

留学生通信 29・平成 24 年 2 月 27 日

新規審査は国で。日本語教育検討会議の最終報告書固まる

—日本語学校を充実させ優秀な語学留學生育てよう—

第 1 章 「日本語教育検討会議」の取りまとめ報告書

文部科学省が主管となり、法務省、外務省など関係省庁、並びに日本語教育機関関係者らによる「高等教育機関に進学・在籍する外国人学生の日本語教育に関する検討会議」（座長、水谷修。以下「検討会議」と略す）を設けて、新しい審査基準や日本語教育の充実策などの検討を半年余にわたって審議を重ねてきた結果、審議結果の「取りまとめ報告書」の内容がほぼ固まった模様だ。

◆日振協の審査・証明事業廃止から報告書策定に至る経過

審査基準の枠組み、質保証 高等教育機関連携促進を審議

政府が「検討会議」を設けてこれまで審議を重ねてきたのは、(財)日本語教育振興協会（日振協）が実施してきた日本語教育機関の審査・証明事業において、日振協が政府から補助金を受けている財団法人でありながら、日本語教育機関から財団設立の趣旨を超える多額の審査料金などを徴収し内部留保していたことが報道で問題点として取り上げられ、国会で日振協の在り方が問われた事に端を発している。

政府はこうした事態を受けて、平成 22 年 5 月に事業仕分けを行った結果、同協会の審査・証明事業の制度が不明確であり、法的により明確な制度に改めるべきとの趣旨で同事業を「廃止」と判定を下したため、文部科学省が主管となり「検討会議」を設け、このほどようやく「取りまとめ報告書」提出へと漕ぎつけたものだ。

「報告書」は冒頭、「検討会議」が事業仕分けの結果を踏まえた法務省告示の

際の審査の枠組みの在り方、日本語教育機関の教育の質保証などの在り方、高等教育機関と日本語教育機関との連携促進——などについて議論し、平成23年8月に「第一次まとめ」を取りまとめたことを記している。その後も、国（法務省）が日振協に代わって審査・証明事業を行うという当面の経過措置が終了して以後の本格的な審査基準の枠組みや、その他の高等教育機関に進学・在籍する外国人学生の日本語教育に関する課題などについて議論してきた。恐らく3月上旬に最終審議を行い、細部を詰めて最終報告書を提言する見通しだ。

現段階での報告書の内容は以下の通りで、焦点の「新規審査」については、当面の間以降も「引き続き国が審査を行い」、効率的、効果的な審査のため「文科省と法務省などの関係省庁間の連携」をうたっている。

I 日本語教育機関に関する課題

日本語教育機関の水準の維持でも検討重ねる

「取りまとめ報告書」は、審議結果の内容を「日本語教育機関に関する課題」「法務省告示に係る枠組みと変更事項の取扱いという喫緊の課題」「在るべき日本語教育」「高等教育機関と日本語教育機関との連携の促進」の4分野に分けてまとめている。

第1の「日本語教育機関に関する課題」だが、ここでは1、日振協による審査・証明事業が廃止されたことを踏まえた上での法務省告示に係る審査の枠組みの構築が喫緊の課題であること。その上で「第一次まとめ」で、「法務省告示に係る審査の枠組み」と「日本語教育機関の水準の維持・向上について提言を取りまとめた」こと。その後も本会議で「当面の間以降の審査の枠組み」や「日本語教育機関の水準の維持などについての検討を重ねた」と明記した。

Ⅱ 喫緊の課題：法務省告示に係る新規審査の枠組み及び変更事項などの取扱

新規審査は国が審査、効率的効果的審査のため文科法務両省連携を

日本語教育機関に変更が生じた際の取扱いについて（案）も提言

この喫緊の課題については、①「第一次取りまとめ」では「新規開設を希望する日本語教育機関に対する円滑な審査の実施の必要性を考慮し、当分の間は国による審査を行うべきと考える」としたこと。②当分の間以降の審査の枠組みについては、検討の結果、新規審査については「引き続き国が審査を行う枠組み」で「効率的、効果的な審査のため、引き続き文部科学省、法務省などの関係省庁間の連携が図られることが望ましい」としている。

