

移民に対する言語教育政策

——日本の現状と課題——

小池 亜子

目 次

1. はじめに
2. 移民受け入れ諸外国における言語教育制度
3. 在住外国人に対する日本語教育施策の現状
4. 韓国における外国人政策と言語教育政策
5. おわりに

1. はじめに

本報告では、移民に対する言語教育政策について、日本の現状と課題を述べる。まず、第2節で移民受け入れ諸外国の言語教育プログラムを概観した上で、第3節では日本の言語教育の現状を述べる。次に、第4節では、日本と類似した背景をもちながら、2005年以降、大きな政策転換を遂げている韓国の事例を取り上げる。最後に、今後、さらなる外国人労働者受け入れ拡大の方針を示した日本の課題について述べる。

なお、本稿では、外国生まれで移住した者および一定期間以上定住する外国人を「移民」とする。

2. 移民受け入れ諸外国における言語教育制度

「移民国家 (immigration state)」という用語について、近藤 (2010) は次の3つに整理している。第1に、移民 (1世に限らず、2世や3世も含む) で成り立つ国 (nation of immigrants)、第2に、入国時に永住を許可する「移民

(immigrant)」を受け入れる国、第3に、入国時に永住を許可されなくても、一定の滞在期間の後に永住を許可されたり、帰化して国籍を取得したりする人を含めた事実上の「移民 (migrant)」の多い国である。

上記の第1と第2の意味合いが強く意識されている伝統的な移民国家（アメリカ、カナダ、オーストラリアなど）では、移民政策のなかに言語教育プログラムが明確に位置付けられており、連邦政府や州政府による予算措置と目標設定に基づき、プログラムが運営されている。また、上記の第3の事実上の移民への対応を中心に政策を講じてきたヨーロッパの移民国家（ドイツ、フランス、イギリスなど）においても、移民の社会的な統合を目的とした公的な言語教育プログラムが実施されている。

一方、日本政府は、「移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大する（内閣府 2018, p. 26）」方針をとっており、国家レベルでの移民編入プログラムがない。これまで日本が移民政策を整備してこなかった理由の一つには、上記の第1と第2の意味での移民受け入れ国ではないこと、また、第3の意味でも、外国生まれおよび外国人の人口比率が約6～10数%のヨーロッパ諸国に比べ、約2%と低いことが挙げられよう。しかし、経済協力開発機構（OECD）の最新の外国人移住者統計（2015年）によると、日本への移民流入者数は前年比約5万5千人増の約39万1千人で、OECD加盟35カ国中の第4位となっている。2018年6月15日、「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(骨太方針)が経済財政諮問会議での答申を経て閣議決定され、人手不足解消のために新たな在留資格が創設される見通しとなった。日本への事実上の「移民」は今後ますます増加することになるが、社会統合に向けた制度設計は立ち後れている。

これに対し、日本と同様に人口比率が約2%で、移民流入者数が日本に次ぐ第5位(約37万3千人)の韓国では、2005年以降に外国人政策を大きく転換し、移民に対する言語教育プログラムも整備してきている。

今後、外国人労働者の受け入れをさらに拡大しようとしている日本は、こうした諸外国の先行事例を詳細に検討し、実効性のある公的な言語教育制度を早

急に整える必要がある。

丹野（2009）が指摘するように、外国人労働者にとって、日本語能力は非正規雇用から正規雇用への移動を遂げるか解雇されるかといった待遇をめぐる決定的な要因となっている。そして、日本に定住した外国人労働者が帯同する家族にとっても、日本語能力は生活の質を大きく左右する重要な資源となる。

まず、移民受け入れ諸外国が自国の在住外国人に対してどのような言語教育プログラムを用意しているのか見てみよう。表1は、自治体国際化協会（2012）がまとめた各国の言語学習制度比較一覧表の一部を抜粋したものである。

表1 各国の在住外国人に対する言語教育プログラム

	カナダ	オーストラリア ⁽¹⁾	ドイツ	フランス	韓国 ⁽²⁾	日本
公的な制度	有	有	有	有	有	無
財政負担者	国	州	国	国	市町村	—
個人負担	無	無	一部有	無	無	—
運営主体	大学、NGO	公立専門学校 民間語学学校 公民館	国民学校 民間語学学校 教会 NPO	各学校	大学 NGO 福祉法人	
レベル設定	初級～中上級 8レベルまで (12レベル中)	初級～中上級	初級～中級 4レベルまで (6レベル中)	初級 2レベルまで (6レベル中)	基礎～中級	—
標準時間	無制限	510時間	600時間	400時間	36時間	—
市民教育	1～4週間	情報提供	60時間	1日	有	—
講師の資格	有	有	有	有	一部有	—

