

共生社会に向けた
外国人児童生徒の教育のあり方

藤田玲奈

目次

はじめに

1. 在留外国人児童生徒の教育の現状
 1. 1. 在留外国人の現状
 1. 1. 1. 近年の在留外国人の状況
 1. 1. 2. 歴史的背景
 1. 1. 3. 外国人児童生徒の現状
 1. 2. 外国人児童生徒に対する教育施策
 1. 2. 1. 教育施策の歴史
 1. 2. 2. 近年の文部科学省による取り組み
 1. 2. 3. 地域自治体の役割
2. 外国人児童生徒が直面する課題と日本の教育システム
 2. 1. 外国人児童生徒が抱える問題
 2. 1. 1. 教育・生活・心理的課題
 2. 1. 2. 不就学問題
 2. 2. 日本の教育制度に内在する構造的課題
3. 国内における教育施策
 3. 1. 各自治体の取り組み
 3. 1. 1. 東京都の施策と特徴
 3. 1. 2. 静岡県浜松市の施策と特徴
 3. 1. 3. 静岡県焼津市の施策と特徴
 3. 1. 4. 地域特性に応じた支援モデル
 3. 2. 国内事例から見る現状と課題
4. 共生社会の実現に向けて
 4. 1. 外国人児童生徒教育の今後の方向性
 4. 2. 多文化共生社会の実現に向けて

おわりに

参考・引用文献

はじめに

近年、日本における在留外国人の増加と定住化の進展に伴い、外国にルーツをもつ子供の教育をめぐる課題は学校現場のみならず社会全体の重要な課題として顕在化している。とりわけ、日本語の習得は学習理解や学校生活への適応の基盤である一方、その困難さは学力形成や進路選択、さらには将来的な社会参加にも大きな影響を及ぼしている。こうした状況のもと、外国人児童生徒に対する教育支援は、多文化共生社会の実現に向けた中核的な課題として位置づけられる。

日本では1990年の出入国管理及び難民認定法（入管法）改正以降、外国人住民が増加し、近年では特定技能制度の導入などを背景として、外国人の定住化が一層進行している。その結果、外国人児童生徒数や日本語指導が必要な児童生徒数は全国的に増加し、国籍・母語・在留背景の多様化も顕著となっている。一方で教育現場においては、日本語指導体制や専門人材の不足、自治体間の支援格差、不就学や進路保障の問題など、制度的課題が依然として残されている。私自身も外国にルーツをもつ小中学生を対象とした日本語学習支援ボランティアに参加した経験があり、その活動を通じて学校における支援体制には一定の限界が存在することを認識した。また、学校外における学習支援についても支援を希望する外国人児童生徒の増加に十分対応しきれない現状を実感した。

本稿ではこうした状況を踏まえ、外国にルーツをもつ児童生徒をめぐる教育課題を制度的・構造的観点から整理し、日本社会における包摂的な教育のあり方を検討することを目的とする。1章では日本に暮らす外国人の現状とその歴史的背景を整理し、外国人児童生徒の増加と多様化の実態を明らかにするとともに、教育現場において生じている課題を概観する。2章では外国人児童生徒が教育現場や生活の中で直面する課題、不就学の問題を取り上げ、日本の教育制度に内在する構造的な問題点について考察する。3章では東京都や静岡県浜松市を中心とした自治体の教育施策を地域ごとに分析し、外国人児童生徒に対する教育支援が地域の状況に応じてどのように展開されているかを明らかにするとともに、制度的支援の到達点と限界を整理する。4章ではこれまでの分析を踏まえ、外国人児童生徒を一時的な支援の対象としてではなく、地域社会を構成する一員として捉える視点から、今後求められる教育支援の方向性について考察する。なお、本論文における「外国人」は、外国籍を有する者に限らず、出生地や家庭環境などにより外国にルーツをもつ者全体を指す。また、「外国人の子供」についても、外国籍の有無を問わず、外国にルーツを持つ全ての子供を対象とする。

1. 在留外国人児童生徒の教育の現状

1章では日本における在留外国人の増加と定住化の進展を背景として、外国にルーツをもつ児童生徒を取り巻く状況を明らかにする。近年の在留外国人の動向を統計資料から確認し、国籍構成や在留資格、居住地域の特徴を通じて、日本社会における外国人の存在が拡

大・多様化している実態を明らかにする。あわせて在留外国人増加の歴史的背景を整理し、現在の状況が形成されてきた経緯を概観する。その上で、外国人の定住化に伴って増加している外国人児童生徒の現状を確認し、彼らに対する教育施策の展開を振り返り、国・地域自治体・NPOなどが担ってきた役割を示す。

1. 1. 在留外国人の現状

1. 1. 1. 近年の在留外国人の状況

日本に居住する外国人は近年増加の一途をたどっている。出入国在留管理庁¹の統計によると、2025年6月末時点の在留外国人数は395万6,619人となり、前年末から18万7,642人増加して過去最高を更新した。過去の推移をみると、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災、および2020年頃のコロナ禍の影響下では一時的な減少が見られたものの、長期的には一貫して増加傾向にある。特に2022年以降、コロナ禍からの回復期における伸び率は顕著である。その背景には2019年に導入された「特定技能」制度など、政府が少子高齢化による深刻な労働力不足を補うために外国人材の受け入れを加速させたことがある。日本の出生数は2016年から減少が続くなど、少子高齢化の問題は深刻さを増しており、今後も人口減少が続くことが見込まれている。特に生産年齢人口（15歳～64歳）の縮小によって労働力不足は年々深刻化しており、外国人材が重要な役割を果たすようになってきている²。

在留外国人を国籍・地域別に見ると、アジア地域からの来日者がその大部分を占める。なかでも中国が最も多く90万738人、次いでベトナムが66万483人、韓国が40万9,584人と続き、これら上位3か国で全体の約半数を占めている。第5位のネパールは前年末比で4万人以上の増加を示し、最も高い伸び幅を記録している。

在留資格別に見ると、最も構成比が大きいのは「永住者」であり、全体の23.6%の93万2,090人に達することから外国人の定住化が進んでいる実態がうかがえる。「永住者」に次いで「技術・人文知識・国際業務」が11.6%、「技能実習」が11.4%、「留学」が11.0%、「特定技能」が8.5%、「家族滞在」が8.2%と続いている。制度改正の影響を色濃く反映しているのが「特定技能」の急増である。「特定技能」は国内人材を確保することが困難な状況にある産業分野³において、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的として、

¹ 出入国在留管理庁「令和7年6月末現在における在留外国人数について」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00057.html（2025年11月15日最終閲覧）

² 総務省「情報通信白書令和7年版」

<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper//ja/r07/html/nd221110.html>（2025年11月15日最終閲覧）

³ 具体的な産業分野は①介護②ビルクリーニング③工業製品製造業④建設⑤造船・舶用工業⑥自動車整備⑦航空⑧宿泊⑨自動車運送業⑩鉄道⑪農業⑫漁業⑬飲食料品製造業⑭外食業⑮林業⑯木材産業の16分野である。（出入国在留管理庁）

2019年4月に導入された制度である⁴。特定技能による在留外国人は33万6,196人に上り、前年末比51,730人増(18.2%増)と大幅な伸びを示している。

居住地域に関しては、東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県の5都府県に在留外国人の半数以上が集中している。増加率では大阪府、千葉県、大分県の順に高く、大都市圏のみならず地方部への広がりも見られる。少子高齢化が進む日本において、在留外国人は各地で多様な産業を支える労働力として、また地域社会の構成員として不可欠な存在になりつつある。

1. 1. 2. 歴史的背景

在留外国人は来日の時期によって「オールドカマー」と「ニューカマー」に分けられる。第二次世界大戦以前から日本に暮らす朝鮮半島、中国、台湾出身の人々とその子孫はオールドカマーと呼ばれる。一方、日本の国際化が進展した1970年代後半以降に来日した人々はニューカマーと呼ばれる。両者は来日の経緯や背景が大きく異なるため、このように区別されていることが多い(三浦2019: 33)。本節では、ニューカマーの人々が増加した歴史的背景について整理する。

ニューカマーの増加は1980年代初頭に始まり、東南アジアからの出稼ぎ女性やインドシナ難民の来日とその契機となった。1975年のベトナム戦争終結後、ベトナム・ラオス・カンボジアのインドシナ三国では政治的混乱が続き、多くの人々が難民として第三国へ移動した。日本にも、ベトナムを小舟で脱出した「ボートピープル」が多数到着した。国際社会で難民受け入れの機運が高まる中、日本政府は1979年にインドシナ難民の定住受け入れを閣議了解した。それに伴い、同年7月には内閣に「インドシナ難民対策連絡調整会議」事務局を設置し、定住促進のための諸施策を推進することとした。また、同年11月には事業の実施主体として財団法人(現・公益財団法人)アジア福祉教育財団に委託し、財団内に「難民事業本部」を設置した。難民事業本部は、日本語教育・健康管理・就職斡旋を目的とした定住支援施設として、1979年12月に兵庫県姫路市へ「姫路定住促進センター」を、続いて1980年2月に神奈川県大和市へ「大和定住促進センター」を開設した⁵。さらに、1981年には日本が難民条約に加盟し、これを契機として在留外国人に関する政策が次第に整備されていった。インドシナ難民は「第二の黒船」といわれるほど日本政府の在留外国人施策に強烈な影響を与えたといわれる(三浦2019: 36)。

