

開発途上国における日本語教育支援政策の変遷

—1965年から2020年の年次報告の分析から—

工藤理恵

1. 問題の所在と背景

海外の日本語教育は、各国、地域の教育機関・団体などにより進められ、日本からは政府の外郭団体である独立行政法人国際交流基金（The Japan Foundation、以下JF）及び、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency、以下JICA）により公的な日本語教師派遣が進められてきた。JFは、世界の全地域において、総合的に国際文化交流を実施する日本で唯一の専門機関として、各国の教育省、国際交流基金海外拠点、中等・高等教育機関などに、日本語上級専門家・日本語専門家・日本語指導助手を派遣する¹だけでなく、海外の日本語教育機関に助成を行い、さらに、各国・地域で日本語教育に従事する教師を対象とした海外日本語教師研修を行う等、さまざまな事業を行っている。それに対してJICAは、日本の政府開発援助（ODA）を一元的に行う実施機関として、開発途上国を対象に国際協力に取り組む機関である。JICAは、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の援助を中心に、ボランティア事業や国際緊急援助などの取り組みを行っている²。本稿では、JICAボランティア事業において、日本語教師の職種で派遣されるボランティアにより実施される日本語教育を、JICAの日本語教育とする。JICAの日本語教師は、主に現地の教育機関に配属され、学習者に対する日本語の授業、日本文化紹介や日本語関連のイベントの企画や実施、現地教師の日本語運用能力や指導技術の向上のための協力を活動の中心としている³。

¹ 国際交流基金「日本語専門家の海外派遣」<<https://www.jpf.go.jp/j/project/japanese/teach/dispatch/index.html>> (2022年8月15日)

² JICA「事業・プロジェクト」<<https://www.jica.go.jp/activities/index.html>> (2022年9月12日)

³ 青年海外協力隊事務局「JICA 海外協力隊 日本語教育ガイド」<<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/pamphlet/pdf/JLE.pdf>> (2022年8月15日)

また、2019年6月に施行された「日本語教育の推進に関する法律」に関連して、海外における日本語教育の充実に関する項目の施策例が提示された⁴。そこでは、日本語教育専門機関として海外の日本語教育を担当するJFと、開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与を目的とした日本語教育を行うJICAという関係で、両団体はそれぞれ日本語教育に携わるという方針が定められている。このように、開発途上国では2団体が同床異夢のような形で、日本語教育に取り組む構図にあることが分かる。

プログラムに参加する個人の視点から捉えれば、両団体のプログラムは共に日本語教師のキャリアパスとして主要なもので、ある個人が異なる時期に、両方のプログラムに参加するケースも珍しくない。そして、どちらの団体に所属するにせよ、現場におけるもう一方の団体の日本語教師との住み分けや協働のし方について⁵、ある場合は報告書から、ある場合は前任の人物から、というように、多様な形で理解されている⁶。一方で、現場からJF・JICAの事業全体像を把握したり、マクロな文脈から個人の派遣を捉えたりするのは困難であると言える。

また、海外の日本語教育は、李（2003）、大船（2020）でも指摘される通り、研究としての蓄積が乏しいとされる分野であり、開発途上国の日本語教育となれば、さらに状況は厳しい。佐久間（2015）はより具体的に、海外における日本語教育の記録や研究のテーマを、マクロレベル・ミドルレベル・ミクロレベル⁷に分類し、それぞれの段階において調査・研究が十分に進んでいないことを指摘している。

⁴ 「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」（2020年6月23日閣議決定）は、「日本語教育の推進に関する法律（2019年6月施行）」第10条第1項に基づき定められたものであり、施策例が提示されている。<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92327601_02.pdf>（2022年8月24日）

⁵ 初等中等教育担当と、高等教育担当のように住み分けをしている場合もあれば、同じ機関に所属して、一般クラス担当と夜間講座担当のような場合もある。時おり、両者が地域や国の弁論大会や、日本文化祭などのイベントにともに働くこともある。

⁶ これらは、佐久間（2014）に実践者が直面する問題の一つとして挙げられている。

⁷ 佐久間（2015）は「マクロレベル」を、とくに日本人日本語教師の海外派遣などに関連して、日本政府の対外政策、国際協力や国際交流関係の事業方針、日本語教師の派遣事業などを扱うものと定義している。併せて、「ミドルレベル」は国よりはやや現場に近い機関を対象とし、「ミクロレベル」は学習・指導活動が扱われると定義されている。

JF及びJICAにより行われた日本語教育支援に関しても、国・地域別、課題別の報告書は散見される一方、包括的な展開についての調査は見当たらない。

そこで、本稿ではマクロな文脈に着目し、開発途上国でJF・JICAの両者の視点から日本語教育支援がどのように展開されたのかを問いとして設定した。まずは先行研究から、開発途上国における日本語教育がどのようなにはじまり、どう展開し今日に至るのかを示すため、歴史的展開の概観を提示する。(2.) 次に、調査の概要(3.)を示したのちに、調査結果として、開発途上国における日本語教育の展開について、JF、JICAそれぞれ3つの傾向を扱う。(4.) (5.) 最後に、調査結果を踏まえ、日本語教育支援のマクロな展開について総括し(6.)、考察を述べる。(7.)

