

日本語指導が必要な児童生徒に対する 「日本語指導計画の設計」等に関する調査1

Survey on “design of Japanese language instruction plan”
for children who need Japanese language education part 1

三浦 公裕 石塚 数之*1
MIURA Kimihiro ISHIZUKA Kazuyuki

キーワード：日本語指導，外国人児童生徒，教育委員会，情報公開

I. はじめに

近年，在日外国人が増加するなか，公立学校に在籍する外国人の子供の数も年々増加している。また，国際結婚家庭を中心に，日本国籍ではあるが日本語能力が十分でない子供も増加しており，日本語指導が必要な児童生徒は平成30年度には日本全体では5.1万人を超えており，現在日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の在籍する学校数は7852校に及び，学校全体の2割になっている（図1）。

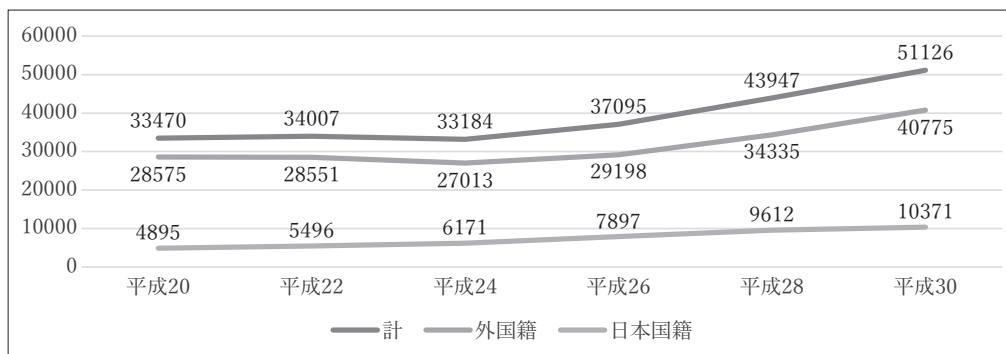


図1 公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の推移

政府は，平成26年に，それまでは教育課程に位置付けられていなかった日本語指導を「特別の教育課程の編成・実施」として規定する学校教育法施行規則の一部を改正する省令（平成26年文部科学省令第2号）や新学習指導要領に「海外から帰国した児童や外国人の児童の指導」が新たに加えられ「日本語教育の推進に関する法律（令和元年）」を制定し日本語教育の重要性が明記された。

*1 北翔大学大学院生涯学習学研究所

2019年には出入国管理及び難民認定法の改正が行われ、幅広い職種で外国人労働者の受け入れが始まった。今後は、家族を伴う長期滞在が増えて行くとともに、今までは日本語指導が必要な児童生徒が比較的になかった地域での増加が予想される。

文部科学省の（外国人児童生徒等の受け入れマニュアル）では日本語指導が必要な児童生徒の支援は教育委員会や学校だけではなく、NPO団体や大学などの支援が必要であると言われている。人口が多い市区町村であれば必要な人材のつながりを確保できるが、都市部から遠い自治体においては必要な人材の確保が難しい可能性があると考えられる。

そのような状況の中で、都道府県・市区町村教育委員会はどのような形で日本語指導が必要な児童生徒等の学校への受け入れ態勢を整えているのかということが、課題となっている。市区町村教育委員会の中でも、比較的に外国人児童生徒等の日本語指導が必要な児童生徒が集まる地域にある教育委員会には、それまでの経験の蓄積が行われているが、人的資源の乏しく日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ実績がない市区町村には今後どのような支援体制を構築するかということは、大きな課題である。

在日外国人等の児童生徒が教育を受ける選択肢は国公立学校のほかに学校教育法上の学校ではない外国人学校（インターナショナルスクールなど）が挙げられる。この中でも国公立学校に在籍する児童生徒は外国人学校等に在籍する児童生徒と比較しても母国語ではない日本語での学習を行わなければならないなど日本人の児童生徒と比較しても負担が多いと考えられる。また、受け入れる側の自治体や学校も、在日外国人児童生徒等に対する「特別の教育課程」の編成、教育的配慮等に関して不安を持っている可能性もあると考えられる。

