

我が国の外国ルーツの 未就学児に関する政策分析

科目名：教育政策と教育法

提出日：2024年1月31日

東京大学公共政策学教育部 国際公共政策コース

朴 咲輝

はじめに.....	2
1. 我が国における外国ルーツの子どもたち	3
a. 在留外国人の現状について	3
b. 外国ルーツの子どもたちについて	5
2. 我が国における未就学児の保育・教育政策	8
a. こども家庭庁における未就学児向けの政策について	8
i. 政策の基本方針に関して	9
ii. 2024年度の執行予算に関して	11
b. 文部科学省における教育政策について	13
i. 政策の基本方針に関して	13
ii. 2024年度予算（案）に関して.....	17
3. 外国ルーツ未就学児支援者の現状.....	19
a. 保育士及び幼稚園教諭の現状	19
b. 外国ルーツの子どもたちを受け入れる幼児施設の現状.....	21
4. まとめ	26

はじめに

今年2024年は、「児童¹の権利に関する条約（以下、「児童の権利条約」とする）」を日本が批准してから 30 年となる節目の年である。児童の権利条約第 2 条 1 項では、以下に示す通り、人種や皮膚の色、性別、言語、宗教、政治的価値観などに関わらず、「生きる権利」や「育つ権利」など児童の権利条約によって定められた権利²が与えられると明記している。

締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。（児童の権利条約 第 2 条 1 項）³

さらに経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（国際人権規約A規約）第 13 条において「教育を受ける権利」⁴が明記されており、かつ日本が国際人権規約A規約についても、1979年に批准していることから、日本社会で生きる外国籍の子どもであっても、教育を受ける権利を有している。我が国においては、上述した通り、国際人権規約に基づき、外国籍の子どもに対し教育を受ける権利は認めているものの、日本国籍の親が負っているような就学の義務は、課されていない⁵というのが現状である。

しかしながら、少子化に伴う人口の減少や高齢化、また、社会・経済のグローバル化が一層進展していく中で、我が国に入国し、長期滞在する外国人の数は将来的にも増加していくもの

¹ ここでは18歳未満のすべての者のことを指す（児童の権利条約 第1条）

² 特定非営利活動法人ワールド・ビジョン・ジャパンWebサイト「子どもの権利と権利条約をめぐる動きや問題点を誰にでもわかりやすく解説」
https://www.worldvision.jp/children/education_22.html#:~:text=%E5%AD%90%E3%81%A9%E3%82%82%E3%81%AB%E3%81%A8%E3%81%A3%E3%81%A6%E5%A4%A7%E5%88%87%E3%81%AA4,%E6%9F%B1%E3%81%A8%E3%81%95%E3%82%8C%E3%81%A6%E3%81%84%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82（参照日 2024-01-16）

³ 外務省「児童の権利条約（全文）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>（参照日 2024-01-16）

⁴ 外務省「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）第三部」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html（参照日 2024-01-19）

⁵ 文部科学省「3 外国人の子どもに対する就学支援について」によると「憲法及び教育基本法は、国民はその保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負うものとしていることから、普通教育を受けさせる義務は、我が国の国籍を有する者に課されたものであり、外国人には課せられないと解される。」と明記されている。

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/004.htm（参照日 2024-01-19）

と思われる。日本で家族を形成し、子どもたちが育っていく中で、本レポートでは義務教育就学前の支援に着目し、我が国が現在行なっている、また今後行なっていく予定である政策について分析しつつ、国籍を問わず全ての人が日本で豊かに暮らせるための、施策についても検討する。

1. 我が国における外国ルーツ⁶の子どもたち

国籍や民族、人種、宗教などに関わらず様々なバックグラウンドをもった人々が共に生きていく社会として、首相官邸でも「外国人との共生社会の実現」を掲げている。本章では、「外国人との共生社会」実現に向けて、我が国における外国人と外国ルーツの子どもたちの現状について整理していく。

a. 在留外国人の現状について

昨今ではコロナ禍により、来日する外国人数は一時減少したものの、2023年6月末の在留外国人数⁷は322万3,858人（前年末比14万8,645人、4.8%増加）で、過去最高を更新している（出入国在留管理庁, 2023）⁸。政府はグローバル戦略の一環として、教育未来創造会議にて、「2033年までに留学生の受入れ40万人、外国人留学生の国内就職率60%」を目指す施策⁹や、少子高齢化ならびに人口減少に伴う労働力不足に対応するため、2023年6月9日に外国人労働者の在留資格である特定技能2号の対象を、現在の2分野から11分野に広げる方針を閣議決定¹⁰を行う等、外国人人材の受け入れ施策を様々行っていること等から、今後も我が国に中長期滞在する外国人数は増え続けるものと推測される。加えて、我が国に中長期在留する外国人の人口ピラミッド（図1-1）を見てみると、エスニシティによって違いはあるものの、韓国・朝鮮以外の中国やベトナム、フィリピン、ブラジルについては16～64才のいわゆる働き盛り、家族を形成する年代の層が厚い（小池, 2022）¹¹。

⁶ ここでは田中の定義に基づき、国籍に関わらず、父・母の両方、またはそのどちらかが外国出身者である子どもは「外国ルーツ」の子どもと呼ぶ。

⁷ 在留外国人数とは、中長期在留者数（293万9,051人）と特別永住者数（28万4,807人）を合計したものである。（出入国在留管理庁）

⁸ 出入国在留管理庁（2023）報道発表資料「令和5年6月末現在における在留外国人数について」https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00036.html（参照日 2024-01-20）

⁹ 内閣府（2023）教育未来創造会議「未来を創造する若者の留学促進イニシアティブ<J-MIRAI>（第二次提言）」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/dai6/siryoul-1.pdf>（参照日 2024-01-21）

¹⁰ 出入国在留管理庁（2023）「特定技能2号の対象分野の追加について」https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html（参照日 2024-01-21）

¹¹ 小池司郎（2022）「近年における外国人人口の地域分布」人口問題研究（J.ofPopulationProblems）78-3（2022年9月）pp.419~430

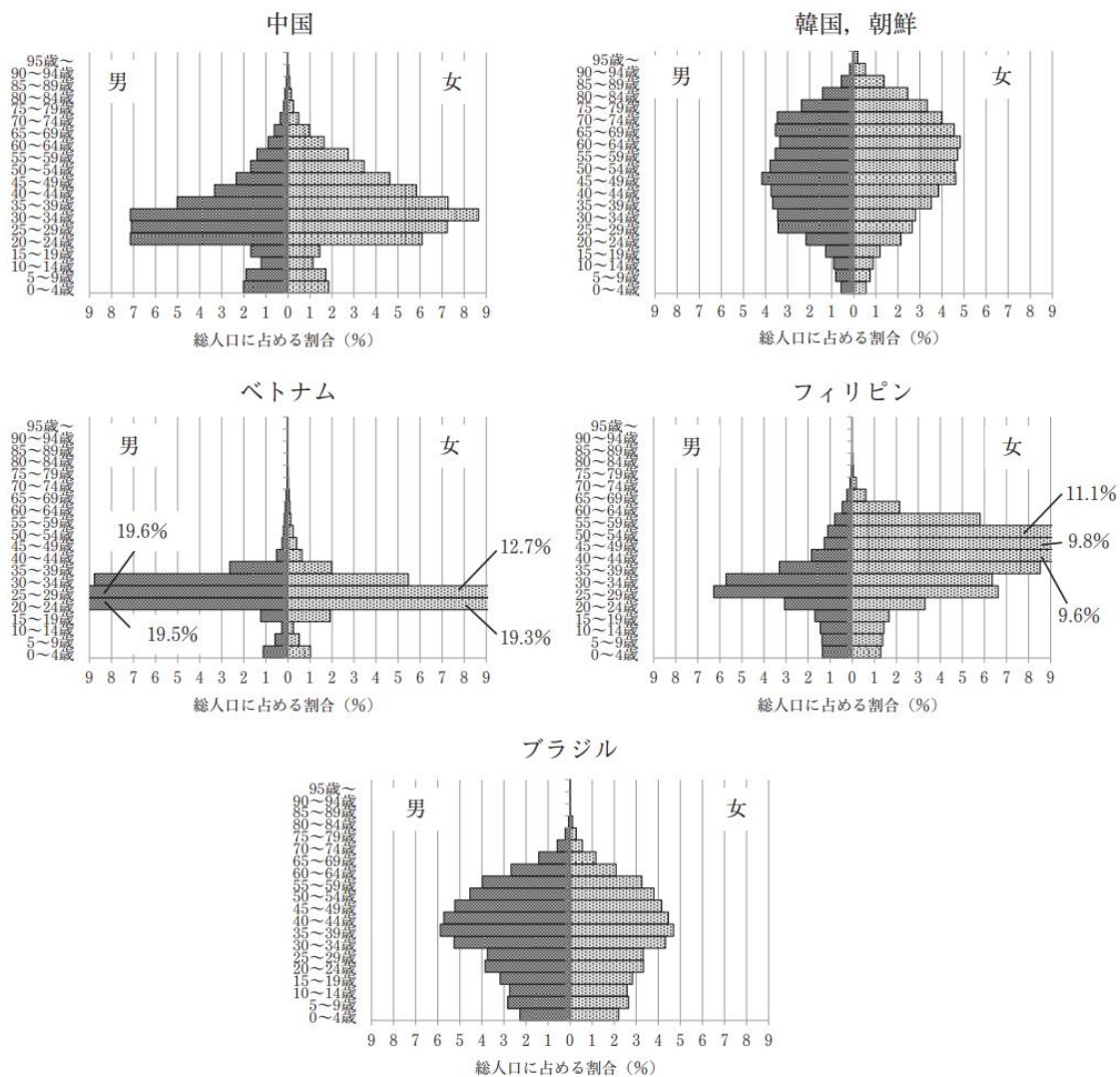


図1-1. 外国人の国籍別人口ピラミッド (2020年)¹²

以上のことから、まずは単身留学や仕事を目的として来日した外国人たちが、日本で長期に生活し、基盤を作り上げていく過程で、出産、子育てを行うことも十分に考えられる。したがって、外国にルーツを持つ子どもたちに対する就学支援や、その保護者に対する子育て支援として、未就学児の段階から切れ目のない支援を継続することが、我が国における「外国人との共生社会」実現と、加えて日本と外国の双方にルーツを持つ「グローバル人材」育成においても、効果的だと言えるのではないかと考えられる。

b. 外国ルーツの子どもたちについて

¹² 同上

それでは、現在我が国にいる外国ルーツの子どもたちはどのような状況なのだろうか。外国ルーツの子どもそのものの調査が見当たらなかったため、文部科学省が2021年5月1日に行った調査によると、日本語指導が必要な児童生徒数¹³は、58,353人で前回調査より7,227人（14.1%）増加している（文部科学省, 2022）¹⁴。前述したように、我が国では現在外国人の留学や就職を促す政策方針をとっていることから、今後もこの数字は増加していくものと考えられる。

