

論文 2

人口減少社会日本を担う 「外国につながりを持つ子ども」への教育支援

群馬大学
大学教育・学生支援機構 教育基盤センター教授

結城 恵

はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は、2018年3月30日に「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」を公表した(国立社会保障・人口問題研究所 2018)。この報告によると、2015年の日本の総人口は1億2709万5千人から減少し続け、2045年までに1億0642万人になる。65歳以上人口の割合が50%以上となる市町村は3割近くとなり、0～14歳人口は全市町村の95.8%で減少する。生産年齢人口は首都圏に集中し、地方では人手不足がさらに深刻化する。こうした状況を少しでも解消しようと、国や地方自治体で様々な模索が始まっている。

本論文で焦点を当てるのは、在留外国人の「子どもたち」である。日本人総数が大幅に減少する一方で、在留外国人数は、2012年から2018年の間で、総数では1.3倍の60万3596人増、そのなかで、0～14歳の在留外国人の子どもたちの数は1.25倍の4万4935人増となった(図1)。

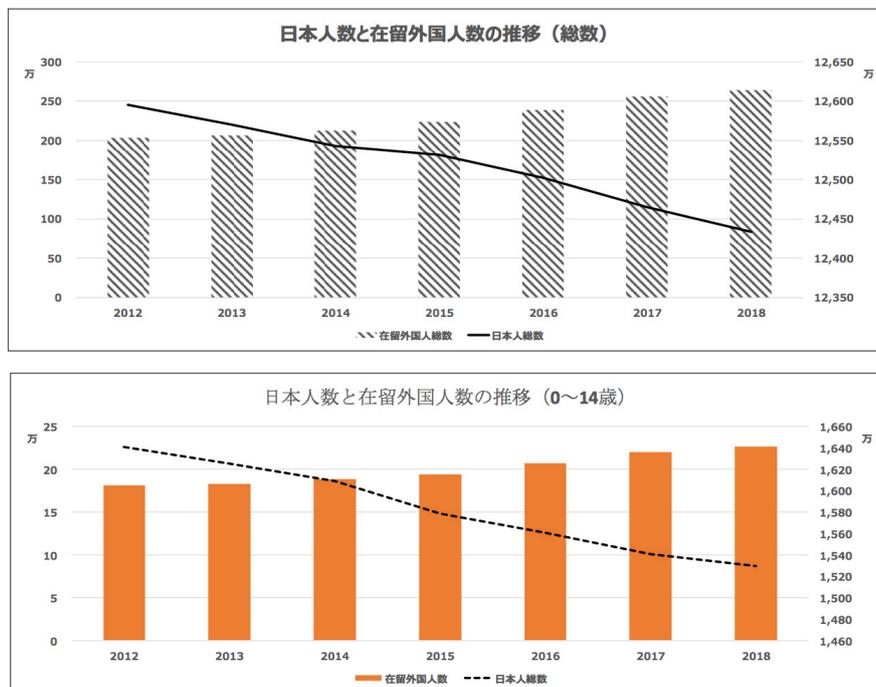


図1 在留外国人数と日本人数の推移 (単位:人)
上段 総数 下段 子ども(0～14歳)数
総務省「人口推計」と法務省「在留外国人統計」より筆者作成。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

0～14歳の在留外国人の子どもたちの数は今後も増加するであろうし、2025年以降はさらに増加することが予測される。その理由は、2018年12月に外国人労働者の受入れを拡大する出入国管理法改正案が可決され、2019年4月から新たな在留資格「特定技能」の1号と2号が創設されることにある。この制度によれば、「相当程度の知識・経験」が条件となる特定技能1号の上限5年とする在留期間ののち試験に合格すれば、「より熟練した技能」が必要となる特定技能2号で家族の帯同が認められることになる。

0～14歳の在留外国人の子どもたちへの教育のあり方は、これらの子どもたちの将来像の描き方により異なってくる。たとえば、子どもたちが成人後に暮らし働く国が、日本となるのか、母国になるのか、それ以外の諸外国になるのか、その想定によって、子どもを教育する教育機関も、使用する言語、伝える知識・技能を含め、教育の内容と方法は大きく異なる。子どもの将来像の描き方と教育は、子どもの家庭、やがては、子どもたち自身の選択に委ねられることになる。しかしその一方で、社会としてこの子どもたちの将来像を描き、どのような教育を提供していくかも、子どもの将来像と教育の選択肢に大きな影響を与える。果たして日本社会は、0～14歳の外国籍の子どもの将来像をどう描き、どのような教育を提供してきたのだろうか。

本論文の目的は、在留外国人の子どもたちの教育について、様々な取組が展開してきた1990年代以降の教育実践を概観し、その前提となってきた子どもの将来像と教育のあり方を描き出すことにある。そして、知見をもとに、次世代を担う子どもたちへの教育のあり方を考察する。

1. 0～14歳の在留外国人の子どもたちの在留資格上の状況

日本における在留外国人の実態を知る手がかりのひとつとして、法務省入国管理局による「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」がある。これは、「本邦に在留する外国人について、国籍・地域別、在留資格別及び都道府県別等の在留外国人数及び総在留外国人数を集計したもの」¹であり、毎年、6月末及び12月末現在の統計が公開されている。最新の2018年6月末現在の統計データを中心に、0～14歳の在留外国人の子どもたちの在留資格上の状況を概観してみよう。

¹ 在留外国人統計：e-Stat 政府統計の総合窓口ホームページ（2018年12月1日取得、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00250012&tstat=000001018034>）。

1-1 日本で高校卒業後のキャリアプランを描くことが可能な存在

0～14歳の在留外国人の子どもたちの在留資格は、入管局「在留資格一覧表」によって、「永住者」「家族滞在」「定住者」「特別永住者」「永住者の配偶者等」「特定活動」「日本人の配偶者等」「留学」「興業」「文化活動」であることが確認された²。このうち、全体の約7割を占める「永住者」「定住者」「特別永住者」「永住者の配偶者等」「日本人の配偶者等」の在留資格は、基本的に日本に無期限、あるいは、更新すれば長期的に日本での滞在が可能である。また、全体の約3割を占める「家族滞在」の在留資格も、義務教育期間を日本で暮らし、一定の条件を満たせば、「定住者」あるいは「特定活動」に変更することができる³。これにより、在留外国人の高等学校卒業後の就労に道が開かれた。つまり、0～14歳の在留外国人の子どもたちのほとんどは、日本で暮らし働くことを選択肢を持ち、自身のキャリアプランを描き、実現することが可能な存在なのである。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

