

多文化共生政策の基礎講座 / 多文化共生関連の実務家養成講座

多文化共生政策への アプローチ

近藤 敦 [編著]
KONDO Atsushi

山脇啓造
北村広美
早川智津子
佐久間孝正
田村太郎
石河久美子
杉澤経子
志渡澤祥宏
時光
津田守
名嶋聰郎

明石書店

第5章 「多文化共生」社会と教育の課題

佐久間孝正

はじめに

- 1 日本の外国人教育のはじまり
- 2 オールドカマーからニューカマーへ
- 3 地域の受入れ実態——「下から」の動き
- 4 国の外国人教育施策の変化——「上から」の動き
- 5 重要な「報告書」の内容
- 6 多文化教育推進の課題
- 7 多文化共生社会に向けた地域のシステムづくり

おわりに

はじめに

未曾有の世界的不況を迎え、外国人問題も大きな転機を迎えている。これまで一貫して右肩上がりが増大していた日系南米人も、東海地方の製造業で雇用されていた人々を中心に失業が相次ぎ、帰国者も増えている。特に、2010年3月5日までに申請すれば、帰国に関し本人に30万円、家族の者に20万円支給される帰国支援事業もあって、2010年2月には、帰国申請のピークを迎えた。しかし個人的な感想を述べると、帰国ラッシュとはいわれても、以外に帰国者は少なかったというのが偽らざるところである。この制度で帰国した人は、推定総数2万3000人台である。さらに子どもとなると、不景気になってこれまでのエスニック学校から日本の公立校に切り換えた者も多く、各地の公立学校の外国人の子どもは、横ばいかもしくは増えた所も珍しくない。

たとえば東海地方で最も日系南米人が多いとされ、帰国支援事業で帰った者も最多といわれるある都市をみよう。市内の小・中学校に在籍する外国人児童生徒は、不景気になる以前から過去5年間でみても、06年4月末（以下同じ）1321人、07年1558人、08年1700人、09年1638人、2010年は1503人（小学校996人、中学校507人）と、ピーク時から200人減っただけである。依然としてこの不況にあっても、市全体としては、1500人台の外国人の児童生徒がいる。日系南米人のあまりいない東京都などでは、この不況期に入ってから日本語教育を必要とする児童生徒はかえって増えており、日本の教育界もいよいよ外国人問題の占める比重がいちだんと深まっている感がする。この場合、中央の文部科学省や地域の教育委員会、さらに学校は、はたして外国人の子どもを受入れるに際し、その体制は整っているのだろうか。

現在は、不景気なこともあり、移民という言葉はなりを潜めて

いるが、日本の少子高齢化の基本傾向は変わりようがなく、少しでも景気回復の兆しが見えれば、人の移動に関する議論も起きるに違いない。安定した外国人の受入れには、家族滞在が前提となるが、その場合避けて通れないのが、子どもの教育問題である。

本章では、日本の地方都市などで行われている外国人の子どもの受入れ状況や文部科学省の最近の動きを概観しながら、外国人を受入れる場合の教育の課題を考えてみたい。

1 日本の外国人教育のはじまり

日本の外国人児童生徒の教育は、最近に始まったことではない。戦後に限っても、オールドカマーの子どもたちがいた。かれらは戦前は、「日本人」とされており、戦後1947年5月の外国人登録令で外国人登録の対象とされ、52年には一方的に日本国籍が取り上げられ、外国人となった人々である。かれらはいずれ帰国するか、帰国が期待されていただけに日本の学校を望む者は、まったく「温情的」に受け入れられたに過ぎなかった。

1965年ようやく戦後処理も含め日韓会談が行われ、かれらのなかで日本の学校を希望する者には、就学案内をし、日本の学校で受け止めることが決められた。日本政府も、特別の配慮は行わないことを条件に受け入れ、ほかの外国人の子どももこれに倣うとされた。すなわち「同化」を基本として、在日韓国・朝鮮人の子どもが受け入れられていったのである。

ただし、日本の学校に受け入れるに際し、「学力が著しく劣っていると認められる者に係る場合等教育的配慮から年齢相当の以下の学年に入学させることが適当なときにはその学年」への入学を認めることができるとされた。現在のニューカマーの児童生徒に対し学年を下げる試みは、在日がきっかけともいえる。当時は、在日韓国・朝鮮人の子どもの教育は日本の学校では無理と考えら

れ、教員にできることは、かれらを民族学校の門にまで連れて行くことであり、民族教育そのものは、かれら同胞の学校でなされるものとの観念が濃厚だった。しかし、1971年に大阪の教員を中心に日本の公立校にいる在日韓国・朝鮮人の子どもの教育を、日本の植民地支配の問題とも絡めて考えていくべきだとされ、やがて東京や神奈川でもそのような輪が拡大していった。在日韓国・朝鮮人の子どもの存在が、日本の学校教育の場にも影響を与えていくことになったのである。

