

### 3 外国人子女の教育問題 —南米系外国人を中心に—

吉田 多美子

#### 目 次

はじめに	3 不就学問題
外国人の就学問題の現状	4 将来的展望—一定住か帰国か—
1 公立学校における状況	おわりに
2 外国人学校における状況	

#### はじめに

平成元（1989）年の「出入国管理及び難民認定法」の改正に伴い、南米日系人（ブラジル、ペルー人）が多く就労のため来日するようになった。就労開始初期には単身で来日し、短期間で「出稼ぎ」を行う傾向が強かったが、次第に家族を帯同するケースが増加したため、日本語を話せない子女の教育が問題となっている。

文部科学省は平成3（1991）年から公立の小・中・高等学校、及び中等教育学校・盲・聾・養護学校に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒数<sup>(1)</sup>を公表しているが、最新の調査結果では22,413人と、調査開始以来最も多い人数となっている。母語別統計で見ると、ポルトガル語が8,633（7,562（前年））人と最も多く、前年比の増加率も14.2%と高い数値を示している。次いで中国語の4,471人、スペイン語の3,279人の順となる<sup>(2)</sup>。

昨今、南米日系人の滞在の長期化のみならず、定住傾向も進んでいる。これに伴い、日本生まれ・日本育ちの子女が増えているほか、日本と母国の越境を繰り返すケースなど、多様な背景を持つ子女が増加している。特に北関東・東海地方等<sup>(3)</sup>の外国人集住地域の自治体では、子女の教育問題への対応は喫緊の課題である。

子女の教育問題のなかで、「不就学」は学びの機会そのものを欠き、学習機会が剥奪されているという点<sup>(4)</sup>で、最も深刻な問題である。この問題は集住地域の自治体では、1990年代半ば以降ごろから認識され始め<sup>(5)</sup>、平成13（2001）年に設立された外国人住民が多数居住する自治体の会議である「外国人集住都市会議<sup>(6)</sup>」で主要テーマのひとつとして取り上げられた。

(1) 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等に関する調査（平成18年度）の結果』平成19年7月31日発表<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/19/08/07062955.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/08/07062955.htm)>

(2) なお、第4位はフィリピン語（タガログ語）で、2,508人で前年比332人〔15.3%〕増加している。一方で、中国語、英語を母語とする児童生徒は減少傾向が見られている。

(3) 特に集住地域として挙げられるのは、愛知県豊田市、静岡県浜松市、群馬県太田市、大泉町などである。

(4) 佐久間孝正『外国人の子どもの不就学：異文化に開かれた教育とは』勁草書房、2006、pp.61-62.

(5) 宮島喬・太田晴雄『外国人の子どもの日本の学校』『外国人の子どもの日本の教育—不就学問題と多文化共生の課題』2005、東京大学出版会、p.1.

(6) 同会議は、参加自治体間で、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換、国・県及び関係機関への提言等を行うこと、首長会議を実施するなどして、問題解決を目指し取り組んできた。文部科学省など関係省庁も参加している。

我が国に滞在する外国人子女の就学は、子どもの教育を受ける権利の観点から保障されるべきものである。また、教育を通じて日本社会への適応が可能となる点でも、重要な問題であることは、早期に学業を放棄した10代の日系ブラジル人の犯罪の増加<sup>(7)</sup>からも示唆されよう。

本稿では、日本に就労のため滞在する南米系日系人子女の教育につき、ブラジル人を中心に、現状と今後の展望を論じる。

## 外国人の就学問題の現状

一般に、南米系外国人で学齢期にある子どもたちは、大きく3つのグループに分けることができる。ひとつは、日本の公立の小中学校に通い、日本のカリキュラムに沿って日本語で授業を受けているグループ、ひとつは外国人学校に通い、母国語で母国のカリキュラムに沿って学んでいるグループ、そしてもうひとつはいずれの学校にも通わない不就学・不登校の子どもたちであるが、いずれのグループの子どもたちも深刻な問題を抱えている<sup>(8)</sup>。これら各グループについて、我が国の施策の現状と問題点を述べたい。

### 1 公立学校における状況

#### (1) 概略

外国人が集住する自治体の学校現場では、日本語を理解しない児童生徒に対する学習・教科指導のあり方が問われている。

文部科学省調査によれば、日本語指導が必要な外国人児童生徒<sup>(9)</sup>のうち、日本語指導を受けている者の割合は、小学校では86.8%、中学校は83.2%で、指導が必要な児童生徒全員には日本語指導が行き届いていない現状が分かる<sup>(10)</sup>。また、在籍人数別学校数では「5人未満」在籍校が全体の約8割を占める一方、「30人以上」が在籍する小学校も74校ある。在籍人数が多い学校ではある程度の対応が実施されているが、在籍人数が少ない学校では、十分な対応ができていない状況である<sup>(11)</sup>。

文部科学省は、外国人児童生徒への日本語教育担当者として、平成4（1992）年より教員の加配措置を実施している。このほか、日本語の初期指導の教材開発や後述のJSLカリキュラムの研究開発<sup>(12)</sup>に加え、日本語指導教員の講習、連絡協議会の実施等を行ってきた。しかし、不就学問題などへの対応が遅れていたため、総務省行政評価局は平成15（2003）年、文部科学省に対して「就学の案内などの徹底」「就学援助制度の周知的確化」「日本語指導体制が整備

(7) 警察庁「国際犯罪対策に関する統計等」〈<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai3/contents.htm>〉の「来日外国人犯罪の検挙状況（平成19年上半期）」によれば、少年犯罪のうち、ブラジル人の検挙件数は248件（構成比49.8%）と高い比率を示している。

(8) 野元弘幸「日系ブラジル人の子ども・大人たちを支える教育協同の輪」『教育』688号、2003.5、p.55。

(9) 「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も、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」（前掲注(1)）。これについて川上郁雄「新時代の日本語教育をめざして 早稲田大学大学院日本語教育研究科のとりくみ—第7回 子どもの日本語能力のとらえ方」『日本語学』285号、2004.1、pp.81-82。は、文部科学省が各学校にこの能力を測る明確な基準を示していないため、「操作性・曖昧性・政治性」が生じる、と問題視している。

(10) 文部科学省 同上。

(11) 平成18（2006）年8月2日、当館における東京学芸大学・佐藤郡衛教授の説明聴取会での指摘。外国人が5人未満という少数の学校においては、受入れ体制が整っておらず、日本語の習得もままならないまま通常学級で授業を受けざるを得ないというケースがあり、今後の課題は少数在籍校における指導体制であるという。

(12) 平成19（2007）年3月、中学校カリキュラムが公表され、義務教育段階のJSLカリキュラムが全て揃った。

された学校への受け入れ推進」を骨子とする「平成15年勧告」を行った<sup>(13)</sup>。

これを受けて、文部科学省は平成17（2005）年度からは不就学外国人支援事業を実施、不就学の実態調査への支援を実施した（後述）。同省は平成19（2007）年度より、策定した「生活環境適応プログラム」に基づき、子どもや学校を支援するいくつかの事業を開始する見込みである。同プログラムには、外国籍の子どもの学習を支援する「専門支援員」の配置や、就学前の子どもたちに対する初期指導教室などが含まれており<sup>(14)</sup>、これまで集住地域の自治体や教育現場から多く指摘されてきた、国の対応の遅れ<sup>(15)</sup>を取り戻すことが期待されよう。

## （2）公立学校における対応の現状

南米日系人の保護者が、公立学校に子どもを通わせる理由としては、公立で無償である上、自宅から歩いて登校できる範囲にあるから、という当然の意見に加えて、将来日本で暮らすことを考えて日本人と同じ教育を受けさせたい、と考える場合、また日本の教育がブラジルの教育より優れているとの認識を持つ親も少なくないこと、などが挙げられる<sup>(16)</sup>。しかし、公立学校に入学後、学校に適応できず不登校となる児童生徒も少なくない。小学校における適応問題としては、文化や生活習慣の違い<sup>(17)</sup>に加え、本国の学校システムとの違いや、教師との関係が異なること、言語面では母語を忘れるスピードが速いために親とのコミュニケーションに障害をきたすこと、などが挙げられる。また、中学校における適応問題としては、学習内容の難易度や学校の規則の厳しさ、友人関係では女子生徒がグループを作るなかで仲間はずれにされるほか、コミュニケーションの難しさからいじめにあうこと、などがある<sup>(18)</sup>。

