

教育機会確保法の課題と期待

— 外国人夜間学級を事例として —

大 重 史 朗

- 【1】 はじめに
- 【2】 問題の所在
- 【3】 外国人学校の先進事例 — 静岡県浜松市を例に
- 【4】 教育機会確保法の成立過程
- 【5】 教育機会確保法の着目点
- 【6】 夜間中学の実態
- 【7】 外国人の学習権確立に向けた今後課題 — むすびにかえて

【1】 はじめに

現代日本は格差社会とされ続けてきた。これは、人々が正規雇用と非正規雇用とに二分され、学校卒業後に一度、非正規労働に就くと、なかなか正規労働者となれない状況が続いていることを意味する。とくに昨今は、格差社会が常態化し、単に社会的身分に留まらず、収入や生活程度、そして生活の仕方や意識などの違いによって分け隔てられた、いくつかの種類の人々の集まりになっており、もはや「階級社会」と言っても過言ではなく、「格差社会」などという生ぬるい言葉で形容できるものではなく⁽¹⁾ているのが現状である。

中でも外国人住民は、工場が建ち並ぶ地方都市に住むことが多く、この「階級社会」を前提にすれば、低所得層として県営団地などに住んでいる

ことが多い。彼らは、リーマンショック直後には減少傾向だったが、2016年末現在の在留外国人は238万2822人で、前年末に比べて15万633人(6.7%)増加している⁽²⁾。彼ら外国人労働者は、低賃金で多くの家族とともに来日し、国内の格差社会、いや「階級社会」を助長している一因ともなっている。日本は人口減少が進み、地方都市ほど過疎化が進む一方で、彼ら外国人の多くが、家族を伴い来日している中で、彼らと共生していく多文化社会を築かなければ、日本のグローバル化は名実ともには実現しないともいえるだろう。

確かに日本政府は、現在のところ移民政策をとっていない。しかし、増え続ける外国人住民たちに対しては、諸説あるものの、もともと渡来人として来日した中国や韓国・朝鮮系住民を「オールド・カマー」として位置づける一方、1990年の改正入管法の施行に伴い、製造業を中心とした地域に家族とともに移住している南米系日系外国人を「ニュー・カマー」と分類する見方があり、その教育環境や国際交流の実態、および、公立学校や外国人学校の実態を中心とした調査研究が進んでいる。

しかしながら昨今においては、「オールド・カマー」とか「ニュー・カマー」と二分できるほど状況は単純ではなく、あらゆる国や地域の人々が日本国内に移り住んでいる。家族関係においても、両親、または、一方の親は日本以外の外国で出生し、外国で生活してきている現状があり、さらに、その子どもは日本で出生し、日本国内で義務教育を受けているため、家庭内における使用言語が親子で違う実態がある。また、日本に定住や帰化をしているために、両親の母語は日本語ではないが、苗字は日本名であり、子どもは地元の公立校に通学して上級学校への進学や日本国内での就職を目指すなど、さまざまな実態がある。

こうした点から単に現在の日本社会では「外国人」といった枠組みによる呼称は実態を表わしておらず、一部の研究者によっては「外国人ルーツをもつ人々」と名づけた上で、論を展開している者も出てきている。

その「外国にルーツをもつ人々」について政府は「生活者」としての視

点から多文化社会構築について、共生施策を打ち出している。定住外国人を日系ブラジル人など日系2世や3世に限定しながらも、日系定住外国人施策推進会議を発足させ、①日本語で生活できる、②子どもを大切に育てていく、③安定して働く、④安心・安全に暮らしていく、⑤地域社会の一員になる、⑥お互いの文化を尊重する—など6分野を重点項目として取り組んでいる⁽³⁾。

そうした動きと並行する形で、政府・与党の中には、今後の国内人口が減少することを受けて、「移民」という言葉は用いないものの、外国人労働者の労働力なくしては日本の雇用が維持できないという前提から、外国人労働者を積極的に受け入れる議論が進んでいるのが明らかであることに配慮している。例えば、現在の与党の中に設置された特命委員会では、その基本的立場を示す中で、「現在でも外国人労働者の増加が続く中で、今後、人口減少が進むこと、介護、農業、旅館等特に人手不足の分野があることから、外国人労働者の受入れについて、雇用労働者としての適正な管理を行う新たな仕組みを前提に、移民政策と誤解されないように配慮しつつ、(留学や資格取得等の配慮も含め)、必要性がある分野については個別に精査した上で就労目的の在留資格を付与して受入れを進めていくべきである」としている。それに加えて、「外国人労働者やそのコミュニティが地域に受け入れられ、自治体ともスムーズな関係を持つために必要な計画や施策(教育や社会保障など)についても検討を進める」としている⁽⁴⁾。

