

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	我が国の外国人児童生徒等に対する日本語教育
他言語論題 Title in other language	Japanese Language Education for Foreign Students in Japan
著者 / 所属 Author(s)	石渡 裕子 (ISHIWATARI Hiroko) / 国立国会図書館調査 及び立法考査局専門調査員 文教科学技術調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
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
通号 Number	835
刊行日 Issue Date	2020-08-20
ページ Pages	29-50
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国における日本語教育が必要な外国人児童生徒等に焦点を当て、教育施策の経緯と現状、課題を概観した後、日本語教育に関する施策と対策及び今後の課題を取り上げる。

* 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。

我が国の外国人児童生徒等に対する日本語教育

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 文教科学技術調査室主任 石渡 裕子

目 次

はじめに

I 外国人児童生徒等への施策と現状

- 1 日本語教育が必要な児童生徒等に関する調査
- 2 外国人児童生徒等への教育施策の概要
- 3 「日本語教育」に焦点を当てた施策

II 子どもの言語習得への対策

- 1 生活言語と学習言語
- 2 やさしい日本語
- 3 やさしい日本語の学校教育への導入
- 4 学習言語の習得
- 5 日本語学習の支援

III 外国人児童生徒等への日本語教育における課題

- 1 OECD 調査における成功した言語支援事例の共通項に対する我が国の現状と課題
- 2 地域における課題

おわりに

キーワード：日本語教育、日本語教育推進法、多文化共生、日本語指導が必要な児童生徒、第二言語としての日本語、やさしい日本語

要 旨

- ① 我が国における在留外国人は、令和元年末現在 293 万人を超え、過去最多となった。日本語教育を推進することにより我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができる環境を整備すること等を目的として、国等の責務等を定めた日本語教育の推進に関する法律が令和元年 6 月に公布、施行された。日本語教育の対象として第一に取り上げたのが「外国人等である幼児、児童、生徒等」である。
- ② 定住者等の子どもや、国際結婚により母語が日本語ではない子どもたちのうち、「日本語教育が必要」とされる児童生徒は増加の一途をたどり、平成 30 年度調査では 5 万人を超えている。外国人の子どもは我が国の義務教育への就学義務はなく、公立の義務教育諸学校への就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえ無償で受け入れるとしているが、これらの児童生徒等に対して、日本語教科書の作成、教師の加配、カリキュラム開発など様々な施策が行われてきた。平成 20 年秋のリーマン・ショック後には、就学が困難になった子どもたちへの対策として日本語等の指導教室「虹の架け橋教室」が実施された。また、平成 26 年の学校教育法施行規則改正による、日本語等の指導を行う「特別の教育課程」制度の導入は、従来の日本語教育の在り方を変える制度等と評された。
- ③ 第二言語としての日本語の習得に必要な期間は、生活言語と学習言語で異なり、日常会話には不自由がないように見えても教科を理解するために必要な学習言語の習得には至っていない場合がある。このため日本語教育が必要な児童生徒等は授業についていけず、進学や就職に支障を来すことが多いと言われる。その対策の一つとして「やさしい日本語」を学校教育へ導入しようとする動きがある。
- ④ 外国人児童生徒等への日本語教育は、OECD の調査から抽出された成功事例に照らした場合、カリキュラム開発、言語教育に関する専門的な教員、日本語能力評価など着手した事項もある一方、外国人児童生徒等の散在問題や地域の日本語教室支援など早急に対応が必要な課題もある。新型コロナウイルス感染予防のため全国で一斉休校がなされ、各地の日本語教室も休室する中、これまで積み上げてきた日本語教育が必要な児童生徒等への支援策の一層の充実を図るだけでなく、「虹の架け橋教室」のような特別な施策も求められていると言えるであろう。

はじめに

我が国における在留外国人は、令和元年末現在 293 万 3137 人であり、前年末に比べ 20 万 2044 人（7.4%）増加し、過去最多となった⁽¹⁾。一方、令和元年の出生数は 86 万 5234 人⁽²⁾で過去最少であることから、我が国で新たに生活を始めた人に占める外国人の割合が年々高まってきているとすることができる。この状況の下、日本語教育を推進することにより我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができる環境を整備すること等を目的として、令和元年 6 月、日本語教育の推進に関する法律（令和元年法律第 48 号。以下「日本語教育推進法」）が公布、施行された。日本語教育推進法では、第 12 条以降、日本語教育の対象が示されるが、その第一に取り上げたのが「外国人等である幼児、児童、生徒等」である。言語形成期の言語習得が後の人生に大きな影響を及ぼすことから、本稿ではこの対象に焦点を当て、日本語教育に関する施策の経緯及び現状、対策、課題を取り上げる。「外国人等である幼児、児童、生徒等」は、文献、資料等により「外国につながる子ども」、「外国にルーツを持つ子ども」、「日本語指導が必要な児童生徒」、「JSL⁽³⁾の子ども」、「CLD⁽⁴⁾児」等の多岐にわたる表現があるが、本稿では「外国人児童生徒等」と「等」を付した場合は、「国籍にかかわらず日本語教育が必要な学齢期の者」を指すこととする。

I 外国人児童生徒等への施策と現状

1 日本語教育が必要な児童生徒等に関する調査

日本語教育が必要な児童生徒等はいくつくらいいるのであろうか。文部省が、公立の小学校・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を開始したのは、日系人を「定住者」とする出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号。以下「入管法」）改正が施行された翌年、平成 3 年 9 月のことである。以後調査対象を拡大し、現在は公立の小・中・高等学校、義務教育学校、中等教育学校及び特別支援学校⁽⁵⁾に在籍する児童生徒が対象となっている。

この調査は「日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受入れ状況等に関する調査」として隔年度で実施されたが、平成 11 年度から「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等

* 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 年 6 月 23 日である。なお、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 <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00003.html>

(2) 「令和元年（2019）人口動態統計月報年計（概数）の概況」2020.6.5, p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai19/dl/gaikyouR1.pdf>> 対象は「日本における日本人」である。

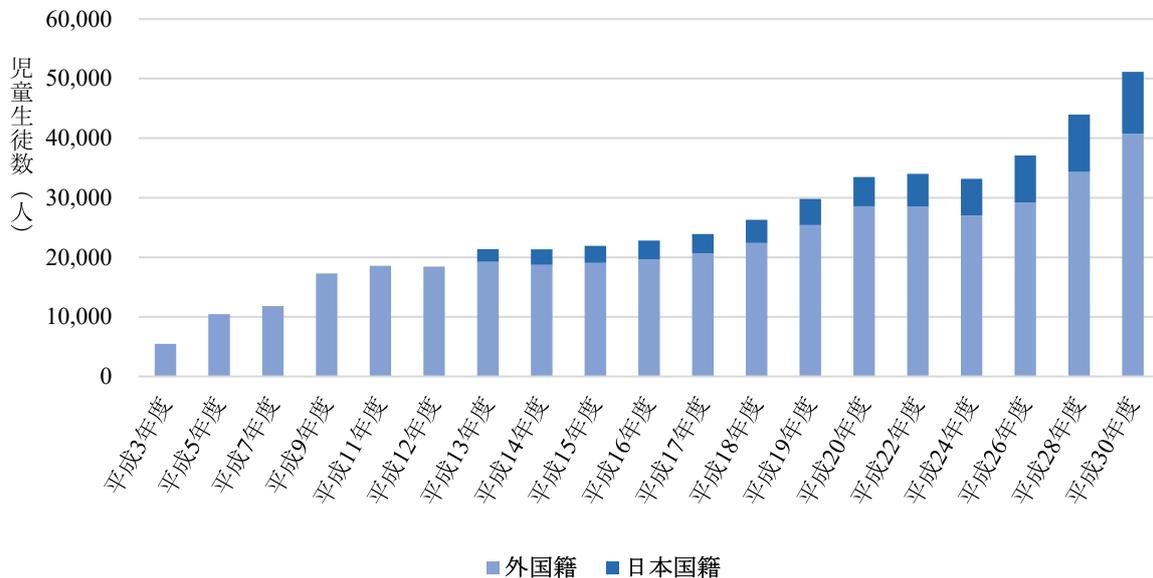
(3) Japanese as Second Language. 第二言語としての日本語。

(4) Culturally Linguistically Diverse. 文化的言語的に多様な背景を持つ。真嶋潤子編著『母語をなくさない日本語教育は可能か—一定住二世児の二言語能力—』大阪大学出版会, 2019, p.i.

(5) 平成 3 年度、平成 5 年度の調査対象は小・中学校であったが、平成 7 年度に高等学校、平成 11 年度に盲学校・聾学校・養護学校（平成 19 年度から「特別支援学校」）と中等教育学校、平成 28 年度から義務教育学校が対象に加えられた。

に関する調査」と名称を変更し毎年度実施となった（下線は筆者）。平成 18 年度には「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」を指すと定義を明確化した。平成 20 年度以降は再び隔年度実施となり、平成 24 年度からは「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」と調査の名称から「外国人」が削除された。調査の対象が外国籍のみではなく、国際結婚の増加等により日本国籍を有する児童生徒にも日本語教育が必要な場合が多くなったことの現れということができる。平成 30 年度の調査では外国籍の児童生徒が 4 万 755 人、日本国籍の児童生徒が 1 万 371 人で合計 5 万 1126 人となっている⁽⁶⁾。日本語教育が必要な児童生徒数の推移は図 1 のとおり。

図 1 日本語教育が必要な児童生徒数の推移



(出典) 「外国人児童生徒教育の現状と取り組み」(第3回教職員配置等の在り方に関する調査研究協力者会議参考資料 14) 2005.6.8. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/shiryo/05070501/s014.htm>; 「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」(平成 14 年度～平成 22 年度); 「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 24 年度～平成 30 年度)を基に筆者作成。

調査開始当初から、日本語教育が必要という基準が曖昧なため、日常会話ができれば指導は必要としないとみなされてしまい、計上された数は実際よりも少ないのではないかという指摘⁽⁷⁾がなされた。子どもの教科学習言語能力を測るためのツールとして、平成 26 年に『外国人児童生徒のための JSL 対話型アセスメント DLA (Dialogic Language Assessment)』が文部科学省により公表されたが、DLA を用いての言語能力測定は現場の負担が重く、実施校は限ら

(6) 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, pp.2-3. <https://www.mext.go.jp/content/2020_0110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf>

(7) バトラー後藤裕子『学習言語とは何か—教科学習に必要な言語能力—』三省堂, 2011, pp.18-21; 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.43.

