

【論 説】

参加型評価を活用した外国籍等児童生徒 教育研修プログラムの検討

小 池 亜 子

目 次

- 1 はじめに
- 2 外国籍等児童生徒教育に関する研修の現状と課題
 - 2.1 外国籍等児童生徒教育に求められる力量
—個人知から組織知へ—
 - 2.2 研修の現状と課題
—縦割りプロジェクトから横断・連続的プログラムへ—
 - 2.3 地域課題としての外国籍等児童生徒教育
—「評価」による価値観の再構築—
- 3 参加型評価の理論及び外国籍等児童生徒教育研修への適用可能性
 - 3.1 プログラム評価と利害関係者
 - 3.2 参加型評価の理論と方法
 - 3.3 外国籍等児童生徒教育研修への適用可能性とその意義
- 4 結 語

1 はじめに

日本国内の公立小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校に在籍する「日本語指導が必要な外国人児童生徒」の数は、平成 22 年 9 月 1 日現在で 28,511 人、在籍市町村数は 848 市町村、全市町村に占める割合は 49.1%となっており⁽¹⁾、全国の約半数の市町村で外国籍等児童生徒⁽²⁾が学んでいる状況である。

国はこれまで加配教員の予算措置、JSL カリキュラム⁽³⁾の提供等、様々な施

策を講じてきたが、法制度上、外国籍学齢児に就学義務が課されていない現状においては教員養成課程でこれらの児童生徒の教育に必要な知識・技術を学ぶ機会も整備されておらず⁽⁴⁾、教育現場では研修の機会を拡充する必要性が指摘されている。

平成 25 年 1 月現在、文部科学省は「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」として 9 千 1 百万円、また、「外国人児童生徒の総合的な学習支援事業」（平成 22 年度～24 年度、委託事業）により開発中の「研修マニュアル」及び「日本語能力測定方法」の普及を図るとして 7 百万円の平成 25 年度予算概算要求を発表したところである⁽⁵⁾。しかし、開発されるツールの運用は各地方教育委員会に委ねられており、これまで研修が十分に行われていない現場では更なる混乱も予想される。

外国籍学齢児の教育に対する国の施策は、現在はいくまで「支援」施策であるために、就学案内の発給から就学・教育相談窓口の設置、指導教室の設置、担当教員の配置、児童生徒の母語話者の派遣、担当教員の研修、進路ガイダンスの開催等に至るまで、各地方自治体に任されており、その実態を示す国としての公表資料はない。また、これらの施策は国（市町村については国及び都道府県）の補助金や委託費を受けずに独自の予算措置によって賄っている自治体も多い⁽⁶⁾。

こうした現状のなか、各地方自治体は試行錯誤で様々な取り組みを進めてきているが、地元企業からの経済的支援、大学関係者等との連携による専門的知識や研究資金の提供などが十分に受けられない地域では、教育システムの整備は財政的にも大きな負担となる。今後、外国籍等児童生徒教育の質を向上させるためには、各地方自治体における施策の具体的内容とその効果について客観的な検証結果を公表し、効率よい教育システムを運営していくことが求められる。

本稿は、外国籍等児童生徒教育を地方教育行政における重要な課題の一つとして位置付け、特に喫緊の課題とされている指導者の研修プログラムに焦点を当ててプログラム評価手法の一つである参加型評価の適用可能性とその意義に

について検討することを目的とする。

以下、次節では研修プログラムの現状と課題について先行研究の知見を概観し、第3節では参加型評価の理論と方法、及び、外国籍等児童生徒教育研修プログラムに適用する際の課題について述べる。第4節では、結語として、地方教育行政における参加型評価を活用した研修プログラム実施の意義を考察する。

2 外国籍等児童生徒教育に関する研修の現状と課題

2.1 外国籍等児童生徒教育に求められる力量 一個人知から組織知へ

外国籍等児童生徒教育にはどのような知識・技術が必要とされるのであろうか。臼井は、外国籍等児童生徒の指導担当教員を対象とした質問紙調査（2007年実施，回答数109）の結果から，担当教員が抱える課題を次の8つに分類している（臼井，2011，p.76）。

- ① 日本語指導上の課題（指導方法，指導技術，教材開発，カリキュラムなど）
- ② 教科指導上の課題（指導方法，指導技術，学力向上など）
- ③ コミュニケーション上の課題（言語的要因，機会的要因など）
- ④ 文化的相違に起因する課題（衣食住文化，学校観・教育観，教育制度など）
- ⑤ メンタルサポート上の課題（不適応，不安定，学習意欲の喚起など）
- ⑥ 子ども同士の関係形成に関する課題（孤立，不仲，仲間外れなど）
- ⑦ 指導体制に関する課題（指導関係者間の連携・共通理解，時間割など）
- ⑧ その他（生徒指導，進路指導，子どもの実態把握など）

臼井は，①③④が「外国人」児童生徒ゆえに特に必要となるものであって，②⑤⑥⑦⑧は外国人か日本人かを問わず教員一般に必要な力量であるとし，「その基盤は，教員一般に必要とされる力で構成されていると考えることができる（臼井，前掲，p.82）」としている。

