

## 「外国につながる子ども」の学習する権利を保障するための課題

小野 方資<sup>(1)</sup>・宮野 宏子<sup>(2)</sup>

本稿の目的は、「外国につながる子ども」の学習権の保障に課題があることを明らかにすることである。このために、「外国につながる子ども」という認識で事態を捉える必要性を論ずる。これを踏まえ、「外国につながる子ども」が学習をしていくための政策や制度を批判的に検討し、これらが存在はするものの、彼／彼女らの学習権が実質的に保障されていない実態——本稿はこれを「置き去り」という認識で把握する——が、「五つの壁」で構造的に引き起こされていることを論じた。「外国につながる子ども」の学習する権利保障は、様々な背景を持つ人々とともに、彼／彼女らの基本的人権が保障される多文化共生社会を構築していくという課題への重要な取り組みである。

キーワード：「外国につながる子ども（CLD児）」、学習する権利、多文化共生

### I 問題の所在

本稿の目的は、「外国につながる子ども」の学習権の保障に課題があることを明らかにすることである。このために、「外国につながる子ども」という認識で事態を捉える必要性を論ずる。これを踏まえ、「外国につながる子ども」が学習をしていくための制度や施策を批判的に検討し、彼／彼女らの学習権が保障されていない実態——本稿はこれを「置き去り」という認識で把握する——を浮き彫りにする。

本稿でいう「外国につながる子ども」とは、後掲のIIで詳述するが、多文化・多言語環境の下で育った子どものことである。「外国につながる子ども」は、「外国籍の子ども」と「現行の国籍法で日本国籍を持つ子ども」の二つに大別できる。後者は、日本国籍を所持しているが「外国人の子どもとあまり変わらない状況で生きる子ども」である。たとえば、帰化した子ども、国際結婚から生まれた子ども、父母が離婚し外国人のひとり親に育てられたことで日本語習得が難しい環境の子ども<sup>1</sup>などである（宮島2017, 16-18）。

日本は1994年に「児童の権利に関する条約」（以

下、子どもの権利条約）を批准した。この条約は批准国に対して、第28条にて、国籍等を問わず全ての子どもの学習する権利を保障する義務を課している。にもかかわらず、「外国につながる子ども」の学習する権利の保障のための取り組みは、本稿で述べるとおりこの国では積極的になされているとはまだ言い難い状況である。この状況が導かれる背景には、「目の前の外国人は一時的にここに存在している」「自分とは異なる文化や言葉を持つこれらの人々は、じきに目の前からいなくなる」という受け入れ側の認識の存在があげられよう。

2006年から日本が取り組み始めたといわれる多文化共生社会の構築は、このような認識を前にとすると危惧の念が抱かれる。さらに危惧されるのは、「外国につながる子ども」、特に「現行の国籍法で日本国籍を持つ子ども」の存在を「一時的にここに存在し」「じきに目の前からいなくなる」というように認識することにより、彼／彼女らを時間と空間を共にする多文化共生社会の構築のための市民と見ないどころか、彼／彼女らの基本的人権の保障——当然、学習する権利の保障

<sup>(1)</sup>福山市立大学教育学部児童教育学科

<sup>(2)</sup>びんご日本語多言語サポートセンター

も含まれる——に課題があるままにされることである。日本では、1990年の「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）の改定以来、外国につながる19歳以下の子どもは急増し、2015年末現在71万7千人以上の上のぼると推測されている（榎井2017, 21-23）。

「外国につながる子ども」の学習権保障の課題に関する先行研究に目を向けると、我が国の制度施策や受入れ体制等の根源的な問題に迫る研究は数少ない。小島（2016）は就学義務の対象外となっている日本国籍を持たない子どものうち、特に不就学の児童生徒に着目して、具体的な問題と影響を整理したうえで、今後取組むべき施策を提言している。宮島（2005・2014）、佐久間（2006・2011）は、歴史的な経過を踏まえながら、国内法が整備されていない現在、国際条約に照らしてすべての子どもの教育を受ける権利を保障するために、日本における学校教育のあり方がパラダイムの転換期を迎えていると指摘している。国により立案された教育についての政策は、確かに学校教育の実践に影響を及ぼすため、本稿でも後に文部科学省による「外国につながる子ども」の学習権保障に関連する政策を検証する。しかし、政策は確かに教育実践に影響を及ぼすものの、日々の教育実践の具体的内容は、学校や教員の裁量や専門的判断に依るところとなる。この事実は、学校や教員の裁量や専門的判断により「外国につながる子ども」の学習権の保障が具体化する可能性を示す。しかしながら同時に、学校や教員が「外国につながる子ども」の実態や、これに根ざしたうえで必要とされる学習の内実への認識が甘い場合、そして彼／彼女らに学習されるべき内容の指導方法の研究や学校での指導体制の構築がなされない場合、彼／彼女たちの権利が保障されないという事態を招く。このような事態を招かないためにも、「外国につながる子ども」という認識で事態を把握する必要性を、Ⅱの1にて「外国につながる子ども」に類似した呼称を整理することにより、本稿は主張することになる。

以上のような問題を踏まえ、本稿ではまずⅡで、「外国につながる子ども」の学習権保障の課題に迫るためにも、先述した「外国につながる子ども」の定義を踏まえ、事態を「外国につながる子ども」という認識で捉える必要性を論ずる。これを踏まえ、Ⅲで「外国につながる子ども」の学習権を保障していくための制度や施策を批判的に検討し、最後にⅣで、別稿にて

