

外国人子女の「不就学」問題について

殿村 琴子

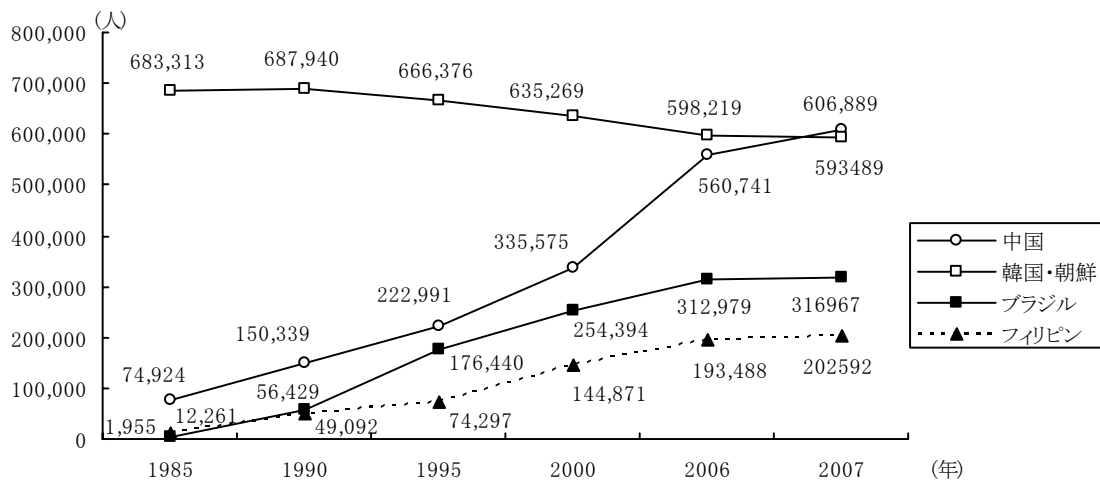
＜外国人登録者の増加と永住化傾向＞

1989年の入国管理法改正以降、外国人登録者数は増加し続けており、2007年末時点では85年と比較して約2.5倍の215万人、総人口の1.69%を占めるにいたっている（図表1）。国籍（出身地）別に見ると、中国が60.7万人と韓国・朝鮮（59.3万人）を抜いて初の首位となり、31.7万人のブラジル、20.3万人のフィリピンと続く。20年前には、韓国・朝鮮人が外国人登録者の8割を占めたが、90年代以降、中国残留孤児などの帰国や日系南米人の流入など、日本に在住する外国人の国籍も多様化している。また日系ブラジル人については、近年「永住者」となる者が増え、滞在期間の長期化が指摘されている。

図表1 外国人登録者数と主な国籍(出身地)別の推移

(単位:人、%)

	1985年	1990年	1995年	2000年	2006年	2007年
外国人登録者数(全体)	850,612	1,075,317	1,362,371	1,686,444	2,084,919	2,152,973
総人口に占める割合	0.70	0.87	1.08	1.33	1.63	1.69



資料：法務省入国管理局「出入国管理」

＜「生活者としての外国人」への対応と外国人子女の教育問題＞

政府は1988年5月に法務省、外務省、文部省、厚生省など関連省庁の代表からなる「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を設置し、外国人労働者の受入れに付随する様々な観点からの検討を行ってきた。外国人労働者の滞在期間の長期化に伴い、2006年4月には「生活者としての外国人」といった視点での検討が開始され、同年12月には『生活者としての外国人』に関する総合的対応策がとりまとめられている。提言の大きな柱は、①外国人が暮らしやすい地域社会づくり、②外国人の子どもの教育の充実、③外国人労働環境の改善、社会保険の加入促進等、④外国人の在留管理制度の見直し等、の4つである。

中でも②の外国人の子どもの教育問題については、公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実や、外国人学校の活用、母国政府との協力等とならんで「就学の促進」の重要性が指摘されている。

周知のとおり、日本「国民」については、憲法、教育基本法、学校教育法により、子どもの「教育を受ける権利」と親または保護者の「教育を受けさせる義務」が定められている。一方、「外国人」の子どもに対し、法律上の「就学義務」というものはないというのが一般的な理解である。子どもの就学は親の意思や環境次第ということになり、教育を受ける権利は自動的に保障されていないのが現状である。わが国では国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）」に基づき、希望があれば外国人児童生徒を公立学校に受け入れているものの、現時点では「就学の義務付け」は行っておらず、結果として、「不就学」状態となっている外国人子女の存在が指摘されている。

<「不就学」の児童生徒を把握するための全国推計と自治体実態調査>

総務省は、2003年に全国における外国籍児童生徒の不就学者数（01年時点）の把握を試みている。まず、在留外国人統計から学齢期にある児童生徒数（約106,000人）を推計し、そこから文部科学省の学校基本調査における小中学校在籍児童生徒数（68,088人）と、各種学校として認可された外国人学校在籍者（25,814人）を差し引き、これらの学校に在籍していない学齢相当の外国人の数を、12,098人と推計している（図表2）。学齢期にある子ども数が推計値である上、「各種学校」として認可されていない外国人学校などへの通学者数が含まれないこと、不法滞在で所在そのものが不明な者は考慮できていないことなどの制約はあるが、全国的にみるとおおよそ万単位にのぼる「不就学」児童生徒が存在することを示している。筆者が直近2006年現在の推計をしたところ、学齢子ども数が約9千人増加したにもかかわらず、義務教育や各種学校の在籍者数はむしろ減っており、全体として「不就学」、または十分な教育を受けられない状態にある子の数が1万人以上増えている可能性が示唆される。

