

共に生きる社会をめざすための施策のあり方に関する提言

枚方で暮らす外国籍の人々や外国につながる子どもたちの

「生きづらさ」の軽減に向けて

2025年3月19日

共に生きる社会をめざす市民円卓会議・開催委員会

【呼びかけ人】

大河内 瞳 (神戸大学 特命講師)
川添 賢史 (行政書士 川添国際法務事務所代表)
黒田 晴代 (はるか助産院院長)
古家野 晶子 (弁護士)
中路 清 (日本語教師)
松藤 昌代 (大阪府識字・日本語学習コーディネーター)

(50音順)

目 次

目 次	1
I. 施策提言にあたって	2
1. 提言に至る経緯	2
2. 提言の基本	2
(1)前提とする人権理解	2
(2)基本的な考え方	2
3. 枚方市、枚方市教育委員会及び枚方市議会への要請	3
II. 前提状況	3
1. 国の動向及び統計データ	3
(1)増える外国籍人口	3
(2)在留資格の変化	4
(3)国籍別人口	5
(4)外国につながる子どもが抱える課題	5
2. 枚方市の動向及び統計データ	5
(1)枚方市における国籍・地域別在留外国人の推移	5
(2)枚方市における在留資格別在留外国人の人数・構成比	6
(3)枚方市における在留資格別人数の推移	6
(4)枚方市における国籍・地域別学齢相当人口	7
III. 提言	9
1. 実情と提言施策について	9
2. テーマ領域ごとの実情と提言施策	9
(1)共に生きる地域社会をつくるために必要な基本的な取り組みについて	9
(2)安全・安心に暮らすために必要な基本的な取り組みについて	10
(3)地域における日本語学習支援について	13
(4)子育て支援について	14
(5)学校における外国につながる子どもたちに対する日本語教育について	15
(6)外国につながる子どもたちに対する教育・進路保障について	16

I. 施策提言にあたって

1. 提言に至る経緯

現在、日本では人口減少とそれともなう生産年齢人口の先細りが進んでいます。一方、在留外国人数は2024年6月末で358万8,956人となり、過去最高を更新しました。枚方市においても、2023年に6,000人を超え、増加傾向にあります。

このことは、私たちの社会が、すでに国籍や民族、宗教など多様な背景を持つ人々が共に暮らす社会であることを意味しています。

しかし、現実においては、それぞれの人々が持つ多様性に非寛容で、本当の意味での「共に生きる社会」とはなり得ていません。行政施策を見ても、社会の構造的な不平等を是正する施策が行われているとは言えない現状です。また、枚方市においては、外国人等に対する差別貼り紙事象等も発生しています。

私たちは2024年9月1日、「共に生きる社会をめざす市民円卓会議」（以下「市民円卓会議」）を開催し、外国籍の人々や外国につながる子どもたち（以下「外国籍等の人々」）を取り巻く現状や課題、そして共に生きる社会をつくるための施策を話し合いました。

市民円卓会議には、枚方市およびその近隣地域で暮らす外国籍等の人々、及びそうした人々に関わっている約50人が参加し、活発な議論が行われました。

私たち市民円卓会議の開催委員会呼びかけ人一同は、枚方市に暮らす市民として、また日頃から外国籍等の人々に関わる者として、市民円卓会議での議論や日々の活動を踏まえ、枚方市、枚方市教育委員会及び枚方市議会に対して、以下のとおり施策提言を行うこととしました。

2. 提言の基本

(1) 前提とする人権理解

「人権を誰が持っているか」という人権の享有主体に関して最高裁は、「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」と判断しています（昭和53年最高裁判決）。

また、日本は1979年に国際人権規約を批准しています。この規約では、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位が違うことによって人権の保障が違ってはならないことが定められています。

提言施策は、これらに示された原則を前提としています。

(2) 基本的な考え方

多くの人々は、何らかの側面で色々な「生きづらさ」を抱え、そのことに「痛み」を感じています。中でも、外国籍等の人々には社会構造的な不平等や無理解を根底にした数多くの「生きづらさ」があるため、「痛み」も数多く感じさせることになっています。重要なことは、そのことを軽減しようとする社会は、すべての人々にとって生きづらい社会であるということです。

そのような考えを共有した私たちは、この間、実情把握と議論を進め、外国籍等の人々が抱える「生きづらさ」の軽減に向けた施策を提言することにしました。

そして、今後も枚方市、枚方市教育委員会及び枚方市議会とともに、外国籍等の人々の「生きづらさ」の軽減に取り組んでいきたいと考えています。

本提言が、多様な背景を持った人々が共に生きる社会の実現につながることを切に願います。

3. 枚方市、枚方市教育委員会及び枚方市議会への要請

提言にあたり、枚方市、枚方市教育委員会及び枚方市議会に対して、以下の2点を要請します。

- ①外国籍等の人々に関わる制度の変更や、それに伴う外国籍等の人々をとりまく状況の変化をしっかりと把握し、提言を取り入れて必要な施策を一刻も早く具体化すること。
- ②私たちをはじめとする関係団体・関係者との対話を充実させ、連携を強化すること。

II. 前提状況

1. 国の動向及び統計データ

(1) 増える外国籍人口

現在、日本では外国籍の人々が増えていると言われています。しかし、施策の前提事実で重要なのは、「日本で生活をしている外国籍の人」（以下「生活外国人」）の数です。①「観光外国人」②「就労外国人」③「生活外国人」の3つの数値データは、次のとおりです。

①観光外国人

現在日本にはたくさんの外国人が来ていますが、大半が短期滞在ビザ、旅行ビザでの滞在です。こうした外国人を「観光外国人」と呼びます。

2010年頃は800万人くらいだったのが、東日本大震災の時に一時期少なくなり、その後また増えていきます。2013年には1,000万人、2015年には2,000万人、2018年には3,000万人を超えました。

ただ、2020年にコロナ禍になり、事実上「鎖国状態」のようになったので、来日者数が減少しました。ただ、それも終わって、2023年は2,500万人、2024年には3,687万人と月300万人のペースとなりました。

観光外国人

(政府観光局 訪日外客数総数)

2010年	861万人	2020年	411万人*コロナ
2011年	621万人*震災	2021年	24万人
2012年	835万人	2022年	383万人*再開
2013年	1036万人	2023年	2506万人
2014年	1341万人		月200万人ペース
2015年	1973万人	2024年	3687万人
2016年	2403万人		月300万人ペース
2017年	2869万人		
2018年	3191万人		
2019年	3188万人		



②就労外国人

2010年当時は65万人ほどだった日本で働くビザを持っている外国籍の人（以下「就労外国人」）の数は、震災の時に一時期減ったと言われていますが、数字上はほとんど変わりません。2012年68万人だったのが、2016年には100万人を超え、その後急激に増えて、120万人、140万人、160万人と推移して、コロナ禍となり170万人。それが終わって、2022年182万人、2023年に204万人と200万人を超えて、2024年には230万人となっています。

