

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	在日外国人の子どもの教育—不就学について—
他言語論題 Title in other language	Educating the Children of Foreign Residents: When Children Are Not Enrolled in School
著者 / 所属 Author(s)	和田 希 (WADA Nozomi) / 文教科学技術課
書名 Title of Book	青少年をめぐる課題 総合調査報告書 (Challenges Facing Young People in Japan)
シリーズ Series	調査資料 2020-3 (Research Materials 2020-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2021-03-09
ページ Pages	111-129
ISBN	978-4-87582-874-7
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	不就学、就学促進、外国人の子ども
摘要 Abstract	外国人の子どもの現状や就学をめぐる経緯を概観し、就学促進における先進的事例として岐阜県可児市、静岡県浜松市及び愛知県における取組を紹介するほか、就学促進策の課題を整理する。

- * この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

在日外国人の子どもの教育

—不就学について—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
文教科学技術課 和田 希

目 次

はじめに

I 外国人の子どもの状況

- 1 就学義務と教育を受ける権利
- 2 外国人の子どもの就学状況
- 3 小中高校等に在籍する外国人児童生徒
- 4 外国人学校の状況

II 外国人の子どもの就学をめぐる経緯

- 1 外国人の子どもの就学に関する運用
- 2 就学ガイドブックの作成
- 3 定住外国人の子どもの就学支援事業
- 4 政府・文部科学省による就学促進のための近年の施策

III 就学促進に係る取組の先進事例

- 1 岐阜県可児市
- 2 静岡県浜松市
- 3 愛知県

IV 就学促進策における課題

- 1 積極的な就学案内・円滑な就学に向けた取組とその課題
- 2 学齢超過者等の受入れ

おわりに

キーワード：不就学、就学促進、外国人の子ども

はじめに

少子化による労働力不足や国際化の進展を背景として、日本における在留外国人数は増加傾向にあり⁽¹⁾、これに伴って日本に居住する外国人の子どもの教育の重要性が増している。平成31(2019)年4月に中央教育審議会に対して行われた文部科学大臣の諮問では、いじめや児童虐待、障害のある児童生徒、不登校児童生徒と並んで、外国人児童生徒への対応や支援の必要性が指摘された⁽²⁾。また、令和2(2020)年6月には、政府が、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」を公表し、「外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育」等を推進するとした⁽³⁾。

「外国人等である幼児、児童、生徒等」については、「外国にルーツを持つ子ども」、「外国につながる子ども」、「外国人児童生徒等」など様々な表現がなされる。こうした子どもたちについては、後述する従来からの各種調査に見られるように、日本国籍の有無、日本語指導の必要性の有無⁽⁴⁾、学齢期か否か、義務教育諸学校⁽⁵⁾に就学しているか否か、公立学校に就学しているか否かといった視点の組合せで捕捉せざるを得ず、全体像を把握することが難しいという事情があった。本稿では、特に断りのない限り、主として「学齢期にある外国籍の者」を分析の対象として、「外国人の子ども」と表記する。

本稿では、外国人の子どもの教育を取り巻く状況について概観し、このうち特に不就学(学齢に達していながら、どの教育機関にも所属していない状態⁽⁶⁾)の問題について、これまでの経緯を整理した上で先進自治体の取組を取り上げ、就学促進における課題を確認する⁽⁷⁾。

I 外国人の子どもの状況

1 就学義務と教育を受ける権利

外国人には就学義務は課せられていないが、希望があればその子どもは公立学校に受け入れ

* 本稿の執筆に当たっては、令和2(2020)年8月から10月にかけて、岐阜県可児市教育委員会、静岡県浜松市教育委員会、愛知県教育委員会に対してメール等によりヒアリング調査を行い、多くの御教示を頂いた。貴重な時間を割いて御対応くださった各自治体の皆様に、この場を借りて感謝申し上げます。ヒアリング調査の成果はⅢの記述に反映されているが、文責はもちろん筆者にある。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和2(2020)年11月19日である。また、組織名は当時のものである。

- (1) 出入国在留管理庁「令和元年末現在における在留外国人数について」2020.3.27. 法務省ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11552187/www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html>
- (2) 「新しい時代の初等中等教育の在り方について(諮問)」(31文科初第49号)2019.4.17, pp.2-3. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/04/18/1415875_1_1.pdf>
- (3) 「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」(令和2年6月23日閣議決定) p.4. 文化庁ウェブサイト <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92327601_02.pdf>
- (4) 日本語能力を判断する厳格な基準がないため、曖昧であるとの指摘がある。佐藤郡衛『多文化社会に生きる子どもの教育—外国人の子ども、海外で学ぶ子どもの現状と課題—』明石書店, 2019, p.56.
- (5) 小学校・中学校・義務教育学校・中等教育学校(前期課程)、特別支援学校(小学部・中学部)を指す。
- (6) 佐久間孝正『外国人の子どもの不就学—異文化に開かれた教育とは—』勁草書房, 2006, p.61.
- (7) なお、外国人の子どもの教育については、不就学のほかにも様々な課題がある。特に、国籍にかかわらず日本語教育が必要な学齢期の者に対する日本語教育に関する施策の経緯及び対策、課題等については、石渡裕子「我が国の外国人児童生徒等に対する日本語教育」『レファレンス』835号, 2020.8, pp.29-50. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11535750_po_083502.pdf?contentNo=1>を参照。

られる。

日本国憲法は、「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」(第26条第2項)(下線は筆者による。以下同じ。)と規定している。また、「教育基本法」(平成18年法律第120号)は、「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う」(第5条第1項)と規定しており、外国人には義務教育を受けさせる義務はないと解されている⁽⁸⁾。

一方、教育を受ける権利については、日本も批准している国際人権規約(経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(昭和54年条約第6号))の「この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める」(第13条第1項)などの規定を踏まえ、外国人の子どもが公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、受入れが行われている⁽⁹⁾。

外国人には就学義務が課せられていないことから、外国人と日本人では就学事務手続が異なっている。日本人の場合、「学校教育法施行令」(昭和28年政令第340号)の規定により、市町村の教育委員会は、就学年齢にある子どもについて学齢簿を編製し、これに基づき、入学期日や就学する学校の指定に関する通知を行うことと規定されている。一方、外国人の子どもについては、学齢簿への記載はない⁽¹⁰⁾。

外国人の子どもが義務教育諸学校に就学する場合の一般的な流れは、次のとおりである。まず、各自治体の教育委員会は、住民基本台帳などの情報に基づき、外国人の保護者に対して就学案内を発送する。就学案内を受け、子どもを日本の学校に入学させたいと考える場合には、保護者は教育委員会にその意思を伝え、入学申請書に必要な事項を記入の上、教育委員会に提出し、入学許可書を受け取る。その後、母国での学習歴や日本語学習歴などに基づき、今後の学校生活について学校と相談することが多い⁽¹¹⁾。このようにして公立学校に受け入れられた後は、授業料の不徴収や教科書の無償給与など日本人と同様に取り扱われる⁽¹²⁾。

2 外国人の子どもの就学状況

前述のとおり、外国人には就学義務が課されないため、学齢相当の外国人の子どもの全員が学校に通っているわけではない。外国人の子どもは、①義務教育諸学校に通う、②外国人学校(I-4参照)に通う、③不就学になるという可能性がある。住民基本台帳に記載のある学齢相当の外国人の子ども⁽¹³⁾に目を向けると、約2万人に不就学の可能性があることが浮かび上がった。

(8) 結城忠『日本国憲法と義務教育』青山社, 2012, pp.87-90; 田中壮一郎監修, 教育基本法研究会編著『逐条解説改正教育基本法』第一法規, 2007, pp.87-88.

