

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

大津 泰子 (近畿大学九州短期大学)

Recent Trends in Preschool Education and Childcare for Children with Foreign Roots
Yasuko Ootsu (Kyushu Junior College of Kindai University)

要旨

少子化による労働力不足や国際化の進展を背景に、日本における在留外国人数は増加している。それに伴い、日本に居住する外国にルーツを持つ子どもの教育の重要性が高まっている。幼児期の教育・保育はすべての子どもにとって重要であるが、日本に住む外国にルーツを持つ子どもやその保護者に対する支援は十分とは言えない。外国にルーツを持つ子どもたちにとって、アイデンティティの確立や言語の習得は、特に日本の学校で学ぶ場合において、将来の日本での生活に影響を与えることになる。本研究では、子どもの最善の利益に基づく幼児教育・保育の重要性と、外国にルーツを持つ子どもに関する幼児教育・保育の課題についてまとめた。また、外国にルーツを持つ子どもの教育・保育に加え、保護者支援に関する最近の政策動向をまとめた。その上で、現状を踏まえた今後の課題について考察した。

キーワード : 外国にルーツを持つ子ども, 在留外国人, 就学前教育・保育

Abstract

The number of foreign residents in Japan has been increasing against the backdrop of labor shortages. With the increase in the number of foreign residents, the number of foreign-born children or children with foreign parents living in Japan has also increased. It is said that although early childhood education and care are important for all of children, there is a lack of support for children with foreign roots and their parents living in Japan. For children with foreign roots, the acquisition of identity and language will affect their future life in Japan, especially in the case of studying in Japanese schools.

This study summarizes the importance of early childhood education and care based on the best interests of the child, and the issues in early childhood education and care regarding children with foreign roots. The report also summarizes recent policy trends related to the education and care of children with foreign roots and the support for their parents. It then discussed future challenges based on the current situation.

Keywords : children with foreign roots, education and childcare for infants and young children, foreign residents in Japan

1. はじめに

少子化による労働力不足を背景に、日本に暮らす
在留外国人の数は急速に増加した。総務省出入国在
留管理庁によれば、2023 年末の在留外国人の人口
は 341.0 万人で、2022 年末の 307.5 万人から 33.5 万
人 (10.9%) 増加し、過去最多を記録した。また、
在留外国人の国籍についてアジア圏の国が全体の

約 8 割を占め、その中で最も多いのが中国、そして
ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジル、ネパール
と続く。

在留資格別では、「永住者」が最も多く、次いで、
「技能実習」、「技術・人文知識・国際業務」、「留学」、
「特別永住者」の地位をもって在留する者となっ
ている。

在留外国人の急増加に伴い、外国にルーツを持つ

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

子どもの数や子育て家庭の数も増加している。年齢別では、2023年12月末時点で0~6歳の乳幼児数は138,206人で、2015年の102,805人と比べると1.3倍となっている。一方7~15歳の学齢期の児童生徒は160,077人を占めている。これらから、外国籍等の子どもたちは、小・中学校のみならず就学前の幼稚園、保育園、認定こども園などにも在園していると考えられる。今後これらの学齢期前の子どもたちが、日本の学校教育を受けることになると予想されるが、教育現場では日本語指導が必要な子どもの増加、不就学など多様な課題を抱えている。外国籍等の子どもたちの学校教育へのスムーズな移行と保護者支援のために、教育現場のみならず、就学前教育・保育現場での支援が求められている。

しかし、外国にルーツを持つ子どもへの支援の多くは、学齢期以降の子どもを対象としたものが多い。例えば2005年に文部科学省は「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」、2019年に改訂された「外国人児童生徒受入れの手引き」を公表した。2020年には「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」を出し、就学案内等の徹底や就学状況の把握など、各自治体が実施すべき事項が示された。就学前の外国にルーツを持つ子どもに関する支援としては、文部科学省は2020年に「外国人幼児等の受け入れにおける配慮について」「幼稚園の就園ガイド」を公表した。保育所に関する国としての総合的、体系的な関するガイドラインはなく、各自治体で作成されているものに限定されている。

今後も在留外国人は増えることが予想される。その子どもたちは日本の学校教育を経て就職へと将来にわたり日本での生活を継続し、共生社会の一員として日本を形成する存在となることも考えられる。その場合、日本語能力や文化の理解など、日本での生活の基礎を身に付け、その能力を伸ばすための教育は必要であり、幼児教育・保育は学校教育にスムーズに移行させるための役割も持つ。しかし、様々な理由で「未就園児」も存在している。幼稚園や保育所などに通う子どもやその家庭は、就学に関する情報や支援につながりやすいが、「未就園児」の場合はそれらが困難なケースが多い。外国にルーツを持つ子どもの不就学問題の要因の一つとして、

就学に関する情報が届かない、情報が届いてもその言葉の理解が困難である、サービス窓口での手続きの煩雑さや言葉の壁によって、支援を受けられないなど孤立している場合もある。

本稿においては、外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に視点を置き、先行研究や自治体の調査で示された課題から保育・教育の現場における現状を整理する。また、外国籍等の子どもの就学前教育・保育に関する近年の国や自治体の取組についてまとめ、さらに現状を踏まえた今後の課題について考察する。

なお、外国籍等を持つ子どもの用語について、「外国人の子ども」や「外国につながる子ども」「海外につながる子ども」など呼称が見られるが、本稿では「外国にルーツを持つ子ども」を用いる。これは、一般的には「国籍にかかわらず、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」と言われるが、海外で長年育った日本国籍の子ども（帰国子女）、日本国籍を含む重国籍の子どもなど幅広く含む。

