

《目次》

- 第1章 はじめに
- 第2章 問題の概要
- 第3章 外国人の子どもが持つ教育を受ける権利の内容
- 第4章 外国人学校をめぐる問題
- 第5章 公立学校における外国人の子どもたちの現状分析
- 第6章 法学生からの提言
- 第7章 結びにかえて

1章.はじめに

ALSA はアジア 9 ヶ国の国と地域の加盟国からなる法学を学ぶ学生の集まりである。年に 2 回の各国の法学生が集まる総会が開かれるほか、韓国などとの 2 国間交流を積極的に行っている。ALSA Japan には関東の 5 大学が加盟しており、さまざまな活動を行っている。

非常に意識の高いアジアの法学生と交流を続けるうちに、私たち、法を学ぶ者は、その知識を活かし社会をよりよくするために行動しなくてはならないという考えが強くなってきた。その具体的な案として昨年度より、私たちが社会で起こっている問題をどのように考え、どのように解決すべきと考えたかということ、提言という形で社会に広く発信しようという企画を行うことにした。

今年度のテーマは「在日外国人の子どもの教育を受ける権利」である。

私たち ALSA 会員は、アジア中の学生と寝食をともにしながら交流し、社会問題をともに話し合い、将来の夢などを語り合ううちに彼らの多様な文化・考えを認識しながらも、友好的な関係を築くことができた。しかし、現在の日本国内の状況はどうなのかというと、外国人との協調への動きは乏しい。制度面においても、外国人が幸福に生きられる社会になっているとはいえ、中でも、外国人の子どもたちはさまざまな苦勞を背負っており、満足な教育を受けられていない。今日、グローバル化が進みつつある日本において、このような事態を果たして見過ごしていいのだろうか。私たち ALSA Japan 有志は、このような疑問から今年度のテーマを上記のようにさだめ、1 年間日本における外国人の教育について考えてきた。

12 月にテーマを定めた後、5 月には ALSA Japan 会員が 2 日間かけ社会問題について議論する、ALSA Japan 国内学術企画「第 1 回 Academic Interaction」を開いた。その「第 1 回 Academic Interaction」では、このテーマを扱う 2 つの分科会を設け、この問題に関する議論を行った。この企画に参加した ALSA Japan 会員の中には外国にルーツを持つ学生も居た。また、8 月には韓国の法学生を招いた ALSA Japan 国際企画、「Study Trip from Korea to Japan」においても、この問題を扱う分科会を設け、韓国の学生とともにこの問題について考えた¹。またこのような企画の間も ALSA Japan 有志でこの問題を考え、さまざまな取材をさせていただいた²。その成果がこの提言である。

この提言が、日本に住む外国人の子どもの学習環境改善に少しでも役立てば幸いである。

¹ 以上のようなディスカッションの結果がこの提言には反映されているが、この提言は ALSA Japan 全体の意見というわけではなく、あくまで会員有志でまとめた意見である。

² 取材先は以下の通り。文部科学省初等中等教育局国際教育課、文化庁文化部国語課、総務省自治行政局国際室、中野区政策室国際化推進担当、世田谷区立三宿中学校、中野区国際交流協会、国立市教育委員会、東京朝鮮第二初級学校、多文化共生センター東京。
その他にも、会員有志個人的にお世話になった方が多数いた。すべてを記すことはできないが、貴重な示唆をくれた、多文化共生フォーラム 2007 東京の方々・枝川小学校・横浜山手中華学校・法学および教育学の先生方・外国にルーツを持っていたり、様々な地域の教育体験を持った友人たちに対して、ここであわせてお礼を言いたい。

2章. 問題の概要

グローバル化の進展が叫ばれて久しい現在、日本に住む外国人の数は増加の一途をたどっており、平成 17 年末現在の外国人登録者数は、201 万 1,555 人で過去最高を記録し、平成 13 年末に比べ 23 万 3,093 人（13.1%）の増加となっている³。この数は今後も増加していくことが予想される。

日本には、戦前強制連行等で日本に渡った朝鮮人等オールドカマーと呼ばれる人々がいる。それに対して 80 年代より増加した日系人を中心とした人々はニューカマーと呼ばれる。オールドカマーは独自の文化を維持しようと民族学校を作り、伝統的に教育を行ってきた。しかしながらその学校は正規の「学校」として認められることはなく、大学受験資格や補助金などさまざまな面で不利益を受けてきた。

また、ニューカマーの多くはほとんど日本語が分からない状況で日本に来ている。そして、その子どもの言語面に対する十分なフォローがない中で、友人や教師とのコミュニケーションが上手く図れずに、いじめや仲間外れの対象になることが多い。加えて学習面では日本人の子どもと同内容・同水準の授業を日本語により教えられるため、他の生徒についていくことができず、不就学に陥る子どもも少なくない。そのような中、上記の通り外国人学校に通うとしても、厳しい生活の中で高い授業料を払うことを余儀なくされる。また、言葉の問題で高校進学が難しいことから、単純労働の職にしか就くことが出来ないという状況もある。

彼らをどのように扱うべきなのであろうか。思うに彼らをどのように扱うかということは、日本の将来を考える上で非常に重要になってくるであろう。事実フランス等では移民の社会への受け入れに失敗し、移民による暴動が起こるに至った。日本は外国人も外国人としてそれぞれのアイデンティティをもった状態で生きることができる共生社会を築くのか。それとも、外国人に同化を強制する社会を築くのか。これは「外国人の問題」ではなく、将来どのような日本を作っていくかという、「私たちの問題」である。

私たちは「多文化共生社会」が理想であると考えた。「多文化共生社会」とは、外国人も日本人と同様に自分の文化を維持し、発展させ、自分らしく生きることができながら、日本人ともいがみ合うことなく、共に社会を発展させていけるような社会である⁴。また、私たちは外国人も含めた全ての子どもは学習する権利を等しく持つと考える。このような視点から外国人の子どもに対する教育も考えなくてはならない。

この提言で扱う「外国人の子ども」とは、日本に暮らす、外国にルーツを持つ子どもを指す。在日朝鮮人の子どもには、日本国籍を持ちながらも、朝鮮人学校に通い、朝鮮人としてのアイデンティティを育んでいる者もいる。今回はこのような子どもたちも対象としたいため、国籍で分けるのではなく、外国にルーツを持つ子どもたちすべて、とした。

この問題を考えるため、まず第 3 章で憲法上、外国人の子どもがもつ「教育を受ける権

³ 『平成 18 年度版 出入国管理』法務省入国管理局編参照

⁴ この提言における「多文化共生(社会)」の定義とする。

利」をどのように考えたらいいのかを述べる。その後、その考え方をもとにして、第 4 章で日本の公立学校で外国人の子どもたちが抱えている問題点、第 5 章で外国人学校が抱える問題点に言及する。そして、第 6 章において、外国人の子どもの教育を受ける権利を実質的に保障するための解決策を述べたい。

3章. 外国人の子どもが持つ教育を受ける権利の内容

まずは、外国人の子どもが持つ「教育を受ける権利」についてである。日本国憲法上、i.外国人の子どもは教育を受ける権利を保障されているのであろうか。また、ii.民族教育を妨害なく受ける自由を外国人の子どもは保障されているだろうか、iii.その教育のための環境整備を行う義務を国は有しているだろうか。結論から言うと、我々は外国人の子どもも教育を受ける権利を当然に有しており（i）、また外国人のマイノリティとしての性格から母語・民族教育を受ける権利（ii）とその環境整備を国に要求する権利（iii）を彼らは有していると考える。この章では、以上のことを一つずつ見ていくことにする。

