ISFJ2018

政策フォーラム発表論文

日本語指導が必要な児童生徒への教育支援に関する一考[1]

大阪大学
大槻研究会
教育③

平野剛貴
後藤はるか

2018 年　11 月

[1] 本稿は、2018 年 12 月 8 日、9 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2018」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

我が国では、在留外国人の数が年々増加している。以前は、韓国・朝鮮人と中国人が大半を占めていたが、1990 年の出入国管理および難民認定法の改正を経て、近年では外国人人口の増加と多国籍化の一途をたどっている。また、少子高齢化による日本企業の労働力不足問題は、今後もより深刻化すると考えられ、将来的にも在留外国人の増加は見込まれる。

在留外国人の増加によって外国人の子どもの人口も増加しているが、これに伴い学校現場では日本語指導が必要な児童生徒の数が増加した。また、外国人だけでなく、日本国籍を持っていても日本語指導が必要な児童生徒も増加している。文部科学省によると、2016 年の公立学校における外国人児童生徒の総数は 80,119 人に上り、10 年前と比べると 2.5 倍にも増加している。

日本語指導が必要な児童生徒の在籍状況は、近年集住化、散在化、多言語の傾向がみられる。大部分は都市部や工業都市に集住しており、1 校あたりに在籍する外国人児童生徒の数も多い。しかし日本語指導が必要な児童生徒が在籍する学校のうち、半数以上の学校においては日本語指導が必要な児童生徒が 1，2 人しか在籍していないなど、散在化も起こっている。さらにどの地域においても、日本語指導が必要な児童生徒の母語や比較的使用頻度の高い言語は多様化しており、対応しなければならない言語が増加している。

日本語指導が必要な外国人児童生徒は、日本語能力の不足によって多くの問題を抱える。普段の授業についていくのが困難であり、中学卒業後の進路にも響いてしまう。長期的にみると、教育水準が低いため所得も低くなってしまい、次の世代にも貧困の連鎖が続いてしまうという深刻な問題もある。

以上のように日本語指導が必要な児童生徒に対する学習支援は重要となるが、学習内容や母語、日本語の習得レベルなどすべてに個人差がある。このように、日本語指導の多様なニーズがある一方で、日本語指導のできる教員の確保や指導体制の整備が現在追い付かない状況にある。

本稿では、2015 年 PISA 調査の日本の結果を用いた実証分析と、教育委員会や公立学校にヒアリング調査やアンケート調査を実施して定性分析を行った。実証分析の結果、家庭内で外国語を使用している生徒がテストのスコアが低いこと、移民は個人の学習への努力が成績の向上に直結しにくく不利な状況にあること、生徒の学習達成には親の学業への関心が重要になってくることが分かった。また、定性分析の結果、集住地域におけるマイナー言語への対応や、散在地域の生徒への支援が特に行き届いていない状況が重要な問題であることが分かった。また、学校とボランティア間の連携などは行われていないことが確認できた。

現状の問題点や分析結果を踏まえて、本稿では、⑴ICT を活用した拠点校制度の導入、⑵子ども対象の日本語ボランティア教室の登録制度、⑶児童生徒と学校・ボランティア教室のマッチングおよび指導の連携強化の 3 つの政策を提言する。

目次

要旨 2
はじめに 4
第 1 章　現状分析 4
　第 1 節　日本語指導が必要な児童生徒 4
　　第 1 項　増加し続ける外国人の子ども 4
　　第 2 項　日本語指導が必要な児童生徒 5
　第 2 節公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の在籍状況 6
　　第 1 項　集住化 6
　　第 2 項　散在化 8
　　第 3 項　多言語化 8
　第 3 節　日本語指導が必要な児童生徒の抱える問題 10
　　第 1 項　学校教育への適応と学業における困難 10
　　第 2 項　中学卒業後の進路 10
　　第 3 項　貧困の連鎖 12
　第 4 節　教育支援委関する施策の状況 12
　　第 1 項　文部科学省による教育支援 12
　　第 2 項　現在の施策の問題点 14
第 2 章　先行研究・本稿の位置づけ 14
　第 1 節　先行研究 14
　第 2 節　本稿の位置づけ 15
第 3 章　理論・分析 16
　第 1 節　実証分析 16
　　第 1 項　目的 16
　　第 2 項　分析の枠組み 16
　　第 3 項　分析結果 19
　　第 4 項　分析結果の考察 19
　第 2 節　定性分析 20
　　第 1 項　調査の目的・手法 20
　　第 2 項　調査の結果 21
　　第 3 項　調査結果の考察 22
第 4 章　政策提言 23
　第 1 節　政策提言の方向性 23
　第 2 節　政策提言 23
　　第 1 項　提言⑴ ICT を活用した拠点校制度の導入 23
　　第 2 項　提言⑵ 子ども対象の日本語ボランティア教室の登録制度 26
　　第 3 項　提言⑶ 児童生徒と学校・ボランティア教室のマッチングおよび指導の連携強化 27
　第 3 節　政策提言のまとめ 28
おわりに 29

はじめに

近年、我が国では外国人労働者の受け入れや留学生の増加により、在留外国人の数が増加している。また昨今では、出入国管理法を改正しようとする動きもあり、在留外国人はさらに増加すると考えられる。さらには在留外国人の増加に伴い、同伴する外国人の子どもの数も増加している。現在我が国では義務教育課程の公立学校において、外国人児童生徒の受入れを認めており、国籍を問わず子どもの教育を受ける権利を保障している。しかし、公立学校においては、外国籍はもちろん、日本語国籍を持っていながらも親が外国人の場合などで日本語指導が必要な児童生徒が多く存在する。

しかし、都市部をはじめ地方自治体では、十分な体制が整っておらず、日本語指導が必要な児童生徒に対する教育支援が万全とは言い難い。そこで、本稿では我が国の日本語指導が必要な児童生徒に対する教育の問題点を分析し、解決案を出すことで、日本語指導に関する効率的な教育体制の実現を目指した。

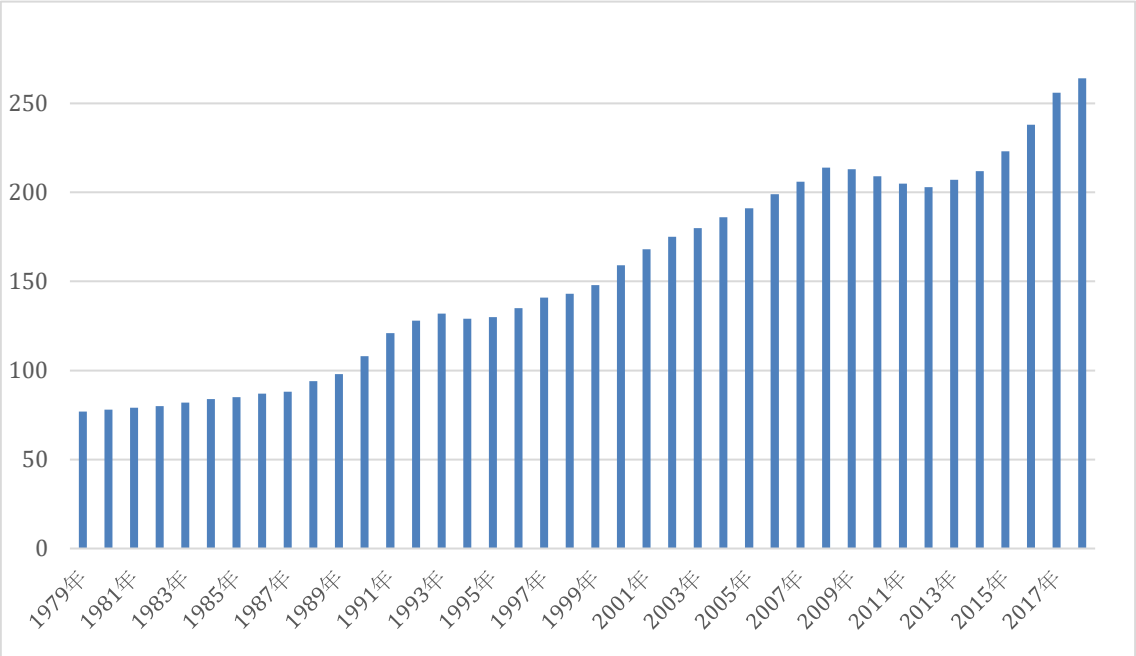
第 1 章　現状分析

第 1 節　日本語指導が必要な児童生徒

第 1 項　増加し続ける外国人の子ども

1980 年代後半より、日本にいる外国人は長期的に見ると増加し続けている(図 1)。法務省の調査によると、2018 年度末における在留外国人の数は約 263 万人にまでのぼり、前年度に比べ約 7 万人増加している。1990 年以前に外国人登録者の大部分を占めていたのは、オールドカマーと呼ばれる韓国・朝鮮人や中国帰国者であったが、日本企業の労働力不足や 1990 年の「出入国管理および難民認定法」の改正などを経て、日本にやってくる外国人は増加し、国籍別の構成も多様化が進むなど、大きな変化がみられるようになってきた。このころから家族と一緒に移住してくるケースが増えたため、外国人の子どもの数も急激に増加した。また、2008 年から開始された EPA に基づく外国人技能実習制度の確立により、国として専門的・技術的分野での外国人労働者の育成を積極的に推進しており、看護候補者や介護福祉候補者などの受け入れ人数が 2013 年以降増加している。このことから、今後も在留外国人の数は増加すると考えられる。またその帰結として、外国人の子どもも増えると考えられる。

（図 1）在留外国人数[2]（単位：万人）の推移



（法務省「在留外国人統計」（2018）より筆者作成）

第 2 項　日本語指導が必要な児童生徒

前項で述べたような外国人の子どもの増加によって公立学校に通う外国人児童生徒の数も増えた。そして同時に日本語指導が必要な外国人児童生徒の数も増加している。日本語指導が必要かどうかについての判断は各学校にゆだねられているが、指導の内容についても日常会話や学習言語としての日本語などレベルは様々である。文部科学省によると、公立学校に在籍する外国人児童生徒の約 4 割が日本語指導を必要としている状況にある。ここ 10 年間の日本語指導を必要とする児童生徒数の推移は図 2 の通りである。文部科学省によると、2016 年の公立学校[3]における外国人児童生徒の総数は 80,119 人に上り、そのうち日本語指導を必要とする外国人は 34,335 人、日本語指導を必要とする日本人は 9,612 人と発表している。日本語指導が必要な児童生徒数は全体として 44,000 人近くに上り、これは 10 年前の約 1.7 倍となる。

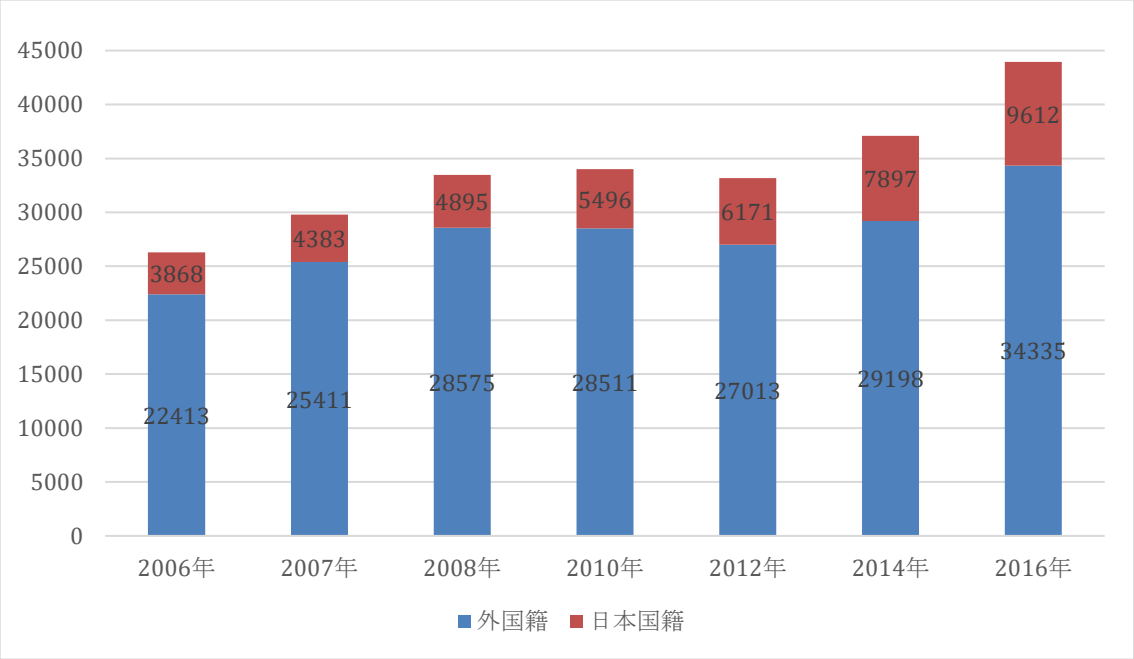
さらに近年では、日本国籍を持ちながら日本語指導が必要な児童生徒が急激に増加している。増加率は 10 年前と比較すると 2.5 倍に上り、外国人児童生徒よりもかなり大きな割合で増加している。初田（2015）によると、そのような児童生徒たちの多くは、親の国際結婚による日本人ハーフやクウォータ、二重国籍といった背景を持つために家庭内での使用言語が外国語である場合や、幼少期を海外で暮らしていた帰国児童生徒という場合などが多い。特に国際結婚に関しては、1990 年から増加し、2005 年が最も件数が多かった。日本語指導を必要とする日本語国籍の児童生徒が近年急増加しているのは、この時期に結