就労外国人

(厚生労働省 外国人雇用状況届出数)

2010年	65万人	2020年	172万人*コロナ
2011年	68万人*震災	2021年	172万人
2012年	68万人	2022年	182万人
2013年	71万人	2023年	204万人
2014年	78万人	2024年	230万人
2015年	90万人		*各年10月末統計
2016年	108万人		
2017年	127万人		
2018年	146万人		
2019年	166万人		



③生活外国人

旅行や短期滞在ではなく、1年、3年、10年という年月を日本で生活している外国籍の人（生活外国人）

の数が施策の前提事実におけるポイントになります。
 2010年頃は200万人ちょっとだったのが震災で少し減り、その後、2014年頃からまた増加します。2014年212万人、2015年は217万人、その後230万人、250万人、260万人と増えてきて、コロナ禍でやはり少し減少しました。ただ、大きくは減ってはいないのがポイントです。2021年に282万人、2022年に296万人、2023年に322万人、最近の2024年だと358万人まで増えています。

生活外国人 (法務省 統計在留外国人数)

2010年 206万人	2020年 288万人* コロナ
2011年 204万人* 震災	2021年 282万人
2012年 203万人	2022年 296万人
2013年 204万人	2023年 322万人
2014年 212万人	2024年 358万人

*中長期在留者数+特別永住者 (各年6月末)



(2) 在留資格の変化

2023年12月における主な在留資格別人数は、右の表(括弧書きは対前年増加人数)のとおりです。

技能実習生、技人国(技術・人文知識・国際業務)、特定技能は就労が可能な在留資格です。家族滞在は「在留外国人の扶養家族が日本に滞在するための在留資格」です。永住者・定住者は急激に増えているわけではなく、特別永住者は減少しています。留学は、日本の教育機関で教育を受けるためのものです。また、留学生や家族がアルバイトをするというケースが非常に増えるとともに、「その他のビザ」と言われている「特定活動」など色々な例外措置も増えています。10年前、20年前と比べると、非常に多様化・複雑化が進んでいると言えます。

在留資格別 (法務省 2023年12月)

- 永住者 **89万(+3万)**
- 技能実習 **40万(+8万)**
- 技人国 **36万(+5万)**
- 留学 **34万(+4万)**
- 特別永住 **28万(-1万)**
- 家族滞在 **26万(+4万)**
- 定住者 **21万(+1万)**
- 特定技能 **21万(+8万)**

2024年6月、法改正により外国人技能実習制度が廃止され、「育成就労」という新たな制度が創設されました。改正法は3年以内の政令で定める日に施行されます。育成就労制度は人材確保と人材育成を目的とし、2019年4月に創設された在留資格である特定技能第1号水準の人材を育成し、その後、特定技能第2号への移行を想定しています。特定技能第2号は介護分野以外の11分野に対象が拡大し、2023年秋からは一部の分野で試験が実施されています。

技能実習制度や特定技能第1号では家族帯同は認められませんが、特定技能第2号では可能で、無制限の在留期間更新も可能になります。日本で生活する外国籍の人々において家族滞在の人が増えるかどうかは、「家族帯同」が可能な就労系在留資格者の増加動向に大きく影響されると考えられます。

特定技能第1号の在留資格者は右表のように急増しており、それを受けて、今後、特定技能第2号在留者も増加すると推測されます。そうなると家族滞在者は今後益々増加すると思われます。

「我々は労働者を呼んだが、やってきたのは人間だった」(Max Frisch)という有名な言葉があります。外国人労働者が日本に来るということは、家族とともに「人間」がやってくるということです。「人材不足だから新たな働き手と呼ぶ」ということには、働く人の支援、あるいは生活の支援とともに、言語の支援、そして子どもたちの支援が必須です。



(3) 国籍別人口

2023年12月における国籍別在留資格者数を見ると、昔から大阪や名古屋で多かった韓国、ブラジルの人々はほとんど増えていません。一方、ベトナム、ネパール、インドネシア、ミャンマーといった東南アジアの人々が非常に増えています。国籍が多様化することで、課題が複雑化していることに留意が必要です。

日本で暮らす19歳未満の外国籍人口は約40万人で、全体人口が約340万人ですので比率は約12%となっています。その内訳は、永住者などが約66%で、家族滞在が約30%です。

主な国籍は、中国約9万人、ベトナム約5万人、フィリピン約3万人、ブラジル約3万人、韓国約2万人、ネパール約2万人、インドネシア約1万人です。以前は中国、ブラジル国籍の人が多かったのですが、最近は非常に多様化してい

て、19歳未満でも東南アジア、特にベトナム、フィリピン、それからネパール国籍者が増えています。

国別 (法務省 2023年12月)	
・中国	82万(+6万)
・ベトナム	56万(+7万)
・韓国	41万(0)
・フィリピン	32万(+2万)
・ブラジル	21万(0)
・ネパール	17万(+4万)
・インドネシア	15万(+5万)
・ミャンマー	8万(+3万)

(4) 外国につながる子どもが抱える課題

外国につながる子ども(外国籍の子どもや日本国籍であっても同様の状況にある子ども)にとっては、日本語習得が重要な課題です。文化間移動をした年齢の影響が大きく、低年齢の場合は発達途上の認知力と弱い日本語で発達を支える必要があり、高年齢の場合は、生活言語能力に加えて学習言語能力を習得する必要があります。

特に外国籍の子どもが成長して親の扶養を受け

る必要がなくなる時期を迎えると、家族滞在ビザには該当しなくなるため、自身が就労や定住等の在留許可を取得することが必要になります。その際、日本の高校を卒業しているかどうか大きな影響を持つことになることから、日本語における学習言語能力の習得や母語(最初に学んだ最もよく使える言語)・継承語(家庭で用いられる社会の主要言語とは異なる言語)といった複数の言語に触れながら育つ子どもについては、自身の持つ複数の言語能力を活かす学習の支援が必要です

次に、子どもたちが成人し、家族や保護者の双方が生活の基盤となるコミュニティになじめるかどうか重要な課題です。但し、これは日本人を含む地域総体の課題でもあります。

また、子どもたちの保護者が様々な要因で在留資格を失うことに伴って在留資格を失うことになってしまう子どもたちについては、保護や法的立場の獲得に向けた支援が必要となります。

