

定住外国人の子どもの「教育を受ける権利」

—行政はどの程度まで保障するべきか—

吉田知代

目次

1	はじめに	2
2	現状	2
2.1	憲法における教育権	2
2.2	日本における外国人の人権享有主体性	3
2.3	外国人の子どもの教育権に対する国の姿勢	4
2.4	問題の所在	7
2.5	判例・学説	7
3	解決のための憲法論	8
4	結語	9
5	参考文献	9

1 はじめに

外国人児童生徒数や保護者の国際結婚などによる外国に何らかのルーツを持つ日本国籍の児童生徒数が増加しており、近年は約7万人で推移している。公立学校に在籍する日本語指導が必要な児童生徒数は平成28年時点で3万人を超え、現在も増加している*1。同時に、義務教育の就学年齢にあたるのに、「お金がない」「日本語がわからない」などの理由で、日本の小中学校にも外国人学校にも通っていない不就学の子どもの問題も見逃せない深刻な状況にある。実態は不明だが、文部科学省が各種統計から推計すると、約1万8千人にのぼるおそれがあるという*2。

平成31年4月には改正入国管理法が施行され、単純労働に従事する外国人労働者の受入れが始まった。人手不足が深刻な14業種(介護業、ビルクリーニング業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設業、造船・舶用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業)における労働に従事するのに「相当程度」の技能を持つ「特定技能1号」には上限5年の在留、熟練した技能を持つ「特定2号」には上限のない在留と家族の帯同を認めている。これにより、近い将来、日本における在留外国人の数は増加し、それに伴う外国にルーツを持つ児童生徒の増加により、公立学校に在籍する日本語指導を要する児童生徒数や不就学児童生徒数が更に増えることは想像に難くない。このような状況の中で、行政が税金を投じて公立学校における日本語支援をどの範囲まで行うか、そもそも行政が積極的に関与すべき問題なのかという議論が起こるであろう中で、適切な判断を下すことが求められる。

本稿の目的は、行政として外国人の子どもの「教育を受ける権利」をどの範囲まで積極的に保障すべきかを明らかにすることにある。教育権を保障する間接的な意義として、1) 現代日本に居住する定住外国人の子女に、将来日本社会の一員として、日本人と同等の待遇で働くために必要な能力を身に着ける機会を与えることにより、貧困の再生産を止め、労働人材を確保できるということ、2) 日本の外国人労働者の待遇の良さを国際的にアピールすることにより、激化する外国人労働者獲得競争の中で、日本を選択してもらえるようにする一助になるであろうという点が挙げられる。本稿の構成としては、はじめに、日本国憲法の観点から教育権の保障内容について確認した後で、外国人の子どもの就学に関する文部科学省の認識および取り組みを明らかにする。その上で、問題の所在を明らかにした上で、判例や学説などの考察を通じて、解決論を論じたい。

なお本稿において、「外国人」とは、在日コリアンのような数世代に渡り日本に定住している「オールドカマー」ではなく、近年急増しているベトナム人、ブラジル人、ペルー人といった労働等の目的で新たに日本に移住してきた「ニューカマー」を念頭に置いて議論する。

2 現状

2.1 憲法における教育権

教育は、個人が人格を形成し、社会において有意義な生活をなすために必要不可欠であり、日本国憲法では26条において、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」と定められている*3。教育を受ける権利は、その性質上、子どもに対して保障され、その権利の内

*1 文部科学省「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援の充実方策について(報告)」(2016年6月28日)。

*2 『朝日新聞』2019年3月1日朝刊。

*3 芦部信喜(高橋和久補訂)『憲法〔第七版〕』(岩波書店、2019年)283頁。

容は、子どもの学習権を保障したものと解されている。学習権説は、教育を専ら労働力の再生産のための条件として捉える片面的な見解であるという生存権説に対する批判を受けて、教育が、「個人が人格を形成し、社会において有意義な生活を送るために不可欠の前提を成す」ことから、26条は、子どもが、教育を受けて学習し、人間的に発達していく権利を保障したものと解する^{*4}。最高裁が憲法26条の背後にある観念として学習権の存在を認めたのが旭川学テ事件^{*5}である。この判決において最高裁は、憲法26条の規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習欲求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると判示した。

