

日本語教育から見た2018年 「骨太の改革」下の諸施策

丸 山 敬 介

1. 初めに

現在、国内の日本語教育は戦後2番目の大きな転換期に差し掛かっている。最初は、1983年の「留学生10万人計画」である。1万人程度だった外国人留学生を10倍に増やそうというこの計画の実現のために実施に移されたさまざまな政策は、今日ある日本語教育の基礎を築いた。以来、30年余りにわたって時代の変動を受けながらも拡大を重ね、一方で専門化しその領域ごとに高度化してきた。その結果、社会活動の一つとしてまた学術領域の一つとしての地位を確立させるに至った。ところがそこに、突如降ってわいたように打ち出されたのが、2019年の諸施策である。これらは前年発表された「骨太の方針」を受けて実施されるに至ったものであるが、これによって「10万人」以来脈々と営まれてきた日本語教育のあり方が根幹から覆されることになったといつてよく、そういう点において間違いなく第二の転換期を招くものである。

本論は、それらの施策がいかなるものでそれがどのような性格を持っているのかを明らかにしてみようというものである。一連の施策は本論執筆時¹⁾において「不確定要素が多く検討の仕様がな²⁾」のが実情であるが、であるからこそ、その端緒の時点において諸事情を記録しておくことに意味があると考えられる。

2. これまでの概略

「骨太の方針」は2001年から政府が毎年発表している経済財政に関する基本方針の通称で、正式名称は「経済財政改革の基本方針」³⁾である。ここで述べられた

基本的考え方が、予算編成や重要政策を経て具体化される。

2018 年閣議決定の「骨太の方針」は第 2 章として「力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」を掲げ、そのうちの四つ目に「新たな外国人材の受入れ」がうたわれている。その冒頭には、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある」（傍点筆者）と書かれているが、それは従来からの「単純労働は受け入れない」という政府方針を覆すことに他ならない。すなわち、少子高齢化による労働者不足がのびきならない状態にまで来て、外国人労働者に「外国人材」という新たな呼称を与え広く日本社会に受け入れていくというのである。

ここで、「骨太の方針」とその諸施策を検討する前に、「単純労働は受け入れない」という原則とその本音・実情について概観しておく。

戦後一貫する外国人労働者を受け入れないという政府の方針については、清水(2008)に詳しい。それによると、国は外国人の日本入国・在留の自由を保障するものではないしまして国益に反する外国人は排除するのを基本とし、1970 年代に産業界に押される形で議論された外国人労働者の受け入れに関しても、変わることなく否定的であったとされる。そして、今日まで「単純労働は受け入れない」としてきた直接的根拠は、「第 6 次雇用対策基本計画」(1988 年)である⁴⁾という。

けれども、その中で例外とされたのがと留学生と技能実習生である。内閣府(2018)によると、2017 年 10 月の時点での外国人労働者は総計 127.8 万人、うち留学生は 29.7 万人 (23.2%)、技能実習生 25.8 万人 (20.2%)、合わせて 55.5 万人 (43.4%) にものぼる。そして、留学生は主にコンビニエンスストアや飲食店などのフロント・ヤード(一般の日本人の目につきやすい職場)、技能実習生の職場は多岐にわたるが第一次産業・土木建設などのバック・ヤード(同 あまり目にしない職場)で働く。いずれも深刻な人出不足にあえぐいわゆる 3K といわれる職場で、彼ら抜きには回らない状態に陥って久しい。

そこで次に、両者について簡単にまとめておく。

2-1. 留学生のアルバイト許可

「10万人計画」は、1983年5月に当時の中曽根首相が東南アジア諸国を歴訪した折に日本の留学生政策の不備を痛感させられたのがきっかけである。帰国後すぐに留学生対策に着手し、その年のうちに「21世紀への留学生政策に関する提言」が上申され、翌年、その具体的なガイドラインとして「21世紀への留学生政策の展開について」が発表された。そしてさまざまな施策が次々に実施されていったが、その一つとして、1983年、私費留学生を積極的に呼び込む方策として留学生のアルバイトを週20時間まで認めることとした。翌1984年には、当時「就学生」と呼ばれた日本語学校生にもこの規定が適用された⁵⁾。①中国(1987年)・韓国(1988年)で私費留学生に対するパスポートが自由化され、②台湾が経済発展を成し遂げ、さらに③これから日本経済がバブルに向かおうというところに、留学生のアルバイトが合法的に認められたのである。

そうした状況下における当然の成り行きとして、アルバイトは合法の範囲にとどまることはなく不法滞在・不法就労が横行する。ほどなく、「じゃばゆき君」と呼ばれる長時間労働する男性たち、「じゃばゆきさん」と呼ばれる風俗産業で働く女性たちが出現した。それを可能にしたのは彼らの日本語学校生という身分であった。前述の「21世紀への留学生政策の展開について」では、まず日本語学校で学びその後で大学へ進むという道筋をうたった。すなわち、日本語学校を日本留学の正規ルートの出発点として認めたのである。これをビジネス・チャンスととらえた経営者によって設立された日本語学校は一気に増え、1991年には463校と、「10万人計画」発表時の2.5倍強にまで膨らむ。けれども、学校の体をなさない日本語学校も少なくなく、外国人から授業を徴収すれば教育の質保証などに関心がいかない経営者が後を絶たない状況となった。ところが、そうした学校は、初めから不法就労を目的とする外国人にはむしろ理想的な学校といえ、ビザが取得できるよう籍さえ置いてもらえれば彼らは他に何も望まない。こうした両者の利益の一致の上に成り立った悪質な日本語学校とその在学生の違法行為に関する報道が、1988年ごろからがしきりになされるようになった。

1990年代初頭に法務省が入国管理を厳格にするなどして問題は次第に沈静化していったが、今日でも同様の問題は大学・専門学校をも巻き込みながらたびたび取りざたされており⁶⁾ いつまでもくすぶり続ける外国人留学生がらみの社会間

