



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	わが国における外国人の教育問題の歴史と現状
Author(s)	小内, 透
Citation	『調査と社会理論』・研究報告書, 25, 1-13
Issue Date	2008-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32547
Type	departmental bulletin paper
File Information	1.pdf



わが国における外国人の教育問題の歴史と現状

小内 透

はじめに

1980年代後半まで、日本における外国人の子どもの教育問題は、主として在日韓国・朝鮮人（オールドカマー）を対象にしたものだった。しかし、1989年の入管法改正（1990年施行）を契機にニューカマーとしての外国人が急増し、外国人の子どもの教育問題は新しい段階を迎えることになった。

現在、日本に在住する外国人の子どもの教育問題を考える際には、オールドカマーとしての在日韓国・朝鮮人の教育をめぐる問題とニューカマーの子どもたちの教育問題を、区別すると同時に関連させながら議論する必要がある。後述するように、両者は異なった特徴をもつとともに、関連した特質をもつからである。

オールドカマーとニューカマーの教育問題の相違と関連性を理解することは、外国人の教育がかかえる現状と問題点をのりこえ、新しい状況を作り上げる上で重要な意味をもっている。オールドカマーの教育問題の歴史とニューカマーが抱える現在の教育問題の特質を正確に把握しなければ、新しい未来は構築できないからである。

この点をふまえ、本稿では、外国人の教育問題の歴史と現状を明らかにする。

第1章 オールドカマーの教育の歴史と現状

第1節 戦前の植民地出身者の地位

在日韓国・朝鮮人を主としたオールドカマーの教育問題を理解するには、歴史をさかのぼらなければならない。

日清戦争の勝利によって日本は1895年の下関条約で台湾を植民地とした。さらに、1910年には朝鮮を併合した。これ以降、台湾人と朝鮮人は日本国民とされ、彼らを皇民化するため同化政策が推進された。同化政策は、創氏改名（台湾では改姓名）、日本語教育、神社の建設などが代表的なもので、朝鮮でとくに強く進められた。

当時、台湾と朝鮮は外地と呼ばれ、ほぼ現在の日本の領土にあたる内地と区別された。ただし、台湾人と朝鮮人は日本国民となったため、外地から内地への移動が「自由」となり、とくに朝鮮人が数多く移住した。

朝鮮併合以前、日本は1899年に「外国人労働者入国制限法」を公布し、外国人労働者の移住を原則として禁止していた（朴 1979：33-4）。朝鮮人もその対象とされ、併合の前年に当たる1909年末に日本に住んでいた朝鮮人は790人にすぎなかった。それが、併合の翌年、1911年末に2,527人となり、大正中期以降急増したため、1938年末には約80万人となった。その多くは、併合後に行われた

日本の国家や資本による土地の収奪のため小作地から離れ労働者として移住してきた者たちである。それに次いで多かったのが学生である（森田 1996：17）。

1939年には「国民徴用令」が施行され、朝鮮人にも適用された。当初、朝鮮人に対しては、抵抗をおそれて「徴用」の形式をとらず、会社・事業所労務係を中心とした「募集」方式をとった。しかし、1942年から職業紹介所経由の朝鮮総督府官庁中心の「官斡旋」方式、1944年から徹底的な「徴用」方式に切り替わった。その結果、第二次世界大戦終戦直前には内地に居住する朝鮮人は、240万人を数えるに至った（朴 1979：39）。

朝鮮人は外地から内地へ「自由」に移動ができたが、日常生活の様々な場面で差別や抑圧を受けていた。1923年の関東大震災時に起きた朝鮮人の虐殺は、その極端な例である。彼らは、国家の監視の下におかれ、1939年には内地に居住する朝鮮人全員に、「協和会」という名の朝鮮人組織の会員になることが義務づけられた。会員証である「協和会手帳」には、顔写真がはられ、本籍地、国内の住所、職業などが記載されており、本人確認の手段となった。「協和会」は1944年11月に国家の監視機能を強化するため「興生会」と改称され、敗戦まで存続した（朴 1979：38）。

しかし、朝鮮人はまったく無権利の状態におかれていたわけではない。内地に住んでいる朝鮮人の男性は、日本人と同様に参政権をもっていた。日本国民に変わりはないからである。選挙権だけでなく被選挙権もあり、民族名での立候補、ハングル表記の投票も認められていた。朝鮮人が国政選挙や地方選挙に立候補することも実際にあった。1932年には朝鮮人の朴春琴が衆議院議員選挙に東京4区から出馬し当選している。国政選挙で議員に当選したのは彼しかいない（2回当選）が、地方選挙では多くの朝鮮人が当選し、1925年の普通選挙法制定から敗戦までに、国・地方合わせてのべ96人の朝鮮人が議員になっている（松田 1995：81）。

ただし、外地に住んでいる朝鮮人には参政権が与えられなかった。参政権がなかったのは、外地には国会の議席がなかったためであり、そこに住む日本人にも国政に関する参政権がなかった。しかも、朝鮮総督などの首長は内地と同様、天皇の任命であったため、首長の選挙権もなかった。1945年4月1日の選挙法改正で、樺太・朝鮮・台湾に衆議院選挙の選挙区が設定されたが、現実に総選挙が行われることはなかった。

