

外国人児童生徒等の教育に関する
行政評価・監視結果に基づく通知

公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として

平成15年8月

総務省行政評価局

前書き

我が国の国際化の進展等に伴い、我が国に在留する外国人及び我が国の義務教育の対象年齢の外国人子女は、近年増加傾向にある。

外国人子女については、我が国の義務教育への就学義務は課せられていないが、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(昭和54年条約第6号)を受けて、入学を希望する者については、公立の義務教育諸学校への受入れが保障されている。

総務省(当時総務庁)は、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」の結果に基づき、平成8年12月、文部科学省(当時文部省)に対し、1)外国人子女の円滑な受入れの促進、2)受入れ学校における教育指導の充実等について勧告を行い、文部科学省は所要の改善措置に取り組んできているところであるが、外国人子女の就学機会の確保等に向けた一層の取組が求められている。

この行政評価・監視は、外国人児童生徒等の公立の義務教育諸学校への受入れ推進等を図る観点から、就学の案内の実施状況、就学援助制度の周知状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

- 1 就学の案内等の徹底
- 2 就学援助制度の周知の的確化

1 就学の案内等の徹底

我が国に在留する外国人は、近年増加傾向にあり、平成13年末で約178万人となっている。このうち、学齢相当の外国人子女(学校教育法(昭和22年法律第26号)第22条第1項及び第39条第1項に基づき、義務教育諸学校(注)に保護者が就学させなければならない学齢児童・生徒の年齢に相当する外国人子女)についてみると、その正確な数は不明であるが、法務省の在留外国人統計により推計すると、近年増加傾向にあり、平成13年末で約10万6,000人となっている。平成13年5月1日現在、義務教育諸学校に在籍している者は約6万8,000人、また、各種学校として認可された外国人学校(ただし、幼稚園、高等学校及び大学相当課程も含む。)に在籍している者は約2万6,000人となっていることから、これらの学校に在籍していない学齢相当の外国人子女は、相当数になるとみられる。

(注)小学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校の小学部並びに中学校、中等教育学校の前期課程又は盲学校、聾学校若しくは養護学校の中学部

学齢相当の外国人子女の公立小・中学校への受入れに関しては、学校教育法等の法令に特段の規定はないが、文部科学省(平成13年1月までは文部省。以下同じ。)は、日本に永住を許可された大韓民国国民の公立小・中学校への入学に関して、「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における教育関係事項の実施について」(昭和40年12月25日付け文初財第464号各都道府県教育委員会教育長、各都道府県知事あて文部事務次官通達。以下「昭和40年事務次官通達」という。)により、学齢相当の子女の保護者が、公立の義務教育諸学校にその子女を入学させることを希望する場合には、市町村の教育委員会(以下「市教委」という。)は、i.)その入学を認めること、ii.)保護者に対し、入学の申請をさせるものとし、入学期日を通知すること、iii.)授業料は徴収しないものとする、iv.)教科用図書は無償措置の対象とするものとする等としており、また、永住を許可された大韓民国国民以外の朝鮮人についても、公立の義務教育諸学校において教育を受けることを希望する場合には、永住を許可された大韓民国国民と同様の取扱いとすることとしている。

その後、我が国は、昭和54年に経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(昭和54年条約第6号。以下「社会権規約」という。)を批准し、同規約第13条第1項及び第2項に基づき、我が国に在留する学齢相当の外国人子女の保護者が当該子女の公立の義務教育諸学校への入学を希望する場合には、日本人子女と同様に無償の教育が受けられる機会を保障することが義務付けられた。これに伴い、日本に居住するすべての外国人子女について、昭和40年事務次官通達に定めるものと同様の取扱いがなされることとなった。

また、文部科学省は、「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」(平成3年1月30日付け文初高第69号各都道府県教育委員会教育長あて文部省初等中等教育局長通知)により、市教委において、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がないように、学校教育法施行令(昭和28年政令第340号)第5条第1項の就学予定者に相当する年齢の子女の保護者に対し、入学に関する事項を記載した案内(以下「就学案内」という。)を発給することとし、在日韓国人以外の外国人についても同通知においてこれに準じた取扱いとするよう、都道府県教育委員会(以下「県教委」という。)を通じて市教委を指導している。

さらに、学校教育法第39条第1項に基づき、中学校に就学させるべき者とは、小学校の課程を修了している者とされているが、外国人子女については、新たに来日した子女の保護者が公立学校への入学を希望した場合、文部科学省は「外国居住者帰国に伴う転入学について」(昭和33年4月9日付け雑初第109号文部省初等中等教育