日本語教育から見た 2018 年「骨太の改革」下の諸施策

題となっている。いずれにしろ、留学生のアルバイトは「単純労働は受け入れない」の合法的例外である。

2-2. 技能実習生関係

日本語教育が戦後ほぼ 10 年間のタブーの時期を経て再開するきっかけの一つが、東南アジアの賠償技術研修生たちであった。その後、海外に進出した日本企業が現地社員を日本に呼び技能・知識を習得させる教育がなされるようになった。けれども、1970 年代までは「研修生」と呼ばれる在留資格はなく、1981 年になって初めて「研修」が創設されたものの、それは日本語学校生と同じ留学の一形態としか見なされていなかった。それが独立した一つの在留資格として認められたのは 1990 年、さらに 2010 年になって「研修」から「技能実習生」へと改められた。

ところが、こうした仕組みが定着し広がれば広がるほど、本国への技術移転システムではなく安価な労働力供給源とらえる受け入れ側小規模事業所が急増した。当の外国人側にも、自国に留まるよりも安易に稼げる手段として進んでこの仕組みに組み込まれていく者が続いた。ここに、不法就労に走る留学生同様の利益の一致を見る。

けれども問題は劣悪な労働環境で、低賃金・長時間労働・パスポート取り上げ等の人権侵害が社会問題化するに至った。それは、研修制度の適切な運営と支援を目的とした国際研修協力機構（JITCO Japan International Training Cooperation Organization 1991 年）が設立された後、さらにより実践的な教育を目指した「外国人技能実習制度」（1993 年）が創設された後も変わることがなかった。特に後者では 1 年間の研修を終えた後 2 年間就労しながら研修するというプログラムを設けたが、最初の 1 年間は研修生であり労働者でないためいわゆる労働三法等が適応されず、受け入れ事業所は半ば合法的に低賃金で長時間労働させることができた。こうした事態を受けて、2010 年以降は、最初の 2 か月間の講習の後、1 年目は「技能実習 1 号」、残りの 2 年を「同 2 号」としていずれも雇用関係下での実習としている。すなわち、ほぼすべての研修期間中、労働者として保護される立場に置かれることとなったのだが、実際には、未だに安価な労働力としての認識しか持っていない事業所も数多く存在し、事実、2017 年度に至って

も「不正行為」を行った受け入れ機関 213、失踪した実習生は実に 7,089 人⁷⁾にものぼる。

3. 「骨太の改革」下の施策方針

3-1. 入管難民法改正と外国人労働者受け入れのための 3 方策

「骨太の方針」で掲げられた単純作業労働者の受け入れは、出入国管理・難民認定法（入管難民法）を改正しその身分を設定して初めて可能になる。それが新たに作られた「特定技能」と呼ばれる在留資格で、1号と2号に分かれる。1号は比較的簡単な仕事を担う外国人に与えられ、認定は、技能試験並びに日本語試験の合格者か、3年以上の技能実習経験者⁸⁾とする。一方、2号は熟練した技能を持つと認定された外国人に与えられ、さらに高度な技能試験の合格者とされる。1号認定者には家族の帯同が認められないものの、最長5年の滞在が認められる。2号を取得すると在留期間の制限がなくまた家族の帯同も認められ、実質、移民と何ら変わりがない。

こうして法的根拠を整えた上で、政府は外国人受け入れの実現に向けて諸施策を打ち出していくが、それにあたっては三つの方策を掲げた。すなわち、「基本方針」「運用方針」「総合的対応策」⁹⁾である。「骨太の方針」に明記された「新たな外国人材の受け入れ」は、①「特定技能」の創設、②留学生の国内での就職の促進、③外国人受け入れ環境の整備の三つの部分からなっているが、「基本方針」「運用方針」は主に①を受け、「総合的対応策」は②・③を受けた方策である。

「基本方針」には、受け入れ業種 14、労働者都市部集中の回避措置、悪質な仲介業者の排除の徹底とそのための2国間取り決め、日本人と同等以上の給与の支払いなど、文字通り受け入れ拡大に関する基本的了解事項が明記されている。また、「運用方針」は、14業種ごとの「特定技能1号・2号」において、どのような業務を担う外国人を何人受け入れるかが示されている。「基本方針」と合わせて読むと、ビルクリーニング・建設・自動車整備・外食・農漁業など14の業種において5年間で最大34.5万人の外国労働者の受け入れがなされるとしている。

さらに、日本語能力に関していえば、「基本方針」に1号認定に求めるものとして、「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが

確認されることを基本としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める」とされている。「運用方針」では、それを受けて業種ごとに具体的な「日本語能力水準」の項を設け、「日本語能力判定テスト（仮称）又は「日本語能力試験（N4以上）」に加え、「介護日本語評価試験（仮称）」（介護分野）、「日本語能力判定テスト（仮称）又は「日本語能力試験（N4以上）」（ビルクリーニング分野・素材材産業分野他）¹⁰⁾などと記されている。

3-2. 「総合的対応策」に示された方針

「基本方針」「運用方針」が外国人労働者受け入れの制度について述べたものであるのに対して、「総合的対応策」は彼らの人としての部分を取り上げようというものということができる。前書き「I 基本的な考え方」には、次のような力強い宣言文¹¹⁾がある。

「総合的対応策は、外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すものである。

政府としては、(中略) 全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し安心して生活することができる環境を全力で整備していく。」
(傍点筆者)

後半の文では、明確に政府を主格、外国人を対象に立て、彼らの日本での生活基盤を「全力で」確立することをうたっている。ここには政府の並々ならぬ意気込みが感じとれるが、実は、そのもととなったのが2006年に発表された『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』（外国人労働者問題関係者省庁連絡会議）である。

それまで政府は外国人を労働力・犯罪者（あるいはその予備軍）としてしかとらえていなかったのを、急増する定住外国人を踏まえ初めて生活者としてとらえるようになった。それを受け、この年、総務省が「地域における多文化共生推進

プラン」を策定し、自治体に、多文化共生施策を総合的かつ計画的に推進することを求めた。これがきっかけとなって、「多文化共生」ということばとともに外国人と築く社会を推進する活動が各地で盛んに行われるようになった。

