「移動する子どもたち」と日本語教育の推進に関する法律 －多文化教育政策の視点から見た可能性と課題－

福　山　文　子

１．はじめに

2019 年 6 月に日本語教育の推進に関する法律（以下、日本語教育推進法）が成立した。この法律の目的は二つあり、その一つ目は「多様な文化を尊重した活力のある共生社会の実現に資する」ことである[1]。そして同法においては、国、地方公共団体、さらに（外国人等を雇用する）事業主に対して、日本語教育を推進する責務（国・地方公共団体）や、国・地方公共団体への協力や雇用する外国人等への日本語学習に関する支援に努める等の責務（事業主）が明記されている。

本法成立は、同年 4 月の外国人労働者の受入拡大[2] を踏まえたとも言われているものだが、第 12 条には（外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育）について規定されており、「移動する子どもたち」[3] も日本語教

[1] 目的の二つ目は「諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与すること」である。

[2] 2018 年に入管法が改正され、特定技能１号と２号が新設された。また、人材不足が深刻な 14 業種において、2023 年までに、最大 34.5 万人の外国人の受入が可能になった。この法律の施行が 2019 年 4 月である。2018 年末の外国人労働者数が約 146 万人であることから考えても、急激かつ積極的に外国人労働者を受け入れようとしていることがわかる。

[3] 法律の中では、「外国人等である幼児、児童、生徒等」との表記となっている。本稿では、「移動する子どもたち」を、出身地、在留の事情、居住地等多様な外国人の子どもたちを中核としつつも、物理的な移動がなくても、また国籍を問うこともなく、言語のみならず、ルーツに起因する価値観までも広く文化とみなし、文化多様性を有する子ども達も含意する言葉として用いることとする。

育の対象とされている。そして、彼女/彼らに対する「生活に必要な日本語及び教科の指導等の充実その他の日本語教育の充実を図るため」これらの指導等の充実を可能とする教員等の配置などについても必要な施策が講じられるよう求められている。

これまで日本における多文化教育政策に関しては、自治体レベルでは幾つかの事例が報告されているものの[4]、国レベルではその不在が指摘されている（福山、2019 : 54)。しかしながら、今回成立した日本語教育推進法は、上記の通り、共生社会の実現を目的に掲げつつ、移動する子どもたちの（日本語）教育について規定しており、国レベルでの多文化教育政策に影響を与える可能性がある。

そこで本稿では日本語教育推進法、及び同法第 10 条で定めるよう規定された「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」を検討することを通して、日本語教育推進法が現在の日本における国レベルでの多文化教育政策に与える影響について論じるとともに、同法が及ぼし得る「移動する子どもたち」の課題改善に向けた可能性と課題について論考する。

より具体的には、先ず、日本語教育推進法成立以前の多文化教育政策について整理、論考した上で、日本語教育推進法と「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」について、多文化教育政策の視点から読み解く。次に「移動する子どもたち」をめぐる課題について、OECD が実施している国際調査の結果を踏まえて確認する。最後に一連の論考を踏まえ、「移動する子どもたち」の抱える課題改善に及ぼし得る、日本語教育推進法の可能性と課題について論じていく。

[4] 例えば森茂は、地方自治体が行っている多文化教育政策について、奈良県、広島県、大阪府、及び神奈川県を事例として挙げ論じている（森茂、2001 : 101)。

２．日本語教育推進法成立以前の多文化教育政策
－国レベルでの不在とその背景－[5]

ここでは、多文化教育政策を定義するとともに、日本における多文化教育政策に影響を与えてきたと考えられる文部事務次官通達、内閣調査室「調査月報」、そして参議院日韓条約等特別委員会の議論について検討することを通して、これまでの国レベルでの多文化教育政策の不在を確認する。

（１）多文化教育政策とは

先ず、多文化教育とは「一国内の多様性を尊重し、－中略－あらゆる文化集団への理解と受容を促進することを通して、差別や偏見をなくし、それらの人々に等しい教育の機会と文化的選択を提供することを目的として行われる教育の総体」（福山、2007：137）と捉えることができる。そして、多文化教育は単なる知識・理解の教育ではなく、人種差別、階級差別、性差別等に対抗する実践的教育方略であり、その主要な目的の一つとして、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」があるとされている（森茂、2001：117）。したがって本稿では、多文化教育政策を「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関連付けられる教育政策と位置づける。

そしてこの態度の育成は、多文化教育において「多様性を尊重し」「あらゆる文化集団への理解と受容を促進することを通して、差別や偏見をなくす」ことが目指されていることから、マジョリティを中核としたすべての子どもたちに求められるものと捉え、論考を進めていく。

（２）在日朝鮮人子弟の教育に関する文部事務次官通達（1965 年 12 月 28 日）

1965 年は、「日本国と大韓民国との間の基本的関係に関する条約」（以下、日韓基本条約）が、日本（佐藤榮作）と韓国（朴正煕）との間で調印された

---

[5] 本節は、福山文子「日本における多文化教育政策の展開」森茂岳雄・川﨑誠司・桐谷正信・青木香代子編著『社会科における多文化教育－多様性・社会正義・公正を学ぶ』明石書店、2019 をもとに加筆修正したものである。