さらに経済界においても、「経済のみならず社会の活力の維持・強化にとっても、外国人材の受け入れ促進は不可欠」という立場をとっている⁽⁵⁾。「きつい、汚い、危険」を意味する「3K職場」を始め、製造業に加え、流通やサービス業においても外国人が雇用され、日本社会の根幹に位置していることは事実である。その中で、経済界の中核における立場から、多文化共生社会の構築についての求められる、政策対応のあるべき姿として「外国人住民のニーズや外国人集住地域の課題に対して、全政府的な対応を求める」と公式的に要請していることは注目に値する。

【2】 問題の所在

前述したように、200万人超の日本国内の在留外国人を抱える中で、2000年代を過ぎたあたりから、子どもの教育の問題が浮上してきた。例えば、製造業を中心とする地域では、学校に通学しても日本語が通じないため、平日の昼間に中心市街地である、JRの駅前で、外国人（とくに「ニュー・カマー」たち）の若者がたむろをして遊んでいる光景が目につき、地方自治体の行政課題となり、まずは不登校の外国人を「ゼロ」に近づけることが目標とされた。

しかし、実態は複雑であり、とくに前述したような家族関係の複雑さにより、親子間の会話が円滑にいかず、刑事事件にまで発展するケースが報道により目立つようになった。例えば、2010年に兵庫県内で起きた放火殺人事件は、市立中学3年の長女が自宅に放火し、母親が死亡し、義父と次女が全身にやけどを負ったもので、殺人や現住建造物等放火などの非行事実で少年院送致になった事件があった。実母はブラジル国籍で、少女は「両親から暴力を振るわれ憎んでいた」などと供述したとされる。複雑な親子関係の中で、コミュニケーション不足があったことが明らかになっている⁶⁾。そうした中で、「多文化共生社会」の実現のため、地元自治体やNPO法人などが日本語学習支援や外国人の地域参加に尽力することが多くなり、また、後述するように自治体によっては、外国人学校を学校法人に準じる扱いにして、補助金を得られやすい体制をとるなど、多文化共生社会を進める動きが、2000年代まで積極的に行われてきた。

しかし、在留外国人の数は2008年のリーマンショックで減少した後はさらに上昇傾向で、前述したように「オールド・カマー」とか「ニュー・カマー」と二分できるほど状況は単純ではなく、中国や韓国、ベトナムなどあらゆる国や地域から移り住む外国人がおり、以前のような「デカセギ」ではなく、家族帯同型の状況で、なおかつ永住を目的としている人が少な

くない。

そうした中で、当初は外国人学校への優遇策に加え地方自治体によっては、外国人住民に向けて多国語による窓口相談や表示を推進する動きが進められ、その研究も社会学や政治学、経済学、文化人類学など多方面から進められてきた。しかし、事態が一変したのが、後述する教育機会確保法が2017年2月に施行されたことである。実は、先行研究として焦点が当てられがちであった外国人学校などよりも、公立中学の夜間学級や定時制高校においても外国籍の生徒が多く存在することに注目が集まった。

外国人、というより現代では「外国にルーツをもつ子ども」といってよいが、彼らの教育の確保が必要である。教育機会確保法はどのような課題を投げかけ、今後の日本に期待をもたせることができるのであろうか。その前に、これまでの外国人が多く住む地域における外国人学校が果たしてきている役割を考察したい。

【3】 外国人学校の先進事例——静岡県浜松市を例に

2005年に周辺11市町村との合併をして、2007年に人口約82万人の政令指定都市となった静岡県浜松市は、軽自動車やオートバイ、楽器など製造業が盛んな地域で、1990年の入管法改定以後、ブラジルやペルーなど南米系日系外国人が多く移り住むようになった。2018年2月現在、市の総人口は80万6683人で、そのうち外国人は83か国に及び、計2万2965人いる。内訳はブラジルが最も多く、8931人、次いでフィリピン（3693人）、中国（2527人）の順である⁽⁷⁾。

市内の公立小中学校には、2016年5月現在で1493人の外国人児童生徒が在籍し⁽⁸⁾、市では母国語や母国の文化に触れる教室や市民ボランティアによる日本語教室を実施している。そのうち、外国人の子どもたちの支援を行うため、就学支援員の配置やポルトガル語やスペイン語などによる就学サポーターを配置し、公的支援を行っている⁽⁹⁾。

