

2012年6月1日

学校教育における多文化共生への取り組みへの課題 ー外国人の子どもの教育をめぐってー

東京学芸大学理事・副学長 佐藤 郡衛 (gsato@u-gakugei.ac.jp)

1. 外国人の子どもの教育の現状

- (1) 子どもの多国籍化・多民族化・多文化化 (→「外国につながる子ども」という呼称)
- (2) 地域の集中化と拡散化
- (3) 就学前の教育と学校の接続の不十分さ
- (4) 教科学習のための日本語教育
- (5) 中高校生の増加と進学の問題
- (6) 不就学の問題
- (7) 外国人学校の問題ーリーマンショック後の財政難、経営難
- (8) 家庭環境の多様化と格差の広がり
- (9) 地域での支援体制の不十分さ

2. 外国人の子どもの教育施策の推移と特徴

- (1) 外国人の子どもの教育施策の推移 (主な文科省を中心にした施策の推移)

1976年：「中国引揚子女教育研究協力校」の指定
 1977年：「日本の学校」(中国語版上巻・下巻)(中国帰国児童生徒の適応のための補助教材)作成
 1986年：「帰国子女教育の手引き」(引揚子女関係)作成
 1986年：「中国帰国孤児子女教育指導協力者派遣」事業
 1987年：臨教審最終答申(新国際学校の設置提案、日本語教育の充実等)
 1989年：日本語教材「先生おはようございます」(中国帰国児童生徒対象)作成
 1989年：「外国人子女教育研究協力校」の指定
 1991年：「日本語指導が必要な外国人児童生徒数調査」の開始
 1991年：「日韓覚書」(在日韓国人の法的地位・待遇)(①課外での母語・母文化教育の公認、②就学案内の発給、③教育公務員への任用の際の国籍条項の撤廃)
 1992年：総務庁の勧告(①就学の円滑化、②受け入れ体制整備・教員研修・日本語指導教材整備、③就学前の情報提供)
 1992年：「日本語指導等特別な配慮を要する児童生徒に対応した教員の配置」事業
 1992年：「にほんごをまなぼう」(初期日本語指導教材)作成配布
 1993年：「日本語を学ぼう2」(小4までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)作成・配布
 1993年：「外国人子女等日本語指導講習会」「外国人子女教育担当指導主事研究協議会」開催
 1994年：「日本語を学ぼう3」(小5、6までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)
 1994年：「外国人子女等指導協力者派遣(母語対応)」事業

1995年：「ようこそ日本の学校へ」（指導資料集）作成配布
 1996年：「日本語指導カリキュラムガイドライン」作成
 1997年：「外国人子女教育資料・教材総覧」の作成
 1998年：「外国人子女教育受入推進地域」の指定
 1999年：「外国人子女教育等相談員派遣」事業
 2000年：大学入学資格検定（大検）の改正（外国人学校等の卒業生に受験資格が認められる）
 2000年：マルチメディア版「にほんごをまなぼう」開発・配布
 2001年：初中局国際教育課で外国人児童生徒教育を所管
 2001年：「帰国・外国人児童生徒教育研究協議会」の開催
 2001年：「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進」事業（2005年まで）
 2003年：総務省行政評価・監査結果に基づく通知（①外国語による就学ガイドブック等の整備、②外国語による就学援助制度の案内の徹底、③通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認める）
 2003年：「JSLカリキュラム」小学校編開発
 2005年：「不就学外国人児童生徒支援」事業（2006年度まで）
 2005年：「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」作成配布
 2006年：「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル」事業
 2006年：文科省初中局長の都道府県教委、知事等への通知「外国人児童生徒教育の充実」
 2007年：「帰国・外国人児童生徒受入促進」事業（①母語のわかる指導協力者の配置、②域内の小中校に対する巡回指導、③バイリンガル相談員等の活用による就学啓発活動）
 2007年：「JSLカリキュラム」中学校編開発
 2007年：「JSLカリキュラム実践支援」事業
 2008年：「外国人児童生徒教育推進検討会」報告
 2009年：「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」発足
 2009年：「虹の架け橋教室」事業開始
 2011年：「外国人児童生徒受入れの手引き」作成
 2011年：情報検索サイト「かすたねっと」公開

(2) 外国人の子どもの教育施策の特徴

- ① 現場からの要望による施策－「問題解決型」の対応
- ② 海外・帰国児童生徒教育、中国帰国児童生徒教育という従来の枠組みで対応、国民教育の枠組み（教育の権利や義務は「国民固有の権利・義務」という枠組み）→教育の制度や構造の改革といった議論ではなく、個人の適応を中心に据え個別の支援を行うという施策が展開されてきた。
- ③ 教育政策の二重構造化。在日韓国・朝鮮籍の子どもの教育と新規来住の子どもの教育の関連（同化と分離という考えを踏襲しつつ、両者を分けた議論と施策が展開されてきた）
- ④ 公教育の格差、自治体間の格差の顕在化（「受け入れ体制」「高校の特別枠」「就学案内」等）
- ⑤ 国際法との関連とズレ。国際的には、母語や出身国の文化の教育を保障する流れにあり、国際法の視点からの検討。
- ⑥ 2000年代後半から、外国人の子どもの一時滞在者としてではなく、これからの日本社会の構成員として位置づけ、その教育を保障するといった視点が政策にみられるようになる。