判例上確認された学習権説には2つの考え方が包摂されている。第一に、次第に自覚的な事物の学習によって成長発達することが人間の特質であり、人はすべて人間と生まれた以上は学習によって人間らしく成長発達していく権利を当然に有しているのであって、この教育を求める人の学習の権利こそまさに「人権」の名に値することを示しており、すなわち学習と教育の人権性、人間にとっての本質的な権利性が捉えられているとする考え方である。第二に、人間としての成長発達に関し、とりわけ「子ども」の権利を強調する考え方である。これは、学習による子どもの人間的能力の合法的な発達の保障を重視している^{*6}。

子どもの教育を受ける権利に対応して、教育を受けさせる義務も存在する。憲法26条2項の「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ふ。義務教育は、これを無償とする。」という条文は、第一次的には親ないしは親権者が教育を受けさせる義務を負うことを保障していることを明示している^{*7}。また、教育を受ける権利の社会権的側面として、国は、教育制度を維持し、教育条件を整備すべき義務を負う。この要請を受けて、教育基本法および学校基本法等の法令が定められ、小・中学校の義務教育を中心とする教育制度が設けられている^{*8}。

2.2 日本における外国人の人権享有主体性

外国人の子どもの教育を考える上で問題になるのは、外国人は憲法26条で保障されている教育権の保障の対象になるかという点だ。実際、26条の主語は「すべて国民は」と記されており、日本国籍を有さない日本に在住している外国人の子どもの扱いについては、外国人の人権享有主体性の議論をもとに考える必要がある。

そもそも、外国人は人権の享有主体になり得るのだろうか。通説は、①人権の前国家的性格、②国際法規の誠実な順守(憲法98条2項)と人権の国際化の傾向によって、「外国人にも、権利の性質上適用可能な人権規定は、すべて及ぶ」とする^{*9}。

外国人にも基本的人権の保障が及ぶことを明確化した判例がマククリーン事件^{*10}である。この事件において、最高裁は、基本的人権の保障が「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しての等しく及ぶ」とした上で、諸権利の保障は「外国人在留制度のわく内で与えられるにすぎない」としている。この立場から、実際に争われるのが主として定住外国人の人権であるのは、「在留資格をみだりに奪われないことを保障されている」からだ、というべきである^{*11}。

^{*4} 毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法II人権〔第2版〕』(有斐閣、2018年)361頁。

^{*5} 最大判1975年5月21日刑集30巻5号615頁。

^{*6} 兼子仁『教育法〔新版〕』(有斐閣、1981年)198頁。

^{*7} 芦部・前掲注3 283頁。

^{*8} 芦部・前掲注3 284頁。

^{*9} 芦部信喜(高橋和久補訂)『憲法〔第七版〕』(岩波書店、2019年)98頁。

^{*10} 最大判1978年10月4日民集32巻7号1223頁。

^{*11} 穴戸常寿「憲法上の権利の享有主体性」法学セミナー 646号(2008年)84頁。

一方、外国人の社会権保障については人権の享有主体性が否定されており、立法府の裁量および政治的判断に判断が委ねられている。国民年金法施行時に外国人であった日本国民が旧障害者福祉年金（現障害者基礎年金）の支給を求めた塩見訴訟^{*12}においては、憲法 25 条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であることから立法府に広い裁量が委ねられているとし、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は特別の条約の存しない限り、その政治的判断によりこれを決定することができるのであり、その限られた財源の下で優先的に扱うことも、許されるべきことと解されると判示している。

戸戸常寿は、以上のマクリーン事件や塩見訴訟、指紋押捺訴訟^{*13}に触れた上で、外国人の人権であっても、当該権利・自由が具体的にいかなる個人的・社会的連関に置かれており、憲法上どの程度保護されるべきかが真の問題であり、定住外国人についてはその保障の範囲・程度を手厚くすべきだという視点を加味しながら、この点をしっかりと議論することが肝要であるとしている^{*14}。

2.3 外国人の子どもの教育権に対する国の姿勢

2.3.1 権利としての認識

文部科学省は、外国人がその保護する子を公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、無償で受け入れており、教科書の無償給与や就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障しているとする^{*15}。このことを、日本国憲法 26 条、教育基本法、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）、児童の権利に関する条約を参考に、導いている。

