

## 就学支援や日本語教育の現状とこれから

# 外国につながる子どもも支援の充実を

在留外国人の増加に伴い、外国につながる子ども<sup>\*1</sup>に対する支援の重要性が高まっている。すべての子どもの教育の機会を確保することに加え、日本が「多文化共生社会」<sup>\*2</sup>を実現する上でも必要な取り組みだ。そこで、文部科学省の有識者会議の座長などを歴任した明治大学の佐藤郡衛特任教授と、日本語指導が必要な児童生徒が全国で2番目に多い神奈川県<sup>\*3</sup>で対象の児童生徒が増加傾向にある藤沢市教育委員会に話を聞き、外国につながる子どもへの支援のあり方を考える。

### 提言

## 個の実態と課題を捉えた支援で、「多文化共生社会」の実現を

明治大学 国際日本学部 特任教授

**佐藤郡衛** さとう・ぐんえい

東京学芸大学副学長、目白大学学長等を経て、2018年より現職。文部科学省「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」座長。「JSLカリキュラム」(P.23参照)の開発、「特別の教育課程」の制度化、「外国人児童生徒受入れの手引き」の作成など、外国につながる子どもの支援に関連する様々な施策にかかわる。著書に『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)など。



### 不就学問題の現状と課題

## 不就学の可能性がある外国人の子どもは、約1万3,000人

近年、国内に在留する外国人の増加を背景に、外国につながる子どもへの就学支援や日本語教育の必要性が高まっています。2021年度に文部科学省が実施した「外国人の子供の就学状況等調査」では、約7割の自治体に学齢相当の外国人の子どもが在住し、全国で約12万人が公立学校に通っていることが分かりました。その数は、全国の児童生徒数の約1%に相当します。

近年、コロナ禍の影響で外国人の受け入れは低めで推移していますが、今後、少子高齢化に伴う労働力不足などを背景に、在留外国人は増加す

ると推測されています。外国人の定住や永住も一層進むと考えられ、**多文化共生社会**への移行が強く求められている状況です。就学支援や日本語教育の体制を整備することは、外国につながる子どもの就学の機会を確保し、幸せな人生の実現を支えるだけでなく、日本社会を形成、維持していく上でも、必要不可欠なのです。

そうした状況を踏まえ、2019年に「**日本語教育の推進に関する法律**」(日本語教育推進法)が施行され、日本語教育を希望する子どもに、その機会を最大限に確保することなどが、国や自治体の責務として定められました。教育委員会や学校は、外国につながる子どもへの支援体制を整備しつつありますが、まだ課題も多いのが実情でしょう。

特に対応が急がれるのが、不就学の問題です。外国人の保護者には、子どもに日本の教育を受けさせる義務はないため、外国人学校やインターナショナルスクールに通う子どももいますが、前述の2021年度の調査では、全国に不就学の可能性がある子どもが約1万3,000人いることが指摘されています。しかも、教育委員会が把握した範囲であるため、実際にはそれ以上いることも十分に考えられます。

就学促進の方法には、就学案内の送付や電話連絡、家庭訪問などがありますが、そもそも自治体が地域にいる外国につながる子ども一人ひとりの状況を把握していなければ、それらの支援を届けることはできません。

そこで、2020年、文部科学省は自治体に、首長部局やNPOなどと連

\*1 国籍を問わず、外国にルーツを持つ子どものこと。外国籍の子どもだけでなく、日本国籍でも帰国子女や日本語を母語としない子ども、無国籍・重国籍の子どもなども含まれる。「外国にルーツを持つ子ども」「海外につながる子ども」などの表現もある。 \*2 国籍や民族などの異なる人々が、地域社会の構成員として、国籍及び社会的文化的背景を認め合い、相互に人格と個性を尊重しつつ、支え合いながら共生する社会のこと。 \*3 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(令和3年度)」による。

携し、外国人の子どもの就学状況の把握、及び就学促進を求める通知を出しました。外国人就業者の中には、住民登録を行った住所とは別の地域で働く場合も見られます。住民基本台帳や国際交流、福祉などに関する首長部局と情報を共有したり、地域とのつながりが強いNPOなどと連携したりして、実態を把握することが不可欠です。また、子どもの就学に積極的ではない保護者に対して、NPOの力を借りながら個別訪問をするなど、繰り返し働きかける姿勢が求められます。

