

無国籍状態の子どもの就学問題

— 普遍的初等教育の達成に向けて日本社会に残された課題

小島祥美 (愛知淑徳大学文学部教育学科准教授)

要約

本稿では、ミレニアム開発目標 (MDGs) の一つである「普遍的初等教育の達成」に向けて解決すべき日本社会に残された課題について、無国籍状態の子どもの置かれた就学状況から考えていく。国際社会が同じ目標に向かって取り組むなか、未だ日本に居住する外国人の子どもの初等教育は保障されていない。とりわけ外国人の子どもは就学義務の対象でないため、社会から「見えない」無国籍状態にある子どもの就学実態は不明とされ、放置されてきた。

このようななかで本稿では、岐阜県可児市に暮らす無国籍状態の子どもの就学実態の把握と、岐阜県内全市町村の教育委員会における無国籍状態の子どもにかかわる就学扱いの実態の把握を試みた。これら2つの調査の結果、無国籍状態の子どもは不就学に陥る確率が高く、自治体により就学扱いは異なることが明らかになった。

目前に迫る MDGs の達成期限までに解決すべき日本社会に残された「急務な課題」として、自治体における就学手続きなどの扱いを見直し、人間の安全保障の概念に基づいた国内に居住するすべての子どもの普遍的初等教育の機会を保障できるシステムづくりが重要であると考えられた。

キーワード：無国籍状態、不就学、ミレニアム開発目標 (MDGs)

はじめに

2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて、地球規模の課題と進むべき方向性を示した国連ミレニアム宣言が採択された。この宣言をうけ、それまで国際社会で合意された様々な開発目標を1つの枠組みとしてまとめたものが、「ミレニアム開発目標」(以下、「MDGs」と記す)である。MDGsでは2015年までに達成すべき8つの目標と具体的数値目標を定め、目標2として「普遍的初等教育の達成」の実現を公約している。この目標2について、公約期限まで残り6年となった2009年発行の「国連ミレニアム開発目標報告2009」によると、「世界は普遍的初等教育に徐々に近づいているが、2015年の目標達成には不十分」(国際連合広報センター2010:14)と評価し、公約期限までに達成できる目処がたっていないとした。

このように国際社会が同じ目標に向かって取り組むなか、未だ日本に居住する外国人の子どもの初等教育は保障されていない。憲法上では日本国籍を保有しない外国人に関して教育を受ける権利と普通教育を受けさせる義務について言及されていないため、日本の公教育において実際は、外国人の就学を「恩恵的」な形でしか許可していない。特に、無国籍状態にある子どもの就学については、就学実態のみならず、自治体の扱いも不明である。

以上から本稿では、筆者が行った2つの調査分析を基に、無国籍状態の子どもが置かれた就学状況を明らかにし、MDGsの目標2に向けて解決すべき日本社会

に残された課題を明示したい。

1. 無国籍状態の子どもとは

法務省入国管理局によると、2010年末現在における外国人登録者総数2,134,151人のうち無国籍者は1,234人(0.1%)であった¹⁾。そのうち、日本の義務教育年齢に相当する5歳から14歳は330人(26.7%)で、約4人に一人が該当する。この数字は市区町村に登録した外国人登録者のうちの無国籍者を示したものであるが、登録することができない外国人住民もいる。

東海地域を中心に2年間かけて個別に面接調査を実施した「ジュビリー2000子どもキャンペーン」は、国内に無国籍状態にある子どもが実在することを明らかにした。外国人の子ども602人を対象に面接調査を行った結果、うち152人(24.5%)が外国人登録や在留資格のない子どもであることがわかった。日本では親が外国人で国内にて子どもを出生した場合、子どもの出生証明、国籍確認、在留資格取得には日本人とは異なる手続きが必要であるため²⁾、そうした手続き等がされなかった子どもが国内に実在することを示した調査であった。

このような現状から本稿では、無国籍状態の子どもが置かれた就学状況について考えていきたい。なお本稿での国籍、無国籍者、無国籍状態という用語については、「国籍とは、『個人が特定の国家の構成員である資格』であり、また『個人を特定国家に所属せしめる法的紐帯』と一般に定義されている。無国籍者は、こ