局長、大学学術局長回答)を援用し、原則として、年齢に応じ小学校又は中学校の相当学年への編入学を認めることとしており、日本の小学校の課程を修了していなくとも、学齢生徒に相当するものとして、中学校に編入学できることとなっている。

なお、文部科学省は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第48条第1項及び第2項に基づき、生徒及び児童の就学に関する事務等に関し、県教委、市教委に必要な指導、助言又は援助を行うことができることとされている。

総務省(平成13年1月までは総務庁。以下同じ。)は、平成8年12月に文部科学省に対し、「外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察」の結果に基づく勧告(以下「平成8年勧告」という。)において、外国語による就学ガイドブックを作成・配布することなどにより、県教委及び市教委に対し、外国人児童生徒の在籍状況等を踏まえつつ、外国人児童生徒の保護者に対する外国語による就学案内、就学援助制度等の教育関連情報の的確な提供を促すことを指摘している。これを受けて、文部科学省は、平成8年勧告以前に作成・配布済みの我が国の教育制度、入学手続等の概要を説明したポルトガル語による「就学ガイドブック」に加えて、スペイン語、中国語、英語、韓国・朝鮮語、ベトナム語及びフィリピン語による「就学ガイドブック」を作成・配布している。

今回、12道府県の比較的外国人登録者数が多い43市町の教育委員会における公立小・中学校への就学案内等の状況を調査した結果は、次のとおりである。

1) 外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4条に基づく外国人登録を行っている子女のうち翌年度に小学校又は中学校の第1学年に入学する年齢に相当する外国人子女(以下「新入学相当年齢の外国人子女」という。)の保護者に対する就学案内のうち、小学校への就学案内については、43市教委すべてが保護者全員に発給している。

一方、中学校への就学案内については、新入学相当年齢の外国人子女の保護者全員に対して発給しているのは19市教委にとどまり、24市教委では、公立小学校に在籍していない子女の保護者は公立中学校に子女を入学させる意思がないものとして、公立小学校6年に在籍している児童の保護者に対してのみ発給し、公立小学校6年に在籍していない児童の保護者に対しては発給していない。

しかし、市教委が中学校新入学相当年齢の外国人子女の保護者全員に就学案内を発給している19市教委の中には、中学校に新入学する年の前年の8月に来日したものの公立小学校に編入学していない子女の保護者に対し、就学案内のきめ細かな発給を行うことによって、公立中学校への入学機会の確保につながっている例がみられる。

2) 国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語により就学案内を発給している市教委は、公立小学校への就学案内については15市教委、公立中学校への就学案内については11市教委にとどまり、その他の市教委では日本語でしか就学案内を発給していない。

3) 学齢相当の外国人子女の転入に当たり、39市町では、その保護者に対して外国人登録窓口においても編入学の意向を確認することとしており、編入学の希望がある場合には市教委の編入学手続窓口を教示又は窓口案内し、市教委の編入学手続窓口において教育制度を説明し編入学手続を実施するなど、市教委の編入学手続窓口と外国人登録窓口とが連携を図り編入学についての対応を行っている。

しかし、4市では、市教委が、転入してきた学齢相当の外国人子女の保護者に対し編入学の案内を積極的に行っておらず、また、市の外国人登録窓口に対し市教委の編入学手続窓口の教示を要請していない。

このため、平成13年1月に外国人登録を行った小学校3年相当の外国人子女の保護者(日本人)は、同年3月まで編入学の案内がないため、新学期開始の4月に市教委に編入学手続に関する照会を行い、この照会に基づき編入学手続が開始されたことから、同子女の編入学の時期が、外国人登録時点から4か月後、新学期開始から3週間後となっている例がみられる。

したがって、文部科学省は、学齢相当の外国人子女の公立の義務教育諸学校への

受入れを推進する観点から、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語による就学案内の例文を就学ガイドブック等に掲載し、県教委及び市教委に提供するとともに、県教委に対し、市教委に次の措置を講ずるよう助言を行う必要がある。

- 1) 中学校新入学相当年齢の外国人子女の保護者に対し、就学案内のきめ細かな発給を行うこと。
- 2) 就学案内については、外国人の居住状況等をも踏まえつつ、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語によるものも作成し発給すること。
- 3) 学齢相当の外国人子女が転入した場合には、外国人登録窓口に対し市教委の編入学手続窓口を教示するよう要請し、その保護者に対する編入学の案内を積極的に行うこと。

