

国語分科会日本語教育小委員会における審議について（案）

〔日本語教育の充実に向けた体制整備と
「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容等の検討〕

〈はじめに〉

日本語教育小委員会では、前期（平成19年7月～平成20年2月）において、地域社会の一員として生活するすべての人にとって不可欠な言語の習得について、中でも日本語を母語としない住民に対する施策検討の必要性が高まっていることを踏まえ、現在喫緊の課題となっているのは、地域社会の一員として外国人が社会参加するため必要な日本語学習の支援であるとした。そして、特に、日本語教育の「内容の改善」「体制の整備」「連携協力の推進」について、早急に検討する必要があるとした。

これまで、地域に在住する外国人に対する日本語教育は、主としてボランティアの自主的な活動によって支えられてきた。しかし、地域に在住する外国人にとっては、通学できる範囲に日本語を学べる教室が必ずしも開設されていないという状況や、仮に開設されていたとしても、外国人の多様なニーズにこたえられていないという状況にあるといった課題が指摘されている。

このような課題を解決するとともに、従来に増して期待されている外国人の社会参加を可能にするためには、地域の日本語ボランティアやコーディネーターなどの個人レベルでの努力にとどまらず、国、都道府県、市町村等の行政機関などによる組織的な取組が必要であり、関係者が果たすべき役割を明確化した上で、地域における日本語教育の体制整備を検討することが必要となっている。

以上のような問題認識の下、今期の日本語教育小委員会においては、日本語教育に関する「体制の整備」から検討を始め、引き続いて、「内容の改善」として、日本語教育の目標及び標準的内容についての検討に着手した。なお、上記の三つの課題のうち、「連携協力の推進」については、主に「体制の整備」の在り方に関する議論の中で検討が行われた。

以下、今期の審議内容を「地域における日本語教育の体制整備」と「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容等」に分けて記述する。

I 地域における日本語教育の体制整備について

地域における日本語教育の体制整備を進めるためには、関係機関の役割分担を明確にするとともに、その上で、関係機関の連携協力等の推進を図ることが必要である。こういった観点から、まず、「各機関の役割分担」を以下のように整理し、引き続いて、「各機関の連携協力の在り方」「地域における日本語教育で必要とされる機関及び人材とその役割」について整理を行った。

1 各機関の役割分担

日本語教育関係機関の役割分担として、まず、国、都道府県、市町村がそれぞれ担うべき役割を以下のように整理した。

(1) 国の担うべき役割

地域における日本語教育の振興を図るため、国においては、以下のような役割を担う必要がある。なお、この場合、「国」とは、基本的に日本国内における「生活者としての外国人」に対する日本語教育を振興する立場にある文化庁のことを指している。

- 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の目標及び標準的な内容・方法、さらには、地域における日本語教育の体制整備の在り方を、指針として示すこと。
- 上の指針を踏まえつつ、「生活者としての外国人」に対する日本語教育に係る日本語能力の測定方法及び指導力の評価方法についても、一定の指針を示すこと。
- 指針として国が示す「生活者としての外国人」に対する日本語教育の標準的な内容・方法を地域で実践するためには、大学、研究機関、日本語教育機関及び地域のボランティア団体その他関係団体の協力を得て、その指針を地域の特性に応じて具体化することが必要であることから、都道府県及び市町村と連携してそれを担う人材を養成すること。
- 地域に日本語教室が開設されていないという状況や、日本語教室は開設されていてもその内容が地域の外国人のニーズにそぐわないなどの状況を改善し、学習者のニーズにこたえることができるよう、適切な財政支援を行うなど地域における日本語学習の環境整備のための支援を行うこと。
- 指針として示す「生活者としての外国人」に対する日本語教育の標準的な

内容・方法について、地域の日本語教育の指導者に適切に指導助言できる「指導者の指導者」を養成すること。

以上のほか、国は、「生活者としての外国人」の日本語学習の動機付けとなる奨励措置を検討し、提示することが期待される。これには、直接学習者に対するものと日本語教育の実施機関等に対するものが含まれると考えられる。

