

# 東京都の外国人の子どもの教育

— 世界都市東京の受け入れの現実 —

佐久間 孝 正

## 1、外国人並びに外国人児童生徒数の現状

このところ世界経済の不況に加え、日本では、数百年から千年に一度といわれる3・11東日本大震災がおき、経済が大きく落ち込んでいるのは周知の通りである。

4年前の経済危機以降、外国人の減少が指摘されているが、これは地域にもよる。これまで外国人登録者数が最も多かった08年末は、総数221万7000人であった。それが09年末には、218万6000人に減少し、10年末には、2年連続減少の213万4000人になっている。

たしかに東海地方の静岡県を例にとると、上記と同期の外国人人口が、10万3000人をピークに、09年9万3000人に、10年には8万6000人に減少している。製造業都市の外国人の減少はたしかに目立っている。しかし東京都や首都圏は、それほど外国人は減少していない。埼玉県や千葉県は微減だが、東京都は増えている。

例えば区内で最も外国人の多い新宿区をみてみよう。表1からも知れるように、新宿区は09年の世界経済不況後も外国人が増えている<sup>1)</sup>。ただし2011年3月の東日本大震災以降、7月1日の中間集計では、3万3352人と減少した。これは原発が関係しているのだろう。

近年インド系が増加しつつある江戸川区をみても、世界同時不況には左右されず、やや減少に転じたのは原発以降であり(同7月1日時点で2万5087人)、この問題が一段落すれば、また増加に転じる可能性もある。東京都や首都圏の外国人の

表1 2008年～2010年末の主な区市別外国人登録者数

	2008年末	2009年末	2010年末
荒川区	1万4921人	1万5803人	1万6078人
板橋区	1万7300人	1万8250人	1万8053人
江戸川区	2万4003人	2万4909人	2万5573人
大田区	1万8363人	1万8803人	1万8673人
葛飾区	1万3927人	1万4289人	1万4511人
北区	1万5037人	1万5819人	1万5613人
江東区	1万8657人	2万0462人	2万1237人
品川区	1万1829人	1万2034人	1万1749人
渋谷区	1万1078人	1万0725人	1万0177人
新宿区	3万1793人	3万3410人	3万4416人
墨田区	9092人	9539人	9719人
世田谷区	1万5781人	1万6157人	1万6216人
豊島区	1万7918人	1万9252人	2万0462人
港区	2万1523人	2万1171人	2万0869人
目黒区	8083人	7815人	7642人
立川市	3633人	3751人	3686人
西東京市	3210人	3302人	3354人
八王子	8878人	9190人	9129人
府中市	4432人	4570人	4478人
福生市	2367人	2433人	2427人
町田市	4995人	5304人	5286人
武蔵村山	1238人	1257人	1239人

(『在留外国人統計』入管協会をもとに作成)

人口がほとんど減っていないということは、子どもの数も減っていないこと、子どもが直面している教育上の課題もその重要性を失っていないことにはかならない。

日本では、学齢期にある外国人児童生徒数の全国的なデータはとられていない。各自治体独自の調査によるしかない。外国人の子どもの教育は義務化されていないので、日本人の子どものような就学児童生徒のデータはない。

そこで入国管理局公表の4歳刻みのデータで、就学期の児童生徒を推測してみる。表2は、前世紀末と今世紀05年末からの東京都の5歳から19歳までの児童生徒数の動向をみたものである。特に09年末までは、どの年齢層をみてもほぼ増加傾向にある。なかでも15歳以上19歳未満の層は、一貫して増えていた<sup>2)</sup>。減少に転じたのは、10年末にはじめてである。世界同時不況の影響からであろう。

それでもどの層も5年前の06年よりは増えている。今後は、このくらいの外国人の子どもは、常時、生活していると考えた方よいだろう。たしかに日本の義務教育は、15歳までなので、このなかには就労中の若年層も含まれる。外国人の高校進学率が日本人のそれよりかなり低いことから、この層が増大していることをもって、ただちに就学人口が増えているとはいえないが、9歳未

満、14歳未満も5年前よりかなり増加していることは、外国人児童生徒の教育をめぐる課題は大きくなっているといえる。

そこで気になるのが、東京都で義務教育段階の外国につながる子どもが来日した場合、どのような受け入れなり日本語教育が行われているかということである。従来、外国人の子どもの受け入れをめぐる研究は、日系南米人の問題が念頭にあったせいか、地方の製造業都市の教育施策に集中していた。それらの都市を中心に外国人集住都市会議が立ちあげられ、教育問題が論じられたことも、外国人の教育といえば、地方都市の課題と受け止められた向きもある。

しかし東京は、日本の首都である。外国人が最も多く、かつ就学期の子どもも多い。10年末のデータでも、日本の外国人の約20%（19.5%）を占め、5人に1人、総人口中の比率でも日本の平均1.67%に対しその倍近い3.18%を占めている。前述した東京都の就学期の子ども数も、他の道府県よりダントツに高い。東京都の受け入れ施策は、もっと究明される必要がある。

ただ難しいのは、都といっても23区はもとより各市町村に分かれ、外国につながる子どもの受け入れも区市町村ごとに異なることである。東京都全体の受け入れ指針はなく、同じ都区内といっても区市町村によってかなり異なる。そこで本稿

表2 東京都の5歳～19歳の外国人登録者数の変化

	5歳～9歳	10歳～14歳	15歳～19歳
2010年末	男 5558人、女 5275人	男 5396人、女 5194人	男 7191人、女 7551人
2009年末	男 5696人、女 5349人	男 5496人、女 5273人	男 7446人、女 7588人
2008年末	男 5786人、女 5491人	男 5507人、女 5244人	男 6975人、女 7173人
2007年末	男 5737人、女 5418人	男 5250人、女 4963人	男 6581人、女 6797人
2006年末	男 5458人、女 5255人	男 4973人、女 4785人	男 6230人、女 6380人
2005年末	男 5282人、女 5118人	男 4731人、女 4740人	男 5966人、女 5981人
1999年末	男 4409人、女 4390人	男 4118人、女 3949人	男 4992人、女 4956人