(9) 結城 同上, pp.81-86; 田中監修, 教育基本法研究会編著 同上, pp.77-78.

(10) IIIで後述する岐阜県可児市や静岡県浜松市のように、外国人の子どもについて学齢簿に準じるものを作成する自治体もある。

(11) 文部科学省「就学ガイドブック—日本の学校への入学手続き— 英語版」2015.4, pp.15-18. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/24/1358299_01.pdf>

(12) 「帰国・外国人児童生徒教育等に関する施策概要」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001.htm>

(13) 本節で取り上げる調査における「外国人の子ども」とは、日本国籍を有しない者であり、日本国籍との二重国籍者は含まない。文部科学省「外国人の子供の就学状況等調査結果について」2020.3, p.4. <https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_02.pdf>

(1) 調査の経緯

日本に在留する外国人が増加したことや、深刻な労働力不足を踏まえて平成30（2018）年に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号）が成立し、平成31（2019）年4月から新たな在留資格⁽¹⁴⁾が創設されること等を背景に、平成30（2018）年12月、政府は「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（平成30年12月外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）を策定した。この対応策には、外国人の子ども等（外国人の高校生等も含む）への教育として実現すべき施策が盛り込まれ、就学実態の把握に係る取組の促進を図ること等が挙げられた⁽¹⁵⁾。

また、平成31（2019）年1月、文部科学省に「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」が設置され、前述の総合的対応策を含めて外国人の子ども等（外国人の幼児や高校生等も含む）の教育等について検討が行われた。同年6月、同チームの報告書が公表され、新たに取組むべき施策として全国的な外国人の子どもの就学実態の把握が明記された⁽¹⁶⁾。

これを踏まえ、同年5～6月に、文部科学省は外国人の子どもの就学実態に関する初めての全国的な調査である「外国人の子供の就学状況等調査」を実施し、令和2（2020）年3月に調査結果（確定値）を公表した⁽¹⁷⁾。

(2) 調査の結果

外国人の子どもの就学状況について、市町村教育委員会の把握状況は表1のとおりである。

表1 学齢相当の外国人の子どもの就学状況の把握状況

区分	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	①～⑤計	⑥（参考）住民基本台帳上の人数との差
	①義務教育諸学校	②外国人学校等					
小学生相当 計	68,237人	3,374人	399人	2,204人	5,892人	80,106人	6,960人
（構成比）	（85.0%）	（4.2%）	（0.5%）	（2.8%）	（7.4%）	（100.0%）	
中学生相当 計	28,133人	1,649人	231人	813人	2,766人	33,592人	3,223人
（構成比）	（83.7%）	（4.9%）	（0.7%）	（2.4%）	（8.2%）	（100.0%）	
合計	96,370人	5,023人	630人	3,017人	8,658人	113,698人	10,183人
（構成比）	（84.8%）	（4.4%）	（0.6%）	（2.7%）	（7.6%）	（100.0%）	

（注）各市町村教育委員会が把握している外国人の子どもの就学状況について調査を行ったものであるため、設置主体が当該市町村教育委員会とは異なる学校（国私立学校、外国人学校等、他市町村の学校）に在籍しているも、当該市町村教育委員会がその状況を把握していないなど、実際の在籍状況とは異なる場合もあり得る。

（注）⑥について、住民基本台帳上の人数が無回答だった市町村については集計から除いていること等により、必ずしも厳密な数値とは言えない面もある。

（出典）文部科学省「外国人の子供の就学状況等調査結果について」2020.3. <https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_02.pdf> を基に筆者作成。

(14) 労働力不足が深刻な特定産業分野について、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」が求められ最長5年間の在留が可能な「特定技能1号」と、「熟練した技能」が求められ在留期間の更新が可能な「特定技能2号」が新設された。出入国在留管理庁「特定技能ガイドブック」pp.1-2. <<http://www.moj.go.jp/isa/content/930006033.pdf>>

(15) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」2018.12.25, p.16. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001297383.pdf>>

(16) 「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告—日本人と外国人が共に生きる社会に向けたアクション—」2019.6.17, p.3. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afiedfile/2019/06/17/1417982_02.pdf>

(17) 「外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）について」2020.3.27. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421568_00001.htm>

この調査は、住民基本台帳に記載された学齢相当の外国人の子ども 123,830 人を対象として行われ、①国公立義務教育諸学校の就学者は 96,370 人、②外国人学校等の就学者は 5,023 人、③不就学であることが確認できた者は 630 人、④住民基本台帳に記載が残っているものの、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は 3,017 人、⑤教育委員会が就学状況の確認を試みたが状況を確認できなかった者は 8,658 人であった。

⑥住民基本台帳上の人数と比べ、①～⑤までの合計は 10,183 人少ない。この差には、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と考えられる。ただし、住民基本台帳上の人数が無回答だった市町村については集計から除いていること等により、必ずしも厳密な数値とは言えない面もある⁽¹⁸⁾。

明らかに不就学であることが確認された③の人数は限られていたものの、これに就学状況が確認できなかった⑤と⑥を単純に合計すると、不就学の可能性があると考えられる人数は 19,471 人に上る。また、さらに④を合わせると 22,488 人である⁽¹⁹⁾。こうした状況から、厳密ではないものの、不就学の可能性がある子どもが全国的に約 2 万人存在すると考えられることが初めて明らかになった。

不就学の可能性があると考えられる子どもの人数（③⑤⑥の単純合計）を都道府県別に見ると、最も多いのは東京都（7,892 人）であった。次いで神奈川県（2,290 人）、愛知県（1,740 人）、千葉県（1,467 人）、大阪府（1,457 人）、埼玉県（746 人）、静岡県（652 人）等と続く結果となった⁽²⁰⁾。

3 小中高校等に在籍する外国人児童生徒

国公立の小中高校等に就学している外国人⁽²¹⁾児童生徒の数は、文部科学省が行う「学校基本調査」において調査が行われている。このうち公立学校に就学している外国人児童生徒数を見ると、令和元（2019）年 5 月現在、小学校が 65,337 人、中学校が 24,800 人、高等学校（高校）が 9,636 人、義務教育学校が 502 人、中等教育学校が 155 人、特別支援学校が 972 人の合計 101,402 人である⁽²²⁾。少子化により全児童生徒数は減少している。一方で、外国人児童生徒数については、平成 18（2006）年以降を見ると、平成 27（2015）年頃までほぼ横ばいが続いた後、平成 28（2016）年以降増加傾向に転じている（図）。

(18) さらに、調査基準日は令和元（2019）年 5 月 1 日を原則としつつほかの時点での回答も認めていること、就学者数について住民基本台帳への記載の有無にかかわらず実際の在籍数に基づき回答している場合があること、義務教育諸学校においては年齢相当とは異なる学年・学校種への在籍状況を回答している場合があること等により、実態との乖離がある場合がある。文部科学省 前掲注(13), p.6.

(19) ⑤と⑥には実際には就学者も含まれる可能性があり、他方で④には、出国者も多く含まれるが、国内転居の後に不就学状態になっている者も含まれている可能性がある。同上, p.7.

(20) 同上, p.8; 「2 万人に不就学の可能性 「外国人の子供の就学状況等調査結果」確定値」『内外教育』6829 号, 2020.4.28, pp.8-9.

