

## 外国人児童生徒の教育をめぐる政策論の動向と展開

Development of Education Policy and Measures for Foreign Pupils in Japan

齊藤 泰雄\*  
SAITO Yasuo

## Abstract

Since the enactment of the Revised Immigration Control Law in 1990, some public schools in Japan have been faced with a new wave of foreign pupils mainly from South America. They are the children of Nikkeijin (descendants of Japanese emigrants) who were given access to residential status with no restriction on employment in Japan. They were born and raised in Latin America and did not speak Japanese very well. These “newcomers” tend to live densely together in some cities in where there are many factories and industries. In these areas, public schools and teachers were challenged to cope with the increasing number of students from different linguistic and cultural backgrounds. At first, local education authorities started several attempts to deal with these emergent issues. Shortly afterwards, the Ministry of Education also appreciated the problems and adopted some measures for promoting access to Japanese schools and improving the teaching-learning process for foreign pupils. In 2007, the Ministry established an ad-hoc advisory committee on education for foreign pupils enrolling in Japanese schools.

On the other hand, since the latter part of the 1990s, Brazilian schools or Peruvian schools have been established for students who could not keep up with Japanese schools or who wanted instruction in Portuguese or Spanish in order to go to a higher school in their home countries. These foreign schools increased in number as an alternative way of educating foreign pupils. However, the economic recession caused by the Lehman Shock in 2008 is severely affecting the life of the immigrant workers and foreign schools. Some pupils transferred to Japanese public schools for economic reasons and a good many children and youths have been excluded from any form of schooling. The Japanese government has launched an urgent program to deal with these pressing problems.

## はじめに

本論は、わが国に滞在する外国人子弟の教育の歴史を概観するとともに、1989年の日本の出入国管理に関する法令の改正を受けて、急速に増加することとなった外国人労働者子弟の教育にかかわる問題がわが国の学校教育にもたらした影響、さらにそれらをめぐる政策論の動向と政府や地方教育委員会による政策的対応について整理することを目的とする。外国人労働者子弟の教育は、急増

---

\* 国際研究・協力部総括研究官

した日系のブラジル人、ペルー人子弟の教育の問題として顕在化した。外国人労働者が同伴する、あるいは呼び寄せる学齢児童生徒の数が急速に増加してきたのである。日系人とはいうものの三世、四世の世代となる子どもたちは、ほとんど日本語能力を欠いていた。こうした異なる言語的、文化的背景を持った数多くの子どもの入学により、日本の学校は新しい挑戦に直面することになった。外国人集住都市の教育関係者は、外国人子弟の急増への対応に忙殺されながら、試行錯誤的にさまざまな対策を講じてきた。国による取り組みも開始される。改正入管法施行の翌年の1991年9月、文部省ははじめて日本語指導が必要な外国人児童生徒の数の調査に着手した。それから約20年が経過した。ここでは、国の政策的対応という観点から、この間の取り組みを時系列的に整理するとともに、2008年のリーマン・ショック以降の外国人労働者をめぐる状況の変化とともに出現しつつある新たな課題について考察する。

## 1. 日本における外国人移民の歴史

歴史的に見て、日本は民族的同質性が高い国であった。島国であること加えて、徳川幕府は、17世紀から19世紀前半までの約250年間にわたり、鎖国政策を採り、国を閉ざし外国との交流を禁じていた。19世紀後半の近代国家の建設以降、外交関係や貿易を開始し、横浜、神戸、長崎などの港湾都市には、欧米諸国からの貿易商人などが住み着き、また、中国人移民が来日して中華街を形成していた。しかしながら、総人口に占める在留外国人の比率は、きわめて小さいものであった。

1895年、日清戦争の結果、台湾は日本の統治下に置かれた。また、当時の帝国日本は、1910年に朝鮮半島を植民地化した。日本と植民地との間での移民の流れは急速に拡大した。それは国際的移民というよりは内部移民とみなされた。第二次世界大戦の終盤には、戦時経済体制の下で、朝鮮半島から多くの労働者が強制的に徴用され、日本に流入した。その数は200万人に達していた。敗戦後、旧植民地の住民の多くは、出身地に帰還した。しかしながら、約50万人の朝鮮人と少数の台湾出身者は日本に残った。1952年、連合国による日本の占領が終了し、日本が独立国として主権を回復した。この時、日本に残った旧植民地出身者は、日本の国籍を喪失し、外国人として扱われることが宣言された。これ以降、彼らは日本政府から特別永住者の資格を付与され、日本に在留することとなった。このグループの人々が日本における在留外国人の主要な部分を占めていた(Kashiwazaki and Akaha 2006)。

一方、日本は19世紀後半から1950年代にいたるまで、移民の送り出し国であった。ハワイをはじめとして北米、南米に数多くの移民を送り出した。特に、ブラジルは最多の移民受け入れ国であり、戦前18万1,000人、戦後5万3,000人、合計23万4,000人の日本人が移民として渡った(藤崎 1991 45頁)。こうした海外移民により米国西海岸米や南米諸国の都市には、リトル・トーキョーや日本人コロニーが建設された。

1960年代以降、日本は急速な経済成長の時期に入る。日本経済は大量の労働力を必要としたが、この時期の日本は、外国人労働力に依存することなく、国内に労働力の供給を求めた。農村部から生産拠点である都市部への大規模な人口移動が生じた。日本企業は、生産のオートメーション化による省力化・効率化を図ることで労働力不足を補った。従って、1960年代、70年代を通じて日本における在留外国人の数には、それほど顕著な増加は見られなかった。

1975年頃からいわゆるインドシナ難民がボートピープルとして日本に到着するという事態が出現した。日本政府は1978年より正式にインドシナ難民の定住を認める決定をする。翌1979年には

(財)アジア福祉財団難民事業本部が発足し、難民のための定住促進センターの設置が行われる。1980年代前半は、その受け入れ人数は毎年1,000人を超えていた。インドシナ難民の受け入れは2005年までに合計で11,319人を数えた(アジア福祉教育財団難民事業本部ホームページ)。難民の受け入れと定住の促進という状況は、我が国の移民政策にとってははじめて直面した事態であったが、その数は、在留外国人の数を大きく増大させるという規模にはいたらなかった。