はじめに、日本政府が外国人の子どもの教育を受ける権利に関してどのような見解を採っているのかということを見てみたい。

日本政府は、以前は外国人に教育を受ける権利は保障されていないとし、たとえ日本の学校へ受け入れるとしても、それは恩恵的なものに過ぎないとしていた⁵。しかし、国際人権規約の採択をきっかけとして、外国人が入学を希望する際には、日本の学校へ受け入れる義務があるという方針となり、非正規滞在の外国人児童にも就学案内が送られるようになっていく。また、政府は公立学校における日本語教育に関してはある程度力を入れており、さまざまな取り組みを行っている。しかしながら、一部の自治体を除き日本の学校において外国人の子どもが母国語や母文化を学ぶ機会は限られている。外国人学校に関しては正式な学校とは認めず、国からの補助金は出しておらず、国立大学の受験資格を認めたのも近年のことである。

さらに政府の現在の見解を知ることができるものとして、1996年6月に国連に提出した『人種差別撤廃条約第1回・第2回定期報告（仮訳）』がある。この中で政府は以下のような見解を述べている。「我が国に居住する外国人児童・生徒（又は子女）については、就学義務は課されていないが、我が国の学校教育を受けることを希望する場合には、公立の義務教育諸学校に受け入れることとしている。…なお、外国人子女が我が国の公立の小・中学校へ就学した後の取扱いは、無償教育など日本人児童・生徒の場合と同様に取り扱うこととしている。また、学校教育法第1条に規定する学校に通う在日外国人に対し、課外において、当該国の言葉や文化を学習する機会を提供することは従来から差し支えないこととされており、実際にも幾つかの地方公共団体においてそのような学習機会が提供されて

⁵ 1953(昭28).2.11 文部省初等中等教育局長通達「朝鮮人の義務教育諸学校への就学について」参照

いる。インターナショナルスクールなどの外国人学校は、そのほとんどが各種学校として都道府県知事の認可を受けているところであり、その自主性は尊重されている。」⁶

これをまとめると以下のようなになるだろう。i.日本政府は外国人に就学義務はないとしているが、希望する際には義務教育に受け入れる義務があるととらえており、実際そのように運営されている。ii.民族教育を受ける権利は国から妨害されないという自由権的権利は外国人も持っている。iii.民族教育を行うための金銭の補助を国に要求する社会権的権利に関しては述べられていないが、外国人学校への国庫からの補助がないことから、そのような権利は持たないと捉えているといえる。

外国人の子どもの教育を受ける権利に対する、この政府の捉え方をどう評価すればいいのだろうか。以下、国際法の視点を交えつつも、主に憲法学の視点から考察したいと思う。

まずは、外国人の子どもは教育を受ける権利を有しているか、ということ考察したい。

憲法 26 条では、1 項で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と教育を受ける権利をすべての「国民」が有することを定めており、2 項で、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」として義務教育を受けさせる義務と、その無償の原則を定めている。

一見、条文上「国民」とされているため、外国人には教育を受ける権利の保障がないように思える。実際、戦後間もないときには、憲法の条文の文言が「何人も」で始めれば外国人にも当該権利が保障され、「国民は」で始めれば日本国民のみに保障が及び、外国人には保障が及ばないという文言説が唱えられ、その文言が「国民は」で始まる権利は一律に外国人には保障されていないと考えられていた時代があった。しかしながら、人権は前国家的・前憲法的な性格を有し、生来の権利と解されていること、日本国憲法が第 98 条で国際協調主義をとっていること、憲法第 22 条 2 項の国籍離脱の自由が「何人も」と規定されているにもかかわらず、その性質上日本国民のみを想定していることなどさまざまな齟齬がみられることなどから、現在では支持を得ていない。今日では権利の性質に着目し、個別的に外国人にもその権利の保障が及ぶかどうかを個別に検討する性質説が通説であり、判例もマクリーン事件最高裁判決以来、性質説を採用し、「基本的人権の保障は、権利の性質上日本人のみを対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」⁷としている。

では、どのような権利がその性質上外国人には認められないものなのであろうか。この点につき、性質上外国人には制限される人権として、入国の自由、参政権そして社会権⁸が

⁶ 外務省『人種差別撤廃条約第一回・第二回定期報告（仮訳）』第 34 条

⁷ 最大判 1978.10.4 民集 32 卷 7 号 1223 頁

⁸ 社会権とは、国民が人間に値する生活を営むことを保障するものであり、法的にみると、それは国に対して一定の行為を要求する権利である。生存権（第 25 条）・教育を受ける権利（第 26 条）・勤労の権利（第 27 条）・労働基本権（第 28 条）が社会権として考えられている。芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第四版』（岩波

あげられることが多い。憲法第26条に定められている教育を受ける権利は一般的に社会権に属すると捉えられるとされている。では、外国人が教育を受ける権利は保障されないのであろうか。以下このことにつき述べる。

従来の学説では、外国人の社会権の保障はその外国人の「所属する国の責任」とされ、日本国憲法上の社会権の保障は一律に外国人には及ばないとされてきた⁹。しかしながら、近年ではこの説に異議を唱える説が有力になってきている。

たとえば戸波江二教授は、この学説が「『社会権』を一括して扱っていること」¹⁰を批判し、日本における外国人の子どもの教育を受ける権利に関しては、「本国が日本に居住する子どもの教育を配慮することはとうていできない」¹¹以上、外国人の子どもの教育について、日本人の子どものと同様に配慮すべきであると説いている。

国際条約上では、早くから教育を受ける権利は国民に限らない「すべての」人の権利であるとして構築されてきた。たとえば、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(社会権規約いわゆるA規約)の13条では「この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。」と規定している。子どもの権利条約28条でも「初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする」とされている。

このように国際法上、日本国憲法上も外国人の子どもは教育を受ける権利を有していると考えべきである。そのため、外国籍の子どもが日本の学校への進学を希望した場合に、学校がそれを拒否することは違憲と解されるであろう。

しかしながら、26条1項が外国人にも適用されるとしても、当然に外国人の親にも2項の就学義務が課せられるとするのは少し性急過ぎる。なぜなら、近藤敦教授が指摘するように、現行の学校教育法22条及び39条の就学義務においては同1条の小学校、中学校に対するものであるので、「朝鮮人学校などの各種学校に通っている人、ブラジル人学校などの無認可学校に通っている場合も義務違反となる問題が逆に生じ」¹²る可能性があるからである。この場合は、「外国人学校を1条校にする改正」または、「就学義務の免除要件として外国人学校を加えることを合わせた抜本的な法改正」が必要になるであろう。ここでは同氏が述べるように、「親の就学させる義務ではなく、学校や教育委員会の受け入れ義務を意味すると解するべき」¹³であろう。

では次に、外国人の子どもは母(国)語で学ぶ権利、母語や民族の歴史や文化を学ぶ民族教育を受ける権利を有しているのであろうか。このことにつき、以下考察する。

日本が批准した国際条約では、この権利を保障するよう規定されている。たとえば、「市

書店、2007) 252頁

⁹ 宮沢俊義「憲法Ⅱ」(有斐閣、1974) 241頁

¹⁰ 戸波江二「外国人の社会保障」法セミ462号(日本評論社、1993) 76頁

¹¹ 戸波・前掲(10) 140頁

¹² 近藤敦「外国人の『人権』保障」自由人権協会編『憲法学の現在』(信山社、2005年) 351頁

¹³ 近藤・前掲(12) 351頁

民の政治的権利に関する国際規約」（自由権規約いわゆるB規約）27条では、種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」と規定されている。また、子どもの権利条約30条でも、「種族的、宗教的若しくは言語的少数民族又は原住民である者が存在する国において、当該少数民族に属し又は原住民である児童は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」とされている。さらに、国際人権（市民的・政治的権利）規約委員会の27条の解釈に関する一般的意見23において「マイノリティのアイデンティティを保護し、またその構成員が、その集団のほかの構成員とともに、自己の文化や言語を享受しかつ発展させ、自己の宗教を実践する権利を保護するための、締結国による積極的措置も必要である」という。1998年国連人権委員会から日本政府への勧告の13条では「委員会は、朝鮮人学校の不認定を含む、日本国民ではない在日韓国・朝鮮人マイノリティに対する差別の事例に懸念を有する。委員会は、第27条に関する委員会の一般的な性格を有する意見23（1994年）が、第27条による保護は国民に限定されないと述べていることについて、締約国の注意を喚起する。」とされている。このように国際人権条約においては、マイノリティの構成員は、自己の文化を享有する権利を有しており、その保護を締結国に要求していることが分かる。

