

寄稿論文

## 多文化の子どもたちを支える地域の支援体制

—今後の展開に向けて—

### キーワード

外国につながる子ども, 支援体制, 環境要因, 連絡協議会, コーディネータ

内海由美子

### 1. はじめに

文部科学省が2020年に発表した「外国人の子供の就学状況等調査の結果(確定値)」から、学齢期相当の外国人の子ども123,830人のうち、「不就学の可能性があると考えられる」子どもが約2万人いることがわかり、マスコミにも大きく取り上げられた。

また、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査(平成30年度)」の結果によると、日本語指導が必要な高校生の中途退学率が全体の中途退学率の7倍に上っている。進路状況を見ると、進学率は全体の進学率の6割にとどまり、就職者における非正規就職率にいたっては全体の10倍に及んでいる。

これらの調査結果から、課題が把握されず支援につながらない子ども、高校に進学できたとしても十分な支援が受けられない子どもが多数存在すると推測される。私たちには、多文化の子どもたちが等しく社会に包摂されて自己実現を果たし、将来的に多文化共生社会の構築を担っていけるよう、支援体制を整備する責任がある。どうすれば支援に必要な全ての子どもを、できるだけ早い段階から支援につなげていくことができるのだろうか。本稿では、支援につながらない子どもたちと、その環境要因について考察し、あるべき支援体制について考える。

### 2. 支援につながらない子どもたち

#### 2-1 「日本語指導が必要」とされない子どもたち

「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)」によると、公立学校における日本語指導が必要な児童生徒は51,126人で、日本語や教科の補習等の特別な指導を受けている児童生徒は外国籍79.5%、日本国籍74.4%である。つまり、残りの約1万人の児童生徒が指導を受けていないことになる。

この調査では、日本語指導が必要な児童生徒を、「日本語で日常会話が十分にできない児童生徒」「日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒」としている。しかし日本語指導が必要かどうかの判断は各学校に委ねられており、共通して学校が利用する詳細な評価基準はない。

桐村・吉田(2021)は青森県教育委員会の協力のもと、小学校・中学校・特別支援学校における「外国につながる子ども」を対象に調査を実施し、学習言語に課題を持つ子どもの数を約100人としており、文科省の調査結果51人の2倍に上ることを確認している。なぜ2倍

の子どもたちを特定できたのか。その要因は、まず質問紙にある。桐村・吉田(2021)は、生活言語・学習言語の能力を複数の質問によって詳細に聞き出している。次に、国籍「不明」の子どもも含まれていることにある。文科省の調査は、学校の把握する「外国籍」「日本国籍」の児童生徒を対象としているが、青森県の調査では、実に29%(142人)の子どもについて国籍が「不明」と回答されている。

青森県の調査結果を単純に全国に当てはめて考えることはできないが、文科省の調査結果よりはるかに多くの子どもたちが、日本語に困難を抱え支援につながらないまま学校生活を送っているだろうということは容易に想像できる。多文化の子どもが少なく散在する地域においては、指導の経験を有する教師の数も限られ支援体制も確立されていないため、支援の必要な子どもを特定し支援に結びつけることが実現しにくいということも推測できる。日本語指導が必要な子どもを見つけ出し、支援につなげるためには、まずは、集住・散在といった地域の実情に左右されない調査が必要である。

## 2-2 「発達障害」とされる子どもたち

支援の現場からは、発達障害が疑われる子どもに対してどのように支援したらいいのかわからない、特別支援学級に入ることになった子どもがいるが、本当に発達障害があるのだろうかという声が聞かれる。毎日新聞は、外国人の集住する25市町では、外国籍の子どもの特別支援学級の在籍率が全体の2倍超に達していることを明らかにしている。その背景には、「日本語が理解できないため知能指数(IQ)検査の結果が低く、知的障害などと判断された可能性がある」という<sup>4)</sup>。金(2020)はこの現状に対し、「日本語ができないこと」が特別支援の対象とされ、「外国につながる子どもとしての困難」が見えなくなっていると指摘している。日本語が要因になって信頼性のある検査結果が導き出せず、特別支援の対象にされてしまう子どもがいれば、その反対に、発達障害の見きわめが遅れ支援がより困難になってしまう子どももいる。

