

公共文化と政治的コミュニティ：人の国際移動と教育の日英比較

加藤 恵美

目次

序章——研究の目的と方法	4
1 研究の目的.....	4
(1) 国際移動者のより善い生活のために.....	4
(2) 国際移動者の教育を受ける権利——「児童の権利のための条約」の検討	5
2 研究の方法——教育の歴史と現状に関する社会・政府間比較.....	10
(1) 先行研究の検討と本研究の独自性	11
(2) 本研究の枠組み——「公共文化」と「政治的コミュニティ」	15
(3) 国際移動者の国籍と外国人の権利——日英比較	19
3 本論文の構成	28
1章 日本の国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史——1910年から1990年まで	32
はじめに.....	32
1 大日本帝国憲法時代の在日朝鮮人をめぐる教育——1910年頃からアジア太平洋戦争終結まで.....	33
(1) 朝鮮半島からの人の移動と居住	33
(2) 当時の在日朝鮮人をめぐる教育.....	35
2 日本国憲法時代 I——1945年から1952年	41
(1) 朝鮮人学校誕生の背景	41
(2) 日本政府と地方政府の対応	44
3 日本国憲法時代 II——1952年から1970年頃まで.....	50
(1) 朝鮮人学校と本国の関係の強化.....	50
(2) 日本の公立学校における在日朝鮮人——ある公立学校教師の経験から	59
4 日本国憲法時代 III——1970年代から1980年代.....	61
(1) 「在日」朝鮮人のための教育 I ——「日立闘争」の教育的インプリケーション	61
(2) 「在日」朝鮮人のための教育 I I ——地方政府の「在日外国人教育」	66
おわりに.....	75
2章 英国の国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史と現状——第二次世界大戦後2007年頃	

まで.....	79
はじめに.....	79
1 民族的多様性の諸相.....	80
(1) 英国をめぐる人の国際移動の概観.....	80
(2) 国際移動者の居住の国内分布.....	86
2 国際移動者の子どもをめぐる教育政策の歴史的変化——中央政府の政策を中心に	90
(1) 1950年代から1970年代——英語教育.....	90
(2) 1980年代：「多文化教育」への発展——『スワン報告書』の検討.....	94
(3) 1990年代：「教育改革」と民族的少数者の文化継承の権利.....	98
(4) 2000年以降：民族的少数者の成績の向上と「シティズンシップ」科目の導入	104
3 国際移動者をめぐる教育の現状——バーミンガム市でのフィールドワークの結果	110
(1) バーミンガム市の「国際移動者」をめぐる教育の概観.....	110
(2) 「民族学校」における成績——「オールドカマー」をめぐる教育.....	116
(3) 「移動コミュニティ」の「排除」——「ニューカマー」をめぐる教育.....	121
(4) 民族的少数者の文化継承の機会——「補習学校」の実践.....	129
おわりに.....	135
3章 日本の国際移動者の子どもをめぐる教育の現状——1990年から2007年まで.....	139
はじめに.....	139
1 国内社会の多様化と外国人の権利をめぐる状況.....	140
(1) 国内社会の民族的多様化.....	140
(2) 外国人の権利をめぐる状況.....	144
2 日系人の子どもをめぐる教育上の懸念と政府の対応——「不就学」をめぐる	147
(1) 日本政府の対応.....	147
(2) 地方政府の対応.....	150
3 ブラジル人の子どもをめぐる学校教育——愛知県豊橋市を例に.....	155
(1) 公立学校の教育.....	155
(2) ブラジル人学校の実態.....	169
4 朝鮮人をめぐる教育課題とその後——主にブラジル人との関連で.....	174
(1) 朝鮮人学校の現在.....	174
(2) 公立学校の現在.....	184
おわりに.....	188
終章——「政治的コミュニティ」を「公共化」する政策.....	192
1 教育を受ける権利を保障する基本制度.....	194
(1) 義務教育の対象——教育を受ける権利は誰の権利か.....	194

(2) 国際移動者の子どもをめぐる教育行政.....	196
2 「民族文化」をめぐる政策.....	197
(1) 全日制の「民族学校」の公立学校化.....	197
(2) 日本における「外国人学校」の多様性と両義性——「国際人」を育てる学校と「外国人」を育てる学校.....	199
3 「国民文化」と「公共文化」をめぐる政策.....	201
(1) 国語——英語と日本語.....	201
(2) 「公共文化」の教育——「在日外国人教育」・「国際理解教育」・「シティズンシップ」教育.....	204
4 日本における「シティズンシップ」のための政策とは.....	207
巻末資料.....	211
文献リスト.....	213

序章——研究の目的と方法

1 研究の目的

(1) 国際移動者のより善い生活のために

子どもたちのことを理解しようとしてください。彼らを愛して、彼らの自尊心をはぐくませてください。彼らの祖国や習慣を尊重してください。そしてとりわけ、外国人児童は二つの言語を知っているということを考えてください。彼らに愛情を与えてください、決して差別ではなく。彼らは人間なんです。このようなアンケートを書かせていただいてありがとうございました。私たちの言葉が聞き入れられますように（豊橋市教育委員会（豊橋市教委）に2004年に寄せられた、市内中学校に外国籍の子を通わせる親の要望、ポルトガル語から豊橋市教委が翻訳）。

グローバル化の時代といわれる現代は、人の国際移動の時代ともいわれる（Castles and Miller 1993=1996）。日本をめぐる人の国際移動も増えており、日本で暮らす外国人の数は、この20年間でおよそ2倍になっている。人は多くの場合、より善い生活を求めて国境を越えて移動する。しかし、人は政府に権利の享有を認められ、また保障されることで、生活を営み改善する多様な機会を社会の中で等しく得られるようになる。この考え方に基くと、すべての国際移動者が、実際に移動先の社会で、より善い生活を十分に追求できているとはいえない。日本で暮らす国際移動者も、本研究が詳しく検討するように、生活を改善する余地がまだ多く残されている人びとである。

国際移動者は、多くの場合、移動先社会で民族的少数者になる。日本で暮らす国際移動者に保障されていない権利の1つに、民族文化を实践する権利があるといわれている。国連も、日本において民族的少数者の子どもの民族文化を实践する機会が極めて限られていると懸念を示している。しかしこれから検討するように、国際移動者の権利には、移動先

社会のすべての人びとと共に、ある共通文化を享受する権利も含まれる。本研究は、国際移動者の権利全体を保障するために不可欠でありながら、日本において国際移動者の子どもをめぐる教育課題として十分に検討されてこなかったように思われる、この共通文化を実践する能力の発達にかかわる政策を中心的に考える。

本研究の目的は、日本で暮らす国際移動者のより善い生活を支えうる共通文化に関する政策を明らかにすることである。本研究の目的は、これから定義する「政治文化」としての「公共文化」を、民族的に多様な人びとは政府のどのような政策を通じてより多く享受しうるか、という問いに答えることと言い換えられる。本研究では、「政治文化」をアイデンティティとする人びとが形成するコミュニティを、「政治的コミュニティ」と呼ぶ。そして3つの社会における、すなわち日本社会と日本の地域社会また英国社会における「政治的コミュニティ」の変化、あるいは「公共化」について、教育をめぐる国際移動者の権利要求と政府の政策を中心に検討・比較することで、理解を深める。

(2) 国際移動者の教育を受ける権利——「児童の権利のための条約」の検討

本研究では、すべての人の権利は保障されるべきであるという観点から、国際移動者の権利の歴史と現状を批判的に検討する。本研究が教育に注目する理由は、人はとりわけ子どもである時期 (childhood) にある特定の目的を持った教育を受け、「人が生きるための工夫」としての文化 (平野 2000 : 7-13) を実践する能力を高めることで、権利が保障されると考えるからである。そこで最初に、国連人権諸条約の教育にかかわる条項から、教育に関する詳しい言及がある「児童の権利のための条約 (子どもの権利条約)」¹をもとに、政府が国際移動者に保障すべき教育を受ける権利の性格を明らかにする。

子どもの権利条約は、1989年に採択され1990年に発効し、2009年5月現在、国連加盟国数より多い193カ国が締結している。子どもの権利とは、人の子ども期の権利のことで

¹ 外務省、「『児童の権利に関する条約』全文」、外務省ホームページ (2011年12月7日取得、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>)。

あり、子どもの権利条約前文によれば、「社会において個人として生活するため（の）十分な準備」を整えることがその保障の目的である。この子どもの権利条約の締結国は、「この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」（第4条）義務を負っているが、まず政府による子どもの権利の保障は、第2条に定められた「非差別の原則」に基づかなければならない。

第2条

1 締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的（ethnic）若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。

子どもの権利条約によれば、政府は「その管轄の下」にある、すなわち政府の権限の及ぶ範囲で生活を送るすべての子どもの権利を、その子どもが国際移動者の子どもであるか否かにかかわらず、先に触れた第4条が言及するように、政策を通じて保障しなければならない。「非差別の原則」は、「世界人権宣言」（第2条）、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）」、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」（共に第2条）等にも定められた、あらゆる権利保障の大原則である。

教育を受ける権利は、世界人権宣言第26条、A規約第13条、子どもの権利条約では第28条に掲げられている。子どもの権利条約における子どもの教育を受ける権利について詳しく説明する国連文書は²、教育を受ける権利は、子どもの権利条約に宣言されたすべての権利と特に切り離しがたく結びつく子どもの権利の核であるという。子どもの権利条約第

² United Nations, Convention on the Rights of the Child, “The Aims of Education(CRC/GC/2001/1, 17 April 2001)”, Geneva: Office for the High Commissioner for Human Rights (Retrieved 7 December 2011, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2001.1.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2001.1.En?OpenDocument)) .

28条1項は、教育を受ける権利について次のようにいう。

第28条

1 締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成するため、特に、

(a) 初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。

(b) 種々の形態の中等教育（一般教育及び職業教育を含む。）の発展を奨励し、すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。

(c) すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。

(d) すべての児童に対し、教育及び職業に関する情報及び指導が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとする。

(e) 定期的な登校及び中途退学率の減少を奨励するための措置をとる。

初等教育は義務的に、中等教育は将来の生活の展望あるいは目的に応じてすべての子どもに、そして高等教育は発達しつつある能力に応じて、子どもに教育を受ける機会が保障されなければならない。またすべての子どもが平等に進学、就職に関する情報を得、また指導を受けられなければならない。定期的・継続的に学校で教育を受けることも奨励されなければならない。

このように第28条1項は、教育を受ける権利を保障するための基本的な制度・枠組みについて言及しているが、これに対し第29条1項は、教育の内容あるいは目的について、次のように言及している。

第 29 条

1 締約国は、児童の教育が次のことを指向すべきことに同意する。

(a) 児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。

(b) 人権及び基本的自由並びに国際連合憲章にうたう原則の尊重を育成すること。

(c) 児童の父母、児童の文化的同一性、言語及び価値観、児童の居住国及び出身国の国民的価値観並びに自己の文明と異なる文明に対する尊重を育成すること。

(d) すべての人民の間、種族的、国民的及び宗教的集団の間並びに原住民である者の理解、平和、寛容、両性の平等及び友好の精神に従い、自由な社会における責任ある生活のために児童に準備させること。

(e) 自然環境の尊重を育成すること。

この条文を補足する国連文書³は、まず(a)子どもの潜在能力を全面的に発達させる、すなわち子ども自身を中心に据えた (child-centred) 教育が、あらゆる教育の目的になるべきだと述べている。そして、その教育とは子どもに(b)人権の諸原則を尊重させ、(c)互いに異なるアイデンティティとコミュニティへの帰属の意識を高め、他方で(d)他者との交流を促進し「社会化」させ、また(e)環境との交流を促進させる教育を含むものだと説明している。

これらの複数の目的からなる子どもの潜在能力を発達させる教育(a)とは、重層的なアイデンティティあるいはコミュニティへの帰属のための文化を享受する教育と言い換えることができる。つまり、民族的に互いに異なるコミュニティへの帰属 (c) は重要であるが、それに加えて、自分とは異なる文化を実践し生きる人びとと共に 1 つの「自由な社会」を

³ United Nations, Convention on the Rights of the Child, “The Aims of Education(CRC/GC/2001/1, 17 April 2001)”, Geneva: Office for the High Commissioner for Human Rights (Retrieved 7 December 2011, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2001.1.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2001.1.En?OpenDocument)) .

形成すること(d)、またそのために互いの権利を尊重する態度を育成すること (b)、そして生態系の一部であることも学ぶこと (e) も、子どもの教育の課題である。

第 29 条 1 項の(c)に関連して、異なる民族コミュニティへの帰属を保障すべきである子どもが、とりわけ民族的少数者の子どもであることが、続く 30 条で言及されている。

第 30 条

種族的 (ethnic)、宗教的若しくは言語的少数民族又は原住民である者が存在する国において、当該少数民族に属し又は原住民である児童は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有 (enjoy ; 享受) し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。

父母との文化的同一性を保ち、民族コミュニティに帰属するための文化を実践する能力を高める教育の機会が、とりわけ国際移動者の子どもに保障されなければならない。だが繰り返すと、子どもが権利として受ける教育には、民族を超える 1 つのコミュニティに帰属するための共通文化を享受する教育も含まれる。従って、国際移動者の子どもの教育を受ける権利を保障するためには、民族文化と民族を超えてコミュニティを形成するための共通文化という 2 種類の文化を実践する資質を高める教育を、彼らが受けられるようにする工夫が伴わなければならない。

その工夫のひとつが、政府が子どもの権利保障という目的を共有する個人や団体と協力し、教育を提供することである。本論で詳しく検討するように、国際移動者の子どもが民族文化を実践する資質を高め、親との民族的な同一性を保つ主要な教育機会は、民族団体が提供している。政府は、それが 29 条 1 項の教育の目的に合致する教育である限りにおいて、個人あるいは団体が多様な教育を提供する自由を政府は妨げてはならず、また個人あるいは団体と協力して子どもに教育を提供しなければならない。第 29 条 2 項は次のよ

うにいう。

2 この条又は前条のいかなる規定も、個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。ただし、常に、1に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行われる教育が国によって定められる最低限度の基準に適合することを条件とする。

この条項が言及する教育の自由とは、人権規約 A 規約 13 条に明示されているように⁴、教育を受ける子どもの自由ではなく教育する親の自由、すなわち親（父母、法定保護者）の権利のことである。教育における親の権利は重要である。しかし本研究は、子どもの教育を受ける権利について考える研究である。本研究が検討するように、親の教育権の保障は、民族的少数者の文化の継承を支え、子の民族コミュニティへの帰属を促進する。他方で子どもは、民族的帰属にかかわらず共通文化を享受する教育を受ける権利も有している。本研究は、民族を超えるコミュニティを形成する準備を整える権利としての「公共文化」を享受する子どもの権利に、より注目し検討する。

2 研究の方法——教育の歴史と現状に関する社会・政府間比較

本研究は、冒頭で述べたように「公共文化」をアイデンティティとする人びとが形成する「政治的コミュニティ」について考える研究である。その方法は、日本社会、日本の地域社会、英国社会の 3 つの社会を事例として、国際移動者の教育をめぐる権利要求と政府の政策の歴史と現状を検討・比較することである。本節では、まず本研究の目的と方法の

⁴ A 規約第 13 条 3 「この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって国によって定められ又は承認される最低限度の教育上の基準に適合するものを児童のために選択する自由並びに自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する」。外務省、「国際人権規約」、外務省ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html>）。

独自性を、先行研究を検討しながら説明し、本研究の枠組みを提示する。その後、英国政府と日本政府の国籍と外国人の権利に関する政策を比較し、英国政府の方が、その管轄下で暮らすより多くの国際移動者に国民として完全な権利を、また、より多くの一部の権利を保障しつつあることを指摘する。

(1) 先行研究の検討と本研究の独自性

本研究が政策を検討する理由は、グローバリゼーションの時代にあっても、人びとが生活を改善する手段として、すなわち人びとが自らの権利を保障する方法として、依然として政府と政策が有効であり続けていると考えるからである。「人の国際移動」研究の中には、国際移動者は政府とりわけ国家を頼りにしていないという議論がある。国家の領土を越えて脱領域的なコミュニティを形成し自己をエンパワメントする国際移動者の行為としての（「トランスナショナリズム (transnationalism)」）に関する議論がその代表的なものである (Basch et.al. 1997; Smith et.al 1998)。日本で暮らす国際移動者にも、広田康生がトランスナショナリズムを認めている (広田 2003)。

国際移動者の中には、より善い生活の実現を今までにない方法で積極的に追求している人びとがいるかもしれない。しかし、このトランスナショナリズムは、国際移動者の自律的な行為であるとはいいきれず、例えば欧州諸国に関する分析結果によれば、国家の政策の影響を受ける面をもつ (Koopmans and Statham 2003)。また、日系ブラジル人の現状について分析した梶田孝道らも、彼らの「人間の (人間的な) 発達」のために、日本には「政治経済的な平等と社会文化的な相違の維持」を目標にする「統合」政策が必要だと述べている (梶田ほか 2005 : 286)。本研究は、梶田らのこの見解を共有するものであり、「統合」政策としての教育政策、「統合」政策を生み出すことに貢献しうる教育政策を検討しようとしている。

梶田らは文化を主に「相違」すべきものと理解しているが、国際移動者が移動先社会で

人びとと共に、共通文化を享受するための政策も「統合」政策に含まれると考えるのが本研究の立場である。その共通文化とは、宮島喬が「文化的市民権」として言及する「識字、学力、制度の理解力、市民的な価値や理念」としての文化である（宮島編 2000 : 4 - 5）。宮島は同研究の中で、この「文化的市民権」を、国際移動者の「社会参加」、特に「政治参加」に関連する、あるいは関連づけられるべき権利と位置付けている（宮島編 2000 : 20 - 93）。

「文化的市民権」に関連する文化は、国際移動者が移動先の社会で人びとと共に享受すべき、梶田らのいう「政治経済的な平等」のための文化であるといつてよい。

本研究は、この宮島の研究を踏まえ、宮島が「文化的市民権」から除く「外国人、移民たちの自らの出身文化」（宮島編 2000 : 4 - 5）、すなわち「相違」のための文化の享受を含め、先に子どもの権利条約に基づき確認したような内容から構成される国際移動者の教育を受ける権利とその他の諸権利、とりわけ政策を形成する「政治」に参加する権利との関係を、より深く理解しようとする研究である。そしてこの理解を深めるひとつの方法として、その共有と実践が人びとの権利保障の条件になる文化としての「政治文化」をめぐる言説に基づき、宮島が「文化的市民権」として言及する「識字、学力、制度の理解力、市民的な価値や理念」を、次の2つの性格の異なる「政治文化」に区別して考える。

第一に、ジョン・ロールズのいう「公共的政治文化」（Rawls 2005 : 11-14）に、資質として含まれる文化である。公共的政治文化とは、民族文化を含む多様な「社会文化」の実践にかかわらず、権利が保障されるためにすべての人が必要とする文化であり、この「公共的政治文化」には、権利のリストとそれを実現する手続きとしての「憲法的レジーム」、すなわち、「形式・手続き」的な文化と、そのレジームを維持し機能させる人びとの「資質」としての文化が、相互に関連する要素として含まれる。ロールズの考え方に基づけば、人はいかなる民族コミュニティに帰属しようとも、国際移動者であろうとなかろうと、社会を構成する人びと共にこの「公共的政治文化」を享受し1つのコミュニティに帰属することができた時、権利が保障される。ロールズは、この上位コミュニティの一員である個人

を「市民」と呼んでいる。

しかし、現存の社会で権利が保障されるために人が必要とする文化は、「公共的政治文化」だけではないと考えられる。その文化とは、キムリッカが「社会構成文化」と名付ける文化であり、ある社会の民族的多数者の文化を反映した、その社会を機能させている領域的に集中した文化である。キムリッカは、国家が「社会構成文化」を人びとに共有させる過程を、現代も続く国民建設の過程だと説明しており（Kymlicka 2002= 2005 : 490）、キムリッカのいう「社会構成文化」とは、「国民文化」と言い換えることができる文化である。

キムリッカによれば、現代における「社会構成文化」は、「少数派の権利の（要求と）採用」により「薄く」なりつつあり、現代の国民建設は近代の国民建設ほどの抑圧的な性格を持たなくなっている（Kymlicka 2002= 2005 : 524）。そして、キムリッカは国民における民族的多数派の言語、すなわち国語の共有に基づく国民建設については、少数派の権利要求にかかわらず、少数派の権利保障という目的において現代にも正当化されると述べている。それは国語が、国家の管轄下の社会で生きる人びとが最低限の生活の改善の機会を得るために不可欠な文化要素であるからだという（Kymlicka 2002= 2005 : 490）。

しかし、人びとが民主的な過程に不可欠な議論・討議を促進する共通言語を必要としたとしても（Kymlicka 2002= 2005 : 490）、国語を共通言語にすることについては、他の「国民文化」の要素と同様に、国際移動者の権利要求との関係で、批判的に検討されるべきだと本研究は考える。本研究が明らかにするように、日本で暮らす国際移動者は、国語の共有を民族的少数者の権利の侵害と理解してきた。日本の事例の検討は、「国民文化」の共有が、あるいは国民建設が、人びとの権利保障という目的において原理的に正当化されるものではないことを論証することを助ける。本研究は事例研究を通じて、現実社会において、すべての人びとが権利保障のために必要とする文化とはどのような文化であると考えられ、また共有されようとしているか、という問いを論究する。

自由民主主義的な政府は、既に政策を通じて、上で述べた 2 種類の「政治文化」を人び

とに共有させ、社会における「政治的コミュニティ」形成を促進している。次節で検討するように、英国社会では中央政府の政策により、より多くの国際移動者が国籍を取得することで「憲法レジーム」を共有しつつあり、ナショナルなレベルの社会で「政治的コミュニティ」の「公共化」が進んでいるのではないかと推察できる。他方で日本社会の中では、中央政府というよりはむしろ地方政府が「住民」である国際移動者の権利を保障してきたといえ、日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」の現状については、ナショナルなレベルの社会とローカルなレベルの社会を区別して検討すべきだと考えられる。

先行研究によれば、日本の地方政府は国際移動者の権利保障に主導的な役割を果たしてきた。次項で確認するように、国連人権諸条約の批准により社会保障制度等の適用に関する国籍要件が広く撤廃された現状において、地方政府はそれらの制度の適用を日本政府が認めていない在留資格をもつ外国人に拡大適用し、制度の利用を促進するための工夫、例えば日本語教育や多言語情報の提供などについても積極的に実施している（宮島・梶田編 1996）。国際移動者の権利をめぐるこのような地方政府の行為は、国際移動者が国家の公式メンバーシップをもたない血統主義的な国籍法を持つ国で広く認められており、タケヒコ・ツダはこの現象を「ローカル・シティズンシップ」の出現と名付けている（Tsuda 2006）。

日本における「ローカル・シティズンシップ」現象は、しかしながら、「ニューカマー」をめぐる新しい現象ではない。日本の地方政府に国際移動者の権利を保障する政府としての性格を強めさせたのは、戦後長い間、日本政府に権利の享有を全面的に認められてこなかった「オールドカマー」である。地域社会は、民族的・国民的に多様な人びとが日常生活を共にする「交流」の場であり、日本ではその地域社会で、国家の政策にかかわらず、人びとが民族性だけでなく国籍も超えて互いの権利を尊重し合う「政治的コミュニティ」の形成がはじまり、発展してきた。在日朝鮮人の格闘に遡り、地域社会で現在まで続く日本の国際移動者の権利保障をめぐる現象を歴史的に描き出すことは、子どもの権利条約 29 条 (d) が「自由な社会」を生きるための準備を子どもに整える方法として挙げている、「交

流」の重要性あるいは効果を論証することにもなるだろう。

本研究が英国社会を日本の社会の比較対象として取り上げる理由は、日英両国に居住する主要な国際移動者集団が旧植民地出身者であるという共通点があり、英国の経験を検討した結果として、日本の今後の政策の発展に向けた具体的な示唆を得られると考えたからである。英国社会を研究する研究者（佐久間 2003；志水 1994）による日本の教育政策・実践の分析（佐久間 2006；志水・清水 2001）は存在する。だが、それらの研究は、まず日英の比較研究ではなく、更に「憲法レジーム」に関する検討がなく、また日本社会と日本の地域社会の区別や、「オールドカマー」を射程に入れた歴史的な検討も限られている。本研究は、国際移動者の権利をめぐる歴史と現状に関する総合的な比較を通じて、英国の経験から日本にとってのグッド・プラクティスを特定しようとしている点で新しい。

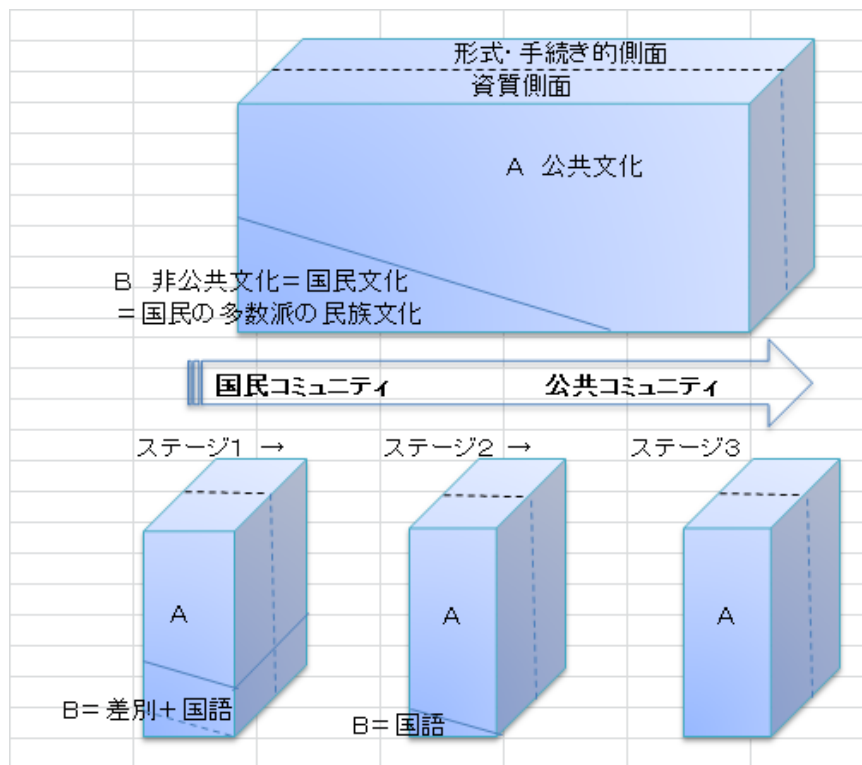
（２） 本研究の枠組み——「公共文化」と「政治的コミュニティ」

先行研究の検討を踏まえ、本項で改めて本研究の枠組みとなるキー概念を定義する。本研究は、「公共文化」に基づく「政治的コミュニティ」について考える研究であり、とりわけ日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」を促進しうる政府の政策を考える研究である。まず「公共文化」とは、ロールズが「公共的政治文化」と名付け論じた、民族的に多様なすべての人が権利を保障されるため必要とする文化のことである。本研究は、この「公共文化」をアイデンティティとする人びとが形成する「政治的コミュニティ」の中で、民族的に多様なすべての人の権利が完全に保障されると考える。

既存の社会の「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティは、「非公共的政治文化」、すなわち民族文化的性格を持つ「国民文化」を含む。しかし現代において、それは民族的少数派の権利要求との関連で、キムリッカの言葉を借りると「薄く」変化している、と考えられる。そこで本研究が本論を通じて検討しようとしている問いは、既存の社会における「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティが、民族的

少数派の権利要求との関連で、どのような政府の政策を通じて、「非公共文化」から「公共文化」へと変化しつつあるか、という問いである。図序-1には「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティとなる「政治文化」と「政治的コミュニティ」の変化、すなわち「公共化」に関する図を示した。

図序-1 「公共化」する「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティの変化



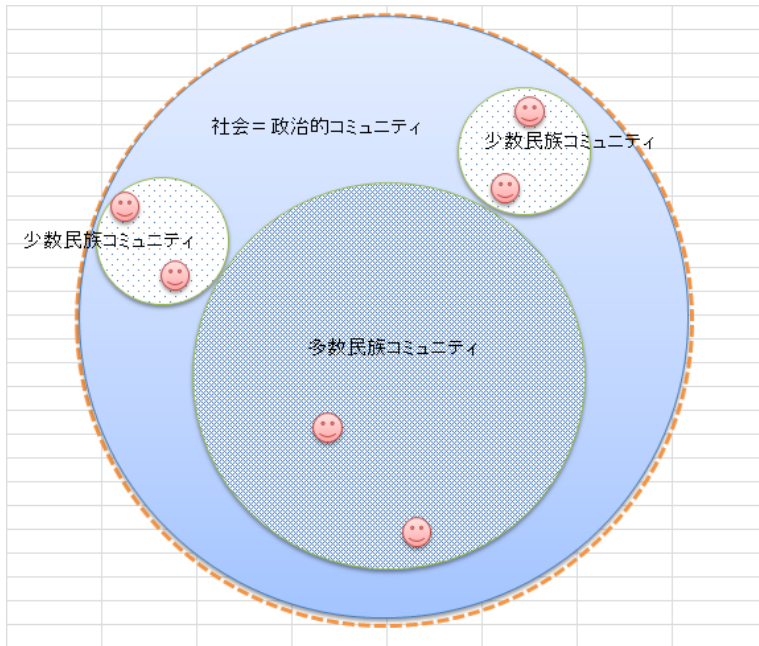
図序-1にあるように、本研究では「政治文化」を、相互に関連する2つの側面をもつ文化、すなわち「形式・手続き」的側面と、主に教育を通じて共有が促進される「資質」と側面をもつ文化と考える。この両側面は強く影響し合う関係にあり、本研究が中心的に検討する教育政策は、両側面の接着面に位置する、「資質」に直接的に作用する「形式・手続き」である。そして、「政治的コミュニティ」の「公共化」とは、「政治的コミュニティ」

を形成する人びとのアイデンティティとなる「政治文化」のユニットが、「公共的」な性格をより強く持つステージへ移行する過程、すなわち「国民コミュニティ」から「公共コミュニティ」へと変容する過程のことを指している。

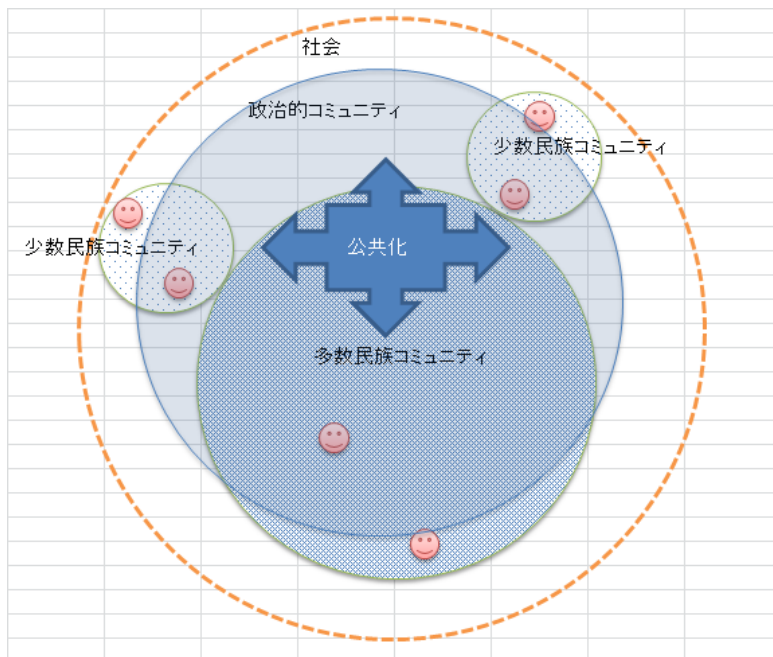
自由民主主義的な「政治的コミュニティ」においては、既に多くの「公共文化」要素が人びとのアイデンティティになっており、国際移動者にも共有されている。しかし、多数民族を優先／優遇する「差別」と多数派の民族言語としての「国語」が、「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティとして含まれている社会では、その文化要素を共有できない国際移動者が、「政治的コミュニティ」から排除されている。本研究が検討しようとしている教育政策は、現存の「政治的コミュニティ」のアイデンティティを構成する「非公共的文化」、すなわち「差別」と「国語」にかかわる教育政策である。そして、これらの教育政策が国際移動者の権利要求とどのように関連し、政府に実施され、また変化してきたか、という問いを論究する。

本研究のいう重層的なアイデンティティあるいは重層的なコミュニティへの帰属とは、「政治的コミュニティ」と民族コミュニティへの同時帰属のことである。図序-2a は、民族コミュニティに帰属するすべての人びとが「政治的コミュニティ」にも同時に帰属し、重層的なアイデンティティを有する、図序1でいうステージ3にある「政治的コミュニティ（公共コミュニティ）」のイメージである。他方、本研究が検討する「政治的コミュニティ」とは、ステージ1あるいは2にあるような、複数の民族コミュニティに属する一部の人びとが「政治的コミュニティ」に帰属するようになり、重層的なアイデンティティを有しつつある現実である（図序-2b）。

図序-2a 「政治的コミュニティ」と民族コミュニティ（ステージ3のイメージ）



図序-2b 「政治的コミュニティ」と民族コミュニティ（ステージ1と2のイメージ）



(3) 国際移動者の国籍と外国人の権利——日英比較

本研究は、「政治的コミュニティ」を「公共化」する政府の政策を明らかにする研究である。「政治的コミュニティ」のアイデンティティを構成する「政治文化」には、「形式・手続き的」な側面と「資質」としての側面があり、いずれの側面についても、政府の政策を通じて「公共化」が促進されうる。1章から3章の本論では、国際移動者をめぐる教育に注目し、「資質」面に直接的に作用する「政治的コミュニティ」形成の政策を詳しく検討するが、その前に本項では、「形式・手続き」面からみた「政治的コミュニティ」形成の政策、すなわち国際移動者による「憲法レジーム」の共有の現状について検討する。国際移動者の国籍と権利に関する日英両国政府の政策を比較すると、両国の社会において、「政治的コミュニティ」は政府の政策を通じて「形式・手続き」的にすでに「公共化」され始めているといえるものの、明らかな違いもあることがわかる。

a 国際移動者の国籍

表序-1には日本の国籍別人口構成(2005年)を、表序-2には英国の「民族」別人口構成(2000年)⁵を示した。日本で暮らす「外国人」の数は155万5,505人(総人口に占める割合は1.2パーセント)、英国で暮らす「民族的少数者」の数は、462万2,727人(同8.1パーセント)で、英国の「民族的少数者」の割合は日本の「外国人」の割合のおよそ8倍である。英国には、日本のような国内居住者の国籍別統計は存在しない。その背景には、英国の「民族的少数者」は国際移動者である人に占められるものの、その多くがすでに国民であり、また現在外国人である国際移動者も一般的にはやがて国民になる傾向がある、という事情があるように思われる。

⁵ 表序-2における「民族」とは、人びとが帰属していると感じている民族コミュニティである。2001年の英国センサスでは、回答者は「あなたの民族集団はどれですか？次の内、あなたの文化的背景をもっとも適切に示しているもの1つに印をつけてください」と、あらかじめ与えられたこれら複数のカテゴリー項目の中からひとつを選ぶことを求められた(Dobbs et al. 2006: 15)。

表序－1 日本の国籍別人口構成（2005年）

集団名	人数	総人口に占める割合	外国人に占める割合
1 日本人	126,212,489	98.8%	-
2 韓国・朝鮮人	466,637	0.4%	30.0%
3 中国人	346,877	0.3%	22.3%
4 ブラジル人	214,049	0.2%	13.8%
5 フィリピン人	123,747	0.1%	8.0%
6 ペルー人	40,091	0.0%	2.6%
7 米国人	37,417	0.0%	2.4%
8 その他	326,687	0.3%	21.0%
外国人総数(2～8)	1,555,505	1.2%	100.0%
総数	127,767,994	100.0%	-

出典：平成17年(2005年)国勢調査の結果を参照し加藤作成

表序－2 英国の「民族」別人口構成（2001年）

集団名	人数	総人口に占める割合	民族的少数者に占める割合
1 英国系白人(White British)	50,366,497	88.2%	-
2 アイルランド系白人(White Irish)	691,232	1.2%	-
3 その他白人(Other White)	1,423,471	2.5%	-
4 混血(Mixed)	673,798	1.2%	14.6%
5 インド人(Indian)	1,051,844	1.8%	22.8%
6 パキスタン人(Pakistani)	746,619	1.3%	16.2%
7 バングラディッシュ人(Bangladeshi)	282,811	0.5%	6.1%
8 その他アジア人(Other Asian)	247,470	0.4%	5.4%
9 カリブ系黒人(Black Caribbean)	565,621	1.0%	12.2%
10 アフリカ系黒人(Black African)	484,783	0.8%	10.5%
11 その他黒人(Other Black)	97,198	0.2%	2.1%
12 中国人(Chinese)	243,258	0.4%	5.3%
13 その他民族集団(Any other ethnic group)	229,325	0.4%	5.0%
民族的少数者(4～13)	4,622,727	8.1%	100.0%
総数	57,103,927	100.0%	-

出典：Census 2001(Dobbs 2006: 21)を参照し加藤作成

まず英国では、永住する外国人の子どもは、出生により英国の国籍を取得することができる。さらに帰化による国籍取得も、英国では日本より圧倒的に多い。表序-3 は、2000年から2009年までの日本と英国の帰化者の数を表した表である。英国の帰化申請者（「申請数」）と帰化者（「許可数」）の数は、共に日本に比べ大幅に多く、帰化者については累計で、英国は日本の9倍を数える。

表序-3 日本と英国の帰化者数（2000年から2009年）⁶

年	申請数		許可数	
	英国	日本	英国	日本
2000	62,475	14,936	82,210	15,812
2001	109,005	13,442	90,295	15,291
2002	115,500	13,334	120,125	14,339
2003	147,345	15,666	125,535	17,633
2004	132,630	16,790	140,705	16,336
2005	219,115	14,666	161,700	15,251
2006	149,695	15,340	154,020	14,108
2007	160,980	16,107	164,635	14,680
2008	159,865	15,440	129,375	13,218
2009	197,955	14,878	203,790	14,785
累計	1,454,565	150,599	1,372,390	151,453

出典：日本については法務省ウェブサイト、
英国については(Danzelman 2010)を参照し加藤作成
表注：各年の申請数と許可数のため、許可数が申請数を
上回る年度がある。

表序-4 には、日本と英国の帰化の要件を示した。「5 重国籍防止条件」は、ある個人が同時に2つの国家の国民であることを妨げるが、日本だけにある条件である。他方で英国では、帰化にあたり「英語、ウェールズ語、スコットランド語のいずれかの能力」と「英国での生活に関する十分な知識」が問われている点が特徴的である。

⁶ 法務省、「帰化許可申請者数等の推移」、法務省ホームページ（2011年12月7日取得、http://www.moj.go.jp/MINJI/toukei_t_minj03.html）。

表序-4 日本と英国の帰化の要件 (2010年)⁷

日本の要件名	日本	英国
1 住所条件	5年以上	5年以上、今後も住み続ける意思があること
2 能力条件	20歳以上	18歳以上
3 素行条件	あり	あり(good character)
4 生計条件	あり	あり
5 重国籍防止条件	あり	なし
6 憲法遵守条件	あり	取得後女王への宣誓(oath)と権利と義務に関する誓約(pledge)
7 その他		・公衆衛生上有害となるおそれがないこと(sound mind) ・英語、ウェールズ語、スコットランド語のいずれかの能力 ・英国での生活に関する十分な知識
出典: 法務省ウェブサイト、内務省国境管理局ウェブサイト を参照し加藤作成		

「英語、ウェールズ語、スコットランド語のいずれかの能力」と「英国での生活に関する十分な知識」を測定するのは、2002年の「国籍・入国及び庇護法」により導入が決定された、「英国生活テスト(Life in the UK)」である。テストでは、「あなたが知っておくべきこと」としてウェブサイトにあらかじめ公開されている100の問いから、24問が問われる。ウェブサイトに掲載されている100の問いの答えも、『英国生活テスト——市民権に向けて (“Life in the United Kingdom: A Journey to Citizenship”)』というハンドブックに掲載されており、どの申請者もこのハンドブックを利用して、テストを受ける準備を整えることができる。このテストには約7割の人が合格する⁸。

この「英国生活テスト」は、庇護希望者及び欧州連合(EU)加盟国国民の居住が急増する英国社会において、「多様性の過剰」(Goodhart 2004)という批判を背景に導入された面をもっている。例えば、2005年に英国政府が入国を認めた外国人の数は1億327万人(Home

⁷ 法務省、「国籍Q&A」、法務省ホームページ(2011年12月7日取得、<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji78.html#a09>)。

Home Office, UK Border Agency, “Standard requirements for naturalisation”, London(Retrieved 7 December 2011, http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/eligibility/naturalisation/standard_requirements/).

⁸ Home Office, UK Border Agency, “Life in the UK Test”, London(Retrieved 7 December 2011, <http://www.lifeintheuktest.gov.uk/htmlsite/index.html>).

Office 2006: 33) で、日本政府が認めた数 (745 万人) (法務省入国管理局編 2006: 10) の 14 倍である。英国に入国した外国人のうちの多数 (9,190 万人、約 89 パーセント) は、一部の EU 加盟国 (シェンゲン条約加盟国) の国民である。また、2006 年に庇護を目的に英国に入国した人の数 (庇護申請数) は、扶養家族を除き、約 2 万 4,000 人である。この数は、1997 年以降で最も少なく、ピークは 2002 年で 8 万 4,000 人だった (Home Office 2006)。2005 年に在留が公式的に許可された人は、申請者の 21.6% (約 2 万 1,000 人) と限られているが⁹、それでも日本の数を大幅に凌ぐ¹⁰。

表序-3 に示したこの間の帰化数によれば、2005 年 11 月に「英国生活テスト」が実際に開始された直後の 2006 年には申請数が大幅に減ったものの、その後はまた増えており、「英国生活テスト」の導入それ自体が、外国人が国民になることを妨げる政策であったとはいえない。このテストの導入の意義は、英国における国民と外国人の境界を、英国の生活に関する知識と言語の技能の獲得により越えられるものとして明確化したことにあると思われる。その明確さは、日本における帰化が、「申請数」と「許可数」が一定であること (表序-3) が暗示するように、強く裁量的であることと対照的である。

加えて英国には、日本に比べ、より多くの国際移動者が既に国籍を持っているという特徴もある。歴史的にみると、まず 1981 年の「国籍法」の改正まで、一度入国した旧植民地出身者は登録により英国国民になれた。2 章で詳しく検討するように、第二次世界大戦後の労働力不足を背景に、旧植民地 (コモンウェルス諸国) から英国への大規模な移動が起こった。その移動を支えたのが、英国とコモンウェルス諸国の国民に英国臣民として、英国

⁹ ここで「在留が公式的に許可された人」とは「庇護申請に係る第一次決定」を受けた人 (前年以前に庇護申請をした人も含む) である。その内「庇護 (Asylum)」(日本でいう「条約難民」)、「人道的保護 (Humanitarian Protection)」あるいは「裁量的在留 (Discretionary Leave)」の地位が認められた人は、4,700 人と極めて限られる (Home Office 2006: 46)。

¹⁰ 日本では、難民認定制度ができた 1982 年から 2005 年までの約 25 年間で、難民認定申請数が 4,000 人に満たず、認定は 376 人 (約 9.6%) に留まっている。2005 年だけでみると、申請数が 384 人、認定数が 46 人である。法務省入国管理局、2006 年、「平成 17 年における難民認定者数等について」、法務省ホームページ (2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.moj.go.jp/PRESS/060224-1/060224-1.html>)。

国民と等しい法的地位を認めた 1948 年の「国籍法」だった。その後英国政府は、1962 年の「コモンウェルス入国者法」をもって、英国国民に入国・在留権を留保し始めたが、その制限を背景に、すでに入国した旧植民地出身者が永住の意思を固め、英国国籍を取得した (Layton-Henry 2001: 121)。

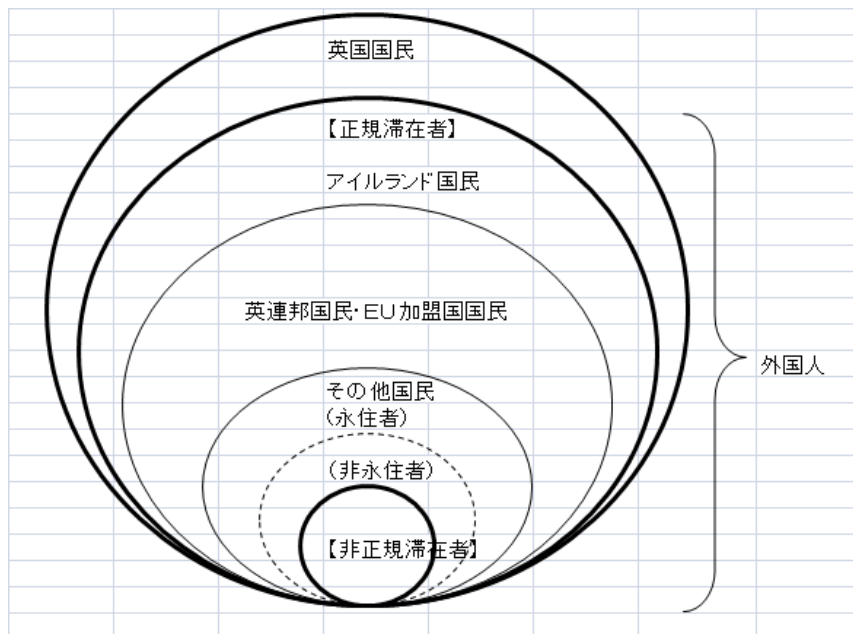
他方、日本は血統主義的な国籍法をもち、アジア太平洋戦争中に日本臣民として日本に移動した旧植民地出身者の子孫の中には、外国人である人が多数いる。日本に居住する旧植民地出身者の日本国籍は 1952 年の日本の主権回復と共に奪われ、その後、彼らが外国人として日本に居住する在留資格を得るまでには長い時間がかかった。日本と韓国の国交正常化 (1965 年) の結果、日本に居住する韓国国民に 2 世代に限り永住 (「協定永住」) が認められたものの、同じ旧植民地出身者でも国交が途絶えたままの「朝鮮籍」の人びとや台湾出身者はこの措置の対象外になった。旧植民地出身者とその子孫が「特別永住」という共通の在留資格をもったのは比較的最近で、韓国国民の 3 世の人びとの処遇を決定した日韓協議 (1991 年) の結果である (田中 1998: 76-77)。「特別永住」者は 2009 年現在、外国人登録者数 (約 218 万 6 千人) のおよそ 5 分の 1 (40 万 9 千人) を占める¹¹。

b 外国人の権利

国民国家的な現実世界では、依然として国家はその公式メンバーである国民に限り権利の全体を等しく保障するが、現代において国家が外国人に保障する権利は増えており、国民だけに留保される権利は少なくなっている。図序-3 と図序-4 は、日英両政府が、国内に居住する人びとに保障する権利の相対「量」を表した図である。最外円を英国国民と日本国民が国家に保障される権利の範囲とした場合に、日英両政府は、外国人に図にあるように異なる「量」の権利を、その権利の「質」に応じて保障している。

¹¹ 法務省入国管理局、2009 年、「平成 20 年末現在における外国人登録者統計について」、法務省ホームページ (2011 年 12 月 7 日取得、http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_090710-1_090710-1.html)。

図序-3 国民と外国人の権利（英国）



英国において外国人の権利は、在留資格に加え、国籍に応じて権利の量が異なるという特徴をもち、また英国国民だけに留保される権利は在留権だけで少ない（図序-3）。アイルランド国民は、パスポートを持たず英国に自由に入国し、在留することができるが、退去強制の適用対象になる¹²。EU加盟国国民も、英国に自由に入国し在留できるが、アイルランド国民とは異なり、6ヶ月以上の居住には居住許可が必要である。また、アイルランド国民とコモンウェルス諸国の国民には、国政レベルを含む完全な参政権が保障されており、EU加盟国国民には地方参政権が保障されている。他方、一部の公務を除く職業選択の自由は、アイルランド国民を含むEU加盟国国民の他に、国籍にかかわらず、「永住者」・「英国

¹² 2007年2月19日のBBCニュースによると、2006年の4月から、EU加盟国国民には、2年を超える懲役または禁錮を理由に退去強制が求められることになり、相当数のアイルランド国民の退去強制の可能性が高まった。だが、2007年2月に出された担当大臣の談話により、アイルランドと英国の密接な関係を鑑み「アイルランド国民は、裁判所の勧めがあった場合、あるいは国務大臣が重大に公益が侵害されると判断した場合を除いて、退去強制されない」ことになった。British Broadcasting Corporation, 2007, "Irish exempt from prisoner plans", London(Retrieved 20 January 2009, http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6377037.stm).

国民及び永住者の家族」に保障されている（Layton-Henry 2001: 129）。

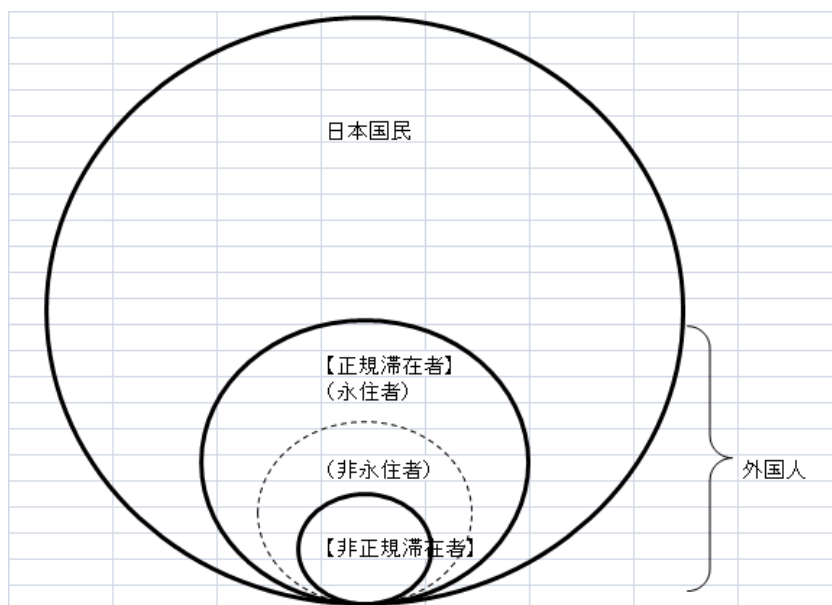
社会権については、アイルランド国民を含む EU 加盟国国民と「永住者」に、非拠出型の社会保障制度（各種福祉手当など）が適用され¹³、英国あるいは EU との社会保障協定を締結している国家の国民にも、在留資格に応じて適用される¹⁴。その他拠出型の社会保障制度（国民保険制度に連動する諸制度）、無料医療を含む国民健康サービス（NHS[National Health Service]）は、非正規滞在者を除くすべての外国人に適用されている。他方で重要な点は、英国においては外国人である人の権利状況は問題にされないというツィック・レイトン・ヘンリーの指摘（Layton-Henry 2001）である。外国人に対する権利の制限が英国の「常識」であることの結果は、2章で検討する「外国人」をめぐる教育の現状に現れている。

日本について（図序-4）、国民のみに留保される権利は、入国・在留権、公務就任権を含む参政権である。英国では相当の範囲の外国人にレベルを問わず参政権が認められているが、日本では数世代にわたり日本で暮らしている旧植民地出身者も含め、例外なくすべての外国人に参政権が認められていない。その他、公務を除く職業選択の自由については「特別永住」・「永住」・「定住」・「日本人の配偶者」・「永住者の配偶者」の在留資格を持つ外国人に保障される。これらの在留資格をもって滞在する外国人には、非拠出型の社会保障制度も適用されている。他方、拠出型（国民健康保険／年金、各種社会保険など）の社会保障制度については、短期滞在者を除くすべての外国人に適用されている（手塚 1999: 330-337）。

¹³ Home Office, UK Border Agency, “Immigration directorate instructions”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/guidance/IDIs/>) .

