

〈原著論文〉

大阪および周辺都市における日本語指導が必要な 子どもの教育の過去・未来

Past and future of education for children who need Japanese language instruction in Osaka and surrounding cities

馬場 裕子¹

要旨

1990年代からのニューカマーの児童たちの日本の公立学校への入学は、モノリンガルな単一文化であった日本の公立学校が多文化や多言語環境に直面する転機となった。佐藤（2010）は、外国人児童の今後の教育政策を考えるためには、公教育の再定義と、「国民形成のための教育」を見直すことが不可欠になると指摘し、教育目標を「国民形成」から「市民形成」へ転換し、「市民性の教育」（シティズンシップ教育）をいかに具体化するかが21世紀に課された教育課題のひとつであると述べている。これは、外国人の子どもたちを生活者として捉え、これからの日本社会を構成する一員として位置付けていく動きが、統合政策への歩みであると指摘し、この統合政策を進めるには、日本の教育の枠組みを変える必要があるとしている。また、グローバル化の中で教育を受ける権利を「国民」に限定するのではなく、普遍的な権利として保障する必要がある「市民」として位置付けその教育を保障することであると述べている（佐藤 2010: 152-153）。

この教育課題について検討するため本稿では、従来の外国人児童の支援に関する大阪・兵庫と周辺都市の支援策を総括する。その上で、日本語指導が必要な児童生徒は日本国籍か外国籍かを問うことが重要ではなくなった現在、日本人も外国人も未来の日本を創るという視点にたち「市民形成」に必要な指導、つまり学校教育そのものを問い直す転換期であることを指摘し、「日本語指導が必要な外国人児童生徒」の支援策が過去のものとなった現在、10年というスパンを通しての「市民形成」としての学校教育での支援策の課題を提示する。

キーワード：子どもの日本語教育，取り出し指導，教科指導，市民性教育，多文化多言語

Japanese language education for children, guidance on taking out, subject instruction, citizenship education, multicultural multilingual

1. はじめに

1990年入管法の改正以来、外国人児童生徒の適応指導及び日本語指導に対する政府施策は、以下のように行われてきた（表1）。

表1 文部科学省の主な施策

年度	施策
1 2003	「JSLカリキュラム」小学校編開発
2 2005	「不就学外国人児童生徒支援」授業（H18年度まで）
3 2005	「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」作成配布
4 2006	「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル」事業
5 2007	「JSLカリキュラム」中学校編開発
6 2007	「JSLカリキュラム実践支援」事業

7	2008	「外国人児童生徒教育推進検討会」報告
8	2009	「虹の架け橋教室」事業開始
9	2010	「定住外国人の子どもの教育に関する政策懇談会」報告
10	2011	「外国人児童生徒受け入れの手引き」作成
11	2011	情報検索サイト「かすたねっと」公開
12	2012	研修マニュアル及び日本語能力測定方法の開発
13	2013	「特別の教育課程」検討開始
14	2014	「特別の教育課程」制度化
15	2016	「学校における外国人児童生徒に対する教育支援の充実方策について」
16	2017	「外国人児童生徒に対する教育支援」明示
17	2017	「新学習指導要領総則」の特別な配慮の一つに「日本語学習に困難」
18	2017	「外国人児童生徒等教育を担う教員の養成・研修プログラム開発」事業
19	2019	日本語指導アドバイザーボード設置及び日本語指導アドバイザー派遣開始

（注）文部科学省HPを参考に筆者作成

1 Hiroko BABA 千里金蘭大学 生活科学部 児童教育学科 非常勤講師 受理日：2020年9月4日 査読付

しかし、「日本国籍」の日本語指導が必要な児童生徒が増加している（表2,3）。

本稿では、関西圏の主要都市の「日本語指導が必要な児童生徒」に対する支援策を比較・検討し、その相違点と共通課題を提示することを目的とする。

これまで日本語指導が必要な外国人児童に対する現行の支援策について検討した先行研究は、大きく2つの研究群に分かれることを見てきた（馬場 2016: 287-288）。

表2 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数

NO.	年度	生徒数(人)
1	2004年	3,137
2	2005年	3,214
3	2006年	3,868
4	2007年	4,383
5	2008年	4,895
6	2010年	5,496
7	2012年	6,171
8	2014年	7,897
9	2016年	9,612
10	2018年	10,274

(注) 文部科学省HPを参考に筆者作成

表3 日本語指導が必要な外国人児童生徒数

NO.	年度	生徒数(人)
1	2004年	19,678
2	2005年	20,692
3	2006年	22,413
4	2007年	25,411
5	2008年	28,575
6	2010年	28,511
7	2012年	27,013
8	2014年	29,198
9	2016年	34,335
10	2018年	40,486

(注) 文部科学省HPを参考に筆者作成

第1の研究群は、外国人児童の日本語学習上の問題を論じるものである(ex. 縫部 1995; 岡崎 1997; 佐藤・斎藤・高木 2005; 川上 2006)。その後、JSL教育では、Cummins¹ (1980) の議論を踏まえ

