

### 第三章 日本における外国人問題と「国際化」政策 東京都における多文化問題と公教育政策の史的考察

## 小序 日本の文脈における多文化教育

「多文化教育」という用語は、その名前を冠した単独の教科があるわけではなく、アメリカにおいては公民権運動の影響を受けて始まった補償教育がその発端とされる。また、カナダにおいては、もともと国内のエスニック・コミュニティからの支持を得ようという政治的手段から採用された多文化主義宣言を教育面で実践するという形で多文化教育が始まったとされる。多文化主義とは、複数の文化を相対化する文化相対主義とは異なり、社会統合の原理として考案されたものであり、「国民国家は1言語・1文化・1民族によって成立するべきだとする「同化主義」に基づく国民統合政策を否定し、政治的、社会的、経済的、文化・言語的不平等をなくそうとする一種の国民統合あるいは社会統合イデオロギー」である（関根、1994年、199頁）。このことから、多文化教育とは、国家体制の枠組みを前提とした多文化的状況において行われる公教育のあり方を指すものである。

国家政策として多文化主義政策を宣言しているカナダやオーストラリアと違って、日本では国家として多文化に対応するための施策表明がなされていないため、多文化教育という用語が行政用語として使われることはなく、一般的に使われるケースも少ない。

また、研究者・論者によっては、平和教育、環境教育、開発教育や、地球的課題を扱うグローバル教育を多文化教育として扱うこともあり、日本においては、言語や文化を異にする子どもたちの教育問題を扱う行政用語は、「帰国子女教育」、「中国帰国子女教育」、「在日外国人子女教育」というように対象別の観点から名づけられている<sup>1</sup>。国際理解教育の実践と在日外国人児童・生徒教育の実践を、日本における多文化教育として捉えようとする田中圭治郎（2000年）の取り組みなどもあり、多文化教育は、日本の文脈で、これから理念の明確化が図られる新しい概念である。

**表3 1 最近五年間の日本への入国者数の変遷**

年	1997	1998	1999	2000	2001
入国者数（人）	4,669,514	4,556,845	4,901,317	5,272,095	5,286,310

（資料）法務大臣官房司法法制調査部編『出入国管理統計年報』、1998年、1999年、2000年、2001年より筆者作成。

その一方、日本の文脈において多義的に使われてきた「国際化」が、近年、国境を越え

る人の移動による現象が顕著になってきたことに伴い（表3 1 参照）トランスナショナルな意味において強調されるようになった<sup>2</sup>。

トランスナショナルな人間の移動によって、ひとつの社会の内部で、異質な文化を持つ人々が共存する状態、多文化状態が生まれる（あるいは、顕著になる）。

東京都における外国人登録者（入国後、日本で滞在が90日を超える場合に居住地の市町村の役所に届け出る）の数は、年々増え続けている（表3 2 参照）。外国人登録者について、東京都への外国人登録者の外国人登録者全国総数に占める割合は17.6%（2000年）となっており（図表編・表6 参照）、東京都には全国で最も多くの外国人登録者が居住している。また、都内総人口に占める外国人登録者数の割合は、総人口の2.71%（2002年）であり、この数値は全国の都道府県の中で最も高い。

**表3 2 東京都の外国人登録者数と総人口に占めるその割合**

年	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002 (5月)
外国人登録者 数(千人)	97.0	105.4	111.1	114.4	146.1	220.7	262.3	296.8	331.2
都内人口 総数(千人)	10,849	11,408	11,673	11,618	11,829	11,855	11,773	12,064	12,187
外国人登録者 比率(%)	0.89	0.92	0.95	0.98	1.24	1.86	2.23	2.46	2.71

（資料）外国人登録者数は法務大臣官房司法法制調査部編『出入国管理統計年報』1966年、1971年、1976年、1981年、1986年、1991年、1996年、2001年より、東京都人口総数は『国勢調査』<sup>3</sup>より、筆者作成。

また、東京都内の区市町村ごとの統計（2001年）によれば、公立学校に在籍する外国籍児童・生徒の割合が10%を超える自治体（例えば、足立区、江戸川区）も出てきており、日本国籍で外国生まれの子ども、国際結婚家庭の子ども等を含めれば、日本以外の国や地域になんらかの関係を持つ子どもが東京の公立学校に急増している。

日本の学校現場がトランスナショナルな「国際化」問題に直面し、その対応を迫られた

顕著な例として、1990 年の出入国管理令改正以降のニューカマー人口の増加による日本語指導が必要な子どもたちの増加がある。近年、教室に急増しているこのような子どもたちの存在は、人間のトランスナショナルな移動の具体的な結果として教育界に現れてきたものである。

日本においても、国家の枠内で起こる多文化現象を「国際化」の中心課題として捉え、多文化社会における公教育のあり方を模索していくことが要請されるだろう。トランスナショナルな移動の結果としてのニューカマーの子どもたちが増える日本においても、国家の枠内で起こる多文化現象を「国際化」の中心課題に据え、多文化社会における公教育のあり方を模索することが要請されることになるであろう。

かつて中島智子（1987 年）は、国際理解教育における在日朝鮮人問題の位置づけの考察から、日本社会で語られる「国際化」の内容を批判的に問い、国内における国際的課題への視点の欠落を指摘したことがあった。国際化に対応するための教育として位置づけられている国際理解教育は、近年、特に注目を集めているが、具体的には誰を対象としているかなど目的と内容に関して一定した見解がない（米田、1997 年、49 頁）。

本章は、中島の考察視点から示唆を得ながら、公教育の提供主体としての自治体が語ってきた「国際化」の文脈を題材として取り上げ、日本の学校教育行政において外国人の子どもたちがどのように位置づけられてきたかを批判的に検討したい。そして、多文化社会を迎えつつある公教育体制の統合原理の将来的展望について考察を図ることを目的とする。

その目的を果たすために、日本国内において、現に多文化状況を呈しつつある地方自治体の中から東京都を有意的に選択し、東京都が直面する状況と課題の検討に着手しようと思う。カナダについてオンタリオ州を選択したこと一応の理由があったように、筆者の考えでは、東京都を有意的に選ぶことは相応の理由がありうると思われるからである。

まず第一に、外国人登録者の占める割合が年々増え続けており、また、国際都市としての役割を早くから意識してきた首都・東京都の「国際化」施策<sup>4</sup>、第二に、東京都教育庁による多文化問題に関わる教育施策を取り上げ、「国際化」への対応を謳った施策整備の流れを追うことを通して、日本政府及び東京都の教育行政当局が外国人問題をどう捉えてきたかを明らかにしうると考えるからである。記述の過程で、本研究の主眼となっている社会統合の論理の方向性を明確にするために、外国籍住民、外国人問題に対する中央政府、地方自治体など行政の見解とも関連づけて論じることとする。

## 第一節 日本における多文化問題前史 同化主義

### (1) 在日朝鮮人児童・生徒の教育制度上の扱い

ここでは、まず、外国人の子どもたちの教育について、現在の日本における法的な条件を概観しておく。日本の文脈では、日本国籍以外の子ども、つまり、外国籍の子どもを外国人の子どもと呼ぶ場合が多い。

法的側面から見れば、国内法から検証すると、日本国憲法では、基本的人権の尊重（第 11 条）、法の下での平等（第 14 条）、教育を受ける権利（第 26 条）、教育基本法では教育の機会均等（第 3 条）に含まれる基本理念に拠り、全ての子どもに対する教育は保障されることになる。教育基本法第 4 条では初等・前期中等の計 9 年間の普通教育（無償）の義務を定めている。子どもの福祉・教育については、児童福祉法、児童手当法などの支給に関する法律に国籍要件はなく、国籍によって取扱いに差異は設けられていない。そして、子どもの権利条約をはじめとした日本が批准している国際条約を見ても、外国籍の子どもを学校に受け入れる法制的根拠は整っている。

しかし、日本国内に居住する外国籍の子どもには、学校教育法第 22 条の就学義務規定は適用されないため、外国籍の子どもに就学義務はない。外国籍の子どもが義務教育段階の教育を受けることを希望する場合、外国人登録済証明書と入学申請書を各自治体の教育委員会に提出し、就学の手続きを進める。

現在、文部科学省の指導によって、外国籍の就学希望は全て受け入れ、受け入れ後の取り扱い（授業料不徴収、教科書無償給与、卒業者には高校・大学の入学資格付与、就学援助の対象など）は、“日本人と同様”、“特別な扱いはしない”ということになっている。この“日本人と同様”、“特別な扱いはしない”という方針の根拠となっているのは、第二次世界大戦（太平洋戦争）終戦後の在日朝鮮人の扱いに関する問題である。以下、教育行政における在日朝鮮人の問題を振り返っておく。

日本政府は、1905 年、大韓帝国政府に「韓日協商条約」（乙巳五条約）を強要し、日本の保護国としたうえで、1910 年の「韓日合併条約」により朝鮮半島を日本の植民地とする日韓併合を強行した。1911 年には、「朝鮮教育令」を公布し、朝鮮人の皇国臣民化を目指す学校教育が宣言された。これにより朝鮮の言葉・歴史・地理の学習は、制限、あるいは、禁止された。

日本植民地化の朝鮮半島からは、炭鉱や工場などで労働に従事させるため、多くの人々が強制的に日本国内に連れてこられた。1930 年 10 月に、文部省普通学務局は「内地在住

朝鮮人ハ小学校令第三二条ニ依リ学齡児童ヲ就学セシムル義務ヲ負フモノトス」という見解を発表し、国是として同化教育が推し進められた。

1945 年 8 月 15 日の日本の太平洋戦争無条件降伏に伴い、朝鮮半島や台湾などは日本による植民地統治から解放された。植民地統治下に強制連行により日本国内に住まわされた朝鮮人が、子どもたちに母国語など民族教育を施すため全国各地で国語講習所を開設した。この国語講習所は、日本国内の公立学校の校舎を借りて設立されるなど、朝鮮人学校として運営されていた。

1946 年 11 月、連合国軍総司令部（General Head Quarter。以下、GHQ と表記）による「朝鮮人の地位及び取扱いに関する総司令部渉外局発表」は、引揚を拒絶してこの国にとどまることを選んだ朝鮮人は日本の法律および規則に服することを命じた。この発表では、「総司令部の引揚計画にもとづいて本国に帰還することを拒絶する者は、正当に設立された朝鮮政府が、彼らに対して朝鮮国民として承認するまで、その日本国籍を保持するとみなされる」とし、朝鮮人は日本国籍保持者として位置づけられた。

第二次世界大戦後の混乱期、朝鮮人の帰還計画が行われたが、1946 年 12 月 15 日以降、帰還しなかった朝鮮人を日本人等同様に扱うことが GHQ によって発表された。翌年 3 月に発表されたトルーマン・ドクトリンは「世界の自由国家は全体主義の侵略と闘わなければならない」と明言し、これを契機として、GHQ は在日朝鮮人を治安対象とし、弾圧的な教育政策へと方向転換を図った。

こうした流れにおいて、日本政府は、1947 年 4 月に文部省学校教育局長通達を発した。その内容は、一つ目として、「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。したがって一応朝鮮人児童についても日本人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った不利益な取扱いをしてはいけない。」というものであった。また、二つ目として「朝鮮人がその子弟を教育するために、小学校又は上級の学校、若しくは各種学校を新設する場合に、府県はこれを認可しても差支えない。」とし、この時点では民族教育を容認していた。

その翌年、1948 年 1 月 24 日に、日本政府は文部省学校教育局長通達「朝鮮人設立学校の取扱いについて」を都道府県知事宛に発した。その通達は「朝鮮人の子弟であっても、学令に該当する者は、日本人同様、市町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。また私立の小学校又は中学校の設置は、学校教育法の定めるところによって、都道府県監督庁（知事）の認可を受けなければならない。学齡児童又は学齡生徒の教

育については、各種学校の設置は認められない。」という内容を含むものであった。

ここでは朝鮮人学校の取り扱いについて触れられているが、通達の実策として挙げられた民族学校的な性格を持つ学校の私立学校への認可は、実質的には厳しく、また、各種学校の設置も認めないということから、この通達は朝鮮人の子どもを日本の公立学校に就学させることがその主たる目的となっていた。

これを受けて、各都道府県は各市町村宛に具体的な措置を通牒した。その具体的措置とは、朝鮮人児童・生徒の公立学校への受け入れ態勢整備、各朝鮮学校に私立学校認可申請を促す、日本人学校の校舎を借りていた朝鮮学校に3月末での明渡しを指導、のいずれかであり、山口、兵庫、岡山、大阪、東京などでは朝鮮学校に対する閉鎖令が通告された。

GHQ 占領下、日本にとどまることになった朝鮮人が、525 の初級学校、4 の中学校、12 の青年学校を全国各地に設立し、民族学校システムを作り上げていた。朝鮮人学校閉鎖令が発令された山口、兵庫などでは大規模な抗議行動が起こり、大阪では、学校閉鎖令の撤回をめぐって、事態が緊迫し、四・二四阪神教育闘争という警察による暴力的弾圧にまで至った<sup>5</sup>。

こうした事態を收拾するため、朝鮮人教育対策委員会代表と文部省は、1948 年 5 月 5 日に覚書調印へとたどり着いた。「1．朝鮮人の教育に関しては教育基本法及び学校教育法に従うこと。2．朝鮮人学校問題については私立学校として自主性が認められる範囲において、朝鮮独自の教育を行うことを前提として、私立学校として認可を申請すること。」という内容の文書が取り交わされた。

しかし、文部省は、覚書調印の翌日 5 月 6 日に、都道府県知事に対し、「朝鮮人学校に関する問題について」という通知文を送った。この通知文は、前日に取り交わしたばかりの覚書にある「私立学校として自主性が認められる範囲内」が次の二点を意味することを解説したものであった。

イ 朝鮮人自身で私立の小学校、中学校を設置し義務教育としての最小限度の要件を満たし、その上は法令に許された範囲内において、選択教科、自由研究及び課外の時間に朝鮮語で、朝鮮語、朝鮮の歴史、文学、文化等朝鮮人独自の教育を行うことができる。ただしこのように朝鮮人独自の教育をする場合教科書については、連合国軍総司令部民間情報教育部の認可を受けたものを用いる。

ロ 一般の小学校、中学校において義務教育を受けさせるかたわら放課後又は休

日等に朝鮮語等の教育を行うことを目的として設置された各種学校に在学させて朝鮮人独自の教育を受けさせることも差支えない<sup>6</sup>。

なお、この後、私立学校認可申請をして認可された朝鮮人学校は四割弱に過ぎず、その他は書類不備や設置基準に満たないという理由で廃校、あるいは無認可校となった（高、1996 年、93 頁）。

1949 年 9 月、日本政府は、日本国内で組織されていた朝鮮人団体に対して「団体等規制令（破壊活動防止法の前身）」を適用し、組織解散等を命令した。翌月 10 月には、閣議決定「朝鮮人学校の処置方針」が出され、これを受けた文部省管理局長・法務省特別審査局長が連名によって、旧朝鮮人連盟が設置していた学校については廃校になったものとして処置する、無認可の朝鮮人学校は解散するよう勧告し、応じない学校には二週間以内に認可申請を出させ、申請しないものは閉鎖する、との通達を出した。

これら一連の朝鮮学校閉鎖に関する措置の結果、民族教育は、無認可のままで自主学校の存続、公立学校としての朝鮮学校の移行、公立学校内に作られた民族学級の三つの形態に分かれて、維持されることとなった。なお、無認可の朝鮮学校に在籍する総児童・生徒数は 1948 年の約 5 万人から 5 千人に激減した（高、1996 年、97～98 頁）。

の公立学校内に作られた民族学級については、一部の地方自治体が民族教育を認める覚書を民族団体と結ぶことによって続けられてきた。大阪府では、1948 年に朝鮮人団体と府知事の間で交わされた覚書（資料編・資料 2-1 参照）によって、公立学校の課外で母語や祖国の文化を学ぶ民族教育を保障する取り組みが続けられることになった（江橋編、1993 年、82 頁）。この 1948 年覚書による民族学級は、自治体によって任用された民族講師が担当し、当初、大阪府内に 30 余りあったが、行政側の無策や教職員の間の無理解などによって、廃止される学級が相次ぎ、1970 年段階では 10 学級前後にまで減少した。しかし 1972 年に大阪市の長橋小学校において生徒のなかから「朝鮮語を学びたい」という声上がり、それを受けて保護者や教職員が民族学級再建運動に取り組んだ。「72 年型民族学級」が誕生した。「72 年型民族学級」は 1948 年覚書によって設置された民族学級（覚書民族学級）と違い、講師はボランティアで務めるなど、自主活動として位置づけられ、行政措置のないままである。「72 年型民族学級」については、府内全体では 150 を超える規模にまで発展している。