2. 開発途上国における日本語教育の歴史的展開の概観

海外の日本語教育は、戦前からさまざまな文脈で行われてきた。戦前、日本語教育は、台湾においては皇民化を目指す「国語」として、満州においては日満一体化を唱える「準国語」として、中国大陸の親日化を企図する「外国語」として、それぞれ異なる形で進められてきた⁸。朝鮮半島においても、「国語」としての日本語教育が進められた。他方、あまり一般的に周知されていないが、異なる文脈で戦前の一時期に隆盛を期した、近代化教育の一環としての日本語教育もあった⁹。近代化教育の一環としての日本語教育は、清朝を中心に朝鮮半島でも行われ、例えば、清朝政府は、日清戦争の下関条約の締結に従い台湾を日本に割譲する一方、同時期に近代化を目指し、1万人以上の留学生を来日させ、また清国内において日本語学習を奨励していた。清朝各地に、「日本人教習」と呼ばれる多くの日本語教師が招かれ、最盛期には600名を数えた¹⁰。

戦中は、皇民化政策、植民地政策としての日本語普及が目指された。無論、

⁸ 徐 1993, 徐 1996

徐(1993), はこれらを比較しながらも、日本語教育の目的は一様に政治的野望や侵略戦争のためであったと位置づけ、関連性を指摘している。

⁹ 舒 1972, 阿部ほか 1982 等

¹⁰ 阿部 1990

地域によって状況は異なるが、「政策理念・立案・実施というそれぞれの段階をみても、『日本語普及』とは、理念はスローガン化し、精緻な政策立案もなされず、やみくもな実施のみが声高に叫ばれつづけ」¹¹、その大方は対症療法的に行われた。このような内実とはもあれ、戦中の日本語教育は、強制力を持って、国威の象徴として進められていた。

他にも、戦前の1930年代から終戦に至るまで続けられた、対日理解促進のための日本語教育があった。これは、外務省の国際文化事業として、国際文化振興会によって実施された、強制力のない日本語教育を指し、日本語普及と比較するとかなり規模は小さかった¹²。実質的には、1934年から終戦までの約15年間、国際文化振興会の事業は続いている¹³。しかし、開戦直前には、国際文化事業の所管官庁が外務省文化事業部から内閣情報部へ移管され、戦中、同会は下請け的な文化資料作成の域を出ない活動しか行えないまま終戦とともに事業は終焉を迎えている¹⁴。

1945年の敗戦から約10年間、対外的な日本語教育事業は空白期間を迎える¹⁵。日本の敗戦とともに、戦前・戦中の日本語教育の歴史は、国威の象徴として強制的に進めた日本語教育として、負の歴史の象徴となったためである。¹⁶ 海外における日本語教育再開の契機となったのは、1954年のコロンボプラン（Colombo Plan）への加盟である。コロンボプランとは、開発途上国援助のための国際機関である。つまり、「経済協力」または「技術協力」の一環としての日本語教育の文脈において、戦後、海外で日本語教育が再開されている。具体的には、海外から技術研究生を招聘し、また開発途上国に対する日本語教育派遣専門家事業が開始されている¹⁵。派遣主体は、社団法人アジア協会である¹⁵。その後、

¹¹ 安田 2011 : 60

¹² 河路 2011. 河路（2011）は、国際文化事業が開始された背景として、1929年の世界恐慌に端を発した経済ナショナリズムの強まりと共に国際協調の機運が高まり、また、日本においては1931年の満州事変、1934年国際連盟脱退を経て、対日理解の促進を進めたかったという事情を示している。

¹³ 高橋 1998

¹⁴ 芝崎 1999

¹⁵ 嶋津 2010

¹⁶ 萱島・黒田 2019

アジア協会の業務を継承して1962年に設立された海外技術協力事業団は、青年技術者派遣計画によって、1960年代中頃から若手の日本語教師をアジア地域の教育機関に派遣するようになった¹⁵。1965年4月には、同事業団の中に日本青年海外協力隊事務局が設置され、現在に至るまで開発途上国に日本語教師ボランティアを最も多く派遣する事業となった。そして、海外技術協力事業団は、1974年に外務省所管の特殊法人として国際協力事業団に、2003年には独立行政法人国際協力機構へと改組、改称している。

技術協力としての日本語教育が開始され10年が経過すると、対外的な日本語教育の文脈が徐々に拡張する。まず、1964年に外務省に文化事業部が再び設置され、戦前の国際文化事業としての日本語教育が再開した。その後、60年代から70年代初頭にかけて、在外公館による日本語講座の開設運営や、日本語教育専門家派遣などの事業が行われるようになり、1972年に国際交流基金が設立されている。戦前、1930年代は国際文化事業であったが、1972年以降は国際文化交流事業の一環として、海外に対する日本語普及事業を行うことになったのである。ここで、開発途上国を対象とする技術協力としての日本語教育はJICAが、また開発途上国を含む海外の日本語普及はJFが管轄するという形が出来上がった。開発途上国の視点から捉えれば、JFとJICAの2団体が日本語普及を目的とした日本語教育と技術協力としての日本語教育を同時並行的に推進するという枠組みに収まったのである。

3. 調査の概要

本調査では、マクロな文脈に着目し、開発途上国での日本語教育活動の行為主体としてJF及びJICAが団体として活動をどのように進めてきたのか、すなわち、日本語教育支援がどのように展開されたのかに焦点をあてる。どのように進められてきたかとは、すなわち「それぞれの団体により日本語教育活動がどのような状態を目指し、また何のために行われてきたか」（以下、これを「目的記述」と表記する）である。

分析対象は、JICA年次報告及びJF年次報告（年次報告は、以下、年報とする）冒頭の事業説明部分である（表1）¹⁷。双方、2022年8月15日現在、一般公開さ

れている年報を分析対象とした。なお、JF年報とJICA年報では、日本語教育の位置づけが大きく異なる。JFは、文化芸術交流、日本語教育、日本研究・国際対話の3の事業を実施している。そのため、JF年報では日本語教育事業を分析対象とし、JFでは日本語教育に関する具体的な記述が見られる。JICA年報は、9分野190以上の職種のボランティアの活動を対象としたボランティア事業を分析対象とする。

年報は、ある事柄や事業などについて一年ごとに出す報告書であり、定期的に情報が入れ替わるような類ではなく公式な資料として発行され、また、政府系の団体であるJICA、JFにおいては国民に事業の結果や成果を示す場としても機能しているため、団体として活動をどのように進めてきたか、団体が事業にどのような意味を持たせてきたのかを理解するのに適した資料であると言える。小熊（1998）は、「官庁文書や議会審議、あるいは法令などは、いわば『国家の語る言葉』であり、厳密には『現実』そのものではないが、いわば言説が『現実』に影響をあたえる接点として重要である（p.13）」と説明する。本稿においても、年報の語る言葉がすなわち現実のものという理解ではなく、それ

