

ニューカマーとの共生と日本語教育

—言語計画からの分析—

富 谷 玲 子

As of 2008, more than two million foreigners live in Japan. We call emigrants who have settled down in Japan since the 1970s “newcomers.” This paper analyses Japanese education for newcomers from the viewpoint of language planning. I have found that today the language planning for newcomers has become an issue of necessity and importance among local governments and volunteers. However, in Japanese teaching the language rights for newcomers has not been keenly noticed yet. In this paper I will show the vagueness of the concept of language planning for them and discuss its necessity for newcomers in Japanese education.

キーワード：日本語教育，言語計画，言語権，ニューカマー，共生

1. はじめに

2008年現在，日本国内には200万人を超えるさまざまな言語背景をもつ「外国人」が暮らしている。本稿では，1970年代以降に定住を前提として来日した（あるいは結果として定住することになった）ニューカマーと呼ばれる外国人を対象とした日本語教育について，言語計画という視点から論じ，現状と解決すべき問題点を明らかにする。

一般の日本人にとって，「移民」とは日本からハワイや南北アメリカへ移住した人々を意味する用語であり，「日本が移民を受け入れる」という発想はない。しかしながら実は，ニューカマーの定住が始まってから既に約30年が過ぎ，その子どもや孫である二世，三世も珍しくない。二世，三世の中には，外国にルーツを持ちながらも，日本語を第一言語とするものも少

くない。このように日本社会は移民受け入れ時代に向って進みつつある。

本稿では、現在の日本国内における外国人受け入れと日本語教育の現状について記述し、「言語計画」という枠組みを用いてその問題点について分析する。まず、言語計画のアプローチを紹介し、次に1970年代から現在までのニューカマー（実質的には移民）の受け入れの歴史とその背景となる社会状況について概観し、その上で、ニューカマーに対して行われてきた言語教育（母語教育と日本語教育）の変遷をたどり、言語計画の視点からその問題点を指摘し言語計画の主体の問題を扱う。

2. 研究方法

2.1 言語計画

ニューカマーの受け入れに際して、日本ではどのような社会、言語環境、それを支える制度・枠組みを作ってきたのか（あるいは作らなかったのか）について検証し、今後言語をめぐるどのような取り組みが必要なのかを考察することが本稿の目的である。そのために、言語計画の枠組みから分析を試みる。言語計画は以下のように定義される。

言語計画とは、その最も典型的なかたちでは、ある共同体（主に国家や地域共同体）内部で用いられている言語や変種の体系とその運用のありかたに、その共同体の中で拘束力を付与されている公的な機関が、ある一定の目標（一般的には言語を取り巻く諸問題の改善）を目指して、組織的に人為的な統制を加えることをいう（真田他1992；159）。

ある共同体の言語状況に変化をもたらす（起こりつつある変化を食い止める場合もある）ために、目標を設定し、計画をたて、それを推し進めることを「言語計画 (language planning)」という（飯野他2003；151）。

言語計画の具体的な作業は、席次計画 (status planning)、実体計画 (corpus planning)、普及計画 (acquisition planning) の三段階から成り、前の段階が前提条件となって後の計画が進展するとされる（真田他1992、飯野他2003、真田編2006）。各段階の内容は以下のようにまとめることができる。

席次計画とは、一つの共同体の中で、ある言語や言語変種 (language variety) にどのような地位・役割・機能を与えていくかといった言語間に関わる言語計画である。ある言語 (言語変種) に特定の地位を与えることは、その言語を話す人と話さない人との間に様々な権利関係をもたらす。ある言語が国家語あるいは公用語などの地位を与えられると強大な力を持つこととなり、そこに含まれない言語話者と対峙する状況が生じ、後者にとってはさまざまな不利益な状況が生じやすくなり、さらには言語保持が困難になるといった事態も生じる。

実体計画とは、席次計画によって選択された言語や言語変種の体系に対して、特定の機能を果たすことができるよう組織的変更を加えることである。具体的作業としては、文字化 (graphization: 文字を与えることや文字改革)、標準化 (standardization; 標準語と標準標記の確定)、近代化 (modernization: 用語の開発や簡略化、洗練化 elaboration と呼ばれる) などが行われる (真田他1992, 飯野他2003, 真田編2006)。日本語に関する実体計画では、明治時代に行われた標準語の制定、戦後の表記法の改変、当用漢字の制定などが国家レベルで行われた例として挙げられる。

普及計画とは、席次計画・実体計画として立案された言語計画を、どのような範囲の人々を対象とし、どのように普及させるのかといったことに関する計画である (真田他1992, 飯野他2003, 真田編2006)。日本国内における国語政策、海外に向けた日本語普及事業などがこれに当たる。ニューカマーを受け入れつつある現在、日本国内のニューカマーに対する日本語教育政策も、普及計画と捉えることができる。

言語計画の主体として代表的なのは国家レベルの機関であるが、そのほか公的レベルでは州など、公的レベル以外では企業・団体・教育機関などが主体となる場合や、個人の著した辞書や文法書が規範として意識されるようになり結果として言語計画の主体となっていく場合、さらに草の根的な運動 (例えば英語における性差別をなくそうという運動) が言語計画の主体となる場合もある (真田他1992, 飯野他2003)。

複数言語が用いられていたり文字を持たない言語が用いられていたりする共同体においては、公的場面 (役所や裁判所など) や教育に用いる言語を制定し文字を整備する必要があるため、言語計画は意識されやすい。日本においても、かつて明治期には標準語の選定、文字・標記規則の設定において国家による言語計画が実施され、戦後にも新仮名遣いの制定が行わ

