

2003 年 2 月提出
博士学位請求論文

多文化社会における公教育の比較教育学的研究

日加「国民国家」公教育体制と多文化問題

論文概要書

早稲田大学大学院教育学研究科
博士後期課程 教育基礎学専攻

児玉 奈々

序 論

人口動態の変化からも明らかなように多文化的状況は質的にも量的にも拡大し、多様な住民の要求は、多岐に渡り、公教育思想に内在的であった原理の変化を呼び起こした。既存の制度、体制を支配してきた国民国家パラダイムを超えるもの、あるいは、異なった質の制度、体制を支える枠組みが新たなパラダイムとして必要とされるようになった。

国家、地方自治体によって管理・運営されている教育システムを「公教育」と定義した本研究においては、公教育体制が本来的に社会統合原理に基づく側面をもっているという点に着目した。そして、「多文化教育」を、社会統合を視野に入れた、多文化社会における公教育システム全体を包括する理念であると捉え、国あるいは地方自治体の教育政策を考察の対象として、公教育体制が、多文化社会の問題をどのように捉え、どのようにかわってきたか、そして、社会統合という意味における公教育体制そのものに生じた構造変容がどのような要因によって引き起こされたものであるかを考察した。

多文化状況において公教育論理が遂げてきた変遷は、どのような要因の影響を受けて当該理論が構築されてきたか、という点を考察するため、比較に基づく分析視点をを用いて、異なる対象を併置した。そのうえで、法制上の国民、外国人の要件、市民権の分配状況や分配の決定者の定義の歴史的変遷と公教育体制の多文化への対応との関連を、「差異化」と「一般化」の視点から考察した。これを受けて「多文化教育」としての新しい公教育展開を展望しつつ、既存の公教育体制の構造を問い直すことを本論文の課題とした。

オンタリオ州、東京都という両事例を比較の対象として取り上げる理由は、次の三つである。カナダにおいては、1867年に成立した英国領北アメリカ法（The British North America Act, 1867）によって、教育は州の管轄事項であり、実質的にも法的にも、教育の権限が州にあると定められている。日本における地方分権は、法制度上カナダと同質ではないが、それにもかかわらず地方教育行政の実情に即してみると、ほぼ同レベルの行政単位である東京都を選択する可能性が残されていると考えた。移民、外国人労働者などによる人口多様化問題は特に大都市においてその顕著な特色を確認できるため、トロント都市部、東京23区という大都市をその内に持つ両地域を選んだ。第三に、筆者が具体的に参与し続けている外国人児童・生徒を対象とする補習・保障教育の具体的なフィールドが東京都にあることを挙げておかなければならない。蓋し、本論文の問題意識を筆者が“受胎”し、それを醸成させてやまなかったものこそ、この実践であるからである。加えて、マギル大学（カナダ・ケベック州モントリオール）における一年間の研究留学が、懐胎し

た問題意識を国際的観想のうちに発展させるべきことを筆者に教えたからである。

日本における先行研究を概観したところ、アメリカ合衆国、イギリス、カナダなど他国の多文化教育の理論や実践を紹介するにとどまる傾向にあった。また、近年、日本の教育環境を事例とした多文化教育に関わる研究が増加していく中で、厳密に比較研究の手法に拠った研究はほとんどない（序章・第二節）。本研究の独自性を説明する上でも、比較教育学の必要性を唱えるためにも、近年議論されている比較教育の動向について解説を加えながら論じた（序章・第三節）。