確かに，上記②⑤⑥⑦⑧は，日本人児童生徒にとっても必要という点では共通する課題であり，臼井が強調するように，外国籍等児童生徒教育には「外国

語のコミュニケーション力や日本語指導力がなによりも必要で、それがすべてであるかのような誤解（臼井，前掲，p. 90）」を払拭する上で重要な指摘である。しかしながら，田巻・原田・若林（2009）が外国籍等児童生徒の教育環境及び教育問題について実践の具体的事例を挙げて指摘する通り，教員には児童生徒のみならず保護者とのかかわりも含めた教育相談，臨床心理等に関する幅広い知識・資質が要求され，それは日本人児童生徒の場合とは異なる対応を迫られるものである。なぜなら，上記②⑤⑥⑦⑧に示される教科学習，メンタルサポート，子ども同士の関係，指導体制，子どもの実態把握及び進路指導等のそれぞれの課題には，すべて，①③④の言語，コミュニケーション，文化といった背景が，深く，複雑に関係してくるからである。

したがって，今後，グローバル化の進展によって「移動する子どもたち（川上，2011）」がますます増えていく時代にあっては，むしろ，「教員一般に必要とされる力量」として，文化背景を異にする子どもたちの教育に関する様々な知識や技術が必須となりつつあると言えるだろう。川上の言う「移動する子どもたち」とは，空間的な移動，言語間の移動，言語教育カテゴリー間の移動を含む分析概念である。すなわち，人々が複数の文化間を容易に移動し，移動を繰り返すようになった現在，「日本人」「外国人」「帰国子女」，「外国籍」「日本籍」，「母語」「外国語」，「第一言語」「第二言語」等，これまで使用されてきた概念の「くり方」自体が，教育対象としての子どもの把握する概念として意味を成さないことを前提に，一人ひとりの子どもと向き合う姿勢が必要となる（川上，前掲，pp. 3-9.）。その上で，複数の言語環境の中で育つそれぞれの子どもたちに対して，様々な局面において特別な教育上の配慮⁽⁷⁾が必要になるということを学んでおかねばならない。

これまで実施されてきた研修の多くは，主に日本語指導を担当する教員を外国籍等児童生徒の「担当教員」と呼び，研修の対象者としてきた。しかし，学級担任や管理職をはじめ，すべての指導者が外国籍等児童生徒教育の課題を共有しなければ効果的な指導が難しいことは，指導経験を持つ人々の間でつとに指摘されてきた。学校内だけでなく，地域の専門家やボランティアとの連携

も必要不可欠である。

菅原（2012）が東京学芸大学主催の研修参加者を対象に実施したニーズ調査（2010-2012 年実施，回答数 333）では，教員は初期（日本語）指導，地域ボランティア等の支援者は日本語指導と教科指導に関する研修のニーズが高く，教員は校内の協力体制構築や情報共有，支援者は学校との連携を求めている。また，教員・支援者共に「保護者との関係づくり」の重要性を挙げている。教育現場のニーズは，個人が知識や技術を高めることに加え，関係者が有機的に連携するシステムをいかに作り上げるかにあると言ってよい。言い換えれば，外国籍等児童生徒教育に求められる力量として，個人が持つ知識や技術を組織の中で共有し，効果的な教育システムを構築していく力，また，保護者や地域の支援者とも関係を構築していく力が必要とされるということである。学んだ知識や技術を個人知から組織知へと広げるにはどうすべきか，連携のあり方を考える研修も必要となろう。

2.2 研修の現状と課題

—縦割りプロジェクトから横断・連続的プログラムへ—

外国籍等児童生徒教育に関する研修は，既に，国，広域自治体，市区町村教育委員会，NPO，大学関係者等，様々な主催母体によって実施されてきている。

これまでに実施されてきた研修の特徴としては，1）研修の主な対象者は日本語学級担当者など直接に日本語指導を行っている者である，2）研修の内容は講義など情報伝達型が多い，3）研修の約 6 割が 1 日以下での実施であることなどが明らかとなっているが（臼井，2007），前項で述べたような現場のニーズに合わせて改善がなされているところである。

例えば，文部科学省は，「外国人児童生徒等に対する日本語指導のための指導者の養成を目的とした研修（外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者養成研修）」として，独立行政法人教員研修センターにおいて年 1 回 4 日間，日本語指導を担当する教員のみならず，校長，副校長，教頭等の管理職及び指導主事を対象とした研修を実施している。この研修は「学校全体での外国人児童

生徒の受入れ体制の整備，関係機関との連携，日本語指導の方法等について，必要な知識等を修得させ，各地域において本研修内容を踏まえた研修の講師等としての活動や各学校への指導・助言等が受講者により行われることを目的とする⁽⁸⁾」もので，研修受講者がそれぞれの地域のリーダー教員として知識の普及を図るよう期待されている。

また，先に述べた「外国人児童生徒の総合的な学習支援事業」により開発中の「研修マニュアル」は，東京学芸大学と東京都墨田区教育委員会及び福岡市教育委員会との協働開発（「教科指導に資する言語能力を高める指導力を養成する教員研修プログラムの開発」）で，管理職をはじめ全教職員対象の研修プログラムである。教員が日本語指導力を高めることで日本人児童生徒を含む教科指導力も高まるようになること，独自研修が困難な地区など地方教育委員会が実情に合わせて実施できるようになることなどが目的とされている。

近年では大学関係者等との連携が進んでいる地域を中心に，地方教育委員会主催のワークショップ型研修や授業実践の公開も試みられるようになってきた⁽⁹⁾。

さらに，子ども及び保護者に対する心理的ケア等に積極的に取り組み，保護者に対する啓蒙活動を実施して成果を上げている NPO もあり（例えば，中村，2012 など），外国籍等児童生徒教育に関する研修は，1）対象者，2）内容と形態，3）期間のいずれも広がりを見せている。