¹⁴ 英国では、原則として生活保護（income support）と児童手当（child benefit）制度は外国人に適用されない。英国と二国間の社会保障協定を結んでいる国家は、トルコ、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、サンマリノ、バルバドス、カナダ、イスラエル、モーリシャス、ニュージーランド、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア、モンテネグロ、旧ユーゴ・マケドニア共和国である。Home Office, UK Border Agency, “Immigration directorate instructions”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/guidance/IDIs/>)

図序一4 国民と外国人の権利（日本）



外国人の法的地位の現状を検討すると、英国においては EU の協定を含む二国間協定に基づき国籍に応じて決定される面が強いように思われるが、日本については、その改善はまず、日本政府が「国際人権規約」と「難民の地位に関する条約（難民条約）」を批准（それぞれ 1979 年と 1982 年）した結果として起こった。実際に、日本政府は国連の人権諸条約に定められた義務の履行を重視しているからか、条約が認める国民と外国人の法的地位上の差別的な「区別」を是認している。それは、まず先にも触れた、入国・在留権（例えば、世界人権宣言第 13 条、B 規約第 12 条など）、公務就任権を含む参政権（例えば、世界人権宣言第 21 条、B 規約第 25 条など）の国民への留保である。

このように憲法レジームは時に分節化され、日英両政府の政策を通じて、より広い範囲の外国人に部分的に共有されるようになってきている。しかし日本には、例外なくすべての外国人に参政権が保障されていないという特徴があり、対照的に英国には、国民に留保される権利が少なく、かなりの範囲の外国人に参政権が保障されていることに加えて、多くの

国際移動者が既に国民であるという特徴がある。日本については、本論で詳しく検討するように、この参政権の制限にもかかわらず国際移動者の権利保障が地方政府により進められてきたという特徴もある。しかし、日本における国際移動者に対する参政権の制限は、「政治的コミュニティ」の「公共化」に向けて乗り越えられるべき重大な政策課題あることも、本研究は論じる。

3 本論文の構成

本研究の目的は、国際移動者が生活を送る社会で形成される「政治的コミュニティ」の「公共化」の歴史と現状を検討・比較し、日本の「政治的コミュニティ」をより「公共化」しうる政策とは何か、という問いの答えを得ることである。この目的は、人びとが互いに異なる民族コミュニティに帰属し続けながらも、等しく権利が保障される「政治的コミュニティ」の形成を、日本の政府がどのように促進しうるか、という問いの答えを得ることとも言えられる。本論では、序章の検討を踏まえて、日本社会と日本の地域社会の歴史（1章）と現状（3章）、また英国社会の歴史と現状（2章）を事例として、民族文化を享受する資質と「公共文化」を享受する資質を高める政策として実施されうる政府の教育政策を、国際移動者の権利要求及び実践と関連付けながら検討し、「政治的コミュニティ」の変化を描き出す。

1章では、日本の国際移動者をめぐる教育の歴史を、在日朝鮮人をめぐる教育の歴史として検討する。時期は、在日朝鮮人の居住が始まる1910年頃から「ニューカマー」と呼ばれる国際移動者の居住が急増する1990年頃までの、憲法レジームとしては「大日本帝国憲法」の時期と「日本国憲法」の時期に大きく二つに分けられる、およそ80年間を対象にする。そこでは日本臣民としての朝鮮人をめぐる日本の植民地政策とその結果が、戦後の在日朝鮮人の民族文化に関する強い権利要求を形作ったことをまず論じ、そして戦後の時代において、地方政府は一貫して、日本政府とは対照的に、在日朝鮮人の「民族文化」実践の権

利を尊重し続けたこと、また 1980 年代には複数の地方政府が、「公共文化」に関連する地域社会の教育課題を特定し、広く共有したことなどを論じる。

2 章では、英国の国際移動者をめぐる教育の歴史と現状について検討する。まず第二次世界大戦以降 2007 年頃までの英国への人の国際移動の歴史を、国民として等しい法的地位を持つ人びととしての旧植民地出身者（「オールドカマー」）の移動と、外国人である人びと（「ニューカマー」）の移動として概観し、次に国際移動者をめぐる英国政府の教育政策の歴史的展開を跡付けながら、英国においても 1980 年代が、民族文化を享受する資質を高める教育と「公共文化」を享受する資質を高める教育の両立を課題とする、国際移動者をめぐる教育の転換点であったことを論じる。更に、英国社会の現状として、南アジア系の国際移動者の集住都市・バーミンガムで実施した国際移動者の子どもをめぐる教育に関するフィールドワーク（2005 年）の結果から、1990 年代以降、一方で「多元主義的な社会」形成に資する「多文化教育」として推進されてきた重層的なアイデンティティを育む教育の現状を、他方で同時代的に推進された「教育改革」の結果を検討する。

3 章では、1 章と 2 章の知見を踏まえつつ、日本の国際移動者をめぐる教育の現状を、「ニューカマー」が急増する 1990 年代から 2008 年頃までのおよそ 20 年間を時期的な対象として検討する。前半部分では、「ニューカマー」をめぐる教育の現状として主に日系ブラジル人をめぐる教育を検討し、後半部分では、「オールドカマー」である在日朝鮮人と「ニューカマー」の両者に関係する教育を検討する。3 章は、一方で、国連の人権諸条約批准の結果日本の憲法レジームがより包摂的に変化した時代であり、他方で、民族性また国籍にかかわらず「住民」の権利を保障すべきという言説が広く地方政府に共有されるようになった時代でもある。そのような時代状況にありながら、3 章では、1980 年代に在日朝鮮人をめぐり地域社会で特定された、重層的なアイデンティティを子どもに育むという教育課題が、この新しい時代に十分に継承され取り込まれていないことを論じる。

終章では、冒頭で確認した子どもの権利条約の視点を踏まえ、また 1 章から 3 章までの

知見に基づき、3つの社会における政府、すなわち日本政府と日本の地方政府そして英国政府が、どの子どもに、なぜ、どのように教育を受ける権利の享有を認め保障しようとしているかという問いに、基本的制度あるいは「形式・手続き」的な面からまず答え、次に教育の内容及び目的に関して、3つの政府の国際移動者をめぐる教育政策が、国際移動者の権利要求あるいは実践との関連で、なぜ、またどのようにそれぞれ特徴的に形成され、変化してきたか、という問いに答える。このようにして日本と英国の国際移動者の教育を受ける権利の現状を、「政治的コミュニティ」の現状として比較した上で、最後に日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」を促進しうる政策について、より広く発展的に論じる。

なお、本研究における「英国」とは、「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)」のことである。この英国には、イングランドとウェールズに適用される教育法、スコットランドに適用される教育法、北アイルランドに適用される教育法の3つがあり、基本的には「王国」ごとに別の教育政策が実施されている。本研究は英国の教育政策として、イングランドとウェールズの教育政策を検討する。それは、国民国家としての英国の「中心」がイングランドであることに加え、国際移動者のほとんど（カリブ系の人びとの98パーセント、南アジア系の95パーセントから98パーセント[Dobbs 2006: 46]）がイングランドに居住しているからである。国際移動者の権利を保障するための政策は、国際移動者の居住が顕著に多いイングランドで最も発展している。

序章の最後に、なぜ本研究が、国境を越えて生活の場を変えた人びとを「移民 (immigrants)」ではなく「国際移動者 (migrants)」と呼ぶのか、という問いに答える。一般的に、「移民」には「永住する」という意味が、他方で「国際移動者」には「移動している」という意味が含まれる。この定義に基づくと、日英両国で暮らす旧植民地出身者を「国際移動者」と呼ぶのは適切でない。しかし英国では、「オールドカマー」(旧植民地出身者)

を指す「移民」には「国民」が、「ニューカマー」(EU加盟国出身者あるいは難民・避難民)を指す「国際移動者」には「外国人」が含意され、区別して呼ばれているように思われた。そのため日本と英国の現実を比較する本研究が、本研究を通じて明らかにするように「外国人」であるという強いアイデンティティをもつ在日朝鮮人に、英国では「国民」であることを含意する「移民」と名付けるのはふさわしくないと考え、両国の「ニューカマー」と「オールドカマー」の総称として、「国際移動者」を用いることにした。

1 章 日本の国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史——1910 年から 1990 年 まで

はじめに

本章では、1910 年頃から 1990 年頃までの日本の国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史的な変化を、この間に日本に移動し居住した主要な国際移動者集団である在日朝鮮人の法的地位と関連付けながら検討し、日本における「政治的コミュニティ」の変化を明らかにする。1910 年頃から 1990 年頃までの時代は、「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティである「政治文化」の「形式・手続き」面、すなわち「憲法レジーム」という観点から、まず大きく 2 つに区切ることができる。それは天皇が主権者だった「大日本帝国憲法」時代、そして国民が主権者である「日本国憲法」の時代である。1 節は朝鮮人が日本人と共に国民（日本臣民）でもあった前者の時代（1910 年ごろから 1945 年まで）について、2 節から 4 節では朝鮮人の法的地位が外国人へと変化し定まる後者の時代（1945 年から 1990 年頃まで）について検討する。

自由民主主義的な憲法としての日本国憲法の時代は、在日朝鮮人の法的地位の変化に応じて、更に 3 つの時代に区切ることができる。2 節では、朝鮮半島が日本の植民地支配から解放されたものの、在日朝鮮人の法的地位が定まっていなかった時代（1945 年から 1952 年）について、3 節では、日本が主権を回復し、在日朝鮮人の外国人としての法的地位が定まり、民族団体が「海外公民」の団体として本国政府と関係を強めた時代（1955 年頃から 1970 年頃まで）について、4 節では、一部の在日朝鮮人に永住権が認められ、また地方政府により「住民」と認められていく時代（1970 年代から 1980 年代）について、それぞれの時代の在日朝鮮人の子どもをめぐる教育を検討する。一方で在日朝鮮人は、子どもがどのような教育を受けることを要求し、他方で政府はどのような教育政策を実施してきたのだろうか。また、それはなぜか。次項ではまず、1 章の議論の前提となる、朝鮮人の日本への移動とその経緯を跡付ける。

1 大日本帝国憲法時代の在日朝鮮人をめぐる教育——1910年頃からアジア太平洋戦争終結まで

(1) 朝鮮半島からの人の移動と居住

1899年の勅令「条約若しくは慣行に依り居住の自由を有せざる外国人の居住及び営業等に関する件」によって、日本への外国人の入国は一般的に禁じられていた。だが、朝鮮人は「慣行によって自由を有する者」として入国していた。1880年代の筑豊炭鉱地帯では、朝鮮人鉱夫が雇用され、日露戦争後には九州や関西などの鉄道工事に朝鮮人が就労した（西成田 1997：41）。朝鮮半島からの人の移動が大幅に増えたのは、韓国併合（1910年）以降である。それは、朝鮮半島に商品経済を持ち込んだ日本の植民地支配が、農民を急激に窮乏化させたからであり、農業地帯である朝鮮半島の南部から、多くの農民が日本に押し出された（西成田 1997：41-42）。朝鮮半島からの国際移動は、日本政府の植民地化を背景とした移動であり、強制連行が始まる前の時代から、既に強制的な移動としての性格を強く持っていたといえる。

表 1-1 には、在日朝鮮人人口の総計と在日朝鮮人人口が集中した地域（上から 10 地域）の推移を示した（外村 2004：44）。1910年に 2 千人程度だった在日朝鮮人人口は、1920年に約 3 万人、1930年には 1920年のおよそ 10 倍の約 30 万人、強制連行が開始された直後の 1940年には約 110 万 9 千人、終戦を迎える 1945年には 196 万 9 千人へと拡大した。地域的にみると、この間、大阪府に一貫して多数の朝鮮人が暮らし、また済州島出身者が多数を占めた。それは、大阪・済州島（朝鮮半島南端部・全羅南道）間の連絡船が開設され、また同航路が発展したからだった（西成田 1997：44-45）。

表 1-1 在日朝鮮人人口の集住地域の推移（上位 10 都道府県、1910 年から 1945 年まで）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1910	東京 348	福岡 335	大阪 206	大分 187	長崎 173	山口 163	三重 76	兵庫 75	熊本 62	神奈川 50	総計 2,246
1920	福岡 6,798	大阪 4,494	兵庫 2,562	長崎 2,242	東京 2,053	北海道 1,710	山口 1,640	広島 958	大分 535	神奈川 514	総計 30,149
1930	大阪 73,622	東京 33,742	福岡 25,838	愛知 23,543	京都 17,317	兵庫 15,964	山口 10,858	神奈川 9,794	三重 8,092	北海道 7,672	総計 298,091
1935	大阪 202,311	東京 53,556	愛知 51,461	兵庫 46,589	京都 42,128	福岡 39,865	山口 27,347	広島 17,385	神奈川 14,410	岐阜 10,986	総計 625,678
1940	大阪 312,269	福岡 116,684	兵庫 115,154	東京 87,497	愛知 77,951	山口 72,700	京都 67,398	広島 38,221	北海道 38,273	神奈川 24,842	総計 1,190,444
1945	大阪 333,345	福岡 205,452	兵庫 144,318	山口 144,302	愛知 142,484	東京 101,236	北海道 96,206	広島 84,886	神奈川 64,494	長崎 61,773	総計 1,968,807

出典：（外村 2004：44）

1920年代は、チェーン・マイグレーションとして、朝鮮半島から日本への国際移動が拡大した。例えば 1928 年の調査によると、朝鮮半島南端部・慶尚南道からの移動の 72%が「親戚の呼び寄せ」、「友人の勧誘」、「知人を頼って渡航」という理由であり、縁故によるものだった。当時の国際移動者には、単身の出稼ぎ者が多くを占め、繰り返しの渡航も活発であったことから、朝鮮人の入国数の増加と並行して出国数も増加していた。例えば、1927 年 9 月の慶尚南道からの移動のうち、「初渡航」は 54.2%で、その他は 2 回以上の渡航だった（西成田 1997：49-52）。

その後 1930 年代には、日本に家族を呼び寄せる朝鮮人が増加し、定住化が進んだ（西成田 1997：52）。例えば、1933 年の大阪市調査報告は、「近時来住朝鮮人激増の傾向と共に夫人来住者も亦非常に増加し……これは従来の独身者の出稼ぎ来住と異なり、永住または半永住を目的として一家を挙げて来住する傾向のあることを物語る」と指摘している。日本への「永住」を希望する朝鮮人の割合は、大阪府調査（1932 年）によると 66.1%、東京府調査（同年）では 57.8%、京都府調査（同年）によれば 88.1%に上った。日本生まれの子どもも増え、1935 年の横浜市の調査によれば 31%、1932 年大阪市ではほぼ半数、1935 年の神戸市では 60%が日本生まれだった（西成田 1997：56-57）。

(2) 当時の在日朝鮮人をめぐる教育

a 植民地政策としての教育政策と「同化」

「大日本帝国憲法」は、1889年2月11日に発布、1890年11月29日に施行された。当時の日本社会をめぐる支配的な「政治的コミュニティ」とは「日本臣民」のコミュニティのことだった。この憲法は、第2章で「臣民権利義務」を定め、公職につく権利(第19条)、信教の自由(第28条)、表現・集会・結社の自由(第29条)などを、「日本臣民」(第18条)に保障していた。しかし、これらの権利は、同章の第31条で「戦時または国家事変の場合において、天皇大権の施行を妨ぐることなし」とされ、天皇が奪うことのできる権利として定められた。また第1章第1条は「大日本帝国は、万世一系の天皇これを統治す」と、国家の主権者を天皇と定めていた¹⁵。

1910年、朝鮮は日本に併合され日本の一部になり、朝鮮人も日本臣民になった。日本の植民地政策は「内地延長主義」を原則としており、その原則の下、外地(植民地)の人びとにも内地(日本本土)の人びとと同じ「権利」が、内地の人びとに「同化(assimilate)」することを条件に保障されることになっていた(石田 1998a : 47-50)。しかし、この「同化」は、フランスの植民地政策にみられた「自然法的人間観」に基づく「同化」とは異なり、血統主義的な「日本国民精神の優越性の信念」に基づいていた(石田 1998a : 50)。つまり日本の「内地延長主義」は民族差別的な性格をもつものであり、朝鮮人は「同化」をしても、根本的かつ実質的には、日本臣民としての等しい尊厳と権利が認められなかった。

日本政府の「同化政策」の核は、教育政策だった。日本政府は、韓国併合直後に朝鮮半島に「普通教育」を導入し(朝鮮教育令、1911年)、朝鮮の人びとに対し、まず「大和民族の精神的血液」としての「国語」教育を実施することで、民族的な同化を試みた(石田 1998a : 50)。1922年の第二次朝鮮教育令は、1911年の朝鮮教育令で「朝鮮人」と言い表した人びとのことを「国語を常用せざる者」と呼び変えた(石田 1998b : 153)。日本政府は、日本

¹⁵ 国立国会図書館、「大日本帝国憲法」、国立国会図書館ホームページ(2012年1月20日取得、<http://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j02.html>)。

人と朝鮮人を民族的に区別する主要な文化要素を言語であるとみなして、「国語」を徹底する政策を実施したと考えられる。

1930年代に入ると、「同化」政策の成果が、言語だけでなくその他の外面的な基準によっても判断されるようになった。日本政府は、衣服や生活習慣といった日常生活の目に見える面の変化を重視するようになり、1930年代に入ると、「忠誠心の培養」を目的に「宮城遥拝」や「皇国臣民ノ誓詞」を唱和することなど、「儀礼」の実行を強要した（石田 1998a : 51）。その中には、1944年に実施された「創氏改名」も含まれた。朝鮮半島で実施された、このような「忠誠心」の動員方法は、戦時体制において、内地日本に逆輸入された。そして日本人も含め、内地に居住するすべての人びとに対し同様の「同化」政策が実施された（石田 1998b : 143-156）。

b 公立学校における教育

中島智子によれば、1910年頃から1945年の終戦までの日本の公立学校における、在日朝鮮人をめぐる教育に関する先行研究は少ない。だが、少ない中でも、在日朝鮮人の定住化の傾向が確認される直前の1920年代には、在日朝鮮人の子どもを対象にした教育が始まったことが知られており、1930年代には在日朝鮮人の「不就学」が地域の中で問題になり始め、他方で朝鮮人団体による教育も始まった事が明らかになっている。そして1930年代の末からは、在日朝鮮人の子どもが広く「国民学校」において、徹底的な「同化」教育としての「皇民化教育」の対象になったこともわかっている（中島 2005 : 144-145）。

1941年に「国民学校令」が施行されるまでは、「小学校令」¹⁶（1900年改正の第三次小学校令）が義務教育の目的を定めていた。小学校令第1条によれば、「小学校は児童身体の発達に留意して道徳教育及国民教育の基礎並其の生活に必須なる普通の知識技能を授くる

¹⁶ 文部科学省、「小学校令改正（抄）(明治三十三年八月二十日勅令第三百四十四号)」、文部科学省ホームページ（2012年1月20日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198102/hpbz198102_2_047.html）。

を以て本旨とす」とされ、小学校の教育は子どもの発達を重視する教育として定められていた。同第 32 条は、教育義務（就学義務）を、「学齢児童保護者」に 6 歳から 14 歳の 8 年間の「学齢児童を就学せしむる義務」として定め、次節で検討する現行の教育基本法が定めるようには、国民（当時は臣民）の権利あるいは義務としては定めていなかった。

朝鮮人は、1910 年の韓国併合の結果、日本臣民になったが、この「小学校令」が属地法として在日朝鮮人に適用されるという公式的な見解があらためて日本政府により示されたのは 1930 年だった（伊藤 1983 : 16）。それまでは日本に移動しながらも「外地人」であるとなされた在日朝鮮人には、「内地人」としての日本人と等しい義務的な就学が求められていなかった。更にその 1930 年を過ぎてからも、在日朝鮮人の学齢期の子どもの就学率は低かった。表 1-2 は、伊藤悦子の数字をもとに、学齢期（6 歳から 12 歳）の朝鮮人の子どもの就学の状況を示した表である（伊藤 1983 : 26）。1935 年の時点で、大阪、全国ともにおよそ半数の朝鮮人の学齢期の子どもが、小学校に通っていなかった。

表 1-2 学齢期の朝鮮人の子どもの就学状況の推移（1933 年から 1942 年）

	小学校生徒数(A)		未就学者数(B)		未就学率(B/A+B)	
	大阪府	全国	大阪府	全国	大阪府	全国
1933	6,584	12,724	-	-	-	-
1934	9,381	32,243	-	-	-	-
1935	12,744	44,232	15,623	38,861	55.1%	46.8%
1936	16,398	55,002	15,229	37,099	48.2%	40.3%
1937	17,181	63,060	-	-	-	-
1938	20,156	76,362	13,261	33,863	39.7%	30.7%
1939	27,321	102,029	25,888	51,003	48.7%	33.3%
1940	37,134	129,513	23,518	47,046	38.8%	26.6%
1941	39,101	149,984	17,931	43,888	31.4%	22.6%
1942	43,751	178,451	17,539	41,495	28.6%	18.9%

出典：（伊藤 1983 : 26）を参照し加藤作成

文部科学省によれば、日本における小学校の就学率は、明治 35 年（1902 年）に 90 パー

セントを越えていることから¹⁷、在日朝鮮人の就学率の低さは際立つ。この原因として、中島は、就学のための事務が、「内地人」である日本人と同じようには、「外地人」である在日朝鮮人に実施されていなかったこと、また、子どもの就労を禁じる工場法が、朝鮮人の子どもについては等しく適用されず、ほとんどの朝鮮人の子どもは引き続き就労し、経済的に厳しい家計を支えていたことなどを挙げている（中島 2005 : 146-147）。

表 1-2 中で「小学生生徒」として数えられた朝鮮人の子どもの中には、「小学校夜間部」に通った子どももいた。1920 年代以降、子どもの就労を禁じる工場法の結果、小学校在籍者に占める夜間部生の割合は全体として減少していたが、夜間部生に占める在日朝鮮人の割合は増加していった。例えば 1935 年、大阪市の小学校に在籍する朝鮮人の約 27%が夜間部に通い、夜間部生総数の約 74%が朝鮮人だった。朝鮮人児童が 9 割を占める小学校夜間部も、113 校中 23 校に及んだ（伊藤 1983 : 14-15）。

1920 年代の小学校夜間部の教育について、中島によれば、大阪市済美第四尋常小学校、神戸市立御蔵小学校、八雲小学校の 3 校には、在日朝鮮人のための特別学級が置かれていた。在日朝鮮人は、まずそこで学び、基本的な日本語ができるようになると、既設の普通夜間部に編入した（中島 2005 : 151）。当時これらの特別学級では、共通して朝鮮人の教師が朝鮮語を教えていた。そこでは、中島によれば、公立学校の日本人教師が「朝鮮語が朝鮮人の『歴史であり誇り』であること、その教授の要望が親の『切なる願い』であることを認め」て、その教育実践を支えていた（中島 2005 : 152-153）。

c 民族団体の教育と「戦時体制」における取り締まり

公立学校に通わない子どもの中には、民族団体が運営する学校に通う子どももいた。外村大によると、1920 年代から 1930 年代にかけて、在日朝鮮人が創設し運営する団体の数

¹⁷ 文部科学省、「義務教育年限・就学率」、文部科学省ホームページ（2011 年 12 月 11 日取得、

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05031601/007/002.pdf

。

は顕著に増えた（外村 2004 : 152）。中には、朝鮮人の子どもを教育する学校を運営するための団体も設立された。これらの団体が提供する教育も、朝鮮語の教育が中心だった。もっとも早い時期では、1924 年に大阪で学校が設立され、その他 1930 年には東京、名古屋（愛知）でも学校が設立された（伊藤 1985 : 36）。

例えば、1928 年に設立された浪華学院は「簡易的な夜学教育機関」だった。「大阪に在留する十万に近い同胞たちの子女は、特別な家庭教育がなく、接触して遊ぶ子どもたちは日本人の子女たち」という現状があった。その結果「自然、日本語のみを知り、朝鮮語がわからないようになり、家族に於いて日本語を知らない父母たちとは、通訳を立てねばならない奇現象」が起こっていた。それを憂えた有志が、主に朝鮮語教育を目的として、学校を設立、運営した。この学校は、設立後 2 年で 300 人を卒業させたという（伊藤 1985 : 36）。その他、大阪では、キリスト教系団体あるいは留学生団体の活動としても、「民族的学校」が運営されていた（伊藤 1985 : 36 ; 西成田 1997 : 135-137）。

愛知県では、時期としては大阪より少し遅れたものの、より多くの学校が作られた。1935 年 9 月の『特攻月報』で、「愛知県に於ける朝鮮人経営の簡易教育」として報告された調査結果によると、1935 年当時、愛知県内には 8,766 人の在日朝鮮人学齢児童がおり、その内およそ 12 パーセント（1,042 人）の子どもが民族団体による教育を受けていた。その内、日本の公立小学校に通いながら民族団体の教育を受けていた子どもが 3 割（296 人）を占めた。民族団体の教育の主要な科目は朝鮮語であり、その他に朝鮮史だった。教師の中には朝鮮半島の教員資格を持つ者もおり、朝鮮半島の公立学校の教科書を使用する学校も多数あった（伊藤 1985 : 40-41）。

この調査は、民族団体が運営する学校を支援するためでなく、取り締まるために実施されたものだった。実際に、1936 年に愛知県は、朝鮮人が運営するすべての学校に廃校命令を出している。大阪府においては、それより数年早い 1933 年に、朝鮮人が運営するすべての学校に廃校命令が出された（伊藤 1985 : 40）。愛知県と大阪府によるこれらの廃校命令

は、内務省の見解に基づく行為であった。内務省警保局は 1935 年に、民族団体の学校が「朝鮮人子弟に対し朝鮮語を基礎として専ら朝鮮史その他の民族的教育を施しつつある」ことを問題視し、朝鮮人団体の教育活動を取り締まる方針を明確に示していた（西成田 1997 : 193）。

1936 年には「協和事業」が開始され、日本政府は既存の民族団体を「不良」として解散し、各府県に警察主導の民族団体「協和会」を設立させた上で、そこに吸収・統合した。協和会は在日朝鮮人の「教育教化施設の拡充を図り特に国民精神の涵養に勉めること」や「風俗住居等生活全般に亘り改善向上を促すこと」を担った（西成田 1997 : 190-191）¹⁸。なかでも協和会は、在日朝鮮人女性に対する「国語」教育を活発に行い、母親でもある彼女らを通じて、子どもの小学校への就学を督促した。朝鮮人の就学率が大幅に増加したのは、その頃のことである（表 1-2 参照）。この増加は 1941 年に施行された「国民学校令」が、「小学校令」にはあった貧困による就学猶予免除規定を持たなかったことも、影響を与えた（伊藤 1988 : 265-267）。

この「国民学校令」は天皇の勅令として公布された。その第 1 章（目的）の第 1 条は、「国民学校は皇国の道に則りて初等普通教育を施し国民の基礎的錬成を為す」と、教育の目的を定めた。「小学校令」時代の教育は、先に検討した通り子どもの権利のための教育とみなせる教育だったが、アジア太平洋戦争の開戦（1937 年）を境に本格的な「戦時体制」に入ると、日本の公立学校の教育は大きく変わった。日本政府はこの「国民学校」を通じて、正課の活動だけでなく、課外活動、また疎開地での生活を通じて、子どもの心身を全面的に支配し、天皇を「神」と信じ命を賭すことをもいとわない「皇国臣民」に、子どもを「錬成」しようとした（山中 1986）。

¹⁸ もともと朝鮮人団体の中には、関東大震災後に政府の主導で結成されたり、政府の支援を受けて結成されたりした「融和団体」と呼ばれる団体があった。この融和団体が協和会の下地になった。詳しくは（西成田 1997 : 176-182）。

2 日本国憲法時代 I——1945 年から 1952 年

(1) 朝鮮人学校誕生の背景

a 日本の新しい憲法と教育

日本は戦争に敗れ、新しい日本の礎として 1946 年に「日本国憲法」が公布された。この憲法は、「国民主権」（前文）を定め、「基本的人権」を「現在及び将来の国民」の「侵すことのできない永久の権利」と宣言し（第 11 条）、日本には「国民」による自由民主主義的な「政治的コミュニティ」が形成されることになった。また、憲法第 26 条は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する」と規定し、1947 年に制定された教育基本法は、教育の「目的」（第 1 条）を、「人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成」と定めた。

戦後の新しい日本の教育の内容的な中心とされた「社会」科は、「修身」・「国史」・「地理」が廃止され、統合・改編された上で導入された科目だった。1947 年に日本政府が示した教育課程の指針、「学習指導要領（社会科編）」によると¹⁹、「社会」科の目的は、「社会生活」の「進展に力を致す態度や能力を養成すること」と定められ、その「社会生活」とは、「人と他の人との関係」すなわち個人と個人の関係の中で生まれ、「自然に適応し、あるいは自然を利用」し、また「人びとの権利を保障する諸制度・機関を生み出し、機能させる」人びとの行為と定義された。このように公立学校教育が建設する「国民」には、「個人が形成する社会」という意味が新しく付与され、そのための「教育改革」が進められた。

憲法と教育基本法は、日本国民の義務としての教育についても定めた。日本国憲法第 26 条 2 項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする」といった。教育基本法第 5 条もそう繰り返した。この時、在日朝鮮人の法的地位は、日本国民であるとも外国人であるとも

¹⁹ 文部省、「学習指導要領 社会科編（昭和二十二年度）」、国立教育政策研究所ホームページ（2012 年 1 月 20 日取得、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s22ejs1/>）。

定まっていなかった。連合軍最高司令官マッカーサーの「権限」を定めた「初期の基本指令」（1945年11月）によれば、在日朝鮮人をはじめとする旧植民地出身者は、「軍事上の安全が許す限り解放国民（people）として取り扱い」「彼らはこの指令に使用されている『日本人（日本国民）』という語には含まれない」が、「必要な場合には、貴官によって敵国人（日本国民）として取り扱われることができる」と規定されていた（文 1995：181）。

b 朝鮮人学校を支持する在日朝鮮人

1945年の終戦の直前期には、220万人余りの朝鮮人が日本にいたといわれている。この中で、終戦直後期（1946年12月末）に帰国したのは、全体でおよそ124万人だった。日本に残った96万人の朝鮮人の多くは、強制連行開始より前、すなわち1930年代前半ごろまでに日本に移動した人びとだった（西成田 1997：334-335）。それほど多くの在日朝鮮人が日本にとどまった理由は、まず朝鮮半島の内政不安が伝わったためだった。他方で、自分の生活の本拠である日本こそが「故郷」であり、朝鮮半島は「帰る」場所ではないと感じて帰国を思いとどまる者も、既に日本での暮らしが長くなった在日朝鮮人の中にはいた（西成田 1997：332-335）。

この間在日朝鮮人は、日本全国の朝鮮人集住地域で「国語講習所」を開設し、彼らの民族文化である朝鮮語の教育を始めていた（金徳龍 2004b：21）。この「国語講習所」は、早いものでは1945年の8月末から、日本全国の朝鮮人集住地域で「雨後の筍のごとく」開設された。朝鮮語を学び教えるために使われたのは、民家の一室、キリスト教会、旧日本軍の兵舎、焼け残った倉庫等、ありとあらゆる空間だった（金徳龍 2004b：21）。朝鮮語の教育が真っ先に始まった理由は、「同化」を強要された朝鮮人が最も優先的に実践したい文化要素が言語だったからだといえ、それは、日本人と朝鮮人を区別する主要な文化要素を言語とみなした日本政府の「同化」政策に形作られた反応でもあった。

当時、「幼いときから同化教育を受けて育った子どもたち」の中には、日本の敗戦によっ

て「これで俺も日本人と呼ばれなくなるのだな、と思うと淋しくなり妙な感じだった」者もいた。「おとなたちは敗戦と同時に『皇国臣民よさようなら』と決別できても、子どもたちはすぐにそういえるようにはなっていなかった」。そして「おとなたち」は、そのように「朝鮮人としての民族実質が失われ、あるいは損なわれている」子どもたちの姿に「胸をいため」、「ふさわしい朝鮮人の教育」によって、「子どもたち」との間にできた「ギャップ」を埋めようとした。小沢有作は「国語講習所」の創設が相次いだ当時の朝鮮人コミュニティの雰囲気、このように描いた（小沢 1973: 176-178）。

1945年10月に正式に発足し、全国組織として発展した「在日本朝鮮人連盟（朝連）」は、当初「帰国対策」をもっとも重要な課題として位置づけていた（朴慶植 1989: 48-50）。しかし、第二回全体大会（1946年2月）で、全国各地で「国語講習所」が開かれているという報告を受け、「民族教育と青年教育の強化」を図ることを方針の一つとして決定した。その後朝連は、1947年6月から本格的に、初等、中等、青年／高等の三段階の全日制学校（朝鮮人学校）を創設し、「民族教育」を体系化させていった（金徳龍 2004b: 37）。この時「民族教育」は、朝連の第九回中央委員会（1947年1月）で、「日本の教育の民主化」への「積極的協力」の一部として位置づけられた（梁 1983: 25）という点で特徴的だった。当時の在日朝鮮人は、戦後の日本に自由民主主義的な「政治的コミュニティ」を建設する担い手としての、「日本国民」の一員としての意識をもっていたといえる。

朝鮮人学校で用いられることになった教科書は、朝鮮からの留学生が中心となり日本国内で独自に編纂されるなど（金徳龍 2004b: 35-53）当時の「民族教育」は、在日朝鮮人による在日朝鮮人のための教育だった。1947年当時の朝鮮人学校と日本の公立学校の初等教育のカリキュラムを比べると、朝鮮人学校が朝鮮語を教育言語とし「朝鮮史」と「日本語」を教科目とすることの他は、教科目だけでなく配当時間数もほぼ等しかった（金徳龍 2004b: 32-52; 海後ほか 1999: 191）。そして、当時の在日朝鮮人の多くが、この朝鮮人学校に子を通わせることを選んだ。1948年4月のピーク時には、確認されただけでも、593

の小学校、11の中学校、38の高校で、1,361人の教師から、6万7千人を超える子どもが教育を受けていた（小沢 1973：200）。割合で見ると、小学校の学齢期にあった在日朝鮮人の子については、約7割が朝鮮人学校に通っていた（外村 2004：418-419）。

当時の地方政府は、民族団体が運営する学校に「各種学校」という法的地位を認めていた。1947年3月に制定された学校教育法は、同法第1条のいう義務教育学校（「1条校」）の以外の学校を雑則で「各種学校」とすると定めた。終戦直後の日本には、朝鮮人学校だけでなく、あらゆる学校が「雨後の筍のごとく」設立され、これらの学校は、都道府県により次々と各種学校として認可されていた。1948年3月の通達によると、「1以上の教科もしくは技術又はこれらの双方を教授する教育施設」で「2名以上の教員と20名以上の生徒を有する」学校は、「各種学校の認可を受なければならない」、当該学校が「もし認可を申請しない場合」でも、「都道府県知事が各種学校として指定する」ことができた（東京都専修学校各種学校協会 1992：35-36）。

（2）日本政府と地方政府の対応

a 日本政府による朝鮮人学校に対する廃校命令とその背景

急速に発展する朝鮮人学校に対し、日本政府は「廃校命令」を出した。この廃校命令の背景には、1947年3月に定められた学校教育法が日本国民に課した就学義務が、当時国籍が定まっていなかった在日朝鮮人にも適用されるという判断がまずあった。しかし、廃校命令という強い措置が取られたより重要な背景には、冷戦があった。日本からの解放直後に、朝鮮半島は米国とソ連の手で南北に分割占領され、1948年8月15日に朝鮮南半部に大韓民国（韓国）が資本主義国家として、朝鮮北半部には1948年9月9日に朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）が共産主義国家として成立していた。朝鮮人学校に対する廃校命令が出されたのは、中華人民共和国が成立（1949年10月）する頃だった。そして間もなく1950年6月には、北朝鮮軍が38度線の主要地点で韓国軍への攻撃を開始し、朝鮮戦争が

始まった。

当時、連合軍最高司令官総司令部の日本の占領政策は「逆コース」へと舵がきられ、共産主義的な活動が厳しく弾圧されるようになった。まず1948年1月に日本政府(文部省)は通達(「朝鮮人学校設立の取り扱いについて」)を通じ、都道府県に対し在日朝鮮人も日本国民として就学義務を負うことを強調した上で、「各種学校」としての「朝鮮人学校」の設置は「学齢児童又は学齢生徒以外の者」を対象とした学校についてのみ認められ、また学齢児童・生徒を対象にする全日制の小・中学校の設置は、学校教育法の定める義務教育学校としての私立学校として認可を受けなければならないと指導した。この通達は、朝鮮人学校の閉鎖を暗示するとして在日朝鮮人は激しく抵抗し、大阪では、1人が死亡、23人の重傷者などを出すほどの暴動事件(神戸の反対行動と共に「阪神教育事件」と呼ばれる)に発展した(金徳龍 2004b : 85-86)。

当時の在日朝鮮人は、1945年12月に改正された衆議院議員選挙法の付則、「戸籍法の適用をうけざる者(「外地」の戸籍を有する旧植民地出身者)の選挙権および被選挙権は当分の内これを停止する」という規定により、参政権が停止されていた。加えて、日本国民に人権の享有を認めた日本国憲法施行の前日にあたる1947年5月2日に公布・施行された外国人登録令が、旧植民地出身者を「当分の間、これを外国人とみなす」と規定し、彼らに外国人登録を義務付け、外国人登録証明書の携帯・提示義務も課していた(田中 1995: 64)。在日朝鮮人の権利を制限しながら就学という義務だけを厳しく求め、朝鮮人学校の廃校命令までも伴った日本政府の政策を、在日朝鮮人は「同化政策」とみなし、徹底的に抵抗した。

死者を出すほどに激しい在日朝鮮人の抵抗にもかかわらず、その後日本政府は、治安維持を目的に制定された「団体等規制令」(1949年4月)を朝連に適用し解散させることで、朝鮮人学校を即時廃校になったものとした。そして日本政府は、1946年10月に結成された韓国政府を支持する民族団体、在日本朝鮮居留民団(民団)が当時運営していた数校な

どについては、2 週間以内に私立学校の認可申請を出し、認可されない場合は廃校にする、という強い措置をとった（1949 年 10 月の文部省、法務省による都道府県に対するの通達（「朝鮮人学校に対する措置について」）その結果、全国の 337 校のうち、私立学校化された民団系の白頭学院が運営する 3 校を除いて、すべて閉鎖されることが決まった（小沢 1973: 265）。しかし実際には、次に検討するように、「民族教育」は一部の地方政府の措置により、残されることになった。

b 廃校命令の結果——地方政府による朝鮮人学校の存置とその理由

表 1-3 に、1945 年から 1964 年の間の、在日朝鮮人が集住する上位 10 都道府県別の在日朝鮮人人口を示した。1947 年から 1959 年の総計の増加は、主要には新規入国によるものでなく、自然増とみられる。また 1959 年から 1964 年の減少は、次項で触れる帰還事業の影響によるものである（外村 2004 : 367-370）。この間も一貫して大阪府に最大規模の在日朝鮮人が暮らし、東京、兵庫、愛知などが、大阪に続く集住地域だった。後で事例として検討する神奈川県は、年を追うごとに居住者数が増加したという特徴をもっていた。これらの集住地域では、日本政府の朝鮮人学校の閉鎖の決定にもかかわらず、朝連を引き継ぎ結成（1951 年 1 月 9 日）された「在日本朝鮮統一民主戦線（民戦）」が主導する「民族教育」（金徳龍 2004b : 111）が、次の 4 つの形体、すなわち①公立学校、②公立学校分校、③公立学校内の正課の学級、④公立学校の課外の学級で、地方政府の工夫により残された。

表 1-3 在日朝鮮人人口の推移（都道府県別、1945 年から 1964 年）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1945	大阪	福岡	兵庫	山口	愛知	東京	北海道	広島	神奈川	長崎	総計
	333,345	205,452	144,318	144,302	142,484	101,236	96,206	84,886	64,494	61,773	1,968,807
1947	大阪	兵庫	京都	福岡	山口	愛知	東京	広島	神奈川	大分	総計
	104,982	58,416	41,773	37,825	30,821	29,569	21,440	20,484	14,019	10,692	529,907
1959	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	福岡	山口	神奈川	広島	岡山	総計
	133,069	60,085	55,193	40,792	40,264	33,661	28,212	23,845	17,248	12,070	607,532
1964	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	福岡	神奈川	山口	広島	岐阜	総計
	151,448	65,682	57,034	44,331	38,713	27,793	24,419	17,867	14,406	10,727	578,572

出典：(外村 2004 : 367-370)

まず①は、東京都に設置された。そこでは朝連が運営していた朝鮮人学校 16 校が、14 校の都立学校（第一朝鮮人小学校他 12 校、朝鮮人中学校、朝鮮人高等学校）になり、1949 年学年度には、あわせて 3,672 人の児童・生徒が在籍した（金徳龍 2004b : 118）。これらの「都立朝鮮人学校」には、日本人教員が配置され、その他に朝鮮人教員も「専任講師」として採用された。東京都教育委員会は、都立学校の教員資格を持たない朝鮮人教員を学級担任にしないこと、「教育用語は日本語とする」こと、「朝鮮語、朝鮮歴史、朝鮮地理」などの「民族科目は課外」とすることなどの厳守を求めたが、実際には朝鮮人教師が日本人教師から協力を得て、朝鮮語による教育を正課として実施し続けた（金徳龍 2004b : 116-119）。

②の公立学校分校も、①の「都立朝鮮人学校」と同様に、朝鮮人学校を母体とした学校で、兵庫県、愛知県、大阪府などで 19 校が設立された。例えば大阪市内には、大阪朝鮮中学校を母体とした「大阪市立本庄中学校西今里分校」が設置された。この分校に対しては、大阪府、大阪市ともに、東京都が「都立朝鮮人学校」に示したような学校運営の原則を示さず、その結果、そこでは従前の朝鮮人学校で実施されていた「民族教育」が、そのまま実施された（金徳龍 2004b : 128-129）。表 1-4 には、西今里中学校の生徒数および教員数の変遷を表した。この間、同校に在籍する生徒は顕著に増加し、同時に朝鮮人教員も増員されていったことがわかる。

表 1-4 西今里中学校の朝鮮人生徒数および教員数（1950 年から 1956 年）

年度	生徒数	教員数	
		日本人	朝鮮人
1950	120	10	1
1951	280	14	2
1952	480	20	6
1953	570	29	13
1954	760	33	14
1955	830	36	16
1956	882	35	22

出典：（金徳龍 2004b : 128-129）

次に「民族学級」（③と④）は、滋賀県、京都府、茨城県、埼玉県、兵庫県など、13 都府県に 77 学級が設置された。滋賀県では（③）、朝鮮人の学級が日本人の学級とは別に編成され、朝鮮人教師が担任する全日制の「民族学級」がつくられた。その他の地域では、放課後の朝鮮人の学級として「民族学級」が作られた（④）（小沢 1973 : 289-292）。大阪には、課外の「民族学級」も作られたが、これは先に触れた阪神教育事件を受けて 1948 年 6 月 4 日に大阪府知事と朝連の間で交わされた「覚書」に基づくもので、その開始時期は少し早かった。この「覚書」に基づき、大阪府は 36 人の朝鮮人を「民族学級」の教員（「民族講師」として採用していた（金徳龍 2004b : 131）。

地方政府はこれらの形体の教育を、あらかじめ日本政府に照会し、「通達」として事実上の許可を得ながら実施した。①と②については、文部省（「朝鮮人児童生徒の公立学校受け入れについて」1949 年 11 月 24 日）が、「日本学校に収容することが不可能な場合（例えば特殊の地域に部落をつくり日本人学校に収容するには距離の関係等で不可能な場合）等にはやむを得ざるものとして当分の間認められる」と言及したこと、③または④については、文部省（「公立学校での朝鮮語等の取り扱いについて」1949 年 11 月 1 日）が、「収容すべき朝鮮人の児童・生徒は、一般の学級に編入することが適当であるが、学力補充、

その他やむを得ない事情があるときは、当分の間特別の学級又は分校を設けることも差し支えない」と言及したことが、これらの形体の教育の実施を裏書きした（小沢 1973 : 278-284）。

このような地方政府の工夫により、朝鮮人の子どもの「民族教育」の教育機会が保たれた背景には、地方政府が「朝鮮人生徒の一斉転校による日本人学校の教育秩序の混乱」を恐れていたことがあった（小沢 1973 : 288-299）。大阪府内では、1949年10月の廃校命令を受けて、1949年11月現在、小学生 12,580 人、中学生 5,235 人、合計 17,905 人の朝鮮人の子どもが公立学校に移るはずだった。しかし、実際に「直ちに」移ることができたのは、その 1 割だったといわれている（岸田 1993 : 11）。日本の公立学校の側に、戦争直後の混乱期にいったん朝鮮人学校で教育を受け始めた在日朝鮮人の子どもを受け入れるだけの準備が整っていなかった。

一方で、日本政府が在日朝鮮人に就学義務を課し、彼らを公立学校に就学させようとしたこと、他方で、在日朝鮮人を公立学校に就学させるという目的を達成するために、地方政府が朝鮮人学校を公立化するという政策的工夫を施したことは、この時期に特徴的な出来事である。ある特定の地域において、このような形体で朝鮮人学校を維持できたのは、当時の在日朝鮮人が「日本の民主化」に貢献するという態度を持っていたことに加え、日本の公立学校が、地方分権的に運営されていたからだったと考えられる。当時、各地域の公立学校の運営にかかる予算編成権、人事権は、地域の住民に選出された代表者としての教育委員長の下で教育委員会が、また、カリキュラムの編成や教科書の選択については、更にローカルに各公立学校が、地方政府との協力の下、それぞれに権限を持っていた。在日朝鮮人が自主的に運営していた当時の「民族教育」は、このように地方分権的に運営されていた日本の公立学校教育の一部として、実施することが可能だった。

3 日本国憲法時代Ⅱ——1952年から1970年頃まで

(1) 朝鮮人学校と本国の関係の強化

a 在日朝鮮人の「外国人」化と「教育改革」

1952年4月、サンフランシスコ講和条約とともに、日本国民は主権を回復した。それと同時に日本政府は、旧植民地出身者は「日本国籍を喪失した外国人」であるとの「見解」を都道府県に対し通達で示した。国内に居住する旧植民地出身者に国籍の選択権を与えないまま、一方的に彼らの国籍の喪失を決定するというような方法は、2章で英国の事例については検討するように、異例だった。また、憲法第10条が「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」としている観点からも、通達により国籍保持者の範囲が決定されるということには問題があった（田中 1995 : 66-68）。

しかし、当時はきわめて当然のこととして、この決定が受け入れられた（小熊 2002 : 486-487）。1950年5月には、すでに血統主義的な国籍法が成立していた。日本で「左派」と呼ばれたりベラルな知識人の間からも、「多民族国家」の構想は提起されず、むしろ批判される傾向にあった。小熊英二によれば、当時の新しい国民国家建設の課題は、「右派」・「左派」問わず、総じて「地方と階層によって分断」された「日本民族」を統合することにあった。「単一不可分の日本民族」（小熊 2002 : 255-261）とフランス革命の「標語」が不正確に参照されることもあった。

この間の政府の教育政策を検討すると、地域間、またそれと重なり合うような階層間の教育格差の是正が、確かに課題になっていた。1953年の教育白書（「我が国の教育の現状（昭和28年）」）では²⁰、学齢期の子どもが不就学、長期欠席に懸念が示されていた。当時、長期欠席は、30人に一人の割合で認められ、農村部、中でも「へき地」と呼ばれる場所（小中学校数でいうと15パーセント前後に相当）に顕著だった。都市部では「児童自身の怠惰

²⁰ 文部省、「わが国の教育の現状(昭和28年度)」、文部科学省ホームページ（取得日2012年1月20日、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad195301/index.html）。

とか病気という理由」という理由が比較的多いのに比べ、「へき地」では「自然的な障害のほか、家庭の貧困と、教育に対する無理解ということが、児童の就学の障害」になっていると分析されていた。

日本が主権を回復して以降、とりわけ、1955年に「保守合同」の結果誕生した自由民主党が政権につくと、日本の公立学校教育は変化した。まず、日本の公立学校の教育は中央集権化され、地域的な公立学校教育運営が制限されるようになった。例えば1956年に教育委員会の公選制は廃止され、中央政府による任命制が導入された。そして1958年からは、学習指導要領が公立学校の「教師が依拠すべき国家基準」として示されるようになった。それに先立つ1953年には、それまで地方教育委員会が持っていた教科書の検定権限が、文部科学省に移された。

他方、戦後初めて「学校行事」に「日の丸」の掲揚と「君が代」の斉唱を推奨した1958年の学習指導要領は、「日本人の育成」を目的にした「道徳の時間」も導入した。この「道徳」は、「教育勅語」への郷愁と「修身の復活」という願望を強く持つ政治家のイニシアティブにより実現されたといわれ（山崎 1986 : 32-37）、1947年に結成された日本教職員組合（以下、日教組）は、これらの一連の政府の方針を戦中の教育への逆行だとして厳しく反対した（山崎 1986 : 10-13）。

実際に当時導入された「道徳」の「内容」（表 1-5）は次の通りである。確かに「国民としての自覚を高める」（3の（6））ことが「徳目」として含まれているものの、日本国民であることに限られない「徳目」ともいえる項目も含まれている。しかし、2章で検討する英国の「シティズンシップ」教育の要素と比較すると明らかであるように、まず「徳目」が標語に過ぎず、これらの「徳」を子どもにどのような教育を通じて高めるのかが不明確である点、また重要にも、「国民」の地域的あるいは民族的な多様性に対する言及がない点において、英国の「シティズンシップ」教育とは大きく異なっている。

表 1-5 1958 年学習指導要領に示された「道徳」の「内容」²¹

1 日常生活の基本的な行動様式をよく理解し、これを習慣づけるとともに、時と所に応じて適切な言語、動作ができるようにしよう。	
(1)	生命を尊び安全の保持に努め、心身ともに健全な成長と発達を遂げるように励もう。
(2)	正確適切なことばづかいや能率的な動作ができるように努めよう。
(3)	整理整頓の習慣を身につけて、きまりよくものがとが処理できるようにしよう。
(4)	時間や物資や金銭の価値をわきまえて、これらを活用しよう。
(5)	仕事を進んで行い、根気よく最後までやりぬく態度や習慣を身につけよう。
2 道徳的な判断力と心情を高め、それを対人関係の中に生かして、豊かな個性と創造的な生活態度を確立していこう。	
(1)	人間としての誇をもち、自分で考え、決断し、実行し、その責任をみずからとるように努めよう。
(2)	すべての人の人格を尊敬して、自他の特性が、ともに生かされるように努めよう。
(3)	つとめて謙虚な心をもって、他人の意見に耳を傾け、自己を高めていこう。
(4)	他人と意見が食い違う場合には、つとめて相手の立場になってみて、建設的に批判する態度を築いていこう。
(5)	あやまちは率直に認め、失敗にはくじけないようにしよう。 また、他人の失敗や不幸には、つとめて暖かい励ましをおくろう。
(6)	異性関係の正しいあり方をよく考え、健全な交際をしよう。
(7)	常に真理を愛し、理想に向かって進む誠実積極的な生活態度を築いていこう。
(8)	真の幸福は何であるかを考え、絶えずこれを求めていこう。
(9)	情操を豊かにし、文化の継承と創造に励もう。
(10)	どんな場合にも人間愛を失わないで、強く生きよう。
3 民主的な社会および国家の成員として、必要な道徳性を発達させ、よりよい社会の建設に協力しよう。	
(1)	家族相互の愛情と思いやりと尊敬とによって、健全な家族を築いていこう。
(2)	お互いに信頼しあい、きまりや約束を守って、集団生活の向上に努めよう。
(3)	狭い仲間意識にとらわれないで、より大きな集団の成員であるという自覚をもって行動しよう。
(4)	悪を悪としてはっきりとらえ、決然と退ける強い意志や態度を築いていこう。
(5)	正義を愛し、理想の社会の実現に向かって、理性的、平和的な態度で努力していこう。
(6)	国民としての自覚を高めるとともに、国際理解、人類愛の精神をつちかいていこう。

出典：国立教育政策研究所ウェブサイトを参照し、加藤作成

b 在日朝鮮人をめぐる政府の教育方針の変化と朝鮮人学校の変化

地方府の朝鮮人をめぐる教育の方針についても、教育行政の中央集権化が進むこの間に、中央政府の見解の影響を受け、重要な変化があった。公立学校として朝鮮人学校を存置した東京都は、「講話発効と共に対等の独立国民、外国人となるわけだから、子弟教育の責任もしたがって朝鮮人に移されるべきである」としたものの、「都立朝鮮人学校」を学校教育法の定める義務教育学校としての私立学校に移管する方針を1952年6月に示していた。朝鮮人学校の側は、公立学校として「民族教育」を実施することを重視し当初は抵抗したものの、私立学校としてでも朝鮮人学校を残すべきとの考えから、東京都の指示に従い教

²¹ 文部省、「中学校学習指導要領（昭和33年改訂版）」、「第3章 道徳、特別教育活動および学校行事等」、国立教育政策研究所ホームページ（2012年1月20日取得、<http://www.nier.go.jp/guideline/s33j/chap3-1.htm>）。

育内容等を改編するなどして、準備を整えた（李 1956 : 103-117）²²。

しかし、東京都は態度を変え、1954年10月に、朝鮮人学校に当面5年間の「教育援助金」（1億2千万円）と「各種学校」の法的地位を与えつつ、一方的に、「都立朝鮮人学校は昭和30（1955）年3月31日限り廃校する」と告げた（李 1956 : 118-119）。それは、日本政府が在日朝鮮人の日本国籍喪失に関連して、1953年2月に「通達（「朝鮮人の義務教育諸学校への就学について」）」を都道府県に対して出し、もはや在日朝鮮人の子どもの就学を督促したりする必要はなく、「外国人を好意的に公立の義務教育学校に入学させた場合」にも「義務教育無償の原則は適用されない」と、地方政府に指示したからである。この通達は、朝鮮人学校を私立学校化するという東京都の方針を変化させる力を持った。

「都立朝鮮人学校」をめぐる一連の過程に実際にかかわった李東準は、1956年の著書の中で、朝鮮人学校を都立学校として、そうでなければ日本の私立学校として残そうとする「民族教育をまもるたたかい」を、「日本の国民教育の民主化のたたかいの一部分とみなして、祖国朝鮮の教育建設の一部分としてはみなかった」ことを、「朝鮮人運動のあやまり」として反省した（李 1956 : 120-121）。彼は、「わたしたちは日本の国内政治にくちばしをいれて、日本人からきらわれた」のだとした上で、「ゆきづまった民族教育をすくいだすため」（李 1956 : 123-124）には、この課題を「日朝の外交問題、国際問題」として位置づけることが正しい（李 1956 : 130）と述べた。

c 北朝鮮政府による関与の始まり

李がそう述べたのは、北朝鮮政府が1954年8月に日本政府に対し、日本に住む朝鮮人は、「朝鮮民主主義人民共和国の公民としての正当な権利を持つ」という声明を出したからで

²² この背景には、日本政府が1952年3月に、当時厳しい財政状況にあった私立学校を援助（運営資金の貸付、助成）するための「私立学校振興会法」を公布・施行したことがあったと考えられる。文部科学省、「学制百年史」、文部科学省ホームページ（2012年1月27日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198101/hpbz198101_2_188.html）。

もあった（李 1956 : 127-130）。この声明を受けて、1955 年 5 月に「在日本朝鮮人総聯合会（総連）」が、「朝鮮民主主義人民共和国の在外公民組織」として、民戦から発展的に結成された。その結成大会で、「民族教育」の目的は、朝鮮人の子どもを「共和国の忠実な息子、娘として教育教養する」ことと定められ（金徳龍 2004b : 152）、朝鮮人学校のカリキュラムは「共和国の教育施策に依拠して統一」された。また、1957 年以降、北朝鮮政府から届けられることになった「教育援助費」と「奨学金」が、朝鮮人学校の授業料を大幅に減免することを助けた（金徳龍 2004b : 157-169）。

金徳龍によると、朝鮮人学校の運営について日本社会の中で孤立無援の状態に置かれた在日朝鮮人にとって、北朝鮮政府から 1957 年に届いた 1 億 2 千万円の「教育援助費」と「奨学金」は「生命の水」だった。同時に「自分が朝鮮公民としてどんなことをどれだけやってきたかという自己反省とこれからはじっと座ってはいられない」という意識を、在日朝鮮人の間に高めた（金徳龍 2004b : 167）。1957 年当時、1 万 7,738 人だった朝鮮人学校の在籍数は、1958 年に 1 万 8,525 人、1959 年に 2 万 3,425 人、1960 年に 3 万 5,250 人へと急増した（金徳龍 2004b : 274）。大阪市立の西今里中学校（本庄中学校西今里分校）は、この頃（1961 年）に総連側からの申し出により（飯田 1979 : 51-52）、公立学校としては廃校され、北朝鮮政府の「公民」を育てる学校として「自主化」された。

日本政府と国際赤十字などが実施した朝鮮人の「帰還事業」が始まったのも、この頃（1958 年）だった。「帰還事業」は、国際赤十字が「居住地の変更、故国への帰還の自由」を守るという「人道上」の理由で、朝鮮人の帰還を日本政府に求めたことに始まったといわれている（高崎 2005b : 23）。帰国数は 1960 年にピークを迎え、事業が完全に終了する 1984 年までに、在日朝鮮人とその家族 9 万 3,000 人が北朝鮮での永住を目的に「帰還」した（高崎 2005a : 5）。総連も「帰国運動」を組織し、「帰還」を推し進めた。また、この「帰還」準備のため、より多くの朝鮮人の子どもが朝鮮人学校で教育を受けるようになった。

国交のない北朝鮮政府による数億円もの「教育援助費」等の送金を日本政府が認めたの

は、朝鮮人の帰還を望んでいた日本政府が朝鮮人学校を利用しようとしたためだといわれている (Morris-Suzuki 2007=2007 : 209-211)。1950 年代後半期の経済不況の中、在日朝鮮人の生活はいつそう苦しくなり、帰還事業は、日本での困難な生活を逃れて、当時「地上の楽園」と喧伝されていた北朝鮮で暮らしたい (高崎 2005 : 33-34) と考えた人の背中を押した。3 章で検討する時代に、その子孫の一部が帰国した日本人の南米へ「移民」の最後の波も、1950 年代に起こった。当時は、日本で困難の多い暮らしを送っていた人びとが、国外に希望を求めて日本を離れた時代だった。

北朝鮮政府から教育援助金が送られ、また在日朝鮮人の間に「帰国運動」が高まりをみせる中、学齢期の朝鮮人の子どもに占める朝鮮人学校在籍者の割合も「廃校命令」以降のピークを迎えた (表 1-6)。1960 年代に入ると、日本の地方政府は、朝鮮人学校を法的な承認を与えることで、側面支援した。1961 年に大阪府、1963 年に兵庫県、1964 年に福岡県、1965 年に神奈川県、1966 年に宮城県など 6 県、1967 年に愛知県など 7 県、1968 年に群馬県など 4 道県 (これに先立ち 1953 年に京都府、1955 年に東京都) が、朝鮮人学校に各種学校の法的地位を付与し (在日本朝鮮人教育会 1996 : 263)、税制上の優遇や公的な助成を受けられるようにした。

表 1-6 学齢期の子どもに占める朝鮮人学校在籍者の割合

	単位:パーセント	
	初級学校(小学校)	中級学校(中学校)
1960年	20.8	11.1
1961年	20.6	12.3
1962年	20.6	13.2
1963年	21.1	13.5
1964年	21.4	14.0
1965年	21.9	14.5
1966年	23.1	16.0
1967年	23.3	16.3
1968年	23.0	16.1
1969年	22.8	15.6
1970年	21.6	14.5
1971年	21.4	14.3
1972年	21.5	13.7

出典：(外村 2004 : 462)

d 「外国人学校法案」をめぐる中央政府と地方政府の態度の違い

地方政府による各種学校認可が進んだ一つの背景には、残されたすべての公立の朝鮮人学校が「自主」化されたことがあった。1965年当時、神奈川県に5校、愛知県に3校、兵庫県に8校、計16校の小学校分校（小沢 1973: 483-484）としての朝鮮人学校が残っていた。これに対し日本政府は、1965年12月に通達（「朝鮮人のみを収容する教育施設の取り扱いについて」）を出し、小学校分校について「教職員の任命・構成、教育課程の編成・実施、学校管理等において法令の規定に違反し、極めて不正常的な状態にあると認められる」ので、3都府県に対し「存続について検討する」ことを指示した。この通達は、同時に各種学校として認められつつあった朝鮮人学校についても「各種学校として認可すべきでない」と広く都道府県に指導したが、3府県は総連と相談の上、1966年4月までにすべてを「自主学校」に移行させ（小沢 1973: 483-484）、新しく各種学校として認可した。

この通達は、日韓基本条約に関連し、すべての朝鮮人に義務教育無償の原則が適用されたことを踏まえた通達だった。1965年6月に締結された「日韓基本条約（日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約）」を通じて、日本政府は韓国政府が朝鮮半島にある唯一

の合法政府であることを確認した上で韓国政府と国交を回復した。併せて「在日韓国人の法的地位協定（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）」が締結され、「大韓民国国民が日本国の社会秩序の下で安定した生活を営むことができるようにすることが、両国間及び両国民間の友好関係の増進に寄与する」とし、日本政府は在日朝鮮人のうち韓国籍の2世までの永住資格（協定永住）を認め、「教育、生活保護及び国民健康保険に関する事項」について考慮すると約束した。

1965年12月の公立小学校分校の存続について「検討」を求めた通達と同時に、日韓基本条約に、より直接的に関連する教育事項についての通達（「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位および待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定における教育関係事項の実施について」）も出された。そこでは永住を許可された韓国人に加え、韓国籍を持たない朝鮮人にも、義務教育無償の原則を適用することを都道府県に指示すると同時に、公立学校では「日本人子弟と同様に取り扱うものとし、教育課程の編成・実施について特別の取り扱いをすべきでないこと」を確認した。この確認が、公立小学校分校の廃校と「自主化」を決定づけた（小沢 1973: 483-484）。

これらの通達の直後の1966年に「学校教育法一部改正法案」が、1968年には「外国人学校法案」が国会に提出された。これら2法案の目的は、「外国人学校法案」によれば、「もっぱら外国人(日本の国籍を有しない者をいう)を対象として……組織的教育を行う施設」である「外国人学校」(第2条)を、「わが国に居住する外国人に対する組織的な教育活動が国際的な友好関係の増進に寄与するとともに、その自主的な教育がわが国の利益と調和を保ちつつ発展することができるようにする」(第1条)学校として「制度化」することだった。各種学校をめぐる権限を、地方政府から中央政府に移すことも、それらの法案には含まれていた。

日本には、第二次世界大戦後に朝鮮人学校が設立される前から、「外国人学校」があった。最も古い学校は、1872年に横浜に設立されたサンモール・インターナショナル・スクール

であり、その後、1898年に横浜の華僑が大同学校（現在は横浜中華学院と横浜山手中華学校に分かれて継承）を設立した。朝鮮人学校と同時代、1945年以降に設立され急増したのが、アメリカン・スクールだった。アメリカン・スクールは、米軍基地内に設立された学校が多く、基地の外側に設立された学校は、その後英語で教育を行なうインターナショナル・スクールとして発展した（月刊『イオ』編集部 2006: 140-142）。

