

第9回教育委員会会議

令和5年6月27日
午後4時00分
本庁舎屋上会議室

案 件

議案第56号

「識字・日本語教育基本方針」について

(仮称)
大阪市識字・日本語教育基本方針

素案(案)

令和5年 月

大阪市

目 次

【第Ⅰ章】基本方針の策定にあたって	1
1 基本方針の目的	1
2 基本方針の位置づけ	2
【第Ⅱ章】識字・日本語教育を取り巻く現状	3
1 国の動向	3
（１）出入国管理及び難民認定法の改正	3
（２）日本語教育の推進に関する法律（日本語教育推進法）	3
（３）「地域における日本語教育の在り方について（報告）」	4
（４）日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の 認定等に関する法律（日本語教育機関認定法）	4
（５）義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律 （教育機会確保法）	5
2 大阪市の行政の動向	5
（１）大阪市多文化共生指針	5
（２）大阪市の識字・日本語教育施策の経過	6
（３）第４次生涯学習大阪計画	6
3 大阪市における状況	8
（１）大阪市の外国人住民の動向	8
（２）「識字・日本語教育体制に関する実態・ニーズ調査」の調査結果から	12
（３）大阪市の義務教育未修了者等の状況	17
（４）大阪市の中学校夜間学級の状況	18
4 大阪市の識字・日本語教育施策の課題	18
【第Ⅲ章】基本方針の考え方	19
1 目標	19
2 めざすべき姿	19
①セーフティネットとしての言語習得機会の保障	19
②自己実現の場、社会参画のきっかけの場としての識字・日本語学習	20
③多様な価値観や文化が尊重される共生社会	20
3 施策の対象	21

【第Ⅳ章】施策の方向性と推進体制	24
1 施策推進における基本的な方向性	24
2 施策の内容	25
（方向性1）識字・日本語学習の機会や場の充実	25
①入門・基礎レベルの日本語学習機会の充実	25
②交流を通じた識字・日本語学習機会の充実	25
③多様な学習ニーズに対応した日本語学習環境の整備	26
④識字・日本語学習機会に関する情報発信・情報提供の強化	26
（方向性2）識字・日本語教育の充実に向けた人材養成と教室運営支援	27
①識字・日本語教育を担う人材の確保・養成	27
②識字・日本語教室の円滑な運営に向けた支援	28
（方向性3）識字・日本語学習から広がる共生社会づくり	28
①学習者の生活支援・生活相談との接続	28
②識字・日本語教室をきっかけとした参加者の学びや気づき	29
③豊かな共生社会につながるしくみづくり	29
（方向性4）識字・日本語教育の推進に向けた体制の整備	30
①識字・日本語教育の推進に向けた本市体制の構築	30
②識字・日本語教育に関連する多様な主体との連携	30
3 施策の推進体制	31
4 施策の進捗管理	31

【第Ⅰ章】基本方針の策定にあたって

1 基本方針の目的

大阪市では、令和 4(2022)年 9 月に外国人住民の人口が 15 万人を超えて過去最多となり、全人口に占める外国籍住民の割合は 5.5%と政令指定都市の中でも最も多くなっています。国籍・地域別では、韓国・朝鮮が最も多く、次いで中国となっており、また、近年はベトナムやネパールが増加しています。平成 30(2018)年 12 月の「出入国管理及び難民認定法」の改正による新たな在留資格の創設や、今後、2025 年大阪・関西万博の開催を控え、さらに外国人住民の増加が見込まれます。

国においては、令和元(2019)年 6 月に、多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資するとともに、諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与することを目的として、「日本語教育の推進に関する法律」が公布・施行されました。この法律により、地方公共団体の責務として、日本語教育施策の実施や施策推進のための基本的な方針の策定が努力義務化されました。

「生活者としての外国人」が、地域社会で孤立することなく、日常生活を円滑に営むことができるよう、日本語教育の推進に取り組むことが急務となっています。

一方で、本市においては、部落差別や貧困等が原因で義務教育を十分に受けられなかったことにより、読み書きに不自由している方々を対象とした識字学級を昭和 40 年代から実施してきました。また、国際識字年(平成2(1990)年)を契機として、平成5(1993)年に「大阪市識字施策推進指針」を策定し、識字施策の総合的な推進を図ってきたところです。この指針では、識字とは、「社会の主体的な構成員として、その社会自身をより良いものへと作り変えていけるような、一連の知識、資質、技能、態度、能力、これらを身につけていく取り組みの総体のことである」と定義しています。また、「非識字者」をなくしていく取組と、「非識字者」がそのことによって不利益を受けず、全ての市民が暮らしやすい社会を実現するための取組の双方を全市的に推進することの必要性が示されており、ここで述べられている理念は、策定から 30 年が経過した現在においても重要です。

令和 2(2020)年の国勢調査によると、義務教育を修了していない本市住民は、13,633 人(約 0.54%)となっており、本市において実践されてきた識字・日本語学習の成果や蓄積を活かして、成人基礎教育の機会の提供に引き続き取り組む必要があります。

それぞれの識字・日本語教室等においては、読み書きの学習を求める人とともに、日本語学習を必要とする外国人住民を多数受け入れている現状があります。教育委員会事務局や経済戦略局等においても入門・基礎レベルの日本語学習機会の提供の充実を図ってきたところですが、昨今の急増する識字・日本語学習ニーズには十分対応できていない状況です。

さらに、日本語習得に関わる課題は、就労、教育、子育て、福祉などの各分野とも密接に関連することから、各部局が実施している施策と相互に連携し、全庁的な体制で取り組む必要があります。

上記のような動向をふまえ、本市の識字・日本語教育の充実に向け、今後のめざすべき姿と、その実現に向けた施策の基本的な方向性を示すことを目的として、「大阪市識字・日本語教育基本方針(以下、「本基本方針」という)を策定します。

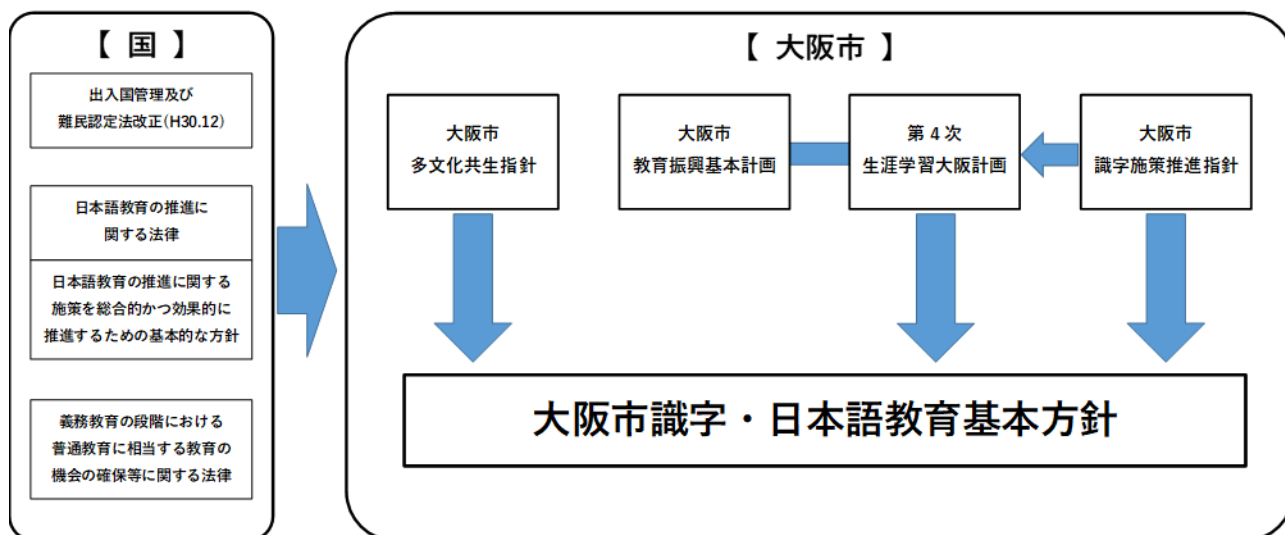
2 基本方針の位置づけ

本基本方針は、「日本語教育の推進に関する法律」並びに令和 2(2020)年 6 月に閣議決定された「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」に基づき策定します。

また、本市において令和 2(2020)年 12 月に策定した「大阪市多文化共生指針」において、施策の基本的な方向性のひとつとして「日本語教育の充実」を掲げています。また、「第4次生涯学習大阪計画」においても、「誰もが主体的に学び続け社会に参画できるまち」へ向けて、「日本語教育環境の充実にに向けた総合的な体制づくり」「識字・日本語教室をはじめとする成人基礎教育の機会の提供」を施策体系の中に位置づけているところです。本基本方針はこれらと理念を共有するものとします。

併せて、「大阪市識字施策推進指針」で示されている理念を踏まえるとともに、平成 28(2016)年 12 月に施行された「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律(教育機会確保法)」の理念も踏まえて策定します。

図表 法令・既存方針等との関連



【第Ⅱ章】識字・日本語教育を取り巻く現状

1 国の動向

(1) 出入国管理及び難民認定法の改正

平成 30(2018)年 12 月、「出入国管理及び難民認定法」(以下、「入管法」という。)が改正されました。新たな在留資格として、不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格として「特定技能 1 号」が、また同分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格として「特定技能 2 号」が創設されました。これにより、単純労働を含む幅広い業務に即戦力として外国人が従事することが可能となりました。その後、令和 5(2023)年 6 月には、「特定技能 2 号」の受入れ分野をこれまでの 2 分野から 11 分野に拡大することが閣議決定されました。これにより、「特定技能 1 号」の全分野で無期限の就労が可能となりました。

新たな在留資格の創設を踏まえつつ、外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安全に安心して暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、めざすべき方向性を示すものとして、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(以下、「総合的対応策」という。)が関係閣僚会議において決定されました。国や地方公共団体をはじめとする多様な団体・機関の連携のもとで、就労面・生活面など多岐にわたる課題やニーズに対して取り組むよう示されています。

以後、政府は、「総合的対応策」の改訂を3回行っていますが、令和 3(2021)年 6 月には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大等で明らかになった課題も踏まえ、外国人材の受入れ環境を更に充実させる等の観点からの改訂が行われました。

また、「外国人の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の下に開催された「外国人との共生社会の実現のための有識者会議」からの意見書を踏まえ、我が国の目指すべき外国人との共生社会のビジョン、その実現に向けて取り組むべき中長期的な課題及び具体的施策等を示す「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」(以下、「ロードマップ」という。)が令和 4(2022)年 6 月に決定されました。これを受け、令和 4(2022)年度の「総合的対応策」は、受け入れた外国人に対する受入れ環境を更に充実させる観点とともに、「ロードマップ」も踏まえて改訂されました。

(2) 日本語教育の推進に関する法律(日本語教育推進法)

令和元(2019)年 6 月、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資するとともに、諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与すること」を目的に「日本語教育の推進に関する法律」が施行されました。第 3 条に基本理念として、「日本語教育を受ける機会の最大限の確保」、「日本語教育の水準の維持向上」、「幼児期及び学齢期にある外国人等の家庭における教育等において使用される言語の重要性に配慮」などが掲げられています。また、国の責務(第 4 条)、事業主の責務(第 6 条)とともに、地方公共団体の責務として、地域

の状況に応じた日本語教育施策の策定、実施(第5条)や、施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針を定めるよう努めること(第11条)などが定められています。

令和2(2020)年6月には、同法に基づき、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」(以下「基本的な方針」という)が閣議決定されました。日本語教育の推進の内容に関しては、国内における日本語教育の機会の拡充の一つとして、「地域における日本語教育」が掲げられ、地域に在住する外国人が自立した言語使用者として生活していく上で必要となる日本語能力を身につけ、日本語で意思疎通を図り、生活できるよう支援する必要がある、日本語学習機会の提供、日本語を教える人材の質の担保・量の確保を図ること等、教育・就労・生活の場でより円滑に意思疎通できるようになることを目指し、地域における日本語教育環境の強化のために必要な施策を講ずることとされています。併せて、国民の理解と関心を増進するために必要な措置を講ずることについても言及されています。

(3) 「地域における日本語教育の在り方について(報告)」

令和4(2022)年11月、文化審議会国語分科会において、「地域における日本語教育の在り方について(報告)」が取りまとめられました。本報告では、地方公共団体の取組事例や基本的なデータを踏まえ、①日本語教育の現状、②課題、③基本的な考え方(地域における日本語教育施策の方向性、日本語教育プログラムの編成、人材の確保、連携体制の充実等)が以下のように取りまとめられています。

- ・日本語教育プログラムの編成においては、定住する外国人に求められる「自立した言語使用者として生活していく上で必要とされる日本語教育(B1 レベル)」を掲げ、そのために必要とされる教育内容・方法・評価、習得レベル、学習時間等の在り方を具体的に提示
- ・日本語教育人材の確保・配置については、上記日本語教育を行うために必要とされる地域日本語教育コーディネーター、日本語教師、日本語学習支援者の役割を明確化し、それぞれのリソースを活用した連携体制を提示
- ・日本語教育の内容や、習得レベル・評価の指標(ものさし)を示した「日本語教育の参照枠」(令和3年文化審議会国語分科会策定)を踏まえ、日本語学習者が言語を学ぶ上で目標を具体的に示した「生活 Can do」を作成し、地域における地域日本語教育の内容を提示 など

