

特集：日本における移民の社会統合という課題

守られていない外国籍の子どもの教育への権利と命

—「真のSDGs達成」に向けて日本が取り組むべきこと

小島 祥美 東京外国語大学准教授

キーワード：SDGs, COVID-19, 不就学

2020年3月、国は学齢期（小学校から中学生）に相当する外国籍の子どもの就学実態を初めて調査した。それにより、約5人に1人の子どもが、学校に通っていないことが明らかになった。この実態は、世界で最も初等教育にアクセスできていないサハラ以南のアフリカ地域に暮らす子どもと、ほぼ同比率を示す。質の高い教育を受ける権利が、個人の社会的実現において重要な意味を持つ今日において、外国籍の子どもがこうした状況におかれていることは、極めて憂慮すべき課題であるといえよう。

そこで本稿では、外国籍の子どもの教育への権利を守るために、国が取り組むべきことを考察した。特に、COVID-19が猛威を振るうなかで可視化されたことから、早期に取り組むべき具体的な事項を提案する。非常事態において不就学状態にある外国籍の子どもは、健康までも守られていない実態が明らかになった。これは、外国学校までも学校として法的位置づけがされていないことに関係する。つまり、外国籍の不就学児を限りなくゼロに近づけることは、子どもの教育への権利を守るだけでなく、命を守ることに直結する。

先進国として日本が「真のSDGs達成」を果たすには、自治体や学校現場にできることもある。外国籍の子どもが確実に就学できるために、自治体での規定は不可欠である。そして、学校現場では母語支援員との協働で子どもの母語を育てる実践に取り組むことで、子ども一人ひとりの人生を豊かにし、さらには日本社会全体に豊かさをもたらすだろう。

はじめに

2020年3月、国は学齢期（小学校から中学生）に相当する外国籍の子どもの就学実態を初めて調査した最終結果を発表した（以下、「初全国調査」と略す）。この調査によって、外国籍で学齢期の子ども（12万3830人）のうち、就学（義務教育諸学校9万6370人、外国人学校等5023人）は10万1393人（81.9%）で、残りの2万2437人（18.1%）は不就学状態^{*1}であったことが明らかになった（文部科学省、2020a）。つまり、学校に通っていない子どもは、約5人に1人に相当する。この数が、果たし

て多いのか否か。Sustainable Development Goal 4 (SDG 4:すべての人々に包摂的かつ公正な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する)の進捗を示すUNESCO (2019)のレポートを見てみると、「初等教育就学年齢の子どもの8.2%が学校に通っておらず、その割合が世界で最も高い地域はサハラ以南アフリカ地域の18.8%」とある。すなわち、日本に暮らす外国籍の子どもは、世界で最も初等教育にアクセスできていない「サハラ以南アフリカ地域」と、ほぼ同比率であることがわかる。

しかしながら国は、初全国調査後も外国籍者を義務教育の対象外という姿勢を変えない。それゆえに、新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の新規感染者が増加するなかであっても、子どもの命さえも守ることができない社会までもつくりだしてしまっている。

そこで本稿では、外国籍の子どもの教育への権利(right to education)^{*2}を守るために、国が取り組むべきことを考察する。とりわけ、COVID-19が猛威を振るうなかで本稿を執筆しているが、この間に、不就学状態にある外国籍の子どもは健康までも守られていない実態が明らかになった。よって、非常事態の生活で可視化された実態を踏まえて、国が早急に取り組むべき具体的事項を提案したい。さらに「真のSDGs達成」に向けて、自治体および学校現場でも実践できることについて述べたい。

1 非常事態の生活で可視化されたこと

初全国調査では、インターナショナルスクールやブラジル学校、朝鮮学校などの外国学校^{*3}に通う子どもは「就学者」に分類されたが、実際はこれらの外国学校を国は「学校」と扱っていない。「学校」を法的に区分すると、学校教育法第1条で定めるところの日本の学校(以下、「一条校」と略す)、専修学校、各種学校の3つとなる。一条校では教員資格や教科書使用などが制限されるため、また専修学校については、学校教育法124条で「我が国に居住する外国人を専ら対象とするものを除く」と定められていることから、外国学校は事実上、各種学校しか選択肢がない。そのため、インターナショナルスクールは一条校から無認可までであるが、ブラジル学校は一部が各種学校であると無認可、朝鮮学校はすべて各種学校という現状である。

各種学校とは、学校教育法第134条で定められた、都道府県知事が認可した学校で、自動車学校などが該当する。現行では、学校健康・学校安全の対策にかかわる「学校保健安全法」「独立行政法人日本スポーツ振興センター法(災害共済給付付き)」「学校給食法」について、各種学校は対象外とされている。つまり、外国学校に通う子どもは、公費で健康診断さえも受診できないのだ。そのため、筆者はこれまでに複数のブラジル学校で医師や自治体などの協力を得て健診を行ってきたが、初めて日本で健診を受けた子や十分に両目で見えない子ともこの間に出会ってきた(小島, 2015)。よって、初全国調査では「就学」に含まれている「外国人学校等」に、「就学以外(不就学状態)」を加えた計2万7460人の子どもの健康は、法的に守られていないと言っても過言ではないだろう。その割合は、なんと、全体の約4人に1人に相当する。「就学以外(不就学状態)」の子どもは、命が守られていない。先進国である日本において、こんなことが公然と許されてよいはずがない。

そのようななかで、COVID-19感染症拡大の第3波が襲来した2020年11月、恐れていた惨事

が起った。外国学校でのクラスター発生だ。国が「学校」と扱っていないことでどんなことが起きたか。当該校の関係者に直接ヒアリングした内容に、その時の国および県の対応を合わせてみていきたい（小島, 2021b）。

