

## よっかいち宣言

～ 未来を担う子どもたちのために ～

南米日系人を中心に多数の外国人住民が暮らす地方自治体で組織する外国人集住都市会議は、「浜松宣言」(2001年)、「豊田宣言」(2004年)などを通じ、外国人住民の定住化により外国人受け入れの諸制度が実態からかい離している現状に対して、国などに制度改革を提言するとともに、自らの取り組みを強化してきた。

国は外国人の生活環境整備について、今年になってようやく本格的な検討を始めただけであり、生活者としての外国人への対応策はまだほとんど進んでいない。特に、子どもたちをめぐる問題は日々深刻さを増してきており、子どもたちが将来に夢や希望を持って生きていくための選択肢が狭められている。また、子どもたちは日々成長していくため、問題の解決を先送りすることはできない。

本格的な少子高齢化が進むなか、日本で育つ外国人の子どもたちは将来の日本社会を支える重要な一員となっていく可能性が高い。したがって、外国人の子どもたちがどのような教育を受けて人格を形成し、地域社会に育まれながらその能力と資質を開花させていくかは、日本の将来に大きな影響を及ぼすことになる。

外国人の子どもたちをめぐる課題の解決は、日本に暮らすすべての子どもたちを大切にし、すべての住民の人権を尊重することにつながっていく。

このことを訴えつつ、外国人集住都市会議は、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なかで、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多文化共生社会の形成に向け、以下のとおり取り組んでいくことを宣言する。

第1に、外国人集住都市会議は、本格化してきた国の外国人政策の立案や転換に向けた論議に積極的に参加し、「多文化共生社会」の制度的基盤づくりに尽力する。

第2に、外国人集住都市会議は、「未来を担う子どもたち」を等しく受け入れ、ともに育む地域社会をめざして、国、県、NPOや企業などと連携・協力して取り組みを進めていく。

第3に、外国人集住都市会議は、外国人の子どもたちや保護者が直面している教育を始めとする課題の解決に向けて、義務教育前の支援、公立学校の受け入れ体制整備、働きながら学び直す機会の確保、外国人学校への支援、保護者の就労環境の改善及び日本語学習の促進などについて、各地域で取り組みを進めるとともに、国や関連機関等に提言していく。

2006(平成18)年11月21日  
外国人集住都市会議



## 外国人の子どもをめぐる現状と課題

### 18 都市の取り組み 及び 国等への提言

ブラジルをはじめとする南米系外国人住民は、1990年の「(改定)出入国管理及び難民認定法」の施行を契機に急増した。それから16年が経過した現在も、その数は増加を続けている。短期間滞在する単身者が主だった当初の「デカセギ」の状態から、いまや保護者の来日に伴って幼少時に入国した子どもが成人し、日本で家族を形成する時代へと推移している。

外国人の子どもについて、義務教育諸学校への就学義務は課せられていないが、就学を希望する場合は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(1979年)に基づき無償で受け入れるというのが国の立場である。一方、外国人学校(ここでは主に1990年代以降に開校した南米系外国人を対象とする外国人学校を指す。以下同じ)に就学することも認めている。本来であれば、外国人の子どもにも就学義務を適用しつつ、それぞれの家族の将来設計に合わせて子どもがどちらの学校で学ぶかを選択できるようにするべきである。しかしながら、外国人の子どもは就学義務の対象外であることや、外国人学校が多くの課題を抱えていることに加え、保護者の帰国予定時期が不明確であったり、家族と共に国境を超えて頻繁に移動することも少なくないため、保護者が確固たる将来像を見据えたうえで子どもの教育環境を選択しているとは言い難いのが現状である。

外国人集住都市会議では、2005年11月、2006年6月及び2006年10月に、内閣府の制度に基づき「規制改革要望」を行った。この中で、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障するために、教育の義務化とこれに必要な条件整備などを求めた。われわれが抱える切実な課題を解決するために、これら一連の要望の実現をあらためて望むものである。

外国人集住都市会議は、2006年に、子ども及び保護者を取りまく実態について調査を行い、現状の把握と課題の分析を行った。この調査や、これまでに積み上げてきた研究の成果などに基づき、自らの取り組みをさらに進めるとともに、国などに対して、義務教育前の支援、公立小中学校における外国人児童生徒の受け入れ、義務教育年齢を超過した子どもに対する具体的施策、外国人学校への支援、外国人政策全般の改革に関して、以下の提言を行う。