2 オールドカマーからニューカマーへ

しかし、日本で本格的に海外の文化や教育が問われるようになったのは、1980年代になってからである。ユネスコを中心に国際理解教育 (Education for International Understanding)*¹ 運動が高まり、同時に日本企業の世界化とも相まって海外で身に付けた言語や文化の理解が、教育界でも真剣に問われるようになった。

80年代前後からベトナム難民や中国帰国生も来るようになると、欧米先進国の文化や言語の理解が主流だった国際理解教育では不十分なことが意識されるようになる。1990年に改正入管法が施行され日系南米人も来ると、エスニシティに応じた多様な言語や文化の理解が重視されるようになり、自治体によっては、欧米先進国のメインな文化を重視する国際理解教育より、一人ひとりの個性や文化が異なることを重視する、**多文化教育** (Multicultural Education)*² という表現が好まれるようになっていった。

これまで日本の教育は、日本語ができる児童生徒を前提にしてきたが、帰国子女の大量の出現は、外国人同様、教授言語を知らない子どもの学校への出現という新しい課題を提起している。筆者の結論めいたことをいえば、これらの歴史をみてもわかるように、日本社会がオールドカマーの教育問題に真摯に向き合っ

れば、こんにち直面しているニューカマーのかなりの問題に関してもさまざまな蓄積が積まれていただろう。ニューカマーの不就学に関する問題などは、オールドカマーの教育問題と真剣に向き合わなかったツケともいえる。

しかし、ニューカマーとオールドカマーでは、多くの違いがあるのも事実である。たとえば言語や文化である。オールドカマーの子どもは現在は、多くが日本語を話せ、かつ日本の文化も知っている。むしろ祖父母の母語や文化を知らない者の方が多い。また、親の滞在資格や来日の経緯も異なる。オールドカマーの親は、特別永住者であり、来日の経緯も朝鮮半島の植民地化により、「日本人」として来た子孫である。戦後、サンフランシスコ平和条約に基づき日本が完全に「独立」し、その後の外国人登録法により朝鮮半島出身者はすべて、「外国人」扱いになるが*³、日本社会とのつながりはきわめて深い。

これに対し、ニューカマーの日系南米人の子どもには、2世や3世ともなると日本文化はもとより、日本語すらわからない者も多い。親の滞在資格も最長3年であり、延長するにもそのつど更新することが求められている。入管法上は、「身分」や「地位」に基づき来日し、就業できる仕事への制限もないが、法的にはあくまでも外国人である。そのため、たとえ長期滞在者であっても移動の際は、最初の地域で外国人登録さえすれば、その後は転出届を逐一提出する必要がないなど、ほかの外国人と同じ扱いである。そのことが、不就学の実態調査などでも転校先での子どもの就学状況を把握しにくいものになっている。

そのため1990年の改正入管法の施行以後、急激に増大した日系南米人を多く抱える地方では、ニューカマーの児童生徒の受入れをめくり、さまざまな試みが模索されている。

3 地域の受入れ実態——「下から」の動き

日系南米人の児童生徒の受入れにおいて、最も進んでいると思われる東海地方の教育委員会の施策をみてみよう。

来日したのが乳・幼児期、ないしは日本生まれでも家庭や保育園で使用される言語が母語なら、日本語はあまりわからない。とくに残業などで帰宅時間の遅い人は、遅くまであずけられるエスニック保育園を好むので、身近な言語はポルトガル語やスペイン語になる。そこで小学校から日本の公立学校を希望する場合、教育委員会では事前に就学調査を行い、このような児童には、就学前に日本の小学校で最小限必要とされる生活言語や学校の決まりを教えるプレスクールを設けている。

ある教育委員会では、以前、日本語指導員の協力も得て、エスニックな託児所におりながら、日本の小学校への就学を希望している園児の基礎学力を調査したところ、外国人園児に学校で必要な基礎知識がかなり不足していることが明らかになった。そのような所では、入学以降、つまりきやすい問題への事前の対応として、プレスクールへの期待は大きい。

このようなニューカマーの受入れ先進地域では、小学校への就学案内も当然、多言語でなされている。外国人児童生徒の不就学が問題となっている折、学齢期の子どもへの母語による就学案内の徹底は重要なものである。また、このような外国人集住地域の学校では、学級数を基準にした通常の教員数では指導が困難なため、加配教員^{*4}の配置が行われている。加配教員は、日本語教室や国際学級などと呼ばれる教室で、国語や社会の時間を中心に「取り出さ」れた子どもに集中的に日本語教育を行っている。地域によっては、自治体の予算で特別に採用されている日本語指導員やバイリンガル相談員の助けを借りて、母語も交えながら日本

