

外国につながる児童・生徒の教育の実態に関するアンケート調査結果報告書
～教育を受ける権利の保障のために～

2021年（令和3年）8月19日

関東弁護士会連合会

目次

第1. はじめに	2
第2. アンケート骨子	3
1 目的	3
2 対象者	3
3 期間	3
4 方法	3
5 項目	3
6 回答数	4
7 視察調査	4
第3. アンケート分析	5
1. 問1（児童・生徒の受け入れ）関係	5
2. 問2（教育機会確保法施行後の状況）関係	8
3. 問3（外国籍児童の教育を受ける権利に関する意見）関係	9
4. 問4（高校進学率の把握）関係	10
5. 問5（外国につながる児童・生徒の把握）関係	11
6. 問6（不登校児童数等）関係	13
7. 問7（日本語指導員）関係	15
8. 問8（NPO等との連携）関係	17
9. 問9（日本語教育への対応）関係	19
10. 問10（在留資格など）関係	22
11. 問11（特に取り組んでいること）関係	24
12. 問12（困っていること）関係	25
13. 問13（弁護士会への要望）関係	27
第4. まとめ	28

第1. はじめに

2020年末現在、日本には2,887,116人の在留外国人が生活している。この数字は、中長期在留者、特別永住者のみで、非正規滞在の外国人(2021年1月1日時点で82,868人)が含まれていないため、実際に日本で生活している外国人の人数はもっと多いことになる。

外国人の増加に伴い、外国につながる児童・生徒(親が外国籍、あるいは、転入学直前までの大半を海外で居住するなど、外国に何らかのルーツを持つ児童・生徒)も増加している。

2018年に文部科学省が行った「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)」では、日本語指導を必要とする児童・生徒が全国で51,126人にも及んでおり、2016年の43,947人と比較しても年々増加していることが明らかである。

文部科学省は、令和元年度になってようやく外国籍児童生徒の不就学調査を行ったところ(2020年3月27日付「外国人の子供の就学状況等調査結果(確定値)について」(以下「令和2年文科省就学状況調査」という。))、不就学の可能性がある児童・生徒は22,488人に上ることが判明したが、文部科学省は、それまで外国籍児童・生徒の不就学について全国的な調査を行っておらず、今後も継続して調査するとは表明していない。

外国につながる児童・生徒については、不就学の問題に加え、十分な日本語教育を受けられないこと、例えば、高校進学にあたっての進学ガイダンスの不徹底など進学にあたっての制度上の問題等、多数の問題点がある。

しかしながら、実際はどのような状況にあるのか、政府の調査も十分でないことから、外国につながる児童・生徒たちの教育を受ける権利の保障のため、今後の意見表明等の活動の基礎資料といたく、本アンケートを実施したものである。

第2. アンケート骨子

1 目的

外国につながる児童・生徒（親が外国籍，あるいは，転入学直前までの大半を海外で居住するなど，外国に何らかのルーツを持つ児童・生徒）が，現状，どのような教育環境に置かれているかを把握し，その人権保障のため，今後の意見表明等の弁護士会活動の基礎資料とすることを目的とした。すなわち，近時の外国籍住民等の増加に伴い，外国につながる児童・生徒の学校教育や自治体における対応等の点においてわが国の現状を明らかにするとともに，その問題点を把握することにより，今後の子どもの権利，主に教育を受ける権利の充足に向けて，国及び自治体が，外国人共生政策上，どのような措置が必要となるのか，または弁護士会やNPO，国際交流協会等の関連諸団体のどのような働きかけが必要となるのか等を検討し，弁護士会として意見表明等の現状改善のための働きかけをする際の一資料となることを目的としたものである。なお，アンケート集計結果については，自治体名を伏せて公開を予定したものである。

2 対象者

東京高等裁判所管内の都県（1都10県・東京都，神奈川県，埼玉県，千葉県，茨城県，栃木県，群馬県，静岡県，山梨県，長野県，新潟県），及びその都県内自治体（アンケート発出先：496自治体，11都県485特別区・市町村）を対象とする。

3 期間

2018年3月20日付で依頼文及びアンケート内容を発送，当初は2018年5月25日を提出期限としたが，以後，未提出の自治体に対する電話による提出依頼を行い，2018年10月末日を最終提出期限とした。

4 方法

郵送，ファックス，メールでのアンケート調査

5 項目

- 問1 外国につながる児童・生徒の受け入れ状況
- 問2 教育機会確保法施行後の状況（自由記載）
- 問3 外国籍児童の教育を受ける権利に関する意見
- 問4 高校進学率の把握
- 問5 外国につながる児童・生徒の把握
- 問6 不登校児童数等の把握
- 問7 日本語指導員について
- 問8 NPO等との連携について
- 問9 日本語教育への対応
- 問10 在留資格など
- 問11 特に取り組んでいること（自由記載）
- 問12 困っていること（自由記載）
- 問13 弁護士会への要望（自由記載）

6 回答数

277件

7 視察調査

当連合会では、外国人の人権救済委員会として、また同委員会の委員である弁護士が個人として、外国につながる児童・生徒を含む外国籍市民がわが国においてどのような状況に置かれているのか、地域の実情について詳しいと思われる学校、日本語教育を行う団体・NGO、教育委員会や国際交流協会等を訪問し、ヒアリングや質疑応答、外国籍市民との交流を行い、実態の把握に努めてきた。アンケートの分析に加え、関連するアンケート項目の箇所では視察調査の実態を踏まえた意見を掲載した。

主な視察先は、以下の通りである。

のしろ日本語学習会（秋田県能代市）、せきれいの会（茨城県水戸市）、茨城朝鮮初中高級学校（茨城県水戸市）、東京朝鮮中高級学校（東京都北区）、東京学芸大学（東京都小金井市）、Y S C グローバル・スクール（東京都福生市）、浜松国際交流協会（静岡県浜松市）、学校法人ムンド・デ・アレグリア（静岡県浜松市）、ばら教室 K A N I（岐阜県可児市）、可児市多文化共生センターフレビア（岐阜県可児市）、N P O 法人中信多文化共生ネットワーク（長野県松本市）、長野朝鮮初中級学校（長野県松本市）、N P O 法人トルシーダ（愛知県豊田市）、N P O まなびや@K Y U B A N（愛知県名古屋市）、N P O 法人おおさかこども多文化センター（大阪府大阪市）、コムスタカー外国人と共に生きる会（熊本県熊本市）等

第3. アンケート分析

1. 問1関係

問1【児童・生徒の受け入れ】

- (1) 貴自治体では、外国籍・日本籍を問わず、「外国につながる児童・生徒」の公立小・中学校への受け入れが問題となったことが今までにありましたか？
A ある ⇒ (2)へ B ない
- (2) (1)で「A ある」と答えた方：
具体的にどのようなことが問題となりましたか。
- (3) 直近の5年間で、公立小学校・中学校に就学を希望する「外国につながる児童・生徒」の就学を断ったことがありますか？
A 断ったことがある ⇒ (4)へ B 断ったことはない
C 就学希望がなかった
- (4) (3)で「A 断ったことがある」と答えた方：
どのような理由からですか？

