

## II 自由論文

# 日本と英豪米における移民教育政策の分析枠組み

## 一言語習得と学力保障の教育施策に着目して一

大阪教育大学 臼井 智美

筑波大学 佐藤 博志

明治学院大学 鞍馬 裕美

東京学芸大学 末松 裕基

茨城大学 照屋 翔大

### 1. 本研究の目的と検討課題

近年、日本の公立学校に在籍する外国人児童生徒の教育課題として、学習言語力（教科学習に必要な言語力）としての日本語力の育成が重視されてきている。1990年代に外国人児童生徒が急増した頃には、生活言語力（日常生活に必要な言語力）としての日本語力の育成が顕在的な課題であったが、2000年代に入り、外国人児童生徒の長期滞在化や定住化により、進路指導とかかわって、進学や就職につながる日本語力と学力の育成に、教育課題の重心が移ってきたことがその背景にある。だが、こうした課題への対応は、その必要に迫られた一部の自治体の模索の中で行われているにすぎず、国として取り組むべき解決課題や施策方針を示したり、積極的な財政措置を講じたりしているわけではない。新しい教育課題として重要度を増している学習言語力の獲得と学力保障についても、国レベルでの施策を欠いているのが現状である。

一方、移民受入大国の事例をみると、移民の児童生徒への教育が拡充している。教育政策や学校経営の実態を議論する際にも、多民族・多文化といった児童生徒の属性は、考慮すべき条件として自明視されている<sup>1</sup>。移民や言語的マイノリティの教育上の利益を保障するために、学校経営が何を目指して何を行う必要があるのかについて、一定の社会的合意がある。なぜ、諸外国ではそのような合意が成り立っているのか。何が日本の学校経営の制度的環境と異なるのか。この差はどこに起因しているのか。このような問いを持って諸外国の移民教育政策を参照すると、日本で外国人児童生徒の教育上の利益を保障するために、学校経営が何を目指して何を行う必要があるのかを明らかにする手がかりを得られるのではないかと。

しかし、「日本とは異なる制度」の紹介だけでは、制度的環境や社会的合意の程度が違い過ぎて、そのままでは参考にできない。「移民」や「外国人」の定義が多様なため、誰を教育施策の対象にし、どのような移民教育政策を策定するのも国によって異なる。そこで、異なる考え方や社会背景の下で発展してきた諸外国の移民教育政策から学ぶためには、まず、それぞれの教育施策が

位置づく文脈（考え方、社会背景、国籍等の社会制度）の把握が求められる。その上で、国際比較の観点から、各国の教育施策の特徴と相違点を捉えるための分析枠組みの構築が必要だろう。

以上の問題意識から、本研究は、諸外国において移民や外国人の児童生徒の教育課題が、どのような文脈の下でどのような施策として位置づいているのかという検討を通して、移民や外国人の児童生徒の教育課題に向き合う学校経営の制度的環境の把握を行う。その際、移民教育政策の重要な領域である言語習得と学力保障に着目する<sup>2</sup>。その上で、日本と諸外国の教育施策の比較を可能にする分析枠組みの構築を試みることを目的とする<sup>3</sup>。

そのために、イギリス、オーストラリア、アメリカ（以下、英豪米）を事例とし、各国で公用語の言語力が未熟である者に対する言語教育施策と、公用語を教授言語とする学校教育において学力不達成<sup>4</sup>の者に対する学力向上施策が、それぞれ誰を対象にし、どのような内容で行われているのかを明らかにすることとした。その際、施策が実施されている文脈の把握のため、施策の対象者を区分する基準と施策実施の背景に着目することとした。検討対象を英豪米とする理由は、いずれも移民受入大国であり、公用語および学校での教授言語が英語だからである。移民受入大国や移民教育政策を積極的に展開している国は、ヨーロッパ大陸の諸国等多数あるが、今回は英語圏3ヶ国を取り上げることで、施策の対象者や内容を表す単語やその単語に込めた価値観の異同を比較しやすいと考えた。また、英豪米は、先行研究<sup>5</sup>でも、移民の受入に関して教育施策の模索を続けてきた事例と指摘されている。よって、本研究では英豪米を研究対象として設定した。

## 2. 分析の視点

### (1) 国民と国民以外を分かつ基準と文脈

日本では、「国民」は日本国籍者を意味する。父母両系血統主義をとるため、「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」（国籍法第2条第1項）、子は日本国民（日本国籍者）となる。日本の教育施策上、「移民」という用語は登場せず、日本国籍を持たない児童生徒を指す用語には、「外国人児童生徒」と「在日外国人」がある。それぞれに対応する教育施策として、外国人児童生徒教育と在日外国人教育（在日韓国・朝鮮人教育）が別々に行われている。「外国人児童生徒」は、「日本語が母語ではなく、なんらかの日本語指導を必要とする児童生徒」を指すときに用いられる。この中には、外国籍でも日本語が母語で日本生まれ・日本育ちの特別永住者（在日韓国・朝鮮人や在日中国人）などは含まれない。一方で、国際結婚家庭や国籍変更（帰化）の児童生徒は、日本国籍であっても、家族の民族的ルーツが外国にある場合は、「外国にルーツのある子ども」として、外国人児童生徒教育の対象と見なされることもある。このように、日本国内でも教育施策の対象とする「外国人」を指す用語は複数あり、用語によってそこに含まれる人が異なる。

そのため、日本と英豪米を比較する際、まずは教育施策の対象がどのような用語で括られているかを明らかにする必要がある。例えば、国籍法や出入国管理政策で使用される用語を見て、国民と国民以外が区分されている基準（居住国の国籍保持の有無、本人の居住年数や出生国等）、国

民以外の者を分類している基準や用語（外国人、移民等）を明らかにする必要がある。加えて、教育施策に応じて用語の使い分けがあるとき、どの施策でどの用語が使用されているかを文脈とともに明らかにする必要がある。例えば、日本では「外国人児童生徒」や「外国にルーツのある子ども」の用語は、子どもの日本語指導に関する施策の文脈で使用され、「在日外国人」の用語は、在日韓国・朝鮮人等のアイデンティティや差別の問題に関する施策の文脈で使用されている。

