

第3回日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議 議事概要

1 日時：令和3年2月26日（金）9時30分～12時00分

2 場所：オンライン会議

3 出席者：

委員：西原座長、伊東副座長、石井委員、井上委員、加藤委員、神吉委員、
工藤委員、黒崎委員、仙田委員、田尻委員、新居委員、野田委員、渡邊委員
文化庁：柳澤国語課長、竹下専門官、増田日本語教育調査官、藤田計画普及係長

4 概要

前回会議を踏まえ、日本語教育機関の類型化及び範囲について事務局からの説明があった。その後、就労者のための日本語教育及び生活者のための日本語教育に知見を有する4名の委員から類型化に関する発表を行った上で意見交換が行われた。概要は以下のとおり。

<議事1 日本語教育機関の類型化及び範囲について>

・工藤委員による発表

工藤委員より、類型「就労」について発表があった。概要は以下のとおり。

株式会社オリジネーターでは、日本にいる外国人留学生、転職を希望する外国人材を中心に就職支援を行うとともに、企業への採用支援、受け入れに関する研修及び育成、活躍支援を行っている。

就労者の日本語教育の実施主体は、告示校、民間企業、人材支援会社等多様であり、告示基準をもとに類型「就労」の基準を作る場合、これらの日本語教育機関にはほぼそぐわない。例として、審査項目のうち科目認定については、業種や企業によってCan doが異なるため難しく、施設要件についても、昨今オンラインのみで日本語教育を行う機関も出てきていることから適合しない。仮に基準を設けたとしても、財政支援等認証を受けることのメリットがなければ厳しい。

その上で、就労者への日本語教育の基準として必要となる項目としては、企業のニーズに合わせた日本語教育を行うスキルが挙げられる。また、学習者である就労者外国人材が置かれている業界や社会情勢に敏感になることは、日本語教師にとっても非常に重要。

さらに、上記のような教師を統括し、企業との調整を図るコーディネーターが必要となる。企業からのニーズを聞き取り、カリキュラムを作成するという臨機応変な調整力を持った教師が増える仕組みとなることが望ましい。

また、外国人就労者は家族帯同の場合が多く、子供に関する日本語学習の問題も起こっている。高等学校における日本語指導、児童生徒の修学機会の適切な確保のため、「就学」の問題についても検討が必要。

・仙田委員による発表

仙田委員より、類型「生活」について、資料6に基づき発表があった。概要は以下のとおり。

公的な性質を持つ地域日本語教室は、実施形態の観点からは①事業実施型と②施設提供型に分けられ、日本語教育の目的の観点からは①日本語学習と②コミュニティづくりに分けられる。このうち類型化の対象としては「事業実施型・日本語学習」に該当するものに限定すべき。今後、国が該当する日本語教育プログラムの実施ガイドライン等を定め、各地方自治体の実施主体に対して、それを設計・実施できる体制が整っているかを補助・委託事業等を通じて点検してはどうか。

告示校の審査基準を類型「生活」に準用するのは難しい。

公認日本語教師に期待する役割としては、類型「生活」においては、直接の日本語指導という役割のほか、コーディネーター的立場で関係者に対する指導・助言や体制づくり、地元の企業や学校との連携の推進役としての役割も期待される可能性がある。

類型「生活」が設けられることの効果については、①日本語教育は外国人材受入・多文化共生政策を推進する上での重要なインフラということを確認に位置づけられること、②日本語教育の体制に関する地域差の解消につながること、課題については、地域で日本語教育プログラムを公認日本語教師が教える際の行政による財政措置が挙げられる。なお、多種多様な地域日本語教育の在り方は認めつつ、国や地方自治体が責務として提供する日本語教育プログラムとはどのようなものかを示す必要がある。

・新居委員による発表

新居委員より、NPO法人国際活動市民中心（CINGA）の概要及び地域における公認日本語教師の活用について発表があった。概要は以下のとおり。また、類型「生活」について、資料7に基づき、地域の日本語教育を基礎（初期）日本語教室と地域日本語教室に二分した観点から発表があった。

