

## 依頼論文

# 特別の教育課程導入と 外国人児童生徒の教育

小島 祥美 愛知淑徳大学准教授

キーワード：特別の教育課程，外国人児童生徒，日本語指導が必要な児童生徒

国は未だ日本に暮らす外国人の就学を法的には保障していない。日本政府の見解は「外国人は就学義務の対象外」とし、国際社会の共通目標として設定されたミレニアム開発目標の一つである「普遍的な初等教育の達成」とも異なる姿勢で、外国人の初等教育さえも保障していない。

このような現状のなかで、なぜ義務教育諸学校において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」が制度化されたのか。

本稿では、まず「特別の教育課程」制度化までの背景を、①就学案内等の徹底の開始（2003～2005年）、②不就学への関心の高まりから新しい事業と画期的な通知（2005～2006年）、③外国人児童生徒教育の総合的な支援の開始（2007～2010年）、④制度面の検討も含めた受入体制の整備へ（2010～2014年）、の4つに区分してその特徴をまとめた。そして、新制度によって大きく変化した具体的な点について、項目別に要点を比較しながら制度の概要を概観した。そのうえで、文部科学省の調査で日本語指導が必要な児童生徒数が全国第一位の愛知県において県内全54市町村の教育委員会を対象に実施した新制度導入年度の実施状況調査の分析を行い、新制度の導入による効果に期待する一方で、新制度が導入できない、または新制度を導入していない自治体の現状について把握した。これらを基に、更なる充実化に向けた外国人児童生徒の教育の在り方を再考した。

## 1 はじめに

国は未だ日本に暮らす外国人の就学を法的には保障していない。日本政府の見解は「外国人は就学義務の対象外」とし、国際社会の共通目標として設定されたミレニアム開発目標の一つである「普遍的な初等教育の達成」<sup>\*1</sup>とも異なる姿勢で、外国人の初等教育さえも保障していない。

このような現状のなかで、外国人児童生徒の教育に大きくかわる新制度が2014年4月1日に施行された。それは、日本語指導が必要な児童生徒を対象としたものであり、その新制度導入の理由について、文部科学省初等中等教育局長通知（2014年1月14日付け、25文科初第928号）では、以下のよう

今回の改正は、国際化の進展等に伴い、我が国の義務教育諸学校において帰国・外国人児童生徒等に対する日本語指導の需要が高まっていることを踏まえ、当該児童生徒に対する日本語指導を一層充実させる観点から、当該児童生徒の在籍学級以外の教室で行われる指導について特別の教育課程を編成・実施することができるよう制度を整備するものです。

この新制度とは、「特別の教育課程による日本語指導（日本語の能力に応じた特別の指導）」というもので、その目的は、児童生徒が日本語を用いて学校生活を営むとともに、学習に取り組むことができるようにすること、とされている。なお、文部科学省の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（以下、「文科省日本語調査」と記す）の結果によると、2012年5月1日現在、公立小・中・高等学校・中等教育学校および特別支援学校における日本語指導が必要な外国人児童生徒数は27,013人、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は6,171人で合計33,184人であった。約10年前の2003年度の文科省日本語調査の結果と比較すると、日本語指導が必要な外国人児童生徒数は1.41倍、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は2.13倍に増加している。

国は依然として外国人の就学を法的に保障はしない一方で、なぜ、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」が制度化されたのか。本稿では、まずその背景および制度の概要を概観する。そのうえで、文科省日本語調査で日本語指導が必要な児童生徒数が全国第一位の愛知県について、県内全54市町村の教育委員会を対象に実施した特別の教育課程の導入年度の実施状況調査を分析し、外国人児童生徒の教育の在り方を再考する。

## 2 「特別の教育課程」制度化までの背景

### (1) 就学案内等の徹底の開始

文科省日本語調査は、1990年の改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の施行直後の1991年度から開始した。文部科学省は、この調査を開始した理由について、「1990年6月に入管法の改正が施行されたことなどにより日系人を含む外国人の滞日が増加し、これらの外国人に同伴される子どもが増加したこと」（文部科学省初等中等教育局国際教育課、2013）をあげていることから、この改正入管法による日系人の増加は、全国の公立小中学校にも大きな影響を与えたという状況がうかがえる。

公立小中学校における「在日コリアン以外の外国人」の増加に伴い、国はその就学扱いの規定が必要であった。なぜならば、それまでは在日コリアンの公立小中学校への入学等については、「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」（1965年12月25日付け文初財第464号、各都道府県教育委員会教育長、各都道府県知事あて文部事務次官通達）により、学齢相当の子女の保護者が公立の義務教育諸学校にその子女を入学させることを希望する場合、市町村の教育委員会では、①その入学を認めること、②保護者に対し入学の申請をさせるものとし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

なかで 1991 年、日韓覚書に基づいた教育関係事項が「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」（1991 年 1 月 30 日付け文初高第 69 号、各都道府県教育委員会教育長あて文部省初等中等教育局長通知。以下、「1991 年通知」と記す）として通知された。その骨子は次のとおりである。

- ①学校の課外における韓国語等の学習の取扱いは、学校に在籍する在日コリアンに対し、課外において、韓国語や韓国文化等の学習の機会を提供することを制約するものではないこと
- ②就学案内は、公立学校への入学を希望する在日コリアンがその機会を逸することのないように市町村の教育委員会は保護者に対し、入学に関する事項を記載した案内を発給すること
- ③在日コリアン以外の日本に居住する日本国籍を有しない者についても、上記 1 及び 2 の内容に準じた取扱いとすること