² 入国管理局「在留資格一覧表（平成 30 年 8 月）」参照。入国管理局ホームページ、（2018 年 12 月 1 日取得，<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/kanri/qaq5.pdf>）。

³ 法務省「『家族滞在』の在留資格をもって在留し，本邦で義務教育を修了した上，高等学校卒業後に本邦での就労を希望する方へ」法務省ホームページ，（2018 年 12 月 1 日取得，http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00122.html）。

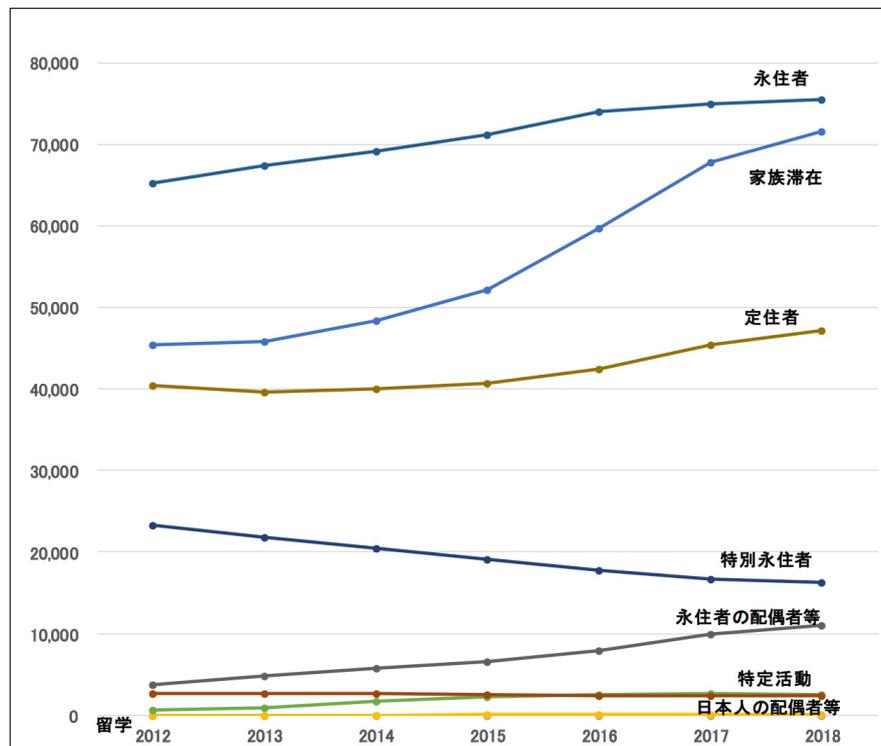


図2 子ども(0～14歳)の在留資格とその数の推移 (単位:人)
法務省「在留外国人統計」より筆者作成

1-2 広がる日本への永住・帰化という選択肢

0～14歳の在留外国人の子どもたちの在留資格の変更という視点でみると、子どもたちの家庭には、永住あるいは帰化という選択肢もある。2012～2017年の6年間の永住許可人数の合計は22万7056人(表1)、帰化許可数は、同じ6年間で5万7833人(表2)にのぼる。これらの人数のうち、どれくらいの0～14歳の在留外国人の子どもたちが含まれているかは公表されていない。しかし、0～14歳の在留外国人の子ども数の多さでみたときの、上位3位の国籍・地域と永住許可人数の上位3位の国籍・地域は一致している(表3)。このことから、日本での滞在年数が長くなると、これらの子どもたちもまた、永住あるいは帰化する可能性は高くなることが推測される。

| | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 合計 | 割合(%) |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-------|
| 総数 | 42,029 | 45,066 | 35,697 | 39,726 | 35,595 | 28,869 | 227,056 | |
| 中国 | 17,471 | 19,799 | 15,670 | 16,635 | 15,285 | 12,816 | 97,676 | 43.0 |
| フィリピン | 7,373 | 6,385 | 4,769 | 5,455 | 4,795 | 3,549 | 32,326 | 14.2 |
| ブラジル | 4,867 | 4,572 | 4,030 | 4,822 | 3,866 | 2,716 | 24,873 | 11.0 |

表1 永住許可人数(上位3位) (単位:人)
法務省「出入国管理統計 地方入国管理局管内別 永住許可人員」より筆者作成

| 年 | 事項 | 帰化許可者数 | 韓国・朝鮮 | 中国 | その他 |
|-------|----|--------|--------|--------|-------|
| 2012年 | | 10,622 | 5,581 | 3,598 | 1,443 |
| 2013年 | | 8,646 | 4,331 | 2,845 | 1,470 |
| 2014年 | | 9,277 | 4,744 | 3,060 | 1,473 |
| 2015年 | | 9,469 | 5,247 | 2,813 | 1,409 |
| 2016年 | | 9,554 | 5,434 | 2,626 | 1,494 |
| 2017年 | | 10,315 | 5,631 | 3,088 | 1,596 |
| 合計 | | 57,883 | 30,968 | 18,030 | 8,885 |

表2 帰化許可数の推移 (単位:人)

法務省民事局「帰化許可申請者数、帰化許可者数及び不許可者数の推移」より筆者作成

| 順位 | 国籍・地域 | 人数 |
|----|-------|--------|
| 1 | 中国 | 77,789 |
| 2 | ブラジル | 32,740 |
| 3 | フィリピン | 24,861 |
| 4 | 韓国 | 22,928 |
| 5 | ベトナム | 10,960 |
| 6 | ペルー | 8,073 |
| 7 | ネパール | 5,804 |
| 8 | インド | 5,074 |
| 9 | 米国 | 3,872 |
| 10 | パキスタン | 3,466 |

表3 0～14歳の子どもの国籍・地域 (2018年6月1日現在)

法務省「在留外国人統計」より筆者作成。

以上のように、0～14歳の在留外国人の子どもたちの多くは、一定の条件を満たせば、日本に長期的に在留することができる。また、日本への永住や帰化を選択する可能性もある。もし、これらの子どもたちの教育環境が整えば、日本語も流ちょうに話し、日本の文化や制度にも慣れ、日本に愛着も持つ人財となり得る。ある者は地域産業の担い手として持続可能性を高め、ある者はルーツを持つ母国等との懸け橋となって国際的に活躍する可能性もあるだろう。これらの子どもたちが、将来、日本で暮らし働くことに充実感を感じ、また、これらの子どもたちが活躍できる活力ある日本社会を生み出すためには、どのような教育が必要となるのだろうか。

