

# 特別の支援を必要とする子どもの教育に関する政策動向

—— 日本語指導を中心に ——

荒川 智\*

(2017年10月25日受理)

Trends of Education for Children with Special Needs

Satoshi ARAKAWA

キーワード: 特別なニーズ、日本語指導、外国人児童生徒

特別支援教育はその対象を障害のある子どもに限定しているが、近年、障害以外の理由により特別なニーズをもつ子どもへの支援も、重要な教育的課題となってきた。本稿では、主として日本語指導を必要とする子どもの指導に関する近年の文部科学省の政策動向と、学校や自治体における施策の状況を概観し、国の政策が自治体の施策や学校現場において十分に反映されておらず、早急な条件整備の必要があることを論じた。

## はじめに

1994年にスペインのサラマンカで開催された特別ニーズ教育に関する世界会議(ユネスコ、スペイン政府共催)で、「特別ニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明ならびに行動大綱」(サラマンカ宣言)が採択された。特別ニーズ教育とは、特別な教育的ニーズをもつ子どもに対する教育であり、その対象は障害のある子どもに限定されず、「英才児、ストリート・チルドレンや労働している子どもたち、人里離れた地域の子どもたちや遊牧民の子どもたち、他の恵まれていないもしくは辺境で生活している子どもたちも含まれる」。

この宣言は、国際的に、それまでの障害のある子に対する特殊教育 (special education) を転換させる契機となり、日本でも世紀の変わり目と共に、「特別支援教育への転換」に向けた議論が本格化する。そして2007年度から特別支援教育の制度が発足したのであるが、その対象は発達障害の子どもにも拡大されてはいるが、障害児以外の特別なニーズをもつ子どもには拡大されていない。

一方、国の「教育振興基本計画」では、基本施策6で「特別なニーズに対応した教育の推進」が

---

\*茨城大学教育学部

挙げられ、例えば2013年度からの第2期計画では、障害のある子どもや成人の教育の推進とともに、「海外で学ぶ子どもたちの教育環境の充実を図るとともに、国内の帰国・外国人児童生徒等について、日本語指導や適応指導の充実等を含めた公立学校における受け入れ体制の整備を推進する」(p.43)とされている。

特別支援教育は、その英語表記が“special support education”から“special needs education”へと変更されたにもかかわらず、依然として障害児のみを対象としているが、特別なニーズの範囲を帰国・外国人児童生徒に拡大していることは重要である。さらに、2017年改訂の小学校学習指導要領では、総則において「特別な配慮を必要とする児童への指導」として「(1) 障害のある児童などへの指導」の次に「(2) 海外から帰国した児童などの学校生活への適応や、日本語の習得に困難のある児童に対する日本語指導」「(3) 不登校児童への配慮」について記述されている。

また、教員養成改革に伴って策定された「教職課程コアカリキュラム案」では、新たに設定される「特別の支援を必要とする幼児、児童、生徒に対する理解」について、発達障害等の理解に加え、「母国語や貧困の問題等により特別の教育的ニーズのある幼児、児童及び生徒に関する実態把握の方法や組織的な対応の必要性を理解している」という目標が掲げられている。

このように、障害以外の特別なニーズに対する対応が、教育政策に明確に位置づけられつつある。本稿では、日本語指導を中心に、こうした政策動向を検討する。

## 1. 日本語指導を必要とする子ども

文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査の結果（平成28年度）について」（以下「受け入れ状況調査」）によると、統計上、日本の学校に在籍する外国人児童生徒は約7万2千にとされ、このうち日本語指導が必要な子どもは、34,335人で再び増加傾向にある（図1）。また日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数も9,612人いて、こちらの増加傾向はさらに大きい。

日本語指導が必要な外国籍の子どもの母国語は、ポルトガル語、中国語、フィリピン語、スペイン語の順に並んでいる。こうした子どもが在籍している学校は7,020校で、そのうち1人だけの在籍が、2,851人なのに対し、5人以上在籍が1,729校となっている。また、こうした子どもが在籍する825市町村の在籍人数別市町村数を見ると、5人未満が387市町村なのに対し、30人以上が194市町村となっている（p.7-8）。

