

ニューカマー外国人の子どもの 教育を受ける権利と就学義務

——教育関係者への意見調査等を手がかりに

坂本文子・渋谷淳一・西口里紗・本田量久⁽¹⁾

はじめに——外国人の子どもたちが教育を受ける権利は保障されているか

- 1 外国人の子どもたちの就学と構造的障壁
- 2 本調査の概要と意義
- 3 教育を受ける権利は保障されているか
- 4 外国人児童・生徒が直面する学習困難
- 5 教育を受ける権利は実現されているか
- 6 就学義務の適用はなされるべきか

暫定的結論

はじめに——外国人の子どもたち⁽²⁾が教育を受ける権利は保障されているか

1985年には約85万人であった外国人登録者数は、2008年には約221万人を数えた。同年のリーマン・ショック以降の景気低迷により減少に転じるものの、約207万人（2011年）の外国人が日本に滞在している。在留資格から見ると一般永住者は2000年には約14万5,000人程度であったが、2011年には約59万8,000人と全体の3割程度を占めるに至っている。こうしたなか、新たに日本にやってきた外国人の子どもたち、日本で生まれた外国人の子どもたちのうち、学齢期にあたる子どもたちの数は約11万人に上る⁽³⁾。

教育を受ける権利は人間にとってかけがえのないものであることはいうまでもない。しかしながら、日本における外国人の子どもたちの教育を受ける権利、すなわち学齢期における就学は、制度

(1) 本稿の執筆分担は下記の通りである。渋谷（はじめに、1節、4節）、本田（2節、暫定的結論）、西口（3節）、坂本（5節、6節）。

(2) 公立学校における日本語教育や多文化理解教育を議論する場合、外国人の子どもだけではなく国際結婚家庭等の日本人の子どもも対象とすべきである。しかし、教育を受ける権利、特に不就学の問題では外国籍であることで生じる課題が大きい、よって本稿では外国人の子どもたちを中心に議論する。なお、外国人の子どもたちのうちで学校教育を受けている者を外国人児童・生徒とした。

(3) 日本における学齢期は、6歳の誕生日以降の4月1日から9年間にあたる。公表されている年齢別外国人登録者数は5～9歳、10～14歳、15～19歳に分けられているため、5～9歳の登録者数の5分の3、10～14歳登録者数、15～19歳の登録者数の5分の1の総和を学齢期の外国人とした。

運用における現場の誤解や、そもそもの就学義務を課さない制度のありかた、日本語習得の問題、保護者の教育制度への理解不足などの理由により不確かな状態にある。特に問題となるのは、外国人の子どもたちの不就学であり、その推計値は2003年に総務省によって示されて以降、種々の議論は行われてきたが、推定で全体の1割前後ではないかとの見方は否定しがたい。現在、滞日する外国人の子どもたちの多くは、その滞在形態から一時的な滞在者というよりは、これからも日本で成長し、共に生きる存在として考えるべきだろう⁽⁴⁾。よって、日本人と等しく、外国人の子どもたちにも一条校⁽⁵⁾やその他の学校へ就学の機会が開かれ、言語や文化の差などに配慮しながら実質的に初等教育が修められる環境が必要である。

これまでの先行研究や関係者の発言等を踏まえると、外国人の子どもたちの就学問題の論点はおおよそ以下の3点に集約することができよう。ひとつは、就学の機会が制度的に保障され十分なアクセスが図られているか否かという点である。次に外国にルーツを持つことに由来する子どもたちの特徴に配慮した教育が提供されているかという点が問題となる。その上で、就学義務の適用を含め外国人の子どもへの教育に対してより踏み込んだ制度が必要であるのかという点である⁽⁶⁾。

外国人の子どもたちの公立学校への就学に関して、文科省は「就学を希望する場合」受け入れを行い⁽⁷⁾、言葉や習慣といった子どもたちが外国にルーツを持つことで生じる諸課題に対して配慮するよう指示している⁽⁸⁾。このように国は外国人の子どもたちの就学を義務的なものとはしないが、受け入れに当たっては多岐にわたる配慮が必要であるとしている。しかしながら、このような方針の結果として、就学や教育への取り組み課題は各地域の地方自治体・教育委員会及び学校に集中し、その裁量に委ねられることとなり、地域や学校により格差が生じている。

一方で、こうした教育課題への対応や、具体的な施策の立案実施等に直接携わる教育関係者がこうした就学問題に関していかなる意見を持っているかということや、先述した地域や学校による差

(4) 先述したように2011年の外国人登録者数は約207万人である。在留資格における一般永住者数は約59万8千人であり、これに特別永住者数の約39万人を加えると、ほぼ半数の外国人が永住を前提に滞日していることがわかる。

(5) 一条校とは教育基本法第1条に定められた学校のことであり、指導要領に準じた教育が行われる。多くの外国人学校やインターナショナルスクールは一条校ではなく各種学校である（ただし韓国系の民族学校等では一条校の認可を受けた学校もある）。日本における就学義務は、保護者が子どもを一条校へ通わせることであり、各種学校を卒業させても就学義務を果たしたことにはならない。外国人にも就学義務を課す場合には、就学義務の柔軟な解釈や一条校の認可枠を広げるなどの配慮が必要になる。

(6) 外国人の子どもたちの就学義務に関する歴史的経緯と議論については以下を参照。宮島喬「外国人の＜教育を受ける権利＞と就学義務その適用をめぐる諸問題」宮島喬・吉村真子編『移民・マイノリティと変容する世界』法政大学出版局、2012年。

(7) 文科省は義務教育学校への外国人児童・生徒の受け入れに関して、「外国人の子どもには、我が国の義務教育への就学義務はないが、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、日本人児童生徒と同様に無償で受入れ。」とまとめている。文部科学省「外国人の子どもへの公立義務教育諸学校への受入について」文部科学省ホームページ、2013年（2013年1月25日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/009/005.htm）。

(8) 文部科学省初等中等教育局長「外国人児童・生徒教育の充実について（通知）」文部科学省ホームページ、2006年（2013年1月25日取得、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/002/001.pdf）。

については、個別の意見や事例を除けばそれほど明らかではない。本稿では彼らに対し就学問題に関する調査を行い、彼らの視点から現状がいかにつえられているのかを明らかにする。その上で外国人の子どもたちの就学をより確かにするためにはいかなる取り組みが必要なのかを検討したい。

1 外国人の子どもたちの就学と構造的障壁

本節では、先行研究や行政資料を基に、外国人の子どもたちの就学がどのような状況にあり、どのような問題が就学の障壁となっているのかを整理したい。

（1）外国人児童・生徒と日本の公立学校

学齢期の外国人の子どもの日本の公立学校への就学は、「就学を希望する場合」にこれを認める一方で、外国人の初等教育への就学を義務としないとするのが、現在の国の方針である。この由来は、日本の公立学校への就学が恩恵的なものとされた戦後の朝鮮半島出身者の子弟の扱いにまで遡り⁽⁹⁾、就学はあくまで申し出の上で許可されるものであった。今日においても外国人の子どもたちの一条校への就学は権利としてではなく、こうした恩恵としてとらえる認識がどこか引き継がれていると指摘されている⁽¹⁰⁾。

現在のように外国人家庭への就学案内の発給がなされるようになるのは、1991年の文部省の各地方自治体への通知⁽¹¹⁾からであった。これは日韓覚書に基づくもので、時期的符合により、入管法の改正をはじめ様々な要因により増加するニューカマーの児童・生徒にも対応するものともなった。しかし、就学にあたっては保護者の申請があり許可されるという基本的な仕組みには変化はなかった⁽¹²⁾。国は「初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること」と定めた国際人権規約（A）に当時すでに批准しており、本来であればこれに沿った立法措置や、しかるべき議論が必要であったろう。

一方で、同年には国による日本語指導が必要な児童・生徒数の調査も開始された。翌年1992年には一定数（都道府県により異なる）の外国人児童・生徒が在籍する学校へ国際教室・日本語教室担当教員の加配措置が行われるようになった。

