

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	在外教育施設における教育の振興に関する法律の成立 －日本人学校等に対する国の支援の法的根拠－
著者 / 所属	鈴木 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	449号
刊行日	2022-9-9
頁	26-33
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220909.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

在外教育施設における教育の振興に関する法律の成立

— 日本人学校等に対する国の支援の法的根拠 —

鈴木 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 在外教育施設の概要
3. 在外教育施設に対する国の支援をめぐる動向
4. 本法律案の概要
5. 国会における主な議論
6. おわりに

1. はじめに¹

令和4年6月3日、衆議院文部科学委員会は「在外教育施設における教育の振興に関する法律案」(衆第51号。以下「本法律案」という。)を起草し、委員会提出法律案とすることを決定した。本法律案は、同月7日の衆議院本会議の議決を経て参議院に提出され、10日の参議院文教科学委員会における審査に付された後、13日の参議院本会議において全会一致をもって可決され、成立した(令和4年法律第73号。17日公布、施行)。

本法律案は、海外に在留する邦人である子供(以下「在留邦人の子供」という。)の学びの場として設置されている日本人学校等の在外教育施設における教育の振興に関し、基本理念を定め、国の責務を明らかにし、基本方針の策定その他の施策の基本となる事項を定めるものである。本稿では、在外教育施設の概要とその支援をめぐる動向を概観し、本法律案の概要及び国会における主な議論を紹介する。

2. 在外教育施設の概要

在外教育施設には、日本人会などの在留邦人組織等が自主的に設置する「日本人学校」及び「補習授業校」並びに日本の学校法人が関与して設置される「私立在外教育施設」が

¹ 本稿は令和4年8月10日までの情報を基に執筆している(URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日)。なお、肩書等はいずれも当時のもの。

ある。日本人学校及び私立在外教育施設は、国内の小中高等学校における教育と同等の教育を行うことを目的とする全日制の教育施設であり、補習授業校は、現地校やインターナショナルスクール（以下「現地校等」という。）に通う児童生徒を主な対象とし、土曜日や放課後等を利用して一部の教科について日本の教科書を用いて授業を行う教育施設である（図表1参照）。いずれも設置や運営に関する法令上の規定はないが、日本人学校及び私立在外教育施設については、「在外教育施設の認定等に関する規程」（平成3年文部省告示第114号。以下「認定規程」という。）に基づき、国内の小中高等学校の教育課程と同様の課程を有する旨の認定がなされている。これにより、卒業生は日本国内の上級学校への入学資格を取得することができる。また、各在外教育施設には、後述する国の支援を受けるための要件が別途設けられている。

図表1 在外教育施設の概要

	日本人学校	補習授業校	私立在外教育施設
施設数	94校（注1）	230校（注1）	7校（注1）
設置主体	日本人会等の在留邦人組織等	日本人会等の在留邦人組織等	日本の学校法人の関与の下、現地で設立される法人等
概要	国内の小中高等学校における教育と同等の教育を行う全日制の教育施設	土曜日や放課後等を利用して一部の教科（国語、算数・数学等）について日本の教科書を用いて授業する教育施設	国内の小中高等学校における教育と同様の教育を行う全日制の教育施設
児童生徒数	14,751人（注1）	19,274人（注1）	116人（注1）
主な対象	日本人児童生徒（外国人児童生徒の受入れを行うところもある）	現地校等に通う日本人児童生徒（外国人児童生徒の受入れを行うところもある）	日本人児童生徒
日本国内上級学校入学資格	中学部を卒業した者は高等学校へ、高等部を卒業した者は大学への入学資格を得る	なし（児童生徒は現地校等の卒業・修了により日本国内上級学校への入学資格を得る）	中学部を卒業した者は高等学校へ、高等部を卒業した者は大学への入学資格を得る
国の支援を受けるための主な要件	①設立について在留邦人社会の総意が得られている ②在籍児童生徒数（永住者、外国籍のみの者を除く。）が概ね30名以上で今後も増加が見込まれる ③運営主体や児童生徒が一企業だけの構成ではなく、公共性が保たれている ④安定的運営及び財政面での健全性の確立が見込まれる	①在留邦人社会の総意により、既に設立されている ②在籍児童生徒数（同左）が5名以上で今後も増加が見込まれる ③同左 ④国語を中心とした年間授業日数が概ね35日以上あり、授業実施に必要な講師が確保されている ⑤運営規則、学則などの規則が整備されている ⑥政府援助を申請する年度の4月15日時点で授業を行っている	①母体となる日本国内の学校法人から教員を派遣 ②児童生徒数が50名以上 ③児童生徒の半数以上が帰国を前提とする長期滞在者
教員組織	小学部・中学部は文部科学省からの派遣教員が中心（充足率（注2）8割を目途に予算の範囲内で決定）、その他は学校採用教員	学校採用教員が中心、ごく一部に文部科学省からの派遣教員（校長等）	学校採用教員のみ