表1 分析対象：年報

発行団体名	年報名（年代）
JF	『国際交流基金のあらまし』（1972-1976） 『国際交流基金年報』（1977-1987） 『国際交流基金：概要、事業報告』（1988-1994） 『国際交流基金年報』（1995-2020）
JICA	『技術協力年報』（1965-1974） 『国際協力事業団年報』（1975-2003） 『国際協力機構年報』（2004-2021）

¹⁷ JFは、開発途上国以外の海外を含む全世界を対象とした事業として日本語教育活動を行っており、先進国と開発途上国をわけて事業を行っていないという実態を踏まえ、本稿ではJFの日本語教育事業とJFが開発途上国で行う日本語教育事業は区別しない。

ぞれの団体が成果として主体的に示し続けてきたもの、団体が積極的に見せたものとして位置づける。さらに、本稿が対象とする冒頭の事業説明は印象が際立つアイコンニックな部分である。限られた分量の文字数でどのように事業成果を見せるかという部分で、団体の事業に対するその時々の方針が最も顕著に表れる部分であり、本稿の分析対象として最適であると判断した。

分析方法は、次の手順1から5にしたがってウド・クカーツ（2018）を参考に、テキスト分析を行った。

- 手順1 年報の分析対象部分において、目的記述（どのような状態を目指し、また何のために活動を行うのか）として示される語・文章を抽出する。
- 手順2 語・文章を最小の意味まとまりに分類した語彙群を抽出し、年度別に語彙表を作成する。
- 手順3 手順2から団体の主体的な位置取りの傾向に注目して、手順1の目的記述全体を読み直し傾向群を作る。
- 手順4 傾向群と関連する手順2の語彙群を再度抽出し、関連付ける。ここまですべての傾向群とそれに関連する語彙群に関して行う。

これら手順1から4を繰り返し行い、団体ごとに傾向群を連関させ、飽和状態になるまで分析を行った。

4. 結果：JF(国際交流基金)

JFの年報を分析した結果、JFが団体の事業成果として示した記述において3つの傾向が見られた。1つ目の傾向は、日本語普及に関する傾向である。2つ目の傾向は、相手からの働きかけにより日本語教育に取り組むという言い方の傾向である。3つ目の傾向は、対日理解に関する傾向である。

4.1 「日本語普及」から「日本語を知ってもらう」へ

1つ目の傾向は、「日本語普及」から、「支援事業を行う」、「日本語習得を円滑に進めていく」、「日本語を知ってもらう」と言い方の積極性が弱まる傾向で

ある（表2）。JFが日本語を普及するという言い方から、外部団体が行う日本語教育に対する支援事業を行うという言い方になることで、行為に対する主体性がなくなり、その積極性の弱まりが確認できる。さらに、外部団体で学ぶ学習者の日本語習得を円滑に進めていく、同学習者に日本語を知ってもらおうという言い方においても同様である。JFは、1972年からは国際交流基金法、2002年からは独立行政法人国際交流基金法に基づき業務を行っているが、双方の法律において「海外における日本語の普及」はJFの業務範囲として明記されている。この法律用語である「日本語普及」は、1972年から1996年の期間に一定期間のまとまりを持ち複数回現れている。しかし、1997年以降、「日本語普及」という言い方がされることはなくなっている。2009年以降の「日本語を知ってもらおう」という言い方は、「海外の人たちに日本語を知ってもらうことは、日本への親しみや理解を広げるきっかけとなります」という文脈で使われており、日本語普及は語調が弱まり、「普及する」のではなく「知ってもらおう」のだという言い方が定着している。

表2 JF：「日本語普及」から「知ってもらおう」傾向群¹⁸

年	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20						
日本語普及	●	●	●		●				●	●	●	●	●	●	●						●	●	●	●																															
支援事業																											●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
習得を進める																																																							
知ってもらおう																																																							

4.2 相手からの働きかけによる取り組み

2つ目の傾向は、相手国からの何らかの働きかけもしくは現状に応え日本語教育に取り組むという言い方が一貫して存在することである（表3）。歴史的に「戦前・戦中に植民地や占領地において日本語教育・日本型教育システムを強制した」¹⁹ことにより、日本語教育は強制的であることを忌避する傾向が強く、1972年の『開発協力のための言語教育の改善について』という答申報告書にある現地主導主義が採用されており、その姿勢が反映されている。そのため、年

¹⁸ 調査をもとに筆者作成。1973年は、1月号と10月号が発行されているため、73年の表記は2つある。

¹⁹ 黒田・横関 2005：10

表3 JF：「相手からの働きかけ」¹⁸

年	何を・どのように	どうする
1975-1976	日本語や日本文化に関する関心の高まりに 日本語に関する関心の高まる情勢に	応える
1978-1979	対日関心の高まる情勢に	
1980-1981	日本語学習者急増という情勢に	
1982-1983	要請に	
1988-1991	要請に	協力する
1992-1994	数の増大に・ニーズに	対応する
1995-1996	諸問題への適切かつ積極的な	
1998	状況に積極的に	
1997-2003	相手国・地域の事情に最も適した支援事業を	行う
2004-2005	日本語熱の高まりをさらに	加速する
2007-2008	日本語教育の質・量両面における発展を強力に	リードする
2009-2011	さまざまな側面から日本語教育を	支援する
2012-2014	それぞれの教育環境、言語政策や、学習者の目的・関心に	対応する

報においても、国際協力の文脈同様、相手国からの要請に応えるという一貫した姿勢が確認できる。さらに、80年代から90年代にODA予算が使われ、活動の比重が開発途上国でふくらんだ時期は、「要請に協力する」「数の拡大やニーズに応える」など国際協力と親和性のある語が多用されている。学習者が増大した1980年代、「1982年以降はJFの事業にもODA予算を投入するようになり、（中略）ODAというスキームに合致すると考えられた日本語普及事業を拡大する方向を選択（p.55-56）」したことによる「ODA予算の活用（p.56）」¹⁵という報告内容と重なる。

