

《論説》

グローバル化と公教育の言語

— カリフォルニア州における州民投票・提案58可決からの示唆 —

広島大学大学院 滝 沢 潤

ABSTRACT

Globalization and Language in Public Education

— A Suggestion from the Passage of Proposition 58 in California —

Jun TAKIZAWA

Hiroshima University

The aim of this paper is to clarify how languages in public education (English and minority languages) have become meaningful in globalization through the comparative consideration of Proposition 227 and Proposition 58, and to give suggestions to the way of languages in public education in Japan that has become a population declining society with diversification and increase of Japanese Learner students accompanying globalization.

In 2014, Senator Ricardo Lara submitted SB1174 that was called Proposition 58 in general election in 2016. This bill amends and repeals various provisions of Proposition 227, including repealing the requirement that all students be taught English only in English and instead allows school district and county offices of education to determine the best language instruction methods and language acquisition programs. And it authorizes all parents to choose the language education model that best suit their child. These amendments and repeals are based on the recognition about the importance and prevalence of multilingual and multi-literate persons as employees and citizens and the cognitive, economic, and long-term academic benefits of multilingualism and social advancement.

The findings from the consideration of the significance and issues of the passage of Proposition 58 are as follows: (1) the policy to secure multilingual education opportunities not only to language minorities, but also to all students is adopted by the passage of Proposition 58. (2) Parents are guaranteed the right to choose the best language acquisition program for their children and the right to participate in their creation. (3) Whether or not a program desired by parents is created and continuously implemented can be limited by the school district's financial strength, linguistic resources and so on, so the gap in educational opportunities may increase.

While becoming a population declining society and relatively reducing the presence of Japan and Japanese, it is asked what role Japanese public education plays, including relations with Asian countries. From this point of view, the public school choice system is necessary to be reconsidered for securing the multilingual educational opportunities in Japan.

1 はじめに

公教育は、国民形成（国民統合）をその主要な目的、機能としてきた。特に、アメリカ合衆国（以下、アメリカ）は、世界各国からの多様で大規模な移民を受け入れてきた「移民国家」であり、公教育（公立学校）が国民形成（国民統合）において担う役割の大きさは顕著である。1980年代以降は、ラテン・アメリカ、アジアからの移民が急増し、それまで以上に多民族化、多言語化が進んだことで公教育における言語（教育目的、内容・方法としての言語）のあり方が大きな社会的政治的争点となってきた。そして近年の、経済、政治、文化などのさらなるグローバル化の中で、公教育における言語のあり方が新たな展開を見せている。

本論説では、アメリカ・カリフォルニア州における（英語以外の言語を第一言語（母語）とする）言語マイノリティに対する平等な教育機会の保障の史的変遷を辿りつつ、その中で画期をなす、二つの住民投票（州民投票）、提案227および提案58の比較考察を通じて、提案58の可決によって、グローバル化の中で、公教育における言語（英語およびマイノリティ言語）がどのように意義づけられ、どのように教育機会が保障されようとしているのかを明らかにする。そしてこうした考察を踏まえ、グローバル化に伴う日本語指導が必要な児童生徒の多様化・増加と人口減少社会となった日本の公教育における言語のあり方に示唆を得たい。

2 カリフォルニア州における言語マイノリティに対する平等な教育機会の保障の史的展開

「移民国家」アメリカにおいて、移民の多数を占める言語マイノリティに対する「平等な¹」教育機会の保障は、公教育における最重要課題の一つである。特に、アメリカで最も多くの移民を受け入れているカリフォルニア州は、全米で最大規模の言語マイノリティ児童生徒が公立学校に在籍し、そうした児童生徒に対する平等な教育機会の保障に関する政策動向が全米の注目を集めてきた。現在、言語マイノリティのうち英語能力が不十分だとして英語学習者（English Learners、以下、EL）に認定された児童生徒は、カリフォルニア州の公立学校に在籍する全児童生徒の20%強（2015-16年：22.1%）を占めている。

(1) 1976年バイリンガル・バイカルチュラル教育法から英語公用語化運動へ

メキシコと国境を接するカリフォルニア州では、言語マイノリティの平等な教育機会の保障に関する史的展開において、メキシコ系アメリカ人が重要な位置を占めてきた。カリフォルニア州では、白人（アングロサクソン系、英語話者）の子どもたちが在籍する公立学校とは別に、スペイン語話者（ヒスパニック）であるメキシコ系アメリカ人の子どもたちが在籍する「メキシコ人学校」が存在していた。こうした分離学校の存在は、人種（差別）に基づくものではなく、メキシコ系アメリカ人の英語能力の低さによるものであると説明されてきた。このような論理は、分離教育を守るためのものとして当時の南西部諸州で一般的なものであり、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も正当化されていた。後に、人種分離を違憲とし、「分離すれども平等」の法理を否定したブラウン判決（1954年）にも影響を与えたメンデス判決（1946年）では、上述のような状況を

