

使命増す日本語教育に日本語教育機関の活用推進を

第 6 回日本語教育推進会議

平成 27 年度日本語教育の取組状況と 28 年度概算要求

さる 9 月 16 日、文部科学省で文部科学省・文化庁・内閣府・法務省・外務省・厚労省・経産省など日本語教育に関わる関係省庁と、全国日本語学校連合会（JaLSA）など日本語教育機関・団体とが一堂に会する第 6 回日本語教育推進会議が開かれ、それぞれの立場から留学生を含む外国人に対する日本語教育の取組状況と平成 28 年度概算要求の枠組み、そして、留学生も含むわが国の出入国管理政策の現状が報告された。

同会議は、わが国の外国人に対する日本語教育の全貌を知る良い機会だ。そこで明らかにされたことは、①少子化の現状を踏まえ、わが国の出入国管理政策を「わが国の経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていく」開放政策へと大きく舵を切ったこと。②外国人に対する日本語教育が、円滑な経済社会活動には欠かせないとして、日本語教育の重要性をより強調されたこと。③海外における日本語教育の開拓が、日本語教師の不足により著しく見劣りし、世界で相対的地位の低下を招いたことだ。すべて迅速な改善を要する課題で、日本語教育機関の果たす使命と活用の重大さと重要性が増すのは確実だ。

◆日本語教育の推進事業に昨年比 300 万円増の 2 億 1100 万円要求

日本語教室開設を可能にする「地域日本語教育スタートアッププログラム」
文化庁

会議の冒頭、文化庁の佐伯浩治文化部長は「外国人労働者・留学生の増大に伴い日本語教育の重要性が年々増している」と強調した。この後、順次関係省庁の説明が続き、トップは文化庁で、「文化庁における日本語教育施策（平成 28 年度概算要求）」、「今期の日本語教育小委員会の検討について」、「地域における日本語教育の実施体制について」と「日本語教育に関する調査の共通項目について」

の各中間まとめと各概要の4項目計6点の資料がそれぞれ添付された。

文化庁の日本語関連の事業は大項目でいうと2つある。1つ目は「外国人に対する日本語教育の推進」事業、2つ目は、文化審議会国語分科会に設けられた「日本語教育小委員会」に関する事業だ。前者の事業では、昨年より300万円多い2億1100万円を平成28年度の予算編成の概算要求で求めた。日本語教育の推進事業では「『生活者としての外国人』のための日本語教育事業」を含め6つの事業を推進中で、平成28年度予算では、外国人に日本で生活に必要な日本語を習得し、社会生活に溶け込める事業を強化する予算を立てた。

6つの事業の内訳は、①メインは「『生活者としての外国人』のための日本語教育事業」。昨年度比100万円増の1億5100万円を要求。新規事業として「地域日本語教育スタートアッププログラム」を立案。日本語教育のノウハウを持たず、指導人材がおらず、日本語教室を開催できなかつたりした地方自治体を支援する。日本語教育バイザーを派遣し、日本語教室の開設を可能にして日本語指導者の養成を図り、外国人が孤立せずに活躍できる環境整備が狙いだ。

②「条約難民及び第三国定住難民に対する日本語教育」事業も、100万円増の4300万円を要求。現在、難民申請して難民と認定された外国人は、最低限の基礎日本語の習得のために、日本教育プログラムに沿い572時間の日本語教育を受けている。今年度は、新たに定住後の第三国定住難民についても、最重要課題の日本語の読み書き習得のため、定住支援施設で同時間、日本語教育プログラムを受けることになっているが、施設退所後も、定住先の自治体と連携して、持続可能な日本語教育の支援や自立学習支援を受けられるよう、体制を構築中だ。例えば、通信による学習教材及び学習管理用ツールを開発し、定住先の自治体及び支援団体と連携し、運用できる体制造りを目指している。