ここで、「マイノリティ」というものにつき定義しなくてははいけなからう。マイノリティという言葉は障害者や性的少数者などさまざまな場面で使われるが、ここで問題とするのは「文化的、宗教的および言語的」マイノリティである。それを前提としてもこのマイノリティを厳密に定義するのは困難である。1991年の人権小委員会に対するCapotorti報告によると、①人口の上でほかの民族よりも劣勢、②当該国家において被支配的地位、③当該居住国の国民だが他の国民と異なる種族的・宗教的・言語的特性、④構成員間の連帯感と特性維持の志向であるとされている¹⁴。しかしながら、「南アフリカの 아프리카人（いわゆる黒人）の例に見られるように数の上で劣勢にある集団とは限らない」という意見もある¹⁵。また、この定義③にあるよう、以前、マイノリティは当該国家の国籍保有者のみを指すと解されることがあったが、94年に国連人権委員会が『市民的及び政治的権利に関する国際条約（B規約）27条に対して「総合的コメント」を発表し、「少数者すべての個人を保護しているので、移民や難民にも適用される」¹⁶ことを明言するなど、現在では外国籍保有者も含むものとされている。このことから、ここでマイノリティは「①他集団との力関係における被抑圧的地位あるいは社会的に周縁下された地位にあること、②民族的、言語的または宗教的アイデンティティを共有する集団であること、③構成員に一体性の自覚や

¹⁴ 苑原俊明「第27条」宮崎繁樹編『解説国際人権条約』（日本評論社、1996）262-263頁

¹⁵ 元百合子「マイノリティの民族教育をめぐる国際人権基準—外国籍住民を中心に—」大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター発行、アジア太平洋レビュー1号（2004年号）15頁

¹⁶ UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5,1994. 訳文は福田誠治「現代日本における外国人の子どもたちの教育権」『都留文科大学研究紀要』（都留文科大学2003）73頁

帰属意識があり、集団的アイデンティティを保持する意思をもつ」¹⁷者であると定めるのが適切であり、長年日本に定住しておりながら、歴史的背景から日本に帰化することのない在日韓国・朝鮮人は当然として、今後定住することも予想されるニューカマーの外国人もこのマイノリティと解するのが適当であろう。

このようにマイノリティを捉えるとき、日本国憲法上、マイノリティ集団が、またはそこに属する個人がそのマイノリティの文化を享有する権利は保障されるのであろうか。

マイノリティの権利を理論構成する立場として以下の二つの考え方がある。ひとつはマイノリティの権利をあくまでもそのマイノリティの構成員の個人の文脈で捉えようとする立場であり、もうひとつはマイノリティの集団に与えられる権利として理論構成する立場である。

さらに、個人尊重主義適合的立場には以下の二つがある。

①憲法 25 条 1 項の「健康で文化的な生活」の中にマイノリティ独自の生活を読み取ることを主張し、マイノリティ独自の「健康で文化的な生活」の存在を認める立場がある。¹⁸これはマイノリティの「『権利』を『個人』の『生存権』を『ひとつに束ねたもの』として理論構成するもの」¹⁹である。

②もうひとつに憲法 13 条から個人の民族文化享有権を導き出す立場がある。二風谷事件札幌地裁判決もこの立場をとる。この判決では、「少数民族にとって民族固有の文化は、多数民族に同化せず、その民族性を維持する本質的なものであるから、その民族に属する個人にとって、民族固有の文化を享有する権利は、自己の人格的生存に必要な権利ともいい得る重要なものであって、これを保障することは、個人を実質的に尊重することに当たるとともに、多数者が社会的弱者についてその立場を理解し尊重しようとする民主主義の理念にかなうものと考えられる。」²⁰と判決されている。

これに対して、集団的にマイノリティの権利を認める立場としては以下のものがある。

たとえば、横田耕一教授は、「マイノリティ『集団』の文化的アイデンティティ等を確保するためには、単なる個人の権利の保障では不十分であり、マイノリティ『集団』の総体的能力が重要であることは否定できない」と述べた上で、民族のアイデンティティを確保するためには、「『民族自決権』的な包括的な権利」を「『個人』ではなく」、「『集団』が持つべきであ」²¹ると述べている。

しかしながら同氏も認めるとおり、現在の日本国憲法の下では個人尊重主義をとっていること、労働組合など例外的に集団の権利を認めるものは憲法に明記されていることなどを考えると、マイノリティの権利を集団の権利として現行憲法上の保護を与えることは厳

¹⁷ 元・前掲(15) 22 頁参照

¹⁸ 江橋崇「先住民族の権利と日本国憲法」樋口陽一・野中俊彦編『憲法学の展望』(有斐閣、1991 年) 484 頁以下参照

¹⁹ 横田耕一「『集団』」と『個人』」公法研究 61 号 (有斐閣・1999 年) 63 頁

²⁰ 判例タイムズ 938 号(1997 年 7 月 10 日号)86 頁

²¹ 横田・前掲(19)63 頁

しいと言わざるを得ないであろう。

以上から、マイノリティの権利はあくまで個人の文脈で捉えるべき と考える。マイノリティにとって、自己の文化や言語、宗教を維持・発展させることは自己の人格を確立する際に不可欠なものである。

また、近藤敦教授も述べるように、現状では、「判例に見る憲法25条の外国人に対する権利性」は非常に弱いものとなっている²²。このことから、25条からマイノリティの権利を導く説も有効性は低いと考える。そのため、日本国憲法上マイノリティの権利は13条の幸福追求権から認めるべきであろう。

民族固有の文化を享有するに当たり、子どもにどのような教育を受けるかは決定的な影響を与える。自民族の歴史・文化を学校で学ぶ機会がないことは、自己のアイデンティティに自信と誇りを持つことを困難にするし、母語教育を欠くことになると思考言語形成上の困難をその子どもに強いることとなる。そのため民族固有の文化を享有する権利の中には当然、母語・民族教育を受ける権利が含まれ、その権利はアイデンティティを確立する上で欠かせないものであるといえる。

以上より、憲法26条における教育権は、教育を国家から妨害されないという自由権的なもの又はその条件整備を国に要求することができるという社会権的なものとして保障されていること。また、憲法13条よりマイノリティは自己の文化を享有する権利を有していることを合わせて考えると、この民族教育を受ける権利が、ただ単に国家からその教育を侵害されない自由権的なものを有していることは当然として、その教育を行うための公費助成を受ける権利として保障されると解することができるであろう²³。

このように考えるとき、日本において外国人の子どもたちはその権利を十分に保障されているといえるだろうか。以下、便宜的に外国人学校と公立学校に分け、それぞれがどのような問題を抱えているか、そしてその問題をどのように解決したらいいかということ述べたいと思う。

4章.外国人学校をめぐる問題点

4-1 外国人学校について

外国人学校に対しては、統一的な定義が存在しているわけではないが、今回は主に、日本に住む外国にルーツを持つ子どもを対象とし、日本政府が定めるカリキュラムとは異なる教育を行う学校²⁴と定めたい。ここには、中華学校、朝鮮人学校や、ブラジル人学校のよ

²² 近藤・前掲(12)348頁

²³ 近藤・前掲(12)350頁

²⁴ 今回扱うのは後述する「一条校」以外の外国人学校である。

うに民族的な同一性を維持するための教育を実施している、いわゆる「民族学校」や、多国籍の子どもを受け入れている「インターナショナルスクール」も含まれることとなる。

日本政府には外国人学校に関する正確な統計調査を行っていない²⁵。民間の調べによると、2007年9月現在、日本には73校の朝鮮学校をはじめとして、ブラジル学校、その他、中華学校、韓国学園など数十校のナショナル・スクールと、インターナショナルスクールなど、210校以上の外国人学校があるとされている²⁶。

