

〈動向〉

外国人の子どもに関する日本の教育施策の動向

辻本 久夫

2011年の夏のある日、公立小学校での職員研修に招かれた。その学校には、外国籍の子どもは、400人近い全校児童数のうち6名だったが、外国人の親を持つ子どもは37名もいた。その子どもたちの多くが日本国籍を持つダブルである。2重国籍と担任が把握している子どもは若干であった。国際結婚者の増加が学校で見られるようになった。私は今回の研修資料として、文部科学省が2011年3月に作成した『外国人児童生徒受入れの手引き』を選んだ。何故従来のものと変えたかという、最近私が聞いた多くの学校では、外国人の子どもに関する指導などあらゆることが、人権教育担当者か担任任せになっているからである。

兵庫県は外国人登録者数で言えば全国7位で、日本語指導の必要な子ども数は第12位である。神戸、姫路の大都市の一部の学校を除けば、外国人の子どもの在籍は少数点在で、そのため日本語指導加配教員は配置されず、外国人の子どもを担任する教員が外国人の子どもに関する事柄をすべて担わされ、そのため担任はオーバーワークで潰れそうになっているケースが多い。

今回の文科省の『手引き』には、学校での管理職や日本語指導担当教員、学級担任の役割から、教育行政である都道府県教育委員会、市町教育委員会の役割が章別に丁寧に書かれている。私は4月中頃にネットで紹介されているのを見て作成されたことを知ったが、たいした内容ではないだろう

と思えばらく読まずにいたが、数ヶ月後に読んだ時は驚いた。学校での役割などが丁寧に書かれていた。例えば、学校管理職の章では「担任を孤立させない」や「長期の休みを利用して小さな保護者会を開く」「地域連携をコーディネートする」などと、今までなら考えられないような具体的な取り組みが書かれている。文部科学省がここまで丁寧に書くのかとびっくりした。早速、多くの人に紹介した。この『手引き』といい、近年の外国人の子どもの教育に関する「通知」は従来の文科省の「強制」姿勢と全く違う「共生」の姿勢が見えるものとなってきた。

私は長年、兵庫県で県立高校教員として勤務するなかで、在日コリアン生徒を担当したことから、本名か通名がという名前のこと、卒業時の進路指導での就職差別（国籍条項等）のこと、日本社会の偏見など、在日コリアンの教育課題に関心をもってきた。私が教員になった頃、高校教員も加わった在日コリアン生徒に対する就職差別撤廃運動や、兵庫県や阪神間の市教育委員会への「在日外国人教育指針」策定要請が盛んにおこなわれていた。

そのようなことから、今回外国人の子どもの教育政策の流れを整理してみた。

1. 1970年代までの外国人の子どもの教育施策

日本政府の外国人の子どもの教育に関する施策は、やはり戦後の新日本出発から見ていかないと

ならないと思い整理してみた。

表1でわかるように、戦後の外国のルーツを持つ子どもの教育については、敗戦後のGHQ占領下のため、東西冷戦による朝鮮戦争勃発を危惧しての管理政策となっている。戦後、帰国のための民族教育を取り戻そうとした朝鮮人の教育運動に対し、民族学校を閉鎖し、日本の公立学校に強制編入させた歴史がある。「阪神教育闘争」として知られる。そのため敗戦後の日本の学校には在日コリアンの子どもたちが多く在籍した。しかも公立学校においては、1966年まで在日コリアンには入学時に「誓約書」を提出させていた。このように在日コリアンの子どもへの教育姿勢は、「入れてやっている」という「管理と恩恵」でしかなかった。

旧文部省が1948年から毎年実施している学校基本調査には1971年まで国籍別外国人児童生徒数も書かれていた。1957年では韓国・朝鮮籍在籍者数は全外国籍在籍者の94.4%を占め、1971年では91%となっている。これから1970年代までの公立学校の外国人の子どもは9割以上が在日コリアンであることが推測できる。(1971年以降は国籍別調査がなくなり外国籍者総数だけとなっている)

日本政府の外国人の子どもへの管理政策と言える姿勢は、1991年日韓「覚書」を契機に大きく転換したと言える。この日韓「覚書」の教育関係事

項は、その後韓国人以外の外国人をも対象とした外国人児童・生徒教育の基本的姿勢として文部省通知により示された。その要点は、課外での母語・母文化教育の公認、外国籍家庭への就学案内