注(1)：ニューサウスウェールズ州の場合。注(2)：ソウル特別市の場合。

出典：自治体国際化協会（2012）「特集 海外における在住外国人の言語学習制度」自治体国際化フォーラム 272, p. 16 より一部抜粋

このように、移民受け入れ諸外国では、一定時間の言語教育や、当該国の市民としての権利・義務について学ぶ市民教育が移民編入プログラムとして制度化されており、公的資金で運営されている。ところが、日本では現在、事実上の移民受け入れ拡大の方針を政府が示したにもかかわらず、在住外国人を対象とした言語教育プログラムに関する一貫した政策や制度は、難民に対

する定住支援の一環としての日本語教育を除いて、準備されていない。日本においては、カナダの「移民・難民・市民権省」(Immigration, Refugees and Citizenship Canada) や、ドイツの「移民・難民庁」(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) にあたる政府組織はなく、在住外国人を対象とした言語教育は、対象となる外国人の身分（就労者か、留学生か、就学年齢の子どもか、など）に応じて、関係各部署縦割りの管轄のもとに実施されているが、編入プログラムとして公的に制度化されたものではない。

次節では、日本語教育施策の現状について述べる。

3. 在住外国人に対する日本語教育施策の現状

日本に暮らす外国人は、約256万人（2017年末）で、増加傾向にある。定住外国人の身分は、就労、留学、家族滞在など多岐にわたるが、日本語教育施策についても在留身分に応じた管轄省庁縦割り行政のなかで実施されている現状にある。

定住外国人一般に対する日本語教育施策を担っているのは、文化庁国語課である。「生活者としての外国人」という名称が付けられ、「生活者としての外国人」に対する日本語教育について、文化審議会国語分科会日本語教育小委員会における検討の結果、2010年に標準カリキュラム案が示された。このカリキュラムでは、60時間の学習時間を最低限の目安として設けており、現場の実情に合わせて時間設定をすることとなっている。しかし、現状では指導者が「ボランティア」でまかなわれている自治体が圧倒的に多いことが問題となっている。また、在住外国人に対して日本語学習が義務化されているわけではなく、学習者の募集も自治体によって様々に取り組みされており、必ずしもすべての外国人の学習機会を保障するものとはなっていない。文化庁は、政府が示した新たな在留資格創設の動きを踏まえ、新規事業として「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」として2019年度3億4百万円の概算要求を行っている。この事業には、実態調査と優良事例の普及が盛り込まれているが、これらの

調査結果に基づき、公的な編入プログラムとしての言語教育制度と教育内容を整備することが望まれる。

制度を整備する上で日本の大きな課題となっているのが指導者の育成である。日本語教育の人材養成については、文化庁文化審議会国語分科会が取りまとめている。2018年3月に「日本語教育人材の養成・研修の在り方について（報告）」が出されたばかりであるが、まず、「生活者としての外国人」、「留学生」、「児童生徒等」を対象とする研修内容がまとめられ、「就労者」、「難民等」などについては、2018年10月現在も審議が進行中である。

難民に対しては、文化庁の管轄による572時間の日本語教育プログラムが定住支援施設において実施されているが、実施主体は、文化庁の委託事業として公募に応じ採択された団体となっている。文化庁に提出される教育内容等の企画提案書を、文化庁に設置された選定委員会が審査し、1件が採択されることになっており、国として標準化されたプログラムはない。

次に、公立の義務教育諸学校に通う帰国・外国人児童生徒教育の所管について、2018年10月15日までは文部科学省初等中等教育局国際教育課であったが、同年10月16日以降、再編新設された「総合教育政策局」に移行、「海外子女教育」は「教育改革・国際課」が所轄、「外国人児童生徒」は「男女共同参画共生社会学習・安全課」の所轄となっている。

このことからわかるように、日本では「国籍」によって教育対象を区別する現状にある。日本では、外国人等の児童生徒について、「日本語指導が必要な児童生徒」という名称で、日常会話ができていても授業の理解が難しい児童生徒を対象に、個別の指導計画を作成し、2014年度から「特別の教育課程」として実施できるよう法改正がなされた。「日本語指導が必要な児童生徒」には、国際結婚家庭の子どもや帰化した人の子どもなど、日本国籍をもつ者もあり、その数は年々増加している。このように、教育上必要となる配慮は「国籍」で区別できるものではなく、今回の管轄組織再編の意図についても疑問が残る。

学校現場で問題となっているのは、「日本語指導が必要」かどうか各学校の判断に任されており、指導の体制や指導者の資格も自治体によって大幅に異

なる現状にあるため、子どもが在住する地域によって、教育の質に差が生じていることである。また、学校教育における日本語指導者の養成の在り方について、先述した文化庁が主導することにも問題があろう。諸外国の先例を参考としながら、学校教育のなかにどのような指導をどのように位置付けるべきか、学校教員の力量をどのように活かすべきか、文部科学省の教育担当局が主体となって実証データに基づいた制度設計を行うべきである。

