

## 第 16 章 国際交流協会等における日本語事業担当者に関する一考察

杉澤 経子  
野山 広 (3.1 担当)

### 1 はじめに

文化庁の調査によると、現在日本語教育が行われている機関は、大学、日本語学校等の教育機関以外に、自治体の社会教育施設や国際交流協会、またボランティア団体等にその活動が広がってきている。これは、1980年代以降の在留外国人の増加とともに「地域」に日本語への対応が求められるようになったことが背景にある。地域に居住する外国人にとって、日本語学習の目的は単に言語習得だけではなく、さまざまな意味で「コミュニティの一員として共に暮らす」ためなのだと思う。



こうした地域社会の状況を踏まえ、文化庁では平成6年(1994年)度から、これまで全国七つの自治体に「地域日本語教育推進事業」を委嘱してきている。これまで提出された報告書(神奈川県川崎市、群馬県太田市、静岡県浜松市、山形県山形市)によれば、例えば、日本語指導者養成のための講習会や異文化理解講座の開催、地域に応じた教材の開発・制作等の事業を実施し、その地域における日本語学習支援体制の確立に資するとともに、さまざまな調査・研究活動を通して、その地域の特徴や実態を明らかにしてきている。その実態の一つとして、自治体に設置されている「国際交流協会」が地域の日本語交流活動の拠点(広場)として重要な位置を占めていることが確認されている<sup>2)</sup>。

筆者が所属する武蔵野市(国際交流協会)の場合、上記の推進事業の委嘱を平成9年度から受けているが、日本語を通じた交流活動を通して、日本語事業を担当する職員や市民ボランティア(学習支援者)が、本委員会という教授者ネットワークの一員として考えられる状況が生まれてきている。筆者も含めて、全国における協会の職員というのは、こうした地域での「需要」にこたえられる日本語事業を協会で実施するため、どんな役割を担っているのか、その具体的な実態はこれまでほとんど明らかにされていない。

そこで、本調査研究では、1980年代以降在留外国人が増えるのと相まって、国際化施策の一環として全国に設立されてきた「国際交流協会等」へのアンケート調

査の結果と武蔵野市国際交流協会の事例研究の二つを基に、地域における日本語事業の実態を明らかにする中から、事業担当者（職員）の位置づけと果たすべき役割を教授者ネットワークの観点から考察した。

## 2 全国調査／国際交流協会等における実態

### 2.1 アンケート調査概要

自治省の外郭団体である財団法人自治体国際化協会の調査によると、全国約 3,200 の自治体のうち約 800 に国際交流協会が設置されている。自治省では、地域レベルの国際化を推進する中核となる組織として都道府県および政令指定都市に民間団体として設置された 59 の協会を「地域国際化協会」と認定している。そこで 47 都道府県に設置されている「地域国際化協会」から各地域の国際交流団体名簿を取り寄せ、全国 836 団体にアンケート用紙<sup>註2</sup>を郵送した。2週間以内の書面での回答を依頼した結果、返送された回答数は 461 通で、回収率は 55%であった。そのうち自治体が設立した団体は 387 団体であった。（このうち 71 団体は、設立母体を民間、その他として回答してきたが、自治体職員がいて自治体からの補助金が年間予算額の 50%を超える団体、または自治体職員が半数を超える団体は、自治体が設立した団体と見なし計算した。）したがって、今回はこの 387 団体を分析対象とした。また、分析を行う際はこの 387 団体を二つのカテゴリーに分けた。すなわち自治省から「地域国際化協会」として認定された都道府県および政令指定都市に設置された 48 団体（以下都道府県と呼ぶ）と、いわゆる基礎自治体である特別区および市町村に設置された 339 団体（以下区市町村と呼ぶ）である。

### 2.2 国際交流協会の実態

国際化施策として自治体が設立した国際交流協会では、日本語事業を含めてさまざまな事業が行われている。そのうち半数以上の団体で行われている事業のカテゴリーは、都道府県においては①外国人支援事業②市民交流事業③市民啓発事業④民間団体支援事業⑤国際協力事業と広範であったのに対し、区市町村では市民交流事業だけであった（表 1）。

