を把握し、重要な史実と争点を理解するのに欠かすことのできない文献である。

日本におけるアメリカのバイリンガル教育の実態を最も早く体系的に扱ったものが、東京学芸大学海外子女教育センター『バイリンガル・バイカルチュラル教育の現状と課題 -在外・帰国子女教育を中心にして-』であろう。この報告書では、本研究においても連邦政策の画期をなす時期として注目している、レーガン政権におけるバイリンガル教育法に基づく補助金対象に言語マイノリティの第一言語（母語）⁸を用いないイングリッシュ・オンリー・プログラムの導入や補助金受給期間の短縮について、連邦バイリンガル教育法の性格を変更するものであるといち早く指摘している。

日本における先行研究のうち、早くからアメリカのバイリンガル教育政策の重要性に着目し、バイリンガル教育をアメリカ社会の新たな統合のあり方を模索する視点から考察したのが、末藤美津子の『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-』である。この著書では、連邦政策の展開がバイリンガル教育に反対する運動、支持する運動の対立のなかで整理されており、バイリンガル教育を巡る政治のダイナミズムを理解するのに役立つ。牛田千鶴の著書『ラティーノのエスニシティとバイリンガル教育』は、連邦政策の動向を踏まえつつ、バイリンガル教育の発展を主導し、またその主要な対象でもあるラティーノのエスニシティのあり方と関連づけて考察したものである。アメリカにおいて人口の増加とともにその存在感を増しながらも、多様なアイデンティティをもつラティーノにとってバイリンガル教育がどのような意味を持つかを理解するために重要な文献である。さらに本研究でも言語マイノリティ教育の展開において重要な意味をもつと考えられる双方向イマージョン・プログラムの効果をいち早く検討していることも注目される。

次に、連邦政策の展開について、特定の時期や事項（事件）について取り上げたものには、以下の諸研究がある。

- ・ Cummins, Jim, *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*, Multilingual Matters, 2000.
- ・ 深堀聰子「アメリカのバイリンガル教育 -LEP 生徒のメインストリーム化に向けて」中島智子編著『多文化教育 -多様性のための教育学』明石書店、1998年。61-96頁。

- ・ 本名信行「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触 -2 言語併用教育を中心として-」『アメリカ研究』第 14 号、アメリカ学会、1980 年、39-62 頁。
- ・ 今村令子『永遠の「双子の目標」 EQUALITY & EXCELLENCE -多文化共生の社会と教育-』東信堂、1990 年。
- ・ Lyons, James J., The Past and Future Directions of Federal Bilingual Education Policy, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 508, 1990, pp.66-80.
- ・ 片桐康宏「アメリカにおける英語公用語化への動き -『核』と『異質』の緊張関係の中で-」『アメリカ研究』第 27 号、アメリカ学会、1993 年、189-199 頁。
- ・ Krashen, Stephen D., *Condemned Without A Trial: Bogus Arguments Against Bilingual Education*, Heinemann, 1999.
- ・ San Miguel, Guadalupe, Jr., Bilingual Education Policy Development: The Reagan Years, 1980-1987, *NABE Journal*, Volume 12, Issue 2, 1988, pp.97-112.
- ・ 末藤美津子「バイリンガル教育法の成立過程 -アメリカ南西部諸州における動きを中心にして-」『国際教育』創刊号、日本国際教育学会、1992 年、46-63 頁。
- ・ 末藤美津子「アメリカのバイリンガル教育政策 -ラオ対ニコルス訴訟事件のもつ意味-」『比較教育学研究』第 19 号、日本比較教育学会、1993 年、43-54 頁。

これらの先行研究のうち、本名信行の「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触 -2 言語併用教育を中心として-」は、後に、連邦バイリンガル教育法が制定される重要な契機となるメキシコ系アメリカ人が置かれていた社会状況や教育機会の保障の実態について考察したもので、連邦法成立の背景を理解するために重要な論文である。

末藤美津子「バイリンガル教育法の成立過程 -アメリカ南西部諸州における動きを中心にして-」と「アメリカのバイリンガル教育政策 -ラオ対ニコルス訴訟事件のもつ意味-」は、先に述べた末藤の著書『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-』にまとめられたものであるが、前者は、連邦バイリンガル教育法の成立における全米教育協会の活動に着目して考察したものであり、後者は、当初、遅れていたバイリンガル教育政策の推進が、ラオ訴訟事件において出されたラオ裁定によって促進されていった経緯を、「ラオの余波」と呼ばれる一連の波及効果として考察したものである。

ライアンズ (James J. Lyons) の *The Past and Future Directions of Federal Bilingual Education Policy* および、サンミゲル (Guadalupe San Miguel Jr.) *Bilingual Education Policy Development: The Reagan Years, 1980-1987* は、本研究でも詳細に検討した 1980 年代のレーガン政権下での連邦政策の転換を考察したものである。特にライアンズは、これまでの連邦政策を踏まえ、1984 年法で規定された、言語マイノリティとともに英語話者の児童生徒がともにバイリンガルとなることを目的とした発達型

バイリンガル教育 (Developmental Bilingual Education) を 21 世紀に求められる言語能力を全ての児童生徒に保障するものとして評価している点が注目される。

アメリカの英語公用語化の動きを検討した片桐康宏の「アメリカにおける英語公用語化への動き - 『核』と『異質』の緊張関係の中で-」は、その動向を「国家・国民統合の象徴」としての英語のもつ役割、価値に関する議論の勃興として捉え、現在のように英語習得が社会的、政治的争点として意識され出した要因として、移民の大量流入と二つの連邦法 (連邦バイリンガル教育法と 1975 年投票権法) であるとしている。そして、英語公用語化を推進する中心的な団体である U.S. English の活動の目的とその内容を追いながら、アメリカ社会の今後の在り方へ注意を促している。

本研究が主な考察の対象とするカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関する先行研究には、以下のものを挙げるができる。

- Amselle, Jorge and Allison, Amy C., Two years of Success: An Analysis of California Test Scores after Proposition 227, *READ Abstract*, 2000.
- Butler, Yuko Goto, Orr, Jennifer Evelyn, Gutiérrez, Michele Bousquet, and Hakuta, Kenji, Inadequate Conclusions from an Inadequate Assessment: What Can SAT-9 Scores Tell Us about the Impact of Proposition 227 in California?, *Bilingual Research Journal* Volume 24, No.1 & 2, 2000. (<http://brj.asu.edu/v2412/articles/ar10.html>)
- Carlson, Robert, and Walton, Priscilla H., *CLAD/BCLAD: California Reforms in the Preparation and Credentialing of Teachers for a Linguistically and Culturally Diverse Student Population*, Paper presented at the Annual Meeting of the National Association for Bilingual Education's International Bilingual/Multicultural Education Conference 23rd, Los Angeles, CA, February 1994.
- de Cos, Patricia L., *Educating California's Immigrant Children: An Overview of Bilingual Education*, California Research Bureau, 1999.
- Dianda, Marcella R., *New Teachers in California's Language-Divers Metropolitan Classrooms: Findings from an Initial Study*, Far West Laboratory, 1991.
- Dianda, Marcella R., *Promoting Beginning Teacher's Success in Teaching Linguistically Diverse Students: A Synthesis of Relevant Knowledge and Practice*, The Southwest Regional Educational Laboratory, 1992.
- Dolson, David P. and Jan Mayer, *Schooling Immigrant Children in California: Current Policies and Practices*, Paper presented at the annual meetings of the American Education Research Association, April 18-22, 1995.
- 藤岡美恵子「ワシントン発アメリカ・ウォッチ カリフォルニア州提案 227 号と公教育の危機」『ヒューマンライツ』No.124、1998 年、40-43 頁。
- Hakuta, Kenji, *Silence from Oceanside and the Future of Bilingual Education*, August 18, 2001. (<http://www.stanford.edu/~hakuta/SAT9/Silence%20from%20Oceanside.htm>)

- ・ Hassinger, Paula Allison, *The Development and First Year of Implementation of the California Bilingual Education Act of 1976*, M. A. Thesis, University of Southern California.
- ・ 石原昌英「言語的人権としての二言語教育 カリフォルニア州の Proposition 227 について」『琉球大学欧米文化論集』第 43 号、1999 年、47-59 頁。
- ・ Mora, J. K., *What Do the SAT-9 Scores for Language Minority Students Really Mean?* (<http://coe.sdsu.edu/people/jmora/SAT9analysis.htm>).
- ・ 西村由起子「アメリカにおける『二言語教育』論争 -カリフォルニアの Proposition 227 をめぐって-」『東洋学園大学紀要』第 7 号、1999 年、1-13 頁。
- ・ Orr, Jennifer Evelyn, Butler, Yuko Goto, Bousquet, Michele, and Hakuta, Kenji, *What Can We Learn About the Impact of Proposition 227 from SAT-9 Scores? An Analysis of Results from 2000*, Stanford University, August 15, 2000. (http://www.stanford.edu/~Hakuta/SAT9/SAT9_2000/analysis2000.htm)
- ・ Robbins, Veronica, and Skillings, Mary Jo, *University and Public School Collaboration: Developing More Effective Teachers through Field-Based Teacher Preparation and New Teacher Support Programs*, Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Supervision and Curriculum Development, 51st, New Orleans, LA, 1996.
- ・ 島村力「二言語教育の政治学 -カリフォルニア州民投票の意義」『海外事情』第 46 巻第 9 号、拓殖大学海外事情研究所、1998 年、79-95 頁。
- ・ 鈴木敏和「カリフォルニア州民投票と言葉の権利について -提案 227 号をめぐって-」『立正法学論集』第 33 巻第 1~2 号、1999 年、47-77 頁。

以上のようなカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関する先行研究は、通史的、体系的なものではなく、特定の事項（事件）を対象にしたものである。例えば、カリフォルニア州で 1976 年に制定されたバイリンガル・バイカルチュラル教育法の施行 1 年目の政策実施を評価し、その課題を指摘した、ハッシンジャー（Paula Allison Hassinger）の *The Development and First Year of Implementation of the California Bilingual Education Act of 1976* や、1990 年代に州政策の大きな課題となってきた言語マイノリティの多様化、増加に対応する教員の確保や研修の課題を考察した、ディアンダ（Marcella R. Dianda）の *New Teachers in California's Language-Divers Metropolitan Classrooms: Findings from an Initial Study* および、*Promoting Beginning Teacher's Success in Teaching Linguistically Diverse Students: A Synthesis of Relevant Knowledge and Practice* などがある。そして、全米で初めて州民投票によって公立学校でのバイリンガル教育を事実上禁止した提案 227 については、その可決の意味について考察したものとして、藤岡美恵子「ワシントン発アメリカ・ウォッチ カリフォルニア州提案 227 号と公教育の危機」、石原昌英「言語的人権としての二言語教育 カ

リフォルニア州の Proposition 227 について」、西村由起子「アメリカにおける『二言語教育』論争 -カリフォルニアの Proposition 227 をめぐって-」、島村力「二言語教育の政治学 -カリフォルニア州民投票の意義」、鈴木敏和「カリフォルニア州民投票と言葉の権利について -提案 227 号をめぐって-」などがある。また、提案 227 は、公立学校で英語のみの言語マイノリティ教育プログラムの実施を義務づけたものであるが、その政策評価を行った研究には、提案 227 の成果を明らかにしたアムセルとアリソン (Jorge Amselle and Amy C. Allison) の *Two years of Success: An Analysis of California Test Scores after Proposition 227* と、バトラーら (Yuko Goto Butler, Jennifer Evelyn Orr, Michele Bousquet Gutiérrez, and Kenji Hakuta) の *Inadequate Conclusions from an Inadequate Assessment: What Can SAT-9 Scores Tell Us about the Impact of Proposition 227 in California?*、ハクタ (Kenji Hakuta) の *Silence from Oceanside and the Future of Bilingual Education*、オーら (Jennifer Evelyn Orr, Yuko Goto Butler, Michele Bousquet, and Kenji Hakuta) の *What Can We Learn About the Impact of Proposition 227 from SAT-9 Scores? An Analysis of Results from 2000* は、提案 227 の成果とされている結果を批判的に検討し、その成果に疑問を呈している。

(2) 本研究の意義

以上のような先行研究は、本研究がアメリカ、特にカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の考察を進める上で重要な知見をもたらしているものの、本研究の問題意識である、公教育の言語を巡る教育統治およびオールタナティブな教育理念を保障するための教育制度の観点、言い換えれば、教育政策の形成、実施、評価を一連のものとして捉えて連邦およびカリフォルニア州の教育統治の様相を考察し、さらには、カリフォルニア州を対象にオールタナティブな教育理念を保障するための教育制度・学校制度の構造や機能について検討した体系的な研究は未だないと言える。特に、アメリカの言語マイノリティ教育政策において、もっとも注目すべきカリフォルニア州に関して、体系的な考察を行ったものは皆無であり、これらのことが本研究の意義であると考えられる。

このような先行研究の検討から導出される本研究の意義に加えて、教育政策研究、教育行政研究として、その対象、方法に関する本研究の意義・独自性は次の二点を挙げることができる。

まず、一点目は、従来のアメリカの言語マイノリティ教育に関する研究が、言語マイノリティ教育の理念や方法を主な対象としてきたのに対して、教育における言語を巡る教育統治の観点から考察したことである。

これまでの連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育の研究は、教育における言語を巡る教育統治は中心的な研究課題となつてこなかった。しかしながら、言語マイノリティ教育政策の政策形成・政策実施・政策評価で常に問われ、大きな争点となつてきたのは、連邦、州、学区等の公権力の機関や、保護者、地域住民がどのような役割、権限

をもつべきなのか、すなわち教育統治のあり方であり、本政策の主要な研究課題であるとともに、教育政策研究の課題としても重要なテーマであると言える。

二点目は、英語以外のマイノリティ言語を公教育に導入することが公教育システム全体に大きな影響を及ぼすことに鑑み、オールタナティブな教育理念に基づいた言語マイノリティの教育機会の保障の実態と課題を、現地での資料収集、インタビュー調査、質問紙調査を通じて考察したことである。

言語は、教育の目的、方法・媒体となり、公教育システム全体に影響を及ぼすものである。このような公教育における言語の重要性に鑑み、多言語社会・カリフォルニアにおける公教育システムが、オールタナティブな教育理念に基づいて言語マイノリティの教育機会をどのように保障し、どのような課題を有しているのかについて、現地での資料収集、インタビュー調査、質問紙調査を通じて明らかにした。特に、先行研究でほとんど取り扱われてこなかった言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択（チャーター・スクール）の可能性について、その動向が注目されている双方向イマージョン・プログラムを実施する多くの学校への訪問調査を踏まえ、多角的に検討した。

注

¹ 西暦 1600 年以降、ヨーロッパから移住した約 7000 万人のうち、およそ 3 分の 2 がアメリカへの移民である。また、例えば、オーストラリアへの移民の 5 分の 4 がイギリスから、アルゼンチンへの移民の 4 分の 3 がイタリアとスペインから、南アフリカへの移民のほとんどがオランダとイギリスからであったのに対して、アメリカへの移民は、世界中からのものである (Jones, Allen Maldwyn, *American Immigration*, Second Edition, The University of Chicago Press, 1992, p.1.)。このように「移民国家」としてのアメリカは、移民の規模の大きさ、多様性において、他の移民国家を凌駕するものである。

² 連邦教育省は、家庭で英語以外の言語を話す子どもたちを言語マイノリティ (Language Minority) と定義している。本論文でも、特に断りのない限りこの定義に従う。2007 年現在、言語マイノリティの児童生徒 (5 歳から 17 歳) は全米で約 1080 万人となっており、これらの児童生徒が全児童生徒数に占める割合は 20.4% に達している。これは、1979 年 (約 380 万人、8.5%) からのおよそ四半世紀の間に人数で約 2.8 倍、割合で 2.4 倍になっている (U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *The Condition of Education 2009*, U.S. Government Printing Office, 2009, p.18, p.138, p.292.)。

³ Ed-Data (http://www.ed-data.k12.ca.us/App_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/_layouts/EdDataClassic/profile.asp?level=04&reportNumber=16) (最終アクセス：2014 年 12 月 1 日)

⁴ カリフォルニア州を対象とする本研究は、日本の言語マイノリティ教育に対しても次のような意義があろう。日本では、1990 年の出入国管理及び難民認定法の改正による日本語指導が必要な児童生徒の増加が公教育の課題となって久しい。もちろん、日本とアメリカは移民政策や人口構成が大きく異なる。しかし、本研究で考察するように、カリフォルニア州の英語重視の政策基調のなかで見られる言語マイノリティの平等な教育機会の保障に関する新たな動向やその課題の検討は、日本における日本語重視の教育政策の課題を自覚し、将来の言語マイノリティの平等な教育機会の保障を構想するうえで重要な示唆が期待できる。日本の言語マイノリティの平等な教育機会の保障は、外国人集住地域を中心に様々な努力が重ねられているものの、国レベルの基本方針は「日本語指導

が必要な」という対象化に端的に表れている。「日本語以外を第一言語とする」子どもたちの平等な教育機会の保障における第一言語教育の重要性と、急速なグローバル化における日本語以外のマイノリティ言語の日本社会での意義づけが問われているというのが本研究の問題意識である。

5 言語マイノリティを対象にした教育（言語マイノリティ教育）はその目的や方法において非常に多様である。そのなかで最も広く知られているのがバイリンガル教育（Bilingual Education）である。しかしながら、バイリンガル教育と一口にいても、その目的、対象、方法において様々であり、論者によって分類が異なる。そのなかで、二言語使用と二言語能力の観点から、バイリンガル教育を「二言語使用に消極的な教育形態」と「二言語使用や二言語での読み書き能力に積極的な教育形態」の二つに大別しているバイリンガリズム研究の第一人者、ベーカー（Colin Baker）の分類が参考になる（コリン・ベーカー著、岡秀夫訳・編『バイリンガル教育と第二言語習得』大修館書店、1996年、183頁。）。本論文では、ベーカーのバイリンガル教育の分類に関する考え方を踏まえつつ、アメリカ、特にカリフォルニア州の言語マイノリティ教育の展開を検討するうえで、バイリンガリズム（二言語で話す、聞く）とバイリテラシー（二言語の読み書き）の発達を目的とし、英語とマイノリティ言語の両方を用いる教育プログラムを二言語（Dual Language）プログラムとして把握しているホワード（Elizabeth R. Howard）ら（表1）に基づいて考察を進めていく。

表1 言語マイノリティに対する教育プログラムの類型

プログラム	目的			参加者		使用言語		言語の使用方法/ マイノリティ言語の 使用時間・期間	
	学年と同レベル以上の学力達成	バイリンガリズムとバイリテラシーの発達	異文化間理解	英語話者	マイノリティ言語話者	英語	マイノリティ言語		
二言語 (Dual Language)	双方向型イマージョン (TWI)	○	○	○	○	○	○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
	発達型バイリンガル	○	○	○		○ (特定言語)	○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
	外国語/第二言語イマージョン	○	○	○	○ (多様な文化的背景)		○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
	継承言語イマージョン	○	○	○	○ (同じ時間帯/例 ラテン系)		○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
移行型バイリンガル	○		(○)		○	(○)	○	長時間の使用/1年から3年	
小学校における外国語 (FLES)	○		○	○			○	週に数時間の使用	
参考									
SEI (標準27)	○				○	○			

出典 : Howard, Elizabeth R., Olague, Natalie, and Rogers, David, *The Dual Language Program Planner: A Guide for Designing and Implementing Dual Language Programs*, Center for Research on Education, Diversity and Excellence, 2003, pp.1-2.を参考に筆者作成。

表1に分類されている言語マイノリティ教育プログラムについては、本論文の考察のなかで適宜言及していくが、あらかじめ主なプログラムについて説明しておく。連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策を通じて言語マイノリティの平等な教育機会として推進されてきたのが移行型バイリンガル（教育）プログラムである。このプログラムの特徴は、言語マイノリティの英語能力の発達に応じて（英語以外の）マイノリティ言語の使用を徐々に減らし、最終的には英語のみの教育に移行することを目的としており、いわば英語への同化を意図している。一方、二言語（Dual Language）プログラムのうち、発達型バイリンガルや双方向イマージョンは、対象となるマイノリティ言語話者のバイリンガリズムとバイリテラシーの発達を目的としたプログラムである。特に、双方向イマージョン・プログラムは、英語話者とマイノリティ言語話者が互いをそれぞれの言語話者のモデルとしながら、学びあうことによって、両者のバイリンガリズムとバイリテラシーの発達を目的としており、言語マイノリティのみを対象にした教育プログラムではない。このプログラムは、その成果とともに近年大きな関心が向けられ、プログラム実施校が増加しているプログラムであり、本論文でも詳しく検討する。

以上のような広義としてのバイリンガル教育が言語マイノリティを対象にした教育プログラムとして重視されてきたこと、そして連邦およびカリフォルニア州において、バイリンガル教育という用語が法律名に用いられてきたのは事実である。しかし、言語マイノリティを対象にした教育（政策）をバイリンガル教育（政策）として限定的に捉えることはできない。なぜなら、本論文で考察していくように、言語マイノリティの平等な教育機会の保障を巡っては、マイノリティ言語を用いない英語のみの教育プログラム（イングリッシュ・オンリー・プログラム、例えば表1のSEI（Structured English Immersion））をどのように意義づけるのかが非常に大きな争点となってきたのであり、また広く実施されてきたからである。こうした理由から本論文は、言語マイノリティを対象にした教育（政策）の呼称として、バイリンガル教育（政策）ではなく言語マイノリティ教育（政策）を用いることとする。

⁶ アメリカの教育政治研究に関する詳細な検討を踏まえ、20世紀におけるシカゴの教育統治改革を考察した小松茂久は、アメリカにおける教育政治、教育政策、教育行政の分野における諸研究では「governance」が「government」とは異なる概念として使用されているものの、必ずしも厳密に定義された概念として用いられているわけではないとしている。また、教育における価値の決定（decision-making）（＝教育政治）、価値実現の方針（agenda）（＝教育政策）、価値実現のための執行（implementation）（＝教育行政）、などを含めた広範囲にわたる一連の作用を含む概念として「governance」が用いられていることから、「教育統治」を教育政治、教育政策、教育行政を包摂する概念として用いている（小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究 20世紀シカゴの教育統治改革』人文書院、2006年、10-11頁、360頁。）。本論文でも、このような小松の概念整理に基づき、教育統治を政策形成・評価（教育政治、教育政策）と政策実施（教育行政）を包括的に捉えた概念として用いる。

⁷ やや結論的になるが、本論文が対象とする連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の展開において、英語（および英語による学力）を言語マイノリティに習得させることが公教育の理念、責任から除かれたことはなかった。したがって、言語マイノリティ教育政策の争点は、この理念、責任に加えて、言語マイノリティの平等な教育機会として第一言語をどのように意義づけるのか、言い換えれば言語マイノリティにその第一言語を習得させるのか、それとも第一言語は英語習得の手段として位置づけるのかであり、さらには、言語マジョリティ（英語話者）にもマイノリティ言語を習得させるのか、であった。本論文では、こうした現実を踏まえ、英語習得に加え、マイノリティ言語（文化）の習得・伸長を合わせた理念・価値のことをオルタナティブな教育理念と呼ぶこととする。こうした理念を単にバイリンガリズムと呼ぶことも可能であるが、通常、言語マジョリティ（英語話者）のマイノリティ言語の習得も想定した概念として用いられていることは少ないことから、「オルタナティブな教育理念」を用いる。言い換えれば、言語マイノリティのみを対象にする言語マイノリティ教育に対して、言語マイノリティとともに英語話者を対象とする教育は、オルタナティブな教育理念をもったものであると言える。

⁸ native language や primary language は、通常「母語」と日本語訳されるが、本論文では、フランスの社会言語学者・カルベ（Luis-Jean Calvet）にならい、「第一言語」を用いる。カルベは、「母の」という形容詞句がドイツ・ロマン主義から生まれたもので、「母親」、さらにはある比喩

として「母乳」というものが言語の伝達を保証するとわれわれに信じこませようとするものであるとする。さらにカルベは、子どもは母親の言語だけではなく、父親の言語も受け継ぐのであり、特に社会環境のなかで支配的な言語を受け継ぐことから、「母語」の概念はほとんど意味を持たないとして、「第一言語」と呼ぶことを推奨している（レイ＝ジャン・カルヴェ著、西山教行訳「言語生態学の重層的＜中心・周辺＞モデル」三浦信孝・糟谷啓介編『言語帝国主義とは何か』藤原書店、2000年、28頁）。一方、第一言語の定義については、言語マイノリティ教育政策を対象とする本論文では、各法令における定義を踏まえて考察することを基本とするが、特に断らない限り、言語マイノリティの子どもが家庭において最も頻繁に使用する言語とする。

第一部 連邦の言語マイノリティ教育政策の展開

第一章 連邦バイリンガル教育法制定以前の言語マイノリティ（移民）と教育

本章では、まず、「移民国家」アメリカにおける（公立）学校において、第一言語（母語）が学校教育に導入されたドイツ系アメリカ人と、第一言語が否定され、英語のみの（イングリッシュ・オンリー）教育が強制されたメキシコ系アメリカ人を中心に、両者の違いを生み出した要因・背景やその後の影響について明らかにする。

第一節 19世紀におけるドイツ語を中心としたバイリンガル教育

(1) 「アメリカ人」のアイデンティティの形成と言語

17世紀の入植者の大多数がイギリスから渡来してきた人々であったのに対し、18世紀には、それまでのイギリスからの入植と急増したアフリカ人奴隷に加えて、スコッチ＝アイリッシュとドイツ人の二つの大きな移民グループが到来した。しかし、移民は必ずしも無条件に歓迎されたわけではなかった。ニューイングランドのピューリタンは、クエーカーを排除し、南部の諸植民地は、スコッチ＝アイリッシュやカトリック教徒を差別し、あるいは、渡米を制限した。このように労働力を確保するために移民誘致に努めながらも、アメリカの支配的文化に適合しない移民を排除するというパラドックスは、すでに植民地時代に出現していたとされる¹。

また、イギリスからの独立後、1790年に連邦レベルで初めて制定された帰化法では、帰化条件が2年間アメリカ合衆国（以下、アメリカと略称）に在住した「自由白人」（a free white person）とされた²。したがって、当然それには奴隷でない「黒人」や「インディアン」は含まれなかった。

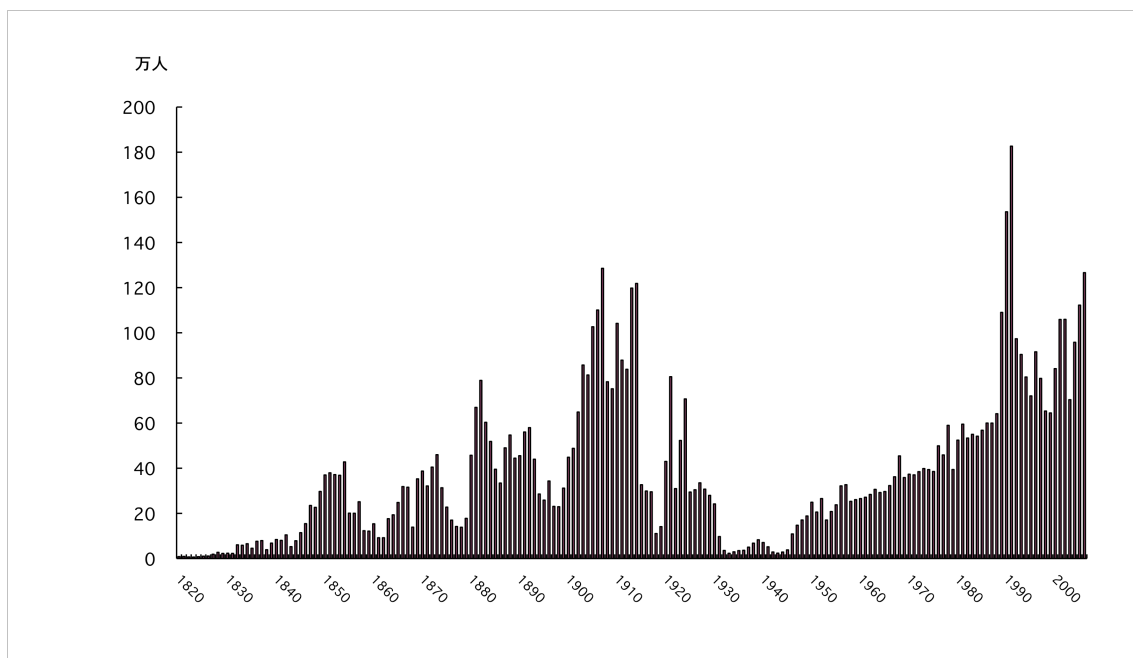
また、1789年には、（ヨーロッパから）他国へ流出する人々を意味した「emigrant」（移出民）の語にかわって、他国から自国（アメリカ）に流入してくる人々を指す「immigrant」（移入民）という「アメリカ語」が最初に使用された³。これは、「イミグラント」（移民）とは異なる「アメリカ人」の存在を意味するものであった。この「アメリカ人」の言語・法律・文化が圧倒的にイギリスのそれであることは、1790年のアメリカ合衆国の白人人口の78.9%がイギリス諸島出身者とその子孫であったことから明らかであった⁴。合衆国憲法の草案や修正案においても「英語」という言葉が取り上げられることはなかった。つまり、アングロ・サクソン文化の影響力は圧倒的であり、公用語を制定するというテーマは議論の対象にならなかったのである⁵。しかしながら、このことはすべての者が英語を話し、話すようになったことを示していたわけではない。ドイツ人はドイツ語の「言語島」を形成し、スウェーデン人たちはスウェーデン語で礼拝を行なって

いた⁶。

1812年の第二次対英戦争によって、移民は非常に小規模なものとなった。現在の推定によれば、1783年から1815年までの間の移民は約25万人であったのに対し、人口は、ほぼ同時期の1790年からの25年間で約390万から約850万に倍増した。この時期の移民の小康状態は、それまで別々のアイデンティティを保持していた集団のアメリカ化を加速させ、アメリカ国民（American nationality）という観念を普及させる重要な意味を持った⁷。

(2) 19世紀における移民の急増と言語への異なる対応

19世紀は、本格的かつ世界的な移民の時代であった。アメリカ合衆国への移民はその大きな一部であり、1820年からの1919年の1世紀間に永住権を取得した移民は3322万人に達した（図1）。



出典：U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics: 2006, 2007*, p.5.

(注) 会計年度末が6月30日から9月30日に変更されたため1975会計年度は1975年6月から1976年9月の15か月間となっている。

図1 アメリカ合衆国の永住権取得者数の推移（1820年～2006年）

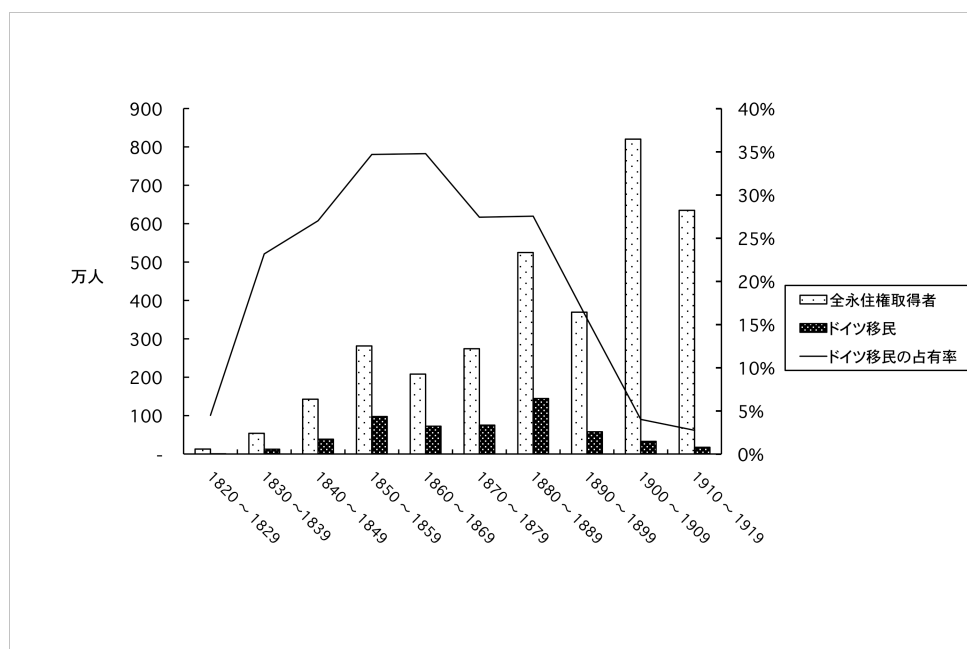
このような移民の急増のなかで、言語に関しては、次のような「英語の強制」と「マイノリティ言語の受容」という全く異なる対応が見られた。

19世紀半ばの「マニフェスト・デスティニー」と呼ばれる拡張政策のなかで、英語が「インディアン」に対して強制され、フィリピン、ハワイ、プエルトリコでは行政および教育の言語として英語が導入された。一方、19世紀のヨーロッパからの移民に対しては、このような強制はめったになく、それどころか、積極的にマイノリティ言語を受容する状

況がみられた。1850年代にケンタッキー州ルイビルやその他のいくつかの地方自治体では、市議会の議事録をドイツ語に翻訳していた。1857年のミネソタ州憲法は英語、ドイツ語、スウェーデン語、ノルウェー語、そしてフランス語の五つの言語で書かれた。民族問題に対して不寛容であるとして知られるテキサス州でも、いくつかの文書はスペイン語、ドイツ語、チェコ語で印刷されていた。そしてさらに重要なのは、マイノリティの言語が公立学校で承認されていたことである。1839年のオハイオ州に始まり、12の州と属領が英語以外のマイノリティ言語を用いるバイリンガル教育を正式に認める法律を可決し、19世紀のヨーロッパからの移民に対する言語政策はレッセフェール（放任主義）を越えて、「積極的受容」の領域に入っていた⁸。

(3) ドイツ系移民とバイリンガル教育

19世紀のバイリンガル教育の中心的な存在は、ドイツ系移民であった。図2が示すように19世紀における「最大規模のマイノリティ集団」であったドイツ系移民は、その政治的経済的影響力によって、公立学校へのドイツ語の導入を実現していった。



出典：U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics*: 2006, 2007, p.6, p.8.

(注) 1899～1919年のデータには、ポーランド移民が含まれる。

図2 全永住権取得者およびドイツ系移民（ドイツ人永住権取得者）の推移（1820～1919年）

1) シンシナティにおけるドイツ語教育

公立小学校に自らの言語を導入するために最初に団結したのは、オハイオ州シンシナティ市のドイツ系移民だった⁹。

1841年、ドイツ系移民の有志が教育委員会に対し、ドイツ語と英語を教える基礎学級と一日おきに英語とドイツ語での授業をうける上級学級とに分けるという請願を行った。ノウ・ナッシング党の扇動的運動によって敵意が盛り上がったにもかかわらず、ドイツ系移民が教育委員に選出されたことでかれらの主張は推進された。さらに1853年には、言語教育について特別な規定がない学区に住むドイツ系の子どもがドイツ語学校に転校することが許可された。これについて、教育長のキング (Rufus King) は、ドイツ人が「全ての家族と社会的な絆が失われることのないよう言葉の結びつきを求めるのは当然である」、と述べ、ドイツ系移民の請願に理解を示した。シンシナティでは1899年までに1万7584人の児童生徒がドイツ語を学んでおり、第4学年までは、ドイツ語教師と英語教師が週の半分ずつ教えていた。バイリンガル・クラスは、移民の親がかれらの文化を保持するのを助けただけではなく、186人のドイツ語話者の教師に職場を与える役目も果たしていたのである¹⁰。

2) セントルイスにおけるドイツ系移民によるドイツ語教育の実現

19世紀半ば、ミズーリ州セントルイス市は多くの移民が到来した新興都市であった。当時、セントルイスで最大の移住人口をほこっていたのがドイツ系移民であった。かれらは、その第一言語であるドイツ語とその文化を保持すべく、1840年代からドイツ語教育の公立学校への導入を求めた。そのため、歴代の教育委員会・教育長はその問題に苦慮することになった¹¹。

1843年、セントルイス市第一学区のドイツ系移民から教育委員会に対して、ドイツ語と英語の両方を教えることを求める請願が出された。しかし、教育委員会は、ミズーリ州法の下では英語以外の言語を教えるいかなる学校も設置することができないと請願者に報告した¹²。その後、1855年には、市の人口の4分の1にあたるドイツ系の児童がドイツ語を学ぶために公立学校を退学するとの意向が教育委員会に伝えられた。この意向は、公立学校にとっては重大な問題であった。なぜなら、ドイツ系移民がセントルイス市の商業に多大な貢献をし、それによって市当局も多くの利益を得ていたからである。しかし、教育委員会はドイツ系移民の要望を受け入れなかった¹³。

公立学校でのドイツ語教育を求める以上のようなドイツ系移民の請願運動は、1864年にかれらの請願を検討する特別委員会の設置を実現した。かれらの請願理由は次のようなものであった。

- ①ドイツ語を公立学校の正規の授業の中に導入することによって、アメリカに生まれた者と外国に生まれた者との間に同じ感情が生まれてくるということ。
- ②ドイツ語の勉強は当然に英語の勉強を助長するということ。
- ③ドイツ語を話す人はドイツ語の知識によって金銭的利益を得るとのこと¹⁴。

特別委員会はこのような請願を完全に認め、少なくとも 4 つの公立学校で、ドイツ語を正規の授業として導入するように勧告した。教育委員会はこの勧告を受け入れ、ドイツ語は選択科目として 5 つの学校の 7 つのクラスで採用された¹⁵。

しかし、この施策の実施には、当初から、適切な資格をもった教師の確保という難題があった。当時、セントルイス市には多くのドイツ語教師がいたが、イギリス系アメリカ人に教えられるほどの十分な英語の知識を有するものが非常に少なかったのである。しかし、上述したように、シンシナティでは、セントルイスに先駆けて、1840 年から公立学校でドイツ語が教えられており、数人の優秀な教師をセントルイスに供給した¹⁶。同年にドイツ語教育次長局が創設されたのにつづき、教育委員会は 1866 年に次の二つの重要な規則を定めた。一つは、ドイツ語を話す 100 名の児童生徒からドイツ語教育が要求された学校に、ドイツ語クラスを編制する権限を付与する。もう一つは、書籍を用いないで実物教授 (object teaching) の形式で教育する条件で第一学年にまでドイツ語教育を拡張する、というものであった。しかし、後者の規定は、ドイツ系児童が英語に精通するために第一学年の全時間を英語に費やす必要があると考える人々、すなわちイングリッシュ・オンリーの教育を重視する人々から絶え間ない反対が続いてきたものだった。しかし、これを実施しなければドイツ人家族はその子どもを私立学校に通わせることがわかっていたため、教育委員会はこの規定を可決したのである¹⁷。

第一学年でのドイツ語教育が認められたため、ドイツ系移民の親は、ドイツ語を学ばせるために私立学校や教区学校に就学させる必要性が弱まった。実際、統計の残る 1867 年度 (1867-68 年) に公立学校でドイツ語の授業を受けている児童生徒数は 1887 人であり、その後、1868 年度には 3461 人とほぼ倍増し、10 年後の 1877 年度には、1 万 4510 人へと大きく拡大した。また、1871 年度には、英語を話す低学年 (第 1-3 学年) の児童のドイツ語履修を許可しないという規定が廃止されたため、選択科目としてのドイツ語を履修した「英国系」アメリカ人児童生徒数が大きく増加した。その後も英国系アメリカ人児童生徒のドイツ語の履修者数は拡大し、1877 年度には 6341 人に達し、ドイツ語履修者 (2 万 851) の 30.4% を占めるに至った。この間、1866 年度に 9 校で実施されていたドイツ語教育は、1877 年度には 56 校に拡大し、ドイツ語教師も 10 人から 89 人へと増員された¹⁸。このようなセントルイス市におけるドイツ語教育の拡大が、英語を話す児童生徒 (英国系アメリカ人) の履修者数の増加を伴っていたことは特筆すべきことであろう。それは、当時、セントルイスにおける最大の「マイノリティ」であったドイツ系移民の経済的政治的プレゼンスの大きさを背景にしたものであり、地域における言語マイノリティの経済的政治的プレゼンスが言語マジョリティ (英語話者) の教育上の選択 (ドイツ語の履修) に影響を与えることを示した事例といえよう¹⁹。

しかし、公立学校におけるドイツ語導入についても、次のような反対論が存在していた。第一に、ドイツ語の導入がそれまでのカリキュラムの障害になる。第二に、ドイツ語教育の導入は教育委員会の財政の枠を越えた贅沢なものである。第三に、当時、ドイツ系の成

人男性のほぼ半数がドイツ語を使っていたため、ドイツ系移民が英語の存続や普遍性に偏見をもつのではないかと考え、ドイツ系移民がアングロ・アメリカ文化に同化するべきだとするもの、であった。特に第三の反対理由は、市を二分する政治的な背景をもっていた。ドイツ語が公立学校に導入されるのならば、アイルランド語も導入すべきであるとしてドイツ語教育に反対したアイルランド系移民とドイツ系移民との対立に、民主党と急進党がそれぞれに同調し、対立する中でドイツ語問題は揺れていたからである²⁰。

アイルランド系移民によるアイルランド語の公立学校への導入に関する請願（1878年）は、大規模な移民による教育財政の逼迫を理由に実現されなかった。しかし、1888年に、やはり移民の増加にともなう学校の施設整備が喫緊の課題とされ、優先されたことから、公立学校でのドイツ語教育は廃止された²¹。

(4) ドイツ語教育の普及と変容

上述したシンシナティやセントルイス、そして、インディアナポリス、ボルティモア、ミルウォーキーなどの中西部の諸都市では、ドイツ語は科目としてだけでなく、教授言語として普及していた。1900年までに、公立と教会主催のアメリカ初等教育の在籍者数の約4%にあたる60万人の子どもたちが、部分的あるいは完全にドイツ語で教育を受けており、その他の小規模なエスニック集団もその第一言語をカリキュラムのなかに科目として加えるよう要求し、しばしば認められた²²。

ただし、バイリンガル教育の導入は、移民がかれらの利益のためにエスニック・パワーを使うことが可能であった場所ではどこでも同じように起こった。ポーランド語、イタリア語、チェコ語、ノルウェー語、フランス語、スペイン語、オランダ語、そしてその他の言語が公立初等学校に導入された。しかし、多くの場合それは、教授言語としてではなく、分離した科目としてであった。1915年にミルウォーキーでは、3万368人の子どもが小学校でドイツ語を学び、3102人がポーランド語を、そして811人がイタリア語を学んでいた。サンフランシスコ市では、1917年になっても、主に外国語を話す市民の要求によって、4つの小学校でフランス語が、8つの学校でドイツ語が、6つの学校でイタリア語が、そして2つの学校でスペイン語が教えられていた²³。

(5) 英語の重視とバイリンガル教育の廃止

1880年代の後半になって、財政問題やアメリカ化などを要因に小学校での外国語を排除し抑制する動きがいくつかの都市と州で起こり、レイビル、セントルイス、セントポールそしてその他の都市でドイツ語教育が廃止された。イリノイ州のエドワード法（the Edward Law）や、ウイスコンシン州のベネット法案（the Bennett bill）は、移民の私立および教区学校において、ほとんどの教授が英語でされるように規制しようとした²⁴。

ドイツ系移民は特に、二度にわたる世界大戦と、それによって生ずる潜在的な忠誠度に関する疑惑のために、ドイツ出自を強調し続けられなくなった。両大戦中に言語が政争の

具として用いられ、同時に強力な反ドイツ宣伝が行なわれたために、それが圧倒的な同化強制となって、ドイツ系アメリカ人に、次世代の第一言語としてドイツ語を伝達することをあきらめさせたのである。ドイツ系アメリカ人が言語上完全な同化を果たしたのは、近代史中では珍しい事象に属する。なぜなら、ドイツ系移民は絶対数、ないし他の国からの移民との比率から言っても、20世紀初頭には相当の勢力であった上に、かれらの言語は、国際的に文化語と認められていた、いわゆる「高級なことば」だったからである²⁵。

第二節 「新移民」と学校教育におけるアメリカ化

(1) 「新移民」と移民制限の強化

アメリカの移民史上最大規模の移民流入は1880年頃に始まり、第一次大戦まで続いた。その特徴として、第一にその数が膨大であった。1890年までの70年間の移民数は合わせて約1500万人であったが、91年からの30年間には約1800万人が渡来した。第二に、この30年間の移民の8割までが、アメリカ人からみてより異質とみえた南欧・東欧からの移民であった。ヨーロッパからの移民はそれまで西欧・北欧からの「旧移民」が圧倒的であったが²⁶、次第にイタリア・ギリシャ・オーストリア・ロシア・ハンガリー・チェコスロバキア・ポーランドなど、東欧や南欧からの「新移民」が増加したのである²⁷。「新移民」のうち5人に4人が北部の都市に住み着き、1910年には人口10万人以上の37都市中、20都市で、移民の一・二世が人口の3分の2以上を占めるにいたった²⁸。

「新移民」の多くはカトリック、ユダヤ教を信仰し、旧移民と比較して貧困で教育水準も高くなかったと言われる。貧しいかれらは建設、土木、衣服産業、食肉加工、鉄鋼業、など、総じて最下層の職種から出発し、都市内部に緊密な民族コミュニティを形成した。

19世紀末当時の諸状況、すなわち、巨大企業と独占、大都市のスラムの拡大、労働運動の激化と急進化、急進的な人民党の出現、さらに1893年からの深刻な不況は、アメリカ人の生活と意識に深刻な動揺と不安を生み、それは異なる言語・宗教・風習をもつ「新移民」に対する非難を加熱させていった²⁹。

多くのアメリカ人は、世紀末からのアメリカの諸問題を移民がもちこんだものとみなし、その解決を移民流入の阻止に求めた。まず進展をみたのは読み書きテストを求める移民制限連盟³⁰の運動だった。東・南ヨーロッパとアジアからの移民は無教育だとする仮定にたって、16歳以上の入国者に英語ないし母国語による識字テストを課す法案は、早くも1896年に合衆国議会を通過し、最終的には1917年にウィルソン大統領の拒否を乗り越えて成立した³¹。また、1906年に、連邦議会は帰化政策の大幅な変更を承認し、英語を話せない移民に市民権を与えないことを決定した。これは連邦法のなかの最初の言語規制であり、移民政策の大きな転換を意味した。階層構造がますます分化し、階級闘争が激しくなるなかで、その原因は労働者の貧困であるというより、かれらが英語能力を欠き、自由企業の価値がわからないからであるとする見解が支持されていった。このような発想は

アメリカの経済界を巻き込んでアメリカ化運動を進展させ、第一次大戦によって加速したこの動きの中で、100%アメリカニズムは絶対的な忠誠心を要求し、特に言語の面で絶対的な同化を要求していった。こうした動きに呼応して、英語公用語化法が1920年にネブラスカ州、1923年にイリノイ州でそれぞれ制定されたのである³²。

戦後、第一次大戦で中断していた移民は、読み書きテストにもかかわらず、急増し、21年には戦前の水準に迫る80万に達した。したがって、問題は移民制限の可否ではなく、その方法となっていた³³。1921年移民割当法³⁴は国別割当³⁵を採用し、これによって南・東ヨーロッパ諸国からの移民数は、戦前の4分の1以下に減らすことになった。しかし、1924年移民法³⁶が成立し、年間移民総数を16万5千人とされ、南・東ヨーロッパ移民の大量流入前の1890年に在住した外国生まれの人口の2%を出身国別に割り当てた³⁷。そのため、「新移民」は著しく移民が制限されたことを意味した。同法はまた、「帰化不能外人」の入国を禁止し、これによって中国人だけでなく、アジアからの全ての移民が入国を禁じられた。同法はさらに27年に、国別割当方式にかえて国別起源（ナショナル・オリジン）方式を採用した。この方式は年間移民総数を15万人に固定し、各国に、1920年のアメリカの人口に占める各国出身者とその子孫の割合に基づいて、移民枠を割り当てた。その結果、北・西ヨーロッパ諸国は計82%であったのに対し、南・東ヨーロッパ諸国は16%、2万4000人の割り当てに留まり、「合衆国はいまや建国以来の「人類の避難の地」をとという理念を放棄した³⁸」といっても過言ではなかった。

移民制限法成立の背景には、人口が1920年に1億人を越え労働力を基本的に国内で調達できるようになったこと、技術革新によって労働力を軽減できたことがあった。しかし、南部諸州から黒人が北上し、メキシコからは5倍にも達した賃金格差にひかれて労働者が南西部に入ったこと、なども重要な要因であった。メキシコ人移民は安価な労働力として南西部農業の発展を支え、その数は不法移民を加えると1920年代に100万人と見積られている。1921年のジョンソン法、1924年のジョンソン・リード法という移民制限立法に際し、メキシコ人移民の制限が主張されたが、南西部の農業資本家・企業家の強い反対で阻止され、その後もメキシコ人を「人間豚」と呼んで劣等視する制限論者の動きは阻まれた。つまり、移民制限を支えた人種偏見の論理は、低賃金労働を求める資本家の論理を打ち破ることはできなかったのである。しかし、この偏見は、南西部の資本家がメキシコ人労働者を無権利状態に置き、思うままに搾取することを可能にしたのである³⁹。このようなメキシコからの移民と同じ状況に置かれていたのが、移民制限の枠外に置かれた合衆国属領からの移住者、主に、ニューヨーク市に渡来したプエルトリコ人（1930年までに約5万人）とカリフォルニアに入ったフィリピン人（4万5000人）だった。

(2) 学校教育におけるアメリカ化

19世紀末から20世紀初頭の「新移民」の大量流入に対して、標準英語の使用を促進しようとする動きが、州、自治体レベルで現われた。この時期、いわゆる「アメリカ化」運動と呼応して、英語の習得こそ「善きアメリカ市民」になる早道とされたのである⁴⁰。つまり、「新移民」に関する議論のなかで、かれらを教育するためのプログラム、とくに、英語と公民科の基礎プログラムが、かれらがアメリカ社会に加わることによって考えられる多くの弊害を解決するのに最もよい手段だと考えられた。言い換えれば、もし「新移民」にアメリカの言語（英語）を教えるための一貫した努力がなされたのなら、かれらは完全な同化の第一段階に到達したことになり、「新移民」が英語を自由に使いこなす力があれば、アメリカ生まれの隣人と同じ理想と同じ抱負を吹き込まれることによって、アメリカの生活様式をより良く理解し、そこに十分参加するようになる、と信じられていたのである⁴¹。

大量の移民を受け入れた当時の都市の公立学校の教師は、移民の母国についてほとんど触れず、触れた場合にも、アメリカの優越性ばかりを強調した⁴²。教科書の中では、アメリカ人の英雄とアメリカ史がしばしばその他の国を犠牲にして美化された。学校で教えられた英語はまるで外国語なまりを防ぐ障壁となるかのように、不自然な文法、規範的な使用法などが幅広く教えられた⁴³。

1903年、レポーターのショー（Adele Marie Shaw）は、ニューヨークの25の学校を訪れ、彼女はそこで、学校システムが、毎日到着して街に溢れる、ロシア人、トルコ人、オーストリア・ハンガリー人、シシリア人、ギリシャ人、アラブ人、を善良なアメリカ人に変えるという仕事をどう処理しているかを見た。彼女がそこで目撃したものは、移民の表面的な均質化であった。教室に到着したばかりのキューバからやってきた2人の子どもは、熱心に他の子ども達を真似していた。彼女が2、3日後再度その教室を訪ねると、その二人の子どもがすでに生徒達に溶け込み、はっきりとその外国人としての姿を失いつつあったのである。ほかの子どもと同じように、かれらは間もなくその美しいスペイン語の名前を恥じるようになっており、友達の言葉に真似てその綴りを変えようとしていた。Esther Oberrhein は次の学年では Esther O'Brien にかわり、ナポリ出身の Guiseppi Vagnotti は約半年後、Mike Jones と改名していた。彼女に同伴したカメラマンは、移民の子どもたちが上級学年では極端に同質化し、その民族性が消滅していることを見つけて驚嘆した⁴⁴。

「アメリカ人」としての振る舞いとその特性についての定義が、移民向けの教科書以上にはっきりと現われたものはなかった。移民向けの教科書は強迫と言ってもよいほど清潔さを強調しており、カリフォルニア移民委員会（The California Immigration Commission）は女性移民に対する初歩教本でつぎのように述べている。「汚い窓ではだめである。」「汚い流しではだめである。」「汚いゴミ入れではだめである。」学校に子ども

を通過させる母親にも清潔さと時間を守るように言い続けた。「あなたの子どもを遅刻させてはいけません。もしそのようなことであれば、彼が成長したとき、彼は働く時間に遅れるようになるでしょう。そのため、彼は仕事を失い、いつも貧しく、惨めな生活を送るでしょう」。読者の多くはダイエット、病気の予防、そして適切な衣服や余暇の過ごし方まで指示された⁴⁵。

このように、「アメリカ化」は非常に複雑な過程となっていた。そのある部分は、19世紀に世界中に広がった、行動と信念の近代化から派生したものであった。産業化した社会において、市民はある種の共通の能力、すなわち、言葉や数字を操り、時計に従い、書類を書いて官僚的なプロセスを踏み、複雑で相互依存的な社会の要求に適した思考のスタイルと感情表現の獲得が必要だったのである。このように、移民の子どもにとって、言葉と計算、時間厳守、そして標準化された行動を強調する都市の公立学校は、かれらの親の田舎の民俗的な文化とアメリカ社会で権力を持つ人々の期待との間の橋渡しを助けるものだった⁴⁶。

しかし、多様な民族構成のために、アメリカ化は近代化以上のものだった。移民が産業社会のなかで生活するための知識、能力を獲得する以外に、多くの教育者が求めていたものはアングロ・コンフォーミティ（Anglo-conformity、アングロサクソン系の文化への順応）であった。つまり、上述したような、文化的な違いを批判したり、外国人であることを恥じるような感覚を育てたりすることであった⁴⁷。1909年に、教育史の研究者であったカバリー（Ellwood Cubberley）は「新移民」についてつぎのように不満を述べていた。「かれらの到来は、我々の国民的な蓄え（国民性）を、非常に薄くし、我々の国民生活を墮落させる」。カバリーは、「国家が人種の消化不良の事態に非常に悩まされている」と信じていたために⁴⁸、彼が公立学校の役割と考えたものは「移民の集団やその居留地を解体し、かれらをアメリカの一部として同化あるいは融和し、子どもたちにアングロサクソンの正義、法と秩序、民主政治の理念を植えつけること」であった⁴⁹。

(3) 公立学校におけるアメリカ化への移民の対応

これまで見てきたような、アングロ・コンフォーミティを求める公立学校での子どものアメリカ化は、家庭の結び付きを緩め、家庭生活の崩壊をもたらすこともあった。しかし、多くの移民の親たちは、こうした試練に耐えながら⁵⁰、学校教育が新しい好機への入り口であると考えていた。公立学校でのアメリカ化とそれによる世代間の断絶にも関わらず、出席と読み書き能力に関する統計からは、移民が学校教育に対して抱いていた信頼が見て取れる。アイレス（Leonard Ayres）は1909年につぎのように報告している。アメリカ生まれの親を持つ白人の子ども1000人中、44人が非識字者であったのに対し、白人の移民の子どもはたった9人だった。同様に、移民第二世代の5歳から14歳までの子どもの72%、外国生まれの子どもの69%が学校に在籍していたのに対し、アメリカ生まれの子どもは65%であった。特に北部の都市では、移民第二世代と外国生まれの子どもの

学校の在籍率はアメリカ生まれの子どもと同水準かそれ以上であった。また、移民の子どもとアメリカ生まれの白人の子どもとの間に、低学年での進級の速さにはほとんど差が見られなかった⁵¹。

しかしながら、高校への入学率は両者にはっきりとした格差が見られ、結論的にはグラマースクールの卒業と高校入学が両者の学歴を分ける境界となっていた⁵²。例えば、教育史家パールマン (Joel Perlmann) の分析によれば、ニューヨーク市で、アメリカ生まれの親をもつ 12 歳の白人の児童生徒は、32%が高校に進学したにもかかわらず、外国生まれの親をもつ児童生徒は 13%しか高校に進学しなかった⁵³。

ここでもう一つ注目しなければならないのは、「新移民」が家族間の断絶に苦しむ一方で、かれらは、しばしば、子どもを教区学校か、放課後の私立学校に通わせ、民族言語や文化を学習させていたのである。公立学校でワスプ (WASP : White Anglo-Saxon Protestant) の中産階級の価値が強調され、アングロ・コンフォーミティの傾向が強かったなかで、カトリックが多かった「新移民」は教区学校を通して、自らの文化を保持し「ゆっくりとした」同化を実現していったのである。さらに教区学校のカリキュラムのなかにはバイリンガル教育がまま見られ、英語の習得を図る一方で、世代間の断絶が起こらぬように考慮されていたのである⁵⁴。

以上のように、産業化・都市化の進展、大規模で多様な移民の流入という状況のなかで、(公立) 学校に期待されたアメリカ化は、近代化と同化 (アングロ・コンフォーミティ) の二つの側面を有しており、英語はその核として位置づけられていた⁵⁵。公立学校におけるアメリカ化は、移民の世代間に断絶を生みながらも移民の教育に対する信頼とかれらを受け入れる側の教育に対する期待によって支えられていた。ただし、移民たちはしばしば、アングロ・コンフォーミティを強調する公立学校ではなく、教区学校や私立学校を通じて、緩やかに同化していった。つまり、長期的には同化という社会統合を促していったのは、自らの言語や文化を維持することができるそうした学校だったのである。

第三節 南西部のメキシコ系アメリカ人とイングリッシュ・オンリー

第二章で考察するように、連邦バイリンガル教育法が制定され、バイリンガル教育が連邦政策として推進されることになったのは、ヒスパニック、特に、メキシコ系アメリカ人の貧困の原因が、かれらが受けていた英語のみによる、イングリッシュ・オンリーの学校教育にあり、差別的で劣悪な教育環境と低い教育達成、貧困という悪循環を絶ち切る手段としてバイリンガル教育が有効であると認識されたことが大きい。ここでは、メキシコ系アメリカ人が置かれていた社会状況、イングリッシュ・オンリー (英語第一主義) の学校教育について考察する。

(1) 「グリーザー (greaser)」と「グリンゴ (gringo)」

19 世紀末まで、ヨーロッパ系移民、特にドイツ系移民に広く普及した（公立）学校でのバイリンガル教育は、必ずしもアメリカの諸学校に受け入れられていたわけではない。例えば、テキサス州では、公立学校において英語以外の言語による教育を行うのは 1973 年まで違法であったし、ほとんど、あるいは全くかれらの言語上の困難が考慮されない教育が行われていた。そこでは第一言語を話して処罰されることは稀ではなく、またその文化も、移民の子ども達がやってきた世界に対して鈍感で無知な行政官や教師達によって頻繁に（侮辱されなければ）無視されたのである⁵⁶。こうした背景には、メキシコ系アメリカ人とアングロサクソン系アメリカ人の文化接触と社会的差別があった。

メキシコの北方領土として開拓がはじまった「南西部」には、1820 年代になると、メキシコ政府の奨励もあって、アメリカ人のテキサスへの集団入植がはじまり、このとき初めてアメリカ人とメキシコ人の接触があった。1830 年代になると、3 万 5000 人のアメリカ人がテキサスに入り、人口のうえでメキシコ人を圧倒するようになった。テキサスに入ったアメリカ人は、これまでに「インディアン」と苛酷な戦いを経験しており、そのなかで培われた「インディアン」に対する悪感情は、それとの混血であるメキシコ人に対してもおよび、かれらはメキシコ人を「グリーザー (greaser)」と呼んで蔑視した。一方、これに反発するメキシコ人はアメリカ人を「グリンゴ (gringo)」と呼び、敵視するようになった。これに加えて、文化的相違も両グループ間の相互理解をさまたげ、両者は接触と同時に反目しあうようになった⁵⁷。人種的相互不信は文化の差異によっても増幅された。カトリシズムとプロテスタンティズム、あるいは村落運命共同体的な人間関係を尊重する文化と独立した個人の進取の気性をよしとする文化は、日常生活で相反する価値観をもたらした。このような価値観の違いは、たがいに調和することなく、人種的対立をより激しくした。こうした対立の中で、アメリカ人の人種的・文化的優越感（「うすぎたなく」「乱暴で」「残忍で」「なまけもので」「臆病で」「ずるがしこく」「セックスにだらしなく」「ギャンブル好きで」「よっぱらってばかりいて」「無知で」「迷信を信じ」「牧師に束縛されて」「今日を生きることを知らない」）は、米墨戦争（1846-1848 年）の遠因となった。戦争後、勝利したアメリカはメキシコ領土の半分にあたる「南西部」を獲得した。この地域に居住していたメキシコ人にはアメリカ市民権が与えられ、財産・宗教・生活様式、そしてなによりも自由が保障されたが、多くの場合それは守られなかった。その結果、メキシコ人の被征服感はぬぐいきれず、反感はつものるばかりとなった。そしてこの歴史的変動の過程で、両グループの相互不信はますます深まっていったのである⁵⁸。

(2) アングロ同化教育とイングリッシュ・オンリー

メキシコ系アメリカ人とアングロサクソン系アメリカ人との文化接触は、相互の不信感をつのらせ、マイノリティであるメキシコ系アメリカ人に社会的な差別が向けられた。メキシコ系アメリカ人は日常生活の中で、ほとんどいつでも「グリンゴ」に反発され、あら

ゆる種類の差別・迫害を受けた。

こうした社会状況にあつて、学校で行なわれたアングロ同化教育は、イングリッシュ・オンリーの教室でかれらの言語や文化を否定し、結果的には同化を妨げるものであつた。同化が要求されつつも、排除され、同化の遅れた反アメリカ的な民族として非難的となつていたのである。

このような状況には歴史的理由があつた。とくに重要なことは、アングロサクソン系アメリカ人が、メキシコ系アメリカ人に対して、適切な時期に適切な方法による同化政策を実施しようとしなかつたことである。20世紀に入ると、同化政策が認識され、学校教育がその原動力として利用されるようになった。しかし、当時メキシコ革命（1910～1920年）を逃れるため、また、ブラセロ計画（1942-1964年）の農作業労働力として何百万という数の人口がメキシコから流入し、しかも地域的に集中して移住したため、同化を目的とした学校教育はまさに焼け石に水となつてしまった。当時の南西部と中央メキシコとの心理的距離を考えると、アメリカ化はかなり進行したはずだと考えられる。実際、ニューメキシコ州では、1910年頃には同化のきざしがみえており、同化主義の立場に立てば、その遅れはアングロ・アメリカン側の責任であるとの指摘もある⁵⁹。

学校教育がメキシコ系アメリカ人の同化にあまり成功しなかつた理由は、時期の問題に加えて、同化教育、特に英語教育がその過程でスペイン語とメキシコ文化について汚辱感を植えつけようとしたことが指摘される。そして、当然のことながら、子どもと親さらにはコミュニティ全体のプライドを傷つけ、ついには反感を買うまでになつた。このようにして、同化を目的としたプログラムは、逆に、今までになかつた反同化の意識を育成してしまつたといえる。さらに特にテキサスでは、南部から移住したアングロサクソン系アメリカ人の影響で、ジム・クロウイズムがメキシコ系アメリカ人にもおよんだ⁶⁰。そして、1940年代まで、学校教育では人種分離によって、メキシコ系アメリカ人は「メキシコ人学校」に入れられ、アングロ・コミュニティから隔離されていた⁶¹。

(3) イングリッシュ・オンリーとメキシコ系アメリカ人

スペイン語を母語とし、その文化のなかで成長するメキシコ系アメリカ人に対するアングロ同化教育の中心的課題は、かれらの英語化であつた。これはすべての授業を英語で行い、かつ教科として英語を教え込む、すなわちイングリッシュ・オンリーの教育によって強力に推進された。それは、学校教育におけるスペイン語の使用禁止と英語のみによる授業を許可する州法が南西部のほとんどの州で制定されていた。例えば、カリフォルニアは1870年、コロラドは1877年、アリゾナは1880年、テキサスは1918年に、それぞれ学校教育の英語化令を制定している。

「スペイン語禁止令」、言い換えれば学校教育を英語のみで行う法令は南西部に広くわたつて、1960年代の中頃まで実施され、違反者はきつく罰せられた。1972年にはこの事情を調査した公民権委員会はさまざまな罰則の実例を明らかにしている。例えば、授業中に

スペイン語を話した子どもは罰金（1語につき1セント）を支払わされたり、放課後残されたりした。「私は学校でスペイン語を話してはならない。（I must not speak Spanish in school.）」という文章を3ページにわたって書かされたり、「なぜ、私は英語を話すべきなのか。（Why I should speak English.）」という題の作文を課せられたり、校長室に呼ばれて説教されたり、親が呼びだされたりもした。あるいは、放課後1時間「留置場」に入れられたり、停学処分にされたりする場合もあった。中途退学したあるメキシコ系アメリカ人は、その理由として、スペイン語を話したために先生に何度も殴打されたことをあげている⁶²。

このようなイングリッシュ・オンリーによる学校教育がスペイン語を第一言語として英語を十分に理解しないメキシコ系アメリカ人におよぼした結果は、時に悲劇的でした。その典型的な事例は、IQテストにみられる。IQテストは児童生徒の学年を決定したり、進路を選定したりするのに用いられていた。その結果、1970年カリフォルニア州では2万2000人のメキシコ系アメリカ人の子どもの成績が悪いとして「精薄児学級」に收容されていた。親の組織的な訴えに基づき、スペイン語による再テストが行われたところ、ほとんどすべての子どもが正常な知能を有することが判明した。このような英語によるテストは、以前からずっと続いていた習慣であった。そして、親は個別に学校に抗議をしていたが、ほとんどの場合受け入れられず、学校関係者はこのようなイングリッシュ・オンリーの政策は教育的配慮の結果であると主張した。すなわち、アメリカの「国語」は英語であるから、英語の技能が十分でない限り、社会で自活できない。アメリカ人になるには英語を集中的に習得しなければならないので、スペイン語を禁止するのは、英語学習を徹底させるためである、というのである。しかし、アングロサクソン系アメリカ人の深層心理には、スペイン語は外国語であり、その使用はアメリカに対する忠誠心を弱めるという意識が働いていたことは否定できないと言われている⁶³。

これに関連して重要なことは、学校と親あるいはコミュニティとの関係である。当時、南西部では、約400万人のメキシコ系アメリカ人のうち、約60%がスペイン語を家庭言語としていた。このような環境のなかでも、学校は家庭への連絡通知などを英語で書く場合が多かった。1971年の公民権局の報告によれば、メキシコ系アメリカ人の親にスペイン語で通知を出す学校は、小学校で25%、中学校で11%であった。また、PTAの会合でもスペイン語が使われるケースは非常に少なく、小学校では8%、中学校では2%に留まっていた⁶⁴。このような状況は、当然のことながら、学校と家庭とのあいだに文化的間隙をつくりだした。それは親の学校に対する無関心を助長しただけでなく、反感をも引き起こしたのである。

スペイン語と同じように、メキシコ系アメリカ人の歴史・文化・社会的役割・生活様式などについても否定的な価値判断が下されて、教室で教えられることはほとんどなかった。南西部の小学校で、メキシコ系アメリカ人の歴史を教えているのは、わずかに4.3%にすぎず、中学校でも7.3%であった⁶⁵。このような教育政策はメキシコ系アメリカ人の児童

生徒の民族的自尊心を傷つけ、児童生徒を教育体制からますます疎外する結果となっていた。

しかし、20世紀初頭からの南西部のメキシコ系アメリカ人に対する英語化同化政策はあまり成功しなかった。1970年において、メキシコ系アメリカ人の子どもで、小学校入学時において、アングロサクソン系アメリカ人の子どもと同等に英語を話せない者が47%もいた⁶⁶。また、英語を読む能力についても、アングロサクソン系アメリカ人の子どもと比較すると、圧倒的に低かった。さらに、1970年の25歳以上の平均教育年数をみると、アングロサクソン系アメリカ人が12.2年であるのに対して、メキシコ系アメリカ人が8.3年であり⁶⁷、かなり大きな差があった。これは当然のことながら、義務教育システムからドロップ・アウトした者がメキシコ系アメリカ人にはきわめて多いことを示している⁶⁸。また、教育年数が4年以内のものがアングロサクソン系アメリカ人の7倍もあり、メキシコ系アメリカ人の高い非識字率が推測された⁶⁹。

(4) イングリッシュ・オンリーの遍在

メキシコ系アメリカ人と同様の問題状況はその他のマイノリティにも見られた。

19世紀、ヨーロッパ系移民がバイリンガル教育を公立、私立学校において確立していたのと同様、チョクトウ族(Choctaws)、クリーク族(Creeks)、そしてセミノル族(Seminoles)など様々な「アメリカ・インディアン」の部族もかれら自身の学校を設立、開校していた⁷⁰。オクラホマ・チェロキー(Cherokees)族は一代前にセコイアが考案した表記法を利用してバイリンガル学校を設立し⁷¹、チェロキー語で90%を越える識字率を達成しており、1850年代には、この部族の人々は、テキサス州とアーカンソー州の近隣の白人と比べて、英語の識字能力も高かった。それにもかかわらず、連邦政府は、かれらがマニフェスト・デスティニーを拒否する大きな理由が言語の違いであるとの結論に基づいて同化教育が実施された。「インディアン」の子ども達は部族から引き離され、寄宿舎学校に入れられた。かれらの第一言語教育は一切禁止され、英語以外の言葉でしゃべっていると罰せられた。つまり連邦政府は、「インディアン」が伝統的な生活を営み、従来の方法で若者を育成し、独自の自治をもち、第一言語の読み書きを学ぶことを認めなかったのである⁷²。

南西部のメキシコ系アメリカ人や「インディアン」と同じような状態に置かれていたのが、1917年から1945年にニューヨークにやってきたプエルトリコ人だった。かれらの多くは河岸や工場に職を得て、子どもを近くの学校に通わせたが、自動的に学習遅滞(retardation)を生む教育実践を発見するだけだった。なぜなら、教育者達はプエルトリコの学校がアメリカ本土の学校より劣っていると考えていたので、かれらは、プエルトリコ人児童生徒はプエルトリコでの学年より一学年または数学年戻るのが自然だと考えていたからである⁷³。

また、イングリッシュ・オンリーの授業は普通に行われており、その卒業生は次のよう

に回顧している。

「歴史的に、ニューヨーク市には、二つの学校制度が存在してきた。一つは成績を上げることが期待された子どものための学校制度で、もう一つはそれを期待されない子どものためのもので、成績も上がっていない。そしてほとんどのマイノリティの子どもは二番目の学校制度に在籍し、その制度は多分にかれらが成功しないように取り図って設立されたものである⁷⁴。」

このようなイングリッシュ・オンリーの学校教育のなかで、「インディアン」やプエルトリコ人は、メキシコ系アメリカ人と同様に自らの言語と文化を侮辱され、学校で成功せず、貧困にあえぐようになっていった。

以上、本章では、アメリカの移民（言語マイノリティ）に対する教育について歴史的に考察してきた。そのなかで、ドイツ系アメリカ人は、19世紀半ば、公立学校におけるドイツ語によるバイリンガル教育を実現したが、それは、各地域におけるかれらの社会的政治的影響力の大きさによるものであった。一方、スペイン語を第一言語とするメキシコ系アメリカ人は、英語能力を基準とする差別的な分離教育のなかで、第一言語であるスペイン語が否定され、イングリッシュ・オンリーの教育が行われた結果、低学力と高い中途退学率が貧困に結びつくという悪循環の中におかれた。こうした状況を背景にメキシコ系アメリカ人が地域における社会的政治的影響力を行使できなかったことを要因として、第一言語が英語ではないというかれらの特別な教育ニーズが、州、学区レベルでほとんど配慮されることはなかった。したがって、言語（スペイン語）という特別な教育ニーズを有するメキシコ系アメリカ人に対する平等な教育機会の保障には、連邦政府の関与が重要な意味をもつことになるのである。

注

¹ 志邨晃佑「アメリカ史における移民」今津晃他編『アメリカ史を学ぶ人のために』世界思想社、1987年、78-79頁。

² Act of March 26, 1790, 1 Stat. 103.

³ 野村達朗『「民族」で読むアメリカ』講談社、1992年、36頁。

⁴ 志邨、前掲論文、1987年、81頁。

⁵ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994年、52頁。

⁶ 同上書、61-62頁。

⁷ Jones, Maldwyn Allen, *American Immigration, Second Edition*, The University of Chicago Press, 1992, pp.54-55. 志邨、前掲論文、1987年、82頁。

⁸ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、76-77頁。

⁹ Tyack, David B., *The One Best System: A History of America Urban Education*, Harvard University Press, 1974, p.107.

¹⁰ *Ibid.*, pp.106-107.

¹¹ 青木薫『アメリカの教育思想と教育行政』ぎょうせい、1979年、200頁。

¹² 同上書、200頁。

¹³ 同上書、201頁。

¹⁴ 同上書、202頁。

¹⁵ 同上書、202頁。

¹⁶ 同上書、202頁。

¹⁷ 同上書、203頁。

¹⁸ 同上書、206-211頁。

¹⁹ セントルイスにおけるドイツ語教育の公立学校への導入がドイツ系移民の経済的政治的プレゼンスの強さによるものだったことを踏まえると、地方分権的な教育統治構造、教育行政の展開のなかで、経済的政治的プレゼンスの弱い言語マイノリティの平等な教育機会をどのように保障していくのかが大きな課題として残ることを示していると言えよう。

²⁰ 青木、前掲書、1979年、213-215頁。

²¹ 同上書、215-216頁。

²² ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、77-78頁。

²³ Tyack, *op. cit.*, 1974, pp.108-109.

²⁴ *Ibid.*, p.109.

²⁵ フロリアン・クルマス著、山下公子訳『言語と国家 -言語計画ならびに言語政策のために-』岩波書店、1987年、139頁。

²⁶ 1820年から1860年間の移民の約95%がこの地域の出身であった (Stewart, David W., *Immigration and Education: The Crisis and the Opportunities*, Lexington Books, 1993, p.2.)。

²⁷ 1900年から1910年間に800万人以上の移民 (ピークは1907年の約130万人) がアメリカへの入国が許可された (*Ibid.*, p.2.)。

²⁸ 志邨、前掲論文、1987年、92頁。

²⁹ 同上論文、93頁。

³⁰ 移民制限連盟は、ワスプ (WASP) 的知識人を中心に結成され、新移民の生来的劣等性を唱えて移民制限運動の先頭にたった。また、アメリカ保護協会は、ローマ教皇がアメリカ征服をめざしていると宣言し、カトリックの政治勢力を制限し、アメリカ的制度を守ることを目標にした (野村、前掲書、1992年、126-127頁。)

³¹ 移民制限論者の主導によって設立され、当初から「新移民」に対してアメリカにとって望ましくない人々のレッテルを貼ろうとする意図が強く働いていたと言われる、移民問題調査委員会 (通称、ディリンガム委員会 (Dillingham Commission) (Jones, *op. cit.*, 1992, p.153.) は、その報告書「ディリンガム・レポート」において新移民が旧移民と比較して英語の習得に「遅れ」があることを指摘し、これをアメリカ化に対する抵抗のしるしだとみなした。しかし、この結論は、グループ間の比較をする際に、各グループの占めるアメリカ内の経済的ステータスや居住期間などを無視して導きだした結論だったのである。「ディリンガム・レポートはステレオタイプを繰り返し述べ、「新移民」がなぜ「望ましくないか」を証明しようとしたただけだった。」のである (ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、192頁。)。 「新移民」に対し否定的な見解を強調したこのレポートは、当時の移民政策に大きな影響を与えることになった。

³² 同上書、189頁。

³³ 志邨、前掲論文、1987年、97頁。

³⁴ U.S. Congress, An Act To limit the immigration of aliens into the United States, P.L. 67-5, 1921, 42 Stat.

³⁵ これは、1910年の国勢調査をもとに、アメリカに在住した出身国別の外国生まれの人口の3%を各出身国に年間移民枠として割り当て、その総数を35万8千人と算定した。

³⁶ U.S. Congress, The Immigration Act of 1924, P.L. 68-139, 1924, 43 Stat.

³⁷ また、このときから、アメリカ入国には旅券ではなく、ビザが必要になった。しかし、アメリ

カ市民の妻や子どもは割り当て枠外での入国が許可され、学問的職業者なども枠外に置かれたため、実際には制限数より多くの者が入国した。さらに注目すべきことは、西半球、つまり、メキシコ、中南米、カナダには1965年の移民法まで門戸が開かれていたことである（野村、前掲書、1992年、132頁。）。

³⁸ 志邨、前掲論文、1987年、98頁。

³⁹ 同上論文、98頁。

⁴⁰ 片桐康宏「アメリカにおける英語公用語化への動き - 『核』と『異質』の緊張関係の中で-」『アメリカ研究』第27号、アメリカ学会、1993年、190頁。

⁴¹ Hartmann, Edward G., *The Movement to Americanize The Immigrant*, Ams Press, 1967, p.24.

⁴² 学校における非常に熱心なアメリカ化の推進者は、しばしば第二、第三世代の移民家庭出身の教師であった。1908年の移民委員会（Immigration Commission）によると、都市の教師の43%が移民の第二世代であり、その割合は教育長の場合と比較して非常に高かった（Tyack, *op. cit.*, 1974, p.233.）。

⁴³ *Ibid.*, p.230.

⁴⁴ *Ibid.*, pp.230-231.

⁴⁵ *Ibid.*, pp.235-236.

⁴⁶ *Ibid.*, pp.234-235.

⁴⁷ *Ibid.*, p.235.

⁴⁸ *Ibid.*, p.230.

⁴⁹ 末藤美津子「バイリンガル教育法の成立過程 - アメリカ南西部諸州における動きを中心にして -」『国際教育』創刊号、日本国際教育学会、1992年、46頁。

⁵⁰ 例えば、ルーマニア人の農夫達はかれらの子どもがかれらの言葉を家で話すことを嫌がったことに憤慨していた。アメリカ化についての敏感な観察者はつぎのように書いている。「子どもを失うという恐怖は大人の世代の脳裏から離れることはなかった。子どもに対する影響力を保ちたいというのは単なるそして自然な親の願望ではなかった。・・・壊れやすい以前の伝統的な結びつきが無残にもばらばらに引き裂かれていくこと、ひとまとまりの理想の世界（a whole world of ideals）が壊れて廃墟となっていること、へのぼんやりした不安であった。そしてこの寂しさの真ん中で、父と母達は失われた子ども達を捜し求めて無意味に孤独にさまよう自らの姿を見るのである。」（Tyack, *op. cit.*, 1974, p.241.）

⁵¹ *Ibid.*, pp.241-242. また、ニューヨークでは、1899年から1914年までに入学者数が60%増加したが、そのうち移民が大きな割合を占めたため、教室不足が深刻であった。例えば、1897年9月に、500人の子どもが公立学校への入学を求めたにもかかわらず拒否されたが、それには1500人を収容するための建物がすでに2000人で埋まっていたという理由が存在した。1905年のニューヨークタイムズによれば、6万から7万5千人の子どもが、教室不足から入学を拒否されているとされた。しかし、その一方でその前年にはほぼ9万人の子どもがパートタイムで学校に通っており、クラスのなかに60人から80人の子どもがいるのは珍しいことではなかった（*Ibid.*, p.230.）。このような「教室不足」は、当時のニューヨーク（大都市）の教育環境の未整備を示していると同時に、移民（の子どもたち）の教育に対する要求の強さ（アスピレーション）を示すものとして注目されよう。

⁵² Olneck, Michael R., and Lazerson, Marvin, *The School Achievement of Immigrant Children: 1900-1930, The Social History of American Education*, University of Illinois Press, 1988, pp.258-261.