れたが、その結果現在はかなり安定した状態にあり、一般市民が言語計画を意識する必要もなく、同時に言語計画に意識を向けること自体困難な状況となっている。

これまでに国家レベルで日本国内を対象として行われてきた言語計画は、日本語を母語とする「国民」に向けた言語計画であり、日本に暮らす日本語を母語としない人々（移民）を前提とする言語計画は意識されてこなかった²。日本社会が多文化しつつある今、実質的に移民を受け入れることを視野に入れた言語計画が必要となる。そのためには、国家や行政機関、さまざまな地域共同体（市民団体等）において、現在どのような言語計画が実施されつつあるのかについて精査するといった基礎的な研究が必要不可欠である。

2.2 先行研究

日本語教育において言語計画を論じた研究はまだ少ない。

日本国内における日本語教育では、主に大学や大学院の留学生を対象としてプログラム開発が行われてきた。移民に対する言語教育（日本語教育）は、市民による国際交流活動として草の根レベルで誕生し、現在もその延長上にさまざまな取り組みが行われている。このような事情から、移民に対する日本語教育は、従来の日本語教育とは区別して「地域日本語教育」あるいは「日本語学習支援」などと呼ばれてきた。野山（2008）は、地域日本語教育について、言語計画の枠組みを用い、普及計画に焦点を絞って多文化共生に関する政策・施策の展開、地域日本語教育・日本語学習支援活動に関する政策・施策の実践事例を検討している。

海外の移民受け入れ国を対象とした言語計画に関する研究には、ドイツにおける移民受け入れと言語教育の変遷を扱った平高(2008)、最近の韓国における多文化共生社会への挑戦を調査した渡戸(2008)、ドイツと韓国の移民への言語教育を扱った松岡(2008)、オランダの移民政策を論じた金田(2008)などがある。ドイツ語・韓国語・オランダ語を母語とする住民が大多数を占める中で、移民を対象としてどのような言語教育が試みられてきたのかを知ることは、今後の日本における移民を対象とした日本語教育のあり方を検討する上で重要である。

移民や外国人労働者が移住先で少数言語話者となる場合、言語をめぐる問題に直面するが、これは言語権の問題としても議論されている。基本的

な言語権とは社会生活に必要な言語的条件を獲得する権利であるが、実際に問題になる事柄としては、(1)自らの帰属意識を持つ集団の言語を習得・使用する権利、(2)移住先の国や地域で広く使われる言語を習得・学習する権利の二つの側面があるとされる（言語権研究会編1999；10，木村2006；13）。日本国内のニューカマーの場合、(1)は母語・母文化の保持、母語で教育を受ける権利、(2)は日本社会で孤立せず自己実現を遂げるために日本語を学習する権利に当たる。言語権という概念の濫觴は1815年のウィーン会議での最終議定書（エスニック・マイノリティの言語の公的使用を擁護しようとした最初の国際条約）と非常に古いが、実際に普及したのは1948年の『世界人権宣言』、1996年「世界言語権宣言」を経てのことであり、日本で頻繁に議論されるようになったのは1900年代後半以降であるという（庄司2005；10-11，木村2006；12）。言語権は、移民を対象とする日本語教育を論ずる上で重要な視点であるが、言語権について論じた研究は、日本語教育の領域ではまだ少ない。

3. 日本におけるニューカマーの受け入れ

3.1 現状

2007年12月末現在の外国人登録者数は2,152,973人、総人口の1.69%である³。これは過去最高であり、10年前の約1.5倍、20年前の約2倍に当たる⁴。在留資格別に見ると、永住者が40.4%（特別永住者20.0%，一般永住者20.4%）、定住者が12.5%、日本人の配偶者等が11.9%⁵、外国人登録者全体の約6割が永住あるいは長期間日本で生活する人々、即ち、日本への移民と考えられる。1970年代以降に来日したニューカマー⁶は全外国人登録者数の7割以上を占め、在留資格から判断すると、永住あるいは長期滞在の可能性を持つニューカマーは全外国人登録者数の4割を占める。中国帰国者のように外国にルーツを持ちながら日本国籍を有する人⁷や、日本に帰化し母国の国籍を離れた人まで含めると、日本社会における移民の数はさらに増える。外国人の定住化はゆるやかにではあるが確実に進みつつあり、日本社会は移民受け入れ時代に移行しつつあると考えられる。以下、1970年代以降の日本における移民の受け入れについて概観する。

3.2 ニューカマー受け入れの推移

1970年代、中国残留邦人の日本への永住帰国が始まり、日本社会は、日

本国籍を持ちながらも中国で長年暮らし中国語・中国文化を身につけた人々とその家族を受け入れることとなった。日中国交正常化以降に日本に永住帰国した中国残留孤児・中国残留婦人とその同伴家族（国費帰国者）、その後中国から呼び寄せた家族（自費帰国者）を総称して中国帰国者と呼ぶ。2008年7月30日現在、国費帰国者の総数は20,416名, 6,393世帯である⁸。国費帰国者は中国文化を背景として持ち、その多くが中国語を母語とするが、日本国籍を有する日本人である。中国帰国者を対象とする日本語教育は、1980年代より中国帰国者定着促進センターで行われている。その運営は厚生労働省（当時は厚生省）の委託を受けて財団法人中国残留孤児援護基金が行っている。中国帰国者定着促進センターは、日本における「移民」を対象とした適応教育を始めて行った機関のひとつであり、その蓄積は、今後の移民受け入れ時代に向けて言語計画を検討する上で貴重な資料となる。

