

# 教育における外国につながる子ども・若者の包摂 —官民連携を軸に—

志水 宏吉<sup>1)</sup>・榎井 縁<sup>2)</sup>・山本 晃輔<sup>3)</sup>・轟 蕙菁<sup>4)</sup>

## 要旨

本研究は、外国につながる子ども・若者の教育における包摂のあり方を、官民連携という視点から検討するものである。近年の外国人児童生徒の急増と多様化を背景に、文部科学省および3府県(神奈川県・大阪府・兵庫県)の教育行政担当者への聞き取り調査を実施した。その結果、「官」と「民」の境界は曖昧であり、各自治体の歴史的背景や地域特性により、官民連携の形態は多様であることが明らかとなった。文部科学省は財政支援を行う一方、具体的な施策は各自治体に委ねている。神奈川県ではJICAや国際交流財団との組織的連携、大阪府では教育研究団体やNPOによる「子どもたちのために」というボトムアップ型の連携が展開されている。兵庫県では広域県における散在化により連携構築の困難さが浮き彫りになった。日本語指導に加えて母語・母文化の支援、高校段階での支援体制の構築、地域格差への対応などが今後の課題である。

キーワード：外国につながる子ども・若者、教育における包摂、官民連携、教育行政へのインタビュー調査

## 目次：

1. はじめに
2. 公立学校における外国人児童生徒教育の現状と展望—文部科学省
3. インクルーシブ教育推進の中での外国人児童生徒支援—神奈川県
4. 子どもを中心にしたボトムアップ型のつながりづくり—大阪府
5. 「散在するニーズ」をどう支えるか—兵庫県
6. まとめの考察

引用文献

1) 武庫川女子大学教育総合研究所・教授 2) 藍野大学医療保健学部・教授 3) 関西国際大学社会学部・准教授 4) 関西国際大学高等教育研究開発センター・助教

## 1. はじめに

2024年度に日本に居住する外国人の数は約359万人であり、前年度より約5%増加している。その内訳は、かつては外国人登録証と呼ばれた在留カードをもつ「中长期在留者」が約331万人、そして永住権を獲得した「特別永住者」が約28万人となっている。大まかに言うなら、日本に住む人の3%弱が外国人ということになる。子どもに目を転じると、「日本生まれだが、両親が外国人である子ども」、「国際結婚家庭に生まれ育つ日本国籍の子ども」など、彼らの出自や生活のありようはきわめて多様なものとなっている。本研究でいうところの「外国につながる子ども・若者」とは、「国籍のいかんにかかわらず、日本国外にルーツを持つ子ども・若者」を総称する言葉である。

彼らを対象とする初期の研究において、志水・清水（2001）は、日本の学校・社会のなかで彼らが直面する課題として「言語」「適応」「学力」「進路」「アイデンティティ」を指摘した。当初は「言語」「適応」「学力」の問題が取りざたされていたが、今日では「進路」や「アイデンティティ」の問題がクローズアップされるようになってきている。

日本国籍を持たない者には就学義務がないため、そもそも彼らは「学校に行かなくてよい」存在と位置づけられてきた。とはいえ、近年になってようやく日本政府は外国人問題に本腰を入れるようになってきており、2018年に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が策定された。教育分野でも2021年に出された中教審答申『『令和の日本型学校教育』の構築を目指して』のなかで、「増加する外国人児童生徒等への教育の在り方」という項目が設定され、日本語指導の充実をはじめとする施策に多くの予算が投じられる状況となっている。

本研究の代表者である志水は、先述の志水・清水（2001）以降、科研費の助成を継続的に受け、志水（2008）、志水他（2013）、志水他（2014）などの共同研究の成果を提出してきた。それらは主として日本の行政および学校が、外国につながる子ども・若者をどのように処遇しているかという問いにフォーカスを当てるものであった。

他方で、最近の科研費共同研究（2019～22年度）では、排除・包摂というキー概念を用いて、日本における4つの代表的なマイノリティ集団（「外国人」にプラスして「被差別部落」「貧困層」「障害者」）に属する若者たちの声を聞くことで、彼らの教育経験を洗い出す作業を行った。その成果は、2025年に岩波書店から、『ひとりもとりこぼさない学校へ』というタイトルの書籍として公刊されている。この研究を通じて私たちが改めて認識したのは、「外国人」をはじめとするマイノリティと呼ばれる集団に位置づく若者たちが自らのアイデンティティや進路を見極め、それぞれの人生を切り拓いていくうえで大きな意味をもつのは、学校の教師や友人だけではなく、学習会で出会った大学生や地域で知り合った大人といった、学校外での重要な他者の存在でもあるということである。

本研究では、教育における排除と包摂の問題を考えるうえで、その射程を学校外の生活にまで広げてみたい。そして、考察の範囲を「民」の部分（＝市民団体・NPO・企業など）にまで拡大し、外国につながる子ども・若者たちの包摂の問題をより多面的に検討していきたい。核心をなす問いは以下である。すなわち、「彼らを各種の社会的排除の過程から守るために、いかに日本の教育システムの包摂性を高めるか」。それを、「官と民の協働」という視点から掘り下げていきたいと考えるのである。

格差社会化が進行しつつある今日、以下のような要因が「民」の勢いをプッシュしている。①市場原理と自己責任の原則にもとづく新自由主義的な政策志向の強まり、②財政危機に伴う行政におけるNPMなどの民間手法の導入、③福祉（介護・子育て）やまちづくり・環境分野における公的活動のニーズの拡大、④NPOなどの公益活動を担う新たな主体の登場。今日では、「官」と「民」の適切な連携・協働なしに、すべての子どもを公教育に包摂するという難事業は実質的に成り立たないと

言ってよい。本研究において、私たちが「民の力」、あるいは「官と民の連携・協働」にフォーカスを当てようとする理由がここにある。

本共同研究プロジェクトが調査対象とするのは、国内の4つの都府県（東京都・神奈川県・大阪府・兵庫県）である。4都府県は、外国につながる子ども・若者の数が国内でも際立って多く、その問題への対応・対策が急務とされている自治体である。現状を振り返ってみるなら、「官と民の協働」は必ずしもうまくいっていないと捉えるのが妥当なところであろう。彼らの十分な包摂を「官」（行政や学校）の力だけで成し遂げるのはもはや不可能であると言わざるをえない。官と民の連携・協働というテーマに関する注目すべき事例を収集し、その成果と課題の両側面を検討・評価する作業を通じて、ありうべき官民協働モデルの構築を試みてみたい。

本研究に着手するにあたって、まずは今日の時点での教育行政の現状を把握する必要があると、私たちは考えた。そこで、わが国の教育行政の要をなす文部科学省、および先ほど挙げた4つの都府県における担当行政部門に対する聞き取り調査の実施を思い立った。実施時期は2025年の12月。連絡調整がうまく行かず調査の延期を余儀なくされた東京都教委を除く4つの場所（文部科学省・川側県教委・大阪府教委・兵庫県教委）において、複数の調査員が赴き、1時間から1時間半程度の半構造化インタビューを行った。

主な質問項目は、以下の通りである。

- a) 【現状把握】外国人児童生徒の現状をどう認識するか。
- b) 【課題認識】教育上の課題にはどのようなものがあるか。
- c) 【民間との連携】どこ・何を連携によって解決すべきと考えるか。
- d) 【連携の中身】行政・学校と民間との連携についての具体例。
- e) 【連携の問題点】連携を進めるうえでの大きな課題・困難はなにか。
- f) 【注目すべき事例】注目すべき施策・取り組みを有している自治体の事例。

以下、2節では文科省、3節では神奈川県、4節では大阪府、5節では兵庫県における聞き取り調査の結果を報告し、最後の6節では全体のまとめを行う。

## 2. 公立学校における外国人児童生徒教育の現状と展望—文部科学省

### (1) はじめに

公立学校に在籍する外国人児童生徒数は、過去10年間で約6.2万人増加し、約13.9万人に達している。そのうち日本語指導が必要な児童生徒数は約6.9万人であり、10年間で約1.9倍に増加した。日本語指導が必要な児童生徒が在籍する学校は全体の約37%（1万校強）であるが、特定の地域に集中する「集住化」だけでなく、地方部で少数の児童生徒が在籍する「散在化」という状況もみられる。不就学の可能性や、高等学校における中退率の高さ（日本語指導が必要な生徒の中退率は約8.5%）といった課題も依然として存在している。

こうした状況を受け、文部科学省は教育政策の転換を進めている。制度面では、日本語指導を「特別の教育課程」として位置づけ、個別の指導計画に基づく指導を推進している。特に2023年度からは、高等学校段階においても同制度が導入され、単位認定が可能となった。キャリア教育や進路支援の充実、不就学対策としての就学状況の把握・促進など、就学前から卒業後の社会的自立を見据えた包括的な支援策を模索している。

外国人児童生徒等の教育は、学校教育単独で完結するものではなく、関係機関との有機的な「連携」が不可欠な要素として法的に位置づけられている。それらは、各種の法令や施策においても強調