て、BICSと呼ばれる日常生活に差支えない日本語を習得しても、CALPと呼ばれる教室内で行われる学習上でのやり取りをする言語についていけない外国人児童生徒の問題が盛んに議論されるようになる。それを受ける形で、文部科学省の主導で開発されたJSLカリキュラムの考案・実施の検証と問題点の指摘がなされるようになった(佐藤・斎藤・高木 2005; 川上 2006; 佐藤 2010)。筆者の経験した自治体では、JSLカリキュラムによる指導はほとんど見られなかった。それは、佐藤もJSLカリキュラムは実践者の多様な授業づくりに対応できるようになっている反面、実践者にとって負荷が高いものになり、実践者力量が必要であると指摘している(佐藤 2010: 113)。

第2の研究群は、日本の公立学校の文化の問題を論じるものである(恒吉1996; 太田 2000; 志水・清水2001; 宮島・太田 2005; 児島 2006)。恒吉(1996)は、日本の公立学校が持つ文化を「一斉共同体主義」と表現するように、みんなが同じである事の上で成立する文化と批判するものや清水に代表される外国人児童に適応を強いるものである。さらに、太田(2000)は、「奪文化化機関」=日本の公立学校と批判している。またこのような環境下でニューカマーの児童生徒の対日本の学校文化戦略に関する民族誌的研究も散見される(志水・清水 2001)。さらに宮島(2005)は、「平等」「権利」というキーワードを用いて多文化共生という視点で移民問題を捉え、移民の子ども達も含む外国人施策をシティズンシップの拡大として捉えている。

これらのうち、第2の研究群の指摘を考慮しつつ、外国人児童の指導形態である「取り出し授業」と在籍学級との連携の必要性を指摘する議論が、第1の研究群のなかに散見される。たとえば、尾関は取り出しによる個別指導と在籍学級での参加を連携させるパイプの弱さを問題視する。同様に櫻井は「在籍学級と取り出し授業の連携モデル」を試み、母語を使って考える場と在籍学級の中で他児童との対等性の確保による母語の学習に対する動機付けもしっかりなされる環境の重要性を指摘する(尾関 2006: 55; 櫻井2008)。

また、在籍学級での外国人児童生徒支援については、劉(2011)が、岡崎(1997)の提唱する「教

¹ Cummins (1991) が、サブマージョン環境にある少数言語児童による第二言語の習得を、CALP (Cognitive Academic Language) とBICS (Basic Interpersonal Communicative Skills) に二分し、BICSは人と対話する言語能力であり、CALPは思考や学力と関係があり、この習得には5年から7年かかるとされると指摘した。

科・母語・日本語相互育成学習モデル」に基づいた先行学習を行った上での母語話者支援者による入り込み支援によって、来日間もない中学生の国語科の在籍学級での国語科授業の可能性を示唆している。ただし、これらの取り出し授業と在籍学級との連携や、在籍学級の前に先行学習を行う必要性を指摘する研究は、外国人児童の日本語学習と母語での教科学習の効果的な達成を第一としたものであり、外国人児童が教室に持ち込む学習者要因に配慮したものではない故に、第2の研究群が指摘する外国人児童を受け入れる側、すなわち同化圧力を強いる学校側の問題の解消については、重要課題として設定していない。母国への帰国がすぐ目の前に迫る外国人児童など児童によっては、アイデンティティや自尊心の維持、他の児童との共生の問題が喫緊の課題として立ち現れることもある。このような場合、外国人児童を他の児童から異化して分断しない方途として、取り出し授業と在籍学級との連携の在り方だけでなく、在籍学級で外国人児童を包摂する方法を改めて検討する必要がある（馬場 2016 : 287-288）。

以下では、まず日本における日本語指導が必要な外国人児童生徒と彼らに対する現行の教育支援の現状について概観する。その後、筆者が外国人児童の支援活動を行っていた2006年度の資料（馬場 2006）と比較し現在と過去の支援の変化を比較検討し、今後の「市民形成」としての学校教育での支援策の課題を提示する。

2. 方法

研究方法は、文献資料と対面によるインタビュー方法を用いた。インタビューは録音の許可を得られなかったため、全て筆記による。不明確な点は、後日確認インタビューを行なった。文献資料は、文部科学省ホームページ、兵庫県の子ども多文化共生センターホームページ、同子ども多文化共生サポーター事業及び神戸市の外国人児童生徒受入れ校支援事業の公開資料を用いた。さらに、筆者が大阪市教育委員会外部顧問として助言を行う際に示された大阪市教育委員会資料を用いた（使用許可を得て使用した）。インタビューは、2016年10月20日大阪市教育委員会の各担当者へのインタビュー2時間、2016年11月8日伊丹市教育委員会及び伊丹市議員へのインタビュー2時間、2017年5月9日、15日大阪市立小学校長へのインタ

ビュー各2時間と授業参観を1時間（国語科）行なった。これらの文字化されたデータと2017年～2019年大阪市教育委員会への筆者助言（小学校2校・中学校1校視察を含む）記録、2019年7月10日神戸市教育委員会への筆者助言記録に基づいたデータを使用した。