(1) 回答

① (1) 回答

「問題となったことがある」との回答は37件(13.3%)、「問題がない」との回答は237件(85.5%)であった。その他、把握していない、との回答もみられた。

② (2) 回答

問1(1)で、「問題となったことがある」との回答のうち、語学等の可能な対応教員が不足していることも含め、保護者、児童への対応が難しいとの回答は24件(8.7%)、問1(1)で、「ある」と答えた中での割合は64.8%)あった。学齢の検討を要したことが4件、学齢超過(16歳以上)、不法滞在、各種手続き関係が各3件、学区外通学を申請してきたこと、学年費などの校納金に関する問題が各2件、その他、在留関係書類の作成依頼、学用品・制服の準備ができないこと、住所に不居住だったこと、申請したのに不登校になった、児童が悩んだこと、無国籍児童だったこと、などが各1件あった。(複数回答を含んでいる。)

③ (3) 回答

就学を断ったケースは合計10件(3.6%)、「断ったことはない」とするものが224件(80.9%)、「就学希望がなかった」のは28件(10.1%)だった。

④ (4) 回答

問1(3)で、就学を断ったケースの理由として、複数の理由を書いていた自治体もあったが、学齢超過が5件、在留資格がないことが4件、就学期間があまりにも短期であったこと、海外中学を卒業していたことがそれぞれ2件、その他、単に日本語学習目的、住民票がない、支援が難しい、などがそれぞれ1件あった。(複数回答を含んでい

る。)

(2) 分析

問1(1)で、「問題がない」との回答が非常に多く、自治体として問題の所在をつかめていないのではないかとこの疑問が生じた。

問1(2)では、自治体の対応ができていない点が浮き彫りになったといえよう。また、学齢の検討を要したが4件、学齢超過が3件あり、学齢については柔軟な対応が必要であるところ、これが現場においては事実上非常に難しいということも推測される。その他の点については、通常の生徒とは異なる対応が必要となることが示されているが、解決困難とまでは言えないものである。

問1(3)及び(4)で、自治体側で就学を断るケースがあることが明らかになったが、その理由については、教育を受ける権利の充足の観点からは、いずれも合理的理由と言えるのか疑問が残る。自治体は、教育を受ける権利は当然に外国につながる児童・生徒にも保障されている意味をよく理解する必要がある。

なお、令和2年文科省就学状況調査によれば、学齢相当の外国人の子どもの住民基本台帳上の人数は123,830人であるところ、不就学の可能性があると考えられる外国人の子どもの数は単純合計で19,471人(出国・転居を含めると22,488人)となっており、相当数の不就学児が存在することが裏付けられている。

他方で、本アンケートと異なり、令和2年文科省就学状況調査では、児童・生徒の受入れ自体における問題事例の有無や、就学を断った事例(いわゆる「就学拒否」)の有無等については質問項目自体が存在しない。その意味で、同調査では、自治体側の対応によって不就学が生まれているケースがあることが正しく認識されていない結果となっている。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

視察先での聞き取りにおいても、多くの場所で、就学拒否について現実的に行われている状況を目の当たりにした。通常は、NPO等の支援者側から、教育委員会で拒否された事案がある等と説明を受けるが、中には教育委員会側から、詳細に、学齢超過が1人あたり9年分の予算配分・予算の平等に反するという理由を説明されることや、単に日本語習得のための入学は難しい、あるいは中学3年の1月頃に入学してもあと数か月しかいられない等の理由を説明されることもあった。主要な理由としては、実際に受け入れた場合の対応ができない、したがって、外国につながる児童・生徒が教室で諸所の場面で不遇な目に遭う、ということを挙げる場合が多いようで、これを保護者や支援者の側から見ると、いわゆる就学拒否に遭ったと映ることもあるようである。一方、これを学校・教育委員会側からみると、きちんと理由を説明して、日本語ができるようになってから来て欲しいとの説得により保護者の納得・同意を得ているもの、との認識があるようである。

文部科学省の2020年7月1日付の指針(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の策定について)によれば、就学校・受入れ学年の決定、学齢超過

者の対応に柔軟性を持たせるよう自治体に通知しているが、自治体側も、学校・教育委員会側の理解不足や物理的に日本語指導者がいないなどの対応能力の問題があり、単純に現場を非難することはできないし、予算措置も講じなければならないはずである。憲法や子どもの権利条約上の教育を受ける権利が重要であることはいうまでもないが、他方で、学校現場の対応だけを非難すれば解決する問題ではなく、現場での意識改革をはじめ、利用できる社会資源の発掘・代替手段などの漸進的な対応策を講じていかなければならないように思われる。

2. 問2関係

問2【教育機会確保法施行後の状況】

教育機会確保法（義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律・平成29年2月施行）の基本理念として、国籍に関わりなく教育を受ける機会を確保する旨が定められたことを踏まえて、貴自治体において新たに配慮したことがありますか？

(1) 回答

「特になし」が148件（53.4%）、日本語指導教員・指導員・スタッフ等の確保・配置を行った等が15件、外国籍児童等の就学希望がないまたは非常に少ない等が4件、教育機会確保法の内容を周知が3件、関係機関との連携を密にして情報共有、以前より配慮（内容不明）がそれぞれ2件、その他、教育機会確保法により夜間中学の存在意義が根拠づけられた、夜間中学設置を検討、夜間中学校協議会に参加した、保護者とのコミュニケーションをしっかりとる、外国籍の新小学一年生の就学時検診の際に就学希望の有無を確認するようにした、総合的な対応策を策定、小学校に教室を設け日本語指導等が1件ずつとなっている。

すでに教育機会の確保には努めているので、教育機会確保法施行後に新たに対応したことはないという自治体も36件（13%）あった。（すべて、複数回答を含んでいる。）

(2) 分析

「特にない」または無記入、すでに対応している等が多くみられたが、特に「特にない」との記載をした自治体が、以前から外国につながる児童・生徒への教育には対応してきているので、教育機会確保法施行後に新たに問題にするまでもないということなのか、自治体としてそのような問題が生じたことがないのか、あるいは問題意識自体がないのか、ということについては不明確であった。アンケート全般を通じた回答の記載内容が薄いこともあり、この問題に対する意識自体が薄いということも多分にあるかと思われる。

なお、令和2年文科省就学状況調査では、調査対象である1,741の市町村教育委員会（特別区を含む。）の内（なお、外国人の子どもが1人以上いる地方公共団体数は1,199（68.9%）あるとされている。）、「外国人の就学促進に係る支援の実施状況」に対して、877（50.4%）が「無回答」であり、また、「就学状況が不明又は不就学の外国人の子供に対する就学状況把握及び就学促進のための取組状況」に対して、1,138（65.4%）が「特に実施していない」との回答であった。

本アンケートの結果と併せて考えると、教育機会確保法施行後も、国籍に関わりなく教育を受ける機会の確保のために積極的な取り組みが出来ている自治体は半数程度に留まっている状況と推測される。

3. 問3関係

問3【外国籍児童の教育を受ける権利に関する意見】

憲法26条の「教育を受ける権利」について、貴自治体では、教育委員や学校教員、議会議員等から、外国籍の児童・生徒は、教育を受ける権利の対象ではないとする意見が述べられたことはありますか？