「外国人学校法案」は、「外国人学校」を「もっぱら外国人を対象として……組織的教育を行う施設」で、「修業年限が一年以上」、「政令で定める授業時数以上」、「教育を受ける者が常時四十人以上」の学校（第2条）とし、その「外国人学校」の教育は、「広く国際的な友好関係の増進に寄与する」ものでなければならず、「わが国と外国との間における理解及び友好関係を著しく阻害し、又はわが国の憲法上の機関が決定した施策をことさらに非難する教育その他わが国の利益を害すると認められる教育」であることを禁止（第3条）した。そしてこの「目的の達成を著しく阻害する」場合には、文部大臣（当時）が、「該当外国人学校の閉鎖を命ずることができる」（第9条）とする法案だった。

この「外国人学校法案」は、日本社会の中で、日本政府による近い将来の朝鮮人学校に対する再度の「廃校命令」を予見させる法案と受け止められた。なぜなら韓国政府と国交を回復した直後のこの時期、韓国政府との間にはこの法案のいう「わが国と外国との間における」「友好関係」が結ばれたのと対照的に、北朝鮮政府とはそのような関係にないことが際立っていたからである。この法案に対しては、総連だけでなく、多くの地方政府が強く反対した（小沢 1973: 519）。結果、日本政府はこの2法案の廃案とし、それ以降、朝鮮人学校を専ら対象にする通達は一切出さず、黙認する方向へと政策の舵を切るようになった。だが、この「外国人学校法案」の考え方は引き継がれ、3章で検討するように、現在の「外国人学校」の取り扱い、あるいは「制度化」の基礎を形作っている。

「外国人学校法案」に地方政府が反対した理由として、先の時代と同様に、まず学齢期の在日朝鮮人のおよそ2割を占める数の子どもが公立学校に転校する結果として起こる混

乱を懸念したと推察することはできる。しかしそれだけでなく、あるいはそれよりもむしろ、朝鮮人の子どもは朝鮮人学校で教育を受けるべきだという、当時の公立学校の教師の間に広く行き渡っていた信念が、地方政府の反対の態度を形成したように思われる。当時の日教組の方針も「民族学校の門まで」と定められ、日本の公立学校が提供できる教育は、在日朝鮮人の子どもが朝鮮人学校で学ぶ機会を得るまでの過渡的な教育に過ぎないとみられていた（岸田 2001 : 134）。公立学校の教員も、「道徳」教育に反対するといいつながら、多民族的な国民ではなく、民族別の「国民としての自覚を高める」（表 1-5 中、3 の (6)）教育を重視し促進していたといえる。

（2）日本の公立学校における在日朝鮮人——ある公立学校教師の経験から

1949 年から 1963 年まで大阪市立玉津中学校に勤務した飯田正によれば、同中学校に朝鮮人の子どもが増え始めたのは、日本政府により朝鮮人学校が閉鎖された直後の 1950 年ごろだったという（飯田 1974 : 41）。先に触れた日本政府の通達（1953 年 2 月）では、外国人である彼らに義務教育無償は適用されない、とされていたものの、公立学校は朝鮮人から授業料を徴収していなかった。飯田によれば、日本国民についても、大阪市内で私費負担による学校運営それ自体が解消され、完全に無償化されたのは 1971 年であり、それまでは「保護者の財布にしわよせ」があった。玉津中学校には、その負担金の徴収さえできないほど貧しかった在日朝鮮人が、多数在籍していた（飯田 1974a : 43-44）。

玉津中学校と西今里中学校（本庄中学校西今里分校）は近所にあった。飯田は、西今里中学校の教員らと協力し、大阪府・大阪市の教員組合の支援も得ながら、1955 年に「大阪立公立学校朝鮮人生徒教育問題協議会」を発足させ（飯田 1974 : 43-44）、大阪市内の朝鮮人多数在籍校に「長期欠席の扱い、生活指導や進路指導の困難」に関する「実践的な問題解決」を図ろうと呼びかけた（飯田 1975b : 6-7）。また飯田は、1950 年代を通じて、日教組の教育研究集会などの場で、朝鮮人の子どもを「大韓民国・朝鮮民主主義人民共和国の

在外公民の子弟として、朝鮮民族としての自覚と誇りを持たせる指導目標とその具体的な方法を提起」した（飯田 1974 : 43-44）。

帰国運動の進展に伴い、西今里中学校には日本全国から在日朝鮮人の子どもが集まってきた。1960年には転入、新入生併せて900人に上り、12の教室が不足した（飯田 1980a : 40-41）。飯田によると、先にも触れた通り、西今里中学校が「自主化」されたのは1961年であるが、それが教育委員会の中で検討され始めたのは1957年頃だといひ、それは1954年の都立朝鮮人学校の例とは異なり、総連の要請を受けて始まったという（飯田 1979 : 51-52）。その背景について飯田は、北朝鮮政府からの教育援助金と「帰国」の奨励により、朝鮮人学校が「共和国公民」を育成する学校であるという自覚と自信を確実に高めていたことを、振り返り述べている。

飯田は、道徳教育の時間を活用し、「日本と朝鮮との友好親善を深める」ための授業を実施した。飯田が振り返るには、当時日教組は、政府・文部省が導入を決めた道徳教育に対し全面的な「反対闘争」を展開していたが、飯田は道徳教育の「指導内容には時代と社会を超えた普遍的なものもある」とみて、道徳の時間を利用して、「祖国の建設に参加するために」帰国を決めた、ある朝鮮人の少年の「お別れの言葉」を題材に作文を書かせた（飯田 1980b : 40-44）。日本社会で差別され、家計を支え働くために中学校さえ卒業ができず、他方で総連での活動の中で北朝鮮への「帰国」に希望を見出した、その朝鮮人の少年の経験を、朝鮮人の子どもも含むクラスのすべての子どもに共有させ、考えさせ、その考えを表現させた。

当時の玉津中学校には、1クラス当たり15人程度の朝鮮人の子どもが在籍していた。飯田は、「帰還事業」により西今里中学校への朝鮮人の子どもの転校が増え、結果、玉津中学校の朝鮮人の子どもは減ると予想していた。なぜなら飯田も、朝鮮人の親は子どもを仕方なく公立学校に在籍させているのであり、朝鮮人学校で教育を受けさせることこそが親の本意だと信じてきたからである。しかし間もなく、西今里中学校に子を通わせる親から、「帰

国はしない」と、逆に玉津中学校に子を転校させてほしいという申し出を受けるようになった。日に日に増えたその申し出について飯田は、「民族教育を自主学校で受けるように勧めてきた私たちの主張を揺るがす」重大な出来事だったと述べている。結果的に、玉津中学校に在籍する朝鮮人生徒の数は、教師らが予想したようには減らなかった。

朝鮮半島に戻らないと決めたある親は、飯田に「帰る朝鮮人には人道上の配慮があつて、残る朝鮮人には人道上の配慮はいらないというのか」と、飯田に訴えた（飯田 1980b : 46）。総連の「帰国運動」、また日本政府の「帰還事業」にもかかわらず、予想したより多くの朝鮮人が日本に残った事実から、飯田は、今後公立学校は、朝鮮人が日本の社会の中で日本人から受ける差別の是正を目的とした教育を深めなければならないとの確信を深めた。そして、その教育は、在日朝鮮人の子どもに「朝鮮民族としての自覚と誇りを持たせる」教育だけでなく、差別する側に立つ日本人の子どもも対象にした教育実践を含むものでなければならないと考え始めた（飯田 1980b : 38-39）。

4 日本国憲法時代Ⅲ——1970年代から1980年代

(1) 「在日」朝鮮人のための教育Ⅰ——「日立闘争」の教育的インプリケーション

a 「日立闘争」概観

在日朝鮮人に対する差別の問題が日本社会の中で広く共有され始めたのは、1960年代末に始まる「学生叛乱」の時代だった。在日朝鮮人を支援する運動は、1968年の金嬉老事件を契機に、「ベトナムに平和を！市民連合（ベ平連）」を中心に広がりを持った（加藤 2010 : 14）。1969年には、出入国管理法案に反対する運動として「入管闘争」が始まった。「入管闘争」とは、直接的には1969年3月に発表された、外国人の政治活動を禁止する出入国管理令改正案に対する反対運動のことである。実質的にはそれに先立ち、ベトナム戦争を背景にビザの更新などを条件に留学生の政治活動を禁じようとする、日本政府の行為に反対する留学生の運動が始まっていた（田中 1995 : 19-26）。本節で検討する「日立闘争」は、

社会運動史の分野でポスト「日米安保反対運動」とも呼ばれる（加藤 2010 : 13）大きなうねりの中で、1971年1月に始まった、朴鐘碩をはじめとする在日朝鮮人2世の青年と日本人の青年のグループの日立就職差別裁判の過程である。

日立製作所への就職を希望した朴鐘碩は、履歴書に本名ではなく通称の日本名を書き、また本籍として日本国内の出生地を記入して採用試験を受け、結果、試験に合格し、日立から採用の内定通知を得た。その後、日立から戸籍謄本の提出を求められた彼が、韓国籍であるために提出できないと告げると、彼は日立から採用の内定を取り消され、解雇された。裁判は、日立側は朴鐘碩の「虚偽の記載」を理由に解雇を正当化し、これに対し弁護側は、朴鐘碩が「虚偽の記載」をせざるを得なかった理由を考慮すべきとして日立の解雇の不当性を主張し争われた。この裁判は、1974年7月原告の全面勝訴で終わり、日立製作所に対しては雇用・賃金の回復だけでなく慰謝料の支払いが命じられた。

朝鮮人学校に在籍する学齢期の子どもの割合は、1967年にピークを迎えたが、それでも小学生で23.3パーセント、中学生で16.3パーセントだった（表1-6）。在日朝鮮人の大多数の子どもは、日本の公立学校に通い、日本人の子どもと同じように「日本国民」として育成される教育を、すなわち、将来に等しい権利を保障される者として教育を受けてきた。しかし、高度経済成長期のピークである当時（1971年）でありながら、在日朝鮮人は、有業者の割合が25パーセントを占めるに過ぎず、75パーセントが無職か半失業状態にあった。有業者であっても、下層肉体労働、自営業、運転手が多くを占め、日本人には容易であったはずの企業の正社員としての就職が、朝鮮人には不可能な差別的な現実が存在していた（加藤 2010 : 14-15）。このような現実の中でも、民族団体は依然として帰国を志向し日本を「仮の宿」としてみなす傾向が強く、日本で生活を送る上で不可欠な、在日朝鮮人に日本人と等しい権利の保障を求める運動に取り組んでいなかった（山田 1998 : 55）。

朴鐘碩の全面勝訴と日立の敗訴はメディアで広く報じられ、「画期的」な判決と評価された。例えば『東京新聞』は、「在日韓国人への民族差別問題にまともに取り組み、日本人社

会、特に大企業にこの差別意識が抜きがたい現実を指摘」し、「就職差別問題に画期的な判例を示した」と報じた。在日朝鮮人メディアである『統一日報』も、「至極当然のことである民族的偏見による就職差別の不当性というタテマエが日本の裁判所によって確認された意義と影響は大きい」と報じた（加藤 2010 : 15）。日本社会において、朝鮮人に対する就職差別を違法とした、『統一日報』の言葉を借りれば「至極当然の」この裁判の結果は、在日朝鮮人の権利意識の高揚の重大な「踏み台」になった（加藤 2010 : 19）。

この裁判の支援組織「朴君を囲む会」の拠点になったのは、在日朝鮮人の集住地区、川崎市桜本に位置する、李仁夏が牧師を務める大韓基督教川崎教会であり、同教会の青年会の一員が「朴君を囲む会」に加わったことがきっかけになった。李牧師は、「朴君を囲む会」の呼びかけ人として裁判を支え、アメリカの公民権運動に重要な役割を果たした全国教会評議会（National Council of Churches, NCC）から裁判資金の援助を得た（朴君を囲む会 1974 : 39-43）。また、「朴君を囲む会」は、朴正熙政権下の韓国における「民主化闘争」とも連帯した（崔 2008b : 48）。日立就職差別裁判は、次に述べるように「人間」としての解放を目指す運動として、当時世界中で起こっていた、民族的多数者のあるいは政府の抑圧に抵抗する運動とグローバルに連帯した。

b 日立闘争の過程——青年のアイデンティティ形成としての「朴君を囲む会」の活動

朴鐘碩の裁判は、「入館闘争」のビラを横浜駅前で配っていた慶応大学ベ兵連の学生に、偶然通りがかった朴鐘碩が声をかけたことに始まり、その後在日朝鮮人 2 世と日本人の青年により形成された「朴君を囲む会」に支援された。ここで検討する「日立闘争」とは裁判それ自体だけでなく、朴鐘碩の裁判を支援するという目的で結集した青年の会の活動の全体あるいは過程である。この会の活動からは、在日朝鮮人をめぐる教育のその後の展開に関連する重要なインプリケーションを得られる。というのも、「朴君を囲む会」の活動は、在日朝鮮人の権利保障を通じた日本の「政治的コミュニティ」の「公共化」を求める

活動であり、「公共化」のために要される朝鮮人と日本人のアイデンティティまたはその獲得の方法に具体的な内容が与えられた過程でもあったからである。実際に、後で事例として検討する川崎市において取り組まれ始めた在日朝鮮人の子どもをめぐる教育は、「日立闘争」にかかわった青年たちに形作られた。

「朴君を囲む会」は、当時在日朝鮮人支援運動にかかわっていた知識人、運動家、キリスト教関係者が呼びかけ人になった。会への参加が呼びかけられる際、「朴君を囲む会」は、朝鮮人と日本人の「共同」の場として、また「相手を見つめ、批判をし、受け止めあう場」と位置づけられた（加藤 2010：16）。そのような会の中で与えられた日本人と在日朝鮮人のアイデンティティの内容は、まず「抑圧者」としての日本人と「被害者」あるいは「告発者」としてのアイデンティティだった（加藤 2010：16-17）。「朴君を囲む会」に加わった在日朝鮮人 2 世の青年崔勝久は、日本の義務教育を受けて育った青年だった。そのような崔は、「こんな自分でも『既に朝鮮人としてある』」こと（崔 1976：2）を次のように表現した。

自然のうちに育まれた「素朴な民族意識」ではなく、かといって国是やイデオロギーを前提とした「国民意識としての民族意識」ももてず、日本社会の差別的、閉鎖的、排外主義的な実相を反映したところの「被害者意識としての民族意識」しかなかった私にとっては、何はともあれ、この自らの被害者意識と闘わざるを得なかった。……ぼくが自分のことを在日朝鮮人であるというのは、この日本社会にあって抑圧され、搾取され、差別され、虐げられている民の一人であるということであり、そこから必然的に、人間性の回復と社会正義を求めて生きるということを言っているのである（崔 1976：6）。

これに対し、呼びかけ人のひとりであった小沢有作は、日本人に「日本人の甘さ・差別への鈍感さを告発してもらおう場として日朝共同のこの会がある」と位置づけた（加藤 2010：

16)。会は、在日朝鮮人に対する差別の史実の検証、例えば関東大震災時の朝鮮人虐殺の検証活動を重視することで（加藤 2010 : 17-18）、さらに「抑圧者」としての日本人と「被害者」あるいは「告発者」としてのアイデンティティを確証していった。加藤千香子は、この「朴君を囲む会」という「共同」の場がもたらした「日本人」と「朝鮮人」のアイデンティティは、逆説的にも対極のものだったとまとめている（加藤 2010 : 17）が、崔のいう「人間性の回復と社会正義」の追求は、「朴君を囲む会」に結集した若者に共通のアイデンティティであり、民族を超えて「公共文化」を享受するための格闘であったともいえる。

その会の中で確かめられたアイデンティティの内容はもうひとつあった。それは、崔のいう「素朴な民族意識」に関連する民族文化を実践すること、またその能力を高めることであり、それは朴鐘碩の態度の変化に現れていた。「朴君を囲む会」のメンバーだった高浪徹夫は、「新井です」と日本名で自己紹介した朴鐘碩について「俺たちと全く変わらない青年」だという印象をもった（朴君を囲む会編 1974 : 60-61）。裁判中もしばらく「新井」の名乗り続けていた朴鐘碩が、しかしながら、やがて本名を日常的に用いるようになり、「朴君を囲む会」の拠点となっていた在日朝鮮人の集住地区である川崎市桜本に移り住んだことを高波が振り返り（朴君を囲む会編 1974 : 59-79）、また朴鐘碩が朝鮮語を学び、そして驚くほどの上達を遂げたことを、弁護士だった石塚久が振り返っている（朴君を囲む会編 1974 : 160-161）。

朴鐘碩のこの変化は、「朴君に囲む会」に結集した他の多くの在日朝鮮人 2 世も同じように経験した変化であり、朴鐘碩の「民族的自覚への道」（朴君を囲む会編 1974 : 237-260）には、「被害者」あるいは「告発者」として内容が与えられた「民族アイデンティティ」だけでなく、「素朴な民族意識」を持つために民族文化を実践することも不可欠な要素であったことが表れている。ここでの民族アイデンティティは、当時の朝鮮人学校が育てていた実在の特定の国家の「公民」としてのアイデンティティ、すなわち崔のいう「国民意識としての民族意識」とは異なるものである。だが、在日朝鮮人が日本でより善い生活を追求

する上で、民族文化を学び、継承し、実践する機会が、広くまた引き続き在日朝鮮人の権利要求であり続けることも、日立闘争を通じて明らかになったといえる。

(2) 「在日」朝鮮人のための教育 I I —— 地方政府の「在日外国人教育」

a 政策形成の背景

裁判を終えた時、「朴君を囲む会」は、朝鮮人、日本人を合わせて最大で総勢 400 人、川崎だけでなく、兵庫（尼崎）、愛知（名古屋）など日本各地で活動する諸集団からなる会になっていた。その後これらの諸集団は、「(1) 在日韓国・朝鮮人の生活現実をふまえて民族差別と闘う実践をする。(2) 在日韓国・朝鮮人への民族差別と闘う各地の実践を強化するために交流の場を保障する。(3) 在日韓国・朝鮮人と日本人が共闘していくこと」(民闘連特別基調起草委員会 1979: 60) という原則に基づき、ゆるやかな連帯組織「民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)」を結成した。

川崎市の桜本を拠点にした民闘連運動は、大韓基督教川崎教会を母体とする社会福祉法人青丘社が担い、その後川崎市に対して、社会保障・福祉の利用に付された国籍要件の撤廃を求めていった。当時の日本の諸制度には、序章で検討した以上の国籍要件が残り、外国人である在日朝鮮人は日本の多くの諸制度から排除されていたからである。青丘社の川崎市との交渉の結果として、児童手当と公営住宅の入居(1974年)、各種奨学金の給付(1977年)などに設けられていた国籍要件が次々に撤廃された。「差別をしかたがないものと諦めるのではなく、それはおかしいと声をあげ、実際に続けて私たちの要求が実現されていくのを目の当たりにして、私たちはみな大きな自信と夢を持ち始め」と、崔勝久は当時を振り返っている(崔 2008: 57)。

このように川崎市で暮らす外国人の法的地位がローカルに改善されていったのは、川崎市が、1971年の伊藤三郎市長の誕生とともに「革新自治体」になっていたことと関係があった。「革新自治体」は、日米安保反対運動の過程で生まれ、あるいは勢力を強めた、日本

政府の政策に批判的な諸団体に支えられた自治体であり、またその諸団体を政策的に支えた地方政府だった（全国革新市長会・地方自治センター編 1990: i）。松下圭一によれば、当時の「革新」首長は、「中央政府による体制的制約」の中で、「自治体の政治的自立性」を「住民主権」にもとづく地方自治を通じて実現することを共通に目指していた（松下 1971: 272）。伊藤市長はその目標を顕著に追求しようとした首長の一人だった。

伊藤市長は、川崎市の「憲法」として、「川崎市都市憲章（条例）原案（憲章案）」を 1973 年 2 月に発表した。憲章案の前文は、「わたくしたち川崎市民は、主権者としてともに力を合わせ」、「川崎市を『人間都市』とする」と宣言した。そして、「市民の権利（7 条）」として「選挙権および被選挙権」を含む権利が掲げられ、義務教育も適用される（第 10 条）とされた。この都市憲章は条例化されなかったが、伊藤市長の思い描いた「地域社会」の在り方は、後任の高橋清市長の時代に作られた、次に検討する「在日外国人教育基本方針」に反映された。

b 政策形成の前史

いくつかの国籍要件の撤廃に成功した青丘社が、次に対市交渉の重要なイシューとして位置づけたのは、新しい教育政策の実施だった。もとより青丘社の「民族差別」と闘うより日常的な実践は、桜本地区の子どもの教育活動であり（崔 2008: 56-62）、まず川崎教会が 1969 年に教会堂を開放して開園した、桜本保育園での保育活動だった。桜本保育園では、朴鐘碩の裁判をきっかけに、保母が中心となり自ら本名を名乗り働き、また子どもたちを本名で呼び合う実践が始まった。その後、川崎教会を母体とする社会福祉法人青丘社が認可され 1974 年 2 月に保育園が川崎市の公認保育園となった頃からは、朝鮮語での挨拶の実践や、朝鮮の絵本や歌、遊びが保育活動に積極的に取り入れられた（鄭 1995: 100-130; 曹 2008: 121-126）。

1977 年になると、桜本保育園では「民族差別をしない、させない、負けない子」を目標

に掲げた、保育の実践が進められた（曹 2008：23-24）。この桜本保育園の実践は「民族保育」と名付けられた。この当時、保育園の園長をしていた李仁夏牧師によれば、「民族保育」とは、「民族的少数者集団の民族的主体と権利を自覚せしめ、差別に負けないような人間の発達と自立を促す保育」であり、「在日韓国・朝鮮人が……本名を名乗り、その文化（ことば、音楽等）に誇りを持つこと」により自ら発達し、「日本人に豊かさを与え、共に尊重し合える関係を樹立するようになる」ことを目指す実践のことであった（金侖貞 2007：71）。

他方、別の教育実践としては、1974年8月に始まった公立学校の放課後の時間を利用して子ども会活動が、1975年4月に「桜本学園」として再編され、小学校1年生から中学校3年生までを対象に113人の子どもと41人の教師（「朴君を囲む会」の青年）の「塾形式」で再出発していた（金侖貞 2007：73）。桜本地区は臨海部の工場地帯に隣接し、鉄粉やセメントの粉じんが舞い降りる、公害認定者の割合も多い地区だった。構造上／所有的不良住宅率は高く、生活保護率、未成年者の犯罪率も高かった（金侖貞 2007：55-59）。そのような地区での桜本学園の活動は、「分数のできない子、アルファベットのわからない子」、「非行・貧困」と共に暮らし、「将来への展望」が持てない子どもの生活を日々追いかける活動だった（崔 2008：63）。

この桜本学園の実践を通じて、在日朝鮮人の子どもを「差別に負けない子」にし、日本人の子どもを「差別をしない子」にするという、青丘社の「民族別」の教育目標が揺るがされることになった。それは桜本地区で実践する中で青年たちが得た、「底辺の生活を強いられている子ども」にとっては日本人の子どもの場合にも「差別に負けない子」が目標になりうるのではないか、という実感によってである（加藤 2010：20）。日本人の子も預かっていた桜本保育園の保育士、また子を預ける保護者の中にも、「民族保育」の目標について疑義をもち「問題提起」する者が出始めた（曹 2008：126-150）。その1979年頃から2年間にわたり青丘社は「混乱」した（崔 2008：64-68）。

当時青丘社の運営委員長だった崔勝久は、地域活動は「民族に固執することなく、朝鮮

人・日本人ともども、地域に住む民衆とともに、地域の問題に肉薄して、地域の解放を目指す」（崔 2008：61）ものであるべきだと考え方を、保育園関係者の「問題提起」の意図として説明した。だが、青丘社はこの考え方を退け、崔を運営委員長から解任した（崔 2008：66）。青丘社はこの「混乱」を越えて、日本人による在日朝鮮人に対する差別の問題に取り組む組織としての性格を改めて強めたといえる。そして青丘社は、李牧師が「民族保育」として定義した教育実践を、より広い地域を視野にいれつつ、川崎市の教育政策を通じて促進することを次の目標として定めた。

c 政策形成の過程——「ふれあい館」と「在日外国人教育基本方針」

「対市交渉」の出発点として青丘社は、川崎市が公立学校全体で「在日韓国・朝鮮人教育を進める」ことを促す「教育基本方針」の策定を要求することにした。それは当時、青丘社にとってモデルになるような在日朝鮮人の子どもの教育をめぐる方針が、一部の自治体で定められ、推進され始めていたからだった。1970年代には大阪府が「学校教育指針」の一部として「外国人教育」の指針を示し、その後、豊中市が最初に「豊中市在日外国人教育基本方針」を策定（1980年）、高槻市もそれに続こうとしていた（1982年）（鄭他 1995）。青丘社のメンバー、教師、在日朝鮮人の親、大学教員などから成る「川崎在日韓国・朝鮮人教育を進める会（進める会）」は、1982年7月、「教育基本方針」に向けた第一次要望書を川崎市教育委員会に提出し、交渉を開始した。

あわせて青丘社は、1982年9月に「青少年会館」の建設に関する第一次要望書を提出し、川崎市民生局との交渉も開始した。それは、桜本学園が桜本保育園の園舎を利用して活動していたため、さまざまな物理的困難に直面していたからだった。青丘社は、桜本学園をさらに民族文化継承の場としても拡充させるため、川崎市の事業として桜本地区に「青少年会館」を建設することを要望した（金侖貞 2007：106-107）。子ども会活動の拡充を目的にした「青少年会館」の建設は、同和（部落解放）事業の一環として関西地方の自治体が

進めていた（住友ほか 2007）。大阪府八尾市の「トッカビ子ども会」のように、在日朝鮮人が「青少年会館」を拠点に活動を発展させる例も既にあった。

「青少年会館」の建設に関する市側との交渉は比較的スムーズに進んだ。桜本地区には、伊藤市長が公約した児童福祉施設としての「児童館」が未建設だったこともあり、地域における活動実績を持つ青丘社の「青少年会館」運営の「申し出」は積極的に受け止められた（金侖貞 2007：104-106；星野 2005：140-142）。民生局との交渉には、その後、当時「教育基本方針」について交渉中だった教育委員会、さらに総合企画局も加わり、結果「子ども教育センター（児童館）」と「全市を対象とした韓国・朝鮮の文化との触れ合いを図る拠点施設（社会教育施設）」に加え、「老人福祉施設の一環として在日韓国・朝鮮人の高齢化に対応」する機能も併せ持つ複合施設「ふれあい館」を建設することが、1985年8月に合意された（星野 2005：143-145；金侖貞 2007：109-113）。同館は1988年6月に開館した（星野 2005：151-152）。

「教育基本方針」については、1982年7月に最初の要望書が提出されてからおよそ3年半後の1986年3月に制定された。その交渉の過程で最も長い時間を取ったのは、教育委員会が、公立学校の中に朝鮮人に対する差別があることを事実として認めることだった。すなわち、当時においても、在日朝鮮人に対する差別は「あってはならないこと」という、在日朝鮮人の差別を是正する上で最低限必要な理解は、日本の公立学校にあったといえる。しかし、差別の実際の是正に向けた重大な一歩となる、当時の公立学校に存在した差別現象の事実として公式的に認めることは、地方政府にとって困難な事柄だった。

進める会は、「日立闘争」の遺産として、差別を直視することが重要であるという考えから、川崎市との会合で繰り返し、朝鮮人の差別経験を本人の口から「生の声」として川崎市側に伝えた（星野 2005：69）。川崎市側の担当者として交渉に加わった星野修美は、「朝鮮人であることをひたかくしに隠す。そのことを何とか嗅ぎつけ出してレッテルを貼る日本人。その次に来るのは厳しい差別。こんなことが日常生活で頻繁に行われていることを

具体的に示された」と振り返っている（星野 2005 : 67）。そこでは、差別の実態を証明する出来事として、本名を名乗れないことが取り上げられた（星野 2005 : 82）。当時、1984 年に神奈川県が実施した調査によると、中国人の多くは本名で生活をしており、日本名の使用は朝鮮人に独特の現象であることがわかっていた。

このような現象として実際に起こっていた、「公立学校にあってはならない差別が事実としてある」ことを、教育委員会が認めるには時間がかかった。「差別を十分に認識し、差別をなくす教育を学校教育において総合的に進める」という見解を教育委員会が出したのは、交渉が始まって1年3か月を経た時だった（星野 2005 : 93）。そして、1984年7月24日の第16回交渉で、教育委員会が「教育基本方針」を「すすめる会」と共に作成すると約束した（星野 2005 : 125）。その後星野ら川崎市側の担当者は、日朝関係史について、とりわけ在日朝鮮人史について、1910年以降に起こった出来事を徹底的に学んだ。そしてその史実について、学校教育においてきわめて不十分な教育しか行われていないことを知り、在日朝鮮人に関する知識の少なさが、日本人の在日朝鮮人に対する差別の根幹だと理解した（星野 2005 : 100）。

他方で、その歴史学習の中で、戦後の日本政府の文書の中には植民地支配の正当性を論じるようなものが散見され（星野 2005 : 22-23）、星野は、日本政府がそのような観点から日韓関係を表現していることが、朝鮮人に対する差別を温存してきたのだと理解した。しかし、「教育委員会の仕事の中心は学校教育の展開を促すことであり、それは国（文部省〔当時〕）の方針に基づく教育の実践である」ことから、「そのことを是とし、これを推進しなければならない教育委員会」（星野 2005 : 85-86）にとって、日本政府に歴史的・政策的に形作られてきた「日本国民」の在日韓国・朝鮮人に対する差別的な性格を認めた上で、「差別をしない日本人」と「差別をされない朝鮮人」を政策的に育成することは、厳しい仕事だった。

そのような中で、神奈川県自治総合研究センターが、朝鮮人に対する差別の問題の現状

と課題、歴史的経緯について実証的に詳しくまとめた報告書『神奈川県韓国・朝鮮人——国際化に対応した地域社会を目指して』（1984年9月）を発行し、これが進める会と教育委員会の共通歴史認識になった。また、桜本地区の小中学校では1984年4月から、在日朝鮮人に関する学習が「ふれあい教育」として、神奈川県委の委嘱を受け始まった（星野2005：109-115）。当時の神奈川県知事・長洲一二は、一方で、予備校生が両親を金属バットで撲殺するという川崎市内で1980年におきた事件をきっかけに、他方で、中央政府レベルの「臨時教育改革審議会」の設置を背景に、「草の根の教育改革」として「騒然たる教育議論」を促進していた。長洲によれば、「ふれあい教育」とは、「自立し連帯する人間へ」の成長を子どもに促す教育として、「騒然たる議論」の結果推進されることになった教育だった（長洲1984：194-200）。

c 「川崎市在日外国人教育基本方針——主として在日韓国・朝鮮人教育」の検討

「川崎市在日外国人教育基本方針——主として在日韓国・朝鮮人教育（教育基本方針）」は、1986年3月に制定された。この方針には、日本社会で暮らす国際移動者の権利を保障するための「公共文化」の享受をめぐる教育課題が示されており、その全文を「巻末資料」として示した。同方針は、「差別を排除し、人権尊重の精神を貫くことは、人間が人間として生きるための不可欠な事柄であるとともに、民主主義社会を支える基本原理である」とし、日本国憲法、教育基本法に触れると同時に、1979年に日本政府が批准した国際人権規約に触れ、「外国人」にも「教育を受ける権利及び市民生活上のすべての実質的差別の排除を明確にうたっている」ことを確認している。すなわちこの方針は、国家的な、また国際的な「公共文化」としての「憲法レジーム」を、外国人も共有することを認めることを前提とした方針である。

方針は、「韓国・朝鮮人に対する差別や偏見」を「深刻な問題」として受け止めている。また、その原因が、1910年の日韓併合により日本が朝鮮を植民地にして以来、教育が「民

族優越意識」を「国民」に浸透させてきたこと、また「朝鮮民族」固有の文化や言語を否定されるべきものとしてとらえさせ続けてきたことにあると認めた。その上で同方針は、「外国人」に対する差別の克服を教育の課題として位置づけた。そして、「市内に居住する外国人に対して教育を受ける権利を認め、これらの人々が民族的自覚と誇りを持ち、自己を確立し、市民として日本人と連帯し、相互の立場を尊重しつつ共に生きる地域社会の創造を目指して活動することを保障しなければならない」と宣言した。

このように教育基本方針は、日本人と「外国人」の共通のアイデンティティを「市民」としてのアイデンティティと名付けたという点で特徴的である。そして、まず「教育行政及び教育関係者の取組み」の課題として、「外国人」の子どもの実態把握に努めること、「外国人が民族的自覚と誇りを培い、生活文化の向上をはかるための自主的活動」を支援すること、教員の研修会・研究会を充実させること、「外国人教育」の推進体制の構築と資料の作成を課題とし、次に「すべての市民」に関連する課題としては、「外国人問題についての理解を深める学習活動」を社会教育として充実させることを挙げた。そして「児童・生徒」に対しては、次の4つの課題をあげた。

1. 日本人児童・生徒に対しては、民族差別や偏見を見ぬく感性とそれを批判し排除する力を養う。
2. 在日外国人児童・生徒に対しては、その民族としての歴史・文化・社会的立場を正しく認識することを励まし助け、自ら本名を名のり、差別や偏見に負けない力を身につけるように導く。
3. 在日外国人児童・生徒に対しては、自由に自ら進路を選択し、たくましく生きぬくことができるよう進路指導の充実をはかる。
4. すべての児童・生徒に対して、日本と外国、特に韓国・朝鮮の正しい歴史や文化を理解させ、国際理解、国際協調の精神を養うとともに、共に生きる態度を培う。

「市民」の育成を目指す教育基本方針には、「差別をしない日本人」と「差別に負けない朝鮮人」を育てるという基本的な目標のもと、朝鮮人の子どもに対しては、本名を名乗ることを励まし進路指導を充実させること、そして日本人を含むすべての子どもに「正しい歴史や文化」の理解を深めさせ、無知が生む偏見をなくすこと、という方法が示された。4で言及されている「国際理解、国際協調の精神」とは、星野によれば方針の冒頭でも言及され重視されている「人権意識」のことである。日本に居住する外国人の権利状況が、1979年に国際人権規約、1982年に難民条約を日本政府が批准した結果として一挙に改善された経験（星野 2005：201）は、人権にかかわる事柄を「国際的」な事柄として、「教育基本方針」の作成者に強く意識させた。

他方で、権利を「国際的」に保障されるものにとらえる視点は、在日朝鮮人の側が「外国人」としてのアイデンティティを重視していたからだとも考えられる。当時は、1985年に改正された国籍法により、それまでの父系血統主義が両系血統主義へと変化し、出生と同時に日本国籍を与えられる在日朝鮮人が増加し始めていた頃だった。そのような中で、民闘連の集会でも「日本国籍を取得しても朝鮮人として生きることができるのではないか」といった発言があった（朴一 1999：81-83）。これに対し、当時の民闘連の主要メンバーだった山田貴夫氏によれば、そこで民闘連は、在日朝鮮人の差別と闘う上で、日本国籍の取得を方針にしないことを確認したという²³。川崎市の教育基本方針に影響を与えた在日朝鮮人は、外国籍を保持し、日本で差別と闘いながら生きることを選んだ在日朝鮮人だった。

1980年代から1990年代にかけて、在日朝鮮人の子どもの教育に関する方針は、先にも触れたように、在日朝鮮人が集住する各地の地域で作られた。例えば、1995年までには、関西以西の地方を中心に（大阪府と府内23市、兵庫県内8市、奈良県と県内3市、京都府、広島県）、その他関東地方（東京都2市、神奈川県内3市）と中部地方（愛知県名古屋市）

²³この点については、2012年1月4日に口頭で教示を得た。

の43の地方政府で作られた。それらの方針には一定の共通性があることが認められ（中原1995：28-33）、日本人の在日朝鮮人に対する差別を是正するために、すべての子どもに、自らのあるいは他者の文化や歴史に「触れる」機会を与え、「正しい」知識を獲得させ、偏見を持たない「市民」に育てるという課題は、在日朝鮮人が集住する地域を中心に広く共有されたといえる。

おわりに

本章では、1910年から1990年頃までの、在日朝鮮人の教育実践及び権利要求と彼らをめぐる日本の政府の政策を検討し、この時代の国際移動者をめぐる教育の特徴を明らかにしようとしてきた。以下では、すべての子どもにとって教育を受ける権利とは、民族文化と「公共文化」を享受する能力を高める権利から成り、重層的なコミュニティへの帰属を可能にさせるものである、という観点から、本章の知見を踏まえ小括として、この時代の「政治的コミュニティ」の「公共化」の諸相を指摘する。既にこの時代には、国際移動者の権利要求への応答について、中央政府と地方政府の間に確かな違いが認められ、政府をもつ人びとの「政治的コミュニティ」が多元的に存在していたといえる。

日本臣民である在日朝鮮人の定住化が進んだ1920年代から、戦時体制に入る前の「小学校令」の時代において、在日朝鮮人の子どもは、一方で民族団体の学校に通い、民族文化を享受する資質を高め、他方で夜間学校を含む公立学校で、最低限の生活を営むために必要な日本語教育を受けていた。しかし戦時体制に入ると、民族団体が運営する学校は閉鎖され、在日朝鮮人の民族文化の実践は厳しく制限されることになった。国民学校では、在日朝鮮人の子どもも日本人の子どもと共に「皇国臣民」を育成する教育の対象になり、子どもの生活は日本政府に全面的に支配され、在日朝鮮人の子どもは、民族文化を実践する能力を高めるための一切の教育機会が奪われた。日本の植民地政策は総じて民族差別的であり、戦時体制下の在日朝鮮人の子どもをめぐる「同化」教育が、戦後の在日朝鮮人の教

育実践と政府への権利要求を主要に形作ることになった。

日本国憲法の時代の在日朝鮮人の日本の政府に対する権利要求は、民族言語継承の要求として、戦後すぐに始まった。それは日本政府が言語を日本人と朝鮮人を区別する民族文化要素とみなし、植民地支配下の朝鮮人から真っ先にまた徹底して奪おうとしたからだった。在日朝鮮人の言語継承の権利要求は、全日制の学校を運営する権利として要求された。しかし、それが北朝鮮政府を支持する民族団体の要求であったことから、日本政府は冷戦を背景に、朝鮮人学校に対して廃校命令を出すなどして、その権利要求を一切尊重しなかった。当時、在日朝鮮人の法的地位は定まっておらず、日本国民でもあり得る人びとだったが、参政権等の権利が制限されつつあった。その中で、義務教育だけを殊更強調する日本政府の教育政策は「同化」政策の再現であるとして、民族団体は激しく抵抗した。

これに対し地方政府は、1章で検討した時代において一貫して、可能な限り、在日朝鮮人の権利要求を尊重してきたといえる。まず日本政府の1949年の廃校命令を受けても、在日朝鮮人が集住する地域では、地方政府は実際には朝鮮人学校を廃校にせず、民族団体による「民族教育」を存置した。1955年頃までの日本の公立学校教育においては、地域の教育ニーズの充足が重視され、公立学校運営は地方分権的だった。この教育行政構造が、その後の歴史を通じて特徴的な、朝鮮人学校の公立化という地方政府の工夫を可能にした。地方政府による朝鮮人学校の公立化は、終戦直後期における公立学校の一層の「混乱」を防ぐためという面を持ったが、在日朝鮮人が自主的に実施していた「民族教育」は、新しい「日本国民を育成」する教育の「民主化」の過程で、大きな齟齬なく当時の地方政府に尊重されたといえる。

他方で地方政府は、朝鮮人学校を運営する主要な民族団体が北朝鮮の「在外公民団体」と位置づけられ、朝鮮人学校の教育が「共和国の娘、息子」を育成する「自主」教育へと変化して以降も、朝鮮人学校に各種学校としての法的地位を与えることで側面支援した。この支援は、当時の公立学校の教員に広くいきわたっていた、子どもを民族別に「国民」

として育成する教育を重視するという信念に支えられていたといえる。地方政府は、1968年に日本政府が提出した、各種学校をめぐる権限を地方政府から中央政府に移そうとする「外国人学校法案」にも強く反対した。以降、日本政府は朝鮮人学校を黙認するようになったが、3章で詳しく検討するように、外国人学校の制度化を趣旨とする「外国人学校法案」の思想そのものは、現在まで日本政府に継承されている。

その後しばらくの間、日本の公立学校と朝鮮人学校は、在籍する子どもに自民族を優先するような「国民文化」の共有を促し、日本の社会の中には少なくとも2つの民族・国民的な「政治的コミュニティ」が形成されてきた。その中で、1970年代には、日本の公立学校で「日本国民」として育てられた在日朝鮮人2世から、「公共文化」の享受に関する新しい権利要求が起こり、その主要な成果として「在日外国人教育基本方針」が、1980年代に在日朝鮮人が集住する各地で地方政府により制定された。本論で検討した川崎市の教育基本方針は、日本国憲法及び国連の人権諸条約の思想に基づき作成され、「市民」として「共に生きる地域社会の創造を目指す」資質を子どもに共通に育むことを、公立学校の教育課題として掲げた。この時、地域レベルで「政治的コミュニティ」の「公共化」が、教育課題として初めて位置づけられたといえる。

当時の川崎市の首長は、伊藤三郎市長であり「革新首長」だった。この伊藤首長が、「革新自治体」の共通目標、「住民主権」にもとづく地方自治を顕著に追求しようとした首長の一人であったことが、教育基本方針制定の背景にあった。また、より重要な背景として、世界各地の社会運動とグローバルに連帯し、「社会正義」の実現と自己の「人間」としての解放を目指した「日立闘争」の拠点が川崎市内にあったという事実があり、「差別をしない日本人」と「差別に負けない朝鮮人」という「民族的に区別されたアイデンティティ」の課題がありながらも、子どもがそれを超えて共に「人間」として発達することを支えようとする教育基本方針は、日立闘争を継承する青丘社の意向が反映されたものだった。また「人権意識」を高める上で、すべての子どもが在日朝鮮人に関する知識を幅広く獲得する

という方法が重視され、課題として掲げられた点も、「日立闘争」を受け継ぐ点だったといえる。

他方で青丘社は、民族文化の実践の権利も要求した。しかし、それは民族団体のように「公民」を育成するための全日制の学校教育という要求ではなく、放課後の子ども会活動を通じた、在日朝鮮人の子どもが民族文化に「触れる」機会の要求、「日立闘争」にかかわったある青年の言葉を借りれば、「素朴な民族意識」を持つための機会の要求、という点で新しかった。この青丘社の要求は、子どもの権利条約が教育の目的として言及する、子どもに重層的なアイデンティティを育成するための工夫の一つが、「公共文化」を享受する資質を公立学校が高め、民族文化を享受する資質を放課後に民族団体が高める、という役割分担でありうることを暗示する。実際に、続く 2 章で検討する英国の事例からは、公立学校と民族団体のこのような役割分担の事実が明らかになり、またこうした役割分担を可能にする、政府の政策についても明らかにする。

2 章では、1 章で得た知見を踏まえ、日本の国際移動者をめぐる教育の現状を検討する前に、英国の国際移動者をめぐる教育の歴史と現状を検討する。序章で触れたように、英国で暮らす国際移動者も、「英国臣民」として英国に移動した「オールドカマー」としての旧植民地出身者と、彼らとは時期的にまた法的地位としても区別されうる「外国人」としての「ニューカマー」から構成されている。これら国際移動者をめぐる英国の経験からは、日本で暮らす国際移動者の権利保障に貢献する教育を考える上で、重要な示唆を得られるはずである。英国社会では、国際移動者の子どもをめぐり、一方で政府はどのような教育政策を実施し、他方で国際移動者はどのような権利を要求し、自ら教育実践に取り組んできたのだろうか。

2 章 英国の国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史と現状——第二次世界大戦後 2007 年頃まで

はじめに

序章で国籍と外国人の権利に関する日英両政府の政策を検討した結果、日本と対照的に英国では、多くの国際移動者が国籍を取得しており、国民に留保される権利も少ないことが明らかになった。すなわち英国には、中央政府の政策により、ナショナル・レベルの「政治的コミュニティ」が、少なくとも「形式・手続き」側面において、民族的に多様な人びとが帰属する「公共コミュニティ」に変化しつつある、という特徴があるといえる。そのような英国で暮らす国際移動者は、どのような教育を受ける権利を要求し、これに対し英国政府は、どのような教育政策を実施してきたのだろうか。また、それはなぜだろうか。本章ではこれらの問いを論究する。

1 節では、まず英国をめぐる人の国際移動の歴史と居住の現在について概観する。そして 2 節では、「英国臣民」である旧植民地出身者の国際移動が本格化する 1950 年代から「外国人」としての庇護希望者・EU 加盟国の国民の入国が急増する 2007 年頃までの、国際移動者をめぐる中央政府の教育政策の変化を、国際移動者の権利要求と関連付けながら歴史的に跡付ける。3 節では、南アジア系の国際移動者が集住する、英国・イングランド中西部のバーミンガムという都市を事例として、国際移動者をめぐる教育の現状を検討する。

本章で検討する英国の法が定める「教育を受ける権利」は、日本の法が定める「教育を受ける権利」とは異なる点がある。英国には日本のような憲法はなく、国会制定法が実質的に、誰に教育を受ける権利の享有を認め、どのように保障されるべきかを規定しているが、まず英国の義務教育は、英国で暮らすすべての子どもが対象になる点で、国籍保持者としての国民の子だけを対象にする日本の義務教育とは異なっている。具体的にいうと、現行法の基礎といわれる 1944 年「教育法」は、「義務就学年齢（5 歳から 16 歳）の子の教育に関する親の義務」を、「義務就学年齢の全ての子の親が、学校への定期的出席又はその

他の方法で、子どもの年齢、能力、素質に応じた効果的な全日制教育を、子に受けさせる」ことと定めている（35条、36条）。

また、法が定める義務教育の目的も異なる。日本の教育基本法は「国民の育成」を教育の目的と定めているが、英国の義務教育の目的は「国民の育成」として定められていない。例えば1988年の「教育改革法」は、後で詳しく検討するナショナル・カリキュラムに基づく無償の学校教育の目的を、「(a)社会が学校を通じて、生徒（pupils）の精神的、道徳的、文化的、身体的発達を促進し、及び(b)彼らが学校で、またその後の生活において、機会と責任を経験できるよう準備させる」と定めている（1条(2)）。現行法でも（2002年教育法）、この目的に変化はない。すなわち、英国の公立学校教育が形成しようとする「政治的コミュニティ」とは、「個人が形成する社会」としての性格を一貫して強く持つといえ、本章では、このような基本的な特徴を持つ英国社会における教育を受ける権利が、国際移動者の子どもをめぐる、どのような権利要求との関連で保障されてきたかを検討する。

1 民族的多様性の諸相

(1) 英国をめぐる人の国際移動の概観

第二次世界大戦後の英国への国際移動の主要な波は2つある。第一の波は、1950年代から1970年代にかけて大規模に起こった、コモンウェルスと呼ばれる旧植民地（カリブ海諸島国、南アジア）からの国際移動者であり、彼らは英国における「オールドカマー」であるといえる。第二の波は、2000年前後に急増した中東・アフリカ諸国からの庇護希望の国際移動者、加えてEU諸国からの国際移動者であり、彼らが英国における「ニューカマー」である。英国をめぐるこれらの人の国際移動は、地理的にみてグローバルであるという特徴を持っている。参考に、続くページに図2-1として英国を中心とした世界地図に国際移動者の主要な移動元を円で囲い示した。また、図2-2としてカリブ海諸島国の、図2-3

として南アジア地域の地図を示した²⁴。

英国では、第二次世界大戦後の労働力不足を埋めるために、まず欧州内から労働者が募られた（佐久間 2003 : 377-379）。その後、無償医療を提供する国民保健サービス関連施設やロンドン交通局などの公共機関が、カリブ海諸島国から労働者を募った。「英国人」は、旧植民地出身の人びとをより好んだといわれている。それはまず、彼らが欧州からの労働者よりも、悪い労働条件を受け入れたからだった（佐久間 2003 : 380-381）。加えて、とりわけ当初入国したカリブ系の人びとは、出身国で英国式の教育を受けてきた人びとであり、また、大戦中に軍属として従軍した人が多く、英国の労働慣習に慣れていたのであった。

カリブ系の人びととは、カリブ諸島国の先住民ではなく、アフリカから強制移動させられた人びとの子孫であり、彼らがアフリカでもっていた民族文化は、奴隷労働を強いられる中、長い時間をかけて末梢された。カリブ海諸島国には、まず 15 世紀末にスペイン人が入植し、その先住民のほとんどはプランテーションにおける強制労働や感染症により死亡した。17 世紀には英国人が代わって入植し、英国議会が奴隷制を禁止し（1803 年）奴隷貿易を事実上停止（1807 年）するまでに、プランテーションの運営のためアフリカから 1,000 万人の奴隷を「輸入」した。その後も、カリブ海諸島国の経済は第一次産業の単品（砂糖）に頼り続け、彼らの生活は貧しく、第二次世界大戦後に英国への国際移動を生み出した。

他方、南アジア地域からの国際移動のひとつの主要な要因は、インドの分割に始まる地域の不安定化だった。インド、パキスタン、後にバングラディシュから、1950 年代以降英国に向けて大規模な人の国際移動が起こった。英国政府は植民地時代の南アジア地域で、植民地支配の「下級（Junior）パートナー」として、一部の支配階層の人びとに英国式教育

²⁴地図は、英国国立公文書館を中心に国内 30 の公文書館、図書館、博物館が共同で運営している「ムービング・ヒア」ウェブサイトから引用した。本項でこれから論じる英国をめぐる人の国際移動の歴史についても、特別な引用元の記載がない場合は、すべてのこのウェブサイトを参照している。The National Archives, “Moving Here: 200 years of migration in England”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://www.movinghere.org.uk/>) .

を受けさせ「ブラウン・ジェントルマン」を育てた。だが、1960年代以降に英国に移動してきた人びとのほとんどは、英国の文化に全く馴染みのない南アジアの境界部（図2-3 地
図中、丸で囲った地域）出身の人びとだった。彼らは英国で、ゴム、鉄鋼、製鉄、繊維工
場などで働いた。

図2-1 世界地図

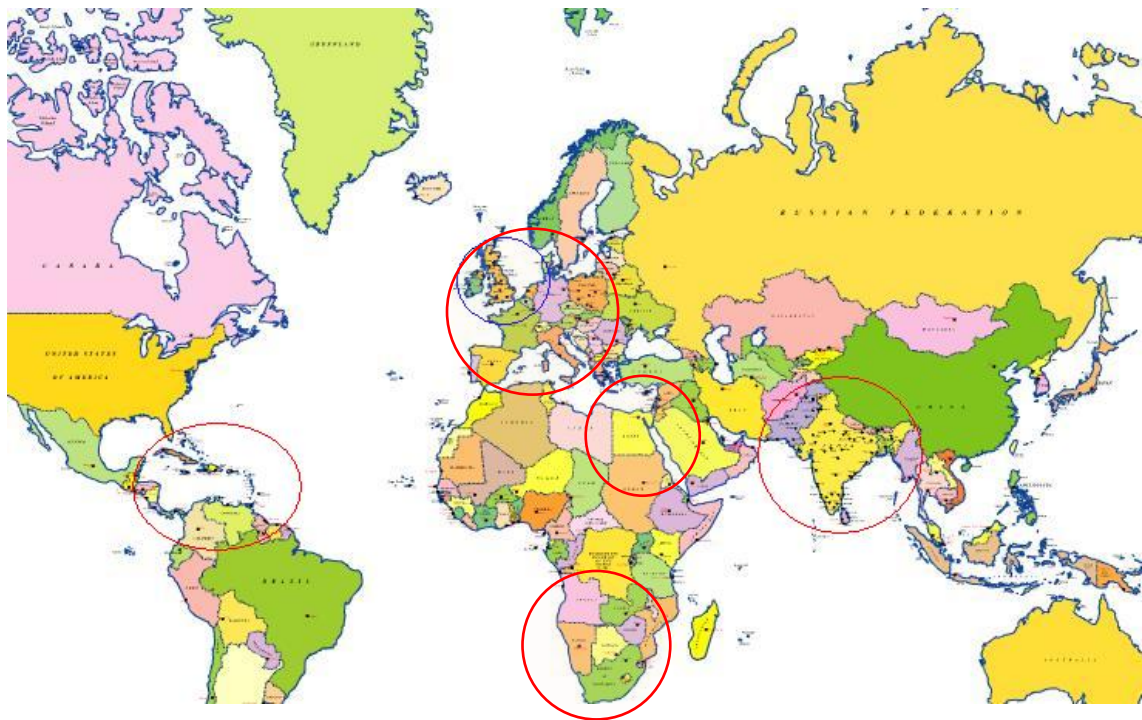


図 2-2 カリブ海諸島国地図



図 2-3 南アジア地域地図



第二の波「ニューカマー」は、2000年前後に急増した、中東・アフリカ諸国からの庇護希望の国際移動者、加えてEU諸国からの国際移動者である。まず、庇護希望者について、歴史的にみて英国は庇護希望者に寛容な国であり、1950年代から1980年代にかけて、中国、ハンガリー、中東（ユダヤ人）、スペイン、ベトナムなどから、1990年代以降は、東欧やアフリカ、そして中東から庇護希望者を受け入れた。序章でも触れたが、2006年に庇護を目的に英国に入国した人の数（「庇護申請数」）は、扶養家族を除き、約2万4,000人である。この数は、1997年以降で最も少ない数字であり、ピークは2002年で8万4,000人だった。在留が公式的に許可された人は、2005年の数字で、申請者の21.6%と限られている。それでも日本が在留を公式に許可した庇護希望者の数に比べると、その数は圧倒的に多い。

英国に庇護希望で入国した国際移動者の在留資格は2つある。第一に、庇護を目的とした在留が正式に認められた人びと（「難民」）であり、彼らは永住者に相当する法的地位が認められる。第二に、庇護を目的とした在留が正式に認められるための申請を行っている人びと（「庇護希望者」）である。彼らは就労が認められないが、後述の「拡散政策」を伴う住居の配分や現金の支給などを含む、国家庇護支援サービス（National Asylum Support Service）を受けられる²⁵。それ以外に、庇護が公式に認められなかった人びともいる。彼らは速やかな国外退去が求められているが、そのまま在留し厳しい貧困の中で生活している人が相当数いるといわれている（Shaw 2006）。

庇護希望者の入国制限等に見られるように、英国政府の庇護希望者に対する寛容さは失われつつある。それは英国の人びとの意見を反映したのものである。庇護希望者の受け入れ数と国内での処遇を制限し始めた英国政府の政策をめぐる、2001年にオブザーバー紙が実施した調査によると、「英国の国境管理政策は、あまりにも多くの庇護希望者の入国を許していると思いませんか」という問いに対し、依然として「多すぎる」と答えた人は全体の61%、

²⁵ Refugee Council UK, “Main information”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://languages.refugeecouncil.org.uk/english/summary.htm#2>) .

「適切である」と答えた人は 33% だった。「庇護希望者の処遇についてどう思いますか」という問いに対しては、「とても良い」という回答が 36%、「相応である」という回答が 44% だった (Layton-Henry 2004: 328)。

英国にはこの庇護希望者に加え、序章でも触れたように、EU 加盟国国民の入国の規模も相当大きくなっており、次節で詳しく検討する、旧植民地出身者に対する国境管理を人種差別的だと歴史的には批判したりベラルな論者からも、英国は「過剰に多様 (Too diverse)」になったと懸念されるようになってきている (Goodhart 2004)。例えば、労働党の元国務大臣、政府関係者、国際移動者、政治理論家、国際移動者にかかわる NPO 実践者らが参加した、2010 年 2 月 14 日の BBC ラジオの論説番組では、かつての英国臣民でない人びとは「外国人」として区別し、国境管理を政策的に厳格化すべきという意見で一致していた²⁶。3 節で検討する教育の現状に関連するが、このような「ニューカマー」を排除する態度は、教育現場にも現れているように思われる。

他方で、序章で検討したように、英国で暮らす国際移動者は、英国の国籍をすでに持っている、また取得しやすいという特徴がある。まず、旧植民地からの国際移動者は、「英国臣民」として英国国民と等しい法的地位をもつ人びととして入国し、そのほとんどは定住化の進行と共に英国国籍を取得した。他方、「ニューカマー」である人びとについても、永住者の子どもは出生により英国国籍を取得でき、また帰化数も多く、序章で触れたように、2000 年から 2009 年までの累計でその数は日本の 9 倍を超える。次に再掲するように、英国にも国際移動者としての背景をもつ人びとの規模を「民族的少数者」の規模として特定できる統計があるが、日本のような国籍別統計は存在しない。すなわち英国において国際移動者は、基本的には国民として等しい法的地位を持ちうる人びととして位置づけられているといえる。

²⁶ British Broadcasting Company, Radio4, “Analysis: Foreigner Policy”, 14 Feb 2010, London (Retrieved 20 January 2012, <http://www.bbc.co.uk/programmes/b00qh0zf>) .