なお、2001 年現在、「1948 年覚書」による民族学級が設置されている地域は、全国で、大阪府（11 校）、京都市（3 校）、北九州市（3 校）、愛知県（3 校）となっている<sup>7</sup>。



## （２）在日朝鮮人児童・生徒の教育制度上の扱い２ 東京都立朝鮮人学校

1948 年の朝鮮人学校閉鎖措置通知を発端とする朝鮮人学校の公立学校への移行措置は 6 都府県で取られた<sup>8</sup>。そのうち 5 府県では、公立学校の分校として設置され、東京都は既存の朝鮮人学校を公立学校に移行するという措置をとった。

1949 年 12 月に、東京都教育委員会は、都内にある朝鮮人学校全校を都立朝鮮人学校に移管させる暫定措置を講じた。都立朝鮮人学校では、学校長、教員は日本人で構成され、朝鮮人教員は定員の四分の一以下に制限された。定員を超える分の朝鮮人教員の採用は、時間講師という身分の任用に限られた。カリキュラムについても、朝鮮語、朝鮮歴史は課外授業となり、それ以外の授業用語は日本語に限定された（高、1996 年、99-100 頁）。

1952 年 4 月 28 日、日本は、サンフランシスコ講和条約（対日平和条約）の発効（調印は 1951 年 1 月）により主権を回復した。条約発効時に、旧植民地出身者は「日本国籍」を喪失し「帝国臣民」から「外国人」になった、との見解が政府から発表された。つまり、日本の独立と同時に、在日朝鮮人の法的地位は、GHQ 統制下の「日本国籍保持者」から「日本国籍を離脱する者」＝「外国人」となった。戦前から日本国内に在留している朝鮮人、台湾人及びその子及びその子孫、旧植民地出身者は、日本の国籍を離脱し、外国人となった。サンフランシスコ講和条約発効と同日に、「外国人登録法」が公布・施行され、旧植民地出身者は外国人登録法に基づいた外国人登録が必要となった。

なお、サンフランシスコ講和条約発効前の 1951 年に、外国籍の人々のさまざまな在留資格が定められた「出入国管理令」が制定されていた。サンフランシスコ講和条約発効によって日本国籍を失った旧植民地出身者は外国人の在留資格のいずれかに区分されることになったが、日本政府は暫定的に「別に法律で定めるところにより、その者の在留資格および在留期間が決定されるまでの間、引き続き在留資格を有することなく、本邦に在留することができる」とし、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」（以下、法 126）によって、暫定的資格として「法 126」 「法 126 の子」が旧植民地出身者に適用された。

日本政府は、朝鮮人が外国人になったことを盾に、新たな抑圧政策を開始した（高、1996 年、101 頁）。この流れに、東京都も同調した。1952 年 6 月、東京都は、都立朝鮮人学校教職員組合（1950 年に結成。以下、朝教組と表記）に対し、都立朝鮮人学校を私立学校に移管する方針を示した。しかし、朝教組による反対署名運動の末、都側は朝鮮人学校の私立学校への移管の方針を延期することとなった。

しかし、1953 年 9 月、東京都は、都下各区市町村の教育委員会宛に、以下のような教育長通達を発行した。

「東京都教育長通知「朝鮮人子弟の公立小・中学校及び高等学校への就学について」  
(1952. 9. 27)

1 学齢簿の調整 市区町村は従来義務教育該当児童に対しては、日本人同様の就学義務を施行していたが、爾今を行う必要はないし、学齢簿は調整しなくてもよい。

2 現在公立小・中学校及び高等学校に在学中の児童生徒の取扱いは、その者がその学校を卒業するまでは在学させることができるが、それは児童生徒の保護者の任意とする。但しその学校の教育方針に従わせること。

3 新たに公立小・中学校及び高等学校に入学を希望する者の取扱いは、その学校の設置者において次の条項より学校長の意見を出して入学許可を差し支えない。

イ 入学後は日本の法令に従って教育を受ける事を承諾した者に限ること。

ロ 朝鮮語、地理、歴史等のいわゆる民族課目は教育しないことを承諾した者に限ること。

ハ 学校設備に余裕があり、かつ学校の管理運営に支障がないことを設定したとき。

ニ 入学希望者を入学させて学校の秩序が乱れないことが認定できること。

この通達は、朝鮮人の公立学校への就学義務制廃止をまず通知し、その上で、入学希望者は学校側の示す条件を受け入れる場合にのみ入学を許可されるということが明記されていた。そして、文部省は、翌年 1953 年の 2 月に、東京都と同様の主旨で「朝鮮人の義務教育学校への就学について」を全国の教育委員会に通達した（資料編・資料 2-2）。

東京都教育委員会は、朝鮮人学校が公立学校として設置されている以上、日本の教育法に従う必要があるという見解によって、1953 年 12 月に、「朝鮮人学校運営に関する六項目」を提示した（朝日新聞、1954 年 3 月 23 日）。

イデオロギー教育について日本の教育法に従うこと

民族課目は課外で行うこと

児童生徒の定員は勝手に増加しないこと

生徒の集団陳情は行わないこと

未発令教員は教壇に立たないこと

職員会議に職員以外のものは参加しないこと

都立朝鮮人学校側は、翌年 3 月 20 日までに第三項を除く項目を認めたが、都側は全項

目を認めなければ、補助金の差し止め、あるいは廃止という強硬方針を採るとの考えを警告という形で示した。その警告の数日後となる3月24日に都立朝鮮人学校は、都側の提示した六項目全てを認める回答を提出した。しかし、東京都教育委員会は都立朝鮮人学校に対して繰り返し指示を発し、1954年5月には、都立朝鮮人学校PTA連合会理事長、各都立朝鮮人学校PTA会長宛に、以下のような警告通知を出した。

先に指示した四月一日以降の職員の勤務状況報告、教科書の認可を早く出すことなど細目事項が依然として履行されていない事実が極めて多いことはまことに遺憾である。このままの状態では推移すれば廃校措置をとらざるを得ない。よって先の指示事項を直ちに完全実施し学校の運営が適正に行われるように協力を望む。(朝日新聞、1954年5月28日)

そして、この警告通知から半年足らずの1954年10月に、東京都教育委員会は、翌年3月限りで都立朝鮮人学校を廃止する通告を出した。

都内13校に5,000名を超える子どもたちが通った東京都立朝鮮人学校は1955年3月31日には廃校となった(表3)。翌日4月1日に、東京都は、東京朝鮮学園を学校法人として認可し、各種学校として、朝鮮人学校が運営されることとなった。

**表3 3 東京都立朝鮮人学校在籍者(1955年3月31日)**

学 校 種 別 種別	全公立学校	朝鮮人学校 (小学校)	朝鮮人学校 (中学校)	朝鮮人学校 (高等学校)
学校数(分校)	1425(116)校	12(1)校	1校	1校
児童生徒数	1,410,121人	3,142人	1,521人	614人
教員数	40,241人	96人	34人	12人
職員数	6,667人	37人	7人	3人

(資料) 東京都教育委員会、1955年、122頁より作成。

1965年6月に、「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」と「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」(以下、日韓法的地位協定と表記)に調印した日本政府は、韓国を「朝鮮にある唯一合法政府」とした。

この日韓法的地位協定によって、1945 年 8 月 15 日以前から日本に居住している者とその子どものうち、「大韓民国の国籍を有するもの」に対して、「日本国で永住することを許可する」協定永住権が付与された。協定永住権は、1966 年から 5 年間に限り、日本政府に申請した「韓国国民」に許可されることになった。

こうした国家政策を反映し、1965 年 12 月に二種類の文部事務次官通達が各都道府県知事に対して発せられた。

まず、「日韓法的地位協定における教育関係事項の実施について」(文初財第 464 号)において、韓国籍の子どもは、協定永住権取得によって永住を許可されれば日本の公立学校で日本人と同様の手続きで学ぶことができ、卒業後は日本の上級学校への受験資格を認めると示した。この内容は、協定永住権によって永住許可を受けた朝鮮人以外の子どもにも適応されるとした。

一方、「朝鮮人のみを収容する教育施設の取扱いについて」(文管振第 210 号)は、朝鮮人のみを収容する教育施設は学校教育法第一条に定める私立学校としても各種学校としても認可すべきではない、という内容の通達であった。これによって、当時、三県に計 16 校(神奈川 5 校、愛知 3 校、兵庫 8 校)あった公立学校の分校としての朝鮮人学校は、すべて自主学校へと移行した。

以上の二つの通達によって、外国籍の子どもについては日本の公立学校で日本人と同様に学ぶ、特別な扱いはいらないという同化教育政策の根拠が確立され、日本の公立学校において子どもの母語や母文化を教える民族教育の保障は不可能になった。

なお、外国人学校については、日本政府は、1966 年 4 月の国会で外国人学校制度に関わる構想を表明した。この構想の中心は、文部省が外国人学校の統制権を一元的に掌握するというものであり、これを盛り込んだ「学校教育法一部改正案」は、従来の各種学校制度を分離し、「専修学校」と「外国人学校」を新設する形になっていた(高、1996 年、114 116 頁)。

その前年の 1965 年 12 月には、「朝鮮人としての民族性または国民性を涵養することを目的とする朝鮮人学校」は、学校教育法第 1 条に定めるところの学校、つまり、「1 条校」どころか各種学校としても認可すべきではないとの文部次官通達が出されていた。

「学校教育法一部改正案」は単独の「外国人学校法案」などに形を変えながら 7 回にわたって提出されたものの、同法案は外国人学校敵視政策だとの圧倒的な世論に押され、す

べて廃案となった。その後、専修学校新設案だけが 1975 年に制度化された。その後、現行の「1 条校」、専修学校、各種学校という体制が作り上げられた。外国人学校が含まれる「各種学校」を設置する法人は免税措置が受けられる対象とされず、免税措置が受けられる「特定公益増進法人」は、「1 条校」および専修学校を設置する学校法人に限定されている。

その後、民族学校への差別の解消を説く世論の高まりに応じて、多くの自治体が、民族学校を、学校教育法第 83 条に規定される各種学校として認可した。日本国内では、京都府が 1953 年 5 月に朝鮮学校を各種学校として認可し、1975 年には全国すべてで認可された。なお、東京都は、都内に設置されている朝鮮大学校を 1968 年に各種学校として認可した。

また、1970 年には、東京都は「私立学校教職員研修費」の支給を開始した。以後、地方自治体による朝鮮学校への助成金支給が各地に拡大していった。

### （３）適応指導による補償教育

日本において、教育が「国際化」との関連で初めて語られた時期は、日本が 1953 年から参加した「ユネスコ国際理解教育協同学校計画」に遡ることができる。

「国際理解」については文部省も 1961 年に『我が国の教育水準』の中で「児童生徒に対し広く世界の歴史や現状に目を開かせ、他の国民の生活についての理解を深めさせることが、学校教育の大きな使命」と示しており、国際理解の教育がこの使命にこたえるものとした。具体的には、基本的人権の尊重、日本と諸外国との相互理解と協力、国際的協力機関についての理解と協力などを、学校のすべての教育活動を通じて指導を行う、という方針が採られていた。

日本における外国人問題は、この時期、ほとんど議論されていなかった。というのも、日本政府による厳しい入国管理行政によって外国人の入国は少なく、先にも触れたように、在日朝鮮人についても日本社会への同化が求められていたからであった。

第二次世界大戦後の日本の入国管理行政は、1950 年の朝鮮戦争勃発を契機に外務省に「入国管理庁」（1950 年の発足時は、「出入国管理庁」という名称だったが、1951 年に「入国管理庁」となった。）が設置され、その対象も主に戦前・戦中から日本に在住する朝鮮人としており、1951 年公布の出入国管理令や 1952 年公布の外国人登録法も、外国人を統制管理の対象とし、日本への同化が前提とされていたことがその特徴である（鈴木、2001 年、11 頁）。

こうした統制管理によって、日本政府は外国人については消極的立場をとり続けていた。

もちろん、外国人の流入も少なく、日本国内の学校現場における外国人の子どもたちの教育についても論じられることはなかった。

ただし、1952 年から翌年にかけて「混血児」の就学問題が注目を集めた。第二次世界大戦終戦直後に生まれ、1953 年に小学校に入学する年齢となる「混血児」の子どもたちが多数入学すると予想された。1952 年 7 月に、日本政府は、政府関係者、学識経験者からなる「混血児問題対策研究会」を設置し、「複雑な問題への対応」の協議にあたった<sup>9</sup>。

東京都も、民生局が 1952 年 8 月末と 1953 年 4 月初めに、各区の児童委員が個別に家庭等を回る聞き込みによって「混血児」の数を把握（各回の結果、その数は 998 名、795 名であった）するなどの対応をとったが<sup>10</sup>、当時の「混血児」問題とは、「混血児」と日本人の子どもたちとの間の容姿の違いによって問題が生じうることを不安視したところから始まっていた。

その不安に対する行政側の動きとして、東京都は 1953 年学年期が始まった直後に「混血児童及び外国人児童」の調査を行った。その調査を実施するに至った経緯は、「混血児童及び外国人児童の就学については、学校教育上諸種の問題があり、社会でも相当関心を持ち議論されている。」という形で語られた。東京都が「混血児童及び外国人児童」について不安視していた「学校教育上諸種の問題」とは、直接的には言及されていないが、容貌の違いから来るいじめや差別問題であった。そのことは、以下の表現から読み取れる。

従来から日本の公立小学校に相当数就学していた、中国人や朝鮮人などの東洋人種の混血児童や外国人児童については、比較的問題がすくないといえるであろう。

（…中略…）

終戦後に生じた白人種や黒人種の混血児童や外国人児童については、その容貌や顔色が日本人児童と非常に異っていることから、教育上の問題も多いわけである。特に白人種や黒人種の混血児を生ずるようになった日本の社会事情は、他の児童の関係から一層多くの問題を生ずるであろうということが予測される。（東京都教育委員会、1954 年、138 頁）

その結果説明の記述には予想より入学者が少なかったことへの行政の安堵が含まれていた（資料編・資料 2 3 参照）。この調査はこの年一回限りであり、「混血児問題」が大きな問題とならなかったこともあり、1953 年以降、1990 年代に入るまで、東京都は外国人児童・生徒に関しては触れることはなかった。

1960 年代には、海外帰国児童・生徒の問題も、教育現場が対応しなければならない新し

い動向のひとつとして取り上げられるようになった。海外から帰国する児童・生徒は、日本で育った子どもたちと異なる文化を身につけており、それが帰国後の学習環境への適応に困難をきたす原因になっているというように、学校教育への適応問題という観点からクローズアップされ、その対応策が検討された（文部省、1971 年）。1960 年代に始まる海外帰国児童・生徒教育研究は、日本における異文化を扱う教育研究の先駆けとなったといわれる。

東京都では、文部省の「帰国子女教育研究協力校制度」（帰国児童・生徒の受け入れ、帰国児童・生徒教育の情報提供など中心的な役割を担う）によって 1967 年に都内の小学校一校が協力校の指定を受け、さらに、東京都独自の取組みとして「韓国や中国からの帰国児童・生徒で日本語能力が不十分な者に対し、学校の授業などが理解できるよう、また日常生活についても支障がないように日本語を習得させる目的」（東京都教育委員会、2000 年、166 頁）で 1971 年に日本語学級を都内の 3 校に設置した。なお、公立学校内の日本語学級設置認可に関わる要綱が、東京都によって作成されたのは、1989 年になってからである。

また、1972 年の日中国交正常化に伴う引揚事業再開以来、中国からの帰国家族が増え、文部省は 1976 年より中国帰国子女教育研究協力校を設置した。

これらは、児童・生徒の適応を意図したものであり、どのような意味においても「国際化」との関連で扱われていない。帰国児童・生徒を“日本語能力が不十分な児童・生徒”として、“日常生活に支障のある子ども”として捉えており、彼（女）らが異文化環境において身につけてきたものについては、配慮や関心の目は向けられていなかった。

## 第二節 1980 年代の「国際化」と国際理解教育

### （１）日本政府に迫られた「国際化」

外国人政策に消極的であった日本政府は、1975 年に発生したインドシナ難民問題<sup>11</sup>について、1979 年先進国首脳会議における批判や人道的要請を受け、インドシナ難民の受け入れを閣議了解によって決定した。これを受けて、日本政府は、1979 年に国際人権規約の批准を達成し、1981 年に批准した難民条約・難民議定書の「内外人平等」の原則に合わせるため、国民年金、児童手当等の定住外国人への適用等の国内法整備へと動いた。

