

マサチューセッツ州における 外国籍住民への支援について

財団法人自治体国際化協会

多文化共生部多文化共生課 金子徳之

はじめに

我が国では、1990年6月の「出入国管理及び難民認定法」の改正により、日系2世・3世にも「日本人の配偶者等」、「定住者」という在留資格が与えられたことにより多くの日系ブラジル人が定住するようになった。

これに伴い、外国人が多く住む地域の自治体では、外国籍住民への対応が課題となり始めた。この間、約20年という短い間で各自治体ではさまざまな支援のあり方について議論を進めているが、一部の外国人集住地域を除いては、まだ十分に多文化共生が進んでいるとは言えない状況である。

その主な要因としては、外国籍住民への支援について、国としてまだ明確な指針が確立されておらず、具体的な対応はそれぞれの自治体で決めなければならないことにある。言い換えると同じ外国人集住地域によっても、自治体によっては十分な支援が行われていないということである。

一方、マサチューセッツ州は、アメリカ建国の歴史として、移民からはじまった州であり、2007年の統計によると、移民・難民の数は912,310人と、同州の人口の14.1%を占めている。特にボストンは人口の27.8%が移民といわれ、140以上の言語と80以上の異なる国の人々が生活している。また、1855年にマサチューセッツ州でつくられた「統合教育法」は、合衆国史上初の人種差別禁止法であり、「すべての住民」に「平等」な教育を保障することをめざして制定されたものである。

さらに同州では、10年前から、移民・難民の受け入れの方針を「社会的統合」から「多様性の尊重」へとシフトしてきているという点も注目される。

以上のことから、本稿では、マサチューセッツ州の移民・難民への支援の事例を取り上げ、我が国における多文化共生施策を考えるうえでの参考とすることを目的とし、特に緊急の課題と言われる「教育」と「医療」の2点を中心に述べることにする。

第1章では 総論としてマサチューセッツ州における移民・難民支援プログラムについて述べる。

第2章では、教育支援についての取り組みを紹介する。米国では英語能力が十分でない（話せない、読めない、書けない、理解できない）状態をLEP（Limited English Proficiency）と呼び、マサチューセッツ州ではLEPの生徒を支援する法律を制定している。

第3章では、医療支援の取り組みについて、州が行っている保険制度やLEP患者への言語サービス、医療通訳制度について述べる。

第4章では、NPOの取り組みを紹介する。特にマサチューセッツ州政府と連携して、移民・難民を総合的に支援している団体を取り上げる。

第5章では、まとめとして、マサチューセッツ州の取り組みを参考として、我が国の多文化共生施策についての提言を行うことにする。

第1章 総論

第1節 マサチューセッツ州における多文化共生の考え方

もともと多文化共生には 2 通りのモデルがあるといわれている。一つは「melting pot」(メルティングポット)と例えられるように、多種多様な民族が混在して暮らしている都市のことで、多文化主義社会のうち、それぞれの文化が互いに混じり合って同化し、結果として一つの独特な共通文化を形成していく社会を指す。カナダ、韓国などの多文化共生施策はこのモデルに基づいている。

他方、「salad bowl」(サラダボウル)は同じ多文化主義であっても、それぞれの文化が共存してはいるものの混じり合うことはない共存の状態を表した社会のことを言う。「混ぜても決して溶け合うことはない」という意味から、共通文化を形成していく状態であり、日本の多文化共生施策はこのサラダボウルのモデルを目指しているところである。

アメリカ合衆国全体で言えば、12.5%が移民と言われ、多種多様な人種が混在していることからメルティングポットの代表例としてよく例えられるところであるが、マサチューセッツ州では、ここ 10 数年の間、「多様性に力あり」(In diversity, there is strength)というスローガンに基いて移民・難民(以下、「移民等」という)支援を積極的に行っていることから、サラダボウルのモデルに政策をシフトしてきたところである。

第2節 マサチューセッツ州における移民・難民支援プログラム

マサチューセッツ州政府には、外国からの移民・難民支援のための組織として「難民・移民局」(office of refugees and immigrants)という部署が設置されており、移民等支援の政策の総合窓口機能を担っている。

