

2019年12月16日

文部科学大臣 萩生田光一様  
法務大臣 森まさこ様

## 識字・基礎教育保障に関する要望書

基礎教育保障学会会長 上杉 孝實(京都大学名誉教授)

日頃よりの文教施策の推進に対して、心より敬意を表します。

さて、私たち基礎教育保障学会はすでに、「教育機会確保法見直し及び文部科学省の施策推進に関する要望書」(2019年1月15日)、「公立夜間中学及び自主夜間中学の安全対策に関する要望書」(2019年2月24日)を提出したところです。それぞれについてご検討いただいているとの話を伺っており、感謝に堪えません。今回の要望書は、それら二つの要望書を踏まえ、その発展として提出するものです。これまで同様、尊重してくださることをお願いします。

このたび私たちは、韓国の識字学習者との交流を通して「日韓識字学習者共同宣言」を完成させ、社会に発信するに至っております。詳しくは、この文書に添付した「日韓識字学習者共同宣言」をご覧くださいなのですが、その中には8点にわたる要望が日韓の政府や社会に向けて出されています。これらは、日韓の識字学習者が2019年3月27-29日に福岡に集まり、3日間に及ぶワークショップを共同で開催した成果です。また、その宣言には、この宣言に基づいて日韓の政府に働きかけるべきことも述べられています。

わたしたちは、宣言の提起を受け止めて、このたび、「識字・基礎教育に関する要望書」を政府に提出するものです。なにとぞ、真摯に受け止めていただき、韓国政府とも相談の上、お取り組みいただきたく存じます。

## 記

### 1. 全国的な識字能力調査を早急に行ってください。

日本では、1948年の全国調査、1955年の関東・東北調査以後、政府が責任を持つ識字能力調査が実施されていません。たとえば1955年調査の調査対象者は、現在だいたい80代になっています。80代未満の方たちの識字能力は調査されたことがないのです。

この状況を踏まえて、基礎教育保障学会では、約70年ぶりの識字(読み書き)調査の実施・展開に向けて、科学研究費の獲得を目指して来ましたが、2019年度より、「基礎教育を保障する社会の基盤となる日本語リテラシー調査の開発に向けた学際的研究」(基盤A、2019年~2023年)が交付され、識字調査の再構築に向けた調査・研究が動き始めました。ただ、この科研では、5年間の中で、識字調査の方法を開発したうえで、全国の夜間中学の協力を得て試行調査を行うところまでで研究計画が終了します。全国レベルの本調査を行うためには、予算的な問題も含めて科研の研究費だけでは不十分であり、国勢調

査と同様、国の予算で定期的実施することが期待されることです。また、このままでは、いくら政府が国連に対して「日本に識字問題はない」といっても説得力がありません。ぜひ、実態をつまびらかにし、現実に即して政策を立てることができるようになってください。

たとえば、大阪府内にある東大阪市が実施した世論調査によると、東大阪市民の中で「新聞を読んだり、手紙を書いたりする」ことを「自由にできる」と答えたのは回答者の85%程度にとどまっています。

ちなみに、韓国では1990年代から繰り返し識字能力調査が全国規模で行われております。その調査結果を踏まえて、「平生教育法」（日本語の生涯教育法）という法律の中にも「文解」（日本の識字に相当する韓国語）が書き込まれるに至っています。現在は、「文解」だけの単独法制定が追求されています。

## 2. 子どもたちが安心して通える公立学校をつくってください。

2018年度文部科学省調査によると、小学校不登校児童数4万4841人、中学校不登校生徒数11万9687人、小中学校不登校児童生徒数計16万4528人に達しました（「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」〔令和元年10月17日（木）文部科学省初等中等教育局児童生徒課〕）。

これは2008年度の小中学校不登校数12万6637人（小学校2万2652人・中学校10万3985人）から3万7891人増（29.9%増）という驚くべき結果です。（「平成21年度学校基本調査速報 参考図表」（文部科学省））

