

論文

移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方

— 愛知県と豊橋市の事例からみた問題提起 —

谷 達彦[†], 関根 未来[‡]

要 旨

本稿は、地方自治体による移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方について愛知県と豊橋市を事例として検討している。不就学の子どもや日本語指導を必要とする子どもが多い愛知県と豊橋市は、学校や地域における就学支援や日本語教育などの様々な支援の取り組みを行っている。地方自治体の施策に対して国は補助事業や地方交付税措置を行っている。しかし、実施期間や補助対象が限定的な補助事業は、短期的には地方自治体の施策を促すが、移民の子どもの教育ニーズを持続的に充足するのは難しいため、安定的な一般財源が求められる。一方、外国人児童生徒の教育に特有のニーズは地方交付税の算定に十分に反映されておらず、愛知県と豊橋市は地方交付税における意見申出制度を利用して交付税措置を要望した。移民の子どもの教育支援は一部の地方自治体に限られる課題ではない。移民の子どもの教育ニーズの充足を支える財源保障のあり方を議論する必要がある。

1. はじめに

本稿の課題は、移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方を愛知県と豊橋市を事例として検討することである¹⁾。移民の子どもの教育支援では地方自治体の役割が大きく、国は地方自治体の施策に対して補助事業や地方交付税措置による財政措置を行っている²⁾。そこで本稿は、地方自治体による移民の子どもの教育支援策において国の財政措置がどのような課題を抱えているかを明らかにし、そのあり方について問題提起する³⁾。

[†] 東北学院大学経済学部准教授 E-mail: t-tani@mail.tohoku-gakuin.ac.jp

[‡] 立教大学大学院経済学研究科 E-mail: s.kn33mk@gmail.com

1) 本稿は、生まれた国から日本に移住した者を移民、本人が移民である子どもや移民を親にもつ子どもなど、外国につながる子どもを移民の子どものとしている。

2) 高橋・倉地 (2022)。

3) 本稿は就学前段階から義務教育段階における日本語指導や就学支援などの教育支援策に焦点を当てている。移民の子どもの教育保障において外国人学校の役割は重要であるが、紙幅の都合により外

移民の子どもの教育支援の研究は教育学や社会学を中心に様々な領域で数多く行われている。先行研究は不就学問題、日本語習得の困難さ、学習や学校生活への適応困難、国籍による進学格差、国による支援の不十分性など、日本において移民の子どもの様々な困難を抱え、教育機会が十分に保障されていない実態や背景を明らかにし、必要な施策について検討している⁴⁾。

地方自治体の教育支援策についても愛知県、可児市、豊橋市、浜松市など、外国人が集住し、様々な支援策を先駆的に実施している地方自治体が注目されている⁵⁾。愛知県や豊橋市を事例とする研究は就学前教育、学校現場におけるカリキュラムや指導内容、初期支援などを検討し、移民の子どもに対する教育支援の実態と課題を詳細に明らかにしている⁶⁾。

しかし先行研究は、支援策の財政面について予算の不足や財政負担の議論の必要性などを指摘するにとどまっている⁷⁾。財政面の議論が十分でないのは財政学が移民のニーズの充足について積極的に検討してこなかったからである⁸⁾。近年は、財政学においても移民の子どもの教育が注目されているが⁹⁾、移民の子どもの教育支援を支える財源のあり方を議論する必要がある¹⁰⁾。

そこで本稿は、移民の子どもの教育支援策における財政措置の現状と課題を具体的に明らかにするため地方自治体の事例を検討する。地方自治体によって移民の子どもの状況やニーズ充足の実態は様々であるが、愛知県と豊橋市を事例とするのは、両自治体に多くの移民の子どもがいるだけでなく、両自治体が移民の子どもに対する様々な支援策を積極的に展開しているか

国人学校についての検討は今後の課題としたい。

4) 石渡 (2020), 榎井 (2019), 小島 (2016, 2017, 2021), 佐久間 (2006), 佐藤 (2009, 2019), 志水 (2004), 高橋 (2019), 二井 (2015), 額賀 (2021), 浜田・松本 (2017), ハヤシザキカズヒコ (2015), 宮島 (2014, 2021第4章, 第5章), 宮島・太田編 (2005), 和田 (2021) など参照。

5) 和田 (2021) 121~125ページ。

6) 梶田・松本・加賀沢 (1997), 小島 (2015), 高倉・鬼頭 (2021), 寺西 (1997), 二井 (2010) など参照。

7) 榎井 (2019) 115ページは文部科学省の事業について「文部科学省が対症療法的に行ってきた教員加配や自治体支援事業、就学促進事業、学習支援事業は、予算規模も含めて十分に機能してこなかった」と、予算規模の不足を指摘している。佐藤 (2009) 48ページは外国人の子どもの義務化をめぐる議論のなかで財政負担を議論する必要性を指摘している。高倉・鬼頭 (2021) 219~220ページは豊橋市における初期支援の運営体制に係る予算の動向に着目している。

8) 掛貝・早崎 (2022)。

9) 鳥村 (2019) は地方自治体による海外ルーツの児童生徒に対する教育支援を拡充するための財源保障の必要性を指摘している。森 (2020) 295~296ページは社会資本整備の観点から議論している。移民の子どもの教育を正面から検討しているわけではないが、日本財政学会第77回大会シンポジウム「国際労働力移動と社会保障」(2020年10月)は移民の問題を議論している(松本勝明・神野真敏・酒井正・是川夕・畑野鋭矢 [2021])。

10) 掛貝・早崎 (2022) は財政学が移民を検討することの重要性について検討している。本稿は、移民の包摂において教育は重要な領域であること、地方自治体の外国人住民施策において移民の子どもの教育支援策は財政需要が大きいことなどから移民の子どもの教育支援に着目している。

らである。また、両自治体が地方交付税における地方公共団体の意見申出制度を利用し、外国人住民の受入に要する経費の算定に関する交付税措置の要望を国に提出したことも着目している。

本稿の構成は以下の通りである。第二節は、愛知県と豊橋市における外国人住民の概況を明らかにする。第三節は、愛知県と豊橋市における移民の子どもに対する主な教育支援策の概要を明らかにする。第四節は、愛知県と豊橋市の実態を踏まえて、移民の子どもの教育支援における国の財政措置のあり方について検討する。最後に本稿の議論をまとめる。

2. 愛知県と豊橋市における外国人住民の概況

(1) 愛知県

愛知県には2020年12月末時点で、県内総人口の3.63%を占める27万3,874人の外国人住民が暮らしている(図1)。1980年代に出稼ぎ労働者が急速に拡大し、1989年に改正された出入国管理及び難民認定法が1990年に施行されると、自動車産業を中心に製造業が盛んな愛知県ではブラジルをはじめとする南米出身者が急速に増加した。その後、リーマンショックによる景気後退で雇用が不安定化し、一時的に外国人住民数は減少したが、近年は再び増加している。以前はブラジル国籍者が多くを占めていたが、現在は国籍が多様化し、国籍別ではブラジル、中国、ベトナム、フィリピンと続き、ブラジル以外の国籍が増加している(図1)。在留資格別では永住者が9万661人と最も多く、次に技能実習や特定技能を含む特別活動が4万7,365人となっている¹¹⁾。

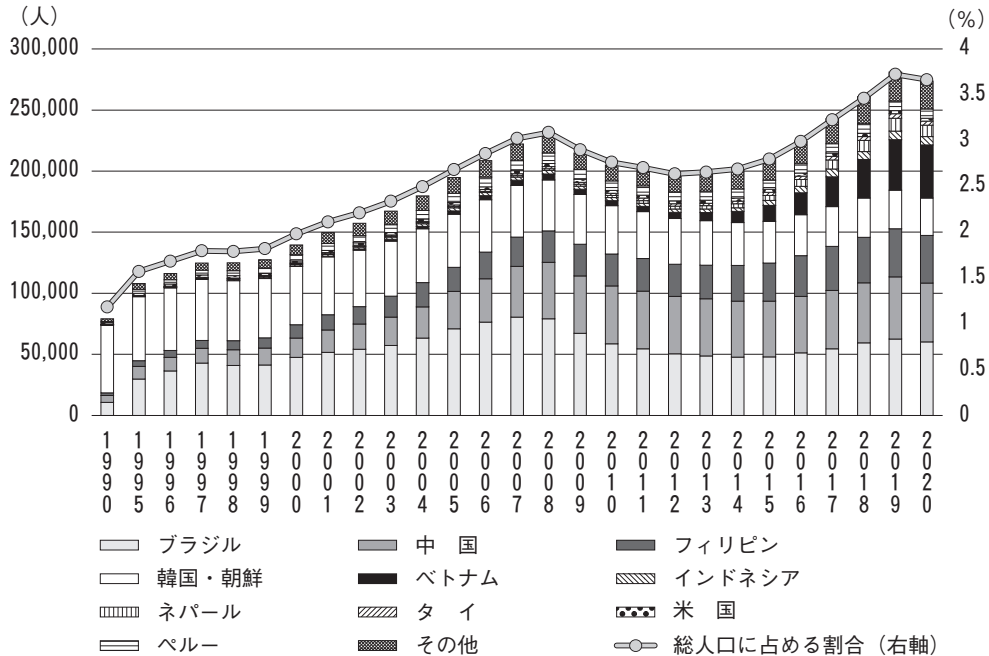
2020年12月末時点で、外国人住民数では名古屋市が8万5,762人で最も多く、県内の外国人住民全体の31.3%を占める¹²⁾。市の総人口に占める割合は3.68%である。人口に占める割合が最も大きい市町村は高浜市であり、8.28%となっている。反対に、最も少ない市町村は東栄町であり、外国人住民数は17人、人口に占める割合は0.58%である。多くの外国人労働者は労働先近郊に居住するため、市町村により外国人住民数にばらつきがみられる(図2)。