(1) 外国学校でのクラスター発生

2020年11月12日付で岐阜新聞は、「岐阜県内20人感染確認、外国人学校で7人のクラスター発生」という見出しで、県内にある外国学校でのクラスター発生を報じた。同校には保健室はなく、世界に誇る日本独自の職種である養護教諭もいない。「できる限りの感染症対策は行なっていたが、私たちの理解と限られた教職員での対応では不十分であったのかも」と、校長は話す（2020年12月16日ヒアリング）。

事務局スタッフによると、クラスターが発生した数日後、初めて県の担当者が学校を訪問した。それまで同校は、感染症対策について学校の所在する市や県からも、直接の指導をまったく受けたことはなかった。クラスター発生後に県から、在籍者と教職員の名簿を日本語で求められたため、「その対応に特に苦労した」と事務局スタッフは振り返る（2021年6月21日ヒアリング）。なぜならば、日常の子どもや教職員にかかわる記録では日本語での記入は不要であり、これまで行政から通う子ども個人に関心を向けられたことがなく、ましては子どもの情報を求められたことなど一度もなかったからだ。すべてに日本語への翻訳作業が伴った。そして、皮肉にも「クラスター発生」によって、県の担当者とのコミュニケーションが始まった。感染症対策指導のために県の担当者による定期訪問開始によって、「安心して学校を運営している」と校長は話す。なお、同校での感染症は無事に収まり、同月30日から授業は再開された。

(2) 国の対応

同校のことも関係してか、文部科学省では2020年11月27日、やさしい日本語で情報提供を行うホームページが開設された。同時に、「外国人学校・インターナショナルスクールメールマガジン」が創刊され、希望者（登録制）に対して感染症対策にかかわる情報提供（日本語と英語）も開始した。そして同年12月3日には、学校における新型コロナウイルス感染症に関する衛生管理マニュアルとして、「学校の新しい生活様式」が発表された（文部科学省, 2021a）。いずれも情報提供に留まった支援策であった。

国は、各種学校認可を受けた外国学校に対して、公立学校と同様の感染症対策に係る通知（都道府県の各種学校担当部局など宛て）を早くから発令していた。例えば、小・中・高等学校と特別支援学校等に向けて一斉臨時休校の通知日（2020年2月28日）と同日に、文部科学省（大臣官房国際課）から各種学校を所管する各都道府県に加え、日本インターナショナルスクール協議会および在日ブラジル学校協議会宛てに、「新型コロナウイルス感染症対策のための外国人学校等における対応について」と題した事務連絡が通知されている。これに従い、すべて各種学校である朝鮮学校では休校措置がとられたようだ。だが、2020年6月に文部科学大臣裁定の「学校保健特別対策事業費補助金交付」では、マスク等購入支援事業以外の「感染症対策等の学校教育活動継続支援事業」をはじめ

表 1 岐阜県担当課が外国学校等に講じた感染症対策

<ul style="list-style-type: none"> ●クラスターが発生した外国学校に対して 外国語表記の「健康チェックカード」を配布し、毎朝校長が登校・出勤時に健康管理を行うことができるように体制の確立（2020年11月28日）。 ●県内の外国学校および留学生が通う専修学校・各種学校に対して <ul style="list-style-type: none"> ①外国語で対応できる県内にある医療機関の情報提供（2020年12月3日） ②学校が健康診断などで日頃から付き合いのある診療所を“プライマリ・ケア・ドクター（かかりつけ医）”として選定し、学生に紹介（2020年12月3日） ③在籍生徒及び教職員の名簿について、外国語に加え日本語カナを併記した名簿の整備を依頼し、学校が保健所に速やかに情報提供できる体制の整備（2020年12月16日） ④外国語表記の新型コロナ感染症対策の啓発ポスター配布（2021年4月13日）
--

出典：岐阜県担当課からの提供資料（2021年6月15日付）より筆者作成

め、「学校再開に伴う感染症対策・学習保障等に係る支援事業」「修学旅行のキャンセル料等支援事業」は一条校と専修学校に対象が限定された。つまり、各種学校は登校自粛協力を求められた一方で、教育活動にかかわる補助では除外されたのだ。

このようななかで翌2021年6月2日、外国学校の子どもの健康にかかわる有識者会議として、「専ら外国人の子供の教育を目的としている施設（いわゆる「外国人学校」）の保健衛生環境に係る有識者会議」（以下、「有識者会議」と略す）が、文部科学省に設置された。国が外国学校における保健衛生面での課題とその改善に向けた方策を目的に設置した初の有識者会議であったことから、外国学校関係者は多くの期待を寄せた。それに応えるかのように、同会議では外国学校を対象に保健衛生環境に関するアンケート調査が初めて実施されることで、「調査に回答した学校のうち25%で保健室がなく、健康診断の実施も約79%にとどまること」などの実態が報告された。関係者の期待が高まるなか、半年後の2021年12月に最終とりまとめが発表された。だが、これらの調査結果を踏まえた特記すべき対応策はまったく見当たらなかった（文部科学省、2021b）⁴。この最終とりまとめが発表される前の同年10月、国からは2022年度の新規事業として外国学校の保健衛生の確保に係る調査研究事業を含む保健衛生環境整備事業（116百万円）がすでに提示されていたことと関係があるのではないかと疑わざるを得ない（文部科学省、2021c）。同省での調査研究事業とは、政治的な要求があったときに小規模なモデル事業を実施して時間稼ぎをしながら波風が収まるのを待つ、という旧文部省の「お得意手法」と言われているようだ。なるほど、有識者会議は「出来レース」とも解釈できる。