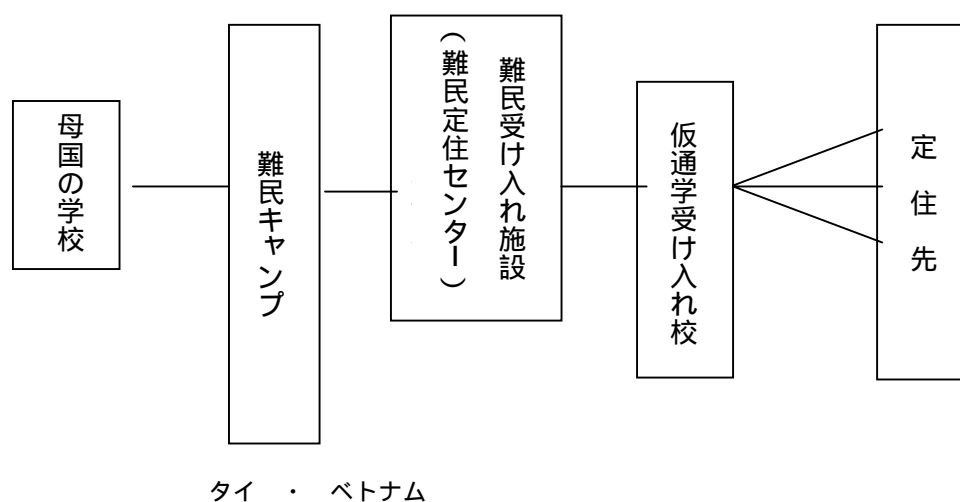
1982 年には、「出入国管理令」を改正し、「出入国管理及び難民認定法」（以下、1981 年改正入管法と表記）を公布した。この 1981 年改正入管法は、1965 年の「日韓地位的法協定」によって協定永住権を取得しなかった約 27 万人の旧植民地出身者に対し、特例として

「永住」を許可することとした。「法 126」と「法 126 の子」について、1982 年から 5 年の間に申請すれば、「永住者（特例永住）」としての資格が与えられた。

日本社会においては、難民受け入れをもって初めて、外国人問題への認識が芽生えたのである（田中、1995 年、174 頁）。インドシナ難民の受け入れの際にも、子どもたちの教育に関する対応が協議された。1979 年 7 月に内閣に設置されたインドシナ難民対策連絡調整会議事務局はアジア福祉教育財団<sup>12</sup>に難民定住業務を委託し、難民事業本部が発足した。難民事業本部は、日本社会に定住する難民のための適応基礎教育・指導を行う定住促進センターを、1979 年 12 月に兵庫県姫路市に、翌年 2 月には神奈川県大和市に開所させた。難民定住の受け入れ枠は 1985 年までに 1 万人に拡大され、難民事業本部はボートピープルの流入増と滞留の長期化に対処するため、1982 年に長崎県大村市に大村難民一時レセプションセンターを、1983 年には一時滞在難民及び定住難民に日本語教育や職業斡旋を行なう国際救援センターを東京都品川区八潮地区に開所した（以上の各施設については、以下、まとめて、難民定住センターと表記）<sup>13</sup>。

なお、日本に定住することになった難民の子どもたちは、一般的に、図 3 1 のような過程を経ることになる。

図 3 1 日本に定住するインドシナ難民児童・生徒の学習経験



（資料）神奈川県大和市立南林間小学校ひまわり級担任「ひまわり級の運営方針（案）1994 年」より筆者加筆修正。



難民定住センターでは、難民の入所から退所まで6ヶ月以内、原則として4ヶ月（572時限）の日本語教育、約一ヶ月間の社会生活適応指導<sup>14</sup>を行われることになった。また、学齢期の子どもを対象に児童クラスが設けられた<sup>15</sup>。児童クラスは6～12歳を対象とし、人数は1クラス5～10人で構成され、日本語教育がその中心に位置付けられた。教育期間は、現在は、四ヶ月572時間（1987年度までは三ヶ月429時間であった）と定められている。日本の学校生活や日本人児童・生徒との交際の上で最低限必要な日本語（聞く、話す、読む、書く）能力の習得、平仮名と片仮名は全部読み書きができることを目標とし、日本の生活様式や社会に関する体験学習や社会見学の中で既習日本語の運用を図る。児童クラスの日本語指導は成人クラスよりも漢字と九九の練習が増える程度で、修了後に在籍することになる学校など教育機関における学習に向けた準備教育は念頭におかず、あくまで定住生活のための生活言語習得が目標とされている<sup>16</sup>。

また、先に触れた中国帰国家族についても、永住帰国直後から四ヶ月間、日本への適応を促進するため日本語教育、生活指導などを行う中国帰国孤児定着促進センター（1994年4月に、「中国帰国者定着促進センター」に名称変更された）が、1984年2月に埼玉県所沢市に開設された。1972年9月の日中国交正常化の前後から、関係者や世論の声を受けて、1981年3月から訪日肉親探しが実施され、「中国孤児問題は、次第に、孤児やその家族が日本に永住帰国することに伴って生ずる問題、さらに、永住帰国した孤児等の定着にかかわる問題を含めて解決を図ることが必要」<sup>17</sup>となったことが開設の経緯であった。

その一方で、経済的・政治的機能という側面で日本という国家を定義し、国家同士の相互関係の調整という意味の「国際化」が、1980年代の日本の課題とされた。

当時、「国際化」推進を高らかにうたった中曽根康弘首相は、1986年9月に、自民党全国研修会の場で、「日本は高学歴社会になっている。相当インテリジェントなソサエティーだ。アメリカなんかよりはるかに平均点は高い。アメリカには黒人、プエルトリコ、メキシカンが相当多くて、平均的に見たらまだ非常に低い」と発言した。この「知識水準」に関する発言は、アメリカ合衆国内から人種問題発言として批判され、撤回を求められた。

この発言について中曽根首相は「米国はアポロ計画などで十分、実力を発揮している、と指摘した。同時に、米国は多民族の複合国家で、強みでもあるが、教育などの面では容易でなく、手の届かない面が出ている。その点、日本は単一民族で手が届いている、と述べた」と説明した（朝日新聞、1986年9月25日）。この釈明としての「単一民族国家」発言については、日本国内のアイヌ団体などからの反発を招いた（なお、この「単一民族国

家」発言をきっかけに、「北海道旧土人保護法」の名称を見直す動きがあらわれた」。

この後、米国からの反発が沈静化したため、中曽根首相は「知識水準」発言についての公式謝罪の態度は取らなかった。しかし、中曽根首相は、翌月の参院予算委員会答弁において「(日本には)単一民族という非常にいい、誇るべき長所がある。その半面、閉鎖性とか視野の狭さ、経験の不足といったことも反省させられた」と述べ、単一民族国家という認識を改めて支持するような発言をした(朝日新聞、1986年10月6日)。

一国の首相の認識に表されるように、日本には「日本人」以外の人々が居住しているという事実はあまり認識されない。日本も古くからアイヌ、琉球系(ウチナンチュ)などの民族が存在していたが、近世以降、中央政府の政策による国家形成に取り込まれるようになった(初瀬、1996年、211-212頁)。また、近代化の過程で徐々に「日本民族」という概念が作り上げられ、脱亜入欧論、単一民族国家論というイデオロギーに支えられた国民国家が構築されてきた<sup>18</sup>。「日本民族」に対する他者として指定されたアジア諸民族は、異文化を持つ存在としての独自性を認められず、台湾人、朝鮮人は皇民化政策によって抑圧されて「日本人」となり、多文化の現実には国家によって隠蔽されてきた。姜尚中は、「ヨーロッパの歴史をなぞるように「日本的」オリエンタリズムの知的支配は、19世紀後半に生み出された「東洋史学」の学問的言説を後ろ盾として、「アジアを自国本位の「規律＝訓練秩序の分類の体系」の中に封じ込めようとした」(姜、1996年、129頁)と分析した。

また、「日本人」と人種的、民族的に違いは見られないが、江戸時代の身分制度の名残で被差別部落居住者に対する偏見・差別は根強く残っている(原尻、1997年、152頁)。こうしたマイノリティの人々の存在を無視、排除、もしくは同化という形で淘汰してきたのが、近代日本の国民国家社会構造であり、教育もその理念を背負ったイデオロギー装置としての役割を担ってきた。

太平洋戦争後、民主主義国家として再建しはじめた日本社会で、それまで被抑圧者の歴史を歩まざるを得なかったマイノリティ住民も、その権利を主張し始めた。しかし、日本の教育行政は、「他者」に対しては依然強い同化装置としての機能を維持した。「日本人」以外の「他者」の独自性を認めない教育理念を維持する伝統が残り、従来、日本国内に存在していた在日朝鮮人文化をはじめとしたマイノリティの文化は、異文化として認識されることはなかった。こうした社会構造は、あらゆる側面でも依然有効で、法的な整備も異文化の尊重を視野に入れたものではなく、差別的処遇が残されていた。

1980年に国際人権規約・B規約(1966年に成立。日本の加入発効は1979年)に基づい

て第一回目の報告書を提出した際も、日本政府は「(独自の文化、宗教、言語を持つ)少数民族はわが国に存在しない」と明記していた<sup>19</sup>。

## (2) 東京都「国際化」政策

1980年代に入ると、東京都も「国際化」を施策の中心的課題と位置づけはじめた。

まず、1982年発表の第一次東京都長期計画に「国際化への対応」が主要課題の一つとして挙げられた。教育に関しては、「異なる言語と文化をもつ海外の人々と相互理解を深めていくことが大切であり、都民にも、国際化に適応できるよう様々な努力が求められる」(東京都、1982年、12-13頁)とある<sup>20</sup>。ここで語られる文化・言語を異にする人々とは、“海外にいる、国境の外にいる人”のことを指している。

また、都は1986年に第二次東京都長期計画(以下、第二次計画と表記)を発表し、「高齢化」、「技術革新・情報化」、「国際化」の三つの潮流が21世紀を迎える社会・経済の変化に大きな影響を及ぼすと予測し、これらに対応しうる施策を提案した<sup>21</sup>。

第二次計画では「都民が世界に視野を広げ、国籍や文化の違いを越えて相互理解ができるような」条件の整備によって都民に国際社会の一員としての自覚が芽生え、「真の国際理解が生まれ、世界平和にもつながっていく」(東京都、1986年、206頁)とし、更に、東京を訪れる外国人の受け入れ態勢の充実を目標とした。ここでは、人の移動、越境による異文化接触を想定した「国際化」の理念が示されたと言える。

この第二次計画は、教育の具体的施策の中心として国際理解教育を取り上げた。また、学校教育関連の分野では、都立国際高等学校の設置(1989年開校)、海外帰国子女・中国引揚子女教育の推進、外国人子女や留学生の受入れ、外国語教育のための都立学校への外国人起用等が掲げられた。

第二次計画における「国際化」の言説の特徴として、「日本から外に向かって、外にある異文化に触れる」という第一次計画における考え方から発展して、外国人を受け入れるという視点が現れたことが読み取れる。

1988年に発行された東京都国際化問題研究会報告書は、「世界的な相互依存関係の深まりの中で、日本が国際社会に貢献する創造的一員として発展するには、国際社会において信頼され、貢献できる「世界の中の日本人」の育成を図ることが重要である」ことを問題の所在とした。そこに定義された“教育における「国際化」”とは、(1)異文化を理解かつ尊敬する「開かれた意識」の育成、(2)国際的視野の中で意思疎通可能な国際コミュニケ

ーション能力の育成、と説明された。また、学校教育における国際化対応とは、具体的には、「異質性・多様性に対し開かれた意識」、「国際的に開かれた柔軟な制度」、「理解・受信能力とともに創造的・発信コミュニケーション能力」といった方向性において「世界に開かれた創造的なもの」を目指すべきである、と指摘している。

また、「日本の学校教育が国際化に対応するための即効薬はない。しかし、「モノ」「カネ」「情報」に続く「国際化」の潮流は今、「ヒト」や「意識」の国際化を強く求めている。「意識」「制度」「能力」の三分野が相互関連的に啓発し合い、時代の要請に柔軟かつ創造的に対応する自己革新システムをつくることが、学校教育における国際化対応の要請であると考えられる。」とされ、ここにおける「国際化」の意味は、経済競争に対応できる人材作りを想定したものであった。

### （３）東京都の国際理解教育における外国人児童・生徒の位置づけ

東京都は、教育における「国際化」に取り組むため、1984年度に学校教育の課題のひとつとして「国際理解教育の推進」を掲げた。以後、都立国際高校の設置検討や国際交流推進、文部省事業の委託だけでなく東京都独自の取組みとなる帰国子女教育推進校制度発足や手引き発行（1984年）そして、1986年に全国で初めてとなる中国引揚子女教育研究協力校制度の発足、適応指導の手引き発行等の施策を導入した。

そして、東京都教育庁は、1988年から、国際理解教育推進校の設置と国際理解教育推進会議の開催という施策を中心に、国際理解教育の体系的推進を開始した。

1988年から8年間設置された国際理解教育推進会議では<sup>22</sup>、1974年ユネスコ勧告（第18回総会における「国際理解、国際協力、国際平和並びに人権及び基本的自由に関する勧告」）における「他国・他民族・他文化理解」、「平和な人間育成と基本的人権意識」、「国際協調・国際協力」にそれぞれ対応した「異文化理解」、「人間理解」、「コミュニケーション能力」の三つの視点が国際理解教育の基本構想として提示された<sup>23</sup>。

推進会議は東京都教育長の諮問機関として機能していたが、この推進会議によって提示された国際理解教育の基本構想を、東京都は、国家内で均質化された日本人が想定された上で、日本人による「国民国家・日本」が異文化を持つ「外国」の理解を進めていくという形で具体化を試みた。

東京都教育庁は、国外に限らず、外国人住民の増加等の国内の急激な社会変容を認めつつも、「国際交流が増大するにつれ、経済・文化・生活摩擦等が生じてくるのは必然であり、

この摩擦を克服するためにも、『世界の中の日本人』として生きるには、どうしたら良いかが教育課題となり、国際理解教育の推進が急務」(都教育庁指導部長)とナショナルな側面を強調した。国家内で均質化された日本人による「国民国家・日本」を前提条件として、異文化を持つ「外国」の理解を推進する形で基本構想の具体化を試みた。以下は、その言説の特徴を顕著にあらわした東京都教育庁指導部長の発言である。

一般的に自分の考えをはっきり述べず、周囲に同調していくことがよりよい身の処し方という心情をもっている日本人が、日本の立場、日本人の心をはっきり自己主張するとともに、寛い心をもち、他民族の生活や文化を知り、尊重することに喜びをもてる日本人に成長できたら、こんなに素晴らしいことはない。(東京都教育委員会、1989年A、2頁)

その国際理解教育方針に沿って、特に、各学校においては「我が国の風土、生活様式、人々の生き方や考え方などの学習を通して、自国の文化や伝統についての理解を一層深めさせる」必要があり、「国際理解に果たす個人や国家の役割を正しく認識させること」(東京都教育委員会、1989年、140頁)が重要視された。

東京都の国際理解教育の指針において「世界の中の日本人」として児童・生徒の育成を目指す理念が強調されたことについては、当時の文部行政の影響が想起される。1974年、「国際化時代に対応する抜本的な施策を樹立する必要がある」との文部大臣諮問に対し、中央教育審議会は答申として、「国際社会における日本人の育成」を重点施策として掲げ、国際理解教育がその実践の中軸を担うよう提案した<sup>24</sup>。嶺井はこれを、「戦後日本の教育政策文書において、「国際化」に対応した教育政策を初めてトータルに打ち出したもの」(嶺井、2001年)と位置づけている。

また、1984年に発足した臨時教育審議会(以下、臨教審と表記)は、「国際化」、「情報化」という急激な社会変容に対応する資質を備えた国際人としての日本人の育成に向けた教育改革を重要課題と位置づけた。臨教審は、1987年の解散までに複数の答申と審議経過報告を発表したが、答申には、外国人の子どもについての言及はなかった。外国人の子どもの教育を初めて論じたのは、解散の直前の1987年1月の『臨教審審議経過の概要・その4』においてであった。

臨教審の内容を受けて審議された1987年の教育課程審議会は、答申の中で、各教科・科目の内容について、「国際社会の中に生きていくために必要な資質を養う観点から、我が国の文化と伝統に対する関心と理解を深めるとともに、世界の歴史や文化に対する理解を深

めることを重視する」ことが提言した。

なお、臨教審が教育の国際化を論じた際の具体的なプランとして、「新国際学校」が提案された。その構想の内容は、

新国際学校には、帰国子女、外国人子女および日本人子女をおおむね三分の一程度ずつ受け入れる学校教育法第一条に定める小学校、中学校又は高等学校とし、帰国子女・外国人子女の受け入れのための教育計画・方法・教材などの研究開発やその成果の普及を行う実験校としての性格を有するものとする。（臨教審審議経過報告の概要・その４）

