

文部科学省の外国人児童生徒受け入れ施策の変化

佐久間孝正¹

Revisions in the Ministry of Education, Culture, and Sports Policy Toward Accepting Primary and Secondary-Level Foreign Students

SAKUMA, Kousei¹

要旨：2014年4月から外国人児童生徒を主とする日本語指導が、特別の教育課程に位置づけられることになった。これまで日本語指導は、外国人児童生徒にとり多くの時間数を費やしながらかも、教育課程に制度化されていなかった。そのため、子どもの負担もさることながら学校や自治体間の格差も大きかった。日本語指導がきちんと教育課程に制度化されることにより、日本語指導をめぐる全国的な格差是正の機会となり、児童生徒の負担も軽減されることが期待される。

たしかに外国人児童生徒の居住地には、ばらつきがある。一方で外国人児童生徒が、50人を突破するような学校があれば、1~2人という所も少なくない。外国人児童生徒集中校では、日本語指導の方法も積み重ねられ、多くの成果も出されつつある。それは、プレクラスやプレスクール等の取り組みなどにもうかがえる。他方、外国人児童生徒散在校となると、学校生活や日本語指導の実態はほとんどみえてこない。ところが全国的にみると、外国人児童生徒数、1~2人という散在校が、2012年度で小・中・高・中等学校・特別支援校中62.5%と圧倒的に多い。日本語指導の制度化を契機に、たとえ少人数校でも、きちんとした受け止めがなされることを望む。

今回の改正からもみられる通り、このところ文部科学省の外国人児童生徒施策が変化しつつある。本稿では、外国人児童生徒に対する近年の文部科学省の代表的な施策を取り上げ、施策導入の類型化を試みながら、今回の日本語指導に関する省令改正が、どのような経緯で可能になったかを探りつつ、その意義について考えてみたい。

キーワード：特別の教育課程への位置づけ、学校教育法施行規則の改正、省令改正、官僚主導と政治主導

1. はじめに

東日本大震災は、われわれに多くの教訓を残した。そのなかには、事故そのものには関わらないものの、その後の調査や報告書に関するものも含まれる。中央省庁が作成する文書や報告書のなかで、福島原発に関する「政府原発事故調査・検証委員会」（以下、「事故調」と略）の残した教訓は、今も心に強く残る。

元「事故調」委員畑村らは、報告書を作成し委員会解散後も、反省を込めて福島に入り、報告書に欠けていたものは何か、検討会をもった。委員会解散後もメンバーが集まり、再度現地入りし反省会をもつなどということは、あまり前例のないことである。それだけでも「事故調」として、いいたいことを報告書に残せなかった無念さがうかがえる。

反省会のなかでのあるメンバーの発言は、中央官庁の

報告書や文書を読む上で注意しなければならないことをズバリいい当てている。委員会元技術顧問の関西大学安部誠治は、自分の意見がそのままの形で取り入れられなかったことに関連し、この国の政策は、どの省も課長クラスの人によって動かされていると述べたのである（NHK、ETV「何が書かれなかったのか—政府原発事故調査」2013年3月10日22時放映）。この意見に同調する人は、「事故調」メンバー中、他にも少なからずいた。

「事故調」には、当の委員会の他に検察、財務、法務等各省からの出向官僚による事務局が組織され、委員会から求められた調査結果を作成・報告し、かつ委員会は追加調査を依頼できる関係にあった。しかし最終報告書は、事務局の仕事とされ、各委員の意見を尊重しつつ、原案そのものは事務局が作成した。この段階で、官僚が事故に関係ないと判断した意見は削除され、類似のものは他に吸収された。

最終報告書そのものは、手堅く、裏の取れない記述は避けるなど、メリットも少なくない。しかし、国の姿勢と真っ向から対立する委員の指摘・記述は削ぎ落とさ

受稿日2013年11月21日 受理日2013年12月2日

1 専修大学人間科学部社会学科 (Department of Sociology, Senshu University)

れ、また薄められ、穏当なところに落ち着く記述になった。省庁で作成される多くの報告書は、官僚が率先し、当該省庁のチェックを経て執筆者当人の名は記されることなく、報告書の責任は、あくまでも委員長なり委員会が負うものとして提出される。

いうならば、国の姿勢なり方向性を決めるこうした報告書は、審議会や検討会の形をとろうとも多くが事務方によって記述され、省庁の基本施策を否定するような記述は避ける形で作成される。その中心になっているのが、各省庁の課長クラス—いうならば中堅官僚で、これは世界が注目する「事故調」の報告書にも随所で発揮されたのである。報告書の完成後それに気づき、あれでよかったのかと「事故調」メンバーが再度集まり、反省会をもったというのがことの真相である。あれだけの事件なのに委員にすれば書かれなかったもの、今後の教訓として残せなかったものが多く、それだけ官僚の壁は、厚かったというわけである。

2. 近年の3つの施策

本邦の政策が、各省庁の中堅官僚によって動かされているという発言は、きわめて示唆的である。ただ今回の原発のように、突然起きた、かつ多くの国民の生活に直結し、結果として他省庁にもまたがる施策、報告書の作成と、平常時のものとは区別する必要がある。問題意識は「事故調」に学びつつ、平時の施策や報告書の作成過程を文部科学省を例に考えてみると、たしかにいろいろみえてくるものがある。

このところ、文部科学省の外国人児童生徒に関する施策が変化しつつある。ここでは、過去6年間の3つの施策に注目する。1つは、2008年6月の『外国人児童生徒教育の充実方策について』（以下、『充実方策』と略）¹⁾、2つは、11年3月の『外国人児童生徒受入れの手引き』（以下、『手引き』と略）²⁾、3つが、12年度に立ち上げられた「日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議」（以下、「検討会議」と略、前二者を二重カギにし、本会議を一重のカギにしたのは、報告書と単なる会議とを区別するため）³⁾による14年度からの学校教育法施行規則の改正である。