詳しく述べる予定であり本稿では試論にとどまるものの、彼／彼女らの学習権が保障されていない「置き去り」の構造を描き出す。

なお本稿は、「問題の所在」と「おわりに」を主に小野が担当し、Ⅱ～Ⅳを主に宮野が執筆し、最後に共同で全体の調整をしたものである。

## Ⅱ 「外国につながる子ども」という認識の必要性

先述のとおり、本稿では「外国につながる子ども」とは、多文化・多言語環境の下で育った子どもをいう。「外国につながる子ども」は、「外国籍の子ども」と「現行国籍法で日本国籍を持つ子ども」に大別できる。「置き去り」の実態の析出や、求められる学習権保障のあり方をのちに考究するために、それぞれの特徴を概観すると、以下の2と3のとおりとなる。ただしこの前に今日まで、本稿でいう「外国につながる子ども」に類似しながらも内容が異なる呼称が研究や実践の上で用いられてきた事実を踏まえ、これら呼称の整理をする。この整理により、上述した「外国につながる子ども」という枠組みで事態をとらえる必要性が理解される。

### 1. 「外国につながる子ども」に類似した概念と呼称

第二次世界大戦の終結よりまもなく、この戦争ののちに日本国籍を失った人々についての研究は始まった。しかし、先の大戦とは無関係に国内に流入してきた外国籍の人々についての研究が始まったのは1990年代からである。この外国籍の子どもたちについても、研究が進むにつれ、呼称は多様化している。

#### (1) オールドカマー

戦後まもなくより、国勢調査など社会的な必要性から、国籍・血統・出自で区分された呼称が生まれた。例えば、第二次世界大戦を契機に来日した人々がいた。1940（昭和15）年の国勢調査では彼らを「外地人（朝鮮人・台湾人・樺太人・南洋人）」と呼び、戦後、1950（昭和25）年の同調査では「樺太及び千島在籍者、沖縄・鹿児島大島郡及び小笠原在籍者、朝鮮在籍者、中国及び台湾在籍者」と表記されていた。

1970年代後半から増加してきた「ニューカマー」に対して、それ以前から国内に在留する上述のような日本国籍を所持していない人の総称として「オールド

カマー」が使用されるようになった。オールドカマーは、入管特例法（1991年5月施行）により「特別永住者」の在留資格を持っている。研究者の間では研究対象者の国籍等に基づいて「在日朝鮮人」「在日朝鮮・韓国人」「在日コリアン」「在日台湾人」などの呼称が使用されており、彼らの子どもについても研究が行われている（田淵1991）。

## (2) 「ニューカマー」

1970年代に入り、日中国交正常化や難民の受け入れによって、中国帰国者や難民等が定住を目的に家族を伴うなどして帰国や入国をするようになった。また日本政府が1983年から「留学生10万人計画<sup>2</sup>」を推進したことで留学生が増加した。1990年以後は入管法改定によって実質的<sup>3</sup>な外国人労働者が激増した。

これらの中国帰国者・難民・留学生・外国人労働者等を総称して「新渡日」（田中ら1991）や「ニューカマー」（穴田1993）という呼称が使用され始め、彼らに伴われて来日する子どもの研究や事例報告・事例研究が多数みられるようになった。この時期から新たに日本に渡ってきたニューカマーの子どもにより、オールドカマーの子どもには顕在化しにくくなった文化や言語の違いによる問題、つまり日本語教育の問題が小・中学校内等で意識されるようになった。

ニューカマーが爆発的に急増した要因は、1990年の入管法の改定で「定住者」の在留資格が創設されたことである。「定住者」の在留資格により、日系3世までが日本で制限なく就労できるようになったことから、いわゆるデカセギ<sup>4</sup>労働者の親と共に来日させられる「日系人の子ども」が急増した。入管法改定以前は、研究者の間で「日系人」といえば海外へ移住した日本人及びその子孫のことであった。しかし、1990年を境に日本にデカセギに来る「日系人」が研究の対象としてクローズアップされるようになった。

佐藤（1992, 272-273）は、言語や文化を異にする子どもを総称して「外国人の子ども」と呼び、中国帰国孤児の子ども、インドシナ難民の子ども、日系移民の子ども、一時滞在の子どもに加え、多文化化という視点から海外から帰国した子どもも含んでいる。しかし「外国人の子ども」という呼称は、それを使用する者によって内容が大きく異なる。例えば日系ブラジル人のみを対象とした研究（小野寺2002, 9-18）であ

るにもかかわらず、不用意に「外国人の子ども」の呼称を使用している例が見られる。

この他にも「呼び寄せの子ども」（高畑2011, 54-63）の研究もある。「呼び寄せの子ども」とは、主に国際結婚で日本人男性と再婚した母親など、先に来日した者がある程度日本での生活が安定した後母国から呼び寄せた実子のことである。これ以外にも、中国帰国者など、先に来日した者の生活が安定した後呼び寄せられた子ども全般を指す。

上述の子どもたちは、確かに外国で生まれたのちに日本へやって来た者であるため「ニューカマー」という呼称でまとめることができる。しかし、1970年代にニューカマーが来日し始めて時間が経過していくにつれ、新参者（＝ニューカマー）ではなく、日本生まれや日本育ちの子どもの問題が顕在化するようになった。これ以降「ニューカマーの子ども」の呼称だけでは認識できない問題が生まれてきた。

## (3) 来日した時期に基づかない呼称

(1) 及び(2)は、来日した時期によってつけられた呼称である。しかし1990年代後半からは、来日の時期ではなく、日本生まれや日本育ちであっても多様な背景を持つ子どもが研究の対象とされるようになった。これに伴い、後掲のような呼称が文献に登場した。