というものであった。

国際学校設置については、東京都は、1986年に発表した第二次東京都長期計画において、「豊かな国際感覚と優れた外国語能力を身につけた生徒の育成をめざす「国際高校」を設置する。」として、その構想を中央政府に先がけて発表しており、1989年に全国で初めての国際科単独の高校として開校され、注目を集めた。都立国際高等学校は、専門教科として外国語科と国際理解科・課題研究が設置され、在京外国人生徒と海外帰国生徒とを別枠で入学枠を設けた。外国人生徒の入学試験科目は、日本語または英語による面接・作文となっている。開校から10年を過ぎた現在、国際高校において外国人生徒受け入れにあたって生じる問題が議論されはじめている。例えば、「非英語圏の生徒で日本語も英語も話せない生徒は不利ではないか」、中国籍の受検希望者が多いため「中国語などの使用を認めたらどうか」、現在の定員15名に対して4倍以上の入学希望があることから「適正な定員の検討を行う必要があると思うが、本校だけでは解決できる問題ではなく、外国人枠を設ける高校が増えることが必要であろう」といった問題である。また、単一の国から合格者が偏ることを防ぐため設けている国籍条項に関わるデメリットも指摘されている（東京都立国際高等学校、2000年、5～6頁）。

### 第三節 1990年代のニューカマーの増加と日本語指導

#### （１）「日本語ができない児童・生徒」と「外国人児童・生徒」の言説

1990年6月の出入国管理および難民認定法（以下、1989年改正入管法）の施行（改正は1989年）は、日本社会の外国人問題に急激な変化をもたらした。この1989年改正入管法によって、外国人の在留資格が27種類に増えた。すべての外国人は、在留資格のいずれかに区分され、それぞれの在留資格に応じた在留期間によって管理されることになった。

また、1991年1月に日本と韓国の外務大臣の間で取り交わされた覚書に基づいて、同年5月に「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」が制定され、1952年の「法126」<sup>1</sup>、「法126の子」<sup>2</sup>、1965年の「協定永住」<sup>3</sup>、1981年の「永住（特例永住）」という四種類の在留資格に振り分けられていた旧植民地出身者については、「特別永住者」という在留資格に統一された。

1989年改正入管法では、日本における活動に制限のない在留資格は、「永住者（法務大臣から永住許可を受けた者）」<sup>4</sup>、「日本人の配偶者等（日本人の配偶者・実子・特別養子）」<sup>5</sup>、「永住者の配偶者等（永住者・特別永住者の配偶者及び日本で出生し引き続き在留している実子）」<sup>6</sup>、「定住者（インドシナ難民、日系三世等）」の四種類がある。また、入管法上の区分ではないが、「特別永住者」も活動の制限はない。

この改正後、日本社会に大きな衝撃を与えたのは、いわゆる日系人をはじめとするニューカマー問題であった。ニューカマーは、日本に滞在している期間が比較的長いオールド・タイマーとは、様々な点で異なる特徴を持つため、外国人問題研究などでは区分して扱われる。オールド・タイマーとニューカマーの区分についての定義は、一般的に、在留資格区分で「永住者」、「特別永住者」をオールド・タイマー、それ以外をニューカマーと呼ぶ場合が多い。

日系一世・二世については、1989年改正以前の入管法においても入国資格が与えられていたが、1989年改正入管法により、制限なく活動ができる「定住者」の資格が、日系三世等に認められ、日系南米人の入国者が急増した。また、1993年には、研修と実習を目的とする二年以内の滞在が認められる「技能実習制度」が創設された。この制度は、技能実習期間中は労働者として就労することが許容されており、短期滞在の外国人労働者として日本に入国する人々が増えた。1992年には、日本政府によって、第一次出入国管理計画が策定された。その主たる課題は『円滑な外国人の受入れ』と『好ましくない外国人の排除』の両施策を通じて、出入国管理行政は我が国社会の健全な発展と国際協調の進展に貢献すべきものとの考え方に立ち、『円滑な人的交流の促進』や『不法就労外国人問題への対応』であるとされた。この計画の内容は、出入国管理例の改正によって多くの外国人を受け入れることになった状況についても、依然、管理の性格が強く出た考え方によって対応しようとしていることを窺わせるものであった。

さて、ニューカマーの子どもたちは、在日朝鮮人教育、帰国児童・生徒教育などの従来の異文化衝突に関わる教育と端的に違った問題をもたらした。まず問題となったのは、学

校における日本語指導の問題である。日系南米人をはじめとするニューカマーの子どもたちは、日本語を解さないで教育現場に入ってくる場合がほとんどであった。先に触れたように、1980年代半ばから、日本への受け入れが本格化した定住インドシナ難民、中国帰国者家族の子どもたちに対しては、日本政府の施策によって一定時間数の日本語指導が割り当てられていた。しかし、ニューカマーの子どもたちはそのような支援を受けることなく、日本の学校に通い始める。教育行政側は、まず学校内で日本語指導という点で子どもたちの受入れ態勢を整備することが求められ、学校教育現場における子どものための日本語教育の推進についての議論が始まった。

文部省レベルの施策においては、1989年度より、外国人子女指導の在り方等に関する調査研究協力校の指定、外国人教育に関する企画調査及び情報収集にあたる「国際教育室」の設置（1990年10月）等の対策が示された。1991年度の教育白書『我が国の文教施策』には、「日本語教育の推進」のひとつとして外国人児童・生徒についての項目が初めて設定された。1991年9月に文部省は、「「出入国管理及び難民認定法」の改正が施行されたことなどにより日系人を含む外国人の滞日が増加し、これらの外国人に同伴される子どもが増加したことを契機に」<sup>25</sup>、「日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受け入れ状況等に関する調査」<sup>26</sup>を初めて実施した。この調査は、全国の小・中学校に通う外国籍の児童・生徒のうち、日本語の教育が必要と学校が判断した者の在籍者数を確認するものであった。以後、隔年で調査が行われている（表3 4）。

**表3 4 日本語指導が必要な外国人児童・生徒（文部科学省調べ）**

年度	1991	1993	1995	1997	1999	2000
日本語指導が必要な児童・生徒数	5,463	10,450	11,542	17,296	18,585	18,432

（資料）文部科学省「日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受け入れ状況等に関する調査」1991年、1993年、1995年、1997年、1999年、2000年より

初回調査の結果から、適切な日本語教材・教師用指導書の不足、外国人児童・生徒の受け入れに伴う様々な運営上・指導上の困難が報告された（文部省、1993年）。文部省は翌年以降、外国人子女日本語指導に対応する教員配置等の施策で対応した。日本語指導担当教員の加配については、日本語教育が必要な外国人児童・生徒が一定数在籍する学校に対する予算措置であった。これら1992年度、1993年度に導入された施策は、「日本語能力が十



分でない外国人子女」が「できる限り早く我が国の学校生活に適応できるような」(文部省、1994年)必要施策であるとの考えに立ち、外国人の子どもたちが抱える初期的な問題解消が目指されていた。なお、文部省内の研究会、国際教育広報研究会<sup>27</sup>は「全国的な基準である学習指導要領に基づいて編成されている我が国の学校の教育課程は、外国人児童生徒についても日本人児童生徒と同様に取り扱うものとして考え、特別な教育課程を想定していない。」(国際教育広報研究会編、1993年、83頁)との見解を表明した。

また、文部省が目指す国際理解教育は、外国人の子どもの問題を切り離した形で、その方向性を明確化しつつあった。例えば、1990年度教育白書では、「国際社会に生きる日本人育成」のための具体的方策として、従来からの「国際理解教育の推進」とともに、新たに「外国語教育の充実」が加えられ、外国の人々との相互理解のためのコミュニケーション能力育成を中・高等学校段階で実践することが課題とされた(文部省、1991年)。

東京都も1989年の入管法改正に前後して、「東京を訪れ、暮らし、学び、働く」外国人の急増に対し、外国人も住みやすいまちの実現等を重要課題と認識し、1989年夏に都内の区市町村における国際交流事業、在日外国人対策・推進体制等に関する調査を開始した。さらに、1989年に国際化対応推進計画策定に向けた庁内検討組織として、国際化対応推進計画検討委員会を設置した(東京都生活文化局、1989年、まえがき)<sup>28</sup>。

また、1991年4月には、都内の外国人登録人口の急増、世界経済における東京の位置、文化交流の進展等の側面を都の「国際化」の現状と捉え、対応施策の総合的推進を図るため、『東京都の国際化の現状と今後の方向』が取りまとめられた。ここで、留学生・就学生の抱える問題と並んで取り上げられた外国人児童・生徒や中国引揚児童・生徒に対する教育は、「日本人と同様の内容で行っている」と触れられ、「日本語がわからない児童・生徒について、受入れ時にコミュニケーションが不足しがちであること、その後の日本語取得が困難な場合があること、習慣等の違いによるトラブルなどがあることから、受け入れ体制の強化が望まれている。」(東京都生活文化局、1991年、15頁)と記述された。先に触れられた「日本人と同様の内容」を保障するためにも、外国人児童・生徒教育とは、“日本語がわからない子ども”に対する教育であり、こうした子どもたちに必要とされるのは“日本語指導”と“受け入れ体制の基準への適応”とされる。また、別項で、「国際化に対応した教育」として国際理解教育推進が挙げられ、小・中学校、都立学校に国際理解教育推進校を設置することや外国語教育の改善・充実とならんで、在日外国人児童・生徒教育の推進が施策とされた。しかし、在日外国人児童・生徒教育の具体的施策については言及がな

く、国際理解教育に包含された上での外国人児童・生徒教育の明確な方向性は打ち出されていない（同、24 頁）。

1992 年 10 月に、都内の教員対象の国際理解教育シンポジウムにおいて、都教育庁・吉川幸宏指導部長は、第 3 次東京都長期計画（1990 年 11 月）で示された「都市外交を通じての世界への貢献」、「都民の国際性を育む環境づくり」、「外国人にも親しみやすいまちづくり」の三つの視点からの「国際化」に対応する施策推進を紹介した（東京都教育委員会、1992 年、80～82 頁）。そこでは当初の「世界の中の日本人」育成という観点は強調されず、ナショナリスティックな方向性から若干の意図の変化を確認することができる。過去に開催された国際理解教育シンポジウムの記録によれば、当時、答申が出された臨時教育審議会や導入が決まった学習指導要領に記載された国際化推進に向けての理念である“「世界の中の日本人」育成”について、都教育庁指導部関係者が基調講演において必ず触れていた。吉川氏は、日本語指導の必要な外国人児童・生徒への対応について、適応教育と日本語教育による方策をとっていると説明し、1992 年度末までに、中国語、ポルトガル語、韓国語・朝鮮語等六ヶ国語の言語別日本語テキストと指導書の作成を表明した（東京都教育委員会、1992 年、82 頁）<sup>29</sup>。

さらに、翌年 11 月に開催された国際理解教育シンポジウムにおいて、東京都教育庁指導部は、外国人児童・生徒の教育の充実について特に取り上げた。前年の吉川氏の基調講演の内容を引継いでおり、また、日本語テキストを 12 カ国語へと増やしたことにも見られるように、1990 年の入管法改正後に急増した外国出身の子どもたちによる多言語的様相に行政側が対応を迫られている状況が浮き彫りにされた。

公教育現場における外国人児童・生徒の増加は、世界の中の日本人の育成を目指すナショナリスティックな国際理解教育の限界を明らかにし、越境によって国家体制内に異文化を持ち込んだ子どもたちへの対応という側面で国際理解教育の包含領域を拡大することとなった。ただし、東京都としての教育現場における外国人問題の対応方法は、適応指導の域を出ることはなかった。

1993 年度より外国人児童・生徒教育研究推進校の設置事業が東京都によって開始され、初年度は都内の小学校 2 校、中学校 2 校が指定を受けた。ここにおける事業は、「日本語教育及び適応指導のための実践的研究の実施」（東京都、1994 年、59 頁）とされた。

1994 年 12 月、当時の東京都知事・鈴木俊一は、都としての基本目標及び総合的な国際政策のあり方を示した『東京都国際政策推進大綱 - 21 世紀を展望した新しい国際政策のあ

り方 - 』(以下、『推進大綱』)を策定した。その策定理由として、国際社会の動向への対応、地域社会の国際化の進展、が背景にあると述べた<sup>30</sup>。前者は、政治、経済、社会等の側面におけるグローバル化や民族紛争等の全人類的課題の顕在化のことを指し、後者は、外国人登録者の急増やその国籍の多様化、それに伴う地域社会の変容のことを指す。『推進大綱』では、次のように四つの目標が定められた。

目標 世界の平和と繁栄に貢献する東京

目標 魅力と活力にあふれた親しみやすい東京

目標 外国人に開かれた地域社会

目標 地球市民としての意識(東京都、1994 年、12 頁)

このように、1990 年代以降は、特に、「国際化」を地域の問題として捉えようとする認識が深まり、『推進大綱』においても「多国籍化、価値観の多様化や文化の多元化の進展は、個々人の意識や態度、そして地域社会を変容させつつある。多様性を受け入れることのできる柔軟な社会こそ、新しい価値を創造できる国際化時代にふさわしい社会といえる」(同、8 頁)としている。中央政府の自治省が、1995 年 4 月に、都道府県・政令指定都市に対して「自治体国際協力推進大綱」を策定するよう求める通知を発行しており、東京都の国際施策は、それを先取りした事例と捉えることができる。

東京都が『推進大綱』において示した「外国人に開かれた地域社会」とは、

帰国者や外国人は、言語をはじめ、文化や習慣、社会制度の違いから、東京での生活に不便や不自由さなどを感じる場合が多い。外国人等も自ら日本語の習得をはじめ日本の生活習慣、地域社会のルールや法制度等を積極的に学び、理解しようとするのが大切である。同時に、日本社会のあり方を見直し、外国人も含め、ハンディキャップを持った人や異なる価値観や生活習慣を持った人が、住民として共生することのできる開かれた社会を実現することが必要である。(東京都、1994 年、18 頁)

というものであった。外国人との共生のために、「国際社会に対する深い認識と多様な文化に対する柔軟な開放性を備えた市民意識」(東京都、1994 年、68 頁)を持つことを説き、こうした意識作りに向けて、人権尊重、異文化理解を目的とした国際理解教育の可能性に触れた。さらに、都の国際理解教育の現状については、「まだ十分とはいえない」と自己評価し、従来の都の国際理解教育の三つの方針に「世界的視野の育成」という四つ目の視点を加えた<sup>31</sup>。

また、『推進大綱』には、近年の「日本語の理解できない外国人、日本語が理解できない多様な言語を話す児童・生徒の増加」が「就学手続きや学習指導に困難をきたしている」(東京都、1994年、58頁)と課題が記され、『推進大綱』の四つの目標のうちの一つである「外国人に開かれた地域社会づくり」に向けて、日本語教育・適応指導等の推進を約束した。そして、「彼らのもつ異文化についての知識や海外で培った経験及び個々人の特性等を尊重しつつ、日本での生活に適応させていくという視点、さらに日本人の児童・生徒の国際理解教育への寄与という視点も必要である」(東京都、1994年、58頁)とあり、日本語指導以外の面での外国人教育と国際理解教育との接点が表示されるようになったことを確認できる。しかし、ここで語られる外国人とは「日本人以外」であり、日本人と対置された存在である。全国各自治体による「在日外国人(韓国・朝鮮人)教育指針」に見られる語りについて倉石が指摘したように、外国人は「ナショナルとナショナルの合わせ鏡」(倉石、1998年、216頁)として国際理解教育において取り上げられた。

なお、『推進大綱』では、「外国人学校等への配慮」の項目が設けられ、「外国人が自ら設立している外国人学校は、各種学校として区分されており、私立学校助成や大学・国家試験等の受験資格などの面で、日本の学校と同様に扱われない場合がある。なお、都立の大学などを受験する際には、個別に審査し、受験資格を認めているところであるが、今後は、こうした側面への対応を充実させる必要がある。」(東京都、1994年、60頁)と記され、これからの施策として「外国人学校の中で、授業カリキュラム等一定の基準を満たす学校に対する助成の実施を検討していく」、「外国人学校の卒業資格については、授業カリキュラム等一定の基準を満たしていることを前提として、高校・大学や国家試験の受験等の場合に、日本の学校の卒業と同様の取扱いをするよう国に対して要望していく。」(同、61頁)ことを約束した。

東京都が国に対して要望しているように、外国人学校に対する地方自治体と国の考え方には差が見られる。1990年代に入って、地方自治体の多くが、民族学校に対する教育助成・補助に踏み切っていた。この背景として、馬越徹は次の三つを指摘している。