⁵³ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、199頁。

⁵⁴ 岩野一郎「新移民の『同化』と教育 - 公立学校とパロキアル・スクールの役割-」本間長世編『現代アメリカの出現』東京大学出版会、1988年、84-85頁。

⁵⁵ セオドア・ルーズベルト（Theodore Roosevelt）大統領は次のように述べていた。「この地にやってきたいかなる者も合衆国の慣習を取り入れ、たとえ、我々の血にいくつかの血筋があろうとも、彼は現在我々の国家語（native tongue）である言語を取り入れなければならない。この国において言葉の違いを永続化させることは、単に災いであるだけでなく、罪である。・・・我々は、若者に対する昼間学校、大人に対する夜間学校によって、全ての移民に対して英語を学ぶ機会を与

え、そしてもし、5年後に彼が英語を学んでいなかったら、彼は彼がやってきた国に送り返されるべきである。」(Stein, Colman Brez, Jr., *Sink or Swim: The Politics of Bilingual Education*, Praeger Publishers, 1986, p.1.)

⁵⁶ *Ibid.*, pp.156-157.

⁵⁷ 本名信行「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触 -2 言語併用教育を中心として-」『アメリカ研究』第 14 号、アメリカ学会、1980 年、39-40 頁。

⁵⁸ 同上論文、40 頁。

⁵⁹ 同上論文、45 頁。

⁶⁰ 同上論文、45-46 頁。

⁶¹ ほとんどのメキシコ系アメリカ人の子どもたちが初等教育レベルから「メキシコ人学校」に入學させられた。この習慣は、メキシコ系アメリカ人は低熟練労働に運命づけられているのだから最低限の学校教育以上の教育は必要ないという、多くの南西部の教育者達の意図を反映したものだ。当時の典型的なテキサスの校長は次のように述べている。「ほとんどのメキシコ人は低い階層に属している。かれらは玉葱を育て収穫するなどしている。かれらが他に知っていることが少なければ少ないほど、かれらはより満足させられる・・・もしある人間がとても多くの常識や教育を受けたとしたら、彼はこの種の仕事に執着しないだろう。だから、メキシコ人を玉葱畑に跪かしておくのは白人の責任である。・・・このことは教育とはあまりなじまないものである。」(Stein, *op. cit.*, 1986, p.3.)

⁶² 本名、前掲論文、1980 年、48 頁。

⁶³ 同上論文、48 頁。

⁶⁴ U.S. Commission of Civil Rights, *Mexican American Education Study Report I: Ethnic Isolation of Mexican Americans in the Public Schools of the Southwest*, 1971, p.17, p.42.

⁶⁵ *Ibid.*, p.33.

⁶⁶ *Ibid.*, p.14.

⁶⁷ *Ibid.*, p.9.

⁶⁸ U.S. Commission of Civil Rights, *Mexican American Education Study Report II: The Unfinished Education*, 1971, p.9, pp.23-24.

⁶⁹ Moore, Joan W., *Mexican Americans*, Prentice-Hall, Inc., 1976, pp.66-67.

⁷⁰ August, Diane and Garcia, Eugene E., *Language Minority Education in the United States: Research, Policy and Practice*, Charles C Thomas Publisher, 1988, p.73.

⁷¹ 1852 年までにチェロキー族は 21 の学校と 2 つのアカデミーで 1100 人の生徒にバイリンガル教育を提供していた (*Ibid.*, p.73.)。

⁷² 同化教育開始後一世紀を経て 1969 年に開かれた連邦議会の調査によると、オクラホマ・チェロキー族の 40%がいかなる言語の読み書きもできず、子どもの 75%が学校で落第し、ある郡では、英語が話せないという人がいないにもかかわらず、住民の 90%が生活保護を受けていることが明らかになった (ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994 年、74-76 頁。))。

⁷³ Stein, *op. cit.*, 1986, pp.3-4.

⁷⁴ *Ibid.*, p.4.

第二章 連邦バイリンガル教育法の制定と第一言語使用の原則化

本章では、まず、1968年連邦バイリンガル教育法の制定過程（政策形成過程）の分析を通じて、本法成立の背景・要因やその後に残された課題について考察する。次に、1970年代の二度の法改正や連邦最高裁判決について、特に言語マイノリティの第一言語使用がどのように位置づけられたのかに着目しながら、その意味を明らかにする。

第一節 バイリンガル教育の再興と文化剥奪論

(1) キューバ難民とバイリンガル教育の再興

第一章で述べたように、「移民国家」アメリカには、1968年の連邦バイリンガル教育法の成立以前にもバイリンガル教育の歴史があり、特に19世紀後半、ドイツ系移民はその政治的・経済的プレゼンスの大きさによって、公立学校でのドイツ語教育を実現した。しかしながら、当時のバイリンガル教育は、次の二点によって、連邦法制定以後とは決定的に異なる。すなわち、①当時のバイリンガル教育が、その実施に際し連邦政府の直接関与がなく、州または市の各地方当局によるものであったこと、②当時のバイリンガル教育は補償教育プログラムとして認識されていなかったこと、である¹。

アメリカのバイリンガル教育は、第一次大戦による国内の反ドイツ感情の高まりや、外交政策が孤立主義へと転換していったことなどを主要因に一時停滞していた。こうしたなか、バイリンガル教育の再興を促したのは1959年のキューバ革命によって生まれた難民の大量流入であった²。キューバ難民の子ども数は毎月3000人にもものぼり³、難民の受け入れは、かれらの教育要求にどのように応えるかの問題でもあった。キューバ難民の子ども達のほとんどが教育的、社会的に恵まれた家庭の出身者であったにもかかわらず、英語学校のプログラムにおいて学習上の困難を経験しており⁴、新たな支援の必要があった。

キューバ難民を多く受け入れたフロリダ州デイド郡（Dade County）の公立学校は、かれらがアメリカで生活するための支援を積極的に行った。さらに、英語話者の子どもたちに対してもラテン・アメリカ諸国（スペイン語圏）の玄関として発展していたデイド郡の最大都市・マイアミでの貿易や商業に携わることができるよう、スペイン語の授業が実施された。連邦政府も難民教育のために既存のプログラムを通じて、数百万ドルの資金をデイド郡の学校に集中的に支出し、その資金は、バイリンガルの教員など、スタッフを調達するための支援や、9つの大学での教員の再研修プログラムに用いられた⁵。

1963年にはフォード財団から35万ドルの資金援助を受け、コーラル・ウェイ（Coral Way）小学校において、コーラル・ウェイ・プロジェクトが開始された。当時、アメリカには、バイリンガル・プログラムとその専門家が存在しなかったため、エクアドルとガテマラにおいて現地の富裕層の子どもとアメリカ人外交官やビジネスマンの子どもが学ん

でいたアメリカン・スクールにその範が求められた。十分な能力をもったバイリンガルの生徒を育成するというアメリカン・スクールの目的が、コーラル・ウェイ・プロジェクトの主目的ともなった⁶。そして、このプロジェクトでは、キューバ人教師がスペイン語で、アメリカ人教師が英語でそれぞれ半分ずつの授業を担当し、キューバ人（スペイン語）とアメリカ人（英語）が互いの言語を学んだ。このプロジェクトの評価者であったリチャードソン（Mabel Wilson Richardson）博士は、「このプロジェクトの子どもたちが統制群と同等の成果を修めただけではなく、英語話者の児童が第二言語（スペイン語）を学び、スペイン語話者の児童がその第一言語の読み書きを学んでいる⁷」と述べており、コーラル・ウェイ小学校のバイリンガル・プログラムは、アメリカのバイリンガル教育史の第二期目における最初の公立小学校プログラムとしてだけでなく、最善のプログラムの一つとして広く知られるようになった⁸。このような高い評価を得たコーラル・ウェイ小学校には、ヒスパニック（スペイン語話者）を抱える他の学区の教育者たちも訪れ、そのカリキュラムと教材は広く普及した。こうして、コーラル・ウェイ小学校での取り組みは、バイリンガル教育を全米的に広める政治的、教育学的な契機となったのである⁹。

(2) 初等中等教育法の文化剥奪論のヒスパニックへの適用

1960年代初頭のこの時期、心理学者、リースマン（Frank Reissman）の著作『文化を剥奪された子ども』を契機として、貧困層や黒人などのマイノリティに属する子どもの学業成績不振は、学校での成功に必要な中産階級の文化を身につけていない（剥奪されている）からだとする文化剥奪論¹⁰が注目されるようになった¹¹。さらに、文化剥奪論の指導者的存在であったハント（J. McVicker Hunt）は、ジョンソン大統領の教育に関する3つの特別専門委員会の委員長となり、文化剥奪論の影響は、連邦の教育政策に直接及ぶことになった。また、ジョンソン政権時の「貧困との戦い」（the War on Poverty）において、大統領の右腕として働いたシュライバー（Sargent Shriver）は、文化剥奪の概念を、貧困との戦い一般、特にヘッド・スタート計画に導入した。こうした、文化剥奪論に対する政府や学界の雰囲気は、好意的かつ広範なもので、特別専門委員、連邦議会議員、または行政官によって、その概念が法律、委員会勧告などに用いられることへのいかなる明確な反対も存在しておらず、学界においてもその理論は指導的な見解であったと言われる¹²。

ジョンソン大統領が貧困との戦いにおいて肝要だと考えていた初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965）¹³のなかでも、第1章のプログラムは鍵となるものであった。そのプログラムによって、低所得層を抱える学校に対して補助金が支出されたが、その中心的な戦略は文化剥奪に対処するための補償教育であり、その対象も黒人を念頭においたものであった¹⁴。これに対し当時、ヒスパニックの連邦議会議員、官僚はごく少数であり、また、全米的なリーダーシップを取れる組織は一つもなかった。そのためヒスパニック

は初等中等教育法の立法化運動の主要なメンバーではなく、ヒスパニックはその法律の中心的な対象とは言えなかった¹⁵。

ただし、当時、南西部では、メキシコ系アメリカ人が黒人の公民権運動に刺激されて、いわゆるチカノ（Chicano）運動を展開していた。この運動が目標としたのは経済的・社会的地位の向上とともに、民族文化の維持と興隆であり、具体的には、スペイン語禁止令¹⁶の廃止、より良い学校施設、バイリンガル教育、配慮ある教師とカウンセラー、そしてメキシコ系アメリカ人の歴史と文化の学習、を要求した。このようなメキシコ系アメリカ人（ヒスパニック）による抗議運動が勢いを増すなか、当時の教育政策基調からすれば、文化剥奪を克服するための補償プログラムを継続するなかで、それらのプログラムをヒスパニックに適合させるという選択がなされるのは明らかだった。そのため研究者達は、文化剥奪論のヒスパニックへの適用に精力を傾けることになった¹⁷。

実際、コーラル・ウェイ・プロジェクト以後、南西部および東部のいくつかの学区で、初等中等教育法第 1 章（補償教育）の補助金などをもとに、バイリンガル・プログラムが実験的に開始されていた。それらのプログラムの中には、英語話者とヒスパニック（言語マイノリティ）を対象にしたコーラル・ウェイ・モデルを採用したプログラムもあったが、ほとんどのプログラムがヒスパニックだけを対象にしたものだった。マイアミ市でも、1965 年以降、当初の中産階級のキューバ難民とは異なり、貧困層のキューバ難民がマイアミに移住するようになると、バイリンガル・プログラムはキューバ人を対象とする補償教育プログラムとなった¹⁸。つまり、当時、ほとんどのバイリンガル・プログラムが文化剥奪を克服するための補償教育として実施されていたのである。

第二節 補償教育としての連邦バイリンガル教育法の成立

(1) バイリンガル・アメリカ教育法 (S. 428) の提案

初等中等教育法の成立に尽力した全米教育協会（National Education Association）の関心は、メキシコ系アメリカ人¹⁹の教育問題へと移っていった。当時、かれらは、学業成績がふるわず、多くの中途退学者いたにもかかわらず、黒人を主要な対象とする補償教育政策が推進されるなかで「姿のみえないマイノリティ（The Invisible Minority）」と呼ばれていた。全米教育協会は 1966 年 10 月 30 日、31 日にアリゾナ州ツーソン（Tucson）で『南西部の学校におけるスペイン語を話す子ども』と題するシンポジウムを開催した。このシンポジウムには、南西部諸州の小・中・高校の教員や大学教員、市民運動のリーダー、連邦議会議員など 450 名余りが参加した。シンポジウムでは、スペイン語話者の子どもたちに第一言語としてのスペイン語教育を行うと同時に、第二言語としての英語教育を行うことを課題として、教室での実践から、地方学区・州・連邦政府の教育行政のレベルまでの諸問題が議論された²⁰。全米教育協会は、この会議に参加していたテキサス州選出のヤーボロー（Ralph Yarborough）上院議員やアリゾナ州選出のウダール（Mo

Udall) 下院議員、その他の議員を集め、バイリンガル教育を推進する政治勢力を形成した²¹。

その後、ヤーボロー上院議員ら²²によってバイリンガル・アメリカ教育法 (Bilingual American Education Act : S.428、以下、S.428 と略称) が 1967 年 1 月 17 日に上院に提出された。この法案は、ツーソンでのシンポジウムや全米教育協会による調査勧告²³で指摘された、次のような基本方針を引き継いでいた。それは、子どもの第一言語を教え、さらに、その言語の背景にある文化を教えることによって子どもが自身の属する民族を認識し、それに誇りをもたせるような指導と、そのための家庭と学校の協力、を求めたものであった。

ただし、この法案は、ヤーボロー上院議員のより大きな政策意図の一環であったと考えられる。つまり、彼の念頭には、彼の選挙区で貧困にあえぐ多くのメキシコ系アメリカ人の経済的成功という意図があったと推察される。なぜなら、この法案は、労働条件の改善を通じて、かれらの貧困の解消と個人の経済的自立の達成を目的とする南西部人材開発法 (The Southwestern Human Development Act) と同時に提案されている。ヤーボロー上院議員は上院への両法案の提案理由を次のように述べている。

「南西部 (東はテキサス、西はカリフォルニア、北はコロラド) には、その他の地域と同様、我々は経済的機会の平等、すなわち全ての者が等しく成功するための機会を実現してきたというある種の言い伝え (folklore) が存在している。この信念に隠れた現実、南西部諸州の人口の 12%にあたる 346 万 5000 人の人々にとって経済的機会の平等は未来のものであるということである。南西部のメキシコ系アメリカ人にとってそれは神話であり、現実ではない。(中略) 学校教育の不備、健康水準の低さ、職業差別、その他多くのメキシコ系アメリカ人の経済的平等への道程に立ちふさがる人工的な障害に対して、我々が何かをなさなければならない時がやってきたのである。(中略) 進歩のために最も将来性のある分野が教育の分野である²⁴。」

このように、ヤーボロー上院議員は、メキシコ系アメリカ人の経済的成功には経済的機会の平等が必要であり、そのためには教育の質の向上 (教育の機会均等) が重要で、その中心として S.428 を捉えていたと考えられる。

さらに、S.428 の提出に際し、ヤーボロー上院議員は次のことを強調していた。「法案のもとで導入される全てのプログラムの中で、おそらく最も重要なことは、それらがスペイン語の使用を伴うことである²⁵」。このように述べた彼が、この法案はヒスパニック (スペイン語話者)、特に彼の選挙区民であるメキシコ系アメリカ人を対象にしたものであることは明白であった。

(2) 公聴会での議論

S.428 が上院に提出されると、労働公共福祉委員会 (Committee on Labor and Public Welfare) にバイリンガル教育に関する専門小委員会 (Special Subcommittee on Bilingual Education、議長はヤーボロー上院議員) が設置され、1967年5月から7月にかけて計7回の公聴会が全米各地 (ワシントン (第1、2回)、テキサス (第3~5回)、カリフォルニア (第6回)、ニューヨーク (第7回)) で行なわれた。

上述したヤーボロー上院議員の発言からも明らかなように、S.428 は、スペイン語を第一言語とする子どもたちの特別な教育要求を満たすために、初等中等教育段階における新しいプログラム開発への財政援助を目的としていた²⁶。したがって、これは、言語マイノリティを対象とするバイリンガル教育に連邦政府が初めて関与するアメリカ教育政策史上画期的な意味を持つ法案だったのである。

第1回公聴会 (1967年5月18日) でも、ヤーボロー上院議員はこの法案がスペイン語話者 (ヒスパニック) を対象としていることを強調した。

「スペイン語話者の生徒に対する教育に関する我々の学校の失敗は、中途退学率に反映されている。(中略) 私は、私自身の州であるテキサス州が (中途退学率において) 最低レベルにあることを述べるのは遺憾である。そのレベルは 1960年の国勢調査によれば、スペイン語の姓をもつ者の就学年数は、中央値で 4.7年に過ぎなかった。(中略) S.428 は、スペイン語を話す社会環境にいる生徒達の特別な教育要求を満たすためのものである²⁷。」

しかし、ハウ (Hon Harold Howe II) 連邦教育局長 (U. S. Commissioner of Education) の発言には、後のバイリンガル教育の行く末が暗示されているようだった。ハウ教育局長は、ヤーボロー上院議員らと同様、南西部のメキシコ系アメリカ人の就学年数の低さ (メキシコ系アメリカ人 7.1年、アングロサクソン系 (白人) 12.1年、非白人 9年) を考慮し、次のように述べた。「教育局は、合衆国における非英語話者の子ども達 (non-English speaking children) の特別な教育要求を満たすことにより強い関心をおく必要があると認識している²⁸。」ここで注目しなければならないのは、ハウ連邦教育局長が、メキシコ系アメリカ人の教育問題によって喚起されながらも、その当初から、メキシコ系アメリカ人だけではなく「非英語話者」全体の問題として扱おうとしていることである。これは、後の議論の中で、法案成立の一つの条件となっていた。

さらにもう一つ、この法案が乗り越えなければならない現実があった。それは、当時、初等中等教育局 (Bureau of Elementary and Secondary Education) の一部としてメキシコ系アメリカ人問題係 (Mexican-American Affairs Unit) が設置されたばかりであった。さらに、初等中等教育局は初等中等教育法の全ての章から資金援助を得て、すでに数多くのバイリンガル教育を実施していたのである。ハウ教育局長は、すでに実施されてい

る事業を次のように例示した²⁹。

- ・ 初等中等教育法第 1 章に基づくスペイン語を用いる実験的なバイリンガル・プログラムの実施許可
- ・ 教員助手の採用
- ・ 第 2 章によるスペイン語プログラムのための特別教材の確保と学校図書館へのスペイン語の教科書および書籍の配置
- ・ 第 3 章に基づく革新的な異文化間プログラムの創設と支援の継続
- ・ 第 4 章に基づく州教育当局に対する補助金によるスペイン語話者の子どものための養成プログラムと文化交流プログラムの開発
- ・ 教育局によるバイリンガル教育に関する調査の実施（年間 90 万ドルから 100 万ドルを支出）

ホウ教育局長は、このような事実に基づいて、分離した章（法律）としてバイリンガル教育法を制定するには、「慎重に考慮されるべきいくつかの問題³⁰」が提起されている、とした。

この「慎重に考慮されるべき、いくつかの問題」は、実際、連邦バイリンガル教育政策のその後の展開において重要な争点となっていくものであった。これについて、ホウ教育局長は次のように述べていた。

「英語を話さない家庭出身の子どもの教育問題は、確かな答えのない教育の分野において、多くの問題を提起している。これらの問題は、教育哲学の根本、連邦政府の役割についての政策的立場、教育の過程における言語の役割、を含むものである。私はいかなる連邦法も、将来における問題に対して柔軟で、実験的で、革新的な取り組みを阻み、最善の対処の仕方に関して監視の目を光らせるようなものとならないことを希望する³¹。」

そして、ここで期待されている連邦法の在り方について、ホウ教育局長は、次のように説明した。

「ニューヨークのプエルトリコの子どもの要求を最も満たすプログラムが、必ずしも南西部のメキシコ系アメリカ人の子どもやフロリダのキューバ人の子どもの要求を満たす最も適切なプログラムであるとは限らない。（中略）これらの理由により、連邦援助プログラムは、柔軟性を助長するように計画されるべきである。我々は、非常に窮屈に組織化されたプログラムによって、創造的な思考を抑圧することのないよう注意しなければならない³²。」

ここでホウ教育局長が表明したように、連邦の言語マイノリティ教育政策において、柔軟かつ創造性のあるプログラムを確保していく問題は、その後、連邦の関与の問題として大きくクローズアップされていくことになる。

各地で開催された公聴会では、南西部の国会議員、言語学者、心理学者、カリキュラムの専門家、経済学者、教育委員長、校長、教員、社会福祉指導員、労働界・実業界の指導者、また州議会議員その他の公務員、プエルトリコ教育者連合、アメリカ・インディアン全国議会、全米教育協会などが証言した³³。そしてそこでの議論は全体として、バイリンガル教育を支持するものであった³⁴。

(3) バイリンガル教育法の審議過程

1) 法案対象の拡大

上述したように、メキシコ系アメリカ人の経済的成功という目的のために S.428 を通じて教育の質の向上（教育の機会均等）を図ろうと考えていたヤーボロー上院議員にとって、メキシコ系アメリカ人の子どもを無視し、かれらの貧困を永続化させる社会的不公平の元凶としてのイングリッシュ・オンリーの授業は、中心的な課題であったと考えられる。そのため、彼は S.428 の対象は、全ての言語マイノリティではなく、当然、メキシコ系アメリカ人に限定されるべきだと考えていた。なぜなら、ヤーボロー上院議員は、南西部のメキシコ系アメリカ人は、アングロサクソン系アメリカ人（白人）に搾取され、かれらの文化を押しつけられた人々であるが、その他の移民には母語やその他のすべてのものを放棄するという決断が伴っていたはずである³⁵、と考えていたからである。

しかし、当時はメキシコ系アメリカ人の対策としてメキシコ系アメリカ人問題政府機関連絡局（Inter-Agency Office for Mexican-American Affairs）が創設されたばかりであり、貧困との戦いに関する教育特別専門委員会（the War on Poverty's education task forces）は、バイリンガル教育の特別な章を初等中等教育法に設けることを勧告しなかった。さらに、前年（1966年）には、シュルツ（Charles Schulze）予算局長も、最早、全ての「偉大な社会プログラム」（the Great Society programs）に適切な資金を支出することはできないとジョンソン大統領に警告していた³⁶。ジョンソン大統領自身も、バイリンガル教育法による財政の肥大化を警戒しており、彼は連邦財政に新たな費目をつくることなく、既存のプログラムを通じてバイリンガル教育に対する資金援助をすることを求めている。しかし、ジョンソン大統領の方法では補償教育資金をめぐる競争を恐れたヒスパニックは、これに反対するロビー活動を行った³⁷。したがって、このような状況のなかで法案を成立させるためにはなんらかの政治的妥協が求められたのである。

当時、ヤーボロー上院議員の法案以外にも 30 以上のバイリンガル教育法案が提出されていた。例えばショウアー（James Scheuer）下院議員は、「英語を話さないすべての子ども」に適用される法案を提出したが、これはカナーク語（カナダ・フランス語）のみを話すメイン州のフランス系カナダ人、シカゴのポーランド人、デンバーの日本人、サンフ

ランシスコの中国人の子どもを救済しようとするもの³⁸だった。つまり、アメリカにはメキシコ系アメリカ人（ヒスパニック）以外にも言語マイノリティが存在しており、そうした状況のなかで、言語に基づく連邦の資金援助を可能にするには、法案の対象をメキシコ系アメリカ人に限定するのは不合理であると考えられた。法案の対象限定に対する批判のなか、法案の適用範囲を拡大すれば議会の広範な支持を得られることが確実なものとなった時点で、ヤーボロー上院議員は妥協を図ることにより、法案の成立をはかった³⁹。その結果、法案の対象はヒスパニックから「英語を話す能力が十分ではない」（limited English-speaking ability）子ども全てに拡大されたのである。しかし、その一方で、バイリンガル教育法によって連邦資金を配分する際に、「貧困ライン」（当時は年間所得3000ドル）以下の生活をしている家庭と、社会保障法（Social Security Act）の適用を受けている家庭が集中する学区が優先されることになった⁴⁰。この規定によって、貧困層が多いヒスパニックに対する特別の資金確保が可能となり、この法律の対象が事実上ヒスパニック（メキシコ系アメリカ人）であることが維持された。つまり、この基準によって、メキシコ系アメリカ人を対象とした法律としてバイリンガル教育法の制定をめざしていたヤーボロー上院議員の意図を実現すること、言い換えれば、ヤーボロー上院議員はメキシコ系アメリカ人の支持者たちの一定の信頼を確保することができたと考えられる⁴¹。そして、この規定によって、貧困層（黒人）に対する補償教育を主目的とする初等中等教育法のなかで、メキシコ系アメリカ人を主対象にした独自の章（法律）としてバイリンガル教育法を制定することの合理性が高まったとも言えよう。

2) バイリンガル教育法の目的

バイリンガル教育の対象とともに、審議の重要な対象となったのは、バイリンガル教育の目的は何かということであった。

モントーヤ（Joseph Montoya）上院議員は法案審議中に、「南西部にあるさまざまな言語を多元主義のなかで活用すべき」であり、「包括的なバイリンガル教育は・・・言語能力の育成の面でも、文化維持活動の面でも、日常生活で協調姿勢を確立する面でも、二つの言語の世界がもつ最もよい部分を生徒に与えることができる」と主張した⁴²。しかし、スロベニア語を第一言語とするラウシュ（Frank Lausche）上院議員は、彼が学校に通っていた時には「英語を教えるためにスロベニア語を教えてくれなかった」とし、すでに子どもたちが話せる第一言語（母語）をわざわざ学校で学ぶ必要はないとの理由からその提案に反対した。彼は続けて、次のようにヤーボロー上院議員に質問した。「もし、トレドにハンガリー人のすむ地域があり、そこの住民が学校でハンガリー語を教えることを望んだときにはどうすればよいのか」。これに対しヤーボロー上院議員は、「この法案の主な目的は、数百万の子ども達がアメリカ社会の主流に移行し、国家言語（national language）、つまり英語の読み書きができるようにするためのものであって、（かれらの）母語（mother tongue）を禁止することでもなく、母語を支配的な言語にすることでもない」と答えた⁴³。その後の審議でも、バイリンガル教育の概念を定義しようとする動

きがでることはなかった。言い換えれば、連邦議会は、多言語能力と同化政策の両方を支持したという記録を残しておきたいかのようであった⁴⁴。

このように、この法案は「効果的な治療（remedial）プログラム⁴⁵」という側面に力点がおかれ、成績の悪い子どもが英語を楽に学習できるようになることを目的としていた。それにもかかわらず、法律に記された目的は、明確に表現されなかった⁴⁶。可決、成立したバイリンガル教育法にはこの法律の目的が次のように定められた。

「合衆国における英語を話す能力が十分ではない多くの子ども達の特別な教育要求に鑑み、地方教育当局がその特別な教育要求を満たすための新しい想像性に富んだ初等中等教育学校プログラムを開発し、実践していくために合衆国の政策として財政援助を行うことをここに宣言する⁴⁷。」

以上のように、多言語能力と同化政策の両立という潜在的な矛盾を覆い隠した新しい法律は、貧困との戦いにおいても見逃されてきた人たち（メキシコ系アメリカ人）を援助し、貧困を撲滅する努力として受けとめられることによって、成立をみたといえよう。

以上のように、1968年連邦バイリンガル教育法は、低所得層で英語能力の乏しい児童生徒の教育ニーズを満たすプログラムへの財政援助を目的として、補助金への申請に基づき、地方教育局（州、学区等）、高等教育機関、地域研究所に対して、次のような目的のために補助金が支出されることになった⁴⁸。

- ①バイリンガル教育プログラム
- ②（この法律の対象となる）子どもたちの言語に関連する歴史と文化を教えるプログラム
- ③学校と家庭のより緊密な協力関係の確立
- ④幼年期（early childhood）教育プログラムとその改善
- ⑤成人教育プログラム、特に親のバイリンガル・プログラムへの参加に関するもの
- ⑥バイリンガル・プログラムを必要とする中途退学者または中途退学の可能性のある者に対するプログラム
- ⑦認証評価を受けた実業（trade）、職業訓練（vocational）または工業（technical）学校で実施されるプログラム
- ⑧この法律の目的に適うその他の活動

(4) 連邦政策としてのバイリンガル教育の成立とその課題

1968年の連邦バイリンガル教育法の成立によって、連邦政府は初めてバイリンガル教育（言語マイノリティ教育）にはじめて関与することになった。

ただし、法案成立の影で、結果としてこの法律がヒスパニックへの資金提供を実質的に保証するものとなっていたことにも注目しなければならない。つまり、この法律の制定に

よって連邦政府はバイリンガルの教育行政官、教員などの雇用を拡大し、従来の学校運営を広範囲にわたって変化させる「高価な」プログラムを支持することになったのである。したがってそれは当初より、「集団の権利⁴⁹」にかかわる論争の火種をはらんでいたといえる。

その後、バイリンガル教育をマイノリティの民族意識を高揚する政策として批判した、ワシントンポスト紙の教育担当記者、エプスタイン（Noel Epstein）は次のように述べている。

「問題は政府がいかなる役割をはたすかということにあるのです。最も重要な問題は少数民族の子孫がその言語と文化を学習するのに連邦政府が資金を提供し、それを促進させる責任があるかどうかということです⁵⁰。」

さらに、バイリンガル教育法の目的が不明確であったことは、その後、この法律に対する見解の違いを生み出すことになった。つまり、一方で、「バイリンガル教育は万能薬とは呼び難かったものの、それによって以前と違って英語以外の言語ができることは不名誉ではなくなった。そればかりか、この法律によりそのような能力は価値あるものとして認識された」として、バイリンガル教育法に民族的威信の発露を求める見解である。しかし、その一方で、この法律のことを「アメリカ社会の分裂を目論むヒスパニック急進派への政治的賄賂である」と非難する、バイリンガル教育の反対者たちの見解もあった⁵¹。

両者の見解がバイリンガル教育法の範疇に妥当するかは別にしても、その後の移民の流入が南ヨーロッパやカナダからの小規模なものに留まると考えていた当時の政府の予測⁵²に反して、アジアやラテン・アメリカから大規模かつ多様な移民が押し寄せ、かれらがバイリンガル教育に自らの文化的アイデンティティを維持し、時にはそれを再生できる可能性を見いだしたことからすれば、バイリンガル教育法の目的を巡るその後の行政上、立法上の混乱はすでに法律制定時に内包されていたといえるであろう。

第三節 1970年代の法改正によるバイリンガル教育の推進

(1) 言語マイノリティの第一言語と文化の尊重

バイリンガル教育の法制化から政策実施へと至る 1960年代末から 70年代初頭にかけては、「偉大な社会」、「貧困との戦い」とうたわれた一つの政策基調が衰退する時期と重なっていた。そのため、その政策実施には当初から予算確保に困難が付きまとっていた⁵³。

ヤーボロー上院議員は 1970 年の再選をめざさなかったため、彼の役割はケネディ（Edward Kennedy）、克蘭ストン（Alan Cranston）、モンドール（Walter Mondale）の各上院議員やゴンザレス（Henry Gonzalez）、ショウアー（James Scheuer）の両下院議員などのリベラルな民主党員によって引き継がれ、1970年代の 2

度の法改正（1974年、78年）を通じて、プログラムを拡大する努力が重ねられていった。

1974年の改正では、1968年法の貧困家庭が集中する学区への補助金配分を優先するという貧困規定が撤回され、「英語を話す能力が十分ではない（limited English Speaking ability）」子どもたち全てが援助の対象になった。この「英語を話す能力が十分ではない」子どもには、アメリカ以外の国で生まれた子ども、英語以外の言語を第一言語（native language）とする子ども、英語以外の言語が優位な環境出身の子ども、英語を話すのに困難を抱え、英語による授業についていけない子ども、が含まれた⁵⁴。

また、1968年法では、バイリンガル教育が、「英語を話す能力が十分ではない子どもたち」に対する新たな教育方法として提示されていたものの、それがどのような教育であるのかが定義されていなかった。しかし、1974年連邦バイリンガル教育法では、バイリンガル教育が上記のような子どもたちの教育ニーズを満たすことのできる方法であるとの認識にたち⁵⁵、初めてバイリンガル教育プログラムが定義された。バイリンガル教育プログラムとは、「初等中等教育学校に在籍する英語を話す能力が十分ではない子どもたちのために計画された教育プログラムであり」、「教育システムのなかで順調に成績を向上させるために、英語と、そのような子どもたちの第一言語を必要な範囲で用いる教育であるとともに、英語と第一言語を学ぶ教育である」。そして、「そのような子どもたちの文化的遺産（cultural heritage）への配慮」が不可欠とされ、「初等学校（小学校）の教育に関しては、全ての教科で必要に応じて実施されるもの」とされた⁵⁶。このように、バイリンガル教育は、英語と「英語を話す能力が十分ではない子どもの第一言語」を用いた教育であり、そうした子どもの文化を尊重したものであることが示されたのである。

さらに注目すべき改正点としては、英語を話す能力が十分ではない子どもの文化的遺産を理解するために、制限つきではあるが、英語話者の子どもたちの自発的な参加を認めたことである⁵⁷。このように言語マジョリティである英語話者の子どもたちに言語マイノリティの文化を学習する機会が設けられたことは、言語マイノリティの文化を価値あるものとして評価すべきであるとの認識が認められよう。

しかし、1974年法が、英語を話す能力が十分ではない子どもの文化への配慮を求めたことによって、（英語の）文化とともに、マイノリティ文化（スペイン語の文化）を教えるという、バイカルチュラル（二つの文化の理解）の教育が必要になったことで、スペイン語と英語のそれぞれの支持者が覇権を巡って争い、カナダのように社会が分裂するとの懸念を表す者もいた。

バイリンガル・プログラムが弱々しく、存続が危ぶまれた1968年から1974年の間には、明確な反対勢力は存在しなかった。しかし、議会のリベラルな支持者⁵⁸によって、1974年の法改正で上述のような修正がなされると広範な反対がおこった。1970年代は組織としての反対勢力はなかったが、批判論者にはリベラル派も保守派も含まれていた。ワシントンポスト紙のコラムニストのローゼンフェルド（Stephen Rosenfeld）、同じく記者のエプスタイン（Noel Epstein）、アメリカ教員連盟（American Federation of

Teachers) の指導者、シャンカー (Albert Shanker)、ハーパーズ誌 (Harper's) のベッセル (Tom Bethell) らがこのようなバイリンガル教育の推進・拡大に反対の立場をとった⁵⁹。

(2) カーター政権内の対立と 1978 年法

カーター (Jimmy Carter) 政権の保健教育福祉省 (Department of Health, Education, and Welfare) 長官、カリファノ (Joseph A. Califano, Jr.) はジョンソン政権期よりバイリンガル教育を支持しており、当時も大統領の重要な支援者だった。しかし、彼は 1978 年になると、一転してバイリンガル教育に対する疑義を公にするようになり、次のように述べた。「私はそのプログラムに満足していない。(中略) (そのプログラムには：筆者挿入) はっきりとした目的がない⁶⁰。」カーター大統領も次のように述べていた。

「私は英語を教えてもらいたいのであって、民族的な文化はいらない⁶¹。」そこで、保健教育福祉省の官僚たちは、大統領の願望に忠実なあり方を見いだそうと、教育関連当局のリーダーによる省内特別委員会を設置した。特別委員会の議論を踏まえ、カリファノ長官は、バイリンガル・プログラムを初等中等教育法の第 1 章のプログラムに組み入れ、バイリンガル教育法 (第 7 章) を独立した章 (法律) として存続させることやめるよう提案した。しかし、ヒスパニックの支持団体、モンデール副大統領、エドワード・ケネディ (Edward Kennedy) らはこの提案に抵抗し、カリファノ長官は辞任へと追い込まれた⁶²。

このように政権が混乱するなかで改正された 1978 年バイリンガル教育法⁶³は、次のような特徴をもっていた。第一に、法律の対象が、1974 年法の「英語を話す能力が十分ではない子ども」から、「英語能力が十分ではない子ども」(limited English proficiency) に変更されたことである⁶⁴。これは、英語を話す能力だけではなく、読み書きも含めた総合的な言語能力が課題とされたことを意味している。

第二に、1974 年法で認められた、英語を第一言語とする子どもたちのバイリンガル教育プログラムへの参加が全体の 40%まで認められたのである。これは、移民 (言語マイノリティ) の子どもたちだけがバイリンガル教育プログラムに参加することで、(結果として) 出身国による人種分離 (segregation) となるのを防ぎ⁶⁵、そして「英語能力が十分ではない子ども」たちの言語や文化的遺産についての理解を広めるために、許可されたものである⁶⁶。しかし、バイリンガル教育プログラムは、「英語能力が十分ではない子ども」の英語能力の向上を支援するためのものでなければならず、英語を第一言語とする子どもたちのバイリンガル教育プログラムへの参加も、英語能力の向上を達成することに貢献するのが主目的であるとされた⁶⁷。つまり、バイリンガル教育は、あくまでも「英語能力が十分ではない子ども」の英語能力の向上が目的であって、英語を第一言語とする子どもたちの第二言語の習得を意図したものではなかったのである。

第三に、プログラムの実施能力の確立 (capacity building) が奨励され、補助金の受給者は連邦資金が終了したとき、プログラムをどのように続けていくかを示さなければなら

なくなった⁶⁸。

第四節 ラオ判決と第一言語使用の原則化

(1) ラオ判決による言語マイノリティに対する特別な救済策の要請

1968年に成立した連邦バイリンガル教育法は、バイリンガル教育プログラムを財政的に裏付けたのであって、連邦政府がそのプログラムを学区・学校に強制する権限を付与したわけではなかった。バイリンガル教育プログラムに対する連邦予算が確実に増加したにもかかわらず学校がそれを採用する動きは鈍かった。このような状況のなか、1974年の連邦最高裁判決、いわゆるラオ判決（Lau Decision）は、連邦政府によるバイリンガル教育政策の強化・拡大が本格化する大きな契機となった。

ラオ判決は、1970年、サンフランシスコに住む中国系アメリカ人・ラオがサンフランシスコ統合学区（San Francisco Unified School District）を相手どり起こしたラオ対ニコラス事件（Lau v. Nichols⁶⁹）に下された連邦最高裁判所判決である。

1965年の移民法改正以来、サンフランシスコを含むカリフォルニア州は、アジア系移民が急激に増加しており、当時、サンフランシスコ統合学校区には英語を話すことのできない中国系の生徒が2856人いた。しかし、そのうち約1000人が英語の補習授業を受けているのみで、残りの約1800人は特別な教育的支援を全く受けていなかった。

ラオ等原告団は、英語を話すことのできない生徒達がかれらの理解できない言語で授業を受けた場合、かれらは教育の機会均等を保障されていると言えるかどうかを問うた。そこで、英語を話すことのできない生徒たちの言語に関する特別な要求に見合ったプログラムがないということは、公民権法第6条⁷⁰と合衆国憲法修正第14条（平等保護条項）に違反すると主張した。ここでラオ等原告側の主張は、すべての生徒に「同じ建物、同じ教科書、同じ教師、同じカリキュラム」を用意することは平等な教育ではないというものだった。つまり、英語を理解できない生徒に対して、英語を理解できる生徒と同じ取り扱いをしても、平等な教育は保障されないと考えていたのである。このようなラオ達の主張は、一審の地方裁判所でも二審の第9巡回裁判所でも却下された。一審、二審ともに、すべての生徒に全く同じサービスを提供することが合衆国憲法修正第14条（平等保護条項）と公民権法第6条に適合すると判断した。英語を理解できない生徒も英語を理解できる生徒と同じ教室で同じ授業を受ければ、取り扱いに差はなく、何の差別もないとされたのである⁷¹。

しかし、1974年1月21日、最高裁は一審・二審の判決を退けて原告の訴えを認め、以下のような判決を下した⁷²。

「サンフランシスコの学校制度が、約1,800人の英語を話さない中国系の生徒に対して英語教育やその他の適切な教育を提供しなかったことは、かれらが公教育

のプログラムに参加するための意義ある機会を奪ったことになる。このことは『連邦政府の財政援助を受けているすべての活動やプログラム』において『人種、皮膚の色、出身国のちがい』による差別を禁止している公民権法第 6 条に違反する。また、保健教育福祉省公民権局の通達（1970 年 5 月 25 日）⁷³に違反する。」

最高裁は下級審よりも公民権法第 6 条を拡大解釈することによって、生徒たちに「同じ施設、同じ教科書、同じ教師、同じカリキュラム」を用意しても、生徒たちを真に平等に取り扱っ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待遇になると判断したのである。ただし、最高裁は、英語を理解できない生徒たちに対する特別な救済策を求めたに留まり、それを具体的に示したわけではなかった⁷⁴。つまり、ラオ判決は言語マイノリティに対する教育方法を具体的に特定したわけではなかったのである。

(2) 連邦政府による第一言語使用の原則化

ラオ判決は司法、立法、行政の各領域に大きな影響を与えていった。「ラオの余波⁷⁵」と呼ばれる、この一連の動きの中で、ラオ判決を実際の学校教育の場に適用していくための基準として、1975 年にラオ救済策 (Lau Remedies)⁷⁶、1980 年にはラオ規則 (Lau Regulations)⁷⁷が出された。保健教育福祉省の教育局、公民権局の共同によるラオ救済策は、1970 年 5 月 25 日の公民権局通達を踏まえたもので、その適用範囲を公民権法第 6 条に違反している学区において英語以外の言語を第一言語とするかまたは家庭言語 (primary or home language) とする同一言語グループの生徒が 20 人以上いる場合に、移行型バイリンガル教育 (Transitional Bilingual Education)⁷⁸等の実施を求めるものであった⁷⁹。ただ、このラオ救済策は「行政当局の一つの解釈⁸⁰」であって法的拘束力を持っていなかった。しかし、公民権局は、ラオ救済策をラオ判決のもとで公民権法第 6 条を遵守しているかどうかの事実上の判断基準としていた。そのため、公民権法違反として連邦政府からの資金援助を失うことを恐れた学区は、ラオ救済策に従う旨の自主承諾計画を結んだ。その結果、1975 年から 1980 年までの 5 年間に公民権局と自主承諾計画を結んだ学区の数は 359 に上った⁸¹。さらに 1978 年、公民権局はアラスカ州の北西北極学区 (Northwest Arctic School District) のイヌイトが話し言葉しか有しておらず、子ども達に教えるべき書き言葉がないのは、ラオ判決の適用を受け、引き続き連邦資金を受け取るには不十分であるとして、書き言葉の開発を要求した。この要求に対しアラスカ州教育委員会は、ラオ救済策が法的拘束力を有するものではなく、連邦議会は保健教育福祉省に既存の言語を改訂するような権力を与える法律を可決していない、として訴訟を起こした。これに対し同省は、原告に有利な判決が下された場合、これまで学区との間で結ばれてきた自主承諾計画が無効になることを恐れ、和解を申し入れた。その結果、アラスカ連邦地方裁判所はイヌイトの件について同省の要求を取り下げさせ、ラオ判決に基づく法的拘

東力をもった新しい実施規則の発効を求める判決を下した⁸²。これを受け、1980年にホフステドラー（Shirley M. Hufstедler）教育長官は法的拘束力をもつラオ規則⁸³を発表した。しかし、タイム、US ニュース・アンド・ワールド・レポート、ナショナル・レビューなどマスコミ各誌は、ラオ救済策を補強したラオ規則の適用によって、バイリンガル教育を必要とする子ども達の数が増加し、連邦・地方を通じて費用がこれまでの数倍必要となり、ラオ規則はバイリンガル教育を「成長産業」にするものであると報じた。また、ラオ規則による規制強化は、特定の教育方法（移行型バイリンガル教育）を州や地方学区に強制する、連邦政府の一方的な介入であるとの批判や、さらには、バイリンガリズムを公民権として推進することは社会の分裂と紛争に手を貸すものである、との批判⁸⁴もなされ、連邦政府のバイリンガル教育に対する関与の在り方が大きく取り上げられるようになった。このような状況のなか、レーガン政権が発足すると、ベル（Terrel H. Bell）教育長官は、ラオ規則のことを「ずさんで、融通がきかず、面倒で、実行できない、そして信じられないほど費用のかかる⁸⁵」ものであると批判し、ラオ規則を撤廃した。そして新しい規則ができるまでの暫定的な措置としてラオ救済策に戻るとされたが、結局、それも1982年には撤廃された。

こうして、ラオ判決が求めた特別な救済策、すなわち言語マイノリティの平等な教育機会として連邦政府が行政規則を通じて推進してきたバイリンガル教育（第一言語使用）が、（連邦バイリンガル教育法に基づくプログラムは除いて）地方学区に求められることはなくなったのである。

以上、本章の考察によって明らかになったことを要約すれば次のとおりである。

1968年連邦バイリンガル教育法は、アメリカの教育政策史上初めて、言語マイノリティを対象とする連邦法として成立した。しかし、その成立には、法律の適用対象の拡大や目的について妥協が必要とされ、結果として、多言語能力と同化政策の両立という潜在的な矛盾を抱えることになった。しかし、このように目的や方法が曖昧なまま成立した本法は、1970年代の法改正において、バイリンガル教育政策を推進する法律としての性格が明確にされた。

一方、言語マイノリティに対する特別な救済策を求めた1974年のラオ判決では、その具体策が示されなかったことから、連邦政府は行政規則を通じてバイリンガル教育（第一言語使用の原則化）によってその具体化を図った。しかし、1970年代の連邦政府によるバイリンガル教育の推進は、アメリカの社会統合や教育の地方自治に関する批判を招き、結局、それらの行政規則は廃止された。

以上のように、連邦バイリンガル教育法に基づく教育プログラムは、第一言語使用が原則（バイリンガル教育）とされる一方、地方学区が言語マイノリティの平等な教育機会として第一言語の使用を求められることはなくなったのである。

注

¹ Stein, Colman Brez, Jr., *Sink or Swim: The Politics of Bilingual Education*, Praeger Publishers, 1986, p.20.

² 19世紀後半から第一次大戦を経て高まっていた移民制限は、1940年代に入ると徐々に変化の兆しが見られた。第二次大戦中の1943年に1882年に制定された中国人排斥法が廃止され、難民に対しても門戸が開かれた。しかしながら、第二次大戦後も、東ヨーロッパ、南ヨーロッパ、アジア出身者を制限することを意図していた出身国別割当制は原則的に維持され、1952年移民・国籍法（1952 Immigration and Nationality Act、通称：マッカラン＝ウォルター法）によっても再確認された（桑原靖夫『国境を超える労働者』岩波書店、1991年、130-131頁。）。

しかし、公民権法の人種平等・差別撤廃の理念に基づいて1965年に移民・国籍法（1965 Immigration and Nationality Act、通称：ハート＝セラー法）が成立した。この移民・国籍法の改正によって、出身国別割当制が廃止され、主として人道主義的な原理として離散家族の再統合に高い優先順位をつけるとともに、産業界の労働力需要に対しては職能別カテゴリーによる選別を行い、特定の熟練職種に重点を置くことで対応しようとするようになった。この二つの基本原則が現在のアメリカ移民法の根幹となっている（新田浩司「アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究」『地域政策研究』第16巻第3号、高崎経済大学地域政策学会、2014年、20頁。）。このようなアメリカの移民政策に画期をなす1965年移民法の影響について、当時、ケネディー（Robert Kennedy）司法長官は、新法のもとでのアジアからの移民の数について、初年度は5000人であろうと述べていた（Stewart, David W., *Immigration and Education: The Crisis and the Opportunities*, Lexington Books, 1993, p.7.）。しかし、そのような当時の政府の予想に反し、ヨーロッパからの移民が減少する一方、アジア、ラテン・アメリカからの移民が急増し、「移民国家」アメリカに大きな社会的政治的対立をもたらすことになった。その重要な争点の一つが1968年に制定された連邦バイリンガル教育法であった。

³ Anderson, Theodore and Boyer, Mildred, *Bilingual Schooling in the United States: History, Rationale, Implications, and Planning*, Blaine Ethridge-Books, 1976, p.18.

⁴ Stewart, *op. cit.*, 1993, p.156.

⁵ Stein, *op. cit.*, 1986, p.21.

⁶ *Ibid.*, p.21.

⁷ Anderson, *op. cit.*, 1976, p.18.

⁸ *Ibid.*, p.18.

⁹ Stein, *op. cit.*, 1986, p.22.

¹⁰ 文化剥奪論において、B児童（貧困層やマイノリティに属する子ども達）は、家庭や地域の文化が「剥奪されて」いて、学校での成功に必要な中産階級の文化（A）を身に付けていないとされる。したがって、その欠陥を補い、中産階級の子ども達（A児童）との文化的ギャップを埋めるための補償教育—就学前のヘッドスタート計画や就学後の補習など—が全国的にとりくまれたのである。1960年代におこった文化剥奪論を巡る論争において、差異モデル、特に欠陥否定（Anti-Deficit）文化差異論は、B文化はB児童にとっては正当で独自の価値をもつものであるとし、B児童は「文化的に異なった（Culturally Different）子ども達」と呼ばれる。そこでは、かれらの学業不振は、B文化と、それを全く認めようとしない学校（A）との文化的不一致および対立に帰せられ、さらにその不一致・対立をB児童にとって不利な方向に拡大している学校の機能にこそ問題があるとされる。文化差異論者が特に注目しているのは、AとBの文化の接点としての教師と児童の関係であり、かれらの間の異文化間コミュニケーションの改善が主な課題とされている。B文化を学んでそれをA文化の教授に生かせる教師が求められ、子ども達にはB文化を保持しつつ、A文化を学ぶことによってメインストリーム社会でも十分機能できる「二つの文化をもつ子ども」（Bicultural Child）になることが期待された。この文化差異論は、二言語教育や二文化教育といわれる実践の理論的基礎を提供するもので、教育技術上の貢献は大きいと評価されている。（中村（笹本）雅子「現代アメリカ文化とマイノリティの教育—『文化剥奪』から文化民主主義へ—」

『アメリカ研究』第25号、アメリカ学会、1991年、124-125頁。)

¹¹ その後、文化剥奪論は貧困との戦い(The War on Poverty)のモデルとなった。この概念は黒人だけではなくヒスパニックの児童生徒にも応用され、エラム(Sophie Elam)は文化剥奪の一種としての言語剥奪によってプエルトリコ人が損害を受けていることを発見した。連邦教育局(The U.S. Office of Education)は、全米教育協会(National Education Association)、アメリカ国立精神衛生研究所(National Institute of Mental Health)、連邦青少年犯罪局(The Federal Office of Juvenile Delinquency)との共同で1962年、1963年の2年にわたって文化剥奪をテーマとする会議を主催した(Stein, *op. cit.*, 1986, p.23.)。

¹² *Ibid.*, p.24.

¹³ 1965年に成立した初等中等教育法(P. L. 89-10)は、アメリカの初等中等教育に対する本格的な連邦関与を規定した法律である。周知のように、アメリカ合衆国憲法(The United States Constitution)には、教育に関する明文規定がないため、教育事項についての権限は、合衆国憲法修正第10条の「本憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれの州または人民に留保される。」の規定から、州に存在すると解釈され、各州が様々な教育法の制定を行い、教育政策を主導してきた。

このように、アメリカにおいては各州が教育権限を有する一方、現実には憲法制定以来、連邦政府は、立法・行政・司法の各作用を通じて絶えず諸州の教育に関与し、独自の教育政策を展開するなかで教育補助立法の制定を行ってきた。連邦の教育関与の根拠は、(1)教育に対する連邦援助の根拠を黙示するものとして「一般福祉」規定(第1条第8節第1項)、(2)教育に関する連邦判例の根拠をなすものとして特に「適法手続」および「平等保護」規定(修正第14条)に求められる(上原貞雄『アメリカ教育行政の研究 その中央集権化の傾向』東海大学出版会、1971年、4-5頁。)

初等中等教育法が厳密な意味で一般教育補助立法であるかについては議論の余地があるが、特定の用途(例えば職業教育)に向けられた特定補助(categorical aid)ではなく、用途を当該行政機関の自主性にゆだねることを原則とした一般補助(general aid)立法の制定には様々な争点が存在した。そこにおおよそ共通してみられるのは、①州、地方に対する連邦統制、②私立学校、とくに宗派立学校に対する援助問題、③教育における人種上の平等(人種差別学校に対する援助の禁止)の3つの問題であった(室井修「アメリカ連邦政府の教育補助立法過程の変化と特徴-初等・中等教育法の場合-」『龍谷大学論集』417、1980年、41頁。)

このような争点があるなかで、初等中等教育法が成立した背景・要因として、児童数の急増、教室と教員の不足、財政の緊縮等の問題、アメリカ社会の貧困の再発見=新たな貧困問題、大都市化と都市の学校の機能に対する疑義、公民権運動(公民権法第6章の規定)、有権者の一般教育補助に対する好意的な意識、各種団体の妥協(公民権法の成立による人種差別を行なう学校への補助の禁止、「子どもの利益理論(child benefit theory)」による政教分離の原則の保持)、1964年総選挙における民主党の勝利(新人民民主党員48人が全て同法案に賛成した)、ジョンソン大統領の高い指導力と教育局の政策決定過程で果たした役割、下院教育労働委員会のリベラル派の優位と推進派パウエル(A.C.Powell)の委員長就任、下院議事運営委員会の増員による民主党の優位、などが指摘されている(同上論文、44-57頁。)

¹⁴ 初等中等教育法の各章の概要は次の通りである。第1章：低所得家庭の子どもが密集している地域の特別の教育事業活動を充実するために地方教育機関に対して行う財政援助(補助金配分=低所得児童数×児童1人当たりの州平均支出の2分の1)、第2章：学校図書館資料、教科書、その他の教材(各州への補助金はその州の公立および私立初等中等学校の在籍者に応じて配分される)、第3章：付加的な教育センターと教育事業(ガイダンス、カウンセリング、テスト)(州への補助金額はその州の学齢人口と総人口の両方を考慮)、第4章：教育研究と研究者の養成、第5章：州教育局の強化。

¹⁵ Stein, *op. cit.*, 1986, p.26.

¹⁶ アングロ同化教育のために、南西部のほとんどの州で、学校教育におけるスペイン語の使用を禁止する法令が制定されていた。この法令は1960年代半ばまで実施され、これに違反した子どもは厳しく罰せられた。(本名信行「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触-2 言語併用教育を中心として」『アメリカ研究』第14号、アメリカ学会、1980年、

47 頁。)

¹⁷ Stein, *op. cit.*, 1986, p.27.

¹⁸ *Ibid.*, p.22.

¹⁹ 当時、南西部諸州（アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、ニューメキシコ、テキサス）には、約 175 万人のスペイン語の名前（メキシコ系アメリカ人）の子どもたちがいた（National Education Association, *The Invisible Minority: Report of The NEA-Tucson Survey On The Teaching of Spanish to the Spanish-Speaking*, 1966, p.v.）。

²⁰ 末藤美津子「バイリンガル教育法の成立過程 -アメリカ南西部諸州における動きを中心にして-」『国際教育』創刊号、日本国際教育学会、1992 年、48 頁。

²¹ ジェームズ・クロフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994 年、125 頁。

²² この法案の共同提案者は、ヤーボロー上院議員に加えて、ニューヨーク州選出のジャビッツ（Jacob Javits）とケネディ（Robert Kennedy）、カリフォルニア州選出のクシェル（Thomas Kuchel）、ニュージャージー州選出のウィリアムス（Harrison Williams）、テキサス州選出のタワー（John Tower）、ニューメキシコ州選出のモントーヤ（Joseph Montoya）の計 7 名であった。

²³ ツーソンでのシンポジウムの成果を踏まえ、全米教育協会は、バイリンガル教育に強い関心をもつツーソン在住の教員たちに働きかけ、スペイン語を話す子どもたちの教育状況の調査を企画した。そして『スペイン語話者に対するスペイン語教育に関する全米教育協会・ツーソン調査』が実施され、その結果が 1966 年 12 月に調査報告書『姿の見えないマイノリティ』（National Education Association, *The Invisible Minority: Report of The NEA-Tucson Survey On The Teaching of Spanish to the Spanish-Speaking*, 1966.）としてまとめられた。この報告書は、メキシコ系アメリカ人の子どもたちにふさわしい教育プログラムを作るための行動を引き起こすきっかけとなることをめざすものであった（末藤、前掲論文、1992 年、49 頁。）。

²⁴ *Congressional Record*, Senate, 1967, p.559.

²⁵ *Ibid.*, p.559.

²⁶ Statement of Ralph Yarborough at Hearings of May 18 /1967, *Hearings Before the Senate Special Subcommittee on Bilingual Education of the Committee of Labor and Public Welfare, 90th Congress, 1st Session, on S.428*, U.S. Government Printing Office, 1967, p.2.

²⁷ *Ibid.*, p.1.

²⁸ Statement of Hon Harold Howe II at Hearings of May 18/1967, *Hearings Before the Senate Special Subcommittee on Bilingual Education of the Committee of Labor and Public Welfare, 90th Congress, 1st Session, on S.428*, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 20.

²⁹ *Ibid.*, pp. 28-29.

³⁰ *Ibid.*, p. 32.

³¹ *Ibid.*, p. 33.

³² *Ibid.*, p. 33.

³³ 各地の公聴会での証人のほとんどが（ヒスパニックの）「少数民族の活動家」であり、そうした活動家が少数民族の価値観に根ざした教育要求を実現しようとしたのであるとの批判がある。一方、バイリンガル教育は当時のメキシコ系アメリカ人にとっても革命的な概念であり、証人には言語学や心理学の専門家、教員等の学校関係者、州議会議員など多様な立場をもった人々が選ばれており、ヒスパニック（スペイン系の名前をもつ）は証人の半数を下回っていた（144 人中 70 人）であったとの指摘もある（ジェームズ・クロフォード著、本名信行訳、前掲書、1994 年、121、123、395 頁）。

³⁴ ヤーボロー上院議員は、法案採決に際し、各地で開催された公聴会について次のように述べていた。「我々の開催した公聴会において、英語を話す能力が十分ではないまま入学してくる子ども達に対して平等な教育機会を提供するためにこの法律が緊急に必要であるという広範な証言を得た。我々は、効果的な治療（remedial）プログラムとしてのこの法律に対する、ほぼ満場一致の熱意と支持を得た。」（*Congressional Record, op. cit.*, 1967, p.34701.）

³⁵ Statement of Ralph Yarborough at Hearings of May 18 /1967, *op. cit.*, 1967, p.37.

³⁶ Stein, *op. cit.*, 1986, p.31.

³⁷ ジェームズ・クロフォード著、本名信行訳、前掲書、1994 年、396 頁。

³⁸ Statement of James Scheuer at Hearings of June 28/1967, *Hearings Before the General Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor House of Representatives, 90th Congress, 1st Session, on H.R. 9840 and H.R. 10224*, U.S. Government Printing Office, 1967, p.9.

³⁹ ヤーボロー上院議員は、この経緯を次のように述べている。「(法案の)提出当初は、この法律は、メキシコ系アメリカ人とプエルトリコの子ども達を対象にしていた。フロリダ州選出の上院議員達の提案で、フロリダのキューバ難民問題を考慮して、全てのスペイン語話者の子どもに適用されるよう修正された。その後、(中略)公聴会と多くの上院議員の要求で、この問題がかなりの程度存在する、いかなる言語をも含むように変更された。」(*Congressional Record, op. cit.*, 1967, p.34702.)

⁴⁰ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 90-247, 1968, 81 Stat., Sec. 704., 817. 貧困層が集中する学区を優先する意図は、ヤーボローの次の発言から窺い知ることができる。「低所得家庭と英語能力の欠如には対応関係がある。例えば、南西部5州において、スペイン語の姓をもつ人々の34%が家計所得3000ドル以下であり、これは全人口に占める家計所得3000ドル以下の割合が21%であることと比較すると高い数字である。この問題の解決方法は、英語を話す能力が十分ではない(limited English-speaking ability)子ども達が集住する地方教育当局のバイリンガル・プログラムの開発と運営を担う力量にかかっている。(中略)貧困、低い教育達成と英語以外の言語を話す能力の間にある密接な関係は、我々の学校に在籍する非英語話者の子どもに課せられたであろうような重い重荷を示すものである。」(*Ibid.*, p.34701.)

⁴¹ ヤーボロー上院議員の選挙区であるテキサス州では、スペイン語の姓をもつ家庭の半分以上が3000ドル以下の所得であり、13.6%が1000ドル以下であった。(*Ibid.*, p.34701.)

⁴² ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、132頁。

⁴³ *Congressional Record, op. cit.*, 1967, pp.34702-34703.

⁴⁴ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、133頁。

⁴⁵ *Congressional Record, op. cit.*, 1967, p.34701.

⁴⁶ ただし、この法律の目的が明確にされなかったのには、次のような意図があったことにも留意する必要がある。「広範な調査、パイロット・プロジェクト、実地教授(demonstration)の必要があるので、提案された法律は(資金提供を受けるのに)必要とされるプログラムまたはプロジェクトの形態を規定する意図は示されていない。そのような問題が地方学区の自由裁量と判断の問題として残されており、それは、地方学区がこの問題に対して多様な対応をとることと、資金援助された学校に特有な問題に対する特別な解決策との両方を奨励することに関する問題である。この法律は、例証可能な解決策としてプログラムの形態を列挙するものである。」(*Ibid.*, p.34701.)

⁴⁷ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 90-247, 1968, 81 Stat., Sec. 702., 816.

⁴⁸ *Ibid.*, 817.

⁴⁹ これについて、クローフォードは次のように述べる。「それは民族自決あるいは民族デモクラシーをめぐる問題である。(中略)ある特定のマイノリティは、かれらの背負ってきた歴史と現在おかれている状況ゆえに母語と文化の維持にあたって、国家の援助を受ける権利を有するであろうか。それとも、レッセフェール、すなわち政府の原則的不介入を文化多元主義の指針となすべきであろうか。アメリカの包括的な言語政策はこのような疑問に答えていかなければならない。」(ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳、前掲書、1994年、380頁。)

⁵⁰ 同上書、136頁。

⁵¹ 同上書、121頁。

⁵² バイリンガル教育法の公聴会で、ホウ教育局長は次のように述べている。「我々は他の言語集団出身の子どもの数が、最近の移民法の自由化(liberalization)の結果として、数年のうちに増加するであろうと予期できる。多くの子どもが南ヨーロッパからやってきて、かれらの要求に見合う特別プログラムが必要となることも予期される。」(Statement of Hon Harold Howe II at Hearings of May 18/ 1967, *op. cit.*, 1967, pp.33-34.)

⁵³ 1969年に連邦議会が承認したバイリンガル教育法の予算は750万ドルであった。これによって全米で76のプロジェクトに補助金が支出され、対象となった児童生徒は2万7千人だった。1972年には、この法律に基づく補助金の対象者は11万2千人へと増加したが、当時、全米の言語マイ

ノリティ児童生徒は約 500 万人と推計されていた (Crawford, James, *Educating English Learners: language diversity in the classroom*, Bilingual Educational Services, 2004, p.109.)。

⁵⁴ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 93-380, 1974, 88 Stat., Sec. 703. (a) (1), 504.

⁵⁵ *Ibid.*, Sec. 702. (a) (4), 503.

⁵⁶ *Ibid.*, Sec. 703. (a) (4) (A), 504-505.

⁵⁷ *Ibid.*, Sec. 703. (a) (4) (B), 505.

⁵⁸ ただし、民主党リベラル派は、プログラムを拡大させる一方、その基本的な機能、すなわち連邦バイリンガル教育法の補償的、英語への移行的 (同化的) 性格を変更しなかった (Stein, *op. cit.*, 1986, p.38.)。

⁵⁹ *Ibid.*, p.40.

⁶⁰ *Ibid.*, p.40.

⁶¹ *Ibid.*, p.40.

⁶² *Ibid.*, p.41.

⁶³ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 95-561, 1978, 92 Stat., 2268.

⁶⁴ *Ibid.*, Sec. 702. (a) (1), 2268.

⁶⁵ このような規定の背景には、人種分離を違憲とした 1954 年のブラウン判決以後、アメリカ社会では人種分離の撤廃、克服が大きな課題となるなかで、バイリンガル教育によって言語に基づく新たな分離教育 (linguistic segregation) が生み出され、人種分離の復活 (resegregation) になるのではないかとの意見が出ていたことがあったとされる (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、83-84 頁)。

⁶⁶ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 95-561, 1978, 92 Stat., Sec. 703. (a) (4) (B), 2270.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 95-561, 1978, 92 Stat., Sec. 721. (b) (3) (E), 2274.

⁶⁹ *Lau v. Nichols*, 414 U.S. at 563 (1974) .

⁷⁰ U.S. Congress, Civil Rights Act of 1964, P.L. 88-352, 78 Stat.

⁷¹ 末藤美津子「アメリカのバイリンガル教育政策 -ラオ対ニコルス訴訟事件のもつ意味-」『比較教育学研究』第 19 号、日本比較教育学会、1993 年、44-45 頁。

⁷² *Lau v. Nichols*, 414 U.S. at 563 (1974) .

⁷³ これは、1964 年公民権法第 6 章を言語マイノリティに対する教育にも適用したもので、各学区に対して、そのような子ども達の英語能力を補う積極的な手段をとるよう求めたものであった。しかし、その通達はその手段として実施されるべき教育プログラムを特定していなかった。

⁷⁴ ダグラス判事は次のように述べていた。「英語を話さない中国系の生徒たちに英語を教えるのは選択肢の一つである。また、かれらに中国語による教育を行うことも選択肢の一つである。さらに、その他の選択肢も存在すると思われる。原告団はただ、サンフランシスコの教育当局が専門的知識をもって問題解決に乗り出すべきであると要求しているだけである。」 (*Lau v. Nichols*, 414 U.S. at 563 (1974) , p.565.)

⁷⁵ 末藤、前掲論文、1993 年、47-51 頁。

⁷⁶ Office for Civil Rights, *Task-Force Findings Specifying Remedies Available for Eliminating Past Educational Practices Ruled Unlawful under Lau v. Nichols*. (Baker, Keith A., and de Kanter, Adriana A., eds., Bilingual Education: A Reappraisal of Federal Policy. Lexington Books, 1983, pp. 213-221.)

⁷⁷ U.S. Department of Education, *Proposed Rules*, Federal Register 45, No.152, 1980, p.52055.

⁷⁸ これは、第一言語から英語への移行を目的とし、児童生徒の英語能力が通常のクラスに十分参加できるようになるまで児童生徒の第一言語で各教科が教えられる。第一言語による教育は通常の英語教育が段階的に導入されるに従って、徐々に縮小される (Office for Civil Rights, *Task-Force Findings Specifying Remedies Available for Eliminating Past Educational Practices Ruled Unlawful under Lau v. Nichols*. (Baker, *op. cit.*, 1983, pp.213-218.))。

⁷⁹ ラオ救済策で認められていたのは、いずれも言語マイノリティの第一言語を用いる、移行型バイリンガル教育プログラム、バイリンガル・バイカルチュラル・プログラム、マルチリンガル・マルチカルチュラル・プログラムであり、特に、小学生で、英語以外の言語だけを話す児童やほとんど英語以外の言語だけを話す児童に対しては、ESL (English as a Second Language: 第二言語と

しての英語)は認められていなかった (*Ibid.*, pp.213-218.)。

⁸⁰ 通常、大統領命令および行政規則が法的拘束力を持つためには、連邦官報 (*Federal Register*) に掲載され、出版されなければならない。しかし、ラオ救済策は連邦官報に掲載、出版されなかったために、法的拘束力を有していなかったのである。

⁸¹ Stewart, *op. cit.*, 1993, p.42.

⁸² トーマス・ワイヤー著、浅野徹訳『米国社会を変えるヒスパニック』日本経済新聞社、1993年、111-112頁。

⁸³ ラオ規則はその適用範囲を連邦の財政援助を受けている全ての受領者(学区)に拡大し、さらに、この規則で求められている要件を満たさない場合には、公民権法第6条違反にあたるとした。ラオ規則はラオ救済策を踏襲する形で、次のような実施手順を示している。(1) 英語以外を第一言語(生徒が最初に習得した言語、または日常使っている言語)とする生徒(LEP)を認定する。

(2) (1)に該当する生徒の英語と第一言語の能力を評価する。(3) (2)の評価にしたがって、生徒の言語能力にあわせた教育を準備する。(4) その成果の評価に基づいて、プログラムの継続か終了かを決定する。(U.S. Department of Education, *op.cit.*, 1980, p.52055.)

⁸⁴ トーマス・ワイヤー著、浅野徹訳、前掲書、1993年、116頁。

⁸⁵ U.S. Department of Education, *Statement of Terrel H. Bell*, 1981.