現在、このような外国人学校は正式な「学校」として認められていない。学校教育法はその第1条において、「この法律で、学校とは、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、特別支援学校及び幼稚園とする。」と規定している（いわゆる「1条校」）。これらの「1条校」は日本の教育システムに従うこと（検定教科書の使用²⁷など）が義務付けられている。これに対して外国人学校は同法83条に定める「各種学校」として扱われている。しかしながらブラジル人学校など新しくできた学校の多くは、各種学校への認定基準の厳しさから²⁸この各種学校としてすら認可されることはなく、無認可の教育施設となっているのが現状である。この正式な「学校」として認められていないところから、外国人学校は多くの問題をかかえることになる。これからそれを概観する。

4-2 外国人学校が抱える問題点

外国人学校が抱える大きな問題として、大学、高校進学のための受験資格問題があった。以前各種学校である外国人学校卒業生が大学進学を希望したとき、当初は高等学校卒業と同等以上の学力があるかどうかを認定する「大学入学資格検定試験」を受ける必要があった。1990年までは中学から外国人学校に通った者には、大検の受験資格である中学卒業の資格すら認められていなかったため、大学進学を希望する生徒は、同時に日本の通信制学校に通うというダブルスクールを余儀なくされていた。しかしその後、多くの人の活動の結果、過半数以上の公私立の大学は、高等学校を卒業したものと同等の学力があると認められた者に対して受験資格を認めていった。その後もしばらくは、国立大学は受験資格を認めて来なかったが、2003年に文部科学省が省令を改正したことにより、朝鮮学校卒業生についても大学独自の判断で受験資格を認めても問題がないとされるにいたった²⁹。

このように多くの人の努力により受験資格問題は改善を見せたが、未だ外国人学校が抱

²⁵ 政府の資料として、2003年3月26日に文科省が中央教育審議会での答弁で、高等学校を持つ外国人学校は40校あると述べたものがあるが、高等学校を持つブラジル系の学校が一つも入っていないなど、正しい資料でないという批判がある。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/001/03030601.htm (2007年11月17日閲覧)

²⁶ 『多文化共生教育フォーラム2007 東京 資料集』（「多文化共生教育フォーラム2007 東京」実行委員会、2007）

²⁷ 学校教育法第21条（小学校）など

²⁸ 現在各種学校の認可基準では、各地方自治体において校地、校舎が借用でないこと、学校運営団体が一定以上の資産をもつこととされている。

²⁹ 『日本の中の外国人学校』（月刊『イオ』編集部、2006）150-151頁

える問題として大きなものに、補助金の問題がある。

現在、外国人学校に対する国庫からの補助金は一切ない。私立学校法第 64 条第 5 項で準用される同法第 59 条、また、私立学校振興助成法第 16 条で準用される同法第 10 条の規定により、別に法律・条令を設定することによって、国、または地方公共団体は各種学校に対して、「教育の振興上必要があると認める場合には…助成を行うことができる」とされている。この規定から一部の地方自治体では各種学校に認定された外国人学校に対して補助金の支出が行われている。しかしながら、この地方自治体からの補助金も、他の公立学校、私立学校と比べて、わずかしか支出されていない。例えば朝鮮人学校においては、「都道府県からの助成金に市区町村の補助金を合わせても小、中、高全国平均で一人当たり年間 8 万円前後」の補助金が出されているが、公立学校では、「小、中、高それぞれ一人当たり年間 90～110 万円」、私立学校では「各自治体によって助成金の名目や金額に差異があるが、小、中、高それぞれ一人当たり年間 25～30 万円前後」³⁰が支給されている。この朝鮮人学校に対する補助金の額は、公立のそれと比べて約 10 分の 1、私立と比べても約 4 分の 1 となっている。

この補助金の現状から、外国人学校の授業料は保護者からの授業料、寄付金によってまかなわれることとなる。このため、保護者が高額な授業料を払わなくてはならなくなり、外国人学校に子どもを通わせたい親もこのことから断念せざるを得ないという状況を生んでいる。例えば、筆者が訪れた横浜インターナショナル・クリスチャン・アカデミー(YICA)では、小学生一人当たり、年間 100 万円以上の学費が必要であると語っていた。他の外国人学校も質の高い教育を行おうとするほど、授業料は高額になるであろう。いわゆる日系外国人のニューカマーが経済的に苦しい生活を送っていることを鑑みるに、この授業料はその保護者にとって非常に重いものになっていると言わざるを得ない。また、学校としての施設を十分に整備することができない、教師を雇うこと難しさから授業の質を担保ができないというような問題も発生する。また、上記で外国人学校の財政が寄付金によってまかなわれることが多いと述べたが、この寄付金への課税に関しても外国人学校は差別的な扱いを受けている。日本の公立学校に関しては、一般の寄付が損金・控除の対象として納税時に考慮され、私立学校も「特定公益増進法人」として一定の税制上の優遇措置がなされているが、各種学校に関しては何の措置もとられてこなかった。2003 年に日本政府は所得税法と法人税法の政省令改正をし、各種学校扱いとなっている外国人学校を一般の私立並みの特定増益法人に追加したが、それを受けた文部科学省大臣告示において、その対象を欧米系のインターナショナルスクールにのみ限定し、朝鮮学校などの民族学校が排除されることとなった³¹。この扱いは、欧米重視の、外国人学校間の差別として認められるものではない。なんら制限のなかった政省令改正を文部科学省の一存で、インターナショナルスクールに限ったという点でも大いに問題であろう。寄付金に頼るところの大きい外国人

³⁰ 宋恵淑「国連活動を通してみる朝鮮人学校」『法学セミナー』631 卷（2007 年 7 月号）52 頁

³¹ 宋・前掲（30）52-53 頁

学校にとって、その寄付金に対する税の減免は大きな問題であり、文部科学省はこの告示を早急に改正するべきである。

5章. 公立学校における外国人の子どもたちの現状分析

3章でも見た通り、日本に居住する外国人の子どもたち³²には、公立学校³³で教育を受ける権利は保障されているが、現状において様々な困難に直面している。

私たちは、公立学校において外国人の子どもたちに実質的な教育権を担保するためにはしっかりとした日本語教育にとどまらず、自分の母語・母文化教育や、日本人を含めたすべての子どもを対象としての多文化共生社会のための教育が行われる必要があると考える。しかしながら、これらの教育は現状では十分に行われているとは言いがたい状況にある。以下、そのことを詳しく順に見ていく。

5-1 公教育制度の中での外国人の子どもたちの位置づけ

日本の公教育体制での外国人の子どもたちの位置づけを考えると、国が定めた学習指導要領において前提とされている対象はすべて「日本人」の児童生徒であるといえるだろう³⁴。つまり、学習指導要領では外国人の子どもたちの存在が基本的に想定されておらず、公立学校における外国人の子どもたちへの教育の基本理念が定められていないのが現状である³⁵。また、省庁内に現在外国人の子どもたちに対する教育を専門に担保する部署はない状況にある³⁶。

地方教育行政においても、また教育委員会内では人権教育委員や特別支援教育担当の委員がそれを担当しているという現状がある。地方公共団体でも、群馬県などの北関東圏では多文化共生のための部署を設置して先進的な取り組みを進めているところもある³⁷が、全国的には専門の担当部署を設置し取り組みを進めているところは少ない。

³² この4章における外国人の子どもとは、15歳以下の子ども、つまり、学校教育法に基づく学齢期にあたる子どもを指す。

³³ ここに言う公立学校とは国又は地方公共団体の設置する小学校及び中学校を指す

³⁴ 小学校学習指導要領 2条

「道徳教育は、教育基本法及び学校教育法に定められた教育の根本精神に基づき、(中略)進んで平和的な国際社会に貢献し未来を拓く主体性のある日本人を育成するため、(中略)道徳性を養うことを目標とする。」