年である。同年６月に調印されたこの日韓基本条約を契機として 12 月 28 日に２つの文部事務次官通達が出されている。「在日朝鮮人子弟の教育に関する文部事務次官通達」、及び「朝鮮人のみを収容する教育施設の取り扱いについて」である。前者は、その後の外国人児童生徒教育の指針となったと言われるものである（太田、2007：58-59）。以下にその概要を示しながら「多文化教育政策」の視点から論じていく。

「在日朝鮮人子弟の教育に関する文部事務次官通達」（以下、「1965 年通達」）は、「協定の実施に伴う事項」と、「協定の実施に関する事項」の２つから構成されており、後者の「協定の実施に関する事項」には、以下の４つの項目が含まれている。

① 授業料等の扱い関係

② 盲学校、ろう学校および擁護（ママ）学校関係

③ 永住を許可された者以外の朝鮮人の教育上の取り扱いに関する事項

④ 教育課程に関する事項

③には、永住を許可された者以外の朝鮮人についても、日本の小学校または中学校において教育を受けることを希望する場合には①、②に掲げる内容の取扱い、つまり日本人の子弟や、永住を許可された者と同様の扱いをすると書かれている。④には、一条校に在籍する永住を許可された者およびそれ以外の朝鮮人の教育については、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、と書かれている。その後の外国人児童生徒教育の指針となったと言われるものは、この「1965 年通達」の③、および④である。④の「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」との文言からは、マジョリティを中核としたすべての子どもたちに対する「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」への姿勢を読み取ることはできない。この点を改めて確認しておきたい。

以下、(3) と (4) において、この「1965 年通達」に至るまでの軌跡とも捉えられる、内閣調査室「調査月報」と参議院日韓条約等特別委員会における議論を示すことにより、「1965 年通達」が出された当時、政府が在日朝鮮人子弟の教育問題に対してどのような姿勢で向き合っていたのかを探ってい

く。

（３）内閣調査室「調査月報」７月号（1965 年７月）

内閣調査室は、内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務等を行っている現在の内閣情報調査室の前身である。「調査月報」７月号（1965 年）には、その前月の日韓基本条約調印が影響していると推察されるが、「韓国の政治経済情勢―朴政権『民政一年半』の歩み」、「北朝鮮の政治経済情勢―外交政策の展開と経済建設の現状」「在日朝鮮人に関する諸問題」など、韓国・朝鮮にかかわる事項が多く含まれている。そして、「在日朝鮮人に関する諸問題」の中には、以下のような記述がある。当時の日本政府の在日朝鮮人子弟の教育問題への意識を窺い知ることができるといえよう。

> 「在日朝鮮人子弟の教育問題も、わが国社会に定着してその構成分子となり、除去することのできない異民族の各個人の人格形成の問題としてきわめて重要な問題点を含んでいるのである」（調査月報 p.63）
>
> 「わが国に永住する異民族が、いつまでも異民族としてとどまることは、一種の少数民族として将来困難深刻な社会問題となることは明かである。彼我双方の将来における生活と安定のために、これらのひとたち（在日朝鮮人）に対する同化政策が強調されるゆえんである。すなわち大いに帰化してもらうことである。帰化人そのものは、たとえば半日本人として日韓双方の人から白い眼で見られることもあり、大いに悩むであろう。しかし、二世、三世と先にいくに従って全く問題ではなくなる」（調査月報 p.73）（下線、筆者）。

つまり、在日朝鮮人子弟を、深刻な社会問題になる異民族と位置付けた上で、同化政策の実施が強調されている。当然のことながら、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」への姿勢を読み取ることはできない。

（４）参議院日韓条約等特別委員会の議論（1965 年 12 月４日）

参議院日韓条約等特別委員会は、1965 年 11 月 20 日から、同 12 月４日に

かけて10回開催されている。本稿では、「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の実施に伴う出入国管理特別法案」をはじめとする４つの案件が付された10回目の会議に着目する。

この会議では、主に教育について論じられている。「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」の第四条（a）に、教育のことが書かれているためである[6]。この会議にかかわる記録は24ページにわたって書かれているが、出席者の情報部分等を除くと、議論が展開されているのは18ページのみである。そのうち、教育についておよそ８ページと極めて高い割合で紙面が割かれている。内容は主に小林武議員（日本社会党）からの質問と、それに対する、時の内閣総理大臣佐藤榮作、及び文部大臣中村梅吉の答弁である。前項で記述した事務次官通達は、この会議の直後に出されている。当該事務次官通達と関係が深いと思われる質問と答弁を、第10回会議の議事録[7]より以下に抜き出す。

【小林の質問と内閣総理大臣佐藤榮作の答弁】

小林：「法的地位の第四条（a）項にある問題は、日本の教育を受けさせるということに関する問題であります。－中略－三十六年間植民地支配をやってきた、その植民地支配のもとにおいて一体失われたものは何であるか、こういうことを考えますとき、総理が日ごろご発言なさっているように、善隣友好というような問題、あるいは長い歴史的な関係という問題をさらにこれを含めてみました場合に、これらの問題については単に四条の（a）項に盛られた問題だけで足れりとするわけには私はいかないと思うわけであります。－中略－お考えがあったらここにお示しを願いたいと思うわけであります」

佐藤：「・・・植民地を解放して独立したのだ、独立した教育をしたいのだ、

[6] 当該協定の第四条（a）を以下に記す。第四条　日本国政府は、次に掲げる事項について、妥当な考慮を払うものとする。（a）第一条の規定に従い日本国で永住することを許可されている大韓民国国民に対する日本国における教育、生活保護及び国民健康保険に関する事項

