

●論文

外国人市民に対する日本語保障の重要性

近畿大学人権問題研究所教授 奥 田 均

[1] 八尾市外国人市民情報提供システムニーズ調査

(1) 調査の概要

大阪府八尾市は 2008 年 9 月から翌年 1 月にかけて、市内在住で 18 歳以上の外国人市民 103 人を対象に「八尾市外国人市民情報提供システムニーズ調査」（以下「本調査」とする）を実施しました。

本調査の目的は、「八尾市に在住する外国人市民が、日常生活を営む上で求めている情報や、情報提供の手段などに関する環境や要望を把握し、地域の支援 NPO や市民団体などと協力しながら、『外国人市民情報提供システム』を構築していくこと」とされており、外国人市民に対する人権政策の一環として実施されたものです。調査対象者は、地域の支援 NPO や外国人市民の当事者団体、財団法人八尾市国際交流センターなどの協力によりリストアップされ、市内の外国人登録者の国籍別人口割合に準じた形で 103 人が選ばれています。調査方法は、一部を除きヒアリング調査法を採用し、通訳者も交えて母語で実施されました。

なお本調査は、外国人市民の人権を守る取り組みの一環であることから、八尾市人権協会に委託して実施され、京都光華女子大学教授の河原俊昭さんを委員長とする「外国人市民情報提供システム調査検討会議」において設計、分析がなされました。

(2) 八尾市における外国人市民の状況

本調査が実施された八尾市は、大阪府の中央部に位置する人口 273,292 人 (2009年3月) の行政エリアですが、表1の通り外国人登録者数は7,153人を数え、大阪府内では大阪市、東大阪市、堺市についで4番目に多い行政区です。

外国人市民の国籍は、表2のとおり歴史的に韓国・朝鮮人が圧倒的多数を占めてきましたが1990年以降は日本人との結婚や帰化等により減少が続いています。これとは反対に中国人は90年以降急激に増加し、現在では八尾市における外国人市民の2割を越すに至っています。これは市内の公営住宅が中国帰国者の受け皿として活用されていることや、それに伴う関係者の招き寄せなどが影響しているものと考えられます。また難民条約が日本において発効した1982年以降、ベトナム難民に対する居住誘導が市内に存在する雇用促進住宅へとなされたことなどにより、80年代後半より増加し続けています。なお2008年12月現在、市内在住外国人は46カ国に及んでいます。

表1 大阪府における外国人登録者数 (2007年12月末現在)

	人数
大阪府合計	210,382
1 大阪市	121,556
2 東大阪市	18,649
3 堺市	12,370
4 八尾市	7,153
5 豊中市	4,857
6 吹田市	4,447
7 枚方市	4,259
8 高槻市	3,098
9 門真市	3,090
10 寝屋川市	2,970

(注) 大阪府外国人登録事務協議会資料より

表 2 国籍別の八尾市における外国人登録者数の推移

	1981年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2008年
総数	7,254	7,424	7,712	7,883	7,646	7,422	7,053
韓国・朝鮮	7,118	7,119	7,052	6,549	5,621	4,647	4,185
中国	103	171	347	605	963	1,452	1,486
ベトナム	7	83	149	311	494	753	855
ブラジル	0	1	58	208	155	130	64
フィリピン	5	12	41	60	122	161	168
インドネシア	1	0	0	3	63	33	40
ペルー	1	1	4	50	49	37	42
タイ	2	3	6	18	27	38	46
アメリカ	9	9	10	25	31	37	29

(注) 八尾市外国人登録国籍別人員調査より

(3) 八尾市における外国人市民問題への取り組み経過

ところで本調査は、八尾市における外国人市民の人権保障を求めたこれまでの取り組みの経過を踏まえて実施されたものです。そしてその契機をなしたのは、1974年にスタートした「トッカビ子供会」の活動といえます。その背景や思いが、当時のビラには次のように記されています。

