



論文名 Title:

多文化共生社会実現に求められる「日本語教育」とはなにか
— IR 誘致をめざす佐世保市を事例として —

著 者 Author(s)	佐野 香織
掲載資料名 Journal or Publication Title	長崎国際大学教育基盤センター紀要
巻 Volume	5
ページ Page Range	37-49
出版者 Publisher	長崎国際大学教育基盤センター
発行年 Issue Date	2022-03-31
DOI	10.51075/kiyou005.037
URI	http://doi.org/10.51075/kiyou005.037

研究ノート

多文化共生社会実現に求められる「日本語教育」とはなにか
——IR 誘致をめざす佐世保市を事例として——

佐野 香織

(人間社会学部 国際観光学科)

Developing a “convivial society” in Sasebo City:
the role of community-based Japanese language education

Kaori SANO

(Faculty of Human and Social Studies, Department of International Tourism)

Abstract

The present study examines the debate surrounding the acceptance of foreign workers in Japan and Sasebo City in recent years. The current situation is highlighted, and insight is provided into the community-based Japanese language education that is required in Sasebo City in order to realize a “convivial society.” The future of community-based Japanese language education in Sasebo City is discussed through the presentation of three perspectives: the development of a Japanese language education system that takes into account the shift in immigration policies, introduction of educational practices that promote both Japanese language learning as well as social participation and co-creation, and interventionist research by experts.

Key words

Conviviality, Community-Based Japanese Language Education, Sasebo City, Local Self-Governance, Foreign Workers

要 旨

本稿は、IR 誘致をめざす佐世保市が多文化共生社会を実現するために必要な日本語教育について検討し、展望するものである。まず、近年、日本、そして佐世保市を取り巻く外国人労働者受け入れを巡る議論を整理し、佐世保市において地方自治体としては「日本語教育」の取組がない現状をまとめる。その上で、今後、外国人と共に働き、暮らすことを実現する佐世保市地域日本語教育について、移民政策への転換を意識した日本語教育制度整備、日本語学習と社会参加・共創の双方を促す教育実践、専門家による介入的研究の3点から述べる。

キーワード

多文化共生, 地域における日本語教育, 地方自治体, 佐世保市, 外国人労働者

I 本研究の背景と問題提起

1-1 背景

佐世保市は、長崎県北部に位置する人口約24万人の中核市指定都市で、県内では長崎市に次いで2番目に多い人口を擁する。在日米海軍佐世保基地もあり、対外的には、「町の中にアメリカがある」イメー

ジを持つ人も多い。その佐世保市で、なぜ今あらためて「外国人と共に働き、暮らすことを実現する日本語教育」を考えることが必要なのか、疑問に感じる人は少なくないだろう。統計的にみると、2020年末現在、佐世保市に住民票のある外国人市民数は、1,756人（人口比0.73%）である（佐世保市, 2021a)¹⁾。

佐世保市民数に占める外国人市民の割合としては1割に満たず、決して多いとはいえない。佐世保市の外国人数は、コロナ渦の影響もあり減少傾向にある。

だが、日本全体で見れば、「外国人労働者数」は増加してきている。2018年12月、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正後、日本が外国人労働者の受け入れに対し、舵を大きく切ったことが関係していると考えられる。新たな在留資格「特定技能」が創設されたことで、日本は実質、最も人材が不足している単純労働分野への外国人労働者受け入れに門戸を開いた。日本の人口は確実に減少局面に入っており、外国人労働者の積極的受け入れを進めていく方向に向かっている（毛受，2017）。今後、佐世保市においてもさらに外国人労働者が増えていくことが考えられるだろう。

また、佐世保市独自の課題としては、特定複合観光施設、IR（Integrated Resort, 統合型リゾート）誘致がある。IRとは、「会議場施設、展示施設、ホテル、劇場、ショッピングモール等の施設にカジノを含んだ施設であり、幅広い層の方が楽しめる施設」（佐世保市，2021c）である。現在、佐世保市は長崎県と共に雇用創出、交流人口関係拡大をめざしてIR誘致に取り組んでいる。このIRが佐世保市に導入された場合、どのようなことが起こるのであろうか。単純に雇用が創出される、と考えれば良いだけの問題ではない。少し考えただけでも、IR建設に関わる人材として、いわゆる単純労働に従事する労働者が早晚必要になる。しかし、建設関係の労働者不足は日本全体の問題である。建設業は、2020年10月末現在、外国人労働者数、外国人労働者雇用事業者数ともに過去最高の増加をしており、建設業が外国人労働者に依存していることが窺える（厚生労働省，2021）。そして彼らは、働くためだけに佐世保市に住むのではない。彼らには日々の暮らし、人生がある。

現状の在留外国人市民数から見れば、佐世保市において外国人受け入れ体制を整えていく必要性は考えにくいかもしれない。しかし、今後の状況と移民政策への転換を考慮にいれるならば、早急に体制を考えていくことが急がれる。多様な背景、文化を持つ人々と共に生き、暮らし、働く社会を考える時代

に突入したといえるだろう。

1-2 問題提起 「多文化共生」社会を実現する日本語教育とは

ここまでは、あえて「外国人労働者」という言葉を用いてきたが、佐世保市で共に暮らし、働くのは決して「労働力としての外国人」ではない。スイスの作家、マックス・フリッシュの有名な言葉に、「我々は労働力を呼んだが、やってきたのは人間だった」というものがある²⁾。佐世保市においても、労働力としての外国人を受け入れる、という姿勢ではなく、多様な人々と共に働き、暮らしながら、どのように一緒に佐世保市をつくっていくのか、という移民政策の観点からの姿勢が求められている。

この姿勢を分かりやすく表すことばとして地方自治体でよく使われるようになったのが「多文化共生」である。この用語は、1990年代初頭に新聞紙上で外国人支援団体が紹介されたことを皮切りに、自治体の外国人住民施策スローガンとして用いられてきた経緯がある（近藤，2011）。