している。例えば、2019年に施行された「日本語教育の推進に関する法律」では、第7条で連携の強化が掲げられ、「外国人等の生活支援を行う団体等の関係者相互間の連携の強化その他必要な体制の整備に努めるもの」とされている。また、2021年に示された「高等学校等における日本語指導の制度化及び充実方策について」では、教育委員会が首長部局（多文化共生・福祉等）や地域の日本語教室、NPO、大学等と連携し、一貫した支援体制を構築することが期待されている。その他にも、「外国人の子供の就学状況等調査」においては、国際交流協会、外国人学校、そして企業との連携が模索されている。

もっとも、「連携」の潮流は外国人児童生徒の教育に限らない。例えば2021年の中教審答申による「令和の日本型学校教育」や2023年の「第4期教育振興基本計画」においても、社会に開かれた教育課程を目指すとされる。そのスローガンは学校教育の「自前主義からの脱却」である。

施策を推し進めるための財政措置はどうか。文部科学省の2026年度の概算要求では、外国人等に対する日本語教育の推進および外国人児童生徒等への教育の充実に関連する予算として、前年度の31億円から大幅増となる44億円が計上された。公立学校における日本語指導補助者や母語支援員の派遣、ICT活用を含む「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細かな支援事業」に19億1千万円（前年度は12億4千万円）。また、地域における日本語教育環境を強化するための「外国人材の受入れ・共生のための地域日本語教育の推進」には6億5千万円が充てられ、日本語教室空白地域の解消やコーディネーターの配置など、地域社会全体での連携体制構築を財政面から支援することが目指されている。教職員定数についても、日本語能力に課題のある児童生徒に対する基礎定数（児童生徒18人に1人）の改善が進められており、定数増が見込まれている。

以上のように、外国人児童生徒の教育施策は、過去に比べれば様々な措置が講じられるようになった。多様な児童生徒の存在を真正面から受け止めようとしたとき、既存の教育システムでは限界があり、学校外資源との連携を模索するというという問題意識は理解できる。文科省のホームページには、各種「連携」の事例も掲げられている。しかし、外国人児童生徒のおかれた状況は全国様々であり、地域の資源にも多寡がある。本インタビューで注目したのは、「連携」を旗振りするにしても、いかなる連携を模索するのか、その目標はどのようなものとなるのか、を確認することであった。

文部科学省での聞き取りは、2025年12月9日に実施した（聞き取り時間は約1時間30分）。調査者は志水、榎井、山本、轟である。

## （2）外国人児童生徒の現状把握

過去10年間で、外国人児童生徒を取り巻く現状には劇的な変化があったという。量的な側面では、外国人児童生徒の数は増加している。過去議論となった不就学についても、「外国人の子どもの就学状況等調査」を行うことで、各自治体の問題意識を醸成してきた。不就学の可能性のある児童生徒数は、母数が増えているにもかかわらず横ばい、あるいは微減傾向にある。各地で丁寧な状況把握や就学促進のアプローチを行っている成果と言えるが、依然として8,000人規模の不就学の可能性があることは重い課題である。

質的な変化については、従来のような特定の集住地域だけでなく、全国の各学校に数名ずつ在籍する「散在地域」が拡大している。現在日本語指導が必要な児童生徒が在籍する学校は全体の約3分の1に達している。想定すべきことは、残りの3分の2の学校についてであり、こうした学校は今後「初めて外国人児童生徒を受け入れる」という段階にある。散在傾向が今後も続くことが予測されることから、今後も全国的な指導体制の底上げが急務となっている。

高等学校段階での対応ははじまったばかりである。義務教育段階での支援が進む一方で、高校進学後に学習についていけず中退するケースや、進路選択の幅が狭まっている実態が浮き彫りになっている。「特別の教育課程」を編成することができるようになったことで、ようやく日本語教育が具体的におこなえる体制づくりができるようになった。

教育内容の指針となる学習指導要領においても、「多様性の包摂」や個々の児童生徒の文化的・言語的背景を活かす方向性が示されている。外国人児童生徒の教育は、単なる「日本語の欠乏を埋める支援」から、かれらがもつ多言語能力や文化的背景を一つの強みとして捉え、自己肯定感を育みながら社会を支える人材として育成する方向を模索しつつある。これらに伴い、文科省の予算もここ数年で大幅に拡充され、以前は1億円に満たなかった外国人教育予算が数倍規模にまで成長している。

### (3) 教育上の課題にはどのようなものがあるか

今回のインタビューで議論となった教育上の課題は、高校段階における高い中退率とキャリア支援の不足であった。中学校までの日本語指導はある程度体系化されつつあるが、高校では「特別の教育課程」がようやく開始された段階であり、日本語指導と教科指導をどのように両立させるかが緊急の課題となっている。また、入試での配慮や特別枠は拡大傾向にあるが、入学したものの、入学後の学習支援が追いつかず、結果として、中退に至るといった問題が存在する。在留資格の制約や将来の職業観を含めた外国人特有のニーズに応じたキャリア教育の確立も課題である。

日本語指導の「質」と「評価」についても検討が必要となっている。これまでの日本語指導は、語彙や文法の習得といった学校生活で使用する日本語に偏りがちであった。学校教育の目的は、学習指導要領に基づく教科学習への参加であるが、それを実現するための道筋には課題がある。例えば、児童生徒の日本語能力の伸長には、母語での概念形成や発達段階を把握することも有効という議論もあり、それに応じた指導計画を立てる必要がある。もっとも、こうした「日本語や母語を通じたことばの力」の形成というアプローチと「母語教育」それ自体には違いがある。母語教育は学校設定科目などで実施している地域はあるが、限定的である。現在、文科省では日本語や母語といった垣根をこえる「ことばの力のものさし」を開発し、現場ではそのアセスメントができるような活用方法を模索しているが、これを現場の指導にどう繋げるかのガイドラインはまだ十分とはいえず、教員たちの手探り状態が続いている。

教員養成と専門性の向上も深刻な課題である。現行の教員免許法におけるコアカリキュラムでは、外国人児童生徒への対応は、「特別支援教育」の中の「特別の教育的ニーズ」の項目において触れられている程度である。教員養成においても外国人児童生徒教育を学ぶ機会は多くない。大半の若手教員は、外国人児童生徒について十分な知識をもたずに現場に出ている。日本語指導を特定の教員のみが担うのではなく、学校全体、教職員集団全体で取り組むための組織体制づくりや、管理職のリーダーシップの欠如もある。外国人児童生徒の量的増加を背景に問題は複雑化しており、貧困、ヤングケアラー、メンタルヘルス、アイデンティティの葛藤など、学校単体では解決困難な複合的要因が絡み合っていることも今後は検討する必要がある。

### (4) どこ・何を連携によって解決すべきと考えるか

学校単独での支援には限界があるという認識から、民間団体（NPO、企業、大学等）との連携は不可欠である。まず解決すべき領域は、文化的・言語的な多様性への対応である。教員が全ての言語に対応することは不可能であり、母語支援員や日本語指導補助者といった外部人材を活用することに

なる。初期の適応指導や教科学習の補助、さらには保護者とのコミュニケーション（通訳・翻訳）といった業務を誰が行うかは、自治体において大きく事情が異なる。

日本語教育のプロフェッショナルや、外国人特有の社会的・心理的背景にくわしい外部人材を活用することで、学校内では気づきにくい視点を取り入れ、児童生徒の強みを引き出す指導を補強できればと考えている。ただし、現実的には散在地域におけるリソース不足は悩ましく、オンラインを活用したアセスメントや学習支援などの技術を通じた連携も、解決策として模索されつつある。

キャリア形成と社会との接続についても、各地で所管を越えた取り組みを行う必要がある。高校卒業後の進路については、既存の学校内の情報だけでは十分に把握できるわけではない。NPO や企業がキャリア教育に関わることや、ロールモデルの提示、就職支援をおこなうこともまた重要である。

### （５）行政・学校と民間との連携についての具体例

外国人児童生徒の具体的な連携の形態として最も一般的なのは、外部団体・組織からの人材派遣である。多くの自治体では、国際交流協会やNPO 法人、あるいは民間企業と連携し、日本語指導補助者や母語支援員を学校に派遣している。例えば、東京都では外郭団体を通じて、日本語指導だけでなく ICT 支援員などの多様な専門人材を学校へ組織的に送る仕組みを構築している。これにより、学校側は個別に人材を探す手間が省け、質の担保された支援を講じることができる。

大学と連携したNPO の事例としては、青森県の弘前大学による取り組みがある。大学教授が自らNPO を立ち上げ、散在地域の学校に対しオンラインでの日本語アセスメントの実施や、個別の指導計画への助言、伴走型の支援を行っている。これは、専門機関が乏しい地方部における連携のモデルになりうる。また、大阪府では特別枠校を中心に、外部の専門家やNPO がキャリア教育に深く関与し、単なる進学支援に留まらず、就職を含めた出口戦略を構築しているケースもある。

2017 年から実施され、規模的にも拡大してきた「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細かな支援事業」が、こうした連携において活用されている。自治体から民間団体への委託費や支援員の謝金、オンライン翻訳ソフトの利用料などにあてられ、国がそれらの費用の一部を補助する仕組みである。