「私たち『トッカビ子供会』は、八尾市の安中という被差別部落で生まれました。安中という地区には朝鮮人が多く住んでいて、その大半がきびしい差別のため不安定な暮らしをいとなんでいます。子供達は、小学校から中学校にかけて自分が朝鮮人であることを知りはじめます。しかしそれは、かならずしもおだやかなものではなく、日本人から差別され、ぶじょくされることによって、『汚いもの』『見下すもの』『そこから逃げ出さなければならないもの』として自分が朝鮮人であることを自覚します。この様な激しい状況の中で子供たちは、非行にはしったり勉強がいやになったり、かたいからにとじもったりして、ゆがめられた人生を歩むことになるのです。そこで、私達安中の朝鮮人青年は、自分たちの弟妹たちが、せめて自分の祖国や民族にほこりをもてるようにしたい、私達がこぼした涙はけっして2度と子供達にひろわせてはならないという

一心で『トッカビ子供会』をつくるはこびになりました」

差別に対する憤（いきどお）りと、外国にルーツを持つ市民としての尊厳を大切にしようという「トッカビ子供会」のころざしは、八尾市におけるその後の取り組みの原動力になってきました。行政との関わりにおける、その主な経過を年表で示すと次のようになります。

- 1979年 職員採用試験（一般職）の受験資格から国籍条項を撤廃
- 1981年 児童手当の国籍条項を撤廃（国は1982年から）
- 1990年 八尾市在日外国人教育基本指針を策定
- 1992年 中国残留邦人等の永住帰国者への生活支援として通訳を配置・無年金の外国人障害者に対する特別給付金制度の実施
- 1996年 無年金の外国人高齢者に対する高齢者福祉金制度を創設
- 1998年 「八尾市在日外国人施策検討市民委員会」による報告書「共に生きる社会をめざして」が出される
- 2001年 八尾市人権尊重の社会づくり条例の制定
- 2002年 「八尾市国際化についての市民意識調査」を実施
- 2003年 「八尾市国際化施策推進基本指針」が出される
- 2006年 八尾市人権教育・啓発プランの策定

（４）本論の目的

この様な経過と状況の中で本調査は実施されました。調査内容や調査結果など、その詳細については、2009年3月に八尾市より『八尾市外国人市民情報提供システム調査報告書』が出されています。本論はそれを踏まえて、外国人市民に対する日本語保障問題に焦点を当てて、改めてデータを読み直そうとするものです。

そのきっかけとなったのが2009年5月16日付けの朝日新聞の記事、「私の視

点」に掲載された徳島大学准教授の樋口直人さんの次の指摘でした。

「私はこれまで 300 人以上の日系南米人の聞き取りをしてきた。非正規雇用から脱出した人に共通していたのは日本語能力の高さだった。(中略) いま、必要なのは職業訓練だけではなく、個々の日系人が日本で暮らし、かつ人生の選択の自由を広げるのに役立つような日本語学習の機会を提供することである。

(中略) 日本語学習といっても、厚生労働省が実施している 3 カ月ほどの就労準備研修ではほとんど効果が期待できない。日本語学校に 1 年間毎日通い、読み書きを含めて仕事で使える水準を目標とすべきである。それではじめて、派遣以外の仕事の選択肢が現実的になり、働きながら学校に通うような展望も開けてくる」。

外国人市民が安定した仕事につき不安のない生活を送る上で、日本語保障がキーポイントであるというこの指摘は、日系南米人ではない八尾市における外国人市民においてもあてはまるものなのか。もしそうだとすれば、外国人市民に対して、単なる情報提供だけではなく、就労支援と結びついた日本語保障の方策が本格的に検討されなければならないのではないだろうか。こうした点を確かめ、調査が明らかにした課題をさらに深く考えてみようとするのが本論の目的です。