## ．義務教育前の支援について

### 1 現状と課題

日本で暮らす南米系外国人の約 8 割に当たるブラジル人の年齢構成をみると、0 歳から 4 歳の子どもが約 6 %（平成 17 年版「在留外国人統計（法務省）」）を占めることから、義務教育就学前の年齢層の子どもは約 1 割と推定される。就学前の外国人の子どもが置かれている環境は実に多様であり、日本の保育園や幼稚園に通う子どももいるが、外国人保育施設や外国人学校が運営する託児部に通ったり、知人宅に預けられたりしているケースも存在している。

これらの外国人保育施設等の多くは早朝から長時間開設している。この背景には、工場等で働く保護者の就労時間が長く、日本の保育園等の保育時間帯では対応が困難であるため、保育時間が長く融通の利くところへ子どもを預けたいという保護者の意向が認められる。また、義務教育就学年齢に達しているのに公立学校にも外国人学校にも通わず、保育施設等に預けられ教育機会を逸している子どもも少数ながら存在している。

ほとんどの外国人保育施設等においては、ポルトガル語が主な使用言語となっており、日本語を話せる保育従事者は 5 割に満たない状況にある。日本の教育制度に関する正確な情報が外国人保育従事者に行き届いていない可能性もあり、そのため保護者が日本の公立小学校への入学を意識しにくいと考えられる。

一方、日本の保育園や幼稚園においては、言葉の壁により保育士や教諭と保護者とがうまく意思の疎通を図ることができないという課題を抱えている。

外国人の子どもが母国の社会、あるいは日本の社会で生きていく力を身につけるためには、整備された環境のもとで教育を受ける必要がある。外国人集住都市のなかには、就学前ガイダンスや入学説明会などを実施し、円滑な入学に向けたサポートに力を注いでいるところもあるが、周知方法が困難であることや必要性が理解されにくいことなどからいずれも参加率は低く、自治体独自の努力だけでは限界がある。

日本で暮らす幼児期の外国人の子どもの置かれている環境は、義務教育レベルの教育機会への接続と密接な関連がある。できるだけ早い時期から保護者に日本での教育に関する正確な情報を提供し、教育の重要性に対する意識を高めるための支援が求められている。

### 2 18 都市の取り組み

外国人の子どもが小学校へ入学するには、主として外国人学校と公立小学校の二つの選択肢がある。外国人学校への入学は、高額な費用負担の必要はあるものの言葉の問題がないため情報も得やすい。一方、公立小学校への入学については、言葉

の壁や学校教育制度の違いなどにより、十分な情報と理解が得られていない。外国人集住都市では、公立小学校に対する保護者や子どもの不安を解消し、円滑な入学を促すため次のようなサポートに取り組んでいる。

(1) 小学校入学案内

大垣市、美濃加茂市、富士市、磐田市、湖西市、西尾市などでは、日本の小学校への入学手続きについて、広報紙でのPRや対象世帯へ宛てた案内の送付などにより周知を図っている。

(2) 入学説明会

大泉町、美濃加茂市、豊橋市、豊田市、四日市市、鈴鹿市などでは、公立小学校の制度や入学に関する手続きなどについて、事前の説明会を開催している。

(3) 入学ガイダンス

可児市、浜松市などでは、入国や転入した子どもの保護者に対して、公立学校あるいは外国人学校の説明を行い、教育の場へと繋げている。

(4) 学校生活体験教室

太田市では「プレスクール」、浜松市では「ぴよぴよクラス」として、小学校入学直前に、実際の小学校を使用して、ひらがな・カタカナの学習をはじめ、トイレや給食といった小学校生活への適応力をつける体験教室を開催している。

### 3 国、県、経済界への提言

「豊田宣言及び部会報告」(2004年)では、多文化共生をめざした教育体制づくりについて報告し、教育体制の整備などについて提言した。

日本で生まれ育っていく日系4世の時代を迎え、ますます教育の重要性が問われていることを踏まえ、学校教育の第一歩である公立小学校等への入学支援と、保育園、幼稚園における外国人の子どもを受け入れに関する整備について以下のように提言する。