難民・移民局では移民等の定住を積極的に支援しており、例えば「難民再定住プログラム」(The Refugee Resettlement Program)は、新しく到着した移民等の子どもが少しでも早く英語が習得できるよう教育支援や、また大人に対しては就職できるまでの間、英語の学習支援や社会的なサービスを提供するなど、将来単独でも生活できるよう支援している。

また、「難民・移民健康維持プログラム」(The Refugee and Immigrant Health Program)は、移民等の伝染病を予防し、公衆衛生を改善するための健康維持プログラムである。移民等は本国での生活や、アメリカへ移動する際に起因する特有のヘルスケアのニーズがあることから、こうした人々でも加入できる保険制度や医療通訳システムを整備している。また、ヘルスケアに対する考え方の違いや文化や言語障壁が、情報とサービスの提供を受けることへの障害にもなっていることから、予防接種や病気などに対する理解を促進するための啓発活動なども開催している。

難民・移民局はこれらの事業を中心に、学校や病院、NPOなどと連携しながら活動を行っている。

第2章 教育に関する取り組み

第1節 マサチューセッツ州政府の取り組み

マサチューセッツ州では州法（第71A章）において、すべての州内公立学校で、民族的、国家的なさまざまな要因により英語ができないすべての移民等の生徒に対し、転入後すみやかに英語教育を実施するよう義務付けている。

同州では以前までは、指導にあたって児童生徒の母語も使用していくバイリンガル教育を行ってきた。バイリンガル教育とは、同じ言語を使うグループで、かつ英語に堪能ではない生徒に対して母語を使用し英語とあわせて二ヶ国語教育を与えるプログラムのことである。

しかし2002年に、この法律を一部改正する州法第218章「州内全ての生徒に英語学習の機会を強化する法律」(An Act Relative to Enhancing English Opportunities for All Students in the Commonwealth)が定められ、すべての生徒が同じ教室で英語により授業を受けさせることを目指した教育方針へ変更された。各学校では、これにより、第二言語としての英語(ESOL-English for Speakers of Other Languages)教育を実施するための独自プログラムをつくり、移民等の生徒への学習を提供することとなっている。

Springfield Central High School の取り組み

スプリングフィールド市(マサチューセッツ州)にある同校には、現在全校生徒約2,000人のうち、英語を母国語としない生徒が約240人在籍している。極力、皆一緒に英語で授業を受けさせることとしているが、社会科や国語など、文化的に理解が難しい科目時に、移民等の生徒のみで取り出し授業を行っている。

同校が作成しているプログラムではレベル0から5までのクラスがあり、レベル0、つまり編入後は、はじめに名前、興味のあること、不安に感じていることなどについて自己紹介をする。続いてのレベルでは有名な文学作品と一緒に読んで、状況を理解する、といった形で授業が進められる。レベル5を終了する頃には、アメリカでの生活にまったく支障がない英語力を身につけることができるということになっている。このESOL教育は、マサチューセッツ州の難民再定住プログラムの一つとして行われているため、生徒の負担はすべて無料となっている。

図-1 ESOL 授業の様子

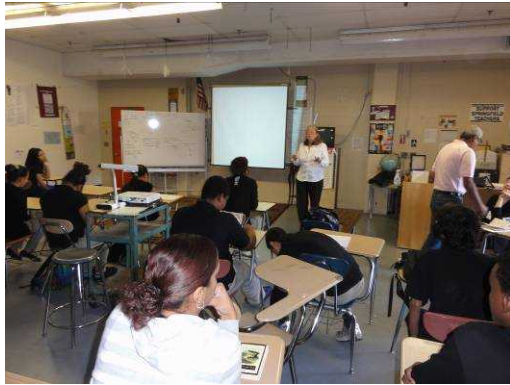


図 2 小説を読んでの状況理解



図 3 同校による英語教育プログラム

June 2003 Massachusetts Department of Education

Massachusetts English Language Assessment – Oral (MELA-O)
Final Version September 1991

The MELA-O is an observation scale which facilitates the assessment of English language proficiency of English language learners in grades K-12. The MELA-O is a 6-point scale to be used as part of a comprehensive English language assessment system. Placement and programming decisions should be based on results of both the MELA-O and assessment in other language modalities (i.e., writing and reading).