外国人労働者の増加にともない、外国人児童生徒についてもその数が増加し、文部科学省によれば2010年に8,720人であった外国人児童生徒数は、2020年5月時点で1万4,724人となっている¹³⁾。外国人児童生徒が増加する一方、学校に通っていない不就学の可能性のある児童生徒

11) 法務省「在留外国人統計(旧登録外国人統計)」[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00250012&bunya_l=02 (2021年12月12日閲覧)]。

12) 以下、県内市町村の外国人住民数、総人口、総人口に占める外国人住民数の割合は、法務省「在留外国人統計(2020年12月末)」[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00250012&bunya_l=02 (2021年12月11日閲覧)]、愛知県県民文化局統計課「あいちの人口(月報)(2021年1月1日)」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/toukei/0000077332.html> (2021年12月11日閲覧)]より算出。

13) 文部科学省「学校基本調査」[<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=0040000>]



(注1) 在留外国人数は各年12月末、総人口は各年10月1日の数値である。

(注2) 2012年以降、出入国管理及び難民認定法の改正により調査対象範囲が異なる点に留意が必要である。

(資料) 愛知県県民文化局統計課「あいちの人口(年報)」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/toukei/0000077332.html> (2021年12月11日閲覧)], 法務省「在留外国人統計(旧登録外国人統計)」[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00250012&bunya_1=02 (2021年12月11日閲覧)], 法務大臣官房司法法制調査部編『出入国管理統計年報』各年版により作成。

図1 愛知県における国籍別在留外国人の推移

の存在も明らかになっている。文部科学省によれば、2019年5月時点で愛知県における不就学の可能性があると考えられる外国人児童生徒は1,740人である¹⁴⁾。また、愛知県の調査によれば2,664人の外国人児童生徒が不就学と推計されている¹⁵⁾。不就学者は県内各地に存在している¹⁶⁾。不就学となる原因には、外国人児童生徒や親の持つ学校に対する文化観の違いもあるが、日本語を話すことや読み書きができないといった言語の問題などがある¹⁷⁾。

学校に通うことができても、日本語指導を必要とする児童生徒は多い。愛知県における日本語指導を必要とする児童生徒数は2018年5月時点で8,608人であり、全国で最も多い¹⁸⁾。

1&tstat=000001011528 (2021年5月12日閲覧)。数値は公立・国立・私立の全ての校種の合計値であるが、外国人児童生徒のほとんどは公立学校に通っている。

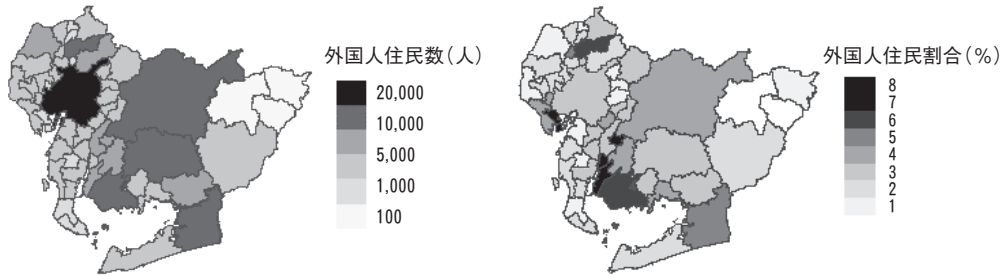
14) 文部科学省(2020a)。

15) 愛知県(2018)。

16) 愛知県に対する調査。

17) 小島(2016) 38~43ページ、佐久間(2006) 74ページ。

18) 文部科学省(2020b)。



外国人住民数		外国人住民割合	
上位5自治体	下位5自治体	上位5自治体	下位5自治体
名古屋市 85,762人	東栄町 17人	高浜市 8.28%	東栄町 0.58%
豊橋市 19,368人	豊根村 19人	飛鳥村 8.24%	設楽町 0.64%
豊田市 18,243人	設楽町 28人	碧南市 7.73%	美浜町 1.50%
岡崎市 12,303人	美浜町 337人	知立市 7.73%	扶桑町 1.58%
小牧市 10,181人	飛鳥村 379人	小牧市 6.88%	阿久比町 1.58%

(資料) 愛知県県民文化局統計課「あいちの人口(月報)(2021年1月1日)」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/toukei/0000077332.html> (2021年12月11日閲覧)], 国土交通省「国土数値情報(行政区域データ)」[https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-N03-v_2_4.html (2021年12月12日閲覧)], 法務省「在留外国人統計(2020年12月末)」[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00250012&bunya_l=02 (2021年12月11日閲覧)]により作成。

図2 愛知県内各市町村における外国人住民数および外国人住民割合

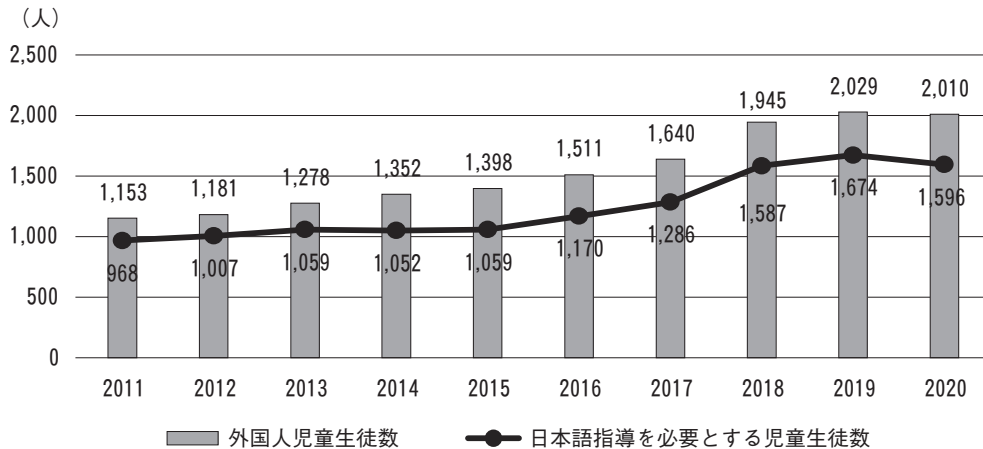
また、日本国籍でも外国につながりがあり、日本語指導を必要とする児童生徒も近年増加している。

(2) 豊橋市

豊橋市は2020年12月末時点で人口37万1,670人、うち外国人1万9,368人の都市である。愛知県のなかで、外国人住民数が名古屋に次いで多い外国人集住都市である(図2)。市の総人口に占める外国人住民の割合は5.21%で県内でも高いほうである。国籍別ではブラジル(8,821人)、フィリピン(3,937人)、中国(1,400人)、ベトナム(1,278人)、韓国(1,148人)と続き、ブラジルとフィリピンの二か国で外国人住民の約65%を占めている。リーマンショックによりブラジル国籍住民が減少した一方、フィリピン国籍住民は10年でおおよそ10倍に増加した。また、愛知県が豊橋市を含む外国人住民数の多い県内16自治体に行った調査によれば、外国人住民の長期定住化・永住化傾向がみられる¹⁹⁾。

市内在住の外国人児童生徒数は2020年度時点で、外国とつながりのある日本国籍児童生徒を

19) 愛知県(2017a)。アンケートは県内16自治体に居住する外国人住民を無作為抽出して行われている。



(注1) 2013年度以降は外国とつながりのある日本国籍児童生徒を含む。

(資料) 豊橋市提供資料により作成。

図3 豊橋市における外国人児童生徒数および日本語指導を必要とする児童生徒数

含めて2,010人である(図3)。その8割近い1,596人の児童生徒が日本語指導を必要としている。2016年度から2019年度にかけて外国人児童生徒数が急増し、日本語指導を必要とする児童生徒数も増加している。その後、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により減少している。豊橋市における不就学の児童生徒は2019年5月時点で16人である²⁰⁾。

3. 愛知県と豊橋市における移民の子どもの教育支援策

(1) 愛知県の主な支援策

愛知県は移民の子どもの教育学習を支援する様々な施策を実施している。愛知県の外国人受入環境整備関連事業に係る予算のうち、外国人児童生徒の教育支援に関する事業が86%を占めており、外国人児童生徒の教育支援に要する経費は大きい(表1)²¹⁾。