総務省は、2006年、「地域における多文化共生推進プラン」を策定、各地方自治団体における多文化共生施策ガイドラインとして以下のように定義している。

「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」
総務省（2006a）

その後、この「地域における多文化共生推進プラン」は2020年に改訂されたが（総務省，2020）、この定義に変更はない。佐世保市も地方自治体として、このガイドラインの下、多文化共生をめざした施策をすすめているところであると考えられる（佐世保市，2021b）。

しかし、この「多文化共生」の意味は非常に曖昧であり、意味を問い直すことなく用いられていることが問題視されている。山田（2018）は、「多文化共生」という用語を「魔法のことば」とであると、曖昧なことばの多義性を利用した実態を伴わない概

念であるにもかかわらず、社会で安易に共有していることを批判している。「多文化共生」は1990年代には、「社会変革」という意味を含んでいたものが、それが次第に、生活者としての外国人などを「現状の日本社会に適應させる」ことをめざした意味に変容しているという指摘である。「多文化共生」は、マジョリティである日本人がつくりだした用語であり（ハタノ，2011）、この用語を用いているのもマジョリティ側であり、マイノリティ側は用いていないことも指摘されている（山田，2018）³⁾。また、「共生」という用語も用いられることも多く、これらの一見分かりやすい用語を無批判に用いることは議論されるべき問題である（植田，2011）。本稿では、こうした議論を踏まえ、地方自治体、市民側と「多文化共生」社会の意味を考え、問い直す議論をともにすすめたいことから、あえて佐世保市が掲げる「多文化共生」という用語を用いてすすめていきたい。

それでは、佐世保市において「多文化共生」社会を実現する日本語教育とはどのようなものなのだろうか。2019年6月、「日本語教育推進に関する法律（以下、「推進法」）が国会で成立し、公布・施行された。この推進法においては、日本語教育とは、「外国人等が日本語を習得するために行われる教育その他の活動（外国人等に対して行われる日本語の普及を図るための活動を含む）をいう」と定義されている。また、その目的は、「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現・諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持発展に寄与」することであるとしている。このように推進法で明記されたことで、日本語教育は「共生社会の実現」をめざしていくためのもの、とされたといえる。

さらに、翌年2020年6月には、「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本方針（以下、基本方針）」が閣議決定されている。この閣議決定においては日本語教育の政策的な位置づけが明らかにされた。つまり、「日本語教育を行うことで人々の意志疎通・コミュニケーションが円滑になり、それが生活を円滑に営むことにつながり、ひいては多様な文化を尊重した共生社会の実現につながる」ことが、日本国内の日本語教育政

策として整えられ始めているということである（神吉，2021）。しかしながら、推進法だけで、「共生社会」が実現できるわけではない。自治体においてどのように具体策を立てるのか、考えていくことが求められる。1-1で述べたように、IR 誘致によって外国人労働者が急増する可能性のある佐世保市においては、多様な人と地域で働き、暮らすことを実現する日本語教育を考えて行くことが急務である。また、日本語教育単体で考えていくことにも疑問が示されている（布尾，2021）。日本語教育の「日本語」を所与のものとして考え進めるのではなく、「日本語」とはなにを示すのかといった「言語」の位置づけや、「言語観」、「言語権」についても考えていく必要がある。

工藤（2019）は、異文化間教育の実践と政策の関係について、システム論的枠組みを援用し、概念関係を構築している。異文化間教育の実践を、ミクロ（個人間）、メゾ（組織レベル）、マクロ（国家・超国家レベル）の3つのレベルの現場に分け、これらの実践の相互作用の総体として捉えていくものである。これを日本語教育の実践と政策の関係にあてはめて考えてみると、佐世保市はメゾレベルにあたると考えられる。工藤（2019）は、「政策の立案においては、マクロレベルの実践が果たす役割が大きい、政策の実施（策定）においては、ミクロレベルの実践が果たす役割が大きい。ただし、政策の立案から実施に至る過程では、メゾレベルの実践も重要な役割を果たす」と述べている（工藤，2019：16）。佐世保市においても、政策立案、実施（策定）にいたる日本語教育の具体的な取り組みプロセス、日本語教育施策が地方自治体として求められているといえよう。

II 佐世保市の多文化共生と日本語教育への取り組み

2-1 「多文化共生」に取り組む法的根拠

佐世保市は2017年から多文化共生に取り組んでいるが、なぜ自治体として、在留外国人市民の日本語教育に取り組む必要があるのだろうか。ここですまずその法的根拠をあらためて確認したい。地方自治法第10条には、以下のような記述がある。

第1項 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

第2項 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

ここでいう「住民」は、「日本国民」という記載がないことから、外国人も含んでいると考えられている。また、住民基本台帳法の第1条にも、その第4章の3で、「外国人住民に関する特例」が規定されていることから、法律上、外国人も住民として位置づけられていることが分かるという（阿部，2020）。

日本語教育に関しては、地方自治体は、基本方針（閣議決定，2020）を参酌、外国人住民に対し、それぞれの地域の状況に応じた日本語教育を推進するための地方自治体の基本方針を策定することが求められている。

2-2 佐世保市の多文化共生の実現に向けた取り組み

2-2-1 佐世保市における多文化共生

佐世保市は、「佐世保市が今後目指すべき将来像と、将来像を達成するためのまちづくりの目標と取組を総合的に示すもの」として、「第7次佐世保市総合計画」（以下、総合計画）を策定している（佐世保市，2020）。総合計画では、市の4つの基本理念を挙げている。

変革、発展を推し進め、活力あふれるまちづくりに「挑戦」します。

常に高いクオリティと新たな価値を求め、夢と希望に輝くまちを「創造」します。

様々な文化、価値観を互いに尊重し認め合う「多様性」のあるまちをつくります。

郷土愛、共感を育み、ともに暮らし支え合う「共生」の精神を持つまちづくりを行います。

（佐世保市，2020：27）

この総合計画には、「基本理念」には「多文化共

生」の文言、定義は入っていない。しかし、「多文化共生の実現に向けた施策」として、教育政策、市民生活政策といった政策、行政経営と連携する施策が提示されている。特に、行政経営の部分では、「市民の多文化交流の推進」として、以下のように書かれている。

