

論文

## なぜ外国人の子のための教育政策は進まないのか？

—X地域を事例として—

能 勢 桂 介\*

## 1 問題への接近

グローバル化が進化するなか程度の差こそあれ、外国人<sup>1</sup>はどこの地域にもおり、そこには子どもの教育問題がある。だが日本には国、文部科学省（以下文科省）に体系的な在住外国人政策がなく、外国人の子が十分に教育を受ける環境が整っていない。外国籍の子の教育に関する権利・義務についての文科省の基本方針は、憲法26条から義務教育ではないが申し出があれば原則として受け入れるというもので、外国籍の子の教育を受ける権利の保障に消極的である。これは「異分子」である外国人を同化的に処遇するか、さもなければ放置する方針（これを簡単に「消極的同化策」<sup>2</sup>とっておく）とあってよい<sup>3</sup>。こうした文科省の方針ゆえに、基本政策は外国人の子を日本の学校に適応させるための「教員加配」（予算は国1／3、県2／3の負担）が、主なものである（佐久間2006：54-56）。この加配はあくまでも日本の学校に適応させるためのもので、外国人の子の母語・文化といった差異に顧慮したものではさらさらしない（太田2000：191-192）。

これは戦後日本の「植民地処理」が深く関わっているが、日本は教育をとっていても、戦後の単一民族主義イデオロギーから抜け出せず、多文化主義はおろか満足に外国人の子どもの教育権すら保障していないのである。さすがにこのことは国際人権条約違反を指摘され、勧告を受けている<sup>4</sup>。

そこで地方教育委員会が外国人の教育に関して国の無策を補うことを余儀なくされる。このことは国の後始末という形ではあるが、地方教育委員会はグローバル化と地方分権改革が同時進行するなか自律的な行政として人権保障とデモクラシーが試されているといえる<sup>5</sup>。しかしながら、在日韓国・朝鮮人が多い関西やニューカマー集住地域の一部自治体がやむにやまれず在住外国人政策をおこなっているにすぎず、その他の多くの自治体では80年代の国際化政策のままであり、在住外国人の権利保障にはほど遠い。（山脇2003：11；梶田・丹野・樋口 2005：293-294）。

そこで本稿は、外国人集住都市会議ほどではないが全国平均より外国人比率が高い中部地方Y県X地域<sup>6</sup>を対象として義務教育段階の外国人の子のための政策がなぜ進まないかを検証する。ニューカマーの増加以来、20年もたつてどうしてX地域の各教育委員会は地域に根ざした教育行政として目前の問題に手を打てないのか？本稿はこの問いに答えようと思う。

本稿に関連する先行研究を一瞥しておく。教育行政学の研究を見てみると、近年の地方分権改革を反映して教育委員会の制度に関する論考は多いのだが在住外国人政策に関する研究はほとんどないようである<sup>7</sup>。地方自治体の政策は、地方自治体論や社会学者研究で取り上げられてきたが、先進事例の紹介にとどまることが多く、地方教育委員会が政策を進めない理由を地方教育委員会の置かれた状況から解き明かしているわけではない。

よって本稿は、これまでニューカマー研究が全くないX地域の地方教育委員会をケース・スタディーとして地方教育委員会が政策を進めない理由を学校内の対応を主にインタビューなどを通じて探る。本稿の概要を述べる。1（本章）では、国、地方自治体の制度的現状と本稿の課題を述べ、2で、X地域の概要、教育課題、X地域の政策概要を、3では、教育委員会が複雑な官僚制度に縛られていることとX地域の教育委員会に外国人の子についてのインタビュー、4では、インタビューから教育委員会の外国人政策が制度の制約下、関係者の力関係によって外国人の

---

キーワード：外国人の子のための教育、外国人政策、地方教育委員会、周縁化

\*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2005年度入学 公共領域

責任にされがちで、学校に支配的なあり方も要因として働き、現在の教育委員会の内部からは政策を進めることが不可能であることを明らかにし、結論とする。

調査の概要は、筆者在住のX地域において、2006年3月から2007年9月まで研究者兼支援者として録音機を回しながら質問項目に答えていただく形でのインタビューを各1時間半から2時間、行政職員10人、教員・支援者（外国籍の支援者も含む）12人、子ども3人、筆者が所属する日本語学級での子どもへのインフォーマル・インタビューを5人、またブラジル人学校との勉強会、県、市主催の勉強会から情報を得た。インタビューでは、趣旨を説明のうえ同意をとっている。

## 2 X地域の現状

本論の教育委員会の検証に入る前にY県X地域の概要、地域の外国人の子の諸課題、X地域の在住外国人政策を一瞥しておこう。

### 2.1 Y県X地域の概要

対象のX地域は、431,308人にたいして外国人数が9,580人、外国人比率2.2%（2005年）と全国平均1.5%を超え、外国人集住都市会議ほどではないが外国人比率が高い（各市とも外国人集住都市会議で外国人比率が最下位の富士市よりやや高い）。この地域は3つの市、1つの町、5つの村からなり、本稿が対象とする自治体はX地域の主にB市、C市である。

#### X地域各市の外国人口と比率（Y県国際課2005年）

A市	B市	C市
外国人登録者数2,413人	外国人登録者数4,760人	外国人登録者数1,943人
総人口96,324人	総人口227,624人	総人口68,2729人
比率2.5%	比率2.1%	比率2.8%

\*参考：太田市5.21%、美濃加茂市8.34%、浜松市3.84%、上田市4.4%、富士市2.0%（集住都市会議資料2004年）

#### X地域国籍別外国人数（Y県国際課2005年）

①ブラジル3,716 (38.7%) ②中国1,949 (20.3%) ③韓国・朝鮮1,629 (17%) ④フィリピン1,077 (11.2%)

