

外国人の子どもの「教育を受ける権利」についての覚書（1）

A Note on 'Right to Receive Education' of Foreign Children in Japan(1)

坂本 一也
SAKAMOTO Kazuya

I はじめに

法務省の「在留外国人統計」によれば、日本に在留する外国人—在日韓国・朝鮮人などの特別永住者と中長期在留者の総数—は2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災を受けて減少傾向にあったが、2012年から増加に転じ、2015年末には223万2189人となっている。在留外国人の国籍（出身地）としては、1970年代まで大半を占めていた在日韓国・朝鮮人（オールドカマー）に代わり、1980年代以降、労働者として入国してきた中国人、ブラジル人、ペルー人、フィリピン人、ベトナム人などのいわゆるニューカマーが増加し、現在もさらに多様化が進んでいる。また、在留資格からみると、在日韓国・朝鮮人などの「特別永住者」は35万人弱であるのに対し、「永住者」の資格を持つ者は70万500人、これに「永住者の配偶者等」と「定住者」を合わせると約90万人となり、日本に生活基盤をおく外国人が増えていることが分かる。こうした傾向は、1990年の出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正（平成元年法律第79号）に伴ういわゆる「定住者告示」（平成2年法務省告示第132号）によって、日系人の定住者が急増し、さらに、本人のみならず家族を呼び寄せて日本に長期間在留するようになったことに始まる。この定住外国人の急激な増加はこれまでに認識されてこなかった文化的、社会的な課題を顕在化させることになった。

その課題の一つとして、外国人の子どもたちの教育をめぐる問題がある。具体的には、公立の義務教育諸学校¹に通う外国人児童生徒の増加に伴う日本語指導の必要性、外国人学校（民族学校）の経営の安定化と適切な教育体制の整備、不就学となっている外国人の子どもの存在などが挙げられよう²。この中で特に深刻なのは、どの学校等にも籍をおかず、学びの機会を剥奪されている不就学の子どもの問題である³。例えば、2015年度の統計では、義務教育年齢の外国人の子どもたちは約10万2900人、このうち、日本の国公立の義務教育諸学校に通う者は6万8002人である⁴。残りの約3万5千人のうち、外国人学校などの各種学校（学校教育法第134条）⁵に通う者は2万5千人弱である。外国人の子どもたちが通う教育施設には各種学校として認可されていないものもあることから、単純に計算することはできないが、少なくとも数千人規模の子どもたちがいずれの学校等にも在籍していない（不就学の状況におかれている）ということになると考えられる⁶。日本人の同年齢の子どもたち約1000万人のうち、居所不明として不就学となっているのが118名（無戸籍の者は含まれていないため、実数はもう少し多いと考えられる）に過ぎないことに比べれば、この数が非常に大きいことが分かるであろう。

ところで、最高裁判所はその判決の中で、「子どもの教育は、子どもが将来一人前の大人となり、共同社会の一員としてその中で生活し、自己の人格を完成、実現していく基礎となる能力を身につけるために必要不可欠な営みであり、それはまた、共同社会の存続と発展のためにも欠くことのできないものである」と指摘する。その上で、「一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有する」⁷と述べる。このように子どもにとって教育が個人の成長・発達、人格形

成のために、また、社会性を獲得するために必要不可欠なものであり、それゆえ適切な条件を具備した教育施設などにおいて教育を受ける機会を得ることは個人の重要な権利の一つであるということは言を俟たないであろう。そうであれば、こうした教育の必要性は子どもたちの国籍、文化的・社会的背景の相違、さらには在留資格の違いによって異なるものであってはならないはずである。しかしながら、現実には、日本に在留しつつも、日本国籍を持たない外国人であるという理由から、(教育を受けたくても)教育を受けられない子どもが存在しているのである。

こうした状況を生み出している理由の一つとして、日本国憲法第26条が定め、教育基本法、学校教育法において具体化された「教育を受ける権利」がその文言の通り「国民」にのみ保障されるものであり、とりわけ、就学義務は外国人に及ぶものではないと解されていることが挙げられる⁸。他方で、日本は国籍の区別なく、その管轄下にある「すべての者」の人権の保障を目的とした人権条約を批准しており、その中には社会権規約(経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約)(1966年採択、1976年発効)や子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)(1989年採択、1990年発効)のように「教育を受ける権利」について言及するものもある。これらの条約は日本国憲法第98条2項に定められた国際法規の誠実な遵守義務に基づき、それ以上の特段の立法措置をとることなく、国内で法としての効力とともに、法律に優先する地位を持つとの見解が有力である⁹。そうであれば、外国人の子どもが教育を受ける権利や就学義務はこれらの条約に基づいて保障されてもよいはずであるが、現状は異なっている。

さて、「教育を受ける権利」について規定するこれらの法規範についてもう少し詳しく見ておくことにしよう。まず、国内法についてであるが¹⁰、日本国憲法第26条1項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、「教育を受ける権利」について規定している。これを受けて、2項前段で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」と定め、特に、子どもの教育を受ける権利を保障するために、法律に基づいて、保護者に対して教育を受けさせる義務を課すこととしている。憲法の施行(1947年5月3日)に先立ち公布・施行(1947年3月31日)された旧教育基本法は、憲法に規定される教育を受ける権利の内容を具体化する法律であり、第1条で教育の目的(教育は、「人格の完成」と「平和的な国家及び社会の形成者」である「国民の育成」を期するものであるとされた)、第2条で教育の方針を明らかにするとともに、第4条1項で「国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う」とし、義務教育について憲法第26条2項とほぼ同一の規定をおいていた。また学校教育制度について定める学校教育法も同時に施行され、第22条1項と第39条1項で子どもを義務教育諸学校に就学させる「保護者」の義務(就学義務)を定め、その違反に対して処罰規定をおいていた(第91条)。その後、教育基本法は2006年12月に全面的に改正された。第1条の教育の目的は簡素化される(「国民の育成」を形容する字句が削除された)とともに、第2条の見出しが教育の目標と改められ、新たに「公共の精神」に基づく社会形成への参画(3号)や「伝統と文化」の尊重と「我が国と郷土」を愛する態度の涵養(5号)が付加された¹¹。また、義務教育について規定する第5条は、1項で「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う」とし、2項で新たに義務教育の目的を定め、「義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする」とした。この法改正を受けて、学校教育法も大幅に改正され、第16条において「保護者」は「子に九年の普通教育を受けさせる義務を負う」と定め、保護者の義務教育諸学校への就学義務(第17条1項、2項)と罰則(第144条1項)について規定する。なお、教育基本法に定められた義務教育の目的を反映して、第21条において新たに義務教育の目標が規定されている。

