

# 南米系外国人の教育をとりまく人権と法的課題

——多文化共生の観点からの一考察——

大 重 史 朗

はじめに

第1章 問題意識

第2章 南米系移民の歴史と現状

第3章 南米系労働者の子弟の教育環境

第4章 外国人労働者の人権と法的課題の考え方

おわりに

## はじめに

現代の日本社会では、格差社会といわれ、人々の生活や収入に差が生じている。このような格差が国内で生じているのは、民間企業がコストを削減するため、具体的には人件費を抑制しながら、海外に工場などを移転し、現地において、日本国内で従業員を雇うよりも安い賃金で労働者を働かせ、コストカットを行っている背景がある。一般的な定義としては、「ヒト・モノ・カネ・情報」が国境を越えて自由に移動し、それにより世界中の国々が相互依存を強めていく状態であるとされ、「国内企業のグローバル化が進んでいる」といえば聞こえがいいかもしれない。

例えば、ある衣料品メーカーなどは日本より人件費が安い中国を生産拠点として売り上げを伸ばしてきたが、日系企業に対してストライキが起きたり中国での人件費そのものが上昇しはじめたりするとバングラデシュに拠点を移して生産を始めている。職種にもよるが、中国（上海）は日本の

賃金の4分の1～5分の1程度、バングラデシュの首都ダッカの賃金は中国（上海）の person fee の4分の1から5分の1程度とされている<sup>(1)</sup>。

そこで世界中いくつもの国に生産や販売の拠点をもち、グローバルな視野でその企業全体に最大の利益が上がるように活動する企業を多国籍企業と呼び、賃金の安い労働力や低い労働条件、環境基準が緩い国を求めて世界中を移動しながら経済活動を行う巨大企業が世界各地に出現している。その中で日本の企業も多国籍化が進んでいるのが現状である。

日本企業の海外進出や海外への生産移転は増加の一途をたどり、海外現地法人数は2001年度に約1万2000社だったのが、2011年度には約1万9000社と増加しており、製造業だけをみても約6500社が約8600社に増加している<sup>(2)</sup>。

こうした国内企業の海外進出は、産業の空洞化を招き、国内有数の中小企業が集まる地域では1990年代の半分以下に工場が減少している。安い人件費で労働者を海外に求める企業が増えるあまり、日本国内で働く世代の需要が少なくなり、職に就けない若者が増えている。一度正社員として就職すればひとまず安泰かもしれないが、非正規として仕事を始めればなかなか正社員にはなりにくい、といった格差が生じ、長期にわたりその枠組みから抜けきれない「格差の固定化」が存在しているのが現代日本の現状といえる。

その一方で、外国人労働者を受け入れる傾向が強くなっている。この20年間を振り返るだけでも、外国人労働者が年々増えている。現在、国内には2012年末現在で約203万3000人の在留外国人がいる。国内の在留外国人は中国が約65万2000人、韓国・朝鮮が約53万人で圧倒的な数を占めており、東京都新宿区の新大久保地区は日本のコリアン街として新たな観光地としてブームを呼んでいる<sup>(3)</sup>。半数以上の外国人が中国・韓国籍の住民で都内を中心に各地に住んでいる一方で、製造業を中心とした北関東や中部・東海地方を中心に90年代後半ごろから多くの南米系の日系人が移り住んでいる。

2008年のリーマンショック以後は国内の景気低迷とは対照的に、ブラジルなど本国の景気が好転したことや、2011年の東日本大震災や原発事故を契機に本国に帰る日系人が増えた。にもかかわらず、2012年時点でも中長期滞在者は、ブラジル人約19万人、ペルー人約4万9000人と国内の製造業の労働力を支えているのが実情である。

法務省入国管理局はこれまで外国人登録法に基づき、外国人登録をしている外国人の統計を作成してきたが、2012年7月に出入国管理及び難民認定法（いわゆる入管法）が改正され、新しい在留管理制度を導入したため、外国人の人口推移などについて2011年以前と単純な比較はできないのが実情である。全体的にここ数年は在留外国人数が減っており、前年と比べても中国が2.4%減、韓国・朝鮮が2.2%減と1万人程度減少している。ブラジル人は2002年以降、2007年の約31万3000人をピークに、また、ペルー人は2008年の約5万6000人をピークに減り続けている。

とはいえ、こうした外国人労働者との「共生」はもはや日本の経済や社会にとり克服しなければならない課題となっている。以前から行われていたように、例えば、地域の祭りや大学の学園祭などのイベント会場で万国旗を掲げ、自分の「お国自慢」も兼ねて民族料理の屋台を出して来場者らに味わってもらい、国際交流をしていた時代とはすでに時代が進んでいるのが現状である。

実際、お互いの文化を理解し、尊重し合う「国際交流」ではなく、地域の住民、構成員として外国人が入り、また、同じ会社の従業員として外国人労働者を抱えることが当然視される時代となっている。そこでは、地域であれば、例えば、ゴミ出しのルールの違いをめぐって近隣住民とトラブルになったり、宗教や文化の違いなどから労働時間の考え方で日本人従業員と意思の疎通ができなくなったりするなど、何らかのトラブルを抱える場面が国内のあちこちで生じている。こうした文化の違いの人々が入り込んだ中で、私たちは法的な制度面や倫理面で克服しなければならないことがあるはずである。これを論証していくには、グローバル社会の中で、私た