語やそのほかの教科指導を行っている。

また、外国人の子どもが集中する地域では、特定の学校に「プレクラス」と呼ばれる来日したばかりの子どもに対し、日常生活上最小限の挨拶言葉や日本の学校制度、進学の仕組み、学期の編成、給食や掃除等、一定の期間を定めて集中指導を行うクラスも設けられている。プレスクールが、文字どおり就学前の保育園や幼稚園児への就学後の最低限必要とされる学習言語に関する導入教育だとすれば、プレクラスは、日本の学校へ途中で編入する児童生徒への日本語や学校のシステムに関する知識の集中・特訓クラスである。

さらに原学級に戻す場合は、教室に複数の教員が張り付いて、「ひつつき」指導をする所もあるし、当然、専任教員だけでは足りないため、日本語指導員やボランティアの人がついて指導することも多い。編入の時期によって同一年齢のクラスでついて行くのが大変なときは、「下学年」(週年)とも呼ばれる、学年を下げて受入れられることも行われている。

これらは義務教育段階での取り組みであるが、日本社会で成功するためには、資格を取得する上でも高校を修了することが不可欠である。そこで外国人集住地域では、高校進学のために特別枠を設け、外国人の生徒には、面接と作文や時間延長、ルビふりなどにより高校進学率を高めるさまざまな試みもなされている。しかし高校進学率は、日本の生徒では通信教育も含め毎年96%前後とほとんど義務化しているのに、日系人の間では、**外国人集住都市会議**の独自調査でも平均すると70%台くらいで、まだまだ大きな開きがある^{*5}。

すでにニューカマーの子どもが、日本の学校に大量に出現してから20年を経過し、地方自治体でもさまざまな試みが行われているが、目につくのは受入れ施策の地域間格差が大きいこと、また日本語指導員やバイリンガル相談員など、外国人児童生徒の教育

に不可欠な人々の地位が常勤化されておらず、嘱託や臨時職員等不安定なことである。

これまで日本では、外国人の親に子どもを教育する義務が課せられていないこともあり、教育界が十分に対応してきたとは言い難い状況にあった。しかし現実には、外国人が日本の公立校での教育を望む場合、地域の学校は受入れなければならず、受入れた学校での奮戦・努力が続いている。いわばこれは、地域の学校で始まっている「下からの」外国人児童生徒受入れ施策の模索ともいえる。

4 国の外国人教育施策の変化——「上から」の動き

こうした地方での試みが積み重ねられるなかで、このところ中央でもさまざまな対策が講じられるようになってきている。ここでは主に、2001年以降の重要な動きのみを記す。

入管法の改正により、外国人の子どもといってもこれまでの在日韓国・朝鮮人の子どもたちばかりでなくなると、就学案内のあり方が問題となり、03年に総務省が文部科学省に対して通知を出している。これは、「外国人児童生徒等教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」といわれているもので、副題に「公立義務教育諸学校への受入れ推進を中心として」とある。

この前段では日本は、外国人児童生徒に就学の義務は課していないが、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」を受けて、入学希望者は、公立学校への受入れが保障されているとし、当時、12都道府県の比較的外国人労働者数の多い43市町の教育委員会の就学案内等の出し方を調査し、小学校への就学案内については当該市町教育委員会すべてが保護者全員に発給しているが、中学校に関しては不十分として、「中学校新入学相当の外国人子女の保護者に対し、就学案内のきめ細かな発給を行うこと」

としている。

ここには、日本の小学校を修了していない外国人の子どもも、遺漏なく拾いだそうとする姿勢がうかがえる。この背景には、2001年に外国人集住都市会議が発足し、「国が変わらなければ地方から変革する」を合言葉に、外国人が集住する13自治体が一堂に会し、差し迫った課題に対して国に問題を突きつけた意味も大きい。

その後も総務省は、05年6月に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、06年3月には「各都道府県・指定都市外国人住民施策担当部長」宛てに、同研究会の報告書として「地域における多文化共生推進プランについて」という文書を送り、「各都道府県及び市区町村における多文化共生施策の推進に関する指針・計画の策定に資する」ための文書を送っている。ここでも教育のところでは、不就学の子どもの対応について、実態把握と不就学の子どもの取り組みを説いている。同文書は、中央の省庁のなかでも多文化共生という言葉を初めて使用したもので、06年は多文化共生元年ともいえるものである。

従来日本では、多文化施策に関し、中央と地方では地方が先行し、中央の省庁では総務省が先行していた。しかし06年6月に外国人労働者問題関係省庁連絡会議が、「『生活者としての外国人』問題への対応について」の中間整理をまとめ、同12月に「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を公表している。外国人労働者問題関係省庁連絡会議とは、立ち上げられたのは1988年であり、外国人に関係する省庁が横断的に網羅されて出来上がった会議である。外国人が関係しない省庁の方が珍しいので、現在の省では環境省と防衛省を除くほとんどが入っている。

発足当初の意図は、「不法就労」対策に力点が置かれており、警察庁なども重要なメンバーになっている。その後超過滞在に關しては、1990年に改正入管法が施行されたこともあり、連絡会議

