

2020 年度

博 士 論 文

日本における外国につながる児童生徒の教育と  
社会的包摂に関する比較教育社会学的研究  
——日本とニュージーランドの比較にもとづく  
学校教育の制度イノベーション——

柿 原 豪



第3章 藤沢市の多文化共生政策と日本語の支援.....	53
1. 藤沢市の概要.....	53
2. 藤沢市の多文化共生政策にもとづく日本語の支援.....	55
2.1 コミュニケーションの支援とその現状・課題.....	56
2.2 学校教育の支援とその現状・課題.....	57
3. 藤沢市における日本語教室の活動.....	58
3.1 日本語教室に対する藤沢市の支援.....	58
3.2 民間団体が運営する日本語教室①：外国人のためのおしゃべりサロン.....	59
3.3 民間団体が運営する日本語教室②：日本語教室「A」.....	61
4. 藤沢市教育委員会が支援する小学校・中学校の日本語指導.....	64
5. 藤沢市における日本語支援の課題.....	67
第4章 藤沢市立の学校における外国につながる児童生徒の教育.....	71
1. 藤沢市立学校における国際教室の調査概要.....	71
2. 国際教室を中心とした外国につながる児童生徒の教育.....	74
2.1 国際教室に携わる教員の背景.....	74
2.2 国際教室における教育実践.....	77
3. 国際教室における日本語指導員の支援.....	83
3.1 日本語指導員の来歴.....	83
3.2 国際教室における日本語指導員の活動.....	85
4. 外国人非集住地域の国際教室における課題.....	88
4.1 教員にとっての課題.....	88
4.2 日本語指導員にとっての課題.....	92
第5章 ニュージーランド社会の多様化と移民・難民出身者の教育.....	96
1. ニュージーランドにおける移民政策と移民・難民出身者の変遷.....	96
2. ニュージーランドにおける多文化主義と 移民・難民出身者の教育に関する施策.....	100
3. ニュージーランドの学校教育と移民・難民出身児童生徒.....	102
3.1 「明日の学校改革」と自律的学校経営.....	102
3.2 ESOL 教育を中心とした移民・難民出身児童生徒の教育.....	103
4. 先行研究が示す ニュージーランドの移民・難民出身児童生徒の教育における課題.....	108
第6章 オークランドの公立中等学校における移民・難民出身生徒の教育.....	113
1. オークランドの公立中等学校における ESOL の調査概要.....	113
2. ESOL による移民・難民出身生徒の教育.....	116
2.1 ESOL に携わる教員の背景.....	116
2.2 ESOL 科における教育実践.....	119



## 図表リスト

### [図一覧]

図 1	学校教育の制度イノベーションに関する概念図	18
図 2	ベレディにおける二国間比較の概念図	23
図 3	外国人非集住地域の位置づけ	42
図 4	制度的課題の概念図	47
図 5	制度的課題と実践的課題の関係	51
図 6	藤沢市の地域区分と鉄道路線	54
図 7	オークランドの市域と調査校の所在地	114
図 8	相互行為から生じる間文化的媒介者	137
図 9	TA による媒介の位相	138

### [表一覧]

表 1	日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数	6
表 2	日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数	7
表 3	日本語指導が必要な児童生徒数	7
表 4	藤沢市における在留外国人の国籍別人口	55
表 5	「外国人のためのおしゃべりサロン」の概要	59
表 6	日本語教室 A の概要	61
表 7	藤沢市における日本語支援の課題	67
表 8	調査校における国際教室（日本語指導教室含む）の基本情報	72
表 9	国際教室に関係する教員の基本情報	75
表 10	調査校の国際教室における授業の概要	78
表 11	インタビューで協力を得た日本語指導員の概要	84
表 12	教員が考える国際教室の課題	88
表 13	日本語指導員が考える国際教室の課題	92
表 14	ニュージーランドにおける移民・難民出身者の受け入れに関する年表	98
表 15	ニュージーランドにおけるエスニシティ別人口の推移	100
表 16	NCEA のレベルと認定要件	107
表 17	オークランドの中等学校の調査概要	115
表 18	オークランドの調査校に関する基本情報	115
表 19	インタビューを行った ESOL 関係教員の基本情報	117
表 20	調査校の ESOL 受講生徒に関わる授業の概要	121
表 21	調査校の ESOL で使用されていた教材	123
表 22	調査校における ESOL の位置づけおよび ESOL 生徒向け支援の概要	127
表 23	TA の基本情報	132
表 24	教員が抱える移民・難民出身生徒の教育における課題	139
表 25	外国につながる児童生徒の教育に関する日本とニュージーランドの比較	148

## 序章 問題の所在と先行研究

1. はじめに——外国につながる児童生徒の教育と社会的排除に対する関心
2. 問題の所在——外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究と問いの設定
3. 本論文の概要と構成

### 1. はじめに——外国につながる児童生徒の教育と社会的排除に対する関心

本博士論文（以下「本論文」）は、初等・中等教育を中心とした学校教育を通じて「外国につながる児童生徒」<sup>1</sup>の社会的包摂を進めるための新たな知見を提示するものである。そのために、本論文は日本の教育政策およびそれと関連して実施されている小・中学校における日本語指導について、ニュージーランドが取り組んでいる英語教育との比較を通じて批判的に検討を加える。また、本論文における日本とニュージーランドの教育関係者等への調査とその事例分析は、日本における学校教育の制度イノベーションの可能性を問うことにもつながっている。本論に入る前に、本論文が研究に取り組むこととなった社会背景、これと関連した筆者の問題意識、問題状況の分析に有用な社会的排除概念に対する筆者の関心の三点について触れておきたい。

一点目として、筆者が本論文の研究テーマに取り組むこととなった社会背景について述べる。日本では1970年代後半に「ニューカマー」が登場して以来、移民<sup>2</sup>の数は増加し出身国も多様化した。「ニューカマー」とは、さまざまな理由で来日した外国出身者の総称である。志水・清水（2001）によれば、フィリピンやタイから興行ビザで来日した女性外国人労働者、ヴェトナム・ラオス・カンボジアからのインドシナ難民、かつて日本が満州と呼んだ中国東北地方からの引揚者、欧米諸国からのビジネスマン、南アジア・西アジア諸国からの非正規外国人労働者、日本人との国際結婚で居住することとなった外国人などが、これに該当する。

今もなお日本社会における移民の構成は変化し続け、多文化社会化が進んでいる。事実上移民と呼べる人びとが多数居住している状況があるにもかかわらず、日本では政府の政策上、正面から受け入れる移民は存在しないとみなされてきた。例えば、1993年に開始された研修生制度（2010年から技能実習生制度に改変）では、移民のカテゴリーに含みうる外国人労働力をサイドドアから受け入れることとなった（宮島・鈴木 2014）。

2019年に技能実習制度の延長線上に位置づけられる特定技能制度が始まり、特定技能1号に認定された人の場合、最長で5年間の滞在が認められることとなった。また特定技能2号に認定された人では、無期限の滞在と家族の帯同が認められ<sup>3</sup>、さらに10年以上の居住により永住権も取得できることが規定された。このように、永住に関しては高いハードルが設定されたが、今後は特定技能制度に関連した外国出身者とその家族の増加が予想される。

しかし、従来の「出入国管理及び難民認定法（入管法）」においては、技能実習生の資格をもつ外国人の滞在期間は最長3年で、家族の呼び寄せは認められてこなかった。他方、技能実習生に該当しない外国人の場合、一定条件を満たすことにより国内で就労可能な「定

住者」などの在留資格を取得できる。在留資格の種類によっては家族滞在ビザの取得も可能である。とりわけ日系人に関しては、1990年の改定入管法施行により、二世と三世にそれぞれ「日本人の配偶者等」と「定住者」の在留資格が認められるようになった。ゆえに、さまざまな背景をもち、かつ長期にわたり日本で生活する外国人が増えてきている。彼ら・彼女ら（以下「かれら」）が家族と生活する場合、当然のことながら、子どもの教育は重要な案件となる（宮島・鈴木 2014）。

実際に表1と表2が示す通り、公立学校における日本語指導を必要とする外国籍および日本国籍の児童生徒数は増加傾向にある。とくに表1・表2では、2016年に児童生徒数の大幅な増加がみられるが、それは外国につながる児童生徒の教育に関する諸問題に対し、日本社会が近年になってようやく注目するようになってきたことと無関係ではあるまい。表3は表1・表2のデータを合算したものであるが、2018年度の時点で日本語指導が必要な外国につながる児童生徒は51,000名を上回っている。このことから、公用語である日本語を習得することは、外国につながる児童生徒やその親を含めた人びとが社会に参加していく上での重要な課題となっているといえよう。以上が本論文の研究テーマに関する社会的背景である。

表1 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数

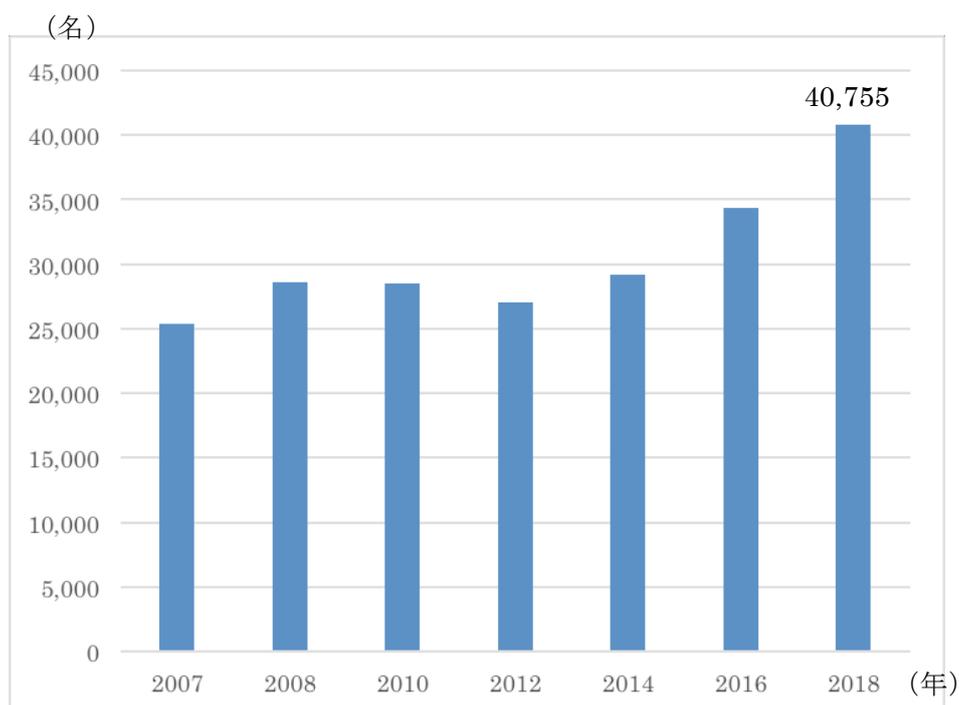


表2 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数

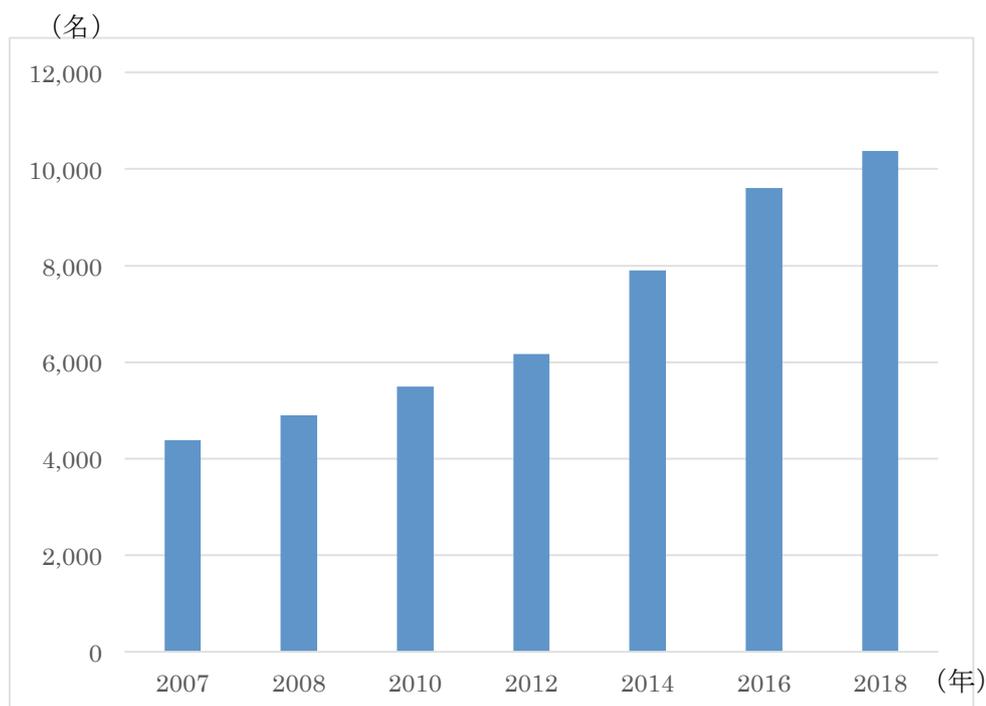
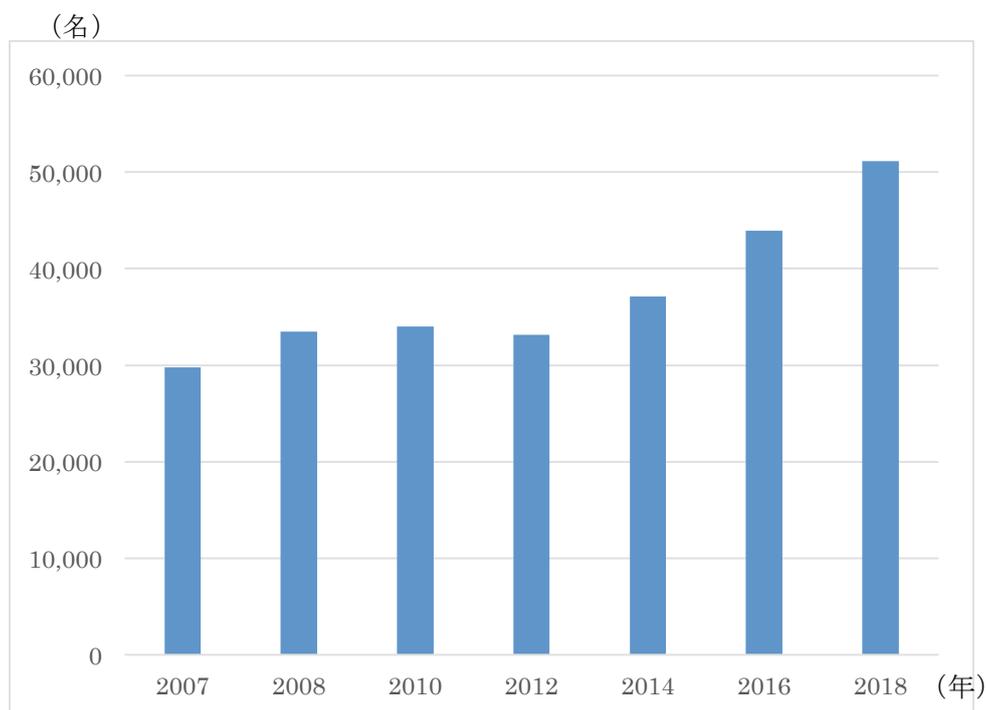


表3 日本語指導が必要な児童生徒数



\*出典：表1・表2・表3ともに文部科学省（2020）にもとづき筆者作成

二点目として、社会背景と密接に関わる筆者の問題意識について述べる。日本が公式には移民の受け入れを認めていないことは既に言及した。しかし、外国につながる児童生徒は増え続け、かれらの教育をめぐる諸問題はつねに存在してきた。筆者は現在まで神奈川

県と東京都において15年余り中等教育の現場に携わっており、その過程で移民の受け入れと社会の変容、さらに学校における外国につながる児童生徒の教育に注目するようになった。とりわけ以前に勤務していた神奈川県私立学校において、日本生まれのベトナム人女子高校生に出会ったことは筆者にとって大きな転機となった。

1979年から1990年代後半までインドシナ三国から日本に到着した「ボート・ピープル」とよばれた「難民出身者」<sup>4</sup>の多くは、アジア福祉教育財団の難民事業本部が設置した兵庫県姫路市と神奈川県大和市の定住促進センター、東京都品川区の国際救援センターに入所していた。こうした経緯から、大和市と隣接する地方自治体には難民出身者が多く定住することとなった。先程の女子生徒によれば、彼女の両親はベトナム出身で、一家は大和市の南に接する藤沢市で生活していた。彼女は両親の来日の動機を知らなかった。そのため、彼女の両親が難民出身者であったのか、それとも同郷出身者を頼って移動してきたのか、詳細はわからない。しかし、このとき筆者の中で大きな歴史と彼女のファミリーヒストリーが交差するよう感じられたことは確かであり、この出来事が外国につながる児童生徒の存在を意識する契機となった。

これまで筆者は主に私立の中学校・高等学校で教壇に立ってきたが、両親がともに外国出身者であるという生徒に出会うことは少なかった。このため、女子生徒が日本語の読み書きに不自由せず、学力的に選抜されたクラスに在籍するようになった背景に、どのような学びがあったのかという疑問が浮かび、筆者にとって大きな印象を残した。

さて、日本の学校における外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究は、主として公立学校を対象に、学校が不就学や適応、学力、進学など、いくつもの課題に直面していることを指摘してきた<sup>5</sup>。それにも関わらず、政府は喫緊ともいえる諸問題に対し、これまで十分な策を講じてこなかった。こうした問題状況を改善しないことは、マイノリティである外国につながる児童生徒とその家族をホスト社会から閉め出し、マジョリティとの間に分断を生じさせる一因となりうる。ゆえに本論文は、社会的排除とそれが生み出す分断を乗り越え、すべての人が包摂される社会を実現するために必要な、日本の学校教育制度のあるべき姿を検討することに関心を寄せる。以上が本論文における問題意識である。三点目の社会的排除概念に対する筆者の関心を述べる前に、問題意識との連関を示すため、次に本論文が行う日本とニュージーランドの調査について簡潔にふれておきたい。

はじめに述べたように、本論文は学校における日本語指導とニュージーランドにおける英語教育の実践を比較し、外国につながる児童生徒の社会的包摂について考察を加えるものである。そこで本論文は、日本の学校における外国につながる児童生徒の教育の現状を把握するため、神奈川県藤沢市の教育委員会と公立学校を主な対象として調査を行った。

日本では文部科学省が日本語指導に関する権限を有しており、その下で都道府県と市町村が具体的な日本語指導のための制度を設計し、学校現場が日本語指導に取り組んでいる。このことから、本論文における調査は、藤沢市教育委員会が策定し推進してきた日本語指導の制度と、各公立学校が取り組んできた日本語指導の実践に注目し、その諸相を提示する目的をもって実施されている。

藤沢市は、市内の一部に外国人住民が集住する地区があるため、国内でも比較的外国人住民の多い地方自治体（以下、自治体）である。しかし、市の人口に占める外国人の割合

は全国平均を下回る。このため、一般的に藤沢市はいわゆる「外国人集住地域」とみなされてこなかった。従来日本の移民研究は、例えば外国人集住都市会議<sup>6</sup>の会員都市のような「外国人集住地域」に焦点を当ててきた。この数年で外国人住民が少なく、かれらが人口に占める割合も低い「外国人散在地域」を対象とする研究もみられるようになってはきた<sup>7</sup>。ちなみに外国人散在地域には、農村地域の後継者不足を補う外国人花嫁に代表される、国際結婚による移住の事例が含まれている<sup>8</sup>。

だが、日本の自治体は「外国人集住地域」と「外国人散在地域」のどちらかに分けられるというほど単純ではない。むしろ藤沢市のように、集住地域と散在地域の間位置する自治体は多いと筆者は推測する。ゆえに、本論文は集住と散在の間に位置する自治体を「外国人非集住地域」<sup>9</sup>と呼び、その特徴を第1章において明らかにするとともに、藤沢市をその代表的な自治体として措定し、調査地に選定した。藤沢市に関する詳しい説明は第3章においてあらためて行う。

そして、藤沢市と比較を行うニュージーランド・オークランド地域（Auckland Region、以下、オークランド）の選定理由についても言及したい。日本における外国につながる児童生徒の教育に対する筆者の問題意識は、比較的早い時期から移民・難民出身者を受け入れてきた他国の事例に着目することに結びつき、かれらに向けた教育のあり方を検討する動機となった。

多くの先行研究は、移民・難民出身者の教育に関して主要な欧米諸国の事例を取り上げ、各国の取り組みを検討してきた<sup>10</sup>。もちろん、一日の長があるこれらの事例に学ぶことは多い。しかし、2005年に発生したフランスの暴動やイギリスの地下鉄爆破事件、2015年に発生したフランスでの同時多発テロなど、移民をめぐる社会の構造的問題が浮き彫りになる事件が示すように、主要な欧米諸国において移民・難民出身者自身が社会に受け入れられているという実感をもつことができているとはいいがたい。そこで本論文では、移民・難民出身者の包摂に取り組む国の事例としてニュージーランドに注目した。

欧米ではカナダ、それ以外の地域ではオーストラリアとニュージーランドが多文化主義を進めてきた国として挙げられる。だが、カナダとオーストラリアは連邦制国家であり、各州政府が教育に関して権限をもっていることから、国としての教育制度比較には向いていない。さらに、オーストラリアでは1996年の保守連合政権の成立以降、多文化主義が後退したといわれている（関根 2016）。一方、ニュージーランドは依然として多文化主義的政策を堅持し、かつ日本と同様に中央政府が教育政策を推進している。

少し脇に逸れてしまったが、本論文がオークランドを選定した理由に話を戻そう。ニュージーランドの最大都市であるオークランドは、2018年のセンサスにおいて人口1,571,718人を記録した。このうち、成人人口の50.9%が外国出身者で占められており、子どもと若者の23.5%が海外で生まれていたことから、同国では主として移民の流入が多文化社会化を促進していることがわかる（Roberts 2020）。ちなみに2018年のセンサスにおけるデータをニュージーランドの主要都市と比較すると、人口に占める外国出身者の割合がもっとも高いのはオークランドである。ニュージーランドの主要都市では、近年外国出身者の人口が増加している。しかし、意外なことに現在まで、ニュージーランドでは移民・難民出身者とホスト社会の軋轢を象徴するような重大事件は発生していない<sup>11</sup>。ゆえに、移民・

難民出身者の受け入れが問題化しにくいニュージーランドの状況がどのように生じているかを研究することは、日本社会の多文化社会化を考える上での知見をもたらすはずである。

このように、国内最大の多文化社会であることと、移民・難民出身者の問題が深刻化していないことの二点が調査地としてオークランドを選定した理由となっている。そして本論文は、「ニュージーランドの学校教育が移民・難民出身児童生徒<sup>12</sup>を社会に参加させ、社会の多様性と持続可能性の実現を目指す上での重要な役割を果たしている」という仮説を立てている。これに関しては、第6章において検証を試みるものとする。

ニュージーランドの教育について、これまで国内の先行研究は、制度的側面を論じることが多かった<sup>13</sup>。そこで本論文は、参与観察とインタビューを中心とした調査を実施し、先行研究において十分になされてこなかった同国の教育制度のもとで展開されている教育実践の諸相を明らかにすることを目指した。

さて、話を戻して三点目の社会的排除概念に対する筆者の関心について述べておきたい。これまでも学校教育において、不利な条件におかれた児童生徒の問題は存在してきた。例として貧困に由来する諸問題が挙げられるが、日本ではリーマン・ショックのおこった2008年頃よりマス・メディアが報じ、人びとに広く知られるようになった。それまで一億総中流の幻想にとらわれてきた日本社会において、貧困は見落とされるないしは隠されてきた。だが、近年の注目により、貧困が子どもの教育格差を生み出し、さらにこの格差が貧困の世代間連鎖にも影響していることが明らかとなった。厚生労働省が行った2018年の調査によれば、7人に1人の子どもが貧困の状態にあり、一人親世帯ではその割合が半分に達している（厚生労働省 2018）。貧困は人びとの将来の生活機会喪失に関係し、子どもにおいては進学の見込みを断念をはじめ、退学や奨学金の返済不能といった形であられる。この現状を受けて、政府は2010年代に入ってようやく貧困の視角から教育における子どもの不利が生じている現状や構造を捉える取り組みを開始した。

このように貧困という視角は、生活に困窮する人びとの社会参加と経済的自立を支援していくことの必要性を明らかにする。しかしながら、人びとがおかれた複合的な不利を貧困だけから説明することは難しい。なぜなら本論文が対象とする外国につながる児童生徒の日本語学習の問題のように、かれらが不利な状況におかれているのは、貧困以外の要因が複雑に絡み合っているからである。そこで本論文は社会的排除とその対概念である社会的包摂に着目するにいたった。一般的に社会的排除とは、人間関係の欠如や、構造的な問題にもとづく人間関係構築の困難さ、またこれらの不利が重なることにより社会参加を妨げられている状態を指す。とはいえ、移民・難民出身児童生徒の教育に関する先行研究は社会的排除の視角からあまり捉えてこなかった。本論文は学校における外国につながる児童生徒の社会的排除を乗り越え、社会的包摂を実現するための学校教育の制度イノベーションを志向する。ゆえに、社会的排除と社会的包摂の概念は本論文における重要な視角であり、この後第1章において論じる。

ここまで筆者が本論文における研究テーマに取り組むこととなった社会背景および問題意識、社会的排除概念に対する関心の三点について述べたのは、本論文の目的を端的に示すためである。それはつまり、日本における外国につながる児童生徒の教育について、ニュージーランドにおける事例との比較を通じて、包摂的な教育制度を検討することにある。

次に本論文の問いがどのように設定されているかについて、先行研究を参照しながら論じることとする。

## 2. 問題の所在——外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究と問いの設定

本論文は、移民・難民といった人びとの移動にともなって生じる子どもの教育の問題に着目し、学校教育を通してかれらがいかにしてホスト社会への参加を果たすことが可能となるのかを検討するものである。殊に本論文は、日本とニュージーランドにおける公用語あるいは事実上の公用語の教育実践を調査によって比較し、そこで得られた知見をもとにして、社会的包摂の視角から日本語指導を中心とした学校教育の制度イノベーションについて考察することを目指している。したがって、本節はまず日本およびニュージーランドにおける外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究を精査し、その後本論文の問いを設定する。

### 2.1 日本における外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究

日本では、1990年に施行された改定入管法の結果、家族の帯同も認められる「定住者」の在留資格をもった日系人が急速に増加した。外国人出身者の定住という文脈では、かれらの移動は戦後の日本社会にとって、大日本帝国時代の植民地に由来するオールドカマー、1970年代末以降のインドシナ難民出身者に次ぐ大きな移民の動きであったといえよう。日本社会における多文化社会化の進展にともない、学校はかれらの子どもを受け入れることとなり、制度および実践の位相で諸問題が生じてきた。このような経緯から、1990年代に入り多くの先行研究が「外国人の子ども」の教育を論じるようになった。しかし、「外国人」という枠組みでは、両親もしくは片方の親に外国出身者をもつ日本国籍の子どもの問題が見えにくくなるため、2000年代後半頃より対象を「外国につながる児童生徒」や「外国につながる子ども」と捉え直し、かれらの教育問題が論じられるようになってきた。

1990年代前半から指摘されてきた外国につながる子どもの教育問題は大きく2点に集約することができる。一つはまず子どもの権利としての学習権が保障されていない点であり、もう一つは学習権保障の一環ともいえる日本語指導のしくみが整備されていない点である（佐藤 1992、平岡・中川 1993、野元 1994）。

外国につながる児童生徒の学習権の保障という文脈では、2000年代から不就学問題が注目されてきた。不就学問題の研究は、ナショナルな枠組みで設計された日本の教育制度が、義務教育の対象を「国民」に限定したことで、外国につながる児童生徒に対する教育が保障されないという制度に起因する問題を指摘した（宮島・太田 2005、佐久間 2006）。とくに佐久間（2007）は、比較教育社会学的文脈からイギリスの事例との比較で日本の学校教育を論じており、ロンドンのマイノリティが集住する学校における実践事例を明らかにした。また佐久間（2014、2015）は、イギリスのマイノリティ教育の研究で得られた知見をもとに、日本の学校教育を取り巻く多文化的な現状をふまえ、問題の所在とあるべき方向性を具体的に提示してきた。

また近年では、外国につながる児童生徒の言語・文化とアイデンティティといった課題への着目(宮崎 2014)、さらに多文化教育の枠組みにおいて多文化共生社会を志向する(松尾編 2013)など、研究の広がりがみられる。そして、荒牧他(2017)は統計と調査結果をふまえて、人権や経済状況、文化、教育などのテーマごとに子どもたちがおかれている現状をまとめる形で幅広く報告している。このなかで、外国につながる児童生徒の教育が直面している、教育を受ける権利の保障や日本語指導、学習指導、民族教育、不就学などの問題が明らかにされている。

本論文が関心を寄せる外国につながる児童生徒の日本語指導に関しては、1990年代前半より佐藤郡衛が着目し、その現状や課題を長年にわたり論じてきた(佐藤 1992, 2001, 2009)。また外国人集住地域では、他の地域よりも比較的早い時期から、調査によって当該自治体における日本語指導の概観や実践を明らかにする事例研究がなされてきた(小内編 2003、平岡・中川 2013)。また、ごく最近では外国人散在地域の学校教育に焦点を当てた研究がみられるようになった(藤井・孫 2014、土屋・内海・中川・関 2014)。このように、外国人散在地域の教育はようやく着目されるようになってはきたものの、まだ研究としての蓄積が多いとはいえない。さらに、外国人集住地域とも外国人散在地域ともいえない「外国人非集住地域」については、ほとんど着目されてこなかった(柿原 2018)。

さて、外国につながる児童生徒の日本語指導の実践を詳しく扱う先行研究では、横浜市立の小学校(山脇 2005)や大阪府立の高校(志水 2008)、神奈川県立の高校(坪谷・小林 2013)の取り組みが論じられ、それらはいずれも成功事例と呼べるものとなっている。しかしながら、先行研究が対象としたのは、外国につながる児童生徒が多く集まる学校であり、それゆえかれらに手厚い支援を行うための資源が比較的豊かであった点には留意が必要である。なぜなら、外国につながる児童生徒の在籍人数が少ない学校では、児童生徒が「特別な教育課程」による日本語指導<sup>14</sup>はおろか、必要最低限の教育を受けられていない可能性があるからである。それを裏付けるものとして、文部科学省が2018年に行った「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」の調査では、当該児童生徒の人数が5名未満の公立学校は5,741校で、当該児童生徒が在籍している学校全体(7,753校)の74%以上を占めている。また、同時に実施された「日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒の在籍人数別学校数」の調査では、当該児童生徒の人数が5名未満の公立学校は3,130校で、当該児童生徒が在籍している学校全体(3,654校)の85%以上を占めている。(文部科学省 2019)。これらの学校では、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒が5名以上在籍している学校に比べて、支援の緊急性という点から行政の対応が後回しにされやすく、施設や教員の加配、日本語指導に関わる職員(後述)や教材の有無など、ハードとソフトの両面で不利な状況にあることが予想される。

日本の自治体の多くは外国人集住地域ではない。そこで、このような自治体には二通りの状況が考えられる。一つは外国につながる児童生徒が5名以上在籍するために教員を加配し、さらに状況に応じて「国際教室」を設置している一部の学校と、教員の加配も国際教室の設置もしていない多くの学校が混在する状況である。もう一つは、「特別な教育課程」による日本語指導はおろか、国際教室すら設置していない学校のみからなる状況である。ゆえに外国人集住地域ではない、本論文が外国人非集住地域と呼ぶところの自治体におけ

る日本語指導への着目が必要である。こうした自治体における日本語指導の課題を明らかにすることが、外国につながる児童生徒に対する教育の質を全体的に向上させるために、まずなされなければならない。それにもかかわらず、先行研究ではこの観点が見逃されているため、本論文は国際教室の設置による日本語指導が一部の学校でのみ実施されている藤沢市のような、外国人非集住地域に焦点を当てたのである。

なお、日本語指導に関わる補助的職員の呼称は自治体によって異なり、「日本語指導員」「日本語指導助手」「日本語相談員」などと呼ばれるが、本論文は藤沢市の事例を調査対象としていることから、以下では同市の呼称にならい、原則として「日本語指導員」の語を用いることとする。当然のことながら、日本語指導員は外国につながる児童生徒に日本語を教えることを職務とするが、実際にはそれ以外の仕事にも従事している。例えば、日本語指導員は教諭とともに教科学習を支援するが、その際場合によっては日本語の他に児童生徒の母語を用いて支援にあたる。さらに、日本語指導員は児童生徒やその親の学習や生活に関する相談にのり、教員・学校との橋渡し役を担うこともある(2018 柿原)。

このようなかれらの役割は、ゲオルク・ジンメルのも三者関係論における「媒介者 (mediator)」を想起させる。ジンメルの媒介者は、二つの集団を結びつける、あるいは結びつきを強化する働きをもつとされる(ジンメル 1994:117)。媒介者の例としては「一方の集団の出身でありながら他方の集団に住んでいる人物」が挙げられている(ジンメル 1994:122)。それゆえ、日本語指導員が果たしてきた役割には、媒介者としての要素が含まれていると思われる。また、西原和久はジンメルの三者関係を基礎としながら、二つの集団を結びつけて社会発展に寄与する媒介者をとくに「間文化的媒介者 (intercultural mediator)」と呼んできた(西原 2016b:27)。しかし、日本語指導に関する先行研究において、媒介者の視角から日本語指導員の役割に焦点を当てたものは無いに等しい。したがって、本論文は媒介者としての日本語指導員の役割についても着目していくこととする。

## 2.2 ニュージーランドにおける移民・難民出身児童生徒の教育に関する先行研究

ニュージーランドの学校教育に関する日本国内の先行研究では、教育行政の機構やカリキュラム、教育評価、教員養成などの制度的概観と、それらが登場してくる背景、課題が幅広く論じられてきた(青木・佐藤 2014)。また焦点を絞った研究としては、ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育に関する研究(村上他 2012、桐生 2013)や、アジアや太平洋島嶼国からの移民の受け入れと教育政策に関する研究(松本・中村 2014)を挙げることができる。

村上美保子他(2012)は、ニュージーランドの初等・中等学校において英語を母語としない生徒向けに実施されている、ESOL (English for Speakers of Other Languages) と呼ばれる英語について概観している。さらにこの研究は、ニュージーランド政府が 2008 年から導入した ELLP (English Language Learning Progressions)<sup>15</sup>が、児童・生徒の英語能力発達に向けた具体的で包括的な内容を持ち、教員の指針となっていることも指摘している。

桐生直幸(2013)は、児童生徒の英語能力の発達の指標となる ELLP に注目し、それが ESOL 学習者の指導に生かされていると述べ、さらに後期中等教育段階<sup>16</sup>での全国資格認

定試験である NCEA (National Certificate of Educational Achievement) <sup>17</sup> の科目に外国語が設置されている点などが、英語の母語話者でない生徒であってもニュージーランド社会に参加できる可能性を広げたと指摘している。ただし、これら ESOL に言及した論考は、調査にもとづいて ESOL の実践を論じた研究というわけではない。

松本・中村 (2014) によれば、1986 年にニュージーランドが移民の国籍制限を撤廃したことによってアジア系移民が急増し、多民族国家に向けて歩み始めた <sup>18</sup>。1991 年の移民法改正により、同国はカナダやオーストラリアと同じようなポイント制を導入し、国家にとって必要な人材を容易に受け入れるようになった。社会の多文化社会化が進み、移民児童生徒が英語能力や文化的社会的に複雑な困難を抱えていることが報告されるなか、ニュージーランドの教育は、ヨーロッパ系移民と先住民マオリの関係が対等であることに重心をおいた二文化主義 <sup>19</sup> と、多文化主義全般との間で葛藤を抱えてきた。それでも移民の増加と出身国の多様化に応じて、ニュージーランドは多文化教育の要素を取り入れてきた。1990 年代以降のアジア系移民の増加による国内のエスニシティ構成の大きな変化にともない、2008 年以降、政府は ESOL の必要な移民・難民出身児童生徒に対し、積極的な支援を行うようになった (松本・中村 2014)。そこでニュージーランド政府が打ち出す移民・難民出身児童生徒をどのように教育し受け入れるかという方針と、ELLP や ESOL との関連が明確にされてしかるべきところであるが、先行研究では十分に議論されてこなかった。

ニュージーランド国内における移民・難民出身生徒の英語教育に関する先行研究では、Franken & McComish (2003) が、当該生徒の母語支援を通じて、バイリンガルあるいは多言語の生徒の言語と識字能力を引き出すことの重要性を論じている。この研究では、ニュージーランドにはバイリンガル・アシスタントやティーチャーエイド (Teacher Aide、以下 TA) と呼ばれる生徒の母語を話す職員を置いて支援を行う学校があり、それらが英語学習にとって効果的であることが報告されている。また、バイリンガルの TA が課外に設定されたホームワーク・センター (homework centre) で生徒の支援を行っていることも言及されている。ただし、ニュージーランドの TA が果たす役割に言及した研究は、日本における日本語指導員の場合と同様に十分なされていない。Franken & McComish (2003) によれば、TA は日本語指導員と類似した職位にあると考えられる。このことから、本論文は TA についても媒介者としての役割があると予測し、調査によってこれを明らかにする。

本論文が関心を寄せる学校教育を通じた社会的包摂の実現という視角では、移民・難民出身の若者の定住と社会的包摂を促進する公的サービスの一例として学校教育における ESOL に着目した研究がなされている (Sobrun-Maharaj, Tse, Hoque, & Rossen 2008)。当該研究は、ニュージーランドにおける 12 歳から 24 歳までの若者で、かつ非英語圏からきた移民・難民出身者に調査を実施している。そこではかれらが可視化されにくいために、英語話者や移民・難民出身者を両親にもつニュージーランド生まれの者と比較して、同じ水準で社会的に包摂されていないことが指摘されている <sup>20</sup>。しかし、この研究は移民・難民出身者の定住と社会的包摂にとって有用な取り組みとそうでない取り組みを検討することに主眼をおいているため、社会的包摂の実現に果たす ESOL の具体的役割まで説明しているわけではない。

また、英語を第二言語として学ぶ ESL (English as a Second Language) の生徒に関して、

カリキュラムのなかに ESOL を位置づけ、さらに科目としての ESOL の評価の枠組みに関する研究はなされてきた (Franken & Smith 2006)。だが、ESOL の実践を中心に取り上げ、その詳細を明らかにした研究は、ニュージーランド国内においてもあまり見られない。

## 2.3 本論文の問い

本論文は先行研究の知見を参照しながら、そこにおいて十分に考察されてこなかった事項をふまえた上で、問いを立てる。すなわち以下の三点が本論文の主要な問いであり、これらについて次章以降で検討を進める。

- ①日本における外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるか
- ②ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているか
- ③ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるか

以上の問いに答えるため、次節では本論文の概要および全体の構成を提示する。

## 3. 本論文の概要と構成

本論文の目的は、日本の初等・中等教育における外国につながる児童生徒の教育について、ニュージーランドの実践事例との比較を通じて批判的に吟味することである。これをふまえた上で包摂的な教育制度のあり方が検討される。よって、本論文における主な研究対象は二つに集約できよう。一つは、日本とニュージーランドの初等・中等教育の現場における日本語指導と英語教育の実践である。当然、そこではさまざまな職員の教職員が日本語指導や英語教育に従事しており、こうした教育関係者の相互行為の諸相も含まれている。二つは、これら教育の実践を枠づけている日本とニュージーランドの教育制度である。

そこで本論文は、研究方法として質的調査と二国間比較を用いる。まず参与観察とインタビューを行って日本とニュージーランドのデータを採取した後、ジョージ・Z・F ベレディの示した方法論をもとに二国間比較を試みる。より具体的な調査対象および調査方法は第1章で論じることとする。本論文は、すでに言及してきた調査の研究対象と、これ関連して採用した研究方法にもとづいて書かれている。本論文の構成は以下の通りである。

第1章は、比較教育研究において論じられてきた二国間比較の方法を概観した後、本論文が採用する社会的包摂につながる教育制度を検討するための比較教育社会学的アプローチについて論じる。また本章は、本論文がジンメルや西原の媒介者概念を手がかりとして、日本とニュージーランドの学校において、外国につながる児童生徒と教員や学校、あるいは

は児童生徒とホスト社会の間を橋渡しする日本語指導員や TA に注目していくことについて述べる。

第2章は、日本の公立学校における外国につながる児童生徒の教育に関する先行研究を確認してその特徴や課題を捉え、日本語指導の再考に向けたフレームワークを検討する。先行研究は、大別すると二つの知見を提示している。すなわち、一つは公立学校における外国につながる児童生徒の教育には、自治体ごとの個別性や格差の課題が存在することである。これに関連して、本論文は「外国人集住地域」と「外国人散在地域」の中間に位置する分類として、あらたに「外国人非集住地域」を加える意義について論じる。もう一つは、外国につながる児童生徒の教育には制度的課題と、学校現場の実践的課題が存在することである。

第3章は、外国人非集住地域と呼びうる自治体に取り組んでいる日本語指導について概観する。殊に本論文は藤沢市を対象としていることから、同市が推進してきた多文化共生政策に着目し、その枠組みで実施されている日本語指導の諸相を、調査によって明らかにする。具体的には、第一に藤沢市が日本語の習得を望む成人向けの日本語教室をどのように支援しているかを探る。そして第二に、これら成人向けに開講されている日本語教室がどのように活動を展開しているか、その一部を提示する。第三に、藤沢市教育委員会が藤沢市立の小・中学校における日本語指導に果たしてきた役割について論及する。また、本章が藤沢市の取り組みを考察することにより、日本語指導に関わる諸機関が有機的連関をもつことの必要性が浮かび上がってくるであろう。

第4章は、藤沢市立の小・中学校において「国際教室」と呼ばれている日本語指導の実践事例に焦点を当て、各校の教職員がどのように外国につながる児童生徒の指導にあたっているかを探る。藤沢市では外国につながる人びとを支援するための物的・人的資源を、持続可能な形で十分に整備できていない現状がある。しかし、学校現場で外国につながる児童生徒の教育に従事する国際教室の担当教員や日本語指導員、あるいは学校長などの教職員は、日々かれらと向き合わなくてはならない。本調査は日本語指導の現状を明らかにすると同時に、課題を浮き彫りにする。また、本章は日本語指導員の役割に着目し、かれらが外国につながる児童生徒やその家族と、教員や学校を含めたホスト社会を橋渡しする媒介者となっている可能性について考察を加える。以上、第3章・第4章を通じて先に示した本論文の問い①日本における外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるかが検討される。

第5章は、日本における日本語指導との比較を行うため、歴史的な経過をふまえて、主として政策的な側面からニュージーランドの英語教育を概観する。第二次世界大戦以降のニュージーランドにおける移民・難民出身者の受け入れには特徴がある。例えば、ニュージーランドは戦後まもなくヨーロッパから難民出身者の受け入れを開始した。さらに松本・中村（2014）によれば、1950年代には太平洋島嶼国・地域の労働者の流入が始まり、1986年の移民に対する国籍制限撤廃はアジア出身の移民増加につながった。本章は英語を母語としない移民・難民出身者の増加にともなう社会変容に対し、ニュージーランドがどのように学校教育の拡充を進めてきたかを論じる。なお、ニュージーランドでは1989年に始まった教育改革により、教育省へ集中していた教育行政上の権限が縮小し、同時に教育

委員会制度が廃止となった。その反面、学校に権限委譲が進み、学校運営における学校理事会（Board of Trustees）の重要性が高まった。とはいえ、依然として政府が基本的な学校教育制度の設計を行っていることに変わりない。政府は英語教育に関して、その指針となる ELLP を策定し、英語を母語としない児童生徒向けの英語である ESOL を充実させるべく資金面で学校を支援している。公立学校はこの枠組みの中で移民・難民出身児童生徒への英語教育を実施することとなる。

第 6 章は、ニュージーランドの学校教育が英語を母語としない移民・難民出身の児童生徒向けに実施している ESOL の実践を取り上げる。第 6 章ははじめに ESOL の概要を述べ、次に調査にもとづくオークランドの公立中等学校 (secondary school) の実践事例を精査し、移民・難民出身生徒に対する英語教育の諸相を明らかにする。ニュージーランドの公立中等学校は自律的な学校運営を行っており、そのため ESOL 科の教員や TA などの教職員は学校の需要に応じて採用されている。TA は英語と在籍する生徒の母語を駆使して生徒の学習を支援している。このため、海外出身者が TA の職務につく可能性は高いと推測される。そこで本論文は、TA が自身の言語、文化、経験を活用して生徒やその家庭と学校をつなぐ媒介者としての役割を果たしているという仮説を立てて検証を進める。さらに本章は、ニュージーランドにおける ESOL が移民・難民出身者の社会的包摂につながる実践である、ということの提示を試みる。以上、第 5 章・第 6 章を通じて本論文の問い②ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているかが検討される。

第 7 章は、日本とニュージーランドの比較から得られる知見について考察する。すなわち本章は、多文化社会における学校教育の先行事例であるニュージーランドの知見を活かし、日本における外国につながる児童生徒の日本語指導が現在よりも質・量ともに向上し、子どもの学習機会が保証されるために果たすべき文科省を中心とする日本政府の役割について論じる。文科省が自治体に丸投げしているに等しい現行の日本語指導に対して、制度的／実践的解決の方法が提示される。より具体的には、政府が社会的包摂を基本理念として、日本語指導を含めた学校教育制度のグランドデザインを再構築することの是非が議論の俎上にのせられる。そこで重要となる点は、日本が批准している子どもの権利条約を根拠に、インクルーシブ教育の概念を拡張する形で、学校教育の対象をすべての児童生徒に拡大することである。さらに、本論文の関心に引きつけて述べると、例えば政府が外国につながる児童生徒の教育に関する骨子を明示して自治体に資金援助を行うならば、自治体の財政規模の差が生み出す教育の質的・量的格差を是正することも可能となるであろう。そして学校教育における持続可能な日本語指導の制度をつくる上で、人材の養成は欠かせない事項であり、これについても第 7 章は検討を進める。このように、本章は本論文の問い③ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるかを検討すると同時に、学校教育の制度イノベーションについても論じることとなる。以下の図 1 は、本論文が論じる学校教育の制度イノベーションを簡潔に示したものである。

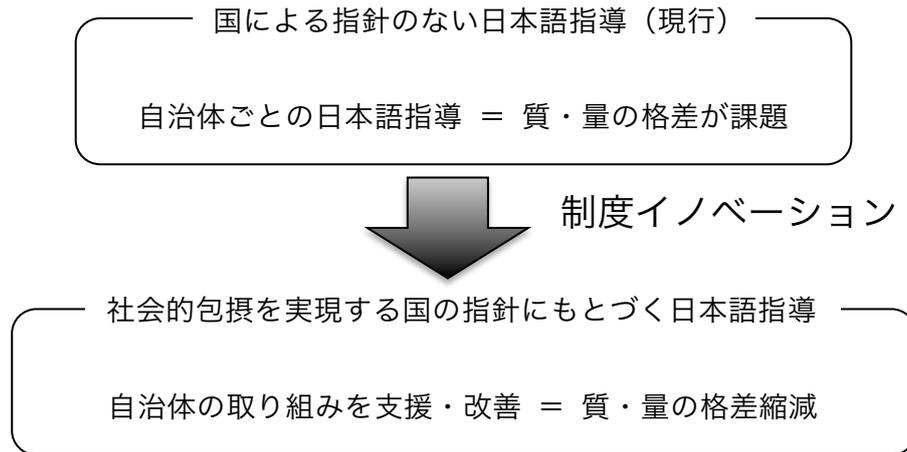


図1 学校教育の制度イノベーションに関する概念図

\* 出典：筆者作成

終章は、まず本論文における結論部として、本論文が立てた主要な三つの問いに対する答えをまとめる。そのなかで比較教育社会的アプローチによって得られた知見が、日本において社会的包摂にもとづく学校教育の制度イノベーションを検討する上で重要であることがあらためて示される。そして最後に、社会的包摂を実現する学校教育の制度イノベーションの実現に向けた課題が何かを確認し、今後の研究に向けた方向性を示す。

以上のように、本論文は外国につながる児童生徒の日本語教育のあり方に関して、ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育の事例との比較を行い、社会的包摂の視角から考察するものである。その過程で本論文はいくつかの新たな知見を提示することになる。例えば、公用語を母語としない児童生徒の指導に関して、学校およびその関係者への調査にもとづく比較教育社会学的研究は、現場の教育実践に焦点を当てるものであり、先行研究を補完し発展させるはずである。また、社会的包摂の具体的方策として、持続可能な学校教育のあり方を検討することは、従来のインクルーシブ教育が対象としてきた人びとに外国につながる児童生徒を加え、その概念を拡張することになる。

そして、本論文は議論を通じて新たな概念の提示も試みるが、そこには「外国人非集住地域」の定義づけや、日本語指導に関する「垂直的課題」と「水平的課題」の分類などが含まれる。日本語指導における垂直的課題は、国や地方自治体、学校を含んだ制度的課題を意味し、水平的課題は学校教育の現場において生じる実践的課題を意味している。なお、これらの課題は第1章において論じられる。それでは本論に入ろう。第1章では、あらためて日本語指導に関する先行研究を確認し、日本語教育の再考に向けたフレームワークを検討する。

[序章の注]

- 1) 例えば、外国出身の母親と日本国籍をもつ子どもからなる母子家庭では、必ずしも会話で日本語が使用されるわけではない。このため、文部科学省をはじめ地方自治体の用いる「外国につながる児童生徒」という語は、外国にルーツをもつ外国籍の児童生徒だけでなく、外国にルーツをもつ日本国籍の児童生徒もその射程に入れている。本論文では外国につながる児童生徒という語をこれと同一の意味で使用する。
- 2) 国連によれば、国際移民の正式な法的定義は存在しないが、多くの専門家によって移住の理由や法的地位に関係なく、定住国を変更した人びとは国際移民とみなされている。そして、移住は2つに大別され、3ヵ月から12ヵ月間の移動は短期的移住、1年以上の定住国の変更は長期的移住と呼ばれている（国際連合広報センター 2016）。本論文は移民という語を、国境を越えて短期的または長期的移住をした人びとの意味で用いることとする。
- 3) 樋口（2019）は、2019年の入管法改定後の非熟練労働者の在留要件と在留期間について、簡潔な表にまとめている。
- 4) 国連によれば、1951年の難民条約によって難民は定義され、迫害のおそれ、紛争、暴力の蔓延など国際的な保護の必要性を生じさせる状況を理由に、出身国を逃れた人びとを指す（国際連合広報センター）。また、一般的に *refugee* は難民と表記されることが多い。しかし、出身国を逃れたかれらが他国に定住した場合、その時点で厳密には *refugee* ではなく、むしろ *refugee background* と呼ぶことの方が適当であろう。このため、本論文では過去に難民であった背景をもった人という意味で難民出身者の語を用いる。この視点は、2018年にオークランド市を中心に活動する *Auckland Resettled Community Coalition* のゼネラル・マネージャーを務める男性へのインタビューにおいて、筆者が指摘された経験にもとづいている。
- 5) 宮島・太田（2005）において、外国人児童・生徒の不就学問題とその対策については論じられている。また、佐藤（2009）によれば、外国につながる子どもの教育を考える上で、国民形成を目的とした公教育の枠組みが問い直しに迫られている。しかし、それがなされてこなかったため、地方自治体レベルで個人の適応を中心に、個別の支援を行うという施策が学校教育で展開されてきた。
- 6) 外国人集住都市会議とは、ニューカマーを中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政や国際交流団体によって設立され、2001年に第1回会議が静岡県浜松市で開催された。以後、同会議は毎年開催され、外国人住民に関わる情報や施策を交換し、地域の問題解決に取り組んでいる（外国人集住都市会議 2019）。
- 7) 例えば、徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子（2016）や徳田・二階堂・魁生編（2019）を挙げることができる。
- 8) 例えば武田里子（2011）は、新潟県南魚沼市における国際結婚によって移住してきた外国出身女性とその受け入れ地域を対象に調査し、外国人集住地域とは異なる外国人散在地域の特徴を示している。
- 9) 徳田・二階堂・魁生編（2016）は、「集住地域」のように外国人住民が集団をなしていない地域に対して「非集住地域」の語を用い、四国地方の現状と課題について論じている。ただし、この論考と本論文の間には「非集住地域」という語の概念について若干異なる部分があるため、第1章であらためてこの語の内容を検討する。

- 10) 例えば、イギリスに関しては佐久間（2003、2007）、フランスに関しては宮島（2016）、ドイツに関しては伊藤（2017）、アメリカに関しては松尾（2007）、カナダに関しては児玉（2017）、オーストラリアに関しては伊井（2015）などを挙げるができる。
- 11) 2019年3月、ニュージーランドのクライストチャーチにある二つのモスクが襲撃され、多数の死傷者を出す事件が発生した。しかし、この事件が同国社会の分断状況を示すと断定することは難しい。なぜなら、事件は移民排斥を主張するオーストラリア国籍の男が引き起こしたものであり、同国出身者によるものではないからである。むしろ、この事件は社会を分断しようとする動きとして捉える方が適切であろう。
- 12) ニュージーランドにおいて、「外国につながる児童生徒」に該当する語はない。しかし同国には、英語を母語としない移民・難民出身生徒に向けた英語が科目として置かれ、これが「日本語指導が必要な外国につながる児童生徒」に対応している。したがって本論文は、可能な限り、日本の事例に関しては「外国につながる児童生徒」の語を用い、ニュージーランドの事例に関しては「移民・難民出身生徒」の語をそれぞれ用いることとする。
- 13) 福本（1997、2007）、中村（2008、2009）、高橋（2014、2015）などを挙げるができる。
- 14) 文部科学省（2014）によれば、「特別の教育課程」による日本語指導は、児童生徒が日本語を用いて学校生活や学習に取り組むことができるようする目的で行われている。具体的には、あいさつや学校生活・社会生活に必要な日本語を練習し、自分の名前をひらがなやカタカナで書いたり、配布物や掲示物などの文字を理解できるようにすることが目的となっている。
- 15) ELLP の表紙には、A resource for mainstream and ESOL teachers とあるように、児童生徒の英語能力の発達に関して、英語を母語としない児童生徒だけでなく、英語を母語とする生徒をも対象としている（Ministry of Education 2008）。
- 16) ニュージーランドの学校制度では、学年は第0学年（5歳）から第13学年（18歳）まで定められている。第9学年から第13学年までが中等教育に該当し、第11学年から13学年までは後期中等教育となっている。
- 17) NCEA は、ニュージーランド資格審査機構（New Zealand Qualifications Authority: NZQA）が管理する資格制度である。制度の概要は、中村（2009）・高橋（2014）が詳しくまとめている。NCEA は 2002 年から段階的に導入された。NCEA はレベル 1 からレベル 3 まであり、第 11 学年から第 13 学年の修了時に、それぞれ NCEA レベル 1 から NCEA レベル 3 の取得が奨励され、大学進学に際しては、NCEA の取得が必要となる。なお、石原（2004）は当時導入過程にあった NCEA に着目し、国内共通の基準で生徒を評価する点が、学校間格差の縮小に寄与することを指摘している。
- 18) 南太平洋島嶼国および地域からの移民は 1950 年代に始まり、主に肉体労働や製造業の現場に従事した。都市に多くが居住している移民・難民出身者に向けて、例えばオークランド地域移民サービス（Auckland Regional Migrant Services）という団体は、窓口やウェブサイトを通じて、就業・住宅・教育・保健・法律など、広く生活に関する情報を提供するだけでなく、職業訓練や英語能力の養成も行っている。しかし、移民の居住比率が高いオークランド南部は、「国内でも暴力、麻薬、アルコール依存、ひとり親、貧困等の問題が深刻な地域」（松本・中村 2014：134）として知られている。

- 19) 1840年にイギリスとマオリの間で結ばれたワイタング条約では、マオリの伝統的かつ慣習的な権利と、イギリス人と同等の権利も保障されていると読める。これを根拠に、1970年代から1980年代にかけてのニュージーランドでは、マオリの権利尊重を目指す二文化主義が提唱されてきた（松本・中村 2014）。
- 20) Sobrun-Maharaj et al. (2008) による移民・難民出身者の若者へのインタビューは、かれらの社会的包摂がうまくなされないために、犯罪・ギャング・薬物・退学などの問題行動につながることを報告している。

## 第1章 研究方法および分析枠組

1. 学校教育における日本語指導への比較教育社会的アプローチ
2. 開かれた社会的包摂（政策）としての学校教育
3. 外国につながる児童生徒とホスト社会を橋渡しする媒介者

序章で述べたように、本論文の目的は、日本の初等・中等教育における外国につながる児童生徒の教育の在り方を、ニュージーランドの移民・難民出身者への教育実践との比較によって再検討することにある。研究目的を果たすために、本章は教育のイノベーションを通じた社会的包摂の実現を目指す本論文が採用する研究方法および分析枠組について論じる。

### 1. 学校教育における日本語指導への比較教育社会的アプローチ

本節は、ジョージ・Z・F・ベレディを中心とする先行研究を参照しながら、はじめに二国間比較の研究方法を概観する。次にこれを基礎として、本論文の研究対象および研究方法として採用した比較教育社会的アプローチがいかなるものであるかを示す。同時に、そこでは本論文の目的との関連で、実施された調査の概要（調査対象および調査方法）が説明される。

#### 1.1 二国間比較の方法論

比較教育学は19世紀初めフランスで誕生した。「比較教育学の父」と呼ばれるマルク＝アントワヌ・ジュリアンは、『比較教育に関する著作の草案と予備的見解』（1817）において、教育を実証的な科学として発展させるべく各国の教育を比較する方法の開発を目指した。具体的には、彼はスイスの22州を例に挙げてその選定理由を説明した上で、質問紙を用いて均質なデータを収集し、結果を比較表にまとめることを提示した。スイスの比較モデルを国家間の比較にも応用することで各国の教育の特徴を明らかにしようと考えたのである<sup>1</sup>。比較教育学が登場する歴史的背景に関して、見原礼子は「比較教育学そのものが、国民教育制度あるいは公教育制度の確立期に生じた問題を解決するために誕生した」（2018：51）と述べている。比較教育学は誕生した経緯からして、当初より国民国家が比較の分析単位として自明視され、長らく用いられてきた。

しかし、現代社会におけるグローバル化の進展によって国民国家の枠組みに揺らぎがみられることから、近年国民国家を比較の分析単位として用いることへの疑問が指摘されるようになってきた（マンゾン 2011：107）。こうした趨勢にもかかわらず、本論文が一国を分析単位として地域研究を行うのはなぜか。詳しい説明は後ほど行うこととするが、ひとまず端的に理由を述べるならば、それは日本とニュージーランドの学校教育がともに国家の位相において統制されているからにほかならない。

さて、比較教育学における方法論は、1960年代にシュナイダー（1961）、ベレディ（1964）

らによって活発に議論されてきた。ここでは主としてベレディの提示した二国間比較の方法論を概観し、その特徴をまとめることとする。

ベレディは比較教育学を「地域研究」と「比較研究」の二つに分類している。「地域研究」とは、一国あるいは一地域を対象とする研究のことであり、「比較研究」とは、同時に複数の国あるいは地域を対象とする研究のことである。彼はそれぞれの「地域研究」が蓄積された後に「比較研究」が行われるという見通しを示していることから、二国間比較は図 2 のように示すことができる。

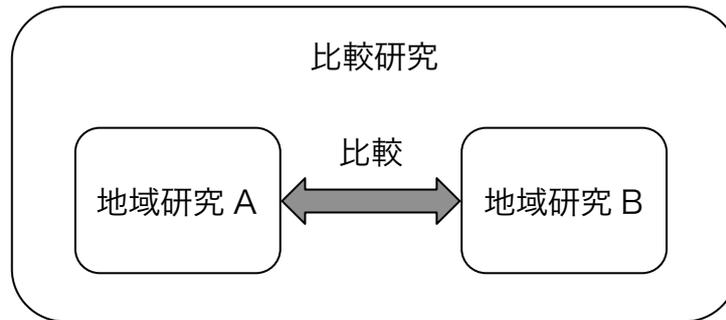


図2 ベレディにおける二国間比較の概念図  
\*出典：ベレディ（1968）を参考に筆者作成

ベレディは比較の手順について、「記述」「解釈」「並置」「比較」という四段階にわけて説明している。以下では彼の四段階モデルを簡潔にまとめることとする。

「記述」の段階は、第一次資料、第二次資料、補助的資料を含む文献研究から始まる。研究者は計画を立てた上で学校を訪問して、参与観察およびインタビューなどの現地調査を実施し、そこで得た情報をもとにカテゴリー別に整理した詳細なフィールドノートを作成する（ベレディ 1968：10-16）。

「解釈」の段階は、「記述」によってまとめられた教育上の資料を、人文科学と社会科学の観点から検討を進める。研究者は、哲学、歴史学、心理学、人類学、社会学、経済学などのアプローチや方法を用いて資料に光をあて、現象とその因果関係や関連事項を文字通り解釈する（ベレディ 1968：16-19）。

このように、「記述」と「解釈」は「地域研究」に分類される。そして二つ以上の国あるいは地域の「地域研究」がなされた上で対象間の比較可能性が検討される。それらの後に位置づけられた「並置」と「比較」の段階において「比較研究」は行われる。

「並置」の段階は、比較できるように対象間の資料を整理することが主となる。何を、どのように比較するかを検討するため、「記述」段階における資料の体系化が重要となる。また当然研究目的は資料収集以前に決定されるが、ベレディによれば、この段階において仮説の探求作業が行われる。なぜなら厳密な確固たる仮説の設定は、資料を分類してからなされなくてはならないからである（ベレディ 1968：260）。

「比較」の段階は、対象の同時比較を行う。比較方法には「均衡比較」と「例証比較」の二つがある。「均衡比較」は、二カ国以上の国あるいは地域に関して、比較する資料を釣

り合わせることを求められ、これにより比較分析の精密さが担保される。「例証比較」は、「均衡比較」が不可能なとき、あるいは適切ではないときに用いられる現実的な次善の策といえる。例えば、ある国独自のもので、他国においてそれに相当する制度がないような場合、「均衡比較」を用いた対称的な記述は成り立たないことから、対象国は資料から示唆された比較点を例証するものとして研究者により随意に述べられる。また対象国間で比較情報の量に偏りがあるような場合にもこの方法が用いられる（ベレディ 1968：265-269）。

ここまでベレディの二国間比較の方法を概観してきたが、そこではジュリアンが示したような、比較研究の開始にあたってなぜその対象が選定されたかという妥当性を確保する手続きはとられていない。なぜなら、ベレディの二国間比較では「並置」の段階において比較の可否が判定されるからである。しかし、比較研究者は、まずある問題への関心をもっており、これを明らかにするために比較研究を行うのであって、研究の開始時に比較対象の選定理由や方法を検討しなくてはならない。さもなくば、ユルゲン・シュリーヴァーが指摘する、理論的枠組との関連で国やテーマが選ばれない場当たりの研究（2000：30）となってしまうであろう。では、研究者はどのように比較対象となる国あるいは地域を選定するべきであろうか。

マリア・マンズンはベレディの四段階モデルを参照しつつ、「全ての比較研究において前提条件となるのは、選択した分析単位が比較に値するかどうか、まず比較基準を定めることである」と述べている（2011：92）。このように、比較が行われるためには、比較対象（二カ所以上の国や地域といった比較の単位）において、共通項目があることを求められる。そうであるならば、比較対象の選定には比較する単位間に共通性（類似性）のみられることが必要であり、その手順はベレディの四段階における「記述」「解釈」よりも前になされなければならない。

繰り返しになるが、比較研究の出発点は研究者の問題関心にある。それとの関連で研究者は先行研究を読み、データを集めるが、その過程で仮説としての問題関心は検証される。研究のための資料やデータを収集する時点で、すでに二カ所以上の比較対象間における共通項目の探求がなされるとともに、比較対象間の差異についても見当がつけられることとなる。こうして、初期の研究段階において比較可能性の有無が判明する。次に、定立された仮説をもとに、研究者はこれともっとも関連する国あるいは地域の選定作業に進むこととなる。

このような手順で比較対象を選定した後、本論文はベレディの四段階モデルを念頭に置きながら比較教育社会学的アプローチによって比較を進める。本論文における比較教育社会学的アプローチとは、教育に関する個人や集団の相互行為に着目し、その諸相を社会調査により実証的に捉えた上で国あるいは地域単位で比較を行い、対象間の差異や特質、類似を明らかにしようとする方法あるいは立場を指す。本論文がこの方法を採用するのは、教育の制度イノベーションを論じるために白紙の段階から考えるよりも、地域研究と比較研究によって先行する事例から日本の学校教育にとっての示唆を得ることの方が現実的であると判断したからである。比較教育社会学的アプローチが、日本とニュージーランドの公立学校における外国につながる児童生徒と移民・難民出身生徒の教育を比較することによって日本語指導は相対化され、それゆえ客観的な分析が可能になる。以上の方法論を踏