(3) 県の対応

各種学校を所管する岐阜県担当課では、県内にあるすべての外国学校に対し、感染症対策の指導等をクラスター発生前までまったく行っていなかったことが、第3回の有識者会議（2021年7月12日）からも明らかになった。では、事後に県が外国学校に対して講じた具体的な対応策とは何か。担当課長からの提供資料を基に、その内容を表1にまとめる。

表1に示した事後の対応策が、外国学校でどのように機能しているか。クラスターが発生した外

外国学校の学校長および代表取締役役に「プライマリ・ケア・ドクター（かかりつけ医）とのかかわり」を尋ねたところ、「3年前くらいに生徒を一度連れて行ったことがあるがそれ以後はつきあいがなし」「かかりつけ医とは何でしょう？」との返答であった（2021年6月18日、22日ヒアリング）。いずれも自治体の一方的な取り組みであるために、外国学校関係者の理解までに至っていないようだ。平時で構築した協働作業による関係機関との信頼構築は非常事態時に生きることを筆者自ら経験していることから（小島ほか、2021）、今回のような対応策の具現化では、まさに外国学校と自治体との協働作業が必須と考える。

2 教育への権利と命を守るために

外国籍の子どもの教育への権利を守ることができない最大の理由は、外国籍者を就学義務の対象としていない就学扱いにある。就学義務とは、親が子どもを学校に通わせる義務であるが、子どもの立場からすれば、就学義務の確立によって自らが教育を受ける権利が制度的に保障されることになる。実際のところ、国は外国籍の子どもの就学を「恩恵的」な形でしか許可していない。そのことは、最近の国会（衆議院・法務委員会）においても、「我が国におきまして、外国人の子どもの保護者に対して就学義務は課されておられませんけれども、公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえまして、日本人生徒同様に無償で受け入れております」（2019年1月23日、総合教育政策局社会教育振興総括官）という答弁からも明らかである。それだけではない。就学義務の対象外という扱いは、学齢期の子どもが自ら小中学校を退学することも、学校を退学させることを可能にすることも意味する。そのため、言葉の壁やいじめなどの様々な理由で一定期間欠席する外国籍の子どもに「不登校」を認めず、学校長の判断で退学届の提出を求めることが可能になってしまう^{*5}。

このような現状を変えるため、国主体による外国籍の子どもの就学実態を把握する調査実施が必須と考えられてきた。それは、外国籍の不就学児は、これまで国が何の方策もないままに自治体任せにした「無責任さ」によって、社会で「見えない」子どもとされてきたからだ。そのため、不就学児の問題解決を願う人たちの手によって数々の調査や試みが行われた。すなわち、約20年の時を経て、ようやく実った初めての全国調査の実施であったといえよう（小島、2021c）。国主体による調査実施とは、「対応策（施策）とセット」であることを立証するかのごとく、その後の国の対応は素早かった。そこで、初全国調査後の対応を概観したうえで、子どもの教育への権利と命を守るために実現可能な具体的な事項を述べていきたい（小島、2022）。

(1) 概観

2020年6月23日、日本語教育の推進に関する法律に具体策を定めた「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」が閣議決定された。この方針に、「全ての外国人の子供の就学機会が確保されることを目指し（中略）地域の関係機関との連携を図りつつ、地方公共団体における就学状況の把握や保護者への情報提供、就学促進のための取組を促進する。

また、就学機会の確保のために、地方公共団体が講ずべき事項を指針として策定する」ことが盛り込まれたことによって、国は法的根拠を持たせた。それによって、同年7月1日に文部科学省からは、学齢簿において就学状況の管理と把握を行い、個別に就学を進めることなどをまとめた「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」が発表され、同日付でこの指針の周知徹底が文部科学省総合教育政策局長と初等中等教育局長の連名で通知された（2文科教第294号）。

さらに1年後の2021年6月15日に開催された第10回「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」（以下、「閣僚会議」と略す）では、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（2021年度改訂）が決定された。このなかの施策の1つ（施策番号69）として、子どもの居住と就学の実態把握について次のように具体策が示された。

住民基本台帳等に基づく学齢簿の編製の際に、外国人の子供の就学状況についても一体的に管理・把握することを始め、就学状況も含めた外国人児童生徒の就学実態の把握、学校への円滑な受入れ等を推進する。（中略）学齢簿の編製に関しては、デジタル・ガバメント実行計画に基づき、文部科学省において学齢簿システムの標準仕様書を作成しているところ、当該仕様書に外国人の子供の就学に関する事項を盛り込むことにより、令和7年度末までに自治体における住民基本台帳システムとの連携や外国人の子供の就学状況の一体的管理・把握を図る。（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議、2021）（太字下線は筆者）

すなわち、初全国調査を受けて、正反対の方針が国から示されたことを意味する。これまで国は、外国人が就学義務を負っていないために、「学齢簿に外国籍児童生徒の記載は不要」と各教育委員会に指導してきた^{*6}。その証拠に、初全国調査時に把握された「教育委員会で外国籍の学齢相当の子どもの学齢簿に準じるものを作成している」自治体は、全自治体1741のうちの47.6%で、全国の半数以上の自治体では、学齢簿に準じるものが作成されていない。

(2) 具体的対応策の提案

外国籍の子どもの正確な就学把握には、子どもの住民情報が必須である。そのため、この点について外国人集住都市会議は、早くから外国人登録制度の見直しを求め（2001年浜松宣言）、同会議のよっかいち宣言（2006年）では「外国人の管理のための制度である外国人登録制度を抜本的に見直し、住民基本台帳制度との一元化」の必要性を国に提言してきた。こうした後押しもあってか、外国人住民の住民基本台帳制度が2012年7月から開始されたものの、実際のところ正確な就学把握には至っていなかった。それは、文部科学省が国内にある外国学校数を「206校以上」^{*7}と説明することからも明らかのように、正確な外国学校数さえも不明という実態を招いている。つまり、「学校数が不明」であるために「外国学校に通う子どもも不明」とされ、この非常事態において、外国籍の子どもの命さえも守ることができない社会を作り出してしまっている。

