

国語分科会日本語教育小委員会における審議について —今後検討すべき日本語教育の課題—

<はじめに>

近年、国境を越えた人の移動が容易となり、世界的な規模で人材の活用が盛んになっている。厚生労働省・外国人雇用状況報告によれば、我が国においても平成18年6月現在の外国人労働者数が、平成8年6月現在と比較して約2.5倍(39万人)となっている。また、我が国に在住する外国人は、その家族とともに定住する傾向にあり、外国人を地域社会の一員としてとらえ、「多文化共生社会」の実現に向けた取組を進める自治体も増えている。共生に向けた取組の中で喫緊の課題となっているのが、日本語によるコミュニケーションであり、平成18年3月に発表された総務省の「多文化共生推進プログラム」の提言においても、コミュニケーション支援の必要性が重要な課題の第一に取り上げられている。さらに、平成18年12月には政府の外国人労働者問題関係省庁連絡会議が「生活者としての外国人」に関する総合的対策を発表し、定住外国人に対する日本語教育の充実及び外国人児童に対する日本語教育の強化が検討すべき課題として取り上げられている。

平成12年に国語審議会は「国際社会に対応する日本語の在り方」を答申し、広く国際化時代の日本語についての在り方を示した。しかし、来日した外国人を一時滞在者として各地でそれぞれが対応するばかりでなく、我が国を構成する生活者の一員としてとらえた総合的な施策の展開が必要となるなど、ここ数年で日本社会の国際化は我々の日常生活にまで進み、状況は大きく変化した。このような変化を踏まえ、文化審議会国語分科会は、平成19年7月25日に日本語教育小委員会を設置し、現在の日本語教育をめぐる諸課題について検討することとし、まずはそれらの課題を明らかにすることを目指して、関係者へのヒアリングと審議を重ねた。

以下、国語分科会日本語教育小委員会における、これまでの審議内容を「多文化社会における日本語と日本語教育」「これまでの文化庁における日本語教育施策の概要」「今後検討すべき課題」に分けて記述する。

I 多文化社会における日本語と日本語教育

1 国内に在住する外国人の現状について

平成18年末現在における外国人登録者数は208万人で、10年前の1.5倍に増加している。この数は我が国の総人口1億2,777万人の1.63%に当たり、その割合は年々上昇している。我が国の総人口と外国人登録者数を10年間の伸び率で比較してみると、我が国の総人口の伸び率は1.5%であるのに対し、外国人登録者数の伸び率は、47.3%とはるかに高い(法務省調べ)。

国籍（出身地）別の内訳を見ると、韓国・朝鮮の60万人（28.7%）、中国の56万人（26.9%）、フィリピンの19万人（9.3%）をはじめとするアジア地域が73.9%、ブラジルの31万人（15.0%）、ペルーの6万人（2.8%）をはじめとする南米地域が18.6%を占めている。10年前との比較では、韓国・朝鮮が約1割減少する一方で、中国は約2.4倍に、フィリピンが2.3倍に、ブラジルが1.5倍にそれぞれ増加しており、これまで我が国に在住する外国人の中心であった韓国・朝鮮以外の外国人の増加が進み、その構成が変化している。

在留資格別では、「特別永住者^{*1}」（44万人）、「一般永住者^{*2}」（39万人）、「定住者^{*3}」（27万人）及び「日本人の配偶者等」（26万人）で全体の65.6%を占めている。なかでも「一般永住者」と「定住者」の数は10年前と比較して増加し、「一般永住者」は5.5倍に、「定住者」は1.6倍となっており、外国人の定住化の傾向がうかがえる。また、全体に占める割合は大きくないが、10年前と比較して、際だって増加しているのは、「研修^{*4}」で3.4倍（7万人）となっている。

2 外国人の社会参加と日本語

国境を越えた人の移動と定住化の傾向が進み、先進国を中心とする世界各国で文化的背景の多様な住民による共生社会構築のための取組が行われている。

近年、我が国では言語・文化的背景の多様な住民が増加し、社会の多様な層へ広がりつつある。このような状況においては、長い歴史の中で培われてきた日本社会・文化の伝統を大切にしつつ、各人が互いに異なる文化や考え方を学び、尊重し合う社会を実現するため、言語・文化の多様性を尊重する社会を作ることが必要である。

