

## 「日本語教育推進法」について

### A study of the JSL Promotion Law

Keisuke Maruyama

丸山 敬介

#### 要 旨

2019 年 6 月、「日本語教育の推進に関する法律」が成立した。

これは、「総則」「基本方針等」「基本的施策」「日本語教育推進協議会等」「附則」の 5 章からなるが、日本語教育の理念や推進の責任の所在といった「器」の部分、教育の対象とその機会拡充・質の向上など「中身」の部分双方とも幅広く目が配られており、今日の日本語教育をめぐる課題から見て大きな遺漏がない。

特に、日本語教育を国・地方公共団体・事業主の責務とした点、日本語教育に関する広報を国の責任とした点、難民を日本語教育の対象と明確に認めた点、国が日本語教師の資格制度を整備するとした点、省庁間等で横断的に討議を重ねる「日本語教育推進協議会」を設けた点において評価できる。

ただ、移民については触れておらず、移民を対象とした時にこの法律がどう機能しどこでどう機能不全を起こすかを見極め、必要ならば改正を認めるだけの柔軟性を今のうちから確保しておかねばならないであろう。また、そもそも外国人導入は労働力不足・社会の活力不足という日本側の都合から始まったものであり、そうした認識を新たにした上でこれからの多文化共生のあり方を探っていく必要があろう。

キーワード：「日本語の推進に関する法律」（推進法）の正当性、「日本語の推進に関する法律」（推進法）における移民に対する非言及、外国人労働者受け入れ姿勢

## 1. 初めに

2019 年 6 月、「日本語教育の推進に関する法律」（以後、「推進法」）が成立した。

これまでに「留学生 10 万人計画」（1983 年）・「同 30 万人計画」（2008 年）など日本語教育が国政の場で取り上げられたことはあったものの、そのほとんどが政策であった。政策とはその時々<sup>1</sup>の社会の課題に対して政府・政党がどのように対応するかその方針を示したもので、日本語教育がその都度その前面に立つだけの重要性を持っていたことを示す。けれども、それが法律化されて人々が社会の営みをなす際の規則となったとなると、それとは異なる重みを持ったことになる。すなわち、対処療法的な特効薬と、病を未然に防ぐ生活の根本的なありかたとの違いである。いずれも人が生きていくためには不可欠であるものの、日ごろの生活が理にかなっていれば病とはより縁が薄くなる。

成立から日が浅すぎ<sup>1</sup>、推進法ができたことによって社会と日本語教育がどう変わったかを評価するのはあまりにも性急に過ぎる。しかしながら、それがどのようなものかを現時点で把握をしておくことは、これからの多文化共生社会を築いていく上で極めて重要な意味を持つ。本論は、推進法の成立の経緯と内容について基本的な確認をしておこうというものである。

## 2. 「日本語教育推進法」成立までの経緯

推進法成立までの運動は大きく二つに分かれる。すなわち、日本語教育学会を中心とした活動と、超党派の議員による「日本語教育推進議員連盟」（以下、「日本語議連」）の活動である。前者は、さらに法案化に向けての基礎資料を整えたとともにその必要性を関係者や世論に訴えかける企画を検討した「日本語教育振興法法制化ワーキンググループ」（以下、「法制化 WG」）と、その成果を踏まえ法制化への筋道作りを検討した「日本語教育法制化推進委員会」（以下、「推進委員会」）の二つの活動に分かれる。

2009 年 8 月～2012 年 3 月	日本語教育学会
	「日本語教育振興法法制化ワーキンググループ」
2013 年 4 月～2014 年 3 月	同 「日本語教育法制化推進委員会」
2016 年 11 月～	「日本語教育推進議員連盟」

## 2-1. 日本語教育学会の動き

推進法法制化に向けての大きな動きの一つが日本語教育学会の活動である。その起  
こりについて、法制化 WG 座長の今村（2013）<sup>2</sup> は以下のように述べている。

2008 年秋、歳費削減、行政改革の大きなうねりの中、旧国立国語研究所を別組  
織に移管し、日本語教育研究部門を実質的に廃止するという政府法案が国会に提  
出されようとしていました。（中略）危機感をいだいた日本語教育関係者は、日  
本語教育研究部門の撤回を目指して、（中略）精力的に運動を繰り広げました。  
こうした運動が効を奏して、国会審議で政府法案に一連の修正が加わり、新研究  
所でも日本語教育研究が存続するという形での緊急避難がなんとか叶いまし  
た<sup>3</sup>。

しかし、これらの過程を通じて、日本語教育政策について国の基本方針や裏付け  
となる法律が存在しないことがこうした問題の根源にあること、したがって、日  
本語教育を総合的に振興する法律の整備を目指すことが必要であることが明らか  
になったと言えます。