この3つの外国人児童生徒に関する報告書なり施行規則の改正は、今後の日本の外国人児童生徒受け入れや日本語指導に少なからず影響を与えるものである。というのも施行規則の改正にまで踏み込んだ「検討会議」以外の2つの施策でも、それを誠実に実行するなら現在の外国人児童生徒の教育状況はかなり改善できるからであ

る。順次、報告書や規則の改正内容とそれがもたらすインパクトについてみていく。

3. 「充実方策」の内容と意義

はじめは、2008年6月に出された『充実方策』である。この施策には、以前の文部科学省の施策を一新するような提言が多く含まれている。当時、文部科学省にこのような変化をうながしたのは、報告書を参考にすると外国人労働者問題関係省庁連絡会議（以下、「連絡会議」と略）の存在である。

「連絡会議」は、1988年5月に設置された。これは当時、入管法の改正が予定されており、定住資格の新設により日系南米人が多くなるのを想定してできたものである。入管法は、89年12月に改正・公布され、90年6月より施行された。しかし「連絡会議」の方は、しばらく開店休業の状態であった。

しかし06年12月25日に、日系南米人を中心に定住化、永住化が進む下で『「生活者としての外国人」に関する総合的対策』がまとめられた。「生活者としての外国人」とは、「労働者としての外国人」と対をなすもので、政府も日系南米人などは、その後の動きから判断して単に労働力を提供するためだけではなく、家族とともに地域に根づいた一般の市民と変わらない生活者として捉える必要性を示したものである。

「生活者としての外国人」といういい方は、日本的な表現である。日本的というのは、これでは地域に生きる外国人の権利・義務は、はっきりしない。生活していない外国人などはいない訳で、恐らく海外の受け入れ先進国では、「市民としての外国人」という表現の方が一般的である。しかし日本には、他の論文でもみたように市民という表現があまり定着していない⁴⁾。そんなこともあり、法的な地位を示す表現より、実感覚を示す表現の方が定着した。

実際、地域の生活者となれば、「社会の一員として日本人と同様の公共サービスを受け生活できるような環境を整備しなければならない」⁵⁾。また、家族同伴なら子どももおり、地域の学校に通う。この子どもたちの受け入れをはじめとする教育体制も、整えなければならない。こうした流れのなかで、文部科学省内に検討会がもたれ、出されたのが先の『充実方策』である。

『充実方策』は、当時としては文部科学省で出された外国人の子どもの教育に関する学校や校長、一般教員、さらに教育委員会の対応に至るまで、最も包括的、かつきめ細かな指針を示したものとして注目される。特に目

を引くのは、「はじめに」の所で、外国人の子どもは日本の学校に行く義務はないが、保護者が希望する場合、国際人権規約の規定等を踏まえ、「無償で受け入れ」、「学校においては日本語指導や適応指導」などをして「外国人の子ども教育を受ける権利を保障している」⁶⁾と明言していることである。

これは、外国人の子ども権利は国内法にはないものの、国際法上は定められており、本邦としても子どもの教育を受ける権利は、国際法上、守ることを宣言したものである。

内容と意義

内容に目を転じて、こんにちにおいても重要な施策が提起されている。以前、論じたが⁷⁾、もう一度その内容を充実させる形で確認しておく。

(1) 外国人の子ども受け入れには、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、(5) 外国人の子ども受け入れには、学校のみならず地域全体で行うこと、などである。

(1) は、外国につながる児童生徒のいる学校は、その指導を特定の教員に押し付けずに学校全体で受け止める態勢をつくること、そのためには、生活指導や進路指導のように全教員が外国人の子どもに関心をもちサポートするよう、校務分掌のなかにも外国人児童生徒の教育を位置づけ、全学的に取り組むよう求めたものである。

(2) は、学校で果たす校長や教頭の管理職の役割は大きい。教師の学級づくりの絶大性を誇示するために「学級王国」という言葉があるが、校長は「学校王国」そのものである。学外者が、支援者として学内に入れるか否か、日本語補助者やボランティア支援者が校内でサポートできるか否かも、すべては校長の判断いかんによる。せっかく海外につながる子どもの指導に関心ある教員がいて、種々の企画を立てても、校長の理解が得られず孤立している例は枚挙にいとまがない。地域の特徴を踏まえ、外国人児童生徒の多い学校などでは、かれらに

関心ある管理職を教育委員会が配置する必要性を文部科学省が認めたものである。

(3) は、教育職員免許法には日本語は含まれていない。日本語教育能力検定試験はあるが、これは民間の試験であり、受験資格もなく、高校生でも成績いかんでは合格可能である。教員採用試験も日本語で受験することはできない。しかし教員免許保持者のなかには、日本語教育に関心があり、検定試験に合格している者や中国語、スペイン語等に優れた知識をもつ者が少なくない。外国人児童生徒の多い地域の学校には、教育委員会自らがこのような点を考慮して教員の配置を行うように文部科学省が求めたものである。

(4) は、時代は刻一刻と変化している。ニューカマー外国人の教育界への本格的な登場も、1990年改正入管法施行以降のことである。それ以前の大学のカリキュラムや教職関連科目には、外国人を念頭においた指導や実習は存在しなかった。このような時代に教員免許を取得した教員はもとより、新任教員希望者のなかにも、外国人にほとんど関心のない者もいるので、初任者研修や10年おきの研修で、国際理解教育や異文化理解に関する教育・研修の重要性を指摘したものである。

(5) は、海外の子ども受け入れには、学校だけでは限界がある。こんにち地域には、多くの有為な人材が生活しており、NPOやボランティア団体、大学や企業等との連携は不可欠である。これらの諸団体との相互連携の重要性を指摘している。

その他にも日本語指導や国際理解教育の推進等、見逃せないものもあるが、これ以上は控えておく。むしろ気になるのは、『充実方策』に残された課題の方である。

課題

『充実方策』は、その後文部科学省より各教育委員会に検討会の結果に関する報告として届けられた。つまり通達でもなければ通知でもなく、報告として届けられたのである。もちろん伝達の内容は、各教育委員会が自主的に取り組むべきものとされたが、「通達」や「通知」とは異なる。