ちがどのように生活の拠点としての共生の場を設け、彼らの立場を尊重することができるのか、あるいは、しなければならないのか、について考えることが、時代の要請となっているのではないだろうか。

## 第1章 問題意識

### §1、滞在し続ける外国人労働者

前述したように、円高や労働力不足の日本に働き口を求めて多くの外国人労働者が日本に流入してきており、観光目的などと偽って入国し、そのまま滞在したり、期間を終えても帰国せずに不法に滞在して稼働したりするなど、不法残留外国人は社会問題となっている。1993年当時で推定約30万人に達していたが、入国管理局など関係当局の上陸審査の強化や不法就労者の摘発などで2011年1月現在の不法残留外国人は約8万人に減少したとされている<sup>(4)</sup>。

一方、中南米諸国から日系人が日本での稼働を目的として入国する現象が1990年6月の改正入管法施行後に急増しており、これらの人々の在留資格は「日本人の配偶者等」であったり、「定住者」であったりする適法在留者であり、日本での就労はなんら制限を設けられていないのが現状である。

外国人の南米系の日系人が日本に移住して働いている現状を考慮して、「ニューカマー」と呼ばれる中南米諸国からの労働者が多く住み、なおかつ、多文化共生都市を目指す、静岡県浜松市や群馬県大泉町などの国内27自治体が10年ほど前から「外国人集住都市」として集まり、国際交流にとどまらず、外国人労働者やその家族をめぐる福祉や教育をとりまく行政レベルの問題を話し合い、外国人との「共生」のあり方を模索している<sup>(5)</sup>。

外国人労働者をめぐっては不法労働や低賃金であることなど雇用問題のほか、いずれ本国へ帰国することを考えて、年金や社会保険料などが未払いであることなどを端緒として、福祉行政の課題として社会的な議論にな

ることが多い。

そうした中で忘れがちなのが、労働者とともに来日した子どもの教育問題である。外国人集住都市における地元の公立学校では、外国人の子どもたちが日本人の教師や同級生と言葉が通じず不登校になる。母国語で学習できるブラジル人学校など外国人学校はあるものの、一部を除き学校法人とは認められないため、事実上、オフィスビルの一角を借りていて英会話学校や学習塾などと同じ「私塾」扱いで、学校に公的補助が出ずに経営が行き詰まるケースが少なくない。

「多文化共生都市」を標榜して外国人が暮らしやすい街づくりを目指している、外国人集住都市にあっても、決して、理想的な状態として確立されたとは言えない。

本研究では NPO 法人から学校法人化に成功したペルー人学校（現在はブラジル人とペルー人の両国を対象とした外国人学校として発展している）を抱える静岡県浜松市などの例を取り上げながら、「多文化共生」の意義やその中でも「共生」の姿を確立させるため、外国人労働者やその子どもたちの人権が守られるためにはどうしたらいいのか、人権問題や法的な側面も含めて考察していく。

## §2、「国際交流」から「多文化共生」へ

外国人労働者は入管法が改正され、南米からの入国が容易となった1990年以前から訪れていたのは事実である。例えば、戦後の復興を世界に宣伝する結果となった、1964年の東京五輪開催をはじめ、1970年の大阪万博などを機に日本は高度経済成長期を迎え、親日的な外国人は観光や商用で日本を訪れており、外国の文化もメディアの発達とともに急激に日本に「輸入」される一方、寿司や天ぷらなどの日本食、京都を中心とする日本の仏教やそれに付随する文化の「輸出」などが盛んに行われていた。

そのころであれば、外国人とお互いの文化を理解し合うべきであるとの考えから「国際交流」あるいは、「異文化交流」といった言葉が用いられ

ていた。

その後、「異文化交流」は「多文化共生」と言葉を替えて、文化人類学をはじめ社会学や法学、政治学、その他の研究事例として取り上げられるようになった。それを機に、中国や韓国・朝鮮籍の人たちが日本に移り住み、帰化した人たちを「オールドカマー」と呼び、90年代以降、日本に労働者として移り住んだ南米系日系人を「ニューカマー」と区別し始めた。単に言語などの文化的背景だけでなく、法律改正に伴う労働者雇用の問題や2008年のリーマンショックなど国内外の経済事情などに絡んで移民の問題が複雑化した2000年代以降は、単に「仲良く」お互いの文化を知るイベントを開くだけではなく、ともに働き、日本の経済力を成長させ、ともに地域や日本の新しい形を作り上げていく必要から「多文化共生」の言葉が用いられるようになったのではないかと私は考える。

そうした中で、多文化共生を前提とした外国人集住都市を中心に、日本語教育が盛んに行われている。日本人のシニア世代を中心に外国人住民に対して日本語を教える活動が各地で盛んに行われている。しかしながら、彼らの日本語教育熱を背景とした日本語教師の需要が増える一方で、その半分以上がボランティア人材で賄われているという現状も見逃せない。グローバル経済が発達する中で、製造業を中心とした大手民間企業が外国人労働者に頼らざるを得ない実情を踏まえ、日本の将来に向けた外国人労働者をめぐる「多文化共生」や移民政策をどうした形にもっていくのかについて、解決することが時代の要請となっている。

