

日本の外国人向け社会統合政策の現状と課題 —地域に置ける日本語教育態勢を中心に—

大木 義徳¹

The Current Situation and Challenges of Migrant Integration Policy of Japan — Focusing on Attitude toward Japanese Language Education in the Regions —

Yoshinori Oki

1. はじめに

(1) 活動の目的

改正出入国管理及び難民認定法が外国人労働者の受入れを拡大する内容で、2019年4月1日に施行された。これまで、外国人が就労可能な在留資格を得る要件は「大学卒業以上の学歴あるいは10年以上の実務経験」が原則とされてきたところ、「技能試験及び日本語能力検定への合格」へと緩和された。日本政府は入管法改正に合わせて、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下、総合的対応策）を2018年12月25日に取りまとめ、その後2019年6月30日に改訂した²。本稿では総合的対応策の現状と課題について、地域における日本語教育態勢を中心に考察する。

(2) 活動の意義

社会統合とは、国際移住機関（IOM）によれば移住者と受け入れ国相互間の適応プロセスと定義される。社会統合政策（migrant integration policy）は移住者と移住者を受け入れる社会の権利と義務を考慮すべきで、労働市場や医療・福祉、教育等へのアクセスを含むとされる³。この定義に照らすと、総合的対応策は日本政府による社会統合政策を網羅した内容とも言える。政策の中核的事項とも言えるのが、創設された在留資格「特定活動」を得た外国人を受け入れる企業・団体に法務省令をもって義務付けられる表1の内容である。

¹ 昭和女子大学 現代ビジネス研究所 研究員

² 首相官邸（2019）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」

（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf）、2020年2月1日アクセス

³ 国際移住機関（2012）「IOM's Labour Migration and Human Development Programme」

（<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf>）、2020年2月1日アクセス

	在留資格「特定技能1号」を得た外国人を受け入れる企業等が支援すべき事項
1	入国前の生活ガイダンスの提供
2	在留期間中の生活オリエンテーションの実施
3	各種行政手続についての情報提供
4	預貯金口座開設、携帯電話利用、住居確保等の支援
5	生活のための日本語学習機会の提供
6	相談・苦情対応、助言、指導等
7	非自発的離職時の転職支援 など

表 1 特定技能雇用契約及び一号特定技能外国人支援計画の基準等を定める省令概要
 (出典) 法務省 (2018) (<http://www.moj.go.jp/content/001288310.pdf>) 6 月、
 2020 年 2 月 1 日アクセス

省令に明示的に記載された日本語教育関連事項について、総合的対応策では現状認識と課題が次のとおり記載されている。

II 施策 2 生活者としての外国人に対する支援

(3) 円滑なコミュニケーションの実現 (日本語教育の充実)

【現状認識・課題】外国人が我が国において生活していく中で、日本語能力が不十分な場合、円滑な意思疎通が図れず、様々な場面において支障が生じ得る。外国人を日本社会の一員として受け入れ、外国人が社会から排除されること等の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できるようにすることが極めて重要であり、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。

これに加えて 2019 年 6 月 21 日、議員立法による法案が全会一致で可決、成立した「日本語教育の推進に関する法律」が同 28 日に公布、施行された。その目的は多文化共生社会の実現と、諸外国との交流促進並びに友好関係の維持・発展とされる。ポイントは政府が基本方針を閣議決定し、施策を実施するために必要な法制上または財政上の措置を講じることにより、産官学各界の関係者が今後課題を解決する基盤となる。

本稿では、わが国経済社会における外国人をめぐる変化の一端も振り返りながら、改正入管法施行後の産官学各界の実態を垣間見て、地域における日本語教育態勢の今後を見通す一助とする。

(3) 活動の背景・動機

井口 (2011) は欧州における議論を紹介しながら、社会統合政策の制度的インフラへの投資により、将来発生しうる外国人受入れに伴う社会的費用の上昇を抑制しうるとした。合わせて、外国人受入れの社会的便益が費用を上回る中長期的な戦略を持つことの重要性も唱えている。

社会統合政策において欧米では、言語教育の重要性が常に強調されてきた。例えば、移民の社会統合を効果的に設計する実務的な方法として英国内務省が定める Indicators of Integration Framework（統合枠組指標）において、Language and Communication（言語と意志疎通）が、Facilitators（統合を促す要素）の筆頭に挙げられている（表 2）。

the four headings	the domains				
Markers and means	Work	Housing	Education	Health and Social Care	Leisure
Social connections	Bonds	Bridges	Links		
Facilitators	Language and Communications	Culture	Digital Skills	Safety	Stability
Foundation	Rights and Responsibility				

