

課題整理に関するワーキンググループにおいて 検討すべき課題に関する意見の概要について（中間報告）

日本語教育小委員会課題整理に関するワーキンググループ（第1回、第2回^{*}）、日本語教育小委員会（第47回）で出された意見をそれぞれの論点ごとに整理したものである。

なお、本資料の内容は現時点のものであり、特に、ヒアリングで出された意見については議論の参考としてとりあえず掲載したものであり、引き続き加除修正等を加えながら、整理していく予定である。

※外国人集住都市（飯田市・氏原理恵子氏、群馬県大泉町・加藤博恵氏）、岩手大学松岡洋子氏（国際交流センター准教授）、宇都宮大学末廣啓子氏（キャリア教育・就職支援センター教授）からヒアリングを実施。（.....で表示）

1. 基本的な考え方について

（1）日本語教育を推進する意義・目的について

①日本社会の将来と関連させた日本語教育の意義・目的

- ・日本語教育の意義・目的を考える際に、日本社会の現状だけではなく、例えば10年後の産業構造・人口構成などを念頭に置き（シミュレーションを行い）、どれだけ日本語教育が必要になるかということを考えないといけないのではないか。そこから具体的に日本語学習者の数、必要となる日本語教師の数、必要となる教育内容、日本語教育の実施主体などについて考える必要があるのではないかな。
- ・外国人を支援の対象として見るのではなく、きちんとした情報を彼らが入手できれば、支援する側に回ってもらえるのではないかなという視点もある。
- ・日本社会全体として、少子高齢化による労働力人口の減少や非正規雇用の増加が進んでいるという状況を認識した上で、外国人についての議論をした方が良い。
- ・外国人に対する日本語教育の必要性については、外国人受入政策など外国人政策全般との関係の中で整理する必要があるのではないかな。そうでなければ、経済的に厳しい状況の中では、日本人が大変なんだから致し方ないという話になりやすい。また、外国人受入れの話と、既に日本に滞在している外国人の話は分けて考える必要があるが、日本の若者の問題と外国人の問題で、政策の優先順位はどうなのかということ、すぐに必要ないと判断されてしまうことにもなりかねない。広い話でいろいろなことを考えていかなければならないのではないかな。
- ・外国人を受け入れるのか、受け入れないのか、受け入れるならどういう形で受け入れるのか、というそもそも論がないところでどうしようと言っても何も始まらない。省庁別々で討議しても決まらないような、こういった外国人の受入れ方針等を、省庁の垣根を取っ払ったところで作らないと何も進まないのではないかな。

②多文化共生社会における日本語の位置付け

- ・外国人と日本人のコミュニケーションは必ずしも日本語で行われるとは限らず、また母語を大事にしようという動きもある。多文化共生社会を目指す中で、日本語の位置付けを明確にする必要があるのではないか。
- ・地域や職場などにより実際に用いられる日本語は異なる。また、外国人の日本語のレベルも様々である。そういった多様性を考慮した上で、日本社会における日本語の在り方を問い直していくことも必要ではないか。
- ・全世界的に英語によるコミュニケーションが進んでいるが、社会の発展のためには多様性の保持が重要である。言語においても多様性を保持することが大事であり、日本語によるコミュニケーション、日本語教育も重要である。
- ・外国人には語学の問題だけでなく、失業問題や地域社会での様々な問題があり、いくら語学教育をしても何の解決にもつながらないということを、ドイツや韓国の例から感じており、日本語教育だけを支援しても限界があるのではないか。
- ・外国人が何かあったときに通訳に頼らざるを得ない状況ではなく、日常的に使える日本語を使ってもらえるような社会となるよう、生活に必要な日本語とは何か、緊急時に必要な日本語とは何か、しっかりと考えなければならない。また、外国人に対しても日本人に対しても日本語学習の重要性に関する意識の啓発が必要ではないか。

③地域の活性化や地域の生き残り と 多文化共生

- ・人口減少や高齢化などで活性化が必要とされている地域もあるが、そういった地域が魅力あるものとなり、活性化するためには、グローバル化や多文化化が必要である。その際、それぞれの地域が特色を生かすことが必要であり、地域が活性化していくための言語環境を設計すること（日本語学習、日本語学習の機会が地域社会に開かれていること）が必要である。地域社会の側の能力を高めるためにも、国語教育の中に日本語教育の知見を入れていくような戦略が必要である。
- ・地域の活性化やセーフティネットを考えたときに、日常のコミュニケーションの環境が整っていない地域は脆弱である（日本語のできない人がいたり、もしくは高齢者や障害者がいる場合は特に）。地域住民が普段からきちんと声を掛け合い、言語弱者がいる場合はその存在が可視化され、さらに、そういう人たちを生み出さないような言語能力及びコミュニケーション能力の育成を考えている地域が、持続可能で強い地域になるのではないか。
- ・安定した雇用や、ゴミの問題、騒音の問題、地域におけるトラブル等を解消するためには、日本語は重要である。外国人集住都市協議会員の29都市で、1年以上日本に滞在している南米系外国人を対象にして平成24年7月に実施した調査（回答数：1,030人）によると、日本語の会話能力がある者は正社員で働く割合が42.4%だが、通訳が必要だったり、話せない者はその割合が下がる。