一方、我が国においては、日本文化の基盤を成す日本語が多文化共生のためのコミュニケーションの手段にもなっている。この現実を踏まえ、言語・文化の相互尊重を前提としつつも外国人の我が国における社会参加が促進されるよう、多様な背景を持つ住民間の相互理解や共同参画意識を向上させるための共通語としての日本語の普及及び学習の促進を行うことが求められている。

3 多文化社会に対応した日本語教育

言語・文化的背景の多様な人々が、共通語である日本語を通して築く社会では、社会参加に最低限必要な日本語能力を習得するための学習環境の整備と学習機会の提供が必要である。特に、我が国に暮らすすべての人が、健康かつ安全に生活するために必要な日本語教育の内容を検討するとともに、学習機会提供のための仕組みが整備されなければならない。

*1「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（平成3年11月1日施行）により、「平和条約関連国籍離脱者及びその子孫」は「特別永住者」と定められ、従前の「協定永住許可者」、「法126-2-6該当者」、「平和条約関連国籍離脱者の子」の全部及び入管法上の「永住者」の一部などが「特別永住者」となった。

*2法務大臣が永住を認める者。

*3法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者。

*4本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動。

Ⅱ これまでの文化庁における日本語教育施策の概要

国内の日本語教育の対象者は、昭和50年代半ばまでは、留学生、研修生、ビジネス関係者等が中心であった。昭和50年代半ば以降、インドシナ難民、中国帰国者、国際結婚の配偶者などの日本語支援に関連して、ボランティア活動が各地で始まり日本語教室が運営され始めた。平成2年以降は、出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正により急増する日系南米人及びその家族にまで支援の範囲は広がった。

文化庁は、地域における日本語教育のニーズの高まりを受け、我が国に在住する外国人に対する日本語学習支援の充実と、その在り方を調査研究する目的で平成6年度から12年度にかけて、八つのモデル地域を指定して、日本語教室の開催や日本語指導者養成のための講習会の開催等の事業を委嘱により実施した。事業終了後の各報告書の中で特に多く提言されたのは、（1）ネットワーク構築の必要性、（2）リソース（人材・情報）センターの設置、（3）コーディネーターの配置であった。また、（4）指導者の養成や（5）外国人年少者への対応なども、課題として挙げられた。

平成12年に国語審議会より答申された「国際社会に対応する日本語の在り方」においては、国内の学習支援について、学齢期の子供を含む各地域に居住する外国人を対象に、（1）きめこまやかな学習プログラムの提供、（2）関係団体及び関係者の連携協力、（3）中核的指導者の養成を目的とした研修を課題に挙げ、多様な学習需要に応じた日本語教育を一層推進していく必要があるとしている。

そこで、それまでに得られた知見を基に、平成13年度以降全国各地で地域の日本語教育の現場において中核的な役割を果たすコーディネーターの養成や、地域の日本語ボランティアの実践力向上を目指す事業、全国各地での親子参加型日本語教室を展開した。

その成果として、地域における日本語教育への自治体関係者の理解が促進され、一部の自治体では活動を独自の事業として引き続き実施するところが現れた。しかし、地域自らの事業企画能力の向上や、支援活動の自立化に向けた地域における行政とボランティアの連携協力は必ずしも進んでいない。その後、関係機関との連携協力を目標とした地域の自主的な企画に基づく事業の委嘱への転換を図ったが、日本語教育関係機関の相互の連携協力によるネットワークの構築には至っていない。また、日本語教育の拠点としてのリソースセンターの設置、及びコーディネーターの配置等も引き続き課題として残されている。

一方、外国人の滞在の長期化に伴って、一部地域では日本語を使わずに生活できるコミュニティが形成され始めている。そのため、使用機会が減少したことによって生じる日本語学習に対する動機付けの低下への対応や、外国人の社会参加を支える生活のための日本語教育のカリキュラムの作成など、新たな課題が指摘されている。

今後、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、日本語を母語としない住民についても配慮された施策検討の必要性が高まっている。なかでも、外国人を対象として、これまで主にボランティアの自主的な活動によって支えられてきた日本語教育を、専門家や関係機関との連携の下、計画的に実施する必要性が高まっている。

