

日本語指導が必要な子供に対する、  
日本語教育拡充に向けての政策提言

駒村康平研究会

佐々木帆南 経済学部 3年

平井翔子 経済学部 3年

小川拓海 経済学部 3年

瀧澤千花 法学部政治学科 3年

## 目次

要約.....	4
序章.....	5
第1章 日本語指導が必要な児童.....	6
第1節 外国人児童、移民的背景を持つ子どもを取り巻く環境.....	6
第1項 日本語学習の指導が必要な生徒たち.....	6
第2項 日本語学習の指導が必要という状態.....	7
第3項 ダブルリミテッド問題.....	8
第4項 報道される日本語指導が必要な児童の問題.....	9
第2節 日本語指導が必要な児童を抱える教育現場.....	10
第1項 問題を抱える教育現場の増加.....	10
第2項 不就学.....	12
第2章 日本語指導が必要な児童の将来.....	14
第1節 日本語指導が必要な児童が抱える問題.....	14
第1項 「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30年度)」の結果から、見えること～高校中退率は7倍～.....	14
第2項 外国籍の労働者の職場環境.....	15
第2節 高校中退率、外国人の職場環境から導かれる貧困率.....	16
第1項 非正規雇用の増加.....	16
第2項 貧困の連鎖.....	18
第3項 進学も就職もしていない者の率.....	19
第3章 他国の言語教育～ドイツ語教育制度について～.....	20
第1節 ドイツの移民政策の経緯.....	20
第2節 ドイツの統合政策導入のプロセス.....	21
第3節 ドイツの統合教育について.....	21
第4節 ドイツの移民政策に対する予算.....	22
第5節 ドイツの移民政策に対する姿勢.....	22

第4章 政策介入の妥当性 .....	23
第1節 外国籍児童の教育権利の法的根拠 .....	23
第2節 日本の外国籍児童に対する教育の目的 .....	24
第1項 公的機関における教育の必要性について .....	24
第2項 日本語教育である必要性について .....	25
第3節 政策介入の妥当性 .....	26
第1項 増える外国籍の定住者 .....	26
第2項 「貧困の社会的コスト」から考える、将来的なコスト削減 .....	29
第4節 識字率について .....	31
第一項 日本の識字率と歴史的経緯 .....	31
第二項 人的資本と経済成長 .....	32
第三項 機能的識字率の損失 .....	32
第5章 日本語教育推進法に関する意義 .....	33
第1節 日本語教育推進法制定の意義 .....	33
第1項 日本語教育推進法について .....	33
第2項 地方自治体との関係性 .....	35
第2節 各地方自治体の日本語教育 .....	35
第1項 静岡県浜松市 .....	35
第2項 岐阜県可児市 .....	37
第3項 東京都練馬区 .....	38
第6章 日本語教育のあり方について～政策提言～ .....	41
第1節 理想の日本語教育推進に当たって必要な政策 .....	42
第2節 理想の日本語教育予算のあり方 .....	43
第3節 予算を実際に「投資」するには .....	45
第1項 インクルーシブ（社会的包摂の概念） .....	45
第2項 各学校現場の問題意識の向上 .....	45
第3項 政策効果を表すためのデータ .....	46
終わりに .....	46

参考文献	48
------	----

引用文献	48
------	----

## 要約

本論文では、日本にいる日本語指導が必要な児童の現状をもとに、その状況を改善するための政策提言を行う。実際に他国や日本国内のケーススタディを用いて、政策に必要なことまでを述べる。

## 序章

### はじめに

ポーランドの社会学者ジグムント・バウマンは著書「自分とは違った人たちとどう向き合うか」の中で、このように述べる。

「『コスモポリタンな人々』が多くの国において放浪者や敵や虫けらのようにみなされ、追放し、死滅させはかいせねばならないとしても、私たちは皆、好むと好まざると関わらず、穴だらけで浸透性の高い国境線と相互依存の『コスモポリタン化された』惑星に暮らしている。私たちに欠けているものは、このコスモポリタンな状況に即した『コスモポリタンな認識』である。」

日本には現在多くの外国籍の人々が生活している。もしかしたら、外国人と顔を合わせないためそんな事実には日々触れないと思う人もいるかもしれない。しかし、我々を取り巻く環境は刻々と変わっている。外国籍の人々の流入は急速に進み、1988年の94.1万人から、2018年には263.7万人までに増加し、コスモポリタン化していることは疑いようがない。我々はこの変化を無視することはできず、変化に合わせた社会であることが重要だ。それには相応の捉え方である「コスモポリタンな認識」が必要なのである。

日本にはそのような認識はないのだろうか。グローバル化に伴い、英語教育に力を入れ、日本企業は世界各国に進出し、十分に国際的に活動する視野を持ち合わせていると思う人もいるだろう。実際にそのような人もいるのは確かだ。しかしそれはあくまで日本人である「我々」が「外」に出るために限った認識であり、外国人である「彼ら」が日本の「内」に来るために持ち合わせている「コスモポリタン」に則った認識ではない。

人間がある社会の中で生きていく。そのために社会的コミュニティーによる力を必要とすることは、誰しもが認めることだろう。個人のみで生きていくことは難しい。しかしながら著しく「シティズンシップ」の概念に乏しいこの国において、私たちと違う「外国人」に、その考え方は受け入れられず、個人に依拠した自己責任の論調が強くなる。

長らく単一民族国家で血統主義を採用してきたこの国において、未だ「我々」と「外国人」は違うという認識は根強く、それが分断された世界をつくり出している。その結果、外国人を意思疎通の取れない、可視化されない人として認識する状況が未だ横行し続けた。そして今なお変わる気配を見せない。「我々」の多くは、外国人の多くは「違う国」に帰る人々であり、その人々と私たちは「違う」のだから、互いに手を

取り合うような、同じコミュニティー内に迎え入れることはしなくて良いと考えられる。

しかしその状態が保たれたままで良いのだろうか。「外国人」は増え、「日本人」は減る。少子高齢化の日本を救う存在として、「私たちと違う外国人」に労働力の助けを借りている。これらの事実を目の前にしていながら、外国人が持つ課題はいくつも取り残されている。「外国人の子供の教育」はそのうちの一つだ。

日本に滞在する外国籍児童は小学校中学校の義務教育期間の学齢期の子どもだけでも12万人を超え、今後その数はより増えていく。彼らは「義務」教育を受ける必要がない分、言語や就学において多くの課題を背負うなど、彼らは日本において、悲惨な状況が続く。突然連れてこられた日本で、いつ帰国するかも、もしかした永遠に日本にいるかもわからないまま十分な支援がない状態に置かれている。「我々と違う人々」には支援は必要ない。そう思われたまま、長らく目を向けられてこなかった。

グローバル化に伴い、人の移動はますます加速する。日本も例外ではないのだ。その中で、世界の中の一つの国として「コスモポリタンな認識」という視座から、コスモポリタンな人々の一部である「外国人の子ども」に注目し、彼らの抱える日本語教育に関する問題、権利、現状を分析する。

## 第1章 日本語指導が必要な児童

### 第1節 外国人児童、移民的背景を持つ子どもを取り巻く環境

#### 第1項 日本語学習の指導が必要な生徒たち

日本語指導が必要な外国籍の児童、および日本語指導が必要な日本国籍の児童は双方右肩上がりだ。文部科学省が実施した調査（平成28年度）によると、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒は34,335人である。前回調査（平成26年度）より5,137人増加した。また、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は9,612人で前回調査より1,715人増加した。

さらに本調査によると、「日本語指導が必要な児童生徒のうち、日本語指導等特別な指導を受けている者の割合及び数に関し、外国籍の者は76.9%、26,410人で前回調査より6.0ポイント減少し、日本国籍の者は74.3%、7,137人で前回調査より4.0ポイント減少した。」

以下本論文では、「日本語指導が必要な外国籍の児童、および日本語指導が必要な日本国籍の児童」・「外国人児童、移民的背景を持つ子ども」を「日本語指導が必要な児童」と統一して表現する。

図1 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数



図1 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数（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））

## 第2項 日本語学習の指導が必要という状態

### （1）日本語指導が必要であるかどうかの判断基準

報告書によると、日本語指導が必要であるかどうかの判断基準は、各学校の判断による。

小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校及び特別支援学校において、日本語指導が必要な児童生徒に対する指導に際し、日本語指導が必要であるかどうかの判断については、「児童生徒の学校生活や学習の様子から判断」と回答した学校が8,064校と最も多く、次いで「児童生徒の来日してからの期間を対象基準に」が2,982校、「DLAや類似の日本語能力測定方法により判定」が1,751校という結果になった。

### （2）日本語指導

また、指導内容については、「日本語基礎(文字・表記・語彙・文法、学校への適応や教科学習に参加するための基礎的な力をつける)」と回答した学校が6,370校と最も多く、次いで「教科の補習(在籍学級での学習内容を先行して学習したり、復習した

りする)」かが5,526校、「サバイバル日本語(挨拶や体調を伝える言葉、教科名や身の回りの物の名前などを知って使えるようにする)」が4,249校、「日本語と教科の統合学習(JSLカリキュラム)」が2,365校という結果になった。

### (3) 日本語が「できない」とは

日本語ができないというのは、実際にどのような状態のことをいうのだろうか。日本語ができない状態は、「以前、外国人児童生徒が集中する地方都市で外国人の小学校1年次の入学者に対し、簡単な日本語テストを実施したことがある。そこで明らかになったのは、学習時に必要な「えんぴつ」や「消しゴム」、「筆箱」などの読み方、さらにカバンや傘、靴、帽子、メガネなど身につけるものの呼び方すら知らないことものの存在であった。小学校入学予定の外国人児童のうち、半数以上が基本的な語彙を欠いていた。」(宮島・築樋、2007、36)と定義される。

さらに、武蔵大学の金井教授へのヒアリングによると、日本語ができない状態は漢字学習に大きな壁があるということが予想されるという。特に、非漢字文化圏からの移民的背景を持つ日本語指導が必要な児童に対する漢字学習は注意すべきだ。通常、漢字学習は小学校低学年のうちから学び始める。ひらがな、カタカナを覚え、簡単な漢字から学んでいく。しかし外国籍、とりわけ非漢字文化圏の子供たちにとって、漢字へのハードルはとても高い。いわゆる普通の日本国籍の生徒が漢字学習を一通り終えるのは小学校高学年である。その時期、または中学以降に来日した生徒にとっては、日本語をひらがな・カタカナから学ぶことから始めるため、漢字まで手を付けることは非常に難しい。

しかし日本で教育を受ける以上、漢字学習から避けては通れない。日常生活にも支障をきたすようになってしまう上、日本では、その漢字学習を含む教育の先に高等教育機関があり、高等教育へのアクセスも困難となってしまうからだ。教育現場においても漢字学習の必要性は十分に認識され、指導への試みもあると話を聞いた。しかし指導するとなると、勉強嫌いになってしまったり不登校気味になる、自己肯定感を下げる要因にもなり得てしまい、教師が積極的に指導できないという例もあるようだ。

### 第3項 ダブルリミテッド問題

さらに本稿で着目するのは、「ダブルリミテッド」という問題だ。ダブルリミテッドは、「一つ以上の言語に触れて育つ言語形成期の年少者がどの言語も年齢相応のレベルに達していない状況を意味する。」(中島、2007)と定義される。



日本語指導が必要な児童は、学校では日本語を使用している、家庭では母語を使用する人が多い。これは親の日本語能力が低い場合に特にその状況に陥りやすいとされる。そのためダブルリミテッドは、その状況において、教育学習の場と家庭における使用言語が異なり、どちらの言語能力の発達が不十分である状態のことを指す。

OECD の調査によると、「生徒の学習到達度調査」(PISA) のデータから、教育の場で使われる教授言語と家庭での使用言語が異なる子どもの場合は、両者が同じ子どもの場合に比べて点数が低い傾向があることがわかっている。

