

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月31日現在

機関番号：34407

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21320097

研究課題名（和文） 「日本語教育保障法」に向けた理論的・実証的研究—言語教育学と公法学の視点から—

研究課題名（英文） Theoretical and Empirical Research for the Establishment of the “Japanese Language Education Guarantee Act” - from the Viewpoints of Language Education and Public Law

研究代表者

新矢 麻紀子（SHINYA MAKIKO）

大阪産業大学・教養部・准教授

研究者番号：70389203

研究成果の概要（和文）：「日本語教育保障法案」を創出し、冊子として発行した。国内（川崎市、大阪市、滋賀県）、並びに、海外諸国（フランス、オーストラリア、韓国）を訪問し、移民や外国人に関わる法律や制度、施策（特に言語教育支援施策）について現地実態調査を実施し、「人権」「社会的包摂」という分析軸から検討を行った。法制化が進むことによる利点はもちろん見られたが、そのみならず、法律と運用実態の乖離や法制化による負の側面も散見されたことも特筆したい。

研究成果の概要（英文）：The “Japanese Language Education Guarantee Bill” has been created and published as a booklet. On-site surveys were conducted on public laws, institutions and measures (particularly, language education support measures) concerning immigrants and foreigners by visiting local governments in Japan (Kawasaki City, Osaka City, Shiga Prefecture) and foreign countries (France, Australia, Korea) and studies were carried out from the viewpoints of human rights and social inclusion. We would like to specially mention that the surveys revealed not only the benefits of the progress of legislation but also discrepancies between the laws/acts and their actual implementation as well as unfavorable consequences of legislation.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	4,800,000	1,440,000	6,240,000
2010年度	2,900,000	870,000	3,770,000
2011年度	2,500,000	750,000	3,250,000
年度			
年度			
総計	10,200,000	3,060,000	13,260,000

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：言語学・日本語教育

キーワード：移民・外国人・言語政策・日本語教育保障法・人権・社会的包摂・多文化共生・法律と運用実態の乖離

## 1. 研究開始当初の背景

(1) グローバル化による人の国際移動により、日本にも渡日外国人が増加し、定住に向

かう者も増えてきた。そのような状況を受けて、2006年3月には、総務省による「多文化共生推進プログラム」が策定され、12月に

は、「生活者としての外国人に対する総合的対応策」が取りまとめられた。また、2008年6月には、自由民主党外国人材交流推進議員連盟によって「人材開国！日本型移民政策の提言－世界の若者が移住したいと憧れる国の構築に向けて」が発表されたり、移民庁の設立が謳われたりと、外国人受け入れの課題が政策レベルで本格的かつめまぐるしく議論されるようになり、移民政策が進展するかに見えていた。

また研究としても、法学で在留資格、経済学で労働管理、教育学で子どもの就学、社会学で適応など、「移民」政策関連研究が増加している。なかでも日本語教育の重要性と必要性は万人が強調する点であり、大がかりな実態調査も実施された（『外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発』（社）日本語教育学会、2009）が、未だ日本語学習は、公的に義務付けられても、権利として保障されてもいない状況にあった。

(2) 日本語教育、社会教育、公法学という異分野で、「人権」を研究基軸として、外国人関連課題の研究を行っていた報告者らは、日本に在住する外国人への日本語教育を保障するための法案制定を目指した共同研究グループ「日本語教育保障法研究会」を2006年度に立ち上げ、2007-2008年に科学研究費補助金を得て、「ニューカマーに対する日本語教育保障法案の創出をめぐる言語教育学・公法学的研究」（萌芽研究）を実施した。その目的は、まさしく研究課題のとおり、「日本語教育保障法案」の創出であった。今や日常語となりつつある「多文化共生」概念の理論的再検討を行い、分担者の各専門分野での知見を集結・検討・接合して、同化施策に陥ることのない、「人権」と「社会参加」を保障できる「日本語教育保障法案」にするべく、研究会内で質的かつ量的に検討を繰り返した。内容としては、かなり完成には近づいていたものの、成果物として完成品に至る前に研究期間が終了し、その発行は以後に持ち越されることになった。

## 2. 研究の目的

(1) 「日本語教育保障法案」の完成とさらなる検討

上記、1. (2)で述べたように、まず、本研究の第一の目的は、完成間近であった「日本語教育保障法案」を完成させ、発行することである。また、完成後も、常に関連他分野からの知見や情報、今後めまぐるしく変化していくことが予想される外国人関連施策等の検討を継続し、そこから必要と思われる知見を「日本語教育保障法案」に還元し、より適切な法案へと改案していくことを目指す。

