

# 琉球大学学術リポジトリ

沖縄県における「外国人」児童生徒の受入れ体制の  
現状と課題

—沖縄県全41市町村教育委員会を対象とした調査結  
果の分析から—

メタデータ	言語: ja 出版者: 琉球大学教育学部 公開日: 2023-04-04 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 美奈子, 北上田, 源, 渡真利, 聖子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24564/0002019676">https://doi.org/10.24564/0002019676</a>

# 沖縄県における「外国人」児童生徒の受入れ体制の現状と課題 —沖縄県全41市町村教育委員会を対象とした調査結果の分析から—

高橋美奈子・北上田 源・渡真利聖子

Current Status and Issues of the System to Accept “Foreign Children”  
—Based on the Analysis of Survey Results Targeted to the Education Boards  
in all 41 Municipalities of Okinawa Prefecture.—  
Minako TAKAHASHI, Gen KITAUEDA, Seiko TOMARI

## 1. はじめに

「外国人児童生徒の学習権は真に保障されているのか」

この問題提起は、2020年度から始まった日本語教育学会による「子どものための日本語教育研修」（文化庁委託事業）内で、講師の一人である中川祐治氏が受講者に投げかけたものである。

従来、日本国籍を持たない外国籍の子供については、その保護者は日本国憲法における「国民」に該当せず、就学義務を負っていないと解釈されている<sup>1</sup>。しかし、日本が批准する「国際人権規約」（社会権規約、1979年批准）や「児童の権利に関する条約」（1994年批准）では「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」と定められていることから、保護者が公立学校での就学を希望する場合には無償で受入れ、日本人と同一の教育を受ける機会を保障しているとされている（文部科学省 2020a）。

こうした背景から、近年、国では様々な施策や制度を設け、外国人児童生徒の学習権保障に向けて、体制を整えつつある。例を挙げると、2014年には、それまで学級外の「取り出し指導」として行われていた日本語指導が、「特別の教育課程」による日本語指導として、正規の教育課程上に位置づけられた。また、その学校教育法の改正を受けて、小中学校の学習指導要領（平成29年告示）には、個々の実態に応じて、計画的に日本語を指導することが明記された。さらに、2019年6月28日には、「日本語教育の推進に関する法律」（令和元年法律第四十八号）が公布・施行され、日本語教育を受ける機会の確保・推進は、国と自治体の責務であると定められた。この法律で示された理念を具体化したものが、全国教育委員会にも通知された「外国人の子供の就学促進および就学状況の把握等に関する指針」（令和2年7月1日通知：2文科教第294号）である。この指針では、外国人の子供の就学の促進及び就学状況の把握を始め、学校への円滑な受入れのために各自治体が講ずべき具体的な

---

<sup>1</sup> 小島（2021）は、日本国憲法では外国籍者の扱いを、第二十六条（教育を受ける権利と受けさせる義務）では国民ではないので義務を負っていないとしているが、第三十条（納税の義務）では、居住者なので義務を負っているとして、異なる扱いをしていることを指摘している。

事柄が挙げられている。

外国人児童生徒の就学状況の把握については、文部科学省（2020b）が2019年に初めて全国で「外国人の子供の就学状況等調査（令和元年度）」を実施したが、そこでは約2万人の外国人の子供たちが就学していない可能性が明らかにされ、関係者に大きな衝撃を与えた。同調査は単発の調査で終わることなく、2021（令和3）年度にも全国調査として実施され、2022年3月25日に結果が公開されたところである。

「外国人の子供の就学状況等調査」は、これまで日本国籍がないことから就学状況の実態把握が十分なされていなかった外国籍の子供を対象とした全国調査という点で意義があるのは言うまでもないが、教育機会が確保されていない恐れがある子供の存在を可視化したことの意味は大きい。しかし、調査対象が、住民登録されている日本国籍を持たない子供であるため、従来沖縄県で課題となっている、日本国籍を有する重国籍の子供や日米地位協定上、在留資格を持たない米軍基地関係者の子供（以下、基地関係者の子供）<sup>2</sup>についての受入れの実態は依然として把握できない。その背景に、国では「外国人の子供」を「日本国籍を有しない者とし、日本国籍との二重国籍者は含まない」（文部科学省2020b:4）と限定的に捉えていることが要因としてあると考え、本稿では、日本国籍を有する重国籍の子供や在留資格を持たない基地関係者の子供も含め、括弧付きの「外国人」とする。

さらに、沖縄固有の課題は重国籍の子供や基地関係者の子供に限らない。多くの離島からなる沖縄県では、島嶼地域ゆえの受入れ体制の複雑さも想定される。そこで、本稿<sup>3</sup>では、2019年5月に文部科学省が実施した「外国人の子供の就学状況等調査（令和元年度）」（文部科学省2020b）の発展的調査の位置づけで、県内41市町村教育委員会を対象に調査を実施し、日本語指導体制を含めた、県内の「外国人」の子供の受入れ体制の現状と課題を明らかにすることとした。

---

<sup>2</sup> 本調査では、「基地関係者の子供」について、沖縄県発行の資料をもとにして親子の国籍に関わらず「日米地位協定上の身分で日本政府の管理を受けない米軍基地関係者(SOFA 適用者)の子供」と定義し、その該当する範囲を具体例などとともに一次調査の調査票に明記した(沖縄県子ども日本語教育研究会 2021: 106-107)。なお、ここで言う「基地関係者の子供」は、通常「軍人・軍属の子供」と言われる子供のことであり、沖縄に多い日本人基地従業員(SOFA 適用外)の子供は含まれない。また、基地関係者の子供の中にも日本国籍保有者(重国籍保有者)はおり、そうした子供は居住地が基地の中であろうが外であるかに関わらず、自治体に住民登録をしている場合もある(住民登録は任意)。

<sup>3</sup> 本稿の執筆分担は、高橋が1、2、4、6、北上田が3、6、渡真利が5、6である。

## 2. 調査概要

「沖縄県における外国人の子供の就学状況等発展的調査」（以下、本調査）は、文部科学省（2020b）の調査に関連する内容について、沖縄県の現状を明らかにするために就学状況把握の対象となる「外国人」の子供をより具体化した調査項目を新たに設定し、沖縄県41市町村教育委員会を対象に実施したものである。調査期間は、2020年9月から2021年8月で、二段階調査を実施した。まず、一次調査では県内すべての市町村教育委員会を対象としたアンケート調査を行い、二次調査では、41市町村の中でも外国人児童生徒が集住する市町村、さらには米軍基地を抱える市町村の10市町村<sup>4</sup>を対象に、一次調査のフォローアップインタビュー調査を実施した。本稿では紙幅の都合により、一次調査の結果を中心に分析を行う。一次調査の調査項目は以下の通りである<sup>5</sup>。

- |  |
|--|
| I 「外国人の子供の就学状況等調査」 設問第1 1-2（就学状況の把握状況）に関連して    |
| I-1 就学状況の把握の方法                                 |
| I-2 関係機関との連携の有無                                |
| I-3～I-6 文科省調査で対象外となっていた子供の把握の可否、人数、困難な理由、課題    |
| II 「外国人の子供の就学状況等調査」 設問第2（就学状況の把握・就学促進の取組）に関連して |
| II-1 すべての子供について                                |
| II-1-1 受入れの際に確認している子供の情報                       |
| II-1-2 教育委員会から学校に伝達する子供の情報                     |
| II-1-3 外国につながる子供の就学に関する取り決め・内規・申し合わせの有無        |
| II-2 米軍基地関係者以外－外国籍の子供について                      |
| II-2-1 該当する子供の就学希望の有無                          |
| II-2-2～II-2-4 該当する子供の在籍経験、可否、理由・事例             |
| II-3 米軍基地関係者以外－二重国籍の子供について                     |
| II-3-1 該当する子供の行政業務実施の可否                        |
| II-2-2 該当する子供の就学希望の有無                          |
| II-2-3～II-2-5 該当する子供の在籍経験、可否、理由・事例             |
| II-4 米軍基地関係者以外－在留資格や住民登録がない子供について              |
| II-4-1 該当する子供の行政業務実施の可否                        |
| II-4-2 該当する子供の就学希望の有無                          |
| II-4-3～II-4-5 該当する子供の在籍経験、可否、理由・事例             |
| II-5 米軍基地関係者の子供について                            |
| II-5-1 該当する子供の行政業務実施の可否                        |
| II-5-2 該当する子供の就学希望の有無                          |

<sup>4</sup> 10市町村とは、那覇市、浦添市、宜野湾市、沖縄市、北中城村、北谷町、嘉手納町、恩納村、うるま市、読谷村をさす。

<sup>5</sup> 調査の詳細は、沖縄県子ども日本語教育研究会（2021）による報告書を参照。

II-5-3 該当する子供の就学にあたっての課題
II-5-4～II-5-6 該当する子供の在籍経験、可否、理由・事例
III 「外国人の子供の就学状況等調査」設問第4（指導体制）に関連して
III-1 日本語能力や日本語指導の必要性の確認の有無
III-2～III-3 日本語能力や日本語指導の必要性の確認方法、理由
III-4 受入れの際の学校種・学年の判定方法
III-5～III-7 特別の教育課程による日本語指導の実施の有無、実施方法、理由
IV 「外国人の子供の就学状況等調査」設問第5（支援員等の配置状況）に関連して
IV-1 日本語指導の支援者について
IV-1-1 雇用・登録の際の資格条件
IV-1-2～IV-1-4 雇用・登録した経験の有無、雇用・登録状況、直近の雇用・登録状況
IV-2 母語支援員について
IV-2-1 雇用・登録の際の資格条件
IV-2-2～IV-2-4 雇用・登録した経験の有無、雇用・登録状況、直近の雇用・登録状況
IV-3 予算について
IV-3-1 日本語指導にかかわる予算措置の有無と予算額

本稿では、県内の受入れ体制の特徴や課題の解明に迫るべく、調査結果から特に、基地に関わる自治体、日本語教室を設置する自治体、離島地域の自治体に焦点を当てて分析を行う。

### 3. 「基地関係者の子供」・「重国籍の子供」の就学をめぐる対応

#### 3.1. 文科省調査から零れ落ちた「基地関係者の子供」「重国籍の子供」

本章では、沖縄県内41市町村教育委員会を対象とした本調査の中から、特に「外国籍の基地関係者の子供」と「重国籍の子供」の就学をめぐる各市町村教育委員会の対応についての分析と課題をまとめていく。こうした子供たちは、住民登録されている日本国籍を持たない子供を対象とした文部科学省（2020b）の調査では対象外とされていた。

しかし、米軍基地が集中する沖縄県においては、基地関係者の子供が多く存在することはわかっており、学校現場の先生方・教育委員会担当者から、対応に苦慮しているとの話を聞いていた。また、重国籍の子供が多く存在することも明らかであった。そのため、こうした子供たちの就学をめぐる現状と課題を明らかにすることは本調査の目的の1つでもあった。調査の結果、基地関係者の子供に関する自治体の対応についてはわかったことを3.4.1.-3.4.4.にて、重国籍の子供への対応について3.4.5.にまとめていく。

なお、本調査の成果から明らかになった課題として、筆者はすでに「基地関係者子どもの就学を阻む日米地位協定の『見えない壁』」の存在を指摘している（北上田 2022）。これは、地位協定により基地関係者は住民登録しないまま自治体内に居住できるため「自治体の子