この③で示すとおり、外国人の就学扱いは、旧植民地出身者に対する「国籍処理」の過程における解釈がそのまま運用された。言い換えれば、1990 年代に急増した「在日コリアン以外の外国人」に対して、「オールドカマーを含めこれらの生徒の教育を受ける権利を保障するための立法措置を行わず、もともと帰国の期待されていた韓国・朝鮮人との関係で決められた規定の延長上」（佐久間、2006：22）として、処理したことになる。したがって現在は、すべての外国人がこの 1991 年通知で規定された就学扱いであり、外国人の就学問題は、すべての国籍の外国人に共通する問題になっている。

このようななかで 2003 年 8 月に総務省は、「外国人児童生徒等教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」（以下、「総務省通知」と記す）を発表した。この行政評価・監視は、外国人児童生徒等の公立小中学校への受入れ推進等を図る観点から、就学の案内の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものであった。この通知のなかで 1991 年通知の骨子の②について、「就学の案内等の徹底」として次のように指摘した（総務省行政評価局、2003：4）。

（省略）国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語による就学案内の例文を就学ガイドブック等に掲載し、県教委及び市教委に提供するとともに、県教委に対し、市教委に次の措置を講ずるよう助言を行う必要がある。

- 1）中学校新入学相当年齢の外国人子女の保護者に対し、就学案内のきめ細かな発給を行うこと。
- 2）就学案内については、外国人の居住状況等をも踏まえつつ、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語によるものも作成し発給すること。
- 3）学齢相当の外国人子女が転入した場合には、外国人登録窓口に対し市教委の編入学手続窓口を教示するよう要請し、その保護者に対する編入学の案内を積極的に行うこと。

加えてこの総務省通知では、外国語による就学援助制度の案内の徹底、通学区域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、という 2 点も指摘された。これを受けて文部科学省は、外国人児童生徒のための就学ガイドブックを 2005 年 4 月に作成した。これは日

本の教育制度や就学手続き等をまとめたもので、就学ガイド概要版とあわせて 7 言語（英語、韓国朝鮮語、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）で作成し、配布された。同就学ガイドブックのなかで、見直すべき表現はあったものの、総務省通知によって、外国人児童生徒の就学の充実化に向けた施策の幕開けともなったのである。

## (2) 不就学への関心の高まりから新しい事業と画期的な通知

2005 ～ 2006 年度には、文部科学省で「不就学外国人児童生徒支援事業」が行われた。12 の自治体（群馬県太田市、長野県飯田市、岐阜県美濃加茂市、静岡県掛川市、同富士市、愛知県豊田市、同岡崎市、三重県四日市市、滋賀県、大阪府大阪市、同豊中市、兵庫県神戸市、同姫路市の計 1 県 11 市）が同事業の事業指定地域に選定され、各自治体別に調査が実施された。自治体によって調査対象者の捉え方や調査方法等が異なるために就学者数や不就学者数等を比較できない問題や、就学の定義が不明確などの課題はあったものの、この事業によりすべての自治体で不就学児が実在することが明らかとなった。また、2009 年度には、文部科学省の帰国・外国人児童生徒受入促進事業の一環として、事業実施地域（59 府県・市）のうち、任意の地域（29 市<sup>\*2</sup>）に対して、外国人の子どもの就学状況等に関する調査が委託された。つまり、国が外国人の不就学児の存在を認め、その実態把握と対応策についての検討が開始したことを意味する。

なお、この文部科学省の不就学外国人児童生徒支援事業の開始にあたっては、筆者の研究も大きく影響を与えたといわれている<sup>\*3</sup>。筆者は 2003 年 4 月からの 2 年間、自治体や NPO 等と協働し、岐阜県可児市に暮らす学齢期の全外国人住民を対象に全家庭訪問による就学実態を目的にした調査に取り組んだ。その結果、①出生地や日本語の理解度などにかかわらずに日本国籍を有していないことから在日コリアンを含めて不就学児が実在すること、②不就学児は公立学校を中途退学した生徒が多いこと、③中途退学した理由は自己肯定感と関係すること、④不就学児は就労している場合が多いこと、⑤就学児の就学先は多様であることなどから、外国人の就学を考える上では緊急性の高い多岐にわたる数々の問題があることが明らかになった。その後可児市では、調査から得た不就学に陥る要因分析を基に、調査で培った他機関・他部署とのネットワークを生かし、連携をキーワードにした不就学ゼロをめざした実践が開始した。そして 1 年後の 2006 年 3 月、ついに実践目標の「不就学ゼロ」を達成した。実態把握の重要性、実態分析による改善策の立案、そして共通の目標を持った連携による実践は、すべての外国人の就学を保障することができることを実証した<sup>\*4</sup>。

前述の不就学外国人児童生徒支援事業が行われている最中の 2006 年 6 月、文部科学省初等中等教育局長から「外国人児童生徒教育の充実について」（2006 年 6 月 22 日付け 18 文科初第 368 号、以下「2006 年通知」と記す）が通知された。日本語指導を必要とする外国人児童生徒数が調査開始以来最も多数になったことや不就学等の新たな課題に対応することなどを理由に、前述の総務省通知で指摘された事項である、①就学案内等の徹底、に加え、②外国人関係行政機関との連携の促進、③就学手続き時の居住地等確認方法の弾力化、④多様な人材の積極的活用、の計 4 項目の周知徹底が行われた。この③に注目したい。この③では、「外国人の子どもの就学手続きの際に、居住地等の確認を行う必要がある場合には、外国人登録証明書による確認に限らず、居住地等の確認に関して、一定の