外国籍の子どもたち

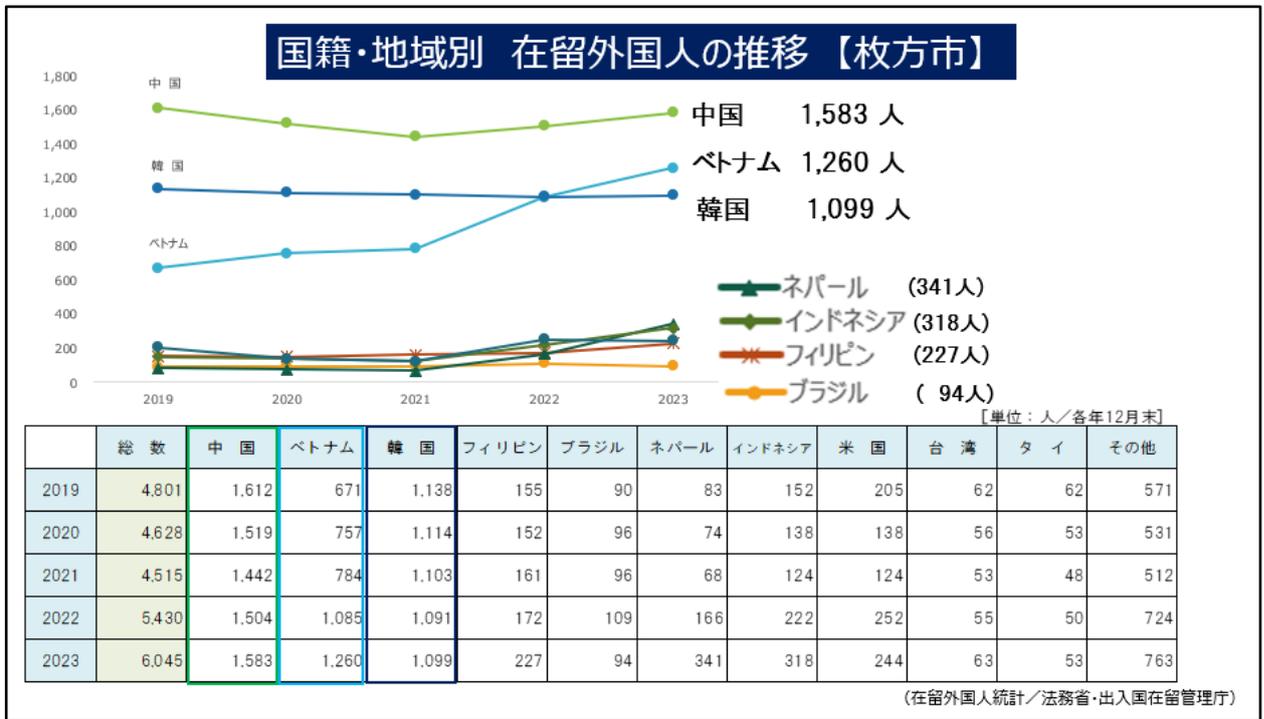
現状 (在留資格/国籍) <ul style="list-style-type: none">・19歳未満・40万人(12%)・永住等身分系が約66%・家族滞在が約30%・国籍・中国9、ベトナム5、フィリピン3、ブラジル3、韓国2、ネパール2、インドネシア1 (多様化)	課題 <ul style="list-style-type: none">・日本語支援・進学、就職支援・コミュニティ・定住化、永住化・非正規滞在者の子・偏見、差別、人権
---	--

2. 枚方市の動向及び統計データ

(1) 枚方市における国籍・地域別在留外国人の推移

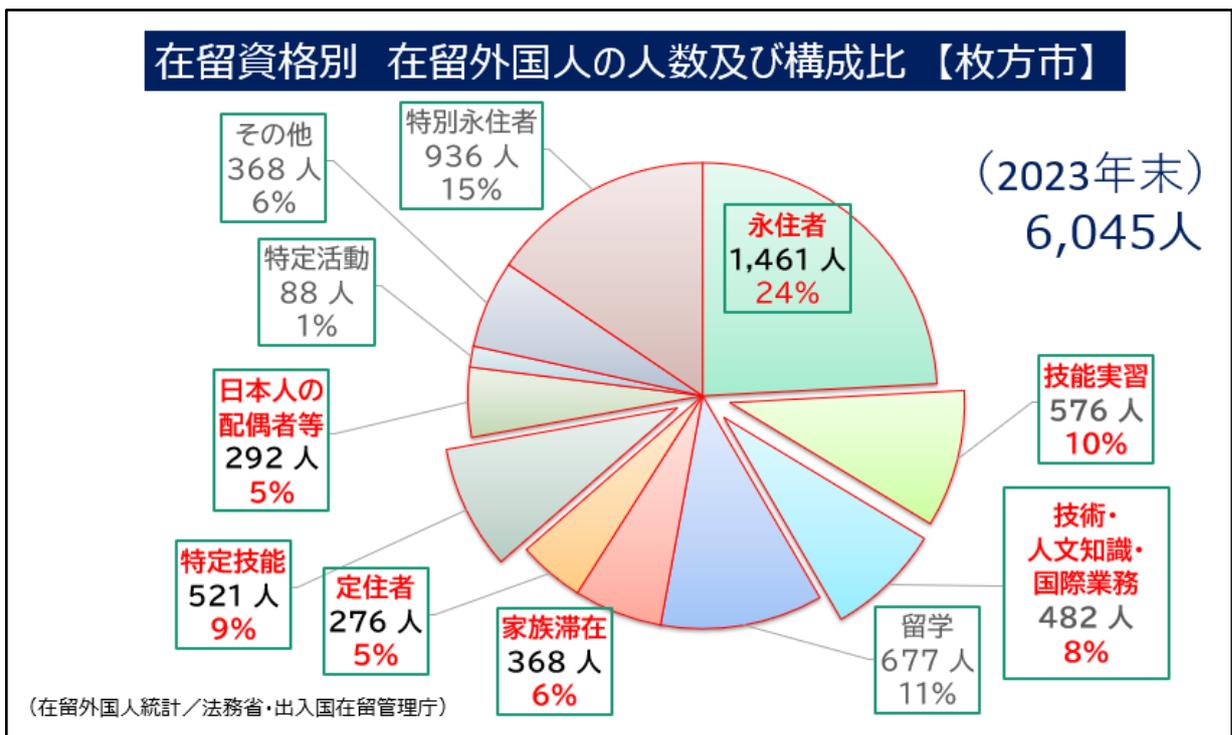
枚方市の全人口は現在39万人台ですが、在留外国人数は概ね4,000人程度で推移してきました。しかし、2023年末現在では6,045人となっています。

国籍・地域別の内訳は、中国が1,500人前後でずっと推移しています。韓国は1,100人前後ですが、ベトナムは2019年では600人くらいだったのが、急激に増えて韓国との順位が入れ変わり、1,260人と上位2番目になっています。それ以外ではネパールが4倍ぐらいに、インドネシアが2倍近く、フィリピンが1.5倍になっています。