解決の一步を踏み出すためには、彼らの日本国内における基本的人権をどう保障するか、そのためには最低限、彼らの子どもが教育を受ける権利の行使を保障することが、わが国のこれからのあるべき姿なのではないかと考え、以下、論じていきたい。

## 第2章 南米系移民の歴史と現状

### §1、「日系移民」の定義づけ

「日系移民」の研究は多方面の研究者により先行研究が数多く存在するが、「移民」とはそもそもどういった人のことをさすのか。岡部牧夫は「ある民族や国家の成員が、就業の機会をもとめ、もとの居住地のそとに移住するのが移民である」と定義づけている<sup>(6)</sup>。岡部によると、「移民という日本語は移住する人自身を意味するとともに、移住という社会現象をさす」とされる。これには遠い外国とは限らず、開拓団として、例えば、明治初期に実施された北海道への移民なども同じだということであるが、普通「移民」という場合は、海外移民に焦点をあてるのが普通だと思われる。日本からブラジルやペルーへの移住、あるいは本研究の核となるテーマでもある、現代社会における外国人労働者の問題が如実に物語るような、ブラジルやペルーから日本への移住がこのような定義に該当するのである。

従って、岡部の論じるように移民について語ることは、「自己の職業活動を、移住先の社会そのもののなかで実現しているかどうか、移民とそれ以外の居住者をわける目安といえる」のである。この場合、海外での生活の長さにより「移民」といえるかどうかも問題になるが、あくまでも民間企業の人事異動として転勤させられたに過ぎなければ、どんなに長くても移民とは言わない。その一方で、「故郷に錦を飾る目的の出稼ぎなら、成功なり失敗してかりに3、4年でもどっても移民といえる」のである。

明治期において、国策で一家とともどもブラジルやペルーに渡った日本人や、代替わりして3世や4世の世代となり、日本に移り住んで、製造業を中心とした日系の企業に就職している人々やその子どもたちは、れっきとした「移民」といえるのである。一方、昨今、60歳で定年を過ぎ、海外で第二の人生を送りたいと海外に移住する人々はこの定義に従えば、「故郷

に錦を飾る」というような出稼ぎ的な意味合いがないため、「移民」とは言い難い。

日本人のこれまでの移住先は岡部によると次の三類型に分けられる。移民の移住先はさまざまだが、①独立の主権国家（アメリカ、ブラジルなど）やその自治領（カナダ、オーストラリアなど）、②独立の主権国家の植民地や勢力圏（ハワイ、フィリピン、シンガポール、東インドなど）のように日本の主権が及ばなかった地域、③日本自身が植民地、勢力圏とした地域（台湾、朝鮮、満州、樺太など）の3種類である。

移住先の地域である「ホスト社会」の一般認識では、日本人は便利な労働力ではあるが、増えすぎれば自分たちの職を奪う迷惑な存在だったようである。一方、南米系日系外国人との多文化共生を考える上では、現代の日本国内において彼らの立場が決して日本人よりも優位な立場にいるとは思えない現状を垣間見ることができる。そうしてみると、彼らの祖先で、日系移民として日本からブラジルやペルーに渡った人たちも、当初は社会的にみても排除の対象となっていたとみることができる。

そして1990年代以降、彼ら移民1世の子孫の代になり、自分のルーツに結びつく「祖国」であるはずの日本に戻ってきても、製造業などの労働者として非正規雇用者として労働の担い手として扱われ、さらには子どもたちの教育も疎かにされている実態が少なくないとしたら、彼ら日系移民に対する対策はもっと具体的に、かつ、抜本的になされるべきであることは言うまでもないであろう。

それでも日系移民については、ブラジルでは1908年から1941年までで約18万8000人の、そしてペルーでは1899年から1941年までで約3万3000人の移民、つまり渡航者がいたことが記録されている<sup>(7)</sup>。

## §2、「日系移民」の分類

当時の移民の実態、とくに人数を知るうえでは外務省の旅券発給記録によるものを調査できるが、旅券が発券されるのは労働を目的とした移民だ

けで、勉学や農業経営、商業、職人などは「移民」として分類しておらず、全体の正確なデータを得ることは難しいとみられている。日本からの移民は広島を筆頭に山口や熊本、福岡など九州・中国地方が多く、それに兵庫や和歌山、滋賀がそれに続き、西日本のほうが東日本よりも多いことがわかっている<sup>(8)</sup>。

移民といっても現在のように海外旅行を気軽に楽しめる時代とは違い、よほど強い動機がなければできなかった至難の業であったと推察できる。移住をしたいと考える動機としては、日本で職がないなどの理由で海外に新天地を求めると、切迫した経済的な事情などがなければ簡単には移住できないであろうことは想像できる。