うして定義される国籍を欠いている状態にある者をいう」(阿部 2010:5) とした定義を用い、「形式的には国籍を保持するが国籍国による保護を欠いている」という広義の解釈から、日本における外国人登録や在留資格のない子どもを含めて無国籍状態³⁾の意味で用いる。

現在日本における無国籍状態の子どもの現状を示した研究は極めて少ない。無国籍状態を防ぐために苦境の解決に取り組む国連難民高等弁務官駐日事務所代表は、「日本においては、まだ無国籍者は大きな問題とはなっていません。なぜかという、まだよくわからないから、ということが挙げられます。状況が把握されていないのです。」(陳 2010:59) と説明するとおり、無国籍状態にある子どもの実態は明らかになっていない。無国籍状態の子どもの就学実態を示した研究として前述のジュビリー 2000 子どもキャンペーン (2000) の他、李・榎井・丹羽 (2005)、高橋他 (2009) などがあるが、自治体単位で居住する無国籍状態の就学実態を示した研究や調査は行われていない。したがって、自治体別による無国籍状態の子どもの就学実態を示すことは、社会から「見えない」無国籍状態の子どもの可視化し、日本社会の課題として無国籍状態の子どもの就学問題を考えるきっかけに繋がると考えられる。

とりわけ就学扱いについては、文部科学省初等中等教育局長通知「外国人児童生徒教育の充実について」(18文科初第368号2006年6月22日付)の第3項では、就学手続き時の居住地等の確認方法の弾力化をあげ、そのなかで「外国人の子どもの就学手続きの際に、居住地等の確認を行う必要がある場合には、外国人登録証明書による確認に限らず、居住地等の確認に関して、一定の信頼が得られると判断できる書類による確認とするなど、柔軟な対応を行なうこと」という規定が示す通り、無国籍状態の子どもの就学には就学手続きを行う自治体の対応と判断が大きく関係すると考えられる。したがって、教育委員会別による無国籍状態の子どもにかかわる就学扱いの実態を把握することは、無国籍状態の子どもの就学保障のためのシステムづくりにおいて不可欠であると考え、調査するに至った。

2. 無国籍状態の子どもの就学状況

2-1. 調査内容

(1) 無国籍状態の子どもと出会うまでの経緯

2003年4月から2005年3月までの2年間、岐阜県可児市をパイロット地域とし、信頼できる根拠に基づいた外国人の就学実態把握を目的に行政・民間団体・研究者が協働・協力して調査に取り組んだ(小島 2006、以下「学齢就学調査」と記す)。可児市をパイロット地域として選定した理由は、外国人集住都市会議の参加都市であること、集住地域の標準的状況であること、不就学など教育課題の重要性への認識が関係者と

一致していることなどの理由に因る。また協働・協力団体とは、可児市、可児市教育委員会、岐阜県、岐阜県教育委員会、岐阜県国際交流センター、民間団体であるNPO法人可児市国際交流協会を指す。学齢就学調査では、学齢期(日本の小学1年生から中学3年生まで)に相当する可児市に外国人登録のある全住民を調査対象者とし、調査員が全調査対象者の家庭を訪問して個別に面接調査を行った。その結果、従来は不明とされてきた外国人の就学と不就学の実態が日本で初めて明らかになった⁴⁾。とりわけ、調査期間中に3回の同一調査を実施したが、調査に対する理解を深めてもらえるよう7言語(ポルトガル語、フィリピン語、中国語、スペイン語、英語、ハングル、ヒンドゥー語、やさしい日本語)で作成した調査依頼文を外国人雇用企業やエスニックショップなどの協力を得て配布や告知等を行ったり、毎回の学齢就学調査終了後には結果を7言語に翻訳して配布したり、一般公開の調査報告会を行ったりした。また、調査対象者や保護者の希望に応じて彼らが抱える相談にも随時対応した。こうした一連の「調査姿勢」は外国人住民との信頼関係の構築へと繋がり、結果的に学齢就学調査の対象外である学齢期の外国人の子どもと出会うことができたのである。

