

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	外国につながる子どもの学校教育—移民の国アメリカの学力向上を目指す改革—
他言語論題 Title in other language	Immigrant EL Students in U.S. Schools: Implication of High-Stakes Education Reform
著者 / 所属 Author(s)	ローラー ミカ (Lawler, Mika) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 文教科学技術調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	802
刊行日 Issue Date	2017-11-20
ページ Pages	29-51
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	移民国家アメリカにおける「外国につながる」英語能力の不十分な子どもたちの学校教育の経緯と現状を、学力向上を目指す教育改革に焦点を当てて整理し、課題を示す。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 外国につながる子どもの学校教育 —移民の国アメリカの学力向上を目指す改革—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 文教科学技術調査室 ローラー ミカ

## 目 次

はじめに

### I EL の概況

- 1 EL 人口の推移と特徴
- 2 学力格差
- 3 EL の英語習得等の実態調査

### II 連邦の法制と教育改革

- 1 公民権法と最高裁判所判例
- 2 不法滞在の子どもと学校教育
- 3 初等中等教育法による学力向上の教育改革

### III EL 教育の経緯

- 1 指導言語をめぐる論争
- 2 州の政策変遷

### IV ニューヨーク州の事例

- 1 概況
- 2 改革の動きと EL 教育の方針の公表
- 3 新規則と EL 支援の強化

### V EL 教育の特徴と課題

- 1 EL の多様性と高等学校での EL 教育
- 2 特別支援教育と EL
- 3 元 EL の継続支援・調査
- 4 就学前教育と DLL
- 5 教員養成と研修
- 6 家族との連携

おわりに

## 要 旨

- ① 日本では、外国籍の子どもや、両親のいずれかが外国籍であるなどの「外国につながる子ども」が増加しており、公立学校に通う日本語能力が不十分な児童生徒の受入れ体制の整備充実が必要となっている。移民の国アメリカでは、公立学校の児童生徒の1割近く、460万人が「外国出身か家庭での使用言語が英語ではない、英語の能力が不十分な子ども（English Learners: EL）」であり、その多くが、英語だけでなく学力全般に問題を抱えていることが学校教育政策上の大きな課題となってきた。
- ② アメリカのELのための教育上の措置の根拠となっているのは、連邦の一連の公民権法と判例である。全ての州と学区は、1964年公民権法第6編及び教育機会均等法の下でELが学校教育に有意かつ平等に参加できるような措置を講じることとされてきた。
- ③ 近年、社会・経済のグローバル化が進む中で、初等中等教育の水準を高め、全ての子どもの学力向上を目指す教育改革が全米で展開されるようになった。憲法上教育は州の権限とされるが、連邦法である「初等中等教育法」の数次の改正を経て、連邦の役割は拡大されてきた。連邦は、同法に基づき、主として学力テスト結果の改善として示される改革の成果を説明する責任を州に課している。2015年の同法の改正で、この説明責任の5つの指標の1つとしてELの英語習熟の進捗度が位置付けられたことで、従来に増してEL教育への関心が高まっている。改正法は2017年7月に主要部分が施行された。
- ④ ニューヨーク州でも、1970年代以降、ELのための平等な教育機会を求める動きが高まり、ELのためのプログラムの導入が進められた。学力向上のための教育改革を背景に、2014年、同州はEL教育の新しい方針「EL成功の青写真」を公表し、EL教育に関する州教育長規則を包括的に改定した。新規則実施後の教育現場での混乱等も報じられている。
- ⑤ アメリカのEL教育は様々な課題を抱えている。高等学校のELには、何年も英語に習熟できない長期学習者やそれまで正規の教育を受けていない者等が含まれており、最近、初めて全米の調査が行われた。また、1割以上のELは学習障害など障害を有するが、多様な背景を持ち言語の異なる子どもの英語力・学力の遅れが、障害に起因するかを正確に判断し、適切な支援を行うことは容易ではない。一方、就学前教育が幼児期のELに有効であるという指摘はあるが、ELの就学前教育（プレ幼稚園）を政策として定める州はまだ多くない。

## はじめに

日本では、外国籍の子どもや、両親のいずれかが外国籍であるなどの「外国につながる子どもたち」が近年増加傾向にあり、こうした子どもの家庭内での使用言語や日本語の能力も多様化している。そして、この子どもたちが「一人一人の日本語の能力に応じた支援を受け、学習や生活の基盤を作っていけるようにすること」が大きな課題となっている<sup>(1)</sup>。公立の小学校、中学校、高等学校などに通う、日本語の能力が不十分な「日本語指導が必要な児童生徒」は、平成28年5月現在、外国籍の児童生徒数が34,335人、日本国籍（保護者の国際結婚、海外からの帰国などによる。）の児童生徒数が9,612人で、それぞれ2年前の調査より、5,137人（17.6%）、1,715人（21.7%）増加している<sup>(2)</sup>。

「移民の国」とされるアメリカでは、公立学校の児童生徒の1割近くを「外国出身か家庭での使用言語が英語ではない、英語の能力が不十分な子ども（English Learners: EL）」<sup>(3)</sup>が占めており、この子どもたちの多くが英語はもちろん学力全般に問題を抱えていることが、学校教育政策上の大きな課題となってきた。一方、近年、経済・社会のグローバル化が進む中で、アメリカの繁栄を維持するためにも、初等中等教育での教育水準を高め、全ての子どもが大学等の高等教育・職業生活において成功できることを目指した教育改革が全米各州で展開されるようになった<sup>(4)</sup>。各州には連邦の「初等中等教育法」<sup>(5)</sup>に基づき、主として学力テスト結果の改善として示される教育改革の成果を説明する責任（アカウントビリティ）がある。2015年の同法の包括的な改正により、この説明責任の5つの指標の1つとしてELの英語習熟の進捗度が位置付けられることになり、従来に増してELの教育への関心が高まっているところである。改正法は2017年7月から主要部分が施行されている。

本稿は、アメリカで連邦、各州が進めている学力向上の教育改革の中で、ELの教育支援強化がどのように行われているかに焦点を当てる。あわせて、アメリカのELの現状、連邦の関連法制、これまでのEL教育の経緯等についても整理し、多くのELを有し近年EL教育の改革を

(1) 中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」2016.12.21, p.8. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afiedfile/2016/12/27/1380731\\_00.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afiedfile/2016/12/27/1380731_00.pdf)> 以下、本稿におけるインターネット情報は2017年9月30日現在である。

(2) また、公立学校に在籍している外国人児童生徒数は、平成28年5月現在80,119人で、2年前調査より6,830人（9.3%）増加した。「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成28年度）」の結果について」2017.6.13, p.1. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/29/06/\\_icsFiles/afiedfile/2017/06/21/1386753.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/_icsFiles/afiedfile/2017/06/21/1386753.pdf)>

(3) 連邦の「初等中等教育法」（Elementary and Secondary Education Act of 1965）は、ELについて、国外で出生し又は第1言語が英語ではなく、英語の未熟さにより、高度なスタンダード（教育課程の基準）を充足すること、英語での授業で成果を出すこと、十分な社会参加を行うことができない初等中等学校在籍者・就学準備中の者と定義している。アメリカ先住民で該当するもの等も含まれる（第8101条（20 U.S.C. 7801）。初等中等教育法は、合衆国法典第20編第6301条以下（20 U.S.C. 6301 et seq.）に法典化されており、第8101条は、現行の初等中等教育法の条文、20 U.S.C. 7801 は、合衆国法典中の当該条文を示す。）。English Language Learners、Limited English Proficient Students などとも呼ばれる。

(4) 詳しくは、ローラーミカ「アメリカ初等中等教育法の改正—教育における連邦の役割—」『レファレンス』790号, 2016.11, pp.49-74. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10218783\\_po\\_079003.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10218783_po_079003.pdf?contentNo=1)> 参照。

(5) 前掲注(3)参照。

進めているニューヨーク州を事例として取り上げる。最後に、アメリカの EL 教育が現在抱える課題を示す。

## I EL の概況

### 1 EL 人口の推移と特徴

2014-2015 学年度<sup>(6)</sup>において、アメリカの公立学校では児童生徒の 9.4% にあたる 460 万人が EL であった。22.4% (140 万人) が EL であるカリフォルニア州から、1.0% (2,700 人) のウェストバージニア州(人数はバーモント州が 1,400 人で最も少ない。)まで、州により状況は大きく異なっている。また、経年で見ると、アメリカ全体では 2004-2005 学年度の 430 万人 (9.1%) から増加した。サウスカロライナ州、メリーランド州、ミシシッピ州、アーカンソー州で人数が 2 倍以上に増えるなど、従来 EL がそれほど多くはなかった州においても増加が目立つ。一方で減少した州もあり、10 年前 18 万 5,000 人 (20.2%) であったアリゾナ州の現在の EL 人口は当時の 3 分の 1 弱となっている。(表 1 参照)

EL の過半数は、アメリカ生まれであり、外国で生まれた子どもの方が少ない<sup>(7)</sup>。2014-2015 学年度において、EL の家庭での言語はスペイン語が 77.1% (371 万人) と最も多く、ついでアラビア語 2.3% (10 万 9,000 人)、中国語 2.2% (10 万 4,000 人)、ベトナム語 1.8% (8 万 5,000 人)、英語 1.7% (8 万 3,000 人)、さらに、ミャオ語<sup>(8)</sup> 0.8% (3 万 7,000 人)、ソマリ語 0.7% (3 万 4,000 人)、ロシア語 0.7% (3 万 2,000 人)、ハイチ語 0.7% (3 万 1,000 人)、タガログ語 0.6% (2 万 9,000 人)、韓国語 0.6% (2 万 9,000 人) と続いている<sup>(9)</sup>。

### 2 学力格差

EL の学力はそうでない子どもと比べ、総じて低くなっている。まず、高等学校卒業率について見ると、2014-2015 学年度、生徒全体が 83% であるのに対し、EL は 65% にとどまっていた<sup>(10)</sup>。

(6) 初等中等学校の典型的な学年度 (school year) は、7 月 1 日開始、翌年 6 月 30 日終了である。Heather B. Gonzalez and Jessica Tollestrup, "Department of Education Funding: Key Concepts and FAQ," *CRS Report for Congress*, April 22, 2016, p.8.

