

地域日本語教育事業の実施にみるコーディネーターとしての自治体職員の役割

～中間支援組織の重要性と協働事業の実践報告～

浅井里依子

1. はじめに

本稿は、日本語教育の専門知識を有しないが自治体施策として地域日本語教育事業に携わった私が、「誰も置き去りにされることなく、誰もが力を発揮することのできる¹⁾」多文化共生のまちづくりを目標として実践した報告の記述である。

私は、市の国際化施策担当職員として在職 6 年目を迎えていたが、外国人市民やその支援をする立場の人びとから話を聞けば聞くほど、地域で暮らす住民として直面する教育や福祉、労働といった生活上の課題について「誰に相談すれば解決の糸口を見つけられるのか分からない」という現場の悲鳴が積み重なり、全国の先進事例を学べば学ぶほどその理想の遠さに目眩がするなか、ずっと「人事異動もあるただの事務職員が、多文化社会の広範囲で多岐にわたる複雑な課題解決に向けて、在職中に何をどこまでどうやって担えばよいのだろうか」という問題意識を抱いていた。

本稿では、多文化共生施策に係る分野別計画を策定していない市において、地域日本語教育を推進した自らの実践を記述しながら、なぜ地域日本語教育が必要なのか、どのような手順で施策を展開すべきか、必要とされる地域資源が十分でない場合にいかに外部資源とつながるのか、そのなかで自治体職員に求められる役割とは何かについて考察する。併せて、多文化共生社会の実現に向け、属人的に担当職員の個性や経験に依存するのではなく、職種として一定程度標準化された自治体職員として求められる知識・技能・態度について明らかにする。

2. 自治体施策としての地域日本語教育

(1) 「地域日本語教室」と「地域日本語教育」

地域で生活する日本語を母語としない住民が、日本語を学習したいと思った場合どうすればよいのか。社会統合政策として政府主導で法的根拠に基づく言語習得支援を実施するオランダやフランス、ドイツ等の国家と異なり²⁾、日本においては「外国人が日本に滞在す

る際に、日本語の学習を義務づける制度は、現在我が国には存在しない」（北村 2016：86）状況である。そのため、日本語を学習したい場合には、日本語学校や大学等の日本語教育機関において、あるいは企業単位や個人で指導を受けるほか、地域の日本語教室に参加することになる。

『平成 29 年度国内の日本語教育の概要』（文化庁 2018：7）によると、日本における日本語学習者数は 23 万 9,597 人であり、在留外国人総数約 256 万人のうちの約 10%にあたる。この日本語学習者の学習場所としては、法務省告示機関が 41.3%と最も多く、続いて大学等機関が 24.4%、国際交流協会 15.3%、地方公共団体 7.9%、教育委員会 4.8%、任意団体 3.2%等となっている。このうち、外国人住民に対し、それぞれの地域において、国際交流協会や地方公共団体、任意団体等が開設する日本語教室は「地域の日本語教室」と呼ばれている。

地域の日本語教室の特徴について、CINGA 地域日本語実践研究会（2018）は「毎日学べる日本語学校のような環境とは異なり、専門の教師が配置されているわけではなく、市民ボランティアの多くは日本語教育の専門性を持っておらず、かつ開催頻度は週 1 回 2 時間程度です。しかも、学習者は背景も日本語レベルも多様な上、子どもから成人まで年齢も幅広く、日本語の学習ニーズもさまざまです。したがった教室の活動形態や運営体制は多様で、大学や日本語学校などの教育機関とは大きく異なります」（CINGA 2018：4）と説明し、このような地域の日本語教室の活動およびその活動を支える環境を総称して「地域日本語教育」と呼ぶとしている。

地域の日本語教室の開設状況について、文化庁は「日本に居住する外国人にとって日本語学習は権利とも義務とも位置付けられておらず、各地域における取組も自主的な取組として行われているため、日本語教室の開設状況は地域によって大きく異なる」（文化庁 2016a：10）と調査結果をまとめているが、域内に地域の日本語教室が開設されている市区町村は 617 市区町村であり、全体の 3 分の 1 程度に過ぎない。言い換えれば、「日本語教室が開設されていない市区町村は全体の 3 分の 2 程度あり、人口比率では約 4 分の 1 の外国人が日本語教室等で日本語を学びたくても学べない状況がある」（文化庁 2016a：13）ことになる。

（2）市区町村が地域日本語教育で担うべき役割

日本語学習者のうち「生活者としての外国人」に対する日本語教育は、文化庁が振興する立場にあり、2007 年 7 月から、文化庁文化審議会国語分科会日本語教育小委員会において、様々な論点が検討されている。このなかで、地域日本語教育分野における市区町村の

具体的な役割として、日本語教室の設置・運営や都道府県や近隣自治体との連携、ボランティア団体等の活動に対する支援等が挙げられており、日本語教育の実施に係る予算化や日本語教育の指導者やコーディネーターの配置に努めることが求められるとされている³。

その一方で、市区町村が展開する地域日本語教育施策や取組には、かなりの差が広がっている。例えば、外国人住民にとって最も身近な自治体は市区町村であるが、市区町村が自ら日本語教室を開設しているところは 213 市区町村であり、全体のわずか 1 割強に過ぎない⁴。こうした施策の差が広がる理由として、総務省が 2006 年に「地域における多文化共生推進プラン」を通知し、コミュニケーション支援の一つとして日本語教育の充実を地域に要請しているものの、実際の施策が自治事務に位置づけられており、市区町村がどのような施策を展開するかがそれぞれの自主性に委ねられていることが挙げられる。