[7] https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=105014958X01019651204&spkNum=0#s0 （国会会議録検索システム：2022年12月3日取得）

ということであれば、それはその国においてなされることはいい。ここは日本の国でございますから、日本にまでそれを要求されることはいかがかと、かように私は思うのであります。はっきり申し上げておきます」(下線、筆者)

この佐藤の答弁に対し、小林は「単に日本の教育を日本人としての教育を受けさせる便宜を与えるだけだということでは私は済まないと考えているわけであります」と応じている。

【小林の質問と文部大臣中村梅吉の答弁】

小林:「文部大臣にお尋ねをいたしたいわけです。－中略－この第四条の教育に対する「妥当な考慮」ということは、内容的にはどういうことなのか、これを詳細にひとつお話しをいただきたいわけです。とにかく、この協定の中に「教育」という文字は二字しか使われていない。たった二字の問題でございますけれども、これは両国の間の教育の問題－先ほど申し上げました教育の問題からさらに発展して、一体、外国人の教育はどうするのかという問題にも発展するさまざまな要素を持っておるわけでありますから、－中略－お尋ねいたします」

中村の答弁の中で、注目に値すると思われる言葉を以下に抜粋する。

中村:「現在各種学校として認可されております朝鮮－韓国及び北鮮系の学校が三十四校ほどございますが、これはさしあたり私どもこの認可を取り消すとか、その他さような具体的なことは考えておりません。ただ一つ考えられますことは、日本の国も独立国で日本国憲法があるのでありますから、憲法を誹謗したり、憲法を否定するような教育を盛んにするような学校があれば、これに対しては今後適切な処置を講じていかなければならない、かように考えております。－中略－まあ、一口に言えば、日本国憲法は自由主義の憲法だと思いますが、こういうことを否定し、反日的な教育をするような者がもしあるとすれば、そういう者に対しては今後どうするかは検討していく必要がある、かように申し上げたわけでございます」

上記に象徴される一連の中村文部大臣の答弁に対して、小林は強く反発する。例えば、「学校の中で憲法を否定するというのはどういうことなんですか。明らかでないですよね」「さっぱり明快ではないですな。こういうことをわれわれが国会の中で議員とそれから政府との間で討論したというようなことは恥ずかしいことですよ。そうではありませんか。事実、反日教育をやったというような具体的な事例がある、日本の憲法を破壊しようというような行動をしたというようなことになれば、事実があるならばわれわれといえどもそれは許さない。しかしながら、ないものを、起こったら困るなどというようなことでいろいろ考えるのは、これはどういうものですか」「北鮮のほうではやっているということを耳にしていますなんというようなことを、私は、一国の文部大臣が、一体、そういう不正確なことをいっちゃいかん、そういうことで私は問題だと思うんです」「事実を指摘できないのに、一体こういうものを世間に流布しているようなこういうものに対しては私は軽蔑を感ずる。そういうものを一体国会の中の答弁として言うことについても、私は不謹慎だから取り消してもらいたいと思っている」「そういう立場で少なくともこれから外国人の教育というものをやるということになると、文教政策の一大汚点なんだ」（下線、筆者）

中村文部大臣の答弁には、「偏見」と断じられても反論できない要素が含まれている。少なくとも、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度」を認めることはできないだろう。そして、この議論の僅か24日後に、「1965年通達」が出される。

「1965年通達」は、調査月報に「これらのひとたち（在日朝鮮人）に対する同化政策が強調される」と記される時代に、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度」が欠落しているともいえる文部大臣の下で出されている。そして、この通達がその後の外国人児童生徒教育の指針となるのである。

付言するが、この「1965年通達」は決して過去のものではない。1991（平成 3）年には「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（通知）」が各都道府県教育委員会教育長あてに出されている。この通知は、「1965 年通達」を再度示した上で、学校の課外で行われている韓国語や韓国文化等の学習の機会の提供を制約しない旨の「覚書」に署名がなされたことを知らせる内容となっている（下線、筆者）。つまり 1991 年の時点で、あらためて「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」ことが周知されたと考えることができる。

時が移り、2016 年 5 月に出された教育再生実行会議[8] 第 9 次提言においても「日本語能力が十分でない子供たちへの教育」についての箇所があるが、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関わる記述は認められない[9]。また、この提言の影響も受けながら有識者会議で議論され[10]、出された報告書「学校における外国人児童生徒などに対する教育支援の充実方策について」（2016 年 6 月）[11] においても、基本的な考え方の第一に「多文化共生・異文化理解に基づく教育の必要性」との文言があるにもかかわらず、整理された課題は日本語指導や日本語教育にかかわる以下の 4 点に絞られ、その対象として想定されているのはいわゆるマジョリティではない。

① 日本語指導が必要な児童生徒数が増加傾向にあること、および指導にあたる教員不足
② 日本語と教科の統合指導にかかわる「特別の教育課程」の普及・啓発、および教員の配置等の体制整備
③ 「日本語能力が十分でない等の理由により、希望しても高等学校への