³⁵ 例えば、中学校学習指導要領国語科において、広い視野から国際理解を深め、**日本人としての自覚をもち**、国際協調の精神を養うのに役立つこととあるように、外国人の存在は考慮されていない。旧中央教育審議会「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)」第三部第二章三条において「(省略)・・・外国人の子供たちに対する教育の改善・充実」と掲げており、政府はその存在を無視しているわけではないと言えるが、制度上は実現されてないと言える。

³⁶ 文部科学省初等中等教育局国際教育課、文化庁文化部国語科を中心として外国人児童生徒の教育に取り組んでいる。前者は従来在外邦人子女や帰国子女に対する教育を担当してきた部署であり、後者は日本語文化を担当する部署である。

³⁷ 例えば、群馬県は南米日系人を多く抱えているが、「多文化共生支援室」が設置され、先進的な取り組みがされている。群馬県太田市では、公立学校にバイリンガル教員を呼び寄せ、教育上大きな効果を上げている。

5-2 日本語教育の現状と問題点

まずは、外国人の子どもに対する日本語教育について述べる。文部科学省によると、公立学校に在籍し日本語教育が必要だとされる外国人児童生徒³⁸の人数は22,413人（平成18年度数値）で、前回（平成17年調査）から8.3パーセント増加している³⁹。公立学校に限らず、私立学校、外国人学校、不就学の状況下にある者も考慮すると、日本語教育を必要とする外国人の子どもの数はこの数より多いとって間違いはない。これらの子どもたちの母語は63言語と多種にわたる⁴⁰と報告されている。

こうした外国人の子どもたちへの日本語教育の必要性がある現状において、実際に日本語教育がどのように行われているかをみてる。まず、日本政府がどのように外国人児童生徒の日本語教育に取り組んでいるかを政策と教育体制からみる。次に、外国人児童生徒が通う、もしくは通う予定にある公立学校での教育を考察し、最後に、外国人児童生徒のいる地域で自発的にこの問題に取り組み、日本語教育を支えているボランティアについて記述する。

まず政府についてみると、現在、外国人児童生徒の日本語教育の施策は、地方公共団体が主体的に動き、国はそのサポートをする形になっている。

国による外国人のための教育政策は、主に文部科学省初等中等教育局国際教育課によって実施されている。その内容は、外国人児童生徒の受け入れ調査や日本語指導、教材の作成、教員研修等である。教材の作成に関しては、JSLカリキュラム⁴¹という教科学習向けの教材が小学生、中学生用に作成されている。その他の研究については基本的には地方自治体のモデル研究等が実施されている⁴²。

次に、公立学校における日本語教育の状況を見る。公立学校における日本語教育の方法は大きく以下の二つに分けられる。

一つは日本語学級と一般に呼ばれるもので、日本語指導が必要な生徒のために設置され

³⁸ 「日本語指導が必要な外国人児童生徒」とは、日本語で日常会話が十分にできない児童生徒及び日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じており、日本語指導が必要な児童生徒を指す。「文部科学省ホームページ」、インターネット、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955/001.htm#a01（2007/10/31にアクセス）。

³⁹ 「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成18年度）」の結果別紙「文部科学省ホームページ」、インターネット、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955/001.htm（2007/10/31にアクセス）。

⁴⁰ 同上

⁴¹ 日本語指導が必要な生徒の速やかな日本語習得と教科学習の深化を図る日本語指導のカリキュラムのこと。詳しくは、学校教育におけるJSLカリキュラム（中学校編）「文部科学省ホームページ」、インターネット、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955/001/001.htm（2007/10/31にアクセス）。

学校教育におけるJSLカリキュラム（小学校編）同上、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/07/03070202/001.pdf0（2007/10/31にアクセス）。

⁴² こうした施策は主に平成18年度、19年度より始まったものが多く現状では具体的な結果等はまだ出ていない。

た、すべての学年の生徒で編成される学級を指すものである。普通教育の中からの取り出しや放課後に教えている公立学校があれば、日本語教育の講師を定期的に雇い入れている学校もある⁴³。全国で日本語指導が必要な外国人の子どもの数は小学校で 15,946 人⁴⁴（小学校全児童数は 7,187,417 人⁴⁵）、中学校で 5,246 人⁴⁶（中学校全生徒数は 3,601,527 人⁴⁷）である。そのうち日本語指導を受けている外国人の子どもの数は小学校で 13,837 人、中学校で 4,431 人である⁴⁸。日本語指導が必要な外国人の子どもの数と日本語指導を受けている外国人の子どもの数が一致していないことから、現在の日本語学級では対応しきれない外国人の子どもたちの存在が見られる。その原因としては教員の少なさが挙げられる。さらに、日本語学級に配属される教員は選任の日本語教員だけでなく他の教科の教員の場合もある。その上、様々な国籍を持つ子どもを受け持つことは、教師に多大な負担をかけることになる。

もう一つは中学校夜間学級⁴⁹である。夜間学級はもともと戦後に教育を受けなかった日本人のために設置された、中学校における夜間の授業である。現在ではこの夜間学級において外国人の日本語教育のための学級を設置しているところがある。全国 8 都府県 35 校（2005 年 4 月現在）で、総在籍者数は 2587 名（2005 年 9 月現在）⁵⁰である。しかし、この夜間学級のいずれにも日本語学級が設置されているわけではない。東京では 8 校に夜間学級が設置されているが、日本語学級を持つのは 5 校のみ⁵¹である。ただし、夜間部に通いながら昼間部の普通学級に通うことは出来ない⁵²。夜間学級についても、日本語学級と同じように教員の不足が問題点としてあげられる。

⁴³ 地方自治体アンケート 2005 多文化共生キャンペーン、「アムネスティ日本ホームページ」、インターネット、<http://secure.amnesty.or.jp/multiculture/prefecture/questiona-todou5.pdf>（2007/10/31 にアクセス）。

⁴⁴ 「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 18 年度）」の結果表 1 学校種別在籍状況 「文部科学省ホームページ」、インターネット、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955/001/001.htm（2007/10/31 にアクセス）。

⁴⁵ 平成 18 年度学校基本調査結果の概要（初等中等教育機関、専修学校・各種学校）小学校、同上、http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/06121219/001/001/001.htm（2007/10/31 にアクセス）。

⁴⁶ 「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 18 年度）」の結果表 1 学校種別在籍状況、同上 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955/001/001.htm（2007/10/31 にアクセス）。

⁴⁷ 平成 18 年度学校基本調査結果の概要（初等中等教育機関、専修学校・各種学校）中学校、同上、http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/06121219/001/001/002.htm（2007/10/31 にアクセス）。

⁴⁸ 前掲(44)

⁴⁹ 夜間学級は学校教育法施行令 25 条第 5 項「二部授業を行おうとするとき。」の二部授業とされる。

⁵⁰ 「2006 年 8 月 10 日 『学齢期に修学することのできなかつた人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書』 日本弁護士連合会」、「日本弁護士連合会ホームページ」、インターネット、<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/060810.pdf>（2007/10/31 にアクセス）。

⁵¹ 同上

⁵² 夜間学級は学校教育法施行令 25 条第 5 項の二部授業とされている。二部授業（夜間）とは一部（昼間）で行われる授業が何らかの事情により、時間帯がずれて実施されている授業のことである。つまり、二部授業は一部の授業を変形したものである。ゆえに、一部（昼間）と一部の変形である二部（夜間）を同時に出席することが出来ない。

上記のような現状に対応するため、有志によってさまざまなボランティア団体⁵³が立ち上げられている。基本的にボランティア団体では日本語教育だけでなく外国人相談等の外国人支援を行っており、世代を問わず外国人が通っていて、年齢、国籍、日本語能力は多種多様である。問題としては教育水準の差が挙げられる。ボランティアには学校での日本語教員のように資格がいないため、ボランティア団体の中には、ボランティアスタッフに対して日本語教育の指導や研修を全く行っていないところもあり、ボランティアの日本語教育能力には大きな差がある。そのため、指導がされていないところでは日本人だから日本語を教えられると思っても実際上手くいかず、かえって子どもが日本語を嫌いになり勉強しなくなるという問題を引き起こすケースもある。