れているという現状がある⁽⁸⁾。

さらにこの調査は、就学している児童生徒を対象としており、不就学である子どもの言語能力の実態は把握できていない。令和元年5月に行われた「外国人の子供の就学状況等調査」によれば、住民基本台帳⁽⁹⁾上、小学生相当は8万7164人、中学生相当は3万6885人、計12万4049人の外国籍の子どものうち、2万2701人が不就学の可能性があると考えられており⁽¹⁰⁾、この子どもたちも考慮に入れる必要がある。

2 外国人児童生徒等への教育施策の概要

(1) 外国人児童生徒等増加の経緯・背景

昭和47年9月29日に国交正常化のための日中共同声明が発表され、以後中国残留邦人の帰国が相次いだ。令和2年5月末の帰国者総数は6,724人、家族を含めた総数は20,911人である⁽¹¹⁾。また昭和53年4月の閣議⁽¹²⁾でベトナム難民の定住を認める方針が了解され、インドシナ難民⁽¹³⁾の受入れが開始された。

一方、留学生等地域に居住する外国人が増加し、社会・経済全般にわたり我が国の国際化が進展する中、地方公共団体における国際交流施策の更なる推進を目途として平成元年2月に自治省は、国際交流推進体制の整備や人材育成等を促す指針⁽¹⁴⁾を各都道府県・指定都市国際交流担当部局宛てに発出した。日本各地の自治体は国際交流協会等を設立し、姉妹都市間交流や国際理解教育事業などを進めると同時に、地域に住む外国人のための日本語教室を開催し、市民団体や個人も日本語教室を開設したことが地域の日本語教室の始まりとされる⁽¹⁵⁾。この年の12月には入管法が改正⁽¹⁶⁾され、「定住者」の在留資格が新設された。翌年6月には日系人とその配偶者や未成年の子ども等の定住が可能となった⁽¹⁷⁾ことにより、日本語を母語（第一

(8) 日本語指導が必要な児童生徒の対象であるかの判断について「DLAや疑似の日本語能力測定方法により判定している」のは、日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校（外国籍7,852校、日本国籍3,696校）のうち、2,572校。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(6), p.12.

(9) 住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成21年法律第77号）及び出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律（平成21年法律第79号）の公布により、外国人登録制度を廃止し、新たに在留カードの交付対象者となる外国人住民（3月を超える中长期在留者）や特別永住者については住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）の対象となり、住民票が作成されることになった。平成24年7月9日から施行。

(10) 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等調査結果（速報）」2019.9.27, pp.1-2. <https://www.mext.go.jp/content/1421568_001.pdf>

(11) 「中国残留邦人の状況」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/bunya/engo/seido02/kojitoukei.html>>

(12) 「ヴェトナム難民の定住許可について」（昭和53年4月28日閣議了解）

(13) 1975年のベトナム戦争終結に相前後し、インドシナ3国（ベトナム・ラオス・カンボジア）では新しい政治体制が発足したが、そうした体制になじめない多くの人々が、その後数年にわたり国外へ脱出した。これらベトナム難民、ラオス難民、カンボジア難民を総称して、「インドシナ難民」と呼んでいる。昭和53年から、受入れが終了した平成17年末までのインドシナ難民受入れ数は1万1319人。「国内における難民の受け入れ」2019.10.24. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>>

(14) 自治大臣官房企画室長「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」（平成元年2月14日自治画第17号）

(15) 松岡洋子・足立祐子編『アジア・欧州の移民をめぐる言語政策—ことばができればすべては解決するか?—』ココ出版, 2018, p.339.

(16) 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）

(17) 入管法第7条第1項第2号の規定に基づく同法別表第2の定住者の項の下欄に掲げる地位（平成2年法務省告示第132号）。施行は平成2年6月1日。

言語) としない地域定住者が増え始めることになる。

さらに、我が国の多文化共生施策の契機となったのが、今後のグローバル化の進展と人口減少傾向を勘案すると外国人住民の更なる増加が予想されるとして平成 18 年 3 月に総務省が策定した「地域における多文化共生推進プラン」⁽¹⁸⁾であると言われる⁽¹⁹⁾。このプランでは日本語教育関係として、コミュニケーション支援における「日本語及び日本社会に関する学習支援」と、教育における「日本語の学習支援」を挙げている。

平成 30 年 8 月、法務省が外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会⁽²⁰⁾を、同年 10 月には総務省が多文化共生の推進に関する研究会⁽²¹⁾を設置し、国会においても外国人材の受入れ拡大と日本語教育に関する議論⁽²²⁾が行われ、報道でも取り上げられる⁽²³⁾ようになった。12 月には在留資格「特定技能」の創設等を内容とする入管法の改正⁽²⁴⁾がなされ、政府は「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」⁽²⁵⁾を取りまとめた。新しい在留資格である「特定技能」の「一号」には認められないが、より熟練技能が求められる「二号」を取得すれば家族の帯同が認められるため、今後外国人児童生徒等の増加が予想されている⁽²⁶⁾。

(2) 外国人児童生徒等に関する主な施策や事項

文部省が「中国帰国児童生徒」⁽²⁷⁾の教育に対応するために「中国引揚子女教育研究協力校」を指定し、教員の加配を開始したのは昭和 51 年のことであった⁽²⁸⁾。以後の外国人児童生徒等に関する主な施策や事項を表 1 に示す。

(18) 総務省自治行政局国際室長「地域における多文化共生推進プラン」(平成 18 年 3 月 27 日総行国第 79 号) <https://www.soumu.go.jp/main_content/000400764.pdf>

(19) 佐久間孝正「戦後日本の外国人と子どもの教育—イギリスの移民の子どもの教育との関連で—」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.15.

(20) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会設置要綱」2018.8.31. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001268545.pdf>>

(21) 「「多文化共生の推進に関する研究会」開催要綱」(平成 30 年 10 月 23 日施行) 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000580605.pdf>

(22) 例えば、第 197 回国会衆議院文部科学委員会議録第 2 号 平成 30 年 11 月 14 日 pp.9-11, 23-25; 第 197 回国会参議院文教科学委員会議録第 2 号 平成 30 年 11 月 15 日 pp.29-30.

(23) 例えば、「社説 就労外国人 日本語教育 政府の態勢は心もとない」『毎日新聞』2018.11.19; 「改正入管法 成立へ 共生、期待と不安と 地域再生のかぎ／言語対応に限界」『毎日新聞』2018.12.8.

(24) 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)。一部の規定を除き、平成 31 年 4 月 1 日施行。

(25) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」2018.12.25. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf> 翌年の第 5 回外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議では「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」2019.6.18. 同 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/jujitsu_honbun.pdf> が決定された。

(26) 齋藤ひろみ「多様な言語文化背景をもつ生徒に対する教育の現状と課題」『早稲田大学国語教育研究』40 号, 2020.3, p.43.

(27) 中国帰国者の二世三世で、我が国の学校に就学している子ども (佐藤 前掲注(7), pp.40-41)。

(28) 文化庁『国語施策百年史』[文化庁], 2005, p.778.

表1 外国人児童生徒等に関する主な施策や事項

年月日		施策・事項
昭和 51 年		文部省が中国からの帰国子弟・子女に対応した研究協力校指定と教員の加配を開始。
平成 2 年	6 月 1 日	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）で定められた「定住者」にかかる告示（平成 2 年法務省告示第 132 号）の施行により、三世までの日系人の定住が可能となる。
平成 3 年	9 月	文部省が初めて日本語教育が必要な外国人児童生徒の調査 ^(注1) に着手。
平成 4 年	4 月	外国人児童生徒・帰国児童生徒の日本語指導に対応した加配教員の配置開始。
	9 月	文部省、国内で学ぶ児童・生徒のための日本語教材『にほんごをまなぼう』刊行。
平成 7 年	3 月	文部省、『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—』刊行。受入れ校の教育実践を踏まえ、体制整備、生活指導、日本語指導、学習指導、外国人児童生徒と共に学ぶ国際理解教育の進め方等についての事例を盛り込んだ受入れガイド。
平成 8 年	12 月 3 日	総務庁行政監察局が「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」の結果に基づき、文部省に対し、①日本語教育が必要な外国人子女の円滑な受入れの促進、②受入れ小・中学校における教育指導の充実等について勧告。
平成 10 年	3 月	外国人子女の日本語指導に関する調査研究協力者会議『外国人子女の日本語指導に関する調査研究—最終報告書—』刊行。
平成 13 年	5 月 7 日	外国人住民が多数居住する自治体の会議体として「外国人集住都市会議」が発足。
	10 月 19 日	外国人集住都市会議が「浜松宣言及び提言」を採択。公立小中学校へ通う児童生徒の日本語指導等の充実、不就学の子どもの日本語習得支援等を含む就学支援の充実等を国に求めた。
平成 14 年		「親子参加型日本語教室」（学校の余裕教室を活用した親子参加型の日本語教室開設事業）開始。（～平成 18 年度まで）
平成 15 年	7 月	文部科学省、「学校教育における JSL カリキュラムの開発について」 ^(注2) の最終報告（小学校編）取りまとめ。日本語指導と教科指導を統合し、学習活動に参加するための力の育成を目指して開発。
	8 月 7 日	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—」において、「日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進」を掲げ、文部科学省に対し、「地域の実情に応じ、通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めることについて、市教委に対して通知すること」とした。
平成 17 年度		文部科学省が、全国 13 の地方公共団体に委嘱して「不就学外国人児童生徒支援事業」を開始し、実態調査を実施。
平成 18 年	6 月 22 日	文部科学省、「外国人児童生徒教育の充実について（通知）」（18 文科初第 368 号）を各都道府県・指定都市教育委員会教育長、各都道府県知事、市長及び附属学校を置く各国立大学長に発出。就学援助制度の周知や通学区域外でも日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めるなど、就学の機会を逃すことがないように就学案内等を徹底する通知文。
	12 月 25 日	外国人労働者問題関係省庁連絡会議「「生活者としての外国人」に関する総合的対応策」に、外国人の子どもの教育の充実（公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実、就学の促進、外国人学校の活用・母国政府との協力等）が盛り込まれる。
平成 19 年	3 月	文部科学省、「学校教育における JSL カリキュラム（中学校編）」公表。
平成 20 年	4 月 9 日	第 169 回国会参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会において、参考人の川上郁雄早稲田大学大学院日本語教育研究科教授が、一般的に学校では日常会話ができるようになるともう日本語指導は必要ではないと判断する傾向があると指摘。年少者日本語教育の専門的な訓練を受けた教員の確立と養成、教育関連法規の改定等を提言。
	4 月 18 日	中央教育審議会答申「教育振興基本計画について—「教育立国」の実現に向けて—（答申）」において「外国人児童生徒等の教育及び海外子女教育の推進」を立項。
	6 月	文部科学省が平成 19 年 7 月に設置した「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」が「外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）」を取りまとめた。
	7 月 1 日	教育振興基本計画で「外国人児童生徒等の教育及び海外子女教育の推進」を提言。

