

多文化共生教育に向けて

明治大学教授
山脇 啓造

やまわき けいぞう
専門は移民政策・多文化共生論。2000年頃から多文化共生社会の形成に向けた様々な政策提言を発表。関係府省や地方自治体の外国人施策関連委員を歴任。著書に『多文化共生の学校づくり—横浜市立いちよう小学校の挑戦』（共編）ほか。

はじめに

多文化共生教育とは、多文化共生社会の形成を目指した教育である。「多文化共生」という用語が用いられるようになったのは一九九〇年代中葉であるが、地方自治体を中心に政策用語として定着したのは、総務省が全国の都道府県・政令指定都市に対して、「地域における多文化共生推進^{注1}プラン」を通知した二〇〇六年以降のことである。

同プランのもととなった総務省「多文化共生の推進に関する研究会」報告書には、「地域における多文化共生」が「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義されている。

日本で暮らす外国人は、戦後、一貫して増加していたが、リーマン・ショック（二〇〇八年）と東日本大震災（二〇一一年）の影響で、僅かながら減少した。二〇一三年から再び増加に転じ、二〇一五年十二月現在、約二二三万人となっている。日本の総人口に占める割合は約一・八%である。外国人住民の三分の二は永住資格を持つなど長期滞在が可能で就労制限もなく、日本社会の重要な構成員といえる。また、日本国籍を取得する人々も年間一万人近い。

日本の総人口は二〇〇八年に約一億二八〇〇万人でピークに達した後、人口減少過程に入り、二〇一六年四月現在、約一億二七〇〇万人である。二〇六〇年には八七〇〇万人を切り、現在のほぼ三分の二に減少することが見込まれている。また、生産年

齢人口（十五〜六十四歳）はほぼ半減し、現在約二六%である高齢化率（総人口に占める六十五歳以上の比率）は四割に達することが予想されている。一方、政府はグローバルな展開を進める企業の要請にこたえて、高度人材ポイント制の導入などによって、高度な能力や資質を有する外国人の受け入れに力を注ぐとともに、大学の国際競争力を高め、グローバルに活躍できる人材を育成するために、留学生三十万人計画に基づく外国人留学生の受け入れも推進している。また、成長戦略の一環として幅広い分野での「外国人材」の受け入れを推進しようとしている。

今後、人口減少・少子高齢化やグローバル化の進展によって、外国人の増加と定住化が進んでいくだろう。人口増加を前提に設計された社会保障などの制度を抜本的に

特集◇ 共生社会

見直し、人口減少を前提に、女性や高齢者そして外国人も含めた多様な人々が活躍する新しい社会のビジョンを描く必要がある。今後の日本にとって、多文化共生社会の形成が大きな課題となっていくに違いない。その中でも、中長期的観点から、特に重要なのが子どもの教育である。

一 外国人児童生徒等の現状

文部科学省（文科省）によれば、二〇一四年五月現在、日本の公立学校に在籍している外国人児童生徒数は七万三二八九人で、このうち日本語指導が必要な児童生徒はその約四割の二万九一九八人である。この数は、文科省が統計を取り始めた一九九一年の五四六三人から増加を続けていたが、リーマン・ショック後に減少し、現在、再び増加傾向にある。その母語別内訳は、ポルトガル語（二九％）、中国語（二二％）、フィリピン語（一八％）、スペイン語（一二％）の順に多い。その他、日本語指導が必要な日本籍児童生徒も七八九七人いる。その言語別内訳は、フィリピン語（二九％）、日本語（二二％）、中国語（一九％）、英語（九％）の順に多い。こちらは、リーマン・ショック

後も増加が続いている。

日本語指導が必要な児童生徒数の都道府県別内訳を見ると、愛知県が突出して多く、神奈川県、東京都、静岡県、大阪府、三重県が続く。全国の公立小・中学校の約二割に日本語指導が必要な児童生徒が在籍している。こうした子どもたちが通う学校では、日本語教育や教科学習、学校生活への適応など様々な課題が生じている。

