

ニューカマーの子どもを対象とする 地方教育政策の実態に関する研究

—大阪市教育委員会の政策を事例として—

栗原真孝

1. 本研究の目的と方法

(1) 課題設定

文部科学省の初等中等教育局国際教育課の調査によれば、2007（平成19）年9月現在、日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、25,411人となっている⁽¹⁾。この背景には、1990（平成2）年6月の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法という）の改定があり、入管法の改定の結果、外国人登録者数が増加し、その数は2007（平成19）年末現在、215万2,973人となっている⁽²⁾。このように外国人登録者数が増加している一方で、戦前からの在日朝鮮人を中心とする特別永住者の数は減少している。つまり、いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人が増加している一方で、オールドカマーと呼ばれる外国人が減少している⁽³⁾。

このような中で、筆者は以前の研究（拙著2008）において、「オールドカマーの子どもへの教育経験」という概念を提示したが、ここでは内容を限定するために、「オールドカマーの子どもへの教育行政経験」と言う。この概念の説明をすると、オールドカマーの子どもを対象として、地方教育委員会がいかなる政策のもとで、行政活動を展開してきたかに関する行政経験である。例えば、民族学級の設置や外国人教育方針の策定などが含まれる。このようなオールドカマーの子どもへの教育行政経験（以下、オールドカマー教育行政経験という）に着目する意義については、研究レベルでは、オールドカマー教育研究とニューカマー教育研究というように分けることができても、自治体レベルで考えると、オールドカマーとニューカマーを分けることができない自治体があることである。つまり、オールドカマー多住自治体であり、かつ、ニューカマー多住自治体である自治体が存在している。

このようにオールドカマー教育行政経験に着目する意義について考えると、オールドカマー多住自治体であり、かつ、ニューカマー多住自治体である自治体におけるオールドカマーの子どもへの教育政策（以下、オールドカマー教育政策という）とニューカマーの子どもへの教育政策（以下、ニューカマー教育政策という）の関係性について研究することが、研究課題になってくると考えられる。

現在まで筆者は、ニューカマーの子どもを対象とする教育行政における地方教育政策の形成・実施に関する実証研究を行っているが、前述の研究課題を踏まえて、本稿では、オールドカマーが多く住む近畿地方から大阪市を分析対象として取り上げ、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策

の関係性を明らかにする。その意義は、両者の関係性が連続的であるならば、ニューカマー教育政策の今後の方向性を考える上で、オールドカマー教育行政経験から示唆を得ることが可能になることである。以下では、まずオールドカマーの子どもの教育とニューカマーの子どもの教育の関係性に関する先行研究を整理する。次に、大阪市教育委員会におけるオールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察を行う。最後に、本研究の課題と可能性を整理し、まとめとしたい。

(2) 研究方法

政策の分析方法としては、大阪市教育委員会資料を中心的に使用し、分析を行う⁽⁴⁾。また、大阪市を取り上げる理由については、大阪府には、多くのオールドカマーが住んでいることである。大阪府の特別永住者数は113,404人になっており、日本における特別永住者数430,229人の約4分の1が大阪府に居住している⁽⁵⁾。本稿では、大阪府の府庁所在地である大阪市を事例分析の対象とする。

2. 先行研究の整理

ここでは、オールドカマーの子どもの教育とニューカマーの子どもの教育の関係性に関する先行研究を整理する。

現在のところ、研究レベルにおいては、オールドカマー教育研究とニューカマー教育研究は、分けて考えられており、オールドカマーの教育とニューカマーの教育の関係性に着目した研究は、十分には行われていないと言えるが、数少ない中でも代表的な研究として、中島の研究（1998, 2007, 2008）があげられる。中島（1998）は、関西の文脈の中で、「同和教育や在日韓国・朝鮮人教育のとりくみの歴史をもつ学校」の特徴について、「新渡日の子どもが日本語を獲得して日本の学校に慣れることのプロセスを重視し、また、これらの子どもが単に文化的背景が異なるだけでなく、社会的文脈においてとらえる反差別の視点を重視する」と分析している⁽⁶⁾。また、中島（2007）は、ニューカマーの教育への関心が高まる一方で、オールドカマーの教育への関心が低い近年の状況の中で、「オールドカマーとニューカマーの教育をつなぐような研究や実践、施策などもほとんどない」という問題意識を持っている。その上で、「人の移動」という視点から、オールドカマーとニューカマーのつながりを見出すことを試みることで、今後の研究や実践の可能性について検討している。さらに、中島（2008）は、オールドカマーの子どもの教育に関わってきた教師等関係者には、2つの言説があることを指摘している。中島によれば、2つの言説とは、『断絶』の言説と『繰り返し』の言説である。『断絶』の言説とは、戦前の植民地支配に由来するという歴史的背景を持って定住する在日朝鮮人（や中国人）と新しく渡日してきた外国人とは、歴史的背景が異なるのでカテゴリーを厳しく峻別する言説である。この立場では、オールドカマー／ニューカマーという用語は使用されない。『渡日』時期の時間的差異だけをあらわすニュートラルな語法への拒絶である。それに対して、『繰り返し』の言説とは、現在ニューカマーが経験していることは、在日朝鮮人が経験してきたことの繰り返しであるというものである。異質な存在として学校の中で排除される経験や、母語の喪失、親子間のコミュ