(4) 日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律(日本語教育機関認定法)

日本語教育の適正かつ確実な実施を図るため、令和5(2023)年5月に、「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律(日本語教育機関認定法)」が制定され、令和6(2024)年4月から施行されることとなりました。この法律では、日本語教育機関のうち一定の要件を満たすものを認定する制度を創設し、外国人の留学生などに情報提供を行うとしています。また、認定日本語教育機関において日本語教育を行う者の資格について、「登録日本語教員」の制度も定められましたが、その施行に向けて今後、詳細について検討されることとなっており、国の動向を注視する必要があります。

(5)義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律(教育機会確保法)

これらに先立って、平成 28(2016)年 12 月、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律(教育機会確保法)」が公布され、翌年 2 月に施行されました(第 4 章夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学機会の提供等は、公布の日から施行)。第 2 条で、「教育機会の確保等」を「不登校児童生徒に対する教育機会の確保、夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学機会の提供その他の義務教育段階における普通教育に相当する教育の機会の確保及び当該教育を十分に受けていない者に対する支援」と定義し、第 5 条で地方公共団体の責務として、「教育機会の確保等に関する施策について、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する」ことが掲げられています。「基本的な方針」においても、夜間中学についても言及されており、その設置促進が図られているところです。

2 大阪市の行政の動向

(1)大阪市多文化共生指針

本市では、平成 10(1998)年 3 月に外国籍住民施策基本指針を策定(平成 16(2004)年 3 月改定)し、外国籍住民施策を総合的に推進してきました。その後、外国人住民の増加、多国籍化が進む中、平成 30(2018)年 12 月の入管法の改正によりさらなる増加が見込まれました。そうした外国人住民を取り巻く状況を踏まえ、多文化共生社会の実現のために必要な施策を体系的かつ継続的に推進し、着実に進めるため、本市が多文化共生施策を進めるにあたっての方向性を示す多文化共生指針を令和 2(2020)年 12 月に策定しました。

本指針では、「基本的な方向性」として、「多様な言語・手段による情報提供、相談対応の充実」「外国につながる児童生徒への支援の充実」など、6つの方向性を定めています。そのうちのひとつとして、「日本語教育の充実」を掲げており、その中で、「日本語学習の機会や場の充実」「日本語教育環境充実のための体制づくり」「地域活動への参加・参画につながる地域識字・日本語教室活動の実施」が挙げられています。

また、施策の推進を全庁的に図るため、多文化共生施策推進本部を設置し、施策の総合的な推進や進捗管理を行っています。

さらに、令和4(2022)年9月には、大阪府において、国の「総合的対応策」並びに「ロードマップ」を踏まえるとともに、大阪・関西万博を契機とした未来社会の実現と外国人材の活躍を念頭に、官民の関係団体の情報共有・相互連携等を行い、外国人材の受け入れ促進と共生社会づくりの推進を図るため、国、大阪府、市町村、経済団体等が連携した「OSAKA 外国人材受入促進・共生推進協議会」が設置され、本市もその構成団体として参画しています。

(2) 大阪市の識字・日本語教育施策の経過

本市では、昭和 41(1966)年以降、部落差別や貧困等により義務教育を十分に受けられなかったことで、読み書きに不自由している方々を対象とした識字学級が順次開設され、充実が図られてきました。また、国連が識字率向上をめざして定めた国際識字年(1990 年)を契機に、庁内組織として「大阪市国際識字年推進会議」を設置し、社会教育施設等でも識字・日本語教室を開設していきました。さらに、平成 5(1993)年には、全市的かつ総合的に識字施策の推進を図り、心豊かな生涯学習社会の実現をめざすことを目的に、「大阪市識字施策推進指針」を策定しました。

その後、外国人住民の増加に伴い、識字教室にも外国人住民を受け入れ、多くの参加がみられるようになり、平成 10(1998)年には、地域に密着した運営をめざし、生涯学習ルーム事業※の一環として域識字・日本語交流教室を開設し、以降外国人住民の多い区に順次開設していきました。

このように、本市では現在、義務教育を十分に受けられなかった人や、国際化の進展による新たな外国人住民など、さまざまな理由から読み書きや日本語の会話に不自由している人々に対して、学習機会の提供、社会参加の促進を図るため、識字・日本語教室を開設しています。具体的には、日本語がほとんど話せない方に対して、生涯学習センターや大阪国際交流センターを会場に、日本語教育の専門性を持った日本語教師等による基礎的な日本語学習機会を提供しているほか、市内小・中学校をはじめとする公共施設等を会場として、学習支援者(ボランティア)との交流を通して読み書きや日本語の会話を学ぶ識字・日本語教室等を実施しており、約 2,000 人の学習者が参加しています(図表 A 体系図)。また、大阪府、堺市、大阪府人権協会、識字・日本語連絡会などとともに大阪識字・日本語協議会を構成するとともに、教室紹介や教材の開発を行っている識字・日本語センターをはじめとする民間とのネットワークにより、識字・日本語施策・事業の推進をめざして、教室の円滑な運営のための情報交換を行うなど、読み書きや日本語の会話を学ぶ機会を必要とする方々の支援を行っています。

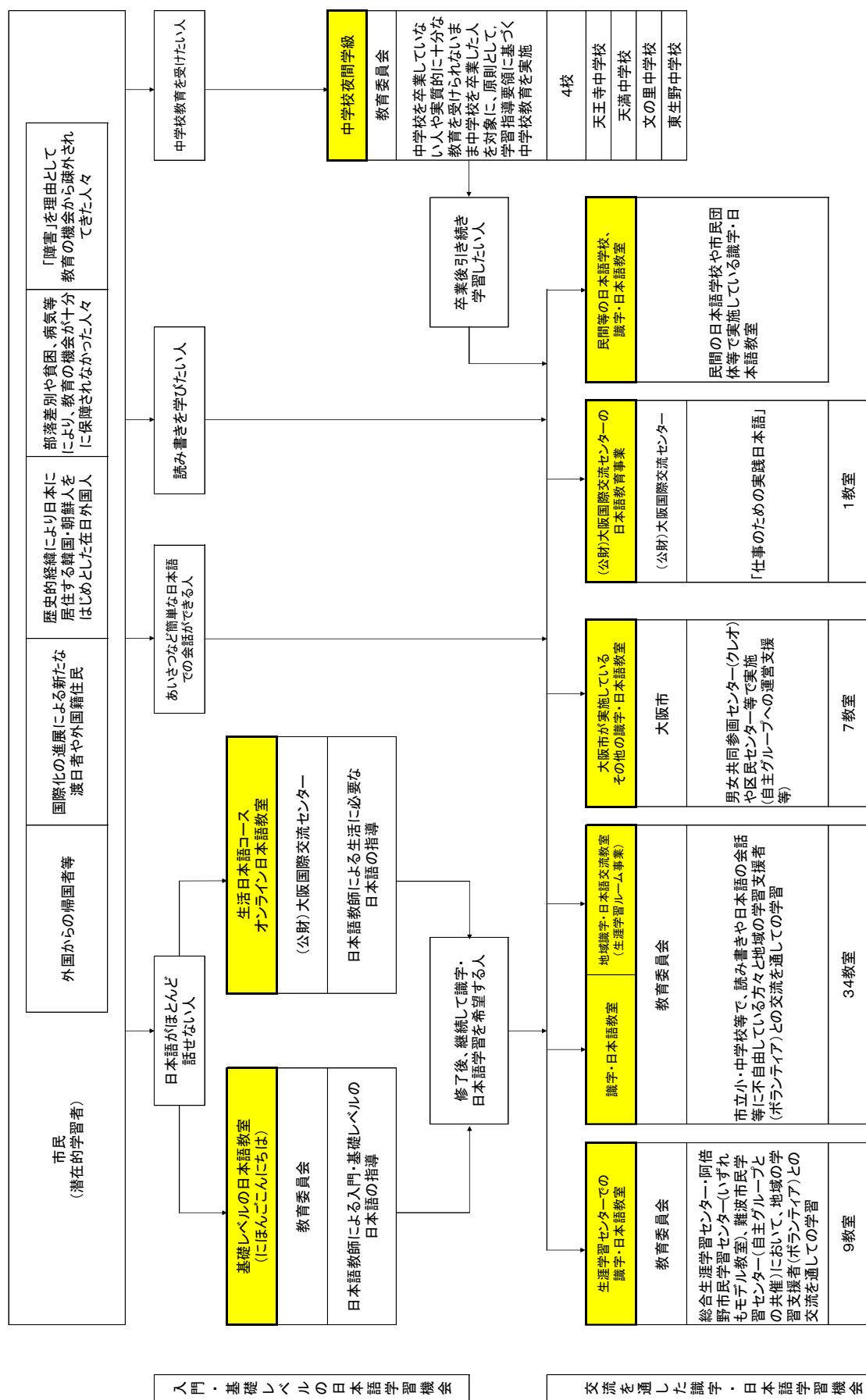
※生涯学習ルーム事業

小学校の特別教室等諸施設を活用し、地域住民の自主的な文化・学習活動や交流活動の場を提供するとともに、身近な講座等の開催を通じて、学習機会の提供を行い、地域における生涯学習活動の拠点としての役割を果たし、生涯学習の推進及びコミュニティづくりに寄与することを目的として実施している事業

(3) 第 4 次生涯学習大阪計画

本市では、生涯学習推進に向けての視点、総合的に講ずべき施策の方向とその内容を明らかにすることを目的として、「生涯学習大阪計画」を策定しています。令和 4(2022)年 3 月に策定した「第 4 次生涯学習大阪計画」では、識字・日本語教育について、「(1) 誰一人取り残さない生涯学習支援①多様性と包摂性に基づき学びを支援します」「(2) ライフステージに応じた生涯学習支援②成人の学びを支援します」に位置付け、具体的取組として日本語教育環境の充実に向けた総合的な体制づくりや識字・日本語教室をはじめとする成人基礎教育の機会の提供等を記載しています。

大阪市内の識字・日本語の学習機会の現状（令和5年度）



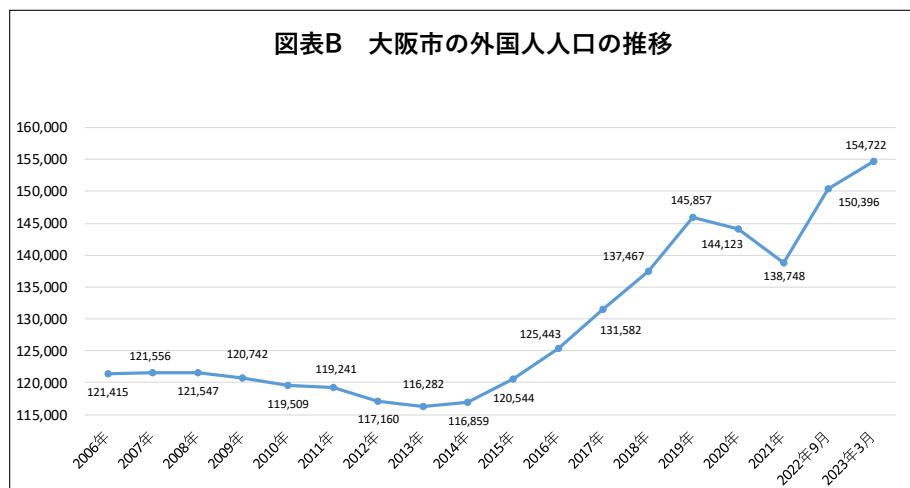
図表 A 体系図

3 大阪市における状況

(1) 大阪市の外国人住民の動向

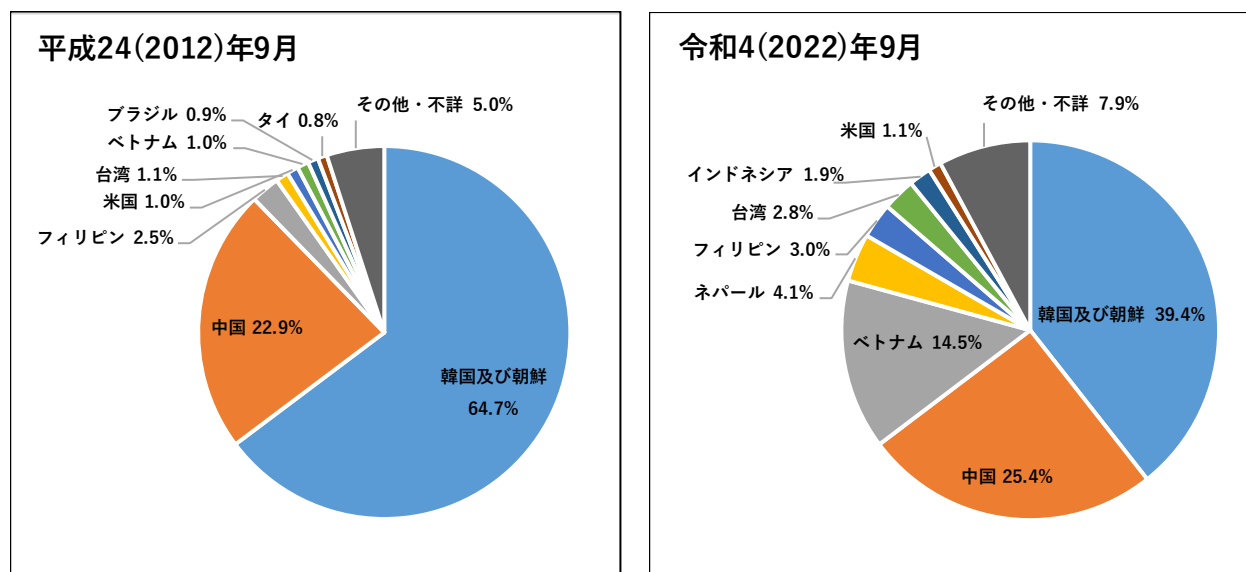
平成 25(2013)年以降増加を続けていた外国人住民人口は、新型コロナの影響もあり一時減少したものの、令和4(2022)年に改めて増加に転じ、9月末の段階で初めて 15 万人を超え、令和5(2023)年3月末には 15 万 4722 人となっており、今後ますます増加することが予想されます(図表 B)。

