



「日本語指導が必要な児童」をめぐる資源と基準の ジレンマ : 公立小学校の日本語指導担当教員の語り から

嶺岸, 匠

(Citation)

綜合文化, 1:130-147

(Issue Date)

2025-03-31

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100496708>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100496708>



〔論文〕

「日本語指導が必要な児童」をめぐる資源と基準のジレンマ —公立小学校の日本語指導担当教員の語りから—

嶺 岸 匠
(MINEGISHI Takumi)

1 問題の所在

近年、国内の公立学校¹に在籍する外国にルーツをもつ子どもの数が著しく増加している²。彼らは学校生活や学習上で必要とされる日本語の習熟度に何らかの課題を抱えていることがあり、日本語を母語とする他の児童生徒と同じように通常学級の集団授業に参加することが難しい場合が多い。文部科学省が実施している「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」[文部科学省 2024]によると、国内の公立学校には、「日本語指導が必要な児童生徒」が約6万8千人在籍している（2023年度時点）。そのうち、外国籍の児童生徒が約5万7千人、日本国籍の児童生徒が約1万人を占める³。全国の公立学校に在籍する「日本語指導が必要な児童生徒」の数は、前回調査の2021年度から2年間で1万人以上増加している。

こうした増加傾向を背景として、2014年度から、「日本語指導が必要な児童生徒」に対して、校長の責任のもとで「特別的教育課程」（年間10単位時間から280単位時間までを標準とする、原則として「取り出し」⁴指導）を定めることができるようになった⁵。これにより、これまで全く制度的な裏づけがなかった日本語指導の領域に、はじめて制度的整備がなされることになった[志水 2022: 115]。

「日本語指導が必要な児童生徒」とは、文部科学省[2024]によれば、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒、もしくは、日常会話ができてても学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じている児童生徒を指す」[文部科学省 2024: 2]とされる。次節で述べるように、この「日本語指導が必要」か否かという判断をめぐっては、その基準がきわめて曖昧なままに現場の教員に委ねられている点が先行研究において問題視されている[川上 2021; 小池・古川 2021]。また、日本語指導が打ち切られる判断も、行政の資源的な制約（予算や人的資源）に左右されることが多く、必ずしも子どもの日本語の習熟度に基づくものではない点が指摘されてきた[バトラー後藤 2011: 40]。つまり日本語指導が必要な児童の選別は、現場の教員らに

1

小学校、中学校、中等教育学校、高校、特別支援学校が含まれる[文部科学省 2024]。

2

文部科学省の「学校基本調査」によれば、2023年度時点で国内公立学校に在籍する外国籍児童生徒は129,449人である。10年前（2013年度）の同集計では71,789人であり、そこから一貫して増加傾向を見せている[文部科学省 2014-2024]。

3

このように、「日本語指導が必要な児童生徒」のなかには少なくない割合の日本国籍の子どもが含まれている。本稿では、当人の国籍にかかわらず、両親の両方または一方が外国籍である児童生徒のことを、「外国にルーツをもつ子ども」または「外国ルーツの子ども」と呼ぶ。

4

取り出し授業とは、日本語指導が必要な児童生徒に対し、教員や支援員が「在籍学級以外の教室で指導を行う」[文部科学省 2019: 22]指導形態を指す。

5

「特別的教育課程」制度化までの背景については、小島[2015]に詳しい。

よってしばしば個別的・裁量的に行われるということである。だが先行研究では、そうした裁量の行使に至るまでの過程、つまり与えられた判断基準の曖昧さや資源的な制約が現場の教員にとってどのような状況として認識されており、またその状況下で発生するジレンマがどのように経験・対処されているのかについては、十分に明らかにされてこなかった。

そこで本稿では、外国にルーツをもつ子どもに対して教員らがどのような認知のもとで「日本語指導が必要な児童」というカテゴリーを適用しているのか、そしてそれは学校や教員らが置かれているどのような条件のもとで形成・維持されているのかを、公立小学校の日本語指導担当教員へのインタビューデータから明らかにする。その際本稿は、日本語教員を「ストリート・レベルの官僚」として捉え直すことを通して、教員が置かれている資源の制約とそれを前提条件とした裁量の行使に着目し、彼らがどのような解釈枠組みをもとに要否の判断やその維持を行っているのかを明らかにする。

以下、2節では文部科学省による「日本語指導が必要な児童生徒」に対する「特別の教育課程」の制度を概観するとともに、支援の要否をめぐる「判断基準」の問題を提示し、それに対する先行研究の指摘を検討する。そして、本研究の分析の視点として「ストリート・レベルの官僚制」論を用いることを説明する。3節では本研究の調査概要を示す。その後、4節で「日本語指導」がどのような資源的な制約に枠付けられているのかを検討し、5節ではそうした状況下で教員らがどのような形で判断基準を参照し支援を実践しているのかを明らかにする。最後に6節で得られた知見をまとめ、本研究の意義を述べる。

2 外国ルーツの子どもの日本語指導をめぐる動向と本稿の視点

2.1 日本語指導制度とその判断基準をめぐる問題

文部科学省〔2024〕によると、2023年度の時点で、日本語指導が必要な児童生徒の約9割が、在籍する学校において「特別な配慮に基づく指導⁶」を受けており、さらにそのうちの7割程度が、「特別の教育課程」に基づいた「取り出し」授業（在籍学級とは別室での個別指導）による日本語指導を受けている。このなかには、（割合の高い順に）ポルトガル語、中国語、フィリピン語、スペイン語、ベトナム語などが含まれており、言語も文化的背景も非常に多様化している。

先述したように、「日本語指導が必要な児童生徒」とは、文部科学省〔2024〕によれば、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒、もしくは、日常会話ができていても学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じ

