

北海道における在留外国人の現状と課題 一技能実習生と地域社会、 多文化共生社会と日本語教育一



中川 かず子^{*1} (なかがわ かずこ)

北海学園大学名誉教授
学校法人北斗文化学園日本語教育研究所所長

ロンドン大学大学院教育学研究所修士課程(応用言語学)修了。1992年4月北海学園大学(教養部～人文学部)、2020年同大学定年退職。1994年北海道日本語教育ネットワーク初代代表(以後5年間代表)。1996年～98年北海学園大学附属図書館長、NHK日本語講座テキスト(『スタンダード日本語』I、II、III、1991年～93年)、『広がる日本語教育ネットワーク』(共著、1995年)、『日本語教育、異文化間コミュニケーション』(共著、1995年)、『日韓の文化交流を深める日本語テレビ・ビデオ教材の研究と開発』(報告書、NIRA、2002年)ほか、日本語教員養成、ローマ字表記の歴史的研究、外国人技能実習生の日本語環境等に関する論文多数。

はじめに

本稿は、令和元年度の北海道開発協会による助成研究「北海道における在留外国人の現状と課題―産業別調査から―」の概要に加え、技能実習生を受け入れる地域社会の取り組み、多文化共生と日本語教育の課題といった観点からの論考も含んでいる。

本研究は2019年4月から始まったが、周知のように、同年4月は政府による外国人労働者受け入れのための在留資格「特定技能」がスタートを切った年でもある。すでに2018年7月より「外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議」での総合的対応策(以下、「総合的対応策」)のうち、「生活者としての外国人に対する法律」が成立し、政府による国内在留外国人に対する日本語教育政策が一步前進したと受け止められている。この「総合的対応策」の概要が2018年12月に、改訂版が2019年12月に出され、いずれもそのスローガンに「外国人材の適正・円滑な受け入れ促進に向けた取り組み」とともに「外国人との共生社会の実現に向けた環境整備を推進」するとある。

こうした背景の中で、本研究では北海道における外国人技能実習生の現状を把握し、受け入れの多い産業に従事する実習生の労働環境、日本語学習環境を調査し、共生社会の実現にどのような課題があるのかを検討した。研究目的としては、1. 地域産業と外国人実習生受け入れの実態から見える課題、2. 日本語学習環境と地域社会の学習支援の取り組みの実態、把握が挙げられる。本稿では、特に2と関わる成果について、さらに掘り下げて検討していく。

日本語学習環境と地域社会の学習支援の取り組み

本研究成果報告書に詳しい記述があるが、道内の業種別外国人技能実習生受け入れ数は、2019年度の調査で「食料品製造業」が5,595人(50%)、「農業」が3,076人(27%)^{*2}と続いている。調査時期によって多少の誤差はあるものの、「食料品製造」、特に水産加工業種がその中の70%以上を占める。調査チームが訪問した水産加工業の企業3社のうち、全く日本語学習に取り掛からない実習生の多くは、学習への関心を喚起させ

*1 本研究サマリーは、中川かず子(研究代表者)、湯山英子、設楽澄子、川越道子による2019年度北海道開発協会助成研究に基づく。

*2 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受け入れ状況調査」2019年度(2020.6月発表)。

ろ主宰事業ではなく、後方支援に回っている。市内のほとんどの日本語教室はボランティアにより会場費、維持費が支払われているが、外国人が日本語支援を求める際の情報提供に関しては国際プラザによりなされている。日本語教室のリスト、日本語学校のリストもすべてHPとリンクされている。