## 2-3 学校に通えない子どもたち

多文化の子どもたちが就学を断られたという事例は未だに支援現場から聞かれる。関東弁護士連合会(2021)の調査では、対象となった11都県のうち回答のあった277自治体で、2018年以前の5年間で就学を断ったケースが10件(3.6%)確認された。その理由は、学齢超過、在留資格無し等で、「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」(関東弁護士連合会, 2021, p.6)と指摘されている。

「外国人の子供の就学状況等調査」の、就学状況の把握・就学促進の取り組みについて見ると、教育委員会が「外国人の子供に関する転入等の情報」を取得していない9.2%、「学齢相当の外国人の子供に係る学齢簿に準じるもの」を作成していない30.3%と、子どもの移動に対応できていない実態が見える。住民登録の際の就学案内に関しては、「先方から就学希望があった場合に行っている」11.8%、「行っていない」15.3%となっている。また、「外国人の子供」がいる家庭に「就学案内を送付していない」37%で、行っている場合でも「日本語のみ」77.6%と、多言語対応になっていない。就学案内の機会の活用や情報提

供の仕方に改善の余地がある。

また、「外国人の子供の教育」に関する規程が明示されていない教育委員会は92.3%、「外国人の子供に係る就学案内や就学に関する手続き等」が規程に明記されていない地方公共団体は96.3%である。不就学の背景には、多文化の子どもの教育に対する自治体の認識の欠如、規則や体制の不備があることがわかる。

#### 2-4 幼稚園・保育園に通えない子どもたち

可知(2020)は、3歳から5歳の約9割が幼稚園や保育園に通っている一方、そうでない子どもも9.5万人いると推計している。このような「無園児」は、低所得、多子、外国籍など社会経済的に不利な家庭で多い傾向があり、親が外国籍の場合、日本語による入園手続きができない、親の雇用が不安定で保育園の入園では不利になっているという要因があるという。

浜松市(2018)の調査報告書によると、対象となった外国籍の子どもの10.8%が「不就園」<sup>②</sup>で、その理由として「お金が払えない」「何処に通わせていいか、どうやって申し込むのか」等があがっており、低所得、情報不足と思われる要因がある。

しかし、就学後の学力の獲得、進学等のキャリア形成を考えると、社会的に不利な状況にある家庭の子どもにこそ幼児教育が必要である。多文化の子どもの家庭に就園の機会が等しく与えられる制度と、自治体の把握する無園児を幼児教育につなぐ取り組みが求められている。

#### 2-5 「無国籍」の子どもたち

日本で生まれる無国籍の子どもが増えている。出入国在留管理庁によると、無国籍の0～4歳児は2020年末で211人おり5年で4倍に増えている。しかも調査方法に制約があるため実際はさらに多いという<sup>③</sup>。

石井・小豆澤(2019)は、全国の児童養護施設に対する質問紙調査の結果から、多文化の子どもに無国籍の子どもがいることを明らかにしている。それは、施設の約4カ所に1カ所から報告されており、大都市圏や集住地域に限らない。

国籍は「権利を持つための権利」「個人の権利の土台」とされ、就労、健康保険への加入、海外旅行や留学、結婚、出産等の人生の重要な局面で無国籍が壁となり、自分で人生を切り開いていくことを阻む。石井・小豆澤(2019, p.7)は、無国籍の子どものほとんどが、外国人労働者を親に持つ子どもであることから、労働力が不足し多様な人によって支えられている日本社会の問題として捉え、できる限り早期に解決に取り組む必要があると述べている。

### 3. 支援が必要な子どもを取りこぼさない支援体制とは

多文化の子どもの教育に対する認識不足、規則や支援体制の不備などといった環境要因から子どもの課題が見えにくくなり、適正な学びの機会が奪われる子どもたちがいる。このような子どもたちを早い段階からもれなく支援につなげるにはどのような体制が必要なのだろうか。

### 3-1 関係機関による支援体制の構築と地域を越えた専門家ネットワークの形成

2016年の「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」<sup>(4)</sup>では、学校のみでは十分に対応することが難しい課題もあることから、学校、地方公共団体、地域の教育活動を担う関係者との連携体制やネットワークの構築が必要であると述べ、都道府県・市区町村は「関係機関による連絡協議会などのネットワーク形成・意見交換の場を設けること」「各関係機関の地方公共団体内の所管部署間の連携を図ること」が重要としている。多文化の子どもに対する支援は、関係機関が連携し地域全体で取り組むべき課題であることがわかる。