3. 結果と考察

3.1 外国人児童生徒推移

1990年「出入国管理および難民認定法」改正により、「定住者」の在留資格が創設され、日系3世まで一部例外を除く就労可能な地位が与えられた。また、職種に関係なく就労できるようになった。それら定住資格を持つ日系人の子どもが入国するようになり、いわゆる「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況に関する調査」として文部科学省調査でカウントされるようになった。文部科学省の2018年5月1日調査、2019年発表資料によると、日本語指導が必要な児童生徒数は、50,759人である。その内、日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、40,486人、日本語指導が必要な日本籍児童生徒数は、10,274人である。なお、日本語指導が必要な日本国籍児童生徒とは、帰国児童生徒の他に日本国籍を含む重国籍の場合や、保護者の国際結婚により家庭内言語が日本語以外の場合等が考えられる。これについては、神戸市関係者の話によると、親の仕事の関係で海外に駐在し駐在国の言語習得に主眼がおかれ、日本語学習を意識してこなかった家庭の子弟が少なからず含まれているとのことである（2016年11月22日インタビュー）。日本の多国籍化に伴って、家庭言語と学校内言語が異なる児童生徒の出現が近年の特徴である。外国人児童生徒支援事業として開始されたが、外国籍ではなく日本国籍児童生徒が上述のように増加してきている内実がある。

外国人児童の母語はポルトガル語が最も多く全体の4分の1を占めている。他方、日本国籍の児童生徒の最も多い使用言語はフィリピン語であり全体の3割を占めるさらに、日本語指導が必要な高校生の中退・進路状況では、全高校生などと比較すると中途退学率7.4倍、就職者における非正規就職率は9.3倍、就職も進学もしないもので2.7倍高いという結果になった（文部科学省ホームページ）。

調査結果は少なくとも減少傾向にはなく、増加傾向を示しており2019年4月の「出入国管理およ

び難民認定法」の改正による新たな在留資格「特定技能2号」の資格を得ると、家族の帯同が認められる。それらの増加も近い将来見込まれる。

また、就職や進学でも日本語指導を必要とする児童生徒は、なんらの不利益を被っていることが統計から窺える。それは、日本語習得と密に関係していることは想像に難くない。

3.2 兵庫県・神戸市・伊丹市・大阪市における外国人児童に対する教育支援の推移と課題

ここでは、「市民形成」つまり「キャリア教育」、高校進学という観点から関西圏の兵庫県と県下の政令指定都市神戸市・同じ県下の伊丹市、そして県外の大阪市を比較し、いかなる問題が生じているのかを明らかにする前提として、それらの推移を比較しながら概観したい(表4-1, 4-2, 4-3, 4-4, 5, 6, 7)。

表4-1 神戸市児童生徒在籍数

年度	全児童生徒数		日本語指導が必要な外国人児童生徒数	
	小学校	中学校	小学校	中学校
28年度	76,414	36,000	200	114
	112,414		314	

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

表4-2 神戸市日本国籍・外国人児童生徒在籍数

区分	日本国籍を有する日本語指導が必要な児童生徒数	在籍学校数	海外から帰国した日本語指導が必要な児童生徒数(内数)	在籍学校数	外国人児童生徒数	在籍学校数	日本語指導が必要な外国人児童生徒数	在籍学校数
小学校	73	23	36	11	721	117	200	45
中学校	12	8	2	2	373	66	114	18
合計	85	31	38	13	1,094	183	314	63

*日本語指導が必要な児童生徒数 85(日本国籍)+314(外国籍)=399

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

3.2.1 兵庫県の支援状況

兵庫県は、子ども多文化共生サポーター(以下「サポーター」)派遣事業を行ってきたがその概要は以下である。目的は、日本語指導が必要な外国人児童生徒に対し、教員等と外国人児童生徒のコミュニケーションの円滑化を促すとともに、生活適応や学習支援、心の安定を図るなど、学校生活への早期適応を促進することで、2006年度と2016年度とで事業内容に変わらない。対象者は、在留3年未満の児童生徒(小学校と中学校)であるが、2016年度については1年間で支援が打ち切られることになった。兵庫県子ども多文化共生センターへの聞き取りでは、言語に関しては、2006年度はポルトガル語が突出していたが、リーマンショック後減少し、フィリピン語が増加し、2016年現在では再びポルトガル語が増加傾向に転じているということである。また、兵庫県では当該児童生徒および保護者の学校適応指導が主流である。しかし、実際には支援者が職務内容にある学習支援の中に

表4-4 神戸市 日本国籍・外国人児童生徒(小中学校)在籍状況 (各年度5月1日現在)
※重国籍者等を含む

	区分	日本国籍を有する日本語指導が必要な児童生徒数(a)	在籍学校数	海外から帰国した日本語指導が必要な児童生徒数(内数)	在籍学校数	外国人児童生徒数	在籍学校数	日本語指導が必要な外国人児童生徒数(b)	在籍学校数	日本語指導が必要な児童生徒数(a)+(b)
	中学校	5	5	4	4	433		102	24	107
	合計	44	27	28	17	1165		273	72	317
平成25年度	小学校	52	22	19	9	673		180	48	232
	中学校	15	9	7	4	420		75	29	90
	合計	67	31	26	13	1093		255	77	322
平成26年度	小学校	46	23	25	14	660	113	153	38	199
	中学校	18	10	4	3	434	65	100	23	118
	合計	64	33	29	17	1094	178	253	61	317
平成27年度	小学校	48	21	27	11	664	112	192	42	240
	中学校	18	6	0	0	413	62	106	20	124
	合計	66	27	27	11	1077	174	298	62	364
平成28年度	小学校	73	23	36	11	721	117	200	45	273
	中学校	12	8	2	2	373	66	114	18	126
	合計	85	31	38	13	1094	183	314	63	399

