
特集：日本における移民政策の課題と展望

日本における外国人教育政策の現状と課題 学校教育を中心にして

佐藤郡衛 東京学芸大学国際教育センター

キーワード：教育政策，外国人の子どもの教育，公教育の再定義

本稿は、日本における外国人の子どもの教育政策について、その現状を分析し、今後の政策を構想するための課題について検討したものである。文部科学省を中心にした教育政策を検討し、そこにみられる特徴として次の5点を指摘した。第1に教育現場からの要望による対症療法的な施策であったこと、第2に海外勤務者の子どもの教育および中国帰国者の子どもの教育の基本的な施策を踏襲しつつ、国民教育の強固な枠組みを維持してきたということ、第3に外国人の教育政策には二重構造（在日韓国・朝鮮人の子どもの教育と新規来住の子どもの教育）がみられること、第4に自治体間の格差が広がっていること、そして第5に国際法が受け入れの根拠となっているが、国内法の整備が遅れており、しかも統合政策の視点が不十分であることである。

次に、今後の教育政策を構想する上で必要な視点を提示した。第1は外国人学校の位置づけの明確化と就学の義務化という課題をどのように受け止めるかについての議論が必要な点である。外国人に対して就学義務は必要だが、選択肢を保障することと財政上の負担についての検討が必要なことである。第2に外国人の子どもの実質的な教育を保障するための施策の必要性である。就学前の子どもの教育の保障、公立学校での外国人の子どもの受け入れ方針の明確化、学校における日本語教育の充実、不就学への対応、さらに進路保障である。最後に、外国人の子どもの教育は、国民形成のための教育の再定義が求められており、新しい社会を構成する「市民」を育成するための教育への転換が必要になっていることである。

1 はじめに

1990年以降、日本の学校では、急速に多国籍化・多民族化・多文化化が進行している。2006年度の学校基本調査によると、外国人（外国籍）の子どもの数は小学生が約4万4000人、中学生が約2万人のあわせて約6万4000人に達する^{*1}。この中には、「在日韓国・朝鮮人の子ども」「日系南米人の子ども」「新規来住者としての中国籍の子ども」「インドシナ難民の子ども」「フィリピンに代表されるアジアからの子ども」などがおり、非常に多様化し、それぞれ固有の教育課題を抱えている。

教育の現場に大きな課題を提起したのが、日本語の力が十分でない外国人の子どもの増加である。文部科学省（以下、文科省と略）の2007年度の「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」調査

によると、その数は25,411人に達し、前年度と比較し13.4%増加している。子どもの在籍学校数は5,877校に達し、母語別では、ポルトガル語10,206人、中国語5,051人、スペイン語3,484人、その他の母語6,670人となっており、これまでの調査と同様に、ポルトガル語、中国語およびスペイン語の3言語で全体の7割以上を占めている。また、在籍人数5人未満の学校が8割などという結果が報告されている。都道府県別では、愛知県が最も多く、ついで静岡県、神奈川県、東京都、三重県、大阪府などとなっており、全国的な広がりをみせている²⁾。

外国人の子どもたちは、全国に分散しているが、同時に一部地域に集住している。集住地域では、ポルトガル語を母語にする子どもが多く、ブラジルからの日系労働者の子どもが多い。外国人の子どもが多い地域では、滞在の長期化とともに、最近では日本生まれ日本育ちという移民2世が誕生し、学校に就学するようになっている。また、大都市を中心にして国際結婚の増加とともに、国籍だけではとらえられない多民族化も進行している。

こうした状況の中で外国人の子どもに関する教育に関して多様な施策が展開されてきたが、最初に自治体が動きだし、それに突き動かされる形で国の対応が開始されたというのが現状である。日本の教育は、国の枠組みが強固であり、教育現場での新しい課題に即応できにくいという問題を抱えているが、外国人の子どもに関する教育も例外ではない。この教育課題は、公教育とそのもとで展開されてきた国民形成のための教育の枠組みの問い直しを迫るものだが、明確な理念がないままに現実への対応に追われてきた。本稿では、国レベルのこれまでの施策の問題について検証し、その上で今後の教育政策を構想する上での視点を提示することを目的にしたものである。

2 外国人の子どもの教育政策の現状

まず、国レベルで外国人の子どもの教育の政策を跡づけながら、その特徴についてみていく。ここでは、主に文科省の外国人の子どもに対する施策に焦点化する。以下の表は主な施策の推移を示したものである。本格的に新規来住の外国人の子どもの教育に関して施策を開始したのは1989年のことである。「外国人子女教育研究協力校」の指定を行い、その受け入れと指導のあり方についてのモデル事業を開始したのである。その後、1990年の入管法の改正で、日系人の子どもが急増し、矢継ぎ早に施策を展開していく。また、1991年の「日韓覚書」では、「課外での母語・母文化教育の公認」「就学案内の発給」「教育公務員への任用の際の国籍条項の撤廃」などが認められ、これが外国人の子どもの教育にも適用されていくことになる。その後、多くの施策が展開されてきたが、そこには次のような特徴がみいだせる。