次に、国際法についてであるが¹²、日本が1979年に批准した国際人権規約の一つである社会権規約

第13条は、同条約第2条2項に規定される差別禁止義務を前提に、1項で「教育についてのすべての者の権利を認める」とし、2項(a)で「初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする」と定めている。また、同項(b)で中等教育についても「すべての者に対して機会が与えられるものとする」としている。なお、3項で子どものために保護者による学校選択の自由が尊重される旨を規定している。1994年に批准した子どもの権利条約第28条は、同条約第2条1項の差別禁止義務や第3条1項の「子どもの最善の利益」を考慮する義務を前提として、1項で「教育についての子どもの権利を認め」た上で、同項(a)(b)において社会権規約と同趣旨の規定をおいている。また、第29条で教育の指向すべき目的について詳細に定めている。さらに、第30条では民族的、宗教的、言語的マイノリティの子どもが自己の文化を享有し、宗教を信仰し、言語を使用する権利を否定されない旨を規定する。

概ねではあるが、文言上、日本国憲法及び教育基本法では「国民」の教育を受ける権利とともに、その子どもに「普通教育を受けさせる義務」について規定しており、その上で、学校教育法において「保護者」の就学義務を規定している。これに対し、日本が批准した人権条約は、いかなる差別もなく、教育についての「すべての子ども(人)」の権利が保障され、初等教育は義務的なものとされる(中等教育については機会が与えられる)と規定している。ただし、これらの規定からは、教育を受ける権利や普通教育を受けさせる義務は国民のみを名宛人としているのか(外国人を対象としてはならないのか)、また、就学義務を負う保護者には外国人は含まれないのかについて明確ではないように思われる。そうであれば、外国人の子どもたちの現状を鑑みて、むしろ条約適合的な国内法の解釈を行うべきではないか、また、そうした解釈を行った場合にはどのような問題が生じうるのだろうか。

以上の問題関心から、本稿では、日本における外国人の子どもの「教育を受ける権利」の保障について考察しようとするものである。そこで、まず、義務教育を所管する文部省／文部科学省がこれまで取ってきた外国人の子どもに対する教育政策の展開を整理し(Ⅱ)、その上で、日本国憲法、教育基本法、学校教育法と日本が批准した人権条約が「教育を受ける権利」についていかなる保障をしているかを検討し(Ⅲ)、最後に、若干の考察(Ⅳ)を加えることにしたい。

Ⅱ 外国人の子どもに対する教育施策の展開

外国人の子どもの教育は必ずしも最近になって発生した問題ではない。歴史的に同質性の高かった日本においても、外国人は在留してきており、その子どもたちの教育について、国(文部省／文部科学省)はさまざまな施策を講じてきた。前述のように、就学義務が課されていない外国人の子どもたちもその多くは公立の義務教育諸学校に就学している。ただし、その法的根拠は明確ではない。この点、文部科学省は「外国人の子どもには、我が国の義務教育への就学義務はないが、公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえ、日本人児童生徒と同様に無償で受入れ」(強調筆者)、「教科書の無償配付及び就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障」するとしている¹³。すなわち、社会権規約第13条や子どもの権利条約第28条を踏まえて、「市町村教育委員会は、必ずこれ(就学の希望)を許可し、公立の小・中学校に受け入れることが…義務付けられている」¹⁴と考えているようである。しかし、受入れが義務であることを明記した法律は存在しない。他方で、社会権規約の批准以前からも、国は同様の指導を行い、外国人の子どもの義務教育諸学校への受入れを行ってきた経緯がある。このように、外国人の子どもには就学義務がないにもかかわらず、入学を希望する場合には公立の義務教育諸学校への受入れが義務づけられるというある種の矛盾を孕んだ解釈は、歴史的な文脈の中で構築されてきたものと考えられる。そこで、こういった(法)解釈をとるに至った経緯を考えるため、これまで外国人の子どもについて国がとってきた教育施策について、時系列的に(便宜上、ニューカマーが増加する1990年前後で区分し)その展開と動向を整理する

ことにする。その際、就学に関わる取組みを主に取り上げるが、それ以外の問題に対する取組みについても必要な範囲で確認することにしたい。

1. 1990年以前の政策について

まず、日本において外国人の子どもの教育が問題となったのは、オールドカマーの子どもたちについてであった。第二次大戦直後、約230万人に達していた朝鮮民族の多くは帰国するが、約60万人が日本に残留することになる。彼らは民族的アイデンティティの昂揚のもと、子どもへの民族語、民族文化の教育の必要性から、各地に母国語講習会、民族学校を設置するようになったとされる¹⁵。この当時、在日韓国・朝鮮人¹⁶の法的地位は、GHQの占領政策を受けて非常に曖昧な状態におかれていた。というのも、在日韓国・朝鮮人が法的に日本国籍を喪失する（一方的に剥奪される）ことになるのは、サンフランシスコ平和条約が発効する直前の1952年4月28日に出された法務府民事局の通達「平和条約の発効に伴う朝鮮人台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について」（1952（昭和27）年4月19日、法務府民事甲438号民事局長通達）によってであり、それまでは日本国籍を有していたからである¹⁷。他方で、日本国憲法が施行される前日に公布された最後の勅令である「外国人登録令」（1947（昭和22）年5月2日勅令第207号）第11条では、在日韓国・朝鮮人は「この勅令の適用については、当分の間、これを外国人とみなす」とされており、日本国籍を離脱していないが、外国人とみなすという取扱いをされていたのである。

こうした法的地位にあった在日韓国・朝鮮人の就学義務について、文部省はどのような見解をとっていたのであろうか。文部省が初めて見解を示したのが、1947年4月12日の文部省教育局長通達「朝鮮人児童の就学義務に関する件」（東海北陸地方行政事務局長官宛）であったとされる。この通達では、「現在日本に在留する朝鮮人は日本の法令に服しなければならない。従って一応朝鮮人の児童についても日本の児童と同様、就学させる義務があり、かつ実際上も日本人児童と異なった不利益な取扱いをしてはいけない」としていた。ただし、「就学義務を強制することの困難な事情が一方的にあり得るから実情に考慮して適切に措置されたい」という例外を設けていた¹⁸。しかし、翌年1月の文部省大阪出張所所長、都道府県知事宛の文部省学校教育局通達「朝鮮人設立学校の取扱いについて」（1948（昭和23）年1月24日官学第5号）において、GHQの指示に沿って、在日韓国・朝鮮人も「日本の法令に服しなければならない」のであり、教育基本法、学校教育法に基づき「朝鮮人子弟であっても、学令に該当する者は、日本人同様、市長村立又は私立の小学校又は中学校に就学させなければならない」とした。なお、この通達において義務教育のために民族学校などを各種学校として設置することは認められないとされた（閉鎖・改組が求められた）ため、朝鮮人学校閉鎖をめぐる「阪神教育闘争」が発生した¹⁹。

