

「生活者に対する地域日本語教育のよりよい形をつくるための7つの提言」について

呼びかけ人：米勢治子（東海日本語ネットワーク副代表）

中河和子（トヤマ・ヤポニカ代表理事）

2019年「日本語教育の推進に関する法律」が公布・施行されました。2020年4月現在、国の「日本語教育の推進に関する基本方針」の案が公開され、意見募集が行われています。この基本方針の素案を議論するために、2020年2月16日に開催された「第3回日本語教育推進関係者会議」では、経済団体により、外国人受け入れに関する現状と課題について発表が行われました。そこでは、人手不足対応として外国人労働者受け入れは避けられず、外国人労働者に対する日本語教育の制度設計が急務であるという課題が述べられました。そしてその解決策として、地域のボランティアの養成やその協力が重要であることに言及されました。ボランティアとは一般的には「自発的に、社会や他者に貢献する行為（者）」とされ、市民活動としては社会で肯定されることです。しかしながら、産業の維持発展のために受け入れる外国人の日本語教育を、市民活動としてのボランティアに依存するわけにはいきません。本来、外国人労働者を受け入れる産業分野や個別企業が日本語教育支援を行うべきところですが、外国人労働者に多くを依存する産業分野や個別企業は、経営基盤が十分ではないところが多いという実態もあります。一義的には、外国人労働者を受け入れることで自社の事業の維持・存続と収益を確保しようとしている企業がそれぞれの責任・責務を果たす必要がありますが、併せて、国や地方公共団体が公的資金投入を明言するなど、財政的・制度的支援を明確に打ち出すことが必要です。

2019年4月1日に施行された改正入管法では、在留資格「特定技能」による外国人受け入れが始まり、条件を満たせば永住につながる仕組みができました。これは、実質的な「移民政策」であるとも言われています。実質的に「移民社会」と言えるような状況になりつつある日本において、今後の社会づくりを考える上で、特に地域における生活者のための日本語教育について、よりよい制度を構築する必要があると考えています。在住する外国人が自分たちの能力を存分に発揮し、地域住民同士が相互に信頼関係を構築し、円滑なコミュニケーションが行われるような地域社会を次世代に引き継いでいくために、今こそ、地域における日本語教育のあり方を十分に検討し、各主体が責任を持って取り組む制度をつくり上げる必要があると思います。このような現状と課題を踏まえ、以下に7つの提言を行います。

2020年4月13日

賛同者（五十音順）

庵功雄（一橋大学教授）、岩田一成（聖心女子大学教授）、尾崎明人（東海日本語ネットワーク）、坂本久海子（特定非営利活動法人愛伝舎理事長、外国人支援・多文化共生ネット代表）、嶋田和子（一般社団法人アクラス日本語教育研究所代表理事）、新矢麻紀子（大阪産業大学教授）、土井佳彦（特定非営利活動法人多文化共生リソースセンター東海代表理事）、伴野崇生（慶應義塾大学特任講師）、新居みどり（特定非営利活動法人国際活動市民（CINGA）コーディネーター）、春原憲一郎（京都日本語教育センター校長）、松尾慎（東京女子大学教授）、萬浪絵理（千葉市国際交流協会委嘱日本語教育コーディネーター）、矢部まゆみ（横浜国立大学非常勤講師）、山田泉（元法政大学教員）

生活者に対する地域日本語教育のよりよい形をつくるための7つの提言

提言1 国は、公的資金によって運営される地域日本語教育の場として、教室または同様の機能を果たす学習機会の必要性を基本方針に明確に記すべきです。

提言2 国と地方公共団体は日本語教育を行うにあたり、関係省庁・関係機関間の連携を強化し、産業振興政策や地域活性化政策の観点から日本語教育を行うことを明確に示すべきです。

提言3 公的な日本語教育を担う専門家の安定的な雇用の促進を明記すべきです。

提言4 地域における日本語教育に関して、専門家の役割と市民ボランティアの役割を整理して示すべきです。

提言5 日本人住民に対して多文化共生意識の醸成に関して啓発することをさらに強く打ち出すべきです。

提言6 国は政策実施のための調査について、より具体的な中身を例として明記すべきです。

提言7 日本語学習機会に恵まれなかった外国人等に対して、日本語を学習する意義について理解を深めるよう促すための方策を明記すべきです。

以上

【添付資料 7つの提言に関する背景・根拠】

提言1 国は、公的資金によって運営される地域日本語教育の場として、教室または同様の機能を果たす学習機会の必要性を基本方針に明確に記すべきです。

「生活者としての外国人」に対する日本語教育は、外国人等の基本的人権を保護するという観点から、学習権の保障＝公的な日本語教育の実施という枠組みで考えられるべきです。したがって、基本方針には、国が「生活者としての外国人」に対する地域日本語教育において、公的資金で運営される日本語教育の場（地域の日本語教室）を作することを基本方針に明記すべきだと考えます。またそのことを通して、現存する地域格差を解消し、どのような状況におかれている人でも質の高い日本語教育を受けられるようにすべきです。