③審査基準については「法務省が告示の際に参考としていた日振協の審査・証明事業で使用していた現行基準（昭和63年に当時の文部省が策定した基準及びその後日振協が改正を加えた基準）をベースに、文科省と法務省が連携して日本語教育機関としての適格性を判断するための基準を策定することが望ましい」と両省の連携を強調。その上で、「報告書」は新しい審査基準を提言している（後述の第2章）。

④法務省告示校の新規申請時の審査事項に変更が生じた際の取扱いについては、『第一次まとめ』を踏まえ、法務省において早急に決定し、告示校に周知されることが必要」としている。また「日本語教育機関の設備・編成の水準が継続的に維持されることが重要である旨を踏まえた枠組みの構築が望まれる」とし、検討会議として以下の「日本語教育機関に変更が生じた際の取扱いについて（案）」を提言している（後述の第3章）。

Ⅲ 日本語教育機関などにおける在るべき日本語教育

質保証で文科省学生留学生課と文化庁国語課連携で早急な検討開始

質の高い外国人学生獲得のために情報の海外発信の強化を指摘

第3の「日本語教育機関などにおける在るべき日本語教育」については、一つは、ポイントである「日本語教育機関の教育の水準の維持・向上」については「教育の質の基準」「教職員の質の基準」「継続的な質保証の枠組み」などに着目し、法務省告示の枠組みとは別の観点として、日本語教育機関に多様な在留資格を持つ学習者が在籍することなどを踏まえて、日本語教育機関での在るべき日本語教育の内容、その他解決すべき課題などにつき「中長期的な観点から継続的検討が必要」としている。

また、在留資格「留学」につながらない日本語教育を行う機関なども存在することから「教育水準の維持・向上」については、全体の需要や状況などを踏まえて「基準や枠組み設定の可否なども含めての検討実施が必要」としている。

二つには、「高等教育機関が外国人学生に求める日本語能力」については、学部・大学院、あるいは文系・理系・医歯薬系などと、受入れレベル・分野により様々であるところから、「高等教育機関への進学を目的とする者に対する教育の質を検討する際には、高等教育機関が入学者に対してどのような日本語能力を求めているかなどを踏まえながら検討を進める必要がある」と慎重な対応を求めている。

三つには、「日本語教育の質保証の枠組みの検討」に際しては、機関ごとの特性を踏まえた上で「必要性の有無も含めた検討が必要」とし、このため留学生支援を担う「文部科学省高等教育局学生・留学生課」と、外国人一般に対する日本語教育の推進を担う「文化庁文化部国語課」が連携しての「速やかな検討開始が必要」としている。

四つには、「日本語教育機関の教育の質が担保され、安心して学べる環境である」という「情報の海外発信も質の高い外国人学生獲得のために必要」と「海

外発信の強化」を指摘している。

IV 高等教育機関と日本語教育機関との連携の促進

適切な入学選抜・日本語教育機関役割増・高等教育機関連携が重要

第4の「高等教育機関と日本語教育機関との連携の促進」では、日本語教育機関を取り巻く現状について指摘している。「第一次まとめ」にある通り「日本語教育機関では、高等教育機関への進学準備をのみを担う状況ではない」として、「高等教育機関進学後の外国人学生に対する追加的な日本語教育の提供など日本語教育機関が果たす役割は、これまで以上に大きくなる」と日本語学校の役割の増大に言及している。その上で、以下の通りにまとめている。

一つ目は、高等教育機関では「学力及び語学能力（日本語、英語）を適切に判断した入学者選抜での学生入学が、入学後の充実した学修・学生生活や在籍管理などからも重要」と適切な入学選抜による学生入学と在籍管理を求めている。