近年では、公立学校に通う外国人児童生徒で、学校での日本語で行われる授業を受けるための十分な語学力を習得するために日本語指導が必要な者の増加傾向が続いており、10 年間で 1.7 倍も増加している。今日、外国人児童生徒等教育を担当する教員の安定的な確保を図るための義務標準法等の改正（平成 29 年）もあり、日本語指導担当教師の配置、日本語指導の支援等を行う外部人材の配置、教材や指導体制の整備等の改善が一定程度進み、外国人児童生徒等への支援体制が整備されつつあるが、まだまだ不十分であることが実情だ。一方で、日本国籍の児童生徒以上に手厚い水準で、通常の学校教育以上の補完的な教育を公費で行うことに批判的な声も多いのではないかと推察する。そこで、一般的な日本人と同一の教育内容を超えた外国人の子どもに対する補完的な教育としての、日本語補習などの学習支援も教育を受ける権利の範疇に入るか否かを検討する。

2.3.2 具体的な政策

■国の外国人教育に関する施策実施の経緯 近年のニューカマーの外国人の増加により、一口に「外国人の子ども」と言っても、従来のような在日韓国・朝鮮人を中心とするオールドカマーの外国人の児童生徒ばかりではなくなったことから、就学案内のあり方が問題となった。この問題について、2003 年に総務省が文部科学省に対し、日本は外国人児童生徒に就学の義務を課していないが、国際条約により入学を希望する者に対しては公立学校の受入れが保障されているとし、小学校への就学案内については、市町村教育委員会全てが保護者全員に発給しているが、中学校に関しては不十分として就学通知のきめ細やかな発給を行うこととした通知を

^{*12} 最一小判 1989 年 3 月 2 日判時 1363 号 68 頁。

^{*13} 最三小判 1995 年 12 月 15 日刑集第 49 卷 10 号 842 頁。

^{*14} 戸戸・前掲注 11 84 頁。

^{*15} 文部科学省、中等初等教育局国際教育課「平成 28 年度『都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修外国人児童生徒等教育の現状と課題』」2016 年 7 月 1 日 2 頁。

出した^{*16}。この後、2006 年総務省は「地域における多文化共生推進プラン」の教育の部分において不就学の外国人の子どもへの対応について、実態把握と不就学の子どもへの取組みを説いた^{*17}。これがきっかけとなり、2007 年には文部科学省も外国人の日本における生活者としての特徴を踏まえ、初等教育における外国人児童生徒教育の問題を明らかにし、充実を図る方向に動き出した^{*18}。

■外国人の子どもの受入れが公教育において直面する言語の課題 小さな時から日本に住んでいるからといって日本人の子どもと匹敵する語学力を有しているというわけではなく、小学校入学時点で日本語力の点において問題を抱えているケースが多い。ルーツを同じくするエスニック保育園は言うまでもなく、日本人の子どもが通常通うような正規の保育園や幼稚園に通っていたとしても、小さい頃は両親の影響力は大きく、家庭の文化の影響を強く受けており、家庭内言語が日本語以外の言語である場合、語彙や基本的な言葉を知らないことが多く、他の日本人の児童と比べると日本語能力がかなり劣る場合がほとんどである^{*19}。

また、中学校においては、日本語のみならず教科そのものの難易度も一層高くなることから、学年を下に落とす方が好ましいという状況が生じることもありそうである。その場合、多くは学年を下げることを認めないことが多く、仮に認めたとしても 1 年であり、2 年以上下げると認めることは極めて少ない。外国人の子どもが学校から遠ざかるのは、教科が理解できないことが多いことを考えても、学年を落とすか否かについては、機械的に年齢で決めるのではなく、本人の学力ややる気、両親の意向を十分に考慮して決めることが望ましいという有識者の意見もある^{*20}。

日本語力の足りない児童は取り出され、日本語教室に通うことになる。片や、イギリスには「人種関係法」というマジョリティとマイノリティの間で異なる扱いを禁止する法律があり、マイノリティをマジョリティと分けて扱うことが禁じられているため、公立学校の初期指導はごく短期間に限られており、英語の分からない子どもも集団授業の中で補助として指導する形式での指導が基本^{*21}であるようだ。こうした例を持ち出して、日本語指導必要者を抽出し、個別的な指導を受けさせることに對する^{*22}が批判があることも事実だ。