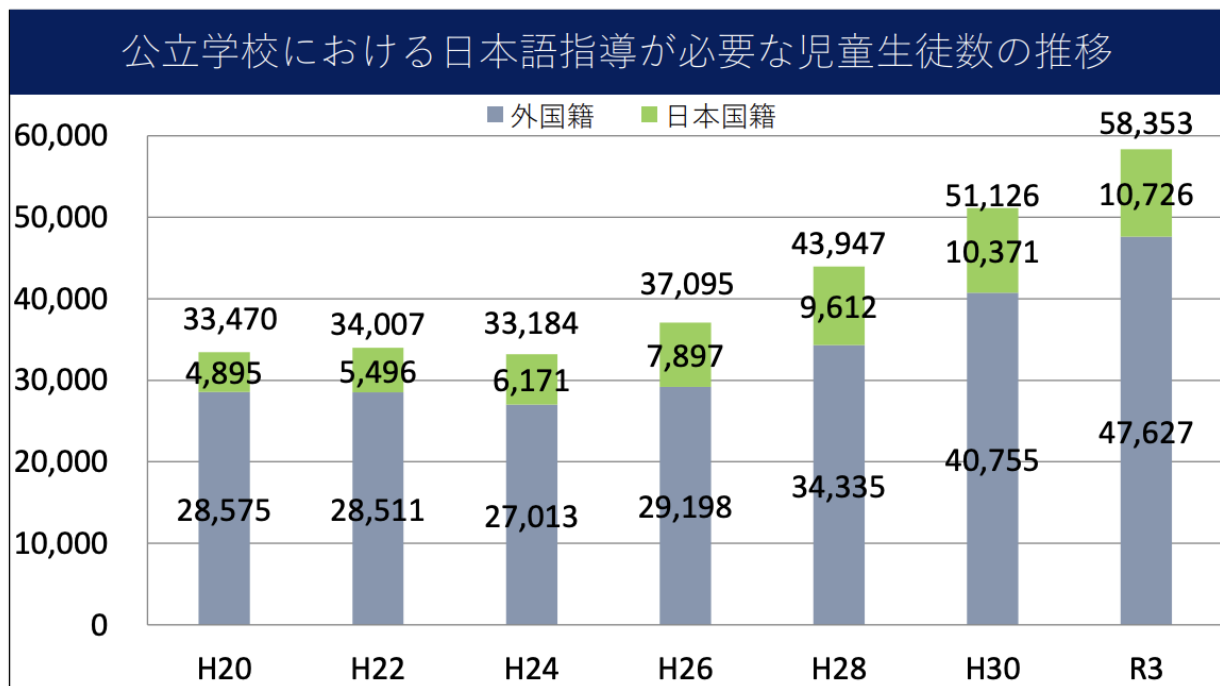


図1-2. 公立学校における日本語指導が必要な児童生徒数の推移（文部科学省）¹⁵

また、この調査で明らかになった数字は「日本語の指導」が必要とされていると認識された児童生徒の数であることも考慮する必要がある。例えば外国籍であっても日本語での会話が流暢にできるため「日本語の指導」が必要と考えられていない子どもや、海外から帰国してきたばかりの日本国籍の子ども、不登校の子どもの数は考慮されておらず、実際にはその数は更に増えると考えられる。西原は、「普段の日本語には困らないものの、学習の日本語についていけ

¹³ 日本語指導が必要な児童生徒には、外国籍の子どもだけでなく、日本国籍の子どもも含まれている。

¹⁴ 文部科学省（2022） 報道資料「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）の結果（速報）について」 https://mext.go.jp/content/20220324-mxt_kyokoku-000021406_01.pdf（参照日2024-01-22）

¹⁵ 同上

ない児童や、高学年になり抽象的な日本語が理解できない児童が多く、存在することを指摘している（西原, 1996）¹⁶。筆者も保育園での勤務経験があるが、このように日常会話は流暢に話せるものの、理解しているかどうかや学習言語が身についているかは把握しづらく、西原が指摘した課題は、現代まで続く課題の一つだと考えられる。

加えて、外国人の親に教育を受けさせる義務がないこと等から生じる、学校に通っていない不就学の子どもがいることも忘れてはならない。文部科学省が都道府県の教育委員会を通じて行った「外国人の子供の就学状況等調査（令和3年度）」によると、外国人の子ども¹⁷（小学生相当+中学生相当）は2021年度時点で133,310人おり、その内約7.5%にあたる10,046人の子どもが不就学¹⁸の可能性がある（文部科学省, 2022）¹⁹。

	小学生相当計	中学生相当計	合計
令和3年度	93,474	39,836	133,310
令和元年度	87,033	36,797	123,830

図1-3. 外国人の子供の合計人数（全地方公共団体合計）²⁰

	就学		③ 不就学	④ 転居・出国 (予定含む)	⑤ 就学状況 把握できず	①~⑤ 計	⑥(参考) 住民基本 台帳の人数 (設問1-1) との差
	①義務教育 諸学校	②外国人 学校					
小学生相当 合計人数	79,270	5,260	430	2,244	5,826	93,030	444
構成比(%)	85.2	5.7	0.5	2.4	6.3	100.0	
中学生相当 合計人数	32,878	2,662	219	950	2,771	39,480	356
構成比(%)	83.3	6.7	0.6	2.4	7.0	100.0	
合計人数	112,148	7,922	649	3,194	8,597	132,510	800
構成比(%)	84.6	6.0	0.5	2.4	6.5	100.0	

¹⁶ 西原鈴子（1996）「外国人児童生徒のための日本語教育のあり方」『日本語学』2月号 p.67-74

¹⁷ 本調査における「外国人の子ども」とは、日本国籍を有しない者とし、日本国籍との二重国籍者は含まない

¹⁸ 不就学の可能性のある子どもとは③+⑤+⑥の子どもを指す

¹⁹ 文部科学省（2022）「外国人の子供の就学状況等調査結果について」

https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt_kyokoku-000021407_02.pdf（参照日 2024-01-28）

²⁰ 同上

図1-4. 学齢相当の外国人の子供の就学状況の把握状況（全体，令和3年度）²¹

今回参照した文部科学省の調査はあくまでも「市町村教育委員会が把握している外国人の子供の就学状況について調査を行ったものであるため、設置主体が当該市町村教育委員会とは異なる学校（国私立学校、外国人学校、他市町村の学校）については、実際には在籍していても、当該市町村教育委員会がその状況を把握していないなど、実際の在籍状況とは異なる場合もあり得る」が、先述した通り、外国人の親に対する就学義務がないために、約1万人もの子どもたちが、義務教育である小学校や中学校といった教育にアクセスできていないことが明らかになった。文部科学省や各自治体が多言語による就学ガイドブックを作成するなど努力を行うことで、この数字は年々減少傾向にあるが、いまだに学校へアクセスできない子どもたちがいることについては、留意しなければならない。

それでは、次に本レポートのテーマでもある未就学児についてだが、幼児については、両親のどちらかが外国籍の場合、日本国籍の両親である場合よりも、未就園の可能性が高い

(Kachi, Kato & Kawachi, 2019) ことが明らかになっている²²。日本に住む0～6才の外国人の子どもは、2023年6月末時点で134,262人（法務省, 2023）²³であり、2022年6月末では126,400人で、1年間で7,862人も増えていることから、やはり学童期同様、今後も増加することが見込まれる。保育所や幼稚園での在籍者数や、未就園児に関する全国的な統計や調査はまだないので、今後このような調査がこども家庭庁により実施されることも期待したいが、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2020年に全国の市区町村の保育主管課（1,714自治体）を対象に調査した結果によると、回答のあった自治体（1,047自治体）のうち約70%の744自治体で外国ルーツの子どもが入園している保育所があると回答している²⁴。保育や幼稚園については義務教育ではないが外国人の定住化が進む中で、外国ルーツの子どもを受け入れる保育施設が、今後広がっていくことも想定できる。

²¹ 同上

²² Kachi, Y., Kato, T., & Kawachi, I. (2019). Socio-Economic Disparities in Early Childhood Education Enrollment: Japanese population-based study. *Journal of Epidemiology*, 30 (3), 143-150.