（注1）施設数は令和4年4月時点、児童生徒数は令和3年4月時点

（注2）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）を基に日本国内の教員基礎定数と同様の方法で算出された教員数に対する派遣教員数の割合

（出所）文部科学省資料、公益財団法人海外子女教育振興財団資料、総務省資料等より作成

なお、幼稚部を設置する日本人学校及び私立在外教育施設も存在するが、その教育課程は認定規程の対象とはされておらず、国による支援も行われていない。令和2年4月時点で幼稚部を設けている日本人学校は17校あるとされる²。また、高等部については、認定規程の対象ではあるものの、国の支援はなく生徒に対する高等学校等就学支援金³相当額の支給のみが行われている。令和3年4月時点で教育課程の認定等を受けた高等部を有する日本人学校は1校、私立在外教育施設は6校（うち5校は高等部のみ設置。）となっている⁴。

3. 在外教育施設に対する国の支援をめぐる動向

(1) 在外教育施設に対する国の支援の現状

政府は、憲法第26条の教育を受ける権利は在留邦人の子供に直接には適用されないとしている⁵。また、在外教育は我が国の主権の及ばない外国において行われるものであることから、政府は直接的には行い得ず、当然日本国内と同様の義務教育を行うことは困難であるとしている⁶。その一方で、なるべく在留邦人の子供が義務教育を安く受けることができるように手立てをとることが憲法第26条の精神に沿うとの見解⁷の下、文部科学省及び外務省は予算措置により在外教育施設に対する支援を行っている（図表2参照）。

図表2 在外教育施設に対する国の主な支援

所管	支援	概要	令和4年度 予算額
文部科学省	教員派遣	日本人学校及び補習授業校に対し、都道府県教育委員会等から推薦された現職教員等を在外教育施設教員として大臣委嘱を行い派遣（国内給与相当分を派遣元に措置）。	約170億円
	教員派遣補助	私立在外教育施設への教員派遣に対する補助。	約0.4億円
	教科書無償給与	海外に在留する義務教育段階相当年齢の子供を対象として、国内で最も多く採択されている教科書を無償給与。	約5億円
	教育環境整備事業	日本人学校及び補習授業校に対し、国内の小学校及び中学校に準じて一般教材等の整備を支援。	約1億円
外務省	校舎借料等援助	日本人学校及び補習授業校の校舎借料の一部を援助。	約14億円
	現地採用教員等給与援助	日本人学校及び補習授業校の学校採用教員等の給料の一部を援助。	約13億円
	安全対策費援助	治安状況の悪い国等の日本人学校及び補習授業校の安全対策費の一部を援助。	約8億円

（出所）公益財団法人海外子女教育振興財団『月刊海外子女教育』（令4.4）、文部科学省資料等より作成

(2) 在外教育施設に対する国の支援の拡充に向けた主な動き

昭和34年に在外教育施設に対する国の支援が戦後初めて開始⁸されて以降、その支援の拡

² 文部科学省在外教育施設の今後の在り方に関する検討会「在外教育施設未来戦略2030～海外の子供の教育のあるべき姿の実現に向けて～【参考資料集】」

³ 高等学校等就学支援金の支給に関する法律（平成22年法律第18号）に基づき、高校等に通う生徒等に対し、授業料の一部又は全部を支援する制度。

⁴ 文部科学省ウェブサイト「認定した在外教育施設の一覧」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/002/002/001.htm〉