(2) 日本および海外諸国における外国人に対する言語政策の理念と運用実態の検討

日本において適切な言語政策を立案し、そして日本語教育保障のための法案を制定、運用するためには、海外諸国で立案、運用されている移民や外国人に対する政策、および日本の地方自治体における外国人関連施策を検討することが不可欠である。2007-2008年の研究は、2年という短期間であったことと予算の事情から、現地実態調査をほとんど実施できなかった。そこで、本研究では、それを実施し、調査結果を分析し、日本での政策策定に活かすことを目的とする。

## 3. 研究の方法

(1) 「日本語教育保障法案」の策定に関して

「日本語教育保障法案」の内容については、前年度にほぼ完成に近い段階にあったが、さらに各種資料を参考にして研究メンバー間で検討を重ね、完成を目指す。

(2) 日本および海外諸国における実態調査に向けて

現地実態調査に際し、以下のような点に注目して実施する。

① 国（マクロレベル）における政策はいかなるものか、それはいかなる理念に基づいているのか（例えば、多文化主義、統合主義など）。

② 地方自治体（メゾレベル）の政策や制度はいかなるものか、それは①が反映されたものか、整合性があるか。

③ 言語教育現場（学校や地域の教室）（ミクロレベル）の教育方法や内容はいかなるものか、そこには、①や②が反映されているか、政策と教育実践の間に乖離はないか。

なお、調査対象機関や調査対象者の選定にあたっては、本研究グループが重要視している「人権」「社会的包摂」「社会参加の促進」などを基準とした。詳細は、4. 研究成果にて報告する。

なお、王道として、外国人施策・移民政策を制定・実施している国家機関や地方自治体政府にはもちろん出向いたが、それ以外に、反差別や人権を旗頭に掲げて活動を行っているNGOや、社会を啓発し、社会現象をクリティカルに見つめ、分析する（はずである）マスコミ、さらには入札制度で敗北を期した言語教育機関も高い優先順位で選択した。

そしてまた、その調査協力対象者に対する質問項目にも、クリティカルな視点を盛り込んだ。

本研究が目指していることは、前例の優れた、見習うべき部分に目をくらまされることなく、法制化が行われることによって生まれる負の側面やバックラッシュを見逃さずに洗い出すことであるためである。

#### 4. 研究成果

##### (1) 「日本語教育保障法案」の創出

法案はその理念としては、1. でも示したように、「人権」と「社会参加」を基軸としている。また、法案の形式としては、基本枠組みを定める「基本法」を目指した。これは、各自治体等で運用の柔軟さを鑑みてのものである。条項のみ、以下に示す。

##### 第1章 総則

第1条 本法の目的

第2条 定義

第3条 本法の解釈基準並びに基本理念

##### 第2章 基本方針及び基本計画

第4条 基本方針

第5条 基本計画

##### 第3章 国、地方公共団体並びに事業者の責務

第6条 地域社会における日本語教育にかかる責務

第7条 子どもの日本語教育にかかる責務

第8条 雇用関係等における日本語教育にかかる責務

第9条 実施機関・専門研究機関の整備

##### 第4章 雑則

第10条 本法の実施にかかる法整備

##### (2) 日本および海外諸国における実態調査から得られた知見

###### ① 国内調査

###### a. 人権型自治体（川崎市、大阪市）

両市とも、古くから在日朝鮮・韓国人が暮らす町であり、さらに大阪市には、被差別部落が数多く存在し、それらの状況から、両市では、マイノリティへの生活・教育支援が行われてきた歴史を有していることが大部分の他の自治体とは異なる特徴であろう。

調査から見出された両市に共通する施策の特徴は、外国人に対する日本語教育支援を、社会教育並びに生涯教育の枠組みで実施していること、すなわち、教育委員会が「教育」として実施している点である。日本における地域日本語教室の大部分が、国際交流協会等をはじめとする「国際交流」「国際理解」の枠組みで実施されていることと、言語保障・教育保障という意味における違いは大きい。

ただし、運用実態としての教育実践においては、学習者数に対して教室や学習支援者が不足している、学習内容が日本語ボランティアに一任されたままで担当職員が把握できていない、日本語教育専門家やコーディネータの必要性は感じながら雇用ができていない、などの課題も多く、根本的な解決には、国の政策としての言語保障が必要であるという声が職員への聞き取り調査で聞かれた。