表 1

- 1947年：教育基本法の施行
- 1948年1月24日：「朝鮮人学校の取り扱いについて」(文部省学校教育局長通達)
 - 在日朝鮮人も日本の教育法令の適用を受けるので就学義務はある。公立学校への受け入れ態勢を整え、校舎借用の朝鮮人学校の明け渡しを求め—
 - ▶ 1948年3月24日：朝鮮学校閉鎖令 (1.24通達に従わせる)、阪神教育事件 (闘争) 発生
- 1948年5月6日：「朝鮮人学校に関する問題について」(私立学校の申請は条件付きで認める)(文部省学校教育局長通達)
- 1949年10月13日：「朝鮮人学校に対する措置について」(文部省次官通達)
- 1949年11月1日：「公立学校における朝鮮語の取り扱いについて」(文部省次官通達)
- 1949年11月15日：「朝鮮人私立各種学校の設置認可について」(文部省次官通達)
- 1953年2月11日：「朝鮮人の義務教育諸学校への就学について」(文部省初等中等教育局長通達)
 - (日本国籍喪失によって、一般外国人扱いのため就学義務なし。公立学校入学の場合は「誓約書」を提出させる。誓約書は1966年1月17日の日韓法的地位協定発行まで続く)
- 1965年12月28日：「朝鮮人のみを收容する教育施設の取り扱いについて」(文部省次官通達)
- 1991年1月30日：「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について」(文部省初等中等教育局長通知)
 - (課外での韓国語や韓国文化等の学習が支障なく行われるよう配慮する。就学案内を発給する。)

の発送、公立学校教員採用の国籍条項の撤廃の3点である。このため公立学校における母語・母文化教育、民族教育の場としての「民族学級」の設置状況は90年代に急増し、大阪市内では93校、大阪府内では160校となっている (2003年3月現在)。

またこの「覚書」によって、それまで禁止されていた外国籍教員の採用は各都府県ですすんでい

った。しかし、文部省が職名を「教諭」でなく新設の「期限を付さない常勤講師」としたため、約20年経た現在、差別待遇問題が顕著化してきた。

2. 1970年代以降の外国人の子どもの教育

日本経済の高度成長に伴い、1970年代になると表2のように「海外帰国子女」や「ニューカマー」の子どもたちの増加が学校における教育課題とな

り始めた。数としては在日コリアンの子どもに比べ、ごく少数であったが、特にニューカマーの子どもは日本語がわからず、生活習慣も異なる子どもの受入れとその対応に学校現場は、経験と教育施策もなかったため大きな混乱となった（阿久澤麻理子『マイノリティの子どもたち』）