違憲であると判決した²。

しかしながら、カリフォルニア州では、1960年代まで、英語のみの教育（イングリッシュ・オンリー）によって、メキシコ系アメリカ人の第一言語（スペイン語）が十分配慮されることはなく、その結果としてかれらが低学力と中途退学、貧困の悪循環に置かれる大きな要因となっていた。こうした中、連邦議会において、1968年に初等中等教育法の第7章としてバイリンガル教育法が成立し、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推進、普及が図られるようになった。これを受けカリフォルニア州では、この連邦法の財政援助だけでは不十分であると考えたチャーコン（Peter R. Chacon）州下院議員らによって、州法として1972年バイリンガル教育法（以下、1972年法）が制定された³。

その後、言語マイノリティに対する特別な救済策を求めた1974年の連邦最高裁判決・ラオ判決⁴が下され、アメリカにおける言語マイノリティの平等な教育機会の保障は大きな転機を迎えた。この判決では、英語を理解できない（言語マイノリティの）生徒に対して、「同じ施設、同じ教科書、同じ教師、同じカリキュラム」を用意しても真に平等に取り扱っていることにはならず、公民権法第6条に違反すると判決した。ただし、連邦最高裁は、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。すなわち、バイリンガル教育をその救済策として特定したわけではなかったのである。

カリフォルニア州サンフランシスコ市を舞台としたラオ判決に呼応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⁵（以下、1976年法）である。1976年法は、一定条件下での移行型バイリンガル教育⁶の実施とバイリンガル教員の配置を学区教育委員会に求めるものであった。これにより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（言語マイノリティの第一言語を使用する教育）の実施を推進するものとなった。

しかし、1980年代のラテンアメリカ、アジアを中心とした移民の急増と多様化を背景に、バイリンガル教育を推進していた連邦政策、カリフォルニア州の政策に対する批判が高まった。1980年代の共和党政権下では、連邦政策が英語重視の方針のもとで転換された。カリフォルニア州においても、バイリンガル教育に批判的な立場をとる英語公用語化運動が勢力を拡大し、1986年に州憲法の改正により、英語が州の公用語となった。こうした英語重視の社会的背景のもと、カリフォルニア州議会において、1987年に1976法は期限切れ・廃止となった。このような連邦及び州の第一言語使用（バイリンガル教育）に関する規制緩和により、言語マイノリティ教育における教育方法の採用に関する学区教育委員会の自由裁量が拡大することとなった。この学区教育委員会の自由裁量の拡大は、結果として英語以外の多様な言語を用いたプログラムを増加させるのではなく、英語のみのイングリッシュ・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⁷。

(2) 1998年の州民投票・提案227の可決

1976年法の廃止以後、学区教育委員会の自由裁量のもとで、イングリッシュ・オンリー・プログラムが拡大し、公立学校の「英語化」が進んだ。さらに、1998年には、学区の自由裁量のもとで実施されていたバイリンガル教育をも問題視して、州公立学校におけるバイリンガル教育を事

実上禁止し、イングリッシュ・オンリー・プログラムの原則実施を規定した提案227が州民投票（住民投票）によって可決された。提案227の可決は、同州の政策展開のみならず、アメリカの言語マイノリティ教育政策において画期をなすものであった。そしてこの可決は、直接民主制（州民投票）に基づく州レベルの意思決定である一方、学区、学校レベルにおける教育の意思決定権限、いかえれば、教育の専門性・自律性にもとづいて教育方法を選択する権限、を弱体化するものでもあった⁸。

ただし、州民の意思である提案227可決後も、保護者の教育意思としての学校選択（オールタナティブ・スクール、チャーター・スクールなど）を前提として、事実上禁止されたバイリンガル教育も含め多様な言語マイノリティ教育を実施する可能性は残された。しかしながら、この時期、提案227（1998年）をはじめ、カリフォルニア州法である公立学校アカウントビリティ法（1999年）、連邦初等中等教育法・NCLB法（2002年）などの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求める政策が実施される中で、カリフォルニア州の英語学習者（EL）のうち、バイリンガル教育を受けているのは5%程度で推移してきた。このような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求める政策の推進は、言語マイノリティに対する平等な教育機会の保障において大きな課題を残したままとなっている。例えば、言語マイノリティあるいはELの学力達成は、人種・エスニシティ集団等のなかで最低水準であり、白人等との格差（学力テストの得点差）が高学年になるほど拡大しており、言語マイノリティ（EL）に対する平等な教育機会が保障されているとは言えない状況にあった⁹。

