

# 生涯学習・社会教育事業と多文化共生施策が交差する時 —大阪府大阪市の場合—

坂 口 緑

## 1. 問題の所在

日本では、多様な外国人に関わる課題を「地域」が丸抱えしてきた。国家として移住労働者の定住化を直視しないままに移民政策の策定を回避している日本社会では、多様な外国人を包摂する役割を地域社会が担っているからである(高谷 2019)。実際に、地域によって外国籍住民を取り巻く事情が異なるため、課題に対する優先度も一様ではない(川村・近藤・中本 2009)。そのため、外国籍住民を取り巻く問題についての調査研究は、外国人定住者が多い自治体を中心に、労働、社会福祉、ジェンダー、法、教育といった各領域についてのケーススタディが重ねられてきた。

生涯学習論および社会教育学の領域においても同様である。在留資格が見直された入管法改正と国際識字年が重なった1990年以降、多文化共生は重要な研究課題とされてきたものの、多文化共生に関連する社会教育・生涯学習行政の課題についても、事例研究が中心をなしてきた(矢野 2007；岩崎 2018；渡辺 2019)。

他方で、多岐にわたる課題を「地域」が受け止めてきた背景には、地方自治体が長年にわたり、在日韓国・朝鮮人に対する差別問題等に丁寧に対応することによって培ってきた施策の方法論があることがわかってきた(元森・坂口 2020；2021)。さらにそれは地域によっては、国の施策として推進されてきた同和対策事業の

終了(2002年)とも関連している。また、それとは異なるチャンネルとして、冷戦期に発達した姉妹都市間交流のスキームが冷戦終結後に国際協力あるいは国際交流という形で外国人を取り巻く課題を引き受けてきた。さらに、それぞれのチャンネル間には、生活上の課題を共有しながら発達してきた自助グループやそれを支援するNPOやNGOの活動領域が広がり、結果的に当事者と支援者等関係者および行政を有機的につなぐ役割を果たし、現在も草の根的に多文化共生の施策の前線を担っている<sup>(1)</sup>。

複数のアクターが錯綜する多文化共生施策の領域について、日本社会の傾向を総合的に論じることが筆者の能力では困難である。そのため本論文で目指すのは、まずは地域を限定し、現在まで複数の領域において行われてきた施策を整理することである。本論文が目的としているのは、次の2点である。第一に、1990年以前に遡り、主に生涯学習・社会教育行政の領域においてどのような施策が、外国籍住民を包摂してきたのかを、地域を限定して記述することである。本論文では、人権教育の長い歴史を持ち、いわゆる識字・日本語教育を軸に生涯学習・社会教育行政においても多くの取り組みを行ってきた大阪府大阪市を取り上げる。第二に、大阪市の施策を現在までたどり、オールドカマーへの対応がどのようにニューカマーの外国籍住民への対応につながっているのかという点を明ら

かにすることである。

一般に、日本における外国人や海外につながる子どもたちを取り巻く教育施策の研究は、社会運動研究の一環として取り組まれてきた。そのため、地域の実践を報告する調査研究も、当事者もしくは当事者を分野ごとに支援する団体の観点からの考察である場合が多い。本論文では、そのような社会運動の成果の詳細には立ち入ることはできないが、行政の施策の変遷をたどることで、どのような対応がなされてきたのかを整理し、制度や施策の時間的変遷のなかで何が結果的に継承されているのかを確認する。社会運動によって明らかにされた多様な問題点のなかから、行政が結果的に取り組んだ施策のみを取り上げるのは、外国籍住民の抱える多様な課題の射程からするとほんの一部にしかならないかもしれない。けれども、現在の多文化共生に関する施策が、その展開の責任主体も、取り組む課題の優先順位も曖昧なものになる傾向にあるなかであって、現在まで何が、どのような理由で取り組まれてきたのかを記述することには一定の意味があると思われる。

本論文の構成は次のとおりである。最初に、大阪市における外国籍住民の現状を確認した後(1)、大阪市の生涯学習・社会教育行政の歴史

における同和問題と在日韓国・朝鮮人問題の重なりを確認し(2)、大阪市の生涯学習・社会教育行政における多文化共生施策を概観する(3)。その上で、これらの施策が地域で取り組まれてきた意味について考察する<sup>(2)</sup>。

## 2. 大阪市の概要

大阪시는、大阪府中部に位置し、24の行政区から成る政令指定都市である。市の西側は大阪湾に接し、市域にも多数の河川や堀を有している。古くから日本とアジアを中心とする海外諸国との交流の窓口だった大阪は、特に朝鮮半島との文化的な関わりが深い。人口は約276万人で、大阪市内には143の国や地域を出身とする全市民のうちの約5.3%に当たる144,123人の外国籍住民が居住している(2020年12月末現在)。これは日本の政令指定都市のなかにおいても最も高い数字である。在留資格は、人数の多い順に、特別永住者(全体の約34%)、永住者(全体の約18.5%)、留学(全体の約15.3%)となっており、特別永住者、永住者、定住者、日本人の配偶者、永住者の配偶者という恒常的な在留が認められる在留資格をもつ人が全体の6割を超えている(大阪市 2020:9)。出身国別では、韓国及び朝鮮が約6万人と最も多く、次いで中国、

表1 聞き取り先一覧(大阪関連)<sup>(3)</sup>

2019/01/29	Minamiこども教室A氏(学習支援教室の運営とその背景について)
2019/01/30	大阪市民政局ダイバーシティ推進室B氏、C氏、D氏、E氏(多文化共生施策について)
2019/01/30	特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏(近年の在日韓国・朝鮮人問題について)
2019/01/30	特定非営利活動法人クロスベイZ氏(大阪市生野区の歴史と現在について)
2020/10/23	特定非営利活動法人クロスベイZ氏(大阪市生野区が多文化共生の新たな動きについて)
2020/10/30	大阪市教育委員会D氏、G氏、H氏(大阪市学校教育における外国籍住民の教育の取り組みについて)
2021/03/08	元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏(大阪市社会教育行政における外国籍住民問題の取り組みについて)
2021/03/12	RINK(すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク)J氏、E氏、K氏(外国籍住民の教育問題に関する全国の動きと大阪府の動きの連関について)
2021/03/16	公益社団法人全国人権教育研究協議会L氏(同和教育および人権教育について)