DIRECTIONS:
For each of the domains and subdomains below, mark an "X" across this box that best describes a student's abilities.
Use black ink for the fall observation of MELA-O and red ink for the spring observation.
Use the Student Information Summary form on the reverse side to report the results of each observation.

	Level 0	Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	Level 5	
COMPREHENSION	Fluency	No demonstrated proficiency	Recognizes simple questions and commands; responds to more complex situations with inappropriate or inaudible responses	Understands interpersonal conversation when spoken to slowly and with frequent repetition; acknowledgment may be non-verbal; is the native language of target language	Understands native capable of responding to most interpersonal and classroom discussions when the past tense is not used	Understands nearly all interpersonal and classroom discussions; although occasional repetitions may be necessary	Understands interpersonal conversations and classroom discussions
	Vocabulary	No demonstrated proficiency	Speech is limited to an exchange of fixed verbal formulas (e.g. commonly used sentences and phrases) or single word utterances	Uses familiar responses with reasonable ease; long phrases or direct text responses and gestures are often used to illustrate meaning	Begins to make more novel sentence speech in interpersonal and classroom discussions in the queries prompted by a teacher for the correct answer or expression	Speech in interpersonal and classroom discussions is generally fluent with occasional lapses while the student searches for the correct answer or expression	Speech in interpersonal conversation and in classroom discussions is approximately that of a native speaker of the same age
PRODUCTION	Pronunciation	No demonstrated proficiency	Has limited command of limited vocabulary for common objects and activities but comprehension is often difficult	Has command of words for common objectives activities but choice of words is often inappropriate for the situation; comprehensibility remains difficult	Has adequate vocabulary to permit somewhat limited acquisition of interpersonal and classroom topics usually comprehensible	Flow of speech is rarely interrupted by inadequate vocabulary in spite of rephrasing and is usually clear	Use of vocabulary and idiom approximates that of a native speaker of the same age
	Grammar	No demonstrated proficiency	Seldom intelligible and is strongly influenced by the primary language; including intonation and word order; must repeat to be understood	Sometimes intelligible and is frequently influenced by the primary language and must repeat utterances to be understood	Usually a native intelligible though with some errors still influenced by the primary language; frequently uses non-native intonation patterns	Always intelligible with occasional inappropriate intonation patterns; slight influence of the primary language may still be observed	Pronunciation and intonation approximates that of a native speaker of the same age
		No demonstrated proficiency	Can produce only memorized grammar and word order forms	Often uses basic grammar patterns correctly for single familiar phrases and sentences	Uses basic grammar correctly; uses complex language structures that are often incorrect	May make grammatical errors; however, they do not obscure meaning	Grammatical usage approximates that of a native speaker of the same age

The MELA-O is the result of a collaborative effort between the Evaluation Assessment Center (EAC) staff at the George Washington University and the Massachusetts Assessment Advisory Group (MAAAG). The instrument is based on the American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL) Proficiency scale and is in the spirit of the Oral Proficiency Inventory (OPI) developed by the American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL) and the Student Oral Proficiency Rating (SOPI) designed by Development Associates (1987).

ENGLISH LANGUAGE PROFICIENCY BENCHMARKS AND OUTCOMES FOR ENGLISH LANGUAGE LEARNERS

Massachusetts Central High School より資料提供

第 2 節 マグネット・スクール

マグネット・スクールとは、1970年代からアメリカ合衆国で始まった公立学校の一つである。人種や貧富などによる差別をなくし、多様性を尊重するために、様々な人種の生徒を同じ教室で一緒に教育を受けさせるもので、郡や市、学区あるいは周辺地域に至るまでの広範囲から、子供たちを磁石（マグネット）のように引き付ける学校という意味で命名された。多様化しているアメリカの教育においては、マグネットは最も一般的な名称であり、日本の校区のように住所で通学先が決まる近所の一般校はネイバーフッド・スクール（近隣学校）と言われる。それに対し、マグネット・スクールは市全体など非常に広範囲に住む誰もが入学可能であり、マグネット・スクールを実施している学校は各地から様々な児童・生徒を呼び寄せるための特化カリキュラムを組んでいる。