姉妹都市等とのパイプを活用しながら市民への国際交流の機会を創出し、市民の文化的、教育的交流の推進を図ります。

また、全国的にも新たな在留資格の創設等による在住外国人の急速な増加が見込まれることから、講座やセミナー等を通して市民の多文化共生意識を高め、民間国際交流団体やボランティア等と協働しながら、市民と在住外国人との円滑な共生社会を見据えた市民の多文化交流を推進します。（佐世保市，2020：152）

ここに唯一「市民の多文化共生意識」という言葉が用いられている。しかし、ここでいう「多文化共生意識」を高める「市民」とは、外国人受け入れホスト側である佐世保市住民を指しているようである。それは「市民と在住外国人」と併記していること、「多文化交流」としていることから分かる。総合計画上では、基本理念の「様々な文化、価値観を互いに尊重し認め合う「多様性」のあるまちをつくります」、「郷土愛、共感を育み、ともに暮らし支え合う「共生」の精神を持つまちづくりを行います」の2つをあわせ、「多文化共生」と考えられている可能性がある。ここでは、めざす「共生社会」についての定義はなく、どちらかというと佐世保市民の「多文化交流」促進をめざしていることが窺える。

2-2-2 やさしい日本語と多文化共生

一方、『広報させば』1月号 Vol.842（2021d）では、「やさしい日本語と多文化共生」というテーマで特集を組み、以下のような「多文化共生」をめざした取り組みを佐世保市がすすめていることを明記している。

「日本人市民と増加する外国人市民が共に生活

する「多文化共生社会」では、お互いの文化を尊重することや共に支え合うことが重要です」

「さまざまな国や地域の人が住みやすいまちであるためには、国籍にかかわらず、多くの人が多文化共生について主体的に考え、相手を理解し思いやる必要があります」 (p.6)
(佐世保市, 2021d)

このように、お互いの文化を思いやり、日本人市民、外国人市民等、さまざまな人が共に支え合う社会を「多文化共生社会」としている。その上で、外国人への情報発信と、コミュニケーションツールとして、「やさしい日本語」を紹介している。「やさしい日本語」とは、外国人に限らず、子どもや高齢者等多様な人に分かりやすく伝える日本語のことであるという(庵, 2016, 佐世保市, 2021d)⁴⁾。推進法では、どのような「日本語」を推進していくのか何も言及がないことが批判されているが(布尾, 2021)、佐世保市では、「やさしい日本語」を多文化共生社会の「日本語」として考えていくことを提案している点で、具体的な施策が進められつつあるといえる。

佐世保市では、多文化共生に向け、「やさしい日本語」を地域共通言語へ(佐世保市, 2021e)として、市職員への「やさしい日本語職員研修」、佐世保市民向け「やさしい日本語」セミナーの実施、「やさしい日本語」の手引き作成、多言語対応した情報発信の取り組みも進められている(佐世保市, 2021d, 2021e)。このような、外国人市民だけでなく、佐世保市民も「日本語」を学ぶ姿勢を打ち出している点は非常に重要である。しかし、これらは、行政サービスにおけるコミュニケーション支援の域を出ていないのも事実である。また、この中には、子どもや高齢者のことばの問題は入っていない。多文化共生社会における「日本語」について考えることは、人の人生、暮らし、しごと、医療、すべてに関わることである。宮島(2021)は、お互いの文化を尊重しあうが、ただそれらが共存し、交わることのない多文化主義は、共生世界をもたらさない、と指摘している。この多文化共生施策の難しさに佐世保市は地方自治体として深く関わっていくことが求められる。

2-3 佐世保市の「日本語教育」の現状と課題

現在、日本語教育、日本語学習、日本語支援、といった名称で活動をしているのは、以下のような組織・団体である(独立行政法人国際協力機構, 2020)。

・日本語教育機関

大 学	2 校
短期大学	1 校
高等専門学校	1 校
日本語学校	2 校

・ボランティア・市民団体

3 教室

・団体

1 団体(「佐世保でやさしい日本語」単発イベント主催開催のみ)

佐世保市全体では、日本語教育関連で上記10団体が確認されている。しかしながら、佐世保市としての日本語教育の取組はまだ着手されておらず、言及できるものが存在しない、というのが現状である⁵⁾。ここに佐世保市の大きな課題があるといえる。

現在、企画部国際政策課が事務局となって、「佐世保市多文化交流ネットワーク」をつくり始めているという。このネットワークの目的は以下のようなものである。

国際交流や多文化共生にかかる公益的な活動を行っている方々や、興味のある方々の知恵や特技、行動力など善意の力を結集することで、市民の国際交流の機会を創出するほか、市民と在住外国人との円滑な共生社会を見据え、様々な課題や問題を解決に導くことができるよう協力関係を築くため、佐世保市多文化交流ネットワーク制度を始めました。

多文化交流ネットワークでは、佐世保に住む外国人が、地域社会に溶け込み、日本人と同じように安心して暮らせるまちづくりを目指します。

(佐世保市, 2021年1月14日更新 下線は筆者による)

市役所を中心に市民による「多文化共生のまちのよろずネットワーク」を形成し、日本語学習も含めた外国人市民支援関係をつくろうとしているのが分かる。佐世保市民が、外国人市民に対するなんらかの日本語学習支援を生み出そうとしている動きがあると理解できるだろう。

それでは、この支援を「受ける」側として想定される佐世保市に住む外国人住民当事者はどのように考えているのだろうか。佐世保市では2019年、第1回外国人住民アンケートを実施している（佐世保市、2019）。このアンケート結果によると、アンケート回答者属性は、留学生が52.2%と半数以上を占めている。次いで、永住者等31.1%、技能実習10%、就労等6.9%と続いている。そして、45.9%とほぼ半数が「生活で困っていること、心配なこと」として、「日本語」と答えているという。