信頼が得られると判断できる書類による確認とするなど、柔軟な対応を行うこと」が指示されている。つまり、前述の文部科学省が作成した就学ガイドブックでは、就学手続きの手順について「まず外国人登録の手続きを行ってください」（文部科学省初等中等教育局国際教育課、2005：12）と説明されていたが、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、画期的な通知が出されたのである。早くから不就学児の実態の可視化に取り組んだ外国人集住都市会議の試み（外国人集住都市会議参加都市、2002）や筆者の研究等が大きな役割を果たしたといえるだろう。

なお現在は、外国人登録制度は廃止されて新たな在留管理制度が開始したが、この新制度開始前の2012年7月5日には、「外国人の子どもの就学機会の確保に当たっての留意点について」（2012年7月5日付け24文科初第388号、初等中等教育局長）が通知された。これは「2006年通知」を担保するもので、2006年通知の③の内容については、「仮に、在留カード等の提示がない場合であっても、一定の信頼が得られると判断できる書類により、居住地等の確認を行うなど、柔軟な対応を行うこと」と明文化されている。つまり、国は在留資格や在留カードの有無を問わず、日本国内に暮らすすべての外国人の子どもが就学できる環境を整えたと解釈できる。

### （3）外国人児童生徒教育の総合的な支援の開始

画期的な通知が出された後の2007年7月からの1年間、文部科学省では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開始された。この検討会では、公立学校の外国人児童生徒数および日本語指導が必要な外国人児童生徒の増加をうけて、就学支援や公立学校に在籍する外国人児童生徒の適応指導・日本語指導について、今後5年間で国や地方公共団体等が取り組むべき施策が検討された。そして2008年6月1日、この検討会を踏まえて「外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）」として、外国人児童生徒の就学支援、外国人児童生徒の適応指導・日本語指導、地域における外国人児童生徒等の教育の推進、の3項目別に具体的な方針の提言が発表された。そのなかで特に注目すべき点は、外国人児童生徒の適応指導・日本語指導のなかで提言された、国の役割である。ここでは、①外国人児童生徒の適応指導や日本語指導の初期指導から学習言語能力の育成までの段階を通じて学校において活用可能な外国人児童生徒の日本語能力の測定と学習への反映方法の開発、②外国人児童生徒の体系的かつ総合的な日本語指導のガイドラインの開発、③研修マニュアルの開発、④外国人児童生徒を対象とした日本語指導の能力に関する資格・認定制度の在り方の調査研究、など外国人児童生徒の学習保障にかかわる具体的内容が初めて明示された。それによって文部科学省は、この①については「外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメントDLA——日本語能力の把握、その後の指導方針を検討する際の参考」（2014年3月）として、②については「外国人児童生徒受入れの手引き——体系的・総合的なガイドライン」（2011年3月）として、③については「外国人児童生徒教育研修マニュアル」（2014年3月）として、アセスメントやマニュアル等を作成することでその対応策を講じた。

この提言が発表された2008年は、未曾有の経済危機が起きた年でもあり、それは外国人の子どもの就学にまでも大きな影響を与えることになった。例えば、外国人学校に通っていた子どもたちは、

保護者の失業等の理由により授業料の支払いが難しくなり、経済的な理由から就学が継続できない状況に置かれたのである。こうした非常事態を受けて2009年3月、文部科学省は「定住外国人の子どもに対する緊急支援について」（2009年3月27日付け20文科初第8083号、初等中等教育局長通知）を発表し、2009年度からは「定住外国人の子どもの就学支援事業（通称、虹の架け橋教室）」が開始した。同事業は不就学・自宅待機となっている外国人の子どもが公立学校や外国人学校へ円滑に転入出来るようにすることを目的とし、3年間限定で実施された（その後期限は延長され、2014年度まで実施）。

次いで同年12月には、文部科学副大臣決定で設置された政策懇談会が開始した。経済情勢が悪化するなかで喫緊の課題として外国人の子どもに対する日本語教育等に焦点を絞ったもので、2010年5月には今後の施策をまとめた「『定住外国人の子ども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」が発表された。このなかで、定住外国人の子どもの教育等に関する基本方針として「日本語指導の充実等を図るとともに、制度面についての検討を行い、小中学校に入りやすい環境を整備する」ことが提言された。これは、初めて国として、外国人児童生徒の日本語教育にかかわる制度の検討に取り組む姿勢を示したものであった。

そして同年8月には、経済危機以降に内閣府に設置された定住外国人施策推進室から「日系定住外国人施策に関する基本指針」が発表された。これは関係省庁の連携のもとで構成された日系定住外国人施策推進会議を踏まえて定住外国人施策推進室が中心となって策定したものである。この基本指針のなかで国は、「外国人児童生徒に対する弾力的なカリキュラムの編成など制度面の検討も含め、受入体制の整備を行う」とし、ここでも制度の在り方を含めた受入体制を整備することが示された。

このように、2008年秋に起きた経済危機によって外国人の子どもの就学状況が大きく変化したことに加え、2009年夏に自民党から民主党へ政権交代が起こったことも関係し、制度の在り方を含めた外国人児童生徒の受入体制の整備が本格的に稼働することになったのである。