第三章 1980年代の連邦バイリンガル教育政策の転換

本章では、1970年代を通じ、民主党政権によって推進されたバイリンガル教育（言語マイノリティの第一言語使用）が、1980年代の共和党・レーガン政権下において、どのような背景・要因、あるいは論理に基づいて改革されたのかについて、1984年法および1988年法の制定過程（政策形成過程）を検討し、1980年代の連邦バイリンガル教育法改正の意味を考察する。

第一節 レーガン政権下におけるバイリンガル教育政策の批判

(1) 1980年代の移民増加・多様化と連邦バイリンガル教育法の争点化

1965年移民法施行後は、ヨーロッパからの移民が減少し、アジア、ラテン・アメリカからの移民が急増した。また、ラテン・アメリカ、特にメキシコからの不法移民（undocumented immigration）や、ビザ濫用者（Visa Abusers）と呼ばれる正規に認められた滞在期間・目的を逸脱して、国内に滞留する外国人の増加が目立つようになった¹。

1980年代の移民の増大と出身地域の変化（移民の多様化）は、同じく大規模な移民（新移民）があった1900年代初頭とを比較するとその特徴がよくわかる。1901年から1920年の合法移民の出身地域は、その85%がヨーロッパであり、ラテン・アメリカ（メキシコおよびカリブ海諸国）とアジアはともに4%であった。しかし、1980年から1990年の合法移民の出身地域は、ヨーロッパが10%であったのに対し、ラテン・アメリカが35%、アジアが48%となった²。また、1960年代の永住権取得者が約321万人であったのに対し、1970年代が約425万人、1980年代が約624万人、1990年代が約978万人であり、1980年代と1990年代の合計（約1602万人）は、1900年代の約820万人、1910年代の約635万人の合計（約1455万人）を超える規模となった³。

増加した不法移民への関心が高まるなか、1986年には、1965年移民法が改正され1986年移民改革規制法（P. L. 99-603）が制定された。この法律は、国境管理の強化と無資格外国人と知っての雇用などを処罰する規定を設けるとともに、一定の資格のもと、アムネスティー（特別救済）によって在留を認めるものであった。さらに、1990年には家族の統合原理を修正し、家族に対するビザ発給以外に、教育、職業訓練、職歴に基づく点数制による移民割当を導入し、労働需要の観点を強調した1990年移民法（P. L. 101-649）が成立した。

このような移民政策の改革にもかかわらず、増加・多様化した移民を背景に、連邦のバイリンガル教育政策は国論を二分する大きな論争を引き起こした。もちろん、歴史上、移民（言語マイノリティ）の教育は、アメリカ公教育の大きな課題となってきた。しかし、1968年に連邦バイリンガル教育法が制定され、連邦政府が移民（言語マイノリティ）の

平等な教育機会としてバイリンガル教育（言語マイノリティの第一言語使用）を推進したのは、アメリカ史上、初めてのことであった。こうして連邦バイリンガル教育法は、移民の増加・多様化のなかで、言語（英語）による国民統合という「移民国家」アメリカにとって不可避な社会的政治的課題を巡る争点として大きく取り上げられるようになったのである⁴。

(2) 連邦教育省計画予算評価局によるバイリンガル教育政策の再検討

第二章で述べたように、連邦保健教育福祉省とその後創設された教育省は、言語マイノリティに対する特別な救済策の必要性を認めたラオ判決を受け、連邦政府の財政援助を受けているすべての活動やプログラムにおいて人種、皮膚の色、出身国による差別を禁じた公民権法第 6 条を根拠に、ラオ救済策（1975 年）、ラオ規則（1980 年）を出し、言語マイノリティのための救済策の実施を学区に求めた。しかし、ラオ判決では救済策が特定されていなかったにも関わらず、これらの行政規則では、その救済策が移行型バイリンガル教育として具体化されていた。しかし、連邦政府が特定の教育方法（移行型バイリンガル教育）を学区に課すことは、学区の教育権限への過剰な関与であるとの批判が高まり、レーガン政権発足後、これら 2 つの行政規則は廃止された。

1968 年連邦バイリンガル教育法はバイリンガル教育を明確に定義しなかったが、1974 年法において、英会話能力の限られた（Limited English-Speaking Ability）児童生徒が教育制度のなかで効果的に進歩できるようにするための「第一言語による教育」であるとされた。さらにそのような児童生徒の文化の尊重が謳われ、バイリンガル教育法はバイリンガル・バイカルチュラル教育を援助していくことが明示された⁵。しかし、アメリカ調査研究所（American Institutes for Research）が政府の依頼を受けて 1975 年から 76 年にかけて行った調査研究の結果が公表されると、英語習得の効果に疑問が投げかけられようになり、第二章で述べたように、カーター政権内にバイリンガル教育法を巡る対立が生じ、担当長官であったカリファノ保健教育福祉省長官が辞任する事態となった。

連邦補助金の削減と規制緩和による地方分権を柱とした新連邦主義を標榜するレーガン政権はバイリンガル教育を巡るこのような激しい対立を一つの政策転換に導いたが、バイリンガル教育法の改正時期を迎え、その政策転換を根拠づけたのが連邦教育省計画予算評価局（Office of Planning, Budget, and Evaluation、以下、計画予算評価局）の一連の研究報告であった。計画予算評価局によれば、これまで見てきたような行政上の施策と同様、1978 年バイリンガル教育法によっても連邦の政策として特定の教育方法（移行型バイリンガル教育）が支持されてきたのには、次のような「仮定」があったとされる⁶。

- ①およそ 360 万人の子ども達がバイリンガル教育を必要としている。
- ②そのような子ども達の低学力はかれらの家庭言語能力の欠如によるものである。
- ③移行型バイリンガル教育が言語マイノリティの教育要求を満たす最も適切な救済方法

である。

- ④連邦政策は、バイリンガル教員の不足、プログラムの費用、言語能力テストの不備といった地方の抱える問題を考慮せずに実施できる。

このような「仮定」に対し、計画予算評価局は一連の研究報告によって疑義を投げかけた⁷。

- ①バイリンガル教育を必要としている子ども達が 360 万人であると把握するのは正確ではなく、100 万から 150 万人とするのが正しい見積もりである。
- ②言語マイノリティの低学力はかれらの家庭言語能力の欠如よりも、貧困といった社会的経済的地位が最も大きく影響している。
- ③移行型バイリンガル教育はその他の教育方法と比較して必ずしも顕著な効果を挙げておらず、代替となる教育方法（イングリッシュ・オンリー・プログラム：筆者挿入）を排除すべきではない。
- ④バイリンガル教員の不足、プログラムの費用、言語能力テストの不備といった問題は、言語マイノリティを抱える地方にとって大きな負担となっている。

計画予算評価局はこのような研究結果に基づき、その後、バイリンガル教育政策の重要な指針となる次のような提言をした⁸。

- ①バイリンガル教育は連邦政府が支持する唯一の教育方法であるべきではない。
- ②教育政策形成者は言語マイノリティの要求の複雑さを認識すべきである。
- ③州および学区は、それぞれに特有な環境に最も適切なプログラムが何であるかを決定する、より広範な選択の自由をもつべきである。
- ④言語マイノリティの子どもに対してサービスを提供する州および学区が直面する財政的、人的、技術的課題は看過されるべきではない。

(3) 「柔軟性」と「実施能力の確立」の提唱

レーガン政権は計画予算評価局の提言に基づき、バイリンガル教育法案に次の二つの修正を盛り込むことによって政策の転換を図った。一つは、バイリンガル教育法によって補助されるプログラムの選択肢を増やし、地方の実情にあったプログラム選択を可能とする「柔軟性」を導入することであり、もう一つは、地方学区のプログラム「実施能力の確立」を促すことであった。

プログラム選択における「柔軟性」の導入は、計画予算評価局の研究報告によって示されたバイリンガル教育の効果に対する疑義を背景に、ラオ規則や 1978 年バイリンガル教育法が求めた子どもの第一言語の使用条件を緩和し、イングリッシュ・オンリーの教育プ

プログラムもバイリンガル教育法の対象に含めることを意味した。

プログラムの「実施能力の確立」とは、各学区が、連邦からの補助金が終了した後も、英語能力が十分ではないと認定された LEP (Limited English Proficient、以下、LEP と略称) 児童生徒にサービスを提供し続けることを可能にする目的で、人材養成・教材の確保・管理システムの向上などに対して補助金を充当させる一方、その支給期間を制限するものであった。その背景には、バイリンガル教育法の資金援助を受けている学区のうち 41%にあたる 284 学区が 6 年以上、105 学区は 10 年以上援助を受けていたにもかかわらず、学区の実施能力に明確な向上が見られないという認識があった⁹。

第二節 「柔軟性確保」によるバイリンガル教育政策の転換 -1984 年法-

(1) バイリンガル教育による学力の平等と卓越法 (H.R. 5231) の提出

1982 年以来、「柔軟性」と「実施能力の確立」を柱とするバイリンガル教育法改正の試みは成就していなかった¹⁰。しかし、ベル教育長官は、連邦政府の責任は学区や州教育当局の支援であることを強調したうえで、教育方法を決定する権限を有し、その最適な立場にあるのは地方であり、連邦政府が教育方法を特定すべきではないと明言していた。そしてその論理から柔軟性、実施能力の確立を盛り込んだ修正案を支持するという政権の立場を明確にしていた¹¹。

さらに当時、バイリンガル教育政策に対する批判とその改正を支持する意見が広がりを見せていた。例えばワシントン・ポスト、ニューヨーク・タイムズなど各紙は、バイリンガル教育が、多くの場合英語の習得を遅らせ、そのため移民の子ども達を含む言語マイノリティがアメリカの主流社会へ参加することが困難になる、との見解に基づき、イングリッシュ・オンリー・プログラムを連邦政策に含めることを主張していた¹²。

このような状況に危機感を強めた全米バイリンガル教育協会 (National Association for Bilingual Education: NABE)、ラ・ラサ全米委員会 (National Council of La Raza: NCLR) は、両組織が中心となり法案を作成した。完成した法案はキルディ (Dale E. Kildee、民主党、ミシガン州選出) とコラーダ (Baltasar Corrada、民主党、プエルトリコ選出) の両下院議員によって、1984 年 3 月 22 日に「バイリンガル教育による学力の平等と卓越法」(The Academic Equity and Excellence through Bilingual Education Act; H.R. 5231。以下、H.R. 5231 と略称) として提出された。

H.R.5231 は、LEP 児童生徒の増加に対して、連邦政府が平等な教育機会を保障する義務を認め、子どもの第一言語と文化遺産を用いたバイリンガル教育をその保障手段として位置づけている。また、イングリッシュ・オンリー・プログラムはこの法案の対象とされていないが、十分な英語能力の獲得を目的とするプログラムの計画が求められていた¹³。

(2) H.R. 5231 の審議

H.R. 5231 の公聴会は、初等中等および職業教育に関する下院小委員会において 1984 年 3 月 28 日に開催された。全米バイリンガル教育協会、カリフォルニア州教育局、全米地方教育委員会連合 (National School Boards Association)、ミシガン州教育委員会が H.R. 5231 を支持する立場から証言したが、前上院議員、ハヤカワ (S. I. Hayakawa) U.S. イングリッシュ (U.S. English) ¹⁴名誉会長は、反対の立場を明確にした¹⁵。ハヤカワは、歴史上移民が英語を学んできた方法は、英語への「浸り漬け」(immersion) であるとして、バイリンガル教育を 1 年程度に制限し、英語のみによる教育への迅速な移行を求めた。また彼は、カナダやベルギーのような言語を巡る対立がある国を引き合いに、バイリンガル教育による第一言語の保持が社会的緊張を高める原因になるとして、その政策を厳しく批判した¹⁶。これに対し、自身もヒスパニックであるコラダー下院議員は、(バイリンガル教育の主対象である) ヒスパニックによってアメリカが文化的に分裂する可能性を否定したうえで、言語マイノリティ (ヒスパニック) が求めるものはよりよい英語の教育機会であると述べた。そしてコラダー下院議員は彼自身の教職経験から、その手段は英語への「浸り漬け」ではなく移行型バイリンガル教育であると述べた¹⁷。また、地方学区の「柔軟性」確保を要求した共和党のバートレット下院議員 (Steve Bartlett、テキサス州選出) に対し、キルディ下院議員は次のように答えた。以前レーガン政権から提出された法案の「柔軟性」が「第一言語の使用と不使用」を意味したのに対し、H.R. 5231 の「柔軟性」は「第一言語使用の程度」を意味するのであり、その意味では柔軟性はすでに確保されているとした。キルディ下院議員がこのように「柔軟性」を定義したのは、第一言語使用の規定が削除されることによって連邦バイリンガル教育法制定前の 1950、60 年代の英語への「浸り漬け」へと回帰することを危惧したためであった¹⁸。このような認識はヒスパニックに対する教育経験があったバートレット下院議員にも共有されていたため、バートレット下院議員はキルディ、コラダー両議員に対する支援を約束したが、それでもなお、「第一言語の不使用」を含む「柔軟性」拡大の必要性を説いた。また、マケイン (John McCain、共和党、アリゾナ州選出) 下院議員もバートレット下院議員と共にキルディ、コラダー両議員の支援に回った。このような動きの背景には、バートレットとマケインの両議員が選挙区に多くの重要な LEP 人口を抱えていたことがあった¹⁹。

公聴会の後、キルディ、コラダー、バートレット、マケインの各議員の間で、バイリンガル・プログラム以外のプログラム選択が許可されると同時にバイリンガル・プログラムにも適切な支援を確保するという、超党派の妥協が図られたが、長時間にわたる交渉にもかかわらず合意には至らなかった。

4 月 24 日、バイリンガル教育法を含む様々な連邦教育プログラムを期間延長する、H.R.11 の審議のために初等中等および職業教育に関する下院小委員会が召集された。小委員会は、H.R.11 のバイリンガル教育に関する規定に H.R.5231 を用いることを承認したが、ここでの議論と票決 (賛成 10 : 民主党、反対 8 : 共和党) は政党の枠組みに沿う

ものとなった²⁰。小委員会の共和党議員は、バイリンガル教育プログラムの効果に対する疑義、多様な言語集団を抱えた学校やバイリンガル・プログラムを実施するためのバイリンガル教員が不足していることなどを理由として、バイリンガル教育プログラムを重視することに反対するとともに、ESL や構造化されたイマージョン・プログラム (structured immersion programs) のようなイングリッシュ・オンリー・プログラムに対する援助ができないことにも異義を唱えた。それに対し、キルディ、コラダ下院議員ら民主党議員たちはいくつかの学区で行政上、実行不可能なプログラムがありうることを認めつつも、バイリンガル教育法は補助金が不十分であり、バイリンガル教育への要求を満たすことができない、と指摘した。さらに民主党議員たちはバイリンガル・プログラム以外のプログラムを確立するための補助金は新たに計上されるべきで、バイリンガル教育の補助金から削除すべきではないと強く主張した。かれらはまた、構造化されたイマージョン・プログラムはほとんど実施されておらず、その効果を示す調査もほとんどないこと、そして連邦政府が「溺れたくなければ泳げ」(英語を理解できない子ども達になんの手だてもなく通常の英語のみの授業を受けさせること)を偽った教育プログラムに資金援助することを警戒するよう求めた²¹。

また、小委員会は、グッドリング下院議員 (Bill Goodling、共和党、ペンシルバニア州選出) が提案したバイリンガル教育法の名称変更と第一言語教育に関する規定を削除する修正案と、バートレット下院議員が提案した、子どもの第一言語を必要としない「特別代替教育プログラム」(Special Alternative Instructional Program : SAIP) に対して補助金の 15%を確保する修正案をともに却下した。しかし、グッドリング下院議員は自身の提案は下院本会議でより多くの支持が得られるとの自信を見せていた²²。一方、バートレット下院議員は、妥協案が見いだせないまま、この法案が下院本会議に持ち込まれれば、非常に感情的な議論がなされるだろうと危惧していた²³。

そのため、パーキンズ委員長 (Carl Perkins、民主党、ケンタッキー州選出) の要請に応じて、キルディ、コラダ、バートレット、マケインの各下院議員、ラ・ラサ全米委員会、全米バイリンガル教育協会、ラテン系アメリカ人市民連合 (The League of United Latin American Citizens : LULAC) の専門アシスタントらの間でバイリンガル教育法の「柔軟性」を拡大する修正が継続して議論された。この過程で、民主党の委員のなかには、移行型バイリンガル教育に対する援助が確保できるのであれば、特別代替教育プログラムを含めるという「柔軟性」を許容すべきであるとする者も現れ、コラダ下院議員自身も予算の増額を得られるのならば、特別代替教育プログラムを支持しても良いとの見解に至った²⁴。このような譲歩により 5 月 2 日、超党派の妥協が成立した。

その妥協案では、①バートレット下院議員によって提案されていた特別代替教育プログラムに対し補助金総額の 4%を充当すること、②対象となる児童生徒の数が少ない、あるいは、有資格のバイリンガル教員がいないために、行政上バイリンガル教育の実施が不可能な場合、特別代替教育プログラムを選択する優先権が教育長官に与えられた²⁵。

下院教育労働委員会での承認のあと、下院では7月25日、H.R.11が通過した。その後、両院協議会での審議を経て、10月3日上院は両院協議会報告を承認し、10月4日下院もそれを承認した。1984年10月19日レーガン大統領がその法案に署名し、1984年バイリンガル教育法（P.L.98-511）が成立した。

(3) 1984年バイリンガル教育法の意味

貧困対策の一環としてスタートしたバイリンガル教育政策は、ラオ判決によって言語マイノリティに対する特別な救済策の必要性が確認されたことを契機に、その強化と拡大が図られた。その過程では、ラオ救済策、ラオ規則として具体化された公民権局の関与のもと、移行型バイリンガル教育の実施が学区に求められたことから、バイリンガル教育は公民権の一端を担うものとして機能してきたとよい。しかしこうした形でのバイリンガル教育の実施は、1970年代後半より、連邦政府の過剰な行政関与として批判され、結局それらの規制は撤廃された。さらに、言語マイノリティに対する救済策を実施する重要な資金源であったバイリンガル教育法が移行型バイリンガル教育のみを補助金の対象としていたことは、地方の実状にあったプログラム選択の幅を狭めるものであるとの批判を呼んだ。

レーガン政権発足とともに本格化したこれらの批判は、1984年のバイリンガル教育法改正の過程で具現化する。すなわち、バイリンガル教育の英語習得に関する効果が必ずしも顕著ではないとされ、イングリッシュ・オンリー・プログラムも補助金対象にする「柔軟性」確保の主張となったのである。

しかし、ヒスパニック系諸団体およびキルディ、コラーダ両下院議員らは、かれらが歴史的に経験してきた「溺れなければ泳げ」の学校教育への回帰を危惧しており、「柔軟性」とは第一言語使用の程度であるとの見解を示し、第一言語使用規定を維持しようとした。また、かれらの危惧には、(U.S. イングリッシュの設立に端的に見られるように)移民が大量流入するなかで国家、国民の統合の象徴として英語が強調されたのに呼応し、英語能力の獲得方法としてのイングリッシュ・オンリー・プログラムが高く評価され、それと対比される形で第一言語による教育が悲観的・否定的に捉えられていた²⁶、という背景もあった。そのためキルディ下院議員らは、社会統合に関して第一言語使用が悲観的に捉えられたことに対して、英語獲得の手段として第一言語を位置づけることによって、バイリンガル教育を擁護しようとした²⁷。

バイリンガル教育の公民権としての性格が削除され、バイリンガル教育法に基づくイングリッシュ・オンリー・プログラムへも補助金支出が可能となったことは、それまでの第一言語使用の原則を変更するものであり、バイリンガル教育政策を転換させるものであった。また、その過程で主張された「柔軟性」の確保は、教育権限が州および地方に存するアメリカ教育行政の原則に照らしても妥当なものであった。それはレーガン政権および共和党議員の見解の基盤となっており、民主党議員も全く無視し得るものではなかった。し

かし、「柔軟性」確保は連邦主導のバイリンガル教育の実施を緩和しただけではなかった。第一言語使用に対する否定的な社会状況のなかで、バイリンガル教育を第一言語と文化の尊重（批判的な立場からすれば、第一言語と文化の維持による社会の分裂要因）から、英語習得の手段としての性格を明確にする役割を果たしていたのである。つまり、そのような社会状況はバイリンガル教育の批判者のみならず、支持者に対しても第一言語を英語習得の手段として明確に位置づけさせ、バイリンガル教育の目的を巡る混乱した議論のなかで、英語をアメリカ社会における社会統合の象徴として強調した、というのが「柔軟性」確保のプロセスであったと言えよう。

第三節 特別代替教育プログラムの補助金枠拡大とプログラム参加期間の短縮 -1988 年法-

上述したように、1984 年の法改正時におけるプログラム選択の「柔軟性」確保という主張のもと、それまで子どもの第一言語と文化を用いることによって言語マイノリティの自尊心の確立と学力の向上を目的としていたバイリンガル教育法において、言語マイノリティの第一言語を用いない特別代替教育プログラムも補助金対象に含まれることになったのである。

1988 年の法改正においてもこの争点を巡って議論が展開され、特別代替教育プログラムの補助金枠のさらなる拡大、バイリンガル・プログラムへの参加期間の短縮が行われた。そこで以下に、1984 年の法改正との関連性に言及しながら、1988 年法の政策形成過程を考察する。

(1) 連邦会計検査院によるバイリンガル教育の評価

「連邦政府の初等中等教育に対する年間 94 億ドルの補助金のうちで、(バイリンガル教育の) 1 億 4300 万ドルのプログラムほど激しい論争を引き起こし、不安の種となるものはない²⁸⁾」と言われたように、1984 年法の審議と同様、1988 年法の審議においても特別代替教育プログラムへの補助金枠拡大を巡って民主・共和両党の激しい攻防が続いた。

1987 年 3 月 23 日、下院教育労働委員会 (Committee on Education and Labor) (以下、委員会) と初等中等および職業教育小委員会 (Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education) (以下、小委員会) の両委員会の委員長、民主党のホーキンス下院議員 (Augustus F. Hawkins、カリフォルニア州選出) は、1984 年法によって新たに設けられた特別代替教育プログラムを念頭に「(バイリンガル教育政策における) 柔軟性 (の主張) は非常に頻繁に (英語への) 浸りづけ (immersion) の口実になっているだけでなく、わが国における言語および文化的価値を沈没させる (submersion) 口実にもなっている。²⁹⁾」と述べ、キルディ、マルチネス (Mathew Martinez、民主党、カリフォルニア州選出) らの下院議員と共に、H.R. 1755 (バイリン

ガル教育法)を提案した。

かれらは移行型バイリンガル教育を強く擁護する多くのヒスパニック系団体に支援されており³⁰、その法案は現行法をより強化する内容(①歳出授權の増額、②発達型バイリンガル教育³¹を移行型バイリンガル教育の補助金枠に含める、③教員養成と教員の再教育のための補助金枠(全補助金額の25%)の維持と500人分の奨学金の確保)であった。

翌24日に開催された公聴会³²において、共和党のグッドリング下院議員(Bill Goodling、ペンシルバニア州選出)は、バイリンガル教育と特別代替教育プログラムの両者の有効性の優劣を棚上げしたうえで、連邦政府は教育方法を決定して、それを学区に課すべきではなく、その決定は親、教員、地域住民がなすべき事項であると主張し、第一言語使用原則の緩和を求めた³³。さらに、連邦教育省のウィッテン(Carol Pendas Whitten)バイリンガル教育および少数民族言語問題局長(Director, Office of Bilingual Education and Minority Languages Affairs: OBEMLA)は、1985年度には特別代替教育プログラムへの申し込みが前年度の3倍になっているとして特別代替教育プログラムの補助金枠拡大の正当性を訴えた³⁴。

これに対してマルチネス下院議員はLEPの第一言語を用いないイマージョン・プログラムが存在するなかで特別代替教育プログラムを拡大すれば、多くの言語マイノリティが英語能力を十分向上させることができなかつた(バイリンガル教育法制定)以前の状況へ回帰することになるとして特別代替教育プログラム枠拡大に反対した。そして学力向上を達成したバイリンガル・プログラムは、継続して長期にわたり第一言語と英語能力の発達を促したものであるとの見解を示した。さらに、現行法にも第一言語をどの程度使用するかという「柔軟性」があり、二つとして同じバイリンガル・プログラムは存在しないとして、グッドリング下院議員らの特別代替教育プログラム拡充による「柔軟性」確保に反対した³⁵。

このように見解が対立するなか、小委員会は連邦会計検査院(U. S. General Accounting Office)にバイリンガル教育の評価を依頼したが、それには次のような背景があった。

それまでのバイリンガル教育に関する「評価研究」(前述のアメリカ調査研究所の研究や計画予算評価局の研究)はいずれも英語能力および数学の成績に対しバイリンガル教育の一貫した有効性が見いだせない、と結論づけていた。そのため、ベル教育長官の後任のベネット(William J. Bennet)教育長官は就任早々、バイリンガル教育を「誤った道」、「破綻したコース」そして、税金の無駄遣いとして否定した。さらに、この計画は「英語の教育という本来の目的を見失って、児童生徒の第一言語と文化の知識を増大させること」を優先させてしまった、と述べ、学区に対し「柔軟性」を与え、彼がより効果的であると考えていたイングリッシュ・オンリー・プログラムへの連邦の財政援助の拡大を求めていた³⁶。しかし、それら「評価研究」への批判(プログラムの比較において多様性を考慮しない研究方法、バイリンガル教育による中途退学率の低下や心理的効果などを無視し

ていること、に対する批判³⁷⁾も当時すでに多くなされており、バイリンガル教育の評価は二分されていたのである。

そこで、連邦会計検査院は、ベネット長官を含め教育省のこれまでの見解がバイリンガル教育に関する研究結果を反映したものであるのかについて検討した。10人の多様な立場の専門家によって下された判断は、教育省の見解に反して、①これまでの研究結果は英語習得に関し第一言語使用の有効性を支持するものである、②英語以外の教科に関しても第一言語使用は有効である、③第一言語を使用しない代替方法の有効性は保障されない、というものであった³⁸⁾。

しかし、その後の審議においても、連邦会計検査院という中立的な機関の見解によって、両党の見解の溝が埋まることはなく³⁹⁾、政治的駆け引きのなかで妥協点が見いだされていた。

(2) 妥協案の交渉

小委員会における H.R.1755 の審議に際し、共和党のバートレット下院議員 (Steve Bartlett、テキサス州選出) は、特別代替教育プログラムへの補助金枠を現行の 4% から 25% に拡大するという修正を提案すると同時に、次のように述べ、民主党議員に妥協を迫った。仮に小委員会が特別代替教育プログラムへの補助金枠を拡大するのなら、政府は、1988 年度のバイリンガル教育法の予算を 1 億 4310 万ドルから 1 億 6700 万ドルに増額させることをベネット長官が確約した、と⁴⁰⁾。

この妥協案に対して民主党の指導者たち (キルディ下院議員、フォード下院議員 (William D. Ford、ミシガン州選出) ら) が示した姿勢は、意外にもバートレット案の受け入れだった。というのも、民主党の指導者たちは、バイリンガル教育法を一部とする教育総合法案 (H.R. 5) を迅速に通過させることを念願しており、共和党の指導者らとすでに十分な協力関係を築いていたからである。

これに対しマルチネス下院議員は、妥協のためのいかなる努力も、バイリンガル教育を破壊することに繋がると述べ、小委員会が現在のプログラムに忠実であるように求めた。しかし、仮にその後の妥協案の交渉が決裂した場合、民主・共和両党による罵り合い、巧妙な人種差別、憎悪に満ちた審議と僅差の採決によるが予想されていた⁴¹⁾。したがって、そのような状況になれば、バイリンガル教育法自体の存続も危くなり、これまでバイリンガル教育法の審議に長く関わってきたキルディのような民主党議員たちにとっても、妥協点を模索する必要があった。

その後の交渉では、バートレット案が優勢となっていくが、それにはさらにいくつかの要因があった。それは第一言語使用を強く求めるヒスパニック系団体のほとんどが民主党を強く支持していたものの、ヒスパニックの子どもが集中していて、これまでの第一言語教育が当然のものとして受け入れられる選挙区は比較的少数であった。これに対し、アジアや中東の難民が流入している多くの選挙区では、多様な第一言語を教えることので

きる教員を大量に雇用することは難しく、多くの資金が必要だった。つまり、バイリンガル教育を支持する民主党の議員の間にもこの問題に対するスタンスに違いが存在したのである。

さらに、英語の公用語化をめざす市民団体、U.S. イングリッシュの運動が政治的成功を拡大しており、カリフォルニア州では 1986 年 11 月に住民投票によって英語の公用語化が可決されていた。こうした状況が間接的に影響を及ぼし、バイリンガル教育における「柔軟性」を支持する方向に下院が傾くこともあり得たのである⁴²。

(3) 下院教育労働委員会における妥協案の成立

上述した小委員会でのパートレット案に沿った妥協案の作成は、結局、下院教育労働委員会に持ち越され、最終的にはイングリッシュ・オンリー・プログラムに対する補助金枠が拡大されることとなった。大規模な教育総合法案 (H.R. 5) の下院での確実な通過を願っていた委員会の民主党議員にとって、その妥協案は当初の大局的な目的の達成の「唯一の方法」であった。フォードはこの妥協案がバイリンガル教育の反対者から、その存続のために十分な票を得るための政治的妥協案であり、唯一の方法である、と明確に述べていた⁴³。

(4) プログラム参加期間の制限

一方、上院労働人的資源委員会 (Committee on Labor and Human Resources) においても両党の見解が対立していた。しかし、教育芸術人文科学小委員会 (Subcommittee on Education, Arts and Humanities) 委員のペル上院議員 (Claiborne Pell、民主党、ロード・アイランド州選出) は共和党のクウェイル上院議員 (Dan Quayle、インディアナ州選出) と共に、妥協案 (S.857) を支持した。そのクウェイル=ペル法案は現在の歳出予算の 25% を特別代替教育プログラムに配分し、バイリンガル教育の期間を 3 年に制限するものであった⁴⁴。

H.R.5 は、4 月 22 日に下院教育労働委員会で承認された後、5 月 21 日に下院を賛成 401 反対 1 で通過した。しかし、バイリンガル教育の支持団体である、ラ・ラサ全米委員会のスポークスマン、バルガス (Arturo Vargas) は「(ベネット) 長官のイデオロギーの勝利である。⁴⁵」と述べ、不満の意を表していた。

上院通過後、両院協議会は上院案のバイリンガル・プログラムへの参加期間制限を採用し、総額 750 億ドルにのぼる H.R.5 を 1988 年 3 月 31 日に承認した。バイリンガル教育については、プログラムへの補助金は移行型バイリンガル教育に 75%、特別代替教育プログラムに 25% とされ、教職員が評価した場合を除いて、移行型または特別代替教育プログラムへの参加が 3 年間に限られた。4 年目、5 年目の参加が認められた場合には英語の獲得が強調させなければならない、とされた。

H.R.5 は 1988 年 4 月 26 日、レーガン大統領が法案に署名し法律 (P.L.100-351) とな

った。

第四節 1980年代における政策転換の意味

共和党政権下における1980年代の改革は、連邦バイリンガル教育政策（言語マイノリティ教育政策）における第一言語使用原則を転換し、イングリッシュ・オンリー・プログラムを重視するものだった。

その経緯は、ラオ規則、ラオ救済策の撤廃と「柔軟性」確保を根拠とした1984年法における特別代替教育プログラムの導入によって先鞭をつけられた後、ベネット長官の強いイニシャティブによって1988年法において特別代替教育プログラムの補助金枠が拡大されたことで、イングリッシュ・オンリー・プログラム重視の方向性が明確されたのである。

ただし、1984年の改正時にバイリンガル教育（第一言語使用）の効果が低く評価され、その有効性を示す十分な研究成果が示されなかったのに対し、1988年の改正では、連邦会計検査院による第一言語使用の肯定や第二言語習得に際し第一言語使用の有効性を支持する「基礎研究」がバイリンガル教育擁護派の主張の根拠となっていた。これに対し、政府および共和党はバイリンガル、イングリッシュ・オンリーの両プログラムの教育効果は実施状況に依存するとして、両者の比較は議論の中心からはずされ、多様な言語的背景を持つ移民流入にどのように対応するのかという行政上の課題に争点が移された。その議論では、少数かつ多様な言語集団に対応する手段として、また、地方の教育権限を尊重し「プログラム選択の柔軟性」を確保するものとして特別代替教育プログラムの拡充が選択された。

さらに、教育総合法案（H.R.5）の通過が優先され、バイリンガル教育法の存続自体が危惧されるなか、妥協案を模索するには第一言語使用は後退せざるを得なかった。ましてや、バイリンガリズムを連邦政策として打ち立て、発達型バイリンガル教育のようなプログラムによってバイリンガルの人材養成を政策として確立することは可能性の低いものであった。

なぜなら、連邦バイリンガル教育法は、それまで英語への移行を促すために言語的ハンディを補償するものとして存続してきた側面が強く⁴⁶、1988年法でプログラムへの参加期間が制限されたこともそうした側面を示すものであると言えるからである。そして、移民の増加と呼応するように盛んになった英語公用語化運動において、連邦政府が公的資金によって言語マイノリティ（移民）の言語・文化を維持する一方、英語習得を遅らせ、移民がアメリカの主流社会へ参加するのを妨げるのものであると批判されていたからである。

つまり、第一言語使用原則を緩和し、イングリッシュ・オンリー・プログラムを重視した1980年代のバイリンガル教育政策の転換は、アメリカにおいて英語以外の言語によって社会統合を図るような政策、すなわちバイリンガリズムを確立するための言語マイノリティ教育政策が選択されることの困難さを示したと言えよう⁴⁷。

注

¹ このような事態の原因としては、アメリカの農業を中心とした労働需要の増大、メキシコの人口急増や経済の停滞などが挙げられる。さらに、メキシコ人にとってテキサス、ニューメキシコなどのアメリカ南西部の土地は元来、先祖代々の所有であり、米墨戦争によって一方的に奪われたものだという意識が強く存在していることも指摘される。そのため、不法入国者についても、国境を超えることが違法行為になるとの意識の希薄さが原因の一つであると言われる（桑原靖夫『国境を超える移民』岩波書店、1991年、134頁。）。

² Stewart, David W., *Immigration and Education: The Crisis and the Opportunities*. Lexington Books, 1993, p.8.

³ Office of Immigration Statistics, *2012 Yearbook of Immigration Statistics*, 2013, p.8.

⁴ 連邦バイリンガル教育法とともに言語（英語）による社会統合を巡る争点となったのが1975年投票権法（1975 Amendment to the Voting Rights Act of 1965）である。これは、長い間事実上、投票権を剥奪されていた南部黒人の選挙登録を促す1ことを目的とし、識字テストを廃止した1965年投票権法（the Voting Rights Act of 1965）に修正条項を付け加えたものである。この修正では、識字テストの解釈を拡大し、英語のみで印刷された投票用紙、その他選挙に関する公的印刷物を識字テストと同一視し、英語とその他の言語で併記した投票用紙、およびその他の選挙に関する公的印刷物が使用されるように定められた。1975年法の適用範囲は、ヒスパニック系アメリカ人、アジア系アメリカ人、アメリカン・インディアン、アラスカ原住民の4つマイノリティー・グループに限られている。

⁵ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 93-380, 1974, 88 Stat., Sec. 702-703., 503-505.

⁶ Baker, Keith A., and de Kanter, Adriana A., eds., *Bilingual Education: A Reappraisal of Federal Policy*. Lexington Books, 1983, p. xv.

⁷ *Ibid.*, pp.xv-xvii.

⁸ *Ibid.*, pp.xviii-xix.

⁹ August, Diane and Garcia, Eugenne E., *Language Minority Education in the United States: Research, Policy and Practice*, Charles C Thomas Publisher, 1988, p.78.

¹⁰ バイリンガル教育法の修正案である、S2002、S2412は1982年に、S2628は1983年に提出され、それらの法案については公聴会も開催されたが、最終的にこれらを含めた7法案は成立に至らなかった。（San Miguel, Jr., Guadalupe. Bilingual Education Policy Development: The Reagan Years, 1980-1987, *NABE Journal*, Fall 1987, p.105.）

¹¹ U.S. Congress, Senate, Subcommittee on Education, Arts and Humanities of the Committee on Labor and Human Resources, *Hearing on The Bilingual Education Amendments of 1981, 97th Congress, 2nd Session, S. 2002*, U.S. Government Printing Office, 1982.

¹² U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, *Hearing to Extend Certain Expiring Education Programs, 98th Congress, 2nd Session, H.R. 11*, U.S. Government Printing Office, 1984, pp.21-28.

¹³ U.S. Congress, House of Representatives, *Hearing Before The Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, House of Representatives, 98th Congress, 2nd Session, H.R. 11, H.R. 5231*, U.S. Government Printing Office, 1984, pp.7-49.

¹⁴ 1983年にハヤカワによって設立された市民団体で、投票権法のバイリンガル規定の撤回と、英語をアメリカ政府の公用語とするための憲法修正を主張する。1986年当時、会員は全米に約20万人であった。バイリンガル教育に関しては、アメリカ社会で成功するためには英語習得が重要であるとの認識から、連邦のLEPに対する援助は英語習得を目的とするべきであり、第一言語の維持は家庭の役割であるとする。英語習得のためには、連邦資金はESLのようなより効果的なプログラムに支出されるべきであり、これまでの第一言語使用プログラムに大きく依存する政策の改革を訴えている（<http://www.us-english.org>（最終アクセス：2014年8月18日））。

15 U.S. Congress, House of Representatives, *op. cit.*, *H.R. 11, H.R. 5231*, 1984, pp.63-66.

16 このような認識についてコラダは次のように述べている。「議論がバイリンガル教育を対象にするときはいつも、ヒスパニックの子どもは英語を学びたがらず、その両親は子ども達を第一言語だけで教育したいと思っている、という陰険な作り話を我々は繰り返し耳にする。(しかし)そのような話は真実からかけ離れている。」(*Congressional Quarterly Weekly Report*, April 7, 1984, p.811.)

17 U.S. Congress, House of Representatives, *op. cit.*, *H.R. 11, H.R. 5231*, 1984, pp.85-87.

18 *Ibid.*, pp.94-100.

19 また、ラテン系アメリカ人市民連合のスタッフは両議員にバイリンガル教育に関する詳しい情報を提供し、両議員とその選挙区の言語マイノリティの有権者の間の対話が容易になるように取り計らった。(August, *op. cit.*, 1988, p.83.)

20 National Association for Bilingual Education, *NABE News*, Volume viii, Number 2/Winter, 1984, p.19.

21 August, *op. cit.*, 1988, p.84.

22 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 28, 1984, p.991.

23 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 7, 1984, p.812.

24 *Ibid.*, p.991.

25 National Association for Bilingual Education, *op.cit.*, 1984, p.20. また、この妥協案について、グッドリング下院議員は学区が第一言語の不使用を含めてどのような教育方法をとっても構わないという自身の修正案に比べて非常に不十分であるとしていた。コラダ下院議員はこの妥協によって、移行型バイリンガル教育への資金を減らすことなく、特別代替教育プログラムをテストすることができる、との見解を示した(*Congressional Quarterly Weekly Report*, April 28, 1984, p.1069.)。

26 前述のハヤカワは次のように述べていた。「1870年から1930年の間にヨーロッパから大きな移民の波がやってきたとき、この(バイリンガル教育) 込み入った手続きは全く必要なかった。」(*Congressional Quarterly Weekly Report*, April 7, 1984, p.811.)

27バイリンガル教育の第一義的な目的が英語習得であるというのは、方法の違いはあったが、バイリンガル教育の擁護者も同様であった。コラダは次のように述べている。「移行型バイリンガル教育プログラムは、子どもが英語能力を発達させるまでの間だけ第一言語を使用する教育以外のなものでもない。」(*Ibid.*, p.811.)

28 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 18, 1987, p.733.

29 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 11, 1987, p.688.

30 法案提出に先立つ3月20日、委員会とヒスパニック・コーカスの主催によりロサンゼルスで開催された「ヒスパニック・コミュニティの教育的、言語的および社会的要求に関する監視公聴会」では、メキシコ系アメリカ人教育者協会(The Association of Mexican American Educators)、ロサンゼルス郡教育局等の代表者が発言し、バイリンガル教育の有効性を訴え、その拡大を求めた。そのなかでロサンゼルス郡教育局のスピーゲル=コールマン(Shelly Spiegel-Coleman)は同郡のLEPの59%(約33万5000人)が1日の大半を通常の英語による授業のなかで過ごしていると指摘した。また、スピーゲル=コールマンはLEPの教育で成功を収めた例(Eastman Avenue Schoolが有名)が踏襲した5つの原則(①言語能力はコミュニケーションのためであると同様、教科のためのものである。②LEPの学校での成功に最も重要なのは十分な家庭言語能力と英語能力の両方である。③家庭言語によって獲得された学力と言語能力が英語での成功を保障する。④LEPにとっての良い学校環境を整備する。⑤学校での成功に影響するのはLEP自身の言語や文化に対する認識である。)を連邦政策に活かすように要望した。また、各団体からバイリンガル教員不足の解消が重要課題であることが指摘された(U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Education and Labor, *Oversight Hearing on the Educational, Literacy, and Social Needs of the Hispanic Community*, 100th Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, 1987, pp.5-11.)。

31 発達型バイリンガル教育(Developmental Bilingual Education)とは、英語への移行ではなく、言語マイノリティが英語とともにその第一言語の能力を習得・伸長させること(バイリンガリズム、バイリテラシーの発達)を目的としたプログラムである。

³² U.S. Congress, House of Representatives, *Reauthorization of Expiring Federal Elementary and Secondary Education Programs, Bilingual Education: Hearings Before Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, House of Representative, 100th Congress, 1st Session, on H.R. 5, H.R. 1755, and H.R.1448*, U.S. Government Printing Office, 1987.

³³ *Ibid.*, p.2.

³⁴ *Ibid.*, p.5.

³⁵ *Ibid.*, pp.3-4.

³⁶ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994年、325-326頁。

³⁷ Hakuta, Kenji, *Mirror of Language*, BasicBooks, 1986, pp.220-221. また、ハクタ（イェール大学準教授）は、スノウ（Catherine Snow、ハーバード大学教育大学院教授）との共著による論文の中で、バイリンガル教育論争の歴史を適切な研究に対する無頓着の歴史であると特徴づけた。それまでの研究を、バイリンガル教育とイングリッシュ・オンリーの代替教育とを比較する「評価研究 (evaluation research)」(アメリカ調査研究所の研究、計画予算評価局の研究等)と、子どもがバイリンガルへと発達する言語的・心理的過程に焦点化した「基礎研究 (basic research)」(ハクタの研究 (*Mirror of Language*)、カミンズの研究 (Cummins, J., *Bilingualism and Special education*, College Hill Press, 1984.等))とに分類し、「評価研究」がより厳密な方法で再分析されればバイリンガル教育の優越性を示す結果になる、と前者を批判し、後者の成果を政策決定に活かすよう要望している。「基礎研究」の成果を要約すると次のようになる。バイリンガル教育の大きな目的は会話レベルではなく、学校での学習レベルの英語能力を獲得することである。第一言語を失うことなく第二言語（英語）を習得でき、第一言語が第二言語の習得を妨げることはない。第二言語の習得には時間がかかるため、教員はLEPに対して低い期待度を持つべきではない。第一言語で獲得された読みの能力は容易に英語に移転でき、英語での高い読みの能力を獲得できる (Hakuta, Kenji and Snow, Catherine, *The Role of Research in Policy Decisions about Bilingual Education*, *NABE News*, Volume IX, number 3, Spring, 1986, p.1, pp.18-21.)。

³⁸ U.S. Congress, House of Representatives, *op cit.*, *H.R. 5, H.R. 1755, and H.R. 1448*, 1987, pp.7-14.

³⁹ ラビッチ (Diane Ravitch、コロンビア大学教授) は、グッドリング下院議員にあてた手紙のなかで、この連邦会計検査院の研究に関して、連邦会計検査院の研究報告が彼女の判断 (バイリンガル教育に関する研究は結論が明確でなく、政府にバイリンガル教育を実施させる根拠を与えるための政治的なものである) を変えさせるほどのものでない、と述べた。さらに、「異なった専門家を選んでいけば異なった結論が導き出されるであろうというのは容易に予測できる。」「非党派的な人物を選ぶべきである」としている (*Ibid.*, p.38.)。

⁴⁰ 委員会では上積みされる予算の配分方式が決定されたが、その70~75%が特別代替教育プログラムに配分されることになっていた (*Congressional Quarterly Weekly Report*, May 2, 1987, p.856.)。つまり、特別代替教育プログラムの拡充を意図するものであったのである。

⁴¹ *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 11, 1987, p.688.

⁴² 共和党のグッドリング下院議員はこのような状況を次のように述べていた。「もし、私が現在の下院の大勢を把握しているとすれば、私の抱いている見解は次のようなものである。(中略)もし我々が妥協に至らなかったら、政権はそれに対して全面攻撃を開始しうる票を得る可能性もある。」(*Ibid.*, p.689.)

⁴³ *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 25, 1987, p.789.

⁴⁴ 上院ではH.R.1755の提出に先立ち、クウェイル上院議員らによって「1986年バイリンガル教育修正法」(S.2256)が提出され、公聴会が開かれていた。ここでクウェイル上院議員は、連邦政府が教育方法を地方に課しているのはバイリンガル教育だけであり、教育の意思決定を地方に委ねるといふ「柔軟性」の主張のもとに、移行型バイリンガル教育に対する75%の補助金枠と、特別代替教育プログラムに対する4%の上限の撤廃を提案した。さらに、どの教育方法が効果的であるかは、状況に依存するものであるとした。また、委員会はLEP児童生徒が3年間で英語に熟達することを「希望する」として、連邦のバイリンガル・プログラムへの参加期間を制限した。つまり、参加期間制限はLEPの英語習得に関する十分な根拠をもとにした判断ではなかったのである。

(U.S. Congress, Senate, Committee on Labor and Human Resources, *Report of Bilingual Education Act Amendments of 1987, 100th Congress, 1st Session, on S.1238*, U.S. Government Printing Office, 1987, p.5.)

⁴⁵ *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 25, 1987, p.789.

⁴⁶ リオンスは、LEP とともに英語話者がバイリンガルとなる双方向・発達型バイリンガル教育の観点からすれば、1968年のバイリンガル教育法制定は「呼び誤り」の始まりであるという。1974年に英語話者のバイリンガル教育への参加が認められたが、それはかれらに外国語（第二言語）を教えるために計画されてはならなかった。1978年には英語話者に外国語（第二言語）を教えることは禁止されなくなったが、かれらの参加はLEPの英語能力の向上に貢献することを主目的とされた。その意味では1984年に再開された発達型バイリンガル教育は画期的なものであったが、レーガン、ブッシュの両政権はわずかな補助金の支出さえ拒んだ（Lyons, James J., *The Past and Future Direction of Federal Bilingual Education Policy, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 508, 1990, pp.66-80.）。

⁴⁷ また、予算規模の観点からもレーガン政権がバイリンガル教育、あるいはバイリンガリズムの推進に消極的だったことが分かる。1980年に1億6700万ドルだった連邦バイリンガル教育法の予算は1986年には1億3300万ドルに削減されていた。1988年には、1億4700万ドルに増額されたものの、インフレーション調整後は、カーター政権時の予算からは40%以上減額されたものだった（Crawford, James, *Educating English Learners: language diversity in the classroom, Bilingual Educational Services*, 2004, p.130.）。

第四章 1994年法のバイリンガリズムとNCLB法のアカウンタビリティ

本章は、まず、1980年代に激しい議論を呼んだ連邦バイリンガル教育法が、民主党・クリントン政権下においてどのような背景・要因、そして論理に基づいて改正されたのかについてその制定過程（政策形成過程）を考察する。その際、特に、1994年法が言語マイノリティの第一言語使用とその価値を支持してきた立場にとってどのような意味を持つものであったのかに注目する。次に、2002年初等中等教育法・NCLB法（No Child Left Behind Act）成立によって、バイリンガル教育法が廃止された背景・要因、論理について検討し、言語マイノリティ教育政策における連邦バイリンガル教育法の廃止と新法制定の意味を明らかにする。

第一節 1994年連邦バイリンガル教育法の制定

(1) アメリカにおけるバイリンガリズムの意義

1993年7月22日、初等中等教育法の改正に伴い、その第7章であるバイリンガル教育法の公聴会が下院初等中等および職業教育小委員会（Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education）（以下、小委員会）で開かれた。この公聴会において各発言者に共有されていたのは、1980年代以降の言語マイノリティの増加とその全米的な「遍在」という現実であった。民主党のベセラ下院議員（Xavier Becerra、カリフォルニア州選出）は、国勢調査局の調査を引用して、5才以上で英語以外の言語を話す者は1980年には2310万人であったが、1990年に3180万人となったこと、さらに、過去十年間で学校の入学者数は4%減少したにもかかわらず、言語マイノリティの児童生徒数が41%増加したことを指摘した¹。また、1988年の改正において中心的な役割を果たした共和党のグッドリング下院議員（William F. Goodling、ペンシルバニア州選出、教育労働委員会（Committee on Education and Labor）および小委員会の少数党首席委員）は、それまで都市部に集中する傾向にあった英語能力が十分ではないと認定されたLEP（Limited English Proficient）児童生徒が、過去10年から15年間に、ほとんどが郊外の彼の選挙区でも増加していることを指摘した²。しかし、このような言語マイノリティの増加と「遍在」という社会状況に対してどのように対応していくかについて、両党には明確な違いがあった。

民主党のセラノ下院議員（Hon. Jose Serrano、ニューヨーク州選出）は、全米科学アカデミー（National Academy of Sciences）の報告を引用して、「以前の移民は（バイリンガル・プログラムのような）特別なプログラムなしでなんとかやってきたのだ、という広く受け入れられてきた神話とは逆に、学校に入ったほとんどの移民の子どもたちはイングリッシュ・オンリーの教室のなかで泳いだというよりも、むしろ溺れていたのである」。

そして「例えば、1890年には、ニューヨークの公立学校に通っていた外国生まれの両親をもつ12才のうち、高校に進学したのは13%だけであった。言い換えれば、我々は高校に入学する以前にそれらの生徒の10人中9人を失っていたのである。」と述べた³。

さらに、教科の学習を遅らせ、言語マイノリティに対する英語のみの授業を意味する「溺れなければ泳げ (sink or swim)」のイマージョン・プログラムは言語マイノリティの子どもに（学校での）失敗をもたらすものであるとして連邦政府によるバイリンガル教育に対する財政支援と（言語マイノリティの）第一言語使用の有効性を訴えた⁴。また、彼は、最近の多くの研究によって、現在の移民も少なくとも以前の移民世代と同じ速さで英語を習得していることが明らかになっていると指摘した。これは最近の移民が英語を習得しようとはせず、言語の境界線にそって社会を分裂させているとの批判を念頭に置いたものであり、バイリンガル教育をイデオロギーの問題ではなく、教育問題として議論を進めようとする意図があった⁵。そのうえで、彼は次のように述べ、「資源としてのバイリンガル」という発想を強調した。

「結局、私が強調したいことは、これらの（英語を第一言語としない：筆者挿入）子どもたちが比類なき資源であるということである。かれらは世界市場のなかでアメリカが競争していくのを助け、そして世界のリーダーであり続けることを支えてくれるのである。合衆国は英語を話すアメリカ人に新たな別の言語を教えるのに年間数百万ドルを費やしている。皮肉なことに、イングリッシュ・オンリーの教室で、我々は言語マイノリティに対し、かれらが英語を話せるようになるにつれてかれらの第一言語を忘れさせようと数百万ドルも支出しているのである。（中略）NAFTA、GATTなどの提案された自由貿易に対する合意は、これらの言語的、国際的能力をより重要なものにするだろう。⁶」

バイリンガルを資源として認識したセラノ下院議員は、イングリッシュ・オンリー・プログラムがバイリンガルという資源の浪費であると考え、双方向バイリンガル・プログラム⁷を言語マイノリティ（LEP）と英語話者のすべての児童生徒の英語と第二言語の能力を高い水準まで発達させるものであるとして支持した。

これに対し、ロス下院議員（Hon. Toby Roth、共和党、ウィスコンシン州選出）は全く異なる見解を示した。彼は冒頭、次のように述べた。

「私がこの問題に関心を持ってきた理由は、私がアメリカの文化におこっていることを懸念しているからである。アメリカを見わたすと、我々は世界中からやってきた人々であり、すべての言語的、文化的背景をもった人々である。しかし、我々は皆、アメリカ人である。なぜか。なぜなら我々は英語と呼ばれる素晴らしい共通性（commonality）を持っているからである。そして私は、今日、我々がそれを失いつ

つあると感じているのである⁸。」

ロス下院議員は、1986年に出版されたロッセル（Christine Rossel）とロス（Michael Ross）の研究をバイリンガル・プログラムに関する最も徹底された研究として取り上げた。そして彼は、移行型バイリンガル教育が構造化されたイマージョン・プログラムより優れているとした研究が一つも見出せなかった、というロッセルらの結論に依拠しながら、バイリンガル教育の支持者でさえ、連邦のバイリンガル教育政策の中心的なプログラムである、移行型バイリンガル教育が効果をあげていないことを認める時がきたのだと述べた⁹。そればかりでなく、効果の上がないバイリンガル教育によって、アメリカ社会において（成功の）機会を得るための言語（language of opportunity）としての英語を習得しないために、言語マイノリティの生徒が将来的に下層階級（second-class）へと運命づけられており、その意味でバイリンガル教育は差別的なプログラムであるとも述べた。そして当のヒスパニックの親たちもアメリカ社会における英語の重要性を認識しており、その大半が学校で英語を犠牲にしてスペイン語を教えることに反対しているとした¹⁰。

ロス下院議員は、このように英語習得の効果について科学的根拠もなく、言語マイノリティの親も反対しているバイリンガル教育が存続しているのは、ロビイスト、官僚、そして（このプログラムに対して）同情的なニュース・メディアの「鉄の三角形」（レーガン元大統領の言葉を引用したもの）のためであり、バイリンガル教育の支持者は、英語を教える以外の目的、すなわち祖先の言語と文化を維持するためにこのプログラムを利用していると述べた¹¹。

ロス下院議員は、議会が民族運動家ではなく、アメリカ国民により耳を傾ける時がきたのであり、多くの移民が英語を習得することなく、アメリカの主流社会へ合流するのを妨げるバイリンガル教育に対する連邦の資金援助を終わらせなければならないとした¹²。

セラノとロス両下院議員の発言を受けた小委員会議長、民主党のキルディ下院議員（Dale E. Kildee、ミシガン州選出）は、次のような問題提起をした。

「英語を習得することなく、学校を卒業することが教育的そして社会的な失敗であるという点についてあなた方二人とも私に同意してくれると思う。問題は、我々がこの国のすべての者がモノリンガルであって欲しいと思うかどうかであると思う。それがこの公聴会で我々が議論しようとしていることである¹³。」

キルディはバイリンガル教育の目的が英語の習得にあり、第一言語使用は学業成績を向上させるのを確実にするためであるとした。その上で、クリントン政権が推進するNAFTAのような自由市場において、より多くの人々がバイリンガルであるなら、それは非常に有益であると述べた。拡大する国際市場におけるバイリンガルの利益を認識し、アメリカの言語的な多様性をそのために生かすという方針には、ウールシー下院議員

(Lynn C. Woolsey、民主党、カリフォルニア州選出) も支持を表明した¹⁴。

しかし、究極的な争点はその先にあったと言える。それは、アメリカという国家をどのように把握するかという国家観にかかわる問題であった。ロメロ＝バルセロ下院議員 (Romero-Barcelo、民主党、プエルトリコ選出) は次のように述べ、争点を明確にした。

「我々は、我が国のためにいくつかの決断をしなければならない。我々はまず、国家という概念をるつぼと考えるのがいいのか、様々な素材が一緒になったサラダボウルに移行すべきなのかという決断をしなければならない。¹⁵」

そして、ロメロ＝バルセロ下院議員は、バイリンガルであることが財産ではないと言う者はいないとして、それを育成し、促進し、強化する方法を考えなければならないと述べた。

これに対し、ロス下院議員は家庭で英語以外の言語を話すこと、そして高校で外国語を履修することは素晴らしいことであるが、バイリンガル教育が行っていることは生徒たちが英語を習得するのを妨げていることだとした。さらに、彼は英語がアメリカ社会の紐帯であるとの見解を繰り返し、社会統合のモデルとして、るつぼではなくサラダボウルを支持したロメロ＝バルセロ下院議員には同意できないとして次のように述べた。

「サラダボウルがもたらすものの結果を見てみなさい。イデオロギー対立のあとに起きたことは、民族集団への回帰であった。ニューヨークの学校で 145、ロサンゼルス
の学校で 108 の言語が子ども達に教えられているアメリカで何がおこるのだろうか。¹⁶」

ペトリ下院議員 (Thomas E. Petri、共和党、ウィスコンシン州選出) もまた、カナダを例に上げ、国家政策としてのバイリンガル政策がもたらす緊張をアメリカに持ち込むべきではなく、多様な移民がアメリカ人としてうまく役割を果たし、主流社会に入っていくよう人々を支援する国家政策を持つべきであるとした。そして人々が合衆国に到着したときには英語以外の異なる言語を話していたかもしれないが、合衆国においては歴史的に、言語 (英語) が我々を結びつけてきたものの一つであることを認識しなければならないと述べた¹⁷。

以上の議論は次のようにまとめることができる。イングリッシュ・オンリー・プログラムとバイリンガル教育の有効性を比較し、バイリンガル教育の効果を疑問視するロス下院議員の議論は、これまでもバイリンガル教育に批判的な立場によってなされてきたものであり、英語の習得 (主流社会への移行) を重視したものであった。80 年代、バイリンガル教育の擁護派は英語習得の手段としての第一言語使用の有効性を強調することによって法改正に臨んだが、バイリンガルを資源とし、バイリンガリズムを国家像、社会統合のモ

デルとして明確に提示することはなかった。しかし、バイリンガルを資源・価値と把握する、以上のような主張は、これまでの議論とは次元を異にするものであると言える。それまでは、英語習得が主目的とされ、その目的達成の手段としてバイリンガル教育プログラムとイングリッシュ・オンリー・プログラムとが比較されてきたのに対し、第一言語を社会的、経済的、認知能力として捉えることによって、その価値を実現するものとしてバイリンガル教育が認識されていたのである。

(2) 法案 H. R. 3229 の内容

同年秋に提出が予定されていたバイリンガル教育法の改正案は、セラノ、ベセラ両下院議員の要請に対し全米バイリンガル教育協会によって書き上げられていた。この法案に関し全米バイリンガル教育協会のエスカミラ (Kathy Escamilla) 会長は、バイリンガル教育法が改正される文脈、および全米バイリンガル教育協会が作成した改正案の内容、の 2 点について報告した¹⁸。エスカミラによれば、バイリンガル教育法の改正が置かれている文脈は、①第 7 章 (連邦バイリンガル教育法) の 25 年間の経験から多くの知識が蓄積されてきた現状、②言語マイノリティの児童生徒数の増加 (1980 年から 1990 年の間に 41.2%増加し、1990 年には 630 万人) と全米的な拡散、③2000 年の教育目標 (Goals 2000¹⁹) とバイリンガル教育法とを関連させる必要性、すなわち、体系的な教育改革を通じてアメリカ教育の卓越という目標の達成を進展させる必要性、があると指摘した。

さらに、エスカミラは今回の改正をバイリンガル教育におけるパラダイム・シフトであると位置づけていた。それは英語以外の言語を話す言語マイノリティ児童生徒の「欠陥」に焦点化した補償的、治療的モデルから、そのような子ども達の言語能力を利用し発達させるべき資源として認識する「強化型 (enrichment)」モデルへの移行であるとされた。そのパラダイム・シフトを可能にするために法案に織り込まれたのが次の三つの柱であった。

①すべての LEP 児童生徒にサービスを提供するための実施能力を制度として確立する。

パート A 補助金は特定の教育方法 (例えば、移行型バイリンガル教育) を支援することから、プログラムの開発および実施、プログラムの向上計画、学校全体 (whole-school) プログラム、そして制度改善補助金 (system-wide improvement grants) によって広範な実施能力の確立へと転換する。LEP 児童生徒の包括的な要求を満たすために、各プログラムをその他の連邦、州および地方の教育・健康および人的サービス (human service) プログラムと緊密に結びつけられるようプログラム調整を重視する。パート A プログラムは、英語と第二言語能力と同様に教科内容の能力を確立する。

②バイリンガル教育プログラムの支援強化

パート B は、複雑で学際的なバイリンガル教育における、養成、技術的支援および研究について一貫した相互補完的な制度を創出する全米バイリンガル教育ネットワークの改

善を図る。パート B で歳出授權された調査は、バイリンガル教育の実践上の改善、LEP 児童生徒のための（達成）水準とアセスメントの開発、そして評価と改革の連携に焦点を絞ったものとする。

③LEP 児童生徒のための教員養成

国勢調査によれば、7 人に 1 人の児童生徒が家で英語を話さないという状況がある一方で、ほとんどの教師は第二言語習得と教育における文化的多様性の問題に関して訓練を受けていない。訓練を受けたことのあるバイリンガル教師の不足は深刻である。したがって、パート C は、訓練されたバイリンガル教師を増やすことを目的とする。

全米バイリンガル教育協会が作成したこの法案は、1993 年 10 月 6 日、セラノ下院議員を議長とする連邦議会のヒスパニック・コーカス（議員連盟）のメンバーによって、バイリンガル教育法を含む H.R.3229 として提出された。セラノ下院議員（民主党）と共に H.R.3229 の共同提案者であったベセラ下院議員（民主党）は、次のような状況を変えていかなければならないと述べた。それは、この 10 年間で英語以外の言語を話す子どもの数が 41%増加したにもかかわらず、共和党政権下の過去 12 年間で、バイリンガル教育への補助金はインフレ分を調整すると、46%減額されてきた。そして 1993 年当時、第 7 章（連邦バイリンガル教育法）の補助金が提供されていたのは有資格の子ども達の 10%以下に過ぎなかった。しかし、ベセラ下院議員は、リーレイ（Richard Riley）教育長官らの協力によってその目的が達成されることを信じていると述べ、この改革の成功の見通しを示していた²⁰。

(3) 特別代替教育プログラム（SAIP）による柔軟性確保

ヒスパニック・コーカスの民主党議員主導の法改正において、80 年代を通じて最大の争点となってきた特別代替教育プログラム（Special Alternative Instructional Program : SAIP）による柔軟性確保はどのように議論されていったのだろうか。1988 年法の改正時に親、教師および地域住民の決定権を重視し、プログラム選択の柔軟性確保を主張していたグッドリング下院議員は、すでに公聴会においてその主張を繰り返していた²¹。また彼は柔軟性を重視する理由として、スペイン語以外の言語を話す教師を多く確保すると同時に、教員団体が求めているような資格をその教師が満たすことは非常に困難であることをあげていた。そして次のように述べた。

「資金が少ないために補助金の援助を受けている人々が非常に少ないことを考えなければならぬであろう。しっかりと協力することがバイリンガル教育プログラムを提供する唯一の方法であろう²²。」

このように、グッドリングは柔軟性確保を要件に法案成立の協力を表明していたのであ

る。

そして、それに呼応するかのように下院に提出された H.R.3229 は特別代替教育プログラムに関し次のように規定していた。「特別代替教育プログラムに対する補助金は、すべての節 (section) の全てのタイプの補助金において、または、パート (part) の下で支出される補助金総額の、25%を越えてはならない²³⁾」。

したがって、この時点で、1980 年代の 2 度の改正のように、特別代替教育プログラムを争点にバイリンガル教育法自体の存続が危ぶまれるような論争は回避されたといえよう。

(4) 下院本会議での審議

翌 1994 年 3 月 21 日の下院本会議では、連邦バイリンガル教育法の廃止を求めるロス下院議員の修正案を巡って議論がなされた。この修正案に対して、リーレイ教育長官は強い反対の姿勢を書簡によって表明した。リーレイ長官は、反対の理由としてバイリンガル教育法が廃止されれば、ラォ判決のもとで求められる LEP に対する救済策の実施が州および地方教育当局 (LEA) にさらに重くのしかかることをあげた。また、ロス下院議員がバイリンガル教育の効果を批判したのに対し、リーレイ長官は、バイリンガル教育が英語習得と学力向上に効果的であると言明した²⁴⁾。また、グリーン下院議員 (Gene Green、民主党、テキサス州選出) も、特に、カリフォルニア、ニューヨーク、テキサスなどの LEP を多く抱える州、学区の負担が大きくなるとして反対した²⁵⁾。

これに対し、ノレンバーグ下院議員 (Joe Knollenberg、共和党、ミシガン州選出) は、ロス下院議員の修正案を強く支持した。彼は、バイリンガル教育法は、本質的には連邦補助金の 7 倍から 8 倍の負担を納税者に求めるばかりでなく、効果が上がっておらず、移民にできるだけ早く英語を教えるという本来の目的を失っているとした。また、英語は多様性のあるアメリカ社会を結びつけてきたのであり、ロス下院議員の修正案を通過させ、アメリカ社会で成功するための英語能力を LEP 児童生徒に与えようと呼びかけた²⁶⁾。しかし、英語習得に関する第一言語の有効性について、ファー下院議員 (Sam Farr、民主党、カリフォルニア州選出) は、研究によって、LEP 児童生徒は第一言語で教育することによって英語習得が妨げられることはなく、すでに英語で授業を受けている児童生徒についていけることが示されているとした²⁷⁾。

ノレンバーグ下院議員らが、バイリンガル教育法がその実施を州および地方に命令する法律であると指摘したことに対し、それが誤りであることを繰り返し指摘したのは同じ共和党のグッドリング議員であった。

「私は、これが競合型補助金 (competitive grant) プログラムであることを再度、繰り返しておきたい。そのプログラムは地方学区が補助金を申請したいと希望すれば、そうすることが可能なのであり、それは、地方学区が移行型バイリンガル教育プログラムを必ずしも実施しなければならないというわけではない。その資金の 25%は柔

軟性確保のために、LEP の教育に対してその他の教育方法を用いることができるのである。²⁸⁾

グッドリング下院議員は、バイリンガル教育法が強制的なものではなく、柔軟性が確保されていることを強調したが、この点に関するノレンバーグ下院議員らの認識は、法律の解釈として明らかに誤りであった。そして、言語マイノリティの増加と全米的な「遍在」という現実が、バイリンガル教育法（LEP に対する特別な救済策）の存続に関しては、多くの支持を集める背景となっていたのである。

さらに、ロス下院議員の修正案はトーレス下院議員（Esteban E. Torres、民主党、カリフォルニア州選出）が述べたように、過去 26 年間にわたる超党派の審議とバイリンガル教育の成功と今回の下院教育労働委員会の超党派の合意を台無しにするものであるといえた。採決の結果は反対 334、反対 58、棄権 46 となり、圧倒的多数で否決された²⁹⁾。

上院では、補助金申請に際しバイリンガル教師が十分な英語力を有していることをその要件とする修正案が採択された。その後両院協議会を経て、1994 年 10 月 20 日クリントン大統領が調印し、バイリンガル教育法を含むアメリカ学校改革法（PL103-382）が成立した。1994 年法の成立について、全米バイリンガル教育協会の立法・政策顧問であるライアンズ（James J. Lyons）は、クリントン政権発足後に改正されたバイリンガル教育法が言語マイノリティの第一言語使用とその価値を支持してきた立場にとって大きな収穫であったとして、その意義を次のように高く評価している。

「初等中等教育法への署名は、初等中等教育法を言語マイノリティ、その家族、そしてかれらにかかわる教育者達に対して、より適切でより有益なものにしよ
うという全米バイリンガル教育協会の約三年間にわたる活動の最高の到達点であ
った。（中略）私は新しい初等中等教育法が全米バイリンガル教育協会の基本
的な目的の全てを満たすものであると報告できることを喜んでいる³⁰⁾。」

第二節 1994 年連邦バイリンガル教育法におけるバイリンガリズム

(1) 1994 年法の概要と特徴

アメリカ学校改革法の第 7 章となったバイリンガル教育法（第 7 章-バイリンガル教育、言語強化および言語習得プログラム）は、パート A：バイリンガル教育、パート B：外国語支援プログラム、パート C：緊急移民教育法、の三部構成となった。

パート A：バイリンガル教育の目的は、LEP が全ての児童生徒に期待されている厳格な学習達成水準を満たせるよう教育することであるとされた。その目的達成は、(1) LEP に対する教育プログラムの体系的な改善と改革、(2) バイリンガル能力と多文化理解の伸長、(3) LEP の英語発達と、可能な範囲での第一言語能力の発達、(4) ネイティ

ブ・アメリカンに対する支援、(5) LEP のための学校改革に焦点化した情報収集と普及、研究、教材開発、および技術支援の開発、(6) 教職員の専門的な養成の強化・改善プログラムの開発、を通じてなされる³¹。

また、特別代替教育プログラム (SAIP) に関しては、パート A の対象となるいかなるタイプの補助金の 25%、またはパート A に基づく補助金総額の 25%を越えてはならないとされた³²。したがって、H.R.3229 の規定がそのまま採用される格好となった。

さらに、注目すべきなのは、プログラム参加者の全員が英語ともう一つの言語のバイリンガル能力 (bilingual proficiency) を発達させるという申請に対して教育長官が優先権を与えるという規定³³である。バイリンガル能力の伸長を重視するこの規定は、バイリンガル教育法の歴史上、初めて採用されたものであった。

パート B：外国語支援プログラムは、二つまたはそれ以上の言語能力は、アメリカの全ての児童生徒が促進すべきものであるとともに、多言語主義は認知的・社会的成長、世界市場での競争力、国の安全保障、および多様な人々とその文化の理解、を強化するものであるとの認識に立ち、初等中等学校の児童生徒のための外国語研究プログラムの創設、改善および拡大のために補助金を支出する³⁴。

パート C：緊急移民教育法は、移民政策が専ら連邦政府の責任に属するものであるとした上で、大規模な移民を抱える LEA に財政援助をするものである。このプログラムは移民生徒がアメリカ社会へ移行するのを支援するばかりでなく、全ての児童生徒に期待される州の達成水準を満たせるよう支援することが目的となっている³⁵。

上述のように、第 7 章 (連邦バイリンガル教育法) は、H.R.3229 の内容をほぼ踏襲したものであり、それをより体系化したものであったと言える。つまり、第 7 章はバイリンガルを資源・価値として把握し、それを体系化された制度によって開発することを目的としている。それは、LEP 児童生徒の英語能力の制限を欠陥として把握しそれを補うためではなく、伸長すべき価値を有するものとして、LEP 児童生徒も含めたアメリカの全ての子ども達がバイリンガルになることを目標とするものである。そして LEP 児童生徒が、それ以外の全ての子ども達に期待される学習水準を満たすことをめざしている。また、移民政策における連邦政府の責任を明確にし、その役割を重視しているのも本法の特徴であると言えよう。

(2) 1994 年法のバイリンガリズム

1980 年代の二度の改正に比して、1994 年法の可決は順調に推移した。80 年代の改正で争点となっていた特別代替教育プログラム (SAIP) の補助金枠の問題は H.R.3229 の法案提出時にすでに解決されていたとも言えよう。バイリンガル教育の擁護派は英語習得における第一言語使用の有効性を確信していたが、それに固執することなく、LEP 児童生徒に対する教育の体系的な条件整備に主眼を移しており、H.R.3229 の原則を 1994 年法に盛り込むことに成功したと言える。さらに、ロス下院議員に代表されるバイリンガル

教育（法）への批判が、バイリンガル教育法の廃止を目的としていたことも、その目的達成を容易にしたとも言えるだろう。なぜなら、言語マイノリティの急激な増加とその全米的な遍在は直面する現実であり、そのための連邦援助の必要性は、政府、議員および関係諸団体に広く共有されていたからである。しかしながら、これまでになく体系的なバイリンガル教育の推進とバイリンガリズムの強調は、バイリンガル教育およびバイリンガリズムの推進者にとって大きな進歩であると同時に、明確な争点の提示でもあったのである。それは、社会統合理念としてのバイリンガリズム（二言語主義）とモノリンガリズム（単一言語主義）という対立である。

本名信行³⁶は、アメリカにおける「イングリッシュ・オンリー（モノリンガリズム）」と「イングリッシュ・プラス³⁷（バイリンガリズム）」との言語問題への態度を、同化主義か文化複合主義³⁸かという社会問題の反映であるとする。

このことから考えると 1994 年法はイングリッシュ・プラスの巻き返しともとれるが、事態はそれほど単純ではなかった。というのは、1996 年に、英語を連邦政府の公用語であると宣言し、政府の業務を英語のみで行おうとする「英語強化法（The English Language Empowerment Act）」が下院で可決され、その際、共和党のギングリッチ（Newt Gingrich）下院議長は、カリフォルニアの公立学校で 80 以上の言語、シカゴで 100 の言語で授業がなされていることにふれ、次のように述べている。

「これはバイリンガリズムなどというものではなく、混乱と呼ぶべきもので、この状態が 2、30 年も続けば、アメリカは文明の根幹を揺るがすことになる³⁹。」

このように、こうした対立は収束したというよりも、その溝がより深くなりつつあるようにも見えるのである。

これまで英語への移行を主眼とすることによって、言い換えれば、同化主義的な方針によって、その存続が図られてきたといえる本法が、1994 年法によってアメリカの国家像、社会統合にかかわる重大な対立を体現することになったとも言える。しかし、バイリンガリズムの推進を可能とした本法に基づく政策実施の形態は地方の自由裁量に委ねられたものであり、また補助金額もバイリンガリズムを確立するものとしては非常に限られたものであった。

第三節 連邦初等中等教育法・NCLB 法の成立と連邦バイリンガル教育法の廃止

(1) NCLB 法の成立とその要因

1980 年代の共和党政権下における英語重視・イングリッシュ・オンリー・プログラム重視の改革から、1994 年法のバイリンガリズムの強調へと展開してきた連邦バイリンガル教育法（初等中等教育法第 7 章）は、2002 年に初等中等教育法⁴⁰の改正法である

NCLB 法⁴¹が成立したことによって廃止され、新たに「第三章 英語能力の十分ではない児童生徒と移民の児童生徒に対する言語教育」(TITLE III—LANGUAGE INSTRUCTION FOR LIMITED ENGLISH PROFICIENT AND IMMIGRANT STUDENTS⁴²、以下、英語習得および学力向上法と略称)が制定された。後で詳述するように、連邦バイリンガル教育法の廃止は、当然のことながら、連邦の言語マイノリティ教育政策の大きな変更を意味する。したがって、その廃止要因の理解が非常に重要になるが、それには、学力格差是正のために連邦政府の役割を大幅に拡大した過去に例を見ない連邦教育法⁴³といわれる NCLB 法が成立した要因の理解が不可欠となる。

NCLB 法成立の主な要因として、次の3つが指摘されている⁴⁴。第一の要因は、全米のみならず全世界を震撼させた2001年9月11日の同時多発テロ事件である。このテロ事件直後の国粋主義的な雰囲気の中で、党派間の対立を超え、アメリカが平常通りに機能していることを示す象徴として超党派の妥協が図られたことである⁴⁵。第二の要因として、民主党・クリントン政権が1994年初等中等教育法を通じて、連邦補助金の受給条件として州レベルのスタンダードとアカウントビリティ制度の確立を推進していたため、そうした方針をさらに強化した NCLB 法が超党派の支持を得やすかったことである。第三の要因として、大統領と議会多数派が同一政党からなる「統一政党政治 (unified party government)」であったことが指摘される。これについては、クリントン大統領は2000年に1994年初等中等教育法の改正を試みたものの共和党主導の議会に阻まれて立法化できなかったのに対し、2001年に就任したブッシュ (George W. Bush) 大統領が共和党の統一政党政治の下で成立したという経緯があった⁴⁶。このような NCLB 法成立の要因のうち、特に、90年代のクリントン・民主党政権から続くアカウントビリティ重視の政策がブッシュ・共和党政権にも継承され、広範な支持を得てきたことは、後述するバイリンガル教育法に代わって成立した英語習得および学力向上法の特徴を考察する上でも重要な意味を持っている。

(2) NCLB 法の四つの基本原則とアカウントビリティの重視

教育の地方自治を原則とするアメリカ教育行政において、過去に例をみない連邦政府の役割拡大を実現した NCLB 法⁴⁷は、次の四つの基本原則から成り立っている。それらは、①結果に対するより強固なアカウントビリティ (結果責任)、②柔軟性 (フレキシビリティ) と地方自治 (ローカル・コントロール) の拡大、③保護者による選択の拡大、④有効な教育方法の重視、である⁴⁸。これらの基本原則の背景には、次のような問題認識と問題解決に対する方針があった。1965年に初等中等教育法が制定されて以来、何百というプログラムを実施し、何千億ドルという支出をしてきたにもかかわらず、外国の子どもたちと比べてアメリカの子どもたちの学力が劣っており、また、国内でも高所得層と低所得層、白人とマイノリティの間に大きな学力格差が残ったままである。そして、こうした状況に警告を発した1983年の『危機に立つ国家』以来、20年間にわたる議論の中で広く合意

されてきたことは、学校や学区は、より多くの権限と予算配分の裁量が与えられ、科学的に証明された教育方法を採用し、そして学校が結果に対して責任を持つとき、最もよい働きをするということであった。

このような問題認識と問題解決の方針に基づいて確立されたNCLB法の基本原則の中で、その根幹となるのが①のアカウントビリティである。アカウントビリティは州、学区、学校の教育成果＝結果の責任を問うものであり、その結果があらかじめ設定された基準を達成していない場合、さまざまな対応（引責）を迫られることになる。

繰り返し述べてきたように、アメリカにおいて州は、教育に関する究極的、包括的な法的権限をもっており、NCLB法の成立後も、学校の教育成果をどのような基準（Standard）で、どのように評価（Assessment）し、そしてどのように結果責任（Accountability）を求めるのかについての権限をもっている。そのため、全ての州で一律に同じテストを実施し、その結果を比較可能な尺度で公開することにはならない。しかし、各州は、NCLB法に基づく補助金の受給要件として、州レベルの統一されたアカウントビリティ制度を確立し、実施することが求められる。この制度の構成は次のようになっている。州の学習内容スタンダード（Academic Content Standards）に基づいた年次改善指標（Adequate Yearly Progress、以下、AYPと略称）を設定し、第3学年から第8学年を対象にした「読解（Reading）」と「算数（数学）」のテストなどの州の学習内容スタンダードに基づく州統一テストを毎年実施する。そして、その結果をジェンダー、人種、エスニシティ（民族）、英語能力、障害、移住の経歴、低所得層、教員資格などの観点を組み込んで学校毎に集計し、州および学区報告カードとして公表する。さらに、NCLB法の第一章の補助金を受給している学校は、学校全体のみならず、人種・エスニックや英語能力などの全てのグループのAYPの達成を求められる。AYPを達成できなかった学校は要改善校（School Improvement）に認定され、連続して2年間未達成の場合は、保護者・教職員・学区教育委員会の協議のもとで2年間の学校改善計画を作成し実施する。また、在校生に対しては、同じ学区内のチャーター・スクールを含む他の公立学校を選択する権利が与えられる（③保護者による選択）。3年連続の場合は、加えて、州の認めた公的機関または民間企業が提供する個別指導（Tutoring）や課外授業などを保護者が選択できる。そして、4年連続の場合は、加えて、是正措置（Corrective Action）として、一部教職員の入れ替えや科学的な研究成果に基づいたカリキュラムが実施される。5年連続の場合は、さらに加えて、新たなチャーター・スクールとしての開校、教職員の総入れ替え、公立学校経営に実績のある民間企業などとの契約、州への学校経営権の委譲のいずれかの措置が実施される。逆に、学力格差を大幅に縮めたり、連続して2年以上AYPを超える成績を残した学校と教師たちには報奨金が与えられたりする。しかし、州がアカウントビリティ制度を確立しない場合、連邦教育長官は、補助金の一部を保留（Withhold）することができる。また、各州は、連邦教育長官に対して、学力テストの実施状況、ジェンダー、エスニシティ等のグループごとに集計された児童生徒の学力テ

トの結果、要改善校の認定状況や公立学校の選択などについて年次報告をしなければならない⁴⁹。

NCLB 法では、以上のような結果に対するアカウントビリティ（結果責任）が求められるのと引き換えに、これまでにないほどの大きな柔軟性（②）、すなわち、連邦補助金の支出に関する大きな地方裁量が与えられた。この改革は、児童生徒のニーズを最も把握しやすい地方や州レベルでの意思決定権限を拡大するという意図に基づくものである。このような、地方における柔軟性の重視は、1980年代の共和党政権でも、教育行政における連邦-州・学区の政府間関係のあり方として提起され、初等中等教育法の改正でも部分的に取り入れられてきたものであり、この点に関しては、第三章で1980年代の連邦バイリンガル教育政策の転換として詳述した通りである。

ただし、補助金支出に関する地方（学区）の裁量を重視する NCLB 法は、同時に児童生徒の学習の質や学力の向上を図るうえで、その判断が科学的な根拠を有し、教育効果が確実であることも求めている（④有効な教育方法の重視）。すなわち、NCLB 法は、厳格な科学的な調査によって効果的であることが明確になっている教育プログラムや教育方法への支援に焦点化すること、逆に言えば、地方（学区）はそうした確実な方法の採用が求められるようになったのである。

このように、「アメリカのすべての子どもたちの学力を向上するために連邦政府の役割を再定義し直した」と自称する NCLB 法は、政策の実施プロセスにおいて地方の裁量を重視し、政策の成果を求めるという性格を明確にしている。言い換えれば、政策の実施過程を事前に規制することによってではなく、政策の成果＝結果を事後的に評価するによって、公教育の質を保証し、連邦政府ないしは州・学区の公教育に対する責任を果たそうという、いわゆる「評価国家」としてのあり方を示すものであるといえよう⁵⁰。ただし、NCLB 法は、一年ごとにアカウントビリティを問い、科学的で有効な教育方法の選択を求めることによって、教育実践の多様性や実験的なプログラム、長期的な成果を重視した取り組みを抑制することも予想された。

（3）連邦バイリンガル教育法の廃止と英語習得および学力向上法のアカウントビリティ

上述したように、歴史上例をみない連邦政府の役割拡大を実現したとされる NCLB 法は圧倒的多数で可決された⁵¹。バイリンガル教育法についても、その廃止および、英語習得および学力向上法（第3章）の制定という大きな変更がなされたにもかかわらず、議会での激しい対立は生じなかった。クローフォード（James Crawford）は、その理由を次のように説明している⁵²。

まず、ブッシュ政権、議会のヒスパニック・コーカスともに、バイリンガル教育法を巡る感情的な議論を避けたい理由があった。ブッシュ大統領自身、テキサス州知事時代には、バイリンガル教育を支持してきたのであり、本研究第二部で詳述するようにカリフォルニア州で公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止する州民投票・提案 227 が可決

した際には、これに反対する意見さえ述べていた。また、ページ (Rod Paige) 教育長官も、1990 年代、ヒューストン独立学区の教育長としてバイリンガル・プログラムを成功させていた。しかし、ブッシュ大統領は就任後、この問題について沈黙を守り、ページ教育長官も「バイリンガル教育の理念は必ずしも良いものではなく、その目的は英語能力に向けられなければならない」と発言していた⁵³。一方、連邦議会のヒスパニック・コーカスにとっても、各州で広がりを見せていたカリフォルニア州の提案 227 のような（事実上の）イングリッシュ・オンリー法案の動向を警戒していた。このような両者の立場や認識を背景として、民主党がバイリンガル教育法（第 7 章）の廃止に同意する代わりに、英語習得および学力向上法（第 3 章）に予算増額を図るという妥協が成立した。そして、毎年度の予算が 6 億 5 千万ドルを下回った場合、バイリンガル教育法を復活させるとの条件が付けられた⁵⁴。こうしたことから、カリフォルニア州の提案 227 のように共和党保守派がイングリッシュ・オンリー・プログラムの実施を義務づけようとする提案もなく、一方、民主党リベラル派からはバイリンガル教育法から英語習得および学力向上法（NCLB 法第 3 章）への変更を阻止するような動きもほとんどなかった。

以上のような要因・背景によって成立した英語習得および学力向上法は、以下で述べるように、NCLB 法におけるアカウントビリティ重視の方針が共有されている。

英語習得および学力向上法のパート A は、「英語習得・英語力向上および学力達成法」(English Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement Act) とされており、その目的が九つ挙げられている。そのうち、この法律の性格を端的に表しているのが次の規定である。

「(1) (パート A の目的は) 移民の子どもや若者たちを含めた英語能力の十分ではない子どもたち⁵⁵が、英語能力を獲得し、英語による高水準の学力達成を促進し、全ての子どもたちが期待されるのと同程度の州の挑戦的な学習内容や生徒の学力達成基準 (standards) の達成を保証するよう支援することである⁵⁶。」

このように、本法の目的は、英語能力が十分ではない子どもたちの英語能力と英語による高い学力の獲得であり、それが他の生徒と同水準のものとなるよう支援することであるとしている。つまり、本法の目的は英語能力と英語による学力の達成であることが明確にされている。

そして、パート B の「学力達成のための言語教育プログラム改善法」(Improving Language Instruction Educational Programs For Academic Achievement Act) では、その目的が、パート A と同様、英語能力が十分ではない子どもたちが英語を習得し、他の生徒と同水準の英語による高い学力を獲得することが述べられ⁵⁷、その方法として、「(1) 英語能力が十分ではない子どもたちに対する教育プログラムに関する制度の改善

と改革の促進、およびアカウントビリティ制度の開発」、「(2) 言語能力 (skills) と多文化理解の促進」、「(3) 英語能力が十分ではない子どもたちの英語能力の発達と可能な範囲での (to the extent possible)、そのような子どもたちの第一言語 (native language) の発達」などが挙げられている。このように、英語能力が十分ではない (LEP) の児童・生徒の英語能力と英語による学力向上のために、アカウントビリティ制度の開発や多文化理解、そして「可能な範囲での」第一言語の発達がその手段として挙げられている。

また、本法では、バイリンガル教育プログラムの規定がなくなり、新たに「言語教育プログラム」(Language Instruction Educational Program) が次のように規定された⁵⁸。言語教育プログラムとは、「(A) 挑戦的な州の学習内容および生徒の学力達成基準を満たしつつ、英語能力の十分でない子どもが英語能力を伸長し、それを獲得するための」コースであり、「(B) 英語能力を伸長し、獲得するために、英語とそのような子どもの第一言語の両方を用いることも許容される。そして、英語能力が十分な子どもたちが参加するプログラムで、プログラムに参加している全ての子どもたちが英語と第二言語に熟達するものも含まれる」。この (A) の規定は、本法の支援対象となる教育プログラムが、LEP 児童生徒の英語能力と学力向上を目的とするプログラムであれば、イングリッシュ・オンリー・プログラムであるか、バイリンガル・プログラムであるかが問われないことを意味している。一方、(B) の規定は、英語と LEP 児童生徒の第一言語を用いるバイリンガル・プログラムと、LEP 児童生徒とともに英語話者児童生徒が英語と第二言語 (スペイン語などのマイノリティ言語) を習得する、いわゆる双方向イマージョン・プログラムとが本法の支援対象に含まれることを示している。

以上のような本法の目的およびプログラムの規定を踏まえれば、本法は、LEP 児童生徒の第一言語を用いるいわゆるバイリンガル・プログラムや双方向イマージョン・プログラムを補助対象にしており、バイリンガリズムの推進を閉ざしているわけではない。しかし、その目的は、あくまでも LEP 児童生徒の英語能力と英語による学力向上であり、その方法として「可能な範囲で」第一言語の発達もめざす、ということが分かる。つまり、連邦バイリンガル教育法 (第 7 章) が廃止され、英語習得および学力向上法 (第 3 章) が制定されたことによって、連邦の言語マイノリティ教育政策が、LEP 児童生徒の英語能力と英語による学力向上を目的とするものであることが明確にされ、その手段として、必ずしも第一言語の使用が求められなくなったことを意味している。このような改正は、1980 年代に特別代替教育プログラムが連邦バイリンガル教育法の補助対象に含められ、LEP 児童生徒の第一言語使用が相対化されたことから、さらに進んで、英語能力と英語による学力向上という目的を達成すること、すなわちアカウントビリティを果たすことができれば、(全てのプログラムで) 第一言語使用を必要としないことを意味しており、連邦政策における言語マイノリティの平等な教育機会の保障は第一言語の使用を原則としなくなったのである。

以上のように、本章では、クリントン・民主党政権下で、連邦バイリンガル教育法がどのように改正されたのかについて、1994年法の制定過程の考察を行った。1994年法の制定を主導した民主党のヒスパニック・コーカスの議員らは、言語マイノリティ教育の体系化を優先課題とし、1980年代の争点であった特別代替教育プログラムを争点化することはなかった。しかし、新たにバイリンガリズムの推進をその理念として掲げて成立した1994年法は、国家像、あるいは社会統合（国民統合）に関する新たな争点の提示でもあった。そして、超党派の支持を得て成立したNCLB法において重視されたアカウンタビリティは、バイリンガル教育法を廃止した新法の基本理念となった。こうして、連邦の言語マイノリティ教育政策は、英語能力と学力向上にアカウンタビリティを果たすことができれば、第一言語を用いる必要がなくなった。つまり、新法の名称がそれを明確に表しているように、言語マイノリティの平等な教育機会の保障における連邦政府の責任は、第一言語の価値を評価しそれを伸長するのではなく、英語と英語による学力の向上を支援することになったのである。

注

¹ U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, *Hearing on Bilingual Education*, 103rd Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, 1994, p.50.

² *Ibid.*, pp.1-2.

³ *Ibid.*, pp.2-3.

⁴ *Ibid.*, p.3.

⁵ *Ibid.*, p.3.

⁶ *Ibid.*, p.4.

⁷ このバイリンガル・プログラムでは、通常、英語話者と言語マイノリティが半数ずつのクラスにおいて、英語とそれ以外のマイノリティ言語による教育を受けることで、二つの言語の発達を促す発達型（developmental）のプログラムである。これに対し、これまで連邦のバイリンガル・プログラムの主対象となってきた、移行型（transitional）バイリンガル教育は第一言語から英語への移行を目的とし、児童生徒の英語能力が通常のクラスに十分参加できるようになるまで児童生徒の第一言語で各教科が教えられる。第一言語による教育は通常の英語による教育が段階的に導入されるに従って、徐々に廃止される。なお、特別代替教育プログラム（Special Alternative Instructional Program : SAIP）の対象となるいわゆるイングリッシュ・オンリー・プログラムは言語マイノリティの第一言語の使用が要件とならない。

⁸ U.S. Congress, House of Representatives, *op. cit.*, 1994, p.7.