2. 乳幼児期の子どもの発達と幼児教育・保育

子どもの権利条約において、乳幼児期における教育の権利が保障されている。子どもの権利委員会一般意見7号（2005年）では、乳幼児期の定義として出生から乳児期全体、就学前の時期および学校への移行期を含めることとしている。そして、委員会は、「乳幼児期における教育の権利は出生時に始まるものであり、かつ最大限の発達に対する乳幼児の権利（第6条2項）と密接に結びついていると解釈する。（中略）教育の目的に関する一般的意見1号は、教育の目標は「子どものスキル、学習能力その他の能力、人間としての尊厳、自尊感情および自信を発達させることにより、子どもをエンパワーすることにある」のであって、このことは、子ども中心の、子どもにやさしい、かつ子どもの権利および固有の尊厳を反映した方法によって達成されなければならない」（子どもの権利委員会2005：10）と説明している。

「子どもの人権」を保障する観点からも、乳幼児期の子どもの教育は重要である。子どもの権利委員

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

会は、子どもの権利の保障において乳幼児期を重要な時期とし、次のように示している。「乳幼児は、身体および神経系の成熟、可動性、コミュニケーション・スキルおよび知的能力の増加、ならびに、関心および能力の急速な転換という面で、人間のライフスパンのなかでもっとも急速な成長と変化の時期を経験する。」「乳幼児期の最初の数年間は、乳幼児の身体的および精神的健康、情緒的安定、文化的および個人的アイデンティティならびに諸能力の発達の基盤である。」(子どもの権利委員会 2005:2) つまり、子どもの権利を確立するためにも、乳幼児の時期がその出発点であるといえる。

日本での幼児教育として、「幼稚園教育要領」では、幼児期の教育は教育基本法にのっとり「生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興につとめなければならない」と示している。また、「学校教育の始まりとして、(中略) 一人一人の幼児が、将来、自分のよさや可能性を認識するとともに、あらゆる他者を価値のある存在として尊重し、多様な人々と協働しながら様々な社会的変化を乗り越え、豊かな人生を切り拓き、持続可能な社会の創り手となることができるようにするための基礎を培うことが求められる」(文部科学省 2017) としている。

さらに、幼稚園教育要領「第3 教育課程の役割と編成等」では、幼稚園教育が、「小学校以降の生活の基盤の育成につながることに配慮し、幼児期にふさわしい生活をとおして、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を培うようにするものとする。」(文部科学省 2017) とされ、小学校以降の生活や学習の基盤となる重要な時期であることも示されている。

「保育園保育要領」では、「保育を必要とする子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮して、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない」と「子どもの最善の利益」が明記され、さらに「子どもの人権への配慮」も明記されている(厚生労働省 2017)。

こども家庭庁が 2023 (令和 5) 年 12 月に打ち出した「こども大綱」のなかでは、子どもの多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、今とこれからの「最善の利益」を図ることが明記されている。また、「幼児期の教育・保育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なもの」とした上で、「外国籍のこどもを始めさまざまな文化を背景にもつこどもなど特別な配慮を必要とするこどもを含め、ひとりひとりのこどもの健やかな成長を支えていく」と明記している。

人間形成の最も重要な 5 歳までの時期の「教育」ということを考えた時、これからの社会を生きていくために必要な力として注目されている認知的・社会的情緒的のスキルは、その後の学校教育や成人期を通じて、長期的に影響を及ぼす。そして、成人期を通じて、その影響は長期にわたるため、学校教育の質も重要であるが早期からのしっかりとした教育はその後の発達を加速させることになるとしている (OECD2020 : 18)。

子どもの乳幼児期は、将来にわたるウェルビーイングの基礎を培い、今後の人生のスタートとなる重要な時期である。また、地域や家庭の環境に係らず、子どもの発達に応じた教育・保育を保障しながら、小学校教育への円滑な接続を図る上でも重要といえる。

3. 保育現場における外国にルーツを持つ乳幼児の現状

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが行った「外国籍等の子どもへの保育に関する調査研究報告書」(UFJ2021a) では、外国にルーツを持つ子どもが在籍していると思われる保育所等(保育園、認定こども園、地域型保育事業)は、アンケート解答園の 60.2% (6511 件) が在籍し、外国にルーツを持つ子どもの数は 25,752 人と報告された。また、回答のあった自治体のうち約 7 割が外国にルーツを持つ子どもが入園している保育所等があると回答している。

外国にルーツを持つ子どもの増加と、幼児教育・保育の重要性から、保育現場に関する先行研究が報告されるようになった。例えば、日本保育協会

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

(2008) が実施した調査では、文化の違いにより対応に苦勞している事、外国人の保護者とうまくコミュニケーションができない問題を抱えていることなどが指摘されている。石井他 (2020) が行った調査では、多文化保育が難しいと感じる保育者は70%を超えている。その中身は、「コミュニケーションの難しさ」、「文化・生活習慣」「食事・食文化・食習慣」が上位に挙げられている。

三菱UFJ (2021a) が行った「外国籍等の子どもへの保育に関する調査研究報告書」においても、「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」「通訳や翻訳を行える人員が足りない」「専門的な知識・理解が不十分である」といったことが課題として挙げられている (UFJ2021a: 22)。

また外国にルーツを持つ子どもが在園している保育園を個別に調査を行った研究論文においても、同様の困難さと課題が報告されている。小倉他 (2023) が行った、広島県東広島市と呉市での調査では、外国にルーツを持つ乳幼児を受け入れる保育園の不安として、言葉の壁による事故の恐れや、文化や食事に関する理解不足、保護者との意思疎通の困難が報告された。また、外国にルーツを持つ子どもの保護者は、日本語の能力が低いほど、保育士との意思疎通に困難を抱えていることが示された (小倉 2023 : 83)。