(注1：条約難民 日本は1981年に難民条約《難民の地位に関する条約》に加入。難民条約第1条A(2)の定める難民の要件は(a)人種、宗教、国籍若しくは特定の社会集団の構成員であること又は政治的意見を理由に、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有すること (b)国籍国の外にいる者であること (c) その国籍国の保護を受けることができない、又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者であること。この要件を満たして難民認定された人を指す)

(注2：第三国定住 英語表記で「Refugee Resettlement」とは難民キャンプで生活し難民となっている者を別の国が受け入れる制度。日本は2010年から実施。国連難民高等弁務官事務所は、自主帰還、庇護国への定着と共に難民保護に必要不可欠な手段としている。難民は保護を受け長期的定住が可能になる)

◆わが国在留外国人はこの 20 年間で約 100 万人から約 210 万人へと倍増

「都道府県政令都市に日本語教育推進会議」を新規事業として立ち上げ
文化庁ポータルサイト「NEWS」（日本語教育コンテンツ共有システム）活用を

③「日本語教育研究協議会などの開催」事業は、額は昨年同様の 500 万円だが、「都道府県政令都市日本語教育推進会議」を新たに立ち上げる。地域における日本語教育に係る施策などの企画・立案能力の向上を目的とした研修を行う。

④の「日本語教育に関する調査及び調査研究」事業は、今年度と同様 800 万円。日本語教育の需要増に対応し、日本語教育機関や日本語学習者の実態を把握中だ。想定課題は外国人の日本語習得に関する実態調査研究、日本語教育施設の効果の検証に基づく改善策などの調査研究を行う。

⑤「省庁連携日本語教育推進事業」も、今年度と同額の 400 万円を要求。わが国在留外国人は、この 20 年間で約 100 万人から約 210 万人と倍増した。留学生や日系定住者のほか外国人配偶者など日本語を学習する外国人も、約 6 万人から 17 万人と 3 倍弱増に。このため文化庁は、日本語教育の標準的なカリキュラム案を整備しガイドブックや教材例集を作成し、活用能力の向上と日本語教育に対する理解を増進するために日本語教育関係者を集めて「日本語教育研究協議会」を作り、東京と大阪で研修・演習を行ってきた。これをさらにきめ細かく行えるよう都道府県と政令都市に「日本語教育推進会議」を設ける試みだ。

全国を「北海道・東北」、「関東甲信越」、「近畿・東海・北陸」、「中国・四国・九州」の 4 ブロックに分けて計 4 回、東京で開催する予定だ。同会議では従来と異なり、都道府県と政令指定都市の日本語教育担当者を東京に集め、地域の日本語教育の実施体制と連携協力のあり方、人材育成などについて協議する。

⑥の「省庁連携日本語教育基盤整備事業」では、平成 24 年から始まった「日本語教育推進会議」開催の他、「日本語教育コンテンツ共有化推進事業」を行っている。日本語教育に関する教材、論文、報告書、団体・人材情報などの各種コンテンツを共有し、信頼性のある情報を確実、かつ効率的に探し出し、活用できる情報検索システムを構築するのが狙いだ。文化庁が提供しているポータルサイト「NEWS」（日本語教育コンテンツ共有システムの英語表記）がそれだ。書誌情報も含めたコンテンツの提供者は自治体、大学、日本語教育機関など。

◆外国人 500 人未満や人口 5 万人未満の市区町村では日本語教室開設率は 1 割
民間含めても約 3 割、地方公共団体実施の教室は 9 割がボランティア頼り

文化庁の大項目の 2 つ目は、前述の文化審議会国語分科会に設けられた「日本語教育小委員会」に関する事業だ。同委員会では、平成 25 年に「日本語教育の推進に向けた基本的な考え方と論点整理」がなされ、11 の論点に整理された。今年度では、論点 7 の日本語教育ボランティアについて「地域における日本語教育の実施体制」の中間まとめと、論点 8 の日本語教育に関する調査研究についての「調査の共通項目」の中間まとめが、それぞれまとめられ、提出された。

