

第6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5月31日（月）10時00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、
黒崎委員、田尻委員、野田委員、浜田委員、村田委員、工藤委員、
仙田委員、新居委員、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

前回会議で検討された日本語教育機関の類型化及び公認日本語教師の資格に関する議論を踏まえ、日本語教育機関関係6団体から日本語教師の資格化及び日本語教育機関の類型化についてヒアリングを行った。続いて、「類型「留学」「就労」「生活」の全体像」、「報告書概要案」について、資料に基づき事務局から説明があった後、意見交換が行われた。概要は以下のとおり。

○日本語教育機関関係6団体意見書について

発表の中で「就労に関する日本語教育に現在の日本語教育機関を」という箇所は、日本語学校が類型「留学」に留まらず、類型「就労」にも進出していくということか。その場合、一つの機関が二つの類型に入ってくるということになるのか。

→日本語教育機関は進学予備教育だけを行う機関ではなく、地域の生活者に対する日本語教育等も大規模ではないが行っている。そのため、全ての日本語教育機関が複数の種類の日本語教育を行うということではないが、多様な可能性を持っているため、対応可能な機関については活用いただきたいと、日本語教育機関関係6団体から回答があった。

日本語教師の資格についての具体的な提案について、①「現在の有資格者については、新試験の一部を免除する」については基本的に現在の法務省告示基準の教員要件を満たす者については、新試験で担保される部分と現行の教員要件で担保されている部分が重なる部分は免除しても良いかもしれないが、②「告示校での実務経験が一定以上の者については、実習を免除する」、③「告示校での実務経験が一定以上の者については、経過措置期間は十分な期間を設ける」については、既存の告示校の全てが新しい類型化で定める質が担保されている日本語教育機関と同等であると言い切れない以上、告示校での実務経験を一律に免除の要件にできるとは言えないのではないかと。新しい機関の制度においては、認定された告示校というように区別できる名称にするなど何らかの条件が必要ではないかと。

また、実務経験に関しては、告示校に限る必要はないのではないか。更に、経過措置は1年や2年ではなく、少なくとも5年や10年程度の十分な移行期間を設けることが望ましい。

日本語教育機関に対する支援の適否について、質の向上のための支援ということは理解できるものの、国や地方公共団体が認定された日本語教育機関の人件費を負担するということは基本的には考えられないのではないか。

今回の日本語教育機関関係6団体のヒアリングの後にも現場の声を聞く機会はあるか。

→今回のヒアリングは制度を検討するにあたって必要な意見を伺うという趣旨で実施した。頂いた意見については、できるものは反映して報告書を取りまとめたいと考えているため、現時点ではこの会議におけるヒアリングは今回のみと想定している。ただし、政省令等を検討するにあたり、報告書作成後も制度の詳細について意見交換していきたいと、事務局から回答があった。

「就労」、「生活」の議論を単に先送りせず、新たな資格制度と告示基準の教員要件との関連性を明確にさせていただきたいとあるが、日本語教育機関関係6団体が「就労」や「生活」といった類型への関わりについてもっと積極的に発信いただいた方が良いのではないか。

質保証の範囲に、留学生別科を含めるということについて、文部科学省高等教育局がまだ十分に別科の全体像を捉えていないと思われることから、前回の会議ではその部分が明らかになってから検討すべきという意見もあった。留学生別科が進学目的に限らず多様性を有するものであっても別科を範囲に含めようとする何か強い理由があるのか。

→たしかに留学生別科には多様な目的・コースがあるが、その中の予備教育に相当する部分は日本語教育機関と基本的には同じ形態であるため、範囲に含めるべきではないかと、日本語教育機関関係6団体から回答があった。

留学生別科を範囲に含めるとなると、進学目的以外の多様な別科が含まれてしまう恐れがあるため、あくまで進学目的の別科について検討しているという形で、意見書に記載することもできるだろう。

現在の留学生別科は多岐に渡っているため、一括りにすることは難しい。文部科学省の所管とのすり合わせが必要であるため、配慮を要する。

大学の留学生別科の学生と学部等の留学生は、いわゆる学位をとる学生を正規生、それ以外の学生を非正規生と区別しているため、在留資格との関係でどのような名称を使用するかということも、今後様々な機関とのすり合わせと検討が必要となるだろう。

質保証の範囲について、「全ての日本語教育を行う機関が適当と考える」という表現があるが、日本語教育機関関係6団体としては、類型「生活」における「全ての日本語教育を行う機関」の範囲をどのように捉えているか。

→地域日本語教室等は告示校とは異なる機能があることは十分理解しているが、全ての日本語教育の質を向上させるということが新たな制度の基本的な方針だと考える。そのため、そのような日本語教室を含む全ての機関について質保証を行う仕組みを作っていくべきだと考えていると、日本語教育機関関係6団体から回答があった。