### （６）連携を進めるうえでの課題・困難はなにか。

連携を進める上での第一の壁は、外部人材の役割と責任の明確化である。現在の日本語指導補助者等は、スクールカウンセラーのように法的に位置づけられた存在ではない。そのため、現場では「どこまで教えていいのか」「教員との指示系統はどうなっているのか」という点が曖昧になりやすい。場合によっては、支援員に「丸投げ」される、あるいは支援員が孤立するという問題もある。学校現場での指導はあくまで教員免許が必要であるという原則があるなか、教員免許を持たない外部人材と教育課程をいかに共有するかは今後も課題となる。

第二に、教員のコーディネート能力である。日本の教員はこれまで、教員集団として活動してきたが、外部の多様なセクターと調整し、これらを学校内でつなぎ合わせる「コーディネーター」としての資質を磨く機会が少なかった。外部と連携しようにも、「誰が窓口になるのか」「安全性をどう担保するのか」という段階でブレーキがかかることもある。管理職が民間連携の差配をうまく調整しなければ、現場の教員は混乱する場合もあるだろうし、教員や支援員が孤立することもあるだろう。管理職を含め、教員には異動もあることから、連携が一時的なものに終わってしまうという懸念もある。

第三に、行政組織内の連携についても考えていく必要がある。外国人児童生徒の教育は「教育委員会」の管轄であるが、人権問題や多文化共生施策は別部署が担当している場合がある。高校などにつ

いては、教員の人事権をもつ部署と、外国人支援の施策を推進する部署が異なることもある。専門的な教員を必要な学校に適切に配置できないといった構造的な問題もある。地域格差も深刻であり、リソースが豊富な大都市部と人材も予算も不足している地方部では、民間連携のハードルの高さが全く異なることにも留意が必要である。

### (7) 注目すべき施策・取り組みを有している自治体の事例

大阪府は長年にわたる外国人教育の蓄積がある。意欲や理解のある管理職や教員を重点的に配置したり、日本語教育のバックグラウンドを持つ者を教員として積極的に採用したりしている。また、かつて外国人児童生徒が成長して教員となり現場に戻ってくるという事例もあり、当事者性を生かした教育体制が構築されている。

神奈川県横浜市も、散在地域への対応として洗練されたシステムを有している。日本語指導が必要な児童生徒が少数である学校に対しても、NPO と連携した支援員を派遣している。

地方部での注目事例としては、前述の青森県がある。ICT を駆使し、弘前大学という専門機関がハブとなって地域の小中学校を支える仕組みは、散在地域や地方都市における標準モデルになり得る。

### (8) おわりに

過去 10 年間で外国人児童生徒数は増加傾向にあり、その居住地域は特定の集住地域から全国の散在地域へと拡大しつつある。これは、外国人児童生徒への対応が、一部の特定地域や学校だけの「特別な課題」ではなく、日本全国どの学校でも起こりうる「日常的な課題」へとかわりゆくことを意味している。制度面では特別の教育課程の編成や、指導・アセスメント教材の開発などの体系化が図られているものの、現場レベルでの運用や質の担保には地域間・学校間で大きな格差が存在している。こうした論点はこれまでも指摘されてきたが、問題はより根深いところにあるかもしれない。

政策レベルでは、日本語能力の不足を補うモデルから、多様な言語・文化的背景を資源として捉えるモデルへのシフトが見られる。たとえば、第 4 期教育振興基本計画では、「外国につながる子どもの持つ多様性を『長所・強み』として生かす視点」が強調されている。次期学習指導要領に向けては、学校だけでは対応が困難であるとしうえて「母語の力を活用した指導」「母語の力を引き出す」ことを目指すとされている。これは過去の文科省の施策を考えれば大きな転換であると言いうる。しかし、議論すべきポイントはいくつもある。

第一に、従来のような外国人児童生徒の「日本語能力の不足」に着目する視点は、学校生活や学習への不適応の責任を児童生徒側に求める側面があった。今後の文科省の施策において、こうした既存の認識をどの程度転換できるが問われている。

第二に、母語の重要性が語られ、その価値が強調されるようになってきているものの、現行の教育課程を大前提とするというスタンスからが、母語保障や母語教育については全国的にほぼ進んでいないという現状がある（「母語を通じた教育」と「母語教育」の別）。また、過去に発出された通達・通知などに見られる文科省の対応、とりわけ在日コリアンに対する姿勢を振り返れば、文化や言葉の保持は彼らの自助的に委ねられてきた側面が強い。一部の自治体や学校関係者、当事者による実践は、公的な施策の不在を補う形で継続されてきたとも言いうる。

公教育において母語保障や母語教育が取り組まれるべきか否かについては、一定の議論が積み重ねられてきた。では、今日における「母語の重要性・活用」とは、これまでの歴史的経緯や実践を鑑みたるものといえるのだろうか。過去の歴史や実践を振り返ることなく「母語の重要性・活用」を強調す

ることは、教育現場において矛盾を内包させてしまうおそれがあるように思われる。

第三に、「多様性を『長所・強み』として生かす」という理念の実現には、現場レベルで多くの障壁が存在する。日常生活、授業、学力、進路、就職に至るまで、解決すべき課題は山積している。現状では、外国人児童生徒への基礎的な支援を行うためのリソースさえ既存の学校体制には不足しているのが実情である。

これらの資源不足を補うために官民連携が目指されているわけであるが、その調整やシステム構築の担い手が不在であるという問題がある。地域による社会資源の偏在は著しく、特定の先進事例をモデル化して他地域へ普及させることには限界がある。また、予算措置の多くが各自治体の申請に基づく「手挙げ方式」であるため、自治体の財政力や意識の違いがそのまま教育環境の格差につながるものが懸念される。特に外国人児童生徒の居住地が散在化するなかで、地域の実情に委ねるだけでは十分な支援体制の構築にはつながらないと考えられる。

以上、理念のレベルでは過去の文化的・言語的な同化志向からの脱却が目指されているものの、その実態や実効性については今後も注意深く検証していくことが必要である。実践レベルにおいて、十分な制度的裏づけや資源の保障を欠いたままでは、「地域ごとの実情にあった連携を模索する」といった現状が続いていくことが懸念される。

これらの論点は、外国人児童生徒という固有の文脈における問題ともいえるが、根本には日本の学校文化という、外国人児童生徒の文脈にとどまらない構造的な問題が存在している。例えば、「教員のコーディネート能力」や「開かれた学校」の実現を目指すうえで、日本の学校組織の特徴である「自前主義」といった側面を検討することが必要であろう。学校が地域やNPO等の外部リソースを取り込めない背景には、個人的な資質の問題を超えた学校制度や学校文化の力学があり、これらは「連携」を議論する前提として検討すべき重要な問題であると思われる。

最後に、外部との連携を模索するだけでなく、行政組織同士の連携も重要であろう。外国人児童生徒が抱える課題は、言語教育にとどまらず、キャリア、在留資格、貧困、ヤングケアラーといった福祉・労働・法務の領域にまたがる複合的なものである。また、義務教育段階と高校段階では、市町村と県という、そもそもの所管の違いがある。特に散在地域においては、学校単独で解決できるリソースが限られており、行政内部の連携不足は「支援の空白」を生む危険性がある。予算措置においても、金額の面では増大傾向にはあるものも、単年度ごとに外部団体に委託するだけでは、対症療法的な措置に終始してしまうおそれがある。

外国人児童生徒教育の充実とは、日本語指導の技術的な改善にとどまるものではない。外国人児童生徒を「支援される客体」から「共に社会を創る主体」として位置づけ直すことが成し遂げられなければならない。日本の公立学校が、従来の均質性を前提としたシステムから、多様性を前提とした包摂的なシステムへと脱皮できるか、外国人教育はそのための一つの試金石であると言える。

### 3. インクルーシブ教育推進の中での外国人児童生徒支援—神奈川県

#### (1) はじめに

神奈川県における外国人児童生徒支援は、1970年代後半以降のインドシナ難民や中国帰国者、1990年代以降の南米からの日系人など、家族単位での定住者受け入れを通じて展開してきた。近年、神奈川県教育委員会は、障害の有無や外国ルーツの有無に関わらず、すべての子どもが安心して学べる学校づくりをインクルーシブ教育の理念として掲げている。外国人児童生徒支援については、義務教育段階では子ども教育支援課、高校教育段階では高校教育課が中心となり、インクルーシブ教育推

進課、職員人事課、特別支援教育課などが横断的に連携する体制をとっている。また、JICA 横浜、かながわ国際交流財団、ME-net（多文化共生教育ネットワークかながわ）、ABC ジャパンなどの外部機関とも積極的に協働している。

高校入試制度においては、1995年に「在県外国人等特別募集」（以下「在県枠」）が設置された。2026年度には20校（うち4校が定時制高校）が在県枠を設置しており、学校によって4人から20人程度の枠が設定されている（神奈川県公立高校入学のためのガイドブック 2025）。在県枠の設置校は毎年増加傾向にある。

本共同研究プロジェクトが神奈川県を調査対象とした理由は、全国的に見ても早期に外国人生徒の特別枠を設置した自治体の一つであり、また、国の基準を大きく上回る手厚い教員配置基準を維持するなど、日本における外国人児童生徒支援の先進事例として位置づけられるためである。

本節は、2025年12月9日午後に神奈川県庁で実施した神奈川県教育委員会へのインタビュー調査（約1時間半）にもとづくものである。調査者は志水、榎井、山本、轟の4名であった。

