

私の政策提言

理性的な移民政策議論と外国人生徒への教育

慶應義塾大学 3 年法学部政治学科
高原淳

目次

序論

本論

- 1 章 現在の日本における外国人のこどもに対する教育の現状と問題点
- 2 章 日本における外国人教育政策への提言

結論

序論

この論文の目的は外国人のこどもに対する教育について提言を行うことである。

現在、世界において存在感を増してきたファクターの一つに「移民」がある。2016年6月23日、イギリスでEU離脱を問う国民投票が行われたのは記憶に新しい。そしてその争点の一つに移民があった。また現在のアメリカ大統領選挙でも共和党のトランプ氏により移民国家アメリカにおいて「移民」が争点の一つとなっている。「移民」というファクターは国際化とナショナリズムの、未来と歴史の、理想と現実の対立と、どのように向き合うか我々に問うものであることは間違いない。そして現在、日本ではまだ移民政策は採られていないが、¹外国人労働者は2014年は78.8万人、2015年は90.8万人と年々増加傾向にある。移民政策に関しても賛否両論、様々な議論が行われているが、移民政策に関する議論を読んでいると、排外的な感情論による反対論や、あるいは根拠不確かな楽観視による賛成論が飛び交う。

私は移民政策に関して賛成でも反対でもない。ただ移民政策を議論する際に、抽象的で、感情的な議論に陥るのではなく、外国人教育という個別的な問題について論点を洗い出し政策提言することで、具体的で、論理的な移民政策の議論の基盤を構築しようとしているのである。

私はこの論文を、移民政策を感情的にはではなく理性的に論じるための一石にしたい。外国人のこどもへの教育に対する政策提言を行うこと、そのなかでさらに現在の日本における移民政策の可能性を探ることが本論文の目的である。

本論

一章 現在の日本における外国人のこどもに対する教育の現状と問題点

本論文で注目する現状と問題点は外国人教育における教員やサポーターの数、また外国人生徒と日本人教員の文化的、言語的障壁である。

日本における外国人のこどもに対する教育については各地方公共団体や教育委員会によって個別に対応されているというのが現状である。²例えば東京都での現状は 1980 年代に日本語学級の設置が行われ、1989 年に「公立小・中学校日本語学級認可要綱」が作成された。そこでは日本語学級の設置目的や児童生徒の基準数、基準日などが定められているが、学級設置の基準数は 10 人以上の外国人児童がいる場合、学校長の判断によって日本語学級が設置される。また日本語学級はなくとも日本語指導を必要とする生徒が 5 人以上いれば、学校長の判断で教員を加配することができる。この日本語学級の設置数は今後も増えていくと予測され、文部科学省も 2014 年より日本語指導を学校に任せたサービスから特別の教育課程に位置付ける省令改正を行うなど対応している。この省令改正の実施に際し、必要な措置として「日本語指導担当教員の配置等日本語指導の体制整備」が挙げた自治体が最も多かった。また常勤、非常勤の増員だけではなく NPO に通訳などのサポーターを要請するという方法もある。例えば³神奈川県のように県教育委員会に協力する NPO があり、外国人児童を指導したことがある退職教員を中心によって運営されている。しかし全ての地域でそのような NPO があるわけではない。また高校課程に入ると、学習内容がより専門化するため、サポーターの役割はより大きくなる。先の神奈川県の例でいえば 2013 年で 10 校に 12 人加配されており、NPO も県内 16 校に派遣している。しかし加配された 10 校だけでも各校 30~50 人の外国人在籍者がおり、加配やサポーターだけでは足りていない状況である。

⁴『ブラジル人生徒と日本人教員の異文化コミュニケーション』（西田ひろ子編集 2011 年出版 風間書房）によると、「(ブラジル人児童生徒を担当に持つ静岡県の公立小学校の教員に対し) 行政に望むことは？」というアンケートに対し「外国人児童生徒を支援する教員を増やしてほしい」という声が多いとの結果を得た。同書では外国人児童と日本人教師、また学校長や保護者の観点から文化的差異に関するアンケートとその回答による分析が行われており文化的な価値観の相違から、学習態度、養護室でのコミュニケーションの難しさまで扱っており興味深い。