（『在留外国人統計』入管協会をもとに作成）

では、外国につながる子どもがやって来てはじめて問題となる日本語教育施策を中心に、現時点で組織的に受け入れている例として墨田区を、もう一方では外国人人口が最も多い新宿区を取り上げ、ときには比較しつつ東京都の受け入れの一端をみることにしたい。

## 2、日本語教育にみる東京都全体の一般的動向

はじめに都内の全般的なことを記しておく。小学校に日本語学級があるのは、都23区中11区である（港区、新宿区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、渋谷区、豊島区、北区、板橋区、江戸川区）。うち1校しかない区が、半分以上の7区を占める。学級数も新宿区の大久保小学校や豊島区の池袋小学校等の2学級を最高に、多くは1学級のみである。

また都内市部となると、2010年時点で26市あるうち日本語学級があるのは、3市（八王子市、福生市、武蔵村山市）のみであり、学級数も最大で2学級のみである。

表1からもわかるように、世田谷区や荒川区、葛飾区、町田市、府中市などには、多くの外国人がいるにもかかわらず、日本語学級はない。荒川区は、オールドカマーの多いところではあるが、最近はニューカマーも増えている。

中学校に日本語学級があるのは、都区内中、品川区、大田区、北区、板橋区、江戸川区の5区のみで、うち板橋区と江戸川区に2校あるが、その他の3区は1校のみである。都内の市部も26市のうち、八王子市に1校あるのみである。ほかに東京都には夜間中学が8校あり、うち5校（墨田区、世田谷区、足立区、葛飾区、江戸川区）に日本語学級が設けられている<sup>3)</sup>。

日本は、アジアで最初の第3国定住難民受け入れ国となったが、都内の日本語教育の実情は、地方都市の先進地域と比べてもかなり遅れている。

高等学校に目を転じると、制度としての日本語

学級は高校にない。しかし、高校生とはいえ日本語の不十分な者は多く、そのような生徒には、高校独自の設定教科、設定科目で行っている。特に近年外国につながる生徒は、全日制以上に定時制で増えている。神奈川県は、定時制も含めて外国につながる生徒に入試を突破するのは困難であるが、東京都の定時制は、学校を選ばなければこのところかなり入学できる可能性が増している。そうすると、入学者が卒業まで頑張れるか否かは、日本語力にも大きく依存する。

筆者がのぞいたことのある定時制高校は、高校独自の設定科目で国語や地歴の時間を活用して、取り出しで日本語を教えている。一般に取り出しと補修は区別され、取り出しはあくまでも授業の一環である。したがって非常勤講師に依頼し、取り出しにより別室で日本語教育をするときも、教員は高校国語や高校地歴・公民の免許をもつ講師に依頼し、表向きはあくまでも国語や地歴・公民に相当する科目を、やさしいバージョンで教える形をとっている。

補習は、授業前補修と放課後補修に分かれ、前者は、当校独自の財団による支援で高校国語の教員免許をもつ教員を配置し、後者は、小学校やボランティアの教員に依頼している。補習は、ボランティアを中心としたサポートとの位置づけである。同校で日本語教育を取り出しで受けている者、1年生5人、補習3人、2年生9人、補習2人、3年生8人、補修はいない。

日本語教育の専門家の話では、子どもの日本語力が日常会話的なものから学習思考レベルになるまで7~8年を要するという。小学校4~5年生で来日した生徒の日本語力が学習思考レベルに到達するのは、高校生段階になってからである。高校生にも、将来より高度な資格や専門的知識を身につけさせるためには、中学校段階からの継続的な日本語教育の授業が必要である。

当校でも2年次、3年次にも依然として取り出し指導を受ける者が多いということは、高等学校での日本語指導の学習思考言語教育の重要性を物

語る。本来は、4年次にも取り出しが必要であるが、3年生までに取り出しの目的は達成される建前になっており、4年生には認められていない。

以上が、東京都の小・中・高における日本語教育の大まかな動向である。外国につながる児童生徒の数が増えているにもかかわらず、義務教育段階での日本語学級数はあまりに少ない。外国につながる子どもは、それこそ時期を問わずにやってくるが、それでも中学校の日本語教育の充実は必須である。また筆者自身は、高等学校の日本語教育の充実を望む。それは、たとえ小学校時代に来日し、日常会話はかなりできて、大学教育や専門資格取得をめざすためにはさらに高度な学習思考言語が必要であり、高校時代の日本語教育がその後の進路を決定づけるからである。

### 3、区によって異なる受け入れ体制

現在、都内の日本語教育は、小、中学別に1校あたり10人以上の対象者がいれば、日本語学級の申請が可能である。神奈川県は5人なので、日本語教育の充実を望む教員は、近隣県に合わせる運動をしている。また、区によって日本語教育の初期指導等には、人材派遣（ヒューマン・リレーション）による民間業者への委託も行われており、外国につながる子どもに対する日本語教育が、教育委員会のなかにきちんと制度化されていない。これは、外国につながる子どもの教育が義務でないこととも関連する。

ここでは区の教育委員会が、独自の受け入れ組織を作って区内の外国につながる子どもを統一的な基準で受け入れている区と、日本語教育を民間業者に委託し受け入れている区を取り上げ、それぞれの特徴をみることにしたい。

#### 墨田区の例

外国人児童・生徒を独自の組織を作って受け入れているのは、墨田区である。墨田区では、すみだ国際学習センターが中心になって区内の外国人

児童・生徒の受け入れを担い、日本語教育の初期指導を行っている。墨田区は、以前から公営住宅が多く、中国帰国者の多い所であった。このとき、中国帰国生の受け止めに熱心な教員の活動もあり、ある中学校などには多くの中国帰国児童生徒が受け入れられたが、その後、中国帰国者は減少の一路をたどる。しかし代わりに増えつつあったのが、一般の外国人児童生徒の子どもたちである。

そこで中国帰国生の受け入れに熱心な教員の運動もあり、07年9月に区内錦糸小学校にすみだ国際学習センターができた。設置者は墨田区教育委員会であり、これ以降、外国人が墨田区役所で外国人登録をし、就学児童生徒のいる人が学務課で手続きを済ませると、センターが子どもと親の面接をし、本人の日本語力や将来設計、これまでの学習歴等を調べ、どの学年に編入するのがよいかも含め、学校に紹介することになった。

