

日本における学齢期の外国人の子どもの「教育を受ける権利」-国際人権法からの一考察-
A Study of International Human Rights Law: Foreigners' Children and the "Right to Receive Education"
in Japan

有江ディアナ(大阪大学大学院)

ARIE Diana (Osaka University, Graduate School)

キーワード：学齢期、外国人、子ども、教育、人権

1. はじめに

教育は、個人の発達だけでなく、持続可能な開発と平和、そして 21 世紀における社会と経済への参加のために必要不可欠と認識され、「万人のための教育(EFA)」へ向けた目標の達成を世界全体で目指している¹。しかしながら、今日の急速なグローバル化と「人の移動」に伴い、先進国における労働や出稼ぎを中心とする移民や外国人の子どもの教育問題が報告されている。日本もまた、外国人の子どもの不就学等の問題が経済危機を機に、より注目されるようになり、就学の義務化に関する議論が取り上げられるほどになった。

国際人権法の観点では、教育は「人権であり、かつ、ほかの人権を実現させるのに必要不可欠」とされており²、学齢期の外国人の子どもたちの「教育を受ける権利」が十分に保障されないことは、結果的に、他の権利の実現に影響を及ぼすことになりかねないのである。

本報告では、日本における義務教育就学年齢に相当する外国人の子どもの「教育を受ける権利」の現状を国際人権法の観点から考察し、日本の教育政策の考慮すべき課題の検討を行う。手法として、国際人権諸条約、とりわけ日本と関係のあるものを中心に、外国人の子どもの「教育を受ける権利」に関する規定の解釈や国際人権諸条約の各委員会及び日本政府の見解の検討を行う。

2. 背景

今日、日本における外国人口の割合は、増加傾向にあり、長期の定住化も進んでいる。1990 年の出入国管理及び難民認定法の改正により、外国人の入国規制が緩和され、一時的な日本への出稼ぎから日本に定住化する傾向に変わりつつある。その結果、外国籍の学齢人口も増加しており、文部科学省の報告によると公立の学校には外国人児童生徒数は、7 万 936 人おり、外国人学校に 3 万人程度の外国人の子どもが在籍しているとされる³。彼らの教育の現状は、来日の経緯や背景によって、抱える問題は異なる。日本の公立学校における環境適応、日本語習得の困難やいじめ問題。また、民族学校や外国人学校に通っている子どもが置かれる不利な立場や制限、そして、不就学等の教育問題。個人の発達において重要であり、多感とされる学齢期、外国人の子どもたちの「教育を受ける権利」すなわち、初等・中等教育の確実な保障が求められている。

3. 国際人権法から見た現状

① 日本の教育制度

日本における「教育を受ける権利」また、その実施保障としての義務教育の成立に当たり、世界情勢の影響は少なからずあったと考えられる。外国人の子どもたちの「教育を受ける権利」についてもまた、世界の

¹ 万人のための教育(EFA: Education for All)とは、国連ミレニアム開発目標(MDGs)に基き、2015 年までに世界中の全ての人が初等教育を受けられる、識字環境を作る取り組みであり、国際機関、各国政府機関や NGO 等も積極的に協力している。

² 原文: both “a human right” and “indispensable means of realizing other human rights” CESCR, General Comment No.13: The Right to Education, 1999, para.1.

³ 外国人児童生徒のうち 28,575 人は、日本語指導が必要とされる。平成 21 年 7 月 3 日付の文部科学省ホームページ。

動き、国際人権法の発展に伴い認められ、公立学校への就学に関しても“無償”で行われるようになり、少しずつ改善策は立てられてきた。しかし、日本の教育制度において、外国人の子どもの「教育を受ける権利」の実質的な保障をするための措置は実施されていると必ずしもいえない。なぜならば、現行の日本の教育制度、すなわち、従来から日本人を育てるための教育制度の中に、外国人の教育の施策が盛り込まれた形となっているために、①彼らのニーズに沿わない教育の指導内容②教育を受ける機会の際の手続きやアクセスの違い③外国人の子どもたちがマイノリティとしての民族教育、母語教育の機会が限られていること、そして、④提供する外国人学校や民族学校の学校としての認可、寄付金の税制度対象外などの制限された扱い等から、「教育を受ける権利」が十分に保障されていると言い難い。

② 人権法における外国人の子どもの教育

「教育」は“個人”が社会の中で生きていくための“重要な役割”を持つことから、その権利が、時代背景、社会情勢、必要とされるニーズの変化とともに、その性質を変え、国際的に人権の一つとして成立した。国際人権諸条約における「教育」への権利は、あらゆる形での差別が排除され、平等に“すべての者”に保障されることから、外国人の子どもは、国籍の有無に関係なく「教育」が基本的人権として、普遍的に保障されていることが確認された。そして、「教育を受ける権利」の実質的な保障として、初等教育及び中等教育に関しても、国際人権法の内外人平等の原則の下に、“すべての者”に権利が保障されていること、また、“無償”、“義務”に関する事項についても適用されると解釈できる。ただし、“マイノリティとしての権利”も有することから、教育の目的である個人の発達、人格の発達、アイデンティティの形成を考慮し、学齢期の外国人の子どもには、母語教育、自らの文化等の教育の必要性も明らかにされている。

5. 検討すべき課題

日本の教育制度や外国人の子どもの教育政策は、憲法の下での教育基本法や学校教育法と深くかかわっているが、これらには外国人の子どもの「教育を受ける権利」について明記されていない。憲法第 26 条の条文に記される「国民」に外国人も含まれるか否かについて、かつては、社会権としての教育は本国に保障してもらふべきとされたが、今日では、権利の性質上外国人に対しても「教育を受ける権利」の保障は問題ないとされている。故に、政府は教育を受ける機会はあると示している。しかし、「機会」はあるとされるが、「権利」ではない、法律上も明記されておらず拘束力もないため、彼らの教育を保障する十分な措置がとりにくい。そして、このことが教育制度において、外国籍であるがゆえに大きな課題であると考えられる。

今後は、外国人の子どもの「教育を受ける権利」については、現行の教育制度においても、彼らのニーズに沿うものを含め、外国人学校の位置づけについても考えていく必要がある。そのためには法的に権利が保障されることが、外国人の子どもの教育の実質的な保障に向けた教育政策、拘束性を持たせるかなどについての議論が必要となるだろう。今後の展開に期待したい。

主要参考文献・参考 URL

Beiter, Klaus Dieter. *The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Martinus Nihoff Publishers, 2006

竹内俊子「教育を受ける権利主体としての「国民」の意味-外国人の教育を受ける権利について-」『立命館法学』、2010年5・6号(333・334号)、2010年

外務省「人権外交」：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html>