また、学校という環境が、彼らに影響をしていることも触れておきたい。「学校は社会一般の価値観を反映させているものであり、決して我々が本来追い求める『ニュートラルな』機関ではない。だからこそ学校内での児童生徒への接し方は後々社会への影響に繋がると考えてもよい。こうして多数派の意見に侵略され、少数派が抑圧された立場をそのまま受け入れてしまうことをヘゲモニーという。多数派が自分たちの利益にかなった策案だけを正当化することにより、他者を排他的に扱うプロセスを、ブラジルの教育学者フレイレは文化侵略(cultural invasion) と呼んだ(Freire, 1970; p. 151)。こうしたプロセスの根底には排外主義が働いており、マスメディアなどによって文化侵略が実践されているのである。メディアを介して人々をマインドコントロールすることをチョムスキーは『合意の産出』(manufacturing consent)としている(Chomsky, 1987)。」 [宮崎幸江, 2013]

#### 第4項 報道される日本語指導が必要な児童の問題

日本語ができないことで生まれる齟齬は、記事や報道などで報告されている。しかし、それに基づく情報やデータは存在しない。NHK は「日本の学校で起きているいじめの現状を把握するための調査は、文部科学省が行っている「問題行動調査」があります。ただ、外国にルーツを持つことでいじめられたことがわかる調査項目はありませんでした。」と報告している。 [NHK]

さらに NHK は、東京・福生市の NPO 法人「青少年自立援助センター」でおよそ 10 年間に 30 か国以上、700 人近くの子どもたちを支援している部署の事業責任者を務める、田中宝紀氏に取材している。田中氏は、日本語指導が必要な児童の現状に対し次のように発言している。

「私たちのところには、年間 100 人以上、外国にルーツを持つ子どもたちが来ますが、いじめを経験していない子どもを探す方が難しいんです。」

「小学4年生のときに来日したある男の子は、当初、日本語がわからず、みんなが自分の悪口を言っているんじゃないかと思って、「全員が敵」だと感じたそうです。ただ日本語がわかるようになると、誤解もあったのかもしれないと受け止められるようになりました。日本語がわかるようになるのは、恐怖心を緩和する一つの手段です。」

「一方、外国人が日本語ができるようになって「3年たっても日本語が完璧にできないのか。バカじゃないか」と言われるケースもあります。こうした経験から、学校でひと言もしゃべることができなくなってしまった子どももいます。学校で安心して話すことができないというこれらの例は、ことばに対する寛容度の低さを示しています」。

さらに、いじめを受けた子どもたちの影響については、次のように発言している。

「不登校になるケースもありますし、不登校にならなくても、日本語の支援をしてくれる人がいないと教室に入れなくなってしまう子どももいます。こうしたこともあって、外国人のコミュニティーでは「子どもを日本の学校に入れるといじめられる」というのが定説になっています。」 [NHK]

日本語指導が必要な児童のみならず全ての児童において、学校生活への社会適合は重要な問題だ。しかしながら日本語指導が必要な児童は、マイノリティーであるという時点で、「みんなとは違う」という、いじめを受けやすい環境にさらされている。全ての児童への寛容さ・多様性に関する教育は必要不可欠である。一方で、ことばの問題によっていじめが発生している問題も注視すべきである。適切な日本語教育がなされていた場合、日本語指導が必要な児童の学校・社会適合における問題は現状よりも緩和されるだろう。日本語教育は、不登校になるケースなど、その後の社会適合における問題を未然に解決する方法の一つとも言える。

このように、学校と家庭で使用言語が違うことによる学習能力の低下を示すダブル・リミテッド問題と、こどもの社会適合における問題の2つより、外国人児童、移民的背景をもつ子どもに対する日本語学習の指導が必要であると結論付けられる。

## 第2節 日本語指導が必要な児童を抱える教育現場

### 第1項 問題を抱える教育現場の増加

私たちは、帰国・外国人児童生徒の現状において、日本語指導が必要な児童生徒の多様化と第1節での述べたような日本語指導が必要な児童生徒の集住化・散在化の傾向

に着目している。その日本語指導においては、日本語指導が必要な児童生徒のうち、特別な指導（教科の補習等）を受けている割合は、外国籍の者 76.9%（6 割減）、日本国籍の者で 74.3%（4 割減）となっている。このうち、小中学校において一人一人に応じた指導計画の作成・評価を行う「特別の教育課程」（※）を編成・実施して日本語指導を受けている割合は、それぞれ 42.6%（18.7 割増）、38.8%（18.8 割増）となっている。〔文部科学省初等中等教育局国際教育課，平成 30 年〕

また、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の在籍人数別学校数を見ると、年々該当生徒を抱える学校数が増えていることがわかる。日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の在籍人数を 1 校当たりで見ると、5 人未満の学校が全体の約 4 分の 3 を占めた。また、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒でも、5 人未満の学校が 9 割近くを占めた。ひと昔前なら、外国籍の生徒が比較的多く見られる地域は限定されていた。1980 年代に来日したニューカマーの多くは、工業地帯に密集して住んでいたおり、外国籍児童がいる学校は限られていた。しかし、その後多くの外国人が日本に移り住み、また滞在資格も多様化したため、特定の地域、学校に限定されなくなっている。ここから、日本語指導が必要な児童生徒に対し、有効なアプローチは十分にできていないという現状がわかる。

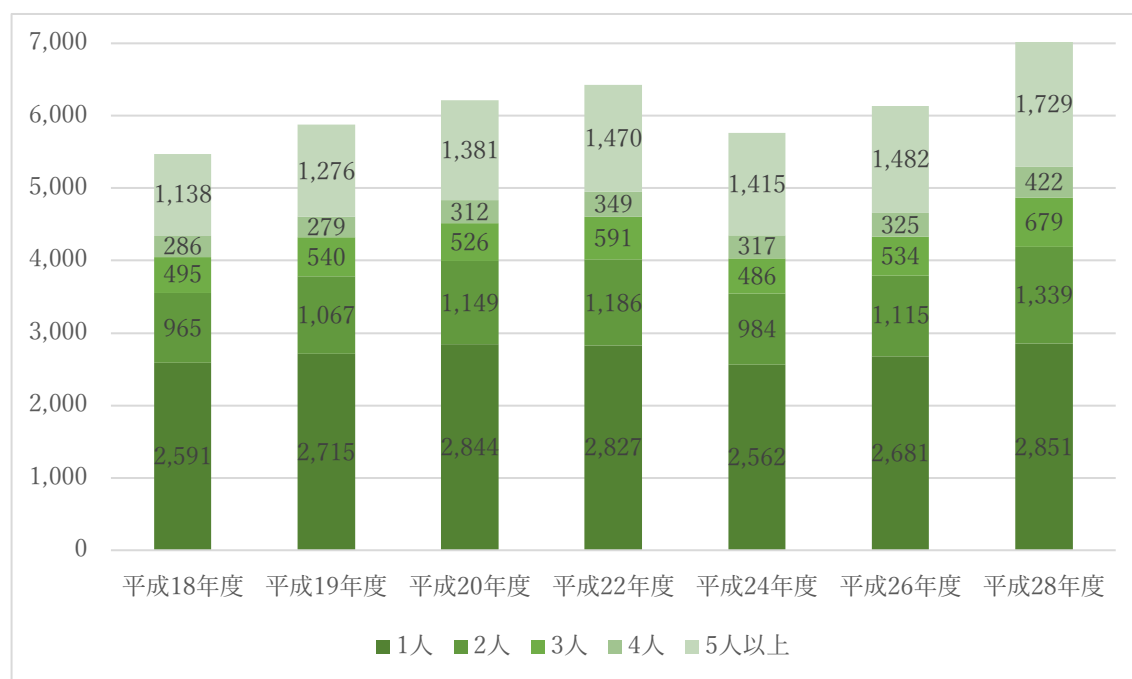


図2 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の在籍人数別学校数〔文部科学省，2019〕

## 第2項 不就学

さらに、外国籍のこどもたちの抱える問題の一つとして不就学の子供たちの数が調査された。令和元年9月27日、文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課による外国人の子供の就学状況等調査結果(速報)が発表された。

表3 学齢相当の外国人の子供の就学状況の把握状況(文部科学省, 2019)

区分	就学者数		③ 不就学	④ 出国・転居 (予定含む)	⑤ 就学状況確 認できず	計 (人)	⑥(参考) 1-1計との 差(人)
	①義務教育 諸学校	②外国人 学校等					
小学校相 当 計 (構成比)	68,246 (84.8%)	3,361 (4.2%)	648 (0.8%)	2,220 (2.8%)	5,976 (7.4%)	80,451 (100%)	6,746
中学生 相当 計 (構成比)	28,149 (83.4%)	1,643 (4.9%)	352 (1.0%)	827 (2.4%)	2,792 (8.3%)	33,763 (100%)	3,140
合計 (構成比)	96,395 (84.4%)	5,004 (4.4%)	1,000 (0.9%)	3,047 (2.7%)	8,768 (7.7%)	114,214 (100%)	9,886

小学校、中学校に分け、義務教育学校、外国人の学校に通う子どもの中で、住民基本台帳と照らし合わせて、不就学の可能性があると考えられる外国人の子供の数を単純合計すると(不就学者数+就学状況不明の生徒数+「就学状況確認できず」に計上されない「教育委員会が就学状況確認の対象としていないため、就学状況が不明な者」等が含まれる)、19,654人となる。※出国、転居した生徒を加えると22,701人となる。

4には、出国者も多く含まれるが、国内転居の後に不就学状態になっている者も含まれている可能性がある。他方、5、6には、実際には就学者も含まれている可能性があると考えられる。(今回の調査は、あくまで市町村教育委員会が把握している外国人の子供の就学状況について調査を行ったものであるため、設置主体が当該市町村教育委員会とは異なる学校(国私立学校、外国人学校等、他市町村の学校)については、実際に

は在籍していても、当該市 町村教育委員会がその状況を把握していないなど、実際の在籍状況とは異なる場合もあり得る。)

不就学の児童数を調査したのは、今回が初めてである。住民基本台帳に登録された児童との照合だけであるため、この数字以上に不就学の児童は存在すると考えられる。また、もともと修学通知が手元に渡っていない場合、いじめや学校の勉強についていけないなどの理由で不登校になった場合など、不就学になった理由はそれぞれ違うため、不就学の児童に関する細分化した調査は必要である。

### 第3項 教員の多忙化問題について

教員勤務実態調査暫定集計によれば、7月、9月、10月、11月の通常期における1日あたりの平均残業時間は、小学校の教諭で1時間47分(7月)、1時間34分(9月)、1時間42分(10月)、1時間40分(11月)、中学校の教諭で2時間26分(7月)、2時間10分(9月)、2時間7分(10月)、2時間8分(11月)となっており、恒常的な時間外勤務の実態が明らかになっている。また、同集計によれば、7月、9月、10月、11月の通常期における1日あたりの休憩・休息時間は、小学校の教諭で9分(7月)、9分(9月)、6分(10月)、6分(11月)、中学校の教諭で10分(7月)、11分(9月)、7分(10月)、7分(11月)となっており、事前に割り振られているはずの休憩・休息時間が、子どもたちへの指導等があるため、結果として十分に取れていない現状がある。(中教審答申「今後の教員給与のあり方について(2007年15項)」)

上記では1日あたりの平均残業時間が明らかにされているが、小中学校どちらも月平均にすると40時間ほどになる。休憩時間も10分以内と満足に取れていない現状がわかっている。

また、多忙化によって引き起こされる問題は教員の疲労やストレスの一因にもなっている。日本教職員組合が2010年に実施した「教員の働きがいに関する意識調査(対象は小中高生、特別支援学校の教員8,320人)によると「仕事を終えた時疲れ切っている」教員69.2%、「疲れてぐったりすることがよくある」教員67.6%となっている。学校では月平均40時間の超過勤務時間となっているので、多忙化状態といっても良い。[広瀬隆雄, 教育改革と教員の多忙化問題, 2013]

この論文で表されている通り、学校現場はすでに問題が山積みであり、日本語指導が必要な児童に限らず、学校現場における様々な問題はより一層日本語指導を必要とする子どもたちに対する対応が難しくなっている現場がある。

## 第2章 日本語指導が必要な児童の将来

前章までで、主に義務教育機関においての日本語指導が必要な児童の取り巻く環境を述べてきた。本章では、現状で明らかになっている統計を元に、現環境下に置かれた彼らが数年後、高等教育機関、さらに就業する際に起きる問題について記述する。