これらの先行研究から保育現場での課題として、言語の違いによるコミュニケーションの問題や、宗教、文化・習慣の違いによる対応の困難さが共通して挙げられている。子どもや保護者への対応として、スマホのアプリや絵カードや独自の翻訳カードを活用する、英語が話せる保育士に通訳してもらい、平易なやさしい日本語を使う、手振り身振りで又は写真や実物を見せながら説明するなど、現場では工夫をしながら対応していることが明らかになった。

外国にルーツを持つ子どもを受け入れる保育現場が抱える課題の要因として、外国にルーツを持つ子どもの背景の多様性が影響している。外国にルーツを持つ子どもの背景の多様性は、親が育った国の文化や母国語、宗教、習慣、価値観等の影響が大きい。また、日本に来た理由や時期、今後の設計の多

様性など家族の背景も影響する。例えば長期的な滞在であれば、子どもたちは日本の学校教育を経て、日本での就労も視野に入れる必要がある。そのため、日本語学習や日本文化の理解は将来にも大きく影響する。近年では、国際結婚や留学生の増加により、日本で生まれ育った外国にルーツを持つ子どもたちも増えており、母語は日本語だが、生活習慣・宗教等が一般の家庭と異なるケースも見られる。さらに、日本国籍であっても、外国で育ち家庭内の会話が外国語のため、日本語が不十分なケースも見られる。また、家庭環境・経済状況に加え、子どもの自身の成育歴や個性、発達の状況も様々なため、それぞれの子どもや家庭が抱える背景は複雑で多様である (文部科学省 2019 : 第1章 7-8)。

外国にルーツを持つ子どもへの支援の多くは、学齢期以降の子どもを対象としたものが多く、日本語のサポートを中心にした政策が行われている。文部科学省「帰国・外国人児童生徒教育等に関する施策概要」では、「指導体制の整備」「教員研修等」「日本語指導」「調査研究」等の施策が行われているが、これらは小学校以上を対象としており、幼稚園児は対象とされていない。さらに、ガイドラインとして文部科学省 (2019) が発行した「外国人児童性の受け入れの手引」では、幼稚園に入園する子どもについては取り上げられていない。

幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領には、外国にルーツを持つ乳幼児の保育について、「子どもの国籍や文化の違いを認め、互いに尊重する心を育てるようにすること」(保育所保育指針)、「海外から帰国した幼児や生活に必要な日本語の習得に困難のある幼児については、安心して自己を発揮できるよう配慮するなど個々の幼児の実態に応じ、指導内容や指導方法の工夫を組織的かつ計画的に行うものとする」(幼稚園教育要領、幼保連携型認定こども園教育・保育要領) と示されている。家庭への支援として、「外国籍家庭など、特別な配慮を必要とする家庭の場合には、状況等に応じて個別の支援を行うよう努めること」(保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領) と明記されている。しかし、外国にルーツを持つ子どもの保育に関する方法や内容、配慮事項について明確には記載されていない。また、

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

保育所においては乳児を受け入れており、子どもの健康状態や発育の的確な把握、疾病への対応、家庭との連携など「養護」に関する配慮が求められる。外国にルーツを持つ子どもの多様性に応じた具体的な方法や配慮事項が必要となる。

就学前の外国にルーツを持つ子どもの幼児教育・保育への受入れに関する情報として、文部科学が2020年「外国人幼児等の受け入れにおける配慮について」を作成し、外国人幼児等の受け入れ時の配慮、指導における配慮、家庭との連携における配慮、関連機関との連携における配慮などを示している。また同年に、幼稚園について7か国とやさしい日本語で説明された「幼稚園の就園ガイド」を公表している。

保育所等に関する情報としては、厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業において、三菱UFG(2020)による「保育所等における外国籍等の子どもの保育に関する取組事例集」が作成された。これはアンケート調査に基づき保育現場が抱える課題や、外国にルーツを持つ子どもの保育にあたっての基本的な考え方と配慮のポイント、各自治体の取り組み事例等が示されている。また、2021年には同事業の「外国籍等の子どもへの保育に関する取組ポイント集」が作成され、各自治体に向けた取組に関する事例が紹介された。

外国にルーツを持つ子どもの家庭環境、教育・保育現場での受け入れ状況や入園手続きも、地域によって様々である。そのため先行研究による現場からの声や取組事例などを活用した、各自治体でのガイドライン等の作成が求められている。例えば、在留外国人が多い神奈川県では、かながわ国際交流財団が、神奈川県綾瀬市と協力して「外国人住民の未就学児が保育園・幼稚園に入るための仕組みづくり調査」(2022)を実施した。3歳以上で保育園幼稚園に入園していない子どもは、外国にルーツを持つ幼児が全体の41%に上り、日本人の未就園率4.8%を大幅に上回った。外国籍の保護者からの相談では、就労状況によって入園条件を満たさないケースや、入園に関する書類の記入が困難、日本語ができないことや宗教が理由で入園を断られた、などが報告された。同財団は、園で外国にルーツを持つ園児や保護者をスムーズに受け入れられるための、「保育園・

幼稚園での外国につながる園児・保護者受入れガイドブック」が作成された。

しかし、実際には多くの自治体では、予算不足・人材不足、また専門知識の不足や類似の経験がない等の理由で取組が進まない現状もあり、国として多様性に応じた総合的・体系的なガイドラインの作成が望まれる。

4. 外国籍にルーツを持つ子どもの「未就園児」の存在

可知(2020)の調査では、3～5歳で保育園にも幼稚園にも(認可・認可外問わず)認定こども園にも、どこにも通っていない未就園児が全国に約9万5000人いると推測される。これだけの未就園児がいる背景には親の貧困、子どもの障がい、外国籍、多子など社会的に不利な家庭に多い傾向にある。特に、外国にルーツを持つ子どもの場合、文化的背景、宗教や言葉が違うといった理由で幼稚園や保育園が受け入れを敬遠するケースも多いという。また、自治体窓口での手続きの複雑さや言語の壁が、入園を阻む要因でもあるという。