表 外国人児童生徒教育政策の推移——文科省等の施策を中心にして

1976年	「中国引揚子女教育研究協力校」の指定
1977年	「日本の学校」(中国語版上巻・下巻)(中国帰国児童生徒の適応のための補助教材)作成
1986年	「帰国子女教育の手引き」(引揚子女関係)作成
1986年	「中国帰国孤児子女教育指導協力者派遣」事業
1987年	臨教審最終答申(新国際学校の設置提案、日本語教育の充実等)

1989年	日本語教材「先生おはようございます」(中国帰国児童生徒対象)作成
1989年	「外国人子女教育研究協力校」の指定
1991年	「日本語指導が必要な外国人児童生徒数調査」の開始
1991年	「日韓覚書」(在日韓国人の法的地位・待遇)(①課外での母語・母文化教育の公認, ②就学案内の発給, ③教育公務員への任用の際の国籍条項の撤廃)
1992年	総務庁の勧告(①就学の円滑化, ②受け入れ体制整備・教員研修・日本語指導教材整備, ③就学前の情報提供)
1992年	「日本語指導等特別な配慮を要する児童生徒に対応した教員の配置」事業
1992年	「にほんごをまなぼう」(初期日本語指導教材)作成配布
1993年	「日本語を学ぼう2」(小4までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)作成・配布
1993年	「外国人子女等日本語指導講習会」「外国人子女教育担当指導主事研究協議会」開催
1994年	「日本語を学ぼう3」(小5, 6までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)
1994年	「外国人子女等指導協力者派遣(母語対応)」事業
1995年	「ようこそ日本の学校へ」(指導資料集)作成配布
1996年	「日本語指導カリキュラムガイドライン」作成
1997年	「外国人子女教育資料・教材総覧」の作成
1998年	「外国人子女教育受入推進地域」の指定
1999年	「外国人子女教育等相談員派遣」事業
2000年	大学入学資格検定(大検)の改正(外国人学校等の卒業生に受験資格が認められる)
2000年	マルチメディア版「にほんごをまなぼう」開発・配布
2001年	初中局国際教育課で外国人児童生徒教育を所管
2001年	「帰国・外国人児童生徒教育研究協議会」の開催
2001年	「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進」事業(2005年まで)
2003年	総務省行政評価・監査結果に基づく通知(①外国語による就学ガイドブック等の整備, ②外国語による就学援助制度の案内の徹底, ③通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認める)
2003年	「JSLカリキュラム」小学校編開発
2005年	「不就学外国人児童生徒支援」事業(2006年度まで)
2005年	「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」作成配布
2006年	「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル」事業
2006年	文科省初中局長の都道府県教委, 知事等への通知「外国人児童生徒教育の充実」
2007年	「帰国・外国人児童生徒受入促進」事業(①母語のわかる指導協力者の配置, ②域内の小中学校に対する巡回指導, ③バイリンガル相談員等の活用による就学啓発活動)
2007年	「JSLカリキュラム」中学校編開発
2007年	「JSLカリキュラム実践支援」事業
2008年	「外国人児童生徒教育推進検討会」報告

第1に、教育現場からの要望によって対症療法的な施策が展開されてきたという点を指摘できる。つまり、学校現場でその受け入れと指導の困難さが強調され、その困難さを解消するための施策が展開されることになる。1991年から「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」の実態調査が開始され、日本語指導の困難さが浮き彫りになり、日本語に特化した教材整備への支援が展開されてきたのである。国の教育行政の基本姿勢は、まず「問題」が先行し、その「問題」を解決するために、予算を計上し、施策を展開するという特徴をもつ。外国人の子どもの教育もまた日本語ができない子ども

の教育が「問題」となり、それを解決することに主眼がおかれたため、対症療法的な施策にならざるをえなかったのである。

第2に、外国人の子どもの教育の施策は、これまでの政策の枠組みの延長上でなされてきたという点を指摘できる。外国人の子どもの教育は、独自にそのシステムを構想するのではなく、既存の海外勤務者の子どもの教育や中国帰国者の子どもの教育の施策を踏襲してきた。海外勤務者の子どもの教育施策は、1960年代から着手され半世紀近い実績があった。中国帰国者の子どもの教育は、海外勤務者の子どもの教育の施策を踏襲したため、「国民教育」の一環として位置づけられ、「母語教育」や中国の文化を尊重するといったいわば「民族教育」は後退してしまった³。外国人の子どもの教育もまたこうした枠組みのもとで進められることになる。既存の枠のもとで施策を展開することは現実に即応できるという利点を持つ反面、国民形成という教育の枠組みに外国人の子どもの教育を位置づけることになり、既存のシステムへの適応が強調されることになる。しかも、外国人の子どもの教育は、公教育の枠組み自体のとらえ直しが必要になるが、そうした議論がなされないまま今に至っている。その結果、教育の制度や構造の改革といった議論にむかうのではなく、個人の適応を中心に据え、個別の支援を行うという施策が展開されてきたのである。