前者の「地域における日本語教育の実施体制」の中間報告では、地域における日本語教育に対する全体的な状況が紹介され「外国人 500 人未満や人口 5 万人未満の地方公共団体における日本語教室の会設立の低さが顕著」と指摘。例えば、市区町村では、自ら日本語教室を開設しているところは、わずか 1 割、民間の取組を含めても約 3 割にすぎない。また、日本語教師の 57%がボランティアであり、とくに地方公共団体が実施する教室では約 90%がボランティアだが、高齢化が進み、安定的に活動に参加できる人材の確保・育成が課題だ。対策としては、市区町村で指導者の人材育成に努めることが重要とし、都道府県に対しては、市区町村に対する専門家の派遣や人材養成、財政支援を行う。

後者の「日本語教育に関する調査の共通項目」の中間まとめでは、地域間の比較や全国的な傾向の把握が行なえるよう、「調査の共通利用項目」を作成し、日本語教育施策の企画立案に活用するよう求めている。いずれの報告も、さらに検討を加えて、年度内に最終報告をまとめる予定だ。

◆帰国・外国人児童生徒教育の推進事業は 7900 万円増の 2 億 9000 万円要求

日本語指導必要な外国人児童生徒数は 2014 年度 2 万 9198 人と 10 年で 1.5 倍
文部科学省

次に文科省の初等中等教育局国際教育課から、「帰国・外国人児童生徒など教育の推進事業」について説明があった。平成 28 年度概算要求額は、平成 27 年度から 7900 万円増の 2 億 9000 万円だ。大きく分けて「公立学校における帰国・外国人児童生徒に対する支援事業」と「定住外国人の子供の就学促進事業」に大別される。前者の補助対象は都道府県・政令指定都市・中核市で、支援対象は公立学校に在籍する帰国・外国人児童生徒らだ。事業の実施項目は①日本語指導の充実、②就学機会の確保、③公立学校への円滑な受入れ、④指導・支援体制の整備、⑤学力保障・進路指導—など。

後者の「定住外国人の子供の就学促進事業」は、外国人が多数いる地域で、就

学しない子供達が多数いる。その原因は、地域、生活・家庭環境、国籍・言語と様々だが、日本社会の一員として受け入れ、社会から排除されないように支援して、公立学校の就学につなげようとする事業だ。

日本語を習得できずに外国人の少年らがドロップアウトして、犯罪に走る恐れは少なくない。そうした懸念や不安を払拭するためにも、同時に持てる能力を発揮して生き生きと日本社会で活動できるようにする日本語能力の習得は、何よりも大事だ。その意味でこの就学促進事業は大切だ。

ちなみに文科省の調査によると、公立学校に在籍する外国人児童生徒数は、7万345人だったのが、10年後の平成26年度は7万3289人と3000人増えた。また平成16年度に日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、平成16年度の1万9678人から、平成27年度には2万9198人と約1.5倍に増えた。

この他、日本国籍の児童生徒数（帰国子女や、重国籍または、保護者の1人が外国籍などの理由から、日本語以外の言語を家庭内で使用し日本語能力が十分ではない児童生徒らも含む）も年々増え、平成16年度の3137人が、平成26年度には7897人とこちらも約1.5倍以上に増えた。

**◆日本語教育センター運営費来年度概算要求額は今年度と同額の2億6600万円
国費外国人留学生は現在までに160カ国・地域から9万8000人の留学生受入
文科省・独立行政法人「日本学生支援機構 日本語教育センター」**

文科省所管の独立行政法人「日本学生支援機構 日本語教育センター」については、文科省高等教育局学生・留学生課から説明が行なわれた。運営費交付金の内、東京、大阪と東西にある日本語教育センターにかかわる平成28年度の概算要求枠は、2億6600万円と今年度と同額だ。

同センターは、わが国の大学、大学院、高等専門学校に進学する外国人学生に対し、日本語及び高等教育を受けるために必要な基礎教科の教育を行うと共に、教材の開発や、日本文化・日本事情などの理解を促進させることにより、国際親善の増進に寄与する事を目的に設立された。昭和29年に創設された国費外国人留学生制度では、これまでに160カ国・地域から、合計9万8000人を超える留学生を受け入れた。

