

多文化共生社会と学校教育

榎 井 縁

みなさん、こんにちは。今日は、このようなところにお招きいただきまして、ありがとうございます。本日の流れですが、前半は、日本における30年にわたる「移民政策」の不在と今日の日本の外国人政策についてお話しします。そこで、日本なりの「多文化共生社会」といっているものがどういうものなのかを述べたいと思います。後半は、この2019年に人文書院から発刊されました『移民政策とは何か』という本で私が書きました、学校教育現場における外国につながる子どもたちの教育保障という観点からお話をしたいと思います。

1. 日本における30年にわたる「移民政策」の不在と今日の外国人政策

2019年4月 外国人政策の大きな転換

まず、日本における30年にわたる「移民政策」の不在と今日の外国人政策という話です。2019年4月に施行された改定入管法をきっかけに、外国人労働者に再び注目が集まりました。1989年の入管法改定と翌年の施行により、ニューカマーといわれている人が激増した30年間と、平成という一つの時代の区切りのようなものと、希子超高齢化と、新自由主義の浸透や貧困問題の台頭などが全て絡まっていることを、最近ひしひしと感じています。

30年前、外国人は90万人程度で、その9割は旧植民地出身の在日コリアンの人びとでした。現在の在留外国人は273万人で3倍となりました。273万人という数は、京都府とか広島県の人口にあたります。この決して少なくない人び

との問題を、皆さんと一緒に考えたいと思います。

話が飛びますが、私は1990年以前にネパールに住んでいたことがあります。その頃は想像もしなかったのですが、現在、日本に来るネパール人は非常に多いです。たとえば、外国人受け入れが大きく転換したことを報じた2018年末の新聞記事には、「東京都の文京区のコンビニで働く女性は、流ちょうな日本語で語る。ネパール西部の少数民族出身で、日本語学校に通う」と書いてあります。現在ネパール人の多くは、「技能」または「留学」という在留資格が多いのですが、「技能」ではインドレストランのコックさんというケースが多いです。ネパールは、北海道の2倍くらいの東西に細長い国で、北側はヒマラヤ山脈、南部はインドのマラリア地帯に隣接しており、住める所は限られています。カトマンズ盆地に首都がありますが、今日日本に来ているネパール人の多くは、西部のインドの国境に近い所から来ています。なぜかは、あとでお話しします。

話を元に戻して、今回の入管法と法務省設置法の改定のポイントは、大きく2つあります。1つは単純労働分野への外国人材の「フロントドア」からの受け入れが始まったということです。今までも、単純労働分野には、たくさん外国人が入ってきていますが、全て「バックドア」や「サイドドア」からでした。初めは「バックドア」からでした。90年代初頃、西アジア等から観光ビザで来日し、ビザが切れアンドキュメントの状態のまま働く人が増えまし

た。そのあとが「サイドドア」からです。南米からの日系人の人たちは、日本人の血を証明することで在留資格が与えられました。表向きは自分の意思での来日ですが、実際はブローカーが、人手不足の分野に労働者を斡旋しました。ピーク時には、ブラジル人は30万人強いたと思います。しかしその風景もだいぶ変わってしまいました。いずれにせよ、これまでそうした形で外国人材を補ってきた単純労働分野が、もう正面から外国人材を入れないと持たなくなったのが実際です。

2つ目、これが非常に大きな問題なのですが、今回の受け入れは「移民」でないといわれています。去年の末ごろから政府は、外国人を入れます、ただし、「移民」ではないということは何度も強調しています。ヨーロッパやアメリカなど移民を受け入れている国では、将来、外国人を国の構成員にするため「統合政策」を行っていますが、日本ではそうではないと頑なに言い続け、そのように扱ってきました。教育の分野で比較研究をしようとすると、ヨーロッパの国々や移民を入れた国々と比較ができません。多くの国々では、二世まで外国人の教育問題があるのですが、三世になると、たとえば学力の低い層に移民として入ってきた人が多いというような言い方になり、「外国人問題」ではなくなります。ところが、日本の場合はいつまでたっても外国人は外国人なので、それらの国と比較研究ができないのです。根本的な問題は、日本は「統合政策」を持っていないということです。だから今回の入管法改定も、「働いて帰っていただく」というのが基本的な考え方で、そのために入口だけではなくて在留中も管理を強化するというのが、2つ目の大きなポイントです。このことはあまり多くの人に知られていません。

入管法と法務省設置法改定の1つ目のポイントを、具体的に言うと、新たな在留資格として

「特定技能1号・2号」が創設されたということです。これは、受け入れが必要と認められる人手不足の分野に、一定の簡単な専門技能を有して即戦力となる外国人材を受け入れるために創設されました。

特定技能1号とは、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格です。想定されている業種は14業種あります。介護、ビルクリーニング、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業です。日本語能力試験と技能試験を経て新規入国する場合の他、技能実習生が試験または試験免除で移行することができます。在留期間は最大5年で、家族の帯同はできません。

その後、特定技能2号になると、引き続き日本に住むことができ家族も呼び寄せられるのですが、この詳細については全く明確にされていません。特定技能2号で想定されている業種は、建設業と造船・船舶工業の2つだけです。

今回の法改正の2つ目のポイントは、先ほども言った管理の強化です。そのために、入管局が出入国在留管理庁になって法務省の任務が拡大しました。出入国管理に関して、「出入国の公正な管理」から「出入国及び在留の公正な管理」に変更されたということです。今まで、出入国管理局は、市場、学校、自治体、家族などと横並びだったのですが、それらの上に乗っかるように格上げされ位置付いたということです。出入国管理局が、出入国だけでなく在留も管理するためには、社会のあらゆるアクターを下請け化しなくてはなりません。いろいろな方法を使って、職場や学校や自治体や家族が、外国人の「正しい在留」をチェックする機能をもち、地方出入国管理局に報告するという仕組みが作られました。これがどれほどのものかについて