1990年には改正された出入国管理及び難民認定法(以下、入管法)が施行され、ニューカマーの増加を一層加速させた。1980年代後半、バブル経済による好景気のなかで日本の産業界では深刻な労働力不足が発生していた。こうした状況を受け、入管法では日本国籍をもたない日系三世(祖父母のいずれかが日本国籍を有する者)に対して「定住者」資格が付与されることとなった。この在留資格は日本で就労の制限がなく、配偶者や子供も来日できる

⁴国際人材協力機構「在留資格『特定技能』とは」

<https://www.jitco.or.jp/ja/skill/> (2025年11月15日最終閲覧)

⁵ 難民事業本部(RHK)「日本の難民受け入れと支援」

<https://www.rhq.gr.jp/outline/p01/> (2025年11月15日最終閲覧)

というものであった。この改正により戦前から戦後すぐにかけて日本からブラジルやペルーなどの南米に移住した日系人が急増し、人手不足が深刻であった第二次産業を中心に就業することとなった。彼らは当初本国との間を往来する「出稼ぎ労働者」と見られていたが、日本での滞在が長期化し、家族を呼び寄せるなど定住化が進行したことで、今日的な「多文化共生」の問題の契機ともされている（森 2018: 91）。しかし、この措置だけでは労働力不足を解消できず、1993年には「外国人技能実習制度」が創設された。同制度は建前上は技能移転による「国際貢献」を目的としていたが、実際には企業が安価な労働力を確保する手段として利用する側面が強かった。また、雇用の不安定さや社会保険未加入、賃金未払い、人権侵害などの問題が指摘され続けており、職場から失踪する者も多い（三浦 2019: 38）。2025年6月末時点では449,432人の技能実習生が日本に滞在している⁶。

転換点となったのが、2019年4月に導入された在留資格「特定技能」である。これは国内で人材確保が困難な介護・建設・農業など12分野において、一定の技能を持つ外国人を労働者として受け入れる制度である。特に「特定技能2号」では在留期間の上限がなく、家族帯同も可能であるため、外国人が日本で生活基盤を築くことを制度的に支える仕組みとなった⁷。さらに2024年には改正入管法が成立し、従来の技能実習制度を廃止して新たな「育成就労制度」へ移行することが決定した。育成就労制度においては、外国人が成長しつつ中長期的に活躍できる制度を構築し、労働力として外国人材に向き合い労働者としての人権を守っている⁸。これにより、外国人を一時的労働者としてではなく地域社会の一員として受け入れる枠組みが強化され、定住化や家族帯同の流れがますます加速することが見込まれる。

1. 1. 3. 外国人児童生徒の現状

前節で述べた在留外国人の定住化は、日本社会で暮らす外国人の子供の増加を直接的にもたらしている。本項ではその規模や属性の変化、また学校教育における受け入れ状況について整理する。

文部科学省によれば、2024年時点で公立学校に在籍する外国人児童生徒数は138,714人であり、過去10年間で約6.2万人増加した⁹。学校段階別にみると、小学校90,367人、中学校33,353人、高等学校11,759人、特別支援学校1,816人、義務教育学校1,236人、中等教育学校183人となっており、幅広い教育段階で外国にルーツをもつ子供の受け入れが進んでいる。

こうした児童生徒数の増加とともに課題として指摘されるのが、「日本語指導が必要な児童生徒」の増加である。文部科学省の日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調

⁶ 出入国在留管理庁「令和7年6月末現在における在留外国人数について」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00057.html（2025年11月15日最終閲覧）

⁷ 国際人材協力機構「在留資格「特定技能」とは」

<https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>（2025年11月15日最終閲覧）

⁸ 厚生労働省、2024「育成就労制度の概要」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/001301676.pdf>

⁹ 文部科学省、2025「外国人児童生徒等教育の現状と課題」

https://www.mext.go.jp/content/20250425-mxt_kyokoku-000041756_005.pdf

査¹⁰によると、2023年度の日本語指導が必要とされる児童生徒は69,123人で、この10年間で約1.9倍に増えた。内訳は外国籍57,718人、日本国籍11,405人である。

日本語指導が必要な児童生徒の在籍状況を都道府県別にみると、愛知県が13,984人と最も多く、次いで神奈川県8,589人、東京都6,312人、大阪府5,040人、静岡県4,804人となっている。この上位5都府県だけで全体の56%を占めており、特定地域に集中しつつも全国的な広がりもみられる。日本語指導が必要な児童生徒が在籍する公立小・中学校は全27,764校中10,266校(37%)に上り、5人以上在籍する学校は3,123校、100人以上在籍する学校も全国で13校存在する。

さらに、日本語指導が必要な児童生徒の母語も多様化している。外国籍児童生徒の言語別内訳を見ると、ポルトガル語11,054人(20.8%)が最も多く、次いで中国語10,652人(20.6%)、フィリピン語7,630人(14.8%)、その後にベトナム語、スペイン語、英語が続く。こうした状況は、学校現場に多様な言語支援体制を求める要因となっている。

支援状況についてみると、日本語指導が必要な児童生徒のうち学校で特別な配慮に基づく支援を受けているのは、外国籍児童生徒で52,176人(90.4%、前年比8,844人増)、日本国籍児童生徒で9,878人(86.6%、前年比459人増)であり、いずれの生徒数も前回調査より増加している。しかし依然として支援を受けていない児童生徒も一定数存在し、また支援を受けていてもその内容が十分でないケースも指摘されている。加えて、日本語教育以前の段階である「不就学」の問題も深刻で、学齢相当の外国人の子供150,695人のうち不就学の可能性のある子供は8,601人に上る。

進路状況をみると日本語指導が必要な中学生の高等学校等への進学率は90.3%で、全中学生の99.0%を大きく下回る。高等学校等への進学後も困難を抱える児童生徒は多く、高校生等の中途退学率は8.5%で全高校生の1.1%を大きく上回る。大学等への進学率は46.6%(全体75.0%)と低く、就職した者における非正規雇用率は38.6%(全体3.1%)と高い。さらに、高校卒業後に進学も就職もしていない者の割合も高く進路保障の観点から課題が多い。

このように、現在の日本社会において外国にルーツをもつ子供たちは単に数が増加しているだけでなく、国籍・母語の多様化や在留背景の複雑化が進んでいる。これらの状況は教育現場に対し、従来以上に幅広い言語支援や文化的配慮を備えた体制整備を求めているといえる。

1. 2. 外国人児童生徒に対する教育施策

1. 2. 1. 教育施策の歴史

1980年代半ばまで日本に居住する外国人の約8~9割は韓国・朝鮮籍者であり、戦後の外国人教育政策は事実上、在日朝鮮人教育政策として展開されてきた(呉2023:78)。公立学校内に設置された「民族学級」はその代表例であり、朝鮮人児童を対象に公教育の枠組みの中で独自の教育が行われていた(呉2019:24)。

¹⁰ 文部科学省、2024「令和5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結果」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037366_02.pdf

しかし1990年の入管法改正以降、状況は大きく変化した。中南米諸国からの日系人労働者の就労規制が緩和され滞在期間が長期化する中で学齢期の子供が急増し、日系人児童生徒の教育問題が新たな課題として浮上したのである（大野 2015: 9）。こうした変化に対し、地方自治体は国の施策に先行して独自の取り組みを進めた。例えば1990年4月には神奈川県愛川町で日本語指導学級が開設され、同年10月には群馬県大泉町で日本語学級の設置とポルトガル語指導助手の配置が行われるなど、教育現場の実情に即した迅速な対応がとられた（森 2018: 96）。

国レベルでは1991年に文部科学省が「日本語指導が必要な外国人児童生徒」の実態調査を開始し、1992年には「加配教員制度」を導入した。これにより、日本語指導に対応した教員を特例で増員し、児童生徒一人ひとりの学習ニーズに応じた教育の提供が可能になった。また、この時期の主要な施策として、外国人登録に基づく学齢期の子供への就学案内の発給と、外国人児童が多数在籍する公立学校への「国際教室」の設置が挙げられる。「国際教室」は日本語指導が必要な外国人児童生徒が10名以上在籍することを基準に、教室の設置と担当教員の定数配置を行うものである。同教室では教科書や学習指導要領に準拠した学級の授業とは異なり、学年制をとらず、児童生徒の日本語習得度合いに応じた個別カリキュラムが実施された（宮島 2014: 9）。これは外国籍児童生徒への特別な配慮を制度として明確化した点で画期的なものであった。