(7) 連邦商務省国勢調査局のデータを用いた分析であるが、アメリカの民間シンクタンク Migration Policy Institute によると、2013 年、5 歳から 17 歳の英語が十分にできない子どもは、230 万人、うちアメリカ生まれの割合は 77% であった。国勢調査局のデータは、英語能力について自己申告によっており、対象範囲も連邦教育省の統計とは異なっている。Jie Zong and Jeanne Batalova, "The Limited English Proficient Population in the United States," *Migration Information Source*, July 8, 2015. Migration Policy Institute Website <<http://www.migrationpolicy.org/article/limited-english-proficient-population-united-states>>

(8) ミャオ語はラオス等に住むモン族 (Hmong) が使用する言語。ラオスのモン族は、ベトナム戦争中にアメリカに協力、その後難民となり、タイを経由し多くがアメリカに渡った。Jennifer Yau, "The Foreign-Born Hmong in the United States," *Migration Information Source*, January 1, 2005. Migration Policy Institute Website <<http://www.migrationpolicy.org/article/foreign-born-hmong-united-states#3>>

(9) "Table 204.27. English language learner (ELL) students enrolled in public elementary and secondary schools, by grade, home language, and selected student characteristics: Selected years, 2008-09 through fall 2014," *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_204.27.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_204.27.asp)>

(10) "Table 219.46. Public high school 4-year adjusted cohort graduation rate (ACGR), by selected student characteristics and state: 2010-11 through 2014-15," *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_219.46.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_219.46.asp)>

表1 アメリカの公立学校に在籍する EL の数と在籍者に占める割合の推移 (州別)

州名	2014-2015 学年度		2004-2005 学年度		増加率 (%)
	人数 (人)	割合 (%)	人数 (人)	割合 (%)	
アメリカ全体	4,559,323	9.4	4,341,435	9.1	5.0
カリフォルニア	1,390,316	22.4	1,574,397	25.2	-11.7
テキサス	772,843	15.4	676,857	15.6	14.2
フロリダ	252,172	9.2	214,450	8.1	17.6
イリノイ	209,959	10.3	170,941	8.2	22.8
ニューヨーク	186,694	7.1	188,682	6.7	-1.1
ワシントン	107,197	10.0	75,103	7.4	42.7
コロラド	102,359	11.7	90,364	11.8	13.3
ジョージア	97,670	5.7	60,334	3.9	61.9
バージニア	97,397	7.7	66,748	5.6	45.9
ノースカロライナ	92,589	6.3	68,063	5.0	36.0
ネバダ	74,521	17.0	71,557	17.9	4.1
ミシガン	70,231	5.2	57,820	3.5	21.5
マサチューセッツ	70,212	9.0	48,098	5.9	46.0
ニュージャージー	65,997	4.8	53,300	3.9	23.8
メリーランド	60,705	6.9	21,706	2.5	179.7
アリゾナ	60,171	6.4	185,050	20.2	-67.5
ミネソタ	57,980	7.2	54,013	6.7	7.3
インディアナ	56,097	5.6	50,843	5.0	10.3
オレゴン	49,311	8.7	64,603	11.7	-23.7
ニューメキシコ	47,626	14.6	62,386	19.1	-23.7
オクラホマ	47,605	7.1	44,433	7.1	7.1
ペンシルベニア	47,443	3.0	36,663	2.1	29.4
カンザス	47,209	9.5	26,041	5.6	81.3
ウィスコンシン	42,259	4.9	26,616	3.1	58.8
サウスカロライナ	42,133	5.7	12,523	1.8	236.4
オハイオ	42,016	2.6	27,176	1.5	54.6
アーカンソー	37,587	7.8	18,642	4.0	101.6
テネシー	36,398	3.7	27,875	3.0	30.6
ユタ	36,175	6.3	44,981	9.2	-19.6
コネチカット	33,525	6.6	26,865	4.9	24.8
ミズーリ	26,731	3.0	18,745	2.0	42.6
アイオワ	25,875	5.1	14,606	3.1	77.2
ケンタッキー	20,708	3.0	10,471	1.6	97.8
アラバマ	17,863	2.4	14,801	2.0	20.7
ネブラスカ	17,494	5.6	16,124	5.7	8.5
ルイジアナ	17,473	2.6	12,916	1.8	35.3
アラスカ	15,078	11.5	21,533	16.2	-30.0
ハワイ	14,425	7.9	17,017	9.3	-15.2
アイダホ	12,657	4.6	20,986	8.3	-39.7
ロードアイランド	9,180	7.3	8,508	6.0	7.9
デラウェア	8,092	6.6	4,846	4.3	67.0
ミシシッピ	7,773	1.6	3,365	0.7	131.0
メイン	5,174	2.9	2,814	1.4	83.9
ワシントン DC	4,882	10.6	4,771	7.7	2.3
サウスダコタ	4,676	3.5	4,179	3.3	11.9
ニューハンプシャー	3,592	2.0	2,569	1.2	39.8
モンタナ	3,299	2.3	6,716	4.6	-50.9
ノースダコタ	3,111	3.0	2,033	2.0	53.0
ウェストバージニア	2,704	1.0	1,774	0.6	52.4
ワイオミング	2,697	2.9	3,543	4.2	-23.9
バーモント	1,442	1.7	1,989	2.1	-27.5

(出典) “Table 204.20. Number and percentage of public school students participating in English language learner (ELL) programs, by state: Selected years, fall 2004 through fall 2014,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_204.20.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_204.20.asp)> を基に筆者作成。

一方、2015年の全米学力調査NAEP（National Assessment of Education Progress）の結果を数学について見てみると、ELでないものの平均点が243点（第4学年）、284点（第8学年）<sup>(11)</sup>であるのに対し、ELではそれぞれ218点、246点であった。他の属性による集団の点数は、例えば経済的に最も恵まれていない児童生徒のグループの平均点数が226点（第4学年）、264点（第8学年）であり、ELの点数はこれを下回っている。この傾向は、比較できる統計のある2000年から変わっていない<sup>(12)</sup>。ただし、ELの中にも学力の高い子どもが当然存在していること、また、当初ELであったものがその後英語に習熟してELのステータスを離れた元EL（Former English Learners）の学力については、英語を母国語とするネイティブの子どもをむしろ上回るか同程度と見られること<sup>(13)</sup>には留意する必要がある。

### 3 ELの英語習得等の実態調査

連邦教育省の統計数値のELに関するデータは多くの場合、ある年度におけるELの人数、学力状況等を示したものである。しかし、ELは、人種のような固定した属性ではなく、英語に習熟した子どもはELのステータスを離れることになる。一方、中学生、高校生になって初めて、海外からアメリカの学校に入学してくるものもある。ある年に入学したELが英語習熟に要する年数や高等学校卒業に至る割合、また、英語に習熟することなくELのステータスにとどまる子どもの割合等は、連邦の統計からは把握できない。これらについては、対象地域を絞った多くの経年の調査研究が行われている。例えば、

①カリフォルニア州の2つの学区等についての調査研究によると、適切なEL教育が行われている学区においても、口語英語の習熟に3年から5年、学校での学習に必要なレベルのアカデミックな英語に習熟するには4年から7年かかった<sup>(14)</sup>。

②カリフォルニア州ロサンゼルス統一学区で行われた調査では、多くのELは、4年から7年で英語に習熟したが、4分の1の生徒は9年たってもELのままであった<sup>(15)</sup>。

③ニューヨーク市で行われた調査では、第2学年で入学したELのほぼ半数が3年以内に習熟したのに対し、第7学年で入学した場合にはその半数が習熟するまでに5年以上かかり、第7学年で入学したものの44%は、6年後の標準的な高等学校卒業時にもELのステータスにと

(11) 学年の呼称については、第IV章第1節（表4 ニューヨーク州の初等中等教育学校制度）を参照。

(12) “Table 222.12. Average National Assessment of Educational Progress (NAEP) mathematics scale score and percentage of students attaining selected NAEP mathematics achievement levels, by selected school and student characteristics and grade: Selected years, 1990 through 2015,” *Digest of Education Statistics*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_222.12.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_222.12.asp)>

(13) 2017年のニューヨーク州の統一州テスト（第3～8学年）では、元ELの習熟度（習熟レベルの成績をとった子どもの割合）は、英語が45.2%、数学46.8%で、ELであったことのない子ども（各42.6%、42.7%）を上回った。2015年の全米学力調査NAEPでは、英語、数学ともに、第4学年で元ELが、第8学年ではELであったことのない子どもが平均点で上回ったが、両者の差は3～7点にとどまっている。“State Education Department Releases Spring 2017 Grades 3-8 ELA and Math Assessment Results,” August 22, 2017. New York State Education Department Website <<http://www.nysed.gov/news/2017/state-education-department-releases-spring-2017-grades-3-8-ela-and-math-assessment-results>>; “English Learners’ (ELs’) Results From the 2015 Nation’s Report Card.” National Clearinghouse for English Language Acquisition Website <[http://www.nceia.us/files/fast\\_facts/OELA\\_FF\\_NAEP\\_2015\\_For\\_Grades48.pdf](http://www.nceia.us/files/fast_facts/OELA_FF_NAEP_2015_For_Grades48.pdf)>

(14) Kenji Hakuta et al., *How Long Does It Take English Learners to Attain Proficiency?*, University of California Linguistic Minority Research Institute, 2000, pp.9-13. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED443275.pdf>>

(15) Karen D. Thompson, “English Learners’ Time to Reclassification: An Analysis,” *Educational Policy*, Vol.31 No.3, May, 2017, pp.357-359.

どまっていた<sup>(16)</sup>。

④ 高等学校卒業率については、ニューヨーク市の学校に第 5 学年、第 6 学年で入学した EL の調査がある。4 年（高等学校は第 9 学年から第 12 学年の 4 年間）で卒業したものは約 64%、4 年で卒業できなかったものの、6 年以内に卒業したものが 15% であった<sup>(17)</sup>。

こうした研究から、学校での学習に必要なレベルの英語の習得までにはある程度の年数が必要であると言われている。また、途中で入学してくる EL はより困難な状況に置かれている。この中にはアメリカに来るまで正規の教育を受けた経験のないものも含まれるなど、支援にあたって特別な考慮が必要となるが、高等学校における EL への対応については、第 V 章で取り上げたい。

## II 連邦の法制と教育改革

### 1 公民権法と最高裁判所判例

EL のための教育上の措置の根拠となっているのは、連邦の一連の公民権法と判例である。「1964 年公民権法第 6 編」(Title VI of the Civil Rights Act of 1964, 42 U.S.C. 2000d et seq.) は、連邦による財政支援を受けるプログラム・活動における、人種、皮膚の色、出身国に基づく差別を禁じている。条文に EL への言及はないが、1974 年 1 月 21 日の連邦最高裁判所の判決 (*Lau v. Nichols*)<sup>(18)</sup> により、EL にもその内容が及ぶとされている。この判決は、中国系の EL に英語の補習指導を提供していなかったカリフォルニア州のサンフランシスコ統一学区が、第 6 編違反とされたものである。連邦最高裁判所は、控訴裁判所の判決を覆し、「同じ施設、同じ教科書、同じ教員、同じカリキュラム」を提供するだけでは、英語を解しない子どもは意味のある教育から事実上締め出されており、平等な扱いとはいえないとした。

この後、同年 8 月 21 日には連邦法「教育機会均等法」(Equal Educational Opportunities Act of 1974, 20 U.S.C. 1701 et seq.) が制定された。その第 1703(f) 条では、教育プログラム参加の妨げとなる言語障壁を克服するため州・学区が適切な措置を取らなければならないことが規定されている。

### 2 不法滞在の子どもと学校教育

EL の中には、子どものうちにアメリカに入国し、アメリカで育つ非合法移民も含まれる。1982 年 6 月 15 日の連邦最高裁判所判決 (*Plyler v. Doe*)<sup>(19)</sup> は、非合法移民である子どもの初等・中等教育のために州が公金を支出することを禁じたテキサス州法が、合衆国憲法修正第 14 条 (法の平等な保護) に違反するとした。子ども本人や親が合法的に滞在しているかどうかにかか

(16) Michael J. Kieffer and Caroline E. Parker, *Patterns of English learner student reclassification in New York City public schools*, REL 2017-200, Regional Educational Laboratory Northeast & Islands and National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2016, pp.6-8. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED569344.pdf>>

(17) Michael J. Kieffer and Caroline E. Parker, *Graduation outcomes of students who entered New York City public schools in grade 5 or 6 as English learner students*, REL 2017-237, Regional Educational Laboratory Northeast & Islands and National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2017, pp.5-6. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED572898.pdf>>

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

(19) *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982).