通達は、1999年の地方分権一括法以来、中央と地方は同等のものと考えられ、双方間ではされなくなった。それに代わるのは通知であるが、『充実方策』は通知でもなく、単なる報告であり、その内容は、各教育委員会の努力目標に過ぎない。地方行政もまた基本は法律に依拠して行われるので、『充実方策』の伝達なり情報提供だけでは、地方からみれば基本的なことは何ら法令化され

ずに、実際の対応はこれまで同様地方に丸投げとうつらないか。『充実方策』の実施自体、各教育委員会の取り組みいかんとなれば、新たな地域間格差の原因ともなりかねない。

加えて『充実方策』では、日本の学校が外国人児童生徒を受け入れても、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、文部科学省の基本理念がみえてこない。これは他の省庁にもいえることだが、外国人を「生活者としての外国人」として受け止める場合、将来かれらとの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。

これは、『充実方策』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、「多文化共生」や「多文化共生教育」という表現がとられないこととも関係している。これは偶然ではなく、基本的な考えあつてのことである。その考えとは、学校教育の基本を「同化」にあるとみているからである。同化が強いなら、早く外国人を日本の社会や文化に適應させる適應教育と関連している。適應とは巧みな表現であるが、はっきりしているのは、適應するように行動を変えるのは、外国人であり、日本人ではない。

これは日本の学校教育の目標が、こんにちのような国際化の時代にあつても「国民教育」にあるからである。以前、国連の人種差別撤廃委員会から日本の教育が外国人に義務化されていないことが問われたとき、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。

ここでは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」にするための教育ということである。教育基本法第一条の「教育の目的」を想起されたい。そこでは、「教育は、・・・心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」とされている。しかしこれは、こんにちの国際化の時代にあまりに狭い教育である。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である。

『充実方策』では、地域との結びつきも含めて検討されているが、そこでは地域にあるNPOやボランティア組織との連携が重視されており、そのこと自体重要では

あるが、こんにち地域そのものが多文化しつつあり、学校のみならず地域住民との共生を含めて、子どもの教育を多文化共生教育として統合的にみていく姿勢は希薄である。この辺が、『充実方策』作成時点での国の限界でもあろう。

4. 『手引き』に引き継がれた『充実方策』

その後文部科学省は、2001年3月、外国人児童生徒がなお増加傾向にあることを踏まえ、各教育委員会や学校に外国人児童生徒受け入れの際のガイダンスとして『手引き』を公表した。これは、外国人児童生徒受け入れに際し、学校、教育委員会、校長、各教員、ひいては地域住民に至るまでその方針をかなり詳細に示したもので、『充実方策』公表後わずか3年で、ここまで指示・指導も到達したかと驚かされる。

基本的な内容は、『充実方策』をより詳しく解説したものともとれるが、明らかに施策の質的変化もみられる。最も顕著な例は、多文化共生に関する認識の深化である。『充実方策』には、多文化共生教育はもとより、多文化共生という表現すらなかった。しかし『手引き』には、多文化共生という言葉は随所に登場し、「多文化共生教育」もかっこ付きながら一度使用されている。

従来、多文化共生という言葉は、地方自治体は使用しても中央省庁は使用しなかった。この慣例に風穴を開けたのは総務省で、05年6月にその名も「多文化共生の推進に関する研究会」が立ち上げられ、同じ年度（06年3月）の報告書でも多文化共生概念が積極的な意味をもつ形で使用された。研究者のなかには、この年を国の多文化共生元年と呼ぶ者もいる。

他省で使用されたこともあつてか文部科学省の『手引き』にも、多文化共生が頻出するようになり、「市町村教育委員会の役割」について言及した箇所では、外国人児童生徒の教育を日本の児童生徒と一緒に教育するには、「多文化共生教育」（傍点は筆者）等として位置づけることも必要とまでいいきっている⁸⁾。

この箇所はかっこ付きで引用されたものだが、国の教育施策に関しては重要な変化である。地域の教育委員会や学校で多文化共生教育を実施しようとするれば、従来の方針である同化教育なり適應教育では、カバーできない問題が出てくるからである。イギリスの例では、多文化教育となれば、多文化への配慮のみならず、多文化継承の問題も出てくる。具体的にいえば、母語・母文化習得の権利や教授の問題である。文部科学省が、多文化共生教育を認めるとなると、国民教育の根幹を揺るがし

かねない。

実際に『手引き』では、学校も学級も「多文化」化している現実を踏まえ、試験も教科によっては母語での解答を認め、それを評価するよう進言している⁹⁾。母語での解答となれば、母語保持も課題となり、事実、『手引き』では、学校でも課外でも外国人の子どもの母語や母文化は、「継承語として位置づけ、それを尊重し、習得を援助することが望まれる」¹⁰⁾とまで踏み込んでいる。

多文化共生の理念は、『手引き』全体にこだましており、ここから日本語指導担当教員の役割、在籍学級担任の課題、そして校長、都道府県、市町村教育委員会の任務も引き出される。例えば、同じ教育委員会でも都道府県と市町村とでは役割が区別され、都道府県は地域が「多文化」化している現実を踏まえ、多文化共生に配慮しつつ市町村教育委員会の子どもの受け入れを支援し、学校長は学級、学校の「多文化」化を踏まえて、教員が孤立しないよう配慮することが求められている。

前に『充実方策』には、外国人児童生徒の受け入れに関する指針は示されても、かれらとの交流を通じて日本の学校や子どもをどのように育てていくのか、理念も方向もわからないと述べたが、『手引き』では、その限界も超えられている。外国人児童生徒の受け入れを通して、日本の子どもの異文化リテラシーを高めること、異文化に接することにより、グローバル化する国際社会を乗り切るに必要な日本の子どもの資質や能力を育成すること、より具体的にいえば、日本の子どものものの見方・考え方が豊かになり、そのことが外国人の子どもの学校や社会への信頼をも高め適応を促進¹¹⁾するなど、双方向の交流を通じた豊かな対応があげられている。