図表2 外国籍児童生徒の就学状況(全国)

区分	2001年	2006年(筆者推計)	増減
(a)学齢相当の外国籍の子ども(6-14歳)[推計値]	106,000	114,749	8,749
(b)義務教育諸学校在籍者数	68,088	64,075	-4,013
(c)各種学校として認可された外国人学校在籍者数	25,814	23,834	-1,980
(d)=(a)-(b)-(c)	12,098	26,840	14,742

注：(a)は、「在留外国人統計」5-9歳の5分の4に10-14歳人口を足したものの、(b)は、日本の国・公・私立の小・中学校に在籍する者、(c)は、幼稚園・高校および大学に在籍するものも含み、「各種学校」として認可されていない外国人学校は含まれない

資料：2001年は総務省「行政評価局報告書」（2003年8月）、2006年は（財）入管協会「在留外国人統計」（平成19年版）、文部科学省「学校基本調査」（平成18年度）より筆者作成

一方、文部科学省は、2005～06年度に「外国人の集住する自治体」における「外国人の子どもの不就学実態調査」を行っている。調査対象は、東海・近畿地方などの1県11市に外国人登録のある者のうち、義務教育就学年齢にある子9,889人の保護者などである。戸別訪問やアンケート調査票の郵送などにより調査を行った結果、公立学校等に在籍している者は6,021人で60.9%、外国人学校などでなんらかの学習を受けている者は2,024人で20.5%、「不就学」の児童生徒は112人で全体の1.1%を占めた（図表3）。さらに、転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなかった者、言い換えれば「就学状況が把握で

きない」状況にある児童生徒数は1,732人と17.5%を占めることが判明している。静岡県掛川市や、愛知県豊田市では、こうした「就学状況が把握できない」児童生徒が、全体の3～4割を占めている。

図表3 義務教育期にある外国人児童生徒の就学状況

(単位:人、%)

調査対象 自治体	外国人登録者数	就学者数				不就学者数(注3)		転居・出国等(注4)	
		公立学校等(注1)		外国人学校等(注2)					
太田市	784	413	52.7	185	23.6	5	0.6	181	23.1
飯田市	225	167	74.2	14	6.2	4	1.8	40	17.8
美濃加茂市	417	212	50.8	109	26.1	10	2.4	86	20.6
掛川市	457	195	42.7	69	15.1	14	3.1	179	39.2
富士市	354	236	66.7	38	10.7	4	1.1	76	21.5
豊田市	1,120	580	51.8	197	17.6	3	0.3	340	30.4
岡崎市	566	371	65.5	93	16.4	3	0.5	99	17.5
四日市市	407	293	72.0	63	15.5	7	1.7	44	10.8
滋賀県	1,833	1,235	67.4	303	16.5	57	3.1	238	13.0
豊中市	223	169	75.8	21	9.4	1	0.4	32	14.4
神戸市	2,668	1,550	58.1	742	27.8	2	0.1	374	14.0
姫路市	835	600	71.9	190	22.8	2	0.2	43	5.2
合計	9,889	6,021	60.9	2,024	20.5	112	1.1	1,732	17.5

注1：公立学校等とは、国公立小・中・特別支援学校（小中学部）を指す。

注2：外国人学校等とは、我が国に居住する外国人を専ら対象として我が国の小学校、中学校等に相当する組織的な教育を行う施設を指す。

注3：不就学者とは、公立学校等及び外国人学校等のいずれにも就学していない者を指す。

注4：転居・出国等とは、転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなかった者を指す。

注5：各市の割合は、小数点第二位を四捨五入しているため、必ずしも合計が100パーセントにはならない。

資料：文部科学省「外国人の子どもの不就学実態調査の結果について」2007年

<「不就学」の背景と対応>

文部科学省の調査によれば「不就学」の理由として、「学校に行くためのお金がない(15.4%)」、「日本語がわからない(12.6%)」、「勉強がわからない(8.1%)」、などが上位に並んだ(図表省略)。外国人子女の「不就学」の背景には、共働きで労働条件の厳しい両親に代わって弟妹などの世話をするとといった「家庭事情」による制約、たとえ入学できても言語や文化の違いを考慮した十分な教育上の支援の欠如や日本人との「違い」を理由にいじめにあい不登校に陥るなど「学習や就学支援」に関する問題などがある。就学以前の問題として、外国人登録に基づき郵送される「就学通知」が、転居や登録未完了で送付されない、通知が理解できないなど「情報伝達」に関する問題、非正規滞在者については、就学受入れ時に求められる公的書類が提示できないなど「在留管理」関連の問題など、実に様々な要因が潜んでいる。

前述の『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』では、こうした問題に対応するため、外国人児童生徒が日本語で学習する力を育成するための「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、「帰国・外国人児童生徒受入促進事業(外国人の生活環境適応加速プログラム)」による不就学の子に対する就学促進、各種学校への認可基準緩和の周知徹底など、多くの外国人子女に「教育を受ける権利」を保障できるような体制整備を掲げている。また、「外国人が暮らしやすい地域社会づくり」の観点から、行政・生活情報の多言語化を進め、地域における日本語教育充実のための先進的取組事例の紹介を行うなどの対策を講ずるとしている。日本が1994年に採択した国連の「児童の権利に関する条約」はすべての者に対する初等教育の義務化、無償化を謳っている。国や自治体のみならず、国民一人ひとりがその意味を強く、深く認識することも非常に重要である。