このようななかで、前述のとおり国からは「子どもの命の把握は4年後まで待て」（閣僚会議・施策番号69）とも解釈できる姿勢が示された。国が外国籍者を就学義務の対象外と扱い、かつ外国学

校を学校と扱わないことで、この非常時であっても地方自治体では迅速な対応ができなかったことは、岐阜県の例からも如実だ。よって、子どもの命を守るために、これまでの筆者自身の研究活動を通じた実現可能な具体的施策を国に3点提案したい^{*8}。

(a) 学齢簿の編製方法

具体的方法として、各種学校の認可校と無認可校を区分して行う。認可校には、「在籍する子どもの名簿（氏名、生年月日、居住地など）」を所管する都道府県に提出を求める。そして、名簿を受理した都道府県は、速やかに子どもの居住地の市区町村に報告し、それに基づいて報告を受けた市区町村教育員会は学齢簿を編製する。文部科学省が毎年行う学校基本調査時に、各種学校からは在籍者の数字だけでなく、在籍する子どもの名簿も一緒に提出できるようにすることで、学校に負担のない制度として根付くだろう。

無認可校には、在籍する子どもに在籍証明書を発行するように位置づける。それを受理した子ども（保護者）は、居住地の市区町村に報告することで教育委員会は学齢簿を編製する。同時に、無認可校にはいわゆる幼保無償化での認可外保育施設届出を準用した届出を都道府県に行うことに合わせて、その手続きを行った無認可校に通う子どもについて市区町村は、近隣の公立小中学校の在籍として学齢簿を編製できるようにすることを推奨したい。後者については、アメリカ合衆国の国籍をもつ子どもたちにいち早く母語と日本語のダブルの教育を実現した、沖縄県のアメラジアンスクールの事例が最も参考になる。沖縄県で可能になった根拠は、1999年11月9日付の沖縄県教育長通知「学校外の民間施設で相談・指導を受けている児童生徒への対応について」（教義第1858号、2018年度通知で更新）であったことも言及しておきたい。

(b) 子どもの健康と安全にかかわる3法の適用・準用の検討

外国学校を国が「学校」と見なしていないことで、公立高校での受験資格の扱いにも影響を与え、自治体によって異なるという大きな問題にもつながってしまっている。そこで、筆者が関係する「有志の会」（外国人生徒・中国帰国生徒等の高校入試を応援する有志の会、2020）が調べたところ、2021年度入学者について47都道府県のうち19の自治体（秋田県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、石川県、福井県、山梨県、長野県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県、広島県、徳島県、佐賀県、宮崎県、沖縄県）では、各種学校認可校の中学校修了者に受験資格を認めていることが明らかになった。すなわち、各種学校認可校が所在する自治体は、外国学校を「全日制の学校と認識している証」であり、広範な養護が必要な義務教育段階の子どもが通う学校であるといえよう。よって、子どもの健康と安全を守るために、「学校保健安全法」「日本スポーツ振興センター法（災害共済給付）」「学校給食法」の3法の適用・準用は、検討していくべき必須事項である。

なお、愛知県が行った調査では（愛知県、2021）、県が把握する24校の外国学校のうち17校から得た回答をまとめた結果、これらに通う子ども合計2214人（重国籍含む）の12%（259人）は日本国籍者であったことが明らかになった。この調査が示すとおり、外国学校とは、決して外国籍者に限定した学校でないことも強調したい。

(c) 統計の整備

初全国調査によって、一条校に通う外国籍の子どもの占める比率の高さ(77.8%)が明らかになったものの、国籍別や学年別に就学状況が把握(公開)された全国統計はない。この点について、駐日ブラジル大使館のコミュニティ(日本国内)担当者との雑談でも、「国内に暮らすブラジル籍の子どもの教育支援をしたくても、信頼できる統計が存在しない」と嘆いていたことを思い出す。すべての子どもの就学と健康を守るためには、エビデンスに基づく政策立案が必要であり、そのための統計整備が不可欠である。よって、国が行う現在の調査の改善を2つ提案する。

1つ目が、文部科学省が実施する「学校基本調査」の項目(2021年度の調査票では、小学校は17番、中学校は18番)の改善である。かつて1956年度から1970年度の間は、当時の文部省では国籍別で外国人児童生徒を把握していたが、1973年度からは現在の形態、すなわち外国人児童生徒数の学校種別総数のみとなった(小島, 2016: 26-30)。国が国籍を統計で詳しく見えない存在にしたのは、「恩恵」として通学を容認されている外国籍者に対して特別な施策は必要ない、という考え方の表れとも考えられる。そのことは、今日の学校現場にも同様の考えがあるように思わざるを得ない。なぜならば、「学校基本調査」で明らかになった公立小中学校における「外国人児童生徒数」と、「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」の日本語指導が必要な「外国籍の児童生徒数」とでは、外国籍児童生徒数の把握が大きく異なるからである。「令和3年度学校基本調査」の手引きによると、「『外国人』とは、日本の国籍を持たない者です。なお、日本と外国の両方に国籍を有する者は日本人とします」と示されていることから、学校基本調査での「外国人児童生徒数」は、「外国籍」の児童生徒を指す。だが、実際の学校現場での「外国人児童生徒」は、曖昧であるようだ⁴⁹。よって、毎年行われている学校基本調査ではかつてのように国籍別に「外国人児童生徒」を把握することで調査の精度が上がるだろう。

