

〈論文〉

外国にルーツをもつ子どもの公教育と教育行政に関する考察 —東京都の夜間中学を事例として—

大 重 史 朗

要 約

日本国内には約238万人の外国人住民がおり、中国・朝鮮系や南米系日系人と単純に二分できないほど、あらゆる国や地域から人々が移り住んでいる。家族関係も両親が日本人、外国人とさまざまで、その子どもも日本で出生し、そのまま進学や就職を希望するなど、これまでのデカセギ労働者とは違う状況となっている。必然的にこれまでのような外国人学校に加えて公立校が在留外国人への日本語の補習及び教科学習をすることが迫られており、その役割を担うのが、公立の夜間中学（実際は「夜間学級」）である。実際、文部科学省の調査でも年々、日本語指導が必要な外国籍の子どもが増えている現状がある。単なる多文化共生施策に加え、国家の成員としての外国人住民に対し、公教育の役割が重視されている。2017年に教育機会確保法が成立後、さらに夜間中学の重要性が増している。多文化社会構築のために外国人の子どもたちを日本で支障なく生活させるため、公教育と教育行政の役割を論じる。

キーワード

外国にルーツをもつ子ども 公教育 教育行政 夜間中学 教育機会確保法

1. 研究の背景と目的

§ 1. 「オールド・カマー」と「ニュー・カマー」では分類不可能な時代

現代の日本社会における外国人住民は、リーマンショック直後には減少傾向にあったが、200万人台を維持している。日本政府は現在のところ移民政策はとっていないものの、国民の日常生活で外国人住民と接する機会が増えている。そもそも、外国人住民との多文化共生社会構築をめざす先行研究においては、中国や韓国・朝鮮系住民を「オールド・カマー」として位置づけ、一方、1990年の改正入管法の施行に伴い、製造業を中心とした地域に家族とともに移住している南米系日系外国人を「ニュー・カマー」と分類し、その教育環境や国際交流の実態、公立学校や外国人学校の実態を中心に調査研究するものが増えている。しかし、昨今の国内の状況から必ずしも在留外国人を二分して説明できるほど単純ではなく、あらゆる国や地域の人々が日本国内に移り住んでいる。それに加え、家族関係においても両親または一方の親は外国で出生し、外国で生活を営んできたものの、その子どもは日本で出生し、日本

国内で義務教育を受けているため、家庭内における使用言語が親子で違う実態がある。また、日本に定住または帰化しているために、両親の母語は日本語ではないにもかかわらず、苗字は日本名で、子どもも地元の子どもたちとともに公立校に通学している実態が浮き彫りになっている。

これらの実態からはすでに「日本人」とか「外国人」といった枠組みそのものの定義があいまいになっている現状がある。前述したように日本国籍をもっている両親のもととの「ルーツ」は日本以外であり、日本のパスポートを所持すれば「日本人」と言えるのかという疑問が生じる。逆に「外国人」といっても日本で出生していないだけで、現在は日本の国や地方に対して住民として税金を納め、福祉の恩恵を受けている人もいる。筆者はこの時点で「外国人」と呼ぶのはもはや現代日本では現実的ではなく、「外国にルーツをもつ人々」と呼びたいのであるが、彼等にもそれぞれの生まれ育ってきた歴史や文化的な背景があり、その集合体としての日本社会はまさに多文化社会となっている。

その「外国にルーツをもつ人々」について、政府は「生活者」としての視点から多文化社会構築について、共生施策を打ち出している。定住外国人を日系ブラジル人など日系2世や3世に限定しながらも、日系定住外国人施策推進会議を発足させ、①日本語教育、②子どもの教育、③雇用、④安心・安全、⑤地域の一員になるために、⑥文化の尊重の6分野を重点項目としている⁽¹⁾。

そうした動きと並行する形で、政府・与党の中には、今後の国内人口が減少することを受けて、「移民」という言葉は用いないものの、外国人労働者の労働力なくしては日本の雇用が維持できないという前提から、外国人労働者を積極的に受け入れる議論が進んでいるのが明らかである。それに加えて、「外国人労働者やそのコミュニティが地域に受け入れられ、自治体としてもスムーズな関係を持つために必要な計画や施策（教育や社会保障など）についても検討を進める」としている⁽²⁾。

§ 2. 学校教育現場にみる多文化共生の先行事例

静岡県浜松市は2005年に周辺11市町村との合併をして、2007年に人口約82万人の政令指定都市となった。軽自動車やオートバイ、楽器など製造業が盛んな地域で、1990年の入管法改定以後、ブラジルやペルーなど南米系日系外国人が多く移り住むようになった。同市に暮らす外国人の数は2017年8月1日現在で、2万2260人で、総人口(80万6767人)の2.75%を占めている。国籍別ではブラジルが8769人と最多で、次いでフィリピン(3535人)、中国(2479人)、ペルー(1707人)の順となっている⁽³⁾。市内の公立小中学校には、2016年5月現在で1493人の外国人児童生徒が在籍している⁽⁴⁾。