表 2 Indicator of Integration Framework

（出典）英国内務省（2019）「Home Office Indicators of Integration framework 2019 third edition」（<https://www.gov.uk/government/publications/home-office-indicators-of-integration-framework-2019>）6月、2020年2月1日アクセス

しかしながら、日系人向けに在留資格「定住者」及び「日本人の配偶者等」が創設された1990年以降、2000年代半ばにかけて南米日系人が増加する中、日本で講じられた社会統合政策において、特に成人に対する日本語教育は必ずしも重要性が認識されていたわけではない（樋口、2014）。

状況が変化したのは2007年以降の国際的な金融危機の影響で経済活動が低迷し、多くの日系人労働者が日本国内で失業したことが契機である。日本語ができなくとも、請負や派遣による豊富な雇用機会があったところ、それがなくなり、新たな仕事を得るため、つまり日本に残るには、日本語能力がネックとなったのである。この事実を踏まえると、日本語教育に係る法制度は、外国人がライフ・ステージ、あるいはライフ・イベントに応じ、一つの区分に止まらない動学的変化への対応も考慮して設計されることが望ましいと考えられる。

その意味で、最近の動きとして見られる政府部内での外国人向け日本語教育体制確立に向けた動きは、日本語教育を基軸とする新たな社会統合政策の端緒となり得る。

具体的施策については現在、筆者も委員を務める文化庁文化審議会国語分科会で調査審議が行われている。成果の端緒は「日本語教育人材の養成・研修の在り方について」（平成30年3月2日）、同「改訂版」（31年3月4日）である。同分科会日本語教育小委員会では、①生活者としての外国人、②日本語教育機関に通う留学生、③児童生徒等、④就労者、⑤技能実習生を含む就労者、⑥難民等、⑦海外在住の日本語学習者に類型化して網羅的に検討が進められた。こうした動きは、改正入管法による在留資格「特定活動」創設という外国人受入れの新たな枠組み構築と相まって、対症療法的な色合いが濃かったこれまでの統合政策を超えることが期待される。

2. 活動の内容

日本の社会統合政策は、南米日系人が増加する中で形作られた面があることを念頭に置いて活動した。

具体的には、地域における日本語教育態勢の実態を把握すべく、秋田県内の日本語教育専門家や日本語教育現場等へのインタビュー調査を行った。同県のうち、特に能代市は文化庁「『生活者としての外国人』のための日本語教室空白地域解消推進事業⁴」へ参画経験があり、知見が蓄積されていると見たことが理由である。在留資格「特定技能」が創設されるに当たり、日本政府は人手不足の実態に鑑み、許可を得た外国人が比較的賃金の高い都市部へ集中することのないよう配慮している。これを受け、筆者が活動する地域も、産業集積が進んで外国人が集住する地方公共団体⁵は避けている。

(1) 基本的前提

①秋田県の総人口（2018年10月1日現在）及び人口増減（2017年10月1日～2018年9月30日）

- a. 総人口は 980,684 人で前年比 14,690 人（1.48%）の減少
- b. 自然増減は 10,280 人（1.03%）の減少で、前年から減少幅が 248 人拡大
 - i. 出生 5,116 人（前年比 345 人減）
 - ii. 死亡 15,396 人（前年比 97 人減）
- c. 社会増減は 4,410 人（0.44%）の減少で、前年から減少幅が 157 人拡大
 - i. 転入者 12,122 人（前年比 376 人減）
 - ii. 転出者 16,532 人（前年比 219 人減）

②秋田県の県民所得（2016年）

2,577,903 百万円と全 47 都道府県のうち 41 位、1 人当たりで見ても 2,553 千円と全国平均（3,217 千円）を下回る。県民所得の他、製造品出荷額、事業所数といった基礎的な経済指標の全国シェアも概ね 1%未満に止まっている。もっとも近年では、a.わが国の基幹産業

⁴ 文化庁（2019）『『生活者としての外国人』のための日本語教室空白地域解消推進事業』（https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/seikatsusha_kuhakuchiiki_jigyo/index.html）6月、2020年2月1日アクセス

⁵ 外国人住民に係る施策や活動状況に関する情報交換を行い、地域で顕在化するさまざまな問題の解決に積極的に取り組むことを目的として、2001年に設立された「外国人集住都市会議」参加都市を典型とする。我が国の都市における国際化に必要な外国人住民との地域共生の確立を目指し、2018年4月現在で以下 15 都市が参加する。【群馬県】太田市、大泉町【長野県】上田市、飯田市【岐阜県】美濃加茂市【静岡県】浜松市【愛知県】豊橋市、豊田市、小牧市【三重県】津市、四日市市、鈴鹿市、亀山市、伊賀市【岡山県】総社市