図表 B 外国人人口の推移



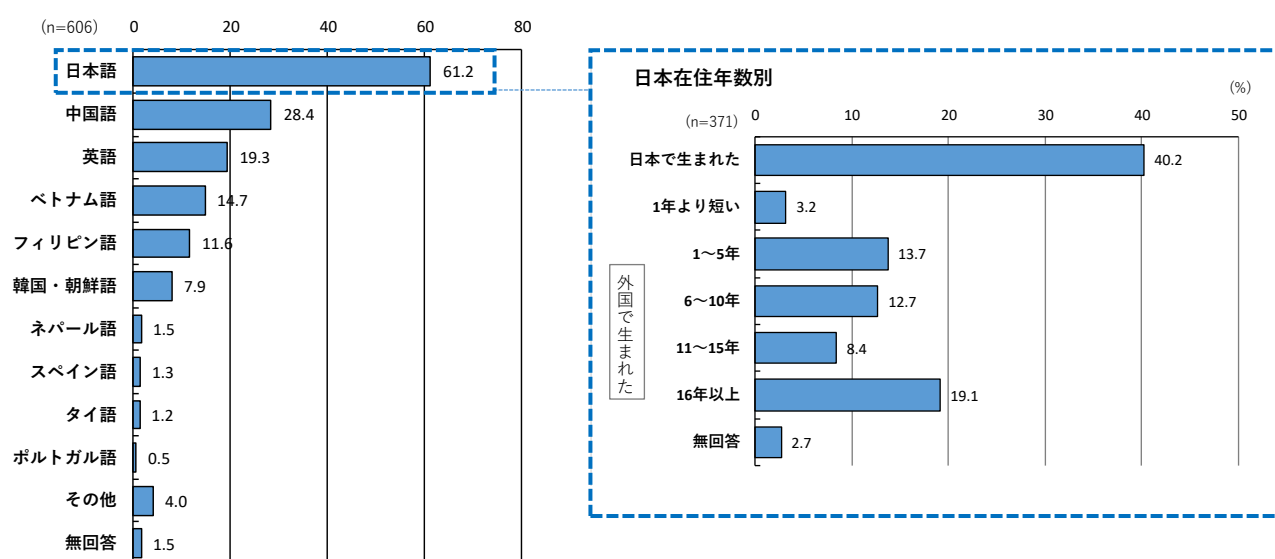
また、過去 10 年間の国籍・地域別人口の割合をみると、平成 31(2019)年の入管法の改正の影響を受け、ベトナム・ネパールが占める割合が増加し、中国の割合は微増傾向となっています。韓国・朝鮮については、平成 24 年 9 月には外国人人口全体の 64.7%を占めていたものが、令和 4 年 9 月には 39.4%とその割合は減少していますが、依然として最も多くなっています(図表 C)。

図表 C 平成24(2012)年と令和4(2022)年の国籍・地域別人口の割合の比較



市民局では、外国籍住民の円滑な受入れと共生社会づくりの推進に向けた対応策を検討するうえでの基礎資料とするため、外国人住民の生活実態や課題を把握する調査として、外国人住民アンケートを令和元(2019)年度と令和4(2022)年度に実施しました。令和4(2022)年度の調査によると、「日本語を不自由なく使える方」は、61.2%であり、日本在住年数別でみると、「日本で生まれた」が40.2%で、「16年以上」が19.1%、「1～5年」が13.7%と続いています(図表D)。逆に、日本語を不自由なく使用できると回答しなかった方のうち、日本語を「問題なく読むことができる」は11.5%にとどまり、「ひらがな、カタカナと簡単な漢字を読むことができる」が61.3%と前回調査より9.1ポイント高くなっています(図表E)。同様の質問を「聞く」「話す」でも行っていますが、これらは前回から傾向に変化はみられませんでした。

図表D 不自由なく使用できる言語

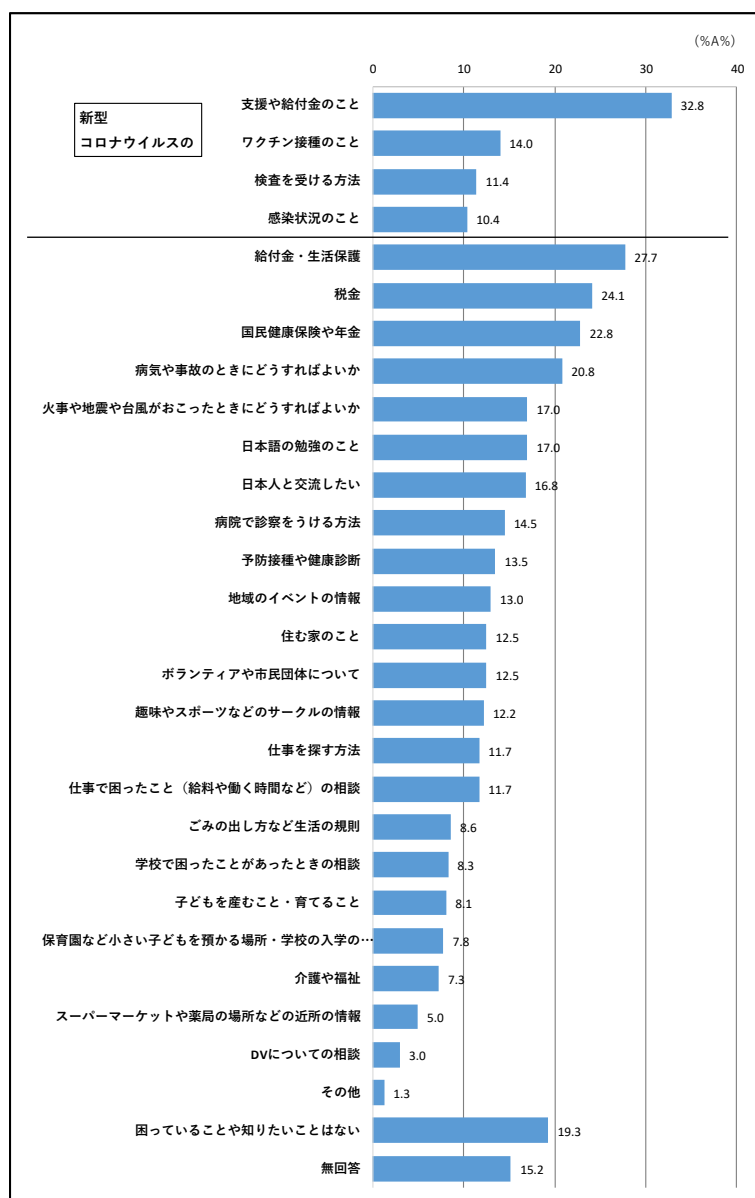


図表E 日本語以外を選択した方の日本語能力

	全 体	問題なく読むことができる	簡単な漢字を読むことができる	ひらがな、カタカナと簡単な漢字を読むことができる	ひらがな、カタカナを読むことができる	漢字を読むことができる	ほとんど読むことができない	無 回 答
今回（R4）	235	11.5	61.3	8.9	6.4	6.0	6.0	
前回（R1）	230	10.4	52.2	17.4	3.9	8.7	7.4	

また、生活での困りごとや知りたい情報については、新型コロナウイルス感染症にかかる「支援や給付金のこと」(32.8%)や、「給付金・生活保護」(27.7%)、「税金」(24.1%)、「国民健康保険や年金」(22.8%)、「病気や事故のときにどうすればよいか」(20.8%)に続いて、「火事や地震や台風がおこったときにどうすればよいか」と「日本語の勉強のこと」が 17.0%となっており、「困っていることや知りたいことはない」と答えた人は 19.3 にとどまります(図表 F)。病気になったときに経験したことでは、「医者話す言葉がわからなかった」が 21.5%でもっとも多くなっています(図表 G)。出産・子育て・教育・学校のことに関する心配・困りごとでは、「子どもが母語や母国の文化を勉強することができない」が 28.4%で前回より約 10%減少したものの 4 番目に多く、「日本語がわからないため、親として勉強を教えることができない」が 21.6%で 8 番目に多くなっています(図表 H)。差別・差別的な言動について過去 5 年間の経験では、「日本語がうまく使えないことで嫌がらせを受けた」が 24.1%で 2 番目に多くなっています(図表 I)。以上のように、言葉の問題に起因する生活上の困りごとなどが多く見受けられます。

図表 F 生活で困っていること・知りたい情報



図表 G 病気になったときに経験したこと

		(前回値)
医者の話す言葉がわからなかった	21.5%	20.4%
病院で払ったお金が高かった	15.5%	23.5%
お金がかかるので、病院に行かなかった	13.4%	23.3%
病院や薬局の説明がわからなかった	12.4%	12.5%
言葉がわからないので、病院に行かなかった	8.6%	5.6%

(上位 5 位)「ある」と答えた割合

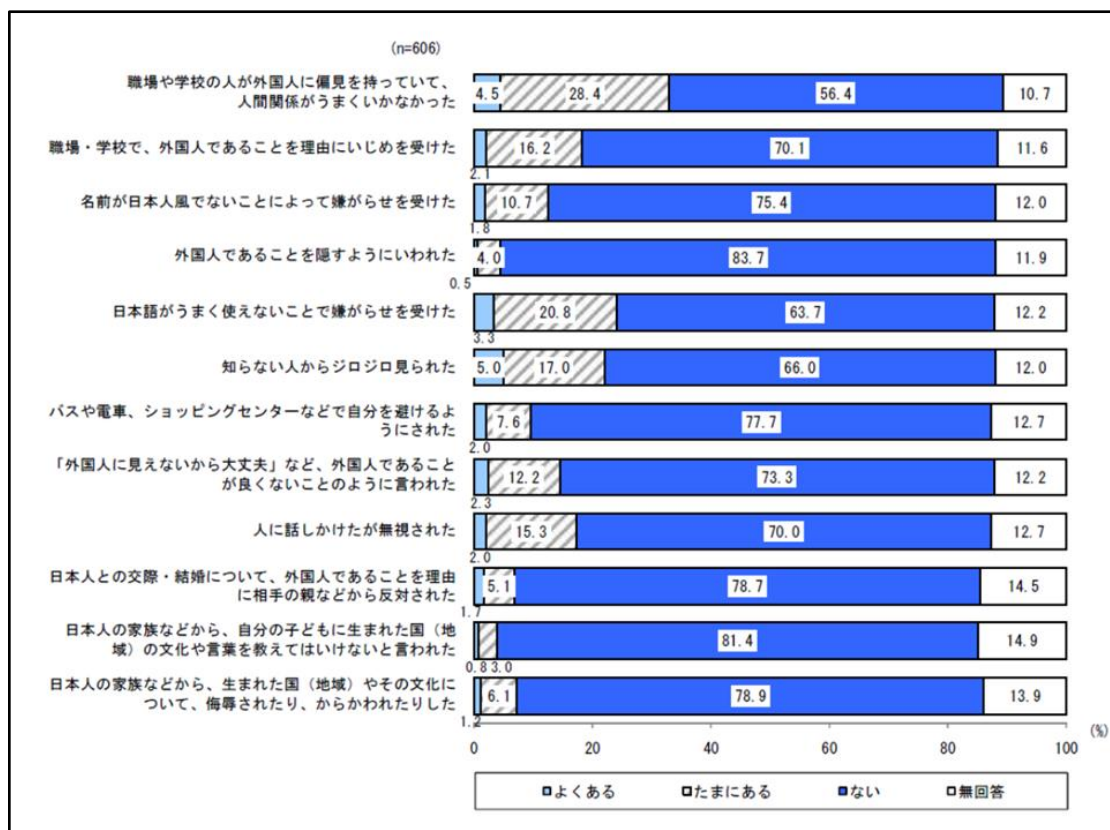
図表 H 出産・子育て・教育・学校のことに関する心配・困りごと

		(前回値)
塾や習い事に必要なお金が高い	50.7%	58.8%
子育てや教育に必要なお金が高い	41.0%	53.5%
日本の保育や学校の習慣にしたがうことを求められる	31.3%	35.1%
子どもが母語や母国の文化を勉強することができない	28.4%	38.6%
子どもが授業の内容を理解できないのではないかと心配だ	26.1%	27.2%