今回の意見書は、今まで日本語教育を担ってきた実績や経験が反映されたものだと感じる。新たな制度を設計していく段階における諸課題を解決するために、この意見書を参考にしながら議論を進めていただきたい。

実務経験について、「告示校での実務経験」と書かれているが、これは告示校以外での実務経験を排除しようという意図ではないと考えて良いか。

→告示校以外の実務経験を排除しようという意図ではなく、少なくとも告示校は実務経験として認められる機関に該当するのではないかという意見であると、日本語教育機関関係6団体から回答があった。

「留学」だけでなく「就労」「生活」においても日本語教育機関を活用してほしいとの意見があったが、地域の日本語教育に関しては日本語を教える専門的な機関というよりも、地域の一部というイメージである。「生活」に関しては制度の枠組みの中にも含める前に、その実態についての議論がまだ十分になされていないのではないか。

○日本語教育機関の類型化に関する全体像（案）について

現行の法務省告示日本語教育機関の審査は、法務省出入国在留管理庁の審査の後、文部科学省の審査がなされるが、その場合、教育の中身に関する確認が法務省告示基準による法律的な部分に引きずられる形になっていた。これを改善するため、まず文部科学省による第一段階の教育面での審査があり、その後法務省出入国在留管理庁による第二段階の審査を経て告示校となるというスキームに対して異論はない。

事務局の説明では、類型「生活」は基本的に公の機関が運営する公的な日本語教室が対象となるもので、いわゆるボランティアを中心とした、日本語教育だけを主な目的とせず
に実施している活動は審査を受ける対象ではないということだが、何をもって公的とする
かは、実施主体や目的にも関わってくる部分であるため、議論しておく必要がある。

類型「生活」について考える場合、多様な日本語教室の在り方を捉えておく必要があ
る。日本語習得だけでなくコミュニティづくりにつながるような多様な活動を行っている
団体もある中で、日本語教育の部分だけを取り上げて審査・認定することとなると、日本
語習得以外の活動を行っている団体を取り残されてしまう、あるいは見えなくなってい
くことが懸念される。そのため、様々な形で行われている日本語教育の多様な在り方を認
めつつ、活動のコアの部分を認定していくという考え方が必要である。

ボランティアによる教室と公的な教室が入り混じってしまうと議論が進まないだろう。
多くの地域で市民活動としての日本語教室があるという認識を共有した上で、制度の対象
としては専ら地方公共団体等が行う公的な日本語教育に限ると区切るべきである。

生活者に対しても公的に日本語教育を保証するということが日本語教育推進法の趣旨で
あり、この会議で議論されている類型「生活」は、プロの日本語教師が報酬を得て、プロ
の仕事として生活者に日本語を教える機関のことを指している。それは今まで日本にはほ
とんどなかった新しい形の日本語教育機関として位置付けるべきではないか。

類型「就労」については、就労者向けの日本語教育を行う機関をより具体的に検討する
必要がある。また、日本語教師及び日本語教育機関は、一口に「就労」と言っても様々な
在留資格があることから、在留資格に関する知見も必要であり、厚生労働省が中心になっ
て提示している就業規則や労働基準法等に関する理解も今後必要になってくるだろう。

「留学」の類型について、一定期間ごとの定期審査を実施するという記載は曖昧ではな
いか。審査の結果、不良校であれば認定取消しとなることが前提なのであれば、それを明
記すべきである。また、審査対象は文部科学省の見る教育部分のみと捉えられかねない記
載であるため、一定期間ごとの定期審査とは教育並びに法務省に関わる在籍管理等も含め
て審査の対象となり、不良校については認定取り消しもあり得るということを示すため、
法務省の審査にも同様の内容を記載すべきである。

認定を行う第三者機関が明確でない段階で制度の大枠を定めてしまっているのか。特に「生活」の機関認定を行う機関が不明確である。「就労」「生活」については、この後どのように議論していくかという方向性をきちんと定めていただきたい。

→「就労」「生活」については、非常に難しい議論であるため、この二つの類型については、提言的に申し上げるに留めるか、更に踏み込んで制度について言及するかを含めて内部で検討中である。具体的に検討していくということになれば、時間を十分に確保する必要があると考えていると、事務局から回答があった。

資料2の図を見ると、第一段階として文部科学省の審査、第二段階として法務省の審査があり、最終的な決定権を持つのはあくまで法務省と捉えられる。この制度が文部科学省主導ということであれば、文部科学省が第一段階として教育に関する審査を行うとして、在籍管理に関わる審査項目は文部科学省が法務省に照会して意見を聞き、最終判断は文部科学省が行うという形が望ましい。法務省告示ではなく、むしろ文部科学省告示日本語教育機関とすべきではないか。