⁹ *Ibid.*, p.8.

¹⁰ ロス下院議員は、ソーウェル（Thomas Sowell）の著書『アメリカ教育の内実（Inside America Education）』のなかで、ヒスパニックの親の大多数—メキシコ系アメリカ人の親の4分の3以上、キューバ系アメリカ人の5分の4以上—が英語を犠牲にして学校でスペイン語を話すことに反対していることを示す多くの調査を引用している（*Ibid.*, p.7.）。

¹¹ *Ibid.*, p.7.

¹² *Ibid.*, p.45.

¹³ *Ibid.*, p.47.

¹⁴ ウールシー下院議員は次のように述べていた。「私はこれら（言語マイノリティ：筆者挿入）の子ども達に自分の第一言語を諦めるように求めない。なぜなら、長期的に見ればそれはかれらの利

益であり、我々が国家としてモノリンガルに近づいていけばいくほど、我々は産業社会のなかで競争力を失って行くだろう。」(Ibid., p.54.)

¹⁵ Ibid., p.52.

¹⁶ Ibid., p.55. 同年、ロス下院議員は「公用語宣言法」(Declaration of Official Language Act)を提出しており、英語とバイリンガル教育に対する認識を明らかにしていた。彼は、英語が世界中からやってきたアメリカ人にとっての紐帯であり、それを習得することによって同化し、アメリカ社会で競争していくことができたのだとした。しかし、現在は言語の境界線によって社会は分断され、もはやアメリカは坩堝とは言えない状況にあり、それを助長しているのが、バイリンガル教育、多言語投票およびその他の政府の言語サービスであるとした。したがって彼が公用語宣言法を提出し、英語を公用語とすることを求めたのは、アメリカが一つの国家となり、アメリカ人が一つの国民となるためであると述べた。公用語宣言法は(アメリカにおいて必要不可欠の英語教育の機会を奪う)バイリンガル教育への支出を廃止することを求めており、それが出来ない場合、高い税金が無駄になると述べた。(Congressional Record, February 3, 1993, p.H364. および、Congressional Record, May 3, 1993, p.H2188.)

¹⁷ U.S. Congress, House of Representatives, *op. cit.*, 1994, p.50.

¹⁸ Ibid., pp.60-62. H.R.3229 は言語マイノリティに対する教育関係者、関係諸団体との協議をもとに全米バイリンガル教育協会によって作成されたものだった。とりわけ、「LEP 児童生徒に対する連邦教育プログラムに関するスタンフォード大学ワーキング・グループ」(以下、ワーキング・グループ)の報告書「A Blueprint for the Second Generation」(以下、報告書)の勧告を反映したものであったといえる。ワーキング・グループは、初等中等教育法の改正に勧告を示すことを目的に、オーガスト(Diane August)、ハクタ(Kenji Hakuta)を中心に結成されたものだった。

(The Stanford Working Group on Federal Education Programs for Limited-English-Proficient Students, *A Blueprint for the Second Generation*, 1993.) ハクタはこの公聴会に出席しており、報告書の要旨に基づいて次のような発言を行った(Ibid., pp.72-77.)。まずハクタは、その報告書に盛り込まれた勧告はともに関連した次の二つの原則に導かれているとした。

(1) 言語マイノリティは、学校改革運動においてすべての子ども達に対して主張されているのと同様の挑戦的な内容と水準の高い能力を習得する、平等な機会が与えられなければならない。

(2) 二つまたはそれ以上の言語能力はアメリカのすべての子ども達に奨励されるべきである。バイリンガリズムは認知的および社会的な発達、世界市場での競争力、国家の安全保障そして多様な人々とその文化の理解を向上させる。

(1) についてハクタは、全米で成績水準が引き上げられている現在、低い学習期待とより高度な秩序だった(order)思考能力への配慮が欠如しているために、多くの言語マイノリティが教科内容で他の児童生徒に遅れをとっていると述べ、言語マイノリティに対する平等な学習機会の提供を求めた。(2) については、国家が多言語の労働力を非常に必要としている時に、ほとんどのバイリンガル・プログラムが児童生徒の二言語の能力を十分に開発するための機会を与えていない、と指摘した。そして「我々は、過去に、終わりのない、そしてしばしば、実りのない最善の言語の教育方法に関する議論にとらわれてきた」として、この法改正をより本質的な問題、すなわち、言語マイノリティに対して、挑戦的な内容と高水準の能力を獲得する平等な機会をどのように与えるかという問題に向ける必要があるとした。

以上の二つの原則に基づき、ハクタはバイリンガル教育の制度改革を次のように勧告した。1.連邦政府の指導性について：州教育当局(SEA)、地方教育当局(LEA)、および学校に分断されたままの傾向にあるLEPに対するプログラムを学校制度全体の構造改革の中に位置づけること。そのために連邦政府は、州が学校改革において新たなリーダーシップを発揮できるよう積極的に働きかける。2.初等中等教育法第1章(チャプターI)について：貧困家庭出身者の集中する学校や学区に対して補助金を支出している、第1章プログラム(補償教育プログラム)へより多くのLEP児童生徒が参加できるようにする。それにより、参加資格を有するLEP児童生徒が平等に第1章のサービスに選ばれ、父母参加のための教育、教材、機会がLEP児童生徒の特有な要求に適用されることが、確実になる。3.初等中等教育法第7章(バイリンガル教育法)について：教育省バイリンガル教育および少数言語問題局(Office of Bilingual Education and Minority Languages Affairs: OBEMLA)の機能を強化する。バイリンガルの十分な発達を促進するプログラムの申請

に対して優先権を与える。LEP 児童生徒の教育に精通した人材の養成を支援する。第 7 章の言語政策における先導的役割を強化する。

ハクタは以上のような改革を行う上で障害となっている発想があるとして次のように述べた。

「それは LEP 児童生徒の言語および文化を、確立すべき発展可能性のある能力として認識するよりもむしろ、学業成績に対する障害として、つまり教育上の障害として認識することに固執する発想である。この点に関し、二つの有害な仮定が連邦および州の政策のなかに暗に含まれたままであり、それらは①言語マイノリティの児童生徒は経済的・教育的に“不利益を被っており”高水準の学習ができない、②第一言語の教育はこれらの児童生徒が英語を学習するのにマイナスの影響を与えている、というものである。こうした発想は、教育研究と実践からそれは誤りであるという確固として明白な証拠が示されているにもかかわらず立法、政策、計画、そして実践に浸透している。①の高水準の認知機能を獲得することができるのは人類の特性であり、それゆえすべての子ども達は、質の高い教育と挑戦的なカリキュラムを受けることができれば、それを達成することができる。②の第一言語の維持と伸長は英語の習得を妨げることはなく、バイリンガル教育に代わるイングリッシュ・オンリー・アプローチは必ずしも英語の習得を促進するものではない。」

¹⁹ U.S. Congress, Goals 2000: Educate America Act, P.L. 103-227, 1994, 108 Stat.

²⁰ U.S. Congress, House of Representatives, *op. cit.*, 1994, p.50.

²¹ U.S. Congress, House of Representatives, *Reauthorization of Expiring Federal Elementary and Secondary Education Programs Bilingual Education: Hearings Before the House of Representatives Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, 100th Congress, 1st Session, on H.R. 5, H.R. 1755, and H.R.1448*, U.S. Government Printing Office, 1987, p.2.

²² *Ibid.*, p.48.

²³ U.S. Congress, *H.R. 3229, SEC. 7027 (d) (2)*, 103rd Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, 1994.

²⁴ *Congressional Record*, March 21, 1994, p.H1711.

²⁵ *Ibid.*, p.H1715.

²⁶ *Ibid.*, p.H1716.

²⁷ *Ibid.*, p.H1717.

²⁸ *Ibid.*, p.H1718.

²⁹ *Ibid.*, pp.H1724-1725.

³⁰ National Association for Bilingual Education, *NABE News*, Volume 18, Number 2/November 1, 1994, p.1, p.21.

³¹ U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 103-382, 1994, 108 Stat., Sec. 7102. (c), 3717-3718.

³² *Ibid.*, Sec. 7116. (i) (2), 3726.

³³ *Ibid.*, Sec. 7116. (i) (1), 3726.

³⁴ *Ibid.*, Sec. 7203. (a) (1), 3737.

³⁵ *Ibid.*, Sec. 7301. (b), 3739.

³⁶ 以下の記述は次の文献によっている。本名信行「アメリカの多言語問題 -イングリッシュ・オンリーとイングリッシュ・プラスの運動から」三浦信孝編『多言語主義とは何か』藤原書店、1997年。

³⁷ この立場は、イングリッシュ・オンリーはマイノリティを侮辱し、差別を促進し、人種紛争を激化し、そもそも公民権法に違反すると主張する。公文書を英語以外の言語でも発行することなど多言語の政府活動を求め、バイリンガリズムを経済的・文化的な利益であるとする（同上書、61頁）。

³⁸ 比喩的にサラダボウル社会とも言われる。全ての民族は、伝統的な文化遺産を維持し、発展させる権利が与えられる。同時に円滑な民族関係を育成し、多様ななかに統一のある社会を建設する義務を負う。当然のことながら英語が共通語となるが、そのことが民族言語の放棄にはつながらない（同上書、52頁）。

³⁹ 同上書、50頁。

⁴⁰ 初等中等教育法は、予算規模、補助金を受給している学区の多さから、州、学区へ非常に大きな影響力をもっており、特に、低所得家庭出身の児童生徒に対する財政援助を規定し、連邦教育政

策の最も大きな柱となっている初等中等教育法の第1章（補償教育）は、2001年度の予算が約90億ドル、支給率が全米の学区の約90%に及んでいた（Peterson, Paul E., and West, Martin, R., eds., *No child left behind?: the politics and practice of school accountability*, Brookings Institution Press, 2003, p.25）。

⁴¹ U.S. Congress, No Child Left Behind Act of 2001, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat.

⁴² U.S. Congress, Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat., 1689-1734. この第三章は、3つのパートからなっており、パートAが「英語習得・英語力向上および学力達成法」（English Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement Act）、パートBが「学力達成のための言語教育プログラム改善法」（Improving Language Instruction Educational Programs For Academic Achievement Act）、パートCが一般規定（GENERAL PROVISIONS）となっている。

⁴³ 吉良直「どの子ども置き去りにしない（NCLB）法に関する研究 -米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して-」『教育総合研究』第2号、日本教育大学院大学、2009年、55頁。

⁴⁴ 同上論文、59頁。

⁴⁵ 共和党議員の中には、もともと連邦政府の権限強化に反対するものも多いのだが、そうした議員の多くが自分の主義主張を曲げてまで、緊急事態に直面したブッシュ政権に賛成票を投じた「主義主張からの離脱（ideological defections）」結果だとも言われる。実際、1994年の初等中等教育法の改正時に賛成した下院、上院の共和党議員の割合は、それぞれ19%、53%であったのに対して、2001年の改正では、それぞれ85%、94%であった。こうしたことからNCLB法の成立が希有な現象であったと指摘される（同上論文、59頁。）。

⁴⁶ NCLB法の成立には、ブッシュ大統領の巧みな戦略も指摘される。ブッシュ大統領は連邦議会の勢力が拮抗するなかで、連邦教育予算の拡充を引き出したい民主党リベラル派の重鎮であるケネディ（Edward Kennedy）上院議員とミラー（George Miller）下院議員との協力関係を築いていた。また、第106議会で民主党ニュー・デモクラットが提案した、連邦予算拡充の代わりにアカウントビリティ制度を強化する、いわゆる3R's法案（Public Education Reinvestment, Reinvention, and Responsibility Act）をNCLB法の骨子に据えていた。なお、この法案が2000年の大統領選のため廃案となり、初等中等教育法は史上初めて期限内の改正が行われなかった（吉良直「米国NCLB法制定の政治的背景に関する研究 -二大政党の教育政策の変遷と妥協に着目して-」『教育総合研究』第5号、日本教育大学院大学、2012年、9-10頁。）。

⁴⁷ 連邦教育省は、NCLB法について「児童生徒の学力向上とアメリカの学校文化を変える画期的な教育改革法」と呼んでいた（U.S. Department of Education, *Office of Elementary and Secondary Education, No Child Left Behind: A Desktop Reference*, 2002, p.9.

⁴⁸ *Ibid.*, pp.9-11

⁴⁹ U.S. Congress, No Child Left Behind Act of 2001, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat., 1425-2094.

⁵⁰ 黒崎勲『教育の政治経済学』東京都立大学出版会、2000年、21頁。ただし、連邦国家であり、州が教育権限を有するアメリカの場合は、国家（連邦）が達成基準の設定や評価を直接行うのではなく、州レベルのアカウントビリティ制度の確立を全米に普及、促進させる、という形態をとる。

⁵¹ NCLB法の上下両院での採決はそれぞれ、賛成87・反対10、賛成381・反対41であった（Crawford, James, *Educating English Learners: language diversity in the classroom*, Bilingual Educational Services, 2004, p.361.）。

⁵² *Ibid.*, p.361. および、Crawford, James, *Obituary: The Bilingual Ed Act, 1968-2002*, rethinking schools, 2002.

（http://www.rethinkingschools.org/special_reports/bilingual/Bil164.shtml）（最終アクセス：2014年8月25日）

⁵³ Crawford, *op. cit.*, 2004, p.361.

⁵⁴ この妥協案における予算の最低額は、これまでの連邦予算をおよそ50%増額するものであった。しかし、申請に基づく競合型補助金（competitive grant）であったバイリンガル教育法（第7章）に比べると、LEPおよび移民の児童生徒数に応じて配分される定式補助金（formula grant）である新法（第3章：英語習得および学力向上法）は、2002年度は、一人あたり約150ドルで、バイリンガル教育法より少額になったと推察される。正確なデータを利用することはできないが、

バイリンガル教育法のもとで支出された移民児童生徒一人に対する補助金は約 184 ドルであった。また、「広く薄く」補助する新法に対し、バイリンガル教育法は、言語マイノリティ教育の専門家の評価に基づいて補助金支出の可否が決定したことから、新法が質の高い言語マイノリティ教育プログラムの開発、普及には適さないとも考えられる (*Ibid.*, p.356, p.361.)。

⁵⁵ 本法では、子ども (child) は、3 歳から 21 歳の個人をさす (U.S. Congress, Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat. Sec. 3301. (1), 1729.)。

⁵⁶ *Ibid.*, Sec. 3102. (1), 1690.

⁵⁷ *Ibid.*, Sec. 3202., 1707.

⁵⁸ *Ibid.*, Sec. 3301. (8), 1730-1731.

第二部 カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開

第五章 カリフォルニア州におけるバイリンガル教育の推進とその批判

第一節 1972年バイリンガル教育法の制定

第一章で述べたように、カリフォルニア州では、1870年に学校教育の英語化令が制定され、1967年に英語以外の言語による教育を認める法改正¹が行われるまで、州の全ての学校は英語によって教育されなければならないと規定されていた²。こうしたイングリッシュ・オンリーの教育は、多くのメキシコ系アメリカ人が、英語を第一言語としないというかれらの特別な教育ニーズに配慮したものではなく、かれらが低学力と中途退学、貧困の悪循環に陥る大きな原因となっていた。

連邦公民権委員会に対するカリフォルニア州諮問委員会（California State Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights）が1967年にメキシコ系アメリカ人の集住地域であるロサンゼルス郡で開催した公開会議では、かれらの厳しい社会経済的状況が各方面から報告された。特に、メキシコ系アメリカ人の集住地域（barrio）の学校の教員の能力や指導意欲が低く、メキシコ系アメリカ人の児童生徒を劣った者と見なし、適切な進路指導を行わないこと、また、メキシコ系アメリカ人がアメリカ史でほとんど扱われず、教科書や雑誌、テレビなどで、陰気、不潔でテキサスの匂いがするといったステレオタイプが繰り返されることによって、メキシコ系アメリカ人の児童生徒たちが劣等感を抱いているなどといった、自尊心や学習意欲に関わる問題が指摘された³。また、報告書では、1960年当時、スペイン語の姓を持つ者（メキシコ系アメリカ人）の家計所得の中央値（5762ドル）が白人（7287ドル）に比べて非常に低く、25%の家庭が4000ドルを下回っていること、また、ロサンゼルスの高校で最も高い中退率となっているのが、生徒のほとんどをメキシコ系アメリカ人が占める二つの高校であり、中退率はそれぞれ53.8%（Garfield）、47.5%（Roosevelt）であったことが指摘された⁴。

第一部で考察したように、連邦レベルの言語マイノリティ教育は、1968年に、初等中等教育法の第7章として連邦バイリンガル教育法が制定されたのを契機に、1970年代にはLEP（Limited English Proficient）児童生徒の第一言語の使用（バイリンガル教育）が原則化され、その強化、普及が図られていった。

一方、メキシコ系アメリカ人が上記のような状況にあったカリフォルニア州では、連邦の1968年バイリンガル教育法の成立に触発され、第7～9学年の英語能力をもたない（non-English-speaking）生徒と英語を話す能力が十分ではない（limited-English-speaking）生徒を対象に、バイリンガル・プログラムを開発するための3年間の先導的な事業⁵が実施された。この事業は、サンディエゴとサンフランシスコにおいてスペイン

語を話す生徒を対象に実施され、42万5千ドルが支出された⁶。さらに、連邦バイリンガル教育法に基づく財政援助だけでは不十分と考えたチャーコン (Peter R. Chacon) 州下院議員が中心となり、バイリンガル・バイカルチュラル・プログラムの財政支援を目的とした州独自のバイリンガル教育法である 1972 年バイリンガル教育法 (Bilingual Education Act of 1972. 以下、1972 年法と略称) が成立した。この 1972 年法に基づき、1972 年から 77 年の間に 60 以上の学区がこの資金を利用した。この法律の下で支出された 800 万ドルは競合型補助金であり、この資金を必要とする学区の求めに応じて支出されたものであった⁷。

1972 年法 (AB 2284) ⁸は、1972 年 3 月 15 日にチャーコンを中心とする下院議員の連名によって下院教育委員会 (Committee on Education) に提出された。1972 年法の骨子は以下のものであった。

- ① 公立学校においてバイリンガル・バイカルチュラル・プログラムを促進すること
- ② 学区に対して、英語を話す能力が十分ではない (limited-English-speaking ability : LES) 児童生徒に関する実態調査の実施をもとめ、州教育局に報告させること
- ③ 州教育委員会に対して、バイリンガル・バイカルチュラル・プログラムに関する州の特別な財源の承認をもとめること
- ④ 州教育局にバイリンガル・バイカルチュラルの担当部署 (bureau) あるいは対策本部 (task force) を設置すること
- ⑤ この法案に関する予算は 1500 万ドル、担当部署あるいは対策本部に対しては上限 15 万ドルとする。

第二節 1976 年バイリンガル・バイカルチュラル教育法の制定とその意義

第二章で述べたように、1974 年の連邦最高裁によるラオ判決は、言語マイノリティに対して特別な救済策の必要性を認め、アメリカの言語マイノリティ教育における画期的な判決となった。これに呼応し、カリフォルニア州で制定されたのが 1976 年バイリンガル・バイカルチュラル教育法⁹ (以下、1976 年法と略称) である¹⁰。1976 年法の骨子は以下のものである。

- ①学区による英語能力の十分ではない児童生徒 (Pupil of Limited English Proficiency、以下、LEP と略称) の実態調査の毎年実施
- ②LEP の認定
- ③幼稚園から第 6 学年 (K-6) において、同学年に同一言語の LEP が 10 人以上いる場合、または、同年齢、複数学年または無学年制の教育環境で、同一言語の LEP が 10 人以上いる学校がある場合、学区は (a) 基礎的バイリンガル教育、(b) バイリンガル・バ

イカルチュラル・プログラム¹¹、または (c) 実験的バイリンガル・プログラムを実施しなければならない。

- ④幼稚園から第 12 学年において、上記の (a)、(b)、(c) のプログラムおよび (d) 中等レベル言語開発プログラムに参加していない LEP は、個人評価の後、(e) 中等レベル個人学習プログラムまたは、(f) 初等レベル個人学習プログラムを受ける。
- ⑤上記の (a)、(b)、(c)、(d) を実施するバイリンガル教室には、バイリンガル・異文化間教員、または、バイリンガル教員が配置される¹²。
- ⑥バイリンガル・異文化間教員が不足している場合、学区は、バイリンガル・異文化教育を実施する教員資格をとるためのプログラムに参加している個々の教員について、上記⑤の教員配置要件の放棄（2 年間。最長 4 年間まで再更新可能）を教育委員会に求めることができる。

このように、1976 年法は、学区の申請に基づく競合型補助金を規定していた 1972 年法とは異なり、学区に対し、一定の条件の下での移行型バイリンガル教育¹³の実施と、その実施にあたる教員の配置を求めたものであった¹⁴。しかしながら、教育目的の観点からすると、「バイリンガル・バイカルチュラル」と冠せられた 1976 年法は、あくまでも LEP、すなわち英語を基準として、その能力の不十分な児童生徒を対象にしたものであることに留意する必要がある。つまり、この法律の基本的な目的は、英語を教授言語とする教育機会において、障害となる英語能力の欠如を取り除くことであった¹⁵。

第三節 州英語公用語化と 1976 年法廃止後の言語マイノリティ教育の枠組み

(1) バイリンガル教育の有効性を巡る論争

前節で述べたように、1976 年法は、学区に対して、一定条件下での、移行型バイリンガル教育の実施とバイリンガル・異文化間教員の配置を学区に求めたものであり、言語マイノリティ教育の実施過程における形式的要件を重視していた¹⁶。

しかしながら、第三章で述べたように、1980 年代に入ると、連邦バイリンガル教育法の制定を契機に起こったバイリンガル教育を巡る激しい論争において、言語マイノリティの英語習得・学力向上におけるバイリンガル教育の有効性への批判が勢いを増していた。例えば、レーガン政権による連邦バイリンガル教育法改正の根拠となった連邦教育省計画予算評価局の研究報告は、移行型バイリンガル教育がその他の教育方法と比較して必ずしも顕著な効果をあげていないと指摘し、英語のみを教授言語とするイングリッシュ・オンリー・プログラムへの補助金支出を提言した¹⁷。レーガン政権で教育長官を務めたベネット (Bennett, W. J.) は、連邦政府がバイリンガル教育に 17 年間にわたって 17 億ドルを支出してきたが、援助を必要とする子どもたちが利益を得た、すなわち、英語を習得してきたとはいえず、「誤った道」(failed path) を旅してきたと述べた。そしてバイリンガル

教育が「代替方法である英語による特別教育よりも効果的であるとは言えず、場合によっては、効果が低い」と述べ、イングリッシュ・オンリー・プログラムの補助金枠拡大を求めた¹⁸。また、全米の英語公用語化に大きな役割を果たしてきた市民団体 **U.S. English** は、母語（第一言語）で教育すると子どもの英語学習が遅れると主張してきた¹⁹。

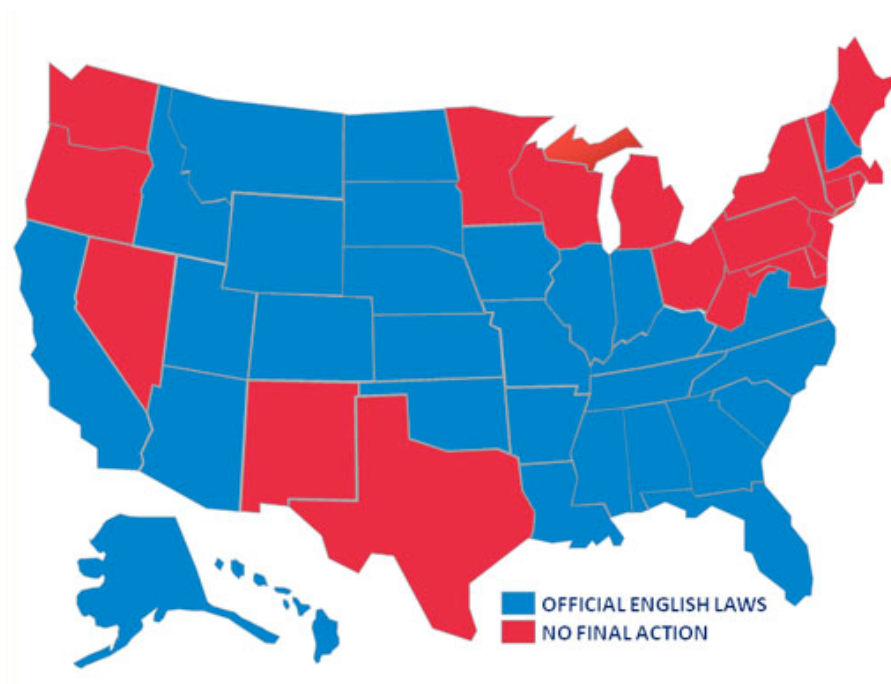
しかし、その一方で、バイリンガル教育を支持するいわゆる「基礎研究」が登場し、第一言語使用の有効性が明らかにされるようになっていた。この「基礎研究」は、実施されたバイリンガル・プログラムとイングリッシュ・オンリー・プログラムの比較を行うそれまでの「評価研究」とは異なり、心理言語学の研究成果に基づいて、言語マイノリティの第二言語（英語）習得における第一言語の有効性を支持するものだった。例えば南カリフォルニア大学のクラシェン（**Stephen D. Krashen**）によれば、第二言語で理解可能なメッセージに多くさらされるほど、第二言語獲得の割合が高くなるため、バイリンガル教育は英語（第二言語）を理解しやすくする文脈を提供し、その獲得を促進するとされる。さらに、彼は第一言語で習得された読み書き能力は第二言語（英語）へと移行できることを明らかにした²⁰。

(2) 州英語公用語化と 1976 年法の廃止

上述のようなバイリンガル教育の有効性を巡る論争が続くなか、連邦レベルでは、レーガン、ブッシュの両共和党政権が学区によるプログラム選択の柔軟性確保を標榜して、LEP の第一言語使用の原則を緩和し、連邦バイリンガル教育法に基づく補助金対象にイングリッシュ・オンリー・プログラムを許容するという政策転換を行った。すなわち、連邦政策においては、第一言語使用原則が緩和されたことで、学区は必ずしもバイリンガル教育の実施が求められなくなり、連邦法、州法、多くの判例を枠組みとしながらも、プログラム選択においてその自由裁量が拡大したのである。

一方、全米で英語公用語化運動が推進されるなか、カリフォルニア州でも連邦の英語公用語化運動を推進していた **U.S. イングリッシュ** のハヤカワ（**S. I. Hayakawa**）元上院議員らが、州憲法を改正し、英語を州の公用語にすることを目的とした州民投票・提案 63²¹の成立をめざしていた。ハヤカワらは、カリフォルニア州が言語対立の不安や緊張、民族間の不信に向かうのか、それとも英語というカリフォルニア州民の共通の紐帯（**common bond**）を強める方向に戻るのかという分岐点にあるとの認識のもと、英語をカリフォルニア州憲法において公用語（**official language**）として定め、共通言語（**common language**）としての英語の役割を維持し、強化することを政府に求めた。そして、移民が英語をできる限り早く教えられるようにすること、州政府が多額の税金を使って実施しているバイリンガルの諸サービスを中止し、それを再考するよう要請した²²。これに対し、提案 63 に反対するファインスタイン（**Dianne Feinstein**）サンフランシスコ市長らは、この提案が英語をカリフォルニア州の唯一の言語とするもので、英語能力の向上には全く有効ではなく、むしろ英語を学ぶ公平な機会を持たない人々を罰するもので

あるとした。そして結果的に提案 63 は、そうした人々（移民）が新たな市民として同化するのを促進するよりむしろそれを妨げることになるとした。さらに、州憲法の修正は、こうした問題を実質的に永続化させ、変更不可能なものにすると批判した。また、アメリカの共通の紐帯は民主主義、自由、公正であり、それらは英語よりも深く浸透しているものであって、この提案は、アメリカの民主主義的な理想を捨て去るものであるとした²³。



出典：U. S. English Web サイト (<http://www.us-english.org/view/13>)（最終アクセス：2013/12/06）

図 1 全米各州の英語公用語化の動向（2013 年 12 月現在）

英語公用語化法（OFFICIAL ENGLISH LAWS）が制定されている州（31 州）

1970 年代以前：ルイジアナ（1812）、ネブラスカ（1920）、イリノイ（1969）、マサチューセッツ（1975）、
ハワイ（1978）・・・5 州

1980 年代以降：バージニア（1981・1996）、インディアナ（1984）、ケンタッキー（1984）、テネシー（1984）、
カリフォルニア（1986）、ジョージア（1986・1996）、アーカンソー（1987）、ミシシッピ（1987）、
ノースカロライナ（1987）、ノースダコタ（1987）、サウスカロライナ（1987）、
コロラド（1988）、フロリダ（1988）、アラバマ（1990 年）、モンタナ（1995）、
ニューハンプシャー（1995）、サウスダコタ（1995）、ワイオミング（1996）、
アラスカ（1998）、ミズーリ（1998・2008）、ユタ（2000）、アイオワ（2002）、
アリゾナ（2006）、アイダホ（2007）、カンザス（2007）、オクラホマ（2010）、・・・26 州

アメリカにおける言語イデオロギーの対立を明確にすることになった提案 63 は²⁴、1986 年に 73.2%の賛成で可決され²⁵、州憲法において英語が公用語であると規定された

26。さらに、バイリンガル教育に批判的な立場をとった英語公用語化運動は、もともと 1987 年の 1976 年法の期限切れにあわせて展開されていたため、州議会ではこれに同調する共和党議員がデュークメジアン（George Deukmejian）州知事に同法の期間延長を拒否するよう圧力をかけるなどの行動に出た²⁷。こうした状況のなか、バイリンガル教育を重視する 1976 年法は、デュークメジアン州知事の拒否権行使により、1987 年に期限切れとなり、廃止となった。

(3) 1976 年法廃止後の言語マイノリティの教育機会の保障に関する法的枠組み

1976 年バイリンガル・バイカルチュラル教育法の廃止による規制緩和²⁸は、以下で検討するように学区の自由裁量の拡大によって、言語マイノリティの教育機会の保障に大きな変化をもたらしていった。

1976 年法の期限切れに際し、次に示す 1976 年法の 8 つの一般目的²⁹が、その廃止規定³⁰により、その後の言語マイノリティ（LEP）の教育機会を保障する骨子とされ、これに関わる財政支出も継続されることとなった。

- ① 学区による、現職および養成段階の教職員に対するバイリンガルおよび異文化間能力（skills）に関する資格付与のための現職教育プログラムの提供。公立高等教育機関における教員および行政官に対するバイリンガルおよび異文化間技能に関する資格付与のためのプログラムの創設
- ② 可能な限り効果的、効率的な英語能力の発達促進
- ③ プログラム参加者の肯定的な自己像の強化
- ④ 異文化間理解の促進
- ⑤ 必要な場合に行う第一言語を用いた教科教育を含む、学業達成のための平等な機会の提供
- ⑥ 学区によるバイリンガルの学習機会の提供
- ⑦ 上記 6 の目的を達成するために学区が適切で付加的な財政支援を行うこと
- ⑧ バイリンガル・プログラムへの参加が、親または保護者の判断によるものであること

これら 8 つの一般目的は、1976 年法の目的であることから、1976 年法廃止後も政策の理念上の違いはない。しかし、1976 年法の廃止によって（一定の条件の下での）移行型バイリンガル教育の実施は強制されなくなり、同時に、その実施に関する条件整備も州法では規制されなくなった。したがって言語マイノリティ（LEP）に対する教育機会の保障の枠組みは、1976 年法によるバイリンガル教育プログラムの強制から、上述の 8 つの一般目的と言語マイノリティに関わる諸判例の解釈の組み合わせへと変化したのである。

この枠組みの変化、すなわち 1976 年法の廃止に際し、カリフォルニア州教育局は 8 つ

の一般目的と、言語マイノリティに関わる諸判例の解釈に基づき、学区の責任に関する勧告を作成した。そこで、以下では、学区に対して示されたプログラムに関する勧告³¹を基にその内容を検討する。

勧告は、バイリンガル教育プログラムを含む、廃止された 5 つのプログラムに共通する部分と、各プログラムに関わる部分からなり、その共通部分において、上述した一般目的に対して財政支出が継続されること、そして廃止規定に基づいてその資金が目的に合った形で用いられているかを監視し、そうでない場合には資金援助が削減されたり、打ち切られたりすることが述べられている。

バイリンガル教育プログラムに関する部分では、LEP の教育に関する学区の責任、教育サービスの内容、州教育局からの一般的助言に関わって、7 項目を取り上げ、学区の対応に関する指針が示されている。ここでは、1976 年法廃止後の LEP の教育に関する学区の責任および自由裁量の内容を考察するために、①学区の責任を枠づける連邦法の要件、②1976 年法廃止以後、学区が実施を求められなくなった要件、および③廃止以後、学区が提供すべき最低限の教育サービス、について取り上げる。

まず、①学区の責任を枠づける連邦法の要件についてである。

連邦バイリンガル教育法は、競合型補助金を規定していた学区申請に基づいたものであり、LEP の教育に対して強制を伴うものではない³²ことから、LEP の教育機会の保障に関する州法（1976 年法）が廃止されたカリフォルニア州において、LEP の教育機会の保障に関する諸判例がその法的な枠組みとなる。したがって、勧告では、1974 年のラオ判決は、LEP が理解できない言語で教育されている場合、かれらは平等な教育機会を奪われており、学区は言語障壁を克服する適切な救済策を実施しなければならないと判決していること、そしてそのラオ判決を法典化したとされる連邦の教育機会均等法³³においても、平等な教育プログラムへの参加を妨げる言語障壁を克服する適切な救済策を実施する必要性が明示されている³⁴ことを述べている。そして、学区が実施する LEP に対する教育サービスが適切な救済策に適合するのかを、教育機会均等法を根拠に判決された、ゴメス対イリノイ州教育局³⁵、カスタネダ対ピッカード³⁶、キーズ対デンバー第一学区³⁷の各連邦裁判決を踏まえ、次の三つの要件に要約している³⁸。

- ・ 教育サービスが拠り所とする教育理論または教育原理は、確実な根拠を持たなければならない。
- ・ 学校制度は、その理論を適用するために必要な手続き、資源、そして人材を提供しなければならない。すなわち、学校制度で実施されるプログラムは、採用された教育理論を効果的に実施するために合理的に計画されていなければならない。
- ・ 適切な時間を経過した後、その理論の適用が、生徒の直面している英語という言語障壁を実際に克服していなければならない、かれらに重要な学習上の欠陥が残っていない。

これらの要件は、一人以上 LEP が在籍している全ての学区に適用されるものであり、さらに、連邦バイリンガル教育法から資金援助をうけている学区はその規定に従わなくてはならないこと、そして連邦教育省公民権局によって認められたラオ計画 (Lau Plans) を実施している学区は、その計画を継続すべきであり、計画に変更がある場合には、いかなる変更も公民権法第六章に基づく事前の検討を公民権局に提示すべきであることが、述べられている。すなわち、ここでは LEP に対する平等な教育機会の保障に関わる連邦法の法的枠組みが、ラオ判決等の諸判決、連邦バイリンガル教育法、公民権法第六章からなることが確認され、教育機会の保障手続きの適切性が問われてはいるものの、究極的には「言語障壁の克服」であることが明確にされている。そして、この法的枠組みと、上記した州の教育機会の保障の骨子である一般目的の (2)「可能な限り効果的、効率的な英語能力の発達促進」を達成することと照らし合わせた時、カリフォルニア州の LEP に対する教育機会の保障の究極的な目的が学区による「英語」という言語障壁の克服³⁹であり、州の役割が、その効果を評価する基準の設定と評価であることが明確になる⁴⁰。したがって、学区は根拠のある教育理論を効果的に実施し、その効果（英語能力および学業成績の向上）を示すことができれば、どのような方法を選択しても言語マイノリティに対して平等な教育機会を保障したことになると言える。ただし、ここで言う効果を示す証拠が得られない場合、学区の LEP に対する教育プログラムは、州の廃止規定の要件の全て、すなわち 8 つの一般目的に従うか、または、学区は州教育局にその要件を放棄することを認めてもらわなければならない⁴¹。

次に②1976 年法廃止以後、学区が実施を求められなくなった要件についてである。

上述したように、1976 年法の廃止によって、LEP の教育機会の保障に関する規制が緩和されたが、具体的には、学区は次のような事項を実施する必要がなくなった。

- 1) 次の (a) ~ (f) のプログラムの定義および要件の遵守。幼稚園から第 6 学年 (K-6) において、同学年に同一言語の LEP が 10 人以上いる場合、または、同年齢、複数学年または無学年制の教育環境で、同一言語の LEP が 10 人以上いる学校がある場合に実施が求められていた、(a) 基礎的バイリンガル教育、(b) バイリンガル・バイカルチュラル・プログラム、または (c) 実験的バイリンガル・プログラム。幼稚園から第 12 学年 (K-12) において、上記の (a)、(b)、(c) のプログラムおよび (d) 中等レベル言語開発プログラムに参加していない LEP が個人評価ののち受ける (e) 中等レベル個人学習プログラムまたは、(f) 初等レベル個人学習プログラム⁴²
- 2) LEP の資格変更の基準の作成⁴³
- 3) 上記 1) を実施する場合の教員配置⁴⁴
- 4) ある学校の K-6 において、第一言語が同じ LEP が同学年に 9 人以下で、学校全体では第一言語の同じ LEP が 20 人以上いる場合、学区が最低一人のバイリンガル・異文

化間教員を配置するか、または、教員配置要件の放棄を教育委員会に要求し、初等レベル個人学習プログラムを実施すること、同じく、第一言語が同じ LEP が同学年に 9 人以下で、学校全体では第一言語の同じ LEP が 45 人以上いる場合、学区が 2 人のバイリンガル・異文化間教員を配置すること⁴⁵

- 5) 上記 1) の (a) ~ (f) を実施している教室における LEP の比率が 3 分の 1 以上、3 分の 2 以下でなければならないこと⁴⁶
- 6) バイリンガル・プログラムに配置される職員の資格付与およびその適用除外に関する規定⁴⁷
- 7) バイリンガル・プログラムへの参加および脱退を親に通知する要件⁴⁸

以上のような事項は、一定の条件によって LEP の教育機会の保障を担保していたものであり、いわば「形式的要件に基づく教育機会の保障」と呼ぶことができる。ただし、勧告は、これらの特定の要件がなくなっても、上述した 8 つの一般目的を LEP に対するどのようなプログラムに対しても組み込む必要がある強調している⁴⁹。

最後に、③1976 年法廃止以後、学区が提供すべき最低限の教育サービスについてである。

勧告は、1976 年法廃止以後、LEP に対して学区が提供すべき最低限の教育サービスを、連邦法および規則、連邦判決、経済的負担援助法 (Economic Impact Aid)⁵⁰の認可基準と資金配分方式、1976 年法の 8 つの一般目的、そして廃止規定に基づき、以下の項目をあげている⁵¹。

- 1) LEP の認定
- 2) すべての言語マイノリティの英語と第一言語能力の評価
- 3) 第一言語による教育がいつ必要であるかを決定するための LEP の学力評価
- 4) 次の内容を含む教育戦略の実施。a) 可能な限り効果的、効率的に個々の子どもの英語能力を発達させるための英語発達プログラム、b) 必要な場合に実施する第一言語による教科教育を含めた、学力達成のための平等な教育機会の提供
- 5) バイリンガル教育プログラムの個々の生徒の参加が、確実に親または保護者の自主的な判断によるものとなるような手続き
- 6) 1976 年法の 8 つの一般目的を実施するために必要かつ適切な実践、手続き、資金、有資格職員、および現職教育の提供
- 7) LEP にサービスを提供するために必要なバイリンガルおよび異文化間能力の資格を現職および将来の職員に獲得させること
- 8) 適切なテストと評価によって英語能力の開発と学力達成の両方の進歩を監視する。
- 9) 長期間にわたる結果に対するアカウントビリティ、すなわち学区の教育プログラムは、予定の期間を過ぎたら、LEP が通常の教育プログラムにおいて英語を学習し、学力を

獲得できるようにすべきであること。学区によるプログラムの適切性の評価方法の明示

10) 1976 年法廃止以前に求められていたのと同等の機能を持った（学区、学校レベルの）親（parent advisory committee）諮問委員会の設置

1)、2) に関しては、言語を基準とした「言語障壁の克服」を目的とするプログラムを継続するためには、言語障壁をもつ対象を特定しなければならないことから、当然必要な事項であり、4) の a) の英語発達プログラムによって言語障壁の克服がめざされる。また 3) と 4) の b) では、第一言語が学力向上の「必要な場合の」手段として用いられることが明らかにされている。つまり、第一言語の使用は、学力達成のための平等な教育機会の要素となりうるものであるとの限定的な役割を担うにすぎないことがわかる。

前述したように、以前 LEP であった児童生徒が、教科の成績において非 LEP と同等の成績を残していることを示す客観的なデータを示す（8）、9））ことができれば、学区は、LEP の教育に関する法的要件を免除される。言い換えれば、6)、7) に関連して、有資格教員の雇用と配置が免除されるのである。しかし、上述の「客観的なデータ」を示すことができない場合について、有資格教員の雇用および配置に関して次のような勧告がなされている⁵²。

- ① 4) で示されている英語能力開発教育および第一言語による教育（バイリンガル教育）を実施するための免許状を有していない教員がそれらの教育を実施する資格について
- ②学区に、LEP の教育プログラムのための有資格教員が十分いない場合、学区による有資格教員不足解消のための計画が容認されるのか。その場合、州教育局はその計画をどのように評価するのか。

①に関して州教育局は、英語能力開発教育および第一言語による教育の適切性を判断するが、その判断は次の項目を基にしたものである。(a) 各教員に与えられた職務を実行するために必要とされる専門能力を有しているかを判断する学区の方法が体系化されているか。(b) 英語能力開発教育を実施する教員は当該科目に必要な教育方法によって評価される。第一言語による教育を実施する教員は、(1) バイリンガル教授法、(2) 教育を受ける LEP の第一言語能力、によって評価される。(c) 教員の評価資料が学区で保存されていること。

②に関して、勧告は、十分な数の有資格教員を雇用できない場合、連邦裁判決（カスタネダ対ピッカード）の解釈から、バイリンガル教育助手が暫定的な手段として認められるものの、教員助手の採用が有資格のバイリンガル教員の代わりにならないことを示したうえで、十分な数の有資格教員を確保する主な二つの方法を述べている。

- (a) 学区の LEP プログラムで教えるための資格をすでに有している教員を雇用する。
- (b) 学区に現在在籍している教員の現職研修

しかし、それでもなお、学区が十分な数の教員を雇用できない場合、教育機会均等法が学区に対して十分な数の有資格教員を確保するための「適切な行動」を求めていることを踏まえ、州教育局は、この「適切な行動」を学区による有資格教員不足解消のための長期計画を求めたものであると解釈し、学区の計画を次の要因を基に評価するとしている。

- (c) 当該学区の各校に在籍している教員数
- (d) 次の諸活動。(1) 有資格教員の募集と雇用。(2) 英語能力開発および、または第一言語教育に配置されているが、現在、教員免許委員会に認定された資格を有していないか、または学区の認定基準を満たしていない全ての教員に対する研修機会の提供
- (e) 過去および将来の、雇用と研修努力の効果を測るための評価計画

また、勧告は「客観的データ」を示すこと以外に法的要件が免除される場合として、一般適用除外権限に基づく方法について述べている⁵³。これは、学区が LEP 認定および言語センサスを除いて、LEP に対する州のプログラムに関する全ての要件が免除されるように要求できるものである。例えば、様々な言語集団に属する少数の LEP が数校に分かれて在籍していて、第一言語による教育の実施に必要な有資格教員の確保が不可能な学区は、第一言語教育の提供を停止または削減し、適用免除の条件として第一言語を用いない「特別に計画された英語による教育」を要求することができるのである。ただし、学区が一般適用除外権限に基づいて適用除外を求める場合、申請の一部として次の情報が求められる。

- ①法的要件の実施を妨げている問題の説明を含む、適用除外申請の根拠となる州の法的要件の確認
- ②州法に従うために必要な人的、物的資源を確保するための将来計画と、過去および現在の活動の記録
- ③代替プログラムおよび援助の手続きに関する記述。これには、利用可能な資源がどのように用いられるかに関する説明と、選択された手続きの合理性が含まれる。
- ④代替戦略の効果を測るための評価計画

このような適用除外申請が受理されるかどうかは、提案された代替手続きが LEP のための州プログラムの一般目的を満たすようなものであるかどうかであり、特に、代替手続きが、学区の LEP の教育ニーズを満たす高い可能性を有していることを示すことが求められる。

最後に勧告は、学区が、連邦の法的要件に対して、かなりの柔軟性を持っているが、部分的にしる、全体的にしる、いかなる連邦法の要件（1974 年教育機会均等法、1964 年公民権法）も適用除外とすることが認められないことを再度確認している。

以上のような学区が実施すべき最低限の教育サービスは、1976年法による「形式的要件に基づく教育機会の保障」とは異なり、連邦法、諸判例、廃止法の法解釈へと変化したことを受け、教育サービスの項目があげられているものの、その実施条件・基準が設けられていない。このことはすなわち、学区の自由裁量の拡大を意味するのであるが、それに伴い、とりわけ教員の雇用と配置に関して学区が自由裁量を行使した結果を判断する、州教育局の役割とその重要性が高まったと言える。

(4) 1976年法廃止の意味

以上から、1976年法廃止の意味を、学区の自由裁量の拡大に着目し、①規制緩和＝学区の自由裁量の拡大とバイリンガリズムとの関係、②「手続志向アカウンタビリティ」から「結果志向アカウンタビリティ」への移行、③学区の自由裁量の拡大と州教育局の役割の変化、から考察する。

まず、①規制緩和＝学区の自由裁量の拡大とバイリンガリズムとの関係についてである。これまで見てきたように、1976年法の「条件による教育機会の保障」がその廃止によって緩和され、LEPの平等な教育機会の保障に関して学区の自由裁量が拡大した。その究極的な目的は英語という言語障壁の克服であり、その目的を達成する限りにおいて、学区の責任は非常に限られたもの（LEPの認定と言語能力評価）になった。この平等な教育機会を保障するための言語障壁の克服という前提は、第一言語を肯定的に評価しバイリンガリズムを確立することを視野に入れたものではなく、1976年法でも共有されていた⁵⁴。つまり、学区の自由裁量の拡大は、第一言語の使用を相対化し、学区の責任を英語能力の向上と学業成績の向上に収斂させるものであった。したがって、1980年代以降、移民の大量流入期を迎え、LEP児童生徒が激増⁵⁵するなかでの自由裁量の拡大は、制度上、バイリンガル教育（第一言語の使用）ひいてはバイリンガリズムの進展を抑制する性格を有していたと言える。

次に、②「手続志向アカウンタビリティ」から「結果志向アカウンタビリティ」への移行についてである。1976年法に基づく「形式的要件に基づく教育機会の保障」は、手続き重視の教育機会の保障であり、「手続志向アカウンタビリティ」と言うことができる。なぜなら、1976年法は一定の条件のもとでの移行型バイリンガル教育の実施を要求していたが、逆に言えば、その要件を満たすことでその責任（教育機会の保障）を果たしたことになったからである。これに対し、廃止後、学区の自由裁量の拡大のなかで問われたのは、裁量権を行使した結果であり、その結果に責任を持つこと（「結果志向アカウンタビリティ」）であると言える。しかしながら、結果の評価基準となる教育プログラムの目的（言語障壁の克服）が妥当であるのかは不問に付されていた、また、法的要件の適用除外規定が認められていたことから、学区の判断如何によっては言語マイノリティの平等な教育機会の保障が学区毎に大きく異なる可能性が高まったと言える。

最後に③学区の自由裁量の拡大と州教育局の役割の変化についてである。学区の自由裁

量の拡大後、学区の LEP 児童生徒に対する教育機会の保障が連邦法、諸判例に適合するかどうかは、適用除外要求の承諾、プログラムの評価等に関わって州教育局の判断・役割が重要になった。つまり、学区の自由裁量の拡大は、結果的に州の役割の重要性を増加させ、教育行政における新たな集権化をもたらす可能性が生じた。

以上を踏まえ、次章では、1976 年法廃止による学区の自由裁量の拡大、アカウントビリティの質的変化が言語マイノリティ教育にどのような変化をもたらしたのか、そしてその変化はどのように意味づけられるのかについて検討する。

注

¹ California Education Code, Section 71 (West 1975).

² California Advisory Committee to The United States Commission on Civil Rights, *State Administration of Bilingual Education – ¿SI O NO?*, 1976, p.14.

³ California State Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights, *Education and the Mexican American Community in Los Angeles County*, 1968, pp.11-12.

⁴ *Ibid.*, pp.2-3.

⁵ Chapter 1521, Statutes of 1971, California Legislature, Regular Session. (California Assembly Bill No.116.)

⁶ Chacon, Peter, *Chacon Bilingual Education and Civil Rights Legislation 1971-1982*, 1982, p.1.

⁷ Dolson, David P., and Jan Mayer, *Schooling Immigrant Children in California: Current Policies and Practices*, Paper presented at the annual meetings of the American Education Research Association, April 18-22, 1995, p.5.

⁸ California Assembly Bill No.2284.

⁹ California Education Code, Section 52160-52178.

¹⁰ Hassinger, Paula Allison, *The Development and First Year of Implementation of the California Bilingual Education Act of 1976*, M. A. Thesis, University of Southern California, pp.20-21.

¹¹ これは、LEP がすでに持っている言語能力を伸長させ、英語と第一言語の両方の能力を修得するための教育方法であり、教えられる言語と関連する習慣や文化の価値を理解するのと同様に、カリフォルニア州およびアメリカの歴史・文化の理解を促進させるものである (California Education Code, Section 52163.)。

¹² (d) については、バイリンガル・バイカルチュラル教員がいる場合に限られる (*Ibid.*, Section 52178.)。

¹³ 1976 年法では、骨子に挙げた (a) ~ (f) の各プログラムは、児童生徒の英語能力の向上に合わせて英語による教育を増やさなければならず、第一言語による教育は、英語への移行が進むにつれて縮小しなければならない (*Ibid.*, Section 52163.5.) と規定されており、基本的に全てのプログラムが移行型バイリンガル教育プログラムである。

¹⁴ しかし、1976 年法は移行型バイリンガル教育の実施を学区に求める一方で、バイリンガル・異文化教員の配置には留保規定が盛り込まれており、バイリンガル・プログラムの実施という観点からすれば、LEP 児童生徒の増大、多様化の進展に対しては消極的な対応をとるものであったと言える。

¹⁵ ただし、LEP 児童生徒の第一言語とその文化を伸長する観点は、バイリンガル・バイカルチュラル教育において表明され、実験的バイリンガル・プログラムに実現の可能性が開かれている (California Education Code, Section 52163.)。

¹⁶ 1980 年に Bilingual Education Improvement and Reform Act (California Assembly Bill No.507) が制定され、LEP 児童生徒の第一言語使用を拡大するなど、1976 年法の規定が強化された。

¹⁷ Baker, Keith A., and de Kanter, Adriana A., eds., *Bilingual Education: A Reappraisal of Federal Policy*, LexingtonBooks, 1983, pp.xvi-xvii.

¹⁸ Crawford, James, ed., *Language Loyalties: A Source Book on the Official English Controversy*, The University of Chicago Press, 1992, pp.360-362.

¹⁹ ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』ジャパントイムズ、1994年、323頁。

²⁰ クラシェンおよびバイリンガル教育を支持するその他の基礎研究についての詳細は同上書、316-346頁を参照されたい。

²¹ Secretary of State, *California Ballot Panphlet, General Election November 4, 1986*, pp.44-47.

²² *Ibid.*, p.46.

²³ *Ibid.*, p.46.

²⁴ MacKAYE, Susannah D. A., California Proposition 63: Language Attitudes Reflected in the Public Debate, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 508, 1990, pp.135.

²⁵ University of California Hastings College of the Law (http://repository.uchastings.edu/ca_ballot_props/968/) (最終アクセス：2014年12月31日)

²⁶ California Constitution, Article 3, Section 6. 州憲法では、次のように定められている。(a) 英語が合衆国およびカリフォルニア州の人民の共通言語 (common language) である。この条項は、英語を維持し、保護し、強化することを意図したものであり、憲法によって保障されているいかなる権利にも取って代わるものでないこと、(b) 英語がカリフォルニア州の公用語 (official language) であること、(c) この条項を遵守するために議会および州当局が全ての必要な措置をとること、議会は共通言語としての英語の役割を小さくしたり、無視したりするような法律を制定してはならないこと、(d) 州の住民または州で仕事をしているいかなる者もこの条項を遵守するためにカリフォルニア州を告訴することができる。

²⁷ Cohn, Kathleen C., and others, *Legislative Response to Proposition 63: The Fight To Save Bilingual Education in California*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, 1988, p.6.

²⁸ 本研究で規制緩和に注目するのは次の理由による。国民国家統合の重要な要素である言語教育に関して、大きな関心と役割をもつ連邦政府の関与が弱まること（さらには、アメリカにおいて教育権限を有する州レベルの関与が弱まること）すなわち、規制緩和によって意志決定権限がよりローカルなレベルになった場合、言語マイノリティの教育機会の保障がどのような影響を受けるかは、分権的な教育行政制度において、国民国家に本質的な要素である言語教育がどのような意味と課題を有しているかを考察することであり、教育行政の分権化の意味と課題を具体的に考察することになると考えるからである。

²⁹ 以下は、California Department of Education, *Program Advisory for Programs for English Learners*, 1997.の8つの一般目的の要約である。

³⁰ この廃止規定は次のようなものである。「もし、議会がこのパートにかかげられているプログラムを継続するための法律を制定しない場合、そのプログラムへの財政支出は、そのプログラムの創設および実施に関する規定に明示されたプログラムの一般的な目的のために継続される。資金は、プログラムが終了する時点で効力を持っていたプログラムの認定基準および配分方式にしたがって支出され、州-学区、および学区-学校間の両者の支出に関するこのパートの規定にしたがう。」(California Education Code, Section 62002.)

³¹ California State Department of Education, *Education Programs for which Sunset Provisions took Effect on June 30, 1987, Pursuant to Education Code Sections 62000 and 62000.2*, 1987.

³² 連邦議会での議論でも見られたが、連邦バイリンガル教育法は、いわゆる競合型補助金であり、学区の申請の後、審査を経て補助金が交付された場合にその要件を満たすことが求められる。したがって、連邦バイリンガル教育法が移行型バイリンガル教育の実施を州および学区に命令するものであるとの批判（例えば、第四章で考察した1994年法改正時のノレンバーグ (Joe Knollenberg) 下院議員の発言）は、誤った法解釈に基づくものである。

³³ U.S. Congress, Equal Educational Opportunities Act of 1974, P.L. 93-380, 88 Stat.

³⁴ 教育機会均等法では次のように述べられている。

「いかなる州も、人種、肌の色、性、または国別起源 (national origin) を理由に、以下の (a) ~ (f) によって、個人の教育機会を否定してはならない。」 「(f) 教育当局が、教育プログラムへの生徒の平等な参加を妨げる言語障壁を克服するための適切な救済策の実施を失敗すること」 (Ibid., Sec. 204., 515.)

³⁵ 原告のゴメス (Jorge Gomez) らは、イリノイ州教育委員会と州教育長を相手取り、学区が英語能力のテストを実施せず、バイリンガル教育または補償教育を提供しなかったとして訴えた。連邦第七巡回裁判所の判決の要旨は次のようである。州職員が、教育機会均等法のもとで、英語能力の限られた子どもたちの認定と配置に必要な最低条件の確立を怠っていたとの原告の主張は適切なものである。(Gomez v. Illinois State Board of Education. (7th Cir.1987) 811.F.2d 1030.)

³⁶ これは、原告のカスタネダ (Elizabeth Castaneda) らが、被告のレイモンドビル独立学区の教育長ピッカード (A.M.“Billy”Pickard) らを相手取って起こした訴訟である。一審判決では、被告側を支持する判決が出され、これを不服とした原告側が控訴し、二審の連邦第五巡回裁判所での判決の要旨は次のようである。学区が実施したバイリンガル教育プログラムおよび言語矯正プログラムは、バイリンガル教育を実施する教員の現職教育とそのプログラムに参加した生徒の進歩を測定することにおいて、不適切なものであった。(Castaneda v. Pickard (5th Cir.1981) 648 F.2d 989.)

³⁷ キーズ対デンバー第一学区事件は、公立学校の生徒の親たちが学校制度の人種差別からの救済を求めて起こした裁判に、ヒスパニック・グループと諸個人が原告として裁判に加わり、英語能力の限られた子どもたちが学校制度によって差別されていると訴え、次のような要旨の判決が言い渡された。学区によって管理されている学校に現在在籍している、または将来在籍する英語能力の十分ではない子どもたちの認定方法は正当である。学校制度の移行型バイリンガル教育が不適切であることを示す証拠は、学校が教育機会均等法の求めている言語障壁を克服するための適切な救済策を実施していないことを正当化するものである。(Keyes v. School District No.1 (D.Colo.1983) 576 F.Supp.1503-1504.)

³⁸ California State Department of Education, *op. cit.*, 1987, pp.15-16.

³⁹ カリフォルニア州司法長官は、廃止法に関する州教育局の解釈の妥当性を認め、次のように述べている。「連邦法の要件の究極的な目的は、(州) 議会によって表明されているものと同じである。それは、生徒が直面している言語障壁を実際に克服していることを示す結果を得ることである。」(カッコ内筆者挿入) (California State Department of Education, *Program Advisory: Five options available to districts for achieving compliance with the staffing and instructional requirements of the state program for students of limited English proficiency (LEP)*, 1988, p.3.)

⁴⁰ カリフォルニア州教育局は、「言語障壁の克服」の効果を測定する基準として、「ある一つの学校において特定の教育プログラムに参加している元 LEP 児童生徒の学習成果と非 LEP 児童生徒の学習成果とを比較した客観テストの結果」であるとしている。そしてその実施および報告書作成の負担は学区が負い、毎年実施することが求められている (*Ibid.*, p.3.)。

⁴¹ *Ibid.*, p.3.

⁴² California Education Code, Section 52163.

⁴³ この基準は、LEP が英語のみ (イングリッシュ・オンリー) の教室で成功するのに必要な英語能力を獲得したかどうかを決定するものであり、少なくとも次の項目を含むものである (*Ibid.*, 52164.6.)。 (a) カリキュラム内容の修得状況の評価を含む教員評価、 (b) 言語能力の客観評価、 (c) 親の意見および判断 (consultation)、 (d) 同学年・同年齢の英語話者の (英語の) 基礎能力に基づいて経験的に設定された能力判定基準。

⁴⁴ *Ibid.*, 52165.

⁴⁵ *Ibid.*, 52165.

⁴⁶ *Ibid.*, 52167.

⁴⁷ 1976 年法では、バイリンガル・プログラムに関わる教職員としてバイリンガル異文化間教員とバイリンガル異文化間教員助手があり、教育委員会によって教員配置要件の適用除外を認められない限り、1) のプログラム (a) ~ (c) を実施する場合には、上記した二つの資格を有していなければならない。また、1) の (e)、(f) を実施する場合には、十分な数のバイリンガル・異

文化間教員とバイリンガル・異文化間教員助手がいることを教育委員会に証明しなければならなかった (Ibid., 52163、52165、52166、52172、52178.1、52178.3、52178.4.)。

⁴⁸ 上記 1)の (a) ~ (d) のプログラムに在籍または在籍する予定の子どもまたは被後見人の親または保護者に対する情報提供の内容として、(1) 平易で専門的でないプログラムの説明、(2) 親または保護者に対する授業参観の権利の周知と奨励、(3) 親または保護者に対するプログラム参加の拒否権の周知、(4) 親または保護者に対する学校および学区の審議委員会への参加機会の周知、が規定され、その方法として、通知が英語と子どもの第一言語で書かれていなければならないと規定されていた (Ibid., 52173.)。

⁴⁹ California State Department of Education, *op. cit.*, 1987, p.19.

⁵⁰ California Education Code, Section 54020-54029. 低所得家庭の出身者、英語以外の言語を話す家庭の出身者等が多く、そうした要因が学校での子どもの成績向上や人材開発に直接的な影響を与えている場合に対して、教育水準を均等化する目的で学区に資金援助を行う法律のことである。

⁵¹ California State Department of Education, *op. cit.*, 1987, pp.16-19.

⁵² California State Department of Education, *op. cit.*, 1988, pp.4-8.

⁵³ *Ibid.*, pp.8-10.

⁵⁴ ただし、1976 年法では移行型バイリンガル教育を要件としていたことから、第一言語による教育を必要とする LEP に対する教育機会の保障はより確実な状況にあった。

⁵⁵ 1987 年に 61 万 3224 人であったカリフォルニア州の LEP 数は、1997 年には 2 倍以上の 138 万 1393 人となった (California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1997, p.14.)。

第六章 1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法の廃止とアカウントビリティ

第五章で述べたように、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育の柱であった1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（以下、1976年法と略称）が1987年に廃止され、言語マイノリティ教育は大きな転換点を迎えた。1976年法の廃止はバイリンガル・プログラムの実施とバイリンガル教員の配置に関する規制を緩和し、学区の自由裁量を拡大させると同時に、学区に対してそれまでとは異なるアカウントビリティを求めるものであった。

また、規制緩和の分類からいえば、1976年法の廃止は、州による規制を緩和し学区に自由裁量を与えるものである。これに対し、当時のアメリカにおいて規制緩和策として注目されていたのは、教育委員会の権限を学校レベルに委譲するもの（学校に対する規制の緩和）である。しかしながら、言語という社会統合に関わる事象に関しては、より上位（州）の政府の関与が重要な意味をもつ¹。その意味からすれば、州が規制を緩和することは、州・学区間に注目すべき新たな政府間関係を生むことが予想され、規制緩和問題として重要である。

第一節 1976年法廃止による規制緩和とアカウントビリティの質的变化

1976年法の廃止によって、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育に関する法的根拠は、1976年法の8つの一般目的を州の財政支出の基準とした廃止規定および諸判例となった。これを受け、カリフォルニア州教育局は、廃止規定で確認された8つの一般目的と言語マイノリティに関わる諸判例に基づく学区の責任に関する勧告²を出し、その指針を示した。この勧告では、1976年法の廃止により、バイリンガル・プログラムの実施規制が緩和され、学区は移行型バイリンガル教育の実施を求められなくなると同時に、根拠のある教育理論を効果的に実施し、その効果（英語という言語障壁の克服と英語による学力の達成）を州教育当局に示すことができれば、LEP教育に関する学区の責任を果たしたことになることが確認された。さらに、1976年法で求められていた教員配置に関しても、上述の効果を上げることができれば、必ずしもバイリンガル教員を雇用し、配置する必要がなくなったのである。このように、1976年法の廃止は、プログラム選択と教員配置に関する学区の自由裁量を拡大させたのである。

上述したように、1976年法では、形式的要件、すなわち一定条件を満たす場合に教育機会としてバイリンガル・プログラムを提供することが学区の責任として重要であった。これに対し、1976年法の廃止によって、結果（教育効果）を示すことが学区の責任として重視されるようになった。言い換えれば、このようなプログラム実施規制の緩和は、アカウントビリティ³の質を変化させ、「結果志向アカウントビリティ⁴」が重視されるよう

になったのである。

ところで、アカウントビリティ概念を整理した山谷清志によれば⁵、アカウントビリティは、その内容によって、次表 1 のようにレベル 5 からレベル 1 へと初歩的で単純なものから複雑なものへと段階的に構成されるという⁶。

表 1 アカウントビリティ・レベル

レベル 1	政策（行政官が作成する具体的な活動方針）に関するアカウントビリティ
レベル 2	プログラム・アカウントビリティ（プログラムの目標の設定とその達成に対して負う責任：目標達成度＝有効性）※政策に関するアカウントビリティと密接に関連する
レベル 3	パフォーマンス・アカウントビリティ（節約、能率についての責任） ※アウトプットと費用の比率が問われる。
レベル 4	プロセス・アカウントビリティ（実施過程における形式的要件を問う）
レベル 5	法的アカウントビリティ（合法性や合規性を重視する）

出典：山谷清志「行政責任論における統制と倫理—学説史的考察として—」『修道法学』第 13 巻第 1 号（通巻第 25 号）、1991 年、157 頁。

上述してきたカリフォルニア州の言語マイノリティ教育を表 1 と照合すれば、1976 年法はバイリンガル・プログラムの実施という合法性・合規性ないし形式的要件を重視していたことから法的ないしプロセス・アカウントビリティ（レベル 5、4）である。これに比して、1976 年法の廃止以後は、英語という言語障壁の克服・学力達成を目的として、その結果（達成度）が重視されるようになったことから、プログラム・アカウントビリティ（レベル 2）へ移行したといえよう。こうしたアカウントビリティの質的变化の背景には、それまで実施されてきたバイリンガル教育が非能率（イングリッシュ・オンリー・プログラムと比較して効果があるとはいえない）で、達成度＝有効性が低い（多くの財政支出がなされたにもかかわらず効果が上がっていない）といわれてきたこと、すなわち、パフォーマンス・アカウントビリティやプログラム・アカウントビリティが問われてきたことがあった。しかしながら、ここで注目しなければならないのは、レベル 5、4 は合法性・合規性、形式的要件に対する責任（「手続志向アカウントビリティ」）が問われるのに対し、レベル 2、3 は結果（達成度＝有効性、節約、能率⁷）に対する責任（結果志向アカウントビリティ）が問われるため、プログラムの結果をより客観的に把握しなければならないことである。そして、そのためには、政策目的が明確になっている必要がある。したがって、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育における手続志向アカウントビリティ重視から結果志向アカウントビリティ重視への質的变化は、論理的帰結として、目

的（英語という言語障壁の克服）を明確にし、より強調することを意味したのである⁸。

しかし、英語公用語化運動に呼応し、1976年法の廃止をめざした州議会での動きを踏まえれば、こうしたアカウントビリティの転換は、目的（英語という言語障壁の克服）を強調するために行われたといえるだろう。なぜなら、1976年法の廃止に先立つ英語の州公用語化は、言語マイノリティが公用語である英語を習得することの正当性をより明確にさせ、公的なバイリンガリズムを抑制し、相対的に非英語言語の社会的な位置づけを下げていたのである。そしてそのような状況下での結果志向アカウントビリティ重視は、その論理的帰結である目的の明確化を媒介にして「英語という言語障壁の克服」をさらに強調する効果をもったからである。こうした状況においては、学区は手段としてもバイリンガル教育を選択する大きな誘因がなくなり、実施しやすいプログラム（イングリッシュ・オンリー・プログラム）を選択する可能性が高まったといえよう。

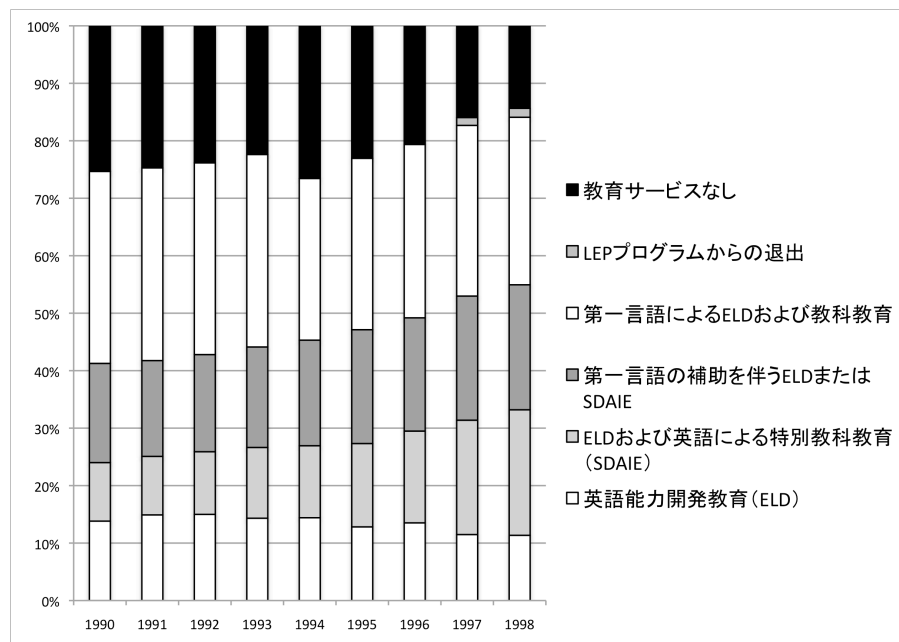
ところで、アメリカにおける教育アカウントビリティに関する諸政策の全体的動向を考察した岩永定⁹は次の二つの特徴を指摘している。第一に、州が個々の子どもや教師に対して達成基準を設定したテスト政策に収斂していること。第二に、マイノリティ集団が求めていた平等や公平といった価値ではなく、可能な限りコストをかけずに、かつ測定可能な、目に見える学業成績の向上というような効率という価値を実現しようとしたものである。カリフォルニア州において1976年法廃止以後求められたのは、まさにこの第二の特徴であり、それは、言語マイノリティにとって平等な教育機会として捉えられてきた一定条件下におけるバイリンガル教育の実施（形式的要件）よりも、結果志向アカウントビリティを重視することによって、「目に見える学業成績の向上というような効率という価値」の内実である「英語という言語障壁の克服」を実現しようとしたものであった。

第二節 学区の自由裁量拡大に伴う結果志向アカウントビリティ重視の影響

ここでは、学区の自由裁量の拡大に伴う結果志向アカウントビリティの重視は、LEP (Pupil of Limited English Proficiency、以下、LEPと略称) に対する教育にどのような影響をもたらし、どのような意義があったのかを考察する。既に述べたように1976年法の廃止は、(1) バイリンガル・プログラムの実施および、(2) バイリンガル教員の配置に関する州の学区に対する規制を緩和した。この2点は、LEPの教育機会に大きな影響を与える要因であり、規制緩和に伴う学区の自由裁量がLEP教育に与えた影響を考察する上で最も重要である。そこで、以下にこの2点について検討する。

(1) バイリンガル・プログラムの実施規制緩和による影響

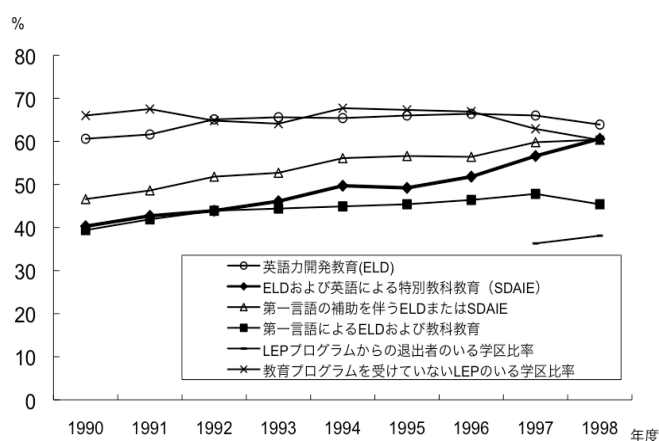
図1が示すように、1976年法が1987年に廃止されて以降、90年代は一貫して、英語を基本とするプログラムが拡大していったことが分かる。すなわち、「ELD (English language development=英語能力開発教育) および英語による特別教科教育 (specially designed academic instruction in English : SDAIE)」は、1990年度の10.2%から1998年度の21.8%へ、「第一言語の補助を伴う ELD または SDAIE」は、同じく17.3%から21.7%へと拡大した。一方、言語マイノリティの第一言語を用いる「第一言語による ELD および教科教育」(バイリンガル・プログラム)は縮小(同33.4% → 29.1%)するという結果をもたらした。ただし、ELD や SDAIE といったプログラムの増加は、LEP に対して求められる特別な教育サービスを全く受けていない LEP の割合を減らしたと推察され、学区による LEP の教育機会の保障をより容易にしていると考えられる。



出典： <http://www.cde.ca.gov/demographics/files/prgdst.htm> (2000年3月31日現在) より作成。

図1 プログラム別 LEP 数比率の推移

また、LEP が大都市学区に集中する傾向があることから、学区の規模を考慮し、学区単位のプログラム別の実施率を見た場合、図2からもわかるように、「ELD および英語による特別教科教育 (SDAIE)」や「第一言語の補助を伴う ELD または SDAIE」の実施率の伸びが顕著であり、英語重視の教育へ移行していることが指摘できる。



出典： <http://www.cde.ca.gov/demographics/files/prgdst.htm> (2000年3月31日現在) より作成。

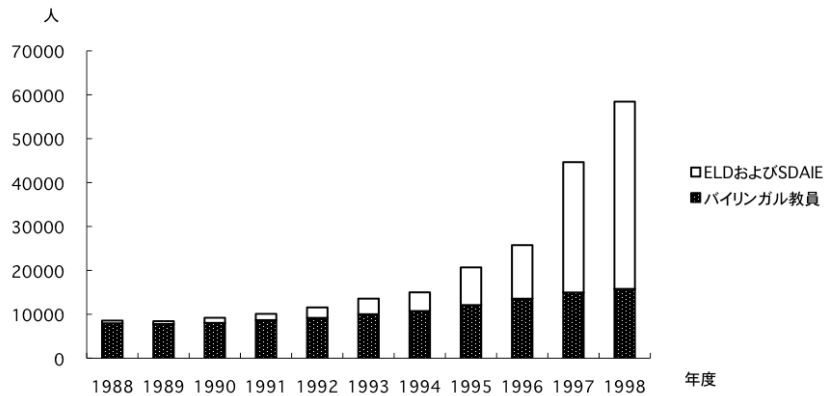
図2 プログラム別実施率の推移

(2) バイリンガル教員配置規制の緩和による影響

次章・第七章で詳述するように、1976年法が廃止された1980年代、カリフォルニア州ではLEP児童生徒の急増と多様化による、LEP教員不足が大きな課題となっていた。特に、LEPの第一言語を教授言語として用いることのできるバイリンガル教員が非常に不足しており、さらにLEP児童生徒とLEP教員の言語的対応の観点からみると、両者の間には著しい不均衡があった。つまり、全児童生徒の50%以上が非英語話者で多様な言語を第一言語としているのに対して、教員は、その大半(80%以上)が英語話者であったのである。一方、学区の自由裁量の拡大によって、学区はバイリンガル・プログラムの実施を必ずしも求められなくなるとともに、バイリンガル教員の配置規制が緩和されたため、基本的にLEP児童生徒の第一言語を用いない英語のみのプログラムである、英語能力開発教育(ELD)や英語による特別教科教育(SDAIE)を実施する教員需要を増大させる要因となった。また、次章(第七章)で詳述するように、1994年のLEP教員免許制度改革では、既存の免許制度によって英語話者教員がLEP教員免許の取得が阻害されているとして、どのような言語的・文化的背景をもつLEPに対応する場合にも求められる「共通の核¹⁰」と呼ばれる知識・技能の導入が行われた。これによって教員の多数を占める英語話者の教員に、バイリンガル教員資格とは異なるLEP教員としての資格を与えることが可能となった。以上のように、学区の自由裁量の拡大は、LEPの増加と多言語化に対して、ELDやSDAIEを実施する教員の需要を拡大するとともに、英語話者重視の教員養成を促進する要因となった。

バイリンガル・プログラムの実施規制とバイリンガル教員の配置規制の緩和は英語話者の教員の需要を喚起するものであり、さらに、LEP教員免許制度改革はその需要に応えるために、英語話者教員にLEP教員免許を与えるものであった。その結果、図3で明ら

かなように、1976年法廃止以後、ELDやSDAIEといった非バイリンガル教員が著しく増加し、LEP教育は英語によるものへと急激に様変わりしたことがわかる。



出典：California Department of Education. Language Proficiency and Accountability Unit. R30-Language Census.1998.より作成。

図3 バイリンガル教員/ELD・SDAIE 教員数の推移

以上、(1)、(2)の考察から、LEP教育において、1976年法の廃止は英語による教育を拡大する一方、LEP児童生徒の第一言語を用いたプログラムの実施や教員の採用・配置を抑制する傾向にあったことがわかる。

第三節 結果志向アカウンタビリティによるオールタナティブな社会選択の阻害と公共空間＝学校の英語化

カリフォルニア州における言語マイノリティ教育は、1976年法の廃止による学区の自由裁量の拡大に伴って、手続志向アカウンタビリティから結果志向アカウンタビリティを重視するものへと変化した。それは目的を明確にした上で、結果に対する責任を求めるものであった。

しかし、プログラムの実施規制が緩和されたため、学区は地域住民に対して、教員配置といった条件整備も含め、一定の責任（英語能力と学力の向上）を負えばよいことになった。さらにLEP教員免許制度改革にともなう英語話者のLEP教員の供給が増加することで、児童生徒の多様な言語や文化への対応が消極的になる可能性が高まった。プログラムの実施傾向はそれを裏付けるものと考えられる。つまり、結果志向アカウンタビリティの重視は、学区の多様なプログラム選択を容認しつつも、言語マイノリティの教育方法の論争が続くなかであって、多様なプログラムの実現を抑制していたと言えよう。

また、1970年代以降、言語マイノリティの教育目的については議論が分かれてきた（英語への移行（イングリッシュ・オンリー）か、二言語の習得（バイリンガリズムないしイングリッシュ・プラス）か）にもかかわらず、バイリンガル・プログラム実施規制の

緩和によってアカウントビリティの質が変更され、目的としての英語が強調された。しかし、これはむしろ英語習得が目的であることを明確にするために規制緩和を行い、アカウントビリティの質的変更を行った、ともいえる。つまり、カリフォルニア州の多言語化とそれに対する英語公用語化運動の隆盛からすれば、規制緩和による結果志向アカウントビリティ重視が、その性質である目的の明確化を媒介にして英語という言語障壁の克服をより強調することになったからである。ただし、目的の明確化が結果志向アカウントビリティの性質であるとするれば、社会状況としてはバイリンガル教育や第一言語に対する批判が優勢ではあったものの、教育目的としてイングリッシュ・プラス（バイリンガリズム）を設定することも論理的には可能であった。このことは、一見、中立的で客観的な節約、能率、達成度＝有効性といった価値に基づく結果志向アカウントビリティの重視が教育目的の社会的意義を覆い隠す論理を持っていることの証左であるともいえよう。すなわち、規制緩和に伴い結果志向アカウントビリティが無批判に受け入れられると、オルタナティブな社会選択を阻害する可能性がある。

規制緩和後の政府間関係において、州政府はプログラム選択の権限を学区に与え、教育目的を明確にする役割を担うことになった。州レベルで英語が公用語化され、社会統合の象徴が明確になるなか、教育権限が地方に存するアメリカ教育行政の原則に則り学区の自由裁量を求め、英語を重視した選択を促すのは、規制緩和後の州-学区の政府間関係の内実であるといえる。しかし、こうした政府間関係においては、州政府は目的（英語という言語障壁の克服）を設定する一方、学区は限定されたそうした目的に対する結果のみに責任を負うことになる。そのため、住民がバイリンガル教育を求め、それが満たされない場合、学区に対する行政統制とその行政責任との補完関係が不明瞭となる。

規制緩和後の教育の公共性に関していえば、英語公用語化運動を背景にした 1976 年法の廃止および LEP 教員免許制度改革は、カリフォルニア州におけるバイリンガル教育（第一言語使用）の普及に対して消極的な姿勢を明確にした。つまり、1976 年法廃止による規制緩和は、英語という言語障壁の克服の強調（マイノリティ言語の社会的地位の低下）と、「公共空間＝学校」の英語化が含まれていたのである。それは、英語公用語化運動においてスローガンとなってきた、家庭やコミュニティにおいては第一言語を是認するが、学校では英語を求める論理（イングリッシュ・オンリー）を具現化するものであったといえる。

しかしながら、言語マイノリティの第二言語（英語）獲得に関する心理言語学の研究成果は、第一言語の使用を積極的に認めており、児童生徒個々の対応が求められる学校、教室レベルにおいてバイリンガル教育等の多様な方法を選択できるように条件整備することが重要であると考えられる。したがって、目的を明確にしてその責任を問う結果志向アカウントビリティの限界に配慮しながら、公教育においてバイリンガリズムのようなオルタナティブな価値（教育理念）が実現される制度を構想していく必要がある。それは、教育の目的を多様にすることの重要性とともに、そのプロセスの多様性をどのように確保

していくかを問うことであり、目的とプロセスの多様性を阻害せず、それらの正統性を確保する制度を探求することがもとめられていたと言えよう。

なお、その後カリフォルニア州では、1998年にバイリンガル教育を事実上禁止とする州民投票・提案 227 が可決され、言語マイノリティ教育は新たな局面を迎えることになった。これまでの言語マイノリティ教育を大きく方向転換させるこの住民投票の意義と課題、目的とプロセスの多様性およびその正統性を確保する制度に関する検討は第八章以降で行う。

注

¹ 国家の公用語という意味では連邦政府の関与が重要であるものの、アメリカにおいて多くの権限を有する州の実質的、象徴的役割も大きい。実際、英語公用語化運動において大きな役割を果たしてきた市民団体 U.S. English は、連邦レベルでの英語公用語化をめざして活動するとともに、州レベルの運動を主導し、州の英語公用語化に成功してきた。

² California State Department of Education, *Education Programs for Which Sunset Provisions Took Effect on June 30, 1987, Pursuant to Education Code Sections 62000 and 62000.2*, 1987.