⁵ 第84回国会衆議院予算委員会議録第12号17頁（昭53.2.14）

⁶ 外務省ウェブサイト「海外教育」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/kaigai/kyoiku/index.html>〉

⁷ 前掲注5

⁸ 校舎借料補助及び講師謝金補助が始まりとされる（滝多賀雄『海外派遣教師への道』（創友社、平20）73頁）。

充に向け様々な取組が行われてきた。昭和48年には、衆議院において支援拡充を求める委員会決議が行われた⁹。近年は、特に国の行政機関の定員管理に準じた合理化による派遣教員定数の削減¹⁰等を背景に、関係団体等から定数増などを求める要望書が累次提出されている¹¹。参議院の委員会審議でも、支援拡充の必要性が議員より度々指摘されてきた¹²。

政府は、「日本再興戦略」改訂2014（平26.6.24閣議決定）において「在外教育施設における質の高い教育の実現及び海外から帰国した子供の受入れ環境の整備を進める」ことを掲げた。その具体的な方針として、文部科学省が平成28年5月に「在外教育施設グローバル人材育成強化戦略」、令和3年6月に「在外教育施設未来戦略2030～海外の子供の教育のあるべき姿の実現に向けて～」をそれぞれ発表し、在外教育施設の特徴を伸ばす支援の強化や国内と同等の環境整備に向けた派遣教員数の計画的な充実等に取り組むとした。

こうした中、第208回国会においては、支援の更なる拡充に向けた法的根拠の必要性が議員より指摘された¹³。自由民主党は、同国会会期中に本法律案の素案をまとめ、与野党合意に基づく委員会提出法律案とすべく、これを各党に示した¹⁴。その後の与野党協議を経て、本法律案は衆議院文部科学委員会において委員会提出法律案とすることが決定された。

4. 本法律案の概要

（1）目的

本法律案は、在外教育施設が在留邦人の子供の教育を受ける機会の確保を図る上で重要な役割を果たしていることに鑑み、在外教育施設における教育を取り巻く環境の変化¹⁵に対応するため、その振興に関し、基本理念等を定め、施策を総合的かつ効果的に推進することで、グローバル人材の育成と国際相互理解の増進に寄与することを目的としている。

（2）基本理念

本法律案は、在外教育施設における教育の振興の基本理念として、①在留邦人の子供の教育を受ける機会の確保に万全を期すること、②在外教育施設における教育環境が日本国

⁹ 第71回国会衆議院外務委員会議録第33号2頁（昭48.8.29）

¹⁰ 日本国内の教員定数は削減対象とされていないが、派遣教員定数は平成18年度からおおむね5年ごとに定数が10%削減されている。平成18年から平成26年には、日本人学校の在籍児童生徒数が約18,000人から約21,000人に増加したが、派遣教員定数は1,333人から1,157人へ、充足率は約86%から約70%へとそれぞれ減少した。なお、令和3年度の充足率は、新型コロナウイルス感染症の影響により児童生徒数が一時的に減少したことにより86.5%となった。

¹¹ 社団法人日本在外企業協会、社団法人日本貿易会「海外子女の教育環境の拡充に関する要望」（平21.12.25）
<https://joea.or.jp/wp-content/uploads/pdf/activityProposal_20091225.pdf>等

¹² 第190回国会参議院文教科学委員会議録第8号8～10頁（平28.5.24）、第189回国会参議院予算委員会議録第9号11～13頁（平27.3.19）、第186回国会参議院決算委員会議録第7号21～22頁（平26.5.12）、第186回国会参議院文教科学委員会議録第8号6～8頁（平26.4.3）等

¹³ 第208回国会衆議院文部科学委員会議録第9号1～3頁（令4.4.15）

¹⁴ 『時事通信』（令4.4.22）<<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022042200930>>