CINGAは設立17年目を迎えるNPOであり、外国人支援、コミュニティ通訳、地域日本語教育の3つの柱に基づき活動を行っている。市民として地域の国際交流協会の活動に参加した多様な専門職たちを中心に会が始まり、その後自治体とも協力して日本語教育を通じた地域づくりに携わっている。2019年度に行った自主事業である「全国多文化共生総合相談ワンストップセンター訪問事業」の際に、自治体やボランティアを含む日本語教育関係者へのヒアリングを行い現場の状況についても知見を有することができた。

地域日本語教室は、地域に暮らす日本語を必要とする人が参加する「基礎（初期）日本語教育」と、地域に暮らす日本人との交流を含む活動に参加する「地域日本語教室」に分けられる。自治体が責務を持ってまず保証していくべきなのは、外国人住民が、日本語学習がで

き、地域の安全・安心な情報を得ることができる前者である。一方、地域日本語教室の活動は多様であり、評価という言葉自体がなじまない。

生活の領域において日本語教師が活動する場はたくさんあり、財政的支援が行われて、仕事として自治体に日本語教師、日本語教育コーディネーターが配置され、体制が作られていく中で専門性を発揮していくことが求められる。

・渡邊委員による発表

渡邊委員より、類型「生活」について発表があった。概要は以下のとおり。

横浜市で日本語教育を担うボランティアの方々は、その多くが有資格者ではない。また、ボランティアの学歴も非常に多様で、短大卒や高卒の方々も多く、また資格の有無等によって教える対象者を変えることもほとんどない。ボランティアの募集に当たって資格の有無を要件とする団体はないものの、ボランティアとして活動するに当たり、事前研修や定期的講習会、勉強会に参加することを条件として日本語教育の質を高める努力を自主的に行っている団体も存在する。

日本語教室は、地域における外国人の居場所としての意味合いを強く持つものであり、単位取得や卒業資格など何らかの目的を持った日本語学校とは明確に異なるため、日本語学校のように理論的・体系的な言語指導は求められていない。

上記を踏まえ、類型化の可否を考えた場合、日本語教室における学習者の目的を、就労、生活など一概に区別することはできない。それぞれの外国人のニーズに応じて柔軟に対応しているのが日本語教室であり、カリキュラムの内容についても行政が介入することは適切とは言い難い。ボランティアの日本語教室の活動を制限するという事は避けるべき。

地域の日本語教室について告示基準を適用するのは非常に難しいため、あくまで単位取得、もしくは公的な試験の科目免除、在留資格の更新などを目的とする講座を開く際の要件として、資格や類型化を当てはめていくこととともにボランティアの技術向上の場を行政が設けていくことが重要。

意見交換の概要は以下のとおり。

・本会議の方針について

昨年度国語分科会において審議されたことがこの場で発展的に議論されるものと捉えている。その上で、国語分科会での決定事項と本会議で議論した結果の位置付けと扱いの違いについて確認しておきたい。

→本協力者会議は、昨年度分科会において取りまとめられた報告に基づき、資格制度の詳細を検討するために設けられた。また、本協力者会議で取りまとめられた内容は、国語分科会

に報告し、その上で国語分科会からも改めて意見を伺う旨、事務局より説明があった。

前回会議時には、文化庁の所管の範囲内で日本語教育の類型化という課題について議論すると考えていたが、今回の審議内容には「就労」等も含まれている。まずは日本語教育全般について広く扱い、後々問題を絞り込むということか。

→文化庁として可能な範囲で対応していくことにはなるが、本協力者会議で頂戴した意見は報告書に記載し、今後活かすことも想定されるため、就労等についても忌憚なく御発言いただきたいとの旨、事務局より回答があった。

・制度化の目的について

類型化の必要性としては、学習者が適切に教育機関を選択できるよう「見える化」することであり、根幹としては質の保証が必要であるため、まずは標準的な基準をきちんと定めるべきである。