大きな変化は、1980年代後半に生じてきた。それは、外国人労働者の新しい大きな波の到来であった。日本は、いわゆる「バブル経済」のピークを迎えて、好景気に沸き立っていた。製造業や建設業を中心に、日本経済を支える労働力の不足が深刻になっていた。農村部からの労働力の供給はすでに枯渇しつつあった。少子化、若者の就学年数の長期化、高学歴化が進み、彼らの労働観にも変化が見られた。日本人の多くは、いわゆる3K(キツイ、キタナイ、キケン)と呼ばれる非熟練単純労働を忌避するようになっていた。日本の経済ブームと深刻な労働力不足は、周辺のアジア諸国から外国人労働者の流入を引き起こした。1980年代後半から1990年代初頭にかけて、韓国、中国、フィリピン、マレーシア、インドネシア、それにイランから百万人ちかくの移民労働者が日本に流入した。旧植民地住民とその子孫からなる、以前からの在留外国人(いわゆるオールド・タイマー)と区別されるこれらの新しい移民は、ニューカマーと呼ばれることとなった。

日本の出入国管理法(正式名称は「出入国管理及び難民認定法」)は、教授、研究者、ジャーナリスト、医師、留学生、エンターティナーなどの専門家や高い技能をもった「専門的・技術的」労働者の日本へ移民を認めている一方、非熟練単純労働者の移民と就労を禁じていた。このため、彼らの多くは、観光ビザあるいは短期の留学ビザで来日し、ビザ期限が切れた後も、日本にとどまり働いた。従って、彼らの多くの不法残留者(オーバースティ)として非合法的な存在となった。この新しい移民の到来は、労働搾取、治安悪化への懸念、さらに日本社会との文化摩擦の観点からから大きな社会問題として認識されるようになっていった。

## 2. 在留外国人の急増とその構成の変化

### (1) 外国人単純労働者の受け入れ

こうした状況に対処するために、日本政府は、1989年に入管法を改正し、1990年6月からそれを施行した。これは従来の移民政策に変更をもたらすものであった。非熟練の単純外国人労働者を受け入れないという原則は維持された。さらに非合法的な外国人労働者を雇用する雇用主への処罰を導入した。また、一方では、これまで原則的に禁止していた非熟練外国人労働者を合法的に受け入れる特別のルートを導入した。それは、政府のより厳格なコントロールの下で、一定数の非熟練外国人労働者を日本に受け入れるという政策への転換であった。受け入れは二つのルートで開かれた。

一つは、外国人研修生、技能実習制度の導入と拡大であった。この制度の本来の趣旨は、開発途上国に進んだ日本の技術を移転するために、これらの国から研修生を受け入れ、日本の工場や農場で一年間の研修を受けさせるという制度であった。さらにその後、技能の習熟を図るために、生産の現場で二年間有給の技能実習を行うことを認めた。こうした制度を利用して、実質的に、日本の企業、とりわけ、人手不足に悩む中小企業は、日本人よりも低賃金で、臨時ベースで労働力を確保するが可能になった。研修生、技能実習生の多くは中国人であった。もう一つのルートは、日本からの海外に移民した人々の子孫たち、すなわち日系外国人の入国、労就労条件を大きく緩和したことである。この改正により、南米諸国、とりわけブラジルやペルーから、日系人の子孫の二世、三

世が日本に還流し、主として製造業セクターの工場で単純労働に従事することが可能となった。

外国人研修・技能研修制度は国籍を問わずに幅広く適用された。しかし、後者は、同じく国籍こそ問わないものの、日系人という血統主義に立って外国人を選り分けるものであった。このような日系人のみを特例措置として扱う外国人労働者の受け入れ策は、どのような経緯で導入されたのであろうか。ブラジルの日本語新聞「パウリスタ新聞」の東京支社長の肩書を持つ藤崎康夫は『出稼ぎ日系外国人労働者』（1991年）において、1989年の入管法改正前後における日系人労働者の状況について詳しく述べている。ここでは、日系人を特例として限定した外国人単純労働者の受け入れが容認されるようになった事情を次のように述べている。

まず、第一に、入管法の改正以前の1980年代半ばから、すでに日系人の日本への出稼ぎが始まっていたことである。1980年代、ブラジルは経済的混乱の最中であつた。いわゆる「失われた10年」の経済危機が続き、巨大な財政赤字、経済のマイナス成長、失業者の増大、年率100%をこえる超インフレーションに見舞われていた。こうした中、1985年ごろから中南米に移住した日系人の母国就労が本格化しはじめたと言われている。最初は、日本国籍を持つ一世、および二重国籍を持つ二世がその先鞭をつけた。日本国籍を持つ彼らの日本での就労にはなんらの制限がなかったからである。「この日系人という労働力に目をつけ、労働力の不足する企業への人材派遣を目的とする斡旋業者が日本でつぎつぎ現れた。また、ブラジル現地にもその出先機関や就労者希望者を集め送り出す組織が生まれた」（藤崎 1991年 10頁）という。その後、ブラジル国籍の二世や三世およびその配偶者が短期の観光ビザで来日し、ビザ資格の変更を願い出て、あるいは、それを行わないまでの「資格外活動」で事実上の就労を行うことが増えたという。1988、89年当時、日本とブラジルの賃金格差は8～10倍と推定されており、日本で二年間ほど働いて15,000～20,000ドルを蓄えれば、ブラジルで家や車を購入でき、また農地の購入や商売のための資金を蓄えることもできたという（三田 2009年 153頁）。最大の日系社会をかかえるサンパウロ総領事館では、日本旅券やビザの発給が1988年ごろから急増していた。一方では、こうした法目をくぐり抜けるような日系人の就労をめぐるには、斡旋・仲介業者等による勤務内容や労働条件の虚偽、不法派遣、賃金ピンハネ、労災や保険の不備、人権無視などのトラブルや事故も頻発するようになっていた。1989年頃には、日本の新聞紙上でも、日系人就労をめぐる問題が社会問題として取り上げられるようになっていた。