提言1は、「日本語教育の推進に関する法律（以下推進法）」の基本理念1とも密接に関連することです。

基本方針案2 ページ「2 国及び地方公共団体の責務」に「必要な法制上の措置、財政上の措置その他措置を講じなければならない」とありますが、さらに踏み込んで、以下のような文言を明確に盛り込むべきだと思います。

国と地方公共団体は協力して、公的資金により日本語教室を開設する。

提言2 国と地方公共団体は日本語教育を行うにあたり、関係省庁・関係機関間の連携を強化し、産業振興政策や地域活性化政策の観点から日本語教育を行うことを明確に示すべきです。

日本語教育推進会議、日本語教育推進関係者会議等においては、関係各省庁が横断的に日本語教育の体制整備の課題に取り組んでいます。地方公共団体においてもすでに基本方針の策定等が進みつつありますが、これらの議論において、関係部署・関係機関間の連携が十分に図られているとは言えないのが実情です。現在の外国人受け入れは、労働力不足に対応するために進められています。つまり外国人の受け入れとその定着については、地域の産業振興・維持のための政策の一環として行われる必要があります。また、生活者である外国人に対する支援に関しては、地域づくりや地域の将来像を描くことも密接に関係しています。このような視点から、関係者の連携についてより具体的かつ踏み込んだ記述が求められます。これは、推進法の基本理念3、基本理念4とも密接に関係することです。

具体的には、基本方針案2 ページから3 ページにかけての「4 関係省庁・関係機関間の連携強化」に以下のように盛り込むべきだと思います。

国内においては、国及び地方公共団体は、関係省庁間やその他関係機関、日本語教育を行う機関、事業主、外国人等の生活支援を行う団体等の関係者相互間の連携強化や必要な体制整備に努め、地域の産業振興政策や地域活性化政策の観点から、日本語教育を位置付けることが求められる。

提言3 公的な日本語教育を担う専門家の安定的な雇用の促進を明記すべきです。

推進法でも基本方針でも、専門家の雇用については十分に踏み込んだ提案が見られません。しかしながら、専門家を有償で雇用し、持続可能な形で地域の日本語教育体制を整備する必要性について明記することが求められます。「日本語教育の推進に関する法律」の成立を踏まえ、2019年度には、神奈川県、

長野県、愛知県、岐阜県、兵庫県等先進地域で、日本語教育の専門家を雇用する動きが始まっています。海外でも、移民・外国人に対する言語教育は専門家が担っています。ボランティアによる対応だけでは限界があることは明白です。推進法でも現段階の基本方針でも、日本語教育の質を向上させることについて種々触れられていますが、専門家の雇用について十分に踏み込んだ提案が見られません。しかしながら、専門家を有償で雇用し、持続可能な形で地域の日本語教育体制を整備することは、今後の日本社会における日本語を基盤としてコミュニケーションの円滑化を進める上で、必須の対応であると思われます。これは推進法の基本理念2とも密接に関連することです。