二 国・自治体・市民団体の対応

一九九〇年代以降の外国人児童生徒の増加に応じて、文科省は様々な対策をとってきた。日本語指導等に対応した教員の配置、外国人児童生徒担当の指導主事や教員等を対象とした連絡協議会や日本語指導のための指導者養成研修会の開催、日本語初期指導と教科指導をつなげるJSL第二言語としての日本語カリキュラムや児童生徒の日本語能力の測定法の開発、外国人児童生徒教育を推進するモデル地域の支援事業などである。また、各種教材・資料の作成にも力をいれている。特に、「外国人児童生徒受入の手引き」（二〇一一年）は、多文化共生の観点を取り入れており、注目に値する。

一方、外国人児童生徒の多い自治体では、独自に日本語指導等を担当する教員、非常勤講師、日本語指導協力者等の配置、担当教員や支援員等の連絡協議会や研修会の開催、拠点校・センター校や日本語指導教室、教育相談窓口の設置、各種教材・資料の作成などを行ってきた。外国人児童生徒教育の基本指針を定めているところも少なくない。

地域のボランティアなど市民団体による外国人児童生徒の日本語や教科学習への支援活動も、各地で活発に行われてきた。外国人児童生徒の教育のためには、学校を中心に、保護者、自治会・町内会や市民団体等が連携して、地域社会が一体となった取り組みが欠かせない。

これらの取り組みが過去四半世紀続いてきたが、外国人児童生徒の受入体制はまだまだ十分に整備されているとはいえない。二〇一四年によく日本語指導を教育課程の特例として位置づけることになったが、日本語指導が必要な児童生徒の約二割は日本語指導を受けていないし、そもそも日本語指導が必要かどうかの判断基準が明確でないため、この割合はさらに高い可能性がある。

また、日本語指導を担当する教員の日本

語指導の専門知識と経験も不足している場合が多い。一方、外国人児童生徒の学力保障や高校進学の課題が指摘されているが、学力や高校進学率など外国人児童生徒に関する基本的なデータも存在しない。

こうした問題への取り組みが進んでいない根本的な原因は、国に外国人受入れのビジョンが欠けていることにある。前述のように、総務省は自治体に多文化共生を推進する指針・計画の策定や担当部署の設置を求めるプランを策定し、そうした指針・計画や部署を設置した自治体が増えているが、一方、国には、多文化共生を推進する指針・計画も担当部署も存在しない。教育分野でも、多文化共生の観点に立った外国人児童生徒教育の指針を策定する自治体があっても、文科省にはそうした指針が存在しない。文科省が設置した「学校における外国人児童生徒等に対する教育支援に関する有識者会議」の報告書（二〇一六年六月）は、「これからの外国人児童生徒等教育にあたっての基本的な考え方」として、「多文化共生に基づく外国人児童生徒等教育」を掲げるとともに、「外国人児童生徒等教育における国の基本的な方針を示す」ことを求めている。

三 今後の課題

今後、国の役割として期待されるのは以下のとおりである。まず、国は外国人受入れの基本理念や体制整備を定めた多文化共生社会基本法の制定が求められる。その上で、多文化共生教育基本指針の策定と学習指導要領への反映が必要である。さらに、外国人児童生徒等教育を担当する教員の養成のため、教員養成課程における日本語教育や多文化共生に関する科目を拡充するとともに、JSLの教員免許の設置が望まれる。管理職や一般の教員を対象とする多文化共生教育の研修も必要である。日本語指導が必要かどうかを判断する明確な基準づくりも欠かせない。

また、外国人児童生徒に関する各種データを整備することも国の役割である。経済協力開発機構（OECD）では、教育分野を含む移民統合に関する国際比較の調査結果を二〇一二年と二〇一五年に発表しているが、日本は分析の対象となっていない。OECDの学習到達度調査（PIISA）は日本でも関心が高いが、外国人児童生徒等教育においても、国際的知見から得るところが

大きいであろう。

一方、自治体においては、多文化共生の地域づくりを進め、成功事例を社会に発信していくことが求められるが、成功の鍵を握るのは多文化共生の学校づくりである。多文化共生の学校づくりを進めるには、三つの取り組みが重要である。