一方、同市で注目すべき点は、公立学校とは別に設置されている外国人学校である。南米系外国人を対象とした外国人学校は、母国のカリキュラムで授業が行われているものの、私塾扱いであることが多かったが、同市にある M 校は2004年に各種学校として認可され、翌年には準学校法人として認可され現在に至っている。同校が準学校法人に認可されたことは、公的支援のほか、地元の民間企業などからの運営費の支援を受けられる立場になった。

実際、認可前は市内のオフィスビルを校舎として使用していたが、現在は、浜松市と合併する以前の旧雄踏町役場の庁舎の一部を校舎として提供されている。児童生徒は4歳から18歳まで、ブラジル人とペルー人が計約240人おり、母語別に授業を受けている。もともとペルー人学校として発足した同校であるが、現在は約200人がブラジル人で、ペルー人は40人程度に留まっているとされる。ブラジル人生徒の半分は「母国に帰りたい」意向を示しているが、経済的な理由などから日本に留まり、大学進学や就職をする生徒が多い。また、昨今、私立大学の中でも同校出身者に受験資格を与える大学が増えてきており、大学進学も夢ではなくなっているとのことである⁽¹⁰⁾。

一方、行政側の動きとして、浜松市も2018年3月時点で2022年度まで5年間の都市ビジョンを発表し、その中で、外国人児童生徒の教育分野における「今後の課題」を浮き彫りにしている⁽¹¹⁾。その中では、「日本語学習では、不得意な割合も依然高く、生活者としてだけでなく、学習や就労に必要な日本語を習得していくことも必要」と記載されているほか、「定住化の進展により地域に定着する子供が増え、多国籍化も進む中、きめ細やかな支援が必要とされている。また、親の生活基盤の不安定さは、子供の教育環境にも大きく影響をもたらしており、不就学等就学に係る課題につながっている」としており、相変わらずの課題を抱えていることがわかる。

前述したような刑事事件の例から決して「防犯」という意味だけではな

く、外国人が多く住む自治体や企業などにより、日本語を主たる母語としない家族に対しても日本語や日本文化習得について学習の機会を設けることが課題ではある。しかし、浜松市全体を見る限りは、多文化共生に取り組む地方自治体の先進事例と言えることは確かであり、とくに「ニュー・カマー」について、外国人学校の役割が大きかったと考えられる。

【4】 教育機会確保法の成立過程

2017年2月に教育機会確保法が施行されるまでには、学校やフリースクール関係者や国会議員を巻き込んだの紆余曲折があったことがわかる。以下、正式に法律が施行されるまでの動きを振り返るが、結論から述べると、この法律は学校など教育現場の関係者側にも、政府や国会議員側にも多種多様な受け止め方ができるように考えられたものだといえる。

もともとこの教育機会確保法案は、義務教育を十分に受けられていない者に対し、年齢や国籍を問わず教育機会を確保することを謳うものであり、夜間中学校、適応指導教室など公教育の周縁部に位置づけられてきた機関が整備拡充されることを念頭に置かれてきた⁽¹²⁾。そして、フリースクールやインターナショナルスクールなど、これまで公教育の外部に位置づけられてきた「多様な学び場」が公教育機関として「一条校」と同列の待遇を得る可能性があり、そうなれば、教育界全体に大規模な構造変動がもたらされることになり、法制化の是非をめぐる激しい論争が続いているとされる。

山本によると、法案の施行までは、全体で3期に分かれて議論が続いてきたことになる。「第一期」にあたるのは、2010年から2014年に市民側が提案した「オルタナティブ教育法骨子案」で、2001年ごろからフリースクールの全国組織や超党派の国会議員を招いて政策提言に関する対話集会を実施していた。そして2010年から2012年にかけて2度にわたり、骨子案が提案され、その後、「子どもの多様な学びの機会を保障する法律（多様な

学び保障法) 骨子案」として提案された⁽¹³⁾。ここではNPO 法人などの公益法人や地方公共団体が申請可能であるとされていたことが注目できる。

「第二期」になると、2015年に前述したような市民グループと超党派議員連盟が「個別学習計画法案」と呼べる法案が作られた。それと平行する形でこの超党派の議員らが「教育再生実行会議第5次提言」がなされ、フリースクールやインターナショナルスクール、夜間中学校の位置づけについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討するとしたほか、「義務教育未終了者の就学機会の確保に重要な役割をはたしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する」とした⁽¹⁴⁾。