(上位 10 位)「ある」と答えた割合

		(前回値)
日本の子育てや教育の仕組みがわからない	25.4%	29.8%
受験や進学の方法がわからない	23.1%	27.2%
日本がわからないため、親として勉強を教えることができない	21.6%	26.3%
幼稚園や保育所、学校に子どもを通わせるための手続きがわからない	20.1%	14.9%
子どもが悪いこと（不良行為）をしないか心配だ	18.7%	23.7%

図表 I 過去5年間の差別・差別的な言動についての経験



(2)「識字・日本語教育体制に関する実態・ニーズ調査」の調査結果から

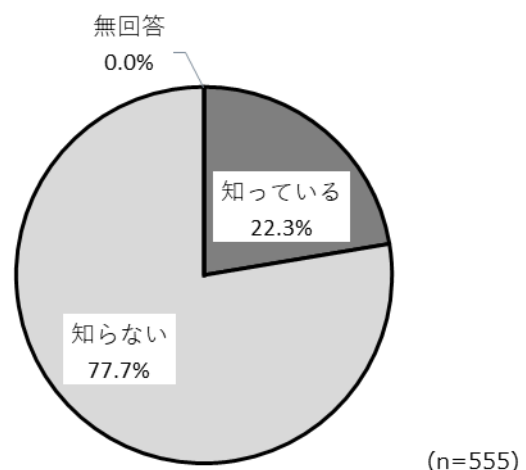
教育委員会においては、識字・日本語に対する学習ニーズや、既存の識字・日本語教育体制の現状等について調査し、今後の識字・日本語教育体制の構築に向けた具体的な検討や、施策の実施に向けた基本的な方針の策定を行うにあたっての基礎資料とすることを目的に、令和 3(2021)年度に「識字・日本語教育体制に関する実態・ニーズ調査」※を実施しました。本調査は、外国人住民調査、識字・日本語教室調査、日本語学校調査などからなっており、外国人住民調査については、18 歳以上の外国人(特別永住者除く) 3,000 人を対象に、アンケートの案内を郵送し、インターネットで回答いただきました(回収数 555 件)。

※識字・日本語教育体制に関する実態・ニーズ調査

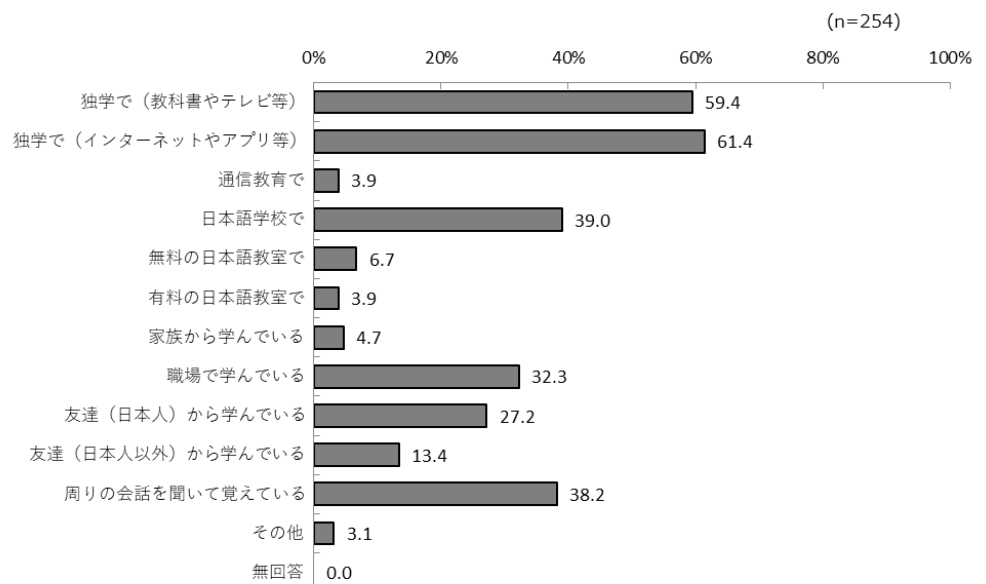
大阪市ホームページ(<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000569342.html>) 参照

それによると、大阪市運営の識字・日本語教室を知っていると答えた方が 22.3%であり知られていないことや(図表 J)、日本語の学習方法では、「独学で(教科書やテレビ等)」(59.4%)、「独学で(インターネットやアプリ等)」(61.4%)や「周りの会話を聞いて覚えている」(38.2%)の割合が高く、識字・日本語教室で学んでいる方は少数派であることなどが明らかになっています(図表 K)。

図表 J 大阪市運営の識字・日本語教室の認知度

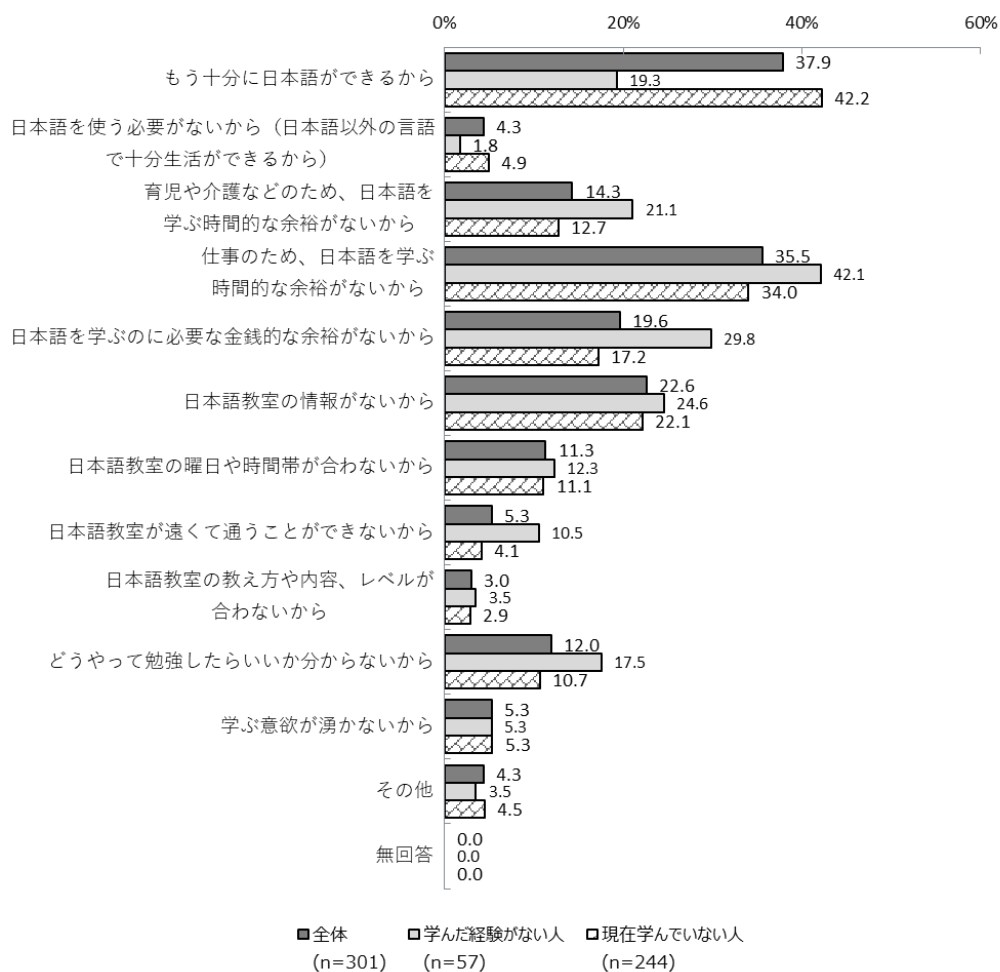


図表 K 日本語の学習方法

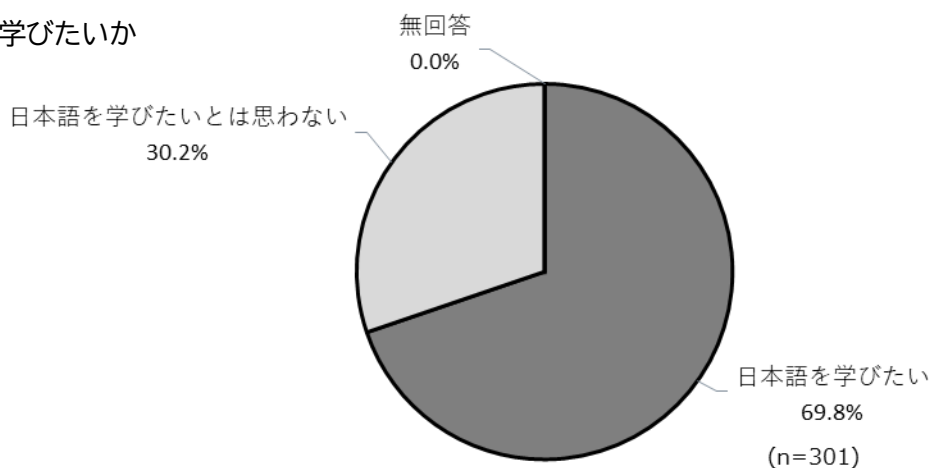


「日本語を学んだ経験のない人」の学んでいない理由としては、「仕事のため、日本語を学ぶ時間的な余裕がないから」(42.1%)、「日本語を学ぶのに必要な金銭的な余裕がないから」(29.8%)、「日本語教室の情報がないから」(24.6%)などの割合が高くなっています(図表 L)。一方で、日本語を学んだことがない人、現在学んでいない人の約 7 割は「日本語を学びたい」と回答しており、学習ニーズが高いことがわかります(図表 M)。

図表 L 日本語を学んでいない理由



図表 M 日本語を学びたいか



また、どのような環境があれば日本語を学びたいかを聞いたところ、「時間的な余裕があれば学びたい」、「無料・安価な日本語教室があれば学びたい」、「金銭的な余裕があれば学びたい」、「日本語教室が家や職場の近くなど都合の良い場所にあれば学びたい」などが上位にあがっており、条件が合えば学びたいという潜在的な学習ニーズが高いことがうかがえます(図表 N)。

図表 N 日本語を学ぶために必要な環境(上位 3 位までを回答)

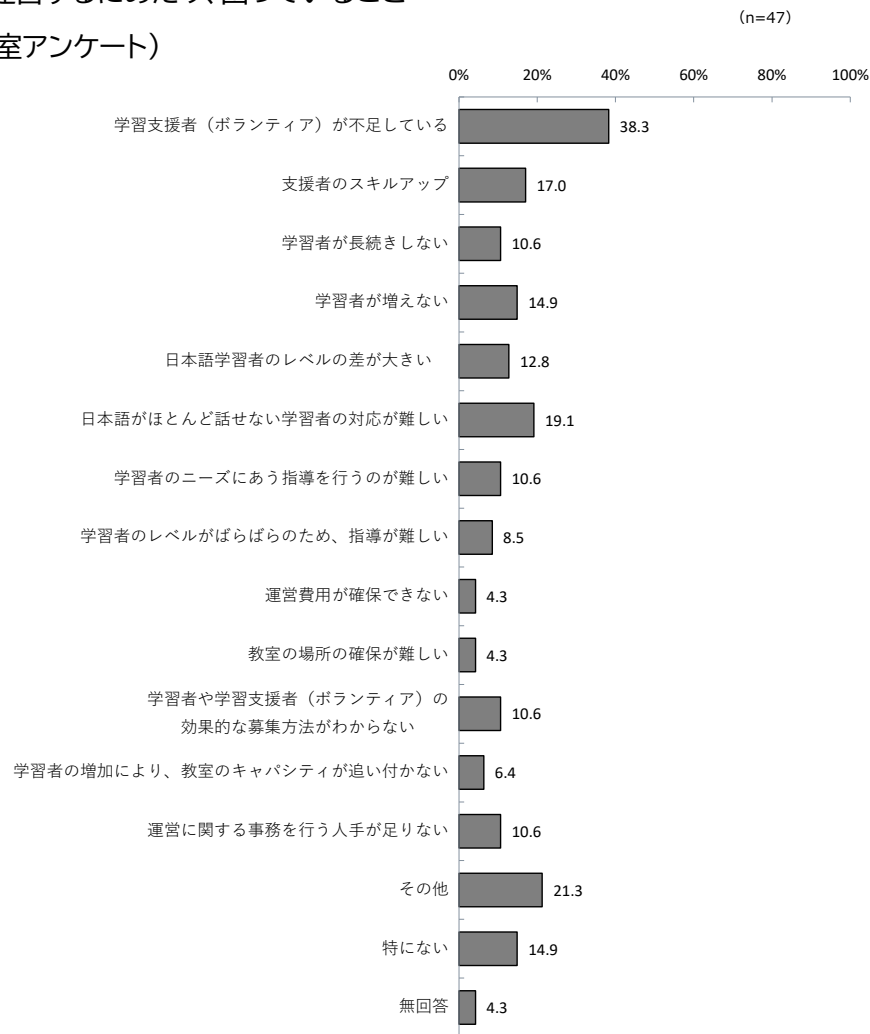
項目	点数
時間的な余裕があれば学びたい	393
無料・安価な日本語教室があれば学びたい	254
金銭的な余裕があれば学びたい	167
日本語教室が家や職場の近くなど都合の良い場所にあれば学びたい	150
オンライン (Zoom など) で自宅などで教えてもらえるのであれば学びたい	147
日本語教室の曜日や時間帯が合えば学びたい	137
日本語を勉強する教室について、もっと詳しい情報があれば学びたい	112
自分の学びたいことと、日本語教室の教え方や内容、レベルが合えば学びたい	98
アプリやテレビ番組など 1 人で学べる学習プログラムがあれば学びたい	85
託児サービス付きや子どもと一緒に参加できる日本語教室があれば学びたい	61
その他	48
良い教科書があれば学びたい	43
日本語指導の資格を持った日本語教師が教えてくれるのであれば学びたい	34