市では母国語や母国の文化に触れる教室や市民ボランティアによる日本語教室を実施している。実際には「就学支援員」の配置や「就学サポーター」の派遣を実施し、支援員は、学習や毎日の生活支援にあたっている。2016年度は小中14校にポルトガル語、1校にタガログ語の支援にあたった。また、就学サポーターは週に数回、学校を訪問するもので、2016年5月現在では35人が66校において、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語、中国語、ベトナム語、インドネシア語の支援を行った⁽⁵⁾。

一方、同市で注目すべき点は、公立学校とは別に設置されている外国人学校である。南米系外国人を対象とした外国人学校は、母国のカリキュラムで授業が行われているものの、私塾扱いであることが多いが、同市にあるM校は2004年に各種学校として認可され、翌年には準学校法人として認可され現在に至っている。同校が準学校法人に認可されたことは、公的支援のほか、地元の民間企業などからの用具を購入するなど学校運営費の支援を受けられる立場に至っている。

このような各種学校や準学校法人については、いずれも学校教育法第1条に定められた学校(1条校)として認可されていないため、前者が学校教育法第134条、後者が私立学校法第64条に定められており、都道府県により認可されている。

外国人が多く住む自治体や企業などにより、日本語を主たる母語としない家族に対しても日本語や日本文化習得について学習の機会を設けることを2000年代から実施するなど、浜松市全体を見る限りは、多文化共生に取り組む地方自治体の先行事例といえる。

しかし、前述したような「オールド・カマー」と「ニュー・カマー」の2分類にはあてはまらない外国人住民が、あらゆる国や地域から日本に訪れ、長期にわたり滞在している。また、これまでは、製造業を中心とする外国人集住都市とされる22市を中心に外国人が住んでいたが⁽⁶⁾、そうした日本国内における地域と職業・職種の「壁」が取り払われ、あらゆる地域に外国人が住んでいるのが現状である。そうした現象に伴い、家族として日本に滞在する子どものルーツは母国で生まれたものや両親の両方、または一方が外国籍だが、子どもは日本で育っている、あるいは、ある程度年齢が進んで学齢期を過ぎてから来日しているなど、子どもをめぐる学習環境もさまざまに変化している。前述した浜松市のような先行事例の地域や外国人学校だけに、外国にルーツをもつ子どもたちの教育を任せているだけではカバーしきれない状況が国内各地で生じている。

そうした中で、公立の小中学校が外国人への日本語や各教科の学習を補習する役割が必然的に生じている。その役割を担っているのが、これまでは戦時中以前の時代に家庭の経済的な事情などから、義務教育を受けることができずに社会に出た人々の「学び直し」の場とされてきた、公立の夜間中学である。最近では、「不登校」だった子どもたちの「学び直し」の場となっている一方、外国にルーツをもつ子どもたちが利用している実態があり、夜間中学の社会的役割が変化している。そもそも「公教育」のあり方とはどのようなものなのかを考察していきたい。

2. 外国にルーツをもつ人々との共生社会の現状

§ 1. 日本における「外国人」の分類

法務省は「外国人」を在留外国人のいくつかに分類して滞在期間などの規定を設けている。以下、本項では「外国人」を法務省の在留外国人の定義に沿って考察する。

入管法（出入国管理及び難民認定法）が1989年に改正されて以来、経済社会の発展に資する高度な能力をもった人材は受け入れるが、単純労働力としての外国人は受け入れないとしてきた。そもそも在留資格とは、2016年6月時点で、入管法で定められており、外国人の在留資格は「活動に基づく在留資格」が23種類、「身分に基づく在留資格」が4種類ある。このうち「活動に基づく」場合の「活動」とは大使やその家族の「外交」、大使館職員などの「公用」、大学教授を指す「教授」、作曲家や画家などの「芸術」、宣教師などの「宗教」、外国報道機関の記者としての「報道」、一定以上のポイントを有する「高度専門職」、経営者などの「経営・管理」が挙げられる。また、「身分に基づく」場合は、日本に期間の制限なく滞在できる資格で、法務大臣の許可を得たものとしての「永住者」、および「日本人の配偶者等」や「永住者の配偶者等」が挙げられる。一方、「定住者」は法務大臣が「特別な事情」から一定期間、在留を認めるもので、最長5年で更新でき、日系3世や中国残留邦人が該当する。

「活動に基づく」場合は在留資格により「許可された場合のみ就労できる」身分と「就労できない」身分に分類されるが、「身分に基づく」場合は、いずれも自由に就労できることになっている⁽⁷⁾。

日本における在留外国人（観光などの短期滞在を除く）は、2016年12月現在で、238万2822人である⁽⁸⁾。これはリーマンショックなどの世界同時不況や東日本大震災などで2009年から2012年にかけて在留外国人は減少傾向にあったが、2013年ごろから再び増加に転じた結果である⁽⁹⁾。

§ 2. 政府の外国人施策の現状

内閣府においては、定住外国人施策として、全国各地の「電話による相談窓口」や「日本語学習・日本語教室関連情報一覧」をポータルサイトで情報提供している。しかし、中身については、各地の国際交流協会の窓口を紹介する程度になっており、施策の概要としては、基本的には各自治体に任せることが主流になっている⁽¹⁰⁾。