供の存在自体を把握できない」、「住民登録を就学条件とする自治体においては、結果的に子供の就学が拒まれている」という問題である。

言い換えれば、これは基地関係者の子供の学ぶ権利を、一部の自治体が意図しない形で阻害する形になってしまっているということである。そうならないようにするために、現状では個別のケースごとに対応することが必要となるが、それが教育委員会の担当者や現場の先生方への負担となっている。そのため、今後は自治体ごとの個別の対応に委ねるのではなく、国や県が主導する形で、基地関係者の子供の就学の問題に取り組むための体制をどう構築するかが問われている。

重複を避けるため、本章ではこの「地位協定の見えない壁」については触れない。ただ、自治体の対応を難しくし、自治体間の対応の差を生み出す根底にある問題として、その壁の存在があることはあらためて指摘しておきたい。

### 3.2. 米軍基地所在市町村の二類型－基地内「宿舎」の有無による分類

「米軍基地所在市町村」と言った時に、沖縄県内では 21 の自治体が該当する。しかし、その中には離島である北大東村や渡名喜村など、通常自治体内の米軍基地の存在がほとんど知られていない自治体も含んでいる。こうした捉え方は、米軍基地による被害や自治体の負担を把握する上では重要であるが、基地関係者の子供の就学についての自治体の対応を分析する上では、必ずしも妥当な捉え方とは言えない。

それもあり、本章では基地関係者の子供の就学をめぐる問題が生じやすい自治体として、米軍基地内の宿舎の存在に注目して、基地所在市町村を 2 つに分けて考えていく。沖縄県内には 2021 年時点で 33 の米軍基地があり、それぞれ「使用主目的」が設定されている。そこに「宿舎」が設定されている米軍基地は、基地内に米軍人やその家族が居住する施設があり、自然と基地周辺地域への人の出入りも多くなる<sup>6</sup>。その「宿舎」の設定がある米軍基地が所在する自治体をここでは「A:基地内宿舎所在市町村」とし、宿舎の設定がない米軍基地が所在する自治体を「B:基地内宿舎不在市町村」とする。また、基地が所在しない自治体を「C:基地不在市町村」とする。この A-C の分類を示すと、表 1 のようになる。

---

<sup>6</sup> 各米軍基地の「使用主目的」は沖縄県知事公室基地対策課(2018:185-299)の記載を参考とした。

表1 沖縄県内自治体の基地所在/基地内宿舎不在市町村の分類<sup>7</sup>

基地の有無	基地内宿舎の有無	該当市町村	該当市町村と基地名の例
基地所在 市町村	A:基地内宿舎所在	名護市・金武町・うるま市・読谷村・北谷町・沖縄市・北中城村・宜野湾市・浦添市	名護市-キャンプ・シュワブ 北中城村-キャンプ・フォスター
	B:基地内宿舎不在	国頭村・東村・伊江村・本部町・宜野座村・恩納村・嘉手納町・那覇市・久米島町・渡名喜村・石垣市・北大東村	本部町-八重岳通信所 那覇市-那覇港湾施設 石垣市-黄尾嶼射撃場等
	C:基地不在市町村	伊平屋村・伊是名村・大宜味村・今帰仁村・中城村・西原町・南風原町・与那原町・豊見城市・糸満市・南城市・八重瀬町・渡嘉敷村・座間味村・粟国村・宮古島市・多良間村・竹富町・与那国町・南大東村	

### 3.3. 基地所在市町村だけにとどまらない基地関係者の居住地

なお、Cの自治体においても、基地関係者の就学をめぐる問題は起こりうる。それは、米軍基地の外に住んでいる基地関係者も一定数いるためである。例えば、沖縄県の統計によれば2011年3月末時点で51,094人の基地関係者が県内に居住しているが、そのうちの約3割の14,844人が基地の外(施設・区域外)に居住している<sup>8</sup>。自治体ごとの人数および該当自治体数を、上記A～Cの区分で整理し直したものが次の表2になる。

表2 2011年3月末時点での基地内外居住の基地関係者の人数

基地の有無	基地内宿舎の有無 (該当自治体数)	施設・区域内居住者数 (該当自治体数)	施設・区域外居住者数 (該当自治体数)	計
基地所在 市町村	A:基地内宿舎所在 (9)	35,841人 (9)	13,878人 (9)	49,719人
	B:基地内宿舎不在 (12)	409人 (2)	836人 (7)	1,245人
C:基地不在市町村 (20)		0人 (0)	130人 (9)	130人
計		36,250人	14,844人	51,094人

<sup>7</sup> 1つの米軍基地が複数の自治体にまたがる場合は、「その自治体の区域内」に米軍宿舎(居住地)があるかどうかで判断している。例えば、キャンプ・ハンセンは金武町・宜野座村・恩納村にまたがっているが、その中で宿舎があるのは金武町区域内のみであるため、金武町はA、恩納村・宜野座村はBとしている。

<sup>8</sup> この人数は、沖縄県知事公室基地対策課(2022:25)参照。

この表からは、やはり A の自治体に住む基地関係者の人数が多いことはわかるが、A の中でもやはり約 3 割の基地関係者は基地の外に居住していることもわかる。もちろんここには多くの子供も含まれるため、そうした子供は自治体内の(基地の外の)住宅に住みながら、自治体はその「存在自体を把握できない」子供となる。また、C からわかるように、基地がない自治体であっても計 130 人の基地関係者が自治体内に居住している実態があり、そうした基地関係者の子供が公立学校への就学を希望する場合もある<sup>9</sup>。

なお、この自治体ごとの基地関係者の居住者数は 2012 年以降防衛省が突如公表を停止し、そのまま現在に至っている。もし現在でもこの人数が公表され続けていれば、それをもとにして各市町村教育委員会でも「基地関係者の子供の就学希望の有無」は推測できる。ところが、最近 10 年間はそれすらもできなくなっており、全ての自治体にとって基地関係者の就学希望はその可能性の有無も含めて全く予想できないものとなっている。こうした防衛省の対応も、基地関係者の就学をめぐる自治体の対応を困難なものにしている。

### 3.4. 基地関係者の子供・重国籍の子供の就学をめぐる自治体の対応の分析

ここからは上記 A-C の分類を用いて、本調査で明らかになった「基地関係者の子供の就学」についての回答を確認・分析していく。

#### 3.4.1. 基地関係者の子供の人数把握の可否(I-3・I-4)

まず、文部科学省(2020b)の調査では対象外となっていた基地関係者の子供(特に住民登録をすることはない外国籍の基地関係者の子供)の人数について、自治体はどれくらい把握できているのか。本調査では、基地内居住と基地外居住に分けて、基地関係者の子供の人数が把握できるかどうかを聞いたところ、表3のような回答があった。

このように、米軍基地の内外を問わず「把握可能」と回答している自治体は複数ある。ただ、これらの自治体に追加でその人数を聞いたところ、B および C の 6 自治体はすべて「0 人」(自治体内に該当の子供はいない)であった。これらの 6 自治体は全て離島自治体で人口も多くなく、住民登録の有無に関わらず地域の中に「該当の子供がいらない」ことが把握可能であるということだと思われる。

---

<sup>9</sup> C の自治体の中で、居住基地関係者の人数が一番多いのは中城村の 93 人である。基地関係者が住む C の市町村は、北部(今帰仁村)、中部(中城村・西原町)、南部(豊見城市・糸満市・南風原町・与那原町・南城市・八重瀬町)と広範囲にわたる。



さらに、この設問について「把握不可能」と回答があった自治体には追加で「人数の把握が難しい理由」を聞くと、「住民登録がないため実態把握不可」という趣旨の回答が15自治体からあった。これらを総合すると、やはり住民登録がない子供の人数を把握することは難しく、「いない」と断定できるのは人口が多くない離島などの限られた自治体のみであることがわかる。A-Cの区分に関わらず、基地関係者の子供の把握自体は困難であり、その理由は住民登録がないためであると言える。

表3 基地関係者の子供の数は把握できるか(回答自治体数)

分類	基地内居住の場合		基地外居住の場合	
	把握可能	把握不可能	把握可能	把握不可能
A:基地内 宿舎 所在(9)	1 (浦添市)	8 (名護市・金武町・うるま市・読谷村・北谷町・沖縄市・北中城村・宜野湾市)	0	9 (名護市・金武町・うるま市・読谷村・北谷町・沖縄市・北中城村・宜野湾市・浦添市)
B:基地内 宿舎 不在(12)	1 (渡名喜村)	11 (国頭村・東村・伊江村・本部町・宜野座村・恩納村・嘉手納町・那覇市・久米島町・石垣市・北大東村)	0	12 (国頭村・東村・伊江村・本部町・宜野座村・恩納村・嘉手納町・那覇市・久米島町・渡名喜村・石垣市・北大東村)
C:基地 不在 市町村 (20)	5 (渡嘉敷村・粟国村・伊是名村・多良間村・与那国町)	15 (伊平屋村・大宜味村・今帰仁村・中城村・西原町・南風原町・与那原町・豊見城市・糸満市・南城市・八重瀬町・座間味村・宮古島市・竹富町・南大東村)	5 (渡嘉敷村・粟国村・伊是名村・多良間村・与那国町)	15 (伊平屋村・大宜味村・今帰仁村・中城村・西原町・南風原町・与那原町・豊見城市・糸満市・南城市・八重瀬町・座間味村・宮古島市・竹富町・南大東村)

### 3.4.2. 基地関係者の子供の就学希望の有無と実際の受入れ状況(II-5-2・II-5-4)

過去実際に基地関係者の子供の就学希望があったかどうかを聞いた設問に対する回答は表4のようになった。

この回答からは、Aで基地関係者の子供の就学希望が多くあり、一方で基地所在市町村であってもBでは就学希望が無かったという市町村が多い。このことから、やはり基地内宿舎の有無と各市町村教育委員会への就学希望者の有無は相関関係があることがわかる。ただ、Cでも2自治体で就学希望があり、基地関係者の子供の就学をめぐる対応は必ずしも基地所在市町村のみに関わる問題ではないことも特筆すべき点であろう。なお、ここで過去に希望があったと回答があった南城市・八重瀬町は注9で触れたように、いずれも2011年時点で基地関係者が居住しており、このケースも、やはり自治体内に居住する基地関係者

の子供が就学を希望したものと考えられる。

表 4 基地関係者の子供の就学希望の有無(回答自治体数)

	就学希望あった	なかった・不明	未回答
A:基地内宿舎 所在市町村(9)	8 (金武町・うるま市・読谷村・ 北谷町・沖縄市・北中城村・ 宜野湾市・浦添市)	1 (名護市)	0
B:基地内宿舎 不在市町村 (12)	1 (恩納村)	11 (国頭村・東村・伊江村・本部町・宜野座 村・嘉手納町・那覇市・久米島町・渡名 喜村・石垣市・北大東村)	0
C:基地不在市 町村(20)	2 (南城市・八重瀬町)	15 (伊是名村・大宜味村・今帰仁村・中城村・ 西原町・南風原町・与那原町・豊見城市・ 糸満市・渡嘉敷村・座間味村・粟国村・ 多良間村・竹富町・与那国町)	3 (宮古島市・ 南大東村・ 伊平屋村)

また、この「就学希望があった」とした 11 自治体のみを対象として、過去の基地関係者の子供の受入れの有無を聞いた設問の回答は次の表 5 のようになった。

表 5 (希望ありの自治体のみ)実際の基地関係者の子供の受入れ状況(回答自治体数)

	在籍させた	在籍させなかった	両方のケースあり
A:基地内宿舎所在市町村 (8)	5 (金武町・うるま市・沖縄市・ 北中城村・浦添市)	1 (読谷村)	2 (宜野湾市・北谷町)
B:基地内宿舎不在市町村 (1)	1 (恩納村)	0	0
C:基地不在市町村(2)	2 (南城市・八重瀬町)	0	0