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

含まれる形で日本語指導も行っているが、通訳・翻訳職務と日本語指導に厳密な線引きがあるわけではないと語った。また、支援員に対する報酬は2006年度と比べて2019年度 現在、1割減となっている。予算は削減されているが日本語指導が必要な児童生徒数は増加している。さらに、子ども多文化共生センターのホームページにアクセスすると、多言語の通訳や翻訳資料などを取り出すことができるように整備されている。高校進学資料については、14ヶ国語に対応し「外国人生徒にかかわる特別進学枠」についての説明は、7ヶ国語対応している。

表4-3 神戸市日本語指導が必要な外国人児童生徒の母語別人数

区分	中国語	ベトナム語	フィリピン語	ポルトガル語	韓国朝鮮語	スペイン語	英語	その他	合計
小学校	84	31	18	5	14	6	2	40	200
中学校	47	26	8	2	13	4	1	13	114
合計	131	57	26	7	27	10	3	53	314

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

兵庫県の新規事業としては、2つある。1つは、外国人児童生徒のための学習支援事業として「高等学校特別入学モデル校事業」を開始した。2015年度高等学校入試において、外国人生徒枠が設けられた。モデル校3校の定員各3名合計9名の取組みである。2つ目は、日本語指導支援推進校事業である。小・中学校へ日本語指導支援員を派遣し、日本語指導支援推進校連絡協議会を年3回行い、日本語指導支援員研修を年一回開催するとい

表5 帰国外国人児童生徒支援事業

事業名	子ども多文化共生サポーター	外国人児童生徒受入校支援ボランティア	帰国外国人児童に係わる日本語教室支援	JSL教室	日本語指導支援者派遣事業
担当課	指導課	指導課	指導課	指導課	人権教育課
目的	日本語指導が必要な外国人児童生徒に対し、教員等と外国人児童生徒のコミュニケーションの円滑化を促すとともに、生活適応や学習支援、心の安定を図るなど、学校生活への早期適応を促進する	外国人児童生徒の受入を円滑に進める	日本語指導が必要な帰国・外国人児童を対象に、日本語指導を通して、生活適応や学習支援、心の安定を図るなど、学校生活への早期適応を促進する	日本語理解が十分でないため、学校生活や学習活動への支援が必要な生徒に対し学習言語の習得を支援する	教科学習支援のための日本語指導が必要な外国人児童が在籍する小学校をモデル校に指定し、学習言語の習得のため、支援者を派遣する
対象者	小・中 ※在留3年未満	幼・小・中・高	小	中	小
指導形態	入り込み	入り込み	センター小学校7校において、日本語指導教室を設置し、放課後に教科学習に対応した指導、日本の文化についての指導等を行う	通級 神戸生田中学校において、日本語の読む力・書く力を付けるための指導を行う	入り込み 授業中における日本語による教科指導
実施内容	授業における通訳・翻訳	授業における通訳・翻訳	年間30～35回 3500円	週1回～毎日 有償	週1～2回程度 1500円
対象者あたりの派遣頻度	来日6ヶ月未満…週3回 来日6ヶ月～3年未満…週1回	保護者対応6回以内 児童生徒支援12回(追加可)		神戸市立生田中学校のみで実施	
備考	来日1年までは兵庫県が費用負担	子ども多文化共生サポーター事業の補完的に実施		神戸大学と連携	2012年度から実施
実績・派遣校数	2013年度：73校 2014年度：64校 2015年度：64校	2013年度：52校 2014年度：52校 2015年度：49校	2013年度：7校 2014年度：7校 2015年度：7校		2013年度：6校 2014年度：6校 2015年度：6校
実績・派遣回数	2013年度：3,133回 2014年度：2,831回 2015年度：2,820回	2013年度：800回 2014年度：806回 2015年度：839回	2013年度：245回程度 2014年度：245回程度 2015年度：216回	2013年度：597回 2014年度：543回 2015年度：543回	2013年度：548回 2014年度：723回 2015年度：724回
平成27年度	活動者数	86人(16言語)	72人(12言語)		
支援者の人数	活動者の状況	※約1/4が日本人活動者	※約1/2が日本人活動者		

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

うものである。

3.2.2 神戸市の支援状況

兵庫県の1年間の帰国外国人児童生徒支援の後を受け継ぐような形で神戸市帰国外国人児童生徒受入れ校支援ボランティア（以下「ボランティア」）制度がある。それを幼稚園から高等学校まで派遣している（表5）。

神戸市のこの支援の目的は、外国人児童生徒の受入を円滑に進めることであり、2006年度の派遣状況と変わらない。2016年度のサポーター、ボランティアの国籍内訳は、サポーターは4分の3が外国人、ボランティアは2分の1が日本人の支援者となっている。これについては、来日直後は、日本語と当該言語のバイリンガル話者の支援により、主に学校と親・当該児童生徒への通訳・翻訳を通して学校生活への早期適応促進するためだと思われる。また、神戸市ではどちらかというに適応指導の後の日本語指導を主流にしているために日本人が多いと思われる。職務内容を見ると、兵庫県は日本語指導が含まれていないが、神戸市では職務内容に日本語指導の補助と明記されている。ただし、日本語指導する場合教員免許のない者が別室での取り出し指導は出来ないため、教室への入り込み指導による支援になる。これらは2006年度派遣状況と変わらない。さらに、神戸市では日本語指導センター校7校を設置しそこへ派遣される支援者の所属はNPO団体などになっている。同じセンター校には同じ所属団体から派遣されていることになる（表6）。