は、後で述べるように、どのくらいのお金を掛けているのかを見れば、その真剣度はわかります。

「外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議」の決定をどう見るか

2018年12月25日に開かれた「外国人材受け入れ・共生に関する関係閣僚会議」を踏まえて、安倍総理は次のように述べています。

外国人の皆さんが暮らしやすい地域社会づくりのために取りまとめた総合的対応策においては、医療、保健、教育、住宅、金融・通信サービスなど生活の様々な場面を想定して、全126に及ぶ具体的な施策を策定し、総額224億円の予算を措置いたしました。

全国100か所に一元的相談窓口を設置・運営するため、地方公共団体に20億円規模の財政支援を行うなど、地方の負担に配慮した施策や、留学生の就職を促進する方策など、実効性のある新しい対策を盛り込んでいます。

各位にあっては、それぞれの立場で強いリーダーシップを発揮し、この度取りまとめた施策を着実に実行に移し、外国人の皆さんが日本で、そして地方で働いてみたい、住んでみたいと思えるような制度の運用、社会の実現に全力を尽くしてください。

実は、この224億円は修正されて、あとで金額が少し減ります。政府はこのように言っているのですが、予算の配分を見ると、外国人が住んでみたいと思うそれなりの手当てがされていないこともこのあとみていきたいと思います。

今回の「政策転換」でなされた非熟練労働分野での外国人材受け入れは、あくまでも労働力という観点から受け入れるということです。し

たがって、業種の限定もありますし、たとえば過疎地に送られればそこに拘束される問題もあります。移動の制限があるということです。移民ではないので、家族形成や定住・永住化ができません。フロントドアから入って労働できる資格として特定技能1号・2号を作ったにもかかわらず、この資格で働いている間は、永住申請するための在留年数に数えられないという、非常に不思議な特例があります。

しかし、先の首相の言葉にもあるように、「共生」は使われるわけです。社会学者の樋口氏は、この政府が唱える「共生」では問題は解決されないと指摘しています。

移民政策抜きの「共生」とは何なのでしょう。総務省が2006年に初めて「共生」という言葉を定義しましたが、その内実は「多文化共生」です。「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義しています。

これを聞くと「ああ、なるほどな」と思ってしまいます。しかし、この主語は「異なる人々」であり、政府ではありません。政府が「私が」と言ってわけではなく、「あなた方が」、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていくために、地域での自主的、自助的な支援を下さいということなのです。これが、国の責任回避と連動しているのです。

そもそも、2006年に「多文化共生プラン」が作られるときに、担当した役人らは、日本語でコミュニケーションができない人たちを対象にすることを話し合っただけで決まりました。その結果、対象外とされたのが、先住民族としてのアイヌ民族、旧植民地出身者としての在日コリアン、沖縄の人たち、そしてオーバーステイの人たちです。ですから、この「共生」には「歴史と人権」という視点が切り落とされています。現在

の、外国人材と共生の施策の対象にも、在日コリアン、アイヌの人たち、オーバーステイの人たちは入っていない。そのような根本的な問題があるということです。

では、前述の「外国人との共生社会の実現に向けた環境整備」として何が掲げられているのか。まず、「心のバリアフリー」。政府が政策として心のバリアフリーを掲げるのはおかしな話です。人権や共生に関わることが「心のバリアフリー」によって個々人の責任に転嫁されます。次に、「多言語翻訳・通訳システム」、これはICTです。それから、「マニュアルの整備」、いかにもこのあたりは新自由主義的な言い方です。そして、「外国人支援の人材育成」。最近、災害時に「ボランティア不足」とごく普通に報道されていましたが、ボランティアの人たちからは自分たちが不足していると言われる筋合いはないと思うそうです。行政では間に合わないから自主的に動いているわけで、ボランティア育成は、政府が最初にするのではないと思います。

さて、先ほど紹介した予算の224億円は修正されて211億円になりましたが、これは働いている外国人約150万人を想定した金額です。そのうち、たとえば文化庁などが行っている成人対象の日本語教育には8億円が充てられています。あとで触れますが外国人児童生徒の教育予算は、今まで3億円だったのが5億円になりました。在留管理体制の構築に42億円が充てられています。一方、これとは別に、不法滞在者対策等関連予算として157億円が計上されています。ここでいう不法滞在者とは、多分在留資格がない人たちのことですが、多く見積もって30万人です。30万人に対して別途157億円がつくのです。こうしたお金の分配の仕方に、首相の言っていることとのギャップが明確に現れているわけです。しかも、先ほど「人権と歴史」の視点が抜け落ちていると言いましたが、この外

国人との共生社会の実現に向けた環境整備においても、ヘイトの問題や朝鮮学校高等無償化問題には全く触れられていないことも念頭に置いておかなければなりません。

外国人なしでは成立しない社会状況への展開

ここからは、なぜこの30年間、外国人なしでは成立しない社会状況へ転換したのか。なぜ、これに気が付かなかったのかという話をしていきたいと思います。

いろいろな学説があります。1つは、東京一極主義です。

本当は、人口問題というのは70年代くらいからかなり深刻な問題だったのですが、日本はこれを人口問題とは捉えず、労働不足の所に外国人を入れるという、すごく能天気な捉え方をしました。国連など人口問題を扱う機関や、国際的な研究の場では、なぜ日本では国を挙げてこのシリアスな問題に取り組まないのかと問われると聞きます。

日本は、先進国の中で、唯一移民を受け入れずに高度成長できたとして世界で注目されたのですが、それは、あとで述べるように、1970年代まではいわゆる「アジア的」な「子たくさん」の大家族で、労働力が十分あったからです。日本は、戦中・戦後と子どもが多く、労働力が十分国内にあったのです。70年代の奇跡的ともいわれる高度成長を支えたのは、農村など跡取りとなる長男以外の余った労働力でした。当時は「金の卵」と言われた、中学校を卒業して都会に出てくる若い労働力がたくさんありました。

私は、日本の成長は急激すぎたと思っています。WHOの高齢化の定義に照らして見てみましょう。65歳以上の人口が7%を超えると高齢化社会といわれます。日本では、1970年にやっと7%を超えました。先進国と比べると非常に遅いです。ヨーロッパなどでは、戦前の1940年代より前くらいに、65歳以上が7%を超えてい