本報告書は、こうした問題意識のもとに日本語教育学会内に設けられた「日本語  
教育振興法法制化ワーキンググループ」の 2 年半にわたる活動の記録です。（以  
下、略）

すなわち、大学なり日本語学校なりボランティアなりあるいは学会なりがよりよい  
教育を目指して精力的に活動することはその現場に従事する者自らがおのれに課した  
崇高な使命には違いないが、その活動に法律という後ろ盾がなければ使命の全うど  
ろかその足場さえも根底から覆される可能性があるとしている。推進法制定からさか  
のぼること 10 年余りの時点で、国語研究所改編問題をきっかけとした意識の広が  
り・認識の飛躍が日本語教育界内部に醸成されていたのである。

日本語教育学会（2014）による<sup>4</sup>と、法制化 WG は次の 3 点を目的とした。

- ①国が日本語教育施策のマスタープランを作成するための基礎資料を準備する。
- ②日本語教育施策のマスタープランの根拠となる基本法案や、個々の日本語教育施  
策を支える個別法案、既存法の改正案、条例案など、それぞれに盛り込むべき論  
点・項目を整理する。

③マスタープランと法律群を作成する必要性を日本語教育関係者や広く世論に訴え、国会や政府にも働きかける。

具体的な活動としては、今日の日本語教育の現場における課題を列挙・整理し、「日本語教育振興法案の骨子例」として公開した。と同時に、日本語教育関係者・一般世論さらに国会や政府に対して、包括的で長期的な政策の重要性並びに法制化の必要性を訴える活動を行った<sup>5</sup>。その結果、「複数の文書において『日本語教育の総合的推進』が掲げられ、そこで打ち出された方針に沿った施策に対する予算措置が取られるように」<sup>6</sup>なり一定の成果をあげた。とはいえ、法制化実現のための具体的なプランを描くには至らなかった。

そこで、新たに設けられたのが推進委員会である。委員会の運営規定には四つの所掌事項が記されている<sup>7</sup>が、傾注したのは法制化により実効性の高い活動をうたった、①日本語教育を振興する法案及び条例案の骨子を作成すること、②日本語教育の法制化について関係機関・団体等に働きかけを行うことの、二つである。後の二つは法制化に向けてのPR活動である。活動期間は1年に限られたが6回の会合が持たれ、そこで描かれた道筋が、まず地方レベルで条例などを成立させ、その実績をもとに法律制定を目指すというものである。そのために「条例作成マニュアル(案)」を作成し報告書に収録し、そのプロセスを体験するワークショップ形式のセミナー開催の可能性なども示唆している。

法制化というと国が法律を定めることを想起してしまうが、ここではとりあえずはまず地方レベルに主眼を置く一步後退したものとなっている。そうなった背景として、国会で立法措置への動きを作り出すことは容易ではないこと<sup>8</sup>、それに対して自治体レベルであれば現場と役所・有権者と議員の距離が近く条例制定の可能性がより高いこと、さらにそれぞれの現場の実情により合った対応ができること、法律の格下にあたる条例とはいえ内閣や省庁が定める政令や命令よりも法的効力が強い側面を持っていることなど<sup>9</sup>をあげている。最終目標はとりあえず留保し、より現実的な方向を示したものといえよう。

しかしその一方で、成立した推進法に盛られた内容の萌芽ともとれる記述が報告書から確認できる。委員会では議論のための素案として「日本語教育振興法案」を作成し盛り込んでいるが、その第2条に「国の基本的責務」、第3条に「地方公共団体の基本的責務」として各々日本語教育を行うことに対して責任を負う<sup>10</sup>としている。た

だ単に日本語教育を広めよ・質を高めよというのではなく、公的責任を明確にうたった点は委員会の意識の高さを示しているといえよう。

## 2-2. 日本語教育推進議員連盟の活動

推進法成立の実質的な力となったのは、超党派の議員による日本語議連である。

その立ち上げの案内文書<sup>11</sup>には、「日本の産業を支えてくれている外国人が着実に増えている」のにもかかわらず「日本語には、何ら法令上の規定」がなく、「日本語教育には、制度的にもまた政策的にも、まだその基盤さえできていない」としている。そして、組織の目的として「『日本語教育振興基本法』（仮称）の制定」を掲げ、末尾に23名の呼びかけ人（発起人）の名が記されている。日本語教育学会の推進委員会が解散<sup>12</sup>してから2年半後の2016年11月、その設立総会が開かれ<sup>13</sup>、会長 河村建夫（元文部科学大臣、自民党）、会長代行 中川正春（元文部科学大臣、民進党）、事務局長 馳浩、幹事長 笠浩史が選出された。