〔2〕 困難要因の核心としての日本語力

(1) 就労実態に影響を与えているもの

分析作業でまず取り上げたのが、就労の実態と日本語力との関わりについての検証です。本調査では「問 9：あなたの現在のお仕事は次のどれにあたりますか」との質問において、「1. 経営者（重役）・役員 2. 常時雇用されている一般従業員 3. パート、臨時雇用、アルバイト 4. 自営業 5. 自営業の家族従業員 6. 派遣労働者 7. 専業主婦 8. 学生 9. 無職 10. その他」の選択肢を設けています。このうち、回答者が 3 名以下であった「1・

4・5・6・8」および「10. その他」を除く回答結果と、これに影響を与えている可能性があるのではないかと取り上げた本調査の質問とのクロス集計を行いました。

可能性があるのではないかとして取り上げた質問は、「問 1：性別」、「問 2：年齢」、「問 5：日本での生活年数」、「問 13：日本語力」です。

なお「問 13：日本語力」の結果について、「1. 会話、読み書きとも不自由なくできる」は「優」、「2. 会話は不自由なくできるが、読み書きは少ししかできない」および「3. 会話だけならできる」は「良」、「4. 何とか意思疎通できる」および「5. 聞くだけなら少しできる」は「可」、「6. ほとんどできない」は「不可」としました。

表 3はその結果です。性別では男性で「常時雇用」が 57.1%と高く、女性は「パート等」の非正規雇用が 50.8%と高くなっています。無職がいずれも 20%以上いますが、これは仕事をしたいがなかなか見つからない「事実上の失業状態」ではないかと推測されます。

年齢と就労実態との関係では、相互に一定の傾向は見出せません。また、日本での生活年数と就労実態との関係においても相互に一定の傾向は見出せませんでした。

ところが日本語力との関係では、明らかに一定の傾向が示されています。日本語力が「優」の場合「常時雇用」の割合は 50.0%に達し、「無職」はありません。これに対して「良」の場合の「常時雇用」は 20.8%、「可」の場合の「常時雇用」は 12.8%とだいに低くなり、「不可」の場合は 0%となっています。逆に「良」や「可」の場合にあっては「パート等」の比率が 50%前後と高くなっており、「不可」の場合の「無職」は 85.7%に達しています。

男性に「常時雇用」の比率が高く、女性に「パート等」の非正規雇用の比率が高いのは日本社会全体の傾向ですが、これに加えて、日本語力が就労実態にはっきりと影響を与えていることが示されました。「非正規雇用から脱出した人

に共通していたのは日本語能力の高さだった」という樋口直人さんの指摘は、八尾市の外国人市民においても当てはまる事実です。

表3 階層別にみた就労実態

		該当数	常時雇用されている一般従業員	パート、臨時雇用、アルバイト	専業主婦	無職
性別	男	29	57.1%	14.3%	-	28.6%
	女	74	5.1%	50.8%	22.0%	22.0%
年齢	20歳代	15	23.1%	30.8%	7.7%	38.5%
	30歳代	30	14.3%	50.0%	17.9%	17.9%
	40歳代	23	27.8%	55.6%	16.7%	0.0%
	50歳代	23	20.0%	33.3%	26.7%	20.0%
	60歳以上	12	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
日本での生活年数	1～5年	19	26.7%	46.7%	20.0%	6.7%
	6～10年	29	12.0%	48.0%	8.0%	32.0%
	11～15年	28	13.0%	47.8%	13.0%	26.1%
	16～20年	17	27.3%	18.2%	18.2%	36.4%
	21年以上	10	33.3%	16.7%	50.0%	0.0%
日本語力	優	14	50.0%	30.0%	20.0%	0.0%
	良	30	20.8%	54.2%	16.7%	8.3%
	可	45	12.8%	43.6%	15.4%	28.2%
	不可	14	0.0%	0.0%	14.3%	85.7%

(2) 生活情報と日本語力

日本語力の問題は、就労実態にだけ影響を与えているわけではありません。日本人なら多くの場合それほど苦労しないでもすむ様々な生活情報の入手においても、外国人市民の場合は困難を強いられていることが本調査の「報告書」において明らかにされています。その原因にもまた日本語力が深い関わりを有していることが推測されます。ここではこの点を検証し、日本語力問題の重要性を確かめます。