では、このような問題を抱える外国人児童生徒に対して、我が国の公立学校はどのような対応を行っているのであろうか。外国人児童生徒数が多い学校への教員の加配措置は、平成15（2003）年度より「児童生徒支援加配」と呼ばれ、実施されている<sup>(19)</sup>。加配の経費は、教員給与負担の原則に従い、国（文部科学省）と地方（都道府県）が1対2の割合で負担する。各学校が加配を受けるためには、希望する学校は区・市町村の教育委員会に加配要求を行い、これを受けた区・市町村教育委員会が都道府県の教育委員会に申請を行う。都道府県の教育委員会は、文部科学省に対し加配教員配置に伴う国の予算措置を申請し、認められた加配教員の給与の3分の1を国が負担することとなる。ただ加配教員の配置は単年度単位で、次年度も継続できる

(13) 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—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として—」〈[http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030807\\_2\\_01.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030807_2_01.html)〉。勧告の改善措置状況は、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・監視結果に基づく局長通知に伴う改善措置状況（その後）の概要」〈[http://www.soumu.go.jp/hyouka/060803\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/060803_1.html)〉を参照のこと。

(14) 文部科学省「各局課別予算案等の発表資料一覧 平成19年度予算（案）主要事項の概要 2.外国人の生活適応加速プログラム」〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/19/01/06122800/06122802/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/01/06122800/06122802/002.htm)〉。事業の詳細な内容については、「外国籍の子供に支援員」『日本経済新聞』2007.9.5；「文科省 日本語やマナー『課外授業』外国人の子供サポート」『産経新聞』2007.9.9.を参照。

(15) 井上秀夫「（私の視点）定住外国人 子の教育に国の支援強めよ」『朝日新聞』2005.5.3.など。

(16) イシカワエウニセアケミ「家族は子どもの教育にどうかかわるか」宮島・太田 前掲注（5）, pp.85-86.

(17) 身近な問題で言えば、日本の給食の味付けが合わず、毎日残さず食べることができない、など。

(18) 詳しくは朝倉隆司「日系ブラジル人児童生徒における日本での生活適応とストレス症状の関連—愛知県下2市の公立小・中学校における調査から」『学校保健研究』46巻6号, 2005.を参照のこと。

(19) 文部科学省「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部改正における教育上特別の配慮を必要とする児童又は生徒に対する特別の指導等に対する教職員定数の特例加算について」〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t20020401002/t20020401002.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20020401002/t20020401002.html)〉。この改正は、外国人児童生徒等日本語指導加配を児童生徒支援加配に統合したものであり、「各都道府県の判断」で日本語教育に加え様々な諸課題を教え、また「各都道府県の判断」に基づき、児童生徒支援加配対応を行うものだという。



かわからないため、長期的なシステムが構築しづらい、という批判がある。加配については全国一律の基準はなく、各都道府県によって定められている。例えば外国人児童が10人に対して1人、20人以上は一律2人という基準の都道府県では、100人の児童を受け入れても2人の教員しか加配されない。このような場合には、市町村が独自の予算で、追加的な支援を行うしかない<sup>(20)</sup>。

また加配教員のほとんどは、児童生徒の母語知識に乏しいため、コミュニケーション不全も懸念される。そのため自治体によっては、通訳等を追加的に雇用しているケースも多い。例えば群馬県太田市は、外国人児童・生徒の日本語の習熟度と主要教科の理解度を向上させることを目的に、構造改革特区制度を利用した「定住化に向けた外国人児童・生徒の教育特区構想」を国に申請、平成16（2004）年12月に認められた。これにより、日本の教員免許を持たなくとも一般校で教えることが可能になり、同市は市費で日系2世のバイリンガル教員7人を雇った<sup>(21)</sup>。これら教員は、ブロック別集中システム（外国人の子どもたちは、市内の小中学校の各学区に設置された集中校に通学する）の集中校を行き来し、習熟度別に分けられた児童生徒に日本語教育を実施している。バイリンガル教員には、日本語教育場面で、その場で母語による言い換えができるなど学習面での効果に加え、児童生徒がポルトガル語で相談できること、ポルトガル語しか話せない保護者とのパイプ役など、コミュニケーション面での効果も期待されている。

### （3）学力問題と適切な日本語教育

外国人児童生徒に対しては、在籍する公立小中学校で、日本語での教科学習と並行して、母語で教科指導を行うことが望ましい<sup>(22)</sup>。しかし実際には実施は困難で、日本語指導すら満足に行えない学校も少なくないことは前に述べたとおりである。

また外国人児童生徒は、日常生活では日本語である程度自由にコミュニケーションできるようになっても、教科学習内容の理解についていくことができない。これについて、トロント大学現代言語センターのカミンス教授は、日常会話などに必要な「生活言語能力（Basic Interpersonal Communicative Skills：BICS）」と、認知的、学術的活動を行うのに必要な「認知言語能力（Cognitive Academic Language Proficiency：CALP）」を区別して評価する必要がある、とした<sup>(23)</sup>。そのため現在では、認知言語能力までの育成を目指した日本語教育の必要性が認識されている<sup>(24)</sup>。

現在問題となっているのは、「ダブルリミテッド」または「セミリンガル」（いずれも、母語と日本語の両言語が中途半端で、年齢相応の語学力より低い状態のこと）の児童生徒である。多くの場合、幼少で来日したか、日本生まれの子どもで、家庭内では日本語以外の言語を使いながらも、日本の学校生活が長いために、日本語による日常会話は一見問題ないように見える。しかし

(20) 佐久間 前掲注（4），pp.55-59.

(21) 「[教育ルネサンス] 築く・多文化共生（2）理解助ける2か国語授業」『読売新聞』2006.3.23. なお、「トークバトル 外国人問題を考えるインタビュー」『静岡新聞』2007.7.1.によれば、現在では8人のバイリンガル教員がいるという。

(22) 川口直己「来日ブラジル人児童生徒の教科学習内容の理解状況—ブラジル人学校での調査の結果から」『異文化間教育』21号，2005，p.40.

(23) Jim Cummins, "Empirical and theoretical underpinnings of bilingual education", *Journal of Education*, Vol.163, 1981.2, p.16.

(24) 太田裕子「JSL 生徒の多様なリテラシーと日本語能力をどう捉えるか」, 川上郁雄編著『「移動する子どもたち」と日本語教育』明石書店, 2006, p.143.

学年が進むに従って両方の言語が中途半端になり、日本語による教科学習についていけなくなる傾向がある<sup>(25)</sup>。このような児童生徒は、言語習得により当然に養われる高度な認知言語能力が、どちらの言語においても身につけていないこと、それによって、精神的にも不安定になること<sup>(26)</sup>などが懸念される。

これら児童生徒にとって、母語習得の重要性は言うまでもないが、まずは既に身に付けた基礎的な日本語を使って、学ぶ力を付けさせようと考えられたのが、JSL (Japanese as a Second Language (第二言語としての日本語)) カリキュラムである<sup>(27)</sup>。これは文部科学省が平成13 (2001) 年度に開始した教科学習のカリキュラムで、小学校編は平成15 (2003) 年に、中学校編は平成19 (2007) 年3月に刊行されている。小学校編は、「トピック型」<sup>(28)</sup>と「教科志向型」の2本立てである。例えば、教科志向型カリキュラムでは、小学6年生の児童の図形学習の際に、1年生レベルの日本語を使って教えるための教材やワークシート、実践例の提供を行う、などが盛り込まれている<sup>(29)</sup>。また中学校編では、各教科の学習内容を前提に、生徒が学習すべき基本的な事項の一覧が作成され、それに基づく授業の組み立てを目指している<sup>(30)</sup>。このほか、集住地区の自治体が独自の日本語指導カリキュラムを作成する事例に加え<sup>(31)</sup>、ポルトガル語による教材作成も試みられている<sup>(32)</sup>。

しかし、これらのカリキュラムが開発された現在でも、学校現場では必ずしもカリキュラムやその考え方は普及していない。理由として、JSL教育を必要とする子どもたちを教える専門的な教員がいないことが挙げられ、JSL教員養成を、国の教員養成教育の中に位置づけるべきであるという指摘もある<sup>(33)</sup>。

#### (4) 浜松市における事例

ここで、外国人集住地域のひとつである浜松市の事例を紹介する。同市は、全国一ブラジル人が多く居住する自治体である。同市に外国人登録がある義務教育年齢の外国人は2,923人 (平成19 (2007) 年4月30日現在)、うち1,558人が公立小中学校に通っている<sup>(34)</sup>。国籍では、ブラジ

(25) 川上郁雄「年少者に対する日本語教育の課題」, 同上, p.18.