また、話せないと回答した者の10%が公的扶助を受けているが、今後、定住外国人の高齢化に伴い、製造業で勤務できない外国人が増え、公的扶助を受ける外国人が増える可能性がある。さらに、日本語ができない外国人は自治会等の地域コミュニティにも関わっていないことが多く、地域で孤立する。そういった地域コミュニティとの関わりの薄さが騒音やゴミの問題などに残っている部分があると思われる。

- ・外国人労働者の問題として、職業生活と人生全般のキャリア形成には日本語能力が大きく影響する。外国人労働者がどうやって自分の人生を作っていくのか、自分の能力を高めていくのかという発想は必要であり、これをどうやって政策的に実現していくかということになるが、その際には日本語能力がキーとなってくる。
- ・日本語教育だけでなく、地域に暮らす外国人のことを知ってもらうために、地域住民との接触を増やすような取組をしていくことが必要ではないか。

④国際的な関係の中での日本語教育の位置付け

- ・グローバル化の中で、海外展開を行う企業がますます増加しているが、日本人が外国語を学ぶことと、外国人が日本語を学ぶことのどちらかではなく、相互に学び合うことが大事である。(なぜ海外で日本語を学ぶのか、相手国にとってどういうメリットがあるのかということデータをともに示すことが大事である。)

⑤その他

- ・短期的、中長期的な視野で物事を捉える事が必要であり、また、省庁の役割分担にこだわらず広く課題を取り上げる必要があるのではないか。特に海外について検討を行う場合には、言語そのものの位置付けを考えるべきである。
- ・「外国人との共生社会」実現のための検討会議における問題意識などを論拠として活用すべきである。
- ・外国人受入の議論について、どのように受け入れるかということもさることながら、留学生などが日本での就職を希望した場合、どのように保障するのかということも考えなければいけないのではないか。また、その場合もキャリア形成の観点から考える必要があるのではないか。

(2) 日本語教育に係る国と地方公共団体等との役割分担について

役割分担を検討する前段階として、以下の点について把握及び把握・点検する仕組みを構築する必要性が指摘された。

①国、地方公共団体等による日本語教育の実態の把握

- ・外国人に対して在留許可を与えている以上、一定程度のレベルまでは外国人が望む場合、日本語学習を公的に支えることが必要ではないか。また、役割分担やコスト負担について考える際、まずは国においても地方自治体においても日本語教育に関する予算を投じているが、その全体像を把握することが必要ではないか。

- ・企業が外国人を受け入れたのであり、自治体が外国人を受け入れたのではないということを知っておいてほしい。
- ・いろいろな日本語教育教材などが世の中に氾濫していて、簡単に手に入る場合もあれば、どうやってそこに行き着いていいのか分からない場合もある。これは、日本語教育という世界の中での流通の悪さで、大きな問題である。

②関係省庁における日本語教育の成果を把握し、点検する仕組みの構築

- ・文化庁の他に、文部科学省や厚生労働省においても日本語教育関連事業を行っているが、どういった成果を上げているか、日本語教育の観点から点検する仕組みを構築する必要があるのではないか。
- ・各省庁の所掌事務の中には、実際にはどこが担当するのかグレーゾーンになっていることもあると思うが、それらを白黒はっきりさせるのではなく、グレーゾーンがあるという前提のもと、連携しながら進めていけばよいのではないか。