国税・地方税を納税している永住外国人の強い要求に応えたもの

学校の施設・教員の配置状況が各種学校の基準を大幅に上回っていること

同じ外国籍の子どもで日本の学校に通えば教育補助があること

馬越は、「地方自治体側の民族学校に対する認識」、つまり、「これらの学校が日本の学校に準じた教育を行っていること」が地方自治体の態度を決めさせたとしている(馬越、2000

年、223 224 頁）。

『推進大綱』において「外国人学校への配慮」を示した東京都も、外国人を地域住民として捉える「国際化」の視点を作り上げるにしたがって、馬越の指摘したような背景を認識するようになり、これらを踏まえて補助金交付事業に踏み切ったと考えられる。

## （２）母語指導容認論とその実践化への壁

ところで、「日本人」と「外国人」の二項対立を背景にした「国際化」言説においては、子どもたちの中にそれぞれある多元的なアイデンティティの問題について議論が及ぶ可能性が低いと推察される。だが、東京都の教育行政においてそれに関連した議論が行われていないわけではなかった。

1994 年『推進大綱』は、東京都国際政策懇談会の提言<sup>32</sup>を参考にしているが、懇談会は、共生社会実現のためには「日本人と外国人がともに異文化への理解を進めていくとともに、相互に尊重する姿勢が重要」（東京都国際政策懇談会、1994 年、56 57 頁）との見解を示していた。そして、懇談会は、教育面では、“在日韓国・朝鮮人をはじめとした外国人による主体的な母国語・母国文化の維持・発展教育や伝統文化の継承に配慮する”施策を都として検討する必要性を提言していた。

また、『推進大綱』策定のための資料提供を目的として 1994 年 11 月末に作成された『「国際政策推進大綱」（仮称）策定にあたっての基本調査報告書」<sup>33</sup>においても、在住外国人の増加に伴う様々な事業推進に課題が残ると指摘された<sup>34</sup>。同報告書で提案された「国際理解教育の推進」については、外国籍児童・生徒が教育を受ける機会を確保すること、外国籍児童・生徒等の日本語教育・適応指導の一層の充実などと並んで、在日外国人児童の母国語学習の機会確保への配慮を提案した。母国語の継承については、「幼いうちに来日したため日本語は堪能であるが母国語を理解できず、両親とのコミュニケーションに支障をきたしている外国籍児童が、日本に定住する外国人家族の増加とともに増加することが考えられる」という予測からの提案であった。

東京都も『推進大綱』において母語教育について触れ、「母国語教育や伝統文化継承等への配慮」として、母語について、以下のような見解を表明した。

数年後に母国に帰る外国人児童・生徒にとっては、母国語学習の機会が必要である。また、日本で長く生活し日本に生活の本拠を有している、在日韓国・朝鮮人をはじめとする外国人にとっては母国語や母国の文化を維持し、子孫に継承していき

たいという思いがあるのは当然のことである。外国人と日本人とが共生していくためには、互いに相手の文化を尊重し、配慮し合うことが必要である。(東京都、1994年、72頁)

しかし、その方策に関連した記述から見ると、導入・実施に当たっての行政としての慎重さがうかがえる。東京都は、これからの施策として次の二点を挙げた。

- ・外国人が主体的に行う、母国語や母国文化の維持・発展のための活動や各々の伝統文化の継承を尊重し、相互理解・相互交流を促進する。

- ・日本人児童・生徒の国際理解教育との連携も視野に入れて、外国人の児童・生徒に対する母国語や母国文化の継承について、その対応のあり方を検討していく。

(東京都、1994年、73頁)

この記述にあるように、東京都は、母語教育については容認という見解を出したことになるが、その対応については「対応のあり方を検討していく」という形にとどめた。実際に、助成金支出などによる具体的な区市町村支援には動かず、東京都の教育施策として、母語指導を積極的に取り入れていくなどの前進は留保された。そこには、「母国語」教育とは「日本人」以外の集団的アイデンティティの育成を期待するものであり、それは日本の公教育において目指されている「日本国民」の育成という目標と対立するという矛盾構造に対する自治体の戸惑いが見られる。

1991年1月の日韓外相会談で取り交わされた『在日韓国人の法的地位と待遇に関する日韓外相覚書』において、「日本国社会において韓国語等の民族の伝統及び文化を保持したいとの在日韓国人社会の希望を理解し、現在、地方自治体の判断により学校の課外でおこな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日本国政府として配慮する。」と触れられたことを受けて、文部省は、正規の教育課程外での韓国語・韓国文化等の学習機会を提供することを「制約するものではない」との通知を各都道府県教育委員会教育長宛に発していた(なお、この通知では、在日韓国人以外の日本に居住する日本国籍を有しない者についてもこの内容に準じた取扱いをすること、と明記された)。

文部省のこの通知の意味するところは、母語・母文化の学習機会提供の「消極的公認」(嶺井A、2001年、137頁)であった。このため、母語・母文化に関わる教育活動の実際の設定・運営は地方自治体の裁量に任された<sup>35</sup>。文部省の通知は母語教育導入・実施に向けての積極的意味あいを持っておらず、各区市町村の教育委員会が地域の実態に合わせて対応することになった。しかし、予算補助もない状況で母語教育にまで事業拡大をする自治体は

ほとんどなく、外国人児童・生徒への対応は日本語指導、適応指導、子どもの母語の通訳派遣にとどまっている。

東京都生活文化局がまとめた『東京都区市町村の国際政策の状況』によれば、2000 年度に母語教育事業を実施した都下の自治体は、市内在住の帰国・外国人児童・生徒およびその保護者を対象に言語保持教室を開催した武蔵野市、「外国で身につけた文化や言語(英語)に関する素養を保持するために」素養保持教室を開催した杉並区の二区市のみであった。なお、板橋区は中国語を母語とする児童・生徒を対象に「にりん草クラブ」を設置しているが、同区が記した内容によれば「日本語を指導するとともに日本での生活適応能力を養う」ことが目標とされており、中国語を媒介としながらも、日本語指導・適応指導が目指されているといえる。

### (3) 外国人児童・生徒教育指針

1994 年 3 月に、東京都教育庁は、教育庁指導部長名による通知「公立学校に在学する在日外国人児童・生徒にかかわる教育指導について」(以下、1994 年東京都外国人児童・生徒教育通知と表記)を発行した(資料編・資料 2 4。2002 年発行版)。類似の取り組みとしては、大阪市が全国に先駆け 1970 年に「学校教育指針」中に外国人の子どもの教育に関する教育指針を策定していた。

外国人児童・生徒教育の方向性を示す指針については、東京都内の市町村レベルでの取り組みにもばらつきがあった。1993 年に東京都の荒川区教育委員会は、「人権尊重教育啓発資料 1 共に生きよう - 在日外国人児童・生徒にかかわる教育について」という資料を発行した。また、同区は、1985 年から、区立の小・中学校入学予定の子どもをもつ韓国・朝鮮籍の保護者に対して「本名就学の勧め」の文書を出し、1993 年からはこれを教育指針として示している。

日本社会において、人種、民族、国籍を異にすることによる偏見や差別が残っているため本名を名乗ることに大きな勇気がいることも事実であると考えております。しかし、在日韓国・朝鮮人の保護者の皆さん、お子さまをどうか誇りをもって本名で入学させてください。区教育委員会は、本名を名乗ることによって起こる偏見や差別を許さないような指導の徹底に努めます<sup>36</sup>。

また、墨田区が 1996 年に「在日外国人児童生徒にかかわる指導資料(主として在日韓国・朝鮮人児童生徒の指導について)」を発表した(資料編・資料 2 5 参照)。

このような文書を出した荒川区、墨田区の両区には、古くから在住する韓国・朝鮮出身者が多く、その子どもや孫の世代が、区内の公立学校にも多く在籍している。1990年代に入って在日韓国・朝鮮人の住民が多い自治体（特に大阪府の地方自治体が多い）を中心に、地域の事情を踏まえて、在日外国人児童・生徒の関する教育指針が制定されており、両区の動きもこのような流れに沿ったものであるといえる。

在日韓国・朝鮮人住民の多い一部の地域の動きに比べて、1980年代からの東京都の「国際化」施策は、先に記したとおり“日本人のための「国際化」”という方向で展開されており、在日外国人に対する関心は低かった。東京都としての外国人児童・生徒教育についての指針の策定に要望もあったが、都は基本指針策定の必要性がないと考えており、1992年に事務連絡を出すにとどまっていた。なお、それは、1994年になって同じ内容が1994年東京都外国人児童・生徒教育通知という「通知」の形になったという<sup>37</sup>。

東京都の「国際化」政策上では、「外国人」に関わる用語の定義が成熟していないため、外国人児童・生徒教育についてもその方向性が曖昧である。1994年東京都外国人児童・生徒教育通知にもその記載内容にその問題を指摘することができる。

1994年東京都外国人児童・生徒教育通知には、日常の学校生活において「言語や習慣などの相違について、日本人児童・生徒と在日外国人児童・生徒とが互いに尊重しあう指導を重視するとともに、課外に在日外国人児童・生徒がもう民族の言語や文化について学習する機会を設けることなどにも留意する。」（傍点、筆者）という記述が見られる。その一方で、学習指導において「外国人児童・生徒はもちろん、日本人児童・生徒に対しても、互いに国籍等を異にする国民であることを理解させ、相互の人権を尊重させる指導を計画的に行うよう留意する。」（傍点、筆者）とあり、日本国民以外の「外国国民」として位置づけられた外国人児童・生徒像があり、「外国」の国民文化を背負わされた「外国国民」としての存在が想定されている。

前者では、多文化主義が意図しているようなある国家体制内における多様な文化の共存状態を約束するような形で、在日外国人の子どもたちが持つ「民族の言語や文化」の教育を認めることができるが、後者の文脈では、外“国”人に「国民」を意識させる教育と「わが国の歴史や文化・伝統を学び、日本人としてのアイデンティティを育てること」を目標とした「国民教育」が対立関係となり、前者の内容とも矛盾することになる。

この1994年東京都外国人児童・生徒教育通知は、毎年、都内の地方自治体宛に発行されているが、その内容は、発行以来、ほとんど変更されていない。



#### ( 4 ) 1991 年日韓覚書の余波

なお、1991 年の日韓外相会談で取り交わされた「在日韓国人の法的地位及び処遇に関する覚書」(以下、1991 年日韓覚書と表記)は、各方面で様々な効力を発揮することになった。

この 1991 年日韓覚書において、在日韓国人の教育機会の保障のため「就学案内」の送付が指導されたことを受け、同年、在日外国人家庭にも「就学案内」を送付するよう、文部省初等中等教育局長から各自治体宛に通知が出された。

本来、各地方の教育委員会は、学校教育法通りに手続きを進めると、学齢期に達する子どもに出す「就学通知」を外国籍の子ども宛てに出す義務はない。しかし、外国籍世帯への就学の非通知により、外国籍の子どもが就学機会を逸する問題が頻発していた。たとえば、神奈川県相模原市のインドシナ定住者支援民間団体「葦の会」が、行政当局である相模原市に対して定住難民の子どもに「就学案内」を送るよう働きかけ、1988 年秋から定住インドシナ難民の子どもに「就学案内」が、翌年には各国語訳付きで送付されることになった、というケースもあった。

また、1991 年日韓覚書によって、「外国籍」を公教育の枠内に位置づけるか否かという論理に関する議論が再燃することとなった。その代表的なものが、外国籍教員の登用問題である。

地方公務員である公立小・中・高校等の教員の任命権は、都道府県、政令指定都市の教育委員会にある。公立小・中・高校等の教員の資格要件については、教員免許法、地方公務員法、学校教育法で定められているが、そのいずれにも国籍条項はない。

日本政府は、1953 年に内閣法制局が出した見解「公務員に関する当然の法理として、公権力の行使、国家の意思形成への参画に携わる者については、日本国籍を有するべきであり、他方においてそれ以外の公務員となるためには日本国籍を必要としない」により、外国籍の公務員任用については認めない立場をとってきた。しかし、1970 年代以降、外国人の公務員任用についての市民運動の高まりなどもあり、いくつかの地方自治体の教育委員会は韓国籍、朝鮮籍、中国籍などの教員を「教諭」として採用してきた。東京都も教員の採用については、1974 年の実施要綱より国籍要件を撤廃していた。この点について、文部省は 1983 年の政府答弁書で、次のような見解を示した。

公立の小中高等学校の教諭については、校長の行なう公務の運営に参画することにより公の意思の形成への参画に携わることを職務としていると認められ、当然の法理の適用がある。

外国籍を積極的に採用する一部の地方自治体の動きに反して、文部省は、一貫して外国籍正規教員の任用に対する否定的見解を示してきた。

1991 年日韓覚書を受けて、1991 年 3 月 22 日、文部省教育助成局は、「在日韓国人など日本国籍を有しないものの公立学校の教員への任用について」と題して、日本国籍を有しない者の一般教員採用試験の受検を認めるよう各都道府県・政令指定都市教育委員会宛に通知した。これによって、教員採用試験から国籍条項が撤廃された。しかしながら、この通知には外国籍の教員任用の際は「教諭」としてではなく「常勤講師」として採用することが指導されていた。

講師は、授業の実施など教育指導面においては教諭とほぼ同等の役割を担うものと考えられるが、校長の行なう校務の運営に関しては、補助的に関与するにとどまるものであり、校務の運営に参画する職ではない。したがって講師は、公務員に関する当然の法理の適用のある職とは解されない。

地方自治体宛に出された通知は、文部省がそれまで示してきた「見解」よりも強い意味を含む「指導」の力をもつ。この通知に盛り込まれた文部省の強い「指導」の姿勢によって、外国籍教員を正規教員として公立学校に採用してきた東京都を含む地方自治体は、常勤講師として外国籍教員を採用するという“後退”の方針をとらざるを得なくなった。なお、在日韓国・朝鮮人が全国で最も多い地域事情を考慮して、それまで計 19 人の在日外国籍教員を教諭として採用してきた大阪府と大阪市の両教育委員会は、1992 年 10 月に、外国籍教員を常勤講師として採用するという文部省の指導を受け入れることを決めた。この決定は、他の地方自治体にも少なからず影響を与えたとされる。

東京都は、1994 年の『推進大綱』において「教員については、都は 1974 年より国籍要件を撤廃しているが、それに対して、国は 1991 年より常勤講師としての採用のみを認め、その方針で自治体に指導を行っている」(東京都、1994 年、52 頁)と現況を述べており、また、1997 年には、「東京都はこれまで、公務員への採用には日本国籍が必要との考えに立ちながらも、国際化への対応の視点から、と独自の判断により「公権力の行使又は公の意思の形成への参画」という基準に抵触しない職種について随時国籍要件を解除してきたところである」として「採用における国籍要件は、今後とも職種ごとにその必要性を精査しながら解除していく」(東京都、1997 年、112 頁)と明確な表現を避けている。

#### 第四節 地域における国際化と生活者の視点

### （１）地方自治体の「内なる国際化」

文部省は、1995 年以降、「異なる文化的背景の下に育ってきた外国人児童・生徒に対応するため、学校の教職員全体の理解と協力が不可欠」という認識から、1995 年に日本語指導を必要とする子どもを受け入れる際の留意事項をまとめた教師用指導資料『ようこそ日本の学校へ』を作成し、関係各校などに配布する等の施策を進めていった。これに加えて、1996 年 7 月に、文部省の諮問機関である中央教育審議会（以下、中教審と表記）が発表した「21 世紀を展望したわが国の教育の在り方について」（第一次答申）の中で、「国際化と教育」という項が設けられ、国際理解教育の充実、外国語教育の改善、海外子女・帰国子女・外国人子女の教育の改善・充実という三項目が取り上げられた<sup>38</sup>。ここで、新たに「外国人子女教育」が取り上げられた契機として、日系南米人や中国帰国者をはじめとする日本語教育を必要とする子どもたちが急増した 1990 年代の新しい状況がある。あるいは、『あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約』への日本政府の加入（1995 年 12 月、1996 年 1 月発効）によって、教育行政側が視野の拡大を余儀なくされたことを指摘できる。

また、この中教審第一次答申では「一定の時間を設けて横断的・総合的な学習を指導することが、生きる力をはぐくむうえで有効」として「総合的な学習の時間」が提言され、新学習指導要領に取り入れられることとなった。

しかし、「外国人子女教育」の捉え方としては、1995 年以降の文部省の施策を概観しても「日本語教育が必要な児童・生徒への教育」という意味が付与されたままである。つまり、国民教育としての公教育体制に入ってくる外国人に対しては、一貫して、日本語を身につけさせることに重点が置かれ続けており、日本語指導体制、適応指導体制の整備が強調されている<sup>39</sup>。