以上のような経緯の中で、増加する外国人の子どもたちを受け入れる各地方自治体・教育委員会の対応は様々である。例えば、日本語教育の専門的な知識を有する職員の養成や、母語を話せる支援者を半年から一年程度派遣する制度や、進学ガイダンスなどの取り組みは、各地域の特徴に合わ

(9) 当時、日本からの国籍離脱がなされ、帰国が期待されていた在日朝鮮人の日本の公立学校への就学は、保護者の申し出の上で、法令の遵守を条件とし、校長の意見を踏まえ許可された。1953年の文部省初等中等局長通達の「好意的に公立の義務教育学校に入学させた場合」という文言が示すように恩恵的なものとされた。

(10) 佐久間孝正「多文化に開かれた教育に向けて」宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育』東京大学出版会、2005年、222頁。

(11) 文部省初等中等教育局「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について（通知）」、1991年。

(12) このような申請と許可の仕組みがもたらす諸問題については、以下を参照。宮島喬「学校教育システムにおける受容と排除」宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育』東京大学出版会、2005年、43頁。

せた試行錯誤のなかで独自に生まれたものである。このように外国人児童・生徒に対し積極的に独自の施策を打ち出しながら課題へ対応しようとする地域もあれば、一方で特に外国人に向けた対応もなく消極的な対応に止まる地域もある。そこでは外国人児童・生徒への就学義務が適用されてないことが外国人児童・生徒の受け入れに消極的な姿勢の説明に用いられる傾向さえある⁽¹³⁾。

この意味で外国人の子どもの就学に対して徹底さを欠く国の方針が持つ影響は大きく、結果として上記のような地域的な格差を生み出すにいたっている。

(2) 不就学問題の顕在化

1991年以降、学齢期の外国人の子どもたちにも就学案内が発給されるようになったのは述べた通りであるが、多くの場合において各教育委員会は日本人同様に日本語の通知を出すにとどまり、外国語での就学案内や外国人保護者に向けた情報発信など、積極的に就学を促す働きかけはなされなかった。また、就学案内に反応がない家庭への対応も日本人家庭に対して行われてきた調査のように踏み込んだものではなかった。こうした状況のなか、どこの学校にも通っていない外国人の子どもたちの存在が問題となっていく⁽¹⁴⁾。2002年には外国人集住都市会議⁽¹⁵⁾が14の加盟自治体の不就学者数の調査を行い26%と報告した⁽¹⁶⁾。そして、2003年には文科省は総務省行政評価局より外国人の子どもの不就学問題について改善の勧告を受けるに至る⁽¹⁷⁾。外国人登録者数と義務教育諸学校及び外国人学校等の在籍者数から算出された不就学児童・生徒数は12,098人（2001年時点）であり、この推計値をもとに、就学案内の徹底などをはじめとした勧告がなされた。これは当時の外国人の学齢児童・生徒の約11.4%に当たる数字であった。

2006年になり、ようやく国による不就学調査が行われる。文科省は南米出身日系人の集住地域を含む12の地方自治体に対して外国人の不就学児童・生徒の調査を行った。ただしこの調査は、調査対象となった地方自治体数が少ないことから分かるように、地方自治体の協力が得られず極めて部分的な調査といわざるをえない。全体では約1.1%の児童・生徒が不就学状態にあり、また転居・出国など何らかの事情で連絡が取れなかった児童・生徒が約17.5%であったと報告され、これは就学数から除かれた。児童・生徒数を把握する際にベースとなる外国人登録では転居や出国時の届出が義務化されていないことから、転居や出国によって連絡の取れない児童・生徒が相当数生まれるが、しかしこの約17.5%がすべて、海外に出ているか、日本のいずれかの地域で就学し

(13) 宮島喬「外国人の〈教育を受ける権利〉と就学義務その適用をめぐる諸問題」前掲、2012年、54頁。

(14) この時期の豊田市国際交流協会の調査では外国人の子どもたちの4割が不就学であると報告された。『朝日新聞』愛知県版、2001年8月31日。

(15) 外国人集住都市会議は、2001年に浜松市の提唱により、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心に外国人住民が多数居住する地方自治体や国際交流協会等が、施策や取り組みの情報交換や諸問題の解決に取り組むことを目的として設立された。

(16) 厚生労働省職業安定局の雇用政策研究会（2007年10月12日）の資料より引用。厚生労働省職業安定局「外国人労働者問題に関する資料」厚生労働省ホームページ、2007年（2013年1月25日取得、<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/10/dl/s1012-10d.pdf>）。

(17) 総務省行政評価局「外国人児童・生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」総務省ホームページ、2003年（2013年1月25日取得、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/030807_2_01.pdf）。

ている者から成っていると考えるのは現実的ではない。不就学者率1割という前記の推定もこうした点に基づく⁽¹⁸⁾。

このような不就学の実態把握を試みる一方で、文科省は同2006年に各地方自治体へ就学促進を求める通知を行っている⁽¹⁹⁾。そこでは多言語就学ガイドブックの作成や中学校入学時の就学案内の発給へ言及するなど、内容としてはより踏み込んだものとなっている。また、2009年には、長引く不況やリーマン・ショックの影響によって、経済的理由から外国人学校に通えなくなった児童・生徒が公立学校への就学を可能とするために日本語教育を行う「虹の架け橋教室」事業⁽²⁰⁾を行っている。このように外国人の子どもの就学問題に関して国は、「希望する場合」受け入れるという基本姿勢は崩さないものの、一定の配慮をする姿勢へと転換しつつある。

（3）学校への適応の課題

以上、外国人の子どもの就学機会に関する問題をみてきたが、公立学校への就学後も課題は多い。ここでは大きく3点の問題にふれたい。

1点目は、日本語習得の問題である。外国人児童・生徒のほとんどの場合、学校へ入学・編入した時点でクラスに所属し、その日から日本語のみで行われる授業を受けなければならないという過酷な環境に置かれる。国際教室が設置された学校では、加配教員による日本語の取り出し授業を行うことになるが、これは幸運なケースであり全体の2割程度⁽²¹⁾にとどまる。国際教室が設置されていない多くの場合においては、後述するように地方自治体や教育委員会が何らかの制度を設けるか、地域の支援者やNPO／NGOとの連携の中で日本語習得が支援されており、その形態は様々である。

2点目は、学校生活への適応とでもいうべき、広範な問題である。学校でのルール、行事への参

(18) また、こうした外国人登録を母数においた調査においては、どうしても登録がなされていない児童・生徒は含まれないという点に留意するべきである。彼らは学齢簿にも記載されず、当然就学案内も発給されることはない。2012年にはじまる新しい在留管理制度のもとでは、居住実態が正確に把握されるようになることで、より詳細な不就学の実態が把握されることが期待される。一方で新制度下では、在留資格が住民票登録の条件となるので、いわゆるオーバーステイの状況にある児童・生徒が新たに不可視の存在となる可能性があり、著しく教育を受ける権利を損なうことが懸念される。

(19) 文部科学省初等中等教育局「外国人児童・生徒教育の充実について（通知）」前掲。

(20) 南米系日系人の集住地域ではポルトガル語やスペイン語を主に使用して本国のカリキュラムに沿って授業を行う外国人学校が設立され、保護者が月に数万円の授業料を負担することにより維持されてきた。しかし、リーマン・ショック以降に授業料を負担できない家庭が増加し、外国人学校に通えない子どもが増加した。保護者や子どもの日本語能力や帰国の検討を含めた不安定な状況等の結果、公立学校への転入は難しく不就学・自宅待機となる子どもが増加した。「虹の架け橋教室」事業は、彼らに日本語指導や学習習慣の確保等を行うことで、円滑な公立学校への転入が出来るようにすることが目的である。実施団体はNPO／NGO、地方自治体、外国人学校等である。

(21) 日本語支援が必要な児童・生徒28,511人が所属する6,423校に対して加配教員数は2012年で1,385人である。文部科学省「外国人児童生徒に対する支援施策について」、文部科学省ホームページ、2012年（2013年1月25日取得、http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2012/05/21/1320782_3_1.pdf）。