こうなると『手引き』に示された外国人児童生徒受け入れ施策は、従来の日本の教育指導の理念である国民教育や適応教育をも超えることになるが、その前にもう少し文部科学省の変化をみておく。

5. 「特別の教育課程」としての日本語指導

2013年、文部科学省より日本語指導を特別の教育課程に位置づけることが提起された。この内容に関しては、別稿を参照していただくことにして¹²⁾、ここで注目しておきたいのは、外国人児童生徒の教育は保護者にとって義務でもないのに、あえて施行規則の改正（省令改正）にまで踏み込んだ文部科学省の意図である。

これまで多くの外国人を含む日本語指導は、正式の教育課程に位置づけられていなかった。日本語指導の熱心な学校などでは、それに要する時間もかなりに達する

が、法的な位置づけはないままに行われていた。特に文部科学省にとり気がかりなのは、本来教育とは、在籍校で行われるべきものなのに、教員や施設等の不足により在籍校以外で指導される場合である。それも学校ならまだしも、学校以外の施設を利用しなければならないこともある。こうなると教育課程によらない教育が、まかり通ることになる。

さらに無視できないのは、近年、日本語指導を必要とする児童生徒のなかに、日本国籍者が多い事実である。最新の動向でも、12年5月1日時点で、日本語指導を必要とする外国人児童生徒は、2万7013人（2万8511人、以下かっこ内は10年のもの）で、前回の調査より5.3%、1498人の減少であった。それも日本国籍の児童生徒で日本語指導の必要な者は、6171人（5496人）と675人増で、12.3%増加しているが、日本の海外帰国者そのものは、1509人（2098人）と全体の4人に1人で、前回の3人に1人強より13.6%減少している¹³⁾。

すなわち、日本国籍者のなかで日本語指導を必要とする者は、日本人の海外帰国者の存在もさることながら、それ以上に国際結婚や家族形態が多様化し、両親のどちらかが海外出身か、同じく両親のどちらかが海外から子どもを引き寄せるなどのことによって増えている。日本国籍者となると、かれらの教育は義務であり、義務教育対象の教育すら教育課程に制度化されていない状況は避けたいに違いない。

今回の改正により、日本語指導が初めて特別の教育課程として正式な位置を占め、全国どこでも共通の課題として位置づけられることになった。これまでの日本語指導は、言葉は悪いがサービスのようなもので、するもしないも教育委員会や学校の意向次第であり、それゆえ自治体間なり学校間の格差も大きかった。

今後は、日本語指導を必要とする児童生徒がいれば、施行規則により、日本語指導をするのは各学校の義務であり、指導体制を整えるのは学校長の、ひいては教育委員会の責任である。今回の施策は、学校教育法施行規則第56条の二及び三等の追加として行われた。当初、文部科学省の準備した資料を参考にすると、他校の授業も本校の教育課程に認めることができる特別支援教育の規定が参考にされ、そのどこかに位置づけられるかとも思われたが、日本語のできないことがあたかも特別の支援に相当するかにみられるのを避けるためにも、別の箇所となった。

この改正は、これからの日本語指導にかなり大きな変化をもたらすものと思われる。その意義についても別稿

を参考にさせていただきたい¹⁴⁾。

6. 3つの施策の形成過程

これら3つの施策は、その作成過程が異なる。はじめにのところで、この国の政策は中央の中堅官僚で決まる趣旨発言を紹介した。しかしより詳しくみると、国の政策決定には4通りくらいの経路がある。

1つは、たしかに中堅官僚主導のものである。官僚は法の番人として、常に政策決定の中心にいる。古くは、城山三郎『官僚たちの夏』にも描かれたように、官僚は政治家や業界に伍して立法化をも主導する。小説では、産業界をまたにかけた社会的影響の大きな立法化ということもあり、中心人物は局長だったが、トップの次官ではない。舞台も動きの大きな高度成長期であったが、現在は施策の重さにもよろうが、多くが課長レベルになっている。2つは、有識者会議や研究者グループ主導のものである。どの省庁にも重要な施策をめぐっては有識者たちによる会議が立ち上げられ、重要な施策が練られる。このような会議をも官僚はうまく使いこなす側面はあるが、政策の決定経路としては分けて考えた方がよい。3つは、政治家主導のものである。ときに族議員などの名前で呼ばれることもあるが、特定の分野に関わりの深い議員が政策決定に大きく関与することがある。それが法なら、議員立法と呼ばれる。

この3つのいずれにも相当せずに、市民などによる運動が国の方針に大きく関係することがある。外国人児童生徒教育との関係では、地域のNPO活動や不就学対策などにおいて各地のボランティア・グループの果たした役割は大きいし、それに触発される形で作られた外国人集住都市会議などもこれに入れてもよい。当会の発足に外国人を多くかかえていた一企業城下町の市長の働きかけは大きかったが、多くの市民運動に支えられた面も無視できない。すなわち4つ目は、市民運動によるものである。

このような文脈でみた場合、『充実方策』は、文部科学省が中心となり外国人児童生徒が増大する折、日本が批准した国際規約の精神をも踏まえて受け止めるには、学校や教育委員会にはどのような準備が必要かをまとめたものである。メンバーは14人からなり、「検討会協力者」とされていることから検討すべき施策はあらかじめ文部科学省が準備し、協力者たちがそれぞれ専門の立場から吟味・検討したことを連想させる。基本方針は、あくまでも文部科学省が準備し、検討会はその内容を各地域の現状に即して議論・検討したのではないかと

