

「特別の教育課程」及び2015年度の日本語教育施策

The Special Curriculum and Japan's Policy of the 2015 Academic Year about Japanese Language Education

田 尻 英 三
TAJIRI Eizo

キーワード

〔特別の教育課程〕 A Special curriculum ・ 〔技能実習生〕 Technical Intern Trainee

〔日本語教育〕 Japanese Language Education

〔教員免許〕 Teacher's License ・ 〔夜間中学校〕 Night Junior High School

1. はじめに

本稿では、「特別の教育課程」の実施状況、「日本語」という教員免許の可能性、その他の日本語教育に関する文教施策、外国人受け入れ拡大策としての技能実習生などの問題を主として扱う。それぞれの問題は2014年度にも問題点が指摘されながらも根本的な検討がなされないまま2015年度にも受け継がれ、場合によっては問題点が多くなっている。

世界的に見れば、2015年1月7日にパリでのシャルリー・エブド襲撃事件に始まり、11月13日のパリ同時多発テロ事件やトルコのイスタンブールやインドネシアのジャカルタでの爆弾テロに至るまで多くの事件が起こっている。それに伴って、アフリカや中東で多数の難民・移民の移住が悲惨な事件・事故を引き起こしている。2016年1月23日発表の日本の難民認定は、7,586名申請して認定されたのはわずか27名というのが現状で、ヨーロッパでの受け入れとはあまりに違いすぎることを考えると、日本での移民問題を正面から取り扱わなければならない時期に來ていると強く感じている。日本での外国人受け入れの際の日本語施策の現状を批判的に記述するのが、本稿の目的である。

2. 「特別の教育課程」の実施状況

2014年度から、学校長などの判断により全国の公立小中学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒に対して「特別の教育課程」として日本語が教えられるようになった。しかし、その実施にあたっての重要な資料である『外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメントDLA』（以下、「DLA」と略称）がサイト上に公開されたのは2014年3月20日であり、筆者は2014年4月からの実施については問題が多いと感じていた。その問題点を検証する大事な資料が3点発表された。

まず第一は、2014年5月1日現在で行われた調査結果を文部科学省がとりまとめた『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26年度）の結果について」（http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/1357044.htm）である。これは、2015年4月24日に公表されている。詳しくは元の資料にあたっていただきたいが、元の資料では事実関係を述べているだけなので、ここでは筆者が注目する数字についてコメントを付することとする。

日本語指導が必要な外国人児童生徒は29,198人で、前回調査より2,185人増えているが、気になるのは特別支援学校の数字である。2010年は132人、2012年は8人、2014年は37人となっており、2年ごとの小中学校の児童生徒数にしては数字の幅が大きい。この原因を筆者は、データを出した学校では児童生徒の日本語力の差が、外国籍によるものなのか、障がいによるものなのかの判断が十分についていないことにもあるのではないかと考えている。また、日本語指導を受けている特別支援学校の児童生徒数も増えているのである。特別支援学校の日本語教育については、まだほとんど分析・研究がされていない。

2012年度から始まった日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒は7,897人で1,726人増えているが、その中でも言語別ではフィリピン語が最も多いことは注視しておかなければならない。なお、日本語指導が必要な外国人児童生徒の場合は「母語」という用語を使っている。この「母語」という語の定義は、現在確定している訳ではないので、現場の教員は回答する際に困ったと思われる。調査票では、「母語とは当該児童の第一言語（日本語を除く）」とされているが、その「第一言語」という定義も確定している訳ではない。従来の日本語指導では、中国語やポルトガル語の児童生徒の日本語指導が中心であり、フィリピン語の児童生徒に対する日本語指導の方法は今後の重要なテーマである（東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターのサイトに「在日フィリピン人児童のための教材」が公開されている。<http://www.tufs.ac.jp/common/mlmc/kyozai/philippines/>）。また、海外からの帰国児童生徒が減っていることを考えれば、増えた分の中で、どのような子どもが日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒なのかの詳しい調査が必要と考える。日本での滞在年数と環境がその児童生徒の日本語力に関係することは既に知られていることなので、その違いによって指導方法を変える必要があるからである。

注目すべきは、2014年4月1日から始まった「特別の教育課程」による日本語指導を受けている児童生徒数が出ていることである。この課程で日本語指導を受けている外国人児童生徒数の割合は、小学校27.1%、中学校23.2%で、日本国籍の児童生徒の割合は、小学校で21.2%、中学校で19.0%である。ちなみに、特別支援学校は小中学校合わせて3人である。この数字の少なさはこの課程が始まってから1か月後の調査であるためとも考えられるが、後で述べるように、「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」で支援を受けている公立学校では「特別の教育課程」の実施は「必須」事項であるにもかかわらず、さらに低い数字となっている。また、「特別の教育課程」による日本語指導の実施に必要な取り組みについては、外国人児童生徒と日本国籍の児童生徒のどちらに対しても、小学校・中学校・特別支援学校の約80%、中等教育学校の約70%が「体制整備」を選んでいる。これについては、選択肢の作り方に問題があると筆者は考えている。つまり、この調査の時点では、筆者は「特別の教育課程」が現場に十分に理解され普及しているとは考えられないと感じているからである。この点については、文部科学省は早くも2015年11月5日に「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」を立ち上げて、半年程度で充実方策をとりまとめるとしている。この点については、後で詳しく扱う。