[8] 第 2 次安倍内閣時（2013 年）に発足した、教育提言を行う私的諮問機関。会議のメンバーは、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣並びに有識者で構成されている。
[9] 概要については、以下で確認できる。https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afieldfile/2016/06/09/1371613_04.pdf（2022 年 12 月 3 日取得）
[10] 例えばこの会議の第 6 回議事録には、第 9 次提言の影響を受けた旨の記述がある。
[11] この報告書について詳しくは、福山文子(2018)「『移動する子どもたち』の教育支援政策の課題と可能性－政府関連報告書を国際理解教育の視点から読み解く－」日本国際理解教育学会編『国際理解教育』Vol.24、明石書店、pp.32-41 を参照のこと。

進学を果たせずに就職・帰国せざるを得ない状況」への対応 ④　外国人児童生徒等を持つ保護者への日本語教育や親子日本語教室の全国的な拡大

①から④まですべて、当事者として想定されているのは、マイノリティである「移動する子どもたち」、あるいは彼女/彼らの保護者である。この点において、「多文化共生・異文化理解に基づく教育の必要性」に関連する先行研究で提示されている課題との大きなずれが指摘できよう。例えば太田は「このような多文化化する子どもたちに対して、日本の学校は自らを多文化化するのではなく、ものカルチュラル教育をかれ・彼女らに適用するという対応に終始している」と指摘しており（太田、2007 : 69)、マイノリティの側ばかりに適応することを求めるあり方に疑問を呈している。勿論、日本語教育の重要性は否定されるものではないが、「我が国の学校において、異文化理解や多文化共生の考え方に基づく教育がますます求められている」[12] と認識しているのであれば、マジョリティを中核としたすべての子どもたちの「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関わる課題が提示されていい。４点に絞られた課題設定の妥当性が問われ、目的と手段とのねじれが指摘できるといえるだろう。

このように「移動する子どもたち」をめぐり、日本語教育に重点を置く支援の方向性が示される背景に、前項（２）で論じた「1965 年通達」の存在と影響が指摘できよう。

1965 年当時の枠組みを見直すことなく、さらには 1991 年にその枠組みがあらためて周知徹底された状況のなかで、教育再生実行会議第 9 次提言が出され、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」とは乖離するともいえる（少なくとも直接結び付かない)、日本語教育に重点を置く支援の方向が示されたのである。そしてその３年後、以下より論じる日本語教育推進法が成立する。

---

[12]「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)」の「３．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」(p.7) にこの記述がある。

３．日本語教育推進法と「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」

ここでは先ず、日本語教育推進法の目的（第１条）と基本理念（第３条）、さらに外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育について規定している第12条を取り上げ、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関連付けられるのか否か、条文を読み解いていく。次に、同法第10条で定めるよう規定された「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」についても、同様の視点から検討する。

（１）日本語教育推進法

【目的（第１条）】

（目的）
第一条　この法律は、日本語教育の推進が、我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備に資するとともに、我が国に対する諸外国の理解と関心を深める上で重要であることに鑑み、日本語教育の推進に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び事業主の責務を明らかにするとともに、基本方針の策定その他日本語教育の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資するとともに、諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与することを目的とする。(下線、筆者)

主語は「この法律」であり、目的は、「もって」以下の２点、すなわち「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資する」ことと、「諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与すること」であることが分

かる。
　間に入っている「日本語教育の推進が」に続く文章が非常に長く分かりにくい。丁寧に読んでいくと、以下のことが書き込まれていることが理解できる。

① 日本語教育の推進は、日本に居住する外国人が、日常生活・社会生活を「国民≒日本人」と共に営む際に助けになる。
② 日本語教育の推進は、諸外国の「我が国」に対する理解と関心を深める上で重要である。
③ 地方公共団体及び事業主の責務を明らかにし、推進していく。

　マジョリティである「国民≒日本人」が、日本に居住する外国人の「文化を尊重する」要素は見当たらないが、日本語教育の推進の目的が「**多様な文化を尊重した**活力ある**共生社会の実現**」と位置付けられていることをここで確認しておきたい。

【基本理念（第 3 条)】
　基本理念は「日本語教育の推進は」を主語にして、7 項に分けて記されている。以下に要旨を記す。

① 日本語教育の推進は、日本語教育を受けることを希望する外国人等に対し、希望や状況に応じ、日本語教育を受ける機会が最大限に確保されなければならない。
② 日本語教育の推進は、日本語教育の維持向上が図られるよう行われなければならない。
③ 日本語教育の推進は、外国人等の教育及び労働、出入国管理、外交政策との有機的な連携が図られなければならない。
④ 日本語教育の推進は、日本語教育が地域の活力の向上に寄与するとの認識の下に行われなければならない。
⑤ 日本語教育の推進は、我が国に対する理解と関心を深め、諸外国との友

好関係の維持・発展に寄与するよう行われなければならない[13]。

⑥　日本語教育の推進は、日本語を学習する意義について外国人等の理解・関心が深められるように行われなければならない。

⑦　日本語教育の推進は、我が国に居住する幼児期および学齢期にある外国人等の家庭で使用される言語の重要性に配慮して行われなければならない。

上記の「基本理念」には、⑦に母語の重要性について触れられていることから、文化の尊重への配慮は読み取れるものの、マジョリティである「国民≒日本人」が、日本に居住する外国人の「文化を尊重する」要素は見当たらない。