食料不足によることが海外移住のきっかけであるならば、西日本だけでなく東北地方など東日本でもありうることである。それについて、岡部によると「一般に西南日本は東北日本に比べて先進性が顕著であった」ということである。岡部は日本から南米諸国への移民について「第一期」（1884年まで、端緒的移民期）、「第二期」（1885～1904年、移民活動の成立期）、「第三期」（1905年～1924年、移民活動の社会化の時期）、「第四期」（1925年～1945年、移民活動の国策化と戦時化の時期）の4つの時期に区分している。

そして、ペルーについては、「第二期」に、ブラジルについては「第三期」と「第四期」にあてはめ。以下、岡部の分析により各国への移民の実態をまとめてみる。

まず、ペルーについての移民であるが、ペルー移民は移民会社の森岡商会（のちの森岡移民合資会社）が1899年に甘藷農場に送った契約移民790人に始まるとされている<sup>(9)</sup>。

第一回移民は労働条件をめぐる農場経営者側と対立し、契約は労使双方で実施されず、移民は四散してしまったとのことである。しかし、商会はその後送を出を続けてペルーを専門とする移民会社に成長し、ペルーはのちのブラジルほどではないものの新大陸においてカナダと並ぶほどの日本の移民先となった。「第二期」になるとペルーのほかにもメキシコやカナ

ダなど移民先が多様化するのが特徴である。

「第三期」から「第四期」にかけて今度はブラジルへの移住が活発化する<sup>(10)</sup>。1908年に皇国移民会社の手で送られた799人が最初で、彼らは「笠戸丸移民」と呼ばれている。しかし、その後、アメリカ移民が困難になるにつれて、複数の移民会社が参入し、次の時期にかけ、ブラジルは最大の日本人受入国になった。

### §3、苦勞した移民1世の時代

初期のブラジル移民は、コーヒー農場の労働者が中心だったが、次第に移民会社や個人、団体がまとまった土地を入手し、そこに自営農をめざして入植するのが通常になった。「第四期」になると、ブラジル移民が最盛期を迎えた前半と、それが衰退して満州農業移民が推進された後半で形態が大きく変化した。これは西半球移民の流れがアメリカからブラジルへ転換する一方で、中国民族主義の台頭の前に満州權益が動揺し、日本が中国革命に敵対する侵略政策をとって国際的に孤立し、15年戦争を経て徹底的な敗北をして、移民活動も崩壊していくというように、移民を取り巻く日本の国際情勢が背景にある。

こうした経緯の中で、日本政府は1925年にブラジル移民に貸与してきた渡航費と移民会社の手数料を以後、全額支給に改めるなどの支援策を推進している。また、1927年に制定された海外移住組合法はブラジル移民国策化のためのもう一つの柱とみられる。政府はこの法律を作ることによって、府県ごとの移住組合とその中央組織である海外移住組合連合会を通して、ブラジル移民の宣伝や奨励を行った。また、ブラジルには1929年に現地法人ブラジル拓殖組合（通称ブラ拓）を設立して土地の獲得に乗り出したりもしている。

ブラジル移民の盛衰を知るには、満州事変を抜きには考えられない。1931年、日本は満州に駐屯する関東軍の謀略で満州事変を起こし、以後「十五戦争」よばれる侵略と戦争の道を歩む<sup>(11)</sup>。

一方、アメリカやカナダについてブラジルでも1930年代半ばから移民の制限や日本人移民の排斥が始まり、ようやく確立したブラジル移民国策も10年ほどで挫折に直面することになった。例えば、1934年にブラジルで「外国移民二分制限法」が設けられ、国別の年間移民許可数が過去50年間の定着総数の2%を超えてはならないとされ、以後、日本人の移民も激減し始める。さらに1937年には当時の大統領による移民同化政策が始まり、外国語教育の禁止や外国語新聞雑誌の取り締まりの強化、移民教育、文化活動の制限がなされるようになり、ブラジル社会のナショナリズムが極端に高まっていく。

また、ペルーでは1940年に反日暴動がおり、多数の日本人商店が襲撃され、被害者が出て帰国者が出たほか、1941年にはブラジルの日本語新聞があいついで停刊に追い込まれたということである。そうした状況から日本が目を向けたのが満州であり、ブラジル移民の衰退が満州移民への期待へと直結した。

これらの動きは、現代日本の製造業を中心とした地域にきている日系2世から4世の世代の親や祖父母、曾祖父母の世代がどれだけ日本の国策によってブラジルやペルーなど南米に移住し、当該国の政策に苦勞しながら生き延びていたかがわかる史実である。現在の日本にきている南米系日系人がもし、日本に来て不自由な思いをしているとしたら、先祖の世代では海外への国策移民として苦勞をし、その子孫が、今度は祖国に帰って苦勞を強いられていることになる。

もちろん、日本国内では現在、多文化共生の施策や民間レベルでの活動が各都道府県や市町村で行われ、ごく一部の地域で特定の国籍の外国人をめぐる動きがあるのを除けば、基本的には排斥運動などはないと考える。

しかし、一部の国民からは「外国人労働者にばかり職をとられてしまい、日本人は非正規労働者のままで格差社会が広がるのではないか」といった意見が少なからず聞かれる。これは全国レベルでの移民に対する排斥運動ではないものの、そういった意識が差別や偏見につながることは容易