[2] 2011 年末までは，外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数である。2012 年以降は在留外国人数である。

[3] 公立の小学校、中学校、高等学校、義務教育学校、中等教育学校、特別支援学校を指す。

婚した夫婦の間に生まれた子どもが成長して現在公立学校に入学したためではないかと考えられる。実際、日本語指導が必要な日本語国籍の児童生徒の比較的使用頻度の高い言語はフィリピノ語と中国語の割合が多く、国際結婚のカップルについては日本人男性とフィリピン人女性、中国人女性のカップルの割合が最も多い。

（図２）公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒数の推移



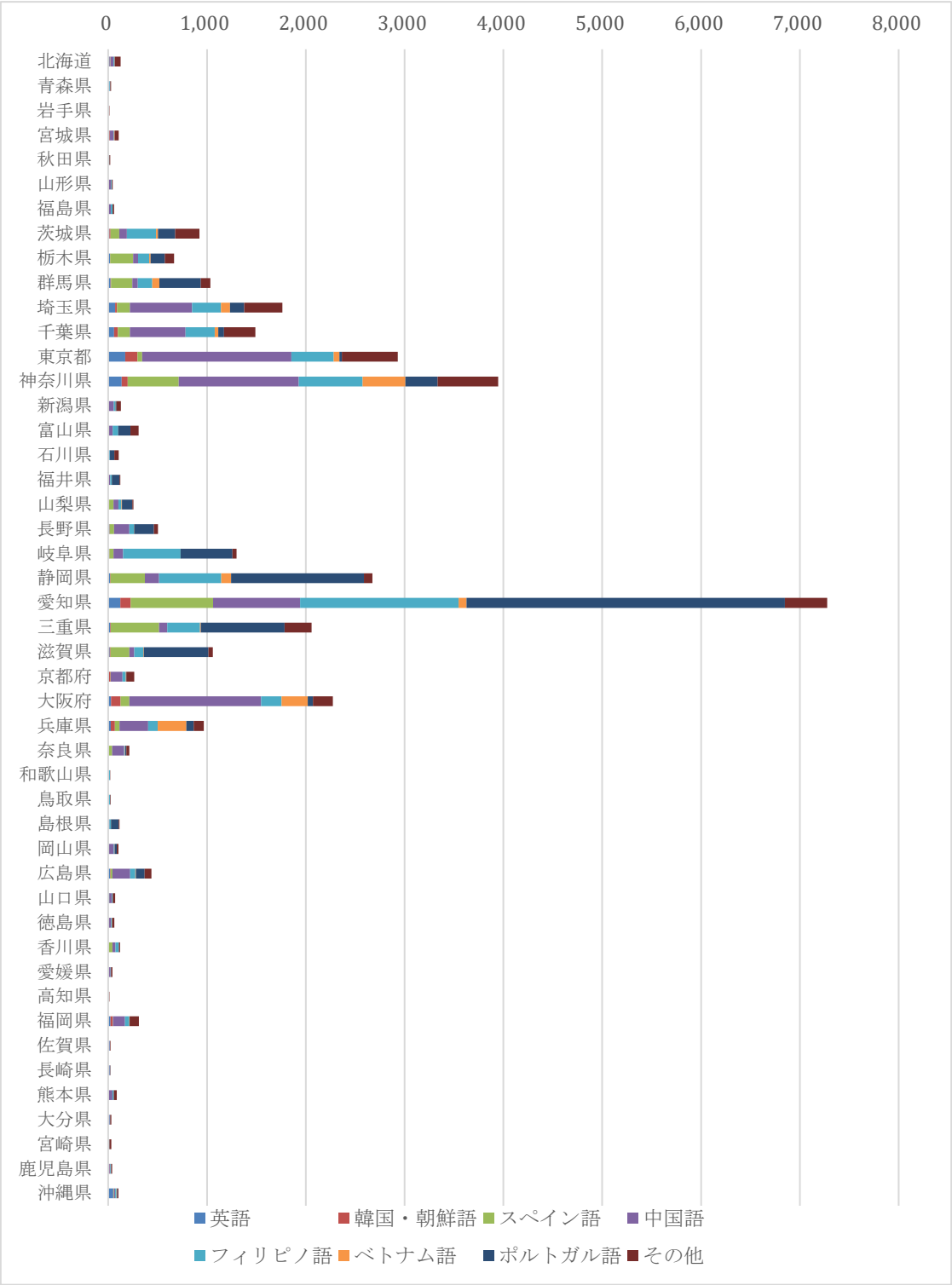
（文部科学省「学校基本調査」(2016)より筆者作成）

第２節公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の在籍状況

第１項　集住化

山下(2016)によると、1980 年代後半から日本が労働者不足に陥り、1990 年の出入国管理および難民認定法の改定などを経て、外国人労働者が出稼ぎ目的で日本に流れ込んだ。これにより雇用の多い都市部や工業地域などに外国人が集中して増加していった。そのため、外国人労働者に同伴して来日した子どもや、もしくはその 2 世、3 世として生活している子どもが、決まった地域に集住している。(図 3) を見ると、日本語指導が必要な児童生徒の数は都道府県によってかなり偏りがあることが分かる。

（図 3） 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の母語別在籍状況（都道府県別）

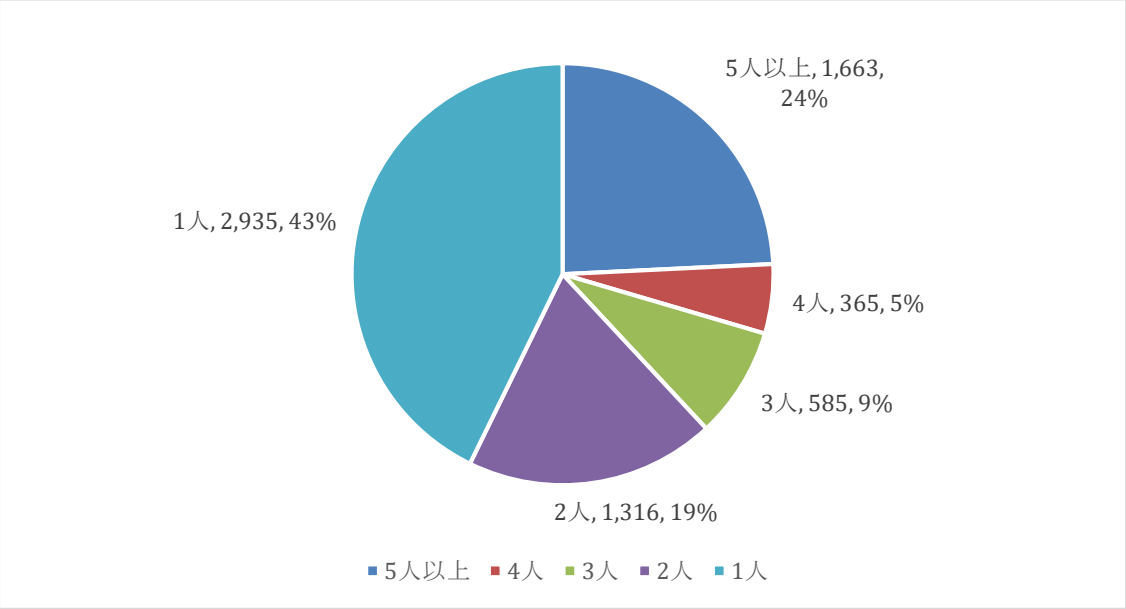


（文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」（2016）より筆者作成）

第 2 項　散在化

都市部や工業地域に在留外国人が集中する一方で、東北、四国、九州などの地方には在留外国人が散在している。文部科学省によると、日本語指導が必要な児童生徒が在籍する公立小・中学校数は、全体の 22.7%にとどまる。しかし外国人集住地域の学校には日本語指導が必要な児童生徒も多く在籍し(図 3)、中には 100 人を超えるような学校もあるが、散在地域の学校には 1、2 人しか在籍しないという場合が多い。全国的にみると、日本語指導が必要な児童生徒が学校に在籍していても人数が 4 人以下である場合がほとんどである(図 4)。

(図 4) 日本語指導が必要な児童生徒が在籍する公立小・中学校数



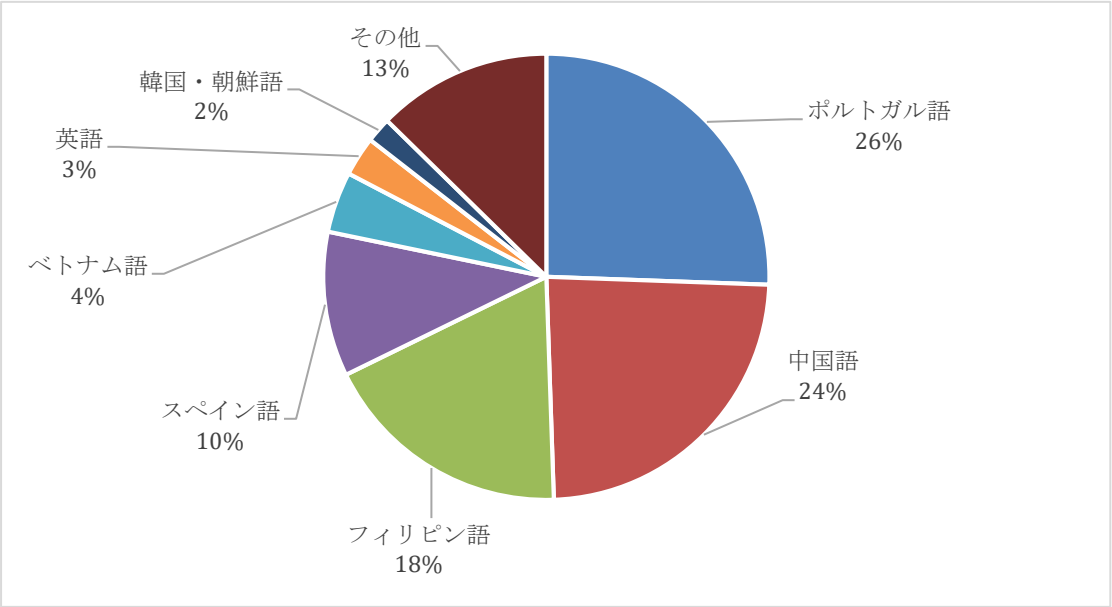
（文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」(2016) より筆者作成）

第 3 項　多言語化

日本語指導が必要な児童生徒の母語や使用頻度の高い言語は多様化の傾向にある(図 5)(図 6)。従来多数を占めていたブラジルや中国の国籍を持つ児童生徒の他に、近年ではネパールやベトナムの国籍を持つ児童生徒が増えている。日本語国籍を持つ生徒の多くの母語は 1990 年から 2005 年にかけて増加した国際結婚によって生まれた子どもであると考えられる。