教員研修に求められる諸条件について検討してきた所澤らは，教科学習のための言語教育の重要性，子どもの将来を見据えた長期的な教育プログラムに関係者がコミットすることの必要性を指摘してきた（所澤，2010）。複数言語環境で育つ児童生徒が教科学習で十分な力を発揮するには，最低 6，7 年は子ども自身，家族，教育プログラム責任者，学校管理職などがプログラムへの熱意をもってコミットすることが必要だとも言われる（中島，2010，p. 65）。これらの指摘は，今後の研修を検討する上で非常に重要な二つの課題を示している。

第一に，長期的な視野に立つ教育プログラム構築に寄与する研修の必要性である。子どもの学習過程を考えると，幼少期から青年期までの時間軸において，

各関係機関が連続した教育プログラムを提供し機能していなければ高い教育・学習効果は望めない。それぞれの地域において、教育委員会、NPO、専門家など異なる母体が運営する研修も、その目的を共有し、組織単位や立場ごとの縦割りプロジェクトで完結するのではなく、組織横断的、連続的に、より大きな枠組みを持つ教育プログラムの一環として機能させることを構想する視点が求められる。

第二に強調しなければならないのは、その長期的横断的教育プログラムにコミットすべき関係者の中心として、教育サービスを受ける当事者である子ども自身とその保護者を据えることの重要性である。何よりも当人とその保護者がプログラムの理念を共有しなければ、指導者の努力は水の泡ともなりかねない。日本の教育制度や、地域で受けられる教育その他のサービスに関する情報は住民登録手続きの際に通知する場合が多いと思われるが、その後も行政機関や学校が積極的に情報を発信し、また、当事者が必要に応じていつでも情報にアクセスしたり教育相談を受けたりできるような体制を整える必要がある。

このような課題を解決していくためには、外国籍等児童生徒教育を地方教育行政における主要な事業の一つとして捉え、研修を教員や地域の指導者の知識・技術を高める場に終わらせるのではなく、当事者を中心に据えた地域全体の取り組みとしての教育プログラムの中に位置付けることが重要である。行政機関、各学校、保護者、NPO、住民ボランティア、さらには、法律、社会福祉、保健医療等の専門家、あるいは地元商工団体や企業も関係者の中に含まれ得る。組織や立場の枠を越えて、これら関係者間の有機的な連携を促進する機能を持つ研修の内容や方法をデザインすべきであろう。

2.3 地域課題としての外国籍等児童生徒教育

—「評価」による価値観の再構築—

国や広域自治体のレベルで実施される研修とは別に、市区町村レベルの地方教育行政の枠組みで研修を実施することの意義は、それぞれの地域特有の課題に対応できることである。外国籍住民は当該地域の産業及び地理的特性等によ

り集住・散在の傾向が大きく分かれており、出身地域や使用言語など背景の特徴も多様であるために、外国籍等児童生徒教育は地域ごとに大きく異なる課題を抱える領域となっている。加えて、外国籍等児童生徒教育は学校教育現場にも、また地域住民に対しても、これまでとは違った新しい価値観をもたらしており、効果的な教育プログラムの立案と実施には関係者による教育理念の再構築と共有が必要とされる。外国籍等児童生徒教育は、日本にとっては未だ試行錯誤の最中であり、学校教育現場においても価値観の対立が存在する領域である。こうした現状にあっては、まず関係者が教育理念を共有することなしに指導の知識や技術を習得したところで、組織的に機能させることは難しいだろう。教育理念の共有には、トップダウンの取り組みではなく、関係者の対話によるボトムアップの取り組みが必要となる。地方教育行政の枠組みで行う研修は、異なる多様な価値観を伝え合い、地域としてどのような教育理念のもとにシステムを整備するのか、その話し合いの場ともなり得るものである。

したがって、組織横断的・連続的で、中・長期的成果を視野に入れた教育プログラム構築の一環として実施する研修の開発には、その計画段階から当該地域の多様な関係者と専門家が共同で取り組む必要があると考える。すなわち、上述した 1) 研修対象者、2) 研修内容と形態、3) 研修期間の各々について当該地域のニーズに応じて最適化を図り、地方教育行政の施策として自律的、継続的に運営できる研修の方法を探るのである。その過程においては、共有すべき教育理念は何かということを議論することになるであろう。

しかしながら、現実的には、教育委員会をはじめとする行政組織と NPO 等の民間団体とが目的を共有し、予算措置等の問題も含めて同一のプログラムのもとに事業を運営することはそう簡単なことではないだろう。行政組織の側の現状としては、内部組織が事業単位で縦割り化されており、より大きな枠組みでのプログラム設計を意識せずにきたという問題が指摘されている（山谷, 2012, p. 207）。教育政策について言えば、文部科学省の立案を各地方教育委員会によって実施するというトップダウンの制度により裁量が限られることに加えて、教員給与が都道府県支出となっているなど、市区町村レベルで住民のニー

ズに合った教育を提供するには財政面における限界もある(青木, 2009)。一方, NPO の立場としては, 行政ができない分野を補填することに存在意義があるとの論に立ち, 自ら政策そのものの再編や政策設計への提言を行うことにはこれまであまり積極的ではなかった(田中, 2005)。外国籍等児童生徒教育の充実がその地域の発展にとって重要であるという認識に立つならば, 公的機関と民間組織がそれぞれの得意分野を担いつつ, 地域の「政策」の一環として協働できるシステムが求められる。