(2)枚方市における在留資格別在留外国人の人数・構成比

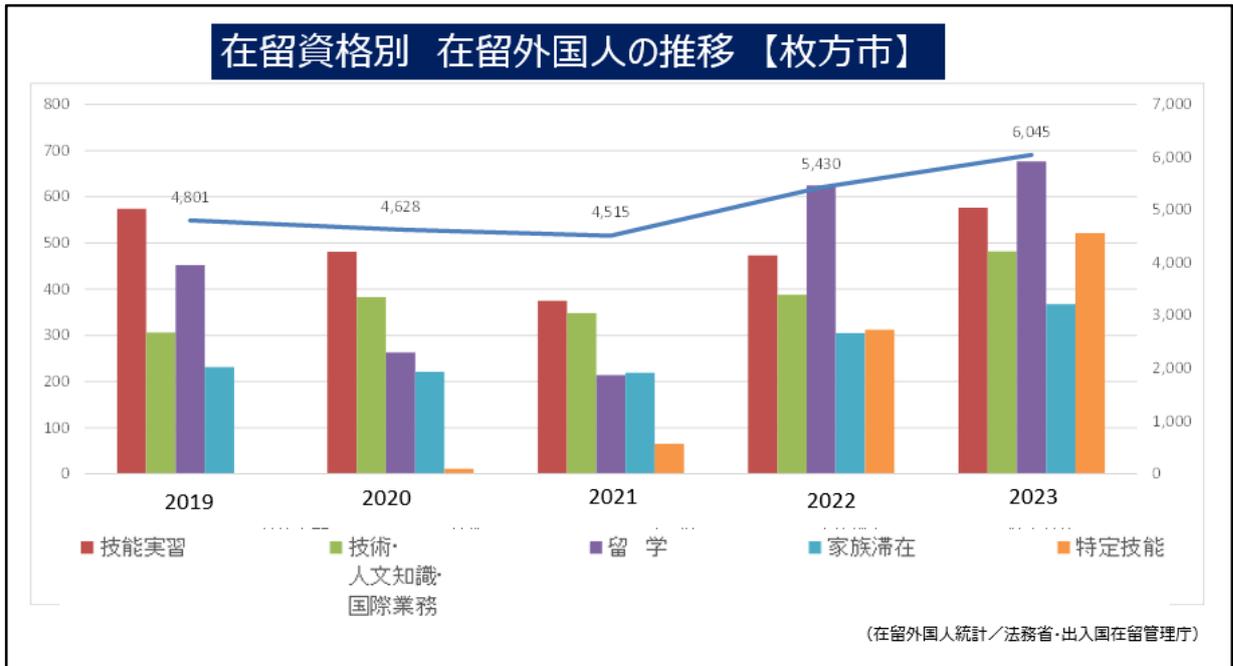
枚方市における2023年末の在留外国人6,045人について、在留資格別の数・構成を見ると、永住者が24%、技能実習が10%、技術・人文知識・国際業務が8%。市内には関西外国語大学などがあるため留学は11%、家族滞在が6%、定住者が5%、特定技能が9%、日本人の配偶者等が5%、特別永住者が15%となっています。



(3)枚方市における在留資格別人数の推移

枚方市における5年間の在留資格別外国人数の推移を見ると、技能実習は依然として多いですが、留学・特定技能が大きく伸びており、技人国や家族滞在も増加しています。2018年の出入国管理法の

改正によって創設された特定技能の資格者が増え、留学生在がコロナ禍で少し減少し、また増えたというのがこの間の状況です。国籍別の在留資格者数は不詳ですが、この間、枚方市においてベトナム、ネパール、インドネシア、フィリピン国籍の人が増加しているのは、技能実習生とともに特定技能資格者が増えているからではないかと思われます。



(4) 枚方市における国籍・地域別学齢相当人口

枚方市における2023年12月における国籍・地域別学齢相当人口の総数は274人。国籍・地域別人口は、次表のとおりで、中国籍が132人、ベトナム国籍が55人で、全体の68%を占めます。

国籍・地域別 学齢相当人口【枚方市】

【総数】

年次(年)	世帯数	総数	男	女
2023年	180世帯	274人	140人	134人

【国籍・地域別人口】

(12月末日現在)

朝鮮・韓国	中国	ブラジル	米国	フィリピン	ポリビア	ペルー
24人	132人	4人	5人	13人	4人	6人
オーストラリア	カナダ	英国	タイ	インドネシア	ベトナム	その他
1人	2人			1人	55人	27人

文部科学省が2019年度に実施した「外国人の子供の就学状況等調査」により、約2万人の外国人の子どもたちが就学していない可能性がある又は就学状況が確認できていない状況にあるという結果が明らかになりました。こうした状況に対して国は、2020年7月、「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」を定め、日本における生活の基礎を身に付け、その能力を伸ばして未

来を切り拓くことができるよう、外国人の子どもに対する就学機会の提供を全国的に推進することが必要であるとしました。そして、外国人の子ども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を示したところです。

本市における2021年度から2024年度の外国人の子どもの就学状況等調査結果は、次表のとおりです。

外国人の子どもの就学状況等調査結果【枚方市】								[単位：人]	
年 度	学 齡 相 当 の 子 ども (※)	就 学 者 数		不 就 学	転 居 ・ 出 国 (予 定 含 む)	就 学 状 況 把 握 で き ず	外 国 人 総 数	外 国 人 総 数 に 対 す る (※) の 割 合	
		義 務 教 育 諸 学 校	外 国 人 学 校						
2021	205	192	0	0	1	12	4,511	4.5%	
小学生相当	140	136	0	0	1	3			
中学生相当	65	56	0	0	0	9			
2022	201	182	4	0	6	9	4,566	4.4%	
小学生相当	131	123	0	0	2	6			
中学生相当	70	59	4	0	4	3			
2023	214	191	4	0	6	13	5,784	3.7%	
小学生相当	139	123	2	0	4	10			
中学生相当	75	68	2	0	2	3			
2024	236	206	2	1	13	14	6,308	3.7%	
小学生相当	159	139	2	1	11	6			
中学生相当	77	67	0	0	2	8			

(外国人の子供の就学状況等調査結果／文部科学省) ※原則5月1日／住民基本台帳上の人数

日本国籍の子どもの保護者については教育を受けさせる義務があるので「就学通知」が送付されますが、外国籍の子どもの保護者には「就学通知」ではなく「就学案内」が送付されます。外国籍の子どもは学校教育法施行令に規定する学齢簿の編製の対象とはなりません。就学の機会を確保する観点から、国はすべての外国籍の子どもについても一体的に就学状況を管理・把握することや、就学案内等の徹底を教育委員会に求めています。

2023年度における枚方市の「不就学」と「就学状況を把握できず」の合計数は13人、2024年度は「不就学」が1人、「就学状況を把握できず」が14人で、合計数は15人となっています。

Ⅲ. 提言

1. 実情と提言施策について

施策提言を行うにあたっては、テーマ領域ごとに市民円卓会議において寄せられた様々な声や、私たちが把握し重要だと判断した数々の問題を踏まえた「実情」を記載しました。もちろん、すべてのことを把握できているわけではありませんし、外国籍等の人々の生きづらさについては、それらが可視化されにくい構造にあること自体が大きな課題だと考えています。