文化庁の報告では、「今後、定住外国人が地域社会の一員として活躍するためには、最も身近な行政機関である市区町村において、日本語教育を自ら実施したり、日本語教育を実施している機関・団体を支援したりするなど、日本語学習環境を整えることが求められる」（文化庁 2016a : 13）と市区町村が地域日本語教育において果たすべき役割の方向が示されている。

3. 越谷市の現状

（1）越谷市の概要

埼玉県の一部に位置する越谷市は、東京都心から北へ 25km という地理的環境のもと、首都近郊のベッドタウンとして都市化が進み、2015 年 4 月 1 日には中核市に移行している。2019 年 1 月 1 日現在の外国籍住民数⁵は 6,484 人となっており、これは市の総人口 34 万 2,945 人の 1.89% を占める割合となっている。なお、外国籍市民数の増加数は、直近 5 年間の年間平均で 460 人を超える⁶など、過去最多を更新し続けている。

（2）越谷市における地域日本語教育の現状と課題

越谷市内にも「日本語を学習したい」という大きなニーズがあり、実際、私の所属する市民活動支援課に寄せられる外国人市民からの問合せのうち半数以上⁷が「日本語を勉強したい」という内容で占められている。これは、かつて 2008 年 11 月に実施した埼玉県東南部 5 市 1 町⁸在住の外国人住民を対象とした意識・実態調査⁹において、日本語の学習意向が「学びたい」が 86.5% にのぼったという状況が、10 年近く経過してもほぼ変わっていない

ことを示している。

越谷市における地域日本語教育は、かつて1993年には「外国人のための日本語講座」として市直営の日本語教室を開催することにしたものの、「越谷市国際交流協会（任意団体）」の設立を経て補助事業として移管し、2014年には学習者の減少及びボランティアの独立を契機に事業が廃止されている。一方、市内におけるボランティアによる日本語教室は、現在6団体が週に1回・2時間程度の活動を行っており、市とはその活動を紹介するためのチラシ作成や窓口での情報提供等、広報協力でのみの連携となっていた。

こうしたなか、日本語学習についてのニーズの高さを実感する一方、案内できる教室が平日午前の開催に偏っており、夜間や土日開催、子ども向け教室を開催してほしいといった要望が高まっていた。さらに、地域日本語教室のボランティアからは、顔を合わせるたびに「活動が大変だ」「市役所は日本語について何もしていない」という意見が寄せられ、市として具体的な施策を講じなければならないのではという課題認識が形成されていった。

こうしたなか、前述の2008年の意識・実態調査において、『希望する日本語の学習方法』については、日本語教育機関である「日本語学校」16.4%、「大学」16.1%となる一方で、「ボランティア」47.5%となっていたこと、また『日本語教室への参加意向』が「参加したい」71.2%となっていたこと、さらに『暮らしやすくなるために市や町に期待すること』が「外国人のための日本語教室を増やす」40.4%になっていたこと等から、外国人市民のニーズを意識しながら市の地域日本語教育施策を推進するため、20年以上に渡って外国人市民とともに活動してきた団体や新たに立ち上がったばかりの団体を含む既存の地域日本語教室と連携を図りながら、これからのあるべき地域日本語教育や日本語教室について考えたいと思うようになった。

4. 実践の過程

（1）先進事例収集（文化庁「都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修」）

具体的に施策内容や実施手順を考えようとすると、そもそも市が展開すべき地域日本語教育事業についての前提知識が欠如しており、どこから自分の職場に寄せられる悲鳴や課題に手をつけてよいのか、目指すべき理想像や具体的な目標設定をどこにおくべきかといった見当さえつかなかったため、まずは各地の先進事例から課題解決に向けた示唆を得るべく、文化庁が主催する研修に2年間に渡って出席し、2017年には大垣国際交流協会、2018年には千葉市国際交流協会等の事例を学び、さらに、グループワークにおいて、東京都新宿区や練馬区、岡山県総社市の事業について聞くことができた。事例のうちとりわけ、政

令指定都市移行と分野別計画策定を機に、各地域日本語教室との連携（補助金給付・研修開催）を経て、人材育成を兼ねた直営日本語教室を開設するにいたった大阪府堺市の事例¹⁰は、越谷市の現状を鑑みてとても参考になり、自分たちのまちの課題解決に向けた具体的な事業展開の順番を考えられるようになった。

（２）現状把握・課題抽出（越谷市内の地域日本語教室との対話）

①アンケートによる個々の教室が抱える課題の文章化

日本全国の先進的な取組から目指すべき理想像が見えてきたことで、逆にその理想に至るまでに乗り越えるべき自分たちのまちの課題を、私自身がきちんと把握・整理・分析できていないことに気づいてきた。そして、なぜ自分が課題を把握できていないかについては、それまで個々に寄せられてきた悲鳴や要望をそのまま自分の記憶のなかだけに留めており、きちんと文字にする等客観的に説明できる状態にしていなかったことが原因ではないかという認識に至った。そこで、理想と現実を埋めるための一歩として、まずは市内の実態を文章化すべく、日本語教室の方々にお願いし、アンケートに協力していただくことにし、市役所としての今後の施策につなげるため、組織での了解を得て実施することにした。お願いにあたっては、これまで接点が少なかった日本語教室に突然アンケートを郵送して回答を求めるといった手法ではなく、自分から活動の現場を訪問させていただき、対面して声を聴きながら、丁寧に趣旨説明を行うことで新たな相互の関係づくりも視野に入れた手法を心がけた。そうしたなか、当初団体で1枚の回答を想定していたが、ボランティアの方々の個別の考えをお聞きするため、1人1枚書いていただくことになった。