ただし、例えば内閣官房においては、2012年に「外国人との共生社会実現検討会議」が5回にわたり開催されている。しかし、最終的には「中間的整理」として現状の課題と展望をまとめることが中心となっていた。その中で当面の「外国人との共生社会に関する政策」の推進について、第一に各省施策の連携強化、第二に国と地方の連携強化、第三に課題の明確化と計画的な施策の推進が挙げられていることに加え、「誰もが社会的に排除されないという社会的包摂の視点からは、外国人であろうと日本人であろうと、ともに失業等の社会的排除のリスクを抱えた者という点で共通点がある。外国人を中心にした施策を充実するということだけでなく、一般施策の中で日本人と同様に外国人にも共通の配慮をするという視点も求められる」と日本人と外国人の両方の立場に配慮した記述をとっており、とくに積極的な外国人施策といった側面はみられないのが特徴である⁽¹¹⁾。

一方で法務省は、2015年の「第5次出入国管理基本計画」において一步踏み込んだ対策を立てている。例えば計画の基本方針の中には、「我が国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていく」とか「少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについて、幅広い視点から政府全体で検討していく」、あるいは「受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献していく」などの文言がみられる。もちろん外国人の受け入れには、前述したような在留資格の点に触れており、「専門的、技術的分野と評価できるものについて、在留資格や上陸許可基準の見直しを行い、受け入れを推進(現行方針どおり)」としたほか、「専門的・技術的分野と評価されない外国人の受入れについては、経済的効果、社会的コスト、産業構造、適切な仕組み、環境整備、治安等幅広い視点から、国民的コンセンサスを踏まえつつ政府全体で検討(結論は予断せず)」と表記され⁽¹²⁾、事実上の「移民」受け入れについて賛否両論が存在する国民感情に配慮したものと受け取れる^{(13) (14)}。

§ 3. 文部科学省の調査から日本語指導を必要とする子どもの考察

文部科学省は1991年度より2年おきに国内の公立小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校における、日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況について調査を実施しており、本項では2016年5月1日現在で行った調査をもとに考察を進めたい⁽¹⁵⁾。

まず、文科省においては「日本語指導が必要な児童生徒」について、「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」と定義づけ、統計においては「外国籍」と「日本国籍」を分けて数値を打ち出している。

調査結果によると、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数は3万4335人で前回調査よりも5137人増加した。日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒数は9612人で前回調査より1715人増加した。

さらに、日本語指導が必要な児童生徒のうち、日本語指導等特別な指導を受けている者の割合及び数に関し、外国籍の者は76.9% (2万6410人) で、前回調査より6.0ポイント減少し、日本国籍の者は74.3% (7137人) で前回より4.0ポイント減少した。これはある程度、政府や地方自治体において日本語指導を実施した成果が少しずつではあるが出てきているものと考えられる。

また、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒を母国語別にみると、ポルトガル語を母語とする者の割

合が全体の約4分の1(25.6%)を占め最も多い。次いで中国語が23.9%、フィリピン語が18.3%、スペイン語が10.5%で、これら4言語で全体の78.2%(前回調査は80.4%)を占めた。このように四半世紀にわたり文科省は定期的に統計調査を行っていることがわかる。それでは実際の政策としてはどの程度の範囲で行っているのか。日本語教育の関連施策の資料に基づき考察する⁽¹⁶⁾。

政府は外国人の子どもたちへの日本語施策などを行う際、外国人を「生活者としての外国人」と定義づけている。これは国籍や出身の国や地域が違って、「よそ者」という扱いではなく、日本という国の構成員であるという位置づけから定義づけているものと推察できる。文科省は「生活者としての外国人」のための日本語教育事業に2011年度は日本語教室設置運営(114件)、退職した教員や日本語能力を有する外国人等を対象とした日本語指導者養成(44件)、一定の経験を有するボランティアを対象とした実践的研修(41件)を委託により実施するとともに、地域日本語教育コーディネーター研修を実施した。これについて2011年政府予算額は、文化庁国語課扱いで、1億9500万円を充てている。

また、「外国人学校に通う外国人の子どもに対する日本語教育関連施策」として、定住外国人の子どもの就学支援事業が挙げられる。2008年のリーマンショックによる世界同時不況の景気後退により、不就学等になっているブラジル人等の子どもに対して、日本語等の指導や学習習慣の確保を図るための場として「虹の架け橋教室」を外国人集住都市等に設置し、公立学校への円滑な転入等ができるようにした。また、ブラジル人等コミュニティと地域社会との交流を促進した。2009年度補正予算として大臣官房国際課の管轄で37億2600万円が充てられ、「虹の架け橋教室」と名づけられた外国人の子どもに対する学習支援教室は2009年から2014年度まで実施された。これらは概ね順調に実施されてきたことが見込まれるが、予算年度終了後においても外国人の子どもたちは日本国内に定住していることから、一時的な事業としてではなく、継続的な事業実施が求められてきている。それが現在、後述するような公立学校の、例えば夜間中学において、外国人の子どもたちの日本語学習や教科学習の補習を行う実態が明らかになっている。教育現場が一時的な「事業」から「学校」の役割になりつつある。