³ 勧告では、「長期間にわたる結果に対するアカウントビリティ」と表現されている (*Ibid.*, pp.17-18)。

⁴ 本研究で用いている「結果志向アカウントビリティ」および「手続志向アカウントビリティ」という呼称は、行政統制(論)が手続志向(process oriented)の統制から結果志向(result oriented)の統制へとその重点を移し、それがアカウントビリティ概念の拡大を伴っていることを踏まえた筆者の造語である。詳しくは次の文献を参照されたい。山谷清志『政策評価の理論とその展開-政府のアカウントビリティ-』晃洋書房、1997年、174-189頁。

⁵ 山谷清志「行政責任論における統制と倫理 -学説史的考察として-」『修道法学』第13巻第1号(通巻第25号)、1991年、153-158頁。

⁶ アカウントビリティの分類方法としては、アカウントビリティを確保する形態によるものがある。例えば、アダムスとカーストは、教育アカウントビリティを、①官僚的、②法的、③専門的、④政治的、⑤倫理的、⑥市場的に分類している(Adams, J. E. and Kirst, M. W., *New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence, Handbook of Research on Educational Administration*, Jossey-Bass, 1999, pp.466-472)。しかし、この分類では問責・答責関係(例:政策決定者・政策遂行者)とアカウントビリティの目標およびその具体化としての内容(法規の遵守)を形式的に即応させている。しかし、例えば政策遂行者の裁量が大きい場合には、法規の遵守(手続)のみならず実施結果をも問われ得る。したがって、ここにアカウントビリティをその内容に注目して考察する意義がある。

⁷ 達成度=有効性とは、「目的、目標の達成状態を評価する概念」である。能率とは、「投入と産出とを対比する」能率性のうち、「投入も産出もすべて量的タームで測定され純粋に投入・産出比率として表示される」ものである。ただし、能率性は「複数の能率を相互に比較してみたときにはじめて、より能率的な方法を選択した方がより合理的なのではないか」という実用的な意味が生じるため、「能率はつねに相対能率の問題」である。節約とは、産出が同じ場合に投入を減らすことである。(西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、268-271頁。)

⁸ 1976年法においても、英語能力の効果的、効率的発達が生徒のすべてのプログラムの主要な目的であるとされていた(California Education Code, Section 52161.)。しかし、1976年法廃止に伴いバイリンガル・バイカルチュラル・プログラムが廃止となり、二言語能力の発達はカリフォルニア州のLEP教育の目的から除かれることになった。

⁹ 岩永定「アメリカにおける教育アカウントビリティ論とその諸政策」『教育行政学の課題』教育開発研究所、1992年、463頁。

¹⁰ この改革によって新しい免許制度は異文化間の言語および学力開発（Crosscultural, Language and Academic Development: CLAD）とバイリンガル・異文化間の言語および学力開発（Bilingual Crosscultural, Language and Academic Development: BCLAD）の2つに系統に整理・再編された。CLAD および BCLAD は、次の6つからなる「共通の核」を共有することになった（CLAD の取得には①～③、BCLAD の取得には①～⑥の修得が求められる）。①言語構造および第一言語・第二言語発達、②バイリンガル、英語発達および教科教育の教授法、③文化および文化的多様性、④第一言語教育の教授法、⑤第一言語に関する文化の知識と能力、⑥第一言語能力（California Commission on Teacher Credentialing, *CLAD/BCLAD Certificate Handbook*, 1994, pp.5-7.）

第七章 カリフォルニア州の LEP 教員不足と 1990 年代の LEP 教員免許制度改革

前章で述べたように、カリフォルニア州では 1980 年代以降、「LEP 教員不足」が大きな課題となっていた。英語を第一言語としない児童生徒に対して特別な救済策を求めた連邦最高裁のラオ判決以後、英語能力が十分ではないとして LEP (Limited English Proficiency、以下、LEP と略称) に認定された児童生徒は、何らかの特別な教育機会が保障されなければならない。ここから、LEP 児童生徒の特別な教育ニーズに対応できる資格を有した教員の需要が生まれる。したがって、その需要が供給を上回る状態を「LEP 教員不足」ということができる。

しかし、カリフォルニア州の「LEP 教員不足」に関する先行研究¹では、LEP 教員免許制度改革を所与とし、それに考察を加えることなく、LEP 教員不足が教員養成の課題として考察されている。しかしながら、一般に教員免許制度は、(公)教育の理念に基づき、どのような教員(教員像)を、どれくらい養成するか(教員数)を枠づけるものである。したがって、LEP 教員の供給を枠づける LEP 教員免許制度について検討したうえで、LEP 教員不足を教員養成の課題として考察しなければならない²。

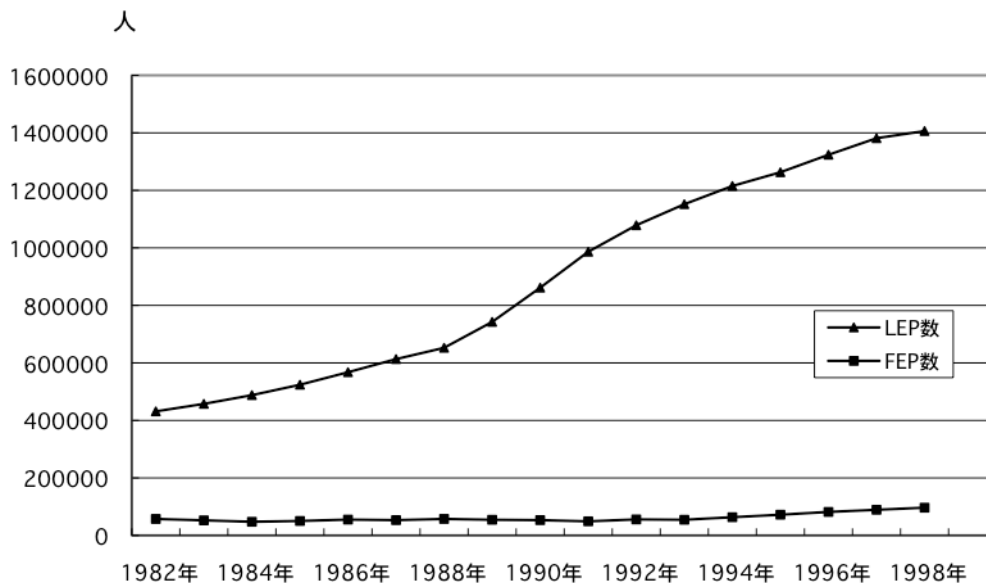
そこで本章では、カリフォルニア州における 1990 年代初頭の LEP 教員免許制度改革を考察する。まず、当時の LEP 児童生徒と LEP 教員の状況を客観的・数量的に把握し、そうした状況を LEP 問題に関する特別委員会やカリフォルニア州教員免許委員会がどのように把握し、改革を実施したのかを明らかにする。

なお、現在カリフォルニア州では、LEP ではなく、English Learner (EL) という呼称が使われているが、本章では、LEP 教員免許制度改革時の呼称である LEP を用いる。

第一節 カリフォルニア州における LEP 教員不足の実態

ここでは、まず、LEP 教員免許制度改革前の 1980 年代以降の LEP 児童生徒と LEP 教員の状況を、特に両者の言語上の対応関係に着目しながら客観的・数量的に把握する。

1980 年代以降、アメリカは、19-20 世紀の世紀転換期以来の移民の大量流入期にある。特に、全米で最も多くの移民を受け入れているカリフォルニア州では、ラテン・アメリカ、アジアを出身とする移民によって言語マイノリティが急増しており、その結果、図 1 に示すように LEP に認定される児童生徒数³も急増していた。



出典：Educational Demographics Unit, California Department of Education, *Number of English Learner (EL) Students and Students Redesignated as Fluent-English-Proficient (FEP) in California Public Schools, 1981-82 through 1998-99*. (<http://www.cde.ca.gov/demographics/reports/statewide/redes98.htm>) (1999年10月28日現在)より作成。なお、図中のFEP (Fluent English Proficiency)は、十分な英語能力を習得したと再認定された元LEP児童生徒のことである。

図1 カリフォルニア州におけるLEP児童生徒数とFEPに再認定されたLEP児童生徒数の推移

教員免許制度改革の議論が始まる前年の1989年の時点において、LEP児童生徒数は1982年の43万1449人から約2倍の74万2559人へと急増しており、全児童生徒数の約16%を占めるに至っていた。

このようなLEP児童生徒の急増に対して、LEP教員数は、全教員数20万1553人のうち、1万3358人⁴であり、6.6%にすぎなかった。これには、LEP児童生徒の第一言語を用いる教育プログラムを実施するバイリンガル教員と第一言語を用いない教員の両者が含まれる。

言語別にLEP教員数とLEP児童生徒数を見ると(表1)、LEP児童生徒の74.5%(55万3498人/74万2559人)をスペイン語話者(ヒスパニック)が占める一方、増加率から見るとアルメニア語(179.1%)、モン語(98.8%)、カンボジア語(68.8%)、ファールス語(63.2%)、ラオ語(55.5%)がスペイン語の増加率(45.5%)を上回っており、スペイン語以外の言語への対応が重要になっていたことがわかる。

スペイン語以外の言語への対応の重要性は、教員一人あたりのLEP児童生徒数をみるとさらに明確になる。スペイン語の場合、バイリンガル教員数で計算すると、LEP教員一人あたりLEP児童生徒が61.1人となっているが、カンボジア語では1万8111人、モ

ン語では 5168.7 人、ラオ語では 4005.3 人などとなっており、ほとんど手つかずの状態であったことがわかる。これを LEP 児童生徒の第一言語を理解するバイリンガル教員とバイリンガル助手をあわせた数で計算すると、アラビア語 115.4 人、ファールス語 80.2 人、ラオ語 68.7 人、カンボジア語 39.0 人、モン語 37.5 人となっており、数字上は幾分状況が緩和されているように見える。しかしながら、カリフォルニア州教育局は教員配置に関する勧告のなかでバイリンガル助手は暫定的な手段であるとの見解を示していたことから⁵、バイリンガル助手の増員では LEP 教員不足を補ったことにはならない。さらに、同じスペイン語として集計されている LEP 児童生徒でも、出身地域の状況、教育歴・教育環境、年齢、英語能力、第一言語能力等に大きな差があり、個別的な対応が求められる。

表 1 カリフォルニア州における言語別 LEP 教員一人あたりの LEP 児童生徒数 (1989 年)

教員類型	スペイン語	ベトナム語	広東語	カンボジア語	フィリピン語	モン語	韓国語	ラオ語	北京語	ファールス語	日本語	アルメニア語	ポルトガル語	アラビア語	その他	英語のみ	合計
①BCC	7361	46	196	1	62	3	35	3	10	0	21	11	19	0	7	7775	
②DPL	1700	2	13	0	5	0	9	0	1	1	0	7	0	2	3	1743	
③養成期間中	6602	167	143	114	3	128	2	72	9	0	12	1	10	0	34	7297	
④ELD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3840	
⑤バイリンガル助手	19508	615	471	349	254	283	144	172	152	57	143	122	85	20	301	22676	
⑥LEP教員合計(①+②+③+④+⑤)	35171	830	823	464	324	414	190	247	172	58	176	141	114	22	345	43331	
⑦バイリンガル教員(①+②)	9061	48	209	1	67	3	44	3	11	1	21	18	19	2	10	9518	
⑧バイリンガル助手+⑦	28569	663	680	350	321	286	188	175	163	58	164	140	104	22	311	32194	
LEP数	553498	32454	20780	18111	15735	15506	12193	12016	6809	4652	4947	6727	2734	2539	33858	742559	
LEP増加率(1985-1989)	45.5%	8.2%	8.7%	68.8%	29.6%	98.8%	31.8%	55.5%	-2.9%	63.2%	34.5%	179.1%	4.0%	12.0%	35.6%	41.7%	
教員一人あたりの LEP/⑥	15.7	39.1	25.2	39.0	48.6	37.5	64.2	48.6	39.6	80.2	28.1	47.7	24.0	115.4	98.1	193.4	
LEP数 LEP/⑦	61.1	676.1	99.4	18111.0	234.9	5168.7	277.1	4005.3	619.0	4652.0	235.6	373.7	143.9	1269.5	3385.8	78.0	
LEP数 LEP/⑧	19.4	49.0	30.6	51.7	49.0	54.2	64.9	68.7	41.8	80.2	30.2	48.1	26.3	115.4	108.9	23.1	

出典：California Department of Education. *Language Census Report for California Public Schools*. 1989, p.8, p.14.から作成。
 ①BCC：Bilingual Cross-Cultural teacher (バイリンガル異文化間教員)、②DPL：District-designated Primary Language teacher (学区認定第一言語教員)、④ELD：English Language Development teacher (英語能力開発教員)

LEP 教員の養成という観点から、1983 年と 1989 年を比較したのが表 2 である。ここからは、LEP 児童生徒の増加率が各言語とも上昇し、LEP 児童生徒の増加率が LEP 教員の増加率を大きく上回っていることが分かる。さらに、ベトナム語、フィリピン語、韓国語は LEP 教員の合計が減少しており、特に、正規の資格をもつバイリンガル教員に関しては、大幅な減少が見られる (ベトナム語-38.5%、フィリピン語-41.2%、韓国語-10.2%)。

表 2 LEP 教員と LEP 児童生徒の増加率の比較 (1983-1989 年)

	教員類型	スペイン語	ベトナム語	広東語	フィリピン語	韓国語	合計
LEP 教員	⑥LEP 教員合計	28.2%	-1.3%	10.2%	-2.4%	-5.5%	38.9%
	⑦バイリンガル教員	31.5%	-38.5%	5.6%	-41.2%	-10.2%	27.3%
	⑧バイリンガル助手+⑦	27.0%	-0.5%	6.4%	0.6%	6.8%	25.6%
LEP 児童生徒数		64.2%	11.8%	30.9%	63.5%	40.1%	62.3%

出典 : California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1989, p.8, p.14.および、California

Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1983, p.7, p.10. から作成。なお、表中の⑥、⑦、

⑧は表 1 の数字と対応している。

さらに、表 3 からわかるように、カリフォルニア州における教員と児童生徒の人種・エスニック集団構成は、不均衡が大きかった。児童生徒は、白人以外のマイノリティが過半数を占めていたのに対して、教員は白人が 8 割以上を占めていたのである。1989-90 年度の新任教員の場合も、多少不均衡が緩和されているものの同様の傾向がみられ、LEP 児童生徒の増加率を考慮すると、この不均衡が拡大していく可能性があった。

表 3 カリフォルニア州におけるエスニック集団別教員、児童生徒比率 (1989-90 年度、数字は%)

	白人※	黒人※	ヒスパニック	アジア・太平洋諸島	その他
新任教員	81.5	3.9	5.7	3.8	5.1
教員 (全体)	82.1	5.7	7.2	3.5	1.5
児童生徒	47.1	8.7	33.0	8.2	3.0

※白人および黒人にはヒスパニックを含まない。

出典 : Dianda, Marcella R., *New Teacher in California's Language-Diverse Metropolitan Classrooms: Findings From an Initial Study*, Far West Laboratory, p.3. Educational Demographics Unit, California Department of Education, *Number of Teachers in California Public Schools by Ethnic Group, 1981-82 through 1997-98*. (<http://www.cde.ca.gov/demographics/reports/statewide/ethteach.htm>) California Basic Educational Data System, *Enrollment in California Public Schools by Ethnic Designation, 1981-82 through 1998-99*. (<http://www.cde.ca.gov/demographics/reports/statewide/ethstud.htm>) (1999 年 10 月 28 日現在) より作成。

以上から、80 年代のカリフォルニア州では、LEP 児童生徒の急増にともなう LEP 教員の増員、特にスペイン語以外の LEP 児童生徒の増加 (LEP 児童生徒の多様化) への対応として、スペイン語以外の LEP 教員の増員が急務であったと言える。しかしながら、教員の大多数を白人が占める一方、児童生徒の過半数をマイノリティが占めていた。以下では、こうした状況に免許制度改革がどのように対応しようとしたのかを考察する。

第二節 1990年代初頭のLEP教員免許制度改革

(1) LEP問題に関する特別委員会の問題認識

カリフォルニア州教員免許委員会（California Commission of Teacher Credentialing、以下、州教員免許委員会と略称）の改革に先立ち、LEP問題に関する特別委員会（The Task Force on Selected LEP Issues、以下、特別委員会と略称）が設置された。特別委員会は、州教育長に提出した1991年の報告書の中で、カリフォルニア州の教員配置はLEP教員に対する需要の増大によって危機を迎えているとの認識を示し、LEP教員不足の重大さを明確にしていた⁶。

LEP教員の中でもバイリンガル教員の不足を重要視する⁷、すなわち「バイリンガル教員不足」を危機の本質とするこの報告書は、必要とされるバイリンガル教員を2万2365人と算出し⁸、1990年の時点で1万4332人が不足しているとした。また、1988-1989年当時、カリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学、私立カレッジおよび大学で実施されているバイリンガル教員免許状を取得するためのバイリンガル教員プログラムには1440人の学生が在籍していたが、免許状を授与されたのは358人に留まると指摘した。

報告書は、上述したバイリンガル教員不足の要因として、バイリンガル教員養成プログラムの期間の長さとともに、LEP児童生徒の初等中等教育および高等教育における高い中途退学率をあげている⁹。具体的には、1985年から1988年間のヒスパニックの中退率は30.9%であり、他のLEP児童生徒グループのなかには40%を越える場合があった。また、1990年度、カリフォルニア大学入学5年後の卒業率は、白人生徒64%、アジア系65%であるのに対し、ヒスパニックは49%であり、チカノ（非移民のヒスパニック）にいたっては43%に止まっていた。さらに、高等教育段階に進むLEP児童生徒の多くが、学力不足や経済的な問題のために、教員養成プログラムのあるカリフォルニア大学やカリフォルニア州立大学には進学せず、コミュニティ・カレッジに進学していると指摘した。

つまり、報告書によれば、カリフォルニア州におけるバイリンガル教員不足の問題は、（言語）マイノリティに対する州公教育の構造的な問題に由来するものであった。したがって、「近い将来、既存の教員養成プログラムによって問題が解決されるという希望はほとんどもてない」と結論づける報告書の勧告内容は包括的なものとなっているが¹⁰、LEP教員免許制度については、次の諸点に言及している。

- ① LEP教員に対する特別手当の支給
- ② バイリンガル助手の教員免許取得のための支援
- ③ カリフォルニア基礎教育技能テスト（California Basic Education Skills Test : CBEST）およびバイリンガル能力免許状（Bilingual Certificate of Competence : BCC）の再検討

- ④ 外国で養成を受けた教員がカリフォルニア州で教えることのできる予備的な免許の開発
- ⑤ 教員免許状を持たない、州内外の専門的職業人（例えば、科学技術者）が教えることのできる予備的な免許の開発

(2) カリフォルニア州教員免許委員会の LEP 教員免許制度改革

州教員免許委員会によって 1990 年に検討がはじまった LEP 教員免許制度改革では、上述してきた言語、文化の多様性の増大が、カリフォルニア州の教育システムに対する重大な挑戦であると認識され、過去の教育政策はもはや機能しないと判断された。改革前の LEP 教員免許制度と各免許状によって実施可能な教育プログラムは次のような構成となっていた（表 4）。

表 4 各免許状によって認められる教育プログラム

免許状 (※1)	教育プログラム (※2)		
	ELD	SDAIE	PL1
ESL	○	×	×
LDS	○	○	×
BCET	○	○	○
BCC	○	○	○
BCS	○	○	○

※1 ESL (Supplementary Authorization in English as a Second Language) : 第二言語としての英語免許状、LDS (Language Development Specialist Certificate) : 言語能力開発専門職免許状、BCET (Bilingual Crosscultural Emphasis Teaching Credential) : バイリンガル・異文化間強調教科教育免許状、BCC (Bilingual Certificate of Competence) : バイリンガル能力免許状、BCS (Bilingual Crosscultural Specialist Credential) : バイリンガル異文化間専門職免許状

※2 ELD : 英語能力開発教育、SDAIE : 英語による特別教科教育、PL1 : 第一言語教育 (バイリンガル教育)

出典 : California Commission on Teacher Credentialing, *SERVING LIMITED-ENGLISH-PROFICIENT (LEP) STUDENTS* (<http://www.etc.ca.gov/credentialinfo/leaflets/cl622/cl622.html>) (1999 年 10 月 28 日現在) より作成。

そして、州教員免許委員会はこの免許制度が言語・文化的多様性の増大に対して次のような限界を有していると指摘した¹¹。

- ①英語力開発に関する導入レベルの認定制度の欠如

もともとバイリンガルの者は、主要な基礎的教員免許状を取得しながら、LEP 児童生徒を教育するための資格 (BCET) を取得できた。これに対し、モノリンガルの者は、最初に基礎的な教員免許状を取得し、その後で ESL 免許状か、または LDS を別に取り得なければならない、両方とも特別な努力が求められた。これが原因となって英語による教育サービス (第二言語としての英語 (English as a Second Language、以下、ESL と略称) および英語による特別教科教育 (specially designed academic instruction in English、以下、SDAIE と略称) を提供するための教員が不足している。

②システムの不統合

英語のみを用いる英語能力開発教育 (English language development、以下、ELD と略称)、SDAIE を実施するための教員養成および認定が、バイリンガル教育を実施するための教員養成および認定に統合されていなかった。なぜなら、これまでの免許制度には「共通の核」となる技能と知識という認識が存在せず、異なる資格の間では期待されるものが異なり、必要条件も一貫性のないものになっていたからである。このような教員養成・免許制度の不十分な統合によって、(英語による教育である) ELD や SDAIE を実施する免許状を有している教員はバイリンガル教員免許状の取得が難しかった。例えば、LDS (Language Development Specialist) の保有者が BCC (Bilingual Certificate of Competence) を取得する場合、LDS が BCC 取得の基礎資格とはならなかったのである。

③特定言語 (スペイン語) への焦点化

BCS (Bilingual Crosscultural Specialist) 取得プログラムと BCC 試験はスペイン語に焦点化されていたため、その他の言語集団の要求に見合う新たなプログラムおよび試験の開発が停滞しており、高い費用が必要となっていた。

④新しい教育方法による教員養成の統合の必要性

カリフォルニア州の LEP 児童生徒数の増加とその多様性の拡大にともなって、SDAIE の必要性が高まっているが、その新しさ故、以前のプログラムや資格試験では重視されてこなかった。

⑤文化的多様性に対する準備不足

全ての LEP 教員が、文化を概括的に理解し、文化が教育にどのような影響を与えるかについて知る必要性がほとんど認識されていなかった。

それまでの LEP 教員免許制度の課題を以上のように把握した州教員免許委員会は、新しい免許制度の目標を次のように掲げた。

<新しい制度の目標¹²⁾>

- ① すべての言語集団の児童生徒たちの要求を等しく満たす。

- ② 人口統計上の変化に迅速かつ効率的に対応する。
- ③ LEP 教員不足を緩和する。
- ④ 様々な方途によって資格が取得でき、各々の資格で実施できるプログラムの情報を明示できるよう、明確、公平かつ一貫したものとする。
- ⑤ すべての LEP 教員に必要とされる共通の核となる知識と技能を認識し、統合する。
- ⑥ LEP 児童生徒に対して用いられる様々な知識と教育方法を、文化と文化的多様性の概括的な理解と統合する。
- ⑦ 新制度には、(a) 養成段階の教員のための教員養成プログラムと、(b) すでに教員資格を有する者のための試験、とが含まれる。プログラムの履修機会・内容と、試験の受験機会・内容とを可能な限り一致させる。

以上から新しい免許制度¹³が、「共通の核」として全ての LEP 教員に必要とされる（文化と文化的多様性の概括的理解を含む）知識・技能によって、免許制度と教員養成を明確で一貫性のあるものとすることによって、LEP 児童生徒の増加、多様化への対応を企図していることがわかる。具体的には、新免許制度は異文化間の言語および学力開発（Crosscultural, Language and Academic Development、以下、CLAD と略称）、バイリンガル・異文化間の言語および学力開発（Bilingual Crosscultural, Language and Academic Development、以下、BCLAD と略称）という 2 つの免許状から構成されることになった¹⁴。

<新制度の構造>

- ・ CLAD/BCLAD 強調免許状（Emphasis Credentials）
- ・ CLAD/BCLAD 免許状（Certificates¹⁵）
- ・ CLAD/BCLAD 試験（Examinations）
- ・ CLAD/BCLAD 専門職免許状（Specialist Credentials）

そして、CLAD および BCLAD は次の 6 分野からなる「共通の核」、すなわち、共通の分野の知識と能力を共有することになった（CLAD の取得には分野 1～3 が、BCLAD の取得には分野 1～6 の修得が求められる）¹⁶。

分野 1：言語構造および第一言語、第二言語発達

分野 2：バイリンガル、英語発達および教科教育の教授法

分野 3：文化および文化的多様性

分野 4：第一言語教育の教授法

分野 5：第一言語に関する文化の知識と能力

分野 6：第一言語能力

表5 CLAD および BCLAD によって認められる教育プログラム

免許状	教育プログラム		
	ELD	SDAIE	PL1(第一言語教育=バイリンガル教育)
CLAD	○	○	×
BCLAD	○	○	○

出典：California Commission on Teacher Credentialing, *SERVING LIMITED-ENGLISH-PROFICIENT (LEP) STUDENTS* (<http://www.ctc.ca.gov/credentialinfo/leaflets/cl622/cl622.html>) (1999年10月28日現在)より作成。

また、表5に示すように、CLAD および BCLAD によって認められる教育プログラムが整理された。

以上のように、CLAD および BCLAD を柱とする新しい LEP 教員免許制度は、共通の知識と技能（「共通の核」）を導入し、英語および英語による教育（ELD、SDAIE）と第一言語および第一言語による教育（PL1）、すなわちバイリンガル教育の実施資格を体系化することによって、LEP 児童生徒の増加、多様化に対応することを意図したものであったと言える。

第三節 LEP 教員免許制度改革の特質と課題

1990年代初頭のカリフォルニア州は、LEP 児童生徒と LEP 教員の言語的対応という観点からみると、両者の間には著しい不均衡が認められた。さらに、それは、(言語) マイノリティに対する州公教育の構造的な問題に由来するものであり、是正の見込みは非常に低いものと把握されていた。したがって、言語的対応を目標とした場合、LEP 教員不足とは、カリフォルニア州の教育制度全体を改革することが必要になる課題であった。特別委員会はそうした認識に立ち、LEP 教員不足をバイリンガル教員不足として問題視し、その改善を勧告した。これに対し、州教員免許委員会は、以前の LEP 教員免許制度の不統合を指摘し、知識・技能の「共通の核」を導入することによって免許制度を体系化し、有資格教員の増員を図ろうとしたのもであった。すなわち、「LEP 教員の多言語化」ではなく、「多様な LEP 児童生徒に対応できる教員」の供給を増加させ、LEP 児童生徒の増加、多様化への対応を意図していたものであると言えよう。しかしながら、このような免許制度改革が LEP 教員の供給をどのように変化させ、特別委員会が指摘した構造的な問題としての言語マイノリティの教員不足にどのような影響を与えたのか、ひいてはそれが LEP 児童生徒の教育機会の保障にどのような意義を有したのかを考察する必要がある。次章では、この点を詳しく検討する。

注

¹ Dianda, Marcella R., *New Teachers in California's Language-Divers Metropolitan Classrooms: Findings from an Initial Study*, Far West Laboratory, 1991. Dianda, Marcella R., *Promoting Beginning Teacher's Success in Teaching Linguistically Diverse Students: A Synthesis of Relevant Knowledge and Practice*, The Southwest Regional Educational Laboratory, 1992. Crawford, James, *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*, Bilingual Educational Service, 1995. Robbins, Veronica, and Skillings, Mary Jo, *University and Public School Collaboration: Developing More Effective Teachers through Field-Based Teacher Preparation and New Teacher Support Programs*, Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Supervision and Curriculum Development, 51st, New Orleans, LA, 1996.

² ただし、カリフォルニア州においては、前章で述べたように LEP 教員の雇用と配置に関して学区の自由裁量が条件付きで認められていたことから、LEP 教員の需要は、学区の判断に左右される。つまり、学区が LEP 児童生徒（言語マイノリティ）の第一言語を重視し、バイリンガル教育を積極的に実施するかどうかによって、どのような言語能力をもった LEP 教員が必要とされるのかに違いが生まれる。したがって「LEP 教員不足」の意味内容がそうした状況に依存することに留意する必要がある。

³ 本論文では、公立学校に在籍する LEP に限定する。

⁴ 養成期間中の教員およびバイリンガル助手を除く。(California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1989, p.13.)

⁵ California State Department of Education, *Program Advisory: Five options available to districts for achieving compliance with the staffing and instructional requirements of the state program for students of limited English proficiency (LEP)*, 1988, p.6.

⁶ California Department of Education, *Remedying the Shortage of Teachers for Limited-English-Proficient Students*, 1991, p.vii.

⁷ この報告書は、K-12 学年の理想的な教育環境を、児童生徒 15 人または 20 人に、(有資格の) バイリンガル教員が 1 人いることとしている。しかしながら、1990 年の時点でバイリンガル教員一人あたりの LEP 数は 107 人であり、この報告書の理想からは大きくかけ離れた状況であった (*Ibid.*, p.1.)。仮に、バイリンガル教員一人あたり LEP を 20 人として計算すると、1998 年度は、5 万 4525 人不足していることになる。

⁸ これは、LEP 対バイリンガル教員の人数比を幼稚園～第 6 学年では 1 : 30、第 7～12 学年では 1 : 150、特殊教育では 1 : 12 として計算したものである (*Ibid.*, p.27.)。

⁹ *Ibid.*, p.3.

¹⁰ 報告書は、緊急に行動を要する事項として、州教育長に対しては、LEP に対する教員需要の危機を知らせる広報活動、バイリンガル教員の訓練資金の創出と拡大に関する法案の作成、既存の教員養成資金の再検討と増額、教員になる可能性のある者や世論にバイリンガル教育についての情報を伝えるための資料の作成、を求めている。議会に対しては、教員の増員、教員養成プログラムの質の改善、キャリア・ラダー制度の創設のための早急な財政援助、を求めている。その他に、現職教育の改善、バイリンガル助手の教員資格取得の促進、教員プール制度の整備、が勧告されている。

¹¹ Carlson, Robert, and Walton, Priscilla H., *CLAD/BCLAD: California Reforms in the Preparation and Credentialing of Teachers for a Linguistically and Culturally Diverse Student Population*, Paper presented at the Annual Meeting of the National Association for Bilingual Education's International Bilingual/Multicultural Education Conference, 23rd, Los Angeles, CA, February 1994, pp.9-11.

¹² *Ibid.*, p.12.

¹³ 新免許制度 (California Code of Regulations. Title 5. Sections 80015.-80015.4.) は、1994 年度から実施され、CLAD/BCLAD への移行とともに、LDS と BCC は発行停止となった。

¹⁴ California Commission on Teacher Credentialing, *CLAD/BCLAD Certificate Handbook*, 1994, p.5.

¹⁵ Certificates は、既に他の免許状 (LDS や BCC など) を取得している教員が、必要な要件を見

たし CLAD あるいは BCLAD を取得した場合の免許状のことを指す。

¹⁶ California Commission on Teacher Credentialing, *op. cit.*, 1994, pp.5-7.

第八章 1998年のカリフォルニア州民投票・提案 227 の可決と教育の正統性

本章では、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策において、公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止する州法案・提案 227（法律名：移民の子ども達に対する英語教育）¹が州民投票（住民投票）によって可決した意味を考察する。

1998年に可決された提案 227 がどのような意味をもつものであるかについては、その社会的政治的背景、言語教育、言語的人権などの観点から研究されてきた²。しかし、それらの先行研究は、大きく次の二つの点が十分考慮されていない。一つは、1987年に1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（以下、1976年法と略称）が廃止され、言語マイノリティ教育における学区の自由裁量が拡大していたという政策実施の変更である。もう一つは、提案 227 は、それまでの州の言語マイノリティ教育政策に関する一定の評価に基づき、州政策の基本理念（教育目的や方法）が誰の意思によるべきなのかを問うものであったこと、すなわち教育の正統性を問うものであったことである。そこで、本章では、これら二つの観点に着目しながら、提案 227 の可決の要因や経緯、議論の分析を行い、それを踏まえ、州の言語マイノリティ教育政策における提案 227 可決の意味を明らかにする。

ところで、近代国家＝国民国家は、国境および国民という観念によって国境を確定し、住民の国民化を図る。この国民化には言語（国家語、国語）が大きな役割を果たし、公教育はそのための国家的装置（制度）である。また、言語は教育・学習活動の主要な媒体であり、教育機会の質を決定づけるものでもある。本論文が対象とする提案 227 は、こうした（共通）言語という国民教育において本質的かつ重要な要素³に関する住民（州民）投票である。日本でも地方分権の潮流の中、地方自治への住民参加の形態として住民投票が注目されてきた。日本の場合、現状では様々な制約⁴があり、地方自治を活性化させる主要な方法としてその可能性が模索されている。一方、アメリカでは、住民投票が民主主義の根幹を支えるものとして制度化されており、特にカリフォルニア州の動向は日本においても大きな関心が向けられてきた。住民投票が問いかけているのは、合理的な制度設計の問題であると同時に、民主主義的な意思決定のあり方という原理的な問題でもあり、広く民主主義社会の統治機構に関わる問題である。したがって、住民投票絶対論や、無用論といった単純な議論は成り立たないであろう⁵。さらに、アメリカや日本の公教育のように（相対的に）独立した教育統治機構（教育委員会）を持ち、その再構築が検討されている状況を踏まえれば、言語という教育・学習活動にとって本質的かつ具体的な問題に関わる住民投票の意義と課題を検討することによって、教育統治における住民投票の議論を深化させることが可能となろう。

第一節 バイリンガル・クラス・ボイコット事件と提案 227

(1) バイリンガル・クラス・ボイコット事件

1996年にロサンゼルス市のダウンタウンにある九番街（Ninth Street）小学校を舞台として起こったバイリンガル・クラス・ボイコット事件は、シリコンバレーの企業家ウンツ（Ron K. Unz）が住民（州民）投票・提案 227 の着想を得る直接的な契機⁶となるとともに、その可決を後押しする要因の一つとなった。

この事件は、コミュニティ・センターを運営し、九番街小学校の約 4 分の 1 の児童に対してデイケアを提供していたキャラハン（Alice Callaghan）が、ロサンゼルス統合学区（Los Angeles Unified School District）に対し数ヶ月にわたって LEP 児童（Pupil of Limited English Proficiency、以下、LEP と略称）の第一言語を用いない英語教育プログラムを要求したにもかかわらず、対応が不十分だったとして、保護者にバイリンガル・プログラムのボイコットを求めたことに端を発している。しかし、アメリカの言語マイノリティ教育（バイリンガル教育）を幅広く考察してきたジャーナリストのクロフフォード（James Crawford）によれば⁷、この事件は必ずしもバイリンガル教育に対する抗議ではなかった。

なぜなら、当時、九番街小学校のバイリンガル教育に対する不満が寄せられたことはなかったからである。というのも、当時、九番街小学校に在籍する児童のほとんどの家庭ではスペイン語のみが話されており、その 9 割が LEP であった。また、約半数の児童がホームレスであり、99%が給食費の免除または補助を受けていた。こうした状況にも関わらず、地域の企業、市民グループや社会福祉サービス機関との連携や、連邦バイリンガル教育法に基づく資金援助によって、英語テストの得点が 4 年間で 35 パーセントも向上していたのである。また、キャラハンに同調した保護者の中には、コミュニティ・センターが提供する無償のデイケアを失わないためには、ボイコットに加わる以外になかった、と学校職員に語った者もいたのである。

このようにボイコット事件は必ずしもバイリンガル教育に対する抗議、拒否ではなかった。しかしながら、この事件は、それまでバイリンガル教育の受益者・擁護者であるとみなされてきたヒスパニックが、それに反対する態度を明確に示し、その有効性の低さを改めて露呈した事件として広く知られるようになった。そして、このようなバイリンガル教育に対する抗議運動は南カリフォルニアに飛び火し州民投票・提案 227 の可決を後押しすることになったのである。

(2) カリフォルニア州の州民投票制度と提案 227 の特徴

ウンツが発起人となった提案 227 は、イニシアティブ（initiative）と呼ばれる州民投票である。これは、州議会の審議を経ずに州民投票によって州法および州憲法修正の採決

ができる手続きである。州法の場合、請願には前回州知事選投票者数の 5%の署名が必要である⁸。州公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止する提案 227 は、学区の歳入の柱となっている財産税減税を内容とする提案 13（1978 年）、事実上アファーマティブ・アクションの廃止を求めた提案 209（1996 年）、さらには、非合法移民の公教育からの排除を求めた提案 187（1994 年）と比較して、教育方法・内容に直接影響を及ぼす特徴を有する。

（3）提案 227 の要旨

提案 227 の発起人であるウンツは、資財を投じてその運動を組織した。「子どもたちに英語を（English for the Children）」と名付けられたこの運動は、共同発起人であり、州教育長の候補者でもあったタクマン（Gloria Matta Tuchman）、伝説的な教師であるエスカレンテ（Jaime Escalante）、そして上述のキャラハンら著名なラティノが先頭に立った。

提案 227 は、英語がアメリカ合衆国およびカリフォルニア州で国家的公共的言語（national public language）⁹であると同時に科学、技術、国際的なビジネスを先導する世界的言語であり、それゆえ経済的機会をもたらす言語であるとの認識に立っている。そして、そのような意義をもつ英語の能力を子どもたちにつけさせることがカリフォルニア州政府と公立学校の責任であるとする。しかし、現在の公立学校は、費用のかかる実験的なプログラム（バイリンガル教育）で財源を浪費しながらも、移民の子どもたちの高い中退率や低い英語能力が示すように十分な教育を行っていないとする。このような現状認識をもとにした提案 227 は、若い移民の子どもたちは英語に多くさらされればさらされるほど、十分な英語能力を簡単に身につけられるとの立場に立って、原則として州の公立学校では通常 1 年間の sheltered English immersion¹⁰（以下、SEI と略称）によって教育するものと規定している。しかし、次のような一定の条件を満たす場合、学校はバイリンガル教育または法令で認められた教育方法を実施するクラスを設置するか、そうしたクラスをもつ公立学校への転校を認めなければならない。一定の条件とは、両親または保護者の要請があり、①子どもが、標準化された英語テストによってすでに十分な英語能力を有している場合、②子どもが 10 歳以上で、校長と教職員が基礎的な英語能力を習得するのに代替プログラムがより適していると判断した場合、③子どもが特別なニーズを持ち、校長と教職員が、包括的な教育開発がより適していると判断し、学区教育長がこれを認めた場合、である。

第二節 提案 227 を巡る論争と可決の要因

（1）提案 227 を巡る論争

上述のように英語能力を身につけさせることが州および公立学校の責任であり、そのた

めの方法として原則として1年間のSEIの実施をもとめる提案227は、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策に関して包括的かつ激しい論争を巻き起こした。そこで以下では、次の4つの論点（①言語マイノリティ教育政策の目的と公立学校の責任、②言語マイノリティ教育政策の現状認識、③第二言語（英語）習得理論およびSEIの有効性、④保護者の権利、教員・学区の権限）から議論を整理し¹¹、特に政策理念・実施方法に焦点をあてながらその議論を分析する¹²。

①言語マイノリティ教育政策の目的と公立学校の責任

言語マイノリティ教育政策の目的に関する主張の違いは公立学校の責任の違いとして把握される。提案227の賛成派は、その目的を子どもたちが入学後できるだけ早く英語を教えられ、習得することとした。反対派も、同様に子どもたちに英語を教えることが主要な目的であるとして、両者に表面上の違いはなかった。したがって公立学校の責任も子どもたちに英語を習得させることで一致していた。しかしながら、バイリンガル教育を事実上禁止する提案227は、二言語の習得・発達をめざす発達型バイリンガル教育（Developmental Bilingual Education）等の実施によるバイリンガリズムの促進を妨げるものである。この点に関して、ウンツは、グローバル化した経済におけるバイリンガリズムの重要性を説く一方、バイリンガル教育という誤った方法を改め、学校では英語を教えることによって、LEPは英語と第一言語とのバイリンガルになれると述べていた。つまり、彼にとっては第一言語の伸長は公立学校の責任ではなかった¹³。また、子どもが母文化を維持するための支援は公立学校の責任ではないとも述べている¹⁴。このようにウンツは、バイリンガリズム、バイカルチュラリズムの進展を公教育の責任とは考えていなかった。現実には、カリフォルニア州では1987年の1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（以下、1976年法と略称）廃止され、学区の自由裁量が拡大した結果、学区は、言語マイノリティの英語習得と英語による学力向上の責任を果たすことができれば、教育方法として英語のみによるイングリッシュ・オンリー・プログラムを実施することができるようになっていた。その結果、言語マイノリティ教育において英語習得が重視され、その方法としてのイングリッシュ・オンリー・プログラムが拡大傾向にあり¹⁵、1990年代の後半は、すでにバイリンガリズムの促進は困難な状況にあった。しかし、バイリンガル教育を事実上禁止する提案227の可決は、言語マイノリティの教育機会の保障に決定的な意味を持つものであった。

②言語マイノリティ教育政策の現状認識

州の言語マイノリティ教育政策の現状認識は、その改革の方向づけと直接関係してくる。提案227の賛成派は、言語マイノリティの子どもたちの低学力、高い中退率、LEPのFEP（Fluent English Proficiency）への再認定率の低さ（1997年は6.7%）の原因はバイリンガル教育にあり、こうした結果はその実施上の失敗を示していると批判した。また、

バイリンガル教育は、実際にはそのほとんどが 4 年から 7 年の間、スペイン語のみで行われるモノリンガル教育であると批判した。さらに、カリフォルニア州では、州内の学校で話されている 140 もの言語によるバイリンガル教育の実施がめざされているが、それは教育上、財政上不可能であるとした。

これに対し反対派は、LEP のうち何らかのバイリンガル教育を受けているのは 30%に過ぎず、およそ 70%の LEP が英語のみの代替プログラムか、特別な教育を全く受けていないことを指摘した。したがって、賛成派が言うバイリンガル教育の失敗はカリフォルニア州の現状を踏まえたものではなく、むしろ、そうした現状はバイリンガル教育の不足がもたらしたものであるとする¹⁶。また、クラシェン (Stephen D. Krashen)¹⁷は、ヒスパニックの中退率の高さの原因はバイリンガル教育にあるとの批判に対して、全てのヒスパニックがバイリンガル教育を受けているわけではないこと (全体で約 30%) を指摘した上で次のように述べている。クラシェンによれば、中退は、社会階層、アメリカでの滞在期間、印刷物の有無、家族要因 (家族構成、家庭での学習支援等) といった環境要因によって強く規定されており、さらに、こうした環境要因を考慮した場合、ヒスパニックの中退率は白人の英語話者等と同程度であるという。バイリンガル教育の有効性に関しては、アメリカ言語学会 (The Linguistic Society of America) は提案 227 に対する反対決議において、よく計画されたバイリンガル教育は英語習得を遅らせることなく効果的に学力を向上させるとして、バイリンガル教育の有効性を認めていた¹⁸。

③第二言語 (英語) 習得理論および SEI の有効性

提案 227 は、バイリンガル教育は失敗しているとの認識に立っているが、逆に、提案 227 が根拠とする言語習得理論とそれが求める SEI の有効性が問われた。この点に関して提案 227 の賛成派は、新しい言語の習得は年齢が若い程容易であり、習得する言語にさらされればされるほど簡単に習得できるとした。したがって、言語習得に関して最も効果的であるとされる SEI¹⁹を入学後なるべく早く実施するとした。これに対しアメリカ言語学会は、第二言語の習得に必要な期間について、バイリンガル教育に対して批判的な見解も含め、諸研究の認識を平均すれば、3 年から 5 年が必要であるとした。したがって、提案 227 が SEI を 1 年 (実質的には 180 日) に限定しているのは不適切であると批判した。また、提案 227 では、英語能力が同程度であれば年齢の異なる EL (LEP) を同じクラスに在籍させることができるが、これに関して同学会は、学年に応じた教科内容が犠牲になる可能性があるとして批判した。さらに、同学会は、提案 227 が、英語能力が同程度で第一言語の異なる EL を同じクラスに在籍させることを認めていることについても、第一言語の同じ EL 同士で英語を習得する機会を奪う可能性があるとして批判した²⁰。

④保護者の権利、教員・学区の権限

1976 年法は、学区に対して一定条件下での移行型バイリンガル教育の実施を求めている

た。しかし、1987年の1976年法廃止によって、学区は移行型バイリンガル教育の実施を求められなくなると同時に、根拠のある教育理論を効果的に実施し、その効果（英語という言語障壁の克服と学力の向上）を州教育局に示すことができれば、言語マイノリティ教育に関する学区の責任を果たしたことになる。すなわち、1976年法の廃止によってプログラム選択における学区の権限が拡大していたのである。これに対し、提案227は例外規定を設けているものの、バイリンガル教育の実施を事実上禁止しているため、保護者の権利、学区の権限に関して法的、実質的にどのような影響があるのかが問われた。この点に関して賛成派は、例外規定によって、SEI以外のプログラムを求める保護者の要求が認められるとした。また、世論調査の結果²¹が示すようにヒスパニックを含めた多くの州民がバイリンガル教育に反対しているにも関わらず、公立学校はバイリンガル教育の実施を強制されていると批判した。また、賛成派は、提案227は教員が生徒の第一言語を用いることを禁止するものではなく、意図的に繰り返し提案227に従わない教員が告訴される可能性があることを示すとともに、英語を習得した生徒をすぐに通常のクラスに移行させ、経費を削減することを企図しているとした。さらに、賛成派は、反対派がバイリンガル教育で利益（補助金）を得ている教員、学校、学区や特定の利害をもつ諸団体とそれを支援する政治家から構成されているのでバイリンガル教育の存続を主張しているのだと非難した。

これに対し、反対派は、1976年法が廃止され、現在は学区にバイリンガル教育を強制する制度ではないことを強調した。逆に提案227は、唯一の、しかも効果が検証されていない方法（SEI）を全ての学区に課すものであり、子どものニーズにあった教育方法を選択する保護者の権利、校長、学区の権限を奪うものであると批判した。そのために新たな、そして成功している教育方法の多くをやめさせてしまうことになるとも述べた。反対派は、自らを利益集団だと非難する賛成派に対し、提案227の運動資金はウンツらの資産家からの寄付²²によるものであり、中には教育における政府の役割を軽視する信念の持ち主もいると非難した。

(2) 英語習得に対するアカウントビリティの支持と提案227の可決

激しい論争と運動の対立を引き起こした提案227であったが、州民による投票の結果、賛成多数（賛成60.9%）で可決された。以下で述べるように、可決に至った主な要因としては、提案227の推進運動が反移民、反ラテン系運動との印象を払拭しえたこと、反対運動の組織化の遅れと戦略の曖昧さ、州民の提案227に対する「誤解」があげられる。

ウンツは、推進運動にラテン系の著名人を迎えるとともに、ボイコット事件に象徴されるラテン系（ヒスパニック）の英語習得に対する強い要求をバイリンガル教育に対する批判として推進運動へと導いた。このことは、ウンツが不法移民への医療、教育サービスを制限する1994年の提案187に強く反対していたことと相まって、推進運動が反移民、反ラテン系運動ではないとの認識を広めることになった。このような戦略は、それまでの

イングリッシュ・オンリー運動がアメリカのアイデンティティ、紐帯としての英語といったシンボリズムに立ってバイリンガル教育を非難する傾向があったのに対し、公立学校が移民（言語マイノリティ）の子どもたちに対して英語を習得させる責任を果たしていないというアカウンタビリティの問題に争点を移行させることを可能にし、広い賛同を得た²³。また、多くのマスコミが、ウンツの主張していた「バイリンガル教育の失敗」の根拠や第二言語習得理論などを十分検証せずに報道したこと、加えて、提案 227 を圧倒的に支持する各種の世論調査の結果²⁴は、反対派の批判を困難にさせた。

反対運動は、カリフォルニア・バイリンガル教育協会（California Association for Bilingual Education）、カリフォルニア教員協会（California Teachers Association）等によって結成された「教養あるアメリカのための市民」（Citizens for an Educated America）を中心に展開された。しかし、「教養あるアメリカのための市民」の本格的な活動開始がウンツらの運動開始から 4 ヶ月遅れであったことが示すように、十分な意見調整ができていなかった。また、「バイリンガル教育の失敗」が広く受け入れられていた状況では、バイリンガル教育を擁護する戦略がとれなかったため²⁵、上述した提案 227 の諸規定（年齢や第一言語の異なるクラス、SEI の期間等）に対する批判を行ったものの、これらの争点は大きな関心と呼ばなかった。有権者の投票行動に大きな影響を与える TV コマーシャルに多額の費用を投じるなどしたが、効果的な運動を展開できず、形勢を逆転することはできなかった。

提案 227 は、1998 年に賛成多数（60.9%）で可決された。しかし、ロサンゼルスタイムズ紙の出口調査²⁶によれば、提案 227 に賛成した有権者の 63%が英語の重要性をその理由としてあげていたのに対し、バイリンガル教育が有効ではないことが 9%、SEI の支持が 6%に過ぎなかった。したがって、提案 227 が支持されたのは、それが英語を重視し、英語習得に対するアカウンタビリティを求めるものであるとの認識が広がっていたためだと考えられる。つまり、提案 227 の可決は、州民が、公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止するという提案 227 の性格を「誤認」し、英語の重要性に対して票を投じた結果であったことが窺える²⁷。また、提案 227 の主要な対象とされるラティーノの 63%は反対票を投じており、提案 227 は、かれらの多数の支持によって可決されたとは必ずしも言えないだろう。

第三節 提案 227 によるカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の評価

前節で述べたように、1998 年に、州の公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止する住民（州民）投票・提案 227 が可決され、州の言語マイノリティ教育は大きな転機を迎えた²⁸。

提案 227 は、そのラディカルな内容もさることながら、すでに第二節で述べたようにそれまでの州の言語マイノリティ教育政策を住民投票という形で評価するものであったこ

とを見逃してはならない。そこで、改めて提案 227 を政策の評価方法の観点から検討し、さらに、政策評価のレベル（州、学区、学校）に注目して提案 227 の課題を考察する。

(1) 提案 227 の政策評価の方法

カリフォルニア州では 1976 年法の廃止規定により、言語マイノリティ教育政策に関する 8 つの一般目的が明示された²⁹。これには、「効果的、効率的な英語能力の発達促進」のほかに、「必要な場合に実施される第一言語を用いた教科教育（バイリンガル教育：筆者加筆）を含む、学業達成のための平等な機会の提供」が挙げられていた。しかし、提案 227 では、バイリンガル教育を失敗とみなし、それを事実上禁止し、公立学校の全ての子どもたちが英語を英語で教えられることを目的としているため、それまでの州の政策を英語習得に焦点化して評価されている。そして、目的達成度をはかる評価基準としては、上述したように移民の子どもたち（LEP）の中退率および英語能力レベル（FEP（Fluent English Proficiency³⁰）への再認定率）が設定されていると解釈できる。実際、提案者のウンツは、バイリンガル教育に焦点化されている州の政策では LEP の多数を占めるヒスパニックの中退率が最も高く、FEP への再認定率も低水準（1997 年度 6.7%）にあることから、毎年「95%の失敗」を生みだしていると批判した³¹。つまり、ウンツ（提案 227）の政策評価の方法は、州の言語マイノリティ教育政策をバイリンガル教育政策と同一視したうえで、英語習得という目的に対するバイリンガル教育の有効性を批判し、そのアカウンタビリティ（結果責任）を問うものであったのである。

(2) 提案 227 の政策評価のレベル

しかし、提案 227 の反対派も指摘していたように、実際には、州の LEP のうちでバイリンガル教育を受けているものは約 30%に過ぎず、さらに、そうしたプログラムの担当教員のうちバイリンガル教員の資格を有している者は約 20%でしかなかったのである。したがって、ヒスパニックの中退率の高さや FEP への再認定率の低さの原因をバイリンガル教育に求めるのは論理的に無理があり、州レベルの政策評価は恣意的な評価が下されていたといえる³²。さらに、政策の実施形態が変更されていたことを踏まえる必要があった。すなわち、1987 年の 1976 年法の廃止によって、学区は必ずしも移行型バイリンガル教育の実施を求められなくなり、プログラム選択に関する学区の自由裁量が拡大していたのである。そのため、政策評価は州レベルのみではなく、学区レベルでの評価が必要かつ重要になっていたのである。実際、提案 227 の推進運動のなかで、学区レベルの評価（ウエストミンスター学区（Westminster School District）、オレンジ統合学区（Orange Unified School District）、エバーグリーン小学校区（Evergreen Elementary School District））がマスコミで取り上げられた。これらはいずれも、バイリンガル教育の失敗と LEP の第一言語を用いないイングリッシュ・オンリー・プログラム（前述の SEI も含む）の有効性を証明するものとして報道された。しかし、クラシェン（Stephen

Krashen) は、これらの 3 つの事例は、評価方法とその結果の評価に問題があると述べる³³。評価方法の問題としては、各事例ともテスト結果の向上は、イングリッシュ・オンリー・プログラムの成果とされているが、実際には、バイリンガル助手による第一言語での補助がなされており、それをイングリッシュ・オンリー・プログラムの評価とするには問題があった。もう一つは、イングリッシュ・オンリー・プログラムを実施する以前のプログラムの評価がなく、両者を比較していないことである。そして結果の評価に関しても、成功とされるテスト結果は、特筆すべきほどではなかったのである。このように、報道された学区レベルの評価には問題があり、さらに重要なのは、提案 227 そのものにおいては、1976 年法の廃止以後の政策の実施形態が考慮されていなかったことである。そのため、各学区のバイリンガル・プログラムの実施状況とその有効性を評価することによって学区の自由裁量による政策実施を評価する方法がとられていなかったのである。

また、実際にプログラムを実施している学校レベルでの評価に関して、提案 227 の共同発起人であるタクマンは、サンタ・アナ統合学区 (Santa Ana Unified School District) のタフト (Taft) 小学校を取り上げていた。タクマンは、タフト小学校がイングリッシュ・オンリー・プログラムによって英語の読みのテストにおいて学区平均の倍以上の得点 (学区 : 22.5、タフト : 48) をあげ、学区内で最も高かったことは、イングリッシュ・オンリー・プログラムが他の学校でも採用されれば同じような結果を得られることの証明であると述べた。しかし、クラシェン³⁴は、タフト小学校がサンタ・アナ統合学区のなかでも社会経済的背景に恵まれていることに注意を促している。具体的には、タフト小学校には学区平均の半分以下しか LEP が在籍しておらず (学区 : 77.8%、タフト : 36.2%)、給食費の補助または免除を受けている児童の割合もほぼ半分であった (学区 : 80.1%、タフト : 43.8%)。クラシェンによれば、こうした社会経済的背景の違いは、子どもの読み書き能力の発達に強い相関があるという。つまり、社会経済的背景に恵まれている子どもは、学校、家庭で印刷物にふれる機会が多く、また、そうした子どもは、アメリカに移民する以前に第一言語で質の高い教育を受けている傾向があるからである。したがって、こうした環境での成功はバイリンガル教育の有無にはほとんど関係がないという。このように、推進派は、各学校における児童生徒の社会経済的背景と英語能力の向上との関連を抜きにしたプログラム評価の不適切さを十分認識していなかったと言えよう³⁵。

第四節 提案 227 と言語マイノリティ教育の正統性

(1) 提案 227 による「教育の正統性」問題の提起

これまで見てきたように、提案 227 はバイリンガル教育の有効性、すなわち英語習得という目的に対するアカウンタビリティを問うものであった。今日、教育行政のアカウンタビリティを問い、それをどのように確保するかは、アメリカのみならず日本でも重視されており、市場原理の導入に代表されるさまざまな政策が実施されている。しかし、黒崎

勲によれば、学校参加や学校選択はアカウンタビリティを求めるだけの政策として評価することは適切ではなく、それらの政策を巡る理論動向の背景にあるものは、教育の正統性の問題であるという。この教育の正統性という概念で問われるのは、学校教育の効果と効率（アカウンタビリティ）というよりも、学校教育の活動が目的とするものそれ自体の妥当性である。言い換えれば、民主主義を前提にして「教育の目的、内容、方法といった教育活動の基礎的事柄が誰によって決定され、価値づけられるとき、その教育は正統なものとして受容される」のか、が問われているのである³⁶。つまり、教育の正統性とは、普遍的、実体的な教育のあり方ではなく、教育の基本的なあり方の妥当性を問う主体が誰であるべきかの問いを含み、その決定によって確定され、承認されるものである。このような前提に立てば、これまでの伝統的な発想、制度を無前提に受け入れ、そこでアカウンタビリティを問うだけでは不十分であり、教育活動の正統性をどのように確保していくかが問われているのである。このような観点からすれば、提案 227 が州民投票という直接立法を通じて問うたものも、言語マイノリティ教育の正統性を誰が与えるのかであった。

ところで、政治的支配の正統性については、マックス・ウェーバーの支配の三類型（伝統的支配、カリスマ的支配、合法的支配）が有名である。しかし、ウェーバーに始まるこのような正統性問題へのアプローチは、正統性を被治者による支配の容認・黙従と等置し、治者によるシンボルやイデオロギー操作の産物に化してしまいかねない³⁷。このことは、「正統性概念から政治システムの批判原理としての側面を剥ぎ取り、政治システムの安定を確保するために政治システムが「生産」「調達」するリソースにしてしま」い、「政治システムの存続があたかも全てに優先するかのような考えを前提にしている」のである³⁸。上述の教育の正統性を巡る黒崎の問題意識とその定義は、正統性を付与する主体に着目することで、このような正統性概念と既存の政治システム（教育統治システム）のあり方を疑問視し、教育の正統化システムに新たな可能性を開くものであるとも言えよう。

(2) 提案 227 の反対勢力と支持勢力

提案 227 を推進するウンツらは、彼らが、バイリンガル教育の補助金等によって利益を得ていると認識する教員、行政官、学校、学区教育委員会などを反対勢力として非難した。これに対し彼らが提案 227 の支持勢力と認識しているのは、バイリンガル教育が英語習得を妨げると考えているほとんどのラティノを含む州民であった³⁹。このようなウンツらの認識は、提案 227 が非常に政治的な問題であることを明確に示していると同時に、ウンツらが言語マイノリティ教育に正統性を与えるべきだと考えたのは、有効性の低いバイリンガル教育に既得権を持っている教育の専門家たち（教員、行政官）ではなく、ラティノを含めた州民であった。そのためには、州議会、学区教育委員会（間接民主制）といった既得権をもつ者達が決定するのではない方法、すなわち州民投票（直接民主制）が相応しかつたのである。

(3) 正統性を付与する主体とレベル

ウンツらは、州の言語マイノリティ教育政策が州民全体の意志によって方向付けられる直接民主制を重視した。しかし、正統性を問う場合には、それを付与する主体の問題だけではなく、どのレベル（範囲）で正統性を確保するかが問われなければならないだろう。すなわち、間接民主制によって中央政府レベルや自治体レベルで正統性を確保するだけでは、巨大な正統性欠損が生じることを踏まえて、コミュニティ・レベルでの確保を課題とすることである⁴⁰。こうした問題意識からすれば、提案 227 は、州民の総意によって言語マイノリティ教育を正統化する、州レベルによる正統性の確保であった。しかし同時に、バイリンガル教育を事実上禁止するため、バイリンガル教育の存在意義、すなわち第一言語を用いて英語を習得させる方法の正統性も問われていた。そのため、提案 227 はコミュニティ・レベル（学区、学校）での教育方法の選択の幅を狭め、逆にコミュニティ・レベルにおける州民による教育の正統化を阻害する性格を持っていたのである。このような性格をもつ提案 227 を政策変遷のなかに位置づければ、1976 年法（州（議会）レベルの間接民主制）の廃止によって学区（教育委員会）レベルの間接民主制で教育の正統性を確保してきたものを、1976 年法の廃止によって否定された州レベル（州民投票（提案 227）＝直接民主制）へと逆戻りさせるものだった。それと同時に、提案 227 は多様な実施形態をもつバイリンガル教育を単純化して捉え、州レベルでその正統性を問うことによって、教育実践、学校経営の複雑さを不問にしていたのである。

(4) 保護者の選択による言語マイノリティ教育の正統性の確保

提案 227 がバイリンガル教育を事実上禁止することによって、保護者や学区の選択権が制限されるというのは、提案 227 の反対運動の重要な論点だった。これに対しウンツは、提案 227 には SEI 以外のプログラムを選択するための適用除外（Waiver）規定があり、その批判はあたらなした⁴¹。この適用除外は、保護者の選択を保障し、それによって代替プログラム（バイリンガル教育）の正統性を確保するものであるともいえる。しかし、その実質化には疑問が残るものであった。なぜなら、提案 227 は各学校に対しバイリンガル教育等を実施するクラスの設置を求めているが、一定条件（第一節（3）提案 227 の要旨の①、②、③）を満たし、適用除外を認められた LEP が同学年に 20 人以上いる場合に限られていたからである。

ただし、カリフォルニア州では、提案 227 の適用除外規定以外にも保護者の選択を正統性の確保の手段とした教育機会が提供されている。一つは、オールタナティブ・スクール（Alternative School）を保護者が学区に対して設置要求（選択）し、それを州教育長が承認するものである⁴²。州教育長はオールタナティブ・スクールの設立・運営に関する学区の申請があれば、地震に関する安全規定以外の州教育関連法（California Education Code）のいかなる規定に関しても適用除外をする権限が与えられている⁴³。例えば、サ

ドルバック・バレー統合学区 (Saddleback Valley Unified School District) は、連邦バイリンガル教育法に基づく補助金をもとに LEP と英語話者の児童生徒がともにバイリンガルになることを目的とした、双方向言語イマージョン (Two-way Language Immersion) プログラムをゲイツ (Gates) 小学校において実施していたが、提案 227 可決後も州教育長がその成果を認め、プログラムが継続されている⁴⁴。もう一つは、学校選択制度の一形態であるチャーター・スクール (Charter School) である。周知の通り、チャーター・スクールは結果責任を求められる反面、州法の法的規制が非常に緩いため⁴⁵、提案 227 の規定からも自律してバイリンガル教育が実施できるのである。

(5) 多元的な教育の正統化システムによる言語マイノリティ教育の実施

法律の制定・改廃に関わる住民投票は、政策評価を非常に明確な形で示すものであると同時に、代替案 (政策) を示すものである。したがって、政策評価によってアカウントビリティ (結果責任) を問う観点からすれば、代替案の可決によって住民による直接的な行政統制を実現する可能性をもった制度である。しかし、その前提となるのは、住民投票に関する先行研究でも強調されてきたように、徹底した情報公開である⁴⁶。ただし、情報としての教育政策の評価は、カリフォルニア州の教育行政制度を踏まえた場合、基本的に多元的評価 (州、学区、学校) で、政策の実施形態を考慮したものでなければならないだろう。そして、これまでも住民投票の短所として指摘され⁴⁷、提案 227 の可決が実証したことは、情報不足と十分な議論の場が設定しづらいことで、政策評価の恣意性が十分認識されず、それが投票の際の情報として配慮されない場合がある、ということであった。

また、提案 227 は、バイリンガル教育を実施してきた教育の専門家たちのアカウントビリティを問うことによって、かれらによる教育の正統化を疑問視し、州の言語マイノリティ教育政策を誰が正統化すべきかを州民に問うものであった。同時にそれは、方法としてのバイリンガル教育の正統性を問うものでもあった。そのため、提案 227 は個々の学区、学校、児童生徒のレベルに影響を与えるにもかかわらず、どのような方法で教育するのかという個別的で複雑な配慮の必要な選択を州民に委ねたとも言える⁴⁸。有権者として州の教育に対する意思決定に参加することは当然であり、提案 227 は言語という社会統合に関わる事項であるという意味で州民投票に相応しいものとも言えるが、州民投票による州レベル (高次、広域レベル) の教育・学習活動にとって本質的な言語の使用の制限は、学区、学校といったコミュニティ・レベルで教育の正統性を確保することができない (正統性欠損) の可能性が高いと言える。

政策の有効性に対する信頼が低下するとその政策の正統性の信頼も低下する。しかし、提案 227 可決のプロセスで見られたように政策評価の恣意性 (政治性) を考慮すれば、安易に政策の有効性と正統性を結びつけるべきではない。したがって、提案 227 が示したのは、社会的争点の解決を過度に住民投票に依存するのを避け⁴⁹、正統性欠損を防ぐためには、日常的な情報開示の努力を前提にして、単に教育のアカウントビリティを基準に

その正統性を問うのではなく、教育の専門的自律性に対し、州、学区、学校、保護者のどのような関係のなかでその正統性が確保され、その結果責任（アカウントビリティ）を果たすのかという課題であったといえよう。その際、配慮すべき前提は次のようなものであろう。すなわち、直接的であれ、間接的であれ、「民主主義はその正常な作動形態においてすら常に多数者による少数者支配の制度化である⁵⁰」。したがってそこで想定されている合意は常に擬制的であり、間接、直接を問わず、一元的な意思決定システムでは正統性欠損が顕在化する可能性が高いことである。その意味からすれば、カリフォルニア州の教育制度は、多様な教育目的を持ったプログラムの正統化が可能であり、その実践が保障される、多元的な教育の正統化システム⁵¹（間接民主制、直接民主制、選択）と呼ぶべきものであったことは注目すべきであろう。つまり、提案 227 にも適用除外規定という形で内包されていた保護者の選択（正統化）を前提に、提案 227 の可決後も、教育長のリーダーシップとそれを実現する連邦補助金、チャーター・スクール制度によって、バイリンガル教育の実施が可能となるシステムである。なお、このような多元的な教育の正統化システムの実際の機能については、第九章以降で詳しく考察する。

第五節 提案 227 可決の意味

以上、本章で考察してきたことを要約すると、提案 227 の可決は、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策において次のような意味を有するものであった。

第一に、提案 227 は、LEP を含むカリフォルニア州の全ての子どもたちが英語で教育されることを規定しており、その可決によってバイリンガル教育が事実上禁止され、公共政策としてのバイリンガリズム（さらにはバイカルチュラリズム）の進展がほとんど閉ざされたことである。1976 年法の廃止に伴う学区の自由裁量権限の拡大は、英語重視の傾向をもたらしていたが、英語という言語障壁を克服しさえすれば、学区の判断如何ではバイリンガリズムが進展する可能性が残されていた。しかし、提案 227 の可決はバイリンガリズムの進展の可能性をさらに小さくし、実質的にはそれを公教育の責任として負わなくなったと言えよう。

第二に、提案 227 が、事実上、公立学校におけるバイリンガル教育の存続の是非を州民に求めるものであったため、その可決は、教育方法と保護者の権利、教員・学区の権限の制限を意味した。教育方法の選択は、人種や民族等に対する差別的な待遇への注意が求められると同時に、個別的で複雑な条件の配慮が必要である。提案 227 による保護者等の権利の制限は、州民が英語に対する信任と引き替えに、その重大さを十分認識することなく行ったことと言えるだろう。

第三に、提案 227 の可決は、言語マイノリティ教育政策の実施方法に関して適切な評価がなされないままに、州法による州全域を一律に規制する政策が選択されたことを意味した。提案 227 の賛成派は有効性の低いバイリンガル教育が強制されていると主張した

が、実際には、1976年法廃止以後は学区の自由裁量が拡大していた。したがって、学区の実状にあった多様な教育実践が行われる可能性がある一方、英語重視の傾向や学区間格差の拡大といった問題をはらんでいた学区の自由裁量に基づく政策実施を評価すべきであった。しかし賛成派は、(提案 227 と同様に) 州全域の一律規制を想定した評価をしており、学区の自由裁量による政策実施の効果が適切に評価されていなかったのである。

第四に、提案 227 は、州民投票によって言語マイノリティ教育は誰の意思によって方向付けられるべきかという教育の正統性を問うものであった。しかし、提案 227 は、教育方法、すなわち言語マイノリティの第一言語を用いるバイリンガル教育の正統性をも問うものでもあった。そのため、その可決は、学区、学校といったコミュニティ・レベルでの教育方法の選択(教育の正統化)を阻害する性格を有している。ただし、カリフォルニア州では、保護者の学校選択を前提とした多元的な教育の正統化システムと呼びうる教育統治システムを有しており、その意義、機能は注目される。

注

¹ 法案は、提案 227 の可決を推進した団体「子どもたちに英語を」(English for the children) の WEB サイト (<http://www.onenation.org/fulltext.html>) (最終アクセス: 2014年9月1日) による。

² Crawford, James, "Disaster at the Polls", *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*, 4th ed., Bilingual Educational Service, 1999. Crawford, James, *At War with Diversity: US Language Policy in an Age of Anxiety*, Multilingual Matters, 2000. Cummins, Jim, *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*, Multilingual Matters, 2000. de Cos, Patricia L., *Educating California's Immigrant Children: An Overview of Bilingual Education*, California Research Bureau, 1999. 藤岡美恵子「ワシントン発アメリカ・ウォッチ カリフォルニア州提案 227 号と公教育の危機」『ヒューマンライツ』No.124、1998年、40-43頁。石原昌英「言語的人権としての二言語教育 カリフォルニア州の Proposition 227 について」『琉球大学欧米文化論集』第43号、1999年、47-59頁。Krashen, Stephen D., *Condemned Without A Trial: Bogus Arguments Against Bilingual Education*, Heinemann, 1999. 西村由起子「アメリカにおける「二言語教育」論争 -カリフォルニアの Proposition 227 をめぐって-」『東洋学園大学紀要』第7号、1999年、1-13頁。島村力「二言語教育の政治学 -カリフォルニア州民投票の意義」『海外事情』第46巻第9号、1998年、79-95頁。鈴木敏和「カリフォルニア州民投票と言葉の権利について -提案 227 号をめぐって-」『立正法学論集』第33巻第1-2号、1999年、47-77頁。

³ このような言語の重要性は、本論文で考察してきた連邦およびカリフォルニア州における言語マイノリティ教育を巡る激しい論争がまさに実証してきたといえよう。

⁴ 制度面から言えば、例えば、対象となる法案を住民投票で直接採決できるアメリカとは異なり、日本の条例の制定改廃に関する直接請求制度は、住民投票以前に住民投票条例が議会で可決される必要がある。

⁵ 間接民主制を基本とする場合の直接民主制(住民投票)の意義付けについては、横田清編『住民投票 I なぜそれが必要なのか』公人社、1997年、新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年、を参照されたい。

⁶ 提案 227 の提案者ウンツは、この事件から州民投票運動の着想を得たと述べている。(Los Angeles Times, October 19, 1997.)

⁷ Crawford, *op. cit.*, 1999, pp.243-245.

⁸ California Constitution Article II, Section 8. (a).

⁹ カリフォルニア州では 1986 年に英語が公用語 (official language) となったが、連邦の公用語とはなっていない。

¹⁰ structured English immersion と呼ばれ、ほとんど全ての教育が英語で行われるが、カリキュラムや表現は英語を学ぶ子ども達のために計画された英語習得方法である

(<http://www.onenation.org/fulltext.html>)。 (最終アクセス：2014 年 7 月 9 日)

¹¹ 賛成派 (ウンツら)、反対派 (John D'amelio カリフォルニア教育委員会協会会長ら) の見解は、州務長官の web サイトで公開されていたものを整理、要約したものである。

(<http://primary98.sos.ca.gov/VoterGuide/Propositions/227.htm>) (最終アクセス：2014 年 7 月 9 日)

¹² 当時のカリフォルニア州の LEP 児童生徒の状況は次のようになっていた。LEP 児童生徒数は、1982 年の 43 万 1449 人から、提案 227 可決前年の 1997 年度には 138 万 1393 人と約 3.2 倍になり、LEP 児童生徒が全児童生徒数に占める割合は、24.6% (1997 年度) と 4 人に 1 人を占めていた。また、LEP 児童生徒の第一言語で圧倒的に多いのはスペイン語であり、約 8 割 (80.2%、同年) となっていた (Educational Demographics Unit, California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools 1997*, 1997, p.12, p.14.)。

¹³ *Los Angeles Times*, October 19, 1997.

¹⁴ *The San Francisco Chronicle*, July 18, 1997.

¹⁵ 言語マイノリティ教育 (LEP 教育) に関する学区の自由裁量拡大後、LEP の第一言語を用いない (英語のみによる) 英語能力開発教育 (English Language Development : ELD) および英語による特別教科教育 (Specially Designed Academic Instruction in English : SDAIE) に在籍している LEP 児童生徒数の割合は、10.1% (1990 年) から 21.8% (1998 年) へと倍増し、同じ時期に ELD および SDAIE を実施した学区の割合も 40.3%から 60.6%に増加した。また、有資格の LEP 教員のうち、ELD および SDAIE 教員の割合は、同じく 12.7%から 73.0%となり、英語重視の傾向が顕著となっていた。詳細は、第七章を参照されたい。

¹⁶ Cummins, *op. cit.*, 2000, pp.32-33.

¹⁷ Krashen, *op. cit.*, 1999, pp.2-6.

¹⁸ Linguistic Society of America, *Resolution: In opposition to the Unz/Tuchman California Ballot Initiative: 'English Language Education for Immigrant Children'*, July 1, 1998.

(<http://www.linguisticsociety.org/resource/resolution-opposition-unztuchman-california-ballot-initiative-english-language-education>) (最終アクセス：2014 年 7 月 9 日)

¹⁹ ロッセル (Christine H. Rossell) とベイカー (Keith Baker) は、移行型バイリンガル教育が SEI と比べて有効性が低いとの研究結果を発表し、賛成派の主張の根拠となった。しかし、グリーン (Jay P. Greene) は、ロッセルとベイカーの研究に、かれらの用いた各研究のサンプル数の差と成績差の量的な大きさを考慮する、いわゆるメタアナリシス (Meta-Analysis) を適用すると、移行型バイリンガル教育の有効性の方が高くなる指摘している。また、カミンズ (Jim Cummins) は、ロッセルとベイカーの研究が SEI として分類しているカナダの事例は、英語とフランス語の両方の言語能力を習得することを目的としたバイリンガル教育であると批判している。詳しくは、西村、前掲論文、1999 年、6-11 頁、を参照のこと。

²⁰ Linguistic Society of America, *op. cit.*, 1998.

²¹ <http://www.onenation.org/0598/051298an2.html>. (最終アクセス：2014 年 7 月 9 日) ここでは、1997 年 10 月から 1998 年 6 月までに実施された 13 の世論調査において、提案 227 が圧倒的に支持されていたことが示されている。

²² ウンツは、自己資金 50 万ドルを投じ、提案に必要な 43 万 3 千人の署名を集めるための運動員を雇った。(Crawford, *op. cit.*, 1999, pp.251.)

²³ *Ibid.*, pp.250-251.

²⁴ しかし、例えば、ロサンゼルスタイムズ紙が可決直前の 1998 年 4 月に行った世論調査の見出しは「バイリンガル教育禁止、多くの支持」であったが、「生徒は英語だけで教えられるべきであり、なぜならそれが英語を学習する最善の方法だからである (32%)」、「生徒は、1 年または 2 年といった短期の間だけ第一言語の補助を受けるべきである (39%)」、「生徒は、教員と親が必要であると考える限り第一言語と英語の両方で教えられるべきである (25%)」、「分からない (4%)」と

の回答結果が得られていた。この結果は、64% (39%+25%) の有権者がバイリンガル教育を支持していると解釈する方が自然であり、同様の結果が1997年10月の世論調査でも出ていたのである。(Krashen, *op. cit.*, 1999, pp.93-94.)

²⁵ この戦略は、選挙コンサルタントのアドバイスを受け入れたものであったが、それまで、バイリンガル教育の発展に尽力してきた反対派には苦渋の選択だった。これについて、ウンツはバイリンガル教育を擁護しないのは、それが擁護できないものであることの証明であると述べた (Crawford, *op. cit.*, 2000, pp.118-121.)。

²⁶ Pyle, Amy, and Patrick J.Mcdonnell, Hector Tobar, Latino Voter Participation Doubled Since '94 Primary, *The Los Angeles Times*, June 4, 1998.

²⁷ Krashen, *op. cit.*, 1999, pp.94-95.

²⁸ その後、提案227をモデルにした州民投票を求める運動がアリゾナ (提案203が2000年に可決)、コロラド、マサチューセッツの各州で展開され、運動の広がりを見せた。

²⁹ California Education Code, Section 62002.

³⁰ FEP 児童生徒とは、英語を第一言語とする同年齢または同学年の児童生徒と英語能力が同程度の者を言う (Ibid., Section 52163 (n).)

³¹ <http://www.onenation.org/> (最終アクセス：2014年7月9日)

³² ウンツも前述の「95%の失敗」が誤りであると認めたが、利用できる数字はこれだけで、これをもとに議論しなければならないと述べていた (Crawford, *op. cit.*, 2000, p.125.)。

³³ Krashen, *op. cit.*, 1999, pp.49-65.

³⁴ *Ibid.*, pp.54-57.

³⁵ このタフト小学校のように、政策の有効性を示すために、好ましい調査対象によって因果関係を一般化することをクリーミング効果という (山田治徳『政策評価の技法』日本評論社、2000年、17頁)。

³⁶ 黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、153頁、および、黒崎勲『教育の政治経済学 市場原理と教育改革』東京都立大学出版会、2000年、244頁。

³⁷ 山口節郎「正統性 - 手続からかユートピアからか-」新田義弘他編『権力と正統性』岩波書店、1995年、109-110頁。

³⁸ 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、1999年、94頁。

³⁹ <http://primary98.sos.ca.gov/VoterGuide/Propositions/227yesarg.htm> (最終アクセス：2014年7月9日)

⁴⁰ 黒崎、前掲書、1999年、210頁。および、名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年、12-13頁。

⁴¹ 提案227は「バイリンガル教育の禁止」を明示しているわけではない。これは、適用除外規定と合わせて、反対派からの非難を回避するのに効果的であると同時に、その改革の過激さを緩和して提案227に対する支持を広げるためのものであったと思われる。

⁴² California Education Code, Section 58500-58512. オールタナティブ・スクール (Alternative School) とは、一つの学校または学校内のクラスを意味し、児童生徒、教師および保護者が求める様々な教育機会を最大限実現することを目的としている。これは、学区による設置、運営である点でチャーター・スクールと異なる。

⁴³ *Ibid.*, Section 58509.