ベトナム、フィリピン、ネパールである。24区のうち外国籍住民が多く住んでいるのは、浪速区、東成区、生野区、西成区となっている<sup>(4)</sup>。なかでも東成区と生野区は韓国・朝鮮人が数多く住む地域として知られている。

大阪市東成区と生野区が日本でも有数のコリアンタウンとなった背景には、1923年、大阪と済州島間の定期航路が就航したことがある。大阪市では、明治時代から市街地周辺に紡績工場が建設され紡績産業の中心地となっていた。その後、鉄道が敷かれ、各種製造業が盛んになると、日清戦争(1894-1895年)の頃には「東洋のマンチェスター」と呼ばれる工業都市として発展し、済州島からも定期便で来航する労働者が流入し、猪飼野地区(現在の東成区と生野区)に移り住んだ(杉原 1998)<sup>(5)</sup>。近年ではベトナムやネパールなどから新たに来日する外国籍住民も増えている。

大阪市には多くの外国籍住民が暮らしてきた長い歴史があるものの、外国籍住民の実態調査等に着手したのは、1989年に自治省(当時)により国の方針(地域国際交流推進大綱の策定に関する指針)が示された後になってからである<sup>(6)</sup>。1994年11月に外国籍住民施策有識者会議が設置され、1997年に「大阪市国際化推進基本指針」により策定され、そのなかで日本語教育の充実を含めた総合的な国際化施策が提案され、1998年3月に「大阪市外国籍住民施策基本指針」が策定される。

ここには、外国籍住民の人権の尊重、多文化共生社会の実現、地域社会への参加という三つの柱が記された。一つ目の柱に外国籍住民の人権の尊重が記されたのは、大阪市では「人権というと、同和問題への対応」という意味であり、「互いに認め合う」といった意味で人権という考え方に外国籍住民が含まれるとの考え方によるという。二つ目の多文化共生社会の実現は、

外国籍住民の不利な状況を改善することが柱とされた。さらに、三つ目の地域社会への参加は、地方参政権をも視野に入れつつも、実際には日常生活を送る地域社会への参画を支援するという意味が込められていた<sup>(7)</sup>。

「大阪市外国籍住民施策基本指針」は2004年に改定されている。これは2020年9月にさらに改定され「大阪市多文化共生指針」として策定された。「大阪市多文化共生指針」は、外国籍住民だけではなく、日本に国籍があっても外国にルーツをもつ住民の増加を受けて、外国につながる市民も対象に含むもので、「多様な言語・手段による情報提供、相談対応の充実」、「日本語教育の充実」、「外国につながる児童生徒への支援の充実」、「災害に対する備えの推進」、「健康で安心して生活できる環境づくり」、「多文化共生の地域づくり」という基本的な方向性が記されている。ここには、生活保障から災害時の対応、留学生への支援、地域づくりへの参加など多様な観点が含まれる<sup>(8)</sup>。ただし、大阪市の場合も、歴史的に多くの外国人住民との共生を継続してきた川崎市や京都市と同様、外国籍住民に対する包括的な施策の前段階に、教育領域における数多くの議論が重ねられてきた<sup>(9)</sup>。その一部は、平成13(2001)年に在日外国人教育の基本理念とその具現化を図るための「在日外国人教育基本方針」として反映された<sup>(10)</sup>。以下では広義の教育領域としての生涯学習・社会教育行政における外国籍住民に対する施策を中心に、これまでの経緯を概観する。

### 3. 生涯学習・社会教育行政のなかの同和行政と外国籍住民に対する施策との重なり

#### 3-1 社会教育行政と同和行政

社会教育は、歴史的に、公教育の周縁に置かれた人々を包摂する機会として機能してきた。明治期に学制が敷かれ、義務教育期間が延長さ

れるなど学校教育が徐々に整備されてもなお、さまざまな事情で義務教育を受ける機会が限られ、不十分なまま留め置かれた人々がいた。第二次世界大戦後の社会においても、社会教育行政が対象とする成人たちは多様な背景をもつ青年や成人たちだった。

大阪市の社会教育行政の歴史を振り返ると、外国籍住民に対する施策より先に同和行政が多様な背景をもつ人々を包摂していたことがわかる。京都市での「オールロマンス事件」(1951年)の翌年、大阪市では、大阪日本紡績での差別による部落出身女工の集団帰郷(1952年)、大阪市立W中学校での差別事件(1952年)を契機に、同和対策のあり方が問われることとなり、翌年1953(昭和28)年2月に「大阪市同和事業促進協議会」が結成された(西口 2019:7)。その後、1956(昭和31)年民政局を主とする地区改善事業が展開される。地区改善事業とは、住宅環境を改善するとの名目のもとに住居の移転や土木工事を伴う長期の事業であるが、社会教育行政のなかでは「新生活運動」という生活改善、例えば集会時間の励行・簡素化・合理化、街の美化を促す啓発に関わる事業としても展開された(西口 2019:27)。

1965(昭和40)年、国の同和対策審議会答申を受け、大阪市は、本格的に同和行政に取り組むための行政機構として、全国に先駆け「同和対策部」を新設した。また翌年1966(昭和41)年には「大阪市同和教育基本方針」を策定し、1970(昭和45)年には同和地区における社会教育の諸条件を整備するために同和地区解放会館条例を制定し、解放会館への社会教育主事の配置を実現した(西口 2019:29)<sup>(11)</sup>。