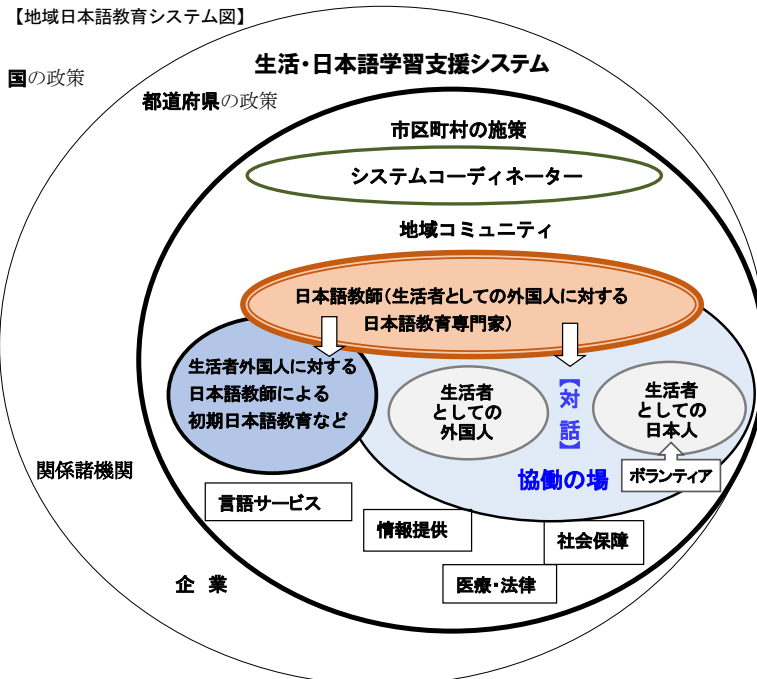
具体的には、基本方針 8 ページの「オ 地域における日本語教育」の具体的な施策例に以下のように盛り込むべきだと思います。

各地域において、専門家の雇用を積極的に進めるための予算措置を行うなど、地域における日本語教育環境の強化のために必要な施策を講じる。

提言 4 地域における日本語教育に関して、専門家の役割と市民ボランティアの役割を整理して示すべきです。

提言 3 でも述べたように、専門家の雇用は重要ですが、市民ボランティアの関わりも重要です。しかし、地域日本語教育では、本来専門家が担うべき役割を市民ボランティアが担わされてきたことで、質の高い日本語教育の維持ができない等の弊害が、これまで多く指摘されてきました。一方、市民がボランティアとして地域日本語教育に参画することは多くの実りもあると報告されています。地域日本語教育における、外国人と日本人市民の協働は「地域の安定化」という面等からも、非常に有意義なことは間違いありません。地域日本語教室の場を通して、「生活者としての外国人」と地域住民の相互理解が進み、様々な問題や衝突を乗り越えて多文化共生の地域づくりへとつながっている事例が、全国に数多く見られます。また、東日本大震災発生時、地域の日本語教室が、外国人の安否情報の信頼できる発信元になったという例は、専門家だけでなく市民ボランティアも含めた住民全体での取り組みの重要性を示すものとも言えます。

そこで、地域の日本語教育システムでは、専門家による集中的な日本語教育によって基礎的な日本語力を身につけるとともに、市民ボランティア等による日本語学習支援により、市民との対話を促進し、相互理解を深めていくという二つの場が必要であることを整理して示す必要があります。地域の日本語教育における具体的な内容や方法は、その地域の実情に応じて取られるべきです。しかしながら、どのような道をたどるにしても、ゴール設定としては、専門家による支援で基礎的な日本語力を身につけると、市民ボランティア等による支援で対話を促進するということが必要だと思われます。以下の図は日本語教育学会が 2007 年度に文化庁から委託された調査研究の結果として作成した「地域日本語教育のシステム図」をもとに 2 者の役割を明確にしたものです。これを基本的なモデルとして考えていく必要があると思います。



平成19年度文化庁日本語教育研究委嘱
「外国人に対する実践的な日本語教育の研究
開発」第1章の図をもとに呼びかけ人が改変

すなわち、日本語教育を通して共生社会の実現を図るための日本語教師の役割は、まず高度な専門性が求められる基礎日本語教育や職業日本語教育実施です。さらに地域住民と外国人との相互理解の場、協働のまちづくりの場を構築し、外国人自身が社会の構成員として主体的に地域社会に貢献できるようになることを念頭に、外国人と支援者による対話活動等の活動デザインを考え実施することです。これは推進法の基本理念2、4、6とも密接に関わることです。

具体的には、基本方針8ページ「オ 地域における日本語教育」の「具体的施策例」に以下の項目を追記すべきだと思います。

地域における日本語教育は、生活者としての外国人に関して専門性を有する日本語教師が担う集中的な基礎日本語教育等の取り組みと、日本語教師による活動デザインのもと、市民の学習支援者による対話的な取り組みの二つの方向性で行うことが求められる。これらが有機的な関わりを持てるような整備を行う。