本 論

第一章では、社会の多文化的状況と市民権、公共性の議論、先行研究の知見を参考に、多文化社会における公教育のあり方や今後発展が望まれる理想を検討した。旧来のパラダイムにおいて現代の社会問題を扱いきれなくなった状況を把握することによって、マイノリティの権利、ひいてはシティズンシップ（citizenship）の概念についての議論が盛んになり、公教育に関わる原理についても問い直しが強く要請されていることを確認した。一国の内外において多様な文化や価値観を持った人々の対立や混在が認められる今日的な社会文脈を背景として、シティズンシップの概念をめぐる議論についての進展が確認された。キムリッカ（Kymlicka, W.）は、近代社会においてほとんどの民族的集団がリベラリズムを思想基盤とした社会への参画を望んでいるという前提に基づいて、リベラリズムの文脈で、マイノリティの権利、そして、多文化社会におけるシティズンシップの議論に展望を拓こうとしている。このような動向とともに公教育についての問い直しをすすめていく必要があるという概況を確認した。多文化社会において、シティズンシップを涵養する場として、統合を目標とするために、公教育にかかる期待は大きいと考え、多文化社会の公教育を再検討する文脈上で社会統合と多様性の尊重を扱うシティズンシップ教育理論の重要性を整理した（第一章・第二節）。第三節においては、多文化社会における教育問題とは具体的にはどのようなものであるかを、カナダ、日本の都市部における移民や外国籍の子どもたちの状況を取り上げて整理し、複雑な多文化社会の問題を解決するための公教育の方向性を、第四節で枠組み化した。

子どもたちに、それぞれのアイデンティティを意識させ、自信を持たせるという意味で、母語や母文化を含むライフスタイルの尊重を促していくこと、そして、平等な社会参画に向けた教育サービスを提供していく責任を、多文化社会における公教育制度は免れるこ

とはできない。また、多文化社会における公教育が理想とするのは、社会統合という公教育への役割期待を基礎に据えた方向性であり、多文化の尊重に傾きすぎること、社会の構成的分離化や隔離を導くことは、望ましい形ではない。筆者が方向づけた「多文化社会における公教育」の展望とは、「社会学的文化」、「人類学的文化」をそれぞれ伸長させていくことに加え、「他者との関係づくり」を積極化させていくことである。この枠組みは、第二部の政策の変遷を記述する上での方法的前提となるものである。

以上、序章と第一章とを研究の第一部とすれば、第二部ではカナダ・オンタリオ州、そして、日本・東京都の施策の展開を検討した。第一章・第四節において提案したような複次元的な多文化教育を目指すうえで、政策や実践において、具体的にどのような努力が払われているかを考察する視点に立ち、歴史的な蓄積を概観して、その発展の経緯をまとめた。

カナダを題材として扱った第二章では、実際に立案、実施されている多文化問題に関わる公教育政策の内容を先ず編年体的に記述した。カナダ国内で人口の多文化化が最も顕著であるオンタリオ州の、第二次世界大戦後を起点に、特に、連邦政府が移民受け入れを積極化し、ヴィジブル・マイノリティ人口が増加し始めた 1970 年代以降から 21 世紀を迎えた現時点までの諸経験を事例として取り上げた。そして、連邦政府による移民政策、多文化主義政策の実態と変遷に注目し、それぞれとオンタリオ州公教育政策との関連を考察した。以下、その概要を点綴する。

() オンタリオでは、州政府として多文化主義の導入を検討し始めた 1970 年代は、言語、民族文化の保持を強調した形での多文化教育の導入期であり、多文化を反映した教材やカリキュラム・ガイドラインの作成や遺産言語プログラムの導入という形で多文化教育は実現されていった。遺産言語プログラムを扱う際の州政府の立場は、「多文化の尊重」と公用語によるオンタリオ社会の構成員同士の「共有意識の涵養」との両立を意識したものであった。公用語としての英語と仏語については、民族的な文化の重要な構成要素としてではなく、多文化住民の社会参画に必要な手段としての意味が付された(第二章・第一節)。

() 1980 年代半ばには、それまでの州による多文化主義は文化的遺産の維持に傾倒し、現存する人種主義に対応出来ていないと批判され、人種・民族間の協調を謳う「人種関係」の概念が多文化社会の教育の中心的目標としてそれまでのものと置き換えられた。その後、多文化問題を扱う政策文書には、多様性には緊張関係が伴うことを意識した表現や「マジョリティ」の子どもたちも多様性を構成する一員であることを気づかせるような内容が盛