この教育的課題は日本語でのコミュニケーション能力だけではなく、学力の向上、進路選択などの問題も含め対応が今後重要になってくると思われる。

Ⅱ. 調査方法と内容

本研究では、日本の公立学校における日本語指導が必要な児童生徒に対する受け入れ態勢がどのような経緯で行われてきたか、どのようなプロセスで行われているかということを解明し日本語指導が必要な児童生徒の支援のあり方について検討したい。

そのために、移民先進国であるフランスにおけるフランス語を母国語としない児童生徒に対する教育制度についての事例を示すとともに、北海道、特徴的な取り組みをしている教育委員会に日本語指導が必要な児童生徒に対する支援についての聞き取り調査や、教育委員会のホームページや、研究論文などを参考に調査を行う。

Ⅲ. 日本語指導が必要な児童生徒に対する支援の実態

3.1 公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の教育の経緯

第二次大戦後、古くから日本に居住する外国人児童生徒の教育は、英語や、各言語で学べる民族学校やインターナショナル・スクールなどを設立し、日本の学校教育法の範囲外でそれぞれの文化や言語で教育を行ってきた。そのため公立学校に外国人児童生徒が入学することは非常に稀であり問題になることはなかった*。

状況が変わったのは1990年施行の出入国管理及び難民認定法の改正以降であった。特に平成2年5月24日法務省告示第132号の「定住者告示」で、日本国籍を離脱した、いわゆる日系人に対して在留資格を与えた。この定住者は在留期間はあるものの活動の制限はないため、ブラジルやペルーなどの日系人が多く労働者として滞在することとなった。この労働者が家族を「帯同する」、あるいは「呼び寄せる」ことで児童生徒の数が増加し日本語指導が必要な児童生徒の教育の問題が浮上してきたのである。

90年代初頭は、日系人が多数移住してきた地域に外国人学校存在していなかったため、児童生徒らの不就学が問題になり、地域の公立学校へ入学することになった。しかし、彼らは日系人ではあったが児童生徒のほとんどが日本語を話すことができなかった。このような状況に受け入れ先になった都道府県、市町村教育委員会は個々に対応することとなった。

文部省（現文部科学省）は1991年9月に「日本語指導が必要な外国人児童生徒」数の調査を開始した。その後、日本語教材「にほんごをまなぼう」と指導書を作成、外国人児童生徒を受け入れている学校に対して教員の加配を開始した。また、1995年には、「ようこそ日本の学校へ：日本語指導が必要な外国人児童生徒の指導資料」を作成し外国人児童生徒の受け入れ体制の整備について受け入れ校の実践を紹介した。

文部省の外国人児童生徒に対する受け入れ態勢が整わないまま、見切り発車のご指導体制が構築されていったのは、入管法改正が学校教育に及ぼす影響について考慮しなかったことが学校の混乱を招いた。また、入国管理法の所管官庁である法務省（出入国在留管理庁）が、南米系日系人が、短期間に特定地域に集中して移住することを想定していなかったこともこの問題に拍車をかけた。

外国人児童生徒の不就学の状況に対して、総務省（当時総務庁）は「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」を行い、1996年（平成8年）12月にその結果を発表した。総務庁（現総務省）は文部省に対し、外国人子女の円滑な受入れの促進、受入れ学校における教育指導の充実等について勧告を行い、外国人子女の就学機会の確保等に向けてさらなる取り組みを求めた。2003年（平成15年）8月にも「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」が出され、就学の案内等の徹底や就学援助制度の周知の的確化、日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進が勧告された。

その後にもつながる学校における日本語以外を母国語とする児童生徒の問題の背景にあるの

は法務省が定住者について法律に組み込むことなく、告示という移民政策を採用したために、社会全体での外国人の受け入れ態勢が整わないまま学校現場での対応を迫られたと言えるのではないかと思われる。