一般に東京に限らず日本の多くの教育委員会や学校では、外国につながる子どもが編入してくると、日本語力やそのほかの学力の判断は、学校長や担当教員に任せることが多い。外国人児童生徒に接した経験のある教員ならまだしも、そうでもない限り戸惑うことが多い。また何の学力も診断せずに、放りっぱなしのケースも少なくない。

この点、墨田区の方法は、すべてを区内の学校任せにはせずに、同センターの日本語教育の資格をもつ専門家の判断を重視し、かつ区内統一的な方法で受け入れている点で合理的である。しかも、同センターの設置主体が墨田区教育委員会であり、設置場所も墨田区錦糸小学校の余裕教室を利用していること、指導者にも日本語指導の専門家なり、日本語教育の資格をもつ区教委が認めた人を配置していることも重要である。ちなみに錦糸小学校は、全校生徒の4割が外国につながる子どもという。

これまでの例でも、本来中学3年生の子どもを学校が1年過年の2年生に受け入れようとしたが、センターが独自に親とも相談の上、2年過年の方がよいと判断し、その結果をもとに学校が1年次

に受け入れたことがある。

通常、過年は、都内の学校は1年下げるだけだが、墨田区では、子どもの学力や子どもの将来設計を考慮し2年まで下げるケースもある。これは区単位でセンターが、教育委員会や学校とも協力して系統的に受け入れている例である。

過年をかなり柔軟に適用していることもあり、中学3年次の1月や2月に来日しても、それだけで排除されることはない。本人にやる気があり、親も下学年を承認すれば、1年生なり2年生で受け止めてもらうこともできる。たとえ、15歳の誕生日を過ぎても、日本の生徒同様中学3年次に相当する生徒は、来日の時期にも関係なく受け入れてもらうことができる。

センターの授業は、原学級の生徒がセンターに通う形で行われており、これは通室と呼ばれる。しかし通室可能なのは、錦糸小学校の児童のみである。そのほかの児童は、墨田区北部にある梅若小の日本語学級に通級している。通常、日本語学級で通級指導をするには、事前に教育委員会に教育課程を届け出る必要があり、墨田区で届けているのは梅若小学校のみである。

したがって、錦糸小学校以外の来日した児童は、梅若小の日本語教室で聞き取りが行われている。墨田区は、交通が不便なこともあり、同じ区内の子どもでも場所によってはかなりの時間を要するので、通級指導で梅若小学校に通えるのも小学校3年生からである。

梅若小学校の通級指導が遠い児童は、各学校の96時間の通訳派遣を利用している。通訳派遣というのは、2010年度までは週8時間、総計12週間、96時間が基本であったが、11年度から上限96時間以内ならば、週当たりの制限がなく、集中利用が可能になった。96時間の基本的考えは、3カ月、週4回、1回2時間、1カ月16回・32時間である。3カ月ではいかにも短すぎると思われるが、教育委員会には、無制限に長ければいいという訳ではないとの判断もある。錦糸小の児童にも通訳派遣を利用している者はいる。

墨田区は、区内の学校ならば自由選択制なので、来日後、日本語のケアを受けるため少々遠方でも錦糸小を選択することは可能である。

センターの授業は、午前は9時から11時50分まで、午後は1時40分から3時30分までである。午前の部に参加する生徒は、原学校が家の近くなら、いったん学校に行ってからセンターに来るのが望ましいが、不可能な場合は、直接センターに来る。午後は、給食に間に合うように原学級に戻る。その後は、1時40分から3時30分まで原学校で授業を受ける<sup>4)</sup>。

一方、午後参加する生徒は、原学校で給食をクラス仲間と一緒にして、その後センターに来る。現在(2011年10月時点)、通室している生徒は、小学生は錦糸小学校の児童のみで18人、中学生は区内8校から16人である。

午前と午後の通室では、午後、通室する方が長時間原学校に居れるので、午前の通室組にはできるだけ早く実力をつけて、午後からの通室に切り換えるように指導している。これまでの例では、力のある生徒は9ヶ月くらいで、かなりの成績を修められるようになるという。

教員は指導員と呼ばれ、週5日勤務の常駐者が3人、非常勤が2人(ただし月16日勤務)、ほかに週2~3日勤務の支援員が3人いる。指導員、支援員の多くは、常駐の別を問わず日本語教育の資格をもち、原則として個別指導である。また非常勤の元管理職の人は、学校をよく知っているだけに、センターの組織化や各学校との連携等に多大な貢献をしている。

このセンターで指導を受けられる児童生徒は、来日2年以内の墨田区に住居をもつ者で、受け入れ校が決まると最大2年間通室できる。07年秋の設立以降11年度までの通室累積者数は、墨田区内全12中学校中74人、6カ国の生徒、小学生は、拠点校の錦糸小学校のみであるが43人、同じく6カ国の児童である。出身国で多いのは、小・中学生とも中国人とフィリピン人である。このうち通室時にまったく日本語がわからなかった

者は、小学生で24人、中学生で48人である。

一般に、来たばかりの子どもは学習意欲が強いので、3カ月、週5日、午前中に集中的に行っている。在籍校の担任にも協力してもらい、週3回連絡帳の交換をし、子どもの様子を共有するようにしている。これまた、外国人児童生徒をセンター任せにはしないで、センターが学校と協力して対応している例である。

墨田区の外国につながる子どもには、センター以外にも、同じ錦糸小学校内に主に中学生のための「外国人生徒学習の会（Foreign Students study Club、略してFSC）」と呼ばれる組織がある。これはセンターより前にできたもので、現在7年目である。ここでは日本語の初期指導のみならず、国語や数学、英語、理科、社会等、要するに高校進学に不可欠な科目の支援を行っている。

対象者も、墨田区内の中学生だけではなく、隣接する区の子どもの面倒もみており、11年10月時点で50人の生徒が登録している。面接のようなものもなく、ただ住所や氏名、緊急時の連絡先、日本語学習歴、好きなこと、苦手なこと、学習で困っていることなど「生活環境記録簿」を提出すれば、やる気のある生徒はかなり自由に来て指導を受けることができる。指導は基本的に1対1である。