研修もその「政策」の下位事業の一つに位置付けることができれば, 長期的な成果を見通した継続的な事業として機能する。予算措置を講じ, 地域社会にとって有益な研修プログラムとなっているかどうかを検証するためには, 研修への参加が教育実践にどのような効果をもたらすのかについて客観的な評価を行っていく必要があるだろう。

では, 教育理念の再構築から出発する研修プログラムの開発と評価には, どのような手法が有効だろうか。地域のニーズを把握し, 関係者の連携をより効果的に機能させるためには, プログラム評価のアプローチの一つである参加型評価(Participatory Evaluation)の理論に基づいた研修プログラムを開発・実施することを提案したい。参加型評価は, プログラムの決定, 実施, 検証の各段階における評価の過程そのものが関係者に与える影響を重視した評価方法である。国内における実証事例は少ないが, 教育など対人サービス分野のプログラム評価においては主要な評価手法であるとされる。研修は, 参加者が「何のために参加するのか」「参加してどのような効果があるのか」「教育現場にどのような成果をもたらすのか」を自ら考えプログラムにコミットすることで高い効果を発揮するものであり, 参加型アプローチの適用により現在の教育現場が抱える問題の改善・変革を促す効果が期待できる。すなわち, 研修を「評価」することを利用して, 関係者の対話の場をつくり, 互いの多様な価値観を理解しながら, 共有できる教育理念, 効果的な教育システムの構築を目指すことになる。

次節では, 参加型評価の理論と方法を概観し, 外国籍等児童生徒教育に関する研修に適用する際の具体的な課題を検討する。

3 参加型評価の理論及び外国籍等児童生徒教育研修への適用可能性

3.1 プログラム評価と利害関係者

まず、プログラム評価（program evaluation）とは何かということを確認しておく。「プログラム」も「評価」も、学術的な定義は様々であり、定まった合意があるわけではない（佐々木，2010，龍・佐々木，2010）。

ここで言う「プログラム」とは、「特定の社会目標や教育目標を達成するために、人が中心となって介入（intervention）を行ったり、アクション（action）を行うために作られた事業（安田・渡辺，2008，p. 4）」一般を指す。言い換えれば，何らかの問題解決を目的として人が行う実践的介入のことである（安田，2011，p. 3）。ここには我々が日常「政策」「施策」「事業」「プロジェクト」と呼んでいるものも含まれる。「評価」についても数多くの定義が存在するが，その要諦は，何らかの事実に基づいてその価値を判断する，価値付ける（Value-ation）ということである（佐々木，2010，p. 2）。例えば，日本における「評価」の定義としては，「政策評価制度の手法等に関する研究会」が次のように述べている。

「政策」を「評価する」には，（1）政策の効果に関する情報・データを収集し，合理的な手法を用いて測定又は分析すること，（2）測定又は分析された結果について，政策の目的や目標などの一定の尺度に照らして検討し，客観的な判断を行うこと，（3）政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること，また，その情報を国民に対しても公表するといったことが必要になる⁽¹⁰⁾。

上記（1）は事実関係の特定，（2）は事実関係に基づく価値判断，そして，（3）は次の活動に向けての有益な情報を提供し，それを関係者に広く公開するという重要な最終ステップである。すなわち，「評価」とは，事実特定，価値判断，結果公表の一連の活動と捉えることができ，「プログラム評価」は，ある社会問題の改善を目的とした実践について，このプロセスにしたがって実施する一連の活動ということになる。本稿で扱う「プログラム評価」の定義とし

ては、外国籍等児童生徒教育に関連する広範な問題を具体的に示しているものとして、以下の渡辺の説明を用いる。

学校、病院、政府機関、企業、コミュニティなどの社会的環境において、「生活の質の向上」「個人・組織の効率性の追求」「疾病や危機の予防」「社会的問題の解決」などを目的として実施される人為的なプログラムが、本来想定した目的をどの程度実現しているかを検証し、その結果を関係者に報告する一連の活動をいう（渡辺、2000, p. 147）。

プログラム評価は、社会科学の研究手法を用いて事業や組織の価値、メリットを判断することから始まっており、経済学、教育学、心理学、行政学、会計学等の各分野の応用的関心として成立していたが、教育、医療、福祉等の社会的・人的サービス事業の評価については、その理論的展開のなかで「実用重視」という点が強調されるようになった（長尾、2003, pp. 57-58.）。すなわち、評価の科学的客観性を重視するよりも、評価結果を用いる人が利用可能な状態で情報提供をすることがより重要で、プログラム関係者の行動の指針となるかどうか、その実践的価値を優先する立場である。この「実用重視」の理論は後述する「参加型評価」（Participatory Evaluation）の一つにも位置付けられるが、評価者（評価専門家）とプログラムの利害関係者たちとの関係性をどのように捉えるかによって、様々な方法論と専門用語がつくられてきている（ロッシら、2005, p. 50）。

プログラムの利害関係者（ステークホルダー：stakeholders）とは、そのプログラムに何らかの利害関係（stake）を持つ人々（holders）で、以下のような人々が想定される。

①評価対象プログラムの実施スタッフ、②サービスの受益者、③資金提供者、④政策決定者・意思決定者、⑤評価の資金提供者、⑥当該プログラムと競合する者、⑦当該分野の専門家など（源、2008, p. 95）