である自動車産業関連企業の育成や、b. 当地の気候条件を活用した風力発電産業の育成、c. いわゆる 6 次産業化⁶を含む「攻めの農林水産業」への転換支援など、地域の活性化に向け、産官学の垣根を越えた産業施策が展開されており、豊富な天然資源や、過去から蓄積された多種多様な物的・知的財産を活用した活性化策が進みつつある。

	実数				増加率(%)		
	県民所得 (100万円)	うち県民 雇用者報酬	総人口 (人)	1人当たり 県民所得 (千円)	県民所得	総人口	1人当たり 県民所得
青森	3,309,119	2,107,306	1,293,470	2,558	0.9	▲ 1.1	2.0
岩手	3,470,116	2,256,266	1,267,993	2,737	▲ 0.4	▲ 0.9	0.5
宮城	6,818,995	4,578,052	2,330,120	2,926	▲ 1.6	▲ 0.2	▲ 1.5
秋田	2,577,903	1,585,080	1,009,806	2,553	1.7	▲ 1.3	3.0
山形	3,070,056	1,973,323	1,113,109	2,758	2.3	▲ 1.0	3.3
福島	5,712,479	3,536,780	1,900,760	3,005	0.9	▲ 0.7	1.6
a. 東北計	24,958,668	16,036,807	8,915,258	2,800	—	—	—
a/b 全国比	6.1%	6.1%	7.0%	—	—	—	—
b. 全国計	408,389,105	263,166,212	126,932,772	3,217	0.1	▲ 0.1	0.2

表 3 東北 6 県の 1 人当たり県民所得：平成 28 年度（2016 年度）

（出典）内閣府（2019）「平成 28 年度県民経済計算について」

（https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/kenmin_top.html）11 月、
2020 年 2 月 1 日アクセス

③秋田県の産業構造

県内総生産の産業別構成比から当地産業の特徴点をみると、農業を中心とした第 1 次産業の割合が全国比高く、「あきたこまち」で有名な米の産出額が全国上位にある他、食肉として「秋田牛」や「比内地鶏⁷」、水産物として「ハタハタ」といった全国に誇ることのできる名産品を有している。また、第 3 次産業の割合も全国比やや高く、政府サービス業の割合が全国を大きく上回っている。一方、業種別では卸・小売業の割合は全国を下回っている。

しかしながら、第 2 次産業の割合は全国比低く、その内訳は建設業の割合が全国比高いものの、製造業の割合が全国と比べ低い。ただし、製造業の中では電気機械について製造品出荷額に占める割合が高いことは特徴的である。この点は、戦前に大手電気機械メーカーが

⁶ 1 次産業としての農林漁業と、2 次産業としての製造業、3 次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、農山漁村の豊かな地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取り組みである。これにより農山漁村の所得の向上や雇用の確保を目指す。

⁷ 比内鶏は秋田県北部・米代川流域（比内地方）にて飼育されている家禽で、1942 年（昭和 17 年）には天然記念物に指定された。「比内地鶏」はこれとは別に、食用として一般に流通している品種。秋田県畜産試験場が 1973 年（昭和 48 年）から比内鶏を県の特産物とするため品種改良を行い、一代雑種（F1）として固定させた。

当県に初の製造拠点を設置したことを契機とし⁸、電子部品の生産を手がける企業の集積が進んでいることにその理由がある。さらに、製造業で電気機械に次ぐ割合を有する食料品は、生産量が全国トップクラスにある清酒や、江戸時代からの伝統を受け継ぐ稲庭うどんなど、第 1 次産業の強さを背景に主要産業の一つとなっている。

④秋田県の外国人雇用状況（2018 年 10 月 1 日現在）

外国人雇用状況の届出制度は、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（昭和 41 年法律第 132 号）に基づき、外国人労働者の雇用管理の改善や再就職支援などを目的として、すべての事業主に対し、外国人の雇入れ・離職時に氏名、在留資格、在留期間などを確認し、厚生労働大臣（公共職業安定所）へ届け出ることが義務付けられている。