(26) 「シンポジウム「外国人問題にどう対処すべきか」(2006.3.9)」での国際交流基金事業部企画調整係長・嘉数勝美氏の発表によれば、教室外では日本人の同級生とはしゃぎまわる子どもでも、教室内では「先生や教科書の日本語がわからない」というパニックに襲われてしまうという (同シンポジウム資料, 嘉数氏発表部分, p.1)。

(27) 佐藤郡衛「国際理解教育 日本語を母語としない子のための授業作りは、教師自身や日本の子供の異文化理解を深める」『AERA』787号, 2002.12.16, p.74.

(28) 「トピック型」とは、具体物や直接体験という活動を通して、しかも他の子どもとの関わりを通じながら、日本語で学ぶ力を育成するようなカリキュラムである。(文部科学省「JSLカリキュラムの基本構想」<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/003/001/008/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/008/001.htm)>)

(29) JSLカリキュラムがこのような形態となった理由として、佐藤教授はJSLの子どもたちの背景は言語能力を含めて多様であることから、「JSLカリキュラムでは、カリキュラムというものの考え方自体を改めることにした」として、完成したカリキュラムを提供せず、カリキュラムを作成するための「道具」を提供することとしたという (佐藤郡衛ほか『小学校JSLカリキュラム「解説」: 文部科学省の「学校教育におけるJSLカリキュラムの開発について」対応』スリーエーネットワーク, 2005, pp.38-39.)

(30) 文部科学省「JSLカリキュラムの基本的考え方」<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/003/001/011/001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/011/001.pdf)>

(31) 例えば、浜松市ではことばの教室運営協議会が、「浜松版カリキュラム」を作成している (「習熟度に応じた授業へ外国人向けの独自日本語教育 (静岡)」『毎日新聞』2004.1.17.)

(32) 「外国人の子供向け教材 東京外大 まずポルトガル語で」『朝日新聞』2007.4.15. ただし、母語によるカリキュラム支援は定住型の教育においては適当ではなく、現実的な問題としては言語に長けた指導者がいないという問題が挙げられる (河上加苗「総合型体験学習を通じて動き出す学びを」『早稲田大学日本語教育実践研究』5号, 2006.12, p.67.)

(33) 「「夢の国」に生きて: 日系ブラジル人教育問題 (2) 日本語教室」『毎日新聞』(中部版) 2005.11.28.

(34) 「隣のブラジル人 (3) 教育」『読売新聞』(静岡版) 2007.6.21.

ル人が全体の70.6%と突出して多く、我が国の外国人登録者全体におけるブラジル人の割合57.2%を大きく上回る<sup>(35)</sup>。市教育委員会は平成19(2007)年4月に、外国人の子どもが共生社会の一員として成長することを目指し、幼児期から青年期にかけての支援のあり方について、『浜松市外国人子ども教育支援事業計画』<sup>(36)</sup>をまとめた。現在は、市全体として熱心にこの問題に取り組んでいる浜松市も、外国人児童生徒が市内に目立ち始めた1990年代後半から2001年頃までは、教育委員会や公立小中学校の閉鎖的姿勢が、外部から批判を浴びることも多かった<sup>(37)</sup>。しかし、その後外国人との共生に力を入れた北脇前市長のもとで市長部局と市教育委員会が連携し、この問題に取り組んできた。平成18(2006)年度には、外国人の子どもに関する施策を教育委員会に一本化している<sup>(38)</sup>。

同市南部にある浜松市立遠州浜小学校は、付近に家賃が比較的安い公営住宅が集中するため、在籍児童数415名のうち外国人児童が78名(18.8%)と、浜松市で最も外国人児童の割合が高い小学校である。このため、日本語教育を担当する加配教員が2名、市費による外国人児童就学支援員として、ポルトガル・スペイン語が堪能な常勤職員が1名配置されている<sup>(39)</sup>。

同校における日本語教育は、①入学直後のサバイバル日本語、②初期日本語、③JSL日本語教科志向型、④在籍学級でのTT指導(ティーム・ティーチング)、という順で行われている。①～③の段階では外国人児童に対し、クラスの授業とは別に個別で教える「取り出し授業」を行うため、同校では学校全体の教育課程編成段階で検討を行った。この結果、2学年分の国語の授業時間を統一することで、その時間、通常学級にいる児童を日本語学級に集めて指導を行うことが決まった。このほか、新入外国籍児童対象の「びよびよクラス」(就学前準備教室)の開講、夏休み・放課後の補習の実施に加え、公立学校では取組みが遅れている母語教育につき、私立学校ムンド・デ・アレグリア校に希望者を通わせるなどの取組みも行われた(後述)。

遠州浜小学校と異なり、1校あたりの外国人生徒数が少ないため加配教員が配置されていない市内の小中学校の外国人児童生徒のためには、「外国人児童適応指導教室(通称:ことばの教室)」が市内2校に設置されており、正規の授業扱いで学校に通い、日本語指導を受けている。

これらの義務教育段階における取組みに加えて、平成19(2007)年度より市立高等学校にインターナショナルクラスが開設され、公立高校としては初めてポルトガル語(または英語)で受験できる学校となった<sup>(40)</sup>。講師にはリオデジャネイロ州立大学からブラジル人教師2人を招聘し、意欲ある外国人の子どもが高校で学ぶことで大学進学を実現し、将来母国と日本の架け橋になる人材育成を目指している。初年度は20人の定員に対し、ブラジル人7人と中国人1人が受験しブラジル人3人、中国人1人の合計4人が入学している<sup>(41)</sup>。

(35) 浜松市国際課『外国人の子どもの教育環境意識調査報告書』2005.5, p.31による。

(36) 浜松市「浜松市外国人子ども教育支援事業計画」<<http://www.city.hamamatsu-szo.ed.jp/shikyoi/gaikokujin/mokuji.HTM>>

(37) 特に同市教育委員会は外国人の義務教育学校就学の際「体験入学」を義務化、入学の可否を判断するという、子どもの教育を受ける権利の侵害とも取れる施策を実施していたほか、一部学校は体験入学の際、外国人生徒に教科書を支給せず問題となった(「2001記者メモ1 外国人の体験入学 摩擦乗り越え共生へ」『毎日新聞』(静岡版)2001.12.1.)。

(38) 浜松市企画部国際課「多文化共生のとびら 外国人の子どもたちに夢と希望を 浜松市の取組」『自治体国際化フォーラム』206号, 2006.12<<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/culture/206/index.html>>

(39) このほか、中国人児童も在籍しているため、市費による外国人児童就学サポーターが週に2回勤務する。

(40) 授業は、基本的に日本語で行われるが、ブラジル地理・文学等はポルトガル語でブラジル人講師が行う。カリキュラムの詳細は浜松市立高校ホームページ「授業・クラス編成など」<<http://www.city.hamamatsu-szo.ed.jp/ichiritsu-h/submenu/sub/international-class/20061004/zyugyou-classhensei-jpn.pdf>>を参照のこと。