この調査により、乳幼児健診未受診者、未就園児等、必要なサービスにつながるができず、孤立している子どもや家庭の存在が明らかになった。こうした状況を受けて、「こども政策の推進に関する有識者会議報告書」において「幼稚園、保育園、認定こども園のいずれにも通っていないこどもの状況を把握し、必要な教育・保育、子育て支援サービス等の利用につなげていくことが必要である」(内閣府2021:14)と提言された。

未就園児等の把握、支援のための調査として行われた「未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチの在り方に関する調査研究」(NTT2023)では、地方自治体や民間団体における就学前の未就園児を対象とした把握と、外国にルーツを持つ家庭、発達障害を持つ子どもや保護者への支援等の取組を対象にヒヤリング調査が行われた。外国にルーツを持つ未就園児やその家庭の背景について、貧困や多子、きょうだいがこどもの面倒をみるなど複合的な課題を抱えるケースが多いことが示された。また、文化的にきょうだいや友人間の支え合いで子どもの面倒をみる地域もある。さらに、日本語の理解の

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

困難さにより就園を断られるケースや申請における言語の壁も指摘されている。

調査結果から今後の取組については、外国にルーツのある家庭については、個別の課題に対する取組として、「言語の壁による孤立やアクセス困難も想定されることから、地域の日本語教室との連携やICTを活用した学習コンテンツの活用などによる日本語教育の推進を行うとともに、行政窓口における多言語・やさしい日本語での対応を推進すること」(NTT2023:36)と記載されている。しかし、そもそも地域の日本語教室の設置や多言語・やさしい日本語での対応について、外国人が多く在住している地域では、自治体の様々な支援が見受けられる。しかし、多くの自治体では外国人に対する支援が十分とは言えない。文化庁(2024)によると、2022年11月現在日本語教室がない空白地域の市町村は834か所(44%)と発表し、日本語教育に関するリソースには地域によって差があることが課題として挙げられている。

幼児期の教育・保育は、保育者や園児など周りの人々との関りや、様々な遊びや活動を通して自主性、忍耐力、協調性が養われる。さらに基本的な生活習慣の習得、園での食事を通して必要な栄養を摂取することもできる。幼児教育の必要性について内海(2021)は次のように指摘する。「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。」(内海2021:27)社会的不利を被らないように外国にルーツを持つ子どもとその家庭に就園の機会が等しく与えられる制度が整備され、地方公共団体が把握する未就園児を幼児教育・保育に繋ぐ取り組みが求められる。

5. 認可外保育施設と幼保無償化制度の改正

利用者のニーズに合った保育サービスや、利用者が自由に選択できる保育施設として、認可外保育施設を利用する外国にルーツを持つ子どもも存在する。

こども家庭庁(2023a)によると、認可外保育施設は、2023年3月31日現在、認可外保育施設の届け出数は19,955施設である。前年度と比較して103施設減少している。減少している103施設の中には、

「子ども・子育て支援新制度の施設・事業」に移行した68施設が含まれており、認可保育所への移行や無償化の対象となる基準適合への取組みも図られている。

認可外保育施設は、認可保育所等に入れない場合の受皿としての側面を持ち、待機児童問題を解消する一面も持つ。しかし、認可基準や利用規定にとらわれず、園との直接契約で、空きがあれば就労証明書がなくても入園が可能になり、施設独自の質の高い教育・保育を行う認可外保育施設も少なくない。

池本(2022)は、認可外保育施設は、子どものニーズに合った多様で柔軟な保育を提供できるため、施設側が認可外を選択する動きもあると指摘する。認可保育所の場合は、地域型保育事業では年齢制限があり、利用者の選考は市町村で行われるため、希望する園を利用できない場合がある。また、保育の中身も平均的な子どもや家庭を想定した画一的なものになりがちであるが、認可外保育施設は、「直接契約による利用となるため、親との合意のもとで、ダイナミックな自然の中での遊びや、異年齢保育、少人数保育、親の参画など、特徴的な保育を実現しやすい。」と指摘する(池本2022:50)。

認可外保育施設には、インターナショナルスクールなど外国にルーツを持つ子どもを中心に受け入れている施設もあり、外国人保育者がメインで、子どものニーズに合った多様で柔軟な保育を提供するなどメリットも大きい。認可外保育施設を利用する外国にルーツを持つ子どもに関する全国的な調査は行われていないが、日本総合研究所の調査報告(2022)のヒヤリングでは、未就園児の要因として、認可外のインターナショナルスクールを利用してケースが報告されている。これらのインターナショナルスクールや外国にルーツを持つ子どもが多い認可外施設では、保育士の人材確保や保育内容など一定の基準を満たす点においてハードルが高いといえる。

認可外保育施設の「保育の質の確保・向上」のため、認可外保育施設に対する指導監督の充実など支援が進められ、認可保育所への移行や無償化の対象となる基準適合への取組みが図られている。2019年10月から実施されている幼児教育・保育の無償化では、認可保育所等に通う子どもと、都道府県等に

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

届出を行い国が定める基準を満たした認可外保育施設等に通う子どもが、無償化の対象となっている。その経過措置として5年間（2024年9月末まで）の間が、猶予期間として設けられている（子ども・子育て支援法改正附則第4条）。しかし、2024年の「子ども・子育て支援法等の一部改正」では、「基準を満たさない認可外保育施設は無償化に関する時限的措置の期限到来に対する対応」として無償化への申請が困難な施設には経過措置が2024年10月から2030年3月末まで延長されることとなった。無償化への申請が困難な事例として、外国にルーツを持つ子どもの多い施設や夜間保育所について対応が困難な事例が報告され、それらの施設については、基準を満たす取組や転園等の対応を行った場合でも、申請が困難なケースに限り経過措置の延長となる。