A ある B ない

(1) 回答

「ある」が0件(0%)、「ない」が268件(96.8%)だった。

(2) 分析

問3の趣旨としては、自治体の議員や学校関係者の間で、時折、一般的に、児童・生徒に権利性を認めることに否定的な意見もみられることから、アンケート内容としたものである。特に、問1(3)及び(4)との関連で、外国籍児童・生徒に対する就学拒否が外国籍児童・生徒の教育を受ける権利に対して否定的な見解から生じたものであるとすれば大きな問題である。この点は、憲法26条の教育を受ける権利の文言が、「すべて国民は」となっていることによる現場での誤解があるのではないかと考えたことも理由のひとつである。子どもの権利条約の理解を徹底すれば、このような誤解はなくなるはずだが、現状としてはどうなのかを設問で問うものであった。結果としては、100%に近い回答として、外国籍児童・生徒に対しても、教育を受ける権利の主体と考えているようではあるが、無回答が存するため、100%ではない点が懸念される結果となった。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

視察調査を行ってきた自治体・NPOの所在地では、どちらかといえば外国につながる児童・生徒への対応の先進地域であり、このようなネガティブな意見を持っているところはなく、むしろ先進的な多文化共生の意識を持った自治体等であった。

他方、従前の知見では、少数の議員からではあるが排外主義的な意見も聞かれたこともあり、また、都道府県議会において、議員が子どもの権利全般について消極的な意見を述べることもみられた。子どもの教育を受ける権利を充足する担当者たる学校関係者からすら児童・生徒の権利性自体に対して消極意見が述べられることもある。

その意味で、なおさら、外国につながる児童・生徒の教育を受ける権利がないがしろにされないよう注視することが必要と考える。

4. 問4関係

問4【高校進学率の把握】

貴自治体では、「外国につながる生徒」の高校進学率を調査していますか？ 行っている場合、その進学率もご回答ください（参考までに貴自治体全体の高校進学率もわかる範囲でご回答ください）。

A 行っている 進学率 _____ %

(貴自治体全体の児童・生徒の高校進学率 _____ %)

B 行っていない

(1) 回答

「行っている」とする自治体は33（12%）、「行っていない」とする自治体は236（85%）であった。

行っている自治体は、多い都道府県で100%の進学率、少ないところは42%であった。「行っている」とする自治体での進学率は、90%前後の進学率のところが多かった。

(2) 分析

高校進学調査を行っているか否かについて、地域差が見られる。行っている割合が他県に比べ高い自治体は外国人児童が多い地域ともいえる。この問題に関心が高い自治体では、高校進学率の調査も行い、その結果、高い進学率が出されており、要するにそうしたところでは対策がすでに相当程度進んでいることが見受けられた。

全体的には、外国につながる生徒の高校進学率の調査がなされている自治体がまだ少数であることを示している。これでは外国につながる児童・生徒を含めた、全体の高校進学率との比較も難しい。

(3) 視察調査等からの所見

各地で聞かれたのは、予測値に過ぎないが、外国につながる児童・生徒の高校進学率は、全体の高校進学率よりも低く、せいぜい50%程度ではないか、とのことだった。

なお、2014年の外国人集住都市会議にて実施したアンケートでは、8割程度の外国籍者が高校に進学しているとの結果がでていたが、一方で、文部科学省の学校基本調査をベースとすると、2017年度の高校進学率は4割程度に過ぎないとする分析もある（日本弁護士連合会『「外国人労働者100万人時代」の日本の未来』基調報告書（2018年）86頁）。

外国につながる児童・生徒の高校進学状況の実態を把握するためには文部科学省による全国的な調査が必要である。

5. 問5関係

問5【外国につながる児童・生徒の把握】

(1) 平成29年5月の文部科学省の調査によれば、日本語指導が必要な小・中・高校生の児童・生徒は、日本国籍児童・生徒が約9,600名、外国籍児童・生徒が約34,300名いるとされますが、貴自治体では、貴自治体内でのそのような児童・生徒数は把握していますか？

- A 把握している ⇒ (2)へ B 大凡の数は知っている ⇒ (2)へ
C 把握していない ⇒ (3)へ

(2) (1)で「A 把握している」、「B 大凡の数は知っている」と答えた方：

貴自治体では、日本語指導が必要な児童・生徒及び当該児童・生徒の日本語のレベルを把握していますか？

- A 児童・生徒、レベル共に把握している
B 児童・生徒は把握しているが、レベルは把握していない
C どちらも把握していない ⇒ (3)へ

(3) (1)で「C 把握していない」、または(2)で「C どちらも把握していない」と答えた方：

今後、児童・生徒やレベルを把握する予定はありますか？

- A ある B ない ⇒ (4)へ

(4) (3)で「B ない」と答えた方：

どのような理由からですか？

- A ニーズがない B 把握したいが人的・物的資源が不足している
C 把握したいがやり方がわからない D その他

(1) 回答

① (1) 回答

「把握している」は、201件(72.6%)、「大凡の数は知っている」は、41件(14.8%)、「把握していない」は、30件(10.8%)であった。

② (2) 回答

「児童・生徒、レベル共に把握している」は、162件(58.5%)、「児童・生徒は把握しているが、レベルは把握していない」とするのが74件(26.7%)、「どちらも把握していない」が2件であった。

③ (3) 回答

「ある」が3件、「ない」が29件であった。

④ (4) 回答

「ニーズがない」が25件、「把握したいが人的・物的資源が不足している」が2件、「把握したいがやり方がわからない」が0件、「その他」が3件であった。

(2) 分析

問5（1）について、「把握している」と回答した自治体が7割を超え、おおむね把握しているとの回答と併せると約87%の自治体が一応の把握をしているようではある。ただし、ニーズがないという認識の回答もあったため、どの程度正確に状況を把握しているかまでは本アンケートでは不明である。

問5（2）について、児童・生徒及びレベルまで把握しているのは、ほとんどの都県で6～7割だった。

問5（3）について、ほとんどの自治体が、今後レベルを把握する予定はないとのことであった。

問5（4）について、把握するニーズがないとの回答が大多数であった。もっとも、把握したいが人的・物的資源が不足している、把握したいがやり方がわからないと回答した自治体もあることから、人的・物的資源の確保、把握のためのノウハウ等の共有が必要と思われる。

（3）視察調査等を踏まえた所見

教育委員会レベルにおいては、例えば、長野県松本市においては、児童・生徒の調査を、市内のセンター校職員が調査し、日本語レベルをA～Cランクに分けた上で対応を行うことが行われている。熊本県熊本市でも同様であった。いずれにしても、外国につながる児童・生徒の対応を行う職員の養成には多くの時間と労力がかかるものと考えられる。

日本語教育の推進に関する法律の制定により、外国につながる児童・生徒に対する日本語教育の実施が自治体の責務であることが明確になった以上、児童・生徒の日本語レベルの把握の徹底、レベルに応じた日本語教育を受けられるような体制を整えることが望まれる。