検討会のメンバーをみると、多文化共生や多文化教育等の推進を強く主張する人も含まれているが、『充実方策』にこれらの用語は一切登場しない。『充実方策』の内容が、これまでの文部科学省の方針を基本的に踏襲しているのは、このときの文部科学省の検討課題がはっきりしており、委員会を主導した中堅官僚が各委員の意見をセレクトしたからであろう。国民教育なり適応教育の一线が堅持されているのは、報告書における官僚主導の手堅さを思わせる。

『手引き』は、文部科学省が中心というより、文部科学省が研究者に、外国人児童生徒受け入れに際し考慮すべきことを、系統的かつ包括的にまとめるよう依頼したものである。最後の所に、作成協力者とあり、7人の研究者の名前が載っている。つまり『手引き』は、文部科学省自身の肝いりというより、はじめから研究者に執筆・作成を依頼し、その後、研究者のなかの責任者がとりまとめ、最後に文部科学省が内容をチェックしつつ、使用可能な専門用語等の字句統一をはかり公表したのだろう。

もちろん公表までは、省内の教科調査官等の監査も経ており、それゆえ発行元も文部科学省初等中等教育局国際教育課とされているが、『手引き』の主張のイニシアチブを研究者がとったことが、内容の一部にこれまでの文部科学省の教育理念を超えるものまで含まれる結果になっている。

「検討会議」による学校教育法施行規則の改正は、省内の専門官僚が国の目指す方向を吟味し、すでに長年蓄積のある日本語指導地域の代表者らと合同の委員会を組織し、施行にあたり予測可能な混乱を回避できるよう細部を詰めるやり方である。これは、一見すると1と同じ手法にみえる。しかし、含まれている内容の重要性は、前の2つの施策が法的な裏付けのない、外国人児童生徒受け入れ校や教育委員会にとり、単なる努力目標にしか過ぎないものとは異なり、学校教育法施行規則といえども省令の改正を伴う重要なものである。

通常、学校教育法は法律であり、この改正には衆参両議会の承認を必要とする。外国人に関する、ともすると国民の評価を二分するような問題をめぐって国会で議論するなどということは、関係省庁の官僚も避けたいだろうし、それ以上に国民によって選ばれた議員も同じ心理であろう。学校教育法施行令は、政令であり、内閣の承認を、すなわち閣議決定を必要とする。閣議で決定されたものは、それなりの重みをもち、その後の内閣の方針を縛る。

他方、学校教育法施行規則の変更は、省令の改正なので、文部大臣の決裁・認可を必要とはするが、省内の手続きだけで行うことができる。3つの改正では、一番やり易い。とはいえ、キャリア官僚にとって大過なく2～3年すれば、次のポストに昇任するその心理からすれば、施行規則の改正といえども手をつけるのは勇気を要する。

まして、学校教育法は、教育基本法の精神を学校現場に即して具体化したものであり、教育基本法は、憲法の教育に関する精神をこれまた具現化したものである。憲法も教育基本法も、教育を受けるのは国民固有の権利と同時に義務ともされており、外国人は含まれない。

ただし、学校教育法は、個人に関わる法規というよりは、組織に関連した法規であり、学校や教育委員会という組織の基本的な運営や管理に関する具体的な規則である。外国人個人が、日本の学校に編入学したあとの取り決めに関し、論じる分には構わない。しかし、外国人児童生徒の子どもに関することで、施行規則を変えるというのは、それなりに勇気のいることに違いない。

7. 政治主導による改正

省令の改正にまで踏み込まざるを得ない3は、1と同じように省内中堅官僚により進められたのか。「検討会議」がもたれた経緯をみると、省内の官僚だけで先鞭をつけたのではなく、一人の政治家の姿が浮かび上がる。その政治家とは、09年、民主党への政権交代後最初の文部科学副大臣となった中川正春である。中川は、三重二区、当選6回（2013年時点）のベテラン議員であり、鈴鹿市、亀山市、四日市市という外国人の多い地域からの選出で、かれ自身もアメリカのジョージタウン国際関係学科卒業である。

氏は、野党時代から外国人労働者の多い三重県下で市議員や県議員、NPO、国際交流協会等のメンバーと、定住化しつつある日系南米人の諸問題解決に腐心していた。やがて09年に政権交代が起き文部科学副大臣になると、12月には「定住外国人の子ども等の教育等に関する政策懇談会」（以下、「政策懇談会」と略）を立ち上げ、今回の「検討会議」の引き金となった懇談会の座長を務めている。やがて中川は、11年9月の第一次野田内閣で、文部科学大臣にもなっている。

政権の代わったばかりの当時は、官僚行政からの決別が盛んにいわれたときであった。中川にしてみれば、これまでの官僚主導の審議会や委員会ではなく、政治主導の委員会を立ち上げたかったのではないか。また国民の

目もそうしたことを期待した時期である。筆者自身当時の委員として参加して驚いたのは、最初の会議に文部科学省の多くの官僚が傍聴したことである。察するに省内主導の審議会や委員会であれば、目的や内容はあらかじめ議論されており、当の会議にまで足を運ばずともわかるが、政治主導の場合、何がどう議論され、今後の方向がどうなるかもわからないため、官僚にしても他人事ではなかったのだろう。その後の「検討会議」も傍聴してみたが、省内の官僚まで傍聴席を埋めるということにはなかった。「検討会議」では、すでに会議のイニシアティブは省が握っており、決めるべき内容も方向も落ち着くところは決まっていたのである。

「検討会議」は、12年4月から始まったが、当初は、11年4月開始予定であり、3・11東日本大震災で1年延びたものである。ときの文部科学省初等中等教育局国際教育課長は、外務省から出向中の人物であり、氏は「政策懇談会」立ち上げ時点から課長という要職にあった。恐らく「政策懇談会」の議論を踏まえて、副大臣から外国人児童生徒の教育状況を何とか改善・工夫する手立てはないかと問われた他省出身の課長が、外国人の子どもの教育の要ともいえる日本語指導に関し、学校教育法施行規則の改正という方向へかじをきったのではないか。想像をたくましくすれば、有力他省出身の課長だったから、怖いもの知らずに文部科学行政に切り込むことができたのかもしれない。