2 就学援助制度の周知の的確化

市町村は、学校教育法第25条に基づき、経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対して、必要な援助を与えなければならないとされており、外国人児童生徒に係る就学援助については、昭和40年事務次官通達により、日本に永住を許可された大韓民国国民及び永住を許可された大韓民国国民以外の朝鮮人について日本人と同様の取扱いを行うこととされ、昭和54年に社会権規約を批准したことに伴い、これらの者以外の我が国に在留する外国人についても同様の取扱いが行われることとなった。また、文部科学省は、毎年度発出する「要保護及準要保護児童生徒援助費補助金の事務処理について」(平成14年度の場合は、平成14年10月22日付け14文科初第814号各都道府県教育委員会あて文部科学省初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長連名通知)により、県教委を通じて市教委に対し、i.) 公立の小・中学校に在籍する外国人児童生徒に係る就学援助については、日本人子弟の場合に準じて同様の取扱いを行うこと、ii.) 市教委は、就学援助制度の趣旨の徹底を図るとともに、保護者に対しては、広報等を通じ、この制度の趣旨及び申請手続について周知徹底を図ること、について通知している。

なお、国は、就学援助を行う市町村に対し、就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律(昭和31年法律第40号)、学校保健法(昭和33年法律第56号)、学校給食法(昭和29年法律第160号)、「要保護及準要保護児童生徒援助費補助金及び特殊教育就学奨励費補助金交付要綱」(昭和62年5月1日文部大臣裁定)等に基づき、就学援助に要する経費の一部を補助しており、平成13年度の補助総額は約153億円となっている。

総務省は、文部科学省に対し、平成8年勧告において、県教委及び市教委に対し、外国人児童生徒の在籍状況等を踏まえつつ、外国人児童生徒の保護者に対する外国語による就学案内、就学援助制度等の教育関連情報の的確な提供を促すよう指摘しており、これを受けて文部科学省は、県教委に対して、管下の市教委が、外国人児童生徒の在籍状況を踏まえつつ、外国語による就学援助制度のお知らせを配布する等により就学援助制度の情報を的確に提供するよう、依頼している。

今回、43市教委における外国人児童生徒等に対する就学援助制度の周知状況について調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 外国人子女の保護者に対する就学援助制度の周知については、43市教委のすべてが、新入学相当年齢の外国人子女の保護者が入学を決定した後の就学時の健康診断や入学説明の際に、又は、入学後の適期に行っているが、保護者が入学を決定する前には行っていない。

また、学齢相当の外国人子女の転入に当たり、16市教委では、市教委の編入学手続窓口等において、教育制度の説明などに併せて、就学援助制度の説明を行っている。しかし、27市教委では、外国人子女の保護者から就学援助の照会がある場合を除き、編入学後に就学援助制度を説明しており、保護者が編入学を決定する前には行っていない。

これに関し、外国人子女の保護者の中には、公立小・中学校に入学することによって多額の経済的な負担を強いられると誤解している者もあり、入学手続の前にも

就学援助制度について周知して欲しいとする意見が聞かれる。

- 2) 国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語により作成された就学援助制度の案内パンフレットを配布している市教委は、11市教委にとどまり、その他の市教委では日本語による案内パンフレットしか配布していない。

ちなみに、調査した小・中学校の中には、日本語のみの案内では十分でないことから、市教委から派遣されている日本語指導員や外国人子女の卒業生の保護者に依頼して独自に外国語による就学援助制度の案内パンフレットを作成している等の例、市教委が外国語により就学援助制度の説明を行っていた教育相談員の採用を打ち切ったことから、外国語による就学援助制度の説明ができなくなっている例がみられる。

したがって、文部科学省は、学齢相当の外国人子女の公立の義務教育諸学校への受入れを推進する観点から、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語により就学援助制度の案内を就学ガイドブック等に掲載し、県教委及び市教委に提供するとともに、県教委に対し、市教委に次の措置を講ずるよう助言を行う必要がある。

- 1) 就学援助制度の周知については、新入学相当年齢の外国人子女及び学齢相当の外国人子女の保護者が入学を決定する前の適時に行うことにも配慮すること。
- 2) 就学援助制度を説明する資料の作成に当たっては、外国人の居住状況等をも踏まえつつ、国際的に公用語として取り扱われている英語や外国人登録の多い国籍(出身地)の者が日常生活で使用する言語を用いることにも配慮すること。

3 日本語指導体制が整備された学校への受入れ推進

文部科学省の「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入状況等に関する調査」によると、平成13年9月1日現在、日本語指導が必要な外国人児童生徒は、小学校1万2,468人、中学校5,694人の計1万8,162人であり、これら児童生徒は、小学校3,242校、中学校1,734校の計4,976校に在籍している。