(21) 日本国籍を持っていない者を指す。二重国籍者は日本人として計上しているため含まれない。「学校基本調査－用語の解説」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/yougo/1288105.htm>

(22) 「外国人児童数（小学校）」「外国人生徒数（中学校）」「外国人児童生徒数（義務教育学校）」「外国人生徒数（高等学校全日制・定時制）」「外国人生徒数（中等教育学校）」「外国人在学者数（特別支援学校）」『令和元年度学校基本調査』2019.12.25. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&stat=000001011528>>

図 公立学校に在籍する外国人児童生徒数の推移



(注) 特別支援学校について、平成 18 (2006) 年度以前においては、盲・聾・養護学校である。
 (出典) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課「第 1 章 外国人児童生徒等の多様性への対応」『外国人児童生徒受入れの手引き 改訂版』2019.3, p.5. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2019/04/22/1304738_003.pdf>; 「外国人児童数 (小学校)」 「外国人生徒数 (中学校)」 「外国人児童生徒数 (義務教育学校)」 「外国人生徒数 (高等学校全日制・定時制)」 「外国人生徒数 (中等教育学校)」 「外国人在学者数 (特別支援学校)」 『令和元年度 学校基本調査』 2019.12.25. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528>> を基に筆者作成。

外国人児童生徒の中には、保護者の世代から長期にわたって日本に居住するなどして日本語や日本文化に通じており、基本的に支援を必要としない児童生徒がいる一方、来日したばかりで、日本語指導などの支援がなければ学校での日常生活や学習に困難が生じる児童生徒がいるなど、その背景や支援の必要性は様々である⁽²³⁾。

なお、図の統計には含まれない日本国籍を持つ児童生徒であっても、保護者の国際結婚により家庭内の言語が日本語以外の言語であるなどの事情により、日本語指導を必要とする場合もある⁽²⁴⁾。平成 2 (1990) 年の「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」(平成元年法律第 79 号) 施行により日本語指導が必要な児童生徒が急増した(Ⅱ-2 参照) ことから、平成 3 (1991) 年、文部省は公立小中学校に在籍する日本語教育が必要な外国人児童生徒の調査

(23) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課「第 1 章 外国人児童生徒等の多様性への対応」『外国人児童生徒受入れの手引き 改訂版』2019.3, p.5. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2019/04/22/1304738_003.pdf>

(24) 同上, p.5.

を開始した。この調査⁽²⁵⁾によると、平成30(2018)年5月時点で、公立小中高校等には日本国籍・外国籍合わせて日本語指導が必要な児童生徒が51,126人在籍している⁽²⁶⁾。10年前と比較すると1.5倍以上(17,656人の増加)となっているなど、その数は調査開始以来増加傾向にある。特に、国際結婚の増加などを背景として、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒も増加しており、平成30(2018)年5月時点で10,371人と、10年前の2倍以上(5,476人の増加)となっている⁽²⁷⁾。

日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の母語は様々である。平成30(2018)年5月時点で、ポルトガル語が最も多く(約26%)、中国語(約24%)、フィリピン語⁽²⁸⁾(約19%)、スペイン語(約9%)、ベトナム語(約5%)、英語(約3%)、韓国・朝鮮語(約1%)と続く。近年では、母語の多言語化が進んでいる⁽²⁹⁾。

4 外国人学校の状況

(1) 概要

日本に住む外国人の子どもが通う学校としては、義務教育諸学校に加え、外国人学校も存在する。外国人学校とは、法令に規定された呼称ではなく、主として外国人の子どもを対象とする学校を慣例的に指す用語である⁽³⁰⁾。

外国人学校には、朝鮮学校や中華学校、ブラジル人学校など、特定の国や地域、民族などの教育を中心にした学校のほか、特定の国等に補われないインターナショナルスクール、さらにこれらの中間的な性質を持つ学校などがある⁽³¹⁾。外国人学校を選択する目的や背景としては、母国の言語や文化を継承する、母国に帰国する予定がある、マルチリンガルを目指す、いじめへの懸念や宗教的な理由により日本の公立学校には通えない等、様々な事情があると言われている⁽³²⁾。

「学校教育法」(昭和22年法律第26号)第1条において「この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする」と規定されており、これらの学校はいわゆる「1条校」と呼ばれ、学習指導要領

(25) 平成3(1991)年の開始以降、調査の名称変更や対象の拡大等が行われている。詳細は石渡 前掲注(7), pp.31-32を参照。平成30(2018)年度の調査の名称は「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」であり、対象は、公立小学校、中学校、高等学校、義務教育学校、中等教育学校及び特別支援学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒(「日本語指導が必要な児童生徒」とは、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒」及び「日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒」を指す)である。外国籍・日本国籍者双方が含まれる。文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課「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」2020.1.10 一部訂正, p.1. <https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf>

(26) 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)」の結果の訂正について」2020.1.10, p.2. <https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_01.pdf>

(27) 日本語指導が必要な児童生徒数の推移については、石渡 前掲注(7), p.32の図1を参照。

(28) フィリピン共和国の公用語であり、タガログ語を母体としている。「タガログ語」『日本大百科全書』(ジャパナレッジ)。フィリピン語・タガログ語の区別について、本稿では出典資料の表記に従う。

(29) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課 前掲注(25), pp.6, 9.

(30) 志水宏吉「社会のなかの外国人学校、外国人学校のなかの社会」志水宏吉ほか編『日本の外国人学校—トランスナショナルリティをめぐる教育政策の課題—』明石書店, 2014, p.10.

(31) 藪田直子「外国人学校」額賀美紗子ほか編『移民から教育を考える—子どもたちをとりまくグローバル時代の課題—』ナカニシヤ出版, 2019, pp.206-207.

(32) 同上, pp.208-210; 大谷杏「外国人学校の現状と課題」『まちと暮らし研究』21号, 2015.6, pp.30-37.

に則り教育活動が行われる。また、国公立学校における義務教育は無償である⁽³³⁾。これに対して、同法第134条で、「第一条に掲げるもの以外のもので、学校教育に類する教育を行うもの（中略）は、各種学校とする」と規定されている各種学校には予備校や自動車学校などが含まれ、いわゆる正規の学校として認められていない。ただし、各種学校として都道府県の認可を受けると、自治体からの助成等を受けられる場合があるため、学校経営の安定化に資するとされる⁽³⁴⁾。

大部分の外国人学校では独自のカリキュラムによって教育活動が実施されており、「1条校」ではなく、各種学校又は未認可の私塾扱いとなっている⁽³⁵⁾。また、授業料の負担が必要となる⁽³⁶⁾。

(2) 学校数・児童生徒数

外国人学校のうち、各種学校として都道府県から認可されている学校の数は141校（令和元（2019）年度時点）である⁽³⁷⁾。これに、私塾扱いとされている学校の数等も合わせた外国人学校の総数は明らかにされていないが、推計では約200校（平成25（2013年）時点）が存在していると考えられている⁽³⁸⁾。

外国人学校は、関東地方から近畿地方の大都市圏に集中しているとされる。学校の種類別に見ると、朝鮮学校が全国的に存在しているのに対して、中華学校や韓国学校は関東地方や近畿地方に限られ、ブラジル人学校は東海地方と群馬県に偏在している。また、インターナショナルスクールは東京を中心としてその他の大都市圏等にも点在している⁽³⁹⁾。

外国人学校に通う児童生徒数の合計は明らかになっていない。ただし、I-2で取り上げた調査によれば、各自治体の教育委員会が把握する範囲にとどまるが、小中学生相当の外国人の子ども約5,000人（令和元（2019）年時点）が外国人学校等に就学しているとされる⁽⁴⁰⁾。

II 外国人の子どもの就学をめぐる経緯

1 外国人の子どもの就学に関する運用

外国人の子どもの就学については、1980年代まで公立学校に通う外国人の子どもの大半を占めた在日韓国人に関する方針に基づいて運用されている。

(33) 日本国憲法第26条第2項は「義務教育は、これを無償とする」としており、この「無償」とは、授業料不徴収の意味と解するのが通例とされている。結城 前掲注(8), pp.62-70.