まず、オールドカマーの子どもも含めて「マイノリティの子ども」と呼ぶものがある。「マイノリティの子ども」とは、マイノリティを多数派に対する少数派と捉えるのではなく、「かけがいのない絶対性」を含み「歴史的には特定の差別・不利益を受けてきた集団として受け止める」という「人権」に視点をおいたものである（中川1998, 11）。

ただし「マイノリティ」は国籍や血統による集団以外に、障がい者やLGBTなども含め多種多様な集団の総称である。したがって「外国につながる子ども」も「マイノリティ」に包含されると考えられる。しかしながら、彼／彼女らの学習する権利の保障のために求められる取組みは、彼／彼女らの言語や文化背景に注視されなくてはならない。「マイノリティの子ども」という枠組みによる認識は、この注視されるべきことを際立たせることが難しい。

子どもの使用言語及び文化に着目した呼称を見てみ

ると「日本語を第一言語としない子どもたち（川上, 2004, 68）JSL の子ども『移動する子ども（川上 2004, 64）』等がある。2004 年度日本語教育学会春季大会では、「日本語を第一言語としない子どもたち」への日本語教育に関するパネルセッションが行われた。日本語教育学会では、現在も「日本語を第一言語としない者」という呼称を使っているが、同義の用語として「JSL」を使用している。JSL とは、Japanese as a second language（第 2 言語としての日本語）の頭文字をとったものである。これは、ESL（English as a second language）や CSL（Chinese as a second language）等と同様に、英語や中国語など、その言語を第一言語としない人が学ぶ言語として、他の言語における言語教育に関わっても使われている表現である。JSL の呼称は、現在、文部科学省が実施している施策でも使用されている。「日本語を第一言語としない子どもたち」や「JSL の子ども」は、子ども本人の使用言語に視点をおいた呼称である。これは、子どもに言語教育をする視点からの呼称とも言い換えられる。

しかし、文部科学省の調査（2015）で明らかになったように、現在では子ども本人の第一言語が日本語でありながら「日本語指導が必要」と判断されている児童生徒が多数存在する。この事実は、彼／彼女らの学習権保障の中身や取組み方に大きく影響を及ぼすと思われるものの、この事実を「日本語を第一言語としない子どもたち」「JSL の子ども」「移動する子ども」等の子ども本人の使用言語に基づく呼称では、把握できなくなるといえる問題がある

川上（2004）は、言語のみでなく文化にも着目して、①空間的に移動する②言語間を移動する③言語教育カテゴリー間を移動する子どもをさして「移動する子ども」という呼称も用いている。これは、空間的に移動する子どもは当然のこと、言語や文化が家庭と社会で異なる場合にそれらの間を行き来する子どもや、大人によって行われる母語教育、外国語教育、継承語教育等のカテゴリー間を移動する子どもを指している。

「移動する子ども」の呼称は、文化間移動をする子どもも定義に含んでいるため、本稿で用いる「外国につながる子ども」に近い概念とも考えられる。しかしながら、「移動」という言葉が空間的移動を強くイメージさせるがゆえに、ともすると、日本生まれや日本育ちの「外国につながる子ども」を見落しやすいく

が懸念される。

日本語教育学会にて子どもの日本語教育がテーマに取り上げられた後には「多文化の子ども」「外国にルーツを持つ子ども」「外国につながる子ども」等の呼称が登場する。それぞれの呼称の定義は、次のとおりである。

宮崎（2016, ii）は「多文化の子ども」を『「家庭内に学校やコミュニティとは異なる言語や文化が存在する中で生活した景観を持つ子ども』と定義し、それぞれの言語の能力や国籍は問題とはしない」としている。「外国にルーツを持つ子ども」の呼称について、御館（2011, 115-126）は「外国から来た子どもだけでなく、両親あるいはそのどちらかが外国出身者である日本生まれの子ども等を含む」と注釈を入れている。「外国につながる子ども」について、佐藤（2008, 66）は「「外国につながる子ども」とは、外国籍の子どもだけでなく国際結婚家庭の子どもも含まれる」とし、支援が必要な子どもを「外国につながる子ども」と呼んで、その支援のあり方等を探っている。他にも「外国につながる多言語多文化の子どもたち」として「外国につながる子ども」と呼んでいる論文もある。2016年12月に公表された中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について」においては、「外国につながる子供たち」という呼称が使用されてはいるものの、「外国籍の子供や、両親のいずれかが外国籍であるなど」の子どもと定義されており、「海外から入国した日本国籍の子ども」を「海外から帰国した子ども」と呼んで、国籍・出生地等を基準に別の名称を使用している。

#### （4）小括

以上のように「外国につながる子ども」についての研究は、学問としての歴史がまだ浅く、研究者の間でも様々な呼称をつうじて事態の認識が試みられていた。この事態は、研究が進むにつれ、様々な呼称をつうじて彼／彼女らが抱えさせられている課題の本質を明らかにしようされ、同時にこの課題が明らかになりつつあることに起因しているものと考えられる。