ところで、在日韓国・朝鮮人以外の外国人の就学義務についてはどのように解していたのであろうか。1953年1月20日の岩手県教育委員会教育長宛の文部省初等中等局財務課長回答「外国人の就学について」で、文部省は1948年1月24日の官学第5号で「朝鮮人に就学義務を認めたが、当時においても、一般の外国人には就学義務はなかった」としている。なお、この回答において「朝鮮人は…すべて日本国籍を喪失したので、…一般の外国人と同様で就学義務はない」ともしている。このように文部省は在日韓国・朝鮮人のみを例外として、外国人には原則として就学義務がないとしていたのである²⁰。

そこで、在日韓国・朝鮮人が日本国籍を喪失した後は、一般の外国人と同様の対応がなされることになった。このことを明示したのが、1953年2月11日の文部省初等中等局長通達「朝鮮人の義務教育諸学校への就学について」（1953（昭和28）年2月11日、文初財第74号）である。この通達によれば、「平和条約の発効以降は在日朝鮮人は日本の国籍を有しないこととなり、法令の適用については一般の外国人と同様に扱われる」。しかし、在日韓国・朝鮮人については「従来からの特別の事情」があ

るため、「なるべく便宜を供与する」。そこで、就学の申出があった場合には、日本の法令の遵守を条件として、「事情の許す限りなお従前通り入学を許可する」(強調筆者)。ただし、外国人であるため、「学齢簿に記載する必要はないし、就学履行の督促という問題もなく、なお外国人を好意的に公立義務教育学校に入学させた場合には義務教育無償の原則は適用されない」。このように「事情の許す限り」(裁量の範囲内で)入学が許可されうるものの、国籍を喪失し、外国人になれば、就学義務だけでなく、教育を受ける権利も保障されないものとされたのである²¹。

こうした文部省の見解は、日韓の国交樹立に伴って、1965年6月22日に日韓法的地位協定(日本国に居住する大韓民国国民の法的地位および待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定)が締結されたことにより、変更を受けることになる。日韓法的地位協定は第1条で在日韓国人について永住資格(協定永住)を認めるとともに、第4条(a)で「教育、生活保護及び国民健康保険に関する事項」について「妥当な考慮」を払うとしていた。この協定に基づき、1965年12月28日に各都道府県教育委員会・各都道府県知事宛の文部事務次官通達「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定における教育関係事項の実施について」(1965(昭和40)年12月28日初財第464号)が出され、その中で、市町村の教育委員会は①永住資格を持つ在日韓国人の子どもの保護者が公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には入学を認めること、②入学を希望する保護者に入学の申請をさせ、入学期日を通知すること、③授業料・教科用図書を無償とし、就学援助措置も日本人と同様とすることなどの「妥当な考慮」を払うものとされた。また、永住資格を持たない大韓民国国民以外の朝鮮人も同様の取扱いをすることとされたものの、教育課程の編成・実施については特別な取扱いをすべきでないと言われた²²。なお、この通達と同時に出された、文部事務次官通達「朝鮮人のみを収容する教育施設の取り扱いについて」(1965(昭和40)年12月28日文管振第210号)において、上記通達によって在日朝鮮人にも公立の義務教育諸学校への入学が認められることになったので、「極めて不正常的な状態にある」公立の朝鮮人小中学校、同分校などは存続を見直すこと(廃校とすること)、また、私立の朝鮮人学校は「1条校」として認可されるべきではなく、教育が日本の社会に有害なものでない限り禁止されるわけではないが、各種学校としても認可すべきではないこととされた。

その後、1979年に社会権規約を批准したことを受けて、在日韓国人以外の在留外国人の子どもについても公立の義務教育諸学校に入学を希望する場合には無償の教育が受けられる機会が保障され、1965年の文部省事務次官通達で言及されたものと同様の扱いがなされるようになった²³。ただし、1980年代半ばまでは、1975年頃から日本に到着し始めたいわゆるインドシナ難民の受入れと定住化があったものの、在留外国人の数が急増したわけではなかったため、文部省による新たな施策はみられない。

以上の文部省の施策の特徴としては、次の点が指摘できるであろう。まず、外国人の子どもには、原則として、就学義務のみならず、無償の教育を受ける権利についても認められないという立場である。すなわち、子どもに就学の機会が与えられるか否かは国籍が決定的な要素となると解していた。当初は「特別の事情」のため、その後は日韓法的地位協定により「妥当な考慮」を払われていた在日韓国・朝鮮人については、公立の義務教育諸学校へ就学することが許可されていたが、これについても権利としてというよりも「好意的」にして「恩恵的」なものとして認められたものに過ぎなかった²⁴。こうした対応は、すべての者の教育を受ける権利、無償の(初等)義務教育を定める社会権規約を批准した後も維持されていたものと考えられる。それゆえ、外国人の子どもの不就学について積極的な措置が講じられてこなかったようである。次に、民族教育を行う外国人学校、特に、朝鮮人学校については、社会主義・共産主義に対する社会情勢を受けて、消極的というよりむしろ敵対的ともいえる姿勢がみられ、「1条校」としても各種学校としても原則認めないという立場がとられていた²⁵。この点、外国人に対しても日本の公立の義務教育諸学校で学校教育法や学習指導要領等に基づき編成・

実施される教育を行えばよく、「特別の取扱いをすべきでない」とされていることと相俟って、民族教育を受ける権利についての視点は欠けており、日本社会への同化を求める教育という傾向がみられるように思われる。最後に、在日韓国・朝鮮人の子どもの多くは、おそらく日本生まれで日本に長く在留しているものと考えられることから、日本語教育の必要性については問題とはされてこなかったと考えられる。

2. 1990年以降の政策について

1990年の入管法改正により日系人を含むニューカマーの在留が急増したため、国はその子どもたちの教育問題に対して従来とは異なった新たな施策を講じる必要が出てきた²⁶。90年代初期にはニューカマーの子どもたちを受け入れるような外国人学校は存在していなかったため²⁷、その多くは公立の義務教育諸学校に就学するか、不就学の状況におかれることになったと考えられる。ニューカマーが集住する地域の公立の義務教育諸学校では、文化的・社会的背景だけでなく、言語の異なる子どもたちへの取組み、特に、日本語教育の必要性が喫緊の課題となった。そこで、文部省は1991年9月から公立小中高等学校における「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」を実施し、この調査を受けて、日本語指導が必要な児童生徒の教育の改善充実に資する施策等が講じられるようになった。

ところで、1991年に在日韓国人の子どもたちの教育をめぐる新たな展開があった。日韓法的地位協定第2条1項に基づいて在日韓国人（主に在日韓国人三世）の法的地位と待遇に関する日韓政府の協議が行われ、日韓外相の間で「日韓覚書（日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書）」（1991年1月10日）が署名された。この覚書の中で教育関係事項として、①学校の課外で行われている韓国語や韓国文化等の学習が今後も支障なく行われるよう配慮すること、②教育機会を確保するため、保護者に対し就学案内を発給するよう指導することが確認された。

