論文

国際労働力移動と教育イギリスと日本の比較の視点から

佐久間孝正 元立教大学

キーワード: イギリスの移民の子どもの受け入れ, 人種関係法, 国と地方の受け入れ施策

本稿は、イギリスと日本の移民労働者なり外国人労働者子女の学校受け入れ施策に関し、比較しながらその特徴や課題を問うものである。イギリスでは、バングラデシュ系の集住地イースト・エンドが取り上げられている。イギリスは、人種関係法により、マイノリティの子どもでもマジョリティの子どもから切り離し、長期にわたり隔離教育をすることは、人種差別とみなすので、初期指導は主に受け入れ始めの数週間、主に午前中に行われる。午後からかれらはメインストリームの教室で一般の生徒と同じ授業を受ける。学年を下げて受け入れることもしない。この背景には、イギリスが資格社会であることがかかわっている。近年は、東欧圏の子女も増えており、かれらの受け入れに関しても、以前のアジア系のマイノリティの生徒指導で実践されたことが行われている。

一方日本は07年において、古くからの外国人として典型だったオールドカマーともかかわる韓国・朝鮮人が、ニューカマーの中国人に抜かれたように、これからはいっそうニューカマーが増えることになるだろう。しかし、家族滞在に伴う子どもの教育に関しては、受け入れ体制が整っているとは思われない。ここでは、マイノリティを支援する専門支援員の評価、日本語力の判定方法、編入時の手続きに関する問題などを中心に、現在の受け入れに伴う問題を検討している。

1 はじめに

このところ世界的規模で人の移動が盛んになっているが、イギリスも例外ではない。戦後のイギリスの移民の特徴は、旧植民地からの膨大な人の移動であったが、ここ数年は、この流れに変化が起きている。それは旧植民地出身者以上に、東欧圏からの人の移動が起きているからである。周知のように2004年5月1日に東欧圏を含む10カ国がEUに加盟するや、ポーランドやハンガリーからの移民が急増することになった。隣国ドイツや当初はフランスも、安い労働力の急増を避けるため7年間の凍結期間を設けたが、イギリスは設けなかった。案の定、東欧圏から多くの移民労働者がイギリスに殺到することになったのである*1。

東欧圏の移民労働者は、従来の移民労働者に比べていくつかの特徴をもっている。それは人種的には白人であり、宗教的にはキリスト教徒だということである。そのため旧植民地出身者より、文化的

にはよりイギリス人に近似している。また定住が法的に認められているところから、アジア系のように あまり集住しない。集住しない背景には、車の普及と仕事を斡旋する業者の住宅に住むこともある。 車があれば集住しないでも生活できるし、出国時点で斡旋業者の紹介で働く場所の決まっている者 は、最初から離ればなれの生活をするようになる。さらに東欧圏からの入国者には、最初から女子も 多く、かつ移動の民としてのロマも含まれる。

従来までのイギリス移民の特徴が、植民地からの移住ということを考えれば、東欧圏からの移民は、 非植民地国以外からの大量入国という点で、ユグノーやユダヤ人に次ぐ経験でもある。最初から家族 滞在なり子どもを伴うことが多いのも、かれらに似ている。

2 イースト・エンドの移民受け入れ校

(1) 受け入れの実際

本稿では、子どもの受け入れに焦点を当てるが、このような東欧圏からの子どもが、今後、イギリス社会にどのように統合されていくかは、その「実験」がようやく始まったばかりである。宗教的に近似している人々や子どもの統合がどのようなものか、まだ詳細なデータが不足している。ロマの子どもたちが、イギリスの教育界にどのような問題を提起するかも、現時点では正確な予測が不可能である。そこでここでは、すでにアジア系の子女の受け入れにおいて実績のある学校の受け入れ施策を中心にみていく。アジア系に対する施策が、新しいニューカマーの子どもにも応用されているからである。

場所は、ロンドンのなかでももっとも多くのマイノリティの子どもが集中しているタワー・ハムレッツのS中等学校である。この学校の創設は1977年で、2007年に30周年を迎えたところである。30年前といえば、ちょうど多くの旧植民地の移民労働者がイギリスに来て、次第に移民制限が厳しくなるため受け入れ国で家族再結合を果した時期に相当する。

07年時点で全校生徒数は1,200人と多く、建物も30年たってかなり老朽化したので、間もなく同じ場所に新装・再建の予定である。1,200人でもなお空きがあり、06年には隣接するハクニーの学校が閉鎖されたのに伴い、いっぺんに100人近くを引き受けている。あまり他校の生徒までは引き受けたくないそうだが、空きがある以上、引き受けざるを得ないという。ただし、もう満杯でこれ以上大きくはならないという。

学校の周辺には、バングラデシュ系の公営住宅(カウンシルハウス)が密集しており、そのような環境を反映し、全校生徒1,200人のほぼ95%までが、バングラデシュ系を中心としたマイノリティの子どもである。近年多くなっているのは、ソマリア系と中・東欧系の生徒である。ソマリア系は、15年前から増え始め、中・東欧系は、ここ3~4年のうちに増加している。教員数も約130人、その3分の1がマイノリティである。