ならず、州、学区は、学区域に居住する子どもの入学を認めなければならない<sup>(20)</sup>。

*Plyler v. Doe* 判決は、子どもの基礎教育に関するものであり、大学等の高等教育については、同様には解されていない。州により対応は分かれており、法令等により非合法の子どもの公立大学入学を認めない州がある一方、入学を認め、州市民と同じ割安の授業料や奨学金を提供する州も存在する。<sup>(21)</sup>

### 3 初等中等教育法による学力向上の教育改革

全ての州と学区は、前述のとおり、1964年公民権法第6編及び教育機会均等法の下でELが教育プログラムに有意にかつ平等に参加できるように措置を講じなくてはならない。一方、合衆国憲法上、教育は州の権限に属しており、連邦の関与は限定的である<sup>(22)</sup>。しかしながら、初等中等教育法の数次の改正を経て、連邦の役割は拡大されてきた。現在では、連邦は、州・学区によるELの教育に関する措置を補完するための補助金を交付<sup>(23)</sup>するだけでなく、それに加えて、教育成果に係る説明責任を州に課すことによりELの学力向上を推進しようとしている。

#### (1) 学力向上の教育改革の推進

初等中等教育法は、社会経済的に不利な立場におかれた子どもの教育機会を改善するために連邦が州・学区に財政支援を与える目的で1965年に制定された。しかし、やがて、不利な子どもにとどまらず全ての子どもを対象に高い水準の教育を提供し、学力向上を図ることに大きな力点が置かれることになった。1983年、レーガン(Ronald Reagan)政権のベル(Terrel H. Bell)教育長官の諮問による報告書「危機に立つ国家(A Nation at Risk)」<sup>(24)</sup>は、経済がグローバル化する中でアメリカの国際競争力への懸念を表明し、アメリカの教育の「凡庸さ(mediocrity)」を指摘した。その後、初等中等教育法には、クリントン(William J. Clinton)政権下での1994年10月の改正(「アメリカ学校改善法」(Improving America's Schools Act of 1994, P.L. 103-382<sup>(25)</sup>: IASA))、ブッ

<sup>(20)</sup> 入学手続の必要書類は州、学区により異なるが、入学を拒否する目的で又は拒否する結果につながる情報の提出を求めている。例えば学区内に居所があることを確認する際に市民権、滞在資格を尋ねることはしない、多くの学区で提示を求められる社会保障番号は、これが提示されないことをもって入学を拒否してはならない等とされている。U.S. Department of Justice Civil Rights Division and U.S. Department of Education Office for Civil Rights, Office of the General Counsel, “Dear Colleague Letter: School Enrollment Procedures,” May 8, 2014. U.S. Department of Education Website <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201405.pdf>>

<sup>(21)</sup> Kate M. Manuel, “Unauthorized Aliens, Higher Education, In-State Tuition, and Financial Aid: Legal Analysis,” *CRS Report for Congress*, January 11, 2016, pp.8-18.

<sup>(22)</sup> アメリカ合衆国憲法修正第10条は、「この憲法が合衆国に委任していない権限又は州に対して禁止していない権限は、各々の州又は国民に留保される。」と定める。教育課程の策定、入学・卒業等の要件の決定を始め、教育についての責任は一義的に各州及び学区が有している。連邦の役割は、教育における卓越性の涵養及び平等なアクセスの確保とされている。“The Federal Role in Education.” U.S. Department of Education Website <<https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>>

<sup>(23)</sup> 1968年、「バイリンガル教育法」(The Bilingual Education Act, P.L. 90-247.)により、初等中等教育法に第7編(当時)が追加され、連邦資金をEL支援のために使用することが規定された。現在の初等中等教育法では、ELに対する補助金等を規定する第3編及び社会経済的に不利な立場に置かれている子どもへの補助金等を規定する第1編により、ELのために補助金プログラムが提供されている。

<sup>(24)</sup> National Commission on Excellence in Education, *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform: a Report to the Nation and the Secretary of Education, United States Department of Education*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983.

<sup>(25)</sup> Public Law 103-382 (公法律第103-382号)。

シュ (George W. Bush) 政権での 2002 年 1 月の改正 (「落ちこぼれ防止法」(No Child Left Behind Act of 2001, P.L. 107-110: NCLB)) が行われ、教育に関する連邦の権限の強化が図られた。

オバマ (Barack Obama) 政権下での 2015 年 12 月の初等中等教育法改正 (「全ての児童生徒が成功する法」(Every Student Succeeds Act, P.L. 114-95: ESSA)) では、1990 年代半ば以降拡大されてきた連邦の権限は抑制され、州の裁量権が増大した。しかし、連邦補助金を受給する条件として、学力向上のために各州が高水準のスタンダード (教育課程の基準) を策定すること、全ての子どもにスタンダードに沿った州統一学力テストを実施すること、この学力テスト等により、州は教育成果についての説明責任を果たすことが引き続き規定され、学力向上のための教育改革が強く推進されている。

## (2) EL の学力向上の重視

特に、2015 年改正では、EL の教育の位置付けが格上げされ、従来に増して EL の学力向上が各州に求められることになった。改正を反映した現行の初等中等教育法の主な EL 関連規定を表 2 にまとめた。

改正前も、EL を他の子どもと同様に各州の統一学力テストの対象とし、学力テストの成績等で測る目標の達成を EL 等のサブグループ<sup>(26)</sup> 各々について課していた。2015 年改正では、これを引き継いだ上で、さらに、州の説明責任の 5 つの指標の 1 つとして EL の英語習熟の進捗度を新たに位置付けた。この説明責任を果たすべく、州は、州のスタンダードに沿って、読む、聞く、話す、書くの 4 分野の EL の英語習熟スタンダードを策定し、この英語習熟スタンダードに沿ったテストを毎年実施する。さらに、入学時に EL であることを認定する手続と英語に習熟した後、EL のステータスを離れる手続について、学区、学校任せではなく、州統一基準で行うことも規定された。

## III EL 教育の経緯

州・学区は EL のために適切な措置をとる必要があるが、*Lau v. Nichols* 判決においても教育機会均等法の規定上も、そのために特定の指導方法の採用が必要であるとされたわけではなかった<sup>(27)</sup>。各州・学区で導入されているプログラムは、様々である。指導法の名称・定義は一様ではなく、学区の裁量に任される部分も多く、各州で実施されている EL プログラムの実態の把握は容易ではない。本章では子どもの家庭内言語を指導に用いるバイリンガル・プログラムの是非をめぐる論争と州の動きを中心に取り上げるが、バイリンガル教育の推進政策をとる州内においても、現実には、リソース (言語に堪能な専門の教員、学年に応じた適切な教材等) の確

<sup>(26)</sup> サブグループとしては、EL の他に、①経済的に不利な子ども、②人種・民族グループ、③障害のある子どもが規定されている (2015 年改正を経て、現在は、第 1111 条 (20 U.S.C. 6311) (c)(2)に規定)。

<sup>(27)</sup> EL のための教育プログラムが、言語障壁を克服するために適切なものになっているかの判断には、1981 年の連邦控訴裁判所の判決 (*Castañeda v. Pickard*, 648 F.2d 989 (5th Cir. 1981).) で示された 3 要素 (①プログラムが妥当な教育理論に基づいているか、②プログラムが理論を効果的に実践するものとなっているか (適切な資源・人員を有して効果的に実施されているか)、③試行後、言語障壁の改善を示す結果が出ているか) が、裁判所や連邦司法省・教育省により用いられている。U.S. Department of Justice Civil Rights Division and U.S. Department of Education Office for Civil Rights, “Dear Colleague Letter: English Learner Students and Limited English Proficient Parents,” January 7, 2015, pp.5-6. U.S. Department of Education Website <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-el-201501.pdf>>