その流れにおいて重要な役割を果たしたのが、『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』である。これは、「社会の一成員として日本人と同様の公共サービスを楽しみ生活できるような環境整備をしなければならない」¹²⁾として、「暮らしやすい地域社会作り」「子どもの教育」「労働環境の改善、社会保険の加入促進等」「在留管理制度の見直し等」を柱にその実現のための提言を行ったものであるが、「骨太の方針」下の「総合的対応策」の内容を全体的に見るとそれを踏まえているのは明らかで、則った上で「より強力に、かつ、包括的に推進」¹³⁾したものである。

構成は、以下の四つの理念とその具体的対応策からなる。対応策ごとに「現状認識・課題」「具体的施策」を述べ、「具体的施策」には担当省庁が明記され施策番号が振られている。

1. 外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動
 - (1) 国民及び外国人の声を聞く仕組みづくり
 - (2) 啓発活動等の実施
2. 生活者としての外国人に対する支援
 - (1) 暮らしやすい地域社会づくり
 - ① 行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備
 - ② 地域における多文化共生の取組の促進・支援
 - (2) 生活サービス環境の改善等
 - ① 医療・保健・福祉サービスの提供環境の整備等
 - ② 災害発生時の情報発信・支援等の充実
 - ③ 交通安全対策、事件、事故、消費者トラブル、法律トラブル、人権問題、生活困窮相談等への対応の充実
 - ④ 住宅確保のための環境整備・支援
 - ⑤ 金融・通信サービスの利便性の向上
 - (3) 円滑なコミュニケーションの実現
 - ① 日本語教育の充実

- ② 日本語教育機関の質の向上・適正な管理
- (4) 外国人児童生徒の教育等の充実
- (5) 留学生の就職等の支援
- (6) 適正な労働環境等の確保
 - ① 適正な労働条件と雇用管理の確保、労働安全衛生の確保
 - ② 地域での安定した就労の支援
- (7) 社会保険への加入促進等
- 3. 外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組
 - (1) 悪質な仲介事業者等の排除
 - (2) 海外における日本語教育基盤の充実等
- 4. 新たな在留管理体制の構築
 - (1) 在留資格手続の円滑化・迅速化
 - (2) 在留管理基盤の強化
 - (3) 不法滞在者等への対策強化

以上を概観してみると、場当たりのな応急措置ではなく、社会の変革を見据えた文字通りの骨太な方針であることがわかる。1. の日本人・外国人双方の声を聞くと同時に共生社会に対する意識改革を目指す対応策は、受け入れ日本人側の心の開国に踏み込んだ点においてきわめて重要であると評価できよう。2. においては、災害や病気なども含めた生活基盤の確保、多言語社会の実現と日本語教育の充実、就職支援などをうたっているが、まさに生活者としての外国人を見据え、安心して暮らせる国・夢を持って働ける日本を構築していこうという姿勢がうかがえる。そして、3. は不法就労の原因となるブローカーの締め出しと、渡日してからの就労と生活を見据えての日本語学習の二つの海外での対応策を述べ、4. においてはいわば受け入れの負の部分に対しても明確に対応していくことを明らかにしている。

3-3. 「総合的対応策」に見る日本語教育施策

これらのうち、日本語教育関連の対応策は、2-(3)-①. 日本語教育の充実（計13施策）、2-(4)外国人児童生徒の教育等の充実（計7施策）、3-(2)海外におけ

る日本語教育基盤の充実等（計6施策）の三つ¹⁴⁾である。以下に具体的に示す。

3-3-1. 国内の日本語教育の充実

国内の日本語教育の充実としては、次の a. ～ m. の施策が明記されている。その冒頭の「現状認識・課題」には、「外国人が社会から排除されること等がないようにするためには、より円滑な意思疎通の実現に向け、いわゆる第二言語としての日本語を習得することが極めて重要で、（中略）そのような観点から外国人に対する日本語教育の取組を大幅に拡充し、外国人と円滑にコミュニケーションできる環境を整備する必要がある」¹⁵⁾ とはっきりと記されている。

このような認識のもと、「具体的施策」は二つに分かれ、(3)-①が日本語教育を充実させるための施策、(3)-②がいわゆる日本語学校に関する施策であるが、(3)-②に関しては日本学校のさらなる展開・発展を目指したのではなく、不法滞在・不法就労を未然に防ぐための管理強化の側面が強調されている。

(3)-①. 日本語教育の充実

以下のうち、a. のイ・e. は教育の場の確保・拡充について述べたものである。b.・c.・d. は既存の教材の活用及び新教材の開発である。それらを合わせ見ると、大都市よりも地方都市、またたとえ大都市であっても継続的・日常的な日本語学習が困難な外国人を想定していることが明らかである。だが、うがった見方をすれば、日本語教育は地方の現場に任せ、国はその大枠作りという姿勢が透けて見える。地域経済の活性化において外国人労働者が貴重な人材となることは容易に推測され、地方都市が日本語指導の主体になること自体は基本的妥当性を持っているといえるが、国がいかに地方の日本語教育を支援できるか¹⁶⁾が今後の課題の一つとして浮上してくることが考えられる。

- a.ア. 『「生活者としての外国人」に対する日本語教育の標準的なカリキュラム案』の活用促進
- イ. 公的施設の活用、地方公共団体・NPO 等への支援、日本語教育空白地域解消のためのアドバイザー派遣
- b.ア. 日本語教室設置困難地域居住の外国人のための多言語対応 ICT 日本語教材開発・提供

- c.ア. 放送大学における日本語講座配信
- d.ア. NHK の日本語教材コンテンツの内外での有効活用促進
- e.ア. 夜間中学全国設置と日本語教育を含む教育活動の充実
- f.ア. 日本語教育の内容・方法・評価を明確にするための、CEFR 準拠の日本語能力判定基準の作成
- g.ア. 日本語教育を担う人材の養成・研修プログラムの改善
 - イ. 日本語教師のスキルを証明する新たな資格の整備
- h.ア. 日本語教育の基盤的取組の推進を図る会議やポータルサイトの運用