イギリスは編入に際し、以前なら父母が直接学校に交渉し、空きがあれば受け入れてもらえたが、本校の場合は、地方教育当局 (Local Education Authority) を通すことになっている。そこで住所が確認されて、近くの公立校が紹介される仕組みである。もし空きがなかったりすると待たされる。また、どうしても入れたい学校などに固執すると、これまた待たされる。この学校は、さすがにバングラデシ

ュ系の生徒が多く、過去の蓄積があるだけに、外国人生徒の受け入れ態勢が整えられている。毎年年間、80人以上の移動がある。

(2) 午前中のみの別室授業

編入生には、最初に受け入れ準備室ともいえるインダクション・ルームで面接による英語の試験が行われる。評価は、表現力、筆記力、聞く力の3点がチェックされる。バングラデシュ系は、その大半がシルヘットというインドのアッサム地方に遠く連なる地方都市から来ている。しかしなかには、英語を媒介言語にしている学校出身の子どももおり、子どもの語学力の正確な評価がインダクション・ルームの大きな役割である。とくに近年増えている中・東欧のロマの子どもなどは、英語力の把握が重視される。

インダクション・ルームでの英語力のテストが終わると、1グループ8~10人に分けられ、さっそく午前中のみの初期指導が始まる。イギリスでは、「人種関係法」の影響もあり、マイノリティのみをメインストリームから切り離し、たとえ英語の指導であっても長期に隔離した授業は法律違反とされるので、インダクション・ルームでの指導は、3週間、午前中のみに限られる。指導を受ける科目も、英語、数学、科学の3教科が主で、それに情報(パソコン指導)が入る。

英語では、最初に友人と会って自分を紹介する身近な状況設定を通した即戦力の表現力が重視される。数学は中学生では、グラフと図形に関する基礎学力の養成が主である。科学は、体育 (Physical Education、略してPH)とセットで、自分の健康とイギリスの気候の特徴、四季の変化に関する挨拶程度の語学力である。

筆者が参加したのは、8人の生徒の訓練授業であった。教員自身もキプロス出身のマイノリティである。授業中、しばしば導入教育時のサポーターが訪問する。サポーターは、本校専属のベンガル語の話せる教育ソーシャルワーカーである。彼女は福祉関係の資格はもっているが、教員ではないので授業を受けもつことはできない。しかし、慣れない環境にあって生徒が初期の訓練に集中しているかどうか、何か問題をかかえていないかをチェックするために巡回する。同時に新しい環境での生徒の健康管理にも気を配っている。

彼女は突然訪問することが多いが、生徒は学校内で母語の会話に飢えているとみえて、どの子も 授業中にもかかわらず母語で挨拶し、一時は雑談が始まるような状況になる。メインストリーム教員 の制止で、やっと授業が再開する事態に何度も遭遇した。

午前中は、インダクション・ルームでの初期指導中の身であっても、午後は各自、学年に応じて自分が登録した授業に出席する。そのときかれらは、黄色のカードを持参し、受講科目の担当教員に提出する。そこには、自分が現在インダクション・ルームで訓練を受けている最中であること、言葉が解せないので授業についていくのが大変なこと、そのような自分を理解した上で受け入れて欲しいことが書かれている。

日本でよくいわれるひっつき指導教員が活躍するのは、このような午後からメインストリームにやってきた子どもの指導や、インダクション・ルームでの教育期間が終わって終日メインストリームの授業が主となった子どもの指導においてである。

新しくやってきた生徒も通常は25人から30人のメインストリームの生徒に混じるが、ここには最低2人の「追加言語としての英語 (English as an additional Language, EALと略される) 教員」がついている。この教員は、以前は「第二言語としての英語 (English as a second Language)」と呼ばれた教員だが、生徒によっては英語が必ずしも第二言語とは限らないことを受けて改められたものである。現在、同校には8人のEAL教員がいるが、かれらの英語以外の言語は、ベンガル語、フランス語、イタリア語、スペイン語、ギリシャ語、トルコ語、ポーランド語、ソマリア語である。できるだけ生徒の母語を反映するように工夫されているが、多国籍にわたるためすべてを満たしているわけではない。

バングラデシュ系が多い割に、ベンガル語を話せるEAL教員が1人とは不十分な気もするが、メインストリームの教員のなかに生徒の母語が話せる教員がすでにいるので、このような配分になっている。以前はマイノリティの教員はEAL教員にも少なかったが、こんにちはEAL教員はもとより、メインストリームの教員のなかにもマイノリティ教員が増えている。

(3) 生徒による支援, 出席確認, 資格

この学校のユニークな試みの一つに、インダクション・ルームに通っている間、先輩生徒による編入したばかりの生徒への教育支援活動がある。「中等教育修了資格試験(General Certificate of Secondary Education、GCSEと略される)」前の14、15歳の生徒による支援である。同じ母語が話せ年齢も近いので、話し相手になれるだけでも来たばかりの生徒には心強い援助である。このような生徒は、休み時間や昼食時にインダクション・ルームに来て支援する。内容は、言葉の訓練から学校の様子、科目の特徴、試験などに関する相談・支援である。