まずこの結果を基に考えなければならないことは、この調査から漏れていると考えられる外国人市民層の現実である。技能実習、就労の住民は資格別割合の住民数から考えれば、もっと多くの人が対象になるはずである。そして重要なことは、佐世保市独自の課題である。Iにおいて述べたように、今後、佐世保市において IR 誘致が実現した場合、急増すると考えられるのは、共に市民として働き、暮らしていく「生活する外国人」（文化審議会国語分科会、2010）である⁶⁾。この「生活者としての外国人」は、調査対象として把握することが難しいことが指摘されており、数字で可視化されない懸念がある⁷⁾。佐世保市において外国人住民との多文化共生を考えるためには、まず、「生活者としての外国人」を対象とした日本語教育の整備を考えていく必要があるだろう。

Ⅲ 多文化共生社会実現に求められる佐世保市の「日本語教育」

Ⅱでは、多文化共生社会実現にむけた施策をすすめる佐世保市において、なぜ「日本語教育」が必要であるのか、考えてきた。そして、佐世保市における日本語教育について概観し、地方自治体である佐世保市として、日本語教育の取組はなされていないことを確認した。地方自治体は、基本方針（閣議決定、2020）を参酌し、それぞれの地域の状況に応じ

た日本語教育を推進するための、その地方自治体の基本方針を策定することが求められている。そこで本章では、佐世保市において、まず早急にとりかかるべき日本語教育の取組について検討する。

基本方針（閣議決定、2020）では、日本語教育の対象として、次の5対象を挙げている。

1. 児童生徒
2. 留学生
3. 被用者（労働者）
4. 難民
5. 地域における日本語教育

多文化共生社会の実現をめざす佐世保市において、上述の推進法、基本方針を基に、どのような日本語教育推進の基本方針策定が考えられるだろうか。佐世保市での喫緊の課題は、地域における外国人の受け入れとその後の地域で生きていくための日本語教育であると考えられる。つまり、「生活者としての外国人」と共に働き、暮らして生きていく「地域における日本語教育」の充実をはかることが必要である。

神吉（2021）では、「共生のための日本語教育」を考えていく上で、次のような3つの課題をあげている。

- 1) 移民政策の観点からの日本語教育政策、制度設計
- 2) 社会参加、関係性構築と日本語学習の両立
- 3) 介入的研究の必要性

本稿においても、「ともに生きる」観点を重視し、この3つの観点から地方自治体の佐世保市として、早急に必要なと考えられる「地域における日本語教育」の取組を考えていく。

3-1 移民政策の観点からの日本語教育政策、制度設計

外国から日本に入国する外国人の日本語研修は、そのほとんどが海外で行われている。しかし、来日

前の日本語研修には課題が多く、日本語習得への効果は期待できないことが指摘されている（馮，2013）。また、入国前の日本語研修に重点をおくということは、「日本語ができる外国人を育成」することを求めることになり、外国人のみに日本語を学ばせようとする姿勢であることを社会に伝えかねない。佐世保市民も、相手にあわせて分かりやすく伝える「やさしい日本語」に取り組み、外国人市民と共に生活していこうとしている姿勢と矛盾が生じてしまうことは避けたい。「お互いに尊重し支え合う「多文化共生社会」」（佐世保市，2021）としての佐世保市をめざすのであるならば、入国から定住までのプロセスを考え、どの段階で、誰が、どのように日本語教育を行うのか、市の日本語教育方針も考えていく必要がある。今後の外国人労働者の在留期間中長期化が現実味を帯びる中、佐世保市の日本語教育基本方針の策定は急務であることは間違いない。

神吉（2021）では、日本語教育の仕組みを共生の観点から考えるために必要なこととして、入国後の充実した日本語教育制度構築を提案している。例えば、基本方針（閣議決定，2020）では、地域に住み、働き、暮らしていく外国人の日本語力レベルは、「自立した言語使用者」のレベルを求めている。これは、欧州共通参照枠（CEFR）、新たにまとめられた参照枠のBレベルにあたるレベルである（文化庁，2021）。このレベルを、一つの評価テストのみで評価するのではなく、さまざまな観点から「参照」しつつ、「自立した言語使用者」の日本語教育を公的に支える制度が考えられる。こうした参照枠は、「行動ができる」観点から日本語力を測るため、「何かができるようになること」に目が行きがちであることも批判されている。この能力記述だけに焦点をあて、「日本語ができる、できない」と判断するのではなく、まずは佐世保市独自の課題、現状に即した日本語教育の理念をしっかりとて、その理念を軸に参照枠を用いていくことが求められる。

現在、佐世保市では、入国後、佐世保市民となった外国人に対する公的な日本語教育は成人に対しても、児童に対しても行われていない。これは佐世保市に限ったことではなく、ほとんどの自治体の実態である（山田，2018）。新たな外国人に対する日本

語教育の担い手は、市民による地域日本語教室である（御館，2019）。しかし、次節で後述するが、地域日本語教室ですべてのことができるわけではない。特に、「日本語教室」の位置づけは、名前のイメージから「日本語」の「勉強」だけに特化されてしまい、市民として生活する外国人を他の問題から切り離してしまうという問題もある。

神吉（2021）は、日本語教育政策を移民政策として位置づけることで、日本語教育を領域横断課題として扱うことができるとしている。現在、佐世保市では、在留外国人市民に関することは、企画部国際政策課がその担当窓口となっている。しかし、今後は、在留外国人市民関係、日本語に関することは、市町の国際推進課、国際課等だけでなく、佐世保市の総合的なまちづくり政策として、産業振興政策や、地域振興政策を担う部門とも連携して取り組む必要がある。その理由として、同じ「外国人」と関わっていても、業務内容から国際課等では「生活者」として接するが、産業振興課、雇用課等では、「労働力」とみることが多いため、同じ市役所内でも価値観が合わず、効率的なサービスにつながっていないことが挙げられる（独立行政法人国際協力機構（JICA），2020）。まずは、多文化共生の研修等を合同で行い、市役所内の学び合いから、まちづくりとしての日本語教育を考えていくところから始めることも重要であろう。