り込まれた（第二章・第二節）。

（ ）1990年代前半には、急進的に推し進められた反人種主義教育政策では、文化的多様性と差別の問題が結びついたものとして扱われ、長年の間、ヨーロッパ的思考の主流偏重のプログラムや方針に基づいた公教育体制が、マイノリティの社会参画を妨げる組織的差別機能として働いてきたことを教育省が認めた。教育省が発行した反人種主義教育の指針においては、既存の体制の枠組みを見直す姿勢が示された（第二章・第三節）。

（ ）1990年代後半に、州政権を担当することになった進歩保守党が行った教育政策は、赤字削減のために遺産言語プログラム（国際言語プログラム）や移民の子ども向けの教育サービスなどの予算を削減し、規模を縮小するなど、手段を選ばないものであった。こうした州教育省の姿勢に対して、州内の教育関係者からの不満は高まっている。また、1990年代に入ってから全体の関心は、多様性の尊重というテーマから個人の平等達成という問題へと移ってきている。この状況を反映し、オンタリオ州でもシティズンシップを主題としたプログラムが公教育政策に採り入れられた（第二章・第四節）。

第三章においては、2002年現在、日本全国の外国人登録者の約16%（全国最高値）が居住している東京都の多文化問題と公教育政策について、第二次世界大戦後を起点に現代に至るまでを整理・記述した。東京都庁・東京都教育委員会が政策として取ってきた多文化問題への対応を、行政資料を中心に読み取り、整理した。中央政府の施策や見解、ここでは主に、入国管理行政や文部科学省（旧称・文部省）の多文化問題に対する見解や施策等と関連させながら、一地方自治体である東京都の方針の変遷を整理した。以下、そのスケルトンを描く。

（ ）第二次世界大戦後の在日朝鮮人問題への対応に代表されるように、東京都は公立学校において民族の問題を扱うことを認めない方針を様々な施策によって進めてきた。1953年に都立朝鮮人学校が閉鎖され、1965年の文部省通達（公立学校に就学する外国籍児童・生徒の扱いについては「日本人と同様とする」）によって、公立学校における異質な文化を持つ子どもの日本的文化への同化・適応教育が肯定された。第二次世界大戦後の外国籍人口のほとんどを占めてきたオールド・タイマー（朝鮮や中国出身者）の子どもは、公立学校においては出自を隠して在籍していたにもかかわらず、東京都としては、子どもたちの文化的多様性に触れることはなかった。

（ ）1960年代以降、増加した海外帰国児童・生徒や1970年代以降に日本社会として受け入れ態勢を整備したインドシナ難民や中国帰国者家庭の子どもたちについても、「適

応」の考え方に基づいた対応が主であった（第三章・第一節）。

（ ）1980年代には、経済や政治に関する問題を中心に、外を向いた「国際化」の方針が、日本政府によって取り入れられ、東京都もこの流れに沿って「国際化」政策の導入をうたった。その当初は、「国際化」に関する事項は、海外にあるものだと想定されていたが、その後、人の交流というレベルで「国際化」が語られるようになり、その文脈における多文化教育の課題は、「国際理解教育」という新しい用語に投影されていった。国際競争を迎えたグローバル社会に対応できる人材づくりを目指すために、日本人にとっての「国際化」が叫ばれ、国際理解教育がその理念を具現する役割を負うこととされた（第三章・第二節）。

（ ）1990年代のニューカマーの増加により、公立学校における「外国人問題」は避けられないものとなった。日本人にとっての「国際化」と日本語指導を主とした外国人に対する対応との乖離状態にあった東京都の国際理解教育の推進においても、ニューカマーの急激な増加によって外国人の存在がその政策文書に描かれるようになった。しかし、都の教育行政は、日本語に不自由という意味における“目に見えるマイノリティ”問題として「外国人児童・生徒教育」を捉え、日本語指導と適応指導を中心に対応を進めていった（第三章・第三節）。