インダクション・ルームの教員は、毎週水曜日午後、教科別ユニット会議がある。ここで生徒の様子や授業についての意見交換をしている。日本との関係で気になるのは、学年を下げたり、学齢を過ぎた生徒の受け入れに関するものである。結論をいうと、異なる学年の混じる授業はあっても、学年を下げて受け入れることはしていない。同一年齢、同一学年である。しかも、基本的に16歳の義務教育までは中学校に受け入れるが、それ以上の生徒はいっさい受け入れを認めていない。日本同様、こうした微妙な時期の生徒はイギリスにも多いが、基本的に義務教育の16歳を過ぎれば、継続教育コレッジを推薦し、中学校での受け入れはしない。

これはどのように考えればいいのだろう。日本で高校に行くには、中学校修了が原則であり、大学に行くには高校修了が原則になる。そのため、中学校や高校に入れるか否かが重要になる。しかしイギリスは、あくまでも資格が問題なので、中学を修了するか、シックスス・ホーム(日本の高校に相当し大学受験資格のAレベルを取得する所)を修了するかは問題ではない。問題は、その間にどれだけの資格を得たかにある。また、16歳修了時に何の資格もなければ、卒業後継続教育コレッジに行って資格を増やす。これがこの国の受け入れの基本である。イギリスの生徒も16歳次のGCSEで何の資格も取れなければ、コレッジに行って資格を取る以外にない。まったく同じ待遇が外国人の場合も行われる。

出席登録は、パソコン入力であり、午前中と午後の2回行われる。このとき、学級担任 (Tutor Teacher) が出欠を確認するが、EAL 教員も付き添う。総勢2~3人の教員が監督する。パソコンを

チェックするのは学級担任である。パソコンでの出欠確認は直ちに成績評価一覧の学習態度に入力・接続される。

生徒が学校に来ない場合は、教員が家庭を訪問し、家庭で教育するか学校でするかを選ばせる。 もし学校を選択したら来なければならない。来なければ退学になる。全日程の7割来ないと、在籍 が難しくなる。退学になれば、生徒がなお学校に通いたいのであれば、他校を探さなければならない。 こうした生徒もGCSEを受けることはでき、怠ければ結果が悪いだけである。ここでも徹底した資格 社会の側面が出ている。イギリスでは、毎年10%から15%の生徒が何の資格も取れないで卒業する。 各学校には、進度の遅い生徒を支援するため学習支援教員(Learning Support Teacher)がいる。し かし自分が学習上の努力をせず、学校に関心がなければ、何の資格も取れないことになる。資格が なければ就職に不利なので、これらの生徒は、継続教育コレッジに通い、GCSE科目の資格ではなく、

来たばかりの生徒でも、自分の祖国のアイデンティティを確立する上で見逃せないのは、GCSEのベンガル語などのモック(模擬テスト)が受験できることである。毎年6月から7月にかけてはGCSEやモックのシーズンとなるが、インダクション・ルームの教員が、来たばかりの生徒に受験を勧めていた。生徒は欲がないので試験は嫌だと述べていたが、編入して3週間足らずでもこのような母語の受験が可能である。これは、母語も大切なことを教えるだけでなく、祖国に誇りをもたせる上でも重要である。子どもにとって祖国への誇りは、母語が受け入れ国でどれだけ認められているかに依存する。GCSEのモックにも母語が含められており、かれらより先に来た生徒やイギリス生まれの子どもが母語試験に挑戦する姿をみれば、祖国への誇りもやる気も湧いてくるのではないか。

日本の南米系の子どもが大勢いる学校で、スペイン語やポルトガル語の試験がどれほど行われているだろうか。母語において学習言語力の高い生徒は、そのほかの科目にも影響を与えると思われるが、受け入れに際し、母語能力をチェックする学校はほとんどない。むしろ母語は、できるだけ学校に来たら使用しないように指導する学校もある。善意からとはいえ、これでは祖国に誇りをもてといわれてももちようがない。スペイン語やポルトガル語は、今日ではEUの公用語であり、スペイン語などは世界性にも富んでいる。これらの言語を否定する上で成り立つ日本の教育とは何か、今一度考える必要がある。

(4) 厳しい評価システム

もっと就職に直結する科目を選択している。

日ごろの学習の評価は、リポートと呼ばれる成績表でなされる。評価は、A~Eまでの5段階である。Aは、Excellent progress、BはGood progress、CはReasonable progress、DはInsufficient progress、EはNo progressで、D、Eはきつい叱責に相当する。成績表には、Tutor Reportといわれる受けもちの教員のほかに、Head of Yearと呼ばれる学年主任、さらにAssistant Headteacher という補助教員の3人のコメントが並ぶ。

コメントには、評価がはっきりした形で書かれており、あいまいな表現はない。「努力が足りない」、「がっかりした」、「学校に怠けぶりを披露しに来るのではだめだ」などである。さらにこの成績表には、遅刻の回数、出席回数がパーセンテージで記され、全校の各項目ごとの平均も記されている。素行