※法律上外国籍の保護者は、子どもたちに日本の教育を受けさせる義務はない。日本の教育を受ける以外の選択肢としては民族学校や外国人学校やインターナショナル・スクール、母国の通信教育を利用した教育等が選択することができる為、すべての外国人児童生徒が日本の学校に在籍するわけではない。

3.2 現場の実践から見る日本語指導が必要な外国人児童生徒の現状と問題点

日本語指導が必要な外国人児童生徒の現状や問題点については平成26年8月に内閣府が行った「青少年問題調査研究会」（令和元年からは子供・若者施策調査研究会に改称）第2回「外国人の子ども・若者支援セミナー」で議題に上った。このセミナーの講師を務めた特定非営利活動法人青少年自立援助センターの田中宝紀は外国にルーツを持つ子どもの現状として大きく①ことば②きょういく③かてい/せいかつ④ところ/からだの4つに分け、それぞれの項目を説明している（図2）。

また、同セミナー講師、豊田市立保見中学校教諭の伊木ロドリゴ氏は自らの体験を元に、学習日本語の取得の鍵となるのは、漢字を使いこなすことが出来るかであると指摘している。

図2 外国にルーツを持つ子どもの現状

①ことば	②きょういく	③かてい/せいかつ	④ところ/からだ
学習機会/学習支援機関が不足している	学校内でのサポート機会が少ない	日本への定住・永住志向	非自発的来日の場合、反発・異文化不適應の可能性が高まる
生活言語や学習言語などの日本語の力が不十分	学習についていけない	外国人シングルマザー	家庭内の言語状況により、心身が不安定化する
母語発達支援機会が不足	いじめ、不登校	経済的に困窮している家庭が多い	非行・犯罪・10代での妊娠などリスクが高い
母語喪失ケースの場合、保護者との会話が成立しない	進学機会が小さい、中退率が高い	親が夜勤/きょうだい「子育て」をしているケース	
		基本的な生活習慣/食事に乱れが見られるケース	

3.3 フランスの公立学校における移民教育制度

國松（2017）は日本の定住外国人の受け入れについて日本には、外国人受け入れに関する総合的な政策・理念がない。受け入れる外国人を労働力としてのみ捉え、用が済めば帰国すると

いう「還流型」の考えに立つ施策展開が図られているため、外国人を「生活者」として捉えて、その定住を図っていくという「定住型」の思考に欠けると指摘している。

多くの移民を受け入れ教育を行ってきたフランス共和国では、生育環境、人種、言語、宗教が異なる移民に対し共和国の理念・原理を理解する「フランス市民」にすべく教育を行ってきた。1970年代初頭にはフランス語を母国語としない外国人の子どもを受け入れる特別の学級である「入門学級」CLIN (Classe d'initiation) や適応学級CLA (Classe d'adaptation) が始まった。「外国人の子どもが学校での学業を続けていくためのフランス語を速やかに習得し、普通学級に編入させるのに適した条件の整備」であり、目的は外国人の子どもたちの通常の学級(就学環境)への迅速な統合であった。入門学級での授業は年齢等に応じて期間や形態などを選択できるが集中的に行われた。その後フランス語の学力などや学校への適応状況に応じて普通学級での教育に移行する。これと並行して移民が多い国々と二国間協定に基づき、「出身言語と文化の教育」が公立学校で教育課程外ではあるが行われている。1970年代には「移民の子どもの就学のための教員養成と情報センター CEFISEM (Centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants)」が設置され初等および中等学校の受け入れ学級についての情報交換と教研修の場が作られた。

2005年にはフランス語能力検定 (DELF) による学業や就職において必要な言語能力のレベルが明確化された。フランスの公立学校における移民教育は「定住型」であり、「還流型」から「定住型」へと日本の移民政策は移ってきているからこそ、フランスを含め「定住型」移民政策をとっている海外の知見を取り入れる必要があるのかもしれない。