たのですが、日本では1970年代でした。そして、65歳以上の人口の割合が倍加する、すなわち7%から14%になると高齢化社会から高齢社会になるのですが、たったの24年間でここまでたどり着いた国はないのです。そして、2005年には日本の65歳以上の人口は21%を超えて3倍化しています。2015年のWHOの統計では、65歳以上の人口比は日本がトップで26.7%。多分今では3人に1人弱になっています。2番目がイタリアの22.4%、3番目がスウェーデンの19.9%となっています。

まさにこの30年間で、世界に類を見ない急速なスピードで超高齢化が起り、だれも日本がこの先どうなっていくかは予想もできない。しかも、福祉関係の対応がこのスピードに追いつかないうちに新自由主義が浸透してきたという状況。実は、このことと外国人の労働者の問題は表裏になっているのです。

日本は移民を受け入れていないことになっていますが、OECDの統計では、日本の年間移住外国人の数は、ドイツ、アメリカ、イギリスに次いで第4位で、事実上移民大国と言われています。移民大国が移民を認めてないということで、どういうことが起こるのかという話ですね。

地方における外国人労働力への依存率の上昇

先ほど東京の話をしました。2017年までの4年間では、全ての都道府県で外国人が増加しています。しかも、20~30代での産業別外国人依存率を見ると、農業で14人に1人、漁業で16人に1人、製造業で21人に1人、サービス業で37人に1人という数です。これは2017年の数なので、今ではもっと上がっていると思います。たとえば、農業では、20代から30代の外国人の依存率が、茨城県で3人に1人、香川県で5人に1人、長野県で6人に1人となっていて、もう技能実習生で回っているという感じです。漁業では、20~30代のうち、広島県で2人に1人、

高知県で3人に1人、宮崎県で4人に1人は外国人です。

外国人というと、どうしても介護職がイメージされがちですが、実際には、第1次産業が一番多いのです。農業や漁業は、高齢者では務まりにくい重労働です。そうしたところに多くの技能実習生がまとまった数で入ってきます。実は、技能実習生は国際協力の分野でして、固まって居住させ、職場に送迎したりするので、一般の人たちとの節点がありません。

私は、牡蠣が好きで、明石よりもずっと西の岡山・広島方面の瀬戸内海にある牡蠣小屋に牡蠣を食べに行くのですが、牡蠣をむいている人はほぼ100%技能実習生、中国の人たちが多いように見受けられました。斡旋業者の介入もあり、同じ国の人たちが固まって派遣されています。農業もそうだと思います。そうした状況は、地方ではあたりまえの風景となっています。

日本のやせ細る生産力人口

したがって、労働力不足には人口減少が大きく関係していると考えればよいと思います。生産力人口、つまり15歳~65歳までの働ける人たちがどんどん減っていくことが分かっています。このやせ細る生産力人口が、様々な問題を生じさせます。

今、65歳の6人に1人が一人暮らしです。もうすぐ、年間20万人が孤独死するという時代がやってくる。これを換算すると、年の交通事故死亡者と同じくらい、毎週4,000人ずつ孤独死するという状況です。

生産力人口の減少による地方都市へのしわ寄せについては、先ほど述べたとおりです。

防災面にも支障を来します。従来のような防災訓練はもうできなくなりつつあります。バケツリレーのような防災訓練は男性で力のある人たちを想定してきましたが、高齢で足腰が弱いか、認知症とか、そうした人たちが多くを占

めはじめた場合、どのように防災を考えるのか。ある小学校区で防災訓練で、バケツリレーをしたら、高齢者が多い中、技能実習にきているベトナム人チームが断トツで優賞したという話をしていました。全国が防災で脆弱な地域になりつつある。防災の専門家の方は危機感を持っていらっしゃると思います。

仮設住宅の劣化の話もありました。建設の資材も人材も足りなくなってきたため、阪神淡路大震災の仮設住宅よりも、東日本大震災の仮設住宅のほうが劣化が早かったという話もあります。

在留外国人の数と国籍

では、現在の在留外国人の数について見てみましょう。2018年12月末の在留外国人総数は、過去最高の273万人となりました。国別に見ると、最も多いのが中国で約76万5千人（前年比+4.6%、以下同様）、次いで韓国が約45万人（-0.2%）、3位がベトナムで約33万1千人（+2.6%）、以下、フィリピン約27万1千人（+4.1%）、ブラジル約20万2千人（+5.5%）、ネパール約8万9千人（+11.1%）、台湾5万8千人（+7.0%）と続いています。

ベトナムが異常な伸びを見せています。一時期、リーマンショック前ですが、ブラジル人が急増した時の数は32万人くらいだったと思いますが、それよりも現在のベトナムの人のほうが多く33万人です。そして、国土が北海道の2倍しかないネパールから9万人近くが来ています。伸び率ではベトナムとネパールが断トツです。在留資格別・国籍別に見ると、ベトナムは圧倒的に「技能実習」が多く、ネパールは「技術」が多い。そして、ベトナムもネパールも「留学」というのが多くなっています。ただし、実際には留学という形の週28時間の労働力という場合も少なくありません。日本では、留学の在留資格で、資格外活動、要するにアルバイトが

週28時間まで認められているのです。28時間というと、7時間掛ける4日です。4日間フルに資格外で働けるという仕組みは、多分世界の国で日本の他にはないと思います。これを逆手にとって使っている。もちろん、ここにはブローカーが関わっています。日本でも、送り出し国でもそうです。

日本における外国人の在留資格

日本における外国人の在留資格は、就労の観点から大きく4つに分けることができます。

1つ目は、「就労が認められる在留資格（活動制限あり）」。就労目的で在留資格が認められる者として、大学教授から外国料理の調理師までの様々な在留資格がありますが、それぞれの基準は非常に厳しいです。

たとえば、「技能」の資格の例にある外国料理の調理師というのは、料理ができる人ならなれるというわけではありません。外国のレストランで10年以上働いている証明が必要です。だからネパール人で「技能」の人は、インド国境が近く、インドの料理店で働いていた人たちと思われれます。インドとネパールを比べたら、圧倒的にインドルピーの方が強く、ネパール人のほうが安く雇用できるという話もあります。

「就労が認められる在留資格」の人が合わせて27.7万人います。ここに、今回比較的基準の緩い特定技能が新たに加わります。技能実習は、先ほど言ったように国際協力による技能移転の活動とされ、30.8万人います。