第3節 METCO プログラム

METCO (Metropolitan Council for Educational Opportunity) プログラムは 1966 年にマサチューセッツ州によってはじめられたバス通学制度で、上述のマグネット・スクールのモデルとなったものである。

マサチューセッツ州の教育省が所管しており、主にボストン市やスプリングフィールド市 (マサチューセッツ州) のインナーシティに暮らす家庭に対して、その子供たちを郊外の学校に通うことができるように支援を行っている。

この事業を通じて、子供たちが通学することになる学校の人種的不均等を是正し、またその校区で見られる人種的孤立を軽減することを目指している。METCO プログラムへの参加は自由意思であり、通学する学校はくじ引きで決められる。受け手側の校区は、毎年、この事業への参加の意思表示を行わねばならないが、ボランティアのプログラムとされていることから、州から校区に対して資金援助や寄付金の配当などは行われない。

METCO 事業が教育プログラムとして評価されている理由としては、この事業を通じて子供たちを迎え入れる人種的・経済的に単一な都市や町が、異文化理解や人種間理解を高めることが可能であり、平均的な大学進学意欲と比べて、METCO の卒業生たちは、より高い進学意欲を示していると言われている。また、課外行事などを通じ、受け手や送り手の子供たちや保護者は、親密な関係を築き、そのことが人種差別や偏見を軽減するという効果もあると言われている。

このように METCO プログラムはマサチューセッツ州における高い教育レベルを維持するための役割の一つを担っており、現在では、約 3,300 人の学生が、首都のボストン及びスプリングフィールド郊外の 4 つの学区の 33 の学区に参加している。

第3章 医療支援に関する取り組み

第1節 ヘルスセーフティネット「Mass Health」

アメリカの医療保障システムは、国民全体を対象とした医療保険制度がなく、多くの医療保障を民間に委ねているが、マサチューセッツ州では 2006 年に医療改革法案 (An Act Providing Access to Affordable, Quality, Accountable Health Care) を成立させ、全米初となる州民皆保険が義務付けられた。この州法は保険に加入させていない社員がいる企業や保険に加入していない者にペナルティーを科するほど徹底されたものである。

また、低所得者やグリーンカードを持たない移民等に対しては、「Mass-Health」という、州政府が提供している保険プログラムが用意されており、加入者の所得に応じた掛け金で、州で受けられるほとんどの医療が無料もしくは安価で受けることができるようになっている。

第2節 医療通訳制度

マサチューセッツ州は2000年に、公立、民間病院を問わず、救急部門では英語力制限者（LEP-Limited English Proficiency）患者の診療の際に適切な医療通訳者を用意しなければならないと定めた「救急治療室通訳者法」（Emergency Room Interpreter Law）を施行し、緊急治療に関して病院側が患者に医療通訳を提供する義務を定めた。

州法では、各病院に医療通訳提供システムを確立することを求めていることから、一般的な病院では5～8言語で対応できるよう専属スタッフが置かれている。また、州法での義務はあくまでも緊急治療に対する通訳サービスのみであるが、ほぼすべての病院で一般治療に対しても同様の通訳サービスを提供している。病院によっては緊急治療における通訳スタッフと一般治療における通訳スタッフを分けているところもあり、経験年数の多いスタッフを緊急治療専属としている病院もある。

通訳者の確保やレベルの認定、研修は各病院の責任となっており、各病院の医療通訳専門スタッフが通訳を行うが、通訳スタッフで対応できる言語は限られていることから、病院スタッフで対応できない場合は、各病院がそれぞれ持っている外部医療通訳リストから適任者を選択している。また、病院スタッフや登録通訳者で対応できない場合は、民間企業が提供する電話による多言語同時通訳サービスを利用している。医療通訳に係る費用は患者に請求できないため、全て病院が負担することになるが、緊急治療に対する医療通訳提供については、州政府が通訳実績に応じて補助金を支払う仕組みとなっている。