評価専門家とこれらの利害関係者たちとの関係性をどのように捉えるかが、評価の計画段階において極めて重要となる。それは評価の目的によって異なるものであり、評価方法を決める大前提となるものである。従来型の評価は、評価専門家を中心となり、評価報告書や報告会等での評価結果提示によって影響を与えようという考え方であったが、これに対して、評価の実施過程自体が利害関係者に与える影響を重視するのが「参加型評価」と呼ばれる手法である（三好・田中，2001，p. 66）。

3.2 参加型評価の理論と方法

「参加型（Participatory）」という言葉は、開発教育や国際保健などの分野で1970年頃から使われるようになり、評価分野における「参加型評価」も米国では1970年代より促進され、「第4世代評価（Fourth Generation Evaluation, Guba & Lincoln, 1989）」とも呼ばれる。

参加型評価では、評価は、評価専門家や利害関係者間の交渉のプロセスを通して関係者が「納得する」状況として創り出されるものであるとして、構成主義の立場をとる（源，2003，p. 72）。評価活動に評価専門家以外の利害関係者が「参加」して評価プロセス自体が参加者に効果的な影響を与えることを重視し、プロセスの共有によって活動の付加価値を高める。すなわち、プログラムを実施する社会において様々な部分、一員（part）を担う利害関係者たちを把握して取り出し（cip）、その様々な立場の人々が評価チームとして加わることによって、評価対象の固有の状況や背景にある社会・経済・政治的文脈の多様性、ものの見方、価値の多様性を反映させることが重要だという考え方である。

したがって、参加型評価においては、評価主体は、評価専門家と利害関係者団の代表者がチームをつくり、チームプロジェクトとして組織され、評価の計画、実行、分析のすべてのプロセスに利害関係者が直接的に関与することになる。

参加型評価のなかでも利害関係者の評価作業へのかかわり方の違いによっていくつかの類型があり、理論的背景や方法論は多様である。例えば、開発教

育の分野で多く用いられる「エンパワメント評価 (Empowerment Evaluation)」もその一つで、参加者の自己開発と政治的影響力を高めることを目的としている。エンパワメント評価では、利害関係者の主導権、権利擁護、自己決定に重きを置き、利害関係者が評価プロセスに参加することにより参加者が自身で評価を行えるようになること、権利擁護や変革のために評価結果を効果的に使えるようになることを目指す(源, 2003, ロッシら, 2005, pp.50-51.)。

ここでも、評価の活用目的や利害関係者のニーズにより評価手法を選択することになるが、参加型評価手法の共通点は「評価という『場』を共有することにより利害関係者自身が何らかの変化を体現していくこと—当事者意識、責任感、評価対象への理解、能力向上など—であり、それをとおして評価対象の改善やエンパワメントを達成すること(源, 2008, p. 101)」である。

参加型評価においては、評価専門家と利害関係者、利害関係者間の「対話」が非常に重要となる。これは、ブラジルの教育学者、パウロ・フレイレが1950年代から実践してきた「意識化 (conscientization)」の理論にも根ざすものである(源, 2003, p. 74, 三砂, 2007, pp. 213-216.)。フレイレは、社会の現実を客観的、批判的に省察することによって人々が自らの置かれた状況を「意識化」し、自ら欲して変革のために実践する必要を説き、一貫して対話の重要性を強調する(フレイレ, 2011)。ある社会の現実とかかわっている人たちとの対話を抜きには本質的な実践とはなり得ないとするフレイレの主張は、参加型の理論の根幹を成すものである。

そのため、参加型評価の手法としては、定量的調査に加えて、対話、ワークショップ、インタビュー等の定性的な手法が多く用いられることになる。評価の計画、実行、分析、価値判断、提言のプロセスにおいて、対話によって利害関係者間の相互理解が進み、意識、態度、行動の変容につながるものが期待される。

参加型評価のノンフォーマル教育⁽¹¹⁾援助における適用可能性について検討した源(2007)は、二つの事例から、①利害関係者間の「対話」を通して、態度・行動変容といった質的側面の指標化が可能になること、②参加型評価の形成的

な機能はより適切な提言策定とその活用に繋がる可能性が高いこと、③関係者が評価の一連の過程にかかわることにより評価能力向上を含めたマネジメント能力の向上、ひいては組織強化に繋がる可能性があること、を示している。

参加型評価の理論と方法は、対話により関係者が「納得する」過程を重視する点、その過程でプログラムへのコミットメントを強める効果が見込める点等において、価値観の再構築を必要とする外国籍等児童生徒教育に関する評価の有力なアプローチとなると思われる。

3.3 外国籍等児童生徒教育研修への適用可能性とその意義

次に、参加型評価を外国籍等児童生徒教育研修に活用するための大まかな手順を整理しておきたい。

参加型評価の実施ステップは、大きく分けて①評価設計、②データ収集・分析、③評価結果の報告の三段階がある（源，2008，p.103）。この一連の活動に評価専門家と利害関係者団の代表が参加することになる。参加型評価の目的は、プログラムにかかわる人々のものの見方や考え方を重視し、多様な価値観をプログラムの運営や評価に反映させることにある。したがって、第一段階では、まず、当該地域の外国籍等児童生徒教育にかかわる利害関係者とは誰か、誰に参加してもらうべきかを決定することから始まる。そのためには、教育プログラムの目的は何か、評価の目的は何かについて、代表者間で議論する必要がある、これが最も重要なプロセスとなる。

