

## グローバル化を考える

日本の在留外国人数は2019年度末に293万3,137人と過去最多を記録。同年度には日本の学校に通う外国人児童生徒数も10万人を超えました。その一方で「外国人の子供の就学状況等調査」では、約2万人が、就学していないか、就学状況が確認できていない状況にあるという事実も明らかになっています。

今回は、外国籍の子どもの就学実態やコロナ禍における対応等から見てきた、早期に解決すべき問題に対し、自治体の職員ができることについて、東京外国語大学准教授の小島祥美氏にご寄稿いただきました。

# すべての外国籍の子どもの教育への権利と命を守るための具体的施策の提案



東京外国語大学 准教授  
小島 祥美

### はじめに

2020年3月、国は学齢期（小学生から中学生）に相当する外国籍の子どもの就学実態を初めて調査した最終結果を発表した（以下、「初全国調査」と略す<sup>\*1</sup>）。この調査によって、外国籍で学齢期の子ども（123,830人）のうち、就学（義務教育諸学校96,370人、外国人学校等5,023人）は101,393人（81.9%）で、残りの22,437人（18.1%）は不就業状態であることが明らかになった。つまり、約5人に1人が、学校に通っていないのだ。この数が、果たして多いのか否か。SDGsのなかのGoal 4（SDG 4：すべての人々に包摂的かつ公正な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する）の最新の進捗を示すUNESCOが発表したレポートを見てみると、「初等教育就学年齢の子どもの8.2%が学校に通っておらず、その割合が世界で最も高い地域はサハラ以南のアフリカ地域の18.8%」とある。すなわち、日本で暮らす外国籍の子どもは、世界で最も初等教育にアクセスできてない「サハラ以南のアフリカ地域」に暮らす子どもと、ほぼ同比率であることがわかる。

しかしながら国は、初全国調査後も外国籍者を義務教育の対象外という姿勢を変えない。そのために、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）が拡大化する今日において、子どもの命さえも守ることができない社会までもつくりだしてしまっている。そこで本稿で

は、すべての外国籍の子どもの教育への権利と命を守るために、自治体職員ができることを提案したい。

### 1 危機で可視化されたこと

初全国調査では、インターナショナルスクールやブラジル学校、朝鮮学校などの外国学校<sup>\*3</sup>に通う子どもは「就学」に分類されたが、実際はこれらの外国学校を国は「学校」と扱っていない。「学校」を法的に区分すると、学校教育法第1条で定めるところの日本の学校（以下、「一条校」と略す）、専修学校、各種学校の3つとなる。一条校では教員資格や教科書使用などが制限されるため、また専修学校については、学校教育法第124条で「我が国に居住する外国人を専ら対象とするものを除く」と定められていることから、外国学校は事実上、各種学校しか選択肢がない。そのため、インターナショナルスクールは一条校から無認可までであるが、ブラジル学校は一部が各種学校であるとは無認可、朝鮮学校はすべて各種学校という現状である。

各種学校とは、学校教育法第134条で定められた、都道府県知事が認可した学校で、自動車学校などが該当する。現行では、学校健康・学校安全の対策にかかわる「学校保健安全法」「独立行政法人日本スポーツ振興センター法（災害共済給付付き）」「学校給食法」について、各種学校は対象外とされている。つまり、外

国学校に通う子どもは、公費で健康診断さえも受診できないのだ。そのため、筆者はこれまでに複数のブラジル学校で医師や自治体などの協力を得て健診を行ってきたが、初めて日本で健診を受けた子や十分に両目で見えな<sup>\*4</sup>い子ともこの間に出会ってきたことを根拠に、問題の早期解決の緊急性を求める活動にも積極的に取り組んできた<sup>\*5</sup>。