日本語指導が必要な外国人児童生徒が在籍する学校は6,137校で、373校増えている。5人未満の少数在籍校が8割近くを占めている。また、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒が在籍する学校も3,022校で497校増えている。5人未満の少数在籍校も9割近くを占める。また、市町村レベルでも、日本語指導が必要な外国人児童生徒が在籍する5人未満の市町村は全体の5割を占め、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒が在籍する市町村は全体の6割近くを占める。つまり、日本語指導が必要な児童生徒は、全国に散在しているのである。これでは、従来想定されていた拠点校やセンター校で行う指導体制で「特別の教育課程」を全国に普及促進させるという構想は成立しにくくなった。この点も、上述の有識者会議で検討されることになっている。

二つ目は、2015年10月21日にCLARINETに登録された「平成26年度『公立学校における帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細かな支援事業』に係る報告書の概要」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/1362722.htm)である。これは、「特別の教育課程」が初めて実施された年度の42地域（6府県（19県市）、11指定都市、12中核市）の支援事業の報告書であり、前述の調査結果のように実施後1か月の調査ではなく、より地域の実態がわかる資料であると筆者は考えた。ちなみに、2015年度の支援事業は、53地域（9府県（27都市）、12指定都市、14中核市）に拡大している。この資料は全体で252ページの膨大なものである。筆者の関心のある3点、つまり、実施体制に日本語教育関係者が入っているか、「日本語能力測定方法」を利用しているか（これは支援を受けるにあたっての必須事項である）、「特別の教育課程」による日本語指導を実施しているか（これも必須事項）の3点についてのみ要点を述べる。

まず、実施体制に日本語教育関係者が入って「特別の教育課程」による日本語指導に関わっているかどうかという点であるが、報告書の記載のとおりに列挙する。担当者については不明のものが多く、筆者の推測で実名を挙げたものがあることをお許しいただきたい。

静岡県（静岡大准教授。筆者注：国際交流センターに日本語教育が専門の准教授がいる）、桑名市（大学教員）、鈴鹿市（助言者として大学院教授。筆者注：早稲田大学の川上氏であろうか）、津市（三重大准教授。筆者注：教育学部に日本語教育が専門の准教授がいる）、滋賀県（大学教員）、兵庫県（東京外大教授。筆者注：「特別の教育課程」作成に関わった伊東氏たちのメンバーのどなたかであろう）、芦屋市（学識経験者）、横浜市（DLA開発に関わった大学教授。筆者注：DLAとは、「日本語能力測定方法」のこと、兵庫県と同様のメンバーの一人）、浜松市（静岡文化芸術大学教授。筆者注：後述する文科省の有識者会議のメンバーの一人の池上氏であろう）、神戸市（有識者）、広島市（日本語指導協力者。筆者注：協力者登録の条件をみると、日本語教員の有資格者のことである）、長野市（信州大教育学部准教授）、姫路市（大学教員）

次に、「日本語能力測定方法」の実施状況について述べる。すべての地域で「日本語能力測定方法」を実施したと回答したのは、津市だけである。その他の地域は実施状況が不詳であるので、誤解を招かないために煩瑣ではあるが報告書の実施状況をそのまま列挙する。ほとんどの地域が、今後取り組む予定のようである。

太田市（研修会。慣れる必要がある）、静岡県（研修会）、桑名市（実際の調査を想定した研修）、四日市市（本市独自に策定した資料を利用。DLAは研究の緒）、鈴鹿市（一部で活用。測定には時間がかかるため、JSL児童が多く在籍している学校では活用が難しい。DLA

については理解を深める必要がある。筆者注：JSL児童とは、第二言語として日本語を学習している児童のこと）、津市（グループで研修。すべての学校で実施。津市版能力把握スケールをもとに能力測定）、亀山市（研修。亀山市独自の方法あり）、伊賀市（協議、研修）、松阪市（学習会・研修会。活用法については検討）、滋賀県（説明した）、長浜市（言及なし）、近江八幡市（対象児童に実施。研修をしたが周知していない）、甲賀市（測定の実施に努めた。時間と人の関係で取り入れることはできない）、湖南市（県教委から指導）、宇治市（配布した）、福知山市（任意で実施し確認会を実施）、兵庫県（4回の協議会実施。学識経験者を自主的に招請）、芦屋市（センター校で研修実施）、朝来市（学習会で測定者の技能向上を図る）、横浜市（研修し、選出した学校で測定。共通理解ができた）、川崎市（研修会を開催。川崎市独自の取り組みを活用しながら徐々にDLAを活用）、相模原市（巡回指導講師が実施）、浜松市（研修会開催）、名古屋市（活用方法を協議）、京都市（適宜実施。実施者の主観による部分が大きい）、大阪市（研修会開催）、堺市（指導主事を派遣し実施）、神戸市（学習会開催。研修する）、広島市（協議会開催）、北九州市（専任会議・研修会開催。測定者によって評価が変わる）、郡山市（研修会開催。測定の時間が確保できず）、宇都宮市（拠点校で協議会を開催し、測定）、船橋市（研修会を開催。センター校で実施）、横須賀市（実施したが、対象者不詳）、長野市（DLAを活用した指導方法の演習）、豊田市（活用の研修会開催。市内の学校で実施）、大津市（研修会開催。各校で実施）、豊中市（3人に実施。豊中市独自の実態調査との関連が課題）、姫路市（実践研究をするが改善の余地あり）、松山市（実施するが実態不詳）、久留米市（項目のみの講話）、長崎市（中国人に実施）