これを受けて、文部省は各都道府県教育委員会教育長宛に文部省初等中等教育局長通知「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施について」（1991（平成3）年1月30日文初高第69号）を出し、①教育課程における特別な取扱いとして「課外において、韓国語や韓国文化等の学習の機会を提供すること」は制約されないこと、②市町村教育委員会は、公立の義務教育諸学校への入学を希望する者が「その機会を逸することのないよう」、「就学予定者に相当する年齢の在日韓国人の保護者に対し、入学に関する事項を記載した案内を発給すること」とした。さらに、これらの取扱いは在日韓国人以外の在留外国人についても準用されるとしていた。

これによって、学校教育法施行令第5条1項に基づいて日本人に送付される「就学通知」に相応する「就学案内」が、ニューカマーの子どもたちを含むすべての該当年齢の子どもをもつ外国人の保護者へと送付されることになった²⁸。ここで留意すべきは、就学案内の送付は外国人の子どもへの不就業への取組みとしては有用なものであるが、就学にあたってはこれまでと同様にまず保護者からの申請があり、それを受けて市町村教育委員会が許可を与えるという基本的な手続きが変更されたわけではなかったということである。それゆえ、就学案内が送付されても、保護者が就学の申請をしなければ²⁹、教育委員会の側は対応する義務を負わず、子どもの就業機会が失われることになる。また、教育委員会が許可を与えなければ、当然のことながら、就学することはできない。事実、各市町村教育委員会の間では温度差があったとされる³⁰。これが事実であれば、人権条約等を踏まえて許可することが市町村教育委員会に義務づけられるという現在の文部科学省の見解とは異なる立場がとられていたことになろう。

さて、前述のように、文部省の施策は日本語指導体制の整備や日本語指導のための教材開発などを中心に進められた。例えば、1992年から外国人児童生徒に対して日本語指導等を行う教員の加配配置

（加配教員：国の補助率1/3）が行われ、翌年から日本語指導教員養成のための研修も開始された。また、同年から日本語の初期指導教材（『にはんごをまなぼう』）などを作成するとともに、1995年には外国人児童生徒を受け入れる際の留意事項をまとめた教員向け指導資料（『ようこそ日本の学校へ』）の配布を行ってきた。さらに、いわゆる「ダブルリミテッド」や「セミリングル」と呼ばれるような母語も日本語も不十分な能力しか持たず、また、学校での学習に必要な日本語能力も身に付けられないことがないように、日本語教育においては「生活言語能力」のみならず「学習言語能力」を育成することが不可欠である。そこで、日本語の初期指導から教科指導につながるJSL（Japanese as a Second Language（第二言語としての日本語））カリキュラムの開発が2001年から開始され、2007年度には「JSLカリキュラム実践支援事業」が実施された³¹。

このように日本語教育への取組みに力が注がれる一方で、不就学問題への対応が遅れていたことから、1996年12月、当時の総務庁は「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監査」の結果に基づき、文部省に対して外国語の『就学ガイドブック』の作成・配布などによって、外国人児童生徒の保護者に対する外国語による就学案内、就学援助制度等の教育関連情報の的確な提供を促すこと、また、外国人児童生徒の受入れ学校の日本語指導体制の充実を行うよう勧告を行った。その後、2003年8月、総務省行政評価局は、①就学案内等の徹底、②就学援助制度の周知の的確化、③日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進の三点について調査を行い、「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知」として文部科学省に対してさらなる勧告を行った。具体的には、文部科学省が英語やニューカマーが日常生活で使用する多言語（ポルトガル語、中国語、スペイン語、フィリピン語、韓国・朝鮮語及びベトナム語）で記載された『就学ハンドブック』等を作成することによって、①中学校入学の際にも外国人の子どもの保護者に対して就学案内を送付すること、就学案内は英語その他の多言語で作成すること、②就学援助制度の通知については小中学校の入学前に行うこと、その説明資料については英語その他の多言語で作成すること、また、③通学区域内に日本語指導体制が整備されている学校がない場合、通学区域外の受入れ可能な学校への通学を認めること、などの措置を市町村教育委員会がとるよう改善を求めたのである³²。こうした総務省の勧告の主たる目的は、外国人労働者をめぐる諸問題の一つである外国人の子どもの不就学問題について、日本の公立の義務教育諸学校への就学を促進することなどで解決しようとしたものであったといえる³³。

この勧告に応じて、文部科学省は外国人の子どもたちが公立の義務教育諸学校への就学の機会を逸することのないよう、2005年に日本の教育制度や就学手続等をまとめた7カ国語の『就学ガイドブック』を作成するとともに、2005年度から「不就学外国人支援事業」として、不就学の実態調査を実施した。また、2006年6月22日に各都道府県・指定都市教育委員会教育長など宛の文部科学省初等中等教育局長通知「外国人児童生徒教育の充実について」（2006（平成18）年6月22日18文科初368号）を出し、外国人の子どもの就学の機会を確保できるよう、就学案内等の徹底（勧告に沿った措置をとること）、外国人関係行政機関（外国人登録窓口、ハローワーク等）との連携の促進、外国人の子どもの保護者に適切な情報提供を行うこと、就学手続時の居住地等確認方法を弾力化すること（外国人登録証明書による確認に限らず、他の書類などで柔軟に対応すること）、多様な人材の積極的活用を図ることを要請した。その結果、例えば、2007年度からの「帰国・外国人児童生徒受入促進事業」（その後、補助事業）では、就学促進員の活用、入学前の子どもに対する「初期指導教室（プレクラス）」の実施、学校と保護者の連絡調整のための支援員の配置など外国人の子どもが不就学とならないよう働きかけが行われた。

こうした流れと前後して、ニューカマーの子どもたちの教育施設として外国人学校が開設され、そこに就学する子どもも増えていった。当初、これらの外国人学校は各種学校等の認可を受けていない教育施設のみであった。それゆえ、各都道府県の補助金等の対象にもならず、公的支援（税制優遇、通学定期券の割引など）も受けられず、また、高額な授業料が必要になるなど外国人の子どもの就学

機会の保障という観点からは大きな問題を抱えていたといえる。こうした状況を改善するために、とりわけ、財政事情が厳しい外国人学校の状況に応じた各種学校の基準の制定や緩和が必要とされた。そこで、2004年6月に文部科学省は「各種学校規程の一部を改正する省令（平成16年文部科学省令35号）」を出し、校舎面積や他の学校の施設・整備の使用などの基準緩和を行い、これを受けて、ブラジル人学校などの外国人学校の一部は各種学校・準学校法人として都道府県知事からの認可を受けるようになった³⁴。ただし、現在も未認可の外国人学校も多く、また、各種学校として認可されても「1条校」と比して制度上、経済上の差異が大きいため、そこに就学する子どもたちは不利な環境におかれている³⁵。