表2 初等中等教育法の主な EL 関連規定

項目	概要
EL 認定・終了要件	EL の認定・終了手続を州全体で標準化する。EL 認定は入学後 30 日以内に行う。SEC. 3111 [20 U.S.C. 6821](b)(2)(A).
親等との連携	学年度が始まって 30 日以内に、子どもの英語レベル、指導方法等について学区は親に通知する。EL プログラムを拒絶・離脱する親の権利について、学区は親に書面で通知する。SEC. 1112 [20 U.S.C. 6312](e)(3)(A). 通知、情報は、理解しやすい統一様式によるものとし、可能な限り親が解する言語を用いる。SEC. 1112 [20 U.S.C. 6312](e)(4). 学区は、定期会合を催すなど、EL の親へ効果的な働きかけを行う。SEC. 1112 [20 U.S.C. 6312](e)(3)(C). 学区は、親、家族、コミュニティと連携する。SEC. 3115[20 U.S.C. 6825] (c)(3), SEC. 3111 [20 U.S.C. 6821](b)(2) (D)(iv). 第 3 編の州の計画策定に関して、EL の親の意見を聴取する。 SEC. 3113 [20 U.S.C. 6823](b)(3)(G).
指導プログラム	効果的な指導方法を用いる。SEC. 3115[20 U.S.C. 6825](a). 特定の指導プログラムを採用することを要しない。SEC. 3124 [20 U.S.C. 6845].
英語習熟スタンダード	州は、読む、聞く、話す、書くの 4 技能の英語習熟スタンダードを採用する。これは、EL の英語レベルに対応し、州スタンダードに沿っていなければならない。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (b)(1)(F).
英語習熟テスト	全ての EL に州の英語習熟スタンダードに沿った英語習熟テストを毎年実施する。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (b)(2)(G), SEC. 3113 [20 U.S.C. 6823](b)(3)(B).
州統一テスト	州統一学力テストは、EL を含む全ての子どもに課される。可能な限り、学力を正確に把握できる言語及び方法で実施し、適切な配慮を行う。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (b)(2)(B)(vii)(III). 州統一学力テストの英語は、アメリカでの在学期間が 3 年未満（原則）の者には、他の言語で実施することができる。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (b)(2)(B)(ix).
説明責任	州は、全ての児童生徒及び EL 等のサブグループごとの長期目標を定め、進捗を毎年確認する。指標には、次を含む。①学力達成（英語と数学の州統一学力テスト）、②学力向上（小学校、中学校）、③卒業率（高等学校）、④ EL の英語習熟の進捗（州による英語習熟テスト）、⑤学校の質・児童生徒の成功。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (c)(4)(A), (B). 州は、⑤に比して、①～④に重きを置かなければならない。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311](c)(4)(C). EL のステータスを離れた後も 4 年間は、元 EL の州統一学力テスト結果（英語、数学）を説明責任のための EL サブグループの結果に含めることができる。SEC. 1111 [20 U.S.C. 6311] (b)(3)(B).
長期学習者	学区は、5 年以内に英語習熟に到達しない EL の数と割合を州に報告する。SEC. 3121 [20 U.S.C. 6841] (a)(6).
元 EL	学区は、EL のステータスを離れてから 4 年間、州スタンダードを満たすもの数と割合を州に報告する。SEC. 3121 [20 U.S.C. 6841] (a)(5).
EL の教員	EL 指導のための効果的な教員研修プログラムを行う。教員研修は、EL 専科教員に限らない。SEC. 3111 [20 U.S.C. 6821](b)(2)(B), SEC. 3115[20 U.S.C. 6825](c)(2).
就学前教育	支援の対象となる教員に就学前教育の教員を含む。SEC. 3102[20 U.S.C. 6812]. 支援の対象に就学前教育プログラムを含む。SEC. 3115 [20 U.S.C. 6825](a)(1), (d)(4). ヘッドスタート事業等で地元当局と連携する。SEC. 3116 [20 U.S.C. 6826](b)(4)(D).
障害を持つ EL	学区は、障害を持つ EL 等に類別して、州へ英語習熟の進捗を報告する。SEC. 3121 [20 U.S.C. 6841] (a)(2). 元 EL に関するデータについても、障害を持つもの等に類別して報告することを要する。SEC. 3121 [20 U.S.C. 6841] (a)(5).

(注) 「SEC. 3111 [20 U.S.C. 6821](b)(2)(A)」等は、当該規定の箇所を示す。SEC. 3111（第 3111 条）は、現行の初等中等教育法の条文、20 U.S.C. 6821 は、合衆国法典中の当該条文を示す。

(出典) *Elementary and Secondary Education Act of 1965 [As Amended Through P.L. 114-328, Enacted December 23, 2016]*, August 29, 2017. Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives Website <<https://legcounsel.house.gov/Comps/Elementary%20And%20Secondary%20Education%20Act%20Of%201965.pdf>> 等を基に筆者作成。

保が困難であること、同一言語で同年齢の EL が同じ学校に一定数以上いないこと等のため、常にバイリンガルのクラスが設定されるわけではない。

## 1 指導言語をめぐる論争

### (1) 指導方法の種類

EL 指導プログラムは、子どもの家庭内言語が指導において果たす役割の観点から、原則として英語のみによる指導を行うプログラムと家庭内言語を指導に用いるバイリンガル・プログラムの大きく2つに分けることができる。原則として英語による指導を行うプログラムとしては、ESL プログラム (English as a Second Language. EL を対象とした英語学習のプログラム。通常、教科は英語ネイティブの生徒とともに普通クラスで学ぶ。)、保護的イマージョン・プログラム (Sheltered English / Structured English Immersion. EL のみの特別クラスで、英語レベルに配慮した指導により、教科を英語で学ぶ。イマージョンとは、「(英語に) 浸すこと」を意味する。) 等が行われている。これに対し、バイリンガル・プログラムは、子どもの家庭内言語を英語及び各教科の指導に用いるものである。さらに、バイリンガル・プログラムも、家庭内言語を過渡的にのみ用いるものと、英語とともに家庭内言語の習熟も目的としているものとに分かれる。英語が未熟な期間は家庭内言語も活用して英語及び教科の学習を行い、最終的に英語指導のみに移行する移行型バイリンガル・プログラム (Transitional Bilingual Program) は前者にあたる。一方、家庭内言語の同じ EL、例えば、スペイン語を使用している EL と英語ネイティブの子どもが同数入るようにクラスを設定し、英語とスペイン語の双方に習熟させることを目的として、2つの言語で教科指導するデュアルランゲージ・プログラム (Dual Language Immersion / Two-way Bilingual)<sup>(28)</sup> は後者である。<sup>(29)</sup>

各州、学区での EL 指導の実情は、様々な指導方法を組み合わせたものとなっているが、中でも ESL は、広く行われている方法である<sup>(30)</sup>。ESL は他のプログラムの一部として、例えばデュアルランゲージ・プログラムにおいても、英語の進捗が遅い子どもの補講等に用いられる場合がある。

### (2) バイリンガル教育をめぐる議論

EL の指導方法として、英語のみによるのか、家庭内言語も使用したバイリンガル教育によるのかについて、現在まで多くの議論が行われてきた。この両派 (バイリンガル教育の中では、英語

(28) 通常、デュアルランゲージ・プログラムは小学校 (又は、小学校付属の1年制の幼稚園) 入学時に開始され、途中編入は想定されない。中等教育段階になるとプログラムが開講されていない場合も多くなるが、国際バカロレア (国際バカロレア機構 (本部ジュネーブ) による国際的な教育プログラム。高校生対象の2年間のプログラムでは、最終試験を経て、国際的に認められる大学入学資格が得られる。) がこうした生徒の受皿になっている場合もある。デュアルランゲージ・プログラムは英語ネイティブも含めた高いレベルの言語習得を目指すものであるが、同じクラスの英語ネイティブに効果的な指導になっており、EL にとっての効果に懸念があるとする指摘もある。*Dual Language Education Programs: Current State Policies and Practices*, U.S. Department of Education Office of English Language Acquisition, 2015, pp.24-30. National Clearinghouse for English Language Acquisition Website <[https://ncela.ed.gov/files/rcd/TO20\\_DualLanguageRpt\\_508.pdf](https://ncela.ed.gov/files/rcd/TO20_DualLanguageRpt_508.pdf)>

(29) “Which program approaches does state policy authorize?” *50-State Comparison*, November 2014. Education Commission of the States Website <<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2?rep=ELL1404>>

(30) 各州で ESL 教員資格が設けられている。*Dual Language Education Programs: Current State Policies and Practices*, *op.cit.*(28), p.75; “Are ELL-only instructors required to hold a specialist certification or endorsement?” *50-State Comparison*, November 2014. Education Commission of the States Website <<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2?rep=ELL1416>>

だけでなく家庭内言語の習熟も目的とするかですらに2つに分かれる。)の論争は、公民権法やバイリンガル教育法<sup>(31)</sup>が制定されたのち、1970年代に各州でバイリンガル教育の導入が図られるようになると激しさを増していった。この争いには、移民の社会統合と多文化主義をめぐる社会運動を背景にした政治論争という側面があり、「学校で実際に行われていることとはかけ離れている」とも指摘されている<sup>(32)</sup>。

バイリンガル教育の弊害を指摘する立場からは、英語習熟がアメリカでの社会経済的成功に不可欠であり、バイリンガル教育は、①英語習熟の遅延・未達成、②言語習得の負担による教科学習への支障、③英語ネイティブの生徒からのELの隔離、④教員雇用等に伴う大きな財政負担、実際に、⑤バイリンガル教育を導入したカリフォルニア州等で英語力、学力の向上が見られず、ELの親が英語での教育を求めていること(次節参照)等が問題であると主張された<sup>(33)</sup>。一方、バイリンガル教育支持の立場からは、①家庭内言語の技能、能力が英語能力の習得に寄与する<sup>(34)</sup>こと、②英語未習熟の間の教科学習の必要性、③ELの家庭内言語、文化を育むことの価値等が主張されてきた<sup>(35)</sup>。また、近年、④多言語習得者が高い認知能力を示すという研究成果<sup>(36)</sup>、⑤グローバル化の中での多言語能力の重要性(次節参照)等も強調されている。

それぞれの指導法の有効性を検証する多くの調査研究が積み重ねられているが、いずれかの指導方法が優れているという議論は不毛として、現在注意を向けるべきは良質なプログラムを提供することであるという指摘も行われるようになった<sup>(37)</sup>。

## 2 州の政策変遷

### (1) 公民権法の制定とEL教育の進展

アメリカの公教育は、19世紀に各州に広まっていくが、20世紀初頭までの間、ドイツ語、フランス語、スペイン語等による指導、ドイツ語・英語のバイリンガル指導を行う学校等も州によって存在していた。しかし、第1次世界大戦を経て、学校での指導言語から英語以外を排除する動きが広まり、学校教育は英語で行われるようになっていった。<sup>(38)</sup>

これに対し、公民権法やバイリンガル教育法が1960年代に制定されたのち、1970年代にな

(31) 前掲注(23)参照。

(32) James Fallows, "Immigration: How It's Affecting Us," *Atlantic*, November 1983. <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1983/11/immigration/305928/>>

(33) *Equal Educational Opportunity and Nondiscrimination for Students with Limited English Proficiency: Federal Enforcement of Title VI and Lau v. Nichols*, Equal Educational Opportunity Project Series, Volume 3, United States Commission on Civil Rights, Washington, D.C., 1997, pp.46-54. ERIC Website <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED415600.pdf>>

(34) U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Education, "Policy Statement on Supporting the Development of Children who are dual language learners in early childhood programs," released June 2, 2016, p.10. U.S. Department of Health & Human Services Website <<https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/sites/default/files/pdf/dll-policy-statement-final.pdf>>

(35) *Equal Educational Opportunity and Nondiscrimination for Students with Limited English Proficiency: Federal Enforcement of Title VI and Lau v. Nichols*, *op.cit.*(33), pp.54-56.

(36) U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Education, *op.cit.*(34), pp.6-7.

(37) Kenji Hakuta, "Educating Language Minority Students and Affirming Their Equal Rights: Research and Practical Perspectives," *Educational Researcher*, Vol.40 No.4, May 2011, pp.166-167.

(38) National Research Council, *Assessing Evaluation Studies: The Case of Bilingual Education Strategies*, Washington, D.C.: National Academies Press, 1992, pp.107-108.