6. 問6 関係

問6 【不登校児童数等】

(1) 貴自治体における不登校児童・生徒の中で、「外国につながる児童・生徒」の人数を把握していますか？ 把握している場合は人数もご回答ください。

A 把握している 名 B 把握していない

(2) 貴自治体では、一度も学校に通ったことのない「外国につながる児童・生徒」の人数を把握していますか？ 把握している場合は人数もご回答ください。

A 把握している 名 B 把握していない

(1) 回答

① (1) 回答

「把握している」が169件(61.0%)、「把握していない」が94件(33.9%)であった。

そのうち、人数については、0名が90自治体、1名が20自治体、2名が7自治体、3名が3自治体、5名が4自治体、7名が2自治体、9名が2自治体、4名・8名・13名・18名・29名・30名・34名・37名・43名・45名が各1自治体であった。

② (2) 回答

「把握している」が135件(48.7%)、「把握していない」が128件(46.2%)であった。

そのうち、人数については、0名が89自治体、1名が10自治体、2名が2自治体、4名が2自治体、7名・8名・73名が各1自治体であった。

(2) 分析

問6(1)について、「把握している」と回答した自治体は、地域差はあるがおおよそ6割を超えていた。もっとも、地域差があり、都県によって把握している自治体が8割近いところもあれば、4割を切るところもあった。「把握している」と回答した自治体の内、不登校児童・生徒中外国につながる児童・生徒の人数はほとんどが0名であったが、どのような方法でカウントしたのかは本アンケートからは明らかではない。多いところでは45名という回答もあった。

問6(2)について、「把握している」と回答した自治体は、地域差はあるがおおよそ5割弱であった。都県によって差があり、把握している自治体が8割を超えるところもあれば、3割程度しか把握していないところもあった。把握していると回答した自治体のうち、一度も学校に通ったことのない「外国につながる児童・生徒」の人数は、0人の自治体が大多数であったが、多いところでは5人のところがあった。なお、1条校に在籍していない人数として73名との回答もあった。

問6は、外国につながる児童・生徒の教育を受ける権利が充足されているのか否かを端的に示すデータと思われる。子どもの権利条約を締結した国では、その域内における

子どもは、国籍を問わず、教育を受ける権利を充たされる必要があるが、事実上その担い手である学校に子どもが行っていないとなれば、教育を受ける権利が充たされていないものと考えられても仕方がない。

また、日本の外国籍児童・生徒等の場合、外国籍の保護者には子どもを就学させる義務（就学義務）が課されていないと解釈されているので、家庭によっては学校に通わせないということも容易に起こる。いじめられるということも原因としてあるが、逆に学校に通わせないことが、家で妹や弟の面倒をみるなどの家事労働や児童労働等が生じる原因ともなりかねないことに留意する必要がある。

（3）視察調査等を踏まえた所見

静岡県浜松市では、公益財団法人浜松国際交流協会職員による戸別訪問を行い、児童・生徒の就学状況の実態調査が行われており、市内の児童・生徒数を把握した上で綿密な対応を行うことが可能となっている。これは数人というごく少数の職員が行っており、それだけでも事態を大幅に改善することができることを示すものであった。

岐阜県可児市における調査は、学校に行っていない外国につながる児童・生徒を、「社会で見えない子どもたち」と捉えて、まずはこの実態把握から行おうとした調査であり、その後市長の理解の基に、多文化共生政策が市内で大幅に進展していった経緯がある¹。このような取り組みからすれば、まずは不就学の実態を明らかにすることが先決であり、急務と考える。

なお、秋田県能代市ののしろ日本語学習会においては、教育委員会との連携の下に、外国につながる児童・生徒の情報が会に集約されるような協働体制ができており、進学・就職のみならず、その後の各種生活相談、行政・司法アクセスまでも容易にしようとする体制づくりをしている。

令和2年文科省就学状況調査によれば、約2万人の外国人の子どもたちが就学していない可能性がある、又は就学状況が確認できていない状況にあるという結果が明らかとなったところである。各自治体は、まずは外国籍の子どもの就学状況等に関する実態を調査し可視化することから始める必要がある。

¹ 「外国人の就学と不就学-社会で「見えない」子どもたち」小島祥美（大阪大学出版会，2016年）

7. 問7関係

問7【日本語指導員】

(1) 貴自治体には、「外国につながる児童・生徒」のための、日本語教育を専門とする教員や指導員がいますか？

A 日本語教員・指導員がいる ⇒ (2)へ B 日本語教員・指導員はいない

(2) (1)で「A 日本語教員・指導員がいる」と答えた方：

日本語教育を専門とする教員や指導員は、何名おられますか？ 名

(3) 直近の5年間で、貴自治体では、日本語教育ができる方を加配教員として配置する必要性があった場合、日本語教育ができる方を加配教員として配置することができましたか？ 配置できなかった場合、その理由もご回答ください。

A 配置できた B 配置できなかった（理由を以下に記載してください）

(1) 回答

① (1) 回答

「日本語教員・指導員がいる」との回答は123件(44.4%)、「日本語教員・指導員はいない」との回答は147件(53.1%)と半数を超えた。その他、「日本語教育専門教員はいないが、加配で対応している」との回答もみられた。

② (2) 回答

(1)で、「日本語教員・指導員がいる」との回答のうち、日本語教育を専門とする教員や指導員の人数について10名以下が大多数であった。

③ (3) 回答

「配置できた」とする回答は88件、「配置できなかった」とする回答は98件だった。その理由として、回答が多かったのは、「必要がなかった」(39件)、「別に対応している」(20件)、「財政的に厳しい・予算の問題」(16件)、「人材が足りない、見つからなかった」(9件)などであった。

(2) 分析

問7(1)について、一定数以上の外国につながる児童・生徒がいると見込まれる自治体でも、「日本語教員・指導員はいない」との回答が多かった。まずは「社会で見えない子どもたち」を可視化し、それに対応しようとする努力が必要である。

問7(2)について、一定数以上の外国につながる児童・生徒がいると見込まれる自治体間でも、教員・指導員の人数にかなりのバラツキがあった。このような点にこそ、教育の機会均等の考え方を及ぼすべきである。

問7(3)について、「財政的に厳しい・予算の問題」「人材が足りない、見つからなかった」など、子どもや子どもの家族側の事情ではなく、学校側・大人側の事情で、教員・指導員の配置ができなかった事例が一定数以上にのぼることがあらためて確認できた。外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策においても支援策の中で日本語教育の充実が掲げられており、学校における子どもの教育の側面においては、なおさら国に

において予算を確保して、日本語教員・指導員の十分な配置に取り組むべきといえる²。

また、配置する「必要がなかった」と回答した自治体においても、前提となる外国につながる児童・生徒の存在に関する調査が十分に行われていない可能性もあるため、不就学児童の存在も含めて、根本的な調査が必要であろう。

さらに、「別に対応している」との回答も多かったが、学校現場ではなくて、NPO等の代替手段ということなのか、もしそうであるとすると、学校現場以外での対応で十分なのかを検討するべきである。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