1996 年に文部大臣より諮問を受けた教育課程審議会は、「教育基本法及び学校教育法に定める学校教育の目的と目標に沿い、幼児児童生徒の人間として調和のとれた成長を目指し、国家及び社会の形成者として心身ともに健全で、21 世紀を主体的に生きることができる国民の育成を期するという観点に立つて」<sup>40</sup>審議を進め、1998 年 7 月に、答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について」を提出した。ここでは、「国際社会に生きる日本人の育成という視点に立った教育の展開」が教育課程の基準の改善の第一のねらいとして提示され、「国際化への対応」として「我々はまず我が国の歴史や文化・伝統に対する誇りや愛情と理解を培う教育が重要である」と触れられた。また、「小学校における外国語の取扱い」について、「国際理解教育の一環と

して、児童が外国語に触れたり、外国の生活や文化などに慣れ親しんだりするなど小学校段階にふさわしい体験的な学習活動が行われるようにする必要がある」<sup>41</sup>と提案された。

一方、日本政府は、1996年5月に、子どもの権利条約が適正に実施されているかを監視する国連子どもの権利委員会に第1回報告書を提出した。そこでは、「少数民族又は原住民集団に属する児童は、憲法の下での人種等に基づく差別の禁止・平等を保障された国民として、自己の文化の享有、自己の宗教の实践、自己の言語の使用の権利が保障されている」と記述するのみで、民族教育への積極的な言及はなかった<sup>42</sup>。

このように文部行政上では、教育の国際化の方針に外国人の子どもたちが加えられたが、民族教育を否定する従来の方針は維持された。

1990年代後半、東京都は、「国際化」政策の流れにおいて、外国人を地域住民と位置づける具体策の検討を始め、こうした認識に基づいた教育像作りを模索し始めた。1995年春に知事に就任した青島幸男は、都政運営の基本計画「とうきょうプラン 95」<sup>43</sup>（1995年11月）の事業計画の中で、外国人の行政参画を促す構想を示した。

1995年に設置された東京都国際政策推進会議<sup>44</sup>は、有識者と行政との共同の専門的討議を行い、『外国人の地域参画について』（1996年）、『東京都における国際協力の今後のあり方について』（1996年）など各種報告をまとめた。その中で、定住外国人の地方参政権付与の問題についても調査、検討が行われた。また、1997年に、東京都が発行した『外国人住民の都政参画の拡充について』では、生活者の視点に立った都市の実現を目指すために、地域社会住民の一員として外国人をとらえ、外国人住民の意見を反映する新たな仕組みとして「外国人都民会議」の新設を打ち出した。

都としての国際政策推進計画の策定に当たって、東京都内に在住する外国人の生活実態を把握する必要性を認識した東京都は、外国人からの意見聴取のために『在住外国人生活実態調査』を、1997年に実施した<sup>45</sup>。その結果、「外国人が暮らしにくい」、「日本人は差別的である」という実態が明らかにされた。ここでは、差別的な日本人の意識を国際化社会に向けて開かれたものにするために、「国際理解教育」による啓発が必要であるという観点で、外国人からの主張によって示された。

行政による外国人住民を対象とした調査は、1985年に神奈川県渉外部から発行された『外国人県民と共に生きるために――神奈川県内在住外国人実態調査結果概要』という報告書が、その最初であるとされる。神奈川県は、川崎市、横浜市など韓国・朝鮮籍、中国籍の永住者が集住する地域を抱え、その実情を調査によって明らかにした（調査対象者は、20歳以

上の 2,142 人。回収率は 48% )。当時の新聞報道では、「行政機関によるこれほど大規模な在日外国人実態調査は極めて珍しく、この人たちの実情を知る上でまことに貴重な資料である。」と評価した(朝日新聞、1985 年 8 月 26 日)。この調査の結果から、神奈川県内に在住する外国人には、就職差別経験者、教育面での差別を訴える人が多いことが明らかになったという。

東京都は、1993 年夏に、東京都は、港区、新宿区、羽村市という居住外国人の国籍構成や受け入れの歴史が異なる自治体の区域内に在住する日本人住民を対象に、「地域社会の国際化に関する意識調査」を実施していた。この調査の目的は、都の「国際化」政策の統計資料とするために地域住民の「国際化」観を整理するものであった。

東京では、ここ 10 年程で、外国人登録者数はほぼ倍増し、総人口に占める比率は 2.2 % に達している。中でも、1980 年代後半からの好景気を背景として外国人住民が急増し、地域社会にも大きな影響を与えるようになった。こうした地域における「内なる国際化」の進展により、文化摩擦やオーバーステイなど、無視できない問題が生じている。本調査はこうした状況を踏まえ、外国人居住者の多い港区、新宿区、羽村市の日本人住民に対して、外国人住民に対する印象や地域社会での共生のあり方等についてアンケート調査を行い、もって「東京都国際政策懇談会」における検討の参考とするべく、実施したものである。(東京都生活文化局、1994 年、3 頁)

この調査は、日本人が、東京にやって来る外国人に対してどう感じているかという視点による調査であり、50%以上の方が「日本人は、外国人に対して閉鎖的であり、差別的」(港区 53.5%、新宿区 57.6 %、羽村市 60.5 %)と回答したことなどからも外国人問題の課題が指摘されていた。

1997 年に『在住外国人生活実態調査』を実施した東京都は、生活者としての外国人の声を聞くという取り組みにおいて、隣県・神奈川県より 10 年遅れたことになる。その理由として考えられることは、東京都内には留学生、短期滞在者として訪れる外国人が多く、特定の外国人が集住するという傾向が低く、外国人の声も反映されにくいことがある。1990 年代の外国人登録者数の変遷をグラフ化すると、東京都は、興味深いことに、永住者(ここでは、入管法の資格区分である「永住者」と「特別永住者」を足した)の割合の低下が顕著な全国の状況と違い、永住者の占有率が 30%前後という一定の数値に保たれている(図表編・グラフ 6 1 及び 6 2 参照)。

駒井・渡戸（1997 年）は、東京都と神奈川県の違いを外国人登録者のデータから指摘した。1995 年の東京都と神奈川県の外国人登録者のデータによれば、永住者と特別永住者を足した「永住者」とそれ以外の「非永住者」の比率が、東京都 29.5 : 70.5、神奈川県 33.2 : 66.8 となっており、東京都は新来外国人の比率が高い（なお、大阪府については、1995 年のデータに拠れば、「永住者」の構成比が 78.1 %となっている）。東京都は、全国の状況と比べても、「非永住者」の構成比が高い（図表編・グラフ 6-3 及び 6-4 参照）。

駒井・渡戸は、この違いが外国人政策の違いとして現れていると分析している。

「80 年代以降の新来外国人への対応を中心とする東京都や横浜市に比べ、「革新自治体」としての神奈川県と川崎市は、70 年代から旧来外国人の差別問題等への政策的視点を次第に深め、独自に政策を模索し構築してきた経緯をもつ。その政策形成過程においては、世代交代が進み権利主体としての意識を高めた「在日」の人々の運動の歴史が重要な契機として存在したのであり、そのなかからとりわけ「人権」への視点が強く浮き彫りにされてきたといえよう。（駒井・渡戸編、1997 年、28-29 頁）」

また、神奈川県は、1975 年から 20 年間、知事職にあった長洲一二氏によって、「民際外交」が提唱され、その理念のもと政策が進められていった。「民際外交」はもともと、外に向かう交流として理解されていたが、1980 年頃には「内なる民際外交」という考えが登場した（後藤、1997 年）。「内なる民際外交」という考えへの転換は、もちろん、県内に住む外国籍市民の存在を意識してのことであった。

東京都も、1995 年より「東京都国際化推進指導者セミナー」の開催<sup>46</sup>、「シンポジウム・自治体国際協力の時代 - 自治体と NGO による新しいパートナーシップの可能性 - 」開催<sup>47</sup>など、地域性を重視した方向へと国際化政策の焦点を向けていった。

都の国際化推進計画についても、1994 年の『推進大綱』策定後に実態調査などから得た生活者の声を社会変化の表象と見て、東京都は、1997 年 5 月に東京都国際政策推進プラン『東京都の国際政策の現状と今後の展開』（以下、『推進プラン』と表記）を策定した<sup>48</sup>。

そこでは、東京に住む外国人の特徴として、

国籍が多岐

滞在目的が多様

区ごとに出身国の特徴が異なる（地域別特性）

が記され、これらが東京の国際化の現状であると描写された。また、「外国人の滞在期間の長期化」にも触れ、国際結婚の増加、都内に六ヶ月以上滞在した外国人が 1990 年から 1995

年にかけて大幅に増加している点に触れた。その上で、「従来からの国際交流・国際協力という視点はもとより、経済活性化あるいは日本人と外国人が共生できる社会づくりなどより広い観点」(東京都、1997 年、はじめに)からの国際化を目指す具体的施策が表明された。

『推進プラン』は、外国人を訪問者としてではなく、「東京に働き暮らす生活者」として捉える必要性が増大したことを認識し、地域社会に生きる人々の声を反映させた「国際化」にふさわしい行政施策のあり方を検討している点が特徴だといえる。その目標は、以下の五つであった。

目標 1 世界に広がるネットワークづくり

目標 2 魅力と活力にあふれた都市づくり

目標 3 開かれた共生社会づくり

目標 4 地球市民としての意識づくり

目標 5 国際化に対応できる都政づくり

「学校教育」に関連した施策は、目標 4 の「地球市民としての意識づくり」において取り上げられた。その「地球市民としての意識づくり」という目標自体は、以下のような見解に立ったものである。

人種や民族、宗教などによって、人を差別することのない人権意識が欠かせない。そして、多様な価値観や文化に対する開放性を備えるとともに、全人類的な課題はもとより、身のまわりの問題についても、グローバルな視点で考えることのできる地球市民としての意識が必要であり、こうした意識を持った都民に支えられて、東京は真の国際都市となりうるのである。

(…中略…)

一人一人の都民が外国人との交流を重ね、お互いの文化の共通点や異質性を理解し認め合うことが大切であり、そのなかから、多様な文化が共生できる新しい理念や行動原理が着実に形成されていく。(東京都、1997 年、14 頁)

このような「地球市民としての意識づくり」の課題として「学校教育」は「日本人の外国語能力や国際感覚を育成するとともに、外国人や帰国者など異なる言語や文化を持つ者も、その特性に応じて学べる仕組みをつくる」(同、14 頁)とされているが、都の事業計画として、公立小・中学校における日本語学級の設置の認可(日本語能力が不十分な児童・生徒が 10 人以上いる場合に日本語学級の設置を認可し、教員を配置) 日本語指導のための児童・生徒用テキスト及び教師用指導書の作成(16 言語) 都立国際高校外国人等募集枠

の設定、都立高校における帰国生徒学級の設置、都立の大学における中国帰国者等の受入れ、私立外国人学校教育運営費補助が挙げられた。ここでは、日本語指導の施策が中心として触れられており、子どもの多様性を認識するような方向性を含む施策については言及されていない。この施策に限った文脈においては、都の言う“異なる言語や文化を持つ者の特性に応じる”とは、“日本語指導が必要な者や日本の学校に適応するための特別なサポートが必要な者への支援”という意味でしか捉えることができない。

その他、『推進プラン』において、「グローバル社会を担う次世代の育成」の施策として、国際理解教育の推進、外国語教育の拡充等が挙げられた。

外国人児童・生徒や帰国児童・生徒への対応についても、国際理解教育との関連で語られている記述がある。ただし、「彼らの存在は、日本の子供達が外国の文化を学ぶうえで貴重な役割を果たす可能性を秘めている」(同、94 頁)という語りに見られるのは、1994 年『推進大綱』においても触れられた「「日本人」の自己認識の一契機として」(倉石、1998 年、216 頁)の外国人児童・生徒の存在である。

1996 年 10 月に行われた『東京都国際化推進指導者セミナー』で、東京都教育庁指導部指導企画課指導主事・中田秀昭氏は、

外国人児童・生徒教育の基本的な考え方を「外国人児童・生徒と日本人児童・生徒が、文化、人々の暮らし方、ものの考え方、言語など、多くのことについて共に学び、互いによさを生かして高め合えるようにする。

- ・ 外国人児童・生徒がそれぞれ身につけている特性やよさをさらに伸ばす。
- ・ 日本人児童・生徒が違いを受け入れ、よさを学ぶ。(東京都生活文化局、1997 年、40 頁)

とし、教育委員会の事業として以下の五つを挙げた。

外国人児童・生徒教育研究推進校・国際理解教育推進校の指定

日本語指導教材等の作成・配布

日本語学級の設置(21 校 27 学級)

指導協力者の情報提供

指導協力者派遣事業(文部省)

しかし、外国人児童・生徒教育研究推進校についても、日本語指導、適応指導の研究がその事業の中心とされた。

なお、『推進大綱』でも触れられた外国人学校問題について『推進プラン』では「外国人



学校の現状」が以下のように解説され、東京都は日本政府に対して働きかけていくことを表明している。

日本に所在する外国人学校は、日本の学校のカリキュラムに準じた教育を行っているところが多いが、学校教育法では「各種学校」に位置づけられている。このため、国民体育大会や高校総体への参加資格がなく、また卒業しても、高校・大学や資格試験等の受験資格が与えられない。反面、外国の学校を卒業した者であっても、日本語能力等を条件に、大学の受験資格は与えられている。都立の大学などを受験する際には、個別に審査し受験資格を認めているところであるが、外国人学校卒業生の大学等への入学資格を認定し、教育の機会が保障されるよう国に対して要望していく。(東京都、1997年、98頁)

そして、『推進プラン』の重点事業として、都内24校(朝鮮学校12校、韓国学校2校、中華学校1校、インターナショナル・スクール9校)に対して、「外国人学校の教育条件の維持向上、在学する幼児、児童・生徒に係る修学上の経済的負担の軽減を図るため、運営費の一部を補助」(同、98頁)するとの施策を示した。この「教育運営費補助」の案件は、1995年3月の東京都議会定例会において都の主税局から出されたものであり、「定住外国人は基本的には日本人と同等の権利、資格が与えられており、活動の制限はない、定住外国人は都民として納税の義務を負っており、教育費の一定割合を補助することが適当であると考えられる」(高、1996年、231頁)との理由から、全会一致で可決された。一生徒あたり15,000円で在籍生徒数に基づいて算出した補助金を学校ごとに交付する事業が1995年度から開始された<sup>49</sup>。

なお、『推進プラン』では、「在住外国人生活実態調査」から明らかになった子どもの母国語の喪失を心配する声を反映し、1994年の『推進大綱』でも取り上げられた「母国語や母国文化」の継承やアイデンティティの確立の重要性についても触れられた。

外国人児童・生徒にとって、母国語や母国の文化を継承し、アイデンティティを確立することは重要であり、また、日本語による授業の学習効果を向上させるためにも、母国語による教育を併用することが有効であるといわれている。日本人児童・生徒の国際理解教育との連携も視野に入れ、様々な学習の場で、外国人児童・生徒の母国語や母国文化の継承について、その対応のあり方を検討していく必要がある。(東京都、1997年、96～97頁)

日本語による授業の学習効果向上のためにも母国語併用の有効性についての認識を行政

文書上で初めて示しており、1994 年の『推進大綱』から一歩進んだ公式見解として捉えることができる。しかし、構想実現に向けた施策について、都からの提案はなかった。

## （２）東京都外国人都民会議

青島都政による新たな取り組みとして 1997 年 11 月に発足した東京都外国人都民会議では、教育について、国際理解教育の充実、在日外国人児童・生徒に対する日本語教育の体系的な指導、学校における外国人児童・生徒の受入れ体制の整備、外国人学校に対する支援の拡充が東京都への要望として出された<sup>50</sup>。

外国人が地域住民として市政に参加できるこのようなシステムのさきがけとなったのは、川崎市外国人市民代表者会議（以下、川崎会議と表記）である。川崎会議は、1996 年 12 月に誕生し、外国人市民の市政参加機構として、市長宛の提言を最終目標として活動している。第一期と第二期の二期にわたって委員長を務めた李仁夏は、会議の発足について四つの要因を挙げた。川崎独自の市民の定義の明確化の動き、人権に関わる国際条約の批准、旧植民地出身者による民族差別闘争の質的な変化、在日外国人人口の急増と出身地などの質的変容。特に、四つめの要因が、「会議」設置の最も大きな原動力となったとされる（李、2000 年、123 頁）。川崎会議第一期目（1996 年 12 月）は、教育（Education と Identity）地域生活（Equality の追求）そして街づくり（Community）のそれぞれをテーマとした三部会を開き、全体会に向けての議事を進めた。二期分三年四ヶ月（一期の任期は二年であるが、第一期は年度後半十二月からの指導だったため一年四ヶ月）の市長宛提言は 31 項目にものぼり、李はこの数字を「それだけ日本人市民に比べて、外国人は生活上の困難をかかえているということである。」と捉えた。教育分野では、教育委員会に対して、「外国人と日本人の子どもの相互理解を深める教育を、総合的に推進する体制を整備する。」ことが提言された。この提言は、「異質の文化を認め合うため」に、個別と普遍の相互関係の概念をそのベースにしたという（同、125 頁）。川崎会議の成果として、会議の提言がきっかけとなり、従来までの「在日外国人教育基本方針 - 主として在日韓国・朝鮮人教育」（1986 年施行）をより包括的な多文化共生社会を目指す指針へと抜本的に改正し、「川崎市外国人教育基本指針 多文化共生の社会を目指して」として 1998 年 4 月末の施行を実現した（同、127 頁）。