都道府県別では、第1位の愛知県がダントツで7,277人、第2位が神奈川県1,947人、それに東京都、静岡県、大阪府が続いている。最も少ないのは高知県の12人、次いで岩手県の13人である（p.15）。

このように、日本語指導が必要な子は、一人だけで学校や地域で生活する場合や、かなりの集団で生活する場合など様々である。

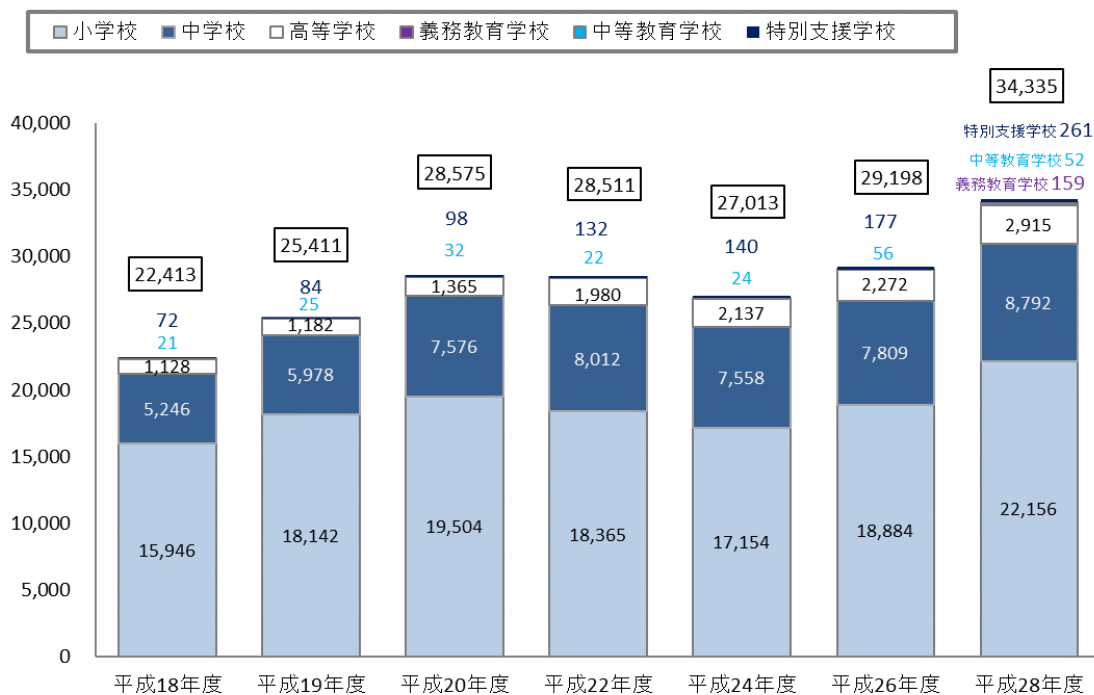


図1 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数（文部科学省「受け入れ状況調査」p.5）

## 2. 日本語指導に関する施策

### (1) 手引き等の発行

文科省初等中等教育局の国際教育課は、「外国人児童生徒教育にかかわる様々な人々が、それぞれの立場で具体的にどのような視点を持ち、どのような取組を行うことが必要かを示す」ために、2011年3月に『外国人児童生徒受け入れの手引き』を発行し、各学校の管理職、日本語指導担当者、担任教員の役割や、都道府県、市町村の役割について解説している。

例えば学校管理者の役割として、：1. 暖かい面接を工夫する。2. 担任を支え、保護者との信頼関係を築く、3. 日本語指導の環境を整え、習得や適応の状況を把握する。4. 児童生徒の成長を担任と見守る。5. 全教職員で取り組む体制をつくる。6. 地域連携をコーディネートする。：を挙げている。

日本語指導の基本的な考え方としては、「児童生徒を多角的に把握する」「学校内外の生活場面すべてが学びの場」「学ぶことの意味や楽しさを味合わせてスパイラルに」「在籍学級の学習、日々の生活に関連付けて」などの視点が述べられている。また日本語指導のプログラムとして、「サバイバル日本語」「日本語基礎」「技能別日本語」「日本語と教科の統合学習」「教科の補習」の5つのプログラムが紹介されている。