また、表3の「どうする」で示される項目では、相手国からの要請に応えるという受け身の姿勢が、2004年から2008年に「加速する」「強力にリードする」という積極的な姿勢に変わっている。この積極的な姿勢は、外交政策としての日本語教育の推進の方針²⁰と重なる。特に、2004年は中国の孔子学院が設立された年²¹で、日本語普及が言語侵略や文化侵略と直接的に繋がる懸念が薄れ、

²⁰ 国際交流基金「海外における日本語教育推進のための基本政策はいかにあるべきか」<<https://www.jpff.go.jp/j/about/survey/bp/>>（2022年12月30日）

²¹ 中国語学習者を一億人まで増やす国家戦略「漢語橋工程」が2004年に策定された。（金子・北野2007：81）

言語普及競争が是認される中でこのような積極的な文言が用いられていたと考えられる。2020年に閣議決定された「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」（閣議2020）においても、「主要国がそれぞれ自国言語の国際的な普及に努めている中で、我が国が海外における日本語教育の推進における取組を怠れば、外交面、経済面その他の不利益を被るおそれがある。」（p.10）と同様の姿勢が示されている。この言語普及に対する積極的な姿勢は2020年時点まで続いていることが確認できる。

4.3 対日理解の定着

3つ目の傾向は、初期に限られた時期に示された「相互理解・文化交流」と「対日理解」に対し、近年、「対日理解」のみが独立して定着したことである。1972年の基金設立の翌年から6年間、相互理解・文化交流という言い方がされており、同時期に対日理解も示されていた。これは基金設立と同時に公布された国際交流基金法において「国際相互理解を増進」することが基金の事業目的の一つとされたことと関係が認められる。この頃は、「深い相互理解」「真の国際相互理解」など、「深い」「深まり」「真の」とそれを強調する語彙が多用されていた。年報では、おもに「相互理解の最大の手段としての日本語普及の重要性と緊急性」（1973年・1974年）などの文言で、相手国と相互に理解するために日本語普及をすると説明されており、日本語普及は相互理解の手段として位置づけられていた。2002年の独立行政法人国際交流基金法でも同様に、「国際相互理解を増進」するという文言は残り、JFスタンダード²²の理念としても大きく「相互理解」が掲げられているが、この相互的な視点は1979年を最後に消え、それ以降、取り上げられることはなかった。

「相互理解」に代わって台頭したのが、「対日理解」である。戦前まで遡ると、国際連盟脱退後に国際社会参加の糸口として外務省で行われた国際文化事業においても、「対日理解」の促進がその目的とされていた。1972年以降、国際交

²² JFスタンダードとは、CEFR（Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment）に基づいてJFにより開発されたコースデザイン、授業設計、評価を考えるための枠組みを指す。<<https://jfstandard.jp/summary/ja/render.do>>（2020年8月15日）

流基金法においても、独立行政法人国際交流基金法においても、「我が国に対する諸外国の理解を深め」という言い方がされており、法律上、「対日理解」は常に基金の目的として存在していた。一方、年報においては、1973年、1975年、1977年に取り上げられて以来、「対日理解」は28年間取り上げられない言い方であった。「対日理解」が再び取り上げられたのは、2007年から2011年、2015年から2017年、2019年から2020年である。やや断続的に、しかし10年程度のまとまりで示されており、近年は「対日理解」という目的が強固になったと言える。つまり、年報においては、基金設立当初には頻繁に相手国と相互に理解するために日本語普及を行うという説明がされていたが、約30年の後、2007年以降は「対日理解」のための日本語教育に代わったのである。

表4 JF：「対日理解の定着」¹⁸

年	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			
相互理解・文化交流			●	●	●	●	●																																													
対日理解			●	●	●																																				●	●	●	●					●	●	●	

4.4 JF：事業成果として示されてきた事柄から捉える方針

JFは、設立当初から固定的に用いた「日本語普及」という言い方の積極的な姿勢を弱め、「日本語を知ってもらう」という言い方に置き換えるという大きな流れがあり、他方では「相手国からの何らかの働きかけに答え」現地主導で日本語教育を行うという言い方を一貫させていた。「『日本語普及』という営みが国民世論から必ずしも積極的に支持されているわけではなかったという事情(p.119)」¹⁵も加味してか、「日本語普及」のもつ主体的なイメージは「日本語を知ってもらう」という言い方により消え、その見せ方が大きく変わったことがわかる。同時に、「相手国からの何らかの働きに答える」という現地主導主義の姿勢を一貫させたことで、戦前・戦中の強制的な日本語教育のイメージとJFの日本語教育とは完全に異なるということを示し続けていた。これは戦前の外務省の国際文化事業の流れを汲むものであると捉えられる。

一方で、JFのシンボリック理念とも言える相互的な概念は、意外にも大きく打ち出されていなかった。国際交流基金法では「国際相互理解を増進するとともに、国際友好親善を促進する」こと、独立行政法人国際交流基金法では「国際相互

理解を増進する」ことが、JFの事業を進める目的であると明記されており、設立当初から、国際文化交流を通じた国際相互理解の増進の一環として日本語教育を行っているとされていた。さらに、JFスタンダードの理念としても、「相互理解」は大きく掲げられている。しかし、事業成果や事業の指針を示す年報で、相互的な視点は79年を最後に消えている。この相互的な概念が、成果として計りにくいと判断されたのか、優先順位が高くないのか、その辺りは憶測の域を越えないが、年報の目的記述において40年以上取り上げられていない。

この相互的な視点と入れ替わり定着したのが、「対日理解」である。「対日理解」は2007年から2020年まで概ね継続的に示されてきた概念で、それと対応するようにJFは2008年に「JFにほんごネットワーク」²³が構築されている。これら「対日理解」に関しては、『「国益」という視点からであることは明らかである（嘉数2008）」という指摘もある。JFの「対日理解」という位置取りは、外交としての日本語教育という方向性が位置づけられ、それが定着しているということの意味しているのである²⁴。