¹⁵ 環境の変化として、義家衆議院文部科学委員長は、参議院文教科学委員会における趣旨説明の中で、世界的なコロナ禍において在外教育施設に在籍する児童生徒数が急減していることなどを挙げた。また、衆議院文部科学委員会が本法律案の起草直後に行った委員会決議「在外教育施設における教育の振興に関する件」（以下「衆議院の決議」という。）では、在籍する児童生徒の多様化、高等部や幼稚部設置のニーズの高まりなどの環境の変化に対応する必要がある旨言及されている。

内の学校と同等の水準となることが確保されることを旨とすること、③在留邦人の子供の異なる文化を尊重する態度の涵養と我が国に対する諸外国の理解の増進が図られるようにすることを定めている。

(3) 国の責務等

本法律案は、在外教育施設における教育の振興に関する施策を総合的に策定し、実施することを国の責務として定めている。国は、施策が円滑に実施されるよう、関係省庁相互間その他関係機関、在外教育施設の設置者等との連携の強化等に努めることとされている。政府は、施策を実施するために必要な財政上の措置等を講じなければならないとしている。

また、本法律案は、文部科学大臣及び外務大臣に対し、在外教育施設における教育の振興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方針の策定を義務付けている。

(4) 基本的施策

本法律案は、在外教育施設に関する基本的施策として、七つの項目（①教職員の確保、②教職員に対する研修の充実、③教育の内容及び方法の充実強化、④在外教育施設の適正かつ健全な運営の確保、⑤安全対策、⑥在外教育施設を拠点とする国際的な交流の促進、⑦在外教育施設における教育に関する調査研究の推進等）について必要な施策を講ずるものとする旨を定めている。

(5) 検討事項

本法律案の附則では、①海外から帰国した児童生徒であって日本語に通じないものに対する支援の一層の充実のための方策、②在留邦人の子供のために海外に設置された教育施設における小学校就学前の子供に対する教育の内容について、政府において、それぞれ検討を加え、所要の措置を講ずる旨の規定が設けられている。

5. 国会における主な議論

以下、参議院文教科学委員会における審査を中心に、質疑のほか、本法律案に対する附帯決議¹⁶（以下「参議院の附帯決議」という。）において言及された課題を含め、国会における主な議論を紹介する。なお、衆議院については、本法律案の起草に先立ち行われた一般調査における主な議論を取り上げたい。また、参議院の附帯決議に言及する際、衆議院の決議にも同一の項目がある場合には、「衆参の決議」として記述する。

(1) 教育費負担の軽減

質疑者からは、本法律案の基本理念の一つである在外教育施設における教育環境が日本国内の学校と「同等の水準となること」の範囲について、教育課程などの学びの内容だけ

¹⁶ 全文は、参議院ウェブサイト<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/f068_061001.pdf>を参照されたい。

ではなく、授業料などの教育費用の負担も含まれるのかとの質問があった。これに対し、
田野瀬衆議院文部科学委員長代理は、国内と海外の教育環境や費用面の格差を埋める目的
で本法律案を提出した旨、また、本法律案の基本的施策が着実に実施されることにより、
教育費用の負担は軽減されると強く期待される旨答弁した¹⁷。

引き続き質疑者からは、日本国内の公立小中学校は授業料が無償である一方、在外教育
施設では、授業料が年額60万から70万円程度、高額なところでは187万円に上ることが指摘
された。その上で、本法律案の基本理念に照らし、在外教育施設、特に教員派遣を行って
いる日本人学校の授業料については無償を目指すべく、支援を強めるべきではないかとの
指摘がなされた。これに対し、末松文部科学大臣は、在外教育施設の授業料には様々な実
態があり、その無償化は困難な課題であるとの認識を示しつつ、在外教育施設への教員派
遣による教育費負担の軽減を引き続き進めるとともに、在外教育の振興に向けて必要な実
態把握や対応について検討を行い、本法律案の趣旨を踏まえ、国内と同等の教育環境の整
備が図られるよう取り組んでいきたい旨答弁した¹⁸。