(a) 日本語教育適応学級担当教員の配置

外国人児童生徒の教育支援に要する経費の大部分を占めるのは、小中学校における日本語教育担当教員(日本語教育適応学級担当教員)の配置に要する経費である(表1)。外国人児童生徒の増加にともない、日本語教育担当教員の配置数と事業費は増加傾向が続いている(図4)。

公立の小中学校の教職員数は、義務標準法(公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数

20) 豊橋市に対する調査。転居・出国者56人、就学状況を確認できない5人を除く。

21) 表1のうち日本語教育適応学級担当教員の配置(小中学校費)、外国人児童生徒教育推進事業費、外国人児童生徒日本語教育支援事業費補助金を外国人児童生徒の教育支援に関する事業として算出。

表1 愛知県の外国人受入環境整備関連事業 2021年度当初予算

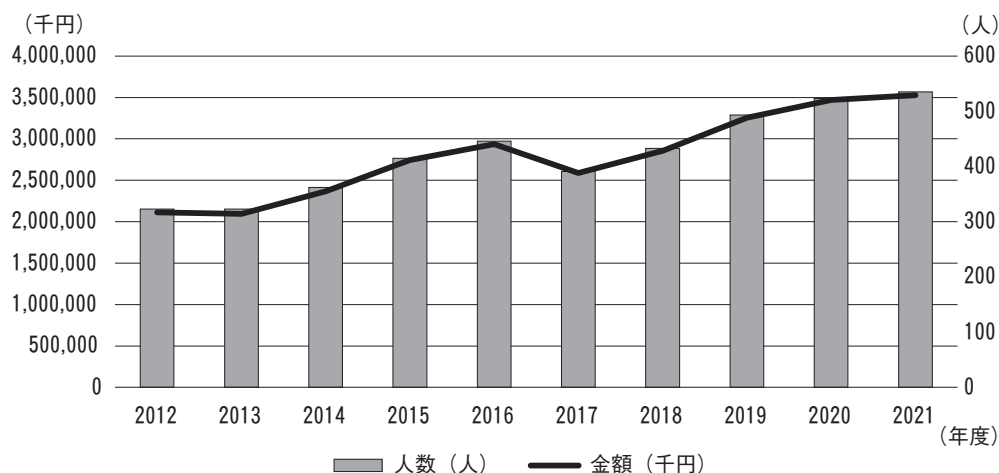
	金額(千円)	構成比(%)
スタートアップ支援事業費(外国人創業活動促進事業費)	1,243	0.0
農業支援外国人受入事業費	1,121	0.0
日本語教育適応学級担当教員の配置(小中学校費)	3,526,870	84.2
外国人児童生徒教育推進事業費	42,166	1.0
外国人児童生徒日本語教育支援事業費補助金	32,963	0.8
外国人生徒等支援員設置事業費	48,183	1.1
外国人生徒就労支援推進事業費	9,484	0.2
若者・外国人未来応援事業費	14,079	0.3
社会福祉関係人材育成費(外国人介護人材受入事業費)	143,747	3.4
あいちの担い手育成確保推進費(担い手育成支援事業費)	1,040	0.0
介護分野外国人就職支援費	54,236	1.3
外国人雇用促進事業費	13,238	0.3
あいち国際戦略プラン推進費(留学生地域定着・活躍促進事業費)	39,404	0.9
あいち国際戦略プラン推進費(愛知のものづくりを支える留学生受入事業費補助金)	31,605	0.8
国際交流協会運営費補助金	170,245	4.1
外国人が暮らしやすい環境づくり	61,159	1.5
外国人県民日本語教育推進事業費	40,530	1.0
多文化共生社会づくり推進費	17,435	0.4
外国人県民早期適応推進事業費	3,194	0.1
合 計	4,190,783	100.0

(注1) 本表には「外国人受入環境整備関連事業」として「外国人が暮らしやすい環境づくり関連事業(他事業関連分)」と「外国人が暮らしやすい環境づくり」を示している。

(資料) 愛知県「令和3年度当初予算」第4(8)あいちのグローバル展開[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/zaisei/r3-tousyo.html> (2021年12月6日閲覧)]より作成。

の標準に関する法律)における基礎定数(学級数等に基づき算定)と加配定数(政策目的や各学校の課題等に応じて毎年度の予算編成で算定)に基づいて配置されている。国による外国人児童生徒に対する日本語教育担当教員の配置は、1992年度から加配定数による配置が始められた。2017年に義務標準法が改正され、対象児童生徒18人に対して教員1人を配置する基礎定数化が2017年度から2026年度の10年間で段階的に実施されている。このように2017年度以降、国により配置される日本語教育担当教員の教員数は、加配及び基礎定数により算出されている。なお、国により配置される教員の給与は、国が義務教育費国庫負担金により3分の1を負担し、地方自治体(都道府県および政令指定都市)が3分の2を負担する。また、地方負担分については地方交付税措置によって基準財政需要額に算入されている。

愛知県は、日本語教育担当教員の配置に際して、国から配置される教員数に県負担により措



(注1) 2017年度からは名古屋市を除く。

(資料) 愛知県「令和3年度当初予算」第4(4)次代を創る教育・人づくり」第4(8)あいちのグローバル展開」
[\https://www.pref.aichi.jp/soshiki/zaisei/r3-tousyo.html (2021年12月6日閲覧)], 愛知県提供資料より作成。

図4 愛知県における日本語教育担当教員の配置数および事業費の推移

置する教員数を追加し、県が独自に定めた配置基準に基づき配置している。2019年度は県内に日本語教育担当教員を493人(名古屋市除く)配置し、そのうち88人を県単独措置により配置している²²⁾。

国による日本語教育担当教員の加配人数は、都道府県から申請を受けた文部科学省と財務省との間で毎年度の予算折衝により決まるため²³⁾、県内に配置できる教員数は国の財政事情の影響を受ける。実際に愛知県では1998年度に国の財政構造改革にともない国による配置教員数がわずかしかなかったため、対象児童生徒7名に教員1人の配置から対象児童生徒10人に教員1人の配置に変更したことがある²⁴⁾。

愛知県は、日本語指導を必要とする児童生徒数の増加に応じて配置基準を改善してきた²⁵⁾。現行の配置基準では、日本語指導が必要な児童生徒が10人以上在籍する小中学校に教員1人を

22) 愛知県議会会議録「平成31年2月定例会(第4号)本文 2019年3月6日開催」平松直己教育長の発言(発言38) [<https://www.pref.aichi.dbsr.jp/index.php/2605128?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=2237#all> (2021年12月6日閲覧)]。なお、名古屋市を含む県内配置教員は602人であり、そのうち88人が県措置により配置されている(愛知県教育委員会[2019]8ページ)。

23) 日本語教育担当教員の加配の仕組みについて佐久間(2006)55ページ参照。

24) 愛知県議会会議録「平成10年6月定例会(第4号)本文 1998年6月24日開催」伊藤廉教育長の発言(発言18) [<https://www.pref.aichi.dbsr.jp/index.php/2851563?Template=document&VoiceType=all&DocumentID=770#all> (2021年12月6日閲覧)]。

25) 近年では2007年度、2015年度に配置教員の上限数を増やし、本文で後述のように2020年度には上限を撤廃している。2007年度における配置基準の改善は愛知県(2008)76ページ参照。

表2 愛知県における日本語指導が必要な児童生徒数および日本語教育担当教員数

[小学校]			[中学校]		
市町村あたり 要日本語指導児童数	市町村あたり 加配教員数(人)	市町村数	市町村あたり 要日本語指導生徒数	市町村あたり 加配教員数(人)	市町村数
0人	—	4	0人	—	8
10人未満	0.1	10	10人未満	—	12
10人以上30人未満	1	8	10人以上50人未満	1.3	16
30人以上60人未満	2.3	7	50人以上100人未満	4.8	10
60人以上100人未満	3.4	8	100人以上200人未満	10.3	4
100人以上200人未満	8	7	200人以上	27.3	3
200人以上	24.9	9			

(注1) 2020年5月1日現在。

(注2) 名古屋市を除く。

(資料) 愛知県提供資料により作成。

配置している²⁶⁾。教員の配置人数は対象児童生徒数に応じて小学校では対象児童数20人ごとに教員1人、中学校では対象生徒数10人ごとに教員1人を追加している。教員配置数には2019年度まで上限を設けていたが、一部の学校において対象児童生徒が増加し対応が困難になったことから2020年度に上限を撤廃している²⁷⁾。

愛知県の配置基準では、対象児童生徒が10人未満の学校に対しては教員が配置されない。そこで愛知県は学校単位で配置されない市町村のうち、市町村内の合計で対象児童生徒が10人以上在籍している場合は特例として教員1人を配置している²⁸⁾。なお、教員は市町村単位で配分され、各市町村が配置校を決定しているため、市町村によっては教員が配置された学校における指導だけでなく配置校以外に巡回指導も行っている²⁹⁾。