に考えられる。「多文化共生とは何か」といった本研究の主題は先の項目に譲るとしても、これだけの移民の研究をひもとくだけでも、日系移民の子孫やその家族が、祖国であるはずの日本にやってきて、日本語をはじめとするコミュニケーションができなかったり、学校の授業についていけなかったりするなど、不自由をしている結果を招いているとしたら、これは単なる都道府県や市町村などの自治体による政策レベルで解決策が見つかる話ではなく、教育を受ける基本的な権利、人権にも結びつくのではないかと考える。

彼らの祖先がどのような思いで、ブラジルやペルーに渡っていったのかを振り返ることはこうした点からも重要だといえる。彼らの時代にはもちろん、現代社会にみられるような国際交流の概念は、移民を送り出す側、受け入れる側の双方にはなかったと思われる。そうした中で彼ら日系移民がどういう社会的な背景で他国の土地に足を踏み入れたのかを考えることは、彼らの子孫である日系3世や4世が現代日本の社会の中にうずもれ、教育現場では母国のカリキュラムであれ、日本の公立校での教育方針に基づいていたとしても不自由な思いをしているとしたら、南米系日系人に保障されるべき基本的人権および教育を受ける権利は、日本人同様に改めて保障されるべきだと考える。

### 第3章 南米系労働者の子弟の教育環境

#### §1、ある外国人学校をめぐる事例

浜松市にある外国人学校のM校は2003年に同市内に日系ペルー人の子どもたちが通う学校として開校した。児童・生徒数は開校当時十数人でそのほか、ペルー人教師2人、ペルー人と日本人スタッフ各1人で始めた<sup>(12)</sup>。

当初は2、3年の滞在予定で、家族ともども、子ども連れで出稼ぎに来ていた日系ブラジル人やペルー人の中には、学齢期の子どもを学校に通わ

せず、家庭で放置している例が見られたという。日本にはとくに南米系の日系外国人を対象とした学校が現在ほどはなかったことや、日本の公立学校に入ったとしても日本語がわからず、授業についていけず、学校に適應できない子どもが多かったという背景があった。

本来、私立学校などの学校法人は、校地校舎を所有することが原則とされている<sup>(13)</sup>。ちょうどその当時、小泉内閣の規制緩和策の一環として、構造改革特区の認定が盛んに行われており、株式会社による大学設立が認められる例などが報道を通じて話題を呼んだ。

静岡県と浜松市は連携して、この構造改革特区に外国人学校の各種学校への規制緩和を求めたところ、その認可権限は県知事が有する、つまり、都道府県が認可する各種学校について、例外措置については県知事が判断してよい、と理解できたことになる。そこで静岡県は2004年度に本国政府の認可を受けた外国人学校を対象とした各種学校などへの設置認可基準を新たに施行し、地元の市町村からの設置要請があれば、校地や校舎が借用の状態、つまり、オフィスビルなどに借主として入っていたとしても認可が可能となった。

そこで浜松市内にある外国人学校の M 校は新しい認可基準に基づいて申請し、浜松市も知事あてに各種学校の設置要望書を提出したところ、2004年12月に各種学校に認可され、さらに、2005年8月には準学校法人に認可された<sup>(14)</sup>。

同校のホームページによると、各種学校に認可された直後、財政面で順風満帆だったわけではなく、市からの補助金は当初、100万円程度で、県は「NPOに補助金は出さない」との姿勢を崩さなかったため、月謝減額に結びつかず苦労した。地元有力企業などの寄付が集まり、校長の尽力により、地元企業を中心に寄付金が集まり、月謝を値下げすることに成功。地元企業の支援を常時受けることができるようになったという。2005年に浜松市が周辺の11市町村と合併した後の2009年、浜松市が合併前の町役場庁舎の再利用の一つとして、その旧庁舎の一部を M 校に貸し出すことと

なった。

同校では本国のカリキュラムをもとに授業が編成され、日本語の授業も組み込まれている。日本語教師は30代から50代で、常勤は1人、非常勤が7人、ボランティア1人の割合で構成され、また、児童・生徒についてはブラジル人、ペルー人とも約50人ずつで、日本の幼稚園から高校世代に相当する4歳から18歳までを受け入れている<sup>(15)</sup>。

## §2、外国人学校をめぐる事情

2008年のリーマンショック以後、日本国内で仕事を探すにしても、もともと生活している日本人の働く世代が仕事に就きづらい状況が続いているため、正社員や非正規社員のいずれであっても、外国人労働者が仕事を探すのはたやすくはないことは想像できる。外国人労働者を受け入れる側の企業からしても、日本語ができないよりは、従業員同士コミュニケーションがとれるだけの日本語能力を要求することが多いため、就職するためには、さらに普通の生活をしていくためには日本語ができないと目標を達成できない、といった厳しい状況を経験しているのが、「出稼ぎ」に来ている彼らの働く世代の実情である。そこへきて、リーマンショック以後、ブラジルの景気は持ち直した時期があったため、経済的な余裕がある家族は母国に帰国できたが、帰国するだけの余裕がなく、子どもを抱えている家族は、当初は定住の意思がなかったとしても、当分の間は定住することを余儀なくされているケースが少なくない。実際、同校の18歳を迎えた大半の子どもが日本国内、とくに浜松地域周辺の大学や専門学校などの進学を希望しているということである。