平成 21 年	1 月 30 日	平成 20 年秋のリーマン・ショックによって多くの外国人が失業し、子弟の教育費が捻出できなくなったことにより、自宅待機・不就学など就学が困難になった子どもたちへの対策として「定住外国人の子どもに対する緊急支援一定住外国人子ども緊急支援プラン」を策定。第 2 次策定は 3 月 27 日。
	3 月 27 日	文部科学省、「定住外国人の子どもに対する緊急支援について」(20 文科初第 8083 号)を各都道府県・指定都市教育委員会教育長、各都道府県知事、附属学校を置く各国立大学法人学長に発出。
	4 月	文部科学省は平成 21 年度補正予算において約 37 億円の予算措置を行い 3 年間の予定で、「虹の架け橋教室」で日本語指導等を実施する「定住外国人の子どもへの就学支援事業」を開始。
平成 22 年	5 月 19 日	文部科学省が平成 21 年 12 月に設置した「定住外国人の子どもへの教育等に関する政策懇談会」の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイントを公表。
平成 23 年	3 月	文部科学省、『外国人児童生徒受入れの手引き』を刊行。(平成 31 年 3 月改訂)
	3 月	文部科学省が、帰国・外国人児童生徒教育のために提供する情報検索サイト「かすたねっと」開設。
	6 月 30 日	文部科学省が平成 22 年 11 月に設置した「日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実のための検討会」が、日本語指導を学校の教育課程に位置付ける方策として、①新たな特別の教育課程として位置付けること、②個々の能力等に応じた習熟度別指導で対応することを提言。
平成 24 年	7 月 5 日	7 月 9 日から外国人住民・特別永住者の住民票作成が開始されることから、文部科学省は外国人の子どもに対する就学案内等の徹底、就学手続時の居住地等確認方法等に関する「外国人の子どもへの就学機会の確保に当たっての留意点について」(24 文科初第 388 号)を各都道府県・指定都市教育委員会教育長に発出。
平成 25 年	5 月 31 日	文部科学省が平成 24 年 4 月に設置した「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」が、「日本語指導が必要な児童生徒に対する指導の在り方について(審議のまとめ)」を取りまとめ、①教育課程への位置付け(「特別の教育課程」の編成・実施)、②「特別の教育課程」による日本語指導の要件等を盛り込んだ。
平成 26 年	1 月 14 日	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)に第 56 条の 2 等を追加し、義務教育諸学校において日本語に通じない児童又は生徒のうち、当該児童又は生徒の日本語を理解し、使用する能力に応じた特別の指導を行う必要があるものを教育する場合には、特別の教育課程によることができる、とした。施行は平成 26 年 4 月 1 日。
	1 月	学校において児童生徒の日本語の能力を把握し、その後の指導方針を検討する際の参考とするため、文部科学省は『外国人児童生徒のための JSL 対話型アセスメント DLA』を刊行。
	1 月	外国人児童生徒等教育に関わる教員等の資質向上を目指した研修を充実させるため、文部科学省は『外国人児童生徒教育研修マニュアル』を作成。
平成 28 年	6 月	文部科学省により平成 27 年 11 月に設置された「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議」が「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)」を取りまとめ。
	12 月 14 日	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に関する法律(平成 28 年法律第 105 号)成立。国籍にかかわらず能力に応じた教育を受ける機会を確保することを基本理念に盛り込んだ。
平成 29 年	3 月 31 日	平成 29 年改訂学習指導要領告示。幼稚園教育要領(平成 30 年 4 月 1 日から施行)、小学校学習指導要領(令和 2 年 4 月 1 日から施行)、中学校学習指導要領(令和 3 年 4 月 1 日から施行)に「生活に必要な日本語の習得に困難のある幼児の幼稚園生活への適応」、「日本語の習得に困難のある児童・生徒への日本語指導」が明記された。
	3 月 31 日	義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律(平成 29 年法律第 5 号)において、日本語能力に課題のある児童生徒への指導のための教職員基礎定数を新設。

平成 30 年	3 月 30 日	平成 30 年改訂学習指導要領告示。高等学校学習指導要領（令和 4 年 4 月 1 日から施行）に、「日本語の習得に困難のある生徒に対する日本語指導」を明記。
	6 月 15 日	「経済財政運営と改革の基本方針 2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—」（骨太の方針 2018）の「教育の質の向上等」に、障害、いじめ・不登校、日本語能力の不足など様々な制約を克服し、学習活動の充実を図ることが盛り込まれた。
	12 月 25 日	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、「外国人児童生徒の教育等の充実」において、日本語指導補助者や母語支援員の活用支援等を盛り込んだ。
平成 31 年	3 月 15 日	文部科学省が「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）」（30 文科教第 582 号）を各都道府県、各指定都市の長及び教育委員会教育長に対し発出。
	4 月 17 日	文部科学大臣が中央教育審議会に「新しい時代の初等中等教育について」を諮問。中心的に審議する事項の第三として、「増加する外国人児童生徒等への教育の在り方について」を挙げた。
令和元年	5 月	文部科学省が「外国人の子供の就学状況等調査」を実施。
	6 月 17 日	文部科学省により令和元年 1 月に置かれた「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム」が、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」を作成し、外国人児童生徒等への教育の充実、外国人に対する日本語教育の充実、留学生の国内就職の促進・在籍管理の徹底を記載。
	6 月 28 日	日本語教育の推進に関する法律（令和元年法律第 48 号）公布・施行。
令和 2 年	3 月	文部科学省が令和元年 8 月に設置した「外国人児童生徒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」が「外国人児童生徒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」を公表。
	3 月 27 日	文部科学省が令和元年 5 月に設置した「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」が「外国人児童生徒等の教育の充実について（報告）」を発表。
	6 月 23 日	「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」を閣議決定。

（注 1）平成 3 年度から開始し平成 11 年度までは隔年度、平成 12 年度から平成 20 年度までは毎年度、平成 20 年度以降は隔年度に実施。平成 3 年度から平成 22 年度調査まで 9 月 1 日現在で行っていたが、平成 24 年度調査から 5 月 1 日現在に改めている。

（注 2）JSL は、Japanese as a Second Language（第二言語としての日本語）を意味する。

（出典）各種資料を基に筆者作成。

（3）外国人児童生徒等への教育施策の課題

外国籍の子どもの問題は、その親を含む在留外国人全体の問題を映す鏡であり、根底にあるのは外国人の権利と義務の問題である。外国籍の子どもの教育を受ける権利と就学義務について、佐藤郡衛東京学芸大学教授（当時）⁽²⁹⁾は、就学の義務化には課題が多いものの、義務教育就学年齢の子どもの学習を保障することは国家としての責務であり、子どもの成長・発達、社会参加の観点からも義務化の道を模索すべき⁽³⁰⁾としており、同様の意見を述べる識者は少なくない⁽³¹⁾。

一方、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多く居住する自治体で

⁽²⁹⁾ 文部科学省による「初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会（平成 19～20 年）」、「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議（平成 24～25 年）」の座長等を歴任し、「学校教育における JSL カリキュラム」の開発や、「特別の教育課程」制度化等の施策に関わる。現在は明治大学特任教授。

⁽³⁰⁾ 佐藤郡衛「日本における外国人教育政策の現状と課題—学校教育を中心に—」『移民政策研究』1 巻, 2009, pp.47-48.