1978年よりインドシナ難民の受け入れが始まり、ベトナム・ラオス・カンボジア出身の人々の定住も始まった。インドシナ難民は、国の施策としての受け入れであったため、日本語を含めた初期適応指導が国費により実施されてきた。この適応教育も、移民を対象としたはじめての日本語教育であり、現在に至るまでのその蓄積は20年を超える。インドシナ難民を対象とした適応指導は、外務省・文化庁・厚生労働省からの委託を受け、アジア福祉教育財団難民事業本部が実施している。中国帰国者とインドシナ難民は戦後の日本が受け入れた初めての移民であり、国による受け入れである点に注意したい。

1980年代から、農山村部の「嫁不足」を背景に、日本人男性との結婚で主にアジア出身の外国人女性が定住するようになった。その後日本人男性と外国人女性の国際結婚は全国に広がり、現在では都市部も含め、ごく普通の結婚形態の一つとなっている。多くの場合、外国人女性は「嫁いだ」その日から日本の「家文化」「地域文化」の中に位置づけられ、妻としての役割を負うこととなるが、その適応を支援する制度的枠組みは全くない。家族の一員としての在留資格を有するが、隣人や地域とのつながりや様々なリソースへの接近と利用はそれほど容易なことではない。孤立しがちな、目立ちにくいニューカマーである。外国人女性は日本人家庭の一員として迎え入れられるのだが、個人の自由意志による移住であるため、国や地方自治体による適応教育・日本語教育は制度としてはなく、日本語

学習については、ボランティアによる日本語学習支援がある地域ではそこに参加することが唯一の学習機会となり、それがない多くの地域では、まったくの独学か接触場面における自然習得に任されることとなる。フィリピンやタイなど非漢字圏出身者にとって独学による文字の獲得はほぼ不可能であり、10年以上日本に滞在していても、日本語に関しては非識字状態に置かれるケースがほとんどである（富谷2008c）。

また、1980年代には日本で就労する外国人が増加し、中国帰国者やインドシナ難民の呼び寄せ家族（親族や結婚相手など）の来日も続き、日本社会に定住あるいは長期的に滞在する外国人が急増した。さらに1989年の出入国管理及び難民認定法改正法の成立（1990年施行）により日系人が合法的に就労できるようになり、ニューカマーの主要な構成員となる。日系人の場合、就労を目的とした短期的滞在のはずが、子どもが学齢期に達して日本の学校に通うようになったり家族を呼び寄せたりして滞在が長期化するケースが多い。現在、各地に日系人の集住地域が形成されているが、個人で日本に住居を購入する日系人も増えつつあり、定住化は徐々に進みつつある。

言語学習・言語習得の観点から見ると、中国や韓国・朝鮮のように漢字を用いる地域（漢字圏）に比べ、非漢字圏の出身者は日本語の習得には時間がかかる。さらに、同国人で集住し日本社会との接点があっても生活できる環境にある場合には、日本語を用いることなく生活し続けることも可能であり、日本語の習得に関する関心も高まらず、日本語学習を開始しても学習動機を維持することが困難なケースが目立つ。

3.3 ニューカマーをめぐる地域特性

都道府県別に外国人登録者数を見ると、地域的に大きな偏りがあることが分かる。2007年末時点で外国人登録者数の最も多い東京都は382,153人、最も少ない高知県は3,532人で、38万人近くの差があり、東京都の外国人登録者数は高知県の100倍以上である。外国人登録者数が10万人を超える都府県（東京38万人、愛知22万人、大阪21万人、神奈川16万人、埼玉12万人、千葉10万人、兵庫10万人、静岡10万人）はいずれも工業地帯に位置しており、外国人の居住地は産業構造とも深く結びついていることが分かる。

さらに市町村別に見ると、外国人の集住する地域と散在する地域とがあり、移民を受け入れるに当たり、それぞれに固有の問題を抱える。横浜や

川崎のような政令指定都市の場合にも、区ごとに集住・散在がそれぞれ異なる。

2001年、外国人が集住することによるさまざまな問題を抱える基礎自治体（市・町）によって「外国人集住都市会議」が以下の趣旨で設立された。

外国人集住都市会議は、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政ならびに地域の国際交流協会をもって構成し、外国人住民に関わる施策や活動状況に関する情報交換を行う中で、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立するものである（外国人集住都市会議2008a）⁹。

外国人集住都市は、外国人登録者数の上位の県に位置する都市ばかりではない。外国人登録者数が10万人を超える都府県は、首都圏（東京・神奈川・埼玉・千葉）、関西圏（大阪・兵庫）、中京（愛知・静岡）といった大都市とその近郊に位置するが、外国人集住都市の約半数は、この地域の周辺に位置する県（群馬県・長野県・岐阜県・三重県・滋賀県）の工業団地とその近隣に位置している。大都市には大学や日本語学校などの言語教育を行う機関が集中し、言語教育のリソース（教科書や教材、教員や支援者）も豊富にある。一方、外国人集住都市の大半は、言語教育のリソースが豊富な環境にはない。また、外国人集住地域近郊の職場では母語を使って仕事をすることが可能であることも多く、エスニック・ビジネス（出身国の食材を扱うスーパー、旅行代理店、自動車販売業など）を介して生活することもできるため、そこに住む外国人は日本人と接触をもたなくても日常生活を営むことが可能であることも多い。外国人集住都市に住む場合、外国人が日本人や日本社会と接触を持つのは、子供の就学や学校とのやりとり¹⁰、病気や怪我による通院、災害など、限られた局面でしかない。