そこで、以降では、対象となる子どもたちの教育の現状と課題を踏まえ、これらの子どもたちが日本の次世代を担う人財の一員として活躍できるようにするための教育のあり方について考える。

2. 求められる視点の転換－「在留外国人／外国籍の子ども」から

「外国につながりを持つ子ども」へ

これまでのところで、在留外国人の子どもたちの社会的な特徴として、子どもたちの家族、あるいは本人自身が、日本への永住・帰化という選択をする可能性があることを指摘した。すなわち、国籍に関係なく、両親またはどのどちらか一方が外国出身者であるという視点で子どもたちをとらえる必要があり、「外国籍の子どもたち」だけでは、その存在を矮小化してしまうことになる。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

その実態は、高谷ほか（2015）がまとめた夫婦の国籍別世帯数及びひとり親家庭の世帯数の表にも現れている（表4）。父母が同じ国籍である場合も異なる国籍である場合もあり、父母いずれか一方が日本国籍の場合もあるし、父母ともに日本国籍である場合もある。この表の「日本国籍」には、帰化をして日本国籍を取得した親も含まれているということは留意しなくてはならない。

（単位：世帯）

| | | 夫 の 国 籍 | | | | | | | | | | |
|------------------|--------|------------|--------|--------|-------|-----|-------|--------|--------|-------|--------|---------|
| | | 日本 | 韓国・朝鮮 | 中国 | フィリピン | タイ | ベトナム | アメリカ | ブラジル | ペルー | 他（含不詳） | （母子のみ） |
| 妻 の 国 籍 | 日本 | 28,605,270 | 29,160 | 12,170 | 1,380 | 830 | 390 | 10,300 | 2,950 | 1,270 | 32,510 | 742,500 |
| | 韓国・朝鮮 | 43,030 | 55,250 | 230 | 0 | 10 | 0 | 130 | 50 | 0 | 330 | 5,270 |
| | 中国 | 71,520 | 460 | 48,580 | 0 | 10 | 10 | 120 | 80 | 20 | 430 | 3,560 |
| | フィリピン | 68,170 | 300 | 30 | 7,000 | 0 | 0 | 20 | 740 | 120 | 480 | 6,640 |
| | タイ | 13,770 | 70 | 0 | 0 | 810 | 10 | 10 | 70 | 0 | 70 | 880 |
| | ベトナム | 1,800 | 10 | 50 | 0 | 0 | 3,240 | 10 | 30 | 10 | 60 | 270 |
| | アメリカ | 2,370 | 20 | 40 | 10 | 0 | 0 | 1,610 | 10 | 0 | 110 | 100 |
| | ブラジル | 4,230 | 20 | 10 | 30 | 0 | 0 | 10 | 27,560 | 370 | 450 | 1,700 |
| | ペルー | 1,560 | 0 | 10 | 20 | 0 | 0 | 10 | 630 | 5,990 | 310 | 580 |
| | 他（含不詳） | 41,670 | 250 | 290 | 70 | 40 | 40 | 100 | 410 | 270 | 42,410 | 1,320 |
| （父子のみ） | | 88,560 | 500 | 170 | 100 | 10 | 40 | 0 | 180 | 60 | 150 | |

注：一人親家庭は未成年の子どもの同居している家庭のみ。出典：2010年国勢調査オーダーマード集計。

表4 夫婦の国籍別世帯数および一人親家庭の世帯数（2010年）

出典：高谷ほか（2015）p.37

この実態は、「外国籍の子ども」という「国籍」を基準に子どもたちをとらえると見えてこない。代わって、「外国につながりを持つ子ども」という視点でその存在をとらえることで⁴、家庭的・文化的・言語的背景をもつ子どもたちの多様な実態にアプローチすることが可能となる。

たとえば、文部科学省が実施する「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」にも、「外国につながりを持つ子どもたち」という視点が埋め込まれている。この調査は、日本語指導が必要な児童生徒の教育の改善充実を図るため、公立小・中・高等学校等に在籍する日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等を把握するもので、平成3年度から実施されている調査である。この調査で注目されるのは、平成18年度より日本語指導が必要な「外国籍」児童生徒数と「日本国籍」児童生徒の両方を把握し、それぞれの児童生徒が在籍する学校数についても把握している点である（図3・図4）。

⁴ 類似した表現として「外国にルーツを持つ子ども」もある。本論文では、子どもの存在が、出身国籍・地域にのみに根ざしていることを前提にしつつも、出身国籍・地域の根ざし方への子どもたちの意識は多様であることを鑑み、より柔軟性の高い表現として「外国につながりを持つ子ども」を使用する。

