

外国につながる人たちの現状と課題

－日本語教育推進法を中心に－

参加型システム研究所では今年度、“持続可能な多文化共生社会”をテーマとする自主研究会を設置し、学習活動を進めています。本号では第3回研究会で実施した学習会の内容を共有いたします。

藤沢市議会議員 竹村 雅夫

◆はじめに

私はもともと中学校の教員でした。教員時代には在日コリアンの生徒を担当した経験もありますし、その後中国からの帰国子女の子ども、ベトナム難民の子ども、そして労働者として日本にやってきた日系の子どもたちと、日本の外国人政策の変遷をいわば「教室から見て」きました。今日は、2019年6月に施行された「日本語教育推進法」（日本語教育の推進に関する法律）を題材に、その条文の背景にある外国につながる人たちの現状と課題を一緒に考えていきたいと思います。

皆さんは横須賀にある「久里浜少年院」をご存じでしょうか。ここには、全国から外国にルーツのある少年たちが集められている、通称「国際科」があります。以前、私が視察したとき、ちょうど日本語授業の最中でした。坊主頭の少年たちが、「虫歯」とか「痛い」等の言葉を習っていました。教官が「これを知らないよ、歯医者さんにかかれなからね」と話していました。視察の後で教官は、こんなことを話してくださいました。「日本語指導というより、社会で暮らすための手段を教えているんです」「彼らは少年院に来て初めて、まともな日本語教育を受けました。もし彼らにきちんとした教育が保障されていたら、ここに来ることはなかったでしょう」。元教師の私には、胸をえぐられるような言葉でした。

◆外国人住民政策と日本語教育推進法の位置づけ

さて、「日本語教育推進法」の条文に入る前に、まずこの法律の位置づけについて考えてみたいと思います。日本の外国人政策はどのような法体系の下にあるのでしょうか。本来であれば他の法律と同じように外国人住民の生活や福祉、医療、日本語教育などの考え方を包括的に定めた「外国人住民基本法」が作られ、その下に個別課題である「日本語教育推進法」が置かれ、その上で各自治体の政策が定められるべきです。ところが日本の外国人政策のおおもとを定めているのは、「出入国管理及び難民認定法」で所管は法務省です。これは外国人「管理」のための法律であって、外国人住民の福祉や生活保障のための法律ではありません。なぜかといえば、日本は「移民はいない」というのが国の基本的なスタンスだからです。

でも、現実はどうでしょう。日本で暮らす約280万人の外国人のうち、半数以上が「特別永住者」「永住者」「定住者」など、これからも日本で暮らす可能性が高い人たちです。すでに日本は多文化共生社会なのです。そして、「日本に移民はいない」という国の「タテマエ」と「現実」とのギャップを埋めてきたのが、自治体と学校やNPOだったわけです。でも、それではもう限界だからこそ、ようやく「日本語教育推進法」ができたのです。基本政策がないという意味では不十分ですが、現実に行われてきた支援活動に法的根拠を与えた、という意味では大きな意味がある。私はそう評価しています。

◆日本語教育の推進に関する法律

さて、ここからは法律の条文に沿って内容を見ていきましょう。「日本語教育」と言っても、12条以降に書かれている「基本的施策」ではかなり幅広い内容を網羅しています。今日はこのうち地方公共団体の政策と学校教育を中心に見ていきたいと思います。

第1条は法律の目的です。国の法律に「外国人が日常生活や社会生活を円滑に営むことのできる環境整備」「多様な文化を尊重した共生社会の実現」という言葉が入ったことは、きわめて重要です。

第2条は法律の対象です。ここで「外国人等」の対象を、外国「籍」の方だけではなく、「日本語が通じない日本の国籍を有する者」としたことに、大きな意味があります。いま、国際結婚の割合はどのくらいだと思いますか？ 地域によって違いますが、藤沢市では2019年に婚姻届を出したカップルのうち25組に1組が「異なる国籍のカップル」による結婚でした。東京の23区あたりでは、割合はもっと高いでしょう。やがて、この夫婦には子どもが生まれます。その子どもたちは22歳の誕生日を迎えるまでは父と母の両方の国籍を持つこととなります。いまや学校の場合、純粋な「外国籍」の子どもより、「ダブル」あるいは「ミックスルーツ」と呼ばれる“外国につながる”子どもたちの方がはるかに多いのです。

国籍だけの問題ではありません。そのような家庭では、社会で使う言葉と家庭で使う言葉が違う場合も少なくありません。生活習慣や文化も多様です。日本では「国際結婚」と言いますが、韓国では「多文化家族」

と呼びます。国籍の問題だけではないんですね。私は韓国の呼び方の方が、実態に合っていると思います。

第3条の7では、「家庭で使われている言語」も重要なだと述べています。いわゆる「母語」や「継承語」も非常に大切なことです。神奈川県の場合、多くの「母語教室」「継承語教室」も開かれています。ちなみに、「世界でもっとも成功した継承語教育のモデル」と言われる取り組みが日本にあることをご存じでしょうか。朝鮮学校です。「母語」や「継承語」を受け継ぐと言うことは、その国や民族の文化やアイデンティティーを受け継ぐことでもあるのです。その意味で、「言葉」と「文化やアイデンティティー」の保障は、多文化共生社会を支える車の両輪だと思えます。