(2) 都道府県の担うべき役割

都道府県においては、域内の市町村の状況を踏まえつつ、必要に応じ、国との連絡調整を行うべき立場から、以下のような役割を担う必要がある。

なお、政令指定都市については、(3)で述べる「市町村の担うべき役割」に加え、都道府県に準じて、これらの役割を果たすことが期待される。

- それぞれの実情に応じた域内の日本語教育の体制整備を行うこと。
- 指針として国が示す「生活者としての外国人」に対する日本語教育の標準的な内容・方法を参考に、それぞれの実情に応じた日本語教育の内容・方法を検討・調整すること。
- 域内の市町村において、日本語教育を事業化し推進できる人材を、市町村と連携して養成すること。

また、各都道府県は、域内の状況によって、近接する都道府県と協力して施策を展開するなど、相互の連携協力を図ることについても検討する必要がある。

以上のほか、地域における日本語教育の体制整備に当たって都道府県が担うべき具体的役割としては、例えば以下のようなものが考えられる。

- 学習者の背景・ニーズや教室数・講師数など、域内の日本語教育に関する実態把握を行うこと。
- 域内関係者の連絡会議を開催すること。
- 他事業との連携協力や活動内容の広報を行うこと。

(3) 市町村の担うべき役割

市町村においては、日本語教育の現場を抱える立場から、以下のような役割を

担う必要がある。

- 都道府県が検討・調整した日本語教育の内容・方法を、現場の実情に沿って具体的に編成・実施すること。
- 国が養成する「指導者の指導者」を活用するなどして、地域における日本語教育の指導者を養成すること。

以上のほか、地域における日本語教育の体制整備に当たって市町村が担うべき具体的役割としては、例えば以下のようなものが考えられる。

- 日本語教室の設置運営を行うこと。（教室設置のための学習者のニーズの把握や施設（場所）の確保、教室における活動内容の広報、設置した教室における活動の成果の分析・評価等を含む。）
- 学習者及び指導者からの相談に応ずること。
- 域内外の人材・情報リソース（資源）を活用すること。

2 各機関の連携協力の在り方

国、都道府県及び市町村が1で示した役割を果たすに当たっては、それぞれがバラバラに動くのではなく、相互に連携することによって、各機関の日本語教育に関する機能・体制が強化されるものである。このため、国と都道府県、国と市町村、都道府県と市町村間の連携はもちろんのこと、関係省庁間、都道府県間、市町村間の連携が重要になる。

具体的な連携協力の在り方として、まず、国、都道府県及び市町村においては、それぞれのレベルで地域における日本語教育を推進するため、国際交流協会等が行う日本語教育のほかに、大学、日本語学校等の日本語教育機関、NPO、ボランティア団体、企業、在住する外国人による団体及びその他関係団体とのネットワークを形成し、学習者のニーズに応じて多様な教育が提供できるような体制の整備を図る必要がある。

また、地域における日本語教育は、多文化共生社会の実現に向けての取組でもあり、日本語教育を推進するためには、ボランティアや専門家のほかに、一般市民の参加が必要不可欠である。

学校における外国人児童生徒に対する日本語指導については、学校だけでなく地

域全体で取組を進めることが重要であり、専門家やボランティアによる支援が得られるよう、地域の日本語教育機関・団体と連携協力することが求められる。

国、都道府県及び市町村は、以上の団体及び個人とネットワークを形成し、協力関係を構築することができるよう、そのための調整機能を担う人材を養成する必要がある。

3 地域における日本語教育で必要とされる機関及び人材とその役割

言語・文化的背景や日本語学習環境・動機が多様な住民が社会の様々な分野に広がり、地域における日本語教育のニーズは非常に多様化している。このような中で、国が指針として示す日本語教育の標準的内容・方法と日本語教育の体制整備の在り方は、飽くまでも指針であって、現場の状況に応じて適宜必要な修正を加えるべきものである。

このように、都道府県及び市町村は、地域の特性に応じた日本語教育の企画・運営を行うため、大学や研究機関の研究者、企業人、国際交流協会関係者、NPO関係者、ボランティア、在住外国人等の協力を得て、国の指針を現場に適用可能な具体的なものにする必要があり、そのためのコーディネート機能を果たす機関及び人材が必要となる。日本語教育のコーディネート機能を果たす機関及び人材が担う役割は、ボランティアに大きく依存した日本語教育の現状を改善し、日本語教育の質的向上を支援することにある。

また、都道府県及び市町村においては、日本語教育のコーディネート機能を自治体等の本来の業務として位置付け、それを担う人材をできる限り常勤職員として配置することが重要である。例えば、都道府県及び市町村が設置した国際交流協会には、過去の経緯も含め地域の実情に詳しい人材が登用されているところもある。知事部局や市町村長部局等に日本語教育を担当する組織を設け専任の職員を配置することや、行政施策としての地域における日本語教育の活動拠点として、国際交流協会等が継続的に日本語教育のコーディネート機能を果たすことが期待される。