「特別の教育課程」の実施状況は、支援を受けた際の実施必須事項であるにも関わらず、「日本語能力測定方法」以上に実態がわかりにくい。中には、報告書に「特別の教育課程」についての言及がない地域が3か所あった（兵庫県、川崎市、船橋市）。ここでも、実施の実態がよくわからないので、誤解を招かないために煩瑣であるが全てを列挙する。

太田市（研修会を開催。内容の周知徹底）、静岡県（研修会開催。今後工夫）、桑名市（大切さを確認。計画立案まで辿りつきにくい）、四日市市（協議会実施。課題の洗い出し）、鈴鹿市（バンドスケールを更に進め、DLAを活用しながら多面的・総合的に支援。筆者注：早稲田大学の川上氏が開発したバンドスケールとDLAでは全く異なるものなので、併用は無理だと考える）、津市（導入に向けて協議。津市版カリキュラムがあり、研修が必要）、亀山市（協議検討）、伊勢市（協議検討。学習を重ねる必要）、松阪市（協議。市で統一した様式による活用方法を考える）、滋賀県（説明）、長浜市（言及なし）、近江八幡市（協議会開催）、甲賀市（周知する。協議会はない）、湖南市（県教委から指導。情報伝達をする）、宇治市（協議。実践研修）、福知山市（協議。確認）、兵庫県（言及なし）、芦屋市（検討研究。指導者確保の必要）、朝来市（足がかりとしての協議）、横浜市（協議会）、川崎市（言及なし）、相模原市（情報収集。国際教室で試行したい）、浜松市（協議会。教員免許を持っていない支援者の取り扱い方）、名古屋市（内容を検討）、京都市（協議会。全市的に実施するが、現在の人材では難しい）、大阪市（協議会開催。体制作りを整備）、堺市（協議会開催）、神戸市（協議会開催）、広島市（協議会開催）、北九州市（導入を検討）、郡山市（協議会開催）、宇都宮市（協議会開催）、船橋市（言及なし）、横須賀市（協議会開催。研修）、長野市（協議会開催）、豊田市（協議会開催。既に個別の指導計画あり）、大津市（協議会開催）、豊中市（協議会開催）、姫路市（協議会開催）、松山市（協議会開催。内容にばらつきがある）、

久留米市（協議会開催。講話のみ）、長野市（協議会開催）

これらの地域は外国人児童生徒等に対する日本語指導としては先進地域であり、文部科学省からの支援をもらっているにもかかわらず、「特別の教育課程」の実施には程遠いというのが実態であると筆者は感じている。

三つ目は、「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」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/121/index.htm）の資料である。2015年11月5日にこの会議開催が決定し、同年12月1日に第1回の会議が開かれていて、2016年1月9日の時点で議事録と配布資料が公開されている。委員は、国際教育・日本語教育関係者、外国人児童生徒が多く在籍している地域の担当者で構成されている。所管は文部科学省初等中等教育局国際教育課日本語指導係で、オブザーバーとして内閣府政策統括官定住外国人施策推進室参事官、外務省領事局外国人課課長、法務省入国管理局在留課課長、総務省自治行政局国際室室長、厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部外国人雇用対策課課長、経済産業省産業政策局産業人材政策担当参事官室室長が出席することになっている。オブザーバーのメンバーから、この有識者会議は実際に地域の学校に在籍している外国人児童生徒への対応を検討するもので、新たな制度などを検討する会議ではないことが推測される。たとえば、議事録では、北海道教育大学の藤巻秀樹氏が「日本語教師の免許みたいなこともちょっと検討していただき」と発言しているが、座長から事務局へ発言を促していないのである。もし外国人児童生徒への日本語指導を小中学校の免許に組み込むならば、文部科学省初等中等教育局教職員課の担当者が入っていないといけないので、この段階で日本語教師の免許については、扱わない方針が文科省内部では決定していたと考えられる。この点は、後で詳しく触れる。

配布資料3—1「外国人児童生徒等に対する教育支援に関する基礎資料」に「【概要】『特別の教育課程』の編成・実施について」があり、そこには「『特別の教育課程』による日本語指導の実施状況等」の資料が示されている。その中の「【上記児童生徒のうち『特別の教育課程』による日本語指導を受けている者の割合（平成26年5月1日現在）】」で示されている数字と、上で述べた「第一」の数字がわずかに異なっている。この資料で示された数字と並べて示しておく。

	外国人児童生徒		日本国籍の児童生徒	
	小学校	中学校	小学校	中学校
「三つ目」の資料	26.7%	22.9%	20.9%	18.9%
「第一」の資料	27.1%	23.2%	21.2%	19.0%

発表時期を考えれば、「三つ目」の有識者会議の資料の数字を使用すべきと思われる。なお、この「基礎資料」には、このほかに、「帰国・外国人児童生徒に対する日本語指導の現状」として、「①日本語指導が必要な児童生徒が多様化している」とことと「②日本語指導が必要な児童生徒には集住化・散在化の傾向がみられる」ことが挙げられている。筆者は上では散在化の傾向を指摘しておいたが、文部科学省はいくつかの地域の集住化も問題と捉えていることがわかる。また、「高等学校における受入れ」や「外国人生徒の中学校卒業後の進路」も示されていて、有益である。今後は、外国人児童生徒に対する日本語指導を扱う際の基礎資料となる。