2つ目の「身分・地位に基づく在留資格（活動制限なし）」には、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者（日系3世、外国人配偶者の連れ子等）が含まれます。これらの身分に基づいて在留する人たちはどんな仕事をしていてもいいわけです。そういう資格で働く人たちが50万人ほどいます。

3つ目に、指定される活動によって就労の可

否が異なる、特定活動という在留資格の人たちが3.6万人います。外交官の家事使用人や、ワーキングホリデーの人などが含まれます。

4つ目に、留学を含む、就労が認められない在留資格があります。ただし、先ほど述べたように、この人たちは、資格外活動許可を受けた場合は一定の範囲内で就労が認められます。この資格外活動で34.4万人が働いています。

こうして見ると、就労目的で在留が認められる外国人よりも、国際協力が目的の技能実習や、就労が認められない在留資格での資格外活動による就労の方が多いわけです。これを見ただけで、正規とされてきた日本の外国人の労働の仕組みが破綻していることがわかります。この仕組みが破綻したので、今回特定技能という新しい在留資格を作ったということです。

次に、2018年末の在留資格別の人数を見てみましょう。最も多いのは、「永住者」で771,568人（前年比+3%、以下同様）。いろいろな形で入ってきて、10年以上働いて、納税もして、永住という資格を取った人たちです。2番目に多いのが「留学」で337,000人（+8.2%）、3番目が「技能実習」で328,360人（+19.7%）です。永住者の伸びは緩やかですが、留学と技能実習は異様に伸びています。その理由は、先ほど述べた通りです。4番目は「特別永住者」で321,416人（-2.5%）。旧植民地出身の人ですけれども、最初に言ったように、30年前は約90万人いました。5番目は「技術・人文知識・国際業務」で225,724人（+19.3%）、これもすごく伸びています。これは、「留学生受け入れ30万人計画」の後で、留学生が日本で就職する際に就職しやすいように設けられた在留資格です。理系は技術、文系は人文知識・国際業務の分野となります。留学の人数が増えれば、この在留資格の人数も増えることになります。

ところで、先ほども述べたように、技能実習や特定技能1号では家族帯同は認められず、特

定技能2号の2業種のみ家族帯同が認められるということで、基本的には家族を連れてこれられないというのが現在の仕組みです。なぜ家族を連れてこれられないのかといえば、家族帯同は定住につながる確率を高めるからです。使い捨てられる労働力にこだわった。なぜなら、かつて日系人で大失敗したからです。日系人は、たくさん家族や子どもを連れてきましたが、リーマンショックで破綻したとき、結局は日本政府がお金を出して「帰ってください」と言ったわけです。使えなくなったら帰ってもらえるような労働力を入れようというのが政府の考え方に見受けられます。

外国人労働者受け入れの歴史

ここで、1970年代以降の外国人労働者受け入れの歴史をおさらいしておきたいと思います。

1970年代までは、旧植民地出身の人たちが労働力として吸収され、戦後も暮らし、家族等を呼び寄せました。1980年代は、少子高齢化が進行し、アジアからエンターテイナーとしての女性労働者や花嫁が来ました。また、観光ビザなどで入国して、アンドキュメントで外国人労働者が急増しました。1990年には、改正入管法が施行され、就労ではなく身分・地位に基づく在留資格が変更されました。これにより、日系人3世までの「活動に制限のない」滞在が可能となりました。

1993年からは、モザイクのように、足りない労働力をどう入れるかという試行錯誤がなされていることが分かります。1993年には、外国人研修・技術実習制度ができました。これは国際協力としての制度で、海外に進出していった企業を応援するという形でできたのです。もともとは、海外にいる日本企業の研修生を日本で訓練して、もう一回帰すという意図だったのですが、その後全く違う状況になってしまいました。2009年のリーマンショックでは、日系人が

大量に解雇されましたが、定住化をさせないために帰国援助をしました。2010年には、技能実習制度に一本化されましたが、研修は研修で存続しました。2012年には、建設や造船の緊急雇用や国家戦略特区などを使って、移民政策ではない外国人材の活用を強調しながら例外的な受け入れが拡大されていきました。

2017年に施行された技能実習法では、実習期間を3年から5年とし、対象職種に「介護」を追加しました。また受け入れ人数枠を拡大して30人以下の会社でも1年に3人まで雇用できることになりました。本来は国際協力なのですが、実態は単純労働でした。罰則制度も設けたのですが、底なしのざるのようなものだったので、どんどん問題が生じてくる。それでも、外国人材として表から入れましようとなったのが2019年ということです。

「権利の主体としての外国人」という視点の欠落

今まで見てきたように、外国人労働者として入ってくる人は、ほとんどが20代か30代です。おじいちゃん、おばあちゃんは入ってきません。子どもは1人で入ってこられません。ですから、20代、30代の人たちが入ってくるわけです。ドイツでもそうですけれども、来た時には「帰る」と思われていますし、本人も帰ると思っています。しかし、時間の経緯とともに次世代が生まれ、育ち、「生活者」として地域に根づき暮らししていくという実態があります。

移民政策のない中で、外国人を生きづらくしているのは、「権利の主体としての外国人」という発想がないことです。「外国人は、煮て食おうが焼いて食おうが自由だ」と、法務省の元官僚が言ったそうですが、労働者としての権利、家族としての権利、親・保護者としての権利、子どもとしての権利という視点が欠落しています。日本には、外国人の権利を守る国内法がありません。GHQは、憲法の草案を all the

peopleという表現で作ったのですが、それが「すべて国民は」という日本語に訳され、国民たる要件は別の法律で定めるとされ、日本国籍を持っている人が日本国民になったことが、そもそもの問題であるということです。

2. 学校現場における外国につながる子どもたちの教育保障について

「外国人の子ども」の日本での育ちへの社会的着目

後半は、学校現場における外国につながる子どもたちの教育保障についてお話しします。日本政府は、90年代の初めには、外国人の子どもは「帰る」と言っていました。けれども、それから30年たって、最近やっと、社会的に「外国人の子ども」の日本での育ちが社会に注目されるようになってきて、研究分野として確立し、書籍も出るようになりました。