#### 【国への提言】

- (1) 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) 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) 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並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) 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 ) 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、妊婦検診時等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、財政的及び人的支援をする。

**【県への提言】**

- ( 1 ) 保育施設の幼稚園教諭や保育士に対し、多文化共生に関する研修を実施する。  
( 2 ) 各自治体における義務教育前のサポート事業等の情報を集積するとともに、ノウハウや方法について、必要とする自治体へ適宜アドバイスできる体制を整える。

**【経済界への提言】**

- ( 1 ) 企業（派遣・請負業者も含む。以下同じ）が外国人従業員に対して日本の教育制度などを説明することができるように支援する。  
( 2 ) 企業が外国人従業員に対して入学説明会等の諸行事へ参加ができるようにするなど、子どものスムーズな小学校入学についての啓発ができるように支援する。

## ・ 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

### 1 現状と課題

国内の公立小・中・高等学校等に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、2005年9月現在、2万692人で、文部科学省がこの統計を取り始めた1991年から約4倍に増加している。

近年の教育現場の特徴として、日本語指導が必要な児童生徒には、外国籍の児童生徒のみならず、帰国児童生徒、国際結婚で生まれた子ども、日本国籍を取得した子どもなど、国籍という枠組みでは捉えきれない様々な文化的背景をもった子どもが存在することが挙げられる。また、日本語指導が必要な児童生徒の中にも、障がいを持つなど、特別な支援が必要な子どもが増加しており、教育の現場ではより多様な対応が求められている。

文部科学省は、1992年度に日本語の初期指導の教材作りを始め、2001年度から学校教育におけるJSLカリキュラムの研究開発を進めている。2005年度からは、不就学外国人児童生徒支援事業を行っている。また、文化庁では、地域日本語教育支援事業を行っている。

一方、外国人労働者問題関係省庁連絡会議では、2006年6月に「『生活者としての外国人』問題への対応について」(中間整理)をまとめ、「外国人児童生徒に対する日本語教育等の強化」、「不就学児童生徒に対する就学支援対策の強化」等、外国人集住都市会議が訴えてきた具体策の検討をようやく始めている。

教育現場では、教員等が熱意を持って外国人児童生徒の指導にあたっており、加配教員に加え、県や市町によって支援員等が配置されるなど、外国人児童生徒を支援する取り組みが行われてきた。しかし、外国人児童生徒の人数が急増し、自治体が独自に行う支援にも限界が見えてきた。すべての外国人の子どもの教育を受ける権利を保障するために、国の制度を根本的に見直すことが必要である。

### 2 18都市の取り組み

豊田会議で紹介された取り組みは、他の都市へも着実に広がりを見せている。また新たな取り組みもなされている。

#### (1) 教育委員会、公立学校の取り組み

##### 初期指導等を行う教室の開催

来日間もない外国人の子どもが、日本の学校に就学することは、様々な困難を伴う。そこで、日本の文化や日本語などの初期指導を集中的に行う教室を開催している。大垣市、浜松市、豊田市、美濃加茂市に続いて、2005年度には可児市が、2006年度には上田市と四日市市が教室を設置した。

また、太田市と大垣市では、指導者が学校を巡回して、初期指導を終えた児童生徒に日本語指導を行う教室も開設している。

#### 母語を用いた学習支援や生活指導

大泉町では2004・2005年度に「母語を用いた帰国・外国人児童生徒支援に関する調査研究」を行ない、母語を用いた支援の有効性を明らかにした。西尾市、四日市市など多くの都市では外国人児童生徒の母語に対応する指導者を独自で雇用し、学習支援や生活指導を行っている。また、太田市では、2004年度から独自雇用したバイリンガル教員が母語で取り出し授業を行っている。

#### 地域（自治会、NPO、ボランティアなど）との連携

磐田市では2005年度から外国人児童の多い小学校へ国際交流協会から学習支援を目的にJSLサポーターを派遣している。多くの都市ではNPOやボランティアが、学校の教育現場に入り支援を行なっている。