2つ目が、文部科学省が実施する「不就学学齢児童生徒調査」の対象者の改善である。調査票の補注1の「外国人は対象から除外する」とするこの一文を削除して、同調査対象を「外国人を含む」とする。すなわち、この調査票の補注2の言葉を用いると、小・中学校等に在学する外国人児童生徒に、この調査票で報告される「外国籍の就学免除者」、「外国籍の就学猶予者」、「外国籍の1年以上居所不明者」を加えた数と、各自治体で把握する「外国(人)学校通学者」が、原則として6歳から14歳の外国籍人口に等しくなる、と説明できる。

就学免除者や就学猶予者については、「重国籍者の就学義務の猶予免除」に準じた方法が外国人の教育に携わる業務として各自治体で位置づけられた規定が策定されていれば、把握が容易なことはない。そして、1年以上居所不明者については、厚生労働省と連携して「居住実態が把握できない児童」調査と連動することで、訪問調査が各自治体で実施される。これは、外国籍の不就学児を虐待から守ることもつながるため(毎日新聞, 2019a)、改善を強く求めたい。

3 「真のSDGs達成」に向けて

ポストコロナ時代を見据えて、外国籍の子どもたちは教育への権利が守られ、公立学校では「公

表2 全自治体における各種規定の整備状況

	(明示)有		(明示)無		無回答		計	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
外国人教育の分掌規程	133	7.6%	1607	92.3%	1	0.1%	1741	100.0%
外国人の就学手続き規定	64	3.7%	1676	96.3%	1	0.1%	1741	100.0%

出典：*10の文部科学省資料より、筆者作成

正な質の高い教育」を受けることのできる環境整備は重要だ。それは、「真のSDGs達成」につながる。国任せにせず、次に自治体および学校現場ができることも考えていこう。

(1) 自治体ができること

初全国調査では、各種規定の整備状況も把握された。その内容とは、①教育委員会の事務組織に関する規則における外国人の子どもの教育に関する分掌規程（以下、「外国人教育の分掌規程」と記す）の明示の有無、および②自治体の規則もしくは内部規定等における外国人の子どもにかかわる就学案内や就学に関する手続き等の規定（以下、「外国人の就学手続き規定」と記す）の有無であった。その結果を表2に示す。

表2から、「有」の自治体は1割にも達していないことがわかる。つまり、国が外国籍者を就学義務の対象にしていないことで、大多数の自治体では外国籍の子どもの就学保障に携わる業務が各種規定に明文化されておらず、職務に位置づけられていない現実が明らかだ。すなわち、外国籍の子どもの就学は、当該自治体の担当者「任せ/しだい」扱いともいえる。なお、初全国調査によって、26の自治体では外国人教育の分掌規程および外国人の就学手続き規定がともに有る（明示されている）ことも明らかになった^{*10}。その26の自治体とは、北海道北見市、遠軽町、青森県弘前市、宮城県栗原市、栃木県足利市、真岡市、埼玉県蕨市、千葉県市原市、東京都足立区、神奈川県相模原市、藤沢市、岐阜県岐阜市、可児市、静岡県島田市、焼津市、掛川市、御殿場市、袋井市、清水町、愛知県刈谷市、高浜市、三重県四日市市、松阪市、大阪府大阪市、兵庫県宝塚市、愛媛県松山市である。このことは、外国籍の子どもの教育への権利を守るために一自治体でもできることがあることを示す。現行の解釈において、外国籍の子どもが確実に就学できるためには自治体での規定は不可欠である。そこでは、各自治体での「重国籍者の就学義務の猶予免除」に準じた方法と26の自治体例を応用すれば、窓口業務での対応に困難は伴わないだろう。

(2) 学校現場ができること

文部科学省（2020b）によると、公立小中学校に日本語指導が必要な児童生徒は4万5948人（外国籍3万6305人+日本国籍9643人）で、この10年間で1.5倍も増加する。こうした日本語指導が必要な児童生徒であっても、学校現場では指導を受けることができている児童生徒も多く、毎日新聞はその数が全国で1.4万人に上ると伝えている（毎日新聞、2019b）。とりわけ、日本経済新聞の調査によって、外国籍住民の多い地域では学校教育法が発達障害や知的障害などを抱える児童生徒のための教育の場と定める特別支援学級への在籍率が2倍という実態も明らかになったところだ（日本

経済新聞, 2021)。その一方で、日本語指導が児童生徒を複数言語「で」評価することで「子どもの本来の姿」が可視化され、それは教師の「気づき」をもたらし、さらにこの「気づき」によって教師の経験で培ってきたピリーフ（個人の経験等により作りあげられた個人的な意見や信念）に影響を与えるために、教師の行動までも変化することが、近年の研究からも明らかになってきている（小島ほか, 2022）。そのことは、2019年6月に施行した「日本語教育の推進に関する法律」の基本理念を示した第3条の7と合致する。

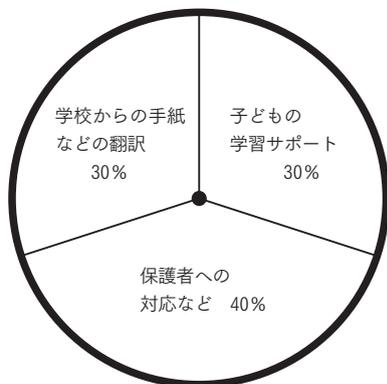
7 日本語教育の推進は、我が国に居住する幼児期及び学齢期（満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから満十五歳に達した日の属する学年の終わりまでの期間をいう。）にある外国人等の家庭における教育等において使用される言語の重要性に配慮して行われなければならない。
（太字下線は筆者）