⁽³¹⁾ 例えば、小島祥美「特別の教育課程導入と外国人児童生徒の教育」『移民政策研究』7 号, 2015, pp.67-68; 丹羽雅雄「教育を受ける権利と就学義務」荒牧重人ほか編『外国人の子ども白書—権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店, 2017, pp.108-110; 近藤敦『多文化共生と人権—諸外国の「移民」と日本の「外国人」—』明石書店, 2019, pp.189-208; 佐久間 前掲注⁽¹⁹⁾, pp.2-19 など。

は、「外国人集住都市会議」を各都市の行政や国際交流協会等によって構成し、地域で顕在化した様々な問題の解決に取り組み、外国人住民との地域共生の確立を目指すとして平成13年5月に13自治体で発足させた⁽³²⁾。同年10月に採択した「浜松宣言及び提言」では、公立小中学校における日本語等指導体制の充実や、不就学の子どもに対する就学支援等を含み、11月には総務省、法務省、外務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、社会保険庁の5省2庁に申入れを行った⁽³³⁾。このほかにも、自治体では外国人児童生徒等への教育に関して様々な取組が行われているものの、多文化共生において、外国人の子どもたちへの教育は要（かなめ）であるとして、自治体に委ねているだけでは不十分であり、国としての方針を打ち出していく必要があるとされる⁽³⁴⁾。

就学の義務化のほかの課題としては、外国人学校の位置付けの明確化、就学前教育の充実、小・中学校での受入体制の整備、日本語教育の拡充、学力向上、進路保障、自治体間格差の解消については我が国の公教育の再定義⁽³⁵⁾等が挙げられている。

3 「日本語教育」に焦点を当てた施策

(1) 虹の架け橋教室

平成20年秋のリーマン・ショックの影響で、日系ブラジル人等定住外国人の雇用が不安定化したために、ブラジル人学校⁽³⁶⁾等への授業料の支払が困難となり不就学となった子どもや公立学校に転入する子どもへの対策が講じられ、平成21年4月から3年間の計画で、日本語等の指導教室である「虹の架け橋教室」が実施されることとなった⁽³⁷⁾。平成23年7月、外国人集住都市会議が「虹の架け橋教室」の継続実施等を求める提言書⁽³⁸⁾を関係府省庁等へ提出したこともあり、事業は更に3年間継続した。6年間で8,751人が参加し、4,333人が公立学校若しくはブラジル人学校等に就学したとされる⁽³⁹⁾。

⁽³²⁾ 「外国人集住都市会議の概要」外国人集住都市会議ウェブサイト <<https://www.shujutoshi.jp/gaiyou/index.htm>>; 齊藤泰雄「はじめに」『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）国立教育政策研究所, 2015, p.5.

⁽³³⁾ 外国人集住都市会議「浜松宣言及び提言」2001.10.19. <<https://www.shujutoshi.jp/siryu/pdf/20011019hamamatsu.pdf>>; 「外国人集住都市会議の概要」同上

⁽³⁴⁾ 日本学術会議地域研究委員会多文化共生分科会「教育における多文化共生」2014.9.1, pp.2, 10-19. <<http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/kiroku/1-20140901-1.pdf>>

⁽³⁵⁾ 佐藤 前掲注(30), pp.42-45; 小島 前掲注(31), p.68; 近藤 前掲注(31), pp.189-208; 佐久間 前掲注(19), pp.16-19; 松尾知明『多文化教育の国際比較—世界10カ国の教育政策と移民政策—』明石書店, 2017, pp.182-183. なお、「公教育の再定義」とは、教育目標を従来の「国民の形成」から、新しい社会を構成する「市民」を育成するための教育への転換を指す。佐藤 同, pp.42, 47-48, 52-53; 松尾 同, pp.181-182.

⁽³⁶⁾ 平成2年の入管法改正以後、我が国に定住する日系ブラジル人が急増したことに伴い設置されるようになった。当初は各種学校に認可されていない教育施設のみであった。「インターナショナルスクールとブラジル人学校の現状」『外国人学校の各種学校設置・準学校法人設立の認可等に関する調査委員会 [報告]』2012.3.29. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/011/attach/1319310.htm>

⁽³⁷⁾ 「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21年度補正予算により、国際移住機関（IOM）に基金を設置して実施（約37億円）。日本語等の指導教室を実施し、日本語や教科の指導を行う教員や補助員等の配置を行っている団体に対して支援。「「虹の架け橋教室」の今後の対応等について」（第5回日本語教育推進会議 資料2）2014.9. 文化庁ウェブサイト <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/nihongo_suishin/05/pdf/siryu_2.pdf>

⁽³⁸⁾ 外国人集住都市会議「多文化共生社会の推進に関する提言書」2011.7. <<https://www.shujutoshi.jp/2011tg/pdf/1107teigen.pdf>>

⁽³⁹⁾ 「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/shiryu/_icsFiles/afiedfile/2016/06/27/1373539_04.pdf>

(2) 「特別の教育課程」

外国人の子どもには我が国の義務教育への就学義務はないが、公立の義務教育諸学校への就学を希望する場合には、国際人権規約等⁽⁴⁰⁾も踏まえ日本人児童生徒と同様に無償で受け入れるとしている⁽⁴¹⁾。平成 18 年には、「外国人登録のない子どもについても就学が可能であることを国が初めて明文化するという、画期的な通知」⁽⁴²⁾と評される文部科学省の通知⁽⁴³⁾が発出され、平成 22 年には「日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実のための検討会」が設置された。この時点では教育委員会や学校現場の対応、法制度の改正などの問題から現状肯定・追認の施策にとどまった⁽⁴⁴⁾ものの、平成 24 年に設置された「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」では、日本語指導を「特別の教育課程」として位置付け、日本語指導の要件を示す「審議のまとめ」⁽⁴⁵⁾を公表した。この審議結果を受け、平成 26 年に、学校教育法施行規則（昭和 22 年文部省令第 11 号）を改正⁽⁴⁶⁾し、日本語教育が必要な児童生徒に対し、指導計画に基づき学校教育の課程として特別に編成された教科として日本語等の指導を行う「特別の教育課程」制度が導入されることとなり、「非日本国籍者を公教育の対象として位置付けた画期的な出来事」⁽⁴⁷⁾、「従来の日本語等の指導のあり方を大きく変える新しい制度」⁽⁴⁸⁾、「日本語指導を受ける権利が保障されたことは画期的と言える」⁽⁴⁹⁾などの評価を得た。一方、「特別の教育課程によることができる」という規定であって、法的根拠や拘束力は弱いことから、日本語指導を含む特別の教育課程に位置付ける教育委員会や学校と、位置付けを行わないところとで新たな格差が生じる可能性もあるという指摘⁽⁵⁰⁾がある。

なお、正規課程となったことにより、日本語教育の質と量の向上、予算や教員の安定確保、各学校における受入体制整備の進捗、各種研修で言及されることによる意識啓発といった成果が報告されている⁽⁵¹⁾。一方、具体的方法を含めた情報提供、担当者への研修、体制整備の助言・支援、学校教育現場への意義の周知といった課題が挙げられている⁽⁵²⁾。

(40) 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。通称「国際人権規約」）；児童の権利に関する条約（平成 6 年条約第 2 号。通称「子どもの権利条約」）

(41) 「外国人の子どもの公立義務教育諸学校への受入について」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/009/005.htm>

(42) 小島 前掲注(3), pp.59-60.

(43) 「外国人児童生徒教育の充実について（通知）」（平成 18 年 6 月 22 日 18 文科初第 368 号）文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/002/001.pdf>

(44) 佐藤 前掲注(7), p.75.

(45) 日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議「日本語指導が必要な児童生徒に対する指導の在り方について（審議のまとめ）」2013.5.31. 文化庁ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8262091/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/25/05/_icsFiles/afieldfile/2013/07/02/1335783_1_1.pdf>

(46) 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）

(47) 山田泉「日本語教育の公教育への貢献—国内の日本語教育の新たな役割—」『大学日本語教員養成課程研究協議会論集』12 号, 2015.10, p.8. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10374725_pn_yamada.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(48) 佐々木香織「2017 年度秋季大会連動企画 外国につながる子どもの学習支援の現状と課題—外国人散在地域・新潟の事例より—」『日本語教育』170 号, 2018.8, p.13.

(49) 櫻井千穂「日本国内と大阪の外国人児童生徒の言語教育」真嶋編著 前掲注(4), p.21.

(50) 佐久間 前掲注(19), p.17.

(51) 浜田麻里・松本一子「外国人児童生徒に対する学習支援—集住地域と分散地域を比較しつつ—」『都市問題』108(9), 2017.9, p.13.

(52) 菅原雅枝「5. 特別の教育課程をめぐる日本語指導担当者の不安と課題」『「特別の教育課程」による日本語指導の実施状況とその課題—集住・分散地域の現状と担当者が抱える問題—』（日本語教育学会 2017 年春季大会パネルセッション）[2017.5.20] <http://www.u-gakugei.ac.jp/~shiromi/_src/417/2017%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%98%A5%E5%AD%A3%E5%A4%A7%E4%BC%9A%E3%83%91%E3%83%8D%E3%83%AB.pdf>

(3) 学習指導要領改訂から中央教育審議会諮問へ

平成 29・30・31 年改訂学習指導要領においても「日本語の習得に困難のある」幼児・児童・生徒への日本語指導を明記⁽⁵³⁾したことは、「学校での日本語指導が広がる重要な契機になりうる」⁽⁵⁴⁾と評された。平成 29 年には、日本語能力に課題のある児童生徒への指導のための基礎定数を新設（当該児童生徒 18 人に教員 1 人）する法改正⁽⁵⁵⁾を行った。

平成 30 年 12 月の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」でも「外国人児童生徒の教育等の充実」において、「2026 年度には日本語指導が必要な児童生徒 18 人に対して 1 人の教員が基礎定数として措置されるよう、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）の規定に基づいた改善を着実に推進する」、「きめ細かな就学相談や充実した日本語指導を実施することができるよう、多言語翻訳システム等の ICT の整備を支援する」、「外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者養成研修」により研修指導者を養成する」等を掲げた⁽⁵⁶⁾。翌令和元年 12 月の改訂の際には、「母語・母文化の重要性に配慮する」、障害のある外国人の子どもに対し「特別支援教育、日本語指導の担当教師が、それぞれ日本語指導、特別支援教育についても学ぶことのできる研修の機会等の充実を図る」等の対応策が追加された⁽⁵⁷⁾。

中央教育審議会に対し平成 31 年 4 月になされた文部科学大臣の諮問⁽⁵⁸⁾では、中心的に審議する事項の一つとして、増加する外国人児童生徒等への教育の在り方が取り上げられた。令和 2 年 3 月に外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議が検討結果を取りまとめ、外国人の子どもへの就学機会の提供、学校における日本語指導等の体制の確立を抜本的かつ全国的に進めるためには、法令上を含めた制度的な対応を積極的に検討すべきである等の提言を中央教育審議会に報告する、とした⁽⁵⁹⁾。

⁽⁵³⁾ 平成 29 年改訂学習指導要領は、平成 29 年 3 月告示の「幼稚園教育要領」 pp.9-10、「小学校学習指導要領」 p.25、「中学校学習指導要領」 p.26、平成 29 年 4 月告示の「特別支援学校幼稚部教育要領」 p.23、「特別支援学校小学部・中学部学習指導要領」 p.72 に記載がある。平成 30 年改訂学習指導要領は、平成 30 年 3 月告示の「高等学校学習指導要領」 p.30 に、平成 31 年改訂学習指導要領は、平成 31 年 2 月告示の「特別支援学校高等部学習指導要領」 p.54 に記載がある。「平成 29・30 年改訂 学習指導要領、解説等」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1384661.htm>

⁽⁵⁴⁾ 佐藤 前掲注(7), pp.77-78.