###### b. 国際型自治体（滋賀県）

滋賀県は京都、大阪へのアクセスもよく、

製造業が盛んであるため、近年、外国人、特にブラジル人の増加が著しい自治体である。

調査に訪れた県の商工観光労働部の国際室が県内を見渡し、丁寧に機関や人をつなぐ機能を果たしていることがわかった。

成人外国人に対しては、市・町が関わっている日本語教室を10か所、ボランティア主催の教室を7か所開設している。また、子どもたちに対しては学校を中心に教育支援を実施している。公立学校以外にブラジル人学校も存在するが、経営難のため閉校した学校もある。また、文科省の「虹の架け橋教室」も実施されていた。

「国のレベルで外国人の受け入れをどうするかという「そもそも論」がなされていないことが問題。その議論がなされ、財源が伴う法律がつけられることが重要。国の財源的な後ろ盾がないと、多文化共生の推進は、役所としてやってもやらなくてもいい仕事になってしまう」ということばに現場の苦勞と、今後の目指すべき方向性が示されている。

###### ② 海外調査

###### a. フランス

ユネスコパリ本部、移民へのフランス語教育施策の統括を行っている文化コミュニケーション省、フランス語教育やフランス語教師養成に関わっている研究者、人権擁護のNGOであるMRAP、朝日新聞パリ支局を訪問し、聞き取りを実施した。

フランスの移民問題は2つある。1つは新規受け入れの問題で、もう1つは2、3世の国民統合の問題。後者がより根深い問題である。前者に関しては2007年のCAI（受入統合契約）により、移民へのフランス語教育が義務化された。しかし、それにより、移民の選別が行われたり、また、市場原理によって優れた教育を実施していた小さな団体が排除される、ということなど、法律・制度の制定による負の側面も見られた。

###### b. オーストラリア

成人移民への英語教育政策の統括機関である移民市民権省、クイーンズランド州教育省、ニューサウスウェールズ英語教育機関であるAMES、メルボルン大学、クイーンズランド大学、オーストラリア国立大学の言語教育並びに法学者、移民支援NGOを訪問調査した。

市民権を取る予定の永住者に対象を絞り、英語教育システムを権利として無償で提供していることは「保障」という観点から、意義が深い。また、子どもに対しても、公教育の枠組みをとおして手厚い言語教育支援がなされている。

ただし、今後は、全国統一テストの実施が間近に迫っていたり、選別的移民受け入れの方針が強まっているなど、移民への教育支援

のあり方に影響が表れることも予測される。

c. 韓国

3 年間にわたり、国家機関（法務部、保健福祉部、女性政策研究院、国家人権委員会）、自治体の外国人支援機関（安山市外国人住民センター、多文化家族支援センター、他）、NGO（韓国移住女性人権センター、アジア人権文化連帯、他）、マスメディア（朝鮮日報、他）、個人研究者を訪問し、見学および聞き取り調査を実施した。

2007年の在韓外国人処遇基本法と2008年の多文化家族支援法の制定により、政策そしてその運用による支援実態が劇的に変化し、まだその渦中にある。今後の展開に目を離せない。

韓国は「取りあえず（制度を）つくってみて、実施しながら修正していく」というのが法や制度づくりの基本であるということ、調査のなかで何度も耳にした。その違いが日本において一切の制度設計が進まない違いなのである。

調査の詳細は下記、「その他」の学術資料をご覧ください。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計18件）