国による加配には全国的な基準が設けられていないが、2016年度では全国で対象児童生徒21.5人に教員1人が配置されていた(推計値)³⁰⁾。2017年度からの基礎定数化における配置基準は対象児童生徒18人に教員1人である。配置基準の単純な比較には留意する必要があるが、①対象児童生徒10人から教員1人を配置、②対象児童生徒が10人未満の学校に対する特例措置を実施、などの点を踏まえると、愛知県は県独自の措置を追加することで国の基準を上回るきめ細かな配置を行っていると同評価できる。

26) 愛知県教育委員会(2019) 8ページ。

27) 愛知県に対する調査。

28) 同上。

29) 同上。

30) 文部科学省初等中等教育局国際教育課(2019)。

しかし、県による独自配置を加えても、日本語教育担当教員は不足している。県内では対象児童生徒がいる市町村でも日本語教育担当教員が1名以上配置されていないのが実態である(表2)。また、毎日新聞取材班の調査分析によれば、愛知県では日本語指導を必要とする児童生徒のうち、誰からも指導を受けていない無支援状態の児童生徒が14.5%を占めている³¹⁾。小学校教育の現場からは対象児童5人以上から教員を配置する要望があり、県内の小中学校長会も県に対して配置拡充を要望している³²⁾。

(b) 語学相談員の派遣

語学相談員は日本語教育担当教員の補助や教育相談、保護者との面談の際の通訳などを担う。愛知県内の市町村は語学相談員等(日本語指導支援員等を含む)を独自に採用しており、2020年度現在、名古屋市を除く市町村全体で328人が配置されている³³⁾。しかし市町村によっては人材や財政面などの理由で配置が困難な場合もある。そこで県は教育事務所に語学相談員を配置し、市町村の要請に応じて各学校に派遣している。

語学相談員の派遣事業は1992年度から行われており、学校現場から高く評価されてきた事業である³⁴⁾。事業開始当初はポルトガル語対応の語学相談員4人の配置であったが³⁵⁾、その後、対応言語と配置人数が拡充されてきた。2020年度現在、県が配置している語学相談員は、ポルトガル語4人、スペイン語4人、フィリピン語3人である³⁶⁾。

語学相談員の派遣は文部科学省「補習等のための指導員等派遣事業」を活用した事業である³⁷⁾。

(c) プレスクールの普及促進

ブラジル国籍者が多く居住している愛知県では、就学前の移民の子どもは、外国人集住地域に開設されているブラジル人向け託児所に通う場合が多い³⁸⁾。託児所の環境は様々であるが、

31) 毎日新聞取材班(2020)104~108ページ。毎日新聞取材班は文部科学省「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」(2016年度)で都道府県が同省に提出した調査票を情報公開請求し、開示された資料を分析している。その結果、愛知県では日本語教育が必要な児童生徒数9,275人、無支援状態の児童生徒数1,343人であり、日本語教育が必要な児童生徒数に占める無支援状態の児童生徒数の割合が14.5%と算出している。

32) 愛知県(2017b)28ページ、愛知県小中学校長会ウェブサイト「令和3年度教育予算陳情」[<http://aikochi.ec-net.jp/katsudo/yosan.html> (2021年12月5日閲覧)]。

33) 愛知県に対する調査。

34) 梶田他(1997)30ページ。

35) 同上17ページ。

36) 愛知県に対する調査。

37) 同上。

38) 築樋(2011)911ページ。

早朝から夜間まで長時間預けられている子どもや終日ビデオを見て過ごす子どもがいるなど、言語や認知の発達にとって良好な環境で過ごしているとは限らない³⁹⁾。

こうした状況に対して愛知県は、就学前の外国人の子どもを対象に日本語指導や学校生活指導を行うプレスクール事業のモデル事業を全国に先駆けて2006年度から実施した⁴⁰⁾。2009年度にはモデル事業の成果に基づく『プレスクール実施マニュアル』を全国で初めて作成し、2010年度にはマニュアルを活かしたモデル事業を実施した。2011年度以降は、県内市町村に対するプレスクール実施状況調査とプレスクール普及に関する説明会を実施している。

2020年度現在、県内では18自治体（豊橋市、岡崎市、豊川市、瀬戸市、刈谷市、豊田市、西尾市、蒲郡市、弥富市、小牧市、知多市、知立市、高浜市、岩倉市、豊明市、蟹江町、犬山市、幸田町）がプレスクール事業を実施している⁴¹⁾。

(d) 補助金による財政支援

愛知県は外国人の子どもに日本語教育等を行う市町村やNPOに対して補助金による財政支援を行っている。

外国人児童生徒の就学促進を目的として2015年度に導入した「外国人児童生徒日本語教育支援補助金」は、文部科学省「定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋教室事業）」の終了を受けて、その後継事業として導入した県の単独補助金である⁴²⁾。この補助金は、複数の市町村において日本語教育等の就学促進活動を実施しているNPO法人等に対して活動経費の一部を補助している。2020年度の予算額は898万5,000円であり、4団体に交付している。

2019年6月に公布、施行された日本語教育推進法（日本語教育の推進に関する法律）において、日本語教育を推進することが国と地方自治体の責務とされた。地域の日本語教育体制整備に関する事業のうち外国人の子どもに関する補助金として、愛知県は2020年度に「愛知県地域日本語教育推進補助金」を導入している。この補助金は新たな在留資格「特定技能」の創設を受けて2019年度から実施されている文化庁「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」を活用した間接補助金である⁴³⁾。「生活者としての外国人」の日本語学習機会を確保する目的で市町村および市町村国際交流協会等が実施する「子ども向け日本語教育事業」や「多文化子

39) 愛知県プレスクール実施マニュアル検討会議（2009）3ページ、築樋（2011）911～912ページ。

40) 愛知県のプレスクール事業について愛知県プレスクール実施マニュアル検討会議（2009）、築樋（2011）、二井（2010）参照。

41) 愛知県社会活動推進課多文化共生推進室「令和2年度『プレスクール』、『プレクラス』及び『母語教育』の実施状況調査について」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/2020pure-kekka.html>（2021年12月7日閲覧）]。

42) 愛知県に対する調査。以下、外国人児童生徒日本語教育支援補助金について愛知県に対する調査により記述している。

43) 愛知県に対する調査。

育てサロン事業」などの6事業に対して補助している（補助率は補助対象経費の2分の1）。2020年度は11団体に総額564万4,000円交付している。そのうち6自治体（豊橋市、豊田市、西尾市、豊明市、犬山市、幸田町）は子ども向け日本語教育事業に対して交付されている⁴⁴⁾。

(e) 日本語学習支援基金

愛知県は、外国人児童生徒に多くの日本語学習機会を提供するため、地元経済団体と連携して「日本語学習支援基金」を2008年度に設置している⁴⁵⁾。基金の原資は県内企業および個人による寄付と愛知県による出捐金である。外国人住民の問題は地域全体の課題として行政や経済界、NPOなどが協力して取り組む必要があるとの考えから地元企業に協力を求めている⁴⁶⁾。

この基金による支援事業は、①外国人児童生徒に対する支援（日本語教室に対する運営経費の助成、日本語能力試験の受験料助成）、②外国人学校に対する支援（日本語指導者の雇用助成、日本語学習教材の給付、日本語能力試験の受験料助成）、③外国人児童生徒に対する学習支援活動のコーディネーター養成講座の開催、である⁴⁷⁾。

基金による支援事業の成果の一つとして支援を受けた日本語教室数の推移をみると、2008年度から2020年度に20団体25教室から53団体92教室に増加している⁴⁸⁾。

(2) 豊橋市の主な取り組み

豊橋市は市独自の人的支援体制を整え、移民の子どもに対する就学支援や日本語教育などの様々な支援策を展開している。市の外国人住民受入環境整備関連事業のなかで移民の子どもの教育支援に要する経費は大きいものである。たとえば、2021年度予算において多文化共生推進事業費（外国人相談事業費および多文化共生事業費）は4,768万7,000円、豊橋市国際交流協会補助金は5,500万円である一方、外国人児童生徒教育相談事業費は1億1,911万7,000円である⁴⁹⁾。

44) 愛知県多文化共生推進室（あいち地域日本語教育推進センター）（2021a）17～18ページ。

45) この事業は2008年度に行われた基金造成により2015年度まで実施された。その後、基金が再造成され、2016年度から2020年度まで実施される予定だったが、1年間延長され、2021年度まで実施されている。日本語学習支援基金について、基金事務局が設置されている愛知県国際交流協会ウェブサイト「日本語学習支援基金」[<http://www2.aia.pref.aichi.jp/kyosei/j/kikin/index.html>（2021年12月7日閲覧）] 参照。