5. 結果：JICA（国際協力機構）

JICAが団体の成果として示した記述において、目的記述の該当部分が多く、その煩雑さを解消するため、6の語彙群に分類した。語彙群と、それぞれの抽出語彙は、次の表5で示される通りである。語彙群別にそれぞれの傾向を分析する。

また、語彙群（表5）の「青年」は、日本語教育の職種で参加するボランティア²⁶を指すため、以下、ボランティアとする。

²³ 2007年よりJFにほんごネットワーク（通称「さくらネットワーク」）は、JFが実施する事業を通じてその国や地域の日本語教育を充実させる上で中核的な存在として活躍することを期待された375機関・団体を指す。（2021年12月現在）

²⁴ <<https://www.jpff.go.jp/j/project/japanese/education/network/index.html>>（2022年8月20日）
たとえば、大関ほか（2014）では、外国人介護人材に関する日本語教育研究の現状と課題が報告されている。このように外交は、日本社会の労働力獲得の文脈とも重なる。同様の文脈で、JICAも2020年11月にJP-MIRAI（責任ある外国人労働者受け入れプラットフォーム）を設立している。

表5 JICA：目的記述の分類²⁵

語彙群	抽出語彙
青年	国際的視野 青年が主役 技術/技能を有する 心身ともに健全 (に) 夢を持たせる (の) 育成 青少年運動 自発的 活動を促進 活動を助長 活動を助成する 強い意志を有する 活動への貢献 貴重な経験を得る (帰国後) 貴重な存在 地域社会の活性化に貢献できる人材 顔の見える国際貢献の担い手
両国	親善 相互理解
相手国	経済の発展 社会の発展 (の) 住民と一体となる 開発や復興 協力 高く評価されている
日本	市民(ボランティア)の活動を支援する 日本社会の国際化と活性化に貢献
事業	草の根 技術協力 国家的事業 要請に基づく/要請に対し 政府間協定に基づく 日本国際協力の代表的な事業として広く認知 日本社会から期待されている 日本社会から評価されている 歴史あるボラ事業 ボラ事業は人材育成・輩出の事業 奉仕的精神を持った協力
他	組織の強化 JOCV英語表記

5.1 ボランティア活動を支援する枠組みと揺れるボランティア像

ボランティアに関わる表記は、「ボランティアのため」「ボランティアについて」「ボランティアの活動」の3つの下位語彙群に分類され、その時々で示されるボランティア像が揺れること、そして、JICAがボランティアの活動を支援するという変わらない枠組みが示された。

まず、「ボランティアのため」は、この事業参加によりボランティアが何を得るのかに関わる表記である。単発的な表記が散見される期間があり、そのまま消えていく表記²⁷もあれば、定着するものもあった。定着した表記において3つの特徴について述べる。1つ目の特徴は、グローバルな視点に関わる表記である。1966年から1969年に、「国際的視野」を養い「国際人」になれるとい

²⁵ 筆者作成

²⁶ 2018年秋以降、JICA ボランティア事業は従来の年齢による区分を改め、幅広い職種で応募可能な案件を「一般案件」、一定以上の経験・技能等が必要な案件を「シニア案件」と新たな区分けがされるようになり、青年海外協力隊、シニア海外ボランティア、日系社会青年ボランティア、日系社会シニア・ボランティアはそれぞれ青年海外協力隊(変更なし)、シニア海外協力隊、日系社会青年海外協力隊、日系社会シニア海外協力隊と呼称が変更され、それら4つを含めたJICA ボランティアという呼称も、JICA 海外協力隊に変更された。

JICA「制度・呼称変更について」<<https://www.jica.go.jp/volunteer/concept/index.html>> (2022年8月15日)

本稿では、現段階での認知度を優先させ、JICA 海外協力隊ではなく、「ボランティア」を呼称としてもいることとする。

²⁷ そのまま消えた表記とは、例えば、「夢を持たせる」(1968年)、「日本の将来のオピニオンリーダーを育てる」(1975年)、「貴重な経験を得る」(2009・2010年)である。

う表記があり、2009年からまた同様の意味を示す表記が再開している。その後、2021年まで継続的に取り上げられ、「国際的視野・グローバルな視点」は事業参加によりボランティアが得られるものとして、約10年に渡り固定的に示されている。2つ目の特徴は、帰国後の何らかの活動と結びつく経験に関わる表記である。近年盛んに取り上げられる、「地域社会の活性化に貢献できる人材」（2018年）や「日本社会の国際化と活性化に貢献できる貴重な人材」（2019・2020年）という言い方である。ボランティア経験を通じボランティア個人のみが成長するのではなく、近年は、帰国後に日本社会でその経験を還元することが求められるようになったということである²⁸。3つ目の特徴は、ボランティアの位置付けに関する表記である。1966年には「両国間の恒久的親善を増強する主役者としての自信と自覚を抱かしめる上に役立つ新しい技術協力の柱として、国際協力に貢献すべく」、75～78年には「海外協力活動を志望し、これに参加するひとりひとりのボランティアが主役、国は支援者という位置づけを確立した」と語調は異なるものの、事業の主役がボランティアであると明言された時期があった。1968年には、「本事業は、その発足の経緯から、技術協力を通じ青少年に夢をもたせ、その育成指導をするという青少年運動の意味をもち」という書きぶりもある。先に述べた「ボランティアが主役」とはニュアンスの異なる、「ボランティアも主役」という言い方である。つまり、1966年は「ボランティアが主役」であり、1968年になると「ボランティアも主役」になり、再度1975～1975年「ボランティアが主役」となっていた。

次に、「ボランティアについて」は、この事業参加に参加するボランティアの属性、すなわちどんなボランティアが参加しているのかに関わる表記である。初期の1966年・1967年、「誠意と情熱を持った」「健全な」ボランティアの支援をするという表記があるが、これらは単発の表記であった。また、ボランティアが有する技術・技能レベルに関する表記もあった。1966年に、「昭和39年に各国の受入態勢、需要等につき広範な調査を行った結果、中級レベルの技術・技能者の要請が高いことが判明した」と、専門家ではなく中級レベルの技術・