第3は、外国人の教育政策には二重構造がみられるという点である。1980年代までは在日韓国・朝鮮人の子どもの教育が中心であったが、1990年代に入ると、新規来住の子どもの急増し、特に日系ブラジル人の子どもの教育が大きな課題になる。しかし、従来の問題を解決しないまま、両者の教育は別個に議論され、新規来住の子どもの日本語教育や学校への適応が国の施策の中心になっていた。在日韓国・朝鮮人の教育で大きな課題であった民族教育や母語教育（継承語教育）について政策の俎上に上ることはなかった。こうした二重構造は外国人学校の位置づけに関してもみられ、欧米系の国際学校等は優遇税制を受けられる「特定公益増進法人」に加えられ、しかも、大学入学資格についても欧米系の国際学校と一部の外国人学校（中華学校、韓国学校、ブラジル人学校等）には学校単位で認められた。しかし、朝鮮学校にはそうした措置はとられなかった。国レベルの外国人の教育政策に関しては、在日韓国・朝鮮人の子どもの教育と新規来住の子どもの教育は、常に別の軸で議論されており、前者の問題が解決されないまま、新規来住の子どもの教育が「新たな課題」として位置づけられ、施策が展開されてきた。

第4は、公教育の格差が生じているという点である。つまり、外国人の子どもの教育政策に関して自治体間の格差が広がっているのである。「受け入れ体制」「高等学校の入試の特別枠」「就学案内」等、自治体での格差が拡大しつつある。受け入れ体制については、日本語指導を行う特別の教員を配置したり、指導員やボランティアを配置したりしている自治体もあれば、全く対応していない自治体もある。また、都道府県によっては、高等学校の進学に際して、特別枠を設けている自治体もあれば、全く枠を設けていないところもある。文科省の2008年の調査によると、14の都道府県と8市で外国人生徒を対象にした特別定員枠が設定され、35の都道府県で受験教科の軽減等の配慮が講じられている。こうした自治体間の差は、外国人の子どもの数の多少によって生じるものだが、集住地域間でも差がみられるし、国が一定の指針を示すことで自治体間の格差を解消する必要がある。

第5は、これまでの施策は国際法からみるとまだ不十分であるという点である。外国人の子どもの

受け入れの根拠は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」、いわゆる「国際人権規約」であり、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障している。また、「児童の権利に関する条約」では、初等教育を義務化とし、すべての子どもに無償で受ける権利を保障しており、かつ、中等教育でもその機会を保障するような措置をとることを規定している。このことが外国人を受け入れる法的な根拠になっている。しかし、「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」に規定されているような母語及び出身国の文化の教育の保障にまでは踏み込んでいない。日本は、この条約に批准していないが、国際的には、母語や出身国の文化の教育を保障する流れにあり、国際法の視点から、再度、日本国内の政策を見直す必要に迫られている。

以上、この約20年間の文科省の施策の大まかな特徴を指摘したが、外国人の子どもを一時滞在者として位置づけ、日本の学校や教育を基準にした同化的な施策がとられてきたといえる。ただし、2008年に提出された「初等中等教育における外国人児童生徒教育の推進のための検討会」の報告では、これまでよりも踏み込んだ視点がみられるようになった^{*4}。外国人の子どもを一時滞在者としてではなく、これからの日本社会の構成員として位置づけ、その教育を保障するといった視点がみられるのである。いわば、「統合」的視点の芽生えとでも表現できるが、この視点を明確にしてさらに拡げていくための施策をどのように展開するかが課題になる。

3 権利保障の明確な規定

外国人の子どもの教育政策で最も重要な点は、一貫した政策理念や目標を設定することである。特に、外国人の子どもの教育を保障することを明確にすべきであり、しかもその教育をどのように保障するかという内実が問われることになる。佐久間孝正は、憲法や教育基本法にいう教育の権利や義務が、「狭く国民固有の権利・義務とされたことと、この解釈を受ける形で、戦後、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒が、教育への固有の権利から排除されていったこと」をあげ、このことが、「その後の多様な外国人児童・生徒を不就学に追い込みながらも、問題視されないような状況が広範に生み出されていったところに今日的な問題がある」と指摘している^{*5}。その上で、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障するための立法措置が必要なことを示している。

外国人の子どもの教育を受ける権利は、国際法が根拠になっているが、国内法もそれにあわせて整備する必要がある。こうした動きはすでに自治体では開始されており、1990年代から在日韓国・朝鮮人の子どもと新規来住の外国人の子どもを含めた外国人の教育指針や教育方針を制定する自治体が増加している。その指針や方針は、人権の尊重、内外人平等の原則、多文化主義の理念を基礎に策定されているものが多い。こうした動きからも、国でも外国人の子どもの教育の権利を保障する包括的な立法化をはかることが必要だろう。このことにより、従来の枠組みでの対症療法的な施策、あるいは在日韓国・朝鮮人の子どもと新規来住の子どもの教育政策の二重構造という問題を克服できるようになる。