少なくとも、参政権に関しては、同じ日本国籍をもった国民として、朝鮮人も日本人と同等な立場にあったのである。

第2節 旧植民地出身者の法的地位の変化

第二次世界大戦後、日本は植民地を失った。それまで差別され抑圧されていた旧植民地出身者は日本の敗戦を喜び、1946年夏までに多くの人が母国に引き揚げた。その後、引き揚げ者は激減したが、引き揚げ事業は朝鮮戦争が勃発する1950年まで続けられた。敗戦直後からの引き揚げ者は100万人とも、141万人ともいわれる（森田 1996：83）。敗戦直前に約240万人の朝鮮人が日本（内地）に居住していたので、少なくとも約100万人程度の朝鮮人が引き揚げ事業終了後も日本に残ったことになる。

日本の敗戦は、当然のことながら、日本に在留する旧植民地出身者の法的な位置づけを変化させることになった。母国が植民地ではなくなったことを考えると必然であった。

しかし、その変化は複雑な経過をたどった。本来であれば、旧植民地が日本の帝国主義的支配か

ら解放されたため、在日朝鮮人は、「解放人民」として処遇されなければならなかった。事実、GHQは旧植民地出身者を「解放人民」と見なしていた。ただし、他方で、彼らを「非日本人」であるにもかかわらず、いまなお引き続き「日本国民」であるため、「敵国人」と処遇してもよいとの認識ももっていた。こうした相矛盾する見方は、GHQが朝鮮人に関して、正しい認識に欠け、正しく理解しようとする姿勢がなく、日本政府の考えに基づいた、あいまいな占領政策をとったことにもとづいていた（朴 1989：104）。

GHQの占領政策に影響を与えた日本政府の考え方も矛盾したものだった。それを象徴するのが外国人登録令である。

外国人登録令は、日本国憲法施行の前日、1947年5月2日に出された大日本帝国憲法下での最後の勅令である。この勅令は、日本に在住する旧植民地出身者に関して、「台湾人のうち内務大臣の定める者および朝鮮人」は「当分の間、これを外国人とみなす」とした。これにより、朝鮮人たちは「見なし外国人」とされ、外国人登録が義務づけられた。引き揚げにより一度帰国した朝鮮人が生活の困窮のため再び密入国するケースが多く、朝鮮人の取り締まりが外国人登録令の主要な目的であった。それは、戦前の「協和会」への強制加入を通じた監視に通じるものであった（朴 1989：107-10）。

しかし、朝鮮人たちは「外国人」とみなされたにもかかわらず、日本国籍は保持したままであった。日本の独立が認知されるまで、日本国籍を剥奪しない考えを日本政府がもっていたからである。GHQの場合、日本の独立だけでなく、旧植民地が新しい国家を樹立するまで、朝鮮人の日本国籍に手をつけないようにしようと考えていた。そのため、朝鮮人たちは日本国籍をもちながら、「外国人」とみなされ外国人登録をしなければならなくなったのである。

そして、1952年にサンフランシスコ平和条約が発効し、日本が独立国として国際的に認知されると、日本政府はこれを機に旧植民地出身者の日本国籍は喪失したとして、外国人として取り扱うこととした。彼らは、この一片の通達で日本国籍を失い、「国民」としての法的地位を失った。

第3節 オールドカマーの教育問題の起源と歴史

日本の敗戦は、旧植民地出身者にとって日本の帝国主義的支配からの解放を意味した。帝国主義的支配から解放された旧植民地出身者のうち、とくに朝鮮人たちの民族意識はいち早く高揚した。敗戦の年、1945年の9月には民族語を学ぶ場として国語講習所やハングル学院などが設立され、国語講習所を母体として日本各地に朝鮮学校が作られた（朴 1989：137、福田 2005：359）。1946年9月までに525の初等学校、4つの中等学校、12の青年学校が、日本の学校の校舎を借りたりしながら朝鮮人自身の手で立ち上げられた。その結果、ごく一部の人々を除いて、ほとんどすべての朝鮮人が子どもを日本の学校から退学させ、朝鮮学校に通わせることになった（小沢 1978：368）。1948年度には学校数606校、児童生徒数56,300名に達し、学校数、児童生徒数とも、朝鮮学校の歴史上ピークを迎えた（金 2004a：250）。それまで、押さえ込まれていた民族教育が一気に広がったのである。

この間、1947年に『教育基本法』と『学校教育法』が公布・施行され、新制度にもとづく学校の法的な定義が示された。正式な学校は『学校教育法』の1条で、「小学校、中学校、高等学校、大学、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園」とされ、「1条校」と呼ばれることとなった。

しかし、すでに数多く設立されていた朝鮮学校は、正式な学校として認められなかった。しかも、GHQ（正確にいえばアメリカ合衆国）の冷戦戦略の影響で、1948年1月には文部省が、日本に居住する朝鮮人は日本の法律に従い子どもを日本の学校に通わせ、義務教育を受けさせなければならないとする通達を出した。そして、それにもとづいて、各地で朝鮮学校の閉鎖が通告された。これに対し、朝鮮人たちは各地で反対闘争に取り組んだ。とくに阪神地域では大きな闘争となり（阪神教育事件）、GHQは兵庫県に戦後唯一の非常事態宣言を出すまでに至った。結局、1949年には多くの朝鮮学校が非合法化され閉校となった。敗戦後、急速に盛り上がった朝鮮人による民族教育は、完全に圧殺されることとなった。

朝鮮人の民族教育に対する弾圧は、1948年に朝鮮半島に体制の異なる二つの国家が生まれ、GHQの冷戦戦略が強まったことを背景にしている。1938年の内務省統計によれば、第二次世界大戦前に日本に移住してきた朝鮮人の95%が南朝鮮出身で、敗戦後日本に残った朝鮮人も南朝鮮出身者がほとんどだった（森田 1996：146）。しかし、当時の社会主義運動や民族解放運動の高まりの中で北朝鮮の建国を支持する人が多数派だった。それがGHQの冷戦戦略を刺激したといえる。