そこで本研究では、各国で、「言語的ハンデ<sup>6</sup>が原因で学力向上に支障があると見なされ、積極的な施策の対象と考えられている児童生徒」を、どのような言葉で表しているかを明らかにする。

### **(2) 国民と国民以外での教育を受ける機会や教育内容等の違いの有無**

日本では、日本国籍を持つか否かで保護者の就学義務の有無が異なるが、子どもの教育を受ける機会で見ると、実質的には日本人・外国人では同等に保障されている。日本では、国内法規では外国籍者の教育を受ける権利を保障する規定はないが、国際人権規約等の国際法規を適用することで、教育を受ける機会の保障を行っているからである。しかしこれは、外国人児童生徒の多様な民族的・文化的特性に基づく教育ニーズへの対応までを含意するものではない。日本の国民教育に賛同する場合に公立学校への就学を認めるという形式をとっているように、日本人を育てるための教育に参加する機会を、外国人にも開いているという状況である。また、教育を受けた結果として、国民と国民以外の教育達成を同程度にすることを保障するものでもない。良くも悪くも、日本人と外国人との間で受ける教育の内容に差はない。しかし、例えばシンガポールのように、国によっては、国民 (citizen) と国民以外との間ではなく、国民以外の中を細分化し、永住権取得者 (permanent residents) と外国人 (foreigners) のように区別して、受けられる教育の機会等に差を設けている場合もある<sup>7</sup>。

そこで本研究では、日本と英豪米で、国民と国民以外で教育を受ける機会（教育を受ける権利の保障）に差があるのか、受ける教育の内容に差があるのか、あるとすればどのような根拠でその差が正当化されているかを検討する。あるいは、国民か国民以外かという区分ではなく、教育を受ける機会や教育内容等に差を生じさせることを正当化する別の分け方があるかを検討する。

### **(3) 学力問題が語られる文脈と対象**

日本では、学力と言語力との相互関係に着目する形での明確な学力施策はない。だが、英豪米では、公用語や学校での教授言語を習得していないことが学力形成上で大きなハンデとなることはすでに注目され、その改善に向けた施策が講じられてきた。また、どの言語の教育を学校で優先するかについても、コミュニケーションツールという日常生活での使用の便の域を超えて、ある言語を共有することが国家統合や国際的な経済競争力の向上につながるという考えの下で、言語教育の目的や実施手段が明確にされている。そのため、移民教育政策のなかでの学力と言語力との相互関係や、言語力の育成を重要視する背景についても目を向ける必要がある。

例えば、子どもに学力を身につけさせることをめざした施策のことを、学力「向上」施策と表現する場合と学力「保障」施策と表現する場合があるように、各国での用語の意味と使用状況、

社会的背景を明らかにする。また、各国で習得が期待されている「学力」がどのような中身を指し、それがどのような言葉で表現されているのかも明らかにする。

### 3. イギリス

#### (1) 多民族国家と移民

イギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの独立した地域の連合国であることや、歴史的な事情により海外に多数の領土を有してきたことなどから、「国民」がだれを指すのかの定義づけは容易ではない。出生地主義を採るため、両親が英国籍か定住者である英国出生者、両親が血統以外の理由で英国籍を有する海外出生者は、英国籍を取得できるが、国籍法制では国民や国籍を定義していない。一方で、出入国管理法制により、イギリスに自由に入国及び居住できる事実上の「市民」という区分を設けている。この「市民」が「国民」と同義に解され、「国民」以外の者を「外国人」という。しかしながら、「外国人」や「移民」の定義づけは容易ではない。国際連合の定義（到着以前に1年間以上外国に在住していた者のうち、入国時に1年間以上の滞在意図を表明した者）に対応していることから、英国籍者でも「移民」に含まれる場合があるほか、「外国人」と「移民」が、旧英連邦諸国出身者か否かといった歴史的な事情により、異なるグループを指す用語として使用されてきたからである。現在では、2008年に出された「ポイント制度：移民をイギリスのために役立てる」勅令書により、「移民」と「外国人」は同じ制度で管理され、両用語の境界は曖昧になってきている。

そのような中、イギリスでは移民の教育問題が早くから全国的な争点になってきた。同化政策に始まり、統合、多文化教育、反人種差別教育などを経て、多民族社会としてのコミュニティ結束(community cohesion)<sup>8</sup>やコミュニティ・インクルージョンなどが議論されている<sup>9</sup>。近年では一段と多民族化は進行し、ロンドンだけでも180カ国の出身者が滞在するという。ここから、「イギリス市民」の育成として、シティズンシップ教育の必要性も指摘され、充実が図られてきた<sup>10</sup>。

#### (2) 移民への支援

イギリスの学校の教授言語は、基本的には英語である。英語を第一言語としない生徒など、英語能力が十分でない者については、就学前に教育を受けることが推奨されているものの、初等教育以降は、基礎的な英語能力を獲得するだけのために在籍学級から離れて学習することはない。英語以外の第一言語を授業で使用することは、学力と英語能力向上のための手段として奨励されているが、英語以外の言語で教育を受ける権利は法的に保障されていない。英語を第一言語としない生徒も通常授業を受けることになり、第二言語としての英語学習が必要と認定された者でも、言語の特別クラスに留めるのではなく、可能な限りそれぞれの年齢に見合った通常クラスに配置することが基本とされている。ただし、政府は、全ての教員が通常授業に特別な活動を組み込むことを通じて「第二言語／付加的言語としての英語(English as Additional Language: EAL)」を習得させる機会を提供することを期待している。EALの専任教員が配属されることも多く、各