### 第1節 日本語指導が必要な児童が抱える問題

#### 第1項 「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30年度)」の結果から、見えること～高校中退率は7倍～

全国の公立小学校、中学校、高等学校、義務教育学校、中等教育学校及び特別支援学校を対象に「『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30年度)』の結果について」を発表した。

その報告によると

- ・日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況については、公立高校生が1.27%に対して、9.61%だった。
- ・全高校生等と比較すると中途退学率で7.4倍だったことが明らかになった。
- ・就職者における非正規就職率で9.3倍、進学も就職もしていない者の率で2.7倍高くなった。
- ・進学率では全高校生等の6割程度だった。

ことがわかり、日本語指導が必要な児童が高等教育への進学において非常に大きな問題を抱えていることが明らかになった。[文部科学省, 2019]

表4 中途退学率

	在籍している生徒数	中途退学した生徒数	中退率
日本語指導が必要な高校生等 (特別支援学校の高等部は除く)	3,933	378	9.6%
全高校生等(特別支援学校の高等部は除く)	2,295,416	28,929	1.3%

表5 就職者における非正規就職率

	高等学校等を卒業した 後就職した生徒数	高等学校等を卒業した後非正規 又は一時的に就職した生徒数	就職者における 非正規就職率
日本語指導が必要な高校生等（全 日制・定時制・通信制高校及び中等 教育学校後期課程のみ）	245	98	40.0%
全高校生等（全日制・定時制高校及 び中等教育学校後期課程のみ）	158,135	6,746	4.3%

表6 進学も就職もしていない者の率 [文部科学省, 2019]

	高等学校等を卒 業した生徒数	高等学校等を卒業した後進学・就職（帰 国）していない生徒数（不詳、死亡は除 く）	進学も就職もし ていない者の率
日本語指導が必要 な高校生等	704	128	18.2%
全高校生等	750,315	50,373	6.7%

この結果は衝撃的で、大きな課題があることを認識せざるを得ない。日本語指導が必要  
な児童の教育問題が、貧困問題に直結する可能性を秘めているからだ。

## 第2項 外国籍の労働者の職場環境

外国籍の高校生中退者の非正規就職率が高いことは明らかになったが、外国籍の労働  
者はどのような状況に置かれているのだろうか。

現在の雇用状況は以下の通りだ。在留資格のある外国籍の人々（専門的・技術的分野の  
在留資格、特定活動、技能実習、資格外活動（留学生はここに含まれる）身分に基づ  
く在留資格（永住者および日本国籍配偶者などもここに含まれる）のうち、外国人労働  
者数が平成30年には1460463人で前年29年度に比べ14.2%増加した。[望月優大,  
2019]そのうち労働者派遣・請負事業を行っている事業所数及び事業所に就労している  
外国人労働者数は309,470人で、20%を超える人数が占めている。この労働者派遣・請  
負事業が多いことに着目する。

現在すでに日本には外国籍の人々が増えていることがわかっている。その中で、労働  
者の割合は6割だ。また、労働の資格外活動という分類がある。それによると、資格外  
活動の8割は留学生で、その留学生のうちの8割を超える生徒がアルバイトしている。

この点からわかるのは、彼らは名目上就労目的ではなく、またその就労に関わるビザを持っていなくても、あくまで留学生という名目で、しかし実のところ労働も彼らの来日目的の一つとして行っていることだ。国籍別に労働者の部類を見ると、ブラジル人労働者においては「派遣・請負」が55.1%を優に超えており、外国人労働者の大半が非正規労働者であることが問題に挙げられる。さらに、技能実習生では最低賃金違反など悪質な事例も多く指摘されており、非正規雇用の中でも条件が低い中での労働をしていることが指摘されている。[望月優大, 2019]

また、日本語指導が必要な高校中退者のうち、母国に帰らず日本に滞在する場合、途中で高校を中退してしまうと、保有する学歴は中学卒業のみだ。その結果、相対的に専門性が低いとされる非正規雇用に就く傾向がより高まる。さらに、日本語ができない、日本文化がわからないことが影響し、より条件の悪い労働環境に置かれてしまう可能性が高いことが指摘されている。就労ビザを取り上げられたまま店主にこき使われる、労災がおりなかった、セクハラ、パワハラを受けたなど、その問題を相談できる相手がいない、など劣悪な労働環境で、合法非合法の狭間にある職に就く確率が高くなることは容易に想像できる。その結果、彼らの立場はより危うくなってしまふ。

## 第2節 高校中退率、外国人の職場環境から導かれる貧困率

### 第1項 非正規雇用の増加

非正規雇用の増加は、本論で述べてきた外国籍の日本語指導が必要な人々に限ったことではない。企業は、安価で代替可能な非正規雇用の採用率を高めている。この傾向は昨今の貧困問題に直結している要因の一つと考えられており、正規社員と非正規社員の賃金格差は歴然だ。2016年において時給比較を見ると、正規社員、非正規社員の間には1時間あたり1200円の差がある。

しかし、この差は時給だけに止まらない。非正規雇用と正規雇用の一番の大きな差は、有期雇用か無期雇用かにある。正規社員に比べ、法的に守られておらず、立場に弱い非正規労働者の解雇や人員調整は容易だ。企業側が非正規労働者の雇用を社会保険の適用外の労働時間や雇用期間にすることにより、企業の社会保険料の負担も軽減できる。また福利厚生を充実させる必要がない。正規社員が組織のメンバーとして支払われる属人給である一方で、彼らの給与組織を補う職務の対価として支払われる職務給である。これらの理由から、非正規労働者の雇用は急速に伸び、その結果同一労働同一給料が期待できず、安価な収入になってしまうことが、賃金と処遇の大きな格



差を招くこととなった。そしてこれらの格差が、生活保護需給率、年金未納率の増加につながり、社会保障費財源確保に大きな影響を及ぼすのである。

第2節の中で、日本語指導が必要な児童が高校中退後の就職先は非正規雇用社員になる傾向が強いことが、全公立高校生に比べ、9倍以上も高いことを明らかにした。これは上記で述べたような、非正規雇用率と彼らの社会的処遇が強い相関関係を起こすことがわかり、結果として、将来の日本の社会保障費財源への懸念を誘発させると結論付けられる。

図7 正社員・非正社員の総時給の推移 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より引用



図3 年齢階級別役員を除く雇用者に占める非正規の職員・従業員の割合の推移

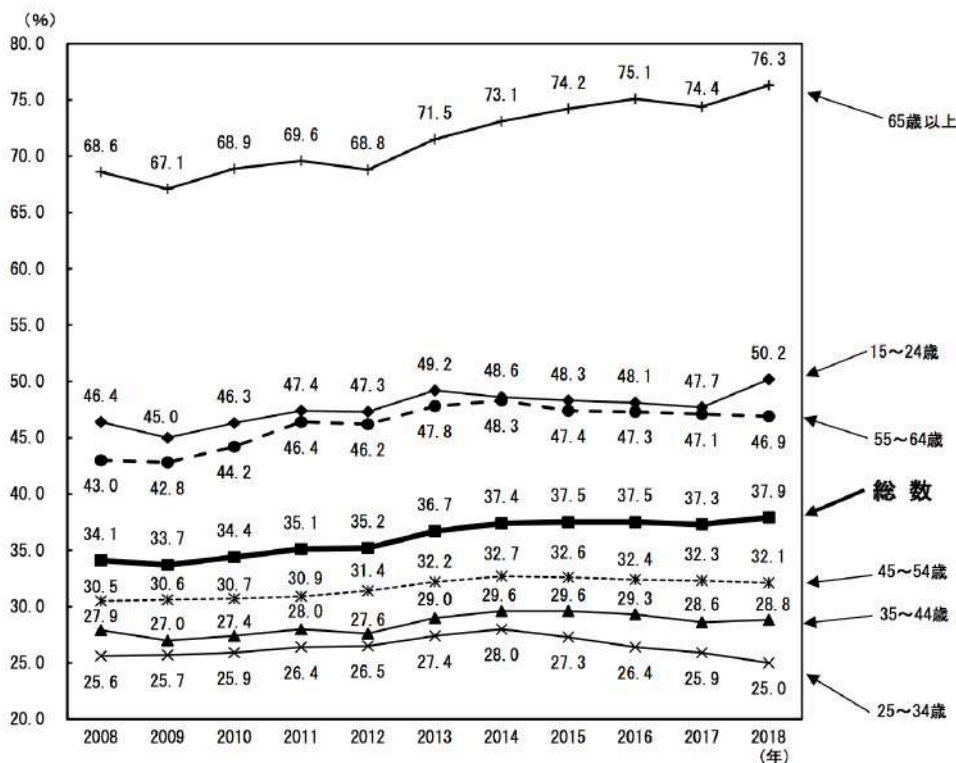


図8 年齢階級別役員を除く雇用者に占める非正規の職員・従業員の割合の推移  
[総務省統計局, 2018]

## 第2項 貧困の連鎖

高校中退率、非正規雇用率の高さは、一世代の財政問題ではない。教育学によると、親の所得と子供の学力が比例しており、密接に関係していることがわかっている。親の学歴が中卒の場合45%が相対的貧困に陥ってしまう。相対的貧困とは、「量」「動向」を的確に捉える指標の一つとして考えられており、UECD,国連など国際機関の経済的指標の一つとして広く使われている。

学歴が低い、非正規雇用社員である、収入が少ない、という条件を鑑みると、もし彼らが子供をもうけた場合、貧困の連鎖を生むことが予想される。[阿部彩, 子供の貧困II, 2014]

ここで重視したいのは、学歴の必要性の強調ではないこと、また学力至上主義に則った議論を主張したいわけではないことだ。学歴というのはあくまで、貧困の連鎖に関わる一例にすぎない。ここまで述べてきた日本語指導が必要な児童が必要な子供

は、学歴を含めた社会的チャンスに恵まれず、それが後世に影響することは図9における内閣府男女共同参画会議基本問題・影響調査専門調査会女性と経済ワーキンググループの「親の学歴別子ども（18歳）の相対的貧困率（2009年）」によって明らかである。日本語指導を必要とする児童は、一般高校生に比べ、7倍の高校中退率を挙げているが、中卒の親を持つ子供のうち45%は相対的貧困とみなされている。次世代の社会的地位向上や問題解決力は、その親の力に依存する。

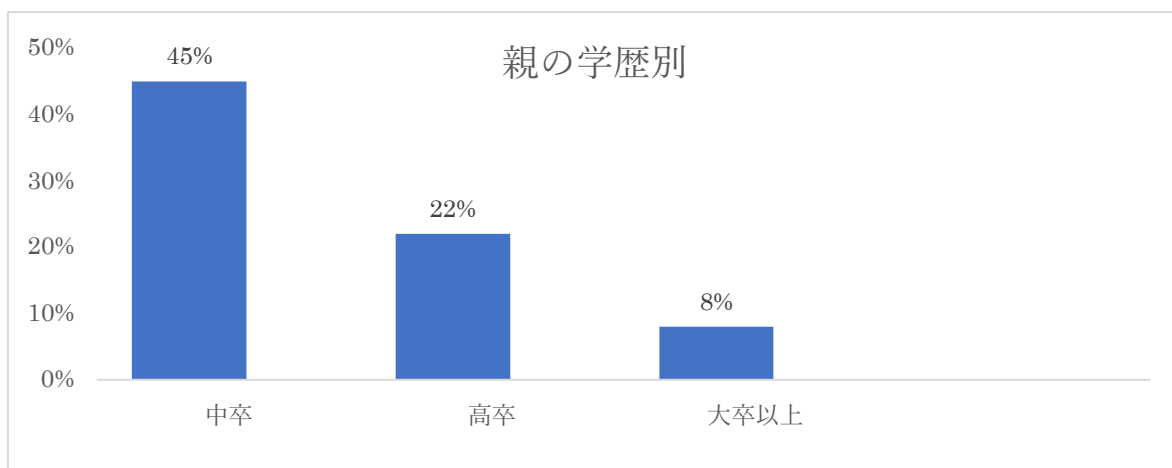


図9 親の学歴別子ども（18歳）の相対的貧困率（2009年）

（出所）内閣府男女共同参画会議基本問題・影響調査専門調査会女性と経済ワーキンググループ

### 第3項 進学も就職もしていない者の率

日本語指導が必要な児童の将来にわたる貧困問題は、言語問題と兼ね合わせ、社会から隔絶されてしまう可能性を十分に秘めていると考えられる。実際に、「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30年度)」によると、進学も就職もしていない者の率が、全高校生に比べ、11.5%の差をつけて割合が高くなっている。単純に就労条件が悪いのか、彼らの心的要因なのかは明らかでないが、この状況が続くとすると、今後ニートと呼ばれるような非労働人口も増えていくと予想できる。これについても、将来的な社会保障費の増額に繋がることを意味する。

