

地域における日本語教育関連施策の現状と課題

日本語教育推進法制定・同基本方針策定の意義 — 立法に至る経緯を踏まえて —

2022年12月26日(月)

株式会社三井物産戦略研究所
産業情報部 主席研究員 大木 義徳

無題転載・
配布禁止

*注：記述した内容は筆者が所属する組織の見解を表すものではなく、あり得べき誤りは筆者のみの責任に帰する。

➤ はじめに (日本における出入国管理関連政策のうち象徴的な事項)

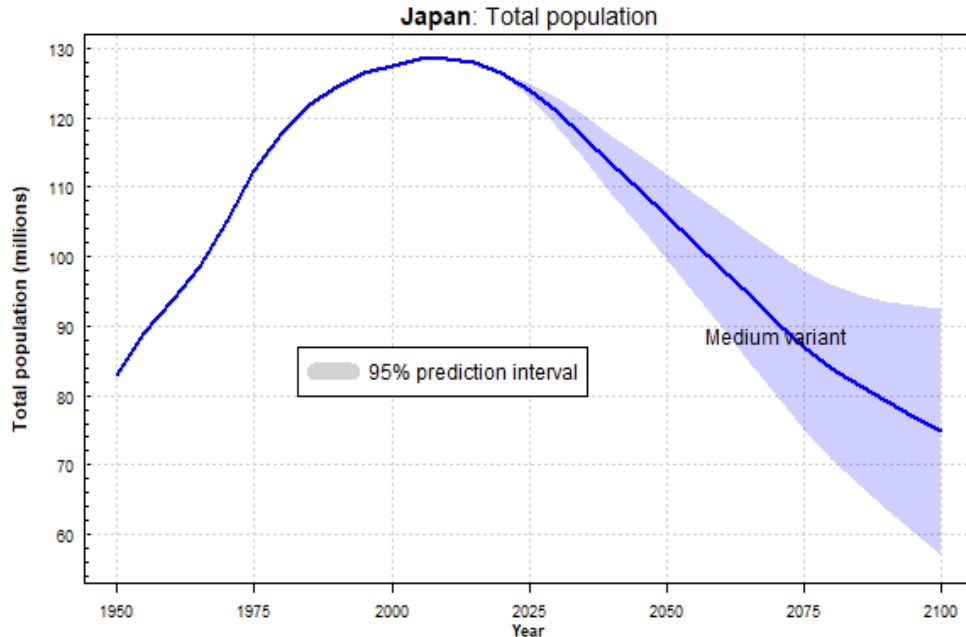
(1) 移住者の送り出し： 1868年；米国、1899年；ペルー、1908年；ブラジル など

✓ 日本が送り出しを図った当時の国内経済・社会情勢は労働需要の不足

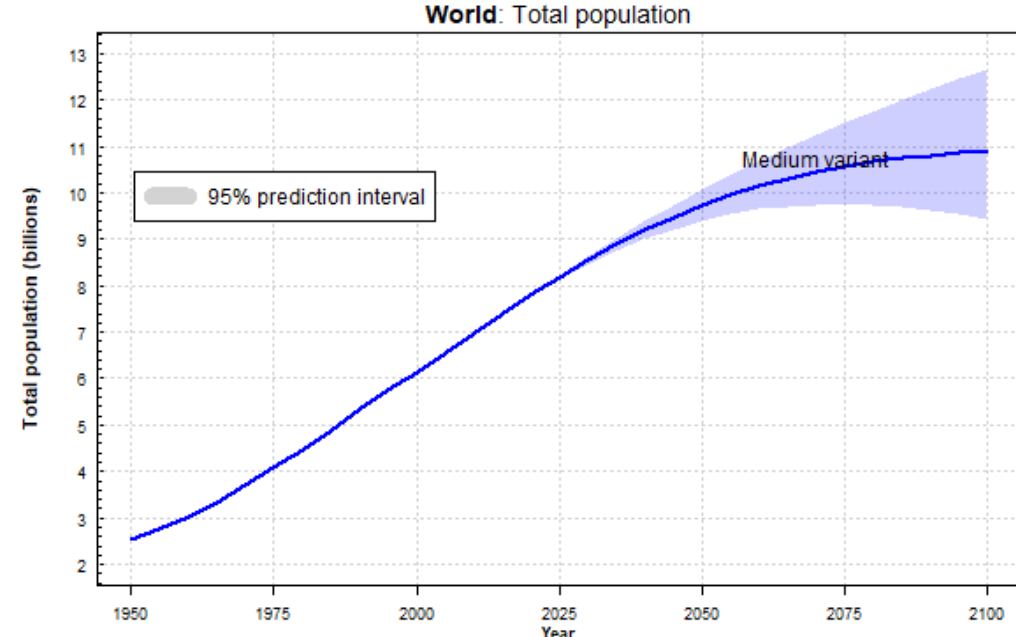
(2) 移住者の受け入れ： 1990年；「日本人の実子」および「日本人の実子の実子」受け入れ

