九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

平成26年度/27年度修士論文・卒業論文概要

楊, 暁興
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

周, 伊濛
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

田中, 美保
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

杜, 艾臨
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

他

https://doi.org/10.15017/1563527

出版情報：教育経営学研究紀要. 18, pp.125-161, 2016-01-23. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University
バージョン：
権利関係：

外国人児童生徒に対する教育政策に関する研究

韓　賢徳

（平成 27 年 9 月修了）

【章構成】

序章
　第一節　本研究の目的
　第二節　論文の構成
第一章　日本の国際化と外国人児童生徒
　第一節　在日外国人の増加
　第二節　日本の外国人児童生徒に対する教育の現況
　第三節　近隣国の多文化教育の現状
第二章　経路依存の概念と分析枠組み
　第一節　経路依存の観点
　第二節　先行研究の考察
　第三節　本研究の分析枠組み
第三章　日本の外国人児童に対する教育政策の経路依存性
　第一節　旧植民地出身者の定住化（制度形成期：1947－1971 年）
　第二節　中国帰国者及び難民の入国（経路依存期：1972－1989 年）
　第三節　第日系ブラジル人の定住化（経路依存期：1990－2007 年）
　第四節　リーマンショック以後の外国人児童生徒
終章
　第一節　本研究の成果
　第二節　本研究の課題

【概要】

序章

日本は積極的に移民受け入れ国ではないが、国内の多民族化は進んでいる。国際結婚、外国人労働者等様々なルーツの定住外国人が毎年増加している。2014 年 12 月末現在、在日外国人数は 2,476,103 人で、日本の総人口（127,083 千人）の 1.95％に至る。日本社会において外国人人口の増加に伴い、同伴される子どもの数も増加している。文部科学省の学校基本調査によると、公立学校に在籍している外国人児童生徒は 73,289 人である（2014 年 5 月 1 日現在）。文化的、言語的背景が異なる外国人の移住に伴う外国児童生徒や日本国内で生まれた外国人児童生徒も増加しており、この子どもたちの教育は日本社会において重要な課題である。

しかし、日本における外国人の定住化は最近のイベントではなく、戦争前からアイヌ民族、琉球人、旧植民地出身者（朝鮮人と台湾人）の流入から始まった。1952 年サンフランシスコ条約以前から日本に住んでいる外国人とその子女をオールドカーマー（Old comer）、サンフランシスコ条約以後来日した外国人とその子女をニューカマー（New comer）という。オールドカーマーは旧植民地出身者の朝鮮人と台湾人が多い、見かけでは目立たない存在であった。一方、ニューカマーは中国帰国者、インドシナ難民、アジアからの労働者、国際結婚者、日系デカセギ[1] 労働者など来日の理由も様々で、彼らのおかれた状況にばらつきがある。特に、1990 年改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の施行から日系人を含む外国人の滞日が増加した。

文部科学省は 1991 年から「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」を始め、外国人児童生徒に対する様々な教育政策を行っている。しかし、グローバル化により文部科学省の初等中等教育局が推進しているグローバルな舞台で積極的に活動できる人材の重点的育成という教育の目標に比べ、異なる文化を経験した外国人児童生徒を国際的人材として育成する政策は見えない。さらに、旧植民地出身者に行われた教育政策のように日本語指導と適応教育が重点的である。

本研究では、外国人児童生徒に対する教育政策の変遷を検討することにより、ニューカマーの教育政策が旧植民地出身者に対する教育政策に経路依存していることを明らかにする。

第一章　日本の国際化と外国人児童生徒

文部科学省は帰国児童生徒の教育に関しては、彼らが海外で学習・生活した経験を尊重した教育を推進するために彼らの特性の伸長・活用を図っている。一方で、外国人児童生徒については、日本人児童生徒と同様に取り扱うことを原則とし、日本語指導や適応教育に特段の配慮を行っている。

太田はニューカマーの子どもに対して日本の

[1]　日本語の「出稼ぎ」から由来したポルトガル語の「decasségui」の外来語である。「一般的には直接労働力として日本に一時滞在する労働者、またはその形容である」と定義される。

学校は許可若しくは恩恵として提供され、就学後は日本人と同様に扱われることを原則にしていると述べた。日本の子どもに対する教育権利は日本国憲法と教育基本法で規定されている。教育を受ける権利は国民に制限されるものとし、外国人の子どもには認められないことになっている。しかし、日本がすでに批准している国際人権規約では、外国人児童の教育を受ける権利及び民族教育権が保障されている。1976 年発行、日本政府が 1979 年批准した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A 規約)」では、教育についてのすべての者の権利を認めると規定している。さらに、「子ども権利に関する条約」、「市民的及び政治的権利に対する国際規約(自由権規約・国際人権規約 B 規約」)、「人種差別撤廃条約」でも規定されている。