教科内容の学習にどのように英語学習の機会を組み込んでいくかについて助言を行うほか、各教員と連携して、EAL 学習者がいるクラスで支援を担う。

また、生徒が各校のカリキュラムに見合う水準の英語能力を獲得するために、学校は様々な措置を講じることができる。生徒の第一言語を使用することもその措置の1つに含まれており、英語を第一言語としない生徒への支援は、学校予算や生徒の教育ニーズなどによって決まる。さらに、エスニック・マイノリティと英語を第一言語としない生徒の学力向上を支援するために、地方当局と学校には、政府から特別補助金(「エスニック・マイノリティの学業到達度のための基金」(Ethnic Minority Achievement Grant: EMAG))が交付される<sup>11</sup>。これは、低学力層にあるエスニック・マイノリティや英語を第一言語としない生徒の学力向上に直接関連する活動に限って使用できる。対象者の在籍数に基づいて算出されるが、EMAG 予算の15%は地方当局に配分され、特定のニーズに見合うように85%は学校に直接配分され、各校はエスニシティごとの学力分析を許可され、その検証が求められる<sup>12</sup>。

### (3) 学力問題が語られる文脈と対象

校長研修などで、学校の経営課題の最優先事項として「社会正義(social justice)」という表現が校長当人によって用いられるなど、エスニック・マイノリティの生徒については盛んに議論され、ナショナル・テスト等の学業到達度(academic achievement)の向上が課題にされる。その際、「学力保証(securing academic achievement)」「学力水準の向上(raising standards)」「学校内外の学力格差の解消」という表現が用いられることが多い。

各校の業績として生徒の学力状況は公表されるが、ナショナル・テストでは生徒の到達度の数値がそのまま絶対評価されることはない。各キー・ステージ(7、11、14、16歳)で、前回のテストからどれだけ成績が向上したか、その到達度の伸び率(付加価値度: value added measure)が学校の業績となる。その際、生徒の家庭の経済状況を示す指標として無償給食(free school meal: FSM)受給資格を有する生徒の比率が使われ、各校は、全国の類似校(FSM 率が類似する学校)と比較される。エスニック・グループ別の学力状況も検討され、機会均等のあり方も検証される。これらには、家庭の社会・経済的背景が学力に関係しているとの前提がある。また、社会・経済的に不利な状況(disadvantaged)にある生徒でも、相対的な伸び率に着目すると、学校の取り組みや学力向上への貢献状況の差が明るみになるという学校効果性研究の成果が反映されてきた。

2003年にはアフリカ系カリブ人の学力向上プログラムが始まり、30校に特別予算が付与され、リーダーシップ研修、外部からの助言、教員研修、メンタリングによる相談などが実施され<sup>13</sup>、2004年からEMAGの交付が始まった。2008年には、校長等のためのガイドライン(A Guide to Achieving Equality and Diversity in School and Children's Centre Leadership)が政府より刊行され、学校レベルで平等性や多様性を達成するための明確な方針が必要であるとして、行動枠組みや実践例が示された。さらに、不利な状況下にある学校に対する他校優秀校長等による助言・指導を通じた学校間支援が2006年に開始され、助言・指導を受けた学校の多くがナショナル・

テストの成績を向上させたことが報告された<sup>14</sup>。2010年以降は、政府は、特に「エスニック・マイノリティと貧困」の関係や「学力向上と社会移動」の関係の重要性に注目して教育施策を実施しており、2015年には『エスニック・マイノリティと学業達成—貧困の影響』と題する報告書を刊行した。

## 4. オーストラリア

### (1) 教育を受ける権利の保障—国民と移民

オーストラリアは多民族国家である。2015年1月時点での人口は2351万人である。2011年の国勢調査によると、全人口の26%は外国生まれである。歴史的にヨーロッパ系移民を多く受け入れてきたが、近年、中国、インドといったアジア系移民が増加している。公用語は英語である。

オーストラリアの国民は、オーストラリア市民権保有者(Australian Citizens)を意味する。市民権を取得すると国籍を持つことになり、選挙権が付与され、社会保障、教育、医療などの公共サービスを受けられる。オーストラリア人を親にもつ子は市民権を自動的に取得する。外国生まれの人でオーストラリアの市民権取得を希望する場合、いったんオーストラリアに4年間定住し、市民権テストに合格する必要がある。市民権テストは「市民権の取得を希望する人が国民としてふさわしいかどうかを審査するため、同国の歴史、地理、文化のほか政治制度やオーストラリアの価値観に関する問題を英語で出題し、回答させるというもの」<sup>15</sup>で、2007年に導入された。

市民権を有しなくても、オーストラリア永住権保有者(Australia Permanent Resident)は、いわゆる移民のカテゴリーに位置づけられ、社会保障、教育、医療などの公共サービスを受けられる。永住権の保有者は納税義務と引き換えに公共サービスを受けられるが、選挙権は与えられない。外国からの移民で、オーストラリアに定住を希望するが出身国の国籍を維持したい場合、永住権取得者になる。もちろん、移民希望者がすぐに永住権を取得できるわけではなく、審査を受ける必要がある。移民は、技能移民と家族移民から構成される。この他、人道的支援の観点から難民・避難民として永住権を取得するルートもある。

初等・中等教育を受ける機会も、国民(市民権保有者)と移民(永住権保有者)が共に権利を持つ。高等教育に関して、永住権保有者の学費は市民権保有者と同じであるが、永住権保有者は高等教育学費ローンの申請資格が無い<sup>16</sup>ため、市民権保有者と同一の権利を有するとは言えない。

### (2) 初等・中等教育に関する国民と移民の間の相違点—移民への支援—

初等・中等教育において、国民と移民の間で教育を受ける機会や内容の違いは基本的には存在しない。新しく市民権を得た者も直前までは永住権保有者だったため、両者の区分は日常生活や教室では曖昧である。国民も移民も、普段はオーストラリアの人々(Australian People)として一括されている。学校教育においても、ニュージーランド等の英語圏からの移民であれば、文化的・言語的に問題はほとんどない。英語圏以外からの移民であっても、アジア系上流階層に見られるように、英語が堪能で成績優秀な場合がある。この点のみにあえて着目すれば、国民であろうと