この法律では「家庭言語への配慮」が盛り込まれ、母語の重要性が示された。これは、これまでの研究によって、母語でしっかりした言語能力を築いていれば小学校高学年から学習の力が伸び始めるため、学習の支えとなる母語の力を継続して伸ばすことが重要とされているからだ。小学校入学後に日本語を学ぶ場合は、日常会話が容易になるまでに約2年、学習言語が身につくまでには少なくとも4年、母語の基礎が弱い場合は7年から10年がかかる（カミンズ・中島, 2021）。こうした理解によって、海外子女・帰国子女教育の振興に取り組む公益財団法人海外子女教育振興財団（2017）では、乳幼児や小学生と海外赴任する日本人家族に対して独自の冊子を作成し、早くから母語の重要性を伝える。

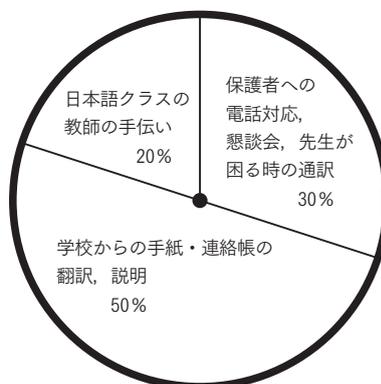
日本語教育の推進に関する法律により、文部科学省での母語の捉え方も変化しているようだ。文部科学省から出された2022年度の予算額案をみると、外国人児童生徒等への教育の充実（11億円）に向けた5つの課題の1つとして、「母語・母文化を尊重した取組の推進」があげられている。よって、この取り組みの推進においては、学校現場での母語支援員（子どもの母語により支援を行う学校外部者の人材）の活躍が要となるだろう。そうした理由からか、前述の初全国調査では自治体で母語支援員の雇用・登録の実態が把握された。この調査で常勤職員として雇用される母語支援員はわずか全体の1%で、大多数が不安定な雇用とされる実態が明らかになった。だが、その職務内容（働き方）までは、同調査からはわからなかった。

そこで、日本語指導が必要な児童生徒数が全国で最も多い愛知県内を中心に、こうした児童生徒の母語で最も多いポルトガル語の通訳者として活動する自助組織「ブラジリアンコミュニティ通訳者サポートの会」の協力を得て、公立小中学校に勤務する母語支援員（経験者含む）を対象にアンケート調査を実施した。2021年9～10月に行ったところ、33人から回答を得ることができた。なお、33人の母語支援員としての勤務歴は、「1年未満（2021年度～）」が2人いたものの、半数以上が「10年以上」で、最長者は「24年」であった。

母語支援員に1週間の主な仕事について質問した結果、全体の約7割に相当する23人が、「子どもの学習サポート」より「手紙などの翻訳作業、保護者対応」の時間が多いと答えた。なお、同質



母語支援員 A (勤務 24 年) からの回答



母語支援員 B (勤務 3 年) からの回答

図 1 「母語支援員の 1 週間の主な仕事」 についての回答例

出典：筆者の独自調査より作成

問事項について円グラフで回答を得たため、主な回答例を図 1 に示す。

本調査から、学校での母語支援員の職務とは、学校からの情報を保護者に伝えるための翻訳や通訳が主たる内容とされていることが明らかになった。そのため、仕事の中で困ることの声として、「突然翻訳の仕事が入って、十分な時間がない時がある」「長い文章で急ぎの翻訳を頼まれる」「先生たちのサポートがない（トラブルなど解決するように頼まれる）」など、翻訳や通訳に関する意見が目立った。さらに、「仕事に関係する研修がない」「子どものカウンセリングのスキルアップがしたい」などの自己啓発できない環境に関する意見、「無料残業」「長年同じ給料なので、もっと通訳の仕事を重要視して給料増額してほしいです」「通訳時間のみの手当だけでなく、通訳するための支援費や待ち合わせ等にかかわる時間の待遇が不十分でないと感じている」など処遇改善に関する意見も多かった。本調査の結果から、日本国内において「母語を生かした学齢期に思考力を育むための教育の実践事例は少ない」という筆者の仮説は、おおむね妥当と考えられる。

前述の文部科学省（2020b）の調査によって、日本語指導が必要な高校生の中退率は約 10 人に 1 人に当たる 9.6%で、1.3%の高校生全体に比べ、7 倍以上高いことが明らかになった。さらに同調査によって、大学等への進学率の低さ（全公立高校生 71.1%，日本語指導が必要な高校生等 42.2%）、就職者における非正規就職率の高さ（全公立高校生 4.3%，日本語指導が必要な高校生等 40.0%）など、高校修了者が置かれた厳しい実態も浮き彫りになり、高校で習得すべき基礎学力や生きる力を育むことができていない日本語指導が必要な高校生の多さが示された。そのため、SDG 4 の「公正な質の高い教育」の達成という国際基準に立ち戻れば、日本語指導が必要な児童生徒への「公正な質の高い教育」とは、成人の日本語教育の学習とは異なることは一目瞭然だ。すなわち、子どもには表面的な日本語のみならず、文部科学省の新しい学習指導要領で柱とされる「生きる力」*11 の育成をめざす必要がある。つまり、新しい学習指導要領で重視される「子どもたちの頭の中が『アクティブ』に働く」ための「主体的・対話的で深い学び」が、日本語指導が必要な児童生徒への教育でも