この回答からは、県内自治体の中で実際に基地関係者の就学希望が多い A の自治体であっても、その対応は自治体によって分かれることがわかる。一方で、希望自体の数が多くない B、C の市町村(恩納村・南城市・八重瀬町)ではすべて「在籍させた」との対応が見られ、むしろ希望が多くない自治体の方が積極的に就学を受入れているとも言える。この傾向は次の 3.4.3. と組み合わせて考えると、さらに顕著なものになる。

### 3.4.3. 基地関係者の子供の就学の可否(Ⅱ-5-3・Ⅱ-5-5)

この設問は、過去の受入れの有無に関わらず、現在の各自治体の受入れ方針として、基地

関係者の子供の就学が可能かどうかを聞いたものである。回答は表6のようになる。

表6 基地関係者の子供の就学希望があった場合の対応(回答自治体数)

	就学可能	就学不可	場合による	未回答
A:基地内宿舎 所在市町村 (9)	3 (浦添市・うるま市・金武町)	0	6 (名護市・読谷村・北谷町・沖繩市・北中城村・宜野湾市)	0
B:基地内宿舎 不在市町村 (12)	2 (本部町・恩納村)	0	10 (国頭村・東村・伊江村・宜野座村・嘉手納町・那覇市・久米島町・渡名喜村・石垣市・北大東村)	0
C:基地不在 市町村 (20)	7 (南城市・大宜味村・南風原町・渡嘉敷村・伊是名村・八重瀬町・多良間村)	1 (竹富町)	9 (今帰仁村・中城村・西原町・与那原町・豊見城市・糸満市・座間味村・粟国村・与那国町)	3 (宮古島市・南大東村・伊平屋村)

この回答からは、基地所在/基地内宿舎所在に関わらず、市町村により対応が分かれていることがわかるが、その中でも「場合による」とした回答が多いことが特徴的である。特に、実際に基地関係者の就学希望が多いAでも、「就学可能」としている自治体数(3)より「場合による」としている自治体数(6)が多い。

上記表5の回答から明らかになった、Aの自治体の対応のバラつきも合わせて考えると、基地関係者の子供の就学希望が多い自治体であっても、必ずしも就学のための門戸が開かれているわけではないことがわかる。むしろ、AやBの基地所在市町村よりも実際には就学希望者の数が少ないCの自治体の方が「就学可能」としている回答の割合が多い。こうした対応の違いについて、過去に基地関係者の子供の就学受入れをしてきた自治体では、その対応に苦慮していることから逆に門戸を閉ざす傾向があるのではないかとと思われる。一方で、対応例がない自治体は対応の難しさがわからないため、「就学可能」としている割合が多いと考えられる。

実際、過去に基地関係者の子供の就学希望があった11自治体(表4参照)に受入れにあたって課題となったことを聞いた設問(II-5-3)では、「基地内学校の夏休みだけなど、短期の在籍・登校を希望する場合の対応(7)」「保護者と連絡を取る際の対応(6)」「異動が多い軍人・軍属の親の仕事に伴う対応(2)」「緊急の基地閉鎖などに伴って子供が登校できない/送迎できない場合の対応(2)」「基地内学校との連携面での対応(1)」など、基地関係者の子供に特

有の課題が多く挙げられた<sup>10</sup>。ただ、こうした課題が生じることは、過去に基地関係者の子供を受入れた経験のある自治体以外ではほとんど知られていない。それが、ここで触れた「就学希望が多い自治体ほど就学の門戸を閉ざす傾向がある」ことの背景となると考えられる。

#### 3.4.4. 基地関係者の子供の就学にあたっての条件(Ⅱ-5-6)

表 6 で触れたように、基地関係者の子供の就学の可否については、A-C の区分に関わらず「場合による」と回答した自治体の割合が多いのが特徴的である(計 25 自治体)。ここでは、その 25 自治体に「いいえ」と回答した 1 自治体(竹富町)を加えた 26 自治体の回答を整理し、基地関係者の子供の就学にあたって、自治体側は何を条件としているのかをまとめたのが表 7 である。

表 7 基地関係者の子供の就学にあたっての条件(回答自治体数)<sup>11</sup>

	住民登録の有無	居住実態の有無	在籍校への通学	世話人の有無	個別判断
A: 基地内宿舎 所在市町村 (6)	2 (名護市・北谷町 <sup>12</sup> )	3 (宜野湾市・沖縄市・読谷村)	2 (読谷村・北谷町)	1 (北中城村)	
B: 基地内宿舎 不在市町村 (10)	7 (東村・北大東村・石垣市・国頭村・久米島町・渡名喜村・那覇市)	1 (宜野座村)			3 (宜野座村・伊江村・嘉手納町)
C: 基地不在 市町村 (10)	8 (豊見城市・糸満市・座間味村・粟国村・与那国村・中城村・与那原町・竹富町)	1 (西原町)	1 (中城村)		2 (今帰仁村・与那原町)

<sup>10</sup> 基地関係者の子供の受け入れに伴う課題について、特に北谷町は自由記述欄に「住民登録が無いことから、異動情報等の確認も出来ず、未届けで転出(居)・出国することがあり、実態調査も出来ないため、その後の学校運営に支障をきたす」「町土の大部分を米軍基地が占めている本町にとっては、米軍基地関係者も就学した場合それらに対応できるハード・ソフト面の整備が困難」など、詳細に回答が寄せられた(沖縄県子ども日本語教育研究会 2021:34)。こうした基地関係者の子供の就学に特有の課題について、県内でもほとんど把握されておらず一律のガイドラインもないため、対応が各自自治体任せになっていることが自治体の負担を大きなものにしてしまうとと言えるだろう。

<sup>11</sup> 自由回答を類型化したもの/複数回答扱いもあるため合計の数は合わない。

<sup>12</sup> 北谷町は「両親が軍人・軍属で住民登録がない場合は不可」としている(沖縄県子ども日本語教育研究会 2021:36)。こうした対応を取っている背景には注 10 に挙げたような過去の困難があるのは間違いないが、この対応は「意図せざる形」ではなく明確に外国籍の基地関係者の就学自体を一律に拒むものであり、適切な対応なのかどうかは疑問が残る。

この回答からは、基地関係者の子供の就学を「場合による」「不可」とした26自治体の中では、「住民登録の有無」を就学可否の条件としている自治体が17自治体にのぼることがわかる<sup>13</sup>。ところが、そもそも基地関係者の子供は住民登録をしないまま基地の内外に居住している(日本国籍保有者の場合は任意)。それもあり、ここで住民登録の有無を就学要件として挙げている自治体は、実質的に基地関係者の子供の就学を拒んでしまうことになっている。このことは北上田(2022)で「地位協定の壁」として指摘しているため、ここではその問題点については省略する。

また、この表7からは基地関係者の子供の就学にあたっては、明確にA-Cの区分で自治体の対応に違いがみられることがわかる。表からも明らかなように、B、Cの自治体は住民登録の有無を就学のために必要な要件としている自治体の割合が多いものの、Aでは6自治体中2自治体のみとなっている。この対応の違いは、おそらくAの自治体では基地関係者の子供の就学希望が多いこともあり、実態に合わせた多様な対応をしていることの現れではないかと思われる(上で触れたように、必ずしも「受入れるための多様な対応」ではなく、「就学の可否を判断するための多様な対応」をしていることの現れ)。この点の詳細を明らかにするためには、特にA自治体の過去の対応の変遷等を追っていくことが必要であるものの、二次調査でも各自治体の過去の対応については記録が残されていないこと、引継ぎが行われてこなかったことなどもあり、十分に明らかにはできなかった。

#### 3.4.5. 重国籍児童生徒の就学をめぐる(I-3・I-4・II-3-4・II-3-5)

最後に、文科省調査では対象外となっていた重国籍の子供の就学をめぐる自治体の対応について、明らかになったことをまとめていきたい。結論から言うと、重国籍の子供は日本国籍も有し、もちろん住民基本台帳にも登録されているため、基本的には他の日本国籍のみの子供と同様の対応がなされていることがわかった。そのため、基地関係者の子供のように、明確に受入れが拒まれるというような問題はなかった。

しかし、本調査を通して「自治体が重国籍児童生徒の人数を把握できているか」という点と、「就学にあたって特別な対応をしているか」という2点に関して、懸念すべき点が明らかになった。

---

<sup>13</sup> 厳密に言えば、この設問に対する自治体の回答は「就学にあたっては住民登録が必要」というものと「住民登録がないため把握できない」というものに分かれ、その二つは意味が異なるものの、就学にあたっては住民登録に関する回答があった自治体としてまとめている。

まず、「重国籍児童生徒の人数は把握できるか」という設問(I-3)に対する回答として、「把握できる」と回答した自治体は14自治体あった。その人数を聞いた設問(I-4)では、「0」との回答が9自治体で、1人以上の人数の記載があったのは残る4自治体のみであった(1自治体は人数未回答)。その中で、人数が一番多い11人となっていた嘉手納町教育委員会を対象とした二次調査の結果からは、それが町内の公立学校に在籍している重国籍児童生徒の人数ではなく、「就学猶予・免除の手続きをして米軍基地内の学校に通っている重国籍児童生徒の人数」であることがわかった。さらに詳細を確認したところ、重国籍児童生徒は他の日本人の子供と同様に住民基本台帳をもとにした学齢簿に記載されているため、就学案内等は発送するが、就学にあたっての手続きの中でどの生徒が重国籍であるか等を確認するわけではないとのことであった<sup>14</sup>。

同設問で「把握できる」と回答していない残りの27自治体では、当然重国籍児童生徒の人数は把握できていない。つまり、本調査からはほとんどすべての自治体(ゼロと回答があった自治体以外)において、重国籍児童生徒の存在を正確に把握することができていないことがわかった。これは、子供の多様な文化的背景を教育委員会や学校側が把握し、適切な指導を行うことを難しくする一因になっていると考えられる。

また、重国籍の子供の就学の可否やその条件についての設問(II-3-4・II-3-5)の回答を分析したところ、以下のようなことが明らかになった。この設問への回答として「いいえ(就学不可)」とした自治体はなかったが、「場合による」としたのは7自治体あった。その内訳をみると、4自治体は「住民登録/住民票があれば受入れ可」というものであり、重国籍の子供の就学を拒むものではない。ただ、残る3自治体の挙げた条件については懸念すべき点がある。

まず、今帰仁村・伊江村からは「村教育委員会および各学校長の判断による」「状況により判断」との回答が寄せられた。これに関して、日本国籍も有する重国籍の子供が就学を希望する時に、状況によって教育委員会や学校長が就学を拒む対応をすることなどあり得ないはずである。また、北谷町は「本町の学校へ在籍しつつフリースクールへの登校も希望している場合は不可」との条件の回答があった。これは、公立学校に在籍しながら別の教育機関(フリースクール)に通う意向を持った子供については就学を認めないとの回答であるが、

---

<sup>14</sup> 小学校入学予定者に就学案内等を一齐に送付する通常の形ではなく、就学に関する問い合わせがあった場合には子供の国籍(重国籍かどうか)を確認する手続きはあるが、それは特例的な対応であるとのことであった。

不登校の子供も含めて学ぶ権利を保証すべき教育委員会の対応として適切なものとは言えない<sup>15</sup>。

こうした回答については、質問の意図について自治体側に何らかの誤解があった可能性はある。例えば、特に基地関係者の子供の就学希望が多い自治体であれば、「重国籍の子供＝基地関係者の子供＝住民登録が無い」というイメージが先行し、日本国籍保有者としては受け止められず、こうした回答になった可能性もある。また、公立学校への「就学」と「就学した上で出席扱い」という別の問題を混同して上記のような回答になった可能性もある。調査票の質問文では意図が伝わるように配慮していたものの、そのような誤解が上記のような回答につながった可能性があることは指摘しておきたい。