二つ目は、「外国人学生の日本語能力」に関しては、例えば、①「大学入学に必要な専門分野の学力はあるが、日本語能力不足の者を一定条件下で正規学生として入学させること」や、②「海外での高等教育機関と日本語教育機関が連携した選抜試験の実施」——など「外国人学生が留学しやすい環境を整えることが重要」であり、このような環境整備にあたっては「高等教育機関と日本語教育機関との連携は重要」と指摘している。

三つ目は、今後、多様な日本語教育を提供している「日本語教育機関と高等教育機関の連携」により「高等教育機関に学ぶ外国人学生の様々なニーズに応じた日本語教育提供の機会拡大が期待される」と予測している。

四つ目は、「多様な日本語学習者のニーズ」を踏まえて「国、地方公共団体、企業など、様々な団体と日本語教育機関との連携促進も重要」と考えられると

指摘。なお、外国人学生が安心して学習に取り組める環境の構築などについては「各種団体との連携により促進させることが期待される」とまとめている。

第2章 新審査基準（案）ほぼまとまる

「検討会議」でまとめられた現段階の新審査基準（案）は以下の通りだ。同案は1、趣旨、2、基準、3留意点——などからなり、基準は全25条で構成されている。

1、趣旨

冒頭に基準づくりの趣旨を掲げている。そこでは「この基準は、日本語の学習を主な目的として来日し滞在する外国人を対象に、日本語教育を行う教育機関（以下「日本語教育機関」という）が在留資格「留学」をもって在留する外国人を受け入れことができる機関として、告示をもって定められるために備える必要がある要件を明らかにするものである」とその趣旨を明快に述べている。

2、基準

修業期間1年以上、合理的な理由がある場合6か月も容認

以下、順次、基準を見ていくと以下のようなになる。最初に「修業期間」の規定があり、第1条では「日本語教育機関の修業期間は1年以上とするが、合理的な理由がある場合に限り6か月も認めることとする」とし、第2条では「日本語教育機関の学年の始期及び終期は、各日本語教育機関においてその規則で定める」と規定している。

ただし第2条は、2項で「原則として、学年の始期は、4月及び10月の2度までとし、随時に入学させるケース（随時入学）は認めない」としながらも、3項で「前項の規定によりがたい理由があり、そのための教員数、施設・設備

などの条件を備えている場合は、1月及び7月を学年の始期とすることを認めることが出来る。ただし、学年の始期は、年4度を超えないものとする」と規定している。4項では「学年の終期は、設置コースの修業期間の終了時期とする。ただし、進学コースにあっては、学年の終期は、原則3月とする」と規定している。

日本語教育機関の授業時数は1年間にわたり760時間以上

午前、午後の二部制は認めるが、夜間の三部制は不可

第3条、第4条は「授業時間」についての規定で、3条は「1単位時間は、原則として45分を下回らないものとする」とし、4条で「日本語教育機関の授業時数は、1年間にわたり760時間以上で、かつ、1週間当たり20時間以上とするものとする」とし、さらに「ただし、修業期間が6か月の場合には、380時間以上で、かつ、1週間当たり20時間以上とする」と定めた。

第5条以下、第8条までは、日本語教育機関の定員数、授業形態などについて規定している。まず第5条では「日本語教育機関の収容定員は、教員数、施設及び設備その他の条件を考慮して、当該日本語教育機関の規則で定める」とし、2項で収容定員について「収容定員は、教員数、校舎面積、教室面積、設備などに応じた適切なものとする。なお、新たな日本語教育機関を開設する場合の当初の収容定員は、原則として100人を越えないものとする」と規定。第6条では「日本語教育機関において日本語の一の授業科目について同時に授業を行う生徒数は、20人以下とする」と定め、第7条で「日本語教育機関においては、日本語学習の目的に応じて日本語教育を施すにふさわしい授業科目を開設するものとする」。