まえて、次項は本論文の問題意識と研究テーマと関連して、二国間比較の対象、研究方法および手順についてあらためて具体的に説明する。

## 1.2 日本とニュージーランドの二国間比較研究——本研究における研究対象と研究方法

本論文の出発点となる問題意識は、外国につながる児童生徒の教育を契機として、すべての人が包摂される社会の実現のために、日本の学校教育の制度イノベーションを検討することにある。それは日本に居住する外国人が増加していく過程で、西ヨーロッパ諸国のような社会の分断状況をつくりたくないという筆者の志向に由来する。筆者は先行研究の読み込みとデータ収集を進め、各国における移民・難民出身者の教育の把握につとめた。その上で、本論文は第2章で論じるように、日本の学校における外国につながる児童生徒の課題をまとめた。これと並行して、筆者は社会的包摂の進んでいる他国の事例と日本の二国間比較の可能性を検討した。以下では、仮説としての問題意識を検証するためにも、本論文がどのように比較対象国を選定したかを示す。

先行研究は、移民・難民出身者の教育に関して、日本よりも早い時期に多文化社会化が進んだ欧米諸国の取り組みを明らかにしてきた。当然本論文は各国の事例に注目し、参考にすべき点を考慮に入れている。しかし、序章で触れたように、各国が実質的に移民・難民出身者の社会的包摂を実現しているならば、テロやヘイトスピーチ、ヘイトクライムが繰り返されてきた事実はどのように説明できるだろうか。

二国間比較を企図する本論文は、比較対象国となりうる条件を二つ設定した。一つは、多文化主義の推進あるいは移民・難民出身者の社会的包摂に対する取り組みがなされていることである。もう一つは、日本と同様に中央政府が教育政策に権限をもっていることである。以上の条件を満たした上で、比較情報の均衡性を確保できる国を検討した結果、本論文は、政府の定めた枠組みの中で公立学校が移民・難民出身者の社会参加に向けて教育を行っているニュージーランドを比較対象として選定した。

次に本論文が調査対象をどのように選定したかを示す。本論文の目的は、日本の初等・中等教育における外国につながる児童生徒の教育について、ニュージーランドの実践事例との比較を通じて批判的に吟味することである。これをふまえた上で日本における包摂的な教育制度のあり方が検討される。よって主な研究対象は、研究目的との関連から二つに集約できる。一つは、日本とニュージーランドの初等・中等教育の現場における日本語指導と英語教育の実践である。当然、そこではさまざまな職員の教職員が日本語指導や英語教育に従事しており、こうした教育関係者の相互行為の諸相も含まれている。二つは、これら教育の実践を枠づけている日本とニュージーランドの教育制度である。

したがって本論文は、相互行為を含んだ実践を研究対象とすることから、大別して二つの研究方法を採用する。それは比較対象国における質的社会調査と、そこでのデータをふまえて行う二国間比較の二つである。ここでは日本とニュージーランドにおいて実施する質的社会調査について詳しく説明する。ベレディをもとにした二国間比較のおおまかな手順と方法は前項で示したが、より具体的な比較は第7章において行うこととする。

後に言及するが、本論文は比較対象国での調査に先立ち、先行研究の読み込みとデータ

の収集を進め、質的社会調査の準備を進めてきた。質的社会調査の方法は、両国の教育制度比較を行うため、公立学校を対象として、学校現場における実践の参与観察と学校関係者へのインタビューを採用した。

本論文に関する資料収集および調査は2015年から2020年にかけて実施された。とくに本調査におけるインタビューの対象者は多方面にわたる。なぜなら、それは日本政府・地方自治体あるいはニュージーランド政府が整備してきた、外国につながる児童生徒あるいは移民・難民出身生徒に対する日本語や英語教育の制度と、そのもとで実施される指導の実践、さらにこれに関わる教職員の諸相を明らかにするという研究目的を達成する上で、いずれのデータも欠かすことができないからである。

日本におけるインタビューでは、藤沢市教育委員会教育部教育指導課指導主事や調査対象の藤沢市立の小・中学校において外国につながる児童生徒に関わる教職員から協力を得た。ニュージーランドにおけるインタビューでは、教育省中南部難民・移民支援上級アドバイザー (Senior Adviser: Refugee and Migrant Support)<sup>2</sup> や、調査対象の公立中等学校 (secondary school) において移民・難民出身生徒に関わる教職員から協力を得た。

本論文の調査対象が日本とニュージーランドで少し異なっていることには理由がある。それは、日本とニュージーランドの間で、外国につながる児童生徒または移民・難民出身生徒に対する教育の実施状況や学校制度について相違が認められるからである。日本では、外国につながる児童生徒の日本語指導は公立小学校と中学校で行われている。ただし、国際教室や加配教員の制度にもとづいて日本語指導を行う学校の数は、中学校よりも小学校の方が多いため、調査対象は自ずと小学校が中心となるのである。他方、ニュージーランドでは、英語を母語としない生徒向けの ESOL は公立小学校・中等学校で広く行われており、とくに移民・難民出身者の多いオークランドは調査対象となる学校が大部分であることが予想される。さらに、ニュージーランドの中等学校は、9年生から13年生までの5年間と定められ、そのうち前期中等教育に該当する10年生までが義務教育となっている。このように本論文では、日本とニュージーランドにおける教育状況と学校制度の差異が調査対象に影響している。

以上が本論文の主たる調査対象であるが、ここで気をつけるべきことがある。それは、それぞれの国で選定した調査対象が釣り合っていないため、同質・同量の比較情報を収集する「均衡比較」は現実的に難しいということである。よって、本論文は「例証比較」の方法を用いて二カ国の相違と類似を明らかにすることになる。

次に本調査が採用した参与観察とインタビューの概要を示す。参与観察は、日本とニュージーランドの調査校における外国につながる児童生徒や移民・難民出身生徒向けの授業実践を対象としている。そのため当該調査は実際の授業に入り込み、主にノートテイキングと写真撮影を駆使して教室や授業の様子を記録した。本調査で観察を行った授業数は、1校あたり一つから六つまでとなっている。学校ごとに得られたサンプル数が異なるのは、調査日における調査校の都合を優先したためである。ちなみに本調査には、1校あたり一日または半日が費やされ、その中で授業の参与観察と関係者へのインタビューの両方が同日に実施されている。そのため参与観察とインタビューの時間配分は各校の意向を反映したものとなる。

インタビューは、主に日本とニュージーランドの学校関係者を対象としている。インタビューには日本語または英語を用い、その際の質問は「調査校の概要」「インフォーマントのバックグラウンド」「補助的職員の有無」「実践における課題」など、あらかじめ質問項目を記したインタビュー・シートにもとづいて行われた。インタビュー形式は、対象者の多様な回答が想定されるため、インタビューの流れに応じて適宜質問内容を追加・変更する半構造化面接法とした。所要時間は1名あたり30分から1時間程度である。なお本論文は、英語のインタビュー・データを可能な限り日本語に翻訳して示すこととする。なお、一度の調査で必要な情報が得られなかった場合には、再度の学校訪問や協力者に対する電子メール（以下、メール）での聞き取りなどの補助的調査を実施した。

本調査におけるデータの収集方法には、録音、ノートテイキング、資料収集、写真撮影、メールを用いた。そして本研究では、調査で得られた記録をもとにフィールドノーツを作成し、これを分析データとして使用している。

また、本調査はメールでのコンセント・レターや対面でのコンセント・フォームを通じてすべての対象者に調査の趣旨・方法・情報の取り扱いを説明し、了承を得た。インタビューの会話は対象者の同意を得られた場合のみ録音した。なお、本論文で扱う校名や人物名は、学校や人物の特定を避けるためにすべてアルファベット表記とした。以上が本論文における調査方法の概要である。

本項は主として方法論——選定理由を含めた研究対象、比較教育社会的アプローチにもとづく研究方法、さらに調査方法の概要——について論じてきた。次節からは本論文の分析枠組について言及する。

## 2. 開かれた社会的包摂（政策）としての学校教育

### 2.1 社会的排除と社会的包摂

#### 社会的排除

本論文は1990年代以降のヨーロッパで広く用いられるようになった社会的包摂という概念を、移民・難民出身生徒の社会参加について、ESOLが果たす役割を分析する際の理論的枠組として参照する。しかし、これに先立ち、社会的包摂概念が生まれるきっかけとなった対語の社会的排除の概念がどのようなものであり、どのような背景のもとに登場し、どのような事象に対して関心を有するかを簡潔に説明する必要がある。これをふまえた上で、本項は社会的包摂概念について説明し、それを用いて外国につながる児童生徒あるいは移民・難民出身児童生徒の教育におけるどのような面に有効であることを示すつもりである。

はじめに社会的排除の概念が登場した背景を大まかに確認しておく。バラ&ラペール(2005)は、第二次世界大戦後から1960年代までを、「経済成長、賃金を主な収入源とする社会の発展、完全雇用に近い状態、労働者の生活状態の改善」によって社会的統合が実現された時期とみなしている(バラ&ラペール 2005: 3)。しかし、1970年代以降、先進工業国は社会経済システムの再編に迫られ、1980年代には新自由主義的な政策が優勢となり、市場が国家の介入にとって代わったことで社会的統合が弱体化した(バラ&ラペール

2005 : 117-118)。社会経済システムの変容と軌を一にするように、社会的排除概念が登場し、従来の貧困概念が焦点を当ててきた物質的な富の欠如だけでない状況、すなわち「労働市場へのアクセスの減少、家族の結びつきの弱体化、インフォーマルなネットワークの増加、人権侵害の増大、そして社会参加の減少」(バラ&ラペール 2005 : 119) が捉えられるようになった。

バラ&ラペールによれば、排除には経済的、社会的、政治的側面という三つの主要な側面がある。経済的側面は、人びとの所得、生産、財・サービスからの排除に関わる。社会的側面は医療や教育などの社会的サービス、労働市場へのアクセス、社会参加からの排除に関わる。そこには社会関係、すなわち市民と国家の関係、個人間の関係の問題が含まれている。政治的側面は人びとの政治的権利からの排除に関わる。例えばフランスやドイツでは、マイノリティである移民に選挙権が与えられていない。排除の三側面は相互連関をもっており、その重なりが社会参加できている人とできていない人の間に分断を生じさせ、社会における連帯のメカニズムを崩壊させていく (バラ&ラペール 2005 : 21-29)。このように社会的排除の概念は、富の分配の問題と貧困の原因となりうる社会的関係の問題を含み、またそれら社会問題を相互連関的かつ動的に捉えるところに特徴がある。

そして社会的排除という視角は、「主要な社会関係から特定の人々を閉め出す構造から、現代の社会問題を説明し、これを阻止して『社会的包摂』を実現しようとする」(岩田 2008 : 12) 志向性を有している。岩田正美によれば、社会的排除論は、社会関係・意見を述べるパワー・声の不足によって諸活動への参加が欠如していることや、排除が政治・経済・地域・属性といった不利な条件の重なりの中から生じるプロセスを問題視する (岩田 2008 : 23) 。

また阿部彩は社会的排除概念について、さまざまな資源の不足と、資源の不足をきっかけに人間関係が稀薄になり、社会の一員としての存在価値を奪われていくことを問題視するものであると述べている (阿部 2011 : 93)。以上の先行研究が示すように、社会的排除の概念は、人びとが制度や特定の空間、人間関係から排除される経済的・社会的・政治的側面だけでなく、排除されていく過程についても射程に収め、問題を可視化するものであるといえる。ヨーロッパにおいて政策の言葉として生まれた背景をもつ社会的排除は、単に排除された人びとの状況やそれを生じさせる構造を明らかにするだけでなく、排除に歯止めをかけて包摂を目指す回路をもとより有している<sup>3</sup>。このように、社会的排除は名実ともに社会的包摂と表裏一体の概念といえよう。

ところで、ヤング (2007) は第二次世界大戦後の先進産業諸国でおこった社会変容に着目し、これを「排除型社会」への移行とよんだ。彼は 1960 年代後半までの同化や取り込みを特徴とする包摂型社会が、そこに内在する市場の力によって生産と消費のあり方が変容し、分断や排除を特徴とする排除型社会へと変化していったと論じている。ヤングは人びとがおかれている物質的な不安定と存在論的な不安の状態に着目してはいるが、その社会的排除論における社会の変容とそれにもなつて生じた排除の問題に言及するという視角は、バラ&ラペールと共有している。排除の主要な側面に関しても、ヤングも排除に三つの側面があると主張しており、経済的排除・社会的排除の語はバラ&ラペールと共通している。ヤングはもう一つの排除を刑事司法の制度やプライバシー保護の領域で広がってい

る排除的活動であるとしている（ヤング 2007：11）。

バラ&ラペールは 19 世紀末から 1960 年代までに構築された福祉国家が、先進工業国における社会的緊張や対立を軽減し、社会的統合を実現したとする（バラ&ラペール 2005：3）。ヤングもまた同化や取り込みが「包摂型社会」の特徴とみなしている。このように、かれらはかつて西ヨーロッパやアメリカにおいて「社会的統合」、あるいは安定的で同質的な「包摂型社会」が実現していたと述べているが、果たしてそこでは貧困の問題が後退し、人びとが社会参加しうる状況が現出したであろうか。あるいは、移民や LGBT 等のマイノリティの同化によって、社会の安定性がもたらされたのでであろうか。それはもちろん否である。なぜなら、経済学的に完全雇用とみなしうる状況が先進工業社会で実現できたとしても、貧困が完全に根絶されたわけではなかっただけでなく、マイノリティへの差別はさまざまな次元で存在していたからである。もちろん両者の用語は共通して社会的排除以前を懐古する意味合いをもつわけではないが、そこには包摂の概念をめぐって、本論文が参照する「社会的包摂」概念と異なる文脈で用いられているということをひとまず指摘しておきたい。

## 社会的包摂

関係の欠如や構造的な関係構築の障壁に焦点を当てる社会的排除概念に関する説明がなされたところで、本節は社会的排除に対処する過程で生じた社会的包摂概念の説明に進む。社会的排除の対語である社会的包摂が、人びとを社会関係から排除する状況に介入し、社会への包摂を目指す政策の言葉であることはすでにみてきた。したがって、ここでは政策としての社会的包摂が、具体的に人びとのどのような生活場面に関与するのかを確認していく。

社会的包摂は一見すると、従来の社会保障制度と重なるものも多いことから新鮮味にかけ、視角としての特長がわかりづらいかもしれない。そこでひとまず以下では簡潔に両者の対比を行い、社会的包摂がどのような特長をもったアプローチであるかを示す。その後、本論文の分析枠組である社会的包摂がどのような対象に向けて用いられるかを説明する。

日本の社会保障制度は、傷病や失業、老齢などに対して給付を行う社会保険、傷病や障害、老齢などによって働くことができない人に対する生活保護を中心とした公的扶助、さらに近年では働いていない人に対する就労支援が加えられることで整備されてきた（阿部 2011：166）。社会保障制度が貧困や社会的排除への対応としての役割を果たしているかどうかを確認することで、社会的包摂と社会保障制度の差異が明確になるだろう。

社会保険は、公的な保険制度として加入者の支払う保険料によって運営されている。その種類としては、加入者が生活する上でのリスクに対応して医療保険、雇用保険、介護保険、老齢年金、障害年金が整備されている。これらはいわば防貧的な制度となっており、困窮度合いに応じて保険料の軽減・免除の措置も設定されている。このことから社会保険はセーフティネットとして重要な役割を担っている。ただし、この制度は一時的な支援を想定して設計されているため、貧困や社会的排除といった複数の構造的要因の重なりによって生じる問題への方策として有効とはいえない。なぜなら社会保険は、人びとが困窮状

態に陥るさまざまな要因に介入することで貧困を防ぐという制度になっていないためである。

公的扶助は貧困・低所得者に対する最低生活の保障を目的とした救貧的な制度で、生活保護を中心にその全額が税負担によってまかなわれている。生活保護制度は最低生活を保証するため、給付期間の上限を設けずに、国が定める最低生活費を下回る世帯に生活保護費を支給していくものである。したがって、制度上は貧困者に対する長期的な支援が可能となる。しかし、実際に生活保護を受給するためには満たすべき受給要件が多く存在し、それらが制度利用に対する障壁となりうる。例えば国立社会保障・人口問題研究所の社会保障統計年報データベース（2019）によると、2016年（平成28年）における生活保護受給世帯のうち、全体（15,856世帯）の8割以上が働くことのできない世帯となっている。これは生活保護の受給要件が障壁となり、働くことはできるが最低生活費を下回る収入の人にとって、不足する生活費を補填するための利用が進んでいないことを示している。そこに生活保護における受給条件という障壁が排除を生み出している可能性がうかがわれる。

就労支援は主として職業訓練や職業紹介などによって行われている。職業訓練によって技能を身につけることは、労働市場における人びとの価値を高め、就業の機会を増やすことにつながる。就労支援は労働市場の外部にいる（排除された）人びとを訓練プログラムによってエンパワーし、職業紹介を通じて労働市場への参入を促すことから包摂的な側面もっている。けれども、現実には就労支援によってすべての人が就業できるわけではないし、最低生活を可能とする収入が得られるという保証もない。たとえ就業できたとしても、引き続き公的扶助を受給することになる場合や、失業によって再受給することになる場合が当然のことながらありうる。

以上にみてきたように、日本の社会保障制度を支える社会保険・公的扶助・就業支援には、それぞれ防貧的機能、救貧的機能、包摂的機能が備わっている。しかしながら、それらのうち社会保険と公的扶助は人びとの貧困や社会的排除を止める十分なセーフティネットとなっていない。二つの制度は人びとを貧困・社会的排除に陥らせる諸要因にアプローチするように設計されているわけではないからである。これに対し社会的包摂はどのような特徴をもっているのだろうか。

宮本太郎は、社会的包摂について、「狭義には生活困窮者の社会参加と経済的自立の支援」（2013：8）を意味し、政策としては職業紹介、職業訓練、就労支援などを挙げる。また、「社会的包摂は、将来的に生活困窮に陥る可能性のあるすべての市民を対象とし、就労だけでなく、広義には、家族ケア、教育、リハビリテーションなど多様な社会活動に人々を包摂していくものである」（宮本 2013：8）という。この社会的包摂の定義により、社会保障制度のもう一つの柱である就業支援は、貧困や社会的排除を生み出す諸要因に直接働きかけることから、社会的包摂としての視角を有しているといえる。

このように、社会的包摂概念は社会関係の欠如や構造的な関係構築の障壁のリスクといった社会的排除を乗り越え、人びとの社会参加を目指す施策や実践であることが特長となっている。換言すれば、社会的包摂は人びとの陥っている貧困や社会的排除の状況に歯止めをかけ、社会的排除を生み出す諸要因に介入し、これらを克服しようとする志向性をもった概念あるいは政策であるということが出来る。広義における社会的包摂の政策が教育

分野を含むことから、本論文は学校教育における社会的排除、すなわち社会関係の欠如や構造的な関係構築の障壁のリスクを解消し、学校生活を中心とした社会生活や将来的な労働市場への適応リスクを抱える外国につながる児童生徒が社会参加できるように取り組む施策・実践を社会的包摂と呼ぶこととする。そして、社会的包摂概念はグローバル化の進展にともなう社会変容に対応する過程で登場してきたがゆえ、たとえ一国内の政策であってもトランスナショナルな人の移動を想定することが比較的容易である。よって教育に関しては、従来の日本の学校教育が「国民」を対象としたナショナルな制度設計を行ってきたことに対し、社会的包摂はすべての人びとに開かれた学校教育へ向けた制度イノベーションを求めることとなる。次に本論文が研究対象としている外国につながる児童生徒の教育の分析に関して、社会的包摂がどのように用いられるかを説明する。

本論文は日本の学校教育における外国につながる児童生徒の社会的包摂に関心を寄せ、そのあり方を検討するものである。その際に問われていることは、どのようにかれらを社会の成員として承認するか、あるいは社会への参加をエンパワーするかという問題である。つまり、そこでは外国につながる児童生徒が学校教育において排除の状態にあるという仮説が立てられている。少々回り道になるが、ひとまず日本の学校教育における排除の諸相を概観し、外国につながる児童生徒がどこに位置しているかを確認しておきたい。

まず日本国籍をもつ児童生徒(国民)に対し、これをもたない外国人の児童生徒の場合、もとより学校教育から排除され、義務教育の対象となっていない。なぜなら日本国憲法第26条によって日本国籍をもつ国民が学校教育の対象とされてきたためである。とはいえ、外国につながる児童生徒の家庭が居住する自治体に入學を希望すれば、子どもが実際に学校で教育を受けることは可能である。しかし、自治体は外国人世帯の地方自治体間の移動をすべて把握できているわけではないため、一部ではかれらに対しての就学案内が行えない事例もあり、そのような場合には子どもの不就学につながるリスクが生じてくる。

他方、日本国籍をもつ児童生徒の内部でも排除されている者はいる。ここでは貧困・障害・言語・文化の四つの側面から考えてみたい。第一に貧困に関して、OECD諸国と比較して、日本は子どもの貧困率の高いことが問題視されてきた。困窮する家庭の経済状況によって、子どもの教育機会が失われ、これによって社会参加の機会も減少してしまうのである。

第二に、児童生徒の中には障害をもつ者がいる。一口に障害といっても、視覚障害や聴覚障害、肢体不自由者、知的障害者、身体虚弱者などその種類や程度は多種多様で、かれらの学びを支援する特別支援学校も設置されてはいる。特別支援学校以外では、特別支援学級の設置された学校もある。しかし、このような措置のない学校の場合、障害をもつ児童生徒の一人ひとりに応じた教育プログラムを用意し、特別な配慮をするといった対応が行き届いているわけではない。そして、学習障害(LD)や注意欠陥・多動性障害(ADHD)、自閉スペクトラム症のように、程度によっては見落とされてしまう障害もあり、場合によっては児童生徒が適切な支援を受けることができない事例が起こりうる。

第三に言語の問題が存在する。学校教育法第一条が定めるいわゆる日本の「学校」(一条校)では、日本語が教授言語であり、すべての児童生徒にとってその習得は必須である。しかし、従来日本の学校教育制度が日本語を母語としない児童生徒を想定して設計されて

いなかったことから、日本語を母語とする児童生徒を対象にした「国語」とは異なる、「日本語」の指導は教科として整備されてこなかった。そのため、日本語の習得は外国人の児童生徒の学習にとって大きな障壁となっている。日本語を母語としない児童生徒に対して日本語の学習機会を保障しないことは、かれらが学校生活に適応し、かつ社会生活を営む上での知識や技能、規範を獲得する可能性を阻害することにもつながり、その状況は学校教育からの排除と捉えることができる。同様に、日本国籍であっても、親が外国にルーツをもっていて日本語を母語としない児童生徒も排除されやすい存在といえる。つまり日本語指導は、日本国籍の有無に関わらず外国につながる児童生徒の社会参加を促していく上で必要な措置であるため、これが整備されないことは排除につながる。

第四に、学力と学校文化といった文化的な差異が排除をもたらすことも見逃してはならない。家庭における文化資本の差は間接的に児童生徒の学力や進路に影響を及ぼし、かれらを学校教育からの排除に陥らせる可能性をもっている。また公立学校であれ、私立学校であれ、各校にはそれぞれに異なる顕在的あるいは潜在的な規範・論理が存在し、これに則って教育活動が展開されている。学校周辺や構内における構造物とその配置は学校がもつ雰囲気形成に影響を与える。こうした周辺環境に加え、建学の精神あるいは教育目標、学校の歴史、児童生徒（と家庭）および教職員（ときとして地域）の活動が相互作用する中で学校の雰囲気は生まれ、それらとの関係で規範・論理は生じ、また変化する。それらを学校文化と総称することができよう。学校文化への不適応は、児童生徒にとっての疎外感につながるものであり、それは学校生活からの排除であるといえる。

排除されている児童生徒がいる一方で、日本国籍であるかどうかに関わらず、十全な教育機会を有し包摂されている児童生徒がいる。外国につながる児童生徒というカテゴリーは、包摂されている児童生徒も含んだ多様な集団である。とはいえ、序章で述べたように、日本語指導が必要な外国につながる児童生徒は51,000名を上回っており、かれらへの対応は喫緊の課題となっている。

貧困・障害・言語・文化の四つの側面から概観することで、日本の学校教育における排除のリスクが浮かび上がってきた。外国につながる児童生徒の場合、国籍によって教育へのアクセスが妨げられるリスクに加え、日本語の習得が学校生活への適応や学習を進めていく上での障壁が問題となりうる。さらに、先に述べたように、社会的排除は不利の重なりから生じることを考慮しなければならない。外国につながる児童生徒は日本語の獲得に関する障壁だけでなく、貧困や障害、文化といった不利が重なるリスクも抱えており、学校教育において排除されやすい位置に置かれている。ゆえに、社会的排除がもつ視角は、外国につながる児童生徒の教育を精査する上で有効性をもっているものと思われる。

あらためて本論文の目的は、外国につながる児童生徒の教育に焦点を当て、すべての子どもの社会参加を可能とする学校教育のあり方について考察することである。そのために、本論文は社会的包摂の視角から日本における外国につながる児童生徒の教育およびニュージーランドにおける移民・難民出身生徒の教育を分析し、両者の比較を通じて目的を果そうと試みるのである。具体的には、移民・難民出身者のような外国につながる児童生徒が、日本語あるいは英語といった教授言語を習得するための指導や、学校生活に適応するための支援に着目し、学校教育においてさまざまな不利を抱えるかれらが社会参加できるよう

に整備された施策、実践を社会的包摂として捉えることとする。

本項は社会的包摂概念とその枠組を用いて、外国につながる児童生徒の教育をどのように分析するかを論じた。次に、社会的排除と社会的包摂の観点から学校教育を扱う日本の先行研究を概観し、本論文がそれらの問題系において、どこに位置にしているかを確認する。

## 2.2 日本の学校教育における社会的排除と社会的包摂

日本において社会的排除と社会的包摂の概念に着目する研究は、1990年代後半からなされてきた。広義における教育をめぐる社会的排除に関する研究は、2000年代初頭に生涯学習あるいは社会教育の分野で活発に行われた。2000年代後半に入り、ようやく日本の学校教育の課題を捉える概念として、社会的排除と社会的包摂に注目する研究が登場してきた。比較的早期の例としては、教育科学学会の『教育』が2006年12月号の特集テーマに「貧困・格差・社会的排除と教育」を取り上げている。

これ以降も教育社会学的視角から教育における社会的排除が論じられてきた。OECD諸国との比較で、日本は教育に対する公財政支出割合がきわめて低く、その分家計（親）の教育費負担の割合が高いことが指摘されてきた。これについて、青木（2007）は、家計の教育費負担における不平等が等閑視されてきたことを問題とし、これが排除の再生産につながると指摘している。さらに、「国の教育ローン」（日本政策金融公庫）や「奨学金」（日本学生支援機構）などからなる教育費支援制度が、低所得世帯に対し階層間格差を埋める貢献をしているものの、卒業後のローン返済がその後の人生における負担となり、制度を利用しなかった者との間に自立への不平等を生じさせると述べられている。この論考は、教育費負担の大きさに由来する教育機会の不平等という観点から、社会的排除に注目している。

倉石（2009）は包摂型社会から排除型社会へというヤングの議論に同意しつつ、戦後日本の学校教育におけるマイノリティの包摂に焦点を当てた。そこでは、1970年が日本における「包摂型社会の中での〈逸脱する他者〉の重点移動の節目」（倉石 2009：16）であったことと、それが被差別部落に対する包摂が一応の完成を迎え、在日朝鮮人の包摂が始まろうとしていた時期であったことが指摘されている。倉石は第二次世界大戦直後の日本社会におけるマイノリティである被差別部落の人びとや在日朝鮮人の教育の諸相を、当時関わっていた教員らの記録を手がかりに明らかにしようとした。

酒井朗（2015）は、バラ&ラペールらの先行する社会的排除論を整理した上で、その視角から日本の学校教育における課題として、教育と労働市場の接続に関して機能不全が起きていることと、十分な教育機会が保障されていない人びとが生じる教育制度の在り方や運用を取り上げる。そして、酒井は2013年以降の日本の教育行政を概観した上で、そこでの支援が社会的排除の問題に包括的に取り組んだイギリスのブレア政権と比べて、社会的排除という問題意識から構築されてきていないと指摘している。

社会的排除と社会的包摂の観点から学校教育を扱う日本の先行研究は、どちらかといえれば社会的排除のうち、その具体的一例に焦点を当てて記述することに比重を置いてきた。

たしかに、伊井（2012）のように、オーストラリアが2007年以降に進めてきた多方面にわたる先住民の社会的包摂への取り組みに言及した研究はあった。しかし、日本に関する研究としては、酒井（2015）においてようやく経済的次元・社会的次元・政治的次元における不利の重なりと、それらの長期間にわたる継続が引き起こす社会的排除として学校教育の諸課題が論じられた。

それでも、依然として学校教育における社会的排除と社会的包摂に関し、日本では研究知見の蓄積が進んでおらず、学校教育において不利が重なりやすく、ゆえに排除されやすい存在として外国につながる児童生徒を捉える論考は、管見の限り見当たらない。ゆえに、本論文は、日本における社会的排除と社会的包摂に関する研究のうち、社会的排除のリスクを抱える外国につながる児童生徒に着目し、かれらの社会参加につながる社会的包摂の施策および実践をフィールド調査にもとづいて論じる試みであるといえる。

### 3. 外国につながる児童生徒とホスト社会を橋渡しする媒介者

日本の学校教育では、日本語指導のために、教員とは別に採用される非正規職員がおかれ、かれらが自治体ごとに「日本語指導員」「日本語指導助手」「日本語相談員」などと呼ばれていることを、すでに序章でふれた。日本語指導員は、単に外国につながる児童生徒に日本語を教えるだけでなく、児童生徒の母語を用いて学習を支援し、さらに児童生徒やその親からの学習や生活に関する相談にのる。

また、ニュージーランドの学校教育においても日本語指導員と類似した職として TA (Teacher Aide) が置かれ、かれらが移民・難民出身児童生徒に対して学習支援を含めた幅広い支援活動を行っている。日本語指導員と TA の両者は、職務を遂行する過程でともに児童生徒およびその家庭と、教員あるいは学校の間を橋渡し役、すなわち媒介者としての役割を担う可能性をもっている。

しかし、これまで日本語指導員の活動や果たしている役割に言及した論考はあったものの、これを中心に据えた研究は行われてこなかった。ニュージーランドの TA に関しても、これまでかれらの支援の重要性は指摘されることがあっても、ESOL の TA の具体的活動を明らかにした研究はこれまでほとんどないに等しかった。この点に関しては、近年社会的包摂と媒介者の視角から、ニュージーランドの ESOL が移民・難民出身生徒の社会参加を実現していく過程で果たす包摂的役割を検討する研究（柿原 2017）がかろうじて提示してきただけである。

したがって、日本語指導員や ESOL の TA が果たす媒介者としての役割への着目は、先行研究においてこれまで見落とされてきた点である。そこで本論文は、日本語指導員および TA の活動や意識を理解するための理論的枠組としてゲオルク・ジンメル（Georg Simmel）の三者関係における媒介者（mediator）と、これを発展させた西原和久の「間文化的媒介者（intercultural mediator）」の概念を参照する。

ジンメルが『社会学』において提示した媒介者は、二つの集団を結びつける、あるいは結びつきを強化する働きをもつとされる（Simmel 1994 : 117）。ジンメルは媒介者の例として「一方の集団の出身でありながら他方の集団に住んでいる人物」を挙げている（Simmel

1994 : 122)。例えば、ESOL に関わる教員や TA は、移民・難民出身者とニュージーランド社会のどちらの集団とも関係をもちつつ、両者を結びつけて社会発展に寄与する媒介者としての役割をもっている可能性がある。ジンメルの三者関係論からは、こうした ESOL 関係者を、生徒と教員あるいは家庭と学校の二者関係に対して決定的で重要な作用をおよぼす第三者として捉えることができるだろう。

西原 (2016b) はジンメルの三者関係を基礎として二つの集団をつないで社会発展に寄与する人びとを間文化的媒介者 (西原 2016b : 27) と呼んできた。西原によれば、間文化的媒介者は、「草の根の社会文化交流」の活性化に大きく関わる (西原 2016a : 80)。本研究は日本およびニュージーランドにおける教育実践の調査にもとづき、日本語指導員・TA を含めた教職員が媒介者としての役割を果たしているかに関し、以上二つの理論を参照しながら考察する。

このように本論文は、社会的包摂の視角からは、移民・難民出身生徒がホスト社会への参加を実現する過程およびそれを可能にするしくみに注目する。同時に日本およびニュージーランドの学校教育が、外国につながる児童生徒あるいは移民・難民出身生徒の教育に関係する人びとの相互行為に対して、どのように関与しているかを提示する。さらに媒介者の視角からは、二者関係の相互行為を円滑にし、かつ両者の関係構築に影響をおよぼす第三者としての可能性をもった教職員に注目する。これらの事項は、藤沢市とオークランドの公立学校における調査結果をふまえて比較される。しかし、両国の調査地において調査対象を対称的に揃えることができない以上、本論文ではベレディの示した同質・同量の比較情報を収集する「均衡比較」を行うことが難しいため、「例証比較」の方法によって両国の相違と類似を明らかにする。

[第 1 章の注]

- 1) ジュリアン (1817) は、スイスの 22 州における気候、言語、宗教、政治機構といった諸要素の多様性に着目し、その比較をモデルとして、徐々に各国の比較へと進むことを意図している。
- 2) ここでは Central South Region を中南部と訳したが、これは教育省による区分であり、ニュージーランドの地方行政区分を指しているわけではない。
- 3) 社会的包摂に関して、ヨーロッパでは各国が異なるアプローチを採用している。フランスは社会的連帯の立て直しとして包摂を捉えた。アングロサクソン諸国は労働市場への参加促進によって包摂を目指した。北欧諸国はこれに保育サービスの強化を組み込み、政府や自治体の責任によって包摂を進めてきた (宮本 2013 : 5)。

## 第2章 日本における外国につながる児童生徒の教育に関する研究と諸課題

### ——ニューカマーの動向に着目して

#### 1. 外国につながる児童生徒の教育に直面する学校と国・自治体の支援

#### 2. 外国につながる児童生徒の教育における諸課題——「制度的課題」と「実践的課題」

グローバル化の進展とともに、日本においても外国にルーツをもつ人びとが増えている。これと関連して、日本国内でかれらやその子どもに対してどのように日本語を教えるかという課題が浮上してきた。この課題に対し、従来日本は国としての明確な指針をもってこなかったが、2019年6月に「日本語教育の推進に関する法律」が公布・施行され、日本に居住する外国人に向けた日本語教育の基本理念が定められた。同法律の目的には、国や地方自治体、外国人を雇用する事業主の責務を明らかにすることや、多様な文化を尊重した共生社会の実現などが盛り込まれている。また同法律は日本語教育を、日本語に通じない外国人および日本国籍を有するという意味での「外国人等」が日本語を習得する活動である、と定義している。

このように、国として外国人の成人を対象として想定した日本語教育の制度設計は始まったばかりであり、外国につながる児童生徒の日本語教育に関しては、これまで長年にわたり公立学校が中心となって取り組んできた。本論文は公立学校における外国につながる児童生徒の教育を糸口として、社会的包摂を実現する学校教育のあり方に関心をもっている。したがって、本章はいま一度外国につながる児童生徒の教育の先行研究を精査した上で課題を示し、その後に学校教育の制度イノベーションを図る本論文が採用する方法と分析枠組について考察する。そこでは、社会的包摂につながる教育制度を検討するために採用した比較教育社会的アプローチについて論じる。さらに、日本とニュージーランドの学校において、外国につながる児童生徒または移民・難民出身生徒の指導に関し、草の根の位相で活躍する教職員が、ジンメルや西原和久が述べるところの媒介者となっている可能性についても提示する。

#### 1. 外国につながる児童生徒の教育に直面する学校と国・自治体の支援

日本における外国につながる児童生徒の教育に対するニーズはどのような背景の下に、いつ頃生じたのであろうか。また誰が主体となり、どのような教育を行ってきたのであろうか。本節ではまずニューカマーの登場以来、外国につながる児童生徒に対して日本語教育が必要とされることとなった経緯について述べ、外国につながる児童生徒の教育がどのような経過を辿ってきたかについて、それぞれ先行研究の知見をふまえながら論じる。次に外国につながる児童生徒の教育には、自治体ごとに取り組みの差異と格差が存在することを確認する。その際、本節はこれまで使用されてきた自治体における外国人の集住度合いを示す用語、すなわち「外国人集住地域」「外国人散在地域」、もしくは「外国人非集住地域」を再検討する。

## 1.1 ニューカマーの登場と自治体による外国につながる児童生徒の教育への取り組み

すでに周知の通り、これまで日本は表向きには移民を認めてこなかった。このため、外国につながる児童生徒の教育は、家族の帯同が可能な在留資格をもつ外国人の増加にともない注目されることとなった。そこで、ここでは家族の帯同が可能な外国人について、いつ頃、どこから、どのような背景によって来日したかを、簡潔にまとめることとする。

家族の帯同が可能な外国人の来日に関して、その早期の例としては、戦後に生じたサハリン（旧南樺太）や中国（旧満州）からの帰国者の移動を挙げることができる。かれらの帰国とその家族の移動は1956年の日ソ国交正常化や1972年の日中国交正常化により本格化することとなった（長谷部 2018 : 128）。

また1978年以降、日本はヴェトナム・ラオス・カンボジアからのインドシナ難民の受け入れを開始した。いわゆる「ニューカマー」に含まれるインドシナ難民出身者については、1979年と1980年に設置された2カ所の定住促進センターを中心とした日本の受け入れ方式に加え、家族の帯同や離散した家族の呼び寄せが認められたこともあって、センターの周辺にかれらの集住地域が形成された。

さらに、日本が1989年に出入国管理及び難民認定法を改定し、翌年施行したことと関連して、来日外国人に新たな傾向が生じてきた。すなわちブラジルやペルーなど南米出身の日系人を中心とする人びとが、当時本国が直面していた経済危機を背景に、来日したのである。かれらの日本における就労は、将来帰国することを想定した一時的なものであったことから、「デカセギ」と呼ばれた<sup>1</sup>。そして、かれら「ニューカマー」の多くは製造業の集積地とその周辺に集住した。このように、短期間のうちに押し寄せた日系南米人の数は、中国からの帰国者やインドシナ難民出身者を上回り、集住地域の社会に大きな変化をもたらした。すでに述べた通り、1990年に改定入管法が施行されたことで、日系人の二世と三世は在留資格のうちそれぞれ「日本人の配偶者等」（3年間）と「定住者」（1～3年間）が認められた。これは、日系南米人による家族の呼び寄せや家族をともなう移動を促し、かれらにデカセギか定住かという選択を可能にした<sup>2</sup>。

以上の歴史的経緯から、サハリン・中国からの帰国者、インドシナ難民出身者、日系南米人は、家族の帯同が可能な形で来日した。このうち、中国からの帰国者は数字上インドシナ難民を上回っていたが、定住先は身元保証人のいる都道府県に分散したことから目立った集住地域の形成にいたらず、学校におけるかれらの子どもの教育に関する問題が見えにくくなっていた。このため、外国につながる児童生徒の教育が問題として浮上してきたのは、「ニューカマー」と呼ばれるインドシナ難民出身者や日系南米人の集住が進んだ地域においてであった。

そこで以下では先行研究の知見をもとに、いつ、どこで、誰が主体となり、外国につながる児童生徒に対してどのような教育を実施してきたかをまとめる。外国につながる児童生徒の教育が早期から注目されたのは、インドシナ難民出身者の集住地域においてである。まず難民出身者が定住にいたる経緯を確認しておく。

1970年代末に日本がインドシナ難民の受け入れを決定して間もなく、政府の委託を受けたアジア福祉教育財団の難民事業本部がインドシナ難民定住促進事業を開始した（難民事

業本部 2018)。兵庫県姫路市(1979年)と神奈川県大和市の定住促進センター(1980年)、東京都品川区の国際救援センター(1983年)が順次設置され、いずれかのセンターにおいて難民出身者は約6ヵ月間日本語指導と社会生活適応指導を受けた(平岡・中川 1993:145、志水・清水 2001:47)。

難民出身者は入所期間中にセンターの指導を受けながら就職先を決め、会社が提供する住宅に住むこととなった。しかし、かれらがよりよい生活のために転職しようとするのは、住宅を失うことにつながるため、やがて公営団地の入居が望まれるようになる。これに対応して定住促進センターの置かれた自治体が公営団地の居住条件を緩和するなどの優遇措置をとったことなどから、公営団地における難民出身者の集住が進んだといわれる(志水・清水 2001:47)。家族生活を営むことの可能な難民出身者が集住することは、当然かれらの子どもが公立学校に通うことにつながる。この背景の下に、先行研究は外国につながる児童生徒に対する教育に注目するにいたった。次にニューカマーの来日以降、誰が中心となって外国につながる児童生徒の教育に取り組んできたかについて、インドシナ難民出身者の事例をもとに示していく。

インドシナ難民出身者の定住促進センターが設置されると、入所者のうち就学年齢の子どもは、センター近隣の学校へ通学することとなった。しかし、国や県による日本語教育の制度は整備されていなかった<sup>3</sup>。さらに、姫路市や尼崎市の公立学校の事例では、外国人指導のために教員の加配(後述)がなされている場合でも、授業で使用できる子ども向けの日本語学習教材が不足していたため、現場の担当教員は独自に編纂した教材を使用し、日本語指導にあたっていた(平岡・中川 1993:145)。

その後、志水・清水(2001)はある定住促進センター周辺におけるインドシナ難民出身者の子どもが集まる小学校を調査し、外国籍児童・生徒が5名以上在籍すると教員1名が加配され、国際教室が設置される事例を詳述している。調査対象となった小学校には2名の教員が加配されて国際教室が設置され、その下で「日本語指導」「取り出し授業」「国別ふれあいタイム」という三種の授業が展開されていた。このうち「取り出し授業」では、国際教室の担任教員が国語と算数の補習授業を担当するが、「日本語指導」と母国の文化や言語を学ぶ「国別ふれあいタイム」については、自治体がそれぞれ「日本語相談員」と「教育相談員」を雇用し、派遣していた。

さらに、山脇啓造・横浜市立いちょう小学校(2005)は、横浜市内でもっとも外国につながる児童が多く在籍し、全校児童に占める割合が50%を超えるいちょう小学校における取り組みを紹介している。当該研究は、いちょう小学校が積極的に文部科学省や横浜市に働きかけて、さまざまな支援を得てきたことを明らかにしている。

国からの支援に関して、いちょう小学校は周辺3校と共同で文部科学省研究指定を受け、学校にスクールカウンセラーが派遣された。さらにいちょう小学校は文科省の「学習支援カウンセラー派遣事業」を活用し、日本語指導や算数の少人数指導を進めた(服部 2005:53)。

また横浜市からの支援に関して、いちょう小学校は横浜市が1998年に新設した「わがまちの学校づくり支援事業」に申請を行い、3年間にわたる財政援助をもとにボランティアや外部講師を採用した。学校はさらなる外部支援者を必要としたことから、横浜市の「学

校運営補助員制度」を活用して財源確保に努めた（瀬野尾 2005：37-38）。

なお横浜市教育委員会は、文部科学省研究指定を受けた4校のうち、いちょう小学校をセンター校として日本語教室を開設した。同市教育委員会によれば、日本語教室は「日本語初期指導が必要な児童生徒に対して、日本の学校での生活や学習に適応できるよう、日常会話や、ひらがな・カタカナ・初歩的漢字といった文字指導など、日本語の初期指導を行う」（横浜市教育委員会 2019：4）目的で設置されている。

この他にもいちょう小学校の実践は各方面からの協力と支援によって成り立っていた。具体的に、同小学校は民間の財団によるコンピューター購入の資金援助や、ボランティアおよび NPO による日本語支援・学習支援、研究者の助言などを受け入れていた（瀬野尾 2005：38、服部 2005：55-56）。

上記三つの研究は、ともにインドシナ難民出身者の集住地域を対象としているが、相互に比較することで外国につながる児童生徒の教育がどのように形成されてきたが明らかとなる。つまり平岡・中川（1993）は、初期の外国につながる児童生徒の教育が、施設・教材・人材といったハード面と、国や県など行政の政策や制度といったソフト面のいずれにおいても資源が不足していたことを示し、そのため学校現場に相当な負担がかかっていたことをうかがわせる。これに対し、志水・清水（2001）では外国につながる児童生徒の教育が、時間の経過とともに制度化されていったことがわかる。そして山脇・横浜市立いちょう小学校（2005）は、外国につながる児童生徒の教育が整備されていく上で、文科省の研究指定や横浜市の支援を受けて取り組みを進め、それがまた行政の政策立案に還元されていく可能性を示している。

ところで、日系南米人の児童生徒の教育に関する事例研究は、1990年代からさかんに行われている。例えば、関東地方において日系ブラジル人が多く集住する群馬県大泉町では1980年代後半から日系ブラジル人の集住が始まっている。このため同町の公立学校では、1990年に最初に日本語学級が設置され、町の負担で日本語とポルトガル語を話すことのできる「日本語指導助手」が臨時職員として採用された。続いて加配教員が町内すべての小中学校に配置されていった。さらに大泉町における3つの小学校は、それぞれ1990年代に外国人子女教育研究協力校の文部省(当時)指定を受けて実践を進めた(小内 2003:22-23)。このように、大泉町は比較的早い時期から取り組みを開始したが、そこにはインドシナ難民出身の児童生徒の事例と共通点が多くみられる。

山脇・横浜市立いちょう小学校（2005）および小内（2003）は、外国につながる児童生徒の教育の整備にとって、文科省の研究指定や自治体の支援を受けて取り組みを進めることが、行政の政策立案に還元されていく可能性を示している。実際に、外国につながる児童生徒に対する文科省の受け入れ施策が、社会状況に応じるべく近年変化してきたという指摘（佐久間 2018：155）はある。しかしながら、現在にいたるまで「文部科学省が対症療法的に行ってきた教員加配や自治体支援事業、就学促進事業、学習支援授業は、予算規模も含めて十分に機能してこなかった」（榎井 2019：115）。例えば、文科省は2008年度（平成20）予算において全国で加配教員を985人として計上し、その給与費の3分の1を負担し、残りの3分の2を自治体負担することとした。この点から、国は外国につながる児童生徒の教育に対して体系的な制度設計を行っておらず、むしろ自治体における負担が政

策立案や財政の面で大きいものとなっており、積極的に取り組んできたとはいいがたい。とはいえ、外国につながる児童生徒と接する学校現場は、現前するさまざまな課題や困難と対峙しなくてはならない。学校の教職員が日々の教育活動を通じて、外国につながる児童生徒やかれらに対する指導に関する知見を深めていったことは想像に難くない。

ニューカマーの児童生徒の存在により、1990年代から外国につながる児童生徒に対する教育実践は本格化した。そこから20年近くが経過した頃、文科省が設置した「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」は、2008年に「外国人児童生徒教育の充実方策について」という報告書を作成し、以下のように外国人児童生徒の教育に関する国と自治体の基本的な役割分担を示した（文部科学省初等中等教育局国際教育課2008）。

- ア 国は、外国人児童生徒の教育に関し、基本的な政策の企画立案や取扱いの方針の策定、教員の配置やモデル事業等を通じた先進的な取組の普及等による支援を行うこと。
- イ 都道府県は、外国人児童生徒の教育に関し、域内における政策の企画立案や事業の実施、外国人児童生徒の指導にあたる教員等の確保と研修の実施、市町村の取組への支援を行うこと。
- ウ 市町村は、外国人児童生徒の教育に関し、小学校、中学校の設置者として外国人の子どもを受け入れる学校の管理運営に携わるとともに、外国人の子どもの就学相談などの就学促進活動や学校への支援員の配置等を行うこと。

この報告を行った検討会には、有識者として山脇らが参加している。検討会では学校現場や自治体における具体的な取り組みが議論され、外国につながる児童生徒の教育を行う学校と、これを支援する国と自治体の役割が明確となった。

さて、ここまでの経過をまとめると、日本における外国につながる児童生徒の教育は、ニューカマーの登場によって、日本語指導の制度および日本語指導の実践という喫緊の課題として浮上してきた。かれらを支援する制度が十分に整備されていない中で、先行研究が示すように、日本語指導の実践はつねに主として外国につながる児童生徒と接する現場の学校によって支えられてきた。そして、現場の声を含む実践は自治体に還元され、日本語教育の制度が後を追う形で徐々に整備されてきたといえよう。

本節では、日本語教育の制度が主に自治体によって担われているために生じる取り組みの差異と格差を明らかにすることを目指している。そのために、まず次項は移民研究の文脈で用いられてきた外国人集住地域や外国人散在地域という語のもつ定義や範囲を問い直し、外国人の集住状況を表す新たな用語の提示を試みる。

## 1.2 外国人集住地域と外国人散在地域、そして外国人非集住地域

日本では地方自治法上、自治体は市町村と特別区が該当する基礎的地方公共団体と、都道府県が該当する広域的な地方公共団体に大別される。また全国に20ある政令指定都市は都

道府県に匹敵する権限を有する。そして当然のことではあるが、自治体間には自治体の領域や権限、財政規模等に関して差異が存在する。

日本では、国が外国につながる児童生徒の教育に関して体系的な制度をもっておらず、外国につながる児童生徒の教育実践は公立学校の教職員を中心に担われてきた。これに対して自治体は学校の取り組みを支援し、制度の整備を進めてきた。学校にとって、自治体による物的人的支援の重要性は上述の先行研究においても確認されている。このことから、公立学校における外国につながる児童生徒の教育は、当該学校の設置者たる自治体の政策や財政規模等に左右される可能性が高い。

また先行研究は、外国人集住地域と外国人散在地域と比較して、どちらにおいても滞日外国人全般が直面する課題が存在するが、諸課題の現れ方やその対応が異なることを指摘している（徳田 2017：10）。そこで本節は外国人散在地域に関する先行研究を参照し、外国につながる児童生徒の教育の取り組みに関して、自治体間における差異や格差の現状の一端を明らかにする。そのために、まず本項はあらためて外国人集住地域や外国人散在地域とは何かを検討する。

実は外国人集住地域という用語の定義は存在しない。だが、これとほぼ同義で用いられる外国人集住都市という用語は、「平成 18 年度国土施策創発調査報告書」において定義づけられている。すなわち同報告書は、「平成 17 年の国勢調査で、総人口に占める外国人人口の割合が 1.5%以上」（国土交通省国土開発局 2007：85）の自治体を外国人集住都市とした。平成 17 年の国勢調査における、日本の総人口に占める外国人人口の割合が 1.2%であることから考えると、外国人集住都市は全国平均より 25%以上高いことがわかる。よって本論文では、自治体の総人口に占める外国人人口の割合が、日本の総人口に占める外国人人口の割合と比較して 25%以上の自治体を外国人集住地域と定義する。

外国人散在地域という用語は、外国集住地域の対義語として使用されてきた。先行研究は外国人散在地域について、2014 年 6 月時点で日本の総人口に占める外国人人口の割合が 1.7%であることをふまえて次のように設定している。「外国人散在地域とは、いわゆるニューカマーと呼ばれる日系南米人が多数居住する外国人集住地域（都市）ではない地域」かつ「人口に占める在留外国人の割合が 1%未満」の自治体である（中川他 2015：51）。現在のところ外国人散在地域という用語に明確な定義は存在しない。しかし、中川他(2015)は、県人口に占める在留外国人の割合が 0.6%未満である福島県、岩手県、新潟県、山形県を例とする、全国平均よりも大幅に下回る自治体を外国人散在地域と呼んでいる。

このように、これまで外国人集住地域と外国人散在地域という用語に明確な定義が存在しないまでも、ある程度の基準が示されてきたことが確認された。しかし、二つの分類には間隙が存在する。すなわち、上述した集住地域と散在地域の基準では、どちらにも分類できない自治体が膨大に生じてしまうのである。では、総人口に占める外国人人口の割合が外国人散在地域より高く、外国人集住地域より低い自治体はどのように捉えられるべきであろうか。以下では外国人の集住状況を表す新たな分類について考えてみたい。

さて、外国人集住地域に関する先行研究に対し、外国人散在地域を対象とした研究は、序章で述べたように近年ようやく注目されるようになってきたところであり、研究としての蓄積はいまだ十分とはいえない。さらに外国人集住地域とも外国人散在地域ともいえない

い自治体については、ほとんど着目されてこなかった。しかし、そのような自治体においても、外国につながる人びとは生活していることから、かれらを射程に収める概念が必要となる。そこで本論文は、先行研究の提示した外国人散在地域の目安を参照した上で、日本の総人口に占める外国人人口の割合と比較して25%以下の自治体を外国人散在地域と定義する。そして、外国人散在地域と集住地域の間を埋める分類として、図3のように「外国人非集住地域」を措く。本論文の定義に従えば、外国人非集住地域は、ある時点での外国人人口割合の全国平均から上下25%以内に位置する自治体ということになる。

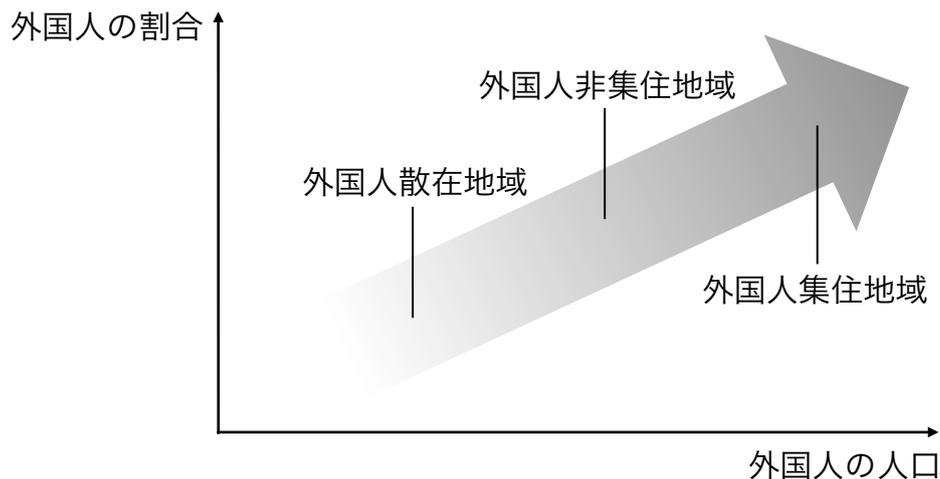


図3 外国人非集住地域の位置づけ

\* 出典：筆者作成

ただし、この語の使用に際しては留意する事項が二つある。一つは、図3が示すように、三つの分類はあくまで便宜上のものであり、実際の集住状況はグラデーションを成していると考えられるということである。二つは本研究と先行研究の間における用法の違いである。例えば、近年徳田（2019）や金南（2019）が用いる「外国人非集住地域」は、外国人集住地域ではない残余カテゴリーとして、外国人散在地域と近い意味合いで用いられている。たしかに徳田は、「どこまでが集住でどこからが非集住なのか」（2019：15）という線引きの問題があることを認めている。しかし、先行研究における外国人が多く居住する集住地域とそれ以外の非集住地域という二分法では、集住地域と散在地域の二分法と同様の問題に陥り、両者の中間に位置するような自治体の抱える課題を見落としてしまうことにもつながりかねない。

これに対し、本論文で用いる「外国人非集住地域」は、外国人の集住状況を表す分類を整備し、一定程度の外国人の集住がみられる地域を研究対象とすることを容易にするであろう。「外国人非集住地域」には、全体人口に占める外国人人口の割合が高くはないものの、外国人の集住する地区を有する自治体が含まれる。このため例えば、こうした自治体では外国人集住地域に近い特徴がみられることが考えられる。また外国人人口が多くないために、自治体全体における外国人施策の優先度が低くなることはありうるわけで、その場合

外国人散在地域と共通の課題が見出されるかもしれない。したがって本論文は、外国人集住地域と外国人散在地域の間にあたる「外国人非集住地域」には、両者がもっている特徴や抱えている課題が混在した形であられるとの予測をたてている。

### 1.3 外国につながる児童生徒の教育を支援する自治体間の格差

外国人集住地域にある自治体は、オールドカマーまたはニューカマーの外国人、もしくは両者の受け入れ策に関して、他の自治体より整備が進んでいるとされ、かれらの子どもの教育についても同様のことが当てはまる。他方、外国人散在地域は外国人集住地域の知見を参照しながら取り組みを行ってきた。よって本項では、初めに両者の外国につながる児童生徒の教育における差異や格差がいかなるものであるかを概観する。その後、外国につながる児童生徒の教育に関して、各自治体の取り組みに格差を生じさせる要因があることを示す。なお、先程提示した外国人非集住地域に関しては、徳田（2019）が島根県出雲市の事例を報告しているが、ひとまずここでは扱わないこととする。ただし、外国人非集住地域の事例は、第3章において藤沢市に焦点を当てて取りあげられる。

上述したように、外国人集住地域と呼ばれる自治体には、ニューカマーであるインドシナ難民出身者や日系南米人が他の自治体より比較的早く流入したところが多い。そこでは、主として公立学校が増加する外国につながる児童生徒の受け入れに対応し、その中で教育実践が蓄積されてきた。また外国人集住地域では、外国につながる児童生徒の教育の優先度も高くなることから、学校の実践で得られた知見をもとに教育および支援の制度の整備が進められてきた。

例えば、日系ブラジル人住民の割合の高い大泉町は、1990年に「日本語学級」を設置し、さらに町費で日本語とポルトガル語を話すことのできる指導助手を配置して外国人教育を本格的に開始した。さらに同町は、2年後にはすべての小中学校に日本語学級を設置し、ポルトガル語を話すことのできる日本語指導助手各1名、外国人子女教育加配教員各1~2名を配置し、学校への支援を充実させてきた（小内 2003：22）。

これに対し、外国人散在地域と呼ばれる自治体では状況が異なっている。土屋・内海・関・中川（2014）は、外国人散在地域である山形県と福島県<sup>4</sup>において、外国につながる児童生徒の教育を調査し、次のように散在地域ゆえの諸課題があることを指摘する。ここでは、日本語指導が必要な児童生徒の在籍数について、1名未満の学校が大多数を占めており、分散傾向を示している。そのため、外国人散在地域では、子どもの教育支援が行政の施策となりにくく、予算の確保が難しいとされる。山形・福島両県とも支援の中心となるセンター校は配置されていないばかりか、児童生徒を支援する人材も不足している。もし支援する人材が見つかった場合であっても、外国につながる児童生徒がいなくなるとそこで取り組みは終わり、知識や経験が蓄積されない。よって、しばらく間が空いた後に新たな外国につながる児童生徒が学校にやってきましたら、またゼロから取り組むという繰り返しのため、なかなか教育環境が整備されない<sup>5</sup>。

この山形・福島両県の事例からもわかる通り、外国人散在地域では、外国籍児童生徒の在籍数が5名未満のいわゆる少数在籍校が多いため、国の支援策である国際教室と加配教

員を設置できないことが常態化している。当該自治体では、外国につながる児童生徒の教育の優先度が低いために、予算、制度、人材、知識、経験が不足し、児童生徒に必要な支援をできていない可能性がある。そして、このことは学校現場に関しても当てはまる。外国人散在地域と集住地域を比較すると、外国につながる児童生徒の教育に必要な資源に関して、差異と格差が存在することがわかる。外国人散在地域は、教育に必要なあらゆる資源が質・量ともに不足し、不利な状況に置かれているのである。

ここまで外国人の集住度合いに着目し、集住地域と散在地域の取り組みにおける差異や格差がいかなるものかを概観してきた。ただし、付け加えておくと両地域の取り組みには差異や格差だけがあるわけではなく、共通の課題もある。例えば、就学案内の発給がいずれの自治体においても日本語のみで行われる場合があり、そのために児童生徒の不就学につながりかねない事例が報告されている（宮島 2014：88）。なお、不就学の問題は第2章で言及する。

次に外国につながる児童生徒の教育に関して、各自治体の取り組みに格差を生じさせる要因が他にもあることを簡潔に示したい。すでにみてきたように、公立小・中学校は、設置者である自治体の基準に従い（外国籍もしくは外国につながる児童生徒の在籍数によって）教員の加配を申請できる。そしてこれも学校の判断によるが、国際教室（日本語学級）の設置を申請することができる。そのうち加配教員の人件費は、国が3分の1、自治体が3分の2を負担している。したがって、自治体において教員の加配を行う学校が増えれば、その分費用は膨らむこととなる。この他にも、自治体が日本語指導員など児童生徒の支援にあたる職員を採用するとなれば、さらなる予算確保が求められる。

このように、外国につながる児童生徒の教育に対する国の自治体支援が十分でないため、自治体の対処すべき範囲が広くなり、財政支出が必要となってくる。とはいえ、当然自治体の多くが外国につながる児童生徒の教育を最優先にできるほどの財政的余裕を持ち合わせていない。そのため、自治体ごとの取り組みに差が生じることになる。

例えば、東京都の小学校の加配基準は、5名以上の日本語指導を必要とする児童（外国籍・日本国籍の区別なし）がいれば1名の加配がなされ、10名以上になると日本語学級の設置が可能となり2名の加配、20名以上になれば3名の加配が可能となる。佐久間（2015）によれば、このうち日本語学級は、都が全額補助を行っており、区の中には独自の加配を行う事例がみられる。

これに対し、神奈川県の小学校の加配基準は、5名以上の外国籍児童がいれば1名の加配がなされ、20名以上になれば2名が加配される。しかし、外国籍児童が受け入れ校においていかに増えようとも、3名以上の加配はなされない。さらに、東京都の基準と異なり、神奈川県には外国籍の児童生徒という条件があるため、日本国籍で日本語指導が必要な児童生徒は数えられず、そこが国際教室設置にとっての障壁となりうる。

いま挙げた両自治体は外国出身者の多数居住する地域であるが、加配基準ひとつを見てもこれだけの差が認められる。こうした差異や格差が生じる原因には、佐久間（2011）などが指摘してきた外国人の子どもが義務教育の対象外となっている問題が関わっているといえよう。

以上、外国につながる児童生徒の教育を支援する自治体間において、いかなる差異や格

差があるかを確認した。外国につながる児童生徒の教育を自治体が支援する際、そこには外国人の集住状況に応じて検討される外国人向け施策の優先度という点のみならず、各自自治体の財政規模や財政状況が関係してくるのである。

## 2. 外国につながる児童生徒の教育における諸課題——「制度的課題」と「実践的課題」

外国につながる児童生徒の教育が、ニューカマーの登場以後どのように発展を遂げ、国・自治体・学校による支援がいかなるものであったかをすでに確認してきた。次に本節では、現在の外国につながる児童生徒の教育が抱える諸課題について、類型化を試みる。具体的には、外国につながる児童生徒の教育に関する主要な課題を、制度的課題と実践的課題の二つにまとめることとする。なおここで論じる課題とは、外国につながる児童生徒に対して教育を行う側にとっての課題を指している。というのは、外国につながる子どもはかれらの親と同様にさまざまな不利を抱えており、自力でこれらを克服することは難しく、社会の支援が要請されるからである。それゆえ本論文は、すでに述べたように、教育制度の整備に向けた議論をする前提として、ここで課題を明示するのである。そして、教育を受ける側の課題について、本論文は必要のある場合にのみ言及することとする。

### 2.1 国・自治体・学校における制度的課題

はじめに、外国につながる児童生徒の教育における制度的課題とは何かをそれぞれ簡潔に示す。制度的課題は、制度そのものが抱える課題の他、制度の整備を進める上での課題、あるいは国・自治体・学校による外国につながる児童生徒の教育を支援する制度の整備状況に関する課題を指す。

国の位相では、そもそも日本の教育政策は日本国憲法第 26 条にもとづいて、日本国籍をもつ国民を対象としてきた。日本の学校教育は、日本人を対象とすることを前提に制度設計を行うため、外国人は対象から除外されている。この構造が、外国人に対する初等教育の義務化をはじめとする教育機会の保障や、案内告知が徹底されないことによる外国人児童生徒の不就学といった課題につながっている<sup>6</sup>。さらに、制度的課題に関しては、先述したように、外国につながる児童生徒の教育に対する国（文部省→文部科学省）の姿勢が消極的かつ自治体や学校への支援も乏しいことは、榎井（2019）らによって指摘されてきた。とはいえ、文科省は国際教室の設置や加配教員、日本語指導が必要な児童生徒に対する「特別の教育課程」などの施策を講じてきた。しかし、外国籍児童生徒と日本国籍児童生徒の在籍数が 5 名未満のいわゆる「少数在籍校」が、それぞれ公立小中学校の約 74%と約 85%（文部科学省 2018）を占める現状があることや、また志水（2017）が指摘しているように、支援制度の運用が各学校の判断に委ねられているために十分に活用されていないことは課題であるといわれてきた。

例えば、2018 年の時点で日本の小学校、中学校、高等学校、義務教育学校、中等教育学校、特別支援学校に在籍する、日本語指導が必要な児童生徒数（外国籍児童生徒数 40,755 名と日本国籍児童生徒数 10,371 名の合計）は 51,126 名であるが、日本語指導等特別な指

導を受けている者の割合は、外国籍児童生徒 79.5%と日本国籍児童生徒 74.4%となっている（文部科学省 2020）。つまり、日本語指導を必要としているにも関わらず、日本語指導等の特別な指導が受けられない児童生徒が2割以上、数にして10,000名を上回ることがわかる。

自治体の位相では、自治体における外国人政策の優先度や財政状況が、外国につながる児童生徒の教育にも影響を及ぼし、自治体間の差異と格差につながる。そのため、外国人集住地域のように、施策の優先度が高く、制度の比較的整備された自治体がある一方で、外国人非集住地域や外国人散在地域のように、支援制度の整備が遅れがちな自治体がある。この格差は制度的課題といえるが、より具体的かつ主要な課題をいくつか挙げておく。先に述べた少数在籍校は、広域自治体による加配教員や国際教室の設置に関する基準を満たさないために、支援を受けにくい状況にある。また自治体の財政状況によっては予算確保が難しく、日本語指導員などの支援者を十分な形で学校に派遣できない場合がある。さらに、広域自治体の位相では、外国人生徒の高校進学における特別入試制度の整備に関して、都道府県ごと大きな格差が存在する（荒牧他 2017：286-289）。