日本語学校の中には、少なからず問題があるところも存在する。現段階では、日本語教師の資格を創設した上で、きちんとした日本語教育機関を示すために標準的な基準を定めるべき。

まず標準的な基準を定めるという方向性は妥当だが、その場合、プログラム評価としての意味合いがより強くなると考えられる。一方で、言語教育は政治的な部分との関わりが強い面もあり、言語教育の中身に深く立ち入るような評価のシステムになってしまうことが懸念される。

類型化の制度は、標準的な日本語教育機関を定めるものではなく、現行の基準より一段上の質の高い教育機関を定めるものであるべき。そうでなければ、新しく類型化や資格を定める意味がないのではないか。

→留学向けには出入国在留監理庁の「日本語教育機関の告示基準」があるが、地域、生活向けには基準が全くない状況であり、一定程度満たしてほしい基準を示すという意味で標準という言葉を用いている旨、事務局から説明があった。

確かに地方自治体の視点から考えると、これまで活動してきたボランティアによる地域日本語教室について、活動の標準等を定めてその達成を課すこととするのは非常に違和感がある。ただし、今回の議論は、類型「生活」の場合、公認日本語教師の働く場所として自治体が設置する日本語教室では適切なプログラムがあったほうが良いという議論であり、全ての地域日本語教育活動、ボランティア活動に網をかけるということではないだろう。

日本語教育を行う機関は、それぞれの教育内容や実情があるため、まとめることは難しい。その中で質の担保を行うために、まず類型化を行い、教育機関別に再度議論することが必要。公認日本語教師に関しても、類型化を踏まえた上で働く場所や働き方を考え、そこから資格の要件や組織の在り方、設置基準の在り方を議論するのが良いのではないか。

・制度の性質について

告示校の場合、「設置基準」という言葉が使われている。地域の生活者を対象とした日本語教育を行っている機関等を考えると、ハード面を審査すること自体が難しいので、プログラムの内容等ソフト面を評価、審査するものだとわかるスキームにするべきでは。

告示基準では、継続的な質担保の確認ができていないため、一度告示審査を通過してしまえばあとはほぼノーチェックである。新たな基準を設ける際はこの点を改善するべき。

日本語学校が教育機関であるとするれば、法務省が設置認可する現在のスキームはすぐわないと感じている。新しい基準を設けるのであれば、文科省もしくは文化庁が主体となった基準として運用され、それに付随して法務省が入国在留の観点から意見するスキームとなるべき。

・「日本語教育機関」の類型について

三類型のうち「留学」をまず先に検討することは適当だが、コロナ禍で日本語教育機関が非常に困難な状況に陥っている中、全てが拙速な形で進み決まってしまうことが懸念される。現状を踏まえた上で、決定していく部分と課題として残す部分について分けて検討すべき。

今回の類型化については、そもそもの目的の一つが日本語教育の質の保証である。各機関の教育内容を学習者が判別できるようにするという捉え方は重要であり、その点の整備がされてこそその類型化ではないか。

○「生活」について

類型「生活」で対象となるのはあくまで公的な性質を持つ地域の日本語教室であり、ボランティアによる日本語教室については対象にしないということか。

三類型について、在留資格ではなく学習者の属性の類型と考え、公的にプログラムが確立されていることを条件として地方自治体を類型「生活」の対象と考えるということか。

→基本的な流れとしてはそのとおりであるが、まずは予算事業等政策的な部分で措置しつ

つ、その中である程度体系付いたものをもとに、制度として構築していく検討の仕方もあると考えている旨、事務局から説明があった。

類型に在留資格別と記載されているが、「生活」に在留資格はないのではないかと。

地域においては、企業が雇用している外国人の日本語教育をボランティア団体に任せることで、地域の日本語教室に混乱が起きている状況がある。公認日本語教師の資格が「生活」「就労」において整備されていく中で、日本語教師が働く場が明確になり、地域のボランティア団体側も整理がついた上で外国人を受け入れられるようになるだろう。