²⁸ 丸山（2019）では2010年前後から、「ボランティア経験の社会還元」が期待されてきたと報告しているが、青年の活動の還元先が、地方社会であり日本社会であることがここで示されている。

技能を有するボランティアを対象とすることが明記されている。その後、技術に関する表記はなくなり、73年には「技術・技能を有するボランティア」という表記のみがあり、その以来、技術レベルに関する明言はなくなる。つまり、ボランティアの持つ技術・技能レベルについては73年から2021年まで48年間、明文化しないという位置取りが一貫している。一方で、そのボランティア性に関しては、書きぶりに強弱が認められる。73年、そして1976年から78年には「自発的に参加する／海外協力活動を志望する」とだけ表記されていたが、90年になると「強い意志を有する²⁹⁾」とトーンが強まった。しかし、2015～16年には「自発的に協力³⁰⁾」と単調なトーンに戻り、17～21年には「強い思いを持って³¹⁾」と再びトーンが強まっている。このように、ボランティア性の表記は広い範囲で散見されたが、その書きぶりには求めるボランティア性に関する強弱が認められた。

最後に、「ボランティアの活動」は、ボランティアの活動に対してJICAがどのように関わるかを示したもので、「活動を促進する」「活動を助長する」「活動を助成する」「活動を支援する」という4種類の言い方があった。これは、1975年に海外技術協力事業団から国際協力事業団へと改組されて以降、絶えず示される項目であった（表6）。

JICAは、これまで海外技術協力事業団法（1962-73）、国際協力事業団法（1974-2001）、国際協力機構法（2002-現在）の法律に基づき業務を進めてきたが、

表6 JICA：ボランティアの活動に関するJICAの位置取り²⁵⁾

	65	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21		
活動を促進する			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
活動を助長する			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
活動を助成する																					●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
活動を支援する			●	●	●																																													

²⁹⁾ 「開発途上国の経済・社会の発展に協力したいという強い意志を有するわが国のボランティア」という文脈において用いられた。
³⁰⁾ 「開発途上国の経済、社会の開発や復興のために、自発的に協力」という文脈において用いられた。
³¹⁾ 「開発途上国の経済、社会の開発や復興のため、強い思いを持って自発的に協力」という文脈において用いられた。

年報で長く用いられた「促進」はこれら法律の用語である。「助長」は、「促進し、これを助長する」という形ですべての年代で「促進」と併せて用いられた。「助成」も、「助長」同様「助成し、促進する」という形で「助長」に代えて用いられており、文意に大きな変更はない。つまり、国際協力事業団に改組されてから2008年まで、ボランティアの活動を促進し、これを助長／助成するという位置取りがされていた。2008年は、旧国際協力銀行の業務の一部がJICAに統合され、組織体制が大きく変わった年である。翌年の2009年から、青年海外協力隊事業がボランティア事業に改編されてからは、「活動を支援する」という表記に統一されている³²。つまり、近年は「支援する」という示し方で定着しているが、それ以前の法律用語である「促進」を用いた際においても、また「促進」と併せて「助長」や「助成」を用いた際においても大意は変わらず、JICAは一貫してボランティア活動を側面からサポートする方針をとっていた。

5.2 双方のためではなく、相手国のため

お互いのためになるという意味で、双方に関わる表記は日本とボランティア相手国の両国という場合と、ボランティア事業の参加者とボランティア相手国の住民という場合があり、どちらの場合も表7にある通り非常に短く、限定的に示された。単発的な表記として、前者に関わる「両国間の恒久的親善を増強する」（1966年）、「両国間の相互理解と友好のきずなを強め」（1967年）、と後者に関わる「受入国の人々と生活と労働を共にする」（1967年）、「住民と一体となる」（1989年）があった。2009年と2010年においては、「自身も国際親善、相互理解、国際的な視野を広げるなどの貴重な経験を得ることができます」と、ボランティアの個人的な文脈で相互理解に関わる表記もあった。全体としては、このような、この事業が双方のためになるのだという言い方はほとんどされていなかった。

表7 JICA：双方・両国に関わる表記²⁵

双方・両国に関わる表記	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		
	●	●																																																									

³² 1976-78年「支援する」は、「国は支援者の立場」であるという言い方がされていた。

協力する」ためのものであるという2点だった。この2点は継続的に示されただけでなく、語彙の揺れも少なく、判が押されたように安定的な言い方がされていることが特徴的であった。

2つ目の分類は、内容は一貫するが頻度が少ない方針である。内容としては、ボランティアの技術・技能レベルに関する表記が専門家ではないレベルであり、事業の規模や対象者が国民大衆・民衆レベル・草の根レベルであり、事業が要請や政府間協定に基づき行われるという3点だった。内容は一貫しているが、強くアピールされることや、強調することはなかった。

3つ目の分類は、揺れ動く方針である。年報初期にのみ見られる単発の表記が多くあるが、これらのうち、全体的な視点で捉えた時に大きな流れに与するものを2点挙げる。1点目はボランティアの位置づけに関する表記である。「ボランティアが主役」「ボランティアも主役」また、ボランティア育成も行うという言い方をする時期もあり、さまざまに示されていた。また、近年、「地域社会の活性化に貢献できる人材」（2018年）「日本社会の国際化と活性化に貢献できる貴重な人材」（2019・2020年）として、帰国後、日本社会に経験を還元するという具体的に言及された時期もあった。2点目は、参加者のボランティア性についてである。ボランティア性は時期によって強弱があり、単調に「自発的に」とされる時期もあれば、「強い意志を有する」「強い想いを持って自発的に」と強調される時期もあり、これが一定期間繰り返された。