さらにボランティアの数は全国的に多いものの、ボランティア相互での連携が多くはなく、実際に数の利点が発揮されていない。

5-3 母語・母文化教育の現状と問題点

外国にルーツを持つ子どもたちが日本社会の構成員として幸せに暮らしていくためには、どういった教育体制が必要なのだろうか。日本語を学び、日本で生きていく術を学ぶことは最低限保障される必要があるが、それだけでは十分とはいえない。

冒頭第一章で引いたように、子どもたちは文化とアイデンティティの問題に直面し、また周りの子どもや教師からの不理解（いじめ等）にも苦しんでいる。自己意識の形成において、親の存在は大変大きいものであるであるが、日本語と日本文化しか身につけていない子どもは自分の親、親族とのコミュニケーションのなかで様々な困難にあっている。自分の親の文化に対する理解と愛着を感じられなければ、豊かな親子関係は構築し難く、自己形成に負の影響をもたらすだろう。また周囲からも、自分のルーツである国について聞かれたとき、理解していなかったり、自らや周囲が積極的な評価していなかったりする場合は、気まずい思いをすることになる⁵⁴。この問題は同時に、日本人の子どもに対する国際理解教育⁵⁵が成されているとはいいがたい状況も表している。

⁵³日本語ボランティアの規模は個人単位から団体単位まで幅広い。日本語フォーラム全国ネットにより確認できる日本語ボランティアのネットワークからもボランティア団体の数の多さを知ることが出来る。さらに各種ネットワークに加入しているボランティア団体だけでなく、ネットワークには加入していない小規模の日本語ボランティアも存在する。

「日本語フォーラム全国ネットホームページ」、インターネット、
<http://homepage3.nifty.com/N-forum/link.html> (2007/10/31 にアクセス)。

⁵⁴ インド人生徒のいる学級でよかれと思ってインドの衣食住や生活を紹介したところ、白人の生徒たちは「奇異で貧しいインドの生活」を学び、当のインド人生徒たちは居心地の悪さと自らの無知を学ぶという結果になったというイギリスの例がある(21世紀の民族と国家7『多文化社会と教育改革』河内徳子編 未来社)。実際ALSA内でディスカッションを行った際、愛知県出身で、日本育ちの日系ブラジル人が小学校のクラスに居たというメンバーは、教師がポルトガル語を話してみても、ブラジルではどんな感じなの？などという問いかけを行った際、その日系ブラジル人の子が、気まずそうに余り発言しなかったと証言していた。

⁵⁵ 21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(中教審第一次答申)第三部第2章第1条第1項
「広い視野とともに、異文化に対する理解や、異なった文化を持つ人びとと共に協調して生きていく態度の育成」

現在日本の教育行政上、外国人の子どもに対して母語・母文化教育を行うという動きはなく、日本の一般的な公立学校では、一部の地域を除いては⁵⁶、日本以外の文化や伝統について正課の活動においても課外活動においても、定住外国人の子どもが自らの文化に触れる機会がない。家庭教育や社会教育で補えるものはあっても、日本以外の国の言語や歴史といった深いレベルでの文化に触れる機会については、学校教育の子どもたちへの影響力を踏まえれば、そうした領域だけでは不十分であることが分かるだろう。

冒頭述べた通り、こうした現状は、定住外国人の子どものアイデンティティの確立において深刻な問題を生じうる。各人の個性や特長を生かし、能力の創発を行うという教育の根幹に基づき、多様な文化的背景もその視野に組み込んで学校教育の体制が整えられなければならない。すなわち、外国人の子どもが自らの文化を知り、自らの一部を成すその文化に対して尊敬と誇りを持ち、以って自己の確立および親世代との円滑なコミュニケーションが図れるようにされなければならないと考える。

5-4 すべての子どもに対する多文化共生教育の現状と問題点

そして、もう一つの、日本人も含めた、すべての子どもに対する多文化共生教育について述べる。日本の学校教育の中で国際化とそれに対応するための教育(国際理解教育)の必要性が叫ばれて久しいが、現状において、充分とはいいがたいのではないか⁵⁷。

現在、国際理解教育および留学・姉妹校交流の推進などが行われているが、これは英語教育と密接に関係している場合が多く、非英語圏の人びとや言語・文化への意識を欠いている。また、国内の外国人、および外国人学校にはあまり目が向けられていない⁵⁸。

また、カリキュラムにおける国際理解教育の分野に出身国の文化を学ぶ機会を組み込むことは、外国人生徒以外にとっても身近な存在から学びあうことができる、教育上効果的な手法であり、よく行われるようである⁵⁹。ただし、異なった文化背景を持つ者という側面が強調されることは、当人に出身国の文化に対する帰属意識がない場合、不快な思いをする可能性がある。また学級内において個人の特殊性を強調することはいじめ等の弊害を引き起こす恐れもあることに鑑み、当該生徒の意思を確認する必要があると共に、その方法についても十分に考慮されなければならない⁶⁰。

⁵⁶ 在日朝鮮人が多く住む地域では、公立の学校に民族学級が開設されている。大阪府内にはこのような民族学級を持つ小学校が2004年11月現在160校あるという。

⁵⁷ 実際 ALSA Japan 国際企画に参加した様々な地方出身の1年生たち(本年度の Study Trip 2007 においては、30名程度)からは、「外国人と接するのは初めてで不安を感じていた」という意見が多く聞かれた。

⁵⁸ 前掲(55) 21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(中教審第一次答申)第三部第2章参照

⁵⁹ 例えば高知県出身で、小学校のクラスに中国人の子どもが居たという友人は、「中国週間」なるものがあり、そのときには教室での日常生活に使うフレーズ、具体的に言えば「トイレに行きたいです」というフレーズなどに対して中国語を使うことになっていたと証言する。他にも多数の例が聞かれた。前掲(54)も参照のこと

⁶⁰ 前掲(54)を参照のこと

6章. 法学生からの提言

ここからは、以上のような状況に対して、私たちがどのように解決するべきと考えたかということを書いていきたい。

1. 総論

1-1 日本国は、外国にルーツを持つ子どもの教育の義務化をする。

すべての子どもは教育を受ける権利をもつところ、外国人の子どもにもその権利を保障する制度が必要である。そこで、少なくとも日本に半年以上住む外国人の子どもを持つ親に対して、子どもに教育を受けさせることを義務とすべきであるとする。子どもは自ら学習することが困難なため、親が教育を受けさせる義務を第一次的に負い、国は教育条件を整備する義務を負う。このことは外国人の子どもにも同じく考えられることである。現在、外国人の子どもには、入学をしない、又は入学をしても通わなくなるといった、いわゆる不就学の問題がある。親や教師には、そうした不就学の子どもを学校に通わせる社会的責任が求められる。学校に通わなくなった外国人の子どもを学校に戻す努力を積極的に推進するためにも、親に対し学齢期の子どもに教育を受けさせることを義務とするべきである。

しかしながら、現状のままで外国人の子どもへの教育を義務としても問題の解決にならず、逆に負の効果をもたらすことになる。この義務化を行うためには、外国人学校を正式な「学校」とする、または子ども外国人学校に通わせている際には義務を免除するという措置が同時に行われること、及び公立学校で外国人の子どもを受け入れる態勢を整えることが必要である。

1-2 日本国・地方自治体は外国にルーツを持つ子どもの特別ニーズ教育を実施する。そのために、「多文化共生課」を設置する

国、地方自治体は外国にルーツを持つ子どもに対しての特別ニーズ教育⁶¹を実現しなければならない。特別ニーズ教育とは、差異ある子どもひとりひとりに教育への権利を保障するべきとした教育の考え方である。1994年の『特別なニーズ教育に関するサラマンカ宣言』においても、「すべての子どもが教育への権利をもち、満足のいく水準の学習を達成し維持する機会を与えられなければならない」とし、「幅の広い性格やニーズを考慮して教育システムが作られ、教育プログラムが実施されるべき」と宣言されている。

