

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 23 日現在

機関番号：13601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26370602

研究課題名(和文) 中規模地方自治体の多文化共生施策、特に日本語教育プログラムへの提言

研究課題名(英文) Recommendations on Multicultural policies and Japanese Language Teaching program in mid-sized municipalities in Japan,

研究代表者

佐藤 友則 (SATO, Tomonori)

信州大学・学術研究院総合人間科学系・教授

研究者番号：10313868

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：中規模地方自治体である長野県の松本市および飯田市・石川県の金沢市さらに韓国の全羅北道の外国籍住民や多文化共生関係者42名にインタビューを行い、「読む」「書く」技能の困難さ、日本語教室への多様な意見、韓国の多文化共生関係者の活動理念、自治体職員とキーパーソンの連携と活用など様々な結果を得た。

その結果をもとに以下の提言を行った。1. 教室と異なるゆるやかな交流の「場」の創造、2. キーパーソンの活用とネットワーク化、3. 日本語教室の急速な変化とそれへの対応、4. 中規模地方自治体での多文化共生専門職員の養成、5. 多文化共生基本法の整備である。これら提言は『第2次松本市多文化共生推進プラン』に反映された。

研究成果の概要(英文)：The research was conducted in mid-sized municipalities in Japan and Korea. The author interviewed forty-two individuals who were either foreign nationals living in the area or Japanese nationals working to promote the Multiculturalism in the area. The findings include, difficulties in learning reading and writing Japanese, learners' opinions on volunteer Japanese classes, Korean workers' interpretation of multiculturalism, and the importance of partnerships between "key-persons" and city officials.

Based on the findings, the author proposed the following. 1.. Create opportunities for interactions in relaxed settings. 2. Cooperate with "key persons" and create their networks. 3. Respond to the changes in the environment surrounding Japanese classes. 4. Train the specialists in Multicultural affairs among the city officials. 5. Establish basic multicultural policy."

研究分野：多文化共生論

キーワード：キーパーソン 行政の多文化共生担当者 読み書きの困難 ゆるやかな交流 教室の変化 専門担当者の養成 意識変化 多文化共生基本法

1. 研究開始当初の背景

多文化共生に関して日本の内外において様々な方面から広く調査・研究が進められている。しかし、長野県松本市のような人口約24万の中規模地方自治体でかつ外国籍住民の集住地域ではない地域(2013年時点の外国籍住民比率1.5%)においては、外国籍住民および多文化共生に焦点を当てた調査が行われることは少なかった。そうした状況下で松本市は2010～11年に「外国籍住民に係る実態調査」を行い、ほぼ同時期の2011年7月に多文化共生に関する基本方針『松本市多文化共生推進プラン』を策定した。前者は、①外国籍住民 ②日本国籍住民 ③外国人を雇用する事業所を対象に実施されたアンケート郵送方式による量的調査であった。綿密に計画され、回収率が高い(①54.9%)有効な調査と言える。だが、上述したようにこの実態調査と松本市多文化共生推進プラン(以下、推進プラン)策定はほぼ同時期に進められたため、推進プラン策定の過程で実態調査の結果が十分に生かされることはそれほどなかった。ただし、推進プランは5年間の分野別計画であり、2015年に検討作業を行い、2016年に第2次推進プランを策定することになっていた。また、検討作業に先駆け2014年に第2回となる量的調査を松本市主体で実施することも決定していた。



2. 研究の目的

そこで本研究では、外国籍住民を対象にした量的調査に加えて半構造化インタビュー形式による質的調査を行い、中信地域の外国籍住民の実態を明らかにする。また、調査結果のうち特に「日本語教育プログラム」に焦点を当てて分析・解釈し、第2次推進プラン策定のための基礎情報としていく。また、日本に先行して多文化共生社会実現のための施策が実施されている韓国の中規模地方自治体、さらに松本同様の中規模地方自治体で外国籍住民の集住都市ではない石川県金沢市、長野県内で松本市より早くから多文化共生施策が進展している飯田市において、多文化共生施策や日本語教育に関わるキーパーソンを対象にインタビュー調査を行う。それらにより、松本市のみならず国を超えた諸地域の中規模地方自治体での多文化共生施策、特に日本語教育プログラムに共通して必要な要素を見出す。最終的には、それら要素をベースに中規模地方自治体における日本語教育プログラム策定に関する提言を行うことを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 松本市での調査の方法