(2) 国際移動者の居住の国内分布

英国の現在の民族的多様性は、表 2-1a (再掲) に示す通りである。本章でいう「英国人」とは、主要には「1 英国系白人」(イングランド人、ウェールズ人、スコットランド人) 集団のことを指している。表 2-1b として、本章における議論の参考として、民族と宗教を掛け合わせた「民族」別の人口統計を示す。

表 2-1b 英国の「民族」的多様性 (2001 年) (再掲)

集団名	人数	総人口に占める割合	民族的少数者に占める割合
1 英国系白人 (White British)	50,366,497	88.2%	-
2 アイルランド系白人 (White Irish)	691,232	1.2%	-
3 その他白人 (Other White)	1,423,471	2.5%	-
4 混血 (Mixed)	673,798	1.2%	14.6%
5 インド人 (Indian)	1,051,844	1.8%	22.8%
6 パキスタン人 (Pakistani)	746,619	1.3%	16.2%
7 バングラディシュ人 (Bangladeshi)	282,811	0.5%	6.1%
8 その他アジア人 (Other Asian)	247,470	0.4%	5.4%
9 カリブ系黒人 (Black Caribbean)	565,621	1.0%	12.2%
10 アフリカ系黒人 (Black African)	484,783	0.8%	10.5%
11 その他黒人 (Other Black)	97,198	0.2%	2.1%
12 中国人 (Chinese)	243,258	0.4%	5.3%
13 その他民族集団 (Any other ethnic group)	229,325	0.4%	5.0%
民族的少数者 (4~13)	4,622,727	8.1%	100.0%
総数	57,103,927	100.0%	-

出典: Census 2001 (Dobbs 2006: 21) を参照し加藤作成

表 2-1a 英国の民族的多様性（「民族」×「宗教」）（2001 年）

集団名	人数	総人口に占める割合
1 白人キリスト教徒 (White British Christian)	38,137,157	66.8%
2 白人無宗教者 (White British No religion)	7,886,968	13.8%
3 その他白人キリスト教徒 (Other White Christian)	895,729	1.6%
4 パキスタン人イスラム教徒 (Pakistani Muslim)	686,179	1.2%
5 アイルランド系白人キリスト教徒 (White Irish Christian)	592,218	1.0%
6 インド人ヒンズー教徒 (Indian Hindu)	471,480	0.8%
7 カリブ系黒人キリスト教徒 (Black Caribbean Christian)	417,053	0.7%
8 アフリカ系黒人キリスト教徒 (Black African Christian)	333,530	0.6%
9 混血キリスト教徒 (Mixed Christian)	352,616	0.6%
10 インド人シーク教徒 (Indian Sikh)	307,096	0.5%
11 バングラディッシュ人イスラム教徒 (Bangladeshi Muslim)	261,380	0.5%
12 その他	6,762,521	11.8%
総数	57,103,927	100.0%

出典: Census 2001, (Dobbs, J. et al. 2006: 22)を参照し、加藤作成

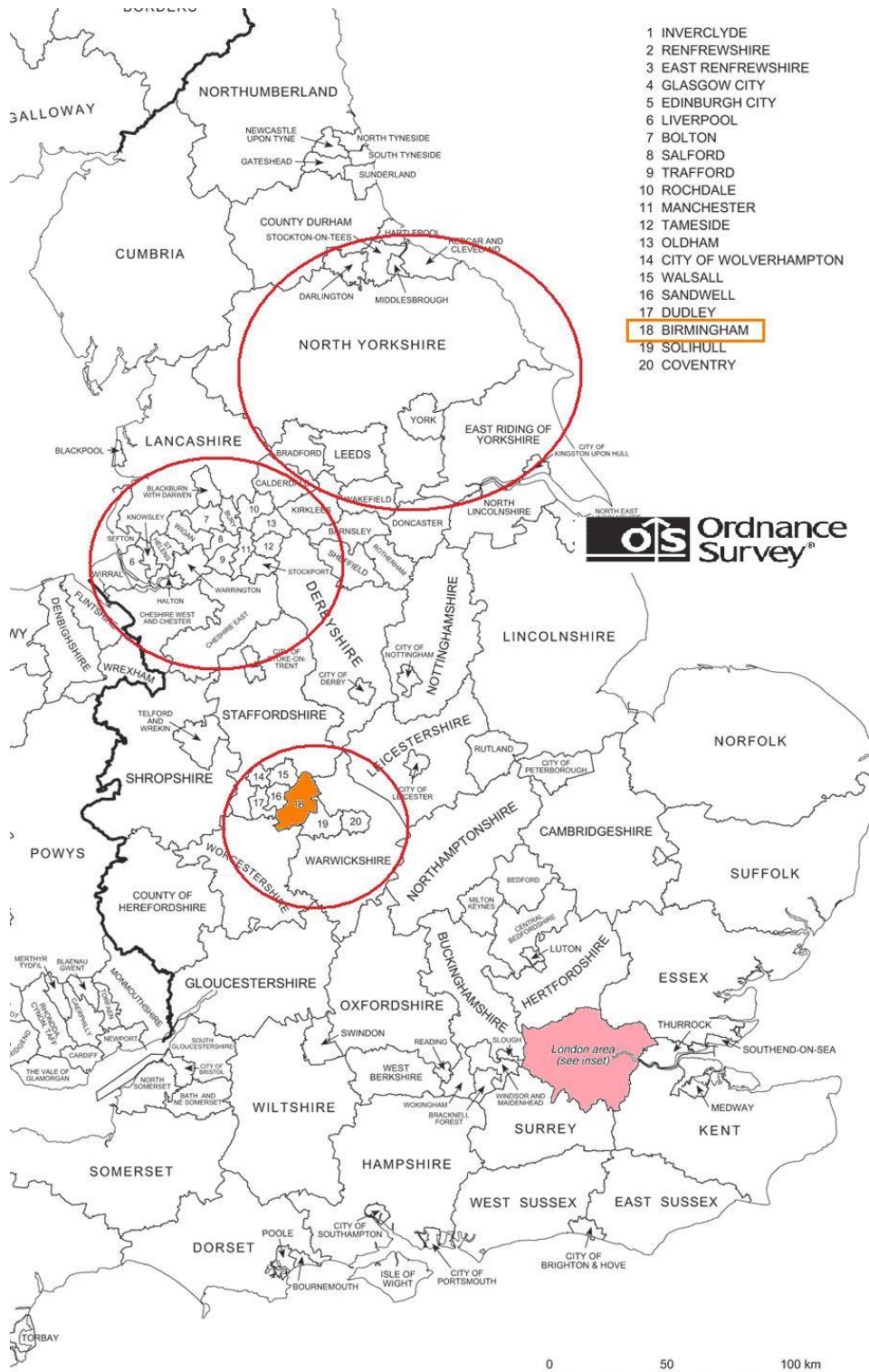
国際移動者の英国内での地理的な居住分布をみると、2001 年のセンサスの結果によれば、英国の全人口の 86 パーセントがイングランドに居住しているが、例えばカリブ系の人びとの 98 パーセント、南アジア系の 95 パーセントから 98 パーセントがイングランドに居住するなど、「民族的少数者」はよりイングランドに集中して居住している (Dobbs 2006: 46)。また、イングランドの中では、ロンドンにアフリカ系黒人の大多数 (4 分の 3)、カリブ系黒人の 6 割、バングラディッシュ人の半数が暮らし、他方でインド人については 4 分の 1 が、パキスタン人については 5 分の 1 が住んでいる (Dobbs 2006: 44)。

南アジア出身者、特にパキスタン人人口は、このように他の「民族的少数者」に比べ、ロンドンへの集中度が低い。パキスタン人の居住は、後で事例として取り上げるバーミンガムを含む、英国中西部 (West Midlands) に多く、その他、北部のヨークシャー地方、また、リバープール、マンチェスターなどを含む北西部にも多い。インド人についても、中西部と同時に中東部 (East Midlands) に多い (Dobbs 2006: 44)。参考として、続くページにイングランドの地図を図 2-4 として示し、南アジア系の人びとの居住が比較的多い地域を

円で囲んだ。

これら南アジア系の人びとは、英国内の異なる地域に分かれて、出身地ごとに、あるいは「拡大家族」ごとに居住する傾向もある。彼らの国際移動は、縁故を頼るチェーン・マイグレーションという特徴を持っており、英国に先に到着した人が家族・知人を資金的にも支援して呼び寄せる例が多い。また、南アジア系の人びとは、英国の都市内の、ある特定の地区に集中して居住する特徴もある (Dobbs 2006: 44)。3 節で、彼らが集住する英国中西部のバーミンガムを事例とした教育の現状を検討するが、その前に、続く 2 節で、英国政府の教育政策の歴史を国際移動者の権利要求と関連付けながら跡付ける。

図 2-4 イングランド地図



Boundaries revised to April 2009
 © Crown copyright 2009

2 国際移動者の子どもをめぐる教育政策の歴史的変化——中央政府の政策を中心に

(1) 1950年代から1970年代——英語教育

国際移動者の子どもをめぐる教育は、国際移動者の子どもに対する英語教育に始まった。しかし、カリブ系の人びとの国際移動が中心だった1950年代には、英語教育の実践は発展しなかった。カリブ系の人びとは、出身国で英国式の教育を受けた、英語のネイティブ・スピーカーだったからである。しかし公立学校の教師は、受け入れ側の人びとにとって馴染みのない英語のアクセントで、英語の「方言」を話すカリブ系の子どもを、英語を操る能力を十分にもたない、また適切に表現のできない子どもとみなした。当時、特殊教育を受けるカリブ系の子どもの数は、英国人の子どもに比べて不釣り合いに多く、その傾向は南アジア系の人びとの移動が本格化した1960年代まで続いた。

英語教育は、英語を母語としない南アジア系の人びとの英国への移動の増大と共に1960年代に発展した。英国政府は1965年に地方政府に向け通達（回状）を出し、この英語教育を効果的に実施するという目的で、国際移動者の子どもに対する「分散政策（dispersal policy）」の実施を地方政府に促した。「分散政策」とは、国際移動者の子どもの在籍が全体の30パーセントを超えないよう、バスなどで彼らを送迎し、郊外にある別の学校に「分散」させ在籍させる政策だった。（Lynch 1986: 45）。地方政府は、英国政府の方針の下、多くの国際移動者の子どもを自宅から離れた学校に通わせた。

当時地方政府は「分散政策」の一環として「言語センター」を設置し、そこに全日制あるいは定時制の「取り出し英語クラス」を設け、公立学校に在籍する国際移動者の子どもに英語の特別授業を受けさせた。この「取り出し英語クラス」のヴァリエーションとして、公立学校の学内に「受け入れセンター」を設置したり、また夏休み中に「夏季学校」が開校されたりすることもあった。そこでは、専任の教員のほか、地方政府の教育当局から派遣される巡回教員が英語教育を行った（富岡 1998: 396-414）。

当時、国際移動者に英語を教えた教師のほとんどが、英語（国語）教師だったが、「第二

言語としての英語」の専門家ではなかった。そのような中で教師は、自主的に研修会を開き、指導力を高めようとした。例えば、1964年にバーミンガムの公立学校の教師が地方政府と協力し立ち上げた組織は、文献目録や授業ノートの回覧、ワークショップの開催、研究グループの運営などの活動を組織的に行い、後に全国組織に発展した。同組織は、公立学校教員の「第二言語としての英語」訓練講座の開講などについて、大学にも積極的に協力を求めた、(富岡 1998: 440-447)。この当時の英国の教育実践は、3章で検討する日本の「ニューカマー」をめぐる教育実践の現状と似通っている点が多い。

地方政府の事業には、1966年「地方自治法」11条が定めた、コモンウェルス諸国からの「移民」が集住する地方政府に対し、関連経費の50パーセント（その後75パーセント）までを内務省（Home Office）が補助する制度が利用された（富岡 1998: 308-309）。だが、やがてこの補助金は「分散政策」のために使用できなくなった。それは、1965年に初めて制定され、また1970年代にかけて効力が強まった「人種関係法」との関連で、「分散政策」は、実際には「人種アイデンティティをもとに生徒を分散する」人種差別的政策であるという見解が、1975年に政府により示されたからだった（富岡 1998: 346-350）。その後は、旧植民地出身者の子どもを含むすべての子どもが、自宅の近くの学校に通うようになった。

この間、コモンウェルス諸国からの国際移動者は、歴史的にみると次のように増えた。

表 2-2 コモンウェルス諸国からの国際移動（1955 年から 1963 年）

年		カリブ系	インド	パキスタン	合計
1955		27,550	5,800	1,850	35,200
1956		29,800	5,600	2,050	37,450
1957		23,000	6,600	5,200	34,800
1958		15,000	6,200	4,700	25,900
1959		16,400	2,950	850	20,200
1960		49,650	5,900	2,500	58,050
1961		66,300	23,750	25,100	115,150
1962	1-6月	31,800	19,050	25,080	75,930
	7-12月	3,241	3,050	-137	6,154
1963		7,928	17,498	16,336	41,762
合計		270,669	96,398	83,529	450,596

出典：（佐久間 2003: 382:388）の表 III-1 と表 III-2 を参照し、加藤作成

表 2-2 に示したように、コモンウェルス諸国からの国際移動が増大した背景には、序章でも述べた通り、1948 年「国籍法」が、コモンウェルス諸国の国民にも同じ「英国臣民」として、英国国民（「英国市民権」保持者）と等しい法的地位を認めたことがあった（Layton-Henry 2001: 121）。後で詳しく検討するが、就労を目的にしたコモンウェルス諸国民の入国を制限する「コモンウェルス入国法」制定（1962 年）以降、コモンウェルス諸国民の入国・在留権を制限する法律が段階的に複数作られたが、家族結合を目的としたコモンウェルス諸国からの入国は、それに厳しい要件を求めた 1988 年「入国法」が制定されるまで（佐久間 2003 : 399-400）、大規模に続いた。

コモンウェルス諸国からの国際移動者は、都市で生活を始めた。先に触れた通り、彼らは都市内のある特定の地区に集住したが、それは住環境として劣悪な場所だった。それでも、第二次世界大戦中にドイツ軍の空爆を受けた英国の都市においては、一般的に住宅事情が広く深刻に悪く、例えばロンドンのノッティンゲルヒルでは、国際移動者と貧困層の英国人の間の住宅をめぐる小競り合いが大規模化し、暴動へと発展した（1958 年）。この暴動が、1962 年「コモンウェルス入国法」に始まるコモンウェルス諸国からの人の移動制限の

引き金になったといわれている。

コモンウェルス諸国民の入国と在留の自由を奪う英国政府の政策は、結果的に、既に入国し英国で職を得たコモンウェルス諸国民の永住の意思を強めさせることになった。また当時、彼らは登録により比較的容易に「英国市民権」を取得できたことから、国民として入国・在留権を含む完全な権利を保障されるための英国国籍の取得は増えた。その中で、彼らの権利意識は高まり、1970年代に入る頃には、コモンウェルス諸国出身者の自助組織的な団体も広く発展し、地方議会議員への選出も進んだ。そして、コモンウェルス諸国の人びとは、彼らの権利を制限する「入国法」を含め、英国社会に広くいきわたった「人種差別」を厳しく問題にするようになった。

英国で、「肌の色、人種、民族的あるいは国民的出自、国籍」に基づく差別を禁止する「人種関係法」が成立した（1965年）背景には、コモンウェルス諸国の人びとの英国における権利、あるいは権利意識をめぐるこのような状況の変化があった。また1章で検討したように、日本において在日朝鮮人に対する差別が問題視され、彼らの権利意識の高まりが確認できたのもこの時期であり、1960年代後半から1970年代にかけてのこの時期には、「日立闘争」に影響を与えた米国における「公民権運動」も含め、政府のあるいは民族的多数者の抑圧に対する民族的少数者の抵抗が、グローバルに高まった。

1965年法は、ホテルやパブ、レストラン、映画館、公共交通機関へのアクセスに関する人種差別を禁じた。だが英国における人種差別は、日常的に、また公然と続いた。1960年代の末には、英国国民党あるいは「スキンヘッド」の若者たちの人種差別的な行動と、それに対抗するコモンウェルス諸国の人びとの行動が活発化し、各地で小競り合いや暴動が多発した。1968年には、「人種関係法」に強く反対し、国境管理の厳格化を主張する保守党国会議員イノック・パウエルが、バーミンガムで「血の河」演説を行い、当時の暴動の原因をコモンウェルス諸国の人びとに求め、このままでは戦争が繰り返された古代ローマ時

代のテベレ川がそうだったように、英国の「河という河が血に染まる」と結んだ²⁷。

このような対立的な状況の中で、その後の英国政府は、「人種差別」的だという批判を受けつつもコモンウェルス諸国民に対する国境管理を強化し続け、他方で「人種関係法」の効力を強め、英国内の「人種差別」をより厳格に禁じるという、両面的な政策展開を進めていった (Spencer 1994: 307)。1968年に改定された人種関係法の適用領域が、雇用や住居、労働組合への参加へと拡大された結果、1970年代にはコモンウェルス出身者の雇用機会が大幅に改善された。1976年法は、「人種関係の改善」のための補助金を拡大し、この補助金の使途の詳細を地域の状況に応じて決定し事業を実施する主要な役割を、地方政府に担わせた (Jacobs 1986: 103-129)。1980年代に入ると、地方政府独自の、「人種関係の改善」を目的にした政策も発展した。

(2) 1980年代：「多文化教育」への発展——『スワン報告書』の検討

a 『スワン報告書』の背景

1980年代の「人種関係の改善」政策の発展の背景にも、「人種暴動」と呼ばれる、コモンウェルス諸国出身者がかかわる暴動が多発したことがあった。1981年にはロンドンのブリクストンでカリブ系の青年と警官が衝突し、300人が負傷した。その後、南アジア系の人びとが集住するバーミンガムや北部の諸都市でも、「模倣暴動」と呼ばれる衝突が連続して起こった。このような状況を背景に英国政府が設置した、ブリクストン暴動に始まる一連の暴動の原因を検証する委員会の報告書 (1981年、通称『スカーマン報告』) が、「人種差別」のより徹底した排除が暴動の予防に不可欠であること、また「人種差別」の排除は教育的な課題でもあることに言及し、それらを国家的課題として位置づけた。

この『スカーマン報告』を受けて、『すべての子どものための教育』(通称『スワン (Swann)

²⁷ The Telegraph, “Enoch Powell's 'Rivers of Blood' speech”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://www.telegraph.co.uk/comment/3643823/Enoch-Powells-Rivers-of-Blood-speech.html>).

報告』)とタイトルがつけられた、「民族的多数者のコミュニティと民族的少数者のコミュニティの関係」の改善に資する教育に関する答申が、1986年に英国政府に提出された (Secretary of State for Education and Science 1985 : 3)。この答申は、「共有される共通のアイデンティティ」と「異なる民族集団の固有のアイデンティティ」との間のバランスが保たれた「多元主義的な社会」を目指す「多文化教育」(Secretary of State for Education and Science 1985 : 3-5)を推奨し、これから検討するように、現在まで続く英国の国際移動者の子どもをめぐる、英国政府の教育政策の発展の基礎を形作った。

スワン委員会は、1979年に「民族的少数者」の子どもの低学力の原因を検証するために設置された、ランプトン委員会を継承した委員会だった。この検証は、カリブ系コミュニティから、カリブ系の子どもの成績の悪さは「人種差別」の結果であるという要求を受け始まった。しかし、検証を進める中で、すべての「民族的少数者」の成績が悪いわけではないこと、すなわち「白人」の「白人でない人びと」に対する差別としての「人種差別」が原因とはいえないことが明らかになり始めた (Lattansi 1992: 17)。また当時、後で詳しく検討するように、南アジア系の人びとの民族文化の実践をめぐる権利要求が高まっており、「民族的少数者」の権利要求が多様化していた。このような背景から、この答申では「文化」をキーワードに、より広い概念としての「人種」差別の問題が取り扱われた。

しかしながらスワン委員会は、民族的に多様な人びとの協議の場、というような性格を持っていなかった。そのメンバーは、教育担当相の職員その他、「民族的少数者」の集住地域の地方政府(ブラッドフォード、ロンドン、バーミンガム、マンチェスターなど)の教育当局のメンバー、及び大学の研究者、公立学校の教員、また「人種関係法」が設置した個人通報機関(当時)としての人種平等委員会の委員などで占められており (Secretary of State for Education and Science 1985 : iii-v)、委員は確かに民族的に多様な、バランスのとれたバックグラウンドをもつが、少なくとも南アジア系の民族団体の代表者は含まれていない。そのようなスワン委員会の報告は、「民族的少数者」側の権利要求を尊重しているとはいえる

ものの、その権利要求を背景にした当時の政府側の意見がより強く反映された教育の構想という特徴をより強く持っているといえる。

b 『スワン報告書』の内容

「すべての子どものための教育」としての「多文化教育」の基本的アプローチは、無知に基づく、あるいは非理性的な偏見としての「人種差別」を英国社会からなくすために、多様な民族コミュニティに関する知識をまず深めることだった (Secretary of State for Education and Science 1985: 319-321)。そのために具体的に、帝国の中心としてのイングランド (Anglo) あるいは欧州中心主義的視点に独占されたカリキュラムの改定、および「民族的少数者」の教員採用が推奨された (Secretary of State for Education and Science 1985: 329-330; 599)。言語については、英語が「すべての子どもが最優先で学習すべき言語」と明確に位置づけられ、複数の教育言語を通じたバイリンガル教育は否定された (Secretary of State for Education and Science 1985: 385-386)。他方で民族的少数者の母語は「現代外国語」のひとつとして、すべての子どもが学習し得る教科として公立学校で教えられることが促された (the Secretary of State for Education and Science 1985: 409)。

また「多文化教育」は、「政治教育」を含む教育としても位置付けられ、「政治的リテラシー」を民族的に多様な子どもの「共通のアイデンティティ」として獲得させることを目的とした。「政治的リテラシー」は、次に検討するように、既存の英国社会から民族的少数者を排除する民族的多数者の差別を是正するための、すべての子どもが高めるべき資質としての性格を持っている。そのため、「多文化教育」が目指す「多元主義的な社会」とは、本研究における「政治的コミュニティ」のことであるといつてよい。実際にスワン報告は、「政治教育」について、特定の政党の信条を子どもに教え込むことを目的にした教育では決してない、と否定した上で、少し長い引用になるが、次のような教育であると述べた。

政治教育とは、次のような事柄について生徒に考えさせる教育である。我々の社会の異なるレベルでは、どのように、また誰が権力を行使しているのか、資源はどのように配分されているのか、政策はどのように形成され執行されているのか、決定はどのように起こり、対立はどのように解決されているのか。政治教育のエッセンスは、現状を正当化し維持するだけでなく、異議を申し立て挑戦することで、生徒らは自分自身の未来を形作ることができる、またそうしなければならないと、生徒らに自覚を促すことである。

長い伝統ある実践であっても、それが相対的に均質的な人びとの要求を満たすために発展したことを学べば、青年は敷衍して、変化（多民族化）しつつある英国社会にあっても、それらの実践が依然として適切なものかどうか、考えるだろう。民族的多数派には完全に開かれているあらゆる機会への平等なアクセスを奪う、民族的少数者の利益に反する実践はどれかと、考えるだろう。人種差別がどのように起こっているのかを学び理解すれば、民族的多数派の、また民族的少数派の青年は、社会の積極的かつ建設的な変革について考え、人種差別に挑戦することができるようになるだろう（Secretary of State for Education and Science 1985 : 334－335）。

スワン報告は、この「政治的リテラシー」を、民族的に多様な子どもたちが「多人種（民族）的学校」において共に学校生活を送る中で、日常的に用いる技能に係るものとして、また高められるものとして位置づけた。「共有される共通のアイデンティティ」と「異なる民族集団の固有のアイデンティティ」との間のバランスが保たれた「多元主義的な社会」としての英国社会を生き、また形成する上で必要な「政治的リテラシー」を高めるために、学校は子どもが将来生きる「社会の縮図」（Secretary of State for Education and Science 1985 : 340）であるべきだと考えたスワン委員会は、民族別に子どもが公立学校に在籍すべきではないという見解を強く示し、後で検討するモスLEMによる「民族学校」設立の動き

を厳しくけん制していた (Secretary of State for Education and Science 1985 : 465-476)。

しかしスワン報告は、「民族的少数者自身の言語的、宗教的、文化的なアイデンティティは培われるべき」である、という考え方を基本にしていた。そして、後でバーミンガムの事例研究の中で詳しく検討する、民族的少数者の団体が子どもの放課後の時間を活用し、民族文化を継承する場として既に設立運営していた「補習学校 (supplementary schools)」を、地方政府が支援することを奨励した。この補習学校は、1980年代に設立が相次いだ (Maclean 1985: 326-327)、民族コミュニティのニーズに応じる学校であり、例えば、南アジア系の人びとは、この補習学校を彼ら自身の民族文化の継承の場として運営し、カリブ系の人びとは「社会・経済的によりよく統合されるための教育機会を提供する」ため、すなわち公立学校での成績を上げるために運営する例が多かった (Maclean 1985: 329-330)。

(3) 1990年代：「教育改革」と民族的少数者の文化継承の権利

a 「ナショナル・カリキュラム」の導入の背景

歴史的に英国の公立学校は、中等教育レベルにおいて、中産階級の子どもが通うグラマー・スクールと、労働者階級の子どもが通うモダン・スクールが、社会階層別に発展してきた。1944年「教育法」は、これら2つの学校にテクニカル・スクールという技術系の公立学校を加え、三分岐制 (tripartite system) の公立学校教育制度を成立させた (藤井 1995)。その後、「福祉国家」建設の文脈において、教育を通じた階層間の格差の是正が国家課題になり、英国政府は1960年代に入ると、近隣地域にあるグラマー・スクールとモダン・スクールを統合し、「コンプリヘンシブ・スクール」を設置しはじめた。

英国には1980年代後半まで、日本の学習指導要領に相当するような、全国的に適用されるカリキュラムがなかった。コンプリヘンシブ・スクール以前は、小学校では、グラマー・スクールに入学するための適性試験だった「イレブンス・プラス (Eleventh-plus)」の試験要綱が、中学校では国立大学への入学を希望する子どもが中等教育修了時に受験する資格

試験（GCE[General Certificate of Education]普通レベル（O レベル[Ordinary Level]））の試験要綱が、カリキュラムの全国的基準の役割を果たしてきた。しかし実際には、グラマー・スクールに通い O レベル試験を受ける子どもは全体の 20 パーセントに限られ(Aldrich1996=2001: 61-63)、そこでまず 1967 年に、モダン・スクールに通う子どものための中等教育修了資格（CSE[Certificate of Secondary Education]）が創設されることになった。

大学教員が試験委員会を構成し、大学受験資格の付与と関連づけられ実施された O レベル試験とは対照的に、CSE は中学校教員が主要メンバーの試験委員会によりローカルに運営・実施されていた。その結果、1980 年ごろには、GCE の O レベルと CSE を併せて、全国で 1 万 9 千もの試験要項がつくられた（木村 2006: 166）。しかし、1980 年代に入る頃に、この多様な教育が当時の英国の経済的停滞の原因と考えられるようになった。1976 年の労働党のジェームズ・キャラハン首相は、「職を得ることを子ども達に教える」教育の重要性について述べ、「教育改革」を経済再生の救世主と位置づけた(Troyna and Carrington1990: 86-87)。キャラハン首相の演説に始まり全国各地で開催された「教育大討論会」の結果としてまとめられた教育緑書（1977 年）では、地域ごとに異なるな教育を提供する学校教育制度が批判的に検討された（木村 2006: 8）。

b 「ナショナル・カリキュラム」の内容

英国政府は、1988 年に教育改革法を制定し、すべての公立学校が尊重すべき義務を負う「ナショナル・カリキュラム」（1 条（1））を導入した。ナショナル・カリキュラムは、英国の 11 年間の義務教育期を、小学校（5 歳から 11 歳までの 6 年）と中学校（11 歳から 16 歳までの 5 年）に区別し、それぞれを 2 つのキーステージ（KS）に区別した。そして、KS ごとに、子どもが習得すべき①「知識、技能、理解」（「到達目標（attainment targets）」）、及び②「到達目標」への到達度を測定する方法（assessment arrangements）を具体的に示し、②として、KS1 から KS3 の終了時には「到達度テスト」が、KS4 の終了時については「中等

教育修了資格試験」(GCSE [General Certificate for Secondary Education]) が実施されることになった²⁸。GCSE は新しい資格試験として、先に触れた GCE の O レベルと CSE が統合され、1986 年に導入された。

表 2-3 英国ナショナル・カリキュラムと日本の学習指導要領の比較 (2002 年)²⁹

英国					日本					
年齢	5~7	7~11	11~14	14~16	年齢	6~12			12~15	
学年	1, 2	3~6	7~9	10, 11	学年	1, 2	3, 4	5, 6	1, 2	3
キーステージ(KS)	1	2	3	4	学校	小学校			中学校	
学校	初等学校		中等学校		学校	小学校			中学校	
コア	国語(英語)				教科	国語(日本語)				
	数学					算数/数学				
	理科(1)					理科				
	技術(2)					社会				
	情報(3)					生活				
基礎科目	歴史					家庭/技術・家庭				
	地理					図画工作/美術				
	美術(4)					音楽				
	音楽					体育/保健体育				
	体育					外国語(英語)				
	外国語				道徳					
	シティズンシップ				特別活動					
保健(5)				総合的な学習の時間						
宗教										

表注:
 (1)科学 (Science)
 (2)デザインと技術 (Design and Technology)
 (3)情報通信技術 (Information and Communication Technology)
 (4)美術と技術 (Arts and Technology)
 (5)人格・社会・健康 (Personal, Social and Health)
 *(5)については、KS3から経済 (Economics) 要素が追加
 出典: 英国については(文部科学省2002: 49)参照、日本については平成14(2002)年施行「学習指導要領」を参照

この 1988 年「教育改革法」は、地域的に多様な教育を制限する面を持つ法であり、当時ローカルに実施されていた「多文化教育」を停滞させるのではないかという懸念が広がった。しかし、例えば KS2 と KS3 で必修の「現代外国語」(表 2-3 参照)については、スワン報告の提案どおり、「民族的少数者」の言語もナショナル・カリキュラムに選択可能言語として組み込まれ、また GCSE の試験科目としても盛り込まれた (Tomlinson 2005: 38)。その他の教科目についても、ナショナル・カリキュラム策定委員会は、スワン報告が「多文化教育」として示したいくつかの視点を取り入れ、教育課程を策定したといわれている (Troyna and Carrington 1990: 96-111)。

²⁸ Legislation.gov.uk, “Education Reform Act 1988”, London: The National Archives (Retrieved 7 December 2011, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/contents>) .

²⁹ 国立教育政策研究所、「学習指導要領データベース」、国立教育政策研究所ホームページ (2012 年 1 月 20 日取得、<http://www.nier.go.jp/guideline/index.htm>) 。

加えて1988年「教育改革法」(第1部1章第11条)は、複数の異なる宗教団体などから構成される「常設宗教教育諮問評議会(SACRE[Standing Advisory Council on Religious Education])」の設置を、地方政府に義務づけた。そして、「宗教教育」(表2-3参照)については、英国社会の主要な宗教はキリスト教であるとナショナル・カリキュラムとして示しながらも、SACREの協議の結果としての「合意シラバス(agreed syllabus)」に基づき実施されることになった(柴沼2001:6)³⁰。またナショナル・カリキュラムの実施に当たり、英国政府は通達を通じて、英国社会の民族的多様性に配慮するよう地方政府に求めており(Troyna and Carrington 1990: 96-111)、ナショナル・カリキュラムの導入は、スワン報告が提起した「多文化教育」の全国基準化と実施という面を持っていたといえる。

c 親の権利としての「民族学校」運営の権利

「教育改革」を実施したマーガレット・サッチャー首相は、「個人」と「家族」を重視する政治家であり、その次の外円として「地域社会(ローカル・コミュニティ)」をとらえていた。そして子どもの教育に対する親の責任を大きく期待する政治家でもあった(Thatcher 1993=1993: 216-236)。その政治的信条は、実際に「教育改革」に反映され、親が子を教育する権利を保障する政策が充実した。例えば公立学校の「自由選択制度」は、個人を対象に補助金を支給する制度としての「バウチャー制度」を模した制度であり、親の子を教育する権利を保障しようとする制度だった(窪田1993: 35-51)。また、公立学校運営への親の参加を保障する「学校理事会制度」も、親の教育権を守るという趣旨で制度化されたものだった(窪田1993: 6)。

学校理事会とは、上流階級の子どもが通う「パブリック・スクール」(政府の補助を受け

³⁰ 1988年教育改革法(第1部1章第11条)によると、SACREは「(a)地方の教育当局(Local Education Authority: 地方政府[Local Council]内に設置される)が、その地域における主要な宗教的伝統を反映すると認めるキリスト教及びその他の宗教の宗派、(b)ウェールズ以外の地域ではイングランド教会、(c)地方の教育当局がその地域の教員を代表すると認める教員団体、(d)地方の教育当局」から構成される評議会と規定された(柴沼2001: 17)。

ず運営される「自主学校」[Independent schools])に伝統的に設置されてきた、当該学校関係者による執行部である。学校理事会を各公立学校に設置できると定めたのは1944年「教育法」だったが、実際に設置が進んだのは、1960年代の社会運動の高まりに触発され、親の参加意欲が活発化した1970年代だった(窪田1993: 52-57)。1977年のある委員会答申を受け、1980年「教育法」は、学校理事会に親の代表者である親理事の参加を認めた。そして、1988年「教育改革法」は、学校理事会の設置を義務付けると同時に、入学許可や教員の配置等、学校運営全般に関する幅広い権限を地方政府から学校理事会に移した。以降、この学校理事会を中心に、公立学校の教職員がその学校に子を通わせる親と共に学校を運営することが、公立学校運営のひとつの原則になった。この原則を、英国政府は「学校の地域運営(Local Management of School)」と名づけた。

学校理事会を通じた「学校の地域運営」は、一般的には中央政府が期待するほどに進まなかった。だが「民族的少数者」、中でもモスレムの親は、この「学校の地域運営」の原則と新しく導入された手続きを活用して、1990年に「民族学校」を公立学校として運営し始めることに成功した。モスレム団体は、イスラム教に基づく全日制の「民族学校」を、公費による援助を受けない「自主学校」として、1970年代から各地で運営してきた。そして、1980年代に入ると、彼らは「民族学校」の公立学校化を求めるようになり、ブレント、カークリーズ、ブラッドフォードなど英国北部・北西部に位置する地方政府に、次に述べる「有志援助学校」化の申請書を提出し始めた(Cumper 1990:381-383)。

英国では、宗教団体が設置(校地と校舎を保有)し、学校運営費用の一部を拠出する学校(「信仰学校[Faith schools]」)が、公立学校、より正確には「公費運営学校(State school/Maintained school)」の一形態である「有志援助学校(Voluntary-aided school)」として広く運営されている。それは、英国における「普通/普遍教育」の歴史的基盤が、19世紀初頭に英国各地で設置されたプロテスタント教会の信仰学校であったことと関係がある

³¹。当初英国政府は、新校舎の建設費用、机・椅子や教材の購入費などを教会に対し補助し、授業料の無償化を図ることで、教育の普遍化を促進していた（梅根 1977：127-131）。政府による学校の設置は、教会に遅れて、1870年の「初等教育法」で始まった³²。

1980年代当時、「多文化教育」は、モスLEMが集住する地域の地方政府によっても積極的に推進されていた。例えば、ブラッドフォードにおいては、家族の信仰と根本的に対立するような公立学校の実践は修正されなければならない、というスワン報告の提言も背景に、男女別学、水泳の授業の免除、給食におけるハラール食材の利用、といったモスLEMの要求が受け入れられつつあった（富岡 1998：581-626）。しかし、主要なモスLEM団体は、「多文化教育」について、「自分が何者かを知らずただ混乱する多くの子どもを生みだす」と批判してもいた。そして、子どもにモスLEMとしての信仰心を育てることができる「信仰学校」を「有志援助学校」として運営しようと、全国的なキャンペーンを展開し始めていた（Cumper 1990:381-383）。

これに対し、「多文化教育」を推進する地方政府は、モスLEM・コミュニティの「分離」の懸念から、その申請を却下し続けた。その中で、1988年「教育改革法」が定めた「国庫維持学校（Grant-maintained school）」は、公立学校をモスLEMの「民族学校」として運営することを可能にするもうひとつのオプションとして現れた。「国庫維持学校」とは、学校理事会が国家から直接補助金を受け取り、地方政府から高い自律性をもって公立学校を運営することができる学校であり、英国政府が「学校の地域運営」を実現するために導入した、中央政府が認可権限を持つ学校だった。この新しい学校枠組みの設置を受け、地方政府が実施する「多文化教育」に批判的なモスLEM団体は、既にモスLEMの子どもが多数在籍す

³¹ 非国教会系の組織「英国および海外学校協会」が1808年に、国教会（イングランド教会）の組織「イングランド及びウェールズにおいて、国教会の原理に基づいて貧民の教育を促進するための国民協会」は1811年に作られ、これら2つの協会が英国の大衆を対象にした初等教育機関を組織的に設立した（梅根 1977：96-97）。

³² 1870年法により英国政府は、教会の学校が不足している「教区」（当時は国教会教区が行政区の役割も果たしていた）に「学校委員会」を作り、学校を設置した（梅根 1977：140-144）。

る公立学校の学校理事会に、「国庫維持学校」の法的地位を得るようを促すようになった (Cumper 1990:382-383)

モスレムの側から、親がモスレムであるという理由で、学校理事会の「国庫維持学校」化の申請を認めないことは「人種差別」だという批判が強まる中 (Cumper 1990: 384)、英国政府の中では、モスレムの親の「国庫維持学校」化の要求を認めることが、英国社会における「人種差別」的偏見を強める結果を招くのではないかと懸念する声が強かった (Cumper 1990: 382)。しかしながら最終的に、公立学校運営における親の権利を重視する新しい中央政府の政策は、「民族的少数者」にも等しく適用されることになり、モスレムの子どもが多数在籍する公立学校の「国庫維持学校」化申請は、1989年に認められることになった。その公立学校の運営の現状については3節で検討する。

モスレムによる公立学校運営、あるいは「国庫維持学校」化をめぐる以上のような過程は、サッチャーのいう「家族」の外円としての「地域社会 (ローカル・コミュニティ)」が、「民族コミュニティ」と似た性格をもつものとして形成されうることを示唆する。そして、実際に英国社会において「地域社会」が、民族的に異なる人びとを排除する性格を持つものとして、あるいは「民族コミュニティ」として存在しつつあるのかを、後で詳しく検討する。更に、英国政府の中で、また「多文化教育」を重視する地方政府により示された、「民族学校」が「地域社会」の「分離」を促進しかねないという懸念は、「地域社会」は、「大家族」あるいは「民族コミュニティ」としてではなく、民族的に多様な人びとが形成するコミュニティであるべきとみる「地域社会」観、すなわち本研究のいう「政治的コミュニティ」であると、対照的に理解することも可能である。

(4) 2000年以降：民族的少数者の成績の向上と「シティズンシップ」科目の導入

a 「成績」の格差の是正

1988年教育改革法により導入された到達度テストやGCSEは、1993年ごろに定着し(吉

田 2005 : 102-103)、以降、社会集団間の成績格差に関する全国的な傾向が、より正確に実証されるようになった (Tomlinson 2005: 190-191)。英国における、子どもの社会集団間の成績の格差については、子どもの権利条約委員会によっても懸念が示されている。英国政府は 1991 年に子どもの権利条約を批准し、1999 年に『第 2 回報告書』³³を提出したが、この報告書に対する条約委員会の『最終見解』(2002 年)³⁴では、「特定の集団 (民族的少数者・特に黒人児童、アイルランド系とロマ系の移動民、庇護希望者など) の子ども」の高い停学率、また成績格差に懸念が示され、「異なる集団に属する子どもの間の成績及び停学率の不平等を除去し、全ての子どもが適切な質の教育を受けられるようにすること」を求めている。

これに対し英国政府は、第 3 回「定期報告」において、この「勧告」を深刻に受け止め、是正努力をしていると述べている(UK Government 2007: 119-120)。その努力のひとつとして、2000 年に改定された人種関係法が、広く公共機関に「人種差別」是正の義務を課し (Commission for Racial Equality 2002: 9)、中でも「教育機関」の具体的な義務として、公立学校と地方政府に、民族少数者の成績を向上させる義務を負わせた (Commission for Racial Equality 2002: 31-37) ことを挙げることができる。加えて英国政府は、1960 年代にコモンウェルス諸国出身者の英語教育の拡充に用いられた「地方自治法」11 条にもとづく補助金を、1999 年に「民族的少数者成績向上補助金 (EMAG [Ethnic Minority Achievement Grant])」として変更し、地方自治体はこの補助金を、すなわち難民・庇護希望者及び一部の EU 諸国民を含む、当時急増していた「ニューカマー」のためにも用いることができるようになった。

³³ Department for Education, “United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC): Reporting process”, 2011, London: Department for Education (Retrieved 7 December 2011, <http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/healthandwellbeing/b0074766/un-crc/reporting-process>).

³⁴ United Nations, Convention on the Rights of the Child, “*Concluding Observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (CRC/C/15/Add.188, 9 October 2002)”, Geneva: Office for the High Commissioner for Human Rights (Retrieved 7 December 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CRC.,GBR,3df58f087,0.html>) .

他方、子どもの成績は別の方法でも高められた。それは、公立学校が高め「成績」として測定する子どもの能力の種類、すなわち教科目の種類を拡大することによってである。2001年の教育白書は、2003年までに学術（academic）教科が中心だった GCSE に職業（vocational）教科を追加することで、試験科目を40科目以上に拡大し、2005年までに半数の公立中学校を「専門学校（Specialist School）」にする方針を示した（DfES 2001: 31）。その結果、2003年現在992の中等学校が「専門学校」化され、443が技術（technology）に、173が芸術に、162がスポーツに、157が言語に、18がビジネスに、24が科学に、23が数学とコンピューターに、4が工学（engineering）に専門化した（Tomlinson 2005: 125-127）。ある研究成果によれば、「専門学校」に通う子どもが、そうでない学校に通う子に比べ、GCSEでより高い成績をおさめている（Tomlinson 2005: 126）。

b 「シティズンシップ」科目

子どもの成績を高める工夫と同時に、英国政府は2002年に、「市民」であるために必要な「価値と心構え」・「知識と理解」を習得させ、また「技能と適性」を高める科目として、日本でいう小学校高学年から中学生の学年にあたる KS3 と KS4 の子どもに、「シティズンシップ」という科目を必修化した。政府はこの教育を、青年の「政治的無関心」を懸念し導入を検討したと言及し（DfES 1998: 13）、表2-4として示すように、政治学の基本的な概念が主要な要素として含まれている。この「シティズンシップ」という科目は、英国の国民的「市民」を育成する教育に留まらず、表2-5にある、特に「コミュニティとアイデンティティ」という単元グループに確認できるように、ナショナル・レベルに加え、ローカル、またグローバルなレベルにも多角的に形成されうる「市民」のコミュニティ、すなわち「政治的コミュニティ」の一員を育成する教育として位置づけられている。

表 2-4 「シティズンシップ」科目の要素

■ 概念 [Key Concepts]	■ 価値と心構え [Values and Dispositions]	■ 技能と適性 [Skills and Aptitudes]	■ 知識と理解 [Knowledge and Understanding]
■ 民主主義と自律性	■ 共通善への関心	■ 合理的な議論を	■ ローカル、ナショナル、EU、コモンウェルス、
■ 協力と対立	■ 人間の尊厳と平等への信念	口頭と文書でする能力	国際レベルで起こる現代的問題や出来事
■ 平等と多様性	■ 対立の解決への関心	■ 他者と協力し効果的に働く能力	
■ 公正さ、正義、法の支配、 規則、法、人権	■ 共感と理解をもって他者のために あるいは他者と共に働く心構え	■ 他者の経験と観点を考慮し 価値を認める能力	■ 民主的コミュニティの性格、 どう機能し変化するか
■ 自由と秩序	■ 責任感、例えば	■ 他者の観点到寛容である能力	■ 個人と地域コミュニティ、自発的コミュニティ
■ 権力と権威	他者と自分自身に気を遣う、	■ 問題解決へのアプローチを発達	の間の相互依存
■ 権利と責任	他者に影響を与えそうな行為 について熟慮し計算する、 予測不可能なあるいは不運な 結末の責任を引き受ける	■ 現代的なメディアと技術を批判的に 用い、情報を収集する能力	■ 多様性、異議、社会的対立の性格 ■ 個人とコミュニティが直面する 社会的、道徳的、政治的挑戦の性格
	■ 寛容の実践	■ 証拠に対する批判的アプローチ 新しい証拠を探す能力	■ 英国議会とそれに関連する ローカル、ナショナル、EU、コモンウェルス、
	■ 道徳的に判断し行為する	■ 操作と説得の形態を 認識する能力	国際レベルの政治・法システムが どのように機能し変化するか
	■ ある世界観を擁護する勇氣	■ 社会的、道徳的、政治的挑戦と批判 を特定し対応し、 それに影響を与える能力	■ コミュニティ内の政治的、自発的行為の性格
	■ 議論と証拠に照らして、 ある意見や態度を進んで変化させる		■ 消費者、雇業者、被雇業者、家族とコミュニティ の一員としての市民の権利と責任
	■ 個人の自発性と努力		■ 個人とコミュニティに関連する 経済システム
	■ 公民性(civility)と法の支配の尊重		■ 人権憲章(charters)と諸問題
	■ 正しく行為する決意		■ 持続可能な発展と環境問題
	■ 平等な機会と両性の平等への関与		
	■ 積極的シティズンシップへの関与		
	■ ボランティア活動への関与		
	■ 人権への関心		
	■ 環境への関心		

出典：(DfES 1998: 44)

表 2-5 「シティズンシップ」科目の単元

権利と責任					
なぜ規則があるか	関連概念	子どもと法	関連概念	犯罪と刑罰	関連概念
家庭と学校における私の権利と責任は何か	権利	私のコミュニティでは、どんな犯罪が起きているか	法的権利と人権	なぜ犯罪者は罰せられるのか	ボランティア団体
私の学校の規則は何か、どう決定されたか	責任	なぜ人びとは犯罪を犯すのか	子どもの権利	私は刑罰のどこが公正であり公正でないと思えるか	刑事システム
誰が私の権利を守り、私はその保護にどうアクセスできるか	人権	コミュニティとメディアの中で、子どもはどのように取り扱われているか	メディア	誰が刑罰を決定し、その要件は何か	犯罪と刑罰
私は子どもとしてどのような権利を持っているか	権利侵害	なぜ社会は法を必要とするか	刑法と民事システム	犯罪者の権利と被害者の権利は、どのように和解しているか	
私は、権利と責任、そして規則の間で、どうバランスをとっているか	ボランティア団体	もし私が法を犯したら、何が起こるか		刑務所とその関連施設は、どのように運営されているか	
何が対立の原因になり、私はそれをどう解決しているか	対立の解決	私が子どもとして持つ法的権利と責任はなにか		犯罪者はどう更正できるか	
政府と民主主義					
学校と地域における民主主義	関連概念	投票と政府について学ぶ	関連概念	世界における政府	関連概念
私の生活の中で、私は何を決定しているか	生徒会	法はどのように決定され作られるか	政府立法	EU、コモンウェルス、国連について何を知っているか	国連 EU
私の決定が他者にどう影響を与えているか	地方自治体	地域のあるいは全国的な公共施設はどこから資金を得て運営されているか	議会	世界には、われわれのシステムとは異なるどんな統治システムがあるか	コモンウェルス
私は私の学校の決定にどう関与しているか	公共サービス	地方自治体と中央政府の役割は何か	選挙	他の統治システムの公正さや効果について、私たちは歴史から何を学ぶことができるか	政治システム
私は決定の公正さについてどう理解しているか	民主主義	私はどのように意見を表明できるか	参加	世界平和はなぜ保たれないか	グローバル・コミュニティ
学校と地方自治体において、誰が私の利益を代表し、私は彼らにどう影響を与えられるか		いつ、どのように私は投票できるか、どこで投票できるか	財政		国際機関
私は民主主義をどう理解しているか		選挙とは何か、私はどのように参加することができるか	君主制		紛争と紛争解決
コミュニティとアイデンティティ					
私と私の地域コミュニティ	関連概念	ナショナル・アイデンティティ	関連概念	グローバル・シティズンシップ	関連概念
私のアイデンティティとは何か	アイデンティティ	異なるコミュニティは、互いから何を学ぶことができるか	多様性政府	グローバル・コミュニティは存在するか	グローバル・コミュニティ
私はどの集団やコミュニティに帰属し、どう貢献しているか	コミュニティ	私は、ローカルな、ナショナルな、グローバルな多様性をどう理解しているか	責任ボランティア活動	グローバルに説明責任を果たす、あるいはグローバルに重大な意味をもつ機関、組織とは何か	多様性と差異政治システム
私は私のコミュニティについてどう考えているか	地域のネットワーク	私は、多様性と差異にどれほど寛容か	偏見メディア	ボランティア団体は、地域のあるいはグローバルな発展と相互理解にどう貢献しているか	ボランティア団体と公共団体
私のコミュニティの関心事は何で、誰がそれを形作っているか	参加と貢献多様性	社会の基礎となるような法的な権利と人権、責任とは何か	ナショナル・アイデンティティ	私はグローバルな諸問題についてどう考え、どう影響を及ぼすことができるか	政治、経済、環境、社会問題
私のコミュニティの中にはどのような多様性と差異があるか、どのように尊重されているか	差異	私たちの権利を守り、私たちが責任を負えるようにするシステムとは何か	法的権利と人権、責任	世界の持続可能性に果たす私の役割は何か	参加グローバリゼーション

出典：(DfES 2001a: 25)

2007年には、「シティズンシップ」科目がそれまで主要な単元として取り扱ってきた、「権利と責任」・「コミュニティとアイデンティティ」・「政府と民主主義」（表 2-5）に、「アイデンティティと多様性——英国で共に生きる (Identity and Diversity: Living Together in the UK)」が加えられ、英国の民族的多様性に関する学習プログラムの実施が、学校により強く奨励されるようになった。それは当時広く学校で、「シティズンシップ」が、他の関連教科のなかで「軽く触れる (light-touch)」に留まるものとされている点に懸念が示されてのことだった³⁵。そして 2007 年の教育課程の見直しを通じて、子どもは「シティズンシップ」について独立の教科目として学習する機会を与えられるべきであること、またそれは「交流」の機会を含むべきものであることが進言された (DfES: 2007)。

「交流」の重視は、英国政府が 2006 年の「教育・監査法」を通じ、「民族的少数者」の成績向上の義務を負う公立学校と地方政府に、「(地域) コミュニティの凝集性の促進」を追加的に義務付けたことにも表れている。英国政府が、この義務について説明したガイダンスによると、「子どもは交流から多くを学ぶ」とした上で、特に「(民族的に) 異なるコミュニティが価値を共有し、また共通の経験を通じて団結している」姿を子どもに目撃させることが、子どもに「共通のアイデンティティ」を醸成し、同時に「多様性を支える」ことになると述べている (DfCSF 2007: 1)。この義務は、「シティズンシップ」科目を通じて履行されうるとも言及されており (DfCSF 2007: 9-11)、スワン報告が重視した、子どもが「政治的コミュニティ」の一員となる準備を「社会の縮図」の中で整えるという方法が、今、見直されている。

英国政府が「コミュニティの凝集性の促進」を義務付けた直前にあたる年は 2005 年であるが、その年は 7 月 7 日にロンドン地下鉄の爆破事件が起こった年である。自らを含む 52 人を死亡させた実行犯は、イングランド北部で生まれ育ったパキスタン系の青年 3 人と、

³⁵ 政府が 2001 年に教員向けに示したガイダンス (手引き) によると、表 2-4 に示したような「シティズンシップ」科目の要素については、「シティズンシップ」科目でなくても習得をねらいとする科目があることから、例えば「地理」・「歴史」・「宗教」などと他の科目との合併授業として「シティズンシップ」科目を実施することも提案されていた。

カリブ諸島国で生まれ英国で生活を送っていたカリブ系青年1人だった。続けて7月21日にも同じロンドンの地下鉄で爆発未遂事件が起こったが、その実行犯はソマリア出身の庇護希望者で、在留特別許可を得てバーミンガムで暮らしていた青年だった。次節では、私
 がその2005年に、英国中西部の都市バーミンガムで実施したフィールドワークをもとに、
 国際移動者の子どもをめぐる教育の現状について検討する。

3 国際移動者をめぐる教育の現状——バーミンガム市でのフィールドワークの結果

(1) バーミンガム市の「国際移動者」をめぐる教育の概観

a バーミンガム市の「民族」的多様性

2001年の国勢調査によると、バーミンガムの人口(97万7,099人)のうち、約30パーセントを「民族的少数者」が占めている。また、1節でも検討したとおり、バーミンガムは、
 カリブ系黒人が多く住むロンドンに比べ、南アジア系、中でもパキスタン系住民が比較的
 多いという特徴を持っている。

表2-6 バーミンガム市の「民族」的多様性(2001年センサスの結果)³⁶

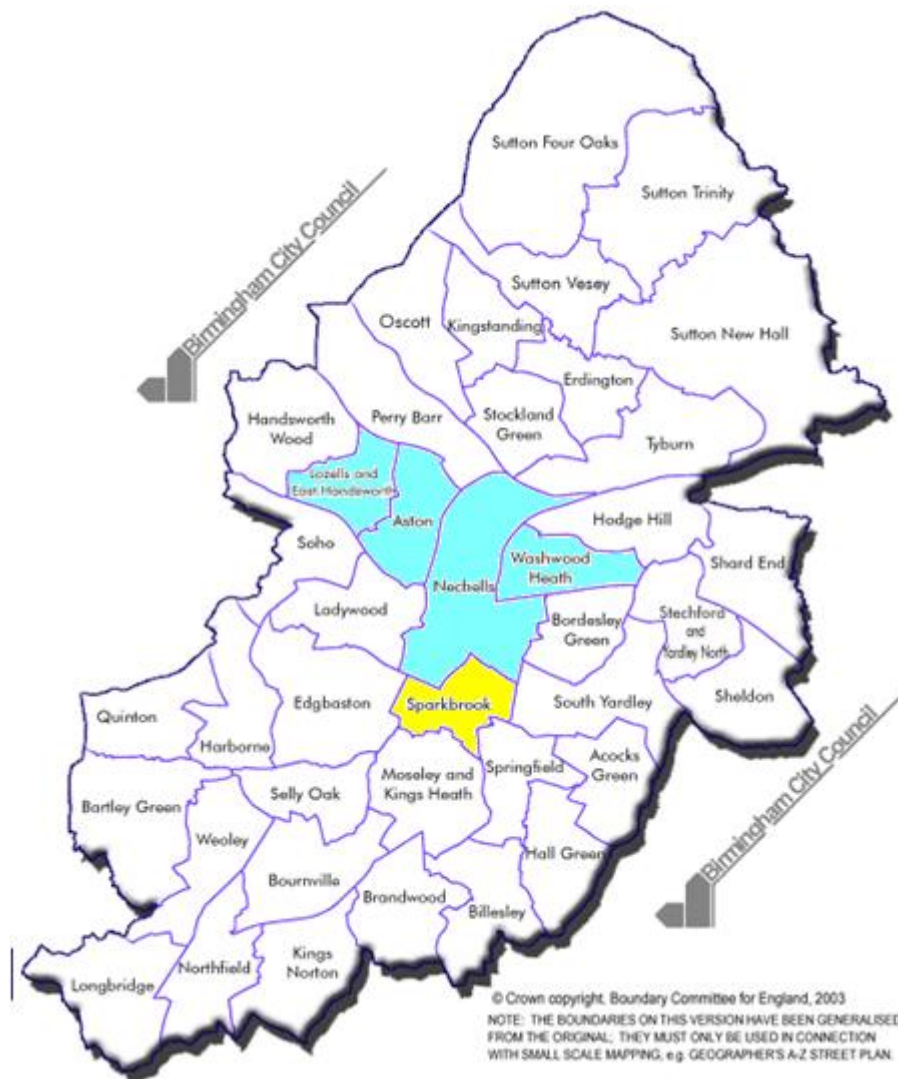
集団名	人数	総人口に占める割合	外国人に占める割合
1 白人	672,812	68.9%	-
2 パキスタン人	104,017	10.6%	34.2%
3 インド人	55,749	5.7%	18.3%
4 カリブ系黒人	47,831	4.9%	15.7%
5 バングラディッシュ人	20,836	2.1%	6.8%
6 白人とカリブ系黒人の混血	15,644	1.6%	5.1%
7 その他	60,198	6.2%	19.8%
民族的少数者総数(2~7)	304,275	31.1%	100.0%
総数	977,087	100.0%	-

出典: バーミンガム市ウェブサイトを参照し、加藤作成

³⁶ Birmingham City Council, "Birmingham's Population", Birmingham (Retrieved 20 January 2012, <http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Planning-and-Regeneration%2FPageLayout&cid=1223096353755&pagenam=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FWrapper>).

軍需産業の中心地だったバーミンガムは、第二次世界大戦中にドイツ軍の空爆を受けた。戦後の復興の過程でバーミンガム市は、1960年代を通じて住宅事業を大規模に実施し、「白人」を市内でもよりよい住環境の場所（アウター・シティ）に移動させた。そうして残されスラム化した市の中心部（インナー・シティ）に、コモンウェルス出身者が暮らし始めた（Rex1982: 1-5）。その時形成された集住地は、今でも引き継がれている。最初に到着したカリブ系黒人は都市中心部のスパークブルック（Sparkbrook）に、パキスタン人は、スパークブルックに加え、その北周辺ネチェル（Nechells）やウォッシュウッドヒース（Washwoodheath）とその周辺地区に、バングラディッシュ人もスパークブルックとその東周辺のロゼール（Lozells）やアストン（Aston）に多く暮らしている。図2-5にはバーミンガムの地図を示し、「民族的少数者」の集住地区に色をつけた。

図 2-5 バーミンガム地図



b 「民族」別の「成績」概観

2001年の統計によると（表 2-7）、バーミンガム市内の公立小中学校に在籍する子どものうち、「白人」が占める割合は 56.5 パーセント、それ以外を占める 4 割以上が「民族的少数者」の子どもだった。パキスタン系の子どもは全体の 17.9 パーセント、これにカリブ系（6.9 パーセント）、インド系（6.5 パーセント）が続いた。2008 年には、すべての民族集団が 50 パーセント以上を占めなくなり、バーミンガムの公立学校に通う子どもには「民族的多数者」がいなくなる、と予測されていた（Warren and Gillborn 2003: 4）。

表 2-7 バーミンガムの学齢期の子ども「民族」的多様性

School	African								Total
	White	Caribbean	Indian	Pakistani	Bangladeshi	Chinese	Mixed Race	Any Other	
Primary	56.4%	6.7%	5.8%	18.6%	4.0%	0.3%	5.4%	2.8%	100%
Secondary	56.9%	7.0%	7.6%	17.0%	3.6%	0.4%	2.7%	4.8%	100%
Special	55.3%	11.0%	2.3%	13.2%	1.7%	0.1%	3.2%	13.2%	100%
Total	56.5%	6.9%	6.5%	17.9%	3.8%	0.3%	4.3%	3.7%	99.9%*

Source: Unless otherwise stated, all statistical data in this report are based on information from Birmingham City Council, Education Department.