ると、1971年にマサチューセッツ州で「移行型バイリンガル教育法」(Transitional Bilingual Education Act. 同一言語のELが20人以上いる学区での移行型バイリンガル教育を推進する等を定める。)が制定されるなど、何らかのバイリンガル教育を導入する州が多くなった。1972年には、アラスカ州、カリフォルニア州、1973年にはアリゾナ州、イリノイ州、ニューメキシコ州、テキサス州が続いている<sup>(39)</sup>。また、*Lau v. Nichols* 判決の後、1974年8月には、ニューヨーク州で、プエルトリコ系の団体がニューヨーク市に対して起こした訴訟の和解が成立し、当事者間の合意に基づく同意判決(Aspira Consent Decree. アスピラ同意判決)により、移行型バイリンガル・プログラムの導入が進められることになった<sup>(40)</sup>。連邦では、カーター (James Carter) 政権下の1980年8月、25名を超える同一言語のELを有する学校(高等学校を除く。)にバイリンガル教育を義務付ける規則が提案されたが<sup>(41)</sup>、1981年2月、レーガン政権のベル教育長官はこれを撤回し<sup>(42)</sup>、この規則は、多大な費用を要し実行不可能であるのみならず、指導方法の連邦による義務付けは州、学区の権限への介入である等として批判した<sup>(43)</sup>。

## (2) 学力向上政策と英語指導重視の動き

1990年代半ば以降、学力向上の機運が高まり、高度なスタンダードに沿った学力テストによる説明責任が課されると、バイリンガル教育を採用していた州の中から、英語による指導を原則とする方針に転換する州が現れた。バイリンガル教育のための教員、教材を確保することは容易ではなく、当時、カリフォルニア州などのバイリンガル・クラスのELの中には、低いレベルの授業を、英語ネイティブの子どもとの交流が限られた中で受けている状況もあったといわれる<sup>(44)</sup>。子どもに英語で教育を受けさせたいというELの親からの要求が出される中、カリフォルニア州では、1998年6月、住民投票が実施され、プロポジション (proposition. 住民提案) 227が採択された<sup>(45)</sup>。これにより、親がバイリンガル教育を求める場合を除き、原則として英語による教育が義務付けられることになった。同様に、アリゾナ州では、2000年11月、マサチューセッツ州でも2002年11月、住民投票が行われ、原則として英語による指導に転換した<sup>(46)</sup>。

(39) *ibid.*, p.111.

(40) Luis O. Reyes, "The Aspira Consent Decree: A Thirtieth-Anniversary Retrospective of Bilingual Education in New York City," *Harvard Educational Review*, Vol.76 No.3, Fall 2006, p.371.

(41) "Nondiscrimination Under Programs Receiving Federal Assistance Through the Department of Education, Effectuation of Title VI of the Civil Rights Act of 1964 (Proposed Rules)," *Federal Register*, 45 FR 52052, August 5, 1980; *Equal Educational Opportunity and Nondiscrimination for Students with Limited English Proficiency: Federal Enforcement of Title VI and Lau v. Nichols*, *op.cit.*(33), pp.7-8.

(42) "Nondiscrimination Under Programs Receiving Federal Assistance Through the Department of Education, Effectuation of Title VI of the Civil Rights Act of 1964 (Withdrawal of Notice of Proposed Rulemaking)," *Federal Register*, 46 FR 10516, February 3, 1981.

(43) National Research Council, *op.cit.*(38), pp.4-5.

(44) Joanne Jacobs, "Learning English: Accountability, Common Core and the college-for-all movement are transforming instruction," *Education Next*, Vol.16 No.1, Winter 2016, p.42. <[http://educationnext.org/files/ednext\\_XVI\\_1\\_jacobs.pdf](http://educationnext.org/files/ednext_XVI_1_jacobs.pdf)>; *Equal Educational Opportunity and Nondiscrimination for Students with Limited English Proficiency: Federal Enforcement of Title VI and Lau v. Nichols*, *op.cit.*(33), pp.51-54.

(45) James Crawford, "Language politics in the U.S.A.: The paradox of bilingual education," *Social Justice*, Vol.25 No.3, Fall 1998, pp.50-52, 59-62.

(3) グローバル化の進展とバイリンガリズム

2010年代に入って、多くの州で「国際水準」のコモンコア州スタンダード (Common Core State Standards)<sup>(47)</sup>を導入し、それに沿った学力テストを課すなど、子どもたちを高等教育・職業生活において成功させるための学力向上施策、初等中等教育の強化が続けられている。この状況において、ELには教科を学び、テストで結果を出すための英語力がますます強く求められており、バイリンガル教育は困難になっているという指摘もある<sup>(48)</sup>。しかし、一方で、グローバル化が進む中、英語ネイティブを含め、英語に加え他の語学力を有することへの評価が高まっており、高等学校卒業証書においてバイリンガル能力を証明する制度 (seal of biliteracy) が2012年1月にカリフォルニア州で施行されると<sup>(49)</sup>、これに続く州が相次いだ。現在、この制度は、全米20以上の州に広まっている<sup>(50)</sup>。カリフォルニア州は、2016年11月にプロポジション227を覆し、ELのバイリンガル教育を認める政策へ再び転換した (プロポジション58)<sup>(51)</sup>。表3は、ELの教育をめぐる主な出来事をまとめたものである。

表3 ELの教育に関連する主な出来事

1964年	「公民権法」制定
1965年	「初等中等教育法」制定
1968年	「バイリンガル教育法」(初等中等教育法第7編(現在の第3編))制定
1971年	「移行型バイリンガル教育法」制定(マサチューセッツ州)
1974年	<i>Lau v. Nichols</i> 連邦最高裁判所判決、「教育機会均等法」制定、アスピラ同意判決(ニューヨーク州)
1981年	<i>Castañeda v. Pickard</i> 判決、CR Part154制定(ニューヨーク州)
1982年	<i>Plyler v. Doe</i> 連邦最高裁判所判決
1994年	「初等中等教育法」改正(IASA)
1998年	プロポジション227採択(カリフォルニア州)
2000年	プロポジション203採択(アリゾナ州)
2002年	「初等中等教育法」改正(NCLB)、クエスチョン2採択(マサチューセッツ州)
2014年	CR Part154改定(ニューヨーク州)
2015年	「初等中等教育法」改正(ESSA)
2016年	プロポジション58採択(カリフォルニア州)

(出典) 筆者作成。

(46) アリゾナ州ではプロポジション203が、マサチューセッツ州ではクエスチョン(question)2が、住民投票により採択された。Mary Ann Zehr, “Arizona Curtails Bilingual Education,” *Education Week*, Vol.20 No.11, November 15, 2000, pp.1, 21; Ester J. de Jong et al., “Bilingual Education within the Context of English-Only Policies: Three Districts’ Responses to Question 2 in Massachusetts,” *Educational Policy*, Vol.19 No.4, September 2005, pp.598-600. ただし、マサチューセッツ州は、全ての子どもについて高いレベルのバイリンガリズムを目指すプログラムとしてデュアルランゲージ・プログラムは認めている (Massachusetts general laws chapter 71A section 4 (マサチューセッツ州一般法第71A章第4条))。

(47) 全米規模で州主導で策定が進められ、2010年にリリースされた、国際水準に適合した英語と数学の共通スタンダード。42の州とワシントンDCで採用されている。“Standards in Your State.” Common Core State Standards Initiative Website <<http://www.corestandards.org/standards-in-your-state/>>

(48) Jacobs, *op.cit.*(44), p.45.

(49) “State Seal of Biliteracy.” California Department of Education Website <<http://www.cde.ca.gov/sp/el/er/sealofbiliteracy.asp>>

(50) Seal of biliteracyは、現在27州で導入されている。“Which states have adopted the Seal of Biliteracy so far?” Seal of Biliteracy Website <<http://sealofbiliteracy.org/faq/which-states-have-adopted-seal-biliteracy-so-far>>

(51) “Bilingual Education Set to Return to California Schools,” *Education Week*, Vol.36 No.13, November 16, 2016.

## IV ニューヨーク州の事例

### 1 概況

ニューヨーク州は、アメリカ国内で5番目に多いELを有しており、2015-2016学年度において、児童生徒全体の8.8%（248,284人）を占めている。同州のELの多く（64.9%）は家庭でスペイン語を話しており、次いで、中国語（9.5%）、アラビア語（4.9%）となっている。ニューヨーク州は、7年以上ELのままであるものを長期学習者（Long-term English Language Learners）と定義しているが、これがELの中で占める割合は11.7%である。また、これまで継続した正規教育を受けていなかったもの（Students with Inconsistent/Interrupted Formal Education: SIFE. 州の定義で、アメリカでの在学期間が1年未満で、就学当初2学年以上の学力の遅れがあるもの）の割合は、8.7%であった。<sup>(52)</sup>

州内では、ニューヨーク市の学校に在学するELが過半数を占める（150,741人）。ニューヨーク市のELの50.5%はアメリカ生まれ、49.5%は外国生まれである。外国生まれでは、ドミニカ共和国（16.8%）が最も多く、中国（6.2%）が続いている。ELの家庭での使用言語はスペイン語をはじめとして162か国語（英語を除く）に上っている。<sup>(53)</sup>

ニューヨーク州の学校制度の概要を表4に示した。

表4 ニューヨーク州の初等中等教育学校制度（5-3-4制の例）

高等学校	第9～12学年（14～17歳。16歳まで義務教育 <sup>(注2)</sup> ） ○ニューヨーク市の場合、市全域の学校に出願可能である <sup>(注3)</sup> 。 ○卒業には、原則として①指定教科の必要単位数取得、かつ②科目別の州の修了試験に合格することが必要。 卒業証書（ディプロマ）は、上級ディプロマ、標準ディプロマ、ローカル・ディプロマ <sup>(注4)</sup> に分かれる。
中学校	第6～8学年（11～13歳） ○通常、学区内の通学区域内の学校に通う。
小学校	第1～5学年（6～10歳） ○通常、学区内の通学区域内の学校に通う。 ○5歳児対象の幼稚園を付設（就学義務なし。ただし、ニューヨーク市などでは義務化）。

(注1) 5-3-4制以外にも、5-7制、8-4制ほか多様である。学区内居住者の授業料は無償。

(注2) 高等学校を卒業していない場合、21歳未満であれば無償で在学できる。

(注3) 選考方法は、無作為抽出、通学区域内優先、学校説明会参加者優先、中学校の成績、入学試験、オーディション等、学校（プログラム）により異なる。

(注4) 高等学校では様々な科目から各生徒が選択し、自分用のカリキュラムを設定する。上級ディプロマと標準ディプロマでは、外国語の単位数や修了試験の科目数などが異なる。ローカル・ディプロマは、修了試験に合格点に達しない科目がある場合に一定の要件のもとで与えられる（例：第9学年以降にアメリカに来たELで2度以上受験しても英語が合格点（65点）に達せず、55-59点の範囲内である場合、本人、教員、進路カウンセラー、親が申請できる。60-64点の場合は、ELも他の生徒と同一要件となる。）