B市はY県の中心都市のひとつであり、在日韓国・朝鮮人、留学生が多いなどバラエティに富む。A市、C市は工業都市の顔があり、特にA市はY県第1位の工業生産額である。国籍別外国人数では、1位は当地域が工業地域であることを反映して定住ビザをもつブラジル人、2位は中国帰国者、研修生、日本人夫の妻、留学生などバラエティに富む中国人である。

#### X地域3市の外国籍児童生徒数

	総数	日本の学校の児童・生徒
A市	135人 (B89人)	77人 (B40人)
B市	338人 (B130人)	167人 (B54人)
C市	101人 (B74人)	41人 (B29人)
3市合計	574人 (B293人)	285人 (B123人)

\*Bはブラジル人。各人数は各自治体市民課、教育委員会などに問い合わせた表にした。

外国人学校：ブラジル学校3校で児童生徒数44（Y県国際推進協会2006年）、朝鮮学校63人（朝鮮学校2006年）。

次に、X地域の外国人児童生徒数を掲載する。資料の制約でブラジル人児童・生徒数しか分からないが、ブラジル人が相当な割合を占めることが分かる。また、外国人登録法が信用性に欠けるため不就学率を出してもあまり意味がないが、不就学の存在が統計からも予想できる。

## 2. 2 地域の外国人の子の諸課題

ここに提示された諸課題は、先行研究を参考にしながら筆者の調査から導き出されたもので、X地域でも他の地域と課題はそう変わらないことが分かった。子どもたちの教育の諸問題を列挙する<sup>8</sup>。

### 1. 教育を受ける権利の未保障

外国籍の子は、経済状況、家庭状況、日本の教育の法-制度、外国人学校の問題などから入学拒否されたり不就学になりやすく、権利が十分に保障されていない。なかには15歳未満で働くケースもある。

### 2. 日本の公立学校での問題

学習言語の習得の困難、同化的な学校との文化摩擦、家庭・本人とのコミュニケーション困難によって、学習意欲がわかず、雨、雪が降ったといった理由で休んだり、いじめの対象になりやすい。こうしたクラスメイト・先生・学校との葛藤、周縁化の末、排除に至るケースもある。

### 3. 外国人学校

ブラジル人学校は、日本の教育法 - 制度によって公的支援を受けられず、バラックのような建物に教員・設備不足、高学費という状況で学習環境が整わない。

### 4. 義務教育（中学校）終了後の進路

ここでは2つの国籍グループを取り上げる。ブラジル人：ほとんど高校進学せず、帰国するかそのまま労働者になることが多い。不安定な低下層化が懸念される。中国人：教育熱心で多くは高校進学しているが、日本人に比べると、やはりハンディがある。

教育権を保障するための教育政策は、ここに列挙した課題に対応した政策をとればよいことになる。各教育委員会、自治体の外国人教育政策を評価するには、各課題に対してどのような対応しているか調べていけばよいだろう。たとえば、よく取り上げられる岐阜県可児市、群馬県太田市は、これら諸課題すべてにならんかの手が打たれている（小島 2006）。

## 2. 3 X地域の在住外国人政策——特に教育政策

X地域で各自治体がおこなっている政策を見てみよう。教育行政は制度上、都道府県と市町村各教育委員会の両方の政策を見ないと分からないので、Y県、B市、C市の政策を載せる<sup>9</sup>。

### Y県

Y県は、2000年に誕生した改革派知事時代に大きく前進し、2005年には「多文化共生推進ユニット」が誕生した。教育保障に関しても政策が進み、文科省の加配教員では、足りないので学校へパートの「支援員の増員」、高校進学に関して「外国人特別枠の設置」と「進学ガイダンスの実施」、不就学をなくすために外国人学校への「寄付による支援」がおこなわれ、2. 2であげた課題すべてに不十分だが手がつけられた。しかし、2006年、改革派知事が落選することにより後退が始まっている。

### B市

旧来の国際課行政の典型で、姉妹都市交流と外国人会議がある程度。在日外国人の権利保障に関しては、非常に遅れが目立つ。2007年度から広報国際課でポルトガル語通訳をおくなど在住外国人支援がようやく動き始めた。教育に関しては国、県の教員・支援員では足りないので市予算でADHD、障害者、低学力対策を兼ねた適応指導員が外国人指導をしている。市内の朝鮮学校に補助金を出しているが、その他、学校外の対策（教育を受ける権利の保障、ブラジル人学校、義務教育終了後の対策）はない。

### C市

市としては、1999年からくらしの相談室に中国語、ポルトガル語のシティズン・サポーター2名を配置し、外国人支援体制は充実しているといえる。教育に関しては1998年、市独自で小学生のためにブラジル人向け、中国人向けの日本語教室を設置した（中国人向けは現在休止中）。これは放課後、市内の児童をバスで集め、講師が日本語を教えるというもので、その先駆性は評価に値する。しかし、資料を見ると、この日本語教室があるせいか加配が少なく、不十分だと思われる。また学校外の対策（教育を受ける権利の保障、ブラジル人学校、義務教育終了後の対

策)はない。尚、この教育委員会では、学齢を理由にした入学拒否がおこなわれている。

簡単に政策評価しておこう。Y県は各課題すべてに対して何らかの手を打とうとしたことは評価すべきだが、不十分さは否めない。B市は在住外国人への対応が全般に遅れており、教育分野でも外国人のためだけの政策は皆無に近い。C市は日本の学校教育に関して、早くから日本語教室を立ち上げていたが、それ以降、進展はない。