(41) 静岡県国際交流協会ホームページ「日本再発見」<<http://www.sir.or.jp/discovery/32.html>>



## 2 外国人学校における状況

### (1) 概略

ブラジル人学校を初めとした南米系外国人学校は、外国人集住地域に集中している。ブラジル人学校の前身は、ポルトガル語の補習塾や託児施設であることが多く、学齢期の子どもたちの公立学校への不適応や就学年齢超過による不就学・不登校問題や、帰国を控えた保護者からのポルトガル語教育への要望に対応する中で、学校として扱われるようになった<sup>(42)</sup>。平成11(1999)年には、ブラジル本国から大手私立学校ピタゴラス校が進出したほか、ブラジル政府による学校認可制<sup>(43)</sup>が導入された。各学校においては、帰国後の教育の継続を目指し、母語による本国同様の教育が実施される。本国政府の認可校では、一定の日本語や日本文化の教育も義務付けられているが、内容・授業時間数等は各学校の裁量に任されている。児童生徒数は、ブラジルに帰国するケースや、保護者の頻繁な国内移動のため、不安定である。

### (2) 教育の実態

我が国の在外教育機関と異なり、ブラジル政府は財源の問題から、本国から教師派遣を行っていない<sup>(44)</sup>。本国で無償配布が実現された教科書については、今後日本でも同様の措置を検討したいとは考えているようだ<sup>(45)</sup>が、まだ実現されていない。

日本全国に99校ある南米系外国人学校の中で、96校と大多数を占めているのがブラジル人学校で、うちブラジル政府の最終的な認可を受けたのは41校となっている（平成18(2006)年9月現在<sup>(46)</sup>）。平成16(2004)年1月には文部科学省の決定により、在日ブラジル人学校のうち19校に対して、大学受験資格が付与された<sup>(47)</sup>。学校の多くは、就学前教育課程、初等教育課程を有するほか、中等教育課程が開設されている学校も増加している。

ブラジル政府が、ブラジル人学校の認可申請審査を行う際に最も問題視する点は、体育館などの運動施設不足で、他にも敷地の狭さ、耐震基準不足など施設的問題が多い。これらは、ブラジル本国と日本政府による財政的援助がない中ではやむを得ない点もあるが、公立学校と比較し問題が多い<sup>(48)</sup>。ブラジル人学校が日本政府に求める要望にも、公的教育施設（体育館、プール、教室等）の無償貸与があり<sup>(49)</sup>、これについては今後、各自治体にはさらに柔軟な対応が求

(42) 拝野寿美子「在日ブラジル人学校の機能に関する一考察」『国際教育評論』2号, 2005, p.21.

(43) 拝野寿美子「日本におけるブラジル海外子女教育政策の有効性に関する考察」『学校教育学研究論集』13号, 2006.3, pp.19-20. によれば、ブラジル政府の学校認可制は、学校内で行われている授業や教員資格がブラジル本国の教育関連法規に沿っているかどうかを基準に認可するものである。これによって、ブラジル本国に帰国した際の編入や進学がスムーズになったとされる。なお国際カリキュラム研究会『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究—ブラジル人学校の事例—』国立教育政策研究所, 2005, p.20. によれば、この認可は許可ではなく、資格を与えるという意味で、認可機関は、ブラジル教育省と国家教育審議会である。

(44) 拝野 前掲注(42), p.21. において、ブラジル政府は、在日ブラジル人は個人の都合で来日したのだから自助努力すべきであり、強いて言うならばブラジル人労働力によって利益を得ている企業が積極的に支援すべきであるとしている、と書かれている。

(45) 同上, 国際カリキュラム研究会『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究—ブラジル人学校の事例—』のメンバーがブラジルに現地調査に赴きインタビュー等を行った報告による。

(46) 月刊「イオ」編集部『日本の中の外国人学校』明石書店, 2006, pp.224-237. 掲載の「資料1 外国人学校リスト(2006年9月現在)」を参照。

(47) 文部科学省告示第4号(平成15(2003)年1月19日付)において、学校教育法施行規則が一部改正された。これにより在日ブラジル人学校のうち、指定された19校を卒業した者は、一定の要件(準備教育課程への通学と、18歳に達すること)を満たせば日本の大学資格が与えられることになった。

(48) 岩本廣美「日本におけるブラジル人学校の展開と児童・生徒の就学状況」『新地理』54(3), 2006.12, p.41.

(49) 前掲注(42); 国際カリキュラム研究会 前掲注(43), p.36.

められるであろう。

教職員の多くはブラジル人で、中には本国から教師を採用する場合もあるが、たいていは我が国の就労者から有資格者を採用している状況である。どこの学校でも、質の良い教師の確保は大きな課題となっている<sup>(50)</sup>が、教員の雇用条件は他の職種と比較して勝ることはない。学校によって月給制・時給制<sup>(51)</sup>に分かれるが、学校が休みになると給与は支給されないなど不安定な雇用条件であるうえ、社会保険に加入していないケースも多い<sup>(52)</sup>。

子どもたちがブラジル人学校に通うメリットとしては、ブラジル人としてのアイデンティティを保持できること、来日後の適応が早くスムーズになること、かつ帰国後も本国の学校生活に適応でき、教育の継続性が保たれること（例えば、日本で受験したブラジル政府後援の初等・中等教育に関する資格認定試験「スプレチーヴォ」の結果をそのまま利用して、本国の学校に編入できる）が挙げられる。実際、ブラジル人学校に入学した理由を聞いた調査では、ポルトガル語で勉強できること、帰国後役立つことが一番に挙げられるという<sup>(53)</sup>。このほか、公立学校への不適応やいじめなど、日本の学校からの緊急避難的な理由を挙げるケースも少なくない。

一方、ブラジル人学校に通うデメリットとしては、公立学校に通えば不要である授業料などの金銭的な負担<sup>(54)</sup>がまず挙げられる。保護者が日本に来る最大の目的は、就労によって得られる貯蓄で、一定額の貯蓄ができた時点でブラジルに帰国しようとするケースも多い。すると、子どもたちの帰国後に焦点を当ててブラジル人学校に通わせるための月謝を、帰国を可能にするための貯蓄からを支払うという矛盾が生じてくる。このような事情から、特に家庭の経済状況の変化によって入退学が頻繁に行われているほか、兄弟がいる場合は全員が学校に通えないケースもあるという<sup>(55)</sup>。また、公立学校と比較して長い通学時間<sup>(56)</sup>という問題もあり、ブラジル人学校に通うことができる子どもたちは、全体の比率としては少ない。

このほか、ブラジル政府認可校でない学校は、教育の質において劣ると見られ、「非行化防止のため行き場を失った生徒のたまり場」、「一時的に滞在する子どもの仮あずかり所」とも言われる<sup>(57)</sup>。平成18（2006）年には、ブラジル政府認可の全国で最大規模のブラジル人学校経営者が脱税容疑で告発され、一部の経営者の姿勢に問題があることも指摘されている<sup>(58)</sup>。

また最近では、ブラジル人学校が「非熟練労働者を生産する場」と揶揄されることも多い<sup>(59)</sup>。この背景には、来日当初は保護者が帰国を念頭に置いていたため、ブラジル人学校に通っていたものの、日本の治安の良さ・賃金の高さなどから帰国せず、日本にとどまるケースが増えていることがある。政府認可校では一定の日本語教育が義務付けられているとはいえ、ブラジル

(50) 拝野 同上, p. 22.

(51) 時給1,000円程度。

(52) 前掲注 (41); 国際カリキュラム研究会 前掲注 (43), p.48.

(53) 小内透「ブラジル人学校に通う子どもの生活と意識」『在日ブラジル人の教育と保育』明石書店, 2003, p.112.

(54) 授業料は、各学校によって異なるが25,000円から40,000円が相場とされる。筆者が平成18（2006）年9月7日に訪問した浜松市のブラジル政府認可「エスコラ・ブラジレイラ・デ・浜松」では25,000円で、高等科（大学受験コース）はもう少し高いとのことだった。このほかに教材費、送迎代（通学定期券が購入できないため、多くの学校はマイクロバスで送迎を行っている）、昼食代等がかかる。前掲注 (45), p.41によれば「ブラジル人学校の給食は、業者が配達する弁当であり、しかも給食費は中学生で8,800円と日本の中学校の倍程度の価格になっている。」とのことである。

(55) 前掲注 (42), 拝野論文。

(56) 前掲注 (47)。

(57) 前掲注 (4), pp.106-108.