表1 越谷市内の日本語教室アンケート集計結果¹¹

【調査の概要】	
①調査対象： 6団体	
②調査依頼： 各団体の代表者へ配布し、郵送または直接回収	
③調査期間： 平成29年10月31日～11月29日	
④回答数： 5団体22枚（※未回答団体については督促したが、回答を得られなかった。）	
『現在抱えている自分たちだけでは解決が困難な課題はあるか』あり4団体・なし1団体	
・教室会場の確保	4団体に共通し、個人別で1番目に問題視

・新規ボランティアメンバーの確保	3 団体に共通し、個人別で 2 番目に問題視
・ボランティアメンバーの人材育成	設立年数が一番若い団体にとって 2 番目に問題視
『活動を続けていくために、市に望む新規の要望はあるか』あり 3 団体・なし 2 団体	
・指導技術向上に向けた研修の開催	設立年数が一番若い団体にとって最も問題視
・ボランティアメンバーの募集協力	3 団体に共通し、個人別で 2 番目に問題視

自由記述欄では、「この活動に行政側がもう少し積極的に関わってほしい」という意見がある一方で、「自分たちは『まちづくり』のために活動しているわけではありません。あくまでも日本語に困っている外国の方のお手伝い集団です。趣味の集まりにすぎません。市内にある他の日本語教室や国際交流協会とは、温度差があるように思います。」との意見もあり、それまで曖昧にしか説明できなかった現状の課題認識や市役所との関わり方等について、それぞれの日本語教室に共通点と相違点、そして大きな温度差があることを明らかにすることができた。

②個別対話による個々の教室が抱える課題の掘り下げ

アンケートをお願いする過程で、それまで接点の少なかった教室の方々と徐々に対話ができるようになっていったことで、より深く、なかなか文字にしきれない現場の思いや頑張り、それゆえの壁や限界等について聞かせていただけるようになっていった。なかでも印象に残っているエピソードとして、「仕事を探している学習者には、安心して働けるような職場につなげるため、スーパー等の求人掲示板を見て情報収集を行い、事前に外国籍でも働けるか等を自分で問い合わせし、学習者本人には仕事で使うための日本語を一緒に練習するようにしている」、「日本語をもっと勉強したいが、子育て中であるだけでなく自転車に乗れないため、教室までの移動が難しく、家に来てほしいという学習者も増えている。個別に個人的に善意で対応してきたが、要望件数の増加に伴い限界も感じている」など多岐に渡り、現場で真摯に学習者と向き合っているからこそその悩みの数々を知ることになった。

（3）課題整理・事業立案の挫折・課題解決に向けた施策目標の検討

地域日本語教室が抱える問題について、杉澤（2012）は次のように述べている。

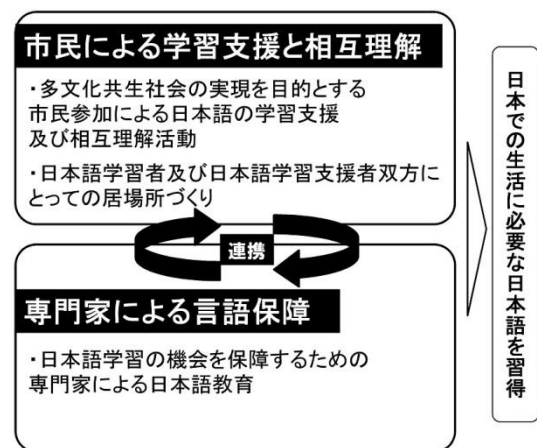
「教室の場所が確保できない、外国人への広報が難しい、教材を買う資金がないといった運営上の問題から、学習者が定着しない、日本語ボランティアが高齢化している、若いボランティアが入ってこない、専門性のないボランティアが教えていいのか、同じ地域に暮らす住民としての日本人と外国人の間に「先生—生徒」の上下関係を作っているのか、外国人住民に対して行政は何もしなくていいのか、等々社会的な問題にまで広がりを見せている。」（杉澤 2012：6）

以上の杉澤の記述は越谷市の状況にも当てはまるということが、アンケート及び個別対話の中から明らかになってきた。これはつまり、越谷市の日本語教室ボランティアは、様々な問題や悩みを抱えながら、相談する先もなく、自分たちの力で乗り越えようと努力しながらも、限界を感じている部分もあるということである。そのため、市役所の担当職員として、何としてもこの越谷というまちで頑張っている方々の課題を解決できるような事業を実施したいと考えた。とはいえ、その悲鳴に対し、専門性のない市役所職員では解決に向けた道筋を見出すことができず、どうしてよいか分からなくなってしまった。

例えば、文化庁が作成している『「生活者としての外国人」のための日本語教育ハンドブック』や標準的なカリキュラム案5点セットを読んできたが、日本語教育の専門知識を有しない私には、内容がほとんど読解できなかった。また公益社団法人日本語教育学会による『地域日本語ボランティア講座開催のためのガイドブック』を参考に講座を企画しようとした際は、これまで私が出席した研修等で講師を務めていた東海地域の専門家を自分たちのまちに招きたいと考えたが、交通費等の捻出が予算上厳しく、また自治体国際化協会の「地域国際化推進アドバイザー派遣制度」¹²も利用上の制約により活用できなかった。そこで東海地域ではなく関東地域で講師を探すにしてもそのあてがなく、事業実施までの障壁ばかりで途方にふてしまった。まさに「日本語教育を実施したくても、十分なノウハウがない、必要な人材がない、財政的な制約から十分な予算の確保が困難である」（文化庁 2016a:14）という八方塞がりの状態であった。

しかしながら課題を解決するためには、何らかの手段を講じて実践を重ねるしかない。そこでまずは「専門家が言語保障の観点から行う活動と、市民ボランティアが人間関係作り、多文化共生の地域作りの観点から行う活動とを区別」（伊東 2011）しながら「専門家が担うべき部分を国や自治体の予算で行い、日本語学習の機会を保障すること、そのことで市民による地域における日本語教室の良さを活かし、それぞれの地域における日本語教育を充実させていくこと」（伊東 2011）