*because of rounding, percentages do not always total 100.

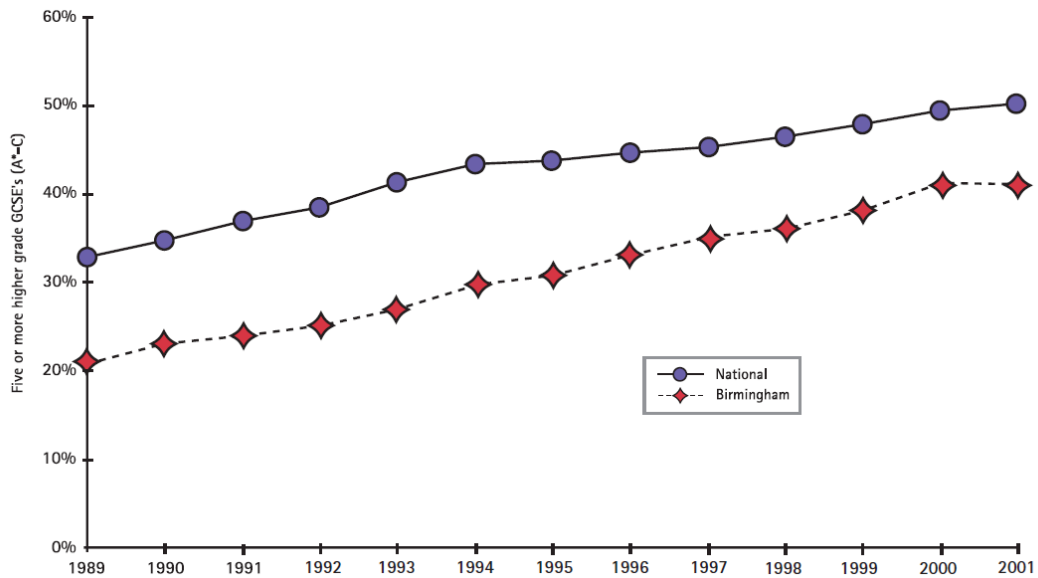
出典：(Warren and Gillborn 2003: 4) から転載

バーミンガム市も、国際移動者の子どもをめぐる教育成果を、主要には「成績」に基づき測定している。バーミンガムの公立学校に通う子どもの成績は、全国平均と比べて少し悪い。それでも、全国平均成績もそうであるように、バーミンガムの平均成績の1989年からの傾向は、右肩上がりである (Warren and Gillborn 2003: 7-8) (図 2-6)。2001年にGCSEの5科目以上でA*グレードからCグレードの成績をとった子どもの割合は、全国的には50パーセント、バーミンガムでは48パーセントだった。この「GCSEのグレードC以上を5科目以上」という基準は、大学受験資格試験 (GCEのA[advanced]レベル試験) の受験資格である。

この大学受験資格を得るためのテストを受ける条件を満たしている子どもの割合は、「民族」別に格差がある (図 2-7)。カリブ系が26パーセント (女子は34パーセント、男子は17パーセント) で最も悪く、次にパキスタン系で36パーセント (女子は42パーセント、男子は31パーセント)、白人も平均以下で45パーセント (女子は50パーセント、男子は39パーセント) だった。バーミンガムではインド系が最も好成績で57パーセント (女子は65パーセント、男子は49パーセント) だった (Warren and Gillborn 2003: 8-9)。このように成績で見ると、すべての「民族的少数者」の集団が「多数者」より悪いとはいえず、男女

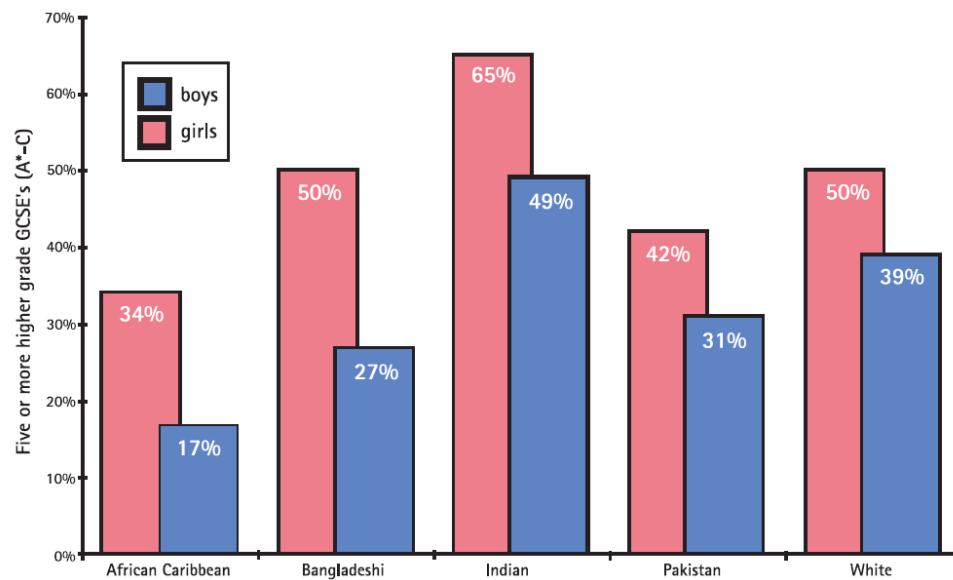
間でも違いがある。

図 2-6 バーミンガムの中学生の成績（全国比）



出典：(Warren and Gillborn 2003: 7-8) から転載

図 2-8 バーミンガムの中学生の成績比較（民族、ジェンダー別）



出典：(Warren and Gillborn 2003: 8-9) から転載

c バーミンガム市の国際移動者をめぐる教育支援概観

私は 2005 年 5 月から 2006 年 2 月の間、バーミンガムの教育実践について調査した。この間の私の調査は、「民族的少数者」の成績を向上させるための中央政府の補助金、すなわち前述の EMAG によりバーミンガム市が設置した「民族少数者生徒支援ユニット (EMPSU [Ethnic Minority Pupil Support Unit])」のユニット長、ボブ・ウォレン氏にサポートされた。彼はイングランド出身の英語教師で、1974 年に教師になり、マンチェスターの学校で 1984 年まで英語科の主任を務めた後、バーミンガムに来了。前節で検討した国際移動者の子どもをめぐる教育の歴史の大部分を経験してきた人だった。

EMPSU の仕事は、英語教育を必要とする「ニューカマー（正確には“Newly arrivals”と呼ばれる国際移動者）」の在籍数をまず確認し、公立学校に生徒奨学金 (Pupils bursary) として一人あたり年 500 ポンドを配分することだった。2004-2005 年度に奨学金が与えられたのは、公立小学校に在籍する 172 人、公立中学校に在籍する 157 人だった。小学校、中学校ともに一番多いのがソマリア系の子どもでそれぞれ 42 人、59 人だった。その他もアフリカ諸国出身の子どもが比較的多く、小学校ではコンゴ (14 人)、ジンバブエ (10 人) が、中学校では「アフリカ」出身と総称された子どもが 12 人、この他にナイジェリア (7 人)、ガンビア (5 人) などがいた。以上の子どもは、難民・避難民の子どもと考えられるが、東欧の EU 加盟国出身の子どもは比較的少なく、一番多いポーランド出身の子どもでも小中学校合わせて 8 人だった。これらの奨学金は、通訳を雇ったり、辞書を購入するなどの用途で、学校がまとめて使用していた。

EMPSU のもうひとつの役割は、それら「ニューカマー」生徒が在籍する公立学校、主要には小学校に対する助言及び直接支援だった。EMPSU の主要メンバーは、公立学校で直接的に英語教育を担う巡回教員と「追加言語としての英語 (EAL[English as Additional Language]) アドバイザー」とよばれる専門家だった。彼らは、イングランド、インド、イラン、クルド、フランス出身者から構成されており、必ずしも「ニューカマー」の子ども

の出身地と一致していなかった。そのためか、生徒奨学金だけを受け取って、EMPSU の巡回や助言を受けないという公立学校もあり、公立学校は EMPSU の「サービス」を、必要に応じて学校予算の中から「購入」していた。この点は、日本の現在の「ニューカマー」をめぐる教育に、各地域において教育委員会が果たしている中心的な役割とは異なっている。

ウォレン氏は「英語を追加言語 (EAL[English as Additional Language])」とする、あるいはバイリンガルの子どもを 3 つの集団に分けていた。すなわち、①バングラディッシュ、パキスタン系を中心とした、英国内で育ったが、英語ではない言語を家庭で用いる子ども、そして、②外国の教育制度の中で育ち、英語を理解できない子ども、最後に、③十分な教育制度が存在しない国から来た難民・避難民の子どもである。EMPSU が支援する子どもは、主要には②と③で、ほとんどは③の子どもだった。他方で、①の子どもを対象にした教育実践は、長い時間をかけ、学校単位で発展し「確立」しているのだとウォレン氏はいった。その「確立」した教育実践を観察したいといった私に、それなら訪問してみるとよいとウォレン氏が紹介した学校が、スモール・ヒース中学校だった。

(2) 「民族学校」における成績——「オールドカマー」をめぐる教育

a スモール・ヒース中学校の教育

スモール・ヒースは、スパークブルック内の地区の名前である。2001 年の国勢調査によると、地域の人口の 50.6 パーセントをパキスタン系住民が占めている (Abbas 2006: 9)。バーミンガムで暮らすパキスタン人は、ミールプール地方出身者が大多数を占め、その地方には、3 世代が単一世帯に同居するような「拡大家族」を形成して暮らす習慣があった。宗教的には、彼らはイスラム教のスニ派に属していた (Abbas 2006: 4)。彼らの信仰心は篤く、バーミンガム市に公式的に申請されたものだけでも、1990 年から 2002 年の間に、新しく 300 ものモスクの建設が計画され、55 のシーク系、12 のヒンドゥー系の宗教施設と比べても、顕著に多い数だった (Abbas 2006: 15)。

スモール・ヒース中学校は、先にその過程について触れた、英国内で初めて「国庫維持学校」として認められた学校である。バーミンガム市が、その認可の過程について起訴するほど、とりわけ地方政府との関係で対立的なものだった (Meredith 1989)。私が 2005 年秋に同校を訪問した時、1998 年の法改正で「基金学校 (Foundation school)」と名を変えてはいたもの、依然として地方政府とではなく中央政府と直接的な関係を持つ学校として運営されていた。当時のスモール・ヒース中学校には、1,100 人の生徒が在籍し、その 99 パーセントがモスレム、98 パーセントがパキスタン人だった。校長のピーター・スロウ先生は、スモール・ヒース中学校を、「継承文化に強い誇りを持つ」子どもたちが在籍する「モノカルチャー」な学校と表現した。

同中学校の在籍生徒の 90 パーセント以上は、英語を用いない家庭で育つ EAL の学習支援が必要な生徒だった。彼らは、「学習支援チーム」にサポートされていた。そのチーム・リーダーのスブヒ・ゾラ先生は、1978 年に学生ビザで来英したイラク人で、その後イラクと英国を行き来しているうちに祖国で戦争が始まり、今でも英国から特別在留許可を繰り返し受けつつ滞在している外国人だった。彼は、バーミンガムにある大学から応用言語学の PhD を得た EAL 教育のプロフェッショナルであり、イラクで大学教員をした時期もあったが、子どもと一緒に働くのが好きだということもあって、中学校の教師という現在の仕事に就いたとのことだった。

ゾラ先生によると、「学習支援チーム」の構成は、14 人の学習支援教員、4 人の学習メンター (Learning Mentor) (後述)、4 人の生活指導 (behaviour support /pastoral care) 教員から構成されていた。教員助手 (TA[Teaching Assistant]) も多数いると言った。それとは別に、家庭と学校との間の連絡係として、バイリンガルの「リエゾン・スタッフ (Liaison staff)」が働いていた。「基金学校」であるスモール・ヒースは、当該学校教職員採用の権限を持っており、学習支援チームの教員らは、在籍する子どもの成績向上ニーズに応じて、学校理事会の決定に基づき採用されているとのことだった。

スモール・ヒース中学校は公立学校であり、その教育成果は、他の公立学校同様、主要には在籍する生徒の成績により測られる。ここでは、中学校の初学年である7年生（KS3）で実施される「レベル分けテスト」に基づき、生徒を「下位レベル」・「中間レベル」・「上位レベル」の3つの層に区別し、レベルの中でさらに3つのクラスに分ける、というようにクラスが編成されていた。学習支援チームは、下位レベルの100名程度の生徒を主に支援し、特にKS3（中等教育の前期）の子どもには、小学校レベルの教育に遡り、キャッチアップを助けていた。教室では、1人の教員と1人以上のTAが協力してクラス全体の子どもの学習を支援する方法が多かった。その他、「特殊教育ニーズ（SEN[Special Educational Needs]）」を持つ子どもの学習支援として、1人の子どもに1人の教員をつけるという方法や、2人の教員が一つのクラスに入る方法もとられていた。

スモール・ヒース中学校がKS4の生徒に提供する授業は、まず必修科目として、英語、数学、科学、デザインと技術、宗教教育、保健体育が提供され、「シティズンシップ」は科目としては提供されていなかった。加えて選択科目として、歴史、地理、美術などGCSEの一部の試験科目が提供されており、「現代外国語」としては、ベンガル語（バングラディッシュの国語）、ウルドゥ語（パキスタンの国語）、フランス語のコースが準備されていた。その他、GCSEのレベルに相当するGNVQ（一般職業資格[General National Vocational Qualifications]）（ビジネス、応用ICTなど）のための、更に、次に例示するような、より下位レベルのさまざまな資格を取得するための12コースを、追加的に設けていた。

スモール・ヒース中学校では、多様な科目を含むGCSE科目に加え、より基礎的な科目を提供することでレベルとしてもより広範に、在籍する子どもの学習が促進され、また成績として測定されていた。私は、KS4の10年生の下位レベルクラスを対象に、コンピューター室で実施されていたBCAL（Basic Computer Assisted Literacy）の授業を観察した。BCALは英語の読み書きなど、コンピューターの基本的なリテラシーを高めるコースで、コースの修了と同時にASDAN（Award Scheme Development and Accreditation Network）という団体

の認める資格を取ることができるということだった。その資格は、「国民資格枠組みレベル [National Qualification Framework Level]」（後述）によれば、GCSE の下のレベルに位置づけられているが、スモール・ヒースでは、GCSE レベルに到達できない子どもがこのコースを履修していた。

このスモール・ヒース中学校に在籍する子どもの成績は、バーミンガム平均より少し上位にあった。GCSE5 科目の A*から C に相当する成績をとった子どもの割合は、2004 年に 54 パーセントだった（バーミンガム平均は同年 51 パーセント）。この数字は、先に述べたパキスタン系生徒の平均（36 パーセント）と比べるとはるかに高かった。また、「付加価値（Value Added）指標」（KS3 から KS4 の間に、子どもの相対レベルをどれだけ向上させたか）においては、スモール・ヒース中学校は、全国で上位 5 パーセントに入るほどの成果をあげていた（Ofsted 2006: 2）。このように「モスレムの学校」ともいえるスモール・ヒースに在籍する子どもの成績は、民族文化的な共通性を持つ専門家の支援により、顕著に高められていた。

b アルヒジュラ中学校の教育

このスモール・ヒース中学校とは別に、バーミンガムではモスLEM 団体が設立した「信仰学校」が、これも公立学校として、すなわち先に多くの申請が認められなかった事例として検討した「有志援助学校」として、2 校運営されていた。それは、アルファーカン小学校とアルヒジュラ中学校だった。モスLEM 団体の設立する信仰学校が、「有志援助学校」として認められるまでにはより時間がかかったが、結局 1998 年に認められた。アルファーカン小学校は、その時最初に認められた公立の信仰学校のひとつだった。他方で、私が 2005 年春に訪問したのは、アルヒジュラ中学校の方だった。このアルヒジュラ中学校は 1988 年に、バーミンガムで最も古い巨大モスク、セントラル・モスク（Gale 2004: 19-23）の中の 3 部屋を借りて授業を開始した。その後、同学校の生徒数は増加し、1997 年に 1994 年に閉鎖

された中学校の校地と校舎を取得した上で、1999年に「有志援助学校」化を申請し、2001年に正式に認められた³⁷。

「信仰学校」であるアルヒジュラ中学校の教育は、スモール・ヒース中学校に比べ、イスラム教に基づく教育としての性格がより際立っていた。アルヒジュラ中学校には、男子部と女子部に分かれて、およそ280名の生徒が在籍していた。男子の制服は、一般的な公立中学校の制服との違いはなかったが、女子は、白のヘジャブ（スカーフ）をかぶり、足首まである長さのロング・スカートをはく、というスタイルだった。「有志援助学校」の地位が認められているアルヒジュラでは、イスラム教礼拝が認められ、宗教教育として「コーラン教育」が実施されていた。また、教育課程それ自体も、例えばダーウィンの進化論批判なども奨励されるなど、全般的に「イスラム化 (Islamise)」されているとのことだった。

それでも彼らのGCSEの成績はかなり高かった。2003年のGCSE5科目以上でA*からCグレードをとった生徒の割合は82パーセントに上っていた。この学校の人気は高く、60人の新入生の募集に1000人以上が応募した (Ofsted 2006: 1)。2007年9月の現在、英国における2万1,000の公立学校の約3分の1が信仰学校としての「有志援助学校」であり、大多数がキリスト教系であるが、残りの48校のうち37校がユダヤ教、7校がイスラム教、2校がシーク教、1校がギリシャ正教、1校がセブンスデー・アドベンチスト（第7日安息日再臨派）の学校である。一般的に、信仰学校に在籍する子どもの成績は高く、BBCの報道によると、1998年まではそれに慎重だった政府も、今では「有志援助学校」としての「信仰学校」を増やそうとしている³⁸。

モスレムの「民族学校」ともいえるこれらの公立学校は、「民族文化」を継承するだけでなく、在籍する子どもの成績を上げる、あるいは高く維持することに成功しており、民族的少数者の子どもが、英国社会において将来より多くの機会を得て生きる準備を整えるこ

³⁷ 2009年5月22日時点で、アルヒジュラ中学校のホームページを参考にしたが、2012年1月20日現在削除されている。

³⁸ British Broadcasting Cooperation, “Faith schools set for expansion”, London (Retrieved 20 January 2012, <http://news.bbc.co.uk/1/low/education/6986398.stm>).

とに、積極的に貢献している、と一面ではいえる。しかし、フィールドワークを振り返り私が反省するのは、スモール・ヒース中学校と、アルヒジュラ中学校の「シティズンシップ」科目の実践を観察しなかったことである。スワン報告がいう「多元主義的な社会」としての英国社会を生き、あるいは、より公正な差別のない社会としてそれを形成する「政治的リテラシー」あるいは「シティズンシップ」としての「政治文化」を、すなわち既存の「政治的コミュニティ」を「公共化」する能力を高める機会を、これらの学校が在籍する子どもにどのように提供しているのかを、確かめるべきだった。

(3) 「移動コミュニティ」の「排除」——「ニューカマー」をめぐる教育

a 「ニューカマー」としての難民・庇護希望者のバーミンガムへの移動と居住

バーミンガムには、相当数の難民・庇護希望者が居住していた。1999年の「入国・庇護法」は、庇護希望者の一時庇護のためのプログラムを導入し、その一環として住居の提供等を目的とした「分散政策」が始まった。バーミンガムはその分散先の1つになったことで、居住する庇護希望者の数が急激に増えた (Zetter et.al.: 63)。その数は、難民の数も含め2000年に7,700人、2003年には2万7,000人に上った (Phillimore et. al. 2004: 67)。2003年現在、バーミンガムに居住した約3万人の難民・庇護希望者は、83の異なる国籍をもつ人びとで、多い順にイラク (26.7%)、イラン (9.7%)、ソマリア (8.2%)、アフガニスタン (7.2%) だった (Phillimore et. al. 2004: 71-73)。

バーミンガム市の行政上は、主に彼らが「ニューカマー (Newly arrivals)」と呼ばれていた。その「ニューカマー」が多く居住する地域は、一部は旧植民地出身者である「オールドカマー」と重なるが (図2-5参照)、ソーホー (Soho)、アストン (Aston) により多く、それらの地区では3パーセント以上の人口が、難民・庇護希望者で占められていた (Phillimore et.al.2005: 57-69)。ウォレン氏によれば、難民・庇護希望者が多く在籍する公立学校は、彼らの居住地から少し離れた、より中心部に近い、ネチェルズ (Nachells)、エッジバストーン

(Edgbaston)、レディウッド(Ladywood)にあった。

b ハートランズ・ハイ中学校の実践

私は、ネチェルズにある中学校であるハートランズ・ハイ中学校を、2005年の秋に訪ねた。EAL コーディネーターのガービ・ワドハン先生は、アジア系の女性で、1年前に着任したばかりの科学を専門とする教員だった。彼女によれば、現在 EAL 教育を受けている子どもは、主要には難民・庇護希望者、特にソマリア人が多く、その他、ポーランド人、ラトビア人、コソボ人、スウェーデン人（ソマリア系）、パキスタン人、バングラディッシュ人、中国人などだった。ハートランズ・ハイ中学校に、EAL 生徒のための「英語学級」が設置されたのは 3、4 年前のことであり、「ニューカマー」の入学を受けてのことだった。ハートランズ・ハイ中学校には、現在 EAL 教育を受けていない子どもも含めると、20 言語以上の異なる母語を用いる生徒が在籍している、とワドハン先生はいった。

ハートランズ・ハイの EAL 教育は、3 章で検討する日本の「ニューカマー」を対象にした「日本語適応学級」の指導と似ており、会話中心の「サバイバル英語」を、期間を区切り集中的な方法で身につけさせることだった。日本の「日本語適応学級」にあたる「英語クラス」を担当するのは、コーディネーターであるワドハン先生とは別の 2 人の EAL 教員と、ソマリア語、北京語、ウルドゥ語（パキスタンの国語）、グジャラティ語（インドの公用語）、パンジャビ語（インドの公用語）話者の TA だった。当時はこれに加えて、ポルトガル語の通訳も働いていた。

ハートランズ・ハイは、入学を希望するすべての子どもを直ちに受け入れておらず、彼らはまず「ウェイティング・リスト」に載せられ、通常は 1 カ月に一度、およそ 10 人の子どもに限定し入学許可を出していた。入学が許可された「ニューカマー」は、まず英語力のアセスメントを受け、原則、学年にかかわらず英語力に応じて、5 人から 6 人ずつ 2 つの「英語学級」に割り振られていた。「サバイバル英語」コースは通常 4 週間だった。第 1 週目は

「英語学級」にだけ参加し、2 週目からは「原学級 (mainstream class)」で体育や数学などの授業に参加することになっていた。教科に関連する英単語を学び始めるのは 3 週目だった。「原学級」に完全に移行した後は、放課後に持たれる「宿題クラブ」へ参加することが促され、彼らの成績は追跡されていた。

ハートランズ・ハイで入学許可を担当していたのは、「インダクション・メンター (Induction Mentor)」として働くレイチェル・バッキンガム氏だった。インダクション・メンターは、在籍する生徒の移動性 (mobility) の高い学校で、「入学許可とインダクション (初期適応の援助) という限定された役割を責任を持って果たす」(DfES 2003: 30) 専門家だった。そこで言及された「移動性の高い集団」とは、子どもの権利条約委員会が、英国政府に教育成果の格差を懸念した集団と一致しており、「民族的少数者」の他、国内移動するロマ・アイルランド系の移動民、難民・庇護希望者、住居の提供を政府から受ける監護下の子どもやホームレスなどの「社会的に恵まれない子ども」、更に退学者である (DfES 2003: 7)。「移動性 (mobile) コミュニティ」とも称される彼らの成績は、「安定性 (stable) コミュニティ」の子どもと比べて深刻に悪かった (DfES 2003: 11)。

「ニューカマー」は、確かに移動性の高い人びとである。ある調査によれば、庇護希望者については、今後バーミンガムを 1 年以内に去ると回答した人が半数以上を占め、難民でも、2 年以内と答えた人が半数以上を占めた (Phillimore et.al.2005: 56)。ハートランズ・ハイは、600 人ほどが在籍する中学校であるが、1 年間の間に 200 人もの生徒が入れ替わり、また転入者のほとんどが海外からで、英国の学校に通ったことのない子どもだった。バッキンガム氏によれば、彼らに 4 週間で「サバイバル英語」を身につけさせるのが EAL コーディネーターや EAL 教員の役割であり、インダクション・メンターの役割は、生活支援 (pastoral care) によって、祖国での困難を逃れ移動してきた子どもに「ここは安全で、安心できる場所なのだ」という感覚を持つことを助ける」ことだった。

バッキンガム氏は、入学許可を出した、あるいはこれから出そうとする全ての家族と面

接し、家族の英語力も確かめるのだといった。そして、必要な家族には「家族識字学級」への参加を呼びかけていた。ハートランズ・ハイでは、中央政府の教育担当省の関連機関で、資格取得を主な目的にした継続教育に責任を負う、学習技能評議会(Learning Skill Council)の補助金を得て、15人から20人が参加する家族識字学級が、平日の午前中に開講されていた。そこには国際移動者の家族だけでなく、英国生まれの家族も参加していた。平日の午前中にそれほど多くの参加者が得られるのは、バッキンガム氏によれば、ハートランズ・ハイが、就職が禁止されている庇護希望者、またその他失業者が多く暮らす貧困地区に位置する学校だからだった。

バッキンガム氏は個人オフィスを持っており、私がインタビューしている1時間ほどの間に、3人の子どもが訪ねてきた。ジンバブエから9か月前に避難してきた女子、英国人の白人女子、アジア系のニューカマーの男子だった。「教室の友人とうまくいっていない」子どもたちが、休み時間になるとバッキンガム氏のオフィスにしばしば来るのだといった。バッキンガム氏の役割は、日本の「日本語指導適応学級」に加配された教員の役割とも似ていた。このハートランズ・ハイのGCSEの全体的な成績はバーミンガム平均をかなり下回っていたが、向上はしており、2003年に26パーセントだった、GCSE5科目以上でA*からCグレードを取れた生徒の割合が、2004年は32パーセント、そして2006年には、2001年現在のバーミンガム平均(48パーセント)に匹敵する水準になっていた。

c ピューピル・コネクトの実践

他方、KS4の学齢期(14歳から16歳)にあたる「ニューカマー」の子どもには、公立中学校ではなく、資格の取得を目的とした継続教育機関で教育を受ける例があった。バーミンガム市には、「ピューピル・コネクト(Pupil Connect)」という、何らかの理由で公立学校に就学していない子どもに、継続教育機関などの代替的な教育機関を紹介する機関があった。1996年「教育法」は、地方政府に対し、公立学校から「排除」された子どもに、適切

な代替的な教育機会を提供する法的義務を課していた。バーミンガムでは、この義務に対応する機関として、ピューピル・コネクトが運営されていた。私はこのピューピル・コネクトのマネージャー、ニッキー・マーチン氏に話を聞いた。

バーミンガムでは、2004-2005 年度に公立学校に在籍できなかった 965 人の子どもが、ピューピル・コネクトの支援を受けていた。全体の 6 割を占める子どもは、無期停学の処分を受けた子ども、あるいは不登校の子どもだった。他方、全体の約 4 割を占める 381 人 (39.5 パーセント) が、バーミンガムに転入してきた生徒であった。その内訳は、海外から直接の転入者が多く 167 人 (43.8 パーセント)、それとは別に難民や庇護希望者 (「拡散政策」の対象になった者など) が 52 人 (13.7 パーセント)、その他は国内移動者 (国内で公立学校に通った経験のある者) だった。すなわち英国では、すべての子どもに義務教育が適用されているにもかかわらず、難民・庇護希望者を含む、移動性が高いという特徴を持つ国際・国内移動者は、公立学校で教育を受ける機会を逸しがちであった。

地方政府は、義務教育期にありながら公立学校で教育を受けられないこれらの子どもに、代替的な教育を受ける機会を 20 日以内に確保する義務を負っていた。2004-2005 年度、ピューピル・コネクトに支援を受けた 965 人の生徒のうち、841 人 (87.2 パーセント) が代替教育機関に実際に就学できた。しかし、マーチン氏によれば、継続教育機関がいつでも子どもを受け入れてくれるわけではなく、例えば 2004-2005 年度に、法が定める 20 日以内に代替教育機関に学籍を得られた子どもは 77 パーセントで、残りの子どもは学籍を得るまでにそれ以上の日数がかかった。また学籍を得ても、当該年度中在学し続けられた生徒は、650 人 (67.4 パーセント) と限られていた。

ピューピル・コネクトの紹介によって、2004-2005 年度に代替教育機関に在籍していた 11 年生 (義務教育期の最終学年) の生徒 (589 人) のうち、232 人 (39.4 パーセント) が 442 個の資格 (accreditations) を取得した。英国では、教育担当省が認める「資格枠組みレベル (NQFL [National Qualification Framework Level])」として、数千にも上る資格が 9 のレベル

に区別され、相対化され関連付けられている³⁹。442 個の取得された資格のうち、中等教育修了レベルである GCSE に相当するレベル（レベル 1、2）の資格数は 35（7 パーセント）に過ぎず、それより下位のレベル（エントリーレベル）に相当しそうな資格数は 285（64 パーセント）、その他は、NQFL に対応しない資格（教育機関の内部資格等）だった。250 人（42.4 パーセント）については何の資格もとれず、107 人（18.2 パーセント）については情報が得られなかった。

ピューピル・コネクトで働くのは、スモール・ヒース中学校でも働いていた「学習メンター（Learning Mentor）」で、彼らがそれぞれの子どもに個別の教育課程を作成していた。学習メンターは、「生徒、教師、親、保護者、家族、学校、その他関係機関と共に働き、支援ネットワークを構築することを助ける」役割を果たす、中央政府が認める資格を持った専門家だった。彼らは、生徒らにとって「信頼できる、気軽に相談できる、評価されない、現実的な支援者」であり、と同時に子どもにとっての「ロール・モデル」また「友人」でもなければならない、とされていた（DfES 2002: 8）。マーチン氏によれば、ピューピル・コネクトのメンターは、それぞれに約 100 人の多くの子どもを担当し、家庭訪問し、子どもものの代替教育機関への出席、素行、成績等を追跡調査する役割を担っていた。

d ピューピル・コネクトの実践の背景

ピューピル・コネクトが相談を受ける子どもは、公立学校を「排除」された子どもである。その学年は、KS4 が大半を占め（98.4 パーセント、950 人）、中でも 11 年生（66.1 パーセント、638 人）が最も多い。公立学校は、義務教育期の最終学年にあたる子どもを「排除」する傾向にあるようである。その理由として、マーチン氏は、その子どもらが公立学校の教育成果を測る GCSE を受験する学年であることを挙げ、公立学校は当該学校の評価を下

³⁹ Directgov, “Qualifications: what the different levels mean”, London: Her Majesty’s Government (Retrieved 20 January 2012, http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG_10039017).

げそうな子どもを「排除」するのだと言った。ウォレン氏によれば、一般的な公立学校において、定員に空きがある中での入学拒否は違法であり、入学を拒否された者がその不当性を申し立てる手段もあった。しかし、バーミンガム市が公立学校の入学拒否を批判する「手紙」を受け取ったのは、この10数年のうちにたった2回であり、その「手紙」も公式的な申し立て手続きに発展することはなかった、とウォレン氏は言った。

英国の義務教育は、先に確認したように、すべての子どもが対象になるものの、日本とは異なり、公費により運営されている学校への就学を意味しない。先にも触れたように、1944年「教育法」は、「義務就学年齢の子の教育に関する親の義務」を、「義務就学年齢の全ての子の親が、学校への定期的出席又はその他の方法で、子どもの年齢、能力、素質に応じた効果的な全日制教育を、子に受けさせる」ことと定めている(35条、36条)。すなわち、親に課されている義務は、その子を公立学校に在籍させる義務ではなく、「その他の方法」を含むあらゆる方法で、全日制の教育を受けさせることである。この規定は、英国の公立学校に在籍する子どもに対する停学措置を是認するものであるように思われる。しかし、ウォレン氏によれば、停学措置を受けていない子どもの「排除」を公立学校に認めるものではないようであり、それにもかかわらず英国では、一種の「常識」として、「排除」されている。

この現状に関連して、ウォレン氏とマーチン氏だけでなく、次に検討する「補習学校アドバイザー」であるアリソン・フォーブス氏も懸念していたのは、スモール・ヒースの古い工場跡を利用して、6、7年生(小学校の最終学年と中学校の初学年)の学齢に相当するソマリア人50人が教育を受けている事実だった。2002年「教育法」によれば、5人以上の子どもを教育する学校は、「自主学校」として登録する義務を負う(第10部1章159条)⁴⁰。

⁴⁰ 2002年「教育法」によると、5名以上の義務就学年齢の児童か最低1名の特殊教育あるいは監護を必要とする児童に全日制の教育を提供する学校(第10部1章168条)は、イングランドの場合は国務大臣にウェールズの場合はウェールズ国民議会に、「学校名と住所」、「所有者」、「児童年齢」、「児童数」等を登録し「自主学校(Independent school)」として運営しなければならない(158条から161条)。

しかし、マーチン氏によれば、登録すれば教育の質を問われ廃校にされかねないため、その学校は無登録のまま運営されているのだといった。マーチン氏は、彼らはおそらく居住地の公立学校に入学を拒否された子どもたちであり、親たちは、慣れない土地で子どもを一人でバスに乗せ市内の遠く離れた学校に通わせたくなかったのだろう、と推測していた。

「オールドカマー」が彼らの「民族コミュニティ」のための公立学校を持つ反面で、バーミンガムには、「ニューカマー」の子どもの中に、義務就学期にあっても、公立学校で教育を受けられない子どもがいた。成績に基づき教育成果を厳しく問われ、中央政府が定める成績目標を達成できない場合は閉鎖の危機にさらされる公立学校は、すでに在籍している子どもの教育の機会をとにかく守るために、「ニューカマー」の子どもを排除している、というのがウォレン氏の見解だった。加えてウォレン氏は、親が公立学校と共に「凝集性」を高めようとする「ローカル・コミュニティ」と、地方政府が目指す「ローカル・コミュニティ」は違うのだとも言った。英国の現状からは、前者の、より狭い「地域コミュニティ」とは、「拡大家族」としての「民族コミュニティ」のことだといえるだろう。その「凝集性」だけを高めようとするのは、後者の、より広い「地域コミュニティ」、すなわち民族的に多様な人びとが共に帰属可能なコミュニティ形成を脅かしかねない。

(4) 民族的少数者の文化継承の機会——「補習学校」の実践

a 補習学校を対象にしたバーミンガム市の実践の背景

先に触れたように、英国では、「有志援助学校」になる「信仰学校」が増えつつあるが、信仰学校で教育を受ける子どもは、全国的にみるとわずかである。他方で、英国で暮らす国際移動者にとって、より一般的な民族文化の継承の機会、スワン報告の「多文化教育」の構想に関連し2節でも触れた、「補習学校」である。国際移動者が集住する地域の地方政府は歴史的に、国際移動者の団体に対し、補習学校の運営費を補助したり、公立学校校舎の補習学校としての利用を認めたりしてきた (Maclean 1985: 341)。バーミンガム市も、1960年代から補習学校運営に補助金を出してきた。2005年当時、バーミンガム市は「補習学校コーディネーター」を通じて、バーミンガム市から補助金(1,250ポンドから3,000ポンド)を受け取っているおよそ100の補習校(団体)を個別に訪問し、その実践内容を確認していた。

その背景には、2002年「教育法」が、地方政府、公立学校、継続教育機関に、「教育を受ける子どものために安全な環境を提供」し、「重大な危害を加えられている、あるいはそのリスクの高い子どもを特定し、彼らに安全を確保するための適切な行動」をとる義務を定めたことがあった。そこで地方政府は、「子どもの保護」のための地域戦略を策定し、子どもの生活全般にかかわる複数の主体の活動を監督し調整する中心的役割を担うこととされ、特に「公立学校教育の外」で実施されているあらゆる教育的活動に責任を負い、危機的な状況におかれた子どもを保護する役割を果たすこととされた (DfES 2004c: 14-17)。

この法に先立つ、また深く関連する英国政府の計画が、「一人ひとりの子どものために (Every Child Matters)」だった。これは、1991年にコートジボワールで生まれ、家族と共にフランス、英国へと国際移動したビクトリア・クリンビーが、家族に虐待され、1999年に8歳で殺された事件の調査報告を受けたプロジェクトだった。報告書では、彼女は継続的に虐待を受けており、搬送先の病院がそれを疑ったにもかかわらず、治療が終わる度に家族

のもとに返されていたことが問題にされた。この報告を受け英国政府は、「子どもの生活にかかわる全ての組織が、新しい方法で情報を共有し共に働」くと宣言し、「一人ひとりの子どものために」計画を始動させた。

その計画は、子どもの虐待防止にとどまらない、「子どもの福祉」を目的としたより広い計画である。そこでは、「健康であること——身体的、精神的健康と健康的な生活様式を享受する」こと、「安全であること——害悪やネグレクトから守られること」、「(権利を) 享受し達成すること——生活の中から最も多くのもので得て (得るために)、広範な技能を発達させること」、「積極的に貢献すること——コミュニティや社会に、そして反社会的で暴力的な行為に関与しないこと」、「経済的福利——社会・経済的な不利益を克服し、潜在能力を完全に発達させること」が計画の目標として掲げられた (the Chief Secretary to the Treasury 2003: 13-14)。

b バーミンガム市の補習学校を対象にした実践

バーミンガム市のウェブサイトによると⁴¹、2003-2004 年度に市の補助金を受け取った補習学校は、全部で 107 校あった。その内、最も多い学校がパキスタン系の子どもを教育する学校 (30 校) で、これにインド系 (23 校)、バングラディッシュ系 (20 校) が続き、南アジア系の学校が多かった。これにカリブ系 (12 校) が続いた。バーミンガムではその他に、ボスニア、中国、ギリシャ、イラン、イラク、アイルランド、韓国、ポーランド、タミル、ベトナム、イエメン、ソマリアなど、民族的背景についても国際移動の時期についても多様に異なる背景を持つ国際移動者が、補習学校を運営していた。調査当時、バーミンガム市に「補習学校コーディネーター」として任命されていたのは、カリブ系のアリソン・フォーブス氏で、彼女は小学校の校長経験者だった。私は、彼女の補習学校訪問に同行させてもらうことが許された。

⁴¹ 2009 年 5 月 6 日時点で、バーミンガム市のホームページを参考にしたが、2012 年 1 月 20 日現在削除されている。

フォーブス氏が訪問先で、学校関係者への面談を通じ確認したことは、クラス数と生徒の数の数、授業の頻度と時間、施設・設備、教材、教育目的と成果、子どもの基本情報、出席・目的達成の記録、「安全・健康」（火災責任者、応急処置等）・「素行・態度管理」・「保護」（虐待の申し立て等への対応、他、犯罪者登録を含む）に関する方針とその実施、公立学校との連携、民族団体との関係などであり、また授業の様子も観察した。子どもの安全等にかかわる「方針」については、明文化され実施を証明できる書類を、訪問時まで準備しておくことを、手紙で前もって求めていた。またフォーブス氏は、訪問の際に、補習学校関係者を対象にバーミンガム市が提供している研修コースについて紹介し、積極的に出席するよう求めた。

これら一連の調査の結果は、各学校に対し、運営改善のためのアドバイスと共にフィードバックされた。そこでなされた助言は、次に表 2-10 として示す、バーミンガム市が補習学校に期待する段階的「発展」に基づくものだった。バーミンガム市が定めた「発展」の段階と、それに対応する助言は、日本における「ニューカマー」の、特に日系人の子どもの教育機会として設立・運営されている「外国人学校」について、日本の地方政府が「補習学校」化を期待し、助言を考える際の参考になるように思われる。

表 2 - 1 0 補習学校の発展 (2005 年)

出現期 (emergent)	
■ コミュニティの教育ニーズの特定	■ 教師－生徒－親の間のポジティブな関係
■ 対象集団、目的の明確化	■ 読み書きと会話に焦点を絞り、教育内容を発展させる
■ 民族団体による支援の成文化	■ 地方政府主催の訓練コースに教師が参加するよう促す
■ 生徒の登録・出欠の管理	■ 「子どもの保護」に関する手続きを発展させること
■ 生徒が望んで定期的に出席すること	■ それぞれの年齢集団に適した、基本的な教材を準備すること
■ 事業主、教師、ボランティアなどスタッフが犯罪者登録の証明を得る	■ 地域の関係機関と連絡を取り合い、補助金を得る機会を探すこと
■ 「健康と安全」に関する手続きを整える	
発展期 (advanced)	
■ 活気を保てる程度の生徒数の確保	■ 「安全・健康」、「保護」に関する諸方針について、政府の情報を確認し、毎年更新する
■ 公立学校との連携と生徒の情報の交換	■ 生徒の能力の発達を助ける
■ 親と民族団体からの引き続きの支援	■ 教材を発展させる
■ 地域の関係機関から実際に補助金を得ること	■ 成績の向上を助ける
■ 生徒の評価	■ ITの利用を拡大する
■ 教師が地方政府の訓練コースに参加し、実践を改善する	■ 地方政府の観察訪問を受け入れ、助言に対応する
	■ 学校の自己評価の手続きをつくる
確立期 (established)	
■ 良好な学習環境を整える	■ 方針に基づき、生徒の授業態度／素行の管理の質を高める
■ 公立学校との連携を確立し、拡大させる	■ 生徒数を維持する
■ 教師とボランティアに対する、独自の訓練プログラムをつくる	■ 生徒のニーズに即した教材を開発する
■ 生徒の褒賞制度	■ 「機会(人種など)平等」に関する方針と手続き
■ 民族コミュニティを祝福するイベント	■ すべての教師、ボランティア、事業主が地方政府の訓練コースの少なくとも1セッションに参加
■ 補習学校間、他の民族団体との連携	■ 地方政府の助言に、より積極的に対応
■ 文化、言語教育をナショナル・カリキュラムと関連付ける	■ 観察訪問を受け入れ、求められた書類を提供すること
■ 登録と成績の情報を適切に管理する	■ 自己評価の手続きを発展させること
■ 社会見学や遠足の機会をもつ	

出典：フォーブス氏提供資料から加藤作成

c 補習学校の実践——中華系の補習学校とパキスタン系の補習学校

フォーブス氏に「確立期」と評価された学校のひとつが、中華系団体「海外華人協会 (Overseas Chinese Association)」が運営する補習学校であり、公立学校で成績として測定される能力を高める、すなわちナショナル・カリキュラムの科目と直接的に関連する「外国語」としての「民族文化」を継承している学校だった。この補習学校は、継続教育機関であるジョセフ・チェンバレン・シクスフォーム・カレッジの建物で、毎週日曜日に開校さ

れていた。教育内容は、北京語、広東語の教育が中心で、学齢期に入る5歳以上の初心者から、大学受験資格試験であるGCEの上級レベル（Aレベル）まで、民族的背景を問わず言語を学びたい人は誰でも授業を受けることができた。

全400名が、能力と目的別のクラスに振り分けられ、一クラス8人から23人を、23人の教師が教えていた。教材は、GCSEやGCEに対応したものを扱い、英語で中国語を教える教授スタイルがとられていた。当時直近のAsレベルのテスト（GCSEの特定の科目において、その合格がAレベル受験の条件になるテスト）には22人全員が合格し、Aレベルには、1人を除き全員がパスしたと報告されていた。中国語を学ぶ子どもは、バーミンガムを含むより広い中西部全域から通学しており、中には16世紀に創られた、地域で一番の名門校とされる「パブリック・スクール」、キング・エドワーズ学校に通う子どももいた。

だが先にも触れたように、バーミンガムにある補習学校で数が最も多いのは、南アジア系コミュニティの補習学校であり、その学校の多くは、子どもの信仰心を高めるための学校だった。なかでもモスクに併設されるイスラム教に基づく学校、「マドラッサ (madressah)」は、開校の頻度、また時間も長いという特徴があった。フォーブス氏の資料によると、100校の補習学校の多数を占める62校が、週当たり5時間未満の授業時間（1日か2日の開校）の学校だったが、その他、9校が週当たり5時間以上10時間未満、26校が10時間以上15時間未満、3校が週15時間以上の開校で、週10時間以上開校する29校（5日から7日の開校）はすべてマドラッサだった。

フォーブス氏は、英国政府に認められた「グッド・プラクティス」を参照しつつ補習学校コーディネーターの仕事をしていた。その実践例とは、「すべての子どものために」計画によって導入された中央政府の補助金を受けて、2002年に実施された、カークリーズ市の「マドラッサ・補習学校計画」だった⁴²。カークリーズの計画は、「ムスリムの子どもに宗

⁴² Kirklees Council, “Madressahs & Supplementary Schools Project”, January 2007, Kirklees (Retrieved 20 January 2012, <http://www.kirklees.gov.uk/community/health-care/childrenandfamilies/parentsupport/>)

教・文化を継承すると同時に、彼らを理想的な市民（model citizen）にする」学校へとマドラッサを導くことを目的に、より直接的には、マドラッサで学ぶ子どもが受ける体罰を防止する目的をもって、民族団体と協力し推進された。フォーブス氏によれば、バーミンガム市も、マドラッサでの体罰について懸念を持っていた。

フォーブス氏に同行し、私はスモール・ヒース近くのバルサル・ヒースにある、ハンザ・モスクに併設された建物で開校されていたマドラッサを訪ねた。そのマドラッサは、6歳から16歳のおよそ90人の男子を対象に、平日の毎日16時30分から20時まで開校されていた。広い空間はカーテンで間仕切りされ、髭を蓄えた1人の教師を前に、モスレムらしく正装（白い帽子に長いゆったりした白服）したおよそ10人の子どもがそれぞれに着席し、体を揺らしながらコーランを読んでいた。このマドラッサでは、このような宗教的儀式的他、週2回、ウルドゥ語コーランの読み書き、会話の授業を行っていた。これに対しフォーブス氏は、コーランを使ってウルドゥ語を学ばせるのではなく、「現代外国語」の教材を使ってウルドゥ語を教えるようにと促していた。

このようにバーミンガム市は、子どもの権利に関する英国政府の基本方針を背景に、補習学校の教育に積極的に関与していた。それは、補習学校で学ぶ国際移動者の子どもの基本的な権利としての安全をまず守り、同時に補習学校の教育を子どもの成績の向上に資する教育の方へと導く実践だった。国際移動者の「民族文化」を継承する補習学校の教育をそのような方向に導けるのは、英国には、子どもが多様に発達させる能力を成績として測定する枠組みがあるからだといえる。また、100を超える補習学校で、国際移動者が「民族文化」を豊かに継承し、またそれを地方政府が支えているという事実それ自体も重要である。補習学校をめぐる取り組みは、日本において、民族的少数者が彼ら自身の文化を継承する機会を拡充させる際の参考になるように思われる。

おわりに

本章では、1945年から現在（2007年）までの、英国における国際移動者をめぐる教育の歴史的発展と現状を検討してきた。序章で確認したように、国際移動者に国籍が付与されるなど、日本とは異なり中央政府の政策により「政治的コミュニティ」の「公共化」が進む英国では、教育についても中央政府の政策を通じて国際移動者の権利が保障されつつあった。だが、「英国臣民」として英国に移動した「オールドカマー」としての旧植民地出身者と、彼らとは時期的にもまた法的地位としても区別されうる「外国人」としての「ニューカマー」、すなわち難民・庇護希望者あるいはEU加盟国国民をめぐる教育には、違いもあるように思われた。以下では小括として、国際移動者をめぐり、民族文化を享受する資質と「公共文化」を享受する資質を高める教育から成る子どもの教育を受ける権利が、英国でなぜ、どのように保障されてきたかを振り返る。

英国では、南アジア系の旧植民地出身者の急増に伴い、国際移動者の権利要求にかかわらず、1960年代に英語教育が始まった。その英語教育は、1980年代には「多文化教育」へと発展した。「多文化教育」の背景には、一方で、旧植民地出身者である「オールドカマー」の「英国市民権」取得の増加及び権利意識の高まりと、人種差別を禁止する人種関係法の成立、他方で、それにもかかわらず先鋭化する人種間の対立があった。民族的に多様化する英国社会の「凝集性」を高めることを目的に、英国政府の諮問に応えるかたちで提案された「多文化教育」は、本研究が重視する、民族文化と「公共文化」を享受する資質を同時に高める教育を子どもに提供する教育に関する政府の構想であり、国際移動者をめぐり現在まで続く英国社会の教育実践の基礎を、完全にではないにせよ部分的に形作っていた。

この「多文化教育」の構想の中で提起された「政治的リテラシー」は、政策形成の過程に関するより深い理解と、現状の制度・政策を正当に批判する能力として位置づけられた。スワン報告は、若者が教育を受けることを通じて「政治的リテラシー」を高め、人種差別に挑戦し社会を建設的に変革することを期待しており、「政治的リテラシー」とは、既存の

「政治的コミュニティ」を「公共化」する能力のことである。またスワン報告は、この「政治的リテラシー」を、民族的に多様な子どもが一つの学校に在籍し、授業を受け、生活を共に送ることで効果的に高められるリテラシーだと説明した。「公共コミュニティ」を形成するためのこのような能力は、現状では2002年に必修科目として導入された「シティズンシップ」教育が高めようとしており、英国のナショナルな社会だけでなく、ローカル、リージョナル、グローバルなレベルを含む多元的な社会の、いわば普遍的な「市民」の能力として明確に位置づけ直されている。

他方、民族文化を享受する資質を高める教育について、民族的に多様な子どもが共に学校で学ぶ経験を重視したスワン委員会は、南アジア系の国際移動者が要求したある特定の信仰に基づく全日制の「民族学校」の運営を、社会の「凝集性」を高める重要な契機を損ない人種間の亀裂を深めるとして認めなかった。しかしスワン委員会は、国際移動者の「民族文化」を継承する権利を尊重しなかったわけではなく、公立学校が信仰と根本的に対立するような教育実践をできる限り除去すること、また放課後に民族団体が実施する教育を、地方政府が積極的に支援することなどを求めた。実際に1980年代には、「補習学校」において、国際移動者が彼ら自身の民族文化を継承する取り組みが拡大した。スワン委員会は、一方で民族的に多様な子どもが共に全日制の公立学校で学ぶことを促進し、他方で民族別の「補習学校」の実践を支援することを通じて、子どもに重層的なアイデンティティを育む教育を可能にしようとしたといえる。

その後、ナショナル・カリキュラムが導入され、実際に「多文化教育」的視点を反映したカリキュラムが、全国的に共通に実施されるようになった。そこで宗教教育は、各地域の主要宗教の代表者の合意に基づき策定される合意シラバスに基づくことが義務付けられ、また「現代外国語」として、国際移動者の子どもの家族の言語・母語が選択可能な言語として導入された。加えて、GCSEに職業科目が追加されるなど、子どもが潜在的にもつ多様な能力を効果的に伸ばし測定する一般的な工夫も凝らされた。民族的少数者の子どもの成

績を高めることを目的にした補助金の投入の効果もあり、特にカリブ系の国際移動者の強い権利要求を受けて英国政府が取り組んできた課題である子どもの成績格差については、是正が進みつつある。

しかし、成績を重視する英国政府の政策にも、問題が認められるように思われた。それは、「政治的コミュニティ」を「公共化」する資質である「シティズンシップ」を、民族的に多様な子どもが共有することにかかわる問題である。親の教育に対する責任を強調し子どもの成績を上げる、という家族を重視する英国政府の政策は、結果的に「拡大家族」としての「民族コミュニティ」の公立学校を成立させた。バーミンガムの公立学校を例に検討したように、信仰と成績は対立的な関係にあるとはいえず、民族的に均質的な環境におかれた子どもの方が、成績を高められやすいようでもあった。しかし、民族的に多様な人びとの権利を保障する「公共コミュニティ」のアイデンティティである「シティズンシップ」が、多民族的学校における日常的な交流を通じて子どもに効果的に高められる資質であれば、教育を通じた「政治的コミュニティ」の「公共化」は、未だ徹底されているとはいえない。

続く3章では、1章で検討した日本の国際移動者をめぐる歴史と、2章で検討した英国の国際移動者をめぐる歴史と現在に関する知見を踏まえ、「ニューカマー」が急増した1990年代以降の日本の国際移動者をめぐる教育の現状を検討する。3章で取り扱う時代は、国連の人権諸条約批准の結果、外国人のより多くの権利が保障されるようになり、民族性また国籍にかかわらず「住民」の権利を保障するという言説が、広く地方政府に共有されるようになった時代でもある。本章で検討したように、英国の「多文化教育」の構想は、在日朝鮮人の子どもをめぐる「在日外国人教育基本方針」の策定と同時代的に示され、現在の英国の現在の学校教育の基礎を形作っているといえた。では1980年代に日本の諸地域で特定された、民族文化と「公共文化」を享受する資質を高める教育の両立、という国際移動者の子どもをめぐる教育課題は、「ニューカマー」の子どもが急増する現在において、どのよ

うに継承され発展しているのだろうか。

3章 日本の国際移動者の子どもをめぐる教育の現状——1990年から2007年まで

はじめに

本章では、「ニューカマー」と呼ばれる国際移動者の居住が始まり国内社会が民族的に多様化した、1990年頃から2007年現在までの時代を対象にする。そして、この時代の国際移動者をめぐる教育の経験を、日系人、とりわけブラジル人の子どもをめぐる教育と、1章でも検討した在日朝鮮人の子どもをめぐる教育を中心に、日本の国際移動者をめぐる教育の現状として検討する。「ニューカマー」と呼ばれる国際移動者の中で日系人に注目する理由は、地方政府だけでなく中央政府の政策としても、彼らに関連する政策が特に教育政策において最も「充実」しているように思われるからである。しかし結論を先に述べると、今のところこの「充実」した政策は、1章で検討した1980年代に、複数の地方政府が特定した在日朝鮮人をめぐる教育課題とは別種の教育課題、すなわち「日本語」の習得に関連する政策である、という特徴をもっている。

3章では、日本で暮らす国際移動者の民族文化と「公共文化」の享受に関わる権利の要求と、それらの権利要求にかかわる政府の教育政策の現状を、1章と2章で論じた日本と英国の経験を踏まえ、次のいくつかの側面から検討する。1節では、この間の国際移動者の権利要求と政策の背景として、国内社会の多様化の諸相と外国人の権利をめぐる「憲法レジーム」、すなわち「政治的コミュニティ」の「形式・手続き的側面」の現状を概観する。続く2節から4節では、現在の日本における「政治的コミュニティ」の「質的側面」の「公共化」の特徴を明らかにするために、まず主に日系人の子どもを対象にした日本政府と地方政府の政策を、次に、日系ブラジル人の集住地域での教育の実際として公立学校の実践と、新しい「外国人学校」としての「ブラジル人学校」の実践を、最後に、1980年代に在日朝鮮人めぐり明らかになった教育課題のその後の取り組みを検討する。

1 国内社会の多様化と外国人の権利をめぐる状況

(1) 国内社会の民族的多様化

a 人の国際移動の概観

旧植民地からの人の国際移動の後、日本への本格的な人の国際移動は、1989年の「出入国管理及び難民認定法」の改正が「定住」という在留資格を新設したことで起こった。日本政府はこの在留資格を、「難民」と認定された外国人の在留資格として、また海外で暮らす日系人が、日本語や日本文化を学んだり親戚に再会する機会に、この在留資格を利用することを意図して導入した(Tsuda 2006: 14)。立法時に日本政府が想定していた日系人とは、1970年代以降、本格的な帰国が続いていた「中国残留邦人」とその家族だったといわれている(梶田 2001: 198)。しかし実際には、経済不況にあった南米(主要にはブラジルとペルー)で暮らす日系人が、就労の制限のないこの在留資格を、当時経済的に好況だった日本に就労を目的に入国する際に活用した。

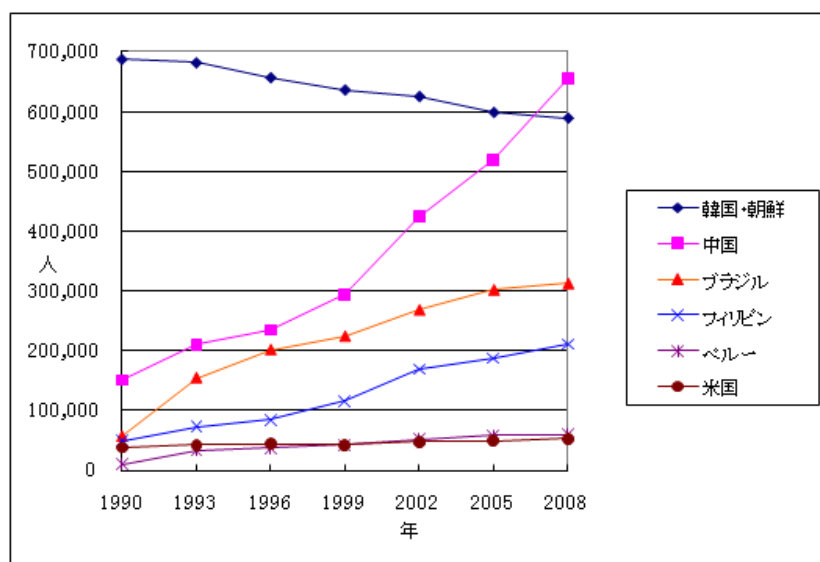
表3-1と図3-1は、1989年の「出入国管理及び難民認定法」の改正直後(1990年)から2005年までの、外国人登録者数を国籍別に示した表と図である。