(58) 例えば、「ブラジル人学校「脱税」「認可」緩和の中、動揺」『朝日新聞』2006.6.11.でも、一部ブラジル人学校の経営姿勢への疑念が示される。平成19（2007）年6月5日、名古屋地裁は経営者に対し、有罪判決を言い渡した。

(59) 拝野寿美子「在日ブラジル人青少年の「日本での単純労働」観」『移民研究年報』12号, 2006.3, p.110.



本国への帰国が主眼であるために、実際は学校内で日本社会への適応や日本語教育は重視されていない<sup>(60)</sup>。そのため、学校を卒業しても日本語は話せないケースがほとんどで、子どもたちは進学を含めた日本での社会的上昇移動に困難をきたし、日本語が話せなくても辛うじて受け入れてくれる底辺労働市場に入るしかなくなる<sup>(61)</sup>。この問題は、親の就労状況と密接に関係するうえ、親自身の方向性が定まらないため、教育分野のみでの解決は非常に難しい面もある。とはいえ、外国人学校は後述のペルー人学校「ムンド・デ・アレグリア」のように、親の就労や帰国方針にかかわらず、子どもたちが日本で生活できるよう、日本語や日本社会への適応教育を重視する方向性<sup>(62)</sup>を目指すべきではないだろうか。

### (3) 外国人学校の法的地位—各種学校への申請について—

現在、各種学校に認定されている南米系外国人学校は、全国でわずか3校しかない。大多数の学校の法的位置づけは私塾、あるいは有限会社といったものである。そのため公的助成が受けられないうえ、本来学校であれば免除される経費（例えば、授業料の消費税等）を負担しなければならない。この結果、教育の質（施設、教員）が比較的低く、現状の維持さえ支障をきたすうえ、保護者は高い月謝の支払いを余儀なくされている。ブラジル政府の認可は、実質的な援助には結びつかないため、日本政府の認可は学校経営にとって大きなメリットとなるが、旧文部省が昭和25（1950）年に定めた認可基準は、校地や校舎の原則自己所有など、経営が難しい学校にとってはハードルが高いものであった<sup>(63)</sup>。

外国人集住地域で、南米系外国人学校を数校抱える浜松市は、この問題を解決するため、各種学校認定基準の緩和を国や県に働きかけてきた。平成15（2003）年には、国の構造改革特区で各種学校の設置要件の緩和を求める「外国人との共生特区<sup>(64)</sup>」を申請し、ブラジル人等の外国人学校の充実に向け「外国人学校を学校法人並びに各種学校として認定するための要件の緩和」等<sup>(65)</sup>を提案したが、所管官庁である文部科学省は「設置許可は都道府県の権限」であるとして、申請を却下した。そのため浜松市は、設置許可権限の市への委譲を目指して、平成16（2004）年、規制緩和と権限委譲を目指す政府の「地域再生プログラム」構想に応募、設置基準の緩和のみならず、外国人学校の設立認可の権限を県から市に委譲するよう提案した。しかし、文部科学省は、設置認可は私学行政に詳しい県が相応しく、権限委譲は県と市の協議が必要な事項である、としてまたも却下した<sup>(66)</sup>。これを受け、静岡県に県としての基準作りが求められたため、同年3月17日には県の私学審議会は、外国人学校に限って各種学校の申請基準を緩和し、自己資金の保有率基準を引き下げたほか、施設についても自前の校舎でなくても構わない、などとした<sup>(67)</sup>。

(60) 筆者が訪問した浜松市のブラジル人学校（ブラジル政府認可）「エスコラ・ブラジレイラ・デ・浜松」の校長によれば、週に1回日本語講師を呼んで授業を行っているが、「何よりも子どもたちが日本語を学ぶことに熱心ではない」とのことだった。

(61) 井上 前掲注（15）, p.89.

(62) このほか、群馬県大泉町のブラジル人学校日伯学園も、日本語の教育を重視していることで知られている。

(63) 昭和25年3月14日付け文管庶第66号 各都道府県知事宛文部次官通達「私立学校法の施行について」

(64) 浜松市の特徴を生かした、経済活動だけにとどまらない外国人との地域共生に向けた特区の申請であり、教育のほか社会保障、外国人登録などの項目に分かれている。

(65) 外国人児童・生徒が日本の学校で学ぼうとするときに障壁となる「日本語のレベルや習熟度に応じた学年編入の弾力化」も含まれていた。

(66) 浜松市の地方再生プランへの応募内容と文部科学省の反応の詳細は首相官邸ホームページ「地域再生（第一次提案募集）に関する当室と各府省庁とのやりとり（文部科学省）」<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/osirase/040227/monka\\_s.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/osirase/040227/monka_s.pdf)>

このような経緯を経て、全国で初めて各種学校に認可された南米系の外国人学校は、浜松市のペルー人学校ムンド・デ・アレグリア校（以下ムンド校）である。スペイン語で「喜びの世界」を意味する同校の開設は平成15（2003）年12月である。同校校長の松本雅美氏<sup>(68)</sup>は、市内の自動車メーカーで外国人の採用担当をしていた経験があるほか、裁判所の通訳の仕事を務める中、日本の公立小中学校で勉強についていけず、非行や犯罪に走る子どもを見てきた。このなかで「外国人の子どもが日本で勉強を理解し、社会に適応するには母語での教育が必要」と考えたことが、開校のきっかけである<sup>(69)</sup>。

他の南米系外国人学校と比較して、同校では日本社会への適応を目指す設立理念が特徴であり、教育内容もこれに基づいたものとなっている。松本氏は「まずは母語を確立することにより第2言語としての日本語を取得させ、日本語学習をする中で日本の文化、習慣、法律を教えて」いるとのことで、日本語授業は木曜日以外の毎日行われている<sup>(70)</sup>。

ムンド校は平成16（2004）年、静岡県から各種学校として認可を受け、平成17（2005）年より浜松市から補助金を得ることとなった（初年度は145万円）ほか、授業料の消費税免除や通学定期の適用も開始された。また、これにより社会的な信頼が得られたため、同年3月には地元企業53社から計2,000万円の寄付を受けた<sup>(71)</sup>。同校はこれらを元手に、開校当時46,000円だった授業料を15,000円まで値下げし、生徒数も大幅に増加した。同じ年、NPO法人だったムンド校は、南米系外国人学校としては初めて準学校法人<sup>(72)</sup>にも認可された。

ムンド校の動きは、他の外国人学校にも影響を与え、静岡県内のブラジル人学校は各種学校の申請に向け勉強会を開くことを決めた。また、静岡県に次いで岐阜県、愛知県も各種学校認可基準の緩和措置を行い、岐阜市のHIRO学園がブラジル人学校としては初めて平成18（2006）年11月に、次いで平成19（2007）年3月23日、富士市平垣本町のブラジル人学校、エスコラフジが準学校法人に認可された<sup>(73)</sup>。しかし多くの学校は、外部交渉ができるスタッフを持たず、日本語による申請などが難しいうえ、そもそも各種学校になる条件や、申請方法を知らない学校も多いなど、申請自体へのハードルは高い<sup>(74)</sup>。今後は、これまでほとんど協力関係がなかった外国人学校同士が連携することで、学校間の助言が受けやすいシステムを整備すること<sup>(75)</sup>、また、都道府県が申請のしやすい環境づくりを整備することが必要ではないだろうか<sup>(76)</sup>。

(67) 静岡県「外国人児童・生徒等を対象とする私立各種学校設置認可等審査基準」（平成16年3月19日制定）。いわゆる「静岡方式」では実情に詳しい地元自治体が「〇〇校を各種学校に認可してほしい」との要望書を県に出せば、自前の校舎を持っていないとも認可できるようにした。このように、静岡方式は県の認可の前に地元市町村の関与も認めた点が珍しい（『朝日新聞』2004.3.21「夢続く 外国人学校認可へ県が『静岡方式』」）。