一つは、多文化共生の学校づくりを目指す校長のビジョンとリーダーシップである。近年、大学や一部の高校では、グローバル人材育成のために、多様な文化背景を持った人々と協働する教育実践への関心が高まっているが、多文化共生の意識づくりは、義務教育段階から始めてこそ効果があるといえよう。校長が多文化共生の理念を学校運営方針の中に位置付けることが重要である。

二つ目は、多文化共生の授業づくりである。まず、日本国民の中には多様な民族的・文化的背景を持つ人々がいることを、児童生徒が理解することが大切である。そのためには、国語や社会の教材や授業内容の見直しが必要だろう。次に、市民的アイデンティティ育成のための教育も重要である。国籍の如何にかかわらず、誰もが地域

特集◆共生社会

社会そして日本社会の構成員であることを学ぶ。その際、在日コリアンなど外国人の定住化について、歴史的な理解を深めることが必要だろう。地域社会の一員としてのアイデンティティを出発点に、地球市民的アイデンティティにも結びつけていく。さらに、エスニック(民族的)アイデンティティを保障する教育が必要である。こうした教育は在日コリアンの多い関西の小中学校を中心に、長い間、実践されてきた。同じ言語と文化を学ぶことを望む児童生徒が、一定の人数に達した学校では、そうした児童生徒がその言語や文化を学ぶための授業をおこなうことが望ましい。さらに、運動会や学芸会のような学校行事においても、多文化共生の観点を取り入れることが有効である。

三つ目は、学校と自治会・町内会そして市民団体の連携である。日本語指導が必要な児童生徒の日本語教育そして教科学習の支援のためには、地域の日本語ボランティアの協力が欠かせない。学校ごとに、教職員と保護者と地域の自治会・町内会やボランティア団体からなる連絡会をつくり、日本語学習や教科学習そして多文化共生教育

の支援体制を整えることを提案したい。また、学校が多文化共生の拠点として、保護者や地域社会に向かって、多文化共生の発信を行うことも重要である。

おわりに

今年になって、国は外国人の生活環境の整備に目を向け、特に教育の課題に焦点をあてている。経済財政諮問会議がまとめた経済財政運営と改革の基本方針(二〇一六年六月)では、「外国人の子供の教育環境を含む生活環境整備」を掲げ、日本再興戦略(二〇一六年六月)でも、「可能な限り早期に日本語指導を必要とする外国人児童生徒の日本語指導受講率一〇〇%をめざす」とも、特に日本語指導が必要な外国人児童生徒の多い地域においてはJSLカリキュラムにおける指導が確実に実施されるようにする」とある。

前述の方針と戦略には、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」ともある。国が一刻も早く、外国人受入れのビジョンをつくり、多文化共生教育の基本指針を策定することを期待したい。

(注)

注1 総務省「地域における多文化共生推進プラン」(二〇〇六年三月)
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gr0se05_03000060.html

注2 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成二十六年度)」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/04/1357044.htm

注3 ただし、日系人に関しては、「日系定住外国人施策に関する基本指針・行動計画」(二〇一〇年八月、二〇一一年三月)、「日系定住外国人施策の推進について」(二〇一四年三月)がある。

注4 例えば、川崎市の「外国人教育基本方針―多文化共生の社会をめざして」(一九九八年)。

注5 紙幅の関係で、外国人学校の課題に触れることができなかったが、外国人学校に通う外国人児童生徒等も少なくない。国は外国人学校を含めた多文化共生教育のビジョンを定める必要がある。

注6 例えば、米国では、州ごとに英語学習者の英語力を測定するテストが実施されている。

注7 OECD「移民の社会統合指標二〇一五年版 日本語要約」。

注8 先駆的な事例は横浜市立いちよう小学校(現飯田北いちよう小学校)の取り組みである。同校では、二〇〇〇年代初めから、「外国人児童生徒も日本人児童生徒も安心して通える学校づくり」を目指してきた。山脇啓造・横浜市立いちよう小学校編『多文化共生の学校づくり―横浜市立いちよう小学校の挑戦』(明石書店、二〇〇五年)参照。