大阪市同和教育基本方針の策定後、具体的には次のような事業が展開された。まずは、識字学級が実現した。大阪市における識字学級は、被差別部落の部落解放運動のなかで1960年代

半ばから興ってきた運動が始まりである(田中 2008:6)。そのなかで、すでにX地区で「輪読会」として始められていた識字学級が市の事業の一環として取り組まれるようになった。1966(昭和41)年にはY地区、Z地区においても市の事業として識字学級が実現した。さらにそれらの地区において、「職業育成、成人講座、部落問題講演会、婦人リーダー講習会」といった別の事業も展開されるようになる(西口 2019:32)。

当初は、民生福祉事業として取り組まれてきた同和対策が、1960年代以降、教育事業として取り組まれるようになった背景には、度重なる差別事象があった。1968(昭和43)年10月の「大阪市同和対策審議会答申」で、同和地区の社会教育の重要性について言及され、「住民の自主的・組織的な活動の組織化に努めるため、社会教育主事の体制を整備し、市民館を社会同和教育の拠点として社会教育主事を常駐させる」と提言されたことから、「昭和44年10月に、9月に採用した3名の社会教育主事補をX、Y、Z市民館に配置」したという(西口 2019:53;匿名化は引用者による)<sup>(12)</sup>。いずれも当初は「同和社会教育指導員」、「教育相談員」、「婦人相談員」として配置された指導員や社会教育主事が教室の運営に関わっていた。12の同和地区における識字学級は、このような指導員によって献身的に支えられていたという<sup>(13)</sup>。

### 3-2 国際識字年と識字・日本語の学習

同和地区で熱心に取り組まれた識字学級は、やがて外国籍住民たちにとっても重要な場になっていく。実際には、自主的な識字・日本語の学習のニーズは高く、公立中学校での夜間学級のほかに、民間にも数多くの試みがあった。朝鮮通信使の研究者でもある辛基秀氏が主宰する「青丘文化ホール」で行われていた、岩井好子による自主夜間中学「麦豆教室」は、よく知

られた例である(岩井 1990)<sup>(14)</sup>。また、夜間中学のなかった生野区で地元の有志によって1977年に始められた生野オモニハッキョは、日本での先駆けとなった例だった。このような各地での実践、すなわち同和地区における識字学級、公立中学校での夜間学級、民間の自主夜間中学や識字教室で、識字・日本語学習を必要とする多様な人々が集っていた。そしてこれらの教室につながる学習者や支援者が一つにまとまったきっかけになったのが、1990年の国際識字年だった(国際識字年推進中央実行委員会 1991)<sup>(15)</sup>。

国際識字年は、国連によって定められた国際年の一つで、1990年当時、日本でも各地で数々のプログラムが開催された。この国際識字年とそれに続く国際識字の10年をめぐる日本での動きの端緒となったのが、大阪府および大阪市だった。なかでも、大阪府・大阪市の社会教育関係者を中心に企画され実施された一連のイベントは、その企画過程で組織された「国際識字年推進大阪連絡会」が大きな役割を果たした。ここには、大阪において識字教育に関わっていた多様な関係者が集まった<sup>(16)</sup>。

大阪連絡会が中心となって開催されたのが、前年の講演会である。1989年8月31日、ブラジルの教育学者パウロ・フレイレを招聘しての講演会が開催された。「1990年国際識字年キャンペーン、すべてのひとに文字を」というテーマのもとに約800名が参加したという(国際識字年推進中央実行委員会 1991)。全国でも「国際識字年推進中央実行委員会」が組織され、国際識字年は全国的な取り組みとなった。中央と大阪とそれぞれの委員会に加盟する団体は、同和問題に取り組む部落解放同盟のような団体から、各地で識字教育に携わっていた夜間中学や教職員組合といった民間の教室や公立学校の関係者、そして在日韓国・朝鮮人の差別問題や教育問題に取り組む団体が一堂に会するというまれ

な機会となった。

さらに、識字問題という共通する課題のもとに集まった関係者たちの動きを、その後の生涯学習・社会教育行政につなげていったのが、第一に、大阪府・大阪市の援助によって実現した「よみかき交流会(よみかきこうりゅうかい)」、第二に、公的な識字学級としては同和地区以外で初となる北市民教養ルームでの「よみかき茶屋」の開設、そして第三に「大阪市識字施策推進指針」の策定である。

まず、「よみかき交流会(よみかきこうりゅうかい)」は、大阪府・大阪市教育委員会の援助によって、国際識字年推進大阪連絡会が1990年度から現在まで継続している会である。毎年1回、大阪府や大阪市内の識字学級や夜間中学、日本語教室で学ぶ人たちが一同に会してお互いの経験や思いを共有するために、識字作品を発表したり、分科会で交流するもので、1990年代には700名規模で開催されていた(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000: 140-141)。

次に、「よみかき茶屋」は、大阪市教育委員会が新たに設置した教室である(柴田 2016: 90-106)。平成2(1990)年の国際識字年を契機に、同和地区以外に居住する人に向け、同年5月から成人学校の一つの講座として開催された「にほんごよみかき」をルーツとしている。当初は12回講座と限られた回数・期間で、夜間中学の先生などのボランティア講師の協力を得て、7人の学習者と7人の講師でスタートした。その後、増え続けるニーズに応えるために、北市民教養ルームでは通年の教室として拡充し、名称も「よみかき茶屋」と改称し、夜間のみならず昼間にも教室を開催するようになった(西口 2019: 79-80)<sup>(17)</sup>。これがその後、社会教育施設における日本語教室の開設につながっていく(西口 2019: 104)。

最後に、「大阪市識字施策推進指針」は、平

成 5 (1993)年に策定された市の識字施策のガイドラインである。これは、「だれもが人間として尊重され、だれもがいきいきと暮らし、だれもが楽しく学ぶ」ことを目指して制定された。識字とは「単に文字を操作する力に止まるものではなく、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組の総体」と定義された<sup>(18)</sup>。