このように日本語指導を行う教員不足の恐れや外国人生徒と日本人教員の間で文化的、言語的障壁があり、それを解決する必要がある。もちろん日本での大学教育機関での専門的人材の育成や、サポーターの身分保障も重要であるが、本論文ではそれとは異なる視点より、政策提言を行う。

二章 日本における外国人教育政策への提言

現在、国内の留学生は文部科学省のホームページによると⁵平成 27 年 5 月 1 日時点での留学生数は、208,379 人である。これに対して⁶平成 24 年における文科省の調査による「日本語指導が必要な児童生徒の数」 27,013 人である。つまり「日本語指導が必要な児童生徒の数」に対し留学生は約 6~7 倍いるということである。

そこで私は「外国人教育補助員資格制度」による外国人教育の人材の質と数の確保を提言したい。留学生の希望者のなかで「外国人教育補助員」の資格を与え、外国人の子供に対する教育の補助を担ってもらうのである。この制度を希望する学生は学費補助や学費免除などのインセンティブを与える。日本に留学する学生はある程度の日本語力と母語の能力があるため、外国人の子供と日本の教師の懸け橋になってもらえるよう働きかけるのである。大学と政府、地方公共団体で連携し、この制度の広報活動と移民教育補助員の需要と供給を把握する。そして「外国人教育補助員」を必要としている公立学校や高等学校と彼らをマッチングさせ、文字通り日本語指導などの外国人教育の補助（通訳や相談）を行ってもらおう。「外国人教育補助員」の資格試験を設け、その対策講座、研修コースを大学内に設置しこれにより外国人教育の人材の質と数を確保するのである。随時この資格試験を行い、大学在学中からこの資格の取得を奨励し、留学生が望むのであれば、外国人教育補助員としての就職支援を行う。補助員といえども資格化することで一定の能力、技能を保証し、また現在、日本で積極的に受け入れが進められている専門的技術的分野に「外国人教育補助員」を加え、在留資格として認めることにする。最初は留学生を対象とするが漸次、日本の在留する外国人や日本人向けの「外国人教育補助員制度」を制度化する。

留学生というのは外国人教育にとっていかなる存在か。『外国人のこどもの教育』（宮島 喬 2014 年 東京大学出版会）より引用すると

⁷「彼らは当然ながら母語の高度な使い手である上、日本語も高いレベルで習得し、抽象語の置き換えにはすぐれた能力をもっている。(中略) `リューガクセイ` という、自分と似た風貌で、さわやかできちんとした母語を話しながら、高いレベルの内容を日本語でみごとに表現できる人々に接し『すごい』と感心した生徒の例を知っている。同じ出身であることを誇らしい気持ちになり、また、母語についてそれまでもっていたネガティブな気持ちが変わったという。…」

この両者を行政によって結び付け、より豊かで安定した外国人教育支援を実現させることがこの制度の目的である。

このような日本語指導を中心とした外国人教育の補助は県教育委員会と支援を受ける高校と連携をとってきた NPO が担ってきたが、これらの NPO のノウハウを吸収しつつ外国人教育補助員資格制度を現実化する必要がある。またこの制度とともに一層、留学生の受け入れを進める必要がある。

次にこの「外国人教育補助員制度」の問題点を4点挙げたい。一つ目に補助員の身分保障である。現在、日本語指導員は文化的な障壁を埋める重要な役割を果たしつつも身分保障がされておらず、一年ごとの臨時雇用扱いである。せつかくこのような資格制度をつくり、留学生が就職先として補助員を選んでも、身分保障が不安定ならば実効性は怪しいであろう。現行の日本語指導員とともに身分保障をする手立てが必要である。二つ目に補助とはどこまでを補助とするかである。日本人教師と外国人児童の通訳や文化的な障壁を解決することが彼らに求められているが、結局補助員である彼らが外国人児童に教えることにならないであろうか？これは現場における判断に任せるしかないが、あくまで彼らを補助員として活躍してもらおうようにするしかないであろう。あくまで日本における義務教育、高等教育は日本人教師によって主導されるべきである。また三つ目として短期留学の留学生などはこのような制度は使いづらいかもしれない。このため留学生の語学レベルや留学期間に合わせ、制度を構築する必要があるだろう。また四つ目としてあくまで留学生の希望によるため、希望者が少なければこの制度自体が機能しない可能性もある。