中南米の日本語新聞等においては、単純労働者の受け入れに関して、「とくに、中南米在住の百万人を超す日系人については特別の配慮を望みたい。暫定的措置としては、特別枠を設けるなどして就労できるようにする」など日系人就労の合法化に向けて日本政府がなんらかの措置をとることへの要望が提示されていた（藤崎 1991年 118頁）。しかし、外務省サイドは、「日系人といってもブラジル人、日系人だけの特例措置はどうか」という消極的な態度を崩さなかったという。かえって、短期観光ビザを申請する日系人にさえ、通常は要求されないさまざまな追加資料の提出を求めて領事館の窓口での規制を強めたという。こうした措置に対して、日系社会は、自国出身のブラジル移民やその子孫の母国との往来や出稼ぎ労働を寛容に受け入れているイタリア、ドイツ、スペイン等のヨーロッパ諸国と較べて、日本は外国人となった日系人に対してあまりにも冷淡であると批判の声を強めていた。また一方、日系人労働者の雇用である程度の経験を持った日本の中小企業の雇用主たちは、生真面目さと忍耐力を備えた日系人労働者への期待と要望を一層拡大していた。労働省、法務省、外務省もなんらかの対応をせまられていた。こうした中、1989年12月に開催された中南米国会議員連盟と在中南米18カ国の大使との懇談会において、日系人労働者受け入れ問題が議題とされ、外務省中南米局長からはじめて「日系人については、技術研修、将来の日本と中南米の懸け

橋となる日系人という観点から、もっと健全な受け入れ体制を考えるべきではないかということになりました」(藤崎 1991年 159～160頁)との発言がなされている。

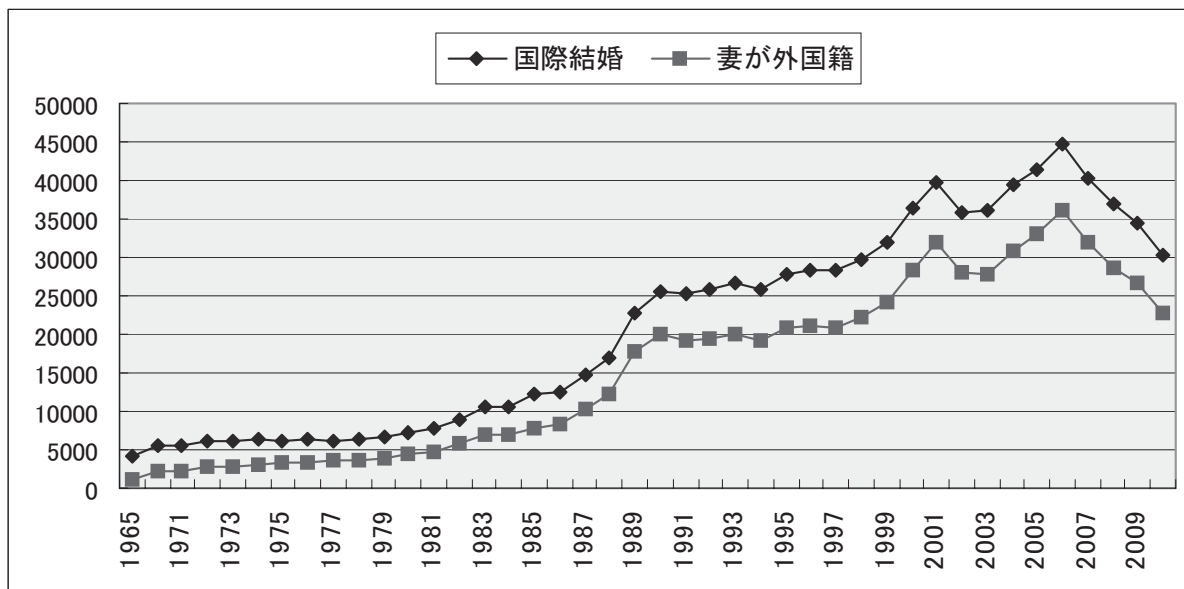
こうした日系人への特例措置に関しては、「日系人のみを特例として優遇するのは一種の人種差別である」「日系人が他の外国人労働者を締め出すための手段に使われた」という批判の声も聞かれる。こうした批判の声を振り切って、政府が日系人労働者の受け入れに転じた背景には、過去の国策としての海外移民政策に協力し、また移民ではなく「棄民」であったと言われるほど過酷な条件の中で苦労を重ねながら中南米社会の中で信頼感と一定の地位を確立してきた日系人に対する日本政府としてのひそかな償いという意味があったのではないかと考えられる。また、日本社会の側にも、海外移民日本人の子孫として、日本語・日本文化の継承、日本的メンタリティの持続といった点で、東南アジア諸国やイスラム圏からの外国人と較べて異文化の度が低く、日本社会になじみやすいのではないかという思い込みや願望があったのではないかと推測される。

いずれにせよ、改正入管法以後、日系人労働者の入国は急増することとなる。ブラジル人に限ってみても、その在留者数は、1988年の4,159人から翌89年には14,528人へと急増していたが、法改正後の1990年には56,429人、91年には119,333人とさらに激増している。新しい外国人移民は、彼らの主たる雇用の場である製造業や工場が集中する特定の県や地域に集住するようになった。彼らは、当初、ほんの数年間、日本で働く意志で来日したが、しだいに滞在を延長し、また家族を呼び寄せるようになった。その代表的なものは、群馬県の伊勢崎市や太田市、静岡県浜松市や磐田市、愛知県の豊橋市や豊田市であった。また群馬県大泉町のように外国人登録者住民が町の全住民人口の15%に達する自治体すら出現した。2001年、これらの多数の外国人住民を抱える自治体は、独自に「外国人集住都市会議」を立ち上げ、教育、医療、社会保障の面などでの外国人住民への対応の経験や知識を交流する場を設けている。ちなみに、当初13自治体で発足したこの会議の参加自治体は現在では8つの県28の自治体にまで増えている(外国人集住都市会議ホームページ)。

## (2) 国際結婚の増加

また、最近の日本社会の一つの傾向として、外国人とりわけアジア諸国の人々との国際結婚の増加がられる。図1は、厚生労働省の人口動態統計により日本における国際結婚の数の推移を示したものである。国際結婚の件数は、1980年には約7千件、その年の結婚総数に占める割合は1%に満たなかったものが、2000年には3万6千件に、さらに2006年には4万4千件に増加し、その比率は結婚総数の6.1%を占めるまでになった。1970年代半ばまでは、国際結婚においては、日本人女性が外国人男性と結婚するという組合せが多数を占めていたが、この後、日本人男性が外国人女性と結婚するというパターンが多数を占めるようになり、それが国際結婚の件数を急増させることにつながった。また、外国人妻の結婚のケースで、妻の国籍を見ると、近年、中国人、フィリピン人との結婚が増加する一方で、韓国・朝鮮籍の女性との結婚は、横ばいの傾向がある。いずれにしても、近年増えているタイを含めて、国際結婚における外国人妻の大多数はアジア地域の出身となっている。