■外国人児童生徒をめぐる教育の政策 公立学校に在籍する外国人児童生徒数は毎年約 7 万人で推移し、そのうち日本語指導を必要とする生徒の割合はこの 10 年間で 1.5 倍も増加した。それに加え、日本語指導が必要な児童生徒のルーツや母語が多様化し、日本語指導が必要な児童生徒には集住化・散在化の傾向が見られるようになり、外国人児童生徒をめぐる教育支援の難しさが一段と増している^{*23}。現状として日本語指導を必要としている外国人児童生徒で、実際に日本語指導を受けている児童生徒の割合は 86.5% にとどまっているのが現状である。

このような現状を受けて、文部科学省は近年、帰国・外国人児童生徒に対する支援施策の充実に力を入れている。帰国・外国人児童生徒等教育の推進支援事業は「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業」と「定住外国人の子どもの就学促進事業」に大きく分けることができる。

「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業」に分類される事業においては次

^{*16} 佐久間孝正『外国人の子どもの教育問題政府内懇談会における提言』（勁草書房、2011）8-9 頁。

^{*17} 前掲 19・佐久間 9 頁。

^{*18} 前掲 19・佐久間 11 頁。

^{*19} 前掲 19・佐久間 12 頁。

^{*20} 前掲 19・佐久間 15-16 頁。

^{*21} 前掲 19・佐久間 16 頁。

^{*22} 前期 19・佐久間 16 頁。

^{*23} 文部科学省初等中等教育局国際教育課「平成 28 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修外国人児童生徒等教育の現状と課題」（2016 年 7 月 1 日）3-5 頁。

のような取組が行われている^{*24}。

(ア) 外国人児童生徒等に対する日本語指導の充実のための教員配置

学級数等から算定されるいわゆる基礎定数とは別に、外国人児童生徒の日本語指導を行う教員を配置するための加速定数を用いて、日本語指導教員配置の適正化を図っている。

(イ) 日本語指導者に対する研修の実施

独立行政法人教員研修センターにおいて、外国人児童生徒教育に携わる教員や校長、副校長、教頭等の管理職及び指導主事を対象として日本語指導法等を主な内容とした実践的な研修を年1回4日間にわたり実施している。

(ウ) 日本語指導が必要な児童生徒を対象とした「特別の教育課程」の編成・実施

有識者会議の意見を踏まえ、日本語指導が必要な児童生徒を対象とした「特別の教育課程」の編成・実施について、学校教育法施行規則の一部を改正し、平成26年1月14日に公布、4月1日より施行された(改正後・学校教育法施行規則56条の2、56条の3、79条、108条1項、132条の3)。

「特別の教育課程」とは小・中学校段階に在籍する日本語指導が必要な児童生徒に対し、日本語で学校生活を営み、学習に取り込めるようになるため指導を行うものである。指導者となるのは、日本語指導担当教員(教員免許を有する教員)および指導補助者である。授業時数は年間10単位時間から280単位時間までを標準とし、原則児童生徒の在籍する学校における「取り出し」始動を行う^{*25}。児童生徒一人一人に応じた日本語指導計画の作成・評価を行い、学校設置者に提出することとなる。平成26年5月時点で、「特別の教育課程」による日本語指導を受けている外国人児童生徒の割合は小学校で26.7%、中学校で22.9%に上る^{*26}。

ただ、「特別の教育課程」における外国人児童生徒に対する教育支援について、「日本語教科目を教職科目に入れるべき」「日本語力を測定できる基準の開発ないしは日本語力を正確に判定して受け入れを行うべき」「日本語指導員の雇用の安定化(現状は多くが臨時雇用・嘱託扱いである)」などといった指摘もある^{*27}。