例えばマサチューセッツ総合病院はアメリカ東部で最大・最古の病院であり、ハーバード大学関連医療機関の中でも中心的な病院である。同病院の総合案内には多言語で対応できることが表示されており、同医療センターには常時通訳専門スタッフがおおり、これら通訳スタッフで13言語の通訳が対応可能となっている。専門スタッフで対応不可能な場合は、病院が持つ外部通訳者リストや、民間企業が提供する電話による同時通訳サービス等や、民間の通訳派遣企業等を利用して対応している。患者が支払う医療通訳に係る経費は無料となっている。

図1 Massachusetts General Hospitalの外観と多言語で案内されている総合受付



第4章 NPOの取り組み

第1節 MAPS (Massachusetts Alliance of Portuguese Speakers)

同団体は1970年に、ブラジル人などポルトガル語スピーカーへのヘルスサポートやソーシャルサービスを中心とした前身の組織が設立され、1993年に類似団体と合併して今の組織となった。同団体はマサチューセッツ州内6カ所に事務所を置き、マサチューセッツ州全域を対象に、ポルトガル語スピーカーに対し、自国の文化を尊重しながらアメリカ社会に適合するよう支援を行っている。

支援の内容としては、アメリカで生活するにあたっての支援からはじまり、若者や大人を対象とした英語教育、コミュニティー参加支援、高齢者支援、癌やHIVなどヘルスケアなど多岐にわたっており、2010年の実績によると9,360名に対し支援を行った。

また、毎年、活動に協力的だった人を表彰する「MAPS GALA」を開催しているが、これにはDUNKIN DONUTSやNSTARなど大企業がスポンサーとして名を連ねており、スポンサー収入は同団体の貴重な収入源となっている。

同団体は6事務所計約40名の有給スタッフと約60名の学生を中心としたボランティアスタッフで活動している。2010年度の年間予算は2.3百万ドルで、このうち1.7百万ドルが州政府からの補助金となっている。残りの主な収入源は、上述のスポンサー収入など企業や個人からの寄付金である。また、非営利団体として州政府から税免除の特例も受けている。

図1 MAPSに設置されているさまざまなパンフレット



第2節 PRCC (Puerto Rican Cultural Center)

同団体はスプリングフィールド市（マサチューセッツ州）にある1976年に設立のヒスパニック支援のためのNPOである。

ヒスパニックの人口は近年増加傾向にあり、2007年のアメリカの国勢調査による人口統計学では、約4,527万人のヒスパニックが在住している。ヒスパニックはアメリ

カの人口の 18%以上を占め、特にノースアメリカはヒスパニックが約 38%とされている。こうしたヒスパニックに対して、教育の支援をし、独自の文化を尊重しながらアメリカ社会に適応させていくことを目的としている。

主な活動は、若者への教育であるが、ヒスパニックと他のコミュニティーとの良好な関係への理解促進、改善支援や就労のための研修、カウンセリングやケースマネジメントなども行っている。

また、若者のほか、仕事を続けるうえで GED（日本でいう大検）テストをパスする必要がある大人に対してテスト対策授業やカウンセリングなども行っている。これは将来仕事を見つけ、職場で英語によるコミュニケーションがとれるような人材を多く育てることを目標としている。若年世代での妊娠や伝染病を減らすための教育にも力を入れている。

同 NPO の主な収入源は、上述の MAPS と同様に、州やスプリングフィールド市から補助金や企業や個人からの寄付金となっている。

第 5 章 我が国の多文化共生施策について

これまで、マサチューセッツ州における多文化共生に関する取り組みについて述べてきたが、こうした取り組みが我が国にどのように活かすことができるかについて意見を述べていくこととする。

まず、第一に、我が国においてもマサチューセッツ州のように国として強制力のある指針をつくることが望ましいということである。

日本の地方自治体はアメリカの「州」のような独自性がないことから、国がある程度この機能を果たす必要があると考えられる。

現在、日本の外国籍が多く居住する市町村では主体的に「外国人集住都市会議」を開き、毎年、教育、医療支援などについて国に多くの要望を出しており、近年では国においても関係府省庁において「日系定住外国人施策に関する行動計画」を策定するなど新たな動きが生まれてきてはいるものの、今後マサチューセッツ州のように支援を行うための総合的窓口機能を担う省庁の設置や法律の規定などができれば、市町村など施策が立てやすくなるし市町村間の施策の差なども少なくなると思われる。