(3) 双方向イマージョン・プログラムの成果とその普及

上述のように、提案227可決後、英語による学力保障（アカウントビリティ）が求められる一方、言語マイノリティに対する平等な教育機会の保障には大きな課題があった。このような状況にあっては、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充実も重要な選択肢となる。さらには、グローバル化の進展に伴って、英語とそれ以外の言語（マイノリティ言語）を習得、活用するバイリンガリズムの意義も大きくなってきた。このような状況の中でその成果が目目されてきたのが、双方向イマージョン・プログラム（Two-Way Immersion program、以下、TWI）である。英語能力や英語による学力向上に関するTWIの成果が様々な研究を通じて明らかになり、その実施校（プログラム数）は、1994年の47校から2017年は292校に増加した。TWIプログラムで使用される非英語言語はスペイン語（271校）、中国語（24校）、フランス語（5校）、日本語（3校）などとなっている¹⁰。

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能力の発達・促進であり、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という特徴を有している。ただし、先述のように、提案227可決後は、保護者がTWI実施校（TWIプログラム）を選択することが前提であり、その根拠は、提案227の適用除外（Waiver）、オールタナティブ・スクール、チャーター・スクールなどである。

3 提案58による提案227の修正

バイリンガリズムあるいは多言語能力が重視され、双方向イマージョン・プログラム (TWI) の評価の高まりと普及が進むなか、カリフォルニア州の言語マイノリティ教育の大きな枠組みと なってきた提案227 (1998年の州民投票で可決) を修正する動きが具体化した。民主党のリカルド・ララ (Ricardo Lara) 州上院議員が州議会に提出したSB1174 (以下、提案58) がそれである。以下で詳述するように、提案58は、多言語能力を重視し、TWIを含む二言語 (バイリンガル) プログラムの普及・推進をめざしたもので、教育界、政財界からの広範な支持を得ることとなった¹¹。以下では、提案58と提案227を比較考察しながら、カリフォルニア州の言語マイノリティに対する「平等な」教育機会の保障における提案58の特徴とその意義を明らかにする。

(1) 提案58におけるカリフォルニア州の公教育の現状認識

提案58は、まず、カリフォルニア州の公教育を「グローバル経済イニシアティブのためのカリフォルニア教育」(California Education for a global Economy Initiative)¹²、すなわち、グローバル経済をリードするためのものとして公教育を位置づけている。そして、英語は、「科学とテクノロジーをリードするための世界的な言語」(the leading world language for science and technology) と意義づけられている¹³。これは、提案227が英語を「科学、テクノロジーと国際的なビジネスをリードするための世界的な言語」(the leading world language for science, technology, and international business) と意義づけていたことと比較すると、国際的なビジネス、すなわちグローバルな経済活動において英語を唯一の言語として位置づけるのではなく、後述する規定において明らかなように多様な言語 (多言語能力) の重要性を示唆したものとと言える。

また、提案227では、移民 (言語マイノリティ) に英語を習得させ、その成功を重視するとの立場が示されていたのに対して、移民の保護者だけではなく、(英語話者を含めた) 全ての保護者がその子どもに英語を習得させ、質の高い教育を受けさせること (提案227では「英語の十分な知識」のみ) を通じて、経済的なアメリカン・ドリームと社会的上昇を熱望しているとの認識¹⁴に立っている。

経済的な観点からカリフォルニア州を見た場合、同州は、多国籍ビジネスの本場¹⁵であり、多言語話者の雇用が活発である¹⁶。そして、多言語能力は安全保障、外交、国際的な事業 (international program) に必要不可欠¹⁷であるとの認識が示されている。このような現状認識からすれば、カリフォルニア州は、英語、中国語 (Mandarin)、スペイン語を含む自然発生的な世界最大の言語備蓄地 (a natural reserve of world's largest languages)¹⁸であり、ネイティブ・アメリカン言語を含め英語と合わせて二つ以上の言語による高度な教育を保護者が選択できる機会を提供できる¹⁹ことから、経済的に有利な社会状況にあると述べられている。

このように、経済のグローバル化に有利な教育条件を有するカリフォルニア州において、保護者は、教育の意思決定において次のように位置づけられている。すなわち、保護者は、多言語能力 (multilingualism) のような21世紀に求められる能力を獲得できる革新的なプログラムの構築に参加する機会を有している²⁰だけではなく、そもそも保護者がその子どものための最善の教育²¹を要求するための選択権 (choice) と意見表明権 (voice) を有すること²²が確認されている。ここからは、保護者の公教育への関与が、選択か参加か (choice or voice) ではなく、保護者に選択権と