必須であり、その実践においては、学校現場では母語支援員との協働作業が重要となる。それによって、例えば、日本語指導が必要な児童生徒が使える言語をすべて活用した「トランス・ランゲージング・クラスルーム (Translanguaging Classrooms)」の理論に基づいた母語を育てる実践なども学校現場で可能となる。トランス・ランゲージング・クラスルームとは、「子どもが、教育で公的に使用が認められた特定の言語だけでなく、子どもが自分の言語のレパートリー全てを使いこなすことができる教室」(García et al., 2017) のことで、子どものニーズに合わせて計画、指導、評価、擁護する方法の指針を示す。教師とバイリンガルの児童生徒が、自らの持つ言語資源を最大限に活用しながら創造的かつ批判的な思考力を育む教育において、母語支援員の力が大いに期待される。母語支援員を通訳・翻訳などの作業でなく、「子どもたちの頭の中が『アクティブ』に働く」ための授業実践で活躍できるような学校現場をつくるためには、その待遇の改善とさらなる人材確保・養成、そして研修などの実施が必要であり、そのためには学校現場と自治体との協働も重要である。

結 び

これまで外国籍の子どもの教育への権利を守るために国が取り組むべきことを考察してきたが、COVID-19 感染症拡大という非常事態において、外国籍の不就学者数を限りなくゼロに近づけることは、教育への権利を守るだけでなく、命を守ることに直結することが明らかになった。感染症は国籍を選んで感染するわけではない。平時から基本的権利である「健康」を軽視することは、日本社会全体にそのままはね返ってくる事態を招く。だからこそ、正確に外国籍の子どもの就学実態を把握できる体制に整え、日本に暮らすすべての外国籍の子どもの教育への権利と命を守るための政策立案を国に強く求めたい。

そして、「真のSDG 4 達成」に向けて、自治体および学校現場にできることも考察した。自治体と学校現場との協働は、子ども一人ひとりの人生を豊かにするだけでなく、日本社会全体に豊かさをもたらすだろう。それは、誰一人取り残さない社会づくりに大きく貢献すると確信する。

*1 全自治体からの報告集計によると総数は12万3881人で、基準日(2019年5月1日基準日)に実施された総数と合わない。だが、筆者の経験から、母数を動かすと「真」の外国籍の子どもの姿が「見えなく」なってしまう(小島, 2015)。そのため、本稿では基準日の総数を母数とし、全自治体から報告された就学者数を変えず、母数から就学者を引いた「就学者以外」を不就学状態とした。

*2 世界人権宣言の第26条は「すべて人は、教育への権利を有する (Everyone has the right to education)」から始まり、教育に関する条項が明記されている。

*3 インターナショナルスクールおよび民族学校の総称として、また外国につながるカリキュラムののっとして、外国の言葉で教育をする学校を示す。筆者は、これまでの「外国人学校」という呼称を改めて、「外国学校」と呼ぶことを提案した(小島, 2021a: 4)。かつて朝鮮人学校と呼ばれたものが今日では朝鮮学校と呼ばれ、「〇〇人学校」と呼ばれるその他の学校も、当事者はブラジル学校、フランス学校、ドイツ学校……などと呼んでいることにならう言い方である。海外の日本人学校の例にあるように、特に国籍による入学制限を設けている場合は、個

別に「〇〇人学校」と表記されるべきであるが、日本国内の外国学校でそのような例は見当たらない。なお、本文での引用箇所では、原文の表現（外国人学校）を用いる。

- *4 同会議の委員の一人である倉橋徒夢氏（特定非営利活動法人在日ブラジル学校協議会副理事長）は、第9回会議時に提示された最終とりまとめ案には会議当初から自身が繰り返し述べてきた事項が反映されていないために、これまでの意見を改めてまとめて、最終会議前に事務局に提出した。だが、それらの意見はとりまとめ案に反映されなかったと話す（2021年12月29日）。
- *5 例えば、公立中学校に在学中にさまざまな理由から不登校状態になった在日韓国人4世の中学生に対して、学校長が「在日外国人には就学義務がないから」と保護者に退学届を提出させていたことから、保護者とその子どもは「教育を受ける権利を喪失させられた」として京都市を相手取って国家賠償請求訴訟を起こしたという事例がある（2006年6月21日民団新聞）。
- *6 例えば、就学事務研究会（1993：64）のなかで「学齢簿については、市町村教育委員会が就学義務の履行を確保するために作成する帳簿ですから、就学義務のない外国人の子どもについて複製する必要はなく」と明記されている。
- *7 内訳は、一条校が8校、各種学校が128校（朝鮮系64校、英語系38校、南米系15校、中華系5校、欧州系4校、韓国系2校）、無認可校が68校以上（都道府県報告30校、国際認証機関の認証26校、ブラジル政府認可6校、メルマガ登録6校）とされている（文部科学省、2021b）。
- *8 2021年6月23日に開催された有識者会議（第2回）において、筆者は有識者ヒアリングのなかで、提案事項の(a)学齢簿の編製方法、および(b)子どもの健康と安全にかかわる3法の適用・準用の検討を提案した。
- *9 2018年5月1日を基準に実施された文部科学省の調査から、公立小学校・中学校の都道府県別に外国人児童生徒数と日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数を比較すると、外国人児童生徒数を日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数が上回る自治体が複数（奈良県、徳島県、宮崎県）確認された（小島、2020：53）。
- *10 文部科学省への行政文書の公開請求により複写を入手した（行政文書開示決定通知書の番号等：2020年12月7日、文書番号2受文科教第729号）。詳しい内容については、小島（2021a, 2021d）を参照されたい。
- *11 2020年度から始まった（小学校は2020年度、中学校は2021年度、高校は2022年度）新しい学習指導要領では、「生きる力」の育成を目指した資質・能力が、「知識及び技能」「思考力、判断力、表現力等」「学びに向かう力、人間性等」の3つの柱で整理された。