提言5 日本人住民に対して多文化共生意識の醸成に関して啓発することをさらに強く打ち出すべきです。

外国人住民が一定の日本語能力を習得したとしても、受け入れる日本人住民の意識が変わらなければ、多文化共生社会は実現しません。外国人と接触する日本人が相手の文化を尊重するためにどのような視点・姿勢が必要なのか。また、より円滑なコミュニケーションを行うための多言語対応や「やさしい日本語」による対応はどのように行えばいいのか。国や地方公共団体には、これらのことを啓発することが求められます。このような啓発活動を、日本語教育や外国人支援に興味・関心のある層だけでなく、広く一

般に対して行なっていくことが非常に重要です。併せて、啓発活動を主導する行政職員に対する研修、意識醸成等に優先的に取り組むことが求められます。

さらに、子どもたちに積極的に情報提供を行うため、学校教育への多文化教育の導入及びすべての教育課程に外国人との共生社会の実現に関する事柄を十分に盛り込むことで、時とともに社会全体での理解が進むこととなります。

具体的には、基本方針 11 ページ「2 国民の理解と関心の増進」の「具体的施策例」に以下の項目を追記すべきだと思います。

日本語教育の取り組みが、多文化共生社会の実現や、地域の活性化等につながっている事例を収集し、メディア等を活用して広く一般に向けて積極的に発信する。

学校教育への多文化教育の導入及びすべての教育課程に外国人との共生社会の実現に関する事柄を十分に盛り込む。

提言 6 国と地方公共団体は政策実施のための調査について、より具体的な中身を例として明記すべきです。

推進法でも調査の重要性に言及されています。また現在の基本方針案にも、調査について言及がなされていますが、ほとんど具体的なことが述べられておらず、このままでは何にどう取り組むのかという点で訴求力に問題があると思われまます。調査にはさまざまなものがあります。地方公共団体でも、愛知県や横浜市などをはじめ、多くの自治体で、外国人の生活や日本語学習について調査を行い、貴重な報告をとりまとめています。しかしながら、これらの調査は、対象となっている外国人数が少なかったり、全体からみた割合が少なかったりという課題があります。また、現状把握は行われているとしても、政策的取り組みの評価という観点からの実態調査はほとんどありません。今後の日本語教育政策を、根拠に基づいたものとし、また取り組みを順次洗練させていくためにも、住民基本台帳を基にした全数調査による実態把握や、政策の実施に関する効果測定としての大規模調査が求められます。これは推進法の基本理念 2 と密接に関連することです。

具体的には、基本方針 15 ページ「6 日本語教育に関する研究及び情報提供 (1) 日本語教育に関する調査研究等」の「具体的施策例」に以下の項目を追記すべきだと思います。

国、地方公共団体は住民基本台帳をもとに外国人の国籍、在留資格、年齢等の基本的な情報を整理し分析が行えるように法整備を進める。

国、地方公共団体は、外国人の母語やできる外国語、日本語力等、地域でのコミュニケーション支援や日本語学習の参考となる情報を収集する。また併せて、日本語学習に関するニーズや現状把握等も行う必要がある。

国、地方公共団体は、公的な日本語教育の実施が、多文化共生社会の実現にどのように寄与しているかを調査等によって明らかにすることが求められる。

国、地方公共団体は、日本語学習を望むすべての対象者に日本語学習機会が提供されているかどうか検証を行うことが求められる。

国、地方公共団体は、日本語学習が継続できない外国人等の実態把握を行い、改善を図るための方策の

あり方等について調査を行うことが求められる。

提言7 日本語学習機会に恵まれなかった外国人等に対して、日本語を学習する意義について理解を深めるよう促すための方策を明記すべきです。

外国人の日本語学習に関する意欲は来日時が高く、来日直後に地域の日本語教室を訪れる外国人が一定数います。しかしながら、さまざまな事情で日本語ができないまま滞在が長期化している外国人は、生活がなんとなくかなっていることなどから、すでに日本語学習をあきらめている傾向があります。地域日本語教育の実施責任者（地方公共団体）はこのような人たちが安心して学べる場を提供すると共に、日本語を学習する意義について理解を深めるための施策が求められます。また併せて、日本語学習を行うことによるインセンティブを高めるような制度設計を行うことが求められます。これは推進法の基本理念6とも密接に関連することです。

具体的には、基本方針15ページから16ページにかけての「6 日本語教育に関する研究及び情報提供（2）日本語教育に関する情報の提供等」の「具体的施策例」に以下の項目を追記すべきだと思います。

国内におけるさまざまな日本語教育の取り組み事例の共有、発信を多言語で行う等、日本語を学ぶことがキャリア形成や生活の質の向上につながることを外国人等に理解してもらえるような取り組みを進める。

以上