（ ）東京都は、1990年代中頃、青島都知事による一連の地域主体の「国際化」政策において、「外国人」を地域住民として位置づける視点にまで行政的スタンスを拡張し、母語や母文化の教育の重要性を認識することを糸口に、「外国人」はそれぞれが多様なアイデンティティを持つ存在であることを認めた。しかしながら、このスタンスの転換は具体的な施策の提示にまでは結びつかず、現在は、中央政府の考え方と同じように、東京都の目指す公教育体制は、“国際化”をキーワードに、一元的・一面的な国家像、それを構成する一元的な「国民」（「都民」）という視座からのみ捉えられるような、極めて限定的な他者認識を基盤とし、また、その種の他者認識を子どもたちに輻輳しようとする傾向を示している（第三章・第四節）。

結 論

第二章、第三章で記述し、第四章・第一節の第一項、第二項においてそれぞれ編年体的にまとめた、オンタリオ州及び東京都の多文化問題に対する公教育政策を、筆者が第一章で構造化した多文化社会における公教育モデルを用いて分析した（それぞれの図については文末に掲載）。

() オンタリオ州の公教育政策は、1970 年代以降の政策の人類学的文化次元に即して見ると、基本的にはプラスに位置づけられる。ただし、1970 年代、1980 年代は文化的多様性の尊重を優先事項とした教育プログラムが提案され、実行されていたため、いずれの時期においても社会構造参画スキルの獲得を目指すような教育サービスについては力が注がれなかった。

本来、多文化主義という概念は、多文化の尊重によって社会統合を目指すものであった。しかし、1970 年代から民族集団からの要望に応える形で導入・実施されてきた多文化主義の下では、主に人類学的文化の次元において、言語や民族文化などを尊重するという取り組みが進められた。一方で、社会学的文化の次元をプラス化していくことそのものがマイノリティにとって大きなハードルとなっている点には関心が寄せられていなかった。ゆえに、両時期における公教育政策の社会学的文化の次元について見ると、その傾向性、あるいは達成度において高く位置づけられない。

() 次に、1980 年代後半の「人種関係」の概念が新たに用いられるようになった時期に、多文化問題を扱う政策文書には、多様性には緊張関係が伴うということを意識した表現が増加した。さらに、多様性とは、「主流集団」、つまり、英・仏系に出自を持つ人々をも含むオンタリオ州の構成員すべてが持つものであるということの確認によって「マジョリティ」の子どもたち自身も多様性を構成する一員であることを気づかせるような内容が盛り込まれるようになった。当時のオンタリオの人種関係政策においては、文化的次元がプラスに働いていることに加え、他者との積極的な関係性の構築が目指されている。

() 続いて、1990 年代初めに政策に積極的に取り入れられた反人種主義教育の概念においては、既存の公教育体制を批判するところから始め、マイノリティの社会構造参画の支援が積極的に進められていった。また、人々がそれぞれ持つ文化を尊重し、人類学的文化の次元をプラスに働かせていくことで、社会参画への力の獲得も進めていくという相乗的メカニズムが、既存の公教育構造を批判し、変革するという方法によって働いた。しかし、反人種主義政策は、後に撤廃された際に批判を受けたように、マイノリティを中心に据えた考え方で進められていたため、他者との関係づくりという意味では積極的な方向をとることができなかった。

() 最後に、現在の新保守主義的な思想に基づいた進歩保守党が進めるオンタリオ州の教育政策においては、すべての子どもに均等に教育機会が付与されるという意味では社

会学的文化の次元はプラスであり、他者との関係づくりにおいてもプラスである。しかし、人類学的文化の次元のベクトルについてはプラス側に積極的に働いていない状態であるといえる。