①調査の進め方

「2014年松本市多文化共生インタビュー調査」は、2014年度に松本市人権男女共生課と協力して実施したものである。調査チームのリーダーは2010年アンケート調査チームのリーダーと同一の大学教員であり、本研究で行うインタビュー調査においても同教員をリーダーとし、他2名の大学教員(研究代表者を含む)、さらに多文化共生等に関する調査および支援活動を実施してきた在野の研究者2名の計5名でチームを編成した。その後、2014年5月から翌年5月の間に複数回打合せを行い、以下の方針を決定していった。

②候補者の分類と人数

外国籍住民のカテゴリーをⅠ 専門・技術などを持つ者、Ⅱ 日本人等の配偶者(離別者含む)、Ⅲ 定住者・永住者に分け、さらにその子供などの世代に分類した。最終的に26名(Ⅰ 0名・Ⅱ 15名・Ⅲ 11名)に依頼した。国別内訳は、韓国朝鮮1名・中国5名・フィリピン5名・ブラジル7名・タイ6名・台湾1名・インドネシア1名である。

③インタビュー候補者への調査依頼と内容説明

松本市の多文化共生施策に協力的で、松本市多文化共生プラザなど市の施設と通訳等でつながりがある外国籍住民から調査依頼を開始した。なお、このような人材を以下、キーパーソンと記す。その後、求めるカテゴリーの外国籍の候補者をキーパーソンに紹介してもらい、対象者を広げていった。さらに量的調査「外国人住民の生活実態に関するアンケート調査」に回答・返送した外国籍住民にも調査を依頼していった。

④インタビューの実施方法

インタビューは2014年6月から2015年3月までの期間に実施され、実施場所はインタビューの自宅近辺の公的場所や店などであった。実施者は調査員と通訳で、高い日本語能力の把握ができていないキーパーソンを除いては原則として通訳が同行した。インタビュー内容は全て録音し、それらを書き起こした後に項目ごとにまとめ直した。

調査項目は、①推進プランに直接関連する事項：既存施策の認知度、望まれる日本語教育プログラム他 ②現在の生活状況・資源：労働環境、家族関係、日本人との関係、日本語の運用・学習他 ③生活歴：出身国での生活、来日後の生活とその変化他 である。

(2) 韓国・全羅北道での調査の方法

2015年には、2000年代に国策として移民受入れを開始した韓国の中規模地方自治体の多文化共生施策の調査を実施した。対象としたのは、全羅北道・道庁の多文化支援チーム長と職員、全州市多文化家族支援センターのセンター長、全北大学校で外国人留学生に韓国語を指導する教員2名、移民関連の法整備に深く関わった全北大学校教員、全州市近

郊にある圓光大学校で韓国人に日本語を指導する教員、高麗大学校で数学を指導する教員の計8名である。インタビューは2015年7月16日から18日にかけて実施された。

(3) 金沢市での調査の方法

2016年には、松本市より規模が大きい(人口約47万・2016年時点)が中規模地方自治体で、外国籍住民の集住地域ではない金沢市で調査を実施した。調査対象者は、複数の大学で多文化共生に関する授業を担当し金沢市の多文化共生施策に関わってきた教員兼コーディネーター、(公財)金沢国際交流財団に所属する職員、石川県国際交流協会に所属する日本語教師、さらに金沢市在住で外国籍住民との関わりが薄い一般市民の4名である。インタビューは2016年1月15、16日に実施された。