6

「特別な配慮に基づく指導とは、当該児童生徒に対して、『特別の教育課程』による日本語指導、並びに教科の補習等在籍学級や放課後を含む、学校で何らかの日本語指導等を行うこと」〔文部科学省 2024: 8〕とされている。

ている児童生徒を指す」[文部科学省 2024: 2]。こうした文部科学省による規定について、小池・古川 [2021] は、何をもって「学年相当の学習言語」とするのかについては具体的な説明や基準が説明されておらず、またどの程度からが「学習活動への参加に支障が生じている」といえる状態なのかについても示されていないとして疑問を呈している。また川上 [2021] は、日本語支援が必要か否かの判断に関して、「調査方法として、『日本語指導が必要かどうか』の判断を曖昧なまま学校現場の教員や管理職に委ねている点に最大の欠陥がある」[川上 2021: 126] と批判している。制度的には日本語能力測定テスト (DLA⁷ 等) や来日してからの期間といった判断基準が用意されているものの、後で述べるように、実際にはかならずしもそれらの基準に準拠して判断が行われるわけではなく、各学校の事情や児童生徒のその都度の状況を勘案して判断される場合が少なくない。川上 [2021] が指摘しているように、「A 校で『日本語指導が必要な』子どもと判断された子どもが、B 校に転校したら『日本語指導が必要な』子どもと判断されないことも起こりうる」[川上 2021: 126] のである。「日本語指導が必要」という判断は、少なからず行政の資源的な制約により規定される側面があるのだ [川上 2021: 126; バトラー後藤 2011: 40]。

実際、文部科学省が行った「日本語指導が必要な児童生徒等の判断基準等」の調査を見てみると、国内の公立学校のどの学校区分においても、「(ア) DLA 等の日本語能力の測定」や「(ウ) 来日してからの期間」といった基準ではなく、当該児童生徒の「学校生活や学習の様子」から個別的に支援の要否を判断している学校が最も多いことがわかる (表 1)。本稿が扱う小学校に着目すると、全体の約 6 割の学校が、日本語指導の要否を「児童生徒の学校生活や学習の様子から判断している」ことになる。これは言い換えれば、先行研究で指摘されてきた通り、「日本語指導が必要」かの判断に関して、現場の教員に相当の裁量が認められていることを意味する。ではそうした現場の裁量は、学校内のどのような状況や規範を背景として生じているのだろうか。先行研究では、先述したように行政の財政的問題や児童が抱える問題の複雑性の高さが背景として指摘されてきたが、そうした状況下で現場の教員らが実際にどのようなジレンマに遭遇し、対処しているのかについて、実証的な視点からは十分に明らかにされてこなかった。裁量の行使については、現場の教員の職務状況等を考慮したうえで、教員の視点からそれがどのように解釈されているかの吟味が必要となる。

7

DLA とは、「外国人児童生徒の日本語能力測定」を目的に文部科学省の委託によって開発された「Dialogic Language Assessment (対話型アセスメント)」のことを指す。文部科学省 [2014] によれば、DLA は基本的に「日常会話はできるが、教科学習に困難を感じている児童生徒」を対象にしたマンツーマン形式のアセスメントである。1 回あたり 45 分～50 分以内の「対話型」の測定を行うことで、子どもの言語能力の把握と、どのような学習支援が必要であるかの検討が目指されるという。なお本稿では立ち入らないが、DLA に対してはそれが前提とする言語能力観をめぐって批判的な意見が提起されてもいる。詳しくは川上 [2021: 第 6 章] を参照。

表 1 「日本語指導が必要な児童生徒等の判断基準等について」[文部科学省 2024: 15]
日本語指導が必要な児童生徒の判断基準別学校数

	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	合計	
	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 5 年度	令和 3 年度
(ア) D・L・Aや類似の日本語能力測定 方法により、判定している。	1,636	595	90	26	1	3	2,351	2,165
(イ) 児童生徒の学校生活や学習の様 子から判断している。	6,908	3,042	596	65	1	150	10,762	9,471
(ウ) 児童生徒の来日してからの期間を 対象基準にしている。	2,764	1,369	147	27	1	16	4,324	3,219
(エ) その他	646	342	129	5	0	16	1,138	818

(校)

※日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校の回答（全校種） 外国籍9,932校 日本国籍4,006校。
※JSL評価参照校等、客観的な言語測定基準で判定されれば（ア）に該当。
※複数回答可。

2.2 ストリート・レベルの官僚制

教員の行使する裁量をめぐる問題は、主に「ストリート・レベルの官僚制 (street-level bureaucracy)」[Lipsky 1980 = 1986] に関する領域で議論されてきた。リップスキーは、「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」[Lipsky 1980 = 1986: 17] のことを「ストリート・レベルの官僚」と呼び、市民の要求に対して最前線に対応にあたる公務員のジレンマを描き出した。「ストリート・レベルの官僚制」論が着目するのは、組織と市民らの間に立って行政サービスを提供する職員らが、職務の不確実性や資源不足に対処しつつ行う諸々の意思決定が、実質的に彼らが遂行する公共政策となるということである。つまり、公共政策は議会や行政管理のトップの意向のままに動くのではなく、現場の最前線で直接的に市民と関わるストリート・レベルの官僚たちの実践から内実化されるということである [Lipsky 1980 = 1986: 4]。リップスキーが「ストリート・レベルの官僚」の典型的な例として挙げているのは、「教師、警官やその他の法の施行に携わる職員、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士や裁判所職員、保健所職員、そして政府や自治体の施策の窓口となりサービスの供給を行うその他の公務員など」[Lipsky 1980 = 1986: 18] である。彼らは、慢性的な資源不足や業務内容の曖昧さ、市民との文化的差異にたえず取り巻かれている [高橋 2021: 105]。