それを受けて、必要な法整備を行うと共に、行政制度を整える必要がある。現在日本語教育に関しては国レベル・地方公共団体レベル双方において政府による様々な施策⁶²がなされているが、政府内において、外国人の子ども の教育保障のための担当部署、および役割

⁶¹ 「サラマンカ宣言（特別ニーズ教育における原則、政策および実践に関するサラマンカ宣言および行動のための枠組み）」参照

⁶² JSLカリキュラムの策定、地方レベルの取り組み例の吸い上げと補助への動きなど

分担が不明確⁶³である点は改善の余地があるだろう。また母語・母文化教育については学校やボランティアによる個別的な取り組みはあるものの、政府主導の取り組みは見られない。

そこで、「多文化共生教育課」なる、外国人の子どもたちの包括的・実質的な教育権の保障を担保する部署を文部科学省に設けることを提案したい。社会教育の分野における公民館等の学校以外の学びの場の整備と連携を図り、ボランティアの活動の援助を行うと共に、外国人学校との連携を図る基点となることが望まれる。そして、各地域における課題と対応策の情報を国が集約し、他地域への情報提供を行い、また補助をしていきながら、以下に具体的に挙げる制度を整えていくべきである。

2. 外国人学校をめぐる問題についての提言

2-1 日本国は外国人学校を正式な「学校」として認めるよう法律を整備する。学校認可のために政府から独立した学校評価機関を新設、教育状況を審査し、認定された学校は1条校と同様の扱いを受けるようにする。認可外の学校に関してもフリースクールのような扱いをし、必要に応じて助成を行う。

現在外国人学校は日本の学校制度の枠から排除されている現状にある。外国人の子どもに一定水準以上の教育を受けさせ、円滑な助成を達成するためにも、外国人学校も正式な「学校」と認めなくてはならない。

外国人学校を「学校」と認可する際には、何らかの認可基準の設定が必要であろう。これは外国人の子どもの教育を受ける権利を実質的に保障するためにも必要である。しかしながら、この基準を設定する際に行政機関の自由裁量とすると、運用が恣意的になされ、不当に自己の文化を享有するための独自の教育が侵害されることが予想される。そのため、政府から独立した学校評価機関を設け、外国人学校が行っている教育内容を評価し、日本の学校と同水準の教育をしていると認められる際には、国は「学校」として認めるべきである。

このように「学校」として認められた外国人学校に関して、国は、一条校と同等の補助、税制優遇措置、大学受験資格等を認めなくてはならない。

また、このように正式に学校として認められない外国人学校、認められることを望まない外国人学校に関しても補助は必要である。現在不登校児に対してフリースクールに通うことによって義務教育の代替が認められている。正式に学校とならない外国人学校も、日本の学校に通うことができない外国人の子どもたちの教育を担っているという重要性に鑑み、学校が望むときには、国・地方自治体は助成を行わなくてはならない。

⁶³ 日本語教育について取材時に対応して下さったのは文化庁文化語部日本語課であり、その取材の中で担当者は専門に担当する部署がないことを語っていた。

2-2 地方自治体は、各種学校認可基準の緩和を行う。

また、制度が整うのを待つ間にも、地方自治体によって、各種学校としての認可基準の緩和が行われなくてはならない⁶⁴。各種学校として認められることが、地方自治体からの助成や鉄道定期券の割引の要件となっているため、現在の制度の下では各種学校認可は非常に大きな意味をもっている。現在の各種学校の認可の基準では認可されない、校庭や校舎を賃貸しているような学校でも認可がされるよう、各種学校の認可基準を緩和するべきである。

2-3 外国人学校は、認定基準の実現に向けて努力する。

さらに、外国人学校側にも一定の努力を払うことが求められる。可能な分野（算数・数学など）では日本の指導要領など指導方針に理解を示し、なるべくその指導方針を取り入れるべきである。また日本社会で生きる上で必要な教育をすることも併せて行うべきである。また様々な外国人学校のネットワーク作りを推進し、自分達で基準策定の試案を作成し、その後も外国人学校における教育水準確保のために自助努力を行うべきである。

3. 公立学校における問題についての提言

3-1 日本国は、公教育において多文化共生教育実現のための制度を整備する。

私たちは公立学校において「多文化共生教育」が実現されるべきであると考えます。

「多文化共生教育」の実現とは、様々な文化的背景を持つ子どもたちが、等しく尊重されることである。より具体的に言えば、日本以外にルーツを持つ子どもが共存している公立学校の現状を踏まえて制度が整備されていく中で、外国人の子どもたちに、質の高い日本語教育と母語・母文化教育を受ける機会の保障が行われ、また日本人の子どももその対象に含めた多文化共生教育(多文化共生のための国際理解教育)がなされることである。

カリキュラムの柔軟性を認める研究開発学校認定制度⁶⁵に、第二言語としての日本語指導、母語・母文化教育や多文化共生教育への取り組みについても研究テーマとして組み入れるべきである。その研究を踏まえ、学習指導要領の改訂も視野に入れるべきである。

[日本語指導に関して]

3-2 日本国政府は、日本語教育の教師を教員として認定する。

まず、外国人の子どもを日本の学校に受け入れ、彼らが日本の社会に適応できるようにするためには、日本語教育を行うことが必要不可欠となってくる。従って、まず、第二言

⁶⁴ このような認可基準緩和は、岐阜、愛知、三重などで実際に行われ始めている。

⁶⁵ 「…教育上の課題や急激な社会の変化・発展に伴って生じた学校教育に対する多様な要請に対応するため、研究開発を行おうとする学校を『研究開発学校』として指定し、その学校には、学習指導要領等の現行の教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を認め、その実践研究を通して新しい教育課程・指導方法を開発していこうとする」制度

文部科学省ホームページ「研究開発学校制度について」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/index.htm (2007/10/3 アクセス)参照

語としての日本語教育を学校教育の一分野として認めるべきである。

現在日本語教育の問題点として、日本語指導員の不足と、彼らの質の向上の必要性が言われているが、日本語指導についての研究はある程度なされており、大学での日本語教育専攻卒業生および日本語教育能力有資格者⁶⁶は相当数存在している。

これらの知見・人材を現場に生かすために、まずは大学での日本語教育専攻卒業生および日本語教育能力有資格者に対し、臨時免許状制度等を弾力的に運用して、これらの人たちを教員として登用していくべきである。また 並行して、日本語教育指導者の養成カリキュラムを教職課程に組み入れていくべきである。地方自治体は、そのような教師が必要とされる地域・学校に彼らを配属させるべきである。

3-3 日本国政府は、ボランティアに対し日本語指導についての研修の機会を提供する。

また、現在外国人の日本語教育に関してボランティアが果たす役割の大きさに鑑み、ボランティアの日本語指導力の水準を確保する必要がある。そのため、政府は日本語指導を行うボランティアに対して、大学などと協力して無償または安価で講習会を開くなど、研修の機会を提供するべきである。

[外国人の子どもに対する母語・母文化教育に関して]

3-4 日本国政府・地方自治体は、母語・母文化を学ぶための教育を担う教員を登用する。

母語・母文化を学ぶことは外国人の子どもにとって学習言語を身につける、アイデンティティを確保するためにも必要なことである。このような母語・母文化教育は正課の授業範囲内で行われることが理想であり、次のような制度を取り入れるべきである。母語・母文化の教育を担う教員については、母国において教員資格を持っている者に対しては臨時免許状制度を弾力的に運用して教員資格を認め、また、地域の退職した外国人を登用することも視野に入れる。特に、母語を同じくする子どもが比較的多く住んでいる地域の学校においては、そうした教員を積極的に登用し、母語を同じくする子どもが比較的少ない地域に住む子どもに対しても、そうした教員を活用し、インターネットラーニング等を利用していくことで個別に対応する。