図1 地域日本語教育の施策目標イメージ



出典：伊東（2011）の記述をもとに筆者作成

を目指し、このことを暫定的に越谷市における地域日本語教育の施策目標に設定し、その目標の検証を含めた事業の実施、具体的には日本語教室の困りごとを解決するような講座を開催することとした。

（４）課題解決に向けた事業実施・施策目標の検証（中間支援組織への相談・「越谷市日本語ボランティア基本講座」の開催）

予算をなんとか講座 1 回分確保し、職場の同僚が相談通訳として活躍していたことをきっかけに、特定非営利活動法人国際活動市民中心（CINGA）のコーディネーターに現状及び課題の相談をもちかけ、そのうえで講師の派遣を依頼したところ、事業目的の精査を含めて引き受けていただき、2018年3月31日、各団体の活動の困りごとを持ち寄って、全員で解決策を考えつつ、人材発掘にもつながるような講座を開催することが出来た。講座では「“対話を中心としたコミュニケーション活動”とはどのような活動か」、「“日本語ボランティア活動”は多言語・多文化社会における“地域づくり”にどのように貢献できるか」というテーマでお話いただくとともに、具体的な活動手法としての「生活マップ」や「フォトランゲージ」¹³をご紹介いただき、さらに最新の文化庁による日本語施策の動向をお話いただいた。その結果、アンケート回答者34名のうち100%にあたる34名全員が「今後に活かせる情報があった」と答え、また、「とても満足」「満足」を合わせた講座満足度が97%を超えるような内容となり、「学習者への対応で悩んでいる部分があったが、先生のお話を聞いて救われるところが多々あり、またボランティアを頑張ろうという気持ちになりました」や「自信なく活動していたが、考える場となってよかった」といった声が挙げられ、講座のねらいと内容を継続して今後も実施するニーズを感じた。

（５）課題の共有（地域日本語教室との意見交換と市長のふれあいミーティング）

2018年3月7日には、アンケートの結果を日本語教室にフィードバックするとともに、個々に挙げられた課題をより深く検討するため、「市役所への要望がある」と回答した3団体に集まってもらい、顔を合わせながら意見交換を実施することで、各団体共通の悩みや活動期間の違いによる個別の悩み等を整理することとした。このなかで、設立年数の違いにより抱える課題の種類が違ってくるのが明らかになり、団体ごとの工夫点を相互に共有することができ、出席者にとって収穫のある内容となった。これまで市内の地域日本語教室の横の連携を図る機会がなかったため、こうして市役所を含む地域日本語教育関係者が顔を合わせて関係を築く重要性を実感した。

地域日本語教室とはまた別に、市役所内には、文化庁報告にあるような『市区町村が日本語教育の担い手である』というような認識が十分でなかったため、活動期間が最も長く自立的に活動されてきた団体にお願ひし、2018年5月16日には、市長をはじめとする市職員の見学と意見交換の場を設け、市役所関係者への地域日本語教育に係る課題の共有を図った。

（6）地域日本語教室への支援施策（川口市の取組と越谷市地域日本語教育連携協定）

アンケートや個別対話で課題として挙げられ市への要望としてあった人材育成や情報共有については、講座や情報交換会を一度開催してみたことで解決に向けた実践の方向性が見えてきたものの、会場の安定的確保や新規人材の募集といった運営上の問題を解決するために、市役所としてどうしたらよいか取組を検討することにした。そこでまずは先進事例を通し理想像を設定すべく、埼玉県内の多文化共生施策の先進地の1つであり、在留外国人総数が自治体として全国で3番目¹⁴となる川口市の担当職員の方に2018年5月17日に電話し、地域日本語教育に係る取組内容について相談したところ、川口市では「日本語教室連絡会議」を開催し、市内に22団体あるボランティアによる日本語教室の運営課題について検討・協議・情報共有を図っていることや、会場確保支援を行っているといった施策をうかがった¹⁵。こうした川口市の施策を参考に、2018年9月7日に「越谷市と地域日本語教室との連携協力事業実施要領」を策定し、市が地域日本語教室に対して、団体の活動の周知を図ることや人材確保・人材養成のための講座を開催すること、地域日本語教室のなかで希望する団体と「越谷市と地域日本語教室との連携協力に関する協定」を締結し、協定締結団体に対して会場の安定確保のための支援（公共施設等の先行予約等）を行うこと、関係者間で情報共有を行う場を設定すること等を決定した。

（7）日本語学習支援を行う市民の育成（CINGA文化庁委嘱事業の共催）

2018年3月の講座以降、既存の日本語教室で活動するなかで苦しかった部分から一歩前に進むことができたという声や、新規で活動を始めたいと思い日本語教室に入りましたという声が私の職場にも寄せられるようになり、なんとか次年度も継続して講座を実施したいと考えていたが、どうしても捻出できる予算が講座1回分のみしかなく、いかに継続していこうかと悩んでいたところ、前回の講座をコーディネートしたCINGAが、文化庁の委嘱を受けて実施する「日本語教育人材養成・研修カリキュラム等開発事業」¹⁶の検証現場の一つとして越谷市を選んでくれたことで、2018年12月15日から2019年1月26日にかけての5日間で全5回の講座を共催で実施することとなった。