加、友人関係、保護者の役割など、多くは日本の文化や習慣に裏付けられており、外国にルーツを持つ者にとって容易に理解できるものではない。また、そうしたもののから外れた行動をとることでいじめの対象となることもあるだろう。こうした問題への適応が否応なく迫られる。

最後は学力の獲得である。より具体的には高校卒業資格取得に向けた、高校進学のための学力である。約98%が高校進学する日本社会で働くためには、アルバイトなどを含めほとんどの場合において高校卒業資格が求められ、将来日本社会の中で生きていくためにはこの資格は極めて重要な意味を持つ。また、日本語を母語としない児童・生徒にとって、学校の授業を理解するためには日常会話能力とは異なる学習思考言語の習得が必要となり、その上で日本人同等の教科学習を修めなければならないという複数のハードルがあることは、すでに多くの先行研究が指摘するとおりである。こうしたハードルにもかかわらず外国人児童・生徒の学力への支援は、日本語習得支援に比べると非常に手薄であるため、外国人児童・生徒の学力は個々人の努力の問題に還元されがちである。あるいは、たとえ教育関係者が支援の必要性を強く感じていても、小学校高学年や中学校レベルの教科学習支援を行える支援者を確保することは容易ではない。実際、日本語習得支援制度を持つ地域でも学習支援を目的とした制度を持つケースはあまりない。こうした背景を踏まえて、一部の地域の高校入学試験では滞日3年未満の者に限って試験内容にも配慮した特別枠入試が行われている。

このように外国人児童・生徒はあまりにも大きい課題を背負わされている。それは彼らの日本語以外の言語で行われた学習経験や文化的背景を考慮せず、日本語中心主義をはじめとする日本のモノカルチャリズムが義務教育において支配的であることに起因する部分も大きい⁽²²⁾。よりスムーズな学校への適応を果たすためには、外国にルーツを持つ彼らの背景を踏まえた支援やカリキュラムの改革といった検討も必要になるだろう。

2 本調査の概要と意義

前節では、先行研究を通じて、多くの外国人児童・生徒が教育の現場において直面する問題について概観した。確かに、入管法改正に伴いニューカマーの子どもが急増した1990年以降、地方自治体や教育関係者、地域のNPO／NGO団体やボランティアによる積極的な学習支援が展開された結果として、外国人児童・生徒を取り巻く教育環境において一定の改善があったと評価できる地域も現れている。

しかし、今日も多くの外国人児童・生徒は、言語的・文化的差異から学校や社会に十分に適応できず、また家庭が経済的に不安定な状態にあることから生じる様々な課題を抱え、なおも行政や学校関係者による就学・教育支援の有効性は限定的なものにとどまり、就学・学習上の困難に直面しているのではなかろうか。

以上の問題意識から、経済的・社会的・文化的・制度的要因を踏まえながら、教育関係者が今日

(22) 太田晴雄「日本のモノカルチャリズムと学習困難」宮島喬・太田晴雄編、前掲、57－76頁。

(23) 指導主事とは、地方自治体の教育委員会が所管する学校において、教育に関する指導事務を行なう専門的職員である。学校教育の経験をもつ元教諭が務めることも多い。

における外国人児童・生徒の就学・学習状況、教育の権利と就学義務の適用等などの課題をどのように認識しているかを明らかにすることを目的として、「外国人の児童生徒の就学に関する意見調査」と題した教育関係者を対象とした質問紙調査を実施した。調査にあたり、以下のような問いをいわば仮説的に設定した。

第1に、教育関係者は、多くの外国人児童・生徒が教育を受ける権利を十分に保障されていないと認識しているのではないかと。第2に、教育関係者は、多くの外国人児童・生徒が十分な環境、資源を与えられず学習困難に直面していると認識しているのではないかと。第3に、教育関係者は、義務教育適用によって外国人児童・生徒の教育機会を制度的に保障することが必要であると考えているのではないかと。

以上を検証するために、外国人児童・生徒の教育に関わっている指導主事⁽²³⁾、国際教室担当教諭⁽²⁴⁾、その他の教育支援者（NPO／NGOやボランティア団体などの支援者、元教諭など）を対象に質問紙調査を実施し、有効回答266件を得た⁽²⁵⁾。本調査では、もともとと標本抽出という方法をとりにくい対象を扱っており、一部機縁法により対象者を設定していることから、何らかの代表性をもつものとは言いがたい。また、本調査への回答者は、一般の教育関係者に比べて、外国人児童・生徒が直面する問題に高い関心を持っている教育関係者に偏っていることが推測できる。これらの理由から、本調査で得られたデータの分析結果を一般化するには注意が必要かもしれない。しかし、本調査の分析結果は、教育関係者の認識を通してではあるが、今日の日本社会において外国人児童・生徒が直面する就学・学習困難の構造的問題を把握し、その具体的な解決を検討するうえで有益であると考えられる。

また、対象を関東、中部・東海、近畿、およびその他⁽²⁶⁾に分けたデータの分析も行った。都道府県人口における外国人登録者数の割合が1%を越える都道府県の多くを3地域が包含しており、

(24) 国際教室担当教諭とは、外国につながるのある子どもが日本の学校教育に適應できるように日本語学習や教科学習などの支援・指導を行なう教員を指す。

(25) 調査概要は以下の通りである。

調査名称：「外国人の児童生徒の就学に関する意見調査」

調査主体：宮島喬（研究代表者）、科学研究費基盤B（平成22～24年度）「外国人への就学義務及び子どもの地位の安定化に関わる社会的条件の研究」

調査期間：2012年6月～7月

調査法：郵送調査法

調査対象者：関東地方、東海・中部地方、近畿地方などで外国人児童・生徒の教育に関わっている指導主事、教諭、NPO／NGOやボランティア団体などの支援者。国際教室担当教員については、3県と1政令指定都市で全数を対象としたが、担当指導主事、その他の教育支援者については機縁法により個々に依頼をした。

計画標本数：432件

有効回答数：266件

回収率：61.6%

(26) 本調査では以下のように都道府県を分類した。関東地方（茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川）、東海・中部地方（山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重）、近畿地方（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山）、その他（上記を除くの都道府県）。

(27) 3地域の2012年末の外国人登録者数（総数2,033,656人）は関東地方900,925人、中部・東海地方408,256人、関西地方394,285人である。

おおよそこれら地域に外国人が集中して滞在している⁽²⁷⁾。中部・東海地方では入管法改正を契機に南米出身の日系人が増加した地域である。一方、関西地方では戦前から朝鮮半島出身者が集住していた地域であり、特別永住者が多いという特徴がある⁽²⁸⁾。また外国人人口の半数近くを占める関東地方では、アジアを中心としたニューカマーが人口の多くを占めるが、茨城・栃木・群馬では中部・東海地方と同様の傾向があり、また特別永住者の割合の高い地方自治体もあり、様々な側面を併せ持つ。以上のような地域による違いがあり、そうしたことが教育関係者の認識の違いにも影響しているのかについても配慮し検討を行った。

3 教育を受ける権利は保障されているか

本調査の問題意識の一つである、外国人の子どもが教育を受ける権利を十分に保障されているか否かという問題は、その権利を十分に行使するための環境が整備されているか否かという問題でもある。本節では、調査結果における就学機会の保障と教育的配慮に関する回答に注目して、権利保障のための環境の整備について検討したい。

(1) 就学への働きかけは行われているのか

まず、地方自治体に勤務する回答者へ行った「外国人家庭への就学案内は、日本語以外何語で作成されていますか」という質問項目において、結果は、「多言語対応」(59.1%)、「日本語のみ」(22.0%)、「わからない」(15.9%)となった。