第8条では「午前の部、午後の部などのいわゆる二部制は認めるが、三部制は

認めないものとする」と授業は二部制までと定めている。また2項で「授業は、昼間に行うもの」とし「早期または夜間の授業は認めない」と定めている。

留学生の勉学、生活、資格外活動につき適切な在籍管理を

第9条、10条は入学選考や生徒の在籍管理に関する条項だ。9条は「日本語教育機関は、入学者の選考に関し、学習能力、勉学意欲、経費思弁能力などについて適切な方法により確認する」とし、10条で「日本語教育機関は、生徒の勉学、生活、資格外活動などについて適切な在籍管理に努める」とし、以下、2項で「生徒の出席管理を徹底し、出席状況の良好でない者については、改善指導を行う」、3項「入学許可書発行簿、学籍簿、出席簿など生徒の教育・指導関係書類を整備し、かつ、適正に管理する」、4項「生徒の資格外活動については、正確に把握し、違法な活動を行わないよう適切な指導を行う」と生徒の適正な在籍管理について細かく規定し、留学生の適切な指導を強く求めている。

第11条では教員数について規定している。「日本語教育機関には、校長、主任教員及び次の表に定める数の教員（主任教員を含む。）を置く」として、教員数については「生徒数60人までは教員数3人、生徒数61人以上は、教員数は $3 + (\text{生徒数} - 60) / 20$ （生徒数-60を20で割った数）」と定めている。以下、2項（専任教員数）、3項（校長の主任教員兼任）、4項（二部制の教員数）についての規定が続き、5項で「教員の1週間当りの授業担当時間数は、おおむね25時間を超えないものとする」と規定している。

校長は教育識見有し教育・学術・文化業務に原則5年以上の従事者

第12条は校長についての規定で「日本語教育機関の校長は、教育に関する識見を有し、かつ、教育、学術又は文化に関する業務に原則として5年間以上従事した者」と規定している。第13条は主任教員についての規定で「主任教

員は、日本語教育に関する教育課程の編成など教育的知識・能力を備えた者とし、常勤の日本語教員又は日本語研究者として3年以上の経験を有する者」としている。2項は「主任教員は、専任教員のうちから選任する」と定めている。

教員資格は日本語教育科目45単位以上の大学専攻修了・卒業者等

第14条は教員資格で「日本語教育機関の教員は次の各号のいずれかに該当するもの」として、以下、5つの教員資格を列挙している。

1例目は「大学（短期大学を除く）で日本語教育に関する専攻（日本語教育科目45単位以上）を修了し、卒業した者」。2例目には「大学（短期大学を除く）において日本語教育に関する科目を26単位以上修得し、卒業した者」。3例目には「日本語教育能力検定試験に合格した者」。4例目は「次のいずれかに該当する者で日本語教育に関し、専門的な知識、能力などを有する者」として、「学士の学位を有する者」。「短期大学又は高等専門学校を卒業した後、2年以上学校、専修学校、各種学校などにおいて日本語に関する教育又は研究に関する業務に従事した者」「高等学校において教諭の経験がある者」など4タイプを挙げている。5例目には「その他これらの者と同等以上の能力があると認められた者」となっている。

なお2項で、「日本語の教員としての資格を満たさない者については、収容定員に必要な教員数として認めない」と規制をかけている。

第15条は、「日本語教育機関の校長又は教員となる者は、次の各号に該当する者ではないものとする」として不適格事由を紹介している。

① 成年被後見人又は被保佐人。②禁固以上の刑に処せられた者。③教員免許状取上げの処分を受け、2年以上経過しない者。④日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者——などとなっている。

校舎面積生徒1人当たり2.3㎡以上で115㎡を下回らぬこと

第16条から第19条までは「日本語教育機関の施設」などに関する規定。

第16条は「日本語教育機関には、その教育の目的を実現するために必要な校地を備えるものとする」として、2項目を挙げている。

1項は「機関の位置及び環境は、教育上及び保健衛生上適切なものとし、同一建物内に風俗営業施設又は風俗関連営業施設と同居することは、原則として認めない」ものとする。2項は「地下の教室及び窓のない教室は、原則として認めない」としているが、風俗営業施設の件は「原則として」をとるべきではないだろうか。