2000年代以降は国レベルでより一層体系的な施策が進められた。2003年には総務省が自治体に対し、就学案内の徹底、日本語指導体制が整備された学校への受入れ促進、就学援助制度の周知徹底などを求めた。2005年には文部科学省が多言語による「就学ガイドブック」を作成・配布し、ポルトガル語に加えスペイン語、中国語、英語、韓国・朝鮮語、ベトナム語、フィリピン語にも対応し、情報保障の充実が進められた（森 2018: 96）。また、外国人児童生徒が学校での学習や生活に円滑に適応できるようにするため、日本語指導の初期学習から教科学習につながる段階までをカバーするものとして、文部科学省はJSL（Japanese as a Second Language）カリキュラムを策定した¹¹。JSLカリキュラムは、日本語を母語としない子供が日常会話は可能である一方、学習活動に参加するために必要な日本語力が不足しているという課題に対応することを目的とするものであり、2001年度から研究開発が進められた。小学校編は2003年7月に、中学校編は2007年3月にそれぞれ公表されている。同カリキュラムは「トピック型」と「教科志向型」の二つから構成されている。トピック型は教科を限定せず、体験・探究・発信の過程を重視し、学習活動に参加するための基礎的な力の育成を目指す。一方、教科志向型は各教科の特性を踏まえ、教科学習に必要な日本語力の育成を目的とするものである。いずれのカリキュラムも基本的には初期指導を終え、ある程度日本語の力を持った子供たちを対象にして、学習活動に参加するための学ぶ力の育成を図ることをねらっている。

¹¹ 文部科学省「JSLカリキュラム開発の基本構想」

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/008/001.html（2025年12月17日最終閲覧）

先述したように、1990年の入管法改正以降日系ブラジル人をはじめとする多数の日系人が急増した。彼らの子供たちは日本の公立学校に通うケースもあった一方、将来的な帰国を視野に入れてブラジル人学校への就学を選ぶ家庭も多かった。しかし、2008年秋のリーマンショックによる景気後退は定住外国人の雇用に深刻な影響を与え、多くの家庭が月額3～5万円とされるブラジル人学校の学費を支払い続けることが困難となる。その結果公立学校へ転入する児童生徒が増加する一方、生活が不安定になる中でいずれの学校にも通えない「不就学」の子供の存在が懸念されるようになった。これを受け、2009年度から「定住外国人の子どもの就学支援事業」が開始され「虹の架け橋教室」が設置された。同教室では自宅待機や不就学状態にある義務教育段階の子供に対し、日本語指導やポルトガル語などの母語支援を通じた教科指導補助を中心とする教育支援が提供されたほか、コーディネーターによる公立学校への円滑な転入支援も行われた。当初は3年間の事業として開始されたが、就学状況が十分改善されていないこともあり、2012年度以降も3年間延長され最終的に6年間で8751人が参加し4333人が本事業を通じて就学している（国際移住機関2015）。

2010年11月、文部科学省は日本語指導や日本の学校への適応指導の体制を整備し、「入りやすい公立学校」の実現を目的として、「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」を設置した。その結果、2011年6月に同検討会の提言として「日本語指導が必要な児童生徒の教育の充実に向けた今後の方向性について」が発表された。提言では、学校の教育課程に日本語指導を位置付ける場合①新たな「特別の教育課程」として位置付けること、②個々の能力に応じた習熟度別指導で対応することの二点が整理されている（小島2015: 61）。その後2011年には『外国人児童生徒受入れの手引き』が作成・配布され、2014年には日本語指導が必要な児童生徒を対象とした「特別の教育課程」が正式に制度化された。

1. 2. 2. 近年の文部科学省による取り組み

文部科学省は外国にルーツをもつ児童生徒への教育支援を強化するため、義務教育段階および高等学校段階において、日本語指導体制や就学・進学支援の整備を進めてきた。義務教育段階では2014年度から、高等学校段階では2023年度から「特別の教育課程」を編成し、日本語の個別指導と単位認定を可能とする制度を整備した¹²。従来、外国人児童生徒等への日本語指導は教育課程上の正式な位置付けがなく、各教科の枠組みの中で補助的に行われていた。そのため地域や学校ごとに指導体制が大きく異なり、大学生や通訳者が指導にあたるなど専門性が十分に確保されないケースもみられた。また、指導計画や学習評価に関する明確な規定も存在しなかった。その結果、児童生徒の日本語能力だけでなく生活状況や学習歴、家庭環境といった背景が十分に把握されないまま指導が行われ、実態に応じた支援が必ずしも提供されていない点が課題として指摘されていた（小島2015: 62）。

こうした課題を踏まえ導入された「特別の教育課程」は、学校における日本語指導の質と体制を改善することを目的とするものである。文部科学省はその効果として、

¹² 文部科学省、2025「外国人児童生徒等教育の現状と課題」

https://www.mext.go.jp/content/20250425-mxt_kyokoku-000041756_005.pdf

- ① 児童生徒一人ひとりに応じた日本語指導計画の作成・評価の実施による学校教育における日本語指導の質の向上
- ② 教職員等研修会や関係者会議の実施による地域や学校における関係者の意識及び指導力の向上
- ③ 学校教育における「日本語指導」の体制整備によつての組織的・継続的な支援の実現
(小島 2015: 62)

の三点を挙げている。2023年度の「特別の教育課程」の実施状況¹³を見ると、義務教育段階において指導を受けた児童生徒は外国籍が37,500人、日本国籍が6,809人であった。また、同課程を実施している学校は外国籍児童生徒対象が5,880校、日本国籍対象が2,363校である。高等学校段階では指導を受けた生徒数は外国籍215人、日本国籍30人、実施校は外国籍対象33校、日本国籍対象13校となっている。

さらに、文部科学省は支援体制を総合的に強化するため、2013年から「帰国・外国人児童生徒等に対するきめ細かな支援事業」を実施している。同事業は実施主体（都道府県・指定都市・中核市）の取組に対して、総事業費の1/3を上限として予算の範囲内で交付を行う補助事業である。日本語指導者や母語支援員の派遣、オンライン指導や多言語翻訳システムなどICTの活用、進路指導、放課後や学校内外における居場所づくりを含む総合的な支援体制が地域の実情に応じて整備されている¹⁴。

また、2018年から実施されている「日本語指導が必要な児童生徒等の教育支援基盤整備事業」では、日本語指導担当教師の指導力向上と支援環境の改善が図られている。具体的には教材検索サイト「かすたねっと」を通じた多言語文書や日本語教材の提供、専門アドバイザーによる指導・助言、「外国人の子供の就学状況調査」などが実施され、日本語指導に関する施策立案や情報共有を支える基盤整備が進められている¹⁵。

就学支援の面では、実施主体の取組に対して総事業費の1/3を上限として予算の範囲内で交付を行う「外国人の子供の就学促進事業」が2015年から開始された。就学・進学状況に関する調査をはじめ、就学ガイダンスや日本語・教科・母語等の指導を行う教室の設置、その教室にて指導を行う指導員の研修などが行われている¹⁶。これらの施策により不就学の防止と教育機会の確保が図られ、外国にルーツをもつ子供の学校参加を支える体制が強化されている。

1. 2. 3. 地域自治体の役割

¹³ 文部科学省，2024「令和5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結果」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037366_02.pdf

¹⁴ 文部科学省，2025「日本語教育関係施策等の推進状況について」

https://www.mext.go.jp/content/20250530-mxt_nihongo02-000042870_1.pdf

¹⁵ 同上

¹⁶ 同上

日本では、外国人児童生徒の教育は長い間地方自治体の判断によって実施されてきた。在日韓国・朝鮮人教育は近畿圏を中心とする自治体がそれぞれの地的事情に応じて独自の指針や方針を策定し、1990年代以降に増加したニューカマーの子供への教育についても、関東・東海圏の外国人集住都市が主導してきた。このように、外国人児童生徒の教育は国が統一的に教育内容や実施方法を決め、それに従って地方自治体を実施してきたのではなく、地方自治体がそれぞれの歴史や地域性、財政状況などを踏まえて独自に構築してきたという特徴があった（臼井 2024: 28）。しかし、近年は状況が変化している。外国人住民の増加と多様化を背景に、国レベルで外国人児童生徒支援の教育施策が急速に整備されるようになった。