戦後に制定された『日本国憲法』と『教育基本法』は義務教育の対象を「国民」とした。義務教育の学校では、日本の「国民」を教育するために、日本の教師によって日本語で日本のカリキュラムに即した教育がなされることになる。日本政府は外国人登録令で朝鮮人を「外国人」と見なしたはずなのに、国際的な政治情勢のなかで、彼らの子どもに日本の学校への就学義務を強制した。朝鮮人は、日本国籍をもっていたがゆえに、それを根拠として義務教育の対象とされたのである。

しかし、サンフランシスコ条約の発効により、旧植民地出身者の日本国籍が失効すると、事態は一変した。名実ともに日本「国民」ではなくなったからである。実際、「国民」でなくなった旧植民地出身者の子どもは義務教育の対象外となった。それまで、義務教育への就学を義務づけておきながら、今度は義務教育の範囲の外におくことにしたのである。ただし、日本政府は日本の公立学校で学びたい者には、「恩恵的」に入学を許可する姿勢をとった。外国人の教育に対するこの考え方は、今日に至るまで基本的には変更されていない。

第4節 オールドカマーの教育の現状

日本の義務教育の対象外にされて以降、朝鮮人は日本の学校に子どもを通わせた。しかし、その際、日本の法令を遵守するとの誓約書の提出が条件とされた。また、1965年5月の「日韓法的地位協定」の締結まで、義務教育無償の原則は適用されなかった（佐久間 2006：182-3）。このような条件を受け入れた者のみが、「恩恵」により学校に受け入れられた。

1955年に北朝鮮系の在日本朝鮮人総联合会（朝鮮総連）が結成されると、それ以降朝鮮学校の多くが再建された。1957年から北朝鮮による教育資金等の援助が始まり、¹⁾ 朝鮮学校は「1条校」ではなかったものの、在日韓国・朝鮮人にとって民族教育を実施する重要な教育機関となった。各地でのねばり強い運動で各種学校としての認可を獲得することもできるようになった。²⁾

各種学校の認可に関しては、日本政府はこれを認めない考え方をもっていた。しかし、各種学校の許認可権限は都道府県にあったため、日本政府の考え方とは関係なく、朝鮮学校が各種学校として認可されていった。そこで、政府は外国人学校に関する認可や管理の権限を国へ委譲することをねらいとして、1968年3月に「外国人学校法案」を国会に上程した。ちなみに、同年4月には美濃

部東京都知事が朝鮮大学校を各種学校として認可している。「外国人学校法案」は1972年まで断続的に成立が試みられたが、結局、成立させることができず、廃案となった。

再建された朝鮮学校に子どもを通わせる者は、当初、北朝鮮への「帰国」を目指していた。そのため、朝鮮学校で朝鮮語や朝鮮式の教育を受けることは、帰国準備としての意味をもっていた。実際、1959年から始まった帰国事業によって、1967年までに89,011名が北朝鮮へ帰国した。³⁾

しかし、1970年代の半ばに帰国事業が一段落すると、日本への永住志向を持つ者が増加し、朝鮮学校の児童生徒数の減少が顕在化した。それに合わせ、朝鮮学校は教育内容を卒業後、日本社会で生活することを念頭においたものに再編した。それにもかかわらず、在日韓国・朝鮮人の朝鮮学校離れは回復していない。北朝鮮からの支援が滞るとともに、児童生徒数の減少により経営も厳しい状態となり、2006年現在、朝鮮学校の数は73に減少している（月刊『イオ』編集部編 2006：224-9）。⁴⁾

一方、日本の学校を選択した在日韓国・朝鮮人は、当初は少数派だったが、次第に増加していった。日本の学校では、朝鮮語や朝鮮文化の教育は保障されなかった。だが、大阪府下の学校のように、在日韓国・朝鮮人の児童生徒が数多く在籍するところでは、民族学級と呼ばれる課外活動が認められる場合もあった。文部省の学校基本調査によると日本の学校に通う外国籍の子どもは1971年には78,926人、うち91%が韓国・朝鮮籍になっている。この時点で外国人の教育といえ、在日韓国・朝鮮人を対象にしたものだった。

その後、この種の統計は公表されなくなったので、全国的な状況はわからないが、大阪府を例にとると、韓国・朝鮮籍をもつ子どもの小・中学校段階の就学比率は、2001年度で日本の学校81.4%、朝鮮学校18.6%となっており、日本の学校へ通っている者が圧倒的多数派になっている（金 2004a：254-5）。

近年、日本の学校へ通う者も含め、韓国・朝鮮籍の子どもたちは確実に減少している。そもそも、韓国・朝鮮籍をもつ者自体が1991年末の693,050人をピークに減少の一途をたどり、2006年末で598,219人となっている。しかも、14歳以下の子どもたちはそれ以上に減少し、1984年末の169,766人が2006年末には47,855人となっている。その結果、子どもの比率は1984年の24.7%から8.0%まで低下している。これは、1世の死亡、帰化、日本人との結婚の増大と少子化の影響である。そのうえ、この数値には近年増加している韓国・朝鮮籍のニューカマー（2006年末で約18万人）も含まれている。⁵⁾ そのため、オールドカマーの子どもたちはさらに少ないのが実情である。