学校の位相では、外国につながる児童生徒の受け入れに関する、学校において蓄積された経験や学校長の裁量権が、制度的課題を生み出す要因となっている。外国人の集住がみられない地域の公立学校は、外国につながる児童生徒の受け入れ経験が豊富ではない。ゆえにかれらの特性に対する教員の理解が不足しがちとなる。

また日本の学校では、児童生徒の日本語がある程度向上すると、手厚い日本語指導を打ち切り、特別扱いしない指導に切り替わっていく傾向がある（坪田 2019：95）。多様な背景をもつ児童生徒の「差異を少なくするために社会的資源（外部人材、NPO、地域の人、お金など）を活用したり、教育実践を行ったりするというよりは、子どもたちを全員平等に扱うことが強調され、これが強く学校や教師を規定している」（佐藤 2010：195）。それゆえ、外国につながる児童生徒の特性に対する理解がなければ、特別扱いしないというある種の平等主義の下に必要な支援がなされない可能性が生じ、子どもが不利な立場に置かれることになりかねない。

そして、外国につながる児童生徒を受け入れている学校においても制度的課題は存在する。それは学校長が加配教員と国際教室の運用に対して裁量権をもつことが関わっている。都道府県の基準によって、公立小中学校は教員の加配と国際教室の設置について、設置者である自治体の教育委員会に申請することができるが、それらの措置は義務ではなく校長の裁量で決められる。教員の加配を申請した場合、配置される加配教員が日本語指導を専門としているとは限らない。というのは、加配自体は基準に該当する児童生徒の在籍数によって行われるが、配置される教員をかれらの指導に充てることが義務づけられていないからである。つまり教員の加配と国際教室の設置申請は別個の制度であり、校長の判断で教員の加配だけ申請するのか、それとも国際教室も設置するのかが決められる。

このように教員が学校に加配された上で、国際教室の設置された学校では校長が担当教員を決めることとなる。したがって、外国につながる児童生徒の教育に通じていない教員が、ある年度に突然国際教室担当となる可能性が大いにあり得るのである。さて、公立小・中学校では外国につながる児童生徒の受け入れ経験や人事の特徴が、学校における取り組

みの蓄積に関係してくる。つまり、国際教室における授業や使用教材、家庭向けの翻訳文書（案内などの各種連絡文書、学校提出書類等）といった資源が積み上がっていきにくい構造があると、外国につながる児童生徒を支援する体制の整備や体制維持の困難につながりやすい。

以上のように、制度的課題は外国につながる児童生徒の教育の整備に関わるアクターである国・自治体・学校の位相にみられる。それに加えて、国の権力構造上、各アクターの権限が決まってくるため、国の制度的課題が下位の自治体や学校の課題を規定することに関係してくる。図4はこの関係を表したものであり、そこには垂直的な階層性がみられる。

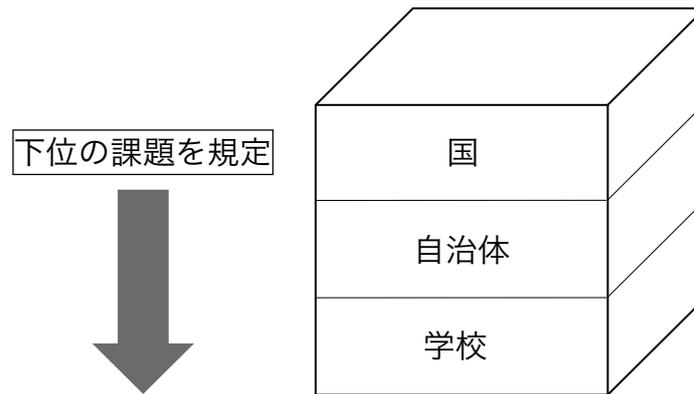


図4 制度的課題の概念図

\* 出典：筆者作成

## 2.2 学校現場における実践的課題

実践的課題とは、公立学校を中心とした外国につながる児童生徒の教育に直接関わる現場の取り組みにおける課題を指す。外国につながる児童生徒の在籍する学校では、教員のみならず、さまざまな立場の関係者がかれらの教育に携わる。ここでは実践的課題のうち主要なものをいくつか取り上げ、その特徴について考察する。

外国につながる児童生徒の教育に関する学校現場の課題として、これまで先行研究は学習保障を中心に論じてきた。これと対応する形で、文科省は学習保障を進めるために学習指導の制度を整備してきた。例えば、日本語指導と教科指導を統合して、児童生徒が学習活動に参加できることを目指した「JSL (Japanese as a second language) カリキュラム」の開発が行われてきた。しかし、JSL カリキュラムは依然として十分に現場に普及しているとは言えず、外国につながる児童生徒の学習指導を学校として明確に位置づける特別の教育課程の実施は2014年度の開始直後の時点で2割程度、2018年の最新データにおいてもなお6割弱（文部科学省 2020）にとどまっている。

また、日本の学校は外国につながる児童生徒の母語や文化的背景を考慮することなしに学校への適応と日本語力を要求してきた。（佐藤 2017：122）。そして、公立学校における外国につながる児童生徒の教育には多くの実践的課題があり、例えば次のように主要な課題をまとめることができる。

- ①「母語・母文化の保障」：母語の未発達
- ②「適応中心の指導」：受け入れ態勢の未整備
- ③「日本語の指導」：人材の不足

①「母語・母文化の保障」に関して、バイリンガル教育理論の研究で知られるジム・カミンズは、子どもが母語としない言語を獲得するために、母語の発達が重要な要素となっていることを長年にわたり指摘してきた。彼によれば、言語には共有面があり、ある言語による教科学習で得た知識は、もうひとつの言語による学習でもアクセスが可能である。なぜなら、子どもがある言語で学ぶときには、他の言語で学習するときにも必要となる概念や知的スキルを同時に学んでいるからである（カミンズ 2011：65-67）。この「共有基底能力モデル（Common Underlying Proficiency）」とよばれる見地に立つならば、子どもが学齢期に達するまでにどのような言語環境におかれてきたかが重要となる。そして、例えば中国語によるリテラシーをある程度習得している子どもの場合、読むというメタ言語能力がその過程で習得されているため、英語の学習は単に英語の読み書きの力を伸ばすだけでなく、同時に中国語のリテラシー習得に必要な概念的、言語的な力も伸ばしている（カミンズ 2011：78-79）。

カミンズの説にしたがった一例として、児童が母語で教育を受けかつ10歳以降に入国する場合、会話の流暢度（Conversational Fluency）や、習得度合いを測定することのできる文字や基本文法などの弁別的言語能力（Discrete Language Skills）<sup>7</sup>に加え、習得に時間のかかる読解力や文章力などの教科学習言語能力（Academic Language Proficiency）をある程度まで獲得している可能性が高い。他方、児童生徒の教育を受けた期間が短く、母語が未発達の段階のまま入国する場合、かれらは対面的場面における会話能力を1・2年ほどで習得できるかもしれない。しかし、読解や作文などに必要な教科学習言語能力は、獲得するまでに少なくとも5年はかかるため、マイノリティ児童が学年相応のレベルに達するためには、相当な進歩を遂げなくては追いつくことはできない（カミンズ 2011：93-94）。それゆえ、マイノリティ言語の児童生徒は、学校における学習成果に大きな差が生まれやすいといえる。

外国につながる児童生徒の学習指導に関して、日本の公立学校ではしばしばかれらの学力が課題となる。カミンズらの先行研究が示すように、子どもの学力向上を図るためには、かれら自身の努力とは別に、そもそも教科学習言語能力の獲得がなされているかどうか重要であり、そこが問われなくてはならない。しかし日本の学校教育では、カミンズが三つに分類したような言語能力に留意した上で、児童生徒の言語の発達度合いを確認し、それに応じた適切な指導を行う方向性を有していない。児童生徒の日本語もしくは母語がどの程度発達しているかが正確に評価されることはほとんどなく、そのため母語の教科学習言語能力を伸ばして日本語の習得を促進するという取り組みにはつながっていきにくい。

現在多くの自治体が児童生徒の母語を話すことのできる日本語指導員などを置いてかれらを支援しているものの、今のところそれらの取り組みが制度として母語・母文化を十分に保障するものとなっていない<sup>8</sup>。このため、母語が未発達の段階で来日する児童は、

日常会話程度であれば問題ないが、抽象的な概念や複雑な文法の理解に必要な能力を身につける機会を得られない不利な状況から、日本での学習を開始しなければならない。そのため、母語の習得を支援されない児童生徒が日本の学校に入学し、国際教室等において日本語指導を受けることで会話能力を向上させることができても、教科学習言語能力が習得されなければ、母語も第二外国語である日本語も学年相当の水準に達しないために学習困難となるいわゆるダブルリミテッドになるおそれがある。

ところで、日本において、外国につながる人びとが子どもの母語教育や母文化保持を希望する場合、外国人学校はかれらの主要な受け皿となってきた。とはいえ、地理的もしくは経済的事情により、すべての家庭が子どもをそのような学校に通わせられるわけではなく、外国につながる児童生徒がやむなく公立学校に通学することに関係している。また、外国人学校の多くは学校教育法第一条で規定された学校（幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学および高等専門学校）、いわゆる一条校ではないことから日本の正規の学校とみなされず、これらの学校を卒業しても進学時に入学資格を認められないおそれがある。

これまでみてきたように、日本の公立学校における外国につながる児童生徒に対する教育では、母語による教育や母文化の保持といった側面は弱い。それゆえ、自治体が設置する外部機関や、民間のNPOやボランティア団体が、外国につながる児童生徒の母語教育や母文化保持の支援を行う事例が報告されている（江原・二井 2017: 73、坪谷 2005: 207）。民間団体が実施する活動は、かれらに対する母語・母文化の保障という現在の学校教育における課題が、教育制度の外部において取り組まれていることを示している。外部の民間団体と学校が連携して、児童生徒の母語教育・母文化保障を支援できることが望ましい。だが、「行政の施策、小・中学校、そして地域の学習室がそれぞれに対応しているものの、外国人の子どもや家庭にとって十分な支援体制が確立されているとはいいいがたい」（坪谷 2005: 208）。母語教育や母文化保持の支援は、小規模な民間団体の活動によって行われるため、その支援がすべての児童生徒に対して行き渡るわけではない。ゆえに、かれらの母語・母文化の保障という課題は依然として存在しているのである。

②「適応中心の指導」に関して、学校に日本語がわからない児童生徒が入ってきた場合、かれらが速やかに学校生活に馴染むことができるように、初期の段階で「生活適応」と「日本語指導」を組み合わせたガイダンス的な指導が行われることは多い。しかし、この取り組みには自治体や学校により差がみられる（築樋 2017: 52）。そして、「生活適応」がしばしば児童生徒の側に変容を求め、かれらに対する同化圧力となりうる点は問題といえる。さらに、外国につながる児童生徒の少数在籍校では、教員間でかれらの特性や、宗教上の行為もしくは禁忌といった文化的な違いに対する理解が共有されづらい。加えて、外国につながる児童生徒の移動や教員の異動により、当該校において案内や学校提出書類などの翻訳文書の作成が止まってしまう可能性があるなど、実践が積み上がっていかず、受け入れ態勢の整備がなかなか進まないという課題が存在する。

③「日本語の指導」に関しては、児童生徒の指導に関わる教職員を中心とする人材の不足が課題となっている。外国籍児童生徒もしくは外国につながる児童生徒の在籍数が各自自治体の基準を満たすと、学校が教育委員会に教員の加配と国際教室（日本語学級）の設置

を申請できることはすでにみてきた。しかし、この制度に対して、自治体が日本語指導を専門とする教員や、児童生徒の母語を話すことのできる教員および日本語指導員（もしくはサポーター、日本語支援者、巡回指導員）を、支援を必要とする学校に向けて十分に配置できていない。それは需要に対して、日本語を母語としない人びとに日本語を教えるスキルをもつ人や、バイリンガルの日本語指導者が不足しているからである。

日本語指導の人材が不足する理由はいくつか指摘されてきた。佐久間（2011）によれば、2007年度の時点で500を超える大学・短期大学、あるいは一般の施設・団体が日本語教員の養成しており、日本語教員資格をもつものは少なくない。しかし、かれらが日本語教員の道を選ばない、選べないのは、日本の学校教育において日本語が教科となっておらず、日本語の専門家として雇用されるシステムを欠いているからだとされる。

また日本語指導員はその職を得るために資格を求められているわけではないが、その適任者を見つけることは容易ではない。なぜなら場合により、日本語指導員は日本語指導の他、児童生徒の母語を用いて生徒だけでなく家庭にも通訳することなども求められるからである。このように「重要な役割を担いながらも、かれらの身分保障はなされていない」（佐久間 2011：22）。自治体はかれらを非常勤の職員として雇用している以上、日本語指導員という職は雇用期間や給与等の条件面ですぐれているとは言えず、引き受けることのできる人は、教員と同様に限定されるといえる。

このため、自治体が国際教室を設置している学校に行く加配では、やむをえず日本語指導を専門としない教員が配置されることも少なくない。さらに、自治体はあらかじめ決まった予算の中で独自に日本語指導員を採用しているために学校に派遣できる人員は限定され、外国につながる児童生徒の需要を満たすことは難しい。国際教室を設置した学校においても人材が不足していることから、外国人散在地域かつ外国につながる児童生徒の少数在籍校の場合、日本語指導における人材不足の課題はより深刻なものとなる。

以上、外国につながる児童生徒の教育においていかなる実践的課題があるか、主要なものをまとめてきた。そこでは、児童生徒のありのままを尊重して母語や母文化を保障する視点が欠落していることや、かれらを支援する関係者のネットワークが弱いことや、マンパワー中心の日本語指導とマンパワーへの依存に由来する脆弱な受け入れ態勢などの課題が明らかとなった。しかし、実はこれらの課題は、1990年代後半に志水・清水（2001）がニューカマーの児童生徒を受け入れた小・中学校の取り組みを調査した頃から現在までほとんど変わっていない。それは学校現場における実践を水路づける制度的課題が解決されてこなかったことの結果ともいえるのではないか。

ところで、これまで述べてきた外国につながる児童生徒の教育に関する制度的課題と実践的課題をまとめると図5のような立方体にまとめることができる。この図はBray & Thomas（1995）において提示された「ブレイ・トマスキューブモデル」をもとに、外国につながる児童生徒の教育の課題を可視化し、かつ自治体間での比較が可能となるように筆者が手を加えたものである。

立方体の正面にある第一の要素は、外国につながる児童生徒の教育に関わる三つの主体の位相を示している。立方体の上面にある第二の要素は、外国につながる児童生徒の教育課題をその性質により分類したもので、左側に代表的な制度的課題の区分を配置し、右側

に代表的な実践的課題の区分を配置している。そして第三の要素は、先ほど示した外国人の集住度合いに応じた自治体の分類を例に、分析対象を特定の集団でわけたことを示している。本節で述べた学校の位相における三つの課題のうち、まず母語・母文化の保障の課題は制度の整備に該当する。適応中心の指導は教育方法に当てはまる。そして日本語指導の課題は、人材不足であることに加え、人材を雇用する資金の不足が含まれる。このことから、人材不足に着目するならば、それは制度の整備に含めることができるであろう。また人材を雇用する資金の不足は自治体の位相における教育財政に該当する。

このように、図5は位相ごとに構造的課題と実践的課題の分類が可能となっており、加えて外国人集住地域から散在地域までの自治体間で課題を比較することも可能である<sup>9</sup>。また、図5が参照したブレイ・トマスキューブモデルと同様に、立方体の各表面上のカテゴリーは適宜追加・削減・変更が可能である。ただし、図5単体では時系列の比較を行うことはできない。そこで、任意の課題を時系列で比較する場合には、過去・現在・未来ごとに、合計三つの立方体を並べることでそれは可能となる（ブレイ 2011：244-246）

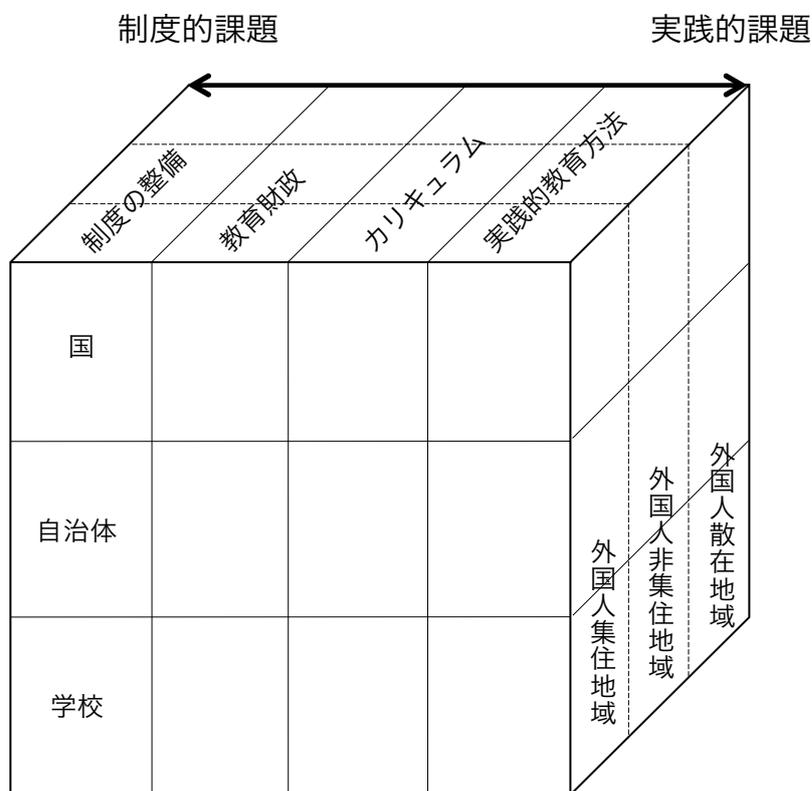


図5 制度的課題と実践的課題の関係

\*出典：Bray & Thomas（1995）を参考に筆者作成

前項では、国・自治体・学校それぞれの位相にみられる制度的課題の垂直的な階層性を確認した。これに対し、外国につながる児童生徒の教育における実践的課題は、図5が示すように学校の位相において水平的な広がりもっている。

本節では、外国につながる児童生徒の教育にとって、どのような課題があるかを検討し、国・自治体・学校における制度的課題と学校現場における実践的課題という二つの類型に

まとめた。そして諸課題の関係は、図5の立方体モデルで表すことができるだけでなく、諸地域および時系列の間における課題の比較も可能であることを示した。

[第2章の注]

- 1) ここで「デカセギ」とカタカナで表記するのは、漢字に通じていない日系南米人の立場からこの単語を使う際、日本での就労を目的とした一時的な出稼ぎは「デカセギ」として認識されたからである。なお、丹野(2006)は日系ブラジル人の「デカセギ」の歴史的経緯についてまとめており、その中で入管法改定(1989年)以前の1980年代前半から後半にかけての「デカセギ」の様相について言及している。
- 2) 移民研究では2000年代以降、日本における外国人集住地域に着目する試みが活発化してきた。例えば、国家による入国管理と移民統合の体系や、移民ネットワークをはじめとする理論的枠組みをふまえた上で、日系ブラジル人の移住過程の分析を行った研究はその代表といえる(梶田・丹野・樋口 2005)。
- 3) 1990年代には日系南米人も加わり、日本の公立学校に入学してくる外国につながる児童生徒は増加していった。しかし、「文部科学省がこれまで推進してきたほとんど唯一の施策といえば、国際教室の設置、担当教員の加配」であった(宮島・太田 2005: 5)。
- 4) 土屋他(2014)によれば、2012年末の時点で「県の総人口にしめる在留外国人の割合は、山形県が0.54%、福島県が0.47%と、全国平均1.59%をおおきく下まわって」いた。
- 5) 土屋他(2014)の研究は、外国人散在地域の課題を指摘した上で、保護者、学校、支援者、行政といった子どもの教育支援に関わる人びとの連携・協働についてモデル構築をするべく考察している。その狙いは、(1)教育支援における地域格差の解消や(2)関係者のエンパワーメントにある。
- 6) 日本における「外国人学校」の存在は、国民を対象とする政策によって学校教育制度が設計されていることと無関係ではない。「民族学校」や「インターナショナル・スクール」、また両者のハイブリッドを含む外国人学校は、主に外国籍の子どもを対象に独自の教育を行う学校である。ただし、外国人学校の呼称に定義はなく、それは学校教育法第一条の定める学校(「一条校」)ではない学校という、残余カテゴリーを意味している。現に外国人学校の多くは「各種学校」という位置づけのため、正規の学校として扱われていない。このように外国人学校は、日本の学校教育制度から排除されているために、就学援助や奨学金制度・高校無償化制度の適用などの恩恵を受けることが難しいばかりか、大学受験資格の関係で日本の大学に進学する際に不利となる可能性がある。
- 7) ひらがな・カタカナ、初歩的な漢字は弁別的言語能力に分類されるが、抽象的な概念を表す漢字は教科学習言語能力に分類される。
- 8) 児童生徒の母語を話すことのできる教員が国際教室での指導にあたる事例もある。
- 9) Bray & Thomas (1995)によれば、ブレイ・トマスキューブモデルは立方体の正面に地理的位相(個人、教室、学校、地域、州・地方、国、世界の諸地域・大陸)を、上面に人口動態グループ(エスニックグループ、年齢、宗教、性別、その他、人口)を、側面に実際の教育に関する諸課題(カリキュラム、教育方法、教育財政、経営の仕組み、政治変動、労働市場、その他)を設定している。

### 第3章 藤沢市の多文化共生政策と日本語の支援

1. 藤沢市の概要
2. 藤沢市の多文化共生政策にもとづく日本語の支援
3. 藤沢市における日本語教室の活動
4. 藤沢市教育委員会が支援する小学校・中学校の日本語指導
5. 藤沢市における日本語支援の課題

地方自治体の総人口に占める外国人人口の割合の高い地域は外国人集住地域と呼ばれ、逆に割合の低い地域は外国人散在地域と呼ばれてきた。しかし、前章で確認したように、こうした用語の定義はこれまでなされてこなかった。これをふまえ、本論文は外国人集住地域について、自治体の総人口に占める外国人人口の割合が、日本の総人口に占める外国人人口の割合と比較して25%以上の自治体と定義し、外国人散在地域については、日本の総人口に占める外国人人口の割合と比較して25%以下の自治体を外国人散在地域と定義した。

さらに、外国人集住地域と外国人散在地域の間にあたる外国人非集住地域が指定されることから、それを外国人人口割合の全国平均から上下25%以内に位置する自治体であると定義し、集住状況の分類を三つに整理した。この定義にしたがえば、神奈川県藤沢市は外国人人口こそ全国で上位に入るが、外国人人口の割合は全国平均を若干下回ることから、外国人非集住地域ということになる。

本章は、藤沢市が取り組んできた日本語の支援を広く概観する。なぜなら、本論文は自治体による日本語の支援のあり方と、ニュージーランドにおける英語の支援を比較することで、日本における外国につながる児童生徒の社会的包摂に向けた示唆を得られると仮定するからである。また本論文は、外国につながる大人に対する社会的包摂の取り組みなしに、かれらの子どもが社会参加することは難しいと考えている。

はじめに藤沢市がいかなる自治体であるか、その概要を示す。次に、藤沢市の多文化共生政策の内容に着目した後、これにもとづいて進められてきた諸実践、すなわち同市の外国人向けサービスや民間団体が運営する日本語教室、さらに外国につながる児童生徒の教育に関わる教育委員会の活動を調査によって明らかにする。そして最後に外国人非集住地域である藤沢市における日本語教育の課題が示される。

#### 1. 藤沢市の概要

藤沢市は神奈川県の中央南に位置している。図6が示すように、市域は南北に長く、市中央を南北に小田急江ノ島線が通っている。図6に表示されていないが、藤沢市の都市計画によれば、善行駅と六会日大前駅の間に定められている市街化調整区域のあたりが北部と南部の境となっている<sup>1</sup>。

北部は、小田急江ノ島線・相鉄いずみ野線・横浜市営地下鉄ブルーラインが乗り入れる湘南台駅周辺が中心となっている。北部は台地が広がり、大手自動車メーカーの工場がお

かれるなど内陸工業が発展している。一方比較的平野部の多い南部は、JR 東海道線・小田急江ノ島線・江ノ島電鉄線の藤沢駅が中心にあり、周辺には市役所などの公的機関や大型商業施設が集まっている。南部では JR 東海道線沿いにかつて大きな工場が並んでいたが、近年それらが撤退し、跡地は住宅地やショッピングモールへと変貌を遂げた。また、神奈川県を代表する観光地である江ノ島や鵠沼海岸は南部に含まれる。以上のように、藤沢市は工業のさかんな北部と商業のさかんな南部という特徴をもっている。

「藤沢市統計年報 (2019 年版)」によれば、市の人口は 2018 年 10 月 1 日の時点で 431,286 人、横浜市・川崎市・相模原市の政令指定都市に次いで神奈川県内で 4 番目に人口の多い自治体である。市の在留外国人は 6,354 人で、人口に占める割合はおよそ 1.47% である。総務省統計局 (2019) のデータによれば、2019 年 10 月 1 日の時点で総人口に占める在留外国人の割合の全国平均はおよそ 1.93% である。また、法務省の「(別表) 在留外国人総数上位 100 自治体」は、2019 年 6 月の時点で藤沢市の在留外国人数は全国 96 位 (6,596 人) であるとしている。

このことから、藤沢市は外国人住民の数では全国で上位に位置するものの、在留外国人の割合については、全国平均をおよそ 24% 下回っている。同市は愛知県・静岡県・三重県・群馬県などに多くみられる外国人集住地域と呼ばれる自治体ほどの人数や割合に達していないが、一方で外国人散在地域と呼ぶほど少なくもない。そこで本論文は、自治体で外国人の多い地区を含んでも、外国人集住地域ほど人口に占める割合が高くない藤沢市のような自治体を外国人非集住地域としている。

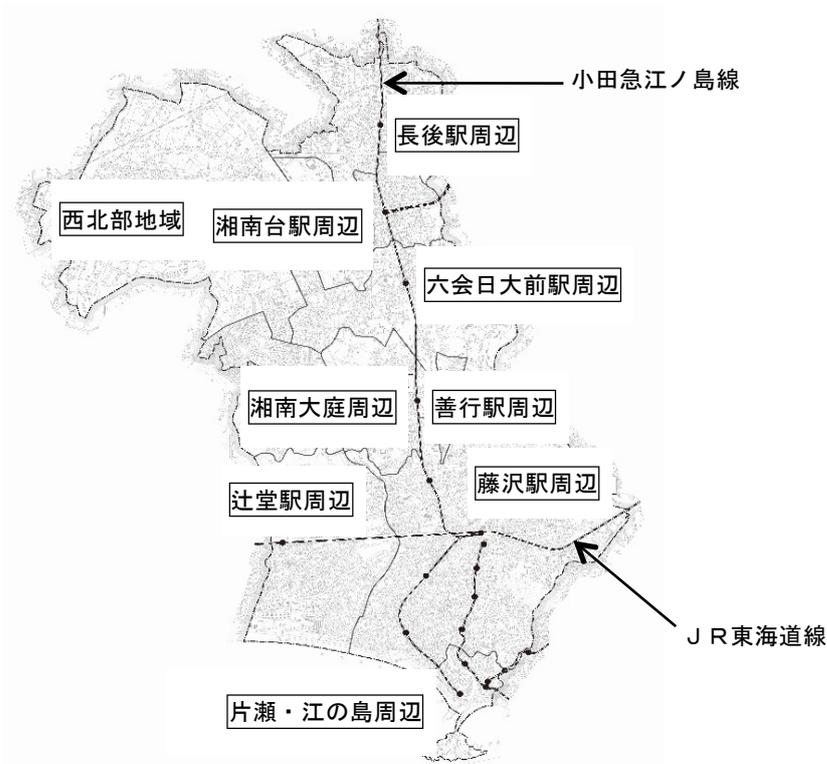


図 6 藤沢市の地域区分と鉄道路線  
\*藤沢市 (2015) にもとづき筆者作成

ところで、先行研究のなかには日系人コミュニティの存在に着目して、藤沢市を外国人の集住地域であるとみなすものもある（梶田・丹野・樋口 2005：206）。例えば樋口・稲葉（2009c）は、藤沢市北部の湘南台が在日アルゼンチン人の集住地域となっていることを指摘している。しかし、藤沢市は総人口に占める外国人人口の割合でみると全国平均を下回るため、一般的に集住地域として注目されることは少ない。本論文が用いる外国人非集住地域という語は、こうした集住地域とも散在地域ともいえない分類の地域を射程に入れる。

さて、表4は藤沢市総務部文書統計課が住民基本台帳をもとに作成している「外国人住民の人口と世帯数」に関して、2014年から2019年まで毎年10月1日時点の在留外国人の国籍別人口をまとめたものである。藤沢市では、中国や韓国・朝鮮籍のいわゆるオールドカマーの国籍別人口に占める割合が、およそ31%にのぼる。また、ラテン・アメリカ出身者では、スペイン語圏出身者が緩やかな減少傾向にあるものの、ブラジル出身者を上回っている。スペイン語圏出身者が多いことは、ブラジル出身者が多いことで知られる外国人集住地域と比較すると、一つの特徴である。人口の増減に関して2015年と2019年の比較では、インドネシア、スリランカ、ヴェトナム、中国出身者の増加率が高くなっている。これまで外国人集住地域に関する先行研究は、ラテン・アメリカからのニューカマーの中に、工場の労働者が多いことを報告してきた。これと同様に、例えば製造業が集積する藤沢市北部では、工場に勤務しているニューカマー外国人も多い。

表4 藤沢市における在留外国人の国籍別人口

国籍	増減 (%)	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
総数 (人)	123.7	5,304	5,533	5,742	6,133	6,561
中国	134.0	940	982	1,058	1,167	1,260
韓国・朝鮮	102.5	807	792	801	816	827
ヴェトナム	158.2	414	489	546	575	655
ブラジル	104.5	555	546	538	559	580
ペルー	90.3	558	532	525	513	504
スリランカ	190.5	264	336	380	432	503
フィリピン	110.9	385	400	406	403	427
インドネシア	274.2	93	100	113	202	255
アメリカ	102.0	197	190	191	188	201
アルゼンチン	89.8	206	209	200	188	185
タイ	106.9	159	168	158	158	170
その他	136.9	726	789	826	932	994

\*藤沢市（2018、2019）および2018年2月8日、2020年8月14日に行った文書統計課へのインタビューにもとづき筆者作成

## 2. 藤沢市の多文化共生政策と日本語の支援

藤沢市は、2007年2月に「藤沢市多文化共生のまちづくり指針」（以下、「指針」）<sup>2</sup>を策

定した。それは、市民、NPO、大学、企業、行政などが共通認識をもって協働するための方向性を示すことを目的としている。そして社会の変化に対応するため、「指針」の内容は2014年2月に改められた。そこでの基本目標は、「国籍や民族・生活習慣の違いを認め合い、人権を尊重し、交流を深め、外国人市民<sup>3</sup>と一般市民が「共に生きる」地域社会づくりを目指す」こととなっている。そして施策推進の基本方向は以下の八分野に分類されている。

- ①コミュニケーション支援：(1)ことば支援、(2)情報提供・情報交換、(3)相談窓口
- ②防災・危機管理・防犯
- ③医療・保険・福祉
- ④生活支援：(1)住宅、(2)市政参加、(3)自立と地域参画、(4)人権・相互理解、(5)労働、(6)学校教育・生涯学習、(7)交流支援
- ⑤国際交流：姉妹友好都市等、市民交流、国際観光
- ⑥市民等への意識啓発
- ⑦多文化共生推進の環境整備：  
市民と行政との協働体制、多文化共生推進のための庁内体制、国や県等との連携、市民や企業等の多文化共生活動との連携
- ⑧ITの活用

本論文は外国人非集住地域における日本語の支援あるいは日本語指導に関心をもつことから、藤沢市が示す多文化共生政策の基本方向のうち、主に①コミュニケーション支援と④生活支援の(6)学校教育・生涯学習に関わる。ちなみにこれら多文化共生に関わる施策の多くは、藤沢市企画政策部人権男女共同平和課を中心に進められている。以下ではコミュニケーションの支援と学校教育の支援に関して、「指針」を参照しながらそれぞれの取り組みを示し、また市が現状や課題をどのように認識しているかを簡潔に記述する。

## 2.1 コミュニケーションの支援とその現状・課題

まずコミュニケーション支援の(1)ことば支援に関して、「指針」は「ことば」が外国人市民にとって「最も重要な問題」とであると位置づけている。「指針」によれば、子どもには学校生活や交友、大人には仕事や近所づきあい等の場面で、日本語が大きな壁になっている。そこで、藤沢市は二つの取り組みを行うとしており、一つは「外国人市民の日本語および母語の習得を支援するため、行政をはじめ市民ボランティアや外国人市民等が協働」することである。もう一つは、「日本語教室のさらなる充実に向け、主催者と行政が連携し、日本語習得の課題が解決されるよう努め」ることである。

取り組みの現状について、「指針」は主として大人を対象とした日本語教室が、公民館や青少年会館などにおいて行われているという。ことば支援における課題は二つ挙げられており、市民ボランティア等が主催する日本語教室の会場確保が難しい状況にあることと、子どもの母語習得となっている。母語の習得に関して、「指針」は子どもが母語を話せない

ために親との会話が難しくなることや、帰国後の生活に支障をきたすことを懸念している。

藤沢市は(2)情報提供・情報交換の取り組みとして、「ふじさわ生活ガイド」という生活に必要な情報を掲載した冊子を6言語（中国語、韓国・朝鮮語、スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語、英語）に翻訳して外国人市民の転入時等に配布し、情報を提供してきた<sup>4</sup>。

「指針」は「ふじさわ生活ガイド」について、利用者等の意見を反映して内容をさらに充実させることや、多言語情報の一元化による効果的な情報発信、情報を気軽に得られる場所づくり、ピクトグラムに代表される案内表記等の工夫に努めるとしている。

情報提供の課題について、「指針」は広報紙・ケーブルテレビ・ラジオ・ウェブサイト等の情報提供に関わるチャンネルの充実を図ることや、多言語情報の存在や内容を的確に伝えることを挙げる。そして情報交換の課題としては、言葉や習慣・文化等の問題からコミュニケーションがうまくできない人がいるとして、その存在が認識されている。

(3)相談窓口に関して、「指針」によれば、藤沢市が外国人市民のために専用の窓口を設け、福祉サービスや税金等の手続き、日常生活の疑問に回答する等の取り組みを実施し、加えて利用者の声をふまえて相談のさらなる充実を図るとしている。

## 2.2 学校教育の支援とその現状・課題

日本において外国籍の子どもが義務教育の対象となっていないことはすでにみてきた。これが子どもの不就学につながっていることも先行研究によって指摘されてきた。「指針」によれば、藤沢市は小学校・中学校の新入学児童生徒に対してスペイン語・ポルトガル語・ベトナム語・英語の就学案内を該当家庭に送付し、また転入者に対しても手続きの際に案内し、就学申請を受け付けるとしている。さらに、外国籍児童生徒の家庭が就学援助制度を利用することを考慮し、市はスペイン語・ポルトガル語・ベトナム語の言語ごとに説明書を作成した。

さて、藤沢市では藤沢市教育委員会教育部教育指導課が「指針」における多文化共生の視角から、学校教育において国際教育の推進や外国につながる児童生徒の日本語支援等の施策を推進する。その実例をいくつか挙げておくと、まず国際理解教育は小学校1～4年生を対象としたプログラムで、児童生徒が外国についての理解を深め、興味をもたせることに主眼をおいている。小学校5、6年生および中学生になると、外国語講師（FLT, Foreign Language Teacher）が日本人教員と協働して英語の授業を行い、コミュニケーションに重心をおいた国際教育が実施することとなっている。これら二つの事業は、いずれもマジョリティである「日本人」が、外国について学ぶということを自明視しており、マイノリティへの言及はなされていない。

その一方で、教育指導課は国際教室や日本語指導教室、日本語指導員による外国籍児童生徒の学習支援および学校生活への適応支援といった、外国につながる児童生徒を対象とした施策も進めている。なお、藤沢市教育委員会が行う具体的な学校教育の支援については、本章4節において説明する。

「指針」によれば、学校教育における課題は三点に集約される。一点目は、保育園等の施設と連携して、就学前の子どもをもつ家庭に日本の教育制度に関するきめ細かな情報を

提供し、希望をもって学校に通えるようにすることである。二点目は、就学後にさまざまな事情で不登校の状態になる場合があることである。三点目は、住民登録がされていないと就学通知が送付されないため、学齢期であっても不就学の子どもが生じるおそれがあることである。藤沢市では諸課題を認識した上で、例えば二点目に関しては、日本語指導教室や日本語指導員の支援を充実させることにより、言葉の問題から学校に行かなくなってしまう事例に対処し、三点目に関しては、地域と協力して外国籍児童生徒の不就学の把握に努めるとしている。

本節は藤沢市の多文化共生政策のうち、本論文に大きく関わるコミュニケーション支援と学校教育における支援を概観してきた。ここでは、同市がどのように日本語支援に取り組み、どのような課題を認識しているかが示された。次節では多文化共生政策に沿って藤沢市が支援する日本語教室について、二団体への調査をもとにそれぞれ活動の様子を明らかにする。

### **3. 藤沢市における日本語教室の活動**

#### **3.1 日本語教室に対する藤沢市の支援**

日本語の支援に関して、調査を実施した2016年の時点では、外国人を対象とした民間団体の主催する日本語教室が市の南部で5カ所、北部で6カ所開かれていた。2019年度は南部の1カ所が閉鎖されてしまったが、他の教室は活動を継続していた。南部の教室は藤沢駅周辺に点在し、北部の教室は湘南台駅東口方面に多く集中しており、利用者にとって交通の便にすぐれた北部と南部の中心地に日本語教室が開かれる傾向がみられる。本節ははじめに藤沢市の日本語教室に対する支援の姿勢を確認したのち、民間団体が運営している日本語教室の活動を明らかにする。

藤沢市の人権男女共同平和課は「指針」にもとづき、外国人市民における日本語習得の課題に対し、日本語教室を主催する団体との連携を図ってきた。同課によれば、毎年1回、市内で日本語教室を主催する団体を集めて会議を開いている。その目的は各教室の現状・課題についての情報を収集すると同時に、関係者間での課題を共有することにある。その結果、藤沢市は市民ボランティア等が主催する日本語教室の会場確保が難しい状況にあることや、青少年会館の国際交流イベント・日本語教室の利用者が増えない等の支援における課題を把握してはいる。しかし、有効な策を打ち出せていないのが現状である。

また、同課は毎年一つのテーマを取り上げて日本語教室の講師・ボランティア向けの研修（回数は年によって異なる）を行い、日本語教室の主催団体を支援している。例えば、会議のなかでボランティア不足が課題に挙げられたことを受けて、同課は解決策として2018年度はボランティア養成講座を計画した。ここでは、日本語教育を専門とする大学教授等を講師に招き、日本語ボランティア希望者に対して教授法を中心とする講義を実施した。また過去の研修では、ボランティアの存在の告知やボランティアの技能向上を目的としたテーマなどが選ばれてきた。藤沢はこのような形で、外国人市民向けに日本語教室を開いている民間団体の支援に取り組んでいる。

### 3.2 民間団体が運営する日本語教室①：外国人のためのおしゃべりサロン 外国人のためのおしゃべりサロンの概要

ここからは本論文が調査を実施した二つの日本語教室に関して、その活動を明らかにする<sup>5</sup>。まず本項では、公益財団法人が主催していた「外国人のためのおしゃべりサロン」（以下、おしゃべりサロン）の活動を示すこととする。

おしゃべりサロンは、2015年度まで藤沢駅から徒歩圏内の藤沢青年会館を拠点として開講していた日本語教室である（現在は行われていない）。以下の記述は、2016年に行った公益財団法人の職員KT氏へのインタビューにもとづく日本語教室の概要である。表5はこれをまとめたものである。

表5 「外国人のためのおしゃべりサロン」の概要

主催団体	公益財団法人
活動期間	約20年
活動場所	藤沢青少年会館（藤沢駅北口徒歩9分）
活動日	日曜日
関係職員	運営は公益財団職員が行う コーディネーターおよび講師は青少年（18～30歳代）ボランティアが中心
調査協力者	公益財団法人職員のKT氏
授業料	無料
利用者（生徒）	藤沢市南部在住の外国人市民（アジア系、欧米系）

\* 出典：2016年のインタビューデータにもとづき筆者作成

公益財団法人は市内の20ヵ所以上で事業を展開しており、当該日本語教室は20年くらい前に青少年の国際交流事業から派生する形で始まった。このため、おもに日本人の青少年（18歳から30歳代）がボランティアで講師として活動に関わり、いわゆる日本語学校とは異なる活動形態を目指し、日常生活で必要な日本語会話を中心に授業を展開していた。同法人は教室を運営する上で、利用者向けの工夫として、例えば費用を無料とし、かつ年度途中からの参加を認めた。また、利用のしやすさと他の日本語教室の日時や学習内容の重複がないように注意を払い、初めて参加する利用者に対しても、講師が会話によって日本語能力の確認を行い、クラス分けを行っていたのだった。

#### 外国人のためのしゃべりサロンにおける日本語の支援

おしゃべりサロンの授業は年間予定で定められた日曜日の午前9時50分から12時に開かれていた。利用者はまず藤沢青少年会館の入口で受付を済ませ、公益財団法人の職員からIDカードを受け取ってクラスごとに指定された教室へ向かう。利用者のクラスは習熟度別となっており、対象者は外国人の大人である。ただし、希望者がいれば親子のクラスも開講される。調査日には各教室に10名前後が参加し、3教室で4クラスが開講されていた。

た。各クラスの講師に尋ねたところ、調査日に出席した利用者のエスニシティは、ヴェトナム、中国、台湾、モンゴル、フィリピン、ペルー、オーストラリア、フランスで、アジア出身者が大半を占めている。本調査で確認された日本語講師は全員女性であった。KT氏の説明通り、講師のほとんどは「青少年」のボランティアで構成され、各教室に1名以上が置かれていた。

習熟度が下の2クラスでは、初心者および日常会話の少しできる利用者が混在しており、初心者には講師が隣に座って学習の手助けを行っていた。上から2番目のクラスでは、基本的な日常会話をすることができる。これらのクラスでは、単語や日本語の表現、文化を題材として授業が行われていた。一方、最上位のクラスでは、聞くこと・話すことのできる利用者が集まっており、調査日はNHK「NEWS WEB」に掲載されているやさしい日本語の記事を教材としながら、日本語のリスニング・スピーキング・レシテーションを行っていた。読む・書くことについても、利用者による簡単な漢字とひらがなの使用を確認することができた。利用者はどのクラスにおいても活発に質問し、積極的に授業に参加する様子が見られた。講師は事前に教材研究を行っているが、授業進度を優先するというよりは、当日の参加者の状況を見ながら柔軟に授業内容を組み直して進めていた。日本語教室は日本人の講師と利用者、あるいは利用者同士の親睦を深めるために、イベントを企画しており、調査日の授業終了時には、講師が餅つきイベントのチラシを利用者に配布し、告知を行っていた。

公益財団法人の日本語教室では、その日の授業終了後に毎回ミーティングを開いていた。メンバーはコーディネーター<sup>6</sup>、同法人の職員、日本語講師を中心に、調査日は講師のボランティアを希望している見学者も同席していた。コーディネーターがミーティングの進行役を務め、職員からの事務連絡、各講師から担当クラスの授業内容と様子についての報告が行われる。このときコーディネーターは講師に対して、その日の授業における意図や今後の展望についての質問を投げかけていた。このミーティングの様子とKT氏へのインタビューから、公益財団法人はおしゃべりサロンを直接的かつ主体的に運営するのではなく、時間・場所・人材を提供した上で運営を現場に委ねる形をとっていることがわかった。

また講師の人物像を把握するため、調査では授業の終了後とミーティング後に、講師とボランティア希望者に対し、それぞれのバックグラウンドについて質問した。まず講師は40歳代の女性で、彼女は1990年代に日本語教員を目指す過程で練習としてこのボランティアを始めたという。また彼女は語学学校やJICAで勤務した経験を持ち、現在は平日に薬剤師として勤務する傍ら、一カ月に1、2回日本語教室でボランティア活動をしていると語った。ボランティア希望者は同じく女性で年齢は20歳代、ワーキングホリデーの経験がある。もともと彼女は地域での活動に興味をもっていたが、藤沢市の広報誌で募集情報を知った。彼女は「自分も外国で助けてもらったのでお手伝い」したいという気持ちと、英語のスキル向上にもつながるかもしれないという考えのもと、2015年の後半に市のボランティア養成講座に申し込んだ。また、このボランティア希望者も平日は会社員として働いていた。彼女たちの語りから、他の講師も同様に平日は仕事こなし、日曜日にこちらの日本語教室で活動していることが示唆された。

ところで、授業見学後に行ったKT氏へのインタビューでは、おしゃべりサロンの抱え

る多くの課題が語られた。まず藤沢市内全体でいえるのは、日本語教室を運営している団体間のネットワークが十分に形成されていないことである。KT 氏によれば、現状ではそれぞれの団体が個別の活動を展開しているために、将来の展望が見えてこない。そしておしゃべりサロンに関しては、利用者数が減少傾向にある。公益財団法人は、市の広報やフリーペーパー、口コミ、外国人を採用している企業等を通じておしゃべりサロンの存在を外国人に周知してきたが、うまくいっていない。KT 氏は「よそで教えてくれるところがあるからかもしれません」と分析する。またボランティアの講師も減少し、日本語教室を通年で実施することが困難になってきている<sup>7</sup>。このため、KT 氏は「じつは日本語講座をやめることも検討しています」と語り、実際に日本語教室は 2015 年度で終了してしまった。

### 3.3 民間団体が運営する日本語教室②：日本語教室「A」

#### 日本語教室 A の概要

日本語教室の A は湘南台文化センターにある湘南台公民館を拠点に活動している。藤沢市の施設である同公民館は、A も含め日本語教室を開いている 4 団体が活動する場所となっている。以下の記述は、2016 年に行った A の日本語講師の SK 氏へのインタビューにもとづく日本語教室の概要である。表 6 はこれをまとめたものである。

表 6 日本語教室 A の概要

主催団体	ボランティア団体
活動期間	約 30 年
活動場所	湘南台文化センター・湘南台公民館（湘南台駅東口徒歩 5 分）
活動日	水曜日
関係職員	講師はボランティア中心
調査協力者	講師の SK 氏
授業料	無料（入会時のみ）
利用者（生徒）	藤沢市北部在住の外国人市民（アジア系、中南米系）

\*2016 年のインタビューデータにもとづき筆者作成

日本語講師の SK 氏によれば、A には「沿革は一切残されていない」が、少なくとも 1990 年には日本語教室を始め、その活動歴は 30 年におよぶ。活動開始当時の講師は残っていない。同団体が活動を始めたきっかけには、藤沢市の北に隣接する大和市に 1980 年から 1998 年まで設置された、インドシナ難民出身者のための定住促進センターの存在が大きく関わっている。この時期に大和市はインドシナ難民出身者を受け入れており、藤沢市においてもインドシナ難民出身の住民が増加した。しかし、定住促進センターにおいて日本語を学ぶことのできる期間は限られている。そこで、難民認定を受けて日本にやってきた人たちが同センターを出た後も日本語の学習を続けることができるようにしようと、民間において日本語教室の活動を行ういくつかの団体が誕生した。その中の 1 つが A であった。

## 日本語教室Aにおける日本語の支援

SK氏が語るように、Aは「いつでも誰でも受け入れる」という姿勢のもと、毎週水曜日の19時半から21時まで外国人に向けて日本語教室を開いている<sup>8</sup>。在籍している利用者数は2018年4月の時点で35名で、9名の女性が講師として所属している。講師のバックグラウンドについて具体的に質問することはできなかった。しかし、観察した限り、講師の年齢層はおよそ40歳代後半以上から70歳代にわたっているように見え、公益財団法人のおしゃべりサロンとは年齢の構成に大きな違いが感じられた。

Aの日本語教室が夜間に設定されているのは、仕事を終えてからも通えるように配慮しているからである。授業開始時刻が近づくにつれ、利用者が教室となっている地下1階の談話室（定員50名）前の廊下に集まってくる。Aの日本語講師は利用者の顔ぶれを確認しながら、新規の参加希望者がいれば対応し、名前・出身地・言語などの質問をした後に授業の受け方を説明していた。

教室にはホワイトボードを備えた4名掛けのテーブルが複数用意され、授業開始時刻になると講師の誘導で利用者は各自の習熟度に応じたテーブルに着席する。Aでは利用者の習熟度を3段階のレベルに分け、4ヵ月ごとにレベルの移動を検討している。利用者は一つのテーブルに1名から4名が座り、日本人講師から指導を受ける。授業に関し、出席予定の利用者数に対して必要な講師の人数は確保されており、利用者の出席状況の変化に応じて随時テーブルの数を調整している。この方法を採用するのは、仕事の関係で途中から参加する利用者も多いからである。そしてAは授業中教室の入り口をつねに開放し、利用者が遅れてきても参加しやすい雰囲気づくりを心掛けている。調査日は9つのテーブルに22名の利用者が出席し、講師9名が授業を行っていた。利用者の一部に対して、エスニシティを質問したところ、韓国、ヴェトナム、タイ、フィリピン、スリランカ、グアテマラという回答が得られたものの、かれらの職種について仔細を訪ねることはできなかった。

SK氏によれば、Aは楽しく日本語を話せる場所を提供すること、生活場面で役に立つ日本語を教えることを目的に活動している。そのため、ここでは日本語会話を中心とする授業が展開されている。講師は利用者の習熟度に合わせた授業を行ない、教材としては日本語学習のテキストをコピーしたプリント集やひらがなカード、五十音表等を使用している。また利用者の理解を助けるために、講師が単語・イラストをホワイトボードに板書することや、英語を使用することもある。Aでは無料で授業を受けることができるが、入会時のみ1,000円の費用を利用者から徴収している。それは、教室を借りる費用や授業で用いるプリント集の作成費用等を捻出するためである。そしてAの講師は無報酬で、交通費のみ支払われることとなっていた<sup>9</sup>。

学習内容は3段階のレベルごとに異なっている。下のレベルのテーブルでは日常生活で用いる単語や短めの文章について学ぶ様子を確認することができた。中間のレベルのテーブルでは、より長い文章を作ることや読むことに時間が割かれていた。このクラスには2016年から毎年3月に市内で開催される「外国人の日本語スピーチ大会」の参加予定者も含まれていた。上のレベルのテーブルについては、時間の関係で詳細を観察することができなかった。しかし、いずれのテーブルにおいても、やさしい日本語や英語を用いた説明

のほか、利用者の出身地に関する話題などを提供しながら、授業に参加させるための工夫が見られた。

公益財団法人の日本語教室が親睦を深めるイベントを企画していたように、A では年に1回「お楽しみ会」というイベントを開催している。このイベントについて、SK 氏は以下のように語る。

「前は、どこもよくクリスマス会ってやりますよね、12月に冬休みに入る前に。で、この教室の場合いろんな宗教の人がいて、クリスマス会っていう風にできないものでお楽しみ会っていうんでやってたんですが、その時期って結構休む人が多くて、もう冬休みの前で国に帰るとかそういう人が多くて、なかなかたくさんの人に出席してもらえないので、それを新年に移したんですね。だから1月のクラスが始まって、クラスの3回目くらいでやってましたね。1回目2回目はやっぱり準備もいるので、顔も揃わないので3回目くらいにだいたい毎年お楽しみ会というのをやってます。中旬から下旬ですね。」

このように、公益財団法人とAは、日本語を教える活動の他に、利用者との親睦、利用者同士の親睦を深めるための工夫としてイベントを実施していた。藤沢市はこれらのイベントの企画に関与しておらず、支援も行っていない。このことから、各団体はイベントを使って利用者を増やし、親睦を深める狙いをもって開催しているかもしれないが、授業料を徴収してこなかったことを考慮するならば、善意でイベントを企画してきた側面が強いといえよう。

さて、Aの活動においてもいくつかの課題が存在する。SK氏は「支援者（講師）が不足している」ことを第一に挙げた。講師の募集チラシを作っているが、集めることは容易ではない。このため、Aでは日本語教室間での講師の移動にともない交流をもつこととなった他所の日本語教室に対して、講師の手伝いを要請することもある。また新たに加入した講師の研修に関して、その方法が課題となっている。これらの課題に関連して、Aは市に対して、講師養成の講習や日本語講師の紹介を支援するように要望している。さらにSK氏は、日本語教室のように公益性の高い活動を行なっている団体が、その活動場所を優先的に予約できるようになることを要望していると述べた。なぜなら、湘南台公民館における施設予約の現状は、趣味の活動を行う団体と日本語教室の団体が区別されず、同等に扱われているからである。

以上、藤沢市における日本語教室の運営がどのようになされているかを見てきた。日本語教室を無料で開くために、日本語教室の職員がボランティアな活動によって支えているということが参与観察およびインタビューによって明らかとなった。インタビューでは、市が主催団体を支援している関係についての言及を確認することはできた。しかし、二つの日本語教室の調査では、市の支援が十分ではないことがわかった。さらに日本語教室が、いくつかの課題に直面していることも職員によって明かされたが、これについては本章5節においてまとめることとする。

#### 4. 藤沢市教育委員会と小学校・中学校の日本語指導

本節は、次章で藤沢市立の小学校・中学校（以下、小・中学校）における日本語指導の実践を明らかにすることに先立ち、藤沢市教育委員会がどのように小・中学校における外国につながる児童生徒の教育に関わり、施策を推進しているかを確認する。そのため本論文は、外国につながる児童生徒の教育の施策に関わる藤沢市教育委員会教育部教育指導課の指導主事 KN 氏および、KN 氏の異動に伴い 2020 年度から後任となった FJ 氏にインタビューを実施した。そこで得られたデータをもとに、まず外国につながる児童生徒の教育において、日本語指導や教科指導、さらには学校生活への適応を支援する上での柱となる国際教室と教員の加配がどのように行われているかを示す。その中で藤沢市立の小・中学校が受け入れている外国につながる児童生徒の状況について言及する。さらに、藤沢市教育委員会が作成した資料をもとに、教育委員会が外国につながる児童生徒の教育をどのように位置づけ、また関わっているかを記述する。

文部科学省は国際教室と加配教員の制度を定めているが、運用の基準は都道府県ごとに異なっている。神奈川県の場合、毎年 4 月に新年度が始まった時点で公立小・中学校に外国籍の児童生徒が 5 名以上在籍している場合、日本語学習を含んだ学習指導を行う国際教室を置くことができる。また同時に外国籍の児童生徒が 5 名以上の在籍で教員を 1 名加配し、20 名以上の在籍で教員を 2 名加配できることとなっている。ただし、外国籍児童生徒がどれだけ増えても 3 名以上の加配は行われない。国際教室の設置と加配教員について、KN 氏は「これが厳しい」という。なぜなら、「外国籍児童生徒」が基準となるため、親が外国出身者で日本国籍をもつ児童生徒のように、実際に日本語指導が必要な子どもはそこに含まれていないからである。

2014 年度に藤沢市立の小・中学校において日本語指導を受けていた児童生徒は、137 名であったが、2020 年 5 月 1 日の時点では 184 名となっており、過去最高の人数を更新した。その内訳は、国際教室 118 名、巡回による日本語指導 117 名となっており、このうち両方で指導を受けている児童生徒は 51 名いることから、これを総数から引くことで日本語指導を受けている児童生徒数を出すことができる。

2020 年度における藤沢の公立学校の数は、55 校（小学校 35 校、中学校 19 校、特別支援学校 1 校）あり、そのうち国際教室を設置している「配置校」は小学校で 6 校、中学校で 3 校あり、いずれの学校も北部に位置している。近年「配置校」の数は増加傾向にあり、調査を開始した 2015 年の時点では小学校 4 校、中学校 1 校であった。

藤沢市は、1999 年度から日本語指導員の制度を開始した。日本語指導員は非常勤の職員で、公立小学校および中学校、特別支援学校において日本語指導を行うことに加え、学校生活への適応の支援、児童生徒やその保護者のために母語による通訳や翻訳を行う。しかし、児童生徒における日本語習得の度合いには差があることから、場合により日本語指導員は児童生徒の母語や英語を用いて指導にあたる。よって、日本語指導員には児童生徒の母語もある程度話すことのできるバイリンガルであることが望まれる。また、藤沢市は独自の取り組みとして、日本語指導が必要な外国につながる児童生徒に対して日本語の基礎・基本的な指導や生活習慣の指導・助言を目的とした「日本語指導教室」を 1992 年から

小学校1校に設置しており、そこでは国際教室が設置されていない小・中学校の児童生徒の通級指導が行われている。

2015年7月に行ったインタビューにおいて、KN氏は児童生徒の母語に対するニーズは学校ごとに異なるため、教育委員会はこれらの言語に対応できる日本語指導員を募集し、各校へ配置していると語った。しかし、2020年度から藤沢市教育委員会教育指導課の指導主事となったFJ氏は、「現在はホームページでは募集していません」と説明する。その代わりに、日本語指導員から紹介された人や自ら教育委員会の窓口にアピールしてきた人から採用することはあるという。その理由は、例えば「指導員さんからの紹介であれば保証される」と考えるからである。

FJ氏によれば、2020年度採用された藤沢市の日本語指導員は、通訳・翻訳を含めて29名で、このうち20名の日本語指導員が学校で直接児童生徒の指導にあっている。20名の日本語指導員には女性が多く、男性は1名しかいない。藤沢市教育委員会は、ニーズの高い10言語（スペイン語、ポルトガル語、タガログ語、ヴェトナム語、中国語、韓国・朝鮮語、タイ語、英語、インドネシア語、クメール語）に対応できるように、日本語指導員を採用している。採用に際して、職務内容などを記した契約文書を交わすことはしていない。その代わりに教育委員会は登録票とよばれる用紙に、日本語指導員の簡潔な個人情報を記入させるとともに、当該人物にどんな仕事ができるか、例えば小・中学校での指導、通訳、翻訳、日本語がまったく話せない児童生徒の初期指導、母語を使わない直接指導といった項目にも印をつけさせている。ちなみに、2020年度における藤沢市の日本語指導員の給与は、交通費込みで1コマにつき2,500円となっている。

これまで藤沢市では、国際教室設置の有無とは別に、日本語指導の必要な児童生徒が在籍する学校に日本語指導員を派遣してきた。藤沢市の日本語指導員は、外国出身者を中心に多様なエスニシティから構成されているとKN氏は説明した。小・中学校における言語の需要としては、表4に示した市内の在留外国人の内訳と関係して、スペイン語がもっとも高い。2番目以下はポルトガル語、ヴェトナム語、中国語、タガログ語の順である。

ここまで述べた国際教室や日本語指導員の概要は、2020年度のデータを除き、指導主事KN氏の語りを中心としている。KN氏は、小学校教諭を経て教育委員会に異動してきた女性である。彼女が中心となって、藤沢市の国際教育推進事業は進められている。これまで教育委員会は、国際教室の「配置校」の担当教諭（国際教室の担当）と月に1回のペースで会合を開いて情報提供を行い、それと同時に、各校の児童生徒に関する情報収集と相互の共有を図ってきた。したがって、KN氏のもとには各校における国際教室の現状や課題が集約されている。例えば、KN氏は国際教室に関して「後進の育成」を課題としていた。現在国際教室の実践は、担当教諭を中心に行われているが、担当教員相互の「スキルアップのための実践報告や研究授業」などは行われておらず、そのため教員の異動によって全体として外国につながる児童生徒の教育に関する知見が蓄積されないおそれがあるということであった。

また、KN氏によれば、神奈川県内の自治体は国際教室に関する情報交換を行っており、例えば藤沢市では、KN氏が自ら横浜市教育委員会の担当者に連絡をとって、関係する資料を手に入れていた。彼女は、外国につながる児童生徒の多い横浜市の取り組みを参考に

することもあり、その「体系化されている」制度を藤沢市にも取り入れようとしていた。

国際教室および日本語指導員の概要が提示されたところで、次に、藤沢市教育委員会が藤沢市の学校教育において、外国につながる児童生徒の教育をどのように位置づけ、これを支援しているかをみていく。2007年に一部改正された学校教育法により、従来実施されてきた「特殊教育」は、「すべての教育の場において一人ひとりの教育的ニーズに応じた適切な支援を行う」という考えのもと、あらたに「特別支援教育」へ変更された。これを受けて藤沢市は同年に「特別指導学級」を「特別支援学級」に改称している。藤沢市は、「ともに学びともに育つ」という教育の基本理念をもった「学校教育ふじさわビジョン」打ち出し、これにもとづいて「障がいの有無に関わらず、一人ひとりの教育的ニーズに応じた支援・指導」を「特別支援教育」として行ってきた。しかし、特別支援教育という概念が「障がいのある児童生徒のみを対象とする教育」とみなされることもあったことから、藤沢市では「困りごとを抱える全ての児童生徒を対象とする」として、より大きな概念で捉える「支援教育」へと改められた（藤沢市教育委員会 2015）。そして、誰にとっても授業をわかりやすく、学びやすくする工夫および配慮、すなわち「授業のユニバーサルデザイン化」への取り組みがなされている。

よって、藤沢市における外国につながる児童生徒の日本語指導は、障がいや学力、友人関係などと同様、児童生徒一人ひとりの教育的ニーズに応える「支援教育」の中に位置づけられている。藤沢市教育委員会はこうした多様な支援があるうち、外国につながる児童生徒の学習環境を整備する一環として国際教室および日本語指導教室を設置し、また日本語指導などを通じて学校への適応を支援する職員として日本語指導員を採用している。このことから、KN氏が語った月に1回開催されている国際教室「配置校」の会合は、教育委員会による外国につながる児童生徒の教育に取り組む学校への支援や実践を将来の施策にフィードバックする場となっていることがわかる。

話は変わるが、筆者は2015年にKN氏の紹介で「なかよし会」に参加し、先に取り上げた日本語教室を主催していた公益財団法人の職員や、「配置校」で国際教室を担当する教員の知己を得た。「なかよし会」とは、藤沢市内の国際教室をもつ小学校が主催する行事で、国際教室に在籍する児童と保護者がレクレーションを通じて相互の親睦を図ることが目的とされていた。その後、同行事は廃止されてしまったものの、2015年度まで年に1回開催され、保護者が集まるこの機会を利用して、行政の各種サービス、生活や教育相談の窓口、日本語教室が多言語で告知されていた。

そして2017年には、KN氏の紹介によって「国際教室配置校連絡会」主催の「外国につながる児童生徒の保護者会」（2016年度開始）の見学が実現した。そこでは、国際教室をもつ藤沢市の小・中学校に加えて、その卒業生の受け入れに積極的な神奈川県立の高等学校、そのほか公益財団法人、NPO法人などが一堂に会し、就学や進学、学習支援や生活相談、通訳サービスなど外国につながる児童生徒本人とその家庭に対するさまざまな支援の一端を確認することができた。また、この保護者会終了後には会場内で参加した各団体の関係者の間であいさつと名刺交換が広く行われていた。「なかよし会」および「外国につながる児童生徒の保護者会」に筆者が参加したことは、本論文における小・中学校および公益財団法人の日本語教室への調査を実施する上でのラポールを形成する契機となっている。

## 5. 藤沢市における日本語支援の課題

藤沢市は、策定した「指針」にもとづき多文化共生政策を八分野において推進してきた。このうちコミュニケーションの支援と、生活支援の一部としての学校教育の支援は、日本の初等・中等教育における外国につながる児童生徒の教育を批判的に吟味するという本論文の目的と関係する。このことから、本章はこれら二分野に対して藤沢市が進める具体的な支援の提示を試みた。藤沢市では、日本語教室の活動に対しては人権男女共同平和課が、学校教育に対しては教育委員会が中心となって支援し、そこで得られた知見をフィードバックすることで施策の改善につなげるとしてきた。とはいえ、依然として課題は存在する。表7は行政が認識しているものも含め、藤沢市における日本語支援に関わる課題をまとめたものである。

表7 藤沢市における日本語支援の課題

コミュニケーションの支援	学校教育の支援
○日本語教室の会場確保 = 指針、日本語教室 A	○就学前の子どものいる家庭に向けた教育 制度に関する情報提供 = 指針
○子どもの母語習得 = 指針	○就学後の不登校 = 指針
○言語・習慣・文化の障壁 = 指針	○不就学の発生リスク = 指針
○ネットワークの欠如 = 公益財団法人	○日本語の支援を受けられない児童生徒 = 教育委員会
○利用者の減少 = 公益財団法人	○国際教室を担当できる人材育成 = 教育委員会
○講師不足 = 公益財団法人、日本語教室 A	○知見・経験の蓄積 = 教育委員会
○講師の養成 = 日本語教室 A	

\*藤沢市（2014）および2015年から2018までのインタビューデータにもとづき筆者作成

「指針」によれば、コミュニケーションの支援における課題は、日本語教室の会場確保の困難および子どもの母語習得、そして言葉や習慣・文化が障壁となりコミュニケーションに困難を抱える人が存在することであった。このうち日本語教室の会場確保に関しては、本論文が調査したAからも市への要望として挙げられている。日本語教室の活動は、日本語を教えるだけにとどまらず、授業を通じて日本の習慣および文化を外国につながる人びとに伝える役割も果たしていることから、コミュニケーションに困難を抱える人の課題への取り組みと合わせて早急に検討すべき課題といえる。母語の習得に関しては、残念ながらこれを保証できるサービスが行政によって提供されていない。学校に置かれている日本語指導員は、日本語の習得および学校生活の適応を支援し、生徒の母語を話すバイリンガ