一方、a. のアは教育の中身について述べた施策で、器作りにとどまらない一歩踏み込んだ内容となっている。あげられている「『生活者としての外国人』に対する日本語教育の標準的なカリキュラム案」（以下、『生活者としての外国人』）というのは、2010 年に文化審議会においてまとめられたもので、内容・方法が確立されておらずそれぞれの現場のボランティアの模索にゆだねざるを得ない状況にある「生活者としての外国人」に対する日本語指導に、一つの指針を示したものの¹⁷⁾である。f. も内容について述べたものだが、日本語教育全般の話にとどまっているのに対し、a. のアは受け入れ外国人が定住者の側面を持つことを強く意識している。

以上、地方都市に定住する外国人を対象に、これまでの知見をもとに日本語教育の充実を図るという姿勢が鮮明であることは積極的に評価すべきと考えられる。

ところが、そうした観点に立ってみて異質に映るのは g. のイで、日本語教師のための資格を作るとの言及である。この項の「具体的施策」には、「国内外で日本語学習者が増加する中、日本語教育の人材の育成が急務となっていることから、日本語教育を担う人材の養成・研修プログラムの改善・充実を図る（g. ア.）とともに、日本語教師のスキルを証明する新たな資格を整備する（g. イ.）」¹⁸⁾（傍点筆者）とあるが、話の始まりが外国人労働者の受け入れでそれを実現すべく検討がなされてきたにもかかわらず、ここでは傍点のように一般論として述べられている。同じことは傍点の後に記されている g. のアにもいえる。さらに、前述した f. も同様の性格を持ったもので、この項の「具体的施策」には「日本語の習得段階に応じて、求められる日本語教育の内容及び方法を明らか

にし、外国人が適切な日本語教育を受けられ、評価できるようにするため、CEFR を参考にした日本語教育の水準や、日本語能力の判定基準について検討・作成する」¹⁹⁾ とある。まさに今日の日本語教育全体の根本に関わる記述で、そういう点で第二の転換期の中心にあるものである。

これら三つの指摘は客観的に見ればいずれも日本語教育にとって利益多いことに異論はなからうが、外国人労働者対象の話が日本語教育全体を飲み込む話に飛躍する可能性をこの施策がはらんでいるといわねばならない。

さらにもう一つやや奇異に映るのは、「やさしい日本語」への言及が全くなされてないことである。ここで取り上げているのは日本語を教えることについてであれば当然かもしれないが、「2 生活者としての外国人に対する支援 (1) 暮らしやすい地域社会づくり ①行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備並びに ②地域における多文化共生の取組の促進・課題」の項では「できる限り、母国語による情報提供・相談対応等が可能となるよう、段階的な多言語対応の環境づくりを進める」、「外国人からの相談・苦情への対応等を適切に行うことができるようにするための研修を行うとともに、適切な支援が行えるよう継続的に情報提供を行う」²⁰⁾とあり、適切に情報を提供し研修を受けたスタッフが多言語で対応することとしている。加えて、「(2)生活サービス環境の改善等 ②災害発生時の情報発信・支援等の充実」の項にも「防災・気象情報に関する『多言語辞書』を充実し (11 カ国語)、気象庁ホームページの多言語化 (11 カ国語)、緊急情報を発信するアプリ「Safety tips」の多言語 (11 カ国語)、民間事業者のウェブサイトやアプリ等を通じた防災・気象情報の多言語化を推進する」(一部中略)²¹⁾と記されており、「やさしい日本語」発想・作成のもととなった災害時においても一切取り上げられていない。

今日の自治体の言語サービスは多言語対応か「やさしい日本語」導入の二方面から行われるのが普通で、「やさしい日本語」に関しては広報などかなり広範囲に用いられている。2014 年からは NHK の「News Web Easy」にも基本的考え方が応用されている。構想から 20 年を経てすでに定着しこういった多くの実績をあげているのにもかかわらず「総合的対応策」では普及すべく政策として言及されていない。2020 年の東京オリンピックに向けて翻訳・通訳機器が飛躍的に進歩し多言語対応が身近になることは容易に想像されるが、「やさしい日本語」

日本語教育から見た 2018 年「骨太の改革」下の諸施策

が「総合的対応策」でまったく評価されていないのには不可思議な感じさえ受ける。

(3)-②日本語教育機関の質の向上・適正な管理

日本語教育の充実の項がおおむね前向きで建設的な施策を述べているのに対して、日本語教育機関についてはむしろ締め付け強化の色合いが濃い。

- i.ア. 留学告示からの抹消に関する新たな基準としての日本語能力試験の合格率の導入
- j.ア. 留学告示の定期的点検・報告の義務付け
- k.ア. 日本語能力試験の結果報告及び公表の義務付け
 - イ. 「留学」の在留資格認定における提出資料の見直しにおける審査厳格化
- l.ア. ICT による留学生出席率の審査導入
- m.ア. 検挙された留学生についての警察から法務省・外務省への情報提供
 - イ. 法務省・外務省相互の情報交換による日本語教育機関と留学生の審査適正・厳格化

日本語能力試験の合格率・出席率などの数値基準導入を見ると入学後の管理に重点を置いていることは明らかであるが、それについてこの項の「現状認識・課題」では、「日本語教育機関の告示基準に適合し、留学生を受け入れることができる日本語教育機関として法務大臣が留学告示をもって定めた後の告示基準への適合性に係る継続的な確認・評価を行う仕組みがない」²²⁾ (傍点筆者)と述べている。設立認可後も入学後の学生管理が適正に行われているかどうかによって日本語学校を管理していく体制は不法滞在・不法就労の防止にはきわめて有効だと評価できようが、その一方で、こうした管理強化によってもともと日本語学校の持つ機動性と柔軟性が損なわれてしまうおそれがないか懸念される。

さらにいうならば、ここに見えるのは 1980 年代以来続く「日本語学校=悪」という図式で、日本語学校が金もうけのために不良学生を呼び込んでいる、よってそういう学校を締め付け排除するために厳しい管理下に置くという発想である。けれども、それは確かに一部で認められそのために必要な行政措置ではあるが、