第2章 ニューカマーの教育の現状と課題

第1節 ニューカマーの子どもの増加と教育形態

韓国・朝鮮籍と対照的に増加が著しいのは、中国、ブラジル、フィリピン等の国籍をもつ人々である。2006年末で中国籍が560,741人と韓国・朝鮮籍に次いで多く、ブラジル籍312,979人、フィリピン籍193,488人となっている。韓国・朝鮮籍からフィリピン籍まで含めると、外国人の79.9%に達する。14歳以下の子どもに注目すると、図1、表1のように、長い間、韓国・朝鮮籍がもっとも多く、中国籍がそれに続いていた。しかし、1997年にブラジル籍が中国籍を超え、2006年に初めてブラジル籍（49,446人）が韓国・朝鮮籍（47,855人）を上回った。その結果、子どもの数では、ブラ

ジル籍、韓国・朝鮮籍、中国籍（35,695人）、フィリピン籍（16,766人）の順になっている。⁶⁾ ブラジル籍の人たちは家族で来日する者が多く、単身で来日した者が家族を形成する場合も多いからである。

図1 14歳以下人口（韓国・朝鮮、中国、ブラジル）

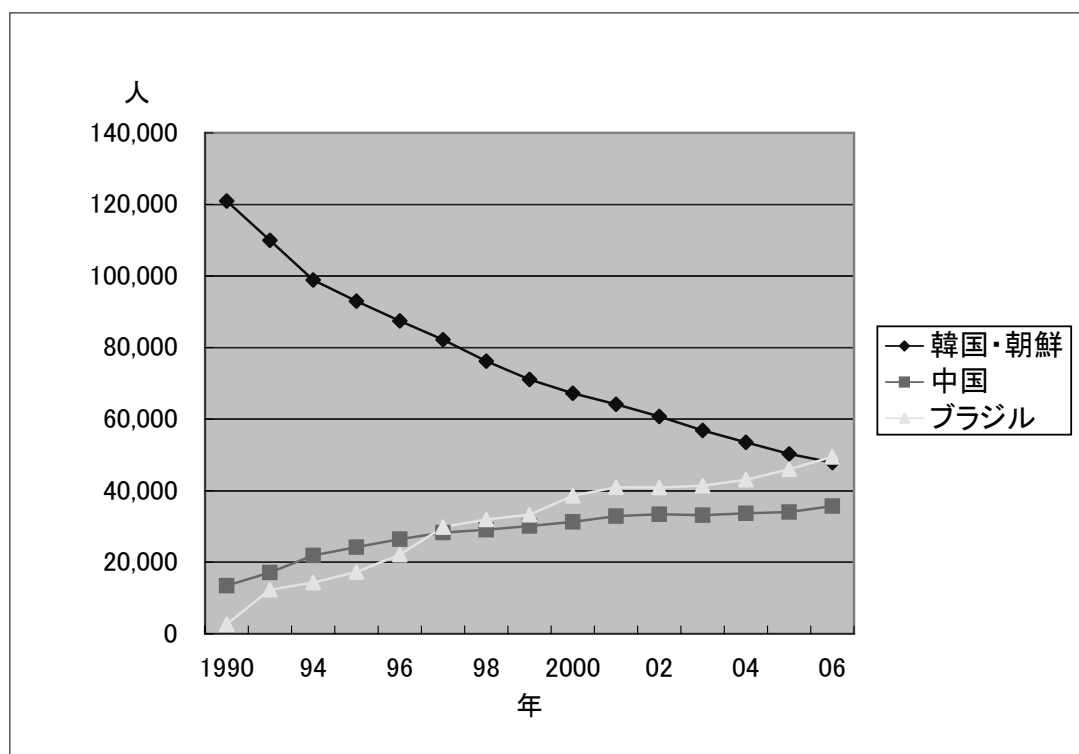


表1 14歳以下人口の推移 単位：人

年	韓国・朝鮮	中国	ブラジル
1990	120,948	13,422	2,682
1992	109,941	17,109	12,326
1994	98,896	21,898	14,323
1995	92,967	24,226	17,239
1996	87,464	26,437	22,105
1997	82,184	28,287	29,820
1998	76,176	29,096	31,947
1999	71,078	30,138	33,279
2000	67,216	31,279	38,583
2001	64,168	32,880	40,938
2002	60,733	33,428	40,874
2003	56,819	33,167	41,384
2004	53,533	33,655	43,025
2005	50,293	34,031	45,990
2006	47,855	35,695	49,446

資料：『在留外国人統計』各年版より作成。

ニューカマーの子どもの増加にともなって、新たな外国人学校が生まれている。ほとんどがブラジル人学校で、それ以外に少数のペルー人学校、フィリピン人学校、インドネシア人学校、インド人学校などができている。⁷⁾

このうち、ブラジル人学校は1995年頃から東海地方や北関東の各県に開設され、2001年には「日本ブラジル人学校連盟」が結成されている。現在では84校が確認されており（国際カリキュラム研究会編 2007：12）、数の上では朝鮮学校を上回るまでになっている。ブラジル人学校は、ブラジル

本国に本部をもつ大手の私立校から私塾のようなものまで多様である。日本人や人材派遣会社が経営するものもある。小中学校部門だけでなく、就学前教育・託児所や高校の部門を併設する学校もある。ただし、いずれのブラジル人学校でも、ポルトガル語を学び、ポルトガル語でブラジル式の教育を終日受けることができる。しかも、2006年時点で49のブラジル人学校がブラジル教育省の認可を獲得し、帰国後の教育との連続性が確保される（国際カリキュラム研究会編 2007：12）。