## （2）外国人児童生徒の現状把握

神奈川県内における外国人児童生徒の分布は、地域によって大きく異なる。人数で見ると横浜市が最も多いが、比率で見ると愛川町や箱根町など県央・県西地域の自治体が高い。特に愛川町等では工場の新設に伴い外国人労働者とその家族が急増しており、少子化により全体の児童生徒数が減少する中、外国人児童生徒数の比率の高さがより顕著である。

不就学に関しては、数年前から県内で課題として認識され、全県指導主事会議における「外国につながる子どもの支援部会」で対応策が議論されてきた。33市町村が連携しながら効果的な手だてを共有した結果、不就学の可能性にある児童生徒数は減少傾向にある。具体的な取り組みとしては、国から示されている事例を県から市町村との共有や、就学通知を送る部署と指導を担当する部署の連携強化が挙げられる。

高校進学や大学進学に関しては、多くの生徒が進学を希望しており、教員の間では進学を前提とした支援が行われている。一方で、統計上は日本語指導が必要な生徒の進学率は、日本人生徒より低いことが明らかになっている。

## （3）教育上の課題はどのようなものがあるか

神奈川県における外国人児童生徒支援について特に注目すべきは、5人に1人という手厚い教員配置基準である。国の基準が18人に1人であるのに対し、神奈川県は5人の外国籍児童生徒に1人の国際教室担当教員を配置する独自基準を20年以上維持している。具体的には、外国籍児童生徒が10人の場合は教員1人、20人で2人、30人で3人、40人以上で4人という配置となる。

この基準は職員人事課が管理し、県費による教員配置として運用されている。ただし、この基準は外国籍児童生徒のみを対象としており、日本国籍であっても日本語指導が必要な児童生徒はカウントされないという課題も残されている。また、40人以上は教員4人で「頭打ち」となるため、それ以上在籍者が増えても教員は増員されない。その結果、最大値4人の教員が配置されていても、日本国籍で日本語指導が必要な児童生徒を含めると、実際には100人近い児童生徒を支援している国際教室がある学校も存在する。

日本語指導については、県としての統一的な指針は特にない。国際教室担当教員は通訳ができないため、市町村費による通訳や日本語支援員の配置が必要となる。国のきめ細かな補助事業では国・

県・市町村が3分の1ずつ負担する仕組みがあるが、県は人材を直接派遣する方式はとっていない。人材確保における地域差も課題としてあげられる。横浜など大都市部であれば、マイナーな言語であっても予算があれば通訳を見つけれられるが、県央・県西地域では予算を用意しても人材がないという状況が生じている。特に散在地域においては、予算があっても人材が確保できないという課題がある。

#### (4) 注目すべき施策・取り組み：インクルーシブ教育の推進

神奈川県における最も注目すべき施策は、「インクルーシブ教育推進」の理念とそれを具現化する組織体制である。2015年4月にインクルーシブ教育推進課が設置され、「全ての子ども」を対象とした支援の理念が打ち出された。これは、従来の「障害のある子」「外国につながるのある子」といったカテゴリー別の支援ではなく、「困っている子」という視点に立ち総合的に支援を提供する考え方である。

この理念を学校現場で実現する仕組みとして、すべての小中学校に「教育相談コーディネーター」が配置されている。これは国の特別支援教育コーディネーターに相当するものだが、神奈川県では対象を特別支援に限定せず、あらゆる困りごとを抱える児童生徒への対応を担う教員として位置づけられている。この教育相談コーディネーターは、教務主任や生徒指導主事と並び、学校運営において重要な役割を担っている。

県が強調するのは、「困った子」ではなく「困っている子」という視点であり、問題行動を個人の属性として捉えるのではなく、その背景にある困難やニーズに着目して支援を行うという姿勢である。外国につながるのある子どもについても、日本語による表出の困難や発達特性等を含め、多様な要因を想定しながら支援が検討されている。言語力が十分でない児童生徒については、アンケート等を活用し、複数の手法によって困りごとを把握する取り組みが行われている。教育相談コーディネーターは、児童生徒の困りごとの把握、支援委員会やケース会議を通じた支援体制の調整、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーとの連携、必要に応じた外部機関へのアウトリーチなど、多岐にわたる役割を担っている。外部機関には児童相談所、福祉機関、国際交流財団などが含まれている。

「サポートドック」という仕組みも注目される。これは令和5年にスーパーバイザー（SCやSSW）が考案したもので、アンケートを通じたスクリーニングにより支援が必要な児童生徒を早期に発見する仕組みである。スーパーバイザーが専門家の目で「この子は気になる」と判断した場合、担任教員に声のかけ方などを助言し、必要があれば保護者と連絡を取ってカウンセリングをすすめたり、さらに必要があれば福祉や警察など外部機関につなげていたりする。この取り組みは、問題が顕在化する前の予防的支援を重視している点で特徴的である。

県は総合教育センターで教育相談コーディネーター向けの研修を提供しているほか、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーも含めた合同研修を年1回実施し、「チーム学校」としての連携体制を強化している。

市町村レベルでは、愛川町のインクルーシブサポーター制度が注目される。これは町独自の予算により、多様な背景を持つ支援員を学校に配置するものであり、県が整備する教育相談コーディネーターとは別に、学校現場での支援を補完する役割を担っている。愛川町では、外国につながるのある子だけでなく、「困っている」子ども全体を支援対象とし、インクルーシブな学校づくりを目指した取り組みを展開している。

## (5) 連携を軸とした外国人児童生徒支援体制

ここまで示したように、神奈川県ではインクルーシブ教育の理念のもと、学校内における支援体制が整備されている。ここでは、こうした基盤を前提として展開されている、行政内部や学校、民間・外部機関との連携を軸とした支援体制について検討する。

### ① 行政・学校と民間との連携の具体例

神奈川県における最も象徴的な連携事例の一つは、JICA 横浜との連携協定である。2021年に神奈川県教育長と JICA 横浜所長の間で連携覚書が締結され、以降連携が推進されている。JICA 側には神奈川県教育委員会専任の担当者が配置され、連携事業の調整役を担っている。

具体的な連携事業としては、愛川町をモデル地域とした「愛川プロジェクト」が挙げられる。これは、県教育委員会の複数の課（子ども教育支援課、高校教育課、インクルーシブ教育推進課、職員人事課、特別支援教育課など）、愛川町教育委員会、JICA 横浜、総合教育センターが参加する包括的なプロジェクトである。定期的に局内会議が開催され、愛川町の小中学校での実践を通じて得られた知見を全県指導主事会議などで共有し、他の市町村に広げることが目指されている。

具体的な取り組みとしては、JICA による研修講師派遣、多言語図書の学校図書室への貸出（日本語版と母語版をセットで提供）、フィリピンとオンラインでつないだ母語による理科授業の試行などが挙げられる。これらの取り組みは、単なる日本語指導にとどまらず、母語・母文化の保持や親子のコミュニケーション支援までを視野に入れた包括的なものとなっている。

神奈川県国際交流財団との連携も重要である。財団との協働により、年に数回の教員研修が実施されており、毎回定員を超える申し込みがあるほど人気が高い。小規模自治体では独自に研修を実施することが困難であるため、県レベルでの研修機会提供は大きな意義を持つ。研修企画は県と財団が協働で行うが、講師招聘などの予算は財団側が負担するケースも多い。また、スクールソーシャルワーカー向けの研修にも国際交流財団が参画し、教員とワーカーの相互理解を促進する場も設けられている。

高校段階では、ME-net との連携により、多文化教育コーディネーターが県立高校に派遣されている。全校配置ではないが、必要な学校に対して専門的な支援を提供している。

### ② 連携が機能している背景と条件

興味深いことに、神奈川県の出発点からは、連携を進める上での大きな困難についての言及はほとんどなかった。むしろ、「連携が当たり前」「お互いがウィンウィンになるようにやっていく、それが当たり前だった」という発言があり、他県の指導主事から、「よくそんなに仲良くしてやっているね」と言われることがあるという。この背景には、組織の管理職レベルでの相互理解と信頼関係の構築がある。部課長などの管理職が頻繁に関連部局・機関に足を運び、顔の見える関係を築いている。担当レベルでの連携を管理職が理解し、支持することで、スムーズな連携が実現していると言えよう。

また、連携を円滑に進めるための工夫として、小中高の縦の連携を意識した取り組みも行われている。小中学校と高等学校では所管が異なるため、支援の引き継ぎが課題となりやすいが、神奈川県ではスクールソーシャルワーカーも含めた小中高合同研修の実施や、特定地域における小中高連携の試行的取り組みを通じて、情報共有と相互理解の促進が図られている。

## (6) おわりに

神奈川県における外国人児童生徒支援の特徴は、「連携」を基軸とした重層的な支援体制にある。県レベルでの外部機関（JICA 横浜、神奈川県国際交流財団、ME-net など）との連携、県教育委員会

内部における課を超えた連携、県と市町村の連携、市町村間の横の連携、学校と福祉・医療等の外部機関との連携が有機的に結びつくことで、広域自治体でありながら散在する外国人児童生徒への支援が幅広く展開されている。