ここに通っている生徒は、墨田区内の生徒と区以外の生徒が半分ずつである。開設の曜日と時間は、水曜日16時から18時、土曜日午前10時30分から12時30分までである。講師は完全なボランティアで、横浜等の遠方の方には、交通費のみ実費支給され、近まの人の交通費は半額程度である。講師は、24人が登録しており、ほとんどが、退職教員である。夏季休暇中も前期と後期各1週間開室され、そのときは若い現職教員が研修に来て生徒に教えることもある。

すみだ国際学習センターは、区内の外国人中学生はほぼ網羅しているが、小学生が今後の課題のようである。小学生には同じ区内とはいえ通室の範囲が広く、交通事情を考えると中学生のように

はいかないのが実情である。

ただ墨田区方式は、外国人の児童生徒に対しても教育委員会が設置者となり、すみだ国際学習センターを立ち上げ、区内に編入してきた外国人児童生徒を同一基準で受け止めていることで、学校による格差のない受け入れ方式といえる。過年の措置などに関しても、その子の日本での生活設計などを考慮しつつ判断しており、本人の気持ちに即した受け入れがなされているといえる。

外国人生徒学習の会（FSC）も同じ建物の1階部分にあり、望むならボランティア教員と学習センター教員との間で情報交換もできる。外国人児童生徒に対する総合的な支援システムが、教育委員会内部に構築されているといえる。今後このようなシステムが、教育委員会内部から切り離され、民間に委託化されないことを望む。外国人児童生徒の教育が義務化されていないとはいえ、ことは子どもの教育に関する問題だからである。

### 新宿区の例

しかし墨田区のような受け入れ体制は、東京都をみてもかなり珍しいケースである。そこでもう一つ、外国人が都内で最も多い新宿区をみてみよう。前述したように新宿区の外国人は、増加の一路をたどっている。しかし、日本語学級のある小学校は、大久保小学校1校2学級しかなく、中学校には1校もない。日常生活言語から学習言語に発展すべき中学校に、1校の日本語学級もない。

2011年7月現在で、新宿区には3万3000人から3万4000人の外国人がいる。新宿区は、多文化共生センターが設けられるなど、外国人に進んだ取り組みがなされている印象を与えるが、こと学校教育のレベルで見るとそれほど進んでいるとはいえない。

新宿区は、日本語の初期指導を業者に委託している。受託しているのは、ヒューマン・リレーションという民間の派遣業者である。日本語指導は平成15年より始まり、現在9年目である。委託料金は年度によっても異なるが、11年度を例に

とれば、教育センター及び分室での初期指導、初期指導後必要な児童への延長指導、通学校での幼稚園（上限40時間）、小学校（上限50時間）、中学校（上限60時間）と分かれるが、1時間当たりの単価は4100円で、委託料の総額は年間合計3500万円である。

来日した児童生徒は、日本語に関し、前述の通り幼稚園は40時間、小学生50時間、中学生60時間の支援が受けられる。通常、1週2時間でほぼ半年かかる。中学生の場合、これで不十分な場合は、さらに30時間延長することもできる。

母語がハングルと中国語の中学生は、教育センターで1日3時間、午前中10日程度、計30時間、日本語の集中指導を受けることができる。同様の母語の小学生は、仲之小学校で同じく30時間、午前の集中指導を受けることが可能である。ただし通級児童は、午後、原学級のある学校に給食に間に合うように戻ることになっており、このとき親の同行が求められる。

センターに通えない子どもやそれ以外の母語の子どもは、原学級で前述した時間数、取り出して日本語指導を受ける。これらの指導は、すべてヒューマン・リレーションという派遣会社が行っている。派遣会社に委託すると教育委員会は、児童生徒への指導内容を業者には依頼できても、派遣社員の指導員に直接指示はできないことになっている。そのためどのような形でやられているか、詳細は受け入れ校にもわからない。委託してそろそろ10年目を迎えるので、いかに派遣法上の適用を受けるとはいえ、子どもの教育に関することだけに、委託開始後の教育効果に関し費用対効果をはっきり検証する必要がある。

これらの支援以外にもさらに希望者には、区教育委員会（教育支援課）が公益財団法人新宿未来創造財団（通称レガス）に委託した教育を受けることも可能である。その1つは、日本語やそのほかの教科科目の指導を受けたいとき、通学校で1回2時間、週2回、放課後年間上限35週、70回の指導を受けることができる。支援員は、同財団

が実施するボランティア研修を終えた人で、1回の謝礼は2500円である。教育委員会は、この支援にも11年度1000万円から2000万円を組んでいる。組むと述べたのは、年度末に使用した分を消化する方式のためである。

2つは、これも区教育委員会から同財団が受託した事業で、2011年で5年目になる。場所は、コズミックスポーツセンターを利用して、英語、数学、国語、日本語を主に火曜日と木曜日の2回、19時から21時くらいをめぐりに指導が受けられる。現在50人ほどの外国人につながる子どもが登録し、通常は35人前後が参加し、フィリピン系と中国系が多い。なかでも中国系が、ほぼ40%を占める。年間の予算は、320万円強で多くがボランティアの交通費である。

同区榎町にも「榎町子ども家庭支援センター中高生コーナー」があり、指導している。小学5年生から中学2年生までは水曜日と金曜日、19時～21時に開室、合計4時間みてもらえ、中3年生は土曜日、17時～20時に教育センターで実施され、週7時間指導が受けられる。

教える人は、教員というよりボランティアで50人ほどの登録者がおり、毎回12人前後が来て、1回1000円の交通費を支給、それ以外の謝礼はない。児童生徒では中国人が多く、同じ近隣の韓国人は少ない。これは韓国人には、教会のサポートが関係していると考えられる。教会のなかには、問題のある教会もあると聞く。

新宿区は、外国につながる子どもの教育にこれだけの予算をかけているが、教育委員会が業者に委託しているものと、未来創造財団に委託しているものとで相互関係が切れており、今一つつながりもわかりにくい。

そのほかのヒューマン・リレーションに委託している区を参考にしても、いわゆる委託による日本語初期指導の授業と、そのあとに始まる教科学習等充実のための日本語学級の指導とが切れており、日本語教育と教科指導との系統的な連携に基づく学習支援が行われているとはいえない。そも