本稿が「外国につながる子ども」という認識を用いるのは、国籍や出生地等によらず、多文化・多言語環境で育成され、学習する権利の保障のために、教育支

表1 年齢別在留外国人数の推移（無国籍を含む）

（単位：人）

	2012年	2013年	※1	2014年	※1	2015年	※1	2016年	※1	2017年	※1	2018年	※1
0歳	12,461	12,089	-	13,723	-	13,198	-	15,613	-	15,311	-	15,435	-
1歳	13,822	15,615	3,154	14,991	2,902	16,995	3,272	16,177	2,979	18,938	3,325	18,458	3,147
2歳	14,095	14,330	508	16,170	555	15,654	663	17,727	732	16,930	753	19,567	629
3歳	13,105	13,531	△ 564	14,164	△ 166	16,383	213	16,062	408	18,276	549	17,347	417
4歳	13,210	12,789	△ 316	13,428	△ 103	14,331	167	16,998	615	16,652	590	18,709	433
5歳	12,933	13,136	△ 74	12,730	△ 59	13,591	163	14,752	421	17,480	482	17,007	355
6歳	11,969	12,436	△ 497	12,927	△ 209	12,653	△ 77	13,860	269	15,103	351	17,780	300
7歳	11,171	11,788	△ 181	12,206	△ 230	12,773	△ 154	12,925	272	14,168	308	15,340	237
8歳	11,221	10,983	△ 188	11,698	△ 90	12,202	△ 4	13,092	319	13,325	400	14,341	173
9歳	10,476	10,982	△ 239	10,918	△ 65	11,688	△ 10	12,570	368	13,557	465	13,644	319
10歳	11,013	10,325	△ 151	10,977	△ 5	11,006	88	12,034	346	13,001	431	13,926	369
11歳	11,070	10,911	△ 102	10,329	4	11,103	126	11,379	373	12,459	425	13,378	377
12歳	11,778	11,011	△ 59	10,944	33	10,468	139	11,424	321	11,822	443	12,859	400
13歳	11,304	11,768	△ 10	11,042	31	11,122	178	10,777	309	11,834	410	12,206	384
14歳	11,820	11,326	22	11,872	104	11,253	211	11,483	361	11,126	349	12,228	394
15歳	11,992	11,973	153	11,631	305	12,305	433	11,814	561	12,116	633	11,652	526
16歳	12,517	12,534	542	12,573	600	12,523	892	13,405	1,100	12,862	1,048	13,150	1,034
17歳	12,887	13,207	690	13,433	899	13,665	1,092	13,901	1,378	14,918	1,513	14,056	1,194
18歳	16,174	16,793	3,906	18,627	5,420	19,880	6,447	20,848	7,183	21,542	7,641	23,802	8,884
19歳	23,587	27,104	10,930	30,118	13,325	35,956	17,329	40,814	20,934	47,037	26,189	53,656	32,114
0歳～19歳計	258,605	264,631	17,524	274,501	23,251	288,749	31,168	307,655	39,249	328,457	46,305	348,541	51,686
0歳～5歳計 （就学前児童とする）	79,626	81,490	2,708	85,206	3,129	90,152	4,478	97,329	5,155	103,587	5,699	106,523	4,981
6歳～14歳計 （学齢期児童とする）	101,822	101,530	△ 1,405	102,913	△ 427	104,268	497	109,544	2,938	116,395	3,582	125,702	2,953
0歳～14歳計	181,448	183,020	1,303	188,119	2,702	194,420	4,975	206,873	8,093	219,982	9,281	232,225	7,934

※1：前年の1歳下の年齢の子ども数との比較で増減を表す。（出生コーホート別の比較）

同年に生まれた子どもの増減を比較したもの。同年生まれの者を色で区分し、例えば、2012年に0歳の子どもが2013年では1歳に区分されることを一で例示している。

※2：2011年以前は5歳毎の統計であったため、比較データとして使用していない。

※3：各年12月末日現在

（法務省「在留外国人統計」より宮野作成）

援が必要な子どもが存在することを明らかにし、彼／彼女らの置かれた困難を踏まえた上で、必要とされる教育支援の中身はなにかを考えることを目的とするためである。

## 2. 「外国につながる子ども」——「外国籍の子ども」

「外国につながる子ども」は、先述したとおり「外国籍の子ども」と「現行国籍法で日本国籍を持つ子ども」に大別できる。前者の「外国籍の子ども」（19歳以下）は、2018年末現在、348,541人（法務省2019）である。2017年末（328,457人）と比較すると1年間で6.1%増加している。2018年の1年間に日本で出生した外国籍の子どもは15,435人（法務省2019）であるが、出生コーホート別で比較してみると、少なくとも1年間に51,686人以上の19歳以下の外国籍の子どもが出生後に来日していることが分かる（表1）。統計方法が変わった2012年からは増加の一直線を辿っている。

外国籍の子どもの中には、日本生まれや日本育ちの子どももいれば、外国籍の親と共に出生後に日本へやって来た子どももいる。これら外国籍の子どもには、戦前から日本に在留している「オールドカマー」と呼ばれる「在日韓国・朝鮮人等の子ども」のほか、「ニューカマー」と呼ばれる「中国帰国者の子ども」「難民の子ども」「日系南米人の子ども」「呼び寄せの子ども」<sup>6</sup>「家族滞在の子ども」<sup>7</sup>等がある。

## 3. 「外国につながる子ども」——「現行国籍法で日本国籍を持つ子ども」

「現行国籍法で日本国籍を持つ子ども」は、実態が把握されづらい「外国につながる子ども」である。例えば、国際結婚で生まれた子ども、帰化をした子ども、成人帰化者の親から出生した子ども、さらには両親とも日本国籍であるが日本以外の文化の中で育成された子ども等が考えられる。

「現行国籍法で日本国籍を持つ子ども」の数を把握

しようとした取組みには、次のようなものがある。国際結婚による出生数は、圧倒的に中国、フィリピン、韓国などの東・東南アジア出身の母と日本人父のケースが多く、2017年は全体（18,134人）の36.4%（6,604人）を占めている（厚生労働省2018）。また、1996年から2015年の19年間の帰化者数は258,858人（法務省2016）で、うち推測される2016年時点の19歳以下の子どもの数は16,062人である（榎井2017, 22）。なお、同期間中に成人帰化者が出産した子どもの数は、把握が不可能である。