これら日本語指導が必要な外国人児童生徒が在籍する学校では、日本語指導を専ら担当するために特別に配置されている教員(以下「専任教員」という。)、市教委等が日本語指導のために委嘱している指導員(以下「日本語指導員」という。)等がこれら児童生徒に対して、i.) 同じクラスのほかの児童生徒が通常の授業を受けている間、別の場所で個別に又は小グループで行う方法、ii.) 放課後等に教科指導に必要な学習用語等について説明を行う方法、iii.) 通常の授業中に、授業を行っている教員とは別の教員が授業内容をやさしい日本語で説明する、ゆっくり復唱するなどにより理解を助ける方法、iv.) 通常の授業中に、授業を行っている教員が、外国人児童生徒の日本語能力に合わせて行う方法により、日本語指導を行っている。

また、文部科学省は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(昭和33年法律第116号)第15条に基づき、日本語指導体制の強化を図るため、平成4年度から、日本語指導が必要な外国人児童生徒が在籍する小・中学校の一部に対して専任教員を配置するために必要な経費の二分の一を負担しており、平成14年度においては、989人の専任教員が配置されている。

日本人児童生徒の入学に当たっては、学校教育法施行令第5条に基づき、市教委は、児童生徒の保護者に対して、就学すべき学校を指定し、通知することとされており、就学すべき学校については、居住地を学区とする学校を指定することが通例とされているが、i.) 学校教育法施行令第8条に基づき、市教委は、相当と認めるときは、保護者の申立により、その指定した小・中学校を市教委管内のほかの小・中学校に変更することが可能、ii.) 同施行令第9条第1項に基づき、保護者は、ほかの市教委の承諾等を得て、ほかの市教委管内の小・中学校に就学させることが可能とされており、外国人児童生徒の入学に当たっても、昭和40年事務次官通達及び社会権規約に基づき、日本人児童生徒と同様の取扱いとすることとされている。

総務省は、平成8年勧告において、文部科学省に対し、外国人児童生徒の入学を受け入れる学校(以下「受入れ学校」という。)の指定については、外国人児童生徒の日本語能力、外国人児童生徒及び保護者の意向、受入れ予定の学校の日本語教育

指導体制の整備状況等も踏まえた指定を行うことができることとする取扱方針を定め、市教委において、その趣旨を踏まえ日本語教育等の指導体制が整備されている学校への就学を弾力的に認めるなど柔軟な受入れ学校の指定が行われるよう、県教委及び市教委に対して周知徹底するよう指摘している。これに対し、文部科学省は、県教委に対し、「通学区域制度の弾力的運用について」(平成9年1月27日付け文初小第78号各都道府県教育委員会教育長あて文部省初等中等教育局長通知)を發出し、通学区域制度の運用について、地域の実情に即し、保護者の意向に十分配慮した多様な工夫を行うこと等について市教委に周知徹底するよう通知しており、さらに平成9年9月、12年7月及び14年3月の3回にわたり、外国人児童生徒の個別事情に配慮した取扱いの事例等を掲載した「公立小学校・中学校における通学区域制度の運用に関する事例集」を作成・配布している。

今回、43市教委における受入れ学校の指定状況を調査した結果は、次のとおりである。

30市教委は、受入れ学校の指定の変更を認めているが、11市教委は、日本語指導の必要性に対する配慮は指定校変更の許可要件に該当しない等として、受入れ学校の指定の変更を認めていない。なお、2市教委は、受入れ学校の指定の変更の可否について検討していない。

受入れ学校の指定の変更を認めていない11市教委管内で調査した小・中学校24校のうち、専任教員が配置されている学校、専任教員は配置されていないものの学校において独自に特別な日本語指導を行っている学校又は日本語指導員が指導を行っている学校(以下「日本語指導体制が整備されている学校」という。)は17校であり、他の7校においては日本語指導体制が整備されていない。

11市教委管内の学校の中には、外国人児童生徒の居住地の近隣に、専任教員が配置され日本語指導体制が整備されている学校があり、これらの学校への通学が十分可能な状態にあるにもかかわらず、日本語指導体制が整備されていない受入れ学校の指定を受けた学校に転・編入学している児童生徒の例がみられる。

したがって、文部科学省は、外国人児童生徒に対する日本語指導の充実を図る観点から、外国人児童生徒の居住地の通学区域内に日本語指導体制が整備されている学校がない場合には、地域の実情に応じ、通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認めることについて、市教委に対して周知すること。