表2 CINGA・越谷市共催「日本語学習支援と文化理解を学ぶ市民講座 ―多文化共生の地域づくりをめざして―」

	開催日時	内容（講師〔敬称略〕）
第1回	12月15日（土） 13:00～16:30	学習者の背景理解（神吉宇一） 文化とは、多文化とは、多文化共生とは（山西優二）
第2回	12月22日（土） 13:30～16:30	相互理解と学習支援のためのコミュニケーションの 基礎（萬浪絵理・西山陽子）
第3回	1月12日（土） 13:30～16:30	市民活動としての学習支援の方法とコミュニケーション のための日本語の特徴（矢部まゆみ）
第4回	1月19日（土） 13:30～16:30	地域日本語教育の実践（矢崎理恵）
第5回	1月26日（土） 13:30～16:30	コミュニケーション・相互理解・日本語学習支援（神 吉宇一）

この講座では、図2のとおり文化庁「日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）」で示された日本語学習支援者に求められる知識・技能・態度を学ぶためにCINGAのコーディネーターが講座内容の企画と講師の調整を担ってくれたで、共催者としての市役所は、会場の確保及び設営・受講者の募集・配布資料の印刷・越谷市の状況説明（講師との掛け合い形式）・日本語教室の見学交渉・コーディネーターと受講者との連絡調整・日本語学習協力者の募集を担当した。このうち、担当者として特に意識した取組は下記の3点である。

①受講者募集時における期待ギャップを埋めること

前回の講座の際には「華やかに外国人と交流したい」や「外国語を話したい・練習したい・スキルアップをしたい」など、講座の趣旨とは異なる目的で受講を申込する人もいたことから、今回も新規講座受講希望者（約15名）には、事前に全員と電話で対話し、受講動機を聴き取り、講座のねらいと目標を丁寧に説明したうえで、受講を受け付けることにした。また既存教室で活動している方々からは、全5回の講座への

出席を必須とすることや E ラーニングへの協力というこれまで越谷市が開催してきた講座とはタイプが異なる、前例のない参加要件への不安が相次いだため、丁寧に趣旨を説明した。こうしたことで、講座にかける主催者と受講者の意識のギャップをなるべく埋めるようにした。

②受講者とコーディネーター双方の思いを仲介すること

年末年始を挟んで 6 週間に及んだ講座の開催期間中は、前例のない講座形式に対する動揺や様々な問題も発生したが、単発でとにかく出席さえすれば終わりというような講座ではなかったため、受講者からの様々な声を傾聴しつつ、個々のモチベーションを維持するように働きかける必要を痛感することとなった。例えば「ふりかえり」という毎回講座で学んだことを今後につなげるような次回の講座までの課題を自分自身で設定するという手法に慣れておらず、「荷が重い」であるとか「何のためにここまでやらさなければならないのか」というような受講者の声があり、なぜ受講者がそのような反応をとったかを文章化してコーディネーターに伝えるとともに、受講者に対してふりかえりを行う意義やコーディネーターの思いについて丁寧に顔を見ながら伝える等、双方の仲介を双方にあった手法で行うように心がけた。

③課題解決という目標を共有する信頼関係を地域内で構築すること

さらに「データ集めのための実験台にされているのではないか」というようなアンケートに書けない受講者の思いを主催者として汲み取れず、結果として入院中で講座に参加できていなかった日本語教室の代表にとりまとめさせてしまったことを契機に、これは市役所と地域日本語教室との顔が見える信頼関係が構築できていなかったからだと猛省し、講座期間中は既存の日本語教室に毎週顔を出させていただくようお願いし、思ったことを気軽に言えるような関係構築を目指した。こうした少しずつの関係づくりを重ねるにつれ、少しずつ対話できるようになっていた。そして、日本語教室見学という前例のなかった受入をしてもらえるようになり、また日本語学習協力者募集に多大なご協力をいただけるような関係を築くことができるようにもなっていた。

	知識	技能	態度
日本語学習支援者	(1) 日本語や日本文化、社会、多文化共生に対する一般的な知識・理解を持っている。 (2) 日本語教育に携わる機関・団体及び関係者による支援体制と自らに期待される役割について理解している。 (3) 学習者の来日の経緯、国や言語・文化背景、日本語の学習目的に対する一定の知識を持っている。 (4) 異文化理解や異文化間コミュニケーション、コミュニケーション能力に関する基礎的な知識を持っている。 (5) 日本語の構造や日本語学習支援に関する基本的な知識を持っている。	(1) 分かりやすく伝えるために、学習者に合わせて自身の日本語を調整することができる。 (2) 学習者の発話を促すために、耳を傾けるとともに自身の発話を調整することができる。 (3) 日本語教育コーディネーターや日本語教師とともに、日本語学習を支援することができる。 (4) 学習者の状況を観察し、日本語教師や日本語教育コーディネーターの助言を得ながら、学習方法や学習内容を学習者に合わせて工夫することができる。	(1) 学習者の背景や現状を理解しようとする。 (2) 学習者の言語や文化を尊重し、対等な立場で接しようとする。 (3) 学習者や支援者などと良好な対人関係を築こうとする。 (4) 学習者が自ら学ぶ力を育み、その学びに寄り添おうとする。 (5) 異なる考えや価値観を持つ他者と協働できる柔軟性を持つようとする。

図2 日本語学習支援者に求められる資質・能力（文化庁 2018：27 より引用）

5. 実践の省察及び自治体職員の役割の考察

多文化社会の現場に生起する問題の解決を図る専門職像について杉澤（2016）は次のように述べている。

「有能な実践者は、行為の最中にさえ自らの暗黙のままになっている理解を振り返り、表に出してそれを批判し、問題を再設定し直し、具体的な方策への理解を深め、そうした新たな知を生成するプロセス全体を通して、「無数もの判断」を即座に行っている。こうした問題解決のエキスパートたちの真骨頂は、まさしく現場の状況を瞬時に読み解き、適切に問題を設定し、即座に対応できる力にあるといえるが、このような振る舞いを特徴とするプロフェッショナルを、ショーンは「省察的实践者」（reflective practitioners）と呼んだ。この「省察的实践者」こそが、多文化社会コーディネーターの専門職像である。」（杉澤 2016：29）