参加権の両方の権利を認めた（再確認した）ものと言うことができる。そして提案58は、保護者が、その子どもに最も適した言語習得プログラムを選択することができることを規定し²³、提案227における適用除外規定を削除した。それまで保護者は、提案227の適用除外規定によって、バイリンガル教育プログラムを受けさせるためには毎年度その申請を行う必要があった。この規定の削除によって保護者のプログラム選択に関わる手続きの軽減、学校側の事務負担の軽減が図られることとなった。さらに、学校は、学校全体で30人以上の保護者、または各学年で20人以上の保護者が要求した言語習得プログラムを、可能な限り実施しなければならない²⁴として、英語以外の言語を用いたプログラムの実施条件が明確にされた。

(2) 提案227の教育理念、機会保障に対する提案58の批判

提案58は、以上のようなカリフォルニア州における公教育の現状認識、保護者の権利の再確認を踏まえ、提案227の課題を示しながら、以下のように提案58の意義を明確にしている。

まず、提案227は、イングリッシュ・オンリー・プログラムの実施を原則とすることで教師や学校を束縛し、多くの児童生徒が多言語能力を発達させる機会を奪われている²⁵と指摘する。こうした認識の前提には、言語（英語）習得理論・研究の進展と多言語主義に対する評価の違いがあった。提案227では、幼少の移民の子ども達は、幼少期から対象言語（英語）に多く晒されることで新しい言語を十分に習得することができるとの判断から、先述のようにイングリッシュ・オンリー・プログラムの原則実施を求めた。一方、提案58では、多くの研究は、多言語主義と多言語リテラシー（multiliteracy）の認知的、経済的利益、あるいは長期間にわたる学力向上における利益をもたらすことを明らかにしてきた²⁶とした。このような認識の違いは、公立学校で採用すべき教育方法の違いとなって現れている。すなわち、提案227では、「可能な限り」迅速かつ効果的な英語教育を実施すべきであるとしていたのに対し、提案58では、英語を習得し、高度で革新的な、研究に根拠を持つ（research-based）言語教育プログラムを受ける機会を保障することが目的とされたのである²⁷。

(3) 学区等の責任と政策の実施方法

提案227は、英語能力が同程度であれば、年齢が異なっても同じ教室に在籍させることが可能であるとの認識に基づいており、それぞれの発達段階（年齢）とそれに応じた学習内容への配慮を欠いたものであった。これに対し、提案58は、学区と郡教育局に、英語学習者（EL）、ネイティブの英語話者を含む全ての児童生徒がコアとなる学習内容スタンダード（core academic content standards）を学ぶ機会を保障することを求めている²⁸。

そして、学区と郡教育局は、最低限、構造化された英語イマージョン・プログラム（structured English immersion program²⁹）を実施すること³⁰がその責任として求められるとともに、ネイティブの英語話者の児童生徒にも英語以外の言語で教育を受ける機会を提供することが奨励される。ただし、非英語の教育は、保護者やコミュニティ、学校の判断に基づくべきであり、学校コミュニティ（school community）の言語的、財政的資源やその他地域の実情に合わせて実施される³¹。そして、学区と郡教育局は、言語習得プログラムを創設する際、適切な認可（authorizations）や経験を有した行政官や有資格教員などに助言を求めること³²とされ、教育行政における専門性

及び地方裁量を重視したものとなっている。ここで言う、言語習得プログラム³³とは、次のようなものを指す。

- 可能な限り迅速かつ効果的に英語を習得させるプログラム
- 英語能力開発スタンダードを含む、州が採択した学習内容スタンダードに基づいて行われる教育
- 研究に基づくもので、英語ともう一つの言語において、学年相当レベルの言語能力と学力達成をもたらすもの

上記には、以下の3つのプログラムが含まれる。

- ① 二言語イマージョン・プログラム (Dual-language immersion programs)
(= 双方向イマージョン・プログラム (Two-way immersion programs))
- ② 英語学習者 (EL) に対する移行型 (transitional) または発達型 (developmental) プログラム
- ③ 構造化された英語イマージョン・プログラム (structured English immersion program)

(4) 法律の修正条件

提案227は、法律の修正条件として、州民投票による承認（可決）または、法律の目的を促進する場合は、州・上下両院の3分の2の賛成と州知事の署名を求めていた³⁴。それを踏まえ、提案58の発効には、2016年11月の一般選挙 (statewide general election) における投票 (州民投票) による承認（可決）が求められている³⁵。

4 提案58の州議会での審議と州民投票での可決

(1) 提案58の州議会での審議

すでに州民投票で可決され、州法として成立、運用されてきた提案227を修正する提案58の州議会での審議、採決は、以下のような経緯をたどった³⁶。

- 2014年2月20日 法案 (SB 1174) 提出
- 2014年4月30日 上院・教育委員会通過 (賛成8、反対1、棄権1)
- 2014年5月12日 上院・歳出委員会通過 (賛成7、反対0、棄権0)
- 2014年5月23日 上院・歳出委員会通過 (賛成7、反対0、棄権0)
- 2014年5月27日 上院・通過 (賛成27、反対8、棄権5)
- 2014年6月25日 下院・教育委員会通過 (賛成5、反対2、棄権0)
- 2014年8月14日 下院・歳出委員会通過 (賛成12、反対5、棄権0)
- 2014年8月25日 下院・通過 (定数80)
(賛成53 (民主党53/55)、反対26 (共和党24/25)、棄権0)
- 2014年8月26日 上院・通過 (定数40)
(賛成25 (民主党25/25)、反対10 (共和党10/12)、棄権5)
- 2014年9月28日 州知事承認