²³ 法務省（2023）「在留外国人統計テーブルデータ」（2023年6月末）より算出した。

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040124405&fileKind=0>（参照日 2024-01-28）

²⁴ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2020）「保育所等における外国籍等の子ども・保護者への対応に関する調査研究事業 報告書」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000756538.pdf>（参照日 2024-01-28）

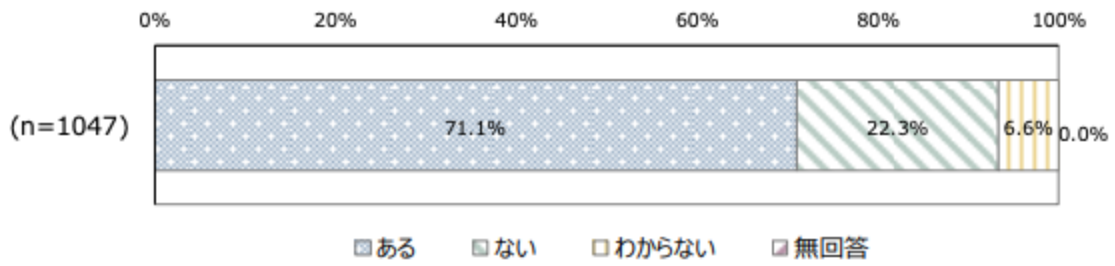


図1-5. 外国ルーツの子どもが入園している保育所等の有無²⁵

²⁵ 同上

2. 我が国における未就学児の保育・教育政策

前章では、生活の中の外国人や、外国ルーツの子どもたちが、今後日本社会で増えていくことを確認した。日本で育つ外国ルーツの子どもたちが増えていく中で、多文化共生社会実現を目指した施策はやはり重要な論点となっていくだろう。本章では、我が国における未就学児向けの教育ならびに保育政策について俯瞰的に整理しながら、外国籍や外国ルーツの未就学児に対する政策について確認していく。下図で示したとおり、我が国においては幼保一体化がなされていないため、こども家庭庁ができた今でも、未就学児の育ちを支える施設に複数の官公庁が関与しており、全ての官庁から見えづらくなるケースも生じていることに留意しつつ、ここでは特に子どもに関する政策を担うこども家庭庁と、子どもの教育に関する政策を担う文部科学省の政策動向について確認していきたい。

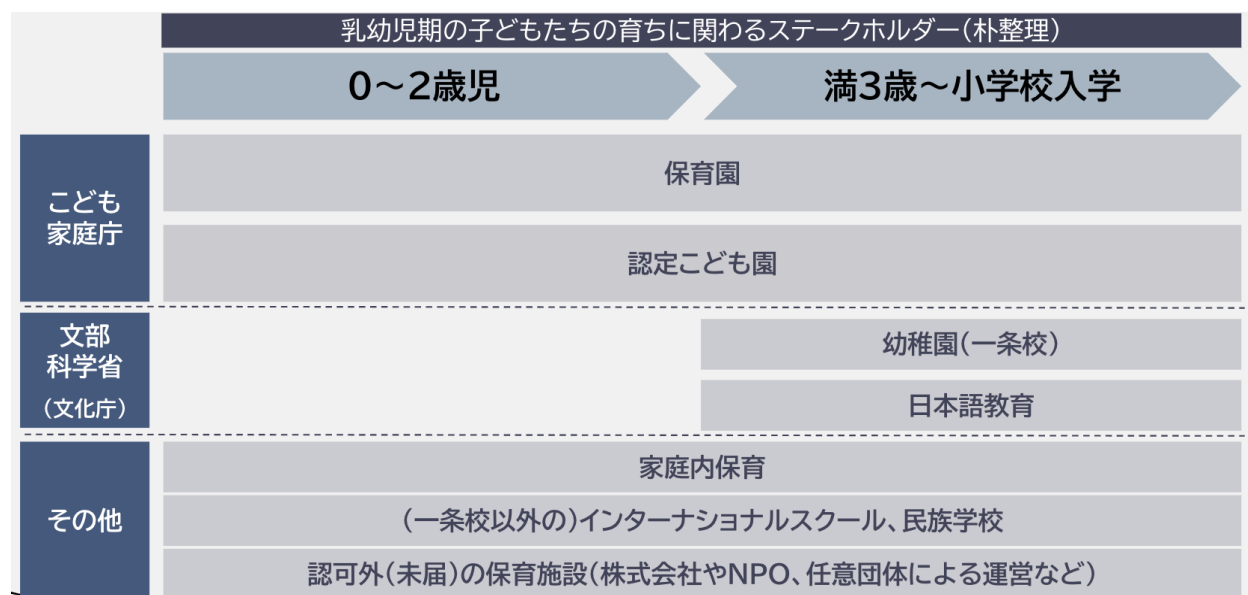


図2-1. 乳幼児期の子どもたちの育ちに関わるステークホルダー（筆者整理）²⁶

²⁶ 内閣官房こども家庭庁設立準備「[こども家庭庁の創設について](#)」を参考に整理し、作成した

a. こども家庭庁における未就学児向けの政策について

まず、我が国で最も新しい官公庁であるこども家庭庁の政策について確認していきたい。こども家庭庁とはそもそも、2022年6月に「こども家庭庁設置法」と「こども基本法」が成立し、「こどもまんなか」をスローガンに掲げて2023年4月に発足した省庁である²⁷。本項では、まずはこども家庭庁における施策の基本理念と、それを執行するための予算について確認していきたい。

i. 政策の基本方針に関して

こども家庭庁の施策は、「こども基本法」とそれに付随する形で策定された、「こども施策に関する大綱（以下、「こども大綱」）」に着目する必要がある。さらに、未就学児の子どもに関する施策の基本方針として、こども大綱と同日に閣議決定された「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」についても確認する必要がある。

初めに、こども施策の基本理念として、日本国憲法と児童の権利に関する条約の精神にのっとり制定されたこども基本法²⁸の第3条に掲げられている。

1. 全てのこども²⁹について、個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに差別的取扱いを受けないようにすること。
2. 全てのこどもについて、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され保護されること、その健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法（平成十八年法律第百二十号）の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること。
3. 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること。

²⁷ NHK「こども家庭庁 きょう発足 子ども政策の司令塔に」（2023年4月1日）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230401/k10014026081000.html>（参照日 2024-01-28）

²⁸ e-gov こども基本法（令和四年法律第七十七号）
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=504AC1000000077>（参照日 2024-01-28）

²⁹ なお、本法律における「こども」とは、心身の発達の過程にある者をいう。（第二条）と定義されている。筆者は本法律が日本国憲法ならびに児童の権利に関する条約の精神にのっとり制定されているという法律の目的から国籍に関わらないものだと解している。

4. 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること。
5. こどもの養育については、家庭を基本として行われ、父母その他の保護者が第一義的責任を有するとの認識の下、これらの者に対してこどもの養育に関し十分な支援を行うとともに、家庭での養育が困難なこどもにはできる限り家庭と同様の養育環境を確保することにより、こどもが心身ともに健やかに育成されるようにすること。
6. 家庭や子育てに夢を持ち、子育てに伴う喜びを実感できる社会環境を整備すること。

国は上記の基本理念にのっとり、こども施策を総合的に策定・実施する責務があり（第4条）、政府は、こども施策を総合的に推進するため、こども大綱を定めなければならない（第9条1項）。2023年12月22日に閣議決定されたこども大綱³⁰には、「こどもまんなか社会」について以下のように明記している。

「こどもまんなか社会」とは、全てのこども・若者が、日本国憲法、こども基本法及びこどもの権利条約の精神にのっとり、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、ひとしくその権利の擁護が図られ、身体的・精神的・社会的に将来にわたって幸せな状態（ウェルビーイング）で生活を送ることができる社会である。

さらに、こども大綱では、「乳幼児期から生まれながらに権利の主体」であることや、「思想・信条、人種、民族、国籍～省略～等によって差別的取扱いを受けることがないようにする」こと、「必要な支援が、義務教育の開始・終了年齢～省略～で途切れることなく行われ、～省略～社会全体で切れ目なく支える」こと、乳幼児期についても「乳幼児期からの安定した愛着（アタッチメント）の形成を保障する」ことなども明記されており、生まれたばかりのこどもに対しても、国籍の差別なく施策が行われることが期待できる。

前項では全てのこどもに対するこども家庭庁の方針を見てきたが、特に乳幼児期については、こども大綱だけでなく、こども大綱と同時に閣議決定された「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」³¹についても、主要な部分について確認していきたい。

³⁰ こども家庭庁（2023）「こども大綱」
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f3e5eca9-5081-4bc9-8d64-e7a61d8903d0/276f4f2c/20231222_policies_kodomo-taikou_21.pdf
（参照日 2024-01-28）

³¹ こども家庭庁（2023）「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」

このはじめの100か月の育ちビジョンにおいて、「『こどもの誕生前から幼児期まで』は、人の生涯にわたるウェルビーイングの基盤となる最も重要な時期」だとはっきりと示されている。本ビジョンでは、さらに以下のような社会の実現を目指しており、施策もそれに沿ったものだと考えられる。

- 乳幼児を含めた全てのこどもが誰一人取り残されずに、権利主体として、命と尊厳と権利を守られる社会
- 乳幼児の思いや願いが受け止められ、社会への参画が応援される社会
- 乳幼児と保護者・養育者が安定した「アタッチメント（愛着）」を形成できる社会
- 人や場との出会いを通して、豊かな「遊びと体験」が保障される社会
- 保護者・養育者になる前から切れ目なく、様々な人や機会に支えられ、こどもとともに育ち、成長が支援・応援される社会
- 各分野や立場を超えた認識共有により、乳幼児に関わる人が緊密に連携し、切れ目のない「面」での支援が実現できている社会
- 乳幼児と全ての人がともに育ち合う好循環が続いていく社会

上記の中でも特に、3点目と4点目から、外国ルーツの子どもたちにとっても保育園や幼稚園、こども園といった乳幼児期の子どもの育ちを支える施設へのアクセスが整うことが期待できる。また、ビジョンの中で、「保護者・養育者、保育者、子育て支援者等が、社会からその尊い役割を応援され、安心してこどもの笑顔や成長を喜び合うことができる社会を、全ての人とともにつくっていくことが政府の責務である」ことから、保育士や幼稚園教諭などの保育者、子育て支援者のウェルビーイングと成長の支援の充実についても想定されるところである。

ii. 2024年度の執行予算³²に関して

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6e941788-9609-4ba2-8242-42f004f9599e/64clf5ab/20230928_policies_kodomo_sodachi_07.pdf
(参照日 2024-01-28)

³² こども家庭庁（2024）「令和6年度当初予算案の概要（参考資料）」
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/88749a20-e454-4a5b-9da8-3a32e1788a23/65c3481d/20240126_policies_budget_18.pdf（参照日 2024-01-28）

次に、政策が実行されるための予算から、こども家庭庁では未就学児に対してどのような政策が見込まれるのか、ここでは特に外国籍や外国ルーツ未就学児やその家庭が関係する施策について、以下で整理したい。