馳はインタビューに答える形で設立に至る事情を、リーマンショック（2008年）の後に外国人集住地区を視察した際に日系人子弟がその大きなしわ寄せを受けており日本語教育が一番問題であったが、「海外においても国内においても日本語教育の基盤整備を国の責任においてすべきではないか。（中略）関係する8つの省庁の横縷をさすような『プラットフォーム的な法律が必要ではないか』<sup>14</sup>と考えたとしている。

日本語議連の会合は11回<sup>15</sup>を数え、大きく分けて第9回までの情報収集・意見聴取とそれを受けた具体的な法制化手続きの残り2回の活動に分けられる。前者は日本語教育関係者を招いてのヒヤリングという形で行われたが、最初に日本語教育学会が呼ばれた<sup>16</sup>後、日本語学校関連団体・海外の日本語教育団体・日本語教育関係の試験実施団体・外国人労働者に対する日本語教育支援取り組み団体・外国人集住地域における地方自治体関係者・在留外国人支援団体などが招かれ、対象が単に多岐にわたるばかりでなく今日の日本語教育の中心にある組織をほとんど網羅しているといって過言ではない。

一方、法案作成については、第5回総会（2017年3月）で「日本語教育推進基本法 立法チーム（仮称）」の設置が諮られ、その後、このチームが中心となって法案の骨子を詰め原案を作成することとなった。その結果、第10回総会（2018年5月）で、「総則」「基本方針等」「基本的施策」「日本語教育推進協議会等」「その他」の五

つの章からなる「日本語教育推進基本法（仮称）」の政策要綱を了承する。これを受けて条文化、そして第11回総会（2018年12月）で「日本語教育の推進に関する法律案」（日本語教育推進法案）を承認した。

各党の同意を得た上で議員立法の形で提出された法案は、2019年6月21日、参議院本会議で全員一致で可決、同 28日に公布、施行となった。日本語議連発足から2年半、馳の着想並びに日本語教育学会の法制化WG立ち上げからは実に10年経って達成した悲願である。

### 3. 「日本語教育推進法」の概要と特色

当然のことながら、成立した推進法は日本語議連の政策要綱と同じ「総則」「基本方針等」「基本的施策」「日本語教育推進協議会等」「附則」<sup>17</sup>の5章で構成されているが、理念や推進の責任の所在といった「器」の部分、教育の対象とその機会拡充・質の向上など「中身」の部分双方とも幅広く目が配られており今日の日本語教育をめぐる課題から見て大きな遺漏がない。

器にあたる「総則」（第一～九条）は、目的、日本語教育と「外国人等」の定義、日本語教育推進のあるべき姿を述べた基本理念からなるが、中でも特筆すべきは、第四条以降であろう。国・地方公共団体ともに「責務」の小見出しをつけて、基本理念ののっとり施策を策定し実施する責任を負うとしている。のみならず、外国人を雇用する事業主に対しても、国・地方公共団体に協力し本人並びにその家族の日本語学習支援に努めるのを責務とした。5年前の学会の推進委員会の発想が働いたのか否か・どう働いたのかは確かめるすべがないが、結果的にここに明文化されることとなった。

「基本方針等」（第十・十一条）は、①日本語教育の推進の基本的な方向に関する事項、②日本語教育の推進の内容に関する事項、③その他推進に関する重要事項の3点をその内容と明記し、政府がそれを定めなければならないとしている。しかも、5年ごとに見直し必要に応じて変更することとした。一方、地方公共団体には、政府の基本方針に照らしその地域の実情に応じた個別の方針を定めるよう求めた。

一方、中身の中心的な部分といえる「基本的施策」（第十二～二六条）は五つの節に分かれ、1) 国内における日本語教育の機会の拡充、2) 同 海外における拡充、3) 日本語教育の水準の維持向上など、4) 日本語教育に関する調査研究など、5) 地方公共団体の施策、とした。

まず、国内の拡充では、幼児・児童・生徒、留学生、被雇用者、難民の四者をあげているが、難民がこうした形で同列に取り上げられるのはほぼ初めてといってよい。さらに、被雇用者は一般的な就労者のみならず、就職希望留学生・技能実習生・定住者について項目立てて述べている。その後には、国が地域における拡充施策を講ずるものとしている。子ども・留学生・労働者・地域と、機会拡充の対象とされたものは現在の国内の日本語教育が直面しているもの全般に及んでいると評価してよく、日本語議連の9回に及ぶヒアリングの成果といえよう。加えて、末尾には「国民の理解と関心の増進」と見出しをつけて、国が日本語教育の広報を充実させる施策を講じなければならないとしているが、教育の内容と方法に関心が行きがちな日本語教師からは生まれにくい発想で、議員だからこそ加えられた条項ともいえる。

次に海外では、文字通り現地の日本語教育の持続的な基盤整理の他、日本へ留学を希望する者に対する教育、海外に滞在するあるいは海外に移住した日本人子弟に対する教育についても言及している。日本人子弟に対する教育は、継承語としての日本語を明確に意識したものといえる。