(出典) “Diploma Requirements including Multiple Pathways,” February 2017. New York State Education Department Website <<http://www.p12.nysed.gov/ciai/gradreq/Documents/CurrentDiplomaRequirements.pdf>>; New York City Department of Education, “Admissions, Readmissions, Transfers, and List Notices for All Students,” *Regulation of the Chancellor*, A-101, January 19, 2017, pp.1-21. <<http://schools.nyc.gov/NR/rdonlyres/1CC25F63-74E8-41A6-8031-490F206F148D/0/A101asof20170123.pdf>>; New York City Department of Education, *2017 New York City High School Directory*, pp.11-17. <<http://schools.nyc.gov/NR/rdonlyres/00F2DEB3-4F50-4747-A14E-E53295E078DC/0/2017NYCHSDirectoryCitywideENGLISH.pdf>> 及びニューヨーク州教育法（Education Law section 3202(1), 3205）等を基に筆者作成。

<sup>(52)</sup> “New York State Education Department ELL Demographics & Performance 2015-2016.” New York State Education Department Website <[http://www.nysed.gov/common/nysed/files/ell\\_demographicperformance\\_2017-ver-1516.pdf](http://www.nysed.gov/common/nysed/files/ell_demographicperformance_2017-ver-1516.pdf)>

<sup>(53)</sup> New York City Department of Education, *Division of English Language Learners and Student Support: English Language Learner Demographics Report for the 2015-2016 School Year*, pp.6, 13, 15, 19. <<http://schools.nyc.gov/NR/rdonlyres/3A4AEC4C-14BD-49C4-B2E6-8EDF5D873BE4/213766/201516DemographicReportv5FINAL.pdf>>



## 2 改革の動きと EL 教育の方針の公表

### (1) 過去の経緯

1970年代、ニューヨーク州においても EL のための平等な教育機会を求める動きが高まった。1974年の *Lau v. Nichols* の連邦最高裁判所判決、同年のアスピラ同意判決（前述）を経て、各学区で EL のためのプログラムの導入が進むことになった。1981年には、ニューヨーク州の EL に関する基本政策を定めた州教育長規則第 154 号（Commissioner's Regulation (CR) Part 154）が策定された。CR Part154 は、その後、学区の責務に関する規定などについて改定が行われ<sup>(54)</sup>、入学時の EL 認定の手續等を定めた包括計画を学区が作成すること、また、EL の指導方法については 2 種類、① ESL と、② ESL を交えたバイリンガル・プログラムとすること等が規定された。バイリンガル・プログラムについては、同学年に家庭内言語の同じ EL が 20 人以上いる学校は、バイリンガル・プログラムを提供することとされた<sup>(55)</sup>。

### (2) 学力向上政策の強化と「EL 成功の青写真」

2002年の初等中等教育法改正（NCLB）により EL の学力向上についての説明責任が強化されると、連邦教育省は、EL の英語力、学力の進捗に関し、ニューヨーク州のテストの実施状況と報告が不十分であるとして、同州に説明責任の適切な履行を求めるようになった<sup>(56)</sup>。これを受けた州は、学区に対する監視を強め、改善を促した<sup>(57)</sup>。

この連邦からの圧力に加え、2011年1月、コモンコア州スタンダードに基づき策定したスタンダードをニューヨーク州が採択し、この新しい高度なスタンダードによる教育が 2012-2013 学年度から州内の学校で実施されることになると、EL 教育の改革の必要性はさらに高まった<sup>(58)</sup>。2014年4月、州教育省は 8 つの原則からなる「EL 成功の青写真（Blueprint for English Language Learners Success）」<sup>(59)</sup>を公表し、EL の必要を満たす教育の保証、新しい高度なスタンダードによる指導、英語に加えて他の言語の能力を有することを資産と評価すること、教員の能力向上支援、EL の家庭との連携等からなる、EL の教育政策の基本的枠組みを明らかにした（表 5）。

## 3 新規則と EL 支援の強化

2014年9月、この「青写真」に沿って、CR Part154 の包括的な改定が行われた<sup>(60)</sup>。2015-2016

<sup>(54)</sup> Angela Carrasquillo et al., “New York State Education Department Policies, Mandates and Initiatives on the Education of English Language Learners,” *Journal of Multilingual Education Research*, Vol.5, 2014, pp.78-83. <<http://fordham.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=jmer>>

<sup>(55)</sup> Office of Bilingual Education, Office of Instructional Support and Development, The New York State Education Department, “Part 154, Services for Pupils with Limited English Proficiency (Last approved modification was made on July 2007).” <[http://www.nysed.gov/common/nysed/files/programs/bilingual-ed/part154regamendment8-2007final\\_1.pdf](http://www.nysed.gov/common/nysed/files/programs/bilingual-ed/part154regamendment8-2007final_1.pdf)>

<sup>(56)</sup> Carrasquillo et al., *op.cit.*(54), p.83.

<sup>(57)</sup> Sharon Otterman, “State Puts Pressure on City Schools over English Language Learners,” *New York Times*, October 13, 2011, p.A26.

<sup>(58)</sup> “New York State P-12 Common Core Learning Standards.” New York State Education Department Website <<https://www.engageny.org/resource/new-york-state-p-12-common-core-learning-standards>> なお、2017年9月、2020年から実施される英語と数学の改訂スタンダードが発表されている。“Board of Regents P-12 Committee Approves Next Generation Learning Standards,” September 11, 2017. New York State Education Department Website <<http://www.nysed.gov/news/2017/board-regents-p-12-committee-approves-next-generation-learning-standards>>

<sup>(59)</sup> “SED Releases “Blueprint for English Language Learners Success”,” April 11, 2014. New York State Education Department Website <<http://www.nysed.gov/news/2015/sed-releases-blueprint-english-language-learners-success>>

表5 「EL 成功の青写真」8原則の要点

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 全ての教員は、EL の教員である。</li> <li>② 学区と学校指導者は、EL の学力、語学、社会、感情に係る必要を満たす教育を保証する。</li> <li>③ 学区と学校は、EL に学年相応の、高度な州のスタンダードによる指導を行う。</li> <li>④ 学区と学校は、バイリンガリズムを資産と認識する。</li> <li>⑤ 学区と学校は、EL の親、家族と連携する。</li> <li>⑥ 学区と学校コミュニティは、教員の能力向上を支援する。</li> <li>⑦ 学区と学校コミュニティは、EL の家庭での言語、文化資産を活用する。</li> <li>⑧ 学区と学校は、EL の教科の知識及び言語習得の状況を判定、評価する。</li> </ul> |
|---|

(出典) Office of Bilingual Education and Foreign Language Studies, New York State Education Department, “Blueprint for English Language Learners (ELLs) Success.” <<http://www.nysed.gov/common/nysed/files/blueprint-for-ell-success.pdf>> を基に筆者作成。

学年度から全面実施されている。

新たな CR Part154 は、入学時の EL の認定と、英語に習熟して EL のステータスを離れる際の認定プロセスを詳細に定めた。ESL は、ENL (English as a New Language) と名称が変更され、基本的な ESL 指導を重要な部分として維持しつつ、他教科の学びと統合した指導を拡大し、一部の授業を通常の教科担当教員と ENL 教員の共同指導又は教科と ENL 指導の両方の資格を持つ一人の教員により行うことになった。また、バイリンガル・プログラムの拡大も図られ、従来からの学校単位でのプログラム設置要件に加え、新たに学区単位での設置要件が設けられた。元 EL への支援が拡大され、EL の家族との連携もより重視されている。EL 専科教員だけでなく全ての教員の EL 関連研修の要件も規定された。主な規定は表6のとおりである。

CR Part154 改正以外にも、EL 教育の改革が進められている。2012 年春、ニューヨーク州教育省は、新しい州スタンダードに沿った ESL (ENL) のスタンダード策定に着手し、その結果、NLAP (New Language Arts Progressions) が、全学年のスタンダードに対応し開発された<sup>(61)</sup>。これを受けて、EL の英語習熟テスト NYSESLAT (New York State English as a Second Language Achievement Test) も 2015 年、改訂された<sup>(62)</sup>。また、2012 年 7 月、法案が成立し、高等学校卒業時のバイリンガル能力の証明制度が導入された<sup>(63)</sup>。

新しい規則の導入後、リソース、特に新たに必要となる資格のある教員の不足をめぐる混乱が報道されている (第 V 章第 5 節参照)。2015-2016 学年度、ニューヨーク市では大半の EL (80.95%) は ENL プログラムを受けており、バイリンガル・プログラムの受講は、移行型バイリンガル・プログラムが 12.12%、デュアルランゲージ・プログラムが 4.91% にとどまっていた。<sup>(64)</sup> CR Part154 は、バイリンガル・プログラムの拡大を志向しているが、当面は ENL の改善、

<sup>(60)</sup> “Regulations Concerning English Language Learners/Multilingual Learners: Commissioner’s Regulations Part 154 (CR Part 154),” *Bilingual Education & English as a New Language*. New York State Education Department Website <<http://www.nysed.gov/bilingual-ed/regulations/regulations-concerning-english-language-learnersmultilingual-learners>>

<sup>(61)</sup> 家庭内言語 (Native Language Arts: NLA) のスタンダード Home Language Arts Progressions: HLAP も策定された。“New York State Bilingual Common Core Initiative.” New York State Education Department Website <<https://www.engageny.org/resource/new-york-state-bilingual-common-core-initiative>>

<sup>(62)</sup> “Spring 2015 NYSESLAT: Questions and Answers,” updated August 20th, 2015, pp.4-5. New York State Education Department Website <<https://www.engageny.org/file/127921/download/nyseslat-2015-questions-answers.pdf>>

<sup>(63)</sup> 英語及び英語以外の 1 つ以上の言語において 4 技能に高度に習熟した高等学校卒業生に対し、ニューヨーク州教育長から授与され、卒業証書及び指導要録に証明 (seal) が付される。各学区の導入は任意である (Education Law section 815 (ニューヨーク州教育法第 815 条))。前掲注<sup>(50)</sup>も参照。