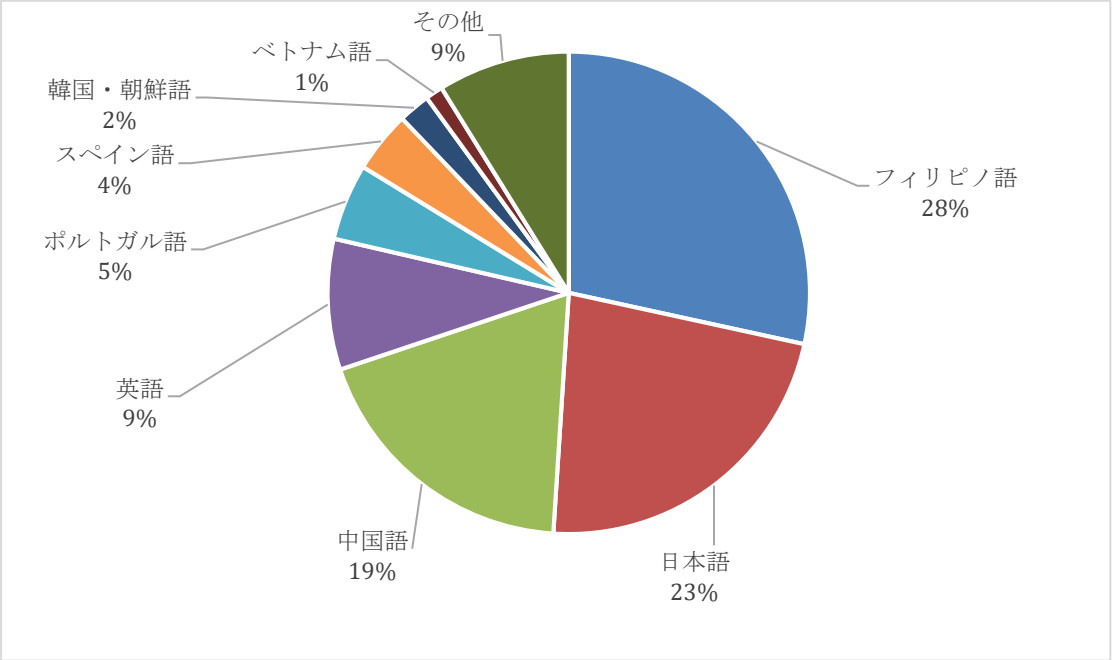
外国人の増加とともに多言語化が進んでいる例として、横浜市が挙げられる。横浜市の調査レポートによると、平成 28 年度の横浜市内の私立小中学校に在籍している児童生徒の国籍は約 100 にも上り、日本語指導が必要な生徒の国籍も約 50 にも上ると発表している。このように日本全体での多国籍化のみならず、横浜市のように集住地域内においても多国籍化が進んでいる地域もある。

(図 5) 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の母語別在籍状況(2016 年)



(文部科学省「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(2016) より筆者作成)

(図 6) 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒の母語別在籍状況(2014 年)



(文部科学省「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(2014) より筆者作成)

第 3 節　日本語指導が必要な児童生徒の抱える問題

日本語指導が必要な児童生徒が直面する、日本語能力の不足によって引き起こされる問題は数多くある。その中でも学校での問題、進路の問題、世代を超えた貧困の連鎖の問題について以下で述べる。

第 1 項　学校教育への適応と学業における困難

公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒にとって、日本語で行われる通常授業を受けるのにあらゆる障壁がある。日本人に囲まれて学校生活を送るにあたって、学校環境に適応することや、学校の授業についていくのが難しいといった問題である。

平岡他(1993)によると、外国人児童生徒や帰国児童生徒にとって、文化の違いや生活習慣の違いのために日本の学校に適応することが困難であると示されている。山野上(2016)によると、外国人児童生徒の多くは日本で働く親についてくる形で来日するため、家からの距離や学費などの面から、通う学校の選択肢はとても狭くなる。日本で働く外国人の親を持つ児童生徒にとって、学校の選択肢というのは限られているのである。学年の途中で海外の学校から転入してきた児童生徒にとっては、以前外国で学んでいたカリキュラムとは違った学習環境に置かれるため、さらにここでも言語の障壁が立ちはだかると、かなり精神的にも苦しいだろう。

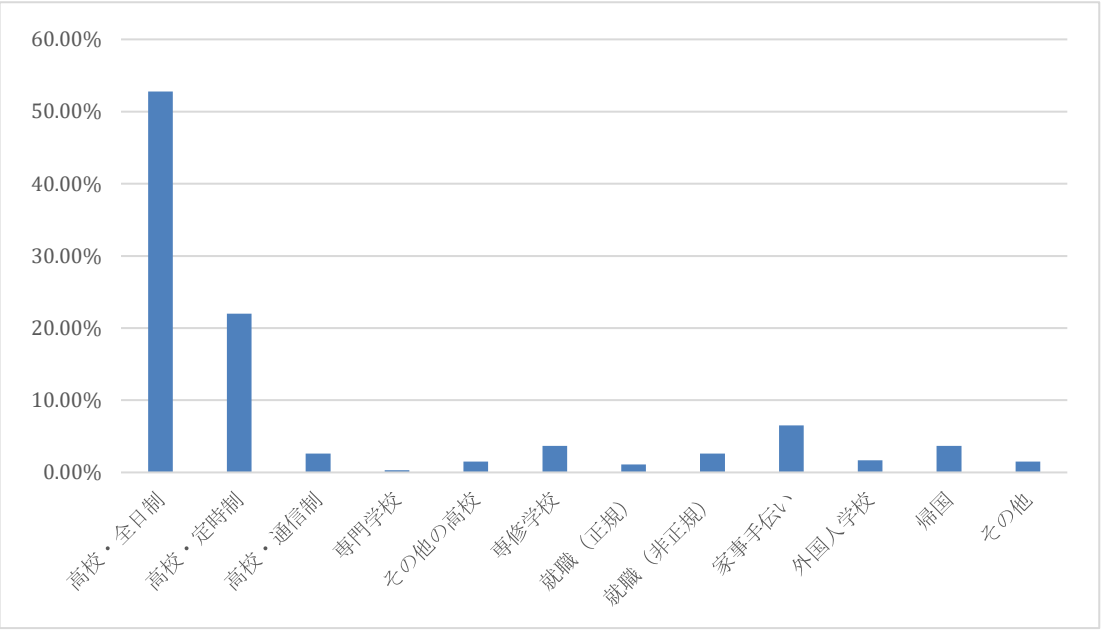
日本語能力が不足していることが原因で国語の授業だけでなく、算数・数学、理科、社会などの様々な科目の学習に支障が出るのだ。日常生活には日本語を使用していても、学習言語としての日本語ができないといった状況も多くあるため注意が必要である。

日本語を学習しても一朝一夕に習得できるわけではではないため、日本語の習熟度と学校で習う全て科目の学習進度を、周りの日本人の児童生徒と完全に合わせることはかなり困難であると考えられる。日本語の習得が遅れたままだと、学年を重ねるごとに他の生徒との差は広がっていくというような悪循環に陥る恐れがある。

第 2 項　中学卒業後の進路

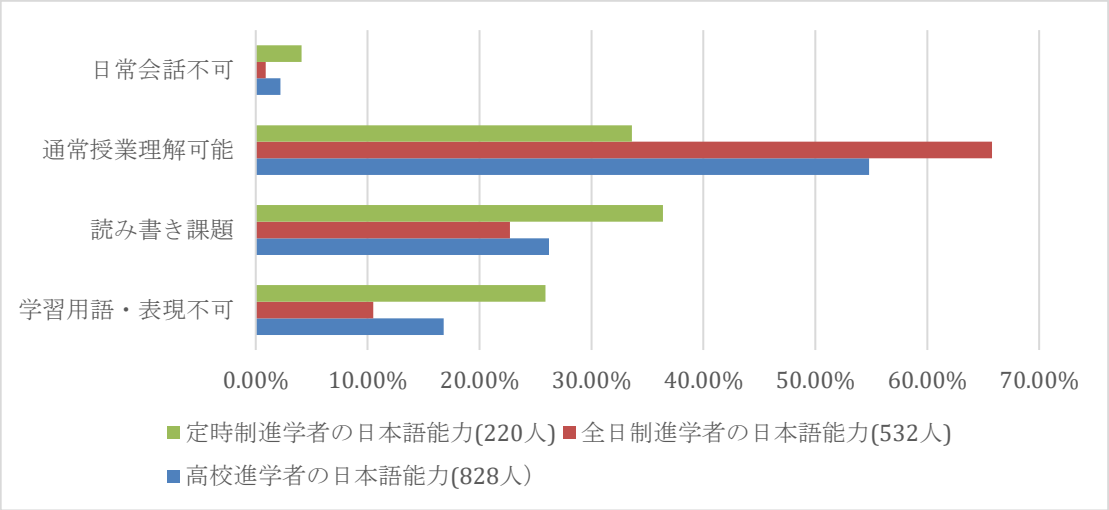
中学校に在籍する外国人生徒に関しては、中学卒業後の進路も重視しなければならない。外国人生徒の中学卒業後の進路は図 7 の通りである。日本国籍の生徒の高校進学率は 98%を突破していることに比べ、外国人の生徒は 80%にとどまる。また、高校に進学した外国人の生徒の約 3 割は定時制・通信制の高校に進学している。学習言語としての日本語能力が不十分な生徒にとって、日本語で高校入試を受験することは難しく、高校に進学するハードルは高い。現在国内の一部の公立高校では、入試に特別な配慮や外国人生徒特別入試枠を設ける制度を導入している学校も存在するが、このような制度には国籍や日本に在住している年数などが条件としてあるため、この条件に当てはまらず制度を利用できない生徒も数多くいる。また、高校に進学したとしても日本語能力の差をすぐに埋められることはないため、ドロップアウトしてしまう事例もある。外国人集住都市会議に加盟している都市で行った在留外国人の高校進学者の日本語能力調査によると、全体で日常会話不可が 2.2%、通常授業理解可能が 54.8%、読み書き課題が 26.2%、学習用語表現不可が 16.8%という結果になった(図 8)。このように高校進学者の中でも日本語能力の差は大きく、高校に進学せず就労した者を含めるとさらに日本語能力の差は広がっていると考えられる。

(図 7)外国人児童生徒の卒業後の進路(総数:1010 人)



(外国人集住都市会議「東京 2012 長野・岐阜・愛知ブロック資料」(2012)より筆者作成)

(図 8)高校進学者の日本語能力の比較



(外国人集住都市会議「東京 2012 長野・岐阜・愛知ブロック資料」(2012)より筆者作成)

第 3 項　貧困の連鎖

貧困な家庭に生まれた人は、十分な教育を受けることができず、このため進学や就職で不利になってしまい、所得も低い。そして所得の低さゆえにその人の子ども世代でも貧困になってしまうという、「貧困の連鎖」という現象が生じている。貧困の連鎖には、世代を経るごとに貧困の格差も大きくなり、連鎖から抜け出しにくいという特徴がある。そして、この現象は在留外国人にとっても例外ではない。むしろ在留外国人の子どもは日本人の子どもにくらべて貧困の連鎖に陥りやすい。その理由として以下の 2 つが挙げられる。

1 つ目は、親が低所得であることである。現在国内には、日本に在住する外国人の平均所得を全国的にまとめた統計は公表されていないが、宮島(2013)は 2009 年の静岡県調査を手掛かりに国内の外国人労働者の平均収入や貧困率を推定している。これによると、外国人世帯の 35%は相対的貧困[4]であると推計している。厚生労働省によると日本国内全体の相対的貧困率は 16.1%と算出されており、日本に在住する外国人は日本人に比べて経済的に不利ここ文ちゃんとなってないか不な状況にいると考えられる。このような理由としては、非正規雇用での労働者が多いこと、貧困の罠・貧困の連鎖に陥りやすいこと、母子家庭世帯の割合が多いことなどが挙げられている。さらに、大友(2017)によると、日本に在住する外国人の母子家庭世帯は日本人の母子家庭世帯以上に、社会経済的に不利な状況にあることが多い。以上のような貧しい家庭では、学校以外で日本語の勉強をするために家庭教師を雇ったり塾に通ったりといった費用を確保することは難しいと考えられる。学習言語としての日本語が習熟している外国人の親も少数であると考えられるため、家庭内で親が子どもに勉強を教えることも困難であろう。