3. 公教育のあり方と教育行政

§ 1. 公教育のあり方

前項で考察したように、地方自治体において、外国人の子どもたちについてそれぞれ工夫をして授業内容を決めていることが判明した。これらは小中学校を中心とした義務教育機関においてであり、つまりは公教育において正規の授業またはその枠を越えてでも、義務教育機関において実施されていることになる。それでは公教育とはどのようなものなのだろうか。

中世ヨーロッパにおいては寺院などでの読み書きを教える機会があり、市民革命期のヨーロッパではこのような「私教育」に代わりすべての国民に対して必要な基礎教育(普通教育)を公的に保障する「公教育」が成立した⁽¹⁷⁾。とくに公教育の確立はフランス革命の大きな目標の一つだった。立法議会議員に選出され、1791年に公教育委員会委員に選ばれたコンドルセは、公教育委員会の公教育案をまとめた。コンドルセは、人間には無限の自己完成能力があること、自由で平等な社会の実現には、自分で考え判断することのできる自律的市民を育てることが不可欠であること、科学研究の進歩が人類の解放をもたらすこと、を確信していた。これらは革命期のすべての公教育論の基礎となったとされる⁽¹⁸⁾。

そして、公教育のあり方は、国や時代により大きく異なるが、個人の教育を受ける権利を公的に保障する公教育と、国家の構成員を教育することを目的とした国民教育という2つの考え方が存在し、実際の公教育制度には、両方の意図が反映されている。

これらの考え方からすると、前項で考察した外国人集住都市における日本語授業や「特別の教育課程」としての課外授業などは、外国人の子どもといえども日本に「生活者」として移り住む限りは、「教育を受ける権利」を保障しており、また、現在は、かつていわれたように一時的に仕事をして賃金を稼いだら短期間のうちに母国に帰国することを前提として来日していた「デカセギ労働者」ではなく、家族とともに長期に滞在する外国人とその子どもたちが多数来日していることから、国全体として合意が得られているわけではないが、事実上の国家の構成員として教育することも含まれているのではないかと考えられる。

具体的には、戦後の教育改革は、新たに制定された日本国憲法と教育基本法に基づいて進められた。日本国憲法第26条では親が子どもを就学させる義務を規定すると同時に、教育がすべての国民に与えられた権利として保障されたとされている⁽¹⁹⁾。

こうした憲法の本質からしても、各自治体の取り組みは、子どもを就学させる義務と教育を受ける権利に則ったものであるといえよう。

確かに、日本の義務教育は日本の国家社会の形成者の育成という役割をもつことから、就学義務は日本国籍を有する保護者に課されており、外国人の保護者には就学義務が課されていないとするのが国の見解とされる。文科省は現状では「外国人の子供たちが公立学校に就学しやすい環境の整備のために」、市町村教育委員会において「日本の学校制度や無償で就学できることの情報の提供など様々な支援を行って」おり、今後もそれを支援していくとするにとどまっている⁽²⁰⁾。

しかし、1990年の改正入管法の施行により「ニュー・カマー」が大幅に増え、さらに、さまざまな国や地域から移り住んでいる外国人の子どもたちの中には、日本で生まれ育ち、日本の小中学校に通学する子どもが増えていることは、明らかに日本の国家社会の形成者と言える。確かに義務教育は日本国民を対象としており、日本国民でなければ義務は課されないが、国内の外国人の子どもたちが増える現状をみると、義務教育の本質に則るべき課題となっていると言ってもよいのではないだろうか。

§ 2. 国連人権規約からの解釈

しかし、国連人権規約(1966年12月16日国連総会採択)は①「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と②「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」、そして、③「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」の3種類の文書から成立しており、日本は①と②に批准し加盟している。

①のA規約13条は「教育についてすべての者の権利を認める」ことを規定した上で、初等教育(義務制・無償制)、中等及び高等教育(無償教育の漸進的導入)、奨学制度の整備等の具体的目標を明示し、その実現を締約国に課している⁽²¹⁾。

6 ところが、日本政府は外国人学校の設置認可に関し、戦後一貫して否定的な態度をとり続けている。いずれの場合も正規の学校(いわゆる学校教育法による「一条校」)としては認めない立場をとっている。実際には学校教育法第83条の各種学校として運営されているケースがかなりあるが、それは監督官庁としての都道府県が認可しているの⁽²²⁾。

外国人学校についての考察は別の機会に譲るが、確かに公立小中学校の「虹の架け橋教室」などについても、実質的には地方自治体が運営しているものの、実際は文科省などの国家予算を組んで行われていることから、政府も外国人の子どもに対する教育の義務や権利について全く関知していないとはいえない。むしろ、公教育の役割として、昨今認識されるようになってきているといえるのではないだろうか。仮に日本の「一条校」として認めると、外国人学校のように母国のカリキュラムで行うことは

難しくなるので、政府が否定的なのはむしろ外国人学校の自主性を重視するための配慮とも考えられる。一方では、2017年2月、教育機会確保法が施行されたが、その中には現在、外国人の子どもが多く通学している夜間中学に関する記述が存在するとともに、公教育としての夜間中学における多文化共生の実践が裏づけされているといえる。現在の夜間中学はどのような状況なのであろうか。