(68) 松本氏は、浜松市内の自動車メーカーで日系ペルー人の採用を担当していた経験もある。

(69) 「南米系学校『行政支援を』」『朝日新聞』（静岡版）2005.10.14；「教育ルネサンス 築く多文化共生（3）外国人学校広がる支援」『読売新聞』2006.3.24。など。松本校長は同校設立に1,000万円の私財を投じたという。

(70) 平成18（2006）年3月9日に行われた外務省、国際移住機関主催「シンポジウム 『外国人問題にどう対処すべきか』 外国人の日本社会への統合に向けての模索」配布資料のうち、松本雅美報告部分、p.2。

(71) 前掲注（66）。朝日新聞によれば、スズキ教育文化財団はこれまで社内の中古パソコンを外国人学校に寄贈するなどしてきたが、私塾扱いであったため、財政的支援は行ってこなかった、という。

(72) 専修学校又は各種学校の設置のみを目的とする法人を準学校法人という（私立学校法第64条第4項）。

(73) ただ、富士市の「エスコラフジ」ではJR東海の「認可から1年以上たたないと通学定期の適用を認めることができない」という社内規則から、いまだ通学定期を購入できない状態だという。（「JR通学定期 買えず」『朝日新聞』（静岡版）2007.7.19。）

(74) 平成18（2006）年8月、外国人集住都市会議が外国人学校にアンケートで各種学校認可申請予定を聞いたが、「なし」と答える学校がほとんどだった（「リポートみえ 外国人学校、厳しい現実」『朝日新聞』（三重版）2006.12.10）

(75) 「外国人学校18校スクラム」『朝日新聞』（静岡版）2006.3.9。によれば、県内の外国人学校18校が県外国人学校協議会を結成した。呼びかけ人は朝鮮学校長で、国籍を越えた外国人学校間の連携としても注目される。

(76) 渡辺一雄文部科学省大臣官房国際課長「公立学校を中心に教育の充実を図りたい」、月刊「イオ」編集部 前掲注（46）。

南米系外国人学校のみならず、広く外国人学校に対する財政的援助として今後検討すべき問題は、指定寄付金制度の適用と特定公益増進法人認定の問題であろう。平成15（2003）年3月、外国人学校に対する税制上の優遇措置が追加され、指定された法人への個人や企業の寄付が免税扱いとされる「特定公益増進法人」に、「初等学校または中等学校を外国語によって施すことを目的とする各種学校を設置する学校法人」が加えられた。しかし文部科学省は、対象とする外国人学校を①国際評価機関及び国際バカロレア事務局により認定された学校であること、②そこに学ぶ児童生徒の保護者が「外交」「公用」「投資・経営」「技術」「教授」などの在留資格を有すること、とした<sup>(77)</sup>。そのため、欧米の学校評価機関の認定を受けず、保護者の在留資格も「定住者」や「特別永住者」が多い南米系外国人学校は1校も認められていない。政府はその理由として、同制度は極めて特定化された枠組み、つまり外資系企業、大使館関係者に日本に人的投資をしてもらうという観点で認められたためである、としている<sup>(78)</sup>が、これに対しては南米系外国人学校のみならず、中華学校、朝鮮学校も反発している。

このような南米系外国人学校が抱える様々な困難の根幹には、我が国においては外国人学校が法的に位置付けられていない、という問題がある。政府は1960年代後半、数回にわたり外国人学校制度創設のための法案成立を目指したが、実現しなかった。当時政府が考えた外国人学校制度は、主に朝鮮学校への規制を目指したものであるといわれ、非常に問題が多いものであった<sup>(79)</sup>。同法案が廃案とされたのち、現在まで政府による外国人学校の制度化の動きは、全く見られていない<sup>(80)</sup>。

### 3 不就学問題

#### (1) 我が国における外国人の教育に関する規定

我が国の法令においては、外国人子女に対する教育についての定めはない。外国人子女の義務教育諸学校への就学に関しては、1980年代まで公立学校に通う外国人の大半を占めた在日韓国人に関する方針に基づいて運用されており、90年代以降来日した外国人についても、これによっている。

外国人子女の義務教育諸学校への就学については、基本的に文部省が昭和40（1965）年に日韓条約の締結を受けて全国の教育委員会に出した通達<sup>(81)</sup>に基づいて運用されている。同通達で、文部省は在日韓国人の学齢相当の子女の保護者が公立の義務教育諸学校に子女の入学を希望する場合に、市町村の教育委員会は入学を認め、保護者に対し入学の申請をさせること、授業料は徴収せず、教科用図書も無償措置対象とすること、などとした。

(77) 文部科学省告示59号（2003年3月31日）「所得税法施行規則第40条の8第4項及び法人税法施行規則第23条の2第4項に規定する文部科学大臣が財務大臣と協議して定める基準」

(78) 渡辺 前掲注（76），p.206. この問題については、大島令子衆議院議員が平成15（2003）年5月7日、「外国人学校に関する再質問主意書」（平成15年5月7日提出質問第67号）〈[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a156067.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a156067.htm)〉において、特定公益増進法人の認定が、インターナショナルスクールに偏っている理由を尋ねている。これに対し政府は「保護者の用務の都合により我が国に短期間滞在する外国人児童・生徒を多く受け入れている各種学校が、対内直接投資を促進し、海外からの優秀な人材を呼び込む上で重要な役割を果たしているという趣旨を述べたものであり、お尋ねの我が国に長期間滞在する外国人児童・生徒の社会的意義について一概に述べることは困難である。」〈[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b156067.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b156067.htm)〉と回答している。

(79) 例えば稲本洋之助「外国人学校法案批判」『法学セミナー』146号，1968.5，pp.49-54.によれば、昭和43（1968）年3月に提出された「外国人学校法案」は、外国人学校認可権者を文部大臣とするほか、国が外国人学校のみ監査を行うなど、外国人学校への国の規制を強める一方で、保護・優遇のための規定は含まれていないものだったとされる。

(80) 前掲注（76），p.207.



その後、昭和54（1979）年に我が国が「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）」を批准したため、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、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。また平成3（1991）年に結ばれた日韓覚書<sup>(82)</sup>を受け、文部省は「日本国内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」（平成3（1991）年1月30日付け文初高第69号、各都道府県教育委員会教育長あて文部省初等中等教育局長通知）を出した。この通達では、市町村教育委員会は公立の義務教育諸学校への入学を希望する在日韓国人がその機会を逸することのないよう、その保護者に就学案内を発給する<sup>(83)</sup>こととしたほか、在日韓国人以外の外国人についてもこれに準じた取扱いをするよう要請している。

外国人子女には就学義務は課せられていないが、保護者が通学を希望する場合は、無償で受け入れ、基本的に日本人と同様の教育を提供する、という我が国の政府のスタンスには、批判<sup>(84)</sup>が多い。まず、「不就学」という事実事態が欧米諸国であまり見られない理由は、これらの国では、義務教育という基礎的教育の享受は普遍的な人間の基本的権利で、国籍という人間の一属性に左右されるものではない、とする見方が有力であるから<sup>(85)</sup>と言われる。また、我が国が批准している「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」、「子どもの権利条約」及び「国際人権規約」では、教育についてすべての者の権利を認めるとともに、初等教育は無償と定められている<sup>(86)</sup>。外国人の子女には日本人と同様に教育を受ける権利があり、その際受けるべき「教育」は全ての者を同一に扱う「形式的平等」ではなく、外国人の言語・文化的背景を考慮した「実質的平等」に基づいたものであるべきという見方が、多くの教育関係者の見方である<sup>(87)</sup>。

また外国人集住都市会議も、平成17（2005）年11月、内閣府に対し、「我が国に90日以上滞在する外国人の子どもについて、教育を受ける権利と義務を法令上明記すること」等を内容とする規制改革要望書を提出した。しかし平成18（2006）年1月、文部科学省はこれに対して「我が国の義務教育は、我が国の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成を目的としたものであり、このような義務教育を外国人に対して強制することは実際的であると考えられない」などの理由で却下した<sup>(88)</sup>。