このようにニューカマーの子どもたちは、公立の義務教育諸学校か外国人学校かのいずれかを選択することによって就学機会が確保できるようになっていった。しかし、2008年のリーマンショック後の経済状況の悪化を受けて、ブラジル人学校等の外国人学校への就学が継続できず、不就学や不登校となる子どもたちが急増した。外国人学校に就学する約40%の子どもが退学等に追い込まれたともされる事態への緊急対応を求められた文部科学省は、2009年3月27日に各都道府県・指定都市教育委員会教育長など宛の文部科学省初等中等教育局長通知「定住外国人の子どもに対する緊急支援について」（2009（平成21）年3月27日20文科初第8083号）を出した。この中で、定住外国人の子どもの公立の義務教育諸学校への円滑な受入れのために、日本語指導・適応指導を実施すること、不就学となった子どもの日本語教室等への体験的な受入れ、不登校となった外国人児童生徒の適応指導教室への受入れの検討などの措置を求めた。その実施のために、文部科学省は、国の事業（国際移住機関（IOM）を事務局）として、2009年度より3年間の予定（その後延長され6年間）で「定住外国人の子供の就学支援事業」（虹の架け橋教室）を行った。2015年度からは「定住外国人の子供の就学促進事業」（補助事業：国の補助率1/3）として同様の事業が継続されている。

不就学問題への対応と並行して、文部科学省の施策は受入れた外国人児童生徒の教育の充実をいかにして図るかに力点を置いて進められる。まず、2008年6月に、初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会（2007年7月設置）による報告書『外国人児童生徒教育の充実方策について』が出された。この報告書は、外国人労働者問題関係省庁連絡会議が2006年12月25日に取りまとめた『『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』において、日本社会でともに生活する外国人の環境整備の取組みの一つとして「外国人の子どもの教育」が挙げられていたことを受けて作成されたものである³⁶。「生活者としての外国人」という視点から、これまでの外国人児童生徒の就学支援に加えて、外国人児童生徒の教育に関する国・地方公共団体・民間企業等の役割と責任分担、学校での適応指導・日本語指導の改善・充実、地域との連携について提言がなされた³⁷。また、2010年5月には、「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」（2009年12月設置）が取りまとめた『『定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会』の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイント』³⁸が示された。その中で外国人児童生徒の教育等の基本方針として、「子どもの教育については、公立学校とブラジル人学校等の外国人学校」の「どちらを選択するかは、子ども・保護者の判断に委ねられるべき」とし、そのために、公立学校は「日本語指導、適応支援、進路指導等の受入れ体制の整備」を行い「入りやすい公立学校」を目指すこと、また、外国人学校は「経営を安定させ、充実した教育内容を提供」できるように「各種学校・準学校法人化を促進する」ことが求められた。こうした提言を受けて、2010年度から「外国人児童生徒の総合的な学習支援事業」が実施され、外国人児童生徒に対して適応指導、日本語指導を行える環境づくりが進められている。また、2014年度から「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細かな支援事業」（補助事業：国の補助率1/3）が開始され、外国人児童生徒の受入れから卒業後の進路までの一貫した指導・支援体制の構築が図られた。さらに、学校教育法施行規則の改正が行われ、日本語指導が必要な児童生徒を対象として個々人に応じた「取り出し」指導を行う「特別の教育課程」が編成・実施されている。

最後に、時系列的にはやや前後するが、外国人の子どもの就学に関わると考えられるものに言及しておく。それは、2009年7月15日に入管法等が改正され、国による一元的な在留管理制度が導入されることを受けての施策である。この法改正によって、外国人登録法が廃止されるとともに、住民基本台帳法も改正され、正規に滞在している外国人住民については住民票及び住民基本台帳が作成されることになった(施行は2012年7月9日)。そこで、2012年7月5日に各都道府県・指定都市教育委員会教育長宛の文部科学省初等中等教育局長通知「外国人の子どもの就学機会の確保に当たっての留意点について」(2012(平成24)年7月5日24文科初第388号)が出され、外国人の子どもの就学の機会を確保できるよう、住民基本台帳の情報に基づいて就学案内を通知すること、そのために外国人の子どものについても学齢簿に準ずるものを作成して情報管理をすること、外国人関係行政機関(市町村の住民基本台帳担当部署、福祉担当部署、ハローワーク等)との連携の促進、就学手続時の居住地等確認方法を弾力化すること(在留カード等の提示に限らず、他の書類などで柔軟に対応すること)が求められた。この法改正以前は、非正規滞在の者であっても外国人登録が義務づけられており(その場合には「在留の資格なし」と記載される)、各市町村には外国人登録原票が保管されていたことから、それに基づいて就学通知を送付することも可能であった。先の2006年の文部科学省初等中等教育局長通知(18文科初368号)は、居住地等確認方法の弾力化により、その在留資格に関わらず、公立の義務教育諸学校への就学を認めうるものであったともいえよう。しかし、この通知によって住民基本台帳が作成されない非正規滞在の外国人の子どものについては就学通知の送付がこれまで以上に困難になると考えられ、就学機会の確保という観点からは後退するものになったといえる³⁹。なお、文部科学省は、外国籍の子どもが公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、国際人権規約等を踏まえ「在留資格のいかんを問わず無償での受入れ」を行っており、公立の義務教育諸学校に在籍する外国籍の児童生徒についても「在留資格がどうなっているか」についての確認は行っていないこと、また、非正規滞在であると分かっても出入国管理法第62条2項に基づく通報義務を履行しないこともありうるとはしている⁴⁰。

以上の文部省・文部科学省の施策の特徴としては、次の点が指摘できるであろう⁴¹。まず、これまで中心であった在日韓国・朝鮮人の子どもの教育問題からニューカマーの子どもの教育問題へとその軸を移し、前者の問題をある面では放置しつつ、現場で喫緊の課題となっていた日本語指導や学校への適応指導についての施策を展開してきたことである。確かに、外国人の子どもたちが日本で生活するためにも、また、将来も日本社会で自己実現を図っていくのであれば、日本語能力の涵養は必要である。また、教育が単に知識を得るだけでなく、個人の人格形成や社会性の獲得にとって重要なものであることからすれば、日本の義務教育諸学校に就学する限りにおいて、子どもの「教育を受ける権利」を保障するために日本語指導や適応指導が不可欠なことは理解できる⁴²。それゆえ、個々の子どもの能力に着目した日本語教育等がなされていることは評価できよう。しかし、例えば、日本が批准している子どもの権利条約第30条や自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約)第27条にも規定されているように、子どもが自己のアイデンティティを確立するための民族教育(マイノリティ教育)を受ける機会の保障についての施策も必要ではないだろうか。