4. 夜間中学の外国人受け入れが法的裏づけ

§ 1. 教育機会確保法の成立により状況が変化

2016年12月に「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保に関する法律（以下、「教育機会確保法」と表記）」が成立し、その14条と15条に夜間中学に関する記述がなされ、とくに不登校経験者に加え、外国籍の子どもに対する教育の機会を夜間中学で担うことが期待されている。

法律によると、同法14条では、第四章の「夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等」との標題に基づき、「地方公共団体は、学齢期を経過した者（中略）であって、学校における就学の機会が提供されなかったもののうちにその機会の提供を希望する者が多く存在することを踏まえ、夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供その他の必要な措置を講ずるものとする」としている。そして15条において「都道府県及び当該都道府県の区域内の市町村は、前条に規定する就学の機会の提供その他の必要な措置に係る事務についての当該都道府県及び当該市町村の役割分担に関する事項の協議並びに当該事務の実施に係る連絡調整を行うための協議会（中略）を組織することができる（後略）」としている⁽²³⁾。

これら2つの条文をもとに、以下、文部科学省が2017年4月に出した「夜間中学の設置・充実に向けて【手引】（改訂版）」をもとに論を展開したい。

そもそも夜間中学（正式には中学校夜間学級）は戦後の混乱期で生活困窮などの理由から昼間に就労などを余儀なくされた学齢期の生徒が多くいたことから、義務教育の機会を提供する目的で1945年以降中学校に付設された。2016年度現在、全国の8都府県25市区で31校が設置されており、日本国籍を有していない生徒が増加し、夜間中学全体の8割を占めている。

一方、文科省は2015年7月に不登校など様々な事情があり、実質的に十分な教育を受けられないまま学校の配慮などにより卒業した者で、中学校で学び直すことを希望する者について、夜間中学での受け入れを可能とし、また、2016年9月には不登校の学齢期の生徒（文科省資料の原文では「学齢生徒」と表記）の夜間中学での受け入れが可能となった。

そうした背景の中で、2016年12月、教育機会確保法が成立し、学齢期を経過した者で、小中学校等における就学の機会が提供されなかったもののうちに、就学機会の提供を希望する者が多く存在することを踏まえ、全ての地方自治体に、夜間中学における就学機会の提供等の措置を講ずることが義務付けられた。そこで現在は、夜間中学に対し、義務教育を修了しないまま学齢期を経過した者、不登校などで十分な教育が受けられないまま中学校を卒業した者に加え、外国籍の者などの義務教育を受ける機会を実質的に保障するための様々な役割が期待されている。文科省は全ての都道府県に少なくとも一つは夜間中学を設置することを目指す方針を掲げている。

また、財源の面では2017年3月に義務教育費国庫負担法が改正され、都道府県が夜間中学を設置する場合、教職員給与等に要する経費の3分の1を国庫負担の対象とすることが書き加えられるようになった。それでは実際、全国の夜間中学の現状はどのようなものなのであろうか。

§ 2. 全国の夜間中学の現状

前掲した「夜間中学の設置・充実に向けて【手引】(改訂版)」によると、夜間中学は2016年度現在、全国8都道府県25市区に31校あり、日本人と外国人を合わせて1849人の生徒が在籍している。このうち、年齢別在校生徒数は、「60歳以上」が全体の28.5%を占め最多であるが、「15～19歳」、「20～29歳」、「30～39歳」、「40～49歳」、「50～59歳」の各世代が約13%から15%とほぼ同じ割合で在籍している。学齢者(学齢期の生徒)は0%である。

国籍別には①中国(799人)、②韓国・朝鮮(284人)、③ベトナム(101人)、④ネパール(97人)、⑤フィリピン(69人)、⑥タイ(29人)、⑦台湾(29人)、⑧ペルー(21人)、⑨ブラジル(18人)、⑩インド(13人)の順となっている。

夜間中学への入学理由は、日本国籍の生徒が①「中学校の学力を身につけたい」が31%で最多で、次いで②「中学校教育を修了しておきたいため」と「読み書きができるようになるため」が同数の22%である。これに対し外国籍の生徒は①「日本語が話せるようになるため」が31%と最多で、次いで②「読み書きができるようになるため」が28%、③「中学校教育を修了しておきたいため」が17%と日本国籍の生徒に比べて少なくなっている。日本国籍の生徒が最多だった「中学校の学力を身につけたいため」はさらに低く10%だった。

一方、夜間中学全体でみる卒業者については、2013年度末の状況として、①「高等学校進学」が40%と最多で、次いで②「就職」が35%、③「不明」が25%の順となっている。

次に全国の夜間中学の教育課程や指導上の工夫についてみると、31校のうち27校が何らかの工夫を行っていることがわかる。複数回答で①「学年の枠を超えた習熟度別学級編制」(23校)、②「習熟度別学級編制」(15校)、③「日本語指導が必要な生徒に対する特別の教育課程の編成・実施」(13校)、④「基礎的な識字教育に重点を置いた学級の設置」(11校)、⑤「外国籍の生徒を対象とした学級の設置」(7校)の順となっている。また、経済的支援については、8割に相当する学校が就学援助に類する経済的支援を実施しているが、給食については55%にあたる17校で実施しているものの、1食あたり310円から320円程度の給食費について、「実費を徴収」が4校、「自治体からの補助により負担を軽減」が6校、「無償」が7校とばらつきがあった。