なお本調査で設定されている生活情報項目は、①6歳未満の子どものいる人

に質問している「問 15-2：児童手当の認知」、②20歳から59歳までの人に質問している「問 17：国民年金や厚生年金など公的年金への加入状況」、③「問 18：介護保険制度の認知」、④「問 23：地震や台風などの災害のときの避難場所の認知」です。表4～表7は、それらと日本語力とのクロス集計した結果です。

表4の児童手当の認知状況においては、日本語力が「優」において78.6%と高くなっていますが、「良」や「可」の人においても「知らない」は10%以下となっています。おそらく保育所や幼稚園において個別に丁寧な説明が園職員等より外国人保護者に対して行われていることの反映ではないかと思われます。

これに対して、表5の公的年金への加入状況や、表6の介護保険の認知状況、表7の避難場所の認知状況にあつては、明らかに日本語力の高い人ほど認知されていることがわかります。日本語力の問題は、就労実態のみならず、生活全般に強い影響を与えていることが明らかにされています。

表4 日本語力別の児童手当の認知状況

		知っている	知らない	不明・無回答
日本語力	優	78.6%	0.0%	21.4%
	良	53.3%	6.7%	40.0%
	可	60.0%	8.9%	31.1%
	不可	0.0%	14.3%	85.7%

表5 日本語力別の公的年金への加入状況

		加入している	加入していない	よくわからない	不明・無回答
日本語力	優	64.3%	28.6%	0.0%	7.1%
	良	53.3%	30.0%	13.3%	3.3%
	可	28.9%	60.0%	6.7%	4.4%
	不可	7.1%	42.9%	14.3%	35.7%

表6 日本語力別の介護保険の認知状況

		知っている	知らない	不明・無回答
日本語力	優	85.7%	7.1%	7.1%
	良	30.0%	70.0%	0.0%
	可	20.0%	80.0%	0.0%
	不可	14.3%	85.7%	0.0%

表7 日本語力別の避難場所の認知状況

		知っている	知らない	不明・無回答
日本語力	優	85.7%	14.3%	0.0%
	良	36.7%	63.3%	0.0%
	可	40.0%	60.0%	0.0%
	不可	14.3%	58.3%	0.0%

(3) 日本語力と生活年数

ところでこうした日本語力の違いは何によって形成されているのでしょうか。本調査では、日本語学習の経験など、この点を明らかにする質問がありません。そこで今、「日本での生活年数が多いほど日本語力は高い」という仮説を設定して、両者のクロス表を作成しました。それが表8です。

確かに21年以上日本で生活している外国人市民にあつては、日本語「優」の割合が50.0%、「良」が40.0%と高くなっています。しかし、他の在日生活の年数区分を見る限り、日本での生活年数が長くなればなるほど、自動的に日本語力が高まるとは言えないことが示されています。「11年～15年」も生活している人においてさえ、「会話、読み書きとも不自由なくできる」人は7.1%にすぎず、逆に「何とか意思疎通できる」と「聞くだけなら少しできる」程度の人が50.0%、「ほとんどできない」という人も10.7%います。

日本語力は、ただ単に、日本で生活しているうちに自然と身についていくというものではないということがこの結果から明らかになりました。つまり外国人市民にとって、安定就労や生活情報の確保のためにも日本語力の獲得は必須

の要件であるのですが、そのためには、それを保障する目的意識的な取り組みが必要とされるということが提起されてくるのです。

表 8 生活年数と日本語力

		日本語力			
		優	良	可	不可
日本での生活年数	1～5年	5.3%	31.6%	47.4%	15.8%
	6～10年	10.3%	20.7%	51.7%	17.2%
	11～15年	7.1%	32.1%	50.0%	10.7%
	16～20年	17.6%	29.4%	41.2%	11.8%
	21年以上	50.0%	40.0%	0.0%	10.0%