こうした状況の中で、外国人集住都市では、ニューカマーと呼ばれる外国人住民との共生に向けた独自の取り組みを継続的に行うことによって様々な問題に対する解決をはかりながら、同時に国に対する外国人との共生に向けた提言を行っている。具体的な取り組み、及び提言の中には、「言語計画」と呼べるものも含まれているが、これに関しては、次章で扱うこととする。

外国人集住都市以外の地域は、おおかた外国人の散在地域であると考えられることができる。散在地域では、住民に占めるニューカマーの割合が低いため、外国人集住都市のような独自の取り組みを行うことは困難であり、結果として外国人に対する支援が手薄になる傾向にある。外国人の側からみるならば、散在地域であるがゆえにエスニック・コミュニティとの接触が困難であるため、日本人と日本語を媒介とした接触を持たざるをえない。接触にはさまざまな葛藤が伴うこともあるが、その結果「顔の見える関係」を築きやすいという散在地域ならではのメリットもある。しかし一方、外国人あるいは日本人が接触を回避すると、散在地域に居住する外国人は徹底的に孤立した状況に置かれることになる¹¹。

4. ニューカマーを対象とした言語教育

4.1 市民による取り組み

1970年代以降現在に至るまでニューカマーは増加し続けているが、その受け入れ態勢が当初から地域社会にあったわけではない。ニューカマーの存在に気づき、その支援を始めたのは、外国人と直接接する機会を持った市民や地方自治体の職員である。1990年前後、いくつかの地域に「日本語を学習する場」が生まれ、「日本語教室」という概念もないままに、必要不可欠な活動として熱意のあるボランティアによって運営されていった。やがてその運営を支援する地方自治体が現れ、徐々に市民（ボランティア）と地方行政との協働による学習の場が作られるようになった。1990年代半ば以降には、情報交換や新たな課題の発見と解決を目指して、「日本語教室」間のネットワークが各地に形成され始め、「地域日本語教育」という新領域が形成されるに至った。

「日本語教室」は「日本語の勉強」を表看板と掲げながらも、実際には「窓口」としても機能し、生活情報、制度や手続きの方法、危機管理情報などをニューカマーに伝える役割を担ってきた。また、滞在、就労、子育て、就学や進学などの相談窓口ともなり、専門機関へとつなぐ中継点としての機能も果たしてきた。日本語教室間のネットワーク、日本語教室と行政機関とのネットワーク、日本語教室と諸領域専門家とのネットワークを通じて様々な問題の解決が図られていった。

ニューカマーの視点から地域の暮らしやすさが再検討されるようになり、情報の多言語化、やさしい日本語での情報提供、一般通訳、医療通訳、

住宅問題の解決、さらには「まちづくり」「まちおこし」といった取り組みに展開していった。また、先進的な地方自治体では、ニューカマー自身による提言も行われ、既存の制度の見直しや、外国人との共生を支えるための制度整備も行われてきた。しかしながら、ニューカマーの課題は多岐にわたり、地域の特徴（例えば集住地域か散在地域かなど）によって課題の質が異なるだけでなく、社会情勢によっても変化するため、現在のところニューカマーに対する施策や制度は、地域により大きく異なるものとなっている。

ボランティアを中心とした現場の取り組みによって、ニューカマーに対する受け入れ態勢が少しずつ地域社会につくり出されていったことは大きな功績である。しかしながら、ボランティアによる支援は、根源的に様々な困難を含み持つ。ボランティア活動は、個人が時間と活動を無償で提供することを前提として成り立つ。ボランティア活動の背景には、個人の興味や問題意識や熱意のほか、時間的余裕とそれを可能とする経済力が必要不可欠であり、私的な状況の変化によりボランティア活動を継続することが不可能となることも珍しくない。また、ボランティア活動に関心を持つ住民の多い地域とそうではない地域があるのも事実である。現在、全国各地で市民団体や地方自治体によりボランティアを養成しようという試みが繰り返し行われているが、ボランティア不足の抜本的解決策はまだ見出されていない。全国各地の「日本語教室」の実践は膨大なものではあるが、各地で行われてきたその実践の全体像を組織的に整理しようとする試みもまだ十分ではない。「日本語教室」が現場から出発するボトムアップ的活動であること、ボランティア活動に付随する様々な不安定要素を考えれば、それは当然のことである。

ボランティアによる「日本語教室」は、「外国人との交流」「ボランティアの自己実現」という意識で行われる場合が多く、「言語権の保障」という意識を持つ「日本語教室」はごく稀である。留学生教育や研修生を対象とした日本語教育がモデルとされ、「教科書の日本語」や「日本語母語話者の日本語」を規範とする意識が根強くあるなど、問題点も多い。