「手引き」の中では基本的に夜間中学のニーズが高まっていることを強調している。まずは不登校の児童生徒の多様な教育機会を確保する観点から、夜間中学での受入れも可能であるとしている。それに加えて「外国籍の者についても、国際人権規約等を踏まえ、日本国籍の者と同様に夜間中学に受け入れ、教育機会を確保することが求められています」としている。法律施行までは、あいまいな学習環境や立場に置かれていた外国籍の者への教育を、法律施行により「公教育」の一部として定義したもののみなすことができよう。

8

5. 夜間学級における「外国にルーツをもつ子ども」の現状

§ 1. 都内の夜間中学の実情

国内には31校の夜間中学(実際は「夜間学級」)があるが、そのうち8校が東京都内にある。2016年6月現在、424人の生徒が在籍している⁽²⁴⁾。そのうち在日外国人生徒は375人で生徒全体の約88%を占める。国別の外国人生徒の比率としては、ネパールが130人(34.7%)で最多のほか、中国(引揚者以外)が119人(31.7%)、フィリピンが54人(14.4%)の順となっている。

そのうち東京都葛飾区は都心と千葉県内を結ぶ私鉄・京成電鉄の沿線に立地する。同区立F中学は

1947年の学制改革に伴い、葛飾区立中学として発足。1953年4月に夜間学級が開設された。そのうち日本語学級は1998年に開設された⁽²⁵⁾。同中学の夜間学級には2017年7月現在、「通常学級」に30人、「日本語学級」に22人の計52人が在籍している⁽²⁶⁾。国籍別ではネパールが19人で最多であり、次いで日本が10人、中国が12人、フィリピンが5人、韓国とタイが各2人、そしてインドとエチオピアが各1人の内訳である。平均年齢は「通常学級」が25.8歳であるのに対し「日本語学級」は19.9歳。計52人中27人が何らかの仕事に従事している。居住地は地元葛飾区が29人と最多で、次いで北区、荒川区、江戸川区、豊島区、足立区、杉並区、千葉県松戸市など、おおよそ葛飾区周辺地域が多い。2017年3月に卒業した18人の進路状況は、都立全日制高校への進学者が1人、都立定時制高校への進学者が7人のほかは就職(継続)している者が10人である。

「日本語学級コース」は習熟度別に4クラス(E・F・G・Hコース)を設置しているほか、日本語学習が全く初めての生徒がいる場合には別コースにより学習に慣れるまでの対応を行っている。4クラスはそれぞれ日本語の習熟度にあわせ、Eコースが入門期(基礎的な内容でゆとりをもたせる)、Fコースが初級(基本的な言葉が中心)、Gコースが中級(ほぼ日本語のみの授業)、Hコースが上級(高校進学希望にも配慮)の日本語学習の授業を実施している。同校の現状から①多種多様な国籍、幅広い年齢、②日本語習得能力、学力の違いなど個に応じた教育活動の展開、③外国籍生徒の日本語以外の各教科に対する学習意欲の向上、④学校生活と仕事及び家庭生活の両立に向けての支援、⑤全日制高校等進学希望に対する進路指導の充実、などが課題とされている。

§ 2. 通学する外国籍の生徒へのインタビュー調査結果

筆者は2017年8月、東京都葛飾区立F中学夜間学級に通う生徒2人に、聞き取り調査を実施した。調査時点では夏休みだったが、数学の補習のため登校しており、学校側には「日本語学習の一環」という位置づけで生徒のインタビューに協力してもらった。

—— 事例① ——

Kさん、女子生徒。フィリピン国籍、調査時18歳、葛飾区内在住。フィリピンで中学3年まで在学し、その後来日し、2016年秋に入学。父親は日本人で母親がフィリピン人、いずれも年齢不詳。6歳年下の弟が地元公立小学校に通学している。

Kさんは父親が日本人のため苗字は日本名である。夜間学級卒業後は日本国内の高校に進学後、医師を目指して大学進学を視野に入れている。現在、昼間は区内の工場で金属部品の箱詰め作業をしている。アルバイトの身分で、1か月の収入は約9万円。職場では日本人従業員と日本語で会話をしているという。土曜、日曜は仕事と学校は休みのため、母親と買い物など遊びに外出することが多い。母親とはタガログ語、父親とは日本語、父親と弟は日本語で会話するとのことである。

本人は「英語の授業はフィリピンより簡単だが、日本語の学習で、特に漢字が難しい」と話している。

—— 事例② ——

R君、男子生徒。中国国籍、調査時16歳。葛飾区内在住。中国の中学3年を修了している。両親とも中国人で母親がもともと看護師として来日しており、父親は日本語会話を学習中である。父親は2016年1月に来日、その後、数か月遅れて本人も来日した。1つ年上の姉が高校に通っている。