施策には、それを必要とする背景事実があります。施策の具体化にあたっては、ぜひ施策の前提となる実情認識を共有されるよう求めます。

提言施策は先行事例を参考に、このような趣旨の支援や仕組みがあれば「生きづらさ」を軽減できるのではないかと私たちが考えた試案です。これらを速やかに検討・協議し、着実に具体化されることを求めるものです。

2. テーマ領域ごとの実情と提言施策

次のテーマ領域ごとに、実情と施策提言を述べます。

【テーマ領域】

- (1) 共に生きる地域社会をつくるために必要な基本的な取り組み
- (2) 安全・安心に暮らすために必要な基本的な取り組み
- (3) 地域における日本語学習支援
- (4) 子育て支援
- (5) 学校における外国につながる子どもたちに対する日本語教育
- (6) 外国につながる子どもたちに対する教育・進路保障

(1) 共に生きる地域社会をつくるために必要な基本的な取り組みについて

【実情】

▶ 枚方市に暮らす外国籍等の人々は、統計データで示したとおり、出身国や在留資格が多様化しつつ、増加の一途にあります。

しかし、多くの市民にとってその存在は見えにくかったり、また一部地域では文化や生活習慣の違いに起因するトラブルや対立が生じたりもしています。2024年8月・10月には、外国籍等の人々や障がい者を傷つける貼り紙による差別事象が連続して発生しました。外国籍等の人々に対するヘイトや差別については、行為者に対してそうした行為を許さないとする厳しい姿勢で対応することが必要です。

同時に、多くの市民が外国籍等の人々の存在を知り、共に生きる隣人としての関係性を地域全体に広げる必要があります。しかし、現状では、外国籍等の人々が在籍する一部の職場や学校等ではない地域で暮らす市民にとっては関わりがなく、イメージできないのが実情です。

▶ 外国籍等の人々に様々な「生きづらさ」をもたらす問題は人権保障上の課題であり、決して恩恵的なものではありません。また、それは国籍等を超えて、様々な困難な状況を抱える人にとって共通の課題でもあると考えます。しかし、外国籍等の人々に対して、「一方的な日本社会への適応努力」を求める声も聞かれます。

- ▶ 枚方市においては、2021年に枚方市文化国際財団が解散したことで、「国際」を掲げた公式組織がなくなり、「観光にぎわい部 観光交流課」が主たる担当組織となりました。枚方市レベルの人口規模の自治体において、機構・組織上、「観光」ではなく「国際化」や「多文化共生」を専任職務とする組織・団体が存在しないことについて、大きな疑問の声があります。
- ▶ 枚方市として、外国籍等の人々の生きづらさや施策ニーズを把握することは極めて重要ですが、ありきたりな「実態調査」でそれらを把握することはできません。しかし、施策には、それを必要とする背景事実があります。施策の具体化にあたっては、施策の前提となる本提言の実情認識を共有されるよう求めるとともに、引き続き様々な方法で実情を把握されるよう求めます。

【提言施策】

- ①現在、枚方市においては、人権に関する都市宣言・条例・基本計画において、多文化理解の促進やヘイトスピーチに対する啓発推進等の人権擁護の取り組みを進めるとともに、「国際化施策に関する考え方」という行政計画が策定されている。しかし、内容や取り組み、体制などが不十分であるため、これらを更に充実する基本方針を定め、全ての行政分野において具体化する。

【例】

- ◆基本条例、基本計画等による「外国籍等の人々と共に生きる地域社会をつくる」ことの公式表明と、実現のための実態把握及び政策体系の確立
- ◆こうした政策を担当する専任行政部署の明確化。行政と市民との協働関係の構築と政策の具体化の促進を担う中間団体の設立又は確保

- ②上記で定められる理念や基本目標を市民全体のものとするための取り組みを強化する。

【例】

- ◆市民理解を増進するための各種取り組みの推進
- ◆地域をはじめとする様々な場における相互理解促進のための出会いとコミュニケーション機会の創出

(2)安全・安心に暮らすために必要な基本的な取り組みについて

【実情】

- ▶ 枚方市で暮らす外国籍等の人々においては、国籍の違いに関わりなく、安全で快適な都市生活を送れていることも事実です。ただし、次のようなところに困難さを抱えているのが実情です。
 - ◆所得水準については、就労資格等の変化により、安定している層が増えてきたとも言えますが、留学生や技能実習・特定技能での就労資格者が依然として多く、母国へ仕送り(送金)している人も多いことから、経済的に困窮している場合が多いと言えます。
 - ◆そのため、税や社会保険料負担の増加や急激な物価上昇等による生活への影響については厳しいものがあります。こうした状況に対応するため、国や自治体においては様々な支援策が行われており、外国籍等の人々も対象とされていますが、そうした施策情報が届かない、あるいは理解できていない場合が少なくありません。
- ▶ 生活のためには基盤となる住宅の確保が必要ですが、外国籍の人は民間の賃貸住宅を借りることが困難な場合があり、居住物件が限定されてしまいかねないのが実情です。
 - ◆近年、急速に増えているのが、契約時に一定の固定額を家賃保証会社に支払えば、今まで必要

だった連帯保証人が不要になるという「家賃保証会社を利用して契約する賃貸物件」です。しかし、外国籍の人の場合は、家賃保証会社に加えて「日本人の保証人」を求められることがあります。転職が可能な特定技能等の就労形態の増加や家族を形成する人が増えることに伴い転居等の場面が増えているのに、保証人について雇用先等のサポートがない場合、保証人が不要な府営住宅やUR住宅に選択肢が限定されることになっています。