M校をはじめとする外国人学校の日本語教師の待遇は決してよいとはいえない状況が、聞き取り調査から判明したが、「もっと日本語教師の待遇をよくするべきだ」と述べて解決する問題ではないことは明らかである。さらに、日本に来ている親の世代は2世または3世で、ブラジルやペルーにおける生活歴が長い一方で、子どもの世代となる3世あるいは4世

となると日本で育った時間が親よりも長くなり、親の世代はポルトガル語やスペイン語が話せるが日本語は買い物などができる初級会話レベルで、子どもは本来の「母国語」よりも日本語が上達しつつけているがために、親子間のコミュニケーションがうまくできないなど、同じ家庭の中にあつて世代間格差が生じているのである。

結局のところ親の世代、つまり、日系2世から3世の世代に対する日本語教育は、社会教育や生涯学習の領域ではないかと考えられる。そこで期待されるのは、外国人集住都市として他の自治体に比べて外国人との共生を考える機会が多い自治体としては、地元自治体が予算を組んで、日系外国人の親の世代に対して何らかの形で日本語学習の機会を得られるよう、配慮することが望まれていると考える。

もちろん、日本語ボランティアにより、例えば、公民館などの公共施設で日本語学習の教室は外国人集住都市でなくとも行われている。しかし、前述したように、きちんと日本語教師の予算枠をとり、正式な教育の機会を増やしてこそ、実質的にみて、真の多文化共生をしていることになるはずである。外国人集住都市の中には、外国人の子どもたちや、場合によってはその親の世代のためにも日本語学習のための施策はなされており、自治体によっては多額の予算をとって制度を設けている地域が存在することは、頼もしい限りではある。

しかし、「多文化共生」とは単に「みんなで仲良く暮らそう」といったレベルで、互いの郷土料理を紹介し合うだけのいわゆる「国際交流」とは違うと考える。しかもそれは、「日本に住むからには日本語を覚えるのは当然」といった「上から目線」ともいえる短絡的で、高圧的な思想とも一切切り離して考えるべきものではないか。

そういった意味では日本にいる南米系日系外国人の人が暮らしやすいように、学校も公立学校に少しでも近づいた環境を整備すべきである。これは後述するような日本国憲法にもあるような教育を受ける権利や基本的人権を尊重する意味からもとても重要なことだといえる。

スローガンだけではなく、現実問題として解決策を探るためには、やはり人件費が障壁となるであろう。そうなった場合、スクールカウンセラーや学習面での補助教員を公立学校だけでなく、外国人学校にも配置できるような予算対策がなされてこそ、多文化共生を実現に近づける一歩であり、外国人労働者の子どもの人権を尊重することにほかならないのではないだろうか。

### §3、先行事例としての浜松市の施策

実際、このような課題を解決するための先行事例として浜松市の施策に注目することができる。同市は2005年に周辺11市町村と合併して、人口約82万人の都市となり、2007年には、国内で16番目の政令指定都市となった。楽器産業やオートバイなどをはじめとした輸送用機器産業や光技術や電子技術などの先端技術産業などの産業都市である<sup>(16)</sup>。

市では実際のところ、市内を3ブロックに分けて日本語指導や学習支援を行うため、指導者を学校に派遣しているほか、日本生まれで日本育ちの外国人の子どもの増加に伴い、母国語や母国の文化に触れるための教室を開催している。

さらに、外国語に堪能な職員や指導経験の豊富な職員を配置し、就学相談や通訳・翻訳等を実施する「就学支援員」や「就学サポーター」を配置、または派遣し、さらに、外国人の子どもたちを対象とした市民ボランティアが行う日本語教室を支援している。

外国人学校については、2004年に各種学校としてM校ほか同じく各種学校として認可された経緯のあるブラジル人学校1校の計2校に対し補助金を交付している。各種学校または準学校法人に認可されていない学校は、それ以前においては「私塾」扱いであった。そのままでは公的な補助金を私塾に出すことになると解釈され、事実上不可能と認識されていた。

しかし、全国で始めて、M校が各種学校として認可されたのを機に、公的な補助金を外国人学校に対して支援できる体制を作ったのは、浜松市

が全国に先駆けてのことといえる。

2011年度からは3か年計画で「外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業」を実施し、外国人の子どもの不就学をなくすため、就学状況や不就学の実態を把握し、不就学家庭との面談などを行い、学校に行けない、行かない実態を詳細に分析して、外国人の子どもの不就学にならない仕組みづくりを行っている。そうした県や市をあげての取組みが奏功し、2012年現在でまったくの不就学の子どもは全市で数人程度にまで減り、その後不就学の外国人児童・生徒はほとんどみられなくなったとのことである。

ただ、外国人学校に対しては、これまで長い期間にわたり日本語ボランティア経験者を派遣してきたこともあるが、同市は多文化共生とグローバルな視点を市政に取り入れており、外国人の子どもたちの不就学対策もその一貫としての表れといえる。このような多文化共生施策は外国人労働者が多数移り住んでいるどの自治体においても、「当該コミュニティの利益、人的な財産につながる」といった発想が必要であり、それは自治体行政の恩恵を受ける子どもたちの人権を守ることに通じることではないかと思われる。