「国費外国人留学生制度」は、国費留学生の約8割を占める大学院レベルの①研究留学生の他、同レベルでは②教員研修留学生、③ヤング・リーダーズ・プログラム（YLP）留学生の制度も設けている。また、学部レベルでは④学部留学生、⑤日本語・日本文化研修留学生、⑥高等専門学校留学生、⑦専修学校留学生の留

学生制度がある。

◆東日本大震災の教訓—日系定住外国人が理解できる「やさしい日本語」推進
気象庁・内閣府・観光庁と諸団体の連携で「緊急地震速報の多言語化」と、対応策付きの『緊急地震速報の多言語辞書』作成、医療通訳付き病院設置へ
内閣府

内閣府生活統括官（共生社会施策担当）は、「日系定住外国人施策の推進」事業について説明した。ブラジルやペルーなどの日系人の子孫（2世、3世）は、「定住者」の在留資格などで、日本に在留が認められているが、昭和63年以降に急増し、平成20年以降の経済危機により、日本語能力の問題などから、再就職が難しくなり生活困難に陥る者が増えた。

このため、政府は、従来「日系定住外国人施策」に関する基本指針と行動計画の二本立てだったのを見直し、両者を一本化して平成26年3月から3年度間の施策に改訂し「日系定住外国人施策の推進について」をまとめた。この施策を後押ししたのが、平成23年の東日本大震災だ。災害発生時には「日系定住外国人も含めた地域住民自らが行なう対応が重要」との認識が一気に広がった。つまり「日系定住外国人自身が支援に回れるようなあり方も考える必要がある」と、分野ごとの具体的施策を追加し59施策に拡大した。

今回の改定での主な追加項目は、②の「子供を大切に育てていくために」の分野で、「外国人児童生徒に対する『特別の教育課程』による日本語指導の実施」、④の「安全・安心に暮らしていくために」の分野では、「平時及び災害時における必要な情報提供の実施や、災害時などに備え、多くの日系定住外国人が理解可能な『やさしい日本語』の活用の推進」と「医療通訳などが配置されたモデル拠点（病院）の整備」の二つ。⑤「地域社会の一員となるために」の項目では、「自治会を活用した取組みや、日系定住外国人のリーダー養成などを支援」と、「共同した定期的な日系定住外国人に関する調査の実施」が加わった。

同施策に関連しては、気象庁を中心に内閣府・観光庁が関係諸団体と連携して「緊急地震速報の多言語化」を進め、速報を受け取った際取るべき対応策まで載せた『緊急地震速報の多言語辞書』を作成した。翻訳言語は、①英語、②中国語、③韓国語、④スペイン語、⑤ポルトガル語の5言語だ、今後は、関係省庁は、ホームページや関係諸団体を通じて『多言語辞書』の利用拡大に取り組み、情報配信業者らによる緊急地震速報の多言語化対応を促進し、外国人が緊急地震速報を有効活用できる環境整備に努めることにしている。

◆「第5次出入国管理基本計画」で外国人の受入れに積極的対応を明確にする
技能実習制度の適正化を図るため、法令上の根拠有する管理運用機関を設置へ
法務省

法務省入国管理局総務課からは9月15日に決定した「第5次出入国管理基本計画」について説明があった。おおむね5年毎に見直しを図ってきたもので、今回の第5次基本計画の特色は、外国人の受入れを積極的に図る方針を明確にしたことだ。第1に「わが国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていく」と指摘。第2は「少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについて、幅広い観点から政府全体で検討」、第3は「開発途上国などへの国際貢献の推進を図る観点から、新たな技能実習制度を構築する」とした。第4は「受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献していく」こと。第5は「観光立国の実現に寄与するため、訪日外国人の出入国手続きを迅速かつ円滑に実施」。第6は「安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な入国審査と不法滞在者らへの対策を強化」。最後の第7は「国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護の推進を図っていく」としている。