なお、この有識者会議は、2016年6月を目途に報告書を取りまとめることになっている。

この動きと関連して、「国語」と「外国語」の次期学習指導要領改訂のためのワーキンググループも立ち上がっている。「教育課程部会 言語能力の向上に関する特別チーム」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo03/056/index.htm)である。2015年10月22日に第1回目の会議があり、2016年度内に中央教育審議会として答申をまとめる予定である。第1回目に配布された資料8の「言語能力の向上に関する特別チームにおける検討事項」によれば、「国語科」及び「外国語科・外国語活動」における言語能力の向上に関する事柄を扱う特別チームである。同日に配布された資料5「学校段階等別・教科等別ワーキンググループ等の設置について」の「次期学習指導要領改訂に向けた検討体制」では、「言語能力の向上に関する特別チーム」は「国語ワーキンググループ」と「外国語ワーキンググループ」の両方に関わる特別チームという位置づけになっている。「言語能力」といっても日本語教育関係者が一人も参加していないことから、日本語教育は学習指導要領改訂の動き、ひいては文部科学省の公立学校における教育活動には組み込まれていないことがわかる。

2016年度予算をめぐる財務省と文部科学省との対立の一つに教員の大幅定員削減があるが、これに文部科学省が対応するための資料が第102回文部科学省中央教育審議会で提出されている(2015年10月28日)。この中には、「教職員定数に関する考え方①」の加配定数に関して外国人児童生徒のための加配教員数も含まれている。

「日本語能力測定方法」については、「外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメントDLA」のサイト(<http://sites.google.com/site/dialogiclanguageassessment/>)で、地域での普及活動が紹介されている。

2015年11月に佐久間孝正氏が『多国籍化する日本の学校 教育グローバル化の衝撃』(勁草書房)を出版していて、後で述べる夜間学校の件など広く問題を扱っていて大変参考になるが、2014年に出版した『多文化教育の充実に向けて』と比べると、内容が重複していたり、記述が時間的に前後していたりしている点が見受けられ、前著の読後感とは異なるように感じた。

昨年の「2014年度の日本語教育関係施策」(『龍谷大学国際センター研究年報』第24号)で触れなければいけなかったが、2014年12月31日発行の『外国人児童生徒の教育体制及び特別の教育課程にかかわる調査報告書—2014(平成26)年度愛知県内の全54市町村の自治体編』(愛知淑徳大学の小島祥美氏の執筆)は、愛知県内の小中学校の外国人児童生徒の在籍状況や「特別の教育課程」の実施状況がわかり、大変に有益である。日本語教育関係者による同様の調査がなく、また日本語教育関係者の論文にも引用されることがないので、ここに紹介しておく。

同様に、2015年3月に出された『外国人児童生徒の教育等に関する国際比較研究報告書』(国立教育政策研究所、http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/seika_digest_h26.html)も、日本国内の散在地域の日本語指導や諸外国での外国籍の児童生徒の問題を扱い、大変に有益な報告書である。

2015年7月11日の読売新聞に「日本語指導で小・中で連携」という記事が出ている。愛知県岩倉市や横浜市の学校の取材を通して、小中学校の学習に一貫性をもたせる必要に触れたもので、重要な視点といえる。末尾に筆者のコメントも付されているので、参考にさせていただきたい。

3. 教員免許としての日本語教育

筆者は、この数年の文科省の委員会を見ていると「日本語教育」という教員免許状を認定する可能性は無くなったと考えている。以下、時間的な経過を追って、見ていくことにする。

(1) 教育職員免許法施行規則（1954年文部省令第26号）

第72条2に「専修免許状には（中略）当該各号に掲げるいずれかの分野に関する単位を12単位以上修得した場合は、大学院での専攻に加えて当該分野を記入することができる。」とあり、「二」に「小学校又は中学校の教諭の専修免許状」の中に「日本語教育」が入っている。この時点では、大学院で日本語教育に関して12単位を修得すれば、「日本語教育」という専修免許状を授与できることになっていた。この頃「日本語教育」という専修免許状を出していた大学院があったかどうかを、筆者は知らない。当時の詳しい事情をご存知の方は、ご教示をいただきたい。1988年の教育職員免許法の改正により、全学校種について基礎資格を修士の大学院修了程度（24単位）とする専修免許状が創設された。現在の大学では、日本語教育関係の修士課程で所定の単位を修得すると「国語」の専修免許状が授与されている。