	高等学校等を卒業した生徒数	高等学校等を卒業した後進学・就職（帰国）していない生徒数（不詳、死亡は除く）	進学も就職もしていない者の率
日本語指導が必要な高校生等	704	128	18.2%
全高校生等	750,315	50,373	6.7%

表6 進学も就職もしていない者の率 [文部科学省, 2019]

### 第3章 他国の言語教育～ドイツ語教育制度について～

第2章までは、日本語教育の指導が必要な児童の課題について述べてきた。

歴史的に同じような問題に直面して言語教育の拡充に向けていて、改革を進めていた国は日本に以外にもあった。その一国がドイツだ。もちろん、ドイツ社会と日本社会は必要条件が揃わず、比較することはできない。社会保障に手厚いドイツがどのように外国籍の子どもを受け入れてきたか、その当時の議論を振り変えることで、日本の言語教育の参考としたい。

#### 第1節 ドイツの移民政策の経緯

1913年に施行された「帝国籍・国籍法」は第二次世界大戦後1999年まで適用され、血統主義に基づく国籍継承が行われた。第二次世界大戦の敗北とナチス・ドイツとしての負の歴史、さらにその後の成功体験により同胞意識としてのドイツ人のアイデンティティが強まることとなる。加えて、ユダヤ人迫害の過去は外国人批判の抑制や外国人との共生・社会的統合の議論を遅らせることにも繋がった。しかし佐藤（2009）によると、1980年代には、すでに20年間以上受け入れてきた外国人労働者（「ガストアルバイター」）の定住化、特に彼らの子供（「第二世代」）の誕生と成長が、「外国人問題」に対する世論の関心を高め政治的・政策的なテーマともなっていたという。

ドイツ統一以降、本格的な改正の議論が進んだ。1998年コール政権は「ドイツは移民国ではない」という姿勢を示し、外国人は移住者・一時滞在者としてみなされることとなった。国籍法は最終的に1999年に改正され、出生地主義（領域原理）が導入された。ドイツ生まれの外国人や世代を超えて定住する外国人が増加したため、「外国人」を他者とみなすこと

に無理が生じ、外国人政策も限界を迎えることとなったためである。

## 第2節 ドイツの統合政策導入のプロセス

第1節で述べたように当初の外国人政策に限界を迎えたドイツは移民政策の大きな転換期を迎えることとなる。ドイツでは少子高齢化が進展し労働人口が減少としたこと、また EU 統合の深化・拡大が進み、グローバル化が進展したことで IT 技術者など高度技術者の確保のために外国人材の需要が高まった。

連邦政府は「統合とは、永続的・合法的にドイツで生活する全ての人々を社会に編入することを目的とする長期的プロセス」であるとする姿勢を示し、連邦内務省によれば「ホスト社会の人々と同様に移住者に対して、経済的・福祉的・社会的分野に関与する同等の機会を可能にすることにある。移住者は、ドイツ語を習得すること並びに憲法と語法を熟知し、尊重し、それらに従う責務を負う。それと同時に、移住者には可能な限り全ての社会分野への同権的アクセスが可能とならなければならない」ということを目標とした。一方的に外国人を社会に取り込む「同化」ではなく双務的に責務を負う「統合」をあくまで目標とした。

赤(SPD)緑(緑の党)連立政権は国籍法を改正し出生地主義を導入した。(2000年1月1日施行)具体的には一方の親が最低8年間合法的にドイツに滞在し、滞在権か最低3年間の無制限滞在許可を保持していることを条件に、ドイツで出生した外国人の子供にもドイツ国籍付与、出生時に親の国籍が併せて付与される場合には、18-23歳の誕生日までにどちらかの国籍を取得するか宣言することとした。

シリー連邦内閣は「(ドイツ国籍取得には)十分なドイツ語力とともに憲法への心条を要求するという確固とした最低必要条件が課せられたおり、不十分なドイツ語のために民主的な権利や義務が理解できていない者、憲法を否定する者がドイツ国籍を取得するようなことは断じてない」(BMI 1999a:2)とし、ドイツ国籍取得の条件に初めてドイツ語力を盛り込み、ドイツ人の新たなアイデンティティとして「ドイツ語」を掲げたことに大きな意義があったと言える。

## 第3節 ドイツの統合教育について

2001年まで、外国人の子供に対して積極的政策を取らないとする「外国人政策の二重戦略」と呼ばれる姿勢を示していた。ところが、2001年、ドイツの生徒の学習到達度が数学的・科学的リテラシーとともに OECD 平均に満たない「PISA ショック」が発生した。その内訳を見ると、少なくとも一方の親が国内で出生し、自身も国内で出生

している生徒は、OECDの平均相当の得点をあげていることから、移民生徒の低学力が1つの原因であると考えられた。

2005年に施行された「移住法」によると移民は「統合コース」を受講することが義務であるとされた。統合コースではドイツ語を学習する「言語コース」とドイツの法律制度、文化、歴史などを扱う「オリエンテーションコース」から構成されている。前者は基礎言語コースと上級言語コースの2段階を踏んで構成され、それぞれ300時間があてられる。後者は60時限の学習が求められる。合計して660時限のコースを受講を通して、ドイツに文化的に社会的に統合することを目標としている。語学講座で目標とされる水準は、欧州評議会による欧州共通語学力評価基準のB1レベルであるとされた。この講座の受講権利があるものはドイツ系移住者、長期滞在許可を持つ新規移住者、既に長く定住している外国人並びにEU市民であり、その中でも簡単なドイツ語会話による意思疎通ができない受講者の外国人、外国人局から要請を受けた外国人、社会給付を受けている外国人、特に社会統合が必要とされる外国人には統合講座の受講が義務とされた。義務があるのに受講しない場合、滞在許可延長の拒否などのペナルティーが課される。

#### 第4節 ドイツの移民政策に対する予算

独立行政法人 労働政策研究・研修機構によれば、2005年以降、統合学習ために投入された予算は総額で10億ユーロを超えており、2011年には、総額2億1,800万ユーロを連邦政府が負担し、2012年の連邦政府予算では、2億2,400億ユーロが計上された。受講者の自己負担については、2012年に1授業あたり1ユーロから1.2ユーロに引き上げられた(一般的な計660授業単位の統合講習に対して792ユーロの自己負担になる)。しかしこの引き上げは、低所得層が多い受講者にとっては多大な経済的負担となるため、2012年3月に開催された連邦／州政府大臣会合では「自己負担の引き上げは、統合講習サービスの利用拡大に悪影響を及ぼす」との批判が出された。但し、生活保障受給者が統合講習に参加する場合には、その負担が免除されることがあり、受講資格を得てから2年以内に修了試験に合格した場合、支払った参加費の半額が還付される

#### 第5節 ドイツの移民政策に対する姿勢

ドイツではしばしば「平行社会」という言葉が良く使われる。これは同じドイツの中でも、ドイツ社会と非ドイツ国民で形成される社会の間に接点がなく、ドイツに定住するにも関わらずドイツ語を使用せずに生活できる外国人コミュニティが存在するという意味だ。これはホスト社会の文化的摩擦を生みかねない。さらに、幼少期から母国ではなくホスト社会で生活し、ホストの言語を正しく学ぶ機会がなく、母国語もホスト語もできないという問題も今後多く発生しかねない。

ドイツはこのような問題に対して政府主導のもと、外国人にドイツ語を強制的に教える機会をシステマチックに作り立ち向かおうとしてきた。ドイツにおいても全てが上手く遂行されたわけではない。しかし少子高齢化社会の日本に置いて、外国人労働力の受け入れは避けることのできない選択肢であり、外国人を積極的に受け入れる場合、きめ細かい日本語教育の場を提供することは必須である。

## 第4章 政策介入の妥当性

前章ではドイツにおける外国籍児童の移民政策について述べた。しかしあくまで一例にすぎず、ドイツよあらゆる条件において違う日本で同じことができると思う人々はいないだろう。その理由の一つに、日本ではドイツと違い外国人の立場を今までと帰るつもりはない、つまり「移民政策はしない」と明確な立場をとっているからだ。本章では日本で、外国人児童や移民的背景を持つ児童に対し、教育投資を行うこと、とりわけ日本語教育に関する社会的重要性について言及し、政策介入の妥当性を論じたい。

### 第1節 外国籍児童の教育権利の法的根拠

入管法改正が成立した2018年末の臨時国会における安倍首相の発言によると、「いわゆる移民政策をとるつもりはない。深刻な人手不足のため、即戦力になる外国人を期限付きで受け入れる。」としている。つまり日本に「移民」は存在せず、あくまで期間限定の労働者として外国人を扱うということである。労働を目的に日本で生活をする外国人は、政治的権利、義務は持っていない。そのためあらゆる法的枠組みから溢れ落ちやすい傾向にある。日本で生活することにおいて、多くの場面で権利を持っていないものとして捉えられてしまう。序章で述べた通り、彼らは「我々と同じ」と

捉えるシティズンシップの考えに希薄な日本において、その面はたびたび主張される。

しかし日本で生活をする外国籍の子供たちは、教育を受ける権利を合法的に持っている。日本では、外国籍の子供に対し、修学の義務を課してはいないが、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」を受けて教育を受ける保障はあるとしている。これは「国際人権規約 A 規約」と呼ばれ、その 13 条において、教育について初等教育は全てのものに対して無償に行われること、中等教育においては無償教育の導入と財政援助を伴う機会の提供を促進することが明記されている。加えて、日本国憲法 98 条において、「日本国が締結した条約および確立された国際法規はこれを誠実に遵守することを必要とする」としている。そして、日本国憲法 26 条第 1 項において、全ての人の教育権を持つと明記している。国際法への遵守が規定された憲法と教育権において、日本における外国籍の児童は法的に保護されるべき存在だということができる。

外国籍の子供が恒常的に増え続けるにあたり、政府は様々な対策が講じている。後述するが、2019 年 6 月には「我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことのできる環境の整備に資する」「我が国に対する諸外国の理解と関心を深める上で重要である」とした上で、「日本語教育推進法案」が施行された。

しかし、日本では、日本国籍を持ち得ない人々に対する意識の乏しさから、彼らの権利を軽視している傾向にあり、対応が遅れてしまっている現状がある。

## 第 2 節 日本の外国籍児童に対する教育の目的

### 第 1 項 公的機関における教育の必要性について

外国籍児童に対する教育を考えたとき、教育期間という問題が発生する。それに対し、3つの方法がある。1つ目にインターナショナルスクール、2つ目に民族学校、3つ目に公立小学校・中学校だ。[入間孝正, 2011] 一つ目と二つ目の教育機関は、多文化主義の流れを汲む時代に置いては極めて重要な立ち位置を占めていると言える。海外文化を中心に学校生活が営まれているため、日本文化に縛られ過ぎず、教育が柔軟に対応されている。しかし、全ての児童が通えるというわけではない。外国籍児童の多い地域に十分に設置されているとは言い難い。また、学校教育法に注目すると、インターナショナルスクールや民族学校は「日本の義務教育を履行している」と一概に言えない。国の認可が下りているもの、下りていないものがあり、下りていないもの



のに関しては義務教育を受けたとみなされないため、注意が必要だ。民族学校や日本のインターナショナルスクールの場合、「各種学校」の扱いとなる場合が多く、日本における義務教育の就学義務の履行とみなされない。さらにこれらの学校は基本的に有償になることが多い。

3つ目に日本の公立小学校・中学校に述べる。上記のインターナショナルスクール、民族学校の問題点を考慮すると、日本に住むことを前提にするのであれば、日本の公的機関での教育を受けることが優先されると考えられる。子供がいる日本全国各地に公立学校はあり、効率である場合、義務教育期間は原則的に無償だ。その中全ての子供達の教育を考えると、日本の公的機関において、日本語教育が望ましいと言える。