その結果、ニューカマーの子どもたちは、オールドカマーの子どもたちと同様、おもに日本の学校か外国人学校へ通うことになる。しかし、なかには、いずれの学校にも通わない不就学の子どももいる。すでに述べたように、外国人は義務教育の対象外とされていることが、背景の一つにある。ただし、オールドカマーの場合、子どもたちの不就学がこれほど大きな問題とはならなかったため、ニューカマー特有の現象といってよい。

第2節 ニューカマーの子どもと公立学校の課題

ニューカマーの子どもたちは、日本の学校あるいは外国人学校へ通う子どもであっても、様々な問題を抱えている。逆にいえば、彼らが通う学校が新たな課題に直面することを意味している。しかも、それらの問題は、オールドカマーの子どもたちの教育問題と異なる内実をもっている。⁸⁾

第1項 第二言語としての日本語の教育

ニューカマーの子どもたちの少なくとも6割程度が、日本の学校に通っていると見られる。⁹⁾ 彼らが通うようになると、学校では日本語を指導しなければならない。かつては、旧植民地出身者に対する戦前からの同化政策・同化教育によって、オールドカマーの人たちは日本語を日常言語としていた。彼らの子どもたちは国籍から見ると外国人だが、第一言語としての母語は日本語であり、「母国語」としての朝鮮語が「外国語」だった。そのため、オールドカマーの子どもが日本の学校に通ったとしても、日本語を特別に指導する必要はなかった。しかし、ニューカマーの外国人は、ほとんどの場合、日本語が使用できない。日系人であっても、日本語を使える者は少数派である。ニューカマーの子どもたちにとって、日本語は明らかに外国語であり、第二言語である。たとえ、日本で生まれ育ったとしても、家庭の中で使われている言葉が日本語でなければ、基本的な事情は変わらない。日本の学校に通って初めて日本語と出会うことになる。

そのため、文部省は1991年から「日本語指導が必要な外国人児童生徒」の数を調査するようになった。学校現場では、手探りの状態で日本語指導の体制を作っていた。ニューカマーの子どもが少ない場合、個別に対応したり、センター校方式で特定の学校に子どもを集めて対応したりした。ニューカマーの子どもが多くなると、日本語指導学級とか国際学級を編成し、特定の時間だけ外国人の子どもを「取り出し」て日本語指導を行う形をとった。これらの学級には、教師の他に子どもの母語が話せる指導助手が自治体負担の形で配置されることが多かった。1992年度からは、日本語指導の必要な外国人児童生徒が多く在籍している学校に対し、全国的に、教員の加配が行われるようになった。

しかし、それだけで問題が解決したわけではない。「外国語」としての日本語を指導できる専門家がいない、人数が多い学校では十分な日本語ができなくても学級を「卒業」させなければならない、原学級との調整が難しい等の問題が今でも指摘されている。そのうち、もっとも大きな問題は日本語指導の専門家が学校にほとんどいないことである。日本語指導のための加配はあるが、それ

はあくまでも教員の数を定数枠よりも増やすということだけである。日本語指導の教員を配置するというのではない。そもそも、そのような専門性をもった教員の養成はいくつかの大学で行われているだけで、国は養成していない。一般の教員免許と同等の日本語教育に関する教員免許や国家資格は、存在しない。

文部科学省は最近、JSL（Japanese as Second Language 第二言語としての日本語）の教科書の開発を行っている。これらは、各教科を外国人児童生徒に日本語で教える際のテキストづくりを主たる目的としており、すでに小学校の国語、算数、社会、理科に関してモデルとなる本が出版されている。¹⁰⁾ ただし、内容を見るとあくまでモデルであり、現場で使用するには教師一人一人の工夫が必要になる。

このように、「外国語」としての日本語教育の教授法は十分に確立していないのが現状である。ニューカマーの増大は、従来必要とされていなかった「外国語」としての日本語の指導法を開発するという課題を提起したのである。

第2項 母語による教育と母語教育の重要性

外国人の子どもの教育には、母語による教育が効果的だという考え方もある。多民族状況、多言語状況が一般化しているヨーロッパでは、少数民族に対する母語による教育の重要性が指摘されるようになってきている（福田 2005：392-3）。これに対し、日本の学校は、そもそも外国人の母語による教育という考え方をもっていない。

外国人に母語による教育を行うことは難しいのも事実である。長期的な展望としてはともかく、現状では、外国人に対して日本語以外の言語を用いて教育ができるバイリンガルの教師は、日本にはほとんど存在しない。教員養成のあり方を根本的に切り替える必要がある。外国から日本語のできるバイリンガル教師を採用するという考え方にたつとしても、財政的な面、制度的な面で大きな制約がある。この点で、群馬県太田市が教育特区によりバイリンガルのブラジル人教師を採用し、日本語とポルトガル語による教育を2005年から始めたことは注目に値する。この取り組みが、どのような成果をもたらすか、検討する必要がある。

母語による教育とは別に、母語教育の重要性も指摘される。母語が確実に定着する前に第二言語を教えても、せいぜい生活言語の習得までしか到達できず、思考言語は習得されにくいからである。母語の保障をせずに日本語のみを教え込むことは、奪文化化に等しいとする厳しい意見さえある（太田 2000）。