○「就労」について

特に地方においては、就労者の多くが技能実習生であり、今後は特定技能も増えていくことが予想される。来日前にきちんと日本語を学べる機関かどうかを判断する物差しとしても、類型化が活用される可能性があるのではないかと。事務局においては、技能実習生及び特定技能の就労者に対する日本語教育に関して、どのように考えているのか。

→今後関係省庁との調整を要するが、類型「就労」においては、技能実習生及び特定技能の就労者についても念頭に置きながら議論する必要がある旨、事務局から説明があった。

技能実習制度の中で日本語教育が重視されることと、類型「就労」の中に技能実習を含めるかどうかというのは段階を設けた整理が必要ではないかと。

○「就学」について

検討項目の一つとして「就学」が追加されたことは、大いに意味がある。しかし、「就学」の対象は多様なため、慎重に検討しなければ、制度や手当を行ってもうまく回らない可能性もある。

横浜市の小・中学校においては、外国籍もしくは外国につながる児童生徒が5名以上いる場合、国際教室を設置し、これを担当する教員を1名配置する制度を設けている。担当教員が所持しているのは教員資格のみで日本語教師としての資格を持っているわけではないが、児童・生徒のレベルに応じて授業の内容を組み替えている。

義務教育までは、学校側でも何とかしなければならないという意識があるものの、高校の場合、入試においては特別な制度を設けているところはあっても入学後のケアがほとんどないことが多い。義務教育以外の子供たちの問題に関する議論が不足している。

「就学」に夜間中学を入れることを検討していただきたい。また、日系人の問題、海外での日本語教育、外国人児童・生徒、障害者等についても検討する必要があるのではないか。

・申請主体について

告示校の中には、すでに都道府県知事の認可を受けている各種学校も含まれている。認定認可を受けるには複数の自治体に対して重複する手続を行わなければいけないため、手続の簡素化の配慮も必要。

新たな法律に基づく基準ができた場合、各日本語学校は、設置については法務省から告示を受け、教育内容については新たな法律の基準に則した審査を別途受けるという形になるのか。

→新たな基準の創設によって、手続が重複することは避けなければならないと考えている。文部科学省で教育に関する部分を評価するのであれば、文化庁、法務省、出入国在留管理庁等関係省庁において調整し、法務省告示と連携した上で制度設計をしていく必要がある旨、事務局より回答があった。

現状自由に日本語教育を行えている学校の活動の幅が狭まってしまうことは問題であり、告示校であっても、「留学」に限らず「就労」や「生活」の領域にも申請可能な形とするべきではないか。

○別科について

別科は大学の設置基準の対象になっていないため、認証評価の対象にならず、ある意味ではブラックホールという状況。

別科についても何らかの形で質の担保が必須である。

文化庁の範囲を越え、文部科学省の所管である大学の中で別科をどう捉えるかを検討しなければならない。安易に別科に法務省告示基準を適用した場合、現在の別科の在り方が変わってしまうことが懸念される。

学習者の選択肢として、別科は告示校と同じ並びにある。そのため、別科についても専ら日本語を学ぶ機関として捉えるべき。

歴史的に、東京外国語大学と旧大阪外国語大学の予備教育課程は、法務省告示校設置基準の要件が適用されていた。ただし、現在の別科に関しては、そういったものが適用されていないため、比較的自由であると言えるだろう。

別科も多様ではあるが、大学の別科で日本語のコースに入った学生が、教育内容に不満を抱き、法務省告示校に転校して来るといったケースが多々ある。質の担保のため、別科にも公認日本語教師を配置する必要がある、「留学」に含めるべき。また、一条校である大学に関しても、教育機関である以上、「留学」またはそれに準ずるような扱いをするべき。

→昨年度、文部科学省内において別科の在り方について議論が行われてきたところであり、その結論も踏まえながら今後検討していく旨、事務局より説明があった。

<議事2 その他（次回会議のスケジュール）について>

今回会議の議題のうち、日本語教師資格の学士要件及び更新講習の論点については、次回以降改めて議題とする旨、事務局より説明があった。