4つ目の分類は、近年価値付けされた二つの方針である。2009年から2021年まで継続的に取り上げられている、参加によりボランティアが得られるものとしての「国際視野・グローバルな視点」はその一つである。もう一つは、2011年以降は事業の意義に関わる表記である。事業そのもののアピールから、事業の対外的な評価をアピールし、事業が伝統的なものであるということを加えるという段階を踏みながら固定化されていた。このように、近年新しく二つの価値が付与されていた。この価値付けは、社会背景との相関が認められる。例えば、「グローバルな視点」は若者の内向き志向の議論³³と重なり、帰国後の社会還元は地方

³³ 2004年以降海外へ留学する日本人学生が減少していたと各方面で取り上げられるが、その減少が5年続いた2009年から「グローバルな視点」は定着している。

創生の議論と重なる。2011年以降に事業意義が盛んに示されるようになった背景には、2010年の行政刷新会議による事業仕分けが挙げられる。逆説的に述べれば、JICAは社会との関連性の中にボランティアを価値づけながら、事業意義を形作ってきたと言える。つまり、定常的な事業の枠組みにおいて、社会背景に対応するボランティア像及び事業像がその時々で変容していたことが明らかになった。

6. JF, JICAの事業成果から捉える日本語教育支援のマクロな方針

JF, JICA両団体が事業成果として示してきた事柄から、日本語教育支援の展開はどのように捉えられるだろうか。

JFの主体的な方針を端的に示すならば、その軸は、かつては日本語普及であり、近年は対日理解を掲げた外交のための日本語教育であった。これに対して、すべての期間に通底していたのは、現地主導主義、すなわち相手国からの何らかの働きかけに応じて日本語教育に取り組むという言い方と、受け身の姿勢であり、戦前戦中の負のイメージの強い日本語教育との異なりが示されていた。孔子学院が急伸した時期には、この受身の姿勢を保ちながらも一時的に積極的な姿勢に変わることも確認され、これにより、世界的な情勢とこの姿勢が関連することも明らかになった。

それに対してJICAの日本語教育支援は、多くの事業のなかのボランティア事業において、そのなかの一つの職種によって行われる活動という位置づけであり、その枠組みから鑑みても、団体として日本語教育活動に積極的であるとは言いがたい³⁴。その上で、JICAは「相手国の社会・経済の発展のために」草の

³⁴ 本稿では、年報を分析対象として団体の主体的な位置取りに着目し、日本語教育へ距離が大きく異なる2団体を扱った。そのため、JICAの日本語教育への具体的な記述は見られないが、それが団体の主体的な位置取りからみる実情であるという立場をとる。別の視点から見れば、JICAの関係者に対するインタビューを含めて検討するなどの余地もある。これらに言及できないのは、マクロな視点から団体の位置取りに着目し各団体の日本語教育への実際の距離感を重視したことによる、本研究の限界である。日系人など継承語教育の文脈の日本語教育など、本稿の文脈ではアピールされないもの・語られないものもあった。このように、位置取りとして積極的に示されないものに関しても、本研究では言及できなかった。

根レベルのボランティアの活動を側面支援するという方針を保ち続けてきたことが明らかになった。そして、ボランティアが行う日本語教育は相手国のためであり、ボランティア本人の経験のためであり、そして近年では、この彼ら・彼女らの経験は日本社会のさまざまな課題解決に役に立ち、だからこそこの事業には意義があるという循環があった。すなわち、JICAはこの事業意義の循環という枠組みにおいて、「相手国の社会・経済の発展のために」草の根レベルのボランティアの活動を側面から支援してきたのである。他方で、この強固な枠組みの、個別の中身に注目すれば、ボランティアに関わる位置取り³⁵は揺れ動いており、さらにそのボランティアが行う活動内容に対して、団体として一貫した位置取りが示されることはなかった。つまり、ボランティアが行う活動は、「相手国の社会・経済の発展」という目的以外に一貫した言及がなく、それはボランティア個人に委ねられるという構造であった。このように、JICAは国際協力という枠組みの中で、ボランティア個人の活動を支援し、それが相手国のため、そこでのボランティア経験は日本社会のためという循環をつくり、一方で活動に関してはボランティア個人に委ねるという方針を一貫させていた。

7. 開発と日本語教育

ここまでの議論を総括すると、JFの軸は、かつては日本語普及であり、近年は対日理解を掲げた外交のための日本語教育であった。そして、JICAは「相手国の社会・経済の発展」のために行われる日本語教育活動を支援しており、相手国のためにも、ボランティア個人のためにも、そのボランティア経験は日本社会のためにもなるため、事業そのものに意義があるという枠組みで、日本語教育を含めたボランティア事業を進めていた。そしてJF、JICA双方は、常に事業を現地主導主義で進め、事業は相手国からの要請に応えるという受け身の形で取り組まれていた。開発途上国でJF・JICAの両者の視点から日本語教

³⁵ たとえば、どんな参加者が事業にボランティアとして参加するのか、その参加者にはどの程度のボランティア性が求められるのか、参加することで参加者が得られるものは何なのか、この事業は日本・参加ボランティアのためにもなるのか・ならないのかを指す。

育支援がどのように展開されたのかという本稿の問いに大きく答えるなら、JF、JICA両団体は、相手国への日本語教育支援を行いながら、同時に、各団体にとってのさまざまな支援に対する意味付けや価値付けを繰り返してきたと言える。

一方、世界では、1990年の「万人のための教育世界会議」を経て、早30年余りが経過し、開発途上国における教育に関して、多くの議論が続けられてきた。経済中心の開発から人間中心の開発へとパラダイムシフト³⁶があり、開発の目標は「人々の選択肢を広げることであり、選択肢を広げるための人的能力 (human capabilities) の育成である」とされ30年余りが経過した³⁷。重ねて、学術的にも1990年代後半から、「言語と開発」分野の研究論文が数を増やし、開発において言語教育の果たす役割についての議論が行われてきた³⁸。本研究で示された日本語教育の公的支援の方針を振り返ると、こういった世界的文脈とは異なる文脈で、開発途上国の日本語教育は、独自の発展を続けてきたということがわかる。なぜ開発の世界的文脈と開発途上国の日本語教育の議論が交わることがなかったのかに関しては、推測の域を出ないのが現状である。