### 3.5. 小括

本調査では、従来まったくと言っていいほど知られていなかった基地関係者の子供の就学についての自治体の対応の現状と課題が明らかになった。特に、「基地内宿舎の有無」が実際の基地関係者の子供の就学希望の有無に大きく関係していることを確認できた。

また、基地関係者の子供の就学希望が多い自治体の方が、むしろ就学のための門戸を閉ざしているという傾向があることや、受入れにあたっての多様な条件を設けていることが明らかになった。こうした傾向は、これまで実際に基地関係者の子供を受入れた際に生じた課題への対応の結果生じたものであると考えられる。

それに加えて、本調査では重国籍の子供について自治体はその数も含めてほとんど把握できていないという現状も明らかになった。さらに3.4.5.で指摘した通り、一部自治体でその就学をめぐる（誤解にもとづくものである可能性はあるが）問題があると思われる対応がなされていることも明らかになった。特に、重国籍の子供の存在を自治体が把握できていないという課題については、決して看過できるものではないだろう。沖縄だけではなく、全国的に在留外国人の人数が増え続け、子供の国籍も多様化している。そうした現状におい

---

<sup>15</sup> 例えば、文科省通知「登校拒否問題への対応について」（平成4年9月24日:文初中330）では、教育委員会が不登校の子供への適切な支援を行う必要があることが明記されている。また、2016年に制定された「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」を受けて出された文科省通知「不登校児童生徒への支援の在り方について」（2019年10月25日:元文科初第698号）でも、不登校児童生徒への支援は「学校に登校する」という結果のみを目標にせず、関係機関との連携のもと、適切な支援を行うことの必要性が確認されている。

て、子供の文化的背景に対応した教育のあり方を検討していく上で、重国籍の子供の存在を把握することは、自治体にとって必要最低限の情報となることは指摘しておきたい。

#### 4. 日本語教室を設置する自治体からみる日本語指導体制

ここまで、県内自治体を「基地内宿舎の有無」という観点から分類し、「基地関係者の子供」と「重国籍の子供」の受入れ体制について論じてきたが、本章では受入れにあたっての各自治体の日本語指導体制について述べる。県内の日本語指導体制についても、「基地内宿舎の有無」という点で見ると、県内の公立学校で日本語指導のための教員を配置し、教室を設置している自治体は、本稿3章の表1で挙げた「A.基地内宿舎所在」の9市町村中、7市町村が重なる（表8）。そこで、本章では日本語教室を設置する自治体を中心に、日本語指導体制の整備状況の現状と課題を明らかにする。

表8 沖縄県内の日本語教室を設置する自治体（教員配置人数）

教育事務所	中頭教育事務所	那覇教育事務所
市町村	恩納村（1名）・うるま市（2名）・読谷村（1名）・沖縄市（4名）・北谷町（2名）・宜野湾市（2名）・北中城村（1名）	浦添市（1名）・那覇市（2名）

県内の公立学校には、日本語を母語としない児童生徒が通級する日本語教室を設置する学校<sup>16</sup>がある。ひとことで日本語教室と言っても、その指導形態や担当者、設置場所等は様々であるため、ここでは日本語指導のための教員配置がされている学校にある教室を日本語教室と呼ぶことにする。

国は、外国人児童生徒等の教育の充実のために、2017（平成29）年4月に「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年法律第116号）（以下、義務標準法）を一部改正し、日本語能力に応じた特別の指導を受ける児童生徒18人につき教員1人を基礎定数として算定し配置することを決め、2017（平成29）年度から2026（令和8）年度の10年間で計画的に措置するとしている。本調査を実施した2021年度に、沖縄県内で日本語指導のための教員配置がされている学校は16校で、表8の9市町村<sup>17</sup>であった。よって、本章で日本語教室のある自治体とは、これらの9市町村をさすこととする。

<sup>16</sup> 屋部（2013）によると、県内で最初に日本語教室が設置された学校は、1992年の宜野湾市立O小学校で、その後、2000年代に入り、宜野湾市、沖縄市を中心に、日本語教室が設置されていったという。

<sup>17</sup> 執筆者が毎年沖縄県教育委員会学校人事課へ実施している聞き取り調査による。



#### 4.1. 日本語教室を設置する自治体における外国人の子供の就学状況 (I-1)

本節では、日本語教室を設置する自治体における日本国籍を持たない外国籍の子供の数ならびに就学状況を文部科学省（2020b）の調査結果から概観する。

まず、文部科学省（2020b）の調査結果から、日本語教室を設置する自治体に居住する外国籍の子供の数と就学把握状況を表9に示す。繰り返しになるが、当該調査の対象は、住民登録されている日本国籍を持たない子供であるので、表9の一番右側の小中計の数値は、各自治体における住民基本台帳上に計上されている外国籍の子供の総数を示している。

表9 学齢相当の外国人の子供の就学状況の把握状況 市町村別小中合計人数（高橋他2020：124の表4をもとに作成）

区分 <sup>18</sup>	就学者数		③不就学	④出国・転居（予定含む）	⑤就学状況確認できず	計	⑥（参考）1-1.との差	（参考）1-1.小中計
	①義務教育諸学校	②外国人学校等						
那覇市	109	-	-	-	-	109*	32*	141
沖縄市	78	-	-	-	-	78*	11*	89
宜野湾市	48	-	-	-	38	86*	0*	86
読谷村	31	11	0	0	24	66	0	66
北谷町	15	5*	-	-	2*	22*	15*	37
恩納村	21	1	0	0	13	35	0	35
うるま市	24	6	0	0	3	33	0	33
北中城村	13	1	0	0	16	30	0	30
浦添市	12	0	0	0	1	13	0	13

－印:すべての学齢で不明の項目、\*印：一部不明の学齢を含む市町村の項目

本調査のI-1では、表9の各区分の就学状況の把握方法を尋ねたが、「①義務教育諸学校」では、9自治体すべてが「学齢簿を基にした」と回答していた。また、日本語教室を設置す

<sup>18</sup> 表の各区分については次のとおり（文部科学省2020b）。① 義務教育諸学校：国公立小・中・義務教育学校・中等教育学校（前期課程）、特別支援学校（小・中学部）を指す。② 外国人学校：専ら外国人の子供の教育を目的としている施設を指し、各種学校として認可されているか否かを問わない。③ 不就学：義務教育諸学校、外国人学校のいずれにも就学していないことが確認できた者を指す。地域の日本語教室等に通っていても、義務教育諸学校、外国人学校に在籍していない場合はこれに含む。④ 出国・転居：就学しておらず、住民基本台帳に記載が残っているが、実態としては既に転居・出国していること又は近日中にその予定であることが確認できた者を指す。⑤ 就学状況確認できず：就学案内の送付、家庭訪問、電話等により就学状況の確認を試みたが、不在や連絡不通により就学状況の確認ができなかった者を指す（教育委員会が就学状況の確認を試みていない者は含まない）。⑥ 1-1 計との差：「⑤就学状況確認できず」に計上されない「教育委員会が就学状況確認の対象としていないため、就学状況が不明な者」等が含まれるものと考えられる。

る自治体は、無い自治体に比べ、9自治体中5自治体が、学齢簿以外にも、保護者や学校からの通知・連絡の情報、家庭訪問、電話なども利用して把握しているということがわかった。

しかし、不就学の可能性が考えられる区分である「③不就学」、「④転居・出国」、「⑤就学状況確認できず」の各区分の把握方法については、那覇市はいずれも「把握していない」と回答し、沖縄市は「可能な範囲で回答した」と回答しているが、表9を見るといずれも各数値は「-」（不明）である。この二つの自治体は、県内の住基上の外国籍の子供の数が最も多い自治体であるので、把握が難しいと考えられる。しかし、表9を見ると、外国籍の子供の数が最も多い那覇市であっても、義務教育諸学校に在籍していない児童生徒は32人である。住基上には存在する彼らが、義務教育諸学校以外のどこで学んでいるのか、学習権を保障するためには、その所在の確認が優先されるべきである。

このように住基上に登録されている子供すら必ずしも把握されているわけではないので、ましてや「外国人の子供の就学状況等調査」の対象外となっていた、重国籍の子供や在留資格・住民登録がない子供、基地関係者で基地内外に居住する子供については、3.4.1.で触れたように、浦添市を除く8自治体は、いずれも「把握できない」と回答している。

#### 4.2. 受入れの際に確認している子供の個人情報（II-1-1）

次に、本調査のII-1-1で尋ねた「受入れの際に確認している子供の個人情報について」であるが、表10の通りである。

表10 就学希望者に確認している子供の個人情報

確認事項	日本語教室を設置する自治体	県全体
A. 住民登録の有無	9 (100%)	41 (100%)
B. 国籍	7 (78%)	21 (51%)
C. 重国籍か	7 (78%)	14 (34%)
D. 米軍人・米軍属の子弟か	3 (33%)	5 (12%)
E. 住所が基地内か	6 (67%)	9 (22%)
F. フリースクール等に通学しているか	8 (89%)	14 (34%)
G. その他	1 (11%)	3 (7%)

→ (沖縄市) 住民登録ができない場合は市内に居住実態があるかの確認をする

県全体の結果と比較すると、日本語教室を設置する自治体は、「D.米軍人・米軍属の子弟か」以外の項目は、高い割合で確認している。しかし、日本語教室を設置する自治体は、日本語指導のための特別の教育課程を編成・実施する可能性がある。文科省で提示されている

「個別の指導計画」（児童生徒に関する記録）の様式には、子供の多様な言語的・文化的背景を踏まえた指導計画を立てるために、国籍だけでなく、生育歴や学習歴を記載する欄も設けている。つまり、多様な背景を持つ子供一人一人のきめ細かな実態把握は日本語指導を計画するにあたって欠かすことができない。よって、特に日本語教室を設置する自治体においては、受入れ時においても丁寧な確認が必要とされるだろう。

### 4.3. 増加する日本語指導が必要な子供

本節では日本語教室を設置する自治体の日本語能力の把握方法や日本語指導体制について論じる前に、各自自治体における日本語指導が必要な児童生徒数を確認しておく。文科省では、1991年以降、「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」を行っている。近年では、2018（平成30）年度と2021（令和3）年度に実施されているので、日本語教室を設置する自治体の結果を表11に示す。

表11 日本語教室を設置する自治体における日本語指導が必要な児童生徒数（「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の結果」平成30年度（文部科学省2019）と令和3年度（文部科学省2022）の沖縄県の結果をもとに作成）

自治体名 （2021年度の日本語指導のための加配教員数）	2018年度： 外国籍	2018年度： 日本国籍	2018年度： 計	2021年度： 外国籍	2021年度： 日本国籍	2021年度： 計
那覇市（2）	38	21	59	57	20	77
沖縄市（4）	30	26	56	30	63	93
宜野湾市（2）	17	25	42	27	42	69
読谷村（1）	14	15	29	27	13	40
北谷町（2）	8	26	34	12	51	63
恩納村（1）	13	3	16	16	1	17
うるま市（2）	13	9	22	22	13	35
北中城村（1）	8	4	12	8	7	15
浦添市（1）	4	17	21	4	11	15

表11を見ると、浦添市を除くすべての自治体では、2018年度に比べ、2021年度に日本語指導が必要な児童生徒数が増加している。前述した義務標準法では、日本語指導が必要な児童生徒18人あたり教員1人を定数としていることを考えると、那覇市、沖縄市、宜野湾