#### 学校と企業との連携

美濃加茂市では、2006年度から学校と外国人保護者が働いている企業のホットラインが開設され、緊急時における学校から保護者への個別の連絡が確実に became。また、市内で最も外国人児童の多い学校では、企業の代表が学校評議員を務め、外国人児童生徒教育の現状について知るなど連携を強めている。

#### 不就学調査の実施

不就学については、2002・2003年度に大泉町が調査を行ったことが先進例となり、2003年度には鈴鹿市でも調査が行われた。2005・2006年度には、文部科学省の「不就学外国人児童生徒支援事業」の委嘱を、飯田市、岡崎市など8都市が受けた。一方、2003年度から2年間、就学年齢期の外国人の子ども全員を対象に実態調査を行った可児市では、2005年度から「外国人児童生徒の学習保障事業」を実施し、不就学ゼロをめざしている。

#### P T Aによる多文化共生をめざした活動

豊橋市では、外国人懇談会がきっかけとなり、2005年度からP T Aに国際部を組織している学校がある。また、P T Aが多文化共生をめざした各種イベントを開催している学校もある。伊賀市では2005年度から外国人児童生徒の保護者がP T A役員として参加し、地区委員や学級委員として活躍している学校がある。

## (2) 地域の取り組み

### 学習支援

豊橋市では2006年度、県の委託事業で、国際交流協会が中心となり、夏休みや休日の補習教室を実施している。

### 子どもの母語保障に関する取り組み

美濃加茂市、可児市においては、地域に暮らす外国人コミュニティの保護者たちが中心となり、ポルトガル語やブラジル文化を継承する教室を開催している。

## 日本の学校制度の紹介

磐田市では 2006 年度から、転入外国人に対する日本の学校制度の紹介を国際交流協会に委託し、外国人情報窓口で実施している。

### 3 国、県、経済界への提言

「豊田宣言及び部会報告」(2004 年)では、外国人児童生徒教育の体制の整備や、不就学の実態把握ができるシステムの確立などについて国に訴えた。しかし、依然として課題の解決には結びついていない。一方、多くの外国人を労働者として雇用し、あるいは受け入れている企業は、教育の分野においても社会的な責任が問われている。そこで、以下のとおり提言する。

#### 【国への提言】

##### (1) 教育体制の整備について

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」の定義も行い、日本語指導の目標を示す。

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。

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。

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。

「にほんごをまなぼう」をもとに、初期指導から J S L カリキュラムへ繋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 J S L 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。

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

##### (2) 不就学対策について

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。

小中学校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。

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。

#### 【県への提言】

##### (1) 教育体制の整備について

外国人児童生徒教育の基本方針を策定する。

外国人児童生徒担当教員や外国人児童生徒の母語を理解する支援員等の配置を増やし、支援体制の充実を図る。すべての教員を対象に日本語指導や多文化共生に関する研修を行う。支援員等の研修も行うとともに、その待遇を改善する。

外国人の集住する地域に集中的に初期指導を行う教室を、市町村と協力して設置する。また、一人でも日本語指導が必要な児童生徒の在籍する学校への教員や支援員等の巡回を推進する。

外国人児童生徒の文化的背景を理解したスクールソーシャルワーカー（学校を拠点とし、福祉的なアプローチで学校・家庭・地域に働きかけ、児童生徒の教育環境の改善を図る専門家）の配置を推進する。

特別支援教育のために、多言語による検査・調査体制をつくる。また、外国人児童生徒の文化的背景を理解した特別支援教育コーディネーターの配置を推進する。

外国人生徒のために、高校進学ガイダンスを市町村と協力して行う。

## (2) 不就学対策について

国と連携して、不就学の実態を把握するための調査を定期的に行う。

小中学校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、市町村への指導・支援を行う。

### 【経済界への提言】

- (1) 外国人従業員に対して学校行事に参加しやすいように配慮するなど、企業が行政や学校との協力関係を築くことができるように支援する。

## ・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

### 1 現状と課題

近年の外国人集住都市の公立中学校に通う外国人生徒の卒業後の進路状況をみると、高校・専門学校への進学者数が就職者数を大きく上回る。とはいえ、高校に在学する外国人生徒数の外国人登録者数に占める割合は、愛知県において2005年に約2割にすぎない。家庭環境や学習の機会に恵まれないことなどにより、進学や就職に必要な日本語能力が得られず、進路先未定など進学も就職もしない子どもも少なからず存在する。また、ブラジル人学校などを卒業しても進学できなかった子どもの一部は、就労環境に課題を抱える業務請負などで就労し始めている。