また、本論文の第1章4節に見られる通り、外国籍の子供は公的機関において教育を受ける権利を保持していることも明記しておきたい。これらのことから、日本の公的教育機関が積極的に彼らの教育を提供することが、一番効率よく彼らを網羅的に巻き込むことができると考える。

## 第2項 日本語教育である必要性について

日本の教育機関において、外国籍の子供に対し、日本語教育を提供することへ批判する根拠として、「国民教育」「同化教育」と同義として捉えられていることがある。外国籍のこどものアイデンティティーを無視し、日本語を教えることで、彼らへの人権侵害が起きかねないとの懸念によるものだ。彼らのアイデンティティーを考えると母語や、母文化も教育することは必要であるといえる。

現状、日本の多くの学校で行われる日本語教育は、同化教育に近く、それは適応教育という形で行われているようだ。これは日本語を学び、日本式学校生活をすることを求められていることを意味する。実際に、イスラム教の児童がハラフードへの理解を得られない、水泳を行わないことを認めない、ピアスをつけることを許されないなど、学校側と外国籍の家庭との間に齟齬が生じているケースが報告されている。[金井香里教授、ヒアリングより]

しかし、母語の教育は必要だという前提を置いて、外国籍児童の将来の可能性の拡大には日本語学習が必要不可欠だという事実は変わらないと考える。未だ増え続ける外国籍の児童は、明確に母国に帰ることがわかっていない限り、滞在することを前提に考えておくべきだからだ。

1～3年ほどで母国に帰ることが決まっていれば、彼らの言語支援も一時的なものの補完的役割を果たすだけで良いだろう。しかし彼らは日本に永住する場合を考えなくてはならない。日本人の子供が小学校中学校の義務教育を経て、高等学校に進学している中で生きてくことを前提とすると、外国籍の児童もこれに見合う教育課程を前提に日本に住むことが求められるのではないだろうか。

文部科学省の調査によれば、日本語学習の必要性として、外国人児童生徒が直面している課題として、1) 学校への適応、居場所の確保、2) 「学習するための言語能力」の習得、3) 学力の向上、4) かけがえのない自分をつくりあげていくこと、5) 新たな課題(母語・母文化の保持、進路の問題、不就学)を指摘している。

日本語学習支援は、いずれの課題においても要となるものであり、外国籍の人々が日本で生活する上で必要不可欠な施策である

特に 1) 学校への適応、居場所の確保、2) 「学習するための言語能力」の習得、は子供の将来に直結するとも言える。

日本にこれから住む続ける上で、日本語教育が十分でないままの彼らを待つ未来は、生活環境に適応できず、就学もままならないまま成人し、路頭に迷うものだ。長期的に彼らが滞在することを見込むのであれば、まずは義務教育期間内に日本語教育を行い、基本言語させたあとで、基礎教育を十分につけることが必要になると考えられる。[宮崎幸江, 2013]

### 第3節 政策介入の妥当性

#### 第1項 増える外国籍の定住者

第2節において、日本人の子供が小学校中学校の義務教育を経て、高等学校に進学している中で生きてくことを前提に考えると日本語教育が必要なことを述べた。その前提の根拠をここで述べる。

##### (1) 永住者の増加

1992年には45229人だった永住権を持つ外国籍の人々の数が、25年後の2017年には、その16倍の749191人となり、長く日本に住み、永住権を獲得する人が増えていることがわかる。政府の公表する「永住に関するガイドライン」によると、永住権の申請には、原則として10年以上の在留が条件となる。[望月優大, 2019]

その長きにわたる滞在を見据えた在留資格を持つものが増えるということは、長く見据えて、日本にとどまるものが多いと考えて良いのではないだろうか。  
 またその在留資格には在日コリアン、中国人などのオールドカマーの人々を抑えて、ニューカマー以降のフィリピン、ブラジルの人々の割合が高いことを明記しておきたい。



図 10

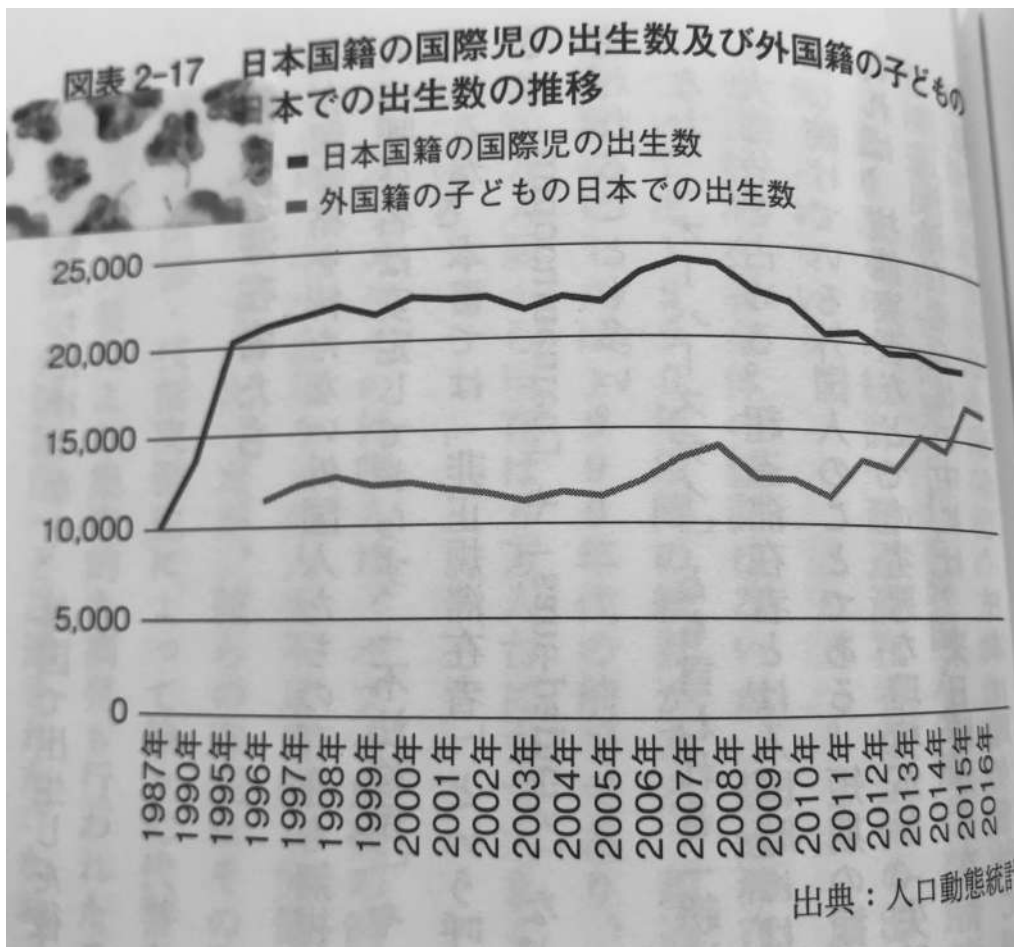


図 11

(2) 日本国籍の国際児、外国籍のこどもの日本での出生数

人口動態統計によると、日本国籍の国際児、外国籍のこどもの日本での出生数において、外国籍のこどもの日本での出生数が伸びている。ここで言う国際児というのは、両親が何らかの形、例えば国際結婚、海外での子育てなどで海外にルーツを持つ児童のことを指す。そのため日本国籍を所持するかは関係なく、その海外ルーツを持つか否かによるものだ。

さらに(1)において永住権を持つ外国人が増えていることを明記した。必然的に外国籍の人と日本人結婚などを含めると今後さらに国際児の数は増え続けるだろう。



その場合、今後この状況が改善されず、放置されるとどうなるか考えるべきではないだろうか。「日本国籍を持たない外国人が住む」この事実は動かないのである。彼らの処遇について、「自分の意思で日本に来た移民」なのだから、彼らが困難な状況にあるのは自己責任だと考える人々がいるだろう。確かに彼らは国を追われた難民などとも違い、ただ彼らの意思で来日した移民なのかもしれない。しかし人数が多い、そして今後多くなるにもかかわらず、先進国の対応にしてはあまりにも過酷な状況を強いている。自助努力してどうにかなる範囲も限定的であり、行政のサポートが必要だと考える。さらに日本はこれから大きな人手不足の問題に直面する。これは人権思想を掲げる国ならやってしかるべき措置だ。

## 第2項 「貧困の社会的コスト」から考える、将来的なコスト削減

前項で、人権思想を掲げる国なら、子どもへの投資は行ってしかるべきだと明記した。しかし予算の乏しい我が国では、外国籍の彼らに対するインセンティブは低く、何らかのメリットがあらねばならない。

そこで行政の政策介入の妥当性を、将来彼らが日本に滞在した場合のことを見据えて「貧困の社会的コスト」の削減を便益として考える、人的資本の考え方をもとに経済学的に検討したいと考える。消極的かつ誤解を招く表現ではあるが、長期的に見た場合、教育への予算投入は「投資」と考えることができる。これらの「投資」は、投資というからには将来的なリターンがあると考えてよく、経済的なメリットを望むことができると思うことができる。ここでの投資のリターンに望むことは、将来的に支払うコストをいかに削減し、結果的便益を測ることである。

子どもの貧困対策が社会的コストを削減するかについて、阿部は著書で次のように説明している。[阿部彩, 子供の貧困, 2014]

高校を中退した18歳の若者に2年間の職業訓練を行うケースを想定し、その間の生活費は生活保護制度と同額の保証を給付するとする。職業訓練自体も、現在日本で行われている職業訓練よりも厳しいものを想定しており、アメリカの「ジョブコープ」という制度を参考にしている。もしA君が職業訓練ご正社員として就労し、65歳まで働き続けたとしたら、一体どのくらいの税金・社会保障を支払うのかを試算した。彼のこれからの賃金が、今の正社員の年齢別平均賃金と同じように上昇すると仮定するならば、20歳から65歳の間に彼は現在価値にて4500万円から5100万円の税金、社会保障料を支払う推計となる。18歳から20歳における職業訓練費と生活保護費の推計は、現在価値にて460万円だったので彼への「投資」は約4000万円の利益を生むこととなる。もし借りに彼が訓練を受けず、20歳から65歳まで生活保護を受けるとするとその総額は5000万円から6000万円となる。すなわち彼が支払うだろう税金・社会保険料に、もし投資していなかったらかかるであろう税金・生活保護費という「コスト」をたすと1億円近い「便益」となるのである。もちろんこれはベストシナリオである。A君は職業訓練を受けても非正規雇用にしつつることができないかもしれない。ちなみに彼が一生非正規雇用にしつつることができないかもしれないし職業訓練を受けていなくても生活保護は需給しないかもしれない。ちなみに彼が一生非正規雇用として働く仮定をすると、彼が障害で払う年金・社会保障料は2400万円~2700万円と推計される。「それでも随分とお得である」としている。

将来的なコストの削減を目指した政策は、外国籍の子供のみならず、多岐にわたる分野で行われている。セーフティネットとして捉えられている社会保障も、この将来的コストを見据えるという目的を持ち合わせていることは事実だ。しかし、その現在投資による将来的コスト削減というのは、結果であるリターンがどのように現れるか不明である。そのため、財源に乏しい我が国では予算に優先順位がつけられる。政策の

優先順位をつけるのは、政策効果による人的資本の増加への期待が主になる。現在、政策効果による学力や社会的地位の変化などの統計が日本になく、政策効果がどのように現れるかは憶測でしか測れない。しかし日本全体を見たときに、母数が多い集団を全体的に底上げする場合と、少数に特化した形で将来の人的投資を行なった場合では、「子供手当」などに見られるばら撒き政策などを踏まえると、少数に特化した予算割り当ての方が良いのではないかというのが筆者の意見である。それは少数であればあるほど、教育学に見られるような外的な要因含まれる傾向が弱まり、統計データによる政策効果の把握、改善がしやすいからである。

また、子どもの日本語教育の拡充においては「外国人である」ため、その優先順位が低くなっていることも問題だ。外国籍児童の日本語教育問題を、シティズンシップの概念をもとに考えると、優先順位は今よりも高くなるはずである。

次章はこれらの考えを踏まえ日本語指導が必要な児童に対する積極的な日本語教育の法整備について展開していく。海外及び日本語教育推進法に基づいて、日本の特定地域の政策導入プロセスがどのようになっているのかを明らかにしたい。