文部科学省は2015年に「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」を設置し、2016年の報告書において、国・都道府県・市区町村・NPO等が相互に連携し、役割を分担して支援にあたる必要性を明確にした。まず、国は外国人児童生徒教育の基本方針を示すとともに、教員配置のための財政支援や教育実施に必要な情報提供、自治体の自主的な受け入れ体制整備を支援する役割を担う。都道府県は域内の基本方針の策定、教職員の配置や研修、市区町村への支援、県立学校での受け入れ体制の整備、学校種間の接続支援などを行うことが求められる。また、地域間での支援格差を是正するため、広域的な調整も進める。市区町村は小・中学校の設置者として、受け入れ体制の整備、就学促進活動、日本語指導や支援員の配置など、現場に最も近い立場で具体的な支援を実施する（文部科学省 2016: 8-9）。

しかし、どの学校でも外国人児童生徒を受け入れられる体制を整えることは都道府県や市区町村の責務であるのに対し、多様な言語に対応できる人材が不足している地域も多い。そういった中では地域のNPOや支援団体、ボランティアが重要な役割を果たす。行政では対応しきれない生活相談・情報提供、家庭への支援、放課後の日本語学習など学校外のサポートを担い、地域の人的資源として機能している。

以上のように、日本の外国人児童生徒教育は地域自治体の自主的な取り組みに支えられてきたが、現在は国・都道府県・市区町村・NPO等が連携する多層的な支援体制へと移行している。この協働体制の強化は自治体間の支援格差を縮小し、外国人児童生徒が等しく教育を受ける権利を保障するための重要な基盤となっている。

2. 外国人児童生徒が直面する課題と日本の教育システム

前章では日本における在留外国人の増加や定住化の進展、外国人児童生徒の現状や教育施策の展開について整理した。しかし、日本語指導が必要な外国人児童生徒の増加に対して現行の教育体制は十分に対応できておらず、適切な指導・支援を受けられない子供や不就学の状況も一定数存在するなど依然として課題が残されていることが明らかになった。本章では、外国人児童生徒が抱える諸課題と日本の教育制度の構造的特徴を整理することで、後章で検討する支援策や制度改善の方向性を考えるための基盤とする。

2. 1. 外国人児童生徒が抱える問題

2. 1. 1. 教育・生活・心理的課題

ニューカマーの子供が抱える教育課題として、志水（2008：18）は不就学、適応、言語、学力、進路、アイデンティティの6つを指摘している。本節では、このうち不就学を除いた5つについて整理する。

まず、学校や日本社会への「適応」の問題である。外国人児童生徒は言語の壁や文化の違いからカルチャーショックを経験することも少なくない。たとえば集団登校、制服の着用、リコーダーの習得、プールの授業、掃除当番など日本では一般的とされる活動も、文化的背景の異なる子供にとっては馴染みのないものである¹⁷。また、外国人児童生徒は自らの選択ではなく、保護者の就労・結婚・進学等に伴い来日している場合が多いと推測される。中には日本語の習得や学校での学習に対し、前向きに取り組むことができない例も見られる（文部科学省 2020：19）。日本語習得が十分に進んでいない段階では、その違和感や困難を言語化して他者に助けを求めることも難しい。このため、日常生活のさまざまな場面で心理的負担を抱えやすいとされる。

次に「言語」の習得が大きな課題となる。日本では外国につながる子供が増加し、その言語的・文化的背景は多様化している。「外国人の子供」と一括りにしても、来日時の年齢、滞日年数、母語、家庭環境は大きく異なる。日本語以外の言語を十分に習得した後に来日した子供にとって、日本語は「第二言語」となる。一方、日本で生まれたり幼少期に来日したりした子供にとっては、日本語は必ずしも「母語」ではないものの事実上の「第一言語」となる場合がある。この結果、家庭内で母語によるコミュニケーションが困難になるなどの問題も生じる（齋藤 2022：26-27）。こうした複雑な言語環境の中で、母語と日本語双方の発達が不十分となる「ダブルリミテッド」も指摘されている。

さらに「学力」も重要な課題である。日本では海外のようにエスニックグループごとの学力調査は行われていないため、外国人児童生徒の学力を厳密に把握することは難しい。しかし、高校進学率の低さなどから多くのニューカマーの子供が学習困難を抱え、低学力になりがちであることが明らかになっている（三浦 2019：38）。2014年度からは一人ひとりに応じた日本語指導を可能にする「特別の教育課程」が編成されるようになった。一方で坪田（2019：95）によれば、中長期的に見ると、初期段階で手厚い日本語指導が行われても、「ある程度日本語が話せるようになった」という理由で支援が早期に打ち切れ、「特別扱いしない」原則に戻される傾向があるという。しかし、目安として日本語で日常会話が分かるようになるまでには2～3年、学習言語が理解できるようになるまでに5～7年程度必要であると言われて¹⁸いる。そのため短期間で学習言語を身につけることは困難であり、長期にわたる継続的支援が不可欠である。適切な支援が行われない場合、学習障害と誤解されたり、低学力状態が固定化したりすることで学習意欲が失われていく危険も指摘されている。

¹⁷ 京都府教育委員会, 2024 「外国にルーツをもつ子どもの教育」

https://www.kyoto-be.ne.jp/ed-center/kensyukoza/pdf/R06/Nits_Rits_siryu_4.pdf

¹⁸ 豊橋市教育委員会 「日本語指導が必要な児童生徒」

<http://www.gaikoku.toyohashi.ed.jp/kyouikunotebiki/4nihongo.pdf>

次に「進路」も重要な課題である。前章でも示されたように、改善傾向にあるものの日本語指導が必要な生徒の高校・大学進学率は依然として低く、就職者に占める非正規雇用の割合も高い¹⁹。これらの課題の背景には貧困問題も横たわる。近年、「子どもの貧困」が問題視されるようになり、家庭の経済的困難は子供の成長や教育に負の影響を及ぼすと指摘される（宮島 2022: 18）。外国人家庭は低賃金や非正規雇用の比率が高く、両親が長時間労働に従事している場合子供と十分に接する時間が確保できず、言語習得や学習支援に配慮する余裕がない。高校進学をせずに就労を始める子供が相当数いて、非正規雇用を転々とする生活になりやすいという。

そして、「アイデンティティ」の形成も大きな課題である。日本で生まれ育った子供や母語を十分に習得する前に来日した子供の中には、母語・日本語のいずれの言語でも十分に学習ができない「ダブル・リミテッド」の状態に陥ったり、母語しか話すことのできない家族とのコミュニケーションが取れなくなったりする（文部科学省 2020: 22）課題が指摘されている。外国人児童生徒等のアイデンティティの確立や日本語の習得のためには、母語や母文化の習得が重要であるとされる。一部の自治体ではNPOや国際交流協会と連携し、放課後や休日に母語指導を行う取り組みを進めている。母語の維持・発達を支えることは単に学習の基礎を整えるだけでなく、子供が自らの文化的ルーツを肯定的に受け止めるうえでも重要である。

2. 1. 2. 不就学問題

ニューカマーの子供が直面する深刻な問題の一つに「不就学」がある。不登校が「学校に在籍しているが登校しない状態」を指すのに対し、不就学とは義務教育相当年齢でありながら、いずれの教育機関にも在籍していない状態を指す。

この問題の背景には、日本国憲法および教育基本法における「教育を受ける権利」と「就学義務」が、長らく「国民固有の権利・義務」、すなわち日本国籍保持者に限定されるものとして解釈されてきた歴史がある（三浦 2019: 39）。外国籍の保護者には就学義務が課せられていない。日本は国際人権規約や子どもの権利条約を批准しているものの、外国籍児童の就学は依然として、希望すれば認めるという“恩恵”にとどまっているのが実情である（三浦 2019: 93）。

従来、文部科学省は就学ガイドブック（多言語）の作成・配布、自治体への通知、就学状況把握を行う自治体への補助事業などを通じ、外国人児童の就学機会確保を推進してきた。2019年度には初めて全国規模の「外国人の子供の就学状況等調査」が実施され、約2万人が不就学または就学状況不明である可能性が示された。2024年度調査では、学齢期の外国籍児童163,358人のうち8,432人が不就学の可能性があるとして、割合としては改善傾向にあるものの依然として深刻な状況が続いている²⁰。

¹⁹文部科学省, 2025「外国人児童生徒等教育の現状と課題」

https://www.mext.go.jp/content/20250425-mxt_kyokoku-000041756_005.pdf

²⁰ 文部科学省, 2024「令和5年度 外国人の子供の就学状況等調査結果」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037364_02.pdf