多文化共生社会と日本語教育

先に述べた2018年12月の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」提唱以後、「生活者としての外国人」への支援、取り分け日本語教育事業への支援が全国的に注目されている。その背景には、2007年の文化庁による「文化審議会国語分科会日本語教育小委員会」（以下、「日本語教育小委員会」）の設置、その結果として「生活者としての外国人」に対する日本語教育への調査研究が進み、地域日本語教育システム、カリキュラム開発、人材育成プログラム等の調査研究が進んだことがある。その後、「日本語教育小委員会」は2011年度に「生活日本語の指導力の評価に関する研究」、2012年度には「生活者としての外国人のための日本語教育事業—地域日本語教育の総合的な推進体制の整備に関する調査研究」を行い、2018～19年度の文化庁日本語教育事業（二種類）の枠組みを形成するに至った。二種類の事業とは、(A)日本語教室の実施、指導者の育成・研修および学習教材の作成、(B)日本語教育の体制整備を推進、であり、全国の自治体、外郭団体、日本語教育機関（民間）、ボランティア団体、教育機関、企業等に調査協力が呼びかけられた結果、現在も官民一体となった事業実施が徐々に広がっている^{*5}。さらに、2016年に発足した超党派による「日本語教育推進議員連盟」（会長：河村建夫氏）の継続的な働きかけにより2019年6月には「日本語教育推進に関する法律」が成立している。

上述した「生活者としての外国人への日本語教育」が地域のボランティア日本語教室などに伝わり、具体的な内容とともに注目され始めたのが2009年であり、翌年に在留資格「技能実習」が創設されている。その後、技能実習に関連した制度変更、外国人技能実習機

構の設立、そして2019年4月からの在留資格「特定技能」の新設と続いた。これらの動きは連動しているように見えるが、実は、「生活者としての外国人」という分類は、技能実習生や特定技能の資格で働く外国人だけを指しているわけではなく、それ以前から在留していた定住者、国際結婚の配偶者なども含まれる。むしろ、定住系外国人等の広がりの上に研修生、技能実習生の増加を見越して「生活者」外国人への政策論議を高めたとも言える。国の「生活者としての外国人問題に関する総合的対応策」は、2006年6月に外国人労働者問題関係省庁連絡会議を経て発表され、同じ時期、総務省の『多文化共生推進研究会報告書』を基にした多文化共生推進プランが示されている。急速に受け入れが進んだ技能実習生の増大を受けて、ここ2、3年は全国の多くの自治体で「地域日本語教育」を共生社会実現に必要な施策であると捉え、日本語教室の開設や日本語教育コーディネータの育成、「やさしい日本語」の普及や多言語対応の相談窓口を設置するような状況が見られる。

もっとも自治体によって「共生社会」に必要な言語支援策の捉え方は異なるようである。大阪と周辺地域や東海地域、関東周辺地域のように永住者、特別永住者、定住者^{*6}が多く共生の歴史が長い地域では、日本語教室の開設や教材開発、教師養成をテーマに取り上げる団体が多かった^{*7}が、その一方で、多文化交流を推進する外国人と日本人の支援者育成、子育て支援、文化交流体験、多言語広報といった支援策を「日本語教育事業」として申請、実施する自治体や関連団体も見られた。北海道も含め、在住外国人との共生の歴史が比較的短い地域では日本語学習への支援が根付いていない傾向がある。外国人の日本語習得、日本文化受容への支援なのか、外国語文化の理解と促進を目指すのか、共生施策の優先度が地域によって違いが見られるのが現状である。一体、「多文化共生」社会に向けて外国人居住者への日本語教育はどうあるべきか、必要とするならば具体的な施策をどのように展開すべきなのであろうか。

山脇啓造（2005）^{*8}は「多文化共生」社会では「外

* 5 文化庁HP(生活者としての外国人への日本語教育事業、地域日本語教育事業に関する情報)参照。

* 7 2012年度文化庁報告書（『「生活者としての外国人」のための日本語教育事業』—前掲）参照。

https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/

* 6 「永住者」は原則10年以上継続して日本に在留した上で、法務大臣から許可された人々。「特別永住者」は戦前から居住し戦後も永住を許可された人々とその子孫（在日朝鮮・韓国人、台湾人等）。「定住者」は法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認められた人々（難民、日系3世、中国帰国者等）——法務省HP(在留資格一覧)参照。