民主党が上下両院ともに3分の2を占めるカリフォルニア州議会においては、提案58の可決成

立が見込まれていたものの、委員会での採決に比べると、上下両院での採決では両党で賛否がはっきり分かれ、僅差のものとなった。提案58は、州議会での可決と州知事の承認をへて、州民投票にかけられることとなった。

(2) 提案58に対する支持と反対³⁷

リカルド・ララ州上院議員（民主党）が提案した、提案58に対する支持は以下のように広く教育界、政財界に渡るものであり、その寄付総額は、550万ドル（5,520,748ドル（2016年12月31日現在））を超えるものとなった。

<提案58の支持者・団体>

カリフォルニア教育委員会協会（California School Boards Association）、カリフォルニア言語教員協会（California Language Teachers' Association）、カリフォルニア教員協会（California Teachers Association）、カリフォルニア教員連盟（California Federation of Teachers）、カリフォルニア州PTA（California State PTA）、サンノゼ・シリコンバレー商工会議所（San Jose Silicon Valley Chambers of Commerce）、ロサンゼルス商工会議所（Los Angeles Chambers of Commerce）、ジェリー・ブラウン（Jerry Brown）州知事、トム・トラクソン（Tom Torlakson）州教育長 など

<提案58の支持理由>

上記のような提案58の支持者・団体の主な支持理由は以下のようなものであった。

- 提案58は、すべての児童生徒が可能なかぎり迅速に十分な英語能力を身につけることを確実にする。提案227という時代遅れの法律によって、学区教育委員会は英語教育の教授法が制限され、非常に多くの児童生徒が最も効果的な教育方法によって学ぶ機会を奪われ、低学力のままに置かれている。
- 提案58は、英語話者が第二言語を学ぶ機会を拡大する。
- 提案58は、最新の言語教育法を選択することができるよう学校レベルの意思決定（local control）を確保する。
- 提案58は、我々の子どもたちと我が州により良い未来をもたらす。グローバル経済においては、児童生徒が英語と第二言語を習得することは、よりよい雇用、賃金をもたらす。
- 提案58は、学区教育委員会、教員組合、保護者そして雇用者といった広範な支持を得ている。

このように、グローバル経済における第二言語習得の優位性を前提に、児童生徒に最も効果的な教育機会を保障することができるという理由から提案58が支持されている。

これに対し、提案58の反対者は、提案227の提案者・ウンツらであり、その主な反対理由は以下のようなものであった。しかし、提案227の提案者ウンツ自らが多額の資金を投じた提案227の推進運動とは異なり、寄付総額は0ドル（2016年12月31日現在）である。

<提案58の反対者・団体>

ロン・ウンツ（Ron Unz）「子どもたちのための英語」議長（Chairman English for the Children）、

ケネス A. ノーナン (Kenneth A. Noonan) 前オーシャンサイド統合学区教育長、シャノン・グローブ (Shannon Grove) 州下院議員 (共和党)、ジョエル・アンダーソン (Joel Anderson) 州上院議員 (共和党)

＜提案58の反対理由＞

上記のような提案58の反対者・団体の主な反対理由は以下のようなものであった。

- 提案58は、サクラメントの政治家達による不誠実な策略である。提案58の公式タイトルは、英語教育 (English Language Education) であるが、実際は、カリフォルニア州の公立学校で子ども達が英語で教育されなければならないという規定を廃止し、州議会に再び「ほとんどスペイン語だけの」(SPANISH-ALMOST-ONLY) 教育を創設する権限を与える法案である。この法案によって、ラテン系の保護者の意に反して、その子ども達がそのようなクラスに強制的に入れられることになる。政治家達 (州議会議員) が偽りのタイトルによって州民を騙そうとしている。
- 提案58は、現在保護者に認められている、子どもに英語教育を受けさせる権利を奪うものである。
- 「子どもたちのための英語」(English for the Children) (提案227の推進運動) は成果をあげている。提案227が可決した1998年以前は、何百万人ものラテン系の子ども達が、バイリンガル教育とは名ばかりの「ほとんどスペイン語だけの」クラスに強制的に入れられ、その結果は悲惨な状況にあった。提案227の可決後は、入学後可能なかぎり、一時的な英語イマージョン・プログラムで学ぶこととなり、テストの得点も大きく向上し、多くのラテン系の児童生徒が一流大学からなるカリフォルニア大学システムで学ぶのに十分な得点をあげている。
- 提案58の支持者は、バイリンガル・クラスで教える言語教員 (language teachers) やその組合の雇用維持のためのものである。