こうした状況を受け 2020 年 7 月には「外国人の子どもの就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」が策定され、自治体に取り組むべき事項として①外国籍児童を含む学齢簿の一体的管理、②就学案内の徹底、③個別の就学勧奨、④学校側の受け入れ体制整備などが明確化された²¹。また、文部科学省は前章で取り上げた「外国人の子どもの就学促進事業」を通じて自治体を支援するほか、日本の学校生活を紹介する多言語動画の提供、夜間中学の設置促進など多角的な支援策を展開している。一方で、就学状況の調査に関して教育委員会からは、①住民登録住所を訪問しても保護者に会えない、②母語が多様で通訳確保が難しく十分な就学案内が行えない、③保護者が就学を希望しない場合それ以上踏み込んだ案内ができない、といった現場での具体的な課題も指摘されている（文部科学省 2020: 11）。すべての外国人児童生徒が就学の機会を保障されるよう、国と地方公共団体が連携して学齢期の子供を持つ外国人家庭に対して継続的な就学促進の取組を行い、確実に学校教育につなげていくことが求められている。

2. 2. 日本の教育制度に内在する構造的課題

日本語指導が必要な外国人児童生徒の増加に対し、現行の教育体制は十分に対応しきれていない状況にある。文部科学省の調査によれば、2023 年度においては日本語指導が必要とされる児童生徒のうち約 1 割が教科補習などの特別な支援を受けていない状況にある²²。また、日本語指導担当教員や日本語指導補助者が配置されている場合でも在籍学級での支援が行われていなかったり、担任が指導状況を把握していなかったりと、学校全体として十分な支援体制が整っていないという課題も指摘されている（文部科学省 2020: 6）。

さらに、日本語指導担当教員の養成・配置においても構造的課題が存在する。現状、外国人児童生徒等の教育に関する研修を実施している教育委員会は多くなく、教師や支援員が専門的な知識を体系的に学ぶ機会は十分とは言えない。研修を実施していない教育委員会からは、講師の確保が難しいことや、研修内容の設計が分からないといった声も上がっている。大学の教員養成課程においても、外国人児童生徒等の教育は地域の実情に応じて限定的に扱われているにとどまっている。今後、外国人児童生徒の増加が全国的に進むことを踏まえれば、特定の担当者のみに対応を委ねる体制には限界があると言える。さらに、初任者研修や中堅教諭等研修、免許状更新講習などの法定研修においても関連内容が扱われる機会は少なく、加えて多忙な学校現場では研修時間の確保自体が難しいという実情もある（文部科学省 2020: 11-12）。

2014 年度からは一人ひとりに応じた日本語指導を可能にする「特別の教育課程」も編成されるようになった。しかし前節にて示したように、初期段階で手厚い指導が行われたとしても、ある程度日本語が話せるようになったという理由で早期に支援が打ち切れ、「特別扱いしない」原則に戻される傾向があることも指摘されている。坪田（2019: 95）によれば、こ

²¹ 文部科学省、2020「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」

https://www.mext.go.jp/content/20200703-mxt_kyousai01-000008457_01.pdf

²² 文部科学省、2024「令和 5 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結果」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037366_02.pdf

の背後には教師側の「一早く支援を終えたい」という教師の認識だけでなく、「みんな同じ」であることを前提とする同化主義的な学校文化が深く関わっているという。日本の学校では一斉授業や規律を重視した生活指導など、画一的な価値観が隠れたカリキュラムとして存在しており、「同じであることがよい」という前提が暗黙に共有されている。そのため、多様な言語や文化をもつ移民の子供が持ち込む差異は否定的に受け取られがちであり、結果として彼らは制度面と文化面の双方から排除の力を受けることになる。

以上のように、外国人児童生徒たちは日本語指導体制の不十分さと、同質性を強いる学校文化という二重の構造的問題にさらされている。この状況を打破するためには、専門性を備えた日本語教育体制の整備はもちろん、学校文化そのものを多様性を前提とした方向へ転換していく必要がある。

3. 国内における教育施策

前章で示したように制度整備が進む一方で、言語や学力、進路、不就学といった課題は依然として解消されておらず、支援の実施状況には自治体や学校による差が存在する。こうした状況を踏まえ、本章では外国人児童生徒に対する教育支援が実際の自治体においてどのように展開されているのかを、国内の事例を通して確認する。

まず、外国人児童生徒数が多く集住がみられる地域として東京都および静岡県浜松市の施策を取り上げ、広域的な支援体制や制度化の特徴を整理する。あわせて静岡県焼津市の事例を通じて、母語教育を重視した取り組みの意義について確認する。さらに、外国人児童生徒が散在する地域の事例として北海道新ひだか町および栃木県壬生町を取り上げ、限られた条件下で行われている支援の工夫に注目する。

3. 1. 各自治体の取り組み

3. 1. 1. 東京都の施策と特徴

東京都公立学校において日本語指導が必要な児童・生徒数は、2021年度の5,261人から2023年度には6,312人へと増加傾向にあり²³、受け入れ体制の整備が喫緊の課題となっている。東京都が都内全62区市町村に対して実施したアンケートによれば、すでに大多数の50の自治体で日本語教育につなぐ取り組みが実施されており²⁴、東京都全体での広域的な支援と地域ごとの独自の施策が並走している状況にある。

²³ 文部科学省, 2024「令和5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結果について」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037366_4.pdf

²⁴ 東京都 子供政策連携室, 2024「『日本語を母語としない子供』を日本語教育につなぐ取組事例集」

https://www.kodomoseisaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/kodomoseisaku/060422_-

東京都としての取り組みの一つは「日本語指導推進ガイドライン」の策定である。児童・生徒の日本語能力の把握方法や指導内容に加え、全国初となる小・中・高校の発達段階を見据えた指導モデルを明示した。これをデジタルブック化して都内公立学校での活用を促進することで、学校間での指導格差の解消を図っている²⁵。また子供政策連携室や生活文化スポーツ局は、子供が安心して過ごせる「多文化キッズサロン」や相談対応や関係機関との調整役を担う「多文化キッズコーディネーター」の設置・運営経費を補助²⁶し、区市町村が独自の支援体制を構築できるようバックアップを行っている。こうした都の支援を受けつつ、各自治体では地域の実情に即した特徴的な施策が展開されている。ここでは新宿区、大田区、稲城市の事例を取り上げる。

新宿区の施策の特徴は、未就学期からの継続的な日本語学習支援体制を構築している点にあり、東京都子供政策連携室（2024）による『「日本語を母語としない子供」を日本語教育につなぐ取組事例集』²⁷において好事例として紹介されている。来日前後の段階では、区内での学校生活や日本語支援制度を分かりやすく紹介する冊子『新宿区の学校生活』を作成・公開している。同冊子は8言語に対応しており、保護者が就学前から学校生活を具体的にイメージできる環境が整えられている。就学前段階では、区立幼稚園において「日本語サポート指導員」による日本語初期指導が実施されている。教育委員会は日本語初期指導の申請があった園に対して指導員を派遣し、園児の母語を活用しながら日本語指導を行う体制を整えている。必要に応じて小学校進学時にも再指導を行うことが可能としており、就学への円滑な移行が図られている。また、保・幼・子・小合同会議を通じて、区立幼稚園や子ども園、近隣保育園と区立小学校が連携し、日本語を母語としない園児について、園での支援内容や配慮事項を共有している。小・中学生段階においても学校間で児童生徒の情報を体系的に共有し、日本語指導に活用している。小学校から中学校への進学時にも日本語の習得状況や学習上の配慮事項が引き継がれ、継続的な指導が可能となっている。

新宿区立教育センター内の国際理解室では、区立幼・小・中学校へ編入してきた日本語の分からない子供に母語を使って日本語を指導する日本語サポート指導を実施している²⁸。また、学校での日本語初期指導や放課後の日本語学習支援を修了した後も、必要に応じて新宿未来創造財団が運営する「こどもクラブ新宿」において日本語学習を継続することができる。このように新宿区では、未就学期から学齢期まで一貫した日本語学習支援を実現している点に大きな特徴がある。

²⁵ 東京都，2025「令和7年度における日本語指導の推進について」

https://www.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/tosei/20250523_02_05

²⁶ 東京都 子供政策連携室，2024「『日本語を母語としない子供』を日本語教育につなぐ取組事例集」

https://www.kodomoseisaku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/kodomoseisaku/060422_-

²⁷ 同上

²⁸ 新宿区立教育センター「国際理解室」

<https://www.shinjuku.ed.jp/~center-a/gyoumu/newdir0/kokusai.html>（2025年12月7日最終閲覧）

大田区では、ICTを活用した就学状況の管理システムに特徴がある。この管理システムは文部科学省（2024）による『令和5年度 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』にて紹介されている²⁹。同区では外国人児童の不就学を防ぐため、住民基本台帳システムと連動した独自の「学齢簿システム」を導入している。学齢相当の外国人が住民登録を行うとシステムに自動連携され、未就学が疑われる場合には入国管理局への照会や、子ども家庭支援センターと連携した訪問調査等を実施して状況を確認する仕組みである。この連携により、小学生相当の子供については全数の状況確認を達成している。一方で、中学生相当の子供は子ども家庭支援センターの調査対象外であるため把握が及ばないケースがある点や、今後予定されている国によるシステムの標準化に伴い、区が独自に開発した現行システムとの互換性やデータ移行が課題として挙げられている。