指導面談 (Referrals) 回数も記入され、平均とともに他人とも比較できる。評価は、宿題、素行、コミュニケーション能力、時間順守に関することまで含まれる。すべて $A \sim E$ の評価でなされる。

筆者が名前を伏せて頂戴したある生徒の成績表は、出席率は250日中223日で89%、全校平均は91%。欠席は19回で9学年生の平均の13回よりかなり多い。メリット(賞賛)は1回だけで平均の5回より少なく、反対に教員等への報告(Referrals)の方は5回で9学年の平均の2回より多い。かれは「問題行動」の多い生徒ということだろう。

個別の成績評価欄には、英語、数学、科学、アーツとデザイン、ドラマ、地理、歴史、情報通信技術教育 (Information and Communications Technology、ICTと略される)、語学、音楽、体育、宗教教育、技術、生活学習 (Learning for Life) が評価されている。さらにコメント欄には、生徒への目標が書かれている。なかなか詳細な成績表である。

非常勤教員の談話室には、06年から07年に新しく編入してきた生徒の名前の一覧表が貼ってあり、数えてみると約140人に達する。毎年新しく来るのが150人弱、1年間に移動する生徒が80余人である。編入者の圧倒的多数は、現時点ではシルヘット出身であるが、なかにはバルト三国やソマリア、ロシアからの生徒もいる。

(5) 加配教員の資格

ここでEAL教員の経歴,資格に関してもふれておく。ひっつき指導のK氏は、バングラデシュ出身である。バングラデシュの大学で英語を専攻し、学位を取得、その後1987年にイギリスに来たが、その前は5年間アルジェリアで英語の教員をしていた。イギリスでは、1991年にグリニッチ大学で教育学の学位を取得。その後S中等学校で、ベンガル語の話せる教員としてEALの資格で教員になった。かれは、あくまでもEAL教員であり、メインストリームの英語を教えることはできない。例えば、メ

インストリームでAレベルの英語を教えるには、それ相当の資格が必要である。資格自体は、どの大学でも取得できる。メインストリームの英語教員とEAL教員の間に、給料上の差はない。もし教員同士で差が生じるとすれば、各学部の主任となった場合である。

GCSEを教えることのできる教員は、もし中等学校にシックスス・ホームが併設してあれば、Aレベル教科をそこでも教えることが可能である。ただしイースト・エンドには、シックスス・ホームのある学校が少ない。この学校の近所にあるM女子中等学校は、イースト・エンドでシックスス・ホームのある数少ない学校である。そのためイースト・エンドの多くの教員は、中等学校でGCSEの科目を教えている。

初期指導担当のD氏は、キプロス出身である。イギリスに来て14年目であり、EAL教員資格は継続教育コレッジで取得した。資格は、フルタイムコースでもパートタイムコースでもとることが可能であり、かれは仕事をしながら半年かけてパートタイムコースで取得した。現在イギリスでは、市民権取得に英語の試験が課されることになり、ESOL (English for Speakers of Other Languages)と呼ばれる「英語を母語としない者への英語教育」が多くの教室で開設されているが*2、EAL教員のコース資格でも外国人に英語を教えることは可能である。ESOLは成人のためのコースであり、かれは成人コースではなく学校を選んだことになる。

(6) 参与観察を終えて

イギリスもますます外国人生徒が増え、教員の負担も増している。しかし大半の教員が、4時半から5時に帰宅している。6時まで残るのは管理職の一部だけで、6時以降は、学校管理が警備会社に移行するから、ほぼ全員が6時までに帰宅する。教員の就業規定では、年間1,265時間の勤務が義務付けられている。これを夏季休暇やハーフターム、土、日や祭日を引いて計算すると、1日6時間半強という数字が出る。大半の教員が4時半から5時に帰宅するというのもうなずける。

学校には時間講師(非常勤講師)も多数採用されているが、かれらがくつろぐ談話室入り口には、 人種差別禁止に関する大きなポスターが貼ってある。誰もが必ず通る、もっとも見やすい場所にポスターが貼ってあること自体、学校という場では決して人種差別は見逃さないという姿勢が伝わってくる。

無視できないのは、英語の国際性である。バングラデシュ系の来たばかりの生徒もかなり英語の表現に慣れていた。日本語をまったく知らない生徒は本当に何も知らないが、かれらは英語が母語でなく、初めてといいつつも基本はかなり知っている。この差は、意外に大きい。日本語はこうはいかない。またインダクション・ルームの開放性にも驚いた。間に入った教員の紹介にもよるが、自由な出入りが認められた。日本の学校を観察する場合は、教育委員会の許可を得るなど、なかなか難しい。日本の学校は、第三者にはもとより、生徒にも教員にも閉鎖的かつ抑圧的かもしれない。日系ブラジル人の子どもの不登校、不就学もこうした学校文化から見ていかないと解けないのではないか。