今回の「特定技能」の在留資格創設によって、もともと出稼ぎを目的として日本語学校に籍を置こうとする外国人は相当減少するのではないかと見られる。N4程度の日本語能力試験を突破するだけの努力は求められるが、わざわざ高額な授業料を払って日本語学校に入学する意味などほとんどないものと思われる。その結果、悪質な日本語学校は消滅してしまうとまではいわないまでも、激減に近い形になることが予想される。そう考えると、担当を法務省として日本語学校を厳しい管理下に置く一方で、膨大な蓄積の中で培ってきた知識や技術、小規模学校ゆえの足回りのよさなどを活用する文科省担当の日本語学校発展促進施策も講じられてよいのではないかと考えられる。

3-3-2. 外国人児童生徒の教育等の充実

(4) 外国人児童生徒の教育等の充実としては、以下のn.～t.の七つの施策が示されている。

- n.ア. 2026年度に、日本語指導が必要な児童生徒18人に対して1人の教員が基礎定数となるべく改善
- イ. 各地方公共団体が行う日本語指導補助者・母語支援員の活用や日本人と外国人が共に学べる授業の実施など外国人児童生徒等への支援体制に対する支援
- ウ. NPOや企業等との連携の促進
- o.ア. 就学相談・日本語指導実施のための意思疎通を可能にする多言語翻訳システム等のICT整備
- p.ア. 教員の資質向上を図るための教育委員会・大学等がまとめた「モデル・プログラム」の開発・普及
- イ. 教職員支援機構の「外国人児童生徒等に対する日本語指導指導者養成研修」による研修指導者の養成。地方公共団体への研修指導者派遣
- q.ア. 高等学校の外国人生徒に対するキャリア教育への支援
- r.ア. 就学案内の徹底
- イ. 就学実態の把握
- ウ. 「外国人児童生徒受入れの手引き」の改訂

- s.ア. NPO・外国人学校等の学校外での就学促進に向けた取組の把握
- イ. 取り出し授業等における日本語指導補助者・母語支援者の活用による円滑な編入の支援
- t.ア. 補導された外国人少年の支援・居場所作り

多少の知識と経験のある教師であれば、日本語さえ上達すれば外国人児童生徒がかかえる問題が解決されるとは思っていないであろう。なるほど、適切な日常日本語のシラバスとその指導並びに学習日本語の選択と指導など日本語の問題は重要ではあるが、日本語教育の比重は相対的にむしろ減少しており、それよりも教科指導やアイデンティティの確立の問題の深刻さのほうに大きな注目が注がれるようになった。それらは彼らだけの問題にとどまらず、日本人の教師・児童生徒にも等しく課された課題である。加えて、そうした学校の中での問題のみならず、進学・就職指導といった現実の問題もある。

そうした観点から以上の七つの施策を見てみると、o.・r.・s. は主に児童生徒受け入れ時に関するもの、q. は就職に関するもの、p. は教員の育成に関するもの、t. は事件・事故など非常事態の際のものであり、o. にわずかに触れられているのを除くと確かに日本語教育に関する施策は正面切って取り上げられてはいないものの、教育の内容に関するものはわずかにn. のイ. にとどまっている。この項の「具体的施策」には、「日本語指導補助者や母語支援員の活用等の指導体制の構築や、日本人と外国人が共に学び理解し合える授業の実施等、各地方公共団体が行う外国人児童生徒への支援体制の整備に対する支援を実施。(中略) 各地方公共団体における NPO や企業等を含む幅広い主体との連携も促進する」²³⁾ とあるが、教科指導やアイデンティティの問題などには触れられず、前述の「日本語教育の充実」に比べると明らかに具体性に乏しい。文部科学省においては日本語指導が必要な児童生徒に関する調査が綿密になされているばかりではなく、昨今は不就学の状態に陥っている外国人児童生徒をも調査対象としている状況に鑑みると、数歩引いたものとなっているといわざるを得ない。

本論は日本語教育的側面の考察を主としているためこれ以上の検討はしないが、「特定技能 2 号」取得者が家族を呼び寄せるあるいは日本で家庭を持つようになればその子弟に対する学校教育の問題が大きく浮上して来るのは明らかなのにも

かかわらず、ここに見る限り、1990～2000年代のニューカマーの急増から学んだことが生かされていない。

3-3-3. 海外における日本語教育基盤の充実等

最後に、3-(2) 海外における日本語教育基盤の充実では次の u.～z. の六つの施策が掲げられている。そのうち、u. に関しては注 10 に述べた通り、すでに一部で実施に移されている。

- u.ア. 生活・就労に必要な CBT 方式の日本語能力試験の開発と、人材受入れのニーズが高い国での実施
- v.ア. 外国人材に対する日本語教育のカリキュラムと教材の開発及び普及
- w.ア. 専門家派遣による現地教師の育成
- x.ア. 現地の日本語教育機関並びに現地教師への支援
- y.ア. より多くの国での日本語教育基盤の強化
- z.ア. 2019 年度に外国人材の送り出しが想定される 9 か国における効果的な広報

v.～y. は現地での日本語教育の強化であるが、現地教師を育成してそれに当たらせる点は評価すべきといえよう。さらに、w. の「具体的施策」では、「現地語を使いながら日本語を教える」「現地語による日本語教育」と明確にうたっている。母国にしながら日本語が学べ、指導に当たる教師も日本人専門家から教育を受けていわば第三の目を持つに至った現地人の方が望ましいのは明らかであろう。z. は在外公館が担うとされているが、同じ意味で日本国内の機関が行うよりもはるかに理解が得られるものと考えられる。ただ、特に前者の課題・成果の検証手段などは明記されていない。国・民族が異なれば日本人専門家が担う内容や現地人教師の活用の仕方も異なることが予想されるが、400 万人近い海外の日本語学習者とその教育のあり方を把握している国際交流基金であれば、かなりのノウハウを蓄積しているものと思われる。今後、そうした知見をもとにした現地人教師の育成・現地語による日本語指導の評価方法の開発・実施が望まれるところである。