【外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語教育（第 12 条)】

第 12 条は以下の二項に分かれている。以下に要旨を記す。

①国は「生活に必要な日本語及び教科の指導等の充実その他の日本語教育の充実を図るため」､これらの指導等の充実を可能とする教員等の配置などについて必要な施策を講ずるものとする。

②国は当該児童等が日本語を習得することの重要性について保護者の理解・関心を深めるため、啓発活動を行うよう努めるものとする。

２項とも、国の責務を定めている。端的に言えば、日本語教育の充実を可能とする教員の配置に向けた措置と、日本語指導を受ける子どもの保護者への啓発活動である。

以上、日本語教育推進法の目的は､「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現」であるものの、その理念においてマジョリティである「国民≒日本人」が、日本に居住する外国人の「文化を尊重する」要素が不在であることが指摘できる。一方で、日本語教育に関しては、その充実を可能とする教員の配置や子どもの保護者への啓発活動について規定されている。

[13] ⑤については、「海外における日本語教育」に関するもの。

（２）「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」

日本語教育推進法第 10 条３の規定「基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」に基づき、2020 年 6 月 23 日「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」(以下、基本方針）が閣議決定された。

基本方針の第２章 日本語教育の推進の内容に関する事項の２ (p.13) には、以下のような記述がある。

> ２ 国民の理解と関心の増進
> 外国人等が社会の一員として受け入れられ，社会に参加して共生していくためには，日本語能力を身に付け，日本語により円滑に意思疎通できるようになることが必要である。日本語教育は住みやすい地域づくりや地域の活性化につながる基盤であり，日本社会にとって大きな意義を有する。そのため，国民の理解と関心を増進するために必要な措置を講ずる。

前項で、日本語教育推進法の目的（第１条）について「マジョリティである『国民≒日本人』が、日本に居住する外国人の『文化を尊重する』要素は見当たらない」と論じたが、基本方針の「２ 国民の理解と関心の増進」についても、同様のことがいえるだろう。外国人等が（日本に社会に）受け入れられ、参加する条件として、彼女/彼らに日本語能力を身につけることが求められている。そして彼女/彼らへの日本語教育は「日本社会にとって大きな意義を有する」ので、(彼女/彼らへの日本語教育）に対する国民の理解・関心のために措置をするという構成となっている。

一方で、基本方針にはそれぞれの項目に【具体的施策例】が示されている。例えば、第２章 日本語教育の推進の内容に関する事項 1(1)における「ア外国人等である幼児、児童、生徒等に対する日本語指導」の【具体的施策例】の部分には、以下のような記述がある。

> ・外国人児童生徒等の公立学校における受け入れ・支援体制を充実させるため、－中略－<u>日本人と外国人が共に学び理解し合える授業の実施</u>や母語・母文化に配慮した取組、地域の関係機関との連携等を推進する。(p.4)

・学校における，日本人を含む全ての児童生徒等が，我が国の言語や文化に加えて，多様な言語や文化，価値観についても理解し，互いを尊重しながら学び合えるような環境づくりの取組を促進する。(p.5)（下線、筆者）

また、同じく第２章４教育課程の編成に係る指針の策定等の【具体的施策例】においても、「言語・文化の相互尊重を前提としながら、日本語で意思疎通を図り、自立した言語使用者として生活できるように支援する」との記述がある。

これら【具体的施策例】に書かれている事柄は、マジョリティを中核としたすべての子どもたちを対象としており、「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関連付くものと位置づけることが可能である。

また文部科学省は、2021 年 3 月 31 日付で外国人児童生徒教育に関する動画コンテンツ（個人、教育委員会・学校での活用を想定）を公開している[14]。

このコンテンツは、「外国人児童生徒等の受入れ」「外国人児童生徒教育の考え方」「日本語指導の方法１・２」「外国人児童生徒等のキャリア教育」という構成になっており、日本語教育推進法を踏まえつつ[15]、多文化共生に向けた取り組みについて丁寧に述べられている。例えば「外国人児童生徒等の受入れ」では、「外国人児童生徒等教育担当を校務分掌に位置付ける」ことを通した「多文化共生に向けた取組の推進」が目指されている。そして、「外国人児童生徒等に対する教育では、日本語指導や母語での支援のような個別の支援に向けられがちですが、教員や周りの子どもたちがあたたかな雰囲気で受け入れ、対象児童生徒が、言葉はわからなくても学校に行くことが楽しみになることが最も大切です。この学校に来てくれて嬉しい、違う文化を知る素晴らしいチャンスだ、という気持ちで受け入れることが出来るような体制づくりが、担当分掌の役割です」と語りかける内容となっている。上記の基本方針の【具体的施策例】を実現化したものと捉えられるだろう。

[14] https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003_00004.htm（2022 年 12 月 4 日取得）
[15]「研修用動画コンテンツ１外国人児童生徒等の受入」スライドの５枚目に、日本語教育推進法の理念、国の責務等、基本的施策について記述されている。

表１：日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針【概要】

○　日本語教育を推進するため，**令和元年６月28日に「日本語教育の推進に関する法律」（令和元年法律第48号）が公布・施行。**
○　同法第10条の規定により，**日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針として、本方針を策定（令和２年６月23日閣議決定）。**