- ▶ 医療については、医療保険制度や医療体制が充実していることが評価されていますが、医療に関する多言語での情報提供や、受診時に医師など医療従事者とのコミュニケーションが困難な医療機関が多く、また院内での各種手続に対するサポートが不十分との声があります。
 - ◆枚方市では、「外国人住民等が安心して市内の医療機関を利用できる環境づくりと、コミュニケーションギャップに起因する医療従事者の負担や診療上のリスクを軽減することを目的」に、京都市内のNPO法人に委託して、枚方市内の対象医療機関に医療通訳ボランティア（枚方市医療通訳士）を派遣する施策を実施しています。しかし、対象言語が、英語、中国語、韓国・朝鮮語、スペイン語の4言語に過ぎず、国籍・使用母語の実態との間に乖離があります。また受診する5日前（土曜日、日曜日及び祝日を除く）までに、対象の医療機関で利用を申し込むこととされるなど、利用ニーズとも乖離があります。
 - ◆大阪府では府内医療機関・薬局における外国人患者の受入れが円滑に進むよう、府内全医療機関及び薬局（ただし、薬局においては調剤業務における対応に限る）向けに24時間、8言語対応の多言語遠隔医療通訳サービスを実施していますが、広く知られているとは言えない状況です。
- ▶ 1990年代以降に日本に帰国した中国在留日本人（在留婦人・在留孤児）の二世で、特に高齢帰国者・中高年帰国者は日本語能力が不足している場合が多く、地域や施設でも孤立しがちであることから、現在高齢者となっているそうした人たちや引き寄せ家族への各種の支援が必要なのが実情です。
- ▶ 現在、イスラム教徒（ムスリム）の人々が増加しています。イスラム教徒の人々については、食事や医療等をはじめとする生活全般に関わる文化的・霊的な価値観の違いを理解し、対応することが必要ですが、そうした理解は広がっていません。
 - ◆イスラム教は、単なる宗教的信仰にとどまらず、ムスリムの社会生活を律する包括的な指針を定めています。厳格さは人によって異なりますが、基本的な事項を理解する必要があります。生活に関わる主なものには、次のようなものがあります。
 - ・1日5回の定時の礼拝（サラ）の義務付け
 - ・「ハラール」と呼ばれる食事に関するさまざまな戒律（※豚肉やアルコール飲料の摂取禁止。動物性タンパク質についてはイスラム教の定める方法で屠殺されたものに限られること等）
 - ・適切な服装が求められること。特に女性に対しては、髪や体の一部を覆う「ヒジャーブ」の着用の義務付け
 - ◆こうしたことへの配慮が、医療、各種の給食、学校教育など様々な場面で必要です。例えば、イスラム教徒の女性は基本的に夫と家族以外には衣服で覆われている部分の肌の露出をせず、同性の医師（医療従事者）の診療が基本となります。産科医療などにおける内診などでは、同性医師による診察でも配慮が必要です。日常診療の場で、敬虔なイスラム教徒の女性が来院するときは、必ずその患者の夫または父親が付き添いで来るため、問診や診察時には慎重な配慮が必要となることに留意が必要です。
 - ◆これらのことは、病院の中だけでなく、保健検診業務や、在宅の医療・介護サービスなどにおい

ても同様です。また、カプセル型の薬剤や人工乳などの使用について宗教上の理由で拒否される場合があることなどについても理解を深め、対応策の準備が必要です。

- ▶ 昨今、地震や降雨災害の発生が増え、また、大規模災害が発生する危険性も高まっています。そうした状況の中、外国籍等の人々の不安が高まっているのが実情です。
- ▶ 外国籍等の人々への市政情報の提供や相談・サポート体制については、有効なものが用意されているとは言えません。
 - ◆ 枚方市は、ホームページを民間の自動翻訳サービスを利用して8ヶ国語に機械翻訳することや、スマホのアプリを利用して言語設定を自動的に反映することで市政情報を伝えることに取り組んでいます。しかし、多言語での利用数は少ない状況です。
 - ◆ 個別業務における制度説明や状況説明については、そもそも内容が膨大かつ難解で、外国籍等の人々にとっては理解することが困難です。また、必要とされる情報内容が例外的で専門的なものになれば、より丁寧でわかりやすい説明が必要となるため、説明能力の高い職員配置や使用しづらい機械翻訳ではない通訳者による言語支援が必要です。
 - ◆ 枚方市では、年に1回、専門家による専門相談を開催していますが、相談可能回数が年に1回では、日常的に生起する外国籍等の人々の相談・支援の受け皿にはなり得ません。外国籍等の人々においては、同国籍の人々のネットワークや職場・地域・日本語教室等で日常的な関わりがある日本人の支援に支えられていることが多いと思われます。

【提言施策】

- ① 外国籍等の人々への情報提供について、確実に細やかな対応策・対応体制を確立する。

【例】

- ◆ 広報に限らず、通常業務における多言語対応の推進
- ◆ 郵送・通信媒体による情報提供における、対象者に確実に届く名宛や言語の選択（母語や「やさしい日本語」の使用）
- ◆ 提供情報の簡易化・簡略化の推進
- ◆ 情報が確実に届く対面場面での必要情報の提供

- ② 外国籍等の人々の様々な「生きづらさ」に関する総合的な相談・サポート体制を整備する。

【例】

- ◆ 生活問題、住宅問題、日本語能力の不足問題、医療や介護の問題、地域でのトラブルなど複雑で様々な個別的な支援が必要となる外国籍等の人々の相談・サポートに関する総合的な対応体制の確立
- ◆ アクセスが容易で、有効なサポートが効果的に提供される外国籍等の人々に対する総合的な相談・サポート窓口の設置並びにアウトリーチによる相談・サポート、長期にわたる伴走型支援ができる体制の確立
- ◆ 総合的な相談・サポート窓口を設置し、日本語学習支援や情報提供・交流等が常時行われる拠点施設の確保
- ◆ 高度な知識や専門性を持ち、公的機関や民間団体、企業、地域団体等との連携をコーディネートできる人材の外国籍等の人々への相談・サポート対応体制への配置

- ③ イスラム教徒の人々の生活全般に関わる文化的・霊的な価値観の違いを理解し、施設整備や提供

する業務のあり方に反映するための研修・研究活動を推進する。

【例】

- ◆医療・出産・子育て支援などの事業者と連携した業務従事者に対する研修会や業務検討会の開催

④災害発生時の行動、火災や急病時の対応等について、外国籍等の人々を対象とした対応体制を確立する。

【例】

- ◆スマホを使って母語で読める災害発生時の行動、火災や急病時の対応等に関するわかりやすい情報提供資料作成・配布等の多言語対応の整備
- ◆災害発生時の情報伝達について、確実に届く情報提供手段の整備と対面場面での提供
- ◆外国籍等の人々を受け入れる避難所において必要な環境の整備
- ◆在宅避難の場合における安否確認や支援物資の提供体制の確立

(3)地域における日本語学習支援について

【実情】

▶外国籍等の人々の増加に伴って日本語学習支援が必要な学習者が増加するとともに、支援ニーズが多様化しています。一方、支援については、ボランティアに依存した体制で提供しているため、新たな状況への対応が困難になっているのが実情です。

- ◆枚方市における地域日本語教室は、教育委員会が社会教育事業の位置づけで開催している日本語・多文化共生教室と、市民ボランティア団体が開催している複数の日本語教室があります。学習希望者はコロナ禍による減少から増加に転じており、その属性も留学生・技能実習生・企業等への海外からの研修生とともに、各種の就労資格で働く人たち、家族滞在者の妊娠・子育て中の女性、そして小中学生から高校生までの児童生徒といった多様なものとなっています。また、高齢帰国者・中高年帰国者で、学習支援が必要な日本語能力が不足する中国在留日本人二世やその家族が存在します。
- ◆日本語学習者のニーズが多様化が進んでいます。日本社会において生活する上で最低限必要となるコミュニケーション手段としての日本語能力（生活レベルでの日本語能力）の習得支援が重要ですが、更に高度な日本語によるコミュニケーション能力、児童生徒における学習言語能力の獲得ニーズについても、それぞれに適した体制で応えていく必要があります。
- ◆枚方市における地域日本語教室の運営は、開催会場の確保などにおいて行政の支援がなされていますが、市民ボランティア団体が開催している日本語教室については全くの無償ボランティアベースで運営されています。また、様々な学習ニーズに対応するための体制調整、支援人材の育成・確保、学習者への情報提供及び学習者の把握、それぞれの学習者に対応した学習内容・方法・教材等の支援などが極めて脆弱なのが実情です。