#### 第4節 識字率について

最後に、識字率に着目し、社会的公益性という面から日本語教育の必要性を論じてい。

##### 第一項 日本の識字率と歴史的経緯

現在日本では、自国の問題として識字教育に焦点が当たることはほとんどない。1959年には、文部省が「我が国の文盲率は世界でも最も低い部類に属している」と明言した。しかし国立国語研究所は、70年ぶりの「識字調査」の実施を発表した。その背景には、未就学者や外国籍人口の増加がある。日本における識字率を正しく把握することにより、日本の識字教育のあり方、とりわけ日本語指導が必要な児童に対する支援の必要性が明らかになるだろう。

日本の識字率の歴史的推移については、齊藤（2012）を参考とする。

江戸末期において、当時の日本はすでに庶民層を含めてかなり厚みをおびた識字人口層をかかえていた。学校教育の普及が低迷していた明治初期20年代半ばまで識字人口層は、江戸末期とあまり変わらず、文部省の自署率調査によれば、識字率は最大で、男子で50～60%、女子で30%前後であったのではないかと推測される。壮丁教育程度調査によれば、それが開始された明治32～33年頃は、青年男子のおよそ半数の者

は、読み書き能力の不確かな者とされたが、その比率は、その後の日清、日露の対外戦争を転機として小学校への就学率が急速に向上する状況の後を追うようにして、急速に減少することとなる。こうして、青年男子（20歳）の間における新規の非識字者の出現は、1925年(大正末)頃までにはほぼ根絶されたと推測される。青年女子の場合も、明治末までに男女間の就学格差が急速に改善されたことを考えると、ほぼ10年間の時間差はあるものの、男子の場合とほぼ同様な状況が出現したものと推察される。終戦直後に行われた日本人の読み書き能力調査は、はからずも、日本人の間で読み書き能力を欠く者（完全文盲、不完全文盲）がきわめて少ないことを実証してみせた。1959年に文部省が「わが国の文盲率は世界でも最も低い部類に属している」と明言し、事実上、わが国には識字教育の課題は存在していないことを宣言する根拠はここにあった。[斉藤泰雄, 2012]

## 第二項 人的資本と経済成長

情報通信白書（2009）では、成長に影響を与える人的資本以外の様々な要素をコントロールした後の一人あたりGDPと、人的資本のレベルとの間には性の相関がみられる傾向にあると報告している。人的資本と経済成長との関係については、労働経済学や経済成長論の先行研究の中で1990年代以降広く取り組まれており、主として教育水準（識字率、就学率、教育年数等）を代理変数とする人的資本の蓄積が所得の上昇や経済成長に寄与するという一定のコンセンサスが形成されている。日本語指導が必要な児童に対する日本語教育を論じるに対し、人的資本に投資することが経済成長に寄与するという根拠としたい。

## 第三項 機能的識字率の損失

識字率には2種類あることをここで言及する。一般的に使われる「識字」の目安は、自分の名前を書くことができるかどうかだ。日本語でいえば、ひらがな・カタカナを使えるかどうかという基本的な能力を指している。もうひとつの識字は「機能的識字」という。基本的な日本語の読み書きは可能であるものの、それを機能的に活用する能力の有無を示す。日本語の文章を読み、理解した上で情報を得ることなどだ。非識字（機能的非識字含む）のコストを算出した「The Economic & Social Cost of illiteracy」のレポートの推計によれば、日本における非識字（機能的非識字を含む）が及ぼす経済・社会的損失は年間約1兆円（約\$84bn）である。



日本のように高度な情報処理能力を必要とする社会においては、非識字者の就業場所が限定的になること・社会保障費用が割高であることなどが、非識字が及ぼす影響が大きい理由として挙げられる。

日本語指導を必要とする児童はまさにこの「機能的非識字」の状態に陥っている、あるいは陥りやすい存在であるとも言える。第二章で、日本語指導が必要な児童の将来的なリスクについて言及した。このレポートは、非識字という側面からみた経済・社会的損失の根拠となるものとも言えるだろう。しかし別の側面からみると、この「機能的非識字」を改善することにより、年間約1兆円の経済・社会的損失ではなく、大きな効果を見込めるとも言え、日本語指導は現在において、重要な経済的アプローチの一つとなるだろう。

## **第5章 日本語教育推進法に関する意義**

前章では、日本語教育に関する社会的重要性について言及し、政策介入の妥当性を論じた。本章では、2019年に成立した日本語教育推進法を取り上げ、各自治体をケーススタディとして比較することにより現在の日本の日本語教育における方向性を整理する。

### **第1節日本語教育推進法制定の意義**

#### **第1項 日本語教育推進法について**

前章までに指摘した日本語指導が必要な児童に対する日本語教育が問題意識となり、2019年6月21日に開催された参議院本会議で、「日本語教育の推進に関する法律」（以下、日本語教育推進法）が可決・成立となった。同法は、超党派の「日本語教育推進議員連盟」（会長＝河村建夫・元官房長官）が立案し、議員立法として成立した。

背景には入管法改正に伴い、外国籍の人々の海外からの流入、その子供達の増加がある。2019年4月より施行された特定技能法では、外国人労働者の受け入れ拡大により、家族を連れてきて働くことができる「特定技能2号」が盛り込まれた。そのため、日本語教育が必要な子どもが増える可能性があると思われ、全会一致で可決された。今回の法案成立により、一部関係者のみでしか問題視されていなかった外国人児童の教育問題が、より広く認知されるようになり、地方公共団体と国による日本語

学習の促進が明記されるようになった。金井教授によれば、この法案は革新的な法であり、国内に日本語教育の必要性を訴えるための要の役割を果たす。

以下、特に革新的だと思われる条文を抜粋する。（法律第四十八号(令元・六・二八)

◎日本語教育の推進に関する法律）より

第二条 この法律において「外国人等」とは、日本語に通じない外国人及び日本の国籍を有する者をいう。

第三条 日本語教育の推進は、日本語教育を受けることを希望する外国人等に対し、その希望、置かれている状況及び能力に応じた日本語教育を受ける機会が最大限に確保されるよう行われなければならない。

第四条 国は、前条の基本理念(以下単に「基本理念」という。)にのっとり、日本語教育の推進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。(地方公共団体の責務)

第十二条 国は、外国人等である幼児、児童、生徒等に対する生活に必要な日本語及び教科の指導等の充実その他の日本語教育の充実を図るため、これらの指導等の充実を可能とする教員等(教員及び学校において必要な支援を行う者をいう。以下この項において同じ。)の配置に係る制度の整備、教員等の養成及び研修の充実、就学の支援その他の必要な施策を講ずるものとする。

第十六条 国は、地域における日本語教育の機会の拡充を図るため、日本語教室(専ら住民である外国人等に対して日本語教育を実施する事業をいう。以下この条において同じ。)の開始及び運営の支援、日本語教室における日本語教育に従事する者の養成及び使用される教材の開発等の支援、日本語教室を利用することが困難な者の日本語学習に係る環境の整備その他の必要な施策を講ずるものとする。

第二十六条 地方公共団体は、この章(第二節を除く。)に定める国の施策を勘案し、その地方公共団体の地域の状況に応じた日本語教育の推進のために必要な施策を実施するよう努めるものとする。

第二十八条 地方公共団体に、第十一条に規定する基本的な方針その他の日本語教育の推進に関する重要事項を調査審議させるため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くことができる。

これら条文によって、責任と義務の明記が増えた箇所は以下の通りだ。

- ・外国籍児童が日本語教育を受けることを希望する場合、教育を受ける権利を持ち、学校に行く権利があることが国内法で定められたこと
- ・文部科学大臣および外務大臣による基本方針に伴い、地方公共団体が基本方針を定め、債務を果たさなければいけないこと
- ・日本語教師のあり方について、改善の余地があることを認め、教育水準向上に努めること

これらのほかに、日本語教室の設置や日本語学習習熟度を図る査定方針の改善なども明記されているが、本論文では上記3点に絞って記述していく。

## 第2項 地方自治体との関係性

日本語指導が必要な児童に対する教育は、地方自治体が大きな役割を担っている。ひと昔前のニューカマーの来日の際には、日本全国に外国籍の人々が偏在したものの、工業地帯や都市部に集中し、そこに隣接した地方自治体が対応していた。今後、以前から受け入れ経験のある地域は元より、ここ近年急激な変貌を遂げた人口構成を目の前に、各地の地方公共団体は、柔軟な対応が求められる。現実を受け入れに直接的に関わるのは、各地の教育委員会であり、学校である。

しかし地方の教育委員会や学校には国の方針があまり浸透しているとは言えない。多くの問題を抱える教育現場では、常に日本語指導が必要な児童が抱える問題は後回しにされてきたと言っても良い。特に今まであまり外国人の流入が盛んでなかった地域における問題意識は乏しく、この点における地方格差は行政の政策上の欠陥があると言っても良いだろう。

今回の日本語教育推進法案によって、地方公共団体による努力義務が課されている。これは地方公共団体による地域状況に合わせて日本語教育の拡充が目的としている。しかし、これらが反映されているとは言い難い。国の予算補助も乏しく、それを地方財政で賄うとすると、少数の日本語指導が必要な児童に対する財源確保は急務とならないためだ。そのため今回の日本語教育推進法の中では、地方公共団体の必要性を認識できたものの、理念法であることを理由に、その目的からは遠い結末を迎えていることを否めない、ケーススタディとして地方自治体の例を見ながら述べていきたい。

## 第2節 各地方自治体の日本語教育

### 第1項 静岡県浜松市

- ・浜松市の外国人人口

浜松市の外国人人口は平成 30 年 10 月 1 日現在、総数 23,963 人でブラジル、ペルーなど南米系の移民が多く存在する。さらに、中日新聞によれば浜松市の市立小中学校に通う外国籍の児童生徒数は 1796 人に及び、多国籍化が進み、日本生まれの外国人生徒数も増加している。一時的な「出稼ぎ」ではなく定住化が進展し 2019 年 4 月に小学 1 年生になった外国人児童数の内、76.6%が日本生まれの外国人だった。

#### ・浜松市の外国人向けの事業について

浜松市では、近年の在留外国人の多国籍化、平成 31 年 4 月の新たな外国人材の受け入れ拡大を受け、多文化共生推進の拠点施設である多文化共生センター、外国人学習支援センターにおける業務の充実を図り「多文化共生センター・外国人学習支援センター運営事業」を実施している。

事業内容としては、(1)多文化共生センターの運営(2)外国人学習支援センター管理運営の主に 2 つが存在する。

##### (1) 多文化共生センター運営事業

地域における多文化共生の取り組みやまち作りに関連した業務であり、生活相談・情報提供事業、地域共生事業、多文化防災事業、多様性を生かしたまちづくり事業などを実施している。

##### (2) 外国人学習支援センター管理運営

外国人市民を対象とした講座等の運営業務。日本語学習支援講座、日本語学習等支援者養成講座、多文化理解・交流事業、外国につながる次世代の学習支援事業などを実施している。管理は旧雄踏町役場でしている。

#### ・予算

市の公式発表によると、多文化共生センター運営に 42,762 千円。外国人学習支援センター管理運営に 63,931 千円である。事業費総計 106,693 千円であり、国・県負担 50,644 千円、一般財源 54,461 千円である。

#### ・外国人児童に対する支援

平成 27 年度の外国人自動のうち、日本生まれは約 6 割を占めている。またブラジル、ペルーをはじめとした南米系移民が 6 割を占めており、地域としての特色を持っている。

外国人児童に対する具体的な支援としては、教育相談支援センターでは相談員 7 名協力員 1 名が常駐し、学校訪問、公立小中学校への受け入れを行っている。入学準備

ガイダンスはポルトガル語、スペイン語、タガログ語、ベトナム語、中国語、インドネシア語が対応しており10月、2月の2回実施している。入学後も通学ガイダンスを実施し、外国人としての生き方のロールモデルを提示している。

学校への支援員の派遣としては、外国人児童生徒就学支援員を1日6時間、週5日常駐させている。就学支援員にはバイリンガルの人材を登用し、入学準備ガイダンス、入学手続き、家庭訪問などの通訳を行っている。