2 つ目は、児童生徒本人の日本語能力の不足である。日本語能力が不足している在留外国人の子どもは周りの日本人の子どもらと学習進度を合わせることも困難であり、進学や就職において不利な立場にある。進学先、就職先はその後の所得にも大きく影響を与えるため、日常生活に必要な日本語に加えて、学習時に必要な日本語能力の不足は貧困につながりやすい。外国人の子供が貧困または日本語能力が低い状態で育つことは、その子どものその時点での学力や生活の質などに悪影響を与えるだけでなく、後に解消することのできない不利な条件として蓄積されていくと考えられる。このように在留外国人の子どもは、貧困の連鎖に陥りやすく、この連鎖から脱することが非常に困難な状況にあるのである。

第 4 節　教育支援委関する施策の状況

第 1 項　文部科学省による教育支援

以下では、現在文部科学省が実施している日本語指導が必要な児童生徒の教育支援に関する施策について、代表的なものを述べる。以下で述べる施策以外にも、指導教員の育成や、多言語教材や多言語学校関係文書などを検索できる情報サイトの開設・運営、指導マニュアルの作成・配布などが行われている。ここで注意したいのは、外国人児童生徒が在籍する公立学校において、特別な学級を設けて日本人と常に隔離した状態で教育することは是とされておらず、文化交流の場を設け共生を図ることも重要視されている。つまり、日本語指導が必要な児童生徒は、全体の学習を遅らせるというマイナスな面だけを持つ存在ではなく、他の生徒が多様性を学ぶ貴重な機会を与えるというプラスの面も併せ持つということを考慮するべきなのである。

[4] 等価可処分所得が貧困線以下の状況を指す。貧困線は等価処分所得の中央値の半分の額。算出方法は OECD の基準に基づく。

① 公立学校の外国人児童生徒の受け入れ

文部科学省によると、「外国人がその保護する子どもを公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、無償で受け入れられており、教科書の無償給与や就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障している」。「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A 規約)」や「児童の権利に関する条約」にも見られるように、国際的にも外国人の教育機会を守ろうとする動きが活発になっている。我が国もこのような動きを受け、外国人児童生徒の教育について、上記のように位置付けた。

また、外国人児童生徒の就学を促進するために、日本の教育制度や就学の手続をまとめた就学ガイドブックを7言語で作成・配布したり、外国人の子どもの就学促進事業として「虹の架け橋教育」を運営したりするなどの試みがなされてきた。「虹の架け橋教育」については、第4章で詳述する。

② 外国人児童生徒等に対する日本語指導の充実のための教員配置

日本の教職員定数は、学校数や学級数に応じて配置する基礎定数と、教育上の特別の配慮などの目的で配置する加配定数とで成り立っている。その中で文部科学省は、外国人児童生徒の日本語指導を行う教員を配置するための加配定数を措置している。ただし国から加配された教員の他にも、独自で定数を設けて日本語指導教員を追加で加配したり、通訳やコーディネーターの派遣も行ったりもしている自治体もある。

③ 帰国・外国人児童生徒等教育推進支援事業

日本語指導が必要な児童生徒の集住している地域を中心として行われている本事業は、実施主体（都道府県・指定都市・中核市等）の取組に対して、総事業費の 1/3 を上限とした予算の範囲内で文部科学省が交付を行う補助事業である。その中でも「公立学校における帰国・外国人児童に対するきめ細やかな支援事業」と「定住外国人の子供の就学促進事業」に分類されており、それぞれ公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援体制づくりの推進、学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備を目的として実施されている。

④ 「特別の教育課程」の編成・実施

「特別の教育課程」とは、在籍学級を離れて別室で個別に指導する、いわゆる「取り出し」指導である。授業時間数は、年間 10 単位時間から 280 単位時間までを標準として、日本語指導を学校教育へと位置づけすることを定めている。これによって、日本語指導の質の向上や組織的・継続的な支援の実現が期待されている。文部科学省によると、2014 年時点で日本語指導を受けている児童生徒のうち、特別の教育課程による指導を受けている者の割合は、小学校・中学校ともに 20%前後にとどまり、特別の教育課程による日本語指導を実施している学校の割合も同様に 20%前後となっている。

⑤ JSL(日本語指導と教科指導の統合)カリキュラムの開発

外国人児童生徒の初期指導から強化学習につながる段階の指導を支援するための教員用の指導資料を作成した。このカリキュラムは小学校編と中学校編に分けられており、各教科で習得すべき基礎基本を設定し、外国人児童生徒の日本語能力と学習能力を育成することを目的としたカリキュラムである。

⑥ 外国人児童生徒のための JSL 対話型アセスメント(DLA)

主に、日本語による日常会話はできるが、強化学習に困難を感じている児童生徒を対象として実施されている。一番早く伸びる会話力を用いて、一対一の対話で強化学習に必要な言語能力を「話す」「読む」「書く」「聴く」の 4 つの面から把握し、日本語能力の発達段階を 6 つのステージに分けて判定する。

第 2 項　現在の施策の問題点

文部科学省による支援施策の他に、自治体独自でも教育委員会を中心に支援を行っているが、そこでは日本語指導教員の不足や支援体制整備の地域・学校間格差などの問題がみられる。

文化庁によると、現在の日本語教育はボランティアに頼っている状況である。日本語職員の職種別構成割合は、半数以上がボランティアで構成されており、次に非常勤講師の数が多い[5]。都道府県からの加配だけでなく、一部の市区町村からは教員の派遣を独自で行っている。例を挙げると大阪市や名古屋市の学校では、加配定数を外国人児童生徒 10 人につき教員 1 人と設定している。しかし、日本語指導が必要な児童生徒が 1、２人しか在籍していないような学校が散在するため、全国の公立学校に教員の派遣を行き届かせるのは難しい状況にある。

日本語指導が必要な児童生徒の散在している地域と集住している地域において、支援状況には様々な違いがある。また集住地域では支援のシステムがある程度進んでいるが、散在地域ではノウハウが確立していなく、ある程度の体制を整えるためには相当な時間と労力を必要とする。外国人が少ない散在地域では子どもの教育支援が行政の施策となりにくいと言われており、予算の確保が難しいことも問題である。

2016 年の学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議によると、全国の公立学校において日本語指導が必要な児童生徒のうち、実際に指導を受けている生徒は全体の 8 割程度で横ばい、または低下傾向にあるという。背景にはやはり、日本語指導が必要な児童生徒が増加していることに加え、指導に当たる教員の不足や、主に散在地域での指導体制の整備が不十分であることが考えられる。

第 2 章　先行研究・本稿の位置づけ

第 1 節　先行研究

外国人の子どもの教育問題に関して実証分析を行った研究は、国内ではまだ少ないのが現状である。外国人の家族の生活水準や子どもの学力については国内の統計では調査の実施または公開がされていないため、実証分析に必要な情報が不足しているのが要因だろう。国内での研究での多くが外国人児童生徒の高校進学の規定要因は何かを考察する研究であり、

Ishida 他(2016)は 2003 年から 2012 年の PISA 調査のパネルデータを用いて生徒の移民の背景や学校の特徴に着目しながら実証分析をしている。説明変数には各科目の得点率を置き、移民の背景、性別、親の教育レベルや家庭の豊かさ、公私の分類や家からの距離といった学校の特徴などを被説明変数として、分析している。この結果、移民の生徒は 1 世、2 世に関係なくネイティブの生徒と比べてスコアが低いということが確認された。ただし日本国籍か外国籍かが重要なのではなく、このスコアの差には家庭内での使用言語や親の教育レベルや所得などの要因が絡み合っている。しかし、この研究では生徒の学習に対す

[5] 2017 年時点での日本語教師 39,588 人のうち、ボランティアが 22,640 人（57.2%）と最も多く，以下，非常勤教師が 11,833 人 （29.9%），常勤教師が 5,115 人（12.9%）の順となっている。ただし、この日本語教師数は公立学校で児童生徒に指導している者だけでなく、国内で日本語を教えている教師すべての数である。

る意欲や取り組み、周囲の環境についての変数が扱われていない。生徒の成績には学習時間や親や先生からのサポートなども深く関係しているだろう。

石田他(2015)は、厚生労働省の「21 世紀出生児縦断調査」の個票データを用いて定住外国人の子どもの学習時間について実証分析をしている。この調査対象は、学習時間は教育に対する時間的な投資であり、時間が長いほど学力は上昇するという仮定のもと、教育達成の代理変数として学習時間を用いている。分析の結果、学習時間が長い児童の親は、子どもの教育に対して熱心で、居住地域での密接なネットワークを築いていることを明らかにしている。親の子どもの学習へのかかわりや親の社会ネットワークが子どもの学習資本の形成過程において重要であると考察されているが、実際の子どもの成績などが不明確である。特に、外国人の子どもにとって、本人の日本語能力の不足によって勉強時間が直接成績に結びつかない可能性も大いにある。また、調査対象の外国人が、2 世の子どもに限られており、1 世の子どもに着目できていないという課題がある。

Brinda 他(2008)、Hackman(2008)によると、親との協働は、包括的で文化的応答性のある教育を構築している点で効果のある学校にみられる重要な特徴の一つであると述べられている。さらに、Henderson 他(2002)は親の参加と移民の子どもの学力との間には正の相関関係があることを示している。そして、この相関関係は 1 世か 2 世かといった移民の背景や、親の出身国や子どもの入国経緯などに関わらずみられることも確認されている。しかし、これらの調査対象国は、移民受け入れの歴史が長く移民の数も多い。日本にいる移民は、国内ではまだ圧倒的に少数派のため、日本においても親の参加が移民の子どもの成績の向上に結び付くとは限らない。

島(2008)は子どもの進学意識や、子どもの将来に対する親の関心が高いほど、子どもの教育水準が高くなることを、実証分析で明らかにしている。しかし、調査対象が日本人のみのため、移民の場合成績に影響するのかについては考慮されていない。

第 2 節　本稿の位置づけ

本稿では PISA2015 のデータを用いた実証分析と、アンケート調査やヒアリング調査を通して定性分析を行う。PISA 調査とは、科学、数学、読解力の 3 分野について、2000 年から 3 年ごとに OECD が実施している調査のことである。PISA2015 には 72 カ国・地域の約 52 万人が参加している。我が国では全国の高等学校、中等教育学校後期課程、高等専門学校の 1 年生のうち、198 校、約 6,600 人が調査に参加した。日本と海外の移民受け入れの歴史や移民の教育に関する政策はかなり異なるため、本稿の分析では日本のみのデータを扱った。2015 年調査では科学を中心分野として重点的に調査しており、今回の分析で変数として扱う生徒の学習に対するモチベーションと先生のサポートについては質問の内容が科学に限ってあるため、被説明変数は主に科学を扱う。科学の得点やアンケートの回答から算出された生徒の学習生活に関わる指数を用いて、移民とネイティブの比較を中心に、得点率に影響を与える要因を明らかにする。分析で選択する変数については、Ishida(2016)で用いられたものを中心に、生徒の学習に対する態度や周りの環境に関する変数も加える。

定性分析では、日本語指導が必要な児童生徒が在籍する小・中学校や日本語ボランティア教室に対してアンケート調査やヒアリング調査を行う。これによって、在籍する日本語指導が必要な児童生徒数や母語の内訳、日本語指導教員の数やその他具体的な取り組みなどについて現場の実態を詳細に把握することを目的とする。