さらに「第三期」では2016年にだされたいわゆる「座長試案」と言われるもので、「個別学習計画」に関する箇所が全文削除され、かわりに不登校経験者向けに配慮された教育課程を考える「不登校特例校」や「教育支援センター（適応指導教室）」の整備拡充が追加された。つまり、「個別学習計画による多様な学びの公認」という第二期案の制度的枠組みから、学校教育行政が中心となった不登校児童生徒支援のための法案へと大きく様変わりしたとされる⁽¹⁵⁾。

山本によると、この法律の「案」の段階ではリベラルな思想とその批判的な考え方が挙げられるとされる。例えば、法制化推進の第一の思想的原理として、子どもの個性や自己決定に応じるために多様な選択肢を保障しようとするものが挙げられる。しかし、推進派内部でも「競争淘汰による公教育の合理化」や「不登校状態にあるエリートが発掘」等の観点から「多様化」を求める論理もあるとされる。

一方、これらに対する批判する原理として、「多様化」路線が学校や社会システムの病理を隠蔽するとして、学校外の「オルタナティブな選択肢の増加」に甘んじることなく、「ワン・ベスト・システム」としての学校を目指す原理が挙げられる。さらに、不登校を「弱さ」の証とみなして適応指導を要請する保守的原理であるとされる⁽¹⁶⁾。

法案に対してこのように賛否両論ある社会的背景に対し、前島はフリー

スクール等関係者の「フリースクール等に通う子どもたちを社会的に認知して欲しい」「フリースクールへの財政的な援助をしてほしい」という要求を吸い上げる形で利用し、「世界一大企業が活躍しやすい社会」、そのための「グローバル人材の育成」と「教育の公設民営化」に本格的に動き出そうとしていることが背景にある、とみている⁽¹⁷⁾。市民レベルの期待と政府側の思惑とが交錯し、多面的に解釈できることが問題だといえる。報道では「不登校の子たちが通うフリースクールや家庭など、小中学校以外での学びを義務教育の制度内に位置づける法案」と説明している⁽¹⁸⁾。記事の中では「学齢期の子に限らず、義務教育を受けられずに学齢を超えた人向けに、夜間中学の整備を進める仕組み作りも法案に盛り込んだ」としている。

確かにこれまで義務教育制度の中でグレーゾーンとされてきた夜間中学について、政府が言及したこと自体は画期的といってよい。ただし、山本のように「法案では、規模の小さい夜間中学校の拡充は、“目くらまし”のようなものであり、抱き合わせのもう一つの制度が中心的なねらいであると思われる。夜間中学校の拡充に対してはきわめて批判しにくいことが、法案の性格を複雑にしている」と批判する研究者もいる⁽¹⁹⁾。つまり、法案ではフリースクールに通う不登校の子どものことを前面に打ち出し、その狭間に、「夜間中学」の文言をはさんでいるに過ぎないことを問題視しているものと思われる。

【5】 教育機会確保法の着目点

教育機会確保法（正式には、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」は、【4】で述べたような経緯と背景をもちながらも、2017年2月に施行された。まず、どのような内容であるのかをみていきたい。

立法の背景としては、教育基本法では「すべての国民は、ひとしく、そ

の能力に応じた教育を受ける権利を与えられなければならない」、「国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う」と定められている⁽²⁰⁾。一方、国公私立の小中学校における不登校児童生徒数は、2016年度において13万4398人であり、4年連続で増加傾向にある⁽²¹⁾ことが前提にある。

さらに、夜間中学は、戦後の混乱期の中で、生活困窮などの理由から昼間に就労又は家事手伝いなどを余儀なくされた学齢生徒に、夜間に義務教育の機会を提供することなどを目的として、昭和20年代初頭に中学に付設された。国内は8都府県25市区31校の設置に留まっている⁽²²⁾。現在は、日本に在住する外国人が増加しており、義務教育未終了の学齢超過者に対する教育の機会を提供するだけでなく、日本語の学習をはじめとする幅広い教育の機会の提供を行なっているとされている⁽²³⁾。

外国人に対する教育については「基本指針」が書かれた同法第7条にみることができる。「文部科学大臣は、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針を定めるものとされている。」とある中に「③夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供等に関する事項」という表現がある。

さらに、第14条には「就学の機会の提供等」との項目として、「地方公共団体は、学齢期を経過した者であって学校における就学の機会が提供されなかったもののうちにその機会の提供を希望する者が多く存在することを踏まえ、夜間その他特別な時間において授業を行う学校における就学の機会の提供その他の必要な措置を講ずる」とされている。そして第15条で「当該都道府県及び当該市町村の役割分担に関する事項の協議並びに当該事務の実施に係る連絡調整を行うための協議会を組織することができる」とされている。