(2) 調査方法

学齢就学調査を実施した2003年度については、調査中に会った子どもの就学実態調査(以下、「無国籍就学調査」と記す)を同時に実施した。学齢就学調査については、可児市個人情報保護条例に従い、個人情報保護審査会の審査と答申を経て、可児市から2003年4月1日と同年9月1日を基準日として提供された情報を基に実施した。したがって無国籍就学調査の対象者は、学齢就学調査の調査対象外である可児市に居住する学齢期の日本国籍以外の住民とした。なお調査実施にあたっては、無国籍就学調査の対象者とその保護者から調査趣旨について同意を得た上で、学齢就学調査時に使用した同様の調査票を用いて個別に面接調査を行った。

(3) 調査対象者の扱い

無国籍就学調査の実施にあたって最も考慮した点が個人情報の保護である。訪問による調査実施までの調査票の保管をはじめ、訪問時の持ち出しの手順や返却確認手順については、調査実施前に協働団体と取り決め、学齢就学調査時も同様に個人情報の保護に万全を期した。無国籍状態の子どもの就学問題を解決するためには実態調査は不可欠であるものの、社会的な配慮をせずに調査を行うことは、人権を侵害し、社会的差別を生じさせることを考慮に入れる必要があることは当然である。とりわけ、無国籍就学調査は特定地域で行った調査であることから、個人を特定するような調査結果の表現は用いず、数量的な内容のみに留めることとした⁵⁾。

(4) 用語の定義

外国人は就学義務の対象でないことにより、就学と不就学の定まった定義が存在しない。したがって、分析にあたり学齢就学調査で定めた定義を用いた。まず、日本の学校あるいは外国人学校に通うことを「就学」と定義した。日本の学校を学校教育法第一条で規定される正規学校（国立、公立、私立）とし、外国人学校をブラジル教育省から「認可」を受けたブラジル学校、朝鮮学校、インターナショナルスクールとした。また「不就学」については、中途退学も含み広く就学していない状況および年間30日以上欠席している子どもを指すこととした（日本の学校および外国人学校以外の託児所、私塾に通う子どもも含む）。

2-2. 調査結果

無国籍就学調査の結果、1回目の調査では計14人、2回目の調査では計7人の子どもの実態を把握した。

性別について、1回目の調査では、「男児」が8人で「女児」の6人より多かった。また2回目の調査では、「女児」が4人で「男児」の3人より多かった（表1）。

出生地について、1回目の調査では10人、2回目の調査では7人が「日本生まれ」で、いずれも「外国生まれ」より多かった（表2）。

年齢について、1回目の調査では、「小学校学齢」と「中学校学齢」のいずれも7人で同数であった。また2回目の調査では、「小学校学齢」が5人で「中学校学齢」の2人より多かった（表3）。

就学状況について、1回目の調査では、「就学」と「不就学」のいずれも7人で同数であった。また2回目の調査では、「不就学」が5人で「就学」の2人（28.6%）より多かった（表4）。

同時期に実施した学齢就学調査では、1回目の調査対象者（283人）のうち不就学者は4.2%（12人）、2回の調査対象者（318人）のうち不就学者は7.2%（23人）であった。以上から、出生にかかわらず、行政で居住

表1：子どもの性別人数（人）

	1回目		2回目	
男児	8	57.1%	3	42.9%
女児	6	42.9%	4	57.1%
計	14	100.0%	7	100.0%

表2：子どもの出生地別人数（人）

	1回目		2回目	
日本生まれ	10	71.4%	7	100.0%
外国生まれ	4	28.6%	0	0.0%
計	14	100.0%	7	100.0%

表3：年齢別人数（人）

	1回目		2回目	
小学校学齢	7	50.0%	5	71.4%
中学校学齢	7	50.0%	2	28.6%
計	14	100.0%	7	100.0%

表4：就学状況別人数（人）

	1回目		2回目	
就学	7	50.0%	2	28.6%
不就学	7	50.0%	5	71.4%
計	14	100.0%	7	100.0%

実態が把握されていない無国籍状態の子どもは、不就学に陥る比率が高いことが明らかになった。

3. 自治体における無国籍状態の子どもの就学扱い状況

3-1. 調査方法

無国籍就学調査を実施した可見市を含む岐阜県内全市町村教育委員会を対象に、無国籍状態の子どもの就学扱いについてアンケート調査を実施した⁶⁾（以下、「就学扱い調査」と記す）。前述の文部科学省初等中等教育局長通知（18文科初第368号）が示す通り、外国人の子どもの就学手続きの居住地等の確認では外国人登録証明書による確認が行われていると考えられる。したがって就学扱い調査では、就学手続きを所管する教育委員会担当課を対象に外国人登録のない子どもの就学許可の有無とその理由について質問を行った（その他、就学手続きに関する質問、外国人の子どもの就学状況や教育体制に関する質問、地域での教育支援に関する質問など計17項目を実施）。調査実施期間は2008年12月から2009年2月とし、岐阜県内の全42市町村教育委員会対象に郵送による調査を実施した。