そも 60 時間程度の日本語の初期指導で教科学習ができる訳ではないので、相互の関連は密になされる必要があるが、それができるシステムにはなっていない。

また区全体でどれだけの予算を使用し、どのような支援が行われ、外国につながる児童生徒教育にどんな効果があり、かつ問題があるのか、統一的に把握するのも困難である。新宿区に限らないが、子どもの教育を派遣業者に任せる体制でいいのか、前述した通りこれまでの効果をにらんだ検証が待たれる。

たしかに初期の委託の頃とは違い、このところ初期日本語指導に関しても、子どもの母語に合わせてミスマッチを減らすよう改善もなされている。特にある自治体などでは、民間に委託する際、これまで日本語教育をサポートしてきたボランティア組織の理解を得ないまま導入に踏み切り、双方に摩擦が生じた経緯もあり、教育委員会も指導方法・内容に関心をもつに至っている。しかしどの自治体も、民間委託しているところはかなりの予算をかけており、それだけの効果があるのか、さらに所定の期間後の子どものケアはどうするかなど、まだまだ検討すべき課題は多い。

外国につながる子どもの教育が義務化されていないとはいえ、子どもの教育には、墨田区のような教育委員会が責任をもてる形の方がいいのではないか。これはお金の問題というより、むしろ子どもの教育という性格上の問題からである。

教育委員会であるならば、指導主事は教員であるなど学校現場に明かるく、それなりに子どもの教育に関する専門的知識が豊富である。日本の子どもとの関係においても、同一年齢時にはどのような理解力が求められているか、詳しい。外国につながる子どものサポートをしている人々は、それこそ熱心であり、頭の下がる思いがするが、その熱意をさらにいかすためにも、民間委託制度の問題はもう少し問われてもいい。

なお新宿区の過年は、1 年を限度に認めているが、それ以上は難しい。墨田区も原則は 1 年とい

いつつも 2 年過年も認め、かつ 15 歳の誕生日が過ぎても就学時の編入の場合は、過年を利用して 1 年次にも 2 年次にも受け入れ可能な道が残されているようだ。

### その他の区の動向

これまで墨田区と新宿区をみてきたが、その他葛飾区には、日本語学級が松上小学校、中之台小学校、高砂中学校にある。これらの学校では、週 3 回、午後 2 時から 4 時に開設されている。日本語学級への通級は、教育委員会の学務課が行っているが、小学生低学年の場合、遠方の者は通えないこともある。日本語学級の指導員は、全員中国から来た人である。

学校からの通訳派遣は、週 2 回、1 回 2 時間、64 時間のサポートである。指導室が「通訳派遣に関する実施要領」を作成し（02 年 3 月 12 日）、特別な資格は課さないが、必要とされる言語に堪能で、教科内容や保護者の意思を正確に伝達できれば、採用される。通訳者の登録制はとっていないが、常時 30 人ほどいるという。支援者への 1 時間当たりの謝礼は、3200 円である。以前は、最長 96 時間であったが、需要者が多いため 1 人当たりの利用時間が現在は、3 分の 1 カットされている。

葛飾区の通級の日本語教室で採用されている教員は、定年後の校長先生などで、かれらはもち時間数は少なくなるが、普通の教員にカウントされ、加配教員として採用されている。この加配教員と日本語指導員とが、共同で外国人児童生徒の世話をする。

葛飾区には、小学 4 年生から中学 3 年生までの不登校児童生徒対策として、旧明石小学校内に「ふれあいスクール明石」があるが、日本語に難点のある外国人児童生徒は通えない。日本語指導の場ではないからである。外国人の不登校には、日本語の不出来が関わっているが、ふれあいスクール側にすれば、いかに適応教育の場とはいえ日本語の不自由な子どもの世話までさせられてはか

なわないという気持ちも働く。日本語の不自由な児童生徒は、隣の墨田区のFSCを利用することになる。

江戸川区などは、日本の子どもには学校選択制を認めても、外国人児童生徒には認めず、厳密に学区制が適用されている。したがって、隣接地域に住んでいる外国人児童生徒も、学区内に通学しなければならないので、日本語教育などの場合、遠距離通学が強いられることもある。

江戸川区の中学校には、以前は日本語学級が1校しかなかった。そのため北部の子どもは、1時間半もかけて来ていた。往復3時間もかかるため、日本語学級を経由して、学籍校に戻ると、午前中の授業はすべて終わることも起きる。その後10年4月から小岩第4中学校にも、やっと日本語学級が認められることになった。

世界都市東京とはいっても、外国人の受け入れは区によって異なり、かなりの部分がボランティア頼りで、地方の外国人受け入れ先進自治体と比べてもかなり遅れている。学校長のなかに、それほど意識の高くない人も多い。一般教員が日本語クラスを作ろうと働きかけると、校長から「外国人児童生徒が集まって大変なのは、あなた方先生の方ですよ」などといわれるものだから、先生も仕事が増えては困るので以前とあまり変わらない状況が続いている<sup>5)</sup>。

現にある学校では、日本語教育の充実を期そうとしていた教員が、校長に「本当はほかに作りたい施設があったのに、あなた方が熱心に区議会議員たちに日本語学級を作るよう働きかけたから、ほかの施設ができなかった」などといわれることも起きている。

江東区などでは、東雲小学校に日本語教室があったが(11年4月より有明小学校開設に伴い同校に移動)、以前は日本語学級とはいわずに、日本語クラブと呼ばれていた。理由は、日本語学級というと外国人が集まるため、校長が嫌っていたからだという。区や学校によって外国人児童生徒の支援が異なるため、どの学校でも管理職を中

心に出過ぎることへの警戒感がみられる。

#### 4、墨田区と新宿区の比較からみえるもの

さて、墨田区方式は、新宿区に代表されるほかの多くの教育委員会と比べて、子どもの教育を最大限尊重したきめ細かな受け入れを行っているといえる。それは本文でも触れたとおり、1年過年だけではなく、2年過年もあること、3年次で15歳の誕生日を過ぎたあとでも受け入れ、あとは過年で1学年か2学年に受け入れ、義務教育の修了を保障することなどに現れている。永住希望のやる気のある生徒にとって、これは有難い受け入れ策である。

しかしこのような墨田区方式も、予算面では、日本語教育に関心ある人から危惧の念が寄せられている。予算面というのは、すみだ国際学習センターの日本語教育は、区の予算のため、ほかの区で都に日本語教育の予算請求をすると、墨田区の例を出され区の予算ですよう求められかねないからである<sup>6)</sup>。