(2) 教員の資質能力向上特別部会（2010年10月29日～2012年6月25日）

2010年12月27日の第8回の配布資料の「審議経過報告（案）」の中で「『専門免許状（仮称）』の区分についてどう考えるか」の具体例として「外国人児童生徒に対する教育」が挙げられており、「資料2 審議経過報告（案）関連資料」の「学校現場が抱える問題の状況について」の中で「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」で小学校・中学校ともに2.6倍になっていることが示されている。この部分だけを見ると、専門免許状の区分の中に「外国人児童生徒に対する教育」で日本語指導が取り扱われるのではないかと思ひ込む人がいるかもしれないが、これ以降の部会では日本語指導は取り扱われていない。2012年5月15日に出された「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（審議のまとめ）」の「現状と課題」や「教員養成の改革の方向性」では「外国人児童生徒への対応」、「教員免許制度の改革の方向性」の「専門免許状（仮称）」では「外国人児童生徒教育」という記述がなされている。そして、2012年8月28日の「中央教育審議会答申」として出版された『教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について』では、「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」の図が削除されている。この段階で、外国人児童生徒の日本語指導を扱う専門免許状関係の記述が無くなった。

(3) 教職課程の質の保証等に関するワーキンググループ（2012年10月16日～2013年9月6日）

教育職員免許法における専修免許状の取り扱う課題を検討するワーキンググループである。2012年12月12日の第4回の配布の「資料2 教職課程の質の保証等に関するワーキンググループ検討報告案」に「専修免許状によって保証する資質能力」の一つとして「外国人児童生徒への対応」が挙げられている。これは、2013年9月6日の取りまとめでも一応踏襲されている。

(4) 教員免許更新制度の改善に係る検討会議（2013年9月13日～2014年3月11日）

2014年2月18日の第7回の検討会議で配布された「資料3—1 必修領域の見直しと選択必修領域の内容について（論点メモ）」で新しい教員免許更新制度で創設された「選択必

修領域」が示されている。その中の「選択必修領域に位置付けない内容」として三つが挙げられていて、その一つに「帰国・外国人児童生徒等に対する日本語指導教育」がある。その説明として、「次の三つの内容は、多くの教育委員会、校長等管理職が、興味関心のある教員のみが学ばないと回答しており、講習開設者の回答においても、講習の開設が困難との回答が比較的多い。これらは、選択必修領域に位置付けない内容とすることでよい。」と書かれていて、2014年3月18日の「教員免許更新制度の改善について（報告）」では、選択必修領域から外されている。それに対して、「国際教育、異文化理解教育」は「講習開設者において講習の開設が困難との回答が比較的多いものの教育委員会や校長等管理職が比較的学ぶ必要性が高いものとして回答しているもの、又は、講習開設者において講習の開設が困難との回答が比較的少なく関係者のいずれかがある程度学ぶ必要性が高いと回答しているものである。これらは、その時々々の社会の要請等を踏まえ、国において適切に選択し、選択必修領域に設定することとすることでよい。」とされており、結果的に選択必修領域に入れられている。以下には、「免許状更新講習に盛り込むべき現代的な教育課題に関する質問（複数回答）」での数値を比較して掲げる。なお、aは「国際理解・異文化理解教育」の回答で、bは「帰国・外国人児童生徒等に対する日本語指導教育」の回答である。

都道府県教育委員会、市町村教育委員会			
	全ての教員	多くの教員	興味関心のある教員
a	66	168	146
b	21	101	260
校長等管理職			
	全ての教員	多くの教員	興味関心のある教員
a	116	178	130
b	10	126	287
	免許状更新講習受講者 学ぶ必要性が高い		講習開設者 講習の開設が困難
a	128		71
b	—		157

他の項目の数字と比較しても、これらの数字を上述のように解釈するのは、筆者は十分に説得力を持っているとは思えない。拙稿の読者の方々は、ぜひ元の資料に当たって検討会議の方向性が説得力を持つかどうかをチェックしていただきたい。

それにしても、校長等管理職の日本語指導教育が全教員に必要とする数字が極端に低いことが、「特別の教育課程」導入がうまくいっていないことを示しているのではないかと考えられる。また、多くの講習開設者が日本語指導教育の講習の開設が困難としているのは、それぞれの地域での日本語教育関係者の存在が知られていない（裏を返せば、日本語教育関係者の地域での活動が低調ということ）ことを示しているのではないかと考えられる。

2015年12月21日の中央教育審議会に出された「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員養成コミュニティの構築に向けて～」では、「新たな

教育課題に対応した教員研修・養成」として、アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善、ICTを用いた指導法、道徳教育の充実、外国語教育の充実、特別支援教育の充実が挙げられているのみである。

文部科学省は、2010年以降途切れることなく会議を招集し、公立の小中学校での日本語指導をカリキュラムや免許状の要件から外してきていることがわかる。道徳のように「特別の科目」であれば充実に向けての方策も立てられるが、「特別の教育課程」ではその方策を立てるための説得力ある理由付けができなくなってしまったのである。

外国人児童生徒に対する日本語指導が公立の小中学校において正規の授業として扱われるチャンスは何度かあったようにも感じられるが、現時点ではその目はないと筆者は考えている。この間の日本語教育関係者の動きの鈍さが、このような状況を招いた原因の一つと筆者は考えている。

4. 文教施策としての日本語教育

上記に述べた以外の2015年度の日本語教育関係の文教施策について説明する。

(1) 教育再生実行会議

2015年3月4日の会議で「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創成を実現する教育の在り方について（第六次提言）」の「2. 多様な人材が担い手になる『全員参加型社会』へ」において、「外国人の子供の教育」が挙げられていて「外国人の子供の適切な教育環境を確保することが課題になっており、国、地方公共団体は、学校における円滑な受入れや、一人一人の実態に応じたきめ細かな日本語指導のための体制整備、日本語指導が必要な児童生徒を対象としたカリキュラム編成・実施など学校生活への適応を図る取り組みを進める。その際、日本の文化を体験したり、母国の文化に触れたりして国際理解を深めることも重要である。」とされている。