図1 国際結婚の数の推移（1965-2009年）



<出典> 厚生労働省 人口動態統計より作成

### (3) 留学生の増加

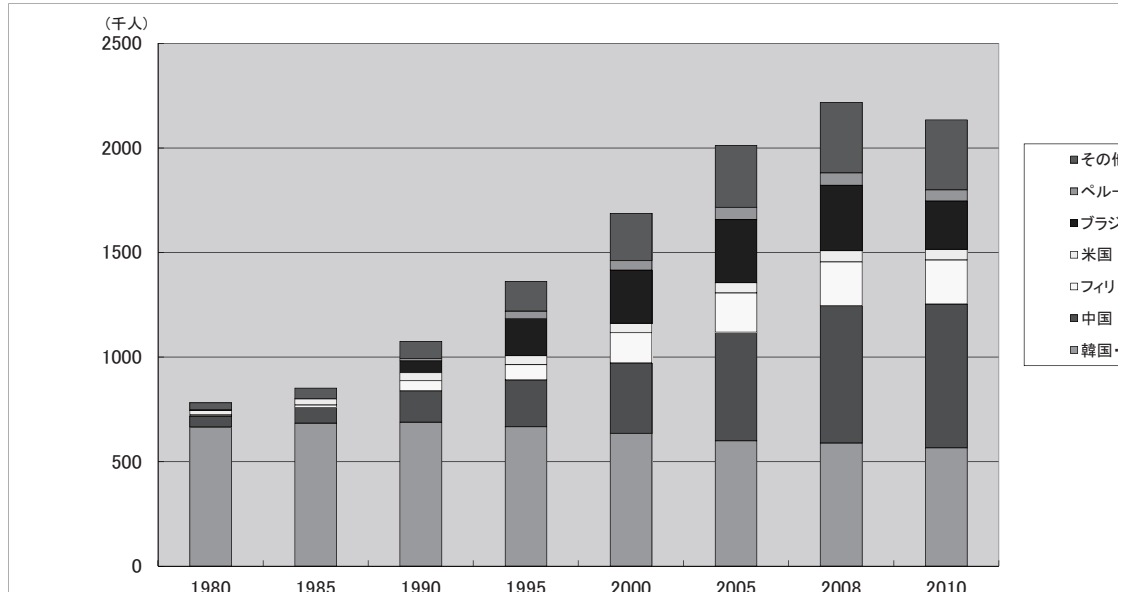
在留外国人の増加には、海外からの留学生の増加も一役買っている。1953年、日本政府は、国際的な教育協力事業の一環として、主としてアジアの開発途上国を対象に、国費奨学金による留学生招致事業を開始した。大学では、留学生宿舎の整備など外国人学生の受け入れ体制もしだいに拡充されていった。また、私費による留学生もしだいに増加するようになる。こうした傾向を政策的に推進するために、1983年に、日本政府は、日本への留学生人数をこれまでの実績の10倍に増加させ、21世紀初頭までに10万人の留学生を受け入れるという野心的な「留学生10万人計画」を公表した。この後、政府の留学生招致に関連する予算は大幅に増加された。留学生の数は、1985年の15,485人から、1990年に41,347人、2000年に64,011人と急増することになる。政府が掲げた留学生10万人計画は、アジア諸国、とりわけ中国からの留学生の急増により2003年には達成された。2009年には132,732人に達している。留学生のうち、国費留学生は毎年約1万人であり、残りの90%以上は私費による留学生である。中国、韓国、台湾からの学生が全体の約8割を占める（文部科学省2009）。

### (4) 登録外国人の増加と構成の変化

こうした状況の結果、法務省の統計によれば、外国人登録者の数は、2005年に200万人を突破し、2008年には221万7千人に達し、日本の総人口の1.74%を占めることになった。一方、不法残留者は、その数が最大で約30万人に近づいていた1993、94年頃を頂点として、減少に転じ、2010年1月現在、その数は10万人を割り込み約9万人にまで減少してきている。全体の数が急増しているだけでなく、それを構成する外国人の国籍にも大きな変化が見られる。1980年まで、登録外国人の圧倒的多数は、永住資格を持つ韓国・朝鮮人で占められていた。その数は近年においては減少を続けている。これには、最近では毎年1万人をこえる韓国・朝鮮人が日本に帰化し、日本国籍を持つようになっていることに大きな理由がある（鄭 2001年 46頁）。これにたいして、1990年以降はブラジル人、ペルー人、フィリピン人の急増が目につく。中国人の増加率はさらにそれらを上回ってお

り、2008年には、韓国・朝鮮人の数を追い抜いて日本で最大多数を占める外国人となっている。図2は、1980年以降の在留外国人の数と構成の推移を示したものである。

図2 登録外国人の数とその国籍構成の推移



<出典> 法務省出入国管理統計 各年度版から作成

ちなみに、2008年のリーマン・ショックを契機とした景気後退により、在留外国人の数は、一転、213万4千人へと減少に転じた。この減少は、約31万人から23万人へと急減したブラジル人の落ち込みが主たる原因となっている。

### 3. 外国人児童生徒の教育

#### (1) 従来の方策と児童・生徒のプロフィールの変化

このような近年の移民政策の転換、在留外国人の構成の変化という状況の中で、日本の在留する外国人子弟の教育に対する日本政府の取り組みにも変化が見られている。日本国憲法、および学校教育法は、日本国民の教育に関する権利と義務を規定している。外国人子弟の教育については、特に法的規定はなく、外国人の学齢児童は、日本の学校に就学する義務を負っていない。

古くからの外国人移民、すなわち、欧米人や旧植民地からの移民などオールド・タイマーの子弟の教育に関して、日本政府は、特段に明確な教育政策を採用してはこなかった。欧米人たちは、独自に民族学校あるいはインターナショナル・スクールを設立して、ヨーロッパ語あるいは英語で授業を行った。「アメリカン・スクール・イン・ジャパン」、英国系の「ブリティッシュ・スクール・イン・トウキョウ」、フランス系の「リセ・フランコ・ジャポネ・ド・トウキョウ」、ドイツ系の「東京横浜独逸学院」「神戸ドイツ学院」などである(朴2008年223-234頁)。一部のアジア諸国は、インドネシア学校、中華学校などの民族学校を設立し、それぞれの言語や文化を基礎にして子弟の教育にあたった。これらの外国人学校は、日本の法制上は、学校教育法第一条に規定された学校(いわゆる「一条校」)に属さないものであり、その多くは各種学校の地位に置かれている。日本政府は、原則的に、これらの外国人学校に特に介入も財政的支援もしてこなかった。ただし、いくつかの都