日本語教育を専門とする教員・指導員がいる自治体の方が珍しいと思われる。熊本県熊本市では、センター校の中に数人の職員を配置し、6～7年の任期で養成を行い、対応しているようである。このような専門的スキルの養成は、およそ2～3年の人事異動を予定している通常的人员配置の中では難しく、人選や任期に特別の配慮が必要となろうし、養成上の教材購入等といった各種手当や補助も必要になろう。いずれにしても、この分野に関する知見を有する現場の人材を至急、養成する必要があり、この分野に関心を持ってこなかった地域こそ急務である。

また、東京学芸大学では、多文化共生教育コースにおいても、教員養成課程での教育がはじまったばかりであり、異文化に関する知見への対応や日本語教育への対応など、まだまだ少数にとどまっており、教員養成課程における対応も急務と思われる。

² 令和2年度改訂版「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」では、「集住地域・散在地域それぞれにおける日本語指導等の在り方について実践的な研究の実施」、「学習者用デジタル教科書の活用促進、幼児期の特性を踏まえた研修プログラムの開発等の調査研究の実施」、「全ての都道府県での公立高等学校入試における特別定員枠の設置等を目指した取組、高等学校における日本語指導・教科指導等に関するカリキュラム等の構築」などが掲げられるが、早急の実施すべきである。また、令和3年度改訂版「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」においても、「(3)外国人の子供に係る対策外国人児童生徒等の学校における日本語指導体制等の構築」(施策66)、「学齢簿システムと住民基本台帳システムの連携や外国人の子供の就学状況の一体的管理・把握」(施策69)などが掲げられているが、合わせて早急の実施すべきである。

8. 問8関係

問8【NPO等との連携】

(1) 貴自治体の地域に、「外国につながる児童・生徒」に対する日本語支援を行うNPO等の民間団体はありますか？

A 民間団体はある ⇒ (2)へ B 民間団体はない C 把握していない

(2) (1)で「A 民間団体はある」と答えた方：

自治体として、日本語支援を行うNPOやその他の民間団体と何らかの連携をしていますか？

A 連携している ⇒ (3)へ B 連携していない

(3) (2)で「A 連携している」と答えた方：

自治体として、当該NPOに補助金を支出していますか？

A 支出している B 支出していない

C その他の方法で連携している（具体的連携方法を以下に記載してください）

(1) 回答

① (1) 回答

当該自治体地域に、「外国につながる児童・生徒」に対する日本語支援を行うNPO等の民間団体の有無を尋ねたところ、277自治体中の84自治体(30.3%)が有と回答したにとどまった。その余は存在しない、あるいは把握できていないという。

管内人口の多い自治体が有と回答している傾向があり、逆に管内人口の少ない自治体では児童・生徒への日本語支援を行う体制が脆弱である傾向にあることが示された。

② (2) 回答

(1)で有と回答した自治体に対し、当該NPOやその他の民間団体と何らかの連携をしているかと尋ねたところ、73自治体が「連携している」と回答した。

連携の高さは歓迎すべきであり、未連携の自治体においては今後の協働の進展が望まれる。

③ (3) 回答

(2)で「連携している」と回答した自治体に対し、当該NPOに補助金支出をしているかと尋ねたところ、「支出している」と回答したのは73自治体中の14自治体に過ぎなかった。この他21自治体は、別の方法で連携しており、具体的方法として、児童・生徒に関する情報提供や、HP等における広報支援、自治体施設の提供、業務委託契約に基づく対価支払、謝金の支給などである。

(2) 分析

行政がカバーできない日本語教育支援をNPO等が担当しており、行政とNPO等とが利益相反するおそれもない。今後、行政側の日本語教育支援策の拡充が望まれるところではあるが、現状において行政側の守備範囲に限りがある以上、両者の連携や、NPOに対する各種支援の拡充が望まれる。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

愛知県・東京都などの大都市圏などNPOが多数存在する地域のみならず、どの外国人散在地域であっても特定のNPOが教育委員会等と協働し熱心に活動している。

NPOの中には自治体から独立し、独自の方法で外国につながる生徒の高校受験を援助するところもある。NPOの運営については多種多様な方法があるが、総じて財政的には困難を極めながらも、工夫をしながら運営をしているのが現状であり、NPOの側で、児童・生徒の増員に即座に対応ができるのか、疑問である。本来的には、国や自治体の責任として行うべきものであるが、現状としてはNPO頼みとなっている点においても、現状の改善が急務である。公教育の代替的手段的な位置づけでNPOを見ているということであれば、十分な補助金支出が検討されるべきである。

9. 問9関係

問9【日本語教育への対応】

(1) 公立小学校・中学校における「外国につながる児童・生徒」の日本語教育について、貴自治体では対応できていますか？

A 対応できている ⇒ (2) へ

B 十分とは言えないが、対応している ⇒ (2) へ

C 対応できていない ⇒ (7) へ

(2) (1) で「A 対応できている」、または「B 十分とは言えないが、対応している」と答えた方：

貴自治体では、何らかの「取り出し指導」方式による日本語支援を行っていますか？

※ 「取り出し指導」方式とは、対象児童・生徒を通常授業とは別に、日本語指導の特別授業をすること。

A 行っている ⇒ (3) へ B 行っていない ⇒ (4) へ

(3) (2) で「A 行っている」と答えた方：

どのような日本語指導を行っていますか？

(4) (2) で「B 行っていない」と答えた方：

貴自治体では、今後、「取り出し指導」方式による日本語支援を導入する予定はありますか？ 導入予定時期、もしくは導入しない理由をご回答ください。

A 導入する予定がある（導入予定時期： 年 月頃）

B 導入する予定はない（導入しない理由を以下に記載してください）

(5) 貴自治体では、「取り出し指導」方式以外の日本語支援をしていれば、その内容をご回答ください。

(6) (1) で「B 十分とは言えないが、対応している」と答えた方：

どのような点が十分ではないのですか？

(7) (1) で「C 対応できていない、今後も対応できない」と答えた方：

どのような理由からですか？

A ニーズがない B 対応したいが、人的・物的資源が不足している

C やり方がわからない D その他の理由（以下に記載してください）

(1) 回答

① (1) 回答

「対応できている」との回答は、68件（24.5%）、「十分とは言えないが、対応している」との回答は、145件（52.3%）、「対応できていない」との回答は52件（18.8%）であった。その他「対応が必要な生徒がいない」と回答した自治体もみられた。

② (2) 回答

問9(1)で「対応できている」または「十分とは言えないが、対応している」との回答のうち、何らかの「取り出し指導」方式による日本語支援を行っている」と回答した

のは168件（78%）で、「行っていない」との回答が47件（21%）であった。

③（3）回答

問9（2）で「取り出し指導」方式による日本語支援を「行っている」との回答した中では、日本語指導員が学校に派遣され、授業時間中に別室で個別授業を行っているところや特別支援学級への通級という形でフォローをしているところがある。その他、NPO法人や元教員などの外部ボランティアに講師を依頼して支援をしているところもある。対応している自治体はそれぞれ工夫をして対応しているように思われる。

④（4）回答

問9（2）で「取り出し指導」方式による日本語支援を「行っていない」との回答のうち、今後、「取り出し指導」方式による日本語支援を導入することを予定しているとの回答は3件（5%）で、その予定はないとの回答は42件（75%）であった。