### 3 外国籍の子のための政策の困難性——B市、C市教育委員会にて

#### 3.1 教育委員会制度

外国人の子の諸課題に対して、「なぜ教育委員会が手を打たないのか」という本題に入っていこう。まず、穂坂(2005)、小川(2006)から教育委員会制度の概略とその問題としていわれていることをまとめる。教育委員会制度はもともとGHQの後押しのもと、1948年、「教育委員会法」として成立したもので、当時は、住民による教育委員の直接公選と教育委員会の独自の予算編成権などがあった。ところが、冷戦下、政治対立が激しくなり、これを回避するため1956年、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、教育委員の直接公選と教育委員会の予算編成権などが廃止された。この制度は70年代まで学校の設備拡充＝地方間格差の是正、ナショナル・ミニマムの確保が政治的党派を超えた課題であったので、文科省－県教育委員会－市町村教育委員会－学校というヒエラルキーが定着し、住民自治としての教育委員会は後退していったのである。

その後、今までになかった様々な教育問題が多発、そのあり方が問題になり、2000年の地方分権改革で多少とも見直しが進められようとしている。以下、教育委員会制度の問題点を挙げる。

1. 教育委員が兼職かつ名誉職化しており、教育行政をコントロールしていない。
2. 教育行政は自治体から独立していることになっているが、独立性を保つのに必要な予算権限がない。
3. a. 学校教育の要である教職員は、所属は市町村だが、県で採用・任命され、県費負担(国庫からも1/3負担)となっており、市教委の権限が弱い。b. 教える内容も国の定めた学習指導要領で厳格に決まっている。c. 国、都道府県から市町村教育委員会は指導・助言を受ける。

小川は「市町村教育委員会に期待されていることといえば、国や都道府県が定めた教育政策や教育方針を地域状況に則して円滑に実施していくことと、教育長－事務局の教育行政運営が国(文部科学省)や都道府県の基準や方針から大きく離脱したり、偏向することがないよう、大所高所からチェックしていくという消極的な役割でしかなかった」(小川2006:36)と総括している。

ではB市、C市はどうだろうか。主にB市教育委員長(Y県の改革派知事時代、県の教育長を務めた)、B市教育部長(市の部課長を歴任、就任一年目)、B市教育指導主事(学校教育の実務を担当)、C市元教育委員会職員・現C市職員(10年間、教育委員会で学校教育の実務を担当)から上述した教育委員会の問題点、外国人の子の教育についてインタビューしたが、今述べたような問題点が容易に確認できた。また教育委員会の職員、幹部が口をそろえているのは、教育委員会、学校は国から来る改革の波と学校で起こる問題に追いまわられているということだ。

現在、教育の課題がたくさんある。35人学級では、県は小4年までしか見てくれないので市町村でやりくりしなければならないし、H14(2002)から始まっている新学習指導要領の「特色ある学校づくり」、「総合的な学習」、国際理解教育におけるAETの配置、学校評価、学校区の撤廃などに対応していかなければならない。(2007年2月8日、元C市教育委員会・現C市職員)

これらの問題には、国、県の政策や後押しもあり、市もそれなりの対応をしている。ところが、外国人の子への政策は先に見たとおり、国が消極的であることに加え、今見たような教育委員会の権力構造、教育改革、教育問題

でがんじがらめになっており、自主的に外国人の子にこれ以上何かやる意欲はかなりそがれざるをえないだろう。こう教育委員会を描いてしまうと、複雑な官僚機構にとらわれた出口なしの状況を思ってしまう。しかしながら、教育委員会に外国人の教育についてインタビューしてみると、行政上の制約だけではなく、様々な関係者の関係のなかで、教育委員会のありようが成立していることが分かるのである。

### 3. 2 教育委員会が政策を進めない理由

B市、C市は、外国籍の子をどう認識し、どうして政策を展開しないのか。まず、B市に聞いた。

**B市教育指導主事（以下、主事）：**教育委員会でも外国籍の子の状況はつかんではいます。日常会話ができない、学年相当の学力がないものという定義で、指導が必要な子は27名います。

**筆者：**それで先生は、足りているんですか？

**主事：**学校によっては足りていない。しかし、外国人は難しいです。親の考えで雨が降ると欠席させる。いくらいっても分かってくれない。ネックレスなどしてきて、派手になって学習に支障をきたしたりする。学校の先生が子どもの問題を話そうと思っていくと、「先生が来たぞ、パーティーだ」となって話しどころではなかった事例も報告であがっている。母国では「これがフツーでした」と言われればそれっきりで、文化の違いというほかない。就労できていて、突然、明日から「日本の学校に入れてください」と来る。トイレの使い方も分からなければ、日本語も分からない。それで「学校に入れてください」といわれても困る。不登校がおこって当然だし、いじめの対象になりやすい。外国籍の子は拒んではならないと文科省からは指示が来ている。さあどうするか？手すきの先生が当たるしかない。

**筆者：**可見市などは、プレスクールで日本語、日本の学校の習慣を教えています。

**主事：**B市でも2校日本語指導教室がある。でも、親はそこまでいくのは距離がありすぎて行けないという。確かに経済状況を調べてみるとそんな状況ではない。

**筆者：**そもそも、ブラジル人に限っていうと、国が後のことを考えず定住ビザを作ったことが問題だ。定住ビザは、出入国が自由なビザで、学校は彼らのことをつかみにくいのでは？

**主事：**確かに、つかみにくい。12月、国に帰りますといったかと思ったら、1月にまた来た。そしたら、そのうちに国に帰ってしまった。入学時、対応を考えてくれる親もいるが……。

**筆者：**就学案内は日本語だけで、外国人登録のとき配布していませんよね。

**主事：**はい。学校教育ではいろんな言語に対応できる人材がほしい。学校教育だけではとてもではないが無理。連携してくれる民間団体があれば、子ども、周りの子ども、学校も救われる。

**筆者：**進学率は出せないでしょうか。進学率によって、外国人がどういう社会層になるか分かると思うのですが。

**主事：**高校は義務ではないので、出す必要があるかどうか。ずっと居つく人に関しては、把握する必要があるが公表は難しい。また逆差別といわれかねない。

**Z委員：**企業の責任もあるでしょ。外国人を雇うことに見合った義務があるのでは。企業は義務を怠って、後始末を行政にやらせている。

**主事：**そうした声を市民の皆様へ上げていただきたい。

**筆者：**ところで、「子どもの権利条約」では28条に「初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする」とされており、日本も批准し、中学校の社会の公民の教科書にも載っているのですが、これをどうお考えですか？