また、外国人市民が増加することを見据えれば、子育て、教育、保健、福祉、介護にも当然課題が生じてくる。近年、外国ルーツの子どもたちの教育（田中，2018）、定住外国人の高齢化による介護の課題（李，2020）も増えてきている。以上のようなことを具現化する方法として、地域行政には、ワンストップサービスのような、外国人の生活面にかかわる複数部局をまとめ、一元化する動きもある（山田，2018）。佐世保市は特に初動としては非常に重要であるが、逆に外国人市民の一括管理サービスとなることも懸念しつつ、進める必要があるだろう。

他地域では、こうした課題に対する取り組みも始まっている。北海道の東川町では、町立日本語学校での日本語教育から始める住民育成を通してまちづくりをしている。公的な日本語教育制度としてでは

ないが、町全体で外国人材育成に関わることで、将来、まちに暮らし、働き、まちをつくる担い手になることを期待している。日本語教育単体で完結しないことが特徴である（北海道開発協会，2020）。また、岡山県総社市では、多文化共生のまちづくりとして地域日本語教育を中心に打ち立て、総社モデルとして展開しようとしている（中東，2021）。

このように、移民政策の観点から日本語教育を考える利点は、日本語教育を言語の問題として「日本語の学習」だけに特化した縦串的思考ではなく、人の暮らしを中心に横につなぎ、まちの市民として総合的に考えていくことができる点である。

3-2 社会参加、関係性構築と日本語学習の両立

「地域における日本語教育」は、1990年代、出入国管理及び難民認定法一部改正により、地域に暮らす外国人が急増した折、様々な困難を抱える外国人を支援しようと自然発生的に生まれたボランティアによる日本語支援に由来する（御館，2019）。

これまでこうした地域日本語教育の主な担い手は、ボランティアによる地域日本語教室であった。この背景には、国や地方自治体の公的な日本語教育保障がない、という現状から、新たにまちで様々な問題を抱えながら暮らす外国人を地域住民が「見るに見かねて」なんとかしようとしたアクションの結果であるとも考えられる（御館，2019）。佐世保市においても、日本語ボランティア教室が主な地域日本語教室の担い手であるといえるが、現在活動をされているのは3団体程度に留まる。また、その活動内容は、「日本の生活で必要となる文化や日本語の学習支援活動」であるという（佐世保市ボランティアセンター，2018）。

山田（2002）は、地域日本語教育には、1）社会への参加をめざした言語習得、2）社会の変革をめざした相互学習、の2側面があると述べている。1）は、社会参加するための入門、基礎的な日本語を専門家である日本語教師と学ぶことができるような機会である。しかし、現実には佐世保市を始め、1）を地方自治体が保障するような体制はできていない。そのため、1）も2）も、すべて地域日本語教室が担っているのが現状であろう。そのため、「日本語

教室」という名称ではあるが、地域日本語教室には、「居場所」「交流」「地域参加」「国際理解」「日本語学習」の5機能があることが指摘されている（野山，2009）。このうち、日本語教室に求められる最も基本的な機能は、「居場所」とであるとされている。だが、「居場所」としての日本語教室だけでは、共に市町をつくっていかうという際に、自分の思い、考え、希望することを伝える力を培うのは難しい。「社会参加をめざす日本語習得」とは、こうした場面で、外国人市民もともにづくり手としてかかわるための日本語力をつけることである。佐世保市の地域日本語教育においては、社会参加をめざす基礎的な日本語習得に対する何らかの公的体制を考える必要があると思われる。特に、入国後の日本語教育を公的に保障し、充実化することで、外国人住民自身も将来のキャリアプランを描きながら佐世保市での暮らしにつなげるような包括的人材育成が必要である。

さらに萬波（2016）は、地域日本語教育においては、社会参加をめざした日本語を学ぶことだけではなく、人と人との間をつくる関係性を構築していくような活動を同時に行っていくことが重要であると指摘している。「佐世保市外国人市民アンケート報告書」（2019）によれば、地域での交流として近所での日本人とのつきあいの程度をたずねたところ、「あいさつ程度」が6割以上であるという。日本人とのつきあいがない理由としては、「きっかけがない」が半数以上を占めている。市民相互のコミュニケーションの機会がなく、関係性が希薄であることが課題として挙げられる。

今後、佐世保市において重要になるのは、共に「まちをつくる」市民という視点である。「まちをつくる」ことに参加することが、関係性を構築する場や機会のきっかけとなり、そして自分の考えを述べ、市民の話を聴き、対話し、共にまちをつくる関係を構築していく。北海道の秩父別町では、多文化交流コーディネーターが、外国人との共生を考えるきっかけとして「ちっぷ100人サミット」を開催している。その狙いは、ことばによって、共に秩父別をつくっていくビジョンづくりから地域日本語教育を考えていくことにあるという（武部・込宮・館岡，2021）。ここでは「ともにまちをつくっていく」た

めの「日本語」を持つことが鍵となってくる。この「日本語」とはどのようなものになるだろうか。

近年、「日本語」は日本人ネイティブスピーカーのもの、とする前提を問い直す動きが応用言語学分野において出てきている（久保田，2008等）。「日本語」といった国や地域といった場所の名前が前面に出る個別言語を「まちのことば」とするならば、結局は誰もがその場所の国家・地域アイデンティティから逃れられないことになる。熊谷・佐藤（2021）では、多様化・多言語化する社会における新たなことばの実践として、「トランスランゲージング」という理論の言語行動を挙げている。トランスランゲージングは Garcia（2012）、Li Wei（2014）によって言語教育分野において広められたものである。熊谷・佐藤（2021）では、この理論から「個別言語の枠にとられすぎず、個人のもつすべての言語・文化資源を総動員して人との有意義な関係を培い、社会の一員として責任をもって生きるためのレパートリーを増やしていくことを支援できるようなことばの教育」を提案している（熊谷・佐藤，2021：95）。言い換えれば、「日本語」といった国や地域の名前が前面に出る個別言語をまちのことばとするのではなく、個々の人が持つ言語・文化資源を「ひっくるめた」総合的なレパートリーをまちのことばとしていくということである。この考え方に基づくならば、このレパートリーは、外国人住民だけが学ぶものではなく、佐世保市住民全員でつくりあげていくものである。