第4条で、国に「日本語教育の推進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務」を定めています。そして10条で政府に「基本方針」を定めなければならない、としています。政府は第10条をふまえて「基本方針」を策定しましたが、ひとつ不満を言うと、財源の問題が位置づけられていません。予算がつかなければ、単なる「理念法」で終わってしまう懸念があります。

第5条では、地方公共団体の責務を定めています。ただ、条文に「その地域の状況に応じて」とあるように、地域によって実態は大きく違います。このような方針を策定した自治体は、外国人住民の多い三重や京都など、いくつかの県や、千葉などの政令市にとどまっています。その中で、神奈川は2020年3月に「方針」を策定しました。具体的な内容は神奈川県ホームページに掲載されていますが、神奈川の状況を見ていきましょう。

「概要」は、神奈川の日本語教育の「現状」と「課題」がよくまとめられていると思います。まず、神奈川には多くのボランティア教室があり、全国でも活動が活発な地域であること、それらが地域の多文化共生の拠点として機能していることなどをとらえています。一方、課題もたくさんあります。特に「日本語教育を行う主体や範囲、役割が明確でないこと」があげられますが、「日本語教育推進法」はここを明確にしたことが大きいと思います。神奈川の場合、もともと横浜市栄区にある「神奈川県立地球市民かながわプラザ（あーすぷらざ）」が多文化共生の拠点となってきました。地域にもたくさんの日本語教室や、拠点となっている場所があります。その代表例のひとつは、横浜のNPO法人在日外国人教育生活相談センター「信愛塾」です。このような場をふまえ、神奈川県は①日本語教育推進コーディネーターの配置、②市町村支援型モデル事業の実施ならびに市町村推進事業費補助金の創設等の「施策の方向性」を示しました。

藤沢市の男女共同参画平和国際課で、「日本語教育推進法の成立による効果」を聞いてみました。市による日本語教室支援や日本語教育ボランティア養成講座の

実施等があげられましたが、特に「日本語教室の会場確保」が安定してできるようになったことが大きいと思っています。日本語教室は日本に住む外国につながる人たちにとって、大切な生活インフラです。本来は社会教育の重要な施策であって良いはずですが、お寺など自前の場所がある場合はまだ良いのですが、公民館などを借りようと思っても、他の趣味のサークルなどと同じ扱いで、毎回申し込まなければ場所が取れません。利用料金もかかります。この点の改善を私は以前から議会で要望し続けてきたのですが、実現しませんでした。それがこの度法律ができて法的根拠が与えられたことで、ようやく実現しました。

◆日本語教育推進法と学校での日本語指導

日本語教育のもうひとつの場は学校です。学校教育について、日本語教育推進法12条は「教員の配置」「教員等の養成と研修」「就学支援」などを定めていますが、これは進んでいるのでしょうか。実は、藤沢市の教育指導課長さんに「日本語教育推進法ができて、何か変化はありましたか？」と尋ねたところ、「特にこれと言った変化は感じないですね」という答えでした。国際課とはかなりニュアンスが違いました。でも、私はわかる気がします。神奈川でも日本語指導の必要な子どもは大幅に増えています。中でも横浜市南区の南吉田小学校と吉田中学校などは在籍児童生徒の過半数が外国につながる子どもです。日本人の方がマイノリティです。

ただ、いま学校の教員は本当に多忙で、欠員まで出ている状況で全県どこでも同じです。藤沢市でも日本語指導を受けている児童生徒は、増減をくりかえしながらも過去最高を更新し続けています。今年はとうとう200人に達しました。神奈川の特徴は、愛知や静岡などのように、ひとつの団地にブラジル人がおおぜいまとまって住んでいるというような「集住型」ではなく、様々な国籍の人たちが点在している「散在型」です。藤沢の場合も同じです。しかも使用言語は18言語に及びます。こうなってくると、子どもを指導できる人を探すのは至難の業です。

学校現場ではどのように日本語指導を行っているのでしょうか。基本は、週に何回か授業中に「取り出し」型で、日本語指導を行っています。場合によっては放課後に指導を行うこともあります。ここを地域の「日本語教室」が補ってくれています。日本語の指導が必要な児童・生徒が5人以上在籍する場合、学校には教員が加配されて、「日本語教室」や「国際教室」が設置されることもあります。ここには選任の先生が配置され、教科指導や日本語指導を行い、学校生活のルールなどを伝えます。日本語教育推進法には「指導等の充実を可能とする教員等……の配置」とあるのですが、いまのところ抜本的な変化はありません。言葉がほとんどわからないのに教室にじっと座っている……それはどれほど