移民であろうと、州政府の規定に基づいて、同じ教育機会と教育内容の下で共に学んでいる。

逆に考えれば、国民、移民のいずれの児童生徒であっても、学習に困難が生じる場合がある。そのような児童生徒が標準的な学力水準に少しでも近づけるように、教育上の支援体制が設けられている。オーストラリア政府は、教育における公平(equity)の問題と位置づけ、次の属性の児童生徒に、教員の加配、予算の増額、特別なカリキュラムの準備等の配慮を行っている。「1. 先住民とトーレス海峡諸島民、2. 障がい者、3. 英語以外の話者(Non-English Speaking Backgrounds)、4. 過疎地・遠隔地の在住者、5. 社会・経済的地位が低い者」<sup>17</sup>。

このうち、移民の典型的な属性は「英語以外の話者」である。オーストラリアの初等・中等教育は、公用語である英語で行われている。よって、英語圏以外からの移民が英語の壁に当たる。英語力が乏しい移民の場合は、特別な英語教育の支援が必要となる。それが第二言語としての英語(English as a Second Language: ESL) (ビクトリア州では、追加言語としての英語(English as an Additional Language: EAL)と呼ばれる)である。第二言語としての英語は、まず、移民の児童生徒に対して一年間、公立の第二言語としての英語専門校で実施される。次に、通常の公立学校において、第二言語としての英語コーディネーターが中心となり、補習等を通して実施される。

社会経済的に不利な立場にある移民の場合、英語力不足だけでなく貧困の問題も抱える。教育行政機関や学校現場で「不利な状況にある」(Disadvantaged)という言葉が使われている。これは、英語能力が十分ではなく貧困状況にある児童生徒を形容する概念である。このような児童生徒を学校教育でどのように支援していくかが、政策上、予算配分上、そして実践上、問われている。

### (3) 学力問題が語られる文脈と対象

オーストラリアの全国教育目標は、目指す児童生徒像として、「すべての若いオーストラリア人が、成功した学習者、自信を持った創造的な個人、活動的で情報を有する市民になること」<sup>18</sup>を掲げている。この目標を達成するために、土台となる学力の育成が必要との観点から、連邦政府・各州政府の合意により、全国到達度評価プログラム(National Assessment Program)が実施されている。このプログラムは、「リテラシーとニューメラシーの全国到達度評価プログラム(National Assessment Program—Literacy and Numeracy: NAPLAN)」、理科的リテラシー、公民科とシティズンシップ、ICTリテラシーに関する3年毎の抽出到達度評価、PISA等の国際学力調査への参加から構成されている。このうち、NAPLANが最も影響力が強い。その理由は、毎年、全国の公立学校と私立学校の第3、5、7、9学年の全児童生徒を対象に行われ、学校ごとの成績がウェブサイト(My School Website)で公開されるからである。これに対しては、テスト主義の授業観と教師中心の教育方法を広げるものだと批判されている。

NAPLANは、属性ごとのデータも公表されている。移民の観点からは、「英語以外の言語を使用する児童生徒」(Language background other than English: LBOTE)という属性が重要になる。これは、児童生徒または保護者が家庭で英語以外の言語を話している場合に分類される属性である。「LBOTEとそれ以外の児童生徒の間には、平均スコアの違いは少ない」<sup>19</sup>。しかし、LBOTEを一

括し多様性を捨象しているため、そのように見えるに過ぎないとも指摘されている<sup>20</sup>。LBOTE といっても個々の生徒は出身国が異なり、家庭で英語以外の複数の言語を使用している場合もある。貧困など家庭の経済的な状況も多様である。この多様性を分析の観点に含めることで、「どの属性の移民が教育上困難を抱えているのか。どのように学校で組織的にアプローチすればよいのか。どのような教育方法が有効なのか」という問いに答えることができるのではないかと考えられる。

## 5. アメリカ

### (1) アメリカにおける移民と市民（国民）の捉え方

アメリカは多くの移民（Foreign-born または immigrant）を受け入れ、発展してきた。古くはヨーロッパやカナダからの移民が大部分を占めていたが、近年では南米やアジアからがほとんどである<sup>21</sup>。2013年に実施された国勢調査（American Community Survey）によると、移民の数は41.3百万人で、これはアメリカの全人口の13.1%にあたる<sup>22</sup>。

アメリカにおいて「移民」とは、出生時にアメリカ市民権（U.S. citizenship）を得てはいないが、通常の滞在地（usual place of residence）が同国である者を幅広く意味する概念である。帰化したアメリカ市民（naturalized citizens）、合法的な永住者（lawful permanent residents、いわゆるグリーンカードの保有者）、難民や亡命者、一時的な滞在ビザを有する者（例えば留学生や臨時従業員）、不法滞在等、性質の異なる者を一括する概念である。その中で最も多くの割合を占めているのが「帰化したアメリカ市民」（移民総数の47%（19.3百万人））である。

アメリカは出生地主義をとっており、国内で出生した者には市民権が与えられる。英語能力や合衆国の歴史、一般常識の理解の有無を確認する試験や面接に合格するといった所定の条件を満たせば、外国で生まれた者も市民権を得ることが可能である。そのため、市民（citizen）という概念の中には、外国にルーツを持つ者が数多く含まれることになり、市民（国民）<sup>23</sup>とそれ以外という境界は、実態レベルでは非常に曖昧なものとなる。

### (2) 英語能力が十分でない児童生徒に対する支援の実態

移民または移民の子どもとネイティブなアメリカ市民との間に教育の機会の差はない。むしろ、言語的ハンデを抱えるからこそ積極的な支援が必要になるという考えのもと、英語能力の保障を中核にした施策が展開されている。アメリカでは、英語能力が十分ではない児童生徒を表す用語として ELLs（English Language Learners：英語学習者）や LEP（Limited English Proficient：限られた英語運用能力をもつ子ども）が用いられる<sup>24</sup>。その中でも、親は外国生まれだが自分自身はアメリカ生まれの「アメリカ市民」（いわゆる第二世代、第三世代）という、アメリカ生まれの英語学習者（Native U.S.-born ELLs）の層が拡大している<sup>25</sup>。そのため、「公用語の運用能力が限られている者＝外国籍の者」という単純な図式は成立せず、アメリカにおける ELLs の実態は多様といえる<sup>26</sup>。全米教育統計センターによると、2012-13年度現在、公立学校に在籍する児童生徒の9.2%（約440万人）が ELLs の対象として、第二言語としての英語（English as Second