就学案内とは、住民登録に基づき翌年4月に学齢に達する外国人児童の保護者に対し送られ、就学手続きの方法及び、就学前の健康診断の日程や学校の連絡先、相談窓口などを知らせるものである。この就学案内の徹底及び多言語化については文科省から2006年に各自治体あてに通知が送られている。特に多言語対応については、予算や少数言語への配慮、対象となる外国人保護者数なども含め地方自治体によってその対応に差があることが以前から指摘されてきた⁽²⁹⁾。この調査結果からは多言語対応が依然として進んでいないという現状がみてとれる。多言語化は全ての問題を解決するものではないが⁽³⁰⁾、少なくとも就学について保護者の注意を喚起し、さらなる情報取得のきっかけになりうるものであろう。また、「わからない」という15.9%の回答から、(新任者など

(28) 近畿地方は2011年度の外国人住民登録者数でみると、他の2地域よりも少ない399,977人となっている。この地域で最も多くの外国人が住む大阪府では、府内外国人のうち特別永住者の割合が49.3%と多く、全国で最も多くの特別永住者を擁する自治体となっている。また、外国人住民および外国籍児童生徒に対する施策が人権尊重の観点から発展してきた点も特徴の1つである。ニューカマーの数も増加傾向にあるが、2012年度のデータを見ると他の2地方と比較し、日本語指導が必要な児童生徒数は4,048人と少ない(関東地方9,092人、中部・東海地方11,734人)。

(29) 佐久間孝正「多文化に開かれた教育に向けて」前掲、149-150頁。

(30) 岡本奈穂子は外国人保護者がたとえ言葉の壁を克服した場合でも、日本の学校教育についての体験・認識の不足から教育制度に対する誤解や困惑が生じていると指摘している。岡本奈穂子「外国人保護者への支援の現状と課題—川崎市の諸例から」『外国人児童・生徒の就学問題の家族的背景と就学支援ネットワークの研究』、平成16-18年度科学研究費補助金基盤研究B(1)研究成果報告書(研究代表者 宮島喬)、64頁。

も含め）教諭に就学案内の具体的な取り組み内容が周知されていない実態も浮かび上がった。

就学案内の送付にあたっては、ただ案内を送るだけでなく、後日就学に漏れがないようフォローアップすることが、不就学を未然に防ぐためにも重要となる。本調査ではこうした観点から、地方自治体に勤務する回答者へ、「就学案内を送っても就学申し出のない外国人家庭に対してどうしていますか。」という質問も行った（複数回答、n=139, NA=9.4%）。結果は、「特に対応していない」（15.1%）, 「就学案内を再送する」（12.2%）, 「電話するなどして意向の確認につとめる」（32.4%）, 「家庭訪問をし、就学を勧めている」（20.1%）, 「PTA、地域のNGO、民生委員などに問い合わせる」（7.9%）, 「その他」（14.4%）, 「わからない」（22.5%）となった。電話や家庭訪問などで保護者と直接的にコミュニケーションをとっているという回答が上位に挙がった。また、「対応していない」、「わからない」という回答を除いた残りの62.4%を案内後もなんらかの働きかけを行っているという回答と見ることもできよう。

就学状況を把握するための働きかけは、就学案内の未着、未読あるいは内容を理解していないといったことで手続きがなされず、就学機会を逃し、そのまま不就学となることを防ぐ予防的側面もある。また、就学義務がないことが、市町村の教育委員会が外国人家庭へ就学への働きかけを行わない根拠となっている実態も指摘されている⁽³¹⁾。公立学校へ就学申請をしていない児童生徒がどうしているかを把握することは、情報や教育システムについての周知が不十分である外国人家庭に対して、教育へのアクセスを促すという観点から重要な意味を持つ。

就学案内後のさらなる働きかけについて、回答者のカテゴリー別に見てみたい。表1は就学案内後、就学の申し出のない家庭に対し、「特に対応していない」という回答をカテゴリー別に示したものである。

ここでは、指導主事と教諭の回答に大きな差が見られる。このような差が出たことの一つとしては、尋ねている「働きかけ」を指導主事と教諭がそれぞれ異なるレベルで捉え回答したのではないか、という可能性が考えられる。例えば、指導主事は属する教育委員会の施策として「働きかけ」の有無について回答し、一方教諭は日々の学校での様々な対応も含めた実践に基づき「働きかけ」の有無を回答したという場合が考えられる。この場合、教育委員会の施策としてそのような「働きかけ」がない場合でも、学校レベルでは校区ごとに学齢に達した子どものいる家庭に対し、個別の「働きかけ」を行っている可能性が考えられる。

一方で就学への積極的な働きかけの必要性は、次のような回答者の認識からも示唆される。本調査における「外国人児童・生徒の滞在について次のようなことで心配したことがありますか。」（複

表1 就学申し出のない家庭への働きかけ（回答者カテゴリー別）

	n=139, NA=9.4%
	特に対応していない
指導主事 (n=26)	46.2%
教 諭 (n=82)	8.5%
教育支援者 (n=18)	11.1%
合 計 (n=126)	16.7%

(31) 宮島喬「学校教育システムにおける受容と排除」前掲、47頁。

数回答, n=266, NA=8.3%)という質問項目では、結果は「在留資格のないと思われる子どもがいる」(21.1%),「健康保険のない子どもがいる」(28.6%),「国籍のない子どもがいる」(7.9%),「親の離婚や継父との関係などで悩んでいる子どもがいる」(56.4%),「就学援助⁽³²⁾を必要とする、経済的に厳しい家庭がある」(73.3%),「移動が頻繁で学習が継続しない子どもがいる」(53.0%)となった。

この回答に見られる在留資格や国籍がない状況は、居住地で住民登録が行われない可能性を含んでいる⁽³³⁾。また移動が頻繁である場合、移動のたびに転出・転入届を行わず、住民登録の住所と異なる場所に住む可能性もある。こうした子どもに対し、住民登録を基本とした就学事務のみでは、就学の案内も就学状況の把握も行うことは不可能であろう。外国人であることから生じる不安定な地位や、移住労働者の家庭状況は、こうした「みえない」子どもを作り出す可能性を孕んでいる。教育現場に関わる回答者のこのような懸念は、踏み込んだ就学の働きかけによってこそ、就学が保障される状況にある子どもの深刻な実態の反映とみることができよう。

(2) 地域のリソースを活用した教育支援

前項では就学機会の提供をいわば形式的な側面から見てきたが、次に、就学機会の実質的な側面として、提供される就学の間が外国人児童生徒にとって意味のあるものになっているか否かという点について検討したい。太田晴雄は、個人間の差異に配慮した対応を「実質的平等」(equity)と捉え、その必要性に言及している⁽³⁴⁾が、教育現場において個々の事情に応じた教育上の配慮を行うことは重要である。まず、言語面についてみると、公立学校に編入学した外国人児童・生徒の中には、そこで初めて日本語世界に接する子どもも少なくない。こうした児童生徒に対し、現在は国際教室、母語のできる支援員による指導、学校外の施設での指導など、いくつかの形で日本語支援が行われているが、前述したように非常に限られた支援である。加えて、学習思考言語の習得という高いハードルを伴う教科学習の支援は、日本語習得支援よりさらに限定的である。こうした状況の中で、一部の地域では学校外のNPO/NGOや市民活動団体と連携し、地域のリソースを活用しながら、外国人の子どもへの教育支援が行われている。多様な人材を活用できる地域との連携は、制度的限界を持つ学校と、学習に困難を抱える外国人児童・生徒双方にとって大きなリソースとなる⁽³⁵⁾。

上記の観点から、本調査では、外国人の子どもの教育の質の向上に関わる取り組みとして、地域との連携を尋ねる質問項目を設けた。「貴自治体では、外国人の子どもの就学の支援や学習支援などにおいて、学校外のNPO/NGOや市民活動団体と連携した次のような取り組みがありますか」

(32) 就学援助は学校教育法第19条「経済的理由により就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」に基づき、就学に必要な費用(学用品の購入、給食費、修学旅行費等)の一部を援助するものである。国は外国人の子どもの就学を促進するため、日本人の児童生徒の場合と同様に取り扱うこととしている。