このように、提案58は、保護者の英語教育を受けさせる権利を奪い、再び「ほとんどスペイン語だけ」の教育を創設する州議会の議員たちによる策略であり、バイリンガル教員たちの雇用維持のための法案であると批判している。ただし、保護者の意に反して「ほとんどスペイン語だけ」のクラスに強制的に入れられるのは、提案58において保護者が子どもの最善の教育を選ぶ権利を保障されていることから、想定しづらい状況である。

(3) 提案58、提案227の投票結果

2016年の大統領選挙と同日に行われた投票によって、以下の表1、表2から分かるように、提案58の賛否は、提案227の投票結果と大きく入れ替わり、賛成が約4分の3となる圧倒的多数による可決となった。また、提案58への投票総数は、提案227の約2.3倍であるとともに、提案227の賛成と提案58の反対の票数はほぼ同数となっている。先述したような広範な提案58への支持を表す結果である一方、英語重視への支持層あるいは多言語主義への不支持層は約20年間を経ても同程度であるとも考えられよう。

表 1 提案227の投票結果 (1998年)

提案227 (1998)	賛成	60.9% (3,599,312)
	反対	39.1% (2,313,058)

出典：Secretary of State, Bill Jones, Statement of Vote, Primary Election, June 2, 1998, p.86. をもとに筆者作成。

表 2 提案58の投票結果 (2016年)

提案58 (2016)	賛成	73.5% (9,994,454)
	反対	26.5% (3,598,855)

出典：Secretary of State, Alex Padilla, Statement of Vote, November 8, 2016, General Election, p.70. をもとに筆者作成。

ただし、提案58の「圧倒的多数の可決」がそれほど確実なものではないことを示唆する研究結果もある。シトリンとディカミロは、提案58の公式ガイドの要旨を別の要旨（文章）を提示することで賛否がどのように変化するかを調査した³⁸。無作為に抽出された1,800名の投票予定者を3つのグループに分け、①公式ガイドの要旨（484人回答）、②提案58が、提案227の規定を撤回し、英語よりもむしろ英語学習者の母語による授業を高校まで認めることを要旨とするもの（代替文1,459人回答）、③②の代替文1に加えて、英語習得の経済的利点と多言語能力のグローバル経済における利点を述べた文章（代替文2,483人回答）のそれぞれをもとに提案58の賛否を尋ねた。その結果、①の公式ガイドの要旨は賛成69%、反対14%となったが、②の代替文1では賛成30%、反対51%、③の代替文2では賛成39%、反対41%となったのである。ここからは、迅速な英語習得に対する支持、バイリンガル教育に対する否定的な認識の強さ、グローバル経済における多言語能力の支持などが推察され、特に、②の代替文1のように英語習得よりもバイリンガル教育を重視した内容、文章の表現となっていた場合には反対が賛成を上回る可能性が高いと思われる。

5 提案58可決の意義と課題

これまで論じてきたカリフォルニア州における言語マイノリティに対する平等な教育機会の保障に関する史の変遷と提案227との比較考察を踏まえれば、提案58の可決は公教育における言語のあり方に関して以下のように意義づけられる。

まず、第一に、提案58の可決によって、グローバル経済において、多言語能力が重要であるとの認識のもと、多言語能力を獲得する教育機会を言語マイノリティのみではなく、すべての児童生徒に保障する方針がカリフォルニア州において初めて採用されたことである。二言語(双方向)イマージョン・プログラム(TWI)は、そのような方針を具体化する教育プログラムの典型と見なされている。

第二に、保護者は、子どもにとっての最善の言語習得プログラムを選択する権利及び、その創設に参加する権利が保障されたことである。1998年に可決した提案227の推進者は、教育の専門家、すなわち教育行政官や教員（教員組合）ではなく、言語マイノリティを含む州民自らが直接投票を行うことで言語マイノリティの教育のあり方を決定すべきであると主張していた³⁹。しかし、

それは先述したように学区、学校レベルでの教育の専門性や保護者の（選択）権限を大きく制限するものでもあった。提案58では、英語を含む多言語能力を習得する機会の保障において保護者の選択権と参加権を、提案227のように例外（適用除外）ではなく、明確に保障するものである。

第三に、提案227の可決後、保護者の選択によって普及した双方向イマージョン・プログラムの成果・普及が提案58可決の基盤となり、学校選択の意義と可能性を示したことである。提案227は、単一言語（英語）による社会統合（国家統合）を求める社会意識の強さを示すものでもあった。しかし、一方で、保護者の学校選択が保障されていたことで、言語マイノリティの多様な教育機会の保障が確保され、その成果が提案58可決の大きな要因になったと言える。