その他外国人児童生徒のための『就学ガイドブック』が7カ国語で作成され（2014年改訂）、  
「JSLカリキュラム」（第二言語としての日本語カリキュラム）やDLA（外国人児童生徒のための  
JSL対話型アセスメント）なども開発されている。

## （2）検討会議の設置と学校教育法施行規則の改正

文科省は他方で2012年4月に、「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」を発足させ、2013年5月31日に「日本語指導が必要な児童生徒の指導の在り方について」（審議のまとめ）を公表し、小・中学校の「特別の教育課程」による日本語指導」についての提言がなされた。

指導の内容として、「児童生徒が学校教育において各教科その他の教育活動に、日本語で参加できることを目的とする指導」であるとされ、小・中学校、中等教育学校前期課程、特別支援学校小・中学部の児童生徒が対象とされた（この時点ではまだ義務教育学校は制度化されていない）。指導者は、主たる指導者としての教員免許を有する日本語指導担当教員と、子どもの母語が分かる支援者などの日本語指導補助者が位置づけられ、授業時数は年間10単位時間から280単位時間までを標準とした。また指導形態は在籍校での「取り出し指導」か、他校における指導とされ、指導計画の作成と学習評価が義務づけられるとしていた。

この提言を受けて、2014年1月に学校教育法施行規則の一部改正がなされ、以下の条文が追加された。：

**第五十六条の二** 小学校において、日本語に通じない児童のうち、当該児童の日本語を理解し、使用する能力に応じた特別の指導を行う必要があるものを教育する場合には、文部科学大臣が別に定めるところにより、第五十条第一項、第五十一条及び第五十二条の規定にかかわらず、特別の教育課程によることができる。：

この改正は、審議のまとめにはほぼ沿ったものであり、障害のある子どもに対する通級による指導に準じた内容（施行規則第140条）となっている。公立学校における日本語指導が正規の教育内容として制度化されたのである。

## （3）担当者研究

さらに文科省国際教育課は、都道府県・市町村等日本語教育担当者研修を実施している。2016年7月に行われた際に配布された資料「外国人児童生徒等教育の現状と課題」によれば、2016年度予算によって、日本語指導を行う教員8,767人の加配措置がされ、「帰国・外国人児童生徒等教育推進支援事業」として231百万円が組まれている。

事業の内容は、「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業」と「定住外国人の子供の就学促進事業」から成り、前者は都道府県・政令都市・中核市61地域、後者は都道府県・市町村等14地域が指定され、補助率3分の1の補助金が交付されている。

以上のように日本語指導に関わる様々な施策が実施されるようになったが、自治体の施策や学校での実態はどうであろうか。

### 3. 日本語指導の実態

文科省の「受け入れ状況調査」によると、次のような状況が報告されている。

在籍者のいる 825 市町村のうち、小・中学校への担当教員の配置は 91 市町村にとどまっており、多くは支援人の派遣にとどまっている。何らかの研修を行っているのは 316 市町村で約 3 分の 1 に過ぎない。何らかの受け入れ体制を整えているのは 301 市町村である。情報提供の仕方は市町村によってまちまちであり、文科省の手引きなどがあまり活用されていないことが窺われる (p.22)。

在籍者のいる 7,020 校における日本語指導の内容を見ると、日本語指導の必要性の判断については、「DLA や類似の日本語能力測定方法により判定している」のは 1,751 校に過ぎず、多くは日常の様子から判断しており、こちらも文科省作成のアセスメントはあまり活用されていない。指導内容は、上記の「日本語基礎」と「サバイバル日本語」が多い (p.13)。

一方で、「日本語指導が必要な児童生徒であるが、学校において日本語指導等特別の指導を受けられていない場合の理由」については、2,491 校が「日本語指導を行う指導者（担当教員、日本語指導支援員等）がいないため（不足も含む）」、1,434 校が「日本語指導の方法がわからなかったり、教材等がなかったりするため」、1,447 校が「指導のための教室や時間の確保が困難であるため」と回答しており、実に 4 分の 3 以上の学校が、条件整備がなされていないことによる未実施となっている。