表 3-1 外国人登録者数の推移（国籍別、1990 年から 2008 年）⁴³

国籍	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
韓国・朝鮮	687,940	682,276	657,159	636,548	625,422	598,687	589,239
中国	150,339	210,138	234,264	294,201	424,282	519,561	655,377
ブラジル	56,429	154,650	201,795	224,299	268,332	302,080	312,582
フィリピン	49,092	73,057	84,509	115,685	169,359	187,261	210,617
ペルー	10,279	33,169	37,099	42,773	51,772	57,728	59,723
米国	38,364	42,639	44,168	42,802	47,940	49,390	52,683
その他	82,874	124,819	156,142	199,805	264,651	296,848	337,205
総数	1,075,317	1,320,748	1,415,136	1,556,113	1,851,758	2,011,555	2,217,426

出典：1999 年から 2008 年は法務省ウェブサイト、
1990 年から 1996 年は外務省ウェブサイトを参照し加藤作成

図 3-1 外国人登録者数の推移（国籍別、1990 年から 2008 年）



出典：表 3-1 をもとに加藤作成

⁴³ 法務省、「平成 20 年末現在における外国人登録者統計について」、法務省ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_090710-1_090710-1.html）。
外務省、「別添 5. 国籍（出身地）別外国人登録者数の推移」、外務省ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、
http://www.mofa.go.jp/mofaj/GAIKO/jinshu/99/betu_5.html）。

1990年（約108万人）から2008年（約222万人）までの間に、外国人登録者の総数はおよそ2倍になった（表3-1）。朝鮮人が圧倒的な多数を占めていた1990年からの推移をみると（図3-1）、まず中国人が、特に2000年以降に急増しているのが目立つ。中国人人口は、2007年以降の外国人登録者数において、減少傾向にある「韓国・朝鮮」を抜いて1位になっている。他方でブラジル人、フィリピン人の増加も顕著であり、表3-2に示す通り、教育を受ける主たる対象としての子どもの数また割合は、ブラジル人、ペルー人に顕著に多い。

表3-2 外国人登録者に占める子どもの割合（国籍別）⁴⁴

国籍	全人口	子ども(0歳から14歳)人口	子どもの割合
中国	655,377	40,638	6.2%
韓国・朝鮮	589,239	43,014	7.3%
ブラジル	312,582	53,402	17.1%
フィリピン	210,617	19,515	9.3%
ペルー	59,723	11,598	19.4%
米国	52,683	4,639	8.8%

出典：政府統計の総合窓口ウェブサイトを参照し、加藤作成

b 国際移動者の居住の国内分布

「ニューカマー」は、「オールドカマー」の集住地域に必ずしも集住しなかった。表3-3は、外国人登録の多い上位10都府県の経年変化を示した表である。朝鮮人が外国人登録人口の8割を占めていた1985年までは、主に関西地方より西の都府県を中心に外国人が多く住んでいた。しかしその後の20数年の間に、九州、中国地方の県がランク外になり、関西地方の府県がランクを下げ、関東地方及び中部地方の県がランク入り（網がけしたセル）したり、順位を上げた。

⁴⁴ 政府統計の総合窓口、「登録外国人統計」、独立行政法人統計センターホームページ（2012年2月3日取得、<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001057947>）。

表 3-3 外国人登録の多い10都府県の推移（1965年から2008年）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1965	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	神奈川	福岡	山口	広島	岐阜	総計
	166,301	97,035	71,898	47,712	41,375	36,302	27,462	17,065	15,336	10,846	665,989
1970	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	神奈川	福岡	広島	山口	岐阜	総計
	182,135	105,437	78,058	53,249	44,015	40,079	27,409	16,159	15,720	10,980	708,458
1975	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	神奈川	福岡	広島	山口	岐阜	総計
	189,369	110,224	81,528	56,521	46,879	41,205	27,441	17,010	15,735	11,233	745,565
1980	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	神奈川	福岡	広島	山口	岐阜	総計
	195,153	112,523	84,152	59,123	49,106	41,272	29,269	18,464	15,755	11,417	774,505
1985	大阪	東京	兵庫	愛知	京都	神奈川	福岡	広島	山口	岐阜	総計
	200,771	138,790	87,948	61,463	51,659	46,536	30,637	19,205	15,936	11,375	841,831
1990	大阪	東京	兵庫	愛知	神奈川	京都	福岡	広島	静岡	山口	総計
	207,072	200,094	88,478	66,929	64,208	53,497	30,448	19,772	15,786	15,362	984,455
1993	東京	大阪	愛知	兵庫	神奈川	京都	埼玉	千葉	静岡	福岡	総計
	247,446	213,935	105,336	96,716	96,646	55,747	52,684	43,436	37,432	34,689	1,281,644
1996	東京	大阪	愛知	神奈川	兵庫	埼玉	京都	千葉	静岡	福岡	総計
	246,953	210,352	107,931	100,787	95,920	61,576	56,083	53,212	45,875	35,181	1,362,371
1999	東京	大阪	愛知	神奈川	兵庫	埼玉	千葉	静岡	京都	福岡	総計
	151,448	65,682	57,034	44,331	38,713	27,793	24,419	17,867	14,406	10,727	1,512,116
2002	東京	大阪	愛知	神奈川	兵庫	埼玉	千葉	静岡	京都	茨城	総計
	318,996	209,700	149,612	131,038	100,935	88,993	82,275	74,433	55,729	45,227	1,778,462
2005	東京	大阪	愛知	神奈川	埼玉	兵庫	千葉	静岡	茨城	岐阜	総計
	345,441	212,590	179,742	147,646	102,685	101,963	95,268	88,039	51,123	48,009	1,973,747
2008	東京	愛知	大阪	神奈川	埼玉	千葉	兵庫	静岡	岐阜	茨城	総計
	382,153	222,184	211,758	163,947	115,098	104,692	101,527	101,316	57,250	54,580	2,152,973

出典：『出入国管理統計年報』（法務省[1965年と1970年]、法務大臣官房司法法制調査部[1975年から1990年]）、及び『在留外国人統計』（入管協会[1993年から2008年]）を参照し、加藤作成

表 3-4 は、2005 年現在、外国人登録が最も多い 4 都府県における外国人登録者数の上位 5 国籍を示した表である。このように東京都と神奈川県（関東地方）に、近年急増する中国人が最も多く、関西地方の中心である大阪府には依然として朝鮮人が大規模に暮らしている。ブラジル人の外国人登録が最も多いのは、中部地方に位置する愛知県である。

表 3-4 外国人登録数上位 5 国籍者の数（2005 年、都府県別）⁴⁵

都府県	1	2	3	4	5
1 東京都	中国 120,331	韓国・朝鮮 103,191	フィリピン 31,505	米国 18,043	英国 7,585
2 大阪府	韓国・朝鮮 142,112	中国 42,630	フィリピン 5,334	ブラジル 4,879	米国 3,090
3 愛知県	ブラジル 76,297	韓国・朝鮮 42,922	中国 35,522	フィリピン 21,844	ペルー 7,957
4 神奈川県	中国 40,711	韓国・朝鮮 34,205	フィリピン 17,643	ブラジル 14,630	ペルー 8,842

出典：各都府県ウェブサイトを参照し、加藤作成

表注：愛知県のみ 2006 年

（２）外国人の権利をめぐる状況

「ニューカマー」外国人の居住が増加したこの時代は、序章で検討したように、日本政府の国連人権諸条約の批准により、権利の質に応じて外国人により多くの量の権利が保障されるようになった時代である。現状では、入国・在留権と公務就任権を含む参政権だけ

⁴⁵ 東京都、「外国人登録人口 平成 17 年」、東京都ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/gaikoku/2005/ga05010000.htm>）。
大阪府、「府内外国人登録者数」、大阪府ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.pref.osaka.jp/kokusai/tourokusyasuu/index.html>）。
愛知県、「愛知県内の外国人登録者の状況」、愛知県ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.pref.aichi.jp/0000022074.html>）。
神奈川県、「県内外国人登録者統計」、神奈川県ホームページ（2011 年 12 月 7 日取得、<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f4695/>）。

が日本国民に留保されているが、地方レベルの参政権については、一部の外国人に保障される兆しがある。日本で生まれ育った韓国国籍者が、地方参政権を求めて1990年に起こした訴訟に対し、最高裁判所は、外国人に地方参政権を認めていない現状を違憲とはいえないが、憲法は「外国人のうちでも永住者等」の地方参政権のための立法を禁止していない、という見解を示した（1995年2月28日、最高裁第三小法廷判決）。

その見解は、より詳しくは、「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を持つにいたったと認められるもの」であれば、「その意志を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではない」という見解である。すなわちこの見解は、日本国憲法は、ナショナルな政策については国籍を持つ国民という主権者が決定し、ローカルな政策については国籍にかかわらずそこで日常生活を送る「住民」が主権者として決定することを認めている、という見解と言い換えることができる。

日本国憲法第8章は「地方自治」について定め、第92条は「地方自治の本旨」が地方自治の原則だと言及している。この「地方自治の本旨」とは、一般的に「①住民自治」と「②団体自治」から構成され、地方の「住民」の決定に基づき（①）、中央とは別の政府が地域で運営されること（②）ことを意味すると解釈されている。終戦直後の一時期を除き、長らく「地方自治の本旨」は、地方自治体の実際の原則ではなかったといわれているが、2000年に施行された「地方分権一括法」が、地方政府が中央政府の「機関」として実施してきた機関委任事務を廃止したことで、「地方自治の本旨」に基づく地方自治が可能になりつつあるといわれている（松下 2002：12）。この変化は、「ニューカマー」の居住が増加する時代における、外国人の権利をめぐる重要な変化である。

上記の判決を受けて、地方参政権をめぐる運動は活発化した。朴一によればこの地方参政権の要求は、「外国人」として日本で生きること、またより善く生きるために「民族差別」

と闘うことを選んだ在日朝鮮人の運動のひとつの到達点だった。地方参政権をめぐる運動は、現状ではその目的において一枚岩的ではなく、総連はそもそも地方参政権それ自体に反対しており、また賛成している中でも、国政レベルの参政権についても要求するのか、地方レベルのみにとどまるのか、という点で見解の相違がある。しかし、少なくとも、あるいはまず地方から、という点については広い合意が形成され（朴一 1999：87-99）、外国人の地方参政権を求める運動は、上記の憲法判断を得て、1990年代に力を持った。このような中で、当時多くの地方政府が外国人の地方参政権付与を支持し、川崎市では、1996年に「外国人の地方参政権の代替」制度として、「外国人市民代表者会議」がつけられた。

外国人の地方参政権は、しかしながら、何度か立法化の機運が高まったものの、実現していない。また2000年代以降には、1990年代にそれを支持した地方政府が、逆に反対にまわるといった現象も起こっている。例えば、2009年末から2010年にかけて、永住外国人への地方参政権付与法案提出の機運が高まったが、中国、韓国との領土問題等を背景に、多くの地方政府が、地方参政権が国政に与える影響を懸念（『朝日新聞』2010年2月10日朝刊；『朝日新聞』2010年1月19日朝刊）し、外国人への地方参政権付与に反対した。国籍にかかわらず「住民」の権利を保障する政府と日本国憲法が認める地方政府が、国民の権利の保全を目的とする国政への影響を懸念し、地域の「住民」である外国人の参政権を制限し続けることを支持する、という傾向が、行政の地方分権化と住民自治が推進されているこの時代にはある。

その他の時代背景として、1991年1月の日韓外相会談を受け、すべての旧植民地出身者に永住権（「特別永住」の資格）がようやく認められたことがある。その際日本政府からは、「公立の義務教育諸学校への入学を希望する在日韓国人がその機会を逸することのないよう」就学通知などの送付を徹底すること、「現在地方自治体の判断により、学校の課外で行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なわれるよう日本国政府として配慮」することなどが、都道府県に対し通知（「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協議における教育関係事項の実施について) された。これらの通知は、「ニューカマー」を含むすべての外国人にも適用されている。だが、日本で暮らす外国人には依然として就学義務は適用されておらず、国際移動者の子どもに、教育を受け成人し個人として生きる準備を整える権利が保障されようとしていない点において、変化はない。

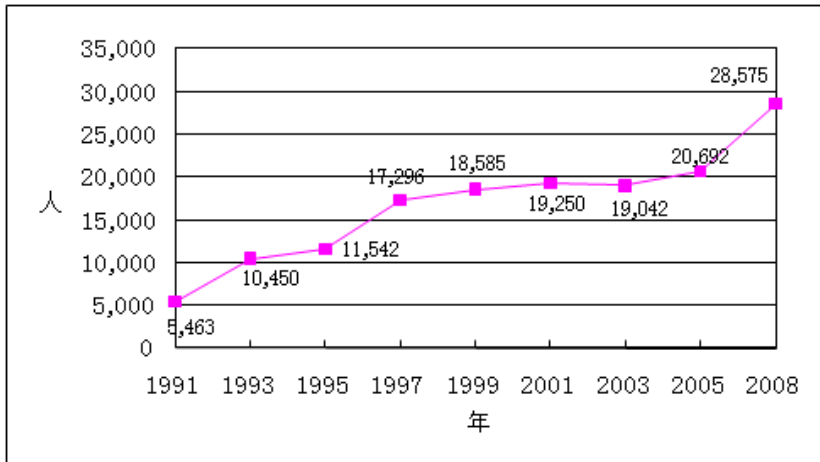
2 日系人の子どもをめぐる教育上の懸念と政府の対応——「不就学」をめぐる

(1) 日本政府の対応

日系人の子どもを対象にした「日本語指導」としての教育事業は、比較的早く日本政府に開始された。彼らの増加を見込んだかのように、「外国人児童・生徒を受け入れるに当たっての教育計画、指導体制、指導方法のあり方について調査研究を行う学校」として、文部科学省は「研究協力校」を1989年に指定し(梶田他1997:16)、その結果を踏まえ、1992年には、「日本語指導など特別の指導」を目的とした、公立学校への教員の加配事業を開始した⁴⁶。この教員加配に備えて、文部科学省は「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」の数を数え始めた。図3-2には、「日本語指導が必要な外国人児童・生徒数」の経年変化を示した。

⁴⁶ 文部省、『我が国の文教施策(平成4年度)』、文部科学省ホームページ(2012年1月2日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199201/hpad199201_2_211.html)。

図 3-2 日本語指導が必要な外国人児童・生徒数（1991 年から 2008 年）⁴⁷



出典：文部科学省ウェブサイト（教育白書[1991年から1997年]及び「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」の結果[1999年から2008年]）を参照し加藤作成

1991年にすでに約5,500人を数えた「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」の数は、その後大幅に増えた。2005年現在、母語別では、ポルトガル語が最も多く、8,633人（38.5パーセント）、それ後に中国語4,471人（19.9パーセント）、スペイン語3,279人（14.6パーセント）、その他の母語6,030人（26.9パーセント）が続いている。2008年現在の数字についても、ポルトガル語11,386人、中国語5,831人、スペイン語3,634人、その他の母語7,724人であり、依然として中国語を抑えてポルトガル語がもっとも多い⁴⁸。

「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」数の増加と共に、文部科学省の事業も発展した。教員の加配に加え、1993年には、「外国人児童生徒受入れ校の教員、教育委員会の外国人児童・生徒教育担当の指導主事等を対象」とした「教員研修」（2003年からは「校長・教頭等の管理職」に対象が拡大）が、その後、「学校教育における（教科に関連する）JSL（第二言語

⁴⁷ 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20年度）』の結果について」、平成21（2009）年7月3日、文部科学省ホームページ（2012年2月3日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/1279262.htm）。

文部科学省、「教育白書」、文部科学省ホームページ（2012年2月3日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/kyouiku.htm）。

⁴⁸ 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20年度）』の結果について」、平成21（2009）年7月3日、文部科学省ホームページ（2012年2月3日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/1279262.htm）。

としての日本語)カリキュラム」の開発(2001年から)と公開(2003年に小学校、2007年に中学校)などが開始された。2005年には、次に述べる「不就学」問題への対応として、7カ国語で書かれた『外国人児童生徒のための就学ガイドブック』も発行された。

日系人の子どもの「不就学」の実態は、まず研究者により、公立学校から足が遠のきつつある子どもや工場で働く学齢期の子どもの事例として、2000年頃に明らかにされ始めた(太田 2000; 小内 2003)。その後、「不就学」現象の因果関係が究明され(宮島 2005; 佐久間 2006)、地方政府による実態調査も進んだ。その実態調査の結果として、次項で検討する「外国人集住都市会議」により、会員自治体の地域において、2004年現在およそ9.1パーセントから56.3パーセントの学齢期の子どもが日本の「義務教育学校」に通っていないという「不就学」の実態(太田、坪谷 2005)が、強い懸念を持って示された。

その後、文部科学省は2005年から2006年にかけて、日系人が多く暮らす1県11市「外国人の子どもの不就学実態調査」を実施した。当該地域で暮らす学齢期の外国籍の子どものうち、「不就学者」は1.1パーセントと、懸念されていたよりも少なく特定されたが、日本の「義務教育諸学校」に通う者が60.9パーセントに留まること、他方で、20.5パーセントの子どもは「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」としての「外国人学校」に通い、「転居・出国等何らかの事情により連絡が取れな」い状況にある子どもが17.5パーセントもいることがわかった⁴⁹。

この調査と同時に、文部科学省は、まず2005年から2006年にかけて「不就学外国人児童生徒支援事業」を実施し、その後、2007年から2008年(平成20年)にかけて「外国人児童生徒の受入体制の包括的な整備を行う地域の支援体制モデルのあり方や不就学の外国人の子どもに対する就学促進に関する調査研究」を29都市で実施した。このように、外国人の子どもへの就学を確保する文部科学省の事業が拡充された背景には、次に検討するよう

⁴⁹ 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」、文部科学省ホームページ(2012年1月20日取得、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm)。

に、「外国人集住都市会議」として結集した複数の地方政府が示した、「不就学」に対する強い懸念と中央政府への「提言」があったと考えられる。

(2) 地方政府の対応

a 外国人集住都市会議の提言

「外国人集住都市会議」⁵⁰は、1999年に浜松市長に就任し、外国人住民に関する事業を積極的に実施してきた北脇保之の主導で、2001年に設立された（山脇 2004：234-236）。2008年4月現在、同会議会員の地方政府は、愛知県、静岡県など東海地方の諸都市を中心に、群馬県、滋賀県に位置する諸都市など、全26自治体である⁵¹。「会員都市データ」によると、その26都市すべて、国籍別の外国人登録者数の1位がブラジル人である。また、外国人登録者数が全人口に占める割合が5パーセント以上である都市が12都市で、最も多い都市は大泉町（16.3パーセント）である。

会議は毎年1回、基本的には会員が順に幹事となり、その幹事都市で開催されてきた。会議の成果は「政策提言」として、これまでほぼ隔年にまとめられている。その「政策提言」は、宣言文と具体的な事業のリストを含み、中央政府を中心に、「外国人問題」の関連機関・主体の取り組みを促すことを目的にしている。会議の検討領域は、主要には「教育」（学齢期の外国人の子どもを対象にした取組み）であり、加えて「労働」（社会保障などを含む、外国人の就労に関連する取組み）と「コミュニティ」（主要には外国人に対するその他行政サービスの改善に関連する取組み）の全3分野に及んでいる。

子どもの教育について集中的に討議された2005年の会議は、『多文化共生社会を目指し

⁵⁰ 外国人集住都市会議ホームページ（2012年1月20日取得、<http://www.shujutoshi.jp/index.html>）。以下、外国人都市外国人集住都市会議に関連する情報で特に断りのないものについては、このウェブサイトを参照している。

⁵¹ 群馬県太田市、大泉町、長野県上田市、飯田市、岐阜県大垣市、美濃加茂市、可児市、静岡県浜松市、富士市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、菊川市、愛知県豊橋市、岡崎市、豊田市、尾西市、小牧市、知立市、三重県津市、四日市市、鈴鹿市、伊賀市、滋賀県長浜市、湖南市（全26都市）。滋賀県甲賀市がオブザーバー会員として参加している。なお、2010年4月現在の会員都市は28都市。

て『～未来を担う子どもたちのために～』と題され、その結果提言として「よっかいち宣言」(2006年11月)が導き出された。表3-5には、「よっかいち宣言」として提言された事業のリストのうち、教育に関する「国」への提言を示した。

表 3-5 中央政府に対する外国人集住都市会議の提言⁵²

1 義務教育前の支援について	
(1)	【国】自治体等が外国人の子どもを就学へと導くための施策について、基本的かつ具体的なガイドラインを示す
(2)	【国】査証発行時等の日本への渡航前において、日本の教育制度についての情報を渡航者に提供するとともに、子どもの教育の重要性を渡航者に認識させることについて関係諸外国が責任を持つよう強く働きかける
(3)	【国】外国人の子どもや保護者の置かれた状況を理解した幼稚園教諭・保育士を養成するため、大学・短大等の幼稚園教諭ならびに保育士養成課程について、多文化共生教育を取り入れる
(4)	【国】外国人集住地区の保育園や幼稚園において、保護者が子どもの保育や教育に関して相談ができるよう、日本と外国双方の文化的背景や教育制度を熟知した人材の配置を支援する。
(5)	【国】できるだけ早い時期から義務教育等への就学に対する保護者の意識を涵養するため、妊婦検診時における入学啓発資料の作成や配布、入学説明会や学校生活体験教室の開催等、自治体が実施する事業に対し、財政的および人的支援をする。
2 公立小中学校における外国人児童生徒の受け入れについて	
(ア) 教育体制の整備について	
(1)	【国】外国人児童生徒教育の基本方針を定めるとともに、学習指導要領にも盛り込む。基本方針の中で、「日本語指導が必要な児童生徒」の定義も作り、日本語指導の目標を示す。
(2)	【国】外国人児童生徒担当教員の加配を増やし、支援体制の充実を図る
(3)	【国】外国人の集住する地域において集中的に初期指導を行う教室の設置を推進する。また、一人でも日本語指導が必要な児童生徒が在籍する学校への日本語指導等協力者の巡回を推進する。
(4)	【国】大学の教員養成課程に外国人児童生徒に対する日本語指導や多文化共生教育に関する内容を含めた授業科目を追加し、教員免許取得の必須科目とする。日本語を免許教科とした免許状の設置を検討する。
(5)	【国】「にほんごをまなぼう」をもとに、初期指導からJSLカリキュラムへつながる段階までをカバーする教材の開発を行う。また、小学校用のJSLカリキュラムがほとんど普及していない原因を探り、その改善や普及をめざす。
(6)	【国】経済界と協力して外国人児童生徒教育を支援する基金を創設する。
(イ) 不就学対策	
(1)	【国】外国人の子どもの不就学の実態が把握できるシステムを確立し、定期的な全国調査を第三者機関に委託して実施する。
(2)	【国】小中学校の入学時の就学案内や就学援助制度の周知を多言語で行うよう、都道府県への指導を徹底する
(3)	【国】在留期間更新や在留資格変更の要件として子どもの就学を定める
3 義務教育年齢を超過した子どもに対する具体的施策について	
(ア) 学習環境の整備について	
(1)	【国】義務教育年齢を超える外国人の子どもが公立小中学校への受け入れなど、子どもの実態に応じた柔軟な編入学を促進する。また、全国の夜間中学の実態調査を行った上で、夜間中学を拡充するなど、就学の機会を逸した人が教育を受けなおせる場作りを推進するほか、外国人の中卒資格の認定が円滑に行える仕組みを検討する。
(2)	【国】全国の夜間中学の実態調査を行った上で、夜間中学を拡充するなど、就学の機会を逸した人が教育を受けなおせる場作りを推進するほか、外国人の中卒資格の認定が円滑に行える仕組みを検討する。
(イ) 就業支援について	
(1)	【国】日系人就業支援事業は3年間の期限があるが、企業への正規従業員の採用に一定の効果があげていることから、期間終了後も引き続き継続実施できるようにする。また、同事業における日系人青少年に対するガイダンス事業等の拡充、企業による自主的な受け入れ目標の設定、教育訓練の受講に対する支援措置の導入などについても検討する。
(2)	【国】中学・高校などを中途退学した子どもが働きながら学べるように若年雇用対策を新設・強化し、その一環として、外国人の子どもが就労・学習を支援するための措置を設ける。
4 外国人学校の支援について	
(1)	【国】「子どもの権利条約」「国際人権規約」を踏まえ、一定の要件を満たす外国人学校を学校教育法第1条に定められている教育機関に準ずる教育機関と位置づける新しい体系を創設し、設置基準・教育内容の認可基準を設け、私立学校と同様な支援を行うための法整備を図る
(2)	【国】インドシナ難民や中国帰国者用の日本定住プログラムやノウハウならびに人材等を、外国人学校の日本語教育に提供するシステムを構築する
(3)	【国】企業が外国人学校へ支援しやすい条件を整えるため、寄付金に対する優遇措置範囲を拡大する
(4)	【国】外国人学校に対する本国政府からの支援を求める
(5)	【国】文部科学省が実施している外国人学校調査を全国規模で継続的に実施し、実態の把握に努める

出典：「よっかいち宣言」を参照し、加藤作成

⁵² 外国人集住都市会議、「関係資料」、外国人集住都市会議ホームページ（2012年1月20日取得、<http://www.shujutoshi.jp/siryu/pdf/20061121yokkaichi.pdf>）。

就学機会の徹底した確保（「1 義務教育前の支援について」の（1）と（5）、および「2 公立小中学校における外国人児童生徒の受け入れについて」の（イ）の（1）と（2））、また、一度機会を逸した人あるいは学齢期を終えた人が学べる機会の提供（「3 義務教育年齢を超過した子どもに対する具体的施策について」の（ア）の（1）と（2）、および（イ）の（2））など、子どもの権利保障という観点から、重要な指摘がある。また「4 外国人学校の支援について」に掲げられた事項は、「外国人学校」を「1 条校」と認めるべきだという主張（1）など、後で検討する「外国人学校」側の要求と共通する点を多く持つ。また、次にその性格について推察する「多文化共生教育」という授業科目に言及しているという点で、次に検討する「日本語適応教育」以上の教育の必要性も認識されている（「2 公立小中学校における外国人児童生徒の受け入れについて」の（ア）の4）。

b 義務教育適用への関心と参政権への無関心

第1回首長会議による『浜松宣言（「地域共生」についての浜松宣言）』（2001）の前文では、外国人集住都市会議は、「日本人住民と外国人住民との地域共生を強く願」い「地域で顕在化しつつあるさまざまな課題の解決に積極的に取り組むことを目的として」設立された会議として位置づけられ、「日本人住民と外国人住民が互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深める中で、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会の形成を、すべての住民の参加と協働により進めていく」と宣言されている。この目的に従えば、日本政府への提言に含まれた「多文化共生教育」とは、国籍にかかわらず人びとが「住民」として権利を保障され、また義務を履行することができる「共生社会」を形成するために必要な、すなわち、日本における「公共コミュニティ」形成を推進する教育でなければならない。

外国人集住都市会議は、『規制改革要望書』⁵³として、2005年11月及び2006年6月と10月に、外国人に対する義務教育の適用を日本政府に対し求めた。例えば、『「外国人集住都市会議の規制改革要望」に対する回答一覧（以下、『回答一覧』）』によると⁵⁴、外国人集住都市会議は「わが国に90日以上滞在する外国人の子どもについても、教育を受ける権利と義務を法令上明記するとともに、外国人の子どもの教育を義務的なものとするために必要な周辺環境の整備を行う」ことを具体的に求めている。「多文化共生教育」が「公共コミュニティ」形成のための教育であり、その教育の遂行を目的とした義務教育の適用が主張されているのであれば、外国人集住都市会議は、日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」の重要な推進力でありうる。しかし、次に述べる事実から、「多文化共生教育」は、民族／国民的に多様なすべての子どもの権利を保障し、また義務を果たす能力を高める教育として想定されていないのではないか、という懸念も残る。

それは、この『規制改革要望書』の中に、外国人の地方参政権の実現に関する要望がないからである。2010年11月に開催された東京会議までを含め、全5回の会議の「提言」や「宣言」としてまとめられているものを見る限り、外国人の地方参政権に関する言及は一切ない。外国人集住都市会議の設立根拠である『浜松宣言』がいうように、「日本人住民と

⁵³ 2004年に内閣府に、「経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める」目的で、「国及び地方公共団体の事務及び事業を民間に開放することによる規制の在り方の改革に関する事項」等を総合的に調査審議する「規制改革・民間開放推進会議」が設置された。同会議は、年2回、各2ヶ月間の「規制改革要望集中受付期間」を設けることで、「広く国民・経済界等から、全国で実施すべき規制改革・民間開放に関する提案・要望を集中的に受け付け、その実現に向けて関係府省庁と協議し、実施することとなったものについては、政府の対応方針として決定する」としていた。この会議自体は2007年1月に終了したが、その機能は「規制改革会議」に受け継がれている。内閣府、「規制改革・民間開放推進会議」、内閣府ホームページ（2012年1月20日取得、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/index.html>）。

⁵⁴ この「回答一覧」にはページ番号が付されていないため、引用元のページ番号を示すことができなかった。引用した2005年、2006年の『規制改革要望』と『回答一覧』は、外国人集住都市会議ホームページから取得したが、現在は削除されている。なお2009年の『規制改革要望』及び『回答一覧』はウェブサイトに掲載されている。外国人集住都市会議、「関係資料」、外国人集住都市会議ホームページ（2012年1月20日取得、<http://www.shuikutoshi.jp/siryu/index.htm>）。

外国人住民との地域共生を強く願うとともに、地域で顕在化しつつあるさまざまな課題の解決に積極的に取り組む」という目的で、外国人集住都市会議が外国人への義務教育の適用を日本政府に求めているのであれば、同時に、外国人への地方参政権の付与を日本政府に求めるべきである。この現状からは、民族性／国籍にかかわらず「住民」の権利保障、あるいは地域の人びとによる「公共文化」の徹底した共有を、日系ブラジル人の集住地域の政府が積極的に進めようとしているとはいえない。

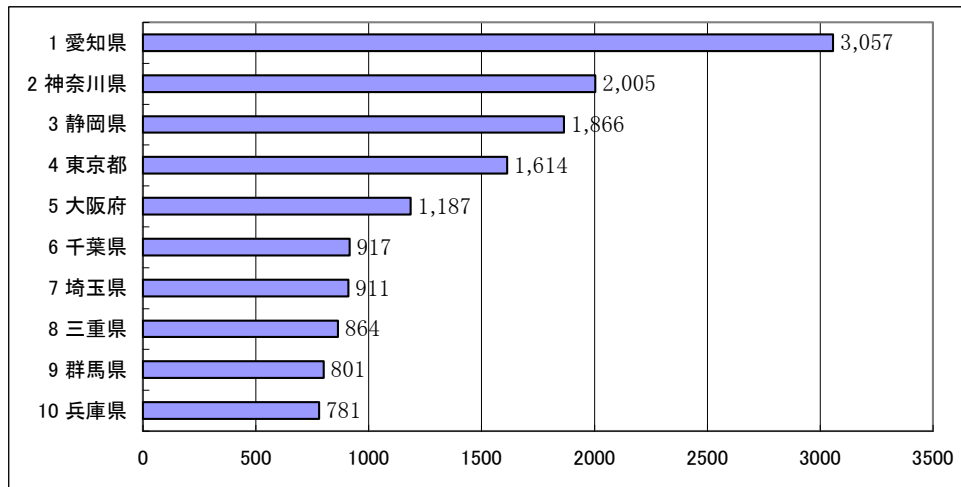
3 ブラジル人の子どもをめぐる学校教育——愛知県豊橋市を例に

(1) 公立学校の教育

a 愛知県豊橋市の概観

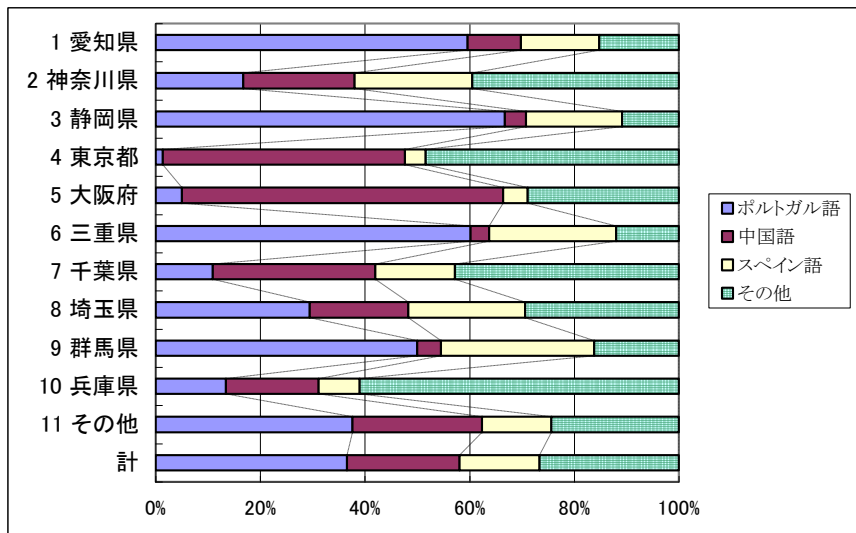
次に、外国人集住都市会議のメンバーである地方自治体の教育の実際を検討する。本節で事例として取り上げるのは、愛知県豊橋市である。図 3-3 に示すように、愛知県は「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」の数が最も多い地域であり、そこでは母語をポルトガル語（ブラジルの国語）とする子が全体の 6 割程度を占める（図 3-4）。

図 3-3 日本語指導が必要な外国人児童・生徒数（2005 年現在、都道府県別）⁵⁵



出典: 文部科学省ウェブサイトを参照し加藤作成

図 3-4 日本語指導が必要な児童・生徒の母語の比率（2005 年現在、都道府県別）⁵⁶



出典: 文部科学省ウェブサイトを参照し、加藤作成

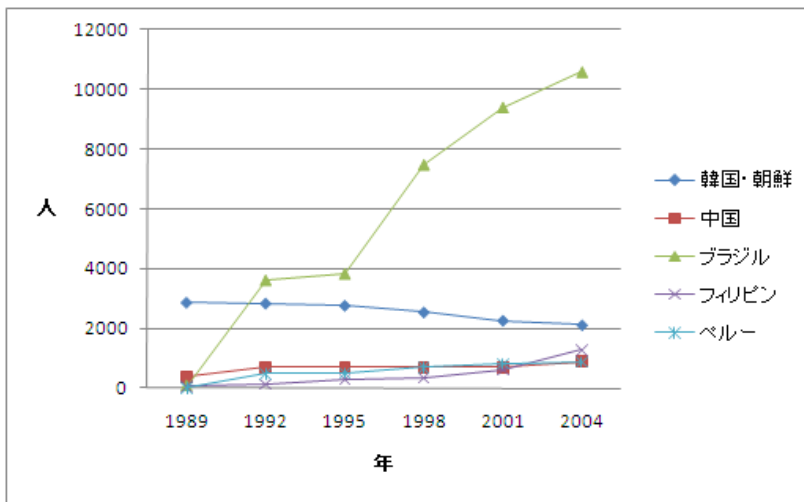
⁵⁵ 文部科学省、「『日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成 20 年度）』の結果について」、平成 21（2009）年 7 月 3 日、文部科学省ホームページ（2012 年 2 月 3 日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/1279262.htm）。

⁵⁶ 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 20 年度）』の結果について」、平成 21（2009）年 7 月 3 日、文部科学省ホームページ（2012 年 2 月 3 日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/07/1279262.htm）。

愛知県は、今ではブラジル人の集住地域であるが、1965年以降現在まで、外国人登録者の規模で上位に入り続けてきたことからわかるように（表3-3）、朝鮮人も比較的多く居住する地域である。本研究が愛知県の豊橋市を事例研究の対象として選んだ理由は、そのような愛知県で発展したブラジル人の子どもをめぐる教育は、同じ国際移動者である朝鮮人の子どもをめぐる歴史的に明らかになった教育課題、すなわち国際移動者の子どもに民族文化を実践する機会を与え、日本人も含めたすべての子どもに国際移動者に対する差別をなくす態度を形成するという課題を継承しながら、「多文化共生教育」として発展したのではないかと推察したからだった。

豊橋はかつて日本最大の生糸・玉糸の生産地であり、1920年代には相当数の朝鮮人が移動してきた地域である。その後、日本最大の兵器工場といわれた豊川海軍工廠に朝鮮人が徴用され、1945年までに最大で7,000人ほどの朝鮮人が、豊橋を含む東三河地域にいたといわれている（民団豊橋支部2000:8）。図3-5に示すように、1980年代までは、豊橋市内で暮らす外国人の多数を占めていたのは朝鮮人だった。その状況が激変したのは1990年代である。1989年に3,529人だった外国人数は、1992年にその2倍をはるかに越える6,157人に、1999年には3倍の1万1,882人になった。そして2005年現在の外国人登録者数は、1989年のおよそ4.5倍である。豊橋市の外国人登録者数（18,069人）は、全人口（372,471人）の4.9パーセントであり、今では外国人登録者数の大多数をブラジル人が占める。

図 3-5 豊橋市の外国人登録者の経年変化（国籍別、1989年から2004年）



出典：『豊橋市統計書』（各年）を参照し、加藤作成

愛知県内では、1950年代から1960年代前半まで、名古屋市内で公立学校分校（牧野小学校分校分教場）と「民族学級」（白水小学校）が朝連により運営され（金徳龍 2004: 126-127; 133-134）、また岡崎市立大樹寺小学校では、「光学級」とよばれる民団系の「民族学級」1学級が現在に至るまで実施されている⁵⁷。しかし、愛知県で起こった在日朝鮮人をめぐる公立学校の実践として確認できたのは、これらの例だけだった。愛知県でも「朴君を囲む会」を継承する民関連の運動として、全外国人への国民健康保険適用の運動が起こったが、川崎を事例に確認したような在日朝鮮人をめぐる教育の発展は起こらなかった。愛知県で民関連運動に中心的一かかわった横尾明親氏によれば、愛知県には「神奈川や関西のように、在日朝鮮人・韓国人の教育をめぐる運動や日本人の人権運動などの成果や結果としての教育行政施策はほとんどない」⁵⁸。

私自身が実施した豊橋市でのフィールドワークを通じて、ブラジル人の子どもをめぐ

⁵⁷ 在日本大韓民国民団、「民族学級「光学級」民団が支えて35年」、在日本大韓民国民団ウェブサイト（2012年1月20日取得、<http://www.mindan.org/front/newsDetail.php?category=0&newsid=13383>）。

⁵⁸ この点については、2007年11月2日Eメールで教示を得た。

る公立学校の教育については、1章で検討した朝鮮人の子どもをめぐる教育との関連性を確認できなかった。これから豊橋市の教育実践を例に明らかにするように、「ニューカマー」の子どもをめぐる教育として、在日朝鮮人の子どもをめぐる歴史的に明らかになった国際移動者をめぐる普遍的な2つの課題、すなわち「民族文化」を実践する機会の拡充と差別の是正への取り組みは確認できない。次に検討するように、豊橋市の公立学校で、またおそらく広く「ニューカマー」の集住地域でも、「ニューカマー」の子どもをめぐる教育は、日本社会への「適応」を目的とした教育に留まり、現存の「政治的コミュニティ」の「公共化」を志向する教育の実践は不十分であるといわざるをえない。

b ブラジル人の子どもをめぐる教育の概観

私は、2004年の5月中旬から6月中旬の約1ヵ月間豊橋市に滞在し、2つの中学校と1つの小学校を継続的に訪問した。そのうちのひとつA中学校には、「日本語教育適応学級」の「ボランティア」として2週間、午前8時から午後5時まで、学校全体の様子について観察を続け、同中学校の全教員を対象としたアンケートも実施することができた⁵⁹。その間、公立学校の教員、「教育相談員」（後述）、退職した教員ら複数名にインタビューもした。その後、この研究ではその時得た情報を取り扱わないが、2006年6月の中旬に1週間かけて、ブラジル人学校4校を訪問し、学校内の様子を観察すると同時に、ブラジル人学校のスタッフにもインタビューをした。

私の豊橋市でのフィールドワークは、豊橋市教育委員会（市教委）の教育相談員、築樋博子^{つぎひ}氏にサポートされた。彼女のサポートは、学校訪問・観察の許可をとること、また私がインタビューすることを希望した教育関係者への連絡、あるいは調査の対象の選定それ自体も含んだ。そして、豊橋市教育委員会の作成した資料等の提供も、主要には彼女から受けた。豊橋でのフィールドワークの後も、彼女と面会を重ね継続的に連絡をとり、情報の

⁵⁹ 休職中の教員を除くすべての教員（28名）から回答を得ることができた。

アップデートに努めた。しかし、本研究で検討する豊橋市における諸現象の大部分は、2004年と2006年の現地調査の際に収集した情報に基づいている。

2006年度現在、豊橋市内の小中学校に在籍する「日本語指導が必要な児童・生徒」の数は1,034人で、10年前の1996年（310人）と比べておよそ3倍、15年前の1991年（65人）と比べると15倍にも増加した。2006年度現在の愛知県における「日本語教育適応学級」担当教員の配置（加配）基準は、小学校の場合「日本語指導が必要」な子ども10人以上に1人、31人以上に2人、51人以上に3人（上限3人）、中学校の場合、10人以上に1人、21人以上に2人（上限2人）だった。この加配教員が「日本語教育適応学級」担当教員として、「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」のうち一定の子どもを原学級から別の特別学級に「取り出し」て教育していた。

豊橋市内には2006年度現在74の小中学校があり、「日本語指導が必要」な子どもは56校に在籍していた。そのうち、上記の基準に従い教員が加配されている小学校は13校、中学校は6校だった。在籍数が10人未満で、教員の加配がない学校が約40校もあった。「教育相談員」（2007年度現在17名）は、そのような学校を中心に巡回し、「日本語教育適応学級」担当教員の代わりの役割を担っていた。彼らは豊橋市（教育委員会）の嘱託職員で、元教師、元「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」のブラジル人の青年、子を豊橋市内の学校に通わせるブラジル人の親などだった。

教育相談員のうち、ポルトガル語と日本語のバイリンガルが8人おり、彼らは「日本語指導が必要な外国人児童」の転入学が特に多いA小学校、B小学校などで、「プレクラス」と呼ばれる日本語を集中的に教育する学級も担当していた。また「ソーシャルワーカー」と呼ばれる「包括的な支援」を担う相談員が3人いた。「ソーシャルワーカー」の仕事とは、相談員の巡回の調整、特別支援教育が必要な子どもの支援や判断、研修会の実施、多言語資料の管理と提供、就学・進学・進路にかかわる事項、愛知県など他機関との連携と調整など、「ニューカマー」の子どもの生活をまさに包括的に支える仕事だった。

日本政府は「日本語教育適応学級」を、日本語教育を通じた、「ニューカマー」の子どもの学校生活への「適応」を目的とした学級として位置づけている。豊橋市でのフィールドワークの一つの目的は、国際移動者の子どもの「適応」支援の実体を明らかにすることであった。フィールドワークの結果、この「日本語適応学級」の特徴は、「ニューカマー」の子どもに基本的な日本語と学校生活に関する知識や技能を教授する場であることに加え、それらの能力を「ニューカマー」の子どもが高めるために、そこに加配された担当教師が、彼らのその後の学校生活を継続的に支える拠点であることが明らかになった。豊橋市の公立学校に在籍する「ニューカマー」の子どもたちは、次に描き出すように、熱心な教師の献身的なサポートを得ていた。

c ブラジル人をめぐる教育の歴史

1989年4月、豊橋市立C小学校に2人のアルゼンチン人の子どもが入学した。2004年当時、教育相談員を務めていた太田省三先生は、その時C小学校で教務主任を務め、担任の学級を持っていなかったことから、彼らに日本語を教えることになった。太田先生は国語を専門にする教師だったが、日本語教育の経験はなく、たまたま地域で暮らしていたバイリンガル住民の手を借りながら、教材も何もない中で、その子どもたちに日本語を教え始めた。また、「帰国子女教育」にかかわる教師、地域の大学で留学生の日本語教育を担当している大学の教師、当時すでに豊橋より多くのブラジル人の子どもを学校に受け入れていた群馬県大泉町の教師から、太田先生は日本語教育の方法を積極的に学んだ。他方で南米を訪ねて、現地の公立学校教育についても情報を集めた。

その中で、ブラジル人を中心に3人、4人と増えていく日系の子どもたちのために、太田先生は、次節で検討する「国際理解教育」の事例を参考に、1990年4月に空き教室を利用した「居場所」をC小学校の中につくった。その場所は「ホームランド」と名づけられ、「ニューカマー」の子どもたちは、そこに集まり自由に母語を話し過ごした。同時に、日本人

の子どもたちもブラジルやその他諸外国のことを学べるようにと、太田先生は小学校全体の展示物に工夫を凝らした。玄関には、ポルトガル語やスペイン語で書いた挨拶を掲示し、世界各地の時刻表示のある時計を置いた。

1992 年度に、文部省による「日本語指導」のための教員加配が始まった。これに先立ち愛知県議会は、1991 年 12 月 16 日の文教委員会で、「教育現場で大きな問題になっている外国人子女の教育」について「初めて現場教師らを参考人に招いて審議」した（『中日新聞』1991 年 12 月 17 日夕刊）。太田先生はそこに参考人として招かれ、これまでの教育の実践の経緯と要望として、日本と出身国の公立学校は学習時間や内容に大きな違いがあること、「ホームランド」が日系人の子どもにとって「心の休まる特定な場所」であること、外国人の子どもが増加が予想される中で、日本語指導の教員の加配が必要であることなどを述べた。

その後、1992 年に愛知県教育委員会は「ブラジル人語学相談員派遣事業（ポルトガル語と日本語のできるブラジル人語学相談員が、語学指導や生活適応指導などの巡回指導にあたる）」、「外国人子女教育指導者研修会（外国人子女教育の担当教員約 90 人を対象に語学及び日本語指導法等の研修会を年 7 回実施、講師は大学教授、ブラジル人語学相談員、海外日本人学校経験者など）」、「外国人子女教育連絡協議会（外国人児童・生徒就学者が多い市町村教育委員会の職員および小中学校の教員等 25 人で構成し、就学にかかわる連絡協議会を年 3 回実施する）」（梶田他 1997: 17-18）を開始し、日系人の子どもを対象にした教育が拡充された。ここでの「語学」とは子どもの母語を含んでおり、当時は子どもが「語学相談員」から母語を学ぶ時間がとられていた。

この間、豊橋市内の小中学校に在籍する南米系の外国人の子ども数は急増した。1989 年 4 月（以下同月）の 2 人から、1990 年に 29 人、1991 年に 55 人、1992 年に 150 人へと増えた（豊橋市教育委員会他 1993: 1）。この状況に対応するため、豊橋市も独自の事業として、1992 年に主に教員経験者からなる教育相談員を市教委の学校教育課に配置した。教員を退

職し、その時最初の教育相談員になった太田先生は、過去 3 年間の「指導資料」をまとめることで日本語の「指導教材」を作成し、外国籍児童・生徒の在籍校へ配布した。また市内の小中学校を巡回して、「生活不適應児の相談、いじめ、不登校、未就学についての相談、担任への助言」などに携わった。

その後、豊橋市内でまずC小学校区が経験したブラジル人の子どもの増加を、別の小学校区が経験した。最初にC小学校区にブラジル人が増えたのは、ある派遣会社がブラジル人社員向けに借り上げた寮と、その会社が運営する工場がそこにあったからだった。しかしやがて、ますます多くのブラジル人が新しく豊橋市内で生活を始めるようになり、また最初の暮らしをC小学校区内で始めたブラジル人も、大規模な市営、県営住宅の中に住居を持つようになっていった。B小学校は、校区の中にそのような市営、県営住宅が位置し、ブラジル人の在籍の急増を経験した小学校のひとつだった。

1992 年にB小学校の「日本語教育適応学級」に加配された教員が、国語を専門にするA先生だった。A先生は、「ホームランド」に習い「アミーゴ学級」と名づけた「居場所」を、1992年当時 17 人いた南米出身の子どものためにつくった。A先生はそこで「試行錯誤でいろいろなおことをやりながら、間もなく「系統だった日本語指導」を充実させるよりも「早くクラスにいれて、早くそこで授業が受けられる」ことが子どもにとって「一番大切だと思う」ようになる。というのは、急激に増え続けるブラジル人の子どもたちにとって「アミーゴ学級」は、太田雅代先生によれば「居場所」というよりは「たまり場」となり、彼らは先生の「勉強しなさい、席に着きなさい」という指示に従わずポルトガル語を話し続け、日本語を学ばなくなっていったからだった。

d 公立中学校の教育の現在——A中学校の事例

2004 年 5 月現在、A先生はA中学校に加配されていた。同中学校には 536 人の子どもが在籍し、そのうち、外国籍の生徒は 28 人（生徒総数の 5.2 パーセント）で、ブラジル人が

20人、パラグアイ人、ペルー人がそれぞれ2人ずつ、ドミニカ、タイ、中国、韓国人がそれぞれ1人ずつ、その他、日本国籍のブラジル生まれの子どもが2人、同じくパラグアイ生まれの子どもが1人いた。「国際教室」と呼ばれる「日本語教育適応学級」で一日の大半を過ごしていた生徒は、このうち来日1年未満の生徒3人と、2度目の来日でブラジル人学校から半年前に編入してきた生徒1人、来日5年目の生徒1人、2度目の来日で5年目の生徒1人の、合わせて6人だった。「国際学級」には、「先輩に続け！！」「がんばれ3年生！！君たちも合格めざして！」と、ルビつきで高校に進学した外国人の子どもの名前と合格した学校名が書かれた大きな模造紙が貼ってあった。

「国際教室」で、当時の数ヶ月前、2004年の3月に来日したばかりのタイ出身のAさん（男子）に、もう一人の加配教員で、英語を専門にするB先生が、タイ語の辞書や参考書を見ながら「日本語指導」を行っていた。「国際教室」で教えられる日本語は、「サバイバル」のための日本語だといわれていた。ナロンは、「トイレは右です」「これは2ではありません、3です」などと、単純な文型を何度も繰り返して練習していた。彼は毎日、朝から1日中続くこのような「日本語指導」を受けて帰宅した後、夜10時ごろまで、家族が営むタイ料理店の手伝いをしているということだった。このため「国際学級」でも「ねむい」「つかれた」と言いながら、あくびをしていることも多かった。

「国際学級」での「取り出し指導」の対象は、日本語能力によってというよりは、生徒の希望を重視して決められていた。1年生については、入学間もない時期に書いた作文を参考にして、先生が誰を原学級から「取り出す」かを決定していたが、2年生と3年生については、本人の希望が尊重されていた。A先生とB先生は、外国人の子どもの日本語の習得には「早くクラス（原学級）で友だちをつくる」ことが効果的だといったが、日本語ができるようになることと原学級に日本人の友達をつくることとは実際には一致しない例もあり、2人の先生は、「クラス」になじめない子どもに対しては、登校するように、少なくとも「国際教室」には来るようにと励まし続けていた。

5年前に再来日した生徒のBさん(女子、3年生)と、来日5年目の生徒のCさん(男子、2年生)は、なかなか「国際教室」から「卒業」できず、A先生は困っているといった。Bさんはしばらく学校に来ていなかったが、私は2回だけ、午後になって登校してきた彼女に学校で会うことができた。他方、Cさんは、私が観察を続けていた2週間の間、毎日遅刻をして学校にやってきた。BさんとCさんは、「クラス」に親しい友だちがいなかった。Bさんは、「派遣会社」に登録をして、大手電気機器メーカーの工場で「コピー機の部品」を組み立てており、仕事は夜7時に始まり、朝8時までの夜勤で「10,000円もらっている」のだといった。

A先生は、「国際教室」から「卒業」できないこの2人の子どもを見守り、とにかく学校に来るように、中学校を卒業できるようにと励まし続けていた。そうしてBさんをA高校の定時制に、CさんをA専門学校に進学させた。A先生が確認した2003年度の3年生7人の「総合テスト」の順位をみると、下位5パーセント以下が4人、同10パーセント以下が1人、同15パーセント以下が2人であり、上位85パーセントに入っている子どもはひとりもいなかった。それでもA中学校の3年生は、A先生らの支えで、2002年度には12人中11人、2003年度は10人中9人が高校や専門学校に進学していた。

豊橋市全体では、2003年度に中学校を卒業した「日本語指導が必要な外国人生徒」55人のうち、36人(65.5パーセント)が進学、10人(18.2パーセント)が就職、「その他(帰国・家事・未定)」は9人だった。この数は、2004年度には47人中、進学35人(74.5パーセント)、就職4人(8.5パーセント)、未定8人になった。日本全体の中学校卒業者の高校進学率(97.8パーセント)と比べて随分低いが、ニューカマーの子の親のうち、60.3パーセント⁶⁰しか子どもが「日本の高校に進む」ことを希望していない(豊橋市教育委員会他2004)ことに比べると、進学率はより高い。それは、中学校と豊橋市教育委員会の外国人の親子に対する高校進学的重要性の説得と、実際の進学に向けたきめ細かいサポートの成

⁶⁰ 調査報告書では「59%」と示されているが、有効回答数「471」のうち「日本の高校に進む」とした回答数は「284」であり、この実数を元に計算するとその割合は60.3%になる。

果であるように思われる⁶¹。

ブラジル人の親の理解を得ながら、その子どもをとにかくどこかの高校に進学させるための中学校の教育は、高校卒業資格が各種の資格試験や就職試験、また高等教育機関へ進学⁶²の最低限の条件である日本において、ブラジル人の子どももまず高校に進学しなければ、日本でより善い生活を追求できる可能性は低くなるという現実を踏まえた、子ども中心的な発想の教育であるといえる。また、「ニューカマー」の子どもが日本人の子どもと共に「クラス」で過ごすことを重視する教育実践は、現存の「政治的コミュニティ」を「公共化」する能力を子どもたちに高めているはずである。他方で、熱意ある「日本語教育適応学級」の担当教員や教育相談員個人が、「ニューカマー」の子どもの学校生活の継続を精神的に支える現状には問題があるように思われる。

この「日本語適応教育」をめぐる問題は、豊橋市教育委員会が 2003 年 12 月に実施した「外国人児童・生徒教育に関するアンケート」（豊橋市教育委員会他 2004）⁶²の結果からうかがえる。「国際学級はどんな指導の場であるべきだと考えますか」（2 つまで回答可）という問いに対し、「国際担当者」の教員（加配教員）の 30 パーセントが「生活に必要な日本語」、32 パーセントが「教科の学習に必要な日本語」を教育する場だと回答し、その回答に次いで 27 パーセントが「精神的なサポートをする場」であるべきだと回答していた。しかし、例え

⁶¹ 例えばA中学校では、2003 年度に開催された進路説明会では、豊橋市内を中心とした高校の入試の説明や日程など、全文がポルトガル語に翻訳された資料が配布された。そこでは、ハローワーク豊橋の資料「新規中学校卒業者の求人・休職・就職の状況」も併せて示され、「中学卒業者に対する求人は大変厳しい状況になっています」とした上で、「豊橋を中心とする地区での求人は、6 件 19 人です。……『勉強が嫌いなら就職すればいい。』という考え方は、通用しないのです」と述べられている。豊橋市教育委員会が主催する「進路説明会」も、2005 年に始まり、それ以降例年「保護者の仕事がない盆休み期間中」を選んで開かれている。

⁶² このアンケートは豊橋市内に「居住する外国人のうち、公立の小中学校に在籍するニューカマーの外国人児童生徒（児童 515 人、生徒 147 人）と、その保護者（514 人）、関係教務主任（小学校 39 校、中学校 16 校）、関係学級担任（348 人）、外国人指導（国際学級）担当者（24 人）を対象」に実施され、児童の 95.0%（489 人）、生徒の 95.2%（140 人）、保護者の 91.6%（471 人）、学校関係者 100%という高い回答率を得た。この「アンケート」の報告書（豊橋市教育委員会 2004）には、ページ番号が付されていないため、引用元のページ番号を示すことができなかった。

ば豊橋市の教員のうち 56 パーセントが「国際学級」の担当を「できればやりたくない」とも答えていることから、特定の熱心な教員個人に頼りながら、「ニューカマー」の子ども
の学校生活を継続的に支える教育は、脆弱であるといわざるをえない。

e 高校進学への取り組み

他方で地方政府は、公立中学校に在籍する「外国人」の子どもの高校進学を政策的に促進しつつある。そこでは主要には、「外国人」の子どもを「特例」的に高校に進学させる方法がとられている。浜松 NPO ネットワークセンター（2005）によると、16 都道府県⁶³のうち、都道府県立高校の入学に「外国人特別枠」を持っていると答えた都道府県は 11⁶⁴あり、内「帰国子女特別枠」と枠組みを共有している県が 3 つ⁶⁵、「中国帰国生特別枠」と共有している県は 1 つ⁶⁶、それ以外（7 都県⁶⁷）は独立した「外国人特別枠」を持っている。