IV. 北海道、先進的地域における日本語指導が必要な児童生徒に対する支援の実態

4-1 地方自治体の住民向け情報提供の実態

地方自治体の情報公開は1982年に山形県金山町が全国に先駆けて金山町公文書公開条例を制定してから全国に広がった。総務省の「地方公共団体における情報公開条件等の制定状況」調査(平成29年10月調査)では、全国すべての地方自治体において情報公開条件は制定されている。その運用は法令等に基づく義務的な公開と、地方自治体に裁量がある任意的な公開に分かれ、公開範囲は地方自治体によってさまざまである(図3)。よって、各都道府県市町村教育委員会のホームページにおいての日本語指導に対する情報提供体制は大きく異なる。「日本語指導を必要とする児童生徒に関する情報提供」という観点から分類すると以下の3つに分類することができる。

- ①市町村民向けの日本語指導に関する情報(政策, 委員会等の情報)
- ②日本語指導が必要な児童生徒が入学することに関する学校向けの情報提供(北海道教育委員会のQ&A集)
- ③学校向けの情報提供日本語指導に必要なテキストや教科書などの情報を含む情報提供。

図3 地方自治体による情報提供概念図（札幌市，東大和市を参考に筆者作成）

		任意的な公開	義務的な公開
情報公開	住民等の請求によらないもの	自主的な情報提供 広報誌の発行 行政資料の刊行・配布 ホームページによる情報発信 報道機関への情報提供等	情報公表制度（法令等に基づく義務的な情報公表） 条例・規則の公布・告示 財政状況の公表 情報公開条例による義務的公表等
	住民等の請求によるもの	施設や窓口での請求に応じての情報提供 施設や窓口，電話での説明 施設や窓口，電話での資料配布 図書館の図書の貸出等	公文書（行政文書）公開制度（狭義の情報公開制度） （情報公開条例により、制度化） 法令等に基づく証明書の交付や関係文書の閲覧等 （住民票の交付，課税台帳の縦覧等）

このように各学校からアクセスが容易なホームページを使った情報発信を行う教育委員会と、そうでない教育委員会とでは学校に対する支援体制の構築に差があるのではないかと考えることができる（図4）。

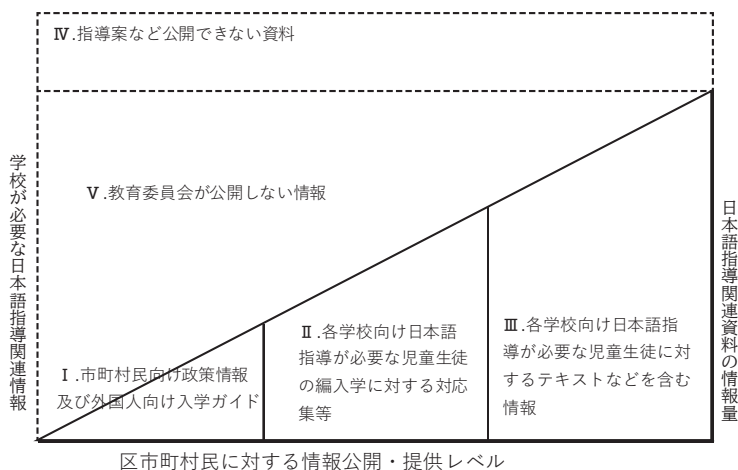


図4 地方自治体による情報提供概念図

4-2 各都道府県市町村における日本語指導が必要な児童生徒に対する支援体制

1. 北海道札幌市における日本語指導が必要な児童生徒に対する支援体制

札幌市の帰国・外国人児童生徒教育支援事業は2006年に始まった。それ以来、この事業が日本語指導のベースとなり小中学校の日本語指導を支えている。この事業の中核となっている協力は「札幌子ども日本語クラブ」であり、この会が日本語指導のボランティアの派遣を行っている。また、札幌子ども日本語クラブは児童生徒の学力の測定や、支援計画の策定を行う。

札幌市では、外国人児童生徒が入学を希望し、日本語能力に問題がある場合は小学校から、その学校の担当の指導主事に連絡し、その指導主事から担当の指導主事へ連絡、札幌日本語ク