市、読谷村、北谷町は2021年度時点の加配教員数では、十分な指導体制とは言えないことがわかる。なかには、指導体制を整えるべく、市町村独自で日本語指導員を雇用している自治体もあるが、この表を見ると、自治体の財政状況に左右されない日本語指導教員の配置は急務の課題と言える。

#### 4.4. 子供の日本語能力や日本語指導の必要性の確認状況 (III-1・III-2)

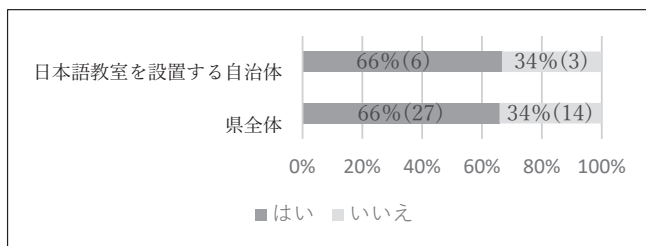


図1 子供の日本語能力や日本語指導の必要性の確認の有無

表12 (図1で「はい」の場合) 日本語能力や日本語指導が必要かの確認方法

確認方法	日本語教室を設置する自治体	県全体
A. 日本語能力測定方法 (DLA等)	0 (0%)	0 (0%)
B. 子供の学校生活や学習の様子	2 (22%)	12 (44%)
C. 子供の来日してからの期間	3 (33%)	6 (22%)
D. 学年相当のテスト	0 (0%)	0 (0%)
E. 保護者に必要性を確認	6 (67%)	25 (93%)
F. その他	0 (0%)	2 (7%)

次に、日本語教室を設置する自治体が、どのように日本語能力や日本語指導の必要性を確認しているのか、その結果を図1と表12に示す。

41市町村全体を見ると、図1で「はい」と回答したのは27自治体(66%)だが、表12を見るといずれの自治体も「外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメントDLA」(以下、DLA)等の客観的な言語能力測定方法は採用していない。日本語教室を設置する自治体においても、図1で「はい」と回答したのは、全体の3分の2であり、表12を見ると最も選択されている確認方法は「保護者に必要性を確認している」で、6自治体であった。確かに保護者は普段の子供の様子を知る人物の一人ではあるが、必ずしも保護者が日本語力を有しているわけではないので、保護者への確認のみでは日本語能力の把握方法としては十分とは言いがたい。

日本語教室を設置する自治体で、教育委員会が日本語能力を確認していない自治体は3つあるが、「受け入れる学校に任せているから」(宜野湾市・読谷村)、「就学手続きではなく、学校に就学後、本人、保護者と担任や学校と日本語指導が必要か相談する」(那覇市)

という理由であった(沖縄県子ども日本語教育研究会 2021:39)。受入れる学校については、集住している地域では継続的に日本語教室を設置している学校もあるが、日本語教室が配置される学校が毎年変わる自治体もあるので、必ずしも受入れ校に一任できるとは言えない。文科省では、学校関係者が言語能力を測定できるようにDLAを開発し、さらに「使い方映像マニュアル」<sup>19</sup>も公開されているので、まずは各委員会での活用の普及・促進が求められる。

#### 4.5. 受入れる際の学校種・学年の決め方 (III-4)

表13 受け入れる際の学校種・学年の決め方 (複数回答可)

選択肢	日本語教室を設置する自治体	県全体
A. 子供の生年月日から学齢相当の学校種・学年を決定	6 (67%)	23 (56%)
B. 学齢のみで決定するのではなく、子供の日本語能力や学力を考慮して、学校種・学年を決定	3 (33%) 宜野湾市、 浦添市、 うるま市	15 (37%)
C. 学齢のみで決定するのではなく、子供や保護者の要望を考慮して、学校種・学年を決定	7 (78%)	22 (54%)
D. その他	0 (0%)	3 (7%)

受入れる際の学校種・学年の決め方については、表13のとおりである。表13を見ると、「B. 学齢のみで決定するのではなく、子供の日本語能力や学力を考慮して、学校種・学年を決定」と回答した自治体は15(37%)と最も少ない(日本語教室がある自治体は3(33%))。しかし、文科省は、2021(令和2)年7月1日に外国人の子供の就学促進及び就学状況の

把握等のために地方公共団体が講ずべき事項として「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」(2文科教第294号)を全国教育委員会に通知したが、そこでは学校への円滑な受入れとして、「受入れ学年の決定等」は日本語能力や学習状況等に応じた学年への入学を認めることや「学習の機会を逸した外国人の子供の学校への受入れ促進」、「学齢を超過した外国人への配慮」を行うよう求めている。子供や保護者の要望はもちろん尊重されるべきだが、加えて、子供の日本語能力や学習歴を多角的に考慮しながら受入れ学校種・学年を決定することが望ましい。

<sup>19</sup> 「DLA」《使い方映像マニュアル》は、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター(現・多言語多文化共生センター)が文科省から事業を受託・作成し、YouTube配信されている(<http://www.tufs.ac.jp/blog/ts/g/cemmer/dla.html>)。

#### 4.6. 遅々として進まない「特別の教育課程」による日本語指導 (III-5・III-7)

前述したように、2014（平成 26）年に学校教育法が改正されたことにより、「特別の教育課程」による日本語指導が可能になった。しかし、注意したいのは現段階の省令では「編成実施できる」とあり、「編成実施しなければならない」というわけではないことである。よって、2021（令和 3）年度に実施された「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等調査」結果（文部科学省 2022）を見ると、全国で「特別の教育課程」による日本語指導を受けている者の割合は、外国籍児童生徒が 73.5%で、日本国籍の児童生徒が 67.6%である。

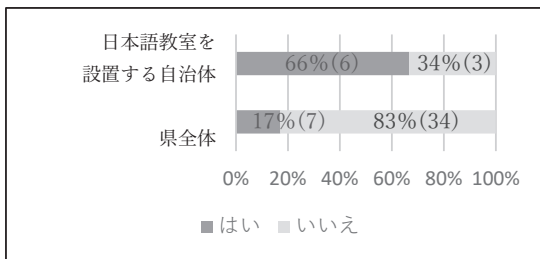


図2 「特別の教育課程」を実施しているか

県内の「特別の教育課程」の実施状況については、図2に示した通りであるが、県内全体ではわずか7自治体（17%）の実施率であり、そのうちの6自治体が日本語教室を設置する自治体である。日本語教室を設置する自治体の中では、那覇市、沖縄市、

うるま市が、「特別の教育課程を実施していない」と回答している。また、特別の教育課程を実施している自治体であっても、「個別の指導計画」を作成しているのは、わずか4自治体（浦添市・恩納村・北谷町・南大東村）のみであった。さらに、「特別の教育課程を実施している」と回答した宜野湾市は、「日本語学級が開設されている学校のみ」（沖縄県子ども日本語教育研究会 2021:41）と回答しているが、宜野湾市内で日本語教室が開設されている学校はわずか2校である。つまり、日本語教室が設置されていない学校では、日本語教室もなければ、「特別の教育課程」としての日本語指導も実施されておらず、市内での学校格差が大きいと言える。

特別の教育課程を実施していない理由 (III-7、複数回答可) であるが、沖縄県子ども日本語教育研究会 (2021:42) によると、「日本語と教科の統合的指導を行う担当教員がない」（15自治体）が最も多く、続いて、「校内に「特別の教育課程」の対象となる子供がいないと判断するため」（14自治体）、「特別の教育課程」で行うための教育課程の編成が困難である」（11自治体）が続いている。文科省では、外国につながるの児童・生徒の学習を支援する情報検索サイト「かすたねっと」に、編成実施に必要な様式や資料を提示しているが、こうしたサイトが実際の学校現場で十分に活用されていない可能性も考えられる。

#### 4.7. 役割が不透明な日本語指導支援者と母語支援者 (IV-1-2)

日本語教室を設置する自治体において、これまで日本語指導の支援者の雇用経験を尋ねたところ、結果は図3のとおりであった。

日本語教室を設置する自治体において「はい」と回答した6自治体は、市町村独自の支援員を雇用している（したことがある）自治体である。支援員雇用については、予算との兼ね合いが大きいので、次の4.8.で後述するが、「はい」と回答した6自治体の日本語指導の支

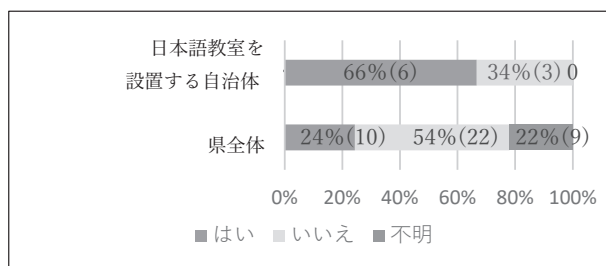


図3 これまで日本語指導の支援者を雇用・登録したことがあるか

援者の資格条件を見ると、教員免許所有者（浦添市・沖縄市・うるま市・北谷町）、日本語教員資格保有者（浦添市・沖縄市）、英語力を有する者（沖縄市・浦添市・うるま市）、日本語教育経験者（沖縄市）、児童生徒の教育経験者（那覇市）であった。2014（平成26）年に改正された学校教育法では、「特別の教育課程」による日本語指導は、原則、児童生徒の在籍する学校における「取り出し」指導として行い、指導者は教員免許を有する教員と定められている。公立学校で行われる日本語指導は、「特別の教育課程」として学級外で実施する「取り出し指導」と、学級内での学習支援としての「入り込み指導」の二種類がある。子供の実態に応じた指導内容や方法によって、日本語指導の支援者に求められる資格条件も変わってくるだろう。

一方で、母語支援員を雇用・登録したことがある自治体は、「不明」が11自治体あるものの、県全体では「0」であった。雇用実態や必要性が不明であるためか、母語支援員を雇用・登録する場合の資格条件には、「教員免許所有者」と回答した自治体が4つあった。児童生徒の母語を英語と想定するなら、英語の教員免許所有者も考えられるが、2021（令和3）年度の「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等調査」結果（文部科学省2022）の言語別人数を見ると、沖縄県内の日本語指導が必要な外国籍の児童生徒で英語を母語としているのは85人(36.6%)であり、日本国籍の児童生徒で英語を母語としているのは138人(57.7%)と、必ずしも英語を母語としている児童生徒の割合は高くはない。

母語支援員の雇用・登録が進まない背景には、外国人＝基地関係者（つまり、英語母語話者）という固定化されたイメージによるところも大きいのではなかろうか。公立小学校では

2020年から「外国語」（原則、英語）<sup>20</sup>が必修化されたことに伴い、どの学校にも英語での意思疎通が可能な教員がいるので、母語支援員を雇用する必要性を感じられないのかもしれない。仮に、英語以外の母語支援の必要性を理解していても、上述したように日本語指導員の雇用も十分に整備されない状況のなか、母語支援まで行うには財政的に厳しいとも考えられる。しかし、子供にとって母語や継承語は、親の母文化につながる親子の絆の土台となり、情緒の安定や知能の発達にも必要なもので、さらに子供の人間形成に不可欠なものでもある（中島 2016）。近年、学校教育においても、しまくとぅばの普及や教育が進められている沖縄県内では、母語・継承語の重要性の理解は難しくはないだろう。

#### 4.8. 日本語指導・母語支援に不十分な予算配分 (IV-3)

最後に、日本語教室を設置する自治体における日本語指導の支援者・母語支援員を雇用するための予算配分の有無についてみる（図4）。日本語教室を設置する自治体の中で「予算あり」と回答した6つのうち5つの自治体（那覇市・浦添市・沖縄市・うるま市・北谷町）は、自治体独自で日本語支援員を雇用している自治体である。同じく「予算あり」と回答し