不登校児童・生徒といっても実態はさまざまですから、そのすべてが基礎的学力を習得できていないとは限りません。しかし、この中には、基礎的学力を獲得できていない人がまちがいなくかなり含まれています。不登校が増加している背景には社会の貧困化や虐待問題があります。また同時に、学校におけるいじめなどの問題があります。

過日（2019年5月30日）の「NHKスペシャル シリーズ 子どもの声なき声 “不登校44万人”の衝撃」は、タイトルの通り、実質的な不登校生が44万人に上ると試算していました。

文部科学省の見積もりに従って少なくみても、4万人が毎年卒業していけば、10年で40万人となります。これは、ゆゆしき事態なのではないでしょうか。このままでは、日本の経済的発展にも支障が発生しかねません。現在の文部科学省では、この事態にどのような施策で向かおうとされているのでしょうか。国連の子どもの権利委員会も「日本における課題」（第4・5回総括所見(2019年)より）などにおいて指摘しているように、日本の競争的な教育のあり方を改め、公教育費を大幅に増額し、教員一人あたりの子どもの数を大幅に削減して、すべての子どもたちが安心して学べる学校制度をつくるよう求めるものです。

## 3. 社会教育・学校教育を活用して、識字・基礎教育の制度を確立してください。

国際的には、国際人権規約（日本も1979年に批准）の第13条(d)に「基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること」と定められています。国際人権規約は、周知の通り、内外人平等の

原則にたっています。日本国籍を持っていないが、保障されるべき人権に違いはないという原則です。つまり、日本にいる人には、国籍にかかわらず、大人になってからでも基礎教育を受けられるようにすることを、日本政府は世界に約束しているということになります。ところが、海外から日本に来た人に対してはもちろん、日本で生まれ育ちながらも小・中学校を実質的に卒業できなかった人に対しても、日本政府は基礎教育の機会を十分に提供できていません。このことは、先の不登校児童・生徒の人数（年間4万人、10年で40万人）と、夜間中学や識字・日本語教室で学んでいる人の数（夜間中学生徒）を対比させても明らかです。ぜひ、大人になってからでも基礎教育を受けられるよう、学校教育・社会教育を十分に活用して、教育機会確保に努めてください。

この点で、2016年12月に「教育機会確保法」が制定され、その見直しが2019年に行われていることは重要な意味をもちます。夜間中学は、次第に全国に広がろうとしているようにも見えます。この方向をさらに前進させるとともに、社会教育においても教育機会を充実させることを求めるものです。この点では、大阪の識字・日本語連絡会が2006年2月に提出した『『識字・日本語教育振興法（仮称）』要綱案』が参考になるものと確信します。

また、日本語教育については、2019年6月に「日本語教育推進法」が制定されたところであり、従来に数倍する予算が投じられて、さまざまな施策が展開されていることを歓迎しています。しかし、この法律や施策も十分とはいえません。ぜひ、日本語フォーラム全国ネットが2012年3月に発行した『多文化共生社会の実現とそのための教育の公的保障を目指す神戸宣言』（略称は「神戸宣言」）などを参考にさせていただいて、日本語教育推進法に何が必要かを再度点検していただいて、施策の充実に努めてくださるようお願いするものです。

#### **4. 大人がいつでもどこでもじっくり学べるよう、長い期間学べる制度を作ってください。**

夜間中学が次第に広がりつつありますが、その条件に制約があります。まず、現在もお、夜間中学の設置場所が大きく偏っていることです。大阪府内に11校、東京都に8校、その他の都府県にはあわせて14校しかありません。これでは、全国に散在している非識字者や基礎教育未終了者の多くが学べるとは考えられません。また、現在設置されている公立夜間中学においても、学習の年限が限られています。学校に行けなかった人たちは9年間の義務教育を終えられていないのです。周知の通り、大人になってからの学習には、子ども時代よりも長い学習期間が必要です。6年でも短いといわざるをえません。ぜひ、夜間中学設置に当たっての年限規定は長く設定するよう設置自治体に指導することをお願いするものです。もちろん、それに対応する文部科学省からの人的・財政的支援は不可欠です。