3点目の教育の水準の維持向上では、内外の教師の養成と研修に加えて、教師の資格の仕組みを整備する施策を国が講ずるものとした。これは、後述する「総合的対応策」でも明記されているが、ほどなく制度化されるその試験がどのような性格を持った「資格」<sup>18</sup>を想定しているのか注目される。

4点目の調査研究では、国が日本語教育の実態・方法・評価方法などについて情報収集しその結果を提供すること、また外国人がインターネットで日本語教育について情報を得られるよう体制を整備することがうたわれた。

最後の「日本語教育推進協議会」も事情に精通している議員ならではのもの<sup>19</sup>で、日本語教育の総合的かつ一体的推進を図るために協議会を設け、文部科学省・外務省・関係行政機関の調整を行うこと、また、そのために関係行政機関は「日本語教育推進関係者会議」を設け、日本語教育専門家・教師・学習者などから意見を聞くこととしている。

さらに、推進法では以上の後に「附則」を設け、国が日本語教育機関に関する制度を整備するとしているが、ここでいう機関とは日本語学校並びに専門学校・専修学校・大学の組織のことを指すと思われる。いずれも、そのごく一部が不法就労の温床と化し教育レベルの低さが問題となるも未だに根本的な解決に至っていない。ただし

ここで明確にしておかねばならないのは、推進法はそうした機関に対する規制・管理の強化を前面に押し出しているのではなく、国が、そこに在籍する外国人の活動状況をどう把握するか、機関の教育水準をいかにして評価するか、さらに機関に対する支援のあり方はどうあるべきかなどについて検討し、それに基づいて必要な措置を講じなければならないとしている。もちろんそうした観点から見て基準に達しないものに対しては相応の対応を講じざるを得ず結果的に推進法が規制・管理の側面を持っていることには違いないが、逆にいえばそうした機関を除いた適格な機関に対しては国が文字通り教育と運営の推進役となることを示唆している。現に、「基本施策」の第十三条には、「国は、外国人留学生等（大学及び大学院に在籍する者を除く。）であって日本語能力を必要とする職業に就くこと又は我が国において進学することを希望するものに対して就業又は進学に必要な日本語を習得させるための日本語教育の充実を図るための必要な施策を講ずるものとする」とある。括弧書きの部分がこうした機関に在籍する外国人を指すのは明らかである。

#### 4. 終わりに

##### 4-1. 本論における推進法の評価

推進法を概観し本論で評価できるとしたのは、以下の6点である。

- a. 全体として、日本語教育の内容・制度など幅広く配慮されていること。
- b. 日本語教育を、国・地方公共団体・事業主の責務としたこと。
- c. 難民を日本語教育の対象と明確に認めたこと。
- d. 日本語教育に関する広報を国と責任としたこと。
- e. 国が、教師の資格制度を整備することとしたこと。
- f. 省庁間、並びに省庁と日本語教育専門家・学習者とが横断的に討議を重ねる「日本語教育推進協議会」を設けたこと。

b.・d. はまさに画期的といってよかろう。日本に住み将来の夢や希望をかなえようと思っても、いやおうなく社会の弱者に追いやられる外国人は少なくない。たまたま近くに日本人がいて助けてくれることもあるが、そういう人がおらず同国人同士で固まっているだけのことも多い。そうになってしまう大きな原因の一つを日本語能力の不足とするのには異論あるまい。日本語を伸ばすのは、結局は本人の意欲や努力の問題である。しかし、さまざまな理由でその意欲を持ちえず努力しようとしきれない



現実がある。推進法では、その理由を家庭や学校や職場に押し付けず公の責任であるとし、なおかつ、その旨人々に知らしめるとしたのである。

f. は、日本語教育の推進を図るために技術的に極めて重要である。日本語教育学会の推進委員会では「多くの省庁にまたがる管轄」として次のように列挙している<sup>20</sup>。

- ・地域に住む定住外国人 → 文化庁、自治体、総務省
- ・学齢期外国人児童生徒、大学の一般留学生 → 文部科学省
- ・技能実習生、「アジア人材」留学生 → 経済産業省
- ・外国の日本語学習者 → 外務省
- ・日系南米人の再雇用対策としての日本語教育 → 厚生労働省、自治体
- ・EPA で来日した看護師・介護士候補者 → 経済産業省、外務省、厚生労働省