R君は父親と共に同校に通学している。本人は、昼間は週4日、中華料理店で皿洗いのアルバイトをしており学費に充てている。父親は昼間、かばん製作会社に勤務しながら同校の日本語学級に通学して

いる。家族での会話はすべて中国語で、家族全員、日本で生活する上で、日本語会話に苦労しているという。近隣の外国籍生徒のための入試枠がある都立高校への進学を希望している。

本人は「中国はPM2.5など大気汚染が進んでおり、日本には小さい頃からあこがれていた。日本は高齢化が進んでいるので、将来は国立大学の医学部に進み、外科医を目指したい」と希望を語っている。

夜間学級担当の教諭によると、F中学校夜間学級には4月と9月の2回、入学の機会があり、2学期になると日本語学級を目指して入学者が増える傾向にあるという。年配者になるほど日本語に苦労する傾向にあり、また、ほぼ中学世代に近い若い生徒ほど、高校への進学や将来の目標があるという。しかし、高校へは7割程度が進学するが、その大半が都立の定時制高校への進学者であるという。

職場での日本語会話を上達させたいという希望で入学してくる生徒も少なくなく、昼間の仕事時間の関係で遅刻する生徒もいるという。しかし、同校ではあくまでも「学校」であり、学習以外の文化祭や修学旅行など学校行事への参加も義務付けており、入学者には「日本語の語学専門学校とは違う」という立場を理解してもらっているとのことである。

6. 今後の課題と展望

日本国内では2020年の東京五輪を前に、訪日客を年間4000万人にする目標を立て、ここ数年、外国人観光客数が右肩上がり伸びている。2016年は2403万9700人と初めて2000万人を超え、前年比21.8%の伸び率だった⁽²⁷⁾。

さらに在留外国人も2. で考察したように2016年12月現在で、238万2822人と年々増えている。かつて「オールド・カマー」として中国や韓国などから来日した人々に加え、1990年代以降、製造業を中心とする地域で急速に増えた「ニュー・カマー」と呼ばれる南米系日系人に加え、昨今ではネパールやフィリピンなど東南アジアからの来日者も年々増え、「オールド」とか「ニュー」と二分するだけでは足りず、さまざまな国や地域から日本に移り住んでいる。時代が進むにつれてそうした人々のカップルの中から子どもが生まれ、日本の公立小中学校から高校、大学への進学や就職を考える世代が加わる形で、外国人家庭の家族構成や形態、性質も多様化しているのが現状である。そこで、「在留外国人」という政府や自治体が文書等で使用する公的な表記は実態とはかけ離れており、外国人住民とか外国人労働者と呼ぶよりも、現状では、「外国にルーツをもつ」人々と呼ぶに相応しい現実になっているのである。

そうした現代社会において、これまでなら単にお互いの文化を尊重し、例えば学校の文化祭や地域の祭りなどで自国の料理を振舞い、住民同士が交流する国際文化交流が盛んになされていた。もちろん、こうした交流行事そのものを否定する訳ではないが、それ以上の多文化共生策が、政府や各自治体にも必要となっている。

10 例えばユネスコの報告書は、「生涯を通じた学習とは『知ることを学ぶ』、『為すことを学ぶ』、『共に生きることを学ぶ』、『人間として生きることを学ぶ』という4本柱を基とする」とする指針と勧告を示している⁽²⁸⁾。

特に3つ目の「共に生きることを学ぶ」ことは、「一つの目的のために共に働き、人間関係の反目をいかに解決するかを学びながら、多様性の価値と相互理解の平和の精神に基づいて、他者を理解し、相互依存を評価することである」と定義づけている。これは「多文化共生」という場合の「共生」の意味について、教育分野からの定義づけにも相当すると考えられる。

さらに、1. で紹介した浜松市の事例や2. の外国人集住都市における「虹の架け橋教室」の先行事例などは、公教育が多文化共生社会実現に向けて一翼を担うきっかけを作ったといえる。さらに2017

年に教育機会確保法が施行され、多文化共生社会実現に向けて教育行政における法的根拠が作られたともいえる。

そもそも教育行政は、幅広い教育の領域の諸活動について、それが望ましい状態にあるという政策目的をもって、公共の見地から必要とされる政策課題を具体化するための作用であるとされている⁽²⁹⁾。

教育行政はその時代の要請に応じて、制度や法律といった形で具現化されるものであるといえる。そうした点において、2000年代以降、外国人学校の学校法人化を認可した地方自治体の動きや2017年の教育機会確保法施行は、「外国にルーツをもつ」子どもたちに教育の機会を与えてきた。これは、すべての国民に対し、教育を受ける権利を保障した日本国憲法第26条の意義に沿ったものであるとも解釈できる。

そもそも「学校」とは、校長、教員等の人的要素と校舎、校具等との物的要素の統一体で、一定の場所において、一定期間、一定の課程により、継続的に特定多数の児童、生徒に対し教育を行う公設又は公認の機関であり、不特定者の利用に供する公民館や図書館、博物館等の社会教育機関とは異なるとされている⁽³⁰⁾。

5. において、東京都内の公立中学における夜間学級で外国にルーツをもつ子どもたちが教育を受けていることは、まさに継続的に特定多数の児童や生徒に対し、公設又は公認の機関における活動であり、教育における多文化共生施策が公教育の場において推進されている実態が証明されていることになる。