国人の文化を認め、同じ地域の構成員として社会参加を促す」ための仕組みづくりが必要であるとし、他方、近藤敦編（2011）『多文化共生政策へのアプローチ』では、人権主義、社会統合政策的な観点から、外国人住民の権利や義務の保障が共生策に必要であると述べる。後者の見解だと、日本語学習も外国人住民の権利や義務と捉えることも可能である。石原進（2019）^{*9}は文化庁の助成を受けるも助成金等の支援が十分でないと考え、ミャンマー人向け日本語教室（新宿）の例を挙げ、在住外国人の増大を見越して「地域の共生の鍵を握る」日本語教育の重要性を指摘する。全国の外国人受け入れの自治体の事例を集め、自治体の多文化共生施策を検討した毛受敏浩（2016）^{*10}では、外国人がコミュニティの中心となって活躍する北海道（渡島、後志地域ほか）や福島県国際交流協会の事例とともに、日本語支援センター、外国人小・中学生への日本語学習・進学相談といった学習支援まで多様性を生かしたまちづくり（多文化防災事業、多言語相談センター、人材育成等）の両面から多文化共生を進める浜松市等の事例が紹介され、自治体独自の裁量で様々な国際化・多文化共生の活動がなされていることを示している。ただ、毛受（同）によると、在住外国人を積極的に活用できるのは先進的な事例であり、多くの自治体の認識は支援に偏っているという。その上で、外国人の潜在力を発揮するためにも日本語学習環境と労働環境等の整備が不可欠であると述べている。

北海道について言えば、北海道国際交流・協力総合センター（HIECC）と前述の国際プラザが自治体国際化協会として国際化・共生のための施策に取り組んでいる。特に、ここ数年の間に北海道の各地域に多くの外国人が居住してきたことから、道をはじめ、道の出先機関である総合振興局や振興局にそれぞれの地域の国際化や地域創生のための企画やアイデアが求められてきた。これまでも「生活者としての外国人との共生を目指す」方針を掲げ、多言語対応の「災害時救出法」「生活相談」「住宅支援」「子育て支援」等を行ってきたが、昨年秋からは日本語学習支援事業も加わるようになった。最近の道関係者への聴き取りから、2019年

10月から2020年2月にかけて「多文化共生に係る地域研修会」を全道18カ所^{*11}で開催し、地域の外国人居住者に対し「やさしい日本語」の普及を目指す取り組みを実施したことが確認された。さらに2020年8月から委託事業「日本語教育人材養成講座」を道内7地域で開催予定であり、日本語学習支援に繋がる事業がスタートすることになった。今後、技能実習生から「特定技能」へと滞在の長期化、定住化と繋がる状況が見込まれる中で、日本語学習への支援策も道の多文化共生社会形成の重要な施策の一つに挙げられたことで、日本語教室空白地域では待ち望まれる事業になると思われる。

おわりに

少子高齢化が著しく進む北海道の過疎地では、地域社会と産業の活性化のために若手人材の確保が喫緊の課題であり、技能実習、特定技能の資格で在留する外国人の働き手を求める企業、社会が多くなっている。受け入れたはいいが、日本語で十分なコミュニケーションをとれない外国人との意思疎通の壁にぶつかる。そんな中、道の外国人労働所管の部局やその周囲の関係者からの情報に助けられ、国の支援事業に応募する機会が得られた地域がある。先に述べた文化庁の「生活者としての外国人」のための日本語教育事業（令和2年度）に道内の3地域が申請、採択された^{*12}。日本語教室空白地域に教室を開設するための準備調査、教育者養成、教材開発など大きなプロジェクトである。恵庭市、根室市、遠別町の3カ所が決まったことで、今後北海道のほかの地域にもこの流れが繋がっていくことを願っている。

課題はあるが、官民一体で協力し合い、外国人在住者との共生のあるべき姿を今後も模索していきたい。

※ 本稿はサマリーであり、研究成果の詳細については、是非、下記をご覧ください。

中川かず子、湯山英子、設楽澄子、川越道子「北海道における在留外国人の現状と課題－技能実習生の産業別調査から－」『北海道開発協会令和元年度助成研究論文集』（一財）北海道開発協会ホームページ。

* 8 山脇啓造(2005)「2005年は多文化共生元年？」『自治体国際化フォーラム』187。

* 9 石原進（2019）『「共生」の力に握る日本語教育』『開かれた移民社会へ』（別冊『環』24）藤原書店、pp.212-223。

* 10 毛受敏浩（2016）『自治体がひらく日本の移民政策』明石書店。

* 11 北海道「多文化共生に係る地域研修会」。
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tsk/kaisaiekkka.pdf>

* 12 文化庁HP参照（2020年7月最終閲覧）：
https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/seikatsusha_startup_program/pdf