表6 ニューヨーク州教育長規則 CR Part154 の主な規定

項目	概要
EL の認定	家庭で英語以外を話しているか調査（アンケート）を実施、面談を経て、対象とされたものに、英語習熟認定テスト（NYSITELL）を実施する。154-2.3(a)(1), (2), (4). EL に認定されたこと及びそれについて 45 日以内に再認定を求める権利を有することを 5 日以内に書面で親に通知する。154-2.3(a)(5), (b)(1).
親への情報提供	親が最も理解できる言語・方法で、州の教育スタンダード、テスト、EL 指導法等についてのオリエンテーションを行う。154-2.3(f)(1). 子どもの進捗について話すため、年に 1 回以上 EL の親との個人面談を実施する。154-2.3(f)(5).
英語による指導プログラム	習熟レベルに応じて、所定時間以上の独立型 ENL と統合型 ENL を行う。統合型 ENL は、教科指導を通じて英語技能を構築するプログラムであり、ENL と教科両方の資格を持つ教員又は ENL 教員と教科教員の共同指導で行われる。154-2.3(h)(1)(2), 154-2.2 (m), (q), (x).
バイリンガルによる指導プログラム	英語（ENL 含む。）、家庭内言語、バイリンガル指導による教科学習（初心者・初級は 2 科目以上、中級は 1 科目以上）を含む。154-2.3(h)(3). 学区は、同学年に家庭内言語が同じ EL を 20 人以上有する場合、バイリンガル・プログラムを設置する。また、こうした EL を 20 人以上有する各学校は、バイリンガル・プログラムを設置する。154-2.3(d)(2), (4).
クラス単位	EL 指導の授業のためのクラス編成は、連続した 2 学年以下とする。154-2.3(i).
追加支援	毎年の英語習熟テスト（NYSESLAT）で一定の成績に達していない EL に追加支援を行う。154-2.3(j).
EL 終了基準	以下の 3 つのいずれかで EL ステータスは終了する。 ① NYSESLAT で習熟（proficient/ commanding） ② NYSESLAT で上級（advanced/ expanding）かつ州統一学力テスト英語レベル 3 又は 4 ③ NYSESLAT で上級かつ州修了試験で英語 65 点以上。154-2.3(m).
元 EL	元 EL は、EL ステータスを離れた後、最低 2 年間、1 週間に一度 90 分間の統合型 ENL その他の支援を受ける。154-2.3(h)(1)(v), (2)(v).
教員研修	全ての教員について所定研修時間数の 15% 以上、バイリンガル・ENL 教員は 50% 以上を EL 研修とする。154-2.3(k).
障害を持つ EL	管理者、EL 教員、特別支援教育責任者、親等からなるチームが、障害が英語の習熟状況に影響している決定的要因なのか、あるいは障害は決定的要因ではなく EL 認定のための NYSITELL を実施すべきか審査する。154-2.3(a)(3), (4), 154-3.2, 154-3.3.

(注) 「154-2.3(a)(1)」等は、当該規定の箇所を示す。

(出典) “Part 154 Services for Pupils with Limited English Proficiency,” *New York Codes, Rules and Regulations*. Thomson Reuters Westlaw Website <<https://govt.westlaw.com/nycrr/Browse/Home/NewYork/NewYorkCodesRulesandRegulations?guid=Ifeb75950ab3811dd9e3f9b6a3be71c54&originationContext=documenttoc&transitionType=Default&contextData=sc.Default>> 等を基に筆者作成。

特に教科との統合型の ENL の定着が重要となろう。

## V EL 教育の特徴と課題

### 1 EL の多様性と高等学校での EL 教育

中等教育、特に高等学校における EL には、何年も学習しているが英語に習熟していない長期学習者や、新たにアメリカの学校に入学してきたニューカマー（New Comer）、それまで正規の教育を受けていない SIFE など、多様な生徒が含まれ、学力面その他、多くの問題を抱えているが、その支援のための取組はまだ十分ではない。

2015-2016 学年度、初めての全米規模の調査が実施された<sup>(65)</sup>。この調査では、高校生の EL のいる学区のうち、68% が ESL による指導を、47% が保護的イマージョン・プログラムによる指

(64) New York City Department of Education, *op.cit.*(53), p.27.

(65) Laurie Lewis and Lucinda Gray, *Programs and Services for High School English Learners in Public School Districts: 2015-16*, NCES 2016-150, Institute of Education Science, National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, 2016. <<https://nces.ed.gov/pubs2016/2016150.pdf>>

導を提供しており、また、31%の学区では、生徒の家庭内言語を話すことができる補助職員による支援があった。16%の学区が、ニューカマーであるELのためのプログラムを有しており、うち52%がSIFEを対象としていた<sup>(66)</sup>。

ニューヨーク州ニューヨーク市の場合、いずれの高等学校も、ELであることやELの英語習熟レベルテスト結果を理由に入学を拒否することはできず、ELはいずれの学校にも出願できる(入学した場合、ELのためのプログラムが提供される)。いくつかの高等学校は、最低限の英語能力しかない生徒向けのプログラムを提供し、ELに入学の優先権を与えている<sup>(67)</sup>。また、アメリカ入国4年以下で英語能力の低いELのみを対象にした比較的小規模な高等学校が数校存在し、ニューヨーク州教育省は、これらの学校については、州の修了試験に代えて該当教科の課題制作等を行い、作品を評価委員会の前で発表するなどのポートフォリオ評価(Portfolio-Based Assessments Tasks: PBATs)により高等学校卒業資格を与える特別措置を認めている<sup>(68)</sup>。

## 2 特別支援教育とEL

2014-2015学年度において、66万5,000人(13.8%)のELが、学習障害など障害を持っていたとされる<sup>(69)</sup>。障害を持つELの割合は州によって大きな差異がある<sup>(70)</sup>。ニューヨーク州では、2015-2016学年度において、52,890人(21.9%)であった<sup>(71)</sup>。

学習障害等を有し、かつ、ELである子どもの入学時の認定手続、テストの際の適切な配慮、ELステータスの終了手続等を特に定めている州もあり、ニューヨーク州の新たな規則では、EL認定の手続において、EL教育、特別支援教育双方の担当とELの親等からなるチームで審査にあたることとした(表6)。しかし、様々な背景を持ち言語の異なる子どもの英語力及び学力の遅れが、学習障害等に起因するのかどうかを正確に判断することは容易ではない。障害を見過ごされた結果、与えられるべき特別支援を受けていないELもいれば、英語力の不足を障害によるものと見なされ、ELのプログラムに入っていない子どもも存在することが指摘されている<sup>(72)</sup>。

(66) *ibid.*, pp.2, 6-7.

(67) 2017 *New York City High School Directory*, New York City Department of Education, pp.14-15, 27. <<http://schools.nyc.gov/NR/ronlyres/00F2DEB3-4F50-4747-A14E-E53295E078DC/0/2017NYCHSDirectoryCitywideENGLISH.pdf>>

(68) *ibid.*, pp.75, 193, 384, 399, 513, 530.

(69) “English Language Learners in Public Schools,” last updated March 2017, *The Condition of Education*. National Center for Education Statistics Website <[https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator\\_cgf.asp](https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cgf.asp)> 13.8%は資料中の記述による。同じ年度の全米のELの数(4,559,323人)を用いて算出できる数値(14.6%)とは異なる。

(70) 「ELである障害者の割合」に関する別の連邦統計を見ると、2013-2014学年度における障害のある3歳から21歳について、全米では9.2%がELであったが、最も高い州では30.3%であった。Office of English Language Acquisition, U.S. Department of Education, “Students With Disabilities Who Are English Learners,” May 2017. National Clearinghouse for English Language Acquisition Website <[http://www.ncela.us/files/fast\\_facts/05-19-2017/ELStudentsWithDisabilities\\_FastFacts\\_4p.pdf](http://www.ncela.us/files/fast_facts/05-19-2017/ELStudentsWithDisabilities_FastFacts_4p.pdf)>

(71) “New York State Education Department ELL Demographics & Performance 2015-2016,” *op.cit.*(52).

(72) Elizabeth Burr et al., *Identifying and supporting English learner students with learning disabilities: Key issues in the literature and state practice*, REL 2015-086, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2015, pp.1-12. Institute of Education Sciences Website <[https://ies.ed.gov/ncee/edlabs/regions/west/pdf/REL\\_2015086.pdf](https://ies.ed.gov/ncee/edlabs/regions/west/pdf/REL_2015086.pdf)>

### 3 元 EL の継続支援・調査

入学時の EL の認定及び英語に習熟した後の EL ステータス終了の手續については、2015 年の初等中等教育法の改正により、州レベルでの統一が図られた（表 2）。元 EL は、学力テスト等で測られる要件を満たして EL のステータスを離れた<sup>(73)</sup>とはいえ、引き続き一定の支援を必要とする場合は少なくない。また、EL 教育の施策立案等に資するためにも、EL から離脱した後の継続的な状況把握が求められている。

2015 年の初等中等教育法の改正では、元 EL の学力状況を把握し、報告することを要する期間が、それまでの 2 年間から 4 年間に延長されている<sup>(74)</sup>。また、ニューヨーク州では、CR Part154 の改定により、元 EL への支援期間が 1 年から 2 年に延長され、EL ステータスを離れた後も 2 年間、支援を受けることになった（表 6）。なお、ワシントン州は、従前から元 EL の継続調査を高等学校修了時まで義務付けている<sup>(75)</sup>。

### 4 就学前教育と DLL

就学前教育が幼児期の EL（Dual Language Learners: DLL と呼ばれる。）に効果的であるという指摘はなされているが、DLL の教育に関する信頼できるデータ、研究はまだ限られており、有効であると立証された指導方法は確立していない<sup>(76)</sup>。

低所得層の就学前の子どもに対し、保健、栄養、教育等の支援を行う連邦保健福祉省のヘッドスタート（Head Start）事業により提供されるプログラムにおいて、2015 年、プログラムに参加した子どもの約 3 分の 1 を DLL が占め、また、プログラム提供事業者の 86% 以上で、そのプログラム参加者に DLL が含まれていた<sup>(77)</sup>。ヘッドスタート事業においては、子どもを DLL と認定する手續を策定すること、英語を含め発達・学習が確実に進捗すること、発達を評価する際に適切な配慮を行うこと、可能な限り親の理解できる言語での情報提供をすること等が各プログラムに求められている<sup>(78)</sup>。また、初等中等教育法の 2015 年改正では、就学前教育の教員のための支援が明記された（表 2）。

EL の就学前教育（pre-kindergarten. プレ幼稚園）を州の政策として定める州はまだ少ない<sup>(79)</sup>。ニューヨーク州では、「EL 成功の青写真」は就学前教育を含んでいる<sup>(80)</sup>ものの、新しい CR

(73) “What measures do schools use to reclassify students as English proficient?” *50-State Comparison*, November 2014. Education Commission of the States Website <<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2?rep=ELL1407>>

(74) U.S. Department of Education, *Non-Regulatory Guidance: English Learners and Title III of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA), as amended by the Every Student Succeeds Act (ESSA)*, 2016, pp.37, 39. <<https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/essa/essatitleiiienglishlearners92016.pdf>>

(75) “Unique Characteristics,” *50-State Comparison*, November 2014. Education Commission of the States Website <<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2?rep=ELL1418>>

(76) U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Education, *op.cit.*(34), pp.1-14.

(77) Keith McNamara, “Dual Language Learners in Head Start: The Promises and Pitfalls of New Reforms,” *Migration Information Source*, September 8, 2016. Migration Policy Institute Website <<http://www.migrationpolicy.org/article/dual-language-learners-head-start-promises-and-pitfalls-new-reforms>>

(78) U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Education, *op.cit.*(34), p.4.