✓ 日本が受け入れ範囲の拡大を図った当時の国内経済・社会情勢は完全雇用 (※)

(※) 働く意思と能力を持つ人が全て働いている状態



© 2019 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.
United Nations, DESA, Population Division. *World Population Prospects 2019*. <http://population.un.org/wpp/>



© 2019 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.
United Nations, DESA, Population Division. *World Population Prospects 2019*. <http://population.un.org/wpp/>

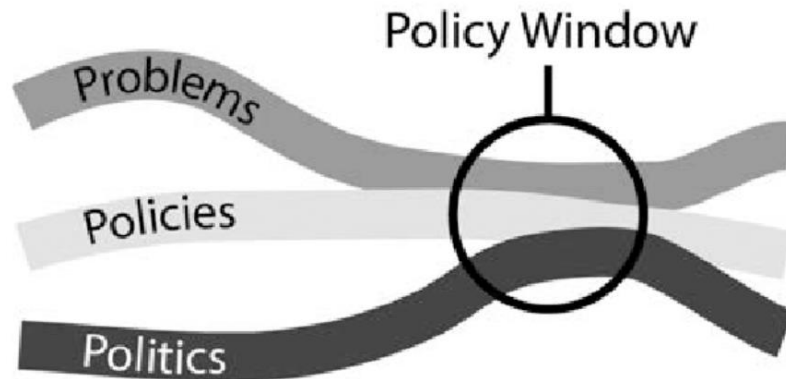
【参考文献】国立国会図書館 (2019) 『ブラジル移民の100年』 (<https://www.ndl.go.jp/brasil/>) 2022.12.12

1. 外国人向け日本語教育に係る情勢認識①

- 日本語教育関連施策に係るここ20年ほどの経緯は、「問題、政策、政治という別々の流れはある決定的な時点で合流する」とされる「政策の窓モデル」(図表1)の当てはまりが良いと思われる。

(出所) キングダム, J. W. (2017) [2011] 笠京子 訳 『アジェンダ・選択肢・公共政策－政策はどのように決まるのか』勁草書房、pp.259-260

(図表1) 「政策の窓モデル」のイメージ



(出所) Dr. Caroline Hallin, Delft University of Technology

①問題の流れ (problem stream)

- 1990年改正入管法により創設された身分・地位に基づく在留資格「定住者」等を得たブラジル、ペルー等出身の日系人の多くは、2008年前後の国際的な金融危機に起因する経済活動低迷により、国内で失業する。群馬、長野、静岡、三重、岐阜、愛知の各県など日系人が集住する地方公共団体は、母国への帰国支援を余儀なくされた(江崎2018)。
- 日系人は、活動に基づく在留資格「技術・人文知識・国際業務」等を得た外国人労働者と異なり、法制上は転職が自由(在留期間中の受け入れ機関変更に係る手続は不要)である。それにもかかわらず、新たな仕事を得るためには日本語能力の不足が隘路であることが明らかとなる。外国人に係る問題の中から、成人向け日本語教育のあり方が浮上した。

(出所) 江崎禎英 (2018) 『社会は変えられる－世界が憧れる日本へ』図書刊行会、PP.142-159

1. 外国人向け日本語教育に係る情勢認識②

②政策の流れ (policy stream)

- 2000年代前半の好況期、国内では日系人の受け入れが急増する。その帯同子女（児童・生徒）向け日本語教育については、集住地域（群馬、長野、静岡、三重、岐阜、愛知等）の教育委員会や、公立小・中学校等の現場が授業進行等における意思疎通の問題を認識し、予算制約のもとで教員を加配するなど工夫を重ね、何とか対応されてきた。しかしながら、成人に対する日本語教育の重要性は、当時から認識されていたわけではない（樋口2014）。国際移住機関（IOM）による社会統合政策の定義が「子どもと成人の教育へのアクセス」を明示的に含むことを考慮すると、国内で講じられた措置は対症療法的だったとも言える。