こうした特性をもつストリート・レベルの官僚としての教員に着目した研究としては、組織内外の境界領域における共同的な意思決定の可能性を検討するもの [松原 2003] や学校現場の教員の政策形成への関与について論じたもの [宮坂 2015] などがあるが、なかでも特に「日本語指導教員」に着目したものとしては、山本 [2024] が挙げられる。山本 [2024] は、公立学校の日本語指導担当教員が、本来の職務として要求されている日本語指導や学習

支援、通訳・翻訳といった枠を超えて、外国ルーツの子どもやその親への個人的な支援を行ったり、必要な支援を受けられる機関へ繋いだりしていることを指摘している。そのうえで山本〔2024〕は、「公立学校の日本語指導員は、まさしくストリートレベルの官僚と呼ぶべき立場にあるといえる」と位置づけ、外国にルーツをもつ子どもの支援のように公共政策の対象であるか否かが曖昧な状態が続いてきた領域において日本語指導員がもつ裁量の大きさ・重要性を指摘している〔山本 2024: 120〕。また、金〔2020〕の研究は、「ストリート・レベルの官僚制」研究としてなされたわけではないものの、発達障害をめぐる教員らの裁量的措置を主題にしているという点で、重要な先行研究である。金〔2020〕は、「発達障害」とされた外国人児童のきょうだいがどのような過程でその診断へと至ったのかを分析し、彼らの普通高校への進学が困難だと判断した周囲の教育関係者らによって、発達障害の診断・特別支援学級への編入へと方向づけられていく過程を明らかにした⁸。

本稿ではこれらの分析視角を引き継ぎ、「日本語指導が必要な児童」をめぐる日本語指導教員の実践を「ストリート・レベルの官僚制」として捉えることで、彼らが自身の置かれた慢性的な資源不足の状況や与えられた基準・方針と目の前にある問題の複合性とのジレンマのなかで、どのようにして個別的・裁量的な判断に対応しているのかを明らかにすることを目指す。この分析方針は、教員らがどのような過程で外国ルーツの子どもを「日本語指導が必要な児童」として対象化していくのかを問うことを可能にする。それは、先行研究が十分に問うてこなかった、学校現場における「日本語支援が必要な児童」というカテゴリーの形成過程を、教員の視点から明らかにするのに有効な枠組みである。

この立場からすれば、本稿の分析課題はどのように定式化することができるだろうか。「ストリート・レベルの官僚制」の視角と関連付けながら、以下に本研究の課題を示そう。リップスキーが述べるように、「ストリート・レベルの官僚制を理解するためには、彼らにおける定型的な職務と彼らの職務の難しさや曖昧さに対処するために彼らが工夫した主観的な反応を研究しなければならない」〔Lipsky 1980 = 1986: 124〕。「日本語指導が必要な児童」の判断や支援活動をめぐる不確実性がどのように生じており、また教員らはそれをどのように認識・対処しているのかを、現場の教員の語りから明らかにすることが本研究の分析課題となる。

8

金〔2020〕が取り上げた事例は、リップスキーの議論をもとにストリート・レベルの官僚制論を「第一線職員」研究として独自の再構成を行った畠山〔1989〕が述べるところの、「善意による支配」と呼べるものといえよう。善意による支配とは、「クライアントの利益になるかどうかということよりも、むしろその主観的な善意に基づいて一種の支配が自動化され、強化されるということ」〔畠山 1989: 286〕である。

3 研究の対象と方法

3.1 調査概要

本研究では、報告者が調査に参加した『外国ルーツの子どもたち』支援を軸とした多文化都市創生のための実証的研究」(佐々木祐(神戸大学)研究代表)(以下、「外国ルーツ子ども調査」)で得られた聞き取り調査データを使用する。以下に本調査の概要を記しておく。

調査対象地域である神戸市は、兵庫県南東部に位置する人口約150万人の都市である(2023年12月時点⁹)。神戸市教育委員会提供の資料によると、市内の公立学校に在籍している外国籍児童生徒は2023年度時点で1635人で、10年前と比べると約32.4%の増加をみせている。「日本語指導が必要な児童生徒」の数は、小中学校¹⁰に563名が在籍しており、これは10年前の256名と比べると倍以上の数字となる。

「外国ルーツ子ども調査」では、神戸市教育委員会の協力を得て、日本語指導が必要な児童生徒が多い学校や、人数は少ないものの新たに日本語指導に取り組む必要が出てきた地域の学校などおよそ50の公立小中学校¹¹の調査を実施した。調査期間は2023年11月から2024年3月である。書面にて現状の簡単な報告を依頼した後、調査メンバー複数人が直接学校に赴いて半構造化インタビューを行った。実際に指導を担当している教員や支援員、および教頭・校長を対象に、外国にルーツをもつ子どもに関して各学校の支援体制と現状の課題について話を聞くとともに、個別事例を交えながら多文化教育の取り組みや進路指導、今後の見通しなどについて重点的に聞き取りを行った。

3.2 本稿で扱うデータについて

本稿では、上記「外国ルーツ子ども調査」で聞き取りを行った小学校のなかから特に2校(α 小学校と β 小学校)の日本語指導担当教員へのインタビューデータを分析に用いる。以下にその選定理由と両校の特徴について述べる。

「外国ルーツ子ども調査」で行った半構造化インタビューでは、本稿が主題とする日本語指導の要否をめぐる個別的判断について、調査者の側から直接的に質問することはしなかった。本調査で得られたデータのうち多くは支援の判断基準についての直接的な言及が見られなかったため、取り扱う対象校はあらかじめ選別を行った。選別の方法としては、まず調査で得られた聞き取りデータを検討し、そのなかで支援の判断基準の運用をめぐる困難・葛藤についての言及があった3校を抽出した。そのうえで、本稿では現場の最前線で制度運用にあたる「ストリート・レベルの官僚」に焦点を当てることから、語り手が日本語指導担当教員ではなく校長であった1校を分析対象から

9

神戸市, 2023, 「神戸市の推計人口」(2024年5月23日取得, <https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/shise/toke/toukei/jinkou/suikiejinkou.html>).