3-5 公立学校は、少なくとも課外活動において母語・母文化を学ぶ機会を提供する。

前項が理想であるが、統一的なカリキュラムの下に教育を行う公立学校において、少数の外国人児童生徒のために正課の授業範囲内で十分な時間を割き、必要な人員を確保して、日本語および出身国の言語や歴史を学ぶ場を提供することは困難だろう。しかし、このような場合にもクラブ活動など課外の活動において、母語・母文化を学ぶ機会を提供するべきである。このような課外での母語・母文化教育を実施するために日本国政府、地方自治体は資金援助を行うべきである。講師等に関しては大学や外国人学校、ボランティア、退

⁶⁶ JEES (財団法人 日本国際教育支援協会) が実施している日本語教育能力検定試験合格者のこと。

職した外国人等の協力を得るといことが考えられる。

[包括的な多文化共生教育(多文化共生のための国際理解教育)に関して]

3-6 日本国政府は、すべての教師が日本以外の文化的背景を持った子どもの指導法の講習を受けるようにする。

外国人の子どもを公立学校で受け入れていくため、また日本が今後多文化共生社会を構築していくためには、日本人を含めたすべての子どもに対して、多文化共生教育を行うことが必要となってくる。

このためにまずは、教職養成課程や教員免許更新時の研修の内容に、特別ニーズ教育の一環として、外国人の子どもに対しての指導法を組み込むべきである。特に、教職養成課程では、従来の国際性を身に付けることイコール海外経験という着想⁶⁷だけではなく、国内の国際的な環境(外国人学校や外国人の子どもが多く通う公立学校)にも留意して、教員を養成する大学側にそうした環境を活用したカリキュラムを奨励していく必要がある。

3-7 大学は、教職を目指す学生に対し、外国人の子どもたちへの学習指導ボランティアを推奨する。

そして、大学側も教職養成課程のカリキュラムの内容の改善に取り組むべきである。現行の教職養成課程において、子どもに触れ、学習指導を行う体験ができる機会は著しく少ない。大半の学生は、大学での教職課程の授業よりも、塾講師や家庭教師、学生諸団体での活動⁶⁸やボランティア活動⁶⁹等の自主的な活動によって学習指導の機会を得ているのが実情である。そうした実情を受けて、資質の高い教員養成推進プログラムとして、カリキュラムに地域の学校と連携して、教育インターンシップや教育ボランティア等の制度を組み入れる動きがある⁷⁰。しかしながら、これは、学習障害児等への特別支援教育が主な対象とされている。その中に、地域の状況に応じて、外国にルーツを持つ子どもの多い学校や、外国人学校との連携も組み込んでいくべきである。例えば、まず実践者からの講義や学校見学等を行って知見を深め、その後実際に教育ボランティアとして学習指導を実践する授業を大学に設置することを提案する。設置が予定されている教職大学院においても、大学のカリキュラムと同様の配慮と、より専門的なコースを設けるなどの工夫が必要であると

⁶⁷ 文部科学省ホームページ国際教育に関すること http://www.mext.go.jp/a_menu/01_f.htm(2007/10/2にアクセス)を見るに、日本国外の学校や学生との交流については書かれているが、日本の外国人学校や外国人との交流への記述はない。

⁶⁸ 例えば関西には不登校の子どもたちに対する家庭教師派遣・キャンプの開催を中心としたプログラムを行っている学生NGOがある。指導体験の前の研修制度、報告検討をする制度も充実している。また、東京大学の子ども会は小中学校の子どもたちを対象としたキャンプなどの企画の運営等を行っている。このような、自主的に教育活動に参画する学生団体・サークルの数は少なくない。

⁶⁹ 例えば放課後の子どもたちの相手をするボランティアを学校側が募集し、自主的に活動している学生たちもいる。

⁷⁰ 「資質の高い教員養成推進プログラム報告書」実践的指導力を育てる体験学習プロジェクト~地域連携プログラムの検証と研究~ 多摩川大学教育学部 2006~2007

考えられる。またそのような授業は、教職課程以外の学生についても、広くその講義の取得を認めると共に、一般のボランティア等に対しても、講義等を解放すべきである。

3-8 外国人学校と公立学校は教師同士の研究交流や生徒同士の交流を推進する。

また現職の教師間の指導方法等についての研究交流も行われるべきである。公立学校などで外国人の子どもの受け入れに際し、教師の外国文化への理解不足から外国人の子どもへの指導方法に困ることが少なくない。その際に外国人学校の教師と日本の公立学校の教師が交流を持ち、指導方法をお互いに交換することは、日本の公立学校の教師にとっては外国人の子どもの母文化を理解でき、外国人学校の教師にとっても日本の文化を知るよい機会となるだろう。

また、外国人学校・公立学校間で姉妹校の提携や行事等での交流など、学校同士、学生同士の交流の機会を作ることが考えられる。公立学校に通う子どもと外国人学校に通う子どもが直接交流する機会も設けられていくべきである。

7章. 結びにかえて

以上、日本に住む外国人の子どもたちが抱える問題を、主に日本の学校の問題点、外国人学校の問題点に分けて考えてきた。各主体がさまざまな努力をしているものの、外国人の子どもへの権利を保障するための制度はいまだ整っていないように思う。

私たち ALSA はアジアおよび世界の法を学ぶ学生たちと交流している。直に会って、お互いの国が共通して持つ社会問題について語り合い、互いの言語や伝統文化を紹介し合い、寝食を共にし、将来について語り合ったりする企画の中で、異なる国の仲間たちに、差異と同時に多くの共通点も見出した。

私たちは、様々な文化的背景を持つ学生と議論を行う。文化的背景の異なる意見や考え方に触れると、自分の視野の狭さを痛感でき、多面的に物事を捉えることが出来るようになる。そのような視点から社会問題を改めてみると、今まで気づかなかった問題点、そして改善策が見えてくる。

多文化が共生する社会において、価値観の摩擦は避けることができないだろう。しかしながら、価値観の違いを乗り越える経験は、翻って私たちの人権、正義、公平の観念に疑問を投げかけ、本当に守るべき価値は何なのかを私たちに問う。その答えを探すことで、本当の「平和で公平な社会」が作り出せるのではないかと。私たちは、そのような多文化共生社会の持つ可能性を感じずにはいられない。

この提言は日本社会に対するとともに、自分たち、将来を担うべき学生に対してのものでもある。最後に自分たち学生への提言をすることをもって、この提言書を終わりとしたい。

学生への提言

大学生には、自由に使うことのできる時間と、学ぶために様々な場所を訪れ、様々な人からお話をうかがうことのできる自由がある。また、モラトリアムとしてそうした活動を行うことがその人の考え方、生き方に大きく影響を与える時期でもある。

学生の時期を経て、私たちは「社会人」として労働を通して社会に貢献することになるが、そのときには今のように時間・活動の自由をもつことはできなくなる。

今、まさに社会人となる過渡期にいる私たち学生は何をするべきなのか。それを考えたとき、見識を深め、社会に存する様々な問題を知り、自らの目で現場を見て、考えることで問題意識を醸成し、問題意識を強く持つ社会人として社会に貢献してゆくべきである。今回、このような提言を作成するために行った取材、資料収集、研究はこれからの私たちの考え方、生き方に大きな影響を与えるような経験であったと実感している。このような経験こそが、私たち学生にとって必要であるといえるのではないかと。

学生は、知識の習得に終始するのではなく、先入観にとらわれず実際に自ら「経験」の獲得に向けて積極的に活動をしていくべきである。

2007 年度 ALSA Japan 提言委員会

1、テーマ

「在日定住外国人の子どもの教育を受ける権利」

2、委員長

永里 桂太郎（早稲田大学法学部 3 年）

3、発表者

永里 桂太郎（早稲田大学法学部 3 年）

佃真衣（東京大学教養学部 2 年）

下郡けい（早稲田大学法学部 2 年）

佐久間一樹（早稲田大学法学部 2 年）

佐久間貴子（早稲田大学法学部 2 年）

この意見は ALSA Japan の公式意見ではなく、
あくまで会員有志（ALSA Japan 提言委員会）の意見である。