(33) 西口里紗「揺らぐ母子関係のなかで」宮島喬・太田晴雄編、前掲、178-181頁。

(34) 太田晴雄「日本のモノカルチャリズムと学習困難」宮島喬・太田晴雄編、前掲、57-75頁。

(35) 地域の学習サポートと学校との連携の必要性とその可能性については以下を参照。坪谷美欧子「地域で学習をサポートする」宮島喬・太田晴雄編、前掲、193-215頁。

という質問項目（n=266, NA=24.8%）では、「学習支援」（53.8%）が最も多く、次いで「日本語教室の運営」（45.5%）,「高校進学ガイダンス（説明会）の実施」（36.8%）,「プレスクールやプレクラス⁽³⁶⁾等の就学前支援」（15.4%）,「不就学の子どもの情報の共有」（13.2%）が回答に挙げられた。各自治体が主催することも少なくない進学ガイダンスにおいても、36%の回答で地域

表2 地域との連携（地域別）

	n=266, NA=24.8%		
	学習支援	就学前支援	日本語教室の運営
関東地方（n=108）	66.7%	14.8%	63.0%
中部・東海地方（n=56）	89.3%	41.1%	67.9%
近畿地方（n=31）	61.3%	3.2%	38.7%
その他（n=2）	0%	0%	100%
合計（n=197）	71.6%	20.3%	60.9%

のリソースの活用が挙げられている。

次に支援の内容を地域別に見てみたい。表2は学校外のNPO/NGOや市民活動団体との連携として挙げられた回答のうち、「学習支援」「プレスクールやプレクラス等の就学前支援」「日本語教室の運営」の3つについて地域別に示したものである。

これをみると、学習支援で連携があるという回答は、中部・東海地方で最も高い。学習支援とは教育達成の向上を目指した支援といえる。この結果は中部・東海地方における、教育達成についての教育関係者の関心の高さを窺わせるものとなっている。

次に地域との連携として「プレスクール・プレクラス等の就学前支援」を挙げた回答は、中部・東海地方で最も高い値を示した。中部・東海地方は、南米出身の外国人の集住地域を複数抱えており、他の地方に比べ外国人学校も多い。また家族滞在型と同時に出稼ぎ型でもある家庭が多く、子どもが小学校に上がるまで全く日本語に触れないという環境も珍しくない。そのため、公立校への編入学にあたり、集中的に指導が行えるプレスクールやプレクラスの取り組み自体が活発に行われているといった事情も考えられる。一方、この点に関して、他の地域での回答率の低さは、外国人の国籍や言語、来日状況が多様、集住地がないといった事情から、プレスクールが実施しにくい実態を反映しているとも考えられる。

最後に、日本語教室の運営については、関東と中部・東海地方で高い値が示された一方、近畿地方では比較的低い値となった。この差を解釈するにあたっては、地域ごとに異なる経緯で外国人教育が発展してきたことに着目する必要がある。例えば外国籍住民が4%を超える大阪市では、在日韓国・朝鮮人児童生徒に対する教育保障の取り組みが学校現場で主に教諭によって担われてきた

(36) プレスクールやプレクラスとは、原学級から数時間外れた指導、あるいは原学級で同時に行われる指導である。取り出し授業や入り込み授業とは異なり、入学・編入学前後に、日本語指導が必要な子ども等を対象に集中的に、言葉と学校生活適応のための初期指導を行う取り組みである。例えば、愛知県ではプレスクールを2006年からモデル事業として実施し、マニュアルを作成するとともに、県内での事業の普及を目指している。愛知県地域振興部国際課多文化共生推進室「プレスクールの普及」、愛知県ホームページ、2011年（2013年1月25日取得、<http://www.pref.aichi.jp/0000028951.html>）。

という歴史的経緯がある。他の地域にみられるような、ニューカマーに対する日本語教育から出発した市民運動としての教育支援と異なり、反差別の視点に基づき母語、母文化を重視した民族教育が学校教育の中で進められてきたこの市では、外国人の子どもの教育支援は、ボランティアや市民運動ではなく、教諭が担うべきだという認識が初期段階ではあった⁽³⁷⁾。こうした事情も、地域との連携についての回答が少ないことの一つの要因であると考えられる。教育の質の向上につながる取り組みで地域差が見られるという点について、佐久間は、国家レベルでの外国人の受け入れに関する対応が、日本語指導の必要な児童生徒数に依拠した教諭の加配に関するものに限られているため、個別具体的な対応が地方自治体任せになった結果、自治体間の受け入れ施策の違いが拡大していると指摘する⁽³⁸⁾。

本調査結果に見られたいくつかの取り組みにおける地域差は、あくまで回答者の認識から読み取れるものであるが、佐久間が指摘するように、地方自治体ごとに異なる施策を展開している現状があるなかで、子どもの教育の質の向上を目指す取り組みにおいても、地域差が生じている実態を反映するものと見ることもできよう。

外国人の教育に関する学校内での指導体制が整っていない現状において、地域のリソースの活用による教育支援の補強は、あくまでも教育現場で喫緊の課題への対応として生まれてきた、対症療法という側面も否定できない。しかし、こうした地域のリソース活用の実践は、外国人の子どもが意味のある教育を受けるために必要な、取り組みへの示唆を与えるものでもある。また、日本語指導教員を中心に外国人児童・生徒の指導に関わる教諭の負担を軽減するという地域のリソースの有効性も指摘されている⁽³⁹⁾。

文科省では平成24年度に「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」を設置し、障害のある児童生徒に対する指導等に適用されている「特別な教育課程」として新たに日本語指導を位置付けることも視野に入れた日本語指導体制の整備について検討を行った。統合的な方針のないまま各地で質も量もバラバラに行われてきた日本語指導や学習支援が、カリキュラムの一部として位置づけられる段階へ進みつつあるということであろう。今後の課題としては、子どもの教育を支える学校・保護者・地域の連携が、有効なリソースとして機能するために、より広い構図の中でそれぞれの役割と連携のあり方が明確になる必要がある。

4 外国人児童・生徒が直面する学習困難

(1) 子どもたちの学校への適応—重視される教育的側面、保護者の役割

本節では就学した外国人児童・生徒の学校での学習への適応状況を考えていく。本来であれば外国人児童・生徒一人ひとりに合った教育が享受されることが理想ではあるが、公立学校への就学は日本語習得をはじめとして様々な適応が必要となることは前述した。適応のための課題を大別すると日本語習得、教科支援といった教育的側面、文化・習慣の問題、安定した環境、人間関係の構築、

(37) 公益財団法人とよなか国際交流協会理事、榎井縁氏への聞き取りによる（2013年3月）。

(38) 佐久間孝正、前掲書、137－138頁。

(39) 佐久間孝正、前掲書、158－162頁。

保護者の理解、学習への動機付けといった社会的側面に分かれる。これらの課題をある程度解消しなければ、実質的平等を確保するのは難しいだろう。こうした課題群に対して、どの課題が外国人児童・生徒にとって問題であると教育関係者は考えているのだろうか。「学校生活での外国人児童・生徒の悩みは次のどのような点にあると日ごろ推測していますか」（複数回答、 $n=266$ 、 $NA=0.4\%$ ）という質問への回答からみていきたい。

日本語習得への支援は、国際教室の設置や自治体独自の支援制度など、最も取り組みが進んでいる課題である。しかし、「日本語の読み書きがむずかしい」（77.1%）とした指導主事は77.4%，教諭は80%と依然として日本語習得が学習への適応の大きな課題となっている。また、指摘されることが多くなった教科支援についても、「教科の学習についていけない」（85.3%）と考える指導主事は77.4%，教諭は86.5%であり、教科学習についても強い懸念が示された。特に現場を預かる教諭の8割以上が外国人児童・生徒の日本語習得、教科学習を問題視していることは、現状の取り組みの内容に改善の余地があると理解することができよう。

このように外国人児童・生徒の教育的側面からの適応に対する教育関係者の認識は厳しい。このことは、前進しているとはいえ依然として支援体制が不足していることを示しており、現状の加配教員設置や各地方自治体独自の施策等のある種の対症療法的な取り組みの限界が表れている。加えて、すでに指摘したような学習思考言語レベルの言語能力が必要とされるようになったことや、進学に向けた学力の獲得が教育関係者にとって課題とされるようになったことが考えられ、形式的な取り組みから教育の質が問われるようになったことも推測される。