辛いことでしょう。

「不就学」という言葉をご存じでしょうか。日本国籍の子は「義務教育」の対象ですから、学校に行かなければ「不登校」と呼ばれます。ところが外国籍の子は義務教育の対象ではないために、「不就学」と呼ばれるのです。この実態はなかなかつかめませんでした。2019年、毎日新聞が「不就学」の子どもの実態を、はじめて全国調査してくれました。これを受けて文科省も全国調査を行い、「不就学の子どもが2万人いる」との衝撃的な数字が出てきました。私は藤沢でも「不就学の子どもの実態を把握して、対応すべきだ」と訴えてきたのですが、「義務教育の対象ではないので……」という消極的な反応しか返ってきませんでした。これは日本中、どの自治体でも同じような状況だったと思います。しかし「日本語教育推進法」に「就学支援」が明記されたことで、「義務教育の対象ではなくても、就学を支援しなさい」ということになったのです。これはとても大きな意味があるのです。

不就学が起きる原因はいくつかありますが、私は現在の学校での日本語教育のあり方に一番問題があると思います。不就学問題に早くから取り組んできた岐阜県の可児市や、豊橋、浜松などでは、「初期集中指導（プレスクール）」に取り組んできました。言葉もわからないのに教室に放り込むのではなく、まず「プレスクール」でなんとか授業についていけるようになるまで言葉を教え、「これなら大丈夫」という見極めがいたら本来の学校に通うのです。神奈川県内でも横浜市南区と鶴見区によろやくプレスクールができました。ただ、この両区は外国人児童生徒がかなり集まっていますので開設しやすいのですが、少数点在型の地区では開設は簡単ではありません。

では、こうした学校の現実に対する文部科学省の外国人児童・生徒関連予算はどうでしょう。今年度予算はたったの20億円です。先日発表された、2022年度予算に対する概算要求は26億円ですが、これも財務省がどこまで認めてくれるかはわかりません。課長が「ほとんど変化は感じられない」と言っていた意味が、おわかりいただけるでしょう。

◆条文にはなかった課題

さて、つぎに日本語教育推進法の条文にはなかった課題についてお話しします。

国際化に対応するには、外国人に「完全な日本語をマスターしてもらう」か、「母国語に翻訳した情報を提供する」の二択だけなのでしょう。実はアンケートを取ってみると、外国人が希望する情報発信言語は、必ずしも母国語ではありません。いちばん多いのは「やさしい日本語」です。日本での生活が長くなると、完全な日本語はわからなくとも、小学校低学年程度の日本語ならなんとかわかるという人たちが増えてくるのです。このごろ、外国につながる方や障がい者のために、

ふりがなをふる場合も増えています。こうした取り組みは「難解なお役所言葉」を変えていこう、という意味でも、全国に広がっています。日本が障害者権利条約を批准したことを受けて、知的障がい者にもわかりやすい言葉で文章が書かれるようになりました。横浜市などではこれらを受けて、「だれにもわかりやすい言葉を工夫しよう」として「スローコミュニケーション」という取り組みが進んでいます。

もうひとつ、「ヤングケアラー」についてお話しします。家族の介護やケアなどを担う、18歳未満の子どものことです。この問題について詳しく知りたい方は、成蹊大学の澁谷智子先生が中公新書から『ヤングケアラー』という本を出していますので、読んでみてください。この中で明らかになったひとつが、「日本語のわからない外国籍の母親のために、学校を休んで通訳として病院に付きそう」子どもたちの存在でした。絶対数は少ないものの、ヤングケアラーの出現率がとても高いのがこの子たちです。通訳以外にも、兄弟の世話をしたり、中には働いて家を支えているケースもあります。ヤングケアラー全体に言えることですが、未成年の子どもを「介護力」として見て良いのでしょうか。公立の病院でも、子どもが通訳できる場合には医療通訳を立ち合わせない場合もあったのです。

神奈川では、子どもが特に医療機関に付き添わなくて良いように、医療通訳派遣の制度が生まれています。NPO法人MICかながわでは、外国人自身が何人も通訳で活躍しています。この人たちは日本の共生社会を支える大きな力になっているのです。また横浜では、外国人コミュニティが、地域の日本語教室や母語教室の担い手にもなっています。学校教育でも、いちばんの国際理解教育は外国人の当事者が教壇に立つことだと思います。ところが、日本では外国籍の人は正規の教員にはなれません。国籍条項があるために、管理職になれない「常勤講師」という身分でしか採用されないのです。こんなもったいないことはありません。愛知県では教員採用に際して、「外国語堪能者選考」という枠があります。

「インクルーシブ教育」という言葉が、学校ではふつうに使われるようになってきました。私はこの意味を説明するときに、「スーツケースと風呂敷」という例で説明しています。「学校という入れ物にきちんと収まるように、子どもたちを折りたたむ」教育ではなく、一人ひとりの「ありのまま」を認めて、その子たちをふんわり包み込む教育です。そうすると、もちろん角と角がぶつかりあったりします。でも、そこをどうすればいいかを考えていく。それが「多文化共生」だと思います。日本語教育推進法も、「同化政策」のためのものであってはなりません。多文化共生のための法律であってほしいと願っています。

(たけむら まさお)