(出所) 樋口直人 (2014) 「日本型多文化共生を超えて - 南米系移民の経験が示す移民政策への含意」『なぜ今、移民問題か』別冊環20、藤原書店、pp.240-247

- 2007年、文化庁は文化審議会国語分科会に日本語教育小委員会を設置する。外国人を単に労働者としては捉えず「生活者としての外国人」との表現を用い、具体的施策を検討しつつ課題も網羅的に整理、2013年に施策推進上の基本的な考え方、検討材料として11の論点を公表する（図表2）。

- ✓ 総務省および法務省は2009年、外国人の住民基本台帳登載に関連する法令を改正、2012年に施行する（外国人登録制度が廃止される）。

(図表2) 日本語教育の推進に当たっての主な論点

論点	
(1) 日本語教育の推進体制について	
論点1	日本語教育に関する政策のビジョンについて
論点2	日本語教育の効果的・効率的な推進体制について
(2) 日本語教育の内容及び方法について	
論点3	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4	カリキュラム案等の活用について
(3) 日本語教育に携わる人材について	
論点5	日本語教育の資格について
論点6	日本語教員の養成・研修について
論点7	日本語教育のボランティアについて
(4) 日本語教育に関する調査研究について	
論点8	日本語教育に関する調査研究の体制について
(5) その他	
論点9	総合的な視点からの検討について
論点10	外国人の児童生徒等に対する日本語教育について
論点11	国外における日本語教育について

(出所) 文化庁 (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)」

1. 外国人向け日本語教育に係る情勢認識③

③政治の流れ (political stream)

- 2016年、文部科学行政に知識や経験を有する国会議員が党派を超えて**日本語教育推進議員連盟**を設立（図表3）、推進法制定に向けた動きが本格化する。

（図表3）日本語教育推進議員連盟に所属する主な議員：2017年11月時点

役職	氏名(所属)(氏名左側の○印は文部大臣ないし文部科学大臣経験者)		
顧問	○ 伊吹 文明 (衆議院・自由民主)	○ 下村 博文 (衆議院・自由民主)	○ 平野 博文 (衆議院・無所属)
会長	○ 河村 建夫 (衆議院・自由民主)		
会長代行	○ 中川 正春 (衆議院・無所属)		
副会長	斉藤 鉄夫 (衆議院・公明)	田村 憲久 (衆議院・自由民主)	山本 一太 (参議院・自由民主)
幹事長	笠 浩史 (衆議院・希望)		
事務局長	○ 馳 浩 (衆議院・自由民主)		

(出所) 日本語教育学会Webサイトを基に筆者作成

(http://www.nkg.or.jp/wp/wp-content/uploads/2017/12/20171129_01_yakuin.pdf) 2020.12.1

- 結果として2019年、議員立法による同法案が衆・参両議院とも全会一致で可決、成立して実を結ぶ。**「日本語教育の推進に関する法律」**（以下、日本語教育推進法）の公布された同年6月が、外国人向け日本語教育関連施策の「決定的な時点」と見られる。特に、**施策実施に必要な法制上又は財政上の措置を講じることが定められ**（同法8条）、外国人受入れに係る課題が発生して社会的費用が生じた場合に、日本語教育については政府による財政措置の後ろ盾ができた。

2. 「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」

(2020年6月23日閣議決定)

● 第1章 日本語教育の推進の基本的な方向

1 日本語教育推進の目的： 法1条関係

・多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資するとともに、諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与すること

2 国及び地方公共団体の責務： 法4・5条関係

・国は、前条の基本理念にのっとり、日本語教育の推進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

・地方公共団体は、基本理念にのっとり、日本語教育の推進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

3 事業主の責務： 法6条関係

4 関係省庁・関係機関間の連携強化： 法7条関係

● 第2章 日本語教育の推進の内容に関する事項

- 1 日本語教育の機会の拡充
- 2 国民の理解と関心の増進
- 3 日本語教育の水準の維持向上等
- 4 教育課程の編成に係る指針の策定等
- 5 日本語能力の評価
- 6 日本語教育に関する調査研究及び情報提供