こうした活動には、言語景観観察から新たな言語景観創造をクリティカルに訴えていくことばの教育（熊谷，2018）や、留学生が自分たちの住むまちのことばをマルチモーダルにとらえ、共に暮らし、生きるまちで使うことばを自分ごととして住民に働きかける活動（佐野，2021）等が挙げられる。これらの実践は、佐世保市におけるコミュニケーションを、「外国人が学ぶ日本語」だけではなく、「外国人も日本人もすべての人が学ぶことば」を考えていくものである。新たな佐世保文化としての「ことば」の創造をしていくような協働実践や活動が増えていくことを期待したい。

3-3 介入的研究の必要性

「地域における日本語教育」には、その地域で働き、暮らし、生きる視点が必要である。神吉（2021）では、広く共生を扱う研究や実践には、地域の日本語教室や、教育機関での日本語教育をフィールドとするものが多いことを述べ、就労現場をフィールドとした研究が少ないことを指摘している。そして、外国人労働者の就労現場での介入的研究により、「よりよい就労現場や地域社会を創造することが、共生社会を実現するための一つの方策となりうる」と述べている。ここでいう介入的研究とは、研究者や専門家がある就労現場のフィールドに入り、調査を通して社員間の関係構築や、就労現場での外国人労働者に関する評価システム構築に関わり、取り組みをモデル化することによって広く他へ知見を展開することをめざすものであるという。

佐世保市は、在留資格別に見ると、「働く」外国人市民数は、永住資格に次いで多い（佐世保市，2021a）。しかし、就労現場における外国人の就労環境、言葉、生活に関しては、監理団体や企業に委ねられており、市としては現状を把握できていない問題がある（独立行政法人国際協力機構（JICA），2020）。移住してきた市民として、外国人市民がどのように職場、佐世保市に定着するのか、佐世保市の共生社会実現を長期的に考えていく上でも重要である。

拡張的学習の理論（Engeström，2006）では、多様な組織、就労現場をフィールドとして、拡張的学習を引き起こし、変革をめざす形性の介入の研究を行っている。このように研究者が就労現場に関わり、協働でモデル構築していくことで、共によりよい就労環境、ひいてはよりよい社会的状況をつくりだしていくことにつながる可能性がある。佐世保市の外国人材受け入れ企業、大学研究者と共に産学官連携で研究をすすめ、その知見を企業の新規外国人受け入れモデル等に用いることもできるだろう。

道上（2021）は、技能実習生の就労現場をフィールドとし、技能実習生と日本人指導員間のやりとりを会話分析したもので、数少ない介入的研究であるといえる。しかし、ここでも課題となっていることは、技能実習生が就労先の企業に十全参加するため「ことば」をどのように考えるのか、就労現場に

おける「日本語教育」とはどのようなものなのか、ということであった。相互のコミュニケーションに必要な単語や表現、形式を覚え、運用できるようになることは、「ともに会社をつくっていくこと」にはあまり関わりがなく、それよりも日本人指導員が技能実習生を同じエンジニアとして尊敬し、一緒によりよいものを製造しようとするコミュニティの「ことば」をお互いに学びつくっていく姿勢が重要であることが示唆されている。

介入的研究は、こうした日本人、外国人、企業、市、誰もが「学ぶ」佐世保市独自の日本語教育の取組を盛り込むことができる可能性があると考えられる。

IV おわりに

これまで述べてきたことのまとめとして、Iにおいて取り上げた、ミクロ、メゾ、マクロの3つのレベルの観点（工藤，2019）から、地方自治体としての佐世保市が取り組む、地域日本語教育について展望したい。工藤（2019）は、「政策の立案から実施に至る過程では、メゾレベルの実施も重要な役割を果たす」（工藤，2019：16）と述べている。ここでいうメゾレベルとしての実施とは、策定を意味する。今後、ミクロレベルである市民個々の実践、地域日本語教室、就労の場での日本語実践からも、現場でたちあがる課題を訴え、ボトムアップ的にメゾレベルである佐世保市の日本語教育へ具体的に提言していくことが求められる。例えば、すでに多くの外国人材を受け入れている監理団体、企業、居住地域と連携し、介入的研究を通して浮かび上がる課題を佐世保市としての日本語教育の取組にボトムアップ的に活かすことなどが考えられる。メゾレベルとしての佐世保市には、こうしたミクロの市民の声をすくいとり、策定に活かしていく役割が重要であると考えられる。そのためには、佐世保地域に応じた日本語教育推進基本方針の早急の策定が必要であろう。

また、残念ながら3-2で指摘したように、佐世保市内には生活する外国人がよりどころとする場としての地域日本語教室は3団体のみであり、外国人受け入れ体制が整っているとはいえない。体制整備、こうした活動を支える人材育成は急務である。受け入れ側としての佐世保市民の不安やとまどいもある

だろう。メゾレベルである佐世保市には、この課題と多文化共生施策との「間」を考えていくことが求められる。

一方で、マクロレベルの政策意図がミクロレベルの課題と一致しない場合、メゾレベルとしてどのようにマクロとミクロをつないでいくのか、考える役割も重要である。

この中で、ミクロとメゾの間に位置し、佐世保市の多文化共生社会実現をめざすまちづくりのための日本語教育協働モデルを考えていく組織として、大学や、研究者の果たす役割も重要である。就労現場実践を持つ企業を加えた研修モデル構築を産官学協働で行うことも視野にいれ。介入的研究による成果をモデル構築に反映していく実践研究も望まれる。