(34) 「準学校法人設立・各種学校認可取得に関する具体的な支援のあり方(マニュアル)」pp.2-3. 自治体国際化協会ウェブサイト <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/docs/1_japanese.pdf>

(35) 藪田 前掲注(31), pp.207-208. ただし、数は少ないものの、京都国際学園、金剛学園、白頭学院など「1条校」（私立）の外国人学校も存在する。「学校紹介」京都国際中学高等学校ウェブサイト <<https://kyoto-kokusai.ed.jp/jp/info/>>; 「学校沿革」学校法人金剛学園 金剛学園小学校・金剛学園中学校・金剛学園高等学校ウェブサイト <<http://www.kongogakuen.ed.jp/history/>>; 「よくある質問」学校法人白頭学院認定こども園建国幼稚園・建国小学校・中学校・高等学校ウェブサイト <<http://keonguk.ac.jp/faq/>>

(36) 月刊『イオ』編集部編『日本の中の外国人学校』明石書店, 2006, p.170.

(37) 「課程別学校数」『令和元年度 学校基本調査』2019.12.25. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893921&fileKind=0>>

(38) 志水 前掲注(30), p.12.

(39) 田中宏「外国人の教育への権利—外国人学校の現状を中心に—」アジア・太平洋人権情報センター編『外国にルーツをもつ子どもたち—思い・制度・展望—』現代人文社, 2011, p.79.

(40) 文部科学省 前掲注(13), p.7.

昭和 40（1965）年、日韓基本条約（「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」昭和 40 年条約第 25 号）が締結されたことを受け、文部省は「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定における教育関係事項の実施について」⁽⁴¹⁾と題する通達を発した。この通達では、在日韓国人の学齢期の子どもの保護者が、公立の義務教育諸学校に子どもを入学させることを希望する場合に、教育委員会は、①入学を認めること、②保護者に対し入学の申請をさせ、入学期日を通知すること、③授業料は徴収しないものとする、④教科用図書は無償措置の対象とすること等とされた。

その後、昭和 54（1979）年、日本が国際人権規約（I -1 参照）を批准し、日本に在留する学齢相当の外国人の保護者が子どもの公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、日本人の子どもと同様に受け入れることとなった⁽⁴²⁾。

また、平成 3（1991）年には、いわゆる日韓覚書（「日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書」）が締結された。これを踏まえ、文部省は「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について」という通知により、公立の義務教育諸学校への就学を希望する在日韓国人が機会を逸することのないよう、教育委員会は就学案内を発送することとし、在日韓国人以外の外国人についてもこれに準じた取扱いとするよう、教育委員会を指導した⁽⁴³⁾。

2 就学ガイドブックの作成

1980 年代後半のバブル景気による労働力不足を背景に、平成元（1989）年、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」が成立、翌平成 2（1990）年に施行され、日系移民とその子孫に定住資格が付与されて日本での就労が認められることとなった。これにより主に日系ブラジル人・日系ペルー人の滞日が急増し、これらの外国人が同伴する子どもも急増して、不就学の問題が認識されるようになった⁽⁴⁴⁾。

こうした状況を背景に、平成 8（1996）年、総務庁が、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」を実施し、この結果に基づき、外国人の子どもの円滑な受入れ等について文部省に対して勧告を行った⁽⁴⁵⁾。さらに総務省は、平成 13（2001）年 12 月から平成 15（2003）年 8 月にかけて「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視」を実施し、その結果を文部科学省に通知し、就学案内等の徹底などを求めた⁽⁴⁶⁾。これを受け、平成 17（2005）年、文部科学省は「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」を公表した⁽⁴⁷⁾。このガイドブックには、日本の学校教育、就学手続、学校生活、教育相談のそれぞれについての説明と就学案内

(41) 昭和 40 年 12 月 28 日付け文初財 464 号。学校教務研究会編『詳解学校運営必携 第 4 次改訂版』ぎょうせい、2005、pp.1257-1259。

(42) 「小・中学校等への就学について」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shugaku/index.htm>

(43) 平成 3 年 1 月 30 日付け文初高 69 号。学校教務研究会編 前掲注 (41)、pp.1262-1263。

(44) 佐藤 前掲注 (4)、pp.42-43; 宮島喬・太田晴雄「外国人の子どもと日本の学校—何が問われているのか—」宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育—不就学問題と多文化共生の課題—』東京大学出版会、2005、p.1。

(45) 「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察〈勧告〉」『行政監察月報』447 号、1996.12、pp.15-35。

(46) 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—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として—」2003.8. <https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/030807_2_01.pdf>

(47) 「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/1320860.htm>

の文例が7か国語（英語、韓国語、ベトナム語、フィリピン語、中国語、ポルトガル語、スペイン語）で掲載されている。

3 定住外国人の子どもの就学支援事業

平成20（2008）年、リーマンショックによって外国人の子どもの不就学問題が一挙に顕在化することとなった。景気悪化を受けて外国人の多くが失業したために、保護者が授業料を払えなくなったことで、特にブラジル人学校から退学する子どもが相次いだ。外国人学校を退学し、公立学校に編入したものの、学校になじめない子どもが多く出て、結果的に不就学の子どもが急増することとなった⁽⁴⁸⁾。

こうした状況を受け、平成21（2009）年度から、「定住外国人の子どもの就学支援事業」（いわゆる「虹の架け橋教室事業」）が実施された。この事業は、公立学校等への円滑な転入を促進することを目的として、日本語等の指導や学習習慣の確保を図るための場である「虹の架け橋教室」を設けるもので、平成21（2009）年度補正予算において、国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）に37億円の資金が拠出され実施された⁽⁴⁹⁾。当初は3年間の予定で実施されたが、その後更に3年間延長され、事業終了の平成26（2014）年度までに4,000人以上の子どもが公立学校や外国人学校に就学したとされる⁽⁵⁰⁾。

4 政府・文部科学省による就学促進のための近年の施策

労働力不足を背景として、平成30（2018）年、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、新たな在留資格が創設されたことを踏まえ、政府は、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を取りまとめ、外国人の子ども等の教育について一層の充実を図ることとした⁽⁵¹⁾。これを受けて、平成31（2019）年3月、文部科学省は「外国人の子供の就学の促進及び就学状況の把握等について（通知）」を発出した⁽⁵²⁾。この通知では、就学案内等の徹底や就学状況の把握を行うことなどを教育委員会に求めている。

また、日本語教育の推進に関して国、自治体及び事業主の責務を明らかにした「日本語教育の推進に関する法律」（令和元年法律第48号）により、令和2（2020）年6月、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」が策定された⁽⁵³⁾。これに基づき、同年7月、文部科学省は「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」を公表し、地方公共団体が講ずべき事項として就学案内等の徹底や就学状況の把握

(48) 佐藤 前掲注(4), p.52.