予定をしていない理由については、取り出しを行うほどではないという回答が主で、予算を理由に挙げているところもあった。

⑤（5）回答

「取り出し指導」方式以外の日本語支援としては、指導員が授業に入りサポートをしている、夏季休業期間を利用した補修の実施、放課後にボランティアによる補修の実施などのほか、自治体が行っている一般の方対象の日本語教室を案内したり、教育委員会のHP上にハンドブックを掲載するなど、各自治体が予算の範囲内で工夫をして対象児童のフォローを行っているようである。また、 아이폰を利用した会話の手助けといったユニークな回答もあった。

⑥（6）回答

問9（1）で「十分とは言えないが、対応している」との回答の理由としては、言語によっては対応ができていない、専門指導員ではない、限られた予算と人材での対応しかできていない、保護者への対応ができていないなど、限られた資源での対応の限界が浮き彫りとなる回答結果となっている。

⑦（7）回答

「ニーズがない」という回答は34件、「対応したいが、人的・物的資源が不足している」とする回答は15件、「やり方がわからない」とする回答は0件、その他4件であった。「ニーズがない」の回答の場合、対象児童が入学した際には何らかの対応を行うものと思われるが、対象児童か否かの判断は現場に任されているため、本当に対象児童がいないのかまでは不明である。

（2）分析

問9（1）では、日本語教育に対応できている学校は25%しかなく、2割の学校については日本語教育に対応できていないと回答しており、日本語教育の対応が遅れている課題が浮き彫りになった。

問9（2）（3）（4）（5）では、日本語教育の対応の方法は「取り出し指導」方式が主流である一方、予算的な理由により対応できていなかったり、生徒向けの対応とし

ては不十分なものもあった。指導員が授業に入りサポートをしている（いわゆる「入り込み指導」）など評価できるものもあった。

（3）視察調査等を踏まえた所見

日本語教育は生徒にとって必要であるもの、その主流となっている「取り出し指導」には他の生徒と分けてしまうという欠点もある。教室に入り込む方法など、インクルーシブの視点も重要である。

散在地域などにおいては「取り出し指導」の実施に困難が伴う。東京都福生市内のNPOを視察した際、すでに平成28年頃から実施している、ビデオリンクでの学習の実演を拝見した。今後、コロナ禍によってテレビ会議システムを利用した教育方法が拡充されるに伴い、積極的な活用が期待される。

また、センター方式をとった上で交通費支給により通学させる日本語教育の方法を採用する自治体も存在するが、比較的広域の自治体においては予算的にも生徒・保護者の労力や安全上の問題からも難しいこともあり、ビデオリンクの活用は代替手段として推進されるべきと思われる。コロナ禍において教室の閉鎖を余儀なくされたことに伴い、Zoomの利用を促進した結果、より広域のサービスの提供が可能になっているケースもある。教員側、児童・生徒側のどちらがどこにいても、マンツーマンや集団授業など、多様な講義を行うこともできる。

さらに、将来的には、日本語教育にも、ICTやDXの進展に伴い、多言語音声翻訳機の性能が向上した場合にはこれを利用するなど、地域の特性も踏まえつつ、生徒のニーズに合った選択肢が増えていくことを期待したい。

10. 問10関係

問10【在留資格など】

(1) 「外国につながる児童・生徒」のうち、外国籍生徒について、『家族滞在』の在留資格の場合、高校を卒業して就職する場合にも、原則として週28時間の労働時間しか許されませんが、このような場合に生徒やその保護者、あるいは学校の教員から、就労時間制限（週28時間まで）についての質問やご相談を受けたことがありますか？

A 受けたことがある B 受けたことがない

(2) (1)に関する以外のもので、直近の5年間で、小学校・中学校・高校に在学中の「外国につながる児童・生徒」やその保護者から、学校生活や在留資格、その他の何らかのご相談を受けたことがありますか？

A 受けたことがある ⇒ (3)へ B 受けたことがない

(3) (2)で「A 受けたことがある」と答えた方：

その内容はどのようなものですか？ 主なものを挙げてください。

(1) 回答

① (1) 回答

「受けたことがある」との回答は0件（0%）、「受けたことがない」との回答は270件（97.5%）であった。自治体としては把握していないとの回答が1件（0.4%）あった。

② (2) 回答

「受けたことがある」との回答は60件（21.7%）、「受けたことがない」との回答が206件（74.4%）であった。自治体としては把握していないとの回答が1件（0.4%）あった。

③ (3) 回答

59件の回答があった。具体的には、在学証明書の取得、日本語学習、下学年への編入、進学、友人関係などが多く見られた。また、強制退去や他自治体で編入学を拒否された、両親が通学させないなどの相談内容も見られた。

なお、問10(2)について、「受けたことがある」として回答しなかった自治体が1件、「受けたことがない」との回答だったが回答した自治体が1件、無回答で回答があった自治体が1件である。

(2) 分析

問10(1)関係で相談を「受けたことがある」との回答はなかったが、特に高校卒業後の就業に関する相談・指導自体は高等学校では一般的に行われるものである。相談はあったが組織内で共有されていない、進路相談として把握されている等の理由が考えられるが、本アンケートの回答のみからは明らかでない。

なお、回答自治体のうち高等学校を有しているのは23自治体である。

問10(2)「外国につながる児童・生徒」やその保護者から、学校生活や在留資格、

その他の何らかの相談を「受けたことがある」との回答は少なかった。これは厳しい見方をすれば、教育委員会や学校が相談機関や情報機関としての機能が不十分であることを示している。一番子どもに近い学校が外国につながる児童・生徒の悩みごとに近づいて、問題解決につなげていくことが期待される。

問10(3)について、都県ごとの内容の差異は見受けられない。在学証明書の取得、日本語学習、下学年への編入、進学、友人関係などが多く見られる。強制退去や他自治体で編入学を拒否された、両親が通学させないなど、司法手続きが必要な案件、人権侵害と見られる案件も見られ、積極的に連携を図る必要性も考えられる。総じて、外国につながる児童・生徒をとりまく環境には、まだまだ改善の余地があり、より積極的に目を向けていく必要がある。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

教育委員会、学校における問題認識が不十分であると言わざるを得ない。少なくとも生徒の進路保障に関わる「家族滞在」等の就労時間制限や、在留資格に伴う一般的な生活課題について、教育委員会、学校で教職員研修会を実施するなどして共有することが重要である。生徒の進路保障の観点からは生徒の在留資格の把握は重要であるが、生徒に在留資格の開示を求めるにあたっては、生徒のプライバシーを尊重し、丁寧に在留資格を把握する必要性を説明し理解を得るとともに、取得した情報の管理、共有に細心の注意を払う必要がある。