	外国人を雇用している事業所数					外国人労働者数				
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
青森	336	395	483	534	620	1,422	1,642	2,141	2,614	3,137
岩手	528	572	664	733	808	2,697	2,822	3,418	3,999	4,509
宮城	1,065	1,209	1,372	1,698	1,880	5,272	6,355	7,804	9,337	11,001
秋田	322	347	366	401	431	1,249	1,364	1,549	1,679	1,963
山形	584	648	707	777	862	2,318	2,523	2,798	3,221	3,754
福島	806	1,013	1,251	1,401	1,544	2,318	2,523	2,798	3,221	3,754
a. 東北計	3,641	4,184	4,843	5,544	6,145	15,276	17,229	20,508	24,071	28,118
a/b 全国比	2.7%	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%
b. 全国計	137,053	152,261	172,798	194,595	216,348	787,627	907,896	1,083,769	1,278,670	1,460,463

表 4 東北 6 県の外国人雇用状況

（出典）厚生労働省秋田労働局（2018）「平成 30 年『外国人雇用状況』集計結果」
 (<https://jsite.mhlw.go.jp/akita-roudoukyoku/content/contents/000387170.pdf>)、
 1 月、2020 年 2 月 1 日アクセス

a. 全体の状況

外国人労働者を雇用している事業所数は 431 事業所（前年同期比 30 か所、7.5%増加）。外国人労働者は 1,953 人（前年同期比 274 人、16.3%増加）。

b. 国籍別外国人労働者数の状況

中国（香港等含む）が最も多く 602 人（外国人労働者全体の 30.8%）。次いで、フィリピン 396 人（同 20.3%）、ベトナム 377 人（同 19.3%）、アメリカ 155 人（同 7.9%）の順。

c. 在留資格別外国人労働者数の状況

⁸ 秋田県由利郡平澤町（現にかほ市）出身の齋藤憲三氏により、1935 年に東京電気化学工業株式会社（現 TDK 株式会社）が設立された。日本で発明された磁性材料フェライトの工業化を目的とし、創業期より秋田県内に多くの生産拠点を構え、2019 年の現在においても 7 つの工場を有する。地域での雇用機会の創出以外にも、平沢工場敷地内には「TDK 歴史みらい館」を設置、社会貢献活動も積極的に行っている。

技能実習が 958 人（全体の 49.1%）で最も多く、次いで、身分に基づく在留資格（永住者・日本人の配偶者など）で、436 人（同 22.3%）。

d.産業別の状況

全体に占める割合は、製造業が最も多く、外国人労働者を雇用している事業所の 40.8%、外国人労働者の 50.5%。

e.規模別の状況

事業所数においては、30 人未満事業所が最も多く、事業所全体の 49.7%、外国人労働者においても、30 人未満の事業所が最も多く、38.1%。

（2）訪問・面談先

2019 年 7 月 3・4 日の両日、当地を訪問して表 5 記載の各企業・団体と面談した。本稿では紙幅の関係から、このうち①と②についてのみ詳述する。

	調査対象企業・団体	場所	目的等
①	国際教養大学	専門職大学院	外国人労働者向け日本語教育の実態調査
②	のしろ日本語学習会	同左	外国人住民向け日本語教育の実態調査
③	能代市役所	市民活力推進課	外国人住民向け行政の実態調査
④	能代市教育委員会	教育部	外国人児童・生徒向け日本語教育の実態調査
⑤	能代市立湊城西小学校	同左	外国人児童向け日本語教育の実態調査
⑥	能代商工会議所	事務局	外国人雇用・労働の実態調査
⑦	藤里町教育委員会	生涯学習係	外国人住民向け日本語教育の実態調査

表 5 訪問・面談先一覧
 （出典）筆者作成

① 国際教養大学専門職大学院

グローバル・コミュニケーション実践研究科日本語教育実践領域の伊東祐郎教授及び嶋ちはる准教授と面談した。同大学の取組みについて、面談により直接ご教示いただいた内容並びに提供された文献から把握できた内容は次のとおりである。

a.外国人介護人材向け日本語教育

外国人介護人材と一言で表現しても、わが国には四つの在留資格が該当する（表 6）。いずれも就労可能ではあるが制度趣旨が異なり、日本語教育の面でも差異がある。二国間の経済連携強化との制度趣旨を持つ在留資格「特定活動」は、相対的に日本語教育に係る態勢が充実している。