これらがこの法律の中における、夜間学級に関する唯一の記述であると言える。川邊によると、第14条において、全ての地方公共団体に対して夜

間中学などの就学の機会の提供に関する措置を行うことが義務付けられ、具体的な措置の内容は地方公共団体の裁量に委ねられているとされる。そして第15条において、都道府県及び域内の市町村等が協議会を組織して役割分担しながら就学の機会の提供に取り組むことが有効な手段と考えられる前提で協議会への言及がなされているとされる。

同法では、これまでみてきたような不登校の子どもたちに対する教育機会確保を前提としている部分が多くを占め、夜間中学に関する記述は上記のような部分に過ぎない。これが【4】でみたような、法案の時点での同法案に対する研究者らの賛否両論が存在したことに起因するといえる。さらに問題なのは、前述した川邊自身が述べているように、「日本に存在する外国人が増加しており」という部分に呼応する外国人に対する日本語学習の必要性などについては同法の中では明確に触れられていない。むしろ、「夜間学級」という文言が入っており、そこには「不登校だった」生徒と「外国人生徒」が同時にいることが、どこまで前提とされ、意識されているのか、あいまいになっていると言っても過言ではない。

例えば、同法第3条における「基本理念」の項目「4号」において、「(中略) その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、その能力に応じた教育を受ける機会が確保されるようにするとともに、(後略)」という表現がみられることから、「外国人」の生徒も含まれるのではないかと推察することはできなくもない。

確かに、同法第3条においては、①その意思を十分尊重すること、②その年齢又は国籍その他の置かれている事情にかかわらず、その能力に応じた教育を受ける機会が確保されるようにすること、③その者が、その教育を通じて、社会において自立的に生きる基礎を培い、豊かな人生を送ることができるよう、教育水準の維持向上が図られるようにすること、などが明記されている。庄治が述べるように、①と②の要素については、従来の教育法令に比べて「新しい要素」と言えるかもしれない⁽²⁴⁾。しかし、後述するように、現存する夜間中学の中には、不登校などにより学齢期を

越えた日本人のクラスと日本語学習を必要とする外国人学級とに二分されている現状がある。もう少し外国人生徒について、この法律はどのように配慮しているのかを記述する必要があるのではないだろうか。以下、東京都内の夜間中学の現状について、みていきたい。

【6】 夜間中学の実態

現在、全国には31校の公立の夜間中学（正式には中学校夜間学級）が開設されている。中でも東京都には8校があり、2016年10月現在、473人の生徒が在籍している⁽²⁵⁾。そのうち「通常学級」は295人、日本語学級は178人で、外国人の生徒は主に後者に属していると思われる。同年6月現在の資料によれば、在日外国人生徒は375人で生徒全体の約88%を占める。国別の外国人生徒の比率としては、ネパールが130人（34.7%）で最多のほか、中国（引揚者以外）が119人（31.7%）、フィリピンが54人（14.4%）の順となっている⁽²⁶⁾。

そのうち東京都葛飾区は都心と千葉県内を結ぶ私鉄沿線に立地する。同区立F中学は1947年の学制改革に伴い、葛飾区立中学として発足。1953年4月に夜間学級が開設された。そのうち日本語学級は1998年に開設された。同中学の夜間学級には2017年10月現在、「通常学級」に33人、「日本語学級」に29人の計62人、16歳から77歳までの生徒が在籍していた⁽²⁷⁾。さらに同校の2018年1月現在の資料⁽²⁸⁾になると3学年合計で59人になっており、年齢は15歳から77歳までが在籍している。国籍別ではネパールが24人で最多であり、次いで中国が15人、日本が10人、フィリピンが5人、韓国とインドが各2人、そしてタイが1人の内訳である。平均年齢は「通常学級」が24.3歳であるのに対し「日本語学級」は21.3歳。計59人中29人が何らかの仕事に従事している。

居住地は地元の葛飾区が30人と最多で、次いで北区、荒川区、足立区、江戸川区、豊島区、文京区、杉並区、千葉県松戸市、流山市など、東京23

区内と千葉県内におよぶものの、おおよそ葛飾区周辺地域が多い。2017年3月に卒業した18人の進路状況は、都立全日制高校への進学者が1人、都立定時制高校への進学者が7人のほかは就職（継続）している者が10人である。