無償化対象となる経過措置の延長は、様々な理由で認可外保育施設を利用する子どもにとってプラスの面もあるが、経済的負担の少ない認可保育所等へ転園すれば利用者の減少にともなう経営難によってそれらの施設の撤退が余儀なくされることも考えられる。

日本総合研究所（2022）は、認可保育所等への移行を考える上での阻害要因について認可外保育施設と自治体に対するアンケート調査を行った。施設アンケートでは認可保育所等への移行に関する自由記述が示され、その中から外国にルーツを持つ子どもが中心の施設と思われる意見が複数見られた。「認可保育所等に移行することで、認定を受けなければならない」、利用者自由で選択することができない、「保育内容が保育指針に合わない」など画一的な保育になることに対する懸念や、「インターナショナルスクールのため、外国人保育者がメインで日本の保育士資格を取得できない」、「低賃金で保育士の確保が難しい」、「資金面の問題」といった申請基準に関する意見が出された（日総研2022：78-90）。インターナショナルスクールや外国にルーツを持つ子どもが多い保育施設を利用することは、それぞれのニーズに合った保育施設を選択でき、外国にルーツを持つ子どもやその保護者が、母語で保育や情報が受けられる、母国の文化・習慣を理解してもらえるといった、子どもの情緒的安定や保護者の安心

感にもつながると考えられる。

認可保育所等への移行や無償化制度の対象となることで、利用者の経済的負担や教育・保育の質に対する不安が軽減されることは考えられる。認可外保育施設の経営難による保育の質の低下を防ぐことにもつながるが、利用者のニーズや子どもの個性に応じた教育・保育が提供されるとは限らない。特に、外国にルーツを持つ子どもの場合は、国籍、宗教、言語など多文化の背景を抱えており、言語や文化の理解、保育環境や保育者の専門性によっても影響を受ける。認可・認可外保育に関わらず、すべての子どもに対する適切な「保育の質」「保育環境」を提供することは国の責務であり、子どもたちが成長発達に応じた保育を受ける権利は保障されなければならない。

6. 認可外保育施設への外国人保育士の導入

認可外保育施設に対する指導監督は、「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」により示されており、その一部改正が行われた。それに伴い「国家戦略特別区域の地域内に所在する認可外保育施設で、その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職員配置の取り扱いについて」の内容の一部変更が行われた。

2014年「日本再興戦略」においては、日本の立地競争力を強化する観点から、国家戦略特区に関する取組を加速化することとしており、このうち「保育士不足解消等にむけての対応強化」に係る項目として、次の文言が示されている。

「国家戦略特区においては、全て又は多くの入所児童が外国人である認可外保育施設について、外国語でコミュニケーションをとることの必要性、子どもの安全の確保を含む適切な保育を提供することの必要性を踏まえ、認可外保育施設指導監督基準において従事者の概ね3分の1以上配置しなければならない保育士等に、外国での保育士資格を持つ外国人を含めることについて速やかに検討し、結論を得る。」（厚生労働省2014：72）とされている。これにより、次の内容が2023年4月より、実施されることとなった（厚生労働省2023）。

まず、認可外保育施設における保育に従事する者の数及び資格の取り扱いについて改正された。認可

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

外保育施設に従事する者の数・資格については、「概ね3分の1以上は保育士又は看護師（略）の資格を有する者であること」とされているが、「特区内外国人受入れ認可外保育施設」（過去3年間に当該施設を利用した乳幼児の半数以上が外国人であり、今後同様であると見込まれるもの）については、次の条件を満たすことで「概ね3分の1以上」とみなされることとなった。

①その施設を利用するすべての乳幼児のうち外国人である乳幼児の占める割合が、概ね2分の1以上であること

②外国の保育士資格を保有する者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者と認められるものを、十分な数だけ配置していること。外国の保育士の専門性や保育に関する十分な知識や経験の判断については、書類提出を受けて、都道府県知事の判断が基本となる。

③日本の保育士資格を有する者を1名以上配置していること。

④適切な保育の提供について調査等を行う際には積極的に協力すること

この改正によって、これまでインターナショナルスクールや外国にルーツを持つ子どもが多く利用している認可外保育施設での、日本の保育士資格取得基準が緩和されることとなり、認可保育所等への移行や無償化制度の基準を満たしやすくなる。しかし、外国人保育士の専門性や保育に関する十分な知識や経験の判断については、各自治体が行うため、地域によって保育内容や環境に差が生じることが懸念される。認可・認可外に関わらず、質の高い保育が行える環境を整える必要がある。地域によって、「保育の質」に格差が生じてはならない。

この国家戦略特区制度「外国人乳幼児が多い認可外保育施設における指導監督基準の特例」認定を全国では沖縄県北谷町、愛知県岡崎市が受けている。沖縄県北谷町は周囲に米軍基地立地があり、外国にルーツを持つ子どもが認可外保育施設を利用している。また愛知県岡崎市によると、1990年の改正入管法施行以降、岡崎市ではブラジル人を中心に外国人市民数が増加し、2024年1月1日には、過去最高の13,748人を記録。2024年4月1日時点で、市内の外国にルーツを持つ乳幼児の人数は、乳児（0