問題の一つは、夜間中学校卒業後の学習機会がごく限られていることです。夜間中学を卒業しても学びたいという人はたくさんいます。卒業後に学べる機会を保障するよう、社会教育などの施策を活用してください。たとえば大阪市では、1990年代からそのような施策を実施してきており、大阪市が公的に開設する識字・日本語教室で夜間中学卒業者が学べるよう、積極的に働きかけています。同様の施策が全国に広がるよう、文部科学省の施策によって支援してください。

## 5. 障害のある人や経済的困難を抱える人が安心して学べるよう、教育条件を充実させてください。

ご存じの通り、日本では貧困率が上昇しています。7人に1人が貧困だと言われるようになりました。子どもの貧困率についても上昇しています。そのような点については、戸室健作さん（山形大学）が精力的に研究を重ねています。貧困を強いられている人たちが安心して学べるためには、教育費を無償にするだけではなく、生活相談を積極的に受け付けるなど福祉的な施策も強く求められます。たとえば給食制度も、貧困状態にある子どもたちにとって不可欠です。

現在の就学援助制度は、「学齢児童生徒（6～15才）」を対象とするものであり、「学齢超過者」が学ぶ夜間中学の生徒には適用されません。そのため、就学援助を受給できない夜間中学生が非常に多く、遠距離通学による多額の交通費負担と合わせ、大きな経済的負担となり、「学業継続」の大きな壁となっています。ぜひ「年齢制限」を撤廃してください。

また、障害のある人たちも、学習機会を得るためには、さまざまな物的・人的な支援を必要としています。日本は障害者の権利条約を批准し、2016年4月には障害者差別解消法が施行されたところですが、私たちが見る限り、同法では教育についての規定が大きく欠落しています。障害者の権利条約を踏まえて、地域にある公立の学校や社会教育施設において、合理的配慮やユニバーサルデザインなどを積極的に導入して、障害のある人たちが安心して通えるような条件づくりを進めてください。

## 6. 学校教育や社会教育において、関わりたい人がいっそう関わりやすくなるよう、給与や研修や教材づくりなどの条件を整えてください。

夜間中学においては、教員が給与を得て、仕事として教育に携わっています。その条件も限られているとはいえ、広く識字・日本語教育に携わっている人々の中ではまだ保障があるといえるでしょう。

しかし、社会教育を中心に、日本の識字・日本語教育では、市民ボランティアが数多く関わっており、その人たちへの条件保障はほとんどありません。文化庁が実施した「平成30年度日本語教育実態調査」によると、日本語教師数41,606人のうちボランティアが23,043(55.4%)と最も多く、以下、非常勤教師が12,908(31.0%)、常勤教師が5,655(13.6%)の順となっています。常勤の教員は1割強に過ぎません。常勤教師を大幅に増加させることがまず必要です。

夜間中学や識字講座についても同様の問題があります。文部科学省が実施した「平成29年度夜間中学等に関する実態調査」によると、「公立夜間中学」が31校にとどまるのに対して、「自主夜間中学」や「識字講座等」は、市町村の回答によれば1600を数えます。学習者数で見ても、「公立夜間中学」の生徒が31校すべて合わせて1,687人であるのに対して、「識字講座等」での学習者は、1教室あたりで10人とカウントしても16,000人、約10倍に上ります。つまり、日本における日本語教育はボランティアに負うところが非常に大きいのです。自治体でボランティアによる教室とは別に、一から日本語を学ぶ人のために講座を開設しているのは、大阪市などごく一部に限られるのではないのでしょうか。

ESOL (English for Speakers of Other Languages) など諸外国における第二言語と

しての現地語教育では、通常公的な教育機関が正式な言語教員を置いて無償で数ヶ月間にわたって学習機会を提供します。その学習内容には、言語だけではなく、学習者がどのような権利を持っているか、どのような公的サービスをどれほど受けられるかということも含まれています。ボランティアによる教室は、そのような公的学習機会を補完するものとして展開されています。日本では、その状況が逆転しているともいえます。