ニケーションの断絶や葛藤、日本語が不十分な親への子のまなざし、アイデンティティの揺らぎなどがあげられる」。このように中島の研究は、オールドカマーの教育とニューカマーの教育を連続的に捉えており、示唆に富むと考える。

以上のような先行研究を踏まえると、本研究の意義については、中島の研究（1998, 2007, 2008）は、主な分析対象が学校レベルになっているのに対して、本研究の主な分析対象は教育行政レベルであり、今まで行われてこなかった教育行政レベルを研究することで、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性が明らかになる。そして、中島の研究が学校レベルでの関係性が連続的と分析するように、教育行政レベルにおける両者の関係性が連続的であるならば、ニューカマー教育政策の今後の方向性を考える上で、オールドカマー教育行政経験から示唆を得ることが可能になることである。

3. オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性に関する考察

ここでは、大阪市教育委員会を事例として取り上げて、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察を行う。まず、オールドカマー教育行政経験について整理する。次に、ニューカマー教育政策について整理・分析する。最後に、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察する。

(1) オールドカマーの子どもへの教育行政経験

大阪市では、1948（昭和23）年の大阪府と大阪府朝鮮人教育対策委員会との覚書調印による大阪府の政策によって、民族学級が設置され、そこに民族講師が派遣された。1970（昭和45）年には、『学校教育指針』の中に「在日外国人の児童・生徒の教育」が初めて明記された。また、1972（昭和47）年には大阪市外国人教育研究協議会が再発足した。同協議会は、大阪市教育委員会の委託教育研究機関として、在日外国人教育の研究、推進活動を行っている⁽⁷⁾。同協議会の再発足とともに、全市の小・中学校に、外国人教育主担者が校務分掌に位置づけられ、在日外国人教育を各学校で推進していく上での核として位置づけられている⁽⁸⁾。

大阪市の独自政策として、民族学級の設置と民族講師の配置が講じられるのは、1992（平成4）年の「民族クラブ技術指導者招聘事業」以降である。大阪市における民族学級は、「民族学級」「民族クラブ」「教育課程内の民族クラブ」の3つの形態に分けることでき⁽⁹⁾、「民族学級」または「民族クラブ」の設置校は2001（平成13）年現在で80校を超えている⁽¹⁰⁾。このような取り組みの成果として、2001（平成13）年には、『在日外国人教育基本方針—多文化共生の教育をめざして—』が策定された。

以上のように、大阪市のオールドカマー教育行政経験を整理することで明らかになったことは、まず、在日韓国・朝鮮人の子どもを、他の外国人の子どもとは、別の位置づけにしてきたことである。例えば、学校教育指針を見てみると（表1）、「在日外国人教育」という枠組みの中に、「在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育」と「帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育」の2つが位置づけ

られている。このことから、是非はともかく、在日外国人の子どもの中で、在日韓国・朝鮮人の子どもが、他の外国人の子どもとは区別されていると理解できる。次に、大阪市のオールドカマー教育政策は、「人権教育」の一環として位置づけられていることである。例えば、教育委員会資料によれば、「大阪市には、歴史的経緯により、各校園に多くの在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒が在籍している。この幼児・児童・生徒に対する民族の自覚と誇りを育む教育は、日本人の幼児・児童・生徒にとって韓国・朝鮮を正しく理解し尊重するとともに、民族としてのちがいを認め、共に生きようとする正しい人権感覚を育む教育として重要である。従って、人権尊重の教育の視点からも、全市校園において、この教育の意義・目的をふまえた実践の一層の深化と充実が図られなければならない」という、教育委員会の見解が示されている⁽¹¹⁾。