→入管法に基づく手続きであることから、まず文部科学省で認定を行い、その後法務省で在籍管理に関わる項目を審査した上で、総合的に評価し、入管法に基づく教育機関として認めていくという形で整理した図である。具体的な名称については内部でも議論していきたいが、少なからず教育内容については文部科学省が確認することを想定している、事務局から回答があった。

類型「留学」に留まらず、「就労」「生活」も第三者機関の審査対象となるという認識で良いか。

→3類型は全て第三者機関の審査対象となる。ただし、類型ごとの特性を踏まえ、類型に応じて異なる機関を第三者機関として設ける可能性もある。また、第三者機関が決まらず、指定を行えない場合、審査数がある程度限られていれば文部科学省が直接審査を行う方法も可能性としてはあると、事務局から回答があった。

法務省告示は既に策定されている法務省の法的な基準に従って行われているが、それを法務省が告示するものではないと言えるのか。

→この会議では、評価制度で文部科学省が教育内容について審査した上で、法務省告示校になるには在留管理の観点から法務省が審査し、その二つの審査で認定された機関が法務

省告示日本語教育機関として認められる仕組みを想定していると、事務局から回答があった。

この法律の目標提出時期は、早くて来年の通常国会という立場は変わらないのか。その場合、この会議でいつまで議論できるのか。

→来年の通常国会での提出を目指すという立場は変わらない。夏頃までに法律としての方向性等を定めておく必要があるため、今回の会議までに、どこまで結論付けるのかを整理した上でお示ししたいと、事務局から回答があった。

○報告概要案に関して

試験の一部免除及び教育実習の免除について、一部免除が試験実施機関の負担軽減につながるということが理解し難い。試験回数や試験内容等が変わらない限り、受験者がいれば試験実施機関の負担は変わらないだろう。表現等も含めて検討する必要があるのではないか。

日本語教育機関としてどこまでを含むのかが不明確ではないか。報告書では、類型化する日本語教育機関の範囲を明確に記載すべきではないか。

日本語教育機関の範囲に関する記載が3行で終わってしまっているが実際これは重要である。それぞれの類型もまだ検討する余地があり、実態把握が必要ではないか。

類型「留学」は最終的に告示校として認定されることがメリットと言えるが、「就労」や「生活」の認定機関となることのメリットや、認定を目指す機関がどの程度あるのかという根本的な部分が示されていない。

教育実習の内容について、実習を受けるに当たってコストがかかるとなると、もう一つの目標である日本語教師の量の確保の支障になり得るため、教育実習の内容に関する資料と併せて実習を受けられる機関が全国にどのように散らばっているのかが分かる資料を示してほしい。

留学生別科の多様化という話もあったが、多様化しているのは留学生別科に限らず、日本語学校やそれ以外の日本語教育機関も多様化していると言えるだろう。

公認日本語教師については国家資格を目指しているという認識で良いのか。そうであるならば、報告書の初めに、国家資格を目指すための目的等を明確に打ち出すべきではないか。

「就労」と「生活」に関して議論を進めるためには、厚生労働省や法務省、総務省等の関係省庁と制度的な部分を検討する必要がある。また、認定された機関にとってのメリットと併せ、地域に住む日本語を学びたい人々にとって、どのようなメリットがあるのかについて丁寧な議論が必要である。

資格と類型化については、国として日本語教育の質を保証しなければならず、そのために国が保証した資格を持つ日本語教師が働くための機関を設けるという趣旨だと理解している。この二つがどのように結びつくのかというイメージが、広く理解されるような報告書になると良い。

現在「日本語教育の参照枠」においても、「生活」分野の日本語教育の内容に関する議論が行われており、自立した言語使用者として求められる日本語能力の獲得には相当な日本語学習時間が求められる。そのことについても議論する必要があるのではないか。

報告概要案の「その他」の部分が重要だろう。制度の詳細を検討するにあたっては、現職日本語教師の今後の資格取得の見通し等の制度設計が必要である。また、資格取得のインセンティブについても議論すべき。公認日本語教師資格の創設の目的として、教員の質の向上とその維持はもちろんだが、経験豊富な質の高い現職日本語教師が更に活躍できる場を提供していくことも非常に重要である。現職日本語教師についてもっと議論されるべきである。

○その他

現職日本語教師や日本語教育機関が、この議論によって混乱している面がある。法制化に際して、昨年パブリックコメントまで行って取りまとめた「日本語教師の資格の在り方について」の報告の通りにいかないということは理解できるが、多くのことが具体的に定まっていなくてもかかわらず、報告書が取りまとまろうとしているような印象を与えているのかもしれない。方向性を定めつつ、次につながるような形が取られると良い。

省庁間の連携が必要な部分が多々あることが明確であることから、次期通常国会に提出するというスケジュールを重視するのではなく、もっと長いスパンで考え、ゴールと後の道筋をはっきりとさせるべきではないか。