Language: ESL)、高強度言語トレーニング (High Intensity Language Training: H. I. L. T.)、バイリンガル教育といった言語教育プログラムを受けている<sup>27</sup>。2013年度現在では5歳以上の移民の約半数が ELLs の対象になっている。このことは、これらのプログラムが主として移民または移民の子どもの対象にしたものであることを示している。

2002年に制定された「落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法」(No Child Left Behind Act: NCLB法)は、「すべての児童生徒が英語で十分な学力を達成すること」を目標にし、これを補助金授与の条件にした。英語能力が十分でない児童生徒 (NCLB法では LEP を使用) を対象にした補助金は、同法タイトル III によって賄われている。その主旨は、彼らが英語を習熟して英語で高いレベルの学力を達成し、他の児童生徒と同様に州が規定する学習内容と学力達成基準を満たすことにある。各州は、読解、作文、会話、聞き取り、理解に関する英語の習熟度基準を定め、年に一度の試験で測定する<sup>28</sup>ことで、対象となる児童生徒を特定するとともに、彼らの学力達成に関するデータを収集・報告することが求められている。

### (3) 学力問題が語られる文脈と対象

アメリカでは1969年以降、国家的な取り組みとして「全米学力調査 (National Assessment of Educational Progress: NAEP)」を実施している。これは、初等中等学校に在籍する児童生徒を対象に、数学、読解、科学、作文、芸術、公民 (civics)、地理、合衆国史の各教科と工学的リテラシーについて「彼らが何を知り、何ができるのか (know and can do)」を測定するために定期的に実施されるものである<sup>29</sup>。2005年調査からは障がいを抱えた児童生徒や ELLs も含めて実施している<sup>30</sup>。このため、アメリカにおいて学力といった場合、これらの教科やリテラシーに関する知識と技能として理解できる。

1990年代以降は、スタンダードやアカウンタビリティといった概念を鍵にしながら、アメリカの児童生徒に必要な学習内容のスタンダードの設定とそれに基づいたアカウンタビリティ制度の構築が進められてきた。NCLB法はこの改革理念を最も強力な形で制度化したとあってよい。同法制下では、各州で第3から第8学年までの全児童生徒を対象にした読解と数学の学力テストが実施され、その進捗状況が確認される。その結果、「適正年次到達目標 (Adequate Yearly Progress: AYP)」を達成できていない場合は、未達成の年数に応じて厳しい措置が講じられる。

以上を踏まえると、アメリカの学力政策の主眼は、全体としての底上げを学力“向上”施策によって目指し、人種や社会階層等において生じている学力ギャップの縮小は、学力“保障”施策によって実現しようとしていると解釈できる。ここから、今後のアメリカの学力政策が、教育における平等 (equality) と質ないし卓越さ (quality) を同時に実現しようとする、e-quality の理念によって支えられていると想定される。しかしながら、これらの取り組みがどの程度成功しているかの評価は慎重にならざるを得ない。ELLs の多くが学力目標に到達しておらず、NAEP のテストでも基準を下回っていることが明らかにされているからである。学校の中退率も、改善は見られるものの、白人児童生徒よりも高い傾向が継続している<sup>31</sup>。移民の多くが低賃金労働に従事

しているという指摘<sup>32</sup>を鑑みると、学校教育における失敗がひいては貧困へとつながる可能性は高く、それ故に英語能力と学力の保障は教育政策上の重要課題として位置づけられることになる。

## 6. 「公用語を母語としない児童生徒」を対象とした教育施策を捉える枠組み

### (1) どのような文脈で「教育課題」は可視化されているか

以上の検討を経て、言語教育施策と学力向上施策が誰を対象にし、どのような制度的環境として学校経営の前に立ち現われているかを比較した結果が表1である。

＜表1 各国の移民や外国人を対象にした教育施策の概要＞

		日本	イギリス	オーストラリア	アメリカ
『国民』の定義		(血統主義) 日本国籍の保有者	(出生地主義) ・英国内で生まれた人 ・市民と同義の場合もある	(条件付出生地主義) ・オーストラリア市民権 (=国籍)の保有者 ・親国内で出生し、両親のいずれかがオーストラリア市民権または永住権を持つ場合は、自動的にオーストラリア国籍となる。	(出生地主義) ・合衆国内で生まれた人 ・市民と同義の場合もある
定住者や長期滞在者を指す用語		外国人(定住者、永住者)	・イギリス市民権保有者 (=市民) ・イギリス永住権保有者	オーストラリア永住権保有者 (=移民)	・アメリカ市民権保有者 (=市民) ・合法的な永住者(グリーンカード保有者)
とみなされる(学校での教授言語の力が不足する)	かれらを指す言葉	日本語を第二言語とする (Japanese as a Second Language : JSL) 子ども	・英語を第一言語としない(English as an Additional Language : EAL) 子ども ・「不利な状況にある」(Disadvantaged) 子ども	・英語以外の話者(Non-English Speaking Backgrounds) ・「不利な状況にある」(Disadvantaged) 子ども (=英語能力が十分でなく、貧困状況にある子ども)	・英語学習者(English Language Learners : ELLs) ・限られた英語能力をもつ(Limited English Proficient : LEP) 子ども
	かれらを対象とした言語教育	JSLカリキュラム ※実施基準・義務なし	・原則として、言語習得のための特別クラスはない ・ただし、EALの専任教員の配置はある(EALの教員は通常授業を担当)	・第二言語としての英語(English as a Second Language : ESL)教育 ・追加言語としての英語(English as an Additional Language : EAL)教育	・第二言語としての英語(English as Second Language : ESL)教育 ・高強度言語トレーニング(High Intensity Language Training : H.I.L.T.) ・バイリンガル教育
初等・中等教育を受ける機会・内容の差異		日本人と外国人は、教育の機会・内容に実質的差はない	市民権保有者と永住権保有者は、教育の機会・内容に差はない	市民権保有者と永住権保有者は、教育の機会・内容に差はない	アメリカ国民と市民は、教育の機会・内容に差はない
学習困難な子ども	かれらを抽出する基準	※学力調査等の結果に基づく評価基準は無い	・ナショナル・テスト等の学業到達度(academic achievement) ・社会・経済的背景(Disadvantaged)を測定する指標により抽出	「リテラシーとニューメラシーの全国到達度評価プログラム」(National Assessment Program - Literacy and Numeracy : NAPLAN)で標準値を達しない者	・全米学力調査(National Assessment of Educational Progress : NAEP) ・NCLB法下で州が規定する学習内容と学力達成基準(適正年次到達目標(Adequate Yearly Progress : AYP)を満たさない者
	かれらの在籍校等への支援策	?	財政的支援(赴任者学校任せ)、主に学力向上プログラムの提供	教員加配、予算の確保、特別なカリキュラムの準備等	・LEPを対象とした補助金 ・AYPを複数回未だり到達できない場合は、懲罰的措置が教育主体(学校や学区)に課される
	在籍校等への支援策を正当化する根拠	?	・経済水準の維持・向上 ・社会正義(social justice)への配慮	教育における公平(equity)	e-equality (平等 : equality と質ないし卓越さ : quality)