表1 大阪市における外国籍児童生徒への教育政策の名称とその内容

<p>2 人権を尊重する教育の推進</p> <p>(3) 在日外国人教育</p> <p>民族的・文化的背景の異なるすべての子どもが、ちがいをちがいとして認め合い、それぞれの民族的アイデンティティを尊重し、はぐくみ合える多文化共生の教育をめざすように努める。特に、アジアをはじめ、様々な国々への視野を広げ、多様な文化を理解し尊重する態度や異なる文化をもった人々と共に生きていく資質や能力の育成をめざすよう努める。</p> <p>①在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育</p> <p>ア 共生社会の実現に向け、日本人の幼児・児童・生徒に差別を見抜く力を養い、民族的偏見や差別をなくしていくこととする意欲と態度をはぐくむとともに、「本名を呼ぶ・名のる」ことの意味を考え、共に学ぶ在日外国人の幼児・児童・生徒の立場を理解することのできる集団の育成に努める。</p> <p>イ 在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の民族的アイデンティティを確立する教育を進めるとともに、「本名を呼び・名のる」指導の徹底を図るよう努める。</p> <p>ウ 在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒が進学、就職上の差別を克服し、将来の進路を自ら選択できるように進路指導の充実を図るよう努める。</p> <p>エ 在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育の推進について、家庭・地域社会の理解と協力を得るように努める。</p> <p>②帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育</p> <p>ア 帰国・来日等の幼児・児童・生徒が自らの民族性を肯定的に受け止め、異なる文化的背景をもつことを積極的に表現し、そのことに誇りをもてるよう環境づくりに努める。</p> <p>イ 日本人の幼児・児童・生徒が多様な文化や習慣のちがいを認め、それらを尊重し共に育つ集団を育成するように努める。</p> <p>ウ 帰国・来日等の幼児・児童・生徒がそれまで身につけてきた言語、習慣等の文化や特性を保持・伸長するとともに、自立した学校生活を送ることができるよう指導に努める。</p> <p>エ 帰国・来日等の幼児・児童・生徒の進路指導の充実を図るとともに、帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育の推進について、家庭・地域社会の理解と協力を得るように努める。</p>

注：大阪市教育委員会『学校教育指針』（2007年度）より作成。

(2) ニューカマーの子どもへの教育政策

ここでは、ニューカマー教育政策について整理・分析を行う。大阪市の公立学校には、2007（平成19）年5月現在、5,220人の外国籍児童生徒が在籍しており、全児童生徒数に占める割合は2.7%になっている⁽¹²⁾。また、全外国籍児童生徒のうち、日本語指導を234人が必要としている。

日本語指導が必要な外国籍児童生徒に対して、大阪市教育委員会では、指導部学校教育支援担当が「在日外国人教育」の枠組みの中で、「帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育」という名称で様々な

政策を講じている。具体的な政策は、日本語指導センター校の設置（小中学校各4校）、日本語指導協力者の派遣、通訳者の派遣などである。日本語指導センター校の設置は、日本語指導が必要な外国籍児童生徒が分散して在籍している状況に合わせた形になっている⁽¹³⁾。センター校での日本語指導については、おもに専任教員が担当している。

ニューカマー教育政策は、『学校教育指針』の中で、「人権を尊重する教育の推進」のひとつの柱として位置づけられている。このようなニューカマー教育政策の位置づけは、オールドカマー教育政策を「人権教育」として位置づけてきた歴史的経緯がある。大阪府は、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策が別々の教育課題を持っているとの認識に基づいて、「在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育」と「帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育」の2つに分けているが、両者を「在日外国人教育」、さらには「人権教育」という同じ枠組みの中で捉えてきた。なお、別々の教育課題については、表1が示すように、オールドカマー教育政策は「民族的偏見や差別」の文脈でとらえているのに対して、ニューカマー教育政策はそのような文脈ではとらえていない。

また、ニューカマー教育政策は、2001（平成13）年に策定された『在日外国人教育基本方針』では、方針の3つ目に位置づけられている⁽¹⁴⁾。具体的には、「在日外国人の幼児・児童・生徒の民族的アイデンティティの確立と進路指導の充実を図る」という方針の中に、「帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育の推進」として位置づけられている。このように、ニューカマー教育政策は、オールドカマー教育政策（「在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育の推進」）と同じように、同方針の中に初めから組み込まれている。このことは、大阪府におけるニューカマー教育政策の重要性を示している。また、ニューカマー教育政策が外国人教育方針の中に明記されていることは、全国的に見ても画期的なことであり、今後、方針への位置づけが政策や実践に与える影響について研究していく必要がある。