想定される利害関係者は、サービスの受益者である外国籍等児童生徒及び保護者、実施スタッフとなる学校教職員及び地域の支援者、支出を負担する教育委員会等、政策決定の権限を持つ市長・教育長等、教育支援NPO、地元企業、各分野の専門家、地元住民、評価の資金提供者等、多岐にわたる。これら想定される利害関係者団のうち、当該プログラム評価の根拠となる価値をどこに求めるか、すなわち、何を目的として実施するかによって、評価参加者を決定する。評価参加者は、目的を確認した上で研修のあり方を協議し研修内容と方法の枠組みを決定するとともに、評価活動の目的、データ収集・分析方法の選

定、評価結果報告のしかたまでの全体的なデザインを初めの段階で行う必要がある。具体的には、1) 当該地域における教育理念・教育目標、2) 教育プログラム全体における研修の位置付け、3) 中・長期目標、4) 短期目標、5) 目標達成の成果指標、6) 実施内容と方法、7) データ収集の方法、8) 評価結果公表の方法などについて協議し、実践のアウトラインを描いておくことが重要である。

第二段階のデータ収集・分析では、その目的により評価専門家と利害関係者の関与のしかたは異なってくるが、いずれにしてもデータそのものが利害関係者に役立つことが重要であり、利害関係者の価値観を反映させることが重視される。そのため、先述したように、インタビューデータ等の質的分析が有効な手法の一つとなる。

第三段階では、評価結果を用いて利害関係者がその後の事業実施の優先度や将来行動の意思決定ができるようにすることが肝要である。同時に、評価結果は確立されたプログラム評価の概念や方法論を用いて客観的に示されなければならない。参加型評価に加わる評価専門家の大きな役割はここにある。

参加型評価の目的を考えれば、源が指摘する通り、利害関係者が評価に「参加」するのではなく、評価専門家をはじめとする専門家集団が「参加」し、当該地域の関係者の主体的評価を支援するという構図になることが望ましい(源, 2008, p. 111)。ただし、当初の段階では、評価専門家ら、参加型評価を試みようとする代表者メンバーには、関係者と交渉し、説得し、協力関係を築くファシリテーターとしての役割が要求されることになる。評価専門家は、当該地域の事情や、教育分野に関する知識を持つことが理想的であるが、何よりも、長期的な視野に立ち、地域の人々と継続的にかかわることが必要となる。そもそも価値観の異なる人々を集めて、その多様性を重んじながら達成目標を共有しようとする参加型評価の実践において、ファシリテーターの役割は決定的に重要であり、適切な人材を要する点に参加型評価の難しさもある。

参加型評価の意義は、評価活動への参加によって、現在行われている教育実践の改善のみならず、評価参加者の当事者意識を高め、プログラムへの主体的

な関与を促進することにある。外国籍等児童生徒教育は地域における教育理念の再構築を迫る多くの課題を提起しているが、それは、学校教育現場にとどまるのではなく、自分たちはどのような地域共同体を目指すのかという本質的な問いを住民一人ひとりに投げかけている。社会の課題を解決するためのツールとして「参加型のデザイン（山崎，2011，p. 41）」を実践している山崎は、地域の課題を地域に住む人々が解決するための方法論として「コミュニティデザイン」という手法を提示しており、その具体的事例は大変示唆に富む（山崎，2011，2012）。本稿で述べてきた参加型評価も同様に、地域に住む人々が地域の課題—教育理念とシステムの再構築—を解決するための一つの方法として活用されることを期待したい。

4 結 語

本稿では、外国籍等児童生徒教育を地方教育行政における重要な課題の一つとして位置付け、研修プログラムの開発と実施においてもその効果を検証し、施策として継続的・効率的に機能させる必要があることを指摘した。外国籍等児童生徒教育は関係者の価値観の再構築を必要とすることから、組織内外における「対話」を促進し、プログラムへのコミットメントを強める参加型評価の理論と方法が有効であることを仮説的に述べ、プログラム評価の具体的な手順を検討した。

参加型評価を活用した外国籍等児童生徒教育研修プログラムの開発と実施は、外国籍等児童生徒を対象とする教育内容と方法の改善にとどまらず、地域社会への波及効果として次のような意義を持つと思われる。

第一に、参加者が外国籍等児童生徒教育について考察を深めることで、日本人児童生徒を含むすべての子どもたちの教育改善に資するものになることが期待される。教育理念とシステムの再構築の過程では、グローバル化の進展により大きな転換期に立つ学校教育の現行制度、カリキュラム、教育方法を再考する契機となることも予想される。

第二に、参加型アプローチを用いることによって、学校を中心とした新たな地域コミュニティづくりの可能性を拓くことである。本稿で提案する研修は、地域に生きる市民の教育として外国籍等児童生徒教育に幅広い地域関係者がコミットし、プログラムに対して有機的に連携・参画する共同体の形成を志向している。学校は、歴史的に地域コミュニティの中心として主要な役割を担ってきたが（広井，2009，p. 87），研修も行政機関と学校関係者がその主体となって取り組み、情報を公開することによって、保護者，NPO，専門家，各種地域団体等，地域住民のコミュニケーションを促進する場を提供することになるだろう。

研修プログラムの立案と運営においては、サービス受益者である児童生徒当人や保護者のコミットメントが最も重要であると考ええる。元児童生徒である青年の意見も大いに参考にすべきであろう。

サービス受益者を参加者の中心に据えたプログラム運営は、現状の権力関係や社会的弱者の立場を理解し、見直す契機ともなる可能性がある（源，2003）。広井（2012）が指摘するように、コミュニティとして人々のつながりが成立するためには「一定以上の『平等』が条件となる」のであり、教育のみならず、多方面における制度設計の再考を議論する場にもなり得る。