「家族滞在」の生徒の就労問題について、これまでも教職員や弁護士などが法務省と交渉して、定住者や特定活動の在留資格変更の要件を緩和させてきた。2020年3月25日の通知(入管庁管第1455号)により「家族滞在」等の生徒のうち、17歳までに来日し、日本の義務教育を修了し、高等学校の卒業後、就労を希望する者は、定住者(日本の義務教育を修了していない場合は特定活動)への在留資格の変更が可能になり進路保障の幅が広がったが、年齢制限や、特定活動の場合には扶養者の身元保証を要し子どもに独立した在留資格を付与しない場合があるなど未だ不十分な部分もあり、子どもの自己実現の観点から改善の余地がある。

1 1. 問 1 1 関係

問 1 1 【特に取り組んでいること】

「外国につながる児童・生徒」に関する問題で、貴自治体として特に取り組んでおられることがございましたら、お書きください。

(1) 回答

128自治体（46.2%）から回答があった。

(2) 分析

回答があった中では、日本語教室の開催、日本語指導教員・支援員の設置、指導員、支援員の研修、NPO等との協議会、進学ガイダンスの開催などの回答が多かった。同一都道府県内の近接する市町村でも支援の内容はまちまちであり、各自治体の予算の制約があるなかではあるが、自治体として必要な教育支援の共通認識をもつことが難しく、市町村によって受けられる教育支援に大きく差があるのが実態であると推測される。

保育士との連携を挙げた自治体もあり、日本で生まれた外国籍児童の対応として注目される。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

多様な国の出身者がおり、予算的な制約もあるなかでの対応には限界があり、そのなかで各自治体が試行錯誤をしている様子うかがわれた。静岡県浜松市は、国際交流協会が主となって、住民票をベースとしてではあるが（住民票がなくても情報提供があれば対応している。）、全戸訪問調査を実施して不就学児の把握と改善に努めているし、岐阜県可児市は、教育委員会が日本語教室を開催したり、他課の予算で共生センターを設立したりしているが、同市も浜松市同様に不就学児の調査を行い、行政がその結果を真摯に受け止めて外国につながる児童・生徒や保護者との連携を積極的に働きかけてきたことが背景にあり、その姿勢は今後の自治体のあり方を検討するうえで参考になろう。

また、自治体単体での取り組みには限界もあるところ、外国人学校などは当該児童・生徒が自治体の枠を超えて通学する例もあることから、今後は複数の自治体による広域対応も必要となってくると思われる。

第12. 問12関係

問12【困っていること】

「外国につながる児童・生徒」の日本語教育について、貴自治体において現状で困っていることがございましたら、お書きください。

(1) 回答

主な回答は、以下のとおりである。

① 言語の多様化

指導員の確保が困難である

異文化への理解不足によるストレス対応

全く日本語が話せない児童生徒の増加、初期対応校の負担が大きい

母語の重要性を保護者に啓発する機会がない

イスラム教徒の児童・生徒への給食、ラマダン期間中の対応

② 日本語教育を必要とする児童の増加

日本語学級及び初期指導を行う場等の設置

教育委員会や学校の指導体制づくり

集住、散在の傾向→人材不足

国による日本語指導教員の加配が必要

③ 日本語指導の質の問題

日本語指導に関わる教員・指導員の資質向上

④ 日本語指導の内容の問題

「取り出し指導」の時間以外は通常の授業を受けるが、教員が日本語のフォローをしつつ、授業を進めることの難しさがある

初期指導が困難

個別時間の確保が必要

文化、学校生活に慣れるまでに時間がかかる

学校以外の場でのサポート体制が必要

⑤ 進学

児童・生徒の編入学の年齢により、学習言語の定着が難しいケースが多く、高校進学のネックとなっている

来日日時不安定さ（小6の2月に編入学など）

特例が適用されない生徒が他の生徒と同じテスト、進学に不利

⑥ 予算面

財政が厳しく十分な指導機会を確保できない

通訳派遣のための予算不足

日本語指導員の増員のための予算不足

⑦ 保護者の問題

保護者が日本語を話せないことによる、家庭でのサポートが困難

ニーズ対応，コミュニケーションの困難

勝手に帰国してしまう，母語も日本語も中途半端で心配

保護者の送迎困難，共働きのため生活支援が十分でない児童生徒のサポート

就学を促しても応じてもらえない

⑧ 発達障害との関係

発達的な課題が疑われても，言葉の面で検査が実施できない

発達障害などを抱えた日本語指導が必要な児童生徒への対応

(2) 分析

日本語指導を必要とする児童・生徒が増加するに伴い，各自治体で抱えている問題もより多岐にわたっている。日本語教育を行う教員，指導員の増員が必要とされている傍ら，多言語化が進んでいる現状から，教員，指導員の確保がより難しくなっていると思われる。

それに加え，日本語指導の内容面をいかに充実させていくか，各自治体で対応に苦勞していることがうかがわれる。

また，高校進学にあたっての問題，また発達障害との関係等に加え，保護者の問題等，問題がより多岐にわたっている。

総じて，自治体においての問題は，現在，すでに解決に迫られている問題であり，そのそれぞれが問題の所在として強く認識すべきである。これらを解決するのに，予算措置をはじめとして，どのような工夫が必要であるのか，どのような専門的な対応が必要なのかを検討していく必要がある。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

視察調査でも各所で同様の問題が指摘されている。

各所で対応が困難であり，多種多様な問題が生じていることもよく理解できる。現場での慣れの問題でもあり，日本人児童・生徒への対応と比して，特殊な事情があることもよくわかり，それだけに専門的スキルを要求される状況であろうこともよく分かる。

各地で見聞きされるのが，日本語が分からないことにより自閉症と考えられてしまうことであり，このような間違った対応をされてしまう児童・生徒が多いのではないかと。国による対応も必要と考えられる。

13. 問13関係

問13【弁護士会への要望】

「外国につながる児童・生徒」に関する問題で、弁護士会等に対する要望事項などがございましたら、お書きください。

(1) 回答

主に以下のような意見があった。

- ① 取りまとめ結果を送ってほしい
- ② アンケート結果を根拠資料とした国や県への働きかけ
- ③ 具体的なシステム、法整備
- ④ 法的根拠を基にした対応等、研修等の機会
- ⑤ 法整備、予算措置、教職員増加への働きかけ
- ⑥ 社会的自立につながる支援を国に働きかけてほしい
- ⑦ 支援者リストの作成、NGO、NPOの情報提供
- ⑧ 相談窓口として弁護士会を広く紹介してほしい
- ⑨ 在留手続等の明確化と迅速化を働きかけてほしい
- ⑩ その他

・外国籍児童の受入れは積極的に行っているが、教育委員会や学校が無理解のまま受け入れをすることには不安を感じる

・在留資格の取得にあたって、学校側の書面を求められるが、学校の受け入れ体制が在留資格の取得の可否に影響があることに疑問を感じる

(2) 分析

自治体のみでの対応は苦勞が多いことが強くうかがわれる。問題があったとしても、それを解決する手段が自治体にはないこともあろう。弁護士会に対しても解決やその手がかりを期待する意見でもある。NGO、NPOや支援者、弁護士会、自治体、学校と、マルチの連携により問題解決に導くことができるのが理想ではある。弁護士会へのアクセスについて、ホームページ情報の拡充など、弁護士会自身の反省も必要であろう。