ルである場合もあるが、母語の習得を主な目的としていない。なお、本論文では調査できていないが、藤沢市内では、北部の湘南台駅近くに位置する臨濟宗の寺院を拠点に活動している NPO が、スペイン語教室を開いて子どもの母語習得を支援している事例もある<sup>10</sup>。しかし、こうした活動が他の言語においても同様に展開されているわけではなく、藤沢市では子どもの母語習得に関する施策が未整備の状態となっている。

他方、日本語教室を主催する当事者における課題はどうか。公益財団法人の KT 氏は、日本語教室の間でネットワークが十分に形成されておらず、将来の展望が見えてこないという指摘をしていた。加えて、公益財団法人は日本語教室の存在を周知してきたが、利用者の減少が続き、ボランティアの日本語講師も減少していったことから、通年での日本語教室事業を廃止したのだった。

これと同様に日本語教室 A でも講師不足が挙げられ、交流のある日本語教室から手伝いの講師を要請して活動を維持していた。そして、日本語教室 A は日本語講師の紹介や養成、日本語教室の会場確保の困難を課題として、それらの改善を藤沢市に要望していた。

また調査では、どの日本語教室もクラス分けを行っていることや教材を使用していることが確認された。ただし、各団体の基準で生徒のクラス分けは行われ、日本語教室間で日本語レベルを判定する共通の指標が存在するわけではない。教材については、日本語講師が各自で工夫を加えて準備している。これらの点は当事者である日本語教室において意識されていなかったが、当該教室の質的向上にとって課題となる可能性はある。

藤沢市の人権男女共同平和課は、これらのうち日本語講師のボランティア養成には取り組み、会場確保の困難についても把握はしている。しかし、講師不足の課題に関しては、市の支援が不足しており、対策が講じられていない現状がある。KT 氏が課題とした日本語教室を主催する団体間のネットワークの課題は、日本語教室 A が講師を他所から招いているように、日本語教室間での連携が生まれれば、相互に講師を融通することも可能となるかもしれない。ただし、一点付け加えておくと、調査した二つの日本語教室だけでなく、藤沢市における日本語教室は「ボランティア」の講師を中心としており、行政もこれを前提に支援してきた。藤沢市の「指針」が、多文化共生政策における基本的な八分野の一つとしてコミュニケーション支援を位置づけている割にボランティア頼みという実態を、果たして支援しているといえるのか、疑問は残る。

学校教育の支援に関して、「指針」は三つの課題として、就学前の子どもをもつ家庭に対して行う日本の教育制度に関する情報提供、就学後の不登校、不就学の発生リスクを挙げて、取り組みを開始している。また藤沢市教育委員会の KN 氏は、外国につながる児童生徒の教育について、学校現場の意見を集約する立場にあることから、国際教室の設置基準が厳しいために支援を受けられない児童生徒のリスクや、国際教室を担当する教員の後進育成がなされず知見あるいは経験が蓄積されないリスクのように、より実践に近い課題意識をもっていた。

藤沢市は、1980 年代からインドシナ難民出身者を受け入れ、1990 年代には日系南米人を受け入れ、現在ではアジア系の人びとも多く居住する外国人非集住地域である。2018 年の時点で市の在留外国人は 6,000 名を超えている。かれらのようないわゆるニューカマー外国人が多く居住する藤沢市は、かれらのニーズにも応えるべく 2007 年に「指針」を策定し、

多文化共生政策の一環として外国につながる人びとに向けて、コミュニケーションの支援および学校教育の支援を進めてきた。2014年に「指針」は改訂され、施策の改善が図られてきた。それにも関わらず、依然として支援のための具体的な制度や施設、人材、さらにはこれらを裏付ける予算が十分に確保されているとはいえない。在留外国人が藤沢市の総人口に占める割合は、およそ1.47%と全国平均を下回っていることから、たとえ理念として多文化共生を掲げていても、市政全体における多文化共生政策の優先順位を上げにくいと考えることは想像に難くない。土屋・内海・関・中川（2014）が外国人散在地域である山形・福島両県の事例で指摘した、予算・制度・人材・知識・経験の不足の課題は、藤沢市にも当てはまる。このように外国人非集住地域では、外国人住民のニーズへの対応が求められる中で、理想と現実のジレンマに苛まれており、これこそ外国人非集住地域が抱える課題の特徴といえる。

以上が藤沢市における日本語支援に関する主要な課題である。次章は藤沢市立小・中学校の「国際教室」に焦点を当て、そこで外国につながる児童生徒に対してどのような教育が行われているかを探る。

## 小括

本章は、はじめに外国人非集住地域である藤沢市の概要を示し、とくに製造業が集積する藤沢市北部にニューカマー外国人が多く住んでいることに言及した。次に藤沢市が策定した「藤沢市多文化共生のまちづくり指針」に着目し、藤沢市が外国人に向けてコミュニケーションの支援として日本語教室の活動に関与していることや多言語による情報提供を行っていることを確認した。さらに藤沢市教育委員会が、学校教育における外国につながる児童生徒に対して、国際教室や日本語指導員の取り組みを通じて、学習支援や学校への適応支援に関わっていることを概観した。

藤沢市がどのように日本語教室の活動を支援しているかを明らかにするため、本論文は民間団体が運営する2つの日本語教室を調査し、それぞれ実践と課題を明らかにした。2つの日本語教室は、どちらも長期にわたってボランティアの講師を中心とした無料の授業を外国人に提供していた。しかし課題は多く、公益財団法人のおしゃべりサロンおよび日本語教室Aでは講師が減少し、とくにおしゃべりサロンは利用者の減少に歯止めがかからず、2015年度で活動を終了していた。これに対し、藤沢市は日本語教室における課題を把握していたものの、有効な支援策を打ち出すことができていなかった。

学校教育に関して、本論文は藤沢市教育委員会の指導主事にインタビューを行い、藤沢市の学校が国際教室、日本語指導教室、日本語指導員の制度を用いて、外国につながる児童生徒の教育に取り組んでいることをまとめた。藤沢市教育委員会は、月に1回会合を開き、国際教室の現状や課題を集約しているものの、教員の異動によって、外国につながる児童生徒の教育に関する知見が蓄積されないリスクにさらされていた。

藤沢市は「指針」にもとづいて、外国につながる人びとを支援していたが、制度・施設・人材・予算の制約があるために、十分な施策となっていなかった。それは多文化共生政策の優先順位が高くない、外国人非集住地域が抱える課題の特徴といえる。

[第3章の注]

- 1) ここでの記述は、2018年2月8日に実施した電話インタビューにもとづいている。藤沢市都市建築部都市計画課の説明では、北部と南部に明確な境界は存在しない。担当者からは、本文に記述した区分のほかに、市の東西を横断している国道1号線を南北の境界とする見方があること、さらに市作成の地図では南北の中間で分けることもあるとの説明を受けた。
- 2) 指針は中国語、韓国・朝鮮語、スペイン語、ポルトガル語、英語、日本語の7言語で書かれている。
- 3) 日本以外の文化的・民族的背景をもつ市民を指す。そこには外国籍市民だけでなく、日本国籍であっても外国にルーツをもつ人も含まれる。
- 4) 2018年2月7日に実施した人権男女共同平和課へのインタビューによれば、藤沢は「外国人市民への情報提供としては、話者が多いスペイン語、ポルトガル語、英語、中国語、韓国・朝鮮語、ヴェトナム語に翻訳することを心がけ」ている。しかし、藤沢は、「市民の出身国が多様化しているため、『やさしい日本語』も活用して」いくつもりである、という回答を得た。
- 5) 二団体の調査において、日本語教室の観察および職員に対するインタビューの許可は得られたものの、写真撮影に関して同意を得ることができなかった。音声の録音に関して、公益財団法人では同意を得られなかったが、日本語教室AではSK氏のインタビューのみ同意を得た。
- 6) KT氏によれば、コーディネーターをつとめる人物は元ボランティアの講師であった。コーディネーターは公益財団法人の職員ではないが、日本語教室運営のアドバイザーのような位置づけで、人員の配置や日本語の教え方など実務に関わるあらゆる面を任されている。報酬は年間5万円で、ほぼ毎回参加している。
- 7) 公益財団法人はボランティアの養成を青少年育成事業の一環と位置づけて行っている。おしゃべりサロンでボランティアの講師となることを希望する者は、全10回の養成講座を受講しなくてはならない。公益財団法人の場合、青少年育成が第一の目的であるため、ボランティアの年齢や活動に制約がある。ボランティアは参加可能な日に講師をつとめ、一日につき交通費と500円の報酬が支払われていた。ボランティアの内訳は、30代・40代が中心で、9割を女性が占めており、なかには平日に仕事をしている人もいた。
- 8) ただし、Aは以下のような場合に入会を断ることがある。SK氏によれば、日本語能力の高い人や漢字あるいは文法を中心に学びたい人に対しては、その人のニーズを満たしうる他の日本語教室を紹介している。
- 9) その後Aは方針を変更し、2020年の時点で授業料を徴収している。授業料は、4カ月16回の受講で500円である。
- 10) このNPOはスペイン語教室の他、日本語教室(三つ)、茶道教室、華道教室を主催している。

## 第4章 藤沢市立の学校における外国につながる児童生徒の教育

1. 藤沢市立学校における国際教室の調査概要
2. 国際教室を中心とした外国につながる児童生徒の教育
3. 国際教室における日本語指導員の支援
4. 外国人非集住地域の国際教室における課題

OECD は移民の社会統合や子どもの教育に関する国際的な研究を行ってきた。そこでは言語学習支援プログラムの提供が、移民の子どもの学力を保障する方策の一つとなるという指摘がなされている（OECD 2017：117）。日本では国際教室において、外国につながる児童生徒の教育、すなわち適応指導・教科指導・日本語指導が行われている。もともと国際教室と加配教員の制度は文部科学省により創設され、それらは都道府県ごとの基準で運用されてきた。日本の外国につながる児童生徒の教育は、果たして子どもの学力を保障することに有効なのであろうか。

前章でみたように、藤沢市では教育委員会が国際教室を設置した学校を「配置校」と呼び、そこでの実践を支援してきた。外国につながる児童生徒の教育は、「配置校」の国際教室を中心に進められてきた。そこで、本章ははじめに本論文が調査を行った藤沢市立学校の国際教室の概要を示した上で、次に調査校（4校）が取り組む外国につながる児童生徒の支援の諸相を明らかにし、まとめとして外国人非集住地域である藤沢市の国際教室が抱える課題について言及する。また、前章および本章の議論を通じて、本論文の問い①「日本の外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるか」に対する答えが提示される。

### 1. 藤沢市立学校における国際教室の調査概要

2020年度、藤沢市における市立学校数は55校（小学校35校、中学校19校、養護学校1校）である。そのうち国際教室の「配置校」は小学校6校、中学校3校あり、5月1日の時点で184名の児童生徒が在籍していた。これまで国際教室が設置されたことのある「配置校」は、いずれも製造業が集積し、ニューカマーの住民が多い北部に位置している。

配置校では、国際教室において外国につながる児童生徒は適応指導・教科指導・日本語指導を受けることができる。しかし、それ以外の学校は十分な支援体制をもたない。このため、藤沢市教育委員会は市立学校における日本語指導が必要な児童生徒数を把握し、国際教室の設置されていない学校の児童生徒にも一定の配慮をしている。例えば、藤沢市はB小学校に独自の「日本語指導教室」を1992年に設置し、学区や校種の枠にとらわれずに通学してくる児童生徒の日本語指導に対応する他、非常勤職員である日本語指導員を該当校に巡回させて指導にあたっている。ただし、これらの取り組みは、あくまで国際教室が置かれていないことに対する措置であり、十全な形で外国につながる児童生徒を支援するレベルのものではない。

藤沢市の現地調査は2015年7月から開始し、2015年12月、2016年1月、2017年7月・

9月、2019年2月に実施した。一連の調査は、小・中学校における外国につながる児童生徒の教育の実践および国際教室の関連行事を対象とした。本調査に関して、国際教室（日本語指導教室を含む）の「配置校」4校を調査日の昇順に並べてまとめたものが表8である<sup>1</sup>。

表8 調査校における国際教室（日本語指導教室含む）の基本情報

学校	教員	日本語指導員	在籍数	在籍者のルーツ	備考
B 小学校	1	3	16*	アルゼンチン、ヴェトナム、スリランカ、中国、ブラジル、ペルー、モンゴル	日本語指導教室 学生ボランティア
C 小学校	1	6	18	アメリカ、アルゼンチン、ヴェトナム、中国、フィリピン、ブラジル、ペルー	DLA を実施 学生ボランティア
D 中学校	2	5	8	アルゼンチン、ヴェトナム、カンボジア、ブラジル、ペルー	JSL の校内研修
E 小学校	2	4	22	アルゼンチン、ヴェトナム、スリランカ、フィリピン、ブラジル、ペルー	

\*出典：2015年から2019年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

\*B 小学校の在籍者は、日本語指導教室に通う中学生1名を含んでいる。

表8によれば、国際教室を担当する専任の教員（教諭）の人数は、1名の学校が2校と、2名の学校が2校みられる。国際教室の設置と加配教員は、5名以上の外国籍児童生徒の在籍が基準となっているが、運用は学校に任されている。とくに加配教員の場合、外国につながる児童生徒の教育に経験をもつ、あるいはかれらの特性に理解のある教員が当該校に配属されるとは限らない。そのため、校長が当該校における国際教室担当の人数を決定し、かつ教員の経験・希望をもとに国際教室の担当を決定する。D 中学校とE 小学校で外国籍児童生徒数が20名未満でありながら、国際教室担当の教員が2名置かれているのはこうした事情が関係している。

児童生徒の在籍数には注意すべき点が二つある。一つは、在籍する児童生徒のルーツは多岐にわたっているが、それらが必ずしもかれらの国籍と一致するわけではないという点である。つまり、子どもは日本国籍をもっているが、両親とは外国語で会話するという者もこのデータには含まれている。外国につながる親をもつ日本国籍の子どもには、学齢期までに十分な日本語を身につけることができている事例が存在し、したがってかれらは日本語指導の必要な児童生徒といえる。しかし、国際教室の設置は、「外国籍」の児童数を基準にしているため、当該児童生徒をこれに数えることはできない。そこで藤沢市立学校の国際教室は、必要に応じて外国につながりをもつ日本国籍の児童生徒も指導の対象としている。

もう一つは、表8に注をつけたように、B 小学校の在籍者に男子中学生1名が含まれている点である。調査時にこの中学生がB 小学校に通っていたことには理由がある。まずこの生徒は年齢的に中学3年生に相当するが、スリランカから来日して間もないことと、日本の高校への進学を考えていたことから、あえて2年生に学年を下げている。彼

は日本語に関する基礎的知識がなかったため、最初から日本語を指導する必要があり、在籍する中学校でも一週間に2、3回の日本語の指導は受けていた。しかし、中学校には国際教室のような体制が整備されているわけではなく、高校へ進学するならば基本的な日本語の読み書きの力をつけさせることが急務であった。また生徒は北部に住んでおり、近隣に国際教室の設置された小学校はあったが、その在籍児童数が30名以上いたために受け入れることが困難であった。このため、生徒は地元の中学校に籍を置きながら、一週間に数回決められた時間に、自宅から離れてはいるが、「日本語指導教室」の置かれているB小学校に通うこととなったのである。

さらに、在籍者のルーツは第3章の表4「藤沢市における在留外国人の国籍別人口」と対応する部分も多い。しかし、藤沢市内の韓国・朝鮮籍をもつ人は、中国籍をもつ人に次ぐ数を誇るが、本調査では国際教室への在籍は見られなかった。また、表8に記載することができなかったが、調査校全体で18の授業（B校：5、C校：5、D校：2、E校：6）を見学している。

本節の最後に、調査校の国際教室について簡単な説明をしておく。B小学校は1992年に国際教室と日本語指導教室が設置された。これは藤沢市では早期に設置された例である。2000年代前半くらい前までは国際教室に40名近くの児童が在籍し、教員2名で担当していた。その時期と比較すると、2016年度のB小学校の国際教室は、担当教員1名と女性の日本語指導員が3名で、在籍する外国につながる児童が16名ということで落ち着いてきたように見える。日本語指導員の言語はベトナム語・スペイン語・ポルトガル語であった。なお、藤沢市内にキャンパスを置く大学2校から学生ボランティアが来校して、児童の教科学習および日本語指導を補助しているということであった。

C小学校の国際教室は1992年頃に設置された。2016年度までは外国籍児童が20名以上在籍していたため、同校には、2名の教員が加配されていた。しかし、2017年度は児童数が減少し、2名の教員が加配される20名の基準を下回ってしまったため、加配教員が1名減らされ、それにともない国際教室の担当教員は1名だけとなった。C小学校は2017年4月の時点で児童数が994名と他校と比較すると多く、毎年外国につながる児童も多い傾向にある。調査した2017年度の国際教室は、男性教員1名と女性の日本語指導員6名で18名の児童の指導にあたっており、日本語指導員の言語は、スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語、英語である。C小学校は、B小学校と同様に市内の大学1校から学生ボランティア8名の協力を得ていた。

藤沢市には、2017年度に国際教室の置かれていた中学校は2校あった。1校は以前から国際教室の配置校であったが、もう1校のD中学校には、2016年度から国際教室が置かれるようになった。2017年度のD中学校では、教員2名と日本語指導員5名が8名の生徒の指導にあっていた。日本語指導員の言語は、スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語、中国語である。

D中学校の調査に関しては、これに先立って藤沢市教育委員会のKN氏から、国際教室を始めたばかりだが、女性の校長が熱心に取り組んでいる中学校があると紹介を受けたことが関係している。KN氏によれば、管理職がここまで国際教室に力を注いでいるのはめずらしいとのことだった。

上述した小学校2校では、担当教員が中心となって国際教室の整備や運営を進めていたが、D中学校の場合、校長が国際教室の整備に大きく関与しており、詳細な状況を把握していた。校長は、国際教室の担当には専任教諭1名をあて、授業は日本語指導のできる臨時的任用教員1名にも担当させていると説明した。またD中学校の国際教室にカンボジア出身の生徒が在籍していたことから、校長が藤沢市教育委員会にクメール語を話すことのできる日本語指導員の派遣を要請し、結果的にこれを実現させていた。D中学校では、校長が国際教室の取り組み推進に力を注いでいたことから、授業見学と担当教員、日本語指導員へのインタビューに加えて、校長へのインタビューも実施することができた。

E小学校には、近年外国につながる児童が多く通っている。調査した2019年2月の時点で、同校の国際教室は、教員2名と日本語指導員4名の体制で22名の児童を指導していた。日本語指導員の言語は、ポルトガル語、ヴェトナム語、英語であった。同校では外国につながる児童のうち、日本語や教科学習に問題のない児童は国際教室に通級させていない。E小学校において学生ボランティアは活動していない。これに関して、教員によれば2015年頃に藤沢市内の大学の学生からボランティアの打診を受けたことはあったものの、協力を得るにはいたらなかったという。

E小学校の1名の担当教員が説明したところでは、国際教室に通う児童の3名は初期日本語のレベルにあるという。さらにE小学校の国際教室では教員が2名いることから、児童1名に対して一週間に6コマの指導が行われていると続けた。国際教室がなく、巡回の日本語指導員しかこない学校の場合、児童生徒が受けられる日本語指導は一週間に1、2コマが一般的となっていたことから、6コマ分の指導が確保されたE小学校の体制は手厚くなっていた。

## 2. 国際教室を中心とした外国につながる児童生徒の教育

### 2.1 国際教室に携わる教員の背景

本論文が調査した藤沢市の小・中学校における国際教室の概要が示されたところで、次に調査した4校について、各校がどのように外国につながる児童生徒を指導あるいは支援しているかを明らかにする。

国際教室の実践を見ていく前に、これと関わる教員のデータを示しておきたい。国際教室を担当する教員は、設置基準にもとづき各校1名あるいは2名で、全員日本人であった。本調査におけるインタビューで協力を得られた国際教室に関わる教員の基本情報は、表9のようにまとめることができる。表9に記載された各校のデータは調査当時のものである。

表9 国際教室に関する教員の基本情報

教員	学校	性別	国際教室経験	備考
ST氏	B 小学校	男性	3年	日本語教室を運営していた公益財団法人と交流
SI氏	C 小学校	男性	5年	大学で日本語教員の養成課程を履修 青年海外協力隊として2年間ブラジルの小学校に派遣 ポルトガル語を独学で習得
SR氏	D 中学校	男性	1年	教務と兼任
NG氏		女性	-	校長、校内研修、国際教室関係者のネットワークづくり
SZ氏	E 小学校	男性	8年	日本語教員の養成課程を履修、スペイン語を独学で習得
MS氏		女性	2年	日本語学校の勤務経験

\*出典：2015年から2019年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

国際教室を担当する教員は、国際教室の経験こそ全員が10年未満ながら、年齢は40歳代以上で構成され、多様な教育経験をもっていた。6名の教員のうち、3名は教員以外の職業を経て教員となっている。それぞれの背景について簡潔にふれておく。

B 小学校の ST 氏は藤沢青少年会館で日本語教室を運営していた公益財団法人とともに活動していた経験があり、教員となってからも交流を継続して藤沢の国際教室と結びつける働きかけを行っていた。

C 小学校の SI 氏は、大学で日本語教員の養成課程を履修しており、卒業後は30歳まで企業に勤務していた。それから小学校教員資格認定試験に合格して藤沢市内の小学校に赴任した。2年後、彼は青年海外協力隊に参加し、教員として2年間ブラジルの小学校で教えていた。帰国後 SI 氏は C 小学校に異動し、調査した2017年の時点では国際教室を担当して6年目であった。彼の知見は C 小学校の国際教室の多彩な取り組みに還元され、同時に国際教室配置校の担当者の会合において共有されていた。SI氏は青年海外協力隊を契機にポルトガル語の学習を始めたという。

また青年海外協力隊の経験は、SI氏の見識を深めただけでなく、人脈を築くことにもつながっていた。例えば、彼の青年海外協力隊時代の同期は、神奈川県が JOCA に業務委託している「あーすぷらざ」の外国人相談窓口で2017年度まで働いていた。そこで SI 氏は「あーすぷらざ」の外国人相談窓口を「なかよし会」や「外国につながる児童生徒の保護者会」に招き、児童生徒の保護者向けに生活相談や学習相談に関する情報を提供するようにつないでいた。

E 小学校の MS 氏は、小学校の教員となって3年目であった。しかし、日本語学校で外国人に日本語を教えていた経験と、企業での勤務経験は合わせて15年ほどになる。小学校教員を目指したきっかけは、自身が子どもを育てるようになり、子どもがどのように日本語を学んでいくかに関心をもつようになったからだとする。さらに、大人よりも支援を必要としている外国人の子どもにどうしたら日本語を教えられるかを考え、彼女は小学校教員の免許を取得し、E 小学校に赴任した。

国際教室の目的の1つである日本語指導に関するところでは、C 小学校の SI 氏、E 小学校の SZ 氏と MS 氏の3名が専門的な訓練を積んでいた。SI氏と MS 氏については上で述

べた通りであり、SZ氏は国際教室で教える以前に普通学級で15年、音楽専科で5年の経験をもっていたが、前任校のC小学校で国際教室を担当する際に日本語教員の養成課程を履修し、技能の向上を図っていた。

一方、中学校では教科担任制がとられているため、教員1名で国際教室の授業すべてを実施することは難しい。D中学校の国際教室の場合、SR氏は本来理科の教員で、学校運営における中心的な校務分掌である教務を担当していた。そこに2016年に国際教室が設置され、SR氏は外国につながる生徒を指導した経験はなかったが、教務と兼任する形で担当者となった。こうした経緯もあって、D中学校では日本語教員の養成課程を履修した国語科の教員あるいは日本語指導員が関わる必要が生じていた。この状況に関して、校長のNG氏は、加配された教員を国際教室の専門で置くことは、教科担任制もあって仕組み上難しいことを認めていた。しかし、彼女は「本当はしなくてはならない。SR先生の授業時間を削って国際教室専門にすることもできるのですが、……」と説明を加えた。

日本語指導員が、日本語の他に児童生徒の母語を使用して指導にあたることはすでに述べてきたが、これと同様に教員の中にもポルトガル語(SI氏)、スペイン語(SZ氏)を使って指導する教員が2名いた。E小学校のSZ氏は、前任校C小学校の時代に「スペイン語の子が多かった」ことから、私費でスペイン語を5、6年勉強したという。そして、2名の教員は習得した言語を指導に活かすだけでなく、さらに伸ばそうと努力を重ねていた。SI氏は継続してポルトガル語を語学学校で学んでおり、SZ氏はスペイン語の本や日記の読み書きをすることに加え、スペイン語圏の南米諸国へ旅行することで言語を維持し、児童の文化的背景の理解につとめていた。

本項はここまで国際教室を担当する教員の背景をみてきたが、最後に設置されたばかりの国際教室の整備に取り組んでいたD中学校校長NG氏についても取り上げておきたい。調査依頼の電話をかけた2017年7月の時点で、NG氏はD中学校に赴任して4カ月目であった。しかし、すでに彼女は東京学芸大学の教員から協力を得ながら外国につながる生徒の教育に関する校内の職員研修を企画していることや、関東地方で外国につながる生徒の在籍する学校とのネットワークづくりを進めていることを語っていた。

NG氏が外国につながる生徒の教育に積極的に関わり、D中学校の国際教室の整備に取り組むようになった背景には、彼女自身の経験が大きく関わっている。NG氏は長年藤沢市立中学校に勤務しており、20年以上前にはD中学校の教諭であった。彼女によれば、同校には当時からすでにブラジルやタイ、ヴェトナム出身の生徒がクラスに1名は在籍しているような状況であった。次に赴任した学校では、NG氏が担任していた3年生の学級にブラジル出身の生徒が編入してきた。しかし、彼女からみて生徒の日本語能力や学力は不足しており、「このまま卒業させることができない」と思われたため、日本語指導の教員や生徒の家庭と相談した上で生徒を原級留置とした。これにともないNG氏はもう一度3年生の担任となり、この生徒の指導に携わった。このとき彼女はポルトガル語の書籍を買い、それを生徒と一緒に読みながら、「これは何て言うの?」とコミュニケーションをとっていたのだという。NG氏によると、このときの苦労が外国につながる生徒の教育に目を向ける出発点となった。

以上が国際教室に携わる教員の背景である。かれらは国際教室での経験は10年に満たな

いが、それぞれ教員や企業、団体等での活動経験を有していた。それらは教員における国際教室と関わる動機や指導方法につながっていることが、本項において明らかとなった。

## 2.2 国際教室における教育実践

国際教室の授業が実施される場所は、3校が通常学級と同様の広さの教室が確保されており、C小学校1校だけが半分ほどの広さの部屋が与えられていた。必要な教材や機材を保管するための準備室は、すべての学校で与えられていなかった。そのため、担当教員は国際教室の機能性を損なわないような教室の配置とすべく工夫を凝らしていた。

授業は、すべての学校で共通して児童生徒を所属学級から国際教室に呼び出して行う「取り出し授業」を基本とするが、ST氏によると、B小学校では児童の家庭が取り出し授業を望まないこともあるため、教室に入り込んで支援することもあるということだった。E小学校のMS氏は児童生徒にとって授業数の多い国語や算数・数学の時間に取り出すことが多いと説明した。したがって、国際教室の時間割は、児童生徒ごとに決まった時間が組まれることとなるが、教室と教職員が限られているため、すべての調査校の時間割表は隙間なく授業で埋まっていた。C小学校では、SI氏が日本語指導員の予定をみながら担任と相談し、自ら時間割を組んでいた。国際教室の人数的な規模に関して、B小学校には16名が来室していたが、ST氏は児童のニーズに合わせた支援をしていくためには、教員1名に対して10数名程度であるのが適切であると述べた。

一人の児童が国際教室で受けることのできる時間は、B小学校・C小学校・D中学校の3校において、一週間に2時間であった。これに関して、MS氏はE小学校では、児童1名あたり一週間に最大6時間の指導を行っていると説明した。彼女は巡回の日本語指導員だけの学校では、児童生徒1名あたり一週間に1、2時間なのではないかと話した。C小学校のSI氏は日本語指導員がもっと増えればよいと考えていた

ちなみに、外国籍の児童生徒がすべて国際教室で指導を受けるわけではない。例えば、B小学校は、モンゴル国籍の児童に学校生活を送る上での大きな問題が見られないことから、取り出すよりも教室で学ぶ方がよいだらうという判断を下していた。このように、すべての児童生徒が外国籍ということだけで自動的に国際教室に通うわけではない。中国籍および韓国・朝鮮籍の児童生徒が国際教室にほとんど見られない理由は、このことと関係がありそうである。そして、本調査において見学した授業の概要をまとめたものが表10である。

表 10 調査校の国際教室における授業の概要

学校	児童生徒	エスニシティ	教科	担当	備考
B 小学校	中学 2 年生男子	スリランカ	日本語	ST	日本語指導教室に通級、英語の使用
	小学 4 年生女子	ペルー	算数・国語	ST	
	小学 1 年生女子	ヴェトナム	国語	ST	聴覚に障害あり
	小学 2 年生男子	アルゼンチン・ペルー	算数	ST	日本語指導員による支援
	小学 2 年生女子	両親とも日系人	-	ST	
C 小学校	小学 6 年生女子	ブラジル・ペルー	算数	SI	
	小学 1 年生男子	ヴェトナム	日本語・算数	SI	
	小学 2 年生女子	ブラジル	国語	SI	ポルトガル語の使用
	小学 1 年生男子	ブラジル・ペルー	-	SI	DLA を実施
	小学 6 年生男子	ブラジル	算数	SI	
D 中学校	中学 1 年生男子	カンボジア	日本語	SR	日本語指導員による授業
	中学 1 年生女子	カンボジア	日本語	SR	日本語指導員による授業
E 小学校	小学 3 年生女子	スリランカ	算数	SZ	
	小学 2 年生男子	スリランカ	日本語	MS	
	小学 6 年生女子	ペルー	国語・算数	SZ	スペイン語の使用
	小学 5 年生男子	ヴェトナム	国語	MS	日本語指導員による支援
	小学 2 年生男子	ペルー	算数・日本語	SZ	
	小学 2 年生男子	スリランカ	日本語	MS	

\* 出典：2015 年から 2019 年までの参与観察およびインタビューデータにもとづき筆者作成

授業形態は、基本的に教員あるいは日本語指導員と児童生徒の 1 対 1 での対面授業が採用されていた。しかし、B 小学校の 1 つの授業では、教員と児童生徒の 1 対 2 の形態が確認された。教員と日本語指導員のどちらが授業を行うかは、児童生徒の特徴や教員のスキル、時間割、指導体制といった要因が関係していた。例えば、D 中学校は、他の公立中学校と同様に教科担任制を採用していることから、国際教室担当が 1 名では複数の教科を教えることが難しい状況にあった。さらに小学校であれば担当教員が終日国際教室において指導にあたることは可能であるが、中学校では教科担任制のために、担当教員が国際教室以外で授業をもつ可能性が出てくる。ゆえに中学校では日本語指導員が主として授業を担う場面が増えてくる。また、母語の支援や学校生活への適応の支援が必要な児童生徒に対しては、教員と日本語指導員の 2 名で指導にあたっており、B 小学校と E 小学校の授業でそれぞれ 1 つずつ確認された。

本調査において、国際教室で授業の行われていた教科は、日本語・国語・算数の 3 つであった。授業では必ずしも教科が固定されているのではなく、その日の生徒の状況に合わせて、教員が複数の教科を教える場面も 3 つの授業で確認された。理科や社会の授業は高学年の授業においても行われていなかった。4 名の教員 (ST 氏・SI 氏・SR 氏・SZ 氏) は、児童生徒が問題なく日本語を話していたとしても、授業で用いられる「教科学習言語」を理解できていないために授業についていけないことがあることに言及した。一例として、

SR 氏は次のように語った。

わかっていると思っけていても子どもたちの間ではふつうに日本語を話しているので、この子大丈夫だと思っちゃうんだけど、でも実際はそうでもないということがあると思っいます。例えば、家族がスペイン語で会話している中で生徒は育っている。いくらずっと日本にいるからと、友だちと会話するのは大丈夫でも、どこかで考えるときは一旦母語に置きかえてから、日本語に直すんですよね。だから会話がうまくいかなかったりすることがある。そういうことは、本人が打ち明けてくれて初めてわかることで。

このように、国際教室の授業では学習のための日本語の習得に関する問題意識が高いことと、国語や算数・数学の時間に取り出していることから、理科・社会といった抽象的な概念が登場する教科の学習よりも、その前の段階である読み書きの力の涵養に関わる教科の比重が大きい。そして、SZ 氏は「中学校への進学を考えたら、学習言語を身に付けないといけない」と語り、これに MS 氏も同調した。また、外国につながる児童生徒の算数・数学に関して、教員は「一度つまずくと加速度的に学習が遅れていく」(SI 氏)「算数のできない子が多い」(SZ 氏)と感じており、この意識が算数・数学の授業の実施につながっているものと思われる。

さて、会話の流暢度と教科学習言語の課題と関連して、南米にルーツをもつ児童生徒についてふれておきたい。かれらのうち、氏名と容姿だけではマジョリティの日本人児童生徒と見分けがつかない児童が B 小学校に 1 名いた。日系南米人を親にもつ子どもの場合、注意しなければならないことがある。なぜなら、かれらは日本生まれかつ日本国籍である場合もあるため、会話の流暢度が問題ないレベルに達していても、家庭の言語環境がスペイン語あるいはポルトガル語であるために、弁別的言語能力および教科学習言語能力が十分ではないことが見られるからである。また、ST 氏はその児童に関して、一般的な日本人の家庭と異なる環境があるといい、「お年玉やお雑煮などの生活文化がない」と説明した。

そして、このような外国につながる日本国籍をもつ児童生徒は、国際教室の設置基準である外国籍児童生徒として数えられていない。それゆえ、学校や教員が児童生徒の背景を把握した上での適切な対応が求められる。藤沢市の場合、国際教室の配置校は日本国籍であっても、日本語指導が必要な児童生徒を受け入れていた。

授業で使用される言語は、すべての調査校において日本語が基本であった。教員および日本語指導員は、ともに児童生徒が理解できるような言葉を選び、かれらの理解を押し量りながら授業を進めていた。児童生徒の話す日本語は、初学者のレベルから十分な日常会話を交わすことのできるレベルまでさまざまである。そのなかで国際教室の担当教員は児童生徒の日本語のレベルを押し量り、かれらにとって母語の使用が必要と判断した時点で、かれらの母語を話す日本語指導員の派遣を学校として要請している。ただし、日本語指導員の言語は 10 種類であり、児童生徒の需要を完全に満たせるわけではない。調査した 4 校では、いずれも日本指導員が入って指導する授業が見られた。なお、1 校では詳細を見学することはできなかったため、表 10 には加えていない。

日本語指導員は授業において日本語を主として用い、ときに児童生徒の理解を促すため

に母語による支援を行っていたが、教員にも英語やポルトガル語、スペイン語を使って指導する教員が3名いた。「日本語指導教室」が置かれているB小学校では、スリランカ出身で日本語が初学者レベルの中学生を1名受け入れているが、ST氏はこの生徒が英語を話すことから、日本語で意味が通じない場合には英語を織り混ぜて授業をしていた。C小学校のSI氏は、ブラジルにつながる児童にポルトガル語を織り混ぜながら学習内容を説明していた。E小学校のSZ氏は、電子辞書を引いてスペイン語に訳しながら児童に教えている様子が見られた。

国際教室には多様な背景をもった児童生徒が来室するため、教員はかれらに合わせて事前に教科書やプリント、補助教材等の準備を整えた上で授業に臨んでいた。使用されていた教材は、算数や国語の授業においては教科書とその内容と関連したドリルなど演習用の副教材が基本となっており、そこに教員ごとの工夫が加えられていた。

例えば、B小学校のST氏は、授業に集中できない低学年の女子児童のためにアイスブレイクとして絵本の『眠り姫』を読み聞かせ、また別の低学年の男子児童に対してはけん玉の遊び方を教えて適度な休憩を与えていた。C小学校のSI氏は、教室に黒板がないため、市販されているマグネット式のお絵描きボード「せんせい」を用いて児童にひらがなを書いて示し、さらに「比」の概念を図示していた。またSI氏は、児童が国語の教科書そのまま読むことが難しいと判断した場合、授業前に「分ち文」に直したプリントを用いていた。SI氏は国語の教科書に対応した『外国人・特別支援・児童・生徒を教えるためのリライト教材』<sup>2</sup>を参照しながら独自に分ち文を作成していた。この分ち文の存在は、日本語の学習支援において大きく、児童にとって読みやすさが違うのだとSI氏は説明した。E小学校のSZ氏は、やはり教室に黒板がないためホワイトボードを用いて説明していた。

日本語の授業は、日本語が教科ではないために文部科学省の検定を受けたいわゆる「教科書」は存在せず、したがって日本語の授業が行われていた学校では、それぞれ市販の日本語学習用のテキストを用いており、それも統一されているわけではなかった。使用されるテキストは、藤沢市教育委員会が購入している場合と担当者個人が購入している場合があった。C小学校のSI氏は初学者レベルの児童には『こえでおぼえるあいうえおのほん』やひらがな練習用のプリントを用い、児童の書いた字を上手にかけたとほめてがんばらせていた。D中学校では日本人の日本語指導員が、『ひろこさんのやさしいにほんご1』をテキストに、自身が用意した指差し会話帳を使用して授業を実施していた。E小学校のMS氏は日本語の動詞が書かれたカードを使って否定形を教えていた。

国際教室の担当教員と日本語指導員は、一人ひとりの児童生徒に合わせて、授業に工夫を施しており、それは実施形態や授業展開、使用言語、教材、言葉遣い、声かけに表れていた。しかし、すべての工夫がうまくいっているわけではない。例えばB小学校の調査では、教員と児童生徒の1対2の授業において、ST氏が片方の生徒を指導している間、小学2年生の女子児童は指示された通りに教科学習に取り組まず、教室にあっただるま落としや独楽といった遊具で遊んでいて授業が終わる場面にも遭遇した。さらに、ヴェトナム人の両親をもつ日本育ちの1年生女子児童の国語では、児童がほとんど言葉を発さず、主に表情と身振り手振りでST氏とコミュニケーションをとっていた。ST氏によれば、調査日より少し前に、女子児童の耳の聞こえがよくないことが判明した。そこで家庭では補聴器

をつけさせることを検討し始めた。この事例は、外国につながる児童生徒にとって、日本語の習得に加えて他の障壁が重なりうるということを示している。

また C 小学校の SI 氏は、文部科学省が外国につながる児童生徒の学習を支援する目的で開発した対話型の日本語能力測定方法である DLA (Dialogic Language Assessment) を実施し、収集したデータを東京外国語大学に送ることで協力していた<sup>3</sup>。DLA は質問者が対象となる児童生徒に質問していく形で進められ、その結果、児童生徒が持っている日本語の四技能のレベルが測定される。SI 氏によると、フィードバックされたデータが DLA の精度向上に生かされている。とはいえ、SI によれば、ある程度国際教室の経験をもった教員であれば、子どもの日本語能力のレベルを大まかに把握することができる。彼は、DLA によってたまたま教員が気づけていない長所や短所が見つかるが、多くの場合で教員の認識を裏づける結果となっていると語った。

調査日には、日系ブラジル人の父親と日系ペルー人の母親をもち、日本生まれの 1 年生男子児童が初めて国際教室を訪れた。そこで SI 氏は DLA を実施し、その様子を映像に記録していた。今回 DLA を受けた男子児童の父親は学校教員で、母親は保育士であった。SI 氏によれば、「両親ともにデカセギの二世の成功例として知られて」おり、児童の両親は子どもの日本語を問題していなかった。しかし、児童の両親が入学後の子どもの様子をみて心配になり、二学期から彼を国際教室に通級させることにしたのだった。

このように、SI 氏は入念な準備と使用教材および言葉づかいの工夫によって精力的に授業をこなしており、とりわけ DLA に関しては、SI 氏のイニシアティブによるところが大きく、藤沢市内の小・中学校で広く実施されていたわけではない。SI 氏が語るところでは、仕事の負担が大きいため、学校は彼に対して一部校務を免除しているということだった。

本調査は、国際教室に携わる教員に対して、これまでみてきた授業の進め方以外にも配慮していることがあるかを質問した。これに関して ST 氏・SZ 氏の 2 名は、児童生徒あるいは家庭の文化的背景を挙げた。SZ 氏は E 小学校にムスリムの児童が多いことから、とくに家庭との関わり方に注意を払っている。例えば 6 月と 7 月のラマダンについて、SZ 氏は当該児童の健康面を考慮して校長と校医に相談の上、保護者に迎えにきてもらい児童を早退させていた。また、男子児童の場合、イスラームの金曜礼拝が 4 時間目の時間と重なるため、学校は礼拝に参加することを認めていた。SZ 氏自身は児童および父親とのつき合いを濃くしようとしていると語った。児童の母親に連絡する場合、SZ 氏は女性の MS 氏に用件の伝達を依頼していた。

SI 氏は、近年は C 小学校では少なくなってきたが、ネグレクトのような児童の家庭に関する問題があることを挙げた。彼はこうした事例に対して配慮すると同時に、具体的な支援を含めた対処もしてきたという。

SR 氏は日本語指導員の人選について、小学校時代に生徒を指導していた人に継続してもらえるよう、学校として教育委員会に派遣依頼をしていると説明した。さらに SR 氏によれば、外国につながる生徒の教育にとって、「生徒支援」という見方が浸透してきたのは大きかった。彼は学校の中で生徒支援の会議が開かれ、そのなかに国際教室も組み込まれつつあると語った。そこで生徒の情報が交換されるが、外国につながる生徒についても会議で情報が共有され、支援の仕方が検討されるということであった。このような D 中学校の

配慮に関して、SR氏は「うちは外国籍の生徒がいるからほかの学校よりはよいが、南部の学校では、あまりいないところへ行けば、まったくそんな意識ない」と述べた。SR氏はD中学校に赴任し、また調査日の前年にあたる2016年から国際教室が始まったことで、このような世界があることを知ったという。

E小学校のMS氏は、授業を含めた学校生活全般において、児童に対してわかりやすく話すことや短く話すこと、児童の知っている語彙で話すことを心がけていた。また、彼女はなるべく児童本人が日本語を使うように、意図的に説明させていると答えた。

D中学校の校長NG氏は、少しでも生徒の母語を支援して、そこから知識を増やしてほしいと考え、例えばクメール語の日本語指導員を確保するように努めていた。彼女は校長としての立場から、学校が行っている配慮についてこのように説明した。

本項は、ここまで藤沢市の国際教室の配置校4校における外国につながる児童生徒の支援の諸相に関し、授業に焦点を当てて明示してきた。そこでは担当教員あるいは校長を中心に、日本語指導員も含めた教職員が、場所や時間、教材、人材、ネットワーク等の資源が限られたなかで、外国につながる児童生徒を支援していた。しかしながら、教員のインタビューでは、藤沢市には国際教室に関する運営や指導の土台となるマニュアルがないことがわかった。一例として、E小学校のSZ氏は、「(母語での教育を受けずに)ゼロで来た子のマニュアルやテキストにいいものがない」と嘆き、さらに各校の実践を評価する枠組がないことに関して、C小学校のSI氏は、「身近に相談できる相手がいるわけではないので、自分の取り組みが独りよがりになっていないか心配です」と話した。それでも、現場の教員は指導方法を模索しながら実践を試みていた。ST氏・SZ氏・MS氏・NGの4名は、「学習言語(教科学習言語)」の習得が教科学習において重要であることに言及しており、児童生徒が日本で進学していくことを想定して指導にあたっていたといえる。

ところで、D中学校の校長NG氏が外国につながる児童生徒の教育に関して進めている取り組みにふれておきたい。NG氏は赴任して間もない2017年度の春からJSL(Japanese as Second Language)の研修に参加し、日本語指導のあり方を学んできた。さらにその研修で講師を務めた東京学芸大学の菅原雅枝氏との関係を深め、彼女を講師に迎える形でJSLに関する校内研修を計画した。NG氏は、外国につながる生徒が自分の意志と無関係に来日していること、その中で生徒が日本語を習得するために苦労していることは理解していた。それでも彼女は、日本語を習得して大学進学を果たした生徒の事例をいくつも知っており、D中学校でも適切に日本語指導を行うことで、外国につながる生徒の力をもっと伸ばせるのではないかと考えていた。ちなみにNG氏によれば、JSLの研修ではC小学校のSI氏や高崎市教育委員会の指導主事らと出会って意気投合し、国際教室の改善に向けた意欲を高めた。

外国につながる生徒を支援していく上で、NG氏は校内研修を通じて職員全体の意識を変えること、それによって学校における支援の質を底上げすることを構想していた。彼女はD中学校だけに留まらず、藤沢市やもっと広い範囲を想定していた。

先生方にいろいろなことをD中学校で経験してもらって、いろいろな場所で広めてほしいと思っています。公立の学校のよいところは、異動があつて、いても8年か

9年ですから。教員が知ったときには外国籍の子がいなくても、学んだノウハウが使えるかもしれない。校内研究でやっていたよと。すべてがうまくいかななくても、種を蒔いておけば増えるかもしれない。

この意識のもとに、NG氏は次代を担う教員を育成するべく、2017年9月にJSLの校内研修を実施した。JSL生徒・家庭に対する教職員の理解を深めるため、研修の形式はワークショップと質疑応答によって構成されていた。研修当日はD中学校の職員に加え、藤沢市教育委員会指導主事のKN氏、湘南台地区で外国につながる子どもの学習支援を行っているNPO法人の副理事、C小学校のSI氏、E小学校のSZ氏とMS氏が参加した。NG氏は外国につながる子どもの日本語指導に携わる人びとを一同に集め、今後につながる関係諸機関相互の関係をも構築しようとしていた。

このように、藤沢市の公立小・中学校における国際教室の活動は、主として担当教員および日本語指導員によって支えられている。そして国際教室配置校の校長は、各校の事情をふまえて教育委員会と連絡をとって国際教室の環境を整備していることがわかった。また、調査期間には藤沢市内の国際教室において変化が見られた。D中学校の校長NG氏が、外国につながる児童生徒の教育に関係する人びとを集めて、校内で研修を実施していた。これにより、それまで相互に関わりの少なかった教育委員会や大学、NPOの間に交流を持つ機会が生まれたのだった。このようなネットワークが形成されていくことは、藤沢市の公立学校における外国につながる児童生徒の教育にとって、外国人非集住地域で不足しがちな資源を補完することにつながるであろう。

### 3. 国際教室における日本語指導員の支援

#### 3.1 日本語指導員の来歴

すでにみてきた通り、藤沢市立の小・中学校における国際教室では、日本語指導員による授業の支援あるいは日本語指導が行われていた。ここでは教員とともに国際教室の授業を支えている日本語指導員の活動に焦点を当て、授業の見学とインタビューにもとづいて、かれらが果たしている役割について考察を加えることとする。

本調査におけるインタビューの協力者は3名で、表11はこれをまとめたものである。そして、1名に関してはごく短い時間しか聞き取りができていない。このようにサンプル数が少ない理由は二つあり、これについてあらかじめ説明しておく。一つは、日本語指導員は藤沢市の非常勤職員であり、毎日勤務校に出校していないために、調査日に出会うことが難しいからである。実際に各校の調査で会うことのできた日本語指導員は4名であった。もう一つは、藤沢市の日本語指導員には一日の中で複数校を掛け持ちしている人がおり、1校に滞在できる時間が限られてインタビューに応じる時間がないからである。そのような状況ゆえ、3名のインタビューデータを得られたことは貴重であるといえる。それでは、3名の協力者がどのようなバックグラウンドをもち、どのようなきっかけや動機で日本語指導員となったのかを示しておく。

表 11 インタビューで協力を得た日本語指導員の概要

学校	日本語指導員	性別	出身	備考
B 小学校	IS	女性	アルゼンチン	スペイン語話者、デカセギを目的として 1990 年に初来日
D 中学校	AK	女性	日本	中国語話者、中国で駐在員を経験
E 小学校	HA	女性	ベトナム	ベトナム語話者、インドシナ難民出身者、 藤沢市の日本語指導員では最古参

\*2015 年から 2019 年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

## 事例 1 アルゼンチン出身で元デカセギの IS 氏

IS 氏はアルゼンチン出身の女性で、彼女の両親はともに沖縄にルーツをもつ日系人である。彼女は 1990 年に「デカセギ」を目的として初めて来日し、藤沢市内にあった電機メーカーの工場で 1 年間働いた。彼女はその後一度帰国したが、1992 年に再度来日し、工場での勤務を続けた。日本語の習得に関して、IS 氏は藤沢青少年会館や公民館、周囲の日本人から学び、日本語能力検定 2 級を取得した。彼女は将来的に 1 級の取得を検討していた。

日本語指導員となる前の IS 氏は、子どもをもつ外国人の親に向けた教育制度の説明会で通訳を務めていた。この活動がきっかけとなって藤沢市教育委員会から声がかかり、2013 年から日本語指導員となった。調査した時点で、IS 氏は B 小学校を含めた 4 校で日本語指導員として働いていた。彼女が日本語指導員となった動機には、来日して困っていたときに周囲から助けてもらったので、そのお返しをしたいという気持ちがある。以上が、IS 氏がデカセギとして来日してから日本語指導員となるまでの経緯である。

## 事例 2 日本出身で中国駐在経験をもつ AK 氏

AK 氏は日本人女性で、大学で中国語を学んだ後、1980 年代後半には当時勤務していた建設会社の事務系の駐在員として中国に滞在していた。このとき現地で言葉に苦労した経験は、彼女が外国につながる人びとの日本語支援に目を向ける契機となった。

中国から帰国した後、AK 氏は児童生徒の日本語指導に関わるようになった。彼女は 2009 年から文部科学省が手掛けた「虹の架け橋事業」<sup>4</sup>に関わり、その関係で 2010 年から 2014 年までは名古屋のブラジル人学校で日本語を指導し、教育社会学者の志水宏吉氏らとも交流をもった。AK 氏が藤沢市の日本語指導員となったのは 2014 年 12 月からであるが、他の自治体では神奈川県内の厚木市、伊勢原市、相模原市においても日本語指導を経験してきた。2017 年度は藤沢市 8 校、伊勢原市 3 校で日本語指導員をつとめ、一日におよそ 3 校を自動車で巡って児童生徒に日本語を教えていた。このように幅広い活動を通じて、AK 氏は外国につながる子どもの日本語指導に関して専門的な見識を身につけてきたことから、依頼を受けて鳥取大学の教職課程の授業において、外国につながる子どもの在籍している学校の様子を学生に伝えるという経験ももっていた。

### 事例3 ヴェトナムから来日したインドシナ難民出身者のHA氏

HA氏はヴェトナム人女性で、インドシナ難民として来日した。藤沢市の国際教室は1990年代に始まったが、彼女は初期の段階で日本語指導員となった。したがって、藤沢市の日本語指導員としてはもっとも経験年数が長く、AK氏のようなベテランの日本語指導員にも一目を置かれる、国際教室関係者にはよく知られた存在であった。またAKは、HA氏がヴェトナム語の通訳として警察署や裁判所に呼ばれることもあると明かしていた。

以上が日本語指導員3名のバックグラウンドである。上述したように、日本語指導員へのインタビューは、時間的制約が大きいいため、サンプリングには困難がともなう。とはいえ、得られた3名の調査データは、藤沢における20名の日本語指導員といえども、その内訳が多様であることを示唆している。

ところで、1節の表8で示したように、日本語指導員は4校すべてで活動しており、その数は3名から6名であった。藤沢市の日本語指導員は、非常勤職員として複数校を掛け持ちしている場合があり、他にも国際理解教室の講師や通訳のように市が手がける事業に関わる人も多い。4校の人数には掛け持ちによって重複している部分が含まれている。各校の国際教室の担当教員が説明したところでは、4校の日本語指導員は全員女性で占められていた。

ちなみに藤沢市教育委員会の指導主事FJ氏によれば、日本語指導員の年齢は30歳代から60歳代までの幅がある。2020年度の日本語指導員20名のうち、日本生まれの日本人は11名で、残りはトランスナショナルな移動の経験をもつ外国出身者である。日本語指導員の性別に関しては、男性は定年退職したのちに日本語指導員となった1名だけで、19名は女性である。日本語指導員となるための資格要件はないが、日本人の学歴では大学卒業以上が多い。日本語指導員が仕事を掛け持ちしていることから、非常勤職員の仕事で得る給与が、生活を維持していくための収入として十分ではないことがうかがえる。また、30代以上の女性日本語指導員が多いことは、夫の収入を家計の中心としながら、これを補完するかのごとく働いている人の姿を連想させる。

### 3.2 国際教室における日本語指導員の活動

藤沢市の国際教室における授業は、小学校では担当の教員によって行われることが多く、日本語指導員は2名とも教員と協力して、児童の傍らで2対1の形で指導していた。中学校の国際教室では、教科担任制も関係して担当教員だけで授業を実施することが困難なことから、日本語の授業に関しては、日本語指導員が1対1で生徒に教えている場面が見られた。

日本語指導員の職務は日本語の指導あるいは支援、そして適応指導が主要な職務であることから、本項ではまず観察およびインタビューにもとづいて、3名の日本語指導員が国際教室においてどのように振る舞い、職務を果たしていたかを明らかにしていく。

3名の日本語指導員は、児童に対して平易な日本語を用いていた。彼女らは全員バイリ

ンガルで、このうち調査した B 小学校と E 小学校では、それぞれ IS 氏や HA が日本語の支援が必要な児童に対して、母語も用いた支援を行っていた。D 中学校の AK 氏は中国語話者であるものの、当該校では中国語を使用する機会はなく、主として日本語の授業を担当していた。ひとまず小学校の 2 名の日本語指導員がどのように母語を用いていたかを確認していくこととする。

まず IS 氏は、調査日の国語の授業において、アルゼンチン出身の父とペルー出身の母をもつ日系人の 2 年生男子児童を支援していた。B 小学校の担当教員 ST 氏によると、この児童は日本生まれで日本国籍ももっているが、家庭内の言語がスペイン語であるため、入学当初ひらがなはおろか、日本語もまったく話すことができなかったという。しかし、男子児童は自身の母語であるスペイン語に関しても、教育を受けてこなかったため、会話はできてその習得も十分ではなかった。そのため、IS 氏がこの児童の支援を担当することとなった。彼女によれば、この日は授業が始まる前に男子児童と学校生活に関する会話をスペイン語で交わし、児童をリラックスさせると同時に状況の把握を図っていた。その後 ST 氏が一桁のかけ算について説明したが、その際 IS 氏は説明をスペイン語に訳して男子児童に伝えていた。

日本語指導員の職務内容に関して、IS 氏は児童に合わせて教科書や日本語カード、ゲームなどを教材として用いて日本語の授業を実施し、あるいは教科指導において担当教員と児童生徒の間で言語の支援を行うと説明した。児童生徒の状況によっては、調査日の男子児童の事例のように、会話を中心に授業を進めることもある。

IS 氏は、児童に配慮していることとして、かれらの「抱えている問題を聞くようにしています」と語った。なぜなら、「子どもたちは教室で自分のことを日本語で説明できないことも多い」からである。だが、児童の話聞いて家庭の事情に問題を感じても、立場上解決できないこともあるため、彼女としてはどのように対応するべきか悩むこともあると心情を明かした。

次に E 小学校の HA 氏は、ベトナム人の両親をもつ 5 年生男子児童の国語の授業で支援する様子が見られた。この日の学習内容は、体の部位を用いた慣用句と説明文の読解問題の演習であった。高学年になって学習内容が高度化する中で、男子児童は読解問題に苦戦しており、これに対して教員の MS 氏が日本語で補足説明を行った。このとき HA 氏は児童の隣に座り、MS 氏の言葉を彼の母語であるベトナム語に通訳することで支援していた。このように、2 名の日本語指導員は児童の母語を活用しながら、教員の授業を補佐していた。

他方、AK 氏は、D 中学校では平易な日本語を用いて、1 対 1 の形式で小学校 4 年生のときに来日したカンボジア出身の 1 年生男子生徒に日本語を教えていた。調査日が夏休み直前だったこともあり、授業の初めに AK 氏は男子生徒と世間話をしながら一緒に夏休みの学習予定を立てていた。彼女は教員と同じように生徒の様子をうかがいながら、藤沢市教育委員会の用意した『ひろこさんのやさしいにほんご 1』という教材を用いて、ゆっくりはっきりとした言葉で生徒に文法を説明していた。時間の経過とともに男子生徒の集中力が切れてくると、AK 氏は学習内容を語句の練習に切り替えた。そして、彼女は最後に修飾語とは何かを説明し、これを用いた例文を男子生徒に作成させて授業を終了した。

別の授業では、AK氏は小学校6年生の途中に来日した1年生女子生徒（上記男子生徒の従姉妹）の日本語を担当していた。AK氏は、女子生徒にテキストを1文ずつ音読させ、そこで使用されている単語を覚えさせようと指導していた。AK氏によれば、女子生徒は来日して半年間で小学校2年生の漢字を身につけ、その学習速度は「ハイペース」であった。ちなみに女子生徒は日頃からクメール語の小説を読んでおり、カンボジアの学校にいた頃は成績優秀者であったとAK氏は付け加えた。

AK氏は児童生徒の日本語のレベルに合わせて使用する教材を選定し、場合によっては自身が購入した日本語の指差し会話帳を用いて日本語指導にあたっていると説明した。この指差し会話帳について、AK氏は有用性を実感しており、各学校に用意しておいてほしいと考えていた。

国際教室の日本語指導員を務めるにあたって、AK氏は外国語として日本語を教えるのだということを意識して取り組んでいた。これについて彼女は、「かれらはやりたくてやっているわけではないですから。このことは日本語教育を学んで実感しました」と語っている。そのためAK氏は、日本語の学習を嫌いにならないように留意しながら、児童生徒のやる気を引き出すこと、さらに本人たちが自習できるようにすることを心がけていると明かした。

以上が分厚く記述した日本語指導員の国際教室における支援の姿である。小学校の日本語指導員は、教員の授業が円滑に行われるように児童を支援することが主な職務となっており、具体的には母語を活用したコミュニケーションや適応指導を含む学校生活支援、学習支援といった活動が挙げられる。こうした日本語指導員の活動について、調査ではすべての担当教員が肯定的な評価を与えていた。例えば、SZ氏は、とくに生徒の心情といった内面を知る上で、日本語指導員は必要であると指摘していた。そして、SI氏も日本語指導員を増やしていくことが、外国につながる児童生徒の指導の質的向上につながるという見解を示していた。

小学校の場合と同様に、D中学校も日本語指導員が母語を用いた支援を行っている担当教員のSR氏は説明していた。外国につながる児童生徒は、日本語指導員による母語の支援を必要としているようである。実際にSR氏は、あるブラジル人生徒は指導員と一週間に1回、安心してポルトガル語を使えることをとても楽しみにしているのだと語った。しかし、藤沢市の日本語指導員は、一日のなかで複数校を掛け持ちしていることもあり、担当する授業がある時間に合わせて来校することが基本となっている。それゆえ、児童生徒が日本語指導員と会う頻度が一週間に2コマ程度であることを考慮すると、かれらが母語を話せる時間は非常に限定されているといえる。そして、中学校では教科担任制の関係により、担当教員が複数の教科を教えられない場面が出てくる。D中学校の場合、SR氏が理科の教員であることから、日本語教育を学んだ日本語指導員が授業を担当していた。このように、藤沢市の小・中学校の国際教室における日本語指導員は、時間的な制約がありながらも日本語や母語、学校および家庭での生活の支援に関わっており、児童生徒にとって陰に陽にかれらと学校を橋渡しする重要な媒介者としての役割を果たしていることがわかった。

## 4. 外国人非集住地域の国際教室における課題

### 4.1 教員にとっての課題

本論文が行った調査によって、藤沢市の小・中学校における国際教室の諸相が示された。ここでは先に外国人非集住地域である藤沢市の国際教室が抱える課題について、校長を含めた関係教員、日本語指導員の順にまとめる。その上で、本論文の問い①「日本の外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるか」に対する答えを提示する。

本調査は、国際教室に携わる教員に対して、国際教室の取り組みにおける課題を質問し、複数の回答を得た。これらを回答数が多い順に上から並べたものが表 12 である。教員の課題を大別すると、「授業に関する課題」「人材に関する課題」「制度に関する課題」「教員の理解に関する課題」の四つにまとめることができる。

表 12 教員が考える国際教室の課題

	課題	教員
1	日本語指導に関わる人手の不足	ST、SI、SZ、MS
2	日本語教育に対する教員の理解度	ST、SI、NG
3	教材の不足	ST、SZ
4	学校と関係諸機関の連携	ST、NG
5	教員の異動にともなう引き継ぎ	SI、SZ
6	国際教室の教員の専門性	SI、SR
7	教員の多忙	SR、NG
8	国際教室の設置基準	SI
9	身近に相談できる人がいない	SI
10	母語・母文化の保障	NG
11	算数のできない児童が多い	SZ
12	日本語能力の測定の仕方	SZ

\* 出典：2015 年から 2019 年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

### 授業に関する課題

国際教室の現場で行われる授業に関する課題としては、「教材の不足」「算数のできない生児童が多い」「日本語能力の測定の仕方」「身近に相談できる人がいない」の 4 項目が挙げられた。「教材の不足」に関して、B 小学校の ST 氏は教材購入の際に、教員個人の持ち出しが多いと説明した。彼によると、藤沢市教育委員会は教材費として年間数千円分を支給してきた。しかし、担当者が積極的に国際教室の内容を充実させようとする、支給される教材購入費用では不足してしまうのだという。

E 小学校の SZ 氏は、母国での「教育がゼロで来た子」は母語の不十分であることが多いが、こうした児童に対するマニュアルやテキストによいと思えるものがないと「教材の

不足」について述べた。また SZ 氏は、南米系につながる児童に「算数のできない児童が多い」という印象をもっていた。そして、彼は外国につながる児童の日本語能力を知りたいが、正確に測ることができる尺度が現場にないため、経験による手探りが続いている状態に対し、指導の決め手がなく「本当に困っている」と「日本語能力の測定の仕方」に言及した。

これと関連するのが、C 小学校の SI 氏の「身近に相談できる人がいない」という課題である。彼は藤沢市の学校では経験があるとみなされていることから、相談される立場となっている。しかし、SI 氏は自身の実践を模索しており、国際教室の「取り組みが独りよがりになっていないか心配」していた。

## 人材に関する課題

教員をはじめ日本語指導員やボランティアなど、国際教室あるいは外国につながる児童生徒の教育に携わる人材に関する課題としては、「日本語指導に関わる人手の不足」「国際教室の教員の専門性」「学校と関係諸機関の連携」「教員の異動にともなう引き継ぎ」の 4 項目が挙げられた。「日本語指導に関わる人手の不足」は 4 名の教員から聞かれた。ST 氏によれば、B 小学校では人手が足りず、日本語指導を十分に行うことができていなかった。そこで大学生のボランティアから時間の許す範囲で支援を受けてきたが、彼は学業を本分とする学生をあてにするわけにもいかないと考えていた。本当は「大人のボランティアを募集したい」が、平日昼間に活動可能な人材の確保は難しいと ST 氏は語った。

この課題に対して、SZ は国際教室を担当できる教員を実地で養成する必要性を感じていた。しかし、実際はうまくいっていない。彼が説明したところでは、1、2 年で音を上げてしまう教員が多いという。SZ 氏は、国際教室では給食費や時間割、連絡などの生活面および学習面において、留意すべき細かな点が多く、興味がなければ続かないと付け加えた。

この他、人手の不足に関わる場所では、SI 氏が、日本語指導員の数を増やして外国につながる児童の教育の質を向上させるべきだという考えを示していた。E 小学校の MS 氏は、巡回の日本語指導員しかいない国際教室のない学校では、児童が一週間に 1、2 コマしか指導を受けられていないことを憂慮していた。

「国際教室の教員の専門性」に言及した教員は 2 名であった。SI 氏は、国際教室の教員は特別支援学校の教員のように専門職であるとの考えを述べた。しかし、彼によると、専任の国際教室担当を置いていない学校は、臨時的任用教員や産休代替教員を担当としている場合が多い。これについて、SI 氏は、「国際教室は窓際ではなく、ある意味では最先端」であるとの思いをにじませた。D 中学校の SR 氏は国際教室の担当教員の配置に関して、SI 氏と同様の思いを抱いている。彼は他校の担当者との会議で顔を合わせており、事情をよく知っていることから、「適材適所でやっていくのが本来であって、人事の事情で置かれるのは……」と話した。

「教員の異動にともなう引き継ぎ」を課題に挙げた教員は 2 名である。SI 氏は、担当教員が数年で勤務校を異動していくことを考えると、知識や技術の伝承が課題であると指摘した。SZ 氏もまったく同じ考えを述べた上で、国際教室における仕事内容の引継ぎ期間が

必要であることにふれた。彼によれば、藤沢市の小・中学校では、全体としてノウハウの積み上げがなされていないとのことだった。

教員の異動が国際教室の実践におけるリスクとなっていることに対し、2名の教員は国際教室の質を維持あるいは補強するものとして「学校と関係諸機関の連携」が必要であると主張した。ST氏は児童によりよい支援を行っていくために、スクールカウンセラーやボランティアといった学校関係者のほか、学童保育施設や青少年会館の公益財団法人と連携して、ネットワークを築いていく必要があるといい、実際に彼はB小学校で大学生のボランティア団体を受け入れ、自身も関わりのある公益財団法人に「なかよし会」を紹介していた。