⁽⁵⁵⁾ 義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 5 号）により、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和 33 年法律第 116 号）の第 7 条第 1 項に「六 小学校又は中学校において日本語を理解し、使用する能力に応じた特別の指導であつて政令で定めるものが行われている児童又は生徒の数にそれぞれ十八分の一を乗じて得た数の合計数」を加えた。附則第 2 条によって、平成 38（2026）年 3 月 31 日までの間は、標準となる数に漸次近づけることを旨として毎年度政令で定めるとしており、平成 29 年政令第 128 号では「九十分の一」、平成 31 年政令第 109 号では「六十分の一」、令和 2 年政令第 88 号では「四十五分の一」と改められた。

⁽⁵⁶⁾ 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」前掲注(25), pp.15-16.

⁽⁵⁷⁾ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（改訂）」2019.12.20, pp.23-24. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku_kaitei_honbun.pdf>.

⁽⁵⁸⁾ 「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. 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>

⁽⁵⁹⁾ 外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議「外国人児童生徒等の教育の充実について（報告）」2020.3, pp.4-5, 27. 同上 <https://www.mext.go.jp/content/20200528-mxt_kyousei01-000006118-01.pdf>

Ⅱ 子どもの言語習得への対策

1 生活言語と学習言語

人が言語を習得するに当たっては、その年齢が重要であると言われる。母語（第一言語）とは、家庭内で用いられまず初めに習得する言語を指す。子どもの場合、訪日時の年齢等による母語の習得状況に応じた対応が必須であり、成人への日本語教育と根本的に異なることに留意が必要である⁽⁶⁰⁾。さらに、生活言語（Basic Interpersonal Communicative Skills: BICS）と学習言語（Cognitive Academic Language Proficiency: CALP）⁽⁶¹⁾の習得にかかる時間には大きな違いがあり⁽⁶²⁾、日常会話には不自由がないようにみえる児童生徒であっても、教科を理解するために必要な学習言語の習得には至っていないため授業についていけず、進学や就職に支障を来す場合が多いと言われている⁽⁶³⁾。

2 やさしい日本語

子どもが第二言語として日本語を習得する際に影響が大きい要因として、来日時の年齢、母語習得の状況、漢字圏の出身か否か、家庭内に日本語話者がいるかなどが指摘されている⁽⁶⁴⁾。

日本語習得のハードルを下げるための一つの方策として「やさしい日本語」⁽⁶⁵⁾での対応が挙げられる。平成7年の阪神淡路大震災の際に、英語や諸外国語による情報伝達には限界があり⁽⁶⁶⁾、内容がよく理解できない外国人が逃げ遅れたり、避難所での生活が不自由であったりしたことをきっかけとして、弘前大学の佐藤和之教授等により提唱されたものである⁽⁶⁷⁾。「定

(60) 外国人の子ども等への第二言語教育についてドイツの状況は、金箱秀俊「移民統合における言語教育の役割—ドイツの事例を中心に—」『レファレンス』719号, 2010.12, pp.51-76. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050316_po_071903.pdf?contentNo=1> 米国の状況は、ローラーミカ「外国につながる子どもの学校教育—移民の国アメリカの学力向上を目指す改革—」『レファレンス』802号, 2017.11, pp.29-51. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10990716_po_080202.pdf?contentNo=1> 参照。

(61) カナダの教育学者ジム・カミンズ（Jim Cummins）トロント大学教授が提唱したモデル。後に、生活言語（BICS）に相当する「会話の流暢度（Conversation Fluency: CF）」と、学習言語（CALP）に相当する「教科学習言語能力（Academic Language Proficiency: ALP）」に個々の言語の音声・表記・文法などに関わる「弁別的言語能力（Discrete Language Skills: DLS）」を加えた3面で言語能力を分析する理論を発表した。中島和子「継承語ベースのマルチテラシー教育—米国・カナダ・EUのこれまでの歩みと日本の現状—」『母語・継承語・バイリンガル教育（MHB）研究』13号, 2017.3, p.15; 齋藤ひろみ「JSLの子どもを対象とする内容重視の日本語教育—日本国内の実践・研究の動向から—」『第二言語としての日本語の習得研究』22号, 2019.12, pp.10, 23.

(62) 英語の例であるが、BICSの獲得には2年、CALPの獲得には5～7年が必要と言われている。Jim Cummins, “BICS and CALP: Empirical and theoretical status of the distinction,” Nancy H. Hornberger, ed., *Encyclopedia of language and education* (Springer reference), vol.2, 2nd ed, New York: Springer, 2008, pp.71-83.

(63) バトラー後藤 前掲注(7), pp.19-20, 27.

(64) 志村ゆかりほか「外国にルーツを持つ生徒のための日本語教材」『ことばと文字』4号, 2015.秋, p.34; 庵功雄『やさしい日本語—多文化共生社会へ—』岩波書店, 2016, pp.93-128.

(65) 「やさしい」には「易しい」と「優しい」という二つの意味を含む。庵 同上, p.224. 日本語以外については、例えば以下を参照。角知行「イギリスにおける「やさしい英語（Plain English）」運動—その発展の経緯と要因—」『天理大学人権問題研究室紀要』19号, 2016.3, pp.1-16; 同「アメリカにおける「やさしい言語（Plain Language）」運動—連邦政府のとりくみを中心に—」『社会言語学』16号, 2016, pp.77-93.

(66) 我が国に住む外国人住民のうち、英語ができる人は日本語ができる人を下回るという調査結果があり、多言語化はコストがかかる上、少数言語は排除されるとの指摘がある。岩田一成「言語サービスにおける英語志向—「生活のための日本語—全国調査」結果と広島事例から—」『社会言語科学』13巻1号, 2010.8, pp.81-94; 庵 同上, p.36.

(67) 岩田一成「「やさしい日本語」の歴史」庵功雄ほか編『「やさしい日本語」は何を目指すか—多文化共生社会を実現するために—』ココ出版, 2013, pp.23-26.

住外国人が日本社会の中で日本語を使って生きていく上での基盤を作るもの」⁽⁶⁸⁾であり、その作成ルールは次の12項目と言われる⁽⁶⁹⁾。

表2 「やさしい日本語」の作成ルール

1	難しい言葉避け、簡単な語を使う。
2	1文を短くして文の構造を簡単にする。文は分かち書きにして言葉のまとまりを認識しやすくする。
3	災害時によく使われる言葉や知っておいた方がよいと思われる言葉はそのまま用いる。
4	カタカナ外来語はなるべく使わない。
5	ローマ字は使わない。
6	擬態語や擬音語は使わない。
7	使用する漢字や量に注意し、全ての漢字にルビ（ふりがな）を付す。
8	時間や年月日を外国人にも伝わる表記にする。
9	動詞を名詞化した語は分かりにくいので、できるだけ動詞文にする。
10	曖昧な表現は避ける。
11	二重否定の表現は避ける。
12	文末表現はなるべく統一する。

(出典) 岩田一成「『やさしい日本語』の歴史」庵功雄ほか編『『やさしい日本語』は何を目指すか—多文化共生社会を実現するために—』ココ出版, 2013, p.25 を基に表現を一部変更して筆者作成。

「やさしい日本語」は災害時のみならず、共生社会の実現を目指す上で注目されており、令和元年に改訂された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」では、生活者としての外国人に対する支援の一つとして法務省と文部科学省共管の施策43「共生社会実現に向けたやさしい日本語の活用を促進するため、有識者会議を開催し、やさしい日本語の活用に関するガイドラインを作成する。」を明記した⁽⁷⁰⁾。

「やさしい日本語」が最も重要となるのは、外国籍の子どもが、日本人の子どもに追いつくための日本語教育の部分においてであるという意見⁽⁷¹⁾がある。

3 やさしい日本語の学校教育への導入

「やさしい日本語」によるリライト教材による小学校での実践事例もある。リライト教材とは、日本語の習得が十分ではない児童生徒たちが、入国後の早い時期から在籍学級の児童生徒と同じ教科書の同じ教材の内容に取り組むことができるように、原文を児童生徒の日本語力に合わせて分かりやすい表現に書き換えた教材を指す⁽⁷²⁾。

リライト教材を用いた授業を先行して行い、後に教科書を用いた授業を行った場合は、日本語教育が必要な児童生徒等の在籍学級での授業参加を促し、多くの日本語獲得に資するとの授

(68) 庵 前掲注(64), p.74.

(69) 弘前大学社会言語学研究室ホームページ「減災のための『やさしい日本語』」は令和2年1月17日に閉鎖された。「やさしい日本語にするための12の規則」など資料の一部は、国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 <<https://warp.da.ndl.go.jp/>> で確認が可能である。

(70) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(57), p.11.

(71) 牲川波都季編著, 有田佳代子ほか『日本語教育はどこへ向かうのか—移民時代の政策を動かすために—』くろしお出版, 2019, p.96.

(72) 光元聰江「取り出し授業と在籍学級の授業とを結ぶ「教科書と共に使えるリライト教材」『日本語教育』158号, 2014.8, p.21.