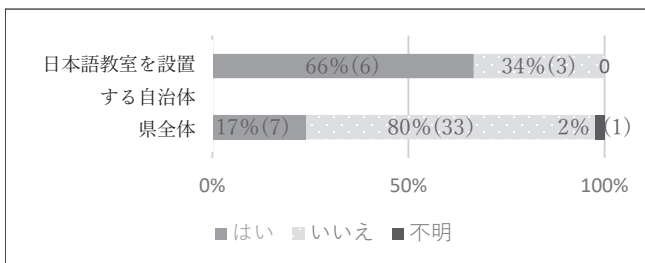


図4 子供の日本語指導（支援）者を雇用するための予算配分があるか

た恩納村は、「日本語指導に限った予算計上は行っておらず、必要な経費は、一般教材予算等と一緒に措置している」（沖縄県子ども日本語教育研究会 2021:52）と回答していることから、人的支援のための予算

措置ではないことがわかる。前述したように、県から配置される加配教員の数は十分とは言えない状況の中、3自治体（宜野湾市・読谷村・北中城村）は、「予算なし」と回答している。特に、前掲した表11で示したように、宜野湾市や読谷村は、日本語指導が必要な児童生徒数が他自治体に比べ多い。居住する自治体によって、日本語指導が受けられない状況が生じているのは、学びが保障されているとは言えない。

<sup>20</sup> 『小学校学習指導要領（平成29年告示）解説 外国語活動・外国語編』（2017:54）では、「外国語活動においては、言語やその背景にある文化に対する理解が深まるよう指導するとともに、外国語による聞くこと、話すことの言語活動を行う際は、英語を取り扱うことを原則とすること」と明記されている。



#### 4.9. 小括

以上、本章では基地内宿舎がある自治体と重なる、日本語教室を設置する自治体における日本語指導体制の現状と課題を明らかにした。まず現状として、日本語教室を設置する自治体においては、調査でその数を把握するたびに、日本語指導が必要な児童生徒数は増加している一方で、彼らに指導するための日本語指導教員の数は十分ではないことを指摘した(4.3.参照)。そのため、日本語指導のための教員配置がされる学校が限られ、日本語指導が受けられるかどうかについては、自治体間の格差だけでなく、同じ自治体内での学校格差も生じていることがわかった。その要因の一つに、各自治体の厳しい財政状況があり、予算計画がなされないゆえに、人的支援が行えない実態も確認できた(4.8.参照)。さらに、日本語能力や日本語指導の必要性の確認においては、保護者や受入れ校任せの現状も見られた(4.4.参照)。文科省からは近年、日本語を母語としない児童生徒の受入れ手引きや指導にあたっての日本語能力測定方法、その指導用マニュアル、特別の教育課程の様式等が全国の自治体に周知されているが、県内ではその活用が十分なされているとはいいがたい状況であった(4.4・4.6.参照)。日本語指導体制が整備・促進されない背景には、外国人＝基地関係者、つまり英語母語話者という県内在住外国人像の限定した捉え方や、そこから派生し、日本語指導が必要な児童生徒＝外国人、つまり就学義務が課されていないので公立学校で学びを保障する必要がないというような短絡的な思考がありはしないだろうか。実際は、県内の日本語指導が必要な児童生徒は、必ずしも英語を母語とする子供ばかりではなく、日本国籍を有する子供も半数近くいる。つまり、すべての子供の学習権を保障するためには、国籍や在留資格の有無、居住地の枠組みや型にはまった外国人イメージに囚われることなく、「外国人」の子供を多角的に捉えることが、日本語指導体制整備のはじめのいっぽだと考える。

#### 5. 離島地域の自治体における就学をめぐる対応

前章まで、基地に関わる自治体を中心に受入れ体制・日本語指導体制について論じてきたが、離島地域の自治体に焦点を当てると、その様相は異なる。

現在沖縄県には、沖縄島(沖縄本島)をはじめとする47<sup>21</sup>の有人島がある。このうち行政の中心地であり人口の最も多い沖縄本島と架橋等で連結しておらず、沖縄本島からの交通

---

<sup>21</sup> 沖縄県公式HP「離島概況について」(<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kikaku/chiikirito/ritoshinko/ritou-gaikyou.html>) 2022年9月2日閲覧

表 14 沖縄県離島地域一覧

自治体	有人島
沖縄本島近辺 (3自治体) <sup>23</sup>	
本部町の一部	水納島
うるま市の一部	津堅島
南城市の一部	久高島
A. 沖縄本島周辺地域 (8自治体)	
伊江村	伊江島
渡嘉敷村	渡嘉敷島
座間味村	座間味島・阿嘉島・慶留間島
粟国村	粟国島
渡名喜村	渡名喜島
伊平屋村	伊平屋島・野甫島
伊是名村	伊是名島
久米島町	久米島・奥武島
B. 大東島地域 (2自治体)	
南大東村	南大東島
北大東村	北大東島
C. 先島地域 (5自治体)	
石垣市	石垣島
宮古島市	宮古島・池間島・大神島・来間島・伊良部島・下地島
多良間村	多良間島・水納島
竹富町	竹富島・西表島・鳩間島・由布島・小浜島・黒島・新城島(上地)・新城島(下地)・波照間島・嘉弥真島
与那国町	与那国島

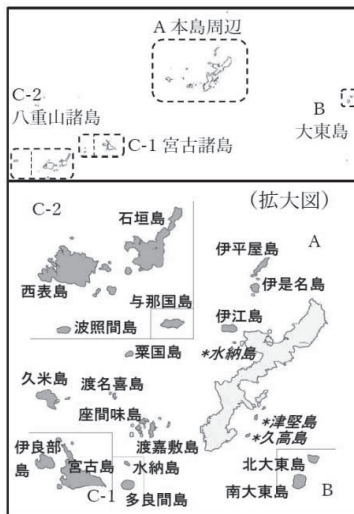


図 5 沖縄県全域図

手段が船舶や飛行機となるのが表 14 の 37 島・18 自治体である<sup>22</sup>。以下本稿では、これらのうち沖縄本島内にある自治体の一部地域となっており、且つ沖縄本島からフェリーで 30 分未満の所要時間で行き来できる水納島(本部町)、津堅島(うるま市)、久高島(南城市)の 3 島を除いた 34 島・15 自治体を「離島地域」と呼ぶことにする。

表 15 沖縄県離島地域における外国籍の子供の数 (2019 年度)

自治体	(自治体人口)	外国籍の子供数	沖縄県全体比 (N=644)	
A. 沖縄本島周辺	伊江村	(4,568)	2 人	0.3%
	*渡嘉敷村	(720)	0 人	—
	座間味村	(923)	1 人	0.2%
	*粟国村	(702)	0 人	—
	*渡名喜村	(366)	0 人	—
	*伊平屋村	(1,238)	0 人	—
	*伊是名村	(1,391)	0 人	—
*久米島町	(7,811)	0 人	—	
B. 大東島	南大東村	(1,249)	1 人	0.2%
	*北大東村	(580)	0 人	—
C. 先島	石垣市	(49,534)	7 人	1.1%
	宮古島市	(55,096)	6 人	0.9%
	多良間村	(1,145)	1 人	0.2%
	*竹富町	(4,356)	0 人	—
*与那国町	(1,711)	0 人	—	
合計	(131,390)	18 人	2.8%	

\*外国籍の子供なしの自治体

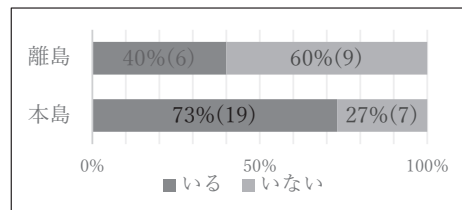


図 6 外国籍の子供の有無 (2019 年度)

<sup>22</sup> 沖縄県企画部 (2022) における指定離島で有人離島とされているもの。

<sup>23</sup> 当該 3 自治体は、以下、本稿における「離島地域」から除く。

これらの離島地域における文部科学省(2020b)の調査での外国籍の子供の数が次の表15である。沖縄県全体での外国籍の子供644人のうち離島地域の合計比率は2.8%となる。離島地域自治体で外国籍の子供の数が最も多い石垣市でも7人であり、また、離島地域全15自治体の6割に当たる9自治体(表15\*印)では外国籍の子供がいなかった。この離島地域において外国籍の子供がいらない自治体の割合は、沖縄本島内自治体での割合よりも高い(図6)。さらに、離島地域内だけでみると、「B. 大東島地域」、「C. 先島地域」よりも「A. 沖縄本島周辺」の離島の自治体で外国籍の子供のいないところが多い。

このような地理的特徴や外国籍の子供の数の状況を踏まえ、本章では2020年から2021年にかけて実施した本調査の結果を再考し、沖縄本島と離島地域の「外国人」の子供の就学を取り巻く状況の異同について述べる。

### 5.1. 離島地域における「外国人」の子供の就学状況把握(文部科学省(2020b)の調査、本調査I)

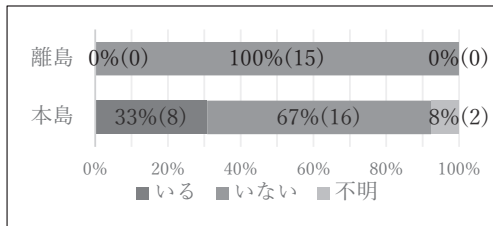


図7 ①就学状況の確認ができない外国籍の子供の有無

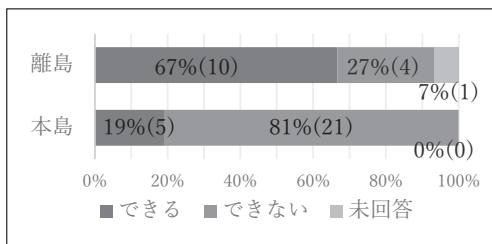


図8 ②重国籍の子供・在留資格や住民登録がない子供・基地関係者等の「外国人」の子供の数の把握状況

「外国人」の子供の就学状況の把握に関して、沖縄本島内との違いが見られたのは、①就学状況の確認できない外国籍の子供がいるかどうか、ならびにそのような子供がいる場合の把握方法、②重国籍の子供や、基地関係者等の在留資格や住民登録がない「外国人」の子供の数の把握状況、③教育委員会が情報共有や連携をしている関係機関の3つが挙げられる。

まず、①については離島地域15自治体すべてが0人「いない」と回答していた(図7)。ただし、先の表15でも示したように、このうち9自治体はそもそも外国籍の子供がいらないところである。把握方法としては、基本的に住民登録と学齢簿登録数との照らし合わせで

可能であるとしている(伊是名村・渡名喜村・南大東村・多良間村等)。

次に、②についても就学状況を把握できているのは、沖縄本島内地域よりも離島

地域での割合の方が高いことがわかる（図8）。特に、基地関係者かどうかに関して人数を把握できるとしている6自治体（渡嘉敷村・粟国村・渡名喜村・伊是名村・多良間村・与那国町）はすべて離島地域であった。一方、重国籍の子供、在留資格や住民登録がない子供、基地関係者の子供等の「外国人」の子供の数の把握はできないと回答したのは、離島地域では4自治体（石垣市・宮古島市・北大東村・竹富町）あった。これらの要因としては人数把握が住民登録を基準としていることや、離島地域はどこも基地関係者宿舎等のない地域ということで基地関係者かどうかの確認は積極的にしていないことが挙げられる。人口が1万人未満の中規模離島で且つ1島1自治体のところ（伊是名村・与那国町）や、1,000人程度もしくはそれ以下の小規模離島（渡嘉敷村・粟国村・渡名喜村・多良間村）であれば、それでも情報は得られるかもしれないが、人口1万人以上の大規模離島（石垣市・宮古島市）や、また、多くの群島からなる自治体（竹富町等）においては住民登録以外にこれらの子供の状況を把握する方策がなければ、「外国人」の子供（日本国籍を有する重国籍の子供や、在留資格や住民登録がない子供）の人数把握は難しいだろうと推測される。なお、この点について、離島地域よりも本島内地域の方が、このような様々な状況の「外国人」の子供の人数を把握できないとしている自治体が多いということ（図8）、沖縄県の多くの自治体が子供の就学状況把握や就学条件について住民登録を基準にしている現状からも、離島地域における問題というより、県全体の課題であると言える。