#### ⑤ 日本語指導が必要な児童生徒に対する施策の実施状況

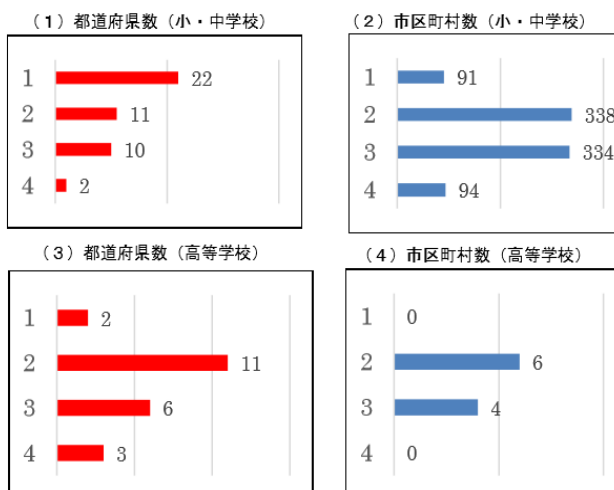
※平成 27 年度中に日本語指導が必要な児童生徒の受入れに係り、各教育委員会が国（市区町村については国及び都道府県）の補助金や委託費を受けずに、独自に予算措置を行うなどして実施した施策。