子どもの教育に関しては、日本が移民政策をとらないことの弊害が長年放置されている。外国人の子どもの教育の法的位置付けの問題である。外国人は、就学義務の対象ではないとする政府見解により、不就学の問題が生じていても、日本人の子どもの不就学者とは異なり、データがとられていない。外国人学校は大臣官房国際課が所轄であるが、各種学校として認可されている外国人学校は少数であり、その他多くの無認可校である外国人学校に通う子どもの数も統計データがない。すなわち、文部科学省の学校基本調査の対象とならない子ども（学校教育法第一条で定められた学校に通っていない子ども）は、「統計上では『見えない』子どもたち（小島 2017, p.23）」になっている。小島（2017）が 2014 年度に行った愛知県調査では、学齢期にある国籍別の在留外国人数が不明と回答した自治体が 20 あったという。かれらは、定住期間の長期化とともに帰化する可能性もあるのであり、国籍によらず教育の義務を課し、高等教育機関への進学も見据えて入学試験等に際して有効な接続が図られるよう、外国人学校の法的位置付けも改善すべきであろう。

言語教育施策を立案する上でも、基礎統計データの活用は必須となるが、日本の国勢調査では、出生国や滞在国に関する質問がない。つまり、「外国生まれ」の人に関する統計がない。OECD の学習到達度調査（PISA）では、子どもの社会的背景と学力の関係を分析し、近年、移民背景をもつ子どもの学力とその要因の分析にも力点が置かれているが、日本は「移民背景をもつ子ども」に関する統計データがないために、分析対象から除かれている。

今後、事実上の移民が増えるに伴い、基礎統計データの指標も見直し、制度設計に活用できるようにしなければならない。

最後に、就労者に対する日本語教育について、外国人就労・定着支援研修の一環としての言語教育を管轄しているのは、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課である。受講者の日本語能力に合わせ、①日本語教育を含む職場でのコミュニケーション能力強化、②日本の労働法令、雇用慣行等の基本的知識、③専門分野(介護現場)において使用する日本語の習得、などのコースが設定され、1コース当たり120時間の研修が行われている。③の、介護現場とは、EPA(経済連携協定)に基づき、インドネシア(2008年度から)、フィリピン(2009年度から)、ベトナム(2014年度から)の3カ国から受け入れている外国人看護師・介護福祉士候補者が就労する現場のことである。日本語研修は厚生労働省の委託事業として行われ、実施主体は、受け入れ企業や、法務大臣が認めた日本語教育機関(一般財団法人日本国際協力センター、海外産業人材育成協会、民間日本語学校など)である。

このような縦割り行政による日本語教育の実態を、より効果的・効率的に推進していく体制へと整備することを目的として、文化庁は、「省庁連携日本語教育基盤整備事業」を始め、関係府省が情報交換等を行う日本語教育推進会議が2012年から2018年9月までに9回行われた。しかし、課題の共有と情報交換にとどまっており、国として包括的な社会統合政策としての言語教育プログラムを構想するには至っていない。

事実上の移民の増加に伴い、政府内でもようやく日本語教育の推進に関する議論が高まりつつあり、2016年11月に発足した超党派の「日本語教育推進議員連盟」は、2018年5月、「日本語教育推進基本法案(仮称)」の政策要綱を提示し、国会での制定を目指している。これは、在留外国人に対して「国としても十分な学習機会を保障する義務を負うことを明確にしていく必要がある(中川2017, p.13)」ことを、いわば姿勢として示したものである。「国として」具体的にどのような制度のもとでどのような教育プログラムを実施していくのか、対応はこれからである。

このような動きがある一方で、内閣府の骨太方針2018では、「外国人の受入れ環境の整備は、法務省が総合調整機能を持って司令塔的役割を果たすことと

し、関係省庁、地方自治体等との連携を強化する（内閣府 2018, p.28）」と記されており、引き続き、在留管理体制強化の側面が強調されている。

日本が今後、どのように移民を受け入れ、どのような社会を目指していくのか、諸外国の先行事例を検討し、国として社会統合政策を整備することは喫緊の課題である。

次に、日本と類似の社会的背景をもつ韓国の対応を概観する。

4. 韓国における外国人政策と言語教育政策

韓国では、1990年には4万人、2003年には68万人、2013年には150万人と、外国人居住者が短期間に急増した（春木 2014）。2000年代に入り、国際結婚による結婚移住者の比率が増加していることが韓国の特徴であり、結婚移住者の多くは中国や東南アジア出身の女性で、農漁村地域の農林漁業従事者との婚姻比率が高い（武藤 2012）。