そのようななかで、恐れていた惨事が起こった。外国学校でのクラスター発生だ<sup>\*6</sup>。岐阜県のある学校で2020年11月、20人以上の生徒や職員が新型コロナウイルスに感染した。学校によると、同県職員らが校内に立ち入って対応を検討したのは感染が判明し数日経ってからだった。同校は県が認可した各種学校であったものの、平時に外国学校と自治体とのコミュニケーションはなかった。そのため、クラスター発生後、県は外国学校に在籍する子どもと教職員の名簿を日本語で求めたが、「その対応に特に苦労した」と外国学校の事務局スタッフは振り返る（2021年6月21日ヒアリングにて）。なぜならば、外国学校では日常の子どもや教職員にかかわる記録では日本語は不要であるからだ。これまで通う子ども個人に自治体から関心を向けられたことがなく、ましてや子どもの情報を求められたことなど一度もなかったからだ。すべてに日本語への翻訳作業が伴った。

## 2 教育への権利と命を守るために

文部科学省が国内にある外国学校数を「206校以上<sup>\*7</sup>」と説明することからも明らかなように、外国学校数さえも不明という実態を招いている。つまり、「学校数が不明」であるために、そこに「通う子どもも不明」とされ、この非常事態において子どもの命さえも守ることができていないのだ。

外国籍の子どもたちの就学と健康を守ることができない最大の理由は、国が外国籍者を就学義務の対象としない就学扱いにある。それにより、初全国調査では「就学」に含まれ

た「外国人学校等」に、「就学以外（不就学状態）」を加えた計27,460人の子どもの健康は、法的に守られていないと言っても過言ではないだろう。その割合は、なんと、全体の約4人に1人に相当する。「就学以外（不就学状態）」の子どもは、命の所在が不明を示すことでもある。こんなことが、公然と許されてよいはずがない。

2021年6月15日に開催された第10回「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」（以下、「閣僚会議」と略す）では、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（2021年度改訂）が決定された。そのなかの施策番号69として、子どもの居住と就学の実態把握が、次のように示された。

住民基本台帳等に基づく学齢簿の編製の際に、外国人の子供の就学状況についても一体的に管理・把握することを始め、就学状況も含めた外国人児童生徒の就学実態の把握、学校への円滑な受入れ等を推進する。（中略）学齢簿の編製に関しては、デジタル・ガバメント実行計画に基づき、文部科学省において学齢簿システムの標準仕様書を作成しているところ、当該仕様書に外国人の子供の就学に関する事項を盛り込むことにより、令和7年度末までに自治体における住民基本台帳システムとの連携や外国人の子供の就学状況の一体的管理・把握を図る。（太字下線は筆者）

これは、これまでの「外国籍者には学齢簿は不要」とした正反対の方針を示す。その証拠に、前述の初全国調査時に把握された「教育委員会で外国籍の学齢相当の子どもの学齢簿に準じるものを作成している」自治体は、全1,741自治体のうちの47.6%で、全国の半数の自治体では対応できていない実態が明らかになっている。これまでと正反対の方針が示されたものの、閣僚会議からは「子どもの命の把握は4年後まで待て」とも読み取れる姿勢だ。だが、感染症が拡大化する今日において、

4年も悠々と待つてはられない。そこで、これまでの研究活動を通じて実現可能な具体的施策を都道府県と市区町村に提案したい。<sup>\*8</sup>

### 3 具体的対応策の提案

#### (1) 学齢簿が編製できる体制づくり

全市区町村が早急に外国学校に通う子どもの学齢簿を編製できる体制を、都道府県の主導で構築していただきたい。<sup>\*9</sup>

具体的方法として、各種学校の認可校と無認可校を区分して行う。認可校には、「在籍する子どもの名簿(氏名、生年月日、居住地など)」を所管する都道府県に提出を求める。そして、名簿を受理した都道府県は、速やかに子どもの居住地の市区町村に報告し、それに基づいて報告を受けた市区町村教育委員会は学齢簿を編製する。文部科学省が毎年行う学校基本調査時に、各種学校からは在籍者の数字だけでなく、在籍する子どもの名簿も一緒に提出できるようにすることで、学校に負担のない制度として根付くだろう。