### （4）制度面の検討も含めた受入体制の整備へ

文部科学省は2010年11月、日本語指導や日本の学校への適応指導などの体制を整備し、「入りやすい公立学校」の実現を図ることを目的として、「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」（初等中等教育局長決定）を設置した。同検討会では、教育現場における日本語指導の実態等を把握した上で、学校における日本語指導が必要な児童生徒に対する教育、特に指導形態等についての検討が行われた。そして2011年6月には、同検討会の提言が「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」として発表された。それによると、学校の教育課程に日本語指導を位置付ける場合は、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、という2つの整理が考えられるとした。また学校の教育課程に位置付けられる日本語指導は、自校で行うことが原則であるが、自校外での日本語指導も受講する機会を認めていくべきであるという方向性が提案された。

この提案を踏まえて、2012年4月には「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」（初等中等教育局長決定）が設置され、教育課程への位置付け方を含めた学校教育

として行う日本語指導の在り方の検討が行われた。そして、翌年の2013年5月に「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）」が公表され、日本語指導が必要な児童生徒を対象にした「特別的教育課程」の編成・実施について学校教育法施行規則の一部を改正する省令が2014年1月14日に公布され、2014年4月1日からの新制度開始に至った。

3 新制度の概要と導入年度の地域の状況

(1) 「特別的教育課程」の特徴

2014年度から開始した特別的教育課程による日本語指導の対象となる児童生徒は、「小学校、中学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小学部及び中学部に在籍する日本語指導が必要な児童生徒」とし、日本語指導が必要かどうかの判断は、「校長の責任の下で行うこと」と定められている。

新制度によって大きく変化した具体的な点とは何か。項目別の要点を比較したものが表1である。

表1からわかるとおり、これまで外国人児童生徒などを対象にした日本語指導は、教育課程に位置付けられていなかったために各教科等のなかで行われ、指導者も大学生や通訳者であったり、場所もセンター校であったり校長室や会議室であったりなど、地域や学校によって指導内容や指導体制は大きく異なっていた。特に、指導計画の作成や学習評価の実施についての規定がなかったことから、児童生徒一人ひとりの日本語能力のみならず、生活や学習の状況、成育環境や学習歴さえも把握されずに指導されている場合もあり、必ずしも当該児童生徒の実態に即した指導が実施されていない状況が多くみられた。

このような問題があったなかで、この新制度導入による効果とは何か。文部科学省は、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、の3点をあげている。

しかしながら、現時点ではこれからの効果を検証することは不可能であるため、前述の文科省日本語調査で日本語指導が必要な児童生徒数が全国第一位の愛知県において、全54市町村の教育委員会を対象に、新制度の導入年度における導入状況等の調査を実施した。その理由は、学校教育法施行規則の一部を改正する省令が示すとおり、この新制度は文部科学大臣が定める一定の要件を満たす「日本語の能力に応じた特別の指導」を行う場合、「特別的教育課程」を編成・実施することができるようになるものであり、編成・実施しなければならないものではない。そのため、対象となる児童生徒の有無について、日本語指導の要か不要かの判断を行う校長や教員の判断基準が重要となるが、その判断基準は自治体や学校により大きく異なると考えられる。したがって、新制度の導入による効果に期待する一方で、新制度が導入できない、または新制度を導入していない自治体の声に耳を傾け、分析することも重要ではないかという着想に至った。

表1 新制度開始前と開始後の項目別要点の比較

|                  | 新制度開始前の<br>2013年度まで | 新制度開始後の2014年度から                                      |
|------------------|---------------------|------------------------------------------------------|
| 教育課程上の位置づけ       | 位置付けなし              | あり<br>(小学校、中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部若しくは中学部において可能) |
| 指導者              | 規定なし                | 日本語指導担当教員（教員免許を有する教員／常勤・非常勤講師を含む）及び指導補助者             |
| 授業時数             | 規定なし                | 年間10単位時間から280単位時間までを標準とする                            |
| 指導の形態及び場所        | 規定なし                | 原則、児童生徒の在籍する学校における「取り出し」指導                           |
| 指導計画の作成及び学習評価の実施 | 規定なし                | 計画及びその実績は、学校設置者に提出                                   |

(2) 「特別的教育課程」による日本語指導の実施状況

そこで、愛知県内の全54市町村教育委員会を対象に、新制度が導入された2014年度時点にかかわる、①外国人の子どもの就学状況に関すること、②就学手続きに関すること、③外国人児童生徒の教育体制および「特別的教育課程」に関すること、の3点についての実態を把握した。

(a) 調査方法

まず上記の3点について10の質問項目にまとめた調査票を作成し、調査対象の市町村教育委員会の担当部署宛てに2014年8月5日付で調査協力依頼文と調査票を郵送した。回答のあった調査票は郵送で回収し、返答がなかった場合は、電話、FAX、電子メール、訪問などを通じて、調査協力を再度依頼した（計3回実施）。その結果、2014年10月末日までに42市町村の教育委員会（79.2%）から回答を得ることができた<sup>\*5</sup>。

(b) 結果

回答を得ることができた42市町村の教育委員会のうち、特別的教育課程を実施している自治体（一部の学校を含む）は、9自治体（21.4%）であった。

ここでは、本調査の回答の有無のほか、本調査から得た「特別的教育課程の実施状況」「外国人児童生徒数」「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」「日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数」をとりあげる。そして、それらをまとめたものを表2に示す（児童生徒数はいずれも2014年5月1日現在）。

以上から、①日本語指導の指導が必要な外国人児童生徒数の多寡やその比率の高さを問わずに特別的教育課程が実施されていること、②日本語指導の指導が必要な外国人児童生徒数が多い自治体やその比率が高い自治体が必ずしもすぐに特別的教育課程を実施している状況ではないこと、③特別的教育課程を実施する自治体でも自治体内のすべての小中学校で実施している場合と限定して実施している場合があること、④特別的教育課程を実施している自治体には日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒も対象となっていること、が明らかになった。