その上で、「担当官庁が多岐にわたり、横の連携が乏しい状況では、全体を調整・統括する司令塔がないかぎり、効率的で整合性ある政策を打ち出すことは困難である」と記している。しかしながら、今後は、推進法がうたう「日本語教育推進協議会」とその下部組織「日本語教育推進関係者会議」がその司令塔の役割を担うことになる。

e. は日本語教育の質向上の根本課題の一つであるが、一方で 80 年代から取りざたされる日本語教師の待遇の悪さが背景にありその改善を図ろうというねらいもあるものと思われる。ところが、具体的に検討していくとさまざまな課題が浮き彫りになってくる。例えば日本語教師を現行の教員免許の一つに加えるなどすれば一気に質の向上・待遇改善が図られるかもしれないが、公教育以外の現場の教師はどうするのか、国内の日本語教育の大きな一角を占める日本語学校の教師にもその取得を求めるのか、求めるとすれば日本語学校の社会的位置付けはどうなるのか、途上国出身者の多い日本語学校でいかにして公教育の教師並みの金銭的手当を行うのか…。推進法が教師の資格制度整備をも掲げたこと自体は高く評価するが、教える能力のみならず社会的地位なども視野に入れての実現となるとかなりの議論が求められる。

総合評価として a. 幅広い配慮がなされているとしたのは、広い範囲を視野に入れているばかりでなく対象のとらえ方に妥当性が認められるという意味においてである。例えば「基本的施策」で国内の機会拡充としてあげられたものには、児童・生徒に加えて幼児がある。昨今の日本語教育では、通常、日本語指導が必要な子どもといっても小学校に在籍する者を指す「児童」止まりで、それより年少にあるものは対象

にしてこなかった。さらに、「基本理念」の第三条では、「外国人等の家庭における教育等において使用される言語の重要性に配慮」すべきとし、子どもの母語・母文化保持によるアイデンティティ形成を積極的に肯定する目配りがなされている。これは、従来の外国人児童に対する対応が行政の手の届く範囲のみに限られていたのをその外（＝家庭）にまで広げるべきだとしているのに他ならず、それを法としてうたった点において進歩的である。

一方、労働者についても一般企業で働く者のみならず、留学生・技能実習生・定住者をあげている。順に、先端的分野での活躍が期待される高度人材並びに飲食業・小売業などを中心にフロントヤードで幅広く働く従業員の予備軍となる学生<sup>21</sup>、第一次・二次産業を中心に欠くことのできない労働を担うものの人権侵害・失踪など問題の絶えない研修生、非正規雇用の立場に甘んじさらに新在留資格「特定技能」の制定で宙に浮いた形にされてしまった日系人で、いずれも固有の事情と課題を持った、今日の労働者不足を語るときに必ず言及される外国人材である。加えて、今まで正面切って取り組んでこなかった c. の難民、さらにこれまでのみならずこれから海外に移住する日本人子弟の継承日本語である。推進法がこれだけの守備範囲の広さを持ちさらにそれが今日の日本語教育の視座から見ても納得できるだけの適切性を備えていることは大いに評価すべきであるといえよう。

さらに、a. としてあげたもう一つの理由は、単に日本語教育の内容と方法を整備しようとしたのにととまらず、日本語教育の理念そのものを明文化し（第三条）、施策の策定・実施の責任を国並びに地方公共団体にあるとした点（第四・五条）において、いわば国政における日本語教育の思想的領域にまで踏み込んだ感があること、さらに、f. の省庁間の横断的協議の場を設け（第二十七条）運用面で抜け道ができることを回避しより実効性を高めようとした点において極めて戦略的であることである。この2点を盛り込んだことを見ても、推進法が非常によく練られており、全体として後ほど大きな問題となるような見落としが認められないといってよからう。

#### 4-2. 今後の課題

最後に、日本語教育学会の見解をもとに現時点で考えられる課題をあげておく。

日本語教育学会は、推進法成立直後、記者会見するとともに「『日本語教育の推進に関する法律』成立に関する日本語教育学会の見解」と題した短いプレスリリースを

行った。そこには、推進法定を歓迎する立場からその意義と今後想定される望ましい波及効果を述べた後で、以下の四つを今後の課題としてあげている。

- ①日本語教育政策は、社会統合に関する包括的な政策の下に位置付けられる必要がある。今後の上位の包括的な法律・政策の実現を強く求める。
- ②推進法は理念法で、個々の日本語教育施策を支える法的整備と政策の推進が不可欠である。
- ③今後、地方公共団体に過度な負担がかかることが懸念される。
- ④高額な仲介料搾取やさまざまな人権侵害事案が散見されるが、人権を尊重した外国人受け入れ体制を整え共生社会の実現を目指していく必要がある。

①の「社会統合に関する包括的な政策」が具体的に何を意味するのか明確ではないが、外国人受け入れ並びに彼らとの共生（＝「社会統合」）に向けての総合的政策のことを指すとしてよからう。すなわち、外国人の身分を保障する法律の制定、彼らが暮らしやすいと感じられる行政面からの生活支援体制の確立、医療や福祉・災害時の対応の整備、親の就労・子の就学支援体制の整備などである。④はそれに際しての理念の一つを述べたものといえよう。そして、その一環として日本語教育がありその大元となる総合的政策さらにその裏付けとなる法律を整備すべきだというのがその趣旨と考えられる。