46) 愛知県多文化共生社会づくり推進会議（2007）8～9ページ。

47) 2021年度は日本語能力試験受験料助成、外国人児童生徒への学習支援活動のコーディネーター養成講座は実施されていない。また、外国人学校への支援は愛知県の私学助成を受けている学校を除く。愛知県国際交流協会ウェブサイト「日本語学習支援基金」[<http://www2.aia.pref.aichi.jp/kyosei/j/kikin/index.html>（2021年12月7日閲覧）]。

48) 愛知県国際交流協会ウェブサイト「日本語学習支援基金」[<http://www2.aia.pref.aichi.jp/kyosei/j/kikin/nendobetsu.html>（2021年12月7日閲覧）]「平成20年度実績一覧」、「令和2年度実績一覧」。

49) 豊橋市「令和3年度予算説明書（当初）（一般会計）」[<https://www.city.toyohashi.lg.jp/8815.htm>（2021年12月10日閲覧）] による。

(a) 概要

就学前段階では、公立小学校に入学予定の外国にルーツをもつ子どもに日本語教育を行う無償のプレスクールをNPO法人（フロンティアとよはし）への委託事業として実施している。

就学促進の取り組みとして、就学年齢の子どもが転入する際、市役所での居住手続きにおいて学校教育課を案内し、学校教育課において就学を勧めている。不就学の子どもや就学先が不明な子どもに対しては連絡や呼び出し、家庭訪問を行い、就学を強く勧めている⁵⁰⁾。また、次節で述べるように、市が直接に関与したわけではないが、2009年度から2014年度にかけて、リーマンショックの影響で就学困難になったブラジル人学校等に通う子どもたちの公立学校への転入を促すために行われた文部科学省「定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋教室事業）」を市内のブラジル人学校（カンティーニョ学園）が実施した。この事業は2015年度から2019年度までは市の事業として継続された。

小学校段階では多くの学校に国際学級を設置し、日本語教育担当教員を配置している。また、プレクラスを外国人児童の多い岩田小学校区内、初期支援コース「きぼう」を岩西小学校に開設し、初期の日本語指導や生活指導を行っている。

中学校段階でも多くの学校に国際学級を設置し、日本語教育担当教員を配置している。また、初期支援コース「みらい東」を豊岡中学校、「みらい西」を羽田中学校に設けている⁵¹⁾。市内の中学校に通う外国人児童生徒を対象としたアフタースクール事業も行っている。

(b) 初期支援コースの設置

近年、豊橋市は外国人児童生徒の急増に対応するため、市に転入して間もなく、日本語指導を必要とする外国人児童生徒に対して日本語教育担当教員やバイリンガル相談員等が日本語初期指導や生活適応支援を行う初期支援コースを相次いで開設している⁵²⁾。2018年度に全国に先駆けて中学生を対象とする「みらい東」を設置し、2019年度に「みらい西」を開設した。さらに2020年度に小学3～6年生を対象とする「きぼう」を導入した。これらの初期支援コースは文部科学省「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」を活用して行われている⁵³⁾。

50) 文部科学省総合政策局男女共同参画共生社会学習・安全課（2020）30ページ。

51) 市内で最初に豊岡中学校に設置した当初の名称は初期支援校「みらい」であったが、二番目に羽田中学校に「みらい西」を設置したため、「みらい」から「みらい東」に改称された。また、2020年度に「初期支援校」から「初期支援コース」に改称された。高倉・鬼頭（2021）219ページ参照。

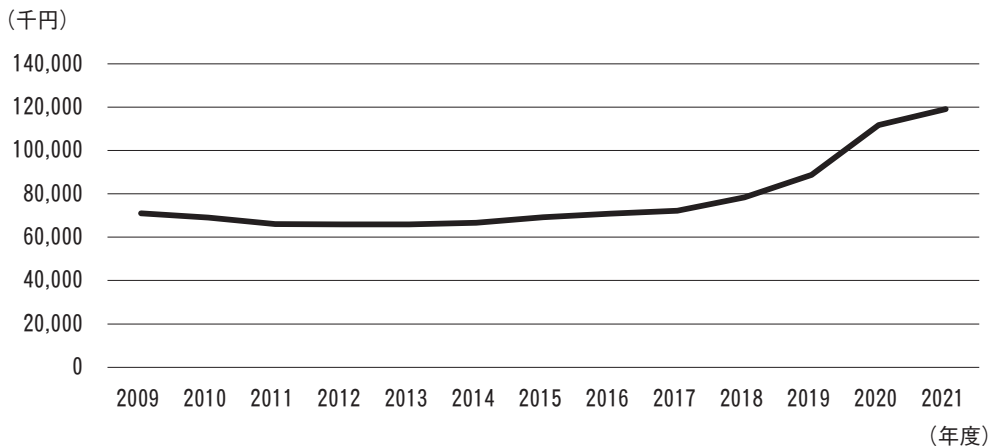
52) 高倉・鬼頭（2021）は「みらい（みらい東・西）」の運営体制や指導の現状および課題を関係者への聞き取りにより詳細に明らかにしている。

53) 愛知県「令和2年度『プレスクール』、『プレクラス』及び『母語教育』の実施状況調査について」「実施状況詳細（プレクラス）」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/2020pure-kekka.html>（2021年12月10日閲覧）]、文部科学省「『帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業』に係

豊橋市が初期支援コースを相次いで導入している背景には、近年の外国人児童生徒の急増にともなって支援体制がひっ迫し、学校での受入が限界に達していたこと、さらに言語指導の観点から日本語教育等を集中的に行う必要が生じていたことがある⁵⁴⁾。

初期支援コースは外国人児童生徒の教育支援に大きな役割を果たしているが、一方で課題として初期支援コース修了後の支援のあり方、保護者による送迎が難しいため通えない児童の存在、教員や相談員の不足などが指摘されている⁵⁵⁾。

初期支援コースの充実にともない、初期支援コース事業を含む外国人児童生徒教育相談事業費が2018年度から急増している（図5）⁵⁶⁾。



(注1) 2009～2020年度は決算額、2021年度は当初予算額。

(資料) 豊橋市「主要施策成果報告書」各年度 [https://www.city.toyohashi.lg.jp/13172.htm (2021年12月13日閲覧)], 「予算説明書(当初)(一般会計)」令和3年度 [https://www.city.toyohashi.lg.jp/8815.htm (2021年12月10日閲覧)] より作成。

図5 豊橋市の外国人児童生徒教育相談事業費の推移

る報告書の概要(豊橋市)」[https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/1339531.htm (2021年12月13日閲覧)] 平成30年度から令和2年度の各年度を参照。

54) 高倉・鬼頭(2021) 217～219ページ、綿引・築樋(2020) 14～15ページ。1999年から外国人児童生徒教育相談員として外国人児童生徒の教育支援に取り組み、初期支援コース「みらい」の開設に携わった豊橋市教育委員会の築樋博子氏は「国際教室のある中学校は、全二十二校中十二校です。ところが、このところの外国人児童生徒の急激な増加で、各校で対応するには限界をこえた感がありました。特に中学校の指導については、日本語という言語指導の観点が必要です。学校が対応に苦慮していることもあり、集中的に日本語を教えたほうが子どもにもいいし、先生方の負担も軽減されるし、費用対効果を考えてもよいということではじまりました。」と述べている(同上)。

55) 愛知県「令和2年度『プレスクール』、『プレクラス』及び『母語教育』の実施状況調査について」 「実施状況詳細(プレクラス)」[https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/2020pure-kekka.html (2021年12月10日閲覧)]。

56) 高倉・鬼頭(2021) 220ページ。

(c) 外国人児童生徒に対する人的支援体制

豊橋市は、県による人的支援に市独自の人的支援を加えて、外国人児童生徒に対する手厚い人的支援体制を整えている（表3）⁵⁷⁾。

県による人的支援の活用状況についてみると、日本語教育担当教員は日本語教育適応学級（国際学級）や初期支援コースにおいて日本語指導を担当している。2019年度現在、日本語教育担当教員が小学校では市内52校中23校に54人配置され、中学校では市内22校中13校に40人配置されている。語学相談員はポルトガル語・スペイン語対応の相談員が派遣され、巡回指導を行っている。

市独自の人的支援体制として、児童生徒や教員等に対する相談業務を担う外国人児童生徒教育相談員を22人配置している。そのうち巡回相談員が13人（日本語教育相談員8人、バイリンガル相談員5人）、常駐相談員が8人（バイリンガル相談員）である。

巡回相談員は学校を巡回し、常駐相談員は外国人児童生徒数の多い小学校（岩田小学校や多米小学校等）や初期支援コース「みらい東・西」に配置している。日本語教育相談員とバイリンガル相談員の各1名は市役所に設置されている外国人児童生徒相談コーナーの相談業務や学校等への巡回指導などを担う外国人児童生徒教育コーディネーターとして充当している。

さらに、日本語教育担当教員を補助する外国人児童生徒対応スクールアシスタント（SA）を5人、初期支援コースにおける母語での生活支援や学校からの派遣要請に応じて通訳を担う登録バイリンガル（有償ボランティア）を26人（ポルトガル語やタガログ語など7言語対応）配置している。