第二に、地域国際化協会の活用についてである。我が国のように各都道府県に国際交流を専門に担う中間支援組織を置いているという例は世界でもあまりない。しかしながら、近年、各協会は、自治体の財政不足などにより思うように資金が確保できず、専門的なスタッフも育成しにくいことから、ボランティアに頼っているところが多い状況である。地域国際化協会が自治体と協力して、市町村、教育委員会、病院、NPO などとの連絡調整機能を担うことができれば、各地域における多文化共生施策はより効果的に機能すると思われる。加えて、寄付金を集めやすくするための税金の優遇策なども効果的と考えられる。

第三に姉妹都市交流を中心とした国際交流のノウハウを生かした多文化共生の取り組みについてである。派遣団を中心とした特定の人々を対象とした姉妹都市交流は、不特定多数の地域住民を対象とする多文化共生とは視点が異なるという見方もあるが、姉妹都市交流で培った交流のノウハウを、地域で暮らす外国籍住民との交流に活かすという方法も考えられる。例えばホームステイやホームビジットは、隣人である外国籍住民との相互理解を深めることにも役立つ。また本調査中、コンコードで出会った元 CIR は、姉妹都市である七飯町（北海道）に 2 年間派遣された間、日本語を学ぶとともに両地域の国際交流の架け橋を担い、帰国後には、コンコードの学校に通う日本人生徒に英語を教えている。この事例は、姉妹都市交流で得た知識やノウハウを在住外国人支援へ役立てるといったものであり、“国際交流”でも、中身を変えれば、多文化共生の取り組みになり得ることを示している。

おわりに

マサチューセッツ州では2007年の税収のうち16.4%が移民等からのもので、総額12億ドルにもものぼっているということからも、移民等の受け入れは地域に大きなパワーを生むものと考えられている。同州がアメリカ全体の中でも多文化共生を進めやすい理由としては、これまで述べてきたこと以外にも、州の歴史的・風土的な要因なども挙げられる。マサチューセッツ州は、土地柄、移民が祖先という意識が高く、外から入ってきた人を排斥せず、人種などによる差別はあまり見受けられない地域である。また、地域全体として貧しい人がそれほどいないことから、移民等への支援への理解者が多く、政策を実践するうえでの障害があまりないということや、マサチューセッツ工科大学、ハーバード大学、タフツ大学など、世界的に有名な大学が多数あり、世界中から優秀な若者が集まってきていることから、特に若者の間では多文化共生が日常になっているということも言える。

このように、マサチューセッツ州は様々な要因により多文化共生が取り組みやすい環境であることから、一概にすべてが参考になるとは言えないが、州が主導し、各機関がその方針に沿った形で取り組むというスタイルは、我が国の多文化共生を考えるうえでも大いに参考になるものと思われる。

参考文献等

Massachusetts Government “Department of Elementary and Secondary Education”

HP http://www.doe.mass.edu/ell/sei/identify_lep.html

Massachusetts Central High School 資料

Massachusetts Government “Health and Human Services”

HP <http://www.mass.gov/eohhs/>

Massachusetts General Hospital “Commitment of diversity”

HP <http://www.massgeneral.org/careers/commitmentto diversity.aspx>

Massachusetts New Americans Agenda

MAPS (Massachusetts Alliance of Portuguese Speakers)

HP <http://www.maps-inc.org/>

2011 ANNUAL REPORT

ORI (Massachusetts Office for Refugee and Immigrants) 資料

PRCC (Puerto Rican Cultural Center)

HP <http://www.prcma.org/>

北野秋男 2006 「マサチューセッツ州におけるバイリンガル教育存続運動」日本比較教育学会『比較教育研究』第40号

石崎・Borgman・西野 2004 「米国における医療通訳とLEP患者」日本通訳学会『通訳研究』第4号