表6 2016年度 日本語教育センター校・支援員名簿

学校名	対象児童数(名)	言語等(児童の母語、日本語指導等)	支援員の所属等(多文化共生サポーター、地域のNPO、保護者等)
本庄小	13	スペイン語	こうべ子どもにこにこ会
本山第二小	19	日本語指導	卒業生保護者
こうべ小	33	中国語・日本語指導	多文化共生サポーター
義務教育学校 港島学園(前期)	10	フィリピン語	こうべ地球っ子プログラム登録講師
真陽小	26	ベトナム語	京都大学大学院生
御蔵小	36	ベトナム語	神戸大学留学生
神陵台小	8	児童の母語(中国語)日本語指導	神戸市外国語大学留学生

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

2006年度は、公募登録制であった。現在も公募登録制ではあるが、支援者の固定化と棲み分けが進んでいると理解できる。また、2012年度からは新たに教科指導の日本語指導のために日本語指導支援者派遣事業を開始した（表7）。これはモデル校6校を指定し「入り込み」スタイルで日本語による教科指導を行う支援である。また、2003年度から神戸市立生田中学校内には、教室運営は全てボランティアが行うというJSL教室が発足した（馬場 2006）。ここでは、放課後、毎日高校入試対策からゼロ初級日本語教育が幅広く行われてきた。学内、学外から中学生が通級している。2006年度には16人の生徒が参加した。2015年度高校へ進学した者が15人おり、現在、12校27人の中学生が参加している。2006年度はボランティア（無償）だけが運営に携わっていたが、2016年度調査では、神戸大学と連携し日本語教育の専門家の意見を聞きつつボランティア（有償）がカリキュラム作成を行い、系統だった学習言語の基礎を培う日本語指導を行っていることが観察された。一旦、2006年にボランティアへの報酬が打ち切られたが、今回の調査では、有償であることが確認された。さらに、この調査で神戸市では海外から帰国した日本語指導を必要とする児童生徒数を市関係者が注視し、親の駐在などで帰国した児童生徒へ、駐在国で日本語補充に力を入れなかった親の認識の差異であることを強調した。

表7 2016年度 日本語指導支援者派遣事業・支援員名簿

学校名	対象児童数	対象児童の国籍	支援員の所属等(多文化共生サポーター、地域のNPO、保護者等)
東灘	10	ブラジル4 日本2 中国2 韓国1 ベルー1	こうべ子どもにこにこ会
本庄	14	ベルー5 フィリピン4 オランダ3 アメリカ1 モンゴル1	こうべ子どもにこにこ会
山の手	20	中国13 日本4 アフガニスタン3	神戸生田中JSL教室関係
中央	19	中国9 日本8 アフガニスタン1 ロシア1	神戸生田中JSL教室関係

兵庫大開	14	中国6 日本3 ネパール3 フィリピン1 ベトナム1	神戸生田中 JSL教室関係
駒ヶ林	11	ベトナム8 中国2 日本1	神戸生田中 JSL教室関係

(注) 神戸市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

3.2.3 伊丹市の支援状況

ここからは、上述した神戸市と同じ兵庫県内に位置する伊丹市の概要を述べる。大きな違いをあげると、神戸市は政令指定都市であり、伊丹市は政令指定都市ではなく人口も神戸市約153万人の約8分の1の約20万人規模だということである。兵庫県のサポーター派遣事業1年の後を受けて、神戸市と同じく兵庫県の支援が切れた後の支援を行っている。伊丹市では「適応指導員」が幼稚園から高等学校まで派遣されている。2016年度は、日本語指導が必要な子どもらは、合計9カ国55人である。幼稚園生5人、小学生41人、中学生9人、高校生0人という内訳である。言語別では中国が25人を占め続いて9人が韓国、タガログ8人、スペイン3人、インドネシア3人、ネパール2人、タイ2人、英2人、ポルトガル1人である。指導員は13人おり週に4時間、母語による日本語指導をしている。また保護者の通訳・翻訳業務も行う。報酬は、1時間当たり2600円である。伊丹市の特徴は取り出さない指導「入り込み指導」である。また、来日8週未満であれば週に3回、8週以上は週に2回という上限が設けられており、来日後3年までの支援である。しかしながら、現実的には3年を越えても支援が必要と学校長が判断した場合は、保護者への翻訳・通訳業務は続けている。この事業の予算は年間約500万円である。教育委員会関係者は伊丹の支援の特徴は同室指導であることを以下のように強調した。「特別支援教育の中でもインクルーシブ教育に力を入れ、特別支援の巡回指導が手厚く、子どもは動かず教師が動くという認識が教師間でなされていること」と「取り出すという発想すらなかった。明日からインドネシアから友達が来るよと言えば、担任と子どもが一緒になってどのように迎えるかを考えるのが伊丹の教育である」と強く語った。これは、西口(2001)が指摘する「教室の共同体の成員は、実際の活動を行いつつ、同時に共同体を形成するという実践に参加する」という視点に立った教育である。

3.2.4 大阪市の支援状況

最後に大阪市の概要を述べる(表8)。大阪市は人口約270万人を抱える大都市である。日本語指導が必要な児童生徒の推移は表8のようである。

表8 大阪市の日本語指導が必要な児童生徒数

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
小学部	213	228	330	372	414
中学部	110	135	158	149	220
合計	323	363	488	522	634