回答を得ることができた42市町村の教育委員会のうち、特別的教育課程を実施していない32自



表2 愛知県内の全 54 市町村教育委員会を対象にした調査結果

| 市町村名 |       | 回答有無※1 | 回答担当課名      | 特別の教育課程実施状況※2 | b/a    | a 外国人児童生徒数 | b 日本語指導が必要な外国人児童生徒数 | 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数 |
|------|-------|--------|-------------|---------------|--------|------------|---------------------|---------------------|
| 1    | 名古屋市  | ○      | 指導室         | ○             | 53.2%  | 2,078      | 1,106               | 518                 |
| 2    | 豊橋市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 3    | 小牧市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 72.0%  | 757        | 545                 | 212                 |
| 4    | 岩倉市   | ○      | 学校教育課       | ○             | 71.1%  | 190        | 135                 | 55                  |
| 5    | 犬山市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 83.3%  | 96         | 80                  | 8                   |
| 6    | 岡崎市   | ○      | 学校指導課       | ×             | 59.6%  | 450        | 268                 | 20                  |
| 7    | 一宮市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 8    | 瀬戸市   | ○      | 学校教育課指導係    | ×             | 64.1%  | 206        | 132                 | 5                   |
| 9    | 半田市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 78.4%  | 148        | 116                 | 13                  |
| 10   | 春日井市  | ○      | 学校教育課       | ×             | 34.1%  | 170        | 58                  | 36                  |
| 11   | 豊川市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 12   | 津島市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 13   | 碧南市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 67.9%  | 224        | 152                 | 40                  |
| 14   | 刈谷市   | ○      | 学校教育課指導係    | ×             | 83.2%  | 179        | 149                 | 39                  |
| 15   | 豊田市   | ○      | 学校教育課       | ○             | 76.2%  | 823        | 627                 | 49                  |
| 16   | 安城市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 71.7%  | 389        | 279                 | 29                  |
| 17   | 西尾市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 73.7%  | 354        | 261                 | 0                   |
| 18   | 蒲郡市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 19   | 常滑市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 30.0%  | 20         | 6                   | 0                   |
| 20   | 江南市   | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 21   | 稲沢市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 76.5%  | 85         | 65                  | 20                  |
| 22   | 新城市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 64.3%  | 28         | 18                  | 1                   |
| 23   | 東海市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 22.2%  | 45         | 10                  | 7                   |
| 24   | 大府市   | ○      | 学校教育課学校教育係  | ○             | 75.8%  | 91         | 69                  | 5                   |
| 25   | 知多市   | ○      | 学校教育課       | ○<br>(一部の学校)  | 90.8%  | 98         | 89                  | 17                  |
| 26   | 知立市   | ○      | 学校教育課       | ×             | - 把握なし |            | 285                 | 3                   |
| 27   | 尾張旭市  | ○      | 学校教育課学校教育係  | ×             | 0.0%   | 33         | 0                   | 0                   |
| 28   | 高浜市   | ○      | 学校教育課学校経営 G | ×             | 66.7%  | 183        | 122                 | 4                   |
| 29   | 豊明市   | ○      | 学校教育課       | ○             | 44.4%  | 153        | 68                  | 6                   |
| 30   | 日進市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 26.7%  | 15         | 4                   | 2                   |
| 31   | 田原市   | ○      | 学校教育課       | ×             | 0.0%   | 1          | 0                   | 0                   |
| 32   | 愛西市   | ○      | 学校教育課       | ×             | - 把握なし |            | 0                   | 3                   |
| 33   | 清須市   | ○      | 学校教育課       | ×             | - 把握なし |            | 1                   | 0                   |
| 34   | 北名古屋市 | ○      | 学校教育課       | ×             | 35.1%  | 57         | 20                  | 5                   |
| 35   | 弥富市   | ○      | 学校教育課       | 回答なし          | 54.3%  | 46         | 25                  | 0                   |
| 36   | みよし市  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |

| 市町村名 |      | 回答有無※1 | 回答担当課名      | 特別の教育課程実施状況※2 | b/a    | a 外国人児童生徒数 | b 日本語指導が必要な外国人児童生徒数 | 日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数 |
|------|------|--------|-------------|---------------|--------|------------|---------------------|---------------------|
| 37   | あま市  | ○      | 学校教育課       | ○             | 21.9%  | 64         | 14                  | 3                   |
| 38   | 長久手市 | ○      | 学校総務課       | ×             | 23.1%  | 13         | 3                   | 0                   |
| 39   | 東郷町  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 40   | 豊山町  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 41   | 大口町  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 42   | 扶桑町  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 43   | 大治町  | ○      | 学校教育課       | ○             | 6.5%   | 31         | 2                   | 1                   |
| 44   | 蟹江町  | ○      | 教育課         | ×             | - 把握なし |            | 21                  | 0                   |
| 45   | 飛鳥村  | ○      | 教育課         | ×             | -      | 0          | 0                   | 0                   |
| 46   | 阿久比町 | ○      | 学校教育課       | ×             | 0.0%   | 5          | 0                   | 0                   |
| 47   | 東浦町  | ×      |             |               |        |            |                     |                     |
| 48   | 南知多町 | ○      | 学校教育課       | ×             | 100.0% | 1          | 1                   | 0                   |
| 49   | 美浜町  | ○      | 学校教育課       | ×             | 16.7%  | 6          | 1                   | 1                   |
| 50   | 武豊町  | ○      | 学校教育課       | ×             | 48.0%  | 25         | 12                  | 2                   |
| 51   | 幸田町  | ○      | 学校教育課学校指導 G | ○             | 100.0% | 45         | 45                  | 14                  |
| 52   | 設楽町  | ○      |             | ×             | 0.0%   | 1          | 0                   | 0                   |
| 53   | 東栄町  | ○      | 学校教育係       | ×             | -      | 0          | 0                   | 0                   |
| 54   | 豊根村  | ○      | 学校教育係       | ×             | -      | 0          | 0                   | 0                   |