4. 「総合的対応策」から見えてくる日本語教育上の課題

以上、「総合的対応策」を概観してみたが、全体としてはよく練られているといえる。特に、「I 基本的な考え方」に書かれた外国人受け入れに対する意欲的な姿勢、「1. 外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動」で言及されている心の開国は高く評価してよい。のみならず、全体的に見てもおおむね適切なバランスを持って四つの理念を掲げおのおのその具体的対応策をあげている。これには、拠って立った外国人労働者問題関係者省庁連絡会議（2006）が大きい。

その一方で日本語教育に関わる三つの領域を見てみると、3-3. で指摘した次の課題も浮かび上がる。

- ① 地方の日本語教育に対する国の支援のあり方
- ② 日本語教師のための新たな資格の創設
- ③ CEFR 準拠の日本語能力判定基準の作成
- ④ 日本語教育を担う人材の養成・研修プログラムの改善
- ⑤ 「やさしい日本語」への言及なし
- ⑥ 日本語学校の管理強化が機動性・柔軟性を損ねる可能性
- ⑦ 具体性に欠ける外国人児童生徒に対する教育施策
- ⑧ 現地における日本語教育の課題の把握と評価方法

これらのうち、⑤⑥⑧についてはすでに述べた。また、⑦は本論の検討の枠外のことなのでここでの議論は避け、①及び②～④について次に考察する。

4-1. 地方の日本語教育に対する国の支援のあり方

定住する外国人労働者を念頭に置けば①が差し迫って重要なのは明らかであるが、その「具体的施策」を見てみると、地方のボランティア日本語教室を教育の最前線として活用し、その実質的な運営は地域の国際交流団体を念頭に置いていることがわかる。

「就労者も含めた地域で生活する外国人に対し生活に必要な日本語教育を行うため、その教育内容・方法の標準を定めた『生活者としての外国人』や

これに準拠した「教材例集」等の周知や活用促進を更に実施し、地域の日本語教育の水準向上を図る。

また、『生活者としての外国人』等を活用した、一定水準を満たした日本語の学習機会が外国人に行き渡ることを目指し、地域住民との交流の場としての公民館等の公的施設の活用にも留意しつつ、地方公共団体の総合的な体制づくりのための取組の支援や先進的な取組を行うNPO等への支援を実施するほか、日本語教室空白地域の解消のため、空白地域の地方公共団体に対する教室開設のためのアドバイザー派遣等の支援を行う。²⁴⁾

前段で書かれているのは、日本語指導に当たっては文化審議会作成の『生活者としての外国人』を中心教材とすること、一方後段で書かれているのは、地方公共団体が総合的な体制作りをし日本語教室がなければその開設の役割も担うということである。ここでいう「地方公共団体」とは各地の国際交流協会のような団体、そして「総合的な体制づくり」とは教室の確保、広報、日本語指導を委託してくる企業などとボランティア教師との仲介、カリキュラムや教材など指導の大枠の支援といった教室を実際に動かす活動を指すと考えられるが、そうすると、この「具体的施策」のいわんとするところを敷衍すれば、定住した外国人に対する日本語指導は『生活者としての外国人』を使ってボランティア日本語教室が行う、その場所の確保など器の部分と大体の教え方すなわち中身のコアの部分、並びに外部との交渉に関しては国際交流協会に相当する機関が行う²⁵⁾、ということになる。ニューカマーの急増によって地方都市の日本語教育はボランティアが担いそこでは学校型指導とは違う理念と指導法が求められることが明らかになって久しいが、この施策の目新しいところは『生活者としての外国人』と国際交流協会相当機関を前面に押し出したことであろう。したがって、今後なされる国の支援は、『生活者としての外国人』関連の教材作成やその指導方法の普及、並びに相当機関に対する人的・財政的支援だといえる。いずれにしろ、理念・組織・人材・ノウハウなどが必要となるが、地方に丸投げなどしない、顔の見える国の支援を期待したい。

4-2. 日本語能力判定基準の作成、教師の養成・研修プログラムの改善、教師の資格の整備

②～④に関しては、内容そのものは妥当であるが、一般化が過ぎ他と比べて違和感があることは先に述べた。

実は、これら 3 項は「総合的対応策」で初めて示されたものではなく、先行する報告書がある。表 1 は、それらを時系列に並べたものである。

表 1 「総合的対応策」と「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」

外国人労働者（閣議決定）	閣議決定	日本語教育（文化審議会）
		2013/ 2 /18 「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）」
	2018/ 6 /15 ・「骨太の方針」 ・「未来投資戦略」 ・「規制改革実施計画」	

—2018/12/ 8 改正入管難民法成立—

2018/12/25 ・「基本方針」 ・「運用方針」 ・「総合的対応策」		
---	--	--

—2019/ 4 / 1 改正入管難民法施行—

まず、日本語教育側の動きとして、すでに 2013 年の時点でこの 3 項目についての言及がある。この報告書は、「日本語教育」を冠する戦後初めての国の審議会が設置から 5 年経ったのを機に日本語教育推進のための論点（＝課題）整理を行ったものである。全部で 11 あげられているが、その論点 3 が「日本語教育の標準や日本語能力の判定基準について」、論点 5 が「日本語教育の資格について」、論点 6 が「日本語教員の養成・研修について」²⁶⁾ で、それぞれ「総合的対応策」の f.・g.イ.・g.ア.と内容的に同じである。

次いで、閣議決定「未来投資戦略」は近未来に向けて何に力を注ぎどのような方向に進んでいくかをまとめたものであるが、「骨太の方針」と同様に「新たな

外国人材の受入れ」を柱に立て、受け入れ環境の整備としてあげた「イ）日本語教育全体の質の向上」²⁷⁾の項の中にg.ア・g.イ.が明記されている。さらに、経済活性化のための規制改革のあり方を示した「規制改革実施計画」においても、雇用の「分野別実施事項」(2)-5に「就労のための日本語能力強化」²⁸⁾の項がありg.ア・g.イ.に言及されている。