また、ニューカマーの子どもたちが日本の保育所や学校へ通い日本語を習得すると、家庭で親子のコミュニケーションがとれなくなるという問題も生じる。親は日本語ができず、子どもは親の母語を使えないからである。親が日本語を習得したり、子どもが親の母語を習得すれば問題はない。しかし、ニューカマーは労働者として働き、日本語を学ぶ時間はないし、子どもに自らの母語を教える余裕もない。

少なくとも義務教育段階の学校で英語以外の外国語を教育することは難しい。ただし、大阪などで行われてきた課外活動としての「民族学級」の取り組みや、静岡県浜松市で取り組まれているボランティアによる学校施設を利用した放課後のポルトガル語教室のような実践もある。これらの実践が効果を発揮するためには、様々な資金面、制度面の整備が必要になろう。

第3項 学力保障・進路保障と学校文化の問題

日本の学校に通うニューカマーの子どもたちにとって、問題なのは言葉だけではない。学力や進路が教育を通じて保障されるかどうかとも問題である。言葉が問題になるのは、学力保障・進路保障に大きな影響があるからだという見方も成り立つ。

ニューカマーの子どもたちが、日本の学校に通い始めた頃、先生たちは日本語ができないため、学習能力が低いと誤解しがちだった。学業成績も5段階評価や10段階評価で表せず、特別な表記をすることも少なくなかった。似たようなことは、他の国でも経験してきたことである。かつて、イギリスでも英語ができないエスニック・マイノリティの子どもが多くが「特別な教育的ニーズ」(Special Education Needs)がある子どもとされ、特殊教育の対象とされていたことがあった(中島1985)。

子どもたちの学力が判定できなければ、当然、進路も限られる。日本人の子どもの場合、高校進学率は95%を超えている。しかし、ニューカマーの子どもたちで高校に進学できる子どもは限られていた。そのため、多くの都道府県で外国人生徒や中国帰国生徒を対象にした特別選抜を行ったり、一般選抜の中で時間延長や漢字にルビを付すなどの特別措置を実施したりしている。2008年度入試で特別選抜、特別措置とも実施しない県は新潟、福井、和歌山の3県にとどまっている。¹¹⁾ その結果、徐々に高校進学率も上昇し、定時制を含めると高校進学率が60%程度になる地域も出てきている。¹²⁾

さらに、ニューカマーの人たちの滞在が長期化し、日本生まれ日本育ちの子どもが増えてきたため、学校での指導も日本語指導から次第に学力保障へ重点を移す傾向が現れてきた。静岡県浜松市のある小学校では、国語と算数の時間を2学年ずつ同じ時間割にそろえ、日本人と外国人を区別せず、習熟度別の指導をすることによって、国籍の違いにかかわらずなく、学力を向上させる取り組みを行っている。また、浜松市の公立小中学校の場合、日本語ができない外国籍の児童生徒は、希望すれば年齢よりも1つ下の学年に配属することも認められている。¹³⁾

こうした先進的な取り組みを参考にしながら、外国人の子どもたちの学力保障・進路保障を推進することが全国的に求められている。

日本の学校にニューカマーの子どもが通う場合、日本の学校文化がもつ硬直性も見直す必要がある。日本の学校文化は「一斉共同体主義」といわれる、同調圧力の強いものである(恒吉1996、恒吉1998)。外国人にとって、それは同化圧力として作用しがちである。学校の最低限の規則を守めることは重要だが、多様な価値観や行動に対して、ある程度の寛容性を示すことは必要であろう。それは、教師だけでなく、生徒にも求められるものであり、多様性に寛容でないと、国籍の違いにかかわらずなく、不登校につながりかねない。外国人の場合、義務教育でないため、不登校が不就学になりやすい。小学校から中学校に上がったのをきっかけに、不就学になる外国人が多いのは、中学校の学校文化の同調圧力が強いことも一因となっている。

第3節 外国人学校の問題と不就学の子ども

第1項 外国人学校が抱える問題

日本の学校になじめない児童生徒は、外国人学校へ通うという選択肢もある。なかでもブラジル人学校は朝鮮学校を上回る数になっており、ブラジル人児童生徒に重要な勉学の機会を提供してい

る。ブラジル人の保護者はやがて帰国する時のことを考え、子どもたちをブラジル人学校へ通わせている。

しかし、ブラジル人学校に通う児童生徒も、いろいろな問題に直面している。まず、教育環境が劣悪である。校舎は多くの場合、プレハブや工場の倉庫跡などであり、校庭がなく公園で運動したりする学校もある。授業料が月に2万円5千円から4万円かかり、マイクロバスによる送迎費用も取られる。教師の賃金が安いので、教師の質や量を十分に確保することがむずかしい。ブラジル教育省の認可を得ている学校でも事情は変わらない。ブラジル政府からの資金援助はなく、学校の財政的な基盤が確立していないからである。近年、保護者の授業料の滞納も出てきており、ブラジル教育省の認可校を含め、ブラジル人学校の閉鎖が相次いでいる。¹⁴⁾

学校の財政的な厳しさを緩和するためには、とりあえず、各種学校の認可を受けることが重要である。各種学校になれば、寄付金が無税扱いになるため、企業などからの寄付金を集めやすくなる。また、授業料に消費税がつかなくなるし、子どもたちが学割を使えるようになる。その他にも、学校経営上、有利になることが多い。各種学校の認可基準は都道府県が決めることになっている。そのため、いくつかの県で基準が緩和され、これまで、ブラジル人学校4校が各種学校として認可されている。しかし、全体から見れば、ごくわずかで、多くの学校が各種学校として認可されることが課題となる。全校が各種学校として認可されている朝鮮学校と比べると、歴史の違いが大きい。