※ 1 位を 3 点、2 位を 2 点、3 位を 1 点として集計

識字・日本語教室が教室を運営するにあたり、困っていること(図表 O)、日本語学校が考える、外国人への日本語教育(特に成人向け)の課題(図表 P)をみると、識字・日本語教室、日本語学校ともに、学習を指導・支援する人材の不足が課題としてあがっています。

さらに、識字・日本語教室、日本語学校が考える行政が行うべき環境整備については、識字・日本語教室では「識字・日本語教室への経済的な支援」(46.8%)、「識字・日本語教室の広報・PR」(34.0%)、日本語学校では「識字・日本語教室、日本語学校の運営(経済的支援含む)や講座内容を充実させるための支援体制の強化」(72.2%)、「日本語指導の資格を持った日本語教師を増やすための支援・研修の充実」(27.8%)が高い割合を示しています。また、双方とも「外国人を雇用している企業との連携・協力体制の構築」(25.5%、22.2%)の割合も高くなっています(図表 Q)。

図表 O 教室を運営するにあたり、困っていること
(識字・日本語教室アンケート)



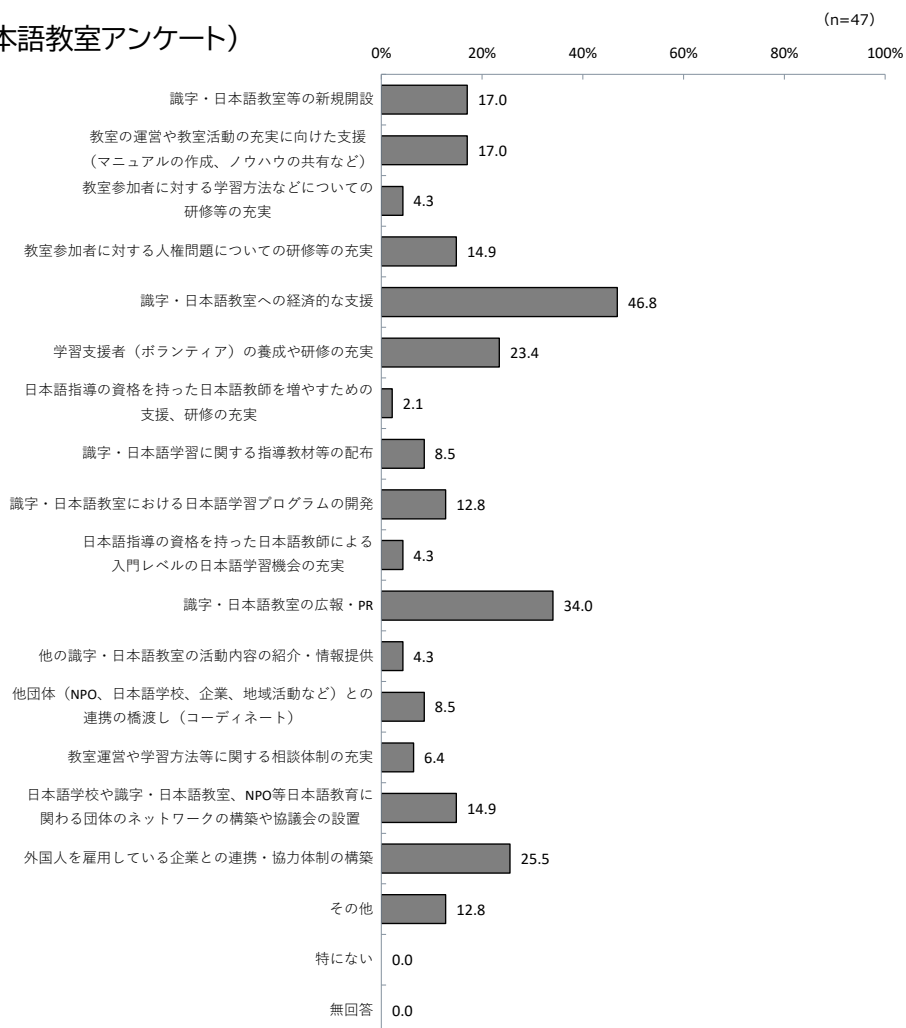
図表 P 外国人への日本語教育(特に成人向け)の課題
(日本語学校アンケート)

カテゴリ	意見
教育者側の環境整備	各々のレベルやニーズが異なるので、一律の教育をすることが難しく、相当数の人員や予算が必要。
	経営環境の確立。
	資格を持っている専門家が少ない。
	日本語教師になって安定した生活ができるという安心感がないことによる日本語教師不足。
	指導する場所の問題。
学生側の課題	成人であるため、学生として扱いが難しい。お金を払っているからお客様として認識する者もあり、日本でのルール、学校の規制を軽視しがちな点。
	勉強をする時間がないこと。
	外国人コミュニティ内での生活が完結しており、日本語能力が向上しない。日本人との交流の場が必要。
その他	定住者への識字教育、子どもの保護者としての必要な日本語力。
	日本語学習が義務づけられていない事。
	共生を見据えた日本語教育。
	コロナの終息をみるまで、在校生以外の対面授業（生活日本語含む）をいつから再開できるか。

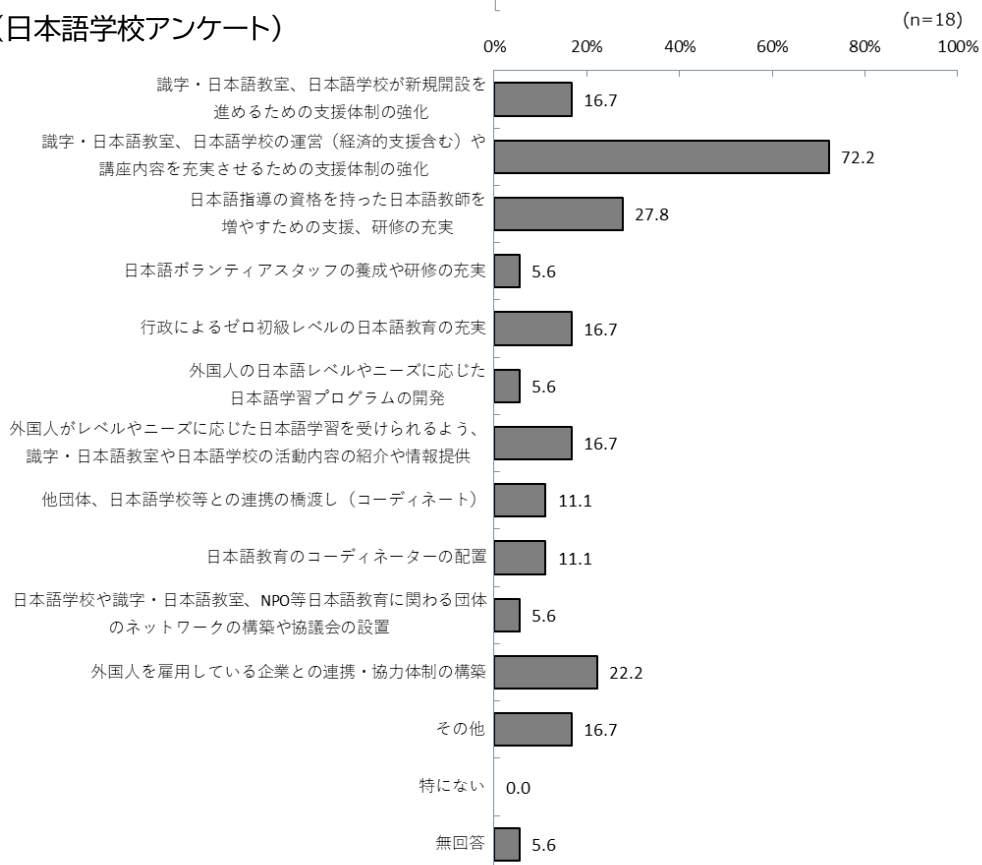
※1 校から複数のカテゴリにまたがる意見がある場合は、それぞれのカテゴリに分類して掲載している。

図表Q 行政が行うべき環境整備

(識字・日本語教室アンケート)



(日本語学校アンケート)



(3) 大阪市の義務教育未修了者等の状況

外国人住民以外の、識字・日本語学習に関する潜在的ニーズとして、義務教育未修了者や不登校等により義務教育を十分に受けることができなかった人などが想定されます。

令和2(2020)年度国勢調査において、大阪市における未就学者及び最終卒業学校が小学校の者の人数は、それぞれ3,348人、10,285人で政令市の中で最多となっています(図表R)。人口に占める割合でみると、最終卒業学校が小学生の者の割合は全国平均を下回るものの未就学者の割合は高位に位置している結果となっています。

※未就学者

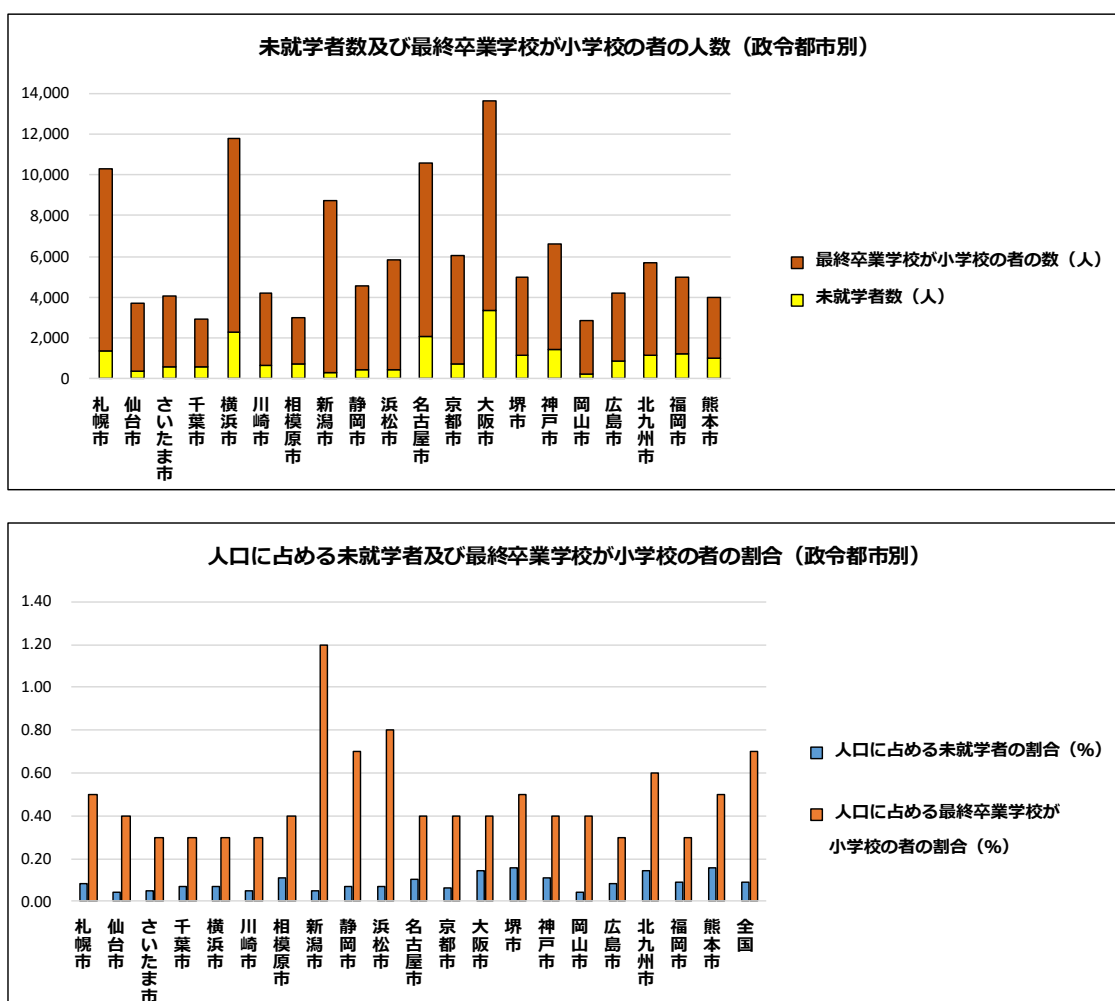
小学校にも中学校にも在学したことのない人又は小学校を中途退学した人

※最終卒業学校が小学校の者

小学校のみ卒業した人又は中学校を中退した人

また、市立小中学校の不登校者数は増加傾向にあり、令和3年度は小学校で1,673人、中学校で3,934人となっています。全児童生徒数に占める割合は、小学校 1.47%、中学校 7.59%で、特に中学校において全国値を大きく上回っています。