(3) 多様な日本語学習者の学習需要への対応について

①学習需要の把握の必要性

- ・外国人が集住している地域だけでなく、散在している地域も含めて、まずは外国人がどのような生活を送り、どのように日本語を学んでいるのか、あるいは学んでいないのかという実態を明らかにする必要があるのではないか。
- ・文化庁において実施している過去の調査委託研究等からすでに課題として取り上げられていることを整理した上で、さらに踏み込んだ実態調査等の必要性について検討すべきである。
- ・高度人材や外国人労働者の定着を考えた場合、同僚等とのコミュニケーションにおいてどういったトラブルが起きているかということを明らかにする必要があるのではないか。また、必ずしも日本語だけに着目するのではなく、他言語も含めてどのようにコミュニケーションを行っているかという枠組みで考える必要があるのではないか（※関係する学会等の協力を得ることも検討すべきではないか。）
- ・初級レベルの日本語教室に繰り返し通う外国人が増えてきている。日本語の必要性は感じているものの、片言が話せるようになるとすぐに仕事を始めたり、出産や子育て等で、日本語学習を中断してしまうが、何かあるとまた日本語教室に通い、初級レベルを受け直す外国人が少なくない。このような状況について、家族の協力不足や自分の責任だという議論もあるが、生活困窮の状況もあり、自己責任ということではこの問題は解決できない。何か解決策を検討すべきである。
- ・外国人はどのような日本語を身に付けたいのか、身に付けるべきなのかはそれぞれ違う。若い世代でこれから社会に出て行く人たちと、ある程度年配の人で言語学習に困難を感じている人の間で同じような日本語能力が必要があるのかと感じる。

②属性別の学習需要

(高度人材)

- ・高度人材の受入促進を考えた場合、本人だけでなく子供に対する日本語教育が重要である。公立学校はもちろんのこと、インターナショナルスクールにおいても、外国人の子供の日常生活のことを考えると日本語教育を充実させることが重要である。(※ただし、高度人材に定着してもらうためには日本語教育を充実させるだけでなく、インターナショナルスクールの学校としての位置付けについても検討が必要ではないか。)

(技能労働者)

- ・技能労働者について、日本滞在中に一定程度の日本語能力が確認できれば再度来日を認める制度を設けるなど、日本語学習を動機付けるような制度を構築し、日本語教育の仕組みを充実させることはできないか。

(技能実習生)

- ・外国人労働者なくしては成り立たない分野もある。技能実習生に対する日本語教育を充実させる必要があるのではないか。

(海外において日本に興味関心を持つ者)

- ・東日本大震災から1年以上経ち、外国人観光客も戻ってきている。日本ブームは一過性のものではないのではないか。国外において日本語を趣味として学ぶ人などに対し、さらに日本語普及を進めてもよいのではないか。

(児童・生徒)

- ・日本語能力と高校進学との間には関連があると考えられるが、十分な日本語指導を受けられず、全く日本語が分からない生徒が高校へ行っている状況もあり、集住地域であっても日本語教育の体制が整わず、環境にも差がある。
- ・ブラジル人学校に通っている児童の中には卒業後も、日本に滞在する者が多く、滞在が長期化している傾向がある。ブラジル人学校でも日本語学習はしているが、それでは不十分であり、日本語教育については、ブラジル人学校に対し、直接的に支援することが、地域に日本語教室を設置して実施するより、非常に効率も良く、有効ではないか。
- ・日本語ができないなどで学校をやめる外国人の子供がいるが、親の生き方が子供に反映している。きちんと日本で日本語を勉強して、日本でキャリア形成していくのかについては、子供が犠牲になっているという現状がある。

(4) その他

- ・国内、国外の日本語学習者の減少を考えた場合、どのようにその減少を食い止めることができるか考える必要があるのではないか。その際、日本語教育に限らず、産業界や日本語教育以外の学問分野、他省庁との連携を考える必要があるのではないか。

- ・日本語教育の推進のためには世論喚起が必要となると思われるが、提言や問題指摘、指針等こういった形で報告を世に問うかということも考える必要があるだろう。
- ・外国人が日本語学習を継続できて、日本語能力を高めていけるようにするために、例えば、法務省から在留資格の延長という優遇措置が設けられたのと同様、厚生労働省の就労準備研修の受講者に対し、就職の際に優遇されるなどのインセンティブにつながる措置も必要ではないか。
- ・外国人が集住している地域のモデルとしてはドイツの例が考えられる。ただし、ドイツではドイツ語が不十分な移住者に対し、今、1200時間の教育を受けることになっているが、それでも効果のない人は出てくる。その次には失業問題が残っている。結局ドイツ語教育が何も解決にはつながらず、一体何のためのドイツ語教育だったのかということもある。
- ・外国人が散在している地域のモデルとしては韓国の例が考えられる。韓国には多文化家族支援センターが203箇所あり、そのセンターの中の一部で韓国語教育が行われている。語学教育が中心ではあるが、それよりも、センターに行けば様々な情報が得られる、相談が受けられる、逃げ込める、地域ともつながれるといった地域コミュニティ作りの一環として語学教育というものを位置付けている。