第17条は「日本語教育機関には、その教育の目的を実現するために必要な校舎を備える」として、2項で「分校及び本校から徒歩で十分以上を要する場所にある校舎、教室などは、独立した機関として取り扱うものとする。なお、分校については、2校を限度とする」と制限をかけている。3項では「新規に開設する又は位置の変更を行う日本語教育機関の校地及び校舎については、原則として自己所有とする」とし、2案の例外事由などを紹介している。

第18条は校舎面積についての具体的規定で「日本語教育機関の校舎の面積は、同時に授業を行う生徒1人当たり2.3㎡以上とする。ただし、115㎡を下回らない」としている。以下、2項で「日本語教育機関の校舎には、教室、教員室、事務室、図書室、保健室その他必要な付帯施設を備える」。3項は「日本語教育機関の教室は、同時に授業を行う生徒数に応じ、必要な面積を備える」。4項は「教室の面積は、教室ごとに、同時に授業を行う生徒1人当たり1.5㎡を下回らないものとする」とそれぞれ規定している。

なお2項の「保健室」については、至るところに医療機関がある現状を踏まえ、付帯施設に加える必要はないのではないだろうか。その分の負担を、授業の充

実に割くべきと考える。

第19条は「日本語教育機関は、生徒数などに応じ、必要な種類及び数の視聴覚教育機器、図書その他の設備を備えるものとする」として、2項で「机、椅子、黒板などの教育を行うに当たって最小限必要と考えられる設備のレンタルは、認めない」としている。

教育活動状況の自らの点検と評価の実施結果の公表を

第20条は日本語教育機関の設置者についての規定で「日本語教育機関を設置する者は、国及び地方公共団体のほか、次の各号に該当する者とする」として、三条件をあげている。第一に「日本語教育機関を経営するために必要な経済的基盤を有する」。第二に「設置者（法人の場合は、当該日本語教育機関の経営を担当する役員とする。）が日本語教育機関を経営するために必要な知識又は経験を有する」。第三に「設置者（法人の場合は、当該日本語教育機関の経営を担当する役員を含む。）が社会的人望を有する」としている。

2項で「次の各号に該当する者（法人の場合は、当該日本語教育機関の経営を担当する役員を含む。）は、設置できない」として、不適格事由を2例あげている。第一は「設置時において、過去3年以内に告示から削除された者」。第二は「第15に規定する校長・教員の欠格事由の各号に該当する者」としている。

第21条は「日本語教育機関には、生活指導担当者を置く」として、2条件を挙げているが省略する。第22条は日本語教育機関名に関する規定。「日本語教育機関の名称は、日本語教育機関として適当なものであるとする」。2項で「既存機関の名称と同一の名称は認めない」としている。

第23条は「日本語教育機関は、その規則を定め、少なくとも次の事項を記載する」ものとして7項目を列挙している。①修業期間、学年、学期及び授業を行わない日に関する事項。②教育課程、学習の評価及び授業日数に関する事

項。③収容定員及び教職員組織に関する事項。④入学資格に関する事項 ⑤授業料、入学料、その他の費用徴収に関する事項——などだ。

第24条は「機関の運営が円滑に行われるための体制が整えられているものであること」としている。

第25条は「日本語教育機関は、その教育水準の向上を図り、当該日本語教育機関の目的及び社会的使命を達成するため、当該日本語教育機関における教育活動などの状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表することとする」として教育活動状況の自らの点検と評価の実施結果の公表を求めている。2項ではその時の付帯条件を記述している。