## 第4章 外国人労働者の人権と法的課題の考え方

### §1、「多文化主義」の類型からの考察

これまで述べたような多文化共生社会を考えるにあたり、カナダの政治学者、ウィル・キムリックはアメリカやカナダを想定して「多文化主義」が強調される場合の典型例として、①ナショナルな少数派、②移民集団、③孤立主義的な民族宗教的団体、④外国人居住者、⑤アフリカ系アメリカ人、の5つのモデルを挙げている。

これに対して佐藤はキムリックが持ち出す「多文化」は「一定のまとまりをもった少数者集団の文化の是認」というのが端緒で、かなり広い意味合いをもっているとして、「日本語教育を文化との関係を考えるには若干

広義に過ぎる」と分析している<sup>(17)</sup>。前項まで述べた外国人集住都市における教育の課題は、④の外国人居住者が抱える問題であると同時に②の移民集団の問題であるといえる。佐藤の述べるように、多様な文化的な背景を持った人がいるのなら、それらの個性をまったく無視してしまうのは問題がある、というように緩やかに考えるべきだというのは、このような外国人労働者の子どもをめぐる教育問題にもあてはまるのではないかと考える。

佐藤の分析としてさらに興味深いのは、日本に在住する「外国人」の類型について、中国や韓国・朝鮮人などを中心とした「旧来外国人（オールドカマー）」と本研究のテーマである南米系の「新来外国人（ニューカマー）、それに「一般外国人」と3類型に分けることは不十分であるという点である。入管法規制対象者である「外国籍」保有者の分類としては成り立ちえても、「帰化」した元「外国籍」保有者についての考察の対象に入れなければ、ほとんど意味がないという理由は納得できる。

南米系外国人として日本に家族ぐるみでやってきても、佐藤が述べるように「帰化」した「外国籍」保有者であっても、先祖をたどれば日本人の日系移民1世にたどりつくかもしれないが、3世、4世と世代が進むに従い、人によっては現地のブラジル人やペルー人と結婚し、さらなる子どもたちは事実上のハーフやクォーターとして来日している人などさまざまであることから、単に3分類しただけでは説明がつきにくいという考えではないかと推察できる。

実際、佐藤の研究からもわかるように、ブラジルのように、その歴史上の特殊性から日本との2重国籍を持っている人もいて、両親との関係で国籍は日本だけれども日本語は話せないという人や、子どもは日本語が話せるが親と話が通じない場合もあるという現象は、外国人集住都市ではどこでも起りうる新たな社会問題となっている。そこで、外国人労働者の子どもたちの「日本語の教育を受ける権利」というのはどういう意味をもつのか検証しておく必要があるだろう。

外国人集住都市を中心に居住している南米系日系人は、当初は出稼ぎ目的で短期間就労し、一定の預貯金を形成した後は帰国することが想定されていたが、実際は具体的な将来像をもてないまま、長期に滞在している人が少なくない。前述したように1990年に施行された改正入管法の下では、在留資格の概念の明確化と拡大がなされた。具体的には「日本人の配偶者等」（日系2世）、「定住者」（日系3世）から「永住者」に変更され、不動産を購入するものも現れはじめた。そこで、日系人が本国から連れてきたり、日本で新たに家族を構成したりして生まれた子どもの教育をどう扱うかが、深刻な問題となってきたのである<sup>(18)</sup>。

## §2、外国人の人権をめぐる判例

実際、外国人の子どもが教育を受ける権利を有することについては、最高裁昭和53年10月4日判決において「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶ」と判示している。このような考え方の流れに沿うと、外国人の子どもが教育を受ける権利については学習権の観念に照らし、さらに踏み込んだ保障をすることが必要であり、教育の目的を達成することは国籍を問わない普遍的な原理であり、日本国民であっても外国人であろうと同じことであると解釈できる<sup>(19)</sup>。

## §3、マイノリティをめぐる世界の流れ

国内の判例をみるまでもなく、1948年の世界人権宣言を条約化した自由権規約（1966年成立）の第27条で民族的、文化的、言語的な側面などからマイノリティの人たちの権利を明記したほか、1989年に成立した子どもの権利条約第30条で同じような趣旨の条項を定めた。さらに、自由権規約の趣旨を尊重した「民族的、宗教的、言語的マイノリティに属する人々の権利に関する宣言」が1992年に国連総会で採択されたほか、2008年には第1

回国連マイノリティ・フォーラムがジュネーブで開かれるなど、国際社会においてマイノリティの基本的な人権が保障される動きが加速している<sup>(20)</sup>。

マイノリティの子どもたちが母語と民族の歴史や文化を学ぶことや母語による教育を受ける権利が認識され、国家はそれを制度的に保障する義務を負うことが明確にされつつあるが、日本の国内法には依然としてマイノリティの権利に関する明文規定がない<sup>(21)</sup>。こうした課題は「オールドカマー」の学校について言及されることが多いが、南米系外国人のための外国人学校についても同じようなことが言える。