II 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容等について

政府は、外国人労働者を中心とする外国人受入れに関する諸問題を検討するため、外国人労働者問題関係省庁連絡会議を設置している。同会議は、我が国に在住する外国人の定住化傾向と外国人の生活環境の整備の必要性の高まりを踏まえ、平成18年12月に、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策」を取りまとめた。この

「総合的対応策」を受けて、文化庁においては、平成19年度から「生活者としての外国人」のための日本語教育事業」を実施している。

この「総合的対応策」等で「生活者としての外国人」という用語が使われたことを契機として、この用語は、急速に日本語教育関係者の間に広まったが、そもそも「生活者としての外国人」とは何であるかについては、この間、明確に定義されていない。

「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容等についての検討に際して、本小委員会は、「生活者としての外国人」を次のようにとらえている。すなわち、「生活者」とは、滞在形態、在留資格、及び日本人であるか外国人であるかのいかんにかかわらず、だれもが持っている「生活」という側面に着目して、我が国において日常的な生活を営むすべての人を指すものであり、「生活者としての外国人」とは、そういった側面を有する外国人を指す。したがって、「生活者としての外国人」には、日系南米人や日本人の配偶者のほか、留学生・就学生、研修生、ビジネス関係者等も含まれるのである。

以下、本小委員会では、国が指針を示すべきであるとして掲げられた「生活者としての外国人」に対する日本語教育の目標及び標準的な内容・方法のうち、「方法」を除く部分について審議を行った。なお、「方法」については、Iにおいて「体制整備」の在り方を考えることで一定の検討が加えられたところであるが、本格的な検討は今後の課題である。

なお、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の目標や内容等を検討するに当たっては、そもそも、「生活者としての外国人」に対する日本語教育」とは何かを明らかにしておくことが必要である。これについては、前述の「生活者としての外国人」が、その「生活」のために必要な日本語能力を身に付けるために行われる教育のことを指しているものである。

1 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の目的・目標

「生活者としての外国人」に対する日本語教育によって達成すべき具体的な「目標」を検討するに当たっては、その到達点としての抽象的な上位概念である「目的」を併せて検討した。その際、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の目的・目標は、生活から独立した言語体系の理解にあるのではなく、生活場面と密着したコミュニケーション活動を可能とする能力を獲得することにあるということを経験的な考え方とした。

このことを前提として、次に掲げるのが、日本語教育の目的・目標である。すなわち、言語・文化の相互尊重を前提としながら、日本語が主たるコミュニケーショ

ン手段となっている我が国において、外国人が日本語でコミュニケーションを行い生活できるようになることを日本語教育の目的とし、以下の四つを日本語教育の目標とする。

- 日本語を使って、健康かつ安全に生活を送ることができるようにすること。
- 日本語を使って、自立した生活を送ることができるようにすること。
- 日本語を使って、相互理解を図り、社会の一員として生活を送ることができるようにすること。
- 日本語を使って、文化的な生活を送ることができるようにすること。

2 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容

(1) 日本語教育の内容に関する検討の経緯

「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容の検討に当たっては、まず、実際に日本語教育機関においてこれまで行われている「生活者としての外国人」に対する日本語教育の実践事例に関する情報を、質問紙と聞き取り調査により収集した。(調査対象機関は、P. 11の「参考」のとおり。)ここで収集した情報を整理・分析し、それを基に「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容について検討を行った。

さらに、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容について調査研究を行っている独立行政法人国立国語研究所からその研究成果^{*1}の提供を受け、日本語を学習することにより「できるようになる」ことが期待される「生活上の行為」の事例を収集した。

そして、その事例リストを階層化し、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容の大枠について検討を行った^{*2}。この検討の結果は、以下の(2)及び、「別紙」に示すとおりである。

*1 『日本語教育における学習項目一覧と段階的目標基準の開発：中間報告書』、国立国語研究所日本語教育基盤情報センター編、2009(刊行予定)

*2 この検討の過程で、独立行政法人国立国語研究所日本語教育基盤情報センター評価基準グループグループ長 宇佐見洋、同センター学習項目グループグループ長 金田智子、及び財団法人日本国際教育支援協会事業部日本語教育普及課作題主幹 川端一博の3氏から、協力を得た。