山形市の場合を見てみよう。支援において重要なのは、学校、教育委員会、支援団体の三者の連携である。これに県・市の国際交流協会、大学が加わり、事例によっては、山形市の子ども福祉課・家庭支援課、児童相談所、社会福祉協議会、地域包括支援センター、外国人支援団体などのNPO、医療機関、弁護士、警察等とも連携可能である。必要とされる支援に対して関係者・関係機関が集い、連携「態勢」を取ることは可能となっているが、「体制」ではない。構成する機関が不特定で、「人」と「人」のつながりに依存している部分もあるからである。また、このような姿になるまで25年近くを要している。外国人散在地域では、「人」と「人」のつながりから連携へと発展するケースが多く、連携できるようになるまで時間がかかり、維持にも「人」の努力が欠かせない。尽力した「人」が多文化の子ども支援に関わることを止めてしまえば支援の態勢づくりはできなくなる。持続可能な「体制」の構築が大きな課題となっている。

多くの関係機関が連携する「体制」は、多文化の子ども支援のあるべき支援体制である。そして、連携する機関が多ければ多いほど支援の網の目が細かくなり、支援を必要とする子どもを確実に見つけて支援につなげることができる。しかし、田中(2021)の指摘するように、多文化の子どものためだけの特別な体制を構築し展開することは、特に外国人散在地域においては現実的でない。支援が必要な子ども全てを対象とした体制があり、そこに関与する機関が「多文化の子ども」という視点を共有することで、支援体制は多文化の子どもにも機能するのではないだろうか。

また、地域内では解決が難しい課題に関しては、支援体制の構成機関に所属する専門家が、地域を越えた専門家のネットワークを築いておく必要がある。例えば、弁護士の連携による「無国籍」の早期解消、医療関係者の連携による発達障害の正確な見極めと適正な支援のデザイン、言語教育の研究者による子どもの日本語習得、教科学習、母語の維持に関する知見の紹介が可能となるだろう。このような地域を越えた専門家のネットワークの広がり、子どもの抱える課題の解決への近道となりうるのである。

### 3-2 「顔の見える体制」づくりへ

関係機関の支援体制は、支援の必要な子どもを見つけ支援につなぐうえで大きな意味をもつ。しかし、体制を構築するだけにとどまらず有効に機能させるには、ふたつの条件が必要である。まず、自治体が多文化の子ども支援のコーディネータを配置することである。コーディネータは、支援体制に参加する関係機関を実質的につなぎ情報交換を促す役割を持つ。これにより、関係機関が多文化の子どもに対する理解を深め、子どもの抱える課題に対する認識を共有することができる。そのうえで、その時々課題に応じて必要な機関に協力

を要請し、柔軟に連携「態勢」を組んで支援を先導する役割を担う。これは、散在地域では従来、外部支援者が担ってきた役割であるが、都道府県、政令都市に配置されたコーディネータが職務として担うべきである。また、子ども支援の経験を学校間・地域間で共有して支援の格差を解消すること、支援の経験を蓄積して将来につなげていくこともコーディネータの重要な役割である。

次に、連絡協議会<sup>6)</sup>の設置と対面による会議の開催である。年に何回か対面による会議を行うことで、体制においても「人」と「人」のつながりをつくり維持することが必要である。対面の会議で顔を合わせて情報交換することで、当事者としての意識の保持、「多文化の子ども」という視点の意識化が促されることになると思う。

### 3-3 家庭支援の視点

同国出身者のコミュニティーにつながっていない家庭、日本語力が十分でない保護者、貧困状況の家庭は地域社会で孤立しがちである。その結果、就園や就学、子ども支援の情報が理解できず、支援を求めて声を発することもできなくなっている。子どもの生活や心の安定には家庭支援・保護者支援の視点が不可欠である。

まず、早期の支援開始である。浜松市(2018, p.1)が「日本において外国籍の子どもが十分に教育を受ける機会を享受するためには、生まれた直後や生まれる前から、親に対して情報提供や支援が必要である」と述べるように、早い段階から自治体が多文化の家庭につながり、支援の必要性を見きわめることは、切れ目のない支援という点でも大切である。