稲城市では、学校・家庭・地域が連携して教育活動を支援する体制として「学校支援コンシェルジュ（地域学校協働活動推進員）」を2013年度より導入している。この取り組みは、文部科学省（2024）による「令和5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取組事例」³⁰でも取り上げられている。学校支援コンシェルジュは元PTA役員などの地域住民が無償ボランティアとして参加し、学校と地域をつなぐ調整役を担ってきた。本市では日本語指導が必要な外国籍児童生徒数が比較的少ないことから、専門の日本語指導教員は配置されておらず、学級担任による日常的な支援が基本となっている。そのような中、市内小学校に在籍する児童に対し集中的な日本語支援が必要と判断された場合には、学校支援コンシェルジュのネットワークを活用して支援人材を確保し、週に数回1～2時間程度、国語や算数の授業を中心に学習支援を行っている。しかし、英語以外の言語に対応できる人材の確保の難しさや、学校支援コンシェルジュの高齢化、平日中心の活動形態による担い手不足といった課題も指摘されている。

3. 1. 2. 静岡県浜松市の施策と特徴

静岡県浜松市は、教育施策において全国でも先進的なモデルを構築している自治体の一つである。2025年4月時点で浜松市の在留外国人数は30,286人に達し、総人口781,011人の3.9%を占めている³¹。国籍別ではブラジルが9,505人と最も多く、次いでベトナム、フィリピン、中国、インドネシアと続く。とりわけ南米出身者が全体の約4割を占めており、中でもブラジル国籍者数は全国の都市の中で最多となっている。こうした人口動態の要因には1990

²⁹ 文部科学省，2024「令和5年度 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」

https://www.mext.go.jp/content/20250120-mxt_kyokoku-000022312_01.pdf

³⁰ 文部科学省，2024「令和5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取組事例」

https://www.mext.go.jp/content/20250120-mxt_kyokoku-000022312_02.pdf

³¹ 浜松国際交流協会，2025「2025（令和7）年度国際課業務概要」

https://www.hi-hice.jp/uploads/doc_kokusaiika-gaiyou_2025.pdf

年の入管法改正により日系人とその家族が急増したこと、さらに近隣の愛知県と同様に自動車産業等の製造業が集積しており、労働者として定住する家族が増加したことが挙げられる³²。

こうした背景から、浜松市では外国人の子供の教育支援を多文化共生施策の重点事業と位置づけ、2011年度より「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」を開始した。本事業は、総務省（2021）による『多文化共生事例集（令和3年度版）』³³においても紹介されており、以下では同資料をもとにその内容を整理する。本事業は、市、県、在浜松ブラジル総領事館、地元自治会、警察などの関係機関からなる「浜松多文化共生事業実行委員会」を組織し、地域全体で子供を支える体制の構築を目指したものである。委員会での3年の取り組みを経て、2013年には「浜松モデル」と呼ばれる不就学防止・解消のための包括的なシステムが確立された。現在、この取り組みは公益財団法人浜松国際交流協会が市の委託を受けて実施している。「浜松モデル」の取り組みは、

- ① 転入時の入学案内
- ② 就学状況の継続的な把握
- ③ 不就学の子供や家庭に対するきめ細かな支援
- ④ 就学後の定着支援

の大きく四つから構成されている。第一に、転入時の徹底した情報提供である。外国人住民の生活に必要な情報をまとめた冊子「ウェルカムパック」に多言語の就学案内を掲載し、転入手続きの段階で教育相談窓口や外国人学校の情報を確実に提供することで就学を促している。第二に、就学状況の継続的な把握である。学齢期にある外国人の子供の台帳を作成し、新小学1年生や新規転入者、退学者を対象に定期的な訪問調査を行うことで、行政の目が行き届かない子供が出ないよう監視体制を整えている。第三に、不就学の子供や家庭に対するきめ細かな支援である。調査により不就学が判明した場合、個別のカウンセリングや就学準備サポートを行うほか、経済的理由等で学校に通えない子供や来日直後の子供を対象とした「就学支援教室」を設置し、日本語や教科指導などの学習機会を提供している。第四に、就学後の定着支援である。学校入学後も授業についていけなくなることを防ぐため、学習支援や初期適応支援、母語支援を継続するほか、外国人学校にもカウンセラーを派遣してメンタルヘルスケアも行っている。

この成果として、浜松市では2013年9月に「不就学ゼロ」を達成した。その後も年6回の調査や、不就学のおそれがある家庭に対する戸別訪問を通じて不就学児を早期に発見・支援するサイクルを維持している³⁴。

³² TBS NEWS DIG「全国一“日本語指導が必要”な外国籍の子供が多い愛知県 日本社会のためにも必要な「日本語教室」の現状とは？」

<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/cbc/610696?display=1>（2025年12月7日最終閲覧）

³³ 総務省、2021「多文化共生事例集（令和3年度版）」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000765992.pdf

³⁴ 同上

また、浜松市は日本語が分からず未就園であった外国人の子供と保護者の学校生活への適応を図るため、「プレスクール」を実施している³⁵。1月から3月にかけて毎週土曜日に全8回開催され、集団での体験活動や保護者向けの講義を通じて入学前の不安を解消し、子供の集団適応の様子や配慮事項を入学先の小学校に提供することを目的としている。さらに、多国籍化が進む中でバイリンガル支援者の不足に対応するため、2021年8月からは「双方向AI通訳機（ポケットーク）」を希望する全学校に貸与し、日本語が分からない児童生徒との日常会話や支援者が不在時の保護者対応を可能にした。加えて、2022年4月には新規事業として、編入する中学生を対象に学校適応に必要な初期日本語指導を10週間行う「初期日本語指導拠点校」を開設するなど、幅広い取り組みを行っている。

3. 1. 3. 静岡県焼津市の施策と特徴

静岡県焼津市では、日本語指導コーディネーターを活用した教員研修等を通じて外国人児童生徒教育の質的向上を図るとともに、母語を大切にした教育に力を入れているという特徴がある。こうした取組は、文部科学省（2024）『令和5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取組事例』³⁶においても紹介されている。同市は母語による理解や思考、コミュニケーションが学力形成の基盤となり、その後の日本語学習や教科学習にも大きな影響を及ぼすと捉え、保護者への啓発と学習機会の提供を重視している。

その中心的取組が母語の重要性の周知である。多言語対応が可能な支援員とともに各学校へ出向き、就学前健康診断などで通訳支援を行いながら、家庭内で母語によるコミュニケーションを継続する意義を保護者に伝えている。また、「プレスクール」および「プレ教室」を運営しており、プレスクールでは就学前の新小学1年生を対象に親子で母語の絵本の読み聞かせや発表活動に取り組み、母語で考え表現する経験を重視している。また、給食や掃除を通じて日本の学校生活を体験する機会も設けられている。プレ教室は、海外から移住した児童を対象に母語の定着を目的として小規模で実施され、教員経験を有する外国人講師が指導にあっている。これらの取組により母語の力を伸ばした児童は、日本語や他教科においても良好な学習成果を示しており、就学前段階から母語の重要性を一貫して伝える体制を確立した成果がある。

一方で外国人児童生徒が日本の学校に通うにあたり、保護者による家庭での母語教育が十分に行われないケースも多くみられる。また、幼児期と学齢期を管轄する行政組織が異なることから、母語教育を継続する上での行政間の連携に課題が残されている。

3. 1. 4. 地域特性に応じた支援モデル

前節までにみた東京都および浜松市の事例は、外国人児童生徒数が多く一定の集住がみられる地域において、人的資源や専門組織を活用した包括的な支援体制を構築している特徴が

³⁵ 文部科学省、2022「外国人の子供の就学状況等調査結果について事例集」
https://www.mext.go.jp/content/20220427-mxt_kyokoku-000022312_02.pdf

³⁶ 文部科学省、2024「令和5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取組事例」
https://www.mext.go.jp/content/20250120-mxt_kyokoku-000022312_02.pdf

あった。一方、日本全国の自治体に目を向けると、外国人住民が特定地域に集中せず比較的広域に分散して居住している地域や、小規模な自治体において多国籍化が進行する地域も少なくない。このような地域では、都市部や集住地域と同様の支援体制をそのまま導入することは難しく、地域の実情に即した柔軟な支援モデルが求められる。本節では外国人児童生徒数が限られる散在地域の事例として、北海道新ひだか町、栃木県壬生町を取り上げ、外国人児童生徒に対する教育支援の多様なあり方を検討する。