具体的な施策方針としては7つあるが、第1、わが国経済社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ。専門的、技術的分野と評価できるものは、現行方針通り在留資格や上陸許可基準の見直しを行い受け入れを推進。第2、少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化。出生率の向上、生産性の向上、潜在的労働力の活用などの総合的取組が必要、と指摘。第3、新たな技能実習制度の構築に向けた取組。その(1)、技能実習制度の「適正化を図るための措置」として、「技能評価試験の受検義務付けなどにより効果測定を実施」する他、「法令上の根拠を有する管理運用機関」の設置を決めた。その(2)、制度の拡充。優良な団体・機関の実習生の実習期間を延長し、優良団体・機関の受け入れ人数枠を拡大する。

第4、在留管理制度の的確な運用による外国人との共生社会実現への寄与。とくに地方公共団体との情報連携の日系定住外国人が理解可能な『やさしい日本語』の活用の推進適正な運用。第5、観光立国実現に向けた取組。今年中に外国人観光客数が1800万人になると見込まれるが、効果的な広報により自動化ゲート利用者の増加を図ると共に、顔認証技術を活用した日本人用自動化ゲートの導入を速やかに検討する。第6、安全・安心な社会の実現に向けた水際対策及び不法滞在者対策などの推進。その(1)、テロリストなどの入国を確実に阻

止するための水際対策、その（２）、国内に不法滞在する者への対策の推進を相互に図る。第７、難民の適切かつ迅速な庇護の推進。その（１）、「真に庇護すべき者を迅速かつ確実に庇護するための水際対策」を総合的に取り組む方針だ。その（２）、第三国定住による難民の円滑な受入れを推進。

◆海外日本語学習者数 2012 年に約 399 万人、過去 3 年で 9.2%・約 33 万人増
日本語の海外受講生はわずか 2.2 万人。中国語の受講生 65.5 万人、韓国語の受講生 3.7 万人、仏語の受講生 55.1 万人、英語 38.8 万人、独語 24.7 万人
外務省・国際交流基金 日本センター

外務省大臣官房文化交流・海外広報課から「海外における日本語教育」の実状が紹介された。日本語学習者数は、過去 32 年間で 31 倍の伸びとなる約 399 万人（2012 年）で、過去 3 年間で 9.2%・約 33 万人増。しかし増加率は鈍化。とくに韓国の日本語学習者は、マスコミ報道がかもした反日感情などが原因で、過去 3 年で 12.8%、約 12 万人減だが、中国、インドネシア、韓国の上位 3 カ国が日本語学習者全体の約 7 割を占めた。総じてマンガ、アニメ、日本文化への関心、中等教育への日本語導入、日系企業の進出などが背景となって日本語学習ニーズは、なおも拡大中だが、問題点は、教師・教材の不足がとくに東南アジアで顕著なことだ。

また、中国の孔子学院、韓国の世宗学堂など、この分野では新興国の韓・中 2 カ国の言語普及活動が活発だ。その結果、「日本語の相対的な地位低下が起きている」と指摘。平成 26 年・2014 年の日本語能力試験受験者数は 59 万人だが、国際交流基金が海外に設けている語学講座わずか 31 カ所、受講生も 2.2 万人（平成 27 年 3 月）と見劣りする。昨年 6 月時点で孔子学院は語学講座 1086 カ所・受講生 65.5 万人、世宗学堂は 120 カ所・3.7 万人。また、フランスのアリアンス・フランセーズは 709 カ所・55.1 万人、英国のブリティッシュ・カウンシルは 100 カ所以上・38.8 万人、ドイツのゲーテ・インスティトゥートは 218 カ所・24.7 万人と、日本語の普及に関心が薄かった日本の出遅れ感は否めない。