10

義務教育学校・特別支援学校を含む。

11

神戸市内の公立小学校は調査時点で161校、公立中学校は83校である(文部科学省「令和5年度学校基本調査」)。本調査では、そのなかで「特別的教育課程」としての日本語指導を実施している学校を中心に、小学校35校、中学校16校の調査を行った。

除外した。選出した2校では、特に既存の判断指標の問題や支援の要否の個別的判断の必要性についての語りが見られ、さらに学校の規模や対象児童の国籍の多様性、担当教員の日本語指導歴などに類似性が確認できた。本研究ではこの2校に勤務する日本語指導加配教員¹²であるA先生（α小学校）とB先生（β小学校）の語りを対象に分析を行う。

両小学校は神戸市の公立小学校であり、いずれも各学年4～5クラスの大規模校である。いずれの学校でも通常学級の教室とは別で日本語指導専用の教室が設置されている。両校には定期的に数名の多文化共生サポーター¹³が来校し、対象児童への「入り込み指導¹⁴」等を行っている。

調査時点でα小学校には30名以上の外国籍児童が在籍しており、うち約20名が「特別の教育課程」の対象となっている。対象児童の国籍は、日本籍含め6カ国である。調査対象者であるA先生は、2023年度からα小学校の日本語指導加配教員を務めることとなったが、α小学校への着任自体はそれ以前からであり、昨年度までは担任を持つ傍ら国際教育に関わる業務に従事してきた。本校ではA先生以外に、毎週1回支援員が日本語指導のために来校し、児童とマンツーマンでの指導を行っている。A先生は今年度から日本語指導加配という形で本校に着任しているものの、教員不足の影響により通常学級の担任も受け持っている。表向きは日本語指導の専任だが、実質的には担任業務と教科指導を兼任しているため、日本語指導の業務に十分な時間を割けているわけではないという。

もう一方のβ小学校は、昔から外国ルーツの児童の在籍が多く、現在は外国籍の児童が約50名いる。さらに外国にルーツをもつ児童と海外滞在経験が1か月以上ある児童をそこに含めると、100名以上が外国につながりをもっているという。日本語の能力に学習上の支障がみられない児童が多いものの、100名超のうち半分ほどが、文化面・言語面で一定の配慮が必要な場合があるという。現在は、そのなかの8名に対し特別の教育課程を実施している。当校の日本語教室担当であるB先生も、新年度から新たに日本語指導の加配教員になったばかりである。去年までは数年間、β小学校でクラス担任を務めており、日本語指導の担当になるのはB先生の教職歴のなかで初めてのことである。

両名へのインタビューでは、日本語指導の業務内容や対象児童の普段の様子、支援を行うにあたっての困りごとなどの点について聞き取りを行った。調査期間は、α小学校が2023年12月、β小学校が2024年2月である。インタビューは事前に許可を得て録音し、録音データから後日逐語的にトランスクリプトを作成した。なお、本節に記した各学校の概況と以下で扱うインタビュー内容は個人や勤務校が特定されない程度に加工している。

12

日本語指導が必要な児童生徒の多い学校に追加で配置される教員を指す。学級数等から算定される基礎定数とは別に、外国にルーツをもつ児童生徒の日本語指導を行う教員を配置するための加配定数が定められている〔文部科学省 2016: 6〕。ただし加配教員は、かならずしも日本語指導や外国文化に関する特別な知識や経験があるわけではない。

13

日本語指導が必要な外国ルーツの児童生徒のうち、在留期間が最大2年未満の者に対して支援を行う。職務内容は、生活適応の支援、学習支援、心の安定への支援など。

14

児童の在籍学級の集団授業のなかで、支援者が児童生徒のそばに付き添い主に母語で学習を支援する方法。

4 日本語指導教員を取り巻く資源的制約

4.1 資源の不足

本節では、「特別の教育課程」としての「日本語指導」がどのような資源的制約に枠付けられているのか、そしてその状況下で教員らがどのように制度運用を行っているのかを明らかにする。

まず A 先生と B 先生が共通して語ったのは、日本語指導のための人的・時間的な資源が慢性的に不足しているという状況である。以下ではまず、特に A 先生の語りに着目して資源不足の状況について検討する。

今年度から日本語指導の専任として α 小学校に着任したはずの A 先生だったが、教員不足の影響により、5 月から通常学級の担任と授業の業務を兼任せざるを得ない状況が続いている。何とか日本語指導の業務に時間を割こうと努めているものの、限界があるという。

A：給食はここで食べたりとか、打ち合わせの時間を必ず捻出するようにはしているんですけども、でも、自分も授業をしないといけなし、子どもたちのことがあるのもう学習ということには、もう 5 月以降は本当に全然子どもたちの勉強は見えてあげられなかった。

クラス担任を受け持っている以上、通常学級の授業を行うとともに、担任児童の指導にも取り組む必要がある。担任を受け持つことになった 5 月以降は、ほとんど日本語指導ができていないと A 先生は嘆く。児童への日本語支援を行っている他の支援員らと打ち合わせを行って状況を把握するのが精一杯で、日本語指導担当教員の業務の一つである担任との橋渡しがかろうじて行えているというのが現状だという。実際、A 先生が直接自分で日本語指導を行うことができるのは週に 1 回のみである。

不足しているのは、そうした人的・時間的資源だけではない。今年度からはじめて日本語指導の担当を務めることになった B 先生は、日本語指導に関する知識や教室運営のノウハウについて、前任者からほとんど何も引き継いでいないと語る。

*：ノウハウやテクニックは前任の方に引き継がれていますか？

B：いや、ほとんどそんな。全くゼロです。春休みにここに来て、どこに何があるか教えてもらったんです。

*：あ、やっぱりいきなり？じゃあもうゼロから自分の工夫？

B：全くゼロです。だからもう担任をやっとうときは、自分は国語の授業をやらなければならないから、見に来たこともほとんどないです。

どこに何があるかそのときわあって見るくらい。

(＊は調査者による発言、以下同様)