実証分析と定性分析で得られた情報から、日本語指導が必要な児童生徒に対するより有効な教育支援は何かを考察し、政策を提言する。

第 3 章　理論・分析

第 1 節　実証分析

第 1 項　目的

本分析では、生徒をネイティブと移民に分類し、テストの得点率に影響を与えている要因は何かを分析を通して明らかにする。また、分析結果について生徒とネイティブを比較することで、移民の子どもが抱える問題などを考察する。本稿では、OECD の分類を参考に、子どもの移民背景によって、ネイティブ、移民 1 世、移民 2 世以下のように定義する。ネイティブとは、両親のうち少なくともいずれか一方が日本生まれの者を指す。次にネイティブの条件に該当しない者を移民とし、その中で 1 世と 2 世に分類する。1 世の子どもとは、両親とも外国生まれで、自身も外国生まれの者を指す。また 2 世とは、両親ともに外国に生まれたが、自身は日本生まれの子どもを指す。国際結婚によって生まれた子どもの場合、国籍を問わずネイティブに分類されることに注意してもらいたい。

第 2 項　分析の枠組み

１）　使用データ

実証分析で用いるデータはすべて 2015 年度の PISA の結果を用いる。PISA 調査とは、科学、数学、読解力の 3 分野について、2000 年から 3 年ごとに OECD が実施している調査のことである。テストに加えて、生徒の生活習慣や学習習慣、学習動機、家族の情報についてもアンケートを実施している。PISA2015 には 72 カ国・地域の約 52 万人が参加している。我が国では全国の高等学校、中等教育学校後期課程、高等専門学校の 1 年生のうち、198 校、約 6,600 人が調査に参加した。日本と海外の移民受け入れの歴史や移民の教育に関する政策はかなり異なるため、本稿の分析では日本のみのデータを扱った。PISA2015 は科学を重点的に調査している。今回の分析で変数として扱う、生徒の学習に対するモチベーションと先生のサポートについては、質問の内容が科学に限ってあるため、被説明変数は主に科学を扱う。

２）　変数選択

①　科学のスコア

個人のスコアはそれぞれの科目で、OECD 加盟国の平均点が 500 点になるように調整されている。科学の得点は、PVs（Plausible Values）という技法によって算出されている。個人の能力値は点推定での値であって，推定の不確定性を考慮に入れていない。PVs は個人の能力値の事後分布からランダムにサンプルして値を算出することによって、正確な集団レベルの特性の推定を可能にしている。PVs1 から PVs10 まででスコアが算出されているが、先行研究と同様に平均した数値を扱った。

②　性別

OECD のレポートでは、性別とテストの得点率の関係には毎年決まった傾向があることが述べられている。科学と数学の得点率は男子のほうが高く、読解力の得点率は女子のほうが高い。このような性差による影響を考慮して、変数を選択した。男性を０、女性を 1 とするダミー変数を用いている。女性ダミーは負に有意な結果が得られると予想した。

③　在日年数（16-来日時の年齢）

ネイティブの日本人の生徒の中にも、海外で生まれた帰国子女と思われる生徒がいた。

現状分析では帰国子女の児童生徒も日本語能力に問題があることが分かったので、ネイティブの中でも日本に住んでいる年数を考慮する必要があると考えた。また移民の 1 世でも来日してからの年数がさまざまであるため、そのことを考慮するために 1 世、2 世と区別するのではなく、日本に住んでいる年数を変数にした。アンケートでは日本に来た時の年齢が聞かれていたため、生徒が全員 16 歳として、16 から来日時の年齢を引いて算出している。なお、ネイティブの日本生まれの生徒と移民 2 世の生徒はすべて、日本に来てからの在日年数が 16 年になる。

④　外国語使用ダミー

家庭内での使用言語が日本語の場合 0、外国語の場合には 1 としたダミー変数を使用する。国内で実施された PISA 調査のテストは日本語で受けるため、家庭内で日本語以外を使用している生徒にとっては不利であると考えられる。よって、家庭内で日本語以外の言語を使用している場合は、得点に負の影響を与えていると予想する。

⑤　親の教育水準

OECD は教育レベルの指標として、ISCED（国際標準教育分類）を用いている。ここでは、両親のどちらか一方の高いほうの値を採用している。教育を受けていない場合を 0 として、最高を 6 とするレベルに分類し、教育水準を表している。親の教育水準は、生徒の得点に正の影響を与えていると予想する。

⑥　家財の所有（WLE[6]）

アンケートの項目の中に、家にテレビがいくつあるか、シャワーはいくつあるかというような家財の所有についての質問がある。このような複数の質問の回答をもとに、「家財の所有」を数値化している。親の年収についての質問が無いため、家庭の豊かさを表す変数として選択した。よって家財の所有の指標が高い(家庭が豊か)ほど、親は子どもの教育により多く投資できるため、科学の得点率も高くなると考えられる。

⑦　科学の学習時間（分）

学習時間は同じ国内でも学校によっても差があるため変数として選択する。この学習時間は、週に何分間科学を学習しているのかという質問である。学習時間は得点に正の影響を与えていると予想する。

⑧　学習動機（WLE）

進学や就職に必要なためといった理由の学習動機の高さを表す数値である。学習の動機を問う質問から、OECD が数値化して算出している。生徒が将来を見据えて、勉強に対して意欲が高いほど、得点も高くなると予想する。

⑨　先生からの学習サポート（WLE）

アンケート項目の中には科学の学習時における先生のサポートについての質問があった。このサポートについてはいくつか質問があり、その質問の回答を学習動機と同じように OECD が「先生のサポート」として数値化している。質問の内容は、生徒の質問にちゃんと答えてくれるか、献身的に教えてくれるかといった質問であった。本稿では OECD が数値化した先生のサポートを変数として選択した。先生のサポートが厚いほど生徒の学力は伸びると考えられる。よって、先生のサポートは得点に正の影響を与えていると予想する。

⑩　親からの精神的サポート（WLE）

親の精神的サポートは、親が生徒の学業に関して興味・関心を持っているか、学習習慣や学校に通うことに関して肯定的であるか、といった質問から OECD が数値化して算出している。親からの精神的サポートが厚いほど生徒の得点は伸びると考え、正の影響を与えていると予想する。

---

[6] WLE(Weighted Likelihood Estimator)重み付き最尤推定法。家財の所有、学習動機、先生からの学習サポート、親からの精神的サポートはこの技法で算出されている。

３）　推定モデル

以上の変数を用いて実証分析を行う。本稿では最小二乗法による多重回帰モデルを推定した。推定の際は、欠損値は削除している。

$$score_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{7i} + \beta_8 x_{8i} + \beta_9 x_{9i} + \varepsilon_i$$

$score_i$　：科学のスコア
β_0　：定数項
x_{1i}　：女性ダミー
x_{2i}　：在日年数
x_{3i}　：外国語使用ダミー
x_{4i}　：親の教育水準
x_{5i}　：家財の所有
x_{6i}　：学習動機
x_{7i}　：科学の学習時間
x_{8i}　：先生の学習サポート
x_{9i}　：親の精神的サポート
ε_i　：誤差項

記述統計量は以下の通りである。

（表 1）記述統計量（ネイティブの生徒）

	サンプル数	平均	標準誤差	最小値	最大値
科学の得点率	5966	539.30	89.14	244.57	805.71
女性ダミー	5966	0.50	0.50	0	1
在日年数	5966	3.88	2.15	1	8
外国語使用ダミー	5966	0.00	0.05	0	1
親の教育水準	5966	5.02	1.08	2	6
家財の所有	5966	-0.56	0.75	-4.94	5.10
学習動機	5966	-0.02	1.03	-1.93	1.74
科学の学習時間	5966	173.30	74.26	0.00	750.00
先生の学習サポート	5966	-0.14	0.93	-2.72	1.45
親の精神的サポート	5966	-0.42	1.00	-3.08	1.10

（筆者作成）

（表 2）記述統計量（移民の生徒）

	サンプル数	平均	標準誤差	最小値	最大値
科学の得点率	52	490.64	121.95	265.21	689.15
女性ダミー	52	0.61	0.49	0	1
在日年数	52	4.56	2.36	1	8
外国語使用ダミー	52	0.38	0.49	0	1
親の教育水準	52	5.28	1.11	2	6
家財の所有	52	-0.54	0.93	-4.94	1.60
学習動機	52	0.02	1.12	-1.93	1.74
科学の学習時間	52	199.70	116.55	9.00	840.00
先生の学習サポート	52	0.15	0.98	-1.66	1.45
親の精神的サポート	52	-0.54	0.98	-30789.00	1.10

（筆者作成）

第 3 項　分析結果

分析結果は次の通りである。なお、統計ソフトは STATA13.0 を用いた。

(表 3)分析結果（ネイティブの生徒）

変数	決定係数	標準誤差	有意性
女性ダミー	-14.99	2.25	***
在日年数	2.17	2.28	*
外国語使用ダミー	-50.68	24.40	***
親の教育水準	14.32	1.08	***
家財の所有	17.24	1.58	***
学習動機	8.22	1.12	***
科学の学習時間	0.26	0.02	**
先生の学習サポート	-3.21	1.25	***
親の精神的サポート	4.75	1.16	***
誤差項	412.01	37.21	***
決定係数	0.18		
*：10%有意、　**：5%有意、　***：1%有意			

（筆者作成）

（表 4）分析結果（移民の生徒）

変数	決定係数	標準誤差	有意性
女性ダミー	-46.47	25.53	*
在日年数	2.32	3.19	
外国語使用ダミー	-69.33	26.18	**
親の教育水準	46.07	12.45	***
家財の所有	4.47	15.30	
学習動機	2.86	10.93	
科学の学習時間	0.18	0.12	
先生の学習サポート	-20.04	15.30	
親の精神的サポート	27.70	14.77	*
誤差項	287.20	96.01	**
決定係数	0.49		
*：10%有意、　**：5%有意、　***：1%有意			

（筆者作成）

第 4 項　分析結果の考察

女性ダミーはネイティブ、移民はそれぞれ１％、10%の水準で統計的に有意な結果が得られた。科学のスコアに負の影響を与えていることが確認された。これは予想通りの結果になった。

在日年数についてはネイティブ、移民ともに有意な結果が得られなかった。帰国子女の家庭内での使用言語に着目すると、日本語以外を話す者は 32 人中 2 人であった。ほとんどが家庭内で日本語を使用しており、日常会話レベルの日本語ができるため成績に与える影響が小さいということが原因と考えられる。移民の子どもの日本に住んでいる年数が有意にならなかったことについては、移民の子どもの得点率の低さは、1 世と 2 世に関係なく問題になっていることが浮き彫りになっている。この結果については Ishida(2016)にも

同様の考察がされていた。いくら日本に長く住んでいて本人が日本語を話せても、親の日本語能力が低い場合、特に子どもの間は学校の勉強や進路に関する情報を十分に得るのは難しいだろう。

外国語使用ダミーについて、ネイティブが 1%、移民は 5%の水準で統計的に有意な結果が得られた。家庭内の使用言語が日本後以外であることは、予想通り得点率に負の影響を与えていた。ネイティブであるのにかかわらず家庭内で外国語を使用しているのは国際結婚によって生まれた生徒であると考えられる。日本語国籍を持っていても日本語指導が必要な外国人児童生徒が数多く存在することを考えると、やはりここでも国籍を問わず家庭での使用言語が日本語でないことは不利であることが明らかになっている。

親の教育レベルはネイティブ、移民ともに 1%の水準で優位な結果が得られた。家財の所有は、ネイティブの得点率には 1%の有意水準で正の影響を与えていることが確認された。しかし、移民の得点率に対しては有意な結果が得られなかった。この結果から、国籍を問わず親の教育レベルは子どもの成績に正の影響を与えていることが分かる。親の教育レベルが低い家庭に生まれた子どもは、いかにして貧困の連鎖から抜け出すかが重要な課題になるだろう。

学習動機と科学の勉強時間は、ネイティブの得点率にはそれぞれ１%、5%の有意水準で正の影響を与えていたが、移民の得点率との間には有意な結果が得られなかった。この結果から、移民の得点率の低さは学習意欲を向上させたり勉強時間を増やしたりするだけでは解決できないということがうかがえる。移民の子どもは進路や将来の仕事を見据えており学習意欲が高かったとしても、または勉強に多くの時間をかけても、成績の向上に必ずしも結び付かない。本人の意欲や勉強時間よりも日本語能力のほうが大きく成績を左右しているのだと分析の結果から読み取れる。このことは、移民の子どもにとってかなりつらい現実問題だろう。