ロンドンの安宿の掃除係は、以前はカリブ系が多かったが、現在は南米系が増えている。私の部屋の担当者はボリビア出身であったが、彼女は音楽を聴きながら仕事をする。音楽を聴きながらでも手足の動きは早い。聞けば、祖国でもこうして働くのだという。日本に来ている南米の子どももこうした文化をもっていると思われる。しかし、日本で同じ仕事をするにも、音楽を聴き鼻歌まじりにすることは認められないだろう。

日本にも、同じ南米から子どもたちが来ているだけに、受け入れ国との文化格差が気になった。子どももこうした文化で育っているとすれば、不登校、不就学問題は、この辺の文化と絡めてでないとわからないかもしれない。談話室をみてもテレビがないだけで、教員自身がチェスをしたりトランプをしたりしている。自由なのはいいのだが、日本の学校風景に慣れている者には唖然とする光景も少なくない。教育をめぐる自由と規律、これは古くて新しい問題である。今後、外国人の不登校問題と絡めて考えてみたいと思う。

3 歴史的転機にある日本の外国人動向

2007年は、日本の外国人の動向にとって画期となる年である。それは、これまで首位の座にあった日本の外国人の出身者が、朝鮮半島の人から中国人に変わったからである。これは、外国人をめぐる問題が、植民地がらみのものからいよいよニューカマーに移行しつつあることを示している。このことは、オールドカマー問題が解決したということではない。大学受験の問題や本名で生きる自由を

みてもわかるように、オールドカマー問題も解決をみないうちに、いよいよニューカマー問題が本格 化するということである。

08年の外国人の地域別動向をみてもわかるように、外国人の比率は、これまでトップだった東京都 (3.00%)に代わって愛知県 (3.02%)が入れ替わった。すでに西の外国人の拠点だった大阪府 (2.40%で07年末で6位)は、だいぶ前に愛知県に抜かれている。オールドカマーからニューカマーへの本格的な外国人の流れは、以前から進行していたのである。07年末の都道府県別外国人登録の多い上位をみても、愛知県、東京都に三重県、岐阜県、静岡県、大阪府、群馬県、滋賀県、京都府、長野県などが続いていることをみても、時代はニューカマーの時代へと変わりつつあることを示している。

4 問われる国と地方の受け入れ施策

(1) 問題の確認

このような時代において、日本の地域の教育界は、外国人の子どもの受け入れを十分に考慮しているだろうか。このところ日本も「移民」をもっと受け入れるべきではないかとの議論がなされ始めている。経団連などを中心に財界には、以前から移民受け入れに関する提言があったが、07年以降の変化は、一部の政党のなかにもその種の議論が盛んになりつつあることである。国の受け入れ策もさることながら、地方のそれも問われている。

こうした関心のもと筆者は、ここ3~4年間、教育委員会ごとに外国人児童・生徒の受け入れ施策に関し、聞き取りを行っている。これらの動向に関してはすでに公表しているが *3 、ここ2年間は、さらに文部科学省の施策にも変化が生じたので、その辺の動きがどの程度地域の教育委員会ならびに学校でも受け止められているかを調べている。

それは、07年度から導入された帰国・外国人児童生徒専門支援員に対する認知がどの程度か、06年度からの日本語を必要とする児童・生徒数の算出に学習言語能力を考慮することがどの程度踏まえられているか、などである。本稿ではこの2点に加えて、編入学時に必要とされる書類の範囲、別言すれば外国人登録証明書の提示をめぐる問題、以前から気になっている学年を下げる基準や義務教育に関する責任母体を中心にみてみよう。これらのなかには、国の法律を変えずとも、地域の取り組みで多くの子どもを救済できるものも少なくない。責任を国に転嫁しないで、地域でできることはすべきである。

(2) 地方自治体は文部科学省の施策を理解しているか

初めに専門支援員であるが、これは文部科学省が家庭と学校との間に立ち日本語指導や進学相談にのる人材を有償ボランティアの形で、外国人児童・生徒の多い自治体を中心に08年度から配置することを概算要求に盛り込んだものである*4。当初は1,600人とされたが、現在は規模が縮小され帰国・外国人児童生徒受入促進事業として全国22自治体、1自治体当たり新スタッフ10人余の規模で行われている。

このプロジェクトに関しては、日本の外国人支援が依然として海外帰国者と同じ枠組みで行われていることに、問題を感じざるを得ない。というのも、たしかに帰国子女も海外での滞在日数が長期化すれば、日本語に支障をきたすのは理解できる。外国人の子どもと共通するものが多いのもたしかである。しかし親は日本人であり、家庭内言語はほとんど日本語である。読み・書きは苦手でも、会話はよほどの長期滞在でもない限り、可能なのである。外国人児童・生徒の日本語力が、以前の文部科学省の基準であった日常的な挨拶が可能か否かで判定されていた程度でいえば、問題のない子どもたちである。