の表だった活動は目立たなかったが、今世紀に入って総務省の動きに触発される形で、全省庁に係る「生活者としての外国人」への対応が課題になってきた。

ここにいる「生活者としての外国人」とは、「労働者としての外国人」の対概念であろう。生活していない外国人がいないことを思えば、当然のことともいえるが、文部科学省などとの関連でいえば、地域の生活者なら家族もいるだろうし、家族がいれば子どももあり、子どもがいれば地域の学校にも通うことになるので、学校への施策が問われることになる。

省庁の動きをみていると、ある重要な概念がどこかの省で使用されると、ほかの省でも使用しやすくなるようで、07年に文部科学省も「生活者としての外国人」の特徴を踏まえ、かれらのさし迫った教育問題を明らかにするために、同年9月に省内に「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」が設けられ、08年6月に「外国人児童生徒教育の充実方策について」という報告書が提出されるまでになっている。

5 重要な「報告書」の内容

この報告書は、近年出された外国人をめぐる報告書のなかではかなり重要な内容を含んでいる。筆者なりに重要と思われるものをまとめると、次のようになる。

- ①外国人の子どもの受入れには、全教職員の理解が得られるような体制づくりと、校務分掌のなかにも外国人の子どもの教育を明確に位置づけ、「全校的な指導組織の整備を図ること」。
- ②こうした指導体制をつくるには、校長や教頭等の管理職の理解と役割が大きいので、都道府県等においては、そのような人事配置も考慮すること。
- ③日本語指導のできる教員の充実と学校への配置を推進するこ

と。

④教員を採用する際の「初任者研修や10年経験者研修、校内研修など」においても、日本語指導や国際理解教育に関する内容を盛り込むこと、などである。

①は、これまで多文化への取り組みの進んでいる学校などを訪問すると、どの学校にも外国人児童生徒教育に熱心な先生がおり、その先生が中心になって世話をしているのが現実である。すなわち外国人児童生徒の受入れ態勢がシステム化しておらず、人頼みの現実がある。そのためその教員が転勤すると、これまでの実績が必ずしも継承されずにしぼんでしまう例も少なくない。なかには、このような外国人児童生徒の世話をする教員が、孤立しており、教員集団のなかで「マイノリティ化」していることも珍しくない。これでは学校は、いつまでも変わらないことを文部科学省自身が戒めたものである。

校務分掌のなかにも外国人児童生徒の問題を位置づけるということは、進路指導や生活指導のように外国人児童生徒の問題を全校的な課題として位置づけるということであり、外国人児童生徒の問題が一過性の問題ではなく、これからも重要な課題となることを認め、それに全教員が全校的に取り組むべきことを求めたものである。

②の学校を変えるには、ひらの教員だけではなく、外国人児童生徒問題に関心ある管理職を地域の特徴を加味して人事面で工夫するというのも、重要である。イギリスで多文化教育を学校全体に浸透させていくには、学校だけではなく、教育委員会も含め管理職クラスの人に経験者を配置することが重要とされている*⁶。日本の学校でも同じようなことが確認されており、文部科学省も同様のことを求めているのである。

③は、日本語教育が重要であるにもかかわらず、現在の教員採用試験では、日本語で受験することはできない。教員採用試験を

受けるには、教育職員免許法で規定されている科目で受験しなければならない。外国人児童生徒が日本の学校を楽しく感じるには、日本語力を身につけて授業が分かるようにならなければならないが、外国人児童生徒には、親の都合で転校を繰り返す者も多い。前の学校でどのレベルまでの日本語力を身につけてきたかなどは、専門家の判断を必要とする。体系的な日本語力を身につけるにも専門家による指導を必要とする。教育職員免許法に日本語科目は設けられていないが、日本語教育能力検定試験や大学で日本語教師の資格取得者は少なくない。地域の特徴を踏まえ、外国人児童生徒の日本語指導に適した人事採用を勧めているのである。

④も重要である。これまでの諸点を重視した取り組みを行うとすると、当然個々の教員が、外国人児童生徒がもつ異文化に敏感となり、人の移動が常態化した時代を理解できる諸価値やスタンスを身につけていく必要がある。若い人でもそのような教育はこれまで必ずしも十分には行われてこなかったし、中堅以降の教員はなおさらそのような訓練を受けていない。今後は、新規の教員採用のときはもとより、定期的な研修の機会を利用して、異文化や国際理解教育の研修を重視することを求めたものである。

これらの報告書の内容は、これまでの文部科学省の施策と比較するとかなり画期的なものである。総務省の通知を受けて、文部科学省もまた外国人児童生徒の受入れに関し、かなり柔軟になってきている。たとえば、この報告書に先立ち文部科学省は、06年6月に「外国人児童生徒教育の充実について」という通知を、全国の都道府県、市町村教育委員会に出している。そのなかの3「就学手続き時の居住地等確認方法の弾力化」では、教育委員会が地域の学校に子どもを受入れる際、住居確認に外国人登録証明書の提示を引き換えにする必要はないことも確認している。