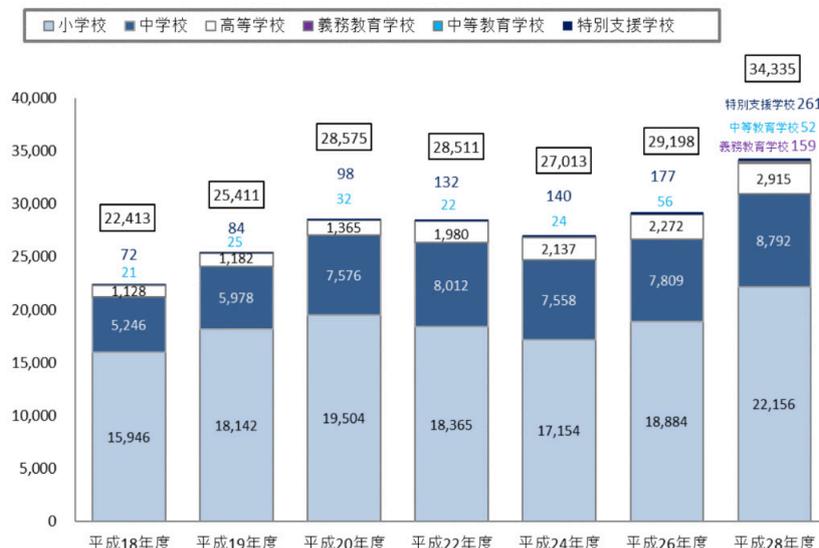


図3 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

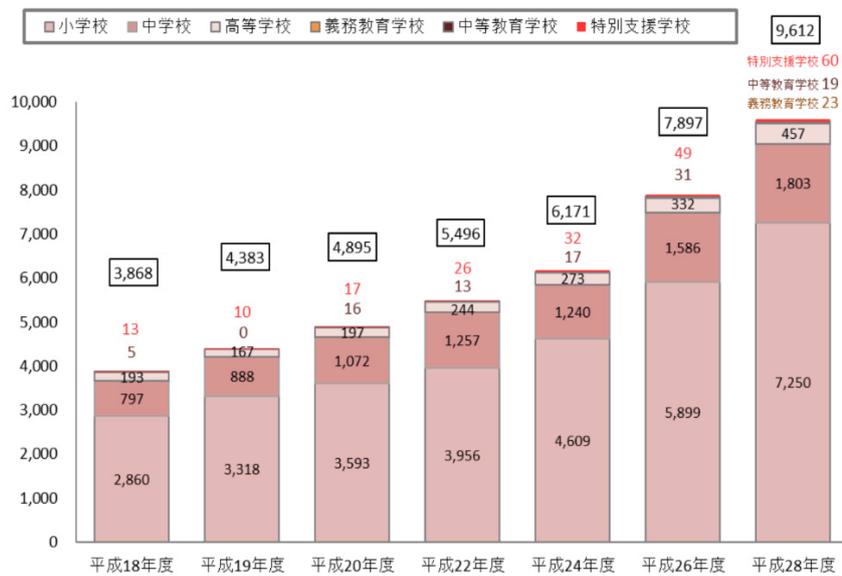


図4 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数

図3と図4を比較してみると、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は、日本語指導が必要な外国籍の子どもに比べると、約3分の1程度にとどまるが、その数は、平成28年度の該当者数は、平成18年度の該当者数の約2.5倍で、同年度を比較して約1.5倍となっている日本語指導が必要な外国籍の児童生徒よりも増加の程度が高い。しかも、毎年、その該当者数が増えていることがわかる。公立学校の教育現場では、日本語教育は、外国籍の児童生徒だけを対象とするのではなく、帰化した日本国籍の児童生徒を含め、国籍に関係なく、日本語教育が必要な児童生徒に提供するという基本方針が現れている。

3. 「外国につながりを持つ子ども」という視点を持つことで 浮き彫りになる教育課題

「在留外国人／外国籍の子ども」から「外国につながりを持つ子ども」へと、対象となる子どもの視点を転換することによって、たとえば、日本語指導が必要な日本国籍児童生徒の存在が浮き彫りになった。この視点の転換により、さらに多様な「目に見えなかった」実態を掘り起こす「問い」が生まれる。先述した日本国籍の子どもの日本語教育を例に考えてみよう。日本語指導が必要な日本国籍児童生徒の場合、その子どもが「日本人」というアイデンティティをどう育むのだろうか。日本人というアイデンティティは、日本語教育だけでは身につかない。日本で生まれ育った親が家庭にいる場合を除けば、家庭教育で「日本人」としてのアイデンティティを子どもに形成するのは難しいであろう。それでは、学校教育では、「日本人らしさ」を実感できる体験を、子どもにどのように提供し、理解させ、その結果として子どもはどのような「日本人らしさ」を内面化していくのだろうか。日本国籍を取得した後も、「外国につながり持つ」という子どもの特性を伸ばし、そのつながりを社会生活のなかで活用できるようにする教育は、どのように施されているのだろうか。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

さらに、対象となる子どもは、家庭と学校で異なる文化のなかで生活しているのであり、子どもは、その両者の関係を理解し、調整し、「日本国籍」という属性を持つ者として、これらを統合し内面化していくという難しい作業を積み重ねていかななくてはならない。おそらくは複数の異なる文化を理解でき、その理解と意味づけのあり方を導いていく人財が必要になると考えられるが、果たしてその役割を、誰が、どのように遂行していくのだろうか。

すなわち、「外国につながりを持つ子ども」は、国籍、子どもの生活圏、その生活圏に埋め込まれた文化（言語・習慣・慣例・様式・マナー等）、家庭の事情が多様に入り組んだ状況のなかで、生活・学習経験を積み重ね、アイデンティティを形成していく。ここで課題となるのは、子どもがつながりをもつ複数の文化や社会とのつながりを活かし、その特性を育む教育のあり方である。「外国につながりを持つ子ども」の将来像を、複数の言語や文化を持つという特性を存分に活かし、「グローバル人財⁵」として人口減少社会日本に活力を与えることに主体的に関わる姿に描けば、この教育課題に取り組むことは不可欠となる。

それでは、従来の取組まれてきた外国人児童生徒等への教育では、対象となる子どもの将来像をどのように設定し、どのような教育実践を展開してきたのだろうか。そしてそのなかで、グローバル人財の育成という上述した教育課題については、どのようなアプローチが蓄積されているのだろうか。

⁵ 地域（ローカル）の持続可能性を高め、世界規模（グローバル）で活躍できる人財を指す。

4. 「外国につながりを持つ子ども」への国による教育支援

1990年に施行された出入国管理難民認定法（入管法）の改定以降、在日外国人のうち特に、ブラジルやペルーなど南米からの日系人が急増した。これらの日系人については、子どもを含め家族とともに日本に在住することが認められているため、学校教育現場では、言語も文化も異なる、日本の学校に馴染んだことのない子どもたちを一挙に受入れることとなった。その状況に対応すべく、国も外国につながる子どもへの教育支援を進めることになる。

図5は、これまで国が展開してきた外国につながる子どもへの教育支援について、主たる取組をまとめたものである⁶。それぞれの教育支援には対象となる子どもの名称がある。これを整理すると、「帰国・外国人児童生徒等」と「外国人の子ども」があげられる。この2つの名称の子どもに対して提供される教育支援は、相互に、どこで・何のためにという点で違いがある。「帰国・外国人児童生徒等」という場合は、「公立学校」で「学校に適應できるようにするための」教育支援が提供されるのであり、「外国人の子ども」という場合は、「学校外（公立学校）で不就学の状況にある子ども」が「就学できるようになるための」教育支援が提供される。

以下では、上述した2つに大別される教育支援、すなわち、「公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進」と「学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備」について概観し、その特徴について整理することにする。

⁶ 平成20（2008）年に発表された、「外国人児童生徒教育の充実方策について」（報告）（初等中等教育における外国人児童生徒の教育の充実のための検討会）と平成28（2016）年に発表された、「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援の充実方策について」（報告）を手がかりに、展開されてきた施策を確認し、筆者が整理した。