道府県では自治体レベルで独自にこれらの外国人学校への公的助成をおこなってきた。

旧植民地出身の韓国・朝鮮人の子弟の場合は、大きく二つの方式に分かれた。主に北朝鮮の体制に忠誠と共感を寄せるグループは、独自に朝鮮学校を設立し（2006年現在73校）、朝鮮語による民族教育とイデオロギー教育を行っている。一方、大韓民国を支持するグループでは、独自の韓国入学校を設立することが少なく（4校のみ）、多くは日本の公立学校に子弟を入学させてきた。ちなみに、日本に永住を許可された韓国入子弟の公立小・中学校への入学に関しては、昭和40年12月の文部事務次官通達により、保護者が公立の義務教育諸学校にその子女を入学させることを希望する場合は、市町村教育委員会は、1) その入学を認め、2) 保護者にたいして入学期日を通知し、3) 授業料を徴収せず、4) 教科書無償の対象にすることなどを確認している。大韓民国以外の朝鮮人についても、永住を許可された韓国国民と同様の取扱いとすることとしている。いずれにせよ、日本の公立学校に入学することを希望する韓国・朝鮮人子弟の教育に関しては、彼らの多くは日本生まれで日本に長く在住しており、日本語の能力にもほとんど問題はなかった。日本の学校は、教授＝学習過程において、彼らに対して特別な指導法を要求されることはほとんどなかった。

1990年の改正入管法以降、事情が変化してきた。外国人労働者、特に中南米諸国からの日系人の日本での就労規制が緩和され、またその滞在が長期するにつれて、外国人労働者が同伴する、あるいは呼び寄せる学齢児童生徒の数が急速に増加してきたのである。日系人労働者の子弟の教育問題が課題として急浮上してきたのである。おそらくこうした問題は、入管法改正論議においても想定されていなかったのではないかと。90年代初期には、これらの子どもを受け入れるような外国人学校は存在していなかった。子どもたちの不就学状況は問題視され、やがて、これらの子どもは近隣の公立学校へと入学するようになる。日系人の家庭とはいふものの、三世、四世の世代となる子どもたちは、ほとんど日本語を身につけていなかった。こうした異なる言語的、文化的背景を持った数多くの子どもの在籍により、日本の学校は新しい挑戦に直面することになったのである。

当初の対応は、こうした外国人児童・生徒を数多く抱える県や自治体による独自の取り組みが行われた。これらの地域では外国人子弟が数多く在籍し、場合によって、全児童生徒の半数ちかくを占めるような学校も出現している。特に、これらの子どもたちに対する日本語の教育にどのような体制で臨んだらよいか。入管法改正からまだ日も浅い1992～93年頃、いち早く外国人児童教育の問題に関心を寄せ調査を行った筑波大学グループの調査報告は、「これまで日本人児童生徒への教育を前提にしてきたこれら公立小・中学校にとって、日本人と外国人を一緒にすることは全く新しい経験であり、その中で教員は新鮮な喜びや驚きを感じ取るとともに、先例のない困難や悩みにも直面している」「(外国人児童生徒の)受け入れ校は試行錯誤を繰り返しながら日本語教育の実践、国際理解教室の設置、国際集会の開催、家庭訪問の実施などで対応しつつある」(村田1994年1～2頁)として、地方自治体における手探りでの取り組みの状況を報告している。

## (2) 国としての取り組みへ

国としての問題状況の把握と取り組みも開始されることになる。改正入管法施行の翌年の1991年9月、文部省ははじめて「日本語指導が必要な外国人児童生徒」の数の調査に着手した。それによれば、日本語指導が必要な小学校児童は3,973人、在籍する学校は1,437校、中学校生徒で1,485人、同536校、児童生徒合計5,463人であることが明らかとなった。ちなみに、同調査を担当したのは、当時の教育助成局海外子女教育課であった。外国人児童生徒の教育という新しい行政課題に対して、従来、海外日本人学校や帰国子女教育に関する事務を所掌してきた部局がこれを合わせて



担当することになったのである。ちなみに、省庁再編に合わせて公布された文部科学省組織令（平成12年6月）において、海外子女教育課は国際教育課と改称され初等中等教育局に移されるが、その際、国際教育課の所掌事務として「四、海外に在留する邦人の子女のための在外教育施設及び関係団体が行う教育、海外から帰国した児童及び生徒の教育並びに本邦に在留する外国人の児童及び生徒の学校生活への適応のための指導に関すること」として下線部分が追加表記された。

1993年の『我が国の文教施策』（平成5年度版）では、はじめて「外国人児童生徒に対する日本語教育等」について言及し、「これら外国人児童生徒ができる限り早く我が国の学校生活に適応できるよう日本語指導の充実を始め必要な対策を講じる必要が生じている」と述べ、1992年に文部省として、日本語教材『にほんごをまなぼう』とその教師用指導書を作成したほか、外国人児童生徒を受け入れている学校における日本語指導に対応する教員の加配を新たに行った」「研究協力校を5校から13校に増やした」ことを報告している。さらに1995年3月には「受け入れ校の教育実践を踏まえて、受け入れ体制の整備、生活指導、日本語指導、学習指導、外国人児童生徒とともに学ぶ国際理解教育の進め方等についての事例を盛り込んだ」資料、『ようこそ日本の学校へ——日本語指導が必要な外国人児童生徒の指導資料』を作成配布している。

1996年12月、当時の総務庁は、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監査」の結果に基づき、文部省に対して、1) 外国人子女の円滑な受け入れの促進、2) 受け入れ学校における教育指導の充実等について勧告を行った。さらに総務省は、2001年12月から2003年8月にかけて「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視」を行ないその結果を2003（平成15）年8月に文部科学省に通知した。同報告書で興味深いことは、まず、外国人児童生徒受け入れの法的根拠について、永住を許可された韓国・朝鮮人の公立学校受け入れの先例となった文部省事務次官通達をあげるとともに、「その後、我が国は、昭和54年に経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号）を批准し、同規約第13条第1項及び第2項に基づき、我が国に在留する学齢相当の外国人子女の保護者が当該子女の公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、日本人子女と同様に無償の教育が受けられる機会を保障することが義務付けられた」として、外国籍児童生徒への就学機会の確保を求める法的根拠を、外国人への教育に関する規定を欠く国内法にではなく、国際条約に求めていることである。こうした見解は、その後の「児童の権利に関する条約」（1989年国連採択、1994年国会批准）もあり、ほぼ政府の公式見解とされているように思われる。