この独自の立法措置は、外国人の子どもの受け入れ方針を明確にし、受け入れ体制を整備していくことにつながる。外国人の子どもの受け入れにあたっては、「日本語」を教育課程に位置づけ、教科・

領域として独立させていくことが課題である。外国人の子どもたちは、日本語の力が十分でなく、「国語科」だけでは対応できないことはこれまでの経緯が物語っている。また、「日本語」を正規の教科として位置づけていくためには学習指導要領や教育職員免許法などの改正も必要になる。

立法措置は母語の位置づけにも関わってくる。1991年の「日韓覚書」では、課外での「母語や母文化」の教育が認められ、新規来住者の子どもの「母語や母文化」の教育についても課外では認められることになるが、正規の授業でもこうした子どもたちの「母語や母文化」を保障する措置を講じる必要がある。そのためにも、学習指導要領の弾力的運用をはじめ、その大綱化や実質的な教育課程編成権を大幅に自治体や学校にゆだねる措置を講じていくことも検討課題になる。

4 公教育の再定義——外国人学校の位置づけと就学の義務化をめぐる

外国人の子どもの教育は、公教育という枠組みのとらえ直しが必要である。外国人の子どもは、日本の学校だけでなく、外国人学校にも多くが就学している。これまで外国人学校は、日本の公教育とは切り離され、その多くは各種学校とされ、学校教育法第1条で規定する正規の学校、いわゆる「1条校」ではない。このことをめぐっていくつかの問題点が指摘されてきた。第1の問題は、進学や就職の際に不利益を被るという点であり、日本の上級学校への進学の道が閉ざされてきた。「大学入学資格検定」(大検)に合格しなければ大学を受験できなかったが、2003年に欧米系の国際学校と一部の外国人学校には学校単位で大学受験資格が認められ、朝鮮学校の卒業生にも大学の個別審査で受験資格が認められるようになり、大学入試に関しては状況は改善されつつあるが、いまだ十分ではない。

第2は財政的な問題であり、正規の学校として認められていないため、財政的支援が限定されているという点である。都道府県では、東京都が1970年度に朝鮮学校に「私立学校教育研究補助金」を支給したのを皮切りに、徐々に設備補助金や学校運営費などの名目で補助がなされるようになってきた。また、市町村でも、同様に「外国人学校補助金」などの名目で補助金を支出するようになっていたが⁶、国では外国人学校に対する直接的な補助は行っていない。これも外国人学校を正規の学校として認可していないことが大きな壁になっている。

外国人学校に関しては国と自治体でその対応が異なり、馬越徹はこの違いを「公の分裂」と表現している。入学資格認定と教育助成・補助以外にも、学校の設置認可、教育課程の編成、そして教員採用の3つの問題を取り上げ、いずれも国と自治体との対応の違いを指摘している。自治体では1960年代に外国人学校を各種学校として認定したり、公立学校の中に「民族学級」を開設したり、そして都道府県レベルでは外国人の教員を採用したりしており、国の対応よりも一歩も二歩も先んじていると指摘している⁷。最近では教員採用等については状況の改善が進んでいるものの、国際的な基準からしても、公教育に対する国のとらえ方が問題であり、公教育の再定義が必要になっている。すなわち、外国人学校を別枠で構想するシステムの見直しが迫られるのである。それは、単なる理念としてではなく、現実に存在する外国人学校に対してどのように対応するかが問われる。ただし、外国人学校の中には、長い歴史の中で独自の教育を展開している学校や母国の国民形成のための教育

の実施を設置目的にしている学校もあり、すべての学校を「1 条校」にすることには慎重であるべきだろう。しかし、外国人学校の卒業生の中には日本で生活する者もあり、進路保障や学習機会を保障することが重要であり、その独自性を尊重しつつ少なくとも私立学校に準じた位置づけと補助制度を用意していく必要がある。

この外国人学校の位置づけは就学の義務化という課題にも連動する。外国人の子どもの教育をめぐる大きな論点の 1 つに就学の義務化がある。就学の義務化を日本の学校のみに限定し、義務化によって教科としての「日本語」を正規的教育課程に位置づけ、専門教員の養成等の根拠になるといった主張もなされているが^{*8}、そう単純ではない。外国人の子どもたちはすべてが日本の学校に就学しているわけではなく、外国人学校が重要な選択肢になっている。就学の義務化は外国人学校にも現行法が適用されることを意味し、多くの問題が生じることになる。例えば、教育内容に関しては一定程度学習指導要領の規定を受けるため、教科や授業時間数だけでなく学習内容に関しても拘束力が出てくる。教員採用にも一定の条件がつけられるし、さらには指導要録といった評価基準によって学力の一元化といった問題が生じることになる。