論文特集 「人口減少時代の多文化共生」

| キーワード | H13年度 | H14年度 | H15年度 | H16年度 | H17年度 | H18年度 | H19年度 | H20年度 | H21年度 | H22年度 | H23年度 | H24年度 | H25年度 | H26年度 | H27年度 | H28年度 | H29年度 | H30年度 |
|-------------------------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 選 択 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 選 択 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I 公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. 実態把握 | 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 ※1) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | (不就学調査) 不就学外国人児童生徒支援事業 → 帰国・外国人児童生徒受入促進事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. 教員の研修 啓発 | 外国人児童生徒等に対する日本語指導のための指導者の養成を目的とした研修 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 国際理解教育担当指導主事連絡協議会 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 帰国・外国人児童生徒教育研究協議会 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | → 国際理解教育担当指導主事連絡協議会へ統合 拡充 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. カリキュラムの開発と充実 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | JSIカリキュラムの開発 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | JSIカリキュラム実践支援事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域事業 → 帰国・外国人児童生徒受入促進事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. 推進体制の整備 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 日本語指導等に対応する教員の配置 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 就学ガイドブックの作成 配布 (254配布開始) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 外国人児童生徒の総合的な学習支援事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | O 外国人児童生徒受入れの手引き冊子233 配付 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | O 情報検索サイト 財すたねっと233 開設 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | O 外国人児童生徒教育研修マニュアル263 配付 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | O 外国人児童生徒のためのJSI対話型7おむろ263 配付 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 特別の教育課程の編成・実施 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 帰国・外国人児童生徒等教育の推進支援事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 定住外国人の子供の就学促進事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| II 学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. 実態把握 | (不就学調査) 不就学外国人児童生徒支援事業 → フラジル人学校等の実態調査 → 定住外国人の子供の就学支援事業 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. 就学支援 促進 | 定住外国人の子供に対する緊急支援 → 定住外国人の子供の就学支援事業 (私の架け橋教室) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 文部科学省ホームページ(LARINET) (http://www.mext.go.jp/a/m_enu/shobu/clarinet/main/2018年12月1日確認。)等から関連する施策を調査し | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 筆者が作成。分類した1)実態調査、2)教員の研修 啓発、3)カリキュラム開発と充実、4)推進体制の整備の項目をまとめたが、事業は各項目に重複して掲載した。 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | ※1 平成 22年度より開始し、平成24年度調査より9月 1日現在で実施。平成24年度調査より5月 1日現在で実施。隔年ごとに調査を実施。 | | | | | | | | | | | | | | | | | |

図5 「外国につながる子ども」への国による主たる教育支援

4-1 公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進

まず、公立学校に在籍する帰国・外国人児童生徒等に対する教育支援の必要性について、文部科学省は次のように説明している。

「帰国児童生徒については、単に国内の学校生活への円滑な適応を図るだけでなく、海外における学習・生活体験を尊重した教育を推進するために、帰国児童生徒の特性の伸長・活用を図るとともに、その他の児童生徒との相互啓発を通じた国際理解教育を促進するような取り組みが必要です。

また、外国人については就学義務が課せられていませんが、その保護する子を公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、これらの者を受け入れることとしており、受け入れた後の取扱いについては、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に扱うことになっています。このような外国人児童生徒の我が国の学校への受入れに当たっては、日本語指導や生活面・学習面での指導について特段の配慮が必要です。」（文部科学省ホームページ CLARINET へようこそ「帰国・外国人児童生徒教育等に関する施策概要」より抜粋⁷⁾

⁷⁾ 文部科学省ホームページ, (2018年12月1日取得,
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001.htm).

この概要からは、「帰国児童生徒」と「外国人児童生徒」はともに、国内の学校生活への円滑な適応を目指すことにおいて共通しているが、特に配慮される取組や指導については、違いがあることがわかる。すなわち、「帰国児童生徒」については、その児童生徒の特性を活かし、その他の児童生徒との相互啓発を通じた国際理解教育を促進するという点、「外国人児童生徒」については、日本語指導や生活面・学習面での指導が強調されている。

図5で、「外国人児童生徒」に対する具体的な教育施策を見てみると、日本語指導、教科指導、就学支援について、(1)実態調査、(2)教員の研修・啓発、(3)カリキュラム開発と充実、(4)推進体制の整備と、多面的かつ総合的に教育支援が展開していることがわかる。たとえば、日本語指導については、平成3年度より「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」を実施して実態を把握している。平成4年度からは、日本語指導等に対応する教員を配置し⁸⁾、平成5年度以降は、その指導者の養成を展開している⁹⁾。また、教科指導については、平成15年度には、第二言語としての日本語を学ぶ児童生徒に対する教科指導の充実という側面から、「JSLカリキュラム」の開発も進められた¹⁰⁾。日本語教育と教科教育としてのJSLカリキュラムは、その理念や方針と共に、モデルとなる教育実践を普及する実践支援事業も展開している¹¹⁾。平成25年度以降は、その成果を活用し、学校教育現場で児童生徒の日本語レベルの多様性に対応するきめ細かな日本語指導の自由が図られた¹²⁾。一連の事業による成果を、ガイドブックやポータルサイト等で発信し、一層の充実を図っている¹³⁾。

就学支援も上述した日本語指導や教科指導と同様に、実態把握→教員の啓発→モデル事業の構築→モデル事業の応用展開→推進体制の整備という段階を踏みながら、施策の充実が図られている。平成17年度に「外国人の子どもの就学状況等に関する調査」により実態把握を始めると同時に、『就学ガイドブック』を作成・配布している。また、「外国人児童生徒教育研究協議会」のなかで、外国人児童生徒の就学支援に関する教員への啓発も進められた¹⁴⁾。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

さらに、平成 18 年度には、「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル事業」のなかで就学支援のモデル事業を構築し、その事業の応用展開を「帰国・外国人児童生徒受入促進事業」のなかで進めている。その結果、全国各地で就学前の外国人児童生徒への初期指導教室（プレクラス）が実施される等、外国人児童生徒の公立学校に入学・転入が円滑に行えるようになった。この一連の成果が教育実践に定着するように、公立学校と関係機関（NPO、外国人学校、自治体等）との連携も推進された¹⁵。以上のように、「公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくり」については、国も計画的かつ総合的に取組を進めてきたことがわかる。