このように大阪市では、国際識字年を契機に多様な識字・日本語学習活動が展開された。

### 3-3 多様な学習機会のなかの識字・日本語学習

同和対策事業として運営されていた識字学級が、公式に地区外の住民や外国籍住民にも開かれた場となっていくのは、1999年、識字学級が同和対策事業から一般施策事業となってからである(田中 2008 : 7)。

1999年 1月に大阪市は、「大阪市識字学級・日本語読み書き教室等実態調査」を実施した。この調査は、「従来からの識字施策の蓄積を生かしつつ、多文化共生社会に向けての地域における日本語交流を通じた国際理解・国際交流のあり方を検討し、ひいては識字・日本語教育をトータルにとらえる大阪市の地域識字・日本語教育推進体制の検討を図る」ことを目的としていた。実際には、教室が実施されている施設の系統別に三つの部会が設定され、学習者像、学習者のニーズ、学習内容、教室運営方法、学習支援者の類型について、質問紙とヒアリングとで丁寧な調査がなされている。このときに判明しているのは、12の識字学級に学ぶ328名の登録者数のうち、韓国および朝鮮国籍の人が11%、その他の日本以外の国籍の人が5%在籍していたことである(田中 2008 : 8)。そしてそ

の内容を細かく見ると、地域によっては、中国からの帰国・来日者が多く、中国語による日本語教室が開催されたり、あるいは中国、タイ、韓国・朝鮮、メキシコ、モロッコ、アルゼンチン、ネパールなど多国籍にわたる人が通う教室では、1対1もしくは1対2の個人指導が取り入れられるなど、その地域のニーズに合わせてそれぞれに展開されていることだった(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000 : 81-83)。さらに、学習者のニーズに合わせるといっても、学習支援者がそれまで行ってきた方法が、識字教室のフォーマットにのっとったものなのか、それとも日本語学習のフォーマットにのっとったものなのかによって、学習目的も学習内容も変化する。結局、日本語学習には、日本語を一から学ぶことを目的とする「基礎日本語学習」と、日本社会での生活力を重視する「地域日本語学習」、そして話し言葉には困らないが非識字状態にある人に向けた「資格や職業を指向した日本語学習」があり、「従来の日本語学習においてはこの区別が曖昧だったため、混乱」が見られ(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000 : 143)、どのような識字・日本語教室を開催するのかという点に関しては、「各識字学級現場で教室の在り方を巡って迷走と思える状態」<sup>(19)</sup>が続いていた。

現在、大阪市教育委員会の資料によると、大阪市の識字・日本語教室には三つのタイプがある(2019年)。第一に、識字学級(20教室、8区)である。これは現在も、「差別や貧困、歴史的経緯などにより学習機会を得られなかった人や、新たな渡日者や外国籍住民など、様々な理由により、読み書きや日本語の会話等に不自由している人々の実生活に即した多様な基礎的ニーズに応える開かれた成人基礎教育の場」である。第二に、地域識字・日本語交流教室(15教室、14区)である。これは、「地域に身近な小学校を

活用した生涯学習ルーム事業の一環として、地域住民どうしの交流を中心とした、文字のよみかきや日本語学習支援の場。様々な人に開かれた教室として、市民ボランティアが地域・異文化理解のための相互学習を行う」ものである。第三に、社会教育施設モデル教室である。これは、「市内の識字・日本語学習支援のモデル教室として、開設。多様な学習ニーズに応えるため、実験的・先進的な取り組みや教材・プログラムの開発・ボランティア研修の企画等を行っている」ものである。

ただし、大阪市地域日本語教育推進委員会の報告書(2000年)によると、大阪市の識字・日本語教室の類型はさらに複雑なものである。少なくとも、義務教育未修了者を対象とする中学校夜間学級という学校教育の領域のほかにも、公的社会教育のなかに、(1)前出の「よみかき茶屋」を含む社会教育施設識字・日本語教室、(2)2000年以降文化庁委託研究事業をきっかけに整備された生涯学習ルーム地域識字・日本語交流教室、(3)同和対策事業における識字学級の流れをくみ「識字は人間が人間としての自らを解放していく営みである」(大阪市識字施策推進指針)という共通認識を引き継ぐ解放会館識字学級(のちに青少年会館識字学級)、(4)その他の生涯学習関連施設で地域のニーズに応じて開催されることになった識字・日本語教室がある。これらに加えて、大阪YWCAが中国帰国者向けに開催している日本語教室や、公益財団法人大阪国際交流センターが主宰する各種の日本語教室、現在はキリスト教系の民間コミュニティセンターである聖和社会館で開催されている生野オモニハツキョ、前出の麦豆教室といった、民間の識字日本語教室がある(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000:142、図2「大阪市識字・日本語学習システム」；田中 2008:19、図1「大阪市内の識字・日本語の学習機会」参照)。

また現在のところ、大阪市内で公的社会教育として実施されている識字・日本語教室は、市内24区中21区に43教室である<sup>(20)</sup>。広域性の強い、社会教育施設での教室と一部の民間の識字日本語教室のほかは、地域密着度の高い教室が展開されていることこそが、大阪市における識字・日本語教室の大きな特徴となっている(大阪市地域日本語教育推進委員会 2000:143-145)。ただし、それぞれの教室で行われている学習内容やその目的までは、学習者本人にはわからない。「差別という社会意識・構造の問題を背景とした学習者個人の心理(感情等)や意識(考え方等)の側面に向き合う」識字学級で行われてきた学習と、「一人ひとりの学習者の家族問題や異文化間コミュニケーションの問題、また就労やビザといった社会生活上の排除といった具体的な文化・社会的課題を扱うことが多い」地域の日本語学習では、学習の目的や内容に大きな相違があり、大阪市における識字・日本語の学習機会をどのように位置づけ直せるのかという課題が残されている(田中 2008:31-33)<sup>(21)</sup>。