また、NPOによる学内外での支援も存在している。初期適応・母国語支援業務請負委託として日本語がわからない児童に対し、母国語による支援、また、母国語教室の開催を行っている。

## 第2項 岐阜県可児市

### ・可児市の外国人人口

出入国管理および難民認定法の改正法が施行された平成2年以降に大幅に増加をし、2008年には7518人(総人口に占める割合の7.2%)に到達した。その後世界的経済危機などを理由に、人口は減少した。外国人は主に、県下最大の工業住宅地である可児工業団地や周辺地域の大手自動車・家電関連の製造企業に受け入れられている。2000年代に入ると経済のグローバル化・国内景気拡大に伴い、就労を目的とした東南アジア出身の日系外国人が増加するなど外国人の国籍も多様化した。また、今後は日本の少子高齢化の進展と東京オリンピックの開催などにより外国人人口は増加することが予想される。

### ・可児市の外国人向けの事業について

2000年に可児市国際化施策大綱を策定し、「国際化が日常化された地域社会の実現」を基本理念とし様々な政策を実行してきた。2008年には、可児市多文化共生センター「ブレビア」を開設し、日本語および母語の学習、子供の就学支援、災害時対策や地域社会への参加促進、多文化共生の地域作りなどの事業を推進し、地域国際化の拠点として特定非営利活動法人可児市国際交流協会による運営を行っている。また、2011年には可児市多文化共生推進計画を策定し、市民・行政・関係機関など多様なステークホルダーが主体となり共生社会実現のため施策を行うことを目標とした。

### ・予算と外国人児童に対する支援

現状、可児市には公立小中学校に在籍している外国人児童生徒数は平成27年4月現在、428人、そのうち日本語教育指導を必要とする児童は386人だ。可児市では、外国人児童生徒への就学相談を「ばら教室 KANI」で実施。市では、市民課窓口で就学

年齢相当の外国籍児童が転入届を行なった際には、保護者に対して就学案内を行っている。また、市の学校教育課には通訳、相談員を配置し随時支援をしている。

NHK では 2019 年 9 月 18 日に日本の小中学校を「ドロップアウト」した子供たちに焦点を当てた報道をしている。その報道によれば、「14 年前に設立された「ばら教室 K A N I」入学前に日本語と学校のルールを学びます。地元の学校に通う前の 3 か月間。外国人の子どもなら誰でも無料で通うことができます。」

「こうした手厚いサポートを 10 年以上続けることで、可児市は外国人の生徒の学校への定着率を着実にあげました。現在 600 人の外国人の児童生徒を対象にするこの取り組み。市は年間 8000 万円の予算を組んで支えています。」

「可児市は、なぜここまで外国人の子どものサポートに力を入れているのでしょうか。」

可児市 富田成輝市長によれば、『外国の方の支援というよりも、市民なんですよ。国籍が外国なだけで市民なんですよね。これからは日本の国自体が企業が、外国籍の方を雇って続けて行く以上、その人たちの生活を支えるというのは、これは自治体が行っていますけれども、企業や国にとっても不可欠なことです。』（予算額は）いまでも最低限だと思んですけど、（その予算がないと）まともな学校教育はできない。とんでもないことになっている。』』  
としている。

### 第 3 項 東京都練馬区

地域政党市民の声ねりま共同代表で、2019 年の統一地方選挙で練馬区議をしている岩瀬たけし氏にお話を伺った。

#### ・練馬区の外国人人口

もともと都内で 2 番目に人口が多い国の中、近年練馬区の外国人人口は急増し 21000 人となった。これは区の人口の 2.8%に相当する。三年前は 2.1%だったのでここ近年の上昇率が特に顕著である。

#### ・練馬区の外国人向け事業

##### 日本語教室

#### ・日本語教育

現状、可児市には公立小中学校に在籍している外国人児童生徒数のうち、小学校中学校合わせて 136 名のこどもが日本語学習が必要だとされ、実際に配置されたのは 119 名であった。

学校数に基づいて見てみると、練馬区内で日本語教師が配置された学校は 98 校の学校のうち 63 校で、実際に配置されたのは 58 校だった。約 3 分の 2 の学校に日本語指導が必要な児童が在籍していることがわかる。また、不修学の児童は三十五人、しかし発見されていない数も多い。

練馬区では日本語教育が必要な児童に対し、日本語教師を加配している。練馬区では、これは有償ボランティアであり、主に日本語教師派遣事業が行なっているが、日本語教師を派遣するという取り組みとして、1 時間 2000 円の時給で支払われている。講師資格は日本語教育能力検定合格者で日本語教師養成講座 420 時間を完了しているものだ。

しかし岩瀬氏はこの日本語教師の待遇に違和感を覚えると言う。日本語教師の待遇はあまり良いとは言えず、給料も低いため、なかなかボランティアとして活動する人材が見つからないからである。これは、10 年前の決算額の半分になってしまったことも影響している。平成 22 年は時給 4000 円（総額 1913 万円）であったのに対し、平成 23 年は時給 2000 円（総額 980 万円）となった。現在まで減額された状態が続いている。この変化の理由は、近隣 6 区も同じ額だから、4000 円払っている区は業務内容がもっと複雑だからとされている。しかし、1 千万円をそのような理由で減らしたことの明確化と効率重点化の視座が必要だと岩瀬氏は述べている。

また雇用形態にも触れておきたい。日本語教師には、年度を通して雇用していく会計年度任用職員という形での採用はしていない。日本語教師はあくまで、有償ボランティアであり、区ではその形で給与を支払っている。このような不安定な雇用形態にも注目しておくべきである。

#### ・練馬区におけるボランティア日本語教室

練馬区外国籍住民意識意向調査によると、講師の数は 14 団体の中で最少 2 名、最多 23 名で、14 団体の平均講師数 11.3 名、半数の 7 団体が講師数 6~10 名の規模の教室を運営している。

いずれの団体・教室でも日本語教室を運営する上での共通の課題となっている事項は、「人材(講師)の確保」「場所の確保」となっている

外国籍住民意識意向調査においても、受講者で「ある外国籍住民が個々に多様な生活環境・様式・事情等を有する実状を背景として、日本語学習講座、日本語教室の開講日時、授業内容・プログラムに対して多様なニーズがみられるが、これに対してボランティア日本語教室 団体側も講師及び場所の確保が難しく、受講者側の多様なニーズに対応できない状況にあることがうかがえる。

表 1 3 配置対象児童数・生徒数

	26 年度	27 年度	28 年度	29 年度	30 年度
小学校	78 名 (71 名)	73 名 (72 名)	79 名 (73 名)	91 名 (81 名)	99 名 (96 名)
中学校	19 名 (19 名)	21 名 (20 名)	39 名 (37 名)	42 名 (40 名)	37 名 (33 名)
計	97 名 (90 名)	94 名 (92 名)	118 名 (110 名)	133 名 (121 名)	136 名 (119 名)

※ ( ) 内は実際に指導実績のあった児童・生徒数

表 1 4 指導対象者別内訳 (平成 30 年度)

国籍	人数
中国	57 名
日本	31 名
韓国	12 名
フィリピン	8 名
ネパール	8 名
ベトナム	8 名
その他	12 名

表 1 6 日本語指導講師の配置人数、受入学校数 (平成 30 年度)

	配置人数	受入学校数
小学校	40 名 (40 名)	44 校 (40 校)
中学校	18 名 (17 名)	19 校 (18 校)
計	58 名 (57 名)	63 校 (58 校)

※ ( ) 内は実際に指導のあった人数・学校数



※配置人数は小・中での重複者が15名（14名）

実際に令和元年9月25日の練馬区区議会、決算特別委員会会議記録を見ると、日本語教育推進法のことについて触れられている。

岩瀬氏 「6月に国会で成立した日本語教育推進法において、外国人などが日本語教育を受けられる機会を再打弦に確保することを目的としています。合法の中で、地方自治体に対して、11条において「地域の実情に応じ、日本語教育を推進するための基本的な方針を定めるよう努めるものとする」としています。その上で28条で「基本的な方針を調査審議させるために、条例で審議会そのたの合議制の期間を置くことができる」と規定されています。練馬区において、日本語教育を必要とする住みうんの方は毎年増加しています。様々な言語、文化を尊重するとともに、合法に従い、区として日本語教育の推進に関する基本方針を早急に定めていくべきだと考えます。また審議会の設置を含めた取り組みを開始すべきです。区の見解をお答えください。」

課長 「児童生徒の皆、外国人区民に関する日本語教育についてということですので、私からお答えさせていただきます。本年6月に甲府施行されました日本語教育に関する法律、第10条には委員からもございましたが、『政府は、日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本な方針を定めなければならない』、との旨が記載されております。同11条には、『地方公共団体は国の基本方針を参酌して地方公共団体における日本語教育推進等に関する基本方針を定めるように努めること』とされております。」今後、国の基本方針の検討状況を注視していくと共に、今年度から企画化を中心として、今後の外国人施策の方向性について、庁内横断的に検討を開始してございます。その中で合わせて考えてございます。」

これらの議事録から、日本語教育推進のため、練馬区議議会において、話し合われているものの、本格的に政策までには踏み切っておらず、実際の政策までは遠い印象がある。

## 第6章日本語教育のあり方について～政策提言～

東京都練馬区、静岡県浜松市、岐阜県可児市のケーススタディをもとに、日本語教育推進に関し、保守的な立場、先進的な立場の両立場の実情が見えてきた。この3つの

地方自治体をとっても、各地域の現状や条件には差があり、日本語教育推進法が目指すように一辺倒には行かないことがうかがえる。

今後はどのような政策が必要か、本章で検討したい。

## 第1節 理想の日本語教育推進に当たって必要な政策

対応が先進的、かつ予算が他地方自治体に比べ、割合が多く割かれている可児市、浜松市の例を参考に、まとめる。

### ・日本語教師の拡充

第1章にて、日本語指導が必要な児童、また指導が必要な児童を抱える現場の困難について述べた。言語の違いから、互いに意思疎通をとることが難しい。多国籍化する教室に対応させるために日本語教師をつけることで、会話の不和から生まれる問題を解消させる。

また、彼らが十分な学校教育を受けるためには、母語での教育もさることながら、日々の生活に必須、かつ将来的な機会拡充のためのスペックとしての日本語の取得が重要であり、彼らへの日本語教育が必要だということも述べた。

その場合、今のような立場に置かれた日本語教師ではなく今後はさらに日本語教育をより専門性を携えた人の存在の必要性を感じさせる。日本語を学ぶことを嫌がる日本語指導が必要な児童、残業に追われ、日本語指導が必要な子供たちにまで手が回らない教育現場のことを考えると、彼らに対する、ある一定のレベル対応が可能な役回りが必要だ。つまり、ボランティアとしてでなく、プロとしての日本語教師を増やし、彼らをより現場に投入し、学校機関の一部としての立場の確立が必要である。

具体的には、国内義務教育機関における日本語教師についての処遇を改善し、その処遇に見合う給与と立場を用意するべきだ。給与を上げ、待遇を改善させなければ、日本語指導を必要とする児童数の伸びに応じた日本語教師数は求められず、質も向上しない。練馬区のケースからわかる通り、日本の義務教育機関で働く日本語教師は有償ボランティアとして働く場合が全国を見ても多い。なかなか日本語を教えるだけでは、給料の観点から職として不十分となってしまうことが多いようだ。

### ・就学支援教室の設置

今後日本語指導が必要な児童を新たに増やさないため、また不就学児童の減少に向けて、就学支援教室の設置は欠かせない。日本に来たばかりの子供たちに日本語指導が必要なのは繰り返し述べて来たが、その状況は彼らを保護し育てる親も同等に言語支

援が必要だ。しかしその親の存在は子供よりもさらに見落とされがちな傾向にある。親は子供と違い、言語吸収速度も遅く、日本に馴染めないことも多く、親の努力で子供の社会適合、就学を担わせることは難しいだろう。行政システム上、手続きなど、複雑で煩雑なものも少なくない。行政が公的な支援として日本語指導が必要な児童の就学を後押しする相談所が必要だと考える。具体的には、多文化の概念を持ち合わせるソーシャルワーカーの雇用、多言語で話せるための多国籍な人々の雇用だ。日本語ができないという理由で、意思疎通が図れないことがある。日本で生きていく以上、コミュニケーションにおいて日本語は重要だ。コミュニケーションの齟齬をきっかけとして社会から断絶されてしまうことは、本人にとっても、社会にとっても損失である。そんな状況の打開を図るための空間づくりは必要だ。

