

4 2020年度 論文

日本語指導が必要な子どもの教育の課題

—兵庫・大阪および周辺都市における現行施策の聞き取り調査結果から—

27期 言語系コース(国語)

馬場 裕子(兵庫県)

〈キーワード〉 高校進学、子どもの日本語教育、取り出し指導、在籍学級、センター校

1. はじめに

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、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籍児童生徒数は、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(表1,2)。

表2 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

表1 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

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。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。外国籍児童の母語はポルトガル語が最多で全体の4分の1、他方、日本国籍の児童生徒の最多使用言語はフィリピン語で全体の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)。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。

以下では、まず日本における日本語指導が必要な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考察し、今後の支援策に必要な課題を提起する。最後に、多文化共生教育の必要性を検討し、外国人児童生徒らの日本社会への包摂の可能性を模索する。

本稿で用いるデータは、2006年の兵庫県の子ども多文化共生センター、子ども多文化共生サポーター及び神戸市の外国人児童生徒受入れ校支援事業の資料、2016年11月神戸市教育委員会1名及び神戸市市議員1名、伊丹市教育委員会1名及び伊丹市市議員2名、大阪市教育委員会の各担当者2名、大阪市立小学校長1名及び教員1名への聞き取り調査、2017年～2019年大阪市教育委員会への助言、2019年神戸市教育委員会への助言に基づいている。聞き取り調査は、各1.5時間から2時間程度行いそれらをデータとして保存記録した。尚、各調査協力者には、基礎資料として提示する許可を得ている。また、この論稿は2016年12月4日京都教育大学で行われた「子どもの日本語教育研究会」第一回研究会でポスター発表した資料をもとに構成していることを断っておく。

2. 国の外国人児童生徒支援施策

表3に示すように国の対策としては、2005年「JSLカリキュラム」小学校編開発から2014年「特別な教育課程^{注1}」の実施と、一定の施策を行ってきた。この制度により義務教育課程において日本語指導を受けている外国人児童生徒は11,251人、日本国籍児童生徒は、2,767人である。2016年「特別の教育課程」をより充実させる施策が出され、2017年には「新学習指導要領総則」の中で特別な配慮の一つに「日本語学習に困難」を覚える児童生徒も加えら

れた。また、日本語指導を行う教員側の研修体制も強化され教員養成のための研修プログラムの開発事業に着手し、自治体へ日本語教育のアドバイザー

表3 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「かすたねっつ」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) 文部科学省提示資料を元に筆者が作成

を派遣するアドバイザーボードを設置し派遣を開始した。また、福岡市では全国に先駆けて2017年度福岡市教員採用候補者採用試験の中で小中学校各々10名程度の日本語指導教諭の特別募集を行なった。

3. 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、兵庫県と県下政令指定都市神戸市と非政令指定都市伊丹市を比較した後、隣接する関西圏の大阪市と比較し、日本語指導が必要な支援の共通点と相違点をあげ、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。

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2006年度と2016年度とで事業内容に変わらない。目的は、日本語指導が必要な外国人児童生徒に対し、学校生活への早期適応を促進することで、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。また、県では適応指導が主流であるが、実際には支援者が職務内容にある学習支援の中に

含まれる形で日本語指導も行っており、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（県指導主事）。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。2つの新規事業が進められ1つは、外国人児童生徒のための学習支援事業「高等学校特別入学モデル校事業」を開始、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名の取組みで始まり2019年現在5校15名に拡大されている。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、年3回日本語指導支援推進校連絡協議会、年1回日本語指導支援員研修開催というものである。

神戸市では、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2016年度には、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」）を幼稚園から高等学校まで派遣していて、2006年度と変わらない。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る。市では適応指導後の日本語指導を主流にし、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為、教室への入り込み指導による支援になる。これらは2006年度と変わらない。さらに、神戸市では2016年度日本語教育センター校7校における母語・日本語指導と日本語指導者派遣事業を開始した（表4,5）。前者は、学校生活への早期適応促進を目的とし、後者はモデル校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JSL教室を設置、放課後にゼロ初級日本語教育から高校入試対策まで幅広く行われてきた（馬場 2006）。学内外から中学生が通級しており、2006年度には16人の生徒参加、2015年度高校進学者15人、2016年度現在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明らかになった。

表4 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
神楽台小	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

表5 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 ペルー1	こうべ子どもにこにこ会
本庄	14	ペルー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