**主事：**うーん、過渡期ではないか。(2007年9月3日、B市教育委員会指導主事)

こうした困惑は、学校現場や他の教育委員会にかなり共通した反応である。C市の元教育委員会職員にも聞いた。

**筆者：**どうして日本語教室を市で作ったんですか？

**C市元教育委員会・現C市職員（以下、職員）**：親が共働きなど家庭の事情で子どもを学校に入れるが言葉・文化などが分からなくて大変。それまで県からの加配、日本語教室で教員がやっていたが、彼らは子どもたちの母語が分からない。ほんとうの教育支援では向こうの言葉が分からないといけないので、公募で中国語とポルトガル語ができる人を採用。空いているスクールバスで週一回、希望者に放課後、3時～5時まで言葉、習慣をみてやったりして、教えている。言葉の壁をなくし、ある程度できるようになったら元学級に帰ってもらう。友だちが出来ればいい。ふさぎ込んでしまうのが困る。しかし、元学級では特別扱いをせず、あと自分の努力でやってください。

**筆者**：日本語教室の課題はありますか？

**元職員**：親があまりにも頼りすぎて個人的な悩みを持ち込む。家庭内のトラブルで学校に行きづらいなど人生相談みたいなものがあった。しかし、ケースワーカー（福祉）みたいなことはやるべきではない。

**筆者**：そのほか学校の課題はありますか？

**元職員**：日本では当然なことが、違いが多すぎて、外国人の子どもを引き取りたがらない学校もある。「同じ人間じゃないか」といわれるが、そういう子たちが日本の教室と一緒に勉強することは、情緒不安、低学力の子もおり、担任の先生が大変。引き取ると学校は無視するわけいかず、重荷になってしまう。学校と子どものギャップをどう埋めるか？ テストは分からない、授業中ガムは噛む、授業中、走り回る子もいる。真剣に日本語を学ぶという姿勢がない。出来るのは、体育と音楽だけ。だが、そうすると日本の親から「ひいきするな。逆差別だ」とか、「あんな授業中走り回るような子どもを学校に入れるな」という声があがる。国によっても学校に対する姿勢が違う。中国人は日本にいるつもりで子どもも必死。とくにかく学校で優秀な成績をとるようにいう。ところが、ブラジル人は日本にいるのは腰掛で、いつ帰るか分からない。だから熱心じゃない。立場的に、一種の犠牲者ではないか。それにしても、日本人はしつけが出来ている。お国柄なので外国人の子にピアスやガムがダメとはいえない。ただ、そういう子どもたちが、日本人と一緒に勉強しなくてはいけない。親がとも稼ぎだから、気軽に子ども学校に預ける。しかし、それは親のエゴであって、子どもはたまったものではない。学校に1日来ただけで来なくなる子もいる。

**筆者**：市の単費で先生を雇ったらどうですか。

**職員**：教壇に立てず、AETのように補助しかできない。人事は県と国なので県に聞けばいい。

**筆者**：進学率はどうですか。中国人は高校進学率がいいようですが、ある学校ではブラジル人の高校進学率が10分の1だときいたが。

**職員**：中学卒業前に出て行ってしまう。ブラジルに帰るとか。しかし、教育委員会としては外国人の進学率を出す必要ない。教育委員会の努力だけでは無理。学校、親など、それぞれががんばっているけれど違いが出てきてしまって無理じゃないかと。もちろん、溶け込む子は溶け込んで、日本人みたいな子もいるのだが。（2007年2月8日、C市元教育委員会・現C市職員）

B、C教育委員会とも、外国籍の子どもたち（とくにブラジル人）を規律にしたがってくれないので「外国人は難しい」と厄介な存在ととらえ、困惑しているのがうかがえる。

#### 4 政策推進の困難性——政策推進を妨げるもの

本章では、インタビューから教育行政上の制約、教育委員会が述べる外国人の子の難しさ、学校に支配的なあり方を検討していく。教育委員会が制度上や関係者の力関係のなかにおかれながら、どのように「言説」が形成され、結果として政策が進まないか読み取ることができる。

##### 4. 1 行政上の制度的な制約

まず、教育委員会のインタビューからは既存の教育行政の制約がいかに強く働いているか分かる。B市は、これまで外国人の対応は何もなく、不登校、低学力などを兼ねた適応指導員のみであり、「学校によっては足りていない」

と教員・支援者が足りていない状況を認め、「連携してくれる民間団体があれば、子ども、周りの子ども、学校も救われる」と予算を使わずに対応できるボランティアとの連携には前向きだ。C市は、市独自でやってきたが、無理だったというトーンが強い。市で「教員を雇ったらどうか」と指し向けても「人事は県だから」という答えである。B市、C市のこれまでの経緯、取り組みの姿勢の違いがあるが、両者とも共通して行政上の制度的な制約がうかがえる。そのひとつは予算の権限のなさ、財政逼迫の影響である。

教育委員会は独立しているので、どこの自治体も市長部局から蚊帳の外で力が弱く、望んだ予算が通りにくい。教育委員会が望む予算を通すためには市長が教育熱心であったり、教育長の力が強いことが必要だ。(2007年2月8日、C市元教育委員会・現C市職員)

県は、県単独の教員——たとえば指導主事——を減らしている。財政逼迫があらゆるところに来ている。ところがB市は今のところありがたいことに単独の教員を増やしてくれている。(2007年8月24日、B市教育委員長インタビュー)