マイノリティの人権を尊重・保護する世界の動きの中で、外国人労働者を抱える日本としても彼ら自身やその子どもの教育の場を保障することは最低限、必要不可欠であり、不十分な部分は可及的速やかに解決を図る必要があるのではないかと考えられる。

## おわりに

このようにしてみると外国人労働者の子どもの教育環境、とくに学校教育における日本語をめぐる教育環境整備は、日系移民に端を発する外国人労働者の基本的な人権を尊重する意味からも重要だといえる。かといって、前述した佐藤のように日本語教育だけでは不十分であるという見方もある<sup>(22)</sup>。少なくとも国家が最低限の基盤整備という形で人権を保障しているという側面からは、日常生活を送れるレベルの日本語教育と高等教育を受けられることのできるだけの日本語教育が必要で、両者には「ずれ」が生じていると言える。

外国人集住都市に住む外国人労働者の子どもたちの中には、すでに高校を卒業する年代に差し掛かっている生徒も少なくなく、高校までは地元の公立学校や外国人学校において補習する機会があるものの、その後の生活をどうするかといった課題が迫っている。

彼らの教育環境を整備することこそ、人々の人権をめぐる世界的な潮流をにらみながら、国家のあるべき姿を考えることにつながるのではないかと考える。そのためにはこれまで論じたような外国人学校や場合によっては、外国人の子どもを抱える公立校に対する自治体や企業などによる公的な補助事業をどうするのかという点をまず解決する必要があるだろう。さらに外国人に対して日本語教育を行う日本語教師の実情は大半がボランティア活動の一環であったり、非常勤講師など不安定な職域を形成せざるを得ない状況であったりすることが課題として浮かび上がってきている。

「国際交流」から「多文化共生」の時代に入った日本という国において、外国人労働者やその家族が教育を受ける機会を保障しつつ、彼らの立場や意向を尊重しながら国の制度づくりをすることこそ、多文化共生を実現する一歩となると考える。そのためには、外国人集住都市として比較的先進事例となっている地域といえども、解決すべき課題は多く残されている。地域や職場で身近な存在となった外国人労働者をめぐる人権を考えることは、日本の国のあるべき姿を考えることにも結びつくものである。同時に佐藤も述べるように「多文化共生」の理念はさらなる精査が必要であることも念頭におきつつ、さらなる研究課題として進めていきたい。

#### 注

- (1) 「投資コスト比較」日本貿易振興機構  
<http://www.jetro.go.jp/world/search/cost/> (2013年8月2日閲覧)
- (2) 第32回、42回、海外事業活動基本調査結果概要確報 経済産業省
- (3) 「平成24年末現在における在留外国人数について(確定値)」法務省2013年6月14日報道発表資料  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00034.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00034.html)  
 (2013年8月1日閲覧)
- (4) 山田録一・黒木忠正『よくわかる入管法 第3版』(有斐閣 2012年12月) 57-58頁
- (5) 2013年4月現在の外国人集住都市会議への参加都市は、群馬県伊勢崎市、太田市、大泉町、長野県上田市、飯田市、岐阜県大垣市、美濃加茂市、静

岡県浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市、愛知県豊橋市、豊田市、小牧市、三重県津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市、滋賀県長浜市、甲賀市、湖南市、愛荘町、岡山県総社市の27都市。

外国人労働者を多く抱えている自治体でも、この会議に必ず参加しているとは限らない。

- (6) 岡部牧夫『海を渡った日本人』（山川出版社 2002年3月）、5-8頁
- (7) 国際協力事業団『海外移住統計 昭和27年度～平成5年度』（1994年）126-127頁
- (8) 前掲注（6）17-18頁
- (9) 前掲注（6）23頁、33頁
- (10) 前掲注（6）40頁、43-44頁
- (11) 前掲注（6）44-48頁
- (12) 外国人学校ムンド・デ・アレグリアのHPの「歩み」のページ  
<http://www.mundodealegria.org/chronologicaltable/>  
(2013年8月9日閲覧)
- (13) 「私立学校施行細則（東京都・昭和25年4月8日）」例えば「第一条第六項」
- (14) 静岡県浜松市企画部国際課「外国人の子どもたちに夢と希望を」『自治体国際化フォーラム』（自治体国際化協会 2006年12月）24-26頁
- (15) M校の現状を示すデータについては、いずれも2013年4月現在、同学校長への聞き取りと前掲注（12）のHPによる
- (16) 浜松市企画調整部国際課「平成25年度浜松市の国際化施策の概要」（2013年4月）
- (17) 佐藤潤一「多文化共生社会における外国人の日本語教育を受ける権利の公的保障」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編』（2007年10月）1-30頁
- (18) 関東弁護士会連合会『外国人の人権』（明石書店 2012年）170-171頁
- (19) 前掲注（18）176-177頁
- (20) 外国人的人権法連絡会『外国人・民族的マイノリティ人権白書2010』（明石書店 2010年）212-217頁
- (21) 元百合子「マイノリティの民族教育権をめぐる国際人権基準」『アジア太平洋レビュー』（2004年12月）15-16頁
- (22) 前掲注（17）27-28頁