⁸ 図 4 「1. 受入環境整備」の「日本語指導等に対応する教員の配置」。

⁹ 図 4 「2. 教員研修」の「外国人児童生徒等に対する日本語指導のための指導者の養成を目的とした研修」。

¹⁰ 図 4 の「3. カリキュラムの開発と充実」の「JSL カリキュラムの開発」。

¹¹ 図 4 の「3. カリキュラムの開発と充実」の「JSL カリキュラム実践支援事業」。

¹² 図 4 の「3. カリキュラムの開発と充実」の「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」海外に 1 年以上在留して、各年度間に帰国した者。

¹³ 図 4 の「4. 推進体制の構築」の『外国人児童生徒受入れの手引き』、情報検索サイト「かすたねっと」「JSL カリキュラム実践支援事業」、『外国人児童生徒のための JSL 対話型 アセスメント DLA』。

¹⁴ 図 4 の「2. 教員の研修・啓発」の「帰国・外国人児童生徒教育研究協議会」及び「国際理解教育担当指導主事連絡協議会」。

¹⁵ 図 4 の「4. 推進体制の整備」の「帰国・外国人児童生徒等教育の推進支援事業」「定住外国人の子供の就学促進事業」。

4-2 学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備

続いて、「学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備」についてみてみよう。先述した「公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進」が平成 3 年度にスタートしているのに比べると、平成 17 年度以降とスタートがかなり遅い。その理由として、どの教育機関にも在籍していない「不就学状態」にある学齢期の外国籍の子どもの存在が見えにくく、実態把握が困難であったことがあげられる。このため、「学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備」は、具体的な施策が生まれる平成 21 年度までは、不就学状況にある子どもの「実態調査」がその主たる取組となる。その背景と経緯を以下にまとめてみよう。

4-2-1 不就学状況にある子どもの実態調査

日本国憲法で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償する」（第 26 条 2 項）と定められているが、外国籍の保護者はこの義務を負わない。このため、外国人の学齢期の子どものなかに不就学状態の子どもが生まれることになる。しかし、国は、「外国人がその保護する子を公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、無償で受入れており、教科書の無償給与や就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障」という立場をとっている。

これに対して、不就学等の外国人の子どもについて全国で初めて調査を実施し、その存在を明らかにしたのは、群馬県大泉町である。大泉町は、平成 13 年 9 月に、町内の外国人就学年齢の子ども 620 人の 2.5%にあたる 16 人が不就学状況にあったことを公表した。さらに、平成 14・15 年度に文部科学省「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域事業」の指定を受け、平成 14 年 7 月現在では、町内の外国人就学年齢の子ども 622 人の 4.2%にあたる 26 人が不就学の子どものとして確認されたことを報告した（大泉町教育委員会 2003）。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

その後、平成 15～16 年度に岐阜県可児市でも同様の不就学児童生徒の調査が行われた。可児市では、平成 15 年の 4 月 1 日、9 月 1 日、平成 16 年の 9 月 1 日の 3 回の調査を実施し、不就学の子どもの数とその数が外国人就学年齢の子どもの数に占める割合が、それぞれ 12 人(4.2%)、23 人(7.2%)、25 人(6.8%)であることを報告した。大泉町と可児市で実施された不就学の子どもの実態調査は、外国人集住都市会議において¹⁷、不就学の実態把握の実施と不就学状況の解消をめざす国の施策の必要性を主張する上で有効な根拠となった。平成 17 年度に文部科学省が「不就学外国人児童生徒支援事業」として「外国人の子どもの就学状況に関する調査」をスタートした背景には、こうした外国人集住地域からの強い要望があったからに他ならない。

そこで、文部科学省は、平成 17 年度から平成 18 年度にかけて、「不就学外国人児童生徒支援事業」の一環として、「外国人の子どもの就学状況に関する調査」を 12 の自治体(1 県 11 市)に委嘱した。その結果、当該地域における学齢期の外国人登録者数 9,889 人の 1.1%にあたる 112 人が不就学状況にあることが明らかになった¹⁸。さらに、平成 21 年度には 29 の自治体(29 市)に不就学状況の実態調査を委嘱し、当該地域における学齢期の外国人登録者数 12,804 人の 0.7%にあたる 84 人が不就学状況にあることが明らかになった¹⁹。

さて、これまでの調査で明らかになった不就学状況にある子どもの数は、一連の調査が実施される以前には、外国人の子どもの約半数が不就学であると推測した報道もあったことを考えると、意外に小さい数値にとどまったと考えられる。たとえその数値が小さくとも、学齢期に教育を受ける機会を失った子どもの存在に焦点が当たった意義は大きい。それまでの日本社会のなかではほとんど話題にならなかった中学校の卒業証明書の有無が、子どものその後の進路選択に大きく影響を与えるということを再認識させられたからである。

しかしこの後まもなく、学齢期の子どもの不就学状況になっていたのは、百数十名に留まらないことが明らかになった。リーマンショック後の景気の後退により、日系人保護者の多くが失職し、ブラジル人・ペルー人学校等に在籍していた外国人の子どもの多数、不就学状況に陥ったのである。このことを明らかにしたのが、「ブラジル人学校等の実態調査」である。この調査は、もともと文部科学省委嘱事業「外国人労働者の子女の教育に関する調査研究」として平成 16 年度より毎年行われていた事業である。平成 17 年度以降、この調査の研究代表者をつとめていた筆者は、平成 20 年度の調査のまとめに入っていた時期に、文部科学省からの緊急要請として、外国人学校に在籍する子どもの就学状況を把握することになった。

「外国人労働者の子女の教育に関する調査研究」では、各年の 12 月 1 日を基準日としてブラジル人・ペルー人学校の調査を行っていたが、平成 20 年度は、これに加えて、平成 21 年 2 月 2 日現在の外国人学校数と在籍者数、外国人学校を離れた子どもの移動理由をまとめることになった。わずか 2 ヶ月の間に、南米系外国人学校数は、93 校から 89 校となり、在籍する児童生徒数は、6,545 人から 3,998 人と 39.0%減となった。外国人学校をやめた理由については、回答のあった 1,773 人のうち、42.1%が本国に帰国したが、35.1%が自宅待機あるいは不就学の状況にあった。自宅待機・不就学の状況にあった子どもの数は、598 人にのぼった²⁰。

外国人学校では、年間ひとりあたり 35 万円～45 万円の教育費が必要となる(国際カリキュラム研究会 2007)。保護者が失職してしまえば、授業料を払う余裕はない。それならば、「授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に取り扱う」ことをうたっている日本の公立学校に転入する子どもの数が増えても良いはずである。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