(2) 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容についての考え方

「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容は、外国人が日本語で意思疎通を図りながら行う様々な「生活上の行為」にわたることが不可欠である。その「生活上の行為」は、日常生活の様々な領域にわたって多様な姿や広がりを持つものである。

「生活者としての外国人」に対する日本語教育においては、こうした広範多岐に渡る「生活上の行為」を、Ⅱの1で述べた四つの「日本語教育の目標」を踏まえて、「日本語教育の内容」とすることが必要である。

そこで、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容の大枠として、「大分類・中分類・小分類」と、それを説明する具体的な「事例」からなる一覧表を「別紙」の表のとおり作成した。

「大分類・中分類・小分類」とは、「生活者としての外国人」が日本語コミュニケーション能力を求められると思われる「生活上の行為」を段階的にまとめたものであり、「生活者としての外国人」に対する日本語教育において取り扱うべき内容の大枠である。以下はその大分類である。

1. 「健康・安全に暮らす」
2. 「住居を確保・維持する」
3. 「消費活動を行う」
4. 「目的地に移動する」
5. 「子育て・教育を行う」
6. 「働く」
7. 「人とかかわる」
8. 「社会の一員となる」
9. 「自身を豊かにする」
10. 「情報を収集・発信する」

「別紙」の表では、以上の10の大分類に、24の中分類と、58の小分類がそれぞれ対応している。

なお、「別紙」の表の「事例」欄に挙げた「生活上の行為」は、「小分類」で示した「生活上の行為」の領域の具体的な事例であり、あくまでも参考例である。ただし、「別紙」の表は、各地域において実施されている「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容を見直す際や、「生活者としての外国人」に対す

る日本語教育のカリキュラムやシラバスを構築する際に、教材等における具体的な場面設定を行う上での参考情報となり得るものである。

Ⅲ 今後の課題

以下の検討課題について、次期以降の日本語教育小委員会又はその他の検討の場において、引き続き検討を行っていくことが必要である。

1 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容の更なる検討とそれを踏まえたモデルカリキュラムの開発

今期の日本語教育小委員会において審議された「日本語教育の内容」等は、検討途中のものであり、現時点では、その大枠を示したものに過ぎない。特に、「別紙」の表中の「事例」は、飽くまで参考例を示したに過ぎず、今後引き続いて整理・精査を行う必要がある。「事例」に挙げた項目は、それぞれ、生活していく上で必要な「生活上の行為」であって、そのために一定の日本語コミュニケーション能力が必要になるものである。

今後、単に行為としてできるようにする必要があるものなのか、又は、そのために日本語コミュニケーション能力を身に付ける必要があるものなのか等について精査し、その中で、例えば文字や文法等、言語としての日本語の内容をどのように位置付けるかを検討するとともに、必要な日本語能力レベルに応じて適宜レベル分けできるかどうかについても検討を行う必要がある。

また、日本語教育の標準的な内容を踏まえた実践が、各地域において適切に実施されるよう、具体的な「方法」を例示するモデルカリキュラムの開発に向けて検討を行う必要がある。

2 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の参考例としての教材作成

1のモデルカリキュラムの内容を具体的に示し、それぞれの現場が、適宜修正を加えることにより、幅広く使うことのできるモデル教材を作成し、提供する必要がある。そのため検討を行う必要がある。

モデル教材作成にあたっては、学習者や現場の指導者はもちろん、日本語学校等の日本語教育機関に所属する日本語教師や、大学や研究機関で日本語教育についての研究を進める専門家、さらには、地域の有識者や、その他関係者と連携協力しながら作成を進める必要がある。

3 日本語能力及び日本語指導力に関する評価

上記1及び2を踏まえ、「生活者としての外国人」に必要な日本語能力を客観的に測定するための評価規準，及び「生活者としての外国人」に対する日本語指導者の指導力を客観的に評価するための評価規準について，今後，検討を行っていく必要がある。

参考

「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容に関する
聞き取り調査対象機関一覧

学校法人江副学園 新宿日本語学校

財団法人アジア福祉教育財団 難民事業本部

財団法人海外技術者研修協会 AOTS日本語教育センター

財団法人新宿文化・国際交流財団

財団法人中国残留孤児援護基金 中国帰国者定着促進センター

(五十音順)