(79) “Are state-funded pre-kindergarten programs required to provide ELL instruction?” *50-State Comparison*, November 2014. Education Commission of the States Website <<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestNB2?rep=ELL1408>>

(80) 原則③において、就学前の EL のためのカリキュラムの策定・選定・実施とプレ幼稚園のためのスタンダード（New York State Prekindergarten Foundation for the Common Core）の支援が言及されている。Office of Bilingual Education and Foreign Language Studies, New York State Education Department, “Blueprint for English Language Learners (ELLs) Success.” <<http://www.nysed.gov/common/nysed/files/blueprint-for-ell-success.pdf>>

Part154には規定されなかった<sup>(81)</sup>。就学前教育について、先駆的な政策を導入したといわれるイリノイ州では、EL認定手続、指導プログラム、教員資格など州のEL教育の施策は、州資金により学区が運営するプレ幼稚園にも適用される<sup>(82)</sup>。

## 5 教員養成と研修

ELの指導を行う教員に、ESLやバイリンガル教員としての資格を義務付ける州はニューヨーク州を含め少なくない<sup>(83)</sup>。カリフォルニア州は、一人でもELがクラスにいる場合は資格が必要であることを明確にしており、学区によっては、EL指導を現在担当しているか否かにかかわらず、全ての教員に資格の保有を課している<sup>(84)</sup>。

ニューヨーク州では新規則への対応で問題が噴出しており、資格のある教員が大量に不足していることや、新たに規定された指導方法に対する現場での戸惑い等が報じられている<sup>(85)</sup>。この教員不足に対応するための措置として、州は、ELの教員には一時的な教科教員補資格、教科教員には一時的なELの教員補資格を付与できることとした。この一時資格を得た教員は、資格が有効な間（3年間）に、高等教育機関の資格取得コースにおいて、必要なプログラムを修了しなければならない<sup>(86)</sup>。

新しいCR Part154には、EL教員だけでなく、全ての教員のEL関連研修の時間数に係る規定も置かれた（表6）。研修等による教員の能力開発等については、ニューヨーク州内の8か所に支援センター（Regional Bilingual Education Resource Network: RBERN）が設置されており、EL教育に関する情報の提供、教員研修、ワークショップ等を行っている<sup>(87)</sup>。また、同州は、スタンフォード大学等と提携した、EL教育に関する学区の指導者対象の研修プログラムを2017年10月に開始する予定である<sup>(88)</sup>。

(81) ニューヨーク州では、現在、プレ幼稚園設置拡大が図られている。ニューヨーク市では、デブラシオ（Bill de Blasio）市長が、選挙公約であった4歳児向け全日無料のプレ幼稚園導入が進捗したことを受け、2017年4月、さらに3歳児向けプレ幼稚園設置を推進していくことを発表した。Keshia Clukey, “Cuomo plan could bring order to complex system of pre-K programs,” *POLITICO New York*, January 17, 2017. <<http://www.politico.com/states/new-york/albany/story/2017/01/consolidating-the-states-pre-kindergarten-programs-a-complex-process-108751>>; Kate Taylor, “New York Expanding Free Preschool Program,” *New York Times*, April 25, 2017, p.A1.

(82) Mary Ann Zehr, “Bilingual Mandate Challenges Chicago’s Public Preschools,” *Education Week*, Vol.30 No.13, December 1, 2010, pp.1, 19.

(83) “Are ELL-only instructors required to hold a specialist certification or endorsement?” *op.cit.*(30)

(84) “FAQs for English Learner Teacher Authorizations,” last reviewed August 29, 2016. California Department of Education Website <<http://www.cde.ca.gov/sp/el/er/elteachersfaq.asp>>

(85) “Schools Struggle to Comply with New Rules for Students Learning English,” *New York Times*, May 9, 2016, p.A14.

(86) “Pathway for ESOL Teachers to Obtain Content Area Supplementary Certification.” New York State Education Department Website <[http://www.nysed.gov/common/nysed/files/programs/bilingual-ed/memo\\_supplementary-certification-esol-content-area-fact-sheet.pdf](http://www.nysed.gov/common/nysed/files/programs/bilingual-ed/memo_supplementary-certification-esol-content-area-fact-sheet.pdf)>; “Pathway for Content Area Teachers to Obtain Supplementary Certification in English to Speakers of Other Languages (ESOL).” New York State Education Department Website <[http://www.nysed.gov/common/nysed/files/memo\\_supp\\_cert\\_content.pdf](http://www.nysed.gov/common/nysed/files/memo_supp_cert_content.pdf)>

(87) “Regional Support/RBERNS,” *Bilingual Education & English as a New Language*. New York State Education Department Website <<http://www.nysed.gov/bilingual-ed/schools/regional-supportrberns>>

(88) Office of Bilingual Education and World Languages, New York State Education Department, “Cultivating District Leadership to Build Systems for English Language Learner (ELL) and Multilingual Learner (MLL) Success, A Professional Learning Initiative of Stanford University and WestEd Funded by the Bill and Melinda Gates Foundation.” Stanford University Website <<http://ell.stanford.edu/sites/default/files/ELL.MLL%20Leadership%20Memorandum%20of%20Understanding.August2017.pdf>>

## 6 家族との連携

ELの家族との連携には、言語だけでなく文化の違い、アメリカの学校制度への理解不足等からしばしば困難がともなう。連邦の初等中等教育法は、親等との連携、言語に配慮した情報提供などについて詳細に規定している(表2)。ELと判定されても、ELのプログラムに子どもを入れることを親は拒否する権利を持つ。日常生活で表面上英語が流暢に見える子どもも、学校では特別なプログラムが必要であることなどを、学区、学校は丁寧に説明していくことが求められている<sup>(89)</sup>。ニューヨーク州の新CR Part154では、親等との連携が具体的に定められている。例えば、学区・学校は、新たに認定されたELの親に、理解できる言語・方法でオリエンテーションを行い、州のスタンダードやテスト、指導方法等について説明しなければならない。また、通常の保護者会等とは別に、年1回以上、子どもの学習の進捗について話すため、ELの親と個別に面談しなくてはならない(表6)。

### おわりに

2015年に経済協力開発機構(OECD)が行った「生徒の学習到達度調査(PISA)」の参加者に対する調査によると、OECD諸国平均で調査参加者の12.5%が移民を背景に持つ子どもであった(2006年には、9.4%)<sup>(90)</sup>。学校教育において身に付ける学力は、子ども本人の人生における成功と子どもを受け入れる社会の繁栄にとって重要な意義を有しており、この子どもたちの学校教育は、移民の受入国に共通する大きな課題である。*Plyler v. Doe*判決は、「読み書きができない(illiteracy)という烙印(らくいん)は生涯つきまとう。子どもの基礎教育を否定することは、(中略)彼らがこの国の進歩にほんのわずかでも貢献する現実的な可能性を排除する」と言及している<sup>(91)</sup>。

ただし、アメリカの学力向上のための教育改革については、学校においてテストで測られる一律の学力に過度に注目することになりがちであるとの指摘もある<sup>(92)</sup>。とりわけ「外国につながる子どもたち」に適用するにあたっては、この子どもたちの社会経済的、文化的な多様性に留意した工夫が必要となる。

トランプ(Donald J. Trump)大統領の教育政策は、選挙公約である「学校選択」の拡大を除いては明らかになっていない。2017年2月28日の就任後初めての施政方針演説においても、教育に関しては、社会経済的に恵まれない子どもたちが、公立学校、私立学校、チャータースクール<sup>(93)</sup>などを自由に選ぶことができるべきとして学校選択に言及したのみであった<sup>(94)</sup>。一方で、

<sup>(89)</sup> U.S. Department of Justice Civil Rights Division and U.S. Department of Education Office for Civil Rights, *op.cit.*(27), pp.29-32.

<sup>(90)</sup> PISAでは、両親ともに外国生まれの場合を「移民を背景に持つ子ども」と定義している。OECD, *PISA 2015 Results Excellence and Equity in Education*, Volume 1, 2016, pp.242-243. OECD iLibrary Website <[http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i\\_9789264266490-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en)>

<sup>(91)</sup> 前掲注(19)参照。

<sup>(92)</sup> Kate Zernike, “White House Moves to Limit School Testing,” *New York Times*, October 25, 2015, p.A1; “More Testing On the Horizon For Nation’s ELL Students: Spurred by changes in federal law, states are ramping up and revising English-proficiency testing,” *Education Week*, Vol.36 No.32, May 24, 2017.

<sup>(93)</sup> 州、学区等との契約に基づき設置され、学校の裁量度の高い公立学校。チャータースクールはELの受入に積極的ではないという指摘がある。James Vaznis, “Many charter schools lag in enrolling students lacking English fluency,” *Boston Globe*, October 31, 2016.

同大統領の移民政策については、オバマ政権が導入した、若年移民に対する国外強制退去の延期措置 (Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA) を廃止する方針が9月5日に示されたことで、学校関係者には懸念する声もある<sup>(95)</sup>。

2017年、アメリカでは各州が、初等中等教育法に基づき、州の到達目標や目標達成のスケジュール、成果が上がらない学校の改善策など、州の説明責任に関して記載した計画を連邦政府に提出しているところである<sup>(96)</sup>。2015年の同法の改正により、それまで一律であった目標設定の仕方や達成年度等について州の裁量の幅が拡大している。それぞれの事情に即した計画の策定により、ELの教育を含め、一層の改革が各州で進められることを期待したい。

(ろーらー みか)

<sup>(94)</sup> “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>> なお、教育政策に関しては、2017年9月25日、トランプ大統領は、初等中等教育等におけるSTEM（科学、技術、工学、数学）教育、特にコンピュータサイエンス教育を連邦教育省の優先課題の1つとし、補助金配分の際考慮するとの大統領覚書（Presidential Memorandum）に署名した。“Presidential Memorandum for the Secretary of Education,” September 25, 2017. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/25/memorandum-secretary-education>>

<sup>(95)</sup> 2012年6月の制度導入時に米国に在住する31歳未満で、16歳になる前に米国に入学し合法的な在留資格を持たない者が犯罪歴がなく、在学中か卒業後間もないなどの条件を満たした者（申請できるのは原則15歳以上）について、2年間強制送還手続をとらない措置（更新可能）。教員の中にDACA登録者がいること、学校に通う子どもたちが不安を感じていること等が報じられている。“Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA).” U.S. Citizenship and Immigration Services Website <<https://www.uscis.gov/archive/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>>; “‘Dreamers’ Brace for New Fight for Legal Status,” *Education Week*, Vol.37 No.4, September 13, 2017.

<sup>(96)</sup> “Ed. Dept. Steps Up Pace of State ESSA Plan Reviews,” *Education Week*, Vol.37 No.1, August 23, 2017.