## 日本語指導の現状と課題

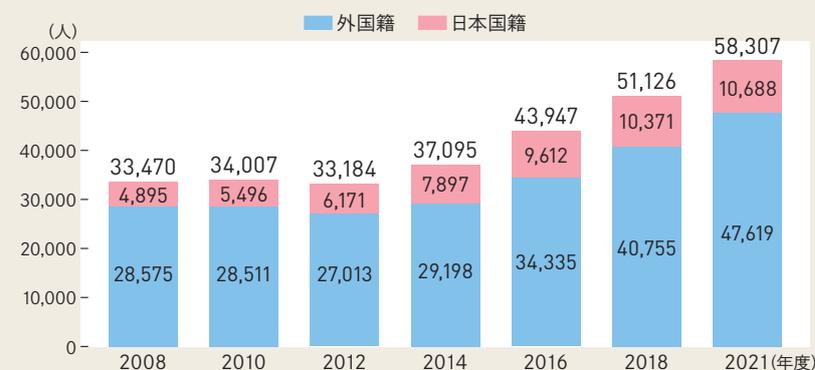
### 外国人の子どものうち 約4割は、日本語指導が必要

外国につながる子どもが就学して直面する多くの問題は、日本語力が十分に備わっていないことに起因します。日本語力が不足していると、授業を理解できない上に、周囲との意思疎通がうまくいかず、学校になじめなくなって通わなくなるケースもあります。

公立学校における日本語指導が必要な児童生徒数は年々増加しており、2021年度には、日本国籍・外国籍を合わせて約5万8,000人に達しました(図1)。学齢相当の外国人の子どもに限ると約4割が、日本語指導を必要としていると推定されます。

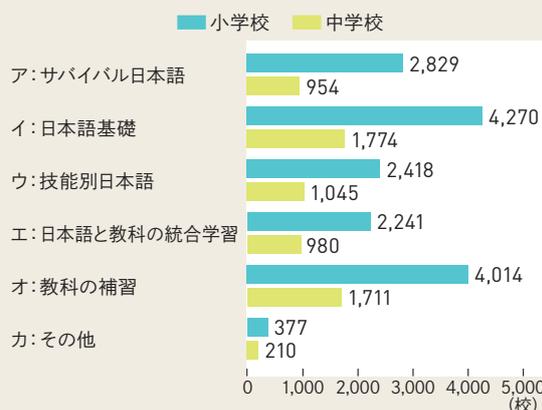
しかし、学校における日本語指導は、体系的なプログラムを実施する自治体もあれば、地域のボランティアを中心に行う自治体もあるなど、地域によって差があります。その要因は、予算や人員が不足する状況もありますが、日本語指導のプログラム作成や指導体制の構築が難しいことも大きいと考えています。

図1 公立学校における日本語指導が必要な児童生徒数の推移



※文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(令和3年度)」を基に編集部で作成。

図2 日本語指導が必要な児童生徒を対象に行っている指導内容別学校数



注1) 日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校の回答。  
注2) 複数回答可。

※文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(令和3年度)」を基に編集部で作成。

ア: あいさつや体調を伝える言葉、教科名や身の回りの物の名前などを知って使えるようにする学習  
イ: 文字・表記・語い・文法、学校への適応や教科学習に参加するための基礎的な力をつける学習  
ウ: 「聞く・話す・読む・書く」の4つの技能のうち、どれか1つに焦点を絞った学習  
エ: JSLカリキュラム  
オ: 在籍学級での学習内容を先行して学習したり、復習したりする学習

日本語指導には、いくつかの段階があります。日常生活に最低限必要な日本語(図2-アに相当)や、文字・表記・語い・文法などの基礎的な日本語(図2-イに相当)といった生活言語能力については、指導ノウハウが蓄積されており、多くの児童生徒がその段階に到達します。ただ、授業を理解するためには、教科と日本語を統合した学習言語能力(図2-エに相当)が必要であり、それを指導している自治体・学校は多くありません。

これまで日本語指導は、まず、放課後の日本語教室などで生活言語能

力を教え、その次に教科指導に移るという方法が主流でした。日本語が分かれば、授業も理解できるはずという考えがあったからです。

しかし、生活言語能力の指導では、授業に参加できるだけの学習言語能力は十分に身につけません。授業を理解するためには、「言葉と概念を結びつける力」が必要だからです。そうした力がついていないと、友だちとおしゃべりはできても、授業は何となくしか理解できなかったり、自分の考えを整理して相手に伝えることができなかったりします。

例えば、理科の授業で川の「上流・中流・下流」を学ぶ際、言葉だけを教えても理解は深まりません。河川の下流に国土がある国から来日した子どもには、上流や中流の流れをイメージしづらい場合があるため、写真や動画といった学習の手がかりを提供して、言葉と概念を結びつける支援が必要です。つまり、学習内容の理解を図りながら、同時に日本語力を高めていく指導が求められるのです。

### 日本語指導の充実に向けて

## 学習言語能力の獲得に効果が高い「JSLカリキュラム」

そうした日本語指導と教科指導を統合した学習を行うために、文部科学省が開発したのが「JSL\*4カリキュラム」(図3)です。授業にスムーズに参加できるようになることで、生活言語能力と学習内容の両方を習得できる日本語指導のカリキュラムとなっています。