#### 4. 生涯学習・社会教育行政と多文化共生

##### 4-1 「生涯学習大阪計画」における外国籍住民対象事業

大阪市における識字・日本語教室は、各地域における必要性に基づき、取り組まれてきた。入管法の改正と国際識字年の他にも生涯学習振興法の制定が重なった1990年以降は、大阪市の社会教育・生涯学習施策にはより普遍的な二つの観点が組み込まれるようになる。一つは、生涯学習計画のなかに外国籍住民の存在を当初から想定し人間尊重の考え方を取り入れてきたこと、もう一つは、識字・日本語教室も含めた成人教育という観点を取り入れたことである。

大阪市では平成4(1992)年から、現在まで3次にわたる生涯学習計画を策定してきた。現在

第3次計画が延長され、2022年度から第4次の計画の実施期間になる<sup>(22)</sup>。この間、生涯学習大阪計画において、生涯学習の理解をめぐっては、次のような変遷が見られる。

第1次生涯学習大阪計画(1992-2005年)は、「基本的人権、自由、民主主義、ノーマライゼーション等の人間尊重の考え方を基本として、一人ひとりが人生のあらゆる段階や場面において、できる限り自己実現をめざし、自己に適した手段・方法を選んで、自ら進んで行う自己教育活動であるとともに、学習者がその成果を社会に広げ、よりよい社会への変革を担っていくことができるための学習」と記した。第2次生涯学習大阪計画(2006-2017年)は、前計画を継承するとともに、「市民一人ひとりが身近な問題について主体的に考え、ともに解決に当たるという、自律し連帯する力である『市民力』<sup>(23)</sup>を獲得するための学習」とされている<sup>(24)</sup>。第3次ではさらに、「人口減少、少子高齢化、地域コミュニティの変化など、さまざまな変化が見られる社会状況の中で、市民が主体的にかつ継続して生涯学習活動をつづけていくために、『市民同士が交流を図り協働する中で、連携による新たな学習や価値を創造していく取組』を生涯学習の考え方に加え」と記されている(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018:2)。

第2次から第3次に改訂される間に、大阪市の外国籍住民が2006年には77,935世帯(122,548人)だったのに対し2015年には86,687世帯(121,073人)と、世帯数が増加していることが指摘され、また「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」(2016年)が制定されていることが記された。たしかに、計画のなかに外国籍住民に向けた新たな取り組みが記されているわけではないものの、施策の基本的な方向について、「孤

立化」のリスクが高い人々に「社会的包摂の視点をもって、情報発信、学習機会の提供を行う」ことが記され、また「市民や企業、市職員に対して、一人ひとりの人権を尊重し差別のない共生社会づくりのための啓発及び学習機会の提供」を行うことが記された(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018:18-20)。

本計画のなかで外国籍住民を主な対象とする事業として注目しているのが、「成人基礎教育の機会・場の充実」という項目である(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018:20)。必ずしも外国籍住民だけではなく、「さまざまな理由から日本語の読み書き、会話等に不自由している方々」が対象である。ここには、識字・日本語学習だけではない内容、すなわち「読み・書き・計算・コンピュータ操作」をはじめとして「社会のなかで成人が課題に対応しつつ生きるための基礎力」を培うような教育の必要性が示されている。成人基礎教育については注記にて「狭義には成人の識字、計算、母語とは別の当地の言語、さらにコンピュータなどを含めてのコミュニケーション能力の形成を意味するが、広義には成人として義務教育段階以上の学力を備え、人間らしい生活を営み、社会に働きかけ得る能力の獲得のための教育」と解説される。例えば、平成31(2019)年に策定された東京都の教育振興基本計画「東京都教育ビジョン第4次」や横浜市生涯学習指針といった、他の自治体の類似の計画の内容と比べても、対象そして事業内容の明確さが際立っており、成人基礎教育に関する理解もEUにおける理解と同様の内容である<sup>(25)</sup>。実際の現場では、決して簡単ではなく、学習者および学習支援者にとっても成人基礎教育の内実については共通しているわけではないものの、本計画において成人教育として取り組まれる識字・日本語教室の意味が明確に示されている点は特筆できる。

#### 4-2 「多文化共生指針」における生涯学習・社会教育関連事業

1998年3月に策定された「大阪市外国籍住民施策基本指針」は、2004年に一度改定されたのち、2020年9月にさらに改定され「大阪市多文化共生指針」となった。「大阪市多文化共生指針」は、令和2(2020)年度から4(2022)年度をカバーする行動計画(2020年)とともに、現在の大阪市における多文化共生施策のガイドラインとなっている。ここに記されている生涯学習・社会教育関連の施策を見ることで、広義の教育領域の施策の方向性を整理する。

「大阪市多文化共生指針」は、六つの基本的な方向性のもとに、取り組みの方針が示されている。この六つの方向性のもとに作成された3年間の行動計画も同時に策定された。このなかの生涯学習・社会教育関連事業には、大きく分けて三つの分野がある。第一に、日本語教育および母語支援の充実に関わる事業であり、第二に、子どもの保護者に対する事業であり、第三に、社会参加・参画を実現するまちづくりに関わる事業である。

第一の教育および母語支援の充実に関わる事業としては、教育委員会事務局による外国語資料の収集がある。これは中央図書館にける国際理解教育および在住外国人のニーズに応える事業である。また、教育委員会事務局による「識字推進事業」識字・日本語教室の開催ほか関連する識字・日本語教室事業のほか、経済戦略局(大阪国際交流センター)による日本語学習支援事業がある(大阪市 2020b : 2-6)。