一方,外国人児童・生徒の場合,家庭内会話も大半が非日本語である。08年の外国人集住都市会議による加盟自治体26都市の252名の日系ブラジル人の協力を得て行われた調査によると,来日当時日本語のまったく話せない人がほぼ半数を占め,挨拶程度や少ししか話せない人をいれると5分の4までが,通常の会話すらできなかったのである*5。日系人といえどもこのような家庭では,日本語はほとんど話されていないだろう。このような親をもつ子どもたちと,帰国子女とはいえ海外で家庭内言語がほとんど日本語だった子どもを同じ事業で扱う是非は,ますますニューカマーが多くなるだけに,もっと真剣に問われてもよい。

あえてこの問題に触れたのは、先ごろ文部科学省が「外国人児童生徒教育の充実方策について」をまとめたことに関連している。本報告書の作成は、いよいよ文部科学省も多くの外国人児童・生徒の到来を前に、本格的に取り組み始めていることを示している。しかもこれは、帰国子女ではなく、外国人児童・生徒の教育の充実に関して述べたものである。そのなかで文部科学省は、各学校においても「校務分掌の中に外国人児童生徒教育を位置づけるなど、全校的な指導組織の整備を図ることが必要」と述べている*6。これまでの外国人児童生徒の教育は、一部の熱心な教員によって担われてきた。それだけに一部の学校では、マイノリティを扱う教員のマイノリティ化も起きている。文部科学省は、外国人児童生徒の適応や学力養成には、校務分掌の中に外国人児童・生徒教育を位置づけ、全校的に指導を行うことの重要性を指摘したのである。とすれば、これをもう一歩進めて、文部科学省の中にも、本格的な外国人受け入れの時代に向けて、帰国とは別に外国人児童・生徒専門の担当者を設けて取り組むことも必要になるだろう。

ところで、ここでむしろ言及したかったのは、外国人児童・生徒の多い自治体でも、この制度の認識が非常に低いことである。私の経験では、この制度の名称や内容が、多くの自治体に理解されていない。外国人児童・生徒の少ない自治体なら無理もないが、多い自治体は、日夜外国人児童・生徒支援の費用捻出に頭を痛めているはずである。この制度が走り出したなら、少しでも申請が増えてもよさそうなものであるがそうではない。

この制度は、文部科学省が都道府県教育委員会に文書で知らせ、これを都道府県の教育委員会が区市町村に通知するものであり、主体は学校ではなく区市町村の教育委員会である。08年を例にとれば、1月21日に通知し2月22日に締め切られている。最終的には、名乗り出た30余のなかから22自治体が選ばれ、現在、実験的に行われているが、せっかくの制度が生かされていない。東京都のような区市町村62のうちでも、名乗り出たのは2自治体のみであり、採用されたのは1自治体である。帰国も外国人も多いはずの東京都にしてこのような状況である。文部科学省の狙いと自治体の意

図がマッチしなかったことも考えられるが、採用されればそれなりの予算措置が行われるので、地方はもっとチャレンジしてもよいのではないか。

(3) 変わった日本語教育の必要な児童・生徒数の出し方

同じく教育委員会でも学校でもあまり知られていないのが、06年度より日本語教育を必要とする児童・生徒のカウントに学習言語能力を考慮して数えることになったことである。しかし、多くの教育委員会が、日本語を必要とする児童・生徒数の出し方が変わったことを自覚していない。そのため学校でも、これまでの日常生活言語だけではなく、学習言語も考慮することをそれほど重く受け止めていない。また、学習言語も含めて計算するとなると、日本語教育の専門家が採用され、学習言語能力を判定する方法や基準が議論されてもよさそうなものだが、そうはなっていない。

外国人児童・生徒の多い自治体単位ですらこうであるから、外国人児童・生徒の約80%を占める 4人以下の学校の学習言語も含めた算出は、専門的な日本語教員もいないなかで、いっそうまちま ちになされているのではないだろうか*7。学習言語に関し日本語教育の専門家による判断がなされれば、日本語教育を必要とする児童・生徒はもっと増え、加配教員の要望も高まり、子どもの教育環境 の改善にもさらに生かされるかもしれない。

ある教育委員会の意見が忘れられない。学習言語といわれても、大半の児童・生徒がそれ以前の 状況に置かれている。とても学習言語能力を試すなどということは現実味をもたないと。移民国家を 目指す議論がなされている背後で、子どもの教育が置き去りにされている。入管法が改正されて20 年にもなるのに、依然として家族滞在に伴う子どもの教育にまで手が回っていない。

08年の外国人集住都市会議の資料によると、当年時点で外国人集住都市会議に加盟している自治体の公立小・中学校在籍の児童・生徒のなかで日本語教育を必要としている児童・生徒は、それぞれ73%と58%であった*8。小学生では実に4人に3人までが、日本語教育を必要としている。この数字ですら、日本語教育を必要とする児童・生徒として「学習言語」まで含まれているか否かは、はっきりしない。含めたならおそらくその数はさらに増えるのではないだろうか。

同様に08年の公立中学校以降の進学調査では、外国人の子どもの4人に1人までが、卒業後高校や専門学校での教育を受けていない。自治体単位でみても、中学校卒業後90%以上が高校や専門学校で教育を受けているのは4都市のみで、80%でも4都市に過ぎない。加盟自治体の3分の2を占める16都市が、80%未満である*9。中学校卒業後の進学には、経済的なものも関係しているかもしれないが、日本語教育を必要としている者が中学校でも約60%いることとも無縁ではないだろう。