第１章　日本語教育の推進の基本的な方向

1　日本語教育推進の目的
共生社会の実現，諸外国との交流，友好関係の維持・発展に寄与
2　国及び地方公共団体の責務
○国は日本語教育推進施策を総合的に策定・実施，必要な法制上・財政上等の措置を講ずる。
○地方公共団体は地域の状況に応じた日本語教育推進施策を策定・実施する。
3　事業主の責務
国・地方公共団体の日本語教育推進施策に協力，外国人等とその家族に対する日本語学習機会の提供等の支援に努める。
4　関係省庁・関係機関間の連携強化

第２章　日本語教育の推進の内容に関する事項

1　日本語教育の機会の拡充
（１）国内における日本語教育の機会の拡充
幼児・児童・生徒等，留学生，被用者等，難民に対する日本語教育，地域日本語教育
（日本語指導に必要な教員定数の義務標準法の規定に基づいた改善，日本語指導補助者・母語支援員の養成・活用，就学状況の把握・指針策定等による就学機会の確保，留学生の国内就職のための日本語教育等，教材開発や研修等による専門分野の日本語習得支援，地域日本語教育の体制づくり支援，自習可能な日本語学習教材（ICT教材）の開発・提供等）
（２）海外における日本語教育の充実
外国人等に対する日本語教育，海外在留邦人・移住者の子等に対する日本語教育
（日本語教育専門家等の派遣，教材開発・提供，海外の日本語教育機関への支援，海外在留邦人の子等に対する日本語教育の実態把握と支援，在外教育施設への教師派遣等）
2　国民の理解と関心の増進
3　日本語教育の水準の維持向上等
（１）日本語教育を行う機関における日本語教育の水準の維持向上
日本語教育機関に対する指導・積極的な実地調査，日本語教師養成研修の届出義務化等
（２）日本語教育に従事する者の能力及び資質の向上等
日本語教師の資質・能力を証明する資格の制度設計，人材養成カリキュラム開発・実施等
4　教育課程の編成に係る指針の策定等
日本語学習・教授・評価のための枠組みである「日本語教育の参照枠」の検討・作成，「JF日本語教育スタンダード」の提供，指導方法やインターネット上含む教材の開発・普及
5　日本語能力の評価
「日本語教育の参照枠」に基づいた「日本語能力の判定基準」の検討・作成等，「日本語能力試験」や「国際交流基金日本語基礎テスト」の実施
6　日本語教育に関する調査研究及び情報提供

第３章　その他日本語教育の推進に関する重要事項

1　推進体制
2　日本語教育を行う機関に関する制度の整備
日本語教育を行う機関のうち，日本語教育の水準の維持向上を図る上で必要な適格性を有するものに関する制度の整備を検討し，検討結果に基づいて必要な措置を講ずる。
3　基本方針の見直し
おおむね５年ごとに検討を加え，必要があると認めるときは基本方針を変更。

出典：文化庁報道発表資料[16]

[16] https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/pdf/92327701_01.pdf （2022年12月1日取得）

以上、日本語教育推進法の条文や、基本方針の中核部分には「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関わる記述は認められないが、基本方針の【具体的施策例】には関連する記述、つまり多文化教育政策と捉えられる記述が認められる。さらに基本方針の 9 カ月後には、【具体的施策例】を実現化したともいえる動画コンテンツが文部科学省により公開されていた。

法律には直接書き込まれなかったものの、【具体的施策例】を含む基本方針が閣議決定されたことには大きな意義があったと考えられる。閣議決定は行政機関を拘束するからである。前項において、日本語教育推進法の目的が「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現」であるにも拘わらず、その理念においてマジョリティである「国民≒日本人」が、日本に居住する外国人の「文化を尊重する」要素が不在であったことから、その目的と理念とのねじれを指摘したが、具体的な施策の中ではそのねじれの一定の解消が認められるといえるだろう。

4．あらためて「移動する子どもたち」をめぐる課題について考える ーTALIS2018 を踏まえてー

OECD が実施している TALIS（Teaching and Learning International Survey：国際教員指導環境調査）2018 調査において、「文化的に多様な学級における指導」という項目が初めて盛り込まれた。ここではこの結果を踏まえて、あらためて日本の「移動する子どもたち」をめぐる課題について論考する。

TALIS2018 報告書内で示された下記データからは、日本においては「児童生徒間の文化的な違いへの意識を高める」指導、「児童生徒間の民族に対する固定観念を減らす」指導、「移民の背景を持つ児童生徒と持たない児童生徒が共に活動できるようにする」指導、「指導を児童生徒の文化的な多様性に適応させる」指導、そして「多文化的な学級での困難に対処する」指導、そのいずれの指導に関しても参加 48 カ国の平均に比べ、著しく低いことが見て取れる。これまで「多文化共生・異文化理解に基づく教育の必要性」を認識しながらも、課題を日本語指導や日本語教育にかかわるものに絞り、対象として

「移動する子どもたち」あるいは彼女/彼らの保護者を想定してきた教育政策の結果が現れているといえるのではないだろうか。

移動する子どもたちの課題は決して日本語に関わるものばかりではない。「日本の学校では、外国人の子どもの母語や文化的背景が考慮されずに、学校への適応、とりわけ日本語力のみが要求される。」(佐藤、2018：122)、「今求められているのは、『外国人の子どもたちに対して日本の学校がどう適応できるか』という発想の転換である」(志水、2018：114)との指摘もある。文化的に多様な学校において「マジョリティを中核としたすべての子どもたち」を対象とした教育が不可欠であることを、あらためて認識する必要があるだろう。