2021年11月、岸田内閣は、特定技能2号の無期限在留、家族も同様として家族帯同での日本定住を認める方向で調整中との報道があった（日経新聞2021年11月18日付）。対象分野も、これまで建設、造船の2分野から一気に農業、介護など深刻な人手不足問題を抱える14分野に広げるといふ。これは、外国人労働者の日本永住への道を拓く「移民」受け入れ国としての日本、ひいては佐世保市の転換点ともなることである。人は社会をつくる。新たに人がやってくれば、そこに人と人との関係が生まれる。新たに家族も生まれていくだろう。家族と共に暮らしをつくることには、外国人も、日本人もなく、誰でも同じことである。日本語の問題、地域創生の問題、労働者不足の問題、と別々の問題として考えずに進めていくことがますます求められる。

本稿では、早急に体制整備が求められる「地域における日本語教育」を中心に展望してきた。しかしながら、基本方針（閣議決定，2020）の日本語教育対象である、児童生徒、留学生、被用者（労働者）、難民、すべてが重要であることはいうまでもない。特に、移民政策として日本語教育を考えていく場合に欠かせない、佐世保市における外国ルーツの子どもの日本語教育に触れることができなかった。学校教育、外国ルーツのこどもの教育を担う教員養成については、次の議論の課題としたい。

注

- 1) 割合の高かった国・地域は中国・台湾で、全体の22.3% (391人)、次いでフィリピン18.6% (326人)、ベトナム16.9% (297人)、韓国の15.9% (279人)、アメリカ11.0% (194人)である。この中には、米海軍佐世保基地軍属、家族約7,000人は含まれていない (<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koksai/2018gaikokujin.html> 2021年11月アクセス)
- 2) 「労働者を呼び寄せたら、人間がやってきた。彼らはスイスの豊かさを食いつぶすのではなく、それとは反対に、スイスの豊かさのために不可欠なのだ」(高橋秀彰、2009年「スイス連邦の公用語と国語—史的背景と憲法上の言語規定—」『関西大学外国語学部紀要』創刊号 p.38)。
- 3) ここでは引用したハタノ (2011) の、日本を文脈とした「マジョリティである日本人」、少数派、「社会的に弱い立場におかれている人」(p.55) という意味で「マイノリティ」を用いている。
- 4) 「やさしい日本語」については、庵 (2016) 等参照。
- 5) 記録や文献として確認できるものが管見の限り見たらなかったため、「各地域における日本語教育に関する取組・日本語教育担当部署一覧」(文化庁、2020a)にある佐世保市担当部署、企画部国際政策課にヒアリングしたところ、2022年1月現在、佐世保市としての日本語教育の取組と言えるものはまだ存在していない、との回答を得ている。
- 6) 「生活者としての外国人」とは、「だれもが持っている「生活」という側面に着目して、我が国において日常的な生活を営むすべての外国人を指すものである。日本語が主たるコミュニケーション手段となっている我が国において、「生活者としての外国人」には、生活場面と密着したコミュニケーション活動を可能とする能力を獲得することが求められる」(文化審議会国語分科会、2020: 2)。
- 7) 技能実習生については、監理団体、外国人材に関しては受入企業が面倒をみているため、市としては特別な取り組みはしていない、という事情があるという(独立行政法人国際協力機構 (JICA)、2020)。
- 8) 例えば、特定技能在留資格の場合、来日前に JFT-BASIC という日本語試験を受験、一定レベルの合格を課している。

参考文献

- 阿部治子 (2020) 「自治体の外国人住民政策と社会保障」
万城目正雄・川村千鶴子編著『新しい多文化社会論
共に拓く共創・協働の時代』東海大学出版部 pp.83-98.
庵功雄 (2016) 「やさしい日本語—多文化共生社会へ」
岩波書店
植田晃次 (2011) 「「ことばの魔術師」の落とし穴—消費
される「共生」」植田晃次・山下仁 (2011) 「共生」の
内実」三元社 pp.29-53.

- 御館久里恵 (2019) 「地域日本語教育に関わる人材の育成」『日本語教育』172号 3-17.
尾辻恵美 (2016) 「生態的なことばの市民性形成とスーパ
ー・レパトリー」『市民性形成とことばの教育
母語・第二言語・外国語を超えて』細川英雄、尾辻恵
美、マルチェッラ・マリオッティ (編) pp.209-230.
閣議決定 (2020) 「日本語教育の推進に関する施策を総
合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」
(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92327601_02.pdf) (2021年11月25日アクセス)
神吉宇一 (2021) 「共生社会を実現するための日本語教
育とは」『社会言語科学』第24巻第1号 1-16.
工藤和宏 (2019) 「政策的視点からの異文化間教育研究」
『異文化間教育』No.49 1-11.
久保田竜子 (2008) 「ことばと文化の標準化についての一
考」佐藤慎司、ドーア根理子編著『文化、ことば、
教育』明石書店
熊谷由理 (2018) 「言語景観プロジェクトへの CCBI の
可能性。批判的言語教育国際シンポジウム未来を創る
ことばの教育をめざして」発表資料 (http://www.cocopb.com/ccbiconference/schedule_files/CCBI180701_yuri_kumagai.pdf) (2021年1月20日アクセス)
熊谷由理・佐藤慎司 (2021) 「公正な社会づくりをめざ
したトランスランゲージング理論とその実践」尾辻恵
美・熊谷由理・佐藤慎司 (編)『ともに生きるために
ウェルフェア・リングイスティクスと生態学の視点か
らみることばの教育』春風社 pp.68-102.
厚生労働省 (2021) 『外国人雇用状況』の届出状況まと
め (令和2年10月末現在) (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_16279.html) (2021年11月25日アクセス)
近藤敦 (2011) 「多文化共生政策とは何か」近藤敦編著
『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店 pp.3-14.
佐世保市 (2019) 「佐世保市外国人市民アンケート報告
書」(https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koksai/documents/2019survey_report.pdf) (2021年11月25日
アクセス)
佐世保市 (2020) 『第7次佐世保市総合計画』(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/seisaku/documents/dai7zisougoukeikaku.pdf>) (2021年11月25日アクセス)
佐世保市 (2021a) 「佐世保市の国際化の現状」(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koksai/2018gaikokujin.html>) (2021年11月25日アクセス)
佐世保市 (2021b) 「多文化共生・国際交流」(https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koksai/2020tabunka_network.html) (2021年11月25日アクセス)
佐世保市 (2021c) 「特定複合観光施設 (IR) 誘致の取組
について」(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/irsuishin/ir.html>) (2021年11月25日アクセス)
佐世保市 (2021d) 『広報させば』Vol.842, pp.6-13.
佐世保市 (2021e) 「「やさしい日本語」を地域の共通言語