そしてもちろん日本での大学教育機関での日本語教師の育成や、地方自治体ごとの連携の強化も必要であり、この「外国人教育補助員制度」はあくまでそれらの補完の役割しか担えないという反論も承知である。しかし日本語教育を必要とする児童という需要に対し、その教育補助の可能性のある留学生という供給が約6~7倍あるとなれば、制度化する価値はあるのではないかと思う。なにより外国人の子どもと留学生と日本語教師がともに一体となることで文化的共生への道が開けるのであろう。そのサポートを国家や自治体が担うのである。

結論

日本語指導教員の数が追いついていないという現状と、それに対して「外国人児童教育補助員」という資格制度を設け、政府、地方自治体、大学が一体となり、インセンティブを設け、留学生や外国人労働者に外国人教育の補助員として活躍を支える政策の制度化を提言した。

また本論文では本格的には論じなかったが、現状に対する問題点として日本語指導の資格に関し教職員免許法上に定めがないことや外国人児童の就学義務がないことから起こる構造的な不就学児童問題などがある。また日本語の特殊性から公立学校においても日本語学習のみに専念する期間を設ける仕組みをつくってよいのではないかという声もある。⁸政府では2009年に文部科学省内で設置された「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」においてこれらの問題に対し、方針を定めつつある。

さて果たしてこれまで論じてきたことが国民のなかで意識されているだろうか？ 外国人教育一つとっても様々な問題が浮かび上がり、またその問題が国民的に共有されているとは思えない。このような状況で人口問題を解決することのみを願って移民政策を採用しても失敗に終わるであろう。まずは我々国民が現行制度を理解し、移民政策についての問題を共有し、議論する段階を経なければなるまい。

私の祖父は移民として南米に渡った。私の家族も南米で生活していたことがある。今までは何気ない事実すぎなかったが、世界で「移民」というファクターが大きな存在になるにつれ、移民の子孫である私のなかで「移民とは何か？」は大きな疑問となっていく。それがこの論文を書くきっかけとなった。

移民を受け入れるとき、当たり前だが、移民は「労働力」ではなく「人間」であるという、あたりまえの事実を見据えるべきであろう。移民を「異なる文化や価値観をもった人間」と見るから教育制度によって社会統合を図ろうという発想が生まれるのであり、移民を単なる労働力とみなせば短期的な計画しか立案できない。それどころか価値観の摩擦や治安の悪化、排外主義の台頭を招きかねない。私自身、移民政策について扱おうと思ったのは、日本においてまるで外国人労働者を「労働力」というモノ扱いして移民政策を論じる姿勢への疑問もあった。この労働力という「モノ」扱いは外国人児童の教育問題への無関心につながるであろう。この無関心が日本人と外国人の格差拡大とそれにとまなう社会保障費増大、治安悪化、対外国人へのイメージ悪化を引き起こす引き金になりうる。それだけは防がねばならない。日本という国家、民族、伝統を守ることを前提に、異文化といかに向き合うか。人口減社会になかで生きる我々は真剣に議論しなければならない。この論文はその挑戦の端緒になればいいと思う。(本文 4956 文字)

¹<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/3820.html>

²佐久間孝正（2015）『多国籍化する日本の学校』勁草書房

³宮島喬（2014）『外国人の子どもの教育』東京大学出版会

⁴西田ひろ子（2011）『ブラジル人生徒と日本人教員の異文化コミュニケーション』風間書房

⁵http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/1345878.htm

⁶

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/25/04/__icsFiles/afieldfile/2013/04/03/1332660_1.pdf

⁷宮島、前掲書

⁸佐久間孝正（2011）『外国人の子どもの教育問題』勁草書房

参考文献

宮島喬（2014）、『外国人の子どもの教育』東京大学出版会

佐久間孝正（2014）『多文化教育の充実に向けて』勁草書房

佐久間孝正（2011）『外国人の子どもの教育問題』勁草書房

佐久間孝正（2015）『多国籍化する日本の学校』勁草書房

西田ひろ子（2011）『ブラジル人生徒と日本人教員の異文化コミュニケーション』風間書房