4.2 地方行政による取り組み

外国籍住民を対象とした言語教育に対して積極的な取り組みを行っていると考えられる横浜市と川崎市の事例について概観し、さらに外国人集住都市

会議での議論を検討する。

横浜市の場合、市民活動としての「日本語教室」が活発であり、設置・運営・活動のすべてを日本語ボランティアと呼ばれる市民が自主的に担い、活動を市内60箇所以上で展開している。横浜市の外郭団体である財団法人横浜市国際交流協会（YOKE）が国際交流ラウンジを設置し、市民活動と連携しバックアップする形で、ラウンジに情報拠点・リソースセンターの機能をもたせているほか、日本語教室に場所の提供をしている。また、横浜市内では、市民活動の一環として、少数ではあるが、外国にルーツを持つ子どものための母語教室も開かれている。また、学校に子どもの母語の話せるボランティアを派遣し学習支援をするといった取り組みも、YOKEによって試みられている。言語権の保障という強い意識が共有されているかどうかは明らかではないが、市民活動によって言語権の二つの柱のいずれにも対処しようと試みている。横浜市国際交流協会では、日本語教育経験のある市民ボランティアの協力の下で、市内一箇所で入門期の日本語集中コースを主催しているが、これは行政の外郭団体による「移住先の国や地域で広く使われる言語を習得・学習する権利」の保障であるといえる。

一方、川崎市では外国籍住民に対する日本語教育を社会教育の一環として位置づけ、市職員が積極的に関与している。背景として識字教育の理念があり、日本語教育の提供を人権の保障の一環と位置づけている。川崎市地域日本語教育推進協議会を設置し、2008年に示された提言では、「参加と保障の課題」を挙げられ、「参加と保障の拡大が必要」として、次の解説が加えられている。

ここでいう「参加」とは、外国人市民が日本語の話し言葉や書き言葉を用いて他者と意思のやりとりが確実にでき、社会に参加しもてる力が十分に発揮できるということです。「保障」とは、このようなやり取りができる場を川崎市が公共事業として提供するというものです（川崎市地域日本語教育推進協議会2008）。

川崎市では全区の公民館（市民館と呼ばれる）に日本語学習の場が設置されており、社会教育担当職員がその運営の責任を担い、市民ボランティアを募って日本語教育支援を行っている。日本語教育支援は、「移住先の国や地域で広く使われる言語を習得・学習する権利」の保障にあたるが、も

う一方の「自らの帰属意識を持つ集団の言語を習得・使用する権利」、すなわち母語保持をめぐる保障は社会教育では行っていない。しかしながら、学校教育の適応支援の一環として、子どもの母語の分かる支援者を派遣するという制度があり、子どもの母語による学習支援も行われている。また、外国人自身による自助グループでは、母文化保持のための取り組みも行われている。川崎市のように、日本語教育を言語権として位置づけた行政の取り組みは全国でも非常に珍しい。

4.3 外国人集住都市からの提言

「外国人集住都市会議東京2008」では、「みのかも宣言～すべての人が参加する地域づくり～」が採択され、以下に示すように、提言の三つの柱のうちの第二として外国人住民に対する言語計画ともいえるものが示された。

第2に、外国人集住都市会議は、外国人住民が、自立し、地域で円満なコミュニケーションを図り、まちづくりに参画できるよう日本語学習支援の体制作りを国、県、NPOや経済界などと連携・協力して取り組んでいくと共に、外国人住民が生活や就学・就労に必要な日本語を習得するための機会を保障することを国に提言する（外国人集住都市会議東京2008a, b）。

さらに、26の外国人集住都市の取り組みの現状について、「すべての外国人集住都市において、日本語教室の開催など外国人が日本語を学ぶ機会を提供している。また、広報誌をはじめとする行政情報の多言語化や多言語による生活相談の実施など、外国人の日本語支援と多言語対応の充実を図っている。」とした上で、具体的提言を国、県、経済界に向けて、外国人の日本語学習に関する提言を示している（外国人集住都市会議東京2008a, b）。

国への提言

- ① 生活に必要な日本語の習得機会を保障する制度を創設する。
- ② 在留資格の取得や機関の変更・更新において、日本語能力に応じた優遇措置を設ける。

- ③ 外国人の日本語学習ニーズに対応できる人材の育成と配置を図る。
- ④ 文化庁等において行われている日本語学習支援について、生活言語としての日本語の習得支援を充実させる。
- ⑤ 行政情報の多言語化とあわせ、外国人にも分かりやすい日本語を使用するガイドラインを策定する。
- ⑥ 全国共通の行政情報は国において多言語化する。

県への提言

- ① 県内共通の行政情報は県において多言語化する。

経済界への提言

- ① 職場内日本語教室を開催するなど外国人労働者が日本語を学習する時間が確保できるよう支援を行う。
- ② 日本語能力が昇給や昇格などの評価に反映され、安定した雇用につながる仕組み作りをする。

外国人集住都市では、言語権の二つの面、即ち、(1)自らの帰属意識を持つ集団の言語を習得・使用する権利をめぐる権利、(2)移住先の国や地域で広く使われる言語を習得・学習する権利のうち、(2)に相当するニューカマーの日本語教育に関して、各自治体でそれぞれ取り組みを進めた上でさらに国レベルの言語計画の必要性を提言としてまとめている。一方で、(1)に相当するニューカマーの母語・母文化の保護と継承に関する提言は示されていない。また、日本語教育の必要性について宣言や提言という形にまとめて提示してはいるものの、現実の問題解決のための方策としての側面が強く、言語権の保障という観点や言語計画に基づいたものであるとはいえない。

4.4 移民を対象とした日本語教育をめぐる議論

2001年に始まった外国人集住都市会議による一連の提言以降、「外国人受け入れ問題に関する提言」(社団法人日本経済団体連合会、2004年4月)、「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」(総務省、2006年3月)、「『生活者としての外国人』に関する