またB市が多言語就学案内をこれまで出していなかったり、C市教育委員会が「(日本語の講師は)ケースワーカー(福祉)みたいなことはやるべきではない」と述べたもののそれ以上対応しなかったのは、今引用したインタビューからうかがえるように、首長部局との孤立性、セクショナリズムが影響しているだろう。C市の市民課の外国籍住民担当職員からも庁内で連携がとれていないことが裏付けられる。

教育委員会とわれわれの付き合いはないねえ。(2006年4月19日、C市の市民課外国住民担当職員)

外国人の子の受け入れ方針はどうだろうか。C市は、市独自の日本語教室に関して「言葉の壁をなくし、ある程度できるようになったら元学級に帰ってもらおう。友だちが出来ればいい。(略)しかし、元学級では特別扱いをせず、あと自分の努力でやってください」というように学校に適應することが目標とされている。しかし、この適應というのはあくまでも友だちとコミュニケーションできるぐらいの能力を指し、学習に必要な日本語力は考慮されていない。B市では文科省の「指導が必要な子」の定義を持ちだすが、方針といえるものはなく、現場の対応に追われ、とにかく学校に適應してほしいというもののようだ。そして、進学率も特別扱いしないという方針のゆえか、B市、C市とも出していない。これらの受け入れ方針は、文科省の日本の学校への適應指導(同化)という方針の枠内だと見える。両教育委員会とも制度的な制約があり、また理念的にも文科省の枠を超えていない。

#### 4.2 教育委員会があげる「外国人の子の難しさ」

こうした制約のなかB市、C市が外国人生徒の指導に困っている理由を「お国柄、文化の違い」、「子どもの不熱心さ、意欲のなさ」、「親の無責任さ」、「親の経済状況」ともっぱら外国人側に押しつけて理由づけしている。さらにはB市、C市教育委員会は「学校教育課だけではとても無理だ」とも述べる。しかし、このように教育委員会が述べる裏では、外国人の子どもたちが学校で周縁化/排除されている現実がある。ここでいう周縁化とは学校で外国人の子のあり方(家庭がおかれている状況、文化、言語能力)が顧慮されず、友だち関係、クラス、学習で不利で弱い立場に立たされることを意味する。

あるブラジル人女子が授業中歌わないなど反抗的を態度に学校で困っていた。私が、校長に相談したところ、「義務教育じゃないから来なくていい」と校長は言い放った。教師がそんなこというべきではないよ。(2007年2月9日、元C市のブラジル人学校支援員・Dさん)

通訳にいったら、ブラジル人生徒の担任が「お前は勉強したくないでしょ、高校行かないな。お前は遊びたいだけだ」と生徒の前で話していた。「なんと失礼な態度か」と思った。(2007年2月28日、南米系通訳のFさん)

ん)

では、教育委員会があげる理由はどれだけ妥当なものだろうか。ブラジル人を例にとってみよう<sup>10</sup>。これらのインタビューは、主に日本滞在10年以上の定住層のブラジル人、数人から聞き取りしたものである。

1990年の入管法改正時に、主に中国帰国者のために日系三世まで、選挙権以外はほぼ日本国籍者と同じ権利が認められる出入国が自由な「定住ビザ」が作られた。そこにブラジルで未曾有の経済危機が襲ったことが重なって、当初の入管の想定を覆し、ブラジル人出稼ぎ者が大量に入国することになった。この定住ビザは、滞在更新が認められやすいことから、帰国したいと思いつつ、諸事情で帰国が延び長期滞在化する、どっちつかずの状況におかれやすいことがまずいえる。

雇用においては、ブラジル人の多くは製造業が生産調整のために必要な人員を送り込む派遣会社に勤務している。彼らの来日目的は、短期間で最大の収益を求める出稼ぎなのでよりよい条件の職を見つけるために住居変更も多い。そして、彼らは新規流入者、長期化進行中の者、定住者の三層に分かれ、流動的で不安定なグループである。生活は、派遣会社が役所の手続き、住居の支給など生活全般の世話をしてくれるので、日本語を覚える必要もなく、お互いを助け合うためのコミュニティ作りも進まない。

フィリピン人は教会を中心とまって助け合っているが、ブラジル人は教会もバラバラで助け合いがない。  
(2007年7月17日、Y県国際交流協会通訳Jさん)

X地域には相当数ブラジル人がいるのだが、X地域の日本語学級にもほとんど来ないと関係者のなかではいわれている。地域社会には彼らの実態が見えにくい「見えない定住化」(梶田・丹野・樋口 2005)が進行しているのである。

このような帰国か定住かどっちつかずの状況を誘発しやすい滞在資格、流動的な雇用状況が、子どもの躰が行き届かない状況を生み出し、学校での葛藤／逸脱の要因になっていることは間違いない。そんななかブラジル人も子育てが行き届かない状況に悩んでおり、単純に文化の違いだとか、無責任であると決めつけることはできない。

**筆者：**椅子にじっと座っていない子や寒くなると学校に来ない子がいると聞くんだけど、あれはブラジルではよくあることか。

**D：**そういうことはない。子どもの頃、学校にいつてちゃんと勉強していたよ。親の問題が大きいと思う。子は学校にいかなくてはならないよ。雨の日は学校にいかない子がD中でもいたが、あなたは砂糖かと注意した。お金はなくなるが、勉強はなくなるらない財産だ。

(2007年2月9日、元C市の学校支援員・Dさん)

#### 4. 3 弁明

こうしてみるとブラジル人という国籍集団の子どもが引き起こす学校での葛藤は、教育委員会がいうように必ずしも「文化の違い」や「親の無責任」とはいえず、経済・法・文化が複合的に相互作用して起こる現象であり<sup>11</sup>、教育委員会の持ちだす理由は、ずいぶん一方的なものだ。