東京都では、1995 年「とうきょうプラン 95」において、鈴木俊一・前知事時代からの継続事業が約 85%を占めるなか、都内在住の外国人による都民会議をつくるなど外国人住民

の行政参加を進めるプランは新規事業の「目玉」となった(朝日新聞、1995年11月30日)。東京都は、1997年1月に外国人都民会議の設置を新規事業として認め、同年5月中旬にその設置が決定した。公募(公募委員会で13名以内を選考)・指名(在京外国人登録者数の国籍別順位の上位10各国から12名以内を選任)によって25名の委員が選出され、都民会議は1997年11月に正式に発足した。委員の任期は川崎市と同じで二年であった<sup>51</sup>。知事の私的諮問機関という位置づけで設置された都民会議は、“都民参加の都政”を目標としており、外国人の権利拡張という面を中心的な目標として据えてはいなかった。

都民会議は、1999年3月に第一期の活動を終え、報告書を都知事に提出した<sup>52</sup>。その報告書によれば、都民会議は「情報」、「意識づくり」、「くらし」、「まちづくり」の四つに区分されたテーマごとに部会が設けられ、教育は、「意識づくり」部会で国際理解教育という項目で取り上げられ、また、「くらし」部会において教育という項目で以下のような意見交換が行われた。国際理解教育については、「都内の全ての学校で取り組みを進め、子どもの頃から先生や周囲の大人の一層の努力により、積極的に推進してほしい」という提言があり、また、教育に関して都に対する意見・要望・提案としては、

在日外国人児童・生徒に対し、日本語教育を早い時期に体系的な指導方法により行うことが重要である。また、学校における外国人児童・生徒の受け入れ体制を整備することも必要だ。さらに外国人学校に対する支援も拡充してほしい(東京都生活文化局、1999年、12頁)。

との要望が外国籍住民から出された。こうした、まず日本語の指導に力を注いでほしい、といった外国籍住民からの強い要望は、現状の学校教育体制においては日本語指導が十分でない現状を映し出していると言える。

以上のことから明らかなように、青島都知事時代の東京都政は、外国人の地域参画を積極的に認めていこうという方針をとっていた。東京都は1996年10月、「定住外国人の地方選挙権を認めていく方向が望ましい」との方針をまとめ、地方自治法、公職選挙法など関係法の改正を国に求めていくことを決めた。外国人問題について国に検討を求める要望は複数の地方自治体から出されているが、都政策報道室は「法改正まで踏み込んだ要望は自治体レベルでは初めてになるのではないかとコメントした(朝日新聞、1996年10月29日)。

この関係法改正を要望する根拠として、都としての国際政策の基本計画案作りを請け負う東京都国際政策推進会議は、以下のような点を挙げた。

定住外国人も納税義務を果たし、地方公共団体から各種サービスを楽しんでいる。

1995 年 2 月、最高裁が「定住外国人に法律で地方選挙権を付与することは、憲法上禁止されていない」との判決を出している。

定住外国人の地域参画の推進が求められている。

### （３）ナショナリズムへの回帰 「世界都市・東京」と「日本人」

先に触れたように、文部科学省（2001 年 1 月の中央省庁改編によって、文部省から文部科学省に改編）の教育改革の中で、2002 年度より小・中学校で、2003 年度より高等学校で新しい学習指導要領が実施されることが決まり、情報教育、体験学習、国際理解教育などが総合的な学習の時間の実践を担っていくことが期待されている。

このような改革に先立って、文部科学省は、2001 年度から、「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進地域事業」を開始した。その方針は「これまでの中国等帰国者児童生徒の受け入れ等に関する調査研究を踏まえながら、一つの学校における取り組みを発展させ、この事業においては、地域内の複数の学校が相互に連携を図りつつ、また、地域内の人材を活用し、学校と地域も連携しながら、円滑な受け入れ体制について調査研究すること」とし、2001 年度は 23 地域、2002 年度は 33 地域が指定を受けた。文部科学省はこの事業について、「中国等帰国者児童生徒の学校への適応について、学校及び地域の中で、周りの児童生徒との交流を図りつつ、相互啓発がなされる取り組みが行われ、その成果が蓄積されて、他の学校や地域で活用される<sup>53</sup>。」と期待をかけており、「帰国・外国人児童生徒とその他の一般児童生徒を一体的にとらえ、相互啓発を促すことにより国際理解教育の推進・異文化理解の深化が可能となる教育のあり方を検討」したいという方針を示した<sup>54</sup>。

また、文部科学省は、1999 年度から中国等帰国者児童生徒又は外国人児童生徒の在籍する学校の所在する地域に、中国語等の母語を理解できる者を都道府県教育委員会を通じて派遣する「外国人児童生徒等教育相談員派遣事業」を開始した。相談員の業務は、中国等帰国者児童生徒、外国人児童生徒、保護者、教員等から「学校生活における適応に関する教育相談」等を行うとされている。

しかし、日本の中央政府の方針は、学校現場における外国人児童・生徒に関わる問題に十分対応できているとはいえない状況である<sup>55</sup>。2000 年に外国人集住地域を抱える地方自

治体の首長が集まって、外国人問題についての対応策として多文化共生の理念に基づいた施策の開発と導入を検討する「外国人集住都市・浜松会議」を開催した。参加した13の市町（静岡県浜松市、磐田市、湖西市、富士市、愛知県豊田市、豊橋市、岐阜県大垣市、可児市、美濃加茂市、三重県四日市市、鈴鹿市、群馬県太田市、大泉町、長野県飯田市）が多文化共生を目指す浜松宣言を発表した。また、2002年11月7日に、浜松会議に参加した自治体が国の関係省庁との協働関係を議論する場として、東京都千代田区で「外国人集住都市・東京会議」を開いた。この場では、外国人住民と直接接する地方自治体と中央政府との間に、外国人問題に対する認識・理解に差があり、協働関係の確立までの道のりも容易なものではないという印象を残し、後味の悪い内容となった<sup>56</sup>。外国人政策についての国の基本姿勢としては、法務省が2000年3月に発表した「第2次出入国管理基本計画」においても、労働力不足が進行している農業などの分野に「技能実習制度」を拡大することを打ち出しながらも、非熟練の外国人労働者を受け入れないという従来の政策は維持したままである。

東京都では、1999年4月に知事に就任した石原慎太郎の都政の基本施策として2000年12月に『東京構想2000』が発表された。その中で、「千客万来の世界都市・東京」を目指すことをテーマに、国際ビジネス都市としての地位の確立、文化面等で国際的影響力を高め、東京のアイデンティティを形成することを宣言した。また、都内の在留外国人数の増加傾向に触れ、外国人が身近に生活していることがごく当然のこととなり、外国人にとっても住みやすい都市を築くことを目標に掲げた。

『東京構想2000』において、「国際化」に関連した内容としては、構想実現のための16の政策目標のひとつに「東京の魅力を高め、世界に冠たる国際都市東京となる」が掲げられ、「地域の国際化を進め、外国人と共生した社会をつくる」ことが目指された。

その目標実現の具体案として、外国人との相互理解の推進、外国人が生活するうえで障害のない地域づくりの推進が提案されているが<sup>57</sup>、その関連として、「世界の中の日本人としてのアイデンティティを育む」教育が方策として紹介されている。そこでは、「わが国の歴史や文化・伝統を学ぶ教育や、家庭や地域社会と連携した道徳教育などにより、家族や郷土、国を愛する心を育てる」、「外国の文化や生活等について学んだり、外国人との交流機会を設けるとともに、自己表現力や外国人とのコミュニケーション能力など国際社会に生きる資質・能力を培う」という、あくまで日本人を対象の中心に据えた教育が目指されており、地域の国際化に参画する主体としての外国人は想定されていない。

さらに「千客万来の世界都市・東京」を築いていく人間像を理念的に提示した「新東京人」構想は、「国際化」とのかかわりにおいて「わが国や外国の文化・伝統を尊重し、日本人としての誇りとアイデンティティを持って、国際的視野に立ち行動できる人」<sup>58</sup>と解説され、ナショナルな理念を背負った日本人が「国際化」を担っていくという図式が描かれた。

2000 年 11 月に策定された『東京都人権施策推進指針』では、外国人についての言及があるが、外国人や障害者が社会生活を円滑に送れるように、外国語、手話、点字による情報提供や相談体制の充実、偏見・差別をなくするような人権教育プログラムの作成等、外国人は保護の受け手として語られており、参画の主体者としての外国人はそこには存在しない。

石原知事は、外国籍住民に対する地方参政権付与には反対の立場をとる。2000 年 11 月に朝日新聞社が、全国の都道府県知事と政令指定都市 12 の市長を対象に、永住外国人地方選挙権付与法案の内容と与党の修正論議の是非を聞くアンケートを実施したところ、日本の永住資格を持つ外国人に地方選挙権を付与すべきかどうかについては、秋田、神奈川、長野、鳥取、高知、大分、佐賀の七県と札幌、広島、福岡の三市の計 10 人の首長が「付与すべきだ」と回答し、「付与すべきでない」としたのは東京都の石原知事一人だった。全 59 人の回答者のうち、約八割は「国会での論議を見守りたい」などとして態度を明らかにしなかったが、石原知事は「参政権はその国の国籍を有する者が行使できる固有の権利。国と地方を単純に切り離すことには無理がある」と理由を説明し、反対を明言したという（朝日新聞、2000 年 11 月 12 日）。定住外国人の地方選挙権付与に向けて国に対する関係法改正の要望を全国の自治体で初めて出した青島知事時代の東京都の立場とは正反対の方向性をとっていることになる。

また、石原知事による 2000 年春の「三国人発言」は、妄言・差別発言として内外からの批判を浴び、物議を醸し出した<sup>59</sup>。外国人都民会議が、2001 年 3 月末に第二期の議論をまとめ、石原知事に提出した報告書の冒頭で「外国籍の住民が抱える色々な悩みの奥底には根深い差別意識が存在する」としたうえで、「そのことを更に痛感させたのは知事の例の『三国人』発言」（朝日新聞、2001 年 3 月 29 日）と指摘した。都民会議の第三期以降の委員募集は行われず、現在のところ制度は“廃止”<sup>60</sup>されており、外国人問題について政治的観点から戦わされている議論の影響を教育政策も受けている。

現在の東京都政が目指す「国際化」政策は、ナショナリスティックな色彩が濃く、2002 年 4 月に制定された 2002 年度の東京都教育委員会の教育目標には、「グローバル化と情報

技術革命が進む東京」において、「国際社会に生き社会の変化に対応」できるよう、「わが国の歴史や文化を尊重し国際社会に生きる日本人の育成」が目指されている。このような文脈において、子どもたちが持つ多様な文化を尊重するような取り組みを根づかせることは相当な困難が伴うだろう。

なお、1971 年度より都が認可するという形で設置されてきた公立小・中学校における日本語学級が、2000 年度より、その設置について届出があれば同意するという同意制に変更された（ちなみに、1993 年に、要綱の一部が改訂されており、日本語学級への他校からの通級を認めていた）（東京都教育委員会、2001 年、166 頁）

東京都は、現在、都の「国際化」施策、都教育委員会の国際理解教育推進のモデルとして、多摩地区に「都立第二国際高等学校（仮称）」の設置を検討している。これは、東京都教育委員会が 1997 年に策定した「都立高校改革推進計画」（2006 年度までの 10 年間計画）の一環として位置づけられており（東京都教育委員会、1997 年）都民対象の意識調査からも「国際感覚と外国語能力の育成に重点をおく国際高校」への期待が大きかったことから設置が検討されることになった。

第二国際高校検討委員会報告書で示されている第二国際高校の基本的な教育目標は以下のようなものである。

（１）個として自己の確立を図り、主体的に考え、判断し、行動できる国際人を育成する。

（２）日本の歴史や文化への理解を深めるとともに、多様な異文化を理解し尊重する姿勢や、異なる文化をもった人々と共に生きていく態度を育成する。

（３）国際社会において自分の考えや意見を表現できる論理的思考力・表現力を身に付けさせ、多様な人々と適切に意思疎通が図れるように、外国語を含むコミュニケーション能力を育成する。（第二国際高校（仮称）検討委員会、2002 年、3 頁）

国際高校は「全都の高校に対して国際理解教育に関する多様な教育情報の提供を行い、国際交流の中心的な役割を果たす学校」（同、1 頁）として位置付けられるとしている。しかし、問題なのは、都教育委員会が目指す教育が「わが国の歴史や文化を尊重し国際社会に生きる日本人」の育成としており、この教育目標の下に国際理解教育を推進してきていると言っている点である。

#### （４）外国人教育問題の現状と課題

外国人児童・生徒の受け入れに関わる具体的な施策は、各地方自治体・学校が担っているが、特定非営利活動法人多文化共生センター・東京 21 が 2001 年度に実施した東京都 23 区の教育委員会指導室対象の外国人児童・生徒の教育に関するアンケート調査では、各自治体によって外国人児童・生徒への対応が異なることが明らかになった。この背景として、各区を包括する立場にある東京都の指針が明確でないことが指摘される。

近年の東京都在住の外国人登録者に関する国籍による区分統計によれば、東京都の外国人人口のマジョリティであった朝鮮・韓国籍住民が外国人登録者総数の中で占める割合が低下している（2001 年度には、東京都に在住する朝鮮・韓国籍住民が数の上でも中国籍住民を下回った）。これは、在日朝鮮・韓国人といわれるオールド・タイマーの減少とニューカマーの増加によるものと説明できる（図表編・表 6 参照）。この現象によって、日本語指導を必要とする子どもがますます増加する可能性が高いことが推測できる。

多文化共生センター・東京 21 は、23 区教育委員会・指導室だけでなく、児童・生徒の統計管理などを行っている教育委員会・学務を対象にした調査を併せて行った。2000 年に実施した調査は、学校現場に増えつつある外国にバックグラウンドを持った子どもたちの数、バックグラウンドはどのようなものか、その実態はどのようなものか、彼（女）らのニーズはどのようなものかを把握することを前提に、東京 23 区の公立学校に在籍する子どもたちに関する情報提供を求めるところから取り掛かったものであった。しかし、そこで明らかになったことは、外国籍の子どもの年齢別の統計を作成していないという区が全 23 区の半数以下の 10 区という結果であった。

さらに、2001 年に実施した二年目の調査では、東京都 23 区（21 区から回答有り）の各教育委員会が子どもの国籍、在留資格、一歳ごとの年齢区分で統計を作成しているかを尋ねた（多文化共生センター・東京 21、2002 年）。この質問の意図として、子どもの出身国（地域）ごとの傾向を把握することによって、母語通訳（将来的には母語指導）などのスタッフ配備や教材など環境整備の目安をつけることが可能になるという考えがあった。しかし、学齢相当の外国籍の子どもの一歳ごとの統計を作成している区は、11 区にとどまり、作成していない区からは「外国籍の子どもは就学義務の対象となっていないので、統計を作成する必要がない」という回答が寄せられた。また、子どもの国籍を把握している区（21 区中 12 区）でも、区内のどの学校に何名、どこの国籍を持つ子どもがいるかという詳しい数値は公表しないという方針をとっていた。その理由として、学校名を公表してしまうと、その学校に対して、いわゆる、外国人いじめの目が向けられてしまうという。多様性を認



識しようとする以前に、違っていることに対して奇異の目が向けられてしまうのが現状のようである。こうした状況から、当然のことながら東京都として、都内に在籍する外国人の子どもたちに関する統計（例えば、国籍ごと、母語ごとの統計）を取るということは行われていない。

日本の教育行政において、外国籍児童・生徒は付加的な存在とされているのである。例えば、それは、学校基本調査報告書における「外国人児童・生徒」と「帰国児童・生徒」との扱いの相違にも確認できる<sup>61</sup>。「外国人児童・生徒」については、小学校・中学校・高等学校など「学校段階別」および「国公私立別」の児童・生徒数しか掲げられていない。その一方で、帰国児童・生徒については「学校段階別」、「国公私立別」に加え、「都道府県別」、「学年別」の児童・生徒数まで統計が把握されている。