表3 豊橋市における外国人児童生徒の教育支援の人的支援体制

	人的支援	配置状況
県	日本語教育適応学級担当教員の配置	小学校23校54人、中学校13校40人
	語学相談員の派遣	ポルトガル語・スペイン語対応
市	外国人児童生徒教育相談員	22人（そのうち巡回相談員13人〔日本語教育相談員8人、バイリンガル相談員5人〕、常駐相談員8人）
	外国人児童生徒対応スクールアシスタント（SA）	5人
	登録バイリンガル	26人（ポルトガル語6人、タガログ語5人、スペイン語4人、英語4人、中国語4人、韓国朝鮮語1人、インドネシア語2人）

（注1）2019年度時点。

（資料）文部科学省総合政策局男女共同参画共生社会学習・安全課（2020）24～28ページを参照し、高倉・鬼頭（2021）217ページ、表6を一部改変して作成。

57) 2019年度における豊橋市の人的支援体制について高倉・鬼頭（2021）216～217ページ、文部科学省総合政策局男女共同参画共生社会学習・安全課（2020）24～28ページを参照。

4. 移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方——愛知県と豊橋市の事例から

これまでみてきたように、愛知県と豊橋市は多岐にわたる支援策を実施し、移民の子どもの教育ニーズの充足を図っている。地方自治体の施策に対して国は補助事業や地方交付税措置による財政措置を行っている⁵⁸⁾。本節は、愛知県と豊橋市の事例をふまえて、移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方を検討する。

(1) 補助事業終了後の対応

国の補助事業は愛知県と豊橋市の教育支援策を支えている。愛知県は文部科学省「補習等のための指導員等派遣事業」や文化庁「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」を活用している。豊橋市は文部科学省「定住外国人の子どもの就学促進事業」「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」を活用している。さらに、愛知県と豊橋市が直接に実施したわけではないが、愛知県内および豊橋市内では学校法人やNPO等が文部科学省「定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋教室事業）」を実施した⁵⁹⁾。

補助事業は地方自治体の施策を促すが、補助事業の終了後も移民の子どもの教育ニーズがなくなるわけではない。そこで補助事業終了後の対応が地方自治体の課題となる。この点について、2009年度から2014年度まで実施された文部科学省「定住外国人の子どもの就学支援事業（虹の架け橋教室事業）」（以下、虹の架け橋教室事業（国）と表記）終了後の愛知県と豊橋市の対応をみていきたい。

虹の架け橋教室事業（国）は、リーマンショックの影響で就学困難になったブラジル人学校等に通う多くの子どもに対して、公立学校への転入を促す目的として実施された⁶⁰⁾。当初予定されていた実施期間は2009年度から2011年度までの3年間であったが、2012年度に延長され2014年度まで実施された。

この事業は、文部科学省から拠出金を受けた国際移住機関（IMO）がNPOや学校法人等の実施団体に委託して実施した。地方自治体が直接的に関与するわけではなく、地方自治体に財政負担は生じない。愛知県では2009年度から2014年度において最も多い時期で9団体が実施した⁶¹⁾。豊橋市では市内のブラジル人学校（カンティニーニョ学園）が実施した。

この事業が2014年度に終了すると、愛知県と豊橋市ではその後の対応が課題となった。愛知県は多文化共生推進協議会（愛知県を含む外国人住民の多い7県と名古屋市から構成）を通じ

58) 高橋・倉地（2022）。

59) 国際移住機関（2015）。

60) 虹の架け橋教室事業（国）について同上参照。

61) 同上115ページ。

て、虹の架け橋教室事業（国）の継続を国に求めた⁶²⁾。しかし事業は継続されなかったため、その後継事業として愛知県は県単独補助金（外国人児童生徒日本語教育支援補助金）を導入し、就学促進活動を行うNPO等への財政支援を実施することとした。

一方、豊橋市は、事業の終了によって初期支援を継続することが困難になったことから⁶³⁾、2015年度に導入された文部科学省「定住外国人の子どもの就学促進事業」を活用し、市による虹の架け橋教室事業（以下、虹の架け橋教室事業（豊橋市）と表記）をカンテニーニョ学園への委託事業として実施した。定住外国人の子どもの就学促進事業は、不就学の外国人の子どもの支援を目的で都道府県や市区町村を補助する。補助率は3分の1であり、地方自治体の財政負担が求められる。そのため、豊橋市では事業を継続できたものの、市の財政的負担が増えたため、事業規模を縮小した⁶⁴⁾。

虹の架け橋教室事業（豊橋市）は2019年度に終了した。2020年度に豊橋市は、小学3～6年生を対象とする初期支援コース「きぼう」を開設した。前述のように、豊橋市は「きぼう」の開設に文部科学省「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」（以下、帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業と表記）を活用している。この補助事業は公立学校に在籍する帰国・外国人児童生徒を支援する目的で都道府県・指定都市・中核市の校内における支援体制構築の取り組みを補助する。補助率は3分の1であり、定住外国人の子どもの就学促進事業と同様に地方自治体の財政負担が生じる。

以上のように、虹の架け橋教室事業（国）が充足したニーズは、愛知県と豊橋市が財政負担をとめない、規模を縮小して充足することとなった。たしかに、国は虹の架け橋教室事業（国）終了後に定住外国人の子どもの就学促進事業を導入した。しかし、この補助事業は補助率が3分の1であり、地方自治体に求められる財政負担は大きい⁶⁵⁾。豊橋市の事例が示しているように、地方自治体に財政負担が生じれば、そうでない場合と同様に事業を継続することが困難になる⁶⁶⁾。

さらに補助事業の対象が限定されている場合、地方自治体が複数の補助事業を活用して支援を継続するのは難しい。豊橋市が「きぼう」の開設に活用した帰国・外国人児童生徒に対する

62) 多文化共生推進協議会（2013）1， 3 ページ。

63) 豊橋市に対する調査。

64) 同上。

65) 多文化共生推進協議会は定住外国人の子どもの就学促進事業について、地方自治体の財政負担が生じることを問題点として指摘し、虹の架け橋教室事業（国）のように文部科学省からNPO等への直接委託を検討するように提言した（多文化共生推進協議会 [2015] 3， 6 ページ）。

66) 佐藤（2019）53ページは、国による虹の架け橋教室事業の終了後の地方自治体の対応について、「この事業（国による虹の架け橋教室事業—引用者注）はその後、自治体に移されたが各自治体とも財政的な措置を伴うため、同じような事業は継続されていない」と指摘している。規模を縮小したといえ事業を継続した豊橋市は少数事例であると考えられる。

きめ細かな支援事業の補助対象は指定都市および中核市に限られている。中核市である豊橋市はこれを活用することができたが、補助対象に該当しない地方自治体は豊橋市のように対応できないだろう。

補助事業は地方自治体の施策を促し、短期的には移民の子どもの教育ニーズを充足することができる。しかし、実施期間や補助対象が限定的な補助事業ではニーズの持続的な充足は難しいため、国庫補助金よりも安定的な財源が必要である。

(2) 地方自治体間の施策の差

国庫補助事業により地方自治体の施策を促すことは地方自治体間の施策の差を広げるおそれもある。移民の子どもに対する教育支援策をどの程度実施するかは地方自治体の裁量に多くが委ねられており、地方自治体間で施策の実施状況や内容に差が生じている⁶⁷⁾。

愛知県には名古屋市を除く県内53自治体のうち49自治体に日本語指導が必要な児童がおり、45自治体に日本語指導が必要な生徒がいる(表2)。しかし、県内の地方自治体間で施策の実施状況に差がある⁶⁸⁾。たとえば、前述のように、愛知県内でプレスクールを実施している地方自治体は2020年度現在で県内54自治体のうち18自治体である。また、プレクラス(日本語初期指導教室)を実施している地方自治体は、2020年度現在で19自治体である⁶⁹⁾。愛知県の調査によれば、事業の必要性を感じているが実施できていない地方自治体がプレスクールについては18自治体、プレクラスについては20自治体ある⁷⁰⁾。さらに、地域における日本語教室の開設状況をみると、2020年度現在で日本語教室のない地方自治体が10自治体あり、そのうち2自治体は外国人住民比率が県内平均値よりも高い⁷¹⁾。

移民の子どもの教育支援は一部の地方自治体に限られる課題ではない。支援策は地域の実情に応じて展開されることが望ましいが、その財源保障のあり方を議論する必要がある。

67) 地方自治体による就学促進の取組や日本語指導が必要な外国人児童生徒に対する指導体制の整備状況などについて文部科学省(2020a)参照。

68) 愛知県における各地方自治体の施策の実施状況について阿部(2017)、小島(2015)参照。阿部(2017)104ページは愛知県内の各地方自治体による外国人住民施策の実施状況を各地方自治体へのアンケート調査によって明らかにしているが、「外国人児童の就学・学習の支援」の実施状況は地方自治体間でかなりの差がある。小島(2015)63~66ページは愛知県内の全54市町村教育委員会を対象に特別の教育課程の実施状況を調査しているが、回答を得られた42市町村教育委員会のうち特別の教育課程を実施しているのは9自治体であった。