カリキュラムの内容は、トピック型カリキュラム(図3①)と、教科

志向型カリキュラム(図3②)の2つで構成され、指導対象となる子ども一人ひとりの学習歴や日本語力に応じて、指導内容や教材を工夫した少人数指導、または個別指導を想定しています。近年、日本語指導が必要な児童生徒に対する「特別の教育課程」\*5を、JSLカリキュラムを用いて編成する学校が徐々に増えており、今後ますます増加することが期待されています。

日本語指導の実施にあたっては、外国人の集住地域か散在地域かで適した体制が異なります。集住地域は、支援対象となる子どもを拠点校に集めやすかったり、NPOが活発に活動していたりするので、支援を充実しやすい環境にあります。

一方、散在地域は、地域内に外国人が少なかったり、居住が点在していたりするので、日本語指導を必要とする子どもが各学校に1人か2人と少人数の場合が大半です。予算や人員を充てるのが難しいことから、散在地域では、市町村だけでなく、都道府県レベルでの支援体制が必要

になると考えます。ICTを活用し、オンラインで授業や教員研修を行うことなども検討事項になるでしょう。

学校単位で見ると、公立学校には教員の異動があり、学校に日本語指導のノウハウが蓄積しづらいといった課題があります。そこで、学校全体で、外国につながる子どもを支援する体制を整備することが大切です。日本語指導担当教員が孤立しないよう、管理職が職員会議などで外国につながる子どもの支援の状況を共有したり、担当分掌主任を設けたりして、学校全体で組織的に支援する体制をつくりましょう(図4)。

### 教育委員会の役割

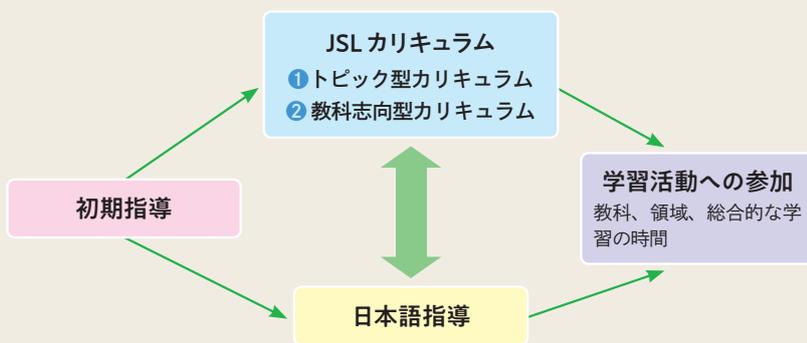
## NPOなどとも連携し、学校への支援体制を強化

教育委員会には、学校の活動を支援するために、地域のリソースを十分に活用できる仕組みやネットワークの構築が求められます。とりわけ、行政と学校をつなぐNPOやボランティア団体との連携が重要です。外部団体に生活言語能力の指導を任せ、学校では、日本語指導と教科指導の統合学習に集中するといったすみ分けができるとよいでしょう。

外国につながる子どもの状況や課題は、一人ひとり異なります。まず、実態をしっかりと捉え、問題を見極め、その解決のために地域のリソースをいかに活用するかを検討することが、効果的な支援につながります。

例えば、生活や学習の面で課題を抱えていた子どもが、保護者が働いている夜間に地域の学童施設に通い、学生ボランティア団体に日本語や勉強を教えてもらうようにしたところ、生活や学習の習慣が整い、見違えるように落ち着きを取り戻したことが

図3 「JSLカリキュラム」の役割



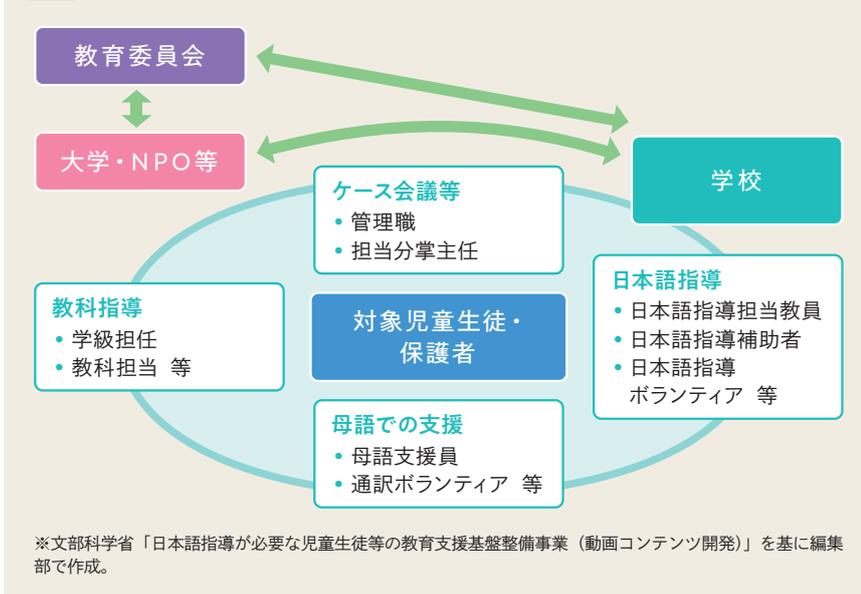
①トピック型カリキュラム:各教科に共通して必要とされる学ぶ力の育成を目指し、「体験」「探求」「発信」の3つの局面で、観察、情報の収集、思考、推測、類推、統合、評価といった教科学習の基礎となる活動を行い、その成果を日本語で表現できるようにする。