第二の子どもの保護者に対する事業としては、教育委員会事務局による「外国からの児童生徒の受け入れ・共生のための教育推進事業」がある。これは大阪市内4カ所に共生支援拠点を設置し、各拠点にコーディネーターを配置する事業<sup>(26)</sup>であるほか、「学校や保護者から

の様々な相談に応じる多文化共生教育相談ルーム」の相談機能を充実させるための事業である。さらに、中央区では「保護者等の困りごと相談事業(中央区多文化共生のまちづくり推進事業)」を2020年度から新規に立ち上げ、学校園で当たり前とされる行事、ルール、連絡等の困りごとを抱えている保護者を支援する事業である(大阪市 2020b : 7-11)。

第三の社会参加・参画を実現するまちづくりに関わる事業としては、東淀川区の「防災をテーマとした地域連携課題解決型学習」、経済戦略局による「外国人留学生との連携拡大及び企業支援」<sup>(27)</sup>、港区による「多文化カフェ」、生野区による「『やさしい日本語』から、つながろう」、経済戦略局(大阪国際交流センター)による「多文化共生社会を担う外国人住民サポート」、「ボランティア育成・活用事業」、「NPO等とのネットワーク連携事業」がある(大阪市 2020b : 15-29)。

このほかにも学校教育とも重なる領域で、教育委員会事務局による外国籍の生徒に対する「進路指導の充実」、義務教育未修了または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に対する「中学校夜間学級における教育の充実」、国際クラブ等の取り組みを含む「国際理解教育推進事業」、経済戦略局(大阪国際交流センター)による「学校及び各区と連携した青少年国際理解出前講座」も、広義の教育領域における大阪市の幅広い多文化共生事業に該当する。

#### 5. 考察

大阪市の生涯学習・社会教育行政と多文化共生施策がどのように交差するのかという点を、市の施策の経緯を中心に概観した。大阪市の生涯学習・社会教育行政としては識字・日本語教室がそのほとんどだったとの見方もできる<sup>(28)</sup>。

けれどもその背後には、同和地区における識字学級の経験が継承された地域密着型の教室展開、国際識字年をきっかけに拡充された識字・日本語教室の豊かな広がり、また現在においてはそれが「成人基礎教育の機会・場の充実」(生涯学習大阪計画)という国際社会における理解と同等の水準での取り組みにつながっていることがわかった。

大阪市の生涯学習・社会教育行政における「地域」は、三層に渡る「学習圏」が整備されてきたことで成立している。これは、平成 4 (1992) 年に策定された第 1 次の「生涯学習大阪計画」で示された仕組みで、徒歩や自転車の範囲で行き来できる範囲の学校施設を利用した「生涯学習ルーム」のある地域と、それよりも広い区域の「市民学習センター」のあるターミナル、さらに全市をカバーする「総合生涯学習センター」のある広域という三つの区分を指す。その後、これは小学校区、区域、広域の三区分に改定されたが、現在も市民に最も身近な日常生活圏としての学習圏が「地域」であることが共有されている。この点が、施設中心の生涯学習・社会教育行政を可能にしてきた。

ただし、施設中心の、地域密着型の生涯学習・社会教育行政を大阪市のよう大都市で今後も維持していくことは容易ではない。大阪市の外国籍住民は、たしかに恒常的な在留が認められる在留資格をもつ人が全体の約 6 割ではあるものの、彼らが長期間、一定の場所に居住するとは限らず、再開発が進む都市部においては開発が進むたびに地域住民も入れ替わる<sup>(29)</sup>。地域はつねに作られる必要がある。今後も増え続ける外国籍住民を含む多様な人々を包摂する地域を成立させるためには、豊かで多様な識字・日本語教室に加えて、人々の社会参加・参画を実現する地域づくり・まちづくりに関わる領域の重要性が増すものと思われる<sup>(30)</sup>。

【注】

- (1) 2005(平成17)年に設置された「多文化共生の推進に関する研究会」(総務省)の提言を受けて2006(平成18)年に策定された「地域における多文化共生推進プラン」以降も、国においては2018(平成30)年閣議決定された「外国人の受け入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」が示され、そのなかに「生活者としての外国人に対する支援」が盛り込まれ、「多文化共生総合相談ワンストップセンター」の設置等が提言された。2019(令和元)年に「多文化共生の推進に関する研究会」(総務省)が再始動し、2020(令和2)年「多文化共生の推進に関する研究会報告書：地域における多文化共生の更なる推進に向けて」が刊行された。
- (2) 本論文は、JSPS科研費 18K02317および、社会学部の元森絵里子、藤川賢とともにやってきた一般プロジェクト研究「在日外国人等を対象とする教育・生活支援施策の展開と現代的課題」(2020年度)の成果の一部である。なお、大阪市に関しては、特別推進プロジェクト「内なる国際化に向けた生活保障システムの再編」(2017-2019年度)で実施した聞き取り調査の記録も参照している。ただし本論文は、生涯学習・社会教育行政を中心に記述する内容であるため、調査研究で行われたすべての聞き取り調査の結果を反映しているわけではない。
- (3) 貴重なお時間をいただいた皆様に心より御礼申し上げます。なお本論文における聞き取り調査にもとづく記述や表現に関する責任はすべて執筆者が負うことを明記します。
- (4) 大阪市市民局「大阪市の外国人住民数等統計のページ」, <https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000431477.html>, 2021/8/13 accessed.
- (5) 「明治二〇年代になると、市街地周辺に紡績工場が次々と建つようになり、大阪は紡績産業の中心地となった。日清戦争のころには、大阪は「東洋のマンチェスター」と呼ばれるようになった」『大阪市の歴史』(大阪市史編纂所編 1994:258-259)。
- (6) 外国籍住民に関する研究会の設置は、平成 2 (1990) 年の在日韓国・朝鮮人関連団体からの要望が直接のきっかけだった(大阪市市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる)。