日本企業の海外進出にともなう海外勤務者の家族である「帰国子女」の教育は、経済界や保護者から

表 2

- 1965年：日韓法的地位協定にともなう文部省通達（希望者に入学許可、日本人と同様に扱う）
- 1978年10月8日：「高等学校における帰国子女の編入学の機会の拡大等について（通知）」「学校教育法施行規則の一部改正について（通知）」：改正の趣旨、帰国子女等が増加している実態にかんがみ、その高等学校等への円滑な受け入れを促進するために帰国子女等に対する入学・編入学機会の拡大を図る措置を講じたものであること
 - ▶ 1979年：「社会権規約」批准、国際人権規約発効
 - ▶ 1979年：内閣官房、インドシナ難民対策連絡調整会議を設置
 - ▶ 1982年：難民条約批准
 - ▶ 1984年：日弁連、中国残留邦人に関する人権侵害を決議
 - ▶ 1985年：東京弁護士会、東京都知事に要望書提出（帰国孤児子弟の高校入学特別措置）
- 1986年：文部省「中国引揚げ子女」全国実態調査実施、指導の手引発行
 - ▶ 1987年：国立大学協会が国立大学の「中国引揚げ者等子女特別選抜」実施を発表
 - ▶ 1988年：内閣府、「外国人の入国と在留に関する世論調査」実施
- 1988年10月8日「高等学校における帰国子女の編入学の機会の拡大等について」（初等中等教育局長・教育助成局長通知）
- 1988年10月8日「学校教育法施行規則の一部改正について」（事務次官通達）
 - ▶ 1990年：神奈川県独自に「日本語指導等協力者派遣事業」を開始
- 1991年：日韓覚書にともなう文部省通知「就学案内の通知」
- 1991年：「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況に関する調査」開始
- 1993年2月22日：「高等学校の入学選抜について（通知）」（海外帰国生の転編入は柔軟に取り扱う）
- 1993年2月22日「高等学校の入学選抜について」（事務次官通知）
 - ▶ 1993年5月：厚生労働省「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」作成（96年4月、99年4月、99年12月改定）
- 1993年8月6日：「帰国子女教育の充実方策について」（教育助成局長・初等中等教育局長通知）
- 1993年度「我が国の文教施策」で「帰国子女教育の充実」を掲載（内容は「帰国子女教育の現状と施策」と「中国帰国孤児子女教育の現状と施策」）
 - ▶ 1994年「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進および永住帰国後の自立の支援に関する法律」（「残留邦人支援法」）成立
 - ▶ 1994年：「子どもの権利条約」批准
- 1994年：文科省「外国人子女等指導協力者派遣」事業開始
 - ▶ 1995年12月：人種差別撤廃条約を批准（発効は96年1月）
- 1995年：文科省 母語ができる人材を「外国人子女等指導者」として採用し、学校に派遣事業開始

- 1997年12月25日：「高等学校における転入学等の受け入れの一層の改善について（初等教育局長通知）」
 - ▶ 1999年3月5日兵庫県教育委員会通知「県立高等学校における転入学等の取り扱いについて」（1997年12月25日付文部省通知を踏まえ）：海外から帰国し、県立高校へ編入学しようとする場合、編入考査の実施時期は可能な限り多くする。各学校長は、学科・コースごとの生徒定員の2.5%の数に該当学年の欠員数を加えた人数の範囲内において転入学または編入学を許可することができる。海外からの帰国の場合で、校長が教育上支障がないと認めた場合は、これを超えて許可することができる。
 - ▶ 2003年8月：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け入れ推進を中心として—」
- 2005・06年文科省 「不就学外国人児童生徒支援」事業、就学ガイドブック等の実施
 - ▶ 2005年6月：総務省「多文化共生の推進に関する研究会」設置、同報告書「地域における多文化共生の推進に向けて」発表（2006年3月）
- 2006年：文科省「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル」事業実施
- 2006年6月22日：外国人児童生徒教育の充実について（初等中等教育局長通知）
- 2007年7月30日：文科省発表「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について」
- 2007年：文科省「帰国・外国人児童生徒受け入れ促進」事業開始
 - ▶ 2007年：改正法成立（1994年の中国残留邦人等の円滑な帰国の促進および永住帰国後の自立の支援に関する法律の一部を改正する法律）
- 2008年6月：文科省研究会「外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）」
 - ▶ 2009年1月9日：内閣府に「定住外国人施策推進室」設置、「定住外国人の子どもに対する緊急支援—定住外国人子ども緊急支援プラン」作成、不就学の児童生徒を日本の公立学校へ導く「虹の架け橋教室」事業の開始
 - ▶ 2009年1月30日：「定住外国人支援に関する当面の対策について」（内閣府）
- 2009年3月27日「定住外国人の子どもに対する緊急支援について」（初等中等教育局長通知）
 - ▶ 2009年4月16日：「定住外国人支援に関する対策の推進について」（日系定住外国人施策推進会議）
- 2010年5月：文科省「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」設置
- 2010年5月19日：文科省発表「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、現在の進捗状況について
- 2010年8月31日：文科省発表「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、現在の進捗状況について
 - ▶ 2010年8月31日：「日系定住外国人施策に関する基本指針」策定（日系定住外国人施策推進会議）
 - ▶ 2011年3月31日：「日系定住外国人施策に関する行動計画」発表（日系定住外国人施策推進会議）
- 2011年3月：文科省『外国人児童生徒受入れの手引き』作成、配布
- 2011年5月10日：文科省発表「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、現在の進捗状況について、「入りやすい公立学校」を実現するための3つの政策発表