これらの「外国につながる子ども」は、日本生まれや日本育ちであることから、日本文化や日本語との接触はあるものの、その子どもを形成する文化・言語が日本文化や日本語とは限らない。また、日本文化や日本語のみで育成されている場合でも、十分な質や量が保障されていない場合もある。例えば、成人帰化者のように法律上日本国籍の親を持つ子どもや国際結婚で出生した子どもの中に、家庭内で日本語をほとんど使わない場合がこれにあたる。他にも、子ども自身は日本生まれや日本育ちで日本国籍を所有するものの、外国籍のひとり親に育成された場合や、育児に主にかかわる外国籍の親が家庭内で配偶者等により母語使用を禁じられ、質量共に乏しい日本語のみを使用せざるを得ない場合などが考えられる。

一方、国外に目を向けると、日本国籍を所有するものの国内での在留経験が乏しい子どもがいる。2017年10月1日現在、19歳以下の海外在留邦人は302,085人（外務省領事局政策課2018）である。2014年から3年間で約1万4千人増加している（表2）。この中には国際結婚によって海外で出生・育成されている子どもと、海外在留をしている親に伴われる等して海外で生活している子どもがいる。この子どもらは日本国籍を所有していることから、日本への移動に制限はない。とはいえ、海外在留邦人は日本への帰国・移住を予定している場合と予定していない場合に分かれる。この状況は、現在、すでに海外から日本へ移動した日本国籍をもつ子どもが日本へ移動する前の状況と同じであったと考えられる。つまり、海外在留邦人として外国で生活している者が、すべからず日本への移動を予定して事前に言語や文化を習得しているとは限らないことを意味する。

この「外国籍の子ども」と「現行国籍法で日本国籍

表2 19歳以下の在留邦人

（単位：人）

	総数	対前年比	性別	
			男	女
2014年	288,170	—	147,900	140,270
2015年	297,322	3.18% 増	150,739	146,583
2016年	298,167	0.28% 増	150,492	147,675
2017年	302,085	1.31% 増	155,063	147,022

※各年10月1日現在。2013年以前はデータなし

（外務省「海外在留邦人数調査統計」より宮野作成）

を持つ子ども」の他にも、人数はカウントされない非正規滞在の子どもや、書類上は無届け状態の子どもが存在していることに注意しなければならない。以下、本稿では、非正規滞在の子どもや無届状態の子どもなど日本国籍を持たない子どもを含めて「外国籍の子ども」の呼称を使用する。

### III 「外国につながる子ども」の学習権保障のための政策動向

#### 1. 「日本語指導」を実施するにあたっての条件整備の問題

以上のように「外国につながる子ども」という認識で事態に迫ると、彼／彼女らの学習する権利の保障についての課題が明らかになる。これに文部科学省・文部省による政策はどう向き合ってきたのか。これは彼／彼女らの学習する権利の保障を具体化する教育実践に影響を及ぼすゆえ、「外国につながる子ども」という認識で事態に迫り明らかになる実態に根差したものであるかどうかを念頭に置きながら、検証する必要がある。

文部省は1990年代以降、各種調査や審議の結果報告等を踏まえながら「帰国・外国人児童生徒」を対象にした教材の開発<sup>8</sup>や教員研修<sup>9</sup>に着手しており、2010年度からは外国人児童生徒等の「総合的な学習支援事業」<sup>10</sup>を展開している。同省は1992年度からの継続的な施策として、地方自治体に対して「外国人児童生徒・帰国児童生徒」への日本語指導等に対応した教員定数の特例加算を行っている。

この特例加算は2016年度まで法制化されていなかったが、2017年度に「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」が一部改正されたことにより、都道府県等を単位として「日本語指

導」を受けている児童生徒全体数の18人に1人が教員定数として加算されることとなった。この改正により初めて「日本語指導」にあたる教員定数が法的に保障されることとなったことで、都道府県等では、外国人児童生徒等に対して国が示す教員定数を満たす環境は整いつつあるとも言える。

ところが、この定数加算は10年間の経過措置であり、18人に1人分の教員が定数保障されるのは10年後である。文部科学省（2019）による「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成30年度）」の結果では、「表5日本語指導が必要な児童生徒の在籍人数別学校数」を見ると、受入れている学校全体の85%以上が10人未満の在籍数である。国は、都道府県等を単位に指導が必要な児童生徒18人に1人分の教員定数によって加算しているが、受入れている各学校に指導担当教員を派遣する場合などは全く賄いきれない。これは、「外国につながる子ども」への「日本語指導」をつうじた学習権の保障という課題が意識され、政策として形を見ていながらも、教育条件整備が伴っていないために、この権利保障の実質化が危ぶまれるという事態である。

費用以外の面でも、次のような課題がある。2014年度には学校教育法施行規則の一部が改正され、各小・中学校、中学校等では「日本語指導が必要な児童生徒」を対象とした「特別の教育課程」を編成・実施できることとなった。しかし、費用の負担や「特別の教育課程」の実施も含め「外国につながる子ども」の教育に関する施策の実施・推進は自治体に委ねられており、財源と人員の確保等が困難な自治体においては十分な教育施策が取られていないと考えられる。

もう一つ、課題として挙げられるべきは、「日本語指導」のみの取組みでいいのかということである。この点は「置き去り」の構造的問題を論じる箇所です。

## 2. 進路動向より推察される学習権保障の実質の問題

文部科学省が毎年実施している「学校基本調査」で外国籍生徒に目を向けよう。2018年度の中学校の在籍者数が23,963人であるのに対して高校の在籍者数は15,217人であり、中学生と高校生の比率はおおむね3対2である。この比率について2008年度から2018年度の推移を見ると、外国籍の高校在籍者数は