(表1) 協会事業の 카테고리別実施状況

	都道府県、政令指定都市 全 48	特別区、市町村 全 339
外国人支援事業	45 (9%)	154 (45%)
市民交流事業	42 (88%)	272 (80%)
市民啓発事業	39 (81%)	163 (48%)
団体支援事業 (後援、助成等)	37 (77%)	102 (30%)
国際協力事業	36 (75%)	74 (22%)
都市交流事業	13 (27%)	131 (39%)
その他	7 (15%)	23 (7%)

このように都道府県と区市町村では、事業の取り組みにかなりのレベルの違いが見て取れる。自治省から認定を受け、また都道府県という基礎自治体を統括するような立場と、市民に最も近い基礎自治体という立場の違いが基本的にあるのに加えて、設立されてからの年数が都道府県では10年以上が半数を超えているのに対し、区市町村では4/5の団体が10年に満たないという状況がある。また、団体の規模について、区市町村の年間予算は都道府県の1/40程度、職員数は1/6に満たないといったような違いによるものと考えられる(表2-4)。

(表2) 団体設立年

	都道府県政令都市/全 48	特別区、市町村/全 339
1989年以前の設立	27 (56%)	71 (21%)
1990年以降の設立	21 (44%)	263 (78%)
不明		5 (1%)

(表3) 平成10年度年間平均予算額

都道府県政令都市 (全 48)	特別区、市町村 (全 339)
417,394,000 円	11,882,000 円

(表4) 職員数

	都道府県政令都市 全48			特別区、市町村 全339		
	常勤	非常勤	計	常勤	非常勤	計
自治体職員	283	33	316(34%)	257	526	783(73%)
自治体再雇用	61	6	67(7%)	16	12	28(3%)
プロパー	258	104	362(39%)	91	27	118(11%)
民間派遣	17	0	17(2%)	12	6	18(2%)
アルバイト他		169	169(18%)		124	124(12%)
総数	619(66%)	312(34%)	931	376(35%)	695(65%)	1,071
団体平均職員数	19.4人 (内プロパー/7.5人)			3.2人 (内プロパー/0.4人)		

### 2.3 日本語事業実施状況

日本語事業はその団体によって、表1で示すように事業のカテゴリーとしては、外国人支援事業として位置づけられていたり、市民交流事業として位置づけられていたりしているが、外国人のための日本語教室を中心に、市民ボランティア向けの講座等を含めての日本語事業実施状況は、都道府県では42団体(88%)とほとんどの団体で実施されていたのに対して、区市町村では161団体(47%)と低かった(表5)。

(表5) 日本語関連事業実施状況

	都道府県政令都市 全48	特別区、市町村 全339	外国人登録平均比 全国平均1.2%	区市町村339 プロパー採用団体
日本語実施 団体	42 (88%)	161 (47%)	1.7%	103
未実施団体	6 (12%)	178 (53%)	0.8%	15

ここで注目されるのが、区市町村の外国人登録者の人口比率と日本語事業実施状況、さらにプロパー<sup>注3</sup>の採用状況との相関関係である。日本語事業実施団体161における外国人登録の平均人口比率が、全国の平均1.2%に比べて1.7%と高く、また未実施団体178の平均は0.8%と低かった。これは日本語事業実施の背景にそのニーズの高さがうかがえる。また、日本語実施団体161のうち103団体にプロパーが採用されており、未実施団体178でプロパーを採用しているのは15団体にすぎなかった。日本語事業がかなりの割合でプロパーに任されている可能性がうかが

われる。

## 24 日本語事業の位置づけと担当者の役割

実施団体 161 に日本語事業をどのように位置づけているかを聞いたところ、①外国人支援②国際交流③市民活動④日本語教育の順で位置づけられていた(表6)。

(表6) 日本語実施団体における日本語事業の位置づけ(二つ選択)

	都道府県、政令指定都市 全42	特別区、市町村 全161
外国人支援	26 (62%)	110 (68%)
市民ボランティア活動	15 (36%)	55 (34%)
国際交流	14 (33%)	68 (42%)
日本語教育	13 (31%)	34 (21%)
その他	1 (2%)	1 (1%)
生涯学習	0	4 (2%)