学習言語の体系的な教育が必要であり、それには日本語教育の科目としての設置や日本語教員の 安定した確保が問われている。

(4) 自治体により格差のある子どもの受け入れ

次に編入のとき、親の外国人登録証明書の提示が必要か否かに関しては、これまでもいろいろ指摘されてきたし、私自身も論じたことがある。きちんとした定職につきながらも超過滞在等の場合、親の在留資格で子どもが著しく不利益を被る可能性があるためである。いくつかの地域を回ってみると、

外国人集住都市会議に参加しているような教育委員会でも、外国人登録証明書の提示を求めている 所が多い*10。「就学願」用紙にすでにその欄が印刷されている。

例えば、ある日本を代表する伝統的な古都の教育委員会の「外国人就学願」には、本人の名前、 生年月日、保護者との続柄と並んで「外国人登録証番号」の記述欄が設けられている。同じ用紙の下 方には、「就学許可 伺」として決裁の欄が設けられ、学校教育課長、課長補佐、課員、担当の押印 欄があるので、「外国人登録証番号」を明記しないことは、手続きする者に大きな圧力になるだろう。

これに対する国の方針は、「教育委員会事務職員等は外国人に対し登録証明書の提示を求める職務権限を有し」ないので、「外国人が任意に提示する登録証明書を閲覧することはできても、これを強制することはできない」としつつも、「閲覧を条件とする」のは、外国人登録証明書は国籍や住所など重要事項を証明するものなので「何等支障ないものと思料」されるとの立場である。その上で、閲覧が拒否され強制できなくても、「入学拒否の決定は学校側に在る」ので「実際上何ら問題はない」としている*11。

しかし、外国人登録証明書の提示を求める権限がないのに、就学手続きに関する公の必要書類に記入欄が印刷されているのは、強制されているのに等しいのではないだろうか。強制することができないのであれば、必要書類に番号欄を設ける必要もない。事実、自治体によっては、当の記載は求めず、保護者の名前と住所確認で済ませる所もある。自治体によって対応が異なるのである。

また、後段の「入学拒否の決定は学校側に在る」ので、「実際上何ら問題はない」というのは、どのように解すべきなのだろう。もし、子どもの受け入れの最終判断は学校側がするというのならば、やはり教育委員会窓口で外国人登録証明書の提示を求める是非が問われるが、はたしてそうだろうか。

以前,校長が教育委員会から通知を受けた者以外を入学させることの可否が問題になったとき,校長には教育委員会から通知を受けた者以外に入学させる権限はないこと,入学させれば「地方公務員法第32条違反として同法第29条に定める懲戒の対象」になることが確認されている*12。これは,入学可否の最終権限は教育委員会にあり学校長にないこと,それだけに教育委員会での手続きが,子どもの受け入れにはもっとも重要であることを示している。これについては多少,混乱もあるのではないだろうか。

(5) 年齢主義と課程主義の併用

混乱といえば、日本の学校は年齢主義である。編入学の場合も、それ相当の年齢に受け入れることとある。帰国児童・生徒なども、「原則として、年齢に応じ、小学校または中学校の相当学年に編入学させる」とし、学年を下げたりするのはあくまでも一時的な措置としている。

しかし、これは日本人の場合だが、以前、2年間就学を猶予された者が、15歳になったなら義務を終えたことになるか、またその猶予期間が小学校の場合、中学校の就学義務はどうすべきかとの問いに関し、15歳を超えたら就学の義務はないが、保護者には、教育基本法4条と学校教育法22条との関係について、当該児童が12歳に達しても小学校の課程を修了したことにはならないので、「小学校の課程を修了しない限り、児童が満15歳に達した日の属する学年の終わりまでは、小学校に就学させる義務があるものと思料される」としている*13。

この子が12歳を過ぎても中学校に入学できないのは、課程主義の立場からだろう。反対にこの生徒が中学校の課程まで修めようとすると、15歳を過ぎたところで義務教育は修了したものととらえられる。年齢主義と課程主義の併用である。それでも日本の生徒なら、15歳を過ぎても中学未修了なら在籍もできようが、外国人なら教育委員会の判断によって異なる。ただ確認しておきたいのは、15歳を過ぎても受け入れている自治体があり、受け入れ可能なことである。

5 むすびにかえて

ここで検討したわずか2~3に関する事例でも、自治体の対応いかんでは、国の法律を変えずとも 多くの外国人児童・生徒が救済できる。その一方で、これまでの日本の教育が日本人を前提としてい たが故に、外国人の子どもの受け入れに大きな格差が生じていること、その意味で人の移動のグロー バル化の時代、日本の教育行政が転機にあることもわかる。