(81) 永住を許可された者が、当該永住を許可された者を市町村の設置する小学校又は中学校に入学させることを希望する場合には、市町村の教育委員会は、その入学を認めること。永住を許可された者およびそれ以外の朝鮮人教育については、日本人子弟と同様に取り扱うものとし、教育課程の編成・実施については特別の取り扱いをすべきではないこと（昭和40（1965）年12月25日付け文初財第464号、各都道府県教育委員会教育長、各都道府県知事あて文部事務次官通達）。これ以前は、国は憲法第26条第2項の「義務教育無償の原則」について外国人には適用しないとし、現実的な対応は、地方自治体や学校の慣例に任せていた（宮島・太田 前掲注（5），pp.220-221.）。

(82) この覚書で教育問題について①日本社会において韓国語等の民族の伝統及び文化を保持したいとの在日韓国人社会の希望を理解し、現在、地方自治体の判断により学校の課外で行われている韓国語や韓国文化等の学習が今後も支障なく行われるよう日本政府として配慮すること、②日本人と同様の教育機会を確保するため、保護者に対し就学案内を発給することについて、全国的な指導を行うこと、などの措置が定められた。

(83) しかし翌平成4（1992）年には、香川県善通寺市の教育委員会が在日韓国朝鮮人や欧米人の子女のみ就学案内を送付し、ブラジル人には送付せず、その後の就学申請をも拒否し、大きな問題となったことがある（「日系人の就学拒む 一家、失意の帰国 香川・善通寺市」『朝日新聞』（大阪版）1992.7.14.）。

(84) 例えば、前掲注（4）掲載の佐久間孝正「多文化に開かれた教育に向けて」など。

(85) 宮島喬・太田晴雄「外国人の子どもと日本の学校」前掲注（5），pp.3-4.

(86) 新海秀幸「在日外国人の人権と教育」新海英行ほか編著『在日外国人の教育保障 愛知のブラジル人を中心に 新版』大学教育出版、2002、p.166.

(87) 太田晴雄「日本のモノカルチャリズムと学習困難」前掲注（5），pp.72-73.

## (2) 就学状況把握の難しさ—外国人登録制度の問題点—

外国人の子どもの就学状況把握の際、大きな障害となるのが、外国人登録制度である。現行の制度下では、外国人は一旦外国人登録を行うと、その後居住地を変更する際に自治体に届け出る必要はない。

現在、各自治体は外国人登録票に基づき、全ての外国人の子どもの保護者に対して就学案内を送付し<sup>(89)</sup>、就学を希望する場合には申請書を提出させている。しかし、毎年多くの就学案内が宛先人不明のために返送される。南米系外国人に多く見られる、有利な賃金条件を求め仕事(派遣先)を変えるために住所が次々と変わるようなケースでは、一旦転出が行われるとその居住地の把握が不可能となる。その結果、子どもが就学の機会を逸したり、公立学校に入学した場合でも、その後の転居をきっかけに転校手続きを怠り不就学となる事例も指摘されている。このため、外国人にも住民基本台帳法並みの手続きが必要との指摘は、教育関係者からは多く見られる<sup>(90)</sup>。

なお、多くの教育委員会に共通する態度として、学齢期を迎える外国人児童の保護者に対し、就学案内を送るものの、就学手続きをするかどうかの個別フォローアップはしていないことが挙げられる<sup>(91)</sup>。このほか、当然ながら非正規滞在者(非正規登録、超過滞在)には通知は送付されないが、もし非正規滞在者が就学手続きの情報を得た場合でも、入国管理局への通報を恐れて手続きを控えてしまう可能性が強い。

## (3) 不就学の実態調査

「学校に行かない外国人子女の子どもたち」の存在は、平成10(1998)年から11(1999)年に実施、公表された愛知県豊橋市の外国人登録者の日本の学校への就学状況調査により、実態として初めて知られることとなった。その後、多くの外国人集住地区の自治体が独自に不就学実態調査を行っているほか、文部科学省も集住地区の自治体に調査を委嘱したが、いまだ全国的な調査は行われておらず、我が国における不就学者の実態が明らかになったとはいえない。

文部科学省は平成17(2005)年度から18(2006)年度にかけ、南米日系人が集住する自治体<sup>(92)</sup>を中心に外国人の子どもの不就学実態調査を委嘱し、平成19(2007)年7月に結果を公表した。これによれば、外国人登録者で義務教育の就学年齢にある子ども9,889人のうち、不就学者数は112人(1.1%)だった<sup>(93)</sup>。この1.1%という不就学率は、これまでのマスコミ報道、あるいは自治体独自の調査<sup>(94)</sup>と比較するとかなり低い数字であるが、北海道大学小内透教授は「不就学の比率はもう少し多いと思うが、これまで実態にせまろうという意識もなかったことを考え

(88) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放要望11月受付関係(平成17年)」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kiseikaikaku/osirase/060117/monka.pdf>>

(89) この「就学案内」そのものは、行政手続き的な観点でもいくつかの問題点がある。例えば自治体によってはいまだに日本語の案内文書が発送されるケースがあるほか、日本の教育システムに関する情報(例えば就学援助等)を的確に伝えていないこと、などが問題視されている(前掲注(13)における総務省の指摘)。

(90) 例えば、佐久間 前掲注(84), p.64. などでも指摘されている。

(91) 同上

(92) 太田市、飯田市、美濃加茂市、掛川市、富士市、豊田市、岡崎市、四日市市、滋賀県、豊中市、神戸市、姫路市、大阪市の1県12市である。

(93) 文部科学省「外国人の子どもの不就学実態調査の結果について」<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm)>

(94) 豊田市国際交流協会の調査によれば、同市内の外国人の子どものうち約4割程度が不就学の状態にあるとのこと(「外国人児童の4割が不就学 豊田市の協会まとめ」『朝日新聞』(愛知版)2001.8.31.)。

れば一歩前進だ」と評価している<sup>(95)</sup>。

さらに同調査で、不就学者の保護者等にアンケートまたは対面調査を行った結果、不就学の理由として最も多かったのは「学校に行くためのお金がないから」、次いで「日本語がわからないから」、「すぐに母国に帰るから」となっている。また、「日中何をして過ごしているか」という質問に対しては、「家で特に何もしていない」、「仕事・アルバイト」、「兄弟姉妹の世話」の順で回答が多かった。不就学者の希望では、「就学」(32.1%)が最も多いものの、「就労」(19.2%)、「帰国」(17.9%)も無視できない。特に、我が国では15歳以下の少年の雇用が禁じられているにもかかわらず、実態と希望共に就労が多いことは大きな問題である。平成19(2007)年7月に、浜松市で13歳・14歳の少年を就労させていたとして派遣業者が逮捕されているケース<sup>(96)</sup>は、氷山の一角<sup>(97)</sup>であろう。

外国人集住地域の自治体は、独自に就学実態調査を行っている<sup>(98)</sup>が、そのなかで岐阜県可児市の不就学実態調査はもっとも精緻と評価されている。同調査は、平成15(2003)年から平成17(2005)年にかけて、厚生労働省の補助を受けた可児市が大阪大学人間科学研究班やNPO団体と協同で、就学年齢の子どもの就学状況と、就学年齢を超えた子どもの進路状況の調査を行ったものである。調査方法は、調査対象の中学3年生に該当する14歳の外国人子女42人の家庭を計6か月かけて訪問し、居住状況が把握でき調査を受け入れた36人の対象者とその保護者に対して、非常に信頼性が高い直接面接を実施したものである。

同調査の結果、14人(33%)の不就学の子女の存在が判明した。また、就学年齢超過後に追跡調査として進路状況調査を行った結果、就学期に不就学経験がない子女は、就学の継続傾向が強いこと、なかでも外国人学校に就学していた子女の就学継続率が高いことから、外国人学校の担う役割の重要性も指摘されている<sup>(99)</sup>。

#### (4) 不就学問題と少年非行

近年増加しているブラジル人少年の非行や犯罪の背景に、不就学問題があるとされている。日本語を学ぶ機会もなく、不就学のままで義務教育年齢を超過した少年たちは、就労も難しく、その結果非行や犯罪に走りやすい傾向があると指摘されている<sup>(100)</sup>。日本語の理解度が低く、日本の生活に不適應を起こしていると判断された外国人少年を収容する久里浜少年院においては、平成5(1993)年から平成14(2002)年の間の収容総数で、ブラジル国籍の少年が86%を占めるようになった<sup>(101)</sup>。同少年院では、平成5(1993)年に日本で初めて「国際科」を設け、基本的な日本語や社会習慣を身につけさせるプログラムを導入した。国際科では、少年たちの社会復帰を目指した学力や技術(フォークリフトの資格取得など)の習得、健康な心身の回復のため生活全般にわたる指導に加え、日本語指導(初級)も行っている。

(95) 「外国人の子供実態調査 112人が不就学」『東京新聞』2007.8.1.