B先生は昨年度から勤務校自体は変わっていないため、 β 小学校に日本語教室があることは認識していたのに加え、教室の前任者とも話す機会自体はあったという。しかし業務で多忙だったこともあり、前任からの引き継ぎは、今年度が始まる直前の春休みに一度日本語教室で集まり、「どこに何があるか教えてもらった」のみだった。それゆえB先生の日本語指導教員としての業務は「全くゼロ」の状態から手探りで始まった。日本語教室には前任者が教材として使っていたプリント類が大量に保管されていたものの、どの教材から印刷したものなのか、どのような用途のものなのかが不明なものばかりだったため、既に半分ほど処分してしまったとB先生は語った。

4.2 資源不足がもたらす支援範囲の限定

日本語指導に際する以上のような資源不足は、結果として支援対象の範囲を限定的に設定せざるをえない状況をもたらす。以下は、昨年度までで日本語教室を卒業することになった外国ルーツの児童についてのB先生の語りである。

＊：この8人〔＝今年度の支援対象児童〕以外の子にも日本語必要な子がいるっていう感じなんですかね。

B：そうですね。昨年度20人ほどいたんです。日本語教室に。昨年度の担当の方が、もうやっぱり2年を目途に教室に返していかなあかなあ、言って。ここにいる子より、できない子はいないんですけど、それなりにできるようになった子をクラスに返したという感じです。だから結構います、クラスに。

＊：じゃあ日本語が完璧って言い方もあれですけど。

B：まあだいたいできるけど、学習言語としてはどうかな、授業ついていけるかな、不安やなっている子はいっぱいいます。

既に述べたように、B先生が β 小学校の日本語教室担当になったのは今年からのことである。昨年度までは20名が「特別的教育課程」の対象になっていたが、今年B先生が日本語教室で受け持っているのは8名である。1年でそれだけ数が減ったことの背景には、「2年をめどに教室に返していかなあかん」(B)という前任者の判断がある。比較的日本語が上達している児童を教室に「返す」(＝取り出し指導をなくす)ことになったわけだが、B先生から見ると、学習言語としての日本語レベルという面で「不安」を感じる児童は

多くいるという。そうした児童に対しては基本的にクラスの担任が対応にあたることになっているが、B先生によれば「指導はそんなにしていない」というのが現状である。

前任者が「2年」という期間を指標として多くの「特別の教育課程」の児童を教室に「返した」ことそれ自体は、文部科学省が支援の要否の判断基準の一つとして想定している「来日してからの期間」に準拠した措置であるといえる。しかしながら、B先生は前任者のそうした措置に、ある種の意図ないし副次的な意味を読み取っている。

B：多分前の担当の方が、私も初めてになるし、ここで担当するのが。
だから 20人おったのを、私は無理やり8人にしてくれたんじゃないかな と思うてるくらいなんです。ほんまはおった方がいいかもしれんけど、ちょっともう減らしとかんと、Bさんしんどいから……みたいなふうに思ってくれたのかなっていうのもちょっとあって。

B先生は、昨年度20人いた日本語教室の児童が8人に減らされたのは、実は前任者による自身への配慮によるものだったのではないかと語っている。B先生はこれまで特に日本語指導の経験がなく、今年からはじめて日本語教室担当を務めることになったという経緯がある。また、β小学校はもともと外国ルーツの児童の在籍が多い地域であり、ただでさえ日本語指導が必要な児童の入学／転入が多いのに加え、β小学校に来ているサポーターの数は決して十分とはいえない。日本語教室の運営業務の負担についてよく知っている前任者が、「2年」という期間に基づいた判断基準を引き合いに出すことで、日本語教室の児童の数を減らすという配慮を行った——「ほんまはおった方がいいかもしれんけど、ちょっともう減らしとかんと」（B）と判断した——のではないかというのが、B先生の見立てである。

「日本語指導が必要かどうか」という判断は、学校内の資源の有限性に大きく影響を受けるものであり、その点で川上〔2021〕が指摘するような、『日本語指導が必要な』子どもの教育は政治的（財政的）判断により規定されている〔川上 2021: 126〕という状況が、本稿の調査対象校においても確認できたといえる。

リップスキーが述べるように、ストリート・レベルの官僚は著しい資源不足に直面する際、しばしば裁量を行使することでサービスの受給にふさわしいとされる対象者のカテゴリーを「工夫」することがある〔Lipsky 1980 = 1986: 153-4〕。「選別格付け」とリップスキーが呼ぶこの措置により、ストリート・レベルの官僚は、対象者のすべてに資源が行き渡らない状況に対し、対象者間に何らかの差を設けることでそのうちの一部についてだけでも対応しようと

する [Lipsky 1980 = 1986: 154-5]。B 先生が示唆しているのは、 β 小学校の資源的制約を鑑みた担当者が、あえて 2 年という学習期間を引き合いに出すことで支援対象者のカテゴリーを「工夫」した可能性である。

しかし、「日本語指導が必要」との判断を枠づけているのは、こうした外的な規定要因だけではない。外国にルーツをもつ子どもに対する教員の認識に内在する枠組みもまた、大きく関与している。もし仮に資源的制約だけが日本語指導の要否判断をめぐる非一貫性の要因だとすれば、人的・時間的資源の不足さえ解消されれば日本語指導の要否は特定の基準から一律的に判断可能になるといえるが、実際には問題はそこまで単純ではない。日本語指導の要否の判断はいかなる意味で曖昧にならざるをえないのか、そしてその曖昧さのなかでどのような観点から個別的な選定が実践されているのかを、教員らが支援の判断基準の適用とその限界についてどのように捉えているかを検討することで明らかにする。