ここで興味深いのは、マクロな文脈では異なっていた世界的潮流と開発途上国の日本語教育ではあるが、ミクロな実践研究や各地の現場レベルの報告においては、人的能力 (human capabilities) の育成に関わるとみられる報告が数多く存在することである。この現場からボトムアップで報告される人的能力 (human capabilities) については、これから精密に調査する必要がある段階である。しかし、開発途上国における日本語教育支援のマクロな位置取りにおいては乖離のあった世界的な開発の潮流である人的能力 (human capabilities) の記述が、現場の声として立ち上がってきていることは特筆に値すると言えるだろう。

本研究で示されたマクロな枠組みを念頭に、今後は、人的能力 (human capabilities) に着目し、新たな研究課題として、ミクロな視点から調査を続けていきたい。

³⁶ 教育の社会開発への効果についても、アマルティア・センのケイパビリティ理論等の理論的説明を得て現在まで、多くの国際機関との関連性の中で国際協力における教育分野の論拠となってきた。(萱島・黒田 2019: 10)

³⁷ 厳密には、人的能力 (human capabilities) の育成により、開発途上国の経済・社会の発展、復興に寄与できるというロジックである。

³⁸ E アーリングほか 2015

※御礼 本研究は科学研究費18H05776 (2018)「海外の日本語教育支援の構造モデル作成のための基礎的研究」(研究代表者:工藤理恵)による研究成果の一部です。

参考文献

- 阿部洋・蔭山雅博・稲葉継雄(1982)「東アジアの教育近代化に果たした日本人の役割—お雇い日本人教習と中国・朝鮮」『日本比較教育学会紀要8』51-58
- 阿部洋(1990)『中国の近代教育と明治日本』福村出版
- ウド・クカート(2018)『質的テキスト分析法—基本原理・分析技法・ソフトウェア』新曜社
- エリザベス・J・アーリング、フィリップ・サージェント(2015)『英語と開発—グローバル化時代の言語政策と教育』春風社
- 大関由貴・奥村匡子・神吉宇一(2014)「外国人介護人材に関する日本語教育研究の現状と課題—経済連携協定による来日者を対象とした研究を中心に」『国際経営フォーラム』25, 239-280
- 大船ちさと(2020)「海外の中等教育段階における日本語教育の研究動向分析—中等日本語教育の理論構築に向けて」『日本語教育』175, 100-114
- 小熊英二(1998)『「日本人」の境界—沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮 植民地支配から復帰運動まで』新曜社
- 嘉数勝美(2008)「日本語教育を巡る世界の動きと東南アジア—グローバルな視点及びグローバルな視点から」日本語教育国際シンポジウム実行委員会編『日本語教育国際シンポジウム「東南アジアにおける日本語教育の展望」予稿集』
- 閣議(2020年6月23日)「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92327601_02.pdf>(2021年8月2日)
- 金子将史・北野充(2007)『パブリック・ディプロマシー:「世論の時代」の外交戦略』PHP研究所
- 金子洋三(2015)「青年海外協力隊」内海成治編『新版 国際協力論を学ぶ人のために』世界思想, 70-105
- 萱島信子・黒田一雄(2019)『日本の国際教育協力—歴史と展望』東京大学出版会
- 河路由佳(2011)『日本語教育と戦争—「国際文化事業」の理想と変容』新曜社
- 工藤理恵(2021)「日本語教育を通じた国際協力—在外大使館員の語りに注目して」『フェリス学院大学文学部紀要』56, 17-38
- 黒田一雄・横関祐見子(2005)『国際教育開発論—理論と実践』有斐閣
- 国際交流基金HP「日本語専門家の海外派遣」<<https://www.jpf.go.jp/j/project/japanese/teach/dispatch/index.html>>(2022年8月15日)
- 佐久間勝彦(2014)『「グローバル人材」の育成はオールジャパンで—青年海外協力隊をめぐる杞憂と夢想』西山教行・平畑奈美編『「グローバル人材」再考—言語と教育から日本の国際化を考える』くろしお出版, 100-137
- 佐久間勝彦(2015)「海外日本語教育研究の課題」『海外日本語教育研究』1, 海外日本語教育研究学会, 2-24

- 芝崎厚士（1999）「財政問題からみた国際文化交流—戦前期国際文化振興会を中心に」
平野健一郎編『国際文化交流の政治経済学』勁草書房
- 嶋津拓（2010）『言語政策として「日本語の普及」はどうあったか—国際文化交流の周縁』
ひつじ書房
- 舒新城（1972）『世界教育学選集中国教育近代化論』阿部洋（訳）明治図書出版
- 徐敏民（1993）「戦前中国での日本語教育に関する比較考察」『教育学研究』60（4），
316-326
- 徐敏民（1996）『戦前中国における日本語教育』エムティ出版
- 青年海外協力隊事務局「JICA海外協力隊 日本語教育ガイド」<<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/pamphlet/pdf/JLE.pdf>>（2022年8月15日）
- 高橋力丸（1998）「思想戦としての国際文化交流--戦前の国際文化振興会の活動を巡って」
『社会科学研究科紀要 別冊（2）』早稲田大学大学院社会科学研究科
- 李徳奉（2003）「転換期を迎えた日本語教育に求められるもの」『日本語教育』119， 1-10
- 安田敏朗（2011）『「多言語社会」という幻想 近代日本語史再考』三元社
- JF 日本語教育スタンダード JF Standard for Japanese-Language Education「JFスタンダードとは」<<https://jfstandard.jp/summary/ja/render.do>>（2020年8月15日）
- JICA HP「事業・プロジェクト」<<https://www.jica.go.jp/activities/index.html>>（2022年9月12日）
- JICA HP「制度・呼称変更について」<<https://www.jica.go.jp/volunteer/concept/index.html>>（2022年8月15日）