#### (1) 義務教育年齢を超えた外国人の子どもへの対応について

南米系外国人の家族は、しばしば日本と母国の間を行き来し、子どもが日本の義務教育年齢の範囲内で十分な教育を受けられない場合が少なくない。その結果、中学卒業の資格が取得できず、高校進学が難しくなっている。また、習熟度に合った学年への編入も現状では困難である。日本では義務教育年齢を超える外国人の子どもの学校への受け入れや、外国人の中卒資格の認定の促進に関する取り組みは遅れている。

#### (2) 外国人の子どもの高校進学について

定住化に伴い子どもの進学希望も年々高まる傾向にある。また、近年、都市や地域によっては、入学者選抜における「外国人生徒枠」や言語の壁に対する支援策を講じるなどの対応が効果をあげつつあるが、外国人の子どもの高校進学率及び就職率は、日本人の子どもと比較して依然として低い。

#### (3) 外国人の若年者を含めた若年雇用対策について

進学や就職の遅れた子どもに対する若年雇用対策や働きながら学ぶことを支援する制度・環境が不十分なことが、外国人の保護者のみならず、その子どもの仕事の選択肢を狭めている背景となっている。この問題は、外国人の子どもにおいては、日本人の子ども以上に深刻であるが、外国人の課題を解決することは、日本人の課題解決にもつながると考えられる。したがって、現状のフリーター対策では不十分であり、就労しつつ進学する道を開く、新しい若年雇用対策が必要である。また、外国人の学卒者の就職促進及び非正規雇用者の就労状態に合わせた正規雇用者への転換を促進するための自治体と地域の経済界又は有力企業との連携も重要であるが、一部都市で見られるにすぎない。

## 2 18 都市の取り組み

外国人集住都市では、外国人の子どもの進学・就職支援のため、国・企業・NPOなどと連携した取り組みを行っている。

### (1) 自治体の取り組み

#### 進路相談会の開催

美濃加茂市、可児市、磐田市、豊橋市、豊田市、四日市市、鈴鹿市、伊賀市などでは公立中学校に通う外国人生徒とその保護者に対して、進路相談会を開催している。

#### 日本語・学習支援

大垣市、可児市、伊賀市などでは、未就学児童に加えて義務教育年齢を過ぎた外国人の子どもに対しても、日本語の指導や学習指導支援を実施している。

#### 高校進学後のサポート

鈴鹿市では、鈴鹿市人権教育センターと市内の高校との間でネットワークをつくり、高校へ進学した外国人生徒の学校生活の様子について情報交換し、必要に応じてサポートできる体制をつくっている。

### (2) ハローワークと連携した取り組み

浜松市、豊橋市、豊田市などでは、ハローワークが中心となって、不就労の外国人を対象に、就職ガイダンス等の支援を行っている。

太田市、大泉町などでは、ハローワークによる外国人学校在学者へのキャリアガイダンスを実施している。

湖西市では、ハローワーク浜松が日系人就業支援ガイダンス及び個別職業意識啓発指導を実施している。

### (3) NPOと連携した取り組み

可児市では、国際交流協会が高校進学者のための奨学金制度を設けている。

豊田市では、義務教育年齢を超えた外国人の子どもに対し、自分を見つめ、自分が就きたい職業について考える機会を提供する自立支援事業をNPOに委託して実施している。

### (4) 企業と連携した取り組み

豊田市では、国際交流協会を通じて、市内の有力企業が実施している「在日ブラジル人自動車整備工養成コース」の生徒募集について協力している。

### 3 国、県、経済界への提言

「豊田宣言及び部会報告」(2004年)では、就業支援事業の改善と拡大について提言した。各都市も独自に関係機関との連携した取り組みを進める中、以下のとおり提言する。

#### 【国への提言】

##### (1) 学習環境の整備について

義務教育年齢を超える外国人の子どもが公立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づくりを推進するほか、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) 就業支援について

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を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。