#	事業名	予算 (案) ※億円	事業概要	外国ルーツ 記載有無
1	出産・子育て応援交付金	624	妊娠期から出産・子育てまでを一貫した伴走型相談支援と経済的支援を行う。	無
2	子どものための教育・保育給付等	16,636	教育・保育給付認定を受けた小学校就学前の子どもが認定子ども園、幼稚園、保育所等において特定教育・保育などを受けた場合の給付などを行う。	無
3	子育てのための施設等利用給付	987	給付認定を受けた、小学校前の子どもが幼稚園、特別支援学校、預かり保育、認可外保育施設等において特定教育・保育などを受けた場合の給付などを行う。	無
4	児童手当等交付金	15,246	児童手当法に基づく児童手当、特例給付の給付を行う。	無
5	子どものための教育・保育給付交付金	16,617	4・5歳児の職員配置基準を30:1から25:1へと改善し、それに伴う加算措置をもうけることや、保育士・幼稚園教諭等に対する処遇改善を行う。	無
6	子ども・子育て支援交付金	2,208	子育て家庭や妊産婦に対する相談支援事業。利用者支援や地域連携、保育コンシェルジュや子ども家庭センターの役割を地域で担ったり、保育施設への巡回指導や、地域における就学前の子どもを対象とした多様な集団活動事業の利用支援を行う。	無

#	事業名	予算 (案) ※億円	事業概要	外国ルーツ 記載有無
7	保育対策総合支援事業 費補助金	459	保育士・保育所支援センターの設置や運営、保育補助者の雇用補助、保育士修学支援、外国人子育て家庭に対する支援や保育園への加算などを実施するための補助金。 なお、外国人家庭の子どもが20%で加配、保育士の代わりに受け入れる外国人家庭の文化や慣習に精通した人を雇用することも可能。	有
8	児童虐待防止等対策総合支援事業費補助金	177	一時保護施設が担う行動観察や短期入所指導の機能を充実・強化する施策を行うための補助金。外国人対応協力員として通訳などを雇い、児童指導員の補助を行う。	有

表2-1. こども家庭庁2024年度当初の乳幼児期に関する予算の整理 (筆者作成)³³

このことから、こども家庭庁では、児童手当による現金給付や、保育園ならびに認定こども園の無償化に対して予算を大きく割いていることが明らかとなった。児童手当は児童手当法第4条にも記載がある通り、「国内に住所を有するもの」が対象³⁴となっており、国籍が日本国籍か外国籍かについては問われないため、外国籍の家庭においても利用することが可能である。しかしながら幼児教育・保育の無償化³⁵については、対象となる施設に条件があり、外国人を多く預かる認可外保育施設や各種外国人学校は基準を満たさないために無償化の対象外となる場合もある。第二東京弁護士会の会長が「外国人学校を『幼保無償化制度』の対象とすることを求める会長声明³⁶」を出すなど、幼保無償化からの対象外については日本国内からも問題視されており、今後は外国人学校や附属幼稚園、認可外保育施設においても無償化の対象になる

³³ 同上の資料より筆者整理

³⁴ こども家庭庁ウェブサイト「児童手当制度のご案内」

<https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/jidouteate/annai> (参照日 2024-01-29)

³⁵ 幼児教育・保育の無償化とは、「幼稚園、保育所、認定こども園などを利用する3歳から5歳児クラスの子どもたち、住民税非課税世帯の0歳から2歳児クラスまでの子どもたちの利用料が無料」となる制度を指す (こども家庭庁ウェブサイトより引用)

<https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/mushouka/> (参照日 2024-01-29)

³⁶ 第二東京弁護士会 (2020) 「外国人学校を『幼保無償化制度』の対象とすることを求める会長声明」https://niben.jp/news/news_pdf/opinion20200317.pdf (参照日 2024-01-29)

ことを期待したい。一方で、表 2-1 のなかで紹介した「保育対策総合支援事業費補助金」事業の中には、具体的に外国人家庭向けへの支援策も記載されており、実際の活用などについては今後も注視していきたい。一言付け加えるのであれば、ブラジル人や中国人など外国人が多く集住する地域ではすでに先述した外国人学校や外国人向けの認可外保育施設が数多く存在するが、全国的に生活の中の外国人が増えている昨今、集住地域とは言い切れない地域でも外国人や外国ルーツの子どもを受け入れるケースも考えられる。そのため、今回は「特に配慮が必要な家庭のこどもが全体の40%以上となった上で、外国人家庭のこどもが20%以上の場合に、保育士をさらに1名加配し支援を行い、保育士の代わりに、受け入れる外国人家庭の文化・慣習等に精通した方など、外国人家庭に対する支援を適切に実施できる職員（非常勤可）を1名配置することができる」と記載されているが、20%以上でなくとも巡回配置や支援ができるように、例えば地域の外国人の割合などで先んじて雇用できるようにするなど支援を受ける保育施設、子どもや保護者、そして雇用される職員にとっても安定的な制度へ、今後改善されることを期待したい。

以上本章では、こども家庭庁による乳幼児向けの施策方針や予算について確認した。こども基本法は日本国憲法のみならず、児童の権利条約の基本理念にのっとり施策を行うことが明示されており、日本国籍の有無を問わず、差別のない制度設計がなされることが見込まれるが、しかしながら幼保無償化制度では外国人学校が除外されるなど差別的な措置も見受けられる。外国籍は確かに現在有権者ではないが、納税者である。特に外国人が多い都道府県や市町村など地方自治体を中心に、特区的に制度が改善され、外国籍であってもインクルーシブで切れ目のない支援に繋がれることを願っている。

b. 文部科学省における教育政策について

続いて、我が国において教育制度を司る文部科学省の政策と予算について、特に外国ルーツに関するものを中心に確認していく。

i. 政策の基本方針に関して

文部科学省では、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」を以下のように定義している³⁷。なお、我が国においては幼児期において到達目標として設定しておらず、個別に取り出し

³⁷ 文部科学省（2020）「幼稚園教育パンフレット（※幼児期の終わりまでに育ってほしい姿）」
https://www.mext.go.jp/content/1422303_07.pdf（参照日 2024-01-29）

て指導されるものではないと明言していることに留意したい。また、この「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」については平成 29 年告示の幼稚園教育要領にも記載されている。

- **健康な心と体**
自ら健康で安全な生活をつくり出すようになる
- **自立心**
自分の力でやり遂げる体験などを通じて自信を持って行動するようになる
- **協働性**
友達と一緒に目的の実現に向けて考えたり協力したりするようになる
- **道徳性・規範意識の芽生え**
よいことや悪いことが分かり、相手の立場に立って行動するようになる。きまりを守ったりするようになる
- **社会生活との関わり**
家族を大切にしたり、身近な人と触れ合って地域に親しみをもつようになる。遊びや生活に必要な情報を役立てて活動したり、公共施設を利用して、社会とのつながりを意識するようになる
- **思考力の芽生え**
身近な事象から物の性質などを感じ取ったり、予想したりして、多様な関わりを楽しむようになる
- **自然との関わり・生命尊重**
自然への愛情や畏敬の念をもつようになる。生命の不思議さなどに気付き、動植物を大切にようになる
- **数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚**
遊びや生活の中で、数量や図形、標識や文字などに親しんだりして、興味や関心、感覚をもつようになる
- **言葉による伝え合い**
経験したことなどを言葉で伝えたり、話を聞いたりして、伝え合いを楽しむようになる
- **豊かな感性と表現**
心動かす出来事に触れ、感じたことを表現する喜びを味わい、意欲をもつようになる

上記の「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」と共に、文部科学省では2022年度から 3 か年程度を念頭に、全国的な架け橋期（義務教育開始前後の 5 歳児から小学校 1 年生の 2 年

間）に行う「幼保小の架け橋プログラム」³⁸を推進している。このプログラムは、中央教育審議会初等中等教育分科会の幼児教育と小学校教育の架け橋特別委員会が中心となって議論されており、本委員会にて、幼児期の教育についても以下のように明記されている³⁹。

- 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり、全ての子供に等しく機会を与えて育成していくことが必要
- 幼児期は遊びを通して小学校以降の学習の基盤となる芽生えを培う時期であり、小学校においてはその芽生えを更に伸ばしていくことが必要。そのためには、幼児教育と小学校教育を円滑に接続することが重要
- 一方、幼児教育と小学校教育は、他の学校段階等間の接続に比して様々な違いを有しており、円滑な接続を図ることは容易でないため、5歳児から小学校1年生の2年間で「架け橋期」と称して焦点を当て、0歳から18歳までの学びの連続性に配慮しつつ、「架け橋期」の教育の充実を図り、生涯にわたる学びや生活の基盤をつくることが重要
- 架け橋期の教育を充実するためには、幼保小はもとより、家庭、地域、関係団体、地方自治体など、子供に関わる全ての関係者が立場を越えて連携・協働することが必要
- 教育行政を所掌する文部科学省は、こども家庭庁をはじめとする関係省庁と連携を図りながら、家庭や地域の状況にかかわらず、全ての子供が格差なく質の高い学びへと接続できるよう幼児期及び架け橋期の教育の質を保障していくことが必要

上記の幼児期の教育方針を踏まえ方策を推進することが、同様に記されている。以下のその方策について抜粋する。

- 架け橋期の教育の充実
 - 子どもの発達段階を見通した架け橋期の教育の充実
 - 架け橋期のカリキュラムの作成及び評価の工夫によるPDCAサイクルの確立
- 幼児教育の特性に関する社会や小学校等との認識の共有
 - 幼児教育の特性に関する認識の共有
 - ICTの活用による教育実践や子供の学びの見える化
- 特別な配慮を必要とする子供や家庭への支援（障害のある子供や外国籍の子供など）

³⁸ 文部科学省ウェブサイト「幼保小の架け橋プログラム」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/1258019_00002.htm（参照日 2024-01-28）

³⁹ 文部科学省（2023）「学や生活の基盤をつくる幼児教育と小学校教育の接続について～幼保小の協働による架け橋期の教育の充実」
https://www.mext.go.jp/content/20220307-mxt_youji-1258019_02.pdf（参照日 2024-01-29）