(注) 大阪市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

2014年度から2015年度への増加が単純に計算して100人近く見られる。しかし、これは教育委員会関係者によると文部科学省主導の「特別の教育課程」が導入されて、数が増えている。それは、本来指導が必要であった子どもの数がカウントされるようになった、と述べた。従来からこのカウント方法に対する批判の声も上がっている。誰が、どのようにみだてて「日本語指導が必要」と決定するのが曖昧である。大阪の流れは、住民登録にやってきた日本語母語話者に対して義務教育年齢の子どもがいる場合、当該学区の学校を紹介し教育委員会担当者が「初期対応」をする。初期対応に当る担当者は一人である。特に日本語指導資格を持っているとか国語の教員免許を持っているものではない。「初期対応」では、編入時の様々な説明や決めごとの対応を行う。平成27年度には、253件を数え100%の編入者が日本語指導を必要とし、その内50%が中国人であった。この担当者は、1日に最大で3件の面接をすることもあったと言う。中国人の細かな事情を見ると、曾祖父が中国残留孤児であったために日本に引き揚げてきた、親の仕事が安定してから子どもを呼び寄せたケースが多い。中国人の場合親は料理人が多く、就労ビザで入国し子どもに勉強させたいという比較的勉学に関して熱心な家庭が多い。一方でそうでない家庭も数多くあり、二極化が進んでいるという。

また、大阪市の場合国籍によって集住区があるというのが特徴である。南米のブラジル、ペルー人に関してはパン・弁当工場がある関係で西淀川区に集住している。フィリピン籍が20~25%を占めるようになり繁華街のある中央区に集住している。東淀川区には中国からの帰国者が多く住むが、空き家になった地理的に不便な公営住宅にいつの間にか呼び寄せた親戚・知人が住みコミュニティを形成している。北区には、インド料理店を

営むネパール人、タイ人が集住する。生野区にはベトナム人、浪速区・天王寺区・西成区には中国人、平野区には中国人とベトナム人が集住している。その他、ルーマニア、パキスタン、ベトナム、ネパール国籍など多様化が進み、大阪市から派遣する通訳者の確保が追いつかないという現状である。日本語指導に関しては基本日本語で行う直接法をとっている。子どもには通訳はつかない。教育委員会担当者は、「大阪市の特徴として、人権教育の歴史が根付いているので草の根のNPO活動が盛んで、子どもの放課後や夜間などの居場所作りを行っている」と語る。

これらの多様化に対応する支援策として大阪府は、1) 日本語指導協力者派遣事業と、2) 日本語指導に関わる加配教員の配置、3) 帰国した子どものセンター校への通級指導を行っている。1) は、小学校低学年(1年生～3年生)を対象に行っている。日本語指導協力者18名が巡回指導をしている。活動は1校に週2回、45分授業の25回をおおむね3ヶ月を上限としている。この支援が切れた後は継続して、当該児童の在籍校の教職員は日本語指導には当たらない。その理由は、他の業務に忙しくそこまで手が回らないのと、日本語指導の方法が分からないということである。2) は、小学校1年生から中学校3年生までを対象とし、日本語指導が必要な児童生徒の在籍数が多い小学校8校、中学校1校に加配教員を配置している。これらの学校に編入した場合、その学校で日本語指導を受けることが出来る。しかし、この加配教員が日本語指導未経験者で教材や教授法などで課題を抱えているのが現状である。3) は、小学校4年生から中学校3年生が対象で、2) の加配教員の無い小学校4校、中学校4校にセンター校を設置しそこに通級する。1回当たり90分から2時間の指導を週2回受ける。センター校の受入れ人数は平均して20名を越えているが、指導者は1～2名である。指導者数に対して児童生徒数が多いという課題を抱えている。

大阪市ではこれらの課題に対して、日本語指導協力員の増員、各学校の努力、区役所の施策の活用などで対応しているが、中身である日本語指導の施策の抜本的見直しをあげている。また、少ない人手で対応する為に、大阪市下の全校園教員の希望者を対象に「帰国・来日等の子どもの教育研修会」を開き、実践報告と大学から日本語指導の専門家を招き講演を行い、ワークショップによる

即戦力向上やインターネット上の教材や指導方法のサイトの紹介などを一括して行っている。また、大阪市の「情報教育ネットワーク」のサイト上から大阪府下で開発された教材や文部科学省の帰国・外国人児童生徒教育の為の情報検索サイト「かすたねっと」にアクセスできるようにリンクを貼っている。また、大阪市独自の取組みで「がんばる先生支援」の研究グループにより開発された日本語指導教材にどこからでもアクセスできるように工夫されている。筆者が2017年から多文化共生教育アドバイザーとして、外国にルーツのある子どもたちの日本語指導センター的機能を持った多文化共生センターの設置を助言、2019年設置、現在週3回の相談業務を行なっている。将来的に学校配布資料の対訳原本、日本語指導担当者や日本語協力者が利用できる資料やカリキュラム及び教材などの一元管理を行っていく予定である。

3.3 関西圏の共通点と相違点

ここでは、上述した「市民形成」つまり「キャリア教育」、高校進学という観点から比較した兵庫県・神戸市・伊丹市・大阪市の概要から共通点と相違点をあげた後で問題点を観察する。