2. 個別の課題について

(1) 地域における日本語教育の推進体制の整備について

- ・外国人が自立して生活していくために、学習機会を保障するための制度の設計が必要である。地域の日本語教育がボランティアに委ねられている現状が多くあるので、日本語を指導する専門的な資格を持つ指導者が、仕事として働ける環境の整備や、財政的な措置が必要である。
- ・外国人が散在している地域は、日本語教室を開設しても学ぶ側も教える側も十分に人が集まらない。また、雪の多い地域では、冬の期間は積雪や凍結のため移動ができなくなり、日本語教室に通えなくなるなど継続的な日本語学習ができない状況がある。
- ・低所得者層の場合、日本語学習のための時間を十分に確保できる条件にないことが多く、日本語ができる前に、日本語能力を必要としない仕事に就くことが多く、日本語学習を継続することができないだけでなく、継続することの意義が見えなくなってしまう。
- ・日本語学習の必要性を感じていながら、日本語学習が進まない要因の一つに時間の無さがあるが、例えば企業内において日本語教室を開設するなど外国人の生活スタイルに合わせた日本語教育の実施を考えるべきではないか。

外国人集住都市会議会員都市が、平成22年6月に実施した外国人従業員が働いている（働いていた）企業を任意で選出し、ヒアリングを行った調査（回答数：80件）によると、企業も外国人に日本語能力を求めており、条件さえ整えば日本語教室を開設してもよいという企業も約4割あった。既に企業と自治体が連携して教材や日本語教育の仕組みを作りながら企業内で日本語教室が実施されている例もある。企業の理解や協力をもっと求めてもよいのではないか。

- ・日本語を勉強するだけでは解決できない問題（借金、離婚、教育など）が他に相談をするところがないという理由で日本語教室に持ち込まれるが、日本語が正確に話せたとしても、問題が解決できるものではなく、日本語のボランティアでは対応できないということが起きている。
- ・カリキュラム案等の内容を扱えるボランティアは限られており、また地方の場合、ボランティアに頼った形で継続的に活動を行うのは困難である。

（2）日本語教育の内容及び方法の充実について

- ・読み書きの問題については切迫した問題がなく、何となくやり過ごしていたが、震災後、読み書きができず困ったことが多いという外国人からの意見が出て、日本語の読み書きの教室を設置したが、結局、全員が仕事等の関係で教室に通わなくなるということがあった。読み書きを学ぶことによって自分がどうなるかが、理解できず、効果が上がらなかったと見ている。

（3）日本語教育に携わる人材の育成について

- ・東日本大震災の際、日本語教室が地域の日本人、外国人のつながりを作っていたことが明らかになった。単に日本語を教える人材を育成するのではなく、地域活性化や日本人と外国人の関係強化、地域コミュニティの形成という視点から人材育成を捉える必要があるのではないか。
- ・日本語教育を通して広く地域活性化、日本人と外国人の関係強化、地域コミュニティに寄与する人材の育成を国と県が協働で大学や日本語学校等関係機関を巻き込みながら行うモデルケースを作ること、さらにそういった人材が行うこと・取り組む内容を明確化することが必要ではないか。
- ・地域の日本語教育はボランティアに委ねられていることが多いが、社会構造的にボランティア活動に時間を割くことができる層の中でも、専業主婦層が減ってきており、日本語教室の担い手が減少している。今後はさらに自分の生活が難しくなり、ボランティアで関われる人は少なくなるだろう。また、若い人も研修には参加するが、ボランティア活動は就職が決まるなどして続かない。ボランティアでは継続的に活動できない状況となっている。

- ・ボランティアで活動している人たちの中には、何を教えていいのか分からない、これでいいのか分からないと不安を抱えている人もいる。もっと勉強したい、すべきだと思っても、時間もお金も場所もないのが現状である。無償で支援している人に対し、研修を受ける際にお金を負担させるような状況も問題ではあるが、研修の機会だけは無償で提供されても、活動はどこからの支援もなく自腹でとなると、気持ちがあっても持続できないと考えられる。

(4) 日本語教育に関する調査研究の推進について

- ・日本語教育において実施されていない研究について、例えば国立国語研究所、日本語教育学会、文化庁などが話し合う場を設けるなどし、全体として戦略的に調査研究を進める体制を作ることが必要ではないか。

(5) その他

- ・海外における日本語教育環境の一層の充実に向けた検討が必要ではないか。
- ・教育の中断等によるものと思われるが、滞在期間が長ければ日本語能力が身に付くというわけではなく、日本語も母語も十分ではない若者が出てきている。様々な場面で通訳として活動しているものの、実際には十分に通訳ができていない者も出てきている。外国人集住都市会議会員都市の群馬県太泉町で、町内在住・在勤をはじめとする南米系外国人を対象にして平成23年8月に実施した調査（回答数：260人）によると、5年以上滞日している者が91.2%を占めるが、通訳が必要な者が56.2%、読み書きについて分かり易い日本語であれば読めるという人が47.7%であった。