こうして通してみると、「総合的対応策」におけるこれらの項の源は、2013年の「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）」であり、それが「未来投資戦略」「規制改革実施計画」にも引き合いに出されたものと考えられる。すなわち、「総合的対応策」に記載された日本語能力判定基準の作成・日本語教師の養成・研修プログラムの改善・日本語教師の資格の整備はここで初めて指摘したものではなく引用であり、それゆえ外国人労働者受け入れの観点から見てやや異質な一般論と映ったといえる。

ただ問題は、それぞれが現場の教師にとって直接関係する問題である²⁹⁾ことで、特に日本語教師の養成プログラムの改善・日本語教師の資格整備は、これから教師になろうとする者にとってはきわめて関心が高いものとなっている。

先に触れた「規制改革実施計画」には実施時期も明言されており、これら二つの案件に関しては2018年度検討、2019年度結論を出し実施となっている。文化審議会ではこれを受け検討を重ね、2019年2月に2018年度の審議経過を取りまとめている³⁰⁾。それによると、資格の概要を次の通りとしている。

- ・対象は、初めて日本語教師になろうという者とする。
- ・可否の判定は、試験の合格、教育実習の履修、その他の要件の三つで行う。
- ・試験の内容は「日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）」（文化審議会2018 a.）の「必須の教育内容」とする。
- ・大学の教員養成課程、民間機関の420時間の養成プログラムの修了者には、試験の一部を免除する。
- ・資格の有効期限を設ける。

以上から重要な点をまとめてみると、まず、前提として、従来の法務省告示の日本語学校の教師の3要件すなわち「大学の養成課程修了・民間の420時間修了・日本語教育能力検定試験に合格」は維持されない点である。修了しても課程

認定されないとすれば試験一部免除は現状からの後退に他ならず、大学・民間機関とも受講者がある程度減少するのではないか。

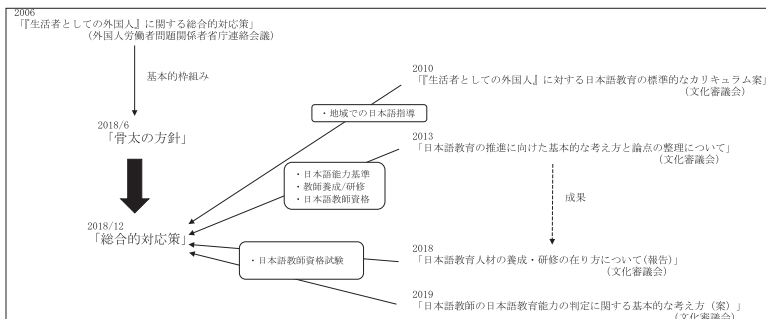
次に、実習が必須となったことである。教師の実践力の測定という点からは今までなされなかったのが理不尽であり大きな前進といえるが、いざ実施となると質の確保や時間数など困難も大きいといわざるを得ない。

そして3番目に重要なことは、試験問題は「日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）」から出されることである。これは2018年に文化審議会からが出された報告書で、先述の2013年の報告にあげられた11の論点のうちの一つが検討を経て果実となったものである。これまで教師養成の指針とされてきた「日本語教育のための教員養成について」（文化庁 2000年）が20年の時を経て時代に合わなくなってきたために、生活者としての外国人・留学生・児童生徒などに分けて養成と研修の新たな枠組みを示した。その中に日本語教師養成における教育内容が表にして示されており、「必須の教育内容」は16の区分、計50項目となっている。この区分自体は、基本的に現行の日本語教育能力検定試験の出題範囲と同じである。すなわち、1988年から行われてきた日本語教育能力検定試験自体は廃止になることが予想されるものの、こうした形で継承されることになる。審議経過には「具体的な制度設計に当たっては、『日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）』に記載された養成・研修の考え方を前提とする」と述べられており、この報告書に記された理念とそれに沿った教育内容と方法が、今後、重要な指針の役割を果たしていく。

ただ、こうして資格制度が整備されたとして、その合格がどれだけ社会的身分の保証をしてくれるのか。「日本語教師は食べていけない」という世評がかなり根強くはびこっている今日、資格によってある程度の報酬なり地位なりが得られなければ、ますます教師志望者が減少することが懸念される。

最後に、本論で触れた閣議決定・報告書などの関係図を表2に示す。

表2 閣議決定・報告書などの関係



5. 終わりに

表1を見てもわかる通り、2018年6月に「骨太の方針」、12月8日に改正入管難民法成立、12月25日「総合的対応策」など3方策、2019年4月1日改正入管難民法施行、4月26日「特定技能1号」取得者第1号と、社会を変革して新たな人々を迎え入れようというにはいかにも性急に事が運んだ。その社会変革の設計図となる「総合的対応策」は実施に移されて初めて評価が可能になるが、「総合的対応策」そのものについては、本論で見た限り、目配りもよくなされ全体としてはよく考えられているといってよいと思われる。問題は、それが端緒にたったばかりで現実に追いついていけないことである。

日本語教育の側から見れば、今まで経験してこなかった大人数の就労目的の外国人が出現しそれがこれからの一つの大きな領域になっていく点、その対応に当たるボランティアと交流団体を中心としたシステムが高度に整備されていく点、初めて教師の資格が作られる点など、「総合的対応策」が第二の日本語教育転換期を呼び起こすことは必定である。外国語学習は政治・経済の影響を受けてなされるというのはよくいわれる真理だが、第二の転換によってどのような日本語教育が形成されていくのか、今後の動向を見守っていきたい。