業実践が報告されている。「特別の教育課程」では日本語指導担当教員と児童生徒の担任は異なるのが通常であり、取り出し⁽⁷³⁾の日本語指導と在籍学級での授業をいかに連携させるかが重要とされるが、両授業を結びライト教材の活用が有効との意見がある⁽⁷⁴⁾。

また、中学校に在籍する日本語教育が必要な生徒を対象に、初期日本語から教科につなぐまでの日本語を3段階に分けた日本語総合教科書の開発が進められている。やさしい日本語は完璧な日本語ではないものの教科で求められる専門性や抽象性等へのバイパスとして機能し、これらの生徒たちが教科学習を日本人の生徒と対等に学べるようになった先には将来が開け、我が国における多文化共生の成熟にもつながることが期待されている⁽⁷⁵⁾。

さらに、「やさしい日本語」を活用した外国人児童生徒等にとって分かりやすい授業は、我が国の児童生徒の支援につながる場合があり、外国人保護者と教師間のコミュニケーション支援にも「やさしい日本語」は有効であるとされる⁽⁷⁶⁾。例えば静岡県では、令和元年度から県内2校に講師を派遣して教職員に対する「やさしい日本語」の研修をモデル事業として行い、研修の成果を授業や日常会話、掲示物や配布プリントにいかして外国人児童生徒等やその保護者とのコミュニケーションを円滑にする取組を開始している⁽⁷⁷⁾。

4 学習言語の習得

学習言語能力とは、著者等の考え方や心情を読み取り、そこで述べられている概念や論理を他と比較しながら分析・評価し、自分の意見や感想として文章にまとめる力であり、言語によって思考力・論理力を鍛えるとともに表現力により自分の考えを言語化することと言われる⁽⁷⁸⁾。教材をやさしい日本語で丁寧に説明し、理解させたとしても、文法や語彙、漢字等の知識を習得させるだけでは学習言語を習得することはできない⁽⁷⁹⁾。しかしながら、学習言語能力は外国人児童生徒等のみならず全ての児童生徒にとって習得しなければならない重要な能力であり、母語話者であっても習得に困難な場合があることに注意が必要である⁽⁸⁰⁾。その重要性にもかかわらず、小中学生を対象とした学習言語の実証研究は非常に限られていた⁽⁸¹⁾が、最近ではタブレットを用いた数学の教材開発の報告⁽⁸²⁾もなされている。様々な教科の中で、外国人児童生徒等が論理的な表現を学ぶ第一歩として数学を使った日本語教育が比較的有効とさ

(73) 児童生徒が在籍学級から離れて校内の日本語教室等で学習する場合を「取り出し」授業といい、日本語指導補助者や母語支援員などの支援者が在籍学級に入って児童生徒の側でサポートする場合を「入り込み」授業という。櫻井 前掲注(49), p.19.

(74) 光元 前掲注(72), pp.24-32.

(75) 志村ゆかり「日本における年少者日本語教育と〈やさしい日本語〉—バイパスとしての〈やさしい日本語〉のその先にあるもの—」庵功雄ほか編著『〈やさしい日本語〉と多文化共生』ココ出版, 2019, pp.321-335.

(76) 伊藤(横山)美紀ほか「『やさしい日本語』の活用による「観光」と「学校」への貢献の可能性」北海道教育大学函館校国際地域研究編集委員会編『国際地域研究 2』大学教育出版, 2020, pp.126-131.

(77) 「教員に「やさしい日本語」研修」『内外教育』6787号, 2019.11.5, pp.21-22; 「外国人案内 やさしい 日本語で県、普及後押し」『静岡新聞』2020.1.27, 夕刊.

(78) 山本忠行「言語による価値創造を目指して (1) —学習言語能力を育てる教育—」『通信教育部論集』19号, 2016.8, pp.39, 45. <https://soka.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=38160&file_id=15&file_no=1>

(79) 同上, pp.40-41.

(80) バトラー後藤裕子「学習言語をめぐる課題—アメリカの試みが年少者への日本語教育に示唆すること—」『第二言語としての日本語の習得研究』17号, 2014.12, pp.112-126.

(81) 同上, p.113.

(82) 齋藤ひとみ・中山瑞基「外国人生徒を対象としたタブレットを使った教材開発と実践—速さの概念の理解に関する検討—」『愛知教育大学教職キャリアセンター紀要』5号, 2020.3, pp.113-119. <<http://hdl.handle.net/10424/00008826>>

れ、図や実物を用いながらやさしい日本語で意味を正しく理解させた上で、文章題や証明問題では自ら考えたことを言葉として表す訓練をすることが日本語教育につながるという⁽⁸³⁾。表現の幅が少しずつ広がることで教科への理解が深まり、自信がつくことで満足感や喜びが生まれ、学習意欲が増すことが期待できる。外国人児童生徒が学習言語習得のスタートラインにつくという意味で、やさしい日本語は重要な役割を果たしていると言えるであろう。

5 日本語学習の支援

「学校教育における JSL カリキュラム（中学校編）」では、日本語学習支援の基本的な考え方について、個人差に対応した支援、日本語の発達段階に即した支援、考える力を育成する支援の三つを挙げている。さらに支援の五つの視点、すなわち①理解支援（日本語や学習内容の理解を促す）、②表現支援（表現内容の構成や日本語での表現を促す）、③記憶支援（語彙や表現の記憶を促す）、④自律支援（自分で学習する力を高める）、⑤情意支援（情意的側面からの学習への動機付けなど）を示している⁽⁸⁴⁾（表3参照）。

表3 日本語学習支援の五つの視点

	支援	支援の具体例
①	理解支援	<ul style="list-style-type: none"> ・生徒が知っている言葉や母語などで言い換える。 ・実物、模型、絵、写真、図などを利用する。 ・分かりやすく整理して示す。 ・背景知識や言葉、情報などを補う。
②	表現支援	<ul style="list-style-type: none"> ・絵、写真、図など言葉以外の表現方法を示し、多様な方法で表現を促す。 ・文や文章レベルで、発表や作文のモデルを示す。 ・対話で表現したい内容を引き出し、文章化する。 ・母語で表現させ、それを日本語で表現させる。
③	記憶支援	<ul style="list-style-type: none"> ・語彙や表現を声に出して、リズムカルに言わせる。 ・関連のある言葉や事柄と結びつけて示す。 ・繰り返し聞かせる、言わせる、描かせる、読ませるなど反復させる。 ・多様な活動を通して新しい語彙・表現に触れる機会を確保する。
④	自律支援	<ul style="list-style-type: none"> ・効率よく辞書を引く練習をさせる。 ・インターネットその他各種のメディアから情報を得る方法を知らせる。 ・周囲の人的資源から知識や情報を得て、それを整理する方法を共に考える。
⑤	情意支援	<ul style="list-style-type: none"> ・心理的側面に注意を払い、困難に直面した際には賞賛することで学習意欲を保つ。 ・理解や表現に時間を要しても余裕を持って待つ。 ・個々の課題で達成感を持てるように評価の仕方を工夫する。 ・学習を続けていけば将来これができるようになるという学習の見通しを示す。

（出典）「学校教育における JSL カリキュラム（中学校編）」2007.3, pp.13-15. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/011.htm> を基に筆者作成。

83 山本 前掲注(78), p.52.

84 「学校教育における JSL カリキュラム（中学校編）」2007.3, pp.13-15. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/011.htm>

上記に示したような外国人児童生徒等の能力に合わせた指導を行い、段階を追って日本語学習支援を進めている自治体もあるが、担任の教員が試行錯誤で教えている学校も少なくない⁽⁸⁵⁾のが実情である。

Ⅲ 外国人児童生徒等への日本語教育における課題

第Ⅰ章で見てきたように、日本語教育が必要な外国人児童生徒等に対してこれまで様々な施策がなされてきたが、多くの課題も指摘されてきた。まず、移民の子どもに向けた教育政策に関する経済協力開発機構（OECD）の調査に基づく、言語支援プログラムの成功事例に共通する事項に沿って、我が国での現状と課題を概観した後、他の課題に言及する。

1 OECD 調査における成功した言語支援事例の共通項に対する我が国の現状と課題

移民の統合をめぐる歴史的、社会的背景は国によって異なるものの、移民の統合が共通課題として認識されるようになってきたことから、OECD は加盟国の移民教育政策評価に関する調査プロジェクトを 2008 年に発足した。移民の子どもへの教育成果を上げるためにどのような政策が有効かを明らかにすることを目的としたこの調査の最終報告書が 2010 年に刊行され、移民の子どもに対する言語支援の成功事例に見いだされる七つの共通項が次のように示された⁽⁸⁶⁾。

- ① 学年を越えた言語支援の継続的な提供
- ② 統一的なカリキュラムの開発
- ③ 第二言語教育に関して専門的力量を身に付けた教員の存在
- ④ 個々の子どものニーズと発達についての評価
- ⑤ 早い時期からの言語指導と、言語学習活動への親の関与促進
- ⑥ 学習言語に焦点を合わせるとともに、言語発達と教科内容を統合した学習法の導入
- ⑦ 母語・継承語⁽⁸⁷⁾の尊重

85) 「(教育考差点) 日本語支援、学校手探り」『朝日新聞』2018.9.30.

86) *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2010, p.46. <https://www.oecd-ilibrary.org/closing-the-gap-for-immigrant-students_5kscp0514q7c.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264075788-en&mimeType=pdf> (邦訳: OECD 編著 (斎藤里美監訳, 布川あゆみほか訳) 『移民の子どもと格差—学力を支える教育政策と実践—』明石書店, 2011, pp.5-8, 54); *Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration*, OECD Publishing, 2015, p.85. <https://read.oecd-ilibrary.org/education/immigrant-students-at-school_9789264249509-en#page87> (邦訳: OECD 編著 (布川あゆみほか監訳, 三浦綾希子ほか訳) 『移民の子どもと学校—統合を支える教育政策—』明石書店, 2017, pp.117-118); 志村前掲注(75), pp.325-327.