ニューカマーのための外国人学校は、日本の学校との接続にも問題を抱えている。外国人学校では、中卒や高卒の資格がえられない。そのため、卒業しても、日本の高校や大学を受験できなかった。それは、従来から朝鮮学校が抱えてきた問題でもある。

ただし、2003年に文部科学省は、①国際評価機関の認定を受けたインターナショナルスクールや、②本国の高校と同等の課程をもつと本国政府が認定した学校の卒業生に対し、国立大学の受験資格を与えることを認めた。16のインターナショナルスクール、19のブラジル人学校を始め、韓国学校、中華学校、インドネシア人学校のいくつかがこれに該当すると認定された。このうち、ブラジル人学校は義務教育年限が日本よりも1年短いため、正規の課程を終えた後、さらに1年の修学期間が必要とされた。

そこまでして、ブラジル人学校の卒業生に国立大学の受験資格を与えたにもかかわらず、拉致問題にかかわる政治状況の中で、朝鮮学校はこの対象から外され受験希望者に対し大学が個別に審査する形になった。そこには、外国人学校に対する明らかなダブルスタンダードが存在している。

しかし、多くのブラジル人学校には、週に2、3時間しか日本語の時間がない。ブラジル政府は、日本にあるブラジル人学校を正式な学校として認可する際、日本語の時間を設定することを一つの要件としているが、時間数の指定はない。この程度の時間では、日本語を習得するには、不十分である。そのため、大学受験資格を得たとしても合格するのは難しく、実質的な学校間の接続問題は依然として残されている。また、外国人学校の卒業生が日本での学歴を得られない点は、未解決のままである。

もちろん、ニューカマーが一定期間の後、本国に帰れば問題は解消される。とくに、本国が認可した正規の外国人学校で学んでいれば、帰国後の編入も進学も問題はない。だが、実際には、結局、帰国せず日本にとどまる場合が少なくない。とくに、ブラジル人にその傾向が強い。帰国したいけれど、貯蓄が目標額に達しない、帰国しても今の所得と同程度の仕事が見つからない、本国は危険

で安全な生活が望めない等々の理由で日本に滞在し続け、客観的に見れば定住化しつつある者が増加している。ブラジル人学校の卒業後、日本で通用する学歴もなしに、日本に定住する若者が現れている。彼らの未来には、多くの困難が待ち受けている。ニューカマーが集住する地域では、彼らの非行化を心配する人々もいる。

この点をふまえると、子どもの未来ではなく、自らの帰国願望をベースにした親の教育方針の問題性が浮かび上がる。

第2項 子どもの不就学の問題

最後に、ニューカマーの子どもに特有の不就学を取り上げる必要がある。義務教育相当年齢にもかかわらず、日本の学校、外国人学校のいずれにも通わない外国人の子どもの問題である。この問題は、2002年に外国人集住都市会議（2007年4月現在22市町）が、参加自治体の調査結果として、「外国人登録者のうち義務教育の就学年齢にある者」の26.4%が不就学の状態だとのデータを示してから、注目を集めるようになった。ただし、このデータの多くは、外国人登録者から公立学校およびブラジル人学校等の在籍者を引いたものにすぎず、必ずしも丁寧に調べたものではなかった。

いうまでもなく、外国人の子どもの不就学は、様々な理由にもとづいて生じる。日本の学校文化への不適応、いじめ、またブラジル人学校の授業料の高さ等が原因になることもある。親の頻繁な転居や一時帰国を契機に学校から足が遠のくケースも多い。ただ、これらはあくまでも不就学に陥るきっかけにすぎない。

本質的な問題は、日本政府が外国人を義務教育の範囲の外にしていることである。希望すれば、外国人でも日本の公立校に通うことはできる。しかし、あくまで、それは外国人に対する「恩恵」として認めるだけである。すでに述べたように、日本政府のこうしたスタンスは長い歴史をもっている。1991年からは、外国人であっても学齢期にある子どもには就学通知を出すようになっている。だが、義務教育の対象外となっている点は変わっていない。

今では、外国人の子どもたちにも、義務的な普通教育を無償で保障すべきだとする国際人権規約や子どもの権利条約を日本政府も批准している。それにもかかわらず、不就学の問題に本格的に取り組んでこなかった。ようやく2005年に文部科学省が外国人の不就学児童生徒の実態を把握するため、「不就学外国人児童生徒支援事業」を立ち上げ、いくつかの自治体はその事業に参加した。その結果、明確に不就学と把握できたのは、調査に参加した1県11市で「外国人登録者のうち義務教育の就学年齢にある者」の1.1%にすぎなかった。この数値は、日本人の不登校の比率と変わりがない。しかし、「転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなかった者」が17.5%もあり、その中に、不就学の者が少なからず含まれていると思われる。¹⁵⁾ 日本政府は、自らが批准した国際法に立脚して、外国人の子どもの不就学を解決するために、本格的に取り組む必要がある。

その際、注意しなければならないのは、子どもの学ぶ権利を保障するという観点を基本にすべきだということである。そうでなければ、かつての在日朝鮮人に対して行われた、管理や治安の観点からの学校への就学義務という発想が浮上しかねないからである。

おわりに

外国人の子どもの教育に関する国の考え方は、在日韓国・朝鮮人への対応の中で作られた教育政策がベースになっている。そこで作られた基本的な考え方は、一つの言語しか持たない「国民」を対象にした公教育を前提に、外国人に「恩恵」として普通教育を提供するというスタンスである。ニューカマーが急増する現在もそれが引き継がれ、ニューカマーの子どもの教育問題にとって重要な背景になっている。