次に社会的側面からみた適応についてみると、「学校の規則・習慣になじめない」（20.3%）、「宗教や味覚の違いから給食を食べられない」（6.8%）、「日本人の友人ができない」（17.7%）、「いじめの対象となることを恐れている」（13.5%）、といった問題に懸念を示した全回答者は2割程度に収まり、日本語や教科学習ほど問題視していない。外国人児童・生徒がいじめの対象となる場合や、友人ができず学校に馴染めないといったことは度々報告されてきたが、少なくとも教育関係者は大きな問題とは捉えていないようである。

一方で「親が学校のことをよく理解できていない」（60.5%）や「将来の進路が分からず、不安を感じている」（45.9%）については全回答者の4割以上が問題としていた。特に前者については6割以上が問題としており、日本語や教科の学習の次に、子どもたちの悩みになっていると捉えられている。

しかし、こうした状況の打開の助けになるであろう、「母語のわかる指導員等からの援助を得られない」（19.2%）については、全回答者の2割程度が同意するのみで、子どもや保護者との言葉のちがいについてはそれほど問題としてはいない。また、これまでニューカマーである親の出身国や階層による、子どもの教育の重視や軽視といったことが議論されてきたが、表3が示すように関東地方と中部・東海地方であまり差が生じなかった。

以上のように、教育的側面に関して教育関係者は厳しい評価を下しており、社会的な側面に関しては保護者の学校理解の問題と将来・進路について懸念を示すという結果となった。前者のみをみても実質的平等が確保されているとはいいがたい。しかし、こうした問題が文化や習慣の違いによる摩擦や、外国人児童・生徒や保護者との意思疎通、専門家の不在により生じるとは考えていない

表3 学校生活における外国人児童生徒の悩み（地域別）

n=266, NA=0.4%	
親の学校に対する理解不足	
関 東 地 方 (n=152)	62.5%
中部・東海地方 (n=68)	66.2%
近 畿 地 方 (n=37)	45.9%
そ の 他 (n=3)	33.3%
合 計 (n=260)	60.8%

ようである。そうした中で、保護者の学校への理解が不足しているという見解が目立つ結果となっている。外国人児童・生徒のおかれた生活基盤を踏まえて、この問題をさらに考えていきたい。

（2）不安定な生活基盤

外国人児童・生徒の生活基盤について懸念される問題について、再度「外国人児童・生徒の滞在について次のようなことで心配したことがありますか」（n=266, NA=8.3%）への回答を検討したい。家庭の経済的問題、保護者の結婚や離婚の問題、転居や帰国の問題について、全回答者の半数以上がこれまでそうした問題があったと回答し、全体的に不安定な生活基盤にある家庭が少なくないことをうかがわせる。

家庭の経済的な問題について全回答者の73.3%が「就学援助を必要とする、経済的に厳しい家庭がある」として懸念を示している。ブルーカラーとして働く外国人労働者の多くは2008年以降厳しい状況にあり、特に東海地方などで派遣労働者として働き、解雇された南米出身日系人に注目が集まったが、関東地方でも81.2%と中部・東海地方の84.8%とその差が生じなかった。

日本人家庭と比べ外国人家庭や国際結婚家庭の離婚数の多さや、国際結婚家庭における外国出身の子どもと日本人男性を主とする継父との関係の難しさはこれまで指摘されてきたが、「親の離婚や継父との関係などで悩んでいる子どもがいる」とした回答者は56.4%と高い結果が表れた。また、「移動が頻繁で学習が継続しない子どもがいる」については53.0%であった。こうした問題において何らかの子どもたちの心のケアの必要性は勿論ではあるが、離婚や再婚、転職等による転居により学校への通学が中断されてしまう恐れがある。実態としてこうしたケースがどれほど生じているのかは把握されてはいないが、転校手続きの徹底や、学校間の情報交換などの仕組みが構築される必要があるであろう。

このように教育関係者が見る外国人児童・生徒の生活基盤は脆弱なものである。経済的な問題と保護者の結婚・離婚・転職・帰国といった保護者の人生設計とが絡み合い、継続的な学習が難しい外国人児童・生徒が相当数いることが懸念されている。こうした状況にある子どもたちが将来や進路というものを見出すことは難しい。実質的平等の確保には、こうした生活基盤の安定化も不可欠であるといえる。

こうした課題に対して、保護者らの理解や責任を問う声は少なくない。しかしながら、2008年以降の世界及び日本の経済状況を踏まえて検討するならば、彼らが早期に安定した生活基盤を構築することは困難であろう。むしろ、そうした実態に合わせて地方自治体内での他部署との連携や情

報伝達の拡充などに向けられるべき課題でもあるように考えられる。

5 教育を受ける権利は実現されているか

ここまで、外国人の子どもたちの教育を受ける権利を保障するための取り組みの状況と、彼らの学習困難がいかなるものであるかについて検討してきた。本節では、現状を踏まえ教育関係者の教育を受ける権利の保障に対する評価について考察する。

文科省は、2008年に『外国人児童・生徒教育の充実方策について（報告）』において、「従来より、国際人権規約における規定等を踏まえ、義務教育の就学年齢にある外国人の子どもが公立の小学校、中学校への就学を希望する場合には、無償での受入を行うとともに、学校においては日本語指導や適応指導などの必要な配慮を行うなどして、外国人の子どもたちの教育を受ける権利を保障している」と述べている。「希望する場合には受け入れる」ことで「権利を保障している」とする国の姿勢は、すなわち「外国人児童・生徒が不就学状態になった場合、それは、日本の学校への就学を希望しなかったからだ」という主張を正当化させる根拠ともなりうる。こうした主張は、外国人児童・生徒の不就学に対する国や地方自治体、学校、教諭の責任の所在を曖昧にさせ、すべてを「希望しなかった」子どもとその保護者の責任へと帰する危険性を孕んでいる。

こうした教育を保護者の責任に委ねるような国の姿勢は、日本の公立学校へ就学していなくても、何らかの形で教育は受けているはずだ、という前提の上に成り立つ。しかし、実際は、他の教育機関となりうる外国人学校や通信教育の数は限られており、地理的制約や、学費の問題、子どもの母語や母文化教育の機会ということを踏まえると、極めて限られた受入れ先しか想定できない。加えて、各種学校に認可された一握りの外国人学校であっても、その経営や教育内容は、脆弱な基盤の上にあることも少なくない。その背景には、不安定な生徒数や私塾扱いであることから、基盤を強化したくても容易ではないという現状がある。日本の公立学校への就学を「希望しない（……）場合」の選択肢は、公立学校就学以上に不安定な環境にある。つまり、外国人児童・生徒は、日本の公立学校で受けられる教育もその他の教育機関で受けられる教育も、十分に整備されていない環境のなかで、教育を受けるためにはいずれかを選択しなければならないという状況に置かれている。

はたしてこのような現状が、教育を受ける権利を保障していると言えるのだろうか。また、「教育を受けさせる義務とは、教育を受ける権利の保障と一体なのであって、少なくとも近代の教育理念ではそうである」⁽⁴⁰⁾ が、これまで外国人児童・生徒の教育を受ける権利の実現は、就学義務適用の議論を伴ってこなかった。就学義務の適用は、必ずしも権利の実現を意味するものではない。しかし、就学義務適用の議論を飛び越えて、権利の実現を語ることはできない。言い換えれば、権利が実現されているとはどのような状態を指すのかという議論と、様々な側面からその実態を評価する試みがなされてこそ、教育を受ける権利の保障が実態を伴ったものとして立ち現れてくるのではないか。この権利の実現および就学義務の適用という2つの論点に対し、教育関係者がいかなる意見を持っているのか、調査結果を基に以下考察したい。