同年11月4日の第32回の会議においても、「新たな検討課題」でこれまでの学校教育の「弱み」の例の一つとして「日本語能力が十分ではない外国人の子供」が挙げられていて、インターナショナルスクール関係者の小林りん氏と坪谷ニューエル郁子氏の提出資料が挙げられている。お二人ともインターナショナルスクールでの外国人児童生徒の受け入れを前提に意見を述べている。

小林委員は同年12月21日の第33回の会議において、提出資料の中で外国人児童生徒の教育と特別支援学校の児童生徒の教育を「特別の教育課程」として位置付けようとしているが、これはせっかく外国人児童生徒のための日本語指導が「特別の教育課程」として扱われることになったことに逆行するものである。かつて、文部科学省で障がいのある児童生徒と外国人の児童生徒を一括りで扱っていた時代に戻ろうとする意見であり、筆者は賛同できない。

(2) 「虹の架け橋教室」

2009年度補正予算で「定住外国人の子供の就学支援事業」（「虹の架け橋教室」）が37億円の基金を設置して始まった。これは、文部科学省大臣官房国際課国際協力企画室が所管していて、国際移住機関が運営したものであるが、上の拙稿でも触れたとおり、2015年度は1億円に減額されて続けられている。この報告書が『文部科学省提出・国際移住機

関 (IOM) 実施 定住外国人の子どもの就学支援事業 (虹の架け橋事業) 成果報告書』として2015年4月に出されている (http://www.iomjapan.org/publication/kakehasi_repot.cfm)。ここでは、不就学のタガログ語 (筆者注: 「フィリピン語」と違う意味で使われているのか不明) の児童生徒の多さと学齢超過の中国語の児童生徒の多さが指摘されており、不就学の児童生徒は圧倒的に東海地方に集中しているという重要な点も報告されている。また、首都圏では不登校の児童生徒も多いとされている。公立学校に就学している外国人児童生徒は「特別の教育課程」により日本語指導を受けられるが、ここで触れられているような不就学・不登校の児童生徒の地域的な偏りにどう対応していくかは、今後の大事な問題だと考える。

(3) 夜間中学校の外国人児童生徒

2015年5月9日の新聞各紙に文部科学省の夜間中学校に関する調査結果が公表され、生徒の8割が外国人という驚きの数字が出た。この調査は、2015年4月30日に文部科学省の報道発表として公表された「中学校夜間学級に関する実態調査について (平成27年5月)」である (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yakan/index.htm)。この調査の項目として「生徒の国籍・学年・年齢別生徒数」がある。これによると、夜間中学は、8都道府県の25市区31校に設置されていて、生徒数は1,849名で、うち81%の1,498名が外国籍である。「生徒の属性」によると、永住外国人415名、永住外国人以外の外国人959名、永住・非永住不明の外国人124名、義務教育未修了者344名、日本国籍を有するが海外で育ったため母語が「日本」ではない生徒6名、中国帰国者2世で日本に帰化した生徒1名、不登校等により義務教育を十分に受けられなかった義務教育修了者0名である。年齢別生徒数では、男子465名中最も多いのが33.3%の15～19歳の155名であるが、女子は年齢が高く、1,033名中最も多いのが23.7%の60歳以上で、30歳以上の女子生徒数を合計すると75.9%の784名となる。なお、ここでの%は、男子全体・女子全体の数を分母にしているのので、文部科学省の%とは異なる。国籍別では男女の合計数が示されていて、中国799名、韓国284名、ベトナム101名、ネパール97名、フィリピン69名、タイ29名、台湾29名、ペルー21名、ブラジル18名、インド13名、西アジア諸国8名、インドネシア7名、アフリカ諸国6名、ミャンマー3名、コロンビア3名、バングラデシュ2名、パキスタン1名、マレーシア1名、モンゴル1名、ラオス1名、グアテマラ1名、アルゼンチン1名、ボリビア1名、アメリカ1名、スペイン1名となっている。「自主夜間中学・識字講座等 (参加者構成)」によると、永住外国人688名、永住外国人以外の外国人3,746名で、7,422名中59.7%を占めていて、こちらも多くの外国人が参加していることがわかる。この件については、2015年5月20日の衆議院文部科学委員会で民主党の郡和子委員の質問に、文部科学大臣下村博文氏・文部科学副大臣丹羽秀樹氏・文部科学省初等中等教育局長小松親次郎氏がそれぞれ答えていて、夜間学校における外国人への対応の必要性を強調している。また、超党派で夜間中学等義務教育拡充議員連盟もできている。議員連盟の活動については、全国夜間中学校研究会のサイトに載せられている (http://zenyachu.sakura.ne.jp/public_html/default.html)。この動きを受けて、2015年度要求・要望額の資料「中学校夜間学級の充実・改善への取組事業」に4,400万円計上され、この事業の説明の中に「夜間学級サポートチーム設置」という項目があり、「日本語指導に関する専門的観点からの指導」という文言が掲げられていた。しかし、予算額の計上の段階では、額