こうした連携が比較的円滑に機能している背景として、組織の管理職レベルにおける理解と支持の存在や、全県指導主事会議、局内会議、合同研修といった定期的な対話の場が制度的に確保されている点が挙げられる。特に、部課長等の管理職が連携機関と顔の見える関係を築いていることは、現場レベルでの協働を下支えする重要な要因となっていると考えられる。

他方で、神奈川県は外国人児童生徒だけでなく、すべての子どもを、という視点を強調しているが、実際の制度設計との間には一定の乖離がみられることも現実である。例えば国際教室の教員配置基準は外国籍児童生徒のみを対象としており、日本国籍であっても日本語指導が必要な児童生徒は制度上カウントされないなど、国籍を基準とした線引きが残されている。

さらに、すべての子どもを包摂するという視点は、子ども一人ひとりのニーズにより効果的に応じた支援を可能にする一方で、困難を子ども個人に帰属させてしまう危うさもあわせ持つかもしれない。外国につながる子どもたちが直面する困難の多くは、日本語のみで授業が行われる学校システムや母語・母文化が十分に尊重されない教育環境など、学校や社会の側に起因する構造的な問題であると考えられる。今後のインクルーシブ教育の深化に向けては、「困っている子」を個別に支援することにとどまらず、子どもたちを「困らせている」学校制度や社会のあり方そのものを問い直す視点をあわせ持つことが重要であろう。神奈川県の実践は、連携を通じてインクルーシブ教育を具体化してきた点において先進的であり、その成果と内包する課題の双方を検討することは、他自治体にとっても重要な示唆を与えるものといえる。

#### 4. 子どもを中心にしたボトムアップ型のつながりづくり—大阪府

##### (1) はじめに

大阪府における外国人教育の始まりは歴史的に二つの側面を持つ。根幹となる当事者運動と、公教育が持つ排除の構造に気づき反差別の取り組みに呼応する教育実践者の運動である。

戦後解放された旧植民地出身者たちによる民族教育権の奪回運動は、民族学校閉鎖に抗して展開された阪神教育闘争に象徴される大きなうねりをつくるが、サンフランシスコ条約以降国籍離脱による国民教育の対象外とされるにいたった。1960年代になると、大阪の公教育の中で在日朝鮮人児童生徒は迷惑視されたり、政治的側面を持つとタブー視されたりするようになる。1970年代より同和教育・解放教育にかかわってきた教育実践者たちにより、朝鮮人の子どもたちが差別とたたかう力をつけるために学校文化の変革を志向する「在日外国人教育」というカテゴリーがつくられ、教育政策ならびに教育実践に大きな影響を与えた。そして、民族教育の重視や民族的アイデンティティの尊重、そして取り組みの総括としての進路保障などの共通認識をつくってきた。同時期、在日コリアンの集住地域でも、当事者たちによる自主的な青年活動や子ども活動が誕生した。

1988年大阪府教育委員会が「在日韓国・朝鮮人問題に関する指導の指針」を策定することによって外国人教育は明確な政策となり、教育実践を担う教育研究組織（大阪府外国人教育研究協議会：府外教）が1992年に設立され、市町村外教を束ねる組織となった。この教育研究組織は、指針にもとづく4つの課題を掲げていた。①朝鮮（人）認識を正しくする歴史教育や民族文化の理解を進める教育、②日本の学校に学ぶ朝鮮人児童生徒の民族的自立の援助、③進路保障、④実践を進めるための教職員研修、である。その時期すでに増え始めていた、中国人やベトナム人、その他の外国人労働者の

子どもなどニューカマーの教育課題の研究実践も射程におさめていた。その象徴的なスローガンである「ちがいを豊かに」は、在日コリアンとニューカマーをつなぐ視点から、同化や排除を超えるものとして掲げられた。

外国人への進路保障の側面から見ると、大阪府は、1989年に外国人生徒の高校入試の特別措置としての時間延長が、障害のある生徒の措置を転用することで始められた。以降、辞書持ち込み（1990年）、ふりがな票配布（1993年）、問題文へのルビ打ち（1995年）、小論文の翻訳（1996年）、作文・小論文のキーワード（2000年）、自己申告書の代筆（2016年）などが行われ、措置の対象も小学4年生編入から小学1年生編入に引き下げられた。

府立高校での外国人枠については、高校の特色づくり・再編整備時期に合わせて2001年、中国帰国生徒が多く在籍した2校に設置された。その後2002年1校、2003年1校、2005年1校、2015年1校、2017年1校、2022年1校の現在8校で、全国的に見てもその数は決して多いとはいえない。しかし、選抜方式をみると、英語と数学の学力試験と作文で、作文は日本語以外の使用が認められており、国語の試験がない。また、枠校には20年余の蓄積により、「外国人生徒支援の教職員組織がある（校内分掌）」、「外国人生徒を対象とするカリキュラムがある」、「日本語・母語の授業や抽出授業がある」、「『やさしい日本語』を使った授業がある」、「日本語指導体制がある」、「ネイティブ（母語・継承語）教員が配置されている」、「外国人生徒支援の活動拠点がある（校内居場所）」、「外国人生徒所属のクラブ活動がある」、「外国人生徒への進路指導システムがある」、「外国人生徒の活動と地域との交流がある」などといった共通点をもつシステムが作られるなど、受け入れ形態は充実している。

本調査で対象とした大阪府は、全国最大の在日コリアンの集住地域であり、しんどい子どもを支える同和教育・人権教育の土台のもと、在日朝鮮人教育のうえにニューカマー外国人の教育が積み上げられたという特徴を持つ。こうした中で、学校の教員個人が地域に出て学び、組織や当事者となつなごりを築くといった関係づくりがなされてきた。しかし、さまざまな制度変化や改革、世代交代等でこの伝統が薄れつつある一方、言語をはじめとする「違い」が顕著な新たな外国人の激増という現状の中、学校現場は「限界」を迎えつつある。本節では、大阪の外国人教育の「今」を明らかにしてみたい。

なお本節の内容は、2025年12月12日午後大阪府庁で実施したインタビュー（約1時間）にもとづくものである。調査者は榎井縁、山本晃輔、轟蕙菁の3名である。

## （2）外国人児童生徒の現状把握

2024年度、大阪府における日本語指導が必要な外国人児童生徒は5599人（小学校3602人、中学校1389人、高校608人：小中は政令指定都市を除く）である。府内のどの地域でも軒並みその数が激増しており、それまであまり受け入れがなかった大阪南部の地域でも、インバウンド等の影響も受け、突然日本語指導が必要な外国人児童生徒が転入・編入してくるようになっている。またその言語数も増えており（小学校41言語、中学校29言語、高校24言語）、言語対応が難しい少数言語であるというケースも少なくない。

日本語指導が必要な児童生徒のうち、不登校に関しては府独自の調査がなされており、2025年度現在の数が48人と把握されている。府としては、在留資格との関係で進路が閉ざされる可能性が高いことから、未然防止する必要があると考えている。そして、小中の教員にも外国人児童生徒の不登校を重く受け止めるよう丁寧に指導をしている。また不登校は、福祉的支援が必要な家庭で生じることも少なくなく、SSWやSCとのかかわりの中で事態が把握されることもある。

大阪府では、1971年に義務教育学校に在籍する児童生徒の適正就学を推進する委員会が設置され、

適正な就学の状態にない児童生徒の数を把握し、指導している。一条校以外に通っている児童生徒数やその理由等も把握され、外国人もその対象となっている。2024年度府内に在住する外国籍の小中学生12409人のうち、義務教育機関には84.7%、外国人学校には3.9%が就学している。不就学とされるのは0.2%にあたる27人となっているが、「転居・出国」や「確認できず」や「その他」を入れると、就学が把握されていないのは全体の11.4%にあたる1413人となっている。

ここ数年顕著なのが、府立高校の日本語指導を必要とする生徒の激増である。とりわけ日本の中学を経験せずダイレクトに編入する生徒数が増えており、100人以上の日本語指導を必要とする生徒が在籍する枠校も出てきている。枠校8校の合計募集上限数は126人で、2004年度入試では志願者数は1.3倍であったが、今年度（2026年度）は2倍以上になることが予想されている。

日本語指導を必要とする高校生等の中退・進路状況を見ると、平均的に中途退学率が全国と比べて4割ほど少なく、進学率は5割ほど高い。また非正規就職率も4割ほど少ないとされ、大阪の高校はこうした生徒を出口までしっかりと届け出ているという実績が示されてきた。しかし、現時点において、枠校の受け入れの限界が見られ、全ての高校における何らかの対応が必須となりつつある。

### （3）教育上の課題にはどのようなものがあるか

日本語指導が必要な児童生徒への加配は国の基準では18人に1人であるが、大阪では集住化から広範囲に渡る少数散在化に変化しており、1校4人以下といった少数校が増えている。加配がつかない中で、市町村からは丁寧な指導が難しいという声が上がっている。府の支援として、府域7地域に学習や生活面等の支援を行う外国人生徒支援員7名の配置、日本語指導が必要な生徒が激増する公立中学校夜間学級（7校）に日本語指導員の派遣を行なっている。また、少数点在校に在籍し日本語指導が十分に受けられない児童生徒を対象に指導員6名を配置し、オンラインを活用した日本語指導を行っている。これに対する市町村からのニーズは高い。通訳等の派遣は、市町村の独自政策となっており、市町村の「体力差」が課題となっている。また、高校進学のための情報をリーフレットにまとめ、それを外部連携によって翻訳したものを府のホームページに多言語で掲載するなどの取り組みを行なっている。