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。

#### 【県への提言】

##### (1) 学習環境の整備について

公立高等学校の入学者選抜における外国人生徒の特別枠を設定・拡大するとともに、日本語を母語としない生徒に配慮した入学試験を実施するなど、外国人生徒が不利にならないような選抜基準づくりを進める。また、入学後の学習支援体制を整備する。

義務教育課程への就学や卒業の機会を逸した人が義務教育課程を修了できるように、夜間中学など身近なところで学習できる場づくりを推進する。また、中学卒業後に就労しながら進学を希望する者への情報提供を充実させる。

#### 【経済界への提言】

(1) 企業が従業員向けの日本語教室を開催したり、従業員が外部の日本語教室に通うことを促進するよう支援する。

(2) 外国人の学卒者の就職促進及び非正規雇用者の就労状態に合わせた正規雇用者への転換を促進するため、地域経済界や有力企業と自治体との連携を支援する。

## ．外国人学校への支援について

### 1 現状と課題

外国人集住都市には多くの外国人学校があり、外国人の子どもが教育を受ける場所のひとつとして定着している。浜松市が 2004 年に実施した「外国人の子どもの教育環境意識調査」の結果によると、義務教育相当年齢の外国人登録者（在住確認のできた登録者）のうちの約四分の一が外国人学校に在籍していた。

今回行った南米系外国人学校に対する調査の結果によれば、8 割近くの外国人学校が本国政府の認可を受けているものの、日本の各種学校の認可を取得した外国人学校はわずか 1 校である。認可を申請中、もしくは申請を予定している外国人学校が若干見受けられるものの、8 割近くは今後も申請を予定していない。現状では大半の外国人学校は単なる私塾扱いであり、国や自治体からの助成を受けることができない。このため、多くの外国人学校の授業料は月額 4 万円以上となり、保護者にとって多大な負担となっている。

少なからぬ外国人学校において転入学状況が十分に把握されていないため、子どもの学習歴を踏まえた的確な指導がなされているのかどうか疑問である。また、卒業後の進路状況も不明確な学校がほとんどである。

すべての外国人学校で日本語の授業が行われているが、半数の学校において、その時間数は週 2 時間以下であり、日本語をほとんど話せない子どもが多い。

外国人の子どもが日本の学校に就学することは、言葉、文化や生活習慣の違い等からさまざまな困難を伴う。したがって、日本の教育制度になじみの薄い保護者は、母国の教材を用いて母国の文化や歴史を教える外国人学校に親近感を覚えるだろう。さらに、多くの外国人学校では子どもの滞在できる時間が 10 時間以上と長く工場等で働く保護者の就労時間帯に合うことや、ほとんどの学校がバスなどで子どもを送迎するシステムを有していることなどが、外国人学校が選択される理由として挙げられる。

しかし外国人学校を卒業しても日本の高校入試受験資格は得られず、日本国内での円滑な高校進学に結びつかない。また、外国人学校に通学する子どものすべてが母国へ戻るわけではなく、多数が学齢期を過ぎても日本の地域社会で生きていく。外国人集住都市会議は、この現実を重視した環境整備が必要であると考え、今求められているのは、外国人学校を外国人の子どもに対する教育機関の一翼として認知し、母国で生きていく力と同時に、日本の社会で生きる力も確実に身につく教育が提供されるように支援することである。

### 2 18 都市の取り組み

外国人集住都市では、外国人学校の教育環境の充実に資するための財政的支援や

関係団体と連携した取り組みを行っている。

( 1 ) 自治体の取り組み

浜松市では、各種学校認可を条件に、外国人学校に対して学校運営のための補助金を交付している。大垣市では、国際交流協会から外国人学校に対して週 2 日間の日本語講師派遣を行っている。

( 2 ) 公立学校の取り組み

浜松市では、一部の公立小学校において、保護者が子どもに母語を学習させたい場合、外国人学校と連絡を取り合い、母語学習のための協力関係を築いている。

( 3 ) 警察署等と連携した取り組み

太田市、大泉町、浜松市、磐田市などでは、外国人学校において交通安全教室や防犯・防災教室、農業実習等を開催するため、警察署や関係機関と外国人学校との調整を行い、必要に応じて通訳を派遣している。