87) 幼時に自然に習得する言語である母語に対し、家族・祖先から引き継いだ言語。バトラー後藤 前掲注(7), p.18. 母語 (mother tongue) と継承語 (heritage language) は日本を含めアジアでは同意語のように使われることも多いが、継承語は出自に根ざした誇りやアイデンティティと密接であるなど微妙な違いがあり、子どもの人格形成、アイデンティティ、学力獲得の上で重要な役割を果たしている。中島 前掲注(61), pp.2-6, 27.

(1) 言語支援の継続性

日本語教育の継続性では、日本語指導が必要な高校生の中途退学率が高い⁽⁸⁸⁾ことから、高校への進学前や高校入学後の日本語教育⁽⁸⁹⁾のほか、義務教育を十分に受けられなかった場合の夜間中学における日本語教育の充実の必要性が指摘されている⁽⁹⁰⁾。しかし、夜間中学の設置率はあまり高くはなく⁽⁹¹⁾、通学できる生徒は限られている。また、日本語教育を専門とする教員が少ないことから、夜間中学における日本語指導を充実するために教職員等を対象とした研修を文部科学省が平成30年度から開始した⁽⁹²⁾が、更なる充実が求められている⁽⁹³⁾。

(2) 統一的なカリキュラム

文部科学省は平成13年度から、日本語の初期指導から教科指導につなげる「学校教育におけるJSLカリキュラム」の開発を開始した。JSLカリキュラムの小学校編⁽⁹⁴⁾が平成15年、中学校編⁽⁹⁵⁾が平成19年に公表されているが、教育現場での導入の動きが鈍い理由として、学校等での日本語指導の仕組みや指導者の専門性が十分に整っていないという制度面の制約に加えて、実施状況の調査やその効果に関する研究が未だ十分に進んでいないことも一因に挙げられている⁽⁹⁶⁾。また、児童生徒の日本語力の評価が不十分である上、指導教員の実践的力量への依存度が高く、母語との関連を考慮するという視点も欠如していたこと等を挙げ、小・中学校編の改善と高校段階のJSLカリキュラムの開発が必要という意見⁽⁹⁷⁾がある。

(3) 第二言語教育に関する専門的力量を身に付けた教員

専門性を持つ教員については、文化審議会国語分科会が平成31年3月、養成・研修の在り方⁽⁹⁸⁾を、令和2年3月には教育実習の履修を含む教員資格の取得要件や資格の制度的な枠組み等について取りまとめ、国家資格としての「公認日本語教師」についても提言した⁽⁹⁹⁾。一方、

88 平成29年度中の日本語指導が必要な高校生等（特別支援学校の高等部は除く。）の高校中途退学率は9.6%であり、全高校生（特別支援学校の高等部は除く。）の1.3%を大きく上回っている。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 前掲注(6), p.13.

89 小島 前掲注(31), p.67; 佐藤 前掲注(7), pp.78-84.

90 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(57), p.21.

91 平成29年7月1日の調査時点で8都府県に31校。なお、1,687人の生徒のうち日本国籍を有しない生徒は1,356人で8割を超え、夜間中学入学理由の第1位が「日本語が話せるようになるため」(33.3%)である。文部科学省「平成29年度夜間中学等に関する実態調査」(調査時点平成29年7月1日) pp.24, 26. <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/11/07/1357982_03.pdf> なお、令和2年の設置状況は3校増加し、10都府県34校となっている。「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>

92 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室「夜間中学に関する取組について」(令和元年度夜間中学における日本語指導研修会 資料1) 2019.8, p.7. <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yakan/_icsFiles/afieldfile/2019/09/04/1420814-1.pdf>

93 「夜間中学はいま(21) 日本語わからず「見えない檻」『産経新聞』(大阪本社版) 2019.12.28.

94 「学校教育におけるJSLカリキュラムの開発について(最終報告) 小学校編」文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/008.htm>

95 「学校教育におけるJSLカリキュラム(中学校編)」前掲注(84)

96 齋藤 前掲注(61), pp.10-11.

97 佐藤 前掲注(7), pp.64-74, 86.

98 文化審議会国語分科会「日本語教育人材の養成・研修の在り方について(報告)改定版」2019.3.4. 文化庁ウェブサイト <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/hokoku/pdf/r1393555_03.pdf>

99 文化審議会国語分科会「日本語教師の資格の在り方について(報告)」2020.3.10. 同上 <https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/hokoku/pdf/92083701_01.pdf> 日本語教師の資格取得要件(試験、教育実習、学士以上の学位)、資格名称のほか、資格の有効期限の設定、更新講習なども提言している。

「特別の教育課程」により、担当教員には日本語教育が必要な児童生徒への指導計画や評価が求められ、日本語教育に関する研修の受講も必要とされることとなったが、教員の働き方改革の中で、多忙な教員がどこまで対応できるかという問題がある。「特別の教育課程」の実施は教育委員会に委ねられているが、実施できていない場合の理由として、文部科学省の平成30年度の調査では「日本語と教科の統合的指導を行う担当教員がいないため」⁽¹⁰⁰⁾が最も多く挙げられている。学校での日本語指導は人手と時間、予算が不可欠であり、国の姿勢が問われているとの意見⁽¹⁰¹⁾もある。

(4) 個々の児童生徒のニーズと発達の評価

児童生徒に対する日本語教育は、日本語学習の側面だけではなく年齢に応じた発達を視野に入れる必要があり、認知的発達、精神的発達、社会的な発達など人としての発達全体の中で日本語教育を位置付け、児童生徒の可能性を広げる教育が求められる⁽¹⁰²⁾。個々の児童生徒のニーズを把握し、言語能力の習得状況を評価するには適格なツールが必要であり、我が国では平成26年に「外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメントDLA」が作成されているが、小中学生用に作られているため、対象を幼児及び高校レベルまで広げることと言語別の言語能力評価ツールを作ることが今後の課題とされている⁽¹⁰³⁾。

(5) 早期の言語指導と親の関与

言語教育の早期開始と親の関与については、日本語教育推進法において日本語教育の対象に「幼児」を含めており、推進が求められている。2歳から14歳頃までのいわゆる言語形成期、特にリテラシーの萌芽期である幼児への教育では親の関与が重要であるという意見⁽¹⁰⁴⁾や、各地で開設されているプレスクール⁽¹⁰⁵⁾は親の相談先ともなり、我が国の学校について事前に問題が解決されることによって外国人の子どもの不就学を避けることにつながるとの指摘⁽¹⁰⁶⁾がある。

(6) 言語発達と教科内容を統合した学習法

教科内容と言語教育の統合型学習については、文部科学省の「学校教育におけるJSLカリキュラム」が日本語学習と教科学習を統合した「内容重視型カリキュラム (content-based-curriculum)」

⁽¹⁰⁰⁾ 日本語指導等特別な指導を受けている児童生徒のうち、「特別の教育課程」による日本語指導を受けていない児童生徒が在籍している学校（外国籍3,716校、日本国籍1,547校）の4,167校が実施していない理由として挙げた。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(6), p.12.

⁽¹⁰¹⁾ 小林幸江「外国にルーツを持つ子どもの日本語教育の現状と課題」『ことばと文字』11号, 2019.春, pp.118-119.

⁽¹⁰²⁾ 石井恵理子「子どもの発達を視野に入れた日本語教育」日本語教育学会編『日本語教育事典 新版』大修館書店, 2005, p.974.

⁽¹⁰³⁾ 中島 前掲注(61), pp.26-27.

⁽¹⁰⁴⁾ 同上, pp.5, 22, 24.

⁽¹⁰⁵⁾ 小学校入学前の外国人幼児等や保護者を対象として、入学後の学校生活への円滑な適応につなげるための教育・支援を行う場。例えば愛知県では、平成18年度からプレスクール（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）のモデル事業を実施し、平成21年度には全国で初めて「プレスクール実施マニュアル」を取りまとめ、平成23年度以降は県内市町村のプレスクール実施状況調査を行うとともに、プレスクールの普及に関する説明会を開催している。「プレスクールの普及」愛知県ウェブサイト <<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/0000028951.html>>

⁽¹⁰⁶⁾ 佐藤 前掲注(7), p.83.

として開発されたもの⁽¹⁰⁷⁾であり、前章第3節に記したように日本語総合教科書の開発も進められている。今後は、エビデンスをもって教育効果の検証を行うという文化を学校に根付かせ、実験により多数のデータを収集して統計的処理を行うタイプの研究を行い、「内容重視」の言語教育効果を検証することが必要であるという指摘⁽¹⁰⁸⁾がある。

(7) 母語・継承語の尊重

母語・継承語に関しては、母語支援員⁽¹⁰⁹⁾の活用や日本人と外国人が共に学び理解し合える授業の実施などが令和元年の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（改訂）」⁽¹¹⁰⁾に盛り込まれ、母語・母文化の重要性に配慮するとされている。また、日本語教育推進法でも基本理念において母語の重要性に配慮することを掲げているが、児童生徒等の多言語化があり対応は困難な場合が想定される。市町村教育委員会を対象とした令和元年の文部科学省の調査では、全体の23%に当たる399の地方公共団体で4,673人の母語支援員を配置しており、中国語、ポルトガル語、英語、フィリピン語、スペイン語、ベトナム語、韓国・朝鮮語、タイ語、インドネシア語、ミャンマー語のほか、フランス語、ラオス語、アラビア語、ロシア語、モンゴル語、ペルシャ語、シンハラ語、イタリア語、ウルドゥ語、タミル語、ドイツ語、ネパール語、北京語、広東語等の言語に対応しているとの回答を得た⁽¹¹¹⁾。一方、母語教育やバイリンガル教育は、帰国を前提とした子どもにとって重要であるばかりではなく、親とのコミュニケーション促進、自己のアイデンティティの形成、学習言語の発達に資するため、グローバル人材としての可能性を広げるとの指摘⁽¹¹²⁾もあり、各地における母語・母文化教育の実践事例が報告されている⁽¹¹³⁾。また、「特別の教育課程」で母語・母文化の教育活動を保障する必要性についての議論が重要という意見⁽¹¹⁴⁾がある。

2 地域における課題

令和2年3月の有識者会議の報告末尾に、「どの地域に居住している児童生徒であっても必要な指導・支援が受けられるようにすべき」という委員からの意見を掲げている⁽¹¹⁵⁾。地域において早急に対応が必要な課題として以下を取り上げる。

(1) 集住と散在

課題の一つ目は集住と散在である。平成29年の法改正⁽¹¹⁶⁾で令和8年までに日本語教育が必要な児童生徒18人につき1人の教員が加配されることになっているが、1校に当該児童生徒が1人のみである学校が最も多く、10人未満の学校の割合が約9割を占める現状⁽¹¹⁷⁾（図2参照）

(107) 同上, pp.64-74.