外国人の子どもに就学が義務ではなく、許可として施行されることから現れる問題が不就学である。2003 年法務省行政評価局が発表した報告書によると 2001 年末、学齢相当の外国人子女は約 106,000 人、義務教育諸学校に在籍している者は 68,008 人、各種学校として認可された外国人学校に在籍している者は 25,841 人となっていることから、12,098 人の子どもが不就学であることが想像できる。日本の子どもの就学率に比べると、格差が大きく見える。樋口(2015)が国勢調査データを用いて出した国籍別高校通学率によると、日本と韓国・朝鮮はほぼ差が見えないが、中国、フィリピン、ブラジルの順に下がる。さらに、フィリピンとブラジル籍の通学率は 50 年前の日本の水準である。高校卒業の学力は日本社会で生き続けていくための基本的な学力であり、将来の生活水準を決める重要な要素である。

佐藤(2010)は、文部科学省の施策に関して次の特徴があるとしている。①現場からの要望によって問題解決型の施策が展開されてきた。特に、日本語指導の困難さが浮き彫りになり、日本語に特化した教材整備への支援が展開されてきた。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で対応し、また外国人の教育の施策は国民教育の一環として位置付けられ、個人の適応を中心に支援している。母語教育や文化を尊重する民族教育は後退してしまった。③オールドカーマー在日韓国・朝鮮人の子どもの教育に関わる民族教育や母語教育などの問題が解決されないまま、1990 年代に急増したニューカマーの子どもの日本語教育や学校への適応が国の施策の中心になるという二重構造化である。④自治体間格差が存在する。⑤国際法と整合していない部分がある。⑥2006 年代後半から外国人の子どもを定住者として、これからの日本社会の構成員として位置づける視点の政策が行われている。

日本の近隣国である韓国は外国人の受入れに対して日本と似ている。2014 年現在、韓国在住の外国人は 1,091,531 人で、韓国総人口 51,327,916 人の 2.1%に至る。国籍別には韓国系中国人(375,572 人 34.4%)、中国人(171,174 人、15.6%)、ベトナム(122,571 人、11.2%)、フィリピン(43,155、3.9%)の順である。韓国も単一民族意識が強く、移民政策がない。しかし、1948 年に韓国政府樹立以前から華僑が居住したのに、華僑は目に見えない存在で、各種政策から排除された。そして、1980 年代後半、中国とアジアの国から移住労働者、農村の外国人花嫁、脱北者、難民等多様な背景を持つ外国人が流入してきた。これらの外国人は、2000 年以降、韓国の経済発展に伴い急増した。

2014 年現在、67,804 人の外国人児童生徒が小・中・高に在籍し、在籍者数の 1%を超えている。出生率の低下により、毎年一般学齢人口が約 20 万人ずつ減少する一方、多文化生徒数は増加傾向にあり、この比率はさらに増えると予期される。教育人的資源部は 2006 年国際家庭の子どもを対象にした「多文化家庭の子どもの教育支援対策」の発表を始め、毎年改善された政策案を発表・実施している。2008 年から外国人労働者家庭の子どもも政策の対象に含まれた。さらに、外国人児童生徒の力量強化政策が本格に進められ、グローバル人材論が登場した。2009 年も一般学生における多文化理解教育を強調し、多文化教育政策の対象が外国人子どもを対象にする少数者教育から一般多数者の学生を対象にする多数者教育に変わった。日本に比べ、韓国の多文化教育は導入初期にもかかわらず、拡散速度が非常に速い。中央政府中心の直接的な支援で推進されるから、政策研究学校を中心に導入され、早い時期に多文化家庭の学生が在籍している一般学校にまで適応されている。一方、2006 年から 2009 年までの教育政策は文化的な側面と恩恵的な観点に焦点をあてていると評価されている。

2012 年発表した「多文化学生教育先進化方案」では予備学校、多文化コーディネーターの運営、韓国語教育課程導入及び学力管理、進路・進学指導、多文化的学校環境づくり、一般学生と保護者に対する支援等である。

上記のように、韓国の外国人児童生徒の教育も韓国語指導と適応教育が重点的である。しかし、バイリンガル教育(二重言語教育)を行い、外国人児童生徒のアイデンティティ形成を支援している。また、彼らに合わせた進路指導でグローバル