注

- 1) 2019 年 4 月
- 2) 田尻 2019
- 3) 2006 年以前は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」であった。
- 4) 清水 2008 pp. 31-32, pp. 34-36
- 5) 1990 年には、留学生・就学生とも風俗関連業種を除く職場で週 28 時間までのアルバイトが認められるようになった。なお、在留資格「就学」設定は 1990 年だが、それまで慣行的にこう呼ばれていた。それも、2010 年には「留学」に統一された。
- 6) 例えば、2016 年には 1,010 件の留学生不法就労が摘発されたが、その大半は労働時間が週 28 時間越えだった。(読売新聞 2017) また、2018 年 9 月には、定員を大幅に超過して留学させていた大阪市内の観光系専門学校で 100 人超が在留資格を更新されなかった。(読売新聞 2018 a.) さらに、2019 年 3 月には東京福祉大学で「研究生」として受け入れた留学生が 3 年間で 1,400 人行方不明になったとされる。(読売新聞 2019 a.)
- 7) 法務省 2018
- 8) 2019 年 4 月 26 日、技能実習経験が認められ、二人のカンボジア人女性の「技能実習生」から「特定技能 1 号」への在留資格変更が許可された。これが最初の「特定技能 1 号」取得者である (読売新聞 2019 b.)。
- 9) 正式名称は、順に「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」である。
- 10) こうした方針を受け、国際交流基金が「日本語基礎テスト」を作成、2019 年 4 月、フィリピン マニラを皮切りに実施に移された。これはコンピュータを用いて解答するもの (CBT: Computer Based Testing) で、文字と語彙・会話と表現・聴解・読解の 4 領域からなり CEFR の A2 レベル (下から 2 番目の基礎段階) を測定するとしている。
- 11) 「総合的対応策」 p. 1
- 12) 外国人労働者問題関係者省庁連絡会議 2006 p. 1
- 13) 「総合的対応策」 p. 1
- 14) これら三つのうち最初の二つは文部科学省管轄となるが、日本経済新聞 (2018) によれば、これらに関連する 2019 年度予算は 2018 年度予算の 3 倍近い額になったという。それが少しでも有効に使われることを期待したい。
- 15) 「総合的対応策」 p. 12
- 16) 「基本方針」は同一業種であれば転職を認めており (p. 8)、外国人労働者は地方に定住したとしてもいづれ高い賃金を目指して大都市に移り住むのではないかと、思ったほ

- どは地方分散が進まないのではないかが当初から懸念されている。これについて読売新聞(2018 b.)は、「基本方針」は「都市部に集中するのを防ぐ策については『必要な措置を講じるよう努める』とし、努力目標にとどめた」とやや批判的に書いている。
- 17) 彼らが「健康かつ安全に、社会の一員として自立し文化的な生活を送る」(筆者によるまとめ)ことを目的に、121の生活上の行為事例をあげ、そのおのおのに学習項目を示している。さらに、社会・文化情報を載せた上で、最後に実践例をあげている。
- 18) 「総合的対応策」 pp.13-14
- 19) 同上 p.13
- 20) 同上 p.4、p.5
- 21) 同上 p.8
- 22) 同上 p.14
- 23) 同上 p.15
- 24) 同上 pp.12-13
- 25) こうした考え方のもとになっていると断言できないが、文化審議会(2013)によると、2009年に文化審議会が地方の日本語教育における国・都道府県・市町村の役割を整理している。
- 26) 文化審議会(2013) pp.23-24
- 27) 「戦略」 p.116。なお、日本経済新聞(2019)には、「政府は外国人材の活躍推進をうたった『未来投資戦略』で日本語教師の新資格を検討項目としており、文化審は19年度に具体的な制度設計に着手。文化庁は20年度以降の創設を目指す」とある。
- 28) 「計画」 p.29
- 29) 三つのうち、CEFR準拠の日本語能力判定基準の作成に関しては、2010年、国際交流基金が「JF日本語教育スタンダード」を発表すると同時に、独自のCan-doシラバスの作成が可能な「みんなの『Can-do』サイト」を運営している。その点において「総合的対応策」で改めて言及したのには別の意味で違和感がある。
- 30) 文化審議会(2019)

参考文献

- 伊東雅之 2008 外国人研修生・実習生、留学生の諸問題』『人口減少社会の外国人問題』
国立国会図書館調査及び立法考査局
- 外国人労働者問題関係者省庁連絡会議 2006
『「生活者としての外国人」に関する総合的対応策』
- 閣議決定 2018 a. 「経済財政運営と改革の基本方針2018について」
b. 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」

日本語教育から見た 2018 年「骨太の改革」下の諸施策

- c. 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」
 - d. 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」
- 清水隆雄 2008 「外国人政策の変遷と各種提言」『人口減少社会の外国人問題』国立国会図書館調査及び立法考査局
- 田尻英三 2019 「なぜ技能実習生の日本語教育を扱うのか」日本語教育学会 レジメ
- 日本語教育振興協会 2010 『日本語教育振興協会 20 年の歩み』
- 内閣府 2018 「外国人労働者について」
- 日本経済新聞 2018 「日本語教育に 14 億円、外国人増加で予算案合意」
2018 年 12 月 18 日
- 2019 「日本語教師に判定試験、外国人増加に対応、公的資格で文化審」
2019 年 3 月 5 日
- 文化審議会 2010 「『生活者としての外国人』に対する日本語教育の標準的なカリキュラム案」
- 2013 「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）」
- 2018 a. 「日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）」
b. 「『論点 5. 日本語教育の資格について』に関する意見の整理と主な論点（案）」 国語分科会日本語教育小委員会資料
- 2019 「日本語教師の日本語教育能力の判定に関する基本的な考え方（案）」 国語分科会日本語教育小委員会資料
- 法務省 2018 「技能実習制度の現状（不正行為・失踪）」
- 丸山敬介 2019 「『留学生 10 万人計画』から『外国人労働者開国』まで —— 日本語教育第一世代は何を見てきたのか ——」『国際社会文化研究』 第 19 号
高知大学
- 読売新聞 2017 「留学生の不法就労増加 週 28 時間越え大半」 2017 年 12 月 25 日
- 2018 a. 「大阪の専門学校 定員超過で留学生退学」 2018 年 9 月 25 日
b. 「外国人材拡大 3 方策」 2018 年 12 月 25 日夕刊
- 2019 a. 「東京福祉大 不明留学生 3 年で 1400 人」 2019 年 3 月 17 日
b. 「特定技能 2 人初認定 カンボジア女性に留資格変更」
2019 年 4 月 27 日