この他、外国人の子どもの就学の義務化による財政負担についても議論をする必要がある。現在、外国人の子どもが多い地域ではその教育を専任で行うために、特別に「加配教員」が措置されているが、就学の義務化によってすべての自治体に配置する必要がでてくる。加配についての財政負担の割合は、現在は、国が 3 分の 1、都道府県が 3 分の 2 だが、義務化した場合、「加配教員」の財政負担に関する問題が生じる。この点について明確にしておかないと、自治体間の格差が拡大していく恐れがある。

就学の義務化には課題が多いが、国家として義務教育就学年齢の子どもの学習を保障することは責務であり、子どもの成長・発達、社会参加の観点からも、義務化への道を模索すべきである。当面の措置として、在留資格として、子どもに日本の公教育を受けているか、外国人学校に就学しているかを資格認定条件に加えることも 1 つの検討課題であろう。外国人学校を就学の場として認めるためにも、外国人学校の位置づけを早急に改善することが政策課題になる。また、外国人に対して多言語による就学案内や通知を徹底させるように国が自治体に働きかけることも当面必要な措置である。

5 子どもの学習保障

外国人の子どもの多くは日本の学校に就学しているが、その子どもたちの学習保障が重要な課題になっている。特に、就学前の教育、小・中学校での受け入れ体制の整備、さらに日本語教育などが喫緊の課題である。第 1 は就学前の子どもへの対応である。滞在の長期化、定住化にともない、就学前の子どもが増加しつつあるが、これまでは義務教育段階の子どもへの対応に終始し、就学前の子どもの教育への対応が不十分であった。地域によっては、日本の保育園や幼稚園に就学する外国人の子どもが増加しており、外国人学校などが運営する保育施設や幼稚園などに通園している子どもも少なくない。新規来住の外国人の多くは、就労時間が長く、日本の保育園や幼稚園では対応できないため、独自の保育施設の需要が高い。「外国人集住都市会議」への参加市町の調査では、「外

国人保育施設では従事職員の大半がポルトガル語を主な使用言語としており、また、日本語能力からみても、日本の教育制度や小学校入学のための正確な情報⁹が得られないといった状況にあり、日本の学校との接続がなされていないといった問題が報告されている⁹。こうした保育・託児施設を終えた後に、日本の小学校に進む子どもが多いが、日本の学校に関する情報がないため、学校生活の準備ができないといった問題を抱えている。今後も就学前の子どもの増加が見込まれ、しかも多国籍化・多民族化が各地で進行しており、集住都市のように独自の保育・託児施設を整備できない地域が多いため、日本の保育園や幼稚園での受け入れが本格化していくことになる。受け入れ体制、保育士や教師の対応、日本語と母語との関連を考慮した言葉の教育、さらには日本の小学校への接続など課題も多く、就学前の子どもへの施策が迫られる。

第2は日本の学校での外国人の子どもの受け入れ方針の明確化である。外国人の子どもを日本の学校でどのように受け入れていくかという基本方針を明確化していかなければならない。現状の枠を前提に受け入れることは、結果として同化のメカニズムが働き、外国人の子どもにとり学校という制度、さらには日常の教育活動が抑圧的になることはこれまでの調査からも指摘されていることであり¹⁰、制度改革を含めた議論が必要である。さらに、過年齢や義務教育年齢を超過した子どもの受け入れなどに関しては一定の方針を示す必要も出てきている。

また、受け入れ体制については、集住地域だけでなく、子どもの数が少ない地域で問題を多く抱えている。文科省の「日本語指導を必要とする児童生徒数」調査によれば、1校あたりの子どもの数が「5人未満」という学校が全体の8割を占めており、在籍人数別にみると「5人未満」の市町村が全体の過半数を占めている。こうした分散している地域での受け入れ体制はいまだ十分ではない。日本語力が十分でない子どもの数が「5人未満」の場合、特別なクラスを設置したり、特別な指導体制をとったりできないため、日本語の習得もままならない状況で授業を受けざるを得ないという現実がある。また、受け入れ後の日常的な指導のあり方にも課題が多い。具体的な施策としては、日本語教育の拠点校を設置すること、遠隔での指導や個別の指導のあり方など指導方法を早急に改善すること、さらには編入直後に集中的に日本語教育を受けられるような体制を整備することなどである。

第3は日本語教育である。全く日本語が理解できない子どもへの日本語指導は「初期日本語指導」と呼ばれるが、これについては整備されつつある。ただし、公立学校では教師の異動が必然であるため、異動により日本語教育の継続性が阻害されることになる。いままで対応してきた教師がいなくなれば、新しい教師が一から出発するため常に課題が存在し続けることになる。しかも、日本語指導に関しては、その評価の基準が曖昧であり、学校によって異なっているだけでなく、日常会話ができれば指導の必要がないという判断を下し、全く対応していない学校もある。「初期日本語指導」のみでは、教科の学習についていだけの日本語力はつかないため、日本語指導のあり方を根本から見直す必要がある。そのための第一歩として日本語力について一定の基準を示すことが必要だろう。また、日本語指導に関しては、子どもの背景、日本語力、母語力、認知発達などの多様化を考慮する必要があるし、しかも、地域特性にも配慮する必要もある。集住地域の子どもの70%はポルトガル語を母語にしているが、東京や大阪などは中国語を母語とする子どもが多く、漢字圏と非漢字圏の子どもへの支援はおのずと違ってくる。このため、地域の特性に応じ、あるいは子どもの特性に応じた日本語指導、