5 判断基準の参照とその限界

5.1 言語能力基準の参照とその限界： α 小学校の場合

本節では、「日本語指導が必要な児童」というカテゴリーが学校内で個別的に同定される際に、それを教員らがどのような基準や概念をもとに行っているのかを分析する。前節で述べた通り、日本語指導の対象児童の線引きは学校内の資源的制約に大きな影響を受けるが、決してそればかりが支援の要否をめぐる個別的判断を枠付けているわけではない。

先述したように、日本語支援が必要かどうかの判断基準として、普段の児童の様子からの個別判断以外に文部科学省が想定しているのは、「日本語能力測定テスト」(DLA)または「来日期間」である(前掲表 1)。以下で見るように、A 先生は支援の要否の判断にあたって基本的に日本語能力測定テストを参照する方針をとっており、他方の B 先生は来日期間を判断基準とするようにと前任者から伝えられている。しかし両名のいずれも一概にその基準に準拠して支援を行っているわけではなく、その都度の状況に合わせた柔軟な対応をとっている。教員がそれぞれの学校の基準を参照しつつ実践的に日本語指導という枠組みを運用している様子を見ていく。

α 小学校の A 先生は、児童に「特別の教育課程」が必要かどうかを考える際、あくまで日本語レベルが一定の水準に達しているか否かという点で判断していると語る。以下は、児童が日本語教室を「卒業」するタイミングについて調査者が尋ねた際の A 先生の応答である。

A：学力的に、つまり日本語レベルが教室でも支援なくほぼできますよねっていうお子さん、その状態になったらここにいる必要はない。

A 先生は、「学力的なレベル」を「日本語レベル」と言い換えたうえで、児童が通常学級で「(特別な) 支援なくほぼできる」状態が、日本語指導の必要性がない状態であると説明する。実際 A 先生は、日本語能力測定法である DLA を活用することで、児童らの日本語レベルを把握するよう努めているという。

しかし A 先生は、このように述べつつも、児童が抱えている学習上の困難が本当に日本語の問題から生じているものなのか、あるいは別の要因に端を発するものなのか、実際の判断に伴う難しさについても強調する。

A：日本人だからってみんなが勉強できるわけじゃないじゃないですか。だから、そこが日本語ができないからなのか、勉強がしんどいからなのか、その子が例えばサボってるからなのか、もう本当にケースバイケースで。

α 小学校は、学校全体から見て学力の水準がかならずしも高い方ではないために、場合によっては特別な支援が必要かもしれない児童でも、違和感なく教室の中に溶け込んでしまうと A 先生は指摘する。教科学習という点では、日本人の児童でも苦手意識を抱えている場合は多い。したがって日本語レベルが顕著に低いわけではない児童は、日常会話においては言語面での困りごとがほとんど見られないからこそ、学習上の困難が日本語の問題によるのか学力の問題によるのかが見えづらい。

A 先生が繰り返し強調したのは、通常学級の授業に「ついていけない」のは外国ルーツの子どもに固有の問題ではなく、「日本人の子」であっても勉強に「ついていけない」児童が少なくないということである。

A：日本人の子でも数直線も全然わかってないよね、とか、10 までだったら 1 個ずつ数えられるけど、これが 50 になってたらわかんないとか。そんな子はザラにいますので、でもそういうのですり抜けすり抜け、本当にわかってなかったということが発覚して。でも、教室の先生的には、教室で勉強してる時は、さほど気になりません、なんですよ。一緒に勉強してて、ピンポイントでそれだけやってる時は、それなりにできてるけど、理解はしていない。

*：じゃあ、でもそういう子で、本来であれば支援対象の子が埋もれている可能性もある？

A：埋もれている、もちろんです。でも正直言って、支援の必要な子は日本人でもいっぱいいるので……。学習ということに関して言いますと。

学習という面では、「日本人の子」でも困難を抱えている児童は少なくない。それゆえにこそ、外国にルーツをもつ子どもがたとえ学習上の問題を抱えていても「すり抜け」、教室では「さほど気にならない」ように見えてしまう。これにより本来なら支援対象になるべき児童が教室の中に「埋もれている」という事態が生じることになる。したがって A 先生は、支援の要否の判断基準としてまずは「日本語レベル」を想定しつつも、それを一律的に適用するのではなく、自身の裁量に基づいて支援の要否を個別的に判断する必要性を感じている。

5.2 来日期間という基準の参照とその限界：β小学校の場合

他方のβ小学校において B 先生は、α小学校のように「日本語レベル」を基準とするのではなく、基本的に指導の「期間」によって判断をするように前任者から言われているという。既に 4.2 節でふれたとおり、前任者が「2 年」という基準をもとに「特別的教育課程」の対象児童を 20 人から 8 人へ減らしたことについて、B 先生は日本語指導経験のない自身への配慮があったのではないかと考えている。

そうした経緯もあったことで、B 先生は「期間」を軸にした支援基準の運用に対して懐疑的に考えており、実際にその基準に準拠して今後の支援を続けていくことに対して難しさを感じている。

B：さっきの「2 年」というのが、私ら言われてますので。2 年でそんな全然喋れないんですけど。だから、本当個人差が大きいので、2 年間でペラペラなる子もいるし、やっぱり〇〇さんみたいにのんびり屋さんとか、学年関係なしに 2 年間というのは、子供によって違うので非常に難しい。

「2 年を目途に」という基準に準拠すれば、確かに現在日本語教室に在籍している児童以外に支援対象の児童はいない。しかし、2 年未満で十分に話せるようになる児童もいれば、学年に関係なく 2 年以上の期間をかけても上達しない児童もいるというのが実情である。B 先生は、児童らが「本当個人差が大きい」し「子供によって違う」ために、日本語支援の要否を一定の基準で判断することに対する難しさを強く感じている。