### 3 国、県、経済界への提言

「豊田宣言及び部会報告」(2004 年)では、外国人学校に関して、地域の実情に応じた各種学校認可と法的地位の確立について提言した。その後、都道府県が地域の実情に即して弾力的に各種学校への認可を進めるようになってきたが、実際の認可数はごく少数であり、各種学校認可後も学校経営を安定化させる上でさまざまな課題が指摘されている。各種学校認可を促進すると同時に、外国人学校が外国人の子どもに対して果たしている役割を認識し、外国人学校の法的地位を明確にして、自治体と企業が連携しながら支援の拡充を図る必要がある。

#### 【国への提言】

- ( 1 ) 「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一条に定められている教育機関に準ずる教育機関と位置付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 ) 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 ) 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 ) 外国人学校に対する本国政府からの支援を求める。
- ( 5 ) 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。

**【県への提言】**

- ( 1 ) 各種学校としての認可にあたり、日本語をはじめ、日本の文化、生活習慣等、日本で生活する際に必要な能力や知識が身につくよう、教育内容に関する基準を設ける。
- ( 2 ) 外国人学校に対して、各種学校認可申請に関する情報の周知ならびに指導の充実を図る。

**【経済界への提言】**

- ( 1 ) 企業が外国人学校卒業者を積極的に雇用することを支援する。
- ( 2 ) 企業がその契約する請負・派遣業者に対して就労年齢に到達していない子どもを雇用しないなど労働基準法等の遵守を求めることを支援する。

## ．外国人政策全般の改革について

### 1 現状と課題

#### (1) 来日する外国人の最近の状況

新規に入国する外国人のなかには、渡航費や各手続き費用等の多額の経費を借金して入国する場合がみられる。一方、日本で働いている外国人が、生計能力が十分で無いまま、母国にいる家族を呼び寄せる場合も増えている。また、渡航前に、日本における労働や教育、生活全般に関する情報が海外において正確に伝えられていないため、入国してから実態とのギャップに苦しみ、心身ともに病んでしまう外国人も少なくない。身元保証人も、その責任を十分に果たしているとはいえない。これらの現状は、地域での外国人との共生にとって大きな課題となっている。

#### (2) 外国人登録制度及び在留管理制度について

日本に在留する外国人の権利を保障し、同時に義務の履行を図ることは、外国人との共生及び外国人の自立を実現するために欠くことのできない条件である。しかし、現状では、外国人登録の内容と居住実態とのかい離が大きくなっているほか、住民登録と外国人登録の制度のずれが自治体における住民の実態把握と適切な行政サービスの提供を困難にしている。また、現行の在留管理制度では、外国人が就労している場合の雇用・労働条件に法令違反がないこと、社会保険への加入、地方税の納入、学齢期の子ども就学などについてはチェックされていない。

#### (3) 外国人容疑者の国外逃亡について

日本に住む外国人の大多数は就労などを通して地域社会に貢献している。しかし、日本国内で罪を犯してしまった外国人が、罪を償う前に日本国外へ逃亡する事態も起きている。

日本はアメリカ合衆国と大韓民国以外の国とは「犯罪人引渡し条約」を締結していない。また、国によっては「犯罪人引渡し条約」を締結したとしても、憲法上自国民の引渡しは認めていない。相手国による国外犯の処罰についても外交上の相互主義により個々の判断で行われており、制度として確立しているとはいいがたい。

容疑者が国外逃亡することにより罪を免れる状況を放置すれば、国内の安全が脅かされるばかりか外国人に対する感情の悪化を招く恐れがある。

#### (4) 外国人労働者の雇用・労働条件及び社会保険加入について

業務請負の形態で就労する労働者は全国で 150 万人と推定されており、そのうち、20 万人以上を日系人労働者が占めるとも言われている。最近では、業務請負業から派遣業への転換が進みつつあるが、これは大手企業並びに一部関連企業に過ぎず、派遣労働者として就労する日系人は少ない。業務請負に従事する労働者は、40 歳