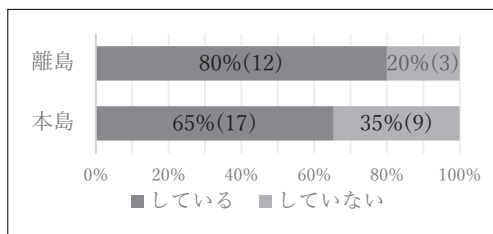


図9 ③-1 関係機関と情報共有・連携をしているか教育委員会

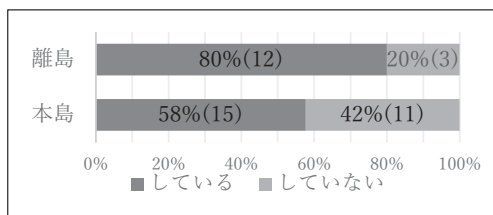


図10 ③-2 義務教育諸学校と情報共有・連携をしている教育委員会

最後に③について、いずれかの関係機関と情報共有・連携していると回答したのは、離島は本島内の教育委員会より割合が高い（図9）。さらに、離島の教育委員会が最も多く情報共有・連携をしているのは義務教育諸学校で、これもやはり本島内の教育委員会の割合よりも高かった（図10）。さらに、地域コミュニティと情報共有・連携をしているのは県全体をみても、伊江村と伊平屋村の離島2自治体のみで、いずれも人口で見ると1,000人以上1万人未満の中規模自治体であり、人口規模が大きいからこそ地域との連携も取りやすいという利点もある

のではないかと推察される。

以上の3つの結果から、様々な状況の「外国人」の子供がいたとしても数が少ないため、それらの子供の就学状況・人数の把握作業が比較的容易なところ、あるいは容易だと感じているところが離島地域において多いといえる。

## 5.2. 離島地域における「外国人」の子供の受入れ体制と受入れ状況 (Ⅱ-1-1・Ⅱ-1-3・Ⅱ-2-1・Ⅱ-2-3・Ⅱ-3-2・Ⅱ-3-4・Ⅱ-4-4・Ⅱ-5-5)

国籍を問わずすべての子供について就学手続きの際に確認していることとして、県内全自治体が「A. 住民登録の有無」を挙げている。それ以外の確認項目について見ると、離島自治体は本島内自治体よりも確認する子供の情報が少ない(表16)。確認項目が少ない要因は、これまでの対応・受入れ実績の少なさからなのか、または住民登録のみを受入れの基準としているところからなのか、更なるフォローアップ調査をしなければ詳細はわからないところである。離島自治体のうち、「住民登録の有無」以外についても確認すると回答して

表16 就学希望者に確認している子供の個人情報

確認事項	離島自治体数	本島自治体数
A. 住民登録の有無	15	26
B. 国籍	4	17
C. 重国籍か	2	12
D. 米軍人・米軍属の子弟か	1	4
E. 住所が基地内か	1	8
F. フリースクール等に通学しているか	0	14
G. その他 → (多良間村)身元がはっきりしていれば体験入学のように受入れ	1	2

いるのは、4自治体(宮古島市・座間味村・粟国村・渡名喜村)であった。その中でも渡名喜村は、「国籍/重国籍かどうか/住所が基地内かどうか」を確認事項に挙げており、県内全体でも基地がない自治体にもかかわらず基地関係者に関わる項目でも確認している点は興味深い。

外国籍を有する子供をはじめ重国籍等の様々な状況の「外国人」の子供の就学に関して、取り決め等が「ある」としていているのは県全体でも10自治体しかなく、これらはすべて本島内である。県全体でもほとんどが「取り決めがない」「検討している」等の状況であるが、本島内自治体と離島自治体を比べると、「取り決めはなく、作成する予定もない」「取り決めはな

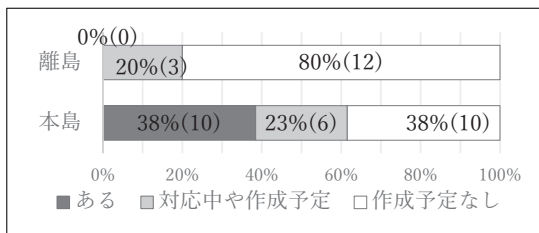
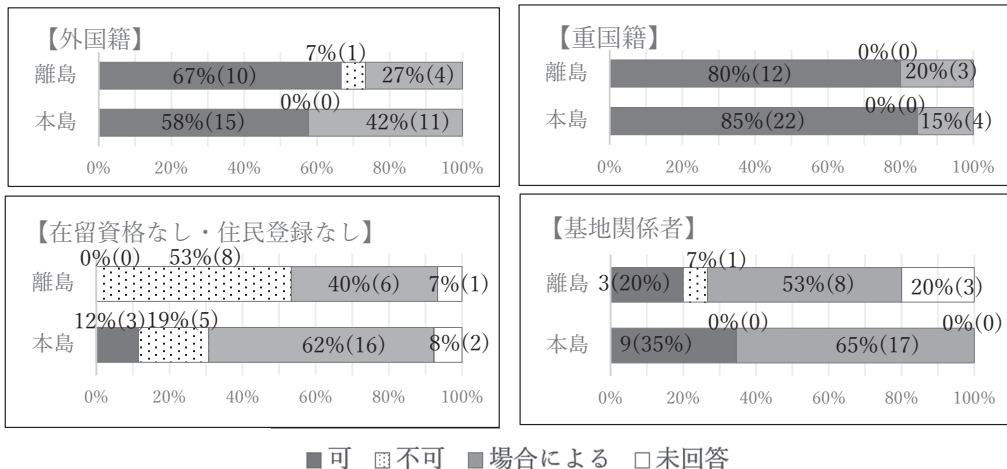


図11 「外国人」の子供の就学に関して取り決め等があるか

く、作成予定は未検討」と回答しているのは離島の方が割合が高かった（図 11）。離島自治体の中で前向きな回答をしたのは、「取り決めはないが、その都度協議し対応を決定している」（伊江村・久米島町）、「取り決めはないが、作成する予定がある」（粟国村）の 3 自治体であった。

「外国人」の子供（外国籍・重国籍・在留資格や住民登録がない・基地関係者の子供）の過去の受入れ実績にかかわらず、現在これらの子供の受入れ方針については、外国籍の子供及び重国籍の子供の受入れについてはほとんどが「受け入れる」としており、本島内地域・離島地域ともにほぼ同じ傾向である。一方、在留資格や住民登録なしの子供の受入れについては消極的なところが目立ち、本島地域よりも「受け入れない」との回答の割合が高い。最後に、基地関係者の子供については、多くが「場合による」とし、理由としては住民登録を基準としているためということが多く、これは本島地域も同じ傾向であった。基地関係者の子供を「受け入れない」としているのは県全体でも竹富町のみであった（図 12）。



■ 可 ■ 不可 ■ 場合による □ 未回答

図 12 「外国人」の子供の受入れ方針

「外国人」の子供（外国籍・重国籍・在留資格や住民登録がない・基地関係者の子供）が就学を希望したケースについて、離島地域では、外国籍の子供のケースが「あった」としているのが 6 自治体（石垣市・宮古島市・伊江村・座間味村・粟国村・多良間村）、重国籍の子供が就学したケースがあったのが 3 自治体であった<sup>24</sup>（図 13）。本島内では外国籍・重国籍ともに半数以上の自治体で希望したケースが「あった」としているのに対し

<sup>24</sup> 重国籍の子供について、宮古島市は未回答。

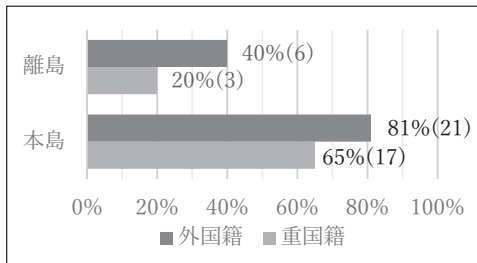


図13 外国籍・重国籍の子供の就学のケースがあった

て、離島地域自治体ではいずれも希望ケースがあったのは半数以下である。本島でも離島でも希望があったケースについてはすべて「在籍させた」としている。それ以外の子供のケースについてはどの自治体も就学希望のケースは「なかった」や「不明」、もしくは未回答<sup>25</sup>であった。

### 5.3. 離島地域における日本語指導体制 (Ⅲ-1・Ⅲ-3・Ⅲ-5・Ⅲ-6)

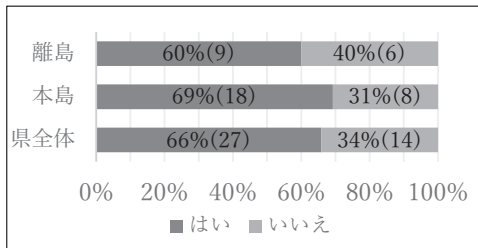


図14 子供の日本語能力や日本語指導の必要性の確認の有無

教育委員会が子供の日本語能力や日本語指導が必要かどうかを確認している比率について、離島地域は本島内地域に比べて割合がやや低い(図14)。教育委員会で確認していない理由として、具体的には「A.受け入れる学校に任せているから」と「B.日本語能力を判断できる担当者がいないから」があるが、Bについては沖縄本島内の自治体よりも離島地域の回答が多かった。離島地域では、受入れ入口のところから、すでに人材不足の状況が見られる。

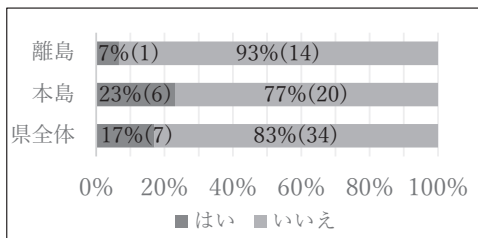


図15 「特別の教育課程」を実施しているか

次に、「特別の教育課程」を実施しているかどうかについて、県全体でも実施しているところは17%と低い、そのうち離島地域で実施しているのは南大東村1自治体のみであった

(図15)。実施方法は保護者の協力も得てなされており、5.1.でも触れたように小さい地域だからこそ学校、保護者との連携が取りやすく、人材が揃わなくとも支援リソースを工夫して子供の不安を取り除く形で何かしら対応できることもあるだろうと予想される。

<sup>25</sup> 在留資格・住民登録がない子供について、南大東村は未回答。基地関係者の子供について、宮古島市、南大東村、伊平屋村は未回答。

#### 5.4. 離島地域における日本語指導支援者等の雇用・登録の状況（IV-1-1・IV-1-2・IV-2-1・IV-2-2）

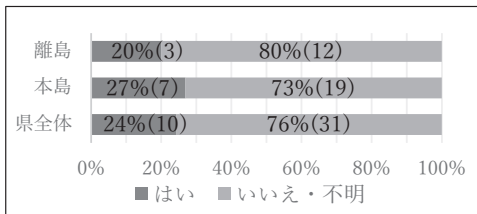


図 16 これまで日本語指導の支援者を雇用・登録したことがあるか

離島地域において、日本語指導支援者の雇用状況についてはともに本島内自治体の状況とほぼ変わりなかった（図 16）。離島地域で日本語指導の支援者を雇用したことがあると回答した宮古島市、伊是名村、多良間村の 3 自治体とも雇用形態は各々異なっていた。