ただ、実際には、推進法の成立6か月前から「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、「総合的対応策」）が動き出している。これは、前年に出された「骨太の方針」を受けた閣議決定で、「外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動」、「生活者としての外国人に対する支援」、「外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組」、「新たな在留管理体制の構築」の四つの柱を設け、計126の施策が予算化されている。しかし、推進法成立直後のコメントとしては、出自・系統が異なる「総合的対応策」に触れなかったということであろう。

ただ、あえて一步踏み込んで学会のコメントを補うとすれば、推進法には移民が含まれていない。それは、「総合的対応策」も同じである。政府・与党が移民導入を認めていない以上、「総合的対応策」はもちろん、いくら超党派で成立させた推進法といっても致し方ない点ではある。しかしながら、少子高齢化・労働者不足が不可逆的により一層進行する今後の流れから考えると、今のうちに視野に入れておかねばならないのではあるまいか。現に、2019年4月1日施行された改正入管難民法で設

けられた新在留資格「特定技能2号」取得者は、在留期間の制限がなくまた家族の帯同も認められる点で、実質、移民と変わらない。今後、そこを突破口として外国人が流入するのみならず、政府も公的に移民導入を認めざるを得ない方向に傾いていく可能性は決して小さくなかろう。しかも、それはそう遠いことではないものと思われる。それが現実化する前に、移民を想定した場合に推進法がどう機能しどこでどう機能不全を起こすかを見極め、必要ならば改正を認めるだけの柔軟性を今のうちから確保しておかねばならない。

次に、学会は、②で推進法は理念法であると指摘している。理念法とは、日本国憲法のように基本理念を定めただけで細かな規制・罰則が明記されていない法律のことをいうが、まさにそれゆえ今後の法的整備と政策の推進が不可欠である。ただ、これについても①同様、「総合的対応策」の2番目の柱「生活者としての外国人に対する支援」の第3項「円滑なコミュニケーションの実現」、及び、同3番目の柱「外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組」の第2項「海外における日本語教育基盤の充実等」で、計26の日本語教育関係施策がすでに実行に移されている。そこには、推進法が「基本的施策」であげた幼児・技能実習生・難民・在外邦人の子弟に対する教育は含まれていないが、結果として推進法が「総合的対応策」を通して具体化され、「総合的対応策」で補えきれない部分は推進法の定めをもとに新たな政策が策定されることが早急に求められているといえよう。

そうした中であって③は、確かに懸念されることがらである。ここでいう「地方公共団体」がどこまでの範囲を指すのかはわからないが、現場の最前線は、それが小中学校であれボランティア教室であれ交流協会であれ確かに地域が担う。地域は、直接彼らとやりとりするかあるいは当事者間の調整役となるが、それらの活動は単に人がいて金銭的裏付けがあるだけでは回らず、その組織とスタッフ双方が経験知に裏付けされた専門的な知識・技術を持ち合わせ、なおかつ対象となる定住者やその家族たちから心を許せるだけの全幅の信頼を得ていなければならない。したがって、その育成には何年にもわたる膨大な時間を要する。現在、各地で得られたさまざまな知見が文献やインターネットを通して共有されるようになってはきたが、それでも一部の先進的な地域を除けば限られたスタッフが手探りで日々の状況に対応しているのが大方の実態である。

推進法の地域への浸透は、トップダウンによる大枠作りの形で進められていくこと

が考えられるが、現実の地域はそれぞれ固有の文化・産業構造・住民意識などといった特性を持つ。そうした事情を十分に顧みないで大枠作りがなされれば、最前線で積み重ねた経験に混乱が生じ大きな負荷がかかることになる。そうなっては「日本語教育が地域の活力の向上に寄与するものである」(第三条 4)とした推進法の理念に反する。学会のプレスリリースでは、③の後に「関係各所が責務を果たせるようなさらなる仕組みづくりとしてどのような体制・制度が考えられるか、(中略) 具体的な提案を行っていく」と記されているが、そうした形での推進法に対する側面的支援をぜひ実行してもらいたい。

最後に、①の「社会統合に関する包括的な政策」に関連して述べておく。

今日、多くの外国人が日本定住を希望しまた政府も彼らに安心して暮らせる社会と家庭環境を提供しようと努めるのは国のあり方として決して間違っていないであろう。来たる者の自己責任にせず、公的責任でそれを実現しようという姿勢は日本社会がそれだけ成熟していることの表れに他ならないといつてよからう。