「日本語学級コース」は習熟度別に4クラス（E・F・G・Hコース）を設置しているほか、日本語学習が全く初めての生徒がいる場合には別コースにより学習に慣れるまでの対応を行っている。4クラスはそれぞれ日本語の習熟度にあわせ、Eコースが入門期（基礎的な内容でゆとりをもたせる）、Fコースが初級（基本的な言葉が中心）、Gコースが中級（ほぼ日本語のみの授業）、Hコースが上級（高校進学希望者にも配慮）の日本語学習の授業を実施している。同校の現状から①多種多様な国籍、幅広い年齢および日本語習得能力、学力の違いなど個に応じた教育活動の展開、②外国籍生徒の日本語以外の各教科に対する学習意欲の向上、③学校生活と仕事及び家庭生活の両立に向けての支援、④全日制高校等進学希望に対する進路指導の充実、などが課題とされている。

同校で教諭も勤めた江沢は、同校の開設当時、葛飾区周辺では玩具や皮革加工の盛んな地域であり、零細な町工場が多く、そこで働いて登校できない子どもが多かった。中学校の長欠率は約5%で、教諭が家庭訪問しても「よけいなことをするな。ほっといてくれ」と親にどやされた話が残っていることを述懐している。開設後1年半経過した1954年にコッペパン1個と脱脂粉乳の給食が実現し、しばらくしてジャムやマーガリンが添えられた予算措置が講じられたとされる⁽²⁹⁾。外国人が増えた現状とは違うが、夜間学級に通う人々が開設当初から社会の中でマイノリティとして位置づけられていた側面を象徴する記述ではないかと推察できる。

また、生徒の居住地についても昼間の公立中学校のように自宅から徒歩圏内に位置するとは限らず、長時間、電車通学を余儀なくされている生徒は現在も存在するものとみられる。前述した教育機会確保法について関本は、「夜間中学の生徒は年齢・国籍・学習歴、日本語能力等多様であり十

分な教員配置による指導体制が必要である」とし、さらに、「多くの夜間中学生は遠距離通学で時間・交通費の大きな負担を抱えている上、就学援助も適用されず、安定した学校生活を送る上で大きな障害となっていることを指摘している⁽³⁰⁾。確かに、60年以上が経過した現在でも、地元で徒歩圏内で通学できている昼間の学齢期の中学生に比べれば、通学時間がかかっている現状には変化がないようである。それでは、明らかに外国人住民とその子どもたちが増加傾向にあり、公教育の場を利用する現状において、法的な課題はどのような点が挙げられるのであろうか。

【7】 外国人の学習権確立に向けた今後課題 — むすびにかえて

国連人権規約（1966年12月16日国連総会採択）は①「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）」と②「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」、そして、③「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」の3種類の文書から成立しており、日本は①と②に批准し加盟している。

①のA規約13条は「教育についてすべての者の権利を認める」ことを規定した上で、初等教育（義務制・無償制）、中等および高等教育（無償教育の漸進的導入）、奨学制度の整備等の具体的目標を明示し、その実現を締約国に課している。

日本政府は外国人学校の設置認可に関し、戦後一貫して否定的な態度をとり続けている。いずれの場合も正規の学校（いわゆる学校教育法による「一条校」）としては認めない立場をとっている。実際には学校教育法第83条の各種学校として運営されているケースがかなりあるが、それは監督官庁としての都道府県が認可しているのである⁽³¹⁾。

しかし、これまでみてきた公立中学における夜間中学は、公教育の位置づけであることは言うまでもないことである。このような国連人権規約に

ついでに、菅川は、「外国籍の人々も『住民の学習権』の主体であり、民族的マイノリティの学習権には特別な配慮が必要なことを、まず、確認すべきなのである」と述べている⁽³²⁾。

さらに、1985年に出された「第4回ユネスコ国際成人教育会議宣言」では学習権の承認に触れている。「人類にとって、いまやこれまで以上に、重要な要求になっている学習権とは、読み書きを学ぶ権利であり、質問し、分析する権利であり、想像し、創造する権利であり、自分自身の世界を読み取り、歴史を書く権利であり、教育の機会に接する権利であり、個人的・集団的技術をのばす権利である」と述べられている。これは前述した教育機会確保法につながる考え方ともいえる。

これについても菅川は、「外国籍や民族的背景の異なる人々の、日本語や母語の読み書きの権利。日本社会や故国について情報を得て自分の生活に関して適切な判断をする権利。民族的少数者としての自分たちの歴史を書く権利。外国籍の人々が職業訓練を受ける権利等々である」と解釈していることは注目に値する⁽³³⁾。