## 第2節 理想の日本語教育予算のあり方

第1章で日本語指導が必要な児童、教育現場の現状を述べ、日本語教育について国の政策として何を行なっているかを明らかにした。そんな中で成立した、第5章で述べた「日本語教育推進法」の意義は高い。しかし、本法律が行政に落とし込まれているのはごく一部の地域であり、差はひろがる一方だ。

未だ日本語指導が必要な児童の存在は多くの地域で残る。そして、貧困の連鎖につながる懸念が残っている。その欠陥を埋めるためには、今後どのような政策が必要なのか。前章で述べた岐阜県可児市をモデルとして考える。

日本語および母語の学習、子供の就学支援、災害時対策や地域社会への参加促進、多文化共生の地域作りなどの事業を推進、就学相談が中心となって、その外国籍の人々に対する政策を充実させている。その予算は前章通り、600人に対し、8000万円と一見高額な予算だ。しかし、彼らにとっても、日本にとっても、将来的に日本の労働力となる人材として、必要な経費であるとも言える。

第4章第3節において、子供の貧困の著者阿部彩氏に文部科学省が依頼した試算がある。

A君が職業訓練で正社員として就労し、65歳まで働き続けたとしたら、一体どのくらいの税金・社会保障を支払うのかを試算した。彼のこれからの賃金が、今の正社員の年齢別平均賃金と同じように上昇すると仮定するならば、20歳から65歳の間に彼は現在価値にて4500万円から5100万円の税金、社会保障料を支払う推計となる。18歳から20歳における職業訓練費と生活保護費の推計は、現在価値にて460万円だったので彼への「投資」は役4000万円の利益を生むこととなる。もし借りに彼が訓練

を受けず、20歳から65歳まで生活保護を受けるとするとその総額は5000万円から6000万円となる [阿部彩, 子供の貧困Ⅱ, 2014]

上記のジョブコープをモデルした試算は、460万円だ。その結果4000万円のリターンがあると考えられている。可児市においては、600人に対し8000万円の予算を投じている。単純に資産すると一人当たり、130万円ほどの予算が投じられていることとなる。もちろん、実際の職業訓練を想定した、ジョブコープの試算は職業安定に直結する部分があり、教育投資とは性質が違う。しかし、もし今後政府が職にあぶれてしまう日本語指導が必要な児童に対し、何らかの支援をするとした場合どうだろうか。彼らは閉鎖的な日本社会において必須項目となる日本語能力が十分ではない中で、将来を考えなくてはならなくなってしまう。また、130万円で受けられる教育があれば既に解決できていたかもしれないという問題が、その後浮き彫りになることで投資金額が増えることも予想される。

もちろん、130万円で教育が十分に補完されたからと言って、高校中退率低下や非正規雇用の拡大化、そして貧困の連鎖の一要素とされている問題が片づくことに直結するのではない。しかし、その予算効果はより対象者が「日本語指導が必要な児童」という、限定性の高い分、効果的な政策だと考えることができる。そのため、単純計算したものではあるが、130万円を現在日本語指導が必要な児童34,335人分提供できる形があれば理想である。(総額約450億円)これは地方財政ではとても賄えないだろう。したがって、地方交付金の形で、政府が負担する率も今後増やさなくてはいけない。

一方で、ただ闇雲に予算を同じればいいというものではない。練馬区の例のように、予算額で見れば十分という見方もある。しかし、現在日本語指導が必要な児童に対する対策は日本語教師の資格を持つ有償ボランティアによるサービスだと明記した。ボランティアとは自助努力が基本的な姿勢であり、その個人に意欲を求めざるを得ない。この点において、制度の欠陥があるとも言えるだろう。各自体における日本語指導を必要とする児童の数を把握し、その数に対応する日本語教師等の人員を制度として配置することが必要である。

また、第4章4節で述べた通り、識字率の高さの公益性についても忘れてはならない。識字率の低さが直接社会的コストを算出することはできない。しかし、共通言語識字率の高さが社会を形成する上で数字に反映されることのない底上げをすることは歴史的にも明らかだ。

### 第3節 予算を実際に「投資」するには

莫大な予算が必要になることがわかった上で、それを実際に投資に踏み切るためには、何が必要かを考察する。

今後は、浜松市、可児市よりも、練馬区のように、その都度人員不足に伴い、有償ボランティアを配置するというような自治体が増えていくと考えられる。

しかし本当にそのままで良いのだろうか。以前は浜松市、可児市のように主に製造業の工業地区割合が高い特定地域に密集して住んでいた外国籍の人々は、今後は様々な地域に分散していくであろうことは前章までに指摘した。そのため、今後はその都度補充するという追隨的改革ではなく、抜本的改革に踏み切るべきである。

これには意識改革も含める必要がある。

#### 第1項 インクルーシブ（社会的包摂の概念）

実際に議会において、「日本語教育推進法」に基づいた予算増額、また外国人児童や外国籍人材にむけての支援事業の拡大は提言されている。しかし、繰り返しに述べてきたように優先事項ではないと言う理由から、どうしても現法で漏れやすい側面を兼ねあわせている。また本法自体、あくまでも理念法である。そのため努力義務しか持ち合わせておらず、彼らの自治体義務ではない。そのため必要になるのは、各自治体内での第1章で示したような社会的包摂の概念だ。

#### 第2項 各学校現場の問題意識の向上

政府や自治体が予算を投下しても、日本語学習指導を行う学校現場が問題意識を持っていない場合、その政策は無駄となってしまう。日本語教師の数をそれぞれの地域の日本語指導が必要な児童数に照らし合わせ配置するのみならず、現在の学校教師、これから教師になる大学生らに対して、日本語指導が必要な児童に対する接し方・配慮の仕方の指導が必要である。予算の拡充だけでなく、各学校現場がそれぞれ問題意識を持つための整備も忘れてはならない。

### 第3項 政策効果を表すためのデータ

また、いくら対象者を絞っているとはいえ、政策効果を表すことは難しい。「アメリカにおいては1960年代に貧困の連鎖を断ち切る切り札として、大幅に教育予算が拡充された。中でも65年初等中等教育法の「タイトル1」と呼ばれるプログラムにおいて、学区感や地域間の教育予算の格差を縮小することを目標とし、国勢調査から計算される子どもの貧困率の高い地域に国からの予算より多く配分するように設計されており、その規模においても、設計においても、画期的な手法として脚光を浴びた。しかし結果はなかったのである。教育格差は解消したと言う確証はなかったのである。

(Bailey&Danziger 2013) この研究から、ただ単に予算を拡充するのではなく、それが何に使われるのか、他の予算との関係性と主にきちんと見なければ、真の効果は期待できないことを示唆している。」(阿部彩, 子供の貧困Ⅱ, 2013)

この記述からわかるように、政策には政策効果の検討が必要であり、それには実績や、統計が必要なのである。現在、日本語教育の拡充において、そのような統計が欠如している。具体的には、日本語指導が必要な児童の児童数、識字率の実態や、統一された日本語教科書など、現在の情報も必要だ。それらのデータをもとに、どの政策がどれほど成果をもたらすのかを検討しなければならない。

以上の3点以外にも必要なことは山のようにある。しかし、刻一刻と増え続ける日本語指導が必要な児童を目の前に、限られた予算の中で、優先順位を持たせることも必要ではないだろうか。

### 終わりに

近年、日本で「外国人」は増えた。特に、東京をはじめとする大都市ではそれが可視化されている。毎日利用するコンビニは、多国籍の人々が働いている。日々通学で使う駅では、大きなキャリーケースを持った外国人の姿を毎日見る。傍目で見ていると、彼らと呼ばれ込むサービス業の多さに驚く。おもてなしの精神に富む日本では、至れり尽くせりのサービス精神を持ち、彼らをゲストとして精一杯の歓迎をする。いわゆる「訪れる外国人」にばかり目を向けられる。しかし外国人は、彼らのようなゲストの側面しか持ち合わせていないわけではない。

「住む外国人」には、見えないふりをしていても良いのだろうか。

「住む外国人」である、「移民」という言葉にはイデオロギーが付きまとう。その国の一部を形成する一部の人間だとみなすか、その国の部外者とみなすのか。同じ外国人を捉える言葉であっても、その言葉を使うか否かによって、大きな違いが存在する。国が移民政策を取らない理由はここにある。前者であれば、移民として、彼らの生活に必要な制度を国が作らなければいけない。後者であれば、あくまで部外者であり、状況改善されることなくそのまま放置される。住む外国人は、刻一刻と増えているにも関わらず、だ。

しかし、国内における社会的包摂、とりわけ言語問題は、イデオロギーとは別にしても解決されるべきことはすでに歴史を通して実証されている。言語における社会的包摂は、個人財ではなく、公共財として無意識下のメリットにおりなされている。社会の発展と識字率の相関関係は歴史的に見ても非常に大きい。

その点からも、社会的包摂と経済的理学の両面からのアプローチは正反対に見えて、実は表裏一体とも言える。

急速に増えていく外国人、またそれに伴い増えるとされる日本語指導が必要な児童に対し、表面的改革のみならず、意識変化を含めた抜本的な改革を進めていくことが今後の日本の経済発展には必要な視点だと考える。

## 参考文献

## 引用文献

NHK. (日付不明). いじめられる理由を教えてください. 参照先: NHK NEWS  
WEB: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20190307/k10011837911000.html>

NHK. (日付不明). 外国人”依存”日本. 参照先: NHKNEWSWEB:  
<https://www.nhk.or.jp/d-navi/izon/column/190416.html>

ジグムント・バウマン. (日付不明). 自分とは違った人たちとどう向き合うか.

阿部彩. (2013). 子供の貧困Ⅱ.

阿部彩. (2014). 子供の貧困.

阿部彩. (2014). 子供の貧困Ⅱ.

宮崎幸江. (2013). 日本に住む多文化の子どもと教育 ことばと文化のはざままで生きる.

入間孝正. (2011). 外国人のこどもの教育問題.



文部科学省. (2019). 「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 30 年度）」. 文部科学省.

文部科学省初等中等教育局国際教育課. (平成 30 年). 外国人児童生徒等教育の現状と課題. 文部科学省.

望月優大. (2019). 2 つの日本.

岡本奈穂子 成文堂 ドイツの移民・統合政策一連邦と自治体の取り組みからー  
2019.3.20

木戸芳子 東京音楽大学 移民のためのドイツ語教育：統合コースとドイツ語試験  
/p29-53/2017/2/25

文部科学省

[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afielddfile/2019/04/22/1304738\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afielddfile/2019/04/22/1304738_003.pdf)

「外国人児童生徒等の多様性への対応」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/29/06/\\_icsFiles/afielddfile/2017/06/21/1386753.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/_icsFiles/afielddfile/2017/06/21/1386753.pdf)

中島和子、2007 「ダブルリミテッド・一時的セミリングル現象を考える」

[https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/25002/mhb\\_03\\_001.pdf](https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/25002/mhb_03_001.pdf)

「特定非営利活動法人国際社会貢献センター(ABIC) 柴崎 敏男  
ダブルリミテッド問題の現状とその支援」

<https://www.philanthropy.or.jp/magazine/365/shibasaki.pdf>

「外国人児童生徒等の多様性への対応」

[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afielddfile/2019/04/22/1304738\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afielddfile/2019/04/22/1304738_003.pdf)

「多文化共生センターフレビア」

<http://www.city.kani.lg.jp/3376.htm>

「外国人児童生徒等の多様性への対応」

[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2019/04/22/1304738\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2019/04/22/1304738_003.pdf)

「ルポ 外国人急増…多国籍化する教育現場」

<https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4329/>

「公共財団法人 浜松国際交流協会 HICE」

[http://www.hi-hice.jp/j\\_class.php](http://www.hi-hice.jp/j_class.php)

「浜松市における外国人児童生徒への支援について」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/121/shiryo/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2016/04/14/1369164\\_06.pdf#search=%27浜松市+小学校+外国人%27](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/121/shiryo/__icsFiles/afieldfile/2016/04/14/1369164_06.pdf#search=%27浜松市+小学校+外国人%27)