NG氏は、D中学校の全教員、C小学校のSI氏、E小学校のSZ氏・MS氏に呼びかけ、先述したJSLの校内研修によって見識を深めると同時に、藤沢市教育委員会のKN氏やNPO法人の副理事も同席させて関係者間の連携強化を図っていた。この他にも、彼女は外国につながる生徒やその家庭の問題に取り組むためには、学校と関係諸機関の連携が必要であると考えていた。外国につながる生徒の家庭における経済的事情および家族関係の問題は複雑である。NG氏によれば、経済的にデカセギに日本へ来る感覚の人が多いわけだから、家庭が優先となる。しかし、かれらの家庭が安定しているかというところとは限らず離婚や死別などがありうる。それに対する取り組みとして、生活保護は藤沢市生活援護課、家族の問題は児童相談所あるいは藤沢市子ども家庭課が関わっている。NG氏は学校とこれらの機関をつなぐことは「管理職にしかできない仕事」であると認識していた。しかし、取り組みは順調ではないと打ち明けた。

## 制度に関する課題

教員が挙げた「国際教室の設置基準」「母語・母文化の保障」「教員の多忙」の3項目は、国際教室のみならず、それよりさらに大きな学校教育の制度に関する課題としてまとめることができよう。「国際教室の設置基準」に関しては、SI氏が国際教室の設置基準を現状から変更して設置しやすくすることが、日本語指導員の人数を増やすことと同様に外国につながる児童に対する支援の質を向上させると考えていた。

NG氏は、「母語・母文化の保障」の課題に関して、長年の経験にもとづいて高校から大学まで進学した生徒の具体例をいくつか示し、「何か定着させられることが小・中であれば、その子のもっている能力を引き上げることができる」し、「そういった研究でも（有意な結果が）示されているようなところを先生方にも知ってもらいたい」と述べた。しかし、現状の学校教育において母語・母文化を保障していくことは難しく、これについてNG氏は認識している。それでも彼女は、「母語・母文化の保障」が児童生徒の将来の可能性にとって重要であると捉えており、「日本の文化のなかで、それぞれ（の言語や文化）を生かしながら日本語を学んでいくには、あまりにもアイテムが貧しすぎる」と懸念していた。

「教員の多忙」には、中学校の2名が言及している。教員の多忙が国際教室の取り組みにどう影響しているか、教務と国際教室を兼任しているSR氏は次のように語った。

もう普段の仕事で手一杯なわけなんですよね。いろいろな学校の雑多な仕事がありますので、目の前のことに手一杯のなかで、えー、もちろん今まである生徒指導・生徒支援、そういったものに追われているなかで、そこについては本音の部分ではちょっと後回しかなっていうようなところがあるんじゃないのかなというのは感じてますね。だからどちらかという、(日本語指導員に)丸投げ的にやっていただいている。

そのため、SR氏は外国につながる生徒の「支援をしていくためには、ちゃんと(人員を採用するための)予算をつけなくてはいけない。現場の先生方の(忙しい)状況を見て、これまでの仕事に付け加えるというのは難しい」として、国際教室に専任の職員を配置する必要性を強調していた。

NG氏は、外国につながる生徒の所属する学級の担任教員と日本語指導員が、お互いの多忙によって十分に連絡を取れていないことを課題としていた。さらに、外国につながる生徒に関して新たな取り組みを始めようとするれば、教員の負担が増えてしまう。彼女によると、学校が「ブラック、ブラックと言われているのにこれ以上は難しい。だから、校内研究の中に位置づけ」て、ユニバーサルな視点で生徒の状況を再検討するようにしている。NG氏は「これが一番早く、続けていける」方法であるとした。

## 教員の理解に関する課題

外国につながる児童生徒に対する日本語指導が教員に理解されていないことを課題とした教員は3名であった。まずST氏は、言語に対する理解が広く共有されておらず、「生活言語」と「学習言語」の違いをよく理解していない教員がいると述べた。言語に関する知識や理解が不足しているために、教員が日本語で会話のできる外国につながる児童を「この子は勉強ができないだけ」と捉えてしまうことがこれまでもあった。それでもST氏は、国際教室と日本語指導教室のあるB小学校は、外国につながる児童生徒と接する分、他校よりはまだまだだろうとの認識を示した。

次にSI氏は、C小学校の教員は理解してくれているが、他校ではすべての教員が国際教室の取り組みを好意的に捉えているわけではないとした。彼によれば、国際教室に否定的な教員の意見は、日本人のなかにも学習支援の必要な児童がいるのに、外国につながる児童にそこまで支援する必要があるのかというものである。SI氏は学習支援の必要性という点については一定の理解を示しつつも、こうした教員の国際教室に対する理解度を懸念している。

そして、NG氏は藤沢市で外国につながる生徒が今後も増加する見込みであることから、「職員の側の生徒理解はもう必須」であり、指導の質を向上させる必要があるとの考えを明かした。ところで、NG氏はD中学校に赴任して3週間くらいで、国際教室の整備に取り組むことを決めた。その理由について、彼女は「校長の任期は3年か4年だから、やれることにも限りがあります」と説明した。そこで、彼女は「三日で感じたもの、三週間で観察したもの、三ヵ月で分析したもの」にもとづいて動くという自身の信念にもとづいて、職務の遂行に乗り出した。まずNG氏は職員間における国際教室への理解を得るため、教

員向けに取り出し授業を行っていることや、教員全体で職務を分担していることがわかるように教員ごとの時間割に反映させた。このようにしたのは、加配された教員を国際教室専任で置くことが、教科担任制などのしくみもあって難しいからだと彼女は説明した。これに加えて、NG氏は職員の理解を高める試みとして、先に述べたJSLの校内研修のような実践につなげていた。

以上3名のインタビューから、外国につながる児童生徒に対する日本語指導が、藤沢市立の小・中学校の教員に理解されているわけではないということが明らかとなった。NG氏のように、積極的にこの状況を変えていこうとする管理職もいたが、「人材に関する課題」のうち、臨時的任用教員や産休代替教員を国際教室の担当とする人事も指摘されており、早急な解決が難しい課題といえる。

## 4.2 日本語指導員にとっての課題

国際教室に携わる教員と同様に、2名の日本語指導員にも国際教室の取り組みにおける課題を質問し、合計6種類の回答を得た。これらをまとめたものが表13である。2名の日本語指導員がそれぞれ課題に関してどのように語ったかを以下で示す。

表13 日本語指導員が考える国際教室の課題

	課題	日本語指導員
1	児童の日本語の理解が不十分	IS
2	日本語指導の時間が不足	IS
3	自治体の予算	IS、AK
4	国際教室の制度の整備	AK
5	日本語教育に対する教員の理解度	AK
6	教員の異動にともなう引き継ぎ	AK

\* 出典：2015年から2017年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

### IS氏の課題

IS氏は国際教室の課題を三点挙げた。一点目は日本語の文章を書くことができても意味を十分に理解していない児童がいることである。二点目は、このように日本語指導が必要な児童に対して、時間をかけた手厚い支援が必要であるが、一週間に1、2回の授業では不十分だということである。これには、藤沢市における教育予算が関係しており、IS氏は三点目の課題であるとした。予算の課題は学校単位で解決できるものではないが、彼女は国際教室に関して、より多くの予算が割り当てられることを期待していた。

### AK氏の課題

AK氏は、藤沢市以外の自治体でも教えている経験から、広い視点から国際教室の課題

を四点挙げた。一点目は、国際教室の制度についてである。彼女はこの制度ができたものの、この20年間で状況があまり変わっておらず、「外国の子どもにとって、日本語が外国語なんだという認識が（人びとの間で）すごく薄い」と捉えていた。

二点目は、外国につながる児童生徒に対する日本語指導が教員に理解されていないことで、これは3名の教員と共通している。AK氏は、国際教室を経験したことのない教員から「日本語を教えるってというのはどういうことですか。日本にいたら自然に覚えるんじゃないんですか」と言われたことがあると明かした。さらに彼女は、教員が日本語指導員の役割を通訳と混同していることも見受けられると語った。こうした教員の認識について、AK氏は「学校全体というか、教育界全体でも、外国人の子どもが入ってくるのは当たり前であって、そういう子たちも教室と一緒にいるときはどうしたらいいのかというような勉強をしてほしい」と教員に理解を求めた。

三点目は、教員の異動にともなう引き継ぎである。これも2名の教員と同様の指摘であり、彼女は異動時にうまく前任者から引き継ぎがなされないことも多く、そのため現場の実践が上積みされていないと説明した。

四点目は、国際教室を実施する自治体の予算の課題で、これはIS氏と共通している。AK氏によれば、例えばある市では、児童生徒1名につき年間15コマ（1コマ45分で計算）しか実施できない。彼女の見解では、こんなに少ない時間では指導の成果を出せないということだった。加えて、その市では教材購入費用も出ないことから、AK氏は指導に際して苦勞を強いられると嘆いた。それと比較して、藤沢市はこれまで児童生徒1名に対して一週間に2コマ行える程度の予算を組んできたことから、国際教室における藤沢市の予算は前者よりはすぐれていると彼女は述べた。ただし、これにも留意すべきことがあるとAK氏は付け加えた。それは、藤沢市の国際教室に関する年間予算が決まっているため、支援の必要な生徒が年度内に急増するような場合、1名あたり週2コマの授業を維持できなくなってしまう事態が生じるということである。

## 小括

ここでは第3章および本章をふまえ、本論文の問い①「日本の外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるか」について考察を加える。藤沢市の取り組みをまとめるとともに、外国人集住地域および外国人散在地域との比較を通じて、外国人非集住地域がもっている特徴を明らかにする。

外国人非集住地域である藤沢市は、市立学校55校中のうち小学校6校と中学校3校に国際教室を設置して外国につながる児童生徒の教育にあたっている。そこでは外国につながる児童生徒を言語の支援が必要な存在として、広く支援教育のなかに位置づけ、学校現場においてもそれに沿った対応が進められている。国際教室の配置校の全体に占める割合は2割弱と少数派であり、いずれも市内の外国人が多い北部の地区に偏在していることから、取り組みの詳細を知らない教員もいる状況にある。

本論文における国際教室の調査では、配置校の担当教員が能動的に職務に取り組み、取

り出しによる1対1の対面指導を基本としながら、外国につながる児童生徒の日本語能力の向上や学習指導、学校生活への適応を支援していることがわかった。国際教室の授業時数は配置校ごとに異なり、児童生徒1名あたり2コマの学校を基本としながら、6コマ実施している学校も存在した。1対1あるいは児童生徒の母語を支援する場合に日本語指導員を加えた2対1での指導は、児童生徒の日本語能力や学力、特性等に合わせて行われていることから手厚いものであるということが出来る。そして、小・中学校の教員は、外国につながる児童生徒が日本の学校で進学していくことを前提に、かれらが学びを継続できるように教科学習言語の習得を目指していた。以上が問い①の前半部分、すなわち外国人非集住地域である藤沢市における外国につながる児童生徒の日本語指導に関する答えである。そして、このことから本章の冒頭で提示した「日本の外国につながる児童生徒の教育は、果たして子どもの学力を保障することに有効なのであろうか」という問いに対して、藤沢市の市立小・中学校では一定の学力保障がなされていることを示している。

加配教員と日本語指導員を配置校に置く藤沢市の国際教室の実践形態は、例えば第2章でふれた群馬県大泉町の事例(小内 2003)と類似しており、外国人集住地域と同等の取り組みがなされている。一方、問い①の後半部分である、外国人非集住地域における日本語指導の課題がどのようなものであるかをみていく。まず藤沢市の国際教室では、外国籍児童生徒の在籍数が5名未満の少数在籍校が市立学校の大半を占めており、そこに通う児童生徒に対して十分な日本語指導を行うことの困難を指摘することができる。また、教員および日本語指導員へのインタビューでは、「日本語指導に関わる人手の不足」「国際教室の教員の専門性」「教員の異動にともなう引き継ぎ」などが課題として挙げられた。これらには土屋・内海・関・中川(2014)が山形県・福島県の事例で示したような、児童生徒を支援する人材が不足し、なかなか知識や経験が蓄積されていかない外国人散在地域の特徴との重なりが見られる。したがって、藤沢市のような外国人非集住地域は、外国人集住地域と外国人散在地域の中間に位置しているだけでなく、日本語指導の実践においても両者の特徴や課題が混在しているのである。そして、日本の自治体の多くが外国人非集住地域あるいは外国人散在地域で占められることを考えると、予算、制度、人材、知識、経験の不足によって外国につながる児童生徒に対して十分に支援できない事例は多いと予測される。

[第4章の注]

- 1) 本論文は藤沢市の「配置校」の全数調査を目指し、2020年1月から3月の間に藤沢市立小学校の調査を計画していた。しかし、新型コロナウイルスの感染症の流行によって、その計画は中止せざるを得ない状況となった。
- 2) 光元・三宅(1998b)は、日本語を母語としない児童向けの日本語補助教材としてリライト教材を考案した。光元他(2006)によれば、「リライト教材とは、子どもの日本語力に合わせた原文の書き換え教材」である。
- 3) DLAの開発には、東京外国語大学留学生日本語教育センターを中心に、研究者や教育委員会、学校教員などからなるグループが関わっている。開発当時のモニター調査には千葉県・神奈川県・長野県・静岡県・愛知県・三重県・岐阜県・大阪府・兵庫県の73校が協力した(文部科学省 2014)。

- 4) 「虹の架け橋」事業は、日系ブラジル人など定住外国人の子どもの不就学問題への緊急対策として開始されたもので、文部科学省が基金を拠出し、国際移住機関（IOM）が基金の運営と事業の実施を担当した。当初は 2009 年から 3 年間の予定であったが、その後 3 年間延長され、2015 年まで実施された。

## 第5章 ニュージーランド社会の多様化と移民・難民出身者の教育

1. ニュージーランドにおける移民政策と移民・難民出身者の変遷
2. ニュージーランドにおける多文化主義と移民・難民出身者の教育に関する施策
3. ニュージーランドの学校教育と移民・難民出身児童生徒
4. 先行研究が示すニュージーランドの移民・難民出身児童生徒の教育における課題

10世紀頃、ポリネシア系のマオリが無人島であったニュージーランドに初めて上陸した。19世紀にはイギリス系移民が流入してくる中でニュージーランド社会システムが形成された(西川 2006:128)。そのため、ニュージーランドの住民のエスニシティに関して、一般的にはイギリス人をはじめとしたヨーロッパ系が大多数を占めているという想像がなされることも多い。しかし、それは正確にニュージーランド社会を捉えているとはいえない。後述するように、ニュージーランドの最新のセンサス(2018 Census)において、最大のエスニックグループがヨーロッパ系であることに変わりはないが、最近の30年間で非ヨーロッパ系の移民・難民出身者が増加したことは、エスニシティの構成に急速な変化と、社会に変容をもたらしたからである。

よって本章は、はじめに第二次世界大戦後のニュージーランドにおける移民政策と移民・難民出身者の動向を振り返り、社会の多様化の進展とこれに政府が対応する中で整備してきた学校教育に対する支援のあり方を概観する。次に、ニュージーランドでは政府がどのように移民・難民出身児童生徒を学校教育において受け入れ、かれらが継続して学ぶことのできる環境を提供しているかを提示する。そして最後に、ニュージーランドの学校教育における移民・難民出身児童生徒の教育には、どのような課題が存在するのかを検討する。

### 1. ニュージーランドにおける移民政策と移民・難民出身者の変遷

1840年、イギリス政府はマオリの首長たちとワイタンギ条約(Treaty of Waitangi)を結び、ニュージーランドを植民地とした。この条約が結ばれた背景には、貿易におけるイギリスの利権を保護したい思惑や、フランス人による土地の買収が進んだことなどが関係していた。同条約には英語版とマオリ語版が存在し、どちらも全三条で成り立っている。英語版の内容を要約すると、第一条は、マオリがイギリス女王(ヴィクトリア女王)の臣民となり、ニュージーランドの主権を王権に譲渡すること、第二条は、イギリス女王がマオリの土地や所有物に関する諸権利を保障する代わりに、土地の先買権をイギリス女王に与えること、第三条は、それらの報酬として、マオリにイギリス臣民と同等の諸権利を与え、これらを保障することとなっている。第三条によりマオリの地位や諸権利は法的にパケハと呼ばれるヨーロッパ系と対等とされたわけだが、実際にこれが重視されることなく時間が経過したことは、1970年代中盤以降のマオリによる条約履行を求める運動を引き起こした<sup>1</sup>。

もう一つ補足しておく、ワイタンギ条約は法制定に通じた人びとによって作成あるい

は翻訳されたものではない。それゆえに英語版とマオリ語版で解釈に相違が生じ、それはのちにニュージーランド戦争（New Zealand War、1845-72）とよばれる土地をめぐるマオリの抵抗運動につながった。

このように、ニュージーランドはイギリスの植民地となった歴史をもつことから、イギリスとの関係の変化が同国の移民政策に少なからず関係してきた。ここでは、どのような背景からニュージーランドの移民政策が策定され、それがどのように移民・難民出身者の動向に影響を与えてきたのか、表 14 のニュージーランドにおける移民・難民出身者の受け入れに関する年表を一部参照しながら確認していく。

第二次世界大戦以前におけるニュージーランドへの移民は、さまざまな法令によって制限されており、それはとくに中国人をはじめとするアジア系移民にとっては厳しい内容となっていた。1920年に改正された移民制限法（the Immigration Restriction Amendment Act）によって入国許可の取得を義務づけた結果、ニュージーランドではイギリス系が移民の中心となっていた（西川 2006）。

第二次世界大戦後の1950年代前半には、イギリス系以外のヨーロッパ諸国の移民が進み、その中ではオランダ系移民の数が多かった。またこの時期のニュージーランドは第二次産業における労働力を必要とし、1950年代および1960年代には太平洋島嶼国から、非熟練労働者の受け入れを開始した。このうち、20世紀初頭にニュージーランドの植民地となったクック諸島、ニウエ、トケラウ出身者に関しては、ニュージーランド国籍を有していたことが大きく関係している。そして、サモア出身者に関しても、第一次世界大戦後にニュージーランドがサモアを委任統治していた経緯から、同国からの移民には優遇措置が与えられた。他方、19世紀後半に移住してきた中国人に対しては、ニュージーランドは人頭税などの差別的な政策を採用し、移民数の抑制あるいは阻止につとめた。

1967年に成立したヨーロッパ共同体（EC）に、イギリスが1973年に加盟してヨーロッパ市場との結びつきを強めたことは、イギリスを主要な貿易相手国としていたニュージーランドにとって農産物の輸出先を失うことを意味した。それゆえ、以後のニュージーランドは経済的な自立と、これまでの排他的な移民政策の転換を迫られることとなった。Richard Bedfordによれば、1970年代前半における、ニュージーランドへの主な移民はイギリス、オーストラリア、ヨーロッパ諸国、近隣の太平洋島嶼国の出身であった。1971年から1974年の期間は、イギリスと一部の太平洋島嶼国からの移民が多かったことから、1974年にニュージーランド政府は入国管理の厳格化を進めた（Bedford 2003）。ここで重要な点は、従来自由な移民が可能であったイギリス系移民に対しても、ニュージーランド政府が移民の条件を定めた結果、移民の受け入れにおける人種・民族や国籍による差別が制度上は無くなったことである。さらに Bedfordによれば、この時期のオークランドでは、「夜明けの家宅捜索（Dawn Raids）」とよばれた太平洋島嶼国出身者を標的とした不法滞在者に対する摘発が相次いで行われた。それはイギリスや他のヨーロッパ出身の白人の不法滞在者を見つけるよりも、短期のビザで入国したフィジー、トンガ出身者といった「茶色い人（Brown）」に絞った方が簡単だったからである（Bedford 2003）。その背景には、第一次石油危機による経済の停滞により、非熟練労働力の過剰供給があった。

表 14 ニュージーランドにおける移民・難民出身者の受け入れに関する年表

年代	出来事
10 世紀頃	マオリ、北島に上陸
1642 年	アベル・タスマン (Abel Tasman)、ニュージーランドを発見
1769 年	ジェームズ・クック (James Cook)、ニュージーランドを探検
1840 年	イギリス、マオリの首長たちとワイタンギ条約 (Treaty of Waitangi) を締結し、ニュージーランドを植民地とする
1857 年	自治政府が成立
1881 年	中国人移民法 (the Chinese Immigrants Act) 制定
1899 年	移民制限法 (the Immigration Restriction Act) 制定
1907 年	イギリスの自治領となる
	改正中国人移民法 (the Chinese Immigrants Amendment Act) 制定
1919 年	移民排除法 (the Undesirable Immigrants Exclusion Act) 制定
1920 年	改正移民制限法 (the Immigration Restriction Amendment Act) 制定
1944 年	ポーランドからの難民出身者 837 名 (成人 82 名、子ども 755 名) を受け入れる イギリス連邦の一員として独立
1947 年	4,582 名のヨーロッパ系難民出身者を受け入れる
1949～52 年	オランダ系移民が増加
1952～54 年	ハンガリー動乱後、ハンガリー難民出身者 (1,000 名) を受け入れる
1956 年	世界で初めて障がいのある難民出身者家族を受け入れた国の 1 つとなる
1959 年	太平洋島嶼国から非熟練労働者の受け入れを開始
1950～60 年代	サモア出身者に対する移民割り当て (年間に最大 1,100 名) を導入
1973 年	イギリス、ヨーロッパ共同体 (EC) に加盟、第 1 次石油危機
1974 年	最初のヴェトナム難民出身者 (112 名) を受け入れる 移民政策の見直しによる入国管理の厳格化、 不法滞在移民の取締り強化 (「夜明けの家宅捜索」)
1978 年	一時的な訪問者の労働を禁止
1985 年	最初のワーキンホリデー制度を導入 (ニュージーランド・日本間)
1986 年	移民政策レビュー (Immigration Policy Review 1986) を発表
1987 年	移民法 (the Immigration Act) 制定
1991 年	改正移民法 (the Immigration Amendment Act) 制定
1997 年	難民出身者の割り当てを年間 800 名から 750 名に削減
2002 年	アジア経済危機 移民の英語力の基準を従来の IELTS 5.0 から 6.5 ポイントに引き上げる

\* 出典 : New Zealand Parliament の「Immigration chronology: selected events 1840-2008」にもとづき筆者作成

1970 年代のニュージーランドは、先進諸国と同様に石油危機の影響を受け、経済的な停滞は 1980 年代まで続いた。1984 年に成立した労働党政権は構造改革を進め、そのなかで

移民政策の見直しも行われることとなった。1986年に政府は「移民政策レビュー (the Immigration Policy Review 1986)」を公表し、従来行われてきた移民の選好を取り除き、多くの国や地域からの移民の機会を増やす方針を打ち出した (Bedford 2001 : 599)。これ以降、移民制度は抜本的な変更が加えられ、例えば1987年にはレビューの方針にもとづいた移民法が制定され、労働者が不足する部門におけるビジネス移民の受け入れが進んだ。その結果、1986年から1991年の期間に、イギリス、オーストラリア、アメリカからの移民は、横ばいあるいは微減であったのに対し、太平洋島嶼国および北東アジア・東南アジア諸国からの移民が急激に増加した。とくにこの期間のアジア系の純移民数は4倍を超えて激増し、ニュージーランド社会に大きな影響を与えた。これらの動向に関して、Bedfordは、太平洋島嶼国に関する主要な原因は、1986年から87年にかけて行われたビザ免除労働スキームの実験、移民政策レビューに含まれていた「より自由な家族の統一」や「養子縁組」の条項、1987年に起こったフィジーの軍事クーデターであったと指摘している。アジア諸国に関する主要な原因は、積極的なビジネス移民の制度を導入したことと、マレーシア、インドネシア、タイの人びとに対するビザ要件の緩和が関係していた (Bedford 2001 : 599-600)。

1991年に国民党政権は再び移民法を改正し (the Immigration Amendment Act)、ポイント制にもとづく技能をもった移民の選抜システムを導入した。これにより移民制度がより明確になったことから、1970年代まで移民がほぼ不可能であったアジア諸国のうち、とくに香港、台湾、韓国からの移民が急激に増加し、それは移民政策における論争を生み出すことにつながった。1992年から1996年の5年間の北東アジアからの移民数は、1987年から1991年の5年間のおよそ2.6倍を記録した。その内訳は、1990年代前半は韓国、1990年代後半は中国からの移民が中心となっていた。そして、この期間においてもイギリス、オーストラリア、アメリカからの移民数はほとんど変化が見られなかった。

西川によれば、1991年にニュージーランドは初めて毎年の純移民数 (海外からの移民数 - 海外への移民数) の目標値 (25,000人) を設定した。その後、1995年に移民政策は変更されて、ポイント制による移民数の割当、ビジネス移民の引き締め政策、移住の条件としての英語能力審査基準の厳格化が実施された。英語能力が基準に達しない配偶者・移民家族に対しては、「預託金」2万ドルの納入によって移住を認める制度が導入されたが、1999年の移民政策レビューではこの制度に代わって英語トレーニング制度が導入された (西川 2006 : 131)。これら制度的障壁に加え、1997年のアジア経済危機、1998年におけるニュージーランドの経済成長率鈍化により、アジアからの移民は一時的に大幅な減少を記録したが、2001年後半には再び大幅な増加に転じた。当時人口400万人に満たなかったニュージーランドにおいて、2001年から2003年の期間におよそ54,000人の移民が増加したことは、歴史的に大きな変化であったといえる。しかし、ポイント制を用いたアジア系移民の増加は、ニュージーランド社会の関心を高め、2002年に政府は主要な申請者の英語能力を、従来のIELTS 5.0から6.5ポイントに基準を引き上げることとなった。こうしたニュージーランドの移民選択制度は、出身国による差別はないものの、英語を十分に使いこなし、ニュージーランドの資格認定機関と専門家協会によって認められている教育的および職業的資格をもっている移民に偏っている。これにより政府は、移民をニュージーランド社会によ

り効果的に統合できると考えていた (Bedford 2003)

以上のように、ニュージーランドの移民政策は推移し、技能をもった移民の受け入れによる国際競争力の強化を目指すなかで、現在の移民政策の基礎となるポイント制が形成された。この制度は、ニュージーランドが従来のヨーロッパ系移民の選好を廃して、社会的および経済的利益を重視する移民政策に転換したことを象徴しているといえる。さらに、ポイント制によって移民制度を明確にしたことは、あらゆる国に門戸を解放したことを意味したため、従来移民することが困難であったアジア地域の移民を多く引きつけ、現在のニュージーランド社会にみられる多文化状況の形成につながった。

## 2. ニュージーランドにおける多文化主義と移民・難民出身者の教育に関する施策

2018年に実施されたセンサスによれば、ニュージーランドの総人口はおよそ470万人で、多様なエスニシティによって構成される多民族国家である。センサスにもとづいた総人口に占めるエスニシティ別人口の推移は表15のようになる。ニュージーランドでは、センサスは5年に1回実施されることとなっている。ただし、2006年のセンサスの次は2013年となっている。それは、本来2011年に実施される予定だったものが、同年にクライストチャーチなどを襲ったカンタベリー地震により、2013年に実施がずれ込んだためである。

表15 ニュージーランドにおけるエスニシティ別人口の推移

エスニック・グループ	2006 Census	2013 Census	2018 Census
ヨーロッパ系	2,609,589	2,969,391	3,297,864
マオリ	565,329	598,602	775,836
太平洋島嶼国系	265,974	295,941	381,642
アジア系	354,552	471,708	707,598
中東・ラテンアメリカ・アフリカ系	34,746	46,953	70,332
その他	430,881	67,752	58,053

\* 出典：Census 2018 にもとづき筆者作成

表15からわかるように、ニュージーランド最大のエスニック・グループはヨーロッパ系であり、その他マオリ、太平洋島嶼国系、アジア系が主要なエスニック・グループとしての位置を占めている。ニュージーランドの事実上の公用語 (de facto official language) は英語であるが、1987年にマオリ語が公用語となり、2006年にはニュージーランド手話 (New Zealand Sign Language) も公用語に加えられ、多文化主義的な政策が進められてきた。

前節でみたように、1987年の移民法改正後に増加した移民によってもたらされたニュージーランド社会の多様化は、政府が多文化主義的政策に転換していく上での重要な要因であり、教育分野にも多大な影響を与えることとなった。ただし、ニュージーランドには多文化主義を定めた法律はなく、これを推進するための省庁もない。松本晃徳によれば、ニュージーランドは「政府主導の多文化主義とマオリが遵守しようとする二文化主義の葛藤を抱えながらも、移民教育政策や留学生への教育政策などにおいて多文化教育の要素を多

く取り入れるようになってきた」(松本 2020 : 142) という。つまり、この国ではまずワイタンギ条約によって保障されるべきマオリの権利があり、ヨーロッパ系とマオリの対等な関係を求める二文化主義の考えが社会で共有されている。しかし、実際の力関係でいえば、依然として最大のエスニック・グループであるヨーロッパ系が政策決定において優位を保ち、生活水準に関しても両者には格差が存在する。このため、政府による多文化主義の推進は、マイノリティのマオリにとってこうした状況を改善するどころか、ワイタンギ条約にもとづく権利の喪失につながり、多くの民族の中に埋もれてしまうのではないかという不安を掻き立てることとなる<sup>2</sup>。それゆえ、ニュージーランド政府はこれまで明確に多文化主義を標榜してこなかったのである。

さて教育に話を戻すと、ニュージーランドは「1989年教育法」を制定し、教育行政制度の大幅な刷新を進めた。例えば、教育省 (Ministry of Education) に集中していた権限は、教育機関評価局 (Education Review Office、以下 ERO) やニュージーランド資格審査機構 (New Zealand Qualifications Authority、以下 NZQA)、高等教育委員会 (Tertiary Education Commission) に分散された (福本 2020)。さらに、教育委員会制度が廃止され、学校の裁量権が拡大することとなった

1990年代以降もニュージーランドでは、教育省を中心に英語を母語としない学習者のために、教育制度の整備が進められた。英語を母語としない移民・難民出身者の多くは都市に集中する傾向にあり、国内三大都市圏に関していえば、2018年のセンサスにおいて外国生まれの住民は、オークランド地域が 41.6%、ウェリントン地域が 27.1%、カンタベリー地域 (クライストチャーチを中心とする) が 23.4%を占めていた。このように、都市に多くが居住している移民・難民出身者、留学生に向けて、例えばオークランドでは、Belong Aotearoa (旧称 Auckland Regional Migrant Services) という定住支援を専門とする機関が、窓口やウェブサイトを通じて、就業、住宅、教育、保健、法律など、広く生活に関する情報を提供するだけでなく、職業訓練や英語能力の養成も行っている。

ニュージーランド社会では、事実上の公用語である英語を身につける必要があることから、1990年代以降、学校教育において英語を母語としない人のための英語、いわゆる ESOL (English for Speakers of Other Languages) 教育の研究や、環境整備が進んだ。また、教育省は学校現場に向けて、主として移民・難民出身の児童生徒<sup>3</sup>の支援を念頭に、1999年に「Non-English-speaking-background students: A handbook for schools (英語を母語としない児童生徒の支援に向けた手引き)」を発行している。そこでは、児童生徒の多様な文化の認識や、社会の多文化状況に応じた教育活動、多様な文化的背景をもった児童生徒に平等な教育機会を与えること、ESOL 教員にバイリンガルの支援を与えることが明記されている。このように、ニュージーランド政府は「二文化主義と多文化主義の葛藤という課題が根本的に解決されていない状況の中」(松本 2020 : 143-144) で、多文化主義的な教育政策を打ち出してきた。

2008年、ニュージーランド教育省はESOLの指導マニュアルとして「The English Language Learning Progressions (以下 ELLP)」を作成した。ELLPは英語を母語としない児童生徒の英語学習を想定し、担当教員がどのように英語指導を行うかの具体的で包括的な方法を説明しているだけでなく、リスニング・スピーキング・リーディング・ライティングの四技

能に関する評価の仕方に関しても言及していることから、全国的に ESOL の質を一定程度担保することに貢献しているといえる。

また教育省は、2011 年には後期中等教育段階における「全国資格認定試験 (National Certificate of Educational Achievement、以下 NCEA)」の外国語の評価基準に異文化間コミュニケーション教育の観点から義務づけ、社会の多様化に対応してきた。ところで、NCEA は、ニュージーランド資格審査機構 (NZQA) が管理する資格制度で、2002 年から段階的に導入された。NCEA はレベル 1 (Level 1) からレベル 3 (Level 3) まであり、11 年生 (Year 11) から 13 年生 (Year 13) の修了時に、それぞれ NCEA レベル 1 から NCEA レベル 3 の取得が奨励され、大学進学に際しては、NCEA の取得が必要となる。NCEA は学校における修了資格となるだけでなく、全国で通用する資格としての面も持っているが、一方でこの制度が、学校現場における 11 年生から 13 年生のみならず、9 年生 (Year 9)、10 年生 (Year 10) に対する指導のあり方にまで影響を与えているという指摘が現場の管理職や教員からなされてきた (高橋 2020 : 134)。そこで、2017 年に成立した労働党政権は、従来大学進学の資格としての側面の強かった NCEA の弊害を緩和し、学校から労働市場へのアクセスにもつながる職業資格の創設といった面を強化するなどの改革に着手し、それらは順次進められていくものと推測される。

### 3. ニュージーランドの学校教育と移民・難民出身児童生徒

ニュージーランド政府は、移民・難民出身児童生徒がニュージーランドで継続して教育を受けることを想定し、かれらが英語運用能力を効率的に高められるように、学校教育においては通常授業とは異なる ESOL を中心に指導あるいは支援を行っている。ニュージーランドが「1989 年教育法」を制定して教育省の権限を関係諸機関に分散させるとともに、教育委員会を廃止したことについては、すでにふれた。この改革により学校の裁量権が拡大した。このことは各校における ESOL のあり方にも大きな影響を与えている。したがって、はじめにニュージーランドの学校経営の概要を示した上で、ESOL 教育について言及する。ESOL 教育に関しては、教育省の難民・移民支援上級アドバイザー (Senior Adviser: Refugee and Migrant Support)<sup>4</sup> のインタビューデータも参照しながら論じる。そして、ELLP および NCEA が移民・難民出身児童生徒の教育とどのように関係しているかを説明していく。

#### 3.1 「明日の学校改革」と自律的学校経営

ニュージーランド政府は、政策文書の『明日の学校 (Tomorrow's School)』をもとに「1989 年教育法」を制定し、「明日の学校改革」に取り組んだ。この制度改革により、学校への権限委譲が進められた。教育委員会制度が廃止された代わりに、初等・中等教育の学校には保護者代表を中心に構成される学校理事会 (Board of Trustees、以下 BOT) が設置され、これが学校経営における大きな権限をもつこととなった。同時に教育機関評価局 (ERO) が学校と BOT の取り組みの監査および評価をするしくみとなった。この改革は教育分野だけ

ではなく、国全体の抜本的経済改革、行政改革とも関連して根本的な変革をもたらした(福本 2020: 111)。「明日の学校改革」は、まさに本論文が目的とする学校教育の制度イノベーションと呼びうる取り組みであり、それゆえ先行する事例として第7章において日本との比較が試みられるのである。

「1989年教育法」第7章および第9章はBOTのあり方を規定しており、そこでBOTは学校経営の最高決定機関として位置づけられている。「1989年教育法」第9章によれば、BOTの構成は、公立学校(state school)の場合、保護者の代表が3名から7名、学校からは校長、教職員代表1名、生徒代表1名(中等学校のみ)、さらにBOTの選出による代表となっている。またインテグレートド・スクール(state integrated school)<sup>5</sup>の場合は、学校の所有者に任命された4名以内の経営者によって構成されることとなっている。BOTは学校経営の方針(school charter)を策定し、これにもとづいて学校の予算編成、校長をはじめとする教職員の任免、カリキュラム編成を行うなど、学校経営全般に対して主体的に関わっている。ニュージーランドでは、以上のように自律的学校経営が進み、各校の学区に住む保護者(地域住民)の影響力が強まったのである。そして、この制度のもとで学校はBOTおよびEROの評価を受けるため、各校の校長には成果を出すことが求められた。

しかし、改革の開始から30年近くが経過する中で、自律的学校経営の課題が浮き彫りとなってきたことから、2018年に労働党政権は「明日の学校」独立タスクフォース(Tomorrow's Schools Independent Taskforce)を立ち上げ、大幅な見直しを実施することとなった。同タスクフォースの報告書である『*Our Schooling Futures: Stronger Together*』では、一部の学校でBOTが適切な校長を選出していないことや、学校間および児童生徒間に学力格差があることなどの諸課題が指摘され、これに対する改善策が提案された(Haque 2018)。

課題の多くには、教育省の権限縮小と学校の裁量権拡大、BOTの権限強化が関わっている。「明日の学校」は、学校独自の経営を可能とした。しかし、「明日の学校」はニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)にもとづく改革であり、それゆえ人口の多い地域では市場原理が働くが、逆に人口の少ない地域では十分に機能せず、例えば教職員等人材の質を担保できないなどの問題に直面するリスクがある。このため、タスクフォースの報告書は、新たに「教育ハブ(Education Hubs)」という機関を設置して、BOTが担っている学校経営の一部を移行するように提言している。また同報告書は、これと合わせてBOTの権限を校長に移すことにも言及しており、学校経営における校長のリーダーシップの重要性が再認識されたといえよう。同報告書の提言では、BOTは引き続き校長人事に関わるが、教育ハブとの協働が必要とされる。労働党政権が教育改革を報告書に沿って進めるならば、法改正も必要となることから、それは「明日の学校」以来の大規模な改革となるに違いない。

### 3.2 ESOL 教育を中心とした移民・難民出身児童生徒の教育

ESOL (English for Speakers of Other Languages) は、文字通り英語を母語としない人のための英語である。ニュージーランド教育省は移民・難民出身者の定住および社会参加を促進するため、成人向けにはESOLの家庭教師制度(the ESOL Home Tutor Schemes)を整備

し、子ども向けには初等教育・中等教育において ESOL 教育を実施してきた。これらのうち、本論文は学校教育に関心をもつことから、以下では、はじめに移民・難民出身生徒の教育におけるカリキュラムである ESOL を概観したのち、ニュージーランドの学校教育において近年まで用いられてきた社会経済的指標であるディサイル (Decile)、英語教育の包括的指針である ELLP、後期中等教育における資格制度である NCEA といった諸要素が、ESOL 教育とどのように関係しているかを示すこととする。

## ESOL 教育

本論文は、学校教育がどのように移民・難民出身者の受け入れを行っているか、その実践に焦点を当てている。そこで、学校における ESOL の概要を説明する前に、ニュージーランド政府の受け入れ方針について、筆者による政府関係者へのインタビューをもとに確認しておく。以下はウェリントンの教育省で移民・難民出身者の支援を担当している GN 氏へのインタビュー結果の要点である。

GN 氏によれば、教育省は子どもをもつ移民に対して、ニュージーランドでは学校に通わせなければならないこと、子どもに教育を受けさせる法的責任があることを伝えている。移民の場合、ある程度の英語ができる前提で、ウェブサイト上で教育に関するさまざまな情報を提供しているが、難民出身者の場合、保護者に英語が通じないこともあり、印刷物で告知している。そして、とくに難民出身者については、教育省と赤十字が協力して、教育や滞在先など定住に向けた広い分野での支援も行っている。このように教育省は、移民・難民出身児童生徒が学校教育を受けられる体制を整えている。

移民・難民出身児童生徒の教育に関して、教育省は資金面でも支援を行っている。例えば、学校に英語を話せない移民・難民出身の児童生徒、あるいは両親が英語を話せないニュージーランド生まれの児童生徒が入学した場合、学校は教育省から資金援助を得て母語を話せるティーチャー・エイド (Teacher Aide、以下 TA) を児童生徒につけて、学校生活におけるさまざまな支援を行うことができる。この資金援助は、当該児童生徒の通っている学校が ESOL の必要な児童あるいは生徒の人数を教育省に申請し、教育省が所定の基準にもとづいて学校に支給するしくみとなっている。

教育省がウェブサイト公開している情報をもとに、ESOL の資金援助について簡潔に説明しておく。ESOL は英語を母語としない児童生徒向けのプログラムであり、移民・難民出身児童生徒に加えて、留学生も参加することができる。ただし、学校教育における ESOL の資金援助は、移民・難民出身の児童生徒、移民・難民出身者の親をもつニュージーランド生まれの児童 (4 年生まで) を対象としており、留学生は資金援助の対象となっていない。留学生は在籍する学校の授業料を支払うことで、ESOL を受けることができる。

また、政府は学校に対する資金援助について明確な基準を設けている。中等学校における移民・難民出身生徒の場合、1 名につき、年間 1,000NZ ドルが最大で 5 年間 (20 学期) 援助される (Ministry of Education 2020)。

なお、GN 氏によれば、児童生徒個々の支援について、授業料を無償とするか留学生料金とするかは案件ごとの審査を経て、教育省が決定する。審査においては、「どれだけ納税

しているか」が重要なポイントであると GN 氏は語る。資金援助の使途は、各校の裁量で決めることができるため、学校はそれぞれのニーズに応じて ESOL の運営を行っている。ESOL における TA の採用や施設・教材の拡充は、この資金援助によってまかなわれる。

学校教育において、政府は移民・難民出身児童生徒を一般の児童生徒と扱いの上で差別せず、「ニュージーランド人 (New Zealander)」として扱う意図をもっている。これを実現するために ESOL を実施し、児童生徒のニーズに応じて母語を用いた支援を行っている。そしてニュージーランドは、政策として移民・難民出身児童生徒を受け入れ、人材として育成する体制を充実させてきた。ゆえに、GN 氏は「現行の制度に満足しています」という認識を示した。

ニュージーランドの ESOL は、英語を母語としない児童生徒の英語運用能力を効率的に高めるために、一般授業 (mainstream) とは別に実施されている。各校は ESOL の対象となる移民・難民出身者、親が英語話者ではないニュージーランド生まれの子ども、留学生が入学した際には、英語の試験 (placement test) を実施して、当該生徒の英語や他教科の学力に応じたクラス分けがなされる。例えば、英語は ESOL を履修し、数学や理科は一般授業に参加するというような事例がありうる。試験によるクラスの振り分けがなされた後は、「cohort」といって同年代の児童生徒の多くが身につけている水準に達するまで、生徒は ESOL での指導を継続する。

## ディサイクル

ディサイクルはニュージーランドが近年まで採用していた社会経済的指標である。ニュージーランドでは、2017 年に成立した労働党政権より、ディサイクルは廃止され、新たに「Equity Index」という指標の導入が進められている。しかし、ディサイクルは依然として慣例的に通用している。

ディサイクルを決定する要素は、①全国の下位 20%の世帯収入の世帯が占める割合、②もともと低い技能職で雇用されている親の割合、③住居の広狭 (寝室数に対する世帯人数)、④教育的資格 (学歴) のない親の割合、⑤収入支援 (生活保護) を受けている親の割合の 5 項目で構成されている。

ニュージーランド政府は 5 つの社会経済的指標をもとにディサイクルを定め、公立学校の学区に 1 から 10 までの数値を与えている。ディサイクルは、1 がもともと低く、10 がもともと高い。中等学校の場合、政府はディサイクルをもとに各校に対して援助資金を配分するが、とくに低ディサイクルの学校に対しては教員補充手当の増額、学習支援センターの資金など、より手厚い援助を行う。

このように、ニュージーランドは学校間の格差拡大を防ぐためにディサイクルを活用してきた。しかし、政府の意図とは裏腹に、社会経済的指標であるディサイクルは、市民によって良いエリアか悪いエリアか、あるいは良い地区の学校か悪い地区の学校かを判別する材料にも利用されてきた。労働党政権がディサイクルに変わる新指標を導入しようとした意図はこれと関係している。

## ELLP

ELLP は、英語を母語としない児童生徒に英語教育を実施する上での具体的かつ包括的な指針であり、学校教育関係者によって英語教育の方法および英語運用能力の評価に関して参照されるものである。ELLP の表紙には「A resource for mainstream and ESOL teachers」と記され、一般授業の教員も読者として想定されている。なぜなら、先に述べた政府の資金援助の関係で、児童生徒が ESOL 教育を受けられる期間は限られており、いずれ一般授業に参加することから、ESOL 科以外の教員にも英語を母語としない児童生徒の発達段階に関する理解が求められるからである。

ニュージーランドの学校制度は、初等教育及び中等教育において、0 年生 (Year 0、5 歳) から 13 年生 (Year 13、18 歳) までである。ELLP は「Introduction」「Years 1-4」「Years 5-8」「Years 9-13」の全 4 種類からなり、「Introduction」を除く 3 つはそれぞれ対象学年に対応したものとなっている。いずれの ELLP も共通して英語を第二言語 (second language) ではなく、付加言語 (additional language) として捉え、ESOL 学習者である児童生徒の母語の伸長を促している。母語の教科学習言語能力を伸ばした学習者の方が、付加言語の学習において結果が出ていることをふまえ、教員が児童生徒の母語使用を奨励すべきであることを説いている (村上他 2012 : 7)。

移民・難民出身児童生徒は将来的に通常授業に参加していくことから、ELLP は ESOL 学習者と通常授業の「英語科」のカリキュラムにおけるレベルとの整合性も考慮に入れて設計されている。そこでは、日本のように学年ごとの学習内容が厳密に定められているわけではなく、児童生徒の習熟度に合わせて 5 つの段階が設定され、2~3 年間の幅で各段階における学習内容の習得が求められる。ELLP は、多様な背景をもった学習者がどのように英語運用能力を身につけていくかを記述し、移民・難民出身児童生徒の教育に係る教員に達成すべき目標を示している。

ELLP は評価基準を明示しており、移民・難民出身児童生徒に関わる ESOL および通常授業の教員は、これにしたがって児童生徒の英語運用能力を評価する。その際、ELLP は作文など学習者の作成した具体的な成果を掲載することで、各段階において学習者がどのようなパフォーマンスを発揮しうるかを示し、評価者による差異の発生を防いでいる。これにより、児童生徒の英語運用能力の四技能 (Listening, Speaking, Reading, Writing) がそれぞれどの段階にあるかを把握し、一般授業に参加させることの可否を判断することができる。

## NCEA

ここでは、ESOL あるいは移民難民出身生徒の学習に関わる限りにおいて、NCEA の概要を示す。まず NCEA は、ニュージーランド資格審査機構 (New Zealand Qualifications Authority: NZQA) が管理する資格制度である。制度の概要については、中村 (2009)・高橋 (2014) が詳しい。NCEA は 2002 年から段階的に導入された。NCEA はレベル 1 からレベル 3 まであり、後期中等教育段階に該当する 11 年生から 13 年生の修了時に、それぞれ

NCEA レベル 1 から NCEA レベル 3 の取得が奨励され、大学進学に際しては、NCEA レベル 3 の取得が必要となる。

NCEA の取得には、NZQA が実施する試験による外部評価（external assessment）と各学校の教員による内部評価（internal assessment）の二つの評価が必要となる。高橋（2014）によれば、外部評価は、NZQA が毎年 1 回主催する全国的なペーパー試験によって行われるが、芸術や情報などの実技教科はポートフォリオをもとに評価される。そして内部評価は、各校の教員が、評価基準にしたがって生徒の学校における学習過程および学習成果を評価することで行われている<sup>6</sup>。

NZQA は NCEA の各レベルの取得に関して必要な単位数等の要件を規定しており、表 16 はそれを簡潔にまとめたものである。中等学校の生徒が NCEA のレベルを取得するためには、外部評価と内部評価を経て単位（credit）を取得する必要がある。こうして取得した単位数の合計によって生徒の取得レベルが決まってくる。

表 16 NCEA のレベルと認定要件

レベル (Level)	レベル認定に必要な要件
1	80 credits are requested at any level (level 1, 2 or 3) including literacy and numeracy. Schools can explain the literacy and numeracy standard pathways they are using. 識字能力と数的思考力を含むレベル 1 以上の科目から 80 単位以上
2	60 credits at level 2 or above + 20 credits from any level The level 1 literacy and numeracy requirements must also be met. 60 単位をレベル 2 以上の科目から取得、20 単位を任意のレベルの科目から取得、レベル 1 の識字能力と数的思考力に関する科目の要件は必須
3	60 credits at level 3 or above + 20 credits from level 2 or above From 2014 the level 1 literacy and numeracy requirements must also be met. 60 単位をレベル 3 以上の科目から取得、20 単位をレベル 2 以上の科目から取得、2014 年よりレベル 1 の識字能力と数的思考力に関する科目の要件は必須

\* 出典：<https://www.nzqa.govt.nz/ncea/understanding-ncea/how-ncea-works/ncea-levels-and-certificates/>  
にもとづき筆者作成

ところで、NCEA の科目のうち、言語系の科目では英語・マオリ語・ニューージーランド手話に加えて、最近まで ESOL として移民・難民出身生徒、あるいは留学生向けの英語が設定されていた。2020 年現在、ESOL は English Language (EL) と呼称が変更されたが、ESOL における英語学習の積み上げが単位の取得につながるしくみとなっている。

この他にも、NCEA ではいくつかの外国語に関して単位を認定できるようになっており、例えば、ヨーロッパ系言語では、フランス語・ドイツ語・スペイン語、アジア系言語では、中国語・日本語・韓国／朝鮮語、太平洋島嶼系では、トンガ語・サモア語・ニウエ語が単位認定の対象科目となっている。これら外国語科目に関して、NCEA では移民生徒や留学生が、自分の得意な言語（当然母語を含む）を履修して単位を増やしていけることから、英語母語話者ではない学習者にも、学業において成功する可能性が広がったということが

先行研究によって指摘されている（桐生 2013：31）。

また NCEA の科目には、太平洋地域に関して、人類学、考古学、芸術、経済学、地理学、歴史学、言語学、文学、音楽、政治学、社会学などの視点から学ぶ Pacific Studies が置かれている。例えば、これを太平洋島嶼系の生徒が学ぶことは、比較的容易に単位が取得できるかもしれないという意味のみならず、かれら自身の文化的背景やアイデンティティについて考察する機会ともなる。そして、この科目を設定していること自体が、NCEA に対する移民生徒のモチベーションを向上させ、あるいは進路へのエンパワーメントにつながる事が予想される。

以上のように、設定されている NCEA の科目は、すべての言語ニーズを満たすことができないという意味で十全ではないが、ESOL 教育を受けている生徒の社会参加にとって、一定程度の役割を果たしているといえる。

#### 4. 先行研究が示すニュージーランドの移民・難民出身児童生徒の教育における課題

ここまでニュージーランドにおける移民・難民出身児童生徒の教育について、政策あるいは制度の面に着目し、概観してきた。本章 3 節において、教育省の難民・移民支援上級アドバイザーの GN 氏は、ニュージーランドが ESOL を中心に移民・難民出身児童生徒を「ニュージーランド人」として扱い、場合により児童生徒のニーズに応じて母語を用いた支援を行っていることを語った。これと合わせて、ニュージーランドが政策として学校制度を整備して移民・難民出身児童生徒を受け入れ、人材として育成する体制を充実させてきたことに対し、GN 氏は満足しているという認識を示した。しかし、この認識とは裏腹に、ニュージーランドが学校教育において進めてきた取り組みに課題がないわけではない。そこで、以下では先行研究に依拠しながら、移民・難民出身児童生徒の教育にとって、どのような課題があるかを確認する。

ニュージーランドが二文化主義と多文化主義の葛藤を抱えながら、多文化主義化を進めてきたことはすでに述べた。とはいえ、ニュージーランドでは、移民・難民出身児童生徒の教育に先んじて、マオリの児童生徒の学力や教育達成の課題が論じられてきた。本論から逸れるため、ここでは深く立ち入らずに簡潔に示すだけに止めるが、マオリとマオリ以外のエスニックグループの児童生徒を比較すると、識字能力や計算能力、生徒指導上の処分件数、NCEA の取得率など複数の教育指標において、マオリの児童生徒の数値が劣っている。先行研究は、マオリの指標自体は近年改善してきているものの、他のエスニックグループとの格差が生じていることを指摘し、その縮小が課題であると論じてきた（中村 2020：147-148）。

マオリと同様に、移民・難民出身児童生徒においても、エスニックグループによっては学力や教育達成の課題が存在する。中村浩子によれば、これらの課題が顕著に現れているのが太平洋島嶼系の児童生徒で、かれらの約 3 割が外国出身で、学力水準はマオリを下回っている（中村 2020：151）。政府の調査では、太平洋島嶼系家族が学校に関わることを阻害する要因として、英語力の不足の問題、保護者が学校の権威に敬意を払う習慣のために要望をためらいがちであること、学校理事会（BOT）の理事となる親が少ないことが挙げ

られている（中村 2020 : 152）

太平洋島嶼系の児童生徒の置かれた状況に対して、ニュージーランド政府は 2001 年から「太平洋島嶼系教育計画 (Pasifika Education Plan)」という施策を講じてきた。この計画は、太平洋島嶼系児童生徒の教育達成や学力達成に関する水準を国全体の平均にまで引き上げること、そのために効果的な教授活動の実践や BOT への親の参加率を高めることを中心的取り組みとして据えてきた。しかし、教育機関評価局 (ERO) によれば、2010 年から 2011 年にかけて ERO が学校評価を行った学校の中で、「太平洋島嶼系教育計画」を十分に活用していた学校は数校にとどまり、計画を知らない学校も半数以上に上った(中村 2020:152)。このように、マオリおよび太平洋島嶼系児童生徒の教育におけるさまざまな格差は解消されておらず、継続の課題となっている。

難民出身児童生徒の教育に関する課題に言及した先行研究としては、Strauss & Smedley (2009) がある。彼らは、「Refugee Handbook for Schools (学校のための難民ハンドブック)」という教育省が発行しているガイドラインに関して、学校がどの程度それに沿って難民出身児童生徒の受け入れに取り組んでいるかを把握する目的で 2004 年に調査を実施し (309 校中、113 校が回答)、そこで浮かんできた課題を踏まえ、これらを解消するための提言を教育省に行っている。以下では、彼らの調査が明らかにした、難民出身児童生徒の教育における課題を要約して示す。

まず Strauss & Smedley (2009) は、先行研究が着目した難民出身の子どもの教育に関する課題をまとめている。そこでは、定住までの過程において、困難で悲惨な時期を経験した子どもも多く、かれらが不安やトラウマを抱えていることや、多くの児童生徒が英語を習得していないことなどが示されている (Strauss & Smedley 2009 : 4)。そして、難民出身者の親が子どもの学びを支援できるように、学校が親を支援する必要性が述べられている。しかし、親を学校教育に巻き込んでいくことが望ましいとされているが、ここに問題がある。それは深刻なトラウマを抱えた親は、子どもに対して情緒的な側面の支援ができないかもしれない、また親は子どもたちの学校の課題を手伝うのが難しいと感じるかもしれないというものである (Strauss & Smedley 2009 : 4)。

先行研究の指摘した課題をふまえて、Strauss & Smedley (2009) は難民出身児童生徒の教育のうち、学校の受け入れ状況とこれに関する課題を調査によって明らかにし、諸課題の解決に向けた提言を行っている。本論文は、Strauss & Smedley (2009) における受け入れ状況と課題を抜き出し、箇条書きにして簡潔に示す。箇条書きとすることで少々読みづらさがあるかもしれない。しかし、これには理由がある。なぜなら、ここで先行研究における 2000 年代前半における難民出身生徒の課題を記述し、可視化しておくことにより、本論文が 2015 年から 2019 年まで実施した調査結果との比較が容易となるからである。

### 難民出身児童生徒の受け入れ状況

- ・ 難民出身児童生徒数は、いずれのディサイル (1~10) の学校においても、均等に分散していたが、とくにディサイル 1 から 7 の学校に在籍していた。
- ・ 多くの難民出身児童生徒を抱える大規模校には、入学してくるかれらに対処するための専門職員が置かれていた。

- 小規模の学校では、エスニシティの同じ児童生徒が在籍する可能性は低くなり、校長あるいは副校長がかれらの対応にあたるが多かった。
- ほぼすべての学校が、難民出身児童生徒とその家族のために通訳を活用しており、常に通訳を用いる学校は 28%であった。
- 通訳の多くは難民出身児童生徒の家族あるいはコミュニティの成員が務めており、訓練を受けた通訳を利用している事例は少なかった。
- 学校は、児童生徒の出身国に関するリソース（ポスター、看板、国旗、挨拶の言葉、地図など）があれば、それを用いて文化的多様性を示そうとしていた。
- 難民生徒の多くが在籍する学校では、かれらを支援するために特別な責任を負った職員が採用される可能性が高かった。こうした職員の 80%以上が児童生徒の成績評価に関与し、継続的な支援および ESOL の支援を行った。
- 学校は以下のような難民出身生徒に関する重要な情報を求めている。
  - 「出身国 (the students' country of origin)」
  - 「第一言語の識字能力レベル (their level of literacy in their first language)」
  - 「英語能力レベル (their level of English proficiency)」
  - 「教育レベル (students' level of education)」
  - 「生徒が習得した他の言語 (on the other languages in which the students were proficiency)」
  - 「難民キャンプで過ごした経験の有無 (whether the students had spent time in refugee camps)」
- 63%の学校が、ウェルカムパック (welcome packs) とよばれる学校に関する基本情報を英語で記載した書類を難民出身生徒に提供していた。
- 75%の学校は、入学してきた難民出身児童生徒全員に対して、生徒が務めるバディを付けていた。

### 難民出身児童生徒の受け入れにおける課題

- 学校が常に通訳を置かない理由は、適切な通訳者を見つけることができない、サービスを利用するための経済的余裕がない、または二つの組み合わせとなっていた。
- 大多数の学校は文化的多様性の重要性を認識していたが、資金不足や児童生徒の出身国に関するリソース（ポスター、看板、国旗、挨拶の言葉、地図など）不足のために、実際に促進することに困難を抱えていた。
- 異文化理解に関する専門性の養成が行われていない学校があった。管理職に対して行っていない学校は 70%、教員に対して行っていない学校は 20%存在した。
- 学校が児童生徒の最初の受け入れ校ではない場合、かれらに関する情報をあまり得られていなかった。
- 難民出身児童生徒の指導に特別な責任を負っている教職員の 3 分の 1 が、児童生徒およびかれらの家族との面談、あるいは児童生徒の適切な配置に関与していなかった。このため、貴重な専門的知見が見落とされている可能性がある。
- 多くの学校は、ウェルカムパックが難民出身児童生徒のニーズに合わせて作られていないと感じていた。また学校は、英語力の限られている人びとがウェルカムパックの内容を理解できる可能性は低いか、難しいと回答した。

ここでまとめた Strauss & Smedley (2009) の調査は、2004 年に実施されたものであり、当然 2020 年と比して問題状況が異なることには注意が必要である。しかし、同調査は、教育省の要請によって難民出身児童生徒を受け入れているすべての学校を対象とした試み (309 校中、113 校が回答) であったことからデータの量が多く、そのために一定の信頼性が確保されている。Strauss & Smedley (2009) と 2015 年より調査を開始した本研究を比較するならば、かれらが示した状況や課題から難民出身児童生徒の教育がどれほど変化したのか、あるいは変わっていないのかを見ることもできる。

## 小括

本章は、はじめに第二次世界大戦後のニュージーランドにおける移民政策と移民・難民出身者の動向を確認した。ニュージーランドは比較的早期から難民の受け入れを行ってきたが、一方、移民については 1950 年代までヨーロッパ系以外の移民は制限されてきた。こうした姿勢の変化によって、いくつかの転機があり、一つは 1973 年のイギリスの EC 加盟である。このときニュージーランドは制度上、移民の受け入れにおける差別を撤廃したのだった。二つは、1986 年の移民政策レビューにもとづいて、翌年に制定された移民法である。これにより、ニュージーランドの移民政策が大幅に変更され、より多くの国や地域からの移民を受け入れることとなった。以後、ニュージーランドでは太平洋島嶼系およびアジア系移民が急激に増加したことで多文化社会化が進展し、こうした現象がさらなる移民政策の変更を促し、1991 年のポイント制導入によってニュージーランドの移民政策の基本的枠組が形成された。これに加えて、2002 年に移民に求める英語能力の基準が引き上げられたが、移民の出身国による選別がなくなったことで、ニュージーランドへの主な移民は太平洋島嶼系およびアジア系という水路づけがなされた。

1987 年の移民法改正以降の移民の増加は、ニュージーランドにとってヨーロッパ系とマオリの対等な関係を求める二文化主義と多文化主義の葛藤を生み出したが、学校教育に関して、政府は 1989 年教育法の制定に始まり、1990 年代以降も英語を母語としない児童生徒のために ESOL 等の教育制度を整備し、社会の多様化に対応してきた。政府は英語を母語としない移民・難民出身生徒などの教育に関して、教育省を中心に学校教育制度の整備や英語教育における指針 (ELLP) の作成、ESOL の資金援助によって、自律的経営を行う公立学校の実践を支援してきた。

とはいえ、移民・難民出身児童生徒の教育を進めるなかで諸課題が上がってきている。移民生徒においては、マオリや太平洋島嶼系における学力や教育指標における達成度の低いことが課題とされてきた。難民出身生徒においては、より多くの課題が報告されており、悲惨な経験による不安やトラウマ、英語の習得、親の協力、通訳、学校内における文化的多様性に対する理解不足、正確な児童生徒の状況把握および情報共有などが指摘されてきた。

本章は第二次世界大戦後から 2000 年代前半までの移民の動向と社会変容に着目してきたが、そこではニュージーランドが社会変容に対応して、学校教育において英語を母語としない移民・難民出身児童生徒の受け入れおよび支援の態勢を整備してきたことがわかっ

た。次章はオークランドの公立中等学校における ESOL の実践に焦点を当て、現地校への調査にもとづいて近年の学校現場でどのように移民・難民出身生徒に対する教育が行われているかを明らかにする。

[第5章の注]

- 1) ワイタング条約の解釈の相違にもとづく問題に関しては、内藤（2000）が詳しい。
- 2) Bedford（2001）によれば、1990年代に、マオリは移民政策の論議においてより大きな発言権を求めよう動き始めた。マオリは一般的に反移民ではないものの、移民を含む人口政策の幅広い分野において、かれらの利益に取り組むための公式なチャンネルがないことに懸念を抱いていたからである。
- 3) ニュージーランドは60年以上にわたり難民の第三国定住を受け入れてきた。1987年に、割り当て制度が確立され、毎年国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によって選ばれた750名の難民受け入れを実施し、国際社会の一員の義務を果たしてきた（Strauss & Smedley 2009：3）。そして、2017年に成立した労働党政権は、受入れ枠を1,000名に拡大した。
- 4) 本論文では原則「移民・難民出身者」の表記を用いるが、ここでは現地の呼称を尊重して難民・移民と訳す。
- 5) ニュージーランドの学校には、公立学校と私立学校がある。インテグレートッド・スクールは公立学校として数えられる。インテグレートッド・スクールと、state school とよばれる公立学校の違いは、前者が半官半民のような運営形態をもち、土地や建物などを除く運営費が教育省から助成され、学費が公立学校と私立学校の間となっているところにある。
- 6) 石原（2004）は当時導入過程にあった NCEA に着目し、国内共通の基準で生徒を評価する点が、学校間格差の縮小に寄与すると指摘した。しかし、実際には年月の経過とともに社会経済的およびエスニシティ間の教育格差が拡大し、大きな課題となってきた。このことから、2017年に成立した労働党政権は NCEA の見直しを進めている。

## 第6章 オークランドの公立中等学校における移民・難民出身生徒の教育

1. オークランドの公立中等学校における ESOL の調査概要
2. ESOL による移民・難民出身生徒の教育
3. ESOL のティーチャー・エイドが果たす間文化的媒介者としての役割
4. ニュージーランドの公立中等学校における移民・難民出身生徒の教育と社会的包摂

ニュージーランドは、英語を母語としない移民・難民出身児童生徒を「ニュージーランド人」として育成するべく、学校教育における ESOL (English for Speakers of Other Languages) の制度を整備し、公立小学校および中等学校 (secondary school) の実践を英語教育の指針 (The English Language Learning Progressions, ELLP) や資金援助などによって支援してきた。このうち資金援助は、教育省の難民・移民支援上級アドバイザー (Senior Adviser: Refugee and Migrant Support) によれば、英語を話すことのできない移民・難民出身児童生徒に対して、母語を話せるティーチャー・エイド (Teacher Aide, TA) を児童生徒につけるなど、かれらの学校生活におけるさまざまな支援に充てられている。

本章は、はじめに本論文が調査を行ったオークランド (Auckland Region) の公立中等学校 (10 校) における ESOL の概要を示した後、ESOL の現場でどのような実践が展開されているかを明らかにする。その際、ESOL の表記に関して、本論文は教科あるいは学校の部署を指す場合には「ESOL 科」、授業を指す場合には「ESOL」の語を用いる。

次に、先行研究ではほとんど明らかにされてこなかった TA の活動に焦点を当て、かれらがどのような支援を行っているかを精査する。最後にまとめとしてニュージーランドの ESOL が抱える課題について言及する。また前章および本章の議論を通じて、本論文の問い②「ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているか」に対する答えが提示される。

### 1. オークランドの公立中等学校における ESOL の調査概要

本調査では、オークランドの中等学校 10 校において、教員 19 名、TA9 名、元 TA1 名に対し英語あるいは日本語でインタビューを行った。インタビューの協力者は、調査依頼時に窓口となった教職員を足がかりとして、調査日に協力できる人物を紹介してもらうスノーボールサンプリングの形で得た。