同評価・監視は、比較的外国人登録者数が多い12都道府県43市町の教育委員会を対象に、(1)就学の案内等の徹底、(2)就学援助制度の周知の的確化、(3)日本語指導体制が整備された学校への受け入れ推進、の三点について実情を調査したものである。こうした調査結果に基づいて、総務省行政監査局は、上記の三項目についてそれぞれ、1) 国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多く国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語による就学案内の例文を就学ガイドブック等に掲載し、県教委および市教委に提供する、2) 英語や外国人登録の多い国籍（出身地）の者が日常生活で使用する言語による就学援助制度の案内を就学ガイドブック等に掲載し、県教委および市教委に提供する、3) 外国人児童生徒の居住地の通学区域内に日本語指導体制が整備されている学校がない場合には、地域の実情に応じ、通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めることについて市教委に対して通知すること、などについて文部科学省に改善を求めている（総務省行政評価局2003）。

こうした総務省の評価・監視結果の通知を受けて、文部科学省は、2004（平成16）年6月、総務省に回答を寄せ、文部科学省として改善措置状況について報告している。それによれば、文部科学

省、地方教育委員会における取り組みは次のようなものであった。

- ① 現在更新を進めている「就学ガイドブック」において、英語や外国人登録の多い国籍の者が日常生活で使用する言語（ポルトガル語、中国語、スペイン語、フィリピン語、韓国・朝鮮語及びベトナム語）による就学案内の例文を掲載し、平成 16 年度中に県教委及び市教委に提供する予定。
- ② 就学案内等に係る市教委への助言については、県教委に対し、1) 中学校新入学相当年齢の外国人子女の保護者に対して、就学案内のきめ細かな発給を行うこと、2) 就学案内については、英語や外国人登録の多い国籍の者が日常生活で使用する言語によるものを作成し発給すること、3) 外国人登録窓口に対し市教委の編入学手続窓口を教示するよう要請することを域内の市教委に助言するよう周知。
- ③ 現在更新を進めている「就学ガイドブック」において、英語や外国人登録の多い国籍の者が日常生活で使用する言語による就学援助制度の案内を掲載し、平成 16 年度中に県教委及び市教委に提供する予定。
- ④ 就学援助制度の周知等に係る市教委への助言については、県教委に対し、1) 就学援助制度の周知については、外国人子女の保護者が入学を決定する前の適時に行うことも配慮する、2) 制度を説明する資料の作成にあたっては、英語や外国人登録の多い国籍の者が日常生活で使用する言語を用いることにも配慮することについて、域内の市教委に助言するよう要請。
- ⑤ 通学区域制度の弾力的運用については、「就学ガイドブック」において、外国人児童生徒の居住地の通学区域内に日本語指導体制が整備されている学校がない場合には、地域の実情に応じ、通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めることについて、その趣旨を踏まえた内容のものを掲載し、平成 16 年度中に県教委及び市教委に提供する予定。
- ⑥ また、県教委に対し、上記の内容について、域内の市教委に助言するよう周知。

また、2008（平成 18）年 4 月には、文部科学省は、総務省に対してその後の改善措置状況について追加の回答を寄せ、その中には、上記の「就学ガイドブック」を更新するとともに、それを文部科学省ホームページに掲載するとともに、県教委、市教委に対する上記措置等についての周知を徹底していることを報告している。

この間における新規移住者の増加、さらに、就学促進措置の改善などにより、外国人児童生徒の公立学校就学は急増を続けた。特に日本語指導を必要とする児童生徒数もそれに比例して増加してきた。図 3 は、日本語指導を必要とする外国人児童生徒数のその後の推移を示したものである。前述のように、調査をはじめた平成 2 年度に 5,000 人あまりであった人数は、急増し、平成 11 年度に 18,500 人さらにその数が頂点に達した平成 20 年には 28,500 人あまりとなっていた。母語別の割合では、ポルトガル語が 39.8%を占めており、以下、中国語が 20.4%、スペイン語が 12.7%の順となっている。これらの 3 言語で全体の 72.9%を占めている。さらに、フィリピン語が 11.8%、韓国・朝鮮語が 3.2%、ベトナム語が 3.3%、英語が 2.1%である。これは、外国籍を持つ児童生徒の数であるが、この他に、日本に帰化し日本国籍を持つが、日本語指導が必要とされる児童生徒の数も約 5,000 人いると言われている。