この地方政府の取り組みは、日本政府の政策とも一貫している。1990 年頃を境に、日本政府は、柔軟な「入学者選抜」の方法を促進し始めた。1989 年（平成元年）に発行された教育白書には、「第 I 部 初等中等教育の課題と展望」の「第 1 章 時代の進展と教育の質の向上」として、「入学者選抜制度の改善」という項目が設けられ、そこでは「推薦入学や面接を積極的に活用するなど生徒の多様な能力を積極的に評価できるよう選抜尺度を多元化する」ように「各都道府県教育委員会を指導した」と言及されている。この背景には、日本政府の教育政策が、高等学校の量的拡充を終えたことがあった。例えば 1980 年の教育白書では、すでに各都道府県とも高校進学率に高止まりにあることが確認されている（表 3-6）。

⁶³ 北海道、秋田県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、長野県、静岡県、愛知県、岐阜県、三重県、滋賀県、大坂府、奈良県、兵庫県、広島県の 16 都道府県。

⁶⁴ 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、長野県、静岡県、愛知県、岐阜県、三重県、大坂府、奈良県の 11 都県。

⁶⁵ 千葉県、岐阜県、奈良県の 3 県。これら 3 県は「中国帰国生特別枠」とも共有している。

⁶⁶ 大坂府。大坂府は別に「帰国子女特別枠」を持っている。

⁶⁷ 埼玉県、東京都、神奈川県、長野県、静岡県、愛知県、三重県の 7 都県。

表 3-6 日本の高校進学率（1950 年から 5 年ごとに 1985 年、1988 年まで）⁶⁸

年度	進 学 率	生 徒 数
25	42.5%	1,911千人
30	51.5	2,572
35	57.7	3,226
40	70.7	5,066
45	82.1	4,223
50	91.9	4,327
55	94.2	4,616
60	94.1	5,172
63	94.5	5,527

（注） 昭和60年度以降の「進学率」欄には、高等学校の通信制課程に進学した者を含む。

（資料） 文部省「学校基本調査」

出典：1988 年（昭和 63 年）教育白書（文部科学省ウェブサイト）から転載

「外国人特別枠」について詳しく検討すると、例えば愛知県では、平成 14 年度入学生徒から県立高校 3 校で「外国人特別枠」入試が実施され、「小学校第 4 学年以上の学年に編入学した者、又は第 3 学年以下の学年に編入学し、特別な事情があると認められる者」がその対象になり、3 教科（国語・数学・英語）の入学試験では漢字にルビがふられている。平成 17 年度（2005 年度）応募者は 3 校合計で 23 人、合格者は 12 人だった。県立高校に入学した外国人は、これら特別枠を持つ 3 校以外の学校でも、「授業後等の自習学習の支援」や「保護者会等における通訳」などの支援を受けられることがある（浜松 NPO ネットワークセンター2005: 71）。愛知県でこれらの支援は今後一層手厚くなる兆候も確認できる⁶⁹。

⁶⁸文部省、『我が国の文教施策（昭和 63 年度）』、文部科学省ホームページ（2012 年 1 月 20 日取得、

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad198801/hpad198801_2_082.html）。

⁶⁹ 愛知県が「国籍や民族などのちがいかかわらず、ともに安心して暮らせる社会をめざす多文化共生の推進」（愛知県 2008: 2）を目的に、2008 年 3 月に策定した「あいち多文化共生推進プラン」では、「外国人生徒に係る入学者選抜の実施」と並んで「県立学校における外国人生徒への教育支援（外国人生徒教育支援員の配置）」が「重点施策」として掲げられ、「日本語によるコミュニケーション能力が十分身につけていない外国人生徒が在籍する県立高等学校（全日制・定時制課程）に、生徒の母語／母国語（ポルトガル語・スペイ

言語の習得は、「社会生活言語」の習得と「学習思考言語」の習得の2種類の側面から成るといわれており、「ニューカマー」の子どもにとって、一方で「国際教室」でサバイバルのための言語といわれていた「社会生活言語」の習得は比較的容易であるが、他方で授業や試験で用いられる「学習思考言語」の習得のハードルは高く越えるのが難しいといわれている（太田 2002：97-104）。そのハードル高めるひとつの要素が、漢字であると考えられており、「学習思考言語」の能力を高める基礎は、豊橋市の教師の間でも、小学校3年生までに修得する漢字を操る能力を基礎にしている、といわれていた。「外国人特別枠」の諸条件の背景には、「学習思考言語」としての日本語のこのような特徴があるといえる。

他方で、2章で検討した英国の経験と比較すると、「ニューカマー」の子どもの多様な潜在能力を発達させ、またそれを成績として測定し、評価する工夫の余地が日本にはある。特に「ニューカマー」の子どもの母語の能力は、「外国語」能力として測定されうる能力であり、上級学校の進学にあたり評価されるべきである。その他、次項でも検討する豊橋市教育委員会のアンケート結果（豊橋市教育委員会他 2004）によると、「市教委に対する要望」として寄せられた自由記述の回答の中には、日本国外でも等しく評価されうる能力、例えば、コンピューターに関する技術、音楽、スポーツなどの教育を拡充してほしいという意見が散見される。国境を越えて移動する子どもの多様な潜在能力を発達させ、またその能力を測定し評価する方法に関する、一層の政策的工夫が必要である。

（2） ブラジル人学校の実態

a ブラジル人学校概観

このように「ニューカマー」の子どもは、政策上、専ら「日本語指導が必要な外国人児童・生徒」として、「日本語適応教育」の対象にされているが、公立学校に子を通わせる日系ブラジル人の親の多くが、ブラジルの文化としての「民族文化」実践のための教育を求

ン語・中国語など）に堪能な外国人生徒教育支援員を配置し、外国人生徒の学習活動や学校生活を支援します」と約束された（愛知県 2008: 46）。

めている。豊橋市教育委員会のアンケート結果（豊橋市教育委員会他 2004）によると、「市教委に対する要望」として、186 人の「外国人児童・生徒」の保護者が、自由記述による 200 件の有効な回答を寄せ⁷⁰、そのうち最も多かった回答が、「民族文化」の継承に関する回答（例としては、「母語を教えてくれる先生がほしい」、「1 週間に 2 回のポルトガル語の授業」、「ブラジル人学校をつくってほしい」など）で 43 件（21.5 パーセント）だった。

ブラジル人の親の「民族文化」継承にかかわる権利要求に応える主要な教育機関として、ブラジル人学校がある。しかし、もともとブラジル人学校は、その要求に基づきつくられた学校ではなかった。北関東と東海地方に位置する 30 のブラジル人学校を対象にした国立教育政策研究所の調査（国際カリキュラム研究会 2005: vii）によると、ブラジル人学校は「働いている親たちから子どもを預かって保育する必要が生じ、また日本の学校についていけない子供たちの問題が大きくなったために、自然発生的に成立した」（国際カリキュラム研究会 2005: 29）学校だった。日系人を日本に押し出したブラジルの経済不況は、米国や欧州などにもブラジル人を送り出した（梶田他 2005: 6）が、このような形で学校が発展したのは日本だけだったといわれている（国際カリキュラム研究会 2005: 19）。

同調査の結果によると、30 校すべてのブラジル人学校は、「ポルトガル語による教育」を実施している。規模としては、50 人以下の学校もあれば 300 人以上の規模の学校もあるが、内 20 校は幼児教育から小中学校、高等学校までを開設する総合的な学校である（国際カリキュラム研究会 2005: 32）。一日あたりの授業時間数は 4 時間から 6 時間半の間だったが、どの学校もその前後に「預かり保育」を実施しており（国際カリキュラム研究会 2005: 33）、授業日数が 225 日以上（日本の公立学校の授業日数は 175 日）と多い学校が 16 校に上ることからも、ブラジル人学校の保育機能をうかがわせる。ブラジル人学校は、派遣会社等の会社法人（有限会社）である例が多いともいわれ（津村 2005: 72）、派遣社員の子を預かり「安

⁷⁰ 「アンケート」報告書では、計 188 人（小学校 154 人、中学校 34 人）と示されているが、明らかなナンバリングミス 1 件と、判読不明な回答 1 件を差し引いて 186 人とした。また 1 人で複数件の要望を回答として記しているため、筆者の観点で回答を分節化し、複数回答として分析する回答数を 200 件につくりかえた。

心」して厳しい労働条件で働かせるというシステムが、派遣会社に作られている。

ブラジル人学校は、長時間の「預かり保育」を必要とする、ブラジル人以外の外国人にも利用されている。調査対象になった 30 校のうち、14 校 (46.7 パーセント) はブラジル国籍の子どものみが在籍していたが、5 校には 9 人の日本国籍をもつ子どももいた。その他、8 校に 22 人のペルー国籍の子どもが在籍し、その他、ボリビア、アンゴラ (ポルトガル語が公用語)、インドネシア、フィリピン、ネパール国籍の子どもも在籍していた。ただし、南米出身でない子どもは、乳幼児を対象とした「預かり保育」としての受け入れが中心だった (国際カリキュラム研究会 2005: 32)。また、ブラジル人学校の主要な運営経費は授業料収入であり、年間の親の負担は 50 万円を超えると推計されていた (国際カリキュラム研究会 2005:35)。

b ブラジル人学校と本国との関係——「外国人学校」としてのブラジル人学校

このようにブラジル人学校は、ブラジル人の親の「民族文化」を子に継承するという目的で創設された学校ではなく、厳しい労働条件で働く親の「預かり保育」のニーズに応えるべく、また、日本の公立学校から排除された子どもの「居場所」を確保するために、ブラジル人コミュニティの中で「自然発生的に」、あるいは当然に成立した学校としての特徴を持っている。しかし、ブラジル人学校に子を通わせる親が「保育」を望むからといって、ブラジル人学校の教育の質について無関心であるわけではなく、ブラジル人学校が増え、親の選択肢が広がるとともに、その関心は高まっている。当初、ブラジル人学校の教育の質の改善にむけた親の要求が向かった先はブラジル政府であり、その要求の結果、より多くのブラジル人学校が、ブラジル政府に「私立学校」として認可されていくことになった。

ブラジル人学校の運営に関する要望は、ブラジル人学校が増え始めた 1998 年頃から、日本のブラジル大使館・領事館、本国の教育省に寄せられ始めた (国際カリキュラム研究会

2005: 4-11)。これを受けて国家教育審議会議長⁷¹が 1999 年に来日し、日本国内のブラジル学校を視察（松本 2002: 110）、その結果 1999 年 11 月に、ブラジル国外で初めて、中等教育修了資格（スプレチーヴォ）認定試験が日本で実施されることになった。続く 2000 年 3 月には、7 つのブラジル人学校が、ブラジル教育省からブラジル国内の「私立学校」と同等の学校として「認可」され（松本 2002: 110；国際カリキュラム研究会 2005: 21）、ブラジル国内法に定められた水準の教育を提供することになった（国際カリキュラム研究会 2005: 20）。

第 2 回の修了認定試験実施にあたり再来日した国家教育審議会議長は、その打ち合わせに参加したブラジル人学校 29 校の関係者に対し、「日本ブラジル学校連絡協議会（AEBJ）を作って、ブラジル教育省、大使館と一緒に話し合って教育を考えよう」と提案した。この提案を受け、ブラジル人学校 13 校が 2003 年 1 月に AEBJ を設立した。その具体的な活動内容は、各学校の「経験や知識・情報の交換、新しい学校の（認可）支援、教員のレベルアップのためのプログラム提供」などであり、会員は 1 年後には 23 校に増えた（松本 2002: 110-111）。AEBJ はその後も「本国と日本にあるブラジル学校とをつなぐパイプラインとしての役割」を担い、「日本にあるすべてのブラジル学校が協会に入れるよう働きかけ」ている（月刊『イオ』編集部 2006: 39）。

c ブラジル人学校と地方政府、その他「外国人学校」との関係——「各種学校」化をめぐって

他方、日本国内の政府との関係については、ブラジル人学校は、「各種学校」としての認可をめぐり地方政府との関係を強めている。各種学校として認可されれば、1 章で検討し、また次節でも検討する朝鮮人学校と同等に地方政府から補助金が得られ、各種免税措置の

⁷¹ 国際カリキュラム研究会によるブラジル国家教育審議会に対するヒアリングによると、国家教育審議会は「基礎教育から職業教育にいたるあらゆる教育部門の関係者の代表」「24 名の委員会から構成」され、「教育にかかわる様々な規則を作る」。この規則は教育「大臣によって承認され、実行機関によって」執行される（国際カリキュラム研究会 2005: 21）ようである。

対象になり、寄付金などの収入にも開かれ、保護者の負担は減る。地方政府はブラジル人学校の各種学校認可に協力的であり、ブラジル人学校に各種学校への認可申請を働き掛けている。例えば、静岡県は2004年に、岐阜県は2005年、愛知県は2006年に各種学校の認可基準を変更し、それまでブラジル人学校等が各種学校として認可される際の最も重大な障害であると考えられてきた「校地・校舎の自己所有要件」を緩和した。

しかし現実には、そのための要件が緩和された県でも、ブラジル人学校の各種学校認可は進んでいない。静岡県（24校）、愛知県（17校）、岐阜県（6校）の3県には、全国に94校あるブラジル人学校のうち半数が所在するが、2007年時点で各種学校認可を受けたのは、わずか4校だけである（多民族共生教育フォーラム2007:9）。未認可校が残るひとつの原因は、申請者としてのブラジル人学校の側に、基準を緩和しても依然として複雑・煩雑である認可に関する審査の手続き（津村2005:71）に対応できるだけの人的資源が不足していることにあるといわれている、今のところ、審査過程における地方政府の徹底した支援が、各種学校認可の鍵を握っている。

ブラジル人学校の各種学校化という課題は、多様な「外国人学校」からなる団体の課題として共有されてもいる。「外国人学校・民族学校の制度的保障を実現するネットワーク（外国人学校ネット）」は、2005年に結成された「外国人学校」間のネットワーキング活動を担う団体である。この外国人学校ネットには、「外国人学校」関係者の他、弁護士、研究者、NPO関係者などが参加している。2007年11月に東京でNPO多文化共生センター東京と共催された「多民族共生教育フォーラム」は、ブラジル人に顕著な「不就学」について懸念を示し、次節で検討するとおり「外国人学校」が就学の機会を提供し得るという考え方に基づき、「オールドカマー」の経験をもとに、ブラジル人学校の運営改善に向けた方策として、まずは未認可校の各種学校化の促進を政府に提言している（多民族共生教育フォーラム東京2007:17-35）。

4 朝鮮人をめぐる教育課題とその後——主にブラジル人との関連で

(1) 朝鮮人学校の現在

a 現在の朝鮮人学校の概観

外国人学校ネットのネットワークキングのエンジンは、朝鮮人学校の関係者である。その朝鮮人学校には、1990年以降に顕著な変化があった。まず表3-7には、1960年から1994年までの朝鮮人学校に在籍する子どもの数と、学校数を示した。

表3-7 朝鮮人学校の在籍者数と学校数（1960年から1994年）

年	在籍数	在籍の減少率 (1960年比)	学校数
1960	35,879	-	135
1965	34,293	95.6%	140
1970	32,680	91.1%	155
1975	30,587	85.3%	161
1980	24,993	69.7%	153
1985	23,274	64.9%	154
1990	21,580	60.1%	152
1994	19,030	53.0%	143

出典：(金龍徳 2004a : 254) の表3を参照し、加藤作成

朝鮮人学校に通う子どもの数は減少した。朝鮮人学校への在籍数は1960年の3万5,870人をピークに減り始め、1994年にはほぼ半減した。金徳龍によると、2003年度（幼稚園、初級、中級、高級部、大学校）の在籍者数は1万2,000人程度（初級、中級、高級部の在籍数は1万人前後）である（金龍徳 2004a: 254）。

だが、この減少は、外国人である朝鮮人の子どもの数それ自体の減少と関係しているといえそうである。表3-8は、外国人である朝鮮人人口に占める、0歳から14歳までの子どもの割合を示した。参考までに、2008年現在、日本全体の14歳以下人口の割合は13.3%で

あり、1985 年は 21.5%だった⁷²。つまり、1985 年時点では、日本の人口に占める子どもの割合に比べ、朝鮮人人口に占める子どもの割合は比較的多かったが、今ではそれが逆転している。子ども数の減少は、高齢化、少子化という日本社会の一般的な傾向を表すものであるが、1985 年の国籍法の改正、すなわち国籍法が父系血統主義から両系血統主義へと変化したこととも関係があり、日本国籍を持つ在日朝鮮人が増加していることを暗示している。

表 3-8 「韓国・朝鮮」人人口に占める子どもの割合

年	韓国・朝鮮の子ども		
	韓国・朝鮮人総数	子ども数	子どもが占める割合
1985	672,727	217,907	32.4%
1989	677,140	133,031	19.6%
1991	687,940	120,948	17.6%
1993	688,144	109,971	16.0%
1996	666,376	92,967	14.0%
1999	638,828	76,176	11.9%
2002	632,405	64,168	10.1%
2005	607,419	53,533	8.8%
2008	593,489	45,258	7.6%

出典：『在留外国人統計』、法務省入国管理局(1985)、入管協会(1989年以降)を参照し加藤作成
表注：表中の「子ども」は外国人登録をした0歳から14歳までの子ども

朝鮮人学校の在席率は、それほど減少していない。例えば、在籍数のピーク時、すなわち 1 章で検討した 1960 年の朝鮮人の朝鮮人学校の在席率（表 1-6）は、小学校で 21.9 パーセント、中学校で 14.5 パーセントだった。これに対し、例えば 2001 年の大阪府の数字ではそれぞれ 15.6 パーセント（小学校）、16.1 パーセント（中学校）（金龍徳 2004a : 254-255）と、1960 年比で小学校の在席率は 3 割程度減少しているものの、中学校の在席率は微増している。現状では、初等教育レベルで朝鮮人学校に通った子どもは、そのまま中等教育レベルでも朝鮮人学校に通い続ける傾向にあるようであり、一定の朝鮮人の家族が引き続き朝鮮人学校を選んでいる。

⁷² 総務省、統計局、政策統括官（統計基準担当）、統計研修所ホームページ（2012 年 1 月 21 日取得、<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/topics/topi461.htm#I-2>）。

朝鮮人学校の教育課程の改定は1963年以降、10年ごとに行われてきた。北朝鮮では、金日成に対する個人崇拜に基づくイデオロギー的統治が、北朝鮮が朝鮮戦争からの復興と一定の経済発展を遂げた1960年代後半に始まったが、総連は、1963年の改定で日本国内のすべての朝鮮人学校の教育課程を中央集権的に統一し、続く1973年の教育課程の改定を通じて、本国の教育方針を直接的に反映させた（Ryan 1997：97）。その時期の朝鮮人学校の教育は儀礼を重視するもので、ソニヤ・リャンは「戦中の天皇制の日本の学校に似ていた」と述べている（Ryan 1997：101）。1983年の改定については大きな方針の変化はなく、教科書の編纂委員が北朝鮮を訪問するなどして、北朝鮮政府の直接的な管理の下で教科書は編集された（Ryan 1997：56）。

これに対し、1993年の教育課程の改定は、朝鮮人学校の教育を顕著に変化させるものだった。その改定は、朝鮮人学校を出て日本の高等教育を受けようとする子どもとその家族の期待に沿うものであり、教育課程は日本の学習指導要領を参考に改定され、金日成や金正日についての教育（「忠誠教育」と呼ばれた）は、課外に行われることになった。このようなカリキュラム改訂については、朝鮮人の「共和国の在外公民」としてのアイデンティティを揺るがし、コミュニティの凝集性を低下させると懸念する教員や保護者もいたが、北朝鮮政府からの介入はなかった（Ryan 1997：56-61）。このように教育課程の変化から、朝鮮人学校と北朝鮮政府との関係は、1990年以降にそれまでの時代と比べ弱くなっているといえる。

b 現在の朝鮮人学校の特徴——国連の人権条約に基づく権利要求

このカリキュラム改定とほぼ同じ時期に、朝鮮人学校は国連の人権諸条約に基づき、朝鮮人学校の運営を「民族的少数者」の文化継承の権利として、日本政府に要求し始めた。総連は関係団体を通じて、1992年8月国連の人権委員会（当時）に「朝鮮人強制連行」と「民族教育の権利問題」を提起して以来、毎年国連の人権委員会（現、人権理事会）や人

権条約委員会に対して、彼らの権利が侵害されている日本社会の現状について国連の人権条約に基づき幅広く申し立てている。そして、その申し立ての多くが認められてきた（鄭 2001 : 45）。

これらの活動を支えるのは、1992年に創設された「在日本朝鮮人人権協会（コリアン人権協会）」という専門家組織である。当初は司法書士、税理士が中心だったが、『人権と生活』という同協会が発行する雑誌によると、特に朝鮮人学校に関する事柄については、弁護士が活躍が顕著である。1979年に金敬得が初めて弁護士として登録されて以来、今では多くの朝鮮人の弁護士が活躍している（田中 1995 : 138-139）が、コリアン人権協会は、弁護士を中心に、日本の中で人びとの権利を擁護する目的で結成された多様な団体と協力しながら、朝鮮人学校における「民族文化」の継承の権利を要求している。

例えば子どもの権利条約について検討すると、その締結国は、「この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」（4条）義務を負い、子どもの権利条約が設置した「条約委員会」（43条）に『報告書』（44条）を提出しなければならない。そして、条約委員会はこの『報告書』をもとに、締結国の子どもの権利状況の改善の余地について『最終見解』を示す⁷³。この『最終見解』には、国連の観点だけでなく、締結国の中で、子どもの権利保障を促進しようとする人びとの観点も反映される。なぜなら委員会は、『最終見解』を作成する際、締結国の国内で活動する NGO 等が提出する『代替報告書』を参照する（45条）からである。

日本政府は1994年に子どもの権利条約を批准したが、例えば、日本政府の『第二回報告書』（2001年）に対する「条約委員会」の『最終見解』（2004年）には、「子どもの権利条約レポート NGO 連絡会議」の『代替報告書』が活かされている。この会議には、コリアン

⁷³United Nations, Convention on the Rights of the Child, “Overview of the reporting procedures (CRC/C/33, 24 October 1994)”, Geneva: Office for the High Commissioner for Human Rights (Retrieved 7 December 2011, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/6b7857954a60d13380256809004bc0ae?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/6b7857954a60d13380256809004bc0ae?OpenDocument)) .

人権協会の他、日本で活動する幅広い団体、例えば全日本自治団体労働組合（自治労）、全日本教員組合（日教組）、セーブ・ザ・チルドレン（Save the Children）、東京生活者ネットワーク、東京シューレ⁷⁴などが参加している（Committee for NGO Reporting on the CRC-Japan 2010）。その他、日本弁護士連合会、「子どもの権利条約市民・NGO 報告書をつくる会」⁷⁵、他2団体が、『第二回報告書』の『代替報告書』を提出した。

『第二回報告書』（2001年⁷⁶）に対する『最終見解』（2004年⁷⁷）では、教育に関連して、まず国連は日本政府に対し、「少数民族の子どもが彼ら自身の言語で教育を受ける機会が極めて制限されている」と指摘し、「少数民族の子どもが自らの文化を享受し、自らの宗教を公言乃至実践し、自らの言語を使用する機会を拡充すること」を求めている。他方で、国連は、「外国人学校（foreign schools）卒業生の大学入学資格が広げられたにもかかわらず、一部の外国人学校卒業生には未だに高等教育へのアクセスが拒否されている」ことも指摘している。

国連がここでいう「一部の外国人学校」とは、朝鮮人学校のことである。「外国人学校」とは、1章で検討した「外国人学校法案」の定義のうち、「もっぱら外国人を対象として……

⁷⁴ 東京シューレとは、不登校の子どもが活用するフリースクールである。東京シューレホームページ（2012年1月21日取得、<http://www.shure.or.jp/>）。

⁷⁵ 国際NGOであるDefence for Children International日本支部が中心の団体。本部（ジュネーブ）は国際児童年の1979年に、日本支部は1992年につくられた。Defence for Children International, Geneva (Retrieved 12 January 2012, <http://www.defenceforchildren.org/>). 日本支部ホームページ（2012年1月21日取得、<http://www.dci-jp.com/index2.html>）。

⁷⁶ 外務省、2003年、「日本政府第2回報告（日本語仮訳）」、外務省ホームページ（2011年12月7日取得、<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/jido/0111/index.html>）。

⁷⁷ 外務省、「第2回政府報告審査後の同（子どもの権利）委員会の最終見解（仮訳）」、外務省ホームページ（2012年1月21日取得、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/0402/pdfs/0402_j.pdf）。

United Nations, Convention on the Rights of the Child, “Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child : Japan (CRC/C/15/Add.231, 2004/02/26)”, Geneva: Office for the High Commissioner for Human Rights (Retrieved 7 December 2011, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/7cdfef2209298c9bc1256e5200509a0d?Opendocument>) .

組織的教育を行なう施設」の総称として、現在の日本政府に用いられるようになっている。その日本政府との関係の中で、「外国人学校」の法的地位は、一般的には徐々に改善している面がある。しかし朝鮮人学校は、次に検討するように、「外国人学校」の運営改善を目指す連帯組織の核を担う存在でありながら、日本政府に特殊な「外国人学校」として取り扱われ、法的地位の改善から取り残されている。

c 朝鮮人学校をめぐる取り扱いの特殊性

「各種学校」の法的地位をもつ「外国人学校」は、一般的に、日本政府のサポートを得つつある。その最初の兆しは、2003年3月に中央教育審議会大学分科会が、それまでどの「外国人学校」の卒業生にも認められてこなかった大学受験資格（高等学校卒業資格に相当する資格）を、米国と英国の3つの、超国家的な民間の教育品質認定機関（WASC、ACSI、ECIS⁷⁸）によって認められたインターナショナル・スクールの卒業生に認めるべきとの答申を出したことである。その理由は、日本政府が積極的に受け入れようとしているいわゆる「高度人材」外国人が、子をインターナショナル・スクールに通わせる例が多いからだった。だが、特定の「外国人学校」を区別し優遇するこの案は広く批判され、2003年9月には、結果的により広く「外国人学校」の卒業生に、大学受験資格が認められることになった（月刊『イオ』編集部 2006: 154-155）。

しかし、そこで日本政府が大学受験資格を「1条校」の卒業生と同等に認めた者は、超国家的な「学校評価機関の認定を受けた外国人学校卒業生」（主にインターナショナル・スク

⁷⁸ WASC(Western Association of Schools and Colleges)は、もとはカリフォルニア州やハワイ、グアムを中心とした米国の公立、私立小中学校、カレッジ及び大学の品質認定機関であり、東南アジアや東アジア全般の学校の品質認定も行っている(2012年1月21日取得、<http://www.wascweb.org/>)。キリスト教系の幼稚園(pre-schools)と小中高等学校の品質を認定する ACSI(Association of Christian Schools International)は、95カ国 4,800校をカバーし、キリスト教教育の実現を目指している(2012年1月21日取得、<http://www.acsi.org/web2003/default.aspx?ID=1606>)。英国に位置する主にヨーロッパの国際教育推進を目的とした ECIS(European Council of International Schools)は品質認定機関ではないが、その会員資格を有すれば日本政府に国際学校として認められる(2012年1月21日取得、<http://www.ecis.org/>)。

ールの卒業生)の他、「外国の正規の課程と同等と位置づけられていることが『公的に確認できる』外国人学校卒業生」(主に中華学校、ブラジル人学校の卒業生)だけだった。そして、その他の「外国人学校」、すなわち朝鮮人学校の卒業生については、「大学の個別審査によって高等学校卒業者と同等以上の学力があると認められる」という条件を付けて、大学受験資格を認めると発表した(月刊『イオ』編集部 2006: 154-155)。この現状について、先に触れた通り国連は、「外国人学校卒業生の大学入学資格が広げられたにもかかわらず、一部の外国人学校卒業生には未だに高等教育へのアクセスが拒否されている」と懸念を示している。

「国際的」な教育認証機関、及び国交のある、あるいは「友好関係」にある国家が認める学校に大学受験資格を付与する、という日本政府の方針が想起させるのは、1章で検討した「外国人学校法案」が「制度」化を目指した「外国人学校」である。この「外国人学校法案」は、「もっぱら外国人を対象として……組織的教育を行なう施設」としての「外国人学校」を「広く国際的な友好関係の増進に寄与する」ものとし、「わが国と外国との間における理解及び友好関係を著しく阻害」することを禁じることで制度化しようとするものだった。国交のない北朝鮮政府との関係を認める朝鮮人学校を、「制度」としての「外国人学校」として認めないという政府の方針は、「閉鎖命令」のような強い行為を伴わないにせよ、1960年代当時の方針から大きく変わっていない。

日本政府は日本経済への貢献という文脈で、とりわけインターナショナル・スクールの法的地位の改善を優先的に進めている。まず、広く「外国人学校」の卒業生に大学受験資格を与えた2003年に、インターナショナル・スクールに限り、寄付金控除等の税制上に優遇措置の対象になる「特定公益法人格」を付与すると告示した。この告示は国会でも議論になったが、首相の小泉純一郎(当時)は、「これは、対内直接投資を促進、海外からの優秀な人材を呼び込む上で重要な役割を果たしている各種学校の整備・充実を図る」ためであ

り、「合理的な措置である」と答えた⁷⁹。また 2007 年には、構造改革特別区域のひとつ「千葉国際教育特区」に 2009 年 4 月に「1 条校」として開校した英語による授業を実施する幕張インターナショナル・スクールの学校設置計画を承認、2008 年には学校法人の設立認可を済ませている⁸⁰。

ある「外国の正規の課程と同等と位置づけられている」という基準が、その外国の教育課程を実施するという意味であれば、先に検討したように、在日朝鮮人の子どものために、日本の学習指導要領を参考にした教育を実施している朝鮮人学校は、日本政府が北朝鮮政府に学校の位置づけを「公的に確認」できないという理由の前に、「外国人学校」でないともいえる。それにもかかわらず日本政府は、朝鮮人学校の教育内容を本格的に確かめようとしていない。他方で、この日本政府の態度は、朝鮮人学校自身が変化を経た今も、「外国人学校」であるというアイデンティティを強く持ち続けていることとも関係があるように思われる。その朝鮮人学校は、自らを含む「外国人学校」の法的地位の改善を目的に、日本政府の「外国人学校」の制度化の方法に異議を申立て、「外国人学校」も学校教育法のいう「1 条校」として認めるべきだと主張している。

d 「外国人学校」側の主張

先に触れた外国人学校ネットは、主にインターナショナル・スクールを除く、「もっぱら外国人を対象として……組織的教育を行なう施設」としての「外国人学校」の団体である。2007 年 11 月に開催された「多民族共生教育フォーラム」では、朝鮮人学校、中華学校を中

⁷⁹ 衆議院、「外国人学校に関する再質問趣意書（平成 15 年 5 月 7 日提出、質問第 67 号、提出者大島令子）」、衆議院ホームページ（2012 年 1 月 21 日取得、http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a156067.htm）。及び、衆議院、「衆議院議員大島令子君提出外国人学校に関する再質問に対する答弁書（平成 15 年 6 月 13 日受領、答弁第 67 号、内閣総理大臣(当時)小泉純一郎）」、衆議院ホームページ（2012 年取得、http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b156067.htm）。

⁸⁰ 幕張インターナショナルスクール設立推進協議会のパンフレット『幕張インターナショナルスクール——国際性を伸ばし世界で活躍する人材を育成』を参照した。

心に、ブラジル人学校の他、沖縄にある「アメラジアン・スクール」、主に超過滞在者のフィリピン人の子どもが通う愛知県の「国際子ども学校」、多文化共生センター東京が運営する主に学齢が超過した子どものための学校「たぶんかフリースクール」など関係者が参加し、その教育実践が報告された（多民族共生教育フォーラム東京 2007: 17-35）。このように国籍、民族性を超えて連帯する外国人学校ネットは、「外国人学校」を義務教育学校である「1 条校」として運営する権利を、次のように国連人権条約に基づき、「民族的少数者」の権利として日本政府に要求している。

外国人学校ネットは、子どもの権利条約第 30 条から、憲法第 26 条 1 項が定める「教育を受ける権利」の内容には、「日本で生活するために必要な日本語教育および日本社会に関する教育を受ける権利」だけでなく、「自己のアイデンティティ確立のために不可欠な、継承語教育・継承文化教育を受ける権利」も含まれるべきだと主張している。同時に、国際人権 B 規約第 27 条及び A 規約第 13 条などについては、「外国人・民族的マイノリティが自ら外国人学校を設置・運営して継承語教育・継承文化教育を行なう自由、外国人・民族的マイノリティの保護者が子どもの教育の内容を優先的に選択する自由」を保障する条文だと説明し、「外国人学校」の運営を、親である「民族的少数者」の文化継承の権利としても位置づけている（多民族共生教育フォーラム 2007: 13-16）。

表 3-9 には、外国人学校ネットの提言を示した。「外国人学校」も、国語としての日本語より限定的な日本語の能力を、「外国人学校」を含む新しい「1 条校」が、共通してすべての子どもに高めるべき能力として位置づけている（「3 未認可校への支援」の（2）中「日本語講師の派遣」）。この点については、外国人集住都市会議も同様に言及（「4 外国人学校の支援」の「（2）インドシナ難民や中国帰国者用の日本定住プログラムやノウハウならびに人材等を、外国人学校の日本語教育に提供するシステムを構築する」[表 3-5 参照]）している。今のところ広く日本の社会の中では、「学習思考言語」としての日本語能力というよりは、「社会生活言語」としての日本語能力をすべての子どもに高めることの必要性が合

意されている。

表 3-9 外国人学校ネットの提言

1 総合的かつ継続的な実態調査	
(1)	【政府及び国会】「多民族・多文化共生教育基本法の制定に向けて、外国人・民族的マイノリティの子どもの実態調査、日本学校と外国人学校の実態調査を行なう。
(2)	【地方自治体】「多民族・多文化共生教育条例」の制定に向けて、外国人・民族的マイノリティの子どもの実態調査、日本学校と外国人学校の実態調査を行なう。
(3)	【文部科学省】日本学校における「不登校児童・生徒調査」（「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」）で、外国人児童・生徒を調査対象から除外しているが、それを含む全数調査を行なう。また、岐阜県可児市が実施したように、市区町村教育委員会、NGO・NPOなどと協働して外国人児童生徒の「就学／不就学」実態調査を、全国的かつ継続的に行なう。
2 外国人学校（各種学校／未認可校）への支援	
(1)	【政府及び地方自治体】朝鮮学校・中華学校・韓国学園など各種学校となっている外国人学校に対して、私立学校（一条校）と同等の助成金を出す。
(2)	【文部科学省】「告示」を改正して、朝鮮学校・中華学校・朝鮮学園などの外国人学校を「初等教育または中等教育を外国語により施すことを目的として設置された各種学校」として認め、「特定公益増進法人」の対象として寄付金の免税措置が受けられるようにする。また、校舎の建設費用などへの寄付に適用される「指定寄付金」としての免税措置も受けられるようにする。
(3)	【文部科学省および市区町村教育委員会】日本の小・中・高校に相当する外国人学校（各種学校／未認可校を問わず）に在籍・卒業する児童・生徒が、日本の小・中・高校に入学・転入学する際、その入学・転入学資格を認める。
(4)	【文部科学省、地方自治体、その他関係機関】外国人学校（各種学校／未認可校を問わず）に在籍する児童・生徒の健康診断を初めとする学校保健や学校給食、学校保険、奨学金制度において日本学校におけるものと同様の措置をとる。
(5)	【地方自治体および経済団体・企業】「外国人学校支援財団」を設置し、外国人学校関係者やNGO・NPOなどと協働して、外国人学校（各種学校／未認可校を問わず）に対する学校運営費・教科書代・備品などの助成を行なう。その際、経済団体・企業は、国連および経済協力開発機構（OECD）が行動基準を示した「企業の社会的責任（CSR）」に基づいて、この課題を積極的に担う。
3 未認可校への支援	
(1)	【都道府県】校地・校舎の自己所有要件、過大な資産要件など不必要な要件を改め、外国人学校に対する各種学校・準学校法人の認可基準を緩和する。また、未認可の外国人学校に対して、通訳つきで各種学校制度とその申請手続きの説明会を行い、母国語での説明文書の配布、条件を満たすための助言など、多くの外国人学校が認可を得られるよう、実質的な支援措置を積極的に行なう。
(2)	【政府および地方自治体】認定外保育施設とその利用者に対して、認可保育園への移行に必要な経費助成や消費税の免税措置などを行なった前例を踏まえて、「不就学外国人児童・生徒ゼロ」をめざし、各種学校の認可を受けていない外国人学校とその保護者に対しても、認可取得経費や日常経費の助成、消費税などの免税措置、休廃校となっている公立学校の校舎・校庭の無償貸与、日本語講師の派遣など、可能な支援を積極的に行なう。
(3)	【JRなどの公共交通機関の各社】日本の小・中・高校に相当する未認可の外国人学校に通学する児童・生徒に対しても「通学定期券」の購入を認める。

出典：（多民族共生教育フォーラム 2007: 13-16）を参照し、加藤作成

他方、「外国人学校」の「1 条校」化を日本政府に求める外国人学校ネットも、先に検討した外国人集住都市会議（表 3-5 参照）と同様に、「多文化共生教育」に言及している。外国人学校ネットの提言（表 3-9 中）では、「多民族・多文化共生教育基本法」の制定（「1 総合的かつ継続的な実態調査」の（1）と（2））として言及されているが、現代において日本の義務教育が「多文化共生」実現のための教育として再編されることの必要性について

は、国籍、民族性を超え広く人びとに自覚され始めているとあってよい。しかし、「多文化共生教育」は、外国人学校ネットがいう「日本語教育および日本社会に関する教育」に留まらない、より普遍的な「公共コミュニティ」を形成するための教育でなければならない。

(2) 公立学校の現在

a 「教育基本方針」の実施

現在「ニューカマー」の子どもをめぐりその必要性が認められている「多文化共生」教育は、1章で検討した時代に地域で共に暮らす在日朝鮮人と日本人の格闘から始まった、民族・国籍を超えて「人間」として共により善く生きるための教育と、十分に関連付けられていない。中原良二によれば、1980年代から90年代にかけて各地でつくられた「在日外国人教育基本方針」は共通する目的をもち、それはすべての子どもについて「差別をなくし共に生きる人間」形成をすること、また「外国人の子どもが自己の民族と文化について自覚と誇りをもてる」よう支援することだった。

そこではすべての子どもが、「在日外国人」をめぐり歴史や文化に関する「正しい理解」を深めることが重視された（中原 1995：28-33）。大阪府では「民族クラブ技術指導者招聘事業」が1992年に開始され、1997年には「民族クラブ技術指導者招聘事業総括技術指導者制度」を通じて拡充された。例えば大阪市では、そこで5人の「民族講師」が嘱託職員として新しく雇用され、2000年現在17人が任用されている（金光敏 2004：106-107）。この制度は、1章で検討した、1948年の阪神教育事件後の大阪府と朝連の間の「覚書」に基づく「民族学級」とは別に、公立学校に通う朝鮮人の子ども、その親、教師らが1970年代に「自主的」に開設した「自主民族学級」を制度化したものだだった。

この制度化を推し進めたひとつの要因は、1991年1月の日韓外相会談を受けて発効された「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（法的地位協定）」だった（岸田 1993：54）。この発効に伴い、先に1節で触れたよ

うに、1991年1月に日本政府は都道府県に対し、「現在地方自治体の判断により、学校の課外で行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なわれるよう日本国政府として配慮」するという約束を履行するよう通知した。これを契機に民団が「民族学級」の支援を表明し、大阪府や市に「民族学級の増設、民族講師の身分保障」を求めたり、「民族講師」の韓国での研修旅行を企画したりするようになった（岸田 1993 : 56）。

1970年代以降につくられた自主的な「民族学級」を支え続けた主要に重要な団体は、「民族教育促進協議会（民促協）」だった（岸田 1993 : 54-55）。民促協は、朝鮮人保護者らとともに「自主民族学級」の設置や「民族講師」の身分保障及び待遇改善を大阪府に求め、また府内各地での「教育基本方針」の制定にも影響を及ぼした。この民促協は2004年に、「ワン・코리아フェスティバル」⁸¹などと統合し、코리아 NGO センターになった（金光敏 2004 : 105）。코리아 NGO センターによると、2004年現在、大阪府内の「民族学級」の数は160数校ある。この「民族学級」は、まず「韓国・朝鮮にルーツを持つ子どもたちが……ウリマル（韓国・朝鮮語）・歴史・文化などを学ぶ場」として運営され、また日本人の子どもが「教科の中や総合学習の中で、『言葉』、『遊び』、『料理』、『民族楽器』などに触れる取り組み」に、「民族講師」が貢献している⁸²。

他方、川崎市でも、「教育基本方針」に基づき、「川崎市の学校において民族文化の紹介や指導を行う外国人市民等を招請して多文化共生をめざす学習活動」、すなわち「民族文化講師ふれあい事業」が1997年5月に開始された。「民族文化講師ふれあい事業実施要項」によれば、このような「学習活動」を「教科学習、特別活動、部活動等」として市内の公立学校が実施する際、教育委員会が講師謝礼等を負担している。この事業には、1章でその設置の過程を検討した、在日朝鮮人の子ども会活動も実践しているふれあい館が中心的役割を果たし、1年に平均50から60回程度「民族講師」を川崎市内の公立学校に派遣して

⁸¹ ワン・코리아フェスティバルは、1985年から「朝鮮半島の平和統一」をテーマにイベントを主催してきた団体（金 2004 : 105）。

⁸² 코리아 NGO センター、「民族教育・マイノリティ教育の確立」、코리아 NGO センターホームページ（2012年1月31日取得、<http://korea-ngo.org/kyoiku/kyoiku01.html>）。

いる。ふれあい館は、朝鮮だけでなく、フィリピン、中国、ブラジルにかかわる「民族文化講師」も派遣している（川崎市ふれあい館 2008：185-178）。

川崎市の「民族文化講師ふれあい事業実施要項」によると、「多文化共生をめざす学習活動」は「単に民族的な芸術・文化の観賞会に止まるものであってはならない」とされている。しかし「民族文化講師」の活動の実際は、「民族文化」に触れる機会を広く川崎市の公立学校に在籍する子どもに与える活動が主流である（川崎市ふれあい館 2008：92-93）。他方で、全市的な取り組みへと発展しているとはいえないものの、1984年に神奈川県委嘱を受け、1章で触れたような「ふれあい教育」を開始した桜本地区の2小学校（現1小学校）、1中学校は、1986年以降は川崎市の委嘱を受けて、「人権尊重教育」に継続的に取り組んでいる。

『人権尊重教育実践集録（2003年）（実践集録）』をみると、「ニューカマー」の外国人の居住が増え、また日本国籍を持つ朝鮮人も増える中、「在日外国人教育」を通じて解決すべき「外国人」をめぐる差別の問題が複雑化する現状において、新しい教育実践が始まっていることがわかる。例えば、差別の問題を子どもの権利条約の文脈に位置づけ、すべての子どもが自分自身の権利意識を高めるための学習に取り組んだり、また障害者等、差別を受けうるその他の社会集団について学習したりするなど、「在日外国人教育」は「人権尊重教育」として普遍化されつつある。

b 「国際理解教育」の限界と可能性

大阪市の「民族クラブ技術指導者招聘事業」、また川崎市の「民族文化講師ふれあい事業」の実践が発展した背景には、日本政府による「国際理解教育」の奨励がある。1996年の中央教育審議会の答申「21世紀を展望したわが国の教育の在り方について」⁸³は、「広い視野

⁸³ 中央教育審議会、「21世紀を展望したわが国の教育の在り方について」、文部科学省ホームページ（2012年1月21日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/960701.htm）。

を持ち、異文化を理解し、これを尊重する態度や異なる文化を持った人々と共に生きていく態度などを育成する」「国際理解教育」に詳しく言及し、その内容として「地域で行われる国際交流活動」という方法を例示した。同答申は、グローバリゼーションの時代を「生きる力」を育むことを重視する、日本の公立学校教育の総合的な改革を導いた答申でもあった。この答申を踏まえて、「社会体験、観察・実験、見学や調査、発表や討論」といった方法を重視する「総合的な学習の時間」⁸⁴が2002年の新学習指導要領に新設され、「国際理解」はその中で取り扱うべきテーマとして挙げられた。

この「総合的な学習の時間」が重視する教育方法は、2章で検討した英国の「シティズンシップ」教育との共通点もあり、子どもの中に「政治的コミュニティ」の「公共化」を推し進める力を高める教育であるように思われる。しかし、「国際理解教育」が「総合的な学習の時間」の趣旨に見合った教育として、広く十分に実施されているとはいえない。それは、「国際理解教育」が実際には英語学習の時間として活用される例が多いからである。豊橋市でも、「国際理解教育」のための時間が、子どもの英語能力を高めることを支援する時間として専ら活用されていた。

ブラジル人をめぐる「国際理解教育」は、前節で検討したように歴史的には確認されたものの、現状では顕著には実施されていない。先にも検討した豊橋市教委の調査（豊橋市教育委員会他2004）では、「学級子どもたちに、外国人の子どもへの接し方や、母国の生活習慣等について指導していますか」という問いに対し、「学級担任」の教員の41パーセントが「機会を捉えて指導している」と答えたものの、57パーセントの教員は「あまり指導していない」あるいは「全く指導していない」と答えた。私が、A中学校において実施した教員対象のアンケートでも、「先生は、担当学級に在籍する生徒の出身国や文化を特別に取り上げるような授業を、実施されたことがありますか」という問いに対し、「はい」と

⁸⁴ 文部科学省、「中学校学習指導要領 第1章 総則」、文部科学省ホームページ（2012年1月21日取得、http://www.mext.go.jp/b_menu/shuppan/sonota/990301c/990301l.htm）。

答えたのは2名で、25名が「いいえ」と答えた。

他方で、ブラジル人の親は、彼らの「民族文化」に対する理解を深め、差別をなくす教育の実施を期待していることがわかる。前述の豊橋市教育委員会のアンケート（豊橋市教育委員会他 2004）は、「市教委に対する要望」として自由記述の回答を求めたが、そのうち最も多かった回答が、民族文化の実践に関する回答で43件（21.5パーセント）、これに続いたのが、学校情報の多言語化等コミュニケーションの改善を求める回答（「手紙はポルトガル語をお願いします」、「レベルの高い通訳を採用してほしい」など）で41件（20.5%）、そして、日本の学校で継続的に学ぶための学習援助（「高校や大学に進学したい子どもたちを助ける」、「制服などの学校の費用の支払いを手伝ってもらえるようにしてほしい」など）に関する要望も多く19件（13.0%）だった。その他、いじめや差別との対決（19件、9.5%）と、国際理解・文化交流（15件、7.5%）に関する要望も相当数認められた。

例えばブラジル人の親は、「先生と仲間たちにたいするいじめ対策をしてほしいです。他国の文化や習慣を紹介する会を提供してもらうことによって、ブラジル人やペルー人にたいしての差別が和らぐと思います。英語を話すと尊敬してもらえるが、ポルトガル語、ペルー語を話すとびっくりされます」（回答をそのまま抜粋）、あるいは「外国人に対して差別をなくすことだけを希望します。学校では勉強の漢字だけでなく、現代の暴力の多い時代の中でより良い生き方を教えてほしいです」（回答をそのまま抜粋）という意見をもっている。互いの違いを理解し尊重し、と同時に差別がある事実を直視し排除する資質を高める教育、すなわち子どもが将来、民族的に多様な人びとと共により善い生活を追求することができる「公共コミュニティ」を形成するための教育を、ブラジル人も求めている。

おわりに

本章では、「ニューカマー」と呼ばれる国際移動者の居住が急増した1990年以降2007年頃までの、ブラジル人と在日朝鮮人の教育実践及び権利要求と、それに関連する日本政府

及び日本の地方政府の政策について検討してきた。本章が検討した時代は、「憲法レジーム」という観点でいえば、日本で暮らすより多くの外国人の、より多くの権利が国際人権条約に基づき保障されるようになり、また行政構造としては地方分権化が進むという特徴を持つ時代でもあった。以下では小括として、民族文化と「公共文化」の享受を目的とした教育を受ける権利に関連し、国際移動者が、なぜ、どのような権利を要求し、またその権利要求が政府の政策を通じて、なぜ、どのように保障されてきたのか、という問いに答えることで、現在の日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」の特徴を論じる。

この時代の主要な国際移動者、とりわけ「ニューカマー」であるブラジル人をめぐる教育の第一の特徴は、彼らの権利要求にかかわらず、「日本語適応教育」が公立学校で迅速に開始されたことである。中学校においては、高校進学支援を目的とした教育とも言い換えられるこの教育は、ブラジル人の親の支持も得つつあるが、熱意ある教員個人に支えられており、脆弱である。他方で、公立学校に子を通わせるブラジル人の親の要求でもある、子どもの「民族文化」実践の権利については、彼らのポルトガル語の能力は「外国語」能力として、高校進学の際に評価されうる能力であるにもかかわらず、公立学校は保障しようとしていない。

もとは日本の公立学校教育に「ついていけなくなった」子どもの居場所として、また厳しい労働条件で長時間働く親のニーズから、ブラジル人コミュニティの中で当然に生み出されたブラジル人学校が、子どもに「民族文化」、とりわけポルトガル語の実践能力を高める役割を担っている。国際移動者の「民族文化」を尊重しない公立学校の現状を背景に、「外国人学校」は国籍、民族性を超えて連帯し、「1 条校」と呼ばれる義務教育学校それ自体の範囲を「外国人学校」にも拡大し、「外国人学校」を公立学校（正確には私立学校）として認めるべきだと要求している。

国籍、民族性を超えた組織的な権利要求の中心にいるのは、朝鮮人学校である。朝鮮人学校は、1960 年代に北朝鮮政府との関係を強め、運営支援を得るようになってからしばら

くの間、日本の政府に対する権利要求を行ってこなかった。しかし、本章でカリキュラムの改定として確認したように、本国政府との関係を弱めた 1990 年代に入ると、朝鮮人学校は他方で人権諸条約を活用し、「民族的少数者」の権利として、「外国人学校」を「1 条校」として運営する権利を日本の政府に要求し始めた。

本章で検討したとおり、国語としての日本語能力（学習思考言語）より限られた日本語能力（社会生活言語）と、「多文化共生」のための能力を、すべての子どもに高めることの必要性については、日本の社会の中で広く合意されている。ただし、「多文化共生」のための資質とは具体的に何かは、いまだ不明である。「外国人学校」は「多文化共生」のための教育を受ける権利を、「日本社会で生きるための教育を受ける権利」と「継承語、継承文化を享受する権利」の 2 つの面をもつ権利として主張しているが、これだけでは足りない。すべての子どもに高めるべき「多文化共生」のための能力とは、日本における「政治的コミュニティ」を「公共化」する資質でなければならない。

在日朝鮮人の子どもをめぐり、1980 年代に日本各地の地域で取り組まれ始めた「在日外国人教育」は、「人間」として共に生きる「多文化共生」という資質を高める教育として構想された。だが、3 章で検討した時代のブラジル人の子どもをめぐる教育実践の発展において、差別と闘う態度の育成という教育課題は継承されていない。他方で、「在日外国人教育」の実施も停滞している。日本政府による「国際理解教育」の推進を背景に、在日外国人の民族文化に対する知識を深める教育実践は発展した。しかし、日本国籍を持つ朝鮮人が増え、また植民地支配の歴史に直接的に関連しない「ニューカマー」外国人の居住が増える中で、日本の「政治的コミュニティ」を「公共化」する力を子どもにつけるための、新しい工夫が求められている。

以上の本論では、日英両国の国際移動者をめぐる教育に注目し、人びとの重層的なコミュニティへの帰属を可能にする「公共コミュニティ」形成の歴史と現状を検討してきた。1 章では、日本の国際移動者をめぐる教育の歴史として、旧植民地出身者、中でも在日朝鮮

人をめぐる教育を、続く2章では、英国の国際移動者をめぐる教育の歴史と現状を、3章では、これらの検討を踏まえて、「オールドカマー」と「ニューカマー」を含む、日本のすべての国際移動者をめぐる教育の現状を検討した。続く終章では、結論として、子どもの権利条約の見地から、また、日本と英国の経験を比較することを通じて、日本の「政治的コミュニティ」の「公共化」を促進しうる政策、すなわち日本で暮らす国際移動者の生活の改善に資する政策について論じる。

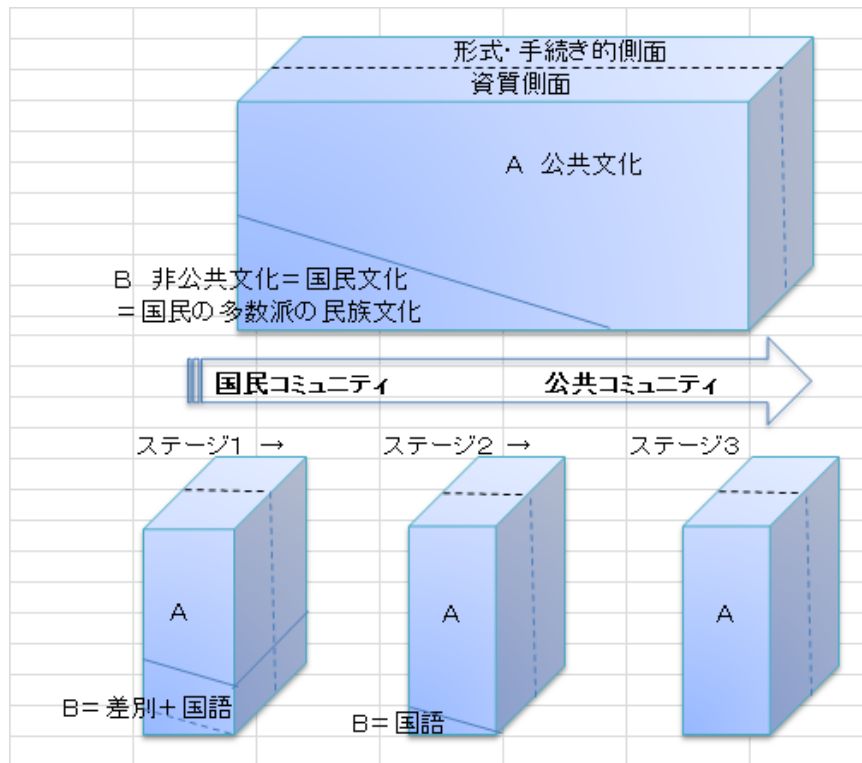
終章——「政治的コミュニティ」を「公共化」する政策

本研究は、日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」を促進しうる政府の政策を明らかにすることを目的に、日本社会と日本の地域社会、また英国社会における「公共コミュニティ」形成をめぐる歴史と現在を検討してきた。序章で確認したように、「政治的コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティになる「政治文化」は、「形式・手続き」と「資質」から成ると考えることができ、歴史的にみると「非公共的」な性格をもつ「政治文化」から、「公共的」な性格をもつ「政治文化」へと変化してきたといえる。

序章では、国籍および外国人の権利にかかわる日英両政府の政策を事例に、「形式・手続き」的な「公共コミュニティ」形成にみられる基本的な特徴を明らかにしようとした。結果、英国では、日本とは異なり、多くの国際移動者が国籍を取得し、また国民に留保される権利も少なく、「政治的コミュニティ」が中央政府の政策によりナショナルに「公共化」しているといえた。他方で日本では、先行研究の結果なども踏まえ、地方政府の政策が「政治的コミュニティ」の「公共化」をローカルに推進してきたことを確認した。

本研究のいう「重層的なアイデンティティ」あるいは「重層的なコミュニティへの帰属」とは、改めて確認すると、「政治的コミュニティ」と民族コミュニティへの同時帰属のことである。とりわけ国際移動者は、これら2つのコミュニティへの重層的な帰属が可能になった時、権利が保障され、より善い生活を追求することができる。本研究は、国際移動者の重層的なコミュニティへの帰属が、「公共文化」に基づく「政治的コミュニティ」形成を促進する政府の政策により実現されうる、という考えに基づく研究であり、本研究が検討してきた「政治的コミュニティ」の「公共化」とは、繰り返しになるが、人びとのアイデンティティになる「政治文化」が次のように変化する過程のことである（図終-1）。

図終ー1 「公共化」する政治的コミュニティと人びとのアイデンティティ（再掲）



序章でも述べたように、自由民主主義的な「政治的コミュニティ」においては、既に多くの「公共文化」が人びとのアイデンティティになっている。日本と英国の公立学校教育の基本的性格も、「公共文化」を実践する能力を高める教育であるといえる。しかし既存の政府が、人びとに共有を促す「政治的コミュニティ」の「政治文化」には、少なくとも多数民族を優先／優遇する差別的要素と民族的多数派の言語が依然として含まれ、これらが国際移動者を「政治的コミュニティ」から排除する原因になっている。

本研究が本論を通じて主要に検討しようとしてきた事柄は、「非公共的政治文化」としての「差別」と民族的多数派の言語としての「国語」に関連する教育課題であり、とりわけ既存の「政治的コミュニティ」、すなわち「国民コミュニティ」を形成する人びとのアイデンティティである、自民族を優先／優遇する差別的な「国民文化」要素を、具体的にどのような「公共文化」に置き換える政策を政府が実施することが、「政治的コミュニティ」の

「公共化」を推進しようのかという問いである。

以下では本論の知見を踏まえ、教育を受ける権利の享有を認め保障しようとしている対象など、子どもの権利条約第 28 条に関連する、日英両国の教育の基本制度の違いを確認した後、条約第 29 条に定められた教育の内容及び目的に関し、国際移動者をめぐる教育政策が、どの国際移動者のどのような権利要求あるいは実践との関連で、特徴的に形成されてきたかという問いに答える。そして、国際移動者をめぐる日英両国の教育経験を比較した結果から、日本の「政治的コミュニティ」の「公共化」を促進する「公共文化」要素を特定した上で、最後に、日本の地方政府が国際移動者の権利を保障するための、民族と国民を超える「公共コミュニティ」形成に資する政策を発展的に論じる。