の強い要請もあり、旧文部省は取り組みを始めた。1978年の文部省通知から帰国子女の高校受入れ（編入）と、大学受験が大きな課題であったことが推測できる。

また、1972年に日中国交が回復されて以降、それまで極少数であった中国残留孤児・婦人とその家族

の「帰国」が増加し、その子どもたちは小中学校へ編入した。この子どもたちの日本語や生活習慣の習得、そして高校や大学進学も大きな課題であった。帰国者団体が日本弁護士会に諸問題解決の要望書を出したことによって、東京都教育委員会が全国初の措置として都立高校2校30人の特別枠入試を実施した

(1985年)。以後、この特別枠入試は神奈川県、長野県、福岡県、大阪府と続き、2011年度では13都府県に広がった。また国立大学協会も1987年11月に「中国帰国者等の入学特別選抜」実施を発表した。このような広がりの中で文部省は1993年度『我が国の文教施策』に企業の海外勤務者の子どもと、中国からの帰国者の子どもの教育課題をまとめて「帰国子女教育の充実」として積極的な受入れを都道府県に要請した。

そのあとに続いて入国したのがインドシナ難民である。1975年にベトナム戦争が終わり、ベトナムや周辺のラオス、カンボジアにおける政治体制の変化が要因で海外への難民が増加した。空路でアメリカ、陸路でタイ、またボートピープルと呼ばれる海路でその他の諸国への「脱出」であった。日本への難民が増えたのは、80年代からである。日本政府は受入れ団体として1979年3月に「難民事業本部」を設置して日本語教育や就職斡旋等を始めた。このインドシナ難民の受入れは、国際人権規約の批准を受けて、在日外国人に対する国内政策の改善・整備のきっかけとなり、「第2の開国」と位置付ける人もいる。しかしながら、難民の子どもたちにとっては中国帰国者と同様に日本語と生活習慣の習得と、高校や大学進学が大きな課題であった。私の調べた範囲ではインドシナ難民の子どもの教育に関する支援策や文部省通知は、上述の中国帰国者のようには出されなかった。

1990年代に入ると、留学生、就学生、国際結婚による来日、外国人労働者などの増加が加わって、全国の外国人登録者数は100万人を超えた。特に90年に入管法が改正されたため、南米からの日系人労働者の入国が増えた。家族ぐるみで、また呼び寄せで子どもたちも増えた。学校では新たな言語を母語とする子どもたちが増えてきたのである。このように70年代以降、特に90年代以降の日本は急速な多民族化・多文化化を迎えていった。外国人が多く住む自

治体では、日本語だけでなく労働や日常生活など多くの課題が生じていた。さまざまな課題解決のため、2001年5月には浜松市の呼びかけで「外国人集住都市会議」が設立された。(2010年4月現在28都市が加盟。毎年開催し、宣言等を採択し政府に提言書等を提出)

表2を見てわかるように、文科省は「日本語教育が必要な」外国籍児童・生徒の増加と多様化のため、1990年から「日本語指導等協力者派遣事業」、1991年から「日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受入れ状況に関する調査」、研究協力校の指定、日本語指導教材開発、担当教員に対する研修会などを実施した。また2005・06年には集住都市などの調査結果に基づき「不就学外国人児童生徒支援事業」を初めて実施し、不就学や不就学を防止するための「外国人児童生徒教育支援体制モデル事業(2006年度)」(多言語就学ガイドブックの作製など)や、「帰国・外国人児童生徒受入れ促進事業(2007年)」も実施した。

特に、2008年のリーマンショックを受けて、2009年1月内閣府には「定住外国人施策推進室」が設置され、「定住外国人の子どもに対する緊急支援」がまとめられ、不就学の子どもを公立学校へ導く「虹の架け橋教室事業」(助成事業)も開始された。

2010年5月には「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」の意見を踏まえた文科省の「政策ポイント」が初めて公表され、「入りやすい公立学校」実現のための日本語指導体制の充実などがあげられた。そして2011年3月には冒頭で紹介した『外国人児童生徒受入れの手引き』が作成され、配布された。

このように、近年の文科省の施策は、外国人の子どもにとって居心地の良い学校、地域社会を目指しているようにも思えるが、榎井 縁さんは『外国にルーツをもつ子どもたち』で、国際人権法で定められているマイノリティの教育権の保障をうたったものとはいえない、子どもの生きる場と