神戸市・伊丹市は同じ兵庫県下にある自治体である。兵庫県の支援授業を補完する形で両市は支援事業を行っている。支援者を派遣するのは両市とも同じである。その他に神戸市はいくつかの事業を並行する形で行っており、センター校方式の日本語教室設置、通級型の生田中学JSL教室設置、教科指導へ向けた新規事業日本語指導支援者派遣事業を2013年から導入した。このようにはっきりと「学習言語」と「生活言語」を分けて指導する体制は伊丹市には見られない。伊丹市では先述したように、インクルーシブ特別支援教育の先進都市という特色を受け継いで、教師が巡回し「入り込み」スタイルで日本語直接法による支援を行っている。上級学校への接続、高等学校入試について質問したところ、伊丹市では全員が高等学校へ入学した。神戸市では生田中学JSL教室に通級している生徒については、2015年度は県立4校6人、市立2校2人、私立3校6人、その他1校1人の合計11校15人が進学した記録があるが、他の公立中学で支援を受けていた帰国外国人生徒がどれだけ進学したかは不明である。このように、高等学校進学に遜色のない日本語の能力を生徒につけることと、義務教育課程から高等学校への進学の間

題は、残された今後の大きな共通の課題と言える。1つには、市立学校は市の教育委員会の管轄下にあり、一部の市立高等学校を除く大部分の県立高等学校は県の教育委員会の管轄下にあるため、市と県という行政区割の垣根を越えなければ帰国外国人児童生徒の系統的な日本語指導に絡むキャリア形成と進学問題は前には進めない。

このように、兵庫県下にある自治体にもそれぞれの特色があり、神戸市では「教科指導」の日本語指導を開始し、上級学校への進学への対応をはじめ、伊丹市では取り出さない日本語指導を行い、共同体の一員として共同体を形成する視点にたった支援を行っているということが観察された。

兵庫県に隣接している大阪市と兵庫県を比較すると、どちらも人権教育の古い歴史を持つということでは共通している。人権教育の流れの中に、外国人児童生徒支援が位置づけられている。

兵庫県では、2003年10月に子ども多文化共生センターが設立され、県内の情報集約発信の中心的役割をなしてきた。2015年度から開始した高校入試特別枠は、2021年度入試では、5校に拡大されそれぞれ各校3名の計15名と枠を広げている。

一方、大阪市は入国の第一歩は区役所の住民登録から始まり、そこから連絡を受けた教育委員会の担当者が直接面接することにより初期対応が迅速且つ充実しているといえる。日本語指導も来日直後開始できる。ただし、担当者が一人で教員免許保持者・教職経験者であるが日本語指導未経験者であることは、相当な負担となっている（大阪市教育委員会担当主事の話）。また、教員研修を「帰国・来日等の子どもの教育研修会」として行うなど、日本語教育に関わる教員や指導員のみならず一般教員が研修を受けに行っていることは多様化都市大阪の特徴だと言える。筆者はこの研修会の講師として「速習日本語」、「明日から教室で役立つ支援方法」などを指導した。兵庫県や神戸市では筆者の経験上、日本語指導者だけの問題とされその他の教員にはなかなか協力を得られず、「学習言語」と「生活言語」の相違を知らない教師が少なくないということがあった（2019年7月11日国際教室視察）。大阪市の中学教員との面談では日本語指導担当ではないが、普通のクラスに編入してくる帰国外国人児童生徒に対応する為に、研修会には頻繁に参加し「生活言語」と「学習言語」の違いをきちんと整理・把握し数学教師として現場にたっているということであった。大阪の府立高校の外

国人特別枠は、2021年度入試では7校計108名の進学希望者に道が拓かれている。

大阪市に比べると兵庫県は外国人散在都市である。大阪市は国籍に拠る区の集住が見られる。このことは反対に日本人の過疎化を招く恐れがある。つまり外国人集住地区には日本人が避けて居住するということである。多文化共生と言いつつ、多文化疎外の現実をどう考えるかの課題に直面しているともいえる。大阪市の市立小学校校長はこう述べた。「文化が違う外国人の子どもと日本人の子どもの諍いが堪えない。いくら、外国人の親に協力を求めても彼らの文化を押し通すからどうにもならん。なんとかしてほしい。とにかく平和な諍いのない学校・学級作りを進めたいんだが…」と集団という力で流入してくる外国人をどう「市民形成」するかという喫緊の課題を滲ませた（2018年1月23日）。

4. 今後の課題

ここまでは、兵庫県・神戸市・伊丹市・大阪市の共通点と相違点を述べた。本章では、4自治体の日本語支援体制に共通する課題をまとめる。

関西圏4自治体への聞き取り調査から得られた「帰国外国人児童生徒」への支援は、1990年以降どの自治体もそれぞれの支援策を進めてきた。具体的な活動内容は類似した支援内容となっており、いずれも支援活動の提供時間・期間に上限が定められている。

また、支援者の資格には、当該児童生徒の母国語が堪能であることが定められている。ただし各制度ともに、来日直後における学校と親、学校・教師と子どもが円滑にコミュニケーションを図ることに重きを置いているため、日本語教師資格保持や教員免許保持は必要とされていない。そのため、理念的には日本語教育についてはこれらの支援者ではなく学校教員が行うことになるが、大阪市のように日本語指導に当ることができる加配教員の配置が無い多くの学校では、これら日本語指導に関して無資格者が帰国外国人児童に対する日本語教育も行うのが現状となっている。筆者が行った2006年度調査でも同じ結果であった。つまり、文部科学省が示す支援の二本柱の1つである「適応指導」への対処はしているものの、もう1つの柱である「日本語指導」への対処は遅れていることを示す結果となっていた。この10年間で初期対