教育の機会均等については、教育機会確保法の施行を待つまでもなく、教育法学の基本的な考え方でもある。小林は教育における平等の原理に関連し、「機会の均等を権利として万人に認めようとする原則は、(中略)自然の不等性と平等の要請とを、一応矛盾なく統一する意味をもつ。法の側からすれば、あらゆる自然的・社会的差異にもかかわらず、『制定法の前に』における平等を確保することと並んで、機会の平等を保障することが、正義を実現する不可避の要請となる」と述べ、教育の機会平等について、その必要性を説いている⁽³⁴⁾。

日本弁護士連合会は意見書の中で、「義務教育を受ける機会が実質的に得られていない者について、全国的な実態調査を速やかに行うこと」とするほか、「公立中学校夜間学級(いわゆる夜間中学)の設置の必要性が認められる地域について、当該地域を管轄する市(特別区を含む)町村及び都道府県に対し、その設置について指導及び助言をするとともに、必要な財

政的措置を行うこと」と提言している⁽³⁵⁾。法曹界からも、教育を受ける権利と夜間学級の充実化について言及がなされたことは意義深いことである。

一方、1989年に第44回国連総会で採択された「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」に対し、日本は1994年に批准した。その第28条には初等教育の義務と無償化の表記に続き、中等教育についても発展を奨励した上で、「すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる」と定められている⁽³⁶⁾。

本論で述べてきた教育機会確保法は、突然、立法化されたわけではなく、このような世界の潮流の中で法案が成立したと言っても過言ではないであろう。しかし、ここで注目せざるを得ないのは、この法律が不登校の生徒と外国人の生徒の区別があいまいになっていることである。法案成立までの過程は前述した通りであるが、研究者によっては、政府側にも市民側にもいかようにも受け取れる表現が多いことも否めないのではないだろうか。

元文部科学省の前川氏は、全国に31校の夜間中学が設置され、生徒の8割が外国人であることに触れ、「日本の政府は移民受け入れ政策をとっていませんが、すでに100万人以上の外国人労働者がいます。本国に帰らず、様々なかたちで日本に定住していく人たちも多いわけです。こうした外国人が日本の社会に適応していくための学習の場として、夜間中学は重要な役割を負っています」と述べている⁽³⁷⁾。文部科学行政の中樞にいた元官僚が、外国人の子どもを夜間中学で受け入れることの重要性を述べていることは注目したい点である。

こうした現状を踏まえ、教育機会確保法について、今後どのように対応していくべきであろうか。不登校の児童生徒や夜間中学そのものに光が当たったこと自体は意義深いことである。しかし、本論でみてきたように、

いかようにもとれる、あいまいな表現が見え隠れしている点は、先行研究を待つまでもなく明らかである。

現在の中学校夜間学級には、不登校を経験した生徒で学齢児期を超過した生徒と、外国籍の生徒が別々のクラスで学習をしている二本立ての構造が成り立っている。この二本立ての構造を明確にした上で、外国人の生徒を扱う夜間学級の位置づけを改めて明文化するなどして国民に示す必要がある。彼ら外国人の中には前述したような南米系日系人の「ニュー・カマー」と呼ばれる人々が存在し、彼らは1990年の出入国管理及び難民認定法の改正（いわゆる改正入管法）により国内で増加してきた背景がある。その後に至っても入管法は、国際社会や国内の社会背景に応じて改正を重ねてきている。それと同じ考えで、この教育機会確保法も、教育現場の現状にあわせ、改正を重ねていくことは決して難しくない道のりではないだろうか。

グローバル化が叫ばれる現代社会において、外国人の児童生徒と教育機会確保法のあるべき姿について、さらなる研究を続けていきたい。

注

- (1) 橋本健二『新・日本の階級社会』（2018年1月）講談社 11-12頁
- (2) 法務省入国管理局「平成28年末における在留外国人数について（確定値）」（2017年3月）http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00065.html（2018年3月10日閲覧）
- (3) 内閣府「日系定住外国人施策の推進について（概要版）」（2014年3月）<http://www8.cao.go.jp/teiju/suisin/sesaku/gaiyou.html>（2018年3月10日閲覧）
- (4) 自由民主党政務調査会 労働力確保に関する特命委員会「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」（2016年5月）http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf（2018年3月10日閲覧）
- (5) 一般社団法人日本経済団体連合会「外国人材受入促進に向けた基本的考え方 概要」（2016年11月）http://www.keidanren.or.jp/policy/2016/110_gaiyo.pdf（2018年3月10日閲覧）
- (6) 朝日新聞「放火2少女、少年院へ」2010年8月24日付朝刊 39頁