そうした背景のもと、B 先生は日本語支援の運用をかならずしも児童の学

習期間や日本語レベルに則って行うわけではなく、場合によって柔軟に支援のあり方を考えている。以下は、日本語教室の児童の一人で日本語のレベルが比較的高く支援を受けている期間も長い児童に関して、なぜ現在も継続して日本語指導の対象としているのかについて調査者が質問した際のやり取りである。

*：この子日本語がかなり OK っておっしゃってたんですけど、要支援になっている理由ってというのは？

B：本人も日本語が噛み合わないことがあります。理解は結構してるんですけど、こっちの言うこともほぼわかってるんですが、やっぱりあっちこっちに気が飛びますので、勉強中もなかなか集中はできなくて、思いついたことをパーンって言うので、人間関係もそれでちょっとこじれることもあるし、思ってることを素直に全部出しちゃうので。悪い子ではないんですけど。

B 先生は当該児童について、日本語の会話能力には大きな問題がないものの、普段の様子について、「あっちこっちに気が飛ぶ」ゆえに勉強に集中することが難しく、また「思いついたことをパーンって言う」性格から、人間関係に問題が生じることがあるという特性を持っていると語る。B 先生が挙げた特性はいわゆる「発達障害」の子どもがもつ性質としてしばしば持ち出されるものであり、B 先生が当該児童のふるまいを「発達障害」というカテゴリーのもとで理解していることがわかる。以下の引用は上記のやり取りの続きである。

*：特別支援学級の対象ではない？

B：違いますね。その話も、担任の間ではここ 2 年間出てますけれども、ちょっと恐ろしくてお母さんには言えないという状態です。こちらから薦めるというわけには、なかなか小学校はできないので、「こういう困った大変な状況です、本人しんどいですよ」、ということを懇談会で。[……] たびたび伝えてますけど、お母さん自体が、いやもう、そんな子どもはできますから、くもんに行ってるから大丈夫ですとか。算数もほぼできません。数の概念がないです。ブロックがありますよね、一年生の時に、あれの 1 対 1 対応ができませんでした。5 個ブロック並べて、1、2、3、4、5 というのがもうできません。

*：本来日本語支援のレベルの対象ではない？

B：どちらかというって感じですけど……。

*：お母さんの的には日本語支援は OK？

B：あっ、そうですね。それは全然反対していません

B先生含め教員の間では、発達障害の可能性を想定しつつ、日本語指導としてではなく特別支援学級の枠で今後の支援を行っていくことを考えている。しかしながら、保護者がそれを望んでいないことから、現状の日本語指導の枠で当該児童の支援を実施している。他方、その保護者は日本語支援については「全然反対していません」(B)。そのため、当該児童は本来の2年という来日期間の基準に照らせば(あるいは日本語の能力という観点から見ても)、日本語支援の対象から外れてしまう可能性が高いものの、日本語指導の枠組みと特別支援の枠組みをある意味で互換的なものとして活用することでマンツーマンの支援を維持している。

むしろB先生による当該児童に対する発達障害の疑いは、あくまでも教員視点からの推測にすぎず、専門家の判断を介したものではないため、それがどの程度妥当なものかは分からない。日本語ができない外国ルーツの児童生徒が教員らによって安易に「発達障害」とラベリングされる事例は先行研究においてもしばしば報告されており、金〔2020〕は学校現場において外国人児童生徒の抱える問題が心理主義的に矮小化されてしまう傾向に警鐘を鳴らしている。

いずれにせよここで重要な点は、B先生が「期間」による判断基準を念頭に置きながらもそれに限界を感じ、自身の裁量の範囲内で支援の枠組みを押し広げていることである。B先生は、対象児童が抱えている問題を、現段階では日本語の問題・学力の問題・発達障害の問題のいずれにも汲み尽くすことのできない複合的なものとして捉えざるをえず、それゆえに日本語指導の枠組みを裁量的に拡張することでこれに対応する戦略を取っているといえるだろう。

以上のように、A先生とB先生のいずれも、支援の要否をめぐる判断基準について、「日本語レベル」ないし「来日期間」といった指標を参照しつつも、その限界を強く意識している。支援のためのさまざまな資源が不足しているという制約のなかで、日本語指導担当教員としての裁量を行使することによって、既に用意されている基準に則れば排除されることになってしまう要支援の児童を支援対象にし続ける戦略を取っているのである。

6 結論

本稿では、「日本語指導が必要な児童」の判断や支援活動をめぐる不確実性がどのように生じており、そして「ストリート・レベルの官僚」としての教

員らはそれをどのように認識・対処しているのかという問題意識に基づき、「特別的教育課程」に基づく日本語指導支援を行っている公立小学校教員の語りを分析してきた。

まず教員らは、日本語指導の運用にあたって人的・時間的・知識的な資源不足に大きな制約を受けている背景を語り、それが日本語指導の枠組みそれ自体を外側から枠付けていることが語られた (4.1 節)。そしてそうした外的制約ゆえに、対象者のカテゴリーが「工夫」[Lipsky 1980 = 1986: 154] されることで、日本語指導が必要と思われる児童が支援対象とみなされない状況が生じていることが示唆された (4.2 節)。そうした制約下において支援対象児童を絞り込む基準として、 α 小学校では「日本語能力」、 β 小学校では「来日期間」が参照されていた。しかし児童が抱える課題の形成要因が、日本語の問題なのか、学力の問題なのか、あるいは発達障害の問題なのかの曖昧に重なり合って認識されているために、両校の教員とも、既存の判断基準を念頭に置きつつも、それを一律的に児童らへ適用することは困難であると捉えていた (5 節)。