調査地には、人口に占める移民・難民出身者の割合が国内でもっとも高く、移民・難民出身生徒も多いオークランドを選定した。同地域にはインテグレートド・スクール (state integrated school) を含む 73 校の公立中等学校があるが、本研究は同地域各地区のエスニシティの割合と ESOL における TA の実践の相関関係を探るため、学区ごとのディサイル (Decile) という社会経済的指標の分散を考慮して、協力の得られた 10 校 (1 校はインテグレートド・スクール) を調査校とした。本調査は限られた期間で進められたため、学校の所在地とディサイルのバランスを考慮した理想的なサンプリングを行うことはできていない。したがって、そこで得られたデータが必ずしもオークランドの現状を適切に示す

縮図でないかもしれない。しかし、本調査が示すデータは、先行研究において十分明らかにされてこなかった ESOL の具体的実践および TA の活動などを含んでおり、大きな意義のあるものといえる。調査校は図7が示すように、それぞれ東部 (N)・西部 (H・L)・中南部 (F・J・M)・南部 (I・K・O)・北部 (G) に位置している。

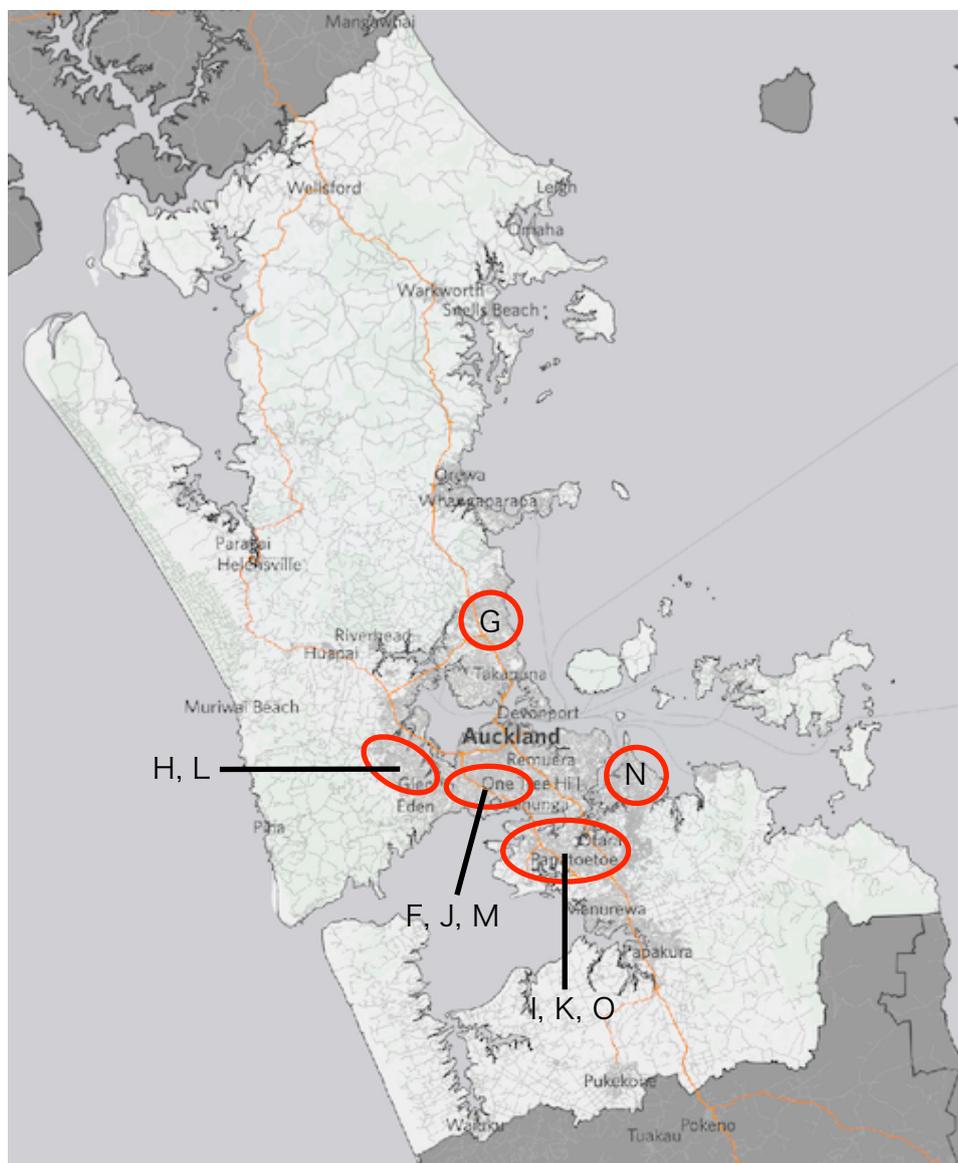


図7 オークランドの市域と調査校の所在地

\*New Zealand Transport Agency(2019)にもとづき筆者作成

オークランドの現地調査は2015年7月から開始し、2019年までの5年間、毎年7月下旬から8月上旬にかけて実施した。一連の調査は、中等学校におけるESOLの実践を主な対象とし、関連項目についても対象に含めた。調査方法はESOL科の授業の参与観察および関係教職員、TA(元TAを含む)、キャリア・アドバイザー(Career Advisor)、難民・キャリア支援員(Refugees & Careers Support Worker)へのインタビューを採用した。インタビューでは、当該校におけるESOL科の概要、授業内容、調査協力者のバックグラウンド、当該職位についたきっかけや動機、職務内容、課題、待遇といった質問項目を設定した半

構造化面接法を採用した。インタビューは協力者に比較的自由に語ってもらうため、本人が指定した場所——控室、職員室、図書館、応接室など——を利用して行われた。インタビューの所要時間は1名あたり30分から1時間程度である。

調査にあたり、事前に対象者に調査の趣旨・方法・情報の取り扱いを説明し、了承を得た。会話内容の録音は、対象者の同意のもとで行った。また、学校や人物の特定を避けるため、本論文で扱う学校名や人物名はすべて匿名で表記した。本調査における調査校10校の概要をまとめたものが、表17<sup>1</sup>および表18である。

表17 オークランドの中等学校の調査概要

調査日	学校	見学授業数	インタビュー
2015年7月31日	F	4	ESOL 科教員2名、副校長、TA1名、ユースワーカー1名
2015年8月3日	G	6	ESOL 科教員1名
2016年8月3日	H	3	ESOL 科教員2名、TA2名
2016年8月4日	I	2	ESOL 科教員4名、校長、TA2名
2016年8月5日	F	—	ESOL 科教員1名、キャリアアドバイザー1名、TA2名
2017年8月1日	J	2	国際課科教員1名、元TA1名、移民生徒2名、 難民出身生徒1名
2017年8月1日	H	—	ESOL 科教員1名、難民出身生徒5名
2017年8月3日	K	4	ESOL 科教員1名、外国語科教員1名、移民生徒12名、 留学生3名、
2018年8月7日	L	—	ESOL 科教員1名、TA1名
2018年8月7日	M	1	ESOL 科教員1名、アカウントマネージャー1名
2019年7月30日	N	1	ESOL 科教員1名
2019年7月30日	O	1	ESOL 科教員1名、TA1名、難民・キャリア支援員1名、 難民出身生徒5名

\*出典：2015年から2019年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

表18 オークランドの調査校に関する基本情報

学校	ESOL 科教員 (名)	TA (名)	難民出身生徒	ディサイル	主要エスニシティ (%)
F	5	3	○	4	インド26、中国16
G	4	—	—	10	パケハ53、中国9
H	2	3	○	2	サモア30、マオリ16
I	5	2	○	2	マオリ24、サモア23
J	7	—	○	6	パケハ25、インド24
K	3	—	○	2	インド36、マオリ16
L	4	2	○	3	パケハ27、マオリ24
M	1	—	—	2	トンガ29、サモア24
N	8	1	—	9	アジア系61、パケハ32
O	1	2	○	1	サモア32、マオリ20

\*出典：主要エスニシティは調査日に近い年のN校以外の各校 ERO Reports を参照し、他の項目は2015年から2019年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

表18は調査校の基本情報で、F校からO校まで調査日を昇順に並べている。TAを設置

している学校は6校あり、すべての学校のESOLにTAが置かれているわけではない。TAの設置校は、N校を除くとディサイルが低く、難民出身生徒が在籍している。ESOL教員のエスニシティは、パケハと呼ばれるヨーロッパ系と移民出身者が混在し、ヨーロッパ系以外の教員では南アフリカやフィリピン、ジャマイカなど英語話者が多い。

本節の最後に、調査校とその学区の様子について簡単な説明をしておく。前章で説明したように、ディサイルは任意の地区の社会経済的指標であることから、オークランド各地の特徴と各校のディサイルには相関がみられる。そこで、調査校が位置するオークランド東部・西部・中南部・南部・北部の特徴について、それぞれ簡潔に言及する。

オークランド北部と東部は、海の近くに高級住宅地が形成され、ヨーロッパ系の割合が高い。地域の地価は、全国的に高水準のオークランドの中でも高い<sup>2</sup>。G校とN校は、ともにディサイルが高く、進学校として人気がある。表17によれば、G校では中国系生徒が2番目に多く、N校ではアジア系生徒が61%おり、その9割以上が中国系である。これに関し両校の教員は、裕福な中国人や韓国人の家庭が子どもを実績のある学校に進学させるため、学区に移動してくるのだと説明した。

また、西部と中南部、南部は人口増加によって膨張するオークランドと、その郊外化を象徴する地域といえる。これらの地域は近年の人口増加で郊外化が進み、再開発による地価上昇がみられる。いずれの地域も移民・難民出身住民の割合が高く、各校のディサイルは分散している。ただし、南部の端に位置する地区は比較的地価が低く、マオリの他、アジア系やパシフィカ(Pacifika)と呼ばれる太平洋島嶼国・地域から移民した人が多い。場所によっては治安の悪い地区も含まれ、一人親家庭の割合も高い。その結果、南部にはディサイルの低い学校が多く、教育行政における重点課題となっている<sup>3</sup>。

さて再び表18を参照すると、教員数、TAの有無、難民生徒の有無、生徒のエスニシティなど、ESOLの在り方は多様である。そこには、ニュージーランドの公立中等学校の場合、学校を運営する理事会(Board of Trustees)——そのメンバーは保護者の代表、教職員の代表、生徒の代表、BOTの選出による代表によって構成される——が独自の方針にもとづいて建物や教材、職員採用や配置を含む教育環境を整備し、教育活動を行っていることが関係している。

## 2. ESOLによる移民・難民出身生徒の教育

### 2.1 ESOLに携わる教員の背景

本論文が調査したオークランドの公立中等学校の概要が示されたところで、次に調査した10校について、各校がどのように移民・難民出身生徒を受け入れ、支援しているかを明らかにする。そこで、まず調査校のESOL関係教員のデータを示しておきたい。学校運営において広く権限与えられているニュージーランドの学校は、独自の方針にもとづいてESOLを運営することが可能である。そのため、学校の管理職がESOL科にどのような人物を採用し、何名の教員を配置するかといった人事を検討することとなっている。

本調査におけるインタビューで協力を得られたESOL関係教員19名の情報は、表19のようにまとめることができる。このうちESOL科の教員は14名である。残る5名のうち、

HL 氏と PE 氏の 2 名は管理職で、WD 氏はキャリア・アドバイザーとして難民出身生徒の進路指導にあっていた教員である。そして AS 氏と BN 氏は、J 校と K 校の ESOL 科主任が休暇等で不在であったために、ESOL をよく知る人物として、代理で各校の取り組みに関するインタビューに応じている。表 19 に記載された各校のデータは調査当時のものである。あらかじめ断っておくと、表 19 はインタビューの協力を得られた ESOL 関係教員を示しているものであり、正確に各校の ESOL 科教員の概要を示したものではない。それでも、4 章で示した藤沢市の学校教員の概要を想起するならば、これらのデータにはニュージーランドの ESOL の特徴があらわれていると思われる。

表 19 インタビューを行った ESOL 関係教員の基本情報

教員	学校	性別	エスニシティ	備考
GL 氏	F	女性	モンゴル	ESOL 科主任、モンゴル出身、日本に留学経験あり
DA 氏		女性	ジャマイカ	ESOL 科教員
HL 氏		男性	パケハ	副校長 (Deputy Principal)、F 校に 38 年勤務
WD 氏		女性	パケハ	キャリア・アドバイザーとして難民出身生徒の進路を担当 ESOL 科で指導経験あり
MP 氏	G	男性	パケハ	ESOL 科主任
VN 氏	H	女性	パケハ	ESOL 科主任
RG 氏		女性	インド	ESOL 科教員、カタールやナイジェリアで教員経験あり、H 校に 21 年勤務
PL 氏	I	女性	パケハ	ESOL 科主任、I 校に 15 年勤務
FB 氏		男性	フィリピン	ESOL 科教員、フィリピンで教員経験あり、ニュージーランドで ESOL ホームチューター・TA の経験あり
SV 氏		女性	フィリピン	ESOL 科教員、フィリピンで教員経験あり、ニュージーランドで TA 経験あり
KT 氏		女性	パケハ	ESOL 科教員、南アフリカで教員経験あり
PE 氏		男性	パケハ	校長 (Principal)
AS 氏	J	女性	パケハ	国際課課長 (Director of International Education)、J 校に 26 年勤務
BN 氏	K	女性	不明	外国語 (Languages) 科教員、日本語の授業を担当
KP 氏		女性	パケハ	ESOL 科教員
BL 氏	L	女性	パケハ	ESOL 科主任、ヴェトナム・タイ・フランスで居住経験あり
SD 氏	M	女性	パケハ	南アフリカ出身、7 年生・8 年生の指導経験あり
MI 氏	N	女性	パケハ	ESOL 科主任
HY 氏	O	女性	パケハ	ESOL 科主任、イギリスで居住経験あり

\* 出典：2015 年から 2019 年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

表 19 によれば、ESOL を担当する 14 名の教員のエスニシティは、ヨーロッパ系の白人  
が 9 名 (MP・VN・PL・KT・KP・BL・SD・MI・HY) ともっとも多い。移民出身の教員  
は 7 名 (GL・DA・RG・FG・SV・KT・SD) であるが、モンゴル以外の出身国では英語が

主要な言語となっている。これに外国での居住・勤務経験をもつヨーロッパ系の教員 (BL・HY) を加えると、9名となり、トランスナショナルな生活経験をもった教員が半数を占めていることがわかる。以下では ESOL 科教員自身の背景に関する質問に回答した 7 校 10 名について簡潔に記述する。

F 校の GL 氏はモンゴル出身の女性で、日本では北海道大学への留学を経て、ニュージーランドに渡ってから大学で教員資格<sup>4</sup>を取り、同校の ESOL 科主任を務めている。

G 校の MP 氏はヨーロッパ系の男性で、1995 年同校に英語科教員として勤務し、一度他校での勤務を経験したのち、2009 年から再び勤務することとなり、ESOL 科主任となった。MP 氏によれば、彼が最初に G 校に勤務していたときに ESOL 科はなく、若干名の韓国の移民生徒は地元出身の生徒と同様の授業を受けていた。

H 校の RG 氏はインド出身の女性で、1982 年にインドで英語科教員となったが、結婚後に夫の仕事にともなってカタールやナイジェリアで生活し、そこでも教員経験を積み、ニュージーランドにやってきた。H 校に 21 年勤務している同氏は、もともとは一般授業 (mainstream) の英語と地理を担当していたが、同校の ESOL 需要が高まったことで ESOL 科に異動となった。2004 年には大学で ESOL 科の Graduate Diploma を取得し、「一生勉強ですよ」とスキル向上に努めていると語った。

I 校の PL 氏はパケハの女性で、同校に勤務して 15 年になる。彼女は英語科と ESOL 科の教員資格をもっており、同校でははじめ英語を教えていた。しかし、生徒が成長していく様子を直に感じられるという理由から、彼女は ESOL 科の教員となり、調査時には ESOL 科主任を務めていた。

I 校の FB 氏はフィリピン出身の男性で、フィリピンの大学で哲学を修めたのち、同国で教員となった。ニュージーランドに来てしばらく、FB 氏はボランティアで成人した移民向けの ESOL ホームチューターを務めていた。その後、彼が他校で TA を務めていた際に、周囲の人びとから教員になることを勧められ、ニュージーランドの大学で教員資格を取得して I 校に勤務することとなった。

I 校の SV 氏はフィリピン出身の女性で、フィリピンの大学を卒業後に、同国で社会科と数学科の教員を経験し、ニュージーランドへやってきた。彼女は FB 氏と同様に、TA を務めたのちに I 校で勤務し、ESOL と数学の授業を担当することとなった。

I 校の KT 氏は南アフリカ出身のヨーロッパ系女性で、南アフリカで教員となった。彼女はニュージーランドに来てから、I 校で 6 年間勤務していた。KT 氏は南アフリカの学校で教えていたときには一方通行型の授業形態であったが、ニュージーランドへ来てからは双方向型の授業形態に変えたのだという。これに関して彼女は、「私はつねにチャレンジしています。この学校が気に入っているし、移動するつもりはありません」と力説した。

L 校の BL 氏はヨーロッパ系の女性で、ヴェトナム・タイ・フランスに住んでいた経験がある。彼女は同校の ESOL 科主任となる前は小学校の校長を務めていた。BL 氏が ESOL に関心をもつようになったきっかけには、1970 年代にヴェトナムからニュージーランドに到着したボートピープルの存在を知ったことが関係している。

M 校の SD 氏は南アフリカ出身のヨーロッパ系女性で、教員として 16 年の経験をもっている。もともとは 7 年生と 8 年生を中心に教えていたが、調査時には ESOL を担当して 1

年目であった。彼女はパーマストンノースのマッセイ大学 (Massey University) を卒業し、調査時点でも大学で第二外国語を教えるコースに在籍し、教員資格の取得を目指していた。

O 校の ESOL 科主任を務める HY 氏はヨーロッパ系の女性で、イギリスの居住経験がある。HY 氏はウェリントンで 1 校、オークランドで 2 校に勤務（うち 1 校では日本語を教えていた）したのち、彼女の地元である O 校で ESOL 科教員として採用された。

以上が ESOL 科教員の背景である。繰り返しになるが、ESOL 科の教員のうち、半数がトランスナショナルな経験を持ち、それが ESOL に携わるきっかけとなっていることがわかった。とくに移民出身者の場合、モンゴル出身の GL 氏以外は母国で英語科教員の経験を有しており、これがトランスナショナルな移動にともなって生じる職業移動を比較的円滑にしている一因といえる。

ちなみにニュージーランドでは、ESOL は一つの教科となっていることから、ESOL の授業を担当するためには資格の取得が必要とされる。したがって、すべての ESOL 科教員は、大学において英語を母語としない人びとに対して、外国語として英語を教える専門的な訓練を積んでいることとなる。調査協力を得られた ESOL 科教員 12 名の中には、7 名 (MP・RG・PL・SV・BL・SD・HY) が他校種での勤務経験や ESOL 科以外の教科を教えた経験があると答えたが、それはニュージーランドでは 2 教科以上を教えることが一般的であることと関係している。さらに、2 名の教員が資格取得のために大学へ通っていた。RG 氏は教員となってから新たに ESOL 科の教員資格を取得しており、また SD 氏はこれから外国語の教員資格を取得しようとしていた。インタビューでは、RG 氏と KT 氏から教員としての質的向上に対する回答を得たが、これにはニュージーランドでは、教員が就職後にもより多くの教科の資格を取得することや、知識・技能を高めて資質の向上を図ることのできるリカレント教育が普及していることも関係していると思われる。

また、TA 経験者が教員となる事例があることがわかった。I 校の FB 氏と SV 氏の 2 名がこれに該当する。かれらはともにフィリピン出身で母国での教員経験を持ち、ニュージーランドでは教員資格を取るまでの間に TA を経験していた。

## 2.2 ESOL 科における教育実践

ニュージーランドの学校では、日本の学校と比較すると建物の構造は簡素なものが多く、プレファブの平屋建ての校舎もめずらしくない。中等学校においては、教科ごとに専用の教室が割り当てられているため、生徒は授業に合わせて水平的な移動を一日の中で繰り返す。ESOL 科の教室は他教科と同様の広さを持ち、30 名ほどを収容することができる。すべての調査校における一般授業の規模は、およそ 25 名から 30 名程度であった。本調査では 10 校中 8 校で ESOL の授業の参与観察を実施したが、いずれの学校においても教科独自の教室や教科準備室が備えられていた。

授業は基本的に ESOL 科の教室で行うが、調べ学習など学習内容により実施場所を変更する場合があります。本調査では図書室で実施する様子も 2 校 (G・H) で見られた。ESOL を受講する生徒に関して、かれらの間で英語能力はもちろん、他教科の学力においても差異が存在する。そのため、例えば I 校校長の PE 氏は、同校では「レセプション」といって初

学者向けの ESOL を 2 クラス設定して英語能力の養成を図り、一般授業へ引き上げるようにしていると語った。また頻繁に見聞する例として、日本からの留学生は、一般授業の数学に参加することも多い<sup>5</sup>。理由は主に二つあり、一つは日本の学校で教わる数学のレベルがニュージーランドよりも高いからである。もう一つは、数学という教科の特性として、それほど高い英語能力が求められないからである。これらの例のように、ニュージーランドの ESOL は、対象となる生徒個人の英語能力の向上を図りつつ、徐々に一般授業へと移行させていくしくみとなっている。したがって、ESOL の生徒は同学年同士であっても、英語や他教科の習熟度により時間割が異なる場合が頻繁に見受けられる。

ESOL 科で実施される授業の規模は、調査した限り最小が 9 名 (O 校)、最大が 27 名 (K 校) であった。ESOL の規模に関して、3 校 (M・N・O) の教職員が一般授業よりも少ない人数での実施を望んでいた。M 校のアカウント・マネージャー (Accounts Manager)<sup>6</sup> を務める女性は、学校は生徒の学習指導に力を入れたいと考えていることから、授業規模を 10 名以下に保つ意向をもっているとした。また、O 校の HY 氏はシニア (後期中等教育段階の 11 年生から 13 年生) の授業に生徒が 22 名もいることは、指導の質を確保するという観点から、多すぎると感じていた。さらに、N 校の ESOL は 18 名程度であったが、その理由について MI 氏は、「そうでなければ、十分な緊張感を得ることができません。18 名は教員が一人ひとりに話す機会や、もっと意見交換をするといったことに時間を割けることを意味します」と語った。

すべての調査校は、移民・難民出身生徒および留学生に対して入学時に英語 (学校により数学も加わる) の試験 (placement test) を実施して、まず ESOL を受講すべきか否かを判定しており、すべての生徒が自動的に ESOL と対象となるのではない<sup>7</sup>。入学時の試験で ESOL を受講することとなった生徒は、英語の習熟度や他教科の学力によって、参加する一般授業の割合がそれぞれ異なってくる。英語の初学者のために特別な指導を実施していると答えた学校は 4 校 (H・I・J・N) あり、生徒の苦手教科の学力向上のため、放課後のホームワーク・センター (homework centre) を実施していると答えた学校が 2 校 (F・H)、生徒の空き時間に学習支援 (learning support) を実施している学校が 2 校 (K・N) あった。逆に移民・難民出身生徒を一般授業の数学や理科に参加させることがあると答えた学校は 2 校 (H・J) であった。

以上のような状況が見られることから、移民・難民出身生徒が一週間にどれほどの ESOL を受けているかを一概にまとめることは難しい。しかし、本調査によって、生徒が一般授業に移行するために集中的に ESOL を受講し、一日の大半を ESOL 科の教室で過ごすことが多いということは確認できた。下記の表 20 は、本調査において見学することのできた ESOL 受講生徒に関連した 25 の授業の概要をまとめたものである。表 20 におけるいくつかの授業に関して、調査によって判明しなかった部分があり、そのため対象学年や出席していた生徒数が空欄となっていることをあらかじめ断っておく。

表 20 調査校の ESOL 受講生徒に関わる授業の概要

学校	学年	教科	生徒数	備考
F	10	社会	21	TA の支援
	9	ESOL	16	TA の支援
	10	ESOL	19	
	9	情報 (IT)	15	ユースワーカーの支援
G		ESOL	14	
		ESOL	約 15	
	13	ガイダンス	約 10	図書館で司書が検索の仕方を解説
	13	UEL	9	University Entrance Literacy
		ESOL ESOL	13	
H	13	ESOL	14	English for Academic Purpose (EAP)
	11	ESOL	22	EAP research、図書館で実施、TA の支援
	11	ESOL	約 12	EAP research、図書館で実施、TA の支援
I	9-13	ESOL	約 17	初学者向けのレセプション
	11-13	ESOL	約 17	TA の支援
	9-13	ESOL		初学者向けのレセプション
J		社会	10	
	11-12	ESOL	20	
K	9	日本語	26	
	9-11	ESOL		初学者向けのレセプション
	12-13	ESOL		初学者向けのレセプション
	11-12	社会	27	
M	7	ESOL	9	M 校は 7 年生 (日本の小学校 5・6 年生に相当) から入学できる
N	9-10	ESOL		独自に作成した教材を使用
O	9-10	ESOL	9	

\* 出典 : 2015 年から 2019 年までの参与観察およびインタビューデータにもとづき筆者作成

すべての調査校において、ESOL の授業は出席すべき生徒が教室に集まり、教員から一斉に受ける形態をとっており、3 校 (F・H・I) では 6 つの授業で TA やユースワーカー (Youth Worker、後述) が生徒の学習を支援していた。例えば、H 校では RG 氏と TA が相互に役割分担しながらグループワークの調べ学習の授業を進め、TA は教員の目の行き届かない部分を探して生徒に助言を与えていた。教育方法は教員と生徒の間で問答する双方向型の講義法や、生徒の主体的な学びを重視したグループワークが主に採用され (両者を組み合わせた授業もある)、一部では課題を調べることによって、調べ方および知識の両方を身につけることを目的とした課題学習も行われていた。

表 20 にある通り、本調査が参与観察を行った授業では、ESOL の他に社会、情報、日本

語といった教科、さらに文献検索・情報収集のガイダンスで学ぶ生徒の様子が確認された。また、ニュージーランドの教員が一般的に2教科以上の資格をもっていることを活かしている事例として、調査日にはF校のDA氏がESOLと社会の授業を担当していた。

参与観察を行った授業における使用言語は、すべて英語であったが、教員および生徒の学習を支援するTA(F・H・I)は、易しい表現を用いて生徒の理解を促していた。なお、N校ではESOL受講者の約90%が中国系の生徒で占められていることから、数学の授業のためにバイリンガルの中国系ニュージーランド人教員を採用し、数学の用語で生徒がつまりく問題に対処しているとMI氏は説明した。

ESOLを受講する生徒の英語能力は、非常に幅が広く、一例を挙げると、K校における移民生徒へのインタビューでは、同じ13年生の授業の中にニュージーランド滞在期間が半年の初学者もいれば、滞在期間が5年以上にわたり、高等教育機関への進学を目指せるレベルの生徒も出席していた。調査校のうち2校(F・H)の授業では、TAが移民・難民出身生徒の母語を用いてかれらの学習を支援していた。ただし、学校はESOLを受講する移民・難民出身生徒のために、あらゆる言語の話者がTAとして採用されてはいない。例えば、F校およびO校はアフガニスタンからの難民出身生徒が在籍していることと関係して、同胞の難民出身者をTAとしており、またH校は生徒数が多く、母語の支援のニーズが高いサモア語話者をTAとしていた。

ニュージーランドは2007年に「the New Zealand Curriculum」を発表し、国として児童生徒が身につけるべき能力および技術を示しているものの、日本のような教育委員会制度や検定教科書制度はなく、学校独自の運営が認められている。このことから、各学校は、学校独自のカリキュラムを作成することが求められる。そうした中でESOLに関しては、指導および評価の指針としてELLPが定められており、実際に5名の教員(MP・RG・KT・BL・MI)がESOLを担当する上で指導実践や評価において、これを参照していると言明した。この他にも教育省は「ESOL Online」というウェブサイトを開設し、現場のESOL担当教員の授業を支援するツールを提供しており、3名の教員(RG・KP・MI)が活用していることを述べていた。例えばI校のRG氏は、当該ウェブサイトから「the English Language Intensive Programme (ELIP)」というESOLの実践を支援するプログラムを活用していると語り、K校のKP氏はそこからリーディングの教材をダウンロードできることを筆者に提示した。

ニュージーランドに教育委員会制度や検定教科書制度がないことと関連して、ESOLはELLPの枠組みはあるものの、授業担当者による実践の自由度は高い。本調査では、以下のように担当教員が目的に応じて教材や指導法を組み合わせる授業を行うことが裏付けられた。表21はESOLで使用が確認された主な教材をまとめたものである。

表 21 調査校の ESOL で使用されていた教材

使用教材	学校
教員による独自作成のプリント	F、G、H、I、K、N
貸し出した教科書	G
小説の一部コピー	F
映画作品	G

\* 出典：2015 年から 2019 年までの参与観察およびインタビューデータにもとづき筆者作成

ニュージーランドでは、中等学校の教室内で生徒の座席は基本的に決められておらず、教室の構造によっては座席の配置も変えることが可能となっている。このため、生徒は毎回自由に席を選んで受けることができる。ESOL の授業では、ホワイトボード<sup>8</sup>への板書と双方向型の議論を組み合わせた講義法やグループワークによる議論や調べ学習などが行われており、毎回教材が用いられるわけではなかった。そうした中で最も多く使用されていた教材は、教員が独自に作成したプリントで、6 校 (F・G・H・I・K・N) の授業で確認された。この他、本調査では、学校が生徒に貸し出した英語の教科書を用いる授業 (G)<sup>9</sup>をはじめ、小説の一部コピーを教材として生徒に配った上で表現を学ぶリーディングの授業 (F) や、映画作品を教材として用いて語彙・文法を学ぶ授業 (G) を観察することができた。

本論文が 2015 年から 2019 年まで調査した中で、すべての学校がコンピュータ、とりわけラップトップを授業で使用するなど、ICT 機器を活用した授業を展開していた。一例を挙げると、H・K の 2 校は、Google Classroom を用いて授業用ドキュメントの配信を行い、クラウド上に共有されたファイルを生徒がダウンロードして、課題に取り組んで提出する体制を構築していた。ラップトップは学校が貸与する場合と、生徒が自宅から端末を持ち込む場合 (Bring Your Own Device、BYOD) がある。前者の事例はディサイルの低い学校 (I・K・L) に見られ、L 校では政府に申請を行い、そこから得た ESOL の資金援助を用いて必要な備品を購入していると、これらの業務を担当している TA が回答した。ICT 機器では、すべての学校の教室にコンピュータとつながっているプロジェクタが備えられ、実際に G 校の MP 氏は映画作品を用いた授業で活用していた。授業を含む ESOL の実践について、以下では調査においてより多くの授業を観察することのできた 2 校 (F・G) の例を示しておく。

## F 校における ESOL の取り組み

F 校の副校長である HL 氏は、同校に勤務して 38 年になるベテラン教員で、生徒のエスニシティの変遷についても詳しい。HL 氏によれば、彼が働きはじめた頃の F 校では、およそ 7 割がヨーロッパ系生徒で占められており、マオリの割合は低かった。その後、F 校の学区ではインド系フィジー人 (Indian Fijians) が増加し、さらに中国系移民が流入してきた。

このような経緯があり、F 校はとくにインド系・中国系の生徒が多く、アジア系の生徒

が4割以上を占める。太平洋島嶼系生徒はおよそ2割で、ヨーロッパ系（13%）とマオリ（6%）は少数派となっている。ESOL科主任のGL氏によれば、F校でESOLを受講している生徒の内訳は、学区内に住む生徒と留学生が半分ずつを占める。在籍生徒の国籍としては、中国やトンガなど20カ国以上にわたる。

他校と同様、F校のESOLでも入学時に英語の試験を実施し、英語運用能力の四技能（Listening, Speaking, Reading, Writing）と単語の到達度を確認したのち、生徒のクラス（同校では上下2クラス）を各自のレベルに合わせて振り分けている。ニュージーランドの学校は4学期制であるが、同校は学期ごとに1回の単語テストを実施している。そこで英語力が一定の水準まで達したと評価されると、学校は生徒を上のクラスへ移動させ、徐々に一般授業へ参加させようと近づけていく。そのため、GL氏は同校では一週間に数回、放課後にホームワーク・センターを開いて補習を行っていると説明した。

F校のジュニア（9年生および10年生の前期中等教育段階）のクラスでは、簡単な単語や文章の学習からはじまる。学年やクラスが上がると学習内容もより高度になり、例えば調査日の2限に設定されていた10年生の社会の授業は、人権をテーマに「自由とは何か」「平等とは何か」について教員が発問し、それに生徒が回答していく形で活発な議論が展開されていた。この授業に参加している21名の生徒は、中国、インド、ソマリア、日本、カンボジア、太平洋島嶼国の出身で多様性がみられた。アジア系生徒が積極的に発言しない一方、太平洋島嶼系生徒は積極的に発言していた。しかし、他の授業でも共通していたこととして、太平洋島嶼系生徒の中には集中が続かず、おしゃべりやスマートフォンをいじって注意を受ける者も見られた。観察した限り、授業を進める上で、教員には真剣な授業の雰囲気を壊さないように統制することが求められていた。

社会の授業後には、数人の生徒がスマートフォンのカメラでホワイトボードの板書を撮影していた。また、4限のESOLはリーディングを中心に、「偏見」の概念について考えさせる場面が見られたが、その際担当教員は2限の社会の授業内容との関連づけを行っており、ESOL科の教員間で情報共有が図られていることが確認できた。学校がこのように授業を実施するのは、11年生以降の後期中等教育段階において、NCEAの単位の取得が大学進学に必要となることが関係しているからである。ニュージーランドでは、英語の識字能力（literacy）と数的思考力（numeracy）を重視しており、さらに得られた知識を活用する能力の習得を奨励している。

F校は英語能力が不十分な生徒や母語によるコミュニケーションの必要な移民・難民出身生徒がいる場合には、授業時に対象生徒の傍らにTAをつけて支援するようにしていた。調査日には、アフガニスタン出身のTAが授業で生徒の学習を手助けしている様子を確認することができた。

また、F校にはTAの他にユースワーカーとよばれる非正規の職員が生徒の支援を行っていた。ユースワーカーはTAと同様にESOLの制度そのものに含まれていないが、学校の判断により外部から嘱託のような形で働いており、役割としては生徒と教員間のコミュニケーションの円滑化を図ることや、授業に入って生徒のサポート役となることを学校から期待されていた。具体的には、F校の卒業生でソマリア難民出身者の女性ユースワーカーが、難民出身生徒が社会生活および学校生活に馴染めるように支援を行っていた。

この他、F校は難民出身生徒の窓口としての業務を行うキャリア・アドバイザーとしてESOLの指導経験をもつWD氏を置いていた。WD氏によれば、キャリア・アドバイザーとして生徒に接する部分での主要な業務は二つあり、一つは学習面において生徒のNCEA取得に向けた取り組みを支援すること、もう一つは進路に関して生徒にキャリア形成の助言をすることであり、両者は相互に関係している。WD氏は生徒以外にも親と面談を行い、キャリア関連の外部イベントがあることを告知している。彼女は、面談の際に生徒の親が英語を話せないことがわかれば無料の英語教室を紹介し、さらには生徒の親との夜間の面談、メールでのやりとりも行っていった。

WD氏は教育省に対するESOLの資金援助の申請を担当し、そこで得た資金をF校はTAの採用や遠足に使用していると説明した<sup>10</sup>。彼女は業務を進める上で学校のある地区に密接に関わることを重視しており、エスニシティごとに形成されているコミュニティのリーダーとの関係を築いているとした。F校は教育省の他にも関係する省庁、オークランドで活動している難民出身者を支援する団体（Auckland refugee Community Coalition<sup>11</sup>、ARCC）など、学校外の機関からも支援を受けていた。WD氏はインタビューの最後に「生徒を社会から孤立させないことが大切です」と語った。

以上のように、F校はESOLを受講する生徒の多様なエスニシティに対応するため、教員とキャリア・アドバイザーを置いていた。さらに、同校はTAやユースワーカーを配置して移民・難民出身生徒の学習を支援していたことから、移民・難民出身生徒に対して手厚い支援体制を構築しているといえよう。

## G校におけるESOLの取り組み

G校は圧倒的にヨーロッパ系生徒が多く、5割を超えている。これに中国系（9%）・韓国系（9%）生徒が続くが、全体に占めるアジア系生徒は3割に満たない。そしてマオリ（5%）や太平洋島嶼系生徒（1%）の割合は低い。G校のディサイルは10と非常に高く、オークランドでは有名な進学校である。大学進学率の高いG校では、ESOLの位置づけがF校と異なる。

ESOL科教員4名のエスニシティはすべてヨーロッパ系で、TAのような補助的職員は置かれていない。MP氏によれば、350名ほどの生徒がESOLを履修し、そのうち20%くらいが学区内に住む生徒で占められ、残りは留学生となっている。なおESOL履修者の過半数が中国系生徒であり、このほか韓国、日本、スペイン、ポルトガル、ドイツなどの留学生も在籍している。MP氏はこの状況を説明しながら、ESOL科について「もう少し教員を増やす必要がある」との考えを示した。

閑静な郊外にあるG校の学区には、比較的所得の高い住民が多い。よって、そこで生活する中国や韓国などのアジア系移民には、質の高い教育を求めて移動してきた裕福な移民が含まれている可能性がある。MP氏は、「ESOLの授業は生徒一人につき、一日1コマ程度です。それは一般授業を補う役割に位置づけられています。けれども、それだけでは英語力を伸ばすのに十分ではありません」と述べており、裕福な移民の進学に対する期待が、G校のESOLの方向性に影響を与えていることがうかがえる。

実際、進学校として知られる G 校には、教育内容に高い期待を抱いて子どもを通わせる移民家庭も多いと MP 氏は語った。同校の ESOL 科は、少ない教員で進学ニーズの高い生徒と留学生、さらには生徒の家庭を相手にしなくてはならない。ESOL 在籍者の多くはニュージーランドの大学へ進学することを希望するが、そのためには ESOL を含む各教科で識字能力と計算能力の習得が求められる。そこで ESOL 科は、大学の入学許可 (Entrance Pass) を得るために必要な NCEA に対応できる能力を養成するためのカリキュラムを組み、教員も NCEA の単位取得を前提とした指導を行っている。

また、MP 氏は、アジア系生徒・留学生の傾向として、自然科学系科目にすぐれているが、論理的な思考や問題解決のための技能は不足しがちであると述べた。さらに、英語の壁にぶつかることも多い。彼によれば、ESOL 科教員は英語を母語としない生徒に文学作品などの読解を教えることが一番難しいと感じている。それゆえ、NCEA の取得を目指す授業では、生徒に問いを投げかけて考えを引き出し、そこから課題に取り組みせる工夫をしている。例えば、参与観察を行ったいくつかの授業では、映画を題材とした授業が行われていた。映画の台詞から接続詞を見つけながら用法を学ぶ授業、作品で使われている表現技法について議論する授業、使われている表現技法やどのように観客の反応を引き出しているかをレポートにまとめる授業がみられた。これらの授業計画は、ESOL 科の教員によって入念に練られている。各授業は相互に関連しており、論理的思考、批判的思考を身につけさせるねらいを読み取ることができた。このほか G 校は、識字能力、調べる力、情報をまとめる力の養成にも力を入れていた。こうした取り組みの結果、ESOL 受講者は NCEA に関して、2014 年は一般授業の生徒よりすぐれた成績を残したという。

このように、G 校は ESOL について、一般授業に参加できる力を養成し、大学進学につなげるための補完的役割を与えている。そこでは前章で示した政府の意図するような、ESOL を通じた移民生徒の社会参加の支援という姿勢は感じられなかった。

さて、2 校の ESOL の実践を提示する中で、いくつかこれと関連するホームワーク・センターといった制度や、TA、ユースワーカー、キャリア・アドバイザーといった職員、あるいは学区内の移民・難民出身者コミュニティや難民出身者の支援団体といった学校外の組織が登場した。そこで本調査の参与観察およびインタビューで得られた限りのデータにもとづいて、各校が ESOL をどのように位置づけ、また ESOL を受講する生徒に対してどのような支援を行っていたかをまとめ、これにディザイルを加えて表 22 を作成した。

表 22 で示したように、調査校の ESOL の位置づけは、M 校に関しては詳細を知ることができなかったものの、「生徒支援の中心」とするものと、「一般授業の補完」とするものとに大別することができる。前章において、ニュージーランド政府が、ESOL を通じて移民・難民出身児童生徒を支援し、かれらを人材として育成していく姿勢をもつことにふれた。この観点から ESOL を考えるならば、それは本来「生徒支援の中心」とすることが適当といえそうである。しかしながら、各校の教員に実施したインタビューでは、3 校 (G・J・N) が ESOL について一般授業を補完する位置づけであると回答した。

表 22 調査校における ESOL の位置づけおよび ESOL 生徒向け支援の概要

学校	ディサイル	ESOL	支援項目
F	4	生徒支援の中心	ホームワーク・センター（放課後）、キャリアアドバイザー、TA、ユースワーカー、移民・難民出身者コミュニティ、難民出身者の支援団体
G	10	一般授業の補完	無し
H	2	生徒支援の中心	一般生徒より多い面談回数、進学相談（週 1 回 1 時間）、保護者会に通訳、ホームワーク・センター、TA
I	2	生徒支援の中心	個別指導（放課後・希望制）、ピア・サポート、TA、ソーシャル・ワーカー、移民・難民出身者コミュニティ
J	6	一般授業の補完	太平洋島嶼系生徒のロールモデル、ピア・サポート、キャリア・サポート、移民・難民出身者コミュニティ
K	2	生徒支援の中心	不明
L	3	生徒支援の中心	TA、難民コーディネーター
M	2	不明	不明
N	9	一般授業の補完	TA、留学生専用のカウンセラー（中国語）
O	1	生徒支援の中心	難民出身生徒向けメンタリング・プログラム（放課後）、職業体験、キャリア・サポート、TA、難民・キャリア支援員

\* 出典：2015 年から 2019 年までの参与観察およびインタビューデータにもとづき筆者作成

例えば、N 校の MI 氏によると、同校の ESOL の授業内容と授業進度は、一般授業の授業内容と進度に関連づけられている。なぜなら、国内有数の規模の ESOL（約 340 名）をもつ N 校には、中国系の移民生徒および留学生が 9 割以上在籍しており（中国系生徒の 7 割以上は留学生である）、生徒は同校の大学進学実績に期待して入学してくるため、かれらを一般授業へ円滑に移行させていくことを前提にプログラムを組む必要があるからである。そのため N 校はクラス数を増やすことで、少人数で ESOL の授業を実施できるように対応していた。

N 校は 1 名の女性 TA を置いていたが、彼女は調査校の TA で唯一英語の母語話者で、ニュージーランド出身者であった。MI 氏は「TA の仕事内容は、生徒個人の支援と授業における教員の支援です」と述べたが、N 校の TA はバイリンガルではないため、生徒の母語を用いて ESOL の受講生徒を支援するというわけではない。中国からの留学生の多い同校では、カウンセリング課に 4 名のカウンセラーを配置しており、そのうち英語と中国語を話すバイリンガルの職員が、留学生専用のカウンセラーとして中国系留学生の相談にに応じている。

MI 氏は、頻繁に他校の教員が N 校の ESOL プログラムを視察に訪れると言い、調査日の「3、4 週間前、G 校の先生がたがプログラムを見学しに来ました」と打ち明けた。G 校と N 校は、それぞれディサイルが 10 と 9 で高く、大学進学率も高いことで知られる。そして、両校は ESOL 科教員全員がヨーロッパ系であり、ESOL 受講者に占めるアジア系、とくに中国系の移民生徒と留学生が多く、難民出身生徒が在籍していないことが共通して

いる。それゆえ、両校の ESOL は、有名な進学校として学力向上と進学実績を出すことに力を入れている印象を受ける。N 校の TA のエスニシティおよび留学生専用のカウンセラーのあり方はこれを象徴しているといえよう。

また J 校の ESOL は、アジア系の移民生徒が多く、難民出身生徒も受講しているが、かれらは基本的に一般授業を受ける。それは国際課課長をつとめる AS 氏によれば、同校の「ESOL は補助的な部分」を担っているからである。とはいえ、J 校は移民・難民出身生徒の学習支援を行っており、これに関して AS 氏は、生徒のつまずきが「英語の問題なのか、学習の問題なのかを見極める必要があります」と言う。その上で、J 校は英語あるいは教科学習の支援を行い、生徒の能力を伸ばそうとしていると彼女は語った。

J 校は ESOL 生徒向けの支援として、キャリア・サポートを通じた進学指導や生徒同士のピア・サポートが実施されていた。また、AS 氏によると、学内には生徒の学校生活を支援するエスニシティごとのグループが 30 近く存在し、かれらが活躍する行事としてカルチュラル・デイ (cultural day) が設定されており、それらのグループは学区内のコミュニティからの支援を受けているということだった。さらに太平洋島嶼系生徒に対しては、かれらにとってロールモデルとなりうる職員を学校が採用していた。その理由は、J 校が政府の教育政策と関連して、太平洋島嶼系生徒の教育に力を入れていたからである。

ディサイルが 6 の J 校の ESOL は、一般授業を補完するものと位置づけられてはいるものの、アジア系・太平洋島嶼系の移民生徒および難民出身生徒が在籍することもあり、かれら向けの支援制度は、ESOL を「生徒支援の中心」としている学校と同程度に整備されていた。J 校は調査時に TA を置いていなかったものの、AS 氏が「支援する職員を置くかどうかは政府からの資金援助によって決まります」と説明したように、同校は TA などの職員による人的支援に消極的というわけではない。このことから、J 校の行っている ESOL 生徒への支援は、学力向上と進学実績を出すことに力を入れているディサイルの高い 2 校 (G・N) の実践と方向性が明確に異なることがわかる。

ところで、表 22 を参照しつつ、ESOL を「生徒支援の中心」としている学校にも目を向けると、次のような特徴が浮かび上がってくる。すなわち、いずれの学校もディサイルは低めで、難民出身生徒が在籍しているのである。それゆえ、ESOL による移民・難民出身生徒の指導は当然のこととして、その他にもかれらを支援する体制が整えられている。そこで、以下では 3 校 (H・I・O) が取り組む生徒支援の例を示しておく。

まず H 校は政府の資金援助を原資として、難民出身生徒を対象に一週間に 2 回のホームワーク・センターを放課後に実施し、かれらの学習を支援している。そして、RG 氏によれば、同校は一般授業の生徒の個人面談を年間に 3 回行うが、ESOL を受講する生徒に対しては、より多くの面談機会を設けるようにしている。例えば、RG 氏はコンピュータに記録された面談内容を筆者に提示したが、そこには彼女がある生徒と 5 回面談したことが記載されており、いつ・誰と・どのような話をしたかが詳細に書かれていた。およそ 20 分の面談では、「休暇をどのように過ごしたか」「進路についてどのように考えているか」といった質問が生徒に向けられていた。面談のデータは、すべての教員によってアクセスが可能となっており、科目の履修や進学など、生徒を指導する資料として活用されている。

さらに H 校は、ESOL 受講生徒向けの進学相談を一週間に 1 回行う取り組みを、2017 年

から開始した。進学相談では、教員が毎週水曜日に1時間設けて、そこで希望する生徒の相談を個別に受けている。進路に関して、教育省は中等教育修了時点で、難民出身生徒の85%がNCEAのレベル2を取得することを目標としているが、H校は大学進学を見据えてレベル3まで取得させたいと考えていた。RG氏によると、毎年実際にH校から数名の難民出身生徒が大学に進学しており、このうち毎年1名がオークランド大学で奨学金を受けている。

RG氏は、H校がESOLを受講している生徒の保護者に対しても、支援を行っていることを説明した。同校は保護者会に「必ず来てほしい」という意向を、ESOL受講生徒の保護者に伝えている。しかし、保護者の中には、英語を話せない人や学校教育の制度を理解していない人もいるため、学校は保護者会において母語の話せる人物に通訳を依頼している。H校におけるこれらの取り組みに関して、RG氏は「今では全体的に多くの支援を行っています」と語った。

I校の行っている支援には、放課後の学習支援やピア・サポートがあり、さらに移民・難民出身者のコミュニティの協力を得ていることなど、ディサイルがともに2であるH校と共通するものも多い。とはいえ、完全に一致しているわけではなく、例えばI校は、一週間に3回実施している希望者による放課後の学習支援を、個別指導で対応していた。そして、同校にはソーシャル・ワーカーが常駐し、生徒が学校生活における問題を解決できるような支援が用意されている。また、校長のPE氏は、サモアなど太平洋の「島出身の生徒が多いが、視野が狭くなりがちなので、遠足によって広げていく必要がある」と語り、学校行事がESOLを受講する生徒の支援につながっていることを示した。

O校は学区内に難民定住センター(Refugee Resettlement Centre)がある関係で、オークランドの中等学校では比較的難民出身生徒数は多い。そのため、同校は難民出身のTAおよび難民・キャリア支援員(キャリア・サポートセンターに所属)を採用し、手厚い支援体制を整備していた。例えば、O校は、進学を希望する生徒とその家族のために、大学および専門学校から教職員を招いて夕食会を開催していた。また、難民・キャリア支援員によれば、O校は政府の支援を受けて、難民出身生徒が職業体験をしながら単位を取得できるプログラムを用意している。本調査は同校で5名の難民出身生徒にインタビューを行ったが、実際に1名の生徒はフォークリフトの免許を取得し、3名の生徒がアルバイト先を見つけ、職業体験(ハウスキーピング、ホテル、倉庫)をしていた<sup>12</sup>。かれらが語ったところでは、生徒がアルバイトを探す際には、難民・キャリア支援員が中心となって履歴書の書き方や面接の受け方を指導してくれているということであった。

この他にもO校は、難民出身生徒が進路に対する意識を高められるように、放課後にメンタリング・プログラムを用意していた。調査日には、卒業生のファシリテーターが全体の進行を担い、難民・キャリア支援員がアシスタントを務めていた。当日のプログラムは、難民出身生徒のロールモデルとなりうる同校卒業生のメンターが、自身の学生時代の過ごし方、進学を志望したきっかけ、現在学んでいることをかれらに語る事が中心となっていた。その後、質疑の時間が設けられたが、生徒たちはメンターに対して数多くの質問を投げかけ、その様子からかれらが自身の進路について真剣に向き合っていることがうかがえた。

さて、本調査は、ESOL に携わる各校の教員に対して、移民・難民出身生徒を対面で指導する上で配慮していることがあるかを訊ねた。I校のSV氏とKT氏は授業の秩序を維持することに気を遣っていると答えた。SV氏は太平洋島嶼系生徒の中には集中力が持続しない者がいるので教員が管理していかななくてはならないと考えていた。同様にKT氏は、教室内に能力の差や振る舞いなどの差異をもった多様な生徒がいることをふまえて、授業の秩序を保つことに力を注いでいると語った。

また、N校のMI氏は、ニュージーランドに来たばかりの生徒に関して、「私たちはかれらに英語を教えようとしていますが、またニュージーランドの学校でどのように生活したらよいかも教えています」と説明した。彼女によれば、N校の教員は英語を中心とする教科学習と生活様式をバランスよく生徒に学ばせたいと考えており、そのため移民生徒および留学生に対して、学校生活あるいは社会生活における礼儀正しい振る舞い方、ニュージーランドの文化や地理についても教えている。

インタビューを実施した限り、意外にもESOL科の教員は移民・難民出身生徒の指導上における配慮への言及は少なかった。その理由として以下のことが考えられる。まずニュージーランドでは英語の指導が必要な生徒は、まとめてESOLの授業を受けることになっているが、教員はこうした生徒を教えるための訓練を積んで資格を有している。そして、ニュージーランドでは、ESOLを受講する生徒を指導するために、ELLPのような指針が確立され、ESOL Onlineのウェブサイトは教員の授業実践を支援している。ゆえに、ニュージーランドの教員は、ESOLを担当する時点で英語を母語としない生徒を指導する技能を一定程度身につけており、移民・難民出身生徒に「配慮すること」がかれらにとって内面化されているため、それが意識されにくいのだと推測される。

本論文は、ニュージーランドの学校がどのように移民・難民出身生徒を受け入れ、支援しているかを明らかにするために、オークランドの公立中等学校で調査を実施した。本調査のデータにもとづき、本節はESOLによる移民・難民出身生徒の教育について、関係する教員および授業実践に焦点を当てて、その諸相を明らかにしようと試みた。そこで得られた知見は、移民・難民出身生徒の教育は各校のESOL科教員を中心に行われており、この他移民・難民出身生徒の支援に関連する職員(部署)やかれらを対象とした支援制度が、政府の資金援助を原資として各校の必要に応じて整備されていたということである。

これらを具体的に説明すると、まずESOLの教科指導に関して、ニュージーランドではESOLの授業を担当する教員に当該教科の教員資格取得が求められていることから、当然高等教育機関で英語を母語としない生徒を指導するための訓練を積んだ教員が授業を行う。これに加え、教育省は英語教育の指針であるELLPや、ESOL教員の実践を支援するウェブサービスであるESOL Onlineなどを拡充することによって、ESOLの質が一定以上となるように担保してきた。

次に、移民・難民出身生徒の支援を行う職員(部署)としては、非正規職員のTAがもっとも多く、6校のESOLで学習支援に活用されていた。この他にも各校は正規職員のキャリア・アドバイザー、非正規職員のユース・ワーカー、難民・キャリア支援員などを置いて、移民・難民出身生徒の学校生活および進路に関わる支援にあたっていた。ESOLの授業を円滑化する上で、とりわけTAは非正規職員でありながらも教員と生徒の間に位置

して両者の支援を行う重要な働きを見せていた。そして、ESOL 以外に移民・難民出身生徒を支援する制度としては、各校がホームワーク・センター、ピア・サポート、進学相談、放課後の個別指導、放課後の難民出身生徒向けメンタリング・プログラム、職業体験などを実施し、多岐にわたって支援策を講じていた。

そして、各校における移民・難民出身生徒に対する支援は、政府の資金援助によるところが大きい。L 校の BL 氏は援助された資金の使途は校長の裁量によって決められていると述べたが、例えば、ラップトップの購入や TA などの非正規雇用の職員の採用、ホームワーク・センターの運営は、この資金援助をもとに行われていた。本調査の結果から、ディサイルの高い学校にはヨーロッパ系生徒や中国や韓国出身の裕福なアジア系移民生徒・留学生が、ディサイルの低い学校よりも多いことがわかった。逆にディサイルの低い学校では、政府によって学力や教育達成が課題とされているマオリや太平洋島嶼系の生徒が多く、ディサイルが社会経済的指標であることから、ディサイルの高い学校の生徒とかれらの間に教育資源の格差が存在することは容易に想像できる。政府の資金援助はこうした教育資源の格差に対して是正する働きをもっている。

### 3. ESOL のティーチャー・エイドが果たす間文化的媒介者としての役割

ニュージーランドの中等学校は、英語を母語としない移民・難民生徒や留学生を支援するため、ESOL の教員の他に学校が独自に採用する非正規雇用の職員を採用している。その中でも TA は教室に入り込んで教員の授業を支援するとともに、移民・難民出身生徒に英語や母語を用いた支援を行うなど、重要な役割を果たしている。TA の職務内容は、労働協約 (Support Staff in Schools' Collective Agreement) によって定められ、これによれば、TA は契約期間が 1 年間の非正規雇用の職員である。TA に資格要件はないが、生徒の学習支援に必要な英語と、雇用先の学校が求める言語を話せることが望ましい。

ニュージーランドにおける移民生徒の教育と TA に関する先行研究では、Franken & McComish (2003) が移民生徒の母語支援によって、生徒の言語と識字能力を引き出すことの重要性を指摘した。そこでは ESOL に TA を置いて生徒を支援している学校と、それによる英語の学習効果が言及され、放課後のホームワーク・センターを支援する TA の事例についても示されている。先行研究は TA の支援の重要性を指摘してきたが、ESOL の TA に関する研究は進んでいない。TA の活動の全容およびかれらの意識が十分には明らかになっていないことから、本論文は TA の活動および意識を本節において明らかにする。

ところで、本論文はニュージーランドの中等学校の ESOL において、トランスナショナルな移動経験をもった教員が活躍していることを明らかにした。TA は英語あるいは移民・難民出身者の母語を用いるバイリンガルが求められることから、かれらもまたトランスナショナルな経験をもつことが予想される。そして、トランスナショナルな経験をもつ TA が入学してきた移民・難民出身生徒を支援することは、生徒の学校生活に対する不安の軽減および、学校や教員による生徒のニーズの正確な把握につながる可能性をもっている。ある人が新しい社会集団に適応する過程で、新参者である自分と社会集団を橋渡ししてくれる人物がいることは心強い。そこで、本論文は本節において、生徒にとって教員よりも

身近な TA が学習および生活の相談にも応じることで、生徒と教員の間のみならず、生徒の家庭と学校を媒介する役割も一部で果たしているのではないだろうかという仮説を立てた。

まず調査にもとづいて、ESOL における TA の活動とそれが果たす役割を確認する。そして本論文は、果たして TA が生徒と教員・学校の間を取りもち、移民・難民出身生徒の社会参加につなげる媒介者となっているかを精査し、仮説を検証する。

### 3.1 調査校におけるティーチャー・エイドの概要

1 節の表 18 にある通り、10 校のうち 6 校が TA を採用しており、7 校に難民出身生徒が在籍していた。政府は学校に対する ESOL の資金援助の金額に関して、移民生徒よりも難民出身生徒に多額の支給を行うしくみをもっており、各校はこの資金をもとに TA を採用することから、難民出身生徒の在籍と TA の採用に相関があることは当然といえる。

表 23 は本調査において協力の得られた 10 名の TA の基本情報であるが、これによると女性の TA が大半を占めており、男性は F 校の BR 氏 1 名だけである<sup>13</sup>。なお元 TA の DV 氏は、過去に H 校で TA を 4 年間経験し、現在は J 校の留学課に正規の職員として勤務している。TA の出生地は多様だが、英語の母語話者は N 校の 1 名だけであった。TA は、年齢が 20 代から 50 代までの幅がみられ、ニュージーランド出身者よりも移民・難民出身者、留学生などが多く、ニュージーランドに入国した背景は多岐に渡る。TA には資格要件がないため、かれらの学歴は中等学校卒業から大学院の博士課程在籍者まで幅広く、大卒者が半数以上を占める。そして、TA に占める移民・難民出身者の割合は、教員の場合（19 名中 7 名）よりも高い傾向がみられる。

表 23 TA の基本情報

TA	学校	出生地	性別	年齢	調査年	備考
FA 氏	F	アフガニスタン	女性	40 代	2015 年	難民出身
NS 氏	H	日本	女性	40 代	2016 年	夫の駐在にともなう滞在
HK 氏	H	サモア	女性	40 代	2016 年	移民出身
MY 氏	I	日本	女性	30 代	2016 年	日本で教員経験あり
TR 氏	I	ヴェトナム	女性	20 代	2016 年	移民出身
BR 氏	F	トルコ	男性	20 代	2016 年	大学院で難民研究
AL 氏	F	ソマリア	女性	20 代	2016 年	難民出身
DV 氏	J	日本	女性	50 代	2017 年	父はインドネシア人、元 TA
SN 氏	L	韓国	女性	30 代	2018 年	留学生出身
OA 氏	O	アフガニスタン	女性	30 代	2019 年	難民出身

\* 出典：2015 年から 2019 年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

TA の採用方法は、新聞 (F・I・J) やウェブサイト (F) で募集する他、移民・難民出身者のコミュニティからの紹介 (H・J) や学校の卒業生 (F・I・O) ということもある。J

校の国際課課長を務める教員の AS 氏によれば、同校はできるだけ学校の「環境を知っている、地域に密着した方をお願いしたい」と考えていた。この他 H 校の ESOL 科主任 VN 氏は、「人物も重視しています」と語った。具体的な採用の流れに関して、F 校の ESOL 科主任 GL 氏は、同校が新聞と人材募集のウェブサイトを利用して TA を公募し、応募者に対して履歴書の提出、副校長および教科主任による面接、犯罪歴の有無の三点に関するレファレンスを求めていると説明した。GL 氏は、「大事な仕事なので慎重に人を選びたい」と語る。TA には職務遂行に必要なコミュニケーション能力が要求されることから、英語を含む二言語以上を話す人が多い。そして、TA のいる 6 校（14 名）のうち、N 校の 1 名を除く 13 名の TA は外国出身で、トランスナショナルな移動を経験している。

### 3.2 ティーチャー・エイドとなったきっかけ・動機

TA がこの職業を選んだきっかけないし動機は、三つの型すなわち①育児と仕事の両立が可能である、②移民・難民出身者である、③ニュージーランドに興味・関心をもっている、に分類することができる。

①育児と仕事の両立が可能であるに関しては、4 名が言及した。かつて HK 氏は育児のために正規雇用の仕事を辞めた。それはニュージーランドの法律が、14 歳未満の子どもの留守番を禁じているからである。そこで HK 氏は育児と両立できる TA を選んだ。これと同様の事情で DV 氏は TA となった。彼女によれば、「子育て中の母親に合った仕事を探すのは難しい」が、TA の仕事は子どもと一緒に家を出て、同時に帰るという点でニーズを満たしているという。ちなみに、DV 氏は J 校においてフルタイムで勤務しているが、それは子どもが大きくなったからだと説明した。この他、育児と仕事の両立が可能であることが TA の動機となっているという回答は、NS 氏と SN 氏からも得た。

②移民・難民出身者であるに関しては、4 名が言及した。I 校の卒業生である TR 氏は、自身の学生時代の経験をもとに、生徒の支援をしたいと考え、TA となった。難民出身者の FA・AL・OA 各氏においても、トランスナショナルな移動経験が、TA を志望した動機につながっている。そして、F 校の FA 氏と AL 氏は大学で教員資格の取得を目指していた。TA から教員となる事例は特別ではない。SN 氏も大学院で教員資格の取得を検討しており、実際に I 校には、フィリピン出身で TA 経験者の教員（FB・SV）が 2 名勤務していた。

③ニュージーランドに興味・関心をもっているに関しては、2 名が言及した。日本の学校で英語教員の経験をもつ MY 氏は、ニュージーランドの教育制度に関心をもち、新聞広告に応募して TA となった。またトルコ出身の BR 氏は、南アフリカで修士号を取得後、博士課程で移民研究をする目的でニュージーランドにやってきた。その過程で BR 氏は TA の仕事に興味をもった。

### 3.3 ESOL のティーチャー・エイドが行う幅広い支援

ニュージーランドの ESOL では、教員が中心となって授業を行っていることはすでにみてきた。TA は教員と協力して、英語を基本に他の言語を用いて生徒の学習を支援してい

る。生徒の支援は授業形態に応じてさまざまな方法が採用される。例えば演習やグループワークの授業では、机間巡視を行う様子が確認された。また1対1の支援を重視している学校は2校あり、F校のTAは集団授業において特定の生徒の隣で英語や生徒の母語を用いた支援を行っていた。ただし予算の関係で、採用できるESOLのTAの数に限りがあるため、移民・難民出身生徒全員の母語に対応することはできない。よって、TAは言語的背景が同じ生徒が授業にいるかどうかに関わらず、英語による支援を基本としており、初学者には理解しやすい表現を用いて対応していた。また表20からもわかるように、TAはESOLの授業すべてに入っているわけではなかった。

TAは授業の空き時間に授業準備を行うが、L校では遅刻生徒にも対応していた。そして、休憩時間に関して、5校のTAは職員室や教科準備室で教員と過ごすことが多く、ここで授業の様子や生徒の情報といった仕事の話から雑談までが交わされていた。

インタビューではすべての教員とTAが、TAの職務に関して、英語とその他の言語を用いた学習支援を行うと答えている。しかし、TAは移民・難民出身生徒が履修するすべての授業に入るわけではない。なぜなら、学年が上がると「各教科の専門性が高くなり、TAがフォローしきれなくなるからです」とL校のSN氏は説明する<sup>14</sup>。

TAの職務に対して、H校のHK氏は生徒のアイデンティティに自信をつけさせることを重視しており、このようなエンパワーメントの支援に対する意識はMY、TR、AL、DV、OAの計6名にも共通していた。また、ソマリア難民の出身でF校の卒業生でもあるAL氏は、アフリカ系のムスリム女性であっても、ニュージーランド社会に参加できることを示すロールモデルでありたいと語った。

ところで、調査の過程でESOL以外に移民・難民出身生徒を支援するしくみをもつ学校(7校)や、授業以外の業務をこなすTA(3名)の存在が明らかとなった。授業以外の業務に関して、H校のNS氏は、彼女自身は携わっていないものの、同校が「週2回放課後に、難民出身生徒向けのホームワーク・センターを行っています」と説明した。その内容は、通信教育の教材を使用した英語の個別指導である。I校では、TR氏が学校の始業前に生徒の学習支援を行うため、契約で勤務時間を前にずらしていた。さらに、彼女はTAとしての契約とは別に、昼休みにボランティアで学習支援を行っていた。

ESOLのTAにとって、生徒の学習支援が最重要の職務であるが、TAは他にも多様な活動を行っていた。HK・TR・AL・DV・SN・OA氏の6名は、移民・難民出身生徒や留学生の学校生活や家庭生活の相談にのっていた。例えばHK氏は、「生徒と先生の間でできてしまう壁を壊し、やりとりを円滑にしていくこと」も仕事だと語る。TAは生徒との距離が近いと、教員に言えない相談を受ける。相談内容に関してSN氏は、「アジア系では友人関係や勉強の悩み、サモア系では家族の問題が多い」と感じている。さらに、元TAのDV氏は、移民・難民出身生徒に対して英語の支援の他に、ニュージーランド社会における「文化、考え方、生活の仕方」を伝えていた。また、AL氏は、通訳の他に生徒の声を教員に届けるなどの橋渡し役を果たすことで、生徒に寄り添った支援を心がけている。