- 特別な配慮を必要とする子供と家庭のための幼保小の接続
- 好事例の収集
- 全ての子供に格差なく学びや生活の基盤を育むための支援
 - 幼児教育施設の教育機能と場の提供
 - 全ての子供のウェルビーイングを保障するカリキュラムの実現
- 教育の質を保障するために必要な体制等
 - 地方自治体における推進体制の構築
 - 架け橋期の教育の質保障のために必要な人材育成等
 - 幼児期の教育の質保障のために必要な人材確保・定着等
- 教育の質を保障するために必要な調査研究等
 - 幼保小接続期の教育に関する調査研究
 - 幼児期の教育に関する調査研究

外国籍について言及されており、着目したい方策が 2 点ある。1 点目は「特別な配慮を必要とする子供や家庭への支援」内容として、「幼児教育施設・小学校と、母子保健、福祉、医療等の関係機関との連携強化」や、「外国籍等の子供などの受入れに関する研修プログラムを開発、研修資料や教材を作成」、「幼児教育施設や小学校における子供の多様性に配慮した教育の充実に関する好事例等を収集・蓄積して活用」などが示されている。外国籍や外国ルーツの子どもに対する就学支援として、具体的には「子供やその保護者に対する日本語指導、就学ガイダンス、就学相談等の取組を充実する必要」があることや、幼児教育施設における支援として、「外国籍等の子供が日本語に親しむことができるようにするとともに、家庭によっては、家庭において母語を使用していること等についても配慮すること」の必要性、「外国籍等の子供との触れ合いを通して、子供に多様な文化的・言語的背景を尊重する姿勢を育み、国際理解の意識の芽生えなどが養われるようにすること」や、「特に支障なく幼児教育施設での生活を送っているように見えても、他の子供の様子を見て行動しているだけで先生の話していることを理解していない場合」もあり、「日本語をどの程度理解できるか、外国籍等の子供が有する文化的な背景等を踏まえ、どのような支援を行ったか等について、家庭との連携を図りながら、小学校・特別支援学校に引き継ぐことにより、小学校・特別支援学校においても必要な支援が受けられるようにすることが大切」だと記載されており（中央教育審議会, 2023）⁴⁰、外

⁴⁰ 中央教育審議会 初等中等教育分科会 幼児教育と小学校教育の架け橋特別委員会（2023）「学びや生活の基盤をつくる幼児教育と小学校教育の接続について～幼保小の協働による架け橋期の教育の充実～」 P.15

国ルーツの未就学児を支援する者への指針が示されている。2点目は、「教育の質を保障するために必要な調査研究等」で、「近年、諸外国においても、子供の多様性を尊重し、全ての子供に対して等しく学びの機会を提供するようなインクルーシブな教育の在り方が求められている。発達に障害のある子供、医療的なケアが必要な子供、移民・難民の子供など様々な子供の多様性へのアプローチが課題となっている。国においては、諸外国において子供の多様性がいかに捉えられ、幼保小の接続期にどのような具体的支援や体制の構築がなされているかについて、調査研究を推進することが必要」だと記載されている⁴¹。

以上のことから、外国籍や外国ルーツの子どもたちに対する幼児教育施設内での日本語教育はもちろん、子どもの母語への配慮、多様性に配慮したインクルーシブな教育が推進され、また調査研究を通じて、より効果的な政策が形成されていくものと期待される。次項で文部科学省の予算を確認しながら具体的な政策について整理していきたい。

ii. 2024年度予算（案）⁴²に関して

本項目では、文部科学省の2024年度予算案のうち、乳幼児期に関するものに注目しつつ、どのような政策が今後行われる予定なのか確認していく。

文部科学省全体の歳出予算は2024年度予算額として 53,384 億円を計上しており、昨年度に比べて 0.8 %の 443 億円増額している。そのうち、文教関係予算は 40,563 億円と全体の約 76 %と大きな割合を占めていることがわかる。一方で、「幼児期及び幼保小接続期の教育の質的向上」の予算は 23 億円と文教関係予算のうち 0.05 %程度と微々たる額であるが、他にも「学校等における日本語指導体制等の充実や外国人の子供の就学促進等」として、13 億円（文教関係予算のうち、0.03 %程度）が計上されている。依然として些細な額ではあるものの、予算案として明文化されていることには一定の価値があると思われる。

それでは実際に、「幼児期及び幼保小接続期の教育の質的向上」とは一体どのような事業のための予算なのか確認していきたい。23 億円の内訳として大きく3つの事業に振り分けられており以下の表に整理した。

https://www.mext.go.jp/content/20220307-mxt_youji-1258019_03.pdf（参照日 2024-01-29）

⁴¹ 同上 P.28（参照日 2024-01-29）

⁴² 文部科学省（2024）「令和6年度予算（案）のポイント」

https://www.mext.go.jp/content/20240118-ope_dev03-000031627-1.pdf（参照日 2024-01-29）

#	事業名	概要	予算 (億円)
1	幼児教育の質の向上	幼保小接続期の教育の質的向上に向け、全ての子どもたちの多様性にも配慮した上で学びや生活の基盤を育む「幼保小の架け橋プログラム」について、モデル地域における開発・実践とその成果の検証等を実施する調査研究や、今後の幼児教育の政策形成に資するエビデンスを得るため、幼児期の環境や体験、学びが、その後の子どもの成長に与える影響に関する大規模な追跡調査を実施	5.6
2	幼児教育の質の向上を支える自治体への支援	地域全体の幼児教育の質の向上を図るため、幼児教育センターの設置やアドバイザーの配置、外部専門職や自治体の保健、福祉部局との連携等により、地域の課題に的確に対応する自治体の幼児教育推進体制の活用支援の強化	3.5
3	幼児教育の質を支える教育環境の整備	ICT環境整備や施設の耐震化等、幼児教育の質を支える教育環境整備の支援として、教育支援体制整備事業費交付金や、私立幼稚園施設整備費補助金等を実施	13.4

表2-2. 幼児期及び幼保小接続期の教育の質的向上に関する予算内訳⁴³

次に、外国ルーツ児童生徒への就学支援として行われる施策の予算について、確認していきたい。文部科学省においても、日本語指導が必要な児童生徒数の増加や、高度人材向けの新たな在留資格の創設、特定技能の対象分野拡大等が実施・予定されているといった背景から、在留外国人の増加を想定している。そういった環境下で、外国人が教育・就労・生活の場で円滑にコミュニケーションを図り、日本人とともに学び、生活できる環境の整備のために、日本語教育や外国人児童生徒等の教育等の充実を図ることを狙いとしている。特に就学前については不就学を防止し、全ての外国人の子どもの教育機会が確保されるよう、「外国人の子どもの就学促進事業」として予算が1億円確保されている。加えて、「日本語指導が必要な児童生徒等の教育支援基盤整備事業」として予算1,100万円が確保されており、「かすたねっと」⁴⁴による多言語文書や日本語指導教材の提供、外国人の子供の就学状況等の調査が行われている。

⁴³ 同上 P.18より筆者作成

⁴⁴ 「かすたねっと」は文部科学省総合教育政策局国際教育課が、帰国・外国人児童生徒教育のために提供する情報検索サイト (<https://casta-net.mext.go.jp/>) のこと。サイトでは、各都道府県・市町村教育委員会等で公開されている多言語による文書や日本語指導、特別な配慮をした教科指導のための教材等、様々な資料を検索することが可能。(参照日 2024-01-29)

また、2023年度より児童生徒の日本語能力把握の充実に向けた調査研究にも予算が3,400万円確保され、今後児童生徒の日本語能力評価に対して、客観的な評価ツールを活用することで、外国人散在地域においても適切な指導体制が整備されることが期待されている⁴⁵。

以上より、文部科学省においても国籍に差別なく乳幼児期の子どもに対する就学支援が検討され、実施されているところである。

我が国が加盟する子どもの権利条約委員会が第2370回の会合で、我が国に対する第4回・第5回定期報告書に関する総括所見を採択した。そこで、「委員会は、締約国が、子どもの権利の視点を含み、子どもに対する明確な配分額を定め、かつ条約の実施のために割り当てられる資源配分の十分性、有効性および公平性の監視および評価を行なうための具体的指標および追跡システムを包含した予算策定手続を確立するよう、強く勧告」している⁴⁶。我が国が国際基準の子どもの権利を遵守した社会になるために、こども家庭庁と文部科学省が中心となって従来の予算編成に捉われない歳出予算の確保と、研究を通じた有効性・公平性の監視や評価が、社会に浸透していくことを期待したい。

⁴⁵ 同43, P.39 (参照日 2024-01-29)

⁴⁶ 国際連合 児童の権利委員会 (2019) 「日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見 (仮訳: 外務省)」 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf> (参照日 2024-01-29)

3. 外国ルーツ未就学児支援者の現状

前章まで、外国ルーツの子どもたちの現状と、こども家庭庁や文部科学省で遂行されている政策の動向を確認した。本章では、実際に外国ルーツ未就学児やその家庭を支援している支援者の状況を筆者のバックグラウンドでもある保育士を中心に整理し、問題点を探りたい。

a. 保育士及び幼稚園教諭の現状

初めに、日本の幼児教育に携わる保育士や幼稚園教諭の課題感について俯瞰的に整理すべく、株式会社日本総合研究所が、保育士と幼稚園教諭計 2,000 名を対象に、保育の質に関する課題意識を調査したアンケート結果を参考にした。外国ルーツの子どもたちにも関連する「子どもとの接し方について課題を感じる」項目として、「子ども一人一人に丁寧に関わること」や、「子ども一人一人の個性の把握、成長支援」について課題と感じると回答した人が半数近くに上っていることや、「集団活動の中で、個々の子どもに寄り添う・子どもに沿った支援の状況・課題」について質問する項目では、「あまりできていない」、「できていない」が 40.7 % を占め、「現状の配置基準では人数が足りない」ことや、「保育記録、連絡帳等の書類作成に時間がかかっている」ことが明らかになった（株式会社日本総合研究所，2022）⁴⁷。4・5 歳児の配置基準が改善され、ノンコンタクトタイムの確保が施策として明記されるようになったものの、今後どこまでこの数値が改善されるか、再度調査する必要があるだろう。さらに、「よりよい保育・教育の実現のために、施設等に求めること」として、「職員間のコミュニケーション」や「職員のスキルアップ、保育・教育に関する知識の習得機会」がそれぞれ 40 % を超えて挙げられて⁴⁸おり、職員のスキルアップのために職員の時間や代替人材の確保、そして効果的なスキルや知識を習得するために、外国ルーツ家庭向けの支援内容についても開発が期待される。