在留資格	特定活動	介護	技能実習	特定技能
制度趣旨 (開始年)	経済連携協定(EPA):インドネシア(2008年)、フィリピン(2009年)、ベトナム(2014年)	専門的・技術的分野の外国人受入れ(2017年)	送出し国への技能移転(2017年)	人手不足の緩和と経済・社会の持続可能性向上(2019年)
在留期間	介護福祉士候補者として4年、国家資格取得後は更新の回数制限なし	在留資格「留学」からの変更(国家資格取得後は更新の回数制限なし)	最長5年	最長5年
日本語能力	インドネシア・フィリピンは日本語能力試験N5程度、ベトナムは同N4程度が入国要件。就労開始時点でN3程度	日本語能力試験N2以上合格を留学生の入学者選抜要件とする介護福祉士養成施設あり	日本語能力試験N4程度が入国要件	日本語試験(国際交流基金日本語基礎テスト又は日本語能力試験N4以上及び介護日本語評価試験)合格が入国要件。他に技能試験(①介護技能評価試験)合格も要件
日本語教育	一般財団法人海外産業人材育成協会など指定機関が①訪日前後6か月ずつ(インドネシア、フィリピン)、②訪日前12か月、訪日後2.5か月(ベトナム)	介護福祉士養成施設	実習実施者(介護施設等)	受入れ企業・団体に生活のための日本語学習機会提供義務

表 6 介護に係る在留資格の概要

(出典) 厚生労働省 (2019) 「外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック」
 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000497111.pdf>) 6月、2020年2月1日
 アクセス

国際教養大学の日本語教員は、医療法人正和会が表 6 左端の経済連携協定 (EPA) によりフィリピンから受け入れた介護福祉士候補者に対し、訪日後日本語教育を支援している。具体的には、同法人の運営する介護老人保健施設 (南秋田郡五城目町) への訪問指導とビデオ通話による指導をそれぞれ月 1 回行っている。

まずは、日本語教員と医療法人側で候補者の指導を担っている主任職員が、外国人の介護福祉士候補者に対してニーズを調査し、ゴールと必要となる能力を特定する。具体的なゴールとしては、日本での在留要件となる介護福祉士国家試験の合格が最も重要で、日本語能力試験⁹の N3 ないし N4 の合格も挙げられる。

その上で、指導方針や方法について対話し、ゴールに沿った教育が行われている。指導方法としては、EPA による介護福祉士候補者受入れ事業を行う公益社団法人国際厚生事業団 (JICWELS) が作成する教材を用いている。月 2 回という時間制約を乗り越えるため、候補者が自主的に学習する時間も設けられ、自主学習の際の疑問点は教員や職員が解決を支援する態勢が取られている。座学に加え、毎日の介護実習の内容を日本語で記録することも

⁹ 独立行政法人国際交流基金及び財団法人日本国際教育支援協会が運営する。日本国内並びに海外において、日本語を母語としない人を対象として日本語能力の測定、認定を目的として行う試験。N1、N2、N3、N4、N5 の 5 つのレベルがあり、N1 が最も難しい。それぞれの目安は次のとおり。

- ・ N1 : 幅広い場面で使われる日本語を理解することができる
- ・ N2 : 日常的な場面で使われる日本語の理解に加えて、より幅広い場面で使われる日本語を理解することができる
- ・ N3 : 日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる
- ・ N4 : 基本的な日本語を理解することができる
- ・ N5 : 基本的な日本語をある程度理解することができる

並行して行われ、就労時の介護記録作成の実践にも備えている。

施設側でも、候補生のために学習時間を毎日確保し、計画的な学習を奨励しているとされ、同大学の支援と相まって、学習効果が期待できる状況と思われる。

b.外国人技能実習生向け日本語教育

秋田労働局によると、2018 年に県内で在留する技能実習生は先述 2 (1) ④c.のとおり 958 人、国籍別では中国の 386 人が最多で、これに次ぐベトナムは 310 人、続いてフィリピン 164 人、カンボジア 60 人とされる。近年ではベトナム人の増加が顕著で、14 人だった 2013 年以降の 5 年で 20 倍を超える伸びを示す。文献を通じて把握できる技能実習生の受け入れ事例は表 7 のとおりである。

事業所	所在地	受け入れ国 性別・人数	分野	概要
有限会社正八	南秋田郡 大湯村	ベトナム 男性・6人	農業	ネギなど野菜の苗の鉢上げから収穫、出荷作業までを担っている。受け入れ後、同村に所有する農地を増やした。
秋田やまもと 農業協同組合	山本郡 三種町	ベトナム 女性・5人	農業	シイタケなど野菜の規格別仕分け、梱包作業を担っている。帰国後に農業を行うことを望む技能実習生もいる。
株式会社JES	能代市	ベトナム 男性・3人	機械・金属	木材乾燥機の製造を担っている。社員が高齢化して従業員も減り、監理団体を通して受け入れている。
パイオニアソーイング	大館市	ベトナム 女性・6人	繊維・衣服	婦人服の縫製を担っている。技能実習生は全従業員12名の半数を占める。