- へ」〈https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koksai/202103_yasanichi_tebiki.html〉(2021年11月25日アクセス)
- 佐世保市ボランティアセンター (2018)「特集 佐世保国際交流ボランティア協会」『くれよん』第2号
- 佐野香織 (2021)「市民として社会にかかわる契機としての「まちのこばをつくる」プロジェクトの可能性」『長崎国際大学論叢』第21巻, 71-78.
- 式部絢子・込宮麻紀子・館岡洋子 (2021)「ちっぷ100人サミット」「町のありたい姿から考える外国人人材受け入れ」館岡洋子 (編)『日本語教師の専門性を考える』ココ出版 pp.249-262.
- 総務省 (2006a)「地域における多文化共生推進プラン」〈https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html〉(2021年11月25日アクセス)
- 総務省 (2006b)「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～」〈https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf〉(2021年11月25日アクセス)
- 総務省 (2020)「地域における多文化共生推進プラン (改訂)」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf〉(2021年11月15日アクセス)
- 田中宝紀 (2018)「『多文化共生』と子どもたち ―子どもたちが希望ある未来を迎えるために―」松尾慎 (編著)『多文化共生が 人が変わる, 社会を変える』凡人社 pp.53-65.
- 多文化共生の推進に関する研究会 (2020)「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更なる推進に向けて～」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000706218.pdf〉(2021年11月15日アクセス)
- 中東靖恵 (2017)「岡山県総社市における多文化共生の現状と課題―地域日本語教育の推進に向けた地域住民への実態調査―」『岡大文学部紀要』第67号 35-51.
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) (2020)「九州における外国人材の現状・課題等に関する調査報告書」(2021年11月15日アクセス) 〈https://www.jica.go.jp/kyushu/enterprise/survey/ku57pq00000m0rgy-att/report_2019_01.pdf〉
- 日本経済新聞 (2021)「外国人就労「無期限」に熟練者対象, 農業など全分野」〈<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE019ZY0R00C21A9000000/>〉(2021年11月19日アクセス)
- 布尾勝一郎 (2021)「日本における日本語教育政策とその課題」柿原武史・仲潔・布尾勝一郎・山下仁 (編著)『対抗する言語 日常生活に潜む言語の危うさを暴く』三元社 pp.207-235.
- ハタノ, リリアン, テルミ (2011)「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―批判的社会言語学からの問いかけ』三元社 pp.55-80.
- 文化庁 (2019) 日本語教育の推進に関する法律 概要 〈https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/r1418257_01.pdf〉(2021年11月15日アクセス)
- 文化庁 (2020 a) 各地域における日本語教育に関する取組・日本語教育担当部署一覧 〈https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/nihongo_kyoiku_tanto/〉(2021年11月20日アクセス)
- 文化庁 (2020 b) 各地域における日本語教育に関する取組・日本語教育担当部署一覧 〈https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/nihongo_kyoiku_tanto/〉(2021年11月20日アクセス)
- 文化庁 (2021)「『日本語教育の参照枠』報告について」〈https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/93463101.html〉(2021年11月23日アクセス)
- 北海道開発協会 (2020)「『町立日本語学校による共生まちづくりへの挑戦～外国人とともに地域の活性化を目指す東川町～』『開発こうほう』3月号 16-21.
- 馮偉強 (2013)「中国人研修生・技能実習生の日本語習得とニッポン」『愛知大学国際問題研究所紀要』(142), 153-181.
- 萬浪絵理 (2016)「地域日本語教室で『学習支援』と『相互理解』は両立するか―日本語教育コーディネーターの実践を通じた考察―」『言語文化教育研究』33-54.
- 道上史絵 (2021)「技能実習生と日本人指導員間の就労現場でのやり取りにおけるカテゴリー化の実践―実践共同体への参加の過程に注目して―」『2021年度日本語教育学会秋季大会予稿集』201-206.
- 宮島喬 (2021)『多文化共生の社会への条件 日本とヨーロッパ, 移民政策を問直す』東京大学出版会
- 毛受敏浩 (2017)『限界国家 人口減少で日本が迫られる最終選択』朝日新聞出版
- 山田泉 (2002)「地域社会と日本語教育」細川英雄 (編)『ことばと文化を結ぶ日本語教育』第8章, pp.118-135.
- 山田泉 (2018)「『多文化共生社会』再考」松尾慎 (編著)『多文化共生 人が変わる, 社会を変える』凡人社 pp.3-50.
- 李錦純 (2020)「外国人高齢者への健康支援とケアマネジメント」『新しい多文化社会論 共に拓く共創・協働の時代』東海大学出版部 pp.101-116.
- Engeström, Y. (2006). Development, movement and agency: Breaking away into mycorrhizae activities. In K. Yamazumi (Ed.), Building activity theory in practice: Toward the next generation. pp.1-43. Suita, Osaka: Center for Human Activity Theory, Kansai University.
- Garcia, O., Li Wei (2014) *Translanguaging: Language, bilingualism and education*. London, England: Palgrave macmillan.

Li Wei (2011) Moment Analysis and translanguaging space: Discursive construction of identities by multilingual Chinese youth in Britain. *Journal of Pragmatics* Volume 43, Issue 5,: 1222-1235.

Pennycook, A., Otsuji, E., (2014) Metrolingual multi-tasking and spatial repertoires: 'Pizza mo two minutes coming'. *Journal of Sociolinguistics* 18(2), 161-184.