- (7) 大阪府市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる。
- (8) 大阪府市民局ダイバーシティ推進室B氏への2019/01/30の聞き取りによる。
- (9) この教育領域にとって最も重要なのは民族学級をめぐる動きである。大阪府において、1930年代から自主的に夜間小学校といった形式で朝鮮語の授業が行われた事実を経て、1948年の阪神教育闘争につながる動きがあった。1949年の朝鮮人学校・改組閉鎖命令後、激しい差別の状況を経験しながら、1950年代には朝鮮学校を整備しようとする動き、公立学校での民族学級設置の動きなどが見られた。大阪府では小中学校の教員による大阪府外国人子弟教育問題研究協議会(1965年)が発足し、1970年には大阪府学校教育指針で在日外国人教育の推進が言及されるなど、公立学校における取り組みも進んでいる(特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏への2019/01/30の聞き取り；大阪府教育委員会D氏、G氏、H氏への2020/10/30の聞き取り；RINK J氏、E氏、K氏への2021/03/12の聞き取り；公益社団法人全国人権教育研究協議会L氏への2021/03/16の聞き取りによる)。ただし本論文では、生涯学習・社会教育行政を中心とするため、大阪府における民族学級の動きと公立学校の連動については十分に記述することができなかった。
- (10) 当時、別団体で活動していたA氏は、大阪府教育委員会とともに、従来の「大阪府学校教育指針」ではなく「方針」を策定することが重要だと考え何度も協議を重ねた(特定非営利活動法人コリアNGOセンターA氏への2019/01/30の聞き取りによる)。
- (11) なお、当初、市民館に配置された社会教育主事は青少年教育支援者であったが、同対審答申後の昭和44年には現行の社会教育主事制度の下での社会教育主事が配置されるようになった。
- (12) 大阪府の同和地区における市民館については、名称と位置づけが何度も変更されている。社会福祉法に基づく「隣保館」に当たる「市民館」を1963(昭和38)年から2年かけて同和地区のうち六地区に建設していたが、1965(昭和40)年の大阪府地区改善対策審議会より「同和地区隣保館(市民館)の建設運営に関する中間報告」が提出されるとともに、「市同和对策審議会答申」が出されたことで、市民館は「部落解放の拠点としての解放会館」へと報告が変わった。2000(平成12)年4月からは、「解放会館」は「人権文化センター」と解消し、その運営を「社団法人大阪府同和事業促進協議会」が受託することになった(西口2019:39)。
- (13) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (14) 麦豆教室の名称は、朝鮮の書堂(寺子屋)において村の長老が男子にのみ読み書きを教えていたがその謝礼が「麦ひと握りでも豆一合でも、何でもよかった」ことに由来する(岩井1989)。
- (15) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (16) 加盟団体(1990年9月1日時点)は、近畿夜間中学校連絡協議会大阪部会、民族差別と闘う大阪連絡協議会、麦豆教室(自主夜間中学校)、大阪府教職員組合、日本の学校に在籍する朝鮮人児童生徒の教育を考える会、部落解放同盟大阪府連合会ほか、17団体だった(内山1991:3-4)。
- (17) 平成14(2002)年以降は、総合生涯学習センターの開館にともない「よみかき茶屋」も活動拠点を総合生涯学習センターに移している。現在は毎週木曜日の10時から12時、「日本に住んでいる外国人や日本人の中で、日常生活や就職などのために、基礎的な日本語の会話やよみかきの学習が必要な人たち」を主な対象とし、また中学校夜間学級卒業生が、卒業後の学び場としても参加できる教室として運営されている(識字・日本語センターHP、<https://call-jsl.jp/class/o-kitaku/>, 2021/8/18 accessed.)。
- (18) 大阪府教育委員会事務局生涯学習担当作成資料(令和元年9月17日)を参照(<https://www.city.osaka.lg.jp/joto/cmsfiles/contents/0000481/481119/kodomotoujitsu3.pdf>, 2021/8/18 accessed.)。
- (19) 「対象者の視点で見れば、在日韓国・朝鮮籍の方が多く参加している社会教育施設識字学級モデル教室、旧同和地区の非識字者が多く参加している青少年会館識字学級、そして釜ヶ崎の元野宿生活者が多く参加している『もじろう会』(民間の識字・日本語教室の例=引用者注)では、それぞれ雰囲気も取り組みも異