同時に、ニューカマーの急増は、日本の学校や教育に従来とは異なる課題をもたらしている。オールドカマーの子どもの場合にはなかった日本語教育の問題や不就学といった現象が生じている。外国人の子どもの教育問題が質的に変化しているといえる。

今後、経済のグローバル化がさらに進み、国境を越える人々の動きがますます激しくなることをふまえると、外国人の子どもの教育に対する伝統的な考え方を改め、時代の流れにあった教育システムを構築することが求められる。どこの国で暮らしても、無償の普通教育が保障され、国を移動しても教育が接続できる新しい教育システムを構築することが今後の根本的な課題となっている。

注

- 1) 1958年度1学期には、北朝鮮政府からの教育援助費の学校運営費総額に占める割合は、朝鮮学校の全国平均で約35%にもなっていた（金 2004b：242）。
- 2) この他に、少数だが韓国学校、中華学校などの外国人学校も作られたり、再建されたりした。
- 3) 日本と北朝鮮の間に国交がなかったため、帰国事業は赤十字によって行われた。1959年から始まり、何度かの中断を含め、1984年まで続いた（金 2004a：250-1）。
- 4) なお、韓国学校は4校、中華学校は5校ある。このうち韓国学校3校は「1条校」として認可されている（月刊『イオ』編集部編 2006：224-9）。
- 5) 法務省『在留外国人統計』各年版より。
- 6) 同上。
- 7) これ以外に、欧米系のインターナショナルスクールやキリスト教系の学校等、あわせて27の外国人学校がある。この中には、戦前からの歴史をもつものもある（月刊『イオ』編集部編 2006：224-9）。
- 8) 以下の叙述は、小内編著（2003）、小内編著（2006）等にもとづいている。
- 9) 文部科学省「不就学外国人児童生徒支援事業」（2005年度）による1県11市の調査では、60.9%が日本の学校へ通っていた。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm。
- 10) 外国人児童の「教科と日本語」シリーズとして、JSLカリキュラム研究会（2005）、JSLカリキュラム研究会・池上摩希子（2005）、JSLカリキュラム研究会・齋藤ひろみ（2005）、JSLカリキュラム研究会・大蔵守久（2005）、佐藤郡衛、齋藤ひろみ、高木光太郎（2005）が出版されている。
- 11) <http://www.kikokusha-center.or.jp/joho/shingaku/kokonyushi/kokonyushi/ichiran.htm>より。
- 12) 2007年9月に行った浜松市の公立中学校でのヒアリングによる。
- 13) 同上。

14) 読売新聞2007年4月20日付け。

15) 文部科学省ホームページhttp://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htmより。

参考文献

福田誠治, 2005, 「戦後日本における外国人の子どもの教育と外国人学校問題」 福田誠治・末藤美津子編『世界の外国人学校』 東信堂, 357-99。

月刊『イオ』編集部編, 2006, 『日本の中の外国人学校』 明石書店。

JSLカリキュラム研究会, 2005, 『小学校「JSL国語科」の授業作り』 スリーエーネットワーク。

JSLカリキュラム研究会・池上摩希子, 2005, 『小学校「JSL算数科」の授業作り』 スリーエーネットワーク。

JSLカリキュラム研究会・大蔵守久, 2005, 『小学校「JSL理科」の授業作り』 スリーエーネットワーク。

JSLカリキュラム研究会・齋藤ひろみ, 2005, 『小学校「JSL社会科」の授業作り』 スリーエーネットワーク。

金徳龍, 2004a, 「在日朝鮮学校のあゆみと未来への提案（上）」『世界』 3月号, 248-60。

——, 2004b, 「在日朝鮮学校のあゆみと未来への提案（下）」『世界』 4月号, 232-46。

国際カリキュラム研究会編, 2007, 『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究（3）』 国際カリキュラム研究会。

松田利彦, 1995, 『戦前期の在日朝鮮人と参政権』 明石書店。

森田芳夫, 1996, 『数字が語る在日韓国・朝鮮人の歴史』 明石書店。

中島千恵, 1985, 「イギリスにおける少数民族集団と教育」 小林哲也・江渕一公編『多文化教育の比較研究』 九州大学出版会, 29-51。

小内透編著, 2003, 『在日ブラジル人の教育と保育』 明石書店。

——, 2006, 『調査と社会理論・研究報告書21 日系ブラジル人のトランスナショナルな生活世界』 北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室。

太田晴雄, 2000, 『ニューカマーの子どもと日本の学校』 国際書院。

小沢有作編, 1978, 『近代民衆の記録10 在日朝鮮人』 新人物往来社。

朴慶植, 1979, 『在日朝鮮人運動史』 三一書房。

——, 1989, 『解放後在日朝鮮人運動史』 三一書房。

佐久間孝正, 2006, 『外国人の子どもの不就学』 勁草書房。

佐藤郡衛・齋藤ひろみ・高木光太郎, 2005, 『小学校JSLカリキュラム「解説」』 スリーエーネットワーク。

恒吉僚子, 1996, 「多文化共存時代の日本の学校文化」 堀尾輝久他編『講座・学校 第6巻 学校文化という磁場』 柏書房, 215-40。

恒吉僚子, 1998, 「ニューカマーの子どもと日本の教育」 佐伯胖他編『岩波講座・現代の教育 第11巻 国際化時代の教育』 岩波書店, 187-202。

(小内 透)