さらに、日本語学校で日本語教師が給与をもらって日本語を教えている場面でも、さまざまな問題が発生していることは、各種のルポなどでつとに指摘されているところです(たとえば、出井康博著『移民クライシス』角川新書)。

このような状況を抜本的に組み替えて、海外から来た人が安心して学べるよう、また日本で生まれ育った人たちがのびのびと自分の力を伸ばせるよう、政策を大きく転換してください。ボランティアとして関わるにせよ、交通費などの必要経費は保障されるべきです。

ボランティアの活動条件だけではありません。学習内容についても支援の充実が必要です。文化庁ではいわゆる「『生活者としての外国人』のための日本語教育プログラム」を提唱して、さまざまな冊子を発行していますが、それらはすぐに活用できるほどの内容になっていないため、一向に普及する気配がありません。結果として、市販の文法積み上げ型の教科書が地域日本語教室においても利用される結果になっています。文法積み上げ型の教材は日本語学校など継続的・系統的に学べるところではともかく、週に1回2時間ほどしか学ぶ時間のない地域日本語教室には向きません。このような問題点は、庵功雄著『やさしい日本語』(岩波新書)などでも広く指摘されています。どのような教科書が使われているかという点については、全国調査の結果がありません。大阪府教育庁は「識字・日本語教室活動状況調査」(2017年実施)を行っており、その中に教科書の種類も出てきます。この調査では、大阪府内にある192の地域識字・日本語教室に調査票を配布し、そのうちの156教室から回答を得ています。調査結果(複数回答可)によると、最もよく使われている教材が文法積み上げ型のひとつ『みんなの日本語』であり、それが66.7%となっています。それに次いで多いのは「日本語能力試験対策教材」で53.2%となっています。「教室独自の教材」を使用しているという比率は28.2%にとどまっています。さらに、「文化庁5点セット」を使っている教室は2.6%とごくわずかです。「文化庁5点セット」をさらに使いやすく教材化していくことが求められます。同時に、ボランティアが研修を受けて、自分自身の力で教材を選んだり開発したりできるよう、支援の仕組みをつくってください。

## 7. 韓国の政府と協力して「識字・基礎教育月間」を決め、活動を進めたり交流を広げたりしてください。

海外からの渡日者を含めた識字・日本語学習という問題に直面しているのは、日本だけではありません。すでに述べたように、お隣の韓国でも、この問題に積極的に取り組んできています。日本よりも韓国の方が、さまざまな面で識字関連施策が進んでいるといえます。両者が協力することによって、問題への取り組みが大きく前進することは想像に難くありません。

韓国では、毎年9月を識字月間と定めてさまざまな行事を展開しています。これに歩調を合わせて日本においても9月を識字月間と決め、さまざまな取り組みを全国一斉に進めてください。9月を識字月間にするのは、9月8日が国連の定める識字の日であることと

も関わっています。マスコミに対して積極的に政府が情報提供して、マスコミが先頭に立って啓発活動に乗り出すよう努めてください。

**8. 学びたいと思っている人に「日韓識字学習者共同宣言」を届けるとともに、世界で学んでいる識字学習者の声を、ぜひ多くの人に伝えてください。**

日本政府が取り組むに当たっては、日韓の識字学習者が交流してつくりあげた「日韓識字学習者共同宣言」を活用してください。それ以外にも、世界的な財産が数多くあります。たとえば、SDGsの4.6では、「2030年までに、すべての若者及び大多数（男女ともに）の成人が読み書き能力及び基本的計算能力を身に付けられるようにする」と定められており、識字・基礎教育を推進することが謳われています。日本政府は、SDGsの達成に意欲的ですが、この課題4.6についての施策、とりわけ国内における施策はあまり見られません。Society5.0についても、国内の識字施策充実を抜きにして達成がありえないことは明らかです。この際、「日韓識字学習者共同宣言」などを活用して、国内外の識字施策推進を世界にアピールすることが大いに期待されます。