～2歳）は320名、幼児（3～5歳）は330名と多くの乳幼児を保育している。多くの保育施設では保育士不足のため、日本の保育士資格を保有し、かつ外国語を話せる人を雇用することは難しく、外国にルーツを持つ乳幼児が多い自治体でも、同様の問題を抱えていると考えられる（中京TV 2024）。そのため、特定地域外においても、外国にルーツを持つ乳幼児が多い地域では、外国人の保育士の雇用等について今後検討が必要になると思われる。

認可外保育施設における外国人保育士の雇用は、外国にルーツを持つ乳幼児と保護者にとって大きなメリットが考えられる。佐々木（2021）は、外国人保育士の登用による成果として、母国語意思疎通が可能な外国人保育士の支援によって情緒の安定をもたらし、就学前の外国にルーツを持つ子どもにとって大切な母国語を維持し、同時に日本語の習得を促すことにもつながるとしている。その結果として、母国文化に負い目を感じることなくアイデンティティを形成し、その中で個々の持つ能力と資質を开花させていくことが可能になるとしている。また、日本人保育士や日本人の子ども・保護者にとっても言葉や外国文化の理解につながり、外国人児童と保護者にとっては母国語でのコミュニケーションが可能になり、園の行事参加や日本人保護者との交流の機会にも貢献していると指摘している（佐々木2021：54-55）。今後はさらに外国にルーツを持つ乳幼児は増加すると考えられており、日本人保育士の不足に加え、通訳者の不足、さらに、外国語が話せる専門性を持つ保育士を確保することは困難と考えられる。子ども一人ひとりに適切に支援できる体制を整えるためにも、特定の地域や保育施設だけでなく外国人保育士の雇用は今後さらに検討すべき課題であろう。

7. 今後の課題

在留外国人や外国にルーツを持つ子どもの状況は地域によって異なり、対応も地域によりさまざまである。しかし、今後地方においても在留外国人は増えることが予想されている。今後の課題として、外国にルーツを持つ子どもを幼児教育・保育で受け入れていくための施策や小学校へのスムーズな移行を図るための取組について、地方公共団体だけで

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

なく、NPO やボランティア団体、国際交流協会、企業など地域の関連機関と連携して推進することが望まれる。また、すべての子どもたちの「最善の利益」を保証するための保育制度についても検討が必要と思われる。

1) 地域での支援体制の構築

「こども大綱」では、親の就業にかかわらず、特に3歳未満の子育てにおいて認定こども園など地域の身近な場を通じた支援の充実と、未就園児の状況を把握し、必要な教育・保育、子育て支援サービス等の利用に繋ぐことが示されている。

すべての子どもへの幼児教育・保育を保障する観点から、地域に在住する外国人家庭とその子どもの実態把握が求められる。様々な理由で幼稚園や保育施設を利用していないケースがある。利用したくても方法がわからない、あるいは情報が届かない、発達に問題があるなど特に支援が必要なケースが発見された場合、関係機関の支援に繋ぐことも可能になる。自治体によっては入園あるいは就学のパンフレットを家庭や幼稚園・保育園に配布しているが、託児施設を利用していない家族にも情報を届けるために、地域の医療機関、母子保健センター、スーパー、外国人コミュニティー、外国人支援団体など身近な場所でも入手できるような環境整備が求められる。

また地域で生活する外国人とその家族への生活支援も求められる。日本での生活において外国にルーツを持つ子どもや保護者にとって、特に「言葉の壁」は大きな課題である。保育士との意思疎通や入園申請の困難さを生じるだけでなく、医療、保健、書類の届け出、緊急時の対応など生活に関する多様な場面で「言葉の壁」は問題となる。文化庁では、日本で生活する外国人のための日本語教室の推進を図っており、「日本語教育の推進に関する法律」

(2019年6月施行)に地方公共団体の責務が明記され、地域日本語教育を実施する地方公共団体も増加した。2023年度には、55の地方公共団体が文化庁の「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」に取り組んでおり、2019年度の17団体からは大きく進展している。しかし、地域内に外国籍住民が散在、偏在しているため、外国籍住民が少ない地域

では日本語教室の必要性が十分に可視化されずに空白地域となっている(文化庁2024)¹⁾。

また、学齢期の外国にルーツを持つ子どもが小学校に就学し円滑に学校生活へ適応できるように、日本語の読み書きなど学習に関する学びや日本でのルールなどを学ぶ学齢期の子どもを対象としたプレクラス等の初期適応指導教室や、プレスクールが開催されている。保護者にとっても日本の学校生活や文化、制度を知ることは重要である。特に外国人向け託児所を利用している場合や未就園児の場合は、日本の教育や制度に関する情報が届きにくい現状がある。さらに、プレスクールに参加することで、わからないことを質問したり、他の親子と交流することで就学後の不安が軽減されるメリットもある。しかし、プレスクールの実施においても地域格差が見られる。

総務省(2022)が策定した「地域における多文化共生推進プラン」では、通訳や外国人向け多言語相談窓口、日本語教育の推進などの「コミュニケーション支援」が示され、日本語指導が必要な子どもたちのための日本語教室、子ども・子育て支援及び福祉サービスの多言語対応、就学促進や教育環境の整備、幼児教育制度の周知・多文化対応などの「生活支援」といった施策が出された。各自治体にはこれらの計画策定が示されたが、地域によって実施状況には格差を生じている(文化庁2023)²⁾。

外国人住民にとって最も身近な自治体は市区町村である。必要な情報や支援が必要な人に届き、外国人家庭やその子どもたちが孤立することなく保育や教育を受ける権利を保障し、地域の構成員として生活できる社会の実現のためには、自治体の取組に加え、地域あるいは広域のNPO団体や外国人住民に関わる組織等との連携・協働が求められる。そして、その情報と支援を必要な人に届けるための関係機関のネットワーク構築とそのコーディネートが必要となる。