⁴⁴ 筆者が学区第二言語プログラムのコーディネーター、ローレン (Gloria A. Roelen) に行ったインタビューによる (2000年7月)。

⁴⁵ チャーター・スクールは一つの学区とみなされるが、教員の退職、雇用関係、回転資金ローン、入学の最低年齢に関する事項を除き、一般の学区に対する規制が免除されている (California Education Code, Section 47610, 47612.)。

⁴⁶ 新藤編著、前掲書、1999年、I-II頁。

⁴⁷ 例えば、同上書、88頁。

⁴⁸ 現在、言語教育の研究者たちは、バイリンガル・プログラムやイングリッシュ・オンリー・プログラムという用語は多様な実践を単純化しているため、どちらが有効であるかといった議論は妥当性を欠いているとして、その選択を政治的な判断に委ねることをやめるよう求めている。そして

言語マイノリティに対して望ましいプログラムづくりを異なる条件に配慮しながら行うことが重要だとしている (Crawford, *op. cit.*, 2000, p.122.)。

⁴⁹ 住民投票を現行の間接民主制の機能不全に対する異議申し立てとして積極的に意義づけることは、必ずしも住民投票のみにその是正を委ねることではなく、議会、行政の情報公開、多様な住民参加制度の整備等による議会の活性化を再検討させることであるとされる (新藤編著、前掲書、1999年、122-124頁)。

⁵⁰ 井上達夫「合意を疑う」合意形成研究会『カオス時代の合意学』創文社、1994年、61頁。

⁵¹ 山口節郎は、J.ハーバーマスとN.ルーマンの正統化論をそれぞれ、「ユートピアによる正統化」、「手続による正統化」として批判的に考察し、正統性は、「(権力の正統化は既存の権力のルールで行われるという) 権力の自己準拠的な再生産を断ち切る批判的公共性」による「審廷とコントロール」によって基礎づけられるとする。すなわち権力の正統性は、そのルールとは異なる手続によって正統化をはかる批判的公共性を前提にしてその正統性が確保されるのである。(山口、前掲論文、1995年、133-134頁。) これにしたがえば公教育の正統性も多元的な正統化を前提に確保されることになる。

第九章 提案 227 の政策評価と政策課題の政治性

第八章で述べたように、カリフォルニア州において、1998 年に可決、実施されている提案 227 は、英語を第一言語としない言語マイノリティに対する教育政策の柱であったバイリンガル教育を州民投票という州レベルの意思決定によって事実上禁止するものであった。したがって、バイリンガル教育をめぐって政治的、社会的にも大きな争点となってきた州の言語マイノリティ教育政策は、この可決によって政治上一定の結論をみたと言える。

しかしながら、提案 227 可決後も、英語能力が十分ではないとして English Learner（以下、EL と略称する。提案 227 可決以前は、LEP 児童生徒（Pupil of Limited English Proficiency）と呼称されていた。）に認定された児童生徒が 150 万人を越えるカリフォルニア州では、EL に対する教育のアカウントビリティが問われる中で、言語マイノリティ教育政策は提案 227 の評価方法や効果を巡る議論に焦点づけられながら依然として大きな課題となってきた。

提案 227 実施後の政策評価に関する研究は、その多くが提案 227 の評価方法や効果を考察したもの¹であり、言語マイノリティ教育のアカウントビリティ確保のあり方を、政策評価とそれに基づく教育改善・学校改善に十分検討しているとは言い難い。

そこで、本章では、カリフォルニア州で可決、実施されている州民投票・提案 227 を、政策評価の観点から考察し、政策評価とそれに基づく教育改善・学校改善をふくめた言語マイノリティ教育のアカウントビリティ確保のあり方について検討する。加えて、先行研究において言及されてこなかった、政策評価の前提となると政策課題の政治性についても考察を行う。

第一節 提案 227 の「成功」

(1) 提案 227 の州政策の評価

提案 227（法律名：「移民の子ども達のための英語教育」）²は、英語は国家的公共的言語であると同時に経済的機会をもたらす言語であるとの認識から、州政府と公立学校には、子どもたちに英語能力を身につけさせる義務があるとする。しかし、当時の政策は、移民の子どもたち（その多くが言語マイノリティ（LEP））の高い中退率や低い英語能力が示すように、費用のかかるバイリンガル教育で財源を浪費し、十分な教育を行っていないと批判する。そこで、原則として州の公立学校では英語のみを使う通常 1 年間の sheltered English immersion³（以下、SEI と略称）によって教育するものと規定した。しかし、すでに第五章で述べたように、1987 年に 1976 年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（以下、1976 年法と略称）が廃止されていたため、当時、バイリンガル教育を受けて

いたのは LEP の約 30%であった。したがって、政策の「失敗」原因をバイリンガル教育に求めるのは論理的に無理があった。それにもかかわらず、提案 227 は、州政策がバイリンガル教育のみを実施してきたかのような前提にたち、そのアカウントビリティ（バイリンガル教育の有効性、能率性⁴）を問うことによって政策の正統性に疑義を投げかけ、州民投票によって州の言語マイノリティ教育政策の正統性を問うものであった。

また、バイリンガル教育を実施してきた州あるいは学区のアカウントビリティを問題にした提案 227 は、当然、それ自身のアカウントビリティ（有効性）が問われる必要がある。しかし、提案 227 には、政策の評価基準や方法、実施主体に関する規定はなく、それ自身が政策評価によってアカウントビリティを問う制度を内包したのではない。

(2) 推進派による提案 227 の政策評価

前述のように、提案 227 にはそれ自身の政策実施を評価する基準や方法等の規定がない。しかし、その目的で述べられていたように、EL に英語能力をつけさせる義務が州の公立学校にあるとする提案 227 の評価は、EL の英語能力と英語による学力の向上を基準にして評価されている。提案 227 の発起人であったウンツ（Ron K. Unz）と彼が議長を務め、提案 227 の推進運動「子どもたちに英語を」（English for the Children）の母胎である市民団体「一つの国家・一つのカリフォルニア」（One Nation/One California、以下、ONOC と略称）は、提案 227 が次の①から④のような大きな成果をあげているとしている。

①州レベルの評価

表 1 のように、提案 227 の実施によって第 2 から第 6 学年の EL の Stanford-9⁵テストの得点が全科目で上昇し（網掛け数字）、劇的な得点上昇がもたらされた⁶。

表 1 州全体の得点推移（第 2～6 学年の平均）

	全 児 童					全 E L				
	読み	算数	文章表現	綴り	平均	読み	算数	文章表現	綴り	平均
1998	39.6	42.6	42.8	38.0	40.8	15.6	23.6	20.8	18.0	19.5
1999	42.2	48.0	46.0	41.6	44.4	18.4	28.6	24.0	21.8	23.2
2000	45.6	54.8	50.2	46.6	49.3	21.0	33.8	27.4	26.0	27.1
上昇※	<u>6.0</u>	<u>12.2</u>	<u>7.4</u>	<u>8.6</u>	<u>8.5</u>	<u>5.4</u>	<u>10.2</u>	<u>6.6</u>	<u>8.0</u>	<u>7.6</u>
上昇率%	15	29	17	23	21	35	43	32	44	39

出典：English for the Children, *STAR test scores and gains for elementary grades in selected districts 1998-2000*.

(<http://www.onenation.org/0008/startestscores.html>) をもとに筆者が作成。

※ 上昇=2000年の得点-1998年の得点

②州レベルの SEI とバイリンガル教育との比較

SEI を実施し、その後 EL を速やかに通常の英語のみの授業に移行させた学校（全体の 29%）と、バイリンガル教育を継続している学校（同 12%）を第 2 学年の Stanford-9 の得点で比較すると、前者の読み、算数のテストの得点は、それぞれ 35、43 であったのに対し、後者では 19、30 であった。同様の大きな差が小学校の全学年で見られた⁷。

③学区間の比較

表 2 に示されているように、提案 227 の要件を最も厳密に実施している Oceanside 統合学区は、1998-2000 年の 2 年間に、英語の読みで 93%、算数で 100%得点が向上（上昇）した。これに対し、近隣で同様の人口規模・構成をもち、長年バイリンガル教育のモデルとして取り上げられてきた Vista 統合学区では Oceanside や州の平均を大きく下回っている。

また、バイリンガル教育を継続している San Jose 統合学区もオーシャンサイドや他学区を大きく下回っている⁸。

表 2 EL の得点推移（第 2～6 学年の平均）

年度	Oceanside (SEI)					Vista (バイリンガル教育)					San Jose (バイリンガル教育)				
	読み	算数	文章表現	綴り	平均	読み	算数	文章表現	綴り	平均	読み	算数	文章表現	綴り	平均
1998	12.0	18.6	17.4	13.4	15.4	14.2	21.6	17.6	13.8	16.8	15.0	20.0	19.2	15.0	17.3
1999	17.8	27.2	22.6	21.2	22.2	16.6	27.4	20.8	15.8	20.2	15.6	23.4	20.4	16.6	19.0
2000	23.2	37.2	29.6	28.4	29.6	16.2	31.0	20.4	15.6	20.8	16.6	28.6	22.2	19.2	21.7
上昇※	11.2	18.6	12.2	15.0	14.2	2.0	9.4	2.8	1.8	4.0	1.6	8.6	3.0	4.2	4.4
上昇率%	93	100	70	112	92	14	44	16	13	24	11	43	16	28	25

出典：English for the Children, *STAR test scores and gains for elementary grades in selected districts 1998-2000*

(<http://www.onenation.org/0008/startestscores.html>) をもとに筆者が作成。

※ 上昇=2000年の得点-1998年の得点

④提案 227 と他の政策との関連

3 年間の少人数学級政策（Class Size Reduction）の効果（得点上昇率）は、読み 6%（32 点→34）、算数 9%（35→38）、文章表現 9%（33→36）、3 つのテストの平均 8%（33.3→36）であり、それほど大きなものではないとしている⁹。

第二節 政策評価におけるデータの妥当性の検討

提案 227 に対する上述のような肯定的な評価は、多くの新聞でも見られるが¹⁰、このような評価方法および解釈には様々な批判も向けられている。そこでまず、先行研究¹¹を踏まえ、提案 227 の評価に用いられるデータの妥当性を検討する。

(1) FEP の認定方法の多様性

ウンツは、提案 227 可決以前、当時の政策は、英語話者と同等の学業成績を示し、特別な教育支援の必要がないとして FEP (Fluent English Proficiency) に再認定された LEP が毎年 5%程度であったことから、毎年 95%の失敗を生んでいると批判していた。英語能力の向上を示す FEP の再認定率は、提案 227 の評価基準となりうるが、FEP の認定は学区毎に基準、方法が異なり同一学区での変更もあるため、認定率は一様ではない (表 3)。したがって、FEP の再認定率を評価基準として用いる場合、学区間の FEP の認定基準の違いや同一学区における変更を加味した検討が必要である。

表 3 学区毎の FEP の再認定率 (%) の推移

学区 (プログラム)	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
Oceanside (バイリンガル教育)	7.9	5.7	5.4	6.6	4.1
Vista (バイリンガル教育)	3.0	1.5	5.4	4.3	7.8
San Jose (バイリンガル教育)	1.7	3.4	5.0	7.7	6.2
(参考) 州平均	6.5	6.7	7.0	7.6	7.8

出典：Butler, Yuko Goto, Orr, Jennifer Evelyn, Gutiérrez, Michele Bousquet, and Hakuta, Kenji, *Inadequate Conclusions from an Inadequate Assessment: What Can SAT-9 Scores Tell Us about the Impact of Proposition 227 in California?*, *Bilingual Research Journal* Vol.24, No.1&2, 2000.をもとに筆者が作成。

(2) 母集団=EL と評価期間の問題

FEP と同様 EL の認定も学区の裁量に任されており、統一されてはいない。したがって、EL の得点結果はだれが認定され、テストされたかに依存する。また、ある学区で、EL および FEP の認定方法が前年と同じ場合でも、EL が FEP に再認定され、次年度に EL のグループから抜けた場合 EL の母集団が異なる。したがって、1 学年毎の成績の変化を見る場合には、EL の母集団が異なることに留意する必要がある。さらに、FEP の認定基準が相対的に厳しく設定されている場合には、学力の高い EL が母集団に残るため、成績がより向上したという結果になると考えられる。

また、現状では、EL が FEP に認定されると、認定後の英語能力と学力の推移を把握することができない。この点に関して、カミンズ (Jim Cummins) が提唱し、言語能力の理解において中心的な理論となっている、基本的対人伝達能力 (BICS : Basic Interpersonal Communicative Skill) と認知・学習言語能力 (CALP : Cognitive/Academic Language Proficiency) との区別に従えば、高学年まで、長期間にわたって EL の英語能力・学力の推移を見ていく必要がある。なぜなら、流ちょうな日常会話を可能にする BICS を獲得するには約 2 年、そして抽象的、論理的思考を可能し、学習行為に必要な CALP を獲得するには 5 年から 8 年かかるとされるからである¹²。したがって、EL に対して英語話者と同等の学力達成を保障していくためには、仮に FEP

に認定された後でも、引き続き英語能力・学力の推移を見ていく必要がある。

(3) Stanford-9 テストの制約

Stanford-9 テストは、第 2 から第 9 学年の原則全ての児童生徒が受ける学習到達度テストである。このテストは、全米レベルで標準化されているため、全米レベルでの評価が可能であると同時に、テスト問題と採点方法が毎年同一であるために過去のテスト結果と比較することができる。そのため、これまで見てきたように EL の学力向上の指標として用いられることが多い。しかし、標準化のために、州の教科内容標準（California Academic Contents Standards）に準拠しておらず、その達成度を見ることができない。また、標準化で想定されている EL の全児童生徒に占める割合も 1.8%に過ぎず、約 25%を占めるカリフォルニア州とはかけ離れている。さらに、Stanford-9 は 1998 年 5 月に初めて実施されたため、それ以前、すなわち提案 227 が可決される以前の推移を検討し、実施後と比較できないという制約がある。また、英語が使用される Stanford-9 は、英語能力が十分ではないと認定された EL の学習到達度を測るのに適切なものではない。そこで、スペイン語話者の EL で州の公立学校に入学して 12 か月以内の全児童生徒が原則受験するスペイン語によるテスト・SABE/2（Spanish Assessment of Basic Education, Second Edition）の数学のテスト結果を、入学後 12 か月以内の（スペイン語話者以外も含む）EL の Stanford-9 の結果と比較すると、表 4 のようになる。この比較は、テストおよび母集団が異なるため正確な比較とはならないが、EL は第一言語（スペイン語）でテストされた場合、成績が良い可能性がある。

表 4 在学 12 か月以内の EL の得点比較（2002 年度）

	学年	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
算数／数学	SABE/2	50	54	55	53	48	49	45	40	40	33
	Stanford-9	40	39	30	29	33	31	30	32	31	35
読み	SABE/2	45	54	58	60	57	60	57	52	59	55
	Stanford-9	24	15	14	12	14	10	11	9	5	8
文章表現	SABE/2	42	48	52	60	57	64	62	56	54	47
	Stanford-9	23	25	25	21	22	18	16	22	11	18
綴り	SABE/2	38	46	52	58	49	62	57	—	—	—
	Stanford-9	30	27	17	16	16	14	11	—	—	—

出典：<http://www2.ctb.com/SABE2STAR/reports/>、<http://star.cde.ca.gov/star2002/> をもとに筆者が作成。

さらに、第一言語で習得された読み書き能力が第二言語へ転移可能であることを考えれば¹³、表 4 で示されている第一言語での高い読み書き能力や知識を第二言語（英語）での成績向上に生かすことが可能であり、第一言語の維持・伸長、とその評価が重要であると言える。また、社会経済的背景の違いは、子ども（EL）の読み書き能力の発達に強い相関がある。これは、社会経済的背景に恵まれている子どもは、学校、家庭で印刷物にふれ

る機会が多く、アメリカに移住する以前に第一言語で質の高い教育を受けている可能性が高いがあるからである¹⁴。したがって、学区、学校レベルで EL の英語能力を比較する場合には、EL の社会経済的背景を考慮する必要があるが、Stanford-9 テストの結果において、EL と社会経済的背景要因をクロスさせた得点データは公表されていない¹⁵。

(4) プログラムの多様性

統計上は、SEI、バイリンガル教育として集計されるが、それぞれのプログラムは、使用言語（スペイン語、ベトナム語、韓国語等）、第一言語の使用時間、教材の質・量、有資格教員やバイリンガル教員助手の有無など、多様であり、それらの教育効果を一般化することはできない。

第三節 提案 227 の「成功」の再検討

前述のように、提案 227 の評価にはデータの妥当性に限界がある。その限界は、州・学区の権限配分、テストの適格性、情報収集・公開の制限に起因するもので、現時点でその課題をクリアできるわけではない。しかし、提案 227 を「成功」と評価する見解が広くみられる。そこで、入手できる情報をもとにした場合にも、提案 227 が「成功」していると言えるのかについて考察する。

(1) 提案 227 実施直前の状況

前述したように提案 227 実施直前（1998 年）において、州の LEP のうちでバイリンガル教育を受けていたものは全体の約 30%であり、そのうちバイリンガル教育に関する有資格教員が担当していたのは約 20%にすぎなかった。つまり、提案 227 の実施によって、バイリンガル教育の全面実施から SEI へ全面的移行したという前提にたって両プログラムの有効性を比較するのは適切ではなく、前述の ONOC による評価「①州レベルの評価」は、SEI の能率性をバイリンガル教育との比較から検証した結果とは言えない。したがって、後述するように SEI の能率性は学区レベル、学校レベルで評価する必要がある。

(2) EL の得点上昇の解釈

また、①州レベルの評価に関して、表 1 に示したように、EL のみならず全児童の得点上昇がみられる。したがって、EL の得点上昇が提案 227 の効果であると断定することはできない。特に、第 2 から第 6 学年の得点差（2000 年の得点-1998 年の得点）の平均を EL と全児童で比較すると（表 1 の下線部）、読み（EL：全児童=5.4：6）、算数（同=10.2：12.2）、文章表現（同=6.6：7.4）、綴り（同=5：8.4）と、全てのテストで全児童が上回り、EL との差が拡大している。

「②州レベルの SEI とバイリンガル教育との比較」、「③学区間の比較」について、スタンフォード大学のハクタ (Kenji Hakuta) らは、これまでバイリンガル教育を実施したことがなく、したがって①提案 227 の影響を受けない学区 (Evergreen、Magnolia、Westminster、Orange 統合)、②バイリンガル教育から SEI に移行した学区 (Oceanside)、③バイリンガル教育を継続している学区 Santa Ana、Vista、Ocean View) に分類し、1998-2000 年の 2 年間について検討した結果、②のみならず、①③ (提案 227 の影響を受けない学区) を含めた全ての学区で得点が上がっており、得点上昇は提案 227 (SEI) の効果に限定できないとしている¹⁶。

「②州レベルの SEI とバイリンガル教育との比較」は、San Jose Mercury News¹⁷の記事を引用したものだが、もとの記事には、学年が上がるにつれてバイリンガル教育、SEI の両プログラムの得点差が縮小し、第 5 学年ではバイリンガル教育の方が高いこと、プログラムに関わらず EL の得点は全児童と比べて下位にあること、得点上昇は全児童、特に低学年に見られる傾向であり、その要因として少人数学級政策や教員および児童の学習到達度テスト重視の傾向を挙げ、さらには、バイリンガル教育の成功事例も取り上げられている。これらを踏まえると、ONOC の引用が恣意的なものであることを窺わせる。

「③学区間の比較」の Oceanside は、提案 227 の成功事例として喧伝されている。しかし、表 5 に示したように、各年度 (1999 年～2002 年) の教科ごとに、全 EL の得点と比較した場合、オーシャンサイドの EL の得点が全 EL を下回っている場合が多く (下線部)、特別な成功を収めているとは言えない。また、Oceanside は、ハクタが指摘するように、元々の得点が低く (例: 1998 年の第 2 学年の読みの得点は州平均 19 に対して 12)、その後の「成功」は、統計上の現象として見られる、「極端に低いものが平均に近づく傾向 (regression to the mean)」であると言え、EL、非 EL に関わらず低水準にある学校群の得点推移は同様の傾向にある¹⁸。

表 5 オーシャンサイド (EL)、全 EL、全児童の得点推移 (第 2～6 学年の平均)

年度	Oceanside (EL)				全 EL				全児童			
	読み	算数	文章	綴り	読み	算数	文章	綴り	読み	算数	文章	綴り
1998	12.0	18.6	17.4	13.4	15.6	23.6	20.8	18.0	39.6	42.6	42.8	38.0
1999	<u>17.8</u>	<u>27.2</u>	<u>22.6</u>	<u>21.2</u>	18.4	28.8	24.0	21.8	42.2	48.0	46.0	41.6
2000	23.2	37.2	29.6	28.4	21.0	33.8	27.4	26.0	45.6	54.6	50.2	46.4
2001	<u>21.0</u>	<u>34.8</u>	<u>26.4</u>	<u>26.2</u>	22.6	37.0	30.0	29.0	47.2	57.8	52.6	50.0
2002	<u>22.4</u>	41.4	<u>29.4</u>	<u>28.4</u>	25.0	41.0	33.0	32.6	48.8	60.8	54.4	52.6
上昇※	10.4	22.8	12.0	15.0	9.4	17.4	12.2	14.6	9.2	18.2	11.6	14.6
上昇率%	87	123	69	112	60	74	59	81	23	43	27	38

出典: <http://star.cde.ca.gov/star2002/> をもとに筆者が作成。(※上昇=2000年の得点-1998年の得点)

(3) 他の政策の効果

ONOC は「④提案 227 と他の政策との関連」において、EL の得点上昇への少人数学

級政策の効果は小さく、その要因は提案 227 にあるとしている。しかし、これまで見てきたように、カリフォルニア州では EL のみならず、全児童生徒、さらには、前述のように提案 227 の影響をうけない学区にも得点上昇が見られる。これは、STAR プログラムの発足に伴い、教員がテスト結果をより重視した指導を行うようになったことが考えられる。ハクタらが指摘するように、他州のテスト（アカウンタビリティ）政策の結果でも、テストへの対応がはかられることによって、最初の数年は得点上昇がみられる¹⁹。また、学校単位の成績向上を評価するために 1999 年公立学校アカウンタビリティ法²⁰（アカウンタビリティ法）で規定された学校評価指数（Academic Performance Index（API）、Stanford-9 等のテスト結果が 60%を占める）が各学校の目標点（前年の得点の 5%）を達成した場合、財政的・非財政的賞与の対象となる。このようなインセンティブも得点向上に寄与したと考えられる。

第四節 言語マイノリティ教育政策に関する適切な評価制度構築の必要性

前述のように、提案 227 の「成功」が広く報じられている。しかし、上述してきたデータの妥当性および評価方法の検討を踏まえれば、このような事態の原因の一つは提案 227 の政策評価制度の不備にあると考えられる。すなわち、提案 227 はアカウンタビリティを問題にしながらも、その前提となる政策評価の基準と方法、さらには評価に必要な情報収集の規定もないため、適切な政策評価によってアカウンタビリティを問うことができない。したがって、言語マイノリティ教育のアカウンタビリティを問うために必要な情報をあらかじめ体系的、系統的に収集、公開することが前提条件となることがわかる。

言語マイノリティ教育の政策評価を制度化する場合、カリフォルニア州では EL および FEP の認定が学区裁量となっていることから、政策対象の認定基準・方法に関して州・学区・学校間の権限配分の再考も課題となつてこよう。

政策評価の基準・方法について言えば、カリフォルニア州で用いられていた Stanford-9 は、標準化することによって、使用言語、州の言語構成や教科内容標準が反映されておらず、その適格性も問われている。

前述した基本的対人伝達能力（BICS）と認知・学習言語能力（CALP）の習得期間の違いを考慮し、抽象的、論理的思考を可能し、学習行為に必要な CALP を獲得するのに長期間かかることを踏まえれば、言語マイノリティが英語話者と同等の学力達成を保障するためには、継続的な評価とそれに基づいてアカウンタビリティが問われる必要がある。CALP の重要性を考えれば、原則 1 年間の SEI が有効であるという提案 227 は、研究成果ではなく「信念」に基づく政策であると言えよう。そして、1 年間の SEI の原則実施を求める提案 227 は、政策評価に基づく政策実施の改善方法が制限されるため、それ自身が求めるアカウンタビリティを、多様な教育実践（バイリンガル教育）によって果たすことが非常に制約された政策であると言える。

以上の提案 227 の実施に関する考察から、言語マイノリティ教育のアカウンタビリティを問う場合、政策目的、実施方法とともに政策評価を含めた政策立案、さらには、言語マイノリティの学力保障に適した政策評価の重要性が明らかになった。さらには、言語マイノリティ教育に関して教育行政がアカウンタビリティを果たすために政策評価と教育改善をどう結びつけていくかという課題を提起したものであったとも言えよう。

第五節 提案 227 における英語という自明性とその政治性

これまで見てきたように、提案 227 の評価を巡る論争は、提案 227 の「成功」の主張をめぐって争われた経緯があり、EL の英語習得と英語での学力向上への寄与にその争点が絞られていた。しかし、目的としての英語を所与とし、限定された手段（SEI）の有効性・能率性（アカウンタビリティ）を問うことに焦点化された課題設定は、州政策の変遷、言語マイノリティ教育の現状から見た場合、アメリカ、カリフォルニア州においても必ずしも自明のものではないことに注意する必要がある。なぜなら、1976 年法には、バイリンガリズムを進展させる発達型バイリンガル教育（Developmental Bilingual Education）の実施が含まれていた。その後、英語の州公用語化運動が高まる中で 1976 年法は廃止されたものの、英語習得と学力向上という目的を達成すれば発達型バイリンガル教育などが学区の裁量で実施できた。また、双方向バイリンガル・イマージョン・プログラム（Two-way Bilingual Immersion Program）に代表されるように言語マイノリティを英語という言語障壁を抱えた存在としてとらえるのではなく、マイノリティ（言語）を個人のみならず社会にとっての財産、資源と見なし、言語マイノリティ、マジョリティ（英語話者）がともにバイリンガルとなることや異文化理解を進める動きが広がっていた²¹。

しかし、州民投票・提案 227 の可決によって、公教育の責任を言語マイノリティの英語習得・学力の向上に限定し、バイリンガル教育を事実上禁止することによってバイリンガリズム（バイカルチュラリズム）の進展が州政策上放棄されることになった²²。第八章で考察したように、このような政治的な決着の背景には、ラテン系移民の大量流入を背景とした英語公用語化運動（イングリッシュ・オンリー運動）がアイデンティティ、紐帯としての英語といったシンボリズムにたってバイリンガル教育を非難する傾向があったのに対し、提案 227 の推進運動が、反移民、反ラテン系という性格を払拭するのに成功し、バイリンガル教育に関する争点を英語習得に対するアカウンタビリティの議論に移行、収斂させたことがあった。また、その過程では、ウンツらのバイリンガル教育の失敗の根拠や SEI の有効性の検証が十分なされなかったこともあった。つまり、提案 227 は、英語習得と学力向上に対するアカウンタビリティを言語マイノリティ教育の唯一の争点にすることによって、言語マイノリティ教育政策の目的を英語のみに限定し、「目的としての英語」を自明のものとする政治的な機能を有していた。それは同時に、言語マイノリティ教

育政策のアカウンタビリティを問うことによって、その他の社会的選択を抑制する性格を有するものであることに注意する必要がある。

以上、提案 227 を言語マイノリティ教育のアカウンタビリティ確保の観点から考察した結果、政策評価制度を含んだ政策立案の必要性、分権的な教育行政における、州・学区・学校間の責任分担の再考、言語マイノリティの長期的な学力保障に適した政策評価の必要性という課題が明らかとなった。さらに、政策評価に基づく教育改善の観点からすれば、教育・学習にとって最も重要な言語の使用を制限する提案 227 のような政策を実施した場合、政策評価を踏まえ、多様な環境の中で行われる教育実践の改善を図り、学区、学校がアカウンタビリティを果たすことの困難さが示された。したがって、多様な児童生徒、教育環境を考慮せず、バイリンガル教育か SEI かといった選択をせまるのではなく、全ての児童生徒の可能性を伸長するための学校改善とアカウンタビリティとをどのように関連させるかが課題となる。その観点からすれば学校単位の評価により多様な教育条件を配慮し、財政支援が学校改善のインセンティブになると考えられるアカウンタビリティ法の意義と機能は注目される。ただし、提案 227 においては課題設定の政治性が隠蔽され、限定された目的（英語）に対するアカウンタビリティのみが問われていることに注意する必要がある。つまり、アカウンタビリティを問題にする場合、その前提となる教育目的がどのように設定されたかが重要であることから、教育の意思決定とその正統性をどのように確保するのかを踏まえ、アカウンタビリティが問われる必要があろう。

注

¹ 提案 227 実施後の政策評価については、次の諸論文がある。Amselle, Jorge and Allison, Amy C., *Two years of Success: An Analysis of California Test Scores after Proposition 227*, *READ Abstract*, 2000. Butler, Yuko Goto, Orr, Jennifer Evelyn, Gutiérrez, Michele Bousquet, and Hakuta, Kenji, *Inadequate Conclusions from an Inadequate Assessment: What Can SAT-9 Scores Tell Us about the Impact of Proposition 227 in California?*, *Bilingual Research Journal* Vol.24, No.1&2,2000.(<http://brj.asu.edu/v2412/articles/ar10.html>) Hakuta, Kenji, *Silence from Oceanside and the Future of Bilingual Education*, August 18, 2001. (<http://www.stanford.edu/~hakuta/SAT9/Silence%20from%20Oceanside.htm>) Mora, J. K., *What Do the SAT-9 Scores for Language Minority Students Really Mean?*(<http://coe.sdsu.edu/people/jmora/SAT9analysis.htm>) Orr, Jennifer Evelyn, Butler, Yuko Goto, Bousquet, Michele, and Hakuta, Kenji, *What Can We Learn About the Impact of Proposition 227 from SAT-9 Scores? An Analysis of Results from 2000*, August 15, 2000. (http://www.stanford.edu/~Hakuta/SAT9/SAT9_2000/analysis2000.htm)なお、提案 227 の成立以前の経緯と成立の意味については次の諸論文を参照されたい。Crawford, James, *At War with Diversity: US Language Policy in an Age of Anxiety*, *Multilingual Matters*, 2000. Cummins, Jim, *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*, *Multilingual Matters*, 2000. Krashen, Stephen D., *Condemned Without A Trial: Bogus Arguments Against Bilingual Education*, Heinemann, 1999. 島村力「二言語教育の政治学 -カリフォルニア州民投票の意義」『海外事情』第 46 巻第 9 号、拓殖大学海外事情研究所、1998 年、79-95 頁。鈴木敏和

「カリフォルニア州民投票と言葉の権利について -提案 227 号をめぐる-」『立正法学論集』第 33 巻第 1~2 号、1999 年、47-77 頁。滝沢潤「カリフォルニア州の州民投票・提案 227 の可決とその意味 -言語マイノリティ教育政策の理念および実施方法に着目して-」『アメリカ教育学会紀要』第 12 号、アメリカ教育学会、2001 年、13-21 頁。

² California Education Code, Section 300-340.

³ structured English immersion と呼ばれ、ほとんどの教育が英語で行われるが、カリキュラムや表現は英語を学ぶ子どもたちのために計画された英語習得方法である (Ibid., Section 306 (d).)。

⁴ この場合、バイリンガル教育の有効性は、LEP の英語能力および学力の向上と FEP (Fluent English Proficiency : 英語話者と同等の学業成績を示し、特別な教育支援の必要がないとし認定された元 LEP) への移行率について評価されている。バイリンガル教育の能率性はそれらの観点について LEP の第一言語を用いず英語のみを用いるイングリッシュ・オンリー・プログラム (SEI もこれに含まれる) と比較したものである。

⁵ Stanford-9 (Stanford Achievement Test, Ninth Edition, Form T) は、全米レベルで標準化されたテストであり、STAR プログラム (California Education Code, Section 60640-60649.) の一環として 1998 年から実施されている。STAR プログラムは、このほかに、カリフォルニア教科内容標準 (California Academic Contents Standards) の到達度をみるカリフォルニア標準テスト (California Standard Tests)、カリフォルニア州の公立学校に在籍して 12 か月以内のスペイン語話者の EL が受験する Spanish Assessment of Basic Education, Second Edition (SABE/2) からなる。

⁶ English for the Children, *After Two Years of Prop. 227 English Immersion, A Huge Rise in California's Immigrant Scores; Pro-Bilingual Education Districts Lag Behind*, August 14, 2000. (<http://www.onenation.org/0008/pr081400.html>) (最終アクセス : 2014 年 9 月 9 日)

English for the Children, *STAR test scores and gains for elementary grades in selected districts 1998-2000*, August 16, 2000. (<http://www.onenation.org/0008/startestscores.html>) (最終アクセス : 2014 年 9 月 9 日)

⁷ English for the Children, *Immigrant Students in Prop. 227 English Classes Far Outperform Those in Bilingual Education*, January 7, 2000.

(<http://www.onenation.org/0001/pr010700.html>) (最終アクセス : 2014 年 9 月 9 日)

⁸ English for the Children, *op. cit.*, August 16, 2000. English for the Children, *op. cit.*, August 14, 2000.

⁹ English for the Children, *op. cit.*, August 16, 2000.ただし、読みの得点上昇率が 8% (正しくは 6.3%) と誤って掲載されている。

¹⁰ *New York Times*, August 20, 2000. *Los Angeles Times*, August 15, 2001.など。

¹¹ Amselle, *op.cit.*, 2000. Butler, *op.cit.*, 2000. Hakuta, *op.cit.*, 2001. Mora, *op.cit.*. Orr, *op.cit.*, 2000.

¹² 詳しくは、Cummins, Jim, *op. cit.*, 2000. および、コリン・ベーカー著、岡秀夫訳・編『バイリンガル教育と第二言語習得』大修館書店、1996 年、を参照のこと。

¹³ コリン・ベーカー著、岡秀夫訳・編、同上書、243-247 頁。

¹⁴ Krashen, *op. cit.*, 1999, p.56.

¹⁵ <http://star.cde.ca.gov/star2002/> を参照のこと。

¹⁶ Orr, *op. cit.*, 2000. および、Butler, *op. cit.*, 2000.

¹⁷ *San Jose Mercury News*, December 26, 1999.

¹⁸ Hakuta, *op. cit.*, 2001.

¹⁹ Butler, *op. cit.*, 2000.

²⁰ California Education Code, Section 52050-52058.

²¹ 応用言語学センターによれば、2000 年現在、双方向バイリンガル・イマージョン・プログラムはカリフォルニア州では 49 学区 92 校 (全米では 135 学区 260 校) で実施されており、実施プログラム数は過去 10 年間 (1991~2000 年) で約 6.1 倍 (全米では約 5.2 倍) になった (<http://www.cal.org/twi/directory/>)。 (最終アクセス : 2004 年 8 月 30 日)

²² ウンツ自身も、グローバル化した経済におけるバイリンガリズムの重要性を認めるが、バイリ

ンガル教育という誤った方法を改め、学校では英語を教えることによって、LEP は英語と第一言語とのバイリンガルになれると述べていた (*Los Angeles Times*, October 19, 1997.)。つまり、彼にとっては第一言語の伸長は公立学校の責任ではない。また、子どもが母文化を維持するための支援は公立学校の責任ではないとも述べている (*The San Francisco Chronicle*, July 18, 1997)。

第十章 カリフォルニア州における言語マイノリティ教育の現状と

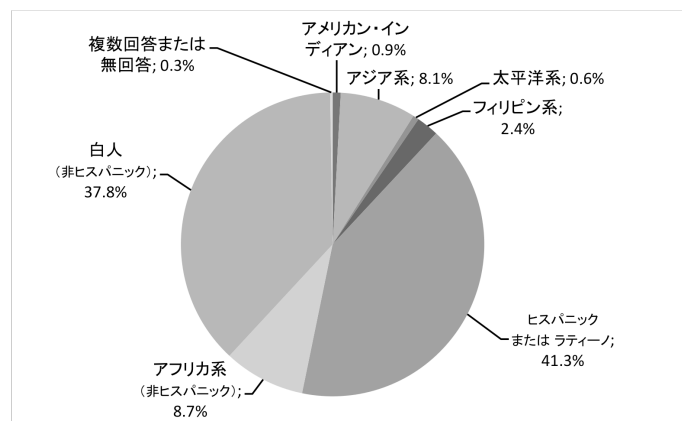
アカウンタビリティ政策下における双方向イマージョン・プログラムの成果

本章では、まず、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育の現状について各種統計資料を用いて明らかにする。これを踏まえ、全米、カリフォルニア州でアカウンタビリティ政策が推進されるなかで注目され、実施校が拡大している双方向イマージョン・プログラムについて、その実施校の教育成果を検証する。

第一節 カリフォルニア州の言語マイノリティ教育の現状

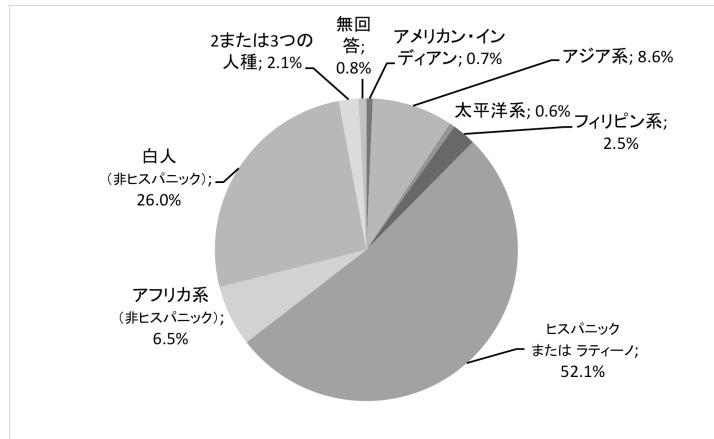
カリフォルニア州の公立学校に在籍する児童生徒の人種・エスニシティ別の比率を、州民投票・提案 227 が可決した 1998 年度と 2011 年度で比較したのが図 1、図 2 である。1998 年度の時点でヒスパニックまたはラティーノ（以下、ヒスパニック）は数の上ではマジョリティとなっていたが、さらに増加し、2011 年度にはヒスパニックが 52.1%と過半数となっている。これに対し、白人（非ヒスパニック）は 26.0%と 4 分の 1 程度となっている。

また、図 3 に示したように、英語能力が十分ではないと認定された児童生徒である、English Learners（以下、EL と略称）¹は 2009 年度現在、約 147 万人であり、その 85%がスペイン語を第一言語としていて EL の圧倒的多数を占める。それに続くのがアジア系言語等である。こうした状況からカリフォルニア州の EL（言語マイノリティ）の平等な教育機会の保障において、ヒスパニック（スペイン語話者）への対応が最大の関心事となっている。



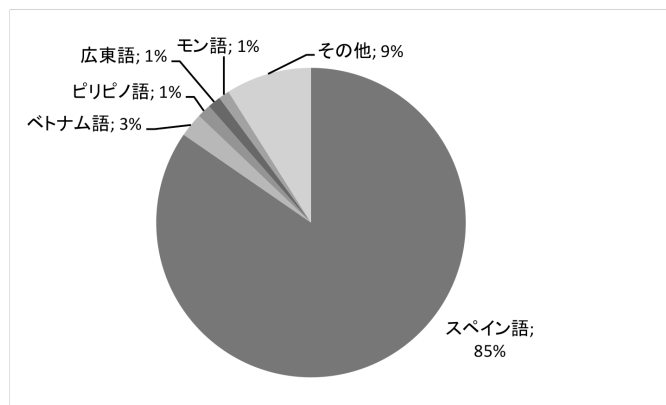
出典：DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス：2014年8月30日) のデータをもとに筆者作成。

図 1 人種・エスニシティ別児童生徒比率 (1998 年度)



出典：DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス：2014年8月30日) のデータをもとに筆者作成。

図2 人種・エスニシティ別児童生徒比率 (2011年度)



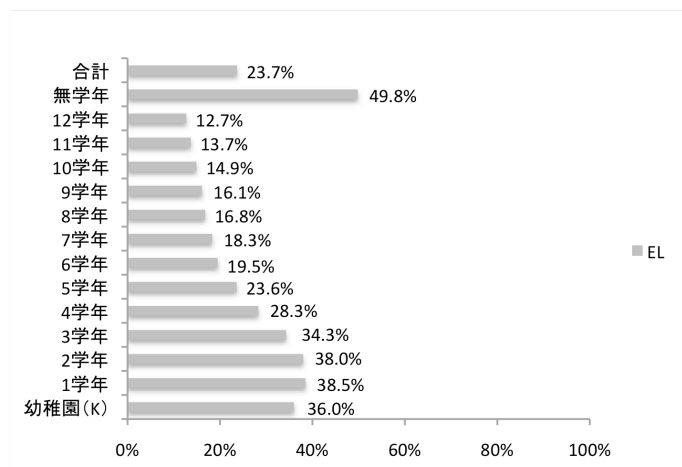
出典：Ed-Data (<http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>) (最終アクセス：2014年8月30日) のデータをもとに筆者作成。

図3 第一言語別 EL 比率 (2009年度) (EL 総数 1,468,771 人)

図4に示したように、ELは、カリフォルニア州の全児童生徒の23.7%を占めている。各学年のEL率を見ると、低学年ほどその比率が高く、第3学年までは3割を超える一方、高校(9~12学年)のEL率は10%台となっている。このことは、ELが、低学年から公立学校に在籍する場合、英語のみの授業を受けるために十分な英語能力を習得するのに長期間かかっている可能性が高いことが推察される。

その一方、後で詳述するように、学力テストの結果を示す、州の学校評価指数 Academic Performance Index² (以下、APIと略称)の人種・エスニシティ等のサブ・グループの結果を見ると(表1)、ELは、全学年の平均得点が障がい児、アフリカ系の次に低い。さらに、どのグループも高学年になるにしたがって得点を落としているなかで、ELは第2~6学年でアフリカ系を上回っているほかは、全ての学年で、障がい児を除いて最低点である。また、ELと全児童生徒との差も学年進行とともに拡大している。すな

わち、十分な英語能力をもたない EL は、学力が最低レベルにあると同時に、他のグループとの格差（ギャップ）が高学年になるほど拡大している³。



出典：Ed-Data (<http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>) (最終アクセス：2014年8月30日) のデータをもとに筆者作成。

図4 学年別 EL 率 (2009 年度)

表1 サブ・グループ別 API 得点 (2009 年度)

サブ・グループ / 学年	全学年	第2～6学年	第7・8学年	第9～11学年
全児童生徒	754	788	748	714
アフリカ系	<u>670</u>	<u>717</u>	657	621
アメリカ・インディアンまたはアラスカ先住民	715	745	706	682
アジア系	877	900	891	843
フィリピーノ	837	868	846	795
ヒスパニックまたはラティーン	698	737	686	653
ハワイまたは太平洋諸島	742	783	743	693
白人	827	861	828	790
二つまたはそれ以上の人種	793	850	787	747
社会経済的不利 ⁴	695	732	681	648
English Learner (EL)	676	726	652	612
障がい児	<u>564</u>	<u>627</u>	<u>519</u>	<u>495</u>
※ (EL) - (全児童生徒)	-78	-62	-96	-102
※ (ヒスパニック) - (白人)	-129	-124	-142	-137

出典：DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス：2014年8月30日) のデータをもとに筆者作成。

注：下線は EL より得点が低いグループの得点

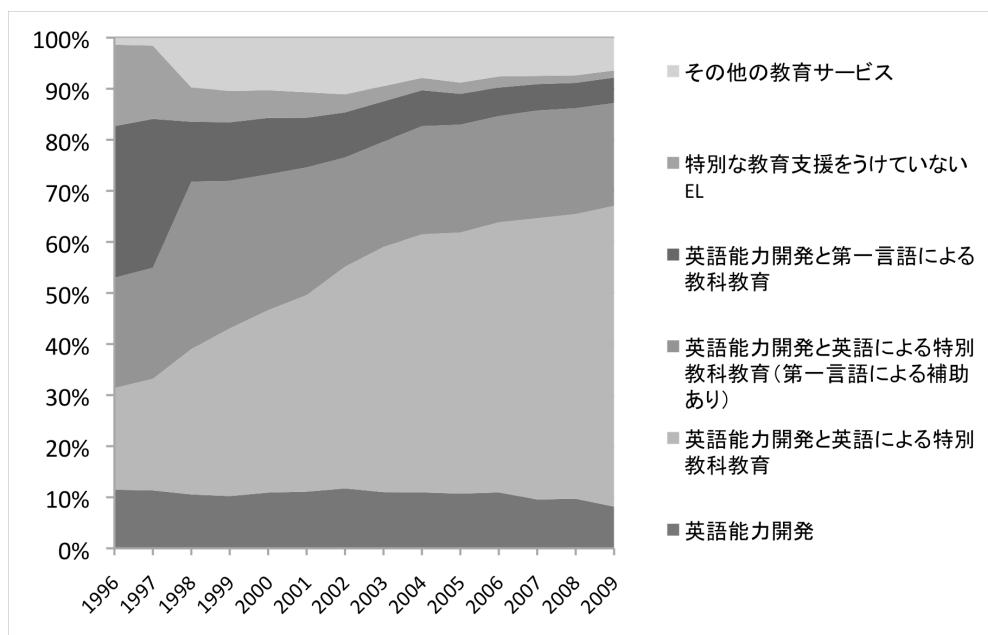
また、前述のように EL の大多数をヒスパニックが占めているため、ヒスパニックには過去に EL であった児童生徒も多く含まれる。このヒスパニックの得点（全学年平均 743 点）も全学年で白人の平均より 100 点以上低い。

以上から、EL ないしヒスパニックの学力向上を図る平等な教育機会の保障のためには、長期的視点に立った英語能力の伸張や、かれらの第一言語を考慮した特別な教育支援が必要であると言えよう。

次に、EL がどのような教育を受けているかについて、バイリンガル教育を事実上禁止した提案 227 可決（1998 年）前から現在までの教育プログラムごとの EL 在籍率の変化を見てみよう（図 5）。

EL が受ける教育プログラムの割合が大きく変化したのは、提案 227 可決前後の 1997 年度から 1998 年度である。提案 227 の可決によって保護者の選択を前提に認められる「英語能力開発と第一言語による教科教育」（バイリンガル教育）を受ける EL の割合は、1997 年の 29.1%から 1998 年の 11.7%へと大きく減少している。

経年的な傾向でみると、2006 年度以降「英語能力開発と第一言語による教科教育」（バイリンガル教育）が 5%程度で推移しているのに対し、提案 227 で実施が求められている英語のみのプログラムである「英語能力開発と英語による特別教科教育」が 1997 年度の 21.8%から 2009 年度には 58.9%と約 6 割に達している。カリフォルニア州では、多数の EL を抱えながらも、直接民主制に基づく州民投票・提案 227 の可決によって、公教育が劇的に英語のモノリンガル化していると言える。



出典：DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>)（最終アクセス：2014 年 8 月 30 日）のデータをもとに筆者作成。

図 5 教育プログラム別 EL 在籍率の推移（1996–2009 年度）

この間、「特別な教育支援を受けていない EL」が非常に少なくなったことは評価されるべきであろう。しかし、このような英語にモノリンガル化している州公教育の現状は、前述のような EL やヒスパニックの低い学力達成を考えると、言語マイノリティに平等な教育機会が保障されているとは言いがたい状況にある。

第二節 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・プログラムへの関心の高まり

(1) 学校評価指数 (API) に基づくカリフォルニア州のアカウンタビリティ政策

第四章で述べた通り、2002年に成立した連邦初等中等教育法の改正法である NCLB 法 (No Child Left Behind Act) は、アメリカにおけるアカウンタビリティを重視した教育政策の画期となるものである。カリフォルニア州においても 1999 年に制定された公立学校アカウンタビリティ法 (Public Schools Accountability Act⁵、以下、PSAA と略称) に基づいて公立学校の評価が行われている。この PSAA に規定されたアカウンタビリティ制度の根幹をなす指数が学校評価指数 (API) である。

API は、学年ごとに定められた学力テストの得点をもとに 200 から 1000 点の間で得点化され、毎年公表される。各学校の API は、まず、児童生徒一人ひとりの各テストの得点を 5 つのレベルに分け、各レベルに設定された得点と人数を掛けた数値に、テストごとに設定された比重を掛ける。このように算出された全てのテストの数値を合計したものが API となる。2009-10 年度の第 3-5 学年の場合、カリフォルニア標準テスト (California Standard Tests : CSTs) の英語の比重は 0.48、同じく算数が 0.32、科学が 0.20 となっている。API の評価基準には、州内全ての公立学校の目標点 (800 点) と、各学校の前年度の API を基準点として算出される学校ごとの目標点とが設定されている。後者は、州全体の API の目標点である 800 点と各学校の API 得点との差の 5%が、改善目標点 (Growth Target) として算出される。また、API が 800 点以上の学校は、その得点を維持することが求められる。各学校は、API をもとに、報奨や学力向上のための介入措置が行われる⁶。

また、既に述べたように 1998 年に可決された州民投票・提案 227 によって、州の公立学校では、通常の英語による学校教育には適応できないと認定された English Learners (EL) に対して、原則 1 年間の英語による特別教育 (Structured English Immersion : SEI) が実施されることになった。

以上のようにアカウンタビリティを重視した NCLB、PSAA、提案 227 に基づく教育政策においては、いずれも英語能力と英語による教科の学力が教育成果として求められている。

(2) 双方向イマージョン・プログラムの効果と関心の高まり

上述のような英語と英語による学力を重視するアカウントビリティ政策が推進され、州公教育が劇的に英語にモノリンガル化するなかで、バイリンガリズム（二言語で話す、聞く）、バイリテラシー（二言語での読み書き）、バイカルチュラル（二つの文化の理解・尊重）を教育理念・目的とした双方向イマージョン・プログラム（Two Way Immersion program、以下、TWI と略称）を実施する学校数の増加とともに、大きな注目を集めている。

© Copyright Wayne P. Thomas & Virginia P. Collier, 1997

Program 1: Two-way developmental bilingual education (BE)

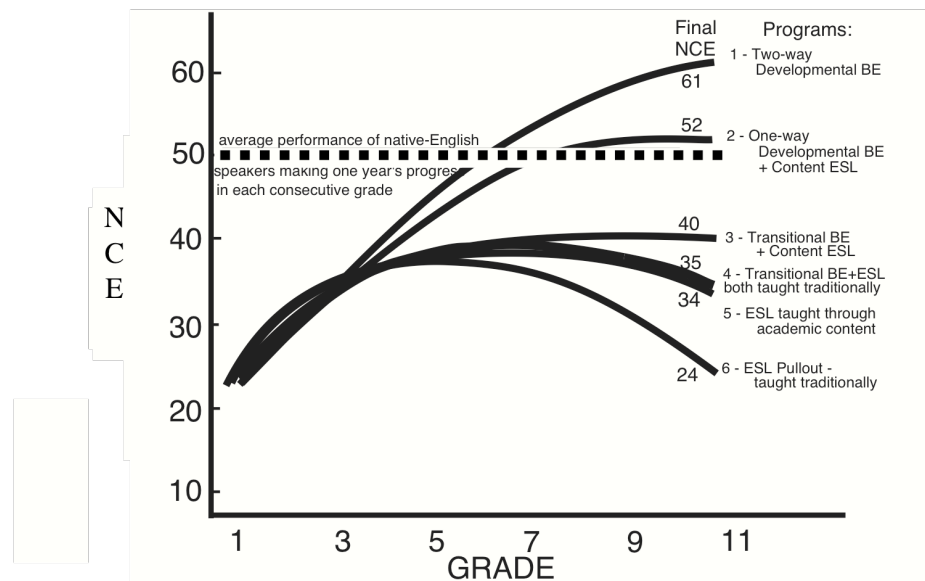
Program 2: One-way developmental BE, including ESL taught through academic content

Program 3: Transitional BE, including ESL taught through academic content

Program 4: Transitional BE, including ESL, both taught traditionally

Program 5: ESL taught through academic content using current approaches

Program 6: ESL pullout--taught traditionally



出典：Thomas, Wayne P., and Collier, Virginia, *School Effective for Language Minority Students*, National

Clearinghouse for Bilingual Education, 1997, pp.54-55.

図6 トーマスとコリアーによるTWIと他のEL教育プログラムの英語読解テストの比較

アメリカにおけるTWIの教育効果については、多くの先行研究があり、その効果の高さが実証されてきた。例えば、トーマスとコリアー（ThomasとCollier）は、学力達成に不利な条件とされる低い英語能力と給食費の減免で示される社会経済的地位の低いEL児童生徒（42,317人）の英語読解のテストの成績推移（図6）を、5つの学区で実施されて

きた、①TWI (Program 1)、②教科学習を通じたESL (English as a Second Language) (提案227のSEIに相当) (Program 5)、③移行型バイリンガル教育 (Program 3、4) などと比較した結果、①のTWIに在籍するELの得点が、第7学年時には英語話者の平均 (50点に設定) を上回ることを、さらに、第11学年では61点となって、②の34点や、③の40点、35点を大きく上回っていることを明らかにした⁷。

第三節 双方向イマージョン・プログラムの特徴とカリフォルニア州の普及状況

表 2 は、言語マイノリティに対する教育プログラムを類型化したものである。ここでは、プログラムの目的に「バイリンガリズムとバイリテラシーの発達」を含むもの、すなわちバイリンガリズムがプログラムの目的となっているものを二言語 (Dual Language) プログラムとし、それ以外のプログラムと区別している。

表 2 言語マイノリティに対する教育プログラムの類型 (再掲)

プログラム	目的			参加者		使用言語		言語の使用方法/ マイノリティ言語の 使用時間・期間	
	学年と同レベル以上の学力達成	バイリンガリズムとバイリテラシーの発達	異文化間理解	英語話者	マイノリティ言語話者	英語	マイノリティ言語		
二言語 (Dual Language)	双方向イマージョン (TWI)	○	○	○	○	○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5	
	発達型バイリンガル	○	○	○	○ (特定言語)	○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5	
	外国語/第二言語イマージョン	○	○	○	○ (多様な文化的背景)		○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
	継承言語イマージョン	○	○	○	○ (同じ民族的背景:例) ラテン系)		○	○	全ての授業で二言語使用/最低 50%・最低 K-5
移行型バイリンガル	○		(○)		○	(○)	○	長時間の使用/ 1年から3年	
小学校における外国語 (FLES)	○		○	○			○	週に数時間の使用	
参考 SEI (提案227)	○				○	○			

出典 : Howard, Elizabeth R., Olague, Natalie, and Rogers, David, *The Dual Language Program Planner: A Guide for Designing and Implementing Dual Language Programs*, Center for Research on Education, Diversity and Excellence, 2003, pp.1-2.の記述をもとに筆者作成。

アメリカで最も一般的な移行型バイリンガル・プログラムの目的は英語への移行 (同化) であるため、バイリンガリズムを目的としていない。これに対し、双方向イマージョ

ン・プログラム (TWI) の目的は、バイリンガリズム、バイリテラシー、バイカルチュラルの発達である。また、目的を同じくする発達型バイリンガル・プログラムと比べると、TWI の特徴はプログラムの参加者 (対象) が言語マイノリティに加えて言語マジョリティ (英語話者) の両者からなる点である⁸。TWI は、言語マイノリティと言語マジョリティが互いをモデルとし、尊重しあいながら学ぶことで、互いの言語と文化を尊重する姿勢を育て、両者がバイリンガルになることを目的とするバイリンガル教育の統合モデルである⁹。TWI のモデルは、低学年の授業時間の 90%をマイノリティ言語、10%を英語で行い、学年の進行にあわせて徐々に英語の割合を増やす 90/10 タイプと、当初から 50%ずつの 50/50 タイプが一般的である。

TWI は、カリフォルニア州教育局の集計¹⁰によると、現在、201 校で実施されており、バイリンガル教育全体は大きく減少するなか、1994 年 (47 プログラム) の約 4.2 倍となっている。英語とともに用いられる言語は、スペイン語 (184)、韓国語 (8)、中国語 (8)、日本語 (1) である。小学校段階 (K-6) のプログラムが多数 (79.1%) を占め、ミドル・スクール、高校へと継続できる場合が多い。これは、上述のように高い学力達成を伴う第二言語習得には長期間かかるとの研究成果を反映したものであると考えられる。

第四節 カリフォルニア州における双方向イマージョン・プログラム実施校の成果

TWIに対するアメリカでの注目の高まりに呼応して、日本においてもアメリカのTWIに関する研究が蓄積されつつある¹¹。しかし、アメリカおよび日本の先行研究は、個別のテスト結果に基づいてTWIを評価したものであり、学校単位の教育成果に基づいた検証ではない。本論文が対象とするカリフォルニア州は、言語マイノリティ教育のアカウントビリティが最も厳しく問われてきており、そのアカウントビリティ制度の根幹が学校ごとの教育成果を評価するAPIである。さらに、APIは連邦NCLB法の評価指標の一部にもなっていることもあり、学校現場で強く意識されていることから注目すべきものである。そこで、以下では、英語と英語による学力に対するアカウントビリティが重視されるカリフォルニア州において、TWIプログラムを実施する学校がアカウントビリティ政策の根幹となっている評価指標 (API) を用いて評価した場合、どのような成果をあげているのか、言い換えれば、どの程度アカウントビリティを果たしているのかを検証する。

TWIの実施形態には、一部のクラスで実施している場合 (program within school) と、学校全体で実施している場合 (whole school program) がある。API は、学校全体の評価指標であるため、プログラムごと (例えば、通常の英語のみのクラスと TWI) の成果を評価することはできない。そのため、ここでは、学校全体で TWI を実施している学校 (whole school program) を対象に考察を行う。前述の州教育局のデータに記載されている学校について、応用言語学センター (Center for Applied Linguistics) のデータベース¹²と、当該学校および管轄する学区教育委員会の Web サイトによって 38 校 (90/10 タ

イブが 22 校、50/50 タイプが 11 校、その他 5 校) が確認できた。38 校全てが小学校であり (以下、TWI 小学校と呼称)、うち 15 校がチャーター・スクール (Charter School、以下、CS と略称) であった¹³。

以下では、つぎのような手順で、TWI 小学校全体の教育成果の評価を行う。使用するデータは、州教育局の Web サイト (<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/ap/apidatafiles.asp>) で公開されている「2010 Growth API Data File」(2010 年度データ) であり、小学校のデータに関して、テスト実施に問題があった学校、100 人以下の小規模校であるため統計上適切さを欠く場合がある学校をあらかじめ除いて分析を行った。

(1) TWI 小学校のアカウントビリティ

表 3 は TWI 小学校と非 TWI 小学校の全児童を、表 4 は両者のうち TWI の主要な対象となる EL について比較 (分散分析 (児童数平均、API 平均点)、 χ^2 検定 (API 改善目標点達成校)) したものである。全児童の比較 (表 3) では、TWI 小学校と非 TWI 小学校の間に有意差は認められなかった ($p > .01$)。また、EL の比較 (表 4) では、TWI 小学校における EL の児童数の平均および在籍率が非 TWI 小学校を上回っている ($p < .01$)。一方、API 平均点は、非 TWI 小学校が TWI 小学校よりも高かった ($p < .05$)。

表 3 全児童の比較 (2010 年度)

全児童	児童数平均	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI 小学校 (38 校)	337.7	785.6	33 (86.8)
非 TWI 小学校 (5175 校)	365.6	808.3	4045 (79.4)

表 4 EL の比較 (2010 年度)

EL	EL 児童数平均**	EL 在籍率 (%) **	API 平均点*	API 改善目標点達成校 (%)
TWI 小学校 (注 1)	<u>183.8</u> (38 校)	<u>56.4</u> (38 校)	731.4 (36 校)	24 (66.7) (36 校)
非 TWI 小学校 (注 2)	134.6 (5175 校)	36.1 (5175 校)	<u>758.5</u> (3605 校)	2388 (66.2) (3605 校)

** $p < .01$ 、* $p < .05$

(注 1) (注 2) 学校数が異なるのは、EL の人数が 50 人未満の場合、点数が算出されないためである。また、「API 改善目標点達成校 (%)」の (36 校)、(3605 数) はそれぞれ母数である。

これらの結果から、学校全体では、TWI 小学校は、非 TWI 小学校と同等の成果をおさめていると評価しうるものの、EL の比較においては、TWI 小学校は、非 TWI 小学校よりも劣っていると言える。したがって、API に基づく評価からは非 TWI 小学校の方がアカウントビリティを果たしていると言えるかもしれない。しかしながら、EL の比較においては、TWI 小学校は EL 児童数平均、在籍率がともに高いことに留意する必要がある。

なぜなら、TWI 小学校は、ヒスパニックを中心として英語を第一言語としない低所得、低学歴層の児童を主な対象とすることから、こうした学力達成に負の影響を与える社会経済的背景を有した児童が多いことを考慮する必要があるからである。そこで、以下ではこうした社会経済的背景を考慮してカリフォルニア州の学校単位の教育成果を検討した佐々木¹⁴の研究を参考にして、両者の比較考察を行う。

(2) 社会経済指標による TWI 小学校と非 TWI 小学校との比較検討

児童生徒の学力が社会経済的背景に強く影響をうけることは、1960年代のコールマン・レポート以来、教育学の「常識」になってきたと言ってよいだろう。周知の通り、こうしたある種の「宿命論」に対して、学校の教育効果を示す「効果的な学校 (Effective School)」に関する研究が蓄積され、そうした学校の特性が明らかにされてきた。本研究では、データの制約から「効果のある TWI 小学校」を特定することはできないが¹⁵、州の公教育のあり方に大きな影響を及ぼしている API に関連するデータを用いて、アカウンタビリティ政策下における TWI 小学校の成果について社会経済的背景を考慮した検証を行う。

API Data File には、各学校に在籍する児童生徒の社会経済的背景を示すデータや学校の教育条件 (正規教員免許状所持教員の割合、長期休業を分散するイヤー・ラウンドの実施の有無、学級規模など) が集計されている。各学校は、これらの項目のデータを用いて算出された「学校属性指数」(School Characteristics Index : SCI) が類似する学校 100 校と API を比較できるようになっている。しかし、SCI の算出に用いられる項目には、API との相関が高くない教育条件に関するデータ (正規教員免許状所持教員の割合 (相関係数 $r = 0.14$)、イヤー・ラウンドの実施の有無 ($r = -0.13$)、学級規模 (K-3) ($r = 0.06$))¹⁶も加えられていることから、学力達成に影響のある指標として適当ではない。API Data File のうち、英語と英語による学力達成に対して影響を与えると考えられるのは、① (アジア系、フィリピン系、白人を除いた) マイノリティ在籍率、②給食費の減免受給率、③EL 在籍率、④保護者の学歴得点 (5 点満点)、である。①に関して、佐々木の研究ではアジア系、フィリピン系がマイノリティに含まれているが、本論文では両者をマイノリティから除いた。その理由は、両者が API の得点において州の平均 (2010 年度 767 点) を上回っているだけでなく、白人の得点をも上回っている (アジア系 889、フィリピン系 851、白人 838) ことから学力達成に負の影響を与えるとは考えられないからである。これら 4 つの指標と 2010 年度の API との相関係数 (r) は、それぞれ① -0.63 、② -0.62 、③ -0.48 、④ 0.66 、となりすべて 1%水準で有意であった。

そこで、各指標の平均値 (①59.6%、②58%、③36.3%、④2.79 点) を基準として、2010 年度の TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 平均点を比較したのが、表 5 から表 9 である。ただし、「保護者の学歴得点」のみ、API と正の相関があるため、平均点 (2.79) 以下の学校を比較した (表 8、9)。また、表 9 は、上記 4 つの指標全てが平均以

上の（保護者の学歴得点の場合は、平均以下の）学校のみを抽出して比較（分散分析（API 平均点）、 χ^2 検定（API 改善目標点達成校））したものである。

表 5 マイノリティ在籍率が平均（59.6%）以上の TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 比較

全児童	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI (32 校)	772.8	27 (84.4)
非 TWI (2673 校)	762.7	1811 (69.0)

(注) 2009 年度は 2635 校、2010 年度はがそれぞれ母数である。

表 6 給食費の減免率が平均（58%）以上の TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 比較

全児童	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI (23 校)	759.5	20 (87.0)
非 TWI (2559 校)	774.7	1757 (69.9)

表 7 EL 在籍率が平均（36.3%）以上の TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 比較

全児童	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI (34 校)	774.2	29 (85.3)
非 TWI (2331 校)	763.8	1619 (70.5)

表 8 保護者の学歴得点が平均（2.79）以下の TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 比較

全児童	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI (25 校)	764.7	21 (84.0)
非 TWI (注)	760.2	1821 (67.5)

(注) API 平均点は 2740 校、改善目標達成率は 2697 校が、それぞれ母数である。

表 9 全社会経済指標の組み合わせにおける TWI 小学校と非 TWI 小学校の API 比較

全児童	API 平均点	API 改善目標点達成校 (%)
TWI (18 校)	750.1	15 (83.3)
非 TWI (注)	754.4	940 (67.5)

(注) API 平均点は 1419 校、改善目標達成率は 1393 校が、それぞれ母数である。

表 5 から表 9 の結果から、全ての項目において、TWI 小学校と非 TWI 小学校との間に有意差は認められなかった ($p > .01$)。このことから、学校単位（全児童）の比較において TWI 小学校は、非 TWI 小学校と同等の成果をあげ、アカウンタビリティを果たしていると言える。

次に、表 4 において、TWI 小学校が非 TWI 小学校に劣っていた EL について、先の 4 つの指標について比較したのが表 10 から表 14 である。

表 10 マイノリティ在籍率が平均（59.6%）以上の EL の API 比較

EL	API 平均点
TWI (32 校)	726.1
非 TWI (2485 校)	737.5

表 11 給食費の減免率が平均（58%）以上の EL の API 比較

EL	API 平均点
TWI (23 校)	722.7
非 TWI (2200 校)	743.6

表 12 EL 在籍率が平均（36.3%）以上の EL の API 比較

EL	API 平均点
TWI (34 校)	725.0
非 TWI (2326 校)	743.7

表 13 保護者の学歴得点が平均（2.79）以下の EL の API 比較

EL	API 平均点
TWI (24 校)	723.1
非 TWI (2551 校)	737.0

表 14 全社会経済指標の組み合わせにおける EL の API 比較

全児童	API 平均点
TWI (18 校)	715.7
非 TWI (1418 校)	734.4

表 10 から表 14 の比較から、社会経済的背景を考慮した場合、EL に関して TWI 小学校と非 TWI 小学校との間には有意差は認められなかった ($p > .01$)。しかし、これらの比較において、いずれも非 TWI 小学校の平均得点が TWI 小学校を上回っていること（最大 20.9 点）、p 値が表 11 ($p = .08$)、表 12 ($p = .06$) となっており一定の傾向性が見られることには留意が必要である。

それでは、このような TWI 小学校の成果をどのように評価すべきであろうか。その際、次のような TWI のプログラムの特徴や教育効果に関する知見を踏まえておく必要がある

う。すなわち、TWI においては小学校低学年（通常 4 年生まで）では、授業時間の 50% 以上がスペイン語などのマイノリティ言語で行われており、一般に英語を第一言語としない EL にとって英語による学力テストは不利だと考えられる。また、先述したトーマスとコリアーの研究成果を踏まえれば、TWI プログラムを受けている EL が非 TWI の EL の成績を上回るのは第 7 学年以降である。しかし、ここで評価の対象となっている TWI 小学校のうち、61%（23 校）は第 6 学年までであるため、TWI の効果が十分現れていない段階にあると推察される。したがって、TWI 小学校が英語を第一言語としない EL の教育において成果をあげ、アカウントビリティを果たすには不利な条件のなかで、非 TWI 小学校と同等のアカウントビリティを果たしているものとして一定の評価ができると考えられる¹⁷。

さらに、州教育局の Web サイトにある 2010 STAR Test Results¹⁸で、スペイン語標準テスト（Standard-based Tests in Spanish、以下、STS と略称）¹⁹の成績（Advance、Proficient、Basic、Below Basic、Far Below Basic）を調べると、今回把握できた TWI 小学校で学力達成に最も不利な条件にあると考えられる Esperanza Elementary（2010 年度 API・739 点、マイノリティ在籍率 99%、給食費の減免受給率 43%、EL 在籍率 93.7%、④保護者の学歴得点 1.54、）の EL は、5 年生のスペイン語の読みのテストの成績上位 2 レベル（Advance、Proficient）の割合が 55%（平均点 340.6）に対し、州が 28%（同 316.1）、算数については同じく 91%（同 443.8）に対し、州が 45%（同 348.0）と州を大きく上回る結果となっている。これは、TWI での第一言語（スペイン語）教育によって、第一言語の言語能力や学力の向上が図られていること、さらには、言語マイノリティ児童の潜在的な英語能力や英語による学力達成の高い可能性を示すものとも言えよう。

（3）双方向イマージョン・プログラム実施校の成果とアカウントビリティ制度の課題

以上の考察から、次の四点が指摘できる。

第一に、カリフォルニア州のアカウントビリティ制度を前提として、個別のテスト結果ではなく学力テストの結果を総合した API によって TWI 小学校が非 TWI 小学校と同等の成果をあげ、アカウントビリティを果たしていることが明らかになった。しかし、実際には、本章で行ったような比較検討が行われているわけではない。英語重視のアカウントビリティ政策が推進されるなかにあって、英語による学力達成に不利な状況にあるにもかかわらず、言語マイノリティ児童の潜在的な言語能力や学力を發揮させ、公教育におけるバイリンガリズムの実現に貢献している TWI 小学校をより適切に評価し、明示する必要が求められよう。そして、例えば、本研究で行ったように 4 つの社会経済指標を全て組み合わせ（表 14）英語能力と学力達成において最も条件が厳しいグループをつくれれば、グループ内で優れた教育成果をあげている他の TWI 小学校を参考にして、あるいは協同で学校改善に取り組むことも可能になるだろう。

第二に、APIは一つの得点で学校の教育成果を総合的に把握できる一方、各学校で行われている教育プログラムを個別に評価するには設計されていない。したがって、学校全体の集計に加え、プログラムごとのデータを集計して学校の特色にあわせた評価を可能にする必要があるだろう。仮に、ある学区でTWIが高校段階まで継続して履修できる場合でも、大規模校の一部クラスで実施される場合、学校単位での評価では優れたプログラムの成果が他のものと相殺される可能性がある。さらに、より根本的な問題としては、多くのTWIで実施されているスペイン語教育を評価するためのSTSがAPIの算出に用いられていない。少なくともプログラムにあわせて、活用できるようにすべきであろう。

第三に、現在、カリフォルニア州でTWIを実施する方法には、(英語のみによる) SEIを定めた提案227の適用除外規定 (Waiver)、オールタナティブ・スクール (Alternative School)、チャーター・スクール (CS) があり、いずれの場合にも保護者の選択が前提となる。英語によるアカウントビリティが強調される社会状況にあつて、TWIの有効性を説得力ある形で保護者に説明するためにも、社会経済指標の活用した評価やプログラム別の評価が有効であろう。

第四に、アカウントビリティ政策は、教育内容のスタンダード化を前提とする。そのため、教育の多様性を失わせる、あるいは、特定の言語、文化への同化を迫る側面がある。提案227が可決され、アカウントビリティ政策が推進されてきたカリフォルニア州において、英語に基づくアカウントビリティを公教育に求める傾向が弱まるとは予想しづらい。このような状況において、TWIの拡大が示すものは、英語によるアカウントビリティとバイリンガリズムの両立への期待の現れであると考えられるとともに、両者が矛盾した目標ではないことを示している。TWIの成果は、アカウントビリティとバイリンガリズムの両立という公教育の可能性を実現するものとしても注目されてよいだろう。

注

¹ ELは、言語マイノリティの英語能力を評価する California English Language Development Test の結果を基に英語能力が十分ではないと認定された児童生徒である。

² California Education Code, Section 52052. APIは、標準テスト報告プログラム (Standardized Testing and Reporting (STAR) Program) の各種テスト (英語、数学、歴史学・社会科学、理科が含まれるカリフォルニア標準テスト (California Standard Tests) など) の得点を傾斜配点して合計したもので、200~1000点の値をとり、各グループ、学校の目標点は800点である。

³ 高学年になるにつれて、英語のより高度な「学習思考言語能力」が求められることが要因の1つと考えられる。

⁴ 社会経済的に不利 (Socioeconomically Disadvantaged) とは、両親ともに高校を卒業していないか、または給食の減免資格を有する児童生徒のことである

(<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/ap/glossary12f.asp#gf15>)。 (最終アクセス: 2021/10/19)

⁵ California Education Code, Section 52050-52077.

⁶ 詳しくは、酒井研作「米国における教育アカウントビリティに関する研究-カリフォルニア州公立学校アカウントビリティ法 (PSAA) を中心に-」『教育学研究紀要』第48巻第1部、中国四国

教育学会、2002年、359-364頁。を参照のこと。

⁷ このような英語読解のテストの成績推移は、他の教科においても同様であった (Thomas, Wayne P., and Collier, Virginia, *School Effective for Language Minority Students*, National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997, pp.54-55.)。

⁸ Howard, Elizabeth R., Olague, Natalie, and Rogers, David, *The Dual Language Program Planner: A Guide for Designing and Implementing Dual Language Programs*, Center for Research on Education, Diversity and Excellence, 2003, pp.1-2.

⁹ de Jong, Ester, and Howard, Elizabeth, Integration in two-way immersion education: equalizing linguistic benefits for all students, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 12: 1, 2009, pp.81-82.

¹⁰ <http://www.cde.ca.gov/sp/el/ip/ap/directory.aspx> (最終アクセス：2014年5月30日)

¹¹ 奥田邦男「アメリカ合衆国における双方向バイリンガル教育 -現状と将来の展望-」『広島大学日本語教育学科紀要』第8号、1998年、1-9頁。牛田千鶴「カリフォルニア州におけるバイリンガル教育の新潮流 -『双方向イマージョン式バイリンガル教育』の有効性を中心に」『比較教育学研究』第28号、日本比較教育学会、2002年、113-128頁。伊藤静香「アメリカの双方向イマージョンプログラムに関する一研究 -『資源としての言語』という言語観を手がかりにして-」『アメリカ教育学会紀要』第20号、2009年、84-96頁。など。

¹² <http://www.cal.org/twi/directory/index.html> (最終アクセス：2010年12月2日)

¹³ 児童生徒数が500人を超える学校は、部分実施が多くなる傾向がある。この要因としては、提案227可決後、TWIを実施できる提案227の適用除外 (Waiver)、Alternative School、チャーター・スクールのいずれも保護者がそうした学校 (プログラム) を選択する必要があること、TWIは半数が英語話者であることが望ましいとされること、から大規模での実施に困難があると考えられる。

¹⁴ 佐々木司「学校評価における教育条件の考慮 -カリフォルニア州を事例として-」『研究論叢』第57巻第3部、山口大学教育学部、2007年、251-261頁。

¹⁵ 「効果のある学校」の特定には、各児童生徒の学力テストの得点とその社会経済的背景が対応したデータに基づき基準点に対する通過率を算出する必要がある。カリフォルニア州はそのようなデータを公開していないため「効果のある学校」の抽出やその特徴の検討は行うことができない。

「効果のある学校」の特定方法については、次の文献を参照されたい。志水宏吉「第3章 階層差を克服する学校効果 -「効果のある学校」論からの分析-」『教育格差の発生・解消に関する調査研究報告書 (2007年~2008年)』ベネッセ教育総合研究所、2009年、77-78頁。

(<http://berd.benesse.jp/shotouchutou/research/detail.php?id=3210>)

¹⁶ California Department of Education, *Descriptive Statistics and Correlation Tables for California's 2009 School Characteristics Index and Similar Schools Ranks, 2009 Supplement to the Public Schools, Accountability Act Technical Report 00-1*, October 2010, p.2.