母語支援員の雇用登録については、本島内の糸満市の未回答を除いて、その他全ての自治体が本島、離島地域ともに「雇用したことがない」または「不明」ということで、日本語指導支援者、母語支援員の雇用・登録状況は沖縄県全体で同様の状況である。

一方、これらの人材の雇用・登録の条件を問うた設問の回答において、離島地域では石垣市、伊江村、南大東村の 3 自治体と、その他本島内では少なくとも 7 自治体で「未整備」「検討したことがない」等としており、本島・離島地域にかかわらず県内一部の自治体では日本語支援者・母語支援員の雇用・登録の条件については同様の状況であることがわかる。これについて、2019 年度に離島地域で最も外国籍の子供が多かった石垣市や「特別の教育課程」を離島地域内で唯一実施したことがある南大東村（5.3. 参照）も、日本語支援者及び母語支援員の雇用・登録の条件について「未整備」「検討したことがない」としている。石垣市では、本調査の調査項目第Ⅲ「特別の教育課程」に関する設問にて、「予算と人員の不足」ということを回答しており、5.3.でも述べた通り、ここでも人員不足が影響している結果だと予想される。このことを考慮すると、本設問で「J.条件は特になし」を選択した自治体が、条件なく雇用・登録できるということか、未検討のため条件がない、ということかは再調査が必要である。離島地域では 4 自治体（渡嘉敷村・伊平屋村・竹富町・与那国町）、本島では 5 自治体（名護市・糸満市・大宜味村・本部町・宜野座村）が「J.条件は特になし」を選択している。

#### 5.5. 小括

以上、本章では、離島地域における「外国人」の子供の把握状況やそれらの子供の受入れ体制について、沖縄本島地域と比較・分析することで、沖縄県の地理的環境から見える各地域の特徴の複雑性を明らかにした。



離島地域における「外国人」の子供の就学に関わる現状としては、自治体全体の人口及び外国籍の子供の数が小規模のところが多いため、全体的に見て外国籍の住民登録のある子供の就学状況については把握しやすいという特徴を挙げた(5.1.参照)。ただし、これはあくまでも住民登録をしている外国籍の子供に関する結果であり、重国籍の子供や、基地関係者等の在留資格や住民登録がない子供等、様々な状況の「外国人」の子供の対応まで考慮すると見落とされてしまうケースはないのか検討が必要である。本章で取り上げた離島地域の自治体を人口規模から見ても、1,000人未満の小規模のところから人口1,000人以上1万人未満の中規模のところや人口1万人以上の大規模のところまであり、小規模離島自治体であればある程度地域の繋がりによって対応できるところもあろうが、1,000人から数万人単位の中規模・大規模人口の離島自治体では地域の繋がりだけに頼れないことも生じてくると考えられる。

課題としては次の2点について触れた。1つ目は、必要な時に必要な人材が本島内の市町村よりも確保しづらいということである(5.3.参照)。これは、離島地域の特性として人口が少ない市町村が多く、且つ交通の便等の環境要因が影響していると考えられる。2つ目は、離島地域には基地関係者の宿舎が所在しないということからも基地関係者への対応はもちろんのこと、そもそも「外国人」の子供の対応実績が少ないために調査時の2020年時点で受入れ体制が未整備のところが多いということである(5.2.参照)。これについては、離島地域の特性というよりも、本島内地域においても同じく基地内宿舎がない市町村、「外国人」の子供の対応があまりない自治体も同様の状況であると考えられる(5.4.参照)。

本調査のフォローアップとして実施した電話・メール等でのやりとりでも感じたことだが、「外国人」の子供の対応実績が少ないということはおそらく受入れ状況・受入れ体制自体がイメージしづらく、本調査回答にも苦慮されたところもあるであろう。今後はインタビュー調査も取り入れつつ、紙面では伝わりづらい地域特有の状況も踏まえながらさらに考察を深めたい。

## 6. おわりに

本稿では、沖縄県全41市町村教育委員会を対象に行った「外国人」の子供の受入れ体制にかかわる調査結果を分析してきた。最後に、本稿で触れた各テーマを横断的に捉えながら、本調査において明らかになった沖縄県における「外国人」の子供の就学や日本語指導体制の特徴や課題を挙げる。

一つ目として挙げられるのが、従来用いられてきた外国人という概念では捉えられない基地関係者の子供や重国籍の子供の存在とその割合の多さである。特に課題となるのは、こうした子供は住民登録上把握できない(重国籍の子供の場合は日本人として扱われているため区別がつかない)ことであり、教育委員会もその子供たちの実態をほとんど把握できていないことが明らかになった。もちろん、沖縄県にもそれ以外の外国人(住民登録上把握できる外国籍)の子供はおり、その割合は少なくないが、上記のような住民登録上把握できない「外国人」の子供の割合の多さは他府県にはない特徴であると考えられる。このうち、3章で触れた基地関係者の子供の就学をめぐる自治体の対応に関してはほとんど知られていなかった問題であるが、重国籍の子供の教育をめぐる問題はこれまでも沖縄の教育課題として何度も取り上げられている。それにも関わらず、各教育委員会がその実態を把握できていないということは課題として指摘しなければならない。

二つ目として挙げられるのは、沖縄県内で根強い「外国人=英語母語話者」という先入観の問題である。確かに沖縄に在日米軍基地の多くが集中してきたため、歴史的に見ると、事実として「外国人=基地関係者=英語母語話者」が多かったかもしれない。しかし、4章で指摘したように、沖縄県内でも英語母語話者以外の外国人の子供は少なくない。それにも関わらず、教育委員会の対応や日本語指導の重点は概ね「外国人=基地関係者=英語母語話者」という先入観を前提としたものとなっている。例えば、3章で触れた重国籍の子供の就学をめぐる一部市町村の不適切と思われる対応は「外国人(重国籍の子供)=基地関係者」という先入観に、4章で触れた母語支援員の雇用がないことなどは「外国人=英語母語話者」という先入観に基づくものであると思われる。また、5章に挙げた離島地域でも4割の自治体(15自治体中6自治体)で外国籍の子供の就学希望はあったことがわかる。しかしながら、例えば「外国人」の子供の就学に関する取り決めが未整備であるなど、受入れ体制の整備は不十分である。これは、やはり「外国人=基地関係者」という先入観があるため、米軍基地がない(基地内宿舎不在市町村/基地不在市町村である)離島地域では、外国人の子供の受入れ体制整備の必要性が十分に認識されていないためであると思われる。

三つ目として、「教育に活用できる人材・資源の不足とネットワーク構築の不十分さ」が挙げられる。これはもちろん全国的な課題と共通する部分もあるが、特に5章で触れたように、離島地域ではどうしても島内での人材が限られてしまうこと、他地域からの巡回を求めることが難しいことなど、離島が多くある沖縄県ならではの課題と言える部分もある。また、二つ目に挙げた点とも重なるが、全県的に日本語指導体制の整備にあたっては、人材・

教材ともに英語が重視される傾向があり、それ以外の言語での指導体制はほとんど整えられていない。こうした点の整備のために、全国的には行われている地域のエスニックコミュニティと教育委員会や学校との連携なども、沖縄県内では行われていない(地域コミュニティとの連携をしている自治体すら、離島2村に限られている)。特に、沖縄県は日本有数の移民県でもあり、南米にルーツを持つ人たちが作る協会等はあるものの、そうした機関とのネットワーク作りは十分に進んでいない。

以上、本調査において明らかになった沖縄県における「外国人」の子供の就学や指導体制の特徴と課題について概観した。4章で触れた日本語指導体制の整備状況についての課題などは、全国と共通する部分も多い。しかし、沖縄県特有の社会的特徴(米軍基地の集中)や、地理的特徴(離島の多さ)が、日本語指導体制整備を難しくする要因になっていることもわかった。

本稿で挙げた諸課題について、これまでは各市町村教育委員会の担当者や学校現場の教員が子供の実態に応じて個別の事例ごとに対応しており、大きな問題として取り上げられてこなかったものも多い。しかし、その結果として担当者や教員の負担が非常に大きなものとなっていることに加え、自治体や学校ごとに対応が異なるケースも多く、本調査でもその一端が明らかになった。これは、子供にとってみるとどこの自治体に住むか、どこの学校に行くかによって受けることができる教育が変わってしまうということでもあり、「外国人」の子供の学習権の保障という観点からしても大きな問題があると言わざるを得ない。

自治体間や学校間に対応の違いなどを是正するためにも、今後は沖縄県として一定の指針の策定などが必要になってくると考えられる。特に、1章で触れたように近年では日本語指導に関わる様々な法整備が進んできており、指針は当然そうした全国的な法整備を反映したものとする必要がある。それに加えて、上で挙げた沖縄県の社会的特徴・地理的特徴に起因する課題に関しては、同様の特徴を有する他都道府県とも連携しながらその方向性を検討していくべきであろう。本調査や、本稿がそうした指針作りの出発点になれば幸いである。

#### 参考文献

- 沖縄県企画部 (2022) 「離島関係資料 (令和4年3月)」 (<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kikaku/chiikirito/ritoshinko/r4-ritoukankeisiryou.html>) 2022年9月2日閲覧
- 沖縄県子ども日本語教育研究会 (2021) 『2020年度公益信託 宇流麻学術研究助成基金「沖

- 沖縄県における外国人の子供の就学状況に関する研究」成果報告書』
- 沖縄県知事公室基地対策課(2018)『沖縄の米軍基地』
- 沖縄県知事公室基地対策課(2022)『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』
- 北上田源(2022)「基地関係者の子どもの就学を阻む『地位協定の壁』-自治体間の対応差を是正していくために」上間陽子・川武啓介・北上田源・島村聡・二宮千賀子・山野良一・横江崇 共編著『復帰 50 年 沖縄子ども白書 2022』かもがわ出版,68-74
- 小島祥美編 (2021)『Q&A でわかる外国につながる子どもの就学支援 「できること」から始める実戦ガイド』明石書店
- 高橋美奈子・渡真利聖子・中川麻美・平良ゆかり・天願千里佳 (2020)「沖縄県における「外国人の子供の就学状況等調査結果」に関する一考察」『琉球大学教育学部紀要』第 97 集：119-141.
- 中島和子 (2016)『完全改訂版バイリンガル教育の方法-12 歳までに親と教師ができること』アルク
- 文部科学省 (2019)「「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) 2022 年 10 月 27 日閲覧
- 文部科学省 (2020a)「外国人児童生徒等教育の現状と課題」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000684204.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000684204.pdf) 2022 年 10 月 27 日閲覧
- 文部科学省 (2020b)「外国人の子供の就学状況等調査結果について」[https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt\\_kyousei01-000006114\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_02.pdf) 2022 年 10 月 27 日閲覧
- 文部科学省 (2022)「「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 (令和 3 年度)」の結果 (速報) について」[https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt\\_kyokoku-000021406\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt_kyokoku-000021406_02.pdf) 2022 年 10 月 27 日閲覧
- 屋部百美子 (2013)『多文化共生をめざすカリキュラム開発の視点と課題-沖縄の公立小中学校における日本語教室の実践から-』沖縄キリスト教学院大学大学院修士論文

## 謝辞

日々の業務でお忙しい中、本研究の調査に快くご協力くださった県内 41 市町村教育委員会のご担当者さまには深く御礼申し上げます。なお、本研究は、公益信託宇流麻学術研究助成基金ならびに JSPS 科研費 JP21K00600 の助成を受けたものです。