図表 R 大阪市の未就学者・義務教育未修了者の状況



	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市
未就学者数（人）	1,398	372	594	592	2,276	638	712	311	423	483
人口に占める未就学者の割合（％）	0.08	0.04	0.05	0.07	0.07	0.05	0.11	0.05	0.07	0.07
最終卒業学校が小学校の者の数（人）	8,925	3,316	3,491	2,371	9,531	3,553	2,317	8,405	4,162	5,383
人口に占める最終卒業学校が小学校の者の割合（％）	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	1.2	0.7	0.8

	名古屋	京都	大阪	堺	神戸	岡山	広島	北九州	福岡	熊本	全国
未就学者数（人）	2,045	763	3,348	1,130	1,410	229	856	1,131	1,210	982	
人口に占める未就学者の割合（％）	0.10	0.06	0.14	0.16	0.11	0.04	0.08	0.14	0.09	0.16	0.09
最終卒業学校が小学校の者の数（人）	8,523	5,314	10,285	3,876	5,187	2,622	3,326	4,547	3,779	3,027	
人口に占める最終卒業学校が小学校の者の割合（％）	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.6	0.3	0.5	0.7

(4) 大阪市の中学校夜間学級の状況

本市では、義務教育の年齢（満15歳）を超えており、中学校を卒業していない人や実質的に十分な教育を受けられないまま中学校を卒業した人で、入学を希望する人に対して、夜間に中学校教育を行うことを目的として、市内の4つの中学校に夜間学級を設置してきました。中学校夜間学級には、在日韓国・朝鮮人を中心とした外国籍の生徒、中国からの帰国者などの生徒が多く在籍していましたが、近年、新たに来日した外国人の入学希望が増えています。令和4年度の在籍者205人のうち外国人は160人（78.0％）にのぼり、国籍別でみると、「韓国・朝鮮」（74人）が最も多く、「ネパール」（48人）、「中国」（28人）と続いています（図表S）。教科学習のために日本語指導が必要な方も多数在籍しており、習熟に応じた日本語指導を行うなどの対応を行っています。

図表 S 中学校夜間学級国籍別在籍者数・外国人率（R4.5.1 現在）

国籍	日本	外国								計
		韓国・朝鮮	中国	ネパール	フィリピン	ブラジル	タイ	パキスタン	イタリア	
在籍者数	45	74	28	48	2	2	4	1	1	205
		160								
割合	22.0%	78.0%								

4 大阪市の識字・日本語教育施策の課題

前節までにみてきたような社会状況の変化や状況分析を踏まえると、本市の識字・日本語教室については次のような課題が挙げられ、これらの課題の解決に向け、取組を進める必要があります。

- ・入管法改正等を踏まえ、今後日本で就労する外国人の学習環境の充実が求められていること
- ・増大している学習希望者の十分な受け入れ体制が整っていないこと
- ・時間的・金銭的な制約により日本語学習の機会を得ることができていないなど、学習者の多様な生活状況や抱える課題、日本語習得レベルに対応した学習機会を提供できていないこと
- ・日本語学習を指導・支援する人材が不足していること
- ・既存の識字・日本語教室の認知度が低く、学習ニーズのある層に対して十分に教室情報が伝わっていないこと
- ・各教室の設立経過の違いや、行政の所管部局が多岐にわたっていることなどにより、関係機関同士の情報共有を含め、大阪市として有機的な連携等を行う体制が十分に構築できていないこと

【第Ⅲ章】基本方針の考え方

1 目標

- ・読み書きや日本語の会話に不自由している方々が、言葉を学ぶことで日常生活を円滑に営むとともに、意思表示や交流を通して自己肯定感を高め、地域や社会とつながり、関わりを深めることができる。
- ・識字・日本語学習の場で得た参加者の「学び」や「気づき」を地域や社会に発信・共有することにより、多様な文化や価値観に対する市民の理解を深め、認め合う意識を醸成することで、豊かな共生社会の実現に資する。

2 めざすべき姿

①セーフティネットとしての言語習得機会の保障

社会生活を営む上で、「言葉」は必要不可欠なものであり、読み書きや日本語の会話に不自由することにより、日常的に様々な不都合や不便が生じることを考えると、言語習得の機会の提供はセーフティネットのひとつであり、日本人・外国人を問わず、学びを必要とするすべての人に保障されるべき基本的人権であると言えます。第4次生涯学習大阪計画においても、「多様性と包摂性」の視点に基づく「誰一人取り残さない」生涯学習の推進を図るとしており、学習機会の充実や、学習機会に参加するための有効な方策について検討するとしています。

改正入管法における新たな在留資格「特定技能」の創設などにともない、来日する外国人は増加傾向にあり、今後、日本語学習ニーズを持つ方は増加するとともに、国籍や在留資格、年齢層などの属性が多様化することが予想されます。例えば、外国人就労者の配偶者や子どもといった家族帯同もさらに増加していくものと思われ、とりわけ子どもに関しては、不就学や母国で義務教育を修了した後に来日するといったケースも想定されます。

一方で、教育機会確保法で示されている、不登校をはじめ義務教育段階における教育を十分に受けていない層に対する成人基礎教育の機会の保障や、日本人・外国人問わず、障がいのある方の言語習得機会における合理的配慮などといった視点も十分に踏まえる必要があります。

また、識字・日本語の学習機会にアクセスできていない層への対応や、学習を行うにあたって阻害要因がある方へのサポート、日本語学習機会を提供すべき主体や役割分担の明確化など、整理や検討が不十分な部分も多く、学習環境の確保に向けてさまざまな課題が山積しています。特に、ほとんど日本語が話せない方々に対する「入門・基礎レベルの日本語学習機会の充実」については、多様な対象やニーズに対応した体制整備が急務となっています。

「言葉」の習得は日常生活やコミュニケーションの手法としてのみならず、生活基盤の確立や自立、学びを深める前提となるものです。本市では、言語習得機会の保障は基本的人権であるとの観点から、識字・日本語学習機会の充実をめざします。

②自己実現の場、社会参画のきっかけの場としての識字・日本語学習

本市では、様々な理由から読み書きや日本語の会話に不自由している方々に対して、識字・日本語教室の開設等を通して学習機会の提供を行い、社会参加の促進を図ってきました。差別や貧困などにより義務教育を十分に受けられなかった人などに対し、読み書きを学ぶ場として立ち上げた識字学級が、国際化の進展による新たな外国人住民の増加に伴って日本語学習者を受け入れ、現在では識字・日本語教室として、識字学級の取組の成果を活かしながら、識字学習者と日本語学習者とが交流を通してともに学ぶ場となっています。

識字・日本語学習の場は、学習者にとっては単に言葉を学ぶ場というだけでなく、日常の困りごとについて相談したり、地域の方々と交流したりする場でもあります。また、教室では学習者が新しい参加者をサポートしたり、教室運営に参画したりといったケースも見られ、社会参加のきっかけづくりの場にもなっています。

さまざまな知識や技術を身につけることで、より主体的に選択し、判断し、行動できるようになることや、他者との関わりの中で認められ、尊重されることで、自己肯定感や自尊感情を高めることなど、教室での学習活動を通して得られる経験は多くあります。そして、これらの経験を通して、社会の一構成員として、地域や社会との関わりを深めていくこと、さらにはそれぞれの主体性を発揮してよりよい地域や社会を「ともに」作り出していくこと、これらの過程を育む場としての、識字・日本語学習機会をめざします。

③多様な価値観や文化が尊重される共生社会

大阪市の総人口における外国人の割合が5.5%に迫る状況の中で、地域や社会においてさまざまな文化や背景を持つ方々とともに暮らしていくという状況は、決して珍しいものではなくなっています。

多文化共生指針では、めざすべき「多文化共生社会」について、「多様な価値観や文化を認め、国籍や民族、性別や出身などの違いを理由として社会的不利益を被ることがなく、一人ひとりが個人として尊重され、相互に対等な関係を築き、その持てる能力を十分発揮しつつ自己実現を目指して、社会参加できる創造的で豊かな社会」と位置づけています。一方で、異なる文化や背景を持つ人々に対する差別や偏見は今なお大きな課題となっています。共生社会の実現に向けては、言葉を理由に差別を受けることがないのはもちろんとして、多様な文化や背景を持つ人々を受け入れる側が自らの思い込みや誤解に気づき、それを解消し、多様な文化や背景を持つ人々も地域の一員であるとの意識を持つことが必要です。

識字・日本語教育施策の推進には、読み書きや日本語の会話に不自由している人々をなくしていく取組と、そうした人々が不利益を受けることなく、すべての市民が暮らしやすい社会を実現する取組の双方が必要です。識字・日本語教室は、多様な文化や価値観に触れるとともに理解や関心を深めるための日常的な交流・協働の場であるといえます。

また、識字・日本語学習の場では、「教える側」「教えられる側」の立場は固定したものではなく、学習者・学習支援者など教室に関わる参加者全員がさまざまな「学び」や「気づき」を得る場となっています。学習活動の中で得た「学び」や「気づき」を、それぞれの参加者や教室の中だけで完結させるのではなく、地域や社会に発信したり共有したりすることで、社会全体の「学び」「気づき」に広げ、多様性を認め合う意識を

醸成していくことが重要です。識字・日本語学習を通して、市民一人ひとりの多様な価値観や文化が尊重され、互いに認め合い、ともに生きる豊かな社会の実現に資することをめざします。

3 施策の対象

識字・日本語教育は、習得レベルや目的などにより、その対象領域が広いものとなっていることから、本基本方針において行政が行うべき施策の対象については以下のとおり規定します。

「読み書きや日本語の会話が原因で、日常的な生活を営むことに困難さを感じている方」

言語習得の機会はセーフティネットのひとつであるとの認識のもと、日本人・外国人問わず、さまざまな理由から読み書きや日本語の会話が不自由していることで、日常生活に不都合や不便が生じている方々を対象とします。

日本語学習者については、日本において日常的な生活を営む外国につながる市民を対象としますが、その日本語習得レベルについては、特に生活に必要とされる入門・基礎的な学習の領域を主な対象範囲とし、その指標としては、文化庁の「日本語教育の参照枠」で示された日本語能力の熟達度におけるA1～B1とします。ただし、学習者の生活状況や学習方法などによって、熟達度に大きな幅が想定されることから、あくまでおおむねの目安として設定します。

また、さまざまな理由で義務教育等の機会を得られなかった方を引き続き対象として位置づけるとともに、不登校などにより十分な義務教育を受けることができなかった青少年層なども対象とし、成人基礎教育の場として位置づけます。

今後増加が予想される、企業等で働く外国人及びその家族に対する日本語学習については、雇用する事業主が支援に努めることが求められる領域ですが、現状では十分な環境が整っているとはいえないため、民間の日本語教育機関や企業等の事業者との役割分担・連携について検討することとします。一方、高度外国人材や留学生については、本基本方針で主な対象と位置づけるレベルの日本語は来日前に習得しているケースが多いと考えられることから、原則として対象外とします。

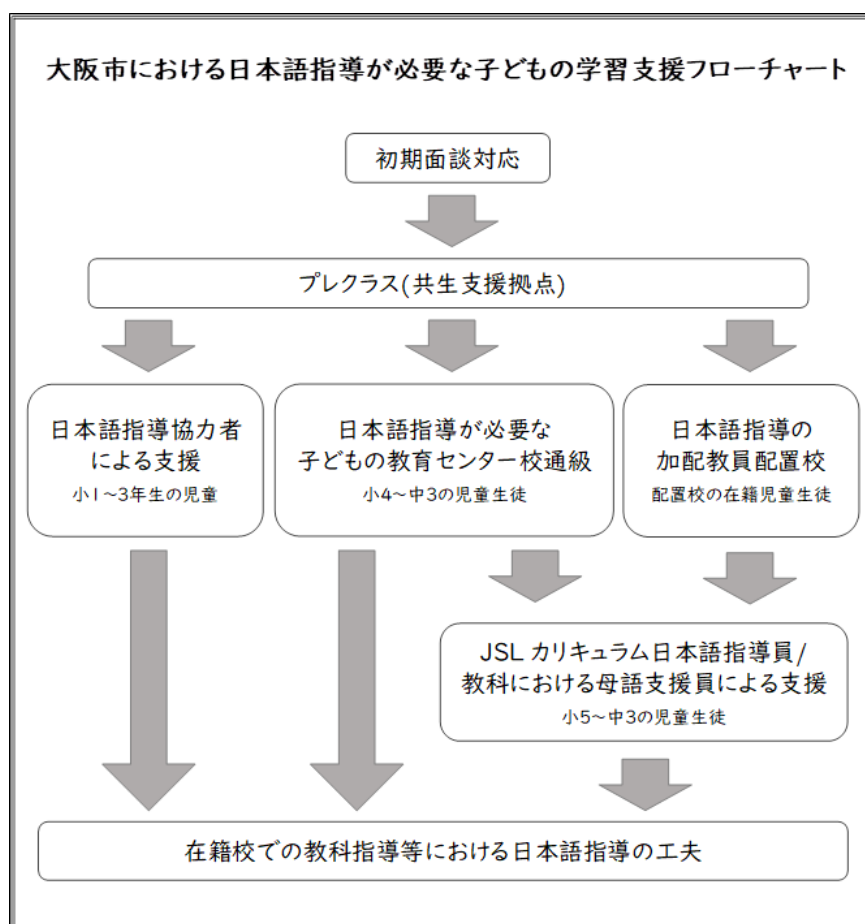
また、本市立小・中学校では、外国につながる児童生徒への日本語指導の保障として、多文化共生指針及び教育振興基本計画に基づき、市内4か所の共生支援拠点でのプレクラスの実施や、日本語指導センター校における通級指導、在籍校における日本語指導協力者等による指導などを行っていることから、本基本方針においては施策の対象とはせず、これらの取組との連携を図ることとします。ただし、就労者の家族帯同などにより来日した、外国につながる子ども・青少年の中には、不就学や、母国で義務教育を修了した後に来日するケースも増加しており、日本語の習得が十分でないことにより、進学や就労など、その後の生活に大きく影響することが想定されます。こういった学校教育での日本語習得支援の対象とならない子ども・青少年については、本基本方針の対象とします。