また、現在、他区の日本語学級で子どもの面倒をみている人も、この墨田区の学習室方式が採用されると、日本語教育ができなくなる可能性もある。それは、外国人児童生徒の多い学校に設けられている日本語学級で日本語教育を担当している人は、墨田区のような一括方式が採用されれば、学校単位の日本語学級は縮小ないしはいらなくなるからである。もちろん、教員免許は取得しているのでほかの科目は担当できるが、日本語教育に関心のある教員にはそれが不可能になる。

現在、東京都の小学校や中学校の日本語学級の教員予算は、3分の1が国、3分の2は都の予算である。それは教員だからである。しかしすみだ国際学習センターは、常駐の日本語教員3人をはじめ、その他、週2~3日勤務の支援員も含めて、すべて区の予算である(2011年度は1700万円、ただしこのなかには、三者面談時などの通訳派遣等広範な運営費も含まれる)。

各校の日本語学級は、国や都の予算なので日本語担当教員の身分も安定している。しかし、このような教員がすべて日本語教育の資格をもっているかといえば、そうではない。日本語教育の加配でも、日本語教育の初歩も知らない教員も少なくない。

他方、すみだ国際学習センターの常駐の日本語指導員は、全員日本語教育の資格をもっている。しかし区の予算であり、身分保障がなされていない。現にすみだ国際学習センターの日本語指導員は、時間当たりの謝金として手当が支給され、教育委員会と契約関係すら結んでいない。社会保険もなく指導員は、自己加入の国民保険に加入している。

源泉徴収の区分は、給与所得ではなく、講演料の扱いであり、身分の保障がなされていない。次年度のみならず、翌月からリストラされても我慢せざるを得ない状態に置かれている。たしかに、すみだ国際学習センターの日本語指導員は、日本語教育の資格者ではあるが、教職免許は取得してなくてもやれる。他方、各校の日本語学級で働く日本語担当教員は、日本語教員として採用されているわけではないので、日本語教育資格をもっているとは限らない。今こうした問題も噴き出しつつある。

このところ外国人児童生徒が増えるにつれて、地域格差がいろいろ問題にされている。国や都の予算か区の予算かという背後で、本当の問題は、日本語教育が教員採用の試験科目にないため、日本語教育資格では教員採用試験を受けることができず、日本語教育を必要とする外国人児童生徒が多いにもかかわらず、教員にはなれないことも関係している。

ただ墨田区は、区教育委員会が外国人児童生徒を受け入れるセンターの設置主体となり、責任をもっているが、日本語教育を業者委託に切り替えている区もあり、このような所では、評価システムを早急に確立する必要がある。

なぜ外国人児童生徒の現状は変わらないのか。

もっとも大きな理由の一つは、外国人児童生徒の教育が、義務化されていないからである。学校教育の基本となる教育基本法は、憲法を受ける形でその1条で「教育の目的」を掲げ、「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」とうたっている。

すなわち学校教育の目的は、日本国民の育成、国民教育にあるのだ。そのため、東京都をみても外国人児童生徒の教育は、教育委員会ではなく、他の市長部局にゆだねている所も多い。教育委員会は、日本の子どもの教育施策や学力養成に責任をもち、外国人のための日本語教育は、国際交流協会等が分担している所も多い<sup>7)</sup>。

これまでみてきた新宿区がそうであるし、中野区も長年外国人児童生徒の日本語教育は、国際交流協会が担当している。国際交流協会の施設を使用し、小学生には最大年 320 時間、中学生には年 480 時間、その他火曜日と木曜日に「子供クラス」を設け日本語を教授するなどである。09 年には、長年の国際交流協会の日本語教育が評価され、教育委員会とも連携するようになったが、外国人児童生徒の日本語教育が教育委員会と切り離されている例である。

東海地方のある外国人の集住都市では、11 年 5 月より外国につながる子どもの不就学調査が行われているが、これを所管している所も教育委員会ではなく、企画部国際課である<sup>8)</sup>。

日本人の不登校問題なら教育委員会あげでの取り組みになるが、外国人児童生徒の場合は、教育委員会以外のところが担当している。これらは、外国人児童生徒の教育が義務化されていないことに関係している。

また東京都で外国人児童生徒の受け入れが、区や学校によってかなり異なる背景には、都に外国人児童生徒の教育を一括して扱う部署がないことも関係している。前に日本語学級のある区や市をみたが、そのような区市と外国人登録者数とは一

致していない。外国人登録者数と外国人児童生徒数とは相関しないとはいえ、日本語学級の最終設置者は都ではなく、各自治体なり学校の判断によるためかなりのばらつきがみられる（「公立小・中学校日本語学級設置要綱」平成12年3月6日一部改正、特に第2条、第5条）。

小学校や中学校の管理・運営に責任をもつのは、住民にもっと近い区市町村の教育委員会である。しかし、外国人児童生徒の受け入れ制度や施策に関し、子どもの学習する権利に格差を生じさせないためには、都が統一的な基準を作る必要があり、それには専門的な部署が必要である。

## 5、東京都の高等学校にみる外国人受け入れの現実

### 入口の改善

中学校までは義務教育ということもあり、加えて国際人権規約や子どもの権利条約等国際条約を批准している関係上、日本も遅ればせながら外国につながる子どもの受け入れはしだいに整備されつつある。その意味では、義務教育以降の教育の方が重要である。

日本の高校進学率は、通信教育も含め96～97%くらいである。高校進学は、日本人の間ではほとんど義務化している。しかし外国につながる子どもとなると、高校進学率のデータすら取っていない教育委員会も多く、まだかなり低い。外国につながる子どもが、日本で成功するためにも高校教育は必須である。高校の進学率を高めるためには、特別枠の拡充が必要である。

従来、東京都で外国人枠があったのは、目黒区の国際高校（25人）のみであったが、2011年度から北区の飛鳥高校にも15人の枠ができた。また12年度からは、田柄高校普通科及び外国語文化コースにも在京外国人生徒対象枠が設けられることになっている。このところ特別枠がようやく増えつつあるのは、外国人枠の拡大に熱心な教員の取り組みに加えて、生徒側にも高校受験者が増