それに外務省は、海外で日本語教育を普及させる任務を担っている。海外どころか日本にいる外国人にすら日本語指導が学校のなかで明確な法的根拠をもたず、教育委員会や学校次第でいかようにもなる現実、かえって重要な問題が国内では放置されていると映ったに違いない。

しかも文部科学省には、多くの地方の教育委員会から割愛人事が進められている。今回の学校教育法施行規則改正には、すでに外国人児童生徒の日本語教育に蓄積を積んでいる地方の教育委員会や外国人児童生徒集住地域の学校の反応が一番気にかかる。こうした改革のとき、文部科学省は、これまで中央と地方の人事交流の一環として、割愛人事を大いに活用し、『充実方策』のときも、浜松市教育委員会の協力を得ている。今回も、中川の選挙基盤と重なる鈴鹿市教育委員会から強力な助っ人を得ている。氏は、小学校教員の経験があり、教育委員会指導主事でもあり、一石二鳥であった。

ただここで注目しておきたいのは人事のことではない。1と3は、似ているが異なること、3の規定の改正

は、最初の出発が官僚主導というより政治主導ではなかったかということである。発端が政治主導とすれば、今回の省令改正は、きわどい成果といえるかもしれない。

2012年12月の衆議院選挙で、民主党は歴史的敗北ともいえる大敗を喫した。中川は、辛くも自民党新人の猛迫をかわし選挙区選挙で議席を守った。もし敗れていれば、今回の省令改正はどうなったであろう。また、「政策懇談会」と「検討会議」立ち上げ時の課長は同一人物であった。出向課長は、当該省庁の判断だけで異動が可能か否かはわからない。しかし、省令改正につながる「検討会議」の設置時も同一課長であったことは大きい。基本的な施策の方向を定めることができたからである。

その後課長は変わり、12年度末に「検討会議」の方向は決まったが、省令改正の大臣決裁がなされたのは13年も師走に入った御用納め直前であり、各都道府県教育委員会に通知されたのは、年明けの14年1月であった。12月なり1月といえ、次年度関連の教育委員会の事業は、ほとんどが出そろっている時期である。それだけに、新施策が全国で一斉にスタートするという訳にはいかないだろう。

新年度からの準備は、通常、前年度の九月くらいから始まり、さすがにこれでは大変なので2014年度導入の本施策の概要は、13年8月の全国都道府県教育委員会を利用して説明された模様である。しかし、省令改正の規則は、この時点では開示されていない。義務教育の先端で学校と接する市区町村の教育委員会にとり、新しい日本語指導の根拠法は何かと聞かれても、教育行政上のよりどころとなる省令改正の詳細な規定は、まだ知りえる状況にない。

たしかに省令の改正には、中央教育審議会の了承を取り付け、パブリックコメントの期間も設けるなど、日数は要する。しかし、さほどインパクトを与えなくても思えないパブリックコメントにしても、8月20日受け付け開始で九月一八日には締め切られている。大臣決裁を今かいまかとかたずをのんでいた関係者には、かくもながき宙ずり状態は気になるところではなかったか。

いずれにしてもこれまで述べた3つの施策とも、今後の外国人児童生徒指導には重要なものだが、それぞれ異なる成立背景をもつ。その上で当初の問題意識に返って外国人の子どもの教育施策上、注目しておきたいのは、『手引き』と学校教育法施行規則の改正を伴う「検討会議」のものである。

8. 『手引き』と「検討会議」のインパクト

『手引き』は、前述したように教科によっては母語による解答も認め、母語や母文化を継承語と位置づけ、その習得を援助することも必要とした。これを実行に移すだけでも、同化や国民教育とは相いれなくなるが、さらにイスラームの子どもの食事や体育に言及し、次のように述べる。

イスラーム系では、「豚肉を食べない」ことだけではなく、宗教的禁忌には、出身国や地域、宗派的な理由等により異なるのでまずは保護者の判断を待ち、その上で学校では、担任や栄養士、調理員とも連携し対処しなければならない¹⁵⁾。

日本では給食に関しては、アレルギーの子どもの別献立による対応が確立しており、イスラーム系についてもすでに一部の自治体では実行に移されている。しかしイスラーム系では、給食だけではなく、体育の水泳などでの着替えや男女の共泳にも規制があるので、注意を要する。これについても『手引き』では、「日本の学校生活についてよく説明し、子どもや保護者に理解してもらった上で」¹⁶⁾行うことが必要としている。

理解は同調を強制するものではない。外国人児童生徒の受け入れに、「異文化理解」、「国際理解」、「人権の尊重」などを不可欠としつつ、「違いを認め、互いに助け合える共生を目指した学級、学校であることこそ大切」¹⁷⁾となると、独自の文化による行動は、当の民族にとりかけがえのないものとして尊重されなければならない。とすれば学校が、外国人児童生徒を受け入れる際、日本の文化を一方向的に説明し、しばしば同一行動をとることと引き換えに受け入れを認めるのは、『手引き』の精神違反といえる。

多文化共生とは、自国の文化が自分たちにとりかけがえがないように、相手の文化も本人にとってはかけがえのないものであることを認めつつ、相互に交流することによってお互いが変わることである。世界には、さまざまな文化が存在することを日本の子どもが知り、多様性への理解を深めることは、今後の国際社会での活動に大きく貢献するし、外国人の子どもにとっても、相互信頼の下で日本社会や文化への理解も深まり、学校への適応も増す。都道府県教育委員会の仕事は、まさにこうした環境を整えることである。

『手引き』の多文化共生を重視する教育は、外国人児童生徒を日本文化に同化することでもなければ、「日本人」に教育することでもない。ここでは、同化を基調と

する先に述べた「国民の育成を期して行われ」る国民教育は超えられている。『手引き』によれば多文化共生とは、「受け止める側がどこまで相手のことを理解し、その違いをどのように受け入れることができるかという、心の内面にまで入りこむもの」であり、「すべての児童生徒が互いの『違い』を『違い』として認め合い、多様な価値観を受容しながら共に生きようとする意欲や態度を養う多文化共生の心を育む視点が必要」¹⁸⁾という。