(49) 伊佐敷真孝「トピックス 定住外国人の子どもの就学支援事業について」『自治体国際化フォーラム』272号, 2012.6, pp.42-43. <http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_272/15_topics.pdf> IOMは、世界的な人の移動（移住）の問題を専門に扱う国際連合の関連機関である。「定住外国人の子どもの就学支援事業」においては、文部科学省からの資金拠出を受けたIOMが基金の運営、実施団体の公募、審査及びモニタリング等を行った。「IOMとは」IOM駐日事務所ウェブサイト<<https://japan.iom.int/ja/information>>; 国際移住機関（IOM）『定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋事業） 成果報告書』2015.4, p.2. <https://japan.iom.int/japan/sites/japan/files/documents/Bridge%20School%20Report_zentai.pdf>

(50) 「外国人児童生徒等に対する教育支援に関する基礎資料」（第6回学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議参考資料）2016.5.30, p.14. 文部科学省ウェブサイト<https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/121/shiryo/_icsFiles/afldfile/2016/06/27/1373539_04.pdf>; 石渡 前掲注(7), p.38.

(51) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」前掲注(15)

(52) 「外国人の子供の就学の促進及び就学状況の把握等について（通知）」(平成31年3月15日付け文科教第582号) 文部科学省ウェブサイト<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/1415154.htm>

(53) 「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」前掲注(3), p.4.

などを示した⁽⁵⁴⁾。

Ⅲ 就学促進に係る取組の先進事例

これまで述べてきたとおり、外国人の子どもの就学促進に関しては、文部科学省等により教育委員会等に対する通知の発出等が行われてきた。ただし、その対応には自治体によって差があるのが現状である。外国人の子どもの教育について、外国人散在地域では予算や人員、経験、情報等の不足により十分な対応が取れないことが多い⁽⁵⁵⁾。一方、外国人集住地域では、外国人との共生が求められてきたことから、外国人の抱える様々な問題に対して多くの工夫・取組が行われてきた⁽⁵⁶⁾。

Ⅲでは、住民に対して外国人が占める割合が高く、外国人の子どもの教育において先進事例として評価されることの多い自治体の中から、岐阜県可児市、静岡県浜松市、愛知県の取組を取り上げて紹介する⁽⁵⁷⁾。

1 岐阜県可児市

(1) 外国人居住状況

市内に県下最大規模の工業団地を擁し、また市内及び周辺地域に大手の自動車・家電関連の製造企業が多く存在しており、これらの労働現場に多くの外国人が就労している⁽⁵⁸⁾。

人口 101,572 人のうち 7,860 人（約 7.7%）を外国人が占めており（令和 2（2020）年 11 月 1 日時点）⁽⁵⁹⁾、国籍別・地域別に見ると最も多いのはフィリピンで、次いでブラジル、ベトナムと続く（令和元（2019）年 12 月末時点）⁽⁶⁰⁾。学齢相当の外国人の子どもの数は 808 人である（令和元（2019）年 5 月 1 日時点）⁽⁶¹⁾。

(2) 就学促進に向けた取組

可児市では、学齢期の子どもが不就学となることのないよう、様々な取組が行われている。このうち、編入・転入時の対応、不就学であることを把握したときの対応、新小学校 1 年生に対する対応、初期適応指導教室の取組を取り上げて紹介する⁽⁶²⁾。

(54) 文部科学省「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」2020.7.1, p.2. <https://www.mext.go.jp/content/20200703-mxt_kyousai01-000008457_01.pdf>

(55) 国立教育政策研究所『外国人児童生徒の教育等に関する国際比較研究報告書』（プロジェクト研究 平成 25-26 年度）2015, pp.149-155. <https://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h26/2-2_all.pdf>

(56) 金南咲季「地域」額賀ほか編 前掲注 (31), pp.110-112.

(57) 本稿で取り上げる自治体のほか、群馬県、神奈川県、三重県、大阪府、兵庫県等にも先進的な取組を行う自治体がある。

(58) 可児市「可児市多文化共生推進計画 令和 2 年度～令和 5 年度（2020 年度～2023 年度）」p.1. <<https://www.city.kani.lg.jp/secure/18671/3tabunnkakeikaku.pdf>>

(59) 「可児市人口統計表（令和 2 年 11 月 1 日現在）」p.2. 可児市ウェブサイト <<https://www.city.kani.lg.jp/secure/16462/R2-11.pdf>>

(60) 「市区町村別 国籍・地域別 在留外国人」『在留外国人統計（旧登録外国人統計）』2020.7.31. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031964932&fileKind=0>>

(61) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課「外国人の子供の就学状況の把握・就学促進に関する取組事例」（外国人の子供の就学状況等調査 別添参考資料）2020.3, p.4. <https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_03.pdf>

(62) 本項における記述は、特に出典を明記しない限り岐阜県可児市教育委員会担当者からのヒアリングに基づく。

(i) 編入・転入時の対応・不就学把握時の対応

来日や転居を契機として外国人の子どもが不就学になることを防ぐため、保護者に対し、編入・転入時の市民課における声掛けや教育委員会への引率、通訳の活用等が行われている（表2）。

また、外国人の子どもが不就学となっていることを把握したときには、家庭訪問を通じて保護者の考え方を把握し、教育を受けることの重要性を説明して就学を勧めるなど積極的な対応が行われている（表3）。

表2 編入・転入時の対応

<p>①市民課における住民登録手続時に、教育委員会で就学手続をするように声掛けを行う。外国人学校に就学予定の場合、その情報を教育委員会に共有する。市民課で基本情報を入力すると、教育委員会の端末で学齢期の子どもの情報のみを検索することができるシステムを活用し、学齢簿を作成している。</p> <p>②多くの場合、多文化共生担当課に配置された通訳が市民課から教育委員会窓口へ引率する。就学の意思がない場合も、教育委員会へ引率する。</p> <p>③通訳が公立小中学校への就学手続について説明する。</p> <p>④教育委員会及び外国籍児童生徒コーディネーター（初期適応指導教室に配置されており、同教室の日本語指導も行う）が、初期適応指導教室に通う必要性の有無を判断する。初めての来日の場合は初期適応指導教室に通室する必要があると判断され、通室に向けた面談日の設定が行われる。その他の場合は様々なケースがある。例えば、来日経験があり、保護者とともに子どもも市役所に来庁していれば、その場で簡単な日本語の会話が行われ、通室の必要性の有無が判断される。</p>

（注）初期適応指導教室とは、在籍校で学ぶ前に初期的な指導を行う場である。

（出典）文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課「外国人の子供の就学状況の把握・就学促進に関する取組事例」（外国人の子供の就学状況等調査 別添参考資料）2020.3, p.5. <https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_03.pdf>; 岐阜県可児市教育委員会担当者からのヒアリングを基に筆者作成。

表3 学齢期の子どもが不就学把握時の対応

<p>①不就学を把握した教育委員会から外国籍児童生徒コーディネーター（コーディネーター）へ連絡する。</p> <p>②コーディネーターが初期適応指導教室の外国籍指導員とともに家庭訪問を行う。</p> <p>③家庭の状況や保護者の考え等を把握するとともに、子どもが学ぶことの必要性を説明する。就学に同意しない場合は、教育委員会担当者に対策を協議する。外国人学校への入学予定がない場合は、公立学校への就学を強く勧める。</p> <p>④子どもの学ぶ場が決まるまで繰り返し家庭訪問を行う。</p> <p>⑤就学手続について説明し、市役所に来庁する日時を決める。</p> <p>⑥市役所で就学願いの手続を進め、その場で学校等との面談日時を設定する（約束した日時に市役所の窓口に来なかった場合は、多文化共生担当課の通訳から保護者に連絡して、再度手続を依頼する）。</p>

（出典）岐阜県可児市教育委員会担当者からのヒアリングを基に筆者作成。

(ii) 新小学校1年生に対する対応

次年度に小学校1年生になる子どものいる全ての家庭に就学案内が郵送される。就学案内は、日本語版のほか、英語、ポルトガル語、タガログ語版も作成している。就学時健診を行う時期になっても就学手続が行われていない場合には、教育委員会が家庭訪問を行い、公立小学校又は外国人学校への就学意思の確認が行われる⁽⁶³⁾。

また、幼稚園や保育所に通っている子どもについては、幼稚園や保育所を通じて就学案内が行われる。このことによって、ほとんど全ての子どもについて、就学願いの手続が可能になっている⁽⁶⁴⁾。

(63) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課 前掲注(61), p.6.