外国籍の中学校在籍者数の50.9%から64.5%の割合であり、2016年度以後は6割強を維持しているものの横ばいである。10年間の比率の推移から、高校に進学かつ在籍している外国籍生徒は3分の2以下であると推察される。つまり、外国籍の生徒は高校への進学かつ在籍の比率が低いと言える<sup>11</sup>。

他にも公立と私立の在籍数の割合に目を向けると、2018年度は中学校では全体の96.2%（23,051人）が公立、3.7%（886人）が私立に在籍しているのに対し、高校（全日・定時制）では、全体の63.2%（9,614人）が公立、36.6%（5,571人）が私立に在籍している（文部科学省2018）。この割合について2008年度から2018年度の傾向を見ると、中学校で私立在籍者は全体の3.6%から4.9%であるのに対し、高校では私立在籍者は全体の29.1%から36.7%と数値に多少の変動はあるものの比率の傾向は類似していると言ってよい。ここで分かることは全国的な動向なので、これと異なる地域的な特徴がみられる場合もある。また、一概に公立と私立を学力で比較することはできないが、中学校で費用負担の少ない公立を選択している家庭が、高校では学費負担の少ない公立の高校受験に合格するための学力がついていない状況があるという可能性を孕んでいる。これを彼／彼女らのライフコースと捉えれば、中学校までの義務教育において必要な教育支援がなされていないと言わざるを得ない。

## IV 「外国につながる子ども」が「置き去り」にされる構造・試論

先述した状態、「日本語指導」の実施体制に問題が見られ、進路動向から学習する権利の実質的な保障が危ぶまれる状況は、彼／彼女らの権利としての学習が保障されない「置き去り」にされている状態であるといえよう。学校教育での「日本語指導」という学習の機会があるものの、「外国につながる子ども」が「置き去り」にされていたり、この「置き去り」自体が顧みられないという事実は、どうして生じるのであろうか。

この要因を探ると、「外国につながる子ども」の学習の権利が保障されない「置き去り」は、次のような5つの壁を介して生じることが分かる。この5つの壁の実態は別稿にて論ずることにするが、ここで試論として展開する。

第1の壁は、「外国につながる子ども」が教育を受ける権利を保障される対象として見られず、権利保障のための義務を国や地方自治体が果たさない場合である。これは、文部科学省が「外国人の子供の就学状況等調査結果(速報)」として実施した全国初の調査結果(文部科学省2019)からも明らかとなった。学校に通っていない学齢期の外国人の子どもの数を市区町村教育委員会に報告を求める形で行った調査結果によれば、学齢相当の外国人の子どものうち19,654人が不就学の可能性があると考えられたのである。

第2の壁は、「外国につながる子ども」が存在しているにもかかわらず、彼/彼女らを日本語教育の支援が必要かどうか判断する対象から見落とすことである。例えば、子どもの使用言語が日本語である場合や子どもが日本国籍を所持している場合は見落としやすい。文部科学省が発表した「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30年度)」(文部科学省2019)の結果によれば、日本語指導が必要な児童生徒の対象であるか否かの判断基準として、児童生徒の学校生活や学習の様子から判断しているケースが約82%以上と最も多いことが明らかとなっている(複数回答可のため比率に幅がある)。この数値は、日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校に占める割合である。

第3の壁は、ある「外国につながる子ども」を一旦は指導対象と見ながらも、判定基準もないままに「日本語指導」は必要ないと判断することである。並びに、ある「外国につながる子ども」を指導対象として指導をしていたものの、彼/彼女らの習得状況の判定をしないまま指導を打ち切ることである。前述の調査結果(文部科学省2019)によれば、日本語指導が必要な児童生徒の対象であるかの判断に際し評価方法を用いて判定している学校は、日本語指導が必要な児童生徒が在籍している学校の約22~33%に過ぎない(複数回答可のため比率に幅がある)。それ以外は、学校生活や学習の様子、来日してからの期間を対象基準にしている等と回答した。つまり客観的な評価基準を持たないということになる。

第4の壁は、ある「外国につながる子ども」に「日本語指導」が必要であると判断されているにもかかわらず、必要な指導を受けさせていないことである。これも前述の調査結果(文部科学省2019)では、日本

語指導が必要な児童生徒のうち21.7%が特別な指導を受けていないことが明らかとなった。

最後に第5の壁は、「外国につながる子ども」が「日本語指導」を受けている状況下で、適切な教育支援をうけていない場合があることである。「日本語指導」は「特別の教育課程」に基づくことができる(学校教育法施行規則第56条の2等)と定められており、前述の調査結果によれば、「日本語指導」を受けている児童生徒のうち59.1%が「特別の教育課程」を受けているとされている。しかしながら、これと離れている実態が観察されるのである。例えば、「特別の教育課程」を組んでいる学校は設置者に指導計画を提出しなければならず、市町村の教育委員会の中には、文部科学省が参考例として示す「教育委員会提出用の指導計画」の書式を採用して各学校から指導計画を提出させているところがある。ところが一方で、「個別の個人情報カルテ」や「個別の指導計画」を各学校において作成することとなっているものの、これらの作成方法については、当該県及び市町村の教育委員会は学校や担当教員に対して指導や研修がされていないような実態が、地域によって見受けられる。この実態において各学校が「個別の個人情報カルテ」や「個別の指導計画」を作成しようとすれば、すべて手探りで作成するしかないが、これを相談する窓口は、教育委員会内にはない。