※1 「回答有り」を○印で、「回答無し」を×印で示した。  
※2 回答有りの自治体のうち、「実施する」を○印で示しかつその列を網かけ、「それ以外の状況」を×印で示した。

治体（21.4％）に対して、実施していない理由を聞いたところ、21 の自治体（65.6％）から回答を得ることができた（小牧市、犬山市、岡崎市、瀬戸市、半田市、碧南市、刈谷市、安城市、知立市、高浜市、日進市、田原市、愛西市、北名古屋市、長久手市、蟹江町、飛鳥村、南知多町、美浜町、武豊町、豊根村）。

特別の教育課程を実施していない理由の傾向別に意見を区分すると、「実施に向け、準備を進めている」（小牧市）、「策定に向けて情報収集・検討中」（安城市）、「現在作成中」（蟹江町）などの『準備中・策定中』にかかわる意見が8 意見で最も多かった（表3）。次いで、「国語の時間での取り出しと授業への入り込みを中心と行っているため」（半田市）、「週あたり数時間、当該児童に対し、主に国語や算数の学習においてTT指導（2 人以上の教職員が連携・協力を通して指導する）の体制をとり、日本語指導も兼ねて学習指導を行っているから」（美浜町）などの『不要』にかかわる意見が6 意見、「特別の教育課程の研修の不足とその指導にあたる教員が不足しているため」（岡崎市）や「専任の担当がおらず、ボランティアで対応していることから、決まった形の計画を立てにくい現状である」（武豊町）などの『力量不足・教員不足』にかかわる意見と「該当する児童生徒がないため」（田原市）などの『該当者がいない』にかかわる意見がそれぞれ3 意見であった。なお、『その他』としては、「今年度4 月から始まったことで市としての方針が定まっていないため」（高浜市）、「これまで

表3 実施していない理由の傾向別に意見数

| 項目        | 意見数 |
|-----------|-----|
| 準備中・策定中   | 8   |
| 不要        | 6   |
| 力量不足・教員不足 | 3   |
| 該当者がいない   | 3   |
| その他       | 4   |

該当の児童生徒が少なく必要性が低かった。ここ数年増加傾向にあり特別の教育課程の作成が必要になると考える」（北名古屋市）などの意見がみられた。以上から、特別の教育課程の実施に向けて準備・検討する自治体はあるものの、旧来の教育課程上の位置付けなしの体制で十分と考えている自治体があることもわかった。

## 4 今後取り組むべき課題

これまで新制度導入までの背景、新制度の概要および導入年度の地域の状況をみてきたが、更なる外国人児童生徒の教育の充実化に向けた新制度導入後の取り組むべき課題を考えていきたい。

第1は、日本語指導が必要かどうかの判断ができる教員研修や教員養成の充実化である。現行では特別の教育課程の編成・実施は「校長の責任の下で行うこと」とされているため、対象となる児童生徒の有無については、日本語指導が必要かどうかを判断する教員の力量が問われる。確かに、前述のとおり文部科学省では、日本語能力の把握とその後の指導方針を検討する際の参考としてアセスメントや研修マニュアル、外国人児童生徒受入れの手引きを作成し、配布している。また、これらを普及するための研修会も文部科学省では実施している。しかし、教職員にとってこれらのマニュアル等の一読だけではすべての内容理解は難しく、また文部科学省主催の研修会も全国から参加定員110名の研修を年間1回（4日間）という制限のなかで（2014年度分の実績）、どれくらいの人材が育成されるかは疑問である。本調査から明らかになったとおり、日本語指導が必要な児童生徒数が全国1位の愛知県においても、日本語指導の指導が必要な外国人児童生徒数が多い自治体やその比率が高い自治体が必ずしもすぐに特別の教育課程を実施している状況ではなく、旧来の教育課程上の位置付けなしの体制で十分と考えている自治体があるという実態である。つまり、新制度の理解は決して十分でない状況であることから、新制度の普及と同時に、対応できる教員研修の充実化は急務であるといえる。

また、教員養成の充実化にあたっては、小中学校教員の養成課程を持つ大学において、まずは外国人児童生徒の指導力を育む科目の設置が必須である。とりわけ、個別の指導計画の作成においては、当該児童生徒の文化的背景や成育環境等を十分に理解した上での学習活動の状況を把握する必要があることはいままでもない。こうした専門的な知識や技術が求められる外国人児童生徒の指導には特定の免許状を与えた者が行う制度の検討も必要である。そのためには、大学等において外国人児童生徒や特別の教育課程に関する科目を設置し、その修得状況等に応じて教員の免許状を取得