「難民出身生徒の場合、落ち着くまでにいくつかの段階があって、その都度ハードルを越えていかななくてはなりません。まずは入国して学校に通うこと。次に家族に代わって

通訳すること。病院にかかったり、諸々の手続きをしたりするのを助けなくてはならないのです。……家庭のことをこなしてようやく生徒は勉強できるようになるのです。それは生徒にとってかなりのプレッシャーで、当然学校生活に支障が出てきます。家族の看病のために学校を休むこともあります」(2016年8月5日AL氏インタビューより)

幼少期に家族で定住したAL氏は、F校に通うなかで馴染めずに去っていく難民出身生徒を見てきた。彼女は大学卒業後、TAとなる前より難民出身者の支援団体であるARCCに所属し、ユース・ワーカーとしてF校に関わってきた。

TAが移民・難民出身生徒から学校や家庭の相談を受けた場合に関し、SN氏は「直接関わりません。TAはまず教科の担当者や教科主任、分掌の主任(Dean)などに相談します。それと同時に、場合によっては生徒をしかるべき教員のところへ行くように促します」という。彼女は多忙な教員よりも、TAの方が生徒を理解していると語った。

以上のように、TAは基本的にかれらの労働協約にしたがい幅広い職務を遂行していた。教員に関する職務では、授業支援や教職員との関係構築、生徒に関する情報の共有が図られていた。生徒に関する職務では、言語を用いた学習および学校生活の支援に加え、生徒の家族を含めた生活支援や信頼関係の構築が行われていた。

また、労働協約はTAに教員と生徒の間で情報の伝達や信頼関係の構築を定めている。そこではさらに、多文化に関する知識を用いることや、多文化環境を尊重した対応が求められている。労働協約のなかに媒介という表現は見当たらないものの、実際に6名のTA(FA・HK・TR・AL・DV・OA)は、身につけている言語および文化的資源を用いて生徒と学校、あるいは家庭と学校の間をつなぐ媒介者としての活動を行っていた。

### 3.4 ティーチャー・エイドが抱える諸課題 業務上の課題・社会構造的な課題

活動や志望動機を聞いた限り、TAが高い意欲で職務に取り組んでいることがわかる。次にTAが感じている業務上の課題では、4名(HK・TR・AL・OA)が授業に関することを挙げた。HK氏は入学間もない生徒の場合、もともとかれらがもっている能力が異なるため、対応に注意を払っている。TR氏は「数学における生徒の態度に苦労している」と語り、生徒と話し合うことで解決しようと取り組んでいた。

授業の形式や学校内部のしくみ、社会構造に課題があると捉えるTAもいる。授業の形式について、BR氏1名がF校の教員は一方的に授業を進めていると指摘した。学校内部のしくみに起因する課題は、3名から挙げられた。MY氏の一週間の時間割には、ほぼ空き時間がない。彼女は一週間のうち、5日間で30時間働く契約を結んでいるが、職務は授業に加えて生徒の時間割管理、校外学習(例えばschool trip)の手配、教材・文房具・備品の発注など多岐にわたる。このため、MY氏は「忙しいときに生徒をしっかりと助けてあげられない」と述べる。AL氏は、授業で移民生徒・難民出身生徒・留学生が混在すると、個別の対応が難しくなると感じていた。

社会構造的な課題としては、難民出身生徒の減少(2名)と差別の問題(1名)が挙げら

れた。近年、L校の難民出身生徒は減少傾向にあり、これをSN氏は不動産価格の上昇で難民出身者が学区に住みづらくなったからだと説明する。同様にAL氏は、「政策によって公営住宅が減らされていることにもない、難民向けの住居も限定されて」と述べた。これは学校やESOL関係教職員にとって大きな問題である。なぜなら、難民出身生徒の減少は、ESOLの資金援助の減額につながり、それはTAの人件費を含む各校のESOL予算に影響するからである。そして、AL氏は教員による「アフリカ出身であることや難民出身者であることへの差別」を指摘した。

## 雇用条件に関する課題

労働環境に関して、6名のTA(HK・NS・TR・MY・BR・DV・SN)が肯定的であった。例えば、BR氏は同僚に恵まれていると言い、SN氏は教員が非正規職員である「TAを平等に扱ってくれています」と語る。このことは調査においても、かれらと教員が仕事上対等に振る舞う様子が観察された。

一方、TAは給与や雇用形態を心配していた。4名のTA(HK・BR・DV・SN)は、とくに給与が低いと感じていた。ニュージーランド政府は、TAを含む非正規雇用の職員に関する給与体系を整備している<sup>15</sup>。BR氏の場合、給与は最低基準で、週25時間の勤務で生活を維持していた。SN氏は、「給与はよくありません。……。生活を考えると経済的に難しいですね」と語った。

このように、ニュージーランドではTAの給与体系が明確に定められているものの、それが十分な水準にあるとはいえない。さらに、2名のTA(HK・DV)が契約更新の有無を心配していた。雇用が不安定な理由は、移民・難民出身生徒数によって、TA採用の原資となる資金援助額が変動するからである。

## 3.5 媒介者としてのティーチャー・エイド

次に、TAの活動や語りから、かれらが果たしている役割について論じる。本調査から、TAの役割はESOLにおいて顕在的役割と潜在的役割に分類できることがわかった。顕在的役割とは、英語などの言語を用いた学習支援であり、学校が期待する役割である。これに関し、調査では10名すべてのTAが期待される役割を果たしていた。

さらに、TAは自らの資源である言語・文化・経験を活用し、移民・難民出身生徒と学校、あるいは家庭と学校の橋渡し役となっている。この活動に関しては、すべてが労働協約に定められているわけではない。教員や生徒・家庭への連絡や信頼関係の構築、多文化の尊重、学校生活への参加の支援は労働協約に明記されているが、そのために、TAが生徒のアイデンティティをエンパワーすることや、生徒にロールモデルを示すことまでは求めている。それでも実際には労働協約の内容が、TAのこうした役割を暗に水路づけていることから、これを潜在的役割ということができよう。

例えば、TAを設置する6校の教員は、卒業生や移民・難民出身者コミュニティの紹介者を採用する際に、文化や経験を条件としていないと述べていた。しかし、学校がかれら

を採用することは、潜在的に TA に媒介者の役割を期待しているといえる。

さて、インタビューした 10 名の TA は、全員がトランスナショナルな移動を経てニュージーランド社会に適応しており、橋渡し役として移民・難民出身生徒と学校を結びつけていた。これは序章において示したジンメルの論じた媒介者の条件と重なる。ジンメルは「一方の集団の出身でありながら他方の集団に住んでいる人物」（ジンメル 1994 : 122）。として、二つの集団を結びつける、あるいは結びつきを強化する働きをもつ第三者を媒介者と呼んだのだった（ジンメル 1994 : 117）。また、難民出身者の AL 氏に代表されるように、生徒のロールモデルとして振る舞う TA が存在し、そこには移民・難民出身者がニュージーランド社会に参加することを支援する意識が読み取れる。西原和久は、二つの集団を結びつけて社会発展に寄与する媒介者をとくに「間文化的媒介者 (intercultural mediator)」（西原 2016b : 27）と呼び、「草の根の社会文化交流」の活性化に大きく関わる（西原 2016a : 80）とした。本調査において確認された TA の活動は、まさに「草の根の社会文化交流」であり、この意味で TA は西原に言うところの間文化的媒介者としての側面をもっている。以上にみてきたように、本論文が媒介者に着目する理由は、TA による橋渡しの活動が移民・難民出身生徒にとって、ホスト社会とのインターフェイスの一部であり、児童生徒がより円滑に社会参加を果たし、社会的包摂が実現されていく上での重要な意味をもっているからである。

ただし、人びとははじめから媒介者や間文化的媒介者であるわけではない。図 8 で示すように、まず移民・難民出身者は定住し、適応の過程でニュージーランド社会のマジョリティとの間で相互行為を重ね（楕円で示した行為主体間の矢印は相互行為と態度取得を示す）、移民・難民出身者とニュージーランド社会双方の態度を身につけていく。この過程は移民・難民出身者の相互行為と同時にマジョリティがかれらの態度を取得することをも意味している。図 8 中央の太い矢印は、移民・難民出身者がニュージーランド人としての役割取得を果たし、二つの集団に属しながら両者を結びつける間文化的媒介者となっていく過程を示している。このことから、間文化的媒介者は相互行為を通じて創発するものであり、そのメカニズムは弁証法的である。

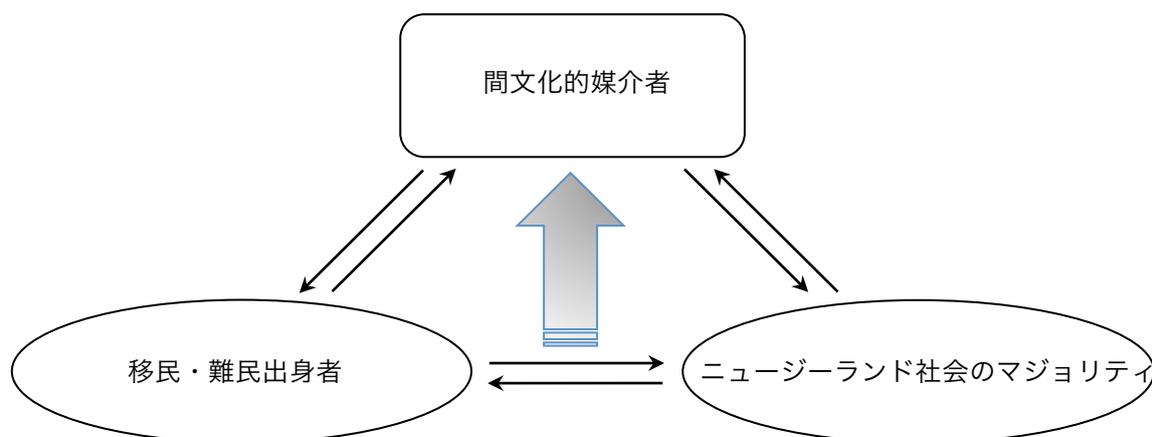


図 8 相互行為から生じる間文化的媒介者

\* 出典：筆者作成

次に、図7を用いて移民・難民出身者とニュージーランド社会におけるマジョリティの両者の相互行為を円滑にする上で、間文化的媒介者が担う働きについて述べる。例えば学校では、移民・難民出身のTAが生徒の学習や生活の支援を行なっている。他方、インタビューした10名すべてのTAは、生徒に関する情報を教員に伝達し、生徒と学校の円滑な相互行為に貢献している。このように、TAは間文化的媒介者としての役割を果たしているが、そこには注意を要する。なぜならESOLや授業の運営は、主に学校や教員が担うからである。生徒の相談や問題行動に対してTAが主体的に関わらない事例からわかるように、媒介の範囲は限定されている。とはいえ、ESOLのTAは移民・難民出身生徒および家庭と学校をつなぐ媒介者としての役割を果たしている。

さらに3名のTAが教員を目指し、I校では実際に教員となった事例も確認された。外国出身のTAが教員へと職位を移動していくことは、かれらが生徒の状況をよく知る間文化的媒介者として、ESOLの媒介機能を質的に向上させる可能性をもっている。

また、留意点として、TAの媒介機能がTAの出自だけで発揮されているのではないということ指摘しておきたい。ニュージーランドが整備してきたESOLの制度の枠内で各校のTAは採用されている。たとえば、政府によるESOLの補助金は学校のTA採用にとって重要な要因となっている。そして、政府の定めたTAの職務内容や給与を含めた待遇は、金銭的な課題はあるとはいえ、人びとを惹き付けており、制度が整っていない日本の公立学校における日本語指導員と比較すると、一定の質の確保に貢献している。その意味では、ニュージーランドのESOL制度が間文化的媒介者を創出しているといえる。

ところで調査データは、TAの媒介に様々な位相が存在することを示しており、図9はこれを表したものである。底辺となる水平方向の太線は、両端にある個人や集団をTAが媒介することを示し、三角形の頂点は、媒介が行われる界を示している。

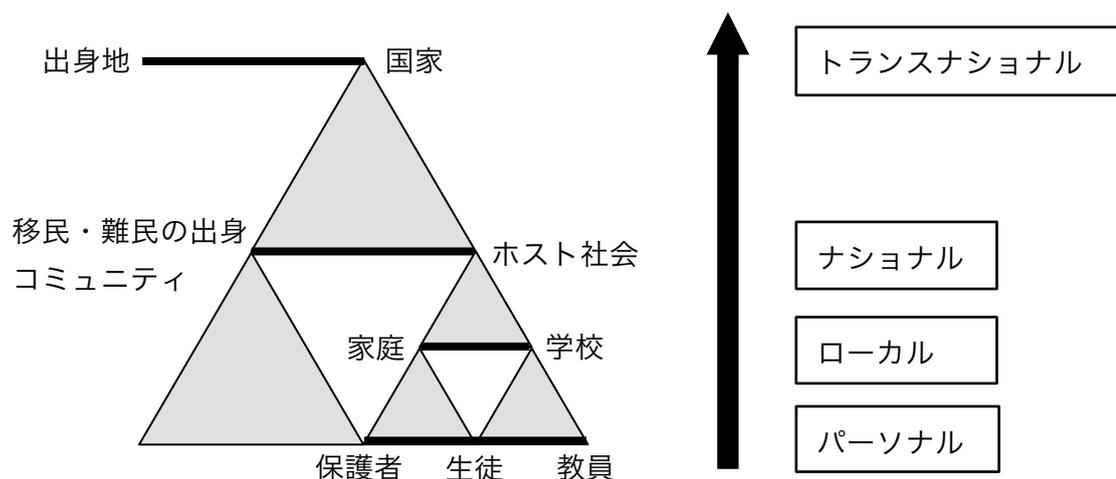


図9 TAによる媒介の位相  
\*出典：筆者作成

図9の通り、学校現場でTAは教員と移民・難民出身生徒を媒介している。他方、TAは生活相談に乗ることで生徒と保護者を媒介し、家庭生活の円滑化に一役買っている。これらの媒介は主に個人の間みられることから、パーソナルな位相の媒介といえる。さらにTAが学校と家庭の間で通訳を務めるような場合、かれらは集団の間を媒介するが、それは依然として近接した空間で行われることから、これをローカルな位相の媒介と位置づけることができる。移民・難民出身者のコミュニティに所属するTAの場合、AL氏のようにソマリア系コミュニティの代表として振る舞い、生徒の社会参加を媒介することから、ナショナルな位相の媒介と呼ぶことができる。また、移民ネットワークのように、移民・難民出身者のホスト社会への移動をTAが促進するような場合、それはトランスナショナルな位相の媒介を措定することができる。このように、TAは各位相において階層的に媒介者の役割を果たす。

## 4. ニュージーランドの公立中等学校における移民・難民出身生徒の教育と社会的包摂

### 4.1 公立中等学校の教員が抱える移民・難民出身生徒の教育における課題

本論文が行った調査によって、オークランドの公立中等学校におけるESOLを中心とした移民・難民出身生徒の教育実践の諸相が示された。次に調査によって明らかとなった移民・難民出身生徒の教育に関する課題をみていく。その上で、本論文の問い②「ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているか」に対して答えることとする。

本調査はESOLに関係する教員に対して、移民・難民出身生徒の教育における課題を質問し、複数の回答を得た。これらを回答数が多い順に上から並べたものが表24である。教員の課題は「生徒の指導に関する課題」と「ESOLの運用に関する課題」に大別することができる。

表24 教員が抱える移民・難民出身生徒の教育における課題

	課題	教員
1	英語の識字能力を伸ばすこと	MP、RG、AS、BL、MI
2	資金・人員の不足	MP、VN、HY
3	言語・文化の違いを理解すること	GL、HL
4	学校生活および社会生活上のマナーを教えること	MI、HY
5	太平洋島嶼系生徒の指導	SV
6	難民出身生徒の適応	BL
7	生徒や保護者の高い要求	MP
8	進学実績	PE
9	ESOLの授業時数の不足	MP
10	授業あたりの生徒数が多いこと	HY

\* 出典：2015年から2019年までのインタビューデータにもとづき筆者作成

## 生徒の指導に関する課題

移民・難民出身生徒の指導に関する課題としては、「英語の識字能力を伸ばすこと」「言語・文化の違いを理解すること」「学校生活および社会生活上のマナーを教えること」「太平洋島嶼系生徒の指導」「難民出身生徒の適応」「生徒や保護者の高い要求」「進学実績」の7項目が挙げられた。「英語の識字能力を伸ばすこと」に関しては、5名の教員が言及した。例えばN校のMI氏は、ニュージーランドに来たばかりでアルファベットや英語をまったく理解していない生徒に対して、英語を1から教えることは非常に難しいと語った。同様にH校のRG氏は、ESOLを受講する生徒の語彙を増やすと同時に、教科学習言語を用いた読み書きの力を向上させる必要があると考えていた。他方、一般授業を補完するものとしてESOLを位置づけ、進学に力を入れているG校では、MP氏が「大学進学に際してどの教科においても識字能力が必要となりますが、英語を母語としない生徒が単位を取得することは難しい」との見方を示した。

F校のGL氏とHLの2名は、ESOLの受講生徒を受け入れる上で苦勞することは、教員がかれらの「言語・文化の違いを理解すること」であると回答した。とくに難民出身生徒の場合、学校へ通った経験がないためにペンの持ち方を知らないこともある。そのような事例に対応することは難しく、同校の教員にとって一番の課題であるとHL氏は説明した。

教員が移民・難民出身生徒を理解することの大切さが課題として指摘される一方で、生徒に「学校生活および社会生活上のマナーを教えること」が必要だとする意見も2名から聞かれた。O校のHY氏は、学校生活におけるマナーを理解していない生徒が一部にいい、N校のMI氏は、移民・難民出身生徒に対して「英語を教えようとしています、また同時に、ニュージーランドの学校でどのように生活するべきかについても教えています」と説明した。

I校のSV氏は「太平洋島嶼系生徒の指導」に苦勞している。彼女によれば、太平洋島嶼系の生徒は比較的集中力が持続しないため、教員が授業のマネジメントをきちんとなくてはならない。SV氏はとくに宿題を提出させることは大きな問題であると述べた。

L校のBL氏はGL・HL両氏と同様に、難民出身生徒の受け入れに苦勞していた。彼女は同校の課題として「難民出身生徒の適応」を挙げ、かれらをうまく学校生活に馴染ませるものの難しさを語った。

MP氏は「生徒や保護者の高い要求」に応えようとしていたが、とくにこうした要求はアジア系の移民家庭に多い。これに対し、彼は英語を母語としない生徒がNCEAの単位を取得することは難しいのだということを、保護者に理解してもらいたいと繰り返していた。

I校の校長であるPE氏は、政府が学校の活動をモニタリングしているため、移民・難民出身生徒においても「進学実績」を意識せざるを得ないと内状を明かした。

## ESOLの運用に関する課題

ESOLの運用に関する課題は、「資金・人員の不足」「ESOLの授業時数の不足」「授業あたりの生徒が多いこと」の3項目が挙げられた。「資金・人員の不足」に関して、例えばH

校のVN氏は、「生徒を支援する上で、資金が十分ではないこと。現在もファンディングの9割近くを人件費が占めて」いることに言及した。この他、MP氏はできればESOL教員の数を1名増やしたいという考えを示し、HY氏もTAの数を増やしたいが、資金面で厳しいと述べていた。

これと関連して、HY氏は資金の不足によって人員を増やせないため、O校のESOLでは1つの「授業あたりの生徒数が多い」状況にあるとした。O校は移民生徒のみならず、難民出身生徒も在籍することから、かれらに対する支援を行き渡らせる上で、教員を増やして授業あたりの人数を減らすことは重要な課題となる。

また、「ESOLの授業時数の不足」に関して、進学校として生徒および保護者から高い期待を寄せられているG校のMP氏は、移民生徒や留学生が大学進学のために必要な識字能力を身につけるために、毎日1コマ(45分)程度のESOLではかれらの英語能力を伸ばす上で十分ではないと嘆く。そしてこのことは、MP氏が教員数の不足について言及することと通底している。

## 4.2 移民・難民出身生徒の教育と部分的な社会的包摂

### 移民・難民出身生徒の教育の現状

ここでは第5章および本章をふまえ、本論文の問い②「ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているか」について考察を加える。はじめに、問い②の前半部分にあたる、ニュージーランドにおいて移民・難民出身生徒に対する英語教育がどのように行われていたかをまとめる。

ニュージーランド政府は移民・難民出身生徒を「ニュージーランド人」として受け入れようとしていることについては前章においてふれた。そのために、ニュージーランドは学校教育においてESOLを中心に制度を整備し、各校への資金援助を通じてTAの学習支援やホームワーク・センターなど生徒支援の充実を後押しすることで移民・難民出身生徒の英語能力の向上を図ってきた。具体的に、ニュージーランドのESOLは移民・難民出身生徒の英語能力を一般授業の生徒並みに引き上げることを目標としており、カリキュラムは高等教育機関に進学するための資格であるNCEAの取得も可能となるように組まれている。また、ニュージーランドはESOLを一つの教科として扱うため、授業を担当するにあたって、教員は当該教科の教員資格が求められる。これにより、ESOLを教える教員が英語を母語としない生徒の指導に関する知識をもっていることが担保される。さらに、政府はELLPによって英語指導の指針および評価方法を示し、ESOL OnlineによってESOL担当者の授業実践を支援してきた。つまり、ニュージーランドの中等学校における移民・難民出身生徒に対する英語教育は、政府が英語教育の大枠を示し、独自の運営を求められている各校が、政府の支援を活用しながらESOLの実践を担うところに特徴がある。以上が問い②の前半部分に対する答えである。

ただし、留意すべき点がある。本節はオークランドの公立中等学校における移民・難民出身生徒の教育に関して、各校の実践上の課題をみてきたが、例えばF校の教員は難民出身生徒の指導に課題を抱えていた。難民出身者としてニュージーランドへやってくる生徒

の背景は多様で、出身国で学校へ通うことのできなかつた生徒もいる。こうした生徒は学校で習得するはずの知識や技能だけでなく、学校における諸活動やマナーも知らずに入学することとなる。ニュージーランドの教育制度において、本来であれば一定の学齢で身につけているべきことが十分に習得できていない生徒を「ニュージーランド人」に育てていく難しさを同校の教員は感じている。政府は難民出身生徒に対して移民生徒よりも多くの資金援助を行うしくみを整え、教育省職員の GN 氏はインタビューで「現行の制度に満足しています」と答えたが、F 校の教員は支援が行き届いていないと感じていた。F 校をはじめとする 6 校は、ESOL を「生徒支援の中心」として位置づけ、移民・難民出身生徒の英語能力を一般授業で通用するべく取り組んでいた。しかし、前節で示されたように、6 校は移民・難民出身生徒を受け入れることに関して少なからず課題を抱えており、全体的に満足していると答えた学校はなかった。このことから、移民・難民出身生徒の教育に対して政府が思い描く理想と、教育実践の現実の間に隔たりがあると指摘できるだろう。

他方、ディサイルの高い進学校における ESOL の位置づけは「一般授業の補完」であり、「生徒支援の中心」とする学校の取り組みとは性質を異にしている。G 校の ESOL は TA などの補助的職員を置かず、N 校は TA としてニュージーランド出身の英語話者を置いており、両校の ESOL は一般授業を補完する役割に留まっているといえる。それでも N 校の MI 氏は、同校の ESOL や生徒支援のしくみが機能しているという認識を示していた。

ニュージーランド政府は社会的弱者となる可能性の高い移民・難民出身生徒を主な対象に想定して ESOL の制度設計を行っているが、G 校と N 校では教育機会に恵まれた移民が、大学進学の手段として ESOL を利用している側面のあることが明らかとなった。G 校における ESOL の課題について、MP 氏は教員数の不足や、学校に対する家庭の高い期待に応えることの難しさを挙げた。また N 校の MI 氏は、英語をまったく理解していない生徒に教えることの難しさに言及した。しかし F 校のように、ESOL への支援が行き届いていないという制度のあり方そのものに関する課題は聞かれなかった。これも G 校および N 校の ESOL が、政府のねらいと質的に異なる方向性をもつことの証左といえる。

本調査によって、ESOL を「生徒支援の中心」に位置づける学校と、「一般授業の補完」と位置づける学校——J 校のように ESOL を「一般授業の補完」に位置づけているものの、生徒支援を充実させている中間的な学校も存在したが——に大別できることが明らかとなった。したがって、こうした点からも、政府が掲げる移民・難民生徒の教育方針と、現場での教育実践の間に隔たりが存在するという仮説を立てることができるだろう。

## 部分的な社会的包摂

本論文は第 1 章において、「学校教育における社会的排除、すなわち社会関係の欠如や構造的な関係構築の障壁のリスクを解消し、学校生活を中心とした社会生活や将来的な労働市場への適応リスクを抱える外国につながる児童生徒が社会参加できるように取り組む施策・実践」を社会的包摂として定義した。この定義にしたがい、以下ではニュージーランドの中等学校の実践が、移民・難民出身生徒の社会的包摂を実現しているのか検討を加える。

前章における教育省職員の GN 氏へのインタビューで得られた知見と、教育省ウェブサイトの情報をまとめることで、政府が「ニュージーランド人」として移民・難民出身生徒を受け入れようとする姿勢を確認することができた。移民・難民出身生徒がそのまま受け入れられるというわけではない。そこにニュージーランドが単なる生徒の受け入れやそれによって教育を受ける権利を保障すること以上に、学校教育を通じて将来の人材育成を進める政策的意図をもってしていると読み取ることができる。その具体的な取り組みとして、ニュージーランドは学校教育で ESOL の授業を実施し、移民・難民出身生徒の英語能力向上による社会参加を促進している。その際、政府は英語教育の指針である ELLP を作成し、さらにはウェブサイトの ESOL Online を開設して ESOL に関する教員の実践を支援している。そして、政府は ESOL の重要性を認識しているがゆえに、移民・難民出身生徒の在籍する学校へ一定の基準にもとづく資金援助を行っている」と推察される。

移民・難民出身生徒が、政府の資金援助を原資として学校が行うさまざまな支援——TA による英語あるいは母語の支援および学校と家庭を橋渡しするような支援、キャリア・アドバイザーによる進路支援、ユース・ワーカーによる学校生活の支援、難民・キャリア支援員による職業体験の指導——を受けられる場合、かれらのニュージーランド社会へのスムーズな参加が期待できるであろう。ニュージーランドの ESOL は移民・難民出身生徒の英語能力を向上させ、一般授業へ参加させる方向性をもってしている。そして公立中等学校のカリキュラムも NCEA を取得できるように生まれ、生徒が多様な進路選択を行うことを可能にしている。これらの取り組みは、上述した社会的包摂の定義に照らして、移民・難民出身生徒が抱える社会生活や将来的な労働市場への適応リスクに対応し、かれらが社会参加できるように取り組む施策・実践であることから、ニュージーランド政府は ESOL を中心に移民・難民出身生徒の社会的包摂に取り組んできたといえそうである。

しかしながら、それは完全なものではない。その理由は、ニュージーランドの学校が英語を母としないすべての生徒の言語を網羅できる体制をもってしているわけではないからである。そもそも英語を母語としない生徒にとって、一般授業の生徒並みに英語の識字能力を向上させることは、容易なことではない。ましてや、移民・難民出身生徒のなかには、母語の教育すら十分に受けることのできなかつた者もいる。カミンズにいうところの教科学習言語能力 (Academic Language Proficiency) が十分に身につけていない生徒の事例が存在し、それゆえ、かれらに対して手厚い支援が求められるわけだが、学校は限られた予算のなかで移民・難民出身生徒向けに需要の高い言語を優先的に用意する傾向にあり、結果として母語の支援を受けられない生徒も出てくる。これは支援の公平性を保つことの難しさを示しており、また移民・難民出身生徒の社会的包摂という点では、部分的な社会的包摂にとどまるのではないかという疑問が残る。

英語を母語としない生徒のためのプログラムである ESOL は、かれらの英語能力を向上させ、一般授業へ移行させていくことに重きを置いている。そのため、学校によっては TA を配置するなど、精力的に生徒の学習支援に取り組んでいる。生徒が ESOL で努力することは、自らニュージーランドにおける将来の選択肢を広げていくことにつながっており、この点でニュージーランドの ESOL は評価に値する。さらに NCEA の科目においても、ESOL の学習成果を反映することができ、必修の英語以外に選択科目として移民生徒の母

語を含む外国語も設定されており、かれらにとって進学の励みとなる要素もある。ここからニュージーランドが、移民・難民出身生徒を含むすべての生徒に教育機会を与えようとしていることがわかる。中等学校における ESOL の取り組みは、英語の話せる「ニュージーランド人」を育てていく政府の方針にもとづいている。

しかし、この事態を注視するならば、英語の習得なしにニュージーランド社会は移民・難民出身者を受け入れないという暗黙のメッセージを、結果的に発している恐れがあることに気づく。現に NCEA の科目における外国語が主要な難民出身生徒の母語に対応しておらず、外国語以外の科目も英語の識字能力を習得していることが前提となっている。さらに付け加えると、ESOL の制度と同水準でもって、移民・難民出身生徒が公用語のマオリ語を一般的な公立学校 (Mainstream School) で習得することは難しい<sup>16</sup>。こうしたことから、ESOL や NCEA といった大学進学が、ある意味で生徒の英語学習を水路づけ、一種の同化につながっているかもしれない。このように、いまもなお移民・難民出身者は、ニュージーランド社会におけるエスニック・マイノリティとして、マジョリティである英語母語話者のヨーロッパ系の人びとと対等に扱われているとはいえない。

ところで、オーストラリアの多文化主義を検討している塩原良和は、行政が推進する多文化主義を「公定多文化主義」(塩原 2012 : 78) と呼び、二つの特徴を挙げている。公定多文化主義がエスニック・マイノリティの文化やアイデンティティを尊重する文化多元主義にもとづくとした上で、まず、「エスニック・マイノリティの差異への要求をある程度受け入れる代わりに彼・彼女らを既存の国民統合に組み込み、マジョリティ性の優位を保持する点」(塩原 2012 : 78) を指摘している。もう一つは、「マイノリティとマジョリティ間の社会構造上の不平等の是正のために社会福祉政策を活用する」(塩原 2012 : 78) 点である。しかし塩原は、ここに管理する側のマジョリティと管理される側のマイノリティの関係が自明視され、マジョリティが寛容でいられる範囲でマイノリティの差異が承認される問題を指摘している。多文化主義のもつこうした側面への批判は、多文化主義のもとで推進される社会的包摂に対しても同様にあてはまる。つまり誰が誰を包摂するのかという管理の問題が、ESOL や NCEA のなかにも含まれているのではないかというものである。

本調査が中等学校における実践を精査したことによって、ニュージーランド政府が ESOL を通じて移民・難民出身生徒を「ニュージーランド人」として教育していこうとしている姿勢が明らかとなった。これに関して筆者は二つの疑問を抱いている。第一に、一般学校における英語を中心とした言語教育は、同化に向けた人の管理・選別につながり、社会的包摂と矛盾するのではないだろうか。第二に、英語を偏重する教育制度が障壁となり、包摂されずに排除されてしまう人びとを生むことにつながるのではないかというものである。よって、本論文の問い②の後半部分に該当する、移民・難民出身生徒の英語教育がどのように社会的包摂の役割を果たしているかに対する答えを次のように簡潔にまとめることができる。すなわち、ニュージーランドは移民・難民出身生徒の社会的包摂を進めているが、それは部分的な包摂にとどまっているということである。

## 小括

本章は、オークランドの調査にもとづいて、ニュージーランドの公立中等学校における ESOL が、現場でどのように実践がされているかについて明らかにしてきた。そこで得られた知見は三つある。

第一に、ニュージーランド政府は移民・難民出身生徒などの英語を母語としない生徒の教育に関して体系的な制度設計を行っており、各学校は一定の枠組みの中で ESOL を中心とした独自の取り組みを通じて生徒を支援していたことである。第二に、TA と呼ばれる非正規雇用の職員が、ESOL の授業において支援する活動のみならず、生徒と教員あるいは生徒の家庭と学校の間を橋渡しする間文化的媒介者として、移民・難民出身生徒の社会的包摂にとって大きな役割を果たしていたということである。第三に、ニュージーランドの中等学校における、ESOL およびさまざまな支援からなる移民・難民出身生徒に対する教育は、部分的ではあるものの、かれらの社会参加を促すものであり、社会的包摂を進めるものであるということである。

本調査によって得られた知見は、いずれも先行研究によって十分に示されてこなかったものであり、本論文の特長である。そして、三つの知見を総合すると、ニュージーランドでは、政府が教育省を中心に広く社会的包摂の観点から学校教育の制度を設計し、その枠組のなかで中等学校は ESOL を中心とした英語教育を移民・難民出身生徒に対して提供し、学校によっては TA などの補助的な職員が必要に応じて活用されているということが出来る。以上のことから、「ニュージーランドの学校教育が移民・難民出身児童生徒を社会に参加させ、社会の多様性と持続可能性の実現を目指す上での重要な役割を果たしている」という本論文の仮説は概ね支持されたといえよう。

### [第 6 章の注]

- 1) 本調査は ESOL を受講している移民・難民出身生徒へのインタビューも実施している。なぜなら移民・難民出身者の教育に関して、当事者である生徒が、これをどのように捉えているかを把握することは、よりよい支援のあり方を検討する上で重要な示唆を与えると考えたためである。しかし、本研究はニュージーランドにおける移民・難民出身生徒の教育のあり方を明らかにすることを最優先した。そのため、教育を実践する側の記述が多くなり、かれらのインタビューデータを有効に活かしていないことも事実であり、今後の課題としたい。
- 2) ニュージーランドでは 3 年ごとに地方自治体が地価を計算している。オークランドに関して、2017 年に公示された評価では、中心部や海に近い地区の地価が高かった。
- 3) New Zealand Herald はドキュメンタリー番組を放映し、ディサイル 1 の Papakura High School で 2016 年に始まった学校改革を取り上げた。同番組はパパクラという街が低ディサイルに陥る過程を描き、地域が抱える社会問題や、学校の課題に言及している。
- 4) ニュージーランドでは、1989 年教育法 (the Education Act 1989) の制定により、「教員の資質能力の確保・向上を促し、担保するための手段として」(高橋 2009 : 90)、教員登録制度が導入された。この制度は教育省から独立した教員審議会 (Teachers Council) という機関によって運営されている。同国で学校教員となるためには、一般的に大学等の教員養成機関を修了して教

員資格 (Diploma of Teaching) を取得したのち、教職に就く際に最初の教員登録を行う必要がある。最低 2 年間は「仮登録教員 (Provisional Registration)」として、研修等を含む新任教員の支援プログラムを遂行すること、1 週間に授業等の教育活動を所定時間以上こなすことが義務づけられている。その後勤務校の指導教員あるいは校長の承認と、校長による教員審議会への推薦によって、正規の教員である「完全登録教員 (Full Registration)」と移行する。教員登録制度に関しては、高橋 (2009) が詳しく論じている。

- 5) この他、K 校がレセプションの授業を設定していた。
- 6) M 校における彼女の職務内容は、主に経理および留学生の受け入れの窓口ということであった。
- 7) 制度上、英語母語話者の移民・難民出身生徒および、移民・難民出身者を親にもつニュージーランド生まれの生徒も ESOL の対象に含まれるが、本調査では確認されなかった。
- 8) 本調査において、教室に黒板を備えている学校は、1 校も確認されなかった。
- 9) ニュージーランドの学校では、児童生徒が教科書を頻繁に購入することはない。本調査が観察した限り、教科書は授業の中でのみ生徒に貸し出されて使用され、授業終了時に回収されていた。
- 10) WD 氏によれば、教育省は年間に 2 回、各校に援助した資金の用途について報告させている。
- 11) 本論文は 2018 年 8 月 8 日に当該団体のゼネラル・マネージャーにインタビューを行った。本文における団体名の表記は当時のものを使用した。現在当該団体の名称は Aotearoa Resettled Community Coalition となっている。
- 12) ホテルで働いている男子生徒は、F 校における ESOL の取り組みのなかで言及した、難民出身者の支援団体である ARCC の活動に参加していた。
- 13) ニュージーランドは TA に関する統計資料を公開していないため、ジェンダーに関して詳細を知ることはできない。しかし、2020 年 5 月 27 日、教育大臣のクリス・ヒプキンス (Chris Hipkins) は労働組合による TA の賃上げ要求に同意する声明を出した。そのなかで彼は、国内に 22,000 名以上いる TA のほとんどが女性であることに言及している。ちなみに TA に占める女性の割合が高い傾向は、オーストラリアの先行研究でもみられる。
- 14) ニュージーランドの中等学校は 5 年制で、9 年生 (Year 9) から 13 年生 (Year 13) までの生徒が在籍する。
- 15) 2020 年 2 月から TA の給与が改定され、従来の最低時給 17.70NZ ドル・最高時給 33.67NZ ドルから、最低時給 21.20NZ ドル・最高時給 34.68NZ ドルに引き上げられた。給与は時給あるいは年俸で職員に支払われる (New Zealand Government 2020)。
- 16) 一般的な公立学校においてマオリ語教育を受けることは可能である。先住民マオリによるマオリ教育を実施する機関には、就学前教育のテ・コハンガ・レオ (Te Kohanga Reo)、1 年生から 8 年生を対象としたクラ・カウパパ・マオリ (Kura Kaupapa Maori)、1 年生から 13 年生を対象としたファレクラ (Wharekura) がある。そして、高等教育機関にはワーナンガ (Wananga) がある (杉原・大藪 2005 : 102)。

## 第7章 外国につながる児童生徒を包摂する持続可能な教育の制度イノベーション

### 1. 日本とニュージーランドの二国間比較

#### 2. 日本の学校教育における政府と地方自治体の関係再考

本論文の目的は、社会的排除とそれが生み出す分断を乗り越え、すべての子どもが参加できる包摂な学校教育制度のあり方を提示することにある。そこで本章は、第3章から第6章までに記述された、現地調査にもとづく日本およびニュージーランドの外国につながる児童生徒の教育に関する実践事例のデータをふまえ、二国間比較を試みる。二国間比較を行うことにより、外国につながる児童生徒の教育に関する日本とニュージーランドの相違点および類似点が明確になるはずである。

二国間比較を行った後、日本における外国につながる児童生徒の学習機会を保証し、日本語指導を質・量ともに向上させるため、ニュージーランドの知見の参照すべき点が検討される。その過程で、日本における外国につながる児童生徒の社会参加を促し、持続的に社会的包摂を実現していくための学校教育の制度イノベーションが論じられる。それはまた、本論文の問い③「ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるか」に対する答えが示されることを意味している。

### 1. 日本とニュージーランドの二国間比較

#### 1.1 外国につながる児童生徒の教育制度および教育実践に関する二国間比較

第1章で述べたように、本論文はベレディの二国間比較の方法を念頭に置きつつ、教育に関する個人や集団の相互行為に着目し、その諸相を社会調査により実証的に捉えた上で国あるいは地域単位で比較を行い、対象間の差異や特質、類似を明らかにする比較教育社会学的アプローチを採用している。そこで、まずベレディが示した二国間比較の方法論を確認しながら議論を進めていく。

ベレディは比較教育学を「地域研究」と「比較研究」の二つに分類し、比較の手順を「記述」「解釈」「並置」「比較」の四段階で示した。ベレディによれば、このうち「記述」および「解釈」は「地域研究」に分類され、本論文の第3章から第6章までがこれに該当する。よって、本章は「並置」および「比較」からなる「比較研究」を行う段階にある。

比較対象間の資料を整理し、「比較」を可能とすることが「並置」の主な目的である。その点に関して、本論文はあらかじめ「比較」することを視野に入れて、第3章から第6章において日本の藤沢市およびニュージーランドのオークランド地域の事例を可能な限り対称に記述するべく留意してきた。

ところで、本論文は、地方自治体における外国人住民の割合に着目して、ひとまず「外国人集住地域」と「外国人散在地域」を定義し、さらにその中間に位置する分類として「外国人非集住地域」を措いた。その上で外国人非集住地域には、外国人集住地域と外国人散在地域がそれぞれにもっている特徴や抱えている課題が混在した形であられる、という予測を本論文は立て、それは外国人非集住地域である藤沢市における調査によって裏づけられた。ゆえに、外国人非集住地域である藤沢市および藤沢市立の小・中学校が取り組ん

できた外国につながる児童生徒の教育は、日本の外国人集住地域ではない自治体における一般的な取り組みとして、ある程度の説得力をもつといえる。そこで、本論文は調査によって得られた日本とニュージーランド両国の教育制度および教育実践に関するデータを、二国間比較に用いるため、21項目を表25にまとめた。

表25 外国につながる児童生徒の教育に関する日本とニュージーランドの比較

日本（藤沢市）	比較項目	ニュージーランド
文部科学省、教育委員会	教育行政	教育省、教育機関評価局、 ニュージーランド資格審査機構
画一的学校経営	公立学校の経営	自律的学校経営
日本国籍を有する児童生徒	学校教育の対象	国内におけるすべての児童生徒
自治体ごとに異なる	児童生徒の扱い	ニュージーランド人と同等
国際教室の設置、教員の加配	児童生徒の教育制度	ESOLの実施
勤務する学校種における任意の 教員免許	教員資格	ESOLの教員資格
自治体ごとの目標設定	児童生徒の教育目標	政府による目標の設定 一般授業への参加
自治体ごとの策定	児童生徒の教育指針	政府による ELLP の策定
未整備（一部で DLA を実施）	言語能力の評価尺度	政府による ELLP の策定
自治体による教材費支給	行政による学校への財政支援	政府による ESOL の資金援助
自治体ごとの対応 e.g.) 日本語指導員の採用	補助的職員	学校ごとに TA、難民・キャリア 支援員などを採用
単年契約の非正規雇用 自治体ごとの労働協約 自治体ごとの給与体系	補助的職員の待遇	単年契約の非正規雇用 全国共通の労働協約（TA） 政府が給与体系を整備
自治体ごとの対応 e.g.) 日本語学習教材の提供	行政による教育実践の支援	政府による ESOL Online を通じ た教材・情報等の提供
自治体ごとの対応 e.g.) 国際教室担当者の連絡会	実践報告	教育省への報告書提出
国際教室で個別の取り出し授業	授業形態	ESOL 科教室での一斉授業
国語・算数（数学）・日本語	実施教科	ESOL を中心に他教科も実施
2名まで	担当教員の人数	上限なし（学校の裁量）
一週間に数コマ	国際教室／ESOL の授業頻度	毎日
日本人のみ	教員のエスニシティ	ニュージーランド人・外国出身者
未整備（単位制高校で外国語）	児童生徒の文化的資源の活用	NCEA の外国語単位に認定
自治体による保護者会 大学生ボランティア	その他の支援	ホームワーク・センター ピア・サポート メンタリング・プログラム

\* 出典：2015年から2020年までの調査データにもとづき筆者作成

ベレディによれば、比較方法には「均衡比較」と「例証比較」の二つがあり、いずれも対象の同時比較を行う（ベレディ 1968 : 265）。「均衡比較」は、二カ国以上の国あるいは地域に関して、比較する資料を釣り合わせることで比較分析の精密さが担保される。しかし、本論文の二国間比較の対象である日本とニュージーランドでは、学校教育の制度および難民出身児童生徒の受け入れなどの状況が異なるために、両国における調査対象に違いにも差異が生じている。それゆえ、「均衡比較」が求める、同質・同量の比較情報を収集した上での対照的な記述は困難である。そこで、本論文は現実的な次善の策として、表 25 における項目ごとのデータから示唆された比較点を例証する「例証比較」の方法を用いて、項目の上から順番に両国の相違点と類似点を明らかにしていく。

## 外国につながる児童生徒の教育制度の比較

日本とニュージーランドの両国は、ともに中央政府が文部科学省あるいは教育省を設置して、外国につながる児童生徒の教育を含む、学校教育全般に関わる政策を立案していく点では共通している。しかし、両国における「教育行政」のあり方には、相違が見られる。すなわち、日本が文科省に強い政策決定の権限を認めている集権的な体制であるのに対し、ニュージーランドは 1989 年教育法制定以降の「明日の学校改革」により、教育省に集中していた権限を新たに設置した教育機関評価局（Education Review Office、ERO）やニュージーランド資格審査機構（New Zealand Qualifications Authority、NZQA）、高等教育委員会（Tertiary Education Commission）に分散し、さらに教育委員会制度を廃止した上で、各学校への権限移譲を進めた分権的な体制であるという点である。それゆえ「公立学校の経営」に関して、日本の学校は各自治体の教育委員会の指導のもとで画一的学校経営を行うが、ニュージーランドの学校は自律的学校経営を求められる代わりに、人事やカリキュラムなど広範にわたる裁量権が与えられている。なお、ニュージーランドの「明日の学校改革」が学校教育の制度イノベーションであったことについては、第 5 章において指摘した通りである。

このような教育行政のしくみのもとで、両国の外国につながる児童生徒の教育が行われるが、留意すべきことがある。それは、日本とニュージーランドでは、「学校教育の対象」に明確な違いが存在することである。すなわち日本の場合、憲法第 26 条が「国民」に教育を受ける権利を保障している関係で、「学校教育の対象」が日本国籍を有する児童生徒に限定されているが、ニュージーランドは国内に居住するすべての児童生徒を「学校教育の対象」としているのである。

この違いは、両国の教育実践における「児童生徒の扱い」に影響を及ぼしており、例えば日本では、外国籍の児童生徒は義務教育の対象とならないことから、自治体によっては就学案内が送付されないなど、不就学の問題につながりかねない事態が想定される。さらに、文科省は日本語の指導が必要な外国籍の「児童生徒の教育制度」として、国際教室の設置および加配教員の制度を整備してきたが、自治体ごとに異なる設置要件は、一定数以上の「外国籍」児童生徒の在籍としているため、日本国籍かつ外国にルーツをもつ児童生徒の人数は算入されずに、かれらが日本語の指導を受けられない問題が生じている。これ

に関して、藤沢市の公立小・中学校の国際教室は、国籍を問わず外国につながる児童生徒の指導にあたることで、この問題の解消につとめていた。

他方、「児童生徒の扱い」に関して、ニュージーランドは移民・難民出身児童生徒を同国出身の児童生徒と同等の人材に育成する意図をもち、ゆえに英語を母語としない「児童生徒の教育制度」の中心となっている ESOL を初等・中等教育段階において実施している。ニュージーランドの ESOL は一つの教科であり、これを教えるためには ESOL の「教員資格」をもつことが必要となる。日本では日本語が教科として扱われていないため、教員が国際教室で日本語指導するためには、勤務している学校種におけるいずれかの教員免許を所持していることで可能となっている。ニュージーランドは ESOL を教科として扱い、担当者に教員資格を求めていることから、ESOL の担当教員は、大学などの教員養成機関において、英語を母語としない児童生徒の教育に関する知識および技能を習得していることが前提となっている。日本では高等教育機関や外部試験など複数の方法により、日本語教員の養成は行われている。しかし、日本語が教科として扱われておらず、国際教室に日本語指導の専門家を置く必要がないため、ニュージーランドのように教育の質を担保するしくみが確立されていないことがわかる。

ニュージーランドの ESOL は、英語を母語としない移民・難民出身「児童生徒の教育目標」として、かれらの英語能力を一般授業に参加できる水準に引き上げようとしている。そのために、教育省は ESOL の実施にあたって、英語を母語としない「児童生徒の教育指針」である ELLP を作成し、それは英語教育を実施する上での具体的かつ包括的な手引きとして、実際にオークランドの中等学校において教員によって参照されていた。

また、ELLP は学習者の英語運用能力の評価方法を発達段階別に明示するとともに、「言語能力の評価尺度」を提供することで、評価者である教員による評価のゆらぎを防いでいる。このようにして、ニュージーランドは学習者の英語運用能力を把握し、ESOL で学ぶ移民・難民出身児童生徒らを、一般授業に参加させるべく取り組んでいる。

日本では、文科省が外国につながる児童生徒の日本語指導を課題としてきたが、具体的な「児童生徒の教育目標」を、国のレベルで自治体あるいは公立学校に対して明確に示してきたわけではない。そのため、学校において当該児童生徒の受け入れに直面する自治体はその役目を担う形となっている。一例を挙げると、本論文が第3章で示したように、藤沢市は外国につながる児童生徒の日本語指導を一種の「支援教育」として捉え、学校現場の実践のなかに位置づけてきた。

また、文科省はこれまで外国につながる「児童生徒の教育指針」を作成してこなかったことから、これに関しても自治体が任意に指針を作成している現状が見られる。藤沢市の場合、全部で八分野からなる「藤沢市多文化共生のまちづくり指針」が作成されており、このうちの「生活支援」分野の一部において、国際教育の推進や外国につながる児童生徒の日本語支援等の施策が推進されることになっている。ただし、藤沢市の指針は多文化共生政策に関するものであり、ニュージーランドの ELLP のような児童生徒の英語教育に特化した指針ではない。そのため、これと関連することとして、藤沢市の公立学校における調査では、国際教室の担当教員から日本語指導に関するマニュアルや教材の不足に加えて、教員自身の取り組みに対する心配の声が聞かれたのだった。

依然として、日本はニュージーランドの ELLP のような「言語能力の評価尺度」に関する共通の枠組をもっていないため、藤沢市で国際教室を担当する教員は、外国につながる児童生徒の日本語能力を正確に測りかねており、経験による手探りが続いていた。同市の国際教室担当教員のうち、小学校に勤務する 1 名の教員は、文科省が外国につながる児童生徒の学習を支援する目的で開発した、対話型の日本語能力測定方法である DLA (Dialogic Language Assessment) を実施していた。しかしながら、その実践は市内の学校全体に広がっているものではなかった。

日本では「行政による学校への財政支援」を主に自治体が担う。一例として、藤沢市は国際教室の設置校に対して教材費を支給していたが、それは同市単独の取り組みであるがゆえに、支援の範囲や予算規模は限定的とならざるを得ない。そうした制約があるなかで、各自治体は日本語指導員のような「補助的職員」を採用することから、自治体の財政規模によって採用人数や給与等は左右されやすく、外国人非集住地域および外国人散在地域では児童生徒に対する支援が手薄になるおそれがある。一方、ニュージーランドでは政府が移民・難民出身児童生徒の教育を支援するために、一定の基準を定めて各校の ESOL に対して資金援助を実施している。これを用いて、ニュージーランドの学校は TA をはじめ、キャリア・アドバイザー、難民・キャリア支援員などの「補助的職員」を独自に採用し、移民・難民出身児童生徒の継続的な学びを支援している。

国際教室の日本語指導員と ESOL の TA に関して、調査によってかれらの主な職務が似ていることがわかった。両国の「補助的職員」のうち、国際教室の日本語指導員には日本人が多いが、それでも全体的にバイリンガルかつトランスナショナルな経験をもった人物が多く、どちらも教員の授業を補佐しながら、児童生徒の学習を支援している点は共通していた。ニュージーランドの TA は、生徒にとって教員よりも身近な存在であることから、学習および生活の相談にも応じており、生徒と教員の間、生徒の家庭と学校を媒介する役割も一部で果たしていた。こうした「草の根の社会文化交流」の位相で二つの集団を結びつけ、社会発展に寄与する TA のような媒介者を、本論文は西原にならい「間文化的媒介者 (intercultural mediator)」(西原 2016b : 27) と呼んだのだった。国際教室の日本語指導員においても、媒介者的活動がないわけではないが、ニュージーランドの TA と同様に、当事者が自覚的に行っているかについては、本論文のインタビュー協力者が少なかったことから、現時点で断定的な記述は避けておきたい。

「補助的職員の待遇」のうち、雇用形態は日本とニュージーランドでどちらも単年契約の非正規雇用で共通しているが、労働協約や給与体系には相違が見られる。日本では自治体が日本語指導員などの「補助的職員」を雇用し、かれらと結ぶ労働協約や給与体系も自治体が定めることになるが、ニュージーランドでは TA の労働協約および全国統一の TA の給与体系も教育省が公表するなど、行政の透明性を確保しつつ、児童生徒の支援に必要な人材を確保するしくみの整備が進んでいる<sup>1</sup>。

「行政による教育実践の支援」に関しても、ESOL を教科としているニュージーランドと日本語を教科としていない日本では相違が見られる。やや話が逸れるが、ニュージーランドには教科書検定制度がないため、日本のように教科書を用いた授業は少なく、また日本は日本語を教科としていないことから、「検定教科書」は存在しない。両国の ESOL と国

際教室は、異なる背景をもちながらも、教科指導のために作成された教科書をもたない点では一致している。しかし、ニュージーランドの場合、教育省が ESOL Online というウェブサイトを開設して、ESOL を担当する教員のために教材や情報等を提供しており、ELLP とともに学校現場における教育実践を支援している。日本では各自治体が国際教室に対応していることから、ニュージーランドのように指針をはじめ、実践の方法や評価、教材や情報の提供を共有するしくみがとられていない。藤沢市では同市教育委員会が国際教室を設置している「配置校」に日本語の学習教材を提供していた。担当教員はこれを活用して日本語指導にあたっていたが、それでも一部の教員は教材が不足しているとして、独自の判断で自費による教材購入を行っていた。

日本とニュージーランドの学校は、ともに外国につながる児童生徒の教育に関する「実践報告」を行っている点で類似が見られるが、報告の方法は異なっている。日本では、やはり自治体ごとに「実践報告」が行われている。藤沢市の例を挙げると、同市教育委員会は、「配置校」の担当教員を集めて教育委員会からの連絡、各校の「実践報告」、情報の共有を図るなど、毎月 1 回の頻度で連絡会を開催している。これに対し、ニュージーランドでは、政府が学校の ESOL に資金援助を行っていることと関係して、学校に対して所定の様式にしたがい ESOL の「実践報告」を年間に 2 回提出するよう義務づけている。このように、日本とニュージーランドでは「実践報告」の方法に相違があるものの、両国は外国につながる児童生徒の教育に関する学校からの「実践報告」をふまえて、自治体の教育政策（日本）、政府の教育政策（ニュージーランド）に還元するしくみをもっている。

以上における比較は、学校の教育実践を規定する制度に関する項目であった。次に、日本とニュージーランドの公立学校における、外国につながる児童生徒の教育実践について比較していく。

## 外国につながる児童生徒の教育実践の比較

日本とニュージーランドは、外国につながる児童生徒を指導する上で専用の教室に集めて授業を行うが、「授業形態」は大きく異なる。すなわち、ニュージーランドの ESOL の授業が教室で一斉に行われるのに対し、日本の国際教室の授業は、日本語指導の必要な児童生徒を個別に教室に呼び出す「取り出し授業」の形をとっている。

ニュージーランドの中等学校は、ESOL によって移民・難民出身生徒の識字能力を高め、かれらのクラスを徐々に一般授業に移行させることを目指している。そのため、移民・難民出身生徒に対する「実施教科」は ESOL 科を中心に、他教科も含んだ構成となっている。日本の国際教室の「実施教科」は日本語の他に国語・算数（数学）であり、日本語の識字能力向上を中心に、数的思考力の養成にも力を入れていることがうかがえる。ニュージーランドは後期中等教育段階において、NCEA の取得を奨励しているが、生徒が NCEA に必要な単位を取得するためには、一定以上の識字能力(literacy)および数的思考力( numeracy)が要求される。ESOL の目標は移民・難民出身生徒を一般授業に参加させることにあり、その先に生徒の NCEA 取得が繋がっている。このことから、両国の外国につながる児童生徒に対する授業実践には、かれらの識字能力および数的思考力を伸ばそうとする方向で

一致がみられる。

日本とニュージーランドは、公用語の日本語あるいは事実上の公用語である英語の運用能力を引き上げるために、「授業形態」に違いが見られるものの、集中的に児童生徒を指導できる体制を構築している。ESOLに限らずニュージーランドの学校は、一つの授業の児童生徒数は日本の一般的な授業よりも少なく、大人数の授業であっても25から30名程度である。それでも本論文の調査では、ESOL科教員の一部から、指導の質を上げるためには「担当教員の人数」を増やすか、あるいは授業の参加人数を減らす必要があるという意見が聞かれた。

日本の国際教室は個別に児童生徒を取り出すことから、児童生徒に合わせた指導が可能な点が大きな利点である。本論文が調査した藤沢市は、1校あたりの児童生徒数が外国人集住地域ほどの規模ではないものの、かれらが多く在籍する1校における国際教室の「担当教員の人数」は2名となっており、そこでの「授業頻度」は生徒一人あたり一週間に6コマとなっていた。ニュージーランドにおけるディサイルの高い中等学校のESOLは、「授業頻度」が一日に1コマ程度と、他校よりも少ない傾向が見られたが、藤沢市の当該校はそれと同程度の水準にある。

しかし、国際教室のある「配置校」のすべてがこのような「授業頻度」を確保して、手厚い指導を行えるわけではなく、生徒一人あたり一週間に2コマが標準的な時間数であった。この現状について、調査校の国際教室担当教員は、人手が足りないために日本語指導を十分に行うことができないと語っていた。それでは「担当教員の人数」を増やして、取り出し授業の時間を確保すればよいかといえば、そうではない。取り出し授業の形態にも懸念があり、それは外国につながる児童生徒が、一般の授業から取り出されてしまう時間が増えるほど、授業進度についていけなくなることや、日本の学校生活の中心である所属学級における「居場所」が狭まるのではないかというものである。さらに、国によっては過度の取り出し授業が、児童生徒の学習する権利を侵害すると捉えられることもある。

また、国際教室の「担当教員の人数」に関わる課題として、加配教員の規定がある。神奈川県における外国生児童生徒の在籍数に応じた加配教員の基準は、外国籍児童生徒5名以上の在籍で1名を加配し、同児童生徒20名以上で2名の加配となっており、加配の上限は2名である。ちなみに、ニュージーランドのESOLにおける「担当教員の人数」は、各校の裁量に任されており上限はない。藤沢市の事例では大きな問題とされていなかったが、今後外国につながる児童生徒が増え、日本語指導のニーズが高まった場合、現行の規定では外国につながる児童生徒に対して十分な日本語指導を中心とした支援を行えない可能性がある。

外国につながる児童生徒を指導する「教員のエスニシティ」は、日本の国際教室における授業が日本人教員だけで行われていたのに対し、ニュージーランドのESOLは多様な背景をもつ教員によって行われていた。日本の場合、すでに国籍による差別的待遇は改善されつつあるが、漢字を含む日本語習得の課題等があるため、現状では外国人が教員免許を取得し、「一条校」で専任の教諭となることは難しい。他方、ニュージーランドの場合、大学で教員資格を取得する必要は日本と同様であるものの、英語の母語話者であればニュージーランド出身者でなくても教員となる機会は多く、オークランドの調査では南アフリカ

やジャマイカ出身の ESOL 科教員の活躍を確認することができた。さらに本調査において、TA 経験者が教員となる事例や、難民出身者として ESOL を受講していた人物が大学へ進学し、教員となる事例があったことも付け加えておく。

このようなニュージーランドの ESOL 科教員にみられる多様な背景は、学校が移民・難民出身児童生徒を指導する上で、教員のもっている文化的資源を活用できる機会を示している。とくにトランスナショナルな移動経験をもった移民・難民出身の教員は、当事者としての経験を活かした指導が可能であると考えられ、このことは、TA が間文化的媒介者としての役割を果たしていることと併せて、移民・難民出身児童生徒と学校、あるいは当該児童生徒の家庭と学校の媒介に関する質的向上につながるであろう。

教員の文化的資源の活用にあつたことから、「児童生徒の文化的資源の活用」についても、両国においてどのような取り組みがなされているかをみていきたい。日本の公立小・中学校において、外国につながる児童生徒が能動的にかれらの背景と関わる文化的資源を活用する機会は、日常的に多くない。国際理解教育のプログラムや学校行事など、非日常的な場面で外国につながる児童生徒に焦点が当てられることはあるにせよ、かれらの文化的資源を引き出して、エンパワーメントにつなげるような域にまで達していないのが現状である。高等学校においては、例えば神奈川県立のある単位制高校が学校の独自科目として複数の外国語科目を設定する事例があり、そのなかには中国語や韓国／朝鮮語のように、生徒の母語である言語も科目として開講されている。しかし、ニュージーランドが主な移民生徒の言語を外国語科目として設定し、進学に必要な NCEA の単位として履修できるようにしている例と比較するならば、文化的資源の活用の規模および度合いは小さい。先行研究は、ニュージーランドの NCEA における外国語科目が外国出身生徒をエンパワーする可能性について言及しているが（桐生 2013 : 31）、全体的に日本の学校は「児童生徒文化的資源の活用」による、外国につながる児童生徒のエンパワーメントという方向性は明確に打ち出されていない。

日本とニュージーランドの学校は、公的な制度に則って外国につながる児童生徒を受け入れ、日本語指導あるいは ESOL によってかれらの言語運用能力の向上に取り組んでいるが、とくにニュージーランドの学校は、制度として自律的学校経営を行っており、現場の実践の広い分野において裁量権を認められている。この枠組みのなかで、ニュージーランドの中等学校は学校ごとに ESOL に関連した独自の諸制度を整備し、英語を母語としない生徒の実情に合致するような支援を提供している。例えば、放課後に生徒の学習を助けるホームワーク・センターや生徒同士で学校生活の支援を行うピア・サポート、難民出身生徒をエンパワーするためのメンタリング・プログラムなど、「その他の支援」が用意されていた。

日本の学校には、行政によって決められた予算があり、使途に関する裁量権はニュージーランドほど与えられていない。そのため、日本の学校は人件費を伴う支出は難しく、ニュージーランドの学校が ESOL 科の教員あるいは TA を独自に採用するように、国際教室の日本語指導員を採用することはできない。この事情があるからこそ、藤沢市の調査校の一部は、市内にキャンパスを構える大学から、ボランティアサークルの協力を得ていた。また、藤沢市の学校に設置された国際教室は、いずれも規模が小さいため、単独で外国に

つながる児童生徒およびその家庭を支援することに限界がある。そこで、同市の教育委員会および「配置校」の国際教室担当者で構成される「国際教室配置校連絡会」が、2016年度から「外国につながる児童生徒の保護者会」という取り組みを開始した。同保護者会には、外国につながる児童生徒の教育に関係する機関、すなわち小・中学校、高等学校、公益財団法人、NPO 法人が一堂に会し、就学や進学、学習支援や生活相談、通訳サービスなどの支援があることを、利用者である外国につながる児童生徒およびその保護者に紹介していた。このような藤沢市の取り組みは、各校における限られた資源を集中させることによって支援の質を高めようとするものであるといえる。

## 1.2 二国間比較の結果に対する考察

これまで本節は、日本とニュージーランドにおける外国につながる児童生徒の教育に関して、主として教育制度と教育実践に焦点を当てて二国間比較を行ってきた。はじめに、両国が外国につながる児童生徒をどのように位置づけ、かれらのためにどのような制度を設計し、何を教育目標として、それを達成するためにどのような教育指針と評価尺度をもっているか、そして行政による学校に対する財政支援あるいは教育実践に対する支援がどのようになっているかを比較することによって、制度面での相違が明らかとなった。

例えば、日本が政府として、いまだ学校教育制度のなかに外国につながる児童生徒の教育を位置づけていないため、かれらが不就学に陥ることなく学校教育を受けられる体制にないばかりか、学校現場での実践が自治体に任せきりになっている状況に対して、ニュージーランドでは教育省を中心に、政府が移民・難民出身児童生徒の教育政策を含む学校教育のグランドデザインを描いて、すべての児童生徒の識字能力および数的思考力の向上を図り、自律的学校経営を行う各校の取り組みを支援するべく、制度の拡充を進めていたのだった。

具体的に、ニュージーランドの学校教育は、英語を母語としない児童生徒のために ESOL を実施するが、教育省は学校でかれらの教育に携わる教員のために英語教育の指針である ELLP を作成することに加え、ESOL Online のように、実践に必要な教材や情報等のツールを提供することで体系的な ESOL の制度を構築している。さらに、ニュージーランドの学校は自律的学校経営を行っており、整備された ESOL と政府による ESOL の資金援助を基礎としながら、それぞれのニーズに応じて TA などの補助的職員を加えて支援を強化している。このような移民・難民出身生徒の教育におけるニュージーランドの強みは、政府がリーダーシップをもって明確な目標を設定し、それを実現するための制度を整えているところにある。

また、ニュージーランドの教育制度および教育実践は、国内の学校に通うすべての児童生徒の社会参加を意図していることから、これらを社会的包摂として捉えることが可能である。ただし、本論文が行った公立中等学校を対象とした調査結果は、ニュージーランドの学校教育における社会的包摂が部分的な包摂であり、それが理想形ではないことを明らかにした（第 6 章）。確かに高度な社会的包摂の実現は難しい課題ではあるものの、この点に関してニュージーランドの学校教育を手放しで賞賛せずに見極めていく必要がある。

日本とニュージーランドは、1980年代末からのほぼ同時期に、「移民」と呼びうる人びとの流入が増大し、多文化社会化が急速に進んできた。日本の学校教育は、「国民」を対象としているために、外国につながる児童生徒の教育に関して制約を受けているが、それでも文科省を中心に、国際教室における日本語指導などの制度がつくられてきた。一方、ニュージーランドの体系的な教育制度および手厚い支援の用意された教育実践は、日本と比べて充実している。ニュージーランドが比較的短期間のうちに教育制度を拡充して、英語を母語としない移民・難民出身者の教育に関する実践を水路づけてきたことについては、大きく三つの理由が考えられる。