無認可校には、在籍する子どもに在籍証明書を発行するように位置づける。それを受理した子ども(保護者)は、居住地の市区町村に報告することで教育委員会は学齢簿を編製する。さらに、無認可校にはいわゆる幼保無償化における認可外保育施設届け出を準用した届け出を都道府県に行うこと、その手続きを行った無認可校に通う子どもについて市区町村は、近隣の公立小中学校の在籍として学齢簿の編製を推奨したい。後者については、アメリカ合衆国の国籍をもつ子どもたちがいち早く母語と日本語のダブルの教育を実現した、沖縄県のアメラジアンスクールの事例が最も参考になる。沖縄県で可能になった根拠は、1999年11月9日付の沖縄県教育長通知

「学校外の民間施設で相談・指導を受けている児童生徒への対応について」(教義第1858号、2018年度通知で更新)であったことも言及しておきたい。

#### (2) 就学手続き規定づくり

初全国調査では、各種規定の整備状況も把握された。その内容とは、①教育委員会の事務組織に関する規則においての外国人の子どもの教育に関する分掌規程(以下、「外国人教育の分掌規程」と記す)の明示の有無、および②自治体の規則もしくは内部規定等においての外国人の子どもにかかわる就学案内や就学に関する手続き等の規定(以下、「外国人の就学手続き規定」と記す)の有無であった。表は、その結果を示したものである。

この表から、有の自治体は1割にも達していないことがわかる。つまり、国が外国籍者を就学義務の対象にしていないことで、大多数の自治体では外国籍の子どもの就学保障に携わる業務が各種規定に明文化されておらず、職務に位置づけられていない現実が如実に示されたことを意味する。すなわち、外国籍の子どもの就学は、当該自治体の担当者「任せ/しだい」扱いともいえるだろう。なお、初全国調査によって、26の自治体では外国人教育の分掌規程および外国人の就学手続き規定がともに有る(明示されている)ことも明らかになった。<sup>\*10</sup> その26の自治体とは、北海道北見市、遠軽町、青森県弘前市、宮城県栗原市、栃木県足利市、真岡市、埼玉県蕨市、千葉県市原市、東京都足立区、神奈川県相模原市、藤沢市、岐阜県岐阜市、可児市、静岡県島田市、焼津市、掛川市、御殿場市、袋井市、清水町、愛知県刈谷市、高浜市、三重県四日市市、松阪市、大阪府大阪市、兵庫県宝塚市、愛媛県松山市である。

表 各種規定の整備状況

	(明示) 有		(明示) 無		無回答		計	
外国人教育の分掌規程	133	7.6%	1,607	92.3%	1	0.1%	1,741	100.0%
外国人の就学手続き規定	64	3.7%	1,676	96.3%	1	0.1%	1,741	100.0%

したがって、外国籍の子どもが確実に就学できるために、すべての自治体に規定の整備に着手していただきたい。自治体での規定づくりでは、外国籍住民の個別の就学異動までも把握できる体制が不可欠である。具体的取扱いは、筆者の経験から、各自治体での「重国籍者の就学義務の猶予免除」に準じた方法を応用すれば、窓口業務での対応に困難は伴わないだろう。なによりも26の自治体の例は参考になるだろう。

## さいごに

外国籍の不就学者数を限りなくゼロにすることは、子どもの教育への権利を守るだけでなく、命を守ることに直結する。今回のような感染症は国籍を選んで感染するわけではない。平時から基本的権利である「健康」を軽視することは、日本社会全体にそのまま跳ね返ってくる事態を招く。よって、この危機に可視化された問題の改善に向けてできることへの着手を自治体職員には強くお願いしたい。