えている現実がある。

東京都の特別枠の受験資格は、これまで来日3年未満の外国籍の生徒である。かつ都の来日後の年数計算は、4月1日を基準にしているため、中国人などで2月の旧正月を終えた時点で来日する子は、2カ月滞在しただけで1年過ぎた扱いになる。埼玉県などは、2月1日を基準にしており、これに合わせただけでも中国系の子どもには救いになる。

また、受験資格に国籍条件があり、来日する際に日本国籍を取得すると、特別枠の対象にはならない。そこで都の外国につながる高校受験の改善を求めている団体には、都立高の入試が1月から始まることを踏まえ来日の起算日を1月1日にし、かつ母語が外国語の者とした方がいいとの意見もある<sup>9)</sup>。

おそらく現在の来日後3年以内の対象者となると、中国帰国者の救済にはなっても一般の外国につながる生徒の救済にはならない。というのも、中国につながる子どもの場合、入国の時点で日本国籍を取得する子が多く、さらに夫婦が離婚して子どもが一時的に中国の祖父母のもとで養育され、義務教育の高学年次に日本に呼び戻されても、外国人の特別枠の対象にはならないからである。

また、都の中国帰国生の受け入れは、初来日の小学校4年生以上（滞日6年以内）に編入した引き揚げ3世までで、始まった当初は、13校が受け入れ校であった。普通高校ばかりではなく、商業高校1校、工業高校も1校ときめ細かなものであった。しかし現在（2011年度）は、わずか4校になり、すべて普通科で各校6人、合計24人の募集である。2011年度の応募者を例にとると、受験者は7人で7人とも全員合格である。今後は4世が重要な課題であり、従来通り3世までが対象なら自然消滅も起きるだろう。

たしかに1980年代から20世紀の後半までは戦後補償に関する政策も生きていたが、現在はむしろ中国帰国生も少なくなり、代わりにその他の日本近隣諸国の外国人児童生徒が増えている。この

辺で、新しい時代の対応策に切り替えていくことも重要である。

そこで外国人の高校受験の改善を要求している団体は、以前の中国帰国等生徒の実施案を参考に、それを昨今の外国人生徒受け入れに応用しようとしている。すなわち対象校も、普通科だけではなく、商業化、工業化さらには定時制にも拡大すること、地域的なばらつきも考慮すること、さらに在京外国人生徒対象校の都立校には、2人以上の外国人生徒担当教諭及び通訳を配置することなどである。

11年度は、国際高校と飛鳥高校で総定員40人に対し116人が受験し、42人が合格、74人は不合格であった。しかしなかには、受験者数が多いと聞いてあきらめた生徒も多く、また落ちた生徒のなかには、高い能力をもちながら定時制高校に回った者も多い。

特別受験受け入れ校は、東京隣県をみても埼玉県は6校、定員60人であり、千葉県でも5校43人である。東京都とよく比較される外国人の多い神奈川県は、県立の全日制だけで8校、総定員85人であり、ほかに横浜の市立高や昼間の県立定時制が各1校ずつあり、合計24人の枠があるので総定員は100人を超える。東京都の外国人の特別受験校が、外国人生徒数の多さに比べていかに少ないかがわかる<sup>10)</sup>。

そのため東京都は、能力の高い生徒も私立校や定時制高校に回っており、有為な人材育成の観点からも、都立校での外国人受け入れ校の拡充は、喫緊の課題である。

また東京都の外国人受け入れ校の受験科目であるが、これまでは英語か日本語による作文と面接であった。近年は、これに代えて数学、英語、国語(日本語)の方がいいとの意見も教育関係者のなかにはある。理由は、これまでの英語か日本語による作文は、最近増加傾向にあるアジア系外国人にとってはどちらも外国語であり、それよりは万国共通の数学を加味した方が、能力判定にはいいとの判断からである。

これに関して、外国につながる子どもの進学をサポートしているある団体のだした学力検査の可否動向が、示唆的である。高校3教科受験の際、合格者の大半は、英語と数学で高得点を挙げ、国語はたとえ中国系の生徒でも、50%を超えるのは至難の業である。逆にいえば、外国人生徒の場合、国語は大半が半分にも満たない低得点であり、英語と数学において抜群の成績を取めない限り、名のある都立校合格はほとんど不可能である。

これは、外国人生徒を日本の大学受験にまで指導するには、高校段階でも日常生活言語から学習思考言語へと引き上げる日本語教育が、いかに重要であるかを示すものでもある。漢字文化圏の生徒ですら日本語が難しいということは、そのほかの文化圏の子どもには推して知るべしである。

前述したように中国帰国生の受け入れ校は、最盛時は13校あり、配属された教員も26人であった。しかし現在は4校となり、各校2人の担当専任教員と並んで通訳等が配置されているものの、生徒数が少なく、拍子抜けの感がある。外国につながる子どもは、すでに中国帰国者より一般のニューカマーに移っており、この子どもたちの受け入れなり特別校の設置が早急に望まれる。

現在、東京都の日本語教育を考える会などが運動している特別校に関する要望は、都全体で10校、1校当たりの受け入れ20人である。その根拠は、日本語教育の必要な児童生徒を文部科学省は、08年以降、偶数年の隔年調査に切り換えたが、都は毎年出している。それによってもっとも新しいデータでも、日本語教育の必要な中学生は、都内で600人くらいいる。これを3学年で割ると、1学年は200人くらいとなり、たしかに高等学校の受け入れ校10校程度、1校あたり受け入れ20人という数になる。

このほか外国につながる子どもの入試制度改善要望等で注目されるのは、外国人枠のなかに、国籍で判定するのではなく、母語が外国語の者としていることである。国籍だと東京都の場合、日本国籍を取得した者は除外されるし、夫が日本人で

妻が中国人、子どもは日本国籍者であるが、幼少時、中国の両親のもとで養育された者なども対象外になる。

さらに神奈川県などでは、日本国籍を取得して3年以内という条件を設けて救済しようとしているが、生まれたときから日本国籍を取得し、その後両親が離婚したためシングルファミリーとなり、中国語の母語のなかで育った子どもなどは、3年以内という枠組みでも救われない。実態に合わせて母語が外国語の者とした方がいい。