まず、文部科学省（2023）による『令和4年度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』³⁷に取り上げられている、北海道新ひだか町の事例をみる。新ひだか町では外国人児童生徒の数が多くないことから、教育委員会が個別言語に対応した通訳を雇用することは困難である。そのため、新ひだか町では就学後の支援として翻訳機およびタブレット端末を活用した対応を行っている。従来は北海道教育委員会を通じて翻訳機の配布を受けていたが、現在は手続きの簡略化と迅速な対応を目的として、町教育委員会が直接購入し対象校へ配布している。これらの翻訳機は教員と児童生徒、また教員と保護者とのコミュニケーションで使用されており、学校からの配布物についてもカメラ機能を用いた翻訳が行われている。さらに、GIGAスクール構想³⁸により児童生徒一人一台のタブレット端末が整備されたことを受け、一部の学校ではGoogle翻訳が活用されており、主に児童生徒同士の意思疎通の補助として機能している。この事例は人的資源が限られる散在地域において、ICTを活用することで最低限の言語支援環境を確保する実践として位置づけられる。

次に、文部科学省（2024）の『令和5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取組事例』³⁹に取り上げられている、栃木県壬生町の事例をみる。壬生町も外国籍住民が少なく、自治体内の各地に分散して居住している地域である。外国人児童生徒数も少数かつ年度ごとに人数の変動もあり、日本語指導員や通訳の常設配置といった固定的な支援体制の構築が難しく、特に学校と外国人保護者との連絡手段の確保が課題となっていた。この課題に対応するため、壬生町教育委員会は多言語対応WEB連絡帳システムを導入した。本システムは、教員が日本語で作成した連絡事項を保護者が設定した言語に自動翻訳して配信するものであり、複数言語への一斉配信が可能である。定型文については専門家による翻訳が用いられており、誤訳のリスクを抑えつつ教員の業務負担軽減を実現している。この取組により、従来は児童生徒を介して行われていた連絡が教員から保護者へ直接伝達されるようになり、

³⁷ 文部科学省，2023「令和4年度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」

https://www.mext.go.jp/content/20230530-mxt_kyokoku-000022312_01.pdf

³⁸ GIGAスクール構想は、1人1台端末や高速大容量の通信ネットワーク等の学校ICT環境を整備・活用することによって、教育の質を向上させることを目的として、2019年に開始された文部科学省による取り組みである。（文部科学省）

³⁹ 文部科学省，2024「令和5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取組事例」

https://www.mext.go.jp/content/20250120-mxt_kyokoku-000022312_02.pdf

情報伝達の正確性と迅速性が向上した。ウルドゥ語対応によって、近年壬生町にて増加するパキスタン出身保護者との円滑な連絡が可能になるという点で大きな成果があったという。初期設定を行ってもらった際の保護者とのコミュニケーションにおける苦勞などの課題があるが、散在地域における多国籍対応の有効な事例といえる。

3. 2. 国内事例から見る現状と課題

本章で取り上げた国内事例から、日本における外国人児童生徒に対する教育支援は都市部の集住地域から散在地域に至るまで、地域特性に応じた多様な形で展開されていることが明らかとなった。東京都や浜松市のように外国人児童生徒数が多い地域では、人的資源や専門組織を活用した包括的な支援体制が構築されており、不就学防止から日本語指導、就学後の定着支援に至るまで体系的な取組が進められている。一方で、外国人住民が散在して居住する地域においては、ICTの活用に基づく支援など限られた条件の下で工夫を凝らした支援モデルが採用されている。

国内における多様な取り組みが存在する一方で、前章で分析した課題および国内事例を通していくつかの共通する課題も浮かび上がった。第一の課題は、自治体間および学校間における支援体制の格差である。東京都新宿区や静岡県浜松市のように日本語学習支援や就学支援を制度的に整備している自治体がある一方、外国人児童生徒数が比較的少ない自治体では、専門的な日本語指導体制が十分に確保されていない場合も少なくない。このように、居住する地域によって受けられる支援の内容や手厚さに差が生じている現状は、外国人児童生徒教育を主として自治体の裁量に委ねてきた日本の制度的特徴を反映しているといえる。

第二の課題として、日本語指導を担う人材の確保と専門性の問題が挙げられる。多くの自治体において、日本語教育の専門性を有する教員や支援人材は慢性的に不足しており、その場合には学級担任が日常的な配慮や支援を担うケースが一般的となっている。また、英語以外の言語に対応できる人材は限られており、東京都稲城市のような地域ボランティアに依存した支援体制では、担い手の高齢化や活動時間の制約といった構造的課題も顕在化している。こうした状況は支援の継続性や質の確保という点で大きな課題を残している。

第三の課題は、外国人児童生徒の実態把握および支援対象の網羅性に関する問題である。大田区や浜松市のようにICTを活用して就学状況を継続的に把握する先進的な取組も見られる一方で、全国的には未就学・不就学の実態を十分に把握できていない自治体も少なくない。大田区の就学状況管理システムにおいても、中学生相当年齢の子供については管轄外で調査対象から外れる場合があるという課題を抱えている。こうした把握体制の不十分さは、早期支援の機会を逃す要因となりえる。

第四の課題は、日本語習得に偏重した支援のあり方である。焼津市の事例が示すように、母語は子供の思考力や学力形成の基盤であり、母語を尊重した教育は日本語学習や教科学習にも好影響を与える。しかし、多くの自治体では依然として日本語能力の向上が最優先課題とされており、英語以外の人材が不足していることから、母語教育や保護者への啓発にまで手が回っていない。母語教育への取り組みは、今後の外国人児童生徒教育において再検討が求められる重要な課題であるだろう。

4. 共生社会の実現に向けて

本章では、これまでに検討してきた外国人児童生徒を取り巻く現状や教育課題ならびに地域における支援の実践を踏まえ、共生社会の実現に向けた外国人児童生徒教育の今後の方向性について考察する。また、外国人児童生徒支援教育を学校や地域における一時的・例外的な対応にとどめるのではなく、多様な背景をもつ人々が共に生活していく社会を支える取り組みとして位置づけ、その意義と今後の課題を整理する。

4. 1. 外国人児童生徒教育の今後の方向性

在留外国人の増加と定住化が進む今日において、外国人児童生徒への教育支援は一時的・例外的な対応としてではなく、共生社会の形成を前提とした持続的な教育施策として捉え直す必要があると考えられる。前章で取り上げた国内の事例からは、日本語指導体制を中心に多様な支援の工夫が積み重ねられてきた一方で、地域差や支援体制の持続性、専門人材の不足などの課題が依然として残されていることが明らかとなった。

このような状況を踏まえると、今後の外国人児童生徒教育において第一に求められるのは、学校内外の関係機関が連携した支援体制の構築である。前章で取り上げた新宿区および浜松市の事例では、学校・教育委員会・行政部局・地域団体等が役割分担を行い、不登学防止、日本語初期指導、就学後の定着支援までを連携して実施していた。外国人児童生徒が直面する課題は日本語学習にとどまらず、生活や進路、家庭環境など多岐にわたるため、学校のみで完結する支援には限界がある。その点で、これらの事例は支援を特定の教員や学校の努力に委ねるのではなく、学校・行政・専門機関が連携し、地域全体で継続的に支える仕組みへと転換する方向性を具体的に示している事例として評価できる。

第二に、自治体間に生じている支援体制の格差を緩和していくことが必要である。前章で確認したように、外国人児童生徒が集中的に在籍する集住地域では継続的な支援体制が一定程度確立されつつある一方、散在地域では少数の児童生徒に対して常設の日本語指導員や通訳を配置することが難しい現状がある。そのため、複数の地方公共団体が連携して広域的な対応を行うことや、教育委員会の主導による教師・支援員の配置の工夫、ICTの活用などを通じて、適切な指導体制の構築を図ることが望ましい（文部科学省 2020: 8）。

ICTの活用は、具体的には多言語翻訳システムや、音声読み上げ・漢字へのルビ振り等の機能を持つICT教材、日本語や教科の学習のために配慮や工夫がなされたデジタル教材・コンテンツ、テレビ会議システム等を活用した遠隔授業の実施（文部科学省2020: 8）などである。前章で取り上げた北海道新ひだか町や栃木県壬生町では、翻訳機や多言語WEB連絡帳といったICTを活用し、限られた条件下でも最低限の言語支援や情報保障を確保していた。ICTの活用は人的資源に限られる自治体に限らず、外国人児童生徒教育全体を支える重要な基盤になり得る。都市部においても、児童生徒数の増加や支援内容の多様化により、学校や教員への負担は大きくなっている。そのような状況下で、オンラインによる日本語指導やICT教材は、地域や規模を問わず、限られた人員でも継続的かつ安定した支援を可能にする有効な手段となるだろう。特定の教員や担当者の経験や努力に支援の質が左右される状況を避け、学校や自治体として一定の水準の支援を維持しやすい点も強みである。また、一章ではポルトガル語、