次に、上記の点にも関わるが、これまでの朝鮮人学校への対応とは異なり、外国人学校について各種学校・準学校法人化への取組みなど積極的な支援策が講じられてきたことである。例えば、2010年の「文部科学省の政策ポイント」で外国人の子ども及びその保護者に学校の選択権を認めていることから、マイノリティ教育を受ける機会がある程度保障されるようになったといえる。ただし、「1条校」と各種学校との間の不平等や未認可の外国人学校の存在など、その保障は実際のところ限定的なものであり、人権条約が規定するような権利の保障とまではいえないように思われる。また、外国人の子どもの不就学に対しては、調査の実施、就学案内の送付やその多言語化など様々な取組みがなされており、外国人の子どもの就学機会の確保という点からは評価できる。ただし、子どもの在留資

格については問わないとしつつも、実際には、非正規滞在の外国人の子どもについては就学機会が与えられにくい制度となっている。なお、以上の施策は文部科学省が各都道府県教育委員会を通じて市町村教育委員会に要請するものである。それゆえ、各自治体の財政状況や（外国人の集住地域か非集住地域の相違による）認識の違いなどから、その取組みに差異が生じていることも問題であろう。

最後に、文部科学省は外国人の子どもたちも人権条約に基づいて「教育を受ける権利」を持つことを認めているが、未だ公立の義務教育諸学校に就学するためには「許可」を得なければならないとしていることである。つまり、その保障はあくまでも「事実上」のものであり、かつての「恩恵」や「好意」による就学と通底する考え方が維持されているということである。こうした考え方の根底には、教育基本法に定められた教育の目的（「国民の育成」）及び義務教育の目的（「国家及び社会の形成者として必要…な資質を養うこと」）の文言から、義務教育を「国民教育」、「国家の形成者の育成のための教育」と過度に結びつけて評価し、国民でない外国人の子どもには義務教育を受ける権利がない（その保護者に就学義務を課せない）との理解があるように思われる⁴³。

これまで整理してきた文部省／文部科学省の施策の問題について考察するために、以下では、日本国憲法や他の国内法、人権条約が定める「教育を受ける権利」とはどのようなものかについて検討することにする。

〔付記〕本稿は平成27年度及び平成28年度岐阜大学COC「地域志向学プロジェクト」による研究成果の一部である。

¹ 義務教育諸学校とは、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律第2条第1項に規定するように、学校教育法の規定にしたがい、小学校、中学校、中等教育学校の前期課程並びに特別支援学校の小学部及び中学部をいう。

² 外国人の子どもの教育問題については、吉田多美子「外国人子女の教育問題—南米系外国人を中心に—」『人口減少社会の外国人問題—総合調査報告書』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年）125-140頁参照。

³ 佐久間孝正『外国人の子どもの不就学—異文化に開かれた教育とは』（勁草書房、2007年）61-62頁。

⁴ 法務省「在留外国人統計（旧外国人登録統計）統計表」（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00057.html）及び文部科学省「平成27年度学校基本調査」（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001011528>）によった。なお、法務省の統計は2015年6月末現在の数であることから、6歳から15歳までの男女のうち、6歳については4分の3、15歳については4分の1として、合計数を義務教育年齢に当たる外国人数と推計した。

⁵ 各種学校とは、1条校（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）以外の教育施設で、「学校教育に類する教育を行うもの」をいう（ただし、専修学校などは除く）。各種学校規程に定められた条件を備えたものが、公立の場合、都道府県の教育委員会、私立の場合、都道府県知事が認可する。一般には、珠算学校、語学学校、予備校などがこれに該当する。

⁶ 2008年から2012年までの外国人の子どもの就学状況については、宮島喬『外国人の子どもの教育—就学の現状と教育を受ける権利』（東京大学出版会、2014年）71-75頁を参照。なお、この人数は正規に滞在する子どもの数を示すものであり、その保護者が非正規滞在のため在留資格を持たない子どもの数は把握しきれていないことに留意する必要がある。

⁷ 旭川学力テスト事件—最大判1976（昭和51）年5月21日刑集30巻5号615頁。

⁸ 宮島『前掲書』76-77頁。また、文部科学省初等中等教育局国際教育課『外国人児童生徒受け入れの手引き（平成23年3月）』でも、「外国籍の保護者には、その子どもに日本の教育を受けさせる義務はありませんので、日本に在住する外国籍の子どもすべてが日本の学校に在籍するわけではありません」としている（3頁）。

⁹ 例えば、吉川和宏「条約の国内法的効力」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、2008年）334頁、山本草二『国際法〔新版〕』（有斐閣、1994年）103-104、110頁、芦部信喜『憲法学Ⅰ 憲法総論』（有斐閣、1992年）89-91頁など。ただし、批准・公布された条約が国内で法としての効力を持つとしても、そのままの形で国内法

として(司法的救済の根拠として)直接適用可能であるとはいえない。直接適用ができるか否かについては、当該条約、条項に自動執行性(self-executing)がなければならないとされる。自動執行性の判断基準として当事国の意思(主観的要件)と明確性(客観的要件)が必要であるとされることについては、小寺彰・岩沢雄司・森田章夫編『講義国際法〔第2版〕』115-116頁(有斐閣, 2010年)[岩沢雄司]を参照。なお、この自動執行性の用語は一義的ではなく、論者によって(特に、憲法学者と国際法学者との間で)異なっている(小寺ほか『前掲書』114-115頁[岩沢], 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂, 2011年)88頁)。ところで、条約が国内で法として効力を持つとはどういった意味であろうか。この問題についての確に答えるためにはさらなる検討が必要であるが、さしあたり、次のように捉えることにする。条約(各条項)に定められた義務の名宛人は「国家」であり、その義務内容によって異なり得るが、立法、行政、司法のいずれかの国家機関による履行がなされれば義務を遵守したものと考えられる。それゆえ、条約が国内で法として効力を持つからといって、(特に、人権条約のように個人の権利を規定するものについても)必ずしも個人がそこから自らの権利(主観的権利)を主張することはできない。しかし、条約(各条項)に反する国内法令や行政行為が存在する場合には、それらの司法判断の基準(客観法)とはなりうる。この点については、棟居快行「国内裁判所における国際人権の適用をめぐる」芹田健太郎・戸波江二・棟居快行・薬師寺公夫・坂元茂樹『講座国際人権法3 国際人権法の国内的実施』(信山社, 2011年)37-44頁, 申恵丰『人権条約の現代的展開』(信山社, 2009年)215-216頁。

¹⁰ もちろん教育を受ける権利は教育に関する人権(教育人権)の一部をなすものであり、憲法の他の条文、例えば、第13条の幸福追求権、第14条の法の下での平等、第25条の生存権や他の諸法律と密接に関連するものである。この点については、永井憲一編『基本法コンメンタール 教育関係法』(日本評論社, 1992年)1-7頁[永井憲一]。

¹¹ 本条の改正については、さしあたり、荒巻重人・小川正人・窪田真二・西原博史編『新基本法コンメンタール 教育関係法』(日本評論社, 2015年)11-14頁[丹羽徹]を参照。