⁴⁷ 株式会社日本総合研究所（2022）「保育の質に関するアンケート結果報告書〈保育者調査〉」P.14-26
https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/detail/20220809_obata1.pdf
（参照日 2024-01-29）

⁴⁸ 同上

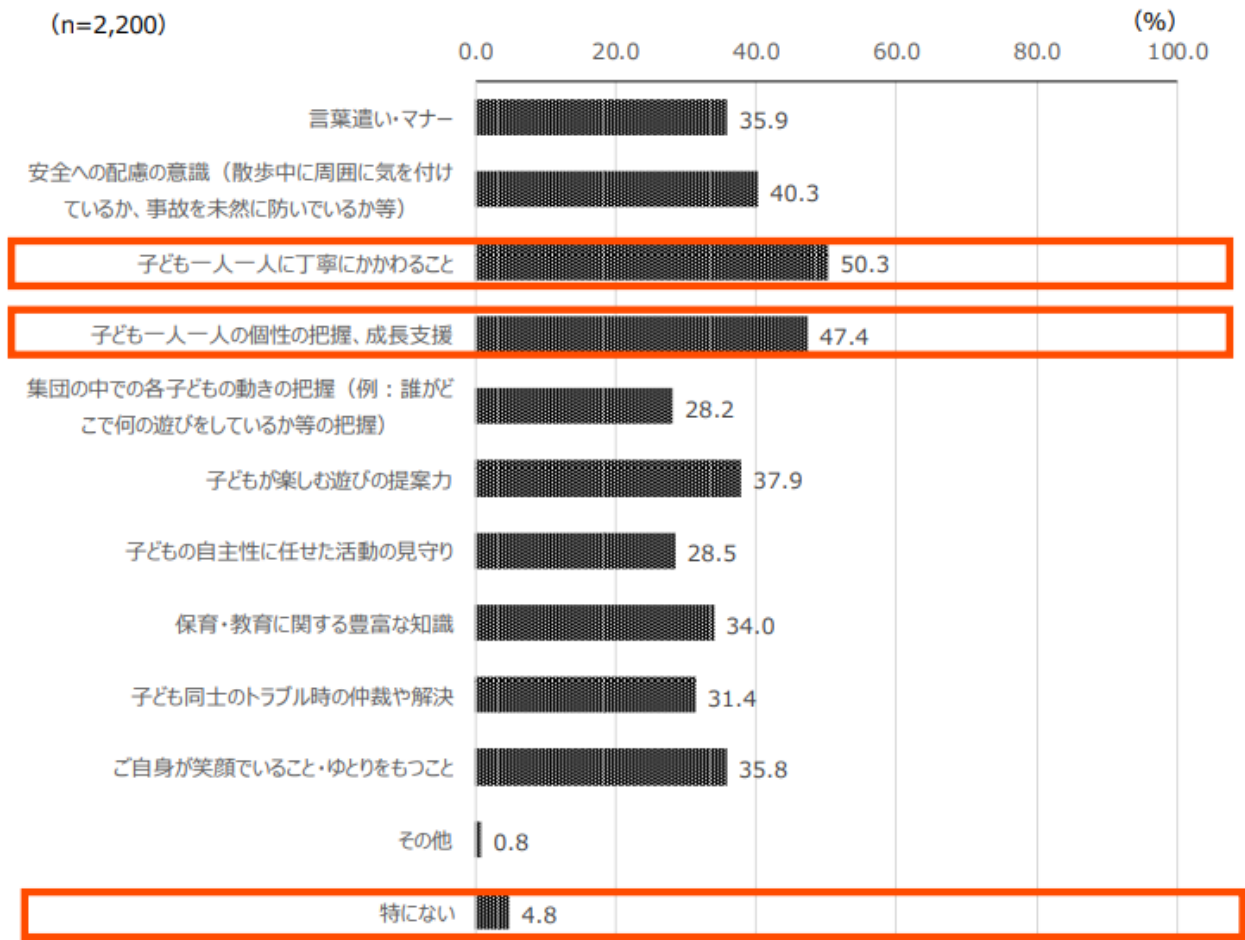
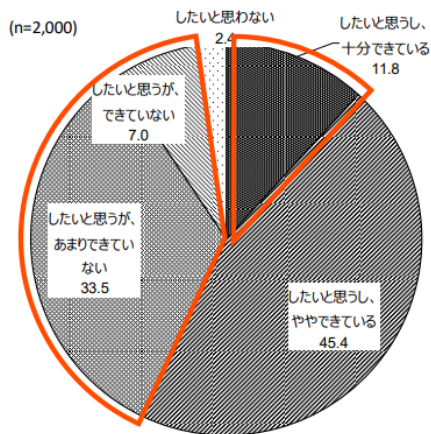


図3-1. 子どもとの接し方課題（日本総合研究所）⁴⁹

⁴⁹ 同上 P.14

支援の状況



支援の課題

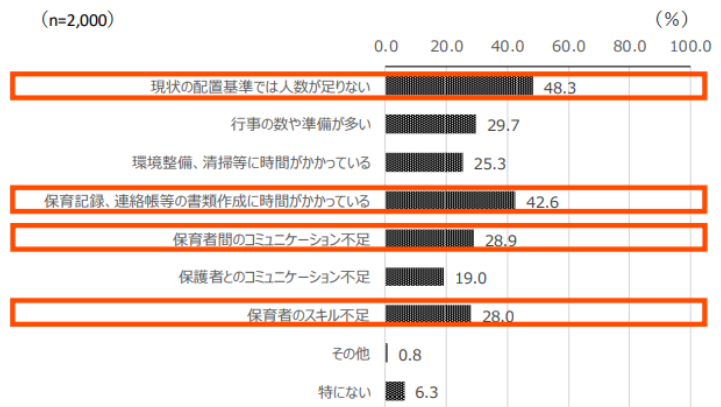


図3-2. 集団活動の中で、個々の子どもに寄り添う・子どもに沿った支援の状況と課題⁵⁰



図3.3 よりよい保育・教育の実現のために、施設等に求めること⁵¹

b. 外国ルーツの子どもたちを受け入れる幼児施設の現状

⁵⁰ 同上 P.24

⁵¹ 同上 P.26

続いて、外国ルーツの子どもたちを受け入れている保育園の現状について確認していくが、受け入れる側の施設へのアクセス面として、現在政府など公的機関でどのように情報提供を行っているのか確認した。まず、義務教育である小学校以降に関しては、文部科学省も2005年よりポルトガル語、スペイン語、中国語、英語、韓国・朝鮮語、ベトナム語、フィリピン語といった多言語での「就学ガイドブック」を作成・配布⁵²している。加えて、幼児期の子どもについては出入国在留管理庁が発行している『生活・就労ガイドブック』⁵³の第4章と第5章で紹介されている。また出入国在留管理庁のウェブサイト「外国人生活支援ポータルサイト」の「幼稚園、保育園等に入る、通うことについて」⁵⁴というカテゴリーでも紹介されている。文科省が提供している6歳以下の子どもを持つ人への案内⁵⁵を見てみると、A4 1枚程度で紹介されているのみで、基本的には住んでいる自治体に問い合わせることが基本であり、幼児教育についても市区町村といった基礎自治体によって情報アクセスに差が生じやすい状況であると想定される。

上記を踏まえ、現在外国ルーツを受け入れている幼児施設の実践事例や、アンケート調査から実態を探ってみたい。初めに、幼稚園における事例や教育委員会への質問紙調査を取りまとめた「幼児期における国際理解の基盤を培う教育の在り方に関する調査研究」の成果報告書⁵⁶によると、選定した8都府県⁵⁷のうち、2016年9月1日時点で外国人が在籍する園は267園で全体の54.0%であり過半数を超える結果となった。特に集住地域よりも都市型分散地域の方が在籍の割合も高いことと、文部科学省による「特別な配慮が必要な子供」の支援事業で

⁵² 文部科学省ウェブサイト「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/1320860.htm（参照日 2024-01-29）

⁵³ 出入国在留管理庁ウェブサイト「生活・就労ガイドブック」
https://www.moi.go.jp/isa/support/portal/education_learning_japanese.html（参照日 2024-01-29）

⁵⁴ 出入国在留管理庁ウェブサイト「外国人生活支援ポータルサイト」
https://www.moi.go.jp/isa/support/portal/education_learning_japanese.html（参照日 2024-01-29）

⁵⁵ 文部科学省ウェブサイト「小学校に入る前（6歳以下）の子供をもつ人へ」
https://www.mext.go.jp/content/20201028-mext_youji-000005738_09.pdf（参照日 2024-01-29）

⁵⁶ 公益社団法人 全国幼児教育研究協会（2017）「幼児期における国際理解の基盤を培う教育の在り方に関する調査研究—外国籍等の幼児が在園する幼稚園の教育上の課題と成果から—」
<https://zenyoken.org/wp-content/uploads/2016/05/HP%E7%94%A8%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF.pdf>
（参照日 2024-01-29）

⁵⁷ 質問紙調査の実施地域は①ほとんど同じ国籍（母語）の人々が一カ所に集中して居住している地域として群馬県、愛知県、滋賀県 ②多くの外国人家庭が単独・個別に生活している都市部の地域として東京都、神奈川県、大阪府、福岡県 ③外国人がほとんど住んでいない地域として岩手県の8都府県が選出されている

は在園割合が支援を受けられるかどうかのポイントになっていたことから、外国人が多いとされる都市部においても、割合が満たない園が数多く存在する恐れがあるのではないだろうか。巡回指導や複数園で外国ルーツ専門の保育士や幼稚園教諭を雇うなど今後も各地域の実態に合わせた施策の運用や工夫が必要だと考えられる。

地域	集住地域			都市型分散地域				少数地域	合計
	都府県	愛知	群馬	滋賀	東京	神奈川	大阪	福岡	
N	118	67	53	81	81	37	29	28	494
%	60.2	50.7	32.1	81.5	55.6	43.2	44.8	17.9	54.0