これまで各地の教育委員会を訪問すると、就学手続きに外国人登録証明書の提示を義務付けている所が多い。しかし移住者の親

には、何らかの理由で外国人登録証明書を提示しにくい人もおり、子どもの教育に親の滞在資格を絡ませることに批判もあった。こうしたことに配慮してであろう「通知」では、「外国人の子どもの就学手続きの際に、居住地等の確認を行う必要がある場合には、外国人登録証明書による確認に限らず、居住地等の確認に関して、一定の信頼が得られると判断できる書類による確認とするなど、柔軟な対応を行うこと」としている。

明らかに文部科学省は、近年の国際的な動向を踏まえ、親の滞在資格で子どもの最善の権利が否定されないよう配慮しているのである。また、地方の教育委員会や学校現場で議論の多い過年についても、これまでのように同一年齢、同一学年にこだわらず、本人の意思と親の気持ちを尊重しつつ、編入学年を決めてもよいとしている。これは、教育現場ではインパクトの大きいものである。帰国児童生徒にも、できれば学年を下げてほしい人はいる。外国人への突破口が開かれれば、一般の日本人にも広がる可能性がある。

さらに現在の不況に対しても文部科学省は、09年末から日本の学校にも外国人の学校にも通っていない児童生徒を学校に戻すことを目的に、虹の架け橋事業にも、3年間という期間を限定しての試みではあるが、取り組んでいる。批准した国際規約の精神も踏まえ、近年の文部科学省は、定住外国人の子どもの支援にもかなりの力をさいてきている。

6 多文化教育推進の課題

しかし先の報告書には、課題も多い。はじめは報告書の形式に関することである。報告書は、文部科学省内部に設けられた検討会を通じてまとめられたものである。その後、報告書の内容は、都道府県、市町村の各教育委員会に届けられている。推測も交え

ての話だが、このような省内に設けられた検討会の内容（報告書）を省としても承認し、各教育委員会に連絡する場合は、文部科学省内でも内容を吟味し、従来の省の方針にも抵触しないことを確認した上で地方の教育委員会にも伝達されるものと思われる。

ただし報告書の届けたり伝達の内容は、あくまでも各教育委員会が自主的に取り組むべきものとされ、「通知」や「通達」とも異なる。「通知」や「通達」に関していえば、以前は、「通知」より拘束力のあった「通達」があったが、1999年の地方分権一括法以降、中央と地方は同等のものと考えられるようになったため、「通達」はなされなくなった。

今回の報告書に関しては、「通知」でもなければ、まして「通達」でもなく、報告書の伝達なり届け出なので、各教育委員会の努力目標の域を出ない。中央に限らず地方行政も基本は法律に依拠して行われるので、このような報告書の伝達なり届け出だけでは、地方からすれば基本的なことは何ら法令化されずに、実際の対応はすべて地方に丸投げとうつりはしないだろうか。報告書の内容が、すべて各教育委員会の自主的な取り組みいかなの問題となれば、新しい地域間格差の原因ともなりかねない。

省の方針がはっきりしないことで起きている類似の例を挙げれば、文部科学省は、2011年より小学5、6年次から英語教育が導入されることに伴い、09年1月に、全国60の都道府県、政令都市の教育委員会に教員採用試験に英語を含めるように「通知」した。しかし、英語の教育内容がはっきりしていないため、都道府県や政令都市の教育委員会の対応はまちまちである。というのも、5、6年の英語教育といっても決まっているのは、点数による評価科目としてではなく、「聞く・話す」に慣れることを狙いに行っているため、教育委員会での受け止め方に差が出ているからである。

たとえば、ある教育委員会は、09年度の試験科目から英語を追加したが、他の教育委員会は、2次試験時で英語力を試すことに

している。なかには、英検2級以上の資格をもつ人を限定して採用する所もあるが、当面具体的な対応を見送った所も少なくない。当然、小学校段階から英語教育が始まるとなると、大学の教員養成課程の改革とも連動させる必要もあり、それを抜きにしたまま教育委員会が採用試験で、一歩踏み込むことに自重する所もある*7。

このような各教育委員会のばらばらな動きは、国の英語教育に関するきちんとした合意形成の欠落に伴う混乱ともいえるが、まったく同じことが日本語教育にもいえる。

教育委員会によって採用試験のとき、願書の備考欄で日本語教育能力資格なり、日本語教育の資格の有無を問う所、2次試験で日本語教育能力を問う所、面接で日本語教育能力の基礎コミュニケーション能力を判断する所、最初の1次試験から日本語教育能力テストをする所、何もしない所などである。