1 教育を受ける権利を保障する基本制度

(1) 義務教育の対象——教育を受ける権利は誰の権利か

教育を受ける権利は、複数の国連人権諸条約が権利と認めるすべての人の権利である。人はとりわけ子ども期に集中的に教育を受け、「社会の中で個人として生きる」準備を整える権利を有している。子どもの権利条約の中で、教育を受ける権利は、同条約に掲げられたすべての権利と特に切り離し難く結びつく子どもの権利の核と位置づけられ、締結国政府には、管轄下で暮らすすべての子どもに、少なくとも初等教育を義務的に受けさせることが求められている（第 28 条）。

日本政府と英国政府は、初等教育だけでなく中等教育までを義務教育とし無償で提供している。しかし本論で明らかにしたように、確かな事実として、その原因には異なる面があるものの、どちらの社会にも義務教育期にありながら教育を受ける機会を逸している国際移動者の子どもがいる。だが、少なくとも法（「形式・手続き」）を検討する限りにおいて、子どもの権利条約第 28 条がいう義務教育の対象とより整合的であるのは、英国政府の義務教育の方である。

まず日本では、憲法と教育基本法（日本国憲法第 26 条 2 項、教育基本法第 5 条）が、教育義務を日本国民の義務と定め、外国人の子どもを義務教育の対象から除いている。これに対し、英国では 1944 年「教育法」が教育義務をすべての親の義務と定め、すべての子どもを義務教育の対象にしている（第 35 条、36 条）。この規定に関連して 1996 年「教育法」には、地方政府の義務として、公立学校から「排除」された子どもに、20 日以内に代替的な教育を受ける機会を提供することが定められ、この義務に対応した事業（バーミンガム市の「ピューピル・コネクト」）も実際に実施されている。日本の地方政府は、ブラジル人の子どもの「不就学」の現状を背景に、外国人にも義務教育を適用すべきだと主張しており、これは妥当な主張であるといえる。義務教育という権利保障のレジームに外国人が包摂されれば、ブラジル人の「不就学者」を減らす取り組みが拡充される可能性は高まる。

しかし、本論で明らかにしたように、すべての子どもが義務教育の対象であるはずの英国にも、公立学校から「排除」される子どもがいる。英国で「排除」される子どもが、国際移動者を含むある特定の社会集団に偏っているという事実は、子どもの権利条約委員会によっても懸念が示されている。在籍する子どもの成績を、公立学校の教育成果として重視する英国政府の政策は、本章でも後で検討するように、「オールドカマー」の国際移動者の権利保障にポジティブな影響を与えた。他方、「ニューカマー」の子どもの公立学校から「排除」は、同政策のネガティブな結果である。この英国の経験は、日本においても、義務教育の適用範囲が拡大されるだけでは、すべての国際移動者の子どもの公立学校への「包摂」は実現しないことを暗示する。

義務教育の対象が違う両国は、より重要にも、義務教育の目的について違いがある。この教育の目的の違いが、義務教育の対象の違いを形作っているとも考えられる。まず日本について、1947 年に制定された教育基本法第 1 条によれば、2006 年の改定を経ても依然として、日本政府が定める教育の基本目的は「国民の育成」である。そしてこの目的が、外国人に義務教育を適用しない、という日本政府の判断の明らかな理由になっている。例え

ば文部科学省は、就学義務の外国人への適用に関する地方政府（外国人集住都市会議）の要望に対して、「我が国の義務教育は、我が国の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成を目的としたものであり、このような義務教育を外国人に対して強制することは実際的であるとは考えられません」と答えている。

これに対し、英国政府は無償の公立学校教育の目的を「(a)社会が学校を通じて、児童の精神的、道徳的、文化的、身体的発達を促進し、及び(b)学校で、彼らがその後の生活において、機会と責任を経験できるよう準備させる」と定めている（1988年「教育改革法」1条(2)）。このように英国では、教育の目的として「社会で生きる個人」の発達が強調され、子どもの権利条約第29条がいう教育の目的とより整合的であるといえる。日本で生活を送るすべての子どもの権利を保障するためには、義務教育の適用範囲を外国人の子どもに拡大すると同時に、あるいはそれより先に、教育は「国民を育成する」ものであるという教育の基本目的の定義と、その目的を支える教育の内容を見直す必要があるように思われる。

（2）国際移動者の子どもをめぐる教育行政

国際移動者をめぐる教育について、英国と日本を検討した結果明らかになった事実は、英国では中央政府の政策が「政治的コミュニティ」への国際移動者の包摂を顕著に支えていることである。他方、日本については、確かに地方政府が国際移動者の子どもをめぐる教育に積極的に取り組みつつあるものの、例えば本論の中で検討した豊橋市の事例に明らかであるように、その取り組みは十分であるとはいえず、国際移動者の子どもの権利を熱心に擁護する教員など、特定の個人の力に依存している部分が多い。個人の熱意は重要であるが、すべての子どもの権利を保障するという課題に取り組む上で、献身的な個人の熱意を継続させ、また他の個人へとその熱意を継承させるためにも、政府の政策的サポートが不可欠である。

英国における国際移動者をめぐる教育は、専門家による役割分担が政策により高度に進

んでいる。PhD 保持者の知識を生かしたスモール・ヒース中学校の「学習支援チーム」や、同じ民族コミュニティの「先輩」が「ラーニング・メンター」として子どもの学習を支える「ピューピル・コネクト」の組織、教員経験者が補習学校を指導する「補習学校コーディネーター」などは参考になる。豊橋市の事例の中で触れたように、日本でも専門化と役割分担が進む兆しがすでにある中で、地域の子どもの現実に即した教育実践に必要な資源を、中央政府ではなく地方政府が持つことも重要である。日本でも戦後直後の地方分権的な教育行政の時代に、朝鮮人学校が公立学校として運営される工夫が生まれたという経験からも、現在の日本政府が進めている地方分権化が、教育という領域においても例外なく促進されることが、国際移動者の子どもの権利保障を促進するはずである。

2 「民族文化」をめぐる政策

(1) 全日制の「民族学校」の公立学校化

子どもの権利条約第 29 条によれば、すべての子どもにとって教育を受ける権利とは、「民族的に互いに異なるコミュニティに帰属するための教育を受ける権利」と、「民族を超えて共に 1 つのコミュニティに帰属するための教育を受ける権利」を含むものであり、政府は教育政策を通じて、すべての子どもが重層的なアイデンティティを持つ個人へと発達することを助けなければならない。そこで以下では、本論の知見を踏まえ、まずこの 2 節で、「民族コミュニティ」に帰属するための文化の実践をめぐる国際移動者の権利要求と政府の政策について、続く 3 節で、民族を超えたコミュニティに帰属するための「公共文化」をめぐる国際移動者の権利要求と政府の政策について、すべての子どもにこれらの教育機会を両立させる政策的工夫を明らかにするという目的の下、2 種類の教育を相互に関連付けながら検討する。

国際移動者の子どもの「民族文化」の実践能力を高める教育に関して、英国と日本に共通して顕著な国際移動者の権利要求には、全日制の「民族学校」の公立学校化がある。英

国では 1980 年代にパキスタン系の国際移動者が、イスラム教に基づく全日制の「民族学校」の公立学校化を要求し始め、1990 年代にはそれが実現し始めた。子の教育に対する親の権利を重視したサッチャー政権の教育改革により、モスレムの「民族学校」の公立学校化が実現したことは、「民族コミュニティ」とは、「拡大家族」であることを暗示している。また、歴史的に英国では、キリスト教の特定の教義に基づく学校が公立学校として運営されてきており、モスレムの民族学校の公立学校化の事例は、「国民」的に、あるいは民族的多数者に限定されていた権利のレジームが、等しく国際移動者にも共有されるようになった事例として理解することもできる。

2 章で検討したように、英国社会の中で、「民族学校」の公立学校化を求めるモスレムの親の要求を認めることは、人種差別的偏見を強めるのではないかという懸念の声は強かった。他方で、親がモスレムであるという理由で公立学校化を認めないこと自体が人種差別だという批判も、モスレムの側から強まった。結果的に、モスレムの子どもが多数在籍する「民族学校」の公立学校化は認められたが、この英国の経験から、既存の「政治的コミュニティ」を形作る差別的制度を「形式・手続き」的に「公共化」するだけでは、人びとの「資質」が「公共化」されない危険性が残るといえる。1980 年代に英国社会の中で示された、「民族学校」がコミュニティの「分離」を促進し差別を助長しかねないという懸念は、今でも払拭されていない。

他方の日本では、全日制の「民族学校」の公立学校化は、戦後直後から 1955 年頃までの間に朝鮮人の民族団体によって、そして 2000 年以降は朝鮮人の民族団体を中心とした「外国人学校」の連帯組織によって要求されてきた。そしていずれの時代の要求も、宗教ではなく、言語を中心とした「民族文化」の実践要求だった。朝鮮人の民族団体の 1955 年頃までの要求は地方政府に認められ、実際に朝鮮人の集住地域を中心に、朝鮮人学校が公立学校として運営されてきた。その後、朝鮮人学校は本国政府との関係を強め、1990 年頃までは「朝鮮の在外公民」を育てる、いわば本国の公立学校として維持されてきた。しかし 2000

年以降は、ブラジル人学校など日本国内の他の「外国人学校」と連帯し、国際人権条約というグローバルな「憲法レジーム」を活用しながら、朝鮮人学校の公立学校化、より正確には「1条校」化（私立学校化）を日本政府に求めている。

日本政府が「外国人学校」の1条校化を認めない理由は、学習指導要領に即した教育を英語で提供するインターナショナル・スクールが私立学校として認められたという事実を踏まえると、言語という文化要素の問題の前に、中央政府の定めるカリキュラムに沿った教育を実施するという条件を、日本の「外国人学校」が充足できないからであるように思われる。英国の国際移動者は、モスレムの団体も含め、ナショナル・カリキュラムに沿った学校教育を実施し在籍する子どもの教育成果を成績として測定するという、英国政府の義務教育の基本政策に反する要求をしていないが、その背景には、これらの英国政府の政策が、国際移動者の権利要求を尊重した上で策定されたという事実がある。この事実は、日本には、国際移動者の権利要求を尊重し、教育政策全般をその目的から再編・「公共化」という課題があることを照らし出している。

（2）日本における「外国人学校」の多様性と両義性——「国際人」を育てる学校と

「外国人」を育てる学校

日本には朝鮮人学校やブラジル人学校の他にも、「外国人学校」と呼ばれる、「もっぱら外国人を対象として……組織的教育を行なう施設」（外国人学校法案第2条）があり、日本政府の区別に従うと、次の3つのグループから成る。第一に、インターナショナル・スクールに代表される「国際的な学校評価機関の認定を受けた外国人学校」、第二にブラジル人学校・中華学校のような「外国の正規の課程と同等と位置づけられていることが『公的に確認できる』外国人学校」、そして第三に、この第一の「外国人学校」でも第二の「外国人学校」でもない「外国人学校」、すなわち朝鮮人学校である。朝鮮人学校は「外国の正規の課程と同等と位置づけられている」可能性がありながら、外交的に教育内容を確認できな

いという理由で、日本政府のあらゆる「外国人学校」支援政策から「排除」されている。

「外国人学校」に対する政府の支援は、義務教育の対象でない外国人の子どもの教育機会を支え、教育を受ける権利のレジームに事実上「包摂」するという意味で、「政治的コミュニティ」を「形式・手続き」的に「公共化」するポジティブな変化である。それにもかかわらず日本政府は、朝鮮人学校を、国交のない北朝鮮政府を支持する民族団体による運営であるために例外として取り扱い、歴史的には冷戦を背景に、現在においても引き続き厳しく運営を制限している。この日本政府の対応は、1960年代末に廃案になった「外国人学校法」の趣旨、すなわち「もっぱら外国人を対象として……組織的教育を行なう施設」である「外国人学校」の内、「わが国と外国との間における理解及び友好関係を著しく阻害」と日本政府が一方向的に断定する「外国人学校」の運営を禁じるという、「外国人学校」の排他的な「制度化」の基本方針を継承するものである。

朝鮮人学校の1993年の教育課程の改定では、日本の学習指導要領に即した改定が行われたともいわれている。もしこれが事実であれば、朝鮮人学校は外交上の困難の前に、内容的にみて、本国の正規の課程に基づき教育を提供する中華学校やブラジル人学校のような、第二グループの「外国人学校」ではもはやなくなっているとも考えられる。更にいえば、英語で学習指導要領に基づく教育を提供する1条校（私立学校）としての、幕張インターナショナル・スクールと同類の「国際人」を育成する学校でありうる。そのため朝鮮人学校については、「外国人」を育成する第二のグループの「外国人学校」と自らを同定しないことで、日本政府からの運営支援を得る道が開かれるように思われる。しかし、朝鮮人の民族団体の「外国人」アイデンティティは強い。彼らは教育課程の実際にかかわらず、朝鮮人学校を「外国人」を育成する第二のグループの「外国人学校」と同定し続けている。

在日朝鮮人の「外国人」アイデンティティ、すなわち日本で外国人であり続けることを重視する態度は、広く在日朝鮮人に共有されている。なぜなら、在日朝鮮人に対する日本人の差別の問題が、日本人が朝鮮半島の人びとの「国民」としての独立を奪った史実に始

まるからであらう。他方で、彼らの「外国人」アイデンティティは、「国際人」としてのアイデンティティに近い。本章でも後で検討するが、それは、川崎市に「在日外国人教育基本方針」を制定させた在日朝鮮人2世を中心とする民闘連／青丘社が、「国際理解、国際協調の精神」を重視したこと、そして朝鮮人学校も、グローバルな「憲法レジーム」を活かした権利要求に積極的であることに表れている。彼らの「外国人」アイデンティティの「国際」的性格を認め、日本における「政治的コミュニティ」を「公共化」することは、在日朝鮮人が暮らす日本の社会の課題であり続ける。

在日朝鮮人の「外国人」アイデンティティも、日本の「国民」アイデンティティと同じく、単一民族的な性格を持てば民族的少数者の排除を生み出す。すべての人の権利が保障されるのは、人びとの重層的なコミュニティへの帰属が、ナショナル・レベルを含むあらゆる社会のレベルで尊重され、「政治的コミュニティ」が多元的に「公共化」された時である。本章でも後で英国の経験を再度参照するが、「公共コミュニティ」を形成する資質としての「公共文化」に関する議論の促進とその政策的な共有は、それがどのレベルの社会で起ころうとも、結果的に単一民族的な「国民コミュニティ」を揺るがす。「国民」を超える「政治的コミュニティ」を形成する「国際人」がアイデンティティとする「政治文化」は、単一民族的な「政治的コミュニティ」すなわち「国民コミュニティ」の存続を認めないだろう。

3 「国民文化」と「公共文化」をめぐる政策

(1) 国語——英語と日本語

本論を通じて明らかになったことは、日本政府も日本の地方政府も、また英国政府も共通に、さらに歴史的にみても共通して、国際移動者の権利要求にかかわらず、国際移動者の子どもに国語の教育を始めていることである。移動先社会の民族的多数派の文化である言語、すなわち「国民文化」としての国語の実践能力を高められれば、国際移動者は確か

に、移動先社会で生活を改善するより多くの機会を得られるようになる。しかしこの国語をめぐり、日本と英国では異なる点があった。それは日本においてのみ、ある学齢以降に日本に国際移動してきた、特に「ニューカマー」の子どもの日本語能力の向上には、越えられないほどに高いハードルがあると認識されていることである。英国では、国際移動にとって英語の共通実践は難しい、という認識を聞くことはなかった。

国際移動者が全日制の民族学校を運営し継承しようとしている文化要素が、英国では信仰あるいは宗教であるのに対し、日本では言語であるのは、一方で朝鮮人の要求については、彼らの民族言語を奪った日本政府の植民地政策が強く形作っている。他方で「ニューカマー」の国際移動者の要求は、例えば2000年頃から増え始めたブラジル人学校の設立の背景として、ブラジル人コミュニティの中で日本の「学校についていけなくなった子ども」の居場所の確保というニーズがあったように、国際移動者による日本語学習あるいは日本語による学習の「限界」と関連しているように思われる。この「限界」説が言語学的に正しいかどうかは、本研究の射程を超えるものであり確かめなかったが、地方政府主導で進みつつある高校進学に関する「外国人特別枠」も、日本の社会の中でこの説が広く経験的な事実として認められていることを裏付ける。

英国には、国際移動者の英語の習得の遅れ、あるいは英語による学習の困難が、進学の際に特別に配慮されるような制度はない。加えて英国には、英語以外の言語を教育・学習言語とする民族学校を公立学校として運営することを、宗教や信仰を継承する目的で民族学校を運営することと等しい程度に強く権利として要求する国際移動者はいない。更に英語で教育を受けることを望まない、という明確な要求を持った国際移動者の集団もみあたらない。英国では、世界中で学習されている英語を、それが「国民文化」であっても、英国政府がその社会で生きるより広い範囲の国際移動者に実践を促す政策に対する批判はほとんどない。また国際移動者の側の学習モチベーションも、グローバルにみると少数派言語である日本語に比べ、圧倒的に支配的なグローバル言語としての英語であるときにより

高まるだろうと推察できる。日本で、英語を教育・学習言語とする学校が「1条校」として認められたのも、英語のこのような特殊性に関係していると考えられる。

他方で、公立学校化を望む「外国人学校」の側も、国語としての日本語より限定的だと考えられる最低限の日本語能力については、日本で暮らすすべての子どもに高めるべき能力として認めていた。この点については、複数の地方政府から構成される外国人集住都市会議も言及しており共通している。従って、現状において広く日本の社会の中で合意ができてきているのは、国際移動者を含むすべての子どもが、「学習思考言語」としての日本語能力でなく「社会生活言語」としての日本語能力を獲得することの必要性である。この合意に基づくなら、日本では、「社会生活言語」の共有を志向しつつも、「学習思考言語」についてはその種類を問わず、「公共文化」を享受する資質を高める教育を、すべての子どもが受けられることことを目指してもよい。そこでは、「外国人学校」の支援が鍵となる。

現在の日本の公立学校で実施されている「ニューカマー」を対象にした「学習思考言語」としての日本語教育も、英国の公立学校で実施されている英語教育同様に、国際移動者の権利を保障する実践である。しかし本研究の知見を踏まえると、政府が国語を権利保障の条件として、すなわち「政治文化」として国際移動者に共通実践を促す場合、国際移動者の権利要求との関連で、国語ごとに正当化の過程を経るべきであるといえる。英国の国際移動者をめぐる教育の発展も、全体的にみると、英語教育に留まらない、「公共文化」のための「多文化教育」の構想の実現の過程でもあった。公立学校としての民族学校でも、基本的にはこの「多文化教育」が実施されている。日本の公立学校が提供する教育も、英国の経験を参考にしつつ、日本で暮らす国際移動者の権利要求を踏まえた独自の「多文化教育」へと、例えば教育・学習言語にかかわらず、共に生きるすべての子どもの権利を保障することを目的にした教育へと発展する必要がある。

(2) 「公共文化」の教育——「在日外国人教育」・「国際理解教育」・「シティズンシップ」教育

本論を通じて明らかになったもうひとつの事実は、日本政府は国際移動者の権利要求に直接的にはかかわりなく、日本の地方政府は国際移動者の権利要求に応じて、英国政府は国際移動者の権利要求を尊重しつつも一種の「牽制」として、国際移動者の子どもを含むすべての子どもに、「政治的コミュニティ」を「公共化」する資質を高める教育を始めていることである。その教育とは、日本の地方政府については1980年代に開始された「在日外国人教育」、日本政府については政府が1990年代後半以降に「総合的な学習の時間」の導入と共に実施を促進した「国際理解教育」、そして英国政府については1980年代後半に『スワン報告』が提起した「政治教育」、及び2002年に公立学校に通う子どもに必修化された「シティズンシップ」教育である。

本論では川崎市の事例を検討したが、朝鮮人の集住地域で人びとの実践として始まり、また地方政府により推進された「在日外国人教育」には、「社会正義と人間としての解放」を共に求めて日立闘争を通じて連帯した青年のアイデンティティが反映された。ここで形成されたアイデンティティは、朝鮮人に対する日本人の差別の事実を互いに認め合うという過程を含み、その点で「差別をしない日本人」と「差別に負けない朝鮮人」という民族的な区別も伴った。「在日外国人教育基本方針」の形成の過程でも、川崎市の教育委員会は、民闘連／青丘社から公立学校における朝鮮人に対する日本人の差別の現状を厳しく問われた。民族的に異なる人びとが差別し差別される関係にあることを直接確認し合う、絶縁の危険すら伴う厳しい「交流」の過程を乗り越えた人びとにより、「政治的コミュニティ」の「公共化」が画期的に推進された。

他方で「在日外国人教育」は、朝鮮人の子どもに民族文化と歴史に「触れる」機会を提供するという方法によって、また広く朝鮮人の子どもが親から継承していながらも隠していた民族名を名乗ることを励ますという方法によって、朝鮮人の子どもの民族アイデンテ

ィティの形成を支える教育を含んだ。他方で、朝鮮の文化と歴史を理解する機会の提供は、「差別をしない」態度を日本人の子どもに育むアプローチとしても採用された。それは英国の「多文化教育」の構想としての『スワン報告』でも共通して言及された、差別を生み出す偏見は無知に形作られるという考え方に基づくものだった。川崎市の担当者によれば、日本政府が植民地政策として朝鮮人の文化を野蛮で継承の価値がないものとして奪った歴史的事実は、在日朝鮮人に民族的出自を隠させる日本人の差別の根源と考えられるにもかかわらず、当時の日本の歴史教科書の中ではほとんど取り扱われていなかった。

その後、日本人の子どもと在日朝鮮人の子どもが朝鮮の文化に「触れ」、理解を深める教育活動は拡大した。それは日本政府が「広い視野を持ち、異文化を理解し、これを尊重する態度や異なる文化を持った人々と共に生きていく態度などを育成する」ことを目的にした「国際理解教育」を、2000年に導入した「総合的な学習の時間」に実施すべきという方針を示したからでもあった。しかし「在日外国人教育」だけでなく「国際理解教育」も、少なくともフィールドワークを実施した豊橋市では、「ニューカマー」であるブラジル人の子どもに関連する教育実践として顕著には実施されていなかった。本論でも検討したように、ブラジル人の親も公立学校に対し、日本語教育だけでなく、「民族文化」を享受する資質を高めるための教育も、また外国人に対する差別をなくすために必要な資質を高める教育も、すべてを同時に求めている。

日本の「在日外国人教育」も「国際理解教育」としての実践も、英国の「多文化教育」と似ているところがあるものの、英国の「多文化教育」は、英国政府によるイングランド／欧州中心主義的なカリキュラムの全面的な改訂を伴った点で、日本の2つの「教育」とは異なる性格を持つ。繰り返しになるが、日本における「政治的コミュニティ」の「公共化」には、現在の日本の公立学校において中央集権的に実施されている歴史教育を始めとするカリキュラムを、そして単一的な教育・学習言語を、日本政府が国際移動者の権利要求を尊重した上で改定することが含まれる。他方で、英国政府が2002年に必修科目として導入

した「シティズンシップ」教育については、「在日外国人教育」及び「国際理解教育」を発展させ、日本の「政治的コミュニティ」を「公共化」する資質を人びとに育む政策を考える上で、直接的に参考になる点が多い。

英国の「シティズンシップ」教育は、日本でいう小学校の高学年生から中学生にあたる全5学年の子どもを、「英国国民」として育成し完成させ社会に送り出す教育である面を持つ。しかし「シティズンシップ」教育は、本論でも検討したとおり、ローカル、ナショナル、リージョナル、グローバルな複数の次元の社会で、また多様な文脈・様態で存在する社会集団間の不平等に関する理解を深め、またそれを解決するための資質を高める機会として子どもに提供されており、「国民文化」というよりはむしろ「公共文化」を享受する資質を高める教育という性格をより強く持つといえる。この「シティズンシップ」教育は、人種差別の是正のための教育として「多文化教育」を推奨した『スワン報告』が、子どもが将来「多人種的な社会」で生きるために必要な「政治的リテラシー」を高めることを助ける教育として言及した、「政治教育」を一つの原型としている。

『スワン報告』によれば、「政治的リテラシー」は民族的に多様な子どもが共に学校生活を送り「交流」することで最も効果的に高められる資質であり、1980年代当時に高まった、モスLEMが民族学校を公立学校として運営する権利要求は、子どもが人種差別を克服する資質を育む機会を奪いかねない要求とみなされた。しかし、その後の英国の「教育改革」の複合的な結果として、バーミンガムでのフィールドワークを通じて確認したように、英国にはモスLEMである民族的少数者だけが在籍する民族学校が公立学校として運営され、他方で当然、日本の多くの公立学校もそうであるように、民族的多数者だけが在籍する公立学校も存在している。そのような中、2005年に起こった地下鉄爆破事件は、あらためて英国社会の人びとに「民族コミュニティ」間の亀裂の深まりを懸念させた。そして英国政府は2007年のカリキュラム改訂を通じ、「シティズンシップ」を高める上で、異なるコミュニティ間の「交流」というアプローチを重視するようになっている。

このように英国政府が公立学校を通じて、異なる「民族コミュニティ」に帰属する人びとが、「シティズンシップ」をアイデンティティとして、民族を超える1つの「政治的コミュニティ」に帰属するための教育に注力し始める中、これもバーミンガムにおけるフィールドワークを通じて確認したように、多様な民族団体が放課後の時間を活用して運営する「補習学校」が、子どもに民族文化を継承し、子どもが民族コミュニティの一員になるための教育を、地方政府に支えられながら豊かに担っている。この補習学校の実践は、公立学校の教育成果としての「成績」をめぐる、英国政府の工夫にも支えられている。英国では、国際移動者の子どもが自分自身の「民族文化」を享受する資質が、例えば「現代外国語」という科目の成績として測定されている。成績として測定する能力の数を増やすことは、子どもの多様な潜在能力を発達させることを支えると同時に、国際移動者の子どもが「民族文化」を享受する資質を高めるインセンティブにもなる。

4 日本における「シティズンシップ」のための政策とは

本論での検討の結果、政府は教育を通じて子どもに「公共文化」を享受する資質を高め、「政治的コミュニティ」の「公共化」を政策的に促進し始めていることが明らかになった。「公共コミュニティ」形成のための教育は、それぞれの社会で国際移動者が受ける差別の実態に応じ、子どもにとって具体的で日常的な内容が込められることで効果を発揮する。他方で、日本において「在日外国人教育」として始まった教育が子どもに高める資質は、「朝鮮人」と「日本人」の関係だけでなく、他の「国民／民族コミュニティ」との関係、更にその他の社会集団間の関係においても多様な様態で起こりうる差別と闘う普遍的な資質でありうる。「在日外国人教育」が育もうとする、「日本人」の「外国人」に対する差別と闘う態度という資質は、あらゆる差別と闘う普遍的な資質と共通する点もあり、英国の「シティズンシップ」教育は参考になる。

「シティズンシップ」とは、繰り返しになるが、社会における不平等の現実に関する知

識と、その現実を政府を通じて創造的に変革する技能であり、言い換えると、「公共コミュニティ」形成に向けて、政治に参加する権利を持つ人びとが高めるべき普遍的な資質である。「民族文化」に関する知識を深めることをアプローチとして重視する日本の「在日外国人教育」に不足している点は、「憲法レジーム」に関する知識やそれを活用する技能としての、あらゆる差別と闘う資質としての「シティズンシップ」を高める教育的工夫であるように思われる。日立闘争は、日本の社会で生きる国民／民族的に多様な子どもが、日本にも「公共文化」を基礎とする「憲法レジーム」が既にあることを学び、一方で国籍、民族性を超えて連帯することの困難と、他方でその困難を乗り越えた先に国際移動者の生活の改善があることを知る、「公共文化」を享受する資質を高めるにふさわしい学習のテーマである。

日本の地方政府のイニシアティブで国際移動者の権利保障が始まっている事実は、日本では既に国民／民族的に多様な人びとが、地域における日常的な「交流」を通じて、自然に「シティズンシップ」という資質を高め始めていることを表している。この資質をさらに高めるための、既存の「交流」を活かした「シティズンシップ」教育の政策的な導入は、日本で暮らす国際移動者のより善い生活に貢献するはずである。だが序章で言及したように、外国人である国際移動者の参政権が極めて制限されている事実は、教育政策がもたらう効果を限定しかねない。日本の社会における「公共コミュニティ」形成は、「シティズンシップ」教育の導入による人びとの「資質」の「公共化」に加え、人びとが国籍に関わらずローカル・レベルの政治的決定の過程に等しく関与できる政治参加制度の導入としての、「形式・手続き」の「公共化」により徹底されると考えられる。

国際移動者を「住民」の一員と認め、彼らの権利を保障しようとする地方政府は確かに増えている。しかし、1998年以降、繰り返し国会に提出されてきた永住外国人に地方参政権を付与する法案はなかなか実現しない。この事実は、外国人がローカルな社会の一員として政府から行政サービスを受けることについては、日本で暮らす人びとの間に広く合意

ができつつあっても、外国人がローカルな社会であれ「政治的コミュニティ」の一員になることについては、反対する意見が根強いことを表している。このような人びとの意見は、外国人を「住民」と認めると主張する地方政府の行為にも表れている。例えば、本研究でも検討したように、「ニューカマー」をめぐるさまざまな問題について、地域レベルで主権的に解決していこうと意欲を示す外国人集住都市会議は、外国人への義務教育の適用については日本政府に求めているにもかかわらず、外国人への地方参政権の付与を求めている。

外国人の地方参政権が実現しない背景には、法案でも専ら参政権付与の対象として想定されている永住者の側の意見が分かれていることもある。在日朝鮮人の団体は総じて「外国人アイデンティティ」の維持を志向するという共通点を持つが、日本の地方参政権をめぐっては、それを要求する団体も、その要求を批判する団体もある。しかし、参政権も人がより善く生きるために必要な普遍的権利の一つと考えれば、この態度のばらつきは、時間がかかっても、やがて要求する側へと収斂していくはずである。

現在、地方参政権付与に反対している主要な団体は総連であるが、本論でも明らかにしたように、1990年代以降、とりわけ2000年以降に、国連人権諸条約を活用し、他の「外国人学校」と民族／国民を超えて連帯しながら、日本の政府に教育を受ける権利の保障を要求するようになった。また教育内容の変化をみても、とりわけ1993年のカリキュラム改訂を経て、「民族コミュニティ」に属しながら「社会」というものの中でより善い生活を追求する準備を、朝鮮人学校は在日朝鮮人の子どもに整えようとしているように思われる。

在日朝鮮人にとって国籍とは、ある特定の国家への忠誠心、あるいは「国民コミュニティ」への強い帰属意識を表すものではなくなりつつある。彼らにとって国籍は、単一民族的な「国民コミュニティ」へ帰属の証明というよりは、民族名とともに、彼らが日本の社会の中で朝鮮人であり続けることを助ける、「民族文化」要素であるように思われる。彼らの文化を奪った日本の植民地支配の歴史を背景に、また世代も進む中で、在日朝鮮人は、

国籍を保持し、日本の社会の中で差別と闘う朝鮮人として生き続けている。日本の政府が在日外国人の参政権を保障することが、彼らの持つ「政治的コミュニティ」の「公共化」の力を得て、民族だけでなく国民も超える「公共コミュニティ」を、リージョナルに、またグローバルに形成することに貢献するはずである。

それでも教育は重要である。「形式・手続き」的な「政治文化」の「公共化」は、「公共文化」を享受する「資質」を、教育を受けることを通じて高めた人びとが推し進める。国際移動者と地方政府の間で、地方参政権保障についての合意が難しくなりつつあるのが現状であるとしても、子どもに「公共文化」を享受する資質を高める教育の必要性にかかわる合意は、外国人集住都市会議と外国人学校ネットの提言などを参照しながら本論で検討してきたように、既にでき始めている。国際移動者を含むすべての子どもが待つ教育は、「民族文化」を享受する資質を高め、同時に「公共文化」も享受する資質を高めることを助ける、すなわち、彼らの多様で豊かな潜在能力を十分に発達させる教育である。そのような教育を受けた子どもが、すべての人の権利が保障される「公共コミュニティ」を将来に多元的に形成し、人がどこで暮らそうともより善い生活を追求できる世界を作り出す。

巻末資料

川崎市教育委員会

「川崎市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3月）

差別を排除し、人権尊重の精神を貫くことは、人間が人間として生きるための不可欠な事柄であるとともに、民主主義社会を支える基本原理である。

日本国憲法は基本的人権を保障し、教育基本法ではその確立をはかることが根本においては教育の力にまつべきものであるとうたっている。さらにわが国は、1979年に内外人の平等と外国人が教育を受ける権利及び市民生活上のすべての実質的差別の排除を明確にうたっている国際人権規約を批准した。

本市に在住する外国人は約1万人であるが、そのうち86パーセントが韓国・朝鮮人であり、全国的にみても本市は韓国・朝鮮人の多住する都市である(1984年10月現在)。その居住する地域をみると、全市的に散在しているが約50パーセントの人々が川崎区に在住しており、しかも田島地区に集中している。

このように本市に韓国・朝鮮人が多く住むようになったのは、京浜工業地帯の中核都市である本市に日本の植民地支配によって工場労働者等としてつれてこられた結果である。

これらの人々の多くは、今なお日常生活において深刻な民族差別を受けており、そのため学校や地域社会において日本名を名のるなど、民族としての自らの存在を明らかにできないような場合もある。

韓国・朝鮮人に対する差別や偏見は、本市だけでなく広く国民各層に根強く存在しており、多くの韓国・朝鮮人は教育、就労、福祉等あらゆる生活面で厳しい民族差別を受け深刻な問題となっている。さらに見落としてはならない重要なことは、これらの差別や偏見が歴史的に作られたものであるという点である。即ち、1910年日韓併合により、日本が朝鮮を植民地として以来、一方では多年にわたり植民地支配の合理化につながるような民族優越意識を教育を通じて国民に浸透させ、他方において朝鮮民族固有の文化や言語を否定されるべきものであるかのごとくとらえ、創氏改名制度などを通じて日本への同化政策を進めた結果生まれたものである。

川崎市教育委員会は、こうした事実の持つ意味を厳しく受けとめ教育の課題としてとらえ、本市における公教育を推進するにあたっては市民一人ひとりの差別解消のための不断の努力を促していかなければならない。また、市内に居住する外国人に対して教育を受ける権利を認め、これらの人々が民族的自覚と誇りを持ち、自己を確立し、市民として日本人と連帯し、相互の立場を尊重しつつ共に生きる地域社会の創造を目指して活動することを保障しなければならない。このことはまた、日本人の人権意識と国際感覚を高めることにもつながる。そして、このような環

境を整えることは、人間都市の創造を目指す本市教育行政の責務でもある。

川崎市教育委員会は、以上のような認識に立脚して、教育の主体性と責任のもとに、次に示す基本事項にのっとり人権尊重と国際理解を目指す在日外国人教育を積極的にすすめる

I 教育行政及び教育関係者の取組み

1. 本市に在住する外国人(幼児・児童・生徒)の実態把握に務める。
2. 在日外国人が民族的自覚と誇りを培い、生活文化の向上をはかるための自主的活動に対し支援協力する。
3. 研修会や研究会等を通して、在日外国人に対する正しい教育観の確立と指導力の向上をはかる。
4. 在日外国人教育を充実するために推進体制の整備をはかり、各種資料を作成する。

II 児童・生徒に対して

1. 日本人児童・生徒に対しては、民族差別や偏見を見ぬく感性とそれを批判し排除する力を養う。
2. 在日外国人児童・生徒に対しては、その民族としての歴史・文化・社会的立場を正しく認識することを励まし助け、自ら本名を名のり、差別や偏見に負けない力を身につけるように導く。
3. 在日外国人児童・生徒に対しては、自由に自ら進路を選択し、たくましく生きぬくことができるよう進路指導の充実をはかる。
4. すべての児童・生徒に対して、日本と外国、特に韓国・朝鮮の正しい歴史や文化を理解させ、国際理解、国際協調の精神を養うとともに、共に生きる態度を培う。

III すべての市民に対して

1. 在日外国人に対する差別や偏見を取り除くための啓発活動を推進する。
2. 広く市民に対して、在日外国人問題についての理解を深める学習活動を推進する。
3. 日本人と在日外国人が共に手をたずさえて地域社会の創造を目指す活動を促進する。

附記:具体的課題については、計画的に推進する。

文献リスト

<日本語>

- 愛知県, 2008, 『あいち多文化共生推進プラン—ともに学び、働き、安心して暮らせる地域づくり』.
- 飯田正, 1974, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (2)」『朝鮮研究』141号, 37頁-45頁.
- 飯田正, 1975a, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (3)」『朝鮮研究』142号, 42頁-50頁.
- 飯田正, 1975b, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (4)」『朝鮮研究』143号, 5頁-18頁.
- 飯田正, 1979, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (15)」『朝鮮研究』193号, 44頁-56頁.
- 飯田正, 1980a, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (18)」『朝鮮研究』198号, 24頁-42頁.
- 飯田正, 1980b, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (19)」『朝鮮研究』206号, 34頁-48頁.
- 飯田正, 1981, 「ある日本人教師の在日朝鮮人教育とのかかわり (22)」『朝鮮研究』213号, 55頁-64頁.
- 石田雄, 1998a, 「『同化』政策と創られた観念としての『日本』(上)」『思想』10月号, 47頁-75頁.
- 石田雄, 1998b, 「『同化』政策と創られた観念としての『日本』(下)」『思想』11月号, 141頁-174頁.
- 伊藤悦子, 1983, 「大阪における「内鮮融和期」の在日朝鮮人教育」『在日朝鮮人史研究』12号, 1頁-28頁.
- 伊藤悦子, 1985, 「1930年代を中心とした在日朝鮮人教育運動の展開」『在日朝鮮人史研究』15号, 33頁-58頁.
- 伊藤悦子, 1988, 「国民学校令下の在日朝鮮人教育」本山幸彦教授退官記念論文集編集委員会編『日本教育史論叢』思文閣出版, 257頁-277頁.
- 梅根悟監修, 1977, 『世界教育史体系 28 義務教育史』講談社.
- 太田晴雄, 2000, 『ニューカマーの子どもと日本の学校』国際書院.
- 太田晴雄, 2002, 「教育達成における日本語と母語——日本語至上主義の批判的検討」宮島喬・加納弘勝編『変容する日本社会と文化』東京大学出版会, 93頁-118頁.
- 太田晴雄・坪谷美欧子, 2005, 「学校に通わない子どもたち——『不就学』の現状」宮島喬・太田晴雄編『外国人の子どもと日本の教育——不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会, 17頁-36頁.
- 岡久慶, 2007, 「連合王国市民権の獲得——試験と忠誠の誓い」『外国の立法』231, 14頁-22

頁.

- 小熊英二, 2002, 『<民主>と<愛国>——戦後日本のナショナリズムと公共性』新曜社.
- 小沢有作, 1973, 『在日朝鮮人教育論——歴史編』亜紀書房.
- 海後宗臣・寺崎昌男・仲 新, 1999, 『教科書でみる近現代日本の教育』東京書籍.
- 外国人集住都市会議, 2006, 『外国人集住都市会議 東京 2006 多文化共生社会を目指して——未来を担う子どもたちのために[資料編]』.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005, 『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会.
- 梶田正己・松本一子・加賀澤泰明, 1997, 『外国人児童・生徒と共に学ぶ学校づくり』ナカニシヤ出版.
- 加藤千香子, 2010, 「1970年代の日本の「民族差別」をめぐる運動——「日立闘争」を中心に」『人民の歴史学』185号, 13頁-24頁.
- 川崎市ふれあい館, 2008, 『だれもが力いっぱい生きていくために——ふれあい館 20周年事業報告書』.
- 岸田由美, 1993, 『在日韓国・朝鮮人民族学級の史的変遷及び現状——「民族共生の教育」の観点から』1993年筑波大学大学院修士論文.
- 岸田由美, 2001, 「在日韓国・朝鮮人教育——共生教育的観点からみた発展と課題」天野正治・村田翼夫編 『多文化共生社会の教育』玉川大学出版部, 132頁-144頁.
- 金敬得, 2006, 『在日コリアンにとって、国籍と地方参政権とは』田中宏・金敬得編『日・韓「共生社会」の展望——韓国で実現した外国人地方参政権』新幹社, 25頁-36頁.
- 金光敏, 2004, 「境界に生きる、共生を発信する新たな試み、コリア NGO センターの発足」『市政研究』144号(7月号), 104-111頁.
- 金徳龍, 2004a, 「在日朝鮮学校のあゆみと未来への提案(上)」『世界』2004年3月号, 248頁-260頁.
- 金徳龍, 2004b, 『朝鮮学校の戦後史——1945～1972』社会評論社.
- 金侖貞, 2007, 『多文化共生教育とアイデンティティ』明石書店.
- 窪田真二, 1993, 『父母の教育権研究 ——イギリスの父母の学校選択と学校参加』亜紀書房.
- 月刊『イオ』編集部編, 2006, 『日本の中の外国人学校』明石書店.
- 小内透, 2003, 『在日ブラジル人の教育と保育—群馬県太田・大泉地区を事例として』明石書店.
- 国際カリキュラム研究会, 2005, 『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究——ブラジル人学校の事例[平成16年度文部科学省「外国人教育に関する調査研究」委託研究報告書]』.
- 国立教育研究所・外国教育調査研究会, 1985, 『諸外国の初等・中等教育の制度と現状(学校教育の改善に関する特別委託研究)』.
- 在日本朝鮮人教育会編, 1996, 『在日朝鮮人の民族教育の権利——21世紀に向けて、朝・日

- 友好と国際化の中で』.
- 佐久間孝正, 2003, 『変貌する多民族国家イギリス——「多文化」と「多分化」にゆれる教育』明石書店.
- 佐久間孝正, 2006, 『外国人の子どもの不就学——異文化に開かれた教育とは』勁草書房.
- 柴沼晶子, 2001, 「英国の宗教教育——公立学校を中心として」柴沼晶子・新井浅浩編『現代英国の宗教教育と人格教育 (P S E)』東信堂, 3-87 頁.
- 志水宏吉, 1994, 『変わりゆくイギリスの学校——「平等」と「自由」をめぐる教育改革のゆくえ』東洋館出版社.
- 志水宏吉・清水睦美, 2001, 『ニューカマーと教育——学校文化とエスニシティの葛藤をめぐって』明石書店.
- 東京都専修学校各種学校協会編, 1992, 『東専各協設立 30 周年記念誌——専修学校・各種学校の歩み』.
- 鄭月順他著, 1995, 『アッパ・ぎゅっと抱きしめてよ——鄭月順遺稿・追悼集』新幹社.
- 鄭秀容, 2001, 「在日同胞の民族教育の権利とその現状——国際基準から見た民族教育の権利」, 『人権と生活』vol. 13, 42 頁-47 頁.
- 鄭早苗・朴一・金英達他編, 1995, 『全国自治体 在日外国人教育基本方針・指針集成』明石書店
- 深海英行・加藤良治・松本一子, 2002, 『新版 在日外国人の教育保障—愛知のブラジル人を中心に』大学教育出版.
- 住友剛・齊藤直志, 2007, 「大阪市青少年会館における社会教育事業のあゆみ(2)——1970年代における子ども会活動の検討を中心に」『京都精華大学紀要』33号, 153 頁-169 頁.
- 全国革新市長会・地方自治センター編, 1990, 『資料革新自治体』社会評論社.
- 総合規制改革会議, 2001, 『規制改革の推進に関する第1次答申』.
- 高崎宗司, 2005a, 「なぜ、いま帰国問題か」高崎宗司・朴正鎮編『帰国運動とは何だったのか——封印された日朝関係史』平凡社, 5 頁-17 頁.
- 高崎宗司, 2005b, 「帰国問題の経過と背景」高崎宗司・朴正鎮編『帰国運動とは何だったのか——封印された日朝関係史』平凡社, 18 頁-53 頁.
- 田中宏, 1995, 『在日外国人——法の壁・心の溝』岩波書店.
- 多民族共生教育フォーラム, 2007, 『すべての子どもたちに「教育への権利」を——多民族共生教育フォーラム 2007 東京資料集』.
- 崔勝久, 1976, 「歪められた民族観」『思想の科学』3月号, 2 頁-8 頁.
- 崔勝久, 2008a, 「『共生の街』川崎を問う」崔勝久・加藤千香子編, 『日本における多文化共生とは何か——在日の経験から』新曜社, 151 頁-191 頁.
- 崔勝久, 2008b, 「『日立闘争』とは何だったのか」崔勝久・加藤千香子編著『日本における多文化共生とは何か——在日の経験から』新曜社, 34 頁-73 頁.
- 手塚和彰, 1999, 『外国人と法』有斐閣.

- 外村大, 2004, 『在日朝鮮人社会の歴史社会学的研究——形成・構造・変容』 緑蔭書房.
- 曹慶姫, 2008, 『『民族保育』の実践と問題』 崔勝久・加藤千香子編 『日本における多文化共生とは何か——在日の経験から』 新曜社.
- 津村公博, 2005, 「ブラジル人学校の各種学校認可の意義及び申請の可能性を検証する——各種学校の認可を受けたペルー人学校の事例から」 国際カリキュラム研究会編 『外国人労働者の子女の教育に関する調査研究——ブラジル人学校の事例[平成 16 年度文部科学省「外国人教育に関する調査研究」委託研究報告書]』.
- 富岡次郎, 1998, 『イギリスにおける人種と教育』 明石書店.
- 豊橋市, 1990-2004, 『豊橋市統計書』.
- 豊橋市教育委員会・外国人児童生徒教育指導検討委員会, 2004, 『外国人児童生徒教育に関するアンケート』.
- 中原良二, 1995, 「在日外国人教育方針・指針の内容」 鄭早苗・朴一・金英達他編 『全国自治体 在日外国人教育基本方針・指針集成』 明石書店.
- 中島智子, 2005, 「「在日」が「ニューカマー」だった頃——戦前期在日朝鮮人の就学実態」, 『プール学院大学研究紀要』 45 号, 141 頁-157 頁.
- 長洲一二, 1984, 『ふれあい教育のすすめ』 講談社.
- 西成田豊, 1997, 『在日朝鮮人の「世界」と「帝国」国家』 東京大学出版会.
- 朴一, 1999, 『<在日>という生き方』 講談社.
- 朴君を囲む会編, 1974, 『民族差別——日立就職差別糾弾』 亜紀書房.
- 朴慶植, 1989, 『解放後 在日朝鮮人運動史』 三一書房.
- 浜松 NPO ネットワークセンター (N-Pocket), 2005, 『外国人教育支援全国交流会 2005 報告書——中学卒業後の進路保障のために』.
- 平野健一郎, 2000, 『国際文化論』 東京大学出版会.
- 広田康生, 2003, 『エスニシティと都市[新版]』 有信堂.
- 藤井泰, 1995, 『イギリス中等教育制度史研究』 風間書房.
- 法務省, 1965, 『出入国管理統計年報』.
- 法務省, 1970, 『出入国管理統計年報』.
- 法務省入国管理局編, 2007, 『出入国管理』.
- 法務大臣官房司法法制調査部, 1975, 『出入国管理統計年報』.
- 法務大臣官房司法法制調査部, 1990, 『出入国管理統計年報』.
- 入管協会, 1993, 『在留外国人統計』.
- 入管協会, 2008, 『在留外国人統計』.
- 星野修美, 2005, 『自治体の変革と在日コリアン——共生の施策づくりとその苦悩』 明石書店.
- 松下圭一, 1971, 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会.
- 松本一子, 2002, 「外国人学校の動向」 今津孝次郎・松本一子編 『東海地域の newcomer 外国人学

- 校[増補改訂版]』名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育社会学研究室。
- 宮島喬・梶田孝道編, 1996, 『外国人労働者から市民へ』有斐閣。
- 宮島喬・太田晴雄編, 2005, 『外国人の子どもと日本の教育—不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会。
- 民関連特別基調起草委員会, 1979, 『第五回民関連全国交流集会特別基調報告』。
- 文京洙, 1995, 「在日朝鮮人にとっての戦後」, 中村正則編著, 『戦後日本 占領と戦後改革 第5巻 過去の清算』, 岩波書店。
- 文京洙, 2005, 『韓国現代史』, 岩波書店。
- 文部科学省, 2002, 『諸外国の初等中等教育』。
- 山崎 政人, 1986, 『自民党と教育政策——教育委員任命制から臨教審まで』岩波書店。
- 山田貴夫, 1998, 「川崎における外国人との共生の街づくりの胎動」, 『都市問題』第89巻第6号, 53-66頁
- 山中恒, 1986, 『子どもたちの太平洋戦争——国民学校の時代』岩波書店。
- 吉田多美子, 2005, 「イギリス教育改革の変遷——ナショナルカリキュラムを中心に」, 『レファレンス』平成17年11月号, 99-112頁。
- 李東準, 1956, 『日本にいる朝鮮の子ども』春秋社。
- 梁永厚, 1983, 「在日朝鮮人教育における路線の推移」『在日朝鮮人史研究』11号, 23頁-37頁。

<英語>

- Aldrich, R, 1996, *Education for the Nation*, London: Cassell (=2001, 松塚俊三・安原義仁監訳『イギリスの教育——歴史との対話』玉川大学出版部)。
- Thatcher, M., 1993, *The Downing Street Years*, New York: HarperCollins (=1993, 石塚雅彦訳『サッチャー回顧録——ダウニング街の日々 (下巻)』日本経済新聞社)。
- Abbas, T., 2006, 'Muslims in Birmingham, UK', *Background Paper for Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)*, University of Oxford.
- Basch, L., Schiller, G. and Blanc, S., 1994, *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-states*, Lanham: Gordon and Breach.
- Castles, S. and Miller M. J., 1993, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: Guilford Press (=1996, 関根政美・関根薫訳『国際移民の時代』名古屋大学出版会)。
- Castles, S. and Davidson, A., 2000, *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, New York, Routledge.
- Chief Secretary to the Treasury, 2003, *Every Child Matters*.
- Commission for Racial Equality, 2002, *Code of Practice on the Duty to Promote Race Equality*.
- Commission for Racial Equality, 2005, *40 Years of Law against Racial Discrimination*.

- Committee for NGO Reporting on the CRC (Japan), 2010, *The Implementation of the Convention in Japan and the Problems of the Japan's Third Periodic Report (Revised Summary)*.
- Cumper, P., 1990, "Muslim Schools: the Implications of the Education Reform Act 1988", *New Community*, 16(3): 379-389.
- Danzelman, P., 2010, "Persons Granted British Citizenship United Kingdom 2009", *Home Office Statistical Bulletin*, 27 May.
- Department for Children, Schools and Families [DfCSF], 2007, *Guidance on the Duty to Promote Community Cohesion*.
- Department for Education and Employment [DfEE], 1998, *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools: Final Report of the Advisory Group on Citizenship*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2001a, *Citizenship: A Scheme of Work for Key Stage 3, Teacher's Guide*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2001b, *Schools: Achieving Success*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2002, *Good Practice Guidelines for Learning Mentors*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2003a, *Aiming High: Rising the Achievement of Minority Ethnic Pupils*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2003b, *Managing Pupil Mobility: Guidance*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2004a, *Aiming High: Supporting Effective Use of EMAG*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2004b, *Guidance for LEAs: PRUs and Alternative Provision*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2004c, *Safe Guarding Children: Child Protection Guidance about Child Protection Arrangements for Education Service*.
- Department for Education and Skills [DfES], 2007, *Curriculum Review: Diversity and Citizenship*.
- Dobbs, J., Green, H. and Zealey, L., 2006, *FOCUS ON Ethnicity and Religion: 2006 edition*, New York: Palgrave Macmillan.
- Dobson, J., et al., 2001, "International Migration and the United Kingdom: Recent Patterns and Trends [Final Report to the Home Office]", *RDS Occasional Paper*, No.75.
- Gale, R., 2004, "The Multicultural City and the Politics of Religious Architecture: Urban Planning, Mosques and Meaning-making in Birmingham, UK", *Built Environment*, Vol.30(1): 18-32.
- Gallagher, A., 2002, "Trafficking, Smuggling and Human Rights: Tricks and Treaties", *Forced Migration Review*, Issue 12: 25-28.
- Gilroy, P., 2002, *There Ain't No Black in the Union Jack*, London: Routledge.
- Goodhart, D. 2004, "Too Diverse?", *Prospect*, February (Retrieved 7 December 2011, <http://www.prospectmagazine.co.uk/2004/02/too-diverse-david-goodhart-multiculturalism-britain-immigration-globalisation/>).

- Gore, L., 1993, "The Impact of the Introduction of GCSE English on Pupil Performance", *British Educational Research Journal*, Vol. 19(2): 133-149.
- Grosvenor, I., 1997, *Assimilating Identities: Racism and Educational Policy in Post 1945 Britain*, London: Lawrence and Wishart.
- Home Office, 2006, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2006*.
- Home Office, 2005, *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain [Five Year Strategy for Asylum and Immigration]*.
- Kymlicka, W., 2002, *Contemporary Political Philosophy: an Introduction*, Oxford; New York: Oxford University Press (=2005, 千葉真・岡崎晴輝監訳, 『現代政治理論』 日本経済評論社).
- Koopmans, R. and Statham, P., 2003, "How National Citizenship Shapes Transnationalism: Migrant and Minority Claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands", Joppke, C. and Morawska, E., eds., *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Naiton-States*, New York: Palgrave Macmillan.
- Lattansi, A., 1992, "Changing the Subject: Racism, Culture and Education", James Donald, J. and Rattansi, A., eds., *"Race", Culture and Difference*, London: Sage Publications.
- Layton-Henry, Z., 2001, "Patterns of Privilege: Citizenship Rights in Britain", Kondo, A. ed., *Citizenship in a Global World: Comparing Citizenship Rights for Aliens*, New York: Palgrave, 195-238.
- Layton-Henry, Z., 2004, "Britain: From Immigration Control to Migration Management", Waybe, A. et.al. eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, California: Stanford University Press.
- Lynch, J., 1986, *Multicultural Education: Principles and Practice*, London: Routledge & Kegan Paul.
- MacLean, M., 1985, "Private Supplementary Schools and the Ethnic Challenge to State Education in Britain", Brock, C. and Tulasiewicz, W., eds., *Cultural Identity and Educational Policy*, London: Croom Helm.
- Mensah, J., 2007, "Persons Granted British Citizenship: United Kingdom 2006", *UK Home Office Statistical Bulletin*, 22 May.
- Meredith, P., 1989, "The Education Reform Act: Grant-maintained Schools", *Education and the Law*, 1(3): 95-103.
- Millar, J. and Salt, J., 2006, "Foreign Labour in the United Kingdom: Current Patterns and Trends", *Labour Market Trends*, vol. 114(10): 335-355.
- Morris-Suzuki, T., 2007, *Exodus to North Korea: Shadows from Lapan's Cold War*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers (=2007, 田代泰子訳, 『北朝鮮へのエクソダス——「帰国事業」の影をたどる』 朝日新聞社).

- Office for Standard in Education [Ofsted], 2006a, *Al-Hijrah Secondary School: Inspection Report*, Inspection Number 282300.
- Office for Standard in Education [Ofsted], 2006b *Small Heath School and Sixth Form Centre: Inspection Report*, Inspection Number 286695.
- Philimore, J., 2005, *West Midlands Regional Housing Strategy, West Midlands Regional Spatial Strategy, Shared Evidence Base: Asylum seekers and Refugee*, Centre for Urban and Regional Studies, the University of Birmingham.
- Philimore, J., Goodson, L, Beebeejaun, Y., and Ferrari, E., 2005, *The Access, Learning and Employment Need of Newcomers from Abroad and the Capacity of Existing Provision to Meet Those Needs*, Centre for Urban and Regional Studies, the University of Birmingham.
- Randall, C., 1994, "An Asylum Policy for the UK", Spencer, S., ed., *Strangers & Citizens: A Positive Approach to Migrant and Refugees*, London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Rawls, J., 2005, *Political liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Rex, J. 1982, "Racial Conflict in the Inner City", Rex, J. and Cross, M., *Unemployment and Racial Conflict in the Inner City [Working Paper on Ethnic Relations]*, No.16: 1-14.
- Ryang, S, 1997, *North Koreans in Japan: Language, Ideology and Identity*, Colorado: Westview Press.
- Shaw, J., 2006, *Down and Out in London: the Road to Destitution for Rejected Asylum Seekers*, London: Amnesty International
- Secretary of State for Education and Science, 1985, *Education for All: Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups*.
- Smith, M., and Guarnizo, L., eds., 1998, *Transnationalism From Below*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Spencer, S., 1994, *Strangers & Citizens: A Positive Approach to Migrant and Refugees*, London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Tomlinson, S., 2005, *Education in a Post-Welfare Society*, Maidenhead: Open University Press.
- Troyna, B. and Carrington, B., 1990, *Education, Racism and Reform*, London: Routledge.
- Tsuda, T., 2006, *Local citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, Lanham, Lexington Books.
- UK Government, 2007, *The Consolidated 3rd and 4th Periodic Report to the UN Committee on the Rights of the Child*.
- Walford, G., 2003, 'Muslim Schools in Britain', Walford, G., ed., *British Private Schools: Research on Policy and Practice*, London, Woburn Press.
- Warren, S. and Gillborn, D., 2003, *Race Equality and Education in Birmingham*, Birmingham: Birmingham City Council and Birmingham Race Action Partnership.
- White, A., 2002, *Social Focus in Brief: Ethnicity 2002*, London: Office for National Statistics.