できる制度の確立、そのための教員教職免許法などの改正の議論の場の設定も重要となってくる。

第2は、日本語教育の充実が進むことによる、母語や母文化（継承語や継承文化を含む）にかかわる活動の位置づけの在り方と充実化である。日本語指導が必要な外国人児童生徒のなかには、家庭内で使用する母語が確立している児童生徒がいる一方で、母語も日本語も習熟していない児童生徒もいる。そのため、「まだ母語がしっかりしていない外国人の子どもが日本に来て地域の日本の学校に通い始めると、だんだん日本語ができるようになる。友だちもでき、日課の大半を日本語で過ごすようになると、日本語は急激に伸びるが、この間に母語の力は当人が気がつかないうちに、急速に落ちていく。（中略）このような状況にある子どものことばをある時点で測定してみると、日本語は日本の子どもに比べて低い、母語の方も本国の子どもに年齢相当の力と比べて低い、つまり両方低いという結果になる。これは学齢期の途中で異なった言語の環境に突入した子どもが避けては通れない状況である」（中島、2001：5）ことを、指導者が理解し、長い時間をかけて両方の言語を育てる体制づくりが重要である。なぜならば、こうした状態の外国人児童生徒のなかには、日本語が話せない親や家族と母語による会話ができなくなり、親と母語で会話することを面倒に感じて話さなくなってしまうことから、親や母語を否定したり、アイデンティティに悩んだりする子どもがいるからである。特に、「生活言語能力は対面での日常的なコミュニケーションに必要な言語力をいい、その言語に十分に触れられる環境にあるとき、1～2年で同年齢の母語話者と同等の力を獲得するとされる一方で、学習言語能力は認知的な活動を含む場面での言語力で、先と同じ条件下でも5～7年かかる<sup>\*6)</sup>」（菅原、2014）とされている。以上から、母語の保持や伸長を考慮したうえで、日本語や教科の学習を習得できる教育活動を行っていくことが不可欠であると考えられる。前述の1991年通知が示すとおり、課外において母語・母文化等の学習の機会を提供することを制約するものではないこと、と規定されていることから、特別の教育課程のなかで今後は正規の授業でこれらの教育活動を保障する措置を講じる必要の有無の議論も重要である。

第3は、公立高校進学をめざす生徒に対する継続的な支援の確保である。新制度は小学校、中学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小学部及び中学部でのみ実施されるものであるため、特別の教育課程のなかで学習していてもその後高校へ進学した場合は継続した学習ができない法的扱いになっている。そのため、特別の教育課程で学習した者に対しては公立高校進学にあたって不利益が生じない体制づくりが必要となってくる。とりわけ、都道府県教育委員会によって外国人に対する公立高校の入学者選抜や入試の特別措置等は大きく異なる<sup>\*7)</sup>。そのため、自治体間でも進学の権利保障（機会の保障）に格差が生まれている現状であり、こうした格差は公立中学校の卒業者の進学を断つ原因にもなっている。したがって、新制度が開始したなかで、地域格差のない外国人に対する公立高校の入試の在り方と同時に進学後の支援の在り方を早急に検討し、制度として進学の権利を確立すべきである。

## 5 むすび

2014年度から開始したこの新制度は外国人の就学を法的に保障した制度ではなく、「恩恵的」な



形でしか就学が許可されていないなかで、日本語指導が必要な外国人児童生徒に対する日本語教育の充実が制度として確立しただけであることを忘れてはならない。つまり、依然として国は、日本に暮らす外国人の就学を法的には保障しないという姿勢を変えていない。

日本に暮らす外国人の子どもは、日本の学校のみならず、外国人学校に通う子どもも相当数が実在する。すでに創立 100 年を超える中華学校をはじめ、インターナショナルスクール、ブラジル学校やインド学校など、百数十校におよぶ外国人学校があり、これらの学校は、歴史も規模も言語も、実にさまざまである。こうした外国人学校の多くは制度的に保障されていないため、例えばそれらの学校に通う子どものなかには、学校保健安全法の対象外であるために一度も学校健診を受けたことがなかったり（小島，2015）、外国人学校の中等部を卒業しても公立高校への入学のための出願資格者として認められなかったりする子どもが未だ実在する。また、日本の学校へも外国人学校へも通うことができない不就学の子どものも依然として実在する。

このようななかで、国際社会の共通目標である「普遍的な初等教育の達成」は 2015 年である今年が期限とされている。この共通目標に向けて、先進国としての責務を日本政府はどのように果たすのか。今年の日本政府の発表に期待して注目したい。