なぜ外国人の子どもの育ちが着目されるようになったのか。1つ目に、これは最近小学校の国際理解教育でも出てくるのですけれども、ハーフとかダブルとか言われて活躍している、両親のうちのどちらかが外国籍の人たちが単純に増えたということがあります。

2つ目に、私はこのことが大きいと思いますが、そうした子どもたちを支援する仕組みが日本にないため、それをカバーすることに関わる地域や学校や支援者がものすごく増えたということです。地方自治体の、しかもNPOとか、私もいました国際交流協会とか、そこのボランティアさんたちが、本当に施策のない中でこういう子どもたちを、もう放っておけない状況の中で支援をしている。この2月『移民政策とは何か』という私も執筆した本が出版され、上智大学で著者たちによる講演会があったのです。そこで私は、30年ぶりくらいに高校の同級生に会うのですが、「何でいるの?」と言ったら、「いや、地域に言葉が通じないネパールの子どもが

いて、勉強を見ているのだけど、何でこんなことになっているか知りたくて」と言っていました。手を差し伸べずにいられない、そういう状況です。

そして3つ目に、元子どもたちの進路が多様化して、そのなかから研究者も含めて発信するだけの力を持つ人が出てきたことがあります。片方の親が外国人、片方の親が日本人の子どもたちが、ハーフ・ダブル・ミックスなど、自分の表現の仕方も含めて発信し始めた。特にこの4月以降は、メディアがこのことにもものすごく注目し始めたという実感があります。

外国にルーツのある子は、30人に1人くらいの割合で生まれています。そうした子どもたちは、日本国籍が多いです。親のどちらかが日本人だと、普通は自動的に日本国籍が取れます。この子どもたちが21歳になるまでにどちらの国籍を選択するかは別にして、今、日本国籍で外国にルーツのある子は外国籍の子どもの2倍いると考えればいいと思います。

最近の動向として、今回の法改正以降、外国につながる子どもたちの教育について、先ほど言ったように予算はすごく少ないですが、文科省で取り上げられるようになりました。文部科学副大臣を座長とする「外国人の受け入れ・共生のための教育推進検討チーム」による報告書が2019年6月17日に公表されました。ネットにも出ていますので、関心のある方はご覧ください。

それから、2019年4月17日の中央教育審議会中教審「新しい時代の初等中等教育の在り方について（諮問）」の4つの諮問の中の1つに「増加する外国人児童生徒等への教育の在り方」があります。これについては、2019年6月17日にスタートした「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」が、今審議をしています。多分、今年度いっぱい審議が続くと思いますので、これについてもどういう審議がなされているのか、興味のある方はご覧ください。

外国人の子どもにとっての現代的教育の意味

ここで、日本だけではなくて、この外国の子どもたちに対しての現代的教育の意味を考えてみましょう。教育は社会の構成要員をつくり、社会の実現を目指すものです。世界的に多様化する民族的、階層的、地域的に異なる背景をもつ子どもたちが、教育によって1つの社会をつくっていくということが挑まれているわけです。本当は、社会を構成する子どもたちにどれだけ教育保障ができるかということが、その国の将来の運命を握ると思うのです。

今、この外国につながる子どもたちの育ちに対して、学校が果たす役割がものすごく大きいです。3歳のときに船でブラジルに渡ったという日系ブラジル2世の方が教育関係の役職にあって、2008年に日伯100周年記念事業があった時に日本に視察に来たのですが、一番ショックを受けたのが、外国人青少年の受刑者の中で、圧倒的にブラジル人が多いということについてでした。その時に、「日系ブラジル人の若者は、たとえ日本語ができなくても、サッカーがうまくなくても、日本の学校に居続けられるように見守ってほしい」と言われました。私も全くそのとおりだと思っています。

あるテレビ番組で、ブラジルの若者が出てきて、中学校でもう中退せざるを得なかったという話をしていました。その時に、本当は学校にいたかった。きちんと中学校を卒業したかったという話をしていたのですけれども、私もこれは嘘ではなく本当だと思っています。外国人の子どもたちが本当に全員高校まで行けるようにしたい、まず、そういう日本社会をつくりたいと思っています。

なぜかというと、多くの子どもたちは社会的な資源を十分に持っていないからです。家の中に勉強するような雰囲気がないだけではなくて、日本の書物がないとか、文化的なものが置かれていない。圧倒的に親の社会でのコネクシ

ョンもない。社会的な資源がない中で、自己責任や自助努力で自分の道を切り開いていくのは本当に困難です。たくさんの外国の子どもたちの育ちを見ましたけれども、私の知っている子どもで、自分が自己実現を日本の中でできたという子の多くは、いい先生と出会ったという経験を持っている子たちです。やはり、出会いや支援があった場合は、社会の中で活躍していくことができる。

その一方、日本の教育システムの中で、「排除」されたり「同化」にさらされて、多くの子どもたちは不可視化され、自殺に追い込まれたとしても無関心な社会を私は実感としています。これは、100年単位でやられている「排除」「同化」の象徴、「〇〇人はどこそこに帰れ」ですね。名古屋のデイサービスの、九十何歳かの在日コリアンのおばあちゃんが小学校で同じことを言われたと語りました。今日本に来ている子どもたちも、ダブルの子であっても、例えば「フィリピン人はフィリピンに帰れ」と言われています。

そして、「たとえ〇〇人でも日本人と変わらないから気にしない」という言葉も、たくさん使われます。ブラジル人だったら「サッカーうまいだろう」とか、中国帰国者で3世の子なのに「中国人なんでしょう、中国語をしゃべって」とか、「日本の名前はないの」とか、そういうふうバイアスの掛かった文化の一方的な解釈や、異化を消極的にちくちく打ち消す「同化」もはびこっています。明らかな差別や偏見や意図的に傷つけようとするものではないこれらの小さな攻撃は「マイクロアグレッション」と呼ばれますが、当事者に積もると大きなダメージを与えます。今、大阪の小中学校では、このようなことにも盛んに取り組もうとしています。