自体が1,000万円に減額されて、その説明にも「サポートチーム」や「日本語指導」の文言はなくなっている。これ以降、夜間学校の充実という新聞記事は散見するが、外国人に対する支援の記述はなくなり現在に至っている。生徒の8割が外国人なのに、このままそれらの人への支援の動きが無くなるとすれば問題である。

5. 技能実習生の受け入れ

この部分は、上述した拙稿「2014年度の日本語教育関係施策」の「5. 外国人技能実習制度に介護分野や建設分野の追加検討」の続稿である。

日本語教育学会は、2015年4月6日に「技能実習生としての外国人介護人材受入れにおける日本語要件と日本語教育に関わる要望書」を出した。これは、2015年2月6日に出した会長声明とほぼ同じ内容で、否定的な表現が「要望項目」として書き換えられただけのものであるので、筆者の意見は上掲の論文に書いたことと変わりがない。そして、この学会の要望書提出にもかかわらず、技能実習生受け入れ拡大の方針は日本語教育関係者の関知しないところで着々と進んでいる。

この時期で最も注目すべきは、2015年9月15日に出された「第5次出入国基本計画」であろう。「緊急に対応が必要な分野等における外国人の受入れ」では、建設分野・造船分野・製造業における海外子会社等従業員の受入れ」が挙げられている。また、「経済成長に寄与する人材の受入れ」では、「2014年6月に閣議決定された『日本再興戦略2014』においても、介護分野における外国人の受入れが盛り込まれた。そこで、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士の国家資格を取得した外国人留学生について、在留資格を拡充し、就労を認めていく」としている。ちなみに、日本語教育関連では、「外国人との共生社会の実現に向けた取り組み」で「外国人本人及びその帯同者の日本語教育、外国人の子どもの教育や社会保障、外国人の就業支援」が挙げられている。

これに応じて、国土交通省海事局船舶産業課と海洋・環境政策課で「造船業・海洋産業における人材確保・育成方策に関する検討会」が立ち上げられ、同省土地・建設産業課建設市場整備課では、「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」が講じられている。

技能実習生とは異なるが、内閣府地方創成推進室では国家戦略特区として「外国人家事支援人材」の受け入れに関するパブリックコメントへの意見募集を行い、2015年12月15日に神奈川県において外国人家事支援人材の受け入れ実施を決定している。その受け入れ要件は「必要最低限の日本語能力」という曖昧な表現をとっており、これに関して、残念ながら日本語教育関係者からは何の意見も出ていない。日本経済新聞の同年9月10日の記事によると、政府は大阪府の「外国人による家事代行」の指針案をまとめたとある。また、同年9月9日のSankeiBizの記事によると、パソナ・ダスキンが外国人家事代行サービスへ参入するとある。

そもそも、この技能実習制度は国際連合自由規約委員会やアメリカの国務省人身取引監視対策部から人身売買にあたりと指摘されている制度である。日本政府は「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」を締結していないから「人身取引議定書」も締結に至っていないとしたが、2005年の刑法改正で罰則を創設・整備して人身売買は処罰の対象となった。2015年5月8日に第1回の「人身取引対策推進会議」が開かれて、初めて「外国人技能実習制度の抜本的な見直しによる制度の適正化」が検討され、2015年3月6日の第189国会に「外国人の技能

実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」が提出された。しかし、2016年1月25日現在、まだ成立していない。

2016年1月21日の朝日新聞の記事によれば、技能実習生の労働災害が増えているので、外国人の「母国語」（筆者注：「母語」とすべき）の教材を作るために2016年度予算に1億2千万円を計上したという。今までの日本語指導のやり方では今後予想される技能実習生の増加に対応できないので、日本語を使わなくても現場の仕事ができるようにしたいという要望があったのであろう。しかし、母語の教材を渡しただけで、現場の仕事がこなせるようになるとは筆者には思えない。この点でも、現場における日本語指導の有効性が問われることになったのである。ちなみに、概算要求項目では「外国人技能実習制度の適正かつ円滑な推進に関する経費」という事業名で、厚生労働省職業能力開発局海外協力課企画調整係が担当している。

なお、従来どおりのEPAによる2015年度の看護師・介護福祉士候補者の受け入れ数を以下に掲げる。

	看護師候補者	介護福祉士候補者
インドネシア	66	212
フィリピン	75（1）	218（3）
ベトナム	14	138

（ ）内は、日本語能力試験N2相当以上の能力を持っている数で、内数である。この人たちは、6か月の日本語研修免除者である。

ちなみに、技能実習生やEPAで受け入れる介護福祉士候補者は、共に厚生労働省社会・援護局福祉基盤課が扱う。このような矛盾した制度で受け入れを行う部署はこの事態をどのように感じているのであろうか。

なお、外国人操縦士が日本で就労する場合に必要な飛行時間数が1,000時間以上から250時間以上と条件が緩和され、採用のハードルが下げられていることも上述の流れと軌を一にするものである。