人材として育成することを図っている。

第二章　経路依存の概念と分析の枠組み

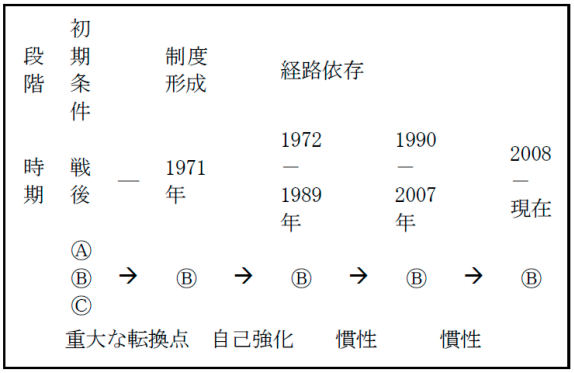
経路依存は広い意味で、時間的に先に発生した事件が後に発生する一連の事件の結果に影響を与えることを意味する。すなわち、社会現象を説明する上で、歴史が重要だということである。しかし、このように広く定義すれば、ほぼすべての社会現象で、経路依存が現れると解釈される問題が発生する。狭義の意味で使用される時、社会現象が一度任意の経路を選択すると、別の経路に転換するにかかる費用が、時間が経てば経つほど、より大きくなるので、その経路から離脱するのがますます困難になるとの意味を持つ。他の代替的な経路が発見されでも、その経路が長期的にはるかに効果の高い代替であるとしても、初期の選択を反転するには余りにも多くの費用がいるので、既に選択された経路から逃れることが非常に難しいということである。

マホーニーによると、経路依存分析は 3 つの特徴がある。まず、経路依存分析は全体的な歴史的な流れの初期段階で発生した事件に非常に敏感な因果過程に対する研究が含まれる。第 2 に、経路依存の流れにおいて、初期の歴史的事件は偶然に発生され、これらは以前の事件や初期条件を持っては説明することができない。第 3 に、偶発的な歴史的な出来事が発生すると、経路依存の手順は相当水準の決定論的因果パターンまたは慣性が生まれる。すなわち、一度のプロセスが特定の経路に沿って移動を開始する場合は、その経路はその経路を継続的に取りながら動くということである。

しかし、経路依存性の分析の限界は、制度変更のための説明で断絶されたバランスのような概念を使用することである。内部要因による制度変化を説明するのは難しく、ほとんどの制度変化が経路依存モデルでいうように急激な変化を示すよりは漸進的な変化の過程がみられるとの批判を受けている。それにもかかわらず、経路依存の分析は制度の形成や制度の変化の過程、さらに制度の持続過程を歴史的な観点から論理的に説明することができる点で有用であるため、本研究では、経路依存性の分析を介して外国人児童生徒における教育政策の変遷を議論したい。

本研究はマホーニーの自己強化モデルを基に、下記のような分析枠組みで行う。

戦後から 1971 年(旧植民地出身者定住化)までを制度形成期とする。外国人児童生徒における様々な教育政策の選択肢から決定的な転機において選択肢 B が偶然に選ばれる。1972－1989 年(中国帰国者定住化)は選択肢 B が時間経過とともに自己強化で経路依存が生じる。つづいて、1990－2009 年(日系ブラジル人定住化)期、2008 年－現在(リーマンショック以後)期も慣性でその経路に沿っていくことになる。



第三章　日本の外国人児童に対する教育政策の経路依存性

1) 旧植民地出身者の定住化(制度形成期：1947－1971 年

戦後、旧植民地出身者の法的地位は連合国軍最高司令官総司令部連合国軍(以下 GHQ)と日本政府の立場に応じて外国人とも内国人とも考えられた。それにより就学義務も変わって来た。GHQ は旧植民地出身者を解放民族として権利を認めたり、日本社会の治安対策のために日本国法を守るという立場を取ったりした。異民族の定住化を望まなかった日本政府は、戦後ドイツが国内の外国人に国籍選択機会を与えた政策とは異なる政策を取った。日本政府は旧植民地出身者に国籍選択機会を与えなく、外国人として定めた。日本の学校への就学に対しても、就学義務を課すが取り消すかの選択肢がある初期条件の段階である。その中でどの政策を採用するかの基準、説明や予測根拠が設けられていない状況であった。

旧植民地出身者の地位及び就学義務の法的根拠は、外国人登録令(1947 年)である。これは重大な転換点になる。外国人登録令は旧植民地出身者の身分を外国人と定めた法的根拠である。サンフランシスコ条約後も引き継ぐ形で外国人登録法により、旧植民地出身者を外国人として取扱われた。加えて、「当分の間、外国人とみなす」という便宜主義的な適用で、日本の学校で日本人同様に取扱われるとした。民族学校や公立学校で行った民族教育は社会主義の拡散に対する懸念と国内治安のため、偶然に強圧･禁止されるようになる。公立学校で民族教育の禁止には偶然性がみえる。そしで、日本の公立学校での外国人児童生徒に対する教育は日本語が不十分な外国人児童