を過ぎると賃金率が低下するほか、就労も不安定となる傾向にある。就労環境の改善を進めない限り、保護者の生活は安定せず、その子どもの教育環境は好転しない。

また、外国人の社会保険の加入状況と加入率の実態が把握されておらず、効果的な加入促進が図られていない。

#### (5) 外国人保護者の日本語能力について

外国人の子どもが地域や学校ですこやかに成長していくためには、保護者と地域住民や学校教員等との意思疎通が欠かせない。また、保護者の日本語が不十分な場合、母語が不十分な子どもとのコミュニケーションが不足するという問題が生じている。就労する保護者が日本語教室へ参加する機会は少なく、就労先企業の協力も得られていない。子どもの母語保持のためには家庭で母語を使用することも必要ではあるが、日本社会での自立を促進するためには、保護者の日本語学習の機会をできるだけ多く提供することによって、日本語能力の向上を図ることが不可欠である。

## 2 国への提言

外国人集住都市会議は、「浜松宣言（2001年）及び」豊田宣言及び部会報告（2004年）などによって、外国人の出入国、在留、就労、社会保障、教育など広範な問題について改革提言を行い、規制改革要望を行ってきた。政府部内では外国人政策全般に関する検討が始まったものの、このままでは、改革の実現に時間がかかると危惧される。そこで、外国人政策全般のうち緊急性の高い問題について、制度改革及び対策を実施するよう、以下のように提言する。

#### (1) 出入国管理の改善について

渡航前の査証発行時等に、日本における生活や労働、教育等、日本に関する正確な情報提供を行う。

日本国内における生計能力や心身の健康の問題を抱えている外国人を早期に把握し、対処や支援を効果的に進めるため、身元保証人に十分な責任分担を求めるとともに、入国管理局と自治体が連携して対処できるようにする。

#### (2) 外国人登録制度及び在留管理制度の改革について

外国人登録制度における登録内容と実態の乖離を是正し、適切な行政サービスを提供するために、外国人の管理のための制度である外国人登録制度を抜本的に見直し、住民基本台帳制度との一元化を図る。

在留資格の変更・更新許可及び永住許可にあたっては、外国人が就労している場合、雇用・労働条件に法令違反がなく、社会保険に加入していること、国税及び地方税の滞納がないこと、学齢期の子どもがある場合その子どもが就学していることなどを審査に当たっての積極要素とし、これらの実施状況を正確に把握できる体制を整える。

また、地方税や医療費不払い等による自治体の負担を軽減するため、早急に有効な措置を検討する。

( 3 ) 犯罪人の引渡しについて

犯した罪に対して厳正に裁かれるように、諸外国と「犯罪人引渡し条約」を早期に締結する。また、相手国の国内法により犯罪人の引渡しに困難を伴う場合は、国外処罰が円滑にできるような制度を確立し、不処罰解消の途を講じる。

( 4 ) 外国人の雇用・労働条件及び社会保険加入の改善について

外国人の社会保険加入状況の実態を調査し、労働者派遣業者等に対し、従業員の社会保険加入の指導を徹底する。また、業務請負業などを含め、外国人労働者の就労の実態を早急に把握し、偽装請負に対して厳正に対処する。労働関係法令を改正し、労働者派遣事業に該当しない事業請負においても、発注者に対し請負事業者において就労する労働者の適正な社会保険加入を契約条件とするよう義務付ける。

( 5 ) 成人を含めた日本語教育の積極的推進について

外国人住民のための日本語教室を運営する自治体やNPOを国が支援するとともに、個人や企業などからの寄付を促進するため、税制面の措置を講ずる。

政府認定の日本語能力検定試験制度を創設し、検定試験を毎年複数回実施するとともに、一定の条件を満たす外国人について受験料の軽減措置を講じることなどにより、容易に受験できるようにする。

定住している外国人の日本語を学習する意欲を高めるため、在留期間の更新許可や在留資格の変更許可ならびに永住許可にあたり、その日本語能力に対応して有利な取扱いを受けられるよう関係省令又は告示などに明記し、試験結果を関係行政が活用できるようにする。

( 6 ) 行政体制の整備について

外国人の受け入れに関する政策と在住外国人に関する政策を総合的に企画立案し調整する組織(「総合的外国人政策推進室」又は「多文化共生推進室」)を内閣官房あるいは内閣府に設置する。将来的には、外国人に関する政策を一元的に担当する省庁(「外国人庁」あるいは「多文化共生庁」)を設ける。