今や日本語教育を必要とする児童生徒は、特定の都市に集中しているというよりは、多くの地域社会に分散している。特定の学校の問題だけに限定されるものではない。となると、今回のように日本語教育に対する重要な内容に関わる報告書を単に各教育委員会に届ける、伝達するだけでは、かえって教育委員会での受け止め方にさまざまな差が生じ、日本語教育をめぐる新しい格差にもなりかねない。

また報告書の内容をみても、日本の学校が外国人児童生徒を受け止めてかれらを将来どのような人材に育成し、同時に日本の教育をかれらとの交流のなかでどのように変えていくのか、当委員会の設置を認めた文部科学省の基本理念もみえてこない。これはほかの省庁にもいえることではあるが、外国人を受止める場合、将来かれらとの文化交流のなかで日本社会をどのように作り変えていくのか、ビジョンがみえないのである。

報告書の内容にもいくつかの注文がある。はじめに大きな前提

として報告書の「生活者としての外国人」という表現に注目しておきたい。もともとこの概念は、前述したように06年6月の外国人労働者問題関係省庁連絡会議が使用したのが嚆矢である。これまでもっぱら働くだけの外国人としてみられていたのに対し、地域に生き、かつ生活する者として、労働者としての外国人の対としての捉え方である。地域の生活者なら、子どももいるし、家族もいる。生活の保護、仕事の斡旋、医療保険、そして子どもの教育等、生活全般にわたることが問題となる。外国人が一時的な滞在者ではなく、地域に生きる生活者として捉えられたことは重要である。

しかし生活者とは、すぐれて日本的な表現でもある。移民受入れの先進国と比較すると、外国人「市民」として捉えられていないことが気にかかる。「市民」とは、奴隷や家臣とは異なり、自己の労働と所有に基づき自律的に自分の生きる状況を切り開いていく人間のことで、国家に対して種々の義務をもつと同時に権利を有する主体である。その意味で「市民」とは、すぐれて政治的な概念でもある。

「生活者としての外国人」とは、まだそのような政治的な権利や義務（シティズンシップ）を担った主体としては捉えられておらず、権利・義務関係抜きの生物的な生活者であり、その意味で「生活者」という表現は、外国人住民の権利義務関係をみえなくする巧みな表現といえなくもない。

また同書には、異文化や国際理解教育という文言・表現はみられるが、「多文化」や「多文化教育」という表現はみられない。これは偶然ではなく、ある基本的な考えがあつてのことだと思われる。ここで、「異文化」（教育）や「国際理解教育」と「多文化教育」の違いを論じることはしない。それは以前ふれたことあるので、そちらに譲る^{*8}。ただ注目しておきたいのは、これらの概念が避けられているのは、学校教育の基本を「同化」教育とみ

ているからであろう。したがって外国人児童生徒のもつ独自の言語や文化は、積極的に継承されるべきものとはみなされていない。あくまでも外国人児童生徒は、日本の文化へ適応することが求められている。すなわち外国人児童生徒の教育が、帰国の子がらみで適応教育の対象にみられている。

これは日本の学校教育の目標が、今日のような国際化の時代にあつても「国民教育」にあるとされているからであろう。以前、国連の社会権規約委員会が日本の教育が外国人に義務化されていないことが問題になったとき、政府は「日本における初等教育の目的は、日本民族（Japanese people）をそのコミュニティのメンバーとなるように教育することにあるため、外国籍の子どもにそうした教育を受けることを強制するのは不適切である」と述べている。しかし同委員会は、義務化しない配慮には注目しつつも、そのことによって「人種隔離、並びに教育、訓練および雇用に関する権利の享受の不平等をもたらすことを懸念」という重要な指摘をしている。

ここでコミュニティのメンバーという表現がとられているが、要は「日本国民」になるための教育ということである。しかしこれは、今日の国際化の時代にあまりに狭い教育になりはしないか。文部科学省が力を入れている国際理解教育の主旨からいっても、外国人の子どもはもとより日本の子どもも「国民」にするだけの教育では不十分と思われる。

7 多文化共生社会に向けた地域のシステムづくり

子どもたちにも、将来必要な異文化リテラシー^{*9}を身につけさせるには、学校のみならず地域ぐるみで取り組む必要もある。特に「生活者としての外国人」という視点からいえば、日本語や母語、さらには日本社会に溶け込むためのさまざまな文化や教養を

身につける施設として、地域の学校をより開放することも必要である。現在地域の学校は、少子化に伴い、かなりの余裕教室に恵まれている。小中校が新しく統廃合して、以前の学校施設全体がそっくり空くケースも珍しくない。学びの施設としてみた場合、学級や学校は、なによりも生活者に近接しているというメリットがある。もっと多様な施設が開放されてもいいのではないか。

東京都教育委員会では、「学校教育上支障のない限り、都立学校を広く開放し、都民の学習・文化・スポーツ活動の振興に資するとともに地域に開かれた学校づくりを促進するため、都立学校の教育機能と施設を開放することを目的」に「都立学校開放事業」を実施している。しかし、開放自体は行われているが、大半が体育館等施設の開放で、その他の施設・活動にまではほとんど及ばない。