(3) 視察調査等を踏まえた所見

視察をした各所で、弁護士が何を視察しにくるのか、という意見が散見された。外国につながる児童・生徒への日本語教育は、まさに教育を受ける権利の保障であり、人権保障の一環であることは間違いがなく、これを全うできていないことや、放置・無視されている現状を改める必要がある。

それに加え、弁護士としても、法整備、予算措置の要求等に向けて活動を行っていく必要性があると思われる。

第4 まとめ

本アンケート調査の後、2019年5月に文部科学省において「外国人の子供の就学状況等調査」が行われ、また、2019年6月には日本語教育の推進に関する法律（以下「日本語教育推進法」という。）が成立した。

前者は不就学の可能性がある児童・生徒が22,488人存在するというショッキングな客観的データをはじめ明らかにし、日本における外国につながる子どもの教育の問題の深刻さを示した。後者はこれを解消するための一つの方法となるものであるが、施行後2年を経過しても、なお問題点として新聞紙上で大きく指摘を受ける状況にある³。

本アンケートは、結果として学校現場における多文化共生の意識面の後進性を示したものとなり、いみじくも現場の意識が貧弱であることを浮き彫りにしたものとなった。

問1関係による学校現場での対応、問2関係の教育機会確保法が外国につながる子どもにとっても重要である点の意識の希薄さ、問4関係の進学率、問5・6関係のそもそもの実態数の把握、問7関係の日本語指導員等受け入れ側の体制整備、問9関係の日本語指導、問10関係の生徒の在留資格の問題など、総じて教育現場における問題意識の到達度の低さが示されている。

2020年のコロナ禍により、日本語教育の頼みの綱となっているNPOの運営の脆弱性が明らかとなり、中断するところも現れた。逆にコロナ禍に対応すべく、社会的な認識として、テレワーク等の進展やウェブ会議システムの利用が進んだことは、日本語教育の一つのツールやチャンネルとして利用されることも可能であることを示す結果となっている。ビデオ学習システムはすでに用いている教室もあり、YouTubeの番組でも日本語教育のものがあるし、保護者との連絡について多言語での機械翻訳による連絡帳を利用するなど、IT利用はすでに進められている。ただし、ツールはあっても、教育現場での多文化共生の意識がなければ役に立たないことは目に見えている。また、ITを利用したオンライン教育については、経済的事情によりネット環境を確保できない家庭・子どもの問題がある。過度にオンライン教育が進めば教育格差が広がり、ひいては貧困の連鎖につながりかねない。さらに、オンライン教育により、虐待など家庭の事情により学校が逃げ場になっていた子どもの避難場所を結果的に奪ってしまうことや、不登校の子どもにとっては家庭内に学校が入り込み、追いつめられてしまうという問題がある。オンライン教育の推進にあたっては、上記のような問題点を意識し、それぞれの子どもに合った権利保障を進める必要がある。

日本語教育推進法施行後まだ日が浅く、現在は日本語教師の国家資格化に重点が置かれている。2021年度からは市町村において予算化されることが予想され、教育現場における利用・意識等の改善が期待されるが、一朝一夕に事態が改善されることはない。

子どもを取り巻く環境は依然として厳しく、いじめの蔓延状況や初等・中等教育における

³ 2021年5月10日付日本経済新聞朝刊・1面「外国籍の子『支援学級』頼み」・「日本語教育体制に穴」として紹介されている。その他3面に日本語指導が必要な小学生が3.6万人いるというデータ、社会面に「日本語の学び 自治体任せ」・「特別支援学級が外国籍の受け皿」・「『海外人材活躍』に逆行」などと紹介されている。

自殺者の増加傾向等、教育課題が山積する。その中で外国につながる子どもの問題については後回しになりやすく、そもそも教育機関にベースとなる問題意識がなかったり、職務過多により手が回らず、スキルもないのが実情であろう。

早急な対策が期待されるが、外国人共生政策の進展には時間がかかるものであり、日本語教育推進法の効用が発揮されるためには、10年単位の時間が必要であるが、いまの子どもたちをおざなりにすることはできないことは当然である。その間、現実的には各地のNPOによる奮闘が期待されるが、全国的に、それらの十分な活動を支えるだけの人材や予算等が到底足りていないのが現状である。

自治体としても、日本語教育に対する取り組みは不十分と言わざるを得ないし、自前の養成ができないならばNPOなどへの財政援助を含めた協力が必要である。また、愛知・東京といった集住都市の日本語教育スキルを持つNPOの協力で、ZOOM等ビデオリンクを利用して外国人散在地域を結ぶことも可能であるから、IT環境等の整備に努力すべきである。

本アンケートの示唆するものは、外国につながる子どもの問題に対応するための足掛かりになるものであり、文部科学省の「外国人の子供の就学状況等調査」とともに、この問題のスタート時点の状況を示すものである。これが数十年後に、どのくらい改善されるか、引き続き問題意識をもちながら注視していきたい。

日本語教育が出来る教員の配置や加配、多文化共生意識の徹底、ITを利用した教育システムの拡充など、教育面で果たすべき課題は多く、外国籍市民の社会統合・共生推進のためには緊急の課題として捉えるべきである。

総じて子どもの教育の問題は一国の未来のあり方を決めるものであって、子どもの権利条約に鑑み、一人としてないがしろにはできない。事態の軽視は、10数年後に社会的な負担として深刻度を増して返ってくることは明白である。多種多様な、個々の教育のニーズを満たすべく、本問題についても事態の改善が進むことを切に望む。

さしあたり強く要望するものとしては、教員の大幅増員である。教室で子どもに直接対面する教員を増員すべきである。このことが、各種の課題を解決する即効性のある対応策となる。また、多文化共生に関する意識の徹底を図るため、大規模な研修を実施すべきである。もはや日本は国籍上の日本国民だけで支えることはできないことは明白であり、外国籍市民との協働により、日本社会の維持・発展及び国際的な使命を果たすべきことが要請され、そのための教育を行うべき教員に、多文化共生の意識がなければならないことは明白である。そのための予算措置も速やかに講じるべきである。

外国につながる児童・生徒への日本語教育の問題は、教育を受ける権利の問題であり、これは民主主義社会の存立基盤なのである。日本に住む子どもの国籍がたとえこの国であろうと、子どもには教育を受ける権利があり、日本は教育を保障しなければならず、国際的な義務でもある。本アンケートは現時点での国の到達レベルを示したものであるということもでき、回答内容の薄さからくる問題意識の希薄さや自治体間のばらつきなどこれが十分ではないのではないかと思いついた点については、更なる改善が必要である。

同時に、弁護士としても、これを踏まえて、個別の案件での交渉や自治体の条例整備や地

域コミュニケーション，法整備や予算措置の要望・ロビー活動などの活動を行っていく必要があり，日本における外国人共生政策の進展を推進していかなければならないし，国・自治体のみならず，裁判実務を担う法曹関係者全体に対しても，子どもの権利条約やSDGs「4」（教育）等子どもの権利を周知・普及させ，外国につながる子どもたちを取りこぼすことがないようにする必要がある。

本アンケート結果が，現在の状況把握に役立つものとなり，外国人共生政策の進展に寄与するものとなることを望むものである。