（２）派遣教員の確保

在外教育施設への教員派遣については、定数の確保という予算上の課題に加え、実際に
派遣する教員が確保できないという課題が指摘されている。過去の国会議論においては、
学校の繁忙化などを理由として都道府県等から推薦される教員の数が減少傾向にあるとの
見解が文部科学省から示されている¹⁹。また、平成27年8月の総務省調査²⁰においても、教
員の推薦を増やすことに関して、都道府県等から「これ以上現場の教員が不足するのは避
けたい」などの意見が紹介されている。

参議院の附帯決議においては、「教員の確保に関し、日本国内の学校現場で教員不足が生
じている状況を踏まえ、教員不足の解消に向けた取組を推進するなど、都道府県教育委員
会等が派遣教員を推薦しやすい環境の整備に努めること」とされた。

（３）特別支援教育の充実

公益財団法人海外子女教育振興財団の令和元年のアンケート調査結果²¹（以下「財団調
査」という。）では、様々な障害種の子供が日本人学校に在籍しているにもかかわらず、障
害のある児童生徒の指導経験がある教員が一人もいないところが3割を超えることが明ら
かとなっている。

質疑者からは、障害のある児童生徒の指導経験がある教員の派遣や校舎のバリアフリー
化等について国の支援が必要であり、本法律案の成立後、どのように対応していくのかが

¹⁷ 第208回国会参議院文教科学委員会会議録第11号2頁（令4.6.10）

¹⁸ 第208回国会参議院文教科学委員会会議録第11号2～3頁（令4.6.10）

¹⁹ 第186回国会参議院決算委員会会議録第7号21頁（平26.5.12）

²⁰ 総務省行政評価局「グローバル人材育成に資する海外子女・帰国子女等教育に関する実態調査 結果報告書」
（平27.8）〈https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/97809.html〉

²¹ 公益財団法人海外子女教育振興財団「日本人学校における特別支援教育の実態について」（平31.1.31）
〈<https://www.joes.or.jp/cms/joes/pdf/kaigai/chosa/sienkyoiku20190131.pdf>〉

問われた。これに対し、末松文部科学大臣は、各日本人学校から特別支援教育の経験を有する教員の派遣要望があった場合は、それを踏まえた教員の派遣や助言等の支援を行っている旨説明した上で、各日本人学校の実情を踏まえた適切な教育環境の整備が図られるよう、本法律案の趣旨を十分踏まえ、総合的に施策の推進を図る旨答弁した。また、上杉外務大臣政務官は、各日本人学校の要望等を踏まえ、適切に対応したい旨答弁した²²。

衆参の決議においては、「在留邦人の子供たちの学ぶ権利を保障する観点から、在外教育施設における教育に関しては（中略）特別な支援を必要とする子供たちへの対応等の課題があることに鑑み、在外教育施設の実態を踏まえ、必要な支援を行うこと」とされた。

（４）日本語教育の促進

在外教育施設の中には、日本語の学習需要の高まりを受け、日本語教室等を開設し、外国人児童生徒等を対象とした日本語教育を行っているところがある²³。しかし、在外教育施設を始めとする海外の日本語学習支援の現場では、日本語教育を担う教員の不足等の課題が指摘されている²⁴。

衆参の決議においては、「在外教育施設が自主的な活動として日本語の普及を行うに当たっては、世界各地に日本にルーツを持つ子供たちが在住している現状を踏まえ、日本語指導体制の整備、敬語等を含めた日本語教育内容の充実が図られるよう十分な支援を行うこと」とされた²⁵。

（５）国際的な交流の促進

多くの在外教育施設は、現地校等を訪問しての交流や、お祭りの開催などを通じた現地社会への日本文化の紹介といった活動を行っている²⁶。本法律案では、基本的施策の一つとして在外教育施設を拠点とする国際的な交流の促進が規定された。この点、末松文部科学大臣は、今後策定する基本方針においても、基本理念及び基本的施策を踏まえ、国際的な交流の促進を盛り込むことを考えている旨答弁した²⁷。

衆参の決議においては、「在外教育施設は国際的な交流拠点や日本文化の紹介の拠点としての機能も有することが法律上明確化されたことを契機として、在外教育施設の自主性を尊重しつつ、その機能強化を図るための支援を充実するとともに、在外教育施設には、