次に、保護者に対する日本語習得支援である。内海・澤(2013)が聞き取り調査を行った外国出身の保護者は、多くが日本語の読み書きに課題を抱え、幼稚園・保育園とのやりとりやお便りの理解に困難があった。日本語力が十分でないということは言語面での問題というだけでなく、「親としての自信のなさ」につながっている。その一方で、多くの保護者が主体的に子育てに関与したい、決定権を持ちたいと考えていた。このことから、情報を「やさしい日本語」や多言語で伝えることはきわめて重要であるが、同時に、日本語習得によって園や学校と日本語でやりとりできたという達成感が持てることは、自己肯定感につながり、自信を持った子育て、家庭の安定、そして子どもの精神的安定にもつながる。多文化の子ども支援において保護者支援・家庭支援もきわめて重要なのである。

また、子どもの教育への保護者の参加は、子どもの学力や成績向上との間に明確な関連があるとして、OECD(2011)も重要性を指摘している。その方法として、子どもと学校の活動について話し合ったり、宿題を手伝ったりする等の家庭での支援や、学校との面談・学校の活動への参加などの学校とのコミュニケーションのふたつがあるとしている。子どもの教育に関与するための方法や、保護者の母語や母文化を生かした教育参加のあり方を保護者と共に考えることは、保護者支援の重要な要素のひとつである。

## 4. おわりに

多くの外国人散在地域では、多文化の子ども支援は個人任せにされてきた。たまたまよい支援者に巡り会った、たまたまかつて多文化の子どもを担当したことがある教師に出会えた、たまたま子どもの学校の管理職が支援者の派遣を要請するといった理解ある対応をしてくれた等、多文化の子どもが支援につながるかどうかは「運」次第であった。その結果、

学校間、地域間で支援に格差が生じ、個人任せであるため支援の経験は蓄積されず共有されてこなかった。しかし、環境要因のせいで支援につながらない子どもがこれほど多くいて困難を抱えているとわかった今、個人ではなく諸機関が連携し、事業として支援をしていくべきである。予算措置の難しさやコロナ禍を言い訳にするのではなく、関係機関ができることを出し合って支援体制を構築すべきである。支援が必要な子どもに気づき、見つけ、もれなく適切な支援につなげるための体制づくりは喫緊の課題である。

#### 【注】

- (1) 毎日新聞(2019年8月31日)「外国籍は通常の2倍 特別支援学級在籍率 日本語できず知的障害と判断か」<https://mainichi.jp/articles/20190831/k00/00m/040/156000c>  
(2021年10月13日参照)
- (2) 浜松市(2018)の「不就園」は認可外保育施設等も対象としているが、可知(2020)の「無園児」は対象となっていない。
- (3) 朝日新聞「(社説)無国籍の子 実態つかみ支援に動け」<https://www.asahi.com/articles/DA3S15074102.html> (2021年10月13日参照)
- (4) 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)平成28年6月」p.14.  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/151/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2019/07/29/1418919\\_10.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/151/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2019/07/29/1418919_10.pdf) (2021年10月13日参照)
- (5) これは、文化庁が「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」で体制作りの一環として挙げている「総合調整会議(関係団体や有識者が構成員。地域や外国人の実態を踏まえた日本語教育推進施策の協議)」と機能が一致すると思われる。

#### 【引用文献】

- (1) 桐村豪文・吉田美穂(2021)「多文化共生と日本語指導が必要な子どもの把握」『弘前大学教育学部紀要』125, pp. 219-230
- (2) 関東弁護士会連合会「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」<http://www.kanto-ba.org/declaration/pdf/r03a05.pdf> (2021年8月19日参照)
- (3) 可知悠子(2020)『保育園に通えない子どもたち』ちくま新書
- (4) 浜松市(2018年2月発表)「外国にルーツを持つ就学前の子どもと保護者の子育て支援に関わる調査報告書」<http://www.hi-hice.jp/doc/aboutus/report/questionnaire.pdf>  
(2021年10月13日参照)
- (5) 石井香世子・小豆澤史絵(2019)『外国につながる子どもと無国籍』明石書店
- (6) 金春喜(2020)『「発達障害」とされる外国人の子どもたち』明石書店
- (7) 内海由美子・澤恩嬉(2013)「外国人の母親に対する読み書き能力支援としてのエンパワメント」『日本語教育』155, pp.51-65
- (8) OECD(2011)『移民の子どもと格差』明石書店
- (9) 田中宝紀(2021)『海外ルーツの子ども支援』青弓社

(山形大学)