教材開発といったことが必要になってきており、その意味では国による包括的な研修よりも地域ごとに実態にあった研修の企画・運営が求められるようになってきている。

日本語教育で特に重要な課題は、教科にかかわる日本語教育である。これまではまず日本語指導を行い、その上で教科指導を進めようという考え方が強く、日本語指導と教科指導が切り離されて行われていた。言葉だけを取り出した日本語指導では、子どもたちが学習に参加できる力を育成するには十分ではない。日常生活で流暢に日本語を操っていても、いったん授業に参加するとその授業内容が理解できないか、あるいは理解したことを十分に表現できない子どもが多い。外国人の子どもの日本語教育は、日本語指導と教科指導を統合し、子どもたちが学習活動に参加できる力を育成しなければならない。文科省は日本語指導と教科指導を統合したJSLカリキュラム^{*11}の開発を行い、その普及事業も展開しているが、教育現場では使いにくいといった声が多い。ただ、JSLカリキュラムは、日本語指導と教科指導を統合したカリキュラムであり、指導者の実践的力量に負うところが大きい。ため、もともと研修を前提に開発されたものである。教員の実践的力量を向上させるためにも研修が不可欠であり、さらには専門的な教員養成もあわせて検討していく必要がある。

6 不就学への対応

外国人の子どもの教育で喫緊の課題は、不就学への対応である。外国人には就学義務が課せられていないため、不就学という事態が生じることになる。特に義務教育段階で全く教育を受けていない子どもがおり、子どもの成長発達の面だけでなく社会的にも大きな問題である。この不就学の要因は複雑であり、就学義務がないことが大きな要因だが、それだけでなく母国への帰国予定が曖昧であること、さらには経済最優先の親の生活戦略などが指摘されてきた^{*12}。

この不就学に関しては、その実態が正確に把握できていない。これまでは日本の公立学校と外国人学校への就学者と同年齢の外国人登録者数の差を不就学者数として割り出すケースが多く、正確にその実態がつかめていない。「外国人集住都市会議」に参加している市町では、教育委員会、首長部局、NPOなどが連携して実態把握を行うようになってきているが、全国的にみると不十分である。その背景にあるのが外国人登録の問題である。つまり、外国人登録をした地域から他地域に移動した場合、届け出の義務がないため、統計上は最初の外国人登録した地域でカウントされ、就学実態がないことから不就学扱いになるという制度上の不備であり、この改善が不可欠である。

不就学に関してはまずは正確な実態把握が重要な課題になる。文科省も不就学の実態調査を行い、全体の平均で1%という結果を報告しているが、調査の方法等で問題もあり必ずしも正確な数値ではない。これまで就学義務がないことから調査すら行われなかったことからみれば一歩前進だが、国の責任で不就学の子どもの正確な実態を把握しなければならない。ただ、在留制度と外国人登録との整合性をはかる必要があり、教育だけでは解決できない問題だが、不就学の子どもの実態を正確に把握した上でその対応策を検討する必要がある。ただそうした統計的な数値にのらない不就学の子ども、いわゆる「不法滞在」といわれる「非正規登録者」の子どもの存在にも留意する必要がある。学校に行くことで「不法滞在」が発覚するおそれがあるため、親が学校に行かせないといったこともあ

る。こうした子どもも含めた不就学についての実態把握が必要である。

ついで日本の教育や、学校についての情報提供である。日本の教育・学校の情報不足が不就学の1つの要因になっているといわれており、学校生活のきまり、約束事、学校行事など、子どもが経験したことのないものが多く、しかも、親の日本語能力の問題もあり対応できない。国では、多言語による就学ガイドブックを作成・配布しているが、自治体にまで十分おいていない。こうした就学支援を含めた相談を主たる仕事とするソーシャルワーカーがうまく機能している自治体もでてきており、今後各地でこうした人材を配置していくことも検討課題である。

さらに不就学の対応としては、地域の日本語教室など学校以外の場での学習を何らかの形で承認していくことが必要になる。日本の学校に編入学後、授業についていけず、しかも、友だちもできず、学校に居場所がないことが不就学につながることもある。所属する学級で居場所を確保できない場合、日本語教室などが子どもの居場所になり、そこが積極的な意味を持つことがある。地域の日本語教室において、同国出身の年下の子どもの支援をしたり、日本人のボランティアと交流したりすることで、自分の存在を他者からも評価されることで、自分の未来を切り開く力になるといった事例も報告されている^{*13}。こうしたことから、生涯学習といった視点からの政策立案と同時に、地域の日本語教室に通う子どもに対しては、そこでの学習を学校の出席日数に加えるなどの特例を認める措置も検討すべきである。