【提言施策】

①共に生きる地域社会をつくるために必要な重要施策に、外国籍等の人々への日本語学習支援を明確に位置付ける。

【例】

- ◆「外国籍等の人々と共に生きる地域社会をつくる」ことを定める基本条例、基本計画等における重点施策として、外国籍等の人々への日本語学習支援を位置付ける

- ②様々な日本語学習ニーズに対応するための体制調整、支援人材の育成・確保、学習者への情報提供、学習希望者の把握、それぞれの学習者に対応した学習内容・方法・教材等の支援などを担える公的な組織体制を整備し、行政と市民団体・市内大学・市民との協働を強化する

【例】

- ◆市による地域日本語教育の充実を担う中間団体の設置及び予算・人材の確保
- ◆常設の学習と交流の拠点となる施設の確保
- ◆教室運営を統括するコーディネーター費用、学習支援ボランティアの交通費、学習教材等の教室運営費への公費補助

(4)子育て支援について

【実情】

- ▶ 家族帯同や日本での結婚による家族形成が可能な外国籍等の人々が増加することで、子育てに取り組む世帯が増えており、子育てに関する相談・支援へのニーズが高まっているのが実情です。
 - ◆ 本人からのニーズがはっきりと示されなかったとしても、それは妊娠・出産・産後の知識不足で何が問題かわからない状況であることも考えられます。加えて、言葉をはじめとした外国籍等の人々のハンディは、流産・異常妊娠・異常分娩とともに、母や児の心身にダメージを与える原因となります。また、育児を困難にさせたり、虐待や貧困の悪循環を招いたりする要因となる危険性が高いことに留意が必要です。
- ▶ 就学前の子どもたちが「共に育つ」ための保育・幼児教育の確立に向けた課題も多数存在しているのが実情です。
 - ◆ 保育所・幼稚園等における外国につながる子どもたちの受入れについては、今後、増加が予想されますが、施設側に経験の少なさ等に起因した消極的意識があることも事実です。
また、子どもたちが育っている家庭や保護者の状況も様々で、入所・入園時点での日本語能力や文化・習慣もそれぞれ異なっているため、きめ細やかな「共に育つ保育・幼児教育」を確立する必要があります。
 - ◆ 具体的課題で主なものには、次のようなものがあります。
 - ・ 外国につながる子どもたちの日本語によるコミュニケーション力の育成
 - ・ 日本の子どもたちの「違いを認めて受け入れる」力の育成
 - ・ 食事に関する様々な違いや制約への適切な対応
 - ・ 保護者とのコミュニケーション機会と方法の確保
 - ・ 子育てに対する施設側と保護者の考え方や判断の違いの調整

【提言施策】

- ①外国につながる子どもたちを含む外国籍等の人々に対する施策を明確に定めた子育て・子育て支援施策を確立する。

【例】

- ◆ 妊娠・出産・子育て・子育て支援施策に関わる諸施策・事業における外国籍等の人々に対する「特別の配慮」の明確化
- ◆ 夫婦のいずれかが外国籍等で日本語の読み書きが難しいケースについて、妊娠届受理の時点から、保健師のフォローだけでなく、産んで育ててまた妊娠してという期間を通した継続性と信頼関係を構築するため、助産院の管轄を決めてゆるやかなフォロー体制を敷き、近所に住み土日や夜

間にも地域で見守れる担当助産師制の検討

- ◆出産・子育ての支援における出身国（地域）の文化や宗教上の違いにもとづくニーズや対応のあり方への留意
- ◆家族滞在者等が生活を維持するため短時間非正規雇用で就労している場合に、保育所入所等の子育て支援制度が利用しにくくならないようにするための配慮

②外国につながる子どもたちと共に育つ保育や幼児教育に関する「指針」を定め、定着化のための取り組みを進める。

【例】

- ◆外国につながる子どもたちの保育・幼児教育に関する方針を確立するとともに、定着のための学習活動や中心となる人材の育成
- ◆言葉や文化など様々な違いがある外国につながる子どもたちを自然に認め、受け入れることができる子どもたちを育てる保育・幼児教育に関する方針を確立するとともに、定着のための学習活動や中心となる人材の育成

(5)学校における外国につながる子どもたちに対する日本語教育について

【実情】

- ▶枚方市では、学校において外国につながる子どもたちに対する日本語教育で重要な役割を果たす日本語指導教員の配置が全く不十分なまま改善されていないのが実情です。
 - ◆2024年に枚方市に在籍している日本語指導が必要な児童生徒は、小学校23校に59人、中学校8校に23人、合計82人という状況です。しかし、大阪府の加配教員としての「日本語指導教員」は、小学校に3名、中学校に1名の配置に過ぎません。
 - ◆これら4名の教員は、自分が所属する拠点校を含めて約8校を巡回指導しているため、対象児童生徒の日本語能力に応じた年間指導時間は、約20時間から約140時間となっています。母語の種類が4言語から5言語で、点在して在籍している児童生徒18人から23人に1人の教員が週に1回、また月に1回、2時間程度の巡回指導をするだけでは、本来、毎日の指導が必要だと考えられる日本語学習において、効果を上げることは期待できません。
 - ◆外国につながる子どもたちの効果的な日本語学習を保障するためには、入学時及び変化する日本語能力を適宜評価し、指導内容や体制をコーディネートする必要があります。そのためには、そうした役割を校務分掌に位置づけて担当教員を配置するとともに、教育委員会事務局においては相談・支援体制の確立、各校においては全教員の理解を向上させるための研修や人材育成を進める必要があります。
- ▶枚方市では、「母語による学習支援を行う教育指導員（以下「母語支援員」）」を学校に派遣していますが、日本語指導体制の不備をカバーできるものではないのが実情です。
 - ◆枚方市では、保護者を含めた帰国及び来日児童・生徒の学校生活に関する支援を行う有償ボランティアである母語支援員を学校に派遣しています。2024年5月1日現在、その登録数は59人となっています。
 - ◆帰国及び来日児童・生徒の編入日から1年目は週2回、2年目は週1回学校に派遣され、当該児童・生徒の孤立感の解消や学校生活に円滑に適応できるようにサポートするのが役割ですが、日本語指導教員による日本語指導体制があまりにも貧弱であるために、一部の母語支援員においては日本語指導までカバーせざるを得なくなっています。しかし、そうした対応では何の問題解

決にもなっていません。

- ◆特に深刻なのは、日本語が全く話せない児童生徒に対して適切な受入れを進めていないことで、各教科学習をはじめとする学校での活動参加が苦痛となり、不登校傾向を生じさせている場合があることです。

【提言施策】

- ①学校における外国につながる子どもたちに対する日本語教育を充実させるために、日本語指導教員配置の充実を国・府に働きかけるとともに、市独自で日本語指導を担う人員体制を拡充する。