□ 文化審議会国語分科会（2022年11月29日）
「地域における日本語教育の在り方について」（報告）

● 第3章 その他日本語教育の推進に関する重要事項

- 1 推進体制
- 2 日本語教育を行う機関に関する制度の整備
- 3 基本方針の見直し

✓ **施策実施に必要な法制上又は財政上の措置（法8条）**

3. 地域におけるネットワークによるガバナンスの向上

- 日本は政府部門が小さい自由主義型の福祉国家にもかかわらず、サードセクターの規模が小さいとの指摘がある（図表4）。一方、日本語教育分野はボランティアの日本語教師が約半数と、NPOなど市民社会の存在が大きい（図表5）。中央政府による日本語教育関連施策の課題は、こうした実態を踏まえた官民のアクター間の政策ネットワークや、多次元ガバナンスの向上である。

（図表4）市民社会における四つの領域：太枠内が日本語教育で存在感の大きい箇所

		公共問題の解決の位置付け	
		兼業	専業
活動領域	政府への関与	市民参加	シンクタンク
	政府と独立	ボランティア	サードセクター (NPO, NGO)

（出所）曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣アルマ 表13-3 p.336

（図表5）【国内】日本語教師数の内訳

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
常勤	3,975	4,093	3,936	4,146	4,648	5,115	5,655	6,635	5,868	6,166
	11.6%	13.1%	11.9%	11.5%	12.2%	12.9%	13.6%	14.3%	14.1%	15.7%
非常勤	9,631	9,408	10,114	10,304	11,271	11,833	12,908	15,031	13,989	14,230
	28.0%	30.2%	30.7%	28.5%	29.7%	29.9%	31.0%	32.4%	33.5%	36.3%
ボランティア	20,786	17,673	18,899	21,718	22,043	22,640	23,043	24,745	21,898	18,845
	60.4%	56.7%	57.4%	60.0%	58.1%	57.2%	55.3%	53.3%	52.4%	48.0%
合計	34,392	31,174	32,949	36,168	37,962	39,588	41,666	46,411	41,755	39,241
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

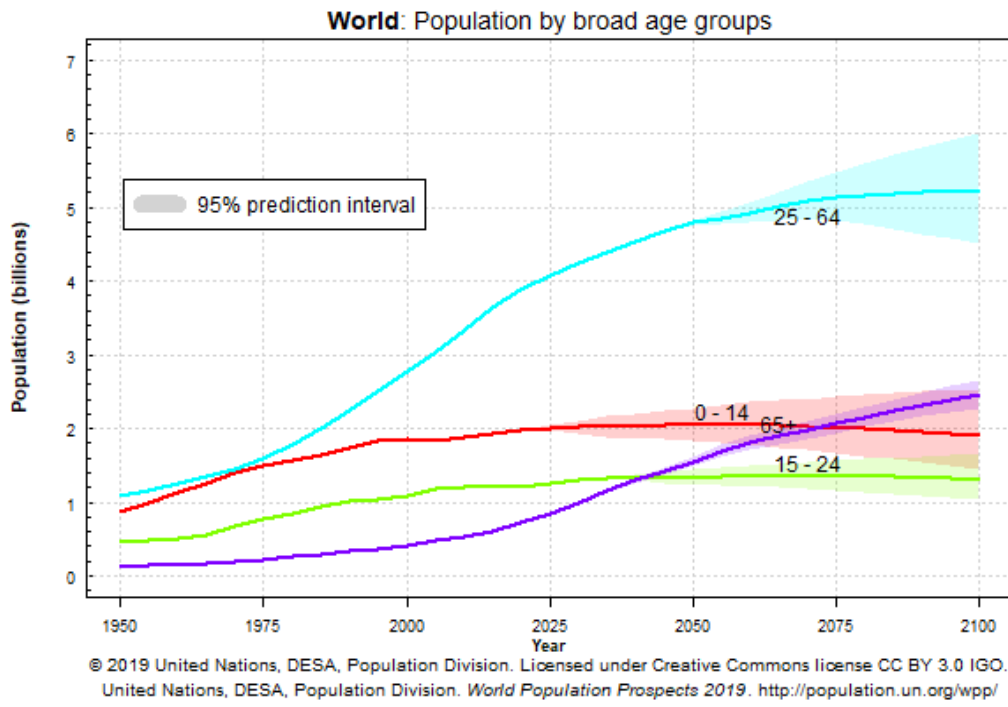
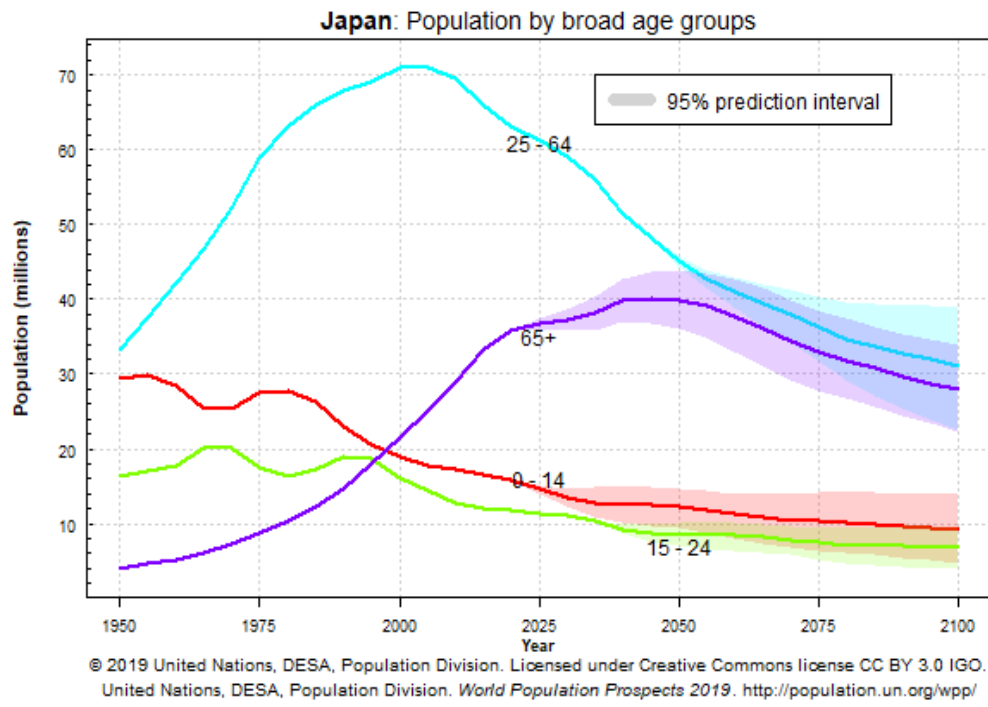
（出所）文化庁（2022）「令和3年度国内の日本語教育の概要」