《参考文献》

- 愛知県、2021「2020年度『愛知県内の外国人学校に対する調査』について」（<https://www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/382316.pdf>, 2021年12月30日アクセス）
- 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議、2021「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（第10回）2021年6月15日」（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai10/gijisidai.html>, 2021年12月30日アクセス）
- 外国人生徒・中国帰国生徒等の高校入試を応援する有志の会（2021）「2020年調査 都道府県立高校（市立高校の一部を含む）の外国人生徒及び中国帰国生徒等への2021年度高校入試特別措置等について」（https://www.kikokusha-center.or.jp/shien_joho/shingaku/kokonyushi/other/2020/koko-top.htm, 2021年12月30日アクセス）
- カミンズ、ジム・中島和子、2021『言語マイノリティを支える教育（新装版）』明石書店
- 公益財団法人 海外子女教育振興財団、2017「母語の大切さをご存知ですか？——海外での日本語の保持と発達」（パンフレット）
- 小島祥美、2015「ブラジル人学校における日本の学校健診モデルの適用の可能性」『学校保健研究』56巻6号、427～434頁
- 小島祥美、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
- 小島祥美、2020「移民社会における外国人の受入れ・共生のための具体的教育施策の提案——SDGsの達成をめざして」東海ジェンダー研究所編『ジェンダー研究』22号、47～62頁
- 小島祥美編、2021a「外国につながる子どもをめぐる教育30年間の動向」小島祥美編『Q&Aでわかる外国につながる子どもの就学支援——「できること」から始める実践ガイド』明石書店、12～27頁

- 小島祥美, 2021b「外国籍の子どもの就学と命を守るための提案」『保健の科学』63巻10号, 669~673頁
- 小島祥美, 2021c「外国籍の子どもの不就学問題と解決に向けた提案——20年間の軌跡からの問い直し」異文化間教育学会編『異文化間教育』54号, 78~94頁
- 小島祥美, 2021d「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」公益財団法人日本都市センター編『都市とガバナンス』35号, 28~36頁
- 小島祥美, 2022「すべての外国籍の子どもの教育への権利と命を守るための具体的施策の提案」『国際文化研修』115号, 54~57頁
- 小島祥美・川上貴美恵・菊池寛子・鈴木貴之, 2021「学校休校下における外国人児童生徒に対するオンライン支援の実践——官民学連携による支援活動『あいうえお240（にしお）報告』国際ボランティア学会編『ボランティア学研究』21号, 89~97頁
- 小島祥美・櫻井千穂・佐野愛子, 2022「CLD生徒の教育に対する高校教師のピリーフ変容——二言語作文アセスメントを通して」『母語・継承語・バイリンガル教育（MHB）学会』18号（近刊）
- 就学事務研究会, 1993『就学事務ハンドブック〔改訂版〕』第一法規出版
- 日本経済新聞, 2021「外国籍の子『支援学級』頼み」5月10日朝刊
- 毎日新聞, 2019a「外国からきた子どもたち 四日市・虐待死の女兒『学校行くの』かなわず」1月7日朝刊
- 毎日新聞, 2019b「外国からきた子どもたち 日本語支援なし1万人 外国籍児ら, 全国の学校で」5月5日朝刊
- 文部科学省, 2020a「外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）について」（https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421568_00001.htm, 2021年12月30日アクセス）
- 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）』の結果の訂正について」（https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421569_00001.htm, 2021年12月30日アクセス）
- 文部科学省, 2021a「外国人学校のための新型コロナウイルス感染症対策について」（https://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/gaikoku/index_00002.htm, 2021年12月30日アクセス）
- 文部科学省, 2021b「専ら外国人の子供の教育を目的としている施設（いわゆる「外国人学校」）の保健衛生環境に係る有識者会議 最終とりまとめ」（https://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/mext_00022.html, 2022年1月13日アクセス）
- 文部科学省, 2021c「令和4年度概算要求主要事項の概要（8月）」（https://www.mext.go.jp/content/20210827-mxt_kouhou02-000010167_3.pdf, 2021年12月30日アクセス）
- García, O., Johnson, S. I. and Seltzer, K., 2017, *The Translanguaging Classroom: Leveraging Student Bilingualism for Learning*, Caslon.
- UNESCO Institute for Statistics, 2019, New Methodology Shows that 258 Million Children, Adolescents and Youth Are Out of School, Fact Sheet no. 56 (<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/new-methodology-shows-258-million-children-adolescents-and-youth-are-out-school.pdf>, December 25, 2021)

The Unprotected Rights to Education and Life of Children of Non-Japanese Residents:

What Japan Must Do to “Truly Achieve the SDGs”

KOJIMA Yoshimi *Tokyo University of Foreign Studies*

Key Words: SDGs, COVID-19, low enrollment rates (children of compulsory education age not attending school)

In March 2020, the Japanese government conducted its first survey on the status of compulsory school attendance by school-age children of non-Japanese parents. The survey revealed that about one in five non-Japanese children is not attending school. This is a situation similar to that of children living in sub-Saharan Africa, the region with the least access to primary education in the world.

This paper discusses what the government must do to protect the right to education of children of non-Japanese residents. The present paper also points out that even the health of those children is under the threat in times of emergency such as the COVID-19 pandemic, and discusses measures to be taken at early stages. Such vulnerability of those children is related to the fact that ethnic and international schools are not legally recognized in Japan. In other words, reducing the number of non-Japanese children who are not enrolled in Japanese schools, is not only a way of protecting children’s right to education, but is directly linked to protecting their lives.

As a developed country, there are more actions that Japanese local governments and schools can take to truly achieve SDG 4. In order to ensure that children of non-Japanese can attend school, it is essential for local governments to make provisions. At the school level, working together with mother tongue supporters to nurture children’s mother tongues will enrich each child’s life and also enrich Japanese society as a whole.