なる学校が単一民族が前提の国民教育をするという機能から脱皮できていないと批判的でもある。

最後に、各自治体で策定された在日外国人の子どもの教育課題（名前、就職、アイデンティティ等）解決のための施策「在日外国人教育方針・指針」を紹介する。この方針等の先駆けは大阪市教育委員会（1970年策定）である。大阪府内の自治体を中心に奈良県、兵庫県と関西地域が多い。90年代までの方針・指針の名称には「在日韓国・朝鮮人のための」がつけられているものが多い。それは在日コリアンの子どもに関わる教育課題の解決を追求しているからである。90年代以降は、ニューカマーの増加に伴い「在日外国人教育指針」と、在日コリアンとニューカマーの両方を視点に入れた名称（「在日外国人

児童生徒に関する」となっている。また、70、80年代に方針・指針を策定した自治体では90年代以降に改訂しているところもある。

自治体独自の外国人教育方針策定は、国の施策が「管理」または「放置」であった時期に、人権教育の高まりとともに、各地の教員が中心となって在日コリアンへの教育の取り組みが進められた成果でもある。これらの方針によって、外国人の子どもの「学校の受入れ体制」や「高校入試特別枠」「民族学級」「授業での取り組み」等が進められていることが多い。しかしながらこの方針が策定されていても、兵庫県での「高校特別枠」が未だに設置されないなど、充分に取り組みが行われていないこともある。

在日外国人教育方針・指針策定自治体 *（）内は策定年月		
地方	都道府県	市町村教育委員会
関西	大阪府（1988年7月）	大阪市（1970年、78年、80年、01年6月改訂）、高槻市（1973年、82年5月）、豊中市（1980年9月）、東大阪市（1982年3月）、摂津市（1982年、90年3月）、吹田市（1983年5月）、貝塚市（1984年4月）、茨木市（1989年4月）、大東市（1990年3月）、池田市（1990年3月）、八尾市（1990年6月）、堺市（1992年3月）、柏原市（1992年、05年2月）、島本町（1992年5月）、門真市（1992年7月）、羽曳野市（1992年10月）、箕面市（1992年11月）、泉佐野市（1992年、06年11月）、寝屋川市（1993年1月）、枚方市（1993年3月）、守口市（1993年3月）、熊取町（1993年6月）、豊能町（1995年5月）、能勢町（1995年5月）、泉大津市（1997年3月）、太子町（2000年2月）、旧美原町（2000年4月）、千原赤坂村（2000年11月）
	奈良県（1986年6月）	奈良市（1983年、97年1月）、天理市（1991年8月）、桜井市（1993年3月）、御所市（1995年5月）、大和高田市（1996年3月）、橿原市（1998年3月）、大和郡山市（1999年3月）、生駒市（2000年2月）
	兵庫県（2000年8月）	宝塚市（1988年、93年4月）、高砂市（1988年、06年4月）、加古川市（1990年、08年4月）、神戸市（1991年、00年3月）、播磨町（1991年、07年12月）、西宮市（1992年、98年7月）、川西市（1994年4月）、伊丹市（1994年5月）、三田市（1996年3月）
	京都府（2008年7月）	京都市（1992年3月）
	滋賀県（1997年、05年7月）	
関東	東京都（1976年、94年）	荒川区（1993年3月）、墨田区（1996年4月）、立川市（2005年3月）
	神奈川県（1990年3月）	川崎市（1986年、98年、05年3月）、横浜市（1991年6月）、平塚市（1997年3月）
	埼玉県	上福岡市（1983年3月）
	山梨県（2007年4月）	
	群馬県（2007年10月）	
中部	三重県（2003年3月）	松阪市（2007年4月）
	愛知県	名古屋市（1992年4月）
中国	広島県（1987年、97年5月）	広島市（1995年1月）、呉市（1997年10月）
	鳥取県（2004年11月）	
九州	福岡県（1999年1月）	福岡市（1997年7月）
	大分県（2010年1月）	

*2011年8月開催 第32回全国在日外国人教育研究会奈良大会資料集より編集（2011年12月作成）