先生の学習サポートは、ネイティブは 1%の有意水準で負の影響を与えていることが確認された。これは予想と反対になっているが、逆の因果関係が働いていると考えられる。当初は先生のサポートが手厚いほど得点率が高くなると予想していたが、学校の先生は生徒全員の成績を底上げしようとするため、特に成績の悪い生徒に対してはより力を入れて面倒を見るはずである。つまり、成績の悪い生徒ほど先生のサポートは厚くなるということが考えられる。移民は有意な結果を得ることができなかった。これは移民の生徒には、移民という背景を持っていることによって成績に関係なく先生のサポートが厚くなるのではないかと考えられる。

親の精神的サポートは、ネイティブと移民どちらの得点率に対してもそれぞれ 1%、10%の有意水準で正の影響を与えていることが確認された。国籍は違っても親のサポートは大切であることが分かる。このサポートは学習面ではなく精神的なサポートであることに注意してほしい。学習意欲や勉強時間に対してなかなか得点率の成果が見られない外国人児童生徒にとっては、親の献身的なサポートがかなり重要になるのではないだろうか。

第 2 節　定性分析

第 1 項　調査の目的・手法

現状分析では、日本語指導が必要な児童生徒に対する指導体制が整っていないことが分かった。しかし、これはあくまで全国的な傾向であるため、各学校や日本語ボランティア教室での児童生徒の在籍状況や取り組みについては明らかにできていない。そこで公立学校、日本語ボランティア教室、教育委員会に対してウェブ上でのアンケート調査や電話で

のインタビュー調査を行い、回答を分析した。本調査では、学校と日本語ボランティア教室にいる児童生徒の在籍状況やそれぞれの取り組みを把握するとともに、学校同士や学校と日本語ボランティア教室での連携があるのかどうかという点を考慮した。なお調査に協力していただいた機関は以下の通りである。

(表５)調査を行った機関

調査方法	調査を行った機関
アンケート調査	名古屋市立小中学校、浜松市教育委員会
電話調査	大阪市教育委員会、福岡市教育委員会、長崎市教育委員会 福島市教育委員会、八代市教育委員会、名古屋市内小学校 大阪市内日本語ボランティア教室、大阪市拠点校

(筆者作成)

本調査では主に以下の観点から質問を行った。

① 学校の在籍状況と取り組み

この項目では学校に在籍している日本語指導が必要な児童生徒の在籍状況を始め、指導教員の数、児童生徒の母国語、レベルなどの基本情報を質問し、学校同士を比較することで、指導体制のばらつきを分析した。

② 日本語ボランティア教室の在籍状況と取り組み

この項目では日本語教室ボランティア教室に在籍している児童生徒の在籍状況を始め、学校同様の質問を行った。

③ 学校同士や学校と日本語ボランティア教室の協力体制

この項目では、在籍学校や日本語ボランティア教室の各アクター同士の協力体制についての分析を行った。近年日本語指導が必要な児童生徒の増加、多様化により、在籍学校のみでは支援に限界が出てきている。そのため、在籍学校外での支援も重要な要素になっている。そこで、取り組みの協力について分析した。

第２項 調査の結果

① 在籍学校

在籍学校の回答を分析すると、学校ごとの特徴が浮き彫りになった。名古屋市内の公立学校を比較すると、学校に日本語指導が必要な外国人が 50 人弱いるところもあれば、日本語指導生徒が在籍していない学校、5 人未満しか在籍していない学校など様々見られた。名古屋市は集住地域であるが、学校によって在籍数が少なく、指導教員がいないため、散在地域の状況と似ている学校が存在していた。また、多様化も見受けられた。多数が在籍している学校では児童生徒の母国語が 3 言語以上の学校もあり、指導教員が在籍していても対応できない生徒が出てきてしまう状況になっていた。この場合には日本語での指導や英語での指導で代用しているという意見も見られた。

日本語支援が行えられない理由を見ると、最も多かったのは教員が在籍していないためという理由であった。特に少数の生徒しか在籍していない場合、教員が配置できていなく、支援が手薄になっている。

取り組みとして特徴的なのは、教育委員会との連携である。外国人が多い地域では教育委員会でも整備を進めているため、学校との連携や支援の充実化が図られている。母語指導教員が教育委員会から派遣される学校が多く、生徒の指導のみならず、保護者への連絡事項の翻訳など学校教員では対応できない部分のサポートをしている。しかし全ての児童

生徒が対象ではなく指導員派遣には一定の条件をつける教育委員会があり、全ての生徒に支援が行き届いているとは限らない。

② 日本語ボランティア教室

就学前の児童や学校での支援が十分に受けられていない児童生徒に対して、課外での日本語のサポートを行ってくれるのが日本語ボランティア教室である。教室は、主に 2 つの役割を担っている。まず初めに就学前の児童と保護者に対しての役割が挙げられる。日本語指導のみならず、日本の学校制度(給食、掃除など)についての講義を行って、日本の学校に通うことに対する不安を事前に和らげる働きをしている。また、他の外国人との交流ができ、ボランティア教室が一つの居場所として機能することも重要である。

次に就学中の児童生徒に対する役割である。こちらでは、主に勉強会の形式をとっており、宿題のサポートを行っている。児童生徒もボランティアの先生も通える日に通うため、クラスは設けず、その日その日に空いている人がサポートする形式をとるところが多い。

ボランティアは基本的に誰でもでき、資格を必要としていない。以前通っていた人が今度はボランティアとして指導してあげたり、留学生が手伝ったりなど、児童生徒にとって良いロールモデルになる人たちもいる。退職した教員なども在籍しており、多様である。

③ 学校同士や学校と日本語ボランティア教室の連携体制

学校間同士の連携については、大阪市では拠点校制度を実施しており、連携体制があることが分かった。拠点校制度とは在籍学校に指導員が配置されていない場合や、支援に限界がある生徒に対して近隣の学校に通級による支援を受けるシステムである。これは課外授業ではなく、在籍学校の授業の一環として通級している。また拠点校の設置基準は交通の便が考慮されており、電車で通う児童生徒が多いため安全性を考慮して駅近くの学校が選ばれる。 拠点校には近隣の学校から様々な児童生徒が通級する。そのため児童生徒が在籍している学校との連携は重要とされ、行事の確認から連絡帳を用いての日々の成果の共有などを行なっている。またクラス編成に関しては、ある拠点校では、1 ヶ月ごとに各学校の行事を考慮しながら毎月グループを作るという制度をとっていた。しかし基本的にはクラスを固定することは難しく、少人数に対して、1 人の教員が指導をする形式を取っている。

学校とボランティアとの連携については、授業の進度や指導の内容、生徒の学習達成度などの情報を共有していなかった。しかし、大阪市の教育委員会にボランティアの登録をしている教室は、学校からの紹介で教室に来る児童生徒が多いという回答が得られた。

第 3 項　調査結果の考察

アンケートおよび電話調査の結果から日本語指導教育の実態について分析にすると、主に 2 つの問題点が浮かび上がった。

1 つ目の問題点は、指導教員と対応可能言語の不足である。学校のアンケート、日本語ボランティア教室の現状を見ていると、在籍している外国人児童生徒の多い母語に関しては、教員もいるため対応できているが、その他のマイナー言語については対応できていないことが分かった。また、日本語指導が必要な児童生徒在籍しているにも関わらず、加配定数に満たなために教員が全く配置されていない学校も多数あった。このように、散在地域や、集住地域内のマイナー言語の児童生徒に指導が行き届いていない現状がある。

2 つ目はボランティアに通う児童生徒には、在籍学校から紹介を受けて通い始めた者も

いる。しかし、提携を結ぶことは行なっていない。また、日本語ボランティア教室はカリキュラムの導入やクラス指導ではないため、児童生徒の取り組みや成長を在籍学校や保護者が把握できる仕組みはできていない。

第 4 章　政策提言

第 1 節　政策提言の方向性

本稿では、実証分析と定性分析での結果をふまえ、3 つの政策を提言する。

アンケート調査では、散在地域ではもちろん集住地域でも日本で比較的マイナー言語を母語とする児童生徒は、母語での支援を受けられていない状況が明らかとなった。すべての学校において支援の漏れを防ぐため、⑴日本語指導が必要な児童生徒がカリキュラム内で支援を受けるための場所や方法について全国的に体系化を行う政策を提言する。

次に実証分析では、ネイティブか移民かを問わず、家庭内での使用言語が外国語の場合に得点率が低くなることが分かった。また、移民の生徒の特徴として、個人の意欲や勉強時間は得点率に有意な影響を与えないことが明らかとなった。このことから、日本語指導が必要な児童生徒は通常の日本人生徒よりも、本人の学習に対する意欲や努力が成績に結び付きにくいという不利な状況にあると考えられる。このため、児童生徒が家で黙々と勉強するよりも、日本語指導が可能な人に勉強を見てもらうことが必要となってくる。学校では指導できる時間が限られているため、課外での日本語指導及び学習支援の充実化は重要な役割を果たすと考え、⑵日本語ボランティア教室の活用を推進する政策を提言する。

またヒアリング調査では、学校と学校外のボランティア教室の連携、親の連携については学校の裁量に任せられており、取り組みには地域間、学校間で格差があるという課題が分かった。そして実証分析では、親からの学業に対する関心・サポートが得点率に正の影響を与えることが明らかとなっている。提言⑴と⑵をより効果のあるものにするために、学校とボランティア、親との連携を強化する必要がある。さらに児童生徒の母語、日本語の習得レベル、日本語以外の科目の学習進度など情報をもとに、指導を受ける拠点校の分類やボランティアの紹介を行う。すなわち政策提言⑴と⑵を補強する、⑶学校、ボランティア、親の連携強化及び指導機会のマッチングを行う政策を提言する。提言先はすべて文部科学省および教育委員会である。

第 2 節　政策提言

第 1 項　提言⑴ ICT を活用した拠点校制度の導入

【概要】

現在日本語指導の教育では、在籍学校での日本語指導の他に、大阪市が行なっている拠点校での通級教育や千葉県で実施している ICT(情報通信技術)を活用した教育が行われている。しかし、これらの施策は一部の地域に限定されており、全国的に統一された指導方法はない。また前章でも述べたように、特別の教育課程を設けて学校のカリキュラム内で日本語指導を行っている学校の割合も約 20%前後にとどまる。これらの現状を踏まえ、全国的に拠点校制度を導入し、どの地域に住む児童生徒も日本語指導を受けることを可能にする。以下の表のように、児童生徒の在籍する学校や使用言語に応じて、指導する場所や手段を分類する。

(表 6)指導方法の分類

集住（メジャー言語）	集住（マイナー言語）	散在地域
在籍学校で指導	拠点校へ通級 or ICT	

（筆者作成）

【内容】

現状分析と定性分析では、日本語指導が必要な児童生徒に対して、集住地域と散在地域ともに支援の漏れがあることが分かった。集住地域では、児童生徒の多様化により、指導教員が対応できない外国語を母語とする児童生徒や、来日した年齢や家庭環境の違いから学習レベルが大幅に遅れている児童生徒の人数が多いゆえに、全ての生徒には十分な指導ができない状態にある。一方、散在地域では、日本語指導が必要な児童生徒が学校に 1，2 人しか在籍していないために日本語指導教員が配置されておらず、児童生徒を受け入れ指導できる体制が整っていないのが現状である。さらに実際に教員数を大幅に増やす、あるいは教員を複数の学校に移動させることは難しく、有効な政策がない状態にある。そこで本項では集住地域・散在地域、また指導員が多いメジャー言語と日本では比較的マイナーな言語に分け、それぞれに対する教育支援を提言する。

① 集住地域（メジャー言語）

大阪市生野区や三重県伊賀市など、外国人が集住しなおかつ同じ国籍の外国人が多い地域では、在籍学校による教員体制が既に整っていることが多い。また、特にその地域内でメジャーな外国語であるポルトガル語や韓国・朝鮮語などに関しては指導教員も多く在籍し、学校での支援は充実している。したがって、これらの地域・学校については本稿の政策提言では現状維持とする。