ところが、それが、もとをただせば少子高齢化による人口減少そしてそこから引き起こされた労働力不足・社会の活力不足を補うものであるとすれば、そもそもが日本側の都合でことが進んでいることに他ならない。直面する深刻な問題があつていろいろ対策を講じたが何ともならない、そこで、外国人の力を借りて解決の糸口を見出したいということである。もちろん、来日する外国人側にも母国では自分にも家族にも未来が描けない、その夢を日本に賭けてみるという事情・自らの意志があらう。そうして両者の思惑が一致し、外国人が定住し労働し就学する。日本社会も生活基盤の弱い彼らを支援するのみならず同じ土地に暮らす住民としてともにこれからを生きようという発想を得、その実現に努めるようになった。外国人労働者開放をうたった「骨太の方針」を受けた「総合的対応策」は、まさにそれを具現化しようという政策である。

けれども、外国人が安心して暮らせる社会とは、長きにわたって機能する労働力を確保し、加えて新たな労働力を海外から引き寄せるための器のことをいうのではない。定住した外国人とともに生きていくとは、疲弊し衰退するばかりの地方を外国人を導入することによって蘇生させることをいうのではない。多文化共生ということばは耳にも口にもやさしく、その斬新さ・健全さ・建設性に容易に魅せられてしまうが、そういう意味で日本の国益と直接結びつく側面を濃厚に持っていることを認識し

ておく必要がある。もとより、だから労働者としての外国人導入を再考すべきだとか、政府の一連の外国人受け入れ政策は欺瞞で根本から洗いなおすべきだなどといった主張をしようというのではない。戦後長く基盤としてきた政治・経済のパラダイムがそのまま通用しなくなって久しく、外国人導入が新たな社会のあり方を切り開く重要な鍵の一つとなるのは議論を俟たない。

「来たのは人間だった」という 50 年以上前のスイスの反省と教訓を今こそ我々のものとし、こちらの都合を明確に認識した上での器作りと多文化共生のあり方・方向性を考えてみなければいけないというのである。3K を担う外国人とその恩恵をこうむって高度情報社会に暮らす日本人などという社会の構図をもって多文化共生などとしてはならない。

「社会統合に関する包括的な政策」は主に国内に向けてのことをいうものと思われるが、こちらの都合は外国人労働者たちの母国にも及ぶ。彼らがやってくる国は、途上国である。国内で働く機会が満足に得られないために、彼らは母国を後にする。けれども、では若い彼らに去られた国に将来の展望はあるのか。発展の形とプロセスは国の事情によってそれぞれであろう。だが、それはそうだとしても、基本的労働力を欠いてどこからどう途上国脱却を図ろうというのか。そして、その悪循環を生みさらに助長しようとする日本とは何なのか…。すなわち、外国人受け入れはとりもおさず送り出し国の課題でもあり、それは、早晚、新たな問題となって日本に返ってくる。

推進法の「基本理念」に、海外における日本語教育の目的として、「諸外国との交流を促進するとともに、諸外国との友好関係の維持及び発展に寄与する」（第三条 5）との文言がある。それ自体は何ら目新しいものではない。「多文化共生」に押されてすっかりすたれてしまった一頃の「国際交流」の標語のようである。けれども、その今日的意味、近未来的意味を十分に考えてみる必要がある。何をもって「交流」とするのか、双方にとっての「友好」なのか。「促進」「寄与」、それら前向きに開いたことばの字面とは裏腹に、こちらの都合の押し通しになっていないか…。そうした確認を今ここでしておかなければ、取り返しのつかないボタンの掛け違いをしてしまうことを自覚しなければならない。

## 注

- 1 本論執筆は、2019 年 9 月。

- 2 日本語教育学会（2013）「日本語教育政策に現場の知恵を生かすために」より。  
これは法制化 WG の最終報告書であるが、島田（2017）によると、この報告書は、現在、「諸事情にて学会関連の資料としてネット上で見るできません」とされる。本論に収録した今村のことは島田（2013）から取ったもので、同報告書の「はじめに」の部分である。
- 3 この辺りの事情については、月刊日本語編集部（2009）に詳しい。
- 4 日本語教育学会（2014）p.7
- 5 日本語教育学会（2014）p.7、『月刊日本語』編集部（2011）p.13
- 6 日本語教育学会（2014）p.9
- 7 日本語教育学会（2014）p.2
- 8 報告書の行間からは門外漢の悪戦苦闘ぶりが読み取れるが、国政への働きについては「3 年余りの模索の後でも、大体数の無関心な議員の間に強い関心と呼び起こすすべを見つけるところまでは至っていない」といった悲観的な記述がある。（日本語教育学会 2014 p.9）
- 9 日本語教育学会（2014）p.9、10、22
- 10 日本語教育学会（2014）p.36
- 11 日本語教育推進議員連盟（2016）
- 12 日本語議連の議員と日本語教育学会上層部との間で法制化に向けての意見交換がしばしばなされたことは容易に想像できるが、推進委員会解散後、学会としての法制化活動は大きく後退する。2015-2019 年度事業計画を見ても政策・立法関連の情報収集が極めて小さく掲載されているだけである。日本語教育学会（2017 p.80）
- 13 以下にあげたように、一部の報道は、2018 年閣議決定の「骨太の方針」でうたわれた外国人労働者開国を後押しするものとして推進法が制定されたように伝えているが、結果的に大きな貢献を果たすことになるにしても事実は明らかに誤りといってよい。  
「（推進法は 2019 年）4 月からの外国人労働者の受け入れ拡大を踏まえ、外国人が日本社会に定着しやすくする狙いがある」読売新聞（2019 年 6 月 22 日）
- 14 全国日本語学校連合会（2019）p.1-2
- 15 これ以降、推進法成立まではほんごぷらっと（2019）による。それによると、