生徒を「日本人と同様に」、「日本語指導を中心に」、「学校(日本社会)適応するように」する制度が行われた。

2)中国帰国者及び難民の入国(経路依存期：1972－1989年)

外国人児童生徒は旧植民地出身者から中国帰国者、インドシナ難民、フィリピン人等ルーツが拡大された。各対象に合わせた対応が求められるが、それにもかかわらず、同一の対応が行われた。「日本人と同様にという」という形式的平等主義に留まって、質実的平等が満たされていない。旧植民地出身者における教育政策のように、日本語能力の不十分さに合わせて日本語指導と学校適応に集中する自己強化が現れる。

日本の学校は日本人のために存在し、国民教育の施設と位置付け、就学する外国人児童生徒の一方的な適応を求めてきた。彼らの就学は許可し、日本の学校に適応できるような施策が支援された。母語が出来る支援員の役割も母語教育ではなく、日本語指導を補助することからもよく見える。黄ら(2002)は中国帰国者子女の教育に母語が除去され、日本語教育が大きな比重を占めているが、学習思考言語の習得が短期間にできないことから学力問題が発生すると論じる。バイリンガル教育と通して、第二言語である日本語の学習思考言語の能力も十分発揮できると提案する。

3)日系ブラジル人の定住化(経路依存期：1990－2007年)

入管法改正による日系ブラジル人の増加は政府も予期しない結果なので、対応する準備が出来てなかった。また、景気後退で一時滞在を計画してきた日系ブラジル人は長期滞在に計画が変更された。自治体は定住者という在留資格をもつ日系ブラジル人を生活者として位置付けて受け入れるようになった。文部省も非漢字文化圏の日系ブラジル人のため、日本語指導に対する政策を講究し、第二言語という観点で、JSLカリキュラム開発が続いた。しかし、これらの政策は中国帰国者の子どものための施策と似ている。帰国子女の教育研究協力校の指定は外国人子女教育協力校の指定に変えて施行された。また、教材開発、カリキュラム開発、研究会、協議会等の目的も日本語の指導である。

4)リーマンショック以後の外国人児童生徒

2008年のリーマンショックを契機とした景気後退により、内閣府は経済危機においた定住外国人を支援する政策を行った。教育対策として、文部科学省は外国人児童生徒の就学を支援した。さらに、文部科学省は日本語指導の充実のため、教員の加配措置、日本語能力評価教材(DLA)、教員研修、就学ガイドブック作成・配布等を実施した。特に、学校教育法施行規則の一部改正(2014.1.14公布、4.1 施行)で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・実施することになった。

終章

本研究は外国人児童生徒に対する教育政策を制度形成期、経路依存期に分けて分析した。旧植民地出身者の身分が外国人になった1947年から1971年まで、外国人児童生徒に対する教育制度が形成された。つづいて、中国帰国者、インドシナ難民、フィリピン人が入って来た1972年から1989年までは在日外国人が多民族化になるにも制度は変わらず、日本語指導と適応教育が重点的に行われた。旧植民地出身者に行った教育制度が強化された。入管法の改正で日系ブラジル人が急増した1990年から2007年までは集住地域の自治体からの要求、総務省の勧告等外部からの影響が大きかった。しかし、施策は外国人児童生徒の安定的な適応のため、日本語指導と適応教育を深化した。2008年からはリーマンショックで在日外国人の経済状況が悪くなり、ブラジル人学校に通った日系ブラジル人児童生徒は公立学校に行くか不就学になった。そして、文部科学省は外国人児童生徒が入りやすい環境整備を行った。しかし、重点的な政策は相変わらず日本語指導と適応教育で、経路依存が見て取れる。

本研究の限界は一般化可能性への限界が指摘される。同じデータを検討しても、パターンの持続性の解釈が異なることが考えられる。

【主要参考文献】

- 小沢有作(1993)『在日朝鮮人教育論歴史編』亜紀書房。
- 梶田孝道、丹野清人、樋口直人(2005)『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会。
- 志水宏吉、清水睦美(2001)『ニューカマーと教育』明石書店。
- ダグラスＣノース 著、竹下公視訳(1994)『制度 制度変化 経済成果』 晃洋書房。
- 文部省学術国際局ユネスコ国際部国際教育文化課(1979)『海外子女教育の現状』。
- ポール・ピアソン著、粕谷祐子監訳 (2010)『ポリティクス イン タイム：歴史 制度 社会分析』勁草書房。
- Mahoney James(2000) Path dependence in historical sociology, Theory and Society, 29(4),pp.507-548。