²² 第208回国会参議院文教科学委員会会議録第11号4頁（令4.6.10）

²³ 文化庁・今後の日本語教育施策の推進に関する調査研究協力者会議「今後の日本語教育施策の推進について－日本語教育の新たな展開を目指して－（調査研究報告）」（平11.3.19）〈https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_suishin/nihongokyoiku_tenkai/hokokusho/2_9/〉

²⁴ 独立行政法人国際交流基金日本語国際センター「海外の日本語教育の現状 2018年度日本語教育機関調査より」（令2.6）〈<https://www.jpfi.go.jp/j/project/japanese/survey/result/survey18.html>〉

²⁵ なお、令和元年に議員立法により成立した「日本語教育の推進に関する法律」（令和元年法律第48号）においても、在留邦人の子供のほか、海外に移住した邦人の子孫や外国人に対する日本語教育の充実を図ることが国の基本的施策として規定されている。

²⁶ 文部科学省「「海外で学ぶ日本の子供たち2022年版」参考資料集」、文部科学省ウェブサイト「日本人学校における文化交流活動（現地社会との交流活動）（平成18年4月15日現在）」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/001/002/009.pdf〉

²⁷ 第208回国会衆議院文部科学委員会会議録第12号6頁（令4.6.3）

海外において日本文化への関心喚起にも資する可能性があることを広く周知すること」とされた。

(6) 心身の健康の保持増進

認定規程では、養護教諭が必置とされるとともに児童生徒及び教職員の健康診断が義務付けられているが、所在国の状況等により特別な事情があると認められる場合には、その限りではないとされる。養護教諭は文部科学省の教員派遣の対象ではなく、その配置が十分でない指摘されている²⁸。また、財団調査では、スクールカウンセラーを設置している日本人学校は1割に満たないとされている。

参議院の附帯決議においては、「在外教育施設における教育環境が日本国内の学校と同等の水準となることが確保されることを旨とするとの本法の基本理念に基づき、在籍する在留邦人の子供たち及び教職員の安全確保や心身の健康の保持増進(中略)等の観点から、(中略)養護教諭、スクールカウンセラー(中略)等の専門性の高い人材の活用を促進する方策について検討すること」とされた。

6. おわりに

在外教育施設への支援は約60年間、直接の法的根拠がない中で行われてきた。本法律案の成立によって初めて法的根拠が与えられることとなり、その意義は大きいといえる。本法施行後、在外教育施設の教育環境がいかに改善されるか、派遣教員数や予算額などの推移を見つつ、今後の政府の支援を注視したい。

また、近年は補習授業校を含む在外教育施設を選択せず、現地校等にのみ在籍する子供が増えている²⁹。現地校等は、海外の特色ある教育を期待できる一方、言語や学習内容、生活文化の違いなどにより、帰国後に直面する課題も多い。在外教育施設は、日本の教育を受けつつ海外で学ぶ利点も享受し得る、いわば「いいとこ取り」ができる位置に立つ。政府は「選ばれる在外教育施設」づくりに向けた支援を進めている³⁰が、本法律案の成立を契機として、在外教育施設が自らの立ち位置を活かした教育を推進できるよう、政府によるきめ細やかな支援が展開されることを期待したい。

(すずき けんた)

²⁸ 大川尚子、野谷昌子、鍵岡正俊、佐藤秀子、大川英子、森岡郁晴「在外日本人学校の健康管理・健康教育についてー保健室と養護教諭の現状ー」『関西女子短期大学紀要』第16号(平18)

²⁹ 外務省「海外在留邦人数調査統計」によれば、現地校等に在籍する子供の数は、平成6年に約12,000人、在留邦人の子供全体の約2割であったが、平成29年には40,000人を超え、全体の約5割に達した(なお、平成30年度以降の同調査では現地校等に在籍する子供の数が明らかとされていない)。

³⁰ 文部科学省在外教育施設の今後の在り方に関する検討会「在外教育施設未来戦略2030～海外の子供の教育のあるべき姿の実現に向けて～」(令3.6.3)