[3] 日本語保障の取り組み

(1) 八尾市における日本語保障の取り組み状況

日本語に限らず、外国語の習得には時間がかかります。従って、日本語力の向上が基本的で決定的な課題であることが示されたとはいえ、それまでの間において安心した生活を送るためには、多言語による各種情報の提供などのサービスが必要です。

本調査の報告書では、それを「コミュニケーション・生活支援」と「多文化共生の地域づくり」の2つの観点から課題提起をおこなっています。とりわけ前者では、①ホームページ（特に八尾市役所のホームページ）の多言語化、②FM放送（八尾市の地方局『FMちゃお』）の活用、③多言語情報誌の発行、④相談事業の充実（通訳員の配置など）、⑤パンフレット・申請書等の行政文書の翻訳と周知、などの重要性や充実の必要性が指摘されています。

こうした即効的な取り組みと平行して進められるべき戦略的な課題が、外国人市民自身の日本語力を高める取り組みです。現在、八尾市においてはそれが

次のような形で実施されています。

1. 財団法人八尾市国際交流センター日本語サロン

八尾市国際交流センターは八尾市の出資法人で、国際交流促進事業やボランティアの育成・支援など、八尾市における国際交流の取り組みを幅広く担っています。こうした取り組みの一環として、滞在・在住外国人への支援事業があり、日本語学習のサポート事業が「日本語交流サロン」として実施されています。サロンは、日本語を教えるボランティアの人と、日本語を学びたい外国人とが出会う場として機能しており、1対1の組み合わせにより、日曜日を基本的にそれぞれが自主的に取組みを進めています。サロンの使用料など経費は無料です。このサロンに、2008年度には16カ国140名の外国人が登録しています。

2. 八尾市立八尾中学校夜間学級部（夜間中学校）

夜間中学校とは、何らかの事情によって義務教育が保障されなかった人たちに提供されている中学校で、働いている人などが対象になるために夜間に開講されていることからこのように呼ばれています。夜間中学校に参加するに至る背景は様々ですが、近年は外国人生徒の割合が多くを占めています。中学校ですから教科学習が基本ですが、そのためにも日本語習得の取組みが必要であり、ある意味では、最も長期・長時間にわたる日本語学習の場でもあるといえます。2009年度の在籍者は208人で、そのうち外国人市民が186名を占めています。公立中学校ですから授業料は必要ありません。

3. 高砂日本語教室

中国残留孤児や帰国者等に対しての日本語教室です。毎週土曜日の午後7時から9時まで、桂人権コミュニティセンターで開かれています。2009年7月現在の参加者は50名です。学校の教師やOBなどのボランティアで運営されてお

り、八尾市からも一定の運営費補助がされています。

4. 安中識字教室

毎週木曜日に安中人権コミュニティセンターで開催されている識字教室に、外国人市民も参加して日本語を学んでいます。識字教室とは、被差別部落の市民が、差別によって教育を受ける権利が保障されないままに大人になり、非識字の状態に放置されてきたことに対して、「奪われた文字を取り戻そう」という趣旨ではじまった日本語読み書き教室です。現在では、この取り組みに近隣の外国人市民も参加し、ともに日本語の読み書きに取り組んでいます。2009年7月の外国人市民の参加は8名です。なお八尾市からは、一定の運営補助がなされています。

5. にほんごネットワークYAO

毎週日曜日の午前10時00分から11時30分に、安中人権コミュニティセンターを会場に、外国人市民の人たちへの日本語学習の場が「にほんごネットワークYAO」によって開かれています。現在、ベトナム、中国、ネパールの人たちが参加しています。行政からの補助はなく、自主運営されています。

(2) 愛知県豊田市のチャレンジ

今日全国各地で、外国人市民に対する日本語学習支援の取組みは様々に展開されています。とりわけ注目されるのは、愛知県豊田市が2007年度から着手した「とよた日本語学習支援システム」です。