また、近年、学齢相当であるが就学していない、あるいは、日本の公立学校に就学するが、学校の勉強についていけない、生活習慣の違いなどで学校環境になじめない、友達が作れないなどの理由で、通学をやめてしまう外国籍の子どもが多いという。外国籍であるために就学が義務となっておらず、こうしたケースに当てはまる子どもがどのくらいいるのか、各区の行政としても把握する動きは遅れている。

各学校現場での最初の取り組みとして「遅れ」や「ハンディ」の克服を目標とした日本語指導と学校適応指導を行なうが、その実践で手いっぱいの現実では、「遅れている」から違う、例外であるという意識を教室の子どもたち全体に与えてしまう（恒吉、1998年、196頁）。梶田孝道は「日本の教育の均質性」に対峙する存在としての外国人児童生徒が抱える困難を指摘している（梶田、1994年、196-197頁）。川上郁雄は、「日本語指導を受けている児童生徒」あるいは「日本語指導の必要な児童生徒」という観点から「日本語を母語としない児童生徒」へ観点を変える時期に来ていると指摘する（川上、2002年、15頁）。この調査の対象となっている「外国籍」のみでは、日本国籍を有するが指導が必要な子どもや帰国児童については、数の上では反映されない。また、未就学の子どもなどの不就学問題が映し出されないままである。

日本の教育行政においては、公立学校に入学してくる子どもが日本人としての国民性の獲得が最終目標とされる公教育理念が維持されており、東京都もその方針に沿った範囲で増加し続ける外国人の子どもたちの問題に対応しているのである。

(第三章 注)

- 1 本文中に、「外国人子女」と「外国人児童・生徒」、「母国語」と「母語」など表記が統一されていない箇所がある。それぞれ前者は行政文書上で表記されているものを直接使用したため、筆者の使用語句と異なっている。なお、「国際化」を括弧つきで表記したのは、これら行政用語を批判的に捉える意図が筆者にあるため。
- 2 なお、「国際化」は、「一国だけでは解決できない環境、人権、開発、飢餓、難民など人類共通の」(佐藤、2001年、18頁)グローバルな問題に対応する状況に進んでいく際に使用される場合も多く、地球市民の一人としてそのような問題の解決を担う資質を身につけることを目指す地球市民教育も要請されるようになっている。
- 3 Retrieved from  
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/zuhyou/21eh01.xls>(December 26, 2002)
- 4 「東京は全国でもっとも大量の外国人が行き交い、重層的に集住する都市である。そのような「異質性・多様性に満ちた社会」を新しい市民社会の仕組みとしていかに構築しうるのか、その重い課題への取り組みはまだ始まったばかりであるといえるだろう。その意味で広域自治体としての東京都の政策的リーダーシップのあり方が、大きく問われていると思われる。」(渡戸、1997年、32頁)」
- 5 一連の闘争については、高(1996年)を参照のこと。
- 6 本通知文については、中山秀雄編、1995年より引用。
- 7 「在日 NGO 提言・2001」作業部会『在日 NGO 提言・2001(草案)』2001年。Retrieved from [http://www.denizenship.net/zainichi\\_ngo/zainichi\\_ngo\\_09.html](http://www.denizenship.net/zainichi_ngo/zainichi_ngo_09.html)(November 30, 2002)
- 8 東京都(小学校13、中学校1、高等学校1) 神奈川県(小学校5) 愛知県(小学校3) 大阪府(中学校1) 兵庫県(小学校8) 岡山県(小学校3)
- 9 「厚生省側では去る六月の施設調査で全国の収容混血児は四百八十二名と判ったが、一般家庭の混血児を入れると全国では二十万、あるいは十五万と推定する向きもあるので、研究会では絶対差別感を与えない方法で戦後初めて全国調査を行うことになった。また学齢児を日本の子供同様に一般の小学校へ入学させるべきかどうかについては 特殊化を防ぎ入学させるべきだ 施設の子供はそのまま保護し、家庭にある子は就学のためことさら施設へ収容しない、など活発な意見がかわされたが、今度出来る研究会は混血児の初等教育問題、父親である外国人との連絡援助問題など“敗戦日本”に課せられた国際問題をどう扱うか注目されている」(朝日新聞、1952年7月10日)
- 10 一年も満たない期間で百名以上も減少した原因は、「母親と渡米したもの、また母親の地方の実家へあずけられるものがふえてきたことなど」(朝日新聞、1953年4月8日)であると言われた。
- 11 日本におけるインドシナ政変の直接的認識は、サイゴン陥落後の1975年5月12日、9名のベトナム国籍者を乗せたボートを救出したアメリカ国籍船が、千葉港に入港したことに始まる。
- 12 1969年12月、ベトナム孤児福祉教育財団として外務省より設立許可を受けた。1975年4月まで、外務省無償援助協力で南ベトナムのビエンホアに建設された南ベトナム孤児のための職業訓練所の管理運営を行っていた。アジア孤児福祉教育財団と名称変更後、アジア諸国の社会福祉施設整備への助成と福祉関係者の招聘事業などを請け負っていた。1979年10月にアジア福祉教育財団と名称を変更した。
- 13 大村、姫路、大和の各センターは難民受け入れのピークを超したという理由で1998年3月までに順次閉所され、1998年以降は日本で公的な難民受け入れ施設は国際救援センターのみとなった。

- 
- 14 社会生活適応指導は従来、生活指導のみであったが、欧米諸国の例にならない言語教育と並んで社会・文化に関する系統的な教育が重要との声から、救援（1983年8月）、大和（1986年8月）、姫路（1987年1月）の各センターで実施されるようになった。日本での社会生活へ円滑に適応しうる能力をつけさせ、善良な社会人として自立生活が営めるようにすることが目標となる。期間はセンターごとに差があるが（30～90時間）、主に日本語教育四ヶ月目以後に行われる。全て教師経験者（非常勤）による日本語での指導となる。礼儀作法、食生活、住居、暮し、交通機関、医療と保健衛生、雇用と就職、教育、防災・防犯、法律、保険・年金・税金、社会福祉などを学ぶ。
- 15 アジア福祉教育財団難民事業本部に所属する姫路、大和、救援の各センターで、文部省予算によって定住難民対象の教育が行われている。
- 16 国際救援センター・職員との筆者のインタビューより（1998年7月18日。東京都品川区八潮・国際救援センターにて）。
- 17 中国帰国者定着促進センター概要 Retrieved from [http://www.kikokusha-center.or.jp/kikokusha/tokorozawa/new-tokocen\\_gaiyo.htm](http://www.kikokusha-center.or.jp/kikokusha/tokorozawa/new-tokocen_gaiyo.htm)(November 30, 2002)
- 18 以下の著作を参考。尹、1993年、姜、1996年。
- 19 外務省の年次報告書である『外交青書』1985年版でも、「我が国のように一億余の人口を擁する国で、人種、言語、文化がかくも同質であり、宗教、風習が政治問題化することがかくも少なく、かつ、中流階級意識がかくも広くゆきわたっているということは世界に稀なことである。この単一民族国家と称される我が国の特質は、戦後四〇年、その復興と成長の課程において、総じてプラスとして働いた」（9頁）と記されている。
- 20 国際化へ対応する教育の施策案が企画されたが、計画事業費予算に組み入れられなかった。
- 21 1979年に知事に就任した鈴木俊一が、「巨大都市東京に、生活の場として改めて光をあて直し、「ふるさと」を再生しようする」マイタウン構想の具体化検討を懇談会（知事が委嘱した委員からなる）に諮問した。東京都長期計画は懇談会が1982年に提出した報告に沿って策定した構想実現のための長期総合計画（1981年からの10ヵ年事業計画）であり、第二次長期計画は1986年から10ヵ年の事業計画を指す（東京都、1982年。東京都、1986年）。
- 22 推進会議は、学識経験者、国際理解教育推進校関係者、区市教育委員会担当者、海外日本人学校等経験教員、帰国子女教育推進校等関係者、海外帰国生徒学級設置校関係者、東京都教育委員会関係者等から、教育長の委嘱による25名以内で構成された。また、学識経験者と都教育委員会関係者8名以内で構成された専門部会が推進会議内に置かれた。
- 23 国際理解教育推進会議設立当初から、推進会議委員・専門部会委員を務めた中西晃氏の解説による（東京都教育委員会、1992年、1頁）。
- 24 この答申は「戦後日本の教育政策文書において、「国際化」に対応した教育政策を初めてトータルに打ち出したもの」と位置づけられる（嶺井B、2001年、93頁）。
- 25 文部科学省ウェブサイト「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(平成13年度)」の結果 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/14/02/020214.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/02/020214.htm) (September 21, 2002)
- 26 文部省学術国際局国際教育室が実施した。1991年9月時点で、日本語教育が必要な外国人児童・生徒の在籍校数及び人数は、小・中学校合計で1,973校5,463人に上り、日常生活で使用する言語は全体で43言語にわたることが明らかになった。
- 27 文部省で外国人に対して日本の教育について説明する機会の多い者たちの間で作られた研究会。

- 
- 28 なお、同調査は、1992 年には、「東京都区市町村における国際化事業に関する調査」と名称変更されたが、生活文化局の継続事業となっている。
- 29 国際理解教育推進会議による報告書にも、1992 年度から「さらに本年度からは、日本語指導の必要な外国人児童・生徒のためのテキストの作成や、外国人児童・生徒の適応指導員に関する情報提供も進めております」と触れられた。
- 30 Retrieved from  
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/SHOUSAI/707BNN00.HTM>(September 21, 2002)
- 31 ここで触れられている「地球市民意識」という概念は、青年海外協力隊経験者等を国際理解教育開催団体へ講師として派遣する事業などにより、都民が地球社会に生きる一員としての市民意識の醸成を図るという具体的取組みを奨励していることから明らかなように、国家の枠組みの外にいる人々・存する現象にグローバル・イシューとして目を向ける地球市民像が描かれている。
- 32 1993 年 1 月に鈴木俊一東京都知事から「21 世紀を展望した東京都の国際交流、国際協力、地域社会の国際化等のあり方について」の諮問を受け、東京都国際政策懇談会（学識経験などを有するもののうちから、知事が依頼する委員 22 人以内で構成する。任期二年）が調査検討をはじめ、1994 年 4 月に報告書を提出した。
- 33 東京都生活文化局国際部の委託により、株式会社富士総合研究所が実施した。調査は、外国人支援、国際理解講座提供、国際協力に関わる市民団体、国際交流事業に積極的な地方自治体の担当者を対象としたヒアリング、他の自治体の参考施策の整理、海外都市機関へのアンケート、学識者と都担当者による研究会などによって、体系的に国際政策に関する現状の課題や問題点を整理した。
- 34 外国人成人のための日本語教育・適応指導などソフト面の充実、 外国籍児童への日本語及び母国語教育の充実、 小中高等学校における国際理解教育の推進、 生涯学習における日本人成人の教育の充実等。
- 35 嶺井は、在日朝鮮・韓国人の集住地域である大阪で、1990 年代に民族学級が急増した点に触れ、この日韓覚書第 3 項における「課外における母語・母文化教育を妨げるものではない」という見解の影響であると指摘している（嶺井、2001 年、136 138 頁）。
- 36 Retrieved from [http://www.han.org/a/topics/topics\\_02.html](http://www.han.org/a/topics/topics_02.html)(November 3, 2002)
- 37 民族共生教育をめざす東京保護者の会などが働きかけていた。（東京国際交流財団主催（東京都後援）「地域国際化セミナー」（2000 年 2 月開催）の分科会「在住外国人の子どもと教育 - 21 世紀の学校に望むこと」報告要旨・民族共生教育をめざす東京保護者の会事務局長・呉崙柄氏 Retrieved from  
<http://www.geocities.co.jp/NeverLand/2717/hokokuyoshi.htm>(November 3, 2002)
- 38 Retrieved from  
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/zuhyou/21eh01.xls>(December 26, 2002)
- 39 文部科学省は、外国人児童生徒等に対する日本語指導等の取組みを支援するため、2001 年度より 2 ヶ年計画で、「学校教育における J S L カリキュラムの開発」事業を実施している。日本語の初期指導を終えても教科学習に支障のある子どもの例が数多く学校現場から報告されていることを受けて体系的なカリキュラム作りに取り掛かり始めたばかりである（文部科学省ウェブサイト「「学校教育における J S L カリキュラムの開発について（中間まとめ）」の公表について」 Retrieved from  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/14/08/020823.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/08/020823.htm) ) (November 5, 2002)
- 40 Retrieved from  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm#Z](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm#Z)(December 26, 2002)

- 
- 41 Retrieved from  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm)(December 26, 2002)
- 42 日本政府報告書は「JHC：学校に不満を持つ子どもの会と CEBc：セブ：子どものための民間教育委員会」ウェブサイトから引用。Retrieved from  
<http://cgi.psn.ne.jp/~jhc-cebc/s-data/index.htm>(January 4, 2000)
- 43 「生活を守る」、「生活を支える」、「生活を豊かにする」という政策方針に沿った三カ年計画。
- 44 生活文化局長を委員長とし、各局の総務（企画）担当部長を委員とする庁内の会議であり、国際政策の基本計画案の策定を担当した。
- 45 同報告書には「東京都内に在住する外国人の生活実態については、これまで、国勢調査の項目を除いて、都内全域にわたる総合的な調査が実施されてきませんでした。」とある（東京都生活文化局国際部、1997年、はじめに）。
- 46 セミナーの企画・運営者の一人は以下のように特徴を説明している。「「セミナー」は、東京都の主催によるものだが、その企画・運営は、都と民間人からなる「国際交流・協力ネットワーク推進都民委員会」に委ねられ、参加者も、行政と民間両方で構成された。（中略）東京都にとって、市民との境界をはずしたこのようなやり方にはかなりの英断を要したはずである」（東京都生活文化局、1997年、4頁）
- 47 <共住懇>外国人とともに住む新宿区まちづくり懇談会政府・自治体の外国人政策年表 / 1991～1998 Retrieved from  
<http://www.root.or.jp/kyojukon/91-98.htm>(November 11, 2002)
- 48 Retrieved from  
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/1997/05/2075T900.HTM>(November 11, 2002)
- 49 都内の各区市町村は独自の取り組みとして外国人学校に通学している児童・生徒の保護者を対象に授業料を軽減するための補助金を交付している。この補助金は保護者による申請により交付される場合がほとんどである。
- 50 東京都生活文化局国際部地域国際化担当『外国人都民会議 NEWS』1998年5月。  
Retrieved from  
<http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index3.files/factj1.PDF>(November 11, 2002)
- 51 東京都生活文化局国際部地域国際化担当『外国人都民会議 NEWS』1998年5月。
- 52 東京都生活文化局国際部地域国際化担当『外国人都民会議 NEWS』1999年9月。
- 53 Retrieved from  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/sijo26.html](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/sijo26.html)(November 11, 2002)
- 54 Retrieved from  
[http://www.kikokusha-center.or.jp/network/tongsheng/24/24\\_monbukagaku.htm](http://www.kikokusha-center.or.jp/network/tongsheng/24/24_monbukagaku.htm)(October 31, 2002)
- 55 外国人学校について、文部省は従来の方針を転換し、1999年夏に、外国人学校卒業者に対し、日本の中学校を卒業していなくても大学入学資格検定（大検）を受けられるようにし、大検合格者に国立大学の受験を認めるという見解を発表した（朝日新聞、1999年7月9日）。
- 56 『外国人集住都市東京会議』（2002年11月7日、東京都千代田区・ラポール麹町にて）における実情報告から。
- 57 Retrieved from  
<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/keikaku/2000/kakuron/3/k16-2.htm>(September 15, 2002)

- 
- 58 Retrieved from  
<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/keikaku/2000/kakuron/3/k16-1.htm>(September 15, 2002)
- 59 2000 年 4 月 9 日、東京・練馬の陸上自衛隊練馬駐屯地の創隊記念式典で石原知事が「不法に入国した三国人、外国人による凶悪犯罪が増加している今日、外国人騒擾に自衛隊の治安出動をお願いしたい」と挨拶した。
- 60 東京都は、外国人都民会議で提示された課題について「より専門的な検討を行い、具体的行政施策とするために」、外国人都民会議に代えて、「地域国際化推進検討委員会」を 2001 年度に設置した。委員会の構成メンバーは外国籍住民を含む識者によって構成されており、2001 年度を通しての検討テーマは「外国人と防災問題」のみであった。
- 61 学校基本調査（指定統計第 13 号）は、学校教育行政上の基礎的資料を得ることを目的に文部省が 1948 年から毎年実施している。学校教育法に基づく小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校、養護学校、幼稚園、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校及び各種学校を対象として、毎年 5 月 1 日現在で、学校数、在学者数、教員数、卒業者の進路状況等について把握する。