(96) 「労基法違反容疑で、日系派遣業者を再逮捕 13・14歳4人を雇用 浜松」『朝日新聞』(静岡版)2007.7.12.

(97) 「10代前半の学校に行かない子供たち」『週刊東洋経済』6041号,2006.9.16, p.50.でも、家計が苦しい場合に親が中学生の子供を工場で働かせる事例が紹介されている。

(98) 群馬県大泉町が2002年から2年間かけて行った調査は不就学の存在を明らかにした先進的調査である。このほか、静岡県浜松市、愛知県豊田市、三重県、長野県などの自治体も調査を行った。

(99) 小島祥美ほか「外国人の子どもの教育環境と進路の関係」『国際教育評論』3号,2006, pp.25-26.

(100) 「治安の死角(2) 第4部 外国人定住者の犯罪 日本語学べぬ日系の子」『読売新聞』2005.6.11.

(101) 麻生由一「少年院における外国人少年の処遇の現状—少年事件関係執行機関における外国人少年の処遇(3)」『家庭裁判月報』55巻12号,2003.12, p.14.



入院時には幼稚園レベルの日本語であった少年たちは、週4日、1日80分の日本語授業に加え、24時間日本語漬けの環境と退院後の就労への意欲から、日本語習得が迅速に行われていくという<sup>(102)</sup>。同少年院国際科では日本語の授業以外でも、生活に密着した場面<sup>(103)</sup>を想定したソーシャルスキルトレーニングを行い、日本語能力に加えて日本社会への適応力も身につけることを目指している。

少年院国際科におけるこの事例を見ても、子どもたちが来日後、早い時期に日本語を習得することの必要性が示唆される。特に日本語を学ぶ動機付けの点では、日本で就労するためには日本語能力は不可欠である、という将来展望を与える必要があると考えられよう。

#### 4 将来的展望—一定住か帰国か—

南米系外国人の子どもたちは、親の就労方針が定まらないため、はっきりとした将来展望を持たずにいる。親がブラジルへの早期帰国を口にする場合も多く、このことが日本語習得や日本における学習意欲の低さにつながっている。

日本での定住を考える場合には、安定した職業を得るためにも高校卒業資格は必要であるが、義務教育終了後高校進学を果たすのは、容易ではない。日本人と比較すると、進学率は格段に低く、進学先も定時制高校がその多くを占めているのが現状である。日本語能力とそれに伴う学力にハンデを持つ南米系外国人に対して、高校入試特別枠の設置<sup>(104)</sup>、職業訓練学校等各種学校への進学の道を求める声<sup>(105)</sup>もある。また、一旦入学した外国人生徒が高校を中退する率も非常に高いことから、入学後の対応など出口保障を行っていく必要性もあるだろう<sup>(106)</sup>。このように、後期中等教育段階においてもまだ多くの課題が山積しているが、今後の課題は日本の大学への進学の実現であり<sup>(107)</sup>、大学入試枠に海外帰国生などと同様に、特別枠を設けるべきという指摘<sup>(108)</sup>も見られる。

一方、本国ブラジルに帰国する場合には、本国の生活と教育システムにスムーズに適應することが望まれるが、実際は、帰国後に不適應を起す問題も指摘されている。ブラジルでは、海外帰国子女のための特別な教育は行われていないため、日本からの帰国後、学校社会にうまく溶け込めない、学校に行きたがらない、など心理不安をきたす子どもの問題が深刻化している<sup>(109)</sup>。これらの子どもの中には、日本でいじめを受けた、あるいは日本語は習得したが母語であるポルトガル語を喪失してしまった子どもが多く見られ、日本滞在時の教育の充実が改めて求められているといえるだろう。

(102) 「ニッポンの壁（上）来日少年は今 少年院国際科で」『毎日新聞』2006.7.13.によれば、この日本語習得の速さの理由を、同院杉藤教官は「少年たちが日本でよりよい生活をしていくためには日本語が大事だということを良く分かっているからだ」としている。

(103) 「久里浜少年院国際科ルポ 法務教官として教える」『月刊日本語』227号, 2006.11, p.23.

(104) 前掲注(84), p.232.

(105) 前掲注(10)

(106) 前掲注(4), pp.261-263.

(107) 筆者が平成18(2006)年9月8日、静岡文化芸術大学池上重弘教授から行った聞き取り調査による。

(108) 佐久間孝正「多文化に開かれた教育に向けて」宮島・太田 前掲注(5), 2005, p.233.

(109) 加藤良治ほか「ブラジル帰国後の子ども達が抱える課題」『新版 在日外国人の教育保障 愛知のブラジル人を中心に』大学教育出版, 2002.

## おわりに

不就学を初めとした外国人子女の教育問題の背景には、我が国における2つの制度的な問題点があることが分かる。まず外国人子女の教育が義務ではない我が国の法制度上の問題である。もうひとつは、本論においても若干触れたが、就学状況が把握できない外国人登録制度の問題である。

日本に長期滞在している外国人の子どもに義務教育を課すことについては、文部科学省も検討しているとも言われる<sup>(110)</sup>が、未だ立法化の動きは見られない。学校教育法に外国人子女の教育を義務として明記することは、日本語教員養成や教員配置の法的根拠、学習指導要領における日本語科の設置根拠ともなるほか、不就学問題への対応など、現状で挙げられている多くの問題を解決に導くことになるとの指摘もある<sup>(111)</sup>。ここで、社会保障等他の施策と同様、外国人児童生徒の教育においても、問題となるのは費用負担の問題である。これについて、受入れを決めた日本政府のみならず、安価な労働者の受入れによって利潤を得ている企業側の負担を求める声もある<sup>(112)</sup>。日本経済団体連合会（経団連）は、平成19（2007）年2月「外国人材受入れ問題に関する第二次提言」<sup>(113)</sup>において、外国人住民の生活支援に必要な資金を確保する観点から、地域ごとに国、自治体に加え民間企業等が自発的に資金を拠出できるスキームの構築の検討が重要である、とした。企業からの資金拠出を要請するためにも、まずは政府全体として、外国人に対する一貫した政策を策定していく必要があるだろう。

「外国人集住都市会議」の平成17（2005）年から平成18（2006）年度のテーマは「子ども」であった。平成18（2006）年11月の会議では、子どもたちを等しく受け入れ、共に育む地域社会を目指した「よっかいち共同宣言」<sup>(114)</sup>が発表され、外国人子女の教育問題が待ったなしの課題であることが訴えられた。現状でも市町村レベルにおける対応は瀬戸際に来ていると言われており、今後、本格的な外国人労働者の受入れが始まれば、自治体や市民レベルでの対応では追いつかなくなっていくだろう。国として、早急に外国人児童生徒教育の基本方針の策定と、受入れ態勢の整備が求められる。

（よしだ たみこ 文教科学技術課）

(110) 「義務教育、外国人の子にも 政府調整 長期滞在者まず対象」『日本経済新聞』2007.1.11.

(111) 「記者の目 外国人の義務教育化急務 法律で国民理解獲得を」『毎日新聞』2006.1.6.

(112) 例えば、手塚義雅「論点 外国人生徒の教育支援 「共生と自立」の視点必要」『読売新聞』2007.1.11. は、企業に対し外国人労働者を雇用して利益を得ている存在としての社会的責任を指摘している。

(113) (社)日本経済団体連合会「外国人材受入れ問題に関する第二次提言」〈<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf>〉

(114) 外国人集住都市会議「よっかいち宣言～未来を担う子どもたちのために～」〈<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/>〉