日本語指導や言語を第一義とする相談は多いが、宗教的なこと、例えばイスラム圏での男女の考え方や文化の違いにより教育の受けさせ方が違うことや、お祈りのスペースや給食のことなどでどのような配慮をするのか、具体的に誰が見守るのか、どのような調整を家庭とするのか、といった問題点もあがってくる。さらに、当然子供同士の間で文化や価値観の違いで摩擦が起きるため、多文化共生という考え方を学校側が持つ必要性が出てきている。複数の文化的背景やことばの力を持つ子どもとしてより積極的・肯定的に捉えていくことや、文化の違いからくる偏見や差別という状況におかれやすい子どもへの学校や学級の状況を変え教育的働きかけをすることが、多文化共生の取り組みである。

大阪では歴史的経緯もあり韓国朝鮮の子どもたちのアイデンティティ保障として、民族学級が課外活動の位置づけであっても、現在も大事なものとして各在籍校で取り組まれている。そのことをベースにしなが、国やルーツが増えていく中で、ワールドクラスや国際学級という形に発展継続していることを府教委として応援している。近年文科省から出された「ことばのものさし」では、子どもが複数の言語を持つことを前提に、日本語を伸ばすためには自分の母語をしっかりと確立する必要があると謳っているため、小中学校ではなかなか実現してこなかった母語保障にも重ねていくことができると考えている。また、母語や継承語を学びたいと思える同じ言語が使える民族学級や国際教室などがない点に在籍している子どもたちが、母語に接したり、同じ言語、同じルーツの仲間や先輩と出会う

場を府教委が創出することを通して、母語を大事に思ったり保障する機会を作るように努めている。そのような場づくりには、教育委員会、学校や教員だけでは限界があり、多くの外部の力を借りるようになってきている。

#### (4) どこ・何を連携によって解決すべきと考えるか

外国人の子どもに限らず、子どもたちの課題は多様化、困難・複雑化している。どの学校も教員のみが子どもを支援することは難しくなっている。不登校の問題も、NPO やフリースクールとの連携などで何とかできてきた時代もあったが、SSW や SC といった専門人材も含め、それらを学校の一人に積極的に位置づけ、「チーム学校」として対処しなければならない時代になっている。日本語指導が必要な子どもの不登校についても、福祉的な介入が必要な場合がある。ダイレクトで日本の学校に入ろうとする子どもについては、支援をする国際交流協会や NPO の方が教育行政よりも早く情報を持つ、という構造もある。

子どもの困り事を解決するために、さまざまな組織や団体や個人が協力し合ってきたというのが大阪の伝統だと言える。その中で、府教委と市町村がつながる、小中学校の教員と高校の教員がつながる、NPO、国際交流協会や通訳者や母語指導を担う人がつながるといったことが、この 20 年ほどでできつつある。行政と民間という、いわゆる縦の関係でなく、横の信頼関係が培かわれるようになってきており、そのつながりは広がりつつある。言語のできる人材を市町村の担当者が紹介してくれたり、NPO が積極的に情報を出してくれたりすることで、ダイレクト生の高校入学の状況が事前にわかるようになってきている。問題は多岐にわたるが、何よりも困っている子どもがいるから何とかしたい、何とかしようという現場の声に多様なセクターが呼応してきた、と全体の流れをまとめることができる。

#### (5) 行政・学校と民間との連携についての具体例

ここでは、大阪府教委が取り組んできた二つの事業を取り上げる。

一つ目は、2001 年から現在まで行われている「帰国・渡日児童生徒学校生活サポート事業による多言語進路ガイダンス」である。これは大阪府が 2002 年、地域国際交流協会とのネットワークを持ち NPO 支援拠点出会った団体に事業を委託し、「NPO と行政、教育機関の協働」「広域連携」を重視した教育サポートの仕組みづくりを始めたことに端を発している。サポート事業は、府内を当時の高校通区に合わせ、ブロック会議を結成し、実行委員会を組織した。各ブロックには、地域の国際交流協会（国際交流協会がない地域では自治体の国際担当部署）、外国人支援 NPO、教育委員会、外国人教育研究協議会（市町村外教）、府立外教（その地区の府立高校関係者）が参加し、進路ガイダンスのための多言語資料の作成、通訳の育成、地域によっては教育委員会が職員研修に位置づけて参加を促した。

2008 年以降は予算等が厳しくなっていたが、地域の実行委員会はその後も継続的に機能している。外国人児童生徒が安心して学校生活を送り主体的に進路を選択できるための、日本の高校入試制度や学校生活についての多言語による情報提供や個別相談を受けられる場として定着している。また、こうした取り組みを全体で共有できるようにと始められたのが、府教委のホームページでの多言語の学校生活情報や進路選択情報の発信である。

2025 年の多言語進路ガイダンスは、大阪市を含む府下 8 つの地区で開催され、高校入試制度等の説明、高校紹介、先輩の体験談、個別進路相談が各地区の公立小中学校に在籍する帰国・渡日児童生

徒及びその保護者に対して行われた。周知度も高まり、会場によっては300人以上の参加が報告されている。

もう一つは、2019年から取り組まれている「OSAKA 多文化共生フォーラム」である。前者が子どもを支援する行政、団体、組織、学校、教員、ボランティアなどを連携させるネットワークだとすれば、こちらは外国人の子ども同士をつなぐための事業である。「府内全市町村の日本語指導が必要な中学生や外国にツールのある中学生が、同じ言語を母語とする他校の中学生や高校生と出会い、交流することによりアイデンティティの保持や育成につなぐたり、高校における多文化共生の取り組みを知ったり、高校生活に関心をもつ情報を聞いて進路に展望を持つこと」が目的に置かれている。

2025年度は、中学生、保護者、小中学校教員、高校生、高校教員、通訳者の計277人、11言語、16のつながりのある国・地域からの参加があった。母校の多文化クラブの活動発表や外国ルーツの高校生のスピーチ、高校紹介と言語別に高校生と話すといった取り組みが行われている。府教委の義務教育課と高校教育課が協働して、開催しているイベントである。「やはり母校をつくり、その内実が定着する中で、子どもたちが高校に行きたいと思える進路指導を行い、将来展望が開けるための生き生きとした先輩モデルに出会わせる必要がある」という発想が出てきた。提案した時に、母校の校長先生も負担はあるけど一肌脱ごうと言ってくれる、そんな擦り合わせがあってあの会ができています（義務教育課）。高校生たちは、各民族の本格的なステージを披露したり、進学までの苦労や楽しみについて語りあったりと、積極的に参加している。中学生たちも、そこでも活動を楽しみ、自信を持って進路を考える機会として捉えていることが確認できた。このフォーラムは、これまで距離があった義務教育課程と高校教育課程の関係者をつなぐとともに、NPOや国際交流協会など支援団体にも開かれ、「参加する」「創る」「つなげる」といった新たな側面の創出をも導いていると評価することができる。

#### (6) 連携を進めるうえでの課題・困難は何か

「学校が何を残していくのか、何を大事にするのかといった時、どの子ども面白い、わかる授業がしたい、不登校なくしたいなど、それぞれ先生は夢を持っている。その取り組みの原点に、子どもの姿っていうのは絶対にどの学校でもある。その子たちがより幸せになる、成長する、と探っていくと、人権ということばがあってもなくても、そこは大きく大阪の教育はずれないと思ってるんです（義務教育課）。表現する言葉はさまざまであろうが、根本には子ども一人一人を置いてきぼりにしない、尊重する教育に戻っていくという素地は今も残っていると思われるというのだ。予算も含めさまざまな資源が足りていない中でも、やはり子どもの一番そばにいる教員が、そうした子どもを受け入れることが当たり前として対応できることが大切であると考えられている。

ただ、働き方改革や、教員の多忙化が、以前のように教員が地域に出向いていたり、教育研究協議会に参加したり、研修を受けたりする余裕をなくしていることも事実である。そういう意味では、大阪には教職員ベースで作られてきた大阪府人権教育研究協議会や大阪府外国人教育研究協議会・大阪府立在日外国人教育研究会などが組織としてあり、毎年教育実践研究大会を行い、その記録も保存されている。このような形で子どもを中心とした教育実践の継承が図られていることの意義は、決して小さくないと思われる。

#### (7) おわりに

大阪府の外国人教育は当該の子どもを中心に、子どもの現実から出発し、それを何とか改善してい

こうとする教育実践とそれに伴う地域や組織団体等とのネットワークが作られてきた。それはシステムティックとはいわずらいが、より柔軟な形に変えることのできる、ボトムアップ型の連携だと言える。何をどう支援するためにどこと連携するのかではなく、この状況を変えていきたいと考えているなかで関係者の意見が一致した事業をとりあえず展開していくことで、少しずつ顔の見える関係ができ、さまざまなアクターが参画し、情報交換が日常的に行われることが可能となっている。