ラブなどの関係機関へと繋ぐ体制を取っている。そのような学校での問題解決のプロセスは他の問題解決と同様である。

日本語指導が必要な児童生徒を多く受け入れている札幌市K小学校は、北海道大学に留学、又は研究目的で来日する外国人の児童生徒を受け入れている。日本の滞在期間は1年間～数年が多い。そのため、日本語指導は、日本滞在期間を楽しく過ごしてもらうためにコミュニケーションを重視している。

総務省の多文化共生の推進に関する研究会（第2回令和元年12月25日）に札幌市総務局国際部の資料によると札幌市の在留外国人は2019年12月1日現在149,43人であり、2011年からの対前年平均身長率は6.1%となっている。コロナ禍の影響により2021年10月の統計では13,496人と減少している。国籍別にみると中国、韓国、ベトナム、米国の順に多い。逆にブラジル（67人）やペルー（15人）国籍の比率は全国平均よりもかなり低くなっている。

在留資格では留学の割合が全国平均よりも高いが、近年、技能実習による滞在が急増しているという特徴がある。

本資料では札幌市に起きている変化について①特定技能や、特定技能への移行を前提とした技能実習生や日本語学校留学生の増加②日本語を十分には解さない外国人生活者の増加③非英語圏・母語が日本人にとって馴染みのない国からの在留者の急増④永住者又は日本人や永住者の配偶者をはじめ、中長期在留資格者の増大の4つ述べている。

事例で示したK小学校のように、数年の滞在ではなく今後は長期滞在の外国人児童生徒の増加を札幌市が見込んでいることがこの資料からも読み解くことができる。そのため、今後は学習日本語習得を念頭に、外国人児童生徒の高校進学支援、キャリア支援などにも力を入れる必要があると考えられる。

2. 北海道教育委員会による日本語指導が必要な児童生徒に対する支援体制

北海道教育委員会では、各市町村教育委員会からの支援の要望があった場合、大学関係者等「有識者」を派遣し、学校への支援体制を構築している。北海道全体の日本語指導が必要な児童生徒数が現在それほど多くないことに加え、北海道と言う大きな都道府県では、今のところ、日本語指導が必要な児童生徒に対する対応が統一できないためホームページによる情報提供が最低限になっていると思われる。

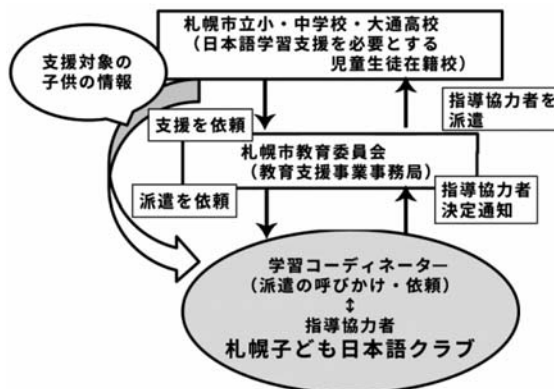


図5 札幌市帰国・外国人児童生徒教育支援事業

3. 仙台市教育委員会における支援体制

仙台市教育委員会のホームページでは「帰国・外国人児童生徒等に関する教育情報」では各学校が帰国・外国人児童生徒等を支援するにあたり、どのような準備をすればよいか、また実際に使用できる教材や多言語による説明資料等や支援のためのリンク集を掲載している（図6）。

1 日本語指導が必要な帰国・外国人児童生徒等の支援について Information for Returning and Foreign National Students who Need Japanese Language Support

仙台市教育委員会では、教師と児童生徒、又は保護者面談等の通訳ボランティアの紹介や、日本語の指導支援をしてくださる指導協力者の派遣を行っております。

ここでは、各学校が帰国・外国人児童生徒等を支援するにあたり、どのような準備をしていけばよいかをまとめ、実際に使用できる教材や多言語による説明資料等を掲載しています。

- [外国籍の方の市立小中学校への就学〔入学届出書〕](#)（仙台市教育委員会）
- [外国からのお子さんの仮入学〔体験入学〕を希望する保護者の皆様へ](#)（仙台市教育委員会）
- [外国につながる児童生徒の受け入れと指導の手引](#)（SenTIA仙台観光国際協会）
- [外国人児童生徒のための就学ガイドブック](#)（文部科学省）
- [外国人児童生徒受け入れの手引き](#)（文部科学省）