(4) 飯田市での調査の方法

さらに2016年に、飯田市においてもインタビューを実施した。飯田市は、人口(約10万・2016年時点)の約2%が外国籍住民であり、長野県内で非常に積極的に多文化共生に関する施策が実施されてきた自治体である。インタビューを依頼したのは、同市の多文化共生施策運営に長年関わってきた市役所職員と、飯田市が文化庁から受託した「生活者としての外国人」のための日本語教育事業・地域日本語教育実践プログラムのコーディネーターを担当している日本語教師、さらに数十年にわたり飯田市で日本語教室を運営してきたボランティア2名の計4名である。インタビューは2016年2月26、27日に実施された。

4. 研究成果

(1) 松本市での調査の結果

まず、配偶者およびキーパーソンの日本語学習ニーズが高いことが分かった。現在、外国籍住民への日本語指導を主として行う日本語学校等、ボランティア教室ではない教育機関は非常に少ない状況なので、その整備も不可欠である。特に中規模地方自治体には進学を前提にした日本語学校もわずかであり、今回のインタビューのうち松本周辺の日本語学校に通った者は1名のみであった。外国籍住民は、来日すぐの者から25年以上在住のキーパーソンまで滞り期間の幅が広く、指導学習項目も文字指導から報告書作成、ハイレベルの日本事情指導に至るまで広範囲である。それに対応するには、外国籍住民への「生活言語習得コース」から中級、上級レベルの日本語・日本事情指導まで可能な「新たな日本語教育機関」の整備と、外国籍住民の状況を理解して対応しうる多くの優秀な日本語教師の配置が望まれる。

とはいえ、中規模地方自治体に一朝一夕にそのような教育機関が成立するとは考えにくい。また、長年にわたり日本の多文化共生

局面を支えてきた日本語ボランティア教室が不要になるわけではない。むしろ、それら教室と役割分担した新たな交流の「場」が求められている。それは「教える」「教えられる」という立場ではなく、お互いの言語も文化事情も気楽に話し合い伝え合うなど、ゆるやかな交流ができる「場」である。外国籍住民が日本人の友人を作ることもその「場」の目的とする。その「場」では託児が可能とし、母親が時間を活用して日本語面・社会適応面で成長できる体制が求められる。そういった「場」が松本市など中規模地方自治体に多く存在し、熱心な日本語指導を望む外国籍住民にはそのことは別の日本語ボランティア教室の情報を周知し、「場」と教室が相乗して機能することで外国籍住民の社会適応につなげていけないだろうか。そのことは日本の豊かな「多文化共生社会の創造」に大きく貢献しうる。これは中規模地方自治体で実施可能な施策である。

一方、定住者・永住者は日本語学習ニーズが低く日本語能力も低いままで過ごしているため、貧困の再生産が生じる恐れがある。また、配偶者は相手との離婚や死別等の状況に振り回されることが多く、不安を抱えて過ごしているケースが散見される。今後は、日本でも移民受入先進国同様、定住者と配偶者の別なく「生活言語習得コースの修了と最低基準試験の合格」を義務づけ、同時に試験合格をビザ条件緩和など優遇措置につなげる「アメとムチ」施策が必要である。これは国策レベルで求められる事項であり、日本語教育学会が2016年12月に「日本語教育推進議員連盟の第二回総会におけるヒアリング」で提示した内容とつながる。

(2) 韓国での調査の結果

ここでは以下2名の結果を取り上げる。

① 全羅北道・道庁の多文化支援チーム長

韓国の多文化共生は期間が短く、急速に変化してきた。2006年に「女性結婚移民者家族の社会統合支援対策」が立案・実施され、本格的な支援が始まった。現在、全国に217の多文化家族支援センターが設立され、全北には14カ所ある。法律的には、国籍法、出入国管理法、在韓外国人処遇基本法、多文化家族支援法の4つにより管理している。