¹⁷ 以上のような教育成果は、TWIプログラム以外の要因が作用した結果である可能性を完全に排除することはできない。しかしながら、英語能力と英語による学力の向上をめざすアカウンタビリティ政策が推進されるなかで、その評価指標 (API) を用いた評価によって、TWI小学校が非TWI小学校と同等の成果をあげていることが確認された意義は小さくないと考える。

¹⁸ <http://star.cde.ca.gov/star2010/SearchPanel.asp> (最終アクセス：2010年12月11日)

¹⁹ スペイン語標準テストは、第2学年から11学年までのスペイン語を話すELが任意に受けるものである。受験資格があるのは、スペイン語で教育を受けたことのある児童生徒または、アメリカとその準州の学校に在籍したのが12ヶ月未満の児童生徒であるが、学区、学校の判断で12ヶ月以上アメリカとその準州の学校に在籍したことのある児童生徒やスペイン語で教育を受けていないスペイン語を話すELが受験することもできる

(<http://www.californiatac.org/about/sts/index.html> (最終アクセス：2014年12月6日))。

第十一章 双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクール によるアカウントビリティとバイリンガリズムの両立

第一節 アカウントビリティを証明する最適な学校形態としてのチャーター・スクール

これまで述べてきたように「移民国家」アメリカでは、教授・学習言語、教科内容としての言語、あるいはそれらの前提となる教育目的、すなわち、子どもを英語のモノリンガルに育てるのか、あるいはバイリンガルに育てるのか、といった公教育の性格を決定づける側面において、英語以外の言語（マイノリティ言語）および英語以外の言語を第一言語とする言語マイノリティの存在が非常に大きな意味を持ってきた。

とりわけ、言語マイノリティの児童生徒数が全米で最大規模¹であるカリフォルニア州は、公立学校における言語マイノリティの第一言語を用いるバイリンガル教育の実施を巡って激しい政治的社会的対立が続いてきた。この対立の根幹には、アメリカ社会を英語のモノリンガルな社会として把握するのか、それともバイリンガルの社会として構想するのかという国家像・社会像の対立がある²。

カリフォルニア州でバイリンガル教育を「事実上」禁止する提案 227 が可決された1998年以降は、英語に対するアカウントビリティが強く求められるなかで、公教育においてバイリンガル教育を実施するのは非常に困難な状況にある。実際、提案 227 可決から10年後の2008-2009年度では、通常の英語のみによる授業を受けるための十分な英語能力を持っていないとして英語学習者（English Learner、以下、EL と略称）に認定された児童生徒のうちバイリンガル教育を受けているのは、4.9%に過ぎない。これは、提案 227 施行直前の1997-1998年度の29.1%と比較しておよそ6分の1である³。このように提案 227 は、州の公教育における英語のモノリンガリズムを普及・浸透させるのに大きな「効果」を発揮してきたと言える。

こうした状況のなかで、バイリンガル教育（双方向イマージョン・プログラム）を実施することができる制度としては、提案 227 の適用除外規定（Waiver⁴）、学校の自律性を保障されたオルタナティブ・スクール（Alternative School⁵）に加えて、チャーター・スクールがある。カリフォルニア州のチャーター・スクールは、児童生徒の学習を改善すること、通常とは異なる、革新的な教育方法を奨励すること、児童生徒の測定可能な教育成果に対してアカウントビリティを果たすこと、などを目的とした、独自の統治機構と高い自律性を有する⁶とともにアカウントビリティが求められる選択制の学校である。また、チャーター・スクールのチャーターの期限（学区との契約期間）が最長5年間に設定されており、アカウントビリティを果たしていないと学区が判断した場合、チャーターが更新されず、廃校となる。つまり、カリフォルニア州のチャーター・スクールは、「英語による」測定可能な児童生徒の学習成果に対するアカウントビリティが求められ、チャータ

一更新（学校の存続）の基準にもそれが明確に位置づけられている学校制度である⁷。このようにチャーター・スクールは、制度の根幹にアカウントビリティが位置付いており、学校の存廃にかかわってアカウントビリティを明確な形で証明することが求められる。そのため、アカウントビリティが強調されている提案 227 可決後の言語マイノリティ教育において、チャーター・スクールは公立学校のアカウントビリティを証明する最適な学校形態であると言える⁸。

以上のことを踏まえると、提案 227 可決後に、バイリンガリズム（二言語使用）を志向し、バイリンガル教育を実施する場合、英語および（英語以外の）マイノリティ言語の能力と両言語での学力向上に効果的な教育方法を採用しつつ、アカウントビリティを明確な形で証明する学校が求められる。このような観点から注目されるのが、第十章で述べた英語習得と学力向上の有効性が実証され、英語とマイノリティ言語を使用する双方向イマージョン・プログラム（Two-Way Immersion program、以下、TWI と略称）を、アカウントビリティが制度の根幹に位置づくチャーター・スクール（Charter School）として実施する学校である⁹。

そこで本章では、カリフォルニア州サクラメント市において双方向イマージョン・プログラムを実施する The Language Academy of Sacramento¹⁰（以下、LAS と略称）がチャーター・スクールとして創設され、その後、教育成果が認められてチャーターを更新したプロセスの考察を行う¹¹。この考察を通じて、双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクールが、アカウントビリティとバイリンガリズムを両立させた意義とその要因について明らかにする。

チャーター・スクールのアカウントビリティや教育の多様化については多くの先行研究の蓄積がある¹²。しかし、双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクールについて、アカウントビリティとバイリンガリズムの両立の意義と要因に関して考察した研究は管見の限り見られない。

第二節 The Language Academy of Sacramento の創設の経緯と理由

(1) オールタナティブ・プログラムとしての双方向スペイン語イマージョン・プログラムの開始

The Language Academy of Sacramento（LAS）は、サクラメント市統合学区（Sacramento City Unified School District）において、双方向イマージョン・プログラム（TWI）を実施する初のチャーター・スクールとして 2004 年に開校した¹³。LAS が実施しているのは、TWI の一形態である双方向スペイン語イマージョン・プログラム（Two-Way Spanish Immersion program、以下、TWSI と略称）であるが、これは元々、2011 年まで校舎の一部や校庭を共有していたフルート・リッジ（Fruit Ridge）小学校のオールタナティブ・プログラム（オールタナティブ・スクールの一形態）として 1994 年

にスタートしたものである¹⁴。TWI の最適なモデルを決定するには、全米の様々な TWI の調査、バイリンガル教育の研究成果の検討、モリーナ (Rosa Molina)、ルペリーニ (Linda Luperini)、リンドホルム＝リーリィ (Kathryn Lindholm-Leary) といった TWI の専門家の助言を踏まえ 90/10 モデル¹⁵の採用を決定した。

しかし、オールタナティブ・プログラムは選択制であるため、保護者に TWI の目的や有効性を理解してもらい、選択してもらわなければならない。そこで、教師たちは、月に一回開催される保護者説明会を通じて TWI に対する理解を深めることに努めた。多くの保護者は子どもに英語を習得してほしいと願っていたため、この TWI がスペイン語話者にとっても英語話者にとっても、それぞれの第一言語の維持・伸長を図りながら第二言語を習得するという加算的 (additive) ¹⁶なプログラムであり、第一言語 (スペイン語) を犠牲にすることなく、それを維持・伸長しながら第二言語 (英語) を習得する目的を持つものであることの理解を求めた。そして、TWI は、第一言語 (スペイン語) の発達が第二言語 (英語) の発達を促進する¹⁷という第二言語習得理論とその研究成果に基づいていることを繰り返し説明し、保護者の TWI に対する理解を得ていった。

フルート・リッジ小学校のオールタナティブ・プログラムとして始まった TWSI は、カリフォルニア標準テスト (California Standard Tests : CSTs) において表 1 に示すような成果をあげ、保護者の理解・支持 (選択) を得ていた。

一方、フルート・リッジ小学校および近隣の 2 校は、カリフォルニア州の学校評価指数である API (満点 1000 点、各学校の目標点 800 点) の得点の平均が 550 点であり、学区最低レベルにあった。また、フルート・リッジ小学校が設置されているオーク・パーク (Oak Park) を通学区域とするヒラム・ジョンソン (Hiram Johnson) 高校では、第 9 年生の 29%が中退しており、人種、言語マイノリティの中退率が非常に高い状態にあった。

しかしながら、フルート・リッジ小学校の TWSI に在籍していたのは、フルート・リッジ小学校区の児童の 11%に限られていた。そのため、こうした TWSI の成果をオーク・パーク地域の児童生徒に普及させる取り組みが求められており、次節以降で述べる LAS のチャーター・スクールとしての開校はそのような意味をもつものでもあった。

表 1 2003 年のカリフォルニア標準テストにおける優秀 (Advanced) および熟達 (Proficient) レベルの児童

	TWSI プログラム		その他	
	EL	英語話者	EL	英語話者
英 語	22%	38%	15%	11%
算 数	33%	31%	26%	14%

出典 : The Language Academy of Sacramento, 2003, p.4.をもとに筆者が修正。なお、このテストの成績レベルは、Advanced、Proficient、Basic、Below Basic、Far Below Basic の 5 段階であり、全ての児童生徒を Advanced または Proficient レベルにすることが州の目標である。

(2) 独立型チャーター・スクールとしての The Language Academy of Sacramento の創設

オールタナティブ・プログラムとして双方向スペイン語イマージョン・プログラム (TWSI) を開始した後も、教員達は学内外の研修に積極的に取り組み、プログラムの改善を継続することで良い成果をあげていた。しかし、最初の学年が 4 年生になった頃には、スペイン語能力の高い教員の確保が困難であったためスペイン語能力の不十分な教員が授業を担当する、あるいは学区が提供する TWSI の研修機会が非常に乏しい、などの問題があった。また、学区の補助金は、英語教育プログラムを対象にしたものがほとんどであったため、TWSI の運営資金を確保するのが非常に困難であった。こうした状況のなか、フルート・リッジ小学校は大規模校であるため、学校経営を TWSI に焦点化することが難しいと感じるようになった。さらに、フルート・リッジ小学校は、連邦初等中等教育法 (NCLB 法) に基づく学校改善 (Program Improvement) プログラムの 3 年目であり、チャーター・スクールとしての再開校などの学校の再構築段階とされる 4 年目が迫っていた。そこで、クアドロス (Martha Quadros) 教諭 (LAS 創設時の校長) ら教員グループは、TWSI を継続していくうえで最善の学校形態を選択するためにチャーター・スクールのみならず、マグネット・スクール (オールタナティブ・スクールの一形態) として開校することの可能性も検討した。後で述べるようなチャーター・スクールの学校経営上の利点を踏まえ、教員グループは TWSI に参加している保護者に対してチャーター・スクールの開校についての意向を尋ねた。これに対する保護者の反応はとても好意的なもので、チャーター・スクール創設準備のための中心メンバーとして自主的に専門家にアドバイスを求めたり、学習会を開催したりするなど、積極的に支援した。また、カリフォルニア州立大学サクラメント校 (California State University, Sacramento: 通称 SAC) のバイリンガル・多文化教育学部 (Bilingual Multicultural Education Department) には TWSI に関するカリキュラム編成や教員研修の支援を受けた。

LAS がチャーター・スクールを選択した主な理由は、①人事、②財務、③カリキュラムであった。

①人事に関しては、教員はサクラメント市統合学区と雇用契約結んでおり、採用後 2 年でテニユア (終身雇用資格) を得る。教員が各学校に配置される際、テニユアや経歴に基づいて配置される可能性がある。そのためバイリンガル教育に関する専門性を持たないテニユアを得た教員が、バイリンガル教育の専門養成を受けた新任教員より優先的に配置される可能性があった。TWSI では、バイリンガル教育の専門養成を受けた教員の確保が重要であるが、学区が人事権を有するオールタナティブ・プログラムのままでは、バイリンガル教育の専門性ではなくテニユアや経歴に基づいて教員が配置される可能性が危惧された。これに対し、チャーター・スクールは人事権を有するため、バイリンガル教育の専門養成を受けた教員を確実に採用することができる。

②財務については、それまでの経験から、サクラメント市統合学区のような大規模学区

は、財政上の決定が遅いと感じることがあった。例えば、スペイン語の教科書や教材の購入申請から決定まで、丸一年を要することもあり、その場合には、教員が教材を作成したり、翻訳したりしなければならなかった。この点についてもチャーター・スクールは予算編成、執行を独自に行えるため、TWSI を効率的に実施することができる。

③カリキュラムについては、州の 2 つのスペイン語のコア・カリキュラムのうち、学区は一つしか採用していなかった。チャーター・スクールとなれば、もう一つのカリキュラムを選択でき、自分たちが考えていたカリキュラムに対応するように修正が可能であった。また、学区の英語能力開発 (English Language Development) のカリキュラムは、TWSI に対応していなかったためこれを変更する必要があった。

LAS は、チャーター・スクールとして開校する際、独立型 (independent) を選択した。カリフォルニア州のチャーター・スクールには他に従属型 (dependent) とされるものがある。この分類は州のチャーター・スクール法に根拠を持つものではなく様々な分類が可能である。サクラメント市統合学区の場合、学区教育委員会とは別に統治機構 (学校理事会) を有するものが独立型¹⁸、学区教育委員会が統治機構において最終決定権限を有しているのが従属型と呼ばれる。LAS の学校理事会 (Governing Board) は、人事、財務、カリキュラムの最終決定権限をもつ。

これに対し、従属型チャーター・スクールの学校理事会は、学区教育委員会である。以下の事例は、LAS と同じサクラメント市統合学区から認可を受けている従属型チャーター・スクールであるボーリング・グリーン (Bowling Green) チャーター小学校である。ボーリング・グリーンの学校理事会は、サクラメント統合学区教育委員会である。ボーリング・グリーンの学校レベルの意思決定機関としては、運営委員会 (Steering Committee) が設置されている。学区教育委員会とボーリング・グリーンの運営委員会および学校管理職 (Charter School Administrators) との関係について主な領域に関して示したのが表 2 である。

このように、従属型チャーター・スクールであるボーリング・グリーンの学校理事会は、学区教育委員会であり、教職員人事 (教職員の採用、解雇、教員配置) は学区教育委員会が最終決定権限を有している¹⁹。

表2 サクラメント市統合学区教育委員会とボーリング・グリーンの運営委員会・学校管理職の職務（権限配分）

職務	サクラメント市 統合学区教育委員会	運営委員会	学校管理職
教職員の採用	採用の最終決定	管理職の推薦	候補者の人事部への推薦
教職員の解雇	解雇の最終決定	学校管理職が信任投票で信任を得られなかった場合、教委に対して解雇または他の職務への異動を勧告	該当者の人事部への勧告
教員配置	CS への教員配置の最終決定	なし	担当教科目と教室配置に関する最終決定
カリキュラム	チャーターの認可による 学校への委任	年次学校計画の承認によるカリキュラムの最終決定	カリキュラムの提案と運営委員会での決定事項の実施
予 算	チャーターの認可による 学校への委任	年次学校計画の承認による学校予算の最終決定	年次計画の実施のための 予算提案と予算執行の監視

出典：Bowling Green Charter and Petition, 2003, pp.17-18.

チャーター・スクールの開設準備には、チャーター・スクール開発センター（Charter Schools Development Center、以下、CSDC と略称）やカリフォルニア・チャーター・スクール協会（California Charter Schools Association、以下、CCSA と略称）の支援をうけた。CCSA には、学区に申請するチャーターの作成とサクラメント市統合学区への提出の手続きの支援を受けた。

サクラメント市統合学区は、TWSI を他の児童生徒の選択肢として期待していたこともあり、非常に協力的で、クアドロス校長らと一緒に疑問点を調べながら LAS の創設を支援した²⁰。

以上のように、LAS は、オールタナティブ・プログラムとしての TWSI の実績と周到な準備のもとにチャーター・スクールを開校したことがわかる。また、TWSI や教員に対する保護者の強い信頼がチャーター・スクールとしての開校を大きく後押ししたこともうかがえる。人事、カリキュラム、財務において高い自律性をもつチャーター・スクール、とりわけ、バイリンガル教育の専門性を有する教員の確保をより確実にすることで教育理念の実現をより高いレベルで追求できる独立型チャーター・スクールは、バイリンガリズムの実現にとって重要な制度的な選択肢であったと言えよう。

第三節 The Language Academy of Sacramento の教育理念

LAS の児童生徒の学習目標は次のように設定されている²¹。すなわち、①高い学力を達成すること、②学年レベルの学力基準を満たすか、上回ること、③英語で流暢に話し、読み、書けるようになること、④スペイン語で流暢に話し、読み、書けるようになること、である。

また、LAS の使命は、英語学習者 (EL) と歴史的に不当に扱われてきた人々の子ども達がスペイン語と英語の両方で優れた学力を獲得し、生涯にわたって学習することを愛するとともに、バイリンガル、バイリテラル (二言語の読み書き) で、多文化的な能力を備えたリーダーを育てることである。

このように、LAS が学校全体として実施している TWSI は、EL (スペイン語話者 (= 言語マイノリティ)) と英語話者 (言語マジョリティ) が共にバイリンガルとなることを主目的とし、教授言語として英語とスペイン語を使用することから、前述の提案 227 とは全く異なる教育理念に基づくものである。すなわち、LAS は、公教育においてバイリンガリズムに基づく教育を実践する学校となっている。また、TWI は、他のバイリンガル教育と比較しても、言語マイノリティと英語話者が互いの言語を学びあい、両者がバイリンガルとなることをめざすという大きな特徴を有する。

LAS の学年構成は K-8 であり、ミドル・スクール・レベル (7・8 学年) までとなっている。これは、第二言語による会話と学業成績に密接に関わる学習言語 (学習思考言語) を習得するのに、最低 7 年を要するという研究成果に基づいている²²。また、LAS は、第十章 (前章) で取り上げた、TWI の有効性を大規模かつ長期にわたって実証したトーマスとコリアーの研究に基づき、英語能力および英語による学力達成における TWI の有効性を示している。この研究は、EL の第 1 学年から第 11 学年までの英語の読みのテストの成績推移を①双方向発達型バイリンガル教育 (Two-Way Developmental Bilingual Education、TWI に相当) と②教科学習における ESL (English as Second Language taught through academic content、提案 227 の SEI に相当) やアメリカで最も一般的な③移行型バイリンガル教育などと比較したものである。英語話者の各学年の成績の平均を 50 点とした場合、TWI に相当する①のプログラムに在籍する EL は、第 7 学年時には英語話者の平均 (50 点) を上回り、第 11 学年時には 61 点となり、提案 227 の SEI に相当する② (第 11 学年時 34 点) や③の移行型バイリンガル教育 (同 35 点) を大きく上回る結果となっている²³。

第四節 チャーター更新の基準と The Language Academy of Sacramento の成果

(1) カリフォルニア州のチャーター更新基準

チャーター・スクールである LAS が、アカウントビリティを果たすことによってチャーターを更新し学校が存続することは、LAS が双方向スペイン語イマージョン・プログラム (TWSI) によってバイリンガリズムに基づく教育実践を継続することと同義である。

カリフォルニア州のチャーター・スクールのチャーターの期限は最長5年間であるため、2004年創設のLASは、2008年にチャーターを更新した。カリフォルニア州のチャーター・スクール法では、各チャーター・スクールは、チャーター更新までに以下の基準のうち最低一つを満たす必要がある²⁴。

- (1) 前年、または、最近3年間のうち2年、または、3年間合計で、APIの改善目標 (growth target) を達成する。
- (2) 前年、または、最近3年間のうち2年、APIランクの4位から10位 (10位が最上位。筆者注) に入る。
- (3) 前年、または、最近3年間のうち2年、人口統計上比較可能な学校のAPIランクで、4位から10位に入る。
- (4) (A) チャーター・スクールの児童生徒の構成を考慮して、チャーター・スクールの学業成績が、チャーター・スクールが設置されている学区内の公立学校に加えて、チャーター・スクールに在籍していなければ在籍しているはずの公立学校と少なくとも同等であるとのチャーター認可機関の決定。
(B) 上の決定は、次のすべての事項に基づいて決定される。
 - (i) 文章化され、明確で説得力のあるデータ
 - (ii) アセスメントに基づく児童生徒の学業成績データで、以下を含むがそれに限らないもの。標準化テスト報告プログラム

この規定にあるAPIとは、Academic Performance Indexの略称であり、学校ごとに、州の様々な学力テストを包括した標準化テスト報告プログラム (Standardized Testing and Reporting Program : STARプログラム) の各種テスト (英語、数学、歴史学・社会科学、理科が含まれるカリフォルニア標準テスト (CSTs) など) の得点を傾斜配点して合計したもので、200~1000点の値をとる。目標点は800点である。APIを主な指標とした、この評価型式は、先行研究に照らせば、測定可能な目的を重視する業績測定型のアカウントビリティと分類できよう²⁵。

(2) LAS の成果とチャーターの更新

チャーター更新の基準に照らすと、2008年に開設5年目を迎えたLASは、2005、2006、2007年度が対象となるが、(1)(2)(3)のいずれも満たすことはできなかった。しかし、(4)については、表3、4に示されるように学区内の公立学校およびチャーター・スクールを選択しなければ在籍したはずの学校 (フルート・リッジ等) との比較で、

その成果を示している。

表3 近隣の小学校と LAS の API の得点比較 (■部分は最高点)

年度	小学校			
	LAS	フルート・リッジ	FB ケニー	オーク・リッジ
2005	668	641	628	640
2006	669	649	630	646
2007	684	676	650	647

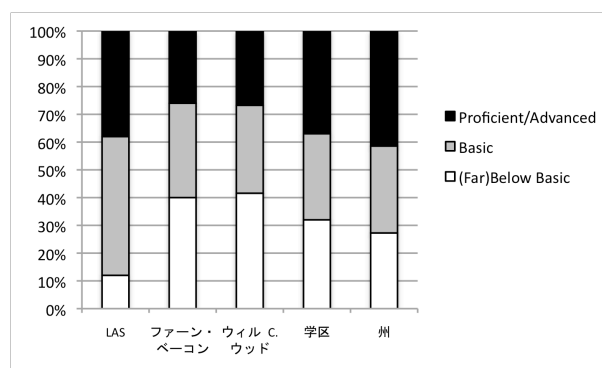
出典：The Language Academy of Sacramento, 2008, p.4.より筆者作成。

表4 近隣のミドル・スクールと LAS の API の得点比較 (■部分は最高点)

年度	LAS	ファーン・ベーコン	ウィル C. ウッド
2005		665	643
2006		647	657
2007	684	644	684

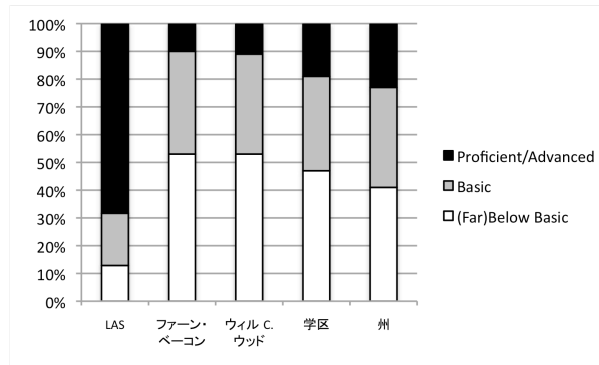
出典：The Language Academy of Sacramento, 2008, p.29.より筆者作成。

また、図 1、2 に示されているように、API の算出に用いられるカリフォルニア標準テスト (CSTs) の英語および数学の第 8 学年の得点については、さらに大きな成果が認められる。すでに述べたように、LAS が K-8 の 9 年間にわたる一貫した TWSI の実施根拠としていた仮説 (学習思考言語の習得には最低 7 年を要する) を実証するものと言える。すなわち、LAS は、近隣の公立学校、学区、州と比較して、基礎レベル以下 (Far Below Basic および Below Basic) の割合が非常に低いのに対し、高い習得レベル (Proficient/Advanced) の割合が高い。特に数学は高い習得レベルの割合が 69%となっており、顕著な成果をあげている。



出典：Language Academy of Sacramento, 2008, p.4.

図1 カリフォルニア標準テスト (CSTs) の英語得点 (第8学年)



出典：Language Academy of Sacramento, 2008, p.9.

図2 カリフォルニア標準テスト (CSTs) の数学得点 (第8学年)

また、LAS は、表 5 に見られるように、保護者、児童生徒から非常に高い評価を得ている。例えば、保護者の 91%が「自分の子どもの学力向上」に満足し、「教師の指導」にも高い評価を与えていることから、教師の専門性の高さが伺える。また、保護者のうち、「他の保護者にこの学校を推薦したいと回答した割合」が 98%となっており、選択制の学校である LAS に対する高い評価が示されている。

また、表 6 から、児童生徒は、「プログラムに参加することでより自信が持てるようになった」が 92%、「二つの言語がより好きになった」が 96%となっており、英語能力や学力の向上にとどまらず、学習意欲や自己肯定感の高さ、二つの言語への高い関心などが成果として見られる。

表 5 保護者の満足度に関する調査 (2006-2007 年度)

質 問	「非常に満足」および「ある程度満足」の合計 (%)
二言語プログラムの構成	91
自分の子どもの学力向上	91
教師の指導	95
自分の関心事に対する対応	90
他の保護者にこの学校を推薦したいと回答した割合	98
学校の教育活動全体を「良い」または「優れている」と回答した割合	96

出典：The Language Academy of Sacramento, 2008, pp.32-33.

表6 プログラム評価者による児童生徒調査（2006-2007年度）※

質 問	「はい」の回答率 (%)
二言語の学習を楽しんでいる	98
プログラムに参加しているのは幸せである	93
プログラムに参加することでより自信が持てるようになった	92
二つの言語がより好きになった	96

出典：The Language Academy of Sacramento, 2008, pp.33.

※TWI 研究の第一人者であるリンドホルム＝リーリィ (Kathryn Lindholm-Leary、サン・ノゼ州立大学 (San Jose State University)) が LAS のために開発し、評価を実施した。

以上のような LAS の教育成果が認められ、2008 年 9 月にサクラメント市統合学区はチャーターの更新を認めた。クアドロス校長は、更新手続きは非常にスムーズにできたインタビューに答えている。

カリフォルニア州におけるチャーター・スクールのチャーター更新については、チャーターを更新できなかったチャーター・スクールが圧倒的に少なく、学力達成が不十分であることを理由にチャーターを更新できなかったことはほとんどないと指摘されている²⁶。しかし、前述のチャーター・スクール法にも規定されているように、チャーター・スクールは革新的な教育方法と、測定可能な教育成果に対するアカウンタビリティを果たすことが求められ、それを達成したチャーター・スクールが公立学校として存続できる制度である。したがってチャーター更新に関して重要なのは、更新率ではなく基準の妥当性である。上述の更新基準の(1) (2) (3) は、いわば機械的に算定されるものである。一方、LAS が該当した基準 (4) は、当該チャーター・スクールがある学区内の公立学校に加えて、チャーター・スクールを選択していなければ在籍していたはずの公立学校と比較するため、英語による学力達成の大きな要因となる社会経済的条件がほぼ同一のチャーター・スクールを評価するものであり、妥当性があるといえよう。その妥当性は、仮に基準 (4) がなければ、革新的な教育方法によって近隣の公立学校等よりも高い成果をあげ、保護者からも高い支持を得ているチャーター・スクール (LAS) が当該地域の公立学校として存続できない可能性があることから明らかである。

この基準 (4) が社会経済的条件を考慮しうるものであることは、「阻害要因指数²⁷」によっても確認することができる。この阻害要因指数を用いて、LAS のチャーター更新直前の 2007 年度で比較した場合、LAS が 78.6 点であるのに対し、フルート・リッジ 71.3 点、FB ケニー 69.6 点、オーク・リッジ (Oak Ridge) 74.8 点、ファーン・ベーコン (Fern Bacon) 69.9 点、ウィル C.ウッド (Will C. Wood) 68.6 点、サクラメント市統合学区 51.8 点である²⁸。ここから、学区平均との比較において LAS は他の近隣の公立学

校と同様に学力達成において不利な条件にあること、そして LAS はそのなかでも最も不利な条件を有していたにも関わらず最も高い成果を収めていることが分かる。

また、LAS のバイリンガリズムの実現において英語とともに重要となるスペイン語については、スペイン語標準テスト (Standard-based Test in Spanish) からその成果を見ることができる。このテストは、スペイン語による教育を受けているか、あるいはアメリカの学校での在籍期間が 12 ヶ月未満のスペイン語話者の EL を対象とするものがある。LAS の第 6 学年生の結果は、高い習得レベル (Proficient/Advanced) の割合の合計がスペイン語の読み (45%)、算数 (60%) で、ともに州 (29%、39%)、学区 (39%、58%) を上回っており²⁹、スペイン語能力およびスペイン語による学力においても成果が認められる。

(3) チャーター更新時の学校経営の課題

上述のようにチャーターを更新した LAS のクアドロス校長は、一回目のチャーター・スクール更新時の学校経営の課題として、①年度ごとのアカウンタビリティの達成および会計上のアカウンタビリティ、②施設確保、③専門性の高い教員確保および教員給与の負担をあげた。

①の年度ごとのアカウンタビリティについては、TWSI プログラムの場合、児童生徒の学習の成果が現われるには長期間の取り組みが必要である。そのため、API や AYP といった年度ごとの標準テストに基づくアカウンタビリティを果たしていくのは難しいとしていた。

また、LAS の創設後 1 年目、2 年目はチャーター・スクールをどのように経営していくかが大きな課題であった。CCSA や CSDC は、チャーター・スクールとしての LAS の経営に対する重要な支援組織であり、これらが開催するすべてのワークショップ (ガバナンス、ファイナンス、施設設備管理) に参加した。そして現在、学校経営において特に大きな負担となっているのが、会計上のアカウンタビリティである。チャーター・スクールは財務上の手続きをすべて行わなければならないため、州教育局のチャーター・スクール課に直接連絡して、財務上の手続きの技術的支援を受けていた。

3 年目以降、学年が増えるにしたがって、最も大きな課題となってきたのが②の施設の確保である。チャーター・スクールの施設確保は基本的に学区の責任であるが、毎年、チャーター・スクールが学区に要望しなければならない。学区内外からの児童生徒の入学を予測しながら、2 月から 5 月の間に学区と交渉を行うことは、大きなチャレンジ (課題) である。この交渉は校長の重要な役割である。

学年進行とともに毎年度、学年 (クラス) が増加していくため、専門性の高い教員の確保と教員給与の負担 (③) も課題となっている。施設の確保と合わせてこれらはチャーター・スクール更新後 5 年間の課題であるとされた。

第五節 双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクールが アカウントビリティとバイリンガリズムを両立させた意義とその要因

(1) アカウタビリティとバイリンガリズムを両立させた意義

前述したように、チャーター・スクールは、適用除外規定に基づくプログラムやオールタナティブ・スクールとは異なり、学校の存廃にかかわって設定された州レベルの法的要請のなかで、API 基準の達成、すなわち英語と英語による学力保障に関するアカウントビリティを果たすことが求められている。提案 227 可決後は、この英語に関するアカウントビリティがさらに強く求められている。こうした法的枠組みのなかで LAS は、アカウントビリティを果たし、チャーターを更新した。これは、州レベルの英語に関するアカウントビリティを、それを包含した教育目的に基づくプログラム (TWSI) のなかで果たし、アカウントビリティとバイリンガリズムを両立させたことを意味する。この両立は次のような意義を有する。

第一に、州というより広域あるいは高次における教育の意思決定（英語に関するアカウントビリティ）と LAS を選択した保護者（児童生徒）の教育意思（バイリンガリズム）を両立させたことである。州民投票によって可決された提案 227 は、州レベルの直接民主制を通じた教育の意思決定である一方、学区、学校といったよりローカルなレベル、あるいは保護者の教育意思と異なることがあり得る。TWI を実施し、アカウントビリティを果たしているチャーター・スクールは、こうした相違を保護者の選択を通じて学校レベルで解消したことを意味する。

第二に、言語を争点にした社会統合に関する長く激しい対立のなかで、英語を重視し、それを言語マイノリティの子どもたちに身につけさせること、すなわち英語と英語による学力に関するアカウントビリティを果たすことは、必ずしも英語のモノリンガル（イングリッシュ・オンリー）な社会としての自己規定に結びつくものではなく、英語とマイノリティ言語によるバイリンガリズム（イングリッシュ・プラス）に基づく社会統合の可能性を示したとことである。言い換えれば、バイリンガリズムは、英語を軽視したり、十分習得しなかったりすることではなく、アメリカ社会における英語の重要性を踏まえつつ、英語話者と言語マイノリティがともに英語を習得して英語の社会に参加すると同時に、もう一つの（マイノリティ）言語の社会にも参加するという社会統合の理念である。TWI を実施し、アカウントビリティを果たしたチャーター・スクールは、そのような社会統合理念としてのバイリンガリズムの実現可能性を示したと言えよう³⁰。

(2) アカウタビリティとバイリンガリズムを両立させた要因

双方向イマージョン・プログラムを実施する LAS がアカウントビリティとバイリンガリズムを両立させた要因としては、①社会経済的条件を配慮したチャーターの更新基準の設定、②言語マイノリティ教育に関する教員の専門性、があった。

①社会経済的条件を配慮したチャーターの更新基準の設定

LASの事例検討から明らかになったのは、バイリンガリズムを追求するチャーター・スクールがアカウンタビリティを果たしているかを評価する基準、すなわち、チャーターの更新基準の重要性である。社会階層の低いマイノリティの児童生徒が多くを占める学校の学力達成が低いことは、コールマン報告³¹以後、広く共有された教育の現実である。そして、言語マイノリティを主要な対象とする双方向イマージョン・プログラム (TWI) において、児童生徒の社会階層が低いのは自然なことである。したがって、そうした学校を公正に評価するには、社会経済的な観点からの評価が不可欠である。仮に、LASに適応された基準 (4) のようにチャーター・スクールの置かれた社会経済的条件を配慮し、英語による学力達成を適切に評価しうる基準が設定されていなかった場合、同様の社会経済的条件をもつ近隣の公立学校との比較において優れた成果を収めているチャーター・スクールが存続できないことになる。この場合、TWIを実施するチャーター・スクールにおいてはバイリンガリズムの追求が不可能となることを意味する。したがって、アカウンタビリティとバイリンガリズムの両立要因の一つは、チャーター・スクールの社会経済的条件を考慮したチャーターの更新基準であったと言える。ただし、上述したように、カリフォルニア州教育局は、学力達成の阻害要因を学校ごとにデータとして有しており、こうしたデータを用いてより確実にチャーター・スクールを含む各公立学校の社会経済的条件を把握し、評価することが望まれる。

さらに、TWIの成果が現われるには最低7年間という長期間の取り組みが必要であること、TWIでは学年があがるにつれて効果を発揮するため、APIのように年度ごとに全学年の成績を合計する場合、高学年での好成績が低学年の成績で相殺される可能性があること、などを考慮する必要がある。したがって、チャーター・スクールにおいてTWIプログラムのアカウンタビリティをより適切に評価し、バイリンガリズムとの両立の可能性を高めるためには、評価指標や算出方法についても検討が必要であろう。

カリフォルニア州のチャーター・スクール法の基盤となっている業績測定型のアカウンタビリティの限界は、チャーター・スクールの広範な活動に目配りし、より正確かつ包括的に評価する契機をチャーターの認可・評価機関に与えないことであるとされる。しかし、実際には、LASはこうした限界を踏まえ、価値観の多様性等を考慮し、継続性のあるプログラム評価型のアカウンタビリティ³²を実現できる基盤がある。それは、カリフォルニア州立大学サクラメント校 (SAC) の教授陣が創設時からLASを支援しており、教員研修や児童生徒の指導等を行っていることである。カリフォルニア州のチャーターの認可・評価機関は学区、郡、州の各教育委員会に限られているが、カリフォルニア州立大学サクラメント校がそれに加われば、LASの重要な教育目的であるスペイン語能力の向上を評価の対象としたり、日常的、継続的に学力の向上を評価したりすることができよう。カリフォルニア・チャーター・スクール協会 (CCSA) も大学をチャーターの認可・評価機関

に加えることを要望しているが³³、バイリンガル教育の専門性の重視や、チャーター・スクールによるバイリンガリズムの実現という観点からも、カリフォルニア州のチャーター・スクール制度の重要な検討課題といえよう。

②言語マイノリティ教育に関する教員の専門性

チャーター・スクールは、提案 227 が指向する英語のモノリンガリズムという教育理念の普及・浸透のなかで、保護者の選択によってバイリンガル教育の実施が可能である。

しかし、LAS における双方向スペイン語イマージョン・プログラム (TWSI) の創設の経緯からも明らかなように、TWSI を選択した保護者の多くが、当初からプログラムの意義、可能性を十分に理解していたとは言えない。言語マイノリティも含め英語の重要性が広く共有され、さらに提案 227 の可決によって公教育における英語のモノリンガリズムが強調される状況にあつては、教員が TWSI の教育理念・目的を保護者に説明し、理解してもらい、支持・選択してもらうことが不可欠である³⁴。

LAS の取り組みは、第一言語であるスペイン語を否定され、低学力と貧困によって「歴史的に不当に扱われてきた人々」(ラティーノ) の子どもの教育を、英語に関するアカウントビリティが重視される状況のなかでどのように保障するのかに関わるものである。こうした歴史的な文脈において、TWSI に関する専門性の向上に裏付けされた教員の粘り強い働きかけによって、保護者の教育意思が「英語による英語習得」から、「TWSI による英語とスペイン語のバイリンガル・バイリテラシー」へと変化したことは、見逃すことの出来ない重要な事実である。多くの言語マイノリティの保護者は英語習得や学力向上のためには第一言語 (スペイン語) の伸長が重要であることを自覚していない。LAS の教員たちは、このような言語マイノリティ自身が自覚していない、いわば潜在的な教育ニーズに関する保護者の理解を促し、保護者の支持 (選択) を得ながら TWI を実施するチャーター・スクールを創設することで、保護者の教育意思を公的な学校制度として具現化した。さらに、教員たちはその専門性の向上を図りながら教育成果をあげることで、州レベルの教育意思である英語に関するアカウントビリティをも果たし、チャーターの更新を実現したのである。このプロセスに見られる教員の専門性が、アカウントビリティとバイリンガリズムを両立させる重要な要因であったとすることができる。

逆に言えば、モノリンガリズムが普及、浸透している社会状況にあつては、このような教員の専門性が選択制の公立学校であるチャーター・スクールで TWI を実施するのに不可欠の要素であることが明らかになったとも言えよう。

本章では、双方向イマージョン・プログラム (TWI) を実施するチャーター・スクールがアカウントビリティとバイリンガリズムを両立した意義とその要因について The Language Academy of Sacramento (LAS) を事例に考察してきた。その意義としては、州という高次・広域レベルにおける州民の教育意思 (アカウントビリティ) と LAS を選

扱った保護者・児童生徒の教育意思（バイリンガリズム）を両立させたことであり、社会統合の理念としてのバイリンガリズムの可能性を示したことと言える。しかし、「どのレベルでの両立か」との疑問は残る。これに関して、LAS は、バイリンガリズムに基づく TWI を実施しつつ、チャーター更新以後も順調に API 得点を伸ばし、州の目標点である 800 点に迫っていることが確認できる³⁵。

また、アカウントビリティとバイリンガリズムの両立の要因としては、児童生徒の社会的経済的条件を配慮したチャーターの更新基準の設定と言語マイノリティ教育に関する教員の専門性があげられる。敷衍すれば、後者の教員の専門性は、LAS が独立型チャーター・スクールとしてバイリンガル教員を確実に採用できる人事権をもち、財務、カリキュラム編成の裁量を有することが基盤となって発揮された側面を見逃してはならないだろう。ただし、学区からの自律性をもつチャーター・スクール、特にほとんど学区に依存しない独立型のチャーター・スクールの経営は、専門的な立場から支援する組織（大学、CCSA など）との連携が重要であることも明らかになった。

注

¹ 言語マイノリティのうち、後述する English Learner (EL) と認定された児童・生徒は約 147 万人（全体の 23.7% (2009-2010 年度)）である (Ed-Data (http://www.ed-data.k12.ca.us/App_Resx/EdDataClassic/fsTwoPanel.aspx?#!bottom=/_layouts/EdDataClassic/profile.asp?Tab=1&level=04&reportnumber=16#englishlearners))。 (最終アクセス：2011 年 9 月 28 日)

² 詳しくは、ジェイムズ・クローフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 - 英語第一主義と二言語主義の戦い』ジャパントイムズ、1994 年。を参照のこと。

³ California Department of Education, *Data Quest, Language Census Data* (<http://data1.cde.ca.gov/dataquest/dataquest.asp>) (最終アクセス：2009 年 9 月 27 日)。

⁴ California Education Code, Section 310-311.

⁵ Ibid., Section 58500-58512. オールタナティブ・スクールは、多様な教育機会を提供するための一つの学校あるいは独立した (separate) クラスのことであり、通常、選択制である。

⁶ Ibid., Section, 47601. これに対しオールタナティブ・スクールは、学区教育委員会が設置、管理する (Ibid., Section 58500.)。

⁷ Ibid., Section 47601 (f), 47607 (b)。

⁸ サドルバック・バレー (Saddleback Valley) 統合学区で双方向スペイン語イマージョン・プログラム (TWI の一形態) を実施している Gates 小学校も、提案 227 可決後にそのプログラムを確実に実施するためにチャーター・スクールになった。(Orquidia M. Acosta-Hathaway 校長へのインタビューによる (2001 年 12 月 11 日。)) このように、チャーター・スクールは、州法からの自律性が保障され、州法のと異なる多様な教育方法を実施できるため、アカウントビリティを果たすことができれば、より確実に TWI を実施できる学校形態でもある。また、連邦初等中等教育法 (NCLB 法) においても、英語および数学のテスト結果に対するアカウントビリティの未達成が継続した公立学校は、最終的に教職員の総入れ替えなどか、あるいはチャーター・スクールとして再開校することが求められる。このように連邦政策においてもチャーター・スクールは公立学校のアカウナビリティを確保する学校形態として位置づけられている。NCLB 法におけるアカウントビリティの詳細については、湯藤定宗・滝沢潤 2004 「アメリカの学校評価」『学校評価のしくみをどう創るか 先進 5 カ国に学ぶ自律性の育て方』学陽書房、90-91 頁、を参照のこと。

⁹ カリフォルニア州教育局の集計によると、TWI は、2014 年 5 月現在、201 校で実施されており、

バイリンガル教育全体は大きく減少するなか、1994年(47プログラム)の約4.2倍となっている。英語とともに用いられる言語は、スペイン語(184)、韓国語(8)、中国語(8)、日本語(1)である(<http://www.cde.ca.gov/sp/el/ip/ap/directory.aspx> (最終アクセス:2014年5月30日))。このうち、チャーター・スクールは19校である。

¹⁰ 創設時(2005年)にLASに在籍する児童・生徒のうち、ラティーノが85%、給食の無償または減額措置をうけているのが78%、ELが68%であり、サクラメント市統合学区の平均(30%、63%、31%)を大きく上回っていた(California Department of Education, *Data Quest* (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>)). (最終アクセス:2012年8月23日) なお、2009年現在、LASには337人の児童・生徒が在籍している。

¹¹ LASへの訪問調査は2回実施した(Martha Quadros 校長へのインタビューと授業観察(2008年12月3日)、Eduardo de León 副校長へのインタビューと授業観察(2010年3月3日))。また、LASの創設および運営に専門的支援あるいは学校理事会メンバーとして関わってきたカリフォルニア州立大学サクラメント校のJosé Cintrón 教授、Margarita Berta-Ávila 准教授、Sue Baker 准教授へのインタビューを行った(2010年3月5日)。

¹² 例えば以下のものがある。Anderson, Lee, et al., *Multiple Perspectives on Charter School Accountability: Research Findings from Charter schools and Charter School Authorizers*, SRI International, 2003. チェスター・E・フィン Jr.他著、高野良一監訳『チャータースクールの胎動-新しい公教育をめざして』青木書店、2001年。諸橋由佳「チャータースクールのアカウンタビリティに関する一考察」『日本教育行政学会年報』第29号、2003年、154-165頁。Zimmer, Ron, et al., *Charter School Operations and Performance: Evidence from California*, RAND, 2003. 高野良一「アファーマティブ・アクションとしての実験学校-チャータースクールの現実的な可能性-」『教育学研究』日本教育学会、第73巻第4号、2006年、54-68頁。U.S. Department of Education, Office of the Under Secretary, *Evaluation of the Public Charter Schools Program: Final Report*, 2004.

¹³ 以下のLAS開校のプロセスとその背景については、クアドロス(Martha Quadros)校長へのインタビューおよび次の資料に基づく。*The Language Academy of Sacramento, Charter of the Language Academy of Sacramento: A Two-Way Spanish Immersion Charter School*, 2003. *The Language Academy of Sacramento, Charter of the Language Academy of Sacramento: A Two-Way Spanish Immersion Charter School*, 2008.

¹⁴ 現在LASは、児童・生徒数の増加に伴い、約2km北のタホエ(Tahoe)小学校区に移転している。タホエ小学校の児童・生徒構成(2011年度)は、アフリカ系15%、ヒスパニック46%、白人20%など、となっている。また、給食費の減免率82%、保護者の学歴得点2.17点となっており、マイノリティ、貧困層の多い地域である。

¹⁵ TWIプログラムには、一日のマイノリティ言語および英語の使用時間の比率によって、90/10モデルと50/50モデルに大別される。90/10モデルは、マイノリティ言語の使用がK-1学年で90%であり、徐々にその割合を減らして、5-8学年では、50%とするものである。

¹⁶ 例えば、アメリカのバイリンガル教育で最も一般的である移行型は、言語マイノリティの英語能力の向上に反比例して第一言語の使用を減らし、その習得を重視しないため減算的(subtractive)とされる。

¹⁷ バイリンガル教育、第二言語習得理論の主要な仮説を提唱してきたカミンズ(Jim Cummins)は、第二言語能力は、第一言語で獲得した言語能力のレベルに依存するという発展的相互依存仮説(developmental independence hypothesis)を唱え(コリン・ベーカー著、岡秀夫訳・編『バイリンガル教育と第二言語習得』大修館書店、1996年、167頁。)、Kenji Hakutaらによってその有効性が実証されている(牛田、前掲論文、2002年、115頁。)

¹⁸ 独立型チャーター・スクールは、非営利公益法人法(Nonprofit Public Benefit Corporation Law)に基づく非営利公益法人(nonprofit public benefit corporation)が運営するチャーター・スクールである(California Corporation Code, Section 5110-5160.)。

¹⁹ *Bowling Green Charter and Petition*, 2003. pp.17-18. ボーリング・グリーンはLASと同様TWSIを実施しているが、アギーレ(Elizabeth Aguirre)校長は、「人事は政治的なプロセスであるためチャーター・スクール側の要望がどの程度反映されるかは不透明である」として、従属型チ

ャーター・スクールにおける TWSI に適した教員の確保に懸念を示した（筆者によるインタビュー、2010年3月10日）。

²⁰ 学区の担当者がすでに退職しており、当時の状況についてインタビューすることはできなかった。

²¹ The Language Academy of Sacramento, *op. cit.*, 2008, pp.2-3.

²² The Language Academy of Sacramento, *op. cit.*, 2003, p.14.

²³ The Language Academy of Sacramento, *op. cit.*, 2008, p.19. この研究は、学力達成に不利な条件とされる低い英語能力と給食費の減免で示される社会経済的地位の低い児童・生徒（42,317人）の英語の読みのテストの成績をプログラムごとに調査したものである。読みのテストの成績推移は他の教科においても同様である（Thomas, Wayne P., and Collier, Virginia, *School Effective for Language Minority Students*, National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997, pp.54-55.）。牛田千鶴「カリフォルニア州におけるバイリンガル教育の新潮流 -『双方向イマージョン式バイリンガル教育』の有効性を中心に-」『比較教育学研究』第28号、日本比較教育学会、2002年、122-123頁においても、TWIの有効性が示されている。

²⁴ California Education Code, Section 47607 (b).

²⁵ 諸橋、前掲論文、2003、156頁。

²⁶ 2000年9月の時点で、87%がチャーターを更新している（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、162-163頁）。

²⁷ 「阻害要因指数」とは、API（学力）と負の相関をもつ4つの指標（①マイノリティ在籍率（アジア系、フィリピーノ、白人除く）、②給食費の減免率、③EL在籍率、④保護者の低学歴指数）を合計し、4で割ったものである。この指数の満点は100点であり、得点が高いほど学力達成には不利な条件であることを意味する。これら4つの指数のうち、①から③は0から100の値をとるが、④の保護者の学歴得点は、1（非高卒）、2（高卒）、3（非大卒）、4（大卒）、5（大学院）の値をとる。そこで、佐々木の研究（佐々木司「学校評価における教育条件の考慮 -カリフォルニア州を事例として-」『研究論叢』第57巻第3部、山口大学教育学部、2007年、251-261頁。）にならって、0から100の値に変換した「保護者の低学歴指数」を用いる。変換式は、「保護者の低学歴指数」=（5-④の値）×25（⑤）である。①から⑤の4つの変数と2010年度のAPIとの相関係数（*r*）は、それぞれ① -0.63、② -0.62、③ -0.48、⑤ -0.66、となりすべて1%水準で有意であった。以上の①から⑤を変換式（「阻害要因指数」=（①+②+③+⑤）÷4）に代入したものを「阻害要因指数」と呼ぶこととする。API Data File のデータから阻害要因指数を算出したところ、全体の平均が52.3となった。

²⁸ 各学校、学区のデータは、カリフォルニア州教育局のWEBサイト、*DataQuest* (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) から検索し、算出した。

²⁹ <http://star.cde.ca.gov/star2011/SearchPanel.aspx>（最終アクセス：2011年9月28日）

³⁰ 本名信行は、連邦バイリンガル教育法成立後の、同化主義的な移行型バイリンガル教育（2言語併用教育）とマイノリティの言語や文化を保持する維持型バイリンガル教育との対立のなかで、アングロサクソン系アメリカ人を中心とする多数派が同化主義の立場から、維持型が分離主義であると批判し、警戒していることに注意を促している。なぜなら、維持型を支持するメキシコ系アメリカ人の目標は、国家という「大きな社会」と、民族という「小さな社会」の両方に機能しうる自由と能力であり、心理言語学、社会言語学などの研究成果に基づいて相互理解に努めるべきであるとしている（本名信行「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触 -2言語併用教育を中心として-」『アメリカ研究』第14号、アメリカ学会、1980年、58頁。）。TWIを支持し、参加する多数派（英語話者）は、そうした二つの社会で機能する自由と能力が、言語マイノリティのみならず、自分たちにとっても重要な意義をもつことを理解していると考えられる。TWIを選択している英語話者の認識については、第十二章で考察する。

³¹ Coleman, J. S., and others, *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

³² 諸橋、前掲論文、2003年、162頁。

³³ CCSAの地域コーディネーター・カー（Laura A. Kerr）へのインタビューによる（2010年3月4日）。

³⁴ 前述のボーリング・グリーンのアギーレ校長は、TWSI を実施する上で最も大きな障害は、英語と英語による教育を重視する言語マイノリティの保護者の意識だと述べている（筆者によるインタビュー、2010年3月10日）。

³⁵ LAS の2011年度のAPI得点は771点であり、フルート・リッジ 700点、FB ケニー 747点、オーク・リッジ 740点、ファーン・ベーコン 692点、ウィル C. ウッド 705点、サクラメント市統合学区 760点のいずれも上回っている

（http://dq.cde.ca.gov/dataquest/Acnt2012/2011Base_Dst.aspx?allcds=3467439）。（最終アクセス：2012年8月23日）

第十二章 言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性 －双方向イマージョン・プログラム実施校の検討－

第一節 提案 227 可決後の学校選択に基づく双方向イマージョン・プログラムの実施

(1) 提案 227 可決後の保護者の学校選択の意義とその検討課題

これまで述べてきたように、カリフォルニア州では、(家庭で英語以外の言語を話す)言語マイノリティの増大に伴い、言語マイノリティに平等な教育機会をどのように保障するのが、公教育における教授学習言語の決定と関わって大きな社会的政治的争点となってきた。さらに、この論争は教授学習言語として何語を用いるのかにとどまらず、公教育における言語を誰が、どのように決定するのかという教育統治のあり方そのものを厳しく問うものであった。

第七章で述べたように、カリフォルニア州では、1998 年の州民投票・提案 227 の可決によって、言語マイノリティの第一言語を用いるバイリンガル教育が州内全ての公立学校で事実上禁止され、教授学習言語は原則、英語のみとなった。州民による直接選挙によって州法の制定をめざした提案 227 の可決は、州民の直接民主主義による州内の最も高次かつ広域的な教育の意思決定と言える。しかし、バイリンガル教育を事実上禁止する提案 227 は、学区・学校レベルでの教授学習言語の選択を制限することから、学区・学校といったコミュニティー・レベルでの意思決定や教育の専門性に基づく判断と対立する契機を孕んでいる。カリフォルニア州では法制度上、こうした対立の最終的な判断が保護者に委ねられている。すなわち保護者は、子どもの教育を選択する権利が認められており、英語のみを用いる教育以外に、提案 227 の適用除外規定やオールタナティブ・スクール、チャーター・スクールを選択することでバイリンガル教育を子どもに受けさせることができるのである²⁾。

こうした状況下で、すでに述べてきたように、カリフォルニア州では、英語修得と英語による学力向上を図り、言語マイノリティと英語話者(言語マジョリティ)がともにバイリンガルになることを目的とした双方向イマージョン・プログラム(Two-Way Immersion program 以下、TWI と略称)の成果が注目され、その実施校が増加している。TWI は、英語以外にスペイン語や中国語などを用いるため、他のバイリンガル教育と同様、その実施には保護者の選択が前提となる。

しかし、学校選択に関しては、選択の結果、特定の人種・エスニック集団の児童生徒が多数を占めることでアメリカ社会の分裂がもたらされる、あるいは、白人富裕層等の人種・階級差別に基づいた選択(低社会階層やマイノリティの忌避)を正当化し、公立学校の階層化が助長されるのではないかと、との批判がある。

以上を踏まえ、本章では、カリフォルニア州の双方向イマージョン・プログラム実施校

の人種・エスニック構成と社会階層の分析を通じて、言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性と課題を明らかにする。

そこで、本章では、第一に、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育の現状を把握し、TWIの特徴、有効性と普及状況を意義づける。

第二に、上述のような学校選択に対する批判が TWI を実施する学校にも妥当するのかについて、人種・エスニック構成や社会階層の分析を通じて検討する³。まず、人種・エスニックが統合されている TWI 実施校が存在するのかを明らかにし、次に、特定の人種・エスニック集団が多数を占める TWI 実施校が、人種分離や階層分化の観点からどのように評価できるのかについて、人種分離に関する判例やバイリンガル教育に対する批判の検討を踏まえ、事例を取り上げて詳細に検討する。

そして最後に、TWI 実施校に関するこれらの検討を通じて、言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性と課題を探る。

(2) 言語マイノリティの学力達成と教育機会の状況

2012 年度現在、カリフォルニア州の言語マイノリティのうち、英語能力が十分ではないと認定された English Learners⁴ (以下、EL と略称) は約 135 万人であり、全児童生徒の 21.7%となっている。そのうち 84.6%がスペイン語を第一言語とするヒスパニックであり、EL の圧倒的多数を占めている⁵。

人種・エスニック集団等の学力達成や EL に対する教育機会の保障の現状については、すでに第十章で検討しているが、改めて確認しておきたい。

州の学力テストの結果を示す学校評価指数 (Academic Performance Index⁶ : API) の 2012 年度の結果⁷を見ると、全児童生徒 (第 2-11 学年) の平均点は 791 点であり、最も高いアジア系が 906 点、白人が 855 点などとなっている。一方、EL は 719 点であり、障がい児 (610 点)、アフリカ系 (709 点) に次いで低い。さらに、EL は第 2-6 学年でアフリカ系を上回っているほかは、全ての学年で障がい児を除いて最低点であり、全児童生徒の平均点との学力格差は、第 2-6 学年がマイナス 51 点、第 7・8 学年がマイナス 98 点、第 9-12 学年がマイナス 102 点と高学年になるほど拡大している。また、前述のように EL の大多数をヒスパニックが占めているため、ヒスパニックには過去に EL であった児童生徒も多く含まれる。このヒスパニックの得点 (全学年平均 743 点) も全学年で白人の平均より 100 点以上低い。以上から、EL ないしヒスパニックの学力向上を図る平等な教育機会の保障のためには、長期的視点に立った英語能力の伸張や、かれらの第一言語を考慮した特別な教育支援が必要であると言えよう。

それでは、EL (言語マイノリティ) に対する教育機会はどのような状況にあるのだろうか。提案 227 の規定では、原則 1 年間、英語のみのプログラム (Sheltered English Immersion) を EL に受けさせることになっている。EL が受けている教育プログラムの割合は、「英語能力開発と第一言語による教科教育」(TWI を含むバイリンガル教育) が、

1998年の提案 227 の可決により 1997年の 29.1%から 1998年の 11.7%へと大きく減少し、2006年度以降は 5%程度で推移している。これに対し、英語のみを用いる「英語能力開発と英語による特別教科教育」が 1997年度の 21.8%から 2009年度には 58.9%に達している⁸。このような英語にモノリンガル化している州公教育の現状は、前述のような EL やヒスパニックの低い学力達成を考えると、言語マイノリティに平等な教育機会が保障されているとは言い難い状況にある。

(3) 双方向イマージョン・プログラム (TWI) の特徴、有効性と普及状況

言語マイノリティ教育には目的や対象によって様々なプログラムがある。アメリカでも一般的なのが移行型バイリンガル・プログラムであり、その目的は言語マイノリティの英語への移行 (同化) である。これに対し TWI は、バイリンガリズム (二言語で話す、聞く)、バイリテラシー (二言語で読む、書く)、バイカルチュラル (二文化・異文化理解) の能力の発達を目的としている。また、目的を同じくする発達型バイリンガル・プログラムと比べると、TWI の特徴はプログラムの参加者 (対象) が言語マイノリティに加えて言語マジョリティ (英語話者) の両者からなる点である⁹。TWI は、言語マイノリティと言語マジョリティが互いをモデルとし、尊重しあいながら学ぶことで、互いの言語と文化を尊重する姿勢を育て、両者がバイリンガルになることを目的とするバイリンガル教育の統合モデルである¹⁰。TWI のモデルは、低学年の授業時間の 90%をマイノリティ言語、10%を英語で行い、学年の進行にあわせて英語の割合を増やす 90/10 タイプと、当初から 50%ずつの 50/50 タイプの二つが一般的である。

TWI については多くの研究でその教育効果が証明されているが、第十章で述べたようにトーマスとコリアーの研究¹¹は、その効果の大きさを実証したものとして広く知られている。この研究は、学力達成に不利な条件とされる低い英語能力と給食費の減免で示される社会経済的地位の低い児童生徒 (4 万 2317 人) の第 1-11 学年の英語の読みの成績推移をプログラムごとに調査したものである。これによれば、TWI (Two-Way Bilingual Immersion) に在籍する EL は、第 7 学年時には英語話者の基準点 (50 点) を上回り、第 11 学年時には 61 点となり、提案 227 で実施が求められている英語のみのプログラムに相当するプログラムの得点 (34 点) を大きく上回る結果を残した。このような英語の読みの成績推移は他の教科においても同様であった。

TWI は、カリフォルニア州教育局の集計¹²によると、現在、201 校で実施されており、バイリンガル教育全体は大きく減少するなか、1994 年 (47 プログラム) の約 4.2 倍となっている。英語とともに用いられる言語は、スペイン語 (184)、韓国語 (8)、中国語 (8)、日本語 (1) である。小学校段階 (K-6) のプログラムが多数 (79.1%) を占め、ミドルスクール、高校へと継続できる場合が多い。これは、上述のように高い学力達成を伴う第二言語習得には長期間かかるとの研究成果を反映したものであると考えられる。また、TWI は、学校の一部のクラス (program within school) で実施される場合と学校全

体 (whole school program) で実施される場合がある。

先の学力達成における TWI の研究結果は、TWI を言語マイノリティの平等な教育機会を保障する有望なプログラムとして意義づけるものであり、TWI 実施校の増加は平等な教育機会の保障への期待と実績の現れと言えよう。

第二節 双方向イマージョン・プログラム実施校の人種・エスニック構成の検討

先述のように、カリフォルニア州における双方向イマージョン・プログラム (TWI) は、保護者の選択によって実施可能となる。しかし、学校選択、特にチャーター・スクールに対しては、チャーター・スクールが人種的あるいは思想的偏りをもつカリキュラムを設定することで「生徒を選ぶ」機能をもつとの指摘がある。つまり、TWI のように特色のあるプログラムを実施する選択制の学校 (チャーター・スクール) が特定のエスニック集団 (ヒスパニック) や同質的な集団のメンバーを引きつけること (身内優先主義) で、アメリカ社会を分裂させるとの批判 (「社会分裂」批判) である¹³。

また、学校選択が人種差別による特定の人種を忌避する手段として用いられ、その結果として学校を階層化させているとの批判 (「人種分離・階層化」批判) もある。例えば、佐藤学¹⁴は、全米各地のチャーター・スクールの訪問調査を踏まえ、チャーター・スクールの“多数は” (“ ”は筆者挿入) 人種差別・階層差別を基盤として成立しており、それが成功した場合のほうがむしろ弊害が大きいとする。佐藤は、公民権法制定以後、黒人やヒスパニック、低所得者層と同じ学校で子どもを学ばせることを嫌う親たちが掲げてきたのが学校選択の自由の主張であり、こうした事情はアメリカでは暗黙の常識であるとする。そこで以下では、これらの批判が TWI 実施校にも妥当するののかについて、人種・エスニック構成や社会階層の分析を通じて検討する。カリフォルニア州では、人種・エスニック構成は学校単位で集計されているため、学校全体で TWI を実施している 34 校を対象とする。

カリフォルニア州教育局 (California Department of Education) は、1976 年の州最高裁の判決¹⁵を踏まえ、人種分離の目安を、白人以外のマイノリティの割合が概ね 75% としている¹⁶。そこで、本論文では、白人の割合が 26%以上の学校を人種が統合されている「人種統合校」とする。34 の対象校のうち 29 校は白人が 25%以下で、人種が統合されていない「人種分離校」であった。表 1 の人種分離校 (分離) は、29 校の人種分離校のうち特定の人種・エスニック (ヒスパニック) が 75%以上の学校 (20 校) である。このように、保護者の選択を前提とする TWI 実施校の多くが非常に同質性の高い人種分離校である。ただし、表 1 の人種分離校・20 校のうち Sherman Oaks Elementary、Beamer Elementary、EJE Elementary Academy Charter、Will Rogers Elementary、Flowery Elementary 以外は、学区の白人率が 25%以下であり、学区内での人種統合は元々困難な学校が多数 (15 校) を占めている。

表1 TWI 実施校と学区の人種・エスニック構成・社会階層 (2012 年度)

種 分 離 ・ 統 合 ・ 白 人 超	チャ ー タ ー ・ ス ク ー ル	学 校 区 (上 段 下 段)	児 童 ・ 生 徒 数	人種・エスニック構成比率(%)										社会階層	
				A P I	黒 人	ア メ リ カ ン ・ イ ン ド イ ア ン ・ ネ イ	ア ジ ア 系	フ イ リ ビ ー ノ	ヒ ス パ ニ ック	ネ イ テ イ ブ ・ ハ ワ イ ア ン / 太 平 洋 諸 島	白 人	2 つ 以 上 の 人 種	E L	給 食 費 減 免	保 護 者 の 学 歴 得 点
分	離	Esperanza Elementary	210	762	1	0	0	0	99	0	0	0	82	37	1.55
分	離	Oakland 統合学区	26,013	728	32	0	15	1	38	1	9	2	28	57	2.55
分	離	Grayson Charter	139	811	1	0	0	0	98	0	1	0	69	52	1.55
分	離	Patterson Joint 統合学区	4,190	747	7	0	2	2	69	2	16	1	30	61	2.37
分	離	Santa Fe Elementary	504	830	0	0	1	0	96	0	4	0	34	89	2.03
分	離	Porterville 統合学区	10,002	758	1	3	2	1	77	0	16	1	24	75	2.09
分	離	Chula Vista Learning Community Charter	618	881	1	0	0	0	95	0	3	0	53	56	3.17
分	離	Chula Vista Elementary 学区	15763	869	4	1	3	11	67	1	13	1	35	43	3.16
分	離	Alianza Charter	447	692	1	0	1	0	95	0	3	0	67	81	2.34
分	離	Pajaro Valley 統合学区	13,995	727	1	0	1	1	79	0	18	0	43	72	2.47
分	離	Central Language Academy	444	759	2	0	0	0	94	0	3	1	55	83	2.36
分	離	Ontario-Montclair Elementary学区	16,487	768	3	0	2	0	88	0	5	1	47	83	2.15
分	離	Nestor Language Academy Charter	599	818	2	0	0	1	91	0	4	0	52	72	3.09
分	離	South Bay Union Elementary 学区	5,170	788	4	1	1	5	81	1	8	0	48	82	2.56
分	離	Riverbank Language Academy	305	746	0	1	1	0	91	0	7	0	54	78	1.91
分	離	Riverbank 統合学区	2,006	743	1	1	1	0	78	0	19	0	44	80	1.87
分	離	The Language Academy of Sacramento	270	797	6	0	1	1	89	0	2	0	48	79	2.66
分	離	Sacramento 市統合学区	31,421	770	17	1	19	1	36	2	19	5	22	73	2.60
分	離	Sherman Oaks Elementary	312	827	3	0	1	1	88	1	6	0	58	75	2.59
分	離	Campbell Union 学区	5,514	839	4	1	11	3	46	1	32	1	28	45	3.13
分	離	Laton Elementary	206	737	0	0	0	0	88	0	0	0	64	84	2.04
分	離	Laton Joint 統合学区	486	734	0	0	0	0	83	0	1	0	43	76	2.16
分	離	Beamer Elementary	285	780	0	0	1	0	87	0	9	1	43	72	2.59
分	離	Woodland Joint 統合学区	7,335	767	1	1	5	0	65	0	26	1	25	64	2.61
分	離	EJE Elementary Academy Charter	247	846	4	0	1	1	86	0	5	2	46	79	2.43
分	離	Cajon Valley Union 学区	11,233	811	7	0	2	1	35	1	48	3	31	59	2.71
分	離	Los Amigos	676	814	4	0	0	0	84	0	5	1	29	85	2.49
分	離	Palmdale Elementary 学区	14,737	752	17	1	1	2	69	0	8	1	26	86	2.27
分	離	Harmony Elementary	548	804	1	0	5	1	84	0	9	0	47	78	2.05
分	離	Delhi 統合学区	1,942	777	1	0	3	0	85	0	9	0	38	83	1.89
分	離	Global Family (2011)	231	651	4	1	0	0	83	0	0	0	83	92	1.70
分	離	Oakland 統合学区	26,013	728	32	0	15	1	38	1	9	2	28	57	2.55
分	離	Adelante Spanish Immersion	362	838	1	0	1	1	80	0	16	1	35	51	2.80
分	離	Redwood City Elementary 学区	6,826	791	2	0	3	1	71	2	21	1	39	65	2.38
分	離	Will Rogers Elementary	225	769	1	1	1	0	80	1	15	1	53	100	2.41
分	離	Ventura 統合学区	12,924	818	2	1	3	1	47	0	44	3	15	49	3.16
分	離	Multicultural Learning Center	248	781	5	0	1	0	76	0	9	4	27	56	2.39
分	離	Los Angeles 統合学区	417,643	746	9	0	4	2	75	0	9	0	26	83	2.27
分	離	Flowery Elementary	212	714	0	0	0	0	76	0	23	0	65	68	2.39
分	離	Sonoma Valley 統合学区	3,132	737	1	0	2	1	55	0	40	1	33	56	2.60
統	合	Cesar Chavez Elementary	418	877	3	1	8	4	23	0	62	0	6	13	4.49
統	合	Davis Joint 統合学区	6341	880	3	1	16	2	18	0	59	0	9	21	4.33
統	合	Pacheco Elementary	321	856	0	0	3	1	52	0	39	5	40	39	3.59
統	合	San Luis Coastal 統合学区	5210	849	1	0	4	2	25	0	63	4	14	35	3.66
統	合	Valley Center Primary	156	861	1	11	1	0	49	1	30	7	37	59	2.61
統	合	Valley Center-Pauma 統合学区	2980	825	1	11	1	1	43	0	41	1	22	47	2.39
統	合	Cali Calmecac Language Academy	738	813	1	1	1	0	68	0	29	0	37	55	2.56
統	合	Windsor 統合学区	3,912	794	1	2	2	1	42	0	50	1	19	38	2.90
統	合	Georgia Brown Elementary	320	798	1	1	1	0	65	0	28	1	47	56	2.96
統	合	Paso Robles Joint 統合学区	4,892	798	2	1	1	1	46	0	48	1	20	46	2.93
分	離	Fairmount Elementary	243	758	5	0	2	2	68	1	13	4	52	60	3.03
白	人	San Francisco 統合学区	37343	807	9	0	42	6	23	1	11	2	29	61	2.81

出典：カリフォルニア州教育局 WEB サイト (<http://www.cde.ca.gov/ta/ac/ap/apidatafiles.asp>) より筆者作成。

チャーター・スクールは、人事権の有無によって独立型 (独立)、学区依存型 (依存) に分かれる。

一方、少数ではあるが、保護者の選択を前提とする TWI 実施校にも人種統合校（5校）が存在している。特に Cesar Chavez Elementary は、白人の比率（62%）が学区（59%）よりも高い、「白人超過校」でもある。

第三節 人種分離に関する判例とバイリンガル教育に対する批判の検討

(1) メンデス判決とブラウン判決において人種分離が違憲とされた論理

前述の通り、TWI 実施校は、ヒスパニック率が非常に高い人種分離校が多い。人種統合はアメリカ公教育の最大の課題の一つであり、最も論争的なテーマでもある。1954年のブラウン判決¹⁷は、人種分離を違憲とし、人種分離学校を正当化してきた「分離すれども平等」の法理を否定した。以降、強制バス通学や学区・学校再編、マグネット・スクールの設置、あるいはバウチャーなど多くの取り組みと激しい論争が繰り返されてきた。

実は、ブラウン判決に先立つ 1946 年に、連邦地方裁判所でメキシコ系アメリカ人（ヒスパニック）の分離教育の是非が争われたメンデス事件で判決¹⁸が出されている。被告となった学区教育委員会は、白人とは別にメキシコ系の子どもたちが「メキシコ人」学校に在籍しているのは、人種に基づくものではなく、英語能力の低さによるものであるとした。これは、分離教育を守るための論理として当時の南西部諸州で一般的なものだった。また、分離教育はメキシコ系アメリカ人の知的劣等性や白人の子ども達に対する健康上の悪影響といった人種差別的な主張によって正当化されていた¹⁹。判決は、合衆国憲法修正第 14 条の法の平等保護は、施設、教科書、カリキュラムが同じであっても分離学校によっては保障されず、違憲であり、分離教育は子どもたちの間に敵対心と劣等感を抱かせるものであるとした。翌年、この判決は連邦控訴裁判所でも支持された。このような分離教育の違憲性を敵対心や劣等感といった心理的影響に求める論理は、控訴審に関わった全米黒人地位向上協会（National Association for the Advancement of Colored People: NAACP）を通じてブラウン判決にも影響を与えたのである²⁰。

(2) バイリンガル教育に対する批判と統合プログラムとしての TWI

これまで述べてきたように、アメリカでは 1970 年代以降、移民増加に伴う多言語化・多文化のなかでバイリンガル教育が大きな社会的政治的争点となってきた。英語によるアメリカ社会の統合を重視する立場からは、バイリンガル教育に対する厳しい批判がなされてきた。例えば、著名な歴史学者であるシュレジンガー（Arthur M. Schlesinger, Jr.）は、バイリンガル教育は「ヒスパニックの子供たちが英語を使用する世界に移るのを早めるよりは遅らせ、統合より分離を促進するということが否定でき」ず、制度化されたバイリンガリズムはアメリカを分断化する源の一つであるとした²¹。しかし、このような批判は TWI には当てはまらない。なぜなら、先のトーマスとコリアーの研究が示すように英語習得の成果が期待できる TWI は、英語による社会統合をより確実にするものだからで

ある。また、他のバイリンガル教育とは異なり、言語マイノリティが英語話者と共に学ぶ言語による統合プログラムであるとともに人種統合の可能性をもったプログラムだからである。

第四節 特定の人種・エスニック集団が多数を占める TWI 実施校の検討

(1) 白人富裕層集住地域で白人率が高まっている TWI 実施校の事例

表 1 のサンフランシスコ統合学区の Fairmount Elementary (分離・白人) は、市内全域から選択可能な公立学校である。Fairmount は人種分離校である一方で、白人の比率 (13%) が学区における白人比率 (11%) より高い、白人超過校でもある。白人中間層・富裕層の集住地域にある Fairmount の近年の白人率は、2007-2009 年度の平均は 9%であったが、2010-2013 年度は平均 17.3%、と約 2 倍になっている。こうした傾向について、ヒリンスキー (Jeremy Hilinkski) 校長は、近年、TWI (当該学区では、Dual Immersion と呼称される) の認知度、評価が高まっていること、それまで授業料の高額 (約 3 万ドル) な私立学校を選択してきた白人富裕層が、不況を期に公立学校である Fairmount の TWI への関心を高めたことによるのではないかと述べている²²。このような白人 (富裕層) と (低・中間層) のヒスパニック²³の人種統合の進展は、EL の API 得点にも良い影響を与えていることが窺える。2007-2009 年度の EL の API の平均は、628.3 点であるのに対し、2010-2013 年度の平均は 685.8 点と 60 点近く向上している。2010-2013 年度の白人の平均は、942.5 点である²⁴。

(2) マイノリティが集住する貧困地区における TWI 実施校の事例

表 1 の人種分離校、The Language Academy of Sacramento (以下、LAS と略称) は、サクラメント市統合学区において TWI を実施する初の学区独立型チャーター・スクールである。2004 年に開校した LAS は、元々はフルート・リッジ (Fruit Ridge) 小学校のオールタナティブ・プログラムとして 1994 年にスタートした。提案 227 の可決後は、保護者の積極的な支援のもと、学区教育委員会における言語マイノリティ教育 (バイリンガル教育) を巡る政治的対立を避け、TWI の存続・安定的な実施を確実にするため、学区が管理するオールタナティブ・プログラムよりも自律性の高いチャーター・スクールとして開校した²⁵。

LAS の開校前、市内最貧地区であるオーク・パーク (Oak Park) に設置されているフルート・リッジ小学校および近隣の 2 校は、API 得点が学区内最低レベル (平均 550 点) であった。フルート・リッジ小学校の TWI は、その他の通常の英語のみのプログラムと比較してカリフォルニア標準テスト (California Standard Tests) において表 2 のような成果を挙げていたものの、同校区の児童の 11%が受けているにすぎなかった。LAS は、こうした成果を Oak Park 地区の児童生徒に普及させる取り組みでもあった。

表2 2003年のカリフォルニア標準テストにおける優秀 (Advanced) および熟達 (Proficient) レベルの児童

	TWI		その他	
	EL	英語話者	EL	英語話者
英 語	22%	38%	15%	11%
算 数	33%	31%	26%	14%

出典：The Language Academy of Sacramento, 2003, p.4.をもとに筆者が修正。

表3は、LASと近隣の公立学校との児童生徒構成やAPI(学力)を比較したものである。表中の阻害要因指数(※)は、学力達成には不利な条件から構成された指数であり、数値が大きいほど学力達成に不利な状況にあることになる。この指標に基づけば、LASや近隣公立学校は学区内でも学力向上に不利な社会経済的条件を有していることがわかる。

表3 サクラメント市統合学区、LASおよび近隣公立学校の児童生徒構成等の比較(2011)(単位%)

		サクラメント市 統合学区	LAS (K-8)	フルート ・リッジ (K-6)	FB ケニー (K-6)	オーク・ リッジ (K-6)	ファーン・ ペーコン (Middle)	ウィル C. ウッド (Middle)
児童生徒数(第2-11学年)		31750	257	209	143	267	539	636
エスニック・ 人種構成	アフリカ系	17	6	27	46	21	20	11
	アメリカン・インディアン/ アラスカ・ネイティブ	1	0	0	1	3	0	1
	アジア系	19	1	22	10	21	23	36
	フィリピーノ	1	2	1	1	2	1	1
	ヒスパニック	36	88	40	32	45	48	42
	太平洋諸島	2	0	2	0	2	2	1
	白人	19	2	5	3	2	3	5
	2つ以上の人種	6	0	3	8	3	2	2
給食の減額または免除措置		71	78	100	100	98	91	100
English Learner (EL)		23	49	36	16	45	36	35
保護者の学歴得点(平均)		2.61点	3.18	2.23	2.63	2.38	1.91	2.18
阻害要因指数(※)		53.9	66.6	69.3	65.3	69.9	69.1	65.4
API得点		760	771	698	747	740	691	704

出典：Data Quest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス：2012/10/12) より筆者作成。

LASは、前述のような学力達成に不利な社会経済的条件にありながらも、チャーター・スクールに求められるAPIを評価基準としたアカウントビリティを果たしたとして、

2008年にチャーターを更新した。その際、学力に対するアカウンタビリティだけではなく、児童生徒の評価（表4）においても、自己肯定感の向上や、英語のみではなく、スペイン語も合わせた二言語の学習を楽しみ、好意的に評価していることがわかる。

表4 児童生徒調査（2006-2007年度）

質 問	「はい」の回答率 (%)
二言語の学習を楽しんでいる	98
プログラムに参加しているのは幸せである	93
プログラムに参加することでより自信が持てるようになった	92
二つの言語がより好きになった	96

出典：The Language Academy of Sacramento, 2008, pp.33.