2) 幼児教育・保育の制度に関する検討

外国にルーツを持つ子どもの教育・保育については、それぞれの教育・保育現場で工夫をしながら、子どもとその家庭への支援が行われており、「園や地域に応じた」保育内容や配慮を実施しているのが

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

現状である。今後、外国にルーツを持つ乳幼児の増加が予測されるため、国レベルでの多様性に応じた体系的なガイドラインやカリキュラムの作成が望まれる。

また、幼児教育・保育に関する施策については、幼保無償化制度の在り方も含めた保育制度の見直しも必要と思われる。幼保無償化制度については、様々な理由で無償化の対象外とされた幼児教育施設や認可外保育施設を選択せざるを得ない子どもも存在する。外国にルーツを持つ子どもに限らず、発達障害や特別な支援が必要な子どもなど、すべての子どもたちが平等に教育・保育を受ける権利を保障しているとは言い難い。「こども大綱」では、「子育てや教育に関する経済的負担の軽減」とし、幼児教育・保育の無償化など幼児期からの切れ目ない負担軽減が明記されている。また、認可外保育施設においても指導監督基準という外形的な尺度で良し悪しを判断するのではなく、保育の内容など多様な取組を評価する方法についての検討が望まれる。

さらに、日本語以外の言語、例えば英語が話せる、多文化理解など専門的な知識や経験を持つ保育士の必要性も高まっていることから、外国人保育士の雇用や英語での保育士試験受験、多文化に関する研修会の実施など、多文化共生保育に向けて制度の見直しも望まれる。

8. おわりに

外国人人材の受入れが全国的に進む中、定住化傾向も進展している。それにより、子育てや就労等に必要な支援や環境整備が求められている一方で、地域による格差も生じている。「子どもの権利条約」に批准した我が国において、国籍、宗教、人種、言語に関わらず「子どもの最善の利益」を保証するための施策は図られなければならない。特に、就学前の子どもの幼児教育・保育の重要性から考えると、小学校に入学してからの支援では遅いといえる。しかし、就学前の外国にルーツを持つ子どもへの支援は、小学校以降の支援と比較しても十分とは言い難い。各自治体の取組についても、予算や人材不足、また在留外国人数が少ないなどの理由で、地域によっても支援に格差が生じている。未就園児や未就学児の状況からも、就学前の外国にルーツを持つ子

も支援として、これからは特定地域に限らず保健・医療・福祉においてサポート体制が求められる、それぞれの分野における外国人対応のガイドラインの策定や具体的な取組が求められる。さらに、すべての子どもが適切な教育・保育を受ける権利を保障するため、多様性に応じた保育制度の在り方について今後議論されることを希望する。

注

- 1) 文化庁(2024)『日本語教育関係施策等の推進状況について令和6年7月』
「日本語教室が開催されていない市区町村(以下、空白地域)は834である(2022年11月現在)。その地域に在住する外国人数は149,062人となっており、こうした外国人には日本語学習機会が十分にいき届いていない。」
- 2) 文化庁(2023)によると、2023年4月1日現在、策定している自治体は都道府県、指定都市レベルでは100%であるが、区市町村を含め全体としては54%で約半数である。

文献

- OECD(2020)『Early Learning and Child Well-being A STUDY OF FIVE-YEAR-OLDS IN ENGLAND, ESTONIA, AND THE UNITED STATES』
(<https://doi.org/10.1787/3990407f-en> 2024.8.10)
- 石井昇二(代表者)(2020)『多文化保育とその研修に関する実態研究—保育者の「困り感」に注目して— 研究報告書』2019年度一般財団全国保育士養成協議会学術研究助成課題研究
- 池本美香(2022)『認可外保育施設の側面から保育制度の在り方を考える』JRI レビュー Vol.6 No.101, 41-55
- 内田千春(2018)「副言語環境で育つ乳幼児期の子どもの「言葉の獲得」を考える」『子どもの日本語教育研究』第1号,1-37
- 内海由美子(2021)「多文化の子どもたちを支える地域の支援体制」『こどもの日本語教育研究』第4号,25-30
- NTT データ経営研究所(2023)『未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチに在り方に関する調査研究報告書』