表 7 秋田県内の技能実習生受け入れ事業所の例：2019 年 1 月末調査

- (出典) 1.飯牟禮克年 (2019)「秋田県における外国人技能実習生受け入れへの課題と提言」『国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要』第 9 号 41-64 頁
 (https://web.aiu.ac.jp/iasrc/doc/journal/journal_09_201906.pdf)、6 月、2020 年 2 月 1 日アクセス
- 2.秋田魁新報 (2019)「技能実習生の今 ベトナムと秋田の現場から」
 (<https://www.sakigake.jp/special/2019/ginoujissshunoima/>)、5 月、2020 年 2 月 1 日アクセス

事例を通じて窺い知ることのできる実態として、技能実習生に対する日本語教育については、受入れ機関となる監理団体や企業よりもむしろ送出し機関¹⁰が行う部分が多いようだ。被用者に対して義務的に日本語教育を行う必要がある在留資格「特定活動」や「特定技能」の一方、「技能実習」については日本語能力が外国人の在留要件とされるものの、訪日後の日本語教育が受入れ機関に法令上義務付けられているわけではない。令和 1 年 6 月に公布、施行された「日本語教育の推進に関する法律」が定める事業主の責務¹¹の実効性が問

¹⁰ 送出国の政府が認定している。例えばベトナムの場合は、MOLISA (The Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs : 労働傷病兵社会省) が主務官庁となる。外国政府認定送出国機関一覧は、認可法人外国人技能実習機構が全て公表している。(https://www.otit.go.jp/soushutsu_kikan_list/)、2020 年 2 月 1 日アクセス

¹¹ 第六条 外国人等を雇用する事業主は、基本理念にのっとり、国又は地方公共団体が実施する日本語教育の推進に関する施策に協力するとともに、その雇用する外国人等及びその家族に対する日本語学習 (日

われているとも言える。

とは言え、いずれの在留資格であれ、外国人の日本語教育に係る社会的コストを全て受入れ団体・企業に内部化するのには現実的でない。総合的対応策や日本語教育推進法の趣旨は、むしろ関係者間の連携・協力を促すことにある。中央・地方政府、日本語教育機関、事業主、生活支援を行う団体等の連携強化や必要な態勢整備が進めば、ともすると日本社会との繋がりが薄かった面のある技能実習生を地域として受け入れるような新たな段階へ進むことも期待できる¹²。

その意味で、既に外国人向け日本語教育に関与している国際教養大学など、地域の高等教育機関による実践研究への期待は大きい。同大学が当地で共催する日本語学習に係る公開行事¹³などの取組みに、今後さらに注目したい。

② のしろ日本語学習会

代表を務める北川裕子氏は、秋田県生涯学習指導員、地域外国人相談員、秋田県子育てサポーター、学校加配日本語指導者、中国残留邦人自立支援通訳者、保護司等、多くの立場を併せ持つ。日本語を学ぶ外国人は、年齢・性別・国籍と実に多様であることを窺わせる。また、日本語教育の支援は多くの機関との連携・協力が必要であることも良く分かる。1991年に開始された本学習会の活動内容やその趣旨は次のとおりである。

a.活動内容

事業	内容と日程	場所	備考
日本語講座	就学児童・成人 :毎週火曜19時~21時 成人(未就学児同伴可) :毎週木曜10時~12時	能代市公民館 同市働く婦人の家	初級レベルから4 技能(話す・読む・ 聞く・書く)の指導
日本語 ボランティア 養成講座	講義 :日曜10時~12時 実施講習 :火曜19時~21時		
ふれあい 交流事業	国際盆踊り大会等 :随時	中央近隣公園 (能代市の都市計 画公園)	能代市市民活力 推進課が市民まち づくり活動支援事 業として委託

表 8 のしろ日本語学習会の活動概要

(出典) 同学習会 Web サイト (<http://njsl016.web.fc2.com/>)、2020年2月1日アクセス

本語を習得するための学習をいう。以下同じ。)の機会の提供その他の日本語学習に関する支援に努めるものとする。

¹² 先験的な事例として、岡山県美作市はベトナム人技能実習生を対象に、市内の名所を巡るバスツアーを主催するなどして地域内の交流を深めている。他にも、ベトナム国立ダナン大学との相互協力協定締結(卒業生の市役所への採用、美作市嘱託日本語教師派遣)といった取組みを行っている。