参加型評価において、誰が参加すべきなのか、誰の価値観を反映させるのか、という議論のプロセスは、結局、「私たち」がどのようなコミュニティーをつくりたいのか、という問いへの答えを模索し、多様な価値観を共有するプロセスなのである。

地域課題としての外国籍等児童生徒教育は、これまでの「支援」の視点ではなく、当事者を含めた「われわれ」の問題として「みんな」で取り組む（小熊，2012，佐々木，2012）べき課題であると考ええる。その実践に向けて、「出生，言語，歴史などの同質性に依存している」社会の現実を省察し、「対話の相互性」を保障する（遠藤，2011，p. 20）ために、まず一人ひとりが「参加」することから変化は始まる。

本稿では参加型評価を活用した研修の可能性について考察したが、当然のことながら、研修は、より大きな枠組みの教育プログラムの一環であり、関係者の対話の過程で現状の様々な教育システムやツールを改善・開発することになろう。外国籍等児童生徒教育の充実を目指す実践の歩みが地域社会全体の利益につながることを確信し、筆者自身が参加しようとしている取り組みの事例について稿を改めて報告することとしたい。

謝辞 本稿をまとめるにあたり、筆者がかかわる地域で教育実践に携わる方々との議論から数多くの有益な示唆を得た。関係者の皆様に厚く御礼を申し上げます。

注

- (1) 文部科学省初等中等教育局国際教育課「『日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 22 年度）』の結果について」文部科学省 HP, 2011-8-16, http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/23/08/_icsFiles/afieldfile/2011/12/12/1309275_1.pdf, (参照 2013-1-28).

なお、最新の平成 24 年度調査結果は、平成 25 年 3 月に公表される予定である（「統計結果の公表情報『日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査』」文部科学省 HP, http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/yotei/e-stat_00400305.xml, (参照 2013-1-28).）。

また、この調査において、「日本語指導が必要な外国人児童生徒」あるいは「日本語指導が必要な児童生徒」とは、「1. 日本語で日常会話が十分にできない者及び 2. 日常会話はできても、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じている者で、日本語指導が必要な者」を指す（「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査－用語の解説」文部科学省 HP, http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/nihongo/yougo/1266526.htm, (参照 2013-1-28).）。「日本語指導が必要な児童生徒」の客観的な判断基準はなかったが、現在、後述する「日本語能力測定方法」を開発中で、平成 24 年度末に完成予定となっている。

- (2) 本稿では、いわゆる「日本語指導が必要な児童生徒」を便宜上「外国籍等児童生徒」と呼ぶことにする。現在公表されている資料では、日本国籍を有する日

本語指導が必要な児童生徒数は5,496人である（文部科学省初等中等教育局国際教育課，前掲pdf資料，2011-8-16，（参照2013-1-28）.）。

- （3）JSLはJapanese as a Second Languageの略で，第二言語としての日本語を学ぶ子どもたちのために開発された。
- （4）愛知教育大学，群馬大学では，教員養成課程において外国籍等児童生徒教育に必要な科目をカリキュラムに組み込む試みがなされている（所澤，2010）。
- （5）文部科学省初等中等教育局国際教育課「文部科学省初等中等教育局国際教育課資料」文化庁HP，日本語教育推進会議（第3回）資料3，2012-9-21，http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/kondankaitou/nihongo_suishin/03/pdf/siryou_3.pdf，（参照2013-1-28）。
- （6）文部科学省初等中等教育局国際教育課，前掲pdf資料，2011-8-16，（参照2013-1-28）。
- （7）1994年にユネスコの「特別ニーズ教育（Special Needs Education）に関する世界大会（スペイン，サラマンカ）」で採択された「サラマンカ宣言」は，学校は子どもたちの身体的・知的・情緒的・言語的その他の特徴に関わらず，すべての子どもたちを対象とすべきであるとして，「万人のための教育（Education for All）」を目指した教育システム整備がすべての人を歓迎する地域社会にとって有益なものとなることを主張している（UNESCO & Ministry of Education and Science Spain, 1994）。この大会には日本も参加しており，「特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs）」について，文部科学省はいわゆる「特別支援教育」の制度を推進する過程でサラマンカ宣言に言及しているが，外国籍等児童生徒教育に関しては，「ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の理念からでなく，個別の対策として行なわれているのが現状（船越，2011，p. 39）」である。なお，現在，文部科学省では，これまで正規的教育課程に含めていなかった日本語学習等のいわゆる「取り出し指導」及び他校への通級指導について，学校教育法施行規則を改正し，「特別的教育課程」として位置付ける方向で検討中である（文部科学省初等中等教育局国際教育課「日本語指導が必要な児童生徒に対する『特別的教育課程』の在り方等について」文部科学省HP，日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議（第2回）資料2，http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/kaigi/_icsFiles/afieldfile/2012/12/26/1329243_2.pdf，（参照2013-1-28）.）。
- （8）独立行政法人教員研修センター「外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者養成研修」独立行政法人教員研修センターHP，<http://www.nctd.go.jp/centre/training/urgency06.html>，（参照2013-1-28）。