教育政策としての「排除」と「同化」の歴史

教育政策としての「排除」と「同化」も30年

以上続いてきました。日本の学校には1920年代から植民地出身の子どもがいました。当時も、実は今のニューカマーの問題と同じような問題がすでにありました。不就学の問題、日本人化させられるという問題、あるいは在日の1世で渡ってきた人とその子どものコミュニケーションが取れない問題、お父さん、お母さんは朝鮮語、子どもは日本語になっていくなどの問題です。

戦後、在日コリアンの人たちが解放されて最初にしたことは、自分たちの言葉や文化を知ることができる民族学校をつくることでした。しかし、それが閉鎖されて、先ほど述べた憲法の「全て国民は」という文言のもとで義務教育は国民教育になり、外国人は恩恵的に受け入れるということになりました。そして、1965年の日韓条約以降は、日本人と同じように扱う、教育課程で特別な扱いをしないということが学校の中で浸透していったわけです。この根っこがあるので、日本の学校の先生たちは、普通、外国の子どもたちを特別扱いせず、同じように扱おうとするのだと思います。

1970年以降のニューカマーについては、不思議なことに、一番最初に教育施策の対象になったのは中国からの帰国者です。要するに、文科省が最初に動いた外国人の子どもというのは中国帰国者の子どもです。なぜなら、厚生省と、文部省が窓口になった「元日本人」の子どもだったからです。そして海外勤務者の子どもの教育施策の延長線上に位置付けたので、日本語の指導をしました。そして、1991年以降に南米やアジアの子どもたちが来たときも、「日本語指導が必要な外国人児童生徒」としてこの施策の延長線上に位置付けられました。

実はこの間に、インドシナからの定住難民という難民が来たのですが、難民が来たときには不思議なことに教育施策は動いていないのです。それはなぜかということ、当時の文部省

には外国人への施策という考え方が多分なかったのだと思います。「適応指導」や「日本語教育」であり、国民教育なので、先ほどの1965年の日韓条約以降の歴史も含めて、母国語教育の設定は不可能でした。

細かく知りたい方は本を読んでいただくこととして、すごく端折りますが、教育政策上、やはり日本の学校の中では外国人教育はいまだに不在です。大阪を中心とした関西の在日コリアンの教育は、先生方がすごく頑張ったので少し違うとは思いますが、全国のニューカマーの教育と間で断絶があります。今全国で、在日コリアンの教育とニューカマーの教育をつなげて見ていこうとする動きはまずありません。ニューカマーに関する「適応指導」と「日本語指導」のみが実施される。例えば、今日の「多文化共生と学校教育」といったときに、多分皆さんが想像するのはこの適応教育と日本語教育ではないかと思います。でも、「“移民”の子ども」としては認めていないのです。本当に話していても嫌になりますが、あとで希望も述べたいと思います。

ただ、草の根「多文化共生教育」というのはありました。これは、総務省が「多文化共生」を唱える前から、在日コリアンの教育に携わっていた人たちが取り組んだものでした。ニューカマーが増えてきたときに、これまでの取り組みをつなげておかないと、また同化の犠牲になるという危機感から、文化的多様性の尊重や社会的公正のための反差別権利保障を推進してきた教員・研究者たちによって、ニューカマーと在日コリアンをつなぐ動きが、1990年代には一部で起きたのです。

たとえば1991年、在日朝鮮人教育では第一人者の小沢有作という研究者がいて、この方が横浜市のニューカマーと在日コリアンの教育を結ぶ「横浜市在日外国人に関わる基本教育方針」というものを作っています。実は、小沢有作さ

んは大阪にも来ておりまして、大阪の同和教育関係のところにつながっています。大阪府で外国人教育研究協議会がつけられたとき、日本語や適応教育だけでなく文化や民族を尊重する教育運動を、反差別だけではなく新しい形で参加・提言・改革をしていきましょうという動きもありました。ただ、今になって見れば、日本全体でこうした動きは非常に特殊だった印象を受けます。

学校教育における外国につながる子どもの受け入れの現状と課題

学校教育における外国につながる子どもの受け入れの現状と課題について、私は3つの視点から検証しました。本当は4つあるのですが、日本の中で検証できるのは3つなのです。1つ目は、社会統合までいなくても、どれだけ受け入れ国の言語教育と教育機会を保障しているのか。2つ目は、アイデンティティ保持のために母語教育・母文化継承の教育機会を保障しているのか、いないのか、そして3つ目は、受け入れ側の子どもたちの多様性を承認してそれに対処できるような教育をしているのか。この3つです。本来は、4つ目に、社会参加のための市民性教育のようなものが挙げられると思うのですが、これは日本の中では難しいというので、違う形で、あとで提示させていただきます。

1つ目の「社会統合のための言語教育・教育機会の保障」について、2019年9月末に文科省が、日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況に関する2018年の調査結果を公表しました。実は、この調査は1992年から始まっているのですが、26年間毎年「過去最多」という結果が出ます。26年間増え続けるというこの異常さ。これは本当に、この問題に対応するためのきちんとした政策や予算がないことを象徴しています。

ただ、この中で変化がありました。日本国籍の子が増えてきたのです。先ほど言ったように、30人に1人、外国籍の子の倍、日本国籍の子がいる。その子たちは日本語ができないということが、この5、6年で分かってきた。ところが、日本語などの特別な指導を受けている子どもがどんどん増えていっているわけではないのです。指導を受けている子どもの割合の過去3年間の変化を見ると、外国籍の子どもで82.9%→76.9%→79.3%、日本国籍の子どもで78.3%→74.3%→74.4%となっています。指導を受けられない大きな理由は、指導者がいないことです。外国人が増えていくということは、実は散在していくことと裏腹なのです。昔は外国人が集住していたので、企業からお金を取ってきたりして、その地域を対象に施策をすればよかったのですが、今はどこにでも外国人の子どもがいます。5人未満の学校が74%。うち1人しかいないという学校が40%という状況です。1人、2人という所だと指導者がいない。やはりこれはダブルスタンダードがあるということです。外国人の子どもに対して、何かきちんと保障しようという姿勢がまだないということです。