- 井口（2018）は社会統合政策に関し、権限も財源も情報も不足する地方自治体の状況を大幅に改善すべきとする。日本政府は2018年12月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定、2019年6月の日本語教育推進法制定も受け、社会統合政策のうち日本語教育関連施策について、予算規模をここ4年で5倍の約10億円へ増加させ、「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」等に取り組んできた。施策の法的基盤となる同推進法が定める日本語教育機関等など関係者相互間の連携の強化（第7条）を目的条文（第1条）に沿って適切に運用し、地域におけるネットワークによるガバナンスを向上させることが望ましい。

（出所）井口泰（2018）「日本の統合政策－外国人政策の改革の展望と課題」『移民政策のフロンティア－日本の歩みと課題を問い直す』明石書店、pp.121-126

➤ おわりに（全ての年齢層が減少する2050年以降も見据えて）

- 人口動態の変化を踏まえ、国の財政事情も、社会保障や社会資本整備など、健全化の必要性を強調される現状にある。一方で、日本語教育分野の実態としては2019年の日本語教育推進法施行以降、むしろ充実が図られている。長期的な観点から、政策、施策、事務・事業のあり方を見直す好機にある。



✓ 「コレクティブ・インパクト」との枠組み

対処を進める上で、参考になるのではないか。その定義は「（産官学など）異なるセクターから集まった重要なプレーヤーたちのグループが、特定の社会課題の解決のために、共通のアジェンダに対して行うコミットメント」とされる。成功の条件として以下5点、①共通のアジェンダ、②共通の測定システム、③相互に補強し合う取り組み、④継続的なコミュニケーション、⑤活動をサポートするバックボーン組織が挙げられている。

（出所）カニア, J, クラマー, M (2021) [2011] 友納仁子訳『コレクティブ・インパクトー個別の努力を超えて、今こそ新しい未来をつくり出す』

「スタンフォード・ソーシャル・イノベーション・レビュー ベストセレクション10」英治出版, pp.166-178