(64) 同上, p.6.

(iii) 初期適応指導教室の実施

学校への円滑な受入れが可能となるよう、在籍校で学ぶ前に初期的な指導を行う場として初期適応指導教室である「ばら教室 KANI」が設置されており、日本語や生活習慣などの指導が実施されている（表4）。

表4 初期適応指導教室「ばら教室KANI」の概要

主な指導内容	<p>①初期的な日本語指導 ひらがな・カタカナ・小学校1年生程度の漢字の読み書き、挨拶や身の回りの物・月日・時刻の言い方などの学習が行われ、簡単な日本語での意思疎通ができるようになるよう指導が行われる。習熟度に応じたグループ分けが行われる。</p> <p>②算数・数学の指導 小学校1年生から中学校3年生までの学習内容の中で、「数と計算」と「量と測定・図形・数量関係」の領域について指導計画が作成される。入室当初のプレテストとその後の学習状況を踏まえてグループ分けを行い、可能な範囲で学年相当の学習内容を理解できるように指導を行う。</p> <p>③適応指導 外国の学校では行わない活動や生活習慣など（日直や当番の活動、給食、箸の使い方や傘の差し方、下足箱の使い方など）を中心に、上記①②のほかに時間を確保して指導を行う。</p>
期間	おおむね3か月だが、日本語の習得状況に応じ学習進度が調整され、4、5か月にわたることもある。
配置される人材	<ul style="list-style-type: none"> ・室長（日本国籍） 1名 ・外国籍児童生徒コーディネーター（日本国籍） 2名 ・市内小学校に籍を置く県費加配教員 1名 ・学習指導員（日本国籍1名、ブラジル国籍4名、フィリピン国籍3名）
入室から修了までの流れ	<p>①外国籍児童生徒コーディネーターが中心となり、入室時の面談から修了までの教育支援計画と学習記録（日常の様子、日本語の学習、算数・数学の学習）の作成を行う。</p> <p>②おおむね月に1回、修了式が行われる。その際、修了する子どもの在籍校から管理職や担当者、学級担任等1名以上の出席を依頼する。</p> <p>③修了式後、在籍校の職員に個別の教育支援計画と学習記録を紙媒体で手渡す。</p>

（出典）岐阜県可児市教育委員会担当者からのヒアリングを基に筆者作成。

2 静岡県浜松市

(1) 外国人居住状況

市内では、製造業（自動車・オートバイなどの輸送機器）を中心とした労働現場に多くの外国人が就労している⁽⁶⁵⁾。

人口 800,494 人のうち 25,389 人（約 3.2%）を外国人が占めており（令和 2（2020）年 11 月 1 日時点）⁽⁶⁶⁾、国籍別・地域別に見ると最も多いのはブラジル、次いでフィリピン、ベトナムと続く⁽⁶⁷⁾。学齢相当の外国人の子どもの数は 2,155 人（令和元（2019）年 5 月 1 日時点）である⁽⁶⁸⁾。

(65) 浜松市企画調整部国際課「浜松市における日本人市民及び外国人市民の意識実態調査報告書」2018.12, pp.1, 22. <<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/kokusai/documents/2018houkokusyo.pdf>>

(66) 浜松市総務部文書行政課「行政区別世帯数人口」2020.11.1. <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/gyousei/library/1_jinkou-setai/documents/setaisu-jinkousu_area_r02-11.pdf>

(67) 「市区町村別 国籍・地域別 在留外国人」前掲注(60)

(68) 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課 前掲注(61), p.13

(2) 就学促進に向けた取組

浜松市では、外国人の子どもの不就学を生まない取組として「浜松モデル」と呼ばれる体制を確立している⁽⁶⁹⁾。「浜松モデル」は、①転入時等の就学案内、②就学状況の継続的な把握、③就学に向けてのきめ細かな支援、④就学後の定着支援からなる。このうち、①及び②を中心に取組を紹介する。

(i) 転入時等の就学案内

各区役所の区民生活課では、住民登録手続き時に、就学手続の問合せ先として教育総合支援センター（教育委員会指導課に設置されており、同センターの外国人支援グループでは就学相談、教育相談等を行っている）や外国人学校を紹介した多言語の就学案内チラシが渡される。子どもを公立小中学校に就学させる前提で来訪する保護者に対し、教育総合支援センターが聞き取りやガイダンスを行い、結核検査の担当課や学籍の担当課につなぐ。また、子どもがすぐに就学できない場合には、就学に向けた日本語などを学習できる場として市の就学支援教室等を紹介する。

(ii) 就学状況の継続的な把握

翌年に新1年生となる子どもがいる家庭に対し、8月に就学案内（ルビ付きの日本語版のほか、中国語、英語、ポルトガル語、ベトナム語、フィリピン語、スペイン語、インドネシア語版が作成されている）が送付される。これを受けて、就学を希望する保護者は、子どもとともに前述の教育総合支援センターを訪ね、ガイダンスを受けた後に就学手続を行う。

市では、学齢簿に準ずる名簿を作成している。4月を過ぎると、外国人学校への照会を行いながら、学齢簿に準ずる名簿と照らして不就学の可能性がある新1年生相当の子どもをリストアップする。不就学の可能性がある子どもがいる家庭に対しては現地訪問が行われる。

前述のように新1年生を対象としてリストアップと現地訪問を行うほかにも、転入者や公立小中学校・外国人学校等の退学者を対象として、2か月ごとに前述のようなりストアップと現地訪問が繰り返し行われている。

このほかにも、就学に向けてのきめ細やかな支援として、(ii)における就学状況の調査の一環で訪問による就学案内や就学に関する情報提供が行われているほか、教育総合支援センターにおいて就学準備の支援や教育相談が行われている。また、就学後の定着支援として、日本語学習支援⁽⁷⁰⁾、初期適応支援⁽⁷¹⁾、母語支援（教科の入り込み）⁽⁷²⁾などが実施されている。

(69) 本項における記述は、同上、pp.13-22 及び静岡県浜松市教育委員会担当者からのヒアリングに基づく。

(70) 日本語と教科とを1つのカリキュラムにおいて学習するための支援や、在籍学級で学習している教科内容を補習する支援等が行われている。浜松市教育委員会学校教育指導課（教育総合支援センター）外国人支援グループ「外国人子供教育推進事業」説明資料」2020.5.1, p.9. <<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shido/gaikokunitunagarukonosien/documents/gaikokujin.pdf>>

(71) 学校生活を送るために必要な最低限の日本語や学校の決まりを学ぶための支援が行われている。同上、p.9.

(72) バイリンガル支援者により、在籍学級における授業で対象となる児童生徒の補助が行われている。同上、p.9.