- \*1 文部科学省（2020）「外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）について」（[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/31/09/1421568\\_00001.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421568_00001.htm)）
- \*2 全自治体からの報告集計によると総数は123,881人で、基準日の総数と合わない。だが、筆者の経験から、母数を動かすと「真」の外国籍の子どもの姿が見えなくなってしまう（小島2015）。そのため、本論では基準日の総数を母数とし、全自治体から報告された就学者数を変えず、母数から就学者を引いた「就学者以外」を不就学状態とした。
- \*3 インターナショナルスクールおよび民族学校の総称として、また外国につながるカリキュラムにのっとり、外国の言葉で教育をする学校を示す。筆者編著の『Q&Aでわかる外国につながる子どもの就学支援——「できること」から始める実践ガイド』（明石書店、2021年2月発行）のなかで、これまでの「外国人学校」という呼称を改めて、「外国学校」と呼ぶことを提案した。かつて朝鮮人学校と呼ばれたものが今日では朝鮮学校と呼ばれ、「〇〇人学校」と呼ばれるその他の学校も、当事者はブラジル学校、フランス学校、ドイツ学校…などと呼んでいることにならう言い方である。海外の日本人学校の例にあるように、特に国籍による入学制限を設けている場合は、個別に「〇〇人学校」と表記されるべきであるが、日本国内の外国学校でそのような例は見当たらない。なお、本文での引用箇所では、原文の表現（外国人学校）を

用いる。

- \*4 小島祥美（2015）「ブラジル人学校における日本の学校健診モデルの適用の可能性」『学校保健研究』56（6）、427-434頁
- \*5 例えば、第201回国会参議院「国民生活・経済に関する調査会」（2020年2月19日）の参考人など
- \*6 2020年11月12日付で岐阜新聞は、「岐阜県内20人感染確認、外国人学校で7人のクラスター発生」という見出しで、県内にある外国学校でのクラスター発生を報じた。詳細は、日経新聞2021年8月25日「外国人学校、健康管理の制度化を」を参照されたい。
- \*7 内訳は、一条校が8校、各種学校が128校（朝鮮系64校、英語系38校、南米系15校、中華系5校、欧州系4校、韓国系2校）、無認可校が68校以上（都道府県報告30校、国際認証機関の認証26校、ブラジル政府認可6校、メルマガ登録6校）とされている（外国人学校の保健衛生環境に係る有識者会議（第1回）・2021年6月2日開催資料[https://www.mext.go.jp/content/20210531-mxt\\_kokusai\\_15396\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20210531-mxt_kokusai_15396_1.pdf)）
- \*8 2021年6月23日に開催された外国人学校の保健衛生環境に係る有識者会議（第2回）において、筆者は有識者ヒアリングのなかで、提案事項の学齢簿の編製方法に加え、子どもの健康と安全にかかわる3法の適用・準用の検討を提案した。（外国人学校の保健衛生環境に係る有識者会議（第2回）資料[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/kokusai/mext\\_00003.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/mext_00003.html)）
- \*9 筆者の提案に賛同した外国人集住都市の会員都市（長野・愛知ブロック）は、2022年1月28日に開催された「外国人集住都市会議SUZUKA2021」において、ブロック代表として長野県上田市長土屋陽一氏から同内容を国に提案した。  
<https://www.shujutoshi.jp/2021/index.html>
- \*10 文部科学省への行政文書の公開請求により複写を入手（行政文書開示決定通知書の番号等：2020年12月7日、文書番号2受文科教第729号）。詳しい内容は、小島祥美編（2021）「外国につながる子どもをめぐる教育30年間の動向」『Q&Aでわかる外国につながる子どもの就学支援』明石書店、12-27頁を参照されたい。

## 著者略歴

### 小島 祥美（こじま・よしみ）

小学校教員、NGO職員を経て、一地方自治体（岐阜県可児市）の全外国籍の子どもの就学実態を日本で初めて明らかにした研究成果により、同市教育委員会の初代外国人児童生徒コーディネーターに抜擢。大学生のボランティア活動や地域との連携を推進する教育センター（CCC）開設に伴って愛知淑徳大学に着任し、交流文化学部教授を経て、2020年9月に東京外国語大学着任。2021年4月から同大学多言語多文化共生センター長に就任。  
2021年末、在東京ブラジル総領事館および在東京ブラジル総領事館市民評議会から、これまでの外国籍児の不就学ならびに外国学校の健康にかかわる研究活動にCertificado de Reconhecimentoが授与された。