3-2. 調査結果

就学扱い調査の結果、岐阜県内の42市町村のうち34市町村（81.0%）から回答を得ることができた。「外国人登録のない子どもの就学を認めるか」という質問の回答別にみると、就学を「認める」が13市町村（38.2%）で最も多かったが、「検討するなど」が11市町村（32.4%）、「認めない」が5市町村（14.7%）であった（図1）。以上から、同一県内であっても自治体によって外国人登録のない子どもの就学扱いが異なることがわかった。

とりわけ、「認めない」と回答した理由については、「（外国人登録は）当該外国人の国籍、居住地等を証明する最も重要な根拠となるため」「本人確認、滞在期間等を把握できないため」とした理由が多く、「検討など」の回答した理由については、「登録完了まで体験入学扱い」「保護者に対して登録を進める」「身元・住所がはっきりしてない、証明するものがない」と

した理由が多かった。なお、「認める」と回答した理由については把握しなかった。

以上から、自治体により無国籍状態の子どもの就学扱いは

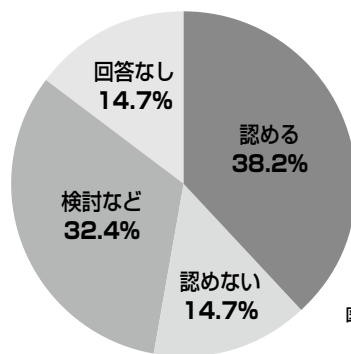


図1：無国籍状態の子どもの就学扱いに関する34市町村の回答（市町村数）

異なり、自治体の裁量で判断されていることが明らかになった。

4. 結論 – MDGs の達成をめざして

2009年7月、法務省入国管理局では改訂在留特別許可に係るガイドラインを公表した。在留特別許可とは、「法務大臣は、異議申出に対する採決にあたって、異議申出は理由がない（すなわち、容疑者は退去強制事由に該当する）場合でも、その外国人の生活態度、家族関係などの諸事情にかんがみとくに在留を許可すべき事情があると認めるときは、その者の在留を特別に許可することができる」（山田・黒木2006:147）という許可制度である。このガイドラインのなかで在留特別許可に係る基本的な考え方及び許可判断に係る考慮事項の一つを、「当該外国人が、本邦の初等・中等教育機関（母国語による教育を行っている教育機関を除く。）に在学し、相当期間本邦に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していること」と定めている。つまり、在留特別許可により在留資格が無国籍状態の子どもの保護者に与えられる場合には、「子どもの就学」が大きな意味を有することは明らかである⁷⁾。

しかしながら、前述の筆者が行った2つの調査で明らかになった通り、実際は自治体により無国籍状態の子どもの就学扱いは異なるために、無国籍状態の学齢期の子どもは不就学に陥る比率が高い。以上から、強制送還されて親子が離れて暮らす場合が有りえるなどの不安から、無国籍状態の子どもの親が就学手続きをしないことで、子どもが不就学に陥る可能性が高くなっていると考えられる。つまり、無国籍状態の子どもの親などが安心して就学手続きができるような環境が整備されていないために、国際基準でもある初等教育の機会が均等に保障されていないことは如実である。その一方で、例えば名古屋市では、外国人の就学については外国人登録以外でも就学に必要な事項が確認できれば就学の許可を行うとし（2002年2月26日14教学事務第28号通知）、無国籍状態の子どもの就学許可とその取り扱いについて明確な規定を行う自治体もある。

したがって、目前に迫るMDGsの達成期限までに解決すべき日本社会に残された「急務な課題」として、全国の自治体における就学手続きのあり方とその方法が名古屋市教育委員会の通知内容を参考に改善され、人間の安全保障の概念に基づいた日本に居住するすべての子どもの普遍的初等教育の機会を保障できるシステムづくりが重要であるといえる。