7 積極的差別是正という視点からの進路保障

外国人の子どもの進路保障は今後重要な課題になるが、これまでは「外国人生徒枠」といった特別な定員措置や受験時の配慮などがなされてきた。ただ、こうした措置がはたしてどのような効果があったかを検証する必要がある。蘭信三は中国帰国生徒の特別入試を検証し、それが「本来の意味で積極的な差別是正」になったかどうか疑問を呈し、「社会的な差異の解消は個々の努力によって解消されることはなく、制度として解消されるべきもの」という課題を提起している^{*14}。

社会的な差異を制度として解消するには、特別な定員措置からさらに積極的な差別是正策へと踏み込む必要がある。アメリカでは、民族的マイノリティに対する差別を是正するために積極的差別是正策(affirmative action)を実施してきたことはよく知られている^{*15}。これは、「過去の差別を是正し、あるいは未来における差別の再発を防止するために適用される措置であり、単なる差別的慣行の廃止だけにとどまらず、差別される人たちを優遇すること」(米州人権委員会)をさす概念であり、権利や機会の平等ではなく、結果の平等を保障することである。実際は、多数のマイノリティの学生を入学させるため、白人の学生よりも緩やかな入学基準制度を採用したものである。例えば、入学者の選考においては、アフリカ系、ヒスパニック系、ネイティブ・アメリカンの志願者には、選抜試験時の採点時に自動的に点数が加算されるといったことである。この政策は、その後、「人種差別の解消」から「多様性の実現」へと移行しつつあり、特に教育場面では、「多様性」がキーワードになってきた。1990年代にはマイノリティの増加とともにこの積極的差別是正策の是非をめぐる大きな論争になったが、この制度が民族的マイノリティの差別是正と多様性の実現という2つの目的を持ったものである

ことにかわりはない。

この考え方は、外国人の子どもの受け入れやその教育を再考していく上で有効な視点を提供する。外国人の子どもの受け入れは、アメリカの「積極的差別是正策」のように、一定の比率を定め一律に入学機会を保障するという制度を確立することも考えられる。しかし、その比率をどのように設定するかは難しく一筋縄ではいかないが、何らかの形で能力のある外国人の子どもには優遇策を講じていく必要がある。ただし、外国人の子どもの入学後の日本語教育を含めた学力保障を制度的に保障することもあわせて検討しなければならない。

このことは「多様性の実現」という視点にも結びついてくる。異なった文化的・言語的な背景をもつ子どもを学校に受け入れていくことは、学校の多様化を促進させることになるという点を確認する必要がある。従来の教育の枠組みや学校の制度・組織・カリキュラムなどを固定したままで外国人の子どもを受け入れるのではなく、システムや構造自体を変革するという視点が重要であり、これがアメリカの積極的差別是正策で主張している点でもある。

8 市民性の教育への転換を

外国人の子どもの今後の教育政策を考えると、公教育の再定義と同時に公教育のもとで展開される「国民形成のための教育」の見直しが不可欠になる。外国人の子どもたちを生活者としてとらえ、これからの日本社会を構成する一員として位置づけていく動きがみられようになったが、それは、統合政策への歩みととらえられる。教育における統合政策を進めるには、日本の教育の枠組み自体の転換が求められる。具体的には教育目標を「国民形成」から「市民形成」へと転換することである。こうした流れは、国際的にもみられるようになっていく。ユネスコの「21世紀のシチズンシップ教育」では、これまで、人間として権利を有する「個人」と、それぞれの国家によって承認された市民的・政治的権利をもつ「市民」の概念が分離していたが、人間としての普遍的権利である「人権」から、改めて特定の国家のなかでの「市民権」をとらえなおす動きが出てきている^{*16}。ユネスコにおいても、普遍的な人権を基礎にした「市民」の育成が課題になっているのである。グローバル化の中で教育を受ける権利を「国民」のみに限定するのではなく、普遍的な権利として保障する必要があるということである。具体的には、外国人の子どもたちを社会の一構成員である「市民」(住民)として位置づけ、その教育を保障するということである。それは、これまでの狭い意味での「国民形成」から、新しい社会を構成する「市民」として育成するための教育が求められる。それが、「市民性の教育(citizenship education)」と呼ばれるものであり、この「市民性の教育」をいかに具体化するかが問われている。

こうした動きの芽は自治体ではみられるようになっていく。既述のように1990年代に入り、外国人の子どもが急増した自治体の中には、外国人の子どもの教育方針・指針が作成され、さまざまな試みがなされるようになってきた。こうした自治体レベルの試みは、住民、ないし市民として外国人を位置づけ、その教育を公教育の中で保障しようという開かれた教育の枠組みを模索する動きといえる。これは、教育におけるある種の規制緩和と分権主義に結びついてきたが、この動きは決して国民形成の教育の解体に向かっているわけではなく、むしろ、その教育の内実を豊かにしていると受け止める