次に、以上のような意義をもつ提案58の可決には次のような課題を指摘できる。

まず、第一に住民投票（州民投票）において与えられる情報の違いによる選好の変化が挙げられる。上述したように、提案227と、その理念、方法を転換、修正する提案58の賛否は大きく入れ替わった。これは、約20年という年月の間の変化と捉えることもできる一方で、すでに提案227の際に指摘されていたように、住民投票においては、法案への理解が十分ではない中で賛否が示されたとも考えられる。提案227への支持は、バイリンガル教育を事実上禁止することではなく、英語の重要性に対するものであったとの指摘がある⁴⁰。提案58においても、先述した調査のように法案の要旨が変わることによって、逆の結果になる可能性が示唆されている。このように、州民投票のような直接民主制を通じた教育の意思決定には、教育（行政）の重要課題に対応する理念・方針の選択が大きく変化する可能性がある。

第二に、教員養成における長期的な視点に立った政策立案と実施の重要性が指摘できる。カリフォルニア州立大学で長く教員養成に携わり、TWIプログラムを実施するチャーター・スクール（Language Academy of Sacramento）の創設を先導したホセ・シントロン（Jose Cintron）教授によれば、提案227等にもとづく約20年間の英語重視（イングリッシュ・オンリー）の政策実施によって、カリフォルニア州の豊かな教育資源（言語マイノリティの規模と多様性）が、教員養成に十分活かされない状態が続いたため、二言語（TWI）イマージョンなどを実施する専門性の高い教員が不足しているという⁴¹。

第三に、提案58によって保障された保護者の選択権と参加権は、子どもにとって最善の教育を実現し、その機会を保障する根拠となり得る。しかし、保護者が望むプログラムが創設され、継続的に実施できるかどうかは、学区の財政力、言語的資源などにより制約されるため、教育機会の格差が拡大する可能性がある。上述の専門性の高い教員が不足するなかにあっては、そうした格差がより深刻化する可能性も想定される。

6 おわりに —カリフォルニア州における提案58の可決と日本への示唆—

本論説で述べてきたカリフォルニア州における経験、特に提案58の可決を踏まえて日本の現状を見た場合、次のような示唆（課題）が得られるだろう。

「移民国家」アメリカ、カリフォルニアと日本は、国家、社会の成り立ちから言って両極にあると言っても良い。しかし、アメリカ、カリフォルニア州における英語重視の政策推進と日本における日本語の圧倒的なプレゼンスは、いずれも単一の言語で国家、社会統合を推進しようとする点が共通している。「移民国家」アメリカ、カリフォルニアとはその規模において大きな違いが

あるものの、近年の日本語指導が必要な児童生徒の増加、多様化⁴²をどのように認識し、対応していくのかに関して、カリフォルニア州の経験は重要な示唆を持つと言えよう。すなわち、事実上英語のみの教育機会を言語マイノリティに保障しようとした提案227と、言語マイノリティのみならず英語話者に対しても多言語能力を習得する機会を保障しようとしている提案58の違いの認識である。日本においても地方、学校レベルで様々な努力、取り組みがなされている一方、日本語指導が必要な児童生徒の母語（第一言語）による指導、母語の伸長は、ほとんど「手が回らない」のが現状であろう。ましてや、近年増加が著しい中国語を中心としたアジア言語を積極的に意義づけ、日本語話者の児童生徒もかれらと共にそれを学ぶ発想は皆無と言って良いだろう。しかしながら、提案58の理念の前提となっているグローバル経済における多言語能力の必要性は、アメリカ、カリフォルニア州に限定されない、まさにグローバルな問題である。このような現状にあって、公教育が経済成長に従属することの問題を認識しつつも、人口減少社会となり、相対的に日本や日本語の存在感が縮小していく中で、アジア諸国等との関係を含め、日本の公教育はどのような役割を果たしていくのかが問われていると言えるだろう。

その際、多言語能力の向上をめざした教育行政、学校経営、教育実践の蓄積の乏しさをどのように克服していくのかが問われるだろう。多くの地域において、日本語指導が必要な児童生徒が各学校に少人数ずつ在籍している現状にあっては、多言語主義の観点から、学校選択の意義づけを再考する必要があるだろう。

加えて、日本の公教育の多言語化を志向する場合、中国人を中心としたアジアからの留学生を対象とした教員養成も検討に値するだろう。国籍問題や教員需要の問題などがあるものの、特区制度のように近年日本で進められてきた様々な規制緩和策や国際的な大学間連携を組み合わせた新たな取り組みが期待される。