表２：TALIS2018 で示された「文化的に多様な学級における指導」の国際比較

＜文化的に多様な学級における指導＞ 【2018年調査における新規項目】

○ 日本では、文化的に多様な学級に関する指導実践について、よくできていると思っている小中学校教員の割合が低い。

表12 文化的に多様な学級における指導

		児童生徒間の文化的な違いへの意識を高める	児童生徒間の民族に対する固定観念を減らす	移民の背景を持つ児童生徒と持たない児童生徒が共に活動できるようにする	指導を児童生徒の文化的な多様性に適応させる	多文化的な学級での難題に対処する
中学校	日本	32.5%	29.8%	27.8%	19.7%	16.6%
	参加48か国平均	70.2%	73.8%	67.9%	62.7%	67.9%
小学校	日本	36.9%	31.6%	28.1%	21.7%	17.2%

※ 今回の2018年調査において初めて盛り込まれた調査項目である。
※ 調査では、「異なる文化を持つ児童生徒がいる学級の指導」をしたことがあると回答した教員に対し、各項目がどの程度できているかについて質問し、「非常に良く」できている、「かなり」できている、「いくらか」できている、「全く」できていないの4項目のうち、「非常に良く」又は「かなり」できているとの回答について整理している。
※ 調査では、「移民の背景と持つ児童生徒」とは、「両親が日本以外で生まれた人のこと」を指すとしている。また、「多様性」とは「児童生徒や教職員の背景の違いを認識し、尊重すること」を指し、「文化的な多様性」とは、「特に文化的、民族的な背景」を指すとしている。

出典：OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2018 報告書のポイント[17]

[17]文部科学省「OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2018 報告書- 学び続ける教員と校長 - のポイント」９ページ。https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/06/19/1418199_2.pdf（2022 年 11 月 24 日取得）

５．まとめにかえて（可能性と課題）

ここまでの論考を踏まえて、日本語教育推進法が国レベルでの多文化教育政策にどのような影響を与え得るのか検討する。併せて「移動する子どもたち」の課題改善に向けた可能性と課題について論じていきたい。

太田は、「ニューカマーの子どもたちは第一言語ではない日本語のみによる授業を受け、『日本語によって学ぶ能力』だけが評価の対象となる教育システムのなかにおかれている。－中略－　このように、子どもたちの『学習困難』や『低学力』は、『日本語を唯一の授業言語として用い』、『差異を認めない形式的平等教育』という日本的な教育システムによって作り出された、『構造化された学習困難』であり『低学力』（programmed failure）ということができるのである」と述べている（太田、2007：67)。この太田の主張に照らせば、日本語教育推進法は、『構造化された学習困難』／『低学力』を強化する可能性があるだろう。

またキムリッカは、国民国家について人為的でないものは何もなく、「ほとんどの欧米諸国では、単一の支配的民族集団が存在し、全住民のなかで明確な多数派を形成しており、自分たちの言語や文化を他の住民に押しつけるため国民形成政策を利用してきた」と指摘した上で、目的達成のために採用された政策について、「支配的集団の言語・文学・歴史を教えることに焦点を当てた、画一化した教育課程を推進する全国的な義務教育制度の構築」「市民権獲得の条件として『国民的』言語や歴史に関する知識を要求する移民政策の採用。これはしばしば、支配的集団と同じ言語・宗教・文化を有する移民に優先権を与えることを意味した」をはじめ、9 つの例を挙げて説明している（キムリッカ、2018：pp.68-69)。

日本語教育推進法は、（移動する子どもたちを含む「我が国に居住する外国人」に対して）日本語教育を推進（≒「自分たちの言語や文化を他の住民に押しつける」）ことで、（支配的民族である）国民と共に社会生活を円滑に営むことや、諸外国が「我が国」に対する理解と関心を深めることが期待されている。日本語教育推進法は、キムリッカの論に照らしても、『構造化された学習困難』／『低学力』を強化する可能性があるだろう。

しかし、閣議決定された基本方針に含まれていた【具体的施策例】で示された内容は、注目に値する。さらに文科省は、その例を実現化したともいえるコンテンツを示した。これまで文科省は「多文化共生・異文化理解に基づく教育の必要性」を指摘しつつも、課題は日本語指導や日本語教育にかかわるもの（ばかり）であるかのように整理してきた。したがって、対象もマジョリティではなかった。しかしながら、コンテンツ内の「この学校に来てくれて嬉しい、違う文化を知る素晴らしいチャンスだ、という気持ちで受け入れることが出来るような体制づくり」を求める部分は、まさにマジョリティを対象とし､その意識変容の重要性を指摘していると考えられる｡したがって、具体的施策の中で「異なる文化的、人種的、民族的、宗教的集団に対する肯定的態度の育成」に関連付けられる多文化教育政策が実施されたということが出来るだろう。さらに、コンテンツという「活用可能な資源」の提供を通して、このような政策の推進を意図していると捉えることが可能である。