(40) 宮島喬，前掲，61頁。

まず、「外国人の教育を受ける権利は実現されていると思いますか」との質問項目についてみていきたい。これに対して肯定的に捉える者は、外国人児童・生徒教育に携わる者の約半数(53.9%)だった⁽⁴¹⁾。さらに、回答者のカテゴリー別によっても意見は異なった(表4)。指導主事及び教諭の約6割が「思う」と肯定的に捉えていたのに対し、支援者の半数以上が「思わない」と否定的に捉えていた。

このような違いは次のような項目の回答にも見られる。前節でも触れた外国人児童・生徒の滞在について心配されることを尋ねた項目では、「就学援助を必要とする、経済的に厳しい家庭がある」(指導主事74.1%, 教諭78.6%, 支援者85.2%), 「親の離婚や継父との関係などで悩んでいる子どもがいる」(指導主事40.7%, 教諭58.4%, 支援者77.0%), 「移動が頻繁で学習が継続しない子どもがいる」(指導主事48.1%, 教諭51.9%, 支援者77.0%)の3つの項目でいずれも支援者の示す割合が指導主事や教諭に比べ高かった。これら3つの項目は、いずれも子ども自身ではなく保護者の状況によって規定される問題である。よって、支援者の半数以上が教育を受ける権利の実現の現状を否定的に捉えた背景には、支援者の問題意識が、教育内容そのものだけではなく、教育を受ける基盤となる家庭環境や社会背景にも向いていることがあるのではないかと推察される。

表4 外国人児童・生徒の教育を受ける権利の実現に対する認識 (回答者カテゴリー別)

	n=266, NA=3.0%		
	思う	思わない	その他
指導主事 (n=31)	61.3%	12.9%	25.8%
教 諭 (n=165)	59.4%	29.1%	11.5%
教育支援者 (n=62)	35.5%	53.2%	11.3%
合 計 (n=258)	53.9%	32.9%	13.2%

6 就学義務の適用はなされるべきか

外国人の子どもの教育を受ける権利が実現されているとする教育関係者が約半数に止まったことは、検討する立場により様々な評価がなされるだろうが、教育を受ける権利という側面から考えると深刻な状況にあると言わざるを得ない。では、教育関係者は外国人の子どもへの就学義務の適用についてはいかに考えているのだろうか。

(41) 「思う」と回答した者のなかには「不十分だが」と余白に書き込んでいる者もいた。「その他」においては、「少しずつ改善されてきてはいるが、まだ不十分である」(指導主事), 「不就学の問題, 言葉の壁に対する支援が不十分」(指導主事), 「個人差, 地域差, 出身国差がある。答えること不可」(指導主事), 「制度上は受ける権利があるが, 実態が伴っていない」(支援者), 「実現しようと努力しているが, まだ不十分かと思う」(教諭)など, 肯定も否定もできないという意見がほとんどで, 少なくとも権利が充足されているとは捉えられていなかった。

(42) 「その他」の回答には, 「わからない」, 「日本の学校か外国人学校かいずれかに就学すべき」, 「諸条件がそろえば将来的には適用すべき」, 「日本国籍とは異なるカリキュラムが必要」, 「定住するか否かによる」, 「不就学はなくすべきだが義務化すべきか疑問」などがあった。現状のままで就学義務の適用には問題があるという意見が目立った。

「外国人にも就学義務（義務教育）を適用すべきだと思いますか」との質問項目に対して、全回答者の7割弱が、「思う」と肯定的に捉えていた⁽⁴²⁾。この数字は重要だろう。ただし回答者のカテゴリー別によっても結果は異なっており（表5）、指導主事は「思う」が3割強、「思わない」が2割強、「その他」が約4割と、意見が分かれている。教諭と支援者は、「思う」の肯定的意見が7割を超えている。日々、子どもたちと向き合う教諭や支援者の7割以上が義務教育の必要性を強く感じていることの意味は重い。これに対し、指導主事の回答にみる留保的意見の多さ（約4割）は、就学義務適用の必要性に対し肯定も否定もできない状態、つまり検討を要する実態があることを暗に示している。

また、前項の教育を受ける権利の実現について、回答別に集計すると（表6）、教育の権利が実現されていると「思う」回答者の約6割が、「思わない」とした回答者の約8割が就学義務の適用に賛成している。前者の結果は、権利の実現の如何にかかわらず、そもそも外国人の子どもへの義務教育の適用が必要とする意見を持つ教育関係者が少なくないことの表れと言える。

表5 外国人への就学義務適用に対する態度（回答者カテゴリー別）

n=266, NA=5.3%			
	賛成	反対	その他
指導主事 (n=29)	34.5%	24.1%	41.4%
教諭 (n=160)	75.6%	18.1%	6.3%
教育支援者 (n=63)	74.6%	17.5%	7.9%
合計 (n=252)	70.6%	18.7%	10.7%

表6 教育を受ける権利と就学義務適用に対する態度

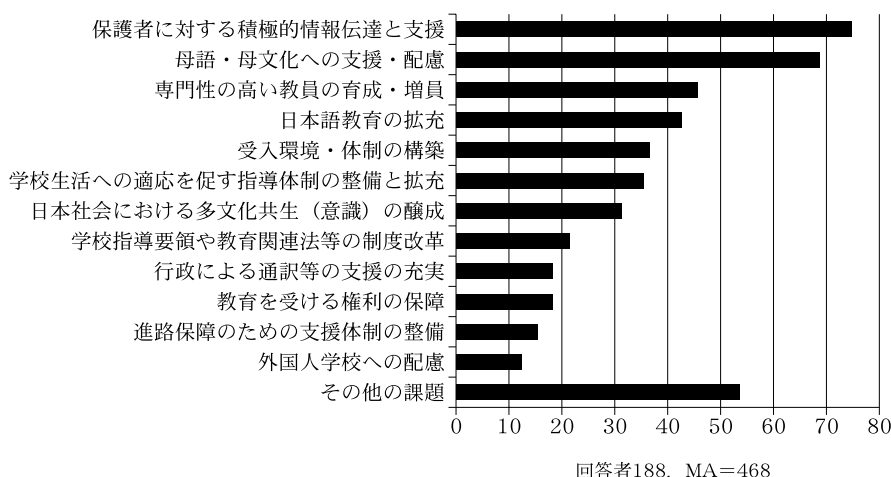
n=266, NA=5.3%			
教育を受ける権利の実現	就学前支援		
	思う	思わない	その他
思う (n=133)	62.4%	27.1%	10.5%
思わない (n=84)	82.1%	10.7%	7.1%
その他 (n=34)	70.6%	5.9%	23.5%
合計 (n=251)	70.1%	18.7%	11.2%

以上、本調査の回答者において、権利の実現、就学義務の適用、心配されることの3つの質問の結果を合わせてみると、以下のような様相がみえてくる。指導主事は、教育を受ける権利の実現に対してある程度評価しており、就学義務の適用の必要性に対しては慎重な意見である。教諭は、教育を受ける権利の実現に対してはある程度評価しているが、就学義務適用の必要性を感じている。支援者は、権利の実現に対して批判的で、就学義務の適用の必要性を感じているが、教育内容そのものだけではなく家庭環境など教育環境を規定する要因への懸念が強い。

さらに、全体としてみると、外国人の教育を受ける権利の実現に関して肯定的意見が約5割程度だったのに対し、就学義務の適用に関して肯定的意見が7割弱となっていた。また、この設問に関連し自由回答として「外国人にも就学義務が適用される場合、どんな改革や配慮が必要だと考える

か」という問いを設けた。回答はきわめて多岐にわたったが、それらを内容別に分類したものが次ページ図1である。その主なものとして多くを占めているのは、保護者に対する積極的情報伝達と支援の必要性に関する内容⁽⁴³⁾や、母語・母文化への支援や配慮の必要性に関する内容⁽⁴⁴⁾である。これらは、現在、文科省が「入りやすい公立学校」の柱とする日本語指導、適応支援、進学や就職支援といったことのなかでは想定されていない、広範な課題への取り組みの必要性を示唆している⁽⁴⁵⁾。