その意味では、母語・継承語 や日本語教育を含め、外国人に関わる専門的なセクターとの有機的連携が今後の課題となるだろうと考えられる。

## 5. 「散在するニーズ」をどう支えるかー兵庫県

### (1) はじめに

兵庫県における外国人教育の基盤は、在日コリアンへの教育を模索することからはじまった。その後、1970年代後半以降のインドシナ難民や中国帰国者の定住化によって施策が形作られていく。とりわけ1995年の阪神・淡路大震災での経験は、多文化共生の認識を広げる契機となり、1998年の「人権教育基本方針」や2000年の「外国人児童生徒にかかわる教育指針」の策定へとつながった。

「外国人児童生徒にかかわる教育指針」では、基本的な考え方として「外国人児童生徒が民族的自覚と誇りを持ち、自己実現を図ることができるよう支援する」ことを掲げている。ここでは日本語教育はもちろんのこと、母国の文化や言語に触れることも強調されている。これらは近年の文科省の動向を鑑みれば先駆的なものとして位置づけることができる。

こうした理念のもと、現在の兵庫県の支援体制は、「子ども多文化共生センター」を中核としている。同センターでは、外国人児童生徒に関わる教育相談、多言語による学習教材や「就学支援ガイドブック」の作成、情報の収集・発信をおこなってきた。

また、学校現場への直接的な支援としては、「子ども多文化共生サポーター派遣事業」があげられる。サポーターは、日本語や母語による学習支援、学校生活への適応支援、心の安定を図る役割を担うとともに、教員や保護者との連携を補助することが目的である。

義務教育後の対応としては、高校入試制度の整備が進められてきた。高校入試制度に関しては、1981年に県立芦屋南高校（現国際高校）で帰国生徒の受け入れを開始した。2003年には多様な文化的・言語的背景をもつ生徒を受け入れる県立芦屋国際中等教育学校が開校している。また、2000年度より試験時間の延長やルビ振りといった配慮が行われるようになった。

しかしながら、課題も残されている。芦屋国際中等教育学校において「日本語や日本文化への理解が不十分な外国人児童」という枠での募集は30人となっている。阪神間以外の地域の生徒には通学上のハードルも高い。その他の高校を受験する場合は、基本的に日本人生徒と同じ一般選抜をくぐり抜けてはならなかった。

外国人生徒を積極的に受け入れる「特別枠」の設置は遅れ、2016年度より「公立高校入試外国人特別枠選抜」がモデル校3校で開始され、2025年度には6校まで募集している（各校定員3人）。この「特別枠」では面接と適性検査（英語・数学・国語）による選考が行われ、入学後の支援や特別なカリキュラムも設定されている。

本調査で兵庫県教育委員会を調査対象としたのは、近畿地方で最大の面積を有し、地域ごとに異なる課題を抱えている点に注目したからである。兵庫県には、政令指定都市である神戸市を中心とした阪神間の大都市圏に加え、西部の地方都市である姫路、そして北部にかけては過疎地域が広がっている。このように多様な地域性を抱える広域自治体において、散在する外国人児童生徒への支援がいか

に図られているのか。その実態を知ることは、民間団体との連携を検討するうえで重要な示唆があると考えたからである。

本稿で扱う兵庫県教育委員会での聞き取りは、2025年12月23日に実施した（聞き取り時間は約1時間30分）。調査者は志水、山本である。

## （2）外国人児童生徒の現状把握

兵庫県内における外国人児童生徒の現状は、全県的な「散在化」と「多言語化」へと変化している点に特色がある。県内41市町のうち、政令市である神戸市を除いた県管轄の40市町において、支援が必要な児童生徒が存在する自治体は32市町に及んでいる。その地理的広がりには県下全域にわたっている。日本語指導が必要な児童生徒数は、大阪府のような急激な急増ではないものの着実に増加している。また、これまで対応実績のなかった少数言語を使用する児童生徒が、特定の集住地域ではない地域に突発的に転入してくるケースもある。

就学状況の把握に関しては、兵庫県は独自に調査を継続してきた実績があり、特殊な事例を除き、不就学者数は一桁台という水準で推移している。一方で、現行基準では実質的な不登校を把握できないため、想定される実態と数値に乖離している可能性がある。現行の出席基準では、給食のみの登校や放課後の短時間の支援ルーム利用、オンラインでの面談であっても「登校」とみなされる。また、外国人児童生徒が抱える潜在的な不安や孤立、不適応による不登校は数値化されにくい。把握している不登校数よりも多くの生徒が不登校、もしくは困難を感じているのではないかという懸念がある。

こうした課題がある一方で、外国人生徒の高校進路状況については向上している。直近の調査では高校進学率が94.1%に達している。進学先の構成は、全日制高校への進学が約220名、定時制や多部制高校が50名弱となっている。高校卒業後の大学や専門学校への進学率も70%を超えており、数値上は外国人生徒の進路保障が実現しつつある。

## （3）教育上の課題にはどのようなものがあるか

小中学校における児童生徒への支援体制は整備されつつあるものの、高校段階での支援策については検討の余地が残されている。義務教育段階である小中学校（市町管轄）から、後期中等教育段階である高校（県管轄）への移行に際して、支援の連続性を十分に確保することができていない。兵庫県は、幅広い県域をカバーしなくてはならない。全国的にみても高校数が多く、各学校における外国人生徒の在籍比率が相対的に低くなるため、支援も分散してしまう。

また、県立高校に設置されている「外国人特別枠」の運用には議論があるという。現在、枠校には1学年3人という定員が設けられているが、全校で9人では支援のメニューも限られている。県内に在学中の生徒数を考えると、実質的にはこの枠を上回るニーズが存在している可能性があるものの、受験者数は伸び悩んでいる。県教育委員会によると、少子化に伴う定員割れ高校の増加により、一般入試での進学が容易になっている。また、地域の支援者が合格可能性を考慮し、特別枠以外の入試区分や私立校へ生徒を誘導していることも、受験者数が伸びない一因として考えられるという。

加えて、現場教員の指導方針についても課題が見られる。県内には、はじめて外国人生徒を受け入れる学校も少なくない。特に、在留資格の不安定さや、日本社会における高校卒業資格の意義について、生徒本人だけでなく教員側の理解も十分ではないケースもある。

#### (4) どこ・何を連携によって解決すべきと考えるか

兵庫県教育委員会は、民間団体との連携の必要性を認識しつつも、その実現には県特有の広域性が大きな障壁になっているという。行政側が連携を模索しようにも、全県的な組織はなく、実際には地域ごとに点在する日本語教室等との個別の繋がりに留まる。民間連携の重要性は認識されているが、制度上の制約などにより具体化が進まないといった側面がある。

例えば、「子ども多文化共生サポーター派遣事業」の運用にあたり、多言語化への対応、特に希少言語に対応できる人材の確保には難しさがある。派遣されるサポーターは全県 250 校に対応し、17 言語をカバーしている。来日直後の生徒には週 4 回の集中支援を行い、適応状況に応じて回数を減らす方式をとっている。サポーターの役割は単なる通訳にとどまらず、生徒の心理的な安定や生活適応を支えることが重視されている。そのため、サポーターの登録、選考、配置を県が「直営」している。この方式はコストや事務負担が大きい反面、外部委託では確保が難しい指導技術や人権配慮の質を担保するために必要とされている。

#### (5) 行政・学校と民間との連携についての具体例

したがって、兵庫県における行政・学校と民間の連携は、制度化された組織的なものというより、地域固有のネットワークや蓄積された信頼関係に基づくものを中心となっている。例えば、「子ども多文化共生サポーター派遣事業」の人材確保は地域の大学や NPO から紹介を受けるなど、実務レベルでの協力関係がある。

市町教育委員会との共同事業として、予算を折半しながら地域住民を学習支援員として学校へ派遣する取り組みも行われている。神戸市との間では、日本語指導研修の相互参加が実施されている。県と市が主催するそれぞれの研修に双方の教職員が参加することで、管轄自治体の枠を超えた知見の共有が図られている。

#### (6) 連携を進めるうえでの課題・困難はなにか

連携を進めるうえでの最大の課題は、支援対象者の「散在化」にある。集住地域であれば民間団体との連携モデルを構築しやすいが、全県に生徒が点在する現状では、人材の派遣などが難しくなる。この「散在」に加え、来日時期と人数の予測が困難である点も対応を難しくしている。どの地域の学校に、どの言語を話す生徒が入学するかを事前に予測することはできない。そのため、入学の事実を確認した後に、必要な言語に対応できる人材を確保・育成し、配置するという事後的な対応を繰り返さざるを得ないのが実情である。

また、上述したように支援リソースの偏在も課題である。神戸市内には実績のある NPO が複数存在するが、その活動範囲は主に市内に限定されている。上述したような散在地域を含めた広域支援はどのような団体であっても難しい。

#### (7) 注目すべき施策・取り組みを有している自治体の事例

兵庫県立芦屋国際中等教育学校は、県内の多文化共生教育の象徴的な存在である。同校では 2003 年の開校以来、外国籍や帰国生徒を一定割合で受け入れ、生徒が世界と繋がるための探究学習を推し進めてきた。単なる日本語指導に留まらず、多様なルーツをもつ生徒たちが学び、国公立大学への進学者も輩出している。