②教科志向型カリキュラム:各教科の学習で目標となる、言葉や記号を通じた抽象的な概念の理解ができるよう、実態や具体物に触れながら抽象化する学習の過程として、子どもが体験的に学ぶようにする。

\* 文部科学省「JSLカリキュラム開発の基本構想」を基に編集部で作成。

\* 4 Japanese as a second language の略称で、第二言語としての日本語のこと。 \* 5 児童生徒が学校生活を送る上で必要な日本語の指導を、在籍学級の教育課程の一部の時間に替えて個別に組まれるもの。在籍学級から取り出して別教室で行う指導が基本で、年間10～280単位時間が標準。

図4 文部科学省が示した外国につながる子どもの支援体制（例）



ありました。

外国につながる子どもは、福祉や医療の面での支援が必要になる場合があります。教育委員会が単独で進めるのではなく、首長部局などと連携し、よりよい支援を検討していくべきです。

また、各学校が何もない状態から取り組みを始めるのではなく、教育委員会が国の方針の下、各学校がどのように取り組めばよいかを具体的に示すことも大切です。個別指導計画の作り方や授業の進め方などについて、手引きやガイドラインを作成すると、各学校では子どもの支援がしやすくなるはずで

す。日本語指導を充実させる難しさの1つに、日本語指導担当教員の育成や確保があるので、教員研修の充実も大切です。多くの教員は、日本語指導の実践を見る機会がほとんどありません。拠点校を設け、公開授業を行うとよいでしょう。JSLカリキュラムをどう活用して効果的な指導を行っているかなど、具体的な授業を示すことで、教員も実践しやすくなると思います。

#### 多文化共生社会に向けて

### 「シンパシー」を超えた「エンパシー」を大切にする

外国につながる子どもの支援において、これまで十分に検討されてこなかったのが、キャリア支援です。外国につながる子どもの高校進学率は9割程度\*6で、中退率が高い\*7状況にあります。その要因の1つに、高校では、日本語指導などの支援が十分に行われていない状況がありました。しかし、2023年度より、高校でも「特別の教育課程」に位置づけて、日本語指導を行えるようになることは大きな前進です。

ただし、高校に進学しさえすれば、問題が解決するわけではありません。外国につながる子どものキャリア形成に関する情報やロールモデルが少なく、学びたい学問や就きたい職業があっても、大学進学や就職に向けた具体的な手段を見つけることができずに、諦めてしまうケースがあります。

今後、外国につながる子どもが日

本の社会に参加し、1人の市民として充実した人生を送れるように、高校進学先のどのような道が続いているのか、自分の夢を実現するためには何を学ばよいかといった長期的な展望を示して、キャリア支援をする必要があるでしょう。そうした支援も、学校だけで行うのではなく、NPOなどとの連携が大切になると考えます。

さらに、外国につながる子どもが充実した学校生活を送るためには、日本語指導のみでは十分ではありません。互いの文化・習慣などの違いを認め合う雰囲気や、関係性を築くことが大切です。外国につながる子どもに、日本の学校について説明すると同時に、学校や学級の中でも、日本の子どもが互いの違いを認めて受け入れられるような教育に、これまで以上に力を入れる必要があるでしょう。

多文化共生社会に求められるのは、「シンパシー (sympathy)」を超えた「エンパシー (empathy)」だといわれています。シンパシーは、「共感」「同情」といった感情の動きを意味しますが、ともすれば、自分の見方や思いを相手に一方的に押しつけてしまう場合があります。一方、エンパシーは、相手の立場になって、「どのように感じているかを想像する能力」を意味します。

学校生活では、一人ひとりの違いを理解した上で、相手がどのような状況にあって、どういった思いを抱いているかをくみ取る、エンパシーが大切になるはずで

\* 6 高校や専修学校などの教育機関等への進学率は、全中学生等が99.2%に対し、日本語指導が必要な中学生等は89.9%（出典：文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 [令和3年度]」）。 \* 7 全高校生等（特別支援学校の高等部は除く）の中退率が1.0%に対し、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）は5.5%（出典：文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 [令和3年度]」）。