(エ) 外国人児童生徒の総合的な学習支援事業

日本語指導が必要な外国籍又は日本籍の児童生徒等については、集住化する傾向と散在化する傾向が同時に進行しており、特に散在地域では、指導・支援体制の構築に向けたリソースを得ることが困難な状況にある^{*28}。このような状況にある児童生徒等への指導体制・支援体制構築のため、①かすたねっと [<https://casta-net.mext.go.jp/>] をはじめとしたポータルサイトの抜本的強化をし、学校現場から日々の指導や支援に役立つ情報の提供の充実、②自治体・学校向けの手引きの改訂を行い、平成23年度に作成された「外国人児童生徒受入れの手引きを改訂し、通常の学級以外などでの「特別な教育課程」による日本語指導の実施方法や日本語指導教員定数の基礎定数化を踏まえた指導・支援体制のモデル例、支援リソース(オンライン教材、支援団体等との連携等)の活用方法などを主な改訂点としている。

また、「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業」には次のような事業が含まれる。

(オ) 就学ガイドブックの作成・配布

近年、外国人児童生徒をめぐっては不就学の問題が顕在化している。そこで、公立義務教育諸学校への就学の機会を逸することのないよう、日本の教育制度や就学の手続等をまとめた就学ガイドブックをポルトガル

^{*24} 前掲27・文部科学省初等中等教育局国際教育課6-8頁。

^{*25} 前掲27・文部科学省初等中等教育局国際教育課10頁。

^{*26} 前掲27・文部科学省初等中等教育局国際教育課11頁。

^{*27} 前掲19・佐久間102-103頁。

^{*28} 文部科学省初等中等教育局国際教育課「平成30年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修外国人児童生徒等教育の現状と課題」(2018年)11頁。

語、中国語等7言語で作成をすることで、就学年齢の子を持つ外国人の親に周知を図っている。教育委員会・在外公館等に配布したほか、不就学となっている外国人の子どもの就学をより一層促進するため、法務省地方入国管理局において、「就学ガイドブック」概要版を配布し、文部科学省ホームページにも掲載している。

2.4 問題の所在

問題の所在は、公立学校に通う外国人の子どもの教育を受ける権利を保護する上で、行政として普通教育を受けられるようにするだけでなく、日本語学習などの補完的な学習機会の整備まで行うことが、教育を受けさせる義務の範疇に含まれるかという点にある。

2.5 判例・学説

2.5.1 高槻マイノリティ教育権訴訟

公立学校に通う外国人の子どもの教育保障が真正面から争われた具体的事案がほとんどないという点で、具体的な意義を有する判決が、高槻マイノリティ教育権訴訟^{*29}である^{*30}。大阪府高槻市の公立小学校において、「学校子ども会」「日本語識字中央教室」「日本語識字成合教室」「地域子ども会」「高校生の会」を具体的事業とする在日韓国・朝鮮人教育事業が1985年8月から行われていた。この事業を日本社会の国際化による外国人市民の教育にも対応できるよう、改革が進められる中で、2000年4月の人権教育推進プランの策定とほぼ同時に、在日韓国・朝鮮人教育事業は多文化共生・国際理解教育事業へと発展的に解消されることとなった。当該事業の内容自体は、従来までほとんど変わることがなかった。しかしその翌年、市教委は「在日外国人教育の今後の在り方について(提言)」を作成し、その中でかかる事業の「行政的支援は廃止することが望ましい」とした。これに対して、原告・生徒(いずれも本人または親の国籍が「日本」以外、あるいは民族的出自が「日本」以外の者でもある)は、市が当該事業の廃止もしくは一部縮小を行ったことにより、「マイノリティとしての教育を受ける権利」が侵害されたとして争われた^{*31}。

本件における争点は、1) 国際人権諸条約(市民的および政治的権利に関する国際規約27条、民族的・宗教的・言語的マイノリティに属する人々の権利に関する宣言、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約13条、児童の権利に関する条約30条、人種差別撤廃条約5条)に基づく子どもらの権利の侵害の有無、2) 事業廃止に伴って子どもらが受けた損害の有無であった。1) に対し、大阪地裁は、国家による積極的な措置義務や、法的拘束力、マイノリティ教育権という具体的な権利の保障を否定した。2) に対し、大阪地裁は、当該事業により原告子どもらが得た利益は、事実上の利益にすぎないというべきであり、本件事業の実施により、マイノリティの教育権という具体的な権利が確立され、これが個々の原告ら子どもらに帰属するに至ったということとはできないとした上で、高槻市による当該権利の侵害があったとは言えないとし、本件事業の変更、縮小は行政の裁量権の中にあるとした。