全羅北道は田舎が多く、その田舎に多くの多文化家庭がある。それら家庭に住んでいる外国から来た女性は厳しい環境にあることが多いので、全北道庁では、韓国全体で行われている韓国語教育の他に独自の韓国語教育を実施している。多文化家族支援センターに来ない移民の自宅に韓国語教師が訪問して指導を行う「多文化マウル学堂」等である。

移民は韓国語能力により5段階で評価される。低い評価では就職が困難である。そのため様々な移民政策のうち、韓国語教育に最大の予算がつけられている。それでも韓国人の夫や家族の反対、家事の多忙等の理由で韓

国語教育を受けない移民も多く存在する。

また全羅北道道庁では、移民の長所を見つけ、3K 仕事以外の外国語教師、小学校での外国文化紹介者等ができるよう自立支援も行っている。ベトナム移民を道庁1Fにある相談センターで非正規だが雇用し、通訳、相談受付、ベトナム事情提供等に活用している。②全州市多文化家族支援センターのセンター長

90年代後半は誰も移民に関心を持たなかったが、様々な法律やシステムが整備され、働く職員も増えて関心が高まってきた。

当センターでは人権尊重を重視している。その人権は単に移民の人権のみでなく、結婚移民者とその韓国人の配偶者、さらにその子供等の人権を指しており「外国人」という概念から離れるよう努力している。

韓国語教育に関して述べると、2つに分かれて行われている。女性家族部（「部」は日本での「省」にあたる）で実施しているものと、法務部の「社会統合教育」の一環として行われているものだ。この「社会統合教育」プログラムを修了すると、国籍や永住権を得る際のインセンティブになる。ただし、2つの教育が並立しているため、混乱している移民も存在している。

現在、在韓外国人処遇基本法や多文化家族支援法など様々な法律があるが、それらを「外国人」ではなく「移民」という観点でまとめ、現場の実情に合わせて調整して「移民者統合基本法」といった法律を制定する必要があると感じている。

多文化社会を準備していくためには、韓国に住む外国由来の住民が平和で倫理的な意識を持っていること、同時に韓国人が彼らを受け入れる際、彼らは自分達と同等だという意識を持って接することが重要だと考えている。ただし現在は全てが自国中心に解釈されているので、この国家中心の姿勢を変えていかなければならない。

(3) 金沢市での調査の結果

① 金沢市の多文化共生施策

金沢市の国際交流施策の中心は多文化共生ではなく、姉妹都市交流や留学生交流であり、最近ではインバウンド観光の取り組みである。多文化共生の取組には外国籍住民を地域コミュニティで受け入れるという視点が不可欠だが、そのような姿勢は見られない。

ただし、外郭団体である（公財）金沢国際交流財団（以下、「財団」）は多文化共生面で大きな役割を果たしてきた。2003年に開始された多文化共生の取組は、一時期、多くの市民や市役所職員、さらに副市長も巻き込んで幅広く展開されていた。しかし昨今は、予算の制約やコーディネートの機能の低下等により盛り上がり欠けている。

財団運営の「まちな日本語教室」は、「日本語で交流しよう」「外国人の母文化を大切にしよう」「地域の日本人と外国籍住民とを

交流させよう」がコンセプトであり、2011年から5年ほど継続して実施している。原則、月1回実施で、教室というより日本語で交流する場として実施している。また、子供を持つ外国籍の家族が多いため児童館との連携事業も行っており、日本人、外国人を問わず子供が遊べる場を設けている。

金沢市の外国籍住民は約4,800人で、比率は約1%である。国籍別にみると、約半数が中国、次が在日韓国・朝鮮、そしてフィリピンの順で、それ以下は毎年変わっている。今はインドネシア、ベトナムが増加中である。また、全体の1/4の約1,200人が留学生であることが特徴であり、金沢大が英語による授業を本格的に開始したことを受け、日本語能力が低く日本語学習ニーズも低い留学生が急増している。