() 東京都の多文化問題に関わる公教育政策は、第二次世界大戦後から 1980 年頃までは、朝鮮出身の人々の民族教育への熱意にもかかわらず、文化的同質化を大前提として、民族問題に切実に対応する姿勢が看取されない。

() 1980 年代以降の「国際化」政策の展開と共に、東京都においては学校教育における中心課題として国際理解教育が取り上げられた。その国際理解教育の文脈に位置付けられた「外国人児童・生徒」に対する認識については、日本人とは異質な人類学的文化の特性、あるいは社会学的文化の特性をもつものとして「外国人児童・生徒」を認識し、そのような児童・生徒が公立学校にも増えてきている実態への対応を模索するという趣旨から、行政としての協議を行うようになった。その意味では、東京都の国際理解教育は、人類学的文化、社会学的文化それぞれの次元で、プラスの方向へ若干動いた。しかし、「日本人」と「外国人」という二項対立の構図によって施策が語られているところから見ると、他者との関係づくりのスケールにおいては消極性の範囲内で「国際化」が語られていたと指摘しなければならない。

() その後、東京都の公立学校における外国人児童・生徒に対する施策は、1990 年代以降、文部省が学校現場に急増するニューカマーの子どもたちの受け入れ策として日本語教育や適応教育のための教員配備に取り組み始めた結果、時期をほぼ同じくして、日本語教育の充実を強調するようになった。社会構造的次元の指標で見ると、子どもたちに対して日本社会で生きていくために必要な日本語、スキルを身につけさせることを目指しているため、その次元ではプラスの方向をとっていることになる。

() 1990 年代後半の青島都知事時代の東京都は、地域の隣人として外国人を捉える「国際化」政策において、それまで「外国人」像とは異なった「外国人」を描きだした。母語や母文化の教育の必要性・重要性を認識し、関連方策についての協議を図っていくという方針を表明することを糸口に、「外国人」とはそれぞれが多様なアイデンティティを持つ存在であるとした。この時の公教育政策の方針をモデル上に位置づけると、人類学的文化の次元がプラスの方向性に若干傾きかけたといえる。

また、従来の東京都の「国際化」政策や国際理解教育の言説にあるような「日本人」対

「外国人」という単純な二項対立図式から解き放たれた形で、多様なアイデンティティを持つ存在としての「外国人」が語られるようになったという指摘もでき、青島都知事時代の「内なる国際化」に目を向けた「国際化」政策については、多文化社会の公教育モデルにおける他者との関係づくりのスケール上で積極性の方面へとシフトしつつあったと位置づけることもできる。この動きは、あくまで「外国人児童・生徒教育」とは「日本語教育」あるいは「適応教育」であるという姿勢を崩さない中央政府の考え方との違いとして捉えられる。

() しかしながら、1990 年代終わりから現在にかけての石原慎太郎都政における「国際化」政策は、世界の中の「日本人」として国際社会に対して発言していくことを奨励するような内容であり、1980 年代前半のナショナリスティックな「国際化」政策へと回帰している。現在の公教育政策を「多文化社会の公教育モデル」に位置づけると、人類学的文化の次元の積極化に向けた施策についてはほとんど顧慮していないことから、1980 年代の東京都の公教育政策とほぼ同じところに位置づけた。日本人以外の「外国人」という対立構図を描く現在の都の教育方針から見ても、他者との関係づくりも消極的という評価となる。