69) 実施自治体は名古屋市、豊橋市、岡崎市、豊川市、瀬戸市、碧南市、刈谷市、豊田市、安城市、西尾市、蒲郡市、小牧市、知多市、知立市、高浜市、岩倉市、豊明市、新城市、みよし市。愛知県「令和2年度「プレスクール」、「プレクラス」及び「母語教育」の実施状況調査について」[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/2020pure-kekka.html>](2021年5月5日閲覧)。

70) 同上。

71) 愛知県多文化共生推進室(あいち地域日本語教育推進センター)(2021b)。

(3) 地方交付税措置

日本語教育担当教員の人件費の地方負担分に対する普通交付税措置や定住外国人子弟就学支援策における特別交付税措置など、外国人児童生徒に対する教育支援において地方交付税措置は一定の役割を果たしている⁷²⁾。しかし、外国人児童生徒の教育支援に係る財政需要に比べて地方交付税措置は十分ではない⁷³⁾。

地方自治体は地方交付税の算定について「地方公共団体の意見申出制度」(以下、意見申出制度と表記)を通じて国に意見を提出できる。愛知県と豊橋市はこの制度を利用し、外国人児童生徒や外国人住民の受入に係る経費について交付税措置の要望を提出した⁷⁴⁾。

愛知県は、2018年度に外国人住民の受入環境の整備に要する経費について特別交付税措置を要望する意見を提出し、2019年度から在留外国人向け一元的相談窓口の運営経費について普通交付税措置が行われることとなった⁷⁵⁾。

愛知県が意見を提出した理由には、日本語教育担当教員の県加配をはじめとする様々な施策を独自に行っており、日本語教育担当教員の人件費を中心に外国人住民の受入環境整備に係る財政需要が大きいことがある。そのうえで、2018年度に意見を提出する契機となったのは、同年度の「骨太の方針」において外国人材の受入拡大が重点的取組課題とされ、新たな在留資格の創設が明記されたことであった⁷⁶⁾。そこで愛知県は、外国人の受入環境整備の必要性が高まることを想定し、意見を提出した。愛知県はかねてより意見申出制度を積極的に利用しているが、意見の採用可能性を高めるため、地方財政連絡会議などの様々な機会を利用して国の動向を積極的に把握している。こうした積み重ねのなかで、2018年度は「骨太の方針」に基づいて要望を提出し、採択されることとなった。

豊橋市もまた、外国人児童生徒の増加によって一般財源が圧迫されていることから、2019年度に外国人児童生徒数による費用の補正を要望した⁷⁷⁾。しかし、外国人児童生徒の対応に要する経費は普遍的な財政需要とはいえないため普通交付税の算定に馴染まないとして、採択され

72) 高橋・倉地(2022)。

73) 島村(2019)。

74) 愛知県については総務省「地方団体から申出のあった交付税の算定方法に関する意見の処理について(特別交付税3月算定分)」2019年3月[https://www.soumu.go.jp/main_content/000607347.pdf (2021年12月14日閲覧)]。豊橋市については総務省「地方団体から申出のあった交付税の算定方法に関する意見の処理について(特別交付税3月算定分)」2019年7月[https://www.soumu.go.jp/main_content/000635235.pdf (2021年12月14日閲覧)]。

75) これにより愛知県の基準財政需要額が1,347万円増加することとなった。愛知県の意見申出に関する以下の記述は、愛知県に対する調査による。

76) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日閣議決定)[https://www.5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf (2021年12月14日閲覧)]。

77) 豊橋市に対する調査。

なかった⁷⁸⁾。豊橋市は、外国人児童生徒の対応に係る事業費は削減困難であるため、その財源をその他事業費を削減してねん出している⁷⁹⁾。

要望が採択された愛知県の事例は、国の意向を愛知県が積極的にくみ取ることによって、交付税措置を通じた外国人住民ニーズの充足が行われたことを示唆している。外国人住民のニーズの把握と充足は地方自治体に委ねられているが、国もまた地方自治体による支援の現場でどのようなニーズが生じているかを把握する必要がある。

多くの地方自治体に外国人児童生徒が定住している。外国人児童生徒に特有な教育ニーズを普遍的なニーズとして地方交付税の算定にどのように反映するべきか、議論が求められる。

5. おわりに

移民の子どもの教育支援における財政措置のあり方について、本稿の議論を整理する。

第一に、国庫補助事業の活用は短期的には地方自治体の施策を促すが、実施期間や補助対象が限定的な補助事業では移民の子どもの教育ニーズを持続的に充足することは難しい。補助事業の終了にともない移民の子どもの教育ニーズがなくなるわけではない。ニーズを持続的に充足する観点から国庫補助金よりも安定的な財源が必要である。

第二に、移民の子どもの教育支援においては地方自治体の裁量が大きく、地方自治体間に施策の差がある。国庫補助事業の活用は地方自治体間の施策の差を広げるおそれがある。移民の子どもの教育支援は一部の地方自治体に限られる課題ではない。支援策は地域の実情に応じて展開されるべきだが、その財源保障のあり方を議論する必要がある。

第三に、移民の子どもの受入に係る地方交付税のあり方が検討されるべきである。移民の子ども特有の教育ニーズは地方交付税の算定に普遍的なニーズとして組み込まれているわけではない。今後、移民の子どもの増加にともなう財政需要を地方交付税の算定にどのように反映するべきかの議論が求められる。

以上のように、移民の子どもの教育ニーズの充足においては国庫補助金よりも安定的な一般財源が望ましく、地方交付税のあり方を議論する必要がある。もっとも、国庫補助金の一般財源化によって財源確保が不安定化し、地方自治体間の差や対立を助長するおそれはある。この点は政府間財政関係や地域民主主義のあり様などと関わる点であり、これらの点をふまえて各国・地域の事例を検討することは今後の課題である⁸⁰⁾。また、一般財源として重要な地方税に

78) 地方財政審議会資料「地方交付税法第17条の4の規定に基づき、地方団体から申出のあった交付税の算定方法に関する意見の処理方針 市町村分」2019年7月9日 [https://www.soumu.go.jp/main_content/000638223.pdf (2021年5月11日閲覧)], 豊橋市に対する調査。

79) 豊橋市に対する調査。

80) 倉地 (2021) はデンマークにおける移民と地方財政調整制度の問題を検討している。

についての検討も今後の課題としたい。

付 記

本稿は、日本地方財政学会第29回大会「企画セッション:移民の財政学的検討—理論・制度・自治体—」および立教大学経済研究所「国際・政策ワークショップ 第4回」における報告をもとに作成したものである。日本地方財政学会で討論者をお引き受けいただいた沼尾波子先生(東洋大学)、星野菜穂子先生(総務省)、学会およびワークショップに参加の方々から多くの有益なコメントをいただいた。本稿の作成にあたり愛知県(県民生活部社会活動推進課多文化共生推進室、財務部財政課、財務部市町村課、財務部税務課、教育委員会教育企画課)および豊橋市(多文化共生・国際課、学校教育課、財政課)に対して2021年3月～5月にヒアリングやメールによる調査を実施し、ご担当の方々にはご多忙のところご協力いただいた。記して感謝申し上げたい。本研究は多様性研究会(池上岳彦、掛貝祐太、倉地真太郎、関根未来、高橋涼太郎、谷達彦、早崎成都)による共同研究の成果である。本稿における誤りはすべて筆者の責に帰する。

参考文献

- 愛知県(2008)『あいち多文化共生推進プラン』[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/0000013532.html> (2021年12月4日閲覧)]。
- (2017a)『愛知県外国人県民アンケート調査報告書』[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/h28gaikokuzinkenmin-chosa.html> (2021年5月12日閲覧)]。
- (2017b)『外国人県民の実態等に関する団体ヒアリング調査報告書』[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/h28gaikokuzinkenmin-dantai-chosa.html> (2021年12月5日閲覧)]。
- (2018)『あいち多文化共生推進プラン2022～あいちの多文化共生をデザインする～』[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/plan2022.html> (2021年12月4日閲覧)]。
- 愛知県教育委員会(2019)「愛知県の学校教育における日本語指導について」文化庁「日本語教育推進関係者会議(第1回)(2019年11月22日)」資料5-②[https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/nihongo_suishin_kankeisha/01/pdf/r1422888_06.pdf (2021年5月4日閲覧)]。
- 愛知県多文化共生推進室(2009)「愛知県の多文化共生社会づくり～課題と対応～」総務省「多文化共生の推進に関する意見交換会(第3回会合)(2009年12月4日)」配付資料1-2[https://www.soumu.go.jp/main_content/000047472.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- 愛知県多文化共生推進室(あいち地域日本語教育推進センター)(2021a)「愛知県における地域日本語教育体制整備事業 事業一覧」愛知県「あいち外国人の日本語教育推進会議(2021年2月26日)」配付資料参考1[https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/335089_1336989_misc.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- (2021b)「愛知県における地域日本語教育体制整備事業について」愛知県「あいち外国人の日本語教育推進会議(2021年2月26日)」配付資料3[https://www.pref.aichi.jp/uploaded/life/335089_1336988_misc.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- 愛知県多文化共生社会づくり推進会議(2007)『多文化共生の県づくりに向けて—愛知県多文化共生