- なっている。また、同じ枠組み、対象である青少年会館識字学級の12学級を見ても、(中略)漢字の書き取りをしている人もいれば、生立ちを綴っている人、パソコンでの文書作成をしている人等、個人々によって違った取り組みがなされているのである」(田中 2008 : 18-19)。
- (20) 大阪市教育委員会事務局生涯学習部生涯学習担当の「識字・日本語教室一覧」による(<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000467220.html>, 2021/8/19 accessed.)。
- (21) 民間ユネスコ機関が運営する日本語教室「びわこ日本語ネットワーク・長浜ユネスコ協会日本語教室」を調査した今西幸蔵は、日本語教室が社会教育・成人教育の領域につながる必要課題であるとして、情報提供だけではなく、「学習相談できるような生涯学習推進体制が求められ、その内容もインフォメーション機能の拡充だけでなく、学習相談に至るレファレンス機能やカウンセリング機能の整備が必要」と指摘している(今西 2003 : 32)。
- (22) 大阪市HP「第3次「生涯学習大阪計画～ひと・まち・まなびをつなぐ生涯学習～」の期間延長及び計画の修正版について」参照(<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000531973.html>, 2021/8/19 accessed.)。
- (23) 第2次計画では、「自分たちでものごとを決め、社会的な課題に対してはともに解決に当たるという市民一人ひとりの、自律し連帯する力」と定義、第3次計画では、市民力の概念を拡張し、「自分たちでものごとを決め、社会的な課題に対してはともに解決に当たるという市民一人ひとりの、自律し連帯する力。さらには、市民同士が交流を図り協働する中で、連携による新たな学習や価値を創造していく力」と定義している(「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議 2018 : 2)。
- (24) 第2次計画では、「識字学級」、「地域識字・日本語交流教室」やボランティア養成などの識字施策をふまえて「大阪市識字施策推進指針」(平成5年、1993年策定)を改訂し、総合的な施策の推進と非識字者のエンパワメントを図ることが重要だとの記述がある(大阪市生涯学習推進会議, 2006 : 33)。
- (25) 筆者が研究対象としてきたEU加盟国であるデンマークも、2018年一般成人教育法が策定され、義務教育と同等かそれ以上の成人基礎教育が全国に29ある公立の成人教育センター(Voksenuddannelsescentre : VUC)で提供されている。外国人のためのデンマーク語講座はデンマーク言語センター(De Dansk Sprogcentre)に連なる各種の語学学校によって提供されるが、一般成人教育は、移民や難民として学齢期を過ぎたあとデンマークに定住することになった18歳以上の成人が、職業教育のコースに進学する前提となる基礎教育を受ける機会となっている(デンマーク子ども教育省HP, <https://eng.uvm.dk/>, 2021/8/19 accessed.)。
- (26) 本論文では詳細に立ち入ることができなかったが、大阪市教育委員会でのヒアリングの際に、この事業が実現するまでに多くの調査研究および実践の積み重ねがあることをご教示いただいた(大阪市教育委員会D氏、G氏、H氏への2020/10/30の聞き取りによる)。
- (27) ただし2021年度、2022年度は休止(大阪市2020b : 22)。
- (28) 元大阪府教育委員会社会同和担当社会教育主事I氏への2021/03/08の聞き取りによる。
- (29) ただし同和政策と地域の関係を研究する矢野によると、戦後日本型社会保障システムは、「『ほんとうに支援を必要とする人』のための社会政策ではなく、その実、地域を経済的に活性化させるための資源投下による『まちづくり』」であったため、「『ほんとうに支援を必要とする人』が地域に取り残され続けるという構造」にあるという(矢野 2016 : 234)。
- (30) 生野区で多文化共生のまちづくりに長くかかわるF氏によると、生野のまちは「多国籍、多民族のまちに大きく変わろうとしている過渡期」にあり、さまざまな人がそのまま「自然に生きていけるような、そういうまち」をどのようにつくるといいかという観点から特定非営利活動法人IKUNO・多文化ふらっとが形成されるなど、新しい動きが見られるという(特定非営利活動法人クロスバイズF氏への2020/10/23の聞き取りによる)。

#### 【参考文献】

- 今西幸蔵, 2003, 「国際交流機関におけるリテラシー学習の現状と課題」『生涯学習社会における『地球市民』の育成と『共生のまち』づくりに

- 関する実証的研究』(平成11-12年度科学研究費補助金研究成果報告書) 研究代表者米田伸次), pp.21-33.
- 岩井好子, 1989, 「オモニたちが日本語をまなぶ: 私設識字学級『麦豆教室』」国際識字年推進大阪連絡会ニュース『あ・い・う・え・お』, 国際識字年推進大阪連絡会, pp.4-5.
- 岩井好子, 1990, 「大阪識字学級『麦豆教室』」『教育評論』519号, pp.39-41.
- 岩崎正吾編著, 2018, 『多文化・多民族共生時代の世界の生涯学習』学文社.
- 大阪市, 1998, 「大阪市外国籍住民施策基本指針」.
- 大阪市, 2004, 「大阪市外国籍住民施策基本指針」.
- 大阪市, 2020a, 「大阪市多文化共生指針」.
- 大阪市, 2020b, 「大阪市多文化共生指針行動計画(令和2年～4年度)」.
- 大阪市史編纂所編, 1994, 『大阪市の歴史』創元社.
- 大阪市生涯学習推進会議, 2006, 『生涯学習大阪計画: 自律と協働の生涯学習社会をめざして』, 大阪市教育委員会.
- 大阪市地域日本語教育推進委員会, 2000, 『多文化・多民族共生社会における地域識字・日本語学習活動: 大阪市地域日本語教育事業報告書』, 大阪市教育委員会.
- 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓, 2009, 『移民政策へのアプローチ』明石書店.
- 国際識字年推進中央実行委員会, 1991, 『識字と人権: 国際識字年と日本の課題』, 解放出版社.
- 柴田亨, 2016, 「なぜ識字・日本語学習なのか: よみかき茶屋の歩みから」『部落解放研究』205号, pp.90-106.
- 「生涯学習大阪計画」プロジェクト会議, 2018, 『生涯学習大阪計画: ひと・まち・まなびをつなぐ生涯学習』, 大阪市教育委員会.
- 杉原達, 1998, 『越境する民: 近代大阪の朝鮮人史研究』新幹社.
- 高谷幸編著, 2019, 『移民政策とは何か』人文書院.
- 田中聡, 2008, 「地域社会の生涯学習の基礎としての『識字』のあり方を考える」大阪市立大学『人権問題研究』第8号, pp.5-40.
- 西口良彦, 2019, 『大阪市の社会教育: 70年の歩み』私家版.
- 元森絵里子・坂口緑, 2020, 「川崎市における在日外国人施策と地域実践——多文化共生の先進地域の成り立ちと現在」明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報第50号, pp.159-175.
- 元森絵里子・坂口緑, 2021, 「京都市における在日外国人教育と地域福祉——潮流の併存から地域・多文化交流ネットワークへ」明治学院大学社会学部附属研究所研究所年報第51号, pp.191-212.
- 矢野泉, 2007, 『多文化共生と生涯学習』明石書店.
- 矢野亮, 2016, 『しかし、誰が、どのように、分配してきたのか』洛北出版.
- 渡辺幸倫編著, 2019, 『多文化社会の社会教育』明石書店.