3、留意点など

点検・評価で職員外による検証努力と教育活動状況の情報提供求む

第3節では「日本語学校経営上の留意点」を挙げている。第一の留意点は、第25条の日本語教育機関の点検及び評価の結果について「当該日本語教育機関の職員以外の者による検証を行うよう努めなければならない」としている。第二の留意点は、日本語教育機関の広報体制について「当該日本語教育機関における教育活動状況」について、広く周知を図れる方法での積極的な情報提供を求めている。

第三の留意点は、経営上の条件で、①日本語教育機関の経営は、その設置者が日本語教育機関以外の事業を行う場合には、その事業の経営と区分して行う。②生徒納付金の額、経営経費、支出額などが適切なこと。③生徒納入金の総額と経営経費の総額との収支比率が適正なこと——と列挙している。

国際的感覚と幅広い教養、豊かな人間性 日本語教育に対する自覚と情熱を職員に求む

第四の留意点は「日本語教育機関は、生徒の入学後できるだけ早期に健康診断を行い、1年経過後、再度健康診断を行う」としている。第五の留意点は、全体的な助言で「日本語教育機関の教員には国際的感覚と幅広い教養、豊かな人間性、日本語教育に対する自覚と情熱が求められている」として、専任教員の採用では「大学の学部における日本語教員養成課程の修了者や日本語教育能力検定試験の合格者など、日本語教育に関する専門的な知識、能力を有する者を確保すること」と奨めている。

第六の留意点は、外国人留学生についての考慮で「外国人の多くが、日本の事情などを十分に理解するに至っていない者であることを考慮し、生活指導を含む十分な配慮の下にその教育を行う必要がある」としている。

第七の条件は、日本語教育機関における1日当りの授業時間数についての要件で「対象とする外国人の来日目的が日本語の学習であることを考慮して、適切に配当すること」としている。

第3章 日本語教育機関に変更が生じた際の取扱い（案）

重要7事項で変更の場合は地方入国管理局に報告を

「日本語教育に変更が生じた際の取扱いについて（案）」は、第1に「法務省告示に掲げる日本語教育機関において、次の事項に変更が生じた場合、その都度、その旨を事前の行政相談として地方入国管理局に報告することとする」として、6つの変更事由を挙げている。①名称、②位置、③設置者、④校地、校舎の用に供する土地建物に関する権利の処分またはこれらに関する重要な事情、⑤校長、主任教員または生活指導担当者、⑥規則——である。

第2項は、法務省は上記1の報告を踏まえ、改善を要求する場合は「日本語

教育機関に対して改善を指導する」としている。

入学予定者の在留資格認定証明書交付申請、重要 7 項目で立証責任

第 3 項は、「日本語教育機関の入学予定者の在留資格認定証明書交付申請において、当該教育機関は次の要件を満たしていることを立証するものとする」として、7 項目の立証要件を挙げている。①修業期間、②授業時数、③同時に授業を行う生徒数、④教員の配置、⑤教育機関の位置及び環境、⑥校地、校舎及び設備等、⑦在籍管理——である。

第 4 項では、「上記 3 の要件を満たしていない日本語教育機関に係る在留資格認定証明書交付申請は不交付とされる」と厳しく定めている。さらに「引き続き告示に定めておくことが適当でない場合は告示から削除される」と告示の取消しがあることを定めている。

第 4 章 最後に

母国と日本国の懸け橋となる人材づくりの為に

日本語学校憲章の制定などを提言——全国日本語学校連合会

なお、全国日本語学校連合会（JaLSA 荒木幹光理事長）としては、国際化の一層の進展、質の高い留学生を迎える必要性が高まっている現状を鑑みて、利に走るのではなく、日本語教育機関自身の質の向上を図るために「母国と日本国との友好親善に尽くし、それぞれの国々の懸け橋となるような人材の育成を目指す重要性」を訴え、こうした視点に立つ条項を審査基準に加えるか、またはこうした見方を踏まえた独立した日本語学校憲章のようなものを制定することを提言したい。