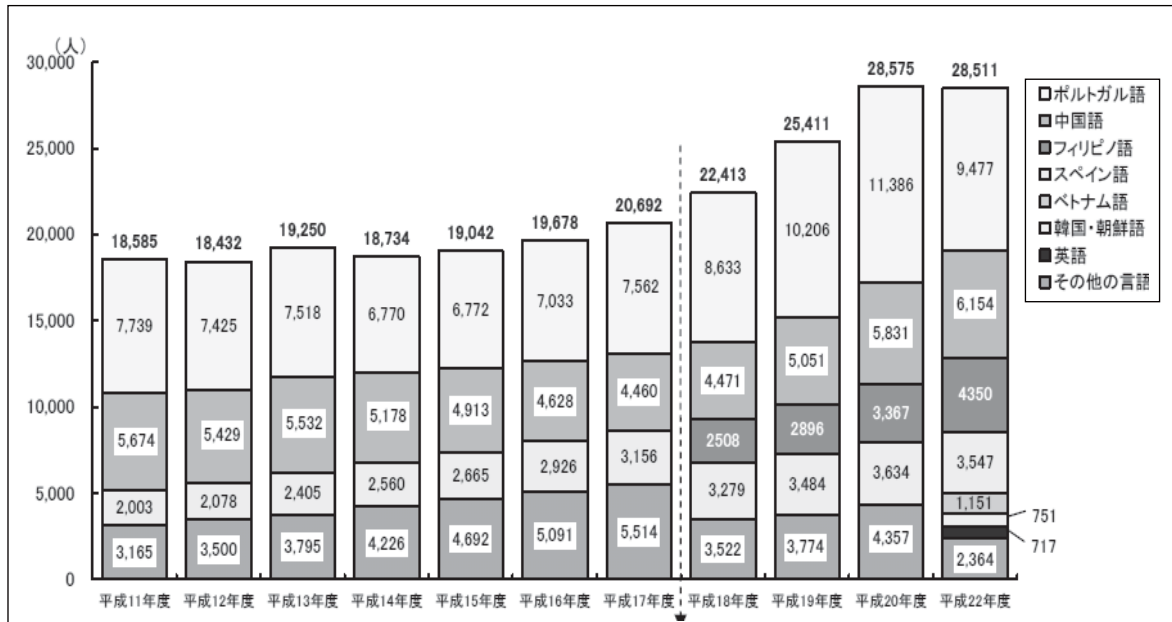


図3 日本語指導を必要とする児童生徒の数とその母語区分の推移

＜出典＞文部科学省 日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況調査 平成22年度

### (3) 文部科学省の検討会・政策懇談会

総務省(庁)の外国人児童生徒の問題への勧告や評価・監視の関心は、主として、外国人学齢児童生徒の受け入れ、すなわち日本の学校への就学を促進することによる不就学者の減少あるいは解消にあったことは明らかである。文部科学省もそのための改善措置を急いだ。しかしながら、文部科学省および地方教育委員会にとっての挑戦はむしろここからはじまることになる。すなわち、受け入れたこれら児童生徒の教育の充実をいかにして図るかという課題である。

2007年7月、文部科学省初等中等教育局長は、「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」を発足させた。約一年間の審議をへて検討会は2008年6月に報告書『外国人児童生徒教育の充実方策について』を提出した。ここで注目されるのは、「外国人児童生徒の適応指導や日本語指導について」と題する具体的な教育方策に関する提言の部分である。

ここでは、「学校においては、国際教室や日本語指導教室を設け、取り出し指導や補充的な指導、チーム・ティーチングによる指導など特別な指導形態を交えながら適応指導や日本語指導を行っている。また、指導体制としては、学級担任や外国人指導担当の教員による指導に加え、支援員や通訳等の外部人材を活用しながら行われている場合も多く見られる」と現状を記述しているが、さらに、国、地方公共団体等が取り組むべき施策として次のようなものを提示している。

- 学校生活への円滑な適応や就学促進の観点から効果的な学校入学前の初期指導教室（プレクラス）の開催。
- JSL（第二言語としての日本語）カリキュラム（外国人児童生徒の初期指導から教科学習につながる段階の指導を支援するための教員用の指導資料）の普及・定着のための教員研修や実践事例の情報提供の実施。
- 学校において活用可能な外国人児童生徒の日本語能力の測定方法や外国人児童生徒の体系的かつ総合的な日本語指導のガイドラインの開発。
- 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体制の構築。
- 外国人児童生徒の指導にあたる教員の必要な定員の改善（加配）と学校への配置の推進。

- ・外国人児童生徒の指導にあたる教員を支援する支援員等（生徒の母語を話せる者や通訳）の配置の推進。
- ・外国人児童生徒の指導にあたる教員や支援員等の人材の要請・確保。
- ・進路指導等の充実（市町村は外国人生徒や保護者を対象に合同の進路説明会を開催、県は、高等学校入学者選抜において、外国人生徒を対象にした特別定員枠の設定や受験教科数の削減等の配慮措置を実施）。

さらに、学校教育での取り組みに加えて、「地域における外国人児童生徒等の教育の推進」として次の施策を提案する。

- ・学校や地域のボランティア団体と協力しながら、放課後等の日本語指導や学習支援のための居場所づくりの推進。
- ・外国人の保護者、外国学校在籍者等を対象とした地域の日本語教育の推進。

さらに、文部科学省は、翌 2009 年 12 月、文部科学省副大臣（国際担当）を主宰者とする「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」を立ち上げる。懇談事項は、1) 定住外国人の子どもの含む外国人に対する日本語教育の在り方、2) 留学生を含む外国人が来日する前の日本語教育の在り方、3) 留学生の就職支援の在り方、4) 国・地方公共団体・企業が一体となった支援方策の在り方、等であり、懇談内容は、留学生やその就職支援を含んだより幅広いものとされている。懇談会では委員の意見交換を行うものの、意見の取りまとめは行わないとされた。文部科学省は、翌 2010（平成 22）年 5 月、「平成 20 年下期以降、経済情勢が悪化する中で、不安定な雇用形態で就労する日系人の雇用、住宅、子どもの教育等の課題が顕在化した」という状況変化の認識のもとに、喫緊の課題として、今後の政策のポイントを提言している。

そこでは、まず、「定住外国人の子どもの教育等に関する基本方針」として次のような点を明示していることが注目される。「日本での滞在の長期化・定住化傾向が見られることを踏まえて、就学機会を確保するために、公立学校については「入りやすい公立学校」を目指し、これを実現するための日本語指導、適応支援、進路指導等の受け入れ体制を整備する。（ブラジル人学校等の）外国人学校については、経営を安定させ、充実した教育内容を提供できるように、各種学校・準学校法人化を促進する。また、定住外国人の大人や不就学の子ども等に対応するため、学校外における日本語指導等の学習支援を促進するとともに、留学生に対する日本語教育や就職支援の充実を図る」。また「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。

ここではじめて、ブラジル人学校が懇談会として話題に取り上げられている。日系人の中でも、子どもの教育方針は必ずしも一致しているわけではない。日系人の保護者の中には、一定期間の日本滞在後の帰国を想定し、帰国後のブラジルの学校への復帰を考え、その子弟のポルトガル語能力の維持や本国での進学準備に備える独自のブラジル人学校を設立する要求も生まれていた。1990 年代後半から、外国人集住地域においては、ブラジル人学校を設立する動きが顕在化した。それらは当初は児童の託児機能もかねた私塾のような形でスタートするが、しだいに学校教育としての機能を充実させてきた。これらの中には、ブラジル教育省から認可を受け、ブラジルの正規の学校として活動するものもある。2007 年頃には、全国で約 90 校のブラジル人学校が存在すると見なされている（拝野 2010 年、53 頁）。同じくペルー人学校も出現している。日系人子弟の教育には、日本の公立学校の他に、外国人学校というもう一つの有力な選択肢が整備されつつあると言える。