ことができる。国際法や国際的基準といういわば外圧からだけでなく、内から国民教育という枠組みの問い直しを迫っているとみることができる。国際社会の動向から見ても、日本の公教育のあり方が問われており、外国人の子どもの教育を構想する上では、公教育の再定義が不可欠であり、そこで提供する教育のあり方が問われている。こうした広い視点から外国人の子どもの教育を議論し、この教育が日本の国民形成の教育の新しい枠組みづくりにつながるような政策こそが求められている。

*1 文部科学省(2006)『学校基本調査』より。

*2 文部科学省(2006)「日本語指導が必要な外国人児童生徒数調査」より。http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08073011/001.htmを参照。

*3 佐藤郡衛(2005)「帰国生徒の受け入れと特別入試の意義と課題」『国際教育評論』2号(東京学芸大学国際教育センター), 78～89頁。

*4 初等中等教育における外国人児童生徒教育の推進のための検討会(2008年)『外国人児童生徒教育の充実方策について』。詳細はhttp://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htmを参照。

*5 佐久間孝正(2006)『外国人の子どもの不就学』勁草書房, 180頁。

*6 月刊イオ編集部編(2006)『日本の中の外国人学校』明石書店, 140～177頁。

*7 馬越徹(2000)「日本——社会の多文化化と『永住外国人』子女教育」江原武一編著『多文化教育の国際比較』玉川大学出版部, 209～231頁。

*8 国立国会図書館調査及び立法考査局(2008)『人口減少社会の外国人問題』で、こうした議論がなされている。

*9 外国人集住都市会議(2006)『外国人集住都市会議 東京 2006 多文化共生をめざして未来を担う子どもたちのために 資料編』より。

*10 たとえば、清水睦美＝児島明編著(2006)『外国人生徒のためのカリキュラム』嵯峨野書院を参照。

*11 JSLカリキュラムとは、“Japanese as a Second Language”カリキュラムの略で、日本語を母語としない子どもたちのために、日本語教育と教科指導を統合したカリキュラムのことである。子どもの日本語能力と同時に、教科内容の理解を促すためにつくられたものである。

*12 佐久間・前掲注*5書。

*13 相磯友子(2006)「外国人青少年たちはなぜ日本語教室に通い続けるのか——ボランティア日本語教室のエスノグラフィー」『国立オリンピック青少年総合センター研究紀要』6号109～121頁。

*14 蘭信三(2004)「おわりにかえて——中国帰国生徒特別枠入試の問いかけるもの」『中国帰国生徒特別枠入試の意義と課題』(科学研究費補助金研究成果報告書, 研究代表者: 蘭信三)99～115頁。

*15 積極的差別是正策の議論はWaldron, Jeremy (1998). “Humility and the Curse of Injustice,” in Robert Post and Michael Rogin, eds., *Race and Representation: Affirmative Action* (New York: Zone Books), pp.385-389を参照。

*16 UNESCOのCitizenship Educationと移民の権利などについてはhttp://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=9093&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.htmlを参照。

Current Government Policies for the Education of Foreigners in Japan and Future Objectives for School-Based Education

SATO Gunei

Tokyo Gakugei University

key word: education policy, education for foreigners, citizenship education

This article analyzes educational policy as it applies to the school-based education of children of foreigners resident in Japan. It also discusses issues that might affect future policy making.

First, I focused on the educational policies of the Ministry of Education, Science, and Culture, and identified the five following characteristics:

(1) Educational policy in this area was a makeshift response to demands that arose from the classroom; (2) These policies simply followed and maintained the strong structure of national education put in place to deal with Japanese children living abroad, with Japanese students returning from overseas, and with Japanese families returning from China; (3) Education policy enforced a two-track system, with one set of policies for children of Korean residents of long standing and another set for children of newly immigrated residents. (4) Local government policy differences are increasing; (5) Although international law is supposed to form the basis for immigration in Japan, Japanese domestic law and international law differ with regard to security issues. In terms of educational policy, government attempts at integrating these two different legal traditions have been insufficient.

Given the analysis of current conditions presented above, before we attempt to create future education policy, we must discuss several essential points. First, we must clarify the status of the education provided by foreign schools in Japan. Also, we must decide whether the education of children of foreign residents should conform to Japan's compulsory education law. Compulsory school education for foreigners' children is a necessity but we need to explore how to allow for parental choice and how to bear the cost of increased compulsory education.

Second, we need concrete policies that will secure a legitimate education for the children of foreigners. Substantive examples include securing education for pre-school aged foreign children, clarifying public school policy regarding the admission of foreign children to regular Japanese public schools, enriching education in Japanese as a second language for non-native speaking children, enrolling currently unenrolled students, and securing a high school education for foreign students once they graduate from middle school.

Finally, as for the education of the children of foreign residents, I have argued that we should seek to redefine and transform national education. Rather than continuing to mold Japanese patriots, we need to transform education to create "citizens" for a new Japanese society. When we take these factors into consideration, we can see this as enriching the content of national education rather than dismantling it.