以上の記述から、私も自らの実践を振り返る「省察」を通して、あるべき自治体職員の役割について考察していく。

（1）中間支援組織の重要性

地域の悲鳴やニーズに応えることを目指し、自治体施策として地域日本語教育を展開していくにあたって、様々な専門家や実践者に相談することで¹⁷目指すべき理想像や目標、解決すべき地域課題は見えてきたように思う。一方で、私自身が日本語教育の専門知識を有しないことから、どのような手段でその理想と現実を埋めるのか分からず、具体的な事業の内容を設計できないことが障壁となった。そうしたなか、中間支援組織 CINGA のコーデ

ィネーターは、私が抱える課題について「日本語教室の活動が試行錯誤で続けられており、学習支援者が自身の活動に漠然とした不安を感じている地域がある。行政がその不安を把握していても解決のためにどのような講座を展開すればよいかわからない場合も多い。外部機関は、委託を受けて学習支援者研修を実施するだけでなく、担当者に伴走しながら、多文化共生のまつわる課題を解決していく行政等担当者を育成すること、および、学習支援の実践現場までをサポートすることが肝要である」と解決策を処方し、実際にずっと伴走しながら、課題解決の一步を進めてくださった。

私は自分の実践から、市区町村として地域日本語教育体制を構築するにあたっては、地域日本語教育に係る知見を有する専門家との協働が不可欠であり、またコーディネーターの役割を担う中間支援組織の重要性を強く実感した。

（２）中間支援組織と市が協働する意義・協働の際に求められる自治体職員の役割

ではコーディネーターの役割を担う外部の中間支援組織や専門家を地域に招聘し、全てをお願いしさえすれば、地域の課題は解決するのだろうか。私は、そうは思わない。地域の課題解決のために施策は存在する。だからこその他の地域の誰よりも丁寧かつ詳細に地域の現状をデータと対話両面から引き出し、数値や文字化して共有できる状態にすることこそ、『地域の専門家』たる自治体職員に求められることだと考える。土井（2013）は、「実態を把握していないということは、そこにどのような地域課題があるのかを見出そうとしていないということであり、把握している情報を関係者と共有できる状態にしていないということは、課題解決に向けた連携・協働を行う準備ができていないということである」（土井 2013：49）と述べているが、言い換えれば、担当職員として誰よりも地域課題に詳しくなることを目指し、地域の人とつながり、地域のリソースを発掘しながら小さな声を聴き取り、実態を情報化することが重要である。そうして初めて、専門家の知見と地域の実情の調整を図ることができ、効果的で意義のある協働による課題解決に向けた実践になるのだと思う。課題解決を目標としない事業には持続可能性がないどころか、むしろ現場のマイナスになりうる危険性を肝に銘じたい。

杉澤（2012）は、地域日本語教育を専門分野とする多文化社会コーディネーターと政策分野を専門分野とする多文化社会コーディネーターの関係について、次のように記述している。

「多文化社会コーディネーターの実践領域の観点から言えば、地域日本語教育に関わるコーディネーターは、「地域日本語教育」を専門分野とする人だけでなく、自治体施策として事業の企画・実施に携わる「政策」分野を専門とする人であったり、児童・

生徒への教育を専門とする「学校教育」分野の人であつたりと、その専門分野はさまざまである。特に、今後は、「政策」分野との連携が期待されており、むしろ「政策」分野のコーディネーターがその役割を担うケースが増えてくるかも知れない。その場合は上記①知識・実践知の「日本語教育」の部分で「政策」と置き換えればよい。その際には、宮崎・北村のような日本語学習プログラムづくりができる日本語教育の知見を持ったコーディネーターとの協働が必要になると思われる。」（杉澤 2012：21）

以上の杉澤の記述は、地域日本語分野の施策を展開するにあたって、自治体職員である自分にもコーディネーターとしての役割が不可欠だったという実感に当てはまる。つまり、私は自治体職員こそが政策分野を専門分野とする多文化社会コーディネーターとしての役割を果たすべきであると考えている。

（3）多文化共生社会の実現に向け自治体職員に求められる知識・技能・態度

市の事業担当者として一番重要視してきたことは、「対症療法的アプローチ」から「課題解決型アプローチ」へと視点を変え、問題の原因に着目し、それが事実かを確認、対策を講じることで、問題そのものの発生を防ぐことである。しかし、地域日本語教育分野の専門知識もなく、立場上寄り添い続けることもできない“事務屋”の限界を感じていた私にとって、実践の期間中、自治体職員が身につけるべき専門性とは何なのか、どうすればその専門性は身につくのかということを考え続けてきた。自治体職員の専門性について杉澤（2013）は「行政職員はジェネラリスト指向であり、かつ異動があるから専門性は培えないという議論もあるが、現代社会においては多文化共生政策に限ることなく、あらゆる政策分野においてガバナンスが求められるのであり、組織や分野の枠組みを超えて多様な人々との「参加→協働→創造のプロセスの循環を推進する」コーディネーターとしての役割を果たせるようその専門性は身に付けておくべきではないだろうか」（杉澤 2013：30）と述べている。

そこで、多文化共生社会の実現に向け、属人的に担当職員の個性や経験に依存するのではなく、職種として一定程度標準化された『政策』分野の専門性を有すべき自治体職員に求められる専門性を「知識」・「技能」・「態度」の3分野に分け、杉澤（2012：21）による地域日本語教育分野を