- (7) 浜松国際交流協会「浜松市の外国人登録者数」(2018年2月1日) http://www.hi-hice.jp/j_population.php (2018年3月14日閲覧)
- (8) 浜松市 HP「外国人児童生徒の状況」<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shido/gaikokunitunagarukonosien/jyoukyou.html> (2018年3月14日閲覧)
- (9) 浜松市 HP「外国人児童生徒就学支援員の配置、就学サポーター派遣事業」<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/shido/gaikokunitunagarukonosien/g-sienin.html> (2018年3月14日閲覧)
- (10) 2018年3月15日にM校校長に対し、聞き取り調査を行った。
- (11) 「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」(2018年3月) http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/pubcoment/2nd_tabunnka-kyosei-vision/pubcomnt-result/documents/2nd-tabunkakyosei-vision.pdf (2018年3月14日閲覧)
- (12) 山本宏樹「教育機会確保法案の政治社会学—情勢分析と権利保障実質化のための試論—」『〈教育と社会〉第26号』(2016年9月)一橋大学〈教育と社会〉研究会 5-8頁
- (13) 前掲(12) 6頁
- (14) 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について(第五次提言)」(2014年7月) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai5_1.pdf#search=%27E6%95%99%E8%82%B2%E5%86%8D%E7%94%9F%E5%AE%9F%E8%A1%8C%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E7%AC%AC%5%E6%AC%A1%E6%8F%90%E8%A8%80%27 (2018年3月12日閲覧)
- (15) 前掲(12) 7頁
- (16) 前掲(12) 13-14頁
- (17) 前島康男「多様な教育機会確保法案についての一考察」『東京電機大学総合文化研究第13号』(2015年12月)東京電機大学 78-79頁
- (18) 朝日新聞「学校外で義務教育 容認案」2015年5月20日付け朝刊1頁
- (19) 山本由美「『多様な教育機会確保法』は何のため」『季刊 人間と教育 No. 87』(2015年9月)旬報社 84頁
- (20) 川邊裕文「法令解説 教育機会確保法の制定」『時の法令 No. 2023』(2017年4月)朝陽会 23頁
- (21) 文部科学省「平成28年度『児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査』結果(速報値)」(2017年10月) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/10/__icsFiles/afieldfile/2017/10/26/1397646_002

- .pdf (2018年3月13日閲覧)
- (22) 文部科学省「平成29年度夜間中学等に関する実態調査」(2017年11月)
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/11/07/1357982_03.pdf (2018年3月13日閲覧)
- (23) 前掲 (20) 23頁
- (24) 庄司匠「義務教育の安全保障か 義務教育の二重構造化か」『部落開放 No. 751』(2018年1月) 解放出版社 65-66頁
- (25) 東京都夜間中学校研究会調査研究部『東京都夜間中学校生徒実態調査』(2016年10月) 1頁
- (26) 「東京の夜間中学校に学ぶ 在日外国人生徒の状況」(学校関係者資料) (2016年6月)
- (27) 葛飾区立F中学校HP <http://school.katsushika.ed.jp/futaba-j/html/index.cfm/1,72,19,161,html>
 および葛飾区立F中学校夜間学級HP <http://school.katsushika.ed.jp/futaba-j/html/index.cfm/1,0,20,158,html>
 (いずれも2018年3月15日閲覧)
- (28) 「平成29年度 葛飾区立F中学校夜間学級概要」(2018年1月現在)
- (29) 江沢穂鳥『よみがえれ、中学』(1992年9月) 岩波書店 17-19頁
- (30) 関本保孝『『義務教育機会確保法』の成立と国・自治体・民間団体の課題』『月刊社会教育(第61巻第4号)』(2017年4月) 60頁
- (31) 馬越徹『比較教育学—越境のレッスン』東信堂(2007年6月) 321-326頁
- (32) 笹川孝一「序論 外国籍住民の学習権とアジア太平洋学習権共同体の展望」『日本で暮らす外国人の学習権』(1993年8月) 月刊社会教育編集部編 国土社 13頁
- (33) 前掲 (32) 15頁
- (34) 小林直樹「教育における平等」『教育権と学習権』日本教育法学会編 総合労働研究所(1981年5月) 13-14頁
- (35) 日本弁護士連合会「学齢期に修学することのできなかった人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」(2006年8月) 1頁
- (36) ユニセフ「子どもの権利条約全文」https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_all.html#4 (2018年3月15日閲覧)
- (37) 前川喜平・寺脇研『これからの日本、これからの教育』(2017年11月) 筑摩書房 171-172頁