応要員の確保と支援策は整備された。しかし、どこの自治体でも日本語指導が出来る指導員は不足している。また、「取り出し指導」が原則的に行われる為に、児童生徒が在籍学級から疎外された形になったり、日本語指導と教科指導の接合がうまく行かないことにより教科学習についていけるだけの日本語力が児童生徒らについてなかったりする、ということである。つまり、高等学校進学、キャリア形成に困難を抱えているという共通課題があげられる。高校進学の外国人特別枠は拡充してきたが、「進学後の中退数が掴めていない。」「定員に余裕があるのに、その高校には進学しない。」と大阪市の担当者は述べているように、一つは、中学校は義務教育であり管轄は大阪市の教育委員会にあり、府市の行政の壁の問題で追跡調査が困難であること、他方は外国人特別枠を持つ高校が果たして本当に個々の生徒のキャリア形成に適合しているのかどうかを吟味することが今後は必要であると考える。

さらに、冒頭で述べたように文部科学省による支援施策を受けて、神戸市に見られるように「教科指導」にも力を入れ始めていることが観察される。2006年度調査段階で神戸市の生田中学JSL教室日本語指導者は、日本語指導有資格者で教員としても数年の経験のある指導者であった(2006 馬場)。この10年間の高校進学の実績もさることながら、大学との連携により専門家の指導によるカリキュラム作成も充実させてきた。今後は、モデル校として指定した6校の「教科指導」がどのようなカリキュラムで進められ、高校進学を実現できるかの結果を見守りたい。また、日本語担当教員だけの問題とされがちな日本語指導について、全教員で共通理解を図る大阪市や「入り込み指導」の充実を計る伊丹市の取組みはスタイルこそ違え、生徒のキャリア教育の推進のための取組みであり、将来的に定住し、良き市民として生活する「市民教育」にほかならない。

このように「市民教育」のための学校教育として、日本語理解が十分でない児童生徒について「教科指導」のカリキュラム作成と教員養成の充実が計られなければならない。また、冒頭で示したように日本の公教育そのものが「国民形成」を目的としたものであるが、外国人の子ども達も日本社会を構成する「市民」として位置付ける「公教育」の再定義は急務である。

謝辞・付記など

謝辞・付記本文 大阪市教育局、神戸市教育局、兵庫県議会議員(元伊丹市議会議員)相崎佐和子氏には、資料提示、インタビューなどご協力をいただきましたことに末筆ながら御礼申し上げます。

参考文献

- 馬場 裕子 (2006) 「兵庫県における外国人児童生徒の実態調査～国際ボランティア経験者を活用した相互連携の支援ネットワークをめざして～」財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構報告書 A4, pp.95-pp.108
- Cummins, J. (1980) "The entry and exit fallacy in bilingual education." *NABE Journal*, 4, 25-60. Washington DC: National Association of Bilingual Education.
- 川上郁雄 (2006) 『「移動する子どもたち」と日本語教育』明石書店
- 児島明 (2006) 『ニューカマーの子どもと学校文化 日系ブラジル人生徒の教育エスノグラフィー』勁草書房
- 宮島喬・太田晴雄編 (2005) 『外国人の子どもと日本の教育:不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会
- 西口光一 (2001) 「状況的学習論の視点」『日本語教育を学ぶ人のために』世界思想社
- 縫部義憲 (1995) 「日本語指導学級の現状と課題:2言語教育の観点から-」『広島大学日本語教育学科紀要』5: 1-10
- 岡崎敏雄 (1997) 「教科・日本語・母語相互育成学習のねらい」『平成8年度外国人児童生徒指導資料』茨城県教育庁指導課
- 太田晴雄 (2000) 『ニューカマーの子どもと日本の学校』国際書院
- 尾関史 (2006) 「JSL児童生徒が授業に参加するために必要な「ことばの力」とは何か-子ども自身の持つ文脈への注目の必要性」『早稲田大学日本語教育実践研究』5:55-64
- 劉雲霞 (2011) 「来日間もない外国人生徒の在籍学級国語科授業参加の試み:「教科・母語・日本語相互育成モデル」による実践から」『人間文化創成科学論叢』第14巻 157-165
- 櫻井千穂 (2008) 「外国人児童の学びを促す在籍学

級のあり方：母語力と日本語力の伸長を目指して」『母語・継承後・バイリンガル教育（MHB）研究』4:1-26

佐藤郡衛（2010）『異文化間教育学 文化間移動と子どもの教育』明石書店

佐藤郡衛・齋藤ひろみ・高木光太郎（2005）『小学校JSLカリキュラム「解説」』スリーエーネットワーク

志水宏吉・清水睦美編著（2001）『ニューカマーと教育 学校文化とエスニシティの葛藤をめぐって』明石書店

恒吉僚子（1996）「学校文化という磁場」『多文化共存時代の日本の学校文化』講座学校6 柏書房 215-240

文部科学省ホームページ：「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況などに関する調査（平成30年度）」

https://www.mext.go.jp/content/1421569_001.pdf

（2020年11月8日閲覧）

兵庫県子ども多文化共生センター：

<http://www.hyogo-c.ed.jp/~mc-center/>

（2020年11月8日閲覧）