以上を踏まえ、次に「移動する子どもたち」の課題改善に向けた可能性と課題について論じる。

≪可能性≫たとえ【具体的施策例】であろうとも、閣議決定された基本方針に多文化教育政策に位置づく複数の事柄が書き込まれた意義は大きい｡翌年、文科省が掲出したコンテンツは、マジョリティを対象とした多文化教育政策へ一歩踏み出した内容といえる。これまで「移動する子どもたち」が受けた差別は、彼女／彼らの国籍や、言語、名前、あるいは育った環境独自の食文化など、少数派である彼女／彼らの文化がターゲットにされたものが少なくない。多文化教育政策へ踏み出し、マジョリティを対象とし、その意識変容を視野に入れることで､「移動する子どもたち」をめぐる複数の課題が解決に向かうことが期待される。

≪課題≫多文化教育政策に関わる文言は、日本語教育推進法の条文には書き込まれなかった。そこはやはり大きな課題といえるだろう。基本方針の中に示された、多文化教育政策に関わる【具体的施策例】を積極的に実施していくことは可能だが、実施するか否かは、自治体の状況や意識等により左右される。したがって、今後取り組みに自治体間の違いが出てくることが想定さ

れ、TALIS2018 で指摘された、多数派の意識へのアプローチがどこまで進むのか懸念が残る。

第２節において、1991 年時点で「1965 年通達」があらためて周知されたと論じたが、通達が出された 1965 年当時の日本政府の考え方を問い直すことなく、無自覚に再周知する姿勢を看過してはならないのではないか。「1965 年通達」を所与のものとせず、廃止も視野に入れながら検討を開始することが、国レベルでの多文化教育政策の推進には不可欠であると考える。通達は、上級行政機関が関係下級行政機関および職員に対してその職務権限の行使を指揮し、職務に関して命令するために発するものであり、行政上大きな意味を持つからである。

最後に、権利としての日本語学習について述べたい。「移動する子どもたち」は日本語を学ぶことを通して「『これまで・今・これから』を結び、日本語の獲得とともに世界を広げる」（齋藤、2018：pp. 118-120）との指摘がある。つまり、日本語を学ぶ機会は、彼らが学ぶ権利を行使し、社会に参画する権利を行使する上で重要な役割を果たす。このような権利としての日本語学習について日本語教育推進法には書き込まれてはいない。国家の「押しつけ」と「移動する子どもたち」のニーズへの応答とは、分けて考えなければならない。私たちの社会を豊かにしてくれるためではない、ましてや特別扱いしないからではない、権利としての日本語学習についてもあらためて認識する必要があるだろう。

例えば横浜市では 2022 年 4 月に小学校教育研究会の 21 番目の研究部として新たに「多文化共生・国際教室研究会」を発足させた。市校長会が主催・管理するものであり、教育委員会は直接には関わらない。極めて主体的な学びの場と捉えられよう。同研究会では、日本語教育を重視しながらも多様性の尊重について語り合い、学び合い、考え合う。目指しているのは移動する子どもたちも、いわゆるマジョリティの子どもたちも、保護者も、教員も、誰もが大切にされ安心できる学校の実現である。彼女/彼らのためにこそ日本語を学ぶ機会を提供し、「教員や周りの子どもたちがあたたかな雰囲気で受け入れ、対象児童生徒が、言葉はわからなくても学校に行くことが楽しみにな

ることが最も大切」であるという姿勢が貫かれている。このような自治体の取り組みから学べるものは少なくない。

1965 年当時の意識の問い直しや、廃止も視野に入れた「1965 年通達」の検討が前提であることは明確に指摘したいが、一方で、閣議決定された基本方針を含め、日本語教育推進法の成立をチャンスと捉え、「移動する子どもたち」のニーズを受けとめながら、「移動する子どもたち」を含めたすべての子どもたちが安心できる学校づくりに向けて、同法を最大限に活用していくことが期待される。

【参考・引用文献】

・ウィル・キムリッカ（2018）『多文化主義のゆくえ』法政大学出版局。

・太田晴雄（2007）「日本的モノカルチュラリズムと学習困難」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（２刷）。

・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（2016）『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）』。

・齋藤ひろみ（2018）「日本語教育－社会参加のための『ことばの力』を育む」荒牧重人他編著『外国人の子ども白書－権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から－』明石書店。

・佐藤郡衛（2018）「外国人の子どもに対する学習指導」荒牧重人他編『外国人の子ども白書－権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店。

・志水宏吉（2018）「日本の学校の中で」荒牧重人他編『外国人の子ども白書－権利・貧困・教育・文化・国籍と共生の視点から』明石書店。

・第 50 回国会　参議院　日韓条約等特別委員会（第 10 号昭和 40 年 12 月 4 日）本会議議事録本文。

・内閣調査室（1965）『調査月報』７月号。

・福山文子（2007）「グローバル化の時代における多文化教育」嶺井正也編著『グローバル化と学校教育』八千代出版。

・福山文子(2018)「『移動する子どもたち』の教育支援政策の課題と可能性－政府関連報告書を国際理解教育の視点から読み解く－」日本国際理解教育学会編『国際理解教育』Vol.24、明石書店。
・福山文子（2019）「日本における多文化教育政策の展開」森茂岳雄・川﨑誠司・桐谷正信・青木香代子編著『社会科における多文化教育－多様性・社会正義・公正を学ぶ』明石書店。
・森茂岳雄（2001）「学校と日本型多文化教育－社会科教育を中心として」広田康生編『講座外国人定住問題第３巻多文化主義と多文化教育』明石書店。