【5】全体的な尺度(抜粋) 日本語能力の熟達度について6レベルで示したもの

熟達した言語使用者	C2	聞いたり、読んだりしたほぼ全てのものを容易に理解することができる。自然に、流ちょうかつ正確に自己表現ができ、非常に複雑な状況でも細かい意味の違い、区別を表現できる。
	C1	いろいろな種類の高度な内容のかなり長いテキストを理解することができ、含意を把握できる。言葉を探しているという印象を与えずに、流ちょうに、また自然に自己表現ができる。社会的、学問的、職業上の目的に応じた、柔軟な、しかも効果的な言葉遣いができる。
自立した言語使用者	B2	自分の専門分野の技術的な議論も含めて、具体的な話題でも抽象的な話題でも複雑なテキストの主要な内容を理解できる。お互いに緊張しないで熟達した日本語話者とやり取りができるくらい流ちょうかつ自然である。
	B1	仕事、学校、娯楽でふだん出会うような身近な話題について、共通語による話し方であれば、主要点を理解できる。身近で個人的にも関心のある話題について、単純な方法で結び付けられた、脈絡のあるテキストを作ることができる。
基礎段階の言語使用者	A2	ごく基本的な個人情報や家族情報、買い物、近所、仕事など、直接的関係がある領域に関する、よく使われる文や表現が理解できる。簡単に日常的な範囲なら、身近で日常の事柄についての情報交換に応じることができる。
	A1	具体的な欲求を満足させるための、よく使われる日常的表現と基本的な言い回しは理解し、用いることもできる。もし、相手がゆっくり、はっきりと話して、助け船を出してくれるなら簡単なやり取りをすることができる。

6



本市立小・中学校における外国につながる児童生徒への日本語指導の保障

本市立小・中学校における外国からの編入学児童生徒数は平成23年以降増加しており、今後も増加が予想されるなか、教育委員会では、外国につながる児童生徒の、日本語学習の保障、母語・母文化の保障、学校の多文化共生教育の推進を図るため、令和2年度から「外国につながる児童生徒の受け入れ・共生のための教育推進事業」として、様々な取組をしています。

1 共生支援拠点

市内4か所に設置し、プレクラスコーディネーター、日本語指導員コーディネーター、母語支援員コーディネーター、キャリア支援コーディネーター、未来共生教育統括コーディネーターを配置し、ブロック内の外国につながる児童生徒の受け入れ・共生のための教育推進事業の円滑な進捗を図っている。

2 日本語指導

- ① 共生支援拠点において、学校に通う前の約2週間、日本の学校の概要を学び、学校生活で最低限必要な言葉を習得するプレクラスを実施する。
- ② その後、小学校1～3年生は在籍校にて日本語指導協力者による支援、小学校4年生～中学校3年生の児童生徒は、週1回程度のペースで「日本語指導教育センター校」に通級し、担当教員から初期日本語指導を受ける。
- ③ また、日本語指導の加配教員配置校では、自校で初期日本語指導を受ける。
- ④ さらに、小学校5年生以上を対象に、学習言語習得のために、母語支援員による教科における授業の支援や、JSL カリキュラム指導員による教科指導型日本語指導を受ける。
- ⑤ 各学校においては、編入した子どもの実態に応じて、簡単に丁寧な日本語で話しかけたり、周りの子どもたちとの関係づくりを行ったりするなど、受入れの工夫を行っている。

【第Ⅳ章】施策の方向性と推進体制

1 施策推進における基本的な方向性

【方向性1】 識字・日本語学習の機会や場の充実

- ①入門・基礎レベルの日本語学習機会の充実
- ②交流を通じた識字・日本語学習機会の充実
- ③多様な学習ニーズに対応した日本語学習環境の整備
- ④識字・日本語学習機会に関する情報発信・情報提供の強化

【方向性2】 識字・日本語教育の充実に向けた人材養成と教室運営支援

- ①識字・日本語教育を担う人材の確保・養成
- ②識字・日本語教室の円滑な運営に向けた支援

【方向性3】識字・日本語学習から広がる共生社会づくり

- ①学習者の生活支援・生活相談との接続
- ②識字・日本語教室をきっかけとした参加者の学びや気づき
- ③豊かな共生社会につながるしくみづくり

【方向性4】識字・日本語教育の推進に向けた体制の整備

- ①識字・日本語教育の推進に向けた本市体制の構築
- ②識字・日本語教育に関連する多様な主体との連携

2 施策の内容

(方向性1)識字・日本語学習の機会や場の充実

①入門・基礎レベルの日本語学習機会の充実

日常生活の多くの場面において、「言葉」は必要不可欠なものであり、言語習得の機会は、セーフティネットのひとつとして、学びを必要とするすべての人に保障されるべきものです。

はじめて日本語を学ぶ人が、生活に必要な日本語を習得するためには、基礎的な内容から体系立てて学んでいくことが効果的であり、その学習支援は日本語教育の専門性を持った日本語教師などによって行われる必要があります。また、日本語習得の必要性・緊急性が高いことから、一定時間の時間数、集中的に学習する環境を整えることが重要です。

現在、生涯学習センターで開催している「にほんごこんにちは」や(公財)大阪国際交流センターが実施している「生活日本語コース」など、はじめて日本語を学ぶ方を対象に学習機会を提供していますが、参加希望が定員を超える場合も多く、現状でも希望者の受け入れ態勢は十分とは言えません。今後、来日する外国人の増加とともに、入門・基礎レベルの日本語学習に対するニーズの増加が見込まれる中で、学習機会の充実は喫緊の課題です。また、入門・基礎レベルの次の学習段階(「日本語教育の参照枠」におけるA2～B1レベルなど)についても、専門性を持った日本語教師などによる体系的な学習機会を確保していく必要があります。

本市では、国において開発・整備が進められている「日本語教育の参照枠」に基づく教育モデルやカリキュラム、教材・評価手法なども参照・活用しながら、(公財)大阪国際交流センターを中心に、はじめて日本語を学ぶ方を対象にした入門・基礎レベルの日本語学習機会の充実を図るとともに、日本語学校との連携などを通して、専門的な日本語教育ノウハウを活用した体系的な学習環境を整備します。

②交流を通じた識字・日本語学習機会の充実

入門・基礎レベルの日本語学習機会では、決められた学習時間数で、一定のカリキュラムを終えた段階で修了となることが一般的です。こうした方々はもとより、生活に必要な日本語を学び続けたいと考える方々が、継続的に参加できる学習機会が求められています。

さらに、差別や貧困、不登校など、さまざまな理由により義務教育の場を得られなかった方や学び直しを希望する方々などの学習の場が必要なことも明らかです。

本市では、学習支援者や他の学習者との交流を通して、それぞれの学習者のニーズや生活状況に応じて学習を進める場として、識字・日本語教室を開設してきました。

識字・日本語教室は、日本人・外国人問わず、交流を通して読み書きや日本語の会話、生活に必要な基本的知識などを学ぶ成人基礎教育の場であることから、必要に応じて、新たな識字・日本語教室の開設や、より参加しやすい場所での教室展開等について検討します。さらに民間で開催されている日本語学習機会や、外国人支援団体やNPOなどとの連携などを通して、学習機会の充実を図ります。

なお、基礎的・体系的な学習と交流を通じた学習とは、場合によっては並行して参加することもあるなど、

学習者がそのニーズやタイミングに応じて選択できることが大切です。

③多様な学習ニーズに対応した日本語学習環境の整備

この間、来日する外国人は増加し、国籍や年齢層、来日理由なども様々であり、その状況は今後ますます加速することが予想されます。また、それにともないそれぞれの生活状況も一層の多様化が進むと考えられます。

例えば、新たな在留資格の創設などにより、日本で就労する方やその家族などのさらなる増加が見込まれます。企業等で働く外国人に対する日本語学習については、雇用する事業主が支援に努めることが求められますが、現状では十分な体制が整っているとはいえない状況です。雇用企業や商工会議所、業種組合等に対して、従業員に対する日本語教育の取組を進めるよう働きかけるとともに、必要に応じて、企業等からの日本語教育支援ニーズへの対応を検討していく必要があります。

また、家族滞在や日本人との結婚などにより、子どもを持つ外国人の増加も予想されます。それらの人々にとっては、学校や医療機関などで日本語を必要とする場面が多いにもかかわらず、日本語の学習機会への参加が困難な場合もあります。また、保護者のみならず、子ども、とりわけ幼児の日本語習得支援についても、検討が必要です。

さらに、様々な事情で不就学となったり、母国で義務教育を修了した後に来日した子ども・若者の場合、自身の成長とともに人間関係の構築や、就労をはじめとした将来設計等、その世代が抱える特有の課題への対応が必要であり、同世代との交流なども含めた学習機会について検討が必要です。

このように多様な属性や生活状況を持つ方々が日本語学習に参加するにあたり、希望する学習方法や学習形態、学習ペースは大きく異なります。学習者がそれぞれのニーズに応じてより適切な学習機会を選択できるとともに、時間的・金銭的といった制約により学習機会への参加が阻害されることのないよう、希望する方が学びたい時に学べる多様な学習環境の整備が必要です。

本市では、さまざまな曜日・時間帯・場所等での学習機会の展開や、オンライン学習などICT機器の活用、一時保育の実施など学習参加にあたっての制約を取り除く工夫、また、例えば子育てや仕事といった個別のテーマや、かな・漢字の読み書きに重点をおいたプログラムの設定など、学習の方法や形態、内容についての検討を進めます。

④識字・日本語学習機会に関する情報発信・情報提供の強化

現在、本市において実施しているさまざまな識字・日本語学習機会に対して、連日、多くの学習希望の問い合わせが寄せられています。一方で、第Ⅱ章－3「大阪市における状況」で述べたように、日本語を学びたいとの希望がありながら、学習機会に関する情報が十分に届いていない外国人住民が多いことが明らかになっています。他にも、義務教育未修了者など読み書きに不自由していることで学習機会の情報そのものを入手することが困難で、学習に参加できていない人も存在しています。従来からの識字・日本語学習機会に接点がある学習者だけでなく、学習情報にアクセスできていない潜在的な学習者に対するアウトリーチ*が求められます。

本市では、全庁的な視点から、やさしい日本語や多言語の使用やホームページ・SNS等の活用・充実に努めるとともに、必要とする方が入手しやすい場所でのチラシ等の設置などにも取り組みます。また、民間の支援団体や外国人コミュニティ、地域や学校を通じて、学習機会の情報を必要とする層に対する適切な情報発信・情報提供に努めます。

※アウトリーチ

支援が必要であるにもかかわらず届いていない人、自ら支援を求めるのが難しい人に対し、積極的に働きかけて情報・支援を届けるプロセスのこと

(方向性2)識字・日本語教育の充実に向けた人材養成と教室運営支援

①識字・日本語教育を担う人材の確保・養成

識字・日本語学習の機会や場の充実を図るにあたり、それを支える人材の確保・養成は不可欠です。

まず、入門・基礎レベルの日本語学習機会では、日本語教育に関して専門的な知識を持った人材の関わりが必要です。日本語学校をはじめとした日本語教育機関や、日本語教師養成機関などとの連携・協力による日本語教師等の派遣や、日本語指導の資格を持つ人材の活用等について、検討を行います。

また、地域の識字・日本語教室では、言語指導に関する資格の有無等にかかわらず、交流を通して学習を支援するボランティアを中心に活動を行っていますが、市としてその活動を支える条件整備が重要です。現在、学習希望者の増加等によるボランティアの不足や負担の増加といった課題が生じており、人材確保に向けた継続的な取組を行っていく必要があります。本市では、新たにボランティア活動を希望される方に対し、学習支援を行う上で必要な考え方などを共有するための入門講座を実施し、受講者に対して希望に応じた教室を紹介することとしていますが、十分な接続が図れているとはいえない状況です。引き続き講座の実施などを通して人材養成を図るとともに、活動を希望する人とボランティアを求める教室とがよりつながるような効果的なしくみづくりに努めます。

また、(公財)大阪国際交流センターはじめ、識字・日本語教育に関わる機関との連携を通して、ボランティアの人的交流に向けた情報共有や、人材ネットワークの構築などについて検討を行います。

加えて、識字・日本語教室は毎週定期的に開催されているところが多く、例えば時間的な都合などにより、継続的にボランティアとして参加することが難しい状況もあります。ボランティアがやりがいを持って活動を継続できる環境づくりに努めるとともに、日本語教師の資格取得のための勉強をされている方やボランティア活動に関心のある大学生などに対しても、積極的に情報提供や呼びかけなどを行うことで、新たな人材の確保に努めます。