- (9) 可児市教育委員会, 京都市教育委員会, 静岡市教育委員会, 千葉県教育委員会, 兵庫県教育委員会, 三重県教育委員会など
- (10) 政策評価の手法等に関する研究会「政策評価制度の在り方に関する最終報告」, 2000 年 12 月, 総務省 HP, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/s_saihou.htm, (参照 2013-1-28).
- (11) ここで言う「ノンフォーマル教育」とは, 「『学校教育制度以外の教育』という意味で, 個人やコミュニティが置かれた社会の多様なニーズにその都度適応し, 識字教育のみならず人々のエンパワメントや社会関係資本の構築・強化までを含むもの(源, 2007, p. 74)」である。

参考文献

- 青木栄一 (2009) 「評価制度と教育の NPM 型改革」『日本評価研究』第 9 巻, 第 3 号, pp. 41-54.
- 臼井智美 (2011) 「外国人児童生徒の指導に必要な教員の力とその形成過程」『大阪教育大学紀要』第 IV 部門, 第 59 巻, 第 2 号, pp. 73-91.
- 臼井智美 (2007) 「外国人児童生徒教育に関する教員研修の現状と課題」『国際教育評論』第 4 号, 東京学芸大学国際教育センター, pp. 17-34.
- 遠藤比呂通 (2011) 『人権という幻 (A Vision Named Human Rights) —対話と尊厳の憲法学—』勁草書房
- 小熊英二 (2012) 『社会を変えるには』講談社
- 川上郁雄 (2011) 『「移動する子どもたち」のことばの教育学』くろしお出版
- 佐々木俊尚 (2012) 『「当事者」の時代』光文社
- 佐々木亮 (2010) 『評価論理—評価学の基礎—』多賀出版
- 所澤潤編著 (2010) 『来るべき日系南米人児童生徒就学義務化に対応する教育条件整備と教員養成・研修の研究』群馬大学大学院教育学研究科所澤研究室, 平成 18 - 21 年度日本学術振興会科学研究費補助金・基盤研究 (B) 研究成果報告書 (研究代表者: 所澤潤, 研究課題番号 18330163)
- 菅原雅枝 (2012) 「JSL 児童生徒に関わる指導者研修の現状と課題—現場のニーズに応える研修を目指して—」『2012 年度日本語教育学会秋季大会予稿集』pp. 227-228.
- 田中弥生 (2005) 『NPO と社会をつなぐ—NPO を変える評価とインターメディアリー—』東京大学出版会
- 田巻松雄・原田真理子・若林秀樹 (2009) 「教育実践の視点からみる外国人児童生徒教育の現状と課題」『宇都宮大学国際学部研究論集』第 27 号, pp. 135-153.

- 長尾眞文 (2003)「実用重視評価の理論と課題」『日本評価研究』第3巻, 第2号, pp. 57-69.
- 中島和子編著 (2010)『マルチリンガル教育への招待—言語資源としての外国人・日本人年少者—』ひつじ書房
- 中村マイケル (2012)「南米系日系人保護者への教育啓蒙活動実施結果報告」(未公開資料)
- 広井良典 (2012)「新たな『コミュニティ』とは」日本経済新聞 2012 年 12 月 2 日付朝刊, 「今を読み解く」
- 広井良典 (2009)『コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来—』筑摩書房
- 船越知行編著 (2011)『特別なニーズのある子どもの早期介入と地域支援—東京発：子ども・学校・家庭へのアプローチ—』学苑社
- フレイレ, P. (著) 三砂ちづる (訳) (2011)『新訳 被抑圧者の教育学』亜紀書房
- 三砂ちづる (2007)『コミットメントの力—一人と人がかかわるとき—』NTT 出版
- 源由理子 (2008)「参加型評価の理論と実践」三好皓一 (編)『評価論を学ぶ人のために』第6章, 世界思想社, pp. 95-112.
- 源由理子 (2007)「ノンフォーマル教育援助における参加型評価手法の活用—『利害関係者が評価過程に評価主体として関わること』の意義—」『日本評価研究』第7巻, 第1号, pp. 73-86.
- 源由理子 (2003)「エンパワメント評価の特徴と適用の可能性—Fetterman による『エンパワメント評価』の理論を中心に—」『日本評価研究』第3巻, 第2号, pp. 70-86.
- 三好皓一・田中弥生 (2001)「参加型評価の将来性—参加型評価の概念と実践についての一考察—」『日本評価研究』第1巻, 第1号, pp. 65-79.
- 安田節之 (2011)『プログラム評価—対人・コミュニティ援助の質を高めるために—』新曜社
- 安田節之・渡辺直登 (2008)『プログラム評価研究の方法』新曜社
- 山崎亮 (2012)『コミュニティデザインの時代』中央公論新社
- 山崎亮 (2011)『コミュニティデザイン—人がつながるしくみをつくる—』学芸出版社
- 山谷清志 (2012)『政策評価』ミネルヴァ書房
- 龍慶昭・佐々木亮 (2010)『＜増補改訂版＞「政策評価」の理論と技法』多賀出版
- ロッシ, P. H.・リブセイ, M. W.・フリーマン, H. E. (著) 大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎 (監訳) (2005)『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド—』日本評論社
- 渡辺直登 (2000)「プログラム評価研究」下山晴彦 (編著)『臨床心理学研究の技法』第6章 4 節, 福村出版, pp. 147-156.

- Cousins, J. B. & Earl, L. M. (1995). *Participatory Evaluation in Education: Studies in Evaluation Use and Organizational Learning*, London: The Falmer Press.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*, CA: Sage Publications.
- UNESCO & Ministry of Education and Science Spain (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, UNESCO HP, http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF, (accessed 2013-1-28).