¹³ 国際教養大学(2019)「日本語学習支援ネットワーク会議 2019 in AKITA」(<https://web.aiu.ac.jp/44680/>)、11月、2020年2月1日アクセス

b.活動趣旨

i. 生活者の自立支援

学習者が日本語を学ぶことにより、日本での自立した生活を実現することを目指し、日本語講座に加え、日本語ボランティア養成講座も行っている。養成された 20 名程度のボランティアは現職・退職教員、会社員、主婦、高校生など年齢も背景も様々で、日本語教育に加えて保育、生活相談、子どもたちの教科学習支援、広報など、それぞれの得意分野を生かした連携・協力が見られ、生活者の自立支援につなげている。現在は能代市の他、隣接する藤里町からも事業を委ねられている。複数地域で事業を実施することには、受講する外国人同士が交流する機会を得てネットワークを形成する効果もあるとされる。

ii. 地域と世界の結節点

同学習会で日本語を学んだ卒業生は、能代市における中国語講座や韓国語講座の講師や、通訳や翻訳に協力するケースもあるとされる。後から入国・在留する外国人の先輩として、教室や地域を支える側に回る好循環が形成されている。

ここで、先述 1 (2) で引用した政府の公式文書である総合的対応策のうち、日本語教育に係る現状認識と課題に対応する具体的施策の一部を抜すいする。

II 施策 2 生活者としての外国人に対する支援

(3) 円滑なコミュニケーションの実現（日本語教育の充実）

【具体的施策】(略)『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」等を活用した、一定の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、「特定技能」の在留資格の創設等を踏まえ、地方公共団体が関係機関等と有機的に連携し、日本語教育環境を強化するため、国及び地方公共団体の総合的な体制づくり等、地域における日本語教育を推進するとともに、先進的な取組を行う NPO 等への支援を実施する。〔文部科学省〕 《施策番号 80》

のしろ日本語学習会の取り組みは、この記載に整合するモデルケースと言える。実際に様々な方面から高く評価され、北川代表が 2010 年には内閣府から子ども若者育成・子育て支援功労者表彰（子育て・家族支援部門）、2013 年には文化庁長官表彰（文化発信部門）を受けるに至っている。

特に前者については、日本語が理解できない外国人の子育てに伴う困難の緩和・解消に実績を上げたことが評価された。例えば、乳幼児を抱える母親は、学習意欲があっても夜間は教室に通いにくいことから、昼間に育児支援付きの講座を開いている。母親が日本語を学習している間は、教室のボランティアスタッフなどが育児を手伝う。周囲には「母親は学習よ

り育児を優先すべき」とする声もあったとされるが、本取組みを通じ、予防接種や健康診断など育児関連情報の伝達、日本とは異なる育児方法の把握などにつながることもあったようだ。過去には日本語能力が不十分な母親から言葉を教わった児童が学習障害と誤解される事例があるなど、なお支援の余地はあるとされ、内容は不断に見直されている。

こうした取組みが全国規模で普及・浸透していくことは、日本の外国人向け社会統合政策の実効性や持続可能性を高める上できわめて重要であり、課題であるとも言える。

3. 結語

今日のように労働力需給が逼迫していることを、外国人にのみ頼って解決することは現実的でない。2019 年 4 月に創設された在留資格「特定技能」による受け入れ範囲の拡大も、該当 14 分野の人材不足が解消することまでは想定していない（表 9 - C 列）。

受入れ分野	所管省庁	A. 受入れ見込み数				B. 人材不足の見込み数		C. 人材不足充足率	
		2019年度		当初5年間		e. 現時点	f. 5年後	g. 現時点 = b / e	h. 5年後 = d / f
		a. 最少	b. 最多	c. 最少	d. 最多				
1. 介護	厚生労働省	5,000	5,000	50,000	60,000	60,000	300,000	8.3%	20.0%
2. 外食業	農林水産省	4,000	5,000	41,000	53,000	250,000	290,000	1.6%	18.3%
3. 建設	国土交通省	5,000	6,000	30,000	40,000	20,000	210,000	25.0%	19.0%
4. 農業	農林水産省	3,600	7,300	18,000	36,500	70,000	130,000	5.1%	28.1%
5. 宿泊	国土交通省	950	1,050	20,000	22,000	30,000	100,000	3.2%	22.0%
6. ビルクリーニング	厚生労働省	2,000	7,000	28,000	37,000	50,000	90,000	4.0%	41.1%
7. 産業機械製造業	経済産業省	850	1,050	4,250	5,250	12,000	75,000	7.1%	7.0%
8. 飲食品製造業	農林水産省	5,200	6,800	26,000	34,000	43,000	73,000	12.1%	46.6%
9. 素材材産業	経済産業省	3,400	4,300	17,000	21,500	30,000	62,000	11.3%	34.7%
10. 電気・電子情報関係産業	経済産業省	500	650	3,750	4,700	7,000	62,000	7.1%	7.6%
11. 造船・船用工業	国土交通省	1,300	1,700	10,000	13,000	6,400	22,000	20.3%	59.1%
12. 漁業	農林水産省	600	800	7,000	9,000	5,000	20,000	12.0%	45.0%
13. 自動車整備	国土交通省	300	800	6,000	7,000	1,600	13,000	18.8%	53.8%
14. 航空	国土交通省	100	100	1,700	2,200	1,400	8,000	7.1%	27.5%
合計		32,800	47,550	262,700	345,150	586,400	1,455,000	5.6%	23.7%