【例】

- ◆各校への担当教員の設置と教員研修の充実
- ◆市費による日本語指導教員配置の増員
- ◆日本語教育に関する専門性を有した市独自の(仮称)日本語指導支援員の創設・配置
- ◆オンラインも併用した学校時間内の日本語指導の実施
- ◆デジタル機器や各種学習支援教材の充実と活用
- ◆教育委員会事務局における相談・支援体制の確立

- ②子どもたちにとって安全で参加しやすく、毎日でも学習できるように、学校内の放課後に日本語学習支援等を受けられる場を整備する。

【例】

- ◆放課後オープンスクエアの中に公的な運営コーディネート体制の下に市民や学生ボランティアの協力を得て運営する日本語学習や教科学習支援の場の開設

- ③日本語学習支援が必要な高校生を含む外国につながる子どもたちへ在宅での学習支援を提供する。

【例】

- ◆オンライン日本語学習支援事業の実施

(6)外国につながる子どもたちに対する教育・進路保障について

【実情】

▶外国につながる子どもたちに対する日本語教育をはじめとする枚方市教育委員会事務局及び学校の意識や体制の問題点には、次の要因があるのではないかと考えられます。

- ◆いじめや不登校など様々な教育課題への対応に追われていることや、制度上における人員配置の不足を理由に、外国につながる子どもたちの適切な受入れのための取り組みを行わないことが教育を受ける権利の侵害となるとの認識が希薄であること
- ◆従前から、外国につながる子どもたちに対する日本語指導体制が不十分で、保護者とのコミュニケーション、生活支援や進路指導に関する経験も不足していたこと。また、外国人児童生徒の受け入れに負担感を感じ、母語支援員任せになっていたり、子どもが表面的にまじめにおとなしくしているなど大きな問題が起きていなければ「大丈夫」とする意識があったりしたのではないかとと思われること
- ◆外国につながる子どもたちの増加という状況変化の中で、国が詳細な「外国人児童生徒受入れの手引き<改訂版>(2019年3月発行)」等を発刊するなど取り組みを強化しているにも関わらず、こうしたものが枚方市教育委員会内では取り入れられていないこと。また、学校における様々な

不安や疑問に応じて解決に向けたサポートを行う体制整備や、受入れを支える人材育成ができていないこと

- ▶ 増加する外国籍の子どもたちが就学の機会を逸することがないように、就学案内等の徹底が必要となっています。また、国においては、外国籍の子どもの就学を促進するため、教科書の無償給付措置や就学援助措置（学用品の購入費、学校給食費、修学旅行費等の援助措置）を日本人の児童生徒の場合と同様に取り扱うこととしており、教育関連情報の的確な提供が必要です。併せて、生活や文化が異なる国から来日した子どもたちが円滑に就学できるようにすることが重要です。
- ▶ 外国につながる子どもたちは、年齢、言語・文化・宗教、来日（帰国）の理由・時期、来日（帰国）前の就学・学習経験・母語の発達状況などにおいて多様な背景を持っています。また、現在では、日本で生まれ、日本で育った外国籍の子どもたちも多くなっています。また、子どもたちの学力の現状と将来設計も多様なのが実情です。
- ▶ 外国籍の子どもたちにおいては、将来、「家族滞在」という在留資格から自身の在留資格への変更が必要となります。その際、「学歴」が大きな影響を与えることから、高校への入学・卒業が重要な条件となるのが実情です。その条件を達成するためには、次のことが必要です。
 - ◆ 教科学習を進めるためには学習するための言語能力を高める必要があり、そのための様々な学習プログラムを用意する必要があること
 - ◆ 対象となる子どもたちのためには、指導体制をはじめとする個別最適な学習環境を用意する必要があること
- ▶ 多くの外国につながる子どもたちにとっては日本語が第二言語であり、第一言語としての母語があります。母語にはアイデンティティや自尊感情等を育む役割があり、日本語指導や日本語での学習支援を充実させると同時に、「日本人らしくふるまう」ことではなく、母語や母国文化も大切にし、ありのままの自分に自信をもってのびのびと生きられるようにすることが必要です。学校側にも、学校給食等において文化の違いを無視した押し付けをしない配慮が必要です。
- ▶ 外国につながる子どもたちの中には、厳しい生活環境の中で、経済的な理由により様々なことを体験する機会が与えられない場合が多いのが実情で、こうした「体験格差」を埋める必要があります。
- ▶ 外国につながる子どもたちを受け入れ、日本人の子どもたちが一緒に学ぶということは、異なった背景や文化を持つ友だちと違いと共通性を認め合いながらともに学び、ともに育つ経験を通して、グローバル化していく社会をたくましく生き、未来を担う地球市民として感性や力を育むことです。心無い振る舞いで他者を傷つけることなく、そうした学びの「楽しさ」「豊かさ」を子どもたちに経験させる必要があります。

【提言施策】

- ① 教育委員会による就学状況の正確な把握及び保護者とのコミュニケーションの確保並びに円滑な就学に向けた取り組みを進める。

【例】

- ◆ 教育委員会による出入国記録の確認及び行政各部署との連携、外国籍の人々を支援する民間団体や地域との連携強化による不就学の防止

- ◆外国語の話せる相談員等による外国語による就学案内、就学援助制度等の説明や相談対応等の体制整備
- ◆学齢期に近い外国につながる幼児のためのプレスクールや来日直後の保護者や子どもたちに対する初期情報提供・支援の実施

②学校・教育委員会・地域・市内大学・市民団体等によって外国につながる子どもたちと共に生きる総合的な教育体制を確立する。

【例】

- ◆国の「受入れの手引」等を参考した体制の整備
- ◆スクールソーシャルワーカーの活用による市の子育て支援担当部署との連携強化
- ◆保育所・幼稚園と小学校の連携、小学校と中学校の連携強化
- ◆日本語教員養成課程を有する市内大学等との連携強化

③外国につながる子どもたちが希望を持って自らの将来を描けるための支援を強化する。

【例】

- ◆保護者をまじえた本人に対する丁寧な進路指導
- ◆渡日後、中学校を経ずに直接高校を受験するダイレクト生への支援
- ◆奨学金など教育に対する経済的支援の充実

④外国につながる子どもたちの日本語能力や学力を伸ばすための効果的な学習環境を整備する。

【例】

- ◆バランスの取れた在籍学級での学習と個別学習の推進
- ◆教科学習における母語支援
- ◆在籍学級における学習内容の創意工夫

⑤外国につながる子どもたちがそれぞれの母語や母国文化を大切に思えるための支援を行う。

【例】

- ◆母語学習機会の提供
- ◆母国文化を日本人の子どもたちとともに学ぶ機会の提供
- ◆宗教上の理由等で食べられない給食の喫食を強制しない運用の確立

⑥多様な文化や生活を共に学ぶ教育を推進する。

【例】

- ◆外国につながる子どもたちの「体験格差」を埋める機会の提供
- ◆多文化理解を育てる学習活動の推進