- \*1 2000 年 9 月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて、地球規模の課題と進むべき方向性を示した国連ミレニアム宣言が採択された。この宣言をうけ、それまで国際社会で合意された様々な開発目標を一つの枠組みとしてまとめたものが、ミレニアム開発目標（以下、「MDGs」と記す）である。MDGs では 2015 年までに達成すべき 8 つの目標と具体的な数値目標を定め、目標 2 として「普遍的初等教育の達成」の実現を公約している。この目標 2 について、公約期限まで残り数年となった 2012 年 12 月に国連開発計画駐日代表事務所が発行したミレニアム開発目標のなかで、「初等教育の就学率は 1999 年の 82% から 2010 年の 90% へ改善しました。しかし、このままのペースでは、すべての男女が 2015 年までに初等教育の全課程を修了できるようにする目標達成は難しい状況です」（国連開発計画駐日代表事務所，2012：6）と現状を報告している。
- \*2 文部科学省の帰国・外国人児童生徒受入促進事業の一環として任意で外国人の子どもの就学状況等に関する調査を実施した 29 市の地域とは、茨城県結城市、栃木県宇都宮市、群馬県太田市、千葉県成田市、富山県高岡市、同県射水市、石川県小松市、福井県越前市、長野県長野市、同県伊那市、岐阜県大垣市、同県美濃加茂市、静岡県袋井市、同県湖西市、愛知県岡崎市、同県豊田市、同県西尾市、三重県伊賀市、同県松阪市、同県鈴鹿市、滋賀県長浜市、同県湖南市、同県甲賀市、同県彦根市、大阪府八尾市、兵庫県神戸市、同県姫路市、同県南あわじ市、高知県高知市の計 29 市であった。
- \*3 例えば教育社会学者である志水（2008）は、日本の学校におけるニューカマーの子どもがかかえる教育問題の一つに不就学問題があることを先行研究から導き、岐阜県可児市において筆者が行った研究（小島・中村・横尾，2004）をとりあげ、「この研究に刺激を受けるような形で、ここ数年、外国人集住都市会議に参加している自治体を中心に、ニューカマーの子どもたちの不就学の実態をていねいに把握しようという取り組みが進められている」（志水，2008：18）と説明する。
- \*4 岐阜県可児市の実践については、例えば小島（2006）などを参照されたい。
- \*5 本調査実施にあたっては、第 29 回（平成 25 年度）公益財団法人シキシマ学術・文化振興財団の助成をいただいた（小島，2014a）。
- \*6 文部科学省初等中等教育局国際教育課が作成した「外国人児童生徒受入れの手引き」では、2 つの言語能力について次のように説明する。  
「（省略）一般には『生活言語能力』と『学習言語能力』と呼ばれています。前者は、1 対 1 の場面での日常的で具体的な会話をする口頭能力であり、後者は、教科等の学習場面で求められる情報を入手・処理し、それを分析・

考察した結果を伝えるような思考を支える言語の力です。『生活言語能力』については、ある程度は、普段の生活の中で自然に身に付きますが、教員による支援も必要です。一方、『学習言語能力』については、生活の中で身に付くことはあまり期待できません。日本語指導担当教員が中心となった計画的な支援が必要となります」（文部科学省初等中等教育局国際教育課，2011：24）

- \*7 都道府県教育委員会による外国人に対する公立高校の入学者選抜や入試の特別措置等の違いについての現状は、小島（2012）、小島（2014b）などを参照されたい。

## 《引用文献》

- ・外国人集住都市会議参加都市，2002『2. 就学支援の充実——外国人の子どものたちの就学状況』東京会議資料
- ・国連開発計画駐日代表事務所，2012『ミレニアム開発目標』
- ・小島祥美・中村安秀・横尾明親，2004『共に育むふれあい交流都市をめざして——岐阜県可児市の試み』可児市・可児市国際交流協会
- ・小島祥美，2006「不就学ゼロをめざして——可児市・外国人の子どもの学習権保障の取組み」自治研中央推進委員会事務局『月刊自治研』2006 年 1 月号，56 ～ 63 頁
- ・小島祥美，2012『2011 年度外国人生徒と高校にかかわる実態調査報告書——全国の都道府県・政令都市の教育委員会＋岐阜県の公立高校から』科学研究費補助金（若手研究 B）課題研究番号 22730673 ヒューマン・グローバリゼーションにおける教育環境整備と支援体制の構築に関する研究
- ・小島祥美，2014a『外国人児童生徒の教育体制及び特別の教育課程にかかわる調査報告書——2014（平成 26）年度愛知県内の全 54 市町村の自治体編』第 29 回（平成 25 年度）公益財団法人シキシマ学術・文化振興財団助成報告書
- ・小島祥美，2014b「外国人生徒のキャリア形成とボランティア——高校進学をめざす外国人生徒が置かれた教育環境」『ボランティア研究』第 14 号，3 ～ 12 頁
- ・小島祥美，2015「ブラジル人学校における日本の学校健診モデルの適用可能性」『学校保健研究』第 56 巻第 6 号，427 ～ 434 頁
- ・佐久間孝正，2006『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
- ・志水宏吉，2008『高校を生きるニューカマー——大阪府立高校にみる教育支援』明石書店
- ・菅原雅枝，2014「第 5 節 授業・学力に関する事例：小学校」咲間まり子編『多文化保育・教育論』みらい，60 ～ 69 頁
- ・総務省行政評価局，2003『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』
- ・中島和子，2001『バイリンガル教育の方法増補改訂版——12 歳までに親と教師ができること』アルク
- ・文部科学省初等中等教育局国際教育課，2005『就学ガイドブック——日本の学校への入学手続き（スペイン語版）』
- ・文部科学省初等中等教育局国際教育課，2011『外国人児童生徒受入れの手引き』
- ・文部科学省初等中等教育局国際教育課，2013『「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 24 年度）」の結果について』（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/25/04/1332660.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/25/04/1332660.htm)，2015 年 1 月 20 日アクセス）

# Special Curriculum for Young Foreign Students

KOJIMA Yoshimi

*Aichi Shukutoku University*

**Key Words:** special curriculum, young foreign students, young students who require Japanese language instruction

Foreigners who live in Japan are still not guaranteed enrollment in compulsory education schools. Even elementary education is not guaranteed to foreigners, and this conflicts with the Millennium Development Goals common to the international community.

In such circumstances, why has a “special curriculum”—one that takes as its subject young students who require Japanese language instruction in compulsory education schools—been institutionalized?

First in this study, the current system and its background are reported. Next, the author reconsiders the state of education for young foreign students by analyzing survey results on the implementation of the “special curriculum” (2014) conducted by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology with the municipal education committee of Aichi Prefecture as the target, which has the highest number of young students requiring Japanese language instruction in Japan.