しかしながら、国レベルで調査が実施された際には市町村の教育委員会は指導計画が提出されている状態を「特別の教育課程」を組んでいるとみなして調査に回答している。こうして、国内の「日本語指導が必要な児童生徒」の多くが「特別の教育課程」で実施されているという調査結果が現れることになる。

「特別の教育課程」とは、特別支援と同様に、「外国につながる子ども」の学習の現状を評価し、これをふまえた指導計画を策定し、その上で指導を実施する必要がある。さらに取組まれるべきは、彼/彼女らへの指導や実践内容を評価し、これを踏まえて指導が見直され、次の指導や実践内容を考案の上で実践に向かう歩みである。しかしながら、この指導や実践内容の省察の上に立ち指導や実践にまた取組むという、「外国につながる子ども」の学習の権利保障を実質的なものにするための重要な歩みが大事にされているとはいえない実態が観察される。

以上のような事態の背景には、二つの実情が考えられる。まず、各学校が「特別の教育課程」の設定の仕方を知らないという実情である。これは、「外国につながる子ども」が学習をするために必要とされる取組みを検証して、指導や実践に臨んでいないことを意味する。二つ目に、「特別の教育課程」の編成に取組むための教育条件整備が伴っていないという実情である。後者はつまり、この編成をし、指導・実践に臨む場合、担任や担当する日本語指導教員の業務が増加するものの、これを分担するための教員が、学習の条件整備のために配置されることはほとんどないという実情である。このような問題を抱えさせられている状況ゆえに、「外国につながる子ども」の学習の権利の実質的な保障が難しくさせられている。

以上の5つの壁の「置き去り」の他にも、次の「置き去り」の事態が考えられる。まず、国が示している「日本語指導」とは何なのか明らかにされていない。子どもの権利条約は第29条第1項(c)で、締約国に対して、子どもの教育のために次のことを求めている。「すべての人民の間の、種族的、国民的及び宗教的集団の間の並びに原住民である者の理解、平和、寛容、両性の平等及び友好の精神に従い、自由な社会における責任ある生活のために児童に準備させること。」ここから求められるのは、「外国につながる子ども」を含めた、締約国内の子どもたちの「種族的、国民的及び宗教的」アイデンティティが尊重されることであり、この尊重を教育において指向することである。確かに生活するにあたっての言語の学習機会の保障は重要であるものの、本条を踏まえると、例えば日本の場合、「外国につながる子ども」に対して「日本語指導」のみで臨むというのは彼／彼女たちの学習の際の権利保障に反することになる。

他にも、「外国につながる子ども」の学習する権利に応える責務は、彼／彼女らを取り巻く家族や地域を含めた全ての者で担う必要があるものの、この家族や地域社会が彼／彼女らの学習権の保障を阻み「置き去り」にしている事態がある。これが常態化することで彼／彼女たちが自身を「置き去る」という危険性さえ孕んでいる。

## V まとめ

本稿は、「外国につながる子ども」という認識で事

態を捉えることをつうじ、彼／彼女らの学習する権利の保障に課題があることを論じてきた。「外国につながる子ども」が学習をしていくための制度や施策は、日本に存在する。ただし本稿では、彼／彼女らの学習権が保障されていない「置き去り」という実態が、5つの壁により構造的に発生することを論じた。

「外国につながる子ども」に向けられる認識は、「一時的にここに存在し」「じきに目の前からいなくなる」という内容であってはならない。多文化共生社会の構築は、様々な背景を持つ人々とで取組まれなくてはならず、同時に、彼／彼女らの基本的人権が保障されるものでなくてはならない。「外国につながる子ども」の学習する権利の保障は、この課題への挑戦の一つであり、将来の充実した多文化共生社会を構築するための重要な取組みにほかならない。

この取組みのために重要な課題になるのが、この5つの壁の姿と、これにより生じる「置き去り」にどう対峙し、「外国につながる子ども」の学習する権利を実質的に保障していくべきかである。この具体的な論述が本稿に残された課題であるが、これについては別稿を期す予定である。

## 注

- 1 宮島(2017 16-18)では、本文で示した「外国につながる子ども」の具体例として、アメラジアンをあげている。沖縄県等に多いアメラジアンは、アメリカ人とアジア人の両親を持つ人であり、日本では毎年およそ300人出生している。(野入直美2017 40)
- 2 これは中曽根内閣によって1983年に始まった政策。2000年までに10万人の留学生受入れを目標とした。
- 3 「実質的」との表記は、「定住者」「研修」「技能実習」という在留資格の創設を受けてである。
- 4 就労のために渡日する日系南米人を指す「デカセギ」という言葉が、今や南米での使用言語であるポルトガル語やスペイン語に取り入れられている。1980年代は日系1世の単身労働者が主流であったが、入管法改定後、家族を伴う渡日が急増した。(フォンセカ, 2008)
- 5 文部科学省(掲載年不明)「CLARINETへようこそ」参照。
- 6 国際結婚で日本に在留している親が、母国に残した実子と呼び寄せるケースが多い。
- 7 留学や就労等、在留資格を持つ親の扶養家族として在留

する子どものこと。

- 8 文部省は1992年に日本語指導教材『にほんごをまなぼう』, 1993年に『日本語を学ぼう2』, そして1994年に『日本語を学ぼう3』を作成していた。
- 9 文部省は1993年より, 「外国人児童生徒等に対する日本語指導のための指導者の養成を目的とした研修」を開始した。
- 10 文部科学省は2011年に『外国人児童生徒受入れの手引き』情報検索サイト「かすたねっと」の開発・公開, 2014年に「外国人児童生徒のためのJSL対話型アセスメント〜DLA〜」『外国人児童生徒教育研修マニュアル』の開発・公開を行っている。
- 11 表1を見ると, 中学卒業の年齢前後において人数が大幅に減少しているとは言えないことから, 高校在籍率が低い理由として, この年齢の子どもの多くが本国へ帰国しているということは考えにくい。