公教育体制の多文化化への対応について、比較の視点から分析した。図式化したことから明らかなようにオンタリオ州と東京都とで、大きく異なっているのは、教育行政側が人類学的文化を初めからプラスの側面から捉えているか、そうでないかという点であった。これを受けて、第四章・第二節では並置分析の第一段階として「差異化」による特質と要因の分析を行った。オンタリオ州の教育政策は、州が多様な文化を持つ人々によって構成されていることを積極的に認めた上でそれに付随する問題群に対応しているという点において特徴的であった。1967 年移民法改正によって、白人住民と肌の色などが異なるヴィジブル・マイノリティと称される移民が増加した。オンタリオ州政府は、公教育政策について、社会学的文化の次元、人類学文化の次元、そして、他者との関係づくりの各次元においてその積極化に総合的に取り組まなければならないことが、ヴィジブル・マイノリティの増加、それに伴う人種差別など社会問題によって指摘された。それまで、公教育体制上で文化の違いを扱ってきたゆえ、異なる文化が衝突するということも文化の重要な側面であるということに気づいた。一方、東京都の政策においては、子どもたちに付随する多様な文化が顕在的なものとして扱われていないため、異なる文化が衝突するという問題にま

で検討が及んでいない。

1990年代の反人種主義教育は、アファーマティブ・アクションなどの施策の必要性を前面に押し出し、従来までの公教育に刷り込まれたヨーロッパ的思想基盤を批判し、その思想からなる構造自体を問題視した。反人種主義教育は、皮肉にもその急進性によって非効率的な運用状況を招き、膨大な赤字財政を抱え込んだ。現在は、ESL 予算の削減、文化的多様性にはあえて触れないなどの方針を採っており、これはマイノリティ問題の切り捨てという批判も受けている。しかし、このような方針をとる進歩保守党・現政権は、産業界との結びつきが強く、ポイント・システムによって入国してきた移民によって支持されているという指摘もある。ヴィジブル・マイノリティなど特定の人々に対して優遇措置を講じることは、他の住民に不平等感を抱かせ、社会統合の弊害となるとの反発を招くという指摘も増えてきている。現在は、ESL などを特定の子どもへの特別なサービスと捉えており、子どもたちをできるだけ特別視しない形の教育行政となっている。

一方、東京都は、「多文化」という概念に触れないまま、1980年代以降の「国際化」政策を進め、多様な文化を持つ子どもたちの抱える問題を「外国人教育」という枠組みで扱ってきた。東京都の場合は、1950年代前半までに在日朝鮮人の子どもたちに対して取った対応によって、その後の教育における民族問題の捉え方が確立されたと考えられる。当時、入国管理行政も外国人の出入りを取り締まるという形で導入されていたため、日本においては、多文化への対応は同化を前提にしていた。多文化問題は公立学校内では「扱えないもの」として認識された。1980年代からの「国際化」政策で示された東京都の対応を見ても、公立学校以外の場、例えば、外国人学校において民族の問題を扱おうという意図が見られる。人類学的文化の次元についてプラスの方向性をとりうるのは、東京都の「国際化」政策の言説によって作られた「外国人学校像」である。

1990年の改正入管法施行が転機となって、外国人の構成が大幅に変化し、教育行政側もその変化に対応した施策を検討し始めた。東京都は、学校に急増するニューカマーの子どもたちに十分な準備もないまま対応し、「外国人児童生徒」＝日本語の出来ない子どもとして捉える形で、「多文化社会における公教育体制」の日本型形成の素地を固めた。東京都では、オールド・タイマーと呼ばれる永住資格を持つ居住者の割合が低く、ニューカマーの割合が高い。しかも、出身国や滞在形態も多様で、ニューカマーの多くを占める留学生や外交官や外資系企業の社員などは比較的短い期間で日本を離れるため、外国人のニーズがまとまったものとして行政に届きにくい。東京都の「国際化」に対応した教育の具体的実

践の中心に据えられている国際理解教育は、「日本人」をまず絶対的対象として措定した上で発展することが目指されており、「日本人」と「外国人」という図式は、マジョリティとマイノリティという二項対立関係を背後にした「国際化」を描き出す。日本語の不自由な人々が「外国人」とみなされる現在の文脈においては、ひとつの社会の内部で人々の多様性、アイデンティティの多元性を承認しようという多文化教育の構想は描きにくい。なお、オンタリオ州と東京都の両事例に多文化問題を扱うにあたっての違いを生じさせている要因としては、他に教育行政における自治権の違いも指摘しうる。