### 出口への配慮

こうして入学する高校であるが、特別枠を設けて教育の機会を尊重しても、義務教育にない固有の問題が存在する。それは中途退学者の問題である。全日制より定時制高校に多い。外国人生徒のみではなく、日本人の生徒にも多い。

ある定時制高校の過去4年間の5月1日時点での生徒数をみると、表3の通りである。ほとんどの学校が、この種の統計を日本人と区別して外国人別にはとっていないので、以下の数字も双方込みのものである。

10年度は、全日制でも不合格者が多く出たため、中学浪人を防ぐ目的で定時制の定員がにわかに増えることになった。そこで中退者の動向をみるには、各年度の合計を比較するより07年度の1年生が、08年度2年生と順次学年が上がるにつ

れて、どの程度減っているかの方が参考になる(表3の年度ごとの波線や下線、かすみを参照)。

それによると、07年度50人の1年生は、08年度に2年生になる時点で7人減っている。さらに09年に3年次になると、14人減って29人とほとんど半数近くになる。10年の4年次は29人と3年次と同数である。多くが、高校の1、2年次に止めていることがわかる。性別では、男子ではなく女子の方の減り方が著しい。

2011年8月に公表された文部科学省の高等学校中退率によると、10年度は総数が5万3245人で、10年前の00年の10万9146人より半分以下に減少したという。中退率でみても00年度の2.6%から10年度の1.7%まで減ったとされる。しかしこれは、日経新聞が指摘しているように<sup>11)</sup>、文部科学省の中退率の計算方法にもより、一概には喜べない。文部科学省の積算方法は、中退率を当初入学した総数ではなく、すでに止めた生徒は差し引いて総数分母にし、減少数を割って比率をだしているからである。

実際に同校に当てはめてみると、07年度50人の生徒が08年度には7人止めたので43人になり、続いて09年度にはさらに14人止め、10年度は09年度に変わらなかったが、当初の入学数からするとこの間の中退率は42%である。これは、4年間に約半数の生徒がいなくなったことになる。

しかし文部科学省の計算によれば、08年度は7

表3 ある定時制高校の学年別・年度別生徒数

年度 学年	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
1年次	50人 (20)	43人 (13)	44人 (18)	71人 (27)
2年次	38人 (7)	43人 (15)	43人 (15)	45人 (8)
3年次	33人 (12)	39人 (10)	29人 (8)	37人 (11)
4年次	34人 (19)	27人 (8)	36人 (11)	29人 (9)
合計	155人 (58)	152人 (46)	152人 (52)	182人 (55)

(学校要欄をもとに作成、カッコ内は女子。年度により一部生徒が増えているのは、休学中の者が復学するなどの理由による)

人減り43人になり、09年度はさらに14に減り29人になった。10年度は、09年度に変わらないものの総数は151人に減少している。これを総数にするなら、この間の中退率は13.9%となり、かなり低めになる。当初の入学者数を基準にした率と、その差は倍以上である。高校中退は、依然として深刻な問題であり、その深刻性を理解する上で、中退率は最初の入学者数を基数にする方がいい。

同紙によると、07年度入学の都立高校の減少率は、当初の入学者総数を基準にすると、全日制で8.1%、定時制で実に27.5%で、全日制では男子の9.1%に対し女子は7.1%、定時制は、男子の25.1%に対し女子の30.1%と女子に多い。これらは、筆者がときどき訪問する定時制高校の傾向とも合致している。

中退の理由も年々多様化しており、複雑である。多いのは、学校への不適応、勉強が理解困難、友人関係、経済的困難、家庭崩壊等が主なものだが、これに外国人の場合は、日本語の問題が加わる。これらの理由の多くは、進路変更として一括されることが多いが、その後の進路は、日本人の生徒も含めて学校側も把握していない。

外国人生徒の退学理由に日本語が加わっているにもかかわらず、高校では前述したように、日本語教育が制度化されていない。かつ、教育委員会でも外国人児童生徒の教育が義務化されていないことに加えて、高校教育が日本人も含めて義務でないことで、中退後の日本の生徒はもとより外国人生徒の動向も把握していない。

高学歴社会日本で、高校すら卒業しないで社会人になった場合の不利益は、想像に難くない。外国人生徒も多様化するなかで、教育委員会並びに各高等学校とも、理由の解明と対策が求められている。

## 注

- 1) 入管協会、2011年『在留外国人統計』2009年～

2011年版参照。

- 2) 入管協会、2011年『在留外国人統計』2000年～2011年版参照。
- 3) 「東京の日本語教育・日本語学級を考えるつどい2011」2011年5月29日大会配布資料及び筆者の東京都教育委員会への聞き取りによる。
- 4) 『「帰国・外国人等児童・生徒学習支援教室」のしおり』すみだ国際学習センター、墨田区教育委員会指導室、2009年、及び「すみだ国際学習センター（帰国・外国人等児童・生徒学習支援教室）」、帰国・外国人等児童・生徒学習支援連絡会、2011年などを参照。
- 5) 「東京都の日本語教育・日本語学級を考えるつどい2010」での情報交換による。
- 6) 「東京都の日本語教育・日本語学級を考えるつどい2009」での質疑討論による。
- 7) 地方の外国人児童生徒受け入れ先進地域の施策に関しては、本稿と並行して書かれた佐久間孝正、2012「外国人住民に対する教育支援」特集「多文化共生の推進—自治体における外国人施策」『自治体法務研究』2012年春号（第28号）財団法人地方自治研究機構、ぎょうせい、を参照のこと。
- 8) 佐久間、前掲書、18ページ。
- 9) 「東京都の日本語教育、日本語学級を考えるつどい」のメンバーを中心とする『「外国人の子どもの教育条件の改善に関する請願」を活かす会』（2011年）での意見交換による。
- 10) 「東京都及び近県における高校での外国人入学特別枠について」2011年、「東京都の日本語教育、日本語学級を考える集い2011」実行委員会調査、2011年。なお、この周辺の議論も、同「つどい」での意見交換で得たものが多い。
- 11) 「日経新聞」2011年10月17日。

\* 本稿を作成する上で、多くの方々にご協力をいただいた。当初、その方々の名を明記する予定であったが、ご迷惑になることも考え、この一文をもって感謝に代えさせていただくことにした。微意のあるところを察していただければ幸いである。