一つは、ニュージーランドが移民・難民出身者を受け入れる素地をもっていたことである。ニュージーランドの近代国家としての原型は、19世紀にヨーロッパ系移民が流入することによって作られ、以後も移民がニュージーランドの発展にとって大きな要因であり続けていることから、同国はアメリカやオーストラリアのような移民国家とみなすことができる。第5章1節が、ニュージーランドの移民・難民出身者の変遷についてふれたように、同国がアジア系移民を出身国によって選別していた時期もあったが、イギリスより独立してから現在にいたるまで移民の受け入れを継続しており、また難民出身者の受け入れに関しても第二次世界大戦中より行ってきた。このようなニュージーランドの歴史的経験は、移民・難民出身者を受け入れる素地の形成に関係しているといえよう。

二つは、上記の理由と関連して、ニュージーランドが日本に先んじて移民政策を導入してきたことである。第二次世界大戦後のニュージーランドの移民受け入れに関して、いくつかのターニングポイントはあったが、とくに1987年に制定された移民法の存在は大きい。移民法制定以降、ニュージーランドにアジア系・太平洋島嶼系移民の流入が続いた結果、ニュージーランド社会は従来のヨーロッパ系中心の国から、先住民マオリや移民・難民出身者からなる多文化社会への移行が進んだ。以後もニュージーランドは社会変容に応じて、都度移民政策に修正を加え、現在のポイント制と英語能力による移民制度を構築してきた。これと連動して、移民・難民出身児童生徒の教育が整備されてきたことについては、第5章において述べた通りである。

三つは、ニュージーランドの政策実行の速さ点にある。1840年のワイタング条約締結によってイギリス領となったニュージーランドは、民間の植民会社の計画による移住が行われるとともに、フェビアン社会主義の思想的影響を受けた理想社会の建設が進められた。それゆえ、ニュージーランドは「社会の実験室 (Social Laboratory)」と呼ばれている。この他、ニュージーランドは1893年に世界で最初に女性参政権（被選挙権は1919年）を付与したことに始まり、「非核法 (New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act 1987)」の制定など、政治的な挑戦を続けており、それらは同国の政治的特徴として、広く指摘されるところである。ニュージーランドの人口は500万人程度であり、国としての規模が日本よりも小さいため、政策の円滑な遂行が可能であるとも言われているが、これに加えてニュージーランド社会が上記のような社会的実験ともいえる取り組みを重ねてきた経験自体が、諸政策の実行を後押ししている側面もあるのではないだろうか。

以上のことから、日本とニュージーランドの二国間比較によって、外国につながる児童生徒の教育に対する取り組みに関して、両国の間に少なからず相違のあることがみえてき

た。ただし、それは単なる相違ではなく、日本と比較したときに先行する多文化社会における教育制度および教育実践として、今後の日本における学校教育の制度イノベーションを検討する上で、ニュージーランドは一つの参照例となりうるばかりか、具体的かつ重要な示唆を与えるものである。

## 2. 日本の学校教育における政府と地方自治体の関係再考

前節における日本とニュージーランドの二国間比較の結果とそれに対する考察をふまえ、本節はニュージーランドの知見を日本の学校教育に活かし、児童生徒の学習機会を保証し、日本語指導を質的に向上させる方策を検討する。これにより、本節は本論文の問い③「ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるか」に答えることとなる。そして、このことは外国につながる児童生徒を含むすべての子どもの社会的包摂を日本の学校教育において実現するために、どのような学校教育の制度イノベーションが必要であるかを同時に論じることに通じている。本論文は学校教育の制度イノベーションを検討するにあたり、日本の学校教育制度のうち、第2章において制度的課題と呼んだ諸課題に関わる学校教育の対象の拡大とそれにとまなう教育行政のあり方の変更を焦点をあてている。そのなかで主に自治体の財政的負担を抑えつつ、学校現場の教職員の取り組みを支援し、速やかな実践的課題の解消を目指す10項目の提言を行う。

### ①子どもの権利条約にもとづきすべての児童生徒を受け入れる

本論文は学校教育における社会関係の欠如や構造的な関係構築の障壁のリスクを解消し、学校生活および社会生活において、外国につながる子どもを含むすべての児童生徒が社会参加できるように取り組む施策・実践を社会的包摂と呼んできた。この観点から日本政府が文科省を中心に、社会的包摂を基本理念として学校教育制度を整備しようとするならば、根本的な制度改革が必要となる。すなわち、本来的には、学校教育の対象を「国民」に限定している憲法第26条の内容を見直し、国籍に関係なくすべての児童生徒を学校教育の対象として受け入れることが最善の策といえる。しかしながら、これは憲法改正をとまなう改革であり、国内における憲法改正をめぐる政治的議論の歴史を振り返ればわかるように、実現することは非常に難しい。

そこで次善の策が検討されることとなる。それは日本が批准している国際法にもとづいて国内法を整備して制度設計を行うものである。1994年に日本は子どもの権利条約を批准している(158カ国目)が、同条約第28条は以下のようにすべての子どもに教育を受ける権利を保障している。

- 1 締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的かつ機会の平等を基礎として達成するため、特に

- (a) 初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。
  - (b) 種々の形態の中等教育（一般教育及び職業教育を含む。）の発展を奨励し、すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。
  - (c) すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。
  - (d) すべての児童に対し、教育及び職業に関する情報及び指導が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとする。
  - (e) 定期的な登校及び中途退学率の減少を奨励するための措置をとる。
- 2 締約国は、学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適当な措置をとる。
- 3 締約国は、特に全世界における無知及び非識字の廃絶に寄与し並びに科学上及び科学上の知識並びに最新の教育方法の利用を容易にするため、教育に関する事項についての国際協力を促進し、及び奨励する。これに関しては、特に、開発途上国の必要を考慮する。

日本の教育行政では、文科省が多くの権限を有しており、同条約にしたがった制度の整備に関しても主導的役割を果たすことが期待される。しかし、文科省は外国につながる児童生徒の教育に関して、現状は自治体に丸投げしているに等しい。そのため、日本は子どもの権利条約の締約国であるが、現行の学校教育制度はすべての子どもに対して教育を受ける権利を保障するものとなっていない。他方、同条約の締約国であるニュージーランドの教育制度および教育実践は、概ね当該条約の内容をふまえた取り組みとなっている。以下では、日本がすべての児童生徒の社会的包摂につながる学校教育制度を実現するために、先行するニュージーランドの事例を参照しながら、どのような制度的／実践的解決が可能であるかを検討する。

文科省は教育行政上の権限を広く有することから、子どもの権利条約にもとづき、すべての児童生徒の教育を受ける権利を保障するために、主体的に制度設計を行う責任がある。これを換言すれば、政府は立場上、社会的包摂を基本理念として、学校教育制度の基本設計を担わなければならない。そこで最優先の課題は、現行は日本国籍を有する「国民」とされている学校教育の対象を、子どもの権利条約にもとづき、国内に居住するすべての子どもに拡大し、かれらを等しく日本社会の成員とみなして対応していくことである。これにより、自治体ごとに異なる外国籍児童生徒への就学案内等の施策を改め、自治体と協力して不就学を減らす取り組みの前進が可能となる。

学校教育の対象を拡大する上での重要な論点は、従来からあるインクルーシブ教育の概念を拡張する形で、学校教育の枠組を社会的包摂に近づけていく可能性についての検討である。従来インクルーシブ教育は障害をもつ児童生徒を対象とすると考えられてきたが、

本論文はこの概念を本来のインクルーシブの意味に照らして捉え直し、すべての児童生徒を日本社会の成員として包摂していくことを目指す実践として発展させていくことが望ましいと考える。

子どもの権利条約にもとづき、学校教育の対象をすべての子どもに拡大する取り組みは、日本国籍の児童生徒と外国籍の児童生徒の扱いを同等にすることを意味しており、それゆえ、各自治体が設定している国際教室の設置および教員加配の要件について、見直しが迫られることとなる。現行の要件では、外国籍児童生徒が一定人数以上当該校に在籍することで国際教室の設置および教員の加配が可能となるが、国籍を要件から外すとなると、新たな要件の設定が必要となる。そこで、本論文は、文科省が統計をとっている「日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数」と「日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数」を足し合わせ、これを「日本語指導が必要な児童生徒数」として、算定基準にしていくことを提案する。本論文が調査を行った藤沢市の事例では、外国籍児童生徒5名以上の在籍という設置要件にしたがって、55校中の9校に国際教室が置かれ、教員が加配されていたが、「配置校」の国際教室は外国籍児童生徒に加えて、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒に対しても日本語指導をはじめ、国語や算数(数学)の教科指導を行っていた。このように、すでに日本語指導を行う現場の学校が、現行の設置要件では支援の対象とならない日本国籍の児童生徒にも支援を行っていることも考慮するならば、国籍にとらわれない制度の運用が求められている。現行の制度では、外国籍の児童生徒数が自治体による国際教室の設置要件を満たしていない少数在籍校も多い。これについて、文科省は自治体に対して積極的に働きかけ、外国につながる児童生徒をすでに国際教室の設置されている近隣の学校へ通学させる措置を講じるか、あるいは外国人散在地域であれば、センター校のような形で受け入れる体制を整備するのが適当といえる。

## ②日本語能力の測定方法を定める

国際教室の設置および教員加配の要件として、日本語指導が必要な児童生徒の在籍数を定めるにあたり、日本ではあらためて「日本語指導が必要な児童生徒」の定義がなされるべきであろう。何をもって日本語指導が必要であるとするのか、日本の学校教育において広く共有された日本語能力の測定方法のようなものはない。そのため、藤沢市の公立学校における国際教室では、担当教員が経験にもとづいて児童生徒の日本語能力を推し量り、支援の是非を判定することが常態化している。これに関して、ある国際教室の担当教員は、外国につながる児童の日本語能力を正確に測ることができないため、経験による手探りが続いていると打ち明けた。また、他校の担当教員は、文科省が開発した対話型の日本語能力測定方法であるDLA(Dialogic Language Assessment)を実施し、児童生徒の日本語の四技能のレベルを測定していた<sup>2</sup>。2名の教員は、どちらも藤沢市立小学校の国際教室を担当しているが、児童生徒の日本語能力の評価あるいは測定の方法を共有しているわけではない。日本語指導が必要な児童生徒の定義は、日本語能力の測定方法の設定と不可分であるため、同時に取り組まれる必要がある。DLAが普及すれば、「日本語能力の測定の仕方」がないことで担当教員が苦勞するという実践的課題も解消に向かうであろう。

### ③日本語指導の指針を作成する

ニュージーランドの教育省が作成した、英語を母語としていない児童生徒を指導するための指針であり、かつ英語能力の評価基準についても明示した ELLP は、日本にとって重要な示唆をもっている。日本語指導の指針および日本語能力の測定方法が定まっていることで、個々の児童生徒の指導方針を検討することが容易になり、たとえ「身近に相談できる人がいない」場合であっても、教員個人がこれらを参照することで課題を解消できるようになる。さらに、これまで公立学校の弱点であった、「教員の異動にともなう引き継ぎ」が当該校における知識や経験の蓄積を阻むという課題に関しても、指針の存在が教育実践の質的な安定をもたらし、教員個人の資質に依存した従来の実践から脱却することを可能にする。

文科省によって開発済みの DLA は、各校から得たデータをフィードバックすることによって精度の向上を図っているが、これを日本語能力の測定方法として全国の学校に普及させることは十分可能であろう。さらに文科省があらたに日本語指導の目標を、ニュージーランドの ESOL のように、一般授業に参加可能な日本語能力に引き上げるように設定することと、文科省が日本語を母語としない児童生徒に日本語を教えるための詳細な指針を作成し、日本語能力を測定する DLA を組み合わせるならば、日本語指導が必要な児童生徒の定義とかれらに対する指導のあり方が明確になり、体系的な日本語指導に向けた制度の基礎が築かれるはずである。

### ④日本語指導を専門とする教員を養成して持続可能な日本語指導を確立する

国際教室の設置と教員の加配に関して、自治体はどちらも同じ要件を設定しているが、必ずしも両者が同時に行われる必要はない。したがって、学校は加配された教員を国際教室以外に配置することも可能となっており、この教員の加配のあり方には国際教室の設置に伴い増大する学校の負担を軽減する意味合いが含まれている。しかし、外国につながる児童生徒の日本語能力を引き上げ、社会参加につなげようとするならば、日本語指導が専門の者を加配することが自然である。現行の国際教室では、日本語教員の養成課程を履修した教員が担当している場合もあれば、まったく日本語指導の知識や経験をもたない教員が担当している場合があるため、指導の質的な部分が担保されていない。

今後、日本が外国につながる児童生徒の社会的包摂に向けて、国際教室における日本語指導の目標を、所属する学級での一般授業に参加可能な日本語能力に引き上げようとするならば、重視すべきことが二つある。一つは、ニュージーランドが ESOL の教員資格を定めているように、現在正式な教科となっていない日本語を一つの教科として教員免許の取得を義務づけ、教育の質および量の確保を図ることである。そのためには、大学に日本語科教員の養成課程を設置することが必要である。二つは、外国につながる児童生徒と学校あるいは家庭と学校を媒介して、かれらの社会参加を促すトランスナショナルな移動経験をもつ教員、あるいは児童生徒の母語を話すことのできる教員を増やすことである。かれらは媒介者やロールモデルとしての役割を果たすだけでなく、児童生徒をエンパワーす

ることも可能である。ただし、そのためには教員採用試験における国籍条項が廃止されたとはいえ、依然として全国的に少ない外国籍教員を養成するための支援が必要である<sup>3</sup>。国際教室における実践的課題となっている日本語指導に関わる人手の不足や、個々の教員のマンパワーに対する依存を脱却して、持続可能な日本語指導の制度をつくるために、専門性をもった人材育成は欠かせない重要事項である。日本語が正式な教科に設定されて、大学の教職課程に含まれてくれば、徐々に外国につながる児童生徒の特性に対する認識が教員間で共有され、日本語指導が同僚の教員に理解されないという課題は克服されるであろう。

### ⑤取り出し授業を避けて放課後の時間を活用する

少々議論は逸れるが、現行の国際教室における授業の多くは、指導対象となる児童生徒数が少ないことと関係して、対面での1対1を基本とした取り出し授業となっている。これは個々の児童生徒の状況に合わせる事が可能な点で丁寧な指導のように見えるが、OECDはなるべく取り出し授業を避けるように提言している。なぜなら、外国につながる児童生徒を取り出すことは、かれらが一般授業に参加する時間が削られることを意味しており、一般授業に参加する生徒からますます学習の遅れをとってしまうおそれがあるからである。国際教室に取り出すことは、支援を必要としない児童生徒にとって、日本語指導が必要な児童生徒を特別扱いしているように映るであろうし、それは社会的包摂につながる取り組みとはいえない。学校教育における社会的包摂にとって重要なことは、それぞれ立ち位置は異なっているけれども、すべての児童生徒がエンパワーされている実感をもつことである。

OECDは生徒を一般授業から取り出す代わりに、通常のカリキュラムに言語学習の授業を追加するエストニアの事例を示している(OECD 2017: 118)。また、ニュージーランドでも学校によっては、放課後に言語学習を含んだ学習支援を行うホームワーク・センターや、難民出身生徒の進路をエンパワーするメンタリング・プログラムが行われていた。これは学校現場の実践の形態を大きく変更するものではないため、日本の学校教育にとっても取り入れやすい方法といえる。そして、通常のカリキュラムに追加する方法は、児童生徒の母語や母文化の学習に用いることもできるため、従来の日本の学校教育において欠落していた、児童生徒のありのままを尊重して母語や母文化を保障するきっかけをつくることもできる。とはいえ、すべての学校で放課後に学習支援を実施することはコストの増大につながることから、自治体が特定の学校に資源を集中して行うことが適当と思われる。

### ⑥加配教員の上限の規定を廃止する

外国につながる児童生徒の増加傾向をみる限り、果たして今後も加配教員2名を上限とした規定のまま、取り出し授業を維持し続けることはできるのだろうか。いずれ一斉授業の形態でかれらに集中的に日本語の授業を実施することを想定するならば、日本語指導にあたる教員の上限の規定を廃止し、従来のように任意の教員免許で日本語指導を行うこと

を改める必要が生じるだろう。よって、持続可能な日本語教育のために、「日本語科」を創設して教員免許に「日本語」を加え、同時に大学において日本語の教員養成をしていくような制度設計が、この点からも求められることになる。

## ⑦外国につながる児童生徒がもつ文化的資源を活用する

従来の日本の学校制度は、外国につながる児童生徒のありのままを尊重して母語や母文化を保障する視点が欠落していると指摘されてきた。その証左として、一部の単位制高等学校が外国語の選択科目に外国につながる生徒の母語を設定している例は見られるが、初等・中等教育の段階において、いずれもかれらの文化的資源を活用するしくみの整備は遅れている。

高等教育への進学についても同様のことがいえる。2021年から開始される大学入学共通テストは、出題教科である「外国語」として「英語」「ドイツ語」「フランス語」「中国語」「韓国語」の5科目を設定している。しかし、2018年における「日本語指導が必要な外国籍児童生徒」の母語の内訳を見ると、上位5位に入る言語は、「ポルトガル語(10,404名)」を筆頭に、「中国語(9,712名)」「フィリピン語(7,919名)」「スペイン語(3,788名)」「ベトナム語(1,845名)」となっている(文部科学省 2020)。日本の学校教育が外国につながる児童生徒の文化の一部である母語を活用する方向性を有しているならば、本来的には「ポルトガル語」や「フィリピン語」などが試験科目として設定されていてもおかしくない。

この点に関して、ニュージーランドの中等教育は、高等教育への進学で求められる NCEA の取得に必要な外国語の単位に、移民生徒の母語を科目として設定していることに加え、太平洋地域について学際的な視点から学ぶ Pacific Studies も科目に設定している。これらの科目は、移民生徒が自分自身の文化的背景やアイデンティティについて考察する機会を提供することで、かれらのエンパワーメント、あるいは NCEA 取得に対するモチベーション向上を促す可能性を有している。ニュージーランドにおけるこの制度は、移民生徒の社会参加にとって、一定程度の役割を果たしているといえる。したがって、日本が外国につながる児童生徒の文化的資源を活用する制度を整備する場合、まずもって高大接続を考慮しておくことが大事になってくる。外国につながる児童生徒の教育制度に関するイノベーションは、いずれもかれらの指導を行う国際教室のあり方を水路づけ、学校現場の実践の質的・量的向上を促すものである。

ここまで本論文は、ニュージーランドの知見を参照しつつ、社会的包摂の観点から学校教育を再考することで、外国につながる児童生徒の教育における制度的課題を解消し、日本語指導を中心とした教育制度の確立にとって必要な取り組みを提示してきた。その際、本論文は日本の学校教育の制度イノベーションのうち、学校教育の対象の拡大とそれともなう政府(文科省)の姿勢の変更に焦点をあて、学校教育における現行の実践の形態をなるべく活かしながら、速やかに実現可能な取り組みかつ大きな財政支出をともしない点を重視してきた。それは学校教育の現場にかかる負担と混乱を避けるためでもある。ただし、学校教育のなかに外国につながる児童生徒を位置づけ、かれらに相応の教育を実施

するとなると、国の位相における変更だけでなく、自治体や学校の位相においても、教育実践の変更が迫られることとなる。それは、第2章で述べたように、国の制度的課題が下位の自治体や学校の課題を規定することに関係してくるからである。それでも自治体や国際教室の担当教員は、国による制度の未整備および支援不足に直面しながらも、現前する外国につながる児童生徒の指導に取り組んできた。このことから、次に提示する教育実践のイノベーションは、自治体の財政的負担を抑えつつ、学校現場でかれらの教育に関わる教職員の取り組みを支援し、実践的課題の解消につながるものでなくてはならない。

## ⑧国が自治体に資金を援助し、公正な教育機会を確保する

文科省によってつくられた国際教室の実際の運営には、自治体が大きく関わっていることは第3章において確認された。例えば、藤沢市は教育委員会を中心に、国際教室の設置や教員の加配に関わるだけでなく、国際教室をもつ学校に対する日本語学習教材の提供および教材購入費用の支給、日本語指導員の採用など多岐にわたる業務を行っていた。日本では自治体が国際教室を運営するために、外国人政策の優先度や財政状況が、外国につながる児童生徒の教育にも影響をおよぼし、自治体間の差異と格差につながりやすいという制度的課題があることも第2章で指摘してきた。再びニュージーランドの事例を参照しながらどのような解決が可能であるかを探りたい。

ニュージーランドの教育省は、学校における移民・難民出身児童生徒の在籍数に応じてESOLの資金援助を行っており、公正となるように考慮した形でかれらのための英語教育を支援している。各校は教育省への申請によって獲得した資金を、ESOL関連の整備に充てており、そこにはTAなどの補助的職員の採用も含まれている。さて、日本の学校は、ニュージーランドのように自律的学校経営の形態をとっていないため、同様の制度を採用することは現実的ではない。しかしながら、公正さを確保する上での示唆を得ることは可能である。

具体的には、外国人政策の優先度や財政状況に由来する自治体間の差異や格差を是正するため、文科省が自治体に資金援助を行う制度を創設することを考えることができる。この制度の目的は、例えば自治体における財源の偏在を調整する地方交付税と基本的に同じであり、しくみとしては、文科省が日本語指導が必要な外国につながる児童生徒の在籍数を自治体に報告させ、その人数に応じて自治体に資金援助を行う。そして、自治体が文科省から得た資金をあらかじめ定めた基準にしたがい、管轄する公立学校に分配して各校の教育実践を支援する他、教材の購入、日本語指導員やスクール・ソーシャルワーカーのような職員の採用を行うことが可能となる。文科省による自治体への資金援助の制度を創設することは、自治体の財政規模や政策の優先順位に左右されることなく、自治体による外国につながる児童生徒の教育に関する環境整備が容易となる、というところに大きな利点があり、第4章で示したような、学校現場における実践的課題の解消が期待できる。

そこで留意すべき点は——他の提言にも共通することだが——文科省に権限を集めることではなく、分権化を進めるということである。つまり、国は学校教育における公正さを確保し、社会的包摂を実現するために制度を整備し、自治体が責任をもって運用するとい

う考え方である。より具体的には、まず文科省が自治体に資金援助を行い、それをもとに自治体は各地の実情に合わせて、直面する課題に対応した施策を推進することとなる。

なお、ニュージーランドが社会経済的指標であるディサイクルに応じて学校に行く支援では、政府による公正さを保つ意図とは裏腹に、学校のディサイクルの高低が公表されるため、しばしば児童生徒の家庭によって学校選びの一要素とみなされてしまっていた。日本において公正さを重視した自治体への財政支援を制度化するならば、このような問題についても回避することが可能となる。

## ⑨日本語指導員の待遇を改善して教育の質を確保する

ニュージーランドの学校では、ESOL において英語や児童生徒の母語を用いて生徒の学習を支援する TA が活動しており、それが日本語指導員と類似した補助的職員であることはすでにみてきた通りである。第 6 章で示したように、ESOL の TA には移民・難民出身者としての背景をもつ者が多く、かれらのエスニシティは多様である。それゆえかれらは言語や文化といった資源を用いて、移民・難民出身児童生徒と教員、あるいは児童生徒の家庭と学校の間を橋渡しする間文化的媒介者となっていた。TA は媒介者として児童生徒の社会参加を促進しており、ニュージーランドの学校教育が社会的包摂を実現していく上での重要な役割を果たしていた。

本論文の行った藤沢市の調査では、ニュージーランドの TA のような意識や活動内容が日本語指導員についても確認された。さらに国際教室を担当する教員は、日本語指導員の働きを高く評価し、かれらの増員を希望する意見も聞かれた。しかし、日本語指導員を雇用している自治体の財政的制約があるため、人件費にも限度があり、日本語指導員の増員はおろか、日本語指導の時間を増やせないという実践的課題が確認された。このような自治体の財政規模の差異が、日本語指導員など補助的職員の採用および待遇に大きな影響を与えていることは、教育の質を確保する上で早急に改善されるべきである。

例示した藤沢市をはじめ複数の自治体で活動してきた日本語指導員によれば、財政規模の小さい自治体は、上記の制約により藤沢市以上に必要な人数の日本語指導員を雇用できていない。ゆえに、文科省が自治体における外国につながる児童生徒の日本語指導を資金援助によって支援するならば、自治体間に生じる日本語指導に関わる補助的職員の採用や授業時数など、教育の質的・量的格差を縮め、実践的課題の解消を図ることができる。加えて、この制度の導入を機に、現行において自治体ごとに異なっている補助的職員の雇用形態や給与、労働協約といった待遇のあり方も見直し、文科省が日本語指導員を職業として確立していくことが、間文化的媒介者となりうる外国につながる人材を惹きつけることにもつながり、教育の質・量を確保するという観点からも望ましい。日本とニュージーランドの補助的職員の待遇に関して、労働組合の活動の有無という相違があるにせよ、ニュージーランドが全国共通で TA の給与体系を整備し、労働協約を結んでいる事例を日本は参考にすることができる。

## ⑩学校における実践のモニタリングを制度化する

学校教育の制度イノベーションにとって、もう一つ重要な点は、実践のモニタリングを制度化することである。例えば、ニュージーランドでは、教育省が ESOL の資金援助をした学校に対して年間 2 回の実践報告を義務づけている。日本では国際教室や日本語指導の実践に関するモニタリングが、自治体ごとになされているため、広域自治体ですら市町村の実践に関わる情報を集約できていない現状がある。これは早急な改善が必要である。

学校における実践が果たして児童生徒にとって効果をもたらしているのか、あるいは公正なものとなっているのかを把握するためにモニタリングを実施することは必須である。なぜならモニタリングで集めた情報をもとに施策を改善していくことは、実践を洗練することにつながるからである。また、モニタリングの制度は、それがあることによって、学校に対して実践の質を確保するように促す働きをもっている。

以上にみてきたように、本論文は社会的包摂の観点からすべての児童生徒の社会参加を持続的に実現するために、日本における学校教育の制度イノベーションに関する 10 項目の提言を行った。これが本論文の問い③「ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるか」に対する答えである。提言を検討する際、先行する学校教育のイノベーションの事例として、多文化社会における教育制度および教育実践に取り組んできたニュージーランドの実践を参照した。本論文はニュージーランドの事例から示唆を得るにあたり、日本とニュージーランドの比較を通じてあらためて取り組みの内容を吟味した上で、そこから参照すべき部分を、学校教育におけるすべての児童生徒の受け入れや日本語能力の測定方法、日本語指導の指針作成、日本語科の創設と教員の養成、国による資金援助、学校における実践のモニタリングといった多くの提言に取り入れてきた。

日本において教育行政を統べる文部科学省が、外国につながる児童生徒の教育に関する制度的課題の解消に取り組むことは、学校教育の制度イノベーションに通じている。とくに重要な論点は、子どもの権利条約に依拠しつつ、インクルーシブ教育の概念を拡張する形で、学校教育の対象をすべての児童生徒に広げていくことである。これにより、外国につながる児童生徒を日本社会の成員として包摂していくことを目指す実践の道筋がつけられることになる。また、本論文が提示する学校教育の制度イノベーションは、先行研究によって指摘されてきた諸課題、すなわち「母語や母文化を保障する視点の欠如」「脆弱な支援者のネットワーク」「マンパワー中心の日本語指導」「不十分な受け入れ態勢」の解決を図り、持続可能な学校教育の制度を実現するものである。

そして、社会的包摂の観点から制度イノベーションを図ることは、自治体の施策および日本語指導を中心とした学校現場の実践に対する支援を促進していくことになる。本論文が論じる学校教育の制度イノベーションでは、なるほど文科省が教育行政の中心であることに変わりがないばかりか、文科省のリーダーシップが強調されている。しかし、本論文の本旨はそこにはない。むしろ、従来文科省が憲法第 26 条にもとづいて外国籍児童生徒を学校教育の埒外に置き、制度を整備することを自治体に担わせてきたことを改善するため

に、国としての責任の範囲を明らかにすることに焦点を当てている。

したがって、本論文における学校教育の制度イノベーションにおいては、文科省の権限を自治体に移譲して、各地の実情に合わせた施策を可能にする教育行政の分権化が鍵を握っている。そこで、児童生徒の教育機会の公正さを確保するために、文科省による資金援助の制度が必要になってくるのである。自治体は獲得した資金援助を元手に、教材の購入をはじめ、日本語指導員やスクール・ソーシャルワーカーなどの補助的職員の採用などに用いることが可能となる。このことから、文科省の資金援助は、藤沢市の調査において教員から挙げられていた「教材の不足」「日本語指導に関わる人手不足」「学校と関係諸機関の連携」といった実践的課題の解消につながる取り組みであるといえる。

[第7章の注]

- 1) 本論文は藤沢市教育委員会へのインタビューにおいて、労働協約の内容について質問したが、回答を得ることはできなかった。
- 2) 文部科学省（2020）によれば、2018年に実施された調査において、「日本語指導が必要な児童生徒」が在籍している11,548校中、2,572校が「DLAや類似の日本語能力測定方法により判定している」と回答し、9,421校が「児童生徒の学校生活や学習の様子から判断している」と回答した。
- 3) 中島他（2013）は、全国都道府県・政令指定都市の教育委員会に郵送調査を行い（回収率91%）、2012年4月1日現在の公立学校における外国籍教員数が257名であったことを明らかにした。地域別（北海道東北、関東甲信越、中部、近畿、中国、四国、九州沖縄）の任用数では、近畿が214名と群を抜いて多かった。2番目に多い地域は関東甲信越の18名で、他の地域はいずれも1桁の人数にとどまっていた。

## 終章 すべての人が包摂される社会に向けて

日本では、1970年代後半から「ニューカマー」と呼ばれる外国につながる人びとが来日するようになった。以来、日本で暮らす外国人は増加傾向にあり、今なお日本の多文化社会化は進んでいる。2019年12月の人口推計による総人口1億2615万人のうち、2019年12月の「在留外国人統計」による在留外国人は293万人にのぼり、総人口に占める外国人の割合は2.3%を超えた。さらに、外国にルーツをもつ人びとがいることも忘れてはならない。これらの人びとのなかには、事実上移民と呼べる人びとが多数含まれている。

日本で生活する外国人の増加は、外国につながる子どもの増加につながっており、その下で学校教育は、先行研究の指摘してきた不就学や適応、学力、進学、日本語指導など、いくつもの課題に直面している。こうした多文化社会化にともなう変容が生じているにもかかわらず、日本政府は移民政策を採用せず、建前として移民は存在しないとされてきた。そのため、学校における喫緊の課題である外国につながる児童生徒の教育に対し、文部科学省はこれまで総合的な指針にもとづく施策を講じてこなかった。マイノリティである外国につながる児童生徒とその家族の問題状況を改善しないことは、かれらをホスト社会から排除し、マジョリティである日本人との間に分断を生じさせる一因となりうる。このことから、本論文は社会的排除とそれが生み出す分断を乗り越え、すべての人が包摂される社会を実現するために必要な、日本の学校教育制度のあるべき姿の検討を試み、先行研究において明らかにされてこなかった事項をふまえた上で、以下であらためて示すような主要な三つの問いを立てた。

本論文は、先行する多文化社会の事例としてニュージーランドに着目し、同国における学校教育の実践に示唆を求めるために、研究方法としてベレディの二国間比較の方法をもとにした比較教育社会的アプローチを採用した(第1章)。次に、先行研究が論じてきた日本における外国につながる児童生徒の諸課題を「制度的課題」と「実践的課題」にまとめ、日本では各自治体が具体的な施策を担うがゆえに、取り組みに差異・格差があることを確認した(第2章)。日本では「外国人集住地域」より「外国人非集住地域」「外国人散在地域」である自治体が圧倒的に多く、また「外国人非集住地域」は、「外国人集住地域」と「外国人散在地域」の間に位置していることから両者の特徴をもつ。ゆえに「外国人非集住地域」の研究は日本の自治体の施策を検討する上で重要性をもち、本論文は「外国人非集住地域」である藤沢市の多文化共生政策にもとづく日本語の支援のあり方(第3章)および藤沢市の公立小・中学校における国際教室を調査し、実践の諸相を明らかにした(第4章)。日本の学校教育における諸課題が明らかとなったところで、本論文は、二国間比較の対象であるニュージーランドが、多文化主義的社会を形成していくなかで整備してきた学校教育制度を概観し(第5章)、オークランドの公立中等学校におけるESOLを中心とした教育実践を調査した(第6章)後、日本およびニュージーランドの調査で得られたデータの二国間比較から、日本が参照すべきニュージーランドの知見を引き出し、持続的かつすべての児童生徒の社会的包摂を実現するための提言を行った(第7章)。

そこで本章は、はじめに本論文が序章において立てた主要な三つの問いに対する答えをまとめる。次に、社会的包摂を実現する学校教育の制度イノベーションに関して残された

課題を確認し、最後に今後の研究に向けた方向性を示す。本論文が立てた三つの問いは次の通りである。

- ①日本における外国人非集住地域における外国につながる児童生徒の日本語指導は、どのように行われ、そこでの課題はどのようなものであるか
- ②ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育は、どのように行われ、社会的包摂の役割を果たしているか
- ③ニュージーランドの事例から得られた知見をふまえて、日本ではいかなる制度的／実践的解決が可能であるか

これらの問いについて本論文が論じてきたことを、以下ではあらためて簡潔に示しておく。問い①に関して、本論文は、日本の大部分が含まれる「外国人非集住地域」の学校現場における日本語指導の実践と課題をそれぞれ示すことができたといえる。

まず本論文は、自治体の支援が十分になされないなかで、国際教室の担当教員が児童生徒の進学を前提として能動的に職務に取り組み、1対1の取り出し授業を基本に、非正規雇用の補助的職員である日本語指導員による支援を組み合わせながら、外国につながる児童生徒の——最終的には教科学習言語の習得を目標とした——日本語指導や教科の学習指導、学校生活への適応を支援しており、それは「外国人集住地域」並みの実践であることを論じた。

また、日本語指導の課題に関して、本論文は藤沢市の小・中学校の大半が生徒の在籍数5名未満の少数在籍校であり、そこに通う児童生徒に対する日本語指導の困難さを指摘した。さらに調査では、教員および日本語指導員から「日本語指導に関わる人手の不足」「国際教室の教員の専門性」「教員の異動にともなう引き継ぎ」などの課題が明らかにされ、それらは「外国人散在地域」が直面する、児童生徒を支援する人材が不足し、実践の知識や経験が蓄積されていかない課題と重なるということが確認された。藤沢市のような「外国人非集住地域」は、単に「外国人集住地域」と「外国人散在地域」の中間に位置しているだけでなく、日本語指導の実践に関する両者の特徴や課題が混在している。

次に問い②に関して、本論文は、オークランドの中等学校における調査にもとづいて、ニュージーランドにおける移民・難民出身生徒に対する英語教育の実践を明らかにし、また社会的包摂の視角からニュージーランドのESOLを中心とした教育を吟味することで、それが移民・難民出身生徒をエンパワーし、かれらの社会参加につながっていることを論じた。

本論文は、ニュージーランドの教育省が移民・難民出身生徒に対する英語教育の大枠を示し、自律的学校経営を行う公立学校は、政府の作成したELLPや資金援助を活用し、そこにTAの学習支援やホームワーク・センターなどの支援を組み合わせ、ESOLの実践を担っていることを論じてきた。

ニュージーランドのESOLは、移民・難民出身児童生徒の多様な進路選択を可能とする

べく、英語能力を一般授業へ参加できるレベルに引き上げることを目標としており、その取り組みは移民・難民出身生徒が抱える社会生活や将来的な労働市場への適応リスクを取り除き、社会参加を促すものであることから、社会的包摂の実践であることは間違いない。しかし、ニュージーランドの ESOL を中心とした言語教育は、同化に向けた人の管理・選別につながりやすく、また英語の習得が障壁となり、包摂されずに排除されてしまう人びとを生むおそれがあることから、本論文はこれを部分的な包摂であるとした。

そして問い③に関して、本論文は、日本とニュージーランドの二国間比較によって得られた知見をもとに、日本の外国につながる児童生徒の教育に関する制度的課題および実践的課題を解決して社会的包摂を図るべく、学校教育の制度イノベーションに向けた 10 項目の提言を行った。提言の内容は、学校教育における外国につながる児童生徒の受け入れをはじめ、かれらに対する日本語指導の指針作成および日本語能力の測定、持続的な日本語指導のための人材育成など、主に文科省を中心とした政府に対して向けられている。それは、制度的課題が実践的課題を規定する関係にあるゆえ、学校教育のイノベーションによって、教育行政を司る文科省による主体的な関わりが必須だからである。

加えて本論文は、ニュージーランドの事例をふまえて、文科省による自治体への資金援助制度の創設とともに、文科省の権限を自治体に移譲することを提言している。なぜなら、資金援助によって現行における自治体間の財政的な格差が縮減され、自治体は実情に合わせた施策を行うことで、児童生徒の教育機会の公正さを確保することができるからである。

このように、本論文は主要な三つの問いに対する答えをまとめた。なお、これらの問いに答えるために、本論文は比較教育社会的アプローチを採用し、教育に関する個人や集団の相互行為に着目して、その諸相を調査により実証的に捉えた上で、二国間比較を行い、両国の相違や類似、特徴を明らかにしようとした。その試みは、先行研究において十分に示されてこなかった、両国の外国につながる児童生徒の教育実践に関する詳細な論述を補完するとともに、二国間比較によって学校教育の制度イノベーションに向けた示唆を得ることとなった。また本論文が検討した、社会的包摂の具体的方策としての持続可能な外国につながる児童生徒の教育は、子どもの権利条約を根拠として、従来からあるインクルーシブ教育の概念を拡張する形で、学校教育の対象をすべての児童生徒に広げていく提言として結実した。

この他、本論文が研究を進める過程で見出した知見を以下に示す。まず、本論文は藤沢市の調査に先立ち、第 2 章において「外国人集住地域」と「外国人散在地域」という分類が曖昧に用いられてきたことを指摘し、先例をふまえながらひとまず両者の定義づけを行った。しかし、この定義では捉えることのできない、両者の中間に位置する自治体の存在が明らかになったことから、本論文はこれを「外国人非集住地域」として措き、集住状況を表す分類を整理した。これにより、藤沢市のように一定程度の外国人の集住がみられる自治体を研究対象として、その特徴を探ることが容易となった。

そして本論文は、学校教育における日本の日本語指導員およびニュージーランドの TA の活動について分厚い記述を行い、これをジンメル の三者関係論から分析することで、かれらが果たす媒介者としての役割を明確にした。日本語指導員と TA は、自らの資源である言語・文化・経験を活用し、児童生徒と学校、あるいは家庭と学校の橋渡しを行って

たが、それは「草の根の社会文化交流」の位相において二つの集団を結びつけて社会発展に寄与する活動であることから、西原に呼ぶところの「間文化的媒介者」であるといえる。本論文が媒介者である日本語指導員と TA に着目した理由は、かれらによる二つの社会集団を橋渡しする活動が、児童生徒あるいはその家庭のホスト社会における円滑な社会参加を促し、社会的包摂につなげていく上での重要な意味をもっているからであった。

以上において、本論文の結論とこれまでの調査研究によって得られた知見が示された。次に、社会的包摂を実現する学校教育の制度イノベーションの研究に関して、本論文の限界を確認し、残された課題を整理しておきたい。

学校教育の制度イノベーションに向けて行った提言に関して、本論文は制度改革に要する予算の問題をひとまず回避している。包摂的な学校教育制度の実現可能性を探る上で、改革に充てられる国の予算はどこから出すのか、予算として計上するためのエビデンスは何かという問題は、重要な検討事項である。

本論文が扱った学校教育の制度イノベーションは、国（文科省）・自治体・学校といった学校教育を担う主体に焦点を当てたアプローチをすることによって、外国につながる児童生徒の社会的包摂を目指した。しかし、本論文では学校教育を通じて包摂することに重心が置かれていたため、教育を受ける側である子どもとその家庭の視点が弱くなっている点は認めなければならない。誰が包摂するのかという包摂の主体の問題を意識に留めておかなければ、不十分な議論になるおそれがある。日本およびニュージーランドの公立学校における調査は、外国につながる児童生徒にもインタビューを実施してきたものの、実際にはデータを有効に活用することができておらず、それは今後の課題である。

学校教育における社会的包摂のために、本論文は社会的排除のリスクが高い外国につながる児童生徒の教育を足がかりに制度イノベーションを論じたが、本来的に社会的包摂はすべての人の包摂であるという点を強調した論述にはなっていない。社会的包摂を実現するためには、外国につながる人びとを含む、社会的弱者とみなされる児童生徒・家庭を支援することを優先しつつも、社会的弱者ではない児童生徒・家庭を含んだすべての人びとをエンパワーすることが重要である。その理由は、自分たちが十分に承認あるいは包摂されていないのに、なぜかれらは包摂されるのかという意識が、例えば日本の在日外国人に対するヘイトスピーチのなかに表れており、類似の差別的な言動を世界の各地に生み出しているからである。したがって、学校教育においては、教育を受ける側にいる人びとの声にも耳を傾け、すべての人が包摂される制度イノベーションが目指されなければならない。

最後に、本章は今後の研究における留意点を五つ記して閉じることとしたい。一つは、人の移動がもたらす、外国人の集住度合いを示す分類の再定義についてである。外国につながる人びとの移動は、グローバル化の進展とともに複雑化し、1970年代に提唱された「プッシュアップル理論」だけではもはや説明できない事例が多く存在する。人の移動には、「プッシュアップル」の他、移民ネットワークや入国管理・統合政策、国際的な人権条約などが関係しているため、単純に日本における外国につながる人びとの動向を予測することは難しい。とはいえ、依然日本における外国人労働力は増加傾向にあり、人の移動の動向を注視していく必要がある。なぜなら、それは本論文の提示した「外国人非集住地域」の定義に影響を与えるからである。集住度合いにもとづく自治体の分類は、性質上人の移動の影

響を受けやすく、その定義は当面の間通用するものであり、「外国人集住地域」「外国人非集住地域」「外国人散在地域」といった概念は、都度再定義されていくものである。

二つは、人の移動にともなう社会変容が学校教育に与える影響についてである。日本およびニュージーランドの事例で確認したように、人の移動は既存の学校教育に対して影響をおよぼしてきたことから、引き続き注視していかなくてはならない。

三つは、移民政策の動向についてである。周知のように、日本は移民政策をとっておらず、正面から外国人労働者を受け入れてこなかった。その代わりに、政府は労働力不足を理由に、2010年代に入ってから技能実習生制度や特定技能制度を創設し、サイドドアからの移民と呼べる人びとを受け入れてきたが、果たしてそれはいつまで維持されるのだろうか。ニュージーランドの事例によれば、移民政策の導入が外国からの移民の流入に大きな影響を与えたことは間違いない。日本が将来に向けて移民政策の導入を検討するならば、先行する事例の知見を活かして、あらかじめ変化を想定した制度設計が必要となろう。その文脈において、本論文は学校教育の制度に関して一石を投じるものであった。

四つは、日本語教育の制度化の動向についてである。日本では2019年6月に「日本語教育の推進に関する法律」が公布・施行され、初めて外国人に向けた日本語教育の基本理念が定められた。同法律は、外国人の成人を対象に想定しているが、今後具体的な法律によってどのように展開していくのか注視する必要がある。

五つは、教育実践の変化についてである。2019年末から続く新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、日本の教育実践に大きな影響を及ぼした。2020年2月27日、安倍晋三首相は感染症の拡大抑制を目的として、全国の小学校・中学校・高校に臨時休校を要請した。その結果、3月2日の週から全国の学校がほぼ一斉に臨時休校となった。当初予定されていた臨時休校期間は延長され、自治体によっては5月31日まで休校措置がとられたが、その間に学校が行った授業の対応には大きな開きが見られた。児童生徒にタブレット端末等が行き渡っている学校は、整備されたICT機器を用いて、比較的早くオンライン授業を開始することで授業の遅れを少なく止めることができた。このことから、今後学校におけるICT化を進める動きが強まるであろう。一方、こうした手段をもたない学校は、授業を進めることはできなかつた。日本はニュージーランドのように、公立学校におけるICTの整備が進んでいないため、休校措置による授業の停止は、多くの児童生徒の学びに影響をおよぼした。そして、学校の授業が行われないなかで、個別に塾等のサービスを利用できた児童生徒・家庭がある一方、それができなかつた児童生徒・家庭があり、その点においても新型コロナウイルス感染症は児童生徒の学びに格差をもたらした。このように学ぶ場所と機会が児童生徒に与えられなかつたことは、まさしく学校教育における社会的排除といえるが、その影響を強く受けるのは、貧困・障害・言語・学力などの不利な条件の重なっている児童生徒であることは忘れてはいけない。

以上、五つの今後の研究における留意点を示して、本論文を閉じることにしたい。

## 文献リスト

阿部彩 (2011) 『弱者の居場所がない社会——貧困・格差と社会的包摂』 講談社.

青木麻衣子・佐藤博志編 (2020) 『第3版オーストラリア・ニュージーランドの教育』 東信堂.

青木紀 (2007) 「学校教育における排除と不平等——教育費調達の分析から」 福原宏幸編著 『社会的排除／包摂と社会政策』 法律文化社 200-219.

荒牧重人・榎井縁・江原裕美・小島祥美・志水宏吉・南野奈津子・宮島喬・山野良一編 (2017) 『外国人の子ども白書——権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』 明石書店.

バラ, アジット. S./ラペール, F. (2006) 福原宏幸・中村健吾訳 『グローバル化と社会的排除』 昭和堂.

Bedford, R. D., Ho, E. and Lidgard, J. (2001). Immigration Policy and New Zealand's Development into the 21st Century: Review and Speculation. *Asian and Pacific Migration Journal*, 10, (3-4): 585-616.

Bedford, R. D. (2003). New Zealand: The Politicization of Immigration. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*. (<https://www.migrationpolicy.org/article/new-zealand-politicization-immigration> 2020年11月27日閲覧)

ベレディ, ジョージ. Z. F. (1968) 岡津守彦訳 『比較教育研究法』 福村出版

ブレイ, マーク (2011) 杉村美紀訳 「様々なモデル・重点・考察」 マーク・ブレイ他編著 『比較教育研究——何をどう比較するか——』 上智大学出版 239-257.

Bray, M. and Thomas, M. R. (1995) . Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analysis. *Harvard Educational Review*, 65 (3): 472-490.

カミンズ, ジム (2011) 中島和子訳 『言語マイノリティを支える教育』 慶応義塾大学出版

江原裕美・二井紀美子 (2017) 「家庭における言語の選択」 荒牧重人他編 『外国人の子ども白書——権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』 明石書店 71-73.

榎井縁 (2019) 「教育——子どもの自己実現のために言語と文化の保障を」 高谷幸編『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院 106-128.

Franken, M., & McComish, J. (2003). Improving English language outcomes for students receiving ESOL services in New Zealand schools, with a particular focus on new immigrants. ([http://www.educationcounts.govt.nz/\\_data/assets/pdf\\_file/0016/7441/esolinschools.pdf](http://www.educationcounts.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0016/7441/esolinschools.pdf) 2017年1月8日閲覧)

Franken, M., & Smith, H. (2006). The place of ESOL in the New Zealand curriculum. ([http://www.academia.edu/16375674/The\\_Place\\_of\\_ESOL\\_in\\_the\\_New\\_Zealand\\_Curriculum\\_Discussion\\_Paper](http://www.academia.edu/16375674/The_Place_of_ESOL_in_the_New_Zealand_Curriculum_Discussion_Paper) 2017年1月8日閲覧)

藤井美保・孫恩恵 (2014) 「外国人児童の学校生活における日本語教室の機能」『熊本大学教育学部紀要』63: 103-113.

藤沢市 (2014) 「藤沢市多文化共生のまちづくり指針 改訂版」

藤沢市 (2015) 「藤沢市交通アクションプラン」 ([https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/tosikei/mobile/documents/04\\_actionplan.pdf](https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/tosikei/mobile/documents/04_actionplan.pdf) 2018年6月5日閲覧)

藤沢市 (2019) 「藤沢市統計年報 (2019年版)」 ([https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/bunsho/shise/toke/nenpo/documents/02\\_jinko.pdf](https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/bunsho/shise/toke/nenpo/documents/02_jinko.pdf) 2020年7月21日閲覧)

藤沢市教育委員会 (2015) 「藤沢の支援教育」

福本みちよ (1997) 「ニュージーランドにおける学校理事会に関する考察——学校の教育活動に対する父母・地域の教育要求の反映の視点から——」『比較教育学研究』23: 49-64.

福本みちよ (2007) 「ニュージーランドにおけるガバナンス改革と評価」『日本教育行政学会年報』33: 261-264.

外国人集住都市会議 (2019) 「外国人集住都市会議のこれまでの活動と流れ (大会、宣言・提言等)」 (<https://www.shujutoshi.jp/shiryo/pdf/katsudou2019.pdf> 2020年1月6日閲覧)

Haque, B. (2018). *Our Schooling Futures: Stronger Together*, Tomorrow's Schools Independent Taskforce.

長谷部美佳 (2018) 「中国帰国者、インドシナ難民に対する初期指導と課題」 移民政策学会 設立 10 周年記念論集刊行委員会編 『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』 明石書店 127-131.

服部信雄 (2005) 「『全校 TT』をめざした学校づくりを振り返って」 山脇啓造・横浜市立いちょう小学校編 『多文化共生の学校づくり——横浜市立いちょう小学校の挑戦』 明石書店 48-59.

樋口直人 (2019) 「労働——人材への投資なき政策の愚」 高谷幸編 『移民政策とは何か——日本の現実から考える』 人文書院 23-39.

樋口直人・稲葉奈々子 (2009c) 「アルゼンチンからのデカセギ研究・序説：デカセギの概要と仮説提示の試み」 『茨城大学地域総合研究所年報』 42: 23-39.

平岡昌樹・中川喜代子 (2013) 「在日外国人児童・生徒の学習権に関する一考察」 『奈良教育大学教育研究所紀要』 29: 141-152.

法務省 (2019) 「在留外国人統計 (旧登録外国人統計) (別表) 在留外国人総数上位 100 自治体」 (<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031886399&fileKind=0> 2020 年 2 月 8 日閲覧)

伊井義人 (2012) 「社会的包摂を目的とした先住民教育政策——これまでの政策との共通点と相違点」 『オセアニア教育研究』 18: 19-32.

伊井義人編 (2015) 『多様性を活かす教育を考える七つのヒント——オーストラリア・カナダ・イギリス・シンガポールの教育事例から』 共同文化社.

石原敏秀 (2004) 「ニュージーランドの教育制度——初等、中等学校を中心として——」 『岐阜聖徳学園大学紀要』 43: 1-9.

伊藤亜希子 (2017) 『移民とドイツ社会をつなぐ教育支援——異文化間教育の視点から』 九州大学出版会.

岩田正美 (2008) 『社会的排除——参加の欠如・不確かな帰属』 有斐閣.

ジュリアン, マルク=アントワーヌ (2011) 園山大祐監訳 『比較教育に関する著作の草案と予備的見解』 グルー, ドミニック/ポルシェ, ルイ 『比較教育』 文教大学出版 143-184.

- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人（2005）『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版.
- 柿原豪（2017）「ニュージーランドの ESOL と移民・難民生徒の包摂——中等教育における実践と課題——」『多文化関係学』14: 23-40.
- 柿原豪（2018）「外国人非集住地域における日本語支援と日本語指導——神奈川県藤沢市の事例に着目して——」『コロキウム』9: 126-165.
- 金南咲季（2019）「地域——見慣れた風景と出会いなおす」額賀美紗子・芝野淳一・三浦綾希子編『移民から教育を考える——子どもたちをとりまくグローバル時代の課題』ナカニシヤ出版 105-116.
- 桐生直幸（2013）「ニュージーランド後期中等教育における NCEA 導入の成果と課題——ESOL 教育に対する影響と日本の英語教育に対する示唆——」『鎌倉女子大学紀要』20: 27-32.
- 児玉奈々（2017）『多様性と向き合うカナダの学校——移民社会が目指す教育』東信堂.
- 国土交通省国土開発局（2007）『北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて』、平成 18 年度国土施策創発調査：北関東圏の産業維持に向けた企業・自治体連携による多文化共生地域づくり調査報告書.
- 国際連合広報センター（2016）「難民と移民の定義」([https://www.unic.or.jp/news\\_press/features\\_backgrounders/22174/](https://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/22174/) 2019 年 12 月 30 日閲覧)
- 国立社会保障・人口問題研究所（2019）「社会保障統計年報データベース」(<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp> 2020 年 5 月 31 日閲覧)
- 公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（2018）「難民事業本部案内——日本で暮らす 1 万 2000 人の難民と共に」公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部.
- 厚生労働省（2018）「図表 2-1-18 世帯構造別 相対的貧困率の推移」『平成 29 年版厚生労働白書 本編図表バックデータ』(<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusho/kousei/17/backdata/01-02-01-18.html> 2019 年 12 月 18 日閲覧)
- 倉石一郎（2009）『包摂と排除の教育学』生活書院.

マンゾン, マリア (2011) 大和洋子訳「地理的地域・空間・場所に基づく比較研究」マーク・ブレイ他編著『比較教育研究—何をどう比較するか—』上智大学出版 89-129.

松尾知明 (2007) 『アメリカ多文化教育の再構築——文化多元主義から多文化主義へ』明石書店.

松尾知明編著 (2013) 『多文化教育をデザインする——移民時代のモデル構築——』勁草書房.

松本晃徳・中村浩子 (2020) 「マイノリティと教育」青木麻衣子・佐藤博志編著『第三版 オーストラリア・ニュージーランドの教育——グローバル社会を生き抜く力の育成に向けて』東信堂 139-156.

見原礼子 (2018) 「二国間比較研究の方法論再考と現代的意義——ヨーロッパにおける公教育制度の批判的問い直しのために——」『比較教育学研究』57: 51-72.

Ministry of Education. (2008). *The English Language Learning Progressions: Years 9-13*. Wellington: Learning Media.

Ministry of Education. (2020). ESOL funding. (<https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/other-types-of-funding/esol-funding/> 2020年11月24日閲覧)

光元聰江・三宅ちぐさ (1998b) 『日本語を母語としない児童を教科学習に入りやすくさせるための日本語テキスト作成』平成7年度～9年度 文部省科学研究費補助金 [基盤研究 (C) (2)] 成果報告書 (課題番号: 0768311) (研究代表者光元聰江) 79-100.

光元聰江・岡本淑明・湯川順子 (2006) 「外国人児童のためのリライト教材・音読譜による国語科の指導」『岡山大学教育学部研究集録』131: 113-122.

宮島喬 (2014) 『外国人の子どもの教育——就学の現状と教育を受ける権利』東京大学出版会.

宮島喬・太田晴雄編 (2005) 『外国人の子どもと日本の教育——不就学問題と多文化共生の課題——』東京大学出版会.

宮島喬・鈴木江理子 (2014) 『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店.

宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学——自立と承認をめぐる政治対抗——』ミネルヴァ書房.

- 宮崎幸江編(2014)『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』  
上智大学出版.
- 文部科学省 (2014) 『外国人児童生徒のための JSL 対話型アセスメント』
- 文部科学省 (2013) 「日本語指導が必要な児童生徒に対する『特別の教育課程』の在り方等  
について」 ([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/kaigi/\\_icsFiles/afieldfile/2013/03/04/1330284\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/kaigi/_icsFiles/afieldfile/2013/03/04/1330284_1.pdf) 2019 年 12 月 30 日閲覧)
- 文部科学省 (2018) 「外国人児童生徒等教育の現状と課題」 ([https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo\\_nihongo/kyoiku/todofuken\\_kenshu/h30\\_hokoku/pdf/r1408310\\_04.pdf](https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/h30_hokoku/pdf/r1408310_04.pdf) 2020 年  
2 月 28 日閲覧)
- 文部科学省 (2020) 「『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」 ([https://www.mext.go.jp/content/20200110\\_mxt-kyousei01-1421569\\_00001\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf) 2020 年 11 月 25 日閲覧)
- 村上美保子・高島英幸・今井典子・桐生直幸・奥村耕一・八代晃 (2012) 「ニュージーラン  
ドの ESOL 教育における英語発達段階指標——指標をもたない日本の英語教育との国際  
比較——」『人文研究論叢』8: 1-26.
- 内藤暁子 (2000) 「近代史のなかのオセアニア国家: 未来への指針——再評価されたワイタ  
ンギ条約とマオリの戦略——」『国立民族学博物館研究報告別冊』21: 329-346.
- 中川祐治・足立祐子・内海由美子・土屋千尋・松岡洋子 (2015) 「外国人散在地域における  
『特別の教育課程』による日本語指導」『福島大学地域創造』26 (2) : 49-61.
- 中島智子・金侖貞・広瀬義徳 (2013) 「公立学校における外国籍教員の実態と課題の解明」  
2012～2013 年度 科学研究費助成事業 [挑戦的萌芽研究] 研究成果報告書 (課題番号:  
24653256).
- 中村浩子 (2008) 「学校選択の自由とオルタナティブ教育——ニュージーランドの「特色  
ある学校」と「オルタナティブ教育プログラム」——」『比較教育学研究』37: 133-154.
- 中村浩子 (2009) 「後期中等教育段階の統一資格制度改革をめぐるポリティクス——ニュ  
ージーランドの NCEA(National Certificate of Educational Achievement)を事例に——」『国  
際研究論叢』23(1): 63-79.

New Zealand Herald. (2017). Under the Bridge. (<http://features.nzherald.co.nz/under-the-bridge/> 2017年2月11日閲覧)

New Zealand Parliament. (2018). Immigration chronology: selected events 1840-2018. (<https://parliament.nz/en/pb/library-research-papers/research-papers/immigration-chronology-selected-events-1840-2018/> 2020年11月27日閲覧)

New Zealand Transport Agency. (2018). Maps of the Auckland region. (<https://www.nzta.govt.nz/assets/Vehicles/docs/RFT/map-auckland-region-RFT.pdf> 2020年8月29日閲覧)

西川圭輔 (2006) 「ニュージーランドの移民政策と移民の経済的影響——オークランド経済における移民労働者の貢献と活用——」『オーストラリア研究紀要』32: 127-146.

西原和久 (2016a) 「討論：いま何が問われ、何が含意されているのか、あるいは何が問われなかったのか」有田伸・山本かほり・西原和久編『国際移動と移民政策——日韓の事例と多文化主義再考——』東信堂 59-69.

西原和久 (2016b) 『トランスナショナリズムと社会のイノベーション——越境する国際社会学とコスモポリタンの志向——』東信堂.

野元弘幸 (1994) 「外国人労働者およびその子どもたちの学習権保障」『教育学研究』61: 242-249.

OECD 編著 (2017) 布川あゆみ・木下江美・斎藤里美監訳『移民の子どもと学校』明石書店.

小内透編 (2003) 『在日ブラジル人の教育と保育——群馬県太田・大泉地区を事例として』明石書店.

Roberts, L. (2020). Children and Young People in Auckland: Result From the 2018 Census. Auckland Council technical report. (<https://knowledgeauckland.org.nz/media/1913/tr2020-017-children-and-young-people-in-auckland-results-from-the-2018-census.pdf>. 2020年11月25日閲覧)

酒井朗 (2015) 「教育における排除と包摂」『教育社会学研究』96: 5-24.

佐久間孝正 (2003) 『変貌する多民族国家イギリス——「多文化」と「多分化」にゆれる教育』明石書店.

- 佐久間孝正 (2006) 『外国人の子どもの不就学——異文化に開かれた教育とは——』勁草書房.
- 佐久間孝正 (2007) 『移民大国イギリスの実験——学校と地域にみる多文化の現実——』勁草書房.
- 佐久間孝正 (2011) 『外国人の子どもの教育問題——政府内懇談会における提言』勁草書房.
- 佐久間孝正 (2014) 『多文化教育の充実に向けて——イギリスの経験、これからの日本——』勁草書房.
- 佐久間孝正 (2015) 『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.
- 佐久間孝正 (2018) 「子どもの教育」移民政策学会設立 10 周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア——日本の歩みと課題を問い直す』明石書店 154-159.
- 佐藤郡衛 (1992) 「外国人の子どもの教育の現状と課題: 帰国子女教育の実践をふまえて (課題研究Ⅱ 多文化化と教育社会学のフロンティア): 変わる学校教育現場をどう見るか」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』44: 272-273.
- 佐藤郡衛 (2001) 『国際理解教育——多文化共生社会の学校づくり』明石書店.
- 佐藤郡衛 (2009) 日本における外国人教育政策の現状と課題——学校教育を中心にして——『移民政策研究』1: 42-54.
- シュリーバー, ユルゲン (2000) 今井重孝訳 「比較の方法と外化の必要性——方法論的基準と社会的諸概念——」ユルゲン・シュリーバー編著『比較教育学の理論と方法』東信堂 29-83.
- 関根政美 (2016) 「オーストラリアの外国人労働者と多文化主義——多文化主義後の社会統合?——」有田伸・山本かほり・西原和久編『国際移動と移民政策——日韓の事例と多文化主義再考——』東信堂 59-69.
- 瀬野尾千恵 「地域との連携をめざした学校づくりを振り返って」山脇啓造・横浜市立いちよう小学校編『多文化共生の学校づくり——横浜市立いちよう小学校の挑戦』明石書店 34-48.
- 志水宏吉編 (2008) 『高校を生きるニューカマー——大阪府立高校にみる教育支援』明石書店.

- 志水宏吉・清水睦美編 (2001) 『ニューカマーと教育——学校文化とエスニシティの葛藤をめぐって』 明石書店.
- 塩原良和 (2012) 『共に生きる——多民族・多文化社会における対話——』 弘文堂.
- ジンメル, ゲオルク (1908) 居安正訳『社会学 (上)』 白水社.
- Sobrun-Maharaj, A., Tse, S., Hoque, E., & Rossen, F. (2008). Survey of key informants for a study of migrant and refugee youth settlement and social inclusion in New Zealand. Centre for Asian Health Research and Evaluation, Auckland UniServices Limited, University of Auckland. Report prepared for The Department of Labour. ([https://www.fmhs.auckland.ac.nz/assets/fmhs/soph/sch/cahre/docs/Final\\_Migrant\\_and\\_Refugee\\_Youth\\_Report.pdf](https://www.fmhs.auckland.ac.nz/assets/fmhs/soph/sch/cahre/docs/Final_Migrant_and_Refugee_Youth_Report.pdf) 2017年1月8日閲覧)
- 園山大祐 (2013) 「フランスにおける移民教育の転換」 近藤孝弘編『統合ヨーロッパの市民性教育』 名古屋大学出版会 178-194.
- Strauss, P. & Smedley, F. (2009). Welcoming Refugee Students into New Zealand Schools. *New Zealand Journal of Education Studies*, 44(2): 3-18.
- 杉原利治・大藪千穂 (2005) 「マオリ教育の新しい潮流——持続可能な社会と教育——」 『岐阜大学教育学部研究報告 人文科学』 53(2): 97-117.
- 高橋望 (2009) 「ニュージーランドにおける教員の業務・業績管理システムに関する研究——教員をめぐる2つの基準——」 『東北大学大学院教育学研究科研究年報』 57: 79-92.
- 高橋望 (2014) 「ニュージーランドの学校教育カリキュラムに関する考察」 『群馬大学教育学部紀要人文・社会科学編』 63: 181-190.
- 高橋望 (2015) 「ニュージーランドにおける教員の業務・業績管理システムに関する研究——教員給与との関連に着目して——」 『群馬大学教育学部紀要人文・社会科学編』 64: 213-221.
- 高橋望 (2020) 「カリキュラムと学力」 青木麻衣子・佐藤博志編『第3版オーストラリア・ニュージーランドの教育』 東信堂 123-137.
- 丹野清人 (2006) 「総合デカセギ業の誕生——日系旅行社の変容とブラジル日系コミュニティの資本蓄積」 法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』 573: 39-60.

徳田剛 (2019) 「日本の地方部における多文化化対応の現況」 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発 外国人住民との地域づくり』晃洋書房 1-17.

徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子 (2016) 『外国人住民の「非集住地域」の地域特性と生活課題——結節点としてのカトリック教会・日本語教室・民族学校の視点から』創風社出版.

坪谷美欧子 (2005) 「地域で学習をサポートする——ボランティア・ネットワークが果たす役割」 宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育——不就学問題と多文化共生の課題——』東京大学出版会 193-215.

坪谷美欧子・小林宏美編著 (2013) 『人権と多文化共生の高校——外国につながる生徒たちと鶴見総合高校の実践——』明石書店.

土屋千尋・内海由美子・中川祐治・関裕子 (2014) 「外国人散在地域における外国につながる子どもの教育支援の連携・協働——山形・福島を事例として」『帝京大学教育学部紀要』2: 147-155.

築樋博子 (2017) 「日本語が全く分からない子どもがどう迎えられたか」 荒牧重人・榎井縁・江原裕美・小島祥美・志水宏吉・南野奈津子・宮島喬・山野良一編『外国人の子ども白書——権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店 51-52.

山脇啓造・横浜市立いちよう小学校編 (2005) 『多文化共生の学校づくり——横浜市立いちよう小学校の挑戦』明石書店.

横浜市教育委員会 (2019) 「横浜市における日本語指導が必要な児童生徒への支援について」 文部科学省「外国人児童生徒等における教科用図書の使用上の困難の軽減に関する検討会議 (第1回)」 ([https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2019/08/23/1420501\\_005.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/08/23/1420501_005.pdf) 2020年1月1日閲覧)

ヤング, ジョック (2007) 青木秀男・伊藤康郎・岸政彦・村澤真保呂訳『排除型社会』洛北出版.