教育委員会の言説で最も目立つのは「母国では『これがフツーでした』と言われればそれっきりで、文化の違いというほかない」「お国柄なので外国人の子にピアスやガムがダメとはいえない」と文化の違いを強調することだ。しかし、これは教育委員会にとってまことに都合のいい言葉である。なぜなら、これと違った理由ならば、まだ教育委員会やほかの行政が手をつけられる余地があるが、「文化の違い」といえば我々／彼らの間に決して了解できない差異がありどうしようもないというからだ。これは文化を尊重して述べているのではなく、外国人の子どもを周縁化／排除する理由として述べているのである。教育委員会は、本質主義的な文化観を採り、「人種なき人種主義」(Bali bar 1990=1995:31)に陥っているといえる。特徴的なのは学校が困る格好、振舞いの原因を経済、政治の領域に求めず、もっぱら「文化」に還元して原因を求めていることだ。これはかなり恣意的なライン引きといわ

ざるをえない。教育委員会が「文化の違いなのでどうしようもない」といういい方に惹かれているためであろう。教育委員会は、外国人の親の無責任についてもたびたび言及する。外国人の親は状況的にまともって教育委員会に声を出せないで、一方的に外国人に責任があるかのようにいわれている。しかし、先ほど引用したように外国人の親は文化の違いやいじめに悩んでおり、公正さを欠くといわざるを得ない。ところが、日本の親に「逆差別だ」といわれ、対応を進めにくくなっている事態が起こっている。教育委員会の言説には関係者の力関係（この場合は日本の親と外国人の親）が反映しているである。

このような言説を招き寄せる原因がどこにあるか考えてみよう。教育委員会には、市民や親の批判を免れるために責任の所在を不明確化するという言説戦略がある。このことがよく表れているB教育委員会と審議会委員の不登校についての話し合いを引用してみよう。

**指導主事：**不登校の要因は心の問題が大きいと思います。

**委員Z：**心の問題といわれても、分かったようで分からない。心の問題なんて逃げないで、はっきりしろ。

**指導主事：**はい。ただ私たちが親の問題、社会の問題というと行政批判が強いから市民によく思われない。行政としてはいいにくいんです。よくわかっている市民の方が声をあげていただけてとありがたい（2007年9月3日、B市教育委員会指導主事）。

教育委員会は市民の批判を恐れており、不登校の場合は「心」という言葉で批判をかわしたいのだという言説戦略が語られている。外国人の場合、様々な方面からの批判をかわすための言葉は「文化」なのである。そこで市民が代わって企業責任などをいって欲しいということになる。

そして、親、市民、現場の先生の力関係のなかで、責任を転嫁しやすいところに転嫁されていく。さらにインタビューしていくと「教育委員会だけではとても無理」というが、グローバル経済、国の入管政策のなかでつくられた状況を見ると間違っているわけではない。しかし、これも対応を考えるために調査し、そのため理念や政策内容を検討したものでなく弁解の色彩が強いものだ。

最後に教育委員会の言説にはもっとも肝心なところが抜けている。文科省、県に対して、何も述べていないことだ。冒頭に記したようにこのような状況を作り出したのは文科省の方針によるところが大きいし、人事を基本的に握っている県にも責任があるはずだ。しかし、教育委員会は「(文科省は) 過渡期ではないか」、「(人事のことは) 県に聞けばいい」と答えるのみである。もし外国人の子の問題を重く受けとめ、既存の教育行政の枠を超えた政策を推進する教育委員会であったら、文科省、県に批判的にならざるを得ないであろうが、黙して語らないということこそ、これらのくびきから自律的になれていない証左ではないか<sup>12</sup>。教育委員会の認識＝言説は、関係者の力関係のなか教育委員会の批判回避・責任回避の戦略によって歪められているのである。その結果、検討すべき事項、問題となるだろう事柄が検討されていない。これでは政策が進むはずがない。

#### 4. 4 外国人を周縁化するメカニズム——日本の学校にあり方について

教育委員会がいう「文化の違い」は教育委員会が作り出した全くの虚構ではない。これらの言説はそもそも学校の現場で生み出された言説であり、日本の学校に支配的なあり方が関わっている。外国人の子どもを周縁化するのは、行政上の制約（予算・人）だけではなく、日本の教育委員会・学校に特有なあり方が関わっているのである。文科省の外国籍の生徒たちに対する方針は「特別扱いしない」というものであったし、B市、C市の教育委員会もこの範疇に収まる方針・対応だといえた。これは多くのエスノグラフィックな研究が観察している日本の学校に支配的な生徒指導のあり方「差異の一元化」（児島2006）でもある<sup>13</sup>。筆者のインタビューからも確認できる。

先生たちは、一律にやらないといけない、不公平感だという思いが強いです。（2007年1月24日、元養護学校・現中学校教師）

またこれはC市で親が外国人対応に対して「逆差別だ」とクレームをつけているように、日本の学校関係者にかな

り根強い日本の学校に支配的なあり方だといえる（荻谷1995）。しかし、この自明化された学校のあり方が、これに馴染みにくい外国人の子に対して同化／排除圧力がはたらき、「文化」として周縁化させるものなのである（児島2006：111-134）。「差異の一元化」によって見落とされていくものは家庭や学習言語の習得の問題、エスニシティの未承認といった外国人の子が学校で十全に教育を受けるのに不都合をきたす特有の差異である（清水2006：29-134）。これに対応するには外国人の子はそのままでは学校で周縁化／排除されてしまう差異があると認識し、ADHD、不登校、障がい者などと同じく理念、指導、政策において特別な支援がなされるように方針転換をすることである。