3. 外国人の子どもの教育施策の課題

- (1) 実態を踏まえた施策の展開を
統計資料の一層の整備、実態調査のさらなる必要性（「学力テスト」の再分析等）
- (2) 受け入れ方針の明確化
権利保障の規定、多文化共生の視点の明示化
- (3) 小・中学校段階で進みつつある支援
 - ① 就学前の教育への支援→「プレスクール」（愛知県等）などの設置
 - ② 集中的日本語教室の設置→「プレクラス」（集住地域の市町での取り組み）の設置
 - ③ 日本語教育を特別な教育課程として編成できるようにする（JSLの取り組み）→文科省
 - ④ 日本語力の把握と評価基準のガイドラインの開発（委託事業で東京外国語大で開発中）
 - ⑤ 教員研修→研修マニュアルの作成（委託事業で東京学芸大で開発中）
- (4) 日本語教育に関わる専門の教員の養成と配置
- (5) 母語の保持・維持のための手立て
- (6) 不就学への対応—生涯教育という視点の必要性
 - ① 継続的な実態調査（新在留管理制度で可能になるか）
 - ② 学校外の教育の施策の必要→「子どもの居場所づくり」政策等との連動
 - ③ 地域における学習機会の保障→NPO 法人との連携（「虹の架け橋教室」事業）
- (7) 外国人学校への支援策
 - ① 財政的支援→各種学校・準学校法人化の促進の継続的働きかけ
 - ② 二国間協定による教員派遣（海外子女教育政策の一環として）
 - ③ 日本語教育支援→ブラジル人学校の場合、卒業後、帰国せずに日本に残る子どもが多い。日本語教育への支援が必要になっている→「虹の架け橋教室」事業
- (8) 日本の子どもへの教育を
 - ① 「寛容性」「他者への想像力」など、「共生の作法」につながる新しい資質の育成を
 - ② 人権教育、国際理解教育の転換—共生を可能にする新しい「市民」を育成するための実践を。
- (9) 高等学校段階の支援
 - ① 早い段階からの進路説明会や役割モデルとなる先輩等からの話などを聞く機会を設ける（保護者の意識も高める必要があり、参加を促す）
 - ② 入り口の支援（「中学校卒業程度認定試験」のさらなる拡充、入試のあり方や特別枠の設定等については国として一定のガイドラインを。一種のアフターマティブ・アクションが必要）
 - ③ 学校での支援（高校での日本語教育の充実、母語を正規の外国語の科目に、就学への支援、教員研修等）
 - ④ 出口の支援（大学進学支援、キャリア教育、卒業生の正規雇用枠の拡大等が課題になるが高等学校段階では、キャリア教育の指針・ガイドラインの開発が課題）

4. 多文化共生という視点からの今後の課題

- (1) 外国人にかかわる教育政策の一元化の必要性
 - ① 立法化も視野に（就学の義務化、日本語教育の義務化等々）
 - ② 行政組織の一元化→他の政策との相互の関連の必要性（在留政策、福祉政策、医療政策、雇用政策等）
- (2) 多文化共生という視点での受け入れ体制の構築

- ① 日本語教育の学校教育への明確な位置づけ（改善の兆し）と専門的な教員の養成・研修
 - ② 母語教育の支援→バイリンガル教育の可能性、母語を「社会資源」にする取り組み
 - ③ 学習指導要領、指導要録の位置づけの見直し→大綱化へ
 - ④ 学校段階の接続（中高、高大）
- (3) 外国人学校の法的な位置づけの明確化
- ① 「一条校規定」の再考
 - ② 外国人学校の教育課程編成について
- (4) 就学の義務化とそのための課題
- ① 「恩恵」から「権利」への明確な位置づけ
 - ② 教科としての「日本語」を正規の教育課程→専門教員の養成が必要
 - ③ 課題は何か
 - ・ 就学の多様な選択肢を狭めることにならないか。
 - ・ 教育内容の枠組み（学習指導要領）、評価の枠組み（指導要録）を温存したままでいいか。
 - ・ 財政負担の課題（現在、「加配教員」の財政負担は、国が3分の1、都道府県が3分の2だが、義務化した場合、「加配教員」の財政負担はどうか。これは義務教育費国庫負担問題と絡む。）
 - ・ 義務教育就学年齢の子どもの学習を保障することは責務。在留資格の条件として子どもの就学を加えること（公立学校、私立学校のみならず、外国人学校も可に）。また、学校以外の教育機関等での学習も就学の一定の条件に加えることも検討すべき（「教育義務」を規定していない現行法では難しいか）
- (5) 「市民性」の教育→新たな教科・領域の設置を
- 外国人の子どもたちをこれからの日本社会を構成する一員として位置づける「統合政策」へ。狭義の「国民形成」から新しい社会を構成する「市民」として育成するための教育を。「市民性の教育」(citizenship education) と呼ばれるもの。→「市民科」の教科・領域の新設→実際に学校設定科目として実践している高校もある（社会で生きていくための力を3年間でつける）
- (6) 先進的实践事例の蓄積とその生かし方の工夫
- 多文化共生のための取り組みには組織の教育力を高めることが不可欠。「効果的学校研究」の実践例から
- ① 子どもをエンパワーする集団づくり（外国人の学力がしんどい子どもに働きかける）
 - ② チーム力を大切にする学校運営（個人プレーや名人芸ではなく、チームワーク力）
 - ③ 実践志向の積極的な学校文化（課題解決の提案が出たとき、失敗を予想するのではなく積極的にやってみる）
 - ④ 地域と連携する学校づくり（家庭学習の支援、教育活動への保護者の参画を）
 - ⑤ 基礎学力定着のためのシステム（学力・日本語力の実態把握と分析、改善の指針の提示）
 - ⑥ リーダーとリーダーシップの存在（学年主任や教務主任などミドルリーダーの役割）
- 「効果のある学校」研究からの成果（志水宏吉、2005、『学力を育てる』、岩波新書より）
- 研究協力校での成果を分析し、生かすための工夫→専門的力量形成→人事の有効活用に