¹² このほか、1948年の世界人権宣言(国連総会決議3/217)第26条、1959年の子どもの権利に関する宣言(国連総会決議14/1386)第7原則といった国連総会で採択された決議や日本が批准していない移住労働者の権利条約(すべての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する条約)(1990年採択, 2003年発効)第30条が子どもの教育を受ける権利について規定している。

¹³ 文部科学省「外国人の子どもの公立義務教育諸学校への受入について」文部科学省ホームページ(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/009/005.htm) (なお、インターネットによるすべての資料等の最終アクセス日は2016年9月7日である)より。また、第171回国会衆議院文部科学委員会での塩谷立文部科学大臣(当時)の「…外国人がその子供を公立義務教育諸学校へ就学させることを希望する場合は、国際人権規約や児童の権利条約を踏まえて、日本の子供と同様に無償で受け入れている」との答弁(第171回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号(2009(平成21)年4月24日)12頁)などからも確認できる。

¹⁴ (文部科学省内)学校経営研究会編『学校経営質疑応答集〔加除式〕』(第一法規, 2009年)1281-1281の2頁。例えば、第164回国会参議院文教科学委員会での小坂憲次文部科学大臣(当時)による「外国人の子弟でありましても、国際人権規約、そしてまた児童の権利に関する条約等を踏まえまして、日本人と同一の教育を受ける機会を保障すべき」との答弁(第164回国会参議院文教科学委員会会議録第3号(2006(平成18)年3月22日)9頁)も明確ではないものの人権条約に基づく義務の存在を言及したもののように思われる。

¹⁵ 宮島喬「外国人の〈教育を受ける権利〉と就学義務—その適用を巡る諸問題」宮島喬・吉村真子編著『移民・マイノリティと変容する世界』(法政大学出版会, 2012年)[以下、宮島「前掲論文(2012)」]51頁。

¹⁶ 1948年8月13日の大韓民国、同年9月9日の北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)の独立宣言以前は、在日朝鮮人とすべきであるが、その後の記述との関係で時期を分けずに在日韓国・朝鮮人とする。

¹⁷ 在日韓国・朝鮮人の国籍喪失をめぐる法的問題については、大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』(東信堂, 2004年)33-51頁を参照。なお、大沼教授は、通達による国籍剥奪は、日本国憲法第10条(「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」)に違反するものであり、無効であるとする(同上, 312-314頁)。また、1945-52年までの在日韓国・朝鮮人の法的地位を簡潔にまとめたものとして、後藤光男「日本国憲法制定史における『日本国民』と『外国人』—米国の人権政策と日本政府との狭間で—」『比較法学』45巻3号1頁以下。

¹⁸ マキー智子「公立朝鮮人学校の開設—戦後在日朝鮮人教育に対する公費支出の一態様—」『日本の教育史学』55号(2012年)49頁。この通達に例外が設けられていたため、各地の民族学校(朝鮮人学校)が継続することになりえたと考えられる。

¹⁹ 水野直樹・文京洙『在日朝鮮人—歴史と現在』(岩波書店, 2015年) 111-113頁。ところで, この通達により, 在日韓国・朝鮮人の子どもは公立の義務教育諸学校か, 「1条校」として認可された私立朝鮮人小中学校に通学せざるを得なくなった。しかし, 1949年9月8日に, 在日本朝鮮人連盟が団体等規制令で解散させられたため, この団体が運営していた多くの私立朝鮮人学校も一斉に閉鎖せられることになった。そこで, 民族教育を行うための暫定的措置として, 地方自治体による公立の朝鮮人小中学校や同分校が開設されるようになった。この経緯については, マキ「前掲論文」49-54頁参照。

²⁰ このほか, 1951年5月17日の富士宮市教育長宛の文部省初等中教育局庶務課長回答「中国人の子弟で学齢に該当する者の取扱について」で, 文部省は「外国人は, 学校教育法に規定する『学齢児童』には入らないので, 学齢簿の登録から除外する」よう指示し, 外国人に就学義務がないことを示している。

²¹ 田中宏「在日外国人の民族教育権に関する一考察」『龍谷大学経済学論集』45巻5号(2006年)4-5頁。こうした見解に対して, 宮島教授は「外国籍であれば教育を受ける権利も保障しなくてよいとする市民権の国籍への従属論である」とし, 「今日からみると, 人権, 『子どもの権利』にまったくもとのものである」と批判する。宮島「前掲論文(2012)」52頁。

²² 例えば, 学校経営研究会編『前掲書』1293-1294頁によれば, 「正規の教育課程においては, 日本人児童生徒と同様に扱い, 民族教育等特別の取扱いをすべきではない」とし, 「教育内容については, 我が国の教育課程により, 日本語で授業を行えばよく, …教育基本法の教育の目的に示されているように我が国の『国民の育成』を期して…編成・実施される…正規の教育課程においては…同様に取扱いしなければならない」としている。

²³ 総務省行政評価局「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく通知—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として」(2003(平成15)年8月)(http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030807_2_01.html)。米沢広一『憲法と教育15講〔第4版〕』(北樹出版, 2016年)163頁。

²⁴ 佐久間孝正「多文化に開かれた教育に向けて」宮島喬・太田晴雄『外国人の子どもと日本の教育—不就学問題と多文化共生の課題』(東京大学出版会, 2005年)221頁。これに対して, すべての外国人に対して公立の義務教育諸学校への就学を認めるという措置をとったことは, その根拠が何であれ, 子どもの(義務)教育を受ける機会を実質的に保障するものであるとして肯定的に評価する見解もある。竹内俊子「教育を受ける権利主体としての『国民』の意味—外国人の教育を受ける権利について—」『立命館法学』333・334号(2010年)848-849頁。

²⁵ 実際のところ, 各種学校の認可権限を持つ都道府県知事は文部省の通達にもかかわらず, 朝鮮人学校を認可してきた。なお, この文部次官通達(文管振第210号)について, 文部省は地方分権一括法の施行によって効力を失っているとの答弁を行っている(第147回国会答弁書第53号(2000(平成12)年8月25日)。米沢『前掲書』159頁。

²⁶ 本節の以下の記述は, 斎藤康雄「外国人児童生徒の教育をめぐる政策論の動向と展開」『国立教育政策研究所紀要』第141集(2012年)240-245頁, 吉田「前掲論文」及び文部科学省ホームページ「帰国・外国人児童生徒教育情報」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003.htm)を参考にした。

²⁷ 宮島教授は, 例えば, フィリピン人, タイ人, ベトナム人などに対する外国人学校は存在しないこと, また, 通学できる範囲内に外国人学校がある地域は限定されていることなど, 外国人学校(民族学校)には国籍上, 地理上の二重の意味で偏在があるとする。宮島『前掲書』104-107頁。

²⁸ 宮島「前掲論文(2012)」54-55頁。なお, ここでいう「就学予定者」とは小学校を想定していたようであり, 中学校入学予定者に対する各市町村教育委員会の対応はまちまちであったとされる(同上)。