価値が心の内面に関わるとなると、異なる価値は、異なる行為となって現れる。異なる行為も「違い」を「違い」として認め合う「多文化共生の心」の育成こそ求められるとなると、一斉共同体主義とまでいわれる日本の学校の眼にみえない同一行動を強制する文化とは、いたるところで対立する可能性をもつ。その場合にも、違う行動をとる子どもの背後にあるかけがえのない価値の理解までをも認め合いながら、「互いに助け合える共生を目指した学級、学校であることが大切」¹⁹⁾となると、もはやこれは同化教育や日本社会・文化への適応教育ではなく多文化教育が必要となる。こうした内容・施策を含む『手引き』が、文部科学省によって報告書にまとめられ、各教育委員会に伝達された意味は大きい。

なぜ、相手の文化に配慮しなければならないか。文化は人々の長年の信仰や価値に関わり、信仰や価値への配慮は、近代社会では人権そのものであるからだ。日本の教育の根本法たる教育基本法も、前文でまず、「我々は・・・個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する」(傍点引用者)とし、「国民」である前に個性豊かな「個人」であり、「人間」が目指されている。

伝統を担う存在は、具体的には国民であるが、その前に個性豊かな個人と人間の育成が問われている。これは、過去の法律が人間である前に国民であることを求めた反省に基づくが²⁰⁾、人間としての違いへの配慮となると人権の問題となる。違いへの理解が人権に関わるとなると、これは民族の違いを超えたものである。

日本における多文化への配慮が、きっかけは外国人児童生徒教育に発しても、根底に人権問題が潜むとなると、多文化への配慮は日本の子どもにも向けられなければならない。多文化は外国人にのみみられるものではなく、日本の子どもたちの文化や思想もかなり異なる。「違い」を「違い」として認めることが、人権にも関わるとなると、日本の子どもたちの違いも十分に尊重

されなければならない。多文化教育の理念は、日本の子どもの文化や価値の問題でもある。

加えて、「検討会議」により施行規則の改正に向け提言も行われた。今あらためて施行規則で特別の教育課程に言及している条文は、不登校児童に関する56条、「教育課程の地域的な特例」に関する85条の二及び86条、特別支援に関する131条や「障害に応じた特別の教育課程」の140条等がある。筆者自身、日本語指導には、自校のみならず他校で行われる通級指導も関係するので、特別支援教育のいずれかに位置を占めるのではと危惧したこともあったが、結果は56条二に「日本語に通じない児童」の特例の教育課程の位置づけが、さらに通級指導を含める措置としては、三が追加され、特別支援教育の対象者には、同施行規則132条に三、四が追加された。

日本語指導を必要とする児童生徒は、外国人とは限らないが、それでも多いのは、外国人児童生徒である。義務でもない子どもを含む日本語指導が、学校教育法施行規則の改正により明確に位置づけられたことは画期的である。今後、学校教育法施行規則に合わせる形で学校教育法が整備され、さらに学校教育法が外国人児童生徒をも想起させる形で規則化されると、日本の外国人児童生徒の教育環境も大きく変わる。

9. 多文化教育の浸透

ここで取り上げた近年の外国人児童生徒に関する3つの施策は、日本語指導に関する3を除けば、いずれも法的規制を受けない努力目標に過ぎない。それでも1や2、とりわけ2を誠実に実行すれば、日本の外国人児童生徒教育もかなり変わる。ここでヒントを与えてくれるのは、イギリスの多文化教育の浸透過程である。

ヨーロッパのなかでも過去の重々しい伝統や文化、価値を継承するイギリスは、それでも多文化教育の進んでいる国である。その点では、同じEU加盟国のフランスなどとも著しい差を示す。イギリスの多文化教育の浸透過程を仔細に紹介することは他書に譲るが、日本との関係で注目しておきたいのは、その導入までのいきさつである。

1950年代、60年代に連邦国を中心とした移民労働者の入国が相次ぎ、やがて子どもの教育が本格的に議論されると、英語を教えるためにマイノリティの多い自治体を中心にセクション11(イレブン)による教員が採用された。この予算は、連邦国以外の子どもや難民の子どもに使用することは、不可能であった。またセクション11教員は、マイノリティの子どもの専従にみられ、他の英語

教員とも区別された。日本でも、自治体により日本語指導を受けられるのは、外国籍の子どもに限られたり、日本語指導者は補助者とされ一般教員と区別されるなど、同じである（日本語指導を必要とする児童生徒が、必ずしも外国人児童生徒とは限らない。しかし自治体によっては、日本国籍者や日本国籍を取得すると日本語指導の対象者からはずされたり、教育委員会によっては、加配教員も外国人児童生徒数を基本とし、日本語指導を必要とする日本国籍者は、加配教員の基礎数に数えない所もある）。

さらにセクション11教員の予算は、マイノリティ対策として予算の出どころも内務省であったが、やがては教育に関する予算として教育雇用省へ移る²¹⁾。その後は、セクション11は、外国人一般のエスニック・マイノリティのための学力支援基金となり、11教員そのものが廃止される²²⁾。同時に近年は、外国人のための「第二言語としての英語（English as a second Language、いわゆる ESL）は、「追加言語としての英語（English as an additional Language、いわゆる EAL）」に代わっている。父親がドイツ人、母親がイタリア人のように家庭内言語が複数のイギリス在住の子どもにとって、英語は必ずしも第二言語とは限らない。また、ESLにしる EALにしても自治体単位の施策が国の施策に代わっている。