フィリピン語、ベトナム語など、日本語指導が必要な児童生徒の母語が多様化している⁴⁰ことを確認した。ICTを活用したシステムは支援対象言語の増加にも対応しやすく、多様な言語で効率的に支援を行える点も大きな利点となるだろう。

第三に、日本語指導の充実とあわせて、母語や文化的背景を尊重した支援を今後の外国人児童生徒教育に積極的に組み込んでいくことも重要である。前章の静岡県焼津市の事例にて、母語を通して育まれるアイデンティティは学校生活への適応や学習意欲と深く関わり、母語教育により母語能力を伸ばした児童は日本語や他教科においても良好な学習成果を示す傾向にあることが明らかになった⁴¹。焼津市では、就学前段階から保護者に母語の重要性を伝えるとともに、就学前の「プレスクール」や「プレ教室」において、母語の絵本の読み聞かせや発表活動など、母語を積極的に活用した取り組みが行われている。母語学習を日本語学習の基盤として位置づける実践は特定の地域にとどめず、他の自治体にも広げていくことが望ましいと考える。しかし、現時点では日本語能力の向上が最優先の課題であり、英語以外の母語指導人材や教材も不足していることから、母語教育まで手が回っている自治体は少ないだろう。今後はこうした制約の中で、母語や文化的背景を尊重した支援を、ICTなどを活用しながらいかに制度的・実践的に広げていくかが課題となる。

以上を踏まえると、今後の外国人児童生徒への教育支援は日本語教育を基軸としながらも、地域間格差の是正、関係機関の連携、母語や文化的背景への配慮といった複合的な視点を組み込んだ形で再構築していく必要があるといえる。外国人児童生徒を一時的な支援の対象として位置づけるのではなく、学校や地域社会の一員として包摂していくことが共生社会の実現に向けた教育の重要な役割である。

4. 2. 多文化共生社会の実現に向けて

これまでに述べてきたように、近年日本では外国人の増加と定住化が進み、地域社会の一員として生活する状況が広がっている。外国人の子供が日本の学校で学ぶことは、もはや一部の地域に限られた現象ではない。そのため、外国人児童生徒への教育支援は日本社会全体の持続性に関わる課題として位置づけられるようになってきている。一方で、外国人の増加に対する受け止め方は個人や地域によって異なり、法務省による外国人との共生に関する意識調査⁴²では、共生に前向きな意見がみられる一方、生活習慣や言語の違いに対する不安も一定程度存在することが示されている。

⁴⁰ 文部科学省，2024「令和5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結果」

https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_kyokoku-000037366_02.pdf

⁴¹ 文部科学省，2024「令和5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取組事例」

https://www.mext.go.jp/content/20250120-mxt_kyokoku-000022312_02.pdf

⁴² 出入国在留管理庁，2024「外国人との共生に関する意識調査(日本人対象) 報告」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001416010.pdf>

このような状況を背景に、2022年には「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ⁴³」が策定され、日本が目指すべき外国人との共生社会の方向性と具体的施策が示されている。具体的には、①安全・安心な社会、②多様性に富んだ活力ある社会、③個人の尊厳と人権を尊重した社会という三つのビジョンが掲げられている。また、その実現のために取り組む中長期的な課題として、

- ① 円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組
- ② 外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化
- ③ ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援
- ④ 共生社会の基盤整備に向けた取組

の四つの重点事項が設定されている。外国人児童教育はライフステージ・ライフサイクルに密接に関わる支援であり、また日本語教育がコミュニケーションと社会参加の基盤と位置付けられていることから、教育分野における役割は大きいと言える。

外国人児童生徒への教育支援として行われている個別指導や教育課程の編成、多言語対応の連絡体制の整備、ICTの活用、教員研修の充実といった取り組みは、合理的配慮の観点から外国人児童生徒の学びやすさを保障するものであり、将来的な進学や就労にもつながる基盤的支援である。これらの支援は、個々の努力だけでは克服が困難な言語や制度上の壁によって構造的に生じる不利益を緩和する役割を担っている。この点から、外国人児童生徒への教育支援は単なる特定集団への配慮としてではなく、多様なバックグラウンドを持つ人々が共に生活していく社会を支える取り組みとして位置づけられるべきであるといえる。

多文化共生社会の実現のためには、外国人を例外的な存在として切り離すことなく、言語や文化の違いが存在することを前提に、互いに尊重しながら共に生活していく関係性を築くことが必要となる。学校教育はその実践の出発点となる場であり、日本語指導や学習支援を通じて外国人児童生徒が学校生活に円滑に参加できるようにすることは、日本人児童生徒にとっても多様性を学ぶ機会を広げることにつながる。外国人児童生徒の教育は、多文化共生社会の実現に向けた基盤として、国レベルの施策と地域の実情に即した取り組みの両面から、持続可能な形で発展させていくことが求められる。

おわりに

本稿では日本における在留外国人の増加と定住化の進展を背景に、外国にルーツをもつ児童生徒をめぐる教育課題を分析し、今後の教育支援のあり方を検討してきた。国レベルでは就学支援や日本語指導体制の整備が進められている一方で、地域における支援のあり方は自治体によって大きく異なっている。国内事例の比較を通して、自治体間・学校間における支援体制の格差、日本語指導を担う人材の不足、学校内外の関係機関の連携、就学状況の把握

⁴³ 出入国在留管理庁「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」

https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00033.html (2025年12月17日閲覧)

の困難さ、日本語習得に偏重した支援のあり方などに課題が残されていることが明らかになった。これらの課題を踏まえ、今後の外国人児童生徒教育は、関係機関の連携強化や地域間格差の是正に加え、母語や文化的背景を尊重した視点を取り入れた形で発展させていく必要がある。外国人児童生徒を一時的な支援の対象としてではなく、学校や地域社会の一員として包摂していくことが、共生社会の実現に向けた教育現場の重要な役割であると考えている。

なお、本稿では主に義務教育段階の教育施策と地域における取り組みを対象としたため、就学前教育や高校卒業後の進路、貧困といった背景要因、ICT活用の可能性については十分に論じることができなかった。就学前から高等教育段、さらに進学・就職に至るまでの連続的な支援のあり方については、今後の課題として位置づけたい。

参考・引用文献

- 池上摩希子, 2022 「ことばの習得とその支援」 齋藤ひろみ 編著『外国人の子どもへの学習支援』金子書房, 26-32
- 白井智美, 2024, 「外国人の子どもの教育支援～学校と地域との連携～」『国際文化研修 2024年夏 第124号』28. <https://www.jiam.jp/journal/pdf/124-03-02.pdf>
- 大野彰子, 2015, 「外国人児童生徒の教育等に関する国際比較研究 報告書」『国立教育政策研究所 平成25-26年度プロジェクト研究』8-9.
https://warp.da.ndl.go.jp/collections/info:ndljp/pid/14460507/www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h26/2-2_all.pdf
- 国際移住機関 (IOM), 2015 「定住外国人の子どもの就学支援事業 成果報告書」
https://japan.iom.int/sites/g/files/tmzbd12136/files/Bridge%20School%20Report_zentai.pdf
- 小島祥美, 2015 「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』56-70.
https://www.iminseisaku.org/top/pdf/journal/007/007_056.pdf
- 呉永鎬, 2019, 「オールドカマー」額賀美紗子・芝野淳一・三浦綾希子編著『移民から教育を考える』ナカニシヤ出版, 33-41
- 呉永鎬, 2023, 「戦後日本教育政策の中の外国人—外国人学校における学校保健活動と就学義務制を事例に—」『日本教育政策学会年報 第30号』73-80.
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jasep/30/0/30_73/_pdf/-char/ja
- 志水宏吉 編著, 2008, 『高校を生きるニューカマー』明石書店, 17-23
- 坪田光平, 2019, 「学校」額賀美紗子・芝野淳一・三浦綾希子編著『移民から教育を考える』ナカニシヤ出版, 91-100
- 三浦綾希子, 2019, 「ニューカマー」額賀美紗子・芝野淳一・三浦綾希子編著『移民から教育を考える』ナカニシヤ出版, 33-41
- 宮島喬「外国人の子供とは」荒牧重人・榎井縁・江原裕美ほか編著, 2022, 『外国人の子ども白書【第2版】』明石書店, 16-20
- 宮島喬, 2014, 『外国人の子どもの教育』, 東京大学出版会, 8-11
- 森雄二郎, 2018, 「外国にルーツを持つ子どもの教育支援に関する一考察」『同志社政策科学研究』89-100. <https://doshisha.repo.nii.ac.jp/record/26274/files/019020010006.pdf>
- 文部科学省, 2016 「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）」, 8-9.
https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/06/_icsFiles/afieldfile/2016/06/28/1373387_02.pdf
- 文部科学省, 2020 「外国人児童生徒等の教育の充実について（報告）」6, 8, 11-12, 19, 22. https://www.mext.go.jp/content/20200528-mxt_kyousei01-000006118-01.pdf