図1 自由回答における主な内容



これら保護者や外国人児童・生徒を対象にした内容が多くを占めた一方で、日本社会における多文化共生意識の醸成を求める意見も複数あった。「まわりの日本人児童・生徒に対する多文化共生教育の徹底」、「教職課程に多文化共生のカリキュラムを入れること」、「日本人保護者に対する働きかけ（多文化共生の意識の涵養）」、「地域住民との交流会とその参加への呼びかけ」、「地域（子ども会など）との連携」、「地域のなかで孤立しないようなネットワークづくり」などである。

本調査の回答者において、教育を受ける権利の保障を肯定的に捉える者は、約半数にとどまっており、この意味において、外国人児童・生徒の教育を受ける権利が十分保障されているとはいえない

(43) 「日本の教育制度について保護者にも十分な理解が得られるよう、ガイダンスや説明会などをしっかり行える体制を整えることが必要だと思う」、「親も日本語を理解し、学校へ協力しようとする姿勢がほしい」、「子どもだけでなく親が学校習慣になじめるようにするサポート」など。

(44) 「専任の日本語指導者、母語の理解できる支援員の配置」、「母語による相談体制、子どもの母語を理解するボランティアの巡回ケアシステムなども必要となる」、「外国人の子どもたちの母語・母文化を尊重するカリキュラムの作成」、「母語（継承言語）保障による民族的アイデンティティの確立や広く民族文化の習得と表現を保障する教育環境の整備も必要である」など。

(45) 2010年に文科省は、『「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイント』で、「定住外国人の子どもの教育については、公立学校とブラジル人学校等の外国人学校で行われており、どちらを選択するかは、子ども・保護者の判断に委ねられるべきである」とした上で、「公立学校に定住外国人児童・生徒が存在することを前提に、『入りやすい公立学校』を実現するために、日本語指導体制の整備、適応支援体制の整備、進学や就職支援の充実の3つを主な柱として、現在も検討が重ねられている。

かった。さらに、7割弱の回答者が就学義務の適用に必要性を感じており、その条件としては保護者や母語・母文化、アイデンティティへの配慮と支援がより重視されること、さらには、日本人児童・生徒や保護者といった、日本社会に向けた多文化共生意識の醸成の必要性も感じていることが明らかになった。

これらは、日本語指導と適応指導が中心となる現在の外国人児童・生徒教育では、対応できない問題であるというだけでなく、これまでの国際理解教育のあり方にもまた新たな視点が求められていることを告げていよう。そして、「希望する場合」のみ日本の学校へ受け入れるだけで、外国人の子どもの教育を受ける権利を実現できるのか、就学義務適用を視野に入れた議論が求められている。今後、外国人の子どもの就学義務の適用が、実質的に意味するところを明らかにしていく必要がある。

暫定的結論

ここまで、本調査の分析結果とその解釈を示してきた。これを踏まえて、本論で提起した仮説に立ち返りながら若干の確認をしたうえで暫定的な結論を示したい。

第1に、教育関係者は、多くの外国人児童・生徒が教育を受ける権利を十分に保障されていないと認識しているのではないか、という仮説はどうだろうか。回答者における支援者の半数が外国人児童・生徒の就学状況に否定的な見解を示している。他方、外国人児童・生徒が教育機会を十分に保障されていないと考える指導主事と教諭はそれぞれ1割と3割にとどまる。だが、後述するように、外国人児童・生徒への義務教育適用を支持する教諭が7割を超えるという分析結果を踏まえるならば、教諭は外国人児童・生徒の就学状況を楽観しているとは解釈できないだろう。

第2に、教育関係者は、多くの外国人児童・生徒が滞在上の不安定や学習困難に直面していると認識しているのではないか、という仮説についてはどうだろうか。回答者の8割以上が日本語習得の困難、7割以上が教科学習の困難を深刻な問題として認識する。ただし、回答結果を俯瞰すると、これらの問題は主に外国人児童・生徒を取り巻く環境要因—子どもの教育に対する親の無関心、経済的困難、頻繁な移動、離婚など—に起因しており、彼らの自助努力、教育行政や学校の対応だけでは解決しえない問題であるという認識が教育関係者の間で共有されていることが分かる。

第3に、教育関係者は、義務教育適用によって外国人児童・生徒の教育機会を制度的に保障することが必要であると考えているのではないか、という仮説についてはどうだろうか。回答者の7割が外国人児童・生徒への義務教育適用を支持するが、回答者の立場による認識の差は無視できない。外国人への義務教育適用に積極的な姿勢を示す指導主事が3割程度にとどまる一方、教諭と支援者の7割強がその必要性を認識している。この回答結果はどのように解釈できるだろうか。

指導主事は、就学案内などの対応を通じて外国人児童・生徒の就学を制度的に保障していると考えているためであろうか、不就学児童・生徒がいるならば、それは教育行政が対応できない諸条件に起因しており、義務教育適用は必ずしも解決にならないと認識していると推測できる。他方、教諭は外国人の教育を受ける権利が保障されていると考える傾向があるものの、外国人児童・生徒や外国人家庭の自助努力、教育委員会や学校の対応だけでは外国人児童の就学の促進には限界がある

と考え、義務教育適用に肯定的な態度を表明していると解釈できる。支援者は、外国人児童・生徒の教育を受ける権利そのものが実現されていないと認識していることから、義務教育適用を強く求めるのは当然かもしれない。

最後に、以上の考察を踏まえて述べておきたい。国籍、文化的背景、家庭環境、居住地域が異なっていようと、すべての子どもに教育を受ける権利を保障し、高校入学・卒業に必要とされる水準の学業達成を可能にするためには、たとえば非「一条校」への義務教育諸学校の拡大、それらの学校への公的援助、さらには日本の学校におけるカリキュラムの見直しといった課題に取り組みながら、外国人への義務教育適用を視野に入れた議論を展開することが必要だろう。

(さかもと・ふみこ 宇都宮大学国際学研科博士課程後期／うつのみや市政研究センター研究員)

(しづや・じゅんいち 法政大学社会学部兼任講師)

(にしぐち・りさ 立教大学社会学研究科博士課程後期)

(ほんだ・かずひさ 東海大学観光学部観光学科准教授)

《法政大学大原社会問題研究所叢書》

法政大学大原社会問題研究所／菅富美枝 編著

成年後見制度の

新たなグランド・デザイン

人びとが保護の対象から自身の権利を行使する主体となるための支援とは何か。ケア、介護、消費、福祉など、さまざまな現場と世界の最新状況から、成年後見制度を再構築する。 5985円

法政大学大原社会問題研究所／原伸子 編著

福祉国家と家族

一九八〇年代以降に福祉国家が縮減する過程とグローバル化の下で家族政策が主流となっていく文脈を、米・英・独・スウェーデン・日本などの歴史的な事例を通して比較検証する。 4725円

船橋晴俊、壽福眞美 編著

公共圏と熟議民主主義

《現代社会研究叢書9》
現代社会の問題解決

今日の原発・エネルギー問題、移民の受け入れ、環境破壊、基地問題など、現代社会の諸問題を公共の場での熟議を通して解決するために、日本と諸外国の具体的事例をもとに検討。 4935円

ニクラス・ルーマン 著

《叢書・ウニベルシタス961・962》

社会構造とゼマンテイク 1・2

社会学の可能性を開く新たな社会システム理論はあるのか。法や教育、社会理論など多様なテーマに関して行なった思想史的研究。①巻 徳安彰訳：5040円／②巻 馬場靖雄・他訳：5460円

ウォルフガング・ソフスキー 著

《叢書・ウニベルシタス988》

安全の原理

自由と安全のどちらを選ぶのか。自然災害、金融、経済不安、原発事故、紛争、テロなど、現代社会に顕著に現われる安全をめぐる諸問題について考察。佐藤公紀、S・マスロー訳：2940円

法政大学出版局

〒102-0073 東京都千代田区九段北 3-2-3 <http://www.h-up.com/>
TEL 03-5214-5540/FAX 03-5214-5542 ※表示価格は税込みです