豊田市では自動車産業の關係に日系ブラジル人や中国人研修生などが多く働いており、日本語学習は、当事者とともに企業の課題にもなっていました。そうしたニーズに対してこれまでは、市の国際交流協会による夜間の日本語教室が開かれていましたが、夜勤のある労働者が多く、その活用には限界がありま

した。そこで市では、2007年度に名古屋大学に調査を依頼して実態を把握する一方、実情に応じた教材やカリキュラムの開発を同大学の留学生センターに委託し、2010年度からの本格的な展開に向けて準備とモデル教室の運営を開始しています。

実際の取り組みは、例えば企業の職場で、残業後や夜勤前の時間を利用して学習が設定されたり、県営住宅地域において「地域教室」が開催されたりしています。こうした事業に必要な費用は、教室開設から2年間は市が負担し、それ以降は企業に委ねられることになっています。また求めに応じて「とよた日本語能力判定試験」を実施し、7段階における日本語能力を認定するシステムが開発されています。産官学の協力によるこうした外国人市民への日本語学習の取り組みは全国でも初めてです。

(3) 文化庁の日本語教育事業

国レベルにおいては、文化庁が2007年度から『生活者としての外国人』のための日本語教育事業を実施しています。これは、「経済のグローバル化が進展する中で、日本国内の定住外国人が増加しており、これらの人々が地域社会の中で孤立することなく生活していくために必要な日本語能力を習得し、多文化共生社会の基礎づくりに資する各地の優れた事業企画」に対して、事業委託するものです。具体的には、①日系人等を活用した日本語教室の設置運営、②退職教員を対象とした日本語指導者養成、③日本語能力を有する外国人を対象にした日本語指導者養成、④ボランティアを対象とした実践的長期研修、⑤外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発、などが既に事業委託されています。

受託団体はNPO法人や市民団体、株式会社、合同会社、財団法人、社団法人、地方教育委員会、大学など多様で、全国で様々な日本語教育事業が始まっています。(参照：文化庁ホームページ「国語施策・日本語教育」)

[4] ミッションに応じた日本語保障の機会整備を

外国人市民に対する日本語保障の取り組みは急速に広がっています。ここでは取り上げませんでした。専門学校が日本語学校を開校するなど、民間の事業所レベルにおいても、この分野の社会的ニーズへの関心は高く、事業展開は急ピッチで広がっていくことが予想されます。

そのさい重要なことは、「外国人市民に対する日本語教育」を抽象的・一般的に考えるのではなく、目的や対象者の状況に見合った、個性ある日本語保障の仕組みを創りあげていくことです。そうでないと、外国人市民の日本語習得ニーズが、行政の取り組みのスタイルに制約されたり、単なるビジネスにおける「市場」と見なされ、経営として成り立つ事業展開のみが発展していくことになりかねません。

行政やその外郭組織が実施する取り組み、民間企業が経済活動として展開する取り組み、NPO法人や社会的企業など非営利団体において行う取り組み、ボランティア活動としての取り組みなど、その実施形態はさまざまに考えられます。また呼びかける対象も、既に就労している外国人市民から、求職者、転職希望者、生活保護受給者など多様です。どのような外国人市民をターゲットに取り組みを展開するのも問われます。

さらに、語学の習得ですから、その前提になるのは外国人市民自身の意欲ですが、それを引き出し、支え、現状の毎日の生活の中で日本語学習が継続可能となるような条件整備が欠かせない課題となります。自立支援の訓練事業や、非正規雇用労働者のスキルアップ事業などに位置づけ、生活支援も視野に入れた方策も考えられてしかるべきではないかと思われれます。

生活の基本は仕事であり、それはまた、「働く」という社会参加の基礎的な営みです。外国人市民にとって、その基本的な人権に直結しているのが、日本語力であることが調査から明らかになりました。外国人市民がその実情に応じて、安心して日本語を学ぶことのできる機会が充実されることを調査結果は訴えて

います。

なお本論の作成に当たっては、NPO法人トッカビの朴洋幸理事長に資料の提供など大変お世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。