「まちな日本語教室」に関わっている地域コーディネーターやボランティアをする者は転勤族が多く、自分達もよその土地から来て地域に慣れていく必要性を感じている点で外国籍住民に共感を持っている。様々な土地、文化を見、経験している者は、外国籍住民に対する受入意識が高いと感じる。一方、地元で生まれ育った者が地域コーディネーター、ボランティアに関わることは少ない。外国籍住民が増えているという感覚を持っている者は多いが、その背景にある大学や経済の変化、交流自体に関心がないという人が多いように感じる。

② 金沢市の日本語教育プログラム

財団が関係している日本語教育プログラムは、「まちな日本語教室」がボランティア運営であるように、専門的に指導する仕組みはそれほど多くないのが現状である。

一方、石川県国際交流センターには有料と無料の2つの教室がある。有料の教室は1978年に「金沢を世界へひらく市民の会」が開始した教室が母体で、今は石川県国際交流協会が主催している。無料教室は石川県国際交流協会所属の日本語教師が昼に運営している。

石川 Japanese Studies Program (IJSP) という石川県国際交流協会が主催するプログラムがある。海外で日本語を専攻している大学生を2週間から2ヶ月ほど石川県に呼び、日本語学習、日本文化体験、ホームステイ等をさせるものである。IJSPには年間30ほどのプログラムがあり、370人ほどの学生が来日している。IJSPがあるため有償の事業が行えているが、それをどのように地域の活動に還元していくかが課題である。

(4) 飯田市での調査の結果

① 飯田市の多文化共生施策

外国籍住民数は2015末で2,097人だった。ブラジルが急減し、中国が増加している。また、フィリピン、ベトナム等の技能実習生が増加しつつある。外国籍住民の平均滞在年数は12.7年と長期化傾向にある。

飯田市には食品の中小企業が多く、ほとん

どの外国籍住民は派遣会社を通じて就職している。また、飯田市役所の多文化共生担当者は派遣会社にいる外国籍のキーパーソンとネットワークがあり、彼らとゆるやかにつながってサポートしている。そのため、飯田市では派遣会社が外国籍住民を派遣している企業がどこかも把握しており、それらの企業一覧を作っている。その一覧を同市・環境課に送ると、環境課がそれら企業に多言語版ゴミ・カレンダーを送付し、企業が外国籍社員にそれを配布することでゴミ・トラブルの減少に貢献している。なお、多文化共生担当はハローワークとも連携している。また、市役所・工業課が企業訪問を実施しており、その際に外国籍住民を雇用しているか質問し、外国籍社員がいる場合はインタビュー等も実施している。インタビュー結果は市民課が共有して住所を把握しており、そのことは災害時の外国籍住民の状況把握にもつながっている。

また、市役所内に外国人相談窓口（ポルトガル語、中国語、タガログ語）があり、外国籍住民の相談を受け付けている。

②文化庁委託日本語教育プログラム担当者

わいわい、わいわい2、JICE、小学校2校・中学校2校で日本語教育の活動を行っている。心がけていることは、生活していくうえで必要な日本語の習得である。生活情報も含めて実践的なもので、衣食住、市役所の手続き、学校・子育て、防災等があげられる。

対話式の日本語指導が基本である。人数が少なくなればマンツーマンになるが、基本はグループでの指導である。外国籍住民には『みんなの日本語』は面白くないという意見が多く、同教材のニーズがなかった。

日常生活で外国人が日本語で話す機会実は少なく、職場でも家庭でもわずかである。そのため、日本語教室での学習が最も日本語を話す機会なので、その機会を大事にしようとするようになった。

そこでリンゴ農家に来てもらう、リンゴ園に行く、絵手紙を書く等の活動をした。リンゴのテーマは好評だった。地元を知る、リンゴ園の一般市民と話す等の成果があり、日本人にも外国籍住民にも新たな発見があった。