さらに事業担当者の役割は、①事務管理者②企画立案者③日本語指導者④コーディネーターの順で回答されていた(表7)。都道府県と順位はほとんど同じであるが、事業担当者の役割については都道府県のほうは、③コーディネーター④日本語指導者と順位が入れ替わっている。表1からも分かるように、地域における国際交流協会ではさまざまな事業が行われており、事業の広がりによって、日本語事業も日本語教育というよりは、外国人支援、国際交流、市民活動というカテゴリーの事業として考えられるようになってきている。したがってその事業を担当する職員に期待される役割もまた日本語指導以外のところに比重が移ってることが見て取れる(表7)。

一方、日本語事業に対する専門職員が配置されている団体も4団体あった(表8)。また日本語事業の専門職員の必要性については、日本語事業を実施している161団体のうち、必要と回答したのは約1/3の60団体であった(表9)。日本語事業未実施団体178において65団体が「必要」と回答しているのは、今後日本語事業の実施が検討されていることが推測される。

(表7) 日本語事業担当者の役割(二つ選択)

	都道府県、政令指定都市 全42	特別区、市町村 全161
事務管理者	30 (71%)	92 (57%)
企画立案者	18 (43%)	50 (31%)
コーディネーター	14 (33%)	35 (22%)
日本語指導者	2 (5%)	40 (25%)
相談員	2 (5%)	12 (7%)
その他	2 (5%)	4 (2%)

(表8) 日本語事業専門職員採用状況(4団体)

事業名	職名	雇用形態	団体名
日本語、日本文化講座夏期コース	コーディネーター	契約	北海道国際交流センター
日本語教室	日本語講師	ボランティア	三重県国際交流財団
日本語講座	専門家	プロパー	中野区国際交流協会
日本語学指導員海外派遣事業	日本語学指導員	兼任職員	秋田県鹿角国際交流協会

(表9) 日本語事業専門職員の必要性

	必要	いらない	わからない
日本語事業実施団体(161)	60	50	44
未実施団体(178)	65	31	72

さらに、地域での日本語事業の特徴として「市民ボランティアの参加」が挙げられるが、その状況を区市町村で見ると、161団体のうち109団体に市民ボランティアが参加しており、参加総数は3,132人に上り、1団体当たりの参加者は平均人数29人。そのうち日本語教師経験者が参加している団体は87で総数292人、平均すると1団体当たり3人は日本語教師経験者がいることになる(表10)。このように市民参加が進んでくると、表7から類推するに日本語事業の位置づけも交流事業や市民活動の要素が強くなり、事業担当者の役割も行政と市民とのつなぎ役、職員と市民ボランティアの役割分担の調整役、交流事業、市民企画事業としての枠作りや環境整備についての企画立案などに仕事の比重が移ってくるようになるようだ。また、日本語教師経験者の参加がある団体は、日本語事業実施団体の約1/2であったが、今後日本語教師経験者が多く参加してくれば、他の市民ボランティアとの連携のための調整が職員の役割として求められるようになるだろう。地方分権という時代の要請を背景に、自治体においては、政策として特にこの「市民参加」が重要視されてきており<sup>24)</sup>、今後ますますその方向に進んでいくと推測される。市民ボランティアが多く参加できる場作りは、まさに自治体職員や協会職員に求められている仕事でもあり、日本語事業においても表7からすでにうかがわれるように、今後日本語指導者としての役割よりもコーディネーターの役割が増大するものと考えられる。

(表10) ボランティア参加状況

	都道府県、政令指定都市/全42 団体数/人数(平均人数)	特別区、市町村/全161 団体数/人数(平均人数)	計
日本語ボランティア	19団体/1,328人(70人)	109団体/3,132人(29人)	4,460人
日本語教師経験者	13団体/142人(11人)	87団体/292人(3人)	434人

## 2.5 地域におけるネットワーク

地域の国際化の拠点としての意義を持つ国際交流協会においては、地域のボラ

ンティア団体への支援体制,または協力関係も模索している。都道府県では,約80%の団体で他団体と何らかの連携が行われているが,区市町村においては約30%にとどまっている(表11)。ネットワークの必要性については90%以上の団体が「必要」と回答しているものの(表12)「どうしていいかわからない」「余裕がない」とコメントしている団体も多くあった。