第8回総会を終えた後、2017年9月28日に衆議院が解散したため日本語議連所属の議員は議席を失い、議連の活動は一時中止した。この時点で、衆議院議員42人、参議院議員12人の計54人、党の内訳は自民・民進・公明・共産・日本維新・社民の各党である。

- 16 日本語教育学会（2016）によると、プレゼンテーションはわずか10分程度だったが、その後の質疑応答では「日本語教師を国家資格化した場合のメリットとデメリットは何か／在留のための日本語資格についてどのように考えたらいいか／来日する前の現地での日本語資格取得を考えたいほうがいいのではないか」などについて質問されたという。なお、これ以降、毎回オブザーバーとしての参加を要請され出席している。
- 17 政策要綱では「附則」ではなく「その他」。
- 18 全国日本語学校連合会（2019）で、馳は、「将来的に私は、教員免許法を改正して、日本語教師を自立させたいと思っています。これは、私や中川正春さんや河村建夫さんら歴代文科大臣の悲願であります。教員免許の中に日本語の教師の資格はないのです」と、現行の教員免許に日本語教師を加えたい旨述べている。
- 19 注14参照。
- 20 日本語教育学会（2014）p.5
- 21 外国人留学生在が卒業後「高度人材」として日本で働くためには、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を取得せねばならずそれが留学生の就職率が今一つ伸びない一因であったが、2019年5月に入国難民法が改められ、日本の大学を卒業した留学生に対して「46号特定活動」の在留資格を設け幅広い分野での就労を認めた。

### 参考文献

- 今村和宏 2013 「はじめに」「日本語教育政策に現場の知恵を生かすために」（日本語教育学会編）所収
- 閣議決定 2018 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」
- 教育新聞 2019 「日本語教育推進法が成立 学校に専門教員などを配置」  
2019年6月22日
- 『月刊日本語』編集部 2009 「国立国語研究所をめぐる国の動き」



『月刊日本語』2009年8月号 アルク出版

2011「政治と日本語教育とわたし」

『月刊日本語』2011年11月号 アルク出版

島田和子 2013「法制化ワーキンググループ最終報告書、学会のHPにアップ！」

アクラス日本語教育研究所 HP 2013年1月10日付「日本語教育全般」

<http://www.acras.jp/>

2017「日本語教育推進議員連盟誕生 ～これまでの活動を振り返って～」

同上 HP 2017年2月26日付「日本語教育全般」

同上アドレス

全国日本語学校連合会 2019「日本語教育推進議員連盟の馳浩事務局長インタビュー」『留学生通信 114号』

日本語教育学会 2014『日本語教育法制化推進委員会最終報告書 現場の知恵を日本語教育政策に生かす道筋』

2016「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に関して」

2017『公益社団法人日本語教育学会理念体系 一使命・学会像・全体目標・2015-2019年度事業計画』

2019「『日本語教育の推進に関する法律』成立に関する日本語教育学会の見解」

[http://www.nkg.or.jp/wp/wpcontent/uploads/2019/06/20190621\\_pressrelease.pdf](http://www.nkg.or.jp/wp/wpcontent/uploads/2019/06/20190621_pressrelease.pdf)

日本語教育推進議員連盟 2016「『日本語教育推進議員連盟』（仮称）のご案内」

にほんごぶらっと 2019「日本語議連」<http://www.nihongoplat.org/>

(最終閲覧日 2019年9月10日)

文化庁 2019「日本語教育の推進に関する法律の施行について（通知）」

丸山敬介 2019「日本語教育から見た2018年『骨太の改革』下の政策」

『同志社女子大学 日本語日本文学』第31号

読売新聞 2019「日本語教育は『責務』外国人向け推進法が成立」2019年6月22日