飯田市でも、日本語教室に最初は多くの学習者が来て次第に減っていくという流れがあったが、ここ2年ほどは学習者が減らずに一定数が来ている。学習者へのアンケート結果を見ると満足度が高く、「楽しい」という声をよく聞いている。

(5) 中規模地方自治体の多文化共生施策への提言およびまとめ

①ゆるやかな交流ができる「場」の設置

金沢市の「まちの日本語教室」や児童館と連携した子供の遊び場、また飯田市の教室での日本語学習後の雑談など、学習から離れた「ゆるやかな交流の場」は各地で実践され有効に機能している。従来の日本語ボランティア

教室と一線を画したこの「場」の設置は、予算規模が十分ではない中規模地方自治体においても実施可能なものである。松本市においては、2016年策定の『第2次 松本市多文化共生推進プラン』p13に「多文化共生サロン」という名前で掲載されている。

②キーパーソンの活用とネットワーク化

飯田市職員へのインタビューにあるように、飯田市の担当者として外国籍キーパーソンの緊密な連携やその後の関係課との連携の成果等を見る限り、キーパーソンの活用は自治体の多文化共生施策の大きなポイントだと考える。それもあって『第2次 松本市多文化共生推進プラン』においてもキーパーソンのネットワーク化が掲載されている。

③ 日本語ボランティア教室の変化とそれへの対応

今回の調査で日本語ボランティア教室の変化も浮き彫りになった。優れたボランティアが辞めてしまう(松本)、ボランティアの新しいなり手がおらず高齢化(金沢および飯田)などである。また教室よりも仕事が有用、教室は堅苦しい(松本)という外国籍住民からの意見もあった。

『第2次 松本市多文化共生推進プラン』では、「日本語教育の拠点となる「日本語教育・学習支援センター」を設置します」と挙げられている。ここでは、教室アドバイザーの設置、日本語教室に関する情報の収集と発信、日本語ボランティア講座の開催などが行われることになっている。中規模地方自治体は、それら学習の場と交流の場のすみ分けを明確にし、双方の場とスタッフへの的確な支援を行っていくことが必要だろう。

④中規模地方自治体での多文化共生専門職員の育成

韓国・全北地域および飯田市の職員に共通する点は、多文化共生社会実現のために長い経験と熱意および理念を持ち、多くの関係者と連携しつつ解決のために努力する姿勢である。大都市ではない中規模地方自治体では、外国籍のキーパーソンの顔が見えやすく、市の職員が固定化した場合、飯田市のようなネットワーク化も大都市より図りやすい。中規模自治体である有利さを活かすためにも、多文化共生に関心と熱意がある職員をじっくり養成し、専門家として固定配置することを検討すべきではないだろうか。

⑤多文化共生に関する関連法の修正と基本法の整備

2016年9月末に安倍政権は、外国人労働者受入に関連する法整備の可能性について言及した。これは、技能実習生等に関するそれほど大規模ではない法整備と予想されるが、日本社会の諸状況から考えるに、もはや移民受入を想定した基本法の整備を考える必要があるだろう。多様な人材、文化を積極的に受け入れることによる日本社会の活性化を目指し、同時にすでに様々な労働現場で現実化しつつある労働力ひっ迫に対応するには、

移民の分野別・計画的受入れが必要である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表] (計 1 件)

①佐藤 友則、中規模地方自治体の多文化共生施策、特に日本語教育プログラムへの提言、日本語教育学会、2016/10/9、ひめぎんホール (愛媛県・松山市)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 友則 (SATO, Tomonori)
信州大学・学術研究院総合人間科学系・教授
研究者番号 : 10313868

(4) 研究協力者

朴 成泰 (Park Sontae)
韓国・長安大学・准教授

阿部 一郎 (ABE, Ichiro)

自治体国際化協会 地域国際化推進アドバイザー

大澤 志那子 (OHSAWA, Shinako)

飯田市・文化庁受託「生活者としての外国人」のための日本語教育事業コーディネーター