²⁹ 保護者が申請を行わない場合として, 例えば, 転居による未着, 就学案内に使用される言語の問題, 非正規滞在による申請の躊躇など様々な理由が考えられる。さしあたり, 太田晴雄・坪谷美欧子「学校に通わない子どもたち」宮島・太田編『前掲書』27-29頁参照。

³⁰ 宮島喬「学校教育システムにおける受容と排除」宮島・太田編『前掲書』42-44頁。この点につき, 許可に際して条件を付けることもあり, 就学を希望する保護者に対して「就学承認届」や「就学理由等」の書類提出を求める自治体もある。その理由としては, 保護者に日本の教育制度を理解させるためや事前連絡のない(帰国などによる)中途退学などを防ぐためといったこともあるが, 実際にはかなり厳しい条件を付け, その受諾を求めることで申請を抑制しようとしたこともあったとされる(宮島「前掲論文(2012)」56頁参照)。

³¹ JSLの必要性については, さしあたり, 吉田「前掲論文」128-129頁。

³² 総務省行政評価局「前掲通知」。また, 同勧告の改善措置状況等については, 総務省行政評価局「外国人児童

生徒等の教育に関する行政評価・監視結果に基づく局長通知に伴う改善措置状況(その後)の概要」(2006(平成18)年8月)(http://www.soumu.go.jp/hyouka/060803_1.html)を見よ。

³³ なお、2006年に総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を作成し、その中で各都道府県・指定都市に対して、不就学問題への対応として、日本の学校への就学促進の諸施策に加え、外国人学校の各種学校・準学校法人化の認可基準(自己所有要件や資金要件等)の緩和の検討を指針とすることを求めている(総務省自治行政局国際室長「地域における多文化共生推進プランについて」(2006(平成18)年3月27日総行国79号))。

³⁴ なお、2010年9月に設置された「外国人学校の各種学校設置・準学校法人設立の認可等に関する調査委員会」は、2011年3月の提言において現在の各種学校設置・認可審査基準をさらに弾力化するように求めているが、実際の認可権限は各都道府県知事にあり、調査結果からは対応に一致はみられない(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/011/gaiyou/1319308.htm)。

³⁵ 米沢『前掲書』159-162頁、山下雄大「第3章 多文化・多民族共生社会に関わる法と弁護士役割 第1節 外国人の子どもの教育について」関東弁護士会連合会編『外国人の人権—外国人の直面する困難の解決をめざして』(明石書店、2012年)202-205頁参照。

³⁶ 初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会「外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)」(2008(平成20)年6月)(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm)の「はじめに」より。

³⁷ なお、この報告書では、「I 外国人児童生徒の受入状況と外国人児童生徒教育の意義」において、外国人の子どもの公立小中学校に受け入れることの意義を、「外国人児童生徒の教育は、外国人児童生徒の健全な育成と我が国の社会への適応を図る上で重要であるとともに、同じ学校で学ぶ日本人の子ども達の国際性の涵養や学校そのものの教育活動の向上等にも資することとなる」としている。他方で、こうした意義を認めつつも、「はじめに」において、「従来より、国際人権規約における規定等を踏まえ、義務教育の就学年齢にある外国人の子どもが公立の小学校、中学校への就学を希望する場合には、無償での受入を行うとともに、学校においては日本語指導や適応指導などの必要な配慮を行うなどして、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障している」とし、「希望する場合には」「受け入れる」ことで教育を受ける権利が保障されるとする従来の見解を踏襲している。この点につき、坂本文子・渋谷淳一・西口里紗・本田量久「ニューカマー外国人の子どもの教育を受ける権利と就学義務—教育関係者への意見調査等を手がかりに」『大原社会問題研究所雑誌』663号(2014年)47頁[坂本文子]は、外国人の子どもの不就学は就学を希望しなかったことであるとの主張を正当化させる根拠ともなりえるのであり、結果、不就学に対する国や地方自治体、学校等の責任の所在を曖昧にさせ、その責任を当該子どもとその保護者の責任へと帰する危険性を孕んでいるものであると批判する。

³⁸ 文部科学省『「定住外国人の子どもの教育等に関する政策懇談会」の意見を踏まえた文部科学省の政策のポイント」(2010(平成22)年5月19日)(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/008/toushin/1294066.htm)は、喫緊の課題に絞って取りまとめたものであるとするが、外国人児童生徒の施策のみならず、外国人に対する日本語教育のあり方、ブラジル人学校等の外国人学校での日本語教育を含めた教育内容の充実、大学等の留学生の就職支援、国・地方公共団体・民間企業が総合的に取り組む外国人への支援施策など広範囲にわたるものである。このように、日本に居住する外国人の教育問題は複層的な取組みが不可欠であるという認識が示されている。

³⁹ 宮島『前掲書』91-92頁。ところで、16歳未満の子どもについては、原則として(小中学校についての在留資格「留学」も認められるようになったが、非常に限定的な場合のみである)保護者の在留資格によってその在留資格も決まることになる(入管法別表第二参照)。この点について、宮島教授は、正規・非正規滞在という保護者の在留資格という「地位」によって、その子どもの権利保障が差別される場合には、例えば、子どもの権利条約第2条の「他の地位」による差別禁止義務に反するとも考えられるのであり、子どもの権利保障を保護者の在留資格と分離すべきではないかとする(同上、208-209頁)。

⁴⁰ 第171回国会参議院法務委員会における前川喜平文部科学大臣官房審議官(当時)の答弁(第171回国会参議院法務委員会会議録第15号(2009(平成21)年7月7日)4-5頁)。

⁴¹ 佐藤郡衛教授は、1970年代後半からの外国人の子どもの教育政策の特徴として、①現場からの要望による対処療法的施策、②日本人に対する既存の政策の枠組みの延長上での対応、③外国人の教育政策の二重構造(在日韓国・朝鮮人の子どもとニューカマーの子どもの教育)、④公教育の自治体間の格差、⑤国際法の視点からの不

十分さの5点を挙げている。佐藤郡衛「日本における外国人教育政策の現状と課題—学校教育を中心にして」『移民政策研究』創刊号(2009年)44-46頁。

⁴² 竹内「前掲論文」853-854頁参照。

⁴³ 宮島「前掲論文(2012)」50頁, 江澤和雄「就学義務制度の課題」『レファレンス』平成22年5月号(2010年)42頁。また, 第164回国会参議院文教科学委員会において小坂憲次文部科学大臣(当時)が「学校教育法に基づく保護者の就学義務は外国人には基本的には及ばないと解されて」いるのは, 「我が国における義務教育が一人一人の人格形成とともに国家社会の形成者の育成という役割を担うものであるために, 外国人に対して日本人と同様の就学を義務付けることは適当ではないと考えられているから」であると答弁(前掲会議録第3号9-10頁)しているように, 文部科学省も同様の理解をしているように思われる。