市町村レベルでは三木市の取り組みが注目される。かつてアフガニスタンからの児童が集中した経

験を糧に、市教育委員会と国際交流協会が連携し、日本語指導の体制を構築している。姫路市においても、地域の日本語教室が中学校と連携し、家庭環境まで踏み込んだ支援をおこなっている。神戸市では、市が中心となってNPOと連携し、高校生世代の支援に取り組んでいる。

## (8) おわりに

兵庫県における外国人児童生徒支援においては、対象者の「散在化」「多言語化」と入学者の「予測不可能性」が、行政による支援施策を困難にしている。神戸市周辺にはNPOや国際交流協会といった民間の支援団体が手厚く所在しているものの、県全体をカバーできるわけではない。

子ども多文化共生サポーター派遣事業のように、県による「直営」が支援の質を担保している側面はあるだろう。しかしその反面、課題が教育行政と学校内だけで完結してしまい、外部と連携するための情報やコーディネート能力が育ちにくいといった課題も本インタビュー内では議論された。

また、高校進学率自体は向上しているものの、外国人生徒を受け入れる「粹校」の定員は少なく、県北部には一校も存在しない。粹校でも支援リソースが乏しく、入学後の支援体制も基本的には学校に任されている。

以上のように、「散在化」や「予測不可能性」を伴う外国人生徒の急増は、行政単独で対応しきれるものではない。これらの課題を解決するためには、地域の実態をより精緻に把握するとともに、点在する民間の資源を有機的に結びつける新たなアイデアが必要となるのではないだろうか。

## 6. まとめの考察

本研究のテーマは、近年における外国人の児童生徒の急増とその問題に対応する文部科学省の施策の展開を背景とするものである。そのなかで、サブタイトルにある「官民連携」に私たちは注目しようとした。「官」の力だけでその課題に応えるには無理がある、と考えたからである(why)。本節では、今回の調査を通じて、改めて確認された事項や新たに浮かび上がってきた事柄を、何点かに整理して覚書的に記しておきたい。

調査を終えて第一に感じたことは、「官民連携」の主体は誰か(who)という問題である。そもそもスタートの時点では、1節に書いたように「官」と「民」について、ごく大雑把な定義づけしか行わなかった。いわゆる行政機関(文部科学省および教育委員会)とその管轄下にある学校が「官」であり、「民」をなす部分として「市民団体・NPO・企業など」があると示した。しかし、文科省と3つの自治体での聞き取りを通して、事態はそんなに単純なものではないという当たり前の事実が明らかとなった。

そもそも「官」と「民」の仕切りは絶対的なものではない。たとえば、神奈川の事例においては、JICAや国際交流協会との連携がクローズアップされていたが、それらは、100%「官」あるいは「民」と言えるものではない、いわば「半官半民」の組織である。それが主要なアクターとなっている。また、学校についても、公立学校は「官」の構成要素とみなしてよいだろうが、私立学校や「外国人学校」などは「民」と見る方が適切である。

さらに、「官」と言う場合の最大のメルクマールは「税金によって運営されている」ということになるだろうが、たとえばある自治体がある事業を営利企業に「丸投げ」した場合、その事業で展開される諸活動は「官」というより「民」の色彩を強く帯びたものになるだろう。要するに、管轄上の「官」と「民」の仕切りと具体的活動レベルでのそれは別物であるということである。

この問題は、本節で指摘しておきたい第二の論点につながっていく。それは、「連携の形」(how)

にかかわる問題である。

文部科学省の基本的スタンスは「トップダウン」的なものであらざるをえない。「金を出す」のが仕事だからである。しかし、聞き取りを通じて明らかになったのは、文科省は「口を出す」ことについては抑制的であるということであった。現時点でのメインの施策は、「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細かな支援事業」（通称「きめこま」）というものである。文科省は「メニュー」を用意し、各都道府県が自身の現状にもとづいて項目を選択し、申請書を書く。審査の結果おりてきた予算を自治体側は「自由」に執行することができる。文科省は、いわばあまり「口を出さない」のである。

文科省の担当者たちは、私たちにに対して各地の実践について積極的に情報提供してほしいという趣旨の発言をされた。すぐれた取り組みや実践を「ボトムアップ」的に積み上げ、今後の施策立案の参考にしたいという趣旨の発言である。

他方、大阪での聞き取りにおいては、大阪府外国人教育研究協議会（「府外教」）などのいわゆる民間教育団体の存在がクローズアップされ、「子どもたちのために」と結集された「ボトムアップ型の連携」の重要性が指摘された。神奈川や兵庫の聞き取りで言及された、大都市圏を構成する横浜市や神戸市でのNPOの活躍も、ボトムアップ事例の今一つの流れと位置づけることができる。

だれが担うかという先の問題とからんで、注目される取り組みなり、実践なりがどのような経緯でつくりあげられていくのか、その結果として、新たな制度や仕組みがどう立ち上がっていくのかを理解する目が、今後の私たちの調査に求められているように思われる。

指摘しておきたい3つ目のポイントは、何を連携するか、連携の中身は何か（what）という問題である。聞き取りを行った各機関でまず何よりも重要だと位置づけられていたのが、日本語指導の問題であった。これについては、それぞれの地でさまざまな工夫がこらされていることが明らかになった。外国人支援の基本は、日本語習得の問題だという考え方に異論をはさむ人は少ないだろう。

ただし、母語・母文化の支援ということになると話は変わってくる。この点についての文科省のスタンスは、理念的には大切なものと認めるが、教育課程内での実施については否定的であり、実質的な取り組みは各自治体に委ねるといったものであった。大阪ではこの点に関する実践の蓄積が大きく、私たちも、その大阪の財産を全国に広げていくことが必要だと考えている。そこで再び出てくるのが、「それを誰が担うか」「どのような連携のもとでそれを推進するか」という問題である。これは、本プロジェクトでさらに追究していきたいテーマである。

兵庫の聞き取りでとりわけ話題になったのが、高校の問題であった。小中学校における日本語指導を中心とする支援には一定の蓄積があるが、高校に入学・在籍する外国人生徒への対応、さらにはその後の進路へといった部分での支援は、これからというのが実情である。同趣旨の発言は、文科省においても聞かれた。後期中等教育である高校以降における支援は、神奈川や大阪における梓校での実践の蓄積があるものの、多くの自治体でほぼ手つかずという状況である。子どもたちだけでなく、そこから若者へといったプロセス（when）で何が必要となるのかをさらにつきつめていく必要がある。

同時にそれは、大都市圏と過疎地といった地域性・地域格差の問題（where）と不可分に結びついている。今回の私たちの調査は、外国人人口が集中している大都市圏で実施するものであるが、神奈川や兵庫で語られたのは県内の多様性と地域格差の問題であった。地域特性にもとづく、いくつもの外国人支援モデルの構築が不可欠であると考えられよう。

## 引用文献

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。

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・山本ベバリーアン・鍛冶致・ハヤシザキカズヒコ編 2013, 『往還する人々の教育戦略—グローバル社会を生きる家族と公教育の課題』明石書店。

志水宏吉・中島智子・鍛冶致編 2014, 『日本の外国人学校—トランスナショナリティをめぐる教育政策の課題』明石書店。

# Inclusion of Children and Youth with Foreign Backgrounds in Education: Focusing on Public-Private Partnership

SHIMIZU Koukichi<sup>1)</sup>, ENOI Yukari<sup>2)</sup>, YAMAMOTO Kousuke<sup>3)</sup>, NIE Huijing<sup>4)</sup>

## Abstract :

This study examines approaches to the inclusion of children and youth with foreign backgrounds in education from the perspective of public-private partnership. Against the backdrop of the recent rapid increase and diversification of foreign students in Japan, we conducted interviews with officials from the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) and three prefectures (Kanagawa, Osaka, and Hyogo).

The findings reveal that the boundaries between “public” and “private” sectors are ambiguous, with diverse forms of public-private partnership shaped by each region's historical background and local characteristics. MEXT provides financial support while delegating specific policy implementation to local governments. Kanagawa Prefecture demonstrates systematic collaboration with JICA and the International Exchange Foundation, while Osaka Prefecture features bottom-up partnerships driven by educational research organizations and NPOs united “for the children.” Hyogo Prefecture highlights the difficulties in building partnerships due to the dispersal of foreign students across its vast geographical area. Key issues that emerged include: the need for support beyond Japanese language instruction to encompass mother tongue and cultural preservation; the establishment of support systems at the high school level, which remains largely unaddressed in many regions; and tackling regional disparities between major urban areas and rural regions. While compulsory education support has accumulated some experience, the support framework for upper secondary education and beyond remains underdeveloped and requires further attention.

This research reveals that effective public-private partnerships vary significantly depending on regional contexts and historical backgrounds. Future research must explore critical questions about these partnerships: who should lead them, how they should be organized, what specific support should be provided, when support is needed across different educational stages, and how to address diverse regional needs.

**Key Words :** Children and youth with foreign backgrounds, Educational Inclusion,  
Public-private partnership, Interview research with educational administration

1) Research Institute for Education at Mukogawa Women’s University, Professor

2) Faculty of Health Science at Aino University, Professor

3) School of Global Studies at Kansai University of International Studies, Associate Professor

4) Center of Higher Education and Research Development at Kansai University of International Studies, Assistant Professor