注

- 1 後述するように、カリフォルニア州の言語マイノリティに対する教育機会の保障を巡る政策動向においては、かれらにとって「平等な」教育機会とは何か、について大きな対立が続いてきた。すなわち「平等」そのものの内実が、特に言語マイノリティの第一言語の意義づけを巡って問われてきた。
- 2 詳しくは、滝沢潤「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ー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、2014年、97-98頁を参照のこと。
- 3 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.
- 4 *Lau v. Nichols*, 414 U.S. at 563 (1974) .
- 5 California Education Code, Section 52160-52178.
- 6 英語への移行を目的とし、言語マイノリティの英語能力の向上に合わせて英語での教育を増やし、それに伴って言語マイノリティの第一言語の割合を減らしていく教育方法のこと。

- 7 詳しくは、滝沢潤「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－アカウンタビリティの質的変化を中心に－」日本比較教育学会『比較教育学研究』第27号、2001年、101-119頁、を参照のこと。
- 8 詳しくは、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、2001年、13-21頁、を参照のこと。
- 9 詳しくは、滝沢、前掲論文、2014年、93-94頁、を参照のこと。
- 10 Center for Applied Linguistics, Dual Language Program Directory.
(<http://webapp.cal.org/DualLanguage/DLListing.aspx>) (最終アクセス:2018年1月24日)による。
- 11 ララ州上院議員は、法案提出に際して、次のように述べている。「ますます結びつきの強くなっているグローバル経済において、我々は、我々の生徒たちに将来のための準備をさせなければならない。将来、かれらの成功は、多様なものの見方や文化を理解する能力だけではなく、異なる言語によるコミュニケーション能力にかかっている。雇用者は多言語能力を持った被雇用者を求めており、全ての生徒たち－英語学習者とそうでない生徒も同様に－が、この極めて価値の高い能力を身につける機会を持つべきである。」「英語は、カリフォルニア州の公用語であり続けるが、我々は多言語能力を持った労働力への需要の拡大を無視することはできない。」(East County Today, *Senator Lara Announces Bill To Repeal Prohibitions to Multilingual Instruction*, February 21, 2014. (<http://eastcountytoday.net/senator-lara-announces-bill-to-repeal-prohibitions-to-multilingual-instruction/>)) このようにララ議員は、グローバル経済における多言語能力を身につけた労働者への需要の増大を踏まえ、そうした能力を習得する機会を、英語学習者(EL)のみならず非英語学習者にも保障すべきであるとの認識を示した。
- 12 California Education Code SEC.1.
- 13 California Education Code SEC.2. 300. (a)
- 14 Ibid., (b)
- 15 Ibid., (c)
- 16 Ibid., (d)
- 17 Ibid., (e)
- 18 Ibid., (f)
- 19 Ibid., (g)
- 20 Ibid., (j)
- 21 「大学教育や職業への準備、グローバル経済においてより競争力のある人材となれるような言語教育プログラム」のこと。(Ibid., (k))
- 22 Ibid.
- 23 California Education Code SEC.5. 310. (a)
- 24 Ibid., (a)
- 25 California Education Code SEC.2. 300. (l)
- 26 Ibid., (m)
- 27 Ibid., (n)

- 28 California Education Code SEC.3. 305. (a) (1)
- 29 構造化された英語イメージン・プログラムとは、全ての授業が英語によって教えられるが、カリキュラムや説明は、英語を学んでいる児童生徒のために考慮された教育方法をいう。(California Education Code SEC.4. 306. (c) (3))
- 30 California Education Code SEC.3. 305. (a) (2)
- 31 Ibid., (c)
- 32 Ibid., (b)
- 33 California Education Code SEC.4. 306. (c)
- 34 California Education Code SEC.8. 335.
- 35 California Education Code SEC.10.
- 36 California Legislative Information, SB-1174 English language education. (2013-2014)
- 37 以下の記述は、California General Election, Tuesday, November 8, 2016, Official Voter Information Guide, pp.60-63.による。
- 38 Citrin, Jack, & Mark DiCamillo, *Strong support for Prop. 58. Backing fades if repeal of Prop. 227 provision is mentioned*, The Field Poll, September 28, 2016.
- 39 滝沢潤「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－」日本教育制度学会『教育制度学研究』第9号、2002年、207頁。
- 40 滝沢、前掲論文、2001年、18頁。
- 41 カリフォルニア州サクラメント市における筆者のインタビューによる (2017年3月8日)。
- 42 文部科学省の調査によれば、2016年現在、公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒は、外国籍が34,335人、日本国籍が9,612人の合計43,947人であり、この10年間で約1.7倍となった。特に、日本国籍は約2.5倍となっている。外国籍の児童生徒の母語は、依然としてポルトガル語が最多 (8,779人) であるが、中国語 (8,204人)、フィリピン語 (6,283人) などのアジア系言語の割合が高まっている。(文部科学省「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」5-7頁。)