3 愛知県

(1) 外国人居住状況

県内には、自動車関連の企業が多く存在しており、製造業を中心に多くの外国人が就労している⁽⁷³⁾。

人口 7,553,395 人（令和 2（2020）年 1 月 1 日時点）のうち 281,153 人（令和元（2019）年 12 月末時点。約 3.7%）を外国人が占めており⁽⁷⁴⁾、国籍別・地域別に見ると最も多いのはブラジル、次いで中国、ベトナムと続く⁽⁷⁵⁾。学齢相当の外国人の子どもの数は 16,509 人（令和元（2019）年 5 月 1 日時点）である⁽⁷⁶⁾。

(2) 就学促進に向けた取組

愛知県は、外国人の子どもの教育について、就学前段階から義務教育段階、高校段階等と、多岐にわたる先進的な取組を実施しているが、ここでは、プレスクール（就学前の外国人の子どもへの初期の日本語指導・学校生活指導）の普及に関する取組について紹介する⁽⁷⁷⁾。

愛知県では、外国人の子どもが早期に学校生活に適応できるようになることを目指し、平成 18（2006）年度からプレスクールのモデル事業を実施してきた。また、平成 21（2009）年度には、モデル事業の成果をいかして「プレスクール実施マニュアル」⁽⁷⁸⁾を作成するとともに、これを活用したモデル事業を実施した。近年では、プレスクールの普及のため、毎年、市町村・NPO 法人等の実施主体や指導員向けに説明会が開催されている。また、市町村を対象として、プレスクール実施状況調査を行っている。同調査によると、令和元（2019）年度は県内 54 市町村のうち 16 市町村がプレスクールを実施した⁽⁷⁹⁾。

「プレスクール実施マニュアル」については、他の自治体から問合せが寄せられることもあり、その多くは研修や説明会での使用を希望するものである。

IV 就学促進策における課題

ここでは、Ⅲで取り上げた先進的な自治体で見られた取組のうち、多言語による就学案内、積極的な就学状況の把握、初期適応指導教室の開催、プレスクールの開催の一般的な状況とその課題をⅣ-1において整理するとともに、その他の課題についてⅣ-2で整理する。

(73) 愛知県労働局就業促進課「外国人雇用マニュアル」p.5. <https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/276569_987162_misc.pdf>

(74) 「愛知県内の市町村における外国人住民数の状況（2019年12月末現在）」2020.8.6. 愛知県ウェブサイト <<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/gaikokuzinjuminsu-2019-12.html>>

(75) 「市区町村別 国籍・地域別 在留外国人」前掲注(60)

(76) 文部科学省 前掲注(13), p.8.

(77) 本項における記述は、特に出典を明記しない限り愛知県教育委員会担当者からのヒアリングに基づく。

(78) 「プレスクール実施マニュアルの作成・普及」2019.4.1. 愛知県ウェブサイト <<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/0000028953.html>> マニュアルでは、プレスクールを企画・運営する際のポイントが紹介されている。また、プレスクールにおけるカリキュラムの内容として挨拶や自己紹介の仕方、学校への持ち物、文房具等の道具の使い方、体調の伝え方等の学校生活指導やひらがなの読み書き等が紹介されている。このほか、プレスクールに関する理解を深めるための有識者による解説等が盛り込まれている。同; プレスクール実施マニュアル検討会議「プレスクール実施マニュアル」2009.10, pp.38-52. 愛知県ウェブサイト <<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/0000028953.html>>

(79) 「令和元年度「プレスクール」及び「プレクラス」の実施状況調査について」2020.3.4. 同上 <<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/2019pure-kekka.html>>

1 積極的な就学案内・円滑な就学に向けた取組とその課題

(1) 多言語による就学案内

新しく学校に通うことになる外国人の子どものいる家庭に対して手続の仕方などを知らせるに当たって、日本語以外を母語とする保護者でも内容を理解できるよう、就学案内を多言語で行うことが求められている。Ⅲで見たとおり、可見市や浜松市は、多言語による就学案内を送付している。

就学案内については、約6割の自治体が、小学校新1年生相当の年齢の子どものいる外国人家庭に送付しているとされる⁽⁸⁰⁾。しかし、就学案内が日本語のみで書かれていたり、通訳などの支援者が身近にいなかったりすると、日本語を読むことができない保護者は、就学案内が届いたことや就学手続の内容を理解することができない⁽⁸¹⁾。Ⅱ-2のとおり文部科学省の公表する「就学ガイドブック」の中では多言語による就学案内の文例が紹介されているものの、就学案内を送付している自治体のうち8割近くが日本語のみでの案内を行っている⁽⁸²⁾。

(2) 積極的な就学状況の把握

就学促進のためには、就学状況が不明となっている子どもについて、不就学となっているのか、外国人学校には就学しているのかなど、状況や家庭の考え方などを把握した上で、就学に向けて働きかけることが必要となる。就学状況が不明又は不就学の外国人の子どもに対する就学状況把握及び就学促進のための取組状況については、7割近い自治体が特に実施していないと回答している⁽⁸³⁾。可見市や浜松市のように、訪問による個別確認や就学勧奨を行っている自治体は全体の2割に満たない⁽⁸⁴⁾。

(3) 初期適応指導教室の開催

公立学校への就学を決めた場合であっても、日本語能力の不足や慣習の違いから学校になじめなくなることを防ぐため、可見市の例のように、学校に転入してすぐにほかの子どもとともに学ぶのではなく、在籍校（在籍学級）を離れて初期的な日本語指導などを行う場（実際の呼称は様々であるが、ここでは「初期適応指導教室」とする）を設けている自治体がある。

数か月の間、初期適応指導教室だけに通いつける方法をとる場合もあれば、1日のうち午前中は初期適応指導教室、午後は在籍校に通う方式にしている場合もあるなど、期間や通室方法は様々である。また、内容についても、基礎的な日本語や日本の学校の習慣の指導にとどまるものから、算数・数学まで含めた指導を行う場合まであり、多様である。初期適応指導教室の開催には、あらかじめ日本語などを学んでおくことで、在籍校に入ったときに子どもや教員の負担を減らすことができるという利点がある。一方、子どもの出身国は多様化しており、全ての言語に対して通訳を用意するなどの対応が難しい、ノウハウのない自治体だけでは態勢作りが難しい等の課題も挙げられている⁽⁸⁵⁾。

(80) 文部科学省 前掲注(13), p.20.

(81) 宮島喬『外国人の子どもの教育—就学の現状と教育を受ける権利—』東京大学出版会, 2014, p.88.

(82) 文部科学省 前掲注(13), p.22.

(83) 同上, p.25.

(84) 同上, p.25.

(85) 「来日したての子へ「教室」あるよ」『朝日新聞』2019.9.17. 初期適応指導教室の運営ノウハウを持つNPO法人に委託することで、自治体のノウハウ不足を補っている例もある。同

(4) プレスクールの開催

学校への円滑な適応に向けては、学齢期の子どもを対象とした初期適応指導教室のほかに、幼児を対象として日本語や日本の学校でのルール等を指導するプレスクールが開催されている。

日本における外国人の6歳未満児の数は増加しており、平成26(2014)年末時点には約85,000人だったが⁽⁸⁶⁾、令和元(2019)年12月末時点では約112,000人に上っている⁽⁸⁷⁾。就学前の外国人幼児には、①日本の幼稚園や保育所・認定こども園に通う、②外国人向け託児所⁽⁸⁸⁾を利用する、③どこにも通わず自宅で過ごす(いわゆる「不就園」といった選択肢がある。