この判例における「マイノリティとしての教育を受ける権利」の存在の否定は、教育を受ける権利は、「一般的な日本人に認められている権利としての教育」つまり「義務教育に就学する教育」の範囲を超えたもので保障範囲が及ばないという規範を定立したといってもよいだろう。

^{*29} 大阪地裁 2008 年 1 月 23 日判決(大阪高裁 2008 年 11 月 27 日控訴棄却)。

^{*30} 渡辺暁彦「日本国憲法と外国人の子どもの権利を受ける権利—高槻マイノリティ教育権訴訟を中心に—」滋賀大学教育学部紀要人文科学・社会科学 58 号(2008)37 頁。

^{*31} 渡辺・前掲 14 37 頁。

2.5.2 京都市立中学校外国籍生徒退学届提出事件

当該事案は、京都市立の公立中学校に通う在日韓国人の生徒とその母親が中学校の退学をめぐり、当時の校長を前任の校長を相手取り、慰謝料を求めた裁判である。具体的には、母親が提出した退学届を生徒本人の意思を確認することなく受理したことによって、当該生徒が少なくとも8か月の間、いずれの普通教育機関に所属していない状態になったことで、学校において教育を受ける権利を侵害されたという旨を訴えた。

判決は、原告らが初等教育を義務的なものとすべき旨の規定があることを主張する、世界人権宣言26条、社会権規約13条及び児童の権利に関する条約28条等の条約規定中の「初等教育」という文言は、日本における小学校教育が対象であり、中学校がこれに該当しないとした。その上で、教育基本法及び学校教育法上の就学義務規定の適用もなく、公立中学校においても自主退学することができるというべきである一方で、平成3年1月30日文部省初等中等教育局長通知「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」等の通達を加味すると、憲法26条の規定する教育を受ける権利が外国人に及ぶかという問題は措くとしても、原告Aは、引き続きE中学校に在籍し続け、あるいは、転学に当たっては指導要録等の引き継ぎを受けることなどして、卒業の際には卒業認定を受けるべき法的利益を有していたと認めるのが相当であるという判断を下した。^{*32}

なお、本判決には、社会権規約13条2(b)項にある「種々の形態の中等教育は、すべての適用な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする」という規定や、児童の権利に関する条約28条1(b)項にある「種々の形態の中等教育の発展を奨励し、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する」という規定があることを踏まえ、国際法に関する認識が弱いという指摘がある^{*33}。

3 解決のための憲法論

教育の性質を考えた際に、教育原論を説くまでもなく、ヒトは教育によって人間となるのは自明だ。その上、現代社会において、適切な学校教育を受けることなくして、労働者として、また市民として生活していくことは困難である^{*34}。このような点を考えると、外国人の子どもが学校教育を受け、期待される十分な学習成果を上げるためには、学校での授業内容を理解するために必要な最低限の日本語能力を補う支援を教育行政として行う必要がある。無論、一時滞在・短期滞在の外国人の子どもにも権利保障を積極的に行わなくてはならないかという点に関しては、どれくらいの期間を一時滞在もしくは短期滞在与みなすのかという定義の問題を含めて議論の余地があると思われるが、国際的に1年以上にわたる居住国の変更は一般的に長期移住や恒久移住、つまり「移民」と解釈されることを加味すると、少なくとも1年以上日本に滞在する外国人もしくは滞在すると見込まれる外国人の子どもに対しては、上記のような支援を含めた包括的な「教育を受ける権利」を積極的に保障することが求められる。というのも、発達過程における短くない期間ひいては発達過程そのものを日本で過ごすことになるばかりではなく、成長してもそのまま日本に住み続け、生活のために日本で働くことが容易に想像できるためである。また、労働力不足が憂慮され、現在日本にいる外国人の子女も今後労働者として、日本経済を支えていくことは想像に難くなく。長期的な政策的観点からも、教育権の積極的な保障

^{*32} 大阪地裁 2008 年 9 月 26 日判決。

^{*33} 浦野東洋一「「在日外国人の子どもの学校教育」に関する一考察—大阪地裁〔平 18 (ワ) 1883 号〕平 20・9・26 判決を素材に—」帝京大学文学部教育学科紀要第 35 号 (2010) 7-9 頁。