これを学校の教員、日本の親など日本の支配的な学校のあり方を支えている関係者に説得力ある方針として学校・教育委員会が打ち出せない限り、関係者に逆差別といわれるなどして進まないだろう。しかし、現在の学校のあり方が文科省、教育委員会、学校、日本の親という各層から支持され支配的になっているがゆえに、外国人の子の特有な問題が認知され、それにふさわしい対応がなされるのが困難なのだ。

ではこの学校に支配的なあり方を変える契機はないのだろうか。学校は支配的な価値で一枚岩に固められているわけではなく、可能性がないわけではない。現行の学校に批判的にならざるを得ない人たちがいる。外国人担当教員や不安定な身分かつ薄謝で学校外部から来る支援者である。ここからは価値転換を求める声があたしかにある。

現状の日本での生活や学習に不自由がないように指導をしつつ、一方で自国や母国語に誇りを失わないようにする（2006年6月13日X地域外国籍児童生徒指導研究集会、南米系学校支援者レジュメ）。

ところが、こうした差異に顧慮した指導というものは、なかなか学校に広がらない。その理由は、外国人生徒だけでなく支援者自身が疎外され、職員会にも出席していない現実がある。こうして学校のあり方を変えようとか、支援の在り方を見直そうという内部からの声が抑えられることになる。支援者が徐々に認められ学校内の認知が進むケースもあるが、教育委員会を変える力にまでは至らない。

## 5 おわりに——市民と教育委員会の関係を変えること

以上、X地域では教育行政の制約、関係者の力関係、学校のあり方といった教育委員会内部の諸力によって外国人の教育政策が進まないことを明らかにした。では外国人の差異を顧慮すべきものとして認識し、それに対応した政策を進めるにはどうしたらよいのだろうか。そのためには文科省の枠、学校の枠を超えざるを得ず、教育委員会は文科省ではなく教育行政の外部、すなわち市民から政策の正当性を調達するように転換しなくては進まないだろう。外国人政策を進めるということはこれまでの教育委員会のあり方の変革も求められるのである。外国人の教育政策が進んでいる群馬県太田市や神奈川県川崎市、大阪府高槻市は、首長主導型、市民主導型の違いはあるが教育委員会に外部から強力に働きかけて政策を独自に策定し、実現している。X地域の市民と教育委員会の関係の変更の可能性を探ることが今後の課題となる。

### [注]

- 1 ここでの外国人とは、外国籍の人、現在は日本国籍者であるが外国にルーツをもつ人を総称して使う。
- 2 ここでは、便宜的に外国人政策を1.日本のように何もせず外国人の専ら自助努力に頼る消極的同化、2. フランス、アメリカのように積極的に進める積極的同化、3. オーストラリア、カナダのように同化を批判して、外国人の文化を積極的に認める多文化主義と分類したうえで、「消極的同化」という言葉を使っている。
- 3 この記述に関しては、宮島・太田編（2005）、手塚（2005）、佐久間（2006）、月刊『イオ』編（2006）を参照した。
- 4 国際人権条約で教育権・文化権に関するものは、社会権規約第13条（マイノリティ教育権）、自由権規約第27条（マイノリティの文化権）、子どもの権利条約第30条（マイノリティの教育権・文化権）があり、日本はすべて批准している。しかし、本文で述べたような状況なので、日本は2001年、国連人種差別撤廃委員会により外国籍の子の教育保障をするように勧告を受けている（移住連2006：86）。また国際人権レジームについてはSoysal（1994）、多文化主義（文化権）については、Kymlicka（1995=1998）を参照せよ。

- 5 ここで述べているのはグローバルなシティズンシップについてだが、これに関してはさしあたってDelanty (2000=2004)を参照せよ。また山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子(2001)、山脇啓造(2003)、小島祥美(2006)、移住連(2006)において、在住外国人政策・教育政策が模索されている。
- 6 X地域は、Y県の広域連合の単位であり、日常の通勤・通学圏である。
- 7 堀内孜編(2000)、堀内孜編(2001a)、堀内孜編(2001b)、西尾勝・小川 正人編(2000)といった教育委員会を概括する文献では外国人の教育に関して全く取り上げられていないし、日本教育行政学会年報では1990年から2007年まで在住外国人に関して、わずか2本の論考があるのみである。
- 8 参考にした主なものを挙げる。在住外国人教育一般に関するものは、佐々木・吉田(1996)、高橋/シャロン(1996)、恒吉(1996)、志水宏吉・清水睦美(2001)、太田(2000)、宮島・太田編(2005)参照。日系ブラジル人の教育に関するものは、川村(2000)、Touro(2001)、小内(2003)、梶田・丹野・樋口(2005)、児島明(2006)参照。中国人ニューカマーに関するものは中国帰国者のものを除いてあまりないが蘭編(2000)、黄・依光(2002)参照。
- 9 ここでの政策概要は、B市はH18年度学校要覧、聞き取り調査(2006年4月24日B市教育委員会職員、2006年10月5日B市教育委員会職員)、Y県教職員組合K氏作成資料、Y県教育委員会資料から、Y県はY県教職員組合K氏作成資料から、C市はY県教職員組合K氏作成資料、Y県教育委員会資料聞き取り調査(2007年2月8日、元教育委員会職員)から作成。
- 10 ここでの日系ブラジル人の記述に関しては8)で掲げたものを参考にした。
- 11 宮島喬(1999:160)は「文化現象をそれを成立させた歴史的・社会的・自然環境的な条件と相関させながら理解する営為」を「文化相関主義」と呼んでいるが、筆者もこのような文化理解に立っている。
- 12 2007年11月28日、岐阜県美濃加茂市で開催された集住都市会議では、市町村の首長たちが文部官僚に臆せず、すさまじい勢いで批判をしていた。
- 13 日本に学校に特有なあり方を「一斉共同主義」(恒吉1996)、「形式的平等主義」太田(2005)、「差異の一元化」(清水2006;児島2006)と名付けている。どの論者も言わんとしているところは共通しているが、後者の清水、児島は前者を本質主義と批判、学校のあり方がどのように教師・生徒に相互作用し、どのような状況を生むか記述している点で優れている。本稿のこの部分は基本的に清水、児島の論考に負っている。