以上のように、ニューカマー教育政策は、『学校教育指針』の中で「人権教育」の一環として位置づけられている。

(3) オールドカマーの子どもへの教育政策とニューカマーの子どもへの教育政策の関係性

以上のことを踏まえて、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察する。

大阪府では、前述のように、オールドカマーとニューカマーの子どもの教育課題が異なるという認識があるため、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策は、「在日外国人教育」という枠組みの中で、「在日韓国・朝鮮人の幼児・児童・生徒の教育」と「帰国・来日等の幼児・児童・生徒の教育」に別々に位置づけている。そのため、ニューカマー教育政策は、オールドカマー教育政策の延長線に位置づけられているわけではない。しかしながら、「在日外国人教育」の中で別々に位置づけられているとはいえ、「在日外国人教育」という同じ枠組みの中に、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の両方が位置づけられている。また、「在日外国人教育」は「人権教育」として位置づけられているため、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の両者は、「人権教育」とし

て位置づけられている。

また、オールドカマー教育行政経験とニューカマー教育政策の関係については、大阪市ではニューカマー教育政策を講じる上で、オールドカマー教育行政経験が活用されていると言える。具体的には、大阪市外国人教育研究協議会の研究対象と外国人教育主担者の対象児童生徒は、以前はオールドカマーの子どものみであったが、現在はニューカマーの子どもも含まれている。つまり、外国人教育方針のような理念的な側面と、外国人教育担当や外国人教育に関する協議会のような組織的な側面で、オールドカマー教育行政経験が活用されている。

以上のように、大阪市では、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策は、完全に連続的には捉えられてはいないが、「人権教育」の一環として捉えられていることは共通している。また、ニューカマー教育政策が講じられる上で、オールドカマーの子どものためにつくられたもの、おもに大阪市外国人教育研究協議会や外国人教育主担者が活用されている。そのため、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策は、「部分的に連続的な関係」と捉えられる。

4. まとめ—本研究の課題と可能性—

第2節において、先行研究の代表的なものとして、中島（1998, 2007, 2008）を取り上げた。中島の研究では、おもな分析対象が学校レベルになっており、学校レベルでのオールドカマーの子どもの教育とニューカマーの子どもの教育が連続的に捉えられていることを確認した。それに対して、本研究では、分析対象を教育行政レベルに設定し、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察した。本研究のまとめとして、明らかになったことを整理した上で、本研究の課題と可能性について述べたい。

まず、本研究から明らかになったことについては、3つのことをあげたい。第1に、学校レベルでは、オールドカマーの子どもの教育とニューカマーの子どもの教育が連続的に捉えられるのかもしれないが、教育行政レベルでは、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策を完全に連続的に捉えることはできないだろう。しかしながら、大阪市教育委員会の事例が示すように、両者は部分的に連続性を持っており、そのため、ニューカマー教育政策の今後の方向性を考える上で、オールドカマー教育行政経験から示唆を得られることが明らかになった。

第2に、確かにオールドカマー教育政策とニューカマー教育政策を完全に連続的に捉えることができるとは言いが、オールドカマー教育行政経験や教育政策が、ニューカマー教育政策の位置づけとその内容に影響を与えるということは言える。大阪市では、ニューカマー教育政策を「人権教育」として位置づけた背景には、オールドカマー教育政策を「人権教育」として位置づけてきた歴史的経緯があった。

第3に、ニューカマー教育政策が講じられる上で、オールドカマー教育行政経験や教育政策が活用されていることが明らかになった。大阪市では、オールドカマーの子どものために考えられた外国人教育のための協議会、外国人教育担当などが、ニューカマーの子どものためにも活用されている事例

が見られた。

次に、本研究の課題については、大阪市におけるオールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について、現在のように位置づけられた経緯や理由を考察するのが十分ではなかったことであり、今後の研究課題にしたい。しかしながら、先行研究では行われていない、オールドカマー教育政策とニューカマー教育政策の関係性について考察し、両者が部分的に連続性を持っていることを明らかにしたことで、ニューカマー教育政策がオールドカマー教育政策から示唆を得られることがわかった点で意義がある。今後は、両者の関係性が位置づけられた経緯や理由について、大阪市議会と教育委員会会議の議事録の分析やインタビュー調査などを通して、さらなる考察を行いたい。

注(1) 文部科学省「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19年度）」（2009年3月24日閲覧）