公用語の言語力が未熟かどうかは、英豪米のいずれでも全国学力調査の結果で判断されており、一定の水準に達しない者は、国民であってもなくても同じ学力施策の対象となっている。全国学力調査の結果を用いて言語力の成熟度を図っていることから、言語力の育成は、「外国人」や「移民」といった属性に起因する固有の教育課題とはみなされていない。むしろ、初等中等教育の重要な政策課題に位置づけられている。そして、英豪米では、言語教育政策と学力向上施策は“表裏一体”のものとして、国内に居住する児童生徒に等しく実施されていることが明らかになった。これらの点は日本と大きく異なる。日本の場合、一部の自治体を除いた実態として、日本語力の育成は、日本語を母語としない児童生徒に固有の教育課題と見なされているからである。

こうした“表裏一体”の施策が展開される背景に、英語力の獲得が社会達成を可能にするという考え方がある。アメリカでは、Limited English Proficient という用語は、英語力が十分でないことで、「社会に対して完全に参加する機会を獲得できない可能性がある者」(NCLB 法タイトル IX 一般規定 9101 定義 (25)) を指している。英語力が未熟な児童生徒の教育課題は、社会不達成や貧困という文脈に位置づけられ、かれらに対する教育施策は、「正義」や「公平」といった価値の実現をめざすものと見なされていることがわかった。こうした価値の実現への期待と圧力が、個々の学校経営の制度的環境として組み込まれていることも、日本とは大きく異なる点である<sup>33</sup>。

日本と英豪米の差異を踏まえると、日本の場合は、日本人児童生徒でさえ学力到達度が数値目標として明確にされず、学力到達状況に応じた学力向上施策が講じられていない。学力到達度を測定する評価基準がないため、外国人児童生徒の教育課題も学力不達成の観点から可視化されない。それゆえ、学力不達成の外国人児童生徒がいても、それは教育施策や学校経営の結果としてもたらされたとは考えず、外国人児童生徒の能力の低さ(低学力)によるものとみなされ、積極的な施策の対象とならない。つまり、日本の現状では、外国人児童生徒の学力達成を積極的な施策に位置づける文脈やかれらを施策対象とするためのカテゴリーがないことが明らかになった。

## (2) どのような言葉で「かれら」は可視化されているのか

日本では、国民であるか否かが、教育施策の対象を定める上での前提的基準となっているが、英豪米ではそうではないことが明らかになった。教育課題として、「言語的ハンデの解消」に焦点が当たるときと「学力不達成の改善」に焦点が当たるときとで、教育施策の対象者の括り方が異なる。「かれら」を括るときに、各国ではどの文脈が優先されているのか。

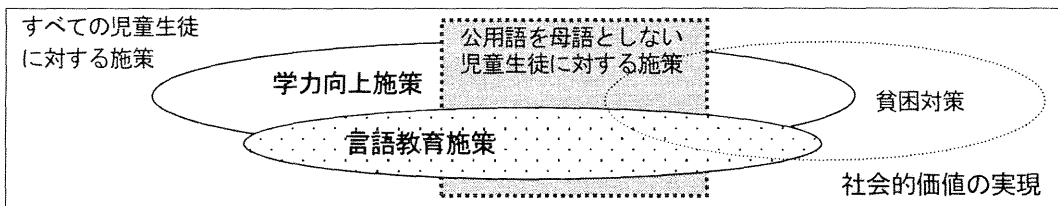
オーストラリアには、英語圏から来た移民やアジア系上流階層のように英語が堪能な移民もいる。移民が必ずしも言語的ハンデをもつとは限らない。教育における公平(equity)の観点からは、「英語以外の話者(Non-English Speaking Backgrounds)」がいる学校に教員加配等の配慮が行われるが、かれらは必ずしも学力不達成の課題を同時にもつわけではない。そのため、標準的な学力水準に達しない移民の児童生徒を指すときは、「不利な状況にある(Disadvantaged)」という用語を使用し、英語力の未熟さに加えて貧困状態にある点を考慮している。イギリスも同様である。

つまり、「言語的ハンデの解消」に焦点が当たる場合は、国籍にかかわらず言語力の程度で対象

者が選ばれる。「学力不達成の改善」に焦点が当たる場合は、国籍にかかわらず学力の程度で対象者が選ばれる。こうした選び方だと、「言語的ハンデが原因で学力向上に支障があると見なされ、積極的な施策の対象と考えられている児童生徒」は、必ずしも外国人とは限らなくなる。