表3 政策分野を実践領域とする自治体職員に求められる専門性

知識	技能	態度
政策に関する専門知識および多文化共生に関する包括的知識を獲得している。また、政策の分野において定期間の実戦経験を有し、実践の中に秘匿された「暗黙知」を言語化し実践知を提示できる。	問題把握・課題設定、ファシリテーション、連携推進、リソースの把握・活用、政策実現に向けた方法の開発といった能力を有し、「省察」ができる。	コーディネーターとして「多文化共生」に向けて、「拓く」という価値観・態度を有している。

出典：杉澤（2012）の記述をもとに筆者作成

「知識」に、「実践力」を「技能」に、「価値観・態度」を「態度」にそれぞれ置き換えることで、表4のように引用・整理する。

つまり「地域日本語教育体制の構築に向けて自治体職員に求められる役割」とはコーディネーターの役割であり、その役割を担うための専門性が求められると私は考える。前節で述べたとおり、自治体職員は外部の中間支援組織や専門家と協働で地域の課題解決を目指すなかでは、「地域の専門家」として地域の実情をデータ・実態両面から把握・分析し、適切な課題設定をする必要があり、当然ながら地域とともに暮らす方々との連携や協働は不可欠である。総務省自治体戦略 2040 構想研究会（2018）は人口減少が進展するなか、自治体に対して新しい公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」に転換することを求めているが、これはそのまま多文化社会における自治体や自治体職員の目指すべき姿にも重なり、自治体職員は、理念を持ったうえで地域の未来像を地域で共有する基盤をつくり、「プロジェクトマネージャー」（総務省 2018：33）として関係者を巻き込みながらまとめていくという実践を積み重ねるべきである。

6. 今後の課題：“期間限定”を越えた自治体としての施策展開を目指して

土井（2013）によれば、多文化共生施策の目指すべき姿は「担当者の思いやボランティアの熱意に依存した事業補助金頼みの単年度事業が続き問題は解決されないまま先送りになってしまい、後から手のつけようがなくなってしまう状態」ではなく、「必要な事業が当然のように行われており、そこに地域特性がプラスされている状態」（土井 2013：51）である。そのためには、担当者が代わっても継続性や持続性を担保するのはもちろんのこと、属人的な業務を超えて、まちの全体計画との整合性をとる必要もある。なぜその事業や施策が必要なのか理由づけを行い、施策目標の設定を行うとともに絶えずその目標が誤っていないか検証し、必要に応じて目標そのものを修正しながら、事業を継続していくべきである。予算を確保し、人事異動を重ねながらも、責任を持って継続的・安定的に事業を継続していくことこそが行政の強みである。

本市の地域日本語教育施策の今後の展開についても、まずは施策目標を市として検証・決定し、必要な予算を確保し、事業の実施と成果の検証・見直しを適宜行い、継続的に事業を実施していくべきである¹⁸。

7. おわりに

私がこの実践に至った背景には、自分のまちの現状と課題を抽出・整理し、状態目標（アウトカム）を設定しなくてはならないということ、日本全国で活躍する同期たちとともに学ぶことができた研修の存在がある。そして2018年2月に、初めて中間支援組織のコーディネーターと日本語教育を専門とする先生にお会いし、自分のまちで地域日本語教育がこれから目指したい姿について対話が出来たあのと時の感動を、私は一生忘れないと思う。あまりにも課題が山積みで、どうやって解決していいかの糸口も見えず、市の担当職員として期待される役割に応えられない不甲斐なさを抱きつつも、あの日を境に自分のまちの地域日本語教育体制が次のステージに向けて動き出すことが出来たように思う。

越谷という私自身の故郷に縁あって暮らすようになった外国人市民の方々や自分たちのまちの現場で頑張るボランティアの方々、そして全国各地の実践者や専門職の方々に手取り足取り助けていただきながら、さらには理解ある上司に恵まれながら、少しずつ・一歩ずつ協働による解決を模索し、課題解決に向けた筋道をつくってきたつもりであるが、施策を継続していく基盤を構築できたのか、今後の検証が必要である。今後は次の担当職員に引き継ぐことになるが、願わくはこれからも自分たちのまちの課題解決に向け、実践を重ねていってほしいと思う。

[文献・資料]

伊東祐郎（2011）「多文化共生の地域づくりと日本語教育」『文化庁月報平成 23 年 8 月号（No. 515）』

http://www.bunka.go.jp/pr/publish/bunkachou_geppou/2011_08/special/special_02.html（2019年3月17日最終閲覧）

北村祐人（2016）「地域日本語教育コーディネーター」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 [総集編] 多文化社会コーディネーターの専門職の知と専門性評価—認定制度の構築に向けて』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、pp. 85-97。

埼玉県東南部都市連絡調整会議（2009）『平成 20 年度政策研究専門部会調査報告書～多文化共生についての調査研究～』。

笹川平和財団（2010）「欧州の社会統合政策からの示唆～欧州における自治体調査報告から～」『「人口変動の新潮流への対処」事業 2009 年度研究報告 外国人労働者問題をめぐる資料集Ⅱ』 pp. 303-355。

CINGA 地域日本語実践研究会編（2018）．『多文化共生の地域日本語教室をめざして 居場

所づくりと参加型学習教材』松柏社。

杉澤経子（2012）「地域日本語教育分野におけるコーディネーターの専門性—多文化社会コーディネーターの視座から—」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 15 地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性—多様な立場のコーディネーター実践から』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、pp. 6-25。

杉澤経子（2013）「「縦割り」の壁をどう崩すか！～多文化共生社会の実現に向けて」一般財団法人自治体国際化協会多文化共生ポータルサイトコラム』
<http://www.clair.or.jp/tabunka/portal/reading/col-sugisawa.html>（2019年3月17日最終閲覧）

杉澤経子（2013）「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 17 多文化共生政策の実施者に求められる役割—多文化コーディネーターの必要性とあり方』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、pp. 12-35。