今後は更なる研究を行い、無国籍状態の子どもの就学が保障される社会をめざした研究に取り組んでいきたい。

（参考文献）

- 阿部浩己.2010.『無国籍の情景－国籍法の視座、日本の課題』国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所。
- 陳天璽.2010.『忘れられた人々 日本の「無国籍」者』明石書店。
- ジュビリー2000子どもキャンペーン.2000.『日本で生まれたすべての子どもの命と人権の保障を－外国人の子どもの生命と人権を守るための具体的提言』。
- 小島祥美.2006.『外国人の子どもの就学と不就学に関する研究』大阪大学博士学位論文。
- 小島祥美.2009.『岐阜県42市町村における外国人の子どもの就学状況に関する実態調査報告書－2007・2008年度』
- 小島祥美.2010.『外国人の子どもの就学状況に関する研究』『社会と調査』有斐閣.第4号pp34-41.
- 国際連合広報センター.2010.『国連ミレニアム開発目標報告2009』。
- 高橋重宏他.2009.『児童相談所におけるカルチュラル・コンピテンスに関する研究』『日本子ども家庭総合研究所紀要』45:55-67.
- 李節子.2011.『無国籍状態の子どもの成育環境一周産期の現場から見えてくるもの』『無国籍状態の子どもの人権のゆくえ－成育・教育保障を考える』シンポジウム報告書pp71-105.
- 李節子・榎井緑・丹羽雅雄.2005.『無国籍状態にある子どもの不就学の実態とその背景に関する研究－国際人権法の視点から』『社会学研究』23:9-22.
- 李節子・小島祥美・中村安秀.2011.『無国籍状態の子どもの人権のゆくえ－成育・教育保障を考える』シンポジウム報告書（科学研究費補助金若手研究B）「ヒューマン・グローバリゼーションにおける研究環境整備と支援体制の構築に関する研究」研究代表小島祥美。山田録一・黒木忠正.2006.『よくわかる入管法』有斐閣。

（注）

- 1)外国人登録法(1952年4月28日、法律第125号)では第1条において、「この法律は、本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もつて在留外国人の公正な管理に資することを目的とする」と規定し、外国人に対して入国後90日以内または出生後60日以内に、居住する市区町村に登録することを義務付けている（一部例外あり）。
- 2)親が外国人で日本国内にて子どもを出生した場合にかかわる子どもの出生証明、国籍確認、在留資格取得など日本人とは異なる手続きとその内容については、李（2011:81）を参照されたい。
- 3)日本には無国籍者を生み出すメカニズムについて、国連難民高等弁務官駐日事務所からの委託として日本における無国籍者問題を研究した阿部（李・小島・中村2011:18）は、「文脈を分けると、大きくは2つに分けられると思います。一つは、ある国から別の国に働きに行くとか、何らかの事情で国境を越えて別の国に移り住んだり、移動していったことによって、無国籍状態に陥る場合です。移民とか越境移動に伴って、無国籍状態に陥る人たちは現に大量にいます。日本にももちろん、少なからずそういった方たちがいます。もう一つは、国境を越えていないんだけど無国籍になった人たちです。たとえば、ビルマに住んでいる人たちの中には、国籍法によって国籍を与えられない人たちがいます。そういう人たちは、子どもも孫も無国籍ということになります。国境を越えて移動してはいないんだけど国籍がないということですよ」と説明する。
- 4)詳しい就学実態調査の内容や結果については、小島（2006）、小島（2010）などを参照されたい。
- 5)調査実施後直ちに公表することは時期尚早と判断し、国連難民高等弁務官駐日事務所の協力を得て開催されたシンポジウム時での報告を経て（李・小島・中村2011）、本稿で扱うこととした。
- 6)2007年度～2009年度科学研究費補助金基盤研究「日本と南アメリカにおけるリージョナル協働と国際人口移動・人間安全保障の展望」（研究代表者佐藤誠）研究分担として実施した（小島2009）。
- 7)科学研究費補助金（若手研究B）「ヒューマン・グローバリゼーションにおける教育環境整備と支援体制の構築に関する研究」として、日本から帰国した子どもとその家族を対象に2010年9月、パルードでインタビュー調査を実施した。