② 集住地域（マイナー言語・学習レベルが合わない生徒)、散在地域

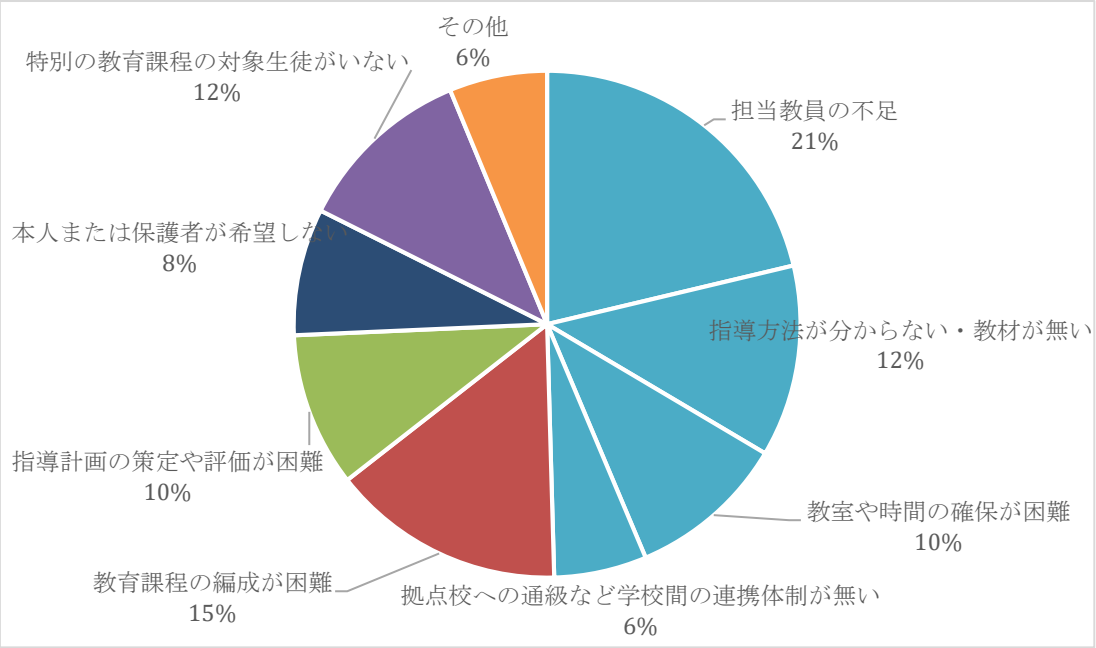
集住地域ではマイナー言語の他に、日本語のレベルと日本語以外の教科の学習レベルが周りと合わない児童生徒もいる。日本語指導が必要な児童生徒が数多く在籍している学校の中でも、日本語の習得レベルが周りよりも著しく遅れていたり、学年相応の学習レベルが身についていない児童生徒が多くいる。散在地域では、そもそも学校に日本語指導が必要な児童生徒がとても少ない。そこで、こうした状況にある児童生徒がいる学校に対して、拠点校制度を導入することを提言する。

拠点校制度とは、現在大阪市などが実施している制度であり、拠点校を選定して、近隣の学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒を通級させ、まとめて日本語指導や学習支援を行う制度である。拠点校は、児童生徒の母語や、日本語の習得レベル、学習進度などによっておおよそ同じレベルの児童生徒が集まるように選定する。拠点校の設置により、在籍学校で日本語指導教員がいない児童生徒でも支援が受けられるようになり、教員も少数で済むようになる。

さらに、拠点校で指導を受けるには通常は通級することを前提としているが、同じ母語の児童生徒が広範囲に散在する場合等には、ICT の活用を推進する。拠点校制度には、自宅や在籍する学校から拠点校と距離が遠く、通級に時間がかかり他の授業を受けるのに支障が出てしまったり、児童生徒の負担になりかねないという問題がある。このような拠点校に通級することの課題を取り除くため、ICT を活用して遠隔地でも指導を受けることを可能にする。大阪市の拠点校制度では、 児童生徒の母語や日本語レベル、学習進度などによってクラス分けした指導は行っていない。しかし、ICT による指導を導入することによって、学校との距離に縛られることなく、児童生徒一人ひとりにあった支援の在り方に近づくことができる。

現在日本語指導が必要な児童生徒に対する支援策として、特別の授業課程として日本語指導をカリキュラム内に取り入れられるようになっているが、特別の授業課程を導入している学校は少ない。文部科学省が行った調査によると、学校側が特別の授業課程を導入していない理由としては、学校側の指導体制の不備によるものが多い(図 9)。担当教員の不足や教室や指導時間の不足という問題については、拠点校制度を導入することで充足できる。指導方法が分からない・教材が無いといった問題は、拠点校で集中的に指導するようになると、すべての学校が指導方法や教材を整備する必要はなくなると考えられる。学校間の連携については、本提言では拠点校での指導に ICT の活用も含んでおり、全国のすべての公立学校との間で拠点校を設けるため、決まった地域内で拠点校と提携する必要がなく問題は解決できる。よって特別の教育課程による指導を実施できない原因については約半分の要因が提言(1)で解決できるのである。

（図 9）「特別の教育課程」による指導を実施していない場合の理由[7]



[8]

（文部科学省「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」(2016)から筆者作成）

【実現可能性】

拠点校制度は大阪市などすでに導入事例がある。また、ICT での指導も千葉県などで導入はされている。ICT を用いた指導に関しても、児童生徒 1，2 人が在籍学校から遠隔で指導を受けるだけで大きなスクリーンなどの機材が必須になるわけではなく、パソコンのビデオ通話などで拠点校とつなげられるため、設備投資にはほとんど費用はかからないだろう。したがって、政策の実現可能性は高いと考えられる。

[7] 日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校の回答。ただし、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課 程、特別支援学校の小学部・中学部のみ。

[8] 複数回答可。その他の内容の例（在籍学級で支援を受けながら学習しているため。在籍学級の児童と一緒に活動することを重視したため。特別支援学級・学校に在籍し、その教育課程の中で指導しているため。）

第 2 項　提言⑵ 子ども対象の日本語ボランティア教室の登録制度

【概要】

カリキュラム外（学校外）でのボランティアによる支援について、子ども向けの日本語教室の登録制度を設け、日本語指導が必要な児童生徒に学校を通して教室を紹介する。

【内容】

提言⑴では、ICT を活用した拠点校制度の導入によって公立学校における日本語支援を体系化し、学校のカリキュラム内で日本語指導が必要なすべての児童生徒が支援を受けられるような政策を提言した。しかし実証分析の結果から、日本語指導が必要な児童生徒は本人の学習に対する意欲や努力が成績に結び付きにくいという不利な状況にあることがうかがえる。このため、児童生徒が 1 人でひたすら勉強するよりも、日本語指導が可能な人に勉強を見てもらうことが必要となってくる。学校で支援できる時間は限られているため、カリキュラム外でのボランティアによる日本語支援に着目した。また、大阪市教育委員会のホームページに記載されている日本語教室へのヒアリング調査の結果、これらのほとんどは大人向けで就学中の児童生徒を対象としておらず、児童生徒の日本語指導や学習支援は在籍学校に任せるという立場をとっていることが多いことが分かった。つまり、就学前や就学中の児童生徒に対する日本語教室の登録が進んでいないのが現状である。また、ボランティア教室には学校からの紹介で通い始める児童生徒が多いことが分かった。ボランティア教室については学校からの紹介のほうが安心して親も通わせることができるのだろう。

したがってここでは、子どもを対象にしたボランティア教室の登録制度を推進する政策を提言する。教育委員会は子どもを対象にしたボランティア教室について公募を行い、教室に登録の申請をしてもらう。登録する内容については、ボランティア教室で対応可能な言語や教えられる教科や学年なども含む。登録されたボランティアについては教育員会から学校に周知し、学校は児童生徒やその親にボランティア教室を紹介するようにする。また、ICT を活用できる場合には、提言⑴と同じように遠隔での指導も可能になる。例えば集住地域でボランティア教室の空きが無かった場合、他の地域でのボランティア教室と ICT を活用して離れた場所からでも指導ができるようになる。さらに、マイナー言語に関しても全国の教室を探せば対応できる教室が見つかるだろう。この登録制度は、以前 IOM(国際移住機関)が中心となり実施した不就学の外国人児童生徒対象の「虹の架け橋教室[9]」を参考にしている。虹の架け橋教室は IOM が実施団体に対して公募、審査、モニタリングなどを行っていた。一時的な政府の施策だったため現在は運営されていないが、IOM の報告書によると 6 年間の事業活動で大きな成果を残している。[10]

本稿では、ボランティア教室は日本語指導だけでなく、宿題の補助や学校の授業の予習・復習などの幅広い学習支援を行うことを想定している。学校や教育委員会へのヒアリング調査でもカリキュラム外でも指導を行うことの重要性は指摘されており、就学中の児童生徒はもちろんのこと就学前の子どもに対してもボランティア教室に通わせることは有効であるという回答が得られた。就学前の子どもに対しては、日本語の指導や学校の仕組みを教えることで不安を取り除く効果が見込まれる。

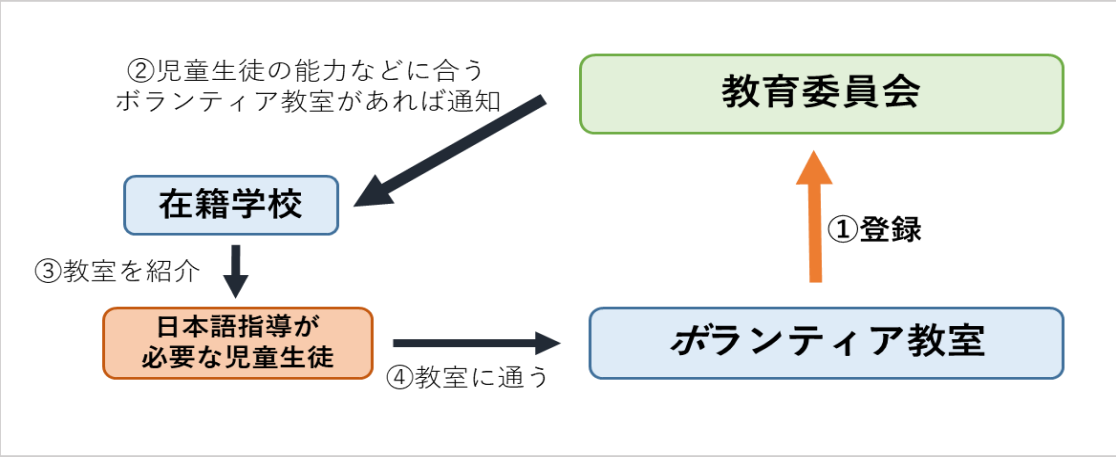
---

[9] 2009 年から 2014 年の間に、文部科学省が国際移住機関(以下 IOM)に拠出して実施された、不就学・自宅待機となっている外国児童生徒を対象に日本語指導や学習機会の確保を目的とした事業である。2008 年秋のリーマンショックを発端にブラジル人を中心とした外国人児童生徒の就学が不安定化したことに対応して設けられた。

[10] 本事業には 6 年間で 8751 人の子どもが参加し、4333 人が公立学校や外国人学校などへの就学を果たした。

ボランティア教室での指導員については指導資格を持つ者もいるが、資格を持たない大学生や留学生も指導を行うことができる。実際、大阪市内のボランティア教室では、留学生や教室の卒業生らも指導を行っていた。児童生徒の多様化が進んでいるため、様々な言語のルーツを持つ留学生は重要な役割を担うと考えられる。

（図 10）ボランティア教室の登録から児童生徒が教室に通うまでの流れ



（筆者作成）

【実現可能性】

現在日本語ボランティア教室自体は多数存在している。そしてこの提言はボランティア教室や指導員を新しく増やそうとするものではなく、既存のボランティア教室に対して登録を推進するものである。ボランティア教室側の視点になっても、登録をすることで学校から紹介され、教室の認知も広がりアクセスも増えるだろう。したがってこの政策の実現可能性は高いと考えられる。