杉澤経子（2016）「多文化社会コーディネーターの知と専門性評価の枠組み」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 [総集編] 多文化社会コーディネーターの専門職の知と専門性評価—認定制度の構築に向けて』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、pp. 16-72。

総務省自治体戦略 2040 構想研究会（2018）『自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf（2019年3月17日最終閲覧）

土井佳彦（2013）「これからの多文化共生施策の立案に向けて」『国際文化研修 2013 春 vol. 79』全国市町村国際文化研修所、pp. 48-51。

東京都生活文化局都民生活部地域活動推進課（2018）『日本語教育ボランティアの育成及びスキルアップに係る事例集』。

日本語教育学会テーマ別研究会「多文化共生社会における日本語教育研究会」カタログ作成チーム（2014）『地域日本語ボランティア講座開催のためのガイドブック』日本語教育学会。

文化庁文化審議会国語分科会日本語教育小委員会課題整理に関するワーキンググループ（2013年2月15日）『日本語教育の推進に向けた基本的な考え方と論点の整理について（報告）』。

文化庁文化審議会国語分科会（2016a）『地域における日本語教育の推進に向けて一地域における日本語教育の実施体制及び日本語教育に関する調査の共通利用項目について―[報告]』。

文化庁文化審議会国語分科会（2016b）『地域における日本語教育の推進に向けて一地域における日本語教育の実施体制及び日本語教育に関する調査の共通利用項目について―事例集』。

文化庁文化審議会国語分科会（2018年3月2日）『日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）』。

文化庁文化庁国語課（2017）『平成29年度国内の日本語教育の概要（平成29年11月1日現在）』
http://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/h29/（2019年3月17日最終閲覧）

松尾慎編著、山田泉・田中宝紀・加藤丈太郎・飛田勘文著（2018）『多文化共生 人が変わる、社会を変える』凡人社。

山西優二（2012）「多文化共生に向けての地域日本語教育のあり様と多文化社会コーディネーターの役割―「文化力」形成の視点から―」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究 15 地域日本語教育をめぐる多文化社会コーディネーターの役割と専門性―多様な立場のコーディネーター実践から』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、pp. 6-25。

¹ 「多文化社会専門職機構 TaSSK」設立趣旨より引用。<http://tassk.org/about/>（2019年3月17日閲覧）

² 欧州の社会統合施策と言語習得機会の保障については、例えば笹川平和財団（2010：303-355）を参照。

³ 文化庁 2016：13-16 より引用。

⁴ 文化庁 2016 [報告]：11 より引用。

⁵ 本稿では、住民基本台帳に外国籍で住民登録されている場合を「外国籍住民」、国籍にかかわらず広く外国につながりがある場合を「外国人住民」と表記を分けることとする。

⁶ 各年1月1日現在で4,173人（2014年）、4,445人（2015年）、4,828人（2016年）、5,431人（2017年）、5,995人（2018年）

⁷ 2016年度で24件中13件、2017年度で10件中8件

⁸ 草加市、越谷市、八潮市、三郷市、吉川市、松伏町

⁹ 配布数 1,667 人、有効回収数 431 人、有効回収率 25.9%。報告書の本編及び概要版については埼玉県東南部都市連絡調整会議 HP に掲載されている。

<http://www.saitamakentounanbu.jp/tabunkakyouseigaiyou.htm>（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹⁰ 堺市の取組の詳細については、文化庁（2016b：67-68）を参照。

¹¹ アンケート回答の全文については越谷市 HP で公開している。

https://www.city.koshigaya.saitama.jp/kurashi_shisei/kurashi/kokusaika/gaikokujin/nihongorenkei.html（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹² 地域国際化推進アドバイザーの派遣については自治体国際化協会 HP に詳細が掲載されている。<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/jiam/advisor.html>（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹³ 「生活マップ」とは、日常生活の中で自分がよく行く場所を書き出してグループで共有する活動であり、「フォトランゲージ」とは写真を見てそれぞれが読み解いた情報をグループで共有しながら個々の違いに気づくという活動である。詳細については CINGA 地域日本語実践研究会（2018）の「第 3 章 地域日本語教室の居場所づくりのための教材と実践」を参照。

¹⁴ 2018 年 6 月現在の在留外国人総数の上位 3 自治体は、東京都新宿区 44,652 人、東京都江戸川区 35,648 人、川口市 34,905 人となっている。出典：e-Stat「（別表）在留外国人総数上位 100 自治体」

https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20180&month=12040606&tclass1=000001060399&result_back=1&second2=1（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹⁵ 川口市の取組の詳細については、東京都 2018：44-45 を参照。

¹⁶ 平成 30 年度日本語教育人材養成・研修カリキュラム等採択団体の詳細については文化庁 HP に詳細が掲載されている。

http://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/1406150.html（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹⁷ とりわけ埼玉県社会福祉士会多文化共生ソーシャルワーク委員会の定例研究会（偶数月第 3 木曜日）には、社会福祉士だけでなく、様々な職種や立場のメンバーが参加することができ、自治体職員である私も多くの示唆を頂いてきた。

<http://saitamal717csw.jp/publics/index/78>（2019 年 3 月 17 日閲覧）

¹⁸ 今後の地域日本語教育の施策展開について具体的に想定すると、まずは分野別計画とし

て市の「多文化共生推進プラン」策定により施策目標と事業計画を設定したうえで、図1で示したうち「市民による学習支援と相互理解」については引き続き事業を継続・拡充するとともに、現在は何も施策展開をできていない「専門家による言語保障」については地域日本語教育の全体プログラムの編成や進捗管理、日本語教師や日本語学習支援者の人材管理等を行う専門人材の配備を検討し、ゆくゆくは自治体施策として専門家による言語保障としての日本語教育を目指せればと考える。