第四章第三節では、比較分析の第二段階として、「一般化」による法則性の探求を行った。両事例は、現代社会の公教育体制として同質の問題を抱えていた。共通したのは、公用語以外の言語を正規課程の時間内では認めていないことであった。オンタリオ州、東京都、両者ともこれまで「民族語の指導は公立学校内で認めるが、ただし正規課程の時間以外の時間においてとする」という方針をとってきた。もし、この原則を崩した場合、どの言語が正規課程の時間内の授業用語として認められ、どの言語が認められないかという議論が起こることは避けられない。現状においては、公教育の責任主体である国家・地方自治体は、公用語以外の言語を授業言語として認めないという方針によって、その公共性を維持しえているといえる。また、両事例に関わる他の共通点として、多文化問題を扱う際に、広域地方自治体としてその立場のとり方について課題に直面していることがある。地方自治体について、その対象範囲、あるいは公教育の担い手としての妥当性を問うことは、さらなる議論が必要である。

移民や難民が増加傾向にある現代の地球規模の情勢から、次代には、多様な言語、価値観のさらなる混在化が進む、と容易に予測される。そのような多文化社会においては、すべての子どもが多様性を尊重することを学び、共生への意識を作り上げ、自身の問題として関わることのできる公教育体制が必須となる。本研究で明らかにしてきたように、多文化社会における公教育原理は、移民政策、外国人受け入れ政策とも大いに関連していることから、人口問題に関わる社会政策に特に注意を払った上で、公教育の方向性を見極めていく必要がある（第四章・第四節）。

図1 「多文化社会における公教育モデル」にオンタリオ州のケースを当てはめた場合

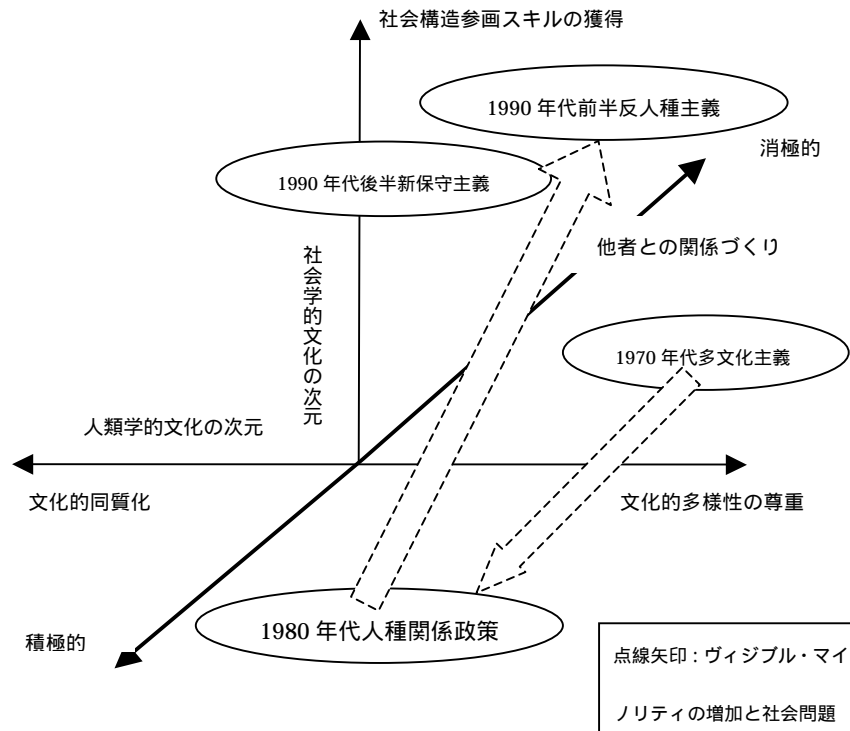


図2 「多文化社会における公教育モデル」に東京都のケースを当てはめた場合