イギリスの国レベルの多文化教育に大きな影響を与えたのは、1976年に施行された人種関係法（Race Relation Act）である。これは人種関係という名の、多民族との関係を良好なものに保つことを目的に導入された人種差別を禁止するための法である。労働党政権のもとで入念に準備された人種関係法としては、当時三度目の改正法律であるが、マイノリティをマジョリティから切り離して独自に扱うことを禁止するなど、マイノリティの英語指導にも大きな影響を与えたものである。

この法律を画期に、英語指導などで行われていた別室指導は、英語を一切知らない子どもへの2～3週間単位の短期指導を例外に、人種隔離教育とみなされ、厳しい目が向けられるようになる。こんにちのイギリスでは、たとえ英語がわからなくても、別室指導はできるだけ短くし、その後は原学級に戻し、原学級のなかにマイノリティ指導の教員が「ひつつき」指導で張り付くなど、メインストリームでの支援が主になっている。

また資格社会イギリスでは、マイノリティの言語教育もすべての言語ではないものの、連邦国の言語を中心に学校で受講し、資格を取得することができる。

たしかに日本には、人種差別禁止法もなければ、学習

指導要領の順守が義務づけられているために、送り出し国の言語や文化へ配慮することは難しい。しかし、『手引き』にもあるように、地域社会の特別な事情を考慮に入れ、総合的な学習の時間などを利用した教育活動は可能である。こうした諸活動の積み重ねの上で、多文化共生教育もより確実になり、多文化教育への道も開かれていく。

イギリスをみても地域の地味な多文化教育の取り組みが、やがては国の政策をも変えていったように、日本でも先進地域を中心とした実践活動によって『手引き』が書かれ、その後、改革の動きが「検討会議」へと引き継がれ、日本語指導が施行規則に位置づけられるまでになったこんにち、これらの施策を誠実に実践するなら、外国人児童生徒教育をかなり変えることが可能なところまで来ている。

10. むすびにかえて

日本国憲法や教育基本法は、明らかに日本国民の権利や義務をうたっている。しかし現実には、外国人児童生徒のように国籍は異なるが、教育という基本的人権に相当する権利問題がすでに存在している。こうしたなかで近年の文部科学省がとろうとしている施策は、国際社会のなかで批准した国際規約に基づいて外国人児童生徒の権利を保障することである。

公僕たる官僚の任務は、法に則って諸政策を遂行することである。しかしグローバル化の時代、多くの海外の子どもが日本社会で生活しており、この子どもたちの基本的人権は保障されなければならない。憲法上、基本的権利に相当するようなものは、等しく外国人児童生徒にも及ぶと解釈されているとはいえ、明文化されたものではない。そこで依拠しているのが、本邦が批准している多くの国際規約である。

このところ文部科学省でとられている施策をみると、日本の子どもの教育の権利は国内法で、海外の子どものそれは国際法で対応しようとしている。『充実方策』は、主に国内法で対応可能な諸施策を示したものであり、『手引き』は、外国人児童生徒の諸権利を研究者が国際法に基づいて認めたものである。従来の国民教育からの離脱を思わせる近年の諸施策は、このような使い分けの結果である。憲法や教育基本法の改正が取りざたされても、必ずしもかれらの諸権利が充足される改正につながるとは限らない以上、このような使い分けもやむをえまい。

いやむしろ、現実の流れの速い昨今、国内法にのみ依

拠しては、基本的人権に関するものすら対応が後手に回ることが起きる。その結果、国際社会から批判されることも起きる。むしろ教育を含め基本的人権に関わるものは、国際法に依拠して対応するのが必要なことも多い。本来なら国際規約を批准した時点で、憲法や教育基本法を除いて国内法の変更が求められる。今回の学校教育法施行規則の変更は、それに対応した措置とみなすことも可能である。

ただ、国際法に依拠すればするほど、国内法との溝が深まり、二重行政の可能性も生じかねない。しかも国際規約は、国内法のように拘束性を伴う規則ではないため、実施において地域格差を生み出しかねない。加えて、外国人児童生徒に先端で接する地方自治体に、国際規約がどこまで理解されているかにも差がある。

こうした齟齬をなくすには、国際規約を批准した時点で国内法との矛盾を取り除く努力がそのつど要求されるが、変化の速いこんにち、必ずしも可能なわけではない。それだけに子どもに接する学校関係者やNPO職員、国際交流協会職員、ボランティア活動家等は、子どもの最善の施策がさまざまな諸法でどこまで守られているか十分認識した上で、活動することが求められている。

注

- 1) 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、2008『外国人児童生徒教育の充実方策について』文部科学省。
- 2) 文部科学省初等中等教育局国際教育課、2011『外国人児

童生徒受け入れの手引き』文部科学省。

- 3) 文部科学省初等中等教育局国際教育課、2012『日本語指導が必要な児童生徒を対象とした指導の在り方に関する検討会議』文部科学省。
- 4) 佐久間孝正、2013「日本における外国人と市民性教育の課題」近藤孝弘編『統合ヨーロッパの市民性教育』名古屋大学出版会。
- 5) 『充実方策』1ページ。
- 6) 前掲書、1ページ。
- 7) 佐久間孝正、2011『『多文化共生社会』と教育の課題』近藤孝弘編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店。
- 8) 『手引き』54ページ。
- 9) 前掲書、15ページ。
- 10) 前掲書、9ページ。
- 11) 前掲書、61ページ。
- 12) 佐久間孝正、2013『日本語指導の「特別の教育課程への位置づけ」をめぐって』未発表論文。
- 13) 文部科学省、2013「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査の結果について」。
- 14) これに関しても注12の論文を参照していただきたい。
- 15) 『手引き』6ページ。
- 16) 前掲書、6ページ。
- 17) 前掲書、9ページ。
- 18) 前掲書、47ページ。
- 19) 前掲書、9ページ。
- 20) 辻田力・田中二郎監修、教育法令研究会著、1947『教育基本法の解説』国立書院、56ページ。
- 21) 佐久間孝正、2007『移民大国イギリスの実験』勁草書房、45ページ。
- 22) 前掲書、210ページ。