- 社会づくり推進会議報告書一」[<https://www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/3617.pdf> (2021年12月4日閲覧)]。
- 愛知県プレスクール実施マニュアル検討会議 (2009)『プレスクール実施マニュアル』[<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/0000028953.html> (2021年12月4日閲覧)]。
- 阿部亮吾 (2017)「愛知県の自治体における外国人住民施策と多文化共生事業」『地理学報告』第119号, 99~111ページ。
- 荒牧重人・榎井縁・江原裕美・小島祥美・志水宏吉・南野奈津子・宮島喬・山野良一編 (2017)『外国人の子ども白書—権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店。
- 石渡裕子 (2020)「我が国の外国人児童生徒等に対する日本語教育」『レファレンス』第835号, 29~50ページ。
- 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編 (2018)『移民政策のフロンティア 日本の歩みと課題を問い直す』明石書店。
- 榎井縁 (2019)「教育—子どもの自己実現のために言語と文化の保障を」高谷幸編著『移民政策とは何か—日本の現実から考える』人文書院, 第5章, 106~128ページ。
- 小笠原美喜 (2015)「『多文化共生』先進自治体の現在—東海及び北関東の外国人集住自治体を訪問して—」『レファレンス』第775号, 109~126ページ。
- 掛貝祐太・早崎成都 (2022)「財政学はなぜ移民を論じるべきなのか?—隣接領域における議論の限界と「貢献論」の問題を踏まえて—」『立教経済学研究』第75巻第4号, 3~30ページ。
- 梶田正巳・松本一子・加賀沢泰明 (1997)『外国人児童・生徒と共に学ぶ学校づくり』ナカニシヤ出版。
- 倉地真太郎 (2021)「オペア (Au pair) をめぐる『論争』—ジェンダー, 移民, 地方財政—」『生活経済政策』2021年5月号 (第292号), 32~33ページ。
- 国際移住機関 (2015)『定住外国人の子どもの就学支援事業 (虹の架け橋事業) 成果報告書』[<https://japan.iom.int/japan/ja/node/101365> (2021年12月4日閲覧)]。
- 小島祥美 (2015)「特別の教育課程導入と外国人児童生徒の教育」『移民政策学会』第7号, 56~70ページ。
- (2016)『外国人の就学と不就学—社会で「見えない」子どもたち—』大阪大学出版会。
- (2017)「不就学になる外国人児童生徒の抱える課題とその対策」『都市問題』第108巻第9号, 22~27ページ。
- (2021)「外国籍の子どもの不就学ゼロに向けた教育支援の在り方—「誰ひとり取り残さない」ために自治体ができる教育施策の提案—」『都市とガバナンス』第36巻, 28~36ページ。
- 佐久間孝正 (2006)『外国人の子どもの不就学』勁草書房。
- (2018)「子どもの教育」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア 日本の歩みと課題を問い直す』明石書店, 154~159ページ。
- 佐藤郡衛 (2009)「日本における外国人教育政策の現状と課題」『移民政策研究』第1号, 42~53ページ。
- (2019)『多文化社会に生きる子どもの教育—外国人の子ども, 海外で学ぶ子どもの現状と課題』明石書店。
- 島村玲雄 (2019)「学者が斬る視点/争点 海外ルーツ生徒の教育充実を」『週刊エコノミスト』2019年10月15日号, 66~67ページ。
- 志水宏吉 (2004)「外国籍住民の子育てと教育」大沢真理・森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・荻谷剛彦・『講座 新しい自治体の設計 6 ユニバーサル・サービスのデザイン』有斐閣, 第4章, 77~101ページ。
- 高倉誠一・鬼頭美江 (2021)「外国人児童生徒の教育的支援—豊橋市における初期支援校『みらい』の取り組みを中心に—」『研究所年報』(明治学院大学社会学部附属研究所) 第51号, 213~226ページ。

ージ。

- 高谷幸編著 (2019)『移民政策とは何か—日本の現実から考える』人文書院。
- 高橋史子 (2019)「日本における移民・難民の子どもたちに対する教育保障」東京大学教育学部教育ガバナンス研究会編『グローバル化時代の教育改革—教育の質保証とガバナンス』東京大学出版会, 第1部4, 65~81ページ。
- 高橋涼太郎・倉地真太郎 (2022)「『移民政策』なき教育財政—外国につながる住民に向けた地方財政制度の視点から—」『立教経済学研究』第75巻第4号, 31~57ページ。
- 多文化共生推進協議会 (2013)「多文化共生社会の推進に関する提言」2013年11月 [https://www.pref.aichi.jp/syakaikatsudo/kyogikai/youbou/youbou251125.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- (2015)「多文化共生社会の推進に関する提言」2015年8月 [https://www.pref.aichi.jp/syakaikatsudo/kyogikai/youbou/youbou270817.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- 築樋博子 (2011)「集住地域における外国人の子どもの幼児期の課題とプレスクール」『地域リハビリテーション』第6巻第12号, 911~915ページ。
- 寺西和子 (1997)「愛知県における外国人児童・生徒に関する学校教育の現状と課題—教室における『多文化共生』をめざして—」『愛知教育大学研究報告 (教育科学編)』44号, 47~57ページ。
- 永吉希久子 (2020)『移民と日本社会 データで読み解く実態と将来像』中央公論新社。
- 二井紀美子 (2010)「外国人の子どもたちの就学前教育—愛知県の事例から—」『桜花学園大学保育学部研究紀要』第8号, 53~67ページ。
- (2015)「日本の公立学校における外国人児童生徒教育の理想と実態—就学・卒業認定基準を中心に—」『比較教育学研究』第51号, 3~14ページ。
- 額賀美紗子 (2021)「不可視化される移民の子どもたちの複合的困難—グローバル化する日本社会に求められること」恒吉僚子編『新グローバル時代に挑む日本の教育—多文化社会を考える比較教育学の視座』東京大学出版会, 第2章, 27~44ページ。
- 浜田麻里・松本一子 (2017)「外国人児童生徒に対する学習支援—集住地域と分散地域を比較しつつ」『都市問題』第108巻第9号, 10~14ページ。
- ハヤシザキカズヒコ (2015)「移民の子どもの教育の現状と課題」『日本労働研究雑誌』第662号, 54~62ページ。
- 毎日新聞取材班編 (2020)『にほんでいきる』明石書店。
- 松本勝明・神野真敏・酒井正・是川夕・畑野鋭矢 (2021)「シンポジウム 国際労働力移動と社会保障」日本財政学会編『国際労働力移動と社会保障—財政研究・第17巻』有斐閣, 3~51ページ。
- 宮島喬 (2014)『外国人の子どもの教育—就学の現状と教育を受ける権利—』東京大学出版会。
- (2021)『多文化共生の社会への条件—日本とヨーロッパ, 移民政策を問いなおす』東京大学出版会。
- 宮島喬・太田晴雄編 (2005)『外国人の子どもと日本の教育 不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会。
- 森裕之 (2020)「グローバル・ローカル時代の社会資本論へ向けて—社会資本の新たな課題へ」森裕之・諸富徹・川勝健志編『現代社会資本論』有斐閣, 終章, 289~301ページ。
- 文部科学省 (2020a)「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/20200326-mxt_kyousei01-000006114_02.pdf (2021年12月6日閲覧)]。
- 文部科学省 (2020b)「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年度調査)」 [https://www.mext.go.jp/content/20200110_mxt-kyousei01-1421569_00001_02.pdf (2021年12月8日閲覧)]。
- 文部科学省初等中等教育局国際教育課 (2019)「外国人児童生徒等への教育支援の充実方策について」2017年度日本語教育大会・大阪大会 (2017年9月30日) [https://www.bunka.go.jp/seisaku/

kokugo_nihongo/kyoiku/taikai/29_osaka_hokoku/program/pdf/r1400684_03.pdf (2021年12月4日閲覧)]。

- 文部科学省総合政策局男女共同参画共生社会学習・安全課 (2020) 「外国人の子どもの就学状況の把握・就学促進に関する取組事例」(外国人の子供の就学状況等調査 別添参考資料) [https://www.mext.go.jp/content/20200202-mxt_kyousei01-000006114_03.pdf (2021年12月4日閲覧)]。
- 和田希 (2021) 「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』(調査資料2020-3), 111~129ページ。
- 綿引淑美・築樋博子 (2020) 「日本語指導の新たな取り組み—豊橋市初期支援コース「みらい」について 築樋博子先生に聞く」『こどもとしょかん』第164号・冬, 12~20ページ。