図6 仙台市教育委員会ホームページ

4. 富山県の支援体制

富山県における日本語指導が必要な児童生徒は、富山市と高岡市、射水市等に集中して存在している。富山市では、拠点校を定め集中的に指導を行っている。富山県の取り組みの特徴は外国人住民向け保育・教育情報ガイドブックにある。ガイドブックは6ヶ国語（日本語、英語、中国語、ポルトガル語、タガログ語、ロシア語）に対応し、種類は入園支援（妊娠・出産から就園まで）と小学校入学支援、中学入学支援（ムスリム向けを含む）、高校進学支援、キャリア支援と種類も多い（ムスリム向けは中学校のみ）。

ホームページではこのガイドブックを作製した狙いを「日本の社会、学校生活等にスムーズに順応し、幼いころから将来の夢を持って教育を受けることができるように、保護者等に対して日本の教育制度や学校生活等に関する情報を提供するガイドブックを多言語で作成しました。」と述べている。特に小学校入学支援ガイドブック「たのしい！とやまの小学校」はイラストや写真を多用し、保護者だけでなく、子どもとも一緒に理解することができる。また、興味を持つところは、「入学前にこれだけは！」という項目であり、鉛筆の握り方、はしの持ち方、和式トイレの使い方、ひらがな、20までの数字、じゃんけんをあらかじめ覚えてもらいたい項目に入れている（図7）。

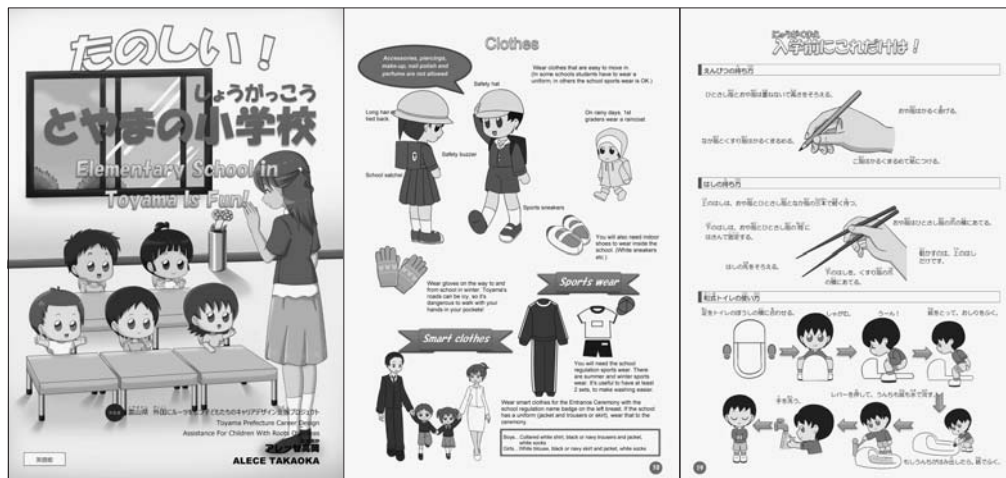


図7 たのしい!とやまの小学校

V. 考察

現在の日本語指導が必要な外国人児童生徒に対する教育は、1990年以降外国人児童生徒が急増した関東、中京、関西地域を中心とした、都道府県、市町村教育委員会の努力によって形作られて来た。一方、日本語指導が必要な外国人児童生徒が比較的に少ない地域においては、支援体制等が十分でない地域も存在する。また、児童生徒や保護者に対する情報提供体制は小規模の自治体にとっては負担になる。また、日本語指導担当教員の育成も急務である。事例で示したフランス共和国のように指導教員の育成や情報提供、研究等を行う専門機関の設立も不可欠であると考えられる。また、現在の文部科学省の施策は、日本語の入門としての生活日本語については内容が充実しつつあるが、進学などにつながる学習日本語の内容には課題が残っている。今後、日本の公立学校で育った外国人児童生徒等が、高校、大学または就職へつながる道筋を立てることができる教育内容の充実が喫緊の課題である。