ところが、公立学校に転入したのは、全体の9.3%にあたるわずか165人に留まった。公立学校は、「帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進」の取組を構築してきたが、皮肉なことに、外国人の子どもたちにとっては「入りにくい公立学校」であることが露見してしまったのである。

¹⁶ 大泉町で不就学児童生徒の実態が把握できたのは、町の面積が約18平方キロメートルと群馬県で一番小さな町であったということ、調査実施当時、町総人口に対する外国人人口が約15%を占める外国人集住であったこと、役場や教育委員会にポルトガル語やスペイン語を母語とする職員がいる等、調査実施体制が組みやすい環境が整っていたことが挙げられる。

¹⁷ 外国人集住都市会議は、「南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立するもの」であり、平成11年5月に設立された。外国人集住都市会議ホームページ（2018年12月1日取得、<http://www.shujutoshi.jp/gaiyou/>）より。

¹⁸ 「外国人の子どもの不就学実態調査の結果について」文部科学省ホームページ（2018年12月1日取得、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm）。

¹⁹ 「外国人の子どもの就学状況等に関する調査の結果について（概要）」文部科学省ホームページ（2018年12月1日取得、http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2010/09/01/1295604_1.pdf）。

²⁰ 平成21年3月27日文部科学省報道発表「定住外国人の子どもに対する緊急支援（第2次）」より。

4-2-2 就学支援・促進へ

この状況を受け、国はブラジル人学校等に関するワーキング・グループ（座長：池上久雄 東京大学顧問）を開催し、具体的な緊急支援を提供することとした。具体的には、(1) 公立学校への受入れの円滑化方策、(2) 不登校の外国人児童生徒に対する対策、(3) ブラジル人学校等に通う子どもの就学支援、(4) 子どもたち居場所づくり、(5) 定住外国人の子どもの支援に関わる人材の雇用である。平成21年度の予算措置により、子どもたちが置かれた緊急の状況に対して、定住外国人の子どもに特化した総合的な取組が計画・実施された。

このうち、(1) 公立学校への受入れの円滑化方策については、これまで、「公立学校における帰国・外国人児童生徒等の受入体制・支援づくりの推進」に関する取組で構築してきた方策に加えて、定住外国人の子どもたちに提供しやすいように、「就学促進員」を配置している。さらに、外国人児童生徒の学力や日本語能力等を判断し、下学年に一時的または正式に入学を弾力的に認めるという方策もとられている。緊急支援としてこれだけの対策を計画し、実施したことは高く評価されよう。文部科学省は、さらに、平成21年度補正予算案で約37億円を計上し「定住外国人の子どもの就学支援事業（「虹の架け橋教室」）」を掲げ、その結果、平成26年度までの5年間、「学校外における不就学等の外国人の子どもの就学支援体制の整備」に本格的に取組むことになった。この事業は、自宅待機・不就学等になっている学齢期の定住外国人等の子どもを対象とし、その受け皿となる学びの場を設置し、6カ月程度、対象となる子どもを受入れて、ブラジル人学校等外国人学校に復学、あるいは、公立学校に円滑な転入ができるようにする事業である。この事業は、経済的な理由で子どもを就学させることが困難な家庭に対して、一時的ではあるものの学ぶ場を保証した点、公立学校でも外国人学校でもない、第三の機関で、子どもの進路を中長期的に考えるために必要な情報の提供し、子どもの進路を「選択」させる機会を提供した点において、教育的・社会的意義があったと考えられる。

さらに、この事業では、6年間で8,751人の自宅待機あるいは不就学状況にある子どもを掘り起こし、その49.5%にあたる4,333人を就学させている。就学した子どもの52.4%にあたる2,272人が公立学校に就学させることに成功している。同時に、自宅待機あるいは不就学状況に陥っている子どもは、ブラジル・ペルー等南米日系人のみならず、中国、フィリピン等アジアの国籍を

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

もつ子どもも少なからず存在していることや、学齢超過の子どもも学びの場が必要となっていることが明らかになった（国際移住機関 2015）。

このように実績をあげた「定住外国人の子供の就学支援事業（「虹の架け橋教室」）」は、平成 27 年度以降は「定住外国人の子どもの就学促進事業」へと展開する。この事業は基本的に、虹の架け橋教室の実施主体を自治体とし、その自治体を国が支援するという形式である。これにより、より地域の実情に応じた支援体制が図られることが期待されている。

5. 人口減少社会日本に生きる

「外国につながりを持つ子ども」への教育支援を

以上に概観した「外国につながりを持つ子ども」への国による教育支援を踏まえ、2025 年 4 月以降には、さらに「外国につながりを持つ子ども」が増加することが予測されるこれからの時代に、われわれは次世代を担う子どもたちに対してどのような人財像を描き、教育支援を準備すればいいのだろうか。

「外国につながりを持つ子ども」に関連する 2019 年度の文部科学省による概算要求のタイトルは、「外国人受入れ拡大に対応した日本語教育・外国人児童生徒への教育の充実」であった。「骨太の方針 2018」において、深刻な人手不足を補うべく新たな在留資格を創設して、労働人口を拡充することを前提に、「外国人が教育・就労・生活の場で円滑にコミュニケーションできる環境を整備するため、日本語教育・外国人児童生徒等に向けた教育の充実を図る」としている。「外国人児童生徒等への教育の充実」を目指す取組の柱は 2 本で、ひとつが「共生社会の実現に向けた外国人児童生徒の教育の充実」であり、もうひとつが「外国人に向けた漏れのない教育機会の提供」である。前者は、「日本語の指導を含むきめ細かな支援の充実」「教員等の資質能力の向上」の継続発展を目指すとともに、「多言語翻訳システム等 ITC を活用した支援の充実」や「外国人高校生等に対するキャリア教育等の充実」が新規事業として組み込まれている。後者は、「定住外国人の子供の就学促進事業」と「夜間中学における就学機会の提供推進」の充実が図られる。一連の取組の結果として「日本人と外国人が共に暮らし発展する共生社会の実現」が期待されるものとなっている。

この概算要求には、外国人受入れ拡大に対応する教育支援に期待される ITC、共生、キャリア教育等、キーワードが見事に組み込まれている。しかし、実際に教育実践として展開する場合、過去の教育支援から得た知見を活かして、いくつかの点に留意して取組を進めていく必要があるだろう。ここでは、仮説的に 3 つの視点を提示したい。