日本と英豪米を比較した結果明らかになったことは、「外国人」という括り方が、「言語的ハンデの解消」と「学力不達成の改善」をめざす教育施策において、対象者を限定する効果的な枠組みとはいえないことである。日本では、“外国人児童生徒の”学力問題といった呼び方をするように、「外国人」という枠組みを、施策の対象者を定めるときに使用しがちである。しかし、諸外国の事例を参照する場合には、「外国人」「移民」を対象にしている施策を比較するのではなく、「言語的ハンデの解消」と「学力不達成の改善」を意図している教育施策を比較する必要がある。そして、それらの教育施策のなかで、「外国人」や「移民」であることがどのように考慮されているのかを比較する必要がある。対象の側からの比較ではなく、施策の目的のほうからの比較が必要であることが明らかになった。対象から迫るのであれば、外国人や移民の中でも、どのような属性や特性を備えるからこそ、特別な教育施策の対象になるのかという観点が不可欠となる。検討の結果、本研究ではそれを「公用語を母語としない児童生徒」とし、各国の移民教育政策を比較するときの分析枠組みは、図1に示したように、言語教育施策、学力向上施策、貧困対策との交差のありよう（相互関係）を捉えるものになるとの結論に至った<sup>34</sup>。

<図1 移民教育政策を分析する枠組み>



英豪米の事例を分析した結果、日本とは異なる事情として浮かび上がってきたことは、「言語的ハンデ」と「学力不達成」という2つの教育課題の重なりの上で捉えられる児童生徒が、さらに「貧困」という文脈の中に置かれることで、積極的な教育施策の対象として可視化されていることである。日本では、日本人児童生徒の貧困問題には近年注目が集まっており、貧困と学力不達成との関係に研究関心が集まっている。しかしながらそうした関心は、「正義」や「公平」といった価値の実現という文脈で議論されているわけではない。また、外国人児童生徒の教育課題としても、日本語力の育成を貧困対策の文脈で論じてきていない。そこで今後は、社会と個人との関係を視野に入れ、個人の学力達成が国にとってどのような意味をもつのか、そこにどのような社会的価値の実現が意図されているのかという観点を含めて、学校経営の制度的環境の把握を進めていく必要がある。言語力の不足が、個人の社会達成という側面からだけでなく、国の経済発展、

社会の分裂の回避や民主的な共生社会の実現にとってマイナスとみなされることが、移民の学力向上施策を牽引する背景になっていることが、今回の比較で浮かび上がってきたからである<sup>35</sup>。

## 付記

本研究の執筆分担は次のとおりである。1・2・6を臼井、3を末松、4を佐藤、5（1）・（3）を照屋、5（2）を鞍馬が執筆した。また、本研究は次の研究成果の一部である。日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究（C）課題番号26381074「外国人児童生徒在籍校におけるスクールリーダーの役割と経営行動の解明」（研究代表者：臼井智美、平成26～28年度）

## 注

- 1 浜田博文（2007）『「学校の自律性」と校長の新たな役割：アメリカの学校経営改革に学ぶ』一藝社。北野秋男編著（2009）『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂。佐藤博志（2009）『オーストラリア学校経営改革の研究』東信堂。青木麻衣子・佐藤博志編（2014）『オーストラリア・ニュージーランドの教育』東信堂、など。
- 2 言語習得と学力保障に着目する理由は2つある。1つは、日本の外国人児童生徒教育の課題として、学習言語力の獲得と学力向上が重要になっているから、2つめは、先行研究で、学校の教授言語の習得度が十分でないと学業成績が低いという、両者の相互関係について言及されてきたからである。OECD 教育研究革新センター編著、本名信行監訳（2015）『グローバル化と言語能力』明石書店。杉野俊子・原隆幸編著（2015）『言語と格差』明石書店、など。
- 3 日本の外国人児童生徒教育に関する政策分析を行った数少ない研究として、臼井智美（2015）「外国人児童生徒教育の拡充に向けた教育委員会の役割—三重県松阪市の事例分析から—」（『日本教育行政学会年報』第41号、92-108頁）がある。この論文は、OECD（経済協力開発機構）が示した国際的な移民教育政策の指標に照らして日本の施策の成熟度を明らかにしている。それに対し本研究は、諸外国の移民教育政策の特徴と相違点を捉え国際比較を可能にする分析枠組みの構築を目的としている。その点で、先行研究とは研究目的が異なる。
- 4 本研究では、「学力不達成」を、「政府がカリキュラム政策で標準と設定した学力水準に到達しない状態」の意味で使用する。
- 5 例えば、佐久間孝正（2007）『移民大国イギリスの実験』勁草書房。A・ダトナウ他著、後洋一訳（2009）『格差社会アメリカの学校改革』明石書店。本柳とみ子（2013）『オーストラリアの教員養成とグローバリズム』東信堂、など。
- 6 本研究では、「言語的ハンデ」を、「本人の母語が公用語と同じでないことにより、社会生活上で様々な不利益を被る状態」の意味で使用する。
- 7 シンガポールでは、初等・中等学校の入学にあたり、外国人の児童生徒（international students；この場合、non-Singapore Citizens または non-Singapore Permanent Residents を指す）は、期日までに所定の試験を受け合格し、かつ、公立学校の定員に空きがある場合に限り、入学が認められている。そのため、試験に合格しても必ずしも入学が保障されるわけではない。詳細については、シンガポール教育省の次のURLを参照。  
<https://www.moe.gov.sg/admissions/international-students>（2016.3.6確認）
- 8 各エスニック・コミュニティが相互に交流し、地域で結束することを目的とするもので、2006年教育査察法によって、イングランド公立校におけるコミュニティ結束教育が義務化された。