Ⅲ 今後検討すべき課題

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のに必要な日本語学習の支援である。今後、これまでの取組によっても、いまだに解決されていない課題や新しい課題への具体的な対応が必要である。特に、内容の改善、体制の整備、連携協力の推進の3点について、早急に検討する必要がある。

1 内容の改善

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層に広がり、日本語教育のニーズは多様化している。このような状況に対応して、教育内容及び教育方法についての検討が必要となっている。

(1) 地域における日本語教育の専門性と内容の明確化

地域における日本語教育の専門性について、その特色を明らかにするとともに、生活者としての外国人を対象とした日本語教育の具体的な内容について検討する必要がある。その上で、学習者の個人差にいかに対応するかという全世界の言語教育に共通した課題や、学習者である外国人の生活状況の地域による異なりを踏まえ、学習者の多様なレベル・目的等に対応した言語教育の在り方、地域性に応じた日本語教育の具体化方策についても検討することが必要と考えられる。

なお、これらの課題を検討するに当たっては、実態把握のための基礎的な調査が不可欠である。その際、日本語教育の基盤情報について研究する機関や、各地域の大学等における研究成果を取り入れて検討することが必要である。

(2) 地域の日本語教育を担う専門職の養成

地域における日本語教育はいわゆる言語教育にとどまらず、言語学習を通じた生活支援の場としての機能が期待されている。地域における生活者のための日本語教育を機能させるためには、日本語教育の関連領域に関する知識と、事業の企画・立案力のほかに、関係者・機関をつなぎ、問題解決の道筋を作っていく能力を有するコーディネーターの養成が必要となっている。

2 体制の整備

地域の日本語教育は、主に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、地域住民としての外国人の積極的な社会参加が期待されるようになった今、国や都道府県、市町村の行政機関に加え、企業や大学・研究機関等の団体、さらには地域の日本語ボランティアやコーディネーター等の個人に至るまで、関係者が今後果たすべき役割を明確化するとともに、地域拠点を中心とした体制整備を検討する必要がある。

(1) 日本語教育の政策的位置付け

多文化共生社会実現のために、国は日本語教育の政策的位置付けを明確にし、国と地域がそれぞれの責任において取り組むべき日本語教育の課題と実施主体を明確にする必要がある。その上で、地域の日本語教育関係者が活動しやすいような基本的な枠組みを示すことが求められる。

(2) 地域における体制整備

上記の枠組みが実効性を有したものになるよう、関係機関の体制の整備が必要と考えられる。特に、これからの日本語教育施策の展開において、市町村の現場と国との間を取り持つ、広域行政機関としての都道府県の役割を明確にするとともに、広域的な日本語教育ネットワークの中心となる日本語教育の拠点を形成し、人材と情報のリソースセンターの機能を持たせることが必要である。また、これまで地域における日本語教育はボランティア団体や国際交流協会、地方自治体を中心にして行われてきたが、企業や大学・研究機関も積極的に地域貢献することが求められている時代において、それぞれの役割を地域社会の中で再構築していくことが重要となっている。

3 連携協力の推進

外国人住民を含む日本社会のニーズに対応できる、地域における日本語教育の体制を整備するため、関係者間の連携協力は欠かせない。例えば、国や地方自治体等の行政機関が、地域の企業等と連携しながら、日本語ボランティアや、日本語教育及びその他の専門家からの協力・支援を得たり、在住する外国人のネットワーク、組織、団体などとの連携によって、外国人の意見や要望を施策に反映したりすることが重要である。

さらに、日本での生活基盤を確立するためには、地域における日本語教育においては単なる語学習得にとどまらず、地域に暮らす外国人が、医療・福祉・安全・教育・就労・税金等の様々な分野に関する知識を併せて習得できるよう、日本語教育以外の関係者との連携を取った教育体制の整備が必要である。

なお、各地域が抱えている課題は多様であることから、連携協働の具体化方策を検討するに当たっては、まず様々な地域の実態を把握することが不可欠である。

以上の検討課題に対応した施策の在り方について、次期以降の文化審議会国語分科会において引き続き検討していくことが必要である。