## [文献]

- Balibar, Étienne & Wallerstein, Immanuel, 1990, *Race, nation, classe*, Edition La Decouverte (=1995 若森章孝訳『人種・国民・階級』大村書店.)
- Delanty, Gerard, 2000, *Citizenship in a global age:society,culture,politics*, Open University Press (= 2004 佐藤 康行訳、『グローバル時代のシティズンシップ——新しい社会理論の地平』, 日本経済評論社.)
- 月刊『イオ』編, 2006, 『日本の中の外国人学校』明石書店.
- 堀内孜編, 2000, 『地方分権と教育委員会 1 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい.
- \_\_\_\_\_編, 2001a, 『地方分権と教育委員会 2教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい.
- \_\_\_\_\_編, 2001b, 『地方分権と教育委員会 3開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい.
- 穂坂邦夫, 2005, 『教育委員会廃止論』引文堂.
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク, 2006, 『外国籍住民との共生にむけて——NGOからの政策提言』移住労働者と連帯する全国ネットワーク.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005, 『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版.
- 荻谷剛彦1995, 『大衆教育社会のゆくえ——学歴主義と平等神話の戦後史』中央公論社.
- 川村リリ, 2000, 『日本社会とブラジル人移民——新しい文化の創造をめざして』明石書店.
- 児島明, 2006, 『ニューカマーの子どもと学校文化』勁草書房.
- 小島祥美, 2006, 『外国人集住都市会議における子どもの就学と教育支援2005』, 外国人の子どもの教育環境に関する実態調査, 可児市国際交流協会.
- Kymlicka, Will, 1995, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press. (=1998 角田猛之・石山文彦・山崎康仕監訳、『多文化時代の市民権』晃洋書房.)
- 西尾勝・小川 正人, 2000, 『分権型社会を創る10 分権改革と教育行政——教育委員会・学校・地域』, ぎょうせい.
- 宮島喬, 1999, 『文化と不平等——社会学的アプローチ』有斐閣.
- 宮島喬・太田晴雄編, 2005, 『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.
- 小川正人, 2006, 『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店.

- 小内透, 2003, 『在日ブラジル人の教育と保育』明石書店.
- 太田晴雄, 2000, 『ニューカマーの子どもと日本の学校』国際書院.
- \_\_\_\_\_, 2005, 「日本のモノカルチュラリズムと学習困難」, 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.
- 蘭信三編, 2000, 『「中国帰国者」の生活世界』行路社.
- 佐久間孝正, 2006, 『外国人の子どもの不就学』勁草書房.
- 佐々木香代子・吉田 新一郎, 1996, 「就学と教育——ニューカマーの外国人児童・生徒を中心に」渡戸一郎編『講座外国人定住問題 4自治体政策の展開とNGO』明石書店, 207-233.
- 清水陸美, 2006, 『ニューカマーの子どもたち——学校と家族の間の日常世界』勁草書房.
- 志水宏吉・清水 陸美, 2001, 『ニューカマーと教育——学校文化とエスニシティの葛藤をめぐって』明石書店.
- Soysal, Yasemin, Nuho\_lu, 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press.
- 高橋正夫／シャロンS. バイバエ, 1996, 『「ガイジン」生徒がやって来た——「異文化」としての外国人児童・生徒をどう迎えるか』大修館書店.
- 手塚和彰, 2005, 『第3版 外国人と法』有斐閣.
- Touro, Linger, Daniel, 2001, *No One Home: Brazilian Selves Remade in Japan*, Stanford University Press.
- 恒吉遼子, 1996, 「多文化共存時代の学校教育」, 堀尾輝久・奥平康照・佐貫浩・久富善之編『講座学校 6 学校文化という磁場』柏書房, 215-240.
- 黄英蓮・依光正, 2002, 「中国帰国者」の2・3世の教育に関する現状と課題」世代間利害調整プロジェクト・一橋大学経済研究所ディスカッションペーパー No.130 (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2002/dp130/index.html>, 2007. 09.05).
- 山脇 啓造・近藤 敦・柏崎 千佳子, 2001, 「多民族国家・日本の構想」『世界』岩波書店, 2001:141-160.
- 山脇啓三, 2003, 「地方自治体の外国人施策に関する批判的考察」, 明治大学社会科学研究所, ディスカッション・ペーパーシリーズ (<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~yamawaki/etc/jichitai.pdf>, 2007. 09. 05).

# The Lack of Progress in Japanese Education Policy for Foreign Children: A Study of Causes in Area X

NOSE Keisuke

**Abstract:**

Due to globalization, there are foreigners and related educational problems in every local area in Japan. However, the Japanese government has devised neither a systematic policy for foreign residents nor provided adequate education for foreign children. The Japanese government has followed a policy of monoculturalism since World War II. As a result, some foreign children do not go to school and many foreign children, especially Brazilians, are not eager to study because of family circumstances resulting from immigration policy and the labor market.

Even if the national government lacks policies, local education administrations need to formulate some as independent administrations, but most local education administrations, with some exceptions, have done nothing, so far.

To discover the reasons for this lack of local support for foreign students, I interviewed administration persons concerned at X area in central Honshu.

In general, studies of educational administration report that local education administrations are controlled by the national Ministry of Education and cannot promote their own policies. This is true, but there is another factor according to my research. Local education administrations are surrounded by a majority (Japanese parents and school teachers) that drowns out the voices of the minority (foreigners) about education theory and policy.

**Keywords:** education for foreign children, policy for foreigners, local administration of education, marginalization