(108) 齋藤 前掲注(61), p.22.

(109) 外国人児童生徒等の母語が堪能であり、母語を用いた学習支援のほか保護者との面談時の通訳や学校からの通知の翻訳等の言語的支援及び児童生徒の学校生活支援を行う。

(110) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 前掲注(57), p.23.

(111) 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(10), p.13.

(112) 近藤 前掲注(31), p.206.

(113) 同上, p.183; 櫻井 前掲注(49), pp.23-24.

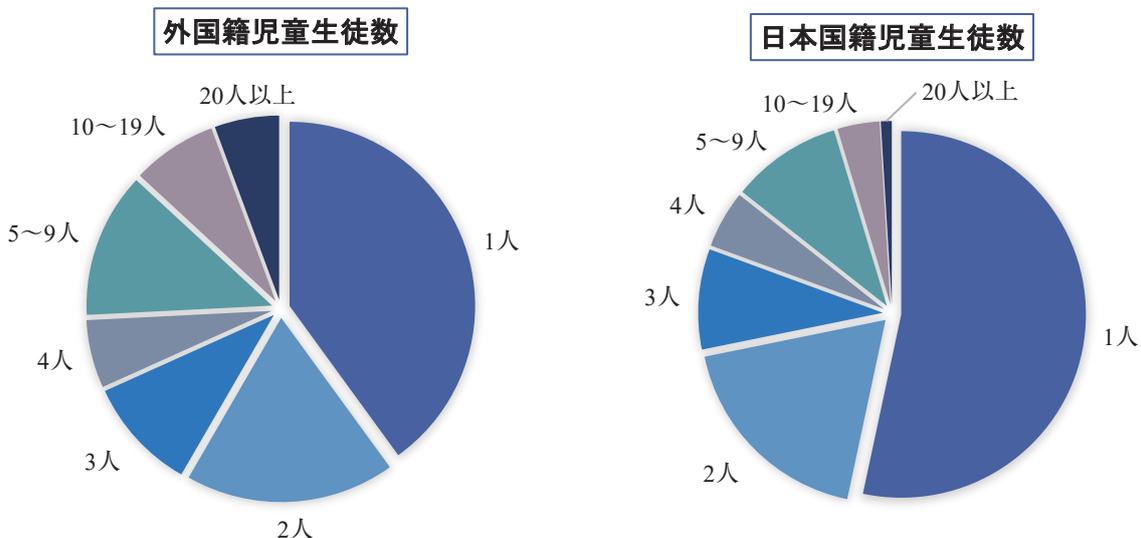
(114) 小島 前掲注(31), p.67.

(115) 外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議 前掲注(59), p.26.

(116) 前掲注(55)を参照。

では、加配教員や日本語指導員などの支援人材を各学校に配置することは非常に困難である⁽¹¹⁸⁾。日本語教育実施校と少数在籍学校をオンラインで結んだ授業の実施など、散在地域への自治体の枠を越えた国主導の施策が求められている⁽¹¹⁹⁾。また、日本語教育を専門とする教員が配置されていない学校を支えるために重要な音声教材⁽¹²⁰⁾や学習者用デジタル教科書⁽¹²¹⁾などの ICT 教材に関して、外国人児童生徒等が使用するに当たっての課題を有識者が指摘した。音声教材は著作権法（昭和 45 年法律第 48 号）第 33 条の 3（教科用拡大図書等の作成のための複製等）第 1 項⁽¹²²⁾に基づき著作権者の許諾なく作成・提供が可能であるが、現行制度では障害のない外国人児童生徒等が使用することはできず、学習者用デジタル教科書は無償給付の対象外となっている⁽¹²³⁾。これらの課題の解決に向けた取組も必要である。

図2 日本語指導が必要な児童生徒の在籍人数別学校数の割合



(出典) 「表5 日本語指導が必要な児童生徒の在籍人数別学校数」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.10. <https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf> を基に筆者作成。

- (117) 日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校のうち在籍人数が10人未満である学校は、外国籍の児童生徒の場合7,852校中6,826校(87%)、日本国籍の児童生徒の場合3,696校中3,525校(95%)。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(6), p.10.
- (118) 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」園山編 前掲注(19), p.23.
- (119) 「にほんでいきる—外国からきた子どもたち 外国籍児点在、支援届かず 進む多国籍化、指導者不足」『毎日新聞』2019.5.5; 「外国にルーツの子ども オンライン日本語授業 福生のNPO配信 専門家少ない地域も学ぶ場」『朝日新聞』（東京都心版）2019.11.7.
- (120) 教科書を機械音声又は肉声で読み上げる機能や本文等のテキストをICT機器上に表示し、読んでいる箇所をハイライトする機能を持つものなど複数の種類がある。障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及の促進等に関する法律（平成20年法律第81号）に基づき、障害のある児童生徒に無償提供されている。
- (121) 紙の教科書と同一の内容をデジタル化した教材。学校教育法等の一部を改正する法律（平成30年法律第39号）により、紙の教科書を使用して学習することが困難な児童生徒については平成31年4月1日から教科書に代えて使用することが可能になったが、現行制度では無償給付の対象外。
- (122) 「教科用図書に掲載された著作物は、視覚障害、発達障害その他の障害により教科用図書に掲載された著作物を使用することが困難な児童又は生徒の学習の用に供するため、当該教科用図書に用いられている文字、図形等の拡大その他の当該児童又は生徒が当該著作物を使用するために必要な方式により複製することができる。」
- (123) 外国人児童生徒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「外国人児童生徒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, pp.6-7. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/content/20200330-kyokasyo01-000006303_1.pdf>

(2) 日本語教育に関わる地域の取組

二つ目の課題は、地域が支えてきた日本語教室のボランティアの方たちの高齢化と後継者不足⁽¹²⁴⁾への対策である。日本語教育は、学校だけでは対応できないことは明らかであるとし、学校外や地域での支援をどのように構想するかが重要になるとの指摘⁽¹²⁵⁾がある。来日して間もない子どもが学校に転入する前に、日本語や学校生活の知識を集中的に学ぶ「初期教室」が全国の自治体に広がりつつある⁽¹²⁶⁾のは、特に年度途中の転入生に学校だけでは対応しきれないという状況の証左である。初期教室を終えた子どもの多くは、放課後に開くボランティア教室が支援を続けると言う。今後、各地の事例を広く集めて比較・類型化し、どのような教育課題や実践が生じているかを把握し、各地域の実情に則した支援の在り方の検討が求められている⁽¹²⁷⁾。

おわりに

我が国における外国人児童生徒等への日本語教育に関する施策は「対処療法的」に行われてきたとする意見⁽¹²⁸⁾がある。外国人児童生徒等への日本語教育は教育を受ける権利の問題と密接な関係があり、共生社会の実現にも重要であることから、今後「国民の理解と関心の増進」⁽¹²⁹⁾が非常に重要であると思われる。

令和2年3月以降、新型コロナウイルス感染予防のため、全国で一斉休校がなされ、各地の日本語教室も休室する中、ICTを用いた試みについての報道⁽¹³⁰⁾はあるものの、日本語教育が必要な外国人児童生徒等への支援の見通しは立っていない。日本語の理解が不十分で、学習言語の蓄積が乏しい児童生徒にとって、自宅で学ぶこと自体が容易ではなく、休校の影響がより深刻化するおそれが指摘されている⁽¹³¹⁾。

これまで積み上げてきた日本語教育が必要な外国人児童生徒等への支援策の一層の充実を図るだけでなく、平成20年秋のリーマン・ショック後の「虹の架け橋教室」のような特別な施策も求められていると言えるであろう。

(いしわたり ひろこ)

⁽¹²⁴⁾ 「外国人の日本語教育 シニア活躍 教師の55%がボランティア 海外経験など生かしサポート」『産経新聞』2020.2.13; 「外国人材 改正入管法1年 日本語教師 国家資格化を」『読売新聞』2020.4.1.

⁽¹²⁵⁾ 佐藤 前掲注(7), pp.87-88.

⁽¹²⁶⁾ 「外国籍の親子 支援強化 日本語学び 学校生活を円滑に 岡崎市 今春から中学生に教室」『中日新聞』(西三河版) 2019.3.14; 「来日したての子へ「教室」あるよ 鳥根、滋賀、愛知などで広がる 数カ月で日本語と学校生活学ぶ 多言語対応が課題 外部委託する市も」『朝日新聞』2019.9.17.

⁽¹²⁷⁾ 金南咲季「地域一見慣れた風景と出会いなおす」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, p.113.

⁽¹²⁸⁾ 佐藤 前掲注(7), p.62.

⁽¹²⁹⁾ 日本語教育推進法第17条

⁽¹³⁰⁾ 「オンライン学習 無料支援 外国出身の親を持つ子に 福生のNPO」『朝日新聞』(東京版) 2020.5.5; 「(共生への扉) 外国籍の子、休校明け不安 「家では母語」日本語忘れかけ」『朝日新聞』(名古屋版) 2020.6.23.

⁽¹³¹⁾ 「新型コロナ 休校で日本語忘れる 外国籍児童ら、学習遅れ懸念「4月からの数カ月 大事な時期」」『毎日新聞』(香川版) 2020.5.9.