イギリスの地域の学校は、一般の教室も含めて地域住民に開放している。その開放は、ときには、日中でも使用しない教室を地域住民に開放することもある。なかには、親子で一緒に英語を学ぶ講座も設けられている。日本でも体育施設にだけ限定しないで、もう少し余裕教室の開放が行われてもいいのではないか。地域の学校は、多文化、多民族の交流の拠点になれる機能をもっている。**多文化共生**は、地域全体で図っていく必要がある。

それと地域ぐるみでの多文化共生という点では、日頃から気になっていることがある。

新宿区は、都内23区のなかでももっとも外国人人口の多い所である。出身国別にみると1位が朝鮮半島出身者、2位中国、3位フランス、4位フィリピン、5位ミャンマーと続いている。区内には多文化共生プラザもでき、活動が自治体がらみで活発に行われている。しかしあえていうと、この多文化共生の対象にフランス人は入っていない。しばしば外国人問題と多文化共生といわれるが、外国人問題の対象にもフランス人はもとより、欧米圏の人

は入っていない。ここに日本の外国人問題なり、多文化共生の最大の特徴が隠されている。

日常的に外国人の存在が問題とされているのは、非欧米圏の日本より経済状態の悪い国からきている人々のことであり、その人々に日本社会のルールを理解してもらい共生していこうということで、外国人問題や多文化共生自体が、日本ではすぐれて階級的かつ人種的な意味合いが濃厚である。欧米圏の人や階層の高い人々は、それぞれ地域で自律した生活をしていて構わないとみられている。

インド人でもIT企業で働くような専門家は、外国人問題にも多文化共生の対象にもならない。かれらの多くは、東京都では江戸川区に生活の拠点を形成しているが、子どもは日本の学校にもほとんど通わない。日本の学校に通ったのでは、将来海外で活躍する人材にはなれないからである。そのためインド人の子どもは、10代の勉学上重要な時期になるとほとんどがインドか欧米に脱出し、その動きは40代、50代の親世代の極端な減少となって現れている。英語で授業されているインド系のインターナショナル・スクールはあるが、総数200人弱の学校では、将来の人材育成としては、規模が小さすぎるのである。

となると、このような国際的な形で活躍する児童生徒はもとより、高資格をもち日本企業で働いているその親世代の者たちをも日本社会から逃がさないためには、基準を満たしている外国人学校にも、1条校並みの予算を付与し、充実させていく必要がある。しかもたとえば、江戸川区のインド人学校などは、日本人も多く学び、かつ授業に日本語教育も取り入れ、日本の地域の学校との交流も重視している。

今後、日本社会で外国人問題とはみなされず、子どもも日本の学校に通わないような階層が高く、国際的言語の話者の子どもたちとは、地域ぐるみで交流を図り、日本の児童生徒の異文化リテ

ラシー、異文化トレランス^{*10}を育成することも必要である。その意味では日本の学校のみを多文化共生の場とみなすのではなく、地域ぐるみでそれぞれの民族学校やインターナショナル・スクールとの交流も深めて、多文化共生を図る必要がある。

同時に、民族学校にも基準を設け、日本の大学に進学できる道も設けるべきである。このことは、高等教育へのアクセスの機会を多様化することにも通じる。インド系の学校にも、英語教育を重視し日本人が多数学んでいるということは、日本人の学びの機会を増やす必要性もある。日本人の場合、1条校に通わないと親としての就学の義務を果たしていないとみなされ、高等教育へ進学する上で多くの制約を伴うが、多様な学びの機会が存在している現在、もう少し柔軟に対応する必要もあるのではないか。

おわりに

多文化教育を進める上でより柔軟な対応ということでは、教育現場での国旗や国歌の問題も含まれる。1999年の「国旗及び国歌に関する法律」以降、学習指導要領にも儀式には国旗を掲げ、国歌を斉唱することが求められるようになった。外国人の子どもには、当然、信仰や生活の基本理念において、日本的なものとは異なる者がいる。イギリスの学校などでは、国旗や国歌を斉唱させる機会はほとんどないが、それでも朝礼などで英国国教会形式の儀式には、ほかの宗派の親に子どもを退席させる権利が認められている。

日本のグローバル化の特徴は、日本近海のアジア系の人々が多いことである。なかには、過去に日本が植民地化した国も含まれる。そのような国の出身者には、かつての侵略により、一族に不幸な目にあって、その象徴だった国旗や国歌に対するわだかまりが癒されていない人々もいる。そのような人々にも、日本の子ども

も同様に一律に同じ行動を求めることはどうであろう。

外国人の子どもへの権利や義務を日本の国内法が規定していないため、近年、省庁はかれらの権利を擁護するときはしばしば国際規約をもちだしている。その国際規約の一つ「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、通称国際人権B規約では、18条の1及び2、4で、「思想・良心及び宗教の自由」が確認されており、同規約の批准国に「何人も、自ら選択する宗教または信念を受入れまたは有する自由を侵害する恐れのある強制を受けない」「この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する」とある。