その場合、イギリスの最初の事例を参考に、日本の教育を資格型に変えることも考えられる。しかし、 高等教育への進学を日本は、通常は各課程の修了に求めている。前にもみたように、英語は世界の 言語となっているため、初めてイギリスに来た子どもでも英語を習っていることが多い。また、英語に 習熟することは、たとえ他国で生活するにしても有利になるため何とか資格を取ろうとする。イギリス が学力社会といわれ、日本が学歴社会と呼ばれるのも、この辺の事情も関係している。

在日外国人にとっては、イギリス型の資格試験(学力社会)より日本式の方がなじみやすいことも多い。となると、義務教育への受け入れを地域の教育委員会が過年などで柔軟に受け止め、さらに高校、大学へと特別枠の拡大によって外国人児童・生徒の進学率を高めることはかなり可能である。

01年,浜松市の音頭で始まった外国人集住都市会議は,現在26自治体に拡大している。当会議立ち上げの理念は,「国が変わらなければ地方から変革する」であった*14。確かに人の移動が拡大するもとで,国の役割はますます大きくなるが,地方の努力で多くの外国人児童・生徒の受け入れが可能なことも事実である。地方は,外国人集住都市会議の初心にかえって,最大の柔軟性をもって子どもの教育の権利を保障すべく努力する必要がある。

- ※ 本稿は、2007年12月23日、移民政策学会立ち上げ第1回プレ研究会の報告に注を設け大幅な加筆・修正を施したものである。この発表後、周知のように外国人をめぐる状況が大きく変化している。日系人を中心に失業中の多くの者が帰国を迫られ、大人の雇用をめぐる変化が子どもの学校にも深刻な影響を与えている。授業料が払えずエスニック学校への不就学を余儀なくされたり、日本の公立校への切り替えに伴い日本語を知らない児童・生徒が地域の学校に急増するなどである。帰国に関しても、日本の公立校に通っていた子どもは母語を話せず、一方、滞日を選択してもエスニック学校は閉鎖されるなど、帰るも地獄、残るも地獄の状況である。自治体や企業のなかには、これまでの受け入れに関する反省もなく、以前のオールドカマーの「帰国事業」を再現するかのように、日系人には帰国させることで現状を乗り越えようとする向きすらみられるが、これら現在進行中の問題に関しては、稿を改めて論じる以外にない。
- *1 Robinson, D and Reeve, K. (2006), *Neighbourhood experiences of new immigration*, Joseph Rowntree Foundation.

 Berkeley, B. Khan, O and Ambikaipaker, M. (2005), *What's new about new immigrants in twenty-first century Britain?* Joseph Rrowntree Foundation.
- *2 佐久間孝正(2007)『移民大国イギリスの実験――学校と地域にみる多文化の現実』勁草書房。

- *3 佐久間孝正(2006)『外国人の子どもの不就学――異文化に開かれた教育とは』勁草書房。 佐久間孝正 (2007) 「南 米系多住都市における就学の現状と課題 | 科学研究費報告代表宮島喬『外国人児童・生徒の就学問題の家族的背景 と修学支援ネットワークの研究』。
- *4 2007年9月5日付日経新聞。
- *5 外国人集住都市会議(2008)『外国人集住都市会議 東京 2008 みのかも宣言及び提言,資料編』10頁。
- *6 初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会(2008)『外国人児童生徒教育の充実方策につい て』32頁。
- *7 正確には、2008年9月1日時点で79.1%である。
- *8 外国人集住都市会議·前掲注*5書30頁。
- *9 外国人集住都市会議·前掲注*5書31頁。
- *10 多くの教育委員会の外国人児童・生徒の「就学願い書」には、親の外国人登録証の番号とあるが、正式には外国人登 録証明書の番号である。
- *11 学校教務研究会編集(2008)『詳解 教務必携』ぎょうせい、160頁。
- *12 学校教務研究会編集·前掲注*11書181頁。
- *13 学校教務研究会編集・前掲注*11書143頁。なお22条は、教育基本法の改正に伴い、08年に39条と統合され17条 となり、同時にこれまでの「子女」という言い方も「子」に改められた。
- *14 北脇保之(2005)「国が変わらなければ地方から変革する」 『遠近』 No.3 (山川出版社)。

The Movement of the International Labour Power and Education

A Comparison of the UK and Japan

SAKUMA Kousei

Rikkyo University

key word: Way of accepting immigrants worker's children, Race Relations Act, Way of accepting children between state and region

This essay is to clarify the problems we have in both countries, Japan and UK, by comparing its way of accepting immigrants and foreign worker's children. I have looked into the East End in Britain where Bangladeshis are heavily concentrating. To teach minority students by segregating them from the mainstream students are limited for several weeks in the morning, as long term segregation of minority students is prohibited by Race Relations Act. After this period, minority students must learn in the same class with majority students. It is not allowed to admit minority students below their age grade, because Britain is a qualification society. Minority children from Eastern Europe are growing recently and, they are accepted in the same method as the Asian students.

On the other hand, recently new comers like Chinese are taking over the old comers in Japan. However we have to admit that we do not have established educational system for forging's children yet. Here, I would like to discuss the problems we are facing by approaching to the current problems in various aspects, for example how to check Japanese language and make a procedure to enter school, evaluate special staffs for supporting foreing's children.