(表11) 地域における市民団体への支援・連携の状況

	都道府県政令都市 全48	特別区,市町村 全339
団体の調査・把握	39 (81%)	71 (21%)
補助金等の資金面の支援	32 (67%)	83 (24%)
ボランティア向け研修の場の提供	31 (65%)	46 (14%)
広報面の支援	30 (63%)	68 (20%)
団体間の連絡協議会等の事務局役	28 (58%)	44 (13%)
活動場所を提供	25 (52%)	50 (15%)
事業を共催	25 (52%)	97 (29%)
各団体とニュースレター等を交換	22 (46%)	59 (17%)
その他	0	42 (12%)

(表12) 地域における団体間のネットワークの必要性

	都道府県政令都市 全48	特別区,市町村 全339
必要	45 (94%)	304 (90%)
いらない	0	11
不明	3	24

## 2.6 協会事業全般に関する専門職員の配置状況

表5において日本語事業を実施している団体では,プロパーの採用率が高いことが分かったが,その中で何らかの職名を与えている団体が,387団体のうち15あった(表13)。

またその人数は26人で,内容は(表14)のとおりである。今後専門職員を置くことを考えているかどうかに関する質問に対して「はい」と回答したのは1団体で,「検討したい」と回答した団体も50にとどまった(表15)。

これは,設立年次が比較的新しい団体が多いことから,経験の不足から専門職員が必要かどうかの判断ができる段階まで至っていない状況や,さらに2~3年で異動をしてしまう自治体職員が主力の団体においては,物理的に問題の把握が難しく当面の事業をこなすのが精いっぱい,協会職員の在り方について考えられていないという状況が推測される。したがって,専門職員の必要性についての検討は今後の課題としたい。

(表 13) 協会事業全般に対する専門職員の状況

	都道府県政令都市 全 48	特別区、市町村 全 339	計
団体数	4 (8%)	11 (3%)	15
職員数	12	14	26
(内訳) 自治体職員		2	2
プロノサー	6	8	14
自治体再雇用		1	1
その他	0	0	0

(表 14) 専門職員採用状況

職名	人数	立場	条件	団体名
チーフコーディネーター	4	プロノサー	担当業務に専事、指導助言、研修を担担	〇〇 横浜国際文化交流協会
プログラムコーディネーター	2	プロノサー	内視一高度の知識経験を有し、企画立案に習熟するもの	〇〇 北海道国際交流センター
	1	プロノサー		〇〇 武蔵野市国際交流協会
国際交流コーディネーター	5	その他	その職名の職目として採用	〇〇 ならしビル・ロード博記念国際交流財団
コーディネーター	1	その他	年間契約/年間40日会議等出席	〇〇 奈良県/桜井市企画課
専門員	12	プロノサー	専門員取扱要綱で規定	〇〇 三重県国際交流財団
専門員 (嘱託)	1	プロノサー	英語圏の国との交流事業	〇〇 福島県/人形町国際交流協会
国際交流員 (常勤)	1	自治体職員	クレタによる国際交流員	〇〇 群馬県/館林市国際交流協会
国際交流員	2	プロノサー		〇〇 金沢市国際交流協会
所長	1	プロノサー		〇〇 福島県/矢野町国際交流協会
国際交流士	1	その他		〇〇 岡山県/岡山市国際交流協会
姉妹都市交流推進コーディネーター	1	その他	姉妹都市間の連絡調整	〇〇 兵庫県/三木市国際交流協会
国際交流推進員 (現在不在)	1	その他	設置要綱	〇〇 東京都国際交流財団
幹事	1	自治体職員		〇〇 千葉県/多摩市国際交流協会
	1	再雇用職員	再雇用職員の雇用給付条件/要綱	〇〇 日野市国際交流協会

(表 15) 専門職員のポストについて

	都道府県政令都市 全 48	特別区、市町村 全 339	計
はい (他からの形を考えている)	0	1	1
今後検討したい	4	46	50
いいえ (考えていない)	25	169	194
わからない	15	90	113

出典：

平成 10 年度文化庁日本語教育研究委嘱『日本語教育における教授者の行動ネットワークに関する調査研究－事例研究－』, p200-207, 社団法人日本語教育学会, 平成 11 年 3 月