さらに、「外国人の子供の教育の更なる充実に向けた就学状況の実施及び調査結果(速報値)について」というものが、2019年9月27日に発表されました。これは、先ほどお話しした文部副大臣の指令で、外国人の子どもが就学しているかどうかについて、2019年5月～6月にかけてかなり急いで全国市町村教育委員会に対して行った調査の結果です。それによると、外国人の学齢相当の子どもは12万4049人、うち確認された不就学の子どもは1000人、状況が確認できず不就学の可能性がある外国人の子どもは1万9654人で、合計2万2701人の子どもが教育にアクセスしていない可能性があるということがわかりました。外国人は義務教育の対象外なので規定がないのです。

2つ目に、「アイデンティティ保持のための母語教育・母文化継承の教育機会の保障」について。前述した歴史からもわかるように日本にはこれは制度的にはありません。旧文部省の役人は昔、日本は外国に日本人学校をつくっているので外国人も母語を保障してほしいと言っていたらそうしたらいいと言っていました。これにも少し問題があります。1990年以降のニューカマーと学校文化の研究によれば、日本の学校文化そのものに、脱文脈化・同質化・個人化の傾向があります。日本人の子どもが皆同じように育てられていく中で、外国人の子どもの背景を特別に気にして育てるといった文化が日本の学校にあるということです。

母語や母文化の喪失によって、次のような問題がもたらされました。子どもたちの社会的な役割が増えていたり、自分が居場所と思える「ホーム」が家にも学校にもなかったり、自分を目立たなくさせ不可視化させることによって生き延びる子どもたちがたくさん出てきました。

3つ目の「受け入れ側の多様性承認と対処のための教育」については、もともとありました。ユネスコ提唱の「国際理解教育」というのがあって、反戦・平和の教育でした。これが、1970年代から自民族のための教育に変化してしまうのです。もともと国際理解というのは、反戦・平和で、国とか文化が違うから劣っているということは絶対あり得ないと始まったのですけれども、それが70年代に、日本がどんどん高度成長化するときに自民族のための教育に変化してしまいます。

そして、これが国際社会に通用する日本人の育成になっていくわけです。国際理解教育が日本人のための教育に変わっていきます。他国理解・コミュニケーション・自文化尊重という3本柱のなかで、2000年代には特にコミュニケーションのところは英語になり、国際理解の外国語教育は英語一本になっていくわけです。

私の大学でも、グローバル人材イコール英語ができる人というふうに、英語教育にはすごく力が入れています。それ自体は悪くはないのですが、「内外単一言語主義」と言われる、外に向かっては英語、中は日本語だけという教育の仕方が、多様性を求める教育から離反していくのではないかという批判もあります。本当は、子どものころから、いろいろな言語が尊重される複数言語主義であればいいのに、今では小学校から英語教育が採り入れられ、5、6年生は必修になっています。そして、この英語教育は、小さいころからできる子とできない子を分ける教育につながってしまいます。小学生で英語が嫌いという子がすごく増えていると聞きます。今、一部の非常に英語ができる子を生み出すための仕組みができていて、それが実は多様性承認の問題とつながっているのです。英語圏の子ではない子がすごく負い目を持っていたりするわけです。

4つ目に、「共に社会に参加できるための教育」。海外ではシティズンシップ教育（市民性教育）と呼ばれていて、移民も含めた社会の構成要員が市民としての権利と責任を意識しながら社会づくりの参画を促していく教育です。これは日本にはないのですが、もしあるとすれば、次の3つが日本におけるヒントになるのではないかと考えています。1つ目は、進路保障をどうするか、要するに、義務教育ではなくなる中等教育以降どうするのか。2つ目は外国人学校。3つ目は公立学校における外国籍教員の扱いについてです。

義務教育以降の進路保障

まず、義務教育以降の進路保障ですが、これはどこにその子がいるかで、宝くじに当たるか、当たらないかくらいの違いがあります。要するに、自治体の教育委員会によって全く違うということです。

たとえば、「入学特別措置」というものがあります。これは、入試の時に時間延長、ルビを振る、辞書を持ち込み許可、別室受験、母語表記、教科減などをすることで、全国の自治体の5割ほどがやっているそうです。

それとは別に、「特別入学枠」というものがあります。特定の学校に、外国人が入れるための「枠」を設けているということで、「枠校」と呼ばれます。これは、全国自治体の1～3割に設けられていますが、実施状況は不明です。これについては、私は研究していて分かっているのですが、枠があるといってもすべて校長裁量で、実態として1回も外国人が入っていない自治体もたくさんあります。なぜなら、やはり高校は適格者主義を取るからだと思うのです。日本語や勉強で不利な状態の子どもたちを入れることはなかなか難しいのでしょう。

でも、90年代から神奈川や大阪で始まった「多言語進路ガイダンス」というものが全国に拡張されています。中学生のころから、進学するところということがある、キャリアにつながるということを紹介する活動がかなり普及しています。

これも去年急に、文科省が「日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況」（2017年度中の調査結果）を出しました。日本語指導が必要な高校生は、全高校生と比べると、中途退学率は7倍、進学率は6割、非正規就職率は9.3倍、進学も就職もしていない者の率は2.7倍となっています。そして今、「家族滞在」という子どもが多いのです。家族滞在という在留資格を持っている人のうちの多分8割方は未成年者です。なぜなら、家族滞在というのは、先ほど言ったように、働きに来ている人たちの扶養を受けているという条件で、日本に呼び寄せられてくる家族のことだからです。20代、30代で働きに来た人たちが、ある程度落ち着いたら子どもを呼び寄せて家族の統合をするのは当たり前の

ことだと思いませんか。だからこうした子どもたちがすごく多いのです。

この子たちは、扶養されていなければならないのでアルバイトができませんし、学生支援機構の奨学金の対象になりません。それなのに、大学に受かって「留学」という在留資格に変わったり、就職がきちんとできないといけないという状況に置かれています。「身分または地位に基づく在留資格」と全く違う状況です。それで、こうした状況に少しでも対応するための法的措置が2017年に行われました。

外国人学校の取扱い

2番目は、「外国人学校の取り扱い」です。日本は、外国人の子どものためには、日本に外国人学校をつくれればいいと言っています。例えば、オーストラリアの日本人学校は、オーストラリアの公立学校と同じような扱いをされていて、税制的な優遇措置なども受けています。「本当に日本の学校で外国人教育ができないのだったら、外国人学校というのは日本の学校で生き残れなかった子どもたちの最後の受け皿となっているはず」。これは、外国人の子どものたちの問題を研究しているリリアン・テルミ・ハタノさんという方が言われた言葉です。