さらに、地域の識字・日本語教室では、学習支援者だけでなく、教室運営を担うコーディネーターの役割が重要です。コーディネーターは、新たな学習者や学習支援者の受け入れやマッチング、ボランティアとの連携、運営会議等の開催をはじめ、ほとんど日本語が話せない学習者の参加があった場合や教室内で生じる課題への対応など、さまざまな業務を担っており、教室運営の要であると言えます。コーディネーターに

は、学習支援とは異なる知識や技能が求められるほか、継続的な学習環境づくりに向けて、教室内での人材養成や、教室運営に関するノウハウの共有や継承も必要とされます。本市では、コーディネーターの教室運営に関するスキルの向上に向けた研修等の機会を設けるほか、教室運営に関して相談や情報交換ができる環境整備を行うなど、コーディネーターの養成・支援に努めます。

②識字・日本語教室の円滑な運営に向けた支援

識字・日本語教室は、参加者にとって重要な言語習得の場であることから、持続的・安定的な運営が行われる必要があります。

各教室では、個々の学習者の学習内容や生活状況を踏まえた教材の作成・活用や、日本や各国の行事を踏まえた交流イベントの実施など、教室の状況や学習者の背景などに合わせて、さまざまな取組を行いながら教室運営を進めています。本市ではそれぞれの教室で行われている運営上の工夫や、課題への対処などについて、意見交換や情報共有を行う機会を定期的に設けることで、円滑な教室運営に向けた支援を図ります。また、各教室の運営や参加者に関する状況の把握に努め、学習希望者やボランティア希望者の問い合わせや教室への接続について適切に対応するとともに、学習場所の確保をはじめとした学習環境の整備に努めます。

さらに、識字・日本語教室に対し、(公財)大阪国際交流センターが実施している日本語教育関連事業や多文化共生・国際交流等に関する取組、災害時の多言語支援などに関する情報提供を図るとともに、教室や学習者の状況等について情報共有し、必要に応じて相談窓口への接続を行うなど、連携・関係強化に努めます。

また、識字・日本語教室は、さまざまな文化や価値観を持った方々がともに交流しながら学ぶ場であることから、すべての参加者が多様性の理解や人権尊重といった視点を持つことが重要であり、常にこれらに関する知識や理解を更新していく必要があります。本市では、コーディネーターや学習支援者に対し、人権の視点に立った教室運営に向けた情報共有や、外国人を取り巻く課題や同和問題(部落差別)などに関する研修機会の充実、教室独自での学習会実施への支援などを通して、人権の視点について継続的な共有を図ります。

また、すでにボランティアとして識字・日本語教室で活動している方を対象に、教室の運営、学習の進め方などをテーマとした講座を開催するほか、生涯学習センターや(公財)大阪国際交流センターをはじめ、大阪府や他の市町村、識字・日本語センターなどの諸機関で開催されている研修の情報提供などを通して、スキルアップの機会を提供します。

(方向性3)識字・日本語学習から広がる共生社会づくり

①学習者の生活支援・生活相談との接続

新たな在留資格の創設などにともない、就労することを目的に来日し、長期間、日本で居住する中で、出産や子育て、医療や介護など、さまざまな生活上の支援を必要とする外国人住民が増えています。外国

人住民アンケートの「生活での困りごと」に関する調査でも、制度や災害時の行政サービスへのアクセスや情報の入手などに関する項目が上位を占めており、これらに対応にあたって読み書きや日本語会話が必要とされるものです。

識字・日本語教室では、教室での人間関係の中で、学習者から生活上の問題やさまざまな手続きの方法などについて相談を受けることも多い一方で、現段階では相談への対応がそれぞれの教室やボランティアの持つ個別のネットワークに頼っているケースも多く、ボランティアの負担となることもあります。交流を通して学びを進める識字・日本語教室が、学習者からの相談のきっかけや窓口になることは、学習者の困りごとを発見し、解決の糸口となるという点では意義のあることですが、学習者が抱える課題は、法律や制度などの知識を必要とするものや、学習者のプライバシーに大きく関わるものもあり、その解決に向けては、専門的な支援機関等により適切に対応されるべきものであると考えます。

今後ますます増加が見込まれる学習者からの多様な困りごとや相談に対して、より適切な解決がなされるよう、多言語での相談対応を行っている(公財)大阪国際交流センターとの連携に努めるとともに、支援機関や相談窓口に関する情報提供や教室コーディネーターに対する研修などを通して、教室と相談窓口との接続の強化を図ります。

②識字・日本語教室をきっかけとした参加者の学びや気づき

地域の識字・日本語教室は、交流を通して学習を進める場であり、学習者にとっては、読み書きや日本語の会話を学ぶ場というだけでなく、地域や社会との接点となる場であるとともに、学びを通して社会に働きかける力を身につける場でもあります。一方、学習支援者にとっても、学習者の文化的な背景や価値観、生活課題などについて触れ、多様性や人権尊重について多くの「学び」や「気づき」を得る機会となります。

また、継続的な学習の場である識字・日本語教室では、当初は学ぶ場として参加していた学習者が、活動に参加し続けることで、新たな学習者のサポートを行ったり、教室の運営に参加したりと、活動の担い手となるケースも多く見られ、「支援する人」「支援を受ける人」といった関係性に固定されない、人材養成の循環サイクルが構築される場としての可能性を秘めています。識字・日本語教室は、学習者と学習支援者とは「ともに」学ぶ場であり、教室活動を通して、参加者すべてがさまざまな役割の中で成長する場であるとも言えます。

また、学習者・学習支援者のそれぞれが、活動で得た「学び」や「気づき」を、地域や社会に対して発信するとともに、地域や社会で活躍することも期待されます。

本市では、識字・日本語教室の参加者が、教室での活動を通して、さまざまな「学び」や「気づき」の場とするとともに、社会参加のきっかけとして、地域や社会での活動に生かせるようなしくみづくりに努めます。

③豊かな共生社会につながるしくみづくり

多文化共生指針の方向性のひとつである「多文化共生の地域づくり」では、「多文化共生についての市民理解の促進」として、「多文化共生についての市民理解の促進に向けて、異なる文化や習慣への理解や国際理解を深めるため交流・協働の機会や場の提供に努め」ることとしています。異なる文化や習慣に対し

て、十分な知識がなかったり、間違った認識を持ったりすることから抱く違和感や思い込みが偏見のきっかけとなることも多い中で、識字・日本語学習の活動は、まさに交流・協働をとおして相互理解を深めることのできる場であると言えます。

識字・日本語教室の活動で培われた人権尊重や多文化共生といった視点を広く発信し、地域や社会において共有することは、市民一人ひとりの多様性への理解を深め、認識を変え、認め合う意識を醸成するきっかけとなります。

地域識字・日本語交流教室は、生涯学習ルーム事業の一環として実施しており、生涯学習推進員等の地域住民が教室の運営に関わるなど、教室と地域との橋渡し役を担う仕組みになっており、まさに、地域を拠点とした相互理解を深める場として機能しているといえます。また、それ以外の教室でも、地域住民が教室に関わるケースは多く、教室が主体となって、地域行事に参加するケースも見られます。

このような取組をさらに進めるとともに、各種地域団体とも連携して、地域住民とともに学ぶことを目的にした交流活動や教室見学、地域行事への参加、教室活動に関する展示など、識字・日本語学習の場を起点にした、より豊かな共生社会につながるしくみづくりに努めます。

(方向性4) 識字・日本語教育の推進に向けた体制の整備

① 識字・日本語教育の推進に向けた本市体制の構築

方向性 1～3の取組を着実に進めていくために、本市における推進体制を構築し、識字・日本語学習環境の充実を図ります。具体的には、現在、識字・日本語教育を実施している教育委員会事務局、(公財)大阪国際交流センターを所管している経済戦略局、多文化共生指針の主管局である市民局の3局を中心に、役割分担をしながら、課題やニーズの把握、効果的な事業の企画・運営に取り組みます。また、学校教育分野についても、本市立小・中学校における外国につながる児童・生徒への日本語指導や、中学校夜間学級での取組と連携を図ります。

また、これまで見てきたとおり、外国人住民の困りごととして挙げられている事項の根底には日本語習得の問題があり、福祉や医療、子育ての領域など、関連する部局はほぼ全庁に及ぶと考えられます。とりわけ市民と接する機会の多い区役所については、市民生活に直結するさまざまな業務を担っており、局等と連携・協力した取組や区独自の取組を一層充実していくことが求められます。

基本方針の着実な推進に向け、識字・日本語教育に関する総合的かつ効果的な施策に全庁的に取り組みます。

② 識字・日本語教育に関連する多様な主体との連携

識字・日本語教育環境の充実を図っていくためには、本市だけでなく、識字・日本語教育に関連する多様な主体との連携が重要です。

国においては、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」により、日本語教育等の取組に関わるさまざまな支援策の検討が進められており、それらの動きと連携した取組を進めます。

就労者に対する日本語学習支援の充実に向けは、「OSAKA 外国人材受け入れ促進・共生推進協議会」が、国、府、市町村、経済団体等の連携のもと、情報共有、相互連携、取組の方向性の策定を行うとしており、大阪市もその構成員となっていることから、外国人を雇用する企業や支援機関等との連携や、企業が取り組みやすい支援策など、協議会の方向性をふまえながら、持続的・効果的な取組の検討を進めます。

また、市内には多くの日本語学校や専門学校をはじめ、大学等の教育機関がある他、外国人支援や日本語学習支援に取り組む団体・NPO も多数存在することから、日本語教育の専門人材や、民間がもつネットワークなど、各主体との連携、情報共有に関する取組を進めます。とりわけ(公財)大阪国際交流センターや日本語学習機会を提供する市民グループ等がもつノウハウや資源の活用等について検討を進めます。

なお、施策の展開にあたっては、学識経験者や学習支援・教室運営に携わる方などから意見を聴取し、効果的な推進に努めます。

3 施策の推進体制

施策の効果的な推進にあたっては、教育委員会事務局、経済戦略局、市民局を中心に、各区役所や関係局と連携・協力しながら、多文化共生施策の庁内推進体制として設置している大阪市多文化共生施策推進本部のもとに識字・日本語教育施策推進部会を設置し、本基本方針に基づく取組を推進します。

4 施策の進捗管理

本基本方針に基づく取組については、大阪市多文化共生指針の行動計画に反映するとともに、識字・日本語教育施策推進部会において進捗管理を行います。

大阪市識字・日本語教育基本方針素案(案) 6月13日教育委員会会議からの主な変更点

章	項目		議案書 ページ	段落	内 容
第 Ⅰ 章	1 目的		6	1	・本市の外国人住民人口の国籍・地域別割合について、韓国・朝鮮が最も多く、次いで中国となっていることを追記。 ・入管法の改正は2段落目に記載していたが、1段落目に移動し、新たな在留資格の創設を今後の外国人住民の増加の見込みとの関連で記載。
				2	・「日本語教育の推進に関する法律」の目的を追記。
第 Ⅱ 章	1 国の動向	(1) 出入国管理及び難民認定法の改正	8	1	・令和5年6月に閣議決定された「特定技能2号」の受入れ分野の拡大について追記。
		(4) 日本語教育機関認定法	9	—	・日本語教育機関認定法について、今後の施行に向けた詳細な検討状況等、国の動向を注視する旨を追記。
	3 大阪市における状況	(1) 大阪市の外国人住民の動向	16	下	・図表Ⅰの「過去5年間の差別・差別的な言動についての経験」のデータについて全項目掲載。
		(2) 「識字・日本語教育体制に関する実態・ニーズ調査」の調査結果から	17	1	・「実態・ニーズ調査」の調査手法やアンケート配布数、回収数、詳細を掲載しているホームページアドレスを追記。
		(4) 大阪市の中学校夜間学級の状況	23	1	・中学校夜間学級の経過について追記。

第 Ⅳ 章	2 施策の 内容	方向性 1 ① 入門・基礎レベルの日本語 学習機会の充実	30	3	・対象を概ね B1 までとしているため、入門・基礎レベルの次につながる体系的な学習段階について、「入門・基礎レベルの次の学習段階(A2～B1)についても、専門性を持った日本語教師などによる体系的な学習機会を確保していく必要があります」と追記。
		方向性 1 ② 交流を通じた識字・日本語学 習機会の充実	30	5	・入門・基礎レベルの学習から交流を通じた学習へという一方向性だけではないことから、「基礎的・体系的な学習と交流を通じた学習とは、場合によっては並行して参加することもあるなど、学習者がそのニーズやタイミングに応じて選択できることが大切です」と追記。
		方向性 1 ③ 多様な学習ニーズに対応した 日本語学習環境の整備	31	3	・子どもを持つ保護者とともに、その子ども（とりわけ幼児）に対する日本語習得支援も必要であることを追記。
		方向性 4 ① 識字・日本語教育の推進に向 けた本市体制	35	1	・教育機会確保法との関連から、学校教育は本基本方針では対象外としているものの連携を図る観点（「第Ⅲ章 3 施策の対象」（P26）に関連記載あり）から、学校教育分野についても、本市立小・中学校における外国につながる児童・生徒への日本語指導等と連携を図る旨を追記。