^{*34} 浦野・前掲 33 8 頁。

が要請されることは明らかであるといえよう。

前述「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業」の中の

取組みを見てみると、文部科学省を中心とした国の側が立法政策策定の領域において大きな役割を果たしていることは言うまでもないが、学校レベルでの教育支援および支援体制の構築や、一人一人に対する就学の促進という立法政策の実行や実施の領域に関しては都道府県や市町村といった地方公共団体に期待される役割も大きい。その限りで、地方公共団体の取組み方次第で、その地域の外国人児童生徒の教育を受ける権利が十全に保障されるか否かが左右されるといっても過言ではないだろう。住んでいる地方公共団体の取り組み方に左右されることなく、どの地域に住んでいても同程度の質が担保されるようにするために、国から地方公共団体に対する外国人の子どもに対する教育支援を強化するために必要な補助を充実させる必要があると考える。具体的には、現状では地方公共団体が行う各支援事業に対する国の補助率は3分の1であるが^{*35}、一律に補助率を定めるのではなく、外国人児童生徒の人数や財政状況などの各地方公共団体の状況に応じて補助金を定量的に定められるような基準を策定するべきであると考ええる。

4 結語

本稿では、定住外国人の子ども教育を受ける権利についての議論を整理した上で、現在日本で行われている支援事業を立法政策的観点から分析してきた。今後、日本に長期滞在する外国人の数が一層増加すると、同時に日本の学校に通う外国人児童生徒の数も増えることになる。子どもにとって人格形成と有意義な社会生活を送るための力を培う人間的発達を成しうる貴重な発達段階において、将来の就業に直結し生活水準の高低を左右する要素である学力を伸ばしつつ、日本における社会化の一步として学校生活を送ることができるように努めるのが、教育権の保障の核心であり、行政の責務である。教育権の保障を十全に行うことは外国人の子どもの権利を保障し、よりよい人生を送れるようにするための単なる施しではなく、彼らが成長し生産年齢と呼ばれる年齢に到達した後も日本に定住する可能性が高いことを踏まえると、副次的作用として日本の労働力として経済の持続的な発展に欠かせない役割を果たすであろうことも忘れてはならない。

このように、外国人の子ども教育権の保障の更なる充実が日本の将来にとっても非常に意義のある問題であるということを再認識した上で、専門家や現場の話に真摯に傾聴し、実情をした立法政策を国や地方公共団体は協働して作成・実行していくべきである。

5 参考文献

- ・『朝日新聞』2019年3月1日朝刊。
- ・芦部信喜『憲法〔第七版〕』（岩波書店、2019年）。
- ・井上典之「教育の自由・学習権と教育を受ける権利」法学セミナー（日本評論社、2006年）624号54-58頁。
- ・大島佳代子「教育を受ける権利」憲法の争点〔ジュリ増刊〕176頁-177頁。
- ・兼子仁『教育法〔新版〕』（有斐閣、1981年）。
- ・佐久間孝正『外国人の子ども教育問題政府内懇談会における提言』（勁草書房、2011年）。
- ・穴戸常寿「憲法上の権利の享有主体性」法学セミナー（日本評論社、2008年）646号82-84頁。
- ・宮島喬・太田晴雄『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、2005

^{*35} 前掲32・文部科学省初等中等教育局国際教育課8頁。

年)。

- ・毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法 II 人権〔第 2 版〕』(有斐閣、2018 年)。
- ・元百合子「マイノリティの民族教育権—国際人権法の視点から」法学セミナー (日本評論社、2004 年)596 号 68-71 頁。
- ・文部科学省「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援の充実方策について (報告)」(2016 年 6 月 28 日)。
- ・文部科学省初等中等教育局国際教育課「平成 28 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修外国人児童生徒等教育の現状と課題」(2016 年)。
- ・文部科学省初等中等教育局国際教育課「平成 30 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修外国人児童生徒等教育の現状と課題」(2018 年)。
- ・渡辺暁彦「日本国憲法と外国人の子どもの権利を受ける権利—高槻マイノリティ教育権訴訟を中心に—」滋賀大学教育学部紀要人文科学・社会科学 No.58(2008)33-45 頁。