表3-1. 外国人が在籍する園数⁵⁸

さらに、全国幼児教育研究協会が行った調査では、外国人幼児への気になった行動として「教職員からの指示がわからない」という項目が最も割合が高く 59.6 %（図3-4）であった。ただし、教職員からの指示がわからないという点は例えば発達の問題やろう等、障害を抱える子どもにも当てはまる項目であり、外国人だから言語的な問題で指示がわかっていないのか、先天的あるいは後天的な障害を持つのではないかなど、外国ルーツの言語発達や理解について現場の支援者や、政策立案者においても、細心の注意を払うべきポイントだろう。外国人の子どもの学習や生活の困難さが「障害」に起因するものなのかの判断の難しさは多くの研究から指摘されているところ（渋谷、2019）⁵⁹であるため、今後調査研究が進んでいくことを期待したい。

⁵⁸ 同57 P.6

⁵⁹ 渋谷恵（2019）, 「日本の学校における多文化化・多言語化の進展と教育の課題」 『LD研究』 第28巻, 第2号, P.214-216

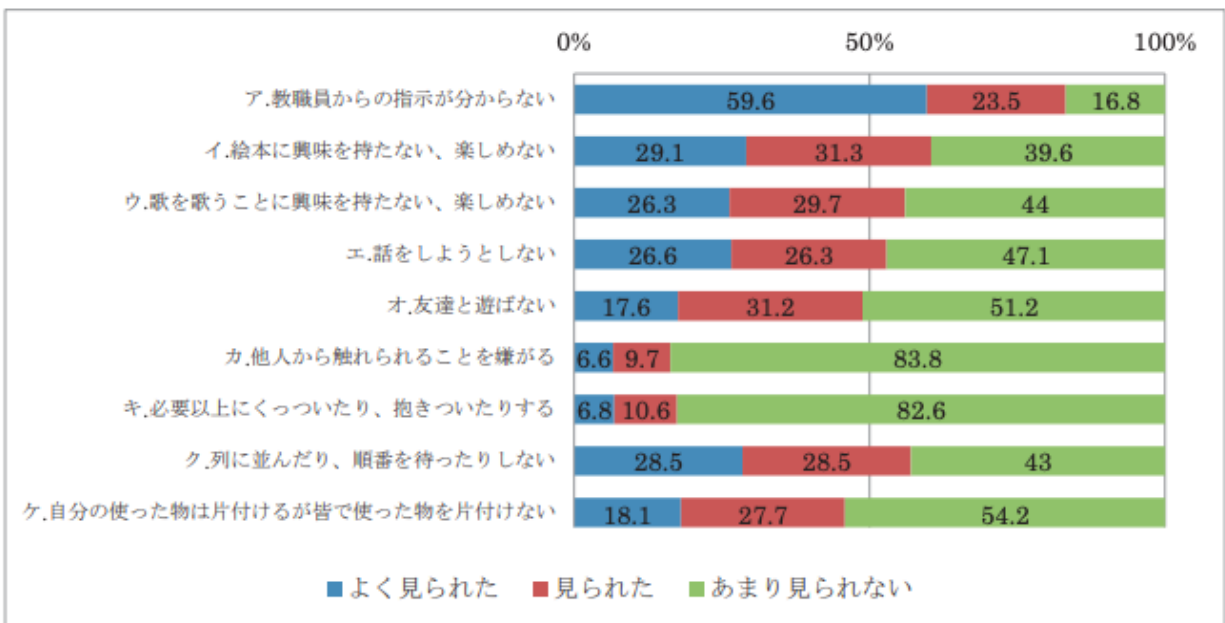


図3-4. 外国人幼児の気になった行動 (%) ⁶⁰

続いて、保育施設での調査について確認していく。保育施設については第1章で参考にした、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが全国の市区町村の保育主管課（1,741 団体）及び保育所等（合計 30,034 箇所）を対象行った調査より、外国籍等の子ども・保護者の支援に関する取組状況について確認していきたい。本調査によると、2020年11月～2021年1月に行った市区町村アンケートによると、保育所等を利用する外国籍等の子どもがいる市区町村において、人員配置等による支援を行っている割合は約20%、ICTを活用した言語的支援を行っている割合は約15%、資料翻訳等の支援を行っている割合は約15%、就学前支援を行っている割合は約10%、人材育成・職員教育に関する施策を行っている割合は約5%であり⁶¹、いずれも低い数値に留まっている。一番支援を行っている人員配置等による支援であっても、保育者や保育補助者の配置については2%を下回っており、言語面のサポートが必要な際に、自治体で雇用している職員を派遣（6.4%）したり、地域のボランティア等を紹介したり（4.1%）、民間の通訳者を派遣したり（1.9%）する等、言語面のみの一時的なサポートが目立っている⁶²。

⁶⁰ 同57, P.9

⁶¹ 同25, P.99

⁶² 同25, P.106

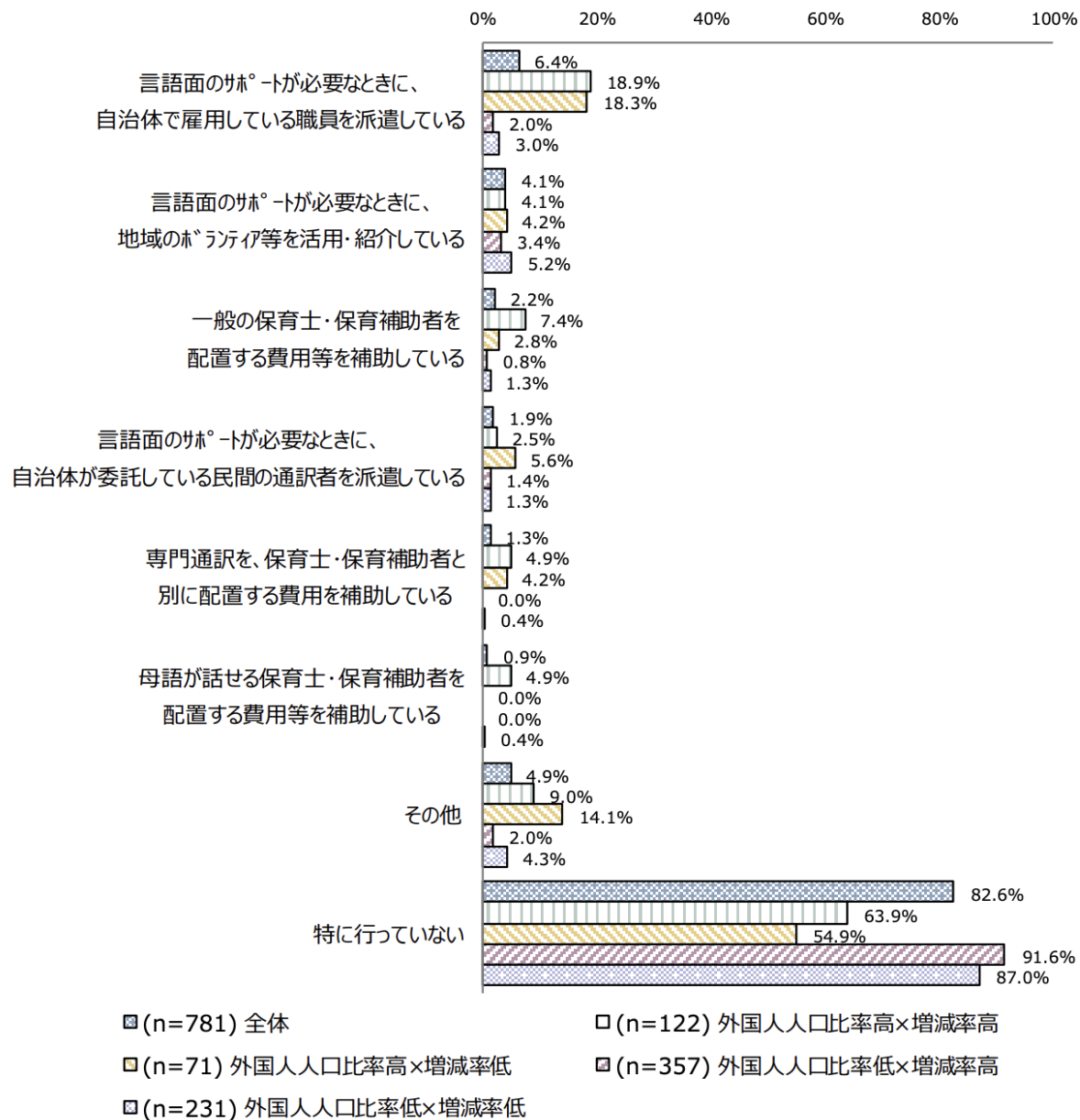


図3-5. 外国籍等の子ども・保護者の支援の実施状況(人員配置等による支援に関する施策)⁶³

また、保育所等アンケートによると、外国籍等の子どもが在籍している保育所等において、人員配置等による支援を行っている割合は約 20%、翻訳機器等を活用している割合は約 30%、通常の保育の中で支援を行っている割合は約 60%、保護者支援の取組を行っている割合は約 50%、就学前支援を行っている割合は約 20%、研修や他園との情報共有に関する取組を行っている割合は約 20%であり⁶⁴、いずれも市町村のアンケートより高い数値であるため、現在は保育所による自助努力で外国ルーツへの支援が行われているものと想定される。さらに、保育

⁶³ 同 25, P.106

⁶⁴ 同25, P.101

所等が外国籍等の子どもの受入れに関して直面している課題をみると、全体では「特に課題と感じていることはない」の割合が43.2%と最も高く、次いで「外国籍等の子どもや保護者の具体的な困りごとやニーズがわからない」が36.6%、「通訳や翻訳を行える人員が足りない」が28.8%、「通訳や翻訳を行える人員が足りない」が28.8%となっている⁶⁵。