韓国の外国人政策は、盧武鉉政権で大きな転換を遂げた。以下、山脇（2008）、武藤（2012）、春木（2014）を引用し、韓国における外国人政策と言語教育政策の流れを述べる。2005年12月、盧武鉉大統領の指示で法務部出入国管理局長によるタスクフォースが立ち上げられ、市民団体、学界、関係省庁などとの会合を重ね、「外国人政策の基本方向及び推進体系（案）」が準備された。2006年5月、国務総理を委員長として外国人政策委員会が開催され、「外国人政策の基本方向及び推進体系（案）」が承認された。この会議には、法務部、労務部、女性家族部、教育人的資源部、行政自治部等の各長官が参加している。そして、2007年4月、「在韓外国人処遇基本法」が国会を通過、7月に施行された。この法律は、「在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにし、大韓民国国民と在韓外国人が相互に理解し尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること」を目的としている。これにより、在韓外国人への適応支援策実施のための法的根拠が整備された。また、法務部の出入国管理局が出入国・外国人政策本部に拡大改編され、「社会

統合課」,「国際移民協力課」,「外国籍同胞課」,「国籍難民課」が新設されている。在韓外国人への言語教育は,この「在韓外国人処遇基本法」に基づき,政府および自治体が支援プログラムを提供している。また,2008年には「多文化家族支援法」が制定され,全国200カ所に「多文化家族支援センター」を設置,結婚移住者やその子どもへの支援として,韓国語教育,言語発達診断,二重言語教育プログラムなどが提供されている。李明博政権発足後には,「第一次外国人政策基本計画(2008-2012年)」が策定され,新たな社会統合政策として,「社会統合プログラム履修制」が導入された。これは,法務部の定める社会統合プログラム(韓国語課程,韓国社会の理解課程)を履修した者の帰化筆記試験を免除し,帰化手続き期間を短縮するものである。

2013年には,「第二次基本計画(2013-2017年)」が策定された。第一次基本計画の評価に基づき,「韓国の共通価値が尊重される社会統合」と題した統合政策が掲げられ,1)健全な国家構成員育成のための社会統合基盤の強化,2)体系的でバランスのとれた定着支援の2点を主要推進課題としている(独立行政法人労働政策研究・研修機構2015)。

このように,韓国では,国家レベルでの社会統合のビジョンと法制化に基づき,標準化されたプログラムが実行されている。韓国が推進してきた社会統合政策は,同化政策に近いという批判もあるものの,政策評価に基づく改善がなされてきており,日本が参考にすべき点は多い。

5. おわりに

移民受け入れ諸外国や隣国韓国の動向と比較して,日本が決定的に欠いているのは,政府としての社会統合の理念やビジョンである。経済的側面から拙速な外国人材の受け入れを進め,社会適応のための支援策を受け入れ企業や受け入れ地方自治体に丸投げする現状は,一刻も早く改善されなければならない。中長期的なビジョンと,基本法制の再検討を踏まえ,新しい社会の在り方を国民的議論の俎上に載せる必要がある。そのためには,基本統計や実証データ,

政策評価に基づく判断が必須である。これまでに政府機関によって使用されてきた、「生活者としての外国人」や、「日本語指導が必要な児童生徒」といった、定義と実体のあいまいな用語も再考すべきであると考え。政府が「移民政策とは異なる」と明言しているために、関係省庁が用いる用語にも制約が生じているのであろうが、名称によって真の問題が見えなくなる懸念は大きい。言語教育政策についても、諸外国の研究成果を踏まえた効果的なプログラムの策定が必要であり、学界が果たすべき責任と役割は重い。韓国のように、市民団体、学界、関係省庁など幅広い関係者の議論をさらに積み重ね、実効性のある公的制度を整える必要がある。

参考文献

- 小島祥美（2017）「不就学になる外国人児童生徒の抱える問題とその対策」都市問題，108（9），22-27.
- 近藤敦（2010）「移民政策研究の意義と課題」社会言語科学，12（2），3-17.
- 自治体国際化協会（2012）「特集 海外における在住外国人の言語学習制度」自治体国際化フォーラム，272，2-16.
- 丹野清人（2009）「外国人労働者問題の根源はどこにあるのか」日本労働研究雑誌，51（6），27-35.
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構（2015）「主要国の外国人労働者受入れ動向：韓国」https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2015_01/korea.html（2018年11月5日閲覧）
- 内閣府（2018）「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」2018年6月15日 http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf（2018年11月5日閲覧）
- 中川正春（2017）『『日本語教育推進基本法』を考える』『外国人労働者受け入れと日本語教育』ひつじ書房，1-18.
- 春木育美（2014）「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」東洋英和大学院紀要，（10），17-27.
- 武藤晶子（2012）「韓国における在住外国人に対する言語学習制度について」自治体国際化協会「特集 海外における在住外国人の言語学習制度」自治体国際化フォーラム，272，14-15.
- 山脇啓造（2008）「動き出した韓国の外国人政策」国際人流，21（3），19-21.