- ① 新矢麻紀子、識字・日本語教室における理念の継承と再構築のあり方—大阪府の先進的な二つの事例から、部落解放研究、査読有、192巻、2011、16-26、
  - ② 新矢麻紀子、『ニューカマーに対する日本語教育保障法案の創出をめぐる言語教育学・公法学的研究』（日本語教育保障法研究会）序論より ニューカマーの第二言語学習権を保障する言語教育学・公法学的アプローチ（特集 識字・日本語学習の課題）—（日本語教育保障法案）、解放教育、査読無、No.526、2011、50-59、
  - ③ 窪誠、国際人権法における外国人の人権、移民政策研究、査読無（依頼論文）、第3号、2011、2-11、
  - ④ 岩槻知也、社会教育分野における課題—一人がつながる「新たなコミュニティ」の構築に向けて、環境と健康、査読無、24巻・4号、2011、493-500
  - ⑤ 佐藤潤一、オーストラリアにおける人権保障：成文憲法典で人権保障を規定することの意義・研究序説、大阪産業大学論集。人文・社会科学編、査読有、12巻、2011、19-54、  
<http://157.1.40.181/naid/110008747072>
  - ⑥ 窪誠、国際人権から見たアジアのマイノリティ、アジア法研究、査読無、第4号、2010、47-63、
  - ⑦ 山田泉、生涯学習としての日本語教育、異文化間教育、査読無（依頼原稿）、Vol.31、2010、33-46、
  - ⑧ 窪誠、マイノリティの教育権、ジュリスト、査読無（依頼原稿）、No.1376 臨時増刊、2010、326-327、
- 〔学会発表〕（計28件）
- ① 山田貴夫、金侖貞、新矢麻紀子、山田泉、大谷晋也、佐藤潤一、春原憲一郎、三登由利子、永井慧子、日本語教育保障法再考—韓国との比較検討をとおして—、2011年度日本語教育保障法研究会公開研究会、2012年3月28日、大阪産業大学梅田サテライト、
  - ② 野山広、向井留実子、御館久里恵、新矢麻紀子、岩槻知也、地域の日本語教育における識字指導の重要性と今後の課題—日本語学習支援に関する実態調査からみえてきたこと、日本語教育学会2011年度秋季大会、2011年10月8日、米子コンベンションセンター、
  - ③ 新矢麻紀子、山田泉、貞松明子、小松清美、三宅克英、日本語教育の公的保障と教育支援システムを考える、多文化共生社会における日本語教育研究会2011年度(第8回)研究会、2011年9月25日、大阪産業大学梅田サテライト、
  - ④ 岩槻知也、イギリスにおける成人基礎教育政策の動向とその評価—“Skills for Life”政策がもたらしたもの、日本社会教育学会第58回研究大会、2011年9月17日、日本女子大学、
  - ⑤ 佐藤潤一、新矢麻紀子、楠木理香、言語政策と人権—オーストラリアの言語政策が示唆するもの、The Japanese Studies Association of Australia (JSAA)、2011年7月6日、The University of Melbourne, Australia、
  - ⑥ 春原憲一郎、高野雅夫、田中望、杉山春、喪い奪われた文字の獲得による新たな社会関係の構築と多文化社会の創出、日本語教育学会2011年度春季大会、2011年5月21日、東京国際大学、
  - ⑦ 新矢麻紀子、御子神慶子、埋橋淑子、大谷晋也、医療現場における外国人とことば、大阪産業大学プロジェクト共同研究『福祉・人権概念の転回と歴史認識の転換』研究会、2011年3月23日、大阪産業大学梅田サテライト
  - ⑧ 新矢麻紀子、山田泉、春原憲一郎、窪誠、大谷晋也、外国人に対する日本語教育のお話（「日本語教育保障法」に向けた

- 理論的・実証的研究一言語教育学と公法学の視点から一)、大阪産業大学科学研究費補助金研究成果報告公開講座、2011年1月22日、大阪産業大学
- ⑨ 窪誠、国際人権法における国家の積極的義務(招待講演)、国際人権法学会、2010年11月13日、明治大学、
- ⑩ 新矢麻紀子、山田泉、窪誠、森実、日本語教育学会2010年度秋季大会、2010年10月9日、神戸大学、
- ⑪ 山田泉、地球市民社会における日本語教育(招待講演)、2010中国日語教学研究会年会・第6回中日韓文化教育研究フォーラム、2010年9月25日、中国遼寧省大連市大連外国語学院、
- ⑫ 野山広、門倉正美、嶋田和子、新矢麻紀子、山田泉、多言語・多文化化する地域を支え、国を変える連携・協働の在り方について考える一言語教育の振興に向けた施策・政策の充実や法制化の可能性を探求しながら一、2010ICJLE世界日語教育大会・日本語教育国際研究大会、2010年8月1日、国立政治大学(台湾・台北)
- ⑬ 窪誠、外国人の権利と個人通報制度(招待講演)、移民政策学会、2010年5月16日、法政大学、
- ⑭ 新矢麻紀子、御館久里恵、仙田武司、中河和子、米勢治子、地域日本語教育支援にかかわる人材をどう育てるか、これからの地域日本語教育を考える!(シンポジウム)、2009年12月12日、浜松アクトシティコンgresセンター、
- ⑮ 佐藤潤一、地域日本語教育と日本語教育保障法(案)の連携あるいは連関、これからの地域日本語教育を考える!(シンポジウム)、2009年12月12日、浜松アクトシティコンgresセンター、
- ⑯ 山田泉、生涯学習としての地域日本語活動、日本語教育学会2009年度第9回研究集会、2009年11月28日、愛媛大学、
- ⑰ 内海由美子、富谷玲子、山田泉、日本人と結婚した外国人女性の社会参加と初級日本語教育、2009年度日本語教育学会秋季大会、2009年10月10日、九州大学
- ⑱ 新矢麻紀子、識字日本語教室の変革における教室理念の再構築、日本社会教育学会第56研究大会、2009年9月19日、大東文化大学
- ⑲ 新矢麻紀子、春原憲一郎、佐藤潤一、「移民」に対する日本語教育保障法案、JSAA-ICJLE2009(a joint conference for the JSAA conference and the International Conference on Japanese Language Education (ICJLE)), 2009年