## 文献

- 穴田僚子 (1993) 「『異なるもの』に関する社会学的一考察—ニューカマーの処遇を中心に—」『第45回日本教育社会学会大会発表要旨集録』
- 榎井縁 (2017) 「外国人と外国につながる子どものいま—そのさまざまな姿」『外国人の子ども白書 権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店
- 小野寺理佳 (2002) 「外国人多住地域の教育と国際交流活動: 第1部 公立学校における外国人児童・生徒の教育と学校生活: 第2章 外国人の子どもと学校生活」『「調査と社会理論」・研究報告書』19, 北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室
- 御館久里恵 (2011) 「外国にルーツを持つ子どもの支援活動に参加する渡日経験者の語り—かれらのライフコースと支援活動における当事者性—」『異文化間教育 (33)』, 異文化教育学会
- 外務省領事局政策課 (2018) 『海外在留邦人数調査統計 (平成30年要約版 (平成29年 (2017年) 10月1日現在))』  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000368753.pdf> 最終閲覧日2019年10月20日 (以下web情報は閲覧日同じ)
- 川上郁雄 (2004) 「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取り組み 第5回『移動する子どもたち』の教育を考える」『日本語学』23-8, 明治書院
- 厚生労働省 (2018) 「人口動態調 父母の国籍別にみた年次

別出生数及び百分率」 <https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003214689>

- 小島祥美 (2016) 『外国人の就学と不就学 社会で「見えない」子どもたち』大阪大学出版会
- 佐久間孝正 (2006) 『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
- 佐久間孝正 (2011) 『外国人の子どもの教育問題 政府内懇談会における提言』勁草書房
- 佐藤郡衛 (1992) 「外国人の子どもの教育の現状と課題—帰国子女教育の実践をふまえて—」『第44回日本教育社会学会大会発表要旨集録』
- 佐藤郡衛 (2008) 「外国につながる子ども」の学習支援ネットワークの構築 (論考)」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 (4)』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター
- 高畑幸 (2011) 「在日フィリピン人の一・五世代—教育と労働が隣合わせの若者たち」『解放教育』明治図書出版
- 田中共子・高井次郎・南博文・藤原武弘 (1991) 「在日外国人留学生の適応に関する研究 (2): 新渡留留学生の一学期間におけるソーシャル・ネットワーク形成と適応」『広島大学総合科学部紀要III, 情報行動科学研究』14
- 田淵五十生 (1991) 『在日韓国・朝鮮人理解の教育』明石書店
- 中川晃 (編著) (1998) 『マイノリティの子どもたち』明石書店
- 野入直美 (2017) 『外国人の子ども白書 権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店
- フォンセカ酒井・アルベルト清 (2008) 「デカセギと日本社会」『ブラジル特報』2008年7月号, <http://nipo-brasil.org/archives/780/>
- 法務省 (2019) 「帰化許可申請者数, 帰化許可者数及び帰化不許可者数の推移」<http://www.moj.go.jp/content/001180510.pdf>
- 文部科学省 (2015) 「「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 (平成26年度)」の結果について」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/27/04/\\_icsFiles/afieldfile/2015/06/26/1357044\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/_icsFiles/afieldfile/2015/06/26/1357044_01_1.pdf)
- 文部科学省 (2018) 「学校基本調査」  
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528>
- 文部科学省 (2019) 「「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 (平成30年度)」の結果について」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/31/09/\\_icsFiles/afieldfile/2019/09/27/1421569\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/_icsFiles/afieldfile/2019/09/27/1421569_002.pdf)

文部科学省 (2019) 「外国人の子供の就学状況等調査結果 (速報) [https://www.mext.go.jp/content/1421568\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1421568_001.pdf)

文部科学省 (掲載年不明) 「CLARINETへようこそ」  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/003/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001.htm)

宮島喬 (2005) 「学校教育システムにおける受容と排除 教育委員会・学校の対応を通して」宮島喬・太田晴雄 (編) 『外国人の子どもと日本の教育 不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会

宮島喬 (2014) 『外国人の子どもの教育 就学の現状と教育を受ける権利』東京大学出版会

宮島喬 (2017) 「外国人の子どもとは」『外国人の子ども白書 権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店

宮崎幸江 (編) (2016) 『日本に住む多文化の子どもと教育 ことばと文化のはざままで生きる』上智大学出版

(2019年10月23日受稿, 2019年11月26日受理)

## Analysis of Issues to Guarantee the Right to Education for “Culturally Linguistically Diverse Children”

ONO Masayoshi <sup>(1)</sup> and MIYANO Hiroko <sup>(2)</sup>

This paper asserts that there are problems ensuring that, like all children, foreign children in Japan have the right to learn. It discusses the urgency surrounding the recognition of “Culturally Linguistically Diverse Children” and critically examines the systems and policies regarding their right to learn. Although these children surely exist, their learning rights are not substantially guaranteed. This fact is represented here by the phrase “left behind”. The paper argues that this state of being “left behind” is structurally caused by “five walls” or obstacles. And finally, ensuring the right to learn for “Culturally Linguistically Diverse Children” is important for the following two reasons: A multicultural society must be built with people from various ethnic and linguistic backgrounds and the basic human rights of these people must be guaranteed.

Keywords: “Culturally Linguistically Diverse Children”, Right to Education, multicultural society

---

<sup>(1)</sup>Department of Childhood Education, Faculty of Education, Fukuyama City University

<sup>(2)</sup>Bingo Language Diversity Support Center