る総合的対応策」(外国人労働者問題関係省庁連絡会議, 2006年12月)など, 経済界や中央省庁においても移民をめぐる検討が活発に行われ, その中ではコミュニケーションに関する問題も大きく取り上げられたが, これは言語計画に関する議論であると考えることができる。

日本語教育界の取り組みを概観すると, 1990年代から日本に暮らす外国人を対象とした調査研究, ネットワーク作り, 学習支援者の養成・研修などが, 文化庁, 国立国語研究所, 地方自治体, 国際交流協会, 市民団体などによって実施されてきた¹²。2007年以降, 「生活者としての外国人」という表現が日本語教育の領域に頻繁に登場するようになった。平成19年度文化庁日本語教育大会「生活者としての外国人に必要な日本語について考える」(2007年8月), 2007年度日本語教育学会秋季大会特別シンポジウム『生活者としての外国人』と日本語教育」(2007年10月), 日本語教育学会公開シンポジウム「生活者としての外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発」(2008年3月), 文化庁委託事業『生活者としての外国人』のための日本語教育事業」(2007年度, 2008年度)を経て, 2008年度日本語教育秋季大会シンポジウム「日本語教育は『生活者としての外国人』のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—」(2008年10月)では, おそらくはじめて「移民」という用語を用いて, 国内の日本語教育と外国人のための制度整備の現状を把握する試みが行われた。また, 移民政策学会の設立(2008年)など, 日本語教育の近接領域でも移民受け入れ時代を視野に入れた研究が組織化されはじめている。研究面でも, 移民を射程にいった新たな言語計画の必要性が意識されはじめていることの表れである。

4.5 文化庁による取り組み

日本語教育に直接関係する省庁の取り組みとして, 文化庁の日本語教育施策について, 中野(2008)より概観する。

中野は, 文化庁の「地域で生活する外国人に対する日本語教育の沿革」を, (1)地域日本語教育推進事業(1994年度～2000年度, 8モデル地域指定), (2)各種調査研究協力者会議での検討(1998年度), (3)地域日本語教育活動の充実方策に関する検討(2001年度～2003年度)の三点からまとめている。いずれも地域日本語教育が各地で既に活発化している時期にあたり, 各地の活動を検討し発展させ, 活動がまだ行われていない地域に普及するための施策としての意義があった。

現在は「日本語教育の充実のための施策」として、(1)日本語教育の指導内容・方法の充実、(2)『生活者としての外国人』のための日本語教育事業(2007年度～)、(3)地域日本語教育支援事業(2006年度～)、(4)難民救援のための日本語教育事業委託、(5)文化審議会国語分科会日本語教育小委員会の設置(2007年7月)が行われている。

5. 言語計画をめぐる問題点

ニューカマーを対象とする日本語教育の現状を、言語計画という視点から見ると、以下の問題点が指摘できる。

まず、言語計画が意識的には行われていないという問題がある。市民の隣人愛から出発しているニューカマーを対象とする地域日本語教育では、個々の参加者によって支えられているのが現状で、言語計画という視点はほとんどない。その活動は、地域によってはすでに20年近くの歴史を持ち、一定の社会貢献をしていることは事実である。しかし、ニューカマーとの共生のための日本語とは何か、それは母語話者の日本語とどのような点で共通し、どのような点で異なるのかなどについて、無自覚なまま活動を続けることは、大変危険なことのように思われる。こうした点については、牲川(2006)の指摘が既にあるが、地域日本語教育の活動現場で議論されることは極めて稀である。

次に、言語計画の主体は誰かという問題がある。ニューカマーを対象とする日本語教育の場合、言語計画の主体は、まずはじめに市民団体(ホスト社会側)であり、その市民団体と連携し支援する形態で協働するようになった市町村の国際交流協会や公民館(社会教育)であり、それに調査研究や研修という形で参加していった研究者であり、既にある活動を改善しつつ普及していった文化庁であることが分かる。言語計画はボトムアップで行われており、それが地域間格差の是正を難しくする大きな要因ともなっている。地域ごとの個別の課題に対処することに専心する市民団体の活動をどれほど事例収集してみても、そこからニューカマーの言語権の保障といった地域を越えた普遍的問題への解決方法を探し出すことは不可能であるように思われる。こうした状況をよく打開すべく、外国人集住都市会議の提言(ニューカマーとの共生のための日本語教育に関する国に向けた提言)が提出されているのである。

文化庁の日本語教育施策の多くは、ニューカマーを対象とした日本語教

育の普及に大きく寄与しているが、その内容は、既に実施されている市民活動をベースにそれに改良を加えるといった形態が多いように見える。既に述べたように、市民活動における日本語教育は、地域毎にさまざまな制約の中で「できることから取り組む」ことによって成立した対処療法的な活動であって、言語計画としての視点や、言語教育に対する理念、移民の第二言語習得に関する研究に基づくものではない。

現在、ニューカマーを対象とした日本語教育では、有効なカリキュラムがない、交流と学習が混在している、行政が果たすべき役割をボランティアに負わせている、ボランティアが慢性的に不足している、ニューカマーの日本語教育を保障するための制度がない等、さまざまな問題が指摘されているが、その解決策はまだ見出せない。ニューカマーを対象とする言語教育を実施し、移民の言語権を保障し共生を目指すためには、地域を越えた普遍的視点での言語計画に基づく新たな日本語教育のあり方を指向する必要がある。