表 9 外国人材の受入れ見込み数（表中 f 列が多い順に列挙）

（出典）日本経済新聞（2019）「介護 5 年で最大 6 万人の外国人受け入れ 法務省が規模提示」
 (<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37736670U8A111C1000000/>) 11 月、
 2020 年 2 月 1 日アクセスをもとに筆者作成

日本人の女性、高齢者、障がい者等の国内労働市場へのさらなる参入や、資本投入、生産性向上も引き続き重要である。その意味で、使用者側は外国人を受け入れれば労働需給の逼迫が解消する訳ではないことを再認識し、中央・地方政府関係者も所要の措置を不断に見直す必要がある。2000年代半ば、南米日系人の在留者が一時 30 万人を超えたものの、景気低迷を受けて送出し国への帰国支援事業も実施することとなった教訓の一つは、適切な社会統合政策を早目に打ち、社会的コストの上昇を抑えることの重要性だろう。

折しも 2019 年 5～9 月、秋田県と秋田商工会議所は外国人技能実習制度と特定技能制度の対象業種である商工業の県内 915 社を対象に、外国人の雇用方針についてアンケート調査を行った¹⁴。対象企業の 56.8%に当たる 520 社から得られた回答によれば、調査時点で外国人労働者を受け入れているのは 14.8%だった。今後受け入れを予定・検討としたのは 34.2%、このうち 7 割が受け入れ時期を「3 年以内」と回答した。一方、県内企業の多くが人手確保のための定年延長や再雇用、業務効率化に積極的であることも明らかとなった。

背景にはやはり該当分野の人手不足がある。「既に不足」と回答した企業は 50.6%である。「5 年後に不足する」とした企業は 66.5%に増える。業種別では①建設、②自動車整備、③ビルクリーニング、④宿泊、⑤外食、⑥農業で 7 割を超えた。受け入れの際に求める支援策は「日本語教育の充実」が最も高く 41.9%、「受け入れ費用の支援」38.3%、「生活環境の整備」36.0%の順に多かった。日本語学習については「特に支援していない」と回答した事業所が多い。

2019 年 4 月に創設された在留資格「特定技能」での全国の在留外国人数は同年 11 月末時点で 1,019 人と、日本政府が初年度に想定した最大 4 万人程度には遠い。在留資格取得要件とされる 14 業種別の技能試験について、例えば介護分野の試験申込用 Web サイトではエラーが多発しているとも報じられ、不十分な態勢も影響していると見られる。しかしながら、地域において外国人労働者は求められ、日本語教育態勢の整備も切迫度は上がっている。中央・地方政府、日本語教育機関、事業主、生活支援を行う団体等が一体となった対応がこれまで以上に求められている。

¹⁴ 秋田県（2019）「外国人材の受入れに関するアンケート調査結果について」
(<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/45482>) 10 月、2020 年 2 月 1 日アクセス

参考文献

- ・秋田魁新報（2019）「のしろ日本語学習会の勉強会 実践的指導 他の模範に 文化審議会委員ら視察」2020.7.9.
- ・井口泰（2011）「人口減少化の社会統合と外国人政策」『世代間利害の経済学』八千代出版.
- ・大木義徳（2019）「改正入管法により外国人材を受け入れる企業の心得—持続可能性は社会的統合への取り組みがカギ—」三井物産戦略研究所.
- ・志甫啓・大木義徳（2018）「南米日系人の存在感の低下とこれからの外国人政策に関する展望」『関西学院大学国際学部研究フォーラム 国際学研究』Vol.7 No.1、65-74 頁.
- ・日本銀行秋田支店（2019）「秋田県に関する情報」
(<http://www3.boj.or.jp/akita/akitajyouhou/index.html>)、2020.2.1.
- ・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、移民問題化』別冊環 20、藤原書店.
- ・北羽新報（2019）「能代の日本語教育理解 昭和女子大 大木研究員『先進事例』と高評価」2019.7.5.