確かに日本国内においては、「移民受け入れ」となると賛否両論があり、政策としての具現化にはまだ険しい道のりがあると思われる。しかし、約238万人もの在留外国人が日本に長期滞在している現状は見逃せない現実である。しかも彼らは年々増えている観光客としてではなく、企業における労働者、また、その家族であり、「生活者」なのである。

教育機会確保法の施行は1990年代以降、南米系日系外国人の子ども達に対して、地方自治体レベルで各種学校または準学校法人として認可するか否かを議論していた時代から比べれば、外国にルーツをもつ子ども達が学ぶ「場」が市民権を得たとも言える。しかし、まだ、夜間中学などを中心とする教育現場は注目され始めたばかりである。在留外国人を多く抱える日本のあるべき姿として、その一側面である教育現場から多文化共生社会構築の意義について、考察を続けていきたい。

【引用文献・註】

- (1) 内閣府 日系定住外国人施策推進会議 2014
<http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/sesaku/gaiyou.html> (2017年8月15日閲覧)
- (2) 自由民主党政務調査会 労働力確保に関する特命委員会『『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方』2016
http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf (2017年8月15日閲覧)
- (3) 公益財団法人浜松国際協会 HP<http://www.hi-hice.jp/index.php> (2017年8月15日閲覧)
- (4) 浜松市 HP「外国人児童生徒の状況」
<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shido/gaikokunitunagarukonosien/jyoukyou.html> (2017年8月17日閲覧)
- (5) 浜松市 HP「外国人児童生徒就学支援員の配置、就学サポーター派遣事業」
<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shido/gaikokunitunagarukonosien/g-sienin.html> (2017年8月17日閲覧)
- (6) 外国人集住都市会議の HP「会員都市」
<http://www.shujutoshi.jp/member/index.htm> (2017年8月17日閲覧)

現在の参加都市は、群馬県太田市、大泉町、長野県上田市、飯田市、岐阜県美濃加茂市、静岡県浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市、愛知県豊橋市、豊田市、小牧市、三重県津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市、滋賀県甲賀市、岡山県総社市。

(7) 日本政策金融公庫総合研究所編『中小企業の成長を支える外国人労働者』同友館 2017 pp.3-11

(8) 法務省「在留外国人統計(旧登録外国人統計)表」

http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html (2017年8月19日閲覧)

(9) 前掲書(7) pp.12-13

(10) 内閣府定住外国人施策ポータルサイト

<http://www8.cao.go.jp/teiju-portal/jpn/index.html> (2017年8月19日閲覧)

(11) 『『外国人との共生社会』実現検討会議「外国人との共生社会の実現に向けて(中間整理)」

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyousei/240827seiri.pdf> (2017年8月19日閲覧)

(12) 法務省「第5次出入国管理基本計画(概要)」

<http://www.moj.go.jp/content/001158417.pdf> (2017年8月19日閲覧)

(13) 朝日新聞「移民に『賛成』日本51%」2015年4月18日付朝刊

(14) 読売新聞「移民に反対61%」2015年8月26日付朝刊

(15) 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査(平成28年度)」の結果について

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/_icsFiles/afieldfile/2017/06/21/1386753.pdf (2017年8月21日閲覧)

(16) 文化庁「文部科学省における主な日本語教育関連施策」

http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/kondankaito/nihongo_suishin/01/pdf/shiryo_2_1.pdf (2017年8月21日閲覧)

(17) 横井敏郎編著『教育行政学—子ども・若者の未来を拓く』のうち岡部敦「第一節 日本の公教育制度」八千代出版 2014 pp.101-102

(18) コンドルセ他、阪上孝編訳『フランス革命期の公教育論』岩波書店 2002 p.10

(19) 前掲書(17) p.104

(20) 江澤和雄「就学義務制度の課題」『レファレンス』No.712 2010 国立国会図書館調査及び立法考査局 pp.29-52

(21) 馬越徹『比較教育学—越境のレッスン』東信堂 2007 p.325-326

(22) 前掲書(21) p.326

(23) 文部科学省 HP「別添3 義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律(平成28年法律第105号)」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380960.htm (2017年8月25日閲覧)

(24) 「東京の夜間中学校に学ぶ 在日外国人生徒の状況」(学校関係者資料)。

(25) 葛飾区立F中学校 HP

12 <http://school.katsushika.ed.jp/futaba-j/html/index.cfm/1,72,19,161,html>

および葛飾区立F中学校夜間学級 HP

<http://school.katsushika.ed.jp/futaba-j/html/index.cfm/1,0,20,158,html> (2017年8月24日閲覧)

(26) 「平成29年度葛飾区立F中学校夜間学級概要」

(27) 日本政府観光局「年別訪日外客数、出国日本人数の推移」

http://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf (2017年8月24日閲覧)

(28) 天城勲『学習：秘められた宝 ユネスコ「21世紀教育国際委員会」報告書』ぎょうせい 1997 p.76

(29) 木田宏『教育行政法』良書普及会 1983 p.13

(30) 前掲書(29) p.206