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

- (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/mishuuenji_kentou_iinkai/pdf/zentaiban.pdf 2024.8.10)
- 太田晴雄 (2000) 『ニューカマーの子どもと日本の学校』 国際書院
- 小倉亜沙美・田村麻歩・神田佑亮・八島美菜子 (2023) 「保育園等における外国にルーツをもつ子どもの受入れの現状と課題」『実践政策学』第9巻1号,83-100
- 可知悠子 (2020) 『保育園に通えない子どもたち―「無園児」という闇』ちくま新書
- 加藤映子 (2008) 「外国人児童生徒の言語教育に関する一考察：言語共生のために」『大阪女学院大学紀要』 vol.5, 45-63
- かながわ国際交流財団 (2022) 『「2022 年度外国人住民の未就学時児が保育園・幼稚園に入るための仕組みづくり調査」の報告』 (<https://www.kifjp.org/child/wp-content/uploads/2023/02/ayase.pdf> 2024.8.20)
- かながわ国際交流財団 (2024) 『保育園・幼稚園での外国につながる園児・保護者受入れガイドブック』 (<https://www.kifjp.org/child/enji-hogosha-uke-gb> 2024.8.20)
- 厚生労働省 (2014) 『日本再興戦略改訂 2014』 (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/0000050381.pdf 2024.8.1)
- 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乳幼児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』 (https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/1b9d7664-123f-45d6-aea0-b6fbaf7ff788/89640437/20230401_policies_hoiku_nin_kagai-tsuuchi_14.pdf 2024.8.13)
- こども家庭庁 (2023a) 『令和4年度 認可外保育施設の現況取りまとめ』 (<https://www.cfa.go.jp/policies/hoiku/ninkagai/tsuuchi/genkyou> 2024.8.20)
- こども家庭庁 (2023b) 『「国家戦略特別区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り扱いについて」の一部改正について (通知)』 (https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/20231213_kodomokateityou.pdf 2024.8.20)
- こども家庭庁 (2023) 『こども大綱』 (<https://www.cfa.go.jp/policies/kodomo-taikou> 2024.8.30)
- こども家庭庁 (2024) 『認可外保育施設に対する導監督の実施について』 <https://www.nishi.or.jp/kosodate/kosodate/shisakujoho/tetsuzuki/ninkagaikijyun.files/20240410kaisei.pdf> 2024.8.20)
- こども家庭庁 (2024) 『基準を満たさない認可外保育施設に係る幼児教育・保育の無償化の経過措置令和6年10月から令和12年3月末までの取り扱い』 https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/1b9d7664-123f-45d6-aea0-b6fbaf7ff788/e4ca472b/20240723_policies_hoiku_nin_kagai-tsuuchi_22.pdf 2024.8.20)
- 子どもの権利委員会 (2005) 『一般的意見7号 (2005年) 乳幼児期における子どもの権利の実施』 日本弁護士委員会 https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_07.pdf 2024.8.1)
- 佐々木由美子 (2018) 『外国籍児の育ちを保障する多文化共生保育―当事者としての外国籍保育士の役割を手がかりとして―』立正大学学位論文 (博士)
- 佐々木由美子 (2021) 「外国籍保育士の登用による成果」『都市とガナンス』Vol.35,50-55
- 総務省 (2022) 「地域における多文化共生推進プランの改訂について(通知)」 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf 2024.9.1)
- 田中敏明・川俣美砂子・杉村智子・矢野洋子・今津尚子・古野愛子 (2024) 「日本の保育施設における外国籍幼児の保護者支援―日本の保育施設に対する意識と要望―」『豊岡短期大学論文集』第20号,123-131

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

- 中京 TV (2024) 『愛知県で初 外国人乳幼児の環境と保育を向上する制度が始動 愛知岡崎市』2024年6月12日
(<https://news.ntv.co.jp/n/ctv/category/life/ct67af59ecc222433c98574af3e85d9e6a> 2024.8.10)
- 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2017) 『幼稚園教育要領・保育所保育指針・認定こども園教育・保育要領』チャイルド本社
- 内閣府 (2021) 「こども政策の推進に係る有識者会議報告書令和3年11月29日」
(https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_yushiki/pdf/211129_hokokusho.pdf 2024.8.10)
- 日本総合研究所 (2020) 『幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方』
(<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11611.pdf> 2024.8.31)
- 日本総合研究所 (2022) 『令和3年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 認可外保育施設の認可保育所等への移行に関する調査研究報告書』
(https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/opinion/detail/2021_13342.pdf 2024.7.30)
- 日本保育協会 (2008) 『保育の国際化に関する調査研究報告書』
- 林恵 (2017) 「外国にルーツがある子どもの就学に向けた子どもと保護者への支援—外国人保護者への調査から—」『帝京短期大学紀要』N0.19,33-42
- 林悠子 (2021) 「外国につながる子どもの保育における家庭との連携の課題:子どもの言語発達の視点から」『神戸松陰女子学院大学研究紀要』No.2 67-81
- 文化庁 (2019) 『日本語教育の推進に関する法律』
(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/r1418257_01.pdf 2024.7.1)
- 文化庁 (2022) 『地域における日本語教育の在り方について (報告)』
(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kokugo/hokoku/pdf/93798801_01.pdf 2024.9.1)
- 文化庁 (2023) 『令和5年度地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業採択団体所在地』
(https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/chiikinihongokyoiku/93861701.html 2024.8.30)
- 文化庁 (2024) 『日本語教育関係施策等の推進状況について令和6年7月』
(https://www.mext.go.jp/content/20240722-mxt_000037161_8.pdf 2024.8.20)
- 文部科学省 『帰国・外国人児童生徒教育等に関する施策概要』
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001.htm 2024.8.10)
- 文部科学省 (2005) 『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 2024.7.30)
- 文部科学省 (2019) 『外国人児童生徒受入れの手引き』
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/002/1304668.htm 2024.7.20)
- 文部科学省 (2020) 『外国人幼児等の受入れにおける配慮について』『幼稚園の就園サイト』
(https://www.mext.go.jp/content/20200306-mext_youji-000005738_01.pdf 2024.7.20)
- 文部科学省 (2024) 『令和5年度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/20240808-mxt_kyokoku-000037364_104.pdf 2024.7.20)
- 法務省 『在留外国人統計 (旧登録外国人統計) 統計表 2023年12月末』
(https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ic_hiran_touroku.html 2024.8.1)
- 三菱 UFG 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の保育に関する取組事例集』 (https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2020/04/koukai_200427_1_3.pdf 2024.7.1)
- 三菱 UFG リサーチ&コンサルティング (2021a) 『外国籍等の子どもへの保育に関する調査研究報告書』 (https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/04/koukai_210426_16.pdf 2024.7.1)
- 三菱 UFG リサーチ&コンサルティング (2021b) 『外国籍等の子どもへの保育に関する取組ボ

外国にルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向

イント集』 (https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/04/koukai_210426_17.pdf
2024.7.1)

和田上貴昭 他 10 名 (2017) 「外国にルーツをもつ
子どもの保育に関する研究」『保育学研究』第 8
巻 16-23

和田希 (2020) 「在日外国人の子どもの教育－不就
学について」『青少年をめぐる課題総合調査報告
書』国会図書館