ブラジル人学校、ペルー人学校ということになれば、伝統的な欧米系の学校やアジア系外国人学校と同様に、日本政府としては直接の介入や支援を行わない存在となるはずである。しかしながら、日系人のための外国人学校は、設立から日も浅く、その財政的組織的基盤はきわめて脆弱なものが多い。これらの学校は、かなりの学費（月額 25,000～30,000 円）を要求するものであり親の経済的負担は大きい。保護者の帰国願望、労働環境の変化による国内転居、経済状況の変化などにより在籍者数に影響がでやすい。また、児童生徒の中にも、進路の変更や親の経済事情などの理由から、公立校と外国人学校の間での転校を繰り返すケースもあるという。公立校との二重就学というケースも存在する。日本政府としても当分の間、これらの学校に特段の配慮を行う必要があるという認識であろう。行政的な支援としては、免税措置や自治体からの支援を受けやすくするため、これらの学校（現在は多くが有限会社）の各種学校化、準学校法人化を促してその法的地位を改善することを目指している。

#### (4) 虹の架け橋教室事業

これとは別に、文部科学省は 2009 年 1 月に中長期的視点からの教育の国際交流・協力の在り方を検討するための審議組織として「国際教育交流政策懇談会」を設置した。この懇談会の下には、特に当面する問題を検討するために「ブラジル人学校等の教育に関するワーキング・グループ」が設置された。懇談会の発足から間もなく、同グループは、次のような緊急提言を行った。「昨今の景気後退により日系ブラジル人等定住外国人の雇用が不安定化することにより、ブラジル人学校等への授業料の支払いが困難となり、公立学校に転入するブラジル人等の子どもがいる一方で、いずれにも就学していない子どもが増加しつつある。就学を見合わせている者の中には、日本語能力が十分でないため、公立学校への転入を躊躇している者も多い。このため、公立学校への円滑な転入するための日本語指導や適応指導を行う場を提供する必要がある。またこうした場や教室には、ブラジル人学校等に通っている子どもの受け入れも可能であり、希望者に日本語学習の機会を提供する場ともなる」としている。同グループの調査によれば、2008 年末から 2009 年初頭の間、ブラジル人学校在籍者は約 40%も減少していた。支援事業は、国・地方公共団体・NGO などが連携して日本語等の指導教室を外国人集住都市等において開催するものとされた。これは 3 年間の緊急措置とすること、そしてこの事業を「虹の架け橋教室」と呼ぶことを提案した。

こうした提言を受け、文部科学省は平成 21 年度補正予算において約 37 億円の予算措置を行ない 3 年間の予定で「定住外国人の子どもの就学支援事業」を開始した。この事業により、平成 21 年度は 34 教室の「虹の架け橋教室」で約 1,250 人の子どもが学び、約 160 人が公立学校・ブラジル人学校等に進学・転入をはたしたという。22 年度には 44 教室、約 2,440 人の子どもが就学をめざして学んでいる。「虹の架け橋教室」は、ブラジルだけでなく、ペルー、中国、ベトナム、フィリピン、カンボジアなどの様々な国から来た子どもが学んでおり、北関東や東海を中心に、市教委や大学法人、特定非営利活動法人、ブラジル人学校などさまざまな団体により運営されている。上記の国際教育交流政策懇談会は、審議対象を拡大して「国際交流政策懇談会」と改称されたが、平成 23 年 3 月に提出されたその最終報告書では、23 年度で終了予定の同事業の継続を強く主張している（国際交流政策懇談会 2011 年 18 頁）。

## むすび

1990年代、2000年代前半と約20年にわたって急増したこれらの外国人労働者の数は、2008年のリーマン・ショックによる景気後退により減少に転じた。したがって、これら新しい外国人子弟の教育問題も、少なくとも量的増加への対応という意味においては、すでにその峠を越えたと言えるかも知れない。しかし、ブラジル人学校の増加によって、公立学校とブラジル人学校という二つの選択肢が可能になり、ある種の役割分担、棲み分けが出来つつあった矢先における景気後退によるブラジル人学校経営の不安定化は、再び不就学問題を浮かび上がらせている。ブラジル人学校から日本の公立校への再還流ということも予測しうることである。この問題への関心への持続は必要であり、これまで蓄積されてきた試行錯誤や経験を基盤にして、外国人子弟を対象にした息の長い教育政策的取り組みが必要とされると思われる。

### [参考・引用文献]

- アジア福祉教育財団難民事業本部ホームページ (<http://www.rhq.gr.jp>)
- 江原裕美 編著 (2011年)『国際移動と教育』明石書店
- 月刊『イオ』編集部 (2006年)『日本の中の外国人学校』明石書店
- 外国人集住都市会議ホームページ (<http://www.shujutoshi.jp>)
- 厚生労働省人口動態統計 厚生労働省ホームページ (<http://w.w.w.mhlw.go.jp/toukei>)
- 国際交流政策懇談会 (2011年)「最終報告書」
- 佐久間孝正 (2011年)『外国人の子どもの教育問題』勁草書房
- 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年)『外国人児童生徒教育の充実方策について』(報告)
- 総務省行政評価局 (2003年)「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」(2003年8月)総務省ホームページ (<http://w.w.w.soumu.go.jp>)
- 総務省 (2006年)「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく局長通知に伴う改善措置状況(その後の概要)」平成18年
- 鄭 大均 (2001年)『在日韓国人の終焉』文藝春秋
- 拝野寿美子 (2010年)『ブラジル人学校の子どもたち』ナカニシヤ出版
- 藤崎康夫 (1991年)『出稼ぎ日系外国人労働者』明石書店
- 朴 三石 (2008年)『外国人学校』中央公論
- 三田千代子 (2009年)『「出稼ぎ」から「デカセギ」へ』不二出版
- 三田千代子 編著 (2011年)『グローバル化の中で生きるとは: 日系ブラジル人のトランスナショナルな暮らし』上智大学出版
- 村田翼夫 (1994年)『外国人児童教育の実践とその課題』(科研費研究報告書 筑波大学)
- 文部省 (1995年)『ようこそ日本の学校へ——日本語指導が必要な外国人児童生徒の指導資料』
- 文部科学省 (2009年)『わが国の留学生制度の概要』高等教育局学生・留学生課
- 文部科学省『「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』(<http://w.w.w.mext.go.jp>)
- 文部科学省「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況等に関する調査」(各年度版)
- Chikako Kashiwazaki and Tsuneo Akaha (2006) “Japanese Immigration Policy: Responding to Continuing Pressures” (<http://w.w.w.migrationinformation.org>)

(受理日：平成24年3月29日)