##### 1. 指導体制

- 1 担当教員（常勤）の配置
- 2 児童生徒の母語を話せる支援員の派遣
- 3 日本語指導の支援員
- 4 2、3 以外の支援員等の派遣

※小・中学校：義務教育学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小・中学部を含む。

※高等学校：中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部を含む。



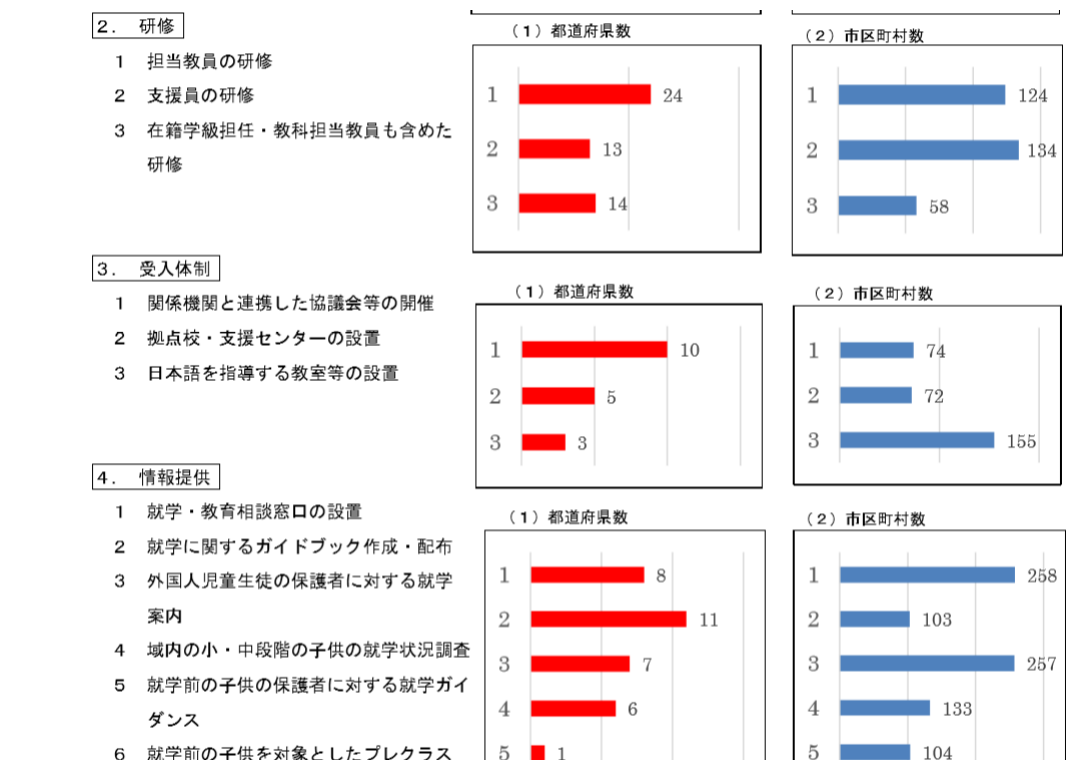


図2 日本語指導が必要な児童生徒に対する施策の実施状況(文科省「受け入れ状況調査」p.22)

また、制度化されたにもかかわらず、「特別の教育課程」による指導を実施していない場合の理由については、(表1)のように示されている。従来からなされていた日本語指導以上に、いわゆる日本語指導のための通級指導が実際には実施困難であることがわかる。

ただし、2017年度から、障害のある児童生徒の通級指導と同様に、日本語指導についても教員加配の基礎定数化がなされた。その効果が明らかになるのはまだ先になると思われるが、障害児の場合が対象児13人に教員一人という基準に対し、日本語指導は18人である。特別支援教育と日本語指導では事情が異なるため一概には言えないが、この基準の妥当性も含めてさらに検討が必要である。

### おわりに

日本語指導の必要性が認識され、様々な施策が実施されるようになったとはいえ、その実態は極めて不十分であるといわざるを得ない。通級指導の実施に関して「個別の指導計画の策定や学習評価が困難なため」という回答が1,823校から帰ってきているが、個別の指導計画を作成する蓄積のある特別支援教育の教員に比べて、そのような経験のない日本語指導担当者に対し、はじめから同様のことを義務づけるのは、やや無理があるようにも思われる。もう少し実施をスムーズにするためには、ハードルについても下げるべきところは下げることも必要であろう。

表1 日本語指導が必要な児童生徒に対する日本語指導の内容（抜粋）

④「特別の教育課程」による指導を実施していない場合の理由	(校数)
1 日本語と教科の統合的指導を行う担当教員がいないため。	3,830
2 日本語と教科の統合的指導の方法がわからなかったり、教材がなかったりするため。	2,202
3 「特別の教育課程」で行うための教育課程の編成が困難であるため。	2,683
4 個別の指導計画の策定や学習評価が困難なため。	1,772
5 取り出し指導のための教室や時間の確保が困難なため。	1,823
6 拠点校への通級などのための学校間の連携体制が整っていないため。	1,064
7 該当する児童生徒本人、または、保護者が希望しないため。	1,457
8 校内に「特別の教育課程」の対象児童生徒がいないと判断するため。	2,043
9 その他	1,125

※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。ただし、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小学部・中学部のみ。

※複数回答可

※その他の内容の例：

- ・在籍学級で支援を受けながら学習しているため。
- ・在籍学級の児童と一緒に活動することを重視したため。
- ・特別支援学級・学校に在籍し、その教育課程の中で指導しているため。

(文科省「受け入れ状況調査」p.13)

外国人の子どもへの民間支援活動をしているナカムラ（2015）は、「学校は学校システムとして完結しており、家庭の足りない力を補う地域の支援組織とは距離を置いている」(p.41)と指摘している。学校や行政は、こうした民間からの指摘やそこで培われた経験を丁寧に活かしていくことも求められよう。

今回は日本語指導のみを取り上げたが、今後の大きな課題として、貧困やLGBTなどの性的マイノリティへの支援についても本格的に検討される必要がある。これについては別の機会に検討したい。

## 引用文献

文部科学省. 2017. 「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査の結果（平成28年度）について」.

文部科学省国際教育課. 2011. 『外国人児童生徒受け入れの手引き』.

文部科学省国際教育課. 2016. 「外国人児童生徒等教育の現状と課題」.

ナカムラ・ノーマン. 2015. 「外国につながりを持つ子どもの就学保障と学習参加」『障害者問題研究』第43巻第1号, pp.40-45.

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. 2013. 「日本語指導が必要な児童生徒の指導の在り方について」（審議のまとめ）.