最後に、本稿の知見を外国ルーツの子どもの日本語支援をめぐる従来の研究と接続しながら提示したい。日本語指導の要否の判断基準に関しては、先行研究においてその不明確さが批判されてきた [e.g. 川上 2021; 小池・古川 2021]。それによれば、支援の判断が現場の教員に丸投げにされていることや、文部科学省が支援の指標として設定している「学習言語」の概念がきわめて曖昧であることなどが指摘されている。これらの指摘それ自体はきわめて妥当なものであり、さらなる議論の蓄積が待たれるところである。しかし本稿の事例が示唆しているのは、たとえそうした基準が今より明確に設定されたとしても、それを一律的に適用することはやはり困難であろうということである。5 節で見たように、A 先生は日本語指導が必要な外国ルーツの児童が学習理解のペースがゆるやかな他の日本人児童らのなかに「埋もれる」事態に直面し、他方の B 先生は発達障害の疑いのある児童を日本語指導の枠組みで支援し続けているのであった。これらの実践は、教員の認識において児童らの抱える学習上の課題が、日本語の問題や学力の問題、発達障害の問題などが複合的に重なった地点にあるものとして捉えられているから可能なのであり、それ自体は判断基準の曖昧さに起因するものというより、現場の教員の視点を枠付けている認識図式によるものである。したがって、基準の曖昧さの解消は依然として取り組まれるべき課題であるとしても、それが直接的に支援の要否判断の精度や平等性を上昇させるとは限らないだろう。

従来の議論に加えて必要なのは、日本語指導の教員らが、外国ルーツの児童の抱える諸問題をさまざまな要因の重なる「複合的なもの」「ケースバイケースなもの」としてしか捉えられていない現状に焦点を当てることである。

4.1 節で B 先生が語ったように、現場の教員には日本語指導にあたってのノウハウや知識が十分に共有されておらず、手さぐりの指導を担当している場合が少なくない。教員が児童の抱える問題の複雑さ・多様さを曖昧なままに把握せざるをえないため、そこに外的な資源的制約の問題や言語能力の不足に帰属し切れない児童の特性が関わった際に、教員による個別的な（あるいは場合によっては恣意的な）判断が行われることになるといえる。判断基準に厳密性を求めるのではなく、逆にその曖昧さがどのような実践に寄与しているかに着目した本研究の知見は、今後の「日本語指導が必要な」子どもの支援の制度設計を考察するうえでも有効な視点となるだろう。

最後に、本稿の課題を付しておく。本稿で取り上げた事例は限定的であり、本調査で得られた聞き取りをただちに全ての日本語指導教員の状況として捉えることはできない。本研究の分析対象には中学校や特別支援学校の教員は含まれておらず、また児童生徒やその保護者から日本語指導という支援の枠組みがどのように見えているかについては今後の検討課題である。日本語指導という支援の形態が学校内外の空間のなかでどのような意味付けのもと運用されているのかを、引き続きより幅広い視点から明らかにしていく必要があるだろう。

文献

- Lipsky, Michael, 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation. (田尾雅夫・北大路信郷訳, 1986, 『行政サービスのディレンマ——ストリート・レベルの官僚制』木鐸社。
- 川上郁雄, 2021, 『「移動する子ども」学』くろしお出版。
- 金春喜, 2020, 『「発達障害」とされる外国人の子どもたち——フィリピンから来日したきょうだいをめぐる、10 人の大人たちの語り』明石書店。
- 小池亜子・古川敦子, 2021, 「外国人児童生徒等の言語能力はどのように捉えられているのか——文部科学省と自治体の『受入れの手引』の分析から」『外国語外国文化研究』国士舘大学外国語外国文化研究会, 31: 35-49。
- 国立社会保障・人口問題研究所, 2024, 『人口統計資料集 2024 年版』(2025 年 1 月 14 日取得, <https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2024.asp?chap=0>)。
- 小島祥美, 2015, 「特別的教育課程導入と外国人児童生徒の教育」『移民政策研究』7: 56-70。
- 志水宏吉, 2022, 「日本の学校のなかで」荒牧重人ほか編『外国人の子ども白書【第 2 版】——権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の観点から』明石書店, 113-5。
- 高橋克紀, 2021, 「ストリートレベル官僚制論の今日的検討」『政策実施論の再起動 第 2 版』103-30。
- 畠山弘文, 1989, 『官僚制支配の日常構造——善意による支配とは何か』三一書房。
- パトラー後藤裕子, 2011, 『学習言語とは何か——教科学習に必要な言語能力』三省堂。
- 松原信継, 2003, 「『境界関係』から見た公共サービスのあり方に関する考察——『ストリート・レベルの官僚制』研究を素材に」『教育行政研究』12: 1-11。
- 宮坂政宏, 2015, 「ストリート・レベル官僚としての教員の特性と政策形成への関与について」『創造都市研究』11(1): 101-24。

文部科学省, 2014-2024, 「学校基本調査」(2025年1月17日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm).

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DLA」(2024年5月23日取得, https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/1345413.htm).

文部科学省, 2016, 「外国人児童生徒等教育の現状と課題」(2025年1月19日取得, https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/h28_hokoku/pdf/shisaku03.pdf).

文部科学省, 2019, 『外国人児童生徒受入れの手引 改訂版』(2024年8月2日取得, https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/002/1304668.htm).

文部科学省, 2024, 「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結果の概要」(2024年11月21日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421569_00006.htm).

山本直子, 2024, 『「多文化共生」言説を問い直す——日系ブラジル人第二世代・支援の功罪・主体的な社会編入』明石書店.

付記

本研究で使用した調査データは、兵庫県神戸市「大学発アーバンイノベーション神戸」2022年度～2023年度研究助成により実施された「『外国ルーツの子どもたち』支援を軸とした多文化都市創生のための実証的研究」(佐々木祐(神戸大学)研究代表)によるものである。また本稿の執筆に際しては、日本学術振興会特別研究員奨励費(24KJ1672)の助成を受けた。

(神戸大学大学院人文学研究科博士課程後期課程・
日本学術振興会特別研究員 DC2 / 社会学)