この外国人学校のことまできちんと想像が及んでいるのか。先ほどの不就学調査では、「分からない」という回答の他に、「外国人学校に行っている」という回答があるのです。外国人学校が複数あるA市はそこにゼロと書いていました。私が電話をして訊ねると、B市やC市のように棒線にしておけばよかったと言いました。もちろん回答をした事務の窓口の対応だとは思いますが、笑えないですよ。外国人学校に行っている子どもは行政として把握していない。教育委員会内部では把握をしていますが、それを数にして国に出せないような状況があるわけです。

そして、朝鮮学校高校無償化の対象外というのは、どう考えても「官製ヘイト」だと私は思っています。このことを知りたい方には、高賛侑さんという方が作成した『アイたちの学校』という非常にいいドキュメンタリーの映画がおすすめです。「アイ」というのは子どもという意味です。大学で買うと1枚2万5,000円のDVDで何回でも上映できるそうです。私がこの間大阪大学で上映したら、違う大学や違う学校の教員の方が欲しいと言ったくらいです。99分なので、休み時間から始めないと終わらないのですが、歴史などについても非常によく分かり、なぜそれが官製ヘイトになったかもよく分かる、非常に優れた映画なので、もし機会があればご覧いただきたいと思います。

2018年9月27日に、大阪高裁で朝鮮学校高校無償化除外の判決が出たのですが、私は弁護士会館に用事があって行き、原告団に出会いました。弁護士が丹羽雅雄さんという方で、私も昔からの知り合いなので、丹羽さんに頑張ってくださいと言ったら、「いや、もう結果は分かっています」と。「でも、この子たち、裁判所の隣にある弁護士会館で着替えさせました」と言いました。

私はそちらのほうに反応したのです。今、チマチョゴリの制服は日本の社会の中で着たら危険なのです。どう思いますか。私は横浜の出身ですけれども、横浜にも朝鮮学校があって、横浜駅に行くと、冬の黒いチマチョゴリの制服はすごく格好良かったですね。今は多分、日本という社会の中でこの制服を着たら危ないから着ないのです。そのことを皆さん、どう思いますか。これはヘイトではないのですかという話です。

よくよく考えると、私は大阪でいろいろな教育現場に行っていますけれども、イスラムの子で学校に行っていてベールをしている子はいないですね。私はまだ見たことがないです。大阪

大学の大学生では見たことがあります、学校に行っている子ではベールをしていない子が多いです。滋賀県のある先生と話をしたら、家ではしている。でも学校には着けていってはいけなないと、親に言われているようなのです。

その先生は、子どもを励ますために、教室の児童みんなで、その子どものお母さんと呼んでベールを着る体験をしたそうです。そうしたら、子どもははじめてうれしそうにしていた。民族を現す姿で外出できないこと自体に怒りを覚え、日本は本当に多文化共生をめざして学校教育でそれを何とかしていこうとしているのかと思うのです。そのように日本の学校の中の子どもたちを思うと同時に、外国人学校へのまなざしというのはどうなのだろうと、外国人学校の扱いそのものにも疑問を持ちます。

公立学校の外国籍教員について

3番目に、公立学校の外国籍教員について。実は、日本の公立学校には外国籍の教員が300人以上います。教育免許を取得して、教員採用試験を受けて採用されています。でも、1991年以降、期限を付さない常勤講師扱いで管理職になれない。別に管理職になりたくないという先生もいますから、そうした人にとっては管理職になれないこと自体はいいかもしれないのですが、給与で計算すると本当に差別がある。

私は神奈川の出身ですが、神奈川で調査をすると、今はニューカマーの子だった人たちがたくさん教員になっています。ただ多くの場合、教員になる前に、日本国籍を取っていると言っていました。それはなぜでしょうか。大阪では、日本国籍を取らないまま頑張って教員をやっている人が結構いますね。そうした人たちは、先ほど言った「枠校」などで母語教育を受けています。在日コリアンの教育から、アイデンティティをきちんと保障しようという大阪的な考え方があって、その中で育った子は、自分が自分

であることを誇りに思ったり、自分が教員として教壇に立つことによって、次の子どもたちが励まされると思っているわけです。そのあたりも、またぜひ一緒に考えさせていただきたいと思います。

もう時間になりましたので、最後です。外国ルーツは国籍や民族では括りきれません。そうした中で本質主義的な何々国は何とか、何々民族は何みたいな、私たちの頭の発想をもう少し柔らかくできたらなと思います。そして、未来に向けての社会の構成要員をどう育てて参加していくのか。その仕組みを「学校教育」という公的な社会的な制度を通してどうつくるのかということが課題だと思っています。

やはり私は、現行の、今たくさん言った差別的な教育システムを見直し、でも、その中でも希望のある取り組みもありますので、そういうものも進めて、そして、国民概念を刷新していきたいと思っています。

長い時間、ありがとうございました。

参考文献

荒牧重人、榎井縁、江原裕美、小島祥美、志水宏吉、南野奈津子、宮島喬、山野良一編『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、2017年

榎井縁「教育—子どもの自己実現のために言語と文化の保障を」高谷幸編『移民政策とは何か——日本の現実から考える』、人文書院、2019年

榎井縁「外国にルーツをもつ子どもたちのこれまでと現状」『外国にルーツをもつ子どもたち 思い・制度・展望』、現代人文社、2011年

榎井縁「『多文化教育のいま』を考えるにあたって」『解放教育』493、明治図書出版、

2008年

志水宏吉「学校世界の多文化化－日本の学校はどう変わるか」宮島喬、加納弘勝編『国際社会2、変容する日本社会と文化』東京大学出版会、2002年

鳥飼玖美子「複言語主義とCEFR、そしてCanDo」鳥飼玖美子、大津由紀雄、江利川春雄、斉藤兆史編『英語だけの外国語教育は失敗する 複言語主義のすすめ』、ひつじ書房、2017年