2007年7月の文化審議会国語分科会日本語教育小委員会の設置は、このような現在の状況を打破する突破口となるのではないと思われる。ニューカマーを対象とした日本語教育を、ボトムアップで形成されてきた市民活動にすべて委ねるのではなく、国家レベルでの言語計画を検討することが今まさに必要である。そのためには、日本社会のホスト側住民のコンセンサスの形成が必要不可欠な前提であるように思われる。

6. 今後の課題

本稿では、日本では移民に対する言語計画のほぼすべてが言語計画として意識されることなく、批判的に検討されることもないままに、「市民の気づき」に基づいてボトムアップ的に進行していること、ボトムアップであるがゆえに地域格差が大きく、言語権の保障という点で大きな問題があること、言語計画の主体は市民活動団体や基礎自治体であり、国レベル言語計画が不在であること、それに伴い地方自治体や市民に多大な負荷がかかっているという現状を指摘するに留まり、席次計画、実体計画の点から移民に対する言語計画の分析を行うことはできなかった。これを、次に取り組むべき課題としたい。

(本稿は、2008年度日本語教育学会秋季大会シンポジウムの趣旨説明(富谷2008a)をも

とに、言語計画の観点から大幅に考察を加えたものである。)

注

- 1 第二次世界大戦まで植民地政策の一環として行われてきた日本語教育は、国家としての言語計画の一環であり、現在の日本語教育と切り離すべきではない重要な課題であるが、本稿ではこの問題については触れることができない。
- 2 アイヌ語や琉球方言をはじめとする日本国内での方言差別など、近現代の日本国内における言語変種に関する抑圧に関する検討も重要な課題だが、本稿は移民に関する現在の言語教育の分析を目的とするため、その検討に踏み込むことはできない。
- 3 法務省入国管理局 [広報資料] (平成20年6月)
- 4 同上。
- 5 同上。
- 6 ニューカマーに対し、オールドカマーとは、第二次世界大戦中、あるいはそれ以前に渡日し日本で暮らし続けている外国人 (在日韓国・朝鮮人、在日中国人) の総称である。
- 7 中国帰国者の中には、中国からの帰国者のほか、サハラ以南からの帰国者もいる。
- 8 佐藤 (2008)。
- 9 外国人集住都市会議の2008年現在の会員都市は26の市町である。都市名と外国人登録者の占める割合は以下の通り。群馬県太田市 (4.0%)、群馬県大泉町 (16.3%)、長野県上田市 (3.2%)、長野県飯田市 (2.8%)、岐阜県大垣市 (4.4%)、岐阜県美濃加茂市 (10.8%)、岐阜県可児市 (7.0%)、静岡県浜松市 (4.0%)、静岡県富士市 (2.0%)、静岡県磐田市 (5.6%)、静岡県掛川市 (4.6%)、静岡県袋井市 (4.7%)、静岡県湖西市 (8.3%)、愛知県豊橋市 (5.3%)、愛知県岡崎市 (3.3%)、愛知県豊田市 (3.9%)、愛知県西尾市 (5.4%)、愛知県小牧市 (6.2%)、愛知県知立市 (6.5%)、三重県津市 (3.1%)、三重県四日市市 (3.1%)、三重県鈴鹿市 (5.0%)、三重県伊賀市 (4.8%)、滋賀県長浜市 (4.9%)、滋賀県湖南市 (6.0%)。国籍別に外国人登録者数を見ると、すべての都市でブラジルが第一位で、第二位はフィリピン、中国、ペルー、韓国及び朝鮮、第三位はフィリピン、中国、ペルー、韓国及び朝鮮、インドネシアである。
- 10 外国人集住都市の抱える重大な問題のひとつとして、外国人家庭の子どもの不就学がある。非常に重要かつ緊急性の高い課題ではあるが、本稿ではこの問題については扱わない。
- 11 日本国内における移民の言語生活に関する研究はまだ十分には行われていない。結婚移住女性の言語生活のケーススタディーには富谷 (2008c)、内海 (2008) がある。
- 12 足立・松岡 (2006) は、地域日本語教育に関する研究史をまとめたうえで、その中で作られていった地域日本語教育のフレームワークを提示している。