- <sup>9</sup> 佐久間孝正(2014)『多文化教育の充実に向けてーイギリスの経験、これからの日本』勁草書房、3-4頁。
- <sup>10</sup> 佐久間(2014)、同上、8-14、24-25頁。
- <sup>11</sup> DFES(2004), *Aiming High: Supporting Effective Use of EMAG*.
- <sup>12</sup> OECD(2007)『移民の子どもと学力』明石書店、146-149頁、157頁。OECD編著(2011)『移民の子どもと格差』斎藤里美監訳、明石書店、63頁、86頁。なお、政府レベルでは、エスニック・マイノリティの教職への就職支援のほか、2007年7月には、「ニューカマーのための卓越性プログラム(New Arrivals Excellence Programme: NAEP)」が着手され、各校の「第二言語としての英語学習」のための情報提供や教員研修の支援が実施されている。その他にも自治体レベルで行われているエスニック・マイノリティの支援(例えば、Leeds Black and Ethnic Minority Mentoring Programme)では、高等教育進学に関する学習意欲や学習面のメンタリングが焦点化されている。
- <sup>13</sup> OECD編著(2011)、前掲、107-108頁。
- <sup>14</sup> NCSL(2008), *Schools Leading Schools: The Power and Potential of National Leaders of Education*.
- <sup>15</sup> 梅田久枝(2008)「オーストラリアの移民政策」国立国会図書館調査及び立法考査局『人口減少社会の外国人問題：総合調査報告書』。
- <sup>16</sup> 濱野健(2014)「エスニック・コミュニティと永住市民(デニズン)をめぐる試論：オーストラリアの日本人移住者と、そのシティズンシップをめぐる」『北九州市立大学文学部紀要』第21巻、113頁。
- <sup>17</sup> Council of Australian Governments(2014), *National Education Reform Agreement*, p. 8, p. 31.
- <sup>18</sup> Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs(2008), *Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians*, p. 8.
- <sup>19</sup> Creagh, S.(2014), “National standardised testing and the diluting of English as a second language (ESL) in Australia”, *English Teaching: Practice and Critique*, Volume 13, Number 1, p. 31.
- <sup>20</sup> Ibid., p. 35.
- <sup>21</sup> Wright, W.(2015) *Foundations for Teaching English Language Learners: Research, Theory, Policy, and Practice* 2nd. ed., p. 6.
- <sup>22</sup> <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states/> (2015. 10. 29 確認)
- <sup>23</sup> 国民(national)は、市民と同義で使われるほか、合衆国の管轄内で生まれたすべての人を指す場合や、特定の占領地で生まれた者で市民でない者をいう場合など、多義的に用いられる概念である。新田浩司(2014)「アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究』第16巻第3号、17頁を参照。
- <sup>24</sup> どちらの用語を用いるかは文脈や機関で異なるが、両用語が対象とする児童生徒はほぼ等しい。例えばニューヨーク市はガイドブックで、「自宅で英語以外の言語を話し、ニューヨーク市の公立学校に入学する際に、英語運用能力のレベルが州の定める習熟基準を下回る児童生徒をニューヨーク市ではELLsと呼ぶのに対して、ニューヨーク州はLEPと呼ぶ」と説明している(New York City Department of Education(2010) *EPIC Facilitators' Guide*, p. 6)。
- <sup>25</sup> 2012年度現在で、第二世代の37%、第三世代の32%がELLsの対象に位置づけられるという。[https://ncela.ed.gov/files/fast\\_facts/OELA\\_FastFacts\\_ProfilesOfELs.pdf](https://ncela.ed.gov/files/fast_facts/OELA_FastFacts_ProfilesOfELs.pdf) (2015. 10. 19 確

認)を参照。

- <sup>26</sup> ELLs は、属性や英語能力等の観点から 12 に分類できるという。Wright, W. *op. cit.*, p. 10.
- <sup>27</sup> [http://nces.ed.gov/programs/coe/indicator\\_cgf.asp](http://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cgf.asp) (2015. 10. 29 確認)
- <sup>28</sup> 自治体国際化協会ニューヨーク事務所 (2010) 「米国における言語マイノリティに対する教育支援施策」(Clair Report No. 346)、19 頁。
- <sup>29</sup> <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/about/> (2015. 10. 29 確認)
- <sup>30</sup> [https://nces.ed.gov/nationsreportcard/tdw/instruments/noncog\\_sdell.aspx](https://nces.ed.gov/nationsreportcard/tdw/instruments/noncog_sdell.aspx) (2015. 10. 29 確認)
- <sup>31</sup> Wright, W. (2015), *op. cit.*, pp. 13-15.
- <sup>32</sup> 福永由佳 (2008) 「アメリカにおける移民等に対する自国語教育の内容について」『国立国語研究所内部報告書 平成 19 年度成果普及セミナー報告書 「生活者にとって必要な『ことば』を考える』』国立国語研究所日本語教育基盤情報センター、5 頁。
- <sup>33</sup> 志水も、諸外国の学力政策を分析する際、「その国の諸制度が有する独自の『経路依存性』を十分にふまえなければならない」と指摘する。「経路依存性」とは、「現存する制度が、合理性や効率性といった要因ではなく、初期条件や歴史的諸要因によって決定されるという特徴」である。志水宏吉・山田哲也編 (2015) 『学力格差是正策の国際比較』岩波書店、9 頁。
- <sup>34</sup> 言語教育施策の中には、いわゆる外国語教育も含まれる。しかし、本研究では外国語教育に関する施策は検討していない。外国語教育は必ずしも学力向上施策と表裏一体で進められているとは限らないため (日本も英豪米も、全国学力調査の対象科目に「外国語」を含んでいない)、図 1 では、学力向上施策と言語教育施策が重ならない部分もあることを示しておいた。
- <sup>35</sup> これらの研究課題追究のため、今後は比較対象国を広げていく必要がある。本研究が示した分析枠組みで、他国の移民教育政策が分析可能か、新たに考慮すべき観点が抽出可能か、等を検討する必要がある。昨今の EU 諸国の移民政策の相違の顕在化を考慮し、ドイツ、フランス、スウェーデン等の事例も視野に入れていく。また、本研究では、英豪米とは異なる文脈 (→社会統合と国の国際競争力強化) で、二言語教育政策と能力主義教育政策を採るシンガポールも検討対象にしていたが、紙幅の都合上割愛したため、稿を改めて論じる予定である。