VI. 最後に

日本語指導が必要な児童生徒の公立学校における指導は現在新たなステージに入っている。今までは日本にルーツを持つ日系人や中国人など漢字圏等、比較的に日本との繋がりがある児童生徒が多かったが、今後は全く繋がりのない外国人が多く日本の公立学校へ入学することが増えるだろう。また、今までは大都市や一部地域に偏在していた在日外国人の居住地域は入管法の改正により、さまざまな地域への分散が見られるようになる可能性が大きい。そのような時代に、教育委員会や各学校はどのような手立てを打つかが今後の課題である。日本は長らく移民を受け入れてこなかった。今後は、移民受け入れの先進国の事例を元に「日本語指導体制の構築」を進めていくべきだと考えられる。

参考文献

- 総務省行政評価局：外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知，2003. 8
- 内閣府：青少年問題調査研究会，第2回「外国人の子ども・若者支援セミナー」講演録，2014. 8
- 法務省 出入国在留管理庁：在留外国人統計 調査年月 2020. 12
- 文部科学省：外国人児童生徒受入れの手引き，2019. 3
- 文部科学省：「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）」
- 文部科学省：外国人の子供の就学状況等調査結果，2020. 3
- 文部科学省：外国人児童制度等における教科用図書の使用上の困難の軽減に関する検討会議報告書2020. 3
- 文部科学省：外国人児童生徒教育研修マニュアル，2014. 1
- 札幌日本語クラブホームページ <https://sknc.skr.jp/summery>（2021/11/24閲覧）
- 札幌市まちづくり政策局政策企画部企画課：統計さっぽろ（月報）令和3年11月号
札幌市ホームページ
<https://www.city.sapporo.jp/somu/kokai/joaramashi.html>（2021/11/24閲覧）
- 仙台市教育委員会ホームページ
<https://www.city.sendai.jp/kyoikukate/kikokugaikokujin.html>（2021/11/24閲覧）
- 原岡蓉子：フランスの移民教育における「多様性」と共和国理念，日仏社会学会，日仏社会学会年報 29(0)，75-94，2018
- 田中宝紀：外国にルーツを持つ子ども・若者支援配布資料，（内閣府）青少年問題調査研究会，2014. 8
- 仙台観光国際協会：外国につながる児童生徒の受け入れと指導の手引（学校向け），2020. 3
- 北海道教育委員会：「帰国・外国人児童生徒が生き生きと学校生活を送るために～受入れと指導のQ&A～」(令和3年3月改訂) 2021. 3
- 大野 彰子：外国人児童生徒の教育等に関する国際比較研究報告書，国立教育政策研究所，2015. 3
- 國松孝次：「定住外国人」現状とその受入れについて，一般財団法人未来を創る財団，ニューズレター『Future+』第6号・2017. 4
- 田巻松雄・原田真理子・若林秀樹：教育実践の視点からみる外国人児童生徒教育の現状と課題，宇都宮大学国際学部，宇都宮大学国際学部研究論集27号，2009. 3
- 富山県生活環境文化部国際課：「たのしい！とやまの小学校」英語版（日本語併記），2016. 2
- 高橋済：我が国の出入国管理及び難民認定法の沿革に関する一考察，中央大学法科大学院，中央ロー・ジャーナル 12(4)，63-117，2016-03

- 明石純一：CHAPTER 8 「入管行政」から「移民政策」への転換：－現代日本における外国人労働者政策の分析－，日本比較政治学会，日本比較政治学会年報 11(0)，217－245，2009
- 岡崎渉：外国人の子どもに対する教育の現状と課題－子どもの権利保障の観点から－，兵庫教育大学，兵庫教育大学研究紀要，(58)，65－75，2021.2
- 定住外国人政策研究会：政策提言『定住外国人受け入れビジョン－明るい未来を創るために－』，定住外国人政策研究会，2015.11
- 東大和市：情報公開事務の手引き，2018.4