これらの問題については、以下の論考がある。

- ・安里和見「安倍政権下における家事労働者の導入について」（『生活経済政策』209号、生活経済政策研究所、2014年6月）
- ・青木千賀子「外国人家事労働者の受け入れに関するジェンダー政策としての課題」（『日本大学国際関係学部生活科学研究所報告』、日本大学国際関係学部生活科学研究所、2014年）
- ・奥島美夏「インドネシアの労働者送り出し政策と法」（『東アジアにおける移民労働者の法制度』、アジア政策研究所、2014年3月）
- ・奥島美夏「保健医療人材のアジア域内移動 序言」（『アジア研究』60巻2号、2015年1月10日）
- ・奥島美夏「インドネシア人看護婦の送出政策の変遷と課題」（『アジア研究』60巻2号、2015年1月10日）
- ・長谷部美佳「外国人家事労働者受け入れをめぐる問題点」（『クアドランテ』17号、東京外国語大学海外事情研究所、2015年3月31日）
- ・旗手明「本格化する外国人労働者受入れ政策（上）、（下）」『一橋大学フェアレイバー研究教育センター』No.1840、No.1842、2015年5月、6月）

- ・三俣真知子「技能実習制度の立法化と入管法の改正」（『立法と調査』No.365、参議院事務局企画調整室、2015年6月）
- ・上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会』（東京大学出版会、2015年3月31日）
- ・国際研修協力機構編『外国人技能実習・研修事業実施状況報告』（国際研修協力機構教材センター、2015年9月）

6. おわりに

本稿では、まだまだ扱いたい項目が多くあるが、紙幅の関係で割愛せざるをえない。以下に扱いたかった項目名と簡単なコメントを付ける。

- ・移民・難民問題における日本語教育の役割

外務省総合外交政策局人権人道課担当の予算（事業名は「第三国定住による難民の受入れ」）で、文化庁所管の日本語教育事業として2016年度は予算上30名を対象として、572時間（1授業時間は45分）4クラス程度の日本語教育を行うことになった。文化庁は、条約難民にたいしても日本語教育を行う。

- ・グローバル人材育成の問題点

2015年6月22日の第22回産業競争力会議の配布資料に「グローバル化等に対応する人材力の強化」がある。2015年8月21日の総務省報道発表資料として「グローバル人材育成に資する海外子女・帰国子女等教育に関する実態調査〈結果に基づく勧告〉」がある。2015年3月17日に日本経済団体連合会の「『グローバル人材の育成・活用に向けて求められる取り組みに関するアンケート』主要結果」が発表されている。駒井洋氏監修の『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』（明石書店、2015年）は、参照すべき書籍である。『中央公論』2015年7月号の「外国人教員から見た日本の大学の奇妙なグローバル化」という記事が大変興味深かった。この記事の執筆者の一人のジェルミー・ラブリー氏の「真のグローバル大学は」という記事が、朝日新聞2015年11月12日に出ている。

- ・中国残留邦人の現在

平井美帆氏の『中国残留孤児70年の孤独』（集英社インターナショナル、2015年）で中国残留法人2世3世の現実が描かれている。日本語教育関係者は、初期の日本語教育が終わればもう関心はないと考えているのであろうか。1世についても、中国帰国者支援・交流センターが『中国残留邦人聞き書き』第1集～第5集をホームページで公開している（<http://www.sien-center.or.jp/news/kikikiki02.html>）。

- ・文化審議会国語分科会日本語教育小委員会の方向性

2015年8月27日に、地域における日本語ボランティアについて「中間まとめ」を出している。日本語教育関係者は、2014年1月31日に出された同委員会の「日本語教育の推進に当たっての主な論点に関する意見の整理について（報告）」という膨大な資料を使ってエビデンスという視点から将来構想を示すべきだと筆者は考えている。エビデンスについては、寺沢拓敬氏の『「なんで英語やるの？」の戦後史』（研究社、2014年）や『「日本人と英語」の社会学』（研究社、2015年）が大いに参考になる。寺沢氏のサイトで紹介されたDavid Block、John Gray、Marnie Holborow各氏の“Neoliberalism and Applied Linguistics”（Routledge、2012年）も参照すべき書籍である。なお、久保田竜子氏著、奥田朋世氏監訳の『グローバル

化社会と言語教育』（くろしお出版、2015年）』は、日本の英語教育を考えるのには、示唆に富む書籍である。義永美央子氏・山下仁氏編の『ことばの「やさしさ」とは何か』（三元社、2015年）も出ている。

・国立大学法人の改革

2015年6月8日の「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて（通知）」を見て、全国の国立大学法人に激震が走った。その後、下村・馳各文部科学大臣が説明不足だと言ったが、2016年1月に至っても取り消さないところを見ると、この方向で「改革」が進むようである。『中央公論』2016年2月号には、馳浩文部科学大臣の「国公立大学の枠を越えた統廃合も視野」というインタビュー記事が出ている。この点に関しては、日比嘉高氏の『いま、大学で何が起きているか』（ひつじ書房、2015年）が出ているが、筆者には室井尚氏の『文系学部解体』（角川新書、2015年）のほうが事実関係を丹念に追っていて参考になった。

・アイヌ・在日コリア・沖縄問題における人権

さらには、インドシナ難民やブラジル・ペルー・フィリピン日系人の言語習得や受け入れ環境の整備の問題などは、何一つ解決しないままである。日本語教育関係者の実態調査に基づいた発言が望まれる。

※筆者が担当していた龍谷大学の交換留学生と留学生別科の授業が2015年度で打ち切りとなったため、筆者が書く論文としては、この論文が龍谷大学の紀要等を書く最後のものとなった。今後は、他の媒体を使つての発言継続を考えている。