第 3 項　提言⑶ 児童生徒と学校・ボランティア教室のマッチングおよび指導の連携強化

【概要】

ここまで提言⑴と⑵において、カリキュラム内では ICT を活用した拠点校制度による柔軟な教育支援、カリキュラム外ではボランティアによる支援の促進に関する政策を提言した。そこで、児童生徒と提言⑴と⑵の支援策をより効果ある者にするために、日本語指導が必要な児童生徒と学校・ボランティア教室のマッチングおよび指導の連携強化を目的とした政策を提言する。

【内容】

提言⑴では、日本語指導が必要な児童生徒を在籍学校と拠点校のどちらで指導するか、また拠点校においてもどのように分類するかが重要となる。また提言⑵についても、児童生徒の母語や日本語レベル、学習進度などの多様なニーズに適したボランティア教室を紹介できるようにすることが理想的である。さらに、実証分析からは親の精神的サポートが子どもの成績に正の影響を与えていること、定性分析では学校とボランティア教室の連携があまり行われていないことが分かった。そこで提言⑶では、児童生徒の母語や日本語レベル・学習レベルなどを記載した能力シート（表 7）を作成し、教育委員会が管理することで児童生徒のレベルにあった支援を提供できるシステムの構築を可能にし、さらに学校とボランティア教室、親との連携を強化する。

(表 7)能力シートの例

項目	判断基準
母語または 使用頻度の高い言語	児童生徒や親からの申告
日本語レベル	DLA や類似の日本語能力測定、 児童生徒の学校生活や学習の様子から判断
学習レベル	児童生徒の学年、普段の教科等の学習の様子から判断

(筆者作成)

児童生徒と学校とのマッチングに関しては、まず学校は在籍する日本語指導が必要な児童生徒それぞれの能力シートを作成し、教育委員会に提出する。教育委員会は日本語指導が必要な児童生徒のレベルと在籍学校からの距離を考慮し、どこの受け入れ先が児童生徒の支援に適切かを判断する。たとえば、近い距離の学校に同じ母国語で日本語レベルが似ている児童生徒が多く在籍しているならば、近くの拠点校に彼らを通級させ支援を行ったり、距離がある程度遠い場合は ICT を用いた通信授業形式での支援という具合である。

児童生徒とボランティア教室とのマッチングに関しては、ボランティアは対応できる言語や指導できる内容について登録してあるため、教育委員は児童生徒に紹介するのに適当なボランティア教室を選択することができる。

次に、学校とボランティア教室と親との連携を強化するために、毎回の指導の終了時には一律の報告書を作成する。この報告書には、その日の指導内容とともに児童生徒の学習進度や日本語の習得の成果も記入する。学校とボランティア教室とが連携することで、一貫した指導が可能となりそれぞれがその日の指導内容を決めるときに参考にもなる。またその報告書を親にも共有することで、親も子どもの日々の学習状況を可視化することができるようになり、家庭を含め連携することができると考えられる。

【実現可能性】

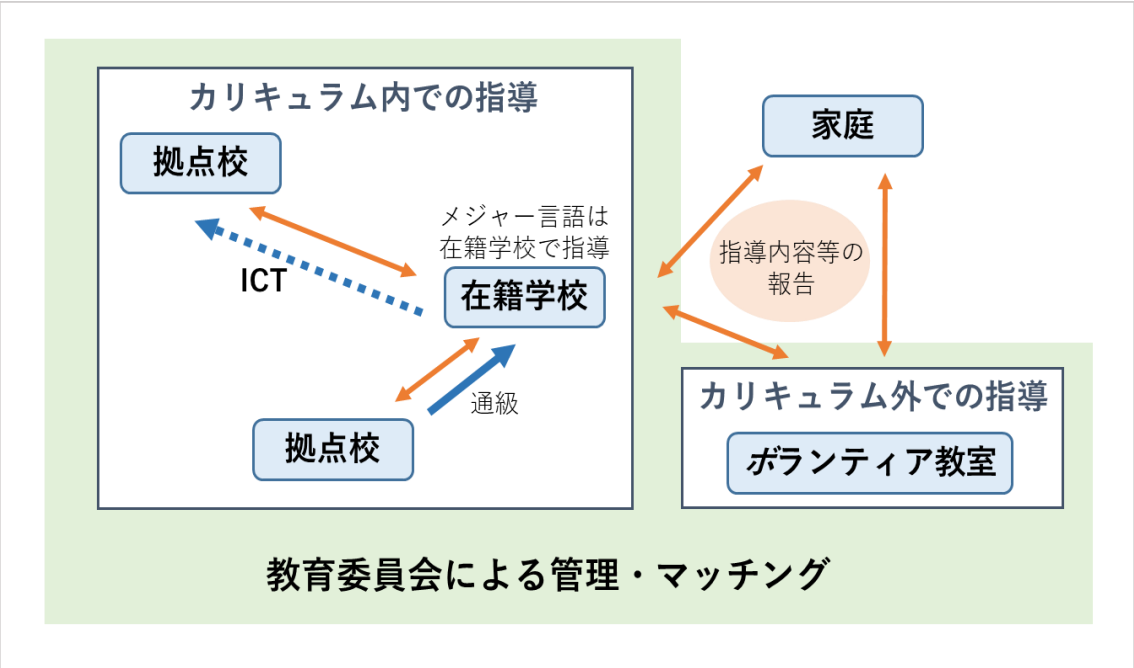
能力シートの項目は、現在の学校でも判断している内容に沿っているため、能力シートの作成には手間がかからないだろう。学校とボランティア教室が作成する指導報告書について本稿で想定しているものは、指導の合間に書けるような簡単な報告書である。報告書の作成に時間がかかり指導員の負担になることを心配する必要はないと考える。

第 3 節　政策提言のまとめ

提言⑴においては、日本語指導が必要な児童生徒がカリキュラム内で支援を受けるための場所や方法について全国的に体系化を行う政策を提言した。さらに提言⑵では日本語ボランティア教室の活用を推進する政策を提言した。

そして上記の 2 つの政策をより有効にするために立てた提言⑶によって、日本語指導が必要な児童生徒の母語や日本語能力などに応じた日本語指導のクラス編成を可能にし、児童生徒それぞれに合った指導を受けることが可能になる。また、学校とボランティアと親の連携によって、児童生徒それぞれの現在の課題や今後の指導計画について、より精度の高い情報も共有することができ、効率的な指導が可能になる。

（図 11）政策提言のスキーム



（筆者作成）

おわりに

本稿では、在留外国人児童生徒をはじめ、外国にルーツを持つ日本人などの日本語指導が必要な児童生徒に対する教育の改善を目指し、彼らが日本の公立学校での生活における障壁をなくすことを理想とし、現状の分析と政策提言を行なった。定性分析では外国人集住地域を中心に、学校に日本語指導が必要な児童生徒が多いと予想される公立小中学校にアンケート調査を行い、また日本語指導を行う地域ボランティア教室に電話での調査を行なった。回答をくださった小中学校、ボランティア教室から現場での課題を抽出した。

アンケート調査の結果、学校での教員不足や、児童生徒の多様化に対応できていない、などの課題があることが分かった。そこで政策提言では、在籍学校のみでの支援に加え、拠点校制度による通級教育、ICT を活用した通信教育、またボランティアによる課外支援などをマッチングによって公立的に提供できるシステムを提言した。

一方で、アンケート調査の回収率が好ましくなく、特定の地域による定性分析になり、日本全体における分析を行えなかったこと、実証分析ではネイティブと移民に分けたが移民の国籍などの考慮ができなかったこと、これらの議論は今後の研究課題としたい。本稿の執筆にあたって、アンケート調査。電話調査に好意的にご協力いただいた、小中学校・日本語教室様からは、多くの貴重な情報をいただくことができた。ここに感謝の意を表する。本研究が、日本の公立学校における日本語指導が必要な児童生徒への教育を促進し、児童教育のさらなる発展の一助になることを願い本稿の締めとする。

参考文献・データ出典

参考文献

- 山下清海(2016)「増加・多様化する在留外国人：「ポスト中国」の診断海の変化に着目して(特集号論文)」『地理空間』第 9 巻第 3 号
- 文部科学省(2016)『「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 2 年度)」の結果について 』〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/__icsFiles/afieldfile/2017/06/21/1386753.pdf 〉2018/10/27 参照
- 文部科学省(2014) 『「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 年度)」の結果について 』〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/__icsFiles/afieldfile/2015/06/26/1357044_01_1.pdf〉2018/10/27 参照
- 文部科学省(2016) 「日本語能力が十分でない子供たちへの教育について」〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai35/sankou1.pdf〉2018/10/25 参照
- 文部科学省(2016)「外国人児童生徒等教育の現状と課題」 〈http://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/h28_hokoku/pdf/shisaku03.pdf〉2018/10/25 参照
- 横浜市(2016)「グローバル化に対応した教育」『市会ジャーナル』第 154 号
- 中室牧子,石田賢示,竹中歩,乾友彦(2016)「定住外国人の子どもの学習時間についての実証分」『経済分析』第 190 号
- 国際移住機関(2015)「定住外国人子どもの就学支援事業成果報告書」〈http://www.iomjapan.org/img/usr/Bridge%20School%20Report_zentai.pdf〉2018/10/25 参照
- 厚生労働省「相対的貧困等による調査分析結果について」〈https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/soshiki/toukei/tp151218-01.htm〉2018/10/25 参照
- 島直子(2008)「中学生の進学希望とその規定要因における性差」『Sophia Junior College Faculty Journal』第２８巻 95-105
- Henderson, Anne T.; Mapp, Karen(2002)" A New Wave of Evidence: The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement. Annual Synthesis," Southwest Educational Development Lab., Austin, TX.
- OECD(2018) "PISA2015 Results (Volume I)" 〈http://www.oecd.org/publications/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm〉2018/11/01 参照
- OECD(2009)"PISA Data Analysis Manual" 〈http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisadataanalysismanualspssandsassecondedition.htm〉2018/11/01 参照
- Henderson, Anne T.; Mapp ,Karen(2002)" A New Wave of Evidence: The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement. Annual synthesis," Southwest Educational Development Lab., Austin, TX.
- 初田真理恵(2015)「国際結婚家庭の言語コミュニケーション ―親子の意志疎通における問題―」『英米文學英語學論集』第 4 巻
- 平岡昌樹 ,中川喜代子(1993)「在日外国人児童・生徒の学習権保障に関する一考察」『奈良教育大学教育研究所紀要』第 29 巻
- 山野上麻衣(2016)「学びたい場で学ぶ自由をいかに支えるか：外国人の子どもの公立学校・外国人学校の選択をめぐって」『一橋大学〈教育と社会〉研究』第 29 巻
- 宮島喬(2013)「外国人の子どもにみる三重の剥奪状態」『大原社会問題研究所雑誌』第 657 巻

- 大友優子(2017)「日台の外国人母子世帯の現況と課題に関する一考察」『佛教大学総合研究所共同研究成果報告論文集』第 5 巻
- 阿部彩(2008)『子どもに貧困—日本の不公平を考える』岩波書店
- 文化庁(2017)「国内の日本語教育の概要」〈http://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/h29/〉2018/11/01 参照
- Kenji Ishida, Makiko Nakamuro, Ayumi Takenaka(2016)" The Academic Achievement of Immigrant Children in Japan: An Empirical Analysis of the Assimilation Hypothesis", "Educational Studies in Japan: International Yearbook" No10
-

データ出典

- 文部科学省(2016)「学校基本調査」〈https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528〉2018/11/02 参照
- 文部科学省(2016)「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」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/__icsFiles/afieldfile/2017/06/21/1386753.pdf〉2018/11/01 参照
- 文部科学省(2014)「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」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/__icsFiles/afieldfile/2015/06/26/1357044_01_1.pdf〉2018/11/01 参照
- 法務省統計局(2018)「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」〈http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_index2.html〉2018/11/01 参照
- 外国人集住都市会議「東京 2012 長野・岐阜・愛知ブロック資料」〈http://www.shujutoshi.jp/2012/〉2018/11/01 参照
- OECD(2015)"PISA Database"〈http://www.oecd.org/pisa/data/2015database/〉2018/10/12 参照