第一は、相互理解・相互尊重を通じた共生体験を、子どもが義務教育段階から積み重ねることを支援することである。「外国人児童生徒」の存在は、国籍を超えて児童生徒が相互理解・相互尊重のあり方を考える、多文化共生教育の推進に重要な契機となる。多文化共生教育は、生産年齢人口の減少に対して外国人労働者を拡大して受入れようとする日本の近未来を担う次世代となる、外国人児童生徒にとっても日本人児童生徒にとっても、必要不可欠な教育となるのではないだろうか。

この点については、これまでの「帰国・外国人児童生徒等」への教育支援にも同様の課題が現れていた。「帰国児童生徒」²¹については、「その他の児童生徒との相互啓発を通じた国際理解教育を促進する」ことが強調されているが、「外国人児童生徒」については、これらの視点はほと

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

んど組み込まれてこなかった。「帰国児童生徒」も「外国人児童生徒」もともに、生まれ育った文化や社会が異なる国から、日本の公立学校で学ぶ児童生徒である点は共通している。その特性は、児童生徒の間にある違いを相互に尊重し、理解し、よりよい関係づくりを考えるきっかけとなる。

第二は、子どもの多様性に対応する教育支援を展開することである。これまでの「外国につながる子供を持つ子ども」への教育支援では、それまでには十分に配慮されてこなかった教育課題が浮き彫りになった。たとえば、「定住外国人の子供の就学支援事業（「虹の架け橋教室」）」の取組のなかでは学齢超過の子どもへの支援の重要性が確認された。また、「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」の取組の中では、日本語能力の問題が発達障害なのかを判断の難しさが確認され、その対応が模索されつつある。これらの教育課題は、外国につながる子供を持つ子どもにも固有の課題であり、今後、その人数が増えていくとすれば、現在あるこれらの教育課題がさらに深刻化する可能性がある。现阶段で、どのような方策が有効なのか検証を進めておく必要がある。

第三は、2025年以降に急増すると見込まれる国々から来日する子どもたちが、不就学状況に陥らないような体制づくりを今から着手しておくことである。実態把握に追われ、対応策の実施が遅れることがないように、家族を帯同して日本で就労する特定技能2号の受入れ時には、可能なら日本で生活を始める前の段階から、保護者に対して日本での教育システムの理解を図らせ、就学の手続きを着実に進められるような仕組みづくりが必要であろう。また、新たな外国人学校が設立される可能性もある。これらの学校が設立される場合は、早い段階で連携をし、子どもの教育を受ける機関の移動がある場合には、円滑に対応できるように備えておく必要もある。

筆者はかつて、在日外国人政策の展開を概観し、「黎明期」「発展期」「転換期」の3つの時期に整理したことがある（結城 2015）。第1期は、1990年から2008年前半までの時期で、主として出稼ぎを目的に来日した「ニューカマー」と呼ばれる在日外国人に対応する政策が展開した「黎明期」である。第2期は、2008年後半から2013年後半までの約5年間の時期で、リーマンショックや東日本大震災の影響で経済的に困窮状態に陥った在日外国人に対応する政策が展開した「発展期」である。第3期は、2014年以降現在に至る時期で、日本の少子高齢化による生産年齢の減少で深刻化する、地方の過疎化や労働力不足を補う人財として在日外国人を捉える政策が展開する「転換期」である。

「外国につながる子ども」への教育支援もまた、ほぼ同じような区分で取組の特徴が変化しているように見える。第1期は、おおよそ平成4年度から平成20年度までの時期で、日本の学校への「適応」が重視され、日本語指導、教科指導、就学促進が充実した時期である。第2期は、平成21年度から平成25年度までの時期で、教育支援のモデル事業を応用展開し、普及を図るなかで、教育を施すもの・受けるものが主体的にその内容を「選択」できるようになった時期である。「定住外国人の子供の就学支援事業（「虹の架け橋教室」）」の、就学する教育機関の「選択」を想定した取組もまたこの時期の成果である。そして、第3期は、「外国につながる子供を持つ子ども」への教育支援がよりきめ細かになり、子どもの「多様性」に対応できるようにするためのアセスメントやマニュアル、教育課程の編成が生まれた時期である。

外国人労働者の拡充によりこれらの人々が生活し働く地域は、その業界・業種の多様性を反映し、より広域になることが予測される。次世代を担う人財となる外国につながる子どもが、その多様な特性を活かしつつ、それぞれの地域に活力をもたらすことができるように育成していくという視点で、第3期の充実が図られることを期待する。

論文特集「人口減少時代の多文化共生」

²¹ 帰国児童生徒とは、「海外に1年以上在留して、各年度間に帰国した者」で、平成30年5月1日現在、公立学校には8,212人が在籍している。その内訳は、小学校に6,609人、中学校に1,544人、義務教育学校に59人である。

引用文献

大泉町教育委員会, 2003, 『不就学外国人児童生徒の実態把握と就学支援のあり方』

文部科学省指定 平成14・15年度「帰国・外国人生徒と共に進める教育の国際化推進地域事業」.

国際移住機関 (IOM), 2015, 『定住外国人の子どもの就学支援事業 (虹の架け橋教室) 成果報告書』.

国立社会保障・人口問題研究所, 2018, 『日本の地域別将来推計人口 (平成30年推計)』. 総務省入国管理局, 2018, 「在留外国人統計 (2018年6月末)」 (2018年12月1日取得, <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20180&month=12040606&tclass1=000001060399>)

高谷幸・大曲由起子・樋口直人・鍛冶致・稲葉奈々子, 2015, 「2010年国勢調査に見る外国人の教育—外国人青少年の家庭背景・進学・結婚—, 『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』, 第39号, pp.37-56.

国際カリキュラム研究会, 2007, 『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究 (3)』 (平成18年度文部科学省「外国人教育に関する調査研究」委託研究報告書 研究代表者 結城恵)

独立行政法人 労働政策研究・研修機構, 2016, 『「人材 (人手) 不足の現状等に関する調査」 (企業調査) 結果及び「働き方のあり方等に関する調査」 (労働者調査) 結果』.

文部科学省, 2018, 「日本語指導が必要な児童生徒の受入等に関する調査 (平成28年度)」の結果について (2018年12月1日取得, http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/1386753.htm) .

結城恵, 2015, 「転換期にある在日外国人政策—多文化共生政策からダイバーシティ政策の転換に求められる視座—, 『月刊地方自治職員研修 特集 シティー・オブ・ダイバーシティ』, 通巻675号, pp.26-28.