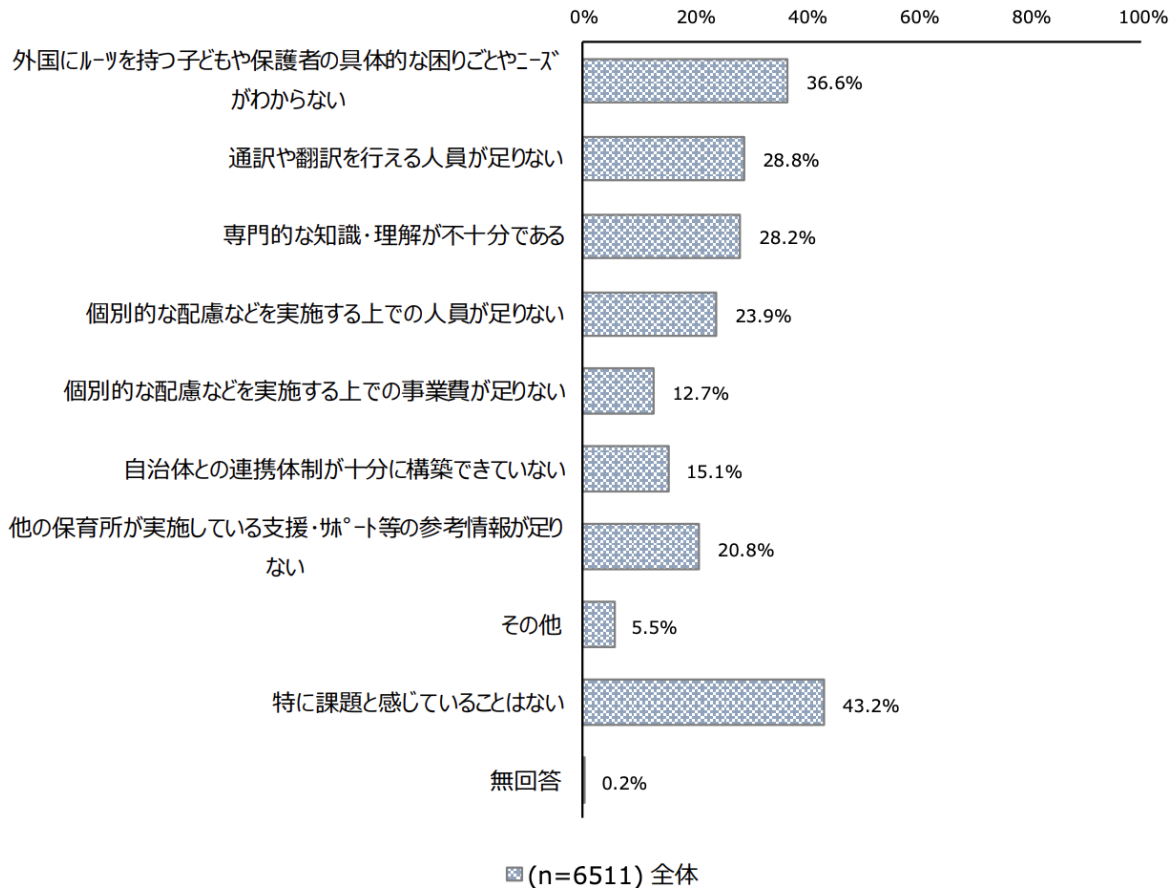


図3-6. 外国籍等の子ども・保護者の受入に関して直面している課題（当てはまるもの全て）

本回答では、「特に課題と感じていることはない」としている回答が43.2%で最も高い回答になっているが、多文化保育を実践する上では問題となる場合もある。品川によると、「子どもは皆同じ」「子どもに違いはない」という意識を持っている保育者が多く（品川他，2008）⁶⁷、それ自体は問題ないように感じられるが、それによって「保育者側も差別を恐れるあまり、差異を認識してはいけないという脅迫観念に駆られがちであること」が上野らによって

⁶⁵ 同25, P.22

⁶⁶ 同上

⁶⁷ 品川ひろみ・野崎剛毅・上山浩次郎（2008），「保育所と託児所におけるブラジル人の保育と親の意識」，『調査と社会理論・研究報告書』25巻, P.161-244.

指摘されている（上野他, 2008）⁶⁸。以上のことより、課題を感じないからといって外国ルーツの子どもや保護者にとって質の高い保育がなされているかどうかは別問題として捉えなければならぬだろう。

⁶⁸ 上野葉子, 石川由香里, 井石玲子, 田淵久美子, 西原真弓, 政次カレン, 宮崎聖乃(2008)「長崎市における多文化保育の現状と展望」『保育学研究』第46巻2号, P. 141-152

4. まとめ

第1章で外国ルーツの子どもたちの現状を、第2章でこども家庭庁と文部科学省の政策動向を、そして第3章では、支援者の現状について整理を行った。その中で、今期教育政策と教育法の授業を受け、筆者自身が専門職修士課程で研究していきたい「共生社会実現に資する外国ルーツに対する幼児教育の在り方」をテーマに、出入国在留管理庁やこども家庭庁、文部科学省の施策や情報を中心として分析してきた。続く最終の本章では、在留や定住を希望する外国人が増え、我が国としても少子化と人口減少が進む中、外国ルーツの人々と日本人が協働し、共生社会実現を目指す中で、それに資する政策として、外国人保育士の活用について提言したい。

こども家庭庁でも国籍の差別なく子どもと支援者のウェルビーイングを向上させることが基本方針に含まれたり、文部科学省においても、国籍や民族、障害の有無に依らないインクルーシブな教育について歳出予算に含まれたりするなど、共生社会への兆しが見える。問題は、多様な子どもたちとその保護者を支援する、保育士や幼稚園教諭等の支援者が燃え尽きることなくウェルビーイングな状態で支援を充実させることができるかがこども家庭庁と文部科学省の政策目的を達成しながら、共生社会を実現する重要な課題である。

現在保育所として幼保無償化の対象となるためには、埼玉県の場合「市町村に届出を行い、原則として国が定める基準を満たすことが必要」⁶⁹だとしている。国の基準では日本の保育士資格を有する保育士の職員配置が定められていることから、国の基準を満たすためには、外国人でかつ日本の保育士免許を取得している人材を獲得する必要があるが、どれだけ希少な人材であるかは想像に難くない。加えて現在我が国では少子化が進行しているものの、保育士の人材不足が続いている。そのため、例えば現在活用されている地域限定保育士⁷⁰と、幼稚園教諭資格者への保育士資格取得の特例制度⁷¹に倣って、外国人集住エリアである東京都、神奈川

⁶⁹ 埼玉県ウェブサイト「幼児教育・保育の無償化について」
<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0607/library-info/20191001.html>（参照日 2024-01-30）

⁷⁰ 地域限定保育士とは、都道府県が年2回行う保育士試験の2回目での保育士試験の合格者に、3年間は当該区域内のみで通用する保育士を指す（厚生労働省）

⁷¹ 厚生労働省（2022） 保育の現場・職業の魅力向上検討会（第5回）参考資料「保育士の現状と主な取組」
<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000661531.pdf>（参照日 2024-01-30）

県、埼玉県、大阪府、福岡県などでは外国で保育士資格を持っているもしくは、勤務経験がある場合は実技や筆記試験を免除して保育士資格を与えてもいいのではないだろうか。

外国人に保育士資格を与えるという、突拍子もない施策提言のように感じられるかもしれないが、実は内閣府の国家戦略特区では、在籍乳幼児のうち、外国人が50%以上を占める保育施設において、日本の保育士が1名以上配置されていれば、外国の保育士資格を保有する者やその他外国人である乳幼児の保育について十分な知識経験を有すると認められる者を十分な数だけ配置していることで「特区内外国人受入認可外保育施設」として認定⁷²しているという実績がある。すでに地域限定保育士について東京都、神奈川県、大阪府では認めている⁷³ため、援用する形で実施したい。

特例措置前	<ul style="list-style-type: none"> ● 児童福祉法 第7節 保育士における諸々の規定により、保育士試験や保育士となる資格には制限があり、外国での保育士資格などは該当しない
ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ● 外国ルーツの乳幼児が全国的に増える中で、子どもの母語や文化を理解できる保育士の獲得が難しい ● 言語や文化的な配慮が必要な家庭への支援が困難、人材不足
特例措置	<ul style="list-style-type: none"> ● 外国の保育士資格もしくは幼児教育の学位や知識を有するものに、保育士資格試験において一部科目の免除や、状況によって全科目の免除が可能
効果	<ul style="list-style-type: none"> ● 母語や日本語以外を話せる保育士がいることは、子どものウェルビーイングならびに保護者のウェルビーイング向上にも寄与すると考えられることに加え、日本の保育士の負担軽減や異文化理解にもつながる ● 外国籍、日本国籍問わず外国の保育士資格を取得している人材が日本の保育士資格取得も容易になることで、保育士の人材不足解消にも寄与する

表4-1. 外国の保育士資格を有する者における保育士資格取得特例に関する筆者整理

さらに、この地域限定保育士については、現在こども家庭庁で全国展開すべきかどうか中長期的な議論がなされているところでもある⁷⁴。今後保育士資格の制度改革にあたっては、全国展

⁷² 厚生労働省（2023）「国家戦略特別区域の区域内に所在する認可外保育施設であって当該施設を利用する児童の全て又は多くが外国人であるものに係る認可外保育施設指導監督基準の取扱いについて（通知）」子総発 0228 第1号、
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/r050228_kouroushou_0228-1.pdf（参照日 2024-01-30）

⁷³ 内閣府ウェブサイト「国家戦略特区の指定区域」
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/jigyuu_all.pdf（参照日 2024-01-30）

⁷⁴ こども家庭庁（2023）こども家庭審議会幼児期までのこどもの育ち部会保育士資格等に関する専門委員会（第2回）参考資料1 「保育士資格等にかかる制度改革の方針（案）について」
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fl3a45f3-

開とともに、外国での保育士資格も、日本の保育士として通用するようにする「外国の保育士資格を有するものにおける保育士資格取得」などを検討していただきたい。

今を生きる子どもたちが、幼児のうちから外国の文化など様々な価値観に触れることで、外国人との共生社会は実現されていくだろう。そんな社会の実現を目指し、幼児教育の分野で外国人保育士の活用に関する研究と、そして今後は多文化共生における保育士の専門性を高める施策の研究を行いたい。

以上