外務省では、一昨年「海外における日本語の普及促進に関する有識者懇談会」を設置し、平成 25 年 7 月に「議論の総括と政策提言」を岸田外相に提出、12 月には「最終報告書」を取りまとめたが、改善は遅々たる歩みだ。

現在、国際交流基金が取り組んでいる主な事業の第 1 は、「文化の WA（和・環・輪）～知り合うアジア～」プロジェクトの実施だ。先ず国際交流基金内にアジアセンターを立ち上げ、2020 年までの間に、ASEAN 地域を主な対象にして行

う。同プロジェクトを支える柱の(1)は「日本語学習支援事業」だ。「日本語パートナーズ」3000人の派遣事業と「総合日本語eラーニングコース」の開設などを行う。これまでの派遣実績は、インドネシア、タイ、マレーシア、ミャンマーへ計212名を送った。柱の(2)は「双方向の芸術・文化交流事業」だ。舞台芸術、美術、映像など様々な分野で協同事業を主催・支援する。

◆昨年度日本語能力試験実施実績は67カ国地域258都市・受験生約59万人
日本語教育拠点・さくらネットワークは47カ国・地域127中核機関に拡大

国際交流基金の事業の第2は、従来からある「全世界向けの事業」だ。これは「日本語講座の実施」の他、「日本語教育専門家の派遣」、「日本語教育機関支援」、「教師・学習者への研修の実施」、「インターネットを使った教育ツールの開発・提供」、「日本語能力試験の実施」などからなる。平成26年度の日本語能力試験実施の実績は、67カ国・地域258都市、受験生約59万人に達した。

平成27年度は、とくに日本語教育拠点(JFにほんごネットワーク=さくらネットワーク)の拡充に取り組んでいる。さくらネットワークは、今年9月現在で、47カ国・地域127中核機関に及ぶ。このネットワークは、日本語教育の定着、発展への寄与が期待されるとして指定された機関・団体をネットワーク化するプロジェクトだ。国際交流基金からの助成により、研修や教材政策を含む波及効果の広い日本語教育事業を推進している。この他、国際交流基金では、米国内中等教育支援強化、ブラジル人留学生支援など中南米支援強化も進める。

◆日本での就労外国人は平成26年10月末現在で約78.8万人
活用されていない日本語能力向上支援、日系人就労準備研修で見ると5年間3188人と利用者半減。目指すは定住外国人全般に拡充し80地域4000人受講
厚生労働省

厚生労働省職業安定局雇用対策課は、「外国人就労・定着支援研修事業の実施」について説明した。日本で就労する外国人は平成26年10月末現在で、約78.8万人。出入国管理及び難民認定法上、認められている外国人の身分別就労カテゴリーは、以下の5つ。①は「就労目的で在留が認められる者」(いわゆる専門的・技術的分野)で、約14.7万人。②は「身分に基づき在留する者」(主に日系人からなる『定住者』や、「永住者」、「日本人の配偶者」など)で約33.9万人。在留中の活動に制限が無いと、様々な分野で報酬を受ける活動が可能だ。③は「技能実習」(いわゆる技能実習生)で約14.5万人。④は「特定活動」(EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、ポイント制による優

遇措置を受ける高度外国人材など)で、約0.9万人。⑤は「資格外活動」(留学生のアルバイトなど)で、約14.7万人だ。

「外国人求職者の状況」では、外国人有職者がハローワークの窓口を訪れた件数で調べると、新規求職者数は、2008年9月のリーマンショック前と比較すると、新規求職者は、2015年7月時点で、5465人と約1.4倍の5465人、相談件数は約2.1倍の2万0226人と高い水準で推移している。

就職に欠かせない「日本語能力向上の支援」を「日系人就労準備研修」の実施で見ていくと、平成21年度で6298人だったのが、平成26年度は、3188人へと徐々に減り、ほぼこの5年間で半減した。平成27年度より対象者を定住外国人全般に拡充した「外国人就労・定着支援研修」として実施、80地域で計4000人受講を目指す、どれくらい効果を上げるか、その成否に注目したい。