参考文献

- アジア福祉教育財団難民事業本部 <http://www.rhq.gr.jp/index.htm> (2009年1月12日現在).
- 足立祐子・松岡洋子 (2006) 「地域の日本語ボランティアに関するフレームワーク」『2006年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会, 165-170.
- 飯野公一・恩村由香子・杉田洋・森吉直子 (2003) 『新生代の言語学—社会・文化・人をつなぐもの—』くろしお出版.
- 伊藤長和 (2007) 「川崎市の多文化共生社会の創造」矢野泉編『多文化共生と生涯学習』85-140.
- 内海由美子 (2008) 「Yさんのケース」『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 (生活者としての外国人) に対する日本語教育事業—報告書—』日本語教育学会, 62-64.
- 岡崎峙 (2008) 「日本語ボランティア活動を通じた民主主義の活性化—外国人と日本人双方の「自己実現」にむけて」『日本語教育』日本語教育学会138, 14-23.
- 外国人集住都市会議 (2008a) 「外国人集住都市会議東京2008」.
- 外国人集住都市会議 (2008b) 「外国人集住都市会議東京2008みのかも宣言及び提言, 資料編—多文化共生社会を目指して—すべての人が参加する地域づくり—」.
- 外国人労働者問題関係省庁連絡会議 (2006) 「『生活者としての外国人』に関する総合的対策」<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf> (2009年1月12日現在).
- 神奈川大学人文学研究所編 (2008) 『在日外国人と日本社会のグローバル化—神奈川県横浜市を中心に—』御茶ノ水書房.
- 金田智子 (2008) 「生活のための言葉：国内外先行事例から学ぶこと, 実態調査から明らかにすること」国立国語研究所『平成19年度国立国語研究所公開研究発表会「生活日本語」の学習をめぐって—文化・言語の違いを超えるために—』4-13.
- 川崎市 (2008) 「川崎市多文化共生社会推進指針—共に生きる地域社会を目指して—」(概要版) 川崎市市民・こども局人権・男女共同参画室.
- 川崎市地域日本語教育推進協議会 (2008) 「平成18・19年度 川崎市地域日本語教育推進協議会 (提言) とともに学ぶ」川崎に教育委員会.
- 河原俊昭・山本忠行編 (2004) 『多言語社会がやってきた—世界の言語政策 Q&A—』くろしお出版.
- 木村護郎クリストフ (2006) 「『共生』への視点としての言語権」植田晃次・山下仁編著『「共生」の内実—批判的的社会言語学からの問いかけ』三元社, 11-27.
- 言語権研究会編 (1999) 『ことばへの権利—言語権とはなにか—』三元社.
- 佐藤恵美子 (2008) 「シンポジウム：日本語教育は「生活者としての外国人」のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—：中国帰国者を対象とした適応教育の現場から—『生活のための日本語教育』の歩みを振り返る—」『2008年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会, 23-27.

- 真田真治・渋谷勝巳・陣内正敬・杉戸清樹 (1992) 『社会言語学』おうふう。
 真田真治編 (2006) 『社会言語学の展望』くろしお出版。
 庄司博史 (2005) 「言語権」真田真治・庄司博史編『事典日本の多言語社会』岩波書店、10-11。
 渋谷謙次郎・小嶋勇 (2007) 『言語権の理論と実践』三元社。
 性川波都季 (2006) 「『共生言語としての日本語』という構想—地域の日本語支援を支える戦略的使用のために」植田晃次・山下仁編著『「共生」の内実—批判的的社会言語学からの問いかけ』三元社、107-126。
 総務省 (2006) 「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf (2009年1月12日現在)。
 中国帰国者定着促進センターホームページ「同声・同気」
<http://www.kikokusha-center.or.jp/> (2009年1月12日現在)。
 富谷玲子 (2008a) 「シンポジウム：日本語教育は『生活者としての外国人』のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—：趣旨説明」『2008年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会、19-22。
 富谷玲子 (2008b) 「生活者としての外国人のことばと暮らし—横浜における市民と行政の取り組み—」神奈川大学人文学研究所編『在日外国人と日本社会のグローバル化—神奈川県横浜市を中心に—』御茶ノ水書房、213-244。
 富谷玲子 (2008c) 「外国人配偶者（女性）調査」『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（「生活者としての外国人」に対する日本語教育事業）—報告書—』日本語教育学会、60-62、64-76。
 中野敦 (2008) 「シンポジウム：日本語教育は『生活者としての外国人』のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—：文化庁の日本語教育施策」『2008年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会、28-32。
 日本経済団体連合会 (2004) 「外国人受け入れ問題に関する提言」
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html> (2009年1月12日現在)。
 ネウストプニー、J.V. (1997) 「言語管理とコミュニティ言語の諸問題」国立国語研究所『多言語・多文化コミュニティのための言語管理—差異を生きる個人とコミュニティ—』凡人社、21-37。
 野山宏 (2008) 「多文化共生と地域日本語教育支援—持続可能な協働実践の展開を目指して—」『日本語教育』138、4-13。
 ハタノ、リリアン・テルミ (2006) 「在日ブラジル人を取り巻く『多文化共生』の諸問題」植田晃次・山下仁編著『「共生」の内実—批判的的社会言語学からの問いかけ』三元社、55-80。
 平高史也 (2008) 「ドイツにおける移民の受け入れと言語教育—ドイツ語教育を中心として—」『日本語教育』138、48-52。

- 法務省入国管理局 (2008) 【広報資料】「平成19年末現在における外国人登録者統計について」<http://www.moj.go.jp/PRESS/080601-1.pdf> (2009年1月12日現在).
- 松岡洋子 (2008) 『移住者と受入住民の多文化的統合を視座とした共通言語教育』日本学術振興会平成16-19年度科学研究費補助金基盤研究(B)(1)研究成果報告書.
- モリス, J.F. (2008) 「シンポジウム：日本語教育は「生活者としての外国人」のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—：日本で始めての多文化共生条例—宮城県の多文化共生の実験」『2008年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会, 43-46.
- 山田泉 (2008) 「外国人への『言語保障』」『月間言語』37-2, 大修館書店, 76-83.
- 山田貴夫 (2008) 「シンポジウム：日本語教育は「生活者としての外国人」のために何ができるか—来るべき移民受け入れ時代に向けて—：地方自治の取り組みから—川崎市の場合—」『2008年度日本語教育学会秋季大会予稿集』日本語教育学会, 33-38.
- 渡戸一郎 (2008) 「韓国における外国人政策の転換と多文化共生政策の展開—ソウル近郊外国人集住都市の事例から—」『明星大学社会学研究紀要』28, 明星大学人文学部社会学科, 77-93.