日本の幼稚園等に通っていた幼児は、一定程度日本語や日本文化に触れていることが想定される。一方、外国人向け託児所を利用していた幼児や不就園の幼児は、日本語を使わない環境で過ごしてきたために、就学後、日本語の指示が分からないなどの困難を抱えることになる。そこで、こうした幼児を主な対象として、自治体や国際交流協会等により各地でプレスクールが開催されている⁽⁸⁹⁾。このような支援の実施は、就学後の不適応を回避することに資するだけでなく、保護者に対して、日本の教育制度や学校について情報が提供される機会となり、就学の際、さらに就学後に家庭からの理解が得られやすくなるとされる。プレスクールの抱える課題として、保護者の送迎を必要とする幼児の参加が難しいこと、幼児の日本語能力の差が大きく集団指導が困難であること、多国籍化に対応する必要があることなどが挙げられている⁽⁹⁰⁾。このような状況もあり、全市町村(外国人の子どもがいない自治体も含む)のうちプレスクールを開催している自治体の比率は約4%にとどまっている⁽⁹¹⁾。

2 学齢超過者等の受入れ

学齢超過者が就学を希望したり、日本語能力などの事情により年齢相当の学年以外で学ぶことを希望したりしても、学校が受け入れない場合もある。15歳を過ぎた外国人の就学を一律に認めないケース、下学年への編入(年齢相当の学年よりも下の学年に編入すること)や原級留置(同じ学年の課程を再度履修すること)を認めないケースなどがあり⁽⁹²⁾、背景として財政面の負担増加に対する懸念や同一年齢集団での教育が重視されていることなどが指摘されている⁽⁹³⁾。

平成23(2011)年、リーマンショック後の日系定住外国人に関する国の体系的・総合的方針として、日系定住外国人施策推進会議において「日系定住外国人施策に関する行動計画」が

(86) 「14-12-02-1 国籍・地域別 年齢・男女別 在留外国人」『在留外国人統計(旧登録外国人統計)』2015.4.24. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000029226526&fileKind=0>>

(87) 「19-12-02-1 国籍・地域別 年齢・男女別 在留外国人」『在留外国人統計(旧登録外国人統計)』2020.7.31. e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031964916&fileKind=0>>

(88) 外国人向け託児所は、外国人家庭のニーズ(保護者が母語による保育を望んだり、保護者の就労時間が長いために長時間保育で融通が効く場所を求めたりするなど)から生まれた無認可保育施設で、集合住宅の一室や独立した借家など様々な場所で開設されているとされる。小島祥美『外国人の就学と不就学—社会で「見えない」子どもたち—』大阪大学出版会、2016, pp.129-130; プレスクール実施マニュアル検討会議 前掲注(78), p.3.

(89) 「就学直前 学校レッスン」『中日新聞』(静岡版)2020.2.2; 「外国籍の子 入学前支援」『読売新聞』(三重版)2020.5.18.

(90) 国立教育政策研究所 前掲注(55), pp.78-83.

(91) 文部科学省 前掲注(13), p.23.

(92) 二井紀美子「日本の公立学校における外国人児童生徒の就学・卒業認定基準問題」園山大祐編『岐路に立つ移民教育—社会的包摂への挑戦—』ナカニシヤ出版、2016, p.30; 佐久間 前掲注(6), p.70.

(93) 二井 同上, p.32.

策定され⁽⁹⁴⁾、学齢超過者の受入れや下学年への編入などの促進が明記された⁽⁹⁵⁾ことで、前述のような状況は徐々に改善してきていると言われているものの⁽⁹⁶⁾、未だに適切な就学機会を得られないこともあると指摘されている⁽⁹⁷⁾。

中学校を卒業していない学齢超過者が高校に進学するためには、中学校卒業程度認定試験に合格するか、いわゆる夜間中学⁽⁹⁸⁾を卒業して高校の入学資格を得る必要がある。しかし、日本語能力が十分でない場合は中学校卒業程度認定試験の準備をすることが難しく、そのために受けられる支援は地域のボランティアなどに限られる⁽⁹⁹⁾。また、夜間中学は令和2(2020)年時点で10都府県に34校しか設置されておらず⁽¹⁰⁰⁾、通学の機会が十分に保障されているわけではない⁽¹⁰¹⁾。

おわりに

令和2(2020)年3月以降、新型コロナウイルス感染症が拡大し、学校の臨時休業や地域の日本語教室の休止などにより、少なくない外国人の子どもが教育の機会を奪われる事態となった⁽¹⁰²⁾。また、感染症の流行により派遣労働者として働く日系ブラジル人が解雇され、ブラジル人学校の授業料の支払いが困難になって退学せざるを得なくなる事例が報道されており、リーマンショック時のように不就学の増加につながる事が懸念されている⁽¹⁰³⁾。

外国人の集住地域にある学校の子どもたちは、学校などにおける日々の営みの中で互いを理解し、より良く共生していこうとする意識を持つことができているという⁽¹⁰⁴⁾。外国人の子どもにも教育の機会を確保することは、子ども本人にとって重要であるだけでなく、「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現」⁽¹⁰⁵⁾に向かう日本にとっても重要な課題であると言える。

(94) 内閣府定住外国人施策推進室「『日系定住外国人施策に関する行動計画』の策定について」『自治体国際化フォーラム』262巻, 2011.8, pp.38-40. <http://www.clair.or.jp/forum/forum/pdf_262/10_topics.pdf>

(95) 日系定住外国人施策推進会議「日系定住外国人施策に関する行動計画」2011.3.31. 内閣府ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/10376261/www8.cao.go.jp/teiju/guideline/pdf/NDL_WA_po_fulltext-koudo.pdf>

(96) 佐藤 前掲注(4), p.63.

(97) 文部科学省は、下学年への編入が可能であるとする指針を公表している。文部科学省 前掲注(54), p.3.

(98) 市町村が設置する中学校において、夜の時間帯等に授業が行われる公立中学校の夜間学級のこと。「夜間中学の設置促進・充実について」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yakan/index.htm>

(99) 小島 前掲注(88), p.96.

(100) 「夜間中学の設置促進・充実について」前掲注(98)

(101) 小島 前掲注(88), pp.93-95. 夜間中学等における就学機会の提供等に関する施策の総合的推進等を目的として、平成28(2016)年12月、「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」(平成28年法律第105号)が成立した。同法に基づき、国は、全ての都道府県や指定都市に少なくとも1つの夜間中学が設置されるよう、新設準備に伴うニーズの把握や設置に向けた取組の支援、地方公共団体向けの研修会の開催や広報活動の充実を通じてその促進を図るとしている。「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」前掲注(3), p.5.

(102) 「『外国人の親を持つ子たち』コロナで何が大変か」『東洋経済ONLINE』2020.8.9. <<https://toyokeizai.net/articles/-/367758>> 休校等により日本語に触れる機会がなくなることで、特に日本語を学び始めたばかりの子どもが日本語を忘れてしまうことが懸念されている。「休校で忘れる日本語 外国ルーツの子、学びの遅れ懸念」『朝日新聞デジタル』2020.5.25.

(103) 「ブラジル人学校 苦境」『読売新聞』(大阪版)2020.8.31, 夕刊.

(104) 岐阜県可児市教育委員会担当者からのヒアリングによる。

(105) 「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」前掲注(3), p.2.

政府の方針に掲げられているとおり、「子供たちが生活の基礎を身に付け、その能力を伸ばし、未来を切り拓くことができるようにするためには、適切な教育の機会が確保されることが不可欠」⁽¹⁰⁶⁾である。このことを念頭に、教育の機会を欠いている外国人の子どもに適切な教育の機会を確保するため、自治体や学校現場での取組を充実させていくことが必要である。

(わだ のぞみ)

(106) 同上, p.4.