(3) 学校選択批判に関するLASの検討

以上のようなLASの創設の経緯、地域の社会経済的文脈、LASの教育成果を踏まえ、学校選択に関する批判がLASに妥当するののかについて、LASの保護者調査²⁶の結果を加味しながら考察する。

1) サクラメント市統合学区の人種・エスニック集団の居住状況

LASが立地するOak Park地区は、マイノリティの集住地域であるため、その地区内での白人等との人種統合は困難である。一方、人種統合政策として実施されてきた強制バス通学や通学区域の変更は、その歴史的経緯や論争を踏まえれば²⁷、それらの政策実施には大きな社会的政治的対立も予想される。

2) メンデス、ブラウン判決以後の公立学校の基本原則

州チャーター・スクール法は、人種、エスニシティなどの差別を禁止しており²⁸、入学者を決定する際に、特定の人種・エスニシティを有利に扱う、あるいは他を不利に扱うことはできない。希望者が定員を超えた場合も抽選によって入学者が決定される²⁹。つまり、ヒスパニックの比率の高さは、メンデス、ブラウン判決後の公立学校の基本原則を踏まえた入学者決定の結果である。ただし、定員超過の場合に実施されるLASの抽選では、第一言語のグループごとに、①兄弟姉妹、②教職員・学校理事会委員の子ども、③フルート・リッジ通学区域内の生徒、④学区内の生徒、⑤学区外の生徒、の順に入学が決定される³⁰。ヒスパニックの比率が高いLASの現状においては、①および②に占めるヒスパニック生徒の比率が高く、その比率の高さが継続されやすい。しかし、①および②に関しても、兄・姉、教職員等の子どもが卒業すれば、抽選の際、③④⑤の基準でヒスパニックが優先されることはないため、他の人種・エスニシティの比率が高まる可能性がある。

3) アメリカ社会における英語の重要性に対する保護者の意識

LAS の保護者調査において、「社会における英語の重要性」への回答の平均は 4.89 (5 段階) であり、「家庭で最もよく話す言語」(英語、スペイン語、両言語) に有意差は認められなかった。つまり、マイノリティが英語を習得せず、第一言語を重視することで言語によって社会を分断させるとの批判はあたらないと言える。英語社会への参加(統合)はヒスパニックの保護者も強く望んでおり、チャーター・スクール(LAS)が英語による学力向上にアカウンタビリティを果たせない場合、保護者の支持(選択)が得られない可能性は高い。

4) LAS における学力、学習意欲や自己肯定感の向上

メンデス、ブラウン両判決において人種分離学校が不平等であり違憲であるとされた根拠は、マイノリティ児童生徒が分離されることでその尊厳が傷つけられ、劣等感を抱くことによって低学力などの諸問題が生まれているとの認識にあった。しかし、TWI は、マイノリティ言語や文化を個人および社会の「資源」として積極的に評価するものである。メキシコ系アメリカ人が「メキシコ学校」に分離され、第一言語(スペイン語)が否定されていた状況とは全く異なる。学力や学習意欲および自己肯定感などの心理面における LAS の成果からは、ヒスパニック率の高さが両判決の論拠となった分離教育による不平等な状況をもたらしてはならず、判例上、人種分離校としての LAS が平等な教育機会を保障していないとは言えない状況にある。

5) 社会階層の(再)結合の促進あるいは人種統合の可能性

LAS の保護者調査の結果(表 5、6: χ^2 検定、表 7: 分散分析)が示すように、フルート・リッジ小学校の「通学区域外」から LAS を選択しているのは、「通学区域内」に比べ、第一言語が英語の家庭、貧困状態にない(給食費の減免受給なし)家庭が多く、保護者の学歴が高いことがわかる。これらのことから、LAS は、通学区域外から選択している中ないし高社会階層の保護者と通学区域内の低社会階層の保護者との階層の(再)結合を促進している、あるいは(一般に社会階層の高い白人との)人種統合の可能性を示唆している。

表5 居住地と家庭で最もよく話される言語(単位:人)

	英語	スペイン語	両言語	計
通学区域	7 (14.3%)	36 (73.5%)	6 (12.2%)	49 (100%)
通学区域外	27 (38.0%)	36 (50.7%)	8 (11.3%)	71 (100%)
計	34	72	14	120

$$\chi^2(2) = 8.296, p < .05$$

表6 居住地と給食費の減免受給（単位：人）

	受給あり	受給なし	計
通学区域	46 (90.2%)	5 (9.8%)	51 (100%)
通学区域外	46 (65.7%)	24 (34.3%)	70 (100%)
計	92	29	121

$\chi^2(1)=9.704, p<.01$

表7 居住地と父親、母親の学歴得点（5点満点）

	父親*	母親**
通学区域	2.12	2.02
通学区域外	2.79	3.25

** p<.01 * p<.05

しかし、LAS の黒人の割合が近隣公立学校より顕著に低い（表 3）ことを考えると、通学区域外の中・高社会階層の保護者が黒人を忌避した可能性はある。また、LAS における階層の（再）結合は、通学区域外からの中・高社会階層の保護者・子どもの転入による、他校の社会階層の低下（通学区域内外での階層分化）を促進しているとも考えられる。

一方、サクラメント市の西に位置するデービス統合学区において、TWI を実施している César Chávez Elementary（表 1）は人種統合校・白人超過校である。デービス市は、カリフォルニア大学デービス校の関係者が多く住んでおり、学区の API は 880 点、César Chávez が 877 点と非常に高い。このように、社会階層の高い学区（保護者の学歴得点：4.33）において、César Chávez は白人に選択されている。したがって、LAS についても近隣学校を含め白人の割合が 5%以下と低くなければ、白人の割合が高くなることも予想される。

第五節 言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性

本論文では、学校選択に関する「社会分裂」批判、「人種分離・階層化」批判が TWI 実施校に妥当するかについて検討した。検討の結果、以下のことが明らかとなった。第一に、TWI 実施校は、特定の人種・エスニック集団（ヒスパニック）が大半を占める人種分離校が多くある一方、人種統合校や元々人種統合が困難な学区もあり、「社会分裂」批判が当てはまらない例も確認された。第二に、ヒスパニックが大半を占める TWI 実施校に関する「社会分裂」批判については、まず、TWI が、英語社会への統合を理念とする教育プログラムであることを確認する必要がある。実際、LAS の保護者は英語の重要性を強く認識していた。さらに、LAS のヒスパニック率の高さが、身内（ヒスパニック）

優先や人種差別・分離に基づいた入学手続きを経た結果ではないこと踏まえる必要がある。次に、「人種分離・階層分化」批判については、TWI の認知度や評価が高まる中で、白人比率が高まり人種統合が促進されている白人富裕層集住地域の事例（Fairmount）が確認された。また、マイノリティ言語や文化の尊重などを要因とする LAS の学力達成や学習意欲・自己肯定感の高さは、分離教育が違憲とされたマイノリティ児童生徒の劣等感などの心理的影響の結果とは大きく異なるもので、判例上、ヒスパニック率の高さを理由に LAS の存在を否定することは困難だろう。さらに、低社会階層集住地域にある LAS が、通学区域外から中・高社会階層を引きつけており、階層を（再）結合していることも明らかとなった。人種分離校が多数存在する現状において（表 1）、TWI 実施校の選択による人種統合や階層の（再）結合を楽観視することはできない。しかし、選択制のもとで人種統合の促進や階層の（再）結合を実現している上の二つの事例³¹は、提案 227 可決後、英語以外の言語を用いた教育機会が大きく制限されるなかで、TWI 実施校が学校選択一般に対する批判を回避しながら、言語マイノリティの学力向上を図る平等な教育機会を保障する可能性を示していると言えよう。

以上要するに、言語マイノリティの平等な教育機会の保障には、学校選択やチャーター・スクールの制度一般の批判に留まるのではなく、地域の具体的な社会的経済的文脈のなかで、教育プログラムの理念（言語による統合）が学校選択のもとでどのような効果や課題をもたらすのかを勘案した教育行政の展開とその評価が求められると言えるだろう³²。

注

¹ 2014 年度現在、268 万 5793 人の児童生徒が言語マイノリティであり、全体の 43.1%を占める (<http://www.cde.ca.gov/ds/sd/cb/cefelfacts.asp>)。 (最終アクセス：2014 年 9 月 13 日)

² 提案 227 には、保護者の希望に基づいて提案 227 が求める英語のみの教育プログラムの適用を除外する規定 (California Education Code, Section 310-311.) があり、これによってそれ以外のプログラムの選択が可能である。また、オールタナティブ・スクール、チャーター・スクールは両者とも特色ある教育を実施する公立学校として、提案 227 の施行後もバイリンガル教育を実施することができる。

³ TWI 実施校を学校選択の観点から考察した先行研究として、以下のものがある。 Parkes, Jay, Who Chooses Dual Language Education for Their Children and Why, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 11: 6, 2008, pp.635-660. Whiting, Erin F., and Feinauer, Erika, Reasons for enrollment at a Spanish-English two-way immersion charter school among highly motivated parents from a diverse community, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 14: 6, 2011, pp.631-651. Shannon, Sheila M., and Milian, Madeline, Parents Choose Dual Lanuguage Programs in Colorado: A Survey, *Bilingual Research Journal*, 26: 3, pp.681-696. ただし、これらの研究は、保護者の TWI 実施校の選択理由を考察したものであり、本章の目的とは異なる。

⁴ EL とは、言語マイノリティの英語能力を評価する California English Language Development Test の結果を基に英語能力が十分ではないと認定された児童生徒である。

⁵ Ed-Data (<http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>) (最終アクセス：2014 年 3 月 18 日)

-
- ⁶ API は、STAR (Standardized Testing and Reporting) プログラムの各種テスト (英語、数学、歴史学・社会科学、理科が含まれる) の得点を傾斜配点して合計したもので、200~1000 点の値をとる。各グループ、学校の目標点は 800 点である。
- ⁷ DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス : 2013 年 3 月 18 日)
- ⁸ DataQuest (<http://dq.cde.ca.gov/dataquest/>) (最終アクセス : 2013 年 3 月 18 日)
- ⁹ Howard, Elizabeth R., Olague, Natalie, and Rogers, David, *The Dual Language Program Planner: A Guide for Designing and Implementing Dual Language Programs*, Center for Research on Education, Diversity and Excellence, 2003, pp.1-2.
- ¹⁰ de Jong, Ester, and Howard, Elizabeth, Integration in two-way immersion education: equalising linguistic benefits for all students, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 12: 1, 2009, pp.81-82.
- ¹¹ Thomas, Wayne P., and Collier, Virginia, *School Effective for Language Minority Students*, National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997, pp.54-55.
- ¹² <http://www.cde.ca.gov/sp/el/ip/ap/directory.aspx> (最終アクセス : 2014 年 5 月 30 日)
- ¹³ チェスター・E・フィン Jr. 他著、高野良一監訳『チャータースクールの胎動 -新しい公教育をめざして』青木書店、2001 年、208 頁、358 頁。
- ¹⁴ 佐藤学『教育改革をデザインする』岩波書店、1999 年、44-45 頁。
- ¹⁵ Crawford v. Board of Education of Los Angeles (1976) 17 Cal. 3d 280. N.A.A.C.P. v. San Bernardino City Unified School District (1976) 17 Cal. 3d 311.
- ¹⁶ California Department of Education, *Handbook for Conducting Racial and Ethnic Studies in School Districts*, 2009, p.5.
- ¹⁷ Brown v. Board of Education of Topeka 347 U.S. 483 (1954) .
- ¹⁸ Mendez v. Westminster School District of Orange County 64 F. Supp. 544 (D. C. CAL. 1946) .
- ¹⁹ Blanco, Maria, *Brown, There was Mendez: The Lasting Impact of Mendez V. Westminster in the Struggle for Desegregation*, Immigration Policy Center, 2010, p.4.
- ²⁰ 佐々木恵「ブラウン判決負の遺産 -メキシコ系アメリカ人の教育への影響-」『同志社アメリカ研究』第 33 号、1997 年、95 頁。
- ²¹ アーサー・シュレジンガー Jr、都留重人監訳『アメリカの分裂』岩波書店、1992 年、136-139 頁。
- ²² ヒリンスキー校長へのインタビュー (2014 年 3 月 13 日)。
- ²³ ヒリンスキー校長によれば、ヒスパニック児童のほとんどが低・中間層のヒスパニック集住地域の Mission District 出身であるという (2014 年 3 月 13 日)。
- ²⁴ API 得点は、各人種・エスニック集団が 100 人以上か、50 人以上かつ 15%以上でない公開されないため、2007-2009 年度の白人の得点は不明である。
- ²⁵ LAS 開校のプロセスとその背景については、以下の資料に基づく。The Language Academy of Sacramento, *Charter of the Language Academy of Sacramento: A Two-Way Spanish Immersion Charter School*, 2003, pp.2-5.
- ²⁶ 2011 年 11 月下旬の LAS の保護者会で質問用紙 (英語版およびスペイン語版) を配布・回収していただいた。有効回答数は 130 である。
- ²⁷ 強制バス通学の歴史的経緯、判例動向については、例えば、杉渕忠基「見えざる手が正義と平等を実現できないとき -強制バス通学とアフターマティブ・アクション-」『亜細亜大学学術文化紀要』6 号、2005 年、21-60 頁、を参照のこと。
- ²⁸ California Education Code, Section 47605 (d) (1).
- ²⁹ Ibid., Section 47605 (d) (2) (B).
- ³⁰ LAS WEB サイト (<http://www.lasac.info/enrollment.html>) (最終アクセス : 2014 年 3 月 19 日)
- ³¹ 宮寺晃夫は、教育機会の平等に関して、コールマン (James S. Coleman) の理論的変遷を中心に検討した論文のなかで、親の学校選択によって地域の学校からその子どもを退出させることができる現状を踏まえ、そうした親に自分の子どもを地域の子どもの「ともに育てる」ことへの公共政策としてのある種の誘導があるべきだと述べる。宮寺は、イギリスの教育社会学者レイ (Diane

Reay)らがロンドン近郊の白人中間層の親のなかに私立中学校などの進学校を選択せず、あえて地域の公立中学校(学業成績面で低迷している学校であっても)に子どもを委ねる者が確実にいるというインタビュー調査の結果に注目している。そのような親は学業成績で教育機会を選ぶのはリスクが高いと考え、学校選択の賭けから降り、さまざまな背景の子どもとともに教育を受けさせることを選好している。その方が貧富のギャップが広がり人種の構成も多様化している時代では「リターン」が大きいと見ているからである。宮寺は、日本の親のなかにも私立志向の広がりを尻目に「ともに育てる」ことの戦略的有効性を展望している者も少なくないとし、こうした親の展望を確信に誘導していくのが公共政策の課題であるとしている(宮寺晃夫「教育機会の平等の復権」-子どもの学校を親が決めてよいのか」宮寺晃夫編著『再検討 教育機会の平等』岩波書店、2011年、300頁。)。本章で検討した Fairmount 小学校の事例は、白人富裕層が地域の学校

(Fairmount)に子どもを委ねた(選択した)ことから、宮寺が想定しているものだと考えられる。また、マイノリティ・低社会階層集住地域にある LAS の事例も、白人中間層が元々少数であることを踏まえれば、白人中間層を引きつける可能性を示していると言えよう。これら二つの事例において、双方向イマージョン・プログラムは宮寺の言う「親の展望を確信に誘導していく」大きな要素の一つであると考えられる。また、Fairmount の場合は、そうしたプログラムを白人富裕層集住地域に設置した教育委員会の判断(戦略)も見逃してはならないだろう。

³² 公立学校改革の道具として「抑制と均衡」原理に基づく学校選択制度を意義づけた黒崎勲は、教育改革のあり方とそれを支える理論について次のように述べている。「どのような理論とアイデアが求められ、有効であるのかは、改革が問題となる個々の地域、個別の学校をめぐる特定の状況にしたがって決定される。この点で、学校の正統化の危機を受け止める改革は全国的な単一モデルとして考察されるのではなく、個別に、個性的にその姿と形を創造していくものと考えられるべきである」(黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、163頁。)。本章で考察した Fairmount や LAS は、州民投票・提案 227 という直接民主制によって言語マイノリティの平等な教育機会の保障における公立学校(公教育)の正統性が問われるなか、各地域の歴史的経緯や社会経済的条件を踏まえ、保護者の学校選択による公立学校の正統化に基づいた改革を推進したものである。このような展開は、黒崎の言う個別、個性的な学校改革の形態として捉えることができよう。

終章 多言語社会における教育統治の様相とオールタナティブな教育理念の保障

第一節 連邦およびカリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の展開

(1) 第一部・連邦の言語マイノリティ教育政策の展開

第一部では、連邦の言語マイノリティ教育政策の展開について、教育統治の観点から、主に連邦バイリンガル教育法の政策形成過程・評価過程を考察した。その展開を概括すると以下ようになる。

「移民国家」アメリカには、1968年の連邦バイリンガル教育法の成立以前にも全米各地でバイリンガル教育が実施されていた。その中心は、19世紀半ばのドイツ系アメリカ人であり、かれらは、地域における大きな経済的政治的影響力によって公立学校でのバイリンガル教育を実現した。一方、カトリックの多かった「新移民」は、ワスプ(WASP)の中産階級の価値が強調され、英語を核としたアングロ・コンフォーミティ(同化)が推進された公立学校ではなく、教区学校や私立学校でのバイリンガル教育や文化の教育を通じて、世代間の断絶を防ぎながら緩やかに同化していった。

連邦の言語マイノリティ教育政策は、スペイン語を第一言語とするメキシコ系アメリカ人の貧困と劣悪な教育環境への政治的関心の高まりが契機となった。大きな経済的政治的影響力を発揮したドイツ系アメリカ人とは異なり、メキシコ系アメリカ人は1960年代半ばまで、英語能力を基準とした差別的な分離教育において、英語のみの(イングリッシュ・オンリー)教育が行われた結果、低学力と高い中途退学率が貧困に結びつく悪循環の中におかれた。しかし、第一言語が英語ではないといふかれらの特別な教育ニーズが、州、学区レベルでほとんど配慮されることはなかった。そのため、言語(スペイン語)という特別な教育ニーズをもつメキシコ系アメリカ人に対する平等な教育機会の保障には、連邦政府の関与が重要な意味をもっていたのである。

こうした状況のなか、全米教育協会や民主党のヤーボロー上院議員らは、メキシコ系アメリカ人の低学力と貧困の悪循環を絶ち切る方策として、かれらの第一言語であるスペイン語を用いるバイリンガル教育に注目し、その推進を図るための連邦法制定をめざした。

法案成立には、バイリンガル教育法の対象がメキシコ系アメリカ人から「英語を話す能力が十分ではない」子ども全てに拡大され、バイリンガル教育法の資金配分に関しては貧困家庭が集中する学区を優先するとの基準が盛り込まれた。こうして連邦バイリンガル教育法は、言語を基準とした新たな補償教育の促進という性格をもつ法律として成立したのである。

1974年には、言語マイノリティに対する特別な救済策の必要性を認めた連邦最高裁判決・ラォ判決が下された。この判決は、言語マイノリティ教育における画期的な判決であ

ったものの、その救済策として第一言語を用いること（バイリンガル教育）を命じたわけではなかった。しかし、その後、民主党政権はラオ判決を実際の学校教育の場に適用していくための基準として、1975年にラオ救済策、1980年にはラオ規則を定め、さらに、1974年、1978年の連邦バイリンガル教育法の改正を通じて、連邦の言語マイノリティ教育政策は、言語マイノリティの第一言語の使用（バイリンガル教育）を原則とし、それを推進する政策となったのである。

しかし、新連邦主義を標榜し、教育予算の削減と規制緩和を重視するレーガン政権は、ラオ規則、ラオ救済策を廃止したうえで、連邦バイリンガル教育法改正に際し、本法の予算削減と補助金配分方式の改革をめざした。この改革は、「柔軟性確保」のスローガンのもと、地方の教育権限を尊重し、その自由裁量の範囲を広げる、との方針に基づくものであった。1984年、1988年の二度にわたる本法改正に関する連邦議会の議論において、共和党、民主党ともに、アメリカ教育行政における教育の地方自治の原則に照らして、言語マイノリティの教育方法は地方（学区）が選択すべきであるとの立場であった。しかし、バイリンガル教育の有効性を疑問視し、英語のみによるイングリッシュ・オンリー・プログラムを本法の補助金対象に含めるよう柔軟性を確保すべきだとする共和党と、言語マイノリティ教育が英語のみの教育（イングリッシュ・オンリー）に回帰することを警戒し、第一言語使用を原則とし、その使用の程度について裁量を認めるべきであるとする民主党との間には大きな隔たりがあった。

1984年法の制定過程では、全米各地で言語マイノリティが増加するなか、バイリンガル教育の実施体制が十分ではない学区が存在していたことが認識されるとともに、民主党議員のなかに、イングリッシュ・オンリー・プログラムを含め、プログラム選択においてある程度の「柔軟性」を許容すべきであるとする議員も現れた。そして、予算が増額されるのならば、イングリッシュ・オンリー・プログラムを支持しても良いとの見解が優勢となり、言語マイノリティの第一言語を用いない特別代替教育プログラム（＝イングリッシュ・オンリー・プログラム）を補助金対象に加えるとの政治的妥協が図られた。

1988年の本法改正でも、両党の意見の隔たりは残ったままであったが、英語公用語化運動が州レベルで成功しており（カリフォルニア州では1986年に州民投票が可決）、地方（選挙区）における言語マイノリティ教育のニーズの多様性を背景に民主党議員の間にも見解の相違があった。このような状況のなかで、共和党が特別代替教育プログラムの補助金枠を1984年法の4%から25%に拡大する代わりに、ベネット教育長官が予算増額を確約したとして、民主党に妥協を迫った。共和党の指導者らとすでに十分な協力関係を築いていた民主党の指導者たちは、この妥協案を受け入れ、1988年法が成立した。以上のような連邦バイリンガル教育法の補助対象にそれまで認められていなかったイングリッシュ・オンリー・プログラムを含めるという1980年代の政策転換は、教育の地方自治の原則を前提とした予算確保・増額のための政治的妥協がその主な要因として行われた。この政策転換により、言語マイノリティに対する平等な教育機会として英語のみの教育が認め

られ、連邦の言語マイノリティ教育政策はバイリンガル教育のみを推進する政策ではなくなったのである。言い換えれば、この政策転換は、英語公用語化運動が勢いを増し、英語による社会統合（国民統合）と英語習得が強調される一方、第一言語使用に対する否定的な見解が広がるなかで、第一言語を伸長し、マイノリティ文化を尊重するというバイリンガル教育の意義を弱め、第一言語使用が英語習得の手段であることを明確にする改革であったということができる。

1994年連邦バイリンガル教育法の改正は、1980年代の二度の改正に比べると順調なものであった。なぜなら、1980年代の改正で争点となっていた特別代替教育プログラムの補助金枠の問題は法案（H.R.3229）の提出時にすでに解決されていたとも言えるからである。つまり、バイリンガル教育の擁護派は言語マイノリティ教育の体系的な条件整備に主眼を移し、バイリンガリズムの推進という大きな理念を1994年法に盛り込むことを優先したからである。加えて、言語マイノリティの急激な増加とその全米的な「遍在」は直面する現実であり、そのための連邦援助の必要性は、政府、議員および関係諸団体に広く共有されていたからである。しかし、1994年法におけるこれまでにない体系的なバイリンガル教育の推進とバイリンガリズムの強調は、バイリンガル教育およびバイリンガリズムの推進者にとって大きな進歩であったものの、その政策実施の形態は地方の自由裁量に委ねられたものであり、また補助金額もバイリンガリズムを確立するものとしては非常に限られたものであった。

2001年誕生したブッシュ・共和党政権は、政権の優先課題としてNCLB法の成立をめざした。この法律は、同年の同時多発テロ事件発生という特殊状況下において成立したものであるが、連邦の言語マイノリティ教育政策においては、バイリンガル教育法（第7章）が廃止され、新たに英語能力と英語による学力の向上に対するアカウントビリティを重視した新法（第3章）が成立した。この改革によって、連邦の言語マイノリティ教育政策は、英語と英語による学力の向上に対するアカウントビリティを果たすことができれば、どのような教育方法も援助対象になった。

以上のように、連邦の言語マイノリティ教育政策は、地方における言語マイノリティの教育機会の課題を克服するものとしてバイリンガル教育（言語マイノリティの第一言語使用）の普及が図られたものの、アメリカ教育行政の原則である教育の地方自治が尊重されるなかで、第一言語使用が後退し、英語能力と英語による学力の向上に対するアカウントビリティが重視されるようになったのである。

(2) 第二部・カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開

第二部では、第一部で考察した連邦政策との関連を考慮しながら、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の歴史的展開と言語マイノリティの教育機会の保障の実態と課題について考察した。

カリフォルニア州では、1968年に成立した連邦バイリンガル教育法に基づく財政援助だけでは不十分と考えたチャーコン州下院議員が中心となり、州独自の法律として1972年バイリンガル教育法（1972年法）が制定された。その後、1974年の連邦最高裁判決・ラオ判決の舞台がカリフォルニア州サンフランシスコであったことに呼応し州法として制定されたのが1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（1976年法）である。1972年法が学区の申請に基づく競合型補助金を規定していたのに対し、1976年法は、一定条件下での移行型バイリンガル教育の実施とバイリンガル教員の配置の責任を学区に求めていた。こうしてカリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策は、連邦政策と同様、バイリンガル教育（第一言語使用）の実施を推進するものとなった。

しかし、1980年代に入ると、第三章で述べたような第一言語使用を原則化しそれを推進してきた連邦政策への批判と呼応する形で、カリフォルニア州の1976年法への批判も高まった。こうしたなか、州英語公用語化運動によって、1986年に州憲法が改正され、英語が州の公用語となった。バイリンガル教育に批判的な立場をとっていた英語公用語化運動の成功を背景に、1987年に1976年法は期限切れ・廃止となり、移行型バイリンガル教育の実施規制、すなわち第一言語使用に関する規制が緩和された。

1987年の1976年法廃止に伴い言語マイノリティ教育における州の規制が緩和されることによって、学区は教育プログラムの選択とバイリンガル教員の配置に関する自由裁量が拡大し、イングリッシュ・オンリー・プログラムを実施することも可能となった。また、第三章で述べたように、共和党政権下における連邦政策の転換により、地方学区がイングリッシュ・オンリー・プログラムを選択・実施しやすい条件が整いつつあった。このような連邦政策の転換と軌を一にしたカリフォルニア州における1976年法の廃止は、イングリッシュ・オンリー・プログラムと英語話者教員の増加をもたらした。つまり、連邦および州の規制緩和（地方分権）による学区の自由裁量の拡大は、地域の実情に応じた英語以外の多様な言語を用いた教育プログラムを拡大するものとはならなかった。むしろ、それは、州の英語公用語化によって英語の公的な地位が明確にされ、英語習得が州公教育の目的として重視されるなかで、イングリッシュ・オンリーの教育を拡大し、公共空間＝学校の英語化をもたらした。

また、1976年法廃止による第一言語使用に関する規制緩和は、アカウントビリティの質的変容をもたらした。それは、言語マイノリティの第一言語を使用するという手続きに対して学区が責任を負う「手続き志向アカウントビリティ」から、どのような手続き（教育方法）を採るかに関わらず、英語の効果的、効率的な習得という結果、すなわち目的の達成度＝有効性に対して責任を負う「結果志向アカウントビリティ」への移行である。1986年の州英語公用語化によって、英語習得が州公教育の目的としてより重視されるなか、1976年法が廃止され、アカウントビリティが手続き志向から結果志向に移行したことで、学区は英語習得の達成度（結果）に責任を負うことが当然であると受け止める状況が生まれた。しかしながら、教育統治機構としての学区は、英語とともに言語マイノリテ

ィの第一言語の習得をめざすバイリンガリズムを教育目的とし、その結果に対するアカウントビリティを負うことも可能であった。このように考えれば、1976年法廃止は、一見、中立的で客観的な節約、能率、達成度＝有効性といった価値に基づく結果志向アカウントビリティの目的（イングリッシュ・オンリー）が無批判に受け入れられた場合、オールタナティブな教育目的（バイリンガリズム）を設定し、その結果に対する責任を負うこと、言い換えれば、オールタナティブな社会（バイリンガリズムに基づく社会）の選択が阻害されることを示す事例であったと言えよう。

1990年代初頭のカリフォルニア州は、英語能力が十分ではないと認定されたLEP児童生徒（Pupil of Limited English Proficiency）とLEP教員の教授学習言語の対応関係からみると、両者の間には著しい不均衡が認められた。すなわち、カリフォルニア州では、LEP児童生徒の急増にともないスペイン語以外のLEP教員の増員が緊急の課題であった。しかし、教員の大多数を白人が占める一方、児童生徒の過半数をマイノリティが占める現実があった。LEP問題に関する特別委員会は、LEP教員不足をバイリンガル教員不足として問題視し、その改善を勧告した。これに対し、州教員免許委員会は、以前のLEP教員免許制度の不統合を指摘し、知識・技能の「共通の核」を導入することによって免許制度を体系化し、有資格教員の増員を図ろうとした。すなわち、「LEP教員の多言語化」ではなく、「多様なLEP児童生徒に対応できる（英語話者）教員」の供給を増加させ、LEP児童生徒の増加、多様化への対応を意図したものであると言えよう。

1976年法の廃止によって州の言語マイノリティ教育政策は、英語能力の向上をより重視するものとなり、英語による社会統合を促進する政策となっていた。こうした状況にも関わらず、1996年のバイリンガル・クラス・ボイコット事件を契機として拡大したバイリンガル教育に対する抗議運動を背景に、1998年に州民投票・提案227が可決された。提案227は、州の公立学校におけるバイリンガル教育を事実上禁止し、一年間の英語による特別プログラム（Sheltered English immersion）の実施を規定したものであった。

提案227の可決の背景・要因としては、英語公用語化運動がアメリカ人としてのアイデンティティや紐帯としての英語という、いわばシンボリズムに立ってバイリンガル教育を非難する傾向があったのに対して、本法可決の推進運動においては、言語マイノリティに対して英語を習得させるという結果に対する責任（＝アカウントビリティ）を争点にし、バイリンガル教育の有効性を問題視したこと、などがあった。提案227は、「子ども達に英語を」と称する推進運動によってバイリンガル教育の「失敗」が広く受け入れられるなか、約6割の支持を得て可決された。しかし、提案227の賛成理由をみると、州民はバイリンガル教育を事実上禁止するためではなく、英語の重要性を支持して提案227に投票したものと考えられる。このように、提案227の推進運動は、英語公用語化運動と異なり、紐帯としての英語というシンボリズムではなくアカウントビリティを求めたものであったが、英語による社会統合を、特に公共空間において達成しようとする点は共通するものだったと言えよう。

また、州民投票による教育政策の決定は、州の言語マイノリティ教育における意思決定が学区レベルの間接民主制（教育委員会）ではなく、州レベルの直接民主制（州民投票）に基づいて行われたことを意味している。さらに提案 227 の可決は、言語マイノリティに対する教育方法を英語の特別プログラム（イングリッシュ・オンリー・プログラム）に限定し、多様な教育ニーズと様々な地域の実態を等閑視することによって、学区、学校レベルにおける教育の意思決定権限、言い換えれば、教育の専門性・自律性に基づいて教育方法を選択する権限、を弱体化するものであったとも言えよう。

提案 227 は、事実上公立学校でのバイリンガル教育を禁止するものであるが、カリフォルニア州の教育統治の構造は、「多元的な教育の正統化システム」と呼びうるものである。州民の意思である提案 227 可決後も、このシステムのもとで、事実上禁止されたバイリンガル教育も含めた多様な言語マイノリティ教育が、保護者の教育意思としての学校（プログラム）選択を前提として、多様な学校制度（提案 227 の適用除外規定（Waiver）、マグネット・スクール、チャーター・スクール）を基盤として実施されている。このことは、多様な教育ニーズや地域の実情に合わせて言語マイノリティの教育機会を保障するためには、教育の正統化を多元的に行うシステムと多様な学校制度の重要性を示唆していると言えよう。

提案 227 の可決を推進してきたウンツらは、提案 227 の実施後、州全体の English Learners (EL) の学力テストの得点が劇的に改善していることなどから、提案 227 が「成功している」と評価している。しかし、提案 227 を評価するためのデータには、EL の認定に関する州・学区の権限、テストの適格性、情報収集・公開の制限から、その妥当性に問題がある。また、入手できる情報をもとに提案 227 を評価した場合、例えば、次のような問題があった。提案 227 実施直前（1998 年）において、州の LEP（提案 227 可決後は EL と呼ばれている）児童生徒のうちでバイリンガル教育を受けていたものは全体の約 30%であり、そのうちバイリンガル教育に関する有資格教員が担当していたのは約 20%にすぎなかった。つまり、提案 227 の実施によって、バイリンガル教育の全面実施から、提案 227 で規定された英語による特別プログラムへ全面的に移行したとの前提にたつて両プログラムの有効性を比較するのは適切ではない。また、学力テストの得点上昇は、EL のみではなく全児童生徒に見られる傾向であり、むしろ両者の得点差が拡大していた。

以上のような提案 227 可決後の言語マイノリティ教育の実施状況の検討の結果、言語マイノリティの平等な教育機会の保障（学力保障）を図る上で、教育政策の評価のあり方（長期的な視点、体系的な情報収集・分析）や州・学区間の権限の再考が重要な課題であり、加えて、誰がどのように教育の目的・方法を決定するのかという教育の正統化の問題を重視する必要があることが明らかになった。特に、公教育の目的および方法において英語が強調され、短期間での英語習得が求められているため、英語習得における言語マイノリティの第一言語の重要性や長期的な視点にたつた評価が行われていないことから、言語

マイノリティ教育の適切な評価制度を構築し、それと学校改善をどのように関連させるかが課題であることが明らかになった。

2002年に成立した連邦初等中等教育法・NCLB法、カリフォルニア州の公立学校アカウントビリティ法（1999年）、そして提案227は、いずれも、英語と英語による学力の向上に対するアカウントビリティを求める政策である。連邦および州によってアカウントビリティ政策が推進されるなか、カリフォルニア州ではバイリンガル教育を受けているELが5%程度にとどまっており、言語マイノリティあるいはELの学力達成が、人種・エスニシティ集団等のなかで最低水準にあるだけでなく、白人等との格差（得点差）が高学年になるほど拡大している。

こうした状況のなか、カリフォルニア州では、英語による学力保障（アカウントビリティ）とバイリンガリズムを両立させるプログラムとして、双方向イマージョン・プログラム（Two-Way Immersion program : TWI）が注目され、その実施校が増加している。TWIの目的は、バイリンガリズム（二つの言語で話す、聞く）、バイリテラシー（二つの言語で読む、書く）、バイカルチュラル（二つの文化（異文化）の理解・尊重）の能力の発達・促進である。そして、TWIの重要な特徴は、英語話者（言語マジョリティ）と非英語話者（言語マイノリティ）がお互いをモデルとし、尊重しあいながら学ぶこと（＝双方向）で、両言語を尊重する姿勢を育て、両者がともにバイリンガルになることをめざす言語による統合モデルである。

このTWIプログラムを実施する小学校の英語能力と英語による学力の達成状況について、社会経済指標を用いて評価した結果、一定の留保は必要なものの、TWIでは、小学校低学年まで授業時間の50%以上がマイノリティ言語で行われていることや、TWIの研究成果ではその効果が大きくなるのが高学年以降であるとされていることを踏まえれば、TWI小学校が他の小学校と同等のアカウントビリティを果たしていると考えられる。

上述したように、提案227可決後のカリフォルニア州では、TWIなどのバイリンガル・プログラムを実施するには、保護者がそうしたプログラムを実施する学校を選択することが前提となる。選択制の学校であるカリフォルニア州のチャーター・スクールは、独自の統治機構と高い自律性を有するとともに、学区等との契約期間（5年間）内で児童生徒の測定可能な教育成果に対してアカウントビリティを果たすことが求められる。こうした中、TWIを実施するチャーター・スクールであるLAS（The Language Academy of Sacramento）がアカウントビリティとバイリンガリズムの両立を実現した意義は次のように言うことができる。まず、第一に、州というより広域あるいは高次における教育の意思決定（英語に関するアカウントビリティ）とLASを選択した保護者（児童生徒）の教育意思（バイリンガリズム＝英語とマイノリティ言語の伸長）を両立させたことである。第二に、アメリカ、カリフォルニア州における言語（英語）による社会統合に関する長く激しい対立のなかで、英語を重視し、それを言語マイノリティの子どもたちに身につけさせること（アカウントビリティ）は、必ずしも英語のモノリンガル（イングリッシュ・オ

ンリー) な社会に結びつくものではなく、英語とマイノリティ言語によるバイリンガリズムに基づく社会統合と両立可能であることを示したことである。

そして、LAS がアカウンタビリティとバイリンガリズムを両立させた要因は、第一に、社会経済的条件を考慮したチャーターの更新基準である。LAS のように低社会階層の言語マイノリティを対象にしたチャーター・スクールは、学力向上に不利な社会経済的条件のもとでアカウンタビリティを求められる。そのため、TWI を実施し、教育成果をあげていても、更新基準に社会経済的条件の配慮がない場合、チャーターが更新されない可能性が高く、バイリンガリズムとアカウンタビリティとの両立は困難になる。第二に、言語マイノリティ教育に関する教員の専門性である。多くの言語マイノリティの保護者は英語習得や学力向上のためには第一言語(スペイン語)の伸長が重要であることを自覚していない。LAS の教員たちは、そのようなかれらの潜在的な教育ニーズを理解したうえで、保護者にそうした教育ニーズの理解を促し、TWI に対する支持(選択)を得ながら TWI を実施するチャーター・スクールを創設することで保護者の教育意思を公的な教育制度として具現化した。さらに、教員たちはその専門性の向上を図りながら教育成果をあげることで、州レベルでの教育意思である英語に関するアカウンタビリティを果たしたのである。

既に述べてきたように、カリフォルニア州では、1998 年の州民投票・提案 227 の可決によって、バイリンガル教育が州内全ての公立学校で事実上禁止される一方、保護者の選択に基づいて双方向イマージョン・プログラム(TWI)が実施されている。しかしながら、学校選択に関しては、選択の結果、特定の人種・エスニック集団の児童生徒が多数を占めることでアメリカ社会の分裂がもたらされるとの「社会分裂」批判、あるいは、白人富裕層等の人種・階級差別に基づいた選択(低社会階層やマイノリティの忌避)を正当化し、公立学校の階層化が助長されるとの「人種分離・階層分化」批判がある。

こうした批判が TWI を実施する選択制の学校にも当てはまるのかどうかについて、双方向イマージョン・プログラムを実施している学校の人種・エスニック構成と社会階層について質問紙調査を実施し、分析を行った結果、以下のことが明らかとなった。第一に、TWI 実施校は、特定の人種・エスニック集団(ヒスパニック)が大半を占める人種分離校が多くある一方、人種統合校や元々人種統合が困難な学区もあり、「社会分裂」批判が当てはまらない例も確認された。第二に、ヒスパニックが大半を占める TWI 実施校に関する「社会分裂」批判については、まず、TWI が、英語社会への統合を理念とする教育プログラムであることを確認する必要がある。実際、チャーター・スクールである The Language Academy of Sacramento (LAS) の保護者は英語の重要性を強く認識していた。さらに、LAS のヒスパニック率の高さは、公正な入学手続きを経た結果でもある。第三に、ヒスパニックが大半を占める TWI 実施校に関する「人種分離・階層分化」批判については、TWI の認知度、評価が高まる中で、白人比率が高まり、ヒスパニックとの人種統合が促進されている白人富裕層集住地域の事例(Fairmount 小学校)が確認された。さらに、低社会階層集住地域にある LAS が、通学区域外から中・高社会階層を引き

つけており、階層を（再）結合していることも明らかとなった。

人種分離校が多数存在する現状において、TWI 実施校の選択による人種統合や階層の（再）結合を楽観視することはできない。しかし、選択制のもとで人種統合の促進や階層の（再）結合を実現している上の二つの TWI 実施校の事例は、提案 227 可決後、英語以外の言語を用いた教育機会が大きく制限されるなかで、英語以外のマイノリティ言語と英語を用いる TWI 実施校が学校選択一般に対する批判を回避しながら、言語マイノリティの学力向上を図る平等な教育機会を保障する可能性を示している。

第二節 本研究の知見とその意義

以上のように本研究は、連邦の言語マイノリティ教育政策との関連を踏まえながら、カリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開を教育統治とオールタナティブな教育理念を保障する教育制度の観点から考察し、言語マイノリティに対する教育機会の保障の実態と課題を明らかにしてきた。本研究で得られた知見とその意義を述べれば、以下の通りである。

本研究で得られた知見の第一は、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策が、言語マイノリティの第一言語によって教育機会を平等に保障しようとする「第一言語による教育機会の平等」、多言語社会を英語によって統合する「英語による社会統合」、学区、学校レベルでの自治を尊重する「教育の地方自治」という 3 つの理念を巡って教育統治が展開するなかで、言語マイノリティに対する教育機会の保障が図られてきたことである。

カリフォルニア州では、1970 年代の連邦政策と同様、1976 年バイリンガル・バイカルチュラル教育法（1976 年法）の制定によって、バイリンガル教育が言語マイノリティの平等な教育機会とされた（「第一言語による教育機会の平等」）。しかし、英語公用語化運動が高揚し、社会統合の要素として英語が重視されるなか（「英語による社会統合」）、1987 年に 1976 年法が廃止された。言語マイノリティの平等な教育機会としてイングリッシュ・オンリー・プログラムを許容することを企図した 1976 年法の廃止は、連邦政策における地方重視（「教育の地方自治」）と相まって、イングリッシュ・オンリー・プログラムの拡大をもたらした。このように、カリフォルニア州における 1976 年法の廃止によって、言語マイノリティ教育のプログラム選択における学区裁量が拡大し（「教育の地方自治」）、イングリッシュ・オンリー・プログラムの導入が促進されることで、「英語による社会統合」が再強化されたのである。

1998 年に可決した州民投票・提案 227 は、英語習得と英語による学力向上に対するアカウンタビリティを重視して、イングリッシュ・オンリー・プログラムによって平等な教育機会を保障しようとするものであった（「英語による社会統合」）。これは、事実上バイリンガル教育を禁止し、「第一言語による教育機会の平等」を否定するものであると同時に、学区・学校レベルの「教育の地方自治」を著しく制限するものでもあった。そのため、

提案 227 の実施は、連邦および州のアカウンタビリティ政策と相まって、言語マイノリティ教育におけるイングリッシュ・オンリー・プログラムを拡大させ、州公教育の英語化（単一言語化）が進んだ。しかしながら、言語マイノリティ（English Learners (EL)）の英語能力および英語による学力達成の低迷と他の人種・エスニック集団等との大きな学力格差は、言語マイノリティ（EL）が「英語による社会統合」に組み込まれつつも、そこから排除されていることを示しており、「第一言語による教育機会の平等」が厳しく制限されているカリフォルニア州における言語マイノリティの教育機会の保障には大きな課題が残されている。

本研究の知見の第二は、以上のようなカリフォルニア州における言語マイノリティ教育政策の展開において一定の政治的決着をもたらした 1998 年の州民投票・提案 227 について、教育の正統性の観点から考察することで、カリフォルニア州の教育統治構造を「多元的な教育の正統化システム」として再定義し、それを、多言語社会においてオールタナティブな教育理念を保障する教育制度として意義づけたことである。

カリフォルニア州では、1998 年の提案 227 の可決によって、事実上バイリンガル教育（「第一言語による教育機会の平等」）が禁止され、学区・学校レベルでの「教育の地方自治」が制限された。しかし、カリフォルニア州では、多様な意思決定機関が設定されており、その教育統治の構造は、多元的な教育の正統化システムと呼ぶことができる。特に、教育の最終的な意思決定主体として保護者が位置づけられ、州および学区レベルでの教育の意思決定とは異なる判断が学校選択という形で認められており、保護者の学校選択に基づく多様な教育プログラムの実施が可能となっている。そのため、カリフォルニア州では、こうしたシステムのもと、最も広域かつ高次の意思決定である州民投票・提案 227 の可決に対して、提案 227 の教育理念とは異なるオールタナティブな教育理念（バイリンガリズム）を公教育において実現することが可能となっている。

本研究の知見の第三は、提案 227 に加えて、「英語による社会統合」という理念を基盤とするアカウンタビリティ政策が連邦および州によって推進されるなか、オールタナティブな教育理念としてのバイリンガリズムを実現する双方向イマージョン・プログラム（TWI）を実施するチャーター・スクールが、そのアカウンタビリティを果たし、バイリンガリズムを実現することの意義である。

一定の契約期間において教育成果に対するアカウンタビリティが求められるチャーター・スクールが、バイリンガリズムを理念とする TWI を実施し、アカウンタビリティを果たした意義は、第一に、州というより広域あるいは高次における教育の意思決定（英語に関するアカウンタビリティ、あるいは「英語による社会統合」）とチャーター・スクールを選択した保護者（児童生徒）の教育意思（バイリンガリズム）を両立させたことである。第二に、英語を重視し、それを言語マイノリティの子どもたちに習得させること（アカウンタビリティ）が、必ずしも英語のモノリンガル（イングリッシュ・オンリー）な社会（「英語による社会統合」）に結びつくものではなく、英語とマイノリティ言語によるバ

イリンガリズムに基づく社会統合と両立可能であること示したことである。

本研究の知見の第四は、提案 227 という州レベルの意思決定によって言語マイノリティの教育機会の保障が大きく制約されるなかで、オールタナティブな教育理念による言語マイノリティの平等な教育機会の保障（「第一言語による教育機会の平等」）における学校選択がもつ可能性である。

保護者の学校選択に関しては、特定の人種・エスニック集団の児童生徒が多数を占めることでアメリカ社会の分裂がもたらされるとの「社会分裂」批判、あるいは、白人富裕層等の人種・階級差別に基づいた選択（低社会階層やマイノリティの忌避）を正当化し、公立学校の階層化が助長されるとの「人種分離・階層分化」批判がある。TWI 実施校においても人種分離校が多数存在しており、TWI 実施校の選択による人種統合や階層の（再）結合を楽観視することはできない状況にある。しかしながら、選択制のもとで人種統合の促進や階層の（再）結合を実現している TWI 実施校の事例は、提案 227 可決後、英語以外の言語を用いた教育機会が大きく制限されるなかで、選択制の TWI 実施校が学校選択一般に対する批判を回避しながら、言語マイノリティの学力向上を図る平等な教育機会（「第一言語による教育機会の平等」）を保障する可能性を示している。

以上のような本研究の知見を踏まえれば、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育政策の展開は、アメリカ教育行政の一断面を次のように示すものであったと意義づけることができる。

州が包括的な教育権限を有するアメリカにおいては、連邦（国家）が主導し、公教育（公立学校）を通じた英語による国民（社会）統合（あるいは排除）が推進されてきたわけではない。むしろそれは、よりローカルなレベルの教育統治のもとで、教育の地方自治を基盤として推進されてきた。そのため、言語マイノリティの「第一言語による教育機会の平等」を求める連邦法や州法の規制緩和・廃止、すなわち「教育の地方自治」の拡大は、多言語社会・アメリカを反映したオールタナティブな教育理念の実現を促進するよりもむしろ、英語重視の傾向を強めてきた。そして、「英語による社会統合」を理念とする州民投票という直接民主制によって、あるいはアカウンタビリティ政策の推進によって、州公教育の英語化が図られてきた。すなわち、多言語社会・アメリカ、カリフォルニア州において、公教育を通じた「英語による社会統合」という理念が常に広く共有されるなかにあっては、分権型教育行政制度、言い換えれば多元的な教育統治構造をもつ教育行政制度において、その多元性によって言語マイノリティ教育の多様性が十分実現されてきたとはいいがたい。しかしながら一方で、保護者の選択に基づく学校レベルにおいて、社会における言語の多様性を反映したオールタナティブな教育理念に基づく教育機会の保障を実現する可能性も示された。このような可能性を踏まえれば、言語マイノリティの平等な教育機会の保障には、学校選択やチャーター・スクールの制度一般の批判に留まるのではなく、地域の具体的な社会的経済的文脈のなかで、教育プログラムの理念が学校選択のもとでどのような効果や課題をもたらすのかを勘案した教育行政の展開と評価が求められていると

言えよう。

最後に本研究の課題について述べる。

本研究は、アメリカ、カリフォルニア州における言語マイノリティの増加を背景に、その多数を占めるヒスパニックを主要な対象としている。こうした言語マイノリティの増加に加えて、連邦およびカリフォルニア州で教育行政の重要課題となってきたのは、言語マイノリティの多様化（多言語化）である。本論では、スペイン語以外の小規模の言語マイノリティ・グループに対する平等な教育機会の保障の実態や課題について十分考察することができなかった。特に、グローバル化が進展するなかで、政治経済における存在感が高まっているアジア系の言語マイノリティは、今後十分な研究が求められる。この点については、カリフォルニア州サクラメント市統合学区に創設されている中国語と英語（Elder Creek 小学校、William Land 小学校）、モン語と英語（Susan B. Anthony 小学校）の双方向イマージョン・プログラム（TWI）実施校は非常に注目される。これらの学校は、英語と英語による学力に関するアカウントビリティを重視する同学区の方針のもと、言語イマージョンおよびバイリンガル・プログラム（Language Immersion and Bilingual Programs）という事業（政策）のもとで推進されており、本論文で詳細に考察してきたLASを筆頭とするスペイン語と英語のTWI実施校の成果を、他の言語にも拡大、普及するための学校として位置づけられる。経済のグローバル化への対応（中国語と英語のTWI）、エスニック・コミュニティの課題克服（モン語と英語のTWI）といった教育委員会の専門的指導性（自律性）あるいは民主性について言語という教育に不可欠な要素を通じて考察する大きな意義を有している。

もう一つの研究課題としては、他州の言語マイノリティ教育政策の展開に関する考察である。英語による社会統合が推進されてきたカリフォルニア州は、日本語の影響力が圧倒的な日本における言語マイノリティの平等な教育機会の保障を検討するうえからも注目すべき州であり、そうした特定州の多元的、体系的な研究の意義は大きいと考える。しかし、一方で、バイリンガル・多文化教育を積極的に推進してきたニューメキシコ州や、バイリンガル教育の再興の地でもあるフロリダ州、あるいは、より保守的とされる内陸部の諸州など、各州の独自性や共通性を明らかにすることの意義は大きい。本論文の知見をもとに、他州の政策の展開を考察することは他日を期したいと思う。

主要資料および主要参考文献一覧

<主要公的資料>

・法令

California Education Code, Section 300-340.

California Education Code, Section 47610, 47612.

California Education Code, Section 52050-52077.

California Education Code, Section 52160-52178.

California Education Code, Section 58500-58512.

California Education Code, Section 62002.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 90-247, 1968, 81 Stat.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 93-380, 1974, 88 Stat.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 95-561, 1978, 92 Stat.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 98-511, 1984, 98 Stat.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 100-297, 1988, 102 Stat.

U.S. Congress, Bilingual Education Act, P.L. 103-382, 1994, 108 Stat.

U.S. Congress, Civil Rights Act of 1964, P.L. 88-352, 78 Stat.

U.S. Congress, Equal Educational Opportunities Act of 1974, P.L. 93-380, 88 Stat.

U.S. Congress, Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat.

U.S. Congress, No Child Left Behind Act of 2001, P.L. 107-110, 2002, 115 Stat.

・議会資料

Congressional Quarterly Weekly Report, April 7, 1984.

Congressional Quarterly Weekly Report, April 28, 1984.

Congressional Quarterly Weekly Report, April 11, 1987.

Congressional Quarterly Weekly Report, April 18, 1987.

Congressional Quarterly Weekly Report, April 25, 1987.

Congressional Record, Senate, December 1, 1967.

Congressional Record, February 3, 1993.

Congressional Record, May 3, 1993.

Congressional Record, March 21, 1994.

U.S. Congress, House of Representatives, *Hearings Before the General Subcommittee on Education of the Committee on Education and Labor, House of Representatives 90th Congress, 1st Session, on H.R. 9840 and H.R. 10224*, U.S. Government Printing Office, 1967.

U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, *Hearing to Extend Certain Expiring Education Programs, 98th Congress, 2nd Session, H.R. 11*, U.S. Government Printing Office, 1984.

- U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, House of Representatives, *Hearing on Bilingual Education, 98th Congress, 2nd Session, H.R. 11, H.R. 5231*, U.S. Government Printing Office, 1984.
- U.S. Congress, House of Representatives, *Reauthorization of Expiring Federal Elementary and Secondary Education Programs, Bilingual Education: Hearings Before Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, House of Representative, 100th Congress, 1st Session, on H.R. 5, H.R. 1755, and H.R.1448*, U.S. Government Printing Office, 1987.
- U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Education and Labor, *Oversight Hearing on the Educational, Literacy, and Social Needs of the Hispanic Community*, 100th Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, 1987.
- U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on Elementary, Secondary, and Vocational Education of the Committee on Education and Labor, *Hearing on Bilingual Education*, 103rd Congress, 1st Session, U.S. Government Printing Office, 1994.
- U.S. Congress, Senate, *Bilingual Education: Hearings Before the Senate Special Subcommittee on Bilingual Education of the Committee of Labor and Public Welfare, 90th Congress, 1st Session, on S.428*, U.S. Government Printing Office, 1967.
- U.S. Congress, Senate, Committee on Labor and Human Resources, *Report of Bilingual Education Act Amendments of 1987, 100th Congress, 1st Session, on S. 1238*, U.S. Government Printing Office, 1987.

・判例

- Brown v. Board of Education of Topeka 347 U.S. 483 (1954) .
- Castaneda v. Pickard (5th Cir.1981) 648 F.2d 989.
- Crawford v. Board of Education of Los Angeles (1976) 17 Cal. 3d 280.
- Gomez v. Illinois State Board of Education. (7th Cir.1987) 811.F.2d 1030.
- Keyes v. School District No.1 (D.Colo.1983) 576 F.Supp.1503-1504.
- Lau v. Nichols, 414 U.S. at 563 (1974) .
- Mendez v. Westminster School District of Orange County 64 F.Supp.544 (D. C. CAL. 1946) .
- N.A.A.C.P. v. San Bernardino City Unified School District (1976) 17 Cal. 3d 311.

・行政機関

- California Advisory Committee to The United States Commission on Civil Rights, *State Administration of Bilingual Education – ¿SI O NO?*, 1976.
- California Commission on Teacher Credentialing, *CLAD/BCLAD Certificate Handbook*, 1994.
- California State Department of Education, *Education Programs for which Sunset Provisions took Effect on June 30, 1987, Pursuant to Education Code Sections 62000 and 62000.2*, 1987.

- California State Department of Education, *Program Advisory: Five options available to districts for achieving compliance with the staffing and instructional requirements of the state program for students of limited English proficiency (LEP)*, 1988.
- California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1989.
- California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools*, 1997.
- California Department of Education, *Remedying the Shortage of Teachers for Limited-English-Proficient Students*, 1991.
- California Department of Education, *Program Advisory for Programs for English Learners*, 1997.
- California Department of Education, *Handbook for Conducting Racial and Ethnic Studies in School Districts*, 2009.
- California Department of Education, *Descriptive Statistics and Correlation Tables for California's 2009 School Characteristics Index and Similar Schools Ranks, 2009 Supplement to the Public Schools, Accountability Act Technical Report 00-1*, 2010.
- Educational Demographics Unit, California Department of Education, *Language Census Report for California Public Schools 1997*, 1997.
- Office of Immigration Statistics, *2012 Yearbook of Immigration Statistics*, 2013.
- Secretary of State, *California Ballot Pamphlet, General Election November 4, 1986*, pp.44-47.
- U.S. Commission of Civil Rights, *Mexican American Education Study Report I: Ethnic Isolation of Mexican Americans in the Public Schools of the Southwest*, 1971.
- U.S. Commission of Civil Rights, *Mexican American Education Study Report II: The Unfinished Education*, 1971.
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *The Condition of Education 2009*, U.S. Government Printing Office, 2009.
- U.S. Department of Education, *Proposed Rules*, Federal Register 45, No.152, 1980.
- U.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education, *No Child Left Behind: A Desktop Reference*, Washington, D.C., 2002.
- U.S. Department of Education, Office of the Under Secretary, *Evaluation of the Public Charter Schools Program: Final Report*, 2004.
- ・学校・教育関係団体等
- Bowling Green Charter and Petition*, 2003.
- Linguistic Society of America, *Resolution: In opposition to the Unz/Tuchman California Ballot Initiative: 'English Language Education for Immigrant Children'*, 1 July 1998.
(<http://www.linguisticsociety.org/resource/resolution-opposition-unztuchman-california-ballot-initiative-english-language-education>)
- National Education Association, *The Invisible Minority: Report of The NEA-Tucson Survey On The Teaching of Spanish to the Spanish-Speaking*, 1966.
- The Language Academy of Sacramento, *Charter of the Language Academy of Sacramento: A Two-Way Spanish Immersion Charter School*, 2003.

The Language Academy of Sacramento, *Charter of the Language Academy of Sacramento: A Two-Way Spanish Immersion Charter School*, 2008.

The Stanford Working Group on Federal Education Programs for Limited-English-Proficient Students, *A Blueprint for the Second Generation*, 1993.

<欧文文献>

Adams, J. E. and Kirst, M. W., New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence, *Handbook of Research on Educational Administration*, Jossey-Bass, 1999, pp.463-490.

Amselle, Jorge and Allison, Amy C., Two years of Success: An Analysis of California Test Scores after Proposition 227, *READ Abstract*, 2000.

Anderson, Lee, et al., *Multiple Perspectives on Charter School Accountability: Research Findings from Charter schools and Charter School Authorizers*, SRI International, 2003.

Anderson, Theodore and Boyer, Mildred, *Bilingual Schooling in the United States: History, Rationale, Implications, and Planning*, Blaine Ethridge Books, 1976.

August, Diane and Garcia, Eugenne E., *Language Minority Education in the United States: Research, Policy and Practice*, Charles C Thomas Publisher, 1988.

August, Diane, and Hakuta, Kenji, eds., *Educating Language-Minority Children*, National Academy Press, 1998.

Baker, Keith A., and de Kanter, Adriana A., eds., *Bilingual Education: A Reappraisal of Federal Policy*, Lexington Books, 1983.

Blanco, Maria, Before *Brown*, There was *Mendez*: The Lasting Impact of *Mendez V. Westminster* in the Struggle for Desegregation, Immigration Policy Center, 2010.

Butler, Yuko Goto, Orr, Jennifer Evelyn, Gutiérrez, Michele Bousquet, and Hakuta, Kenji, Inadequate Conclusions from an Inadequate Assessment: What Can SAT-9 Scores Tell Us about the Impact of Proposition 227 in California?, *Bilingual Research Journal*, Vol.24, No.1&2,2000. (<http://brj.asu.edu/v2412/articles/ar10.html>)

Carlson, Robert, and Walton, Priscilla H., *CLAD/BCLAD: California Reforms in the Preparation and Credentialing of Teachers for a Linguistically and Culturally Diverse Student Population*. Paper presented at the Annual Meeting of the National Association for Bilingual Education's International Bilingual/Multicultural Education Conference 23rd, Los Angeles, CA, February 1994.

Chacon, Peter, *Chacon Bilingual Education and Civil Rights Legislation 1971-1982*, 1982.

Cohn, Kathleen C., and others, *Legislative Response to Proposition 63: The Fight To Save Bilingual Education in California*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, 1988.

Crawford, James, *Hold Your Tongue: Bilingualism and the Politics of "English Only"*. Addison-Wesley Publishing Company, 1992 (a) . (ジェイムズ・クロフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994年。)

Crawford, James, ed., *Language Loyalties: A Source Book on the Official English Controversy*, The University of Chicago Press, 1992 (b) .

Crawford, James, *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*, Bilingual Educational Service, 1995.

- Crawford, James, *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice* (4th ed.) , Bilingual Educational Service, 1999.
- Crawford, James, *At War with Diversity: US Language Policy in an Age of Anxiety*, Multilingual Matters, 2000.
- Crawford, James, *Obituary: The Bilingual Ed Act, 1968-2002*, rethinking schools, 2002. (http://www.rethinkingschools.org/special_reports/bilingual/Bil164.shtml)
- Crawford, James, *Educating English Learners: Language Diversity in the Classroom* (5th ed.) , (formerly *Bilingual Education: history, politics, theory, and practice*) , Bilingual Educational Service, 2004.
- Cummins, Jim, *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*, Multilingual Matters, 2000.
- de Cos, Patricia L., *Educating California's Immigrant Children: An Overview of Bilingual Education*, California Research Bureau, 1999.
- de Jong, Ester, and Howard, Elizabeth, Integration in two-way immersion education: equalising linguistic benefits for all students, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 12: 1, 2009.
- Dianda, Marcella R., *New Teachers in California's Language-Divers Metropolitan Classrooms: Findings from an Initial Study*, Far West Laboratory, 1991.
- Dianda, Marcella R., *Promoting Beginning Teacher's Success in Teaching Linguistically Diverse Students: A Synthesis of Relevant Knowledge and Practice*, The Southwest Regional Educational Laboratory, 1992.
- English for the Children, *Immigrant Students in Prop. 227 English Classes Far Outperform Those in Bilingual Education*, January 7, 2000. (<http://www.onenation.org/0001/pr010700.html>)
- English for the Children, *After Two Years of Prop.227 English Immersion, A Huge Rise in California's Immigrant Scores; Pro-Bilingual Education Districts Lag Behind*, August 14, 2000. (<http://www.onenation.org/0008/pr081400.html>)
- English for the Children, *STAR test scores and gains for elementary grades in selected districts 1998-2000*, August 16, 2000. (<http://www.onenation.org/0008/startestscores.html>)
- Hakuta, Kenji, *Mirror of Language: The Debate on Bilingualism*, Basic Books, 1986.
- Hakuta, Kenji, and Snow, Catherine, The Role of Research in Policy Decisions about Bilingual Education, *NABE News*, Volume IX, number 3 Spring, 1986, p.1, pp.18-21.
- Hakuta, Kenji, *Silence from Oceanside and the Future of Bilingual Education*, August 18, 2001. (<http://www.stanford.edu/~hakuta/SAT9/Silence%20from%20Oceanside.htm>)
- Hartmann, Edward G., *The Movement to Americanize The Immigrant*, Ams Press, 1967.
- Hassinger, Paula Allison, *The Development and First Year of Implementation of the California Bilingual Education Act of 1976*, M. A. Thesis, University of Southern California, 1979.
- Howard, Elizabeth R., Olague, Natalie, and Rogers, David, *The Dual Language Program Planner: A Guide for Designing and Implementing Dual Language Programs*, Center for Research on Education, Diversity and Excellence, 2003.
- Howard, Elizabeth R., and Sugarman, Julie, *Realizing the Vision of Two-Way Immersion: Fostering Effective Programs and Classrooms*, Center for Applied Linguistics and Delta Publishing Company, 2007.

- Jones, Maldwyn Allen, *American Immigration, Second Edition*, The University of Chicago Press, 1992.
- Kloss, Heinz, *The American Bilingual Tradition*, Center for Applied Linguistics and Delta System, 1997.
- Krashen, Stephen D., *Condemned Without A Trial: Bogus Arguments Against Bilingual Education*, Heinemann, 1999.
- Lyons, James J., The Past and Future Directions of Federal Bilingual Education Policy, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 508, 1990, pp.66-80.
- MacKAYE, Susannah D. A., California Proposition 63: Language Attitudes Reflected in the Public Debate, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 508, 1990, pp.135-146.
- McDonnell, Lorraine M., and Hill, Paul T., *Newcomers in American Schools: Meeting the Educational Needs of Immigrant Youth*, RAND, 1993.
- Moore, Joan W., *Mexican Americans*, Prentice-Hall, Inc., 1976.
- Mora, J. K., *What Do the SAT-9 Scores for Language Minority Students Really Mean?* (<http://coe.sdsu.edu/people/jmora/SAT9analysis.htm>).
- National Association for Bilingual Education, *NABE News*, Volume viii, Number 2/Winter, 1984.
- Olneck, Michael R., and Lazerson, Marvin, The School Achievement of Immigrant Children: 1900-1930, *The Social History of American Education*, University of Illinois Press, 1988.
- Orr, Jennifer Evelyn, Butler, Yuko Goto, Bousquet, Michele, and Hakuta, Kenji, *What Can We Learn About the Impact of Proposition 227 from SAT-9 Scores? An Analysis of Results from 2000*, August 15, 2000.
(http://www.stanford.edu/~Hakuta/SAT9/SAT9_2000/analysis2000.htm)
- Parkes, Jay, Who Chooses Dual Language Education for Their Children and Why, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 11: 6, 2008, pp.635-660.
- Peterson, Paul E., and West, Martin R., eds., *No child left behind?: the politics and practice of school accountability*, Brookings Institution Press, 2003.
- Risco, Gilda Del, *Title VII, The Bilingual Education Act: A study of the evolution of United States federal policy since 1968 to the year 2000*, Dissertation, Seton Hall University, 2001.
- Robbins, Veronica, and Skillings, Mary Jo, *University and Public School Collaboration: Developing More Effective Teachers through Field-Based Teacher Preparation and New Teacher Support Programs*, Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Supervision and Curriculum Development 51st, New Orleans, LA, 1996.
- San Miguel, Guadalupe, Jr., Bilingual Education Policy Development: The Reagan Years, 1980-1987, *NABE Journal*, Volume 12, Issue 2, 1988, pp.97-112.
- Shannon, Sheila M., and Milian, Madeline, Parents Choose Dual Language Programs in Colorado: A Survey, *Bilingual Research Journal*, 26: 3, pp.681-696.
- Stein, Colman Brez, Jr., *Sink or Swim: The Politics of Bilingual Education*, Praeger Publishers, 1986.

- Stewart, David W., *Immigration and Education: The Crisis and the Opportunities*, Lexington Books, 1993.
- Thomas, Wayne P., and Collier, Virginia, *School Effective for Language Minority Students*, National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997.
- Tyack, David B., *The One Best System: A History of America Urban Education*, Harvard University Press, 1974.
- Whiting, Erin F., and Feinauer, Erika, Reasons for enrollment at a Spanish-English two-way immersion charter school among highly motivated parents from a diverse community, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 14: 6, 2011, pp.631-651.
- Zimmer, Ron, et al., *Charter School Operations and Performance: Evidence from California*, RAND, 2003.

<和文文献>

- 青木薫『アメリカの教育思想と教育行政』ぎょうせい、1979年。
- アーサー・シュレジンガー Jr、都留重人監訳『アメリカの分裂』岩波書店、1992年。
- 有賀貞「グローバル化と多文化主義の中のアメリカ」『聖学院大学総合研究所紀要』No.29、2004年、13-45頁。
- 池田智「アメリカ合衆国に見る文化多元主義的側面」『論叢（玉川大学文学部（編））31、1990年。
- 石原昌英「言語的人権としての二言語教育 カリフォルニア州の Proposition 227 について」『琉球大学欧米文化論集』第43号、1999年、47-59頁。
- 伊藤静香「アメリカの双方向イマージョンプログラムに関する一研究 -『資源としての言語』という言語観を手がかりにして-」『アメリカ教育学会紀要』第20号、2009年、84-96頁。
- 井上達夫「合意を疑う」合意形成研究会『カオス時代の合意学』創文社、1994年、50-70頁。
- 今村令子『永遠の「双子の目標」EQUALITY & EXCELLENCE -多文化共生の社会と教育-』東信堂、1990年。
- 岩野一郎「新移民の『同化』と教育 -公立学校とパロキアル・スクールの役割-」本間長世編『現代アメリカの出現』東京大学出版会、1988年、71-92頁。
- 上原貞雄『アメリカ教育行政の研究 その中央集権化の傾向』東海大学出版会、1971年。
- 牛田千鶴「カリフォルニア州におけるバイリンガル教育の新潮流 -『双方向イマージョン式バイリンガル教育』の有効性を中心に」『比較教育学研究』第28号、日本比較教育学会、2002年、113-128頁。
- 『ラティーノのエスニシティとバイリンガル教育』明石書店、2010年。
- 小川正人編著『教育財政の政策と法制度 -教育財政入門-』エイデル研究所、1996年。
- 奥田邦男「アメリカ合衆国における双方向バイリンガル教育 -現状と将来の展望-」『広島大学日本語教育学科紀要』第8号、1998年、1-9頁。
- 賀川真理『カリフォルニア政治とラティーノ -公正な市民生活を求めるための闘い-』晃洋書房、2011年。
- 片岡寛光・奥島孝康編『アメリカの政治』早稲田大学出版部、1994年。
- 片桐康宏「アメリカにおける英語公用語化への動き -『核』と『異質』の緊張関係の中で-」『アメリカ研究』第27号、アメリカ学会、1993年、189-199頁。

- 吉良直「どの子ども置き去りにしない (NCLB) 法に関する研究 -米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して-」『教育総合研究』第2号、日本教育大学院大学、2009年、55-71頁。
- 「米国 NCLB 法制定の政治的背景に関する研究 -二大政党の教育政策の変遷と妥協に着目して-」『教育総合研究』第5号、日本教育大学院大学、2012年、1-18頁。
- 黒崎勲『教育の政治経済学』東京都立大学出版会、2000年。
- 『教育行政学』岩波書店、1999年。
- 桑原靖夫『国境を超える労働者』岩波書店、1991年。
- 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。
- コリンベーカー著、岡秀夫訳・編『バイリンガル教育と第二言語習得』大修館書店、1996年。
- 酒井研作「米国における教育アカウントビリティに関する研究 -カリフォルニア州公立学校アカウントビリティ法 (PSAA) を中心に-」『教育学研究紀要』第48巻第1部、中国四国教育学会、2002年、359-364頁。
- 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、1999年。
- 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。
- 「学校評価における教育条件の考慮 -カリフォルニア州を事例として-」『研究論叢』第57巻第3部、山口大学教育学部、2007年、251-261頁。
- 佐々木恵「ブラウン判決負の遺産 -メキシコ系アメリカ人の教育への影響-」『同志社アメリカ研究』第33号、1997年、95頁。
- 佐藤学『教育改革をデザインする』岩波書店、1999年。
- ジェイムズ・クロフォード著、本名信行訳『移民社会アメリカの言語事情 -英語第一主義と二言語主義の戦い-』The Japan Times、1994年。(再掲)
- 島村力「二言語教育の政治学 -カリフォルニア州民投票の意義」『海外事情』第46巻第9号、拓殖大学海外事情研究所、1998年、79-95頁。
- ジム・カミンズ著、中島和子訳著『言語マイノリティを支える教育』慶應義塾大学出版会、2011年。
- 志邨晃佑「アメリカ史における移民」今津晃他編『アメリカ史を学ぶ人のために』世界思想社、1987年、77-108頁。
- 新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年。
- 末藤美津子「バイリンガル教育法の成立過程 -アメリカ南西部諸州における動きを中心にして-」『国際教育』創刊号、日本国際教育学会、1992年、46-63頁。
- 「アメリカのバイリンガル教育政策 -ラオ対ニコルス訴訟事件のもつ意味-」『比較教育学研究』第19号、日本比較教育学会、1993年、43-54頁。
- 『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。
- 鈴木敏和「カリフォルニア州民投票と言葉の権利について -提案 227号をめぐる-」『立正法学論集』第33巻第1-2号、1999年、47-77頁。
- 高野良一「アフアーマティブ・アクションとしての実験学校 -チャータースクールの現実的な可能性-」『教育学研究』第73巻第4号、日本教育学会、2006年、54-68頁。
- 「コミュニティ・スクールとしてのチャータースクール -チャータースクールの事例分析-」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第6号、2009年、93-119頁。
- 滝沢潤「アメリカ合衆国におけるバイリンガル教育法の成立に関する研究」『教育学研究紀要』第41巻第1部、中国四国教育学会、1995年、483-488頁。
- 「アメリカ合衆国におけるバイリンガル教育政策の転換 -イングリッシュ・オンリー・プログラムによる『柔軟性』確保-」『教育行政学研究』第18号、西日本教育行政学会、1996年、1-12頁。

- －「アメリカ合衆国におけるバイリンガル教育政策の研究 -1980年代の改革とその意義-」『アメリカ教育学会紀要』第8号、アメリカ教育学会、1997年、5-12頁。
- －「アメリカ合衆国におけるバイリンガル教育政策の研究 -1994年法とバイリンガリズム-」『広島大学教育学部紀要』第一部（教育学）第46号、1997年、195-204頁。
- －「カリフォルニア州における1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法廃止の意義 -学区の自由裁量の拡大を中心として-」『広島大学教育学部紀要』第一部（教育学）第48号、1999年、29-36頁。
- －「カリフォルニア州における言語マイノリティの教育保障に関する研究 -1990年代のLEP教員免許制度改革を中心に-」『教育学研究紀要』第45巻第1部、中国四国教育学会、2000年、413-418頁。
- －「カリフォルニア州における言語マイノリティ教育の規制緩和 -アカウントビリティの質的变化を中心に-」『比較教育学研究』第27号、日本比較教育学会、2001年、101-119頁。
- －「カリフォルニア州の州民投票・提案227の可決とその意味 -言語マイノリティ教育政策の理念および実施方法に着目して-」『アメリカ教育学会紀要』第12号、アメリカ教育学会、2001年、13-21頁。
- －「カリフォルニア州の州民投票・提案227の課題 -教育政策の評価と教育の正統性に着目して-」『教育制度学研究』第9号、日本教育制度学会、2002年、202-215頁。
- －「Ⅲ章 アメリカの学校評価」（湯藤定宗と分担執筆）、窪田眞二・木岡一明編著『学校評価のしくみをどう創るか 先進5カ国に学ぶ自律性の育て方』学陽書房、2004年、87-115頁。
- －「カリフォルニア州における言語マイノリティ教育のアカウントビリティ」『教育学研究ジャーナル』創刊号、中国四国教育学会、2005年、69-76頁。
- －「第2章 アメリカ -NCLB以降の学校評価」（湯藤定宗と分担執筆）『学校評価システムの構築に関する開発的研究』中間報告書（平成15・16・17・18年度科学研究費補助金基盤研究（B）（2））2005年、27-37頁。
- －「討論とまとめ 地域教育計画における首長のリーダーシップと教育の供給主体の多元化に関する検討」『教育制度学研究』第12号、日本教育制度学会、2005年、47-49頁。
- －「カリフォルニア州における学校評価制度の実施状況」『学校評価システムの構築に関する開発的研究』最終報告書（平成15・16・17・18年度科学研究費補助金基盤研究（B）（2））2007年、83-93頁。
- －「カリフォルニア州におけるアクレディテーションとチャーター・スクール -教育の質の保証と多様性の確保の試み-」『教育学論集』第36号、大阪市立大学大学院文学研究科教育学教室、2010年、64-67頁。
- －「アカウント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』第32号、西日本教育行政学会、2011年、27-34頁。
- －「大阪府市条例による教育統治および教育行政機構の改変」『教育制度学研究』第20号、日本教育制度学会、2013年、74-79頁。
- －「双方向イマージョン・プログラムを実施するチャーター・スクール：アカウントビリティとバイリンガリズムを両立した意義とその要因」『人文研究』第64巻、大阪市立大学大学院文学研究科、2013年、77-93頁。

- －「第 19 章 体系化された自己評価と相互評価による第三者評価にもとづく学校評価システム－アメリカ合衆国・Western Association of Schools and Colleges (WASC) によるアクレディテーション－」 福本みちよ編著『学校評価システムの展開に関する実証的研究』玉川大学出版部、2013 年、354-374 頁。
- －「言語マイノリティの平等な教育機会の保障における学校選択の可能性－カリフォルニア州における双方向イマージョン・プログラム実施校の検討－」『日本教育行政学会年報』第 40 号、日本教育行政学会、2014 年、91-108 頁。
- チェスター・E・フィン・Jr. 他著、高野良一監訳『チャータースクールの胎動－新しい公教育をめざして』青木書店、2001 年。
- 東京学芸大学海外子女教育センター『バイリンガル・バイカルチュラル教育の現状と課題－在外・帰国子女教育を中心にして－』1985 年。
- トーマス・ワイヤー著、浅野徹訳『米国社会を変えるヒスパニック－スペイン語を話すアメリカ人たち』日本経済新聞社、1993 年。
- 中村（笹本）雅子「現代アメリカ文化とマイノリティの教育－『文化剥奪』から文化民主主義へ－」『アメリカ研究』第 25 号、アメリカ学会、1991 年、123-141 頁。
- 中屋健一『新米国史』誠文堂新光社、1988 年。
- 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998 年。
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990 年。
- －『行政学』有斐閣、1993 年。
- 西村由起子「アメリカにおける『二言語教育』論争－カリフォルニアの Proposition 227 をめぐって－」『東洋学園大学紀要』第 7 号、1999 年、1-13 頁。
- 新田浩司「アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究」『地域政策研究』第 16 巻第 3 号、高崎経済大学地域政策学会、2014 年、15-29 頁。
- 野津隆志「アメリカにおける少数民族教育の動向－二言語教育の改革を中心に－」『教育制度研究』第 19 号、1986 年。
- 野村達朗『「民族」で読むアメリカ』講談社、1992 年。
- 深堀聰子「アメリカのバイリンガル教育－LEP 生徒のメインストリーム化に向けて」中島智子編著『多文化教育－多様性のための教育学』明石書店、1998 年、61-96 頁。
- 藤岡美恵子「ワシントン発アメリカ・ウォッチ カリフォルニア州提案 227 号と公教育の危機」『ヒューマンライツ』No.124、部落解放・人権研究所、1998 年、40-43 頁。
- フロリアン・クルマス著、山下公子訳『言語と国家－言語計画ならびに言語政策のために－』岩波書店、1987 年。
- 本名信行「南西部におけるアングロ・アメリカンとメキシカン・アメリカンの文化接触－2 言語併用教育を中心として－」『アメリカ研究』第 14 号、アメリカ学会、1980 年、39-62 頁。
- －「アメリカの多言語問題－イングリッシュ・オンリーとイングリッシュ・プラスの運動から」三浦信孝編『多言語主義とは何か』藤原書店、1997 年。
- 三浦信孝・糟谷啓介編『言語帝国主義とは何か』藤原書店、2000 年。
- 宮寺晃夫編著『再検討 教育機会の平等』岩波書店、2011 年。
- 室井修「アメリカ連邦政府の教育補助立法過程の変化と特徴－初等・中等教育法の場合－」『龍谷大学論集』417、1980 年、39-60 頁。
- 諸橋由佳「チャータースクールのアカウンタビリティに関する一考察」『日本教育行政学会年報』第 29 号、日本教育行政学会、2003 年、154-165 頁。
- 山口節郎「正統性－手続からかユートピアからか－」新田義弘他編『権力と正統性』岩波書店、1995 年、109-142 頁。

- 山谷清志「行政責任論における統制と倫理 -学説史的考察として-」『修道法学』第 13 卷第 1 号 (通巻第 25 号)、1991 年、141-198 頁。
- 『政策評価の理論とその展開 -政府のアカウンタビリティー』晃洋書房、1997 年。
- 山本真弓編著、臼井裕之・木村護郎クリストフ著『言語的近代を超えて <多言語状況>を生きるために』明石書店、2004 年。
- 湯藤定宗「チャータースクールにおける父母の学校参加に関する一考察：PACT チャータースクールを事例として」『日本教育経営学会紀要』第 41 号、1999 年、56-68 頁。
- 「米国チャータースクールにおけるスポンサーによる学校評価に関する研究：Bethel University による PACT 評価を事例として」『日本教育経営学会紀要』第 52 号、2010 年、111-125 頁。
- 横田清編『住民投票 I なぜそれが必要なのか』公人社、1997 年。

謝 辞

本論文を執筆するにあたり、多くの方々からご指導、ご支援をいただきました。ここに心より感謝の意を表したいと思います。

本論文の主査であられる河野和清先生には、広島大学教育学部、同大学院教育学研究科に在籍以来、終始、あたたかく、熱心なご指導を賜りました。河野先生には、教育行政学研究の魅力と意義、研究者として如何に対象に向き合うかという姿勢を教えていただくとともに、教育者としてのあり方についても学ばせていただきました。個性、自主性を尊重されつつも、長きに渡って丁寧に指導される河野先生のご指導がなければ、私が博士論文を完成することはできなかったと思います。改めて心より感謝申し上げます。

本論文の副査であられる広島大学大学院教授・古賀一博先生、山崎博敏先生には、教育研究にご多忙のなか誠に丁寧に指導いただきました。心より感謝申し上げます。古賀先生には、アメリカ教育行政研究、とりわけカリフォルニア州教育行政研究の第一人者として、その意義付けから具体的な事実関係まで、非常に丁寧にそして適切なご指導をいただきました。山崎先生には、教育社会学の第一線でご活躍されてきた立場から、非常に重要なご指導をいただくとともに、教育学研究のあり方についても多くのことを学ばせていただきました。

大学院進学以来ご指導いただいている仙波克也先生には、様々な研究機会を与えていただくなかで教育制度研究の魅力と可能性を教えていただきました。現在まで、常にあたたかく見守っていただき、心より感謝致します。

山口学芸大学教授・田代直人先生には、山口で本格的に大学教員として働くようになって以来、研究者として博士論文をまとめることの大切さをお話いただき、公私にわたってご支援、励ましをいただきました。改めて深く感謝申し上げます。

広島大学大学院の教育行財政学研究室の諸先輩、後輩の皆様には、公私にわたりご指導、ご支援をいただきました。教育行財政学研究室の良い人間関係は、私が研究を継続し、発展させるうえで欠かすことのできない大切な財産であり、そうした環境に恵まれたことの有り難さを噛み締めております。皆様に改めて感謝致します。

本論文は、太平洋を隔てたアメリカ合衆国、カリフォルニア州を対象にしたものであり、カリフォルニア州で出会った多くの方々のご協力がなければ完成には至らなかったと思います。特に、州都サクラメント市のThe Language Academy of Sacramentoの先生方、保護者・児童生徒の皆さん、そしてそれを支えるカリフォルニア州立大学サクラメント校の先生方のご協力に深く感謝するとともに、困難を抱えても希望を失わず、子どもたちとその未来を信じつづける姿勢から多くのことを学ばせていただきました。本当に有り難うございました。

最後に、大学で学び、研究することを支援し、あたたかく見守ってくれた両親に心より感謝します。そして、公私にわたって私を信じ、支え続けてくれた妻・香奈、幼いながらも私の研究や職務を理解し、寂しい思いを我慢して慕い続けてくれた璃奈、謙に、心より感謝します。

これまで多くの方からいただいたご支援、ご指導に報いることができるよう、これからも真摯に教育学研究に取り組んで行くことをお誓いして、謝辞といたします。

2015年1月
滝沢 潤

付属資料

Survey on your Two Way Spanish Immersion Program

This Survey, conducted by Japanese associate professor Jun Takizawa, is part of a study on the Two Way Immersion Program. In this paper, you will find several questions on some aspects about the Two Way Spanish Immersion Program. The questionnaire should take no longer than 5 minutes to complete. All of your individual answers will be kept completely confidential and will be used for research purposes only.

PLEASE NOTE THAT:

- 1) The main aim of this survey is to obtain information on your opinion about the Two Way Spanish Immersion Program.
- 2) This questionnaire is to be answered by a parent or guardian of the student(s) attending Language Academy of Sacramento
- 3) There are no right or wrong answers.
- 4) **Feel free to skip any questions you prefer not to answer.**
- 5) If you receive more than 2 questionnaires from your children, **please only fill out one.**
- 6) Please return the completed questionnaire to your child's homeroom teacher by _____.

Jun Takizawa
Graduate School of Literature and Human Science
Osaka City University, JAPAN

Q1. What made you decide to choose the Language Academy of Sacramento (LAS)? Please circle.

- Instruction in Spanish
- Academic success
- Teachers' enthusiasm
- Proximity
- Other (Please specify) _____

Q2. How important do you think **English** is in your society? Please circle a number.

Unimportant 1 - 2 - 3 - 4 - 5 Very Important

Q3. How important do you think **Spanish** is for developing English proficiency? Please circle a number.

Unimportant 1 - 2 - 3 - 4 - 5 Very Important

Q4. How important do you think **Spanish** is for attaining high academic achievement? Please circle a number.

Unimportant 1 - 2 - 3 - 4 - 5 Very Important

Q5. How important do you think it is for your child to be bilingual, biliterate, and bicultural? Please circle a number.

Unimportant 1 - 2 - 3 - 4 - 5 Very Important

Q6. Before your child entered LAS, how important did you think **Spanish** is in developing English proficiency? Please circle a number.

Unimportant 1 - 2 - 3 - 4 - 5 Very Important