ここからは、伊丹市の概要を述べる。神戸市人口約153万人に対して伊丹市は、その約8分の1の約20万人規模である。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。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、幼稚園生5人、小学生41人、中学生9人、高校生0人である。指導員13人、週4時間母語による日本語指導と保護者の通訳・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「入り込み指

導」である。また、来日 8 週未満週に 3 回、8 週以上週 2 回来日後 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「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」と支援の特徴は同室指導であることを強調し「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」と語った。国籍に拠らず、日本語の能力に拠らず学級で一緒にという発想は、編入してきた帰国外国人児童生徒だけに変容を求めるのではなく、受入れた学級丸ごと新たな文化を創生していくという発想は、言語教育のみを目的とするのではなく同化を求めるものではない。

最後に大阪市の概要を述べる(表 6)。大阪市の人口約 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、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、これを教育委員会関係者は、文部科学省主導の「特別の教育課程」導入後増加し、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から、と述べた。誰が、どのように見立てて「日本語指導が必要」と決定するのが曖昧で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。「初期対応」の流れは、区役所に住民登録に来た日本語非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対応に当る。担当者は 1 人で、日本語指導資格や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。2019 年度 253 件、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。調査対象者からは「中国人の細かな事情を見ると、比較的勉学に関して熱心な家庭とそうでない家庭の二極化が進んでいるという」発言も聞かれた。この発言から子どもの保護者が持つ教育観も多様であり、自治体関係者の苦勞の要因になっていると推察される。

表 6 大阪市の日本語指導が必要な児童生徒数の推移

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
小学部	213	228	330	372	414	
中学部	110	135	158	149	220	予想数
合計	323	363	488	522	634	640

(注) 大阪市教育委員会提示資料を元に筆者が作成

日本語指導に関しては日本語で行う直接法をとっており、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。市の支援策として 1) 日本語指導協力者派遣事業、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)対象、日本語指導協力者 18 名が巡回指導、活動は 1 校週 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、当該児童の在籍校の教職員は継続して日本語指導には当たらない。その理由は、他の業務繁忙、日本語指導の方法不明である。2) は、小学校 1 年生から中学校 3 年生まで対象、日本語指導が必要な児童生徒の在籍数がおおむね 10 名の小学校 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、通級する。1 回当たり 90 分から 2 時間の指導週 2 回である。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。指導者一人当たりの児童生徒数が多いことが課題である。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、日本語指導の施策の抜本的見直しを 2017 年度から始めた。また、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、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。筆者が 2017 年度から多文化共生教育アドバイザーとして関わり、2019 年外国にルーツの

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設置を助言、現在週2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. 関西圏の共通点と相違

ここでは、上述した4自治体概要から共通点と相違点をあげた後で問題点を析出する。

神戸市・伊丹市は、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。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、センター校方式日本語教室設置、通級型生田中学 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、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問題は、残された今後の大きな共通の課題と言える。1つには、市立中学校は市教育委員会の管轄下であり、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と考える。

大阪市と兵庫県では、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。資料などの充実と高校進学案内や特別枠設置などが進んできた。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1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ていることは大阪の特徴だと言える。筆者はこの研修会の講師として「子どもの日本語概論」「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)。大阪市の中学数学科教員との面談では日本語指導担当ではないが、普通学級に編入してくる帰国外国人児童生徒に対応する為に、研修会に頻繁に参加し「生活言語」と「学習言語」の違いを整理・把握し指導にあたっているということであった。

4. 今後の課題

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「日本語指導が必要な指導生徒」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ており、類似した支援内容で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、「適応指導」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

当該児童生徒へ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 2 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、という課題が残る。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。

しかし、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、大学との連携で専門家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計る大阪市や「入り込み指導」の充実を計る伊丹市の取り組みはスタイルこそ違え、生徒のキャリア教育の推進

のための取り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。そのために、大学との連携は欠かせないであろうし、生田 JSL 教室のように官民一体の関西圏での人的交流を推進し、学校現場における日本語指導者養成も協働しながら進められるシステムの構築が今後の課題である。

注 1 小学校、中学校、中等教育学校前期課程又は、特別支援学校の小学部・中学部において、日本語の理解が不十分な児童生徒のうちこれらの児童生徒の日本語理解・使用能力に応じた特別の指導を行う必要がある場合に特別の教育課程を編成・実施することができる制度である。

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

文部科学省HP : 2019年10月25日閲覧

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm

兵庫県子ども多文化共生センターHP : 2019年10月25日閲覧

<http://www.hyogo-c.ed.jp/~mcenter/koukounyuusi/tokubetsuwaku/tokubetsuwaku.html>