度豪州日本研究大会・日本語教育国際研究大会)、2009年7月14日、The University of New South Wales, Australia

- ⑳ 大谷晋也、これからの日本の姿と「日本語教育保障法案」、大阪大学大学院言語文化研究科言語教育談話会第11回、2009年7月9日、大阪大学

〔図書〕(計12件)

- ① 日本語教育保障法研究会(新矢麻紀子をはじめとする本課題研究メンバー)、大阪産業大学、「日本語教育保障法」に向けた理論的・実証的研究一言語教育学と公法学の視点から一科学研究費研究成果報告書:国内・海外における外国人及び移民関連施策調査のまとめ、2012、102、
- ② 田中望、春原憲一郎、山田泉、大修館書店、生きる力をつちかう言葉:言語的マイノリティーが<声を持つ>ために、2012、245、
- ③ 佐藤潤一、晃洋書房、平和と人権一憲法と国際人権法の交錯、2011、222
- ④ 日本語教育学会編(新矢麻紀子、他による共著)、社団法人日本語教育学会、生活日本語の指導力の評価に関する調査研究一報告書一、2011、158、
- ⑤ 日本語教育政策マスタープラン研究会(新矢麻紀子、山田泉、他による共著)、ココ出版、日本語教育でつくる社会 私たちの見取り図、2010、234、
- ⑥ 田尻英三、大津由紀雄編著、山田泉共著、ひつじ書房、言語政策を問う!、2010、224、
- ⑦ 日本語教育保障法研究会(新矢麻紀子をはじめとする本課題研究メンバー)、大阪産業大学、日本語教育保障法案、2009、14、
- ⑧ 「外国につながる子どもたちの物語」編集委員会(山田泉、他による共著)、明石書店、クラスメイトは外国人一多文化共生20の物語一、2009、171、

〔その他〕

学術資料

- ① 佐藤潤一、新矢麻紀子、大谷晋也、春原憲一郎、韓国における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(6)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、15巻、2012(6月発行予定)、
- ② 新矢麻紀子、山田泉、岩槻知也、三登由利子、韓国における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(5)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、15号、2012(6月発行予定)、
- ③ 新矢麻紀子、山田泉、春原憲一郎、韓国

における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(4)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、13巻、2011、115-140

<http://157.1.40.181/naid/110008767923>

- ④ 新矢麻紀子、山田泉、窪誠、大谷晋也、三登由利子、韓国における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(3)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、11巻、2011、187-212、<http://157.1.40.181/naid/110008604383>
- ⑤ 新矢麻紀子、大谷晋也、三登由利子、春原憲一郎、韓国における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(2)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、10巻、2010、101-127、<http://157.1.40.181/naid/110007982129>
- ⑥ 新矢麻紀子、山田泉、大谷晋也、三登由利子、韓国における移民関連施策および支援状況に関する実態調査報告(1)、大阪産業大学論集人文・社会科学編、査読無、9巻、2010、177-197、<http://157.1.40.181/naid/110007632496>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

新矢 麻紀子 (SHINYA MAKIKO)  
大阪産業大学・教養部・准教授  
研究者番号：70389203

### (2) 研究分担者

山田 泉 (YAMADA IZUMI)  
法政大学・キャリアデザイン学部・教授  
研究者番号：30210438

窪 誠 (KUBO MAKOTO)  
大阪産業大学・経済学部・教授  
研究者番号：10319577

大谷 晋也 (OTANI SHINYA)  
大阪大学・国際教育交流センター・准教授  
研究者番号：50294137

岩槻 知也 (IWATSUKI TOMOYA)  
京都女子大学・発達教育学部・准教授  
研究者番号：60263191  
(2010年：連携研究者)

佐藤 潤一 (SATO JUNICHI)  
大阪産業大学・教養部・准教授  
研究者番号：40411425

### (3) 研究協力者

春原 憲一郎 (HARUHARA KEN-ICHIRO)  
財団法人海外技術者研修協会・理事兼日本語教育センター長

研究者番号：40386488

三登 由利子 (MITO YURIKO)

龍谷大学・留学生別科・非常勤講師

永井 慧子 (NAGAI KEIKO)

<ことばの会>もりのみや・コーディネーター

新庄 あいみ (SHINJO AIMI)

大阪大学・サイバーメディアセンター・特任助教

下山 雅也 (SHIMOYAMA MASAYA)

独立行政法人国際交流基金・財務部財務課・課長

花立 都世司 (HANATATE TSUYOSHI)

大阪市・市民局人権室・推進担当係長