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08073011.htm

- (2) 入管協会『在留外国人統計 平成20年版』（2008年）より。
- (3) 中島（2007）は、「この四半世紀の間に増えた在日外国人が、『ニューカマー』といわれる。それに対して、戦前から在日する主として韓国・朝鮮、中国出身者を『オールドカマー』という」と述べている。そして、この分け方について「『渡日』時期の時間的差異だけをあらわすニュートラルな語法」と述べている。中島のように本稿でも、渡日時期を基準にして「ニューカマー」と「オールドカマー」を分けている。
- (4) 教育委員会資料については、大阪市教育委員会の『学校教育指針』（1998～2007年度）、『在日外国人の幼児・児童・生徒の教育指導資料』（1994年）、『在日外国人教育基本方針—多文化共生の教育をめざして—』（2001年）などを使用する。また、外国人教育方針を分析した研究としては、倉石（1998）や広瀬（1999）がある。なお、これらの研究はオールドカマー教育研究の中で行われている。
- (5) 入管協会『在留外国人統計 平成20年版』（2008年）より。
- (6) この点については、拙著（2008）においても指摘した。
- (7) 大阪市外国人教育研究協議会の活動は、①在日外国人教育の校内推進体制の確立と充実、②在日外国人教育の実践に根ざした多文化共生の校圏づくり、③自主活動の取組、④確かな進路を目指す取組、⑤研究活動・研修活動、となっている（大阪市教育委員会『「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」最終報告書』2005年、41頁より）。
- (8) 大阪市教育委員会『在日外国人の幼児・児童・生徒の教育指導資料』1994年、21頁より。また、同教育指導資料によれば、外国人教育担当の役割は、①在日外国人教育を推進するための方針や実践の方向づけを行う委員会を主宰し、学年や校内各組織の活動が有機的に働くよう連絡・調整を図る、②在日外国人教育に関する研究会、研修会等の計画・立案を行い、推進する、③在日外国人教育に関する各種資料・情報を収集・整理・保管し、実践に役立てる、④関係諸機関・諸団体との連携を図り、その窓口となる、となっている。
- (9) 「民族学級」の先行研究については、宋（2000）などがある。また、「民族学級」は1948年の大阪府知事の覚書に基づいて設置され、府費による非常勤講師が配置されている。「民族クラブ」は学校が自主的に設置しており、民族講師によって実施している学校と教師の自主的な活動として実施している学校とがある。「教育課程内の民族クラブ」は教育課程内のクラブ活動に位置づけたクラブになる（大阪市教育委員会『在日外国人の幼児・児童・生徒の教育指導資料』1994年、23頁より）。
- (10) 大阪市教育委員会『在日外国人教育基本方針—多文化共生の教育をめざして—』2001年、3頁より。
- (11) 大阪市教育委員会『在日外国人の幼児・児童・生徒の教育指導資料』1994年、「はじめに」より。
- (12) 大阪市教育委員会の統計結果では、外国籍児童生徒の国籍別の人数は公表されていない。しかし、外国人登録者数のうち、約7割が韓国・朝鮮籍であることを考えると、外国籍児童生徒の国籍についてもそれに近

い傾向になると思われる。

- (13) センター校に関する先行研究については、鈴木（1997）などがあげられる。
- (14) 大阪市教育委員会『在日外国人教育基本方針—多文化共生の教育をめざして—』2001年より。

【参考文献】

- ・太田晴雄『ニューカマーの子どもと日本の学校』国際書院、2000年
- ・倉石一郎「『教育の語り』における画一性と多様性の問題—在日朝鮮人教育の場合」中島智子編『多文化教育—多様性のための教育学』明石書店、1998年、189-218頁
- ・栗原真孝「ニューカマーと教育行政に関する比較考察—大阪市と大泉町の施策を事例として—」早稲田大学教育学会編『早稲田大学教育学会紀要 第9号』、2008年、72-79頁
- ・鈴木久美子「大阪市—『在日』コミュニティを内包する大都市」駒井洋・渡戸一郎編『自治体の外国人政策—内なる国際化への取り組み—』明石書店、1997年、308-338頁
- ・宋英子「在日朝鮮人の子どもの日本語による教育からの乗り越え」山本雅代編『日本のバイリンガル』明石書店、2000年、85-126頁
- ・鄭早苗ほか編『全国自治体在日外国人教育方針・指針集成』明石書店、1995年
- ・中島智子「多文化教育研究の視点」中島智子編『多文化教育—多様性のための教育学』明石書店、1998年、13-31頁
- ・中島智子「『オールドカマー』と『ニューカマー』をつなぐ」解放教育研究所編『解放教育 480号』明治図書出版、2007年、18-24頁
- ・中島智子「連続するオールドカマー／ニューカマー教育」志水宏吉編『高校を生きるニューカマー—大阪府立高校にみる教育支援』明石書店、2008年
- ・中山秀雄編『在日朝鮮人教育関係資料集』明石書店、1995年
- ・広瀬義徳「自治体の外国人教育行政と〈他者〉としての在日朝鮮人—表象の批判理論的解釈の試み—」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報28』教育開発研究所、1999年、117-130頁