外国人の子どもにも日本人の子ども同様にまったく同じ儀式を強制することは、多文化共生教育を考えると、最初に配慮しなければならないことであろう。こうしたことが認められると、次に同じ日本人のなかにも信念や信仰を別にしていない子どもがおり、その子どもの人権をいかに守るかが重要になる。

すでに給食においては、イスラーム圏の子どもを中心に、別の献立に基づく食事が与えられている。日本の子どものアレルギー体質の子どもへの対応と同じである。子どもの食事に関しては、肉体的な健康を守るという観点から個人の資質、文化に対応した配慮が行われている。となると精神的な健康という点でも、個々人のもつ文化や個性に立脚した対応が人権上求められてこよう。

日本が多文化共生社会になるために、教育に課せられている課題は依然として深く重い^{*11}。

[注]

- *1 第二次世界大戦後ユネスコにより主導された教育思想・運動。
第二次世界大戦の原因は、自国を至上とみて他国の理解を欠いて

- いたことが背後にあるとして、世界各国の相互理解を強調した。
- * 2 国際理解教育が、各国の主要な文化の理解を強調するのに対し、近年は、同一国内にもマイノリティの文化があり、多様なことが注目されている。それと同じく日本の子どもも一人ひとり個性が異なり、多様である。そんなところから、一人ひとりの文化や個性を尊重する教育としても使用される。
 - * 3 もともと内務大臣の定める台湾人の一部と朝鮮人を外国人とみなす措置は、終戦から2年後の1947年5月2日、新憲法公布直前の外国人登録令で外国人登録の対象とされたことに端を発する。
 - * 4 学級数を越えた教員配置を加配というが、これは外国人対応ばかりではなく不登校対策、数学教育重視等、他にもいろいろある。
 - * 5 外国人集住都市会議『外国人集住都市会議 東京2008、美濃加茂宣言及び提言、資料編』2008年。
 - * 6 イギリスでは、戦後多くの移民労働者がきて1945年から1965年にかけて、「同化」教育が目標とされた。しかし、ヒンドゥーやイスラームの人々は、自分たちの文化や宗教を捨てなかった。そこでイギリスは現実の経験に学び、自国も移民労働者が来る前からイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドという独自の言語や文化を統合した国（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland、略してUKと表示）であることも踏まえ、1970年代半ばには移民労働者の子どもの文化も容認する「統合」が強調された。その後、さらに連邦国の子どもが増えるにつれて、地域によってはかれらの文化も学校で教える多文化教育になり、さらに自治体によっては、教員や校長などの管理職にも積極的にマイノリティを採用する反人種差別教育運動へと展開していく。
 - * 7 『日本経済新聞』2009年7月4日。
 - * 8 異文化（間）教育と多文化教育に一言ふれておく。双方はほとんど同じような意味合いをもっているが、強いていえば前者は、自文化を前提に異文化を論じるが、後者は自文化をも多くの文化のなかに相対化して論じることにある。国際理解教育については、本章の注1、2を参照。
 - * 9 リテラシーとは識字能力をいうが、異文化リテラシーとは、世界のさまざまな言語や文化、宗教を理解し、異文化、多文化に寛容で国際的な対話能力を身につけること。
 - * 10 トレランスとは忍耐をさすが、異文化（多文化）トレランスとは、

自分の文化のみを絶対化しないで相手の文化も理解し尊重する多文化共生に必要な寛容な精神、態度のこと。

- * 11 本稿は、2009年6月に日本学術会議でもたれたシンポジウムで報告し、12月に公表された『学術の動向——グローバル化する世界における多文化主義』12（日本学術会議）に、大幅な加筆と修正を施したものである。

【参考文献】

- 小内透「在日ブラジル人の教育と保育の変容」講座『トランスナショナルな移動と定住』2巻、御茶の水書房、2009年（ブラジル人の子どもの問題を家族がらみで保育の次元から成長に応じて学校教育までのトータルな分析）
- 児島明『ニューカマーの子どもと学校文化——日系ブラジル人生徒の教育エスノグラフィー』勁草書房、2006年（日系人の子どもの世界を学校生活に内在して観察し続けた貴重なモノグラフィー）
- 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年（外国人の子どもの問題を多文化教育の観点から広く論じた書）
- 佐藤群衛「日本における外国人教育政策の現状と課題——学校教育を中心として」『移民政策研究』創刊号、現代人文社、2009年（教育学の専門家による外国人教育をめぐる教育政策上の問題の最新の分析）
- 清水睦美・「すたんどばいみー」編『いちよう団地発！ 外国人の子どもたちの挑戦』岩波書店、2009年（難民も含む最近のニューカマーの子どもの問題を著者自身も参加している活動を通して分析）