

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律案の概要と国会論議 －日本語教育機関の認定制度と日本語教師の国家資格の創設－
著者 / 所属	鈴木 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	459号
刊行日	2023-8-2
頁	129-143
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230802.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための 日本語教育機関の認定等に関する法律案の概要と国会論議

— 日本語教育機関の認定制度と日本語教師の国家資格の創設 —

鈴木 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の背景及び経緯
3. 本法律案の概要
4. 国会における主な議論
5. おわりに

1. はじめに¹

第211回国会（常会）において、日本語教育に関する新法として「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律案」（閣法第22号。以下「本法律案」という。）が、令和5年5月26日の参議院本会議で多数をもって可決され、成立した（施行期日は一部を除き令和6年4月1日）。

本法律案は、日本語教育機関のうち一定の要件を満たすものを国が認定する制度を創設するとともに、当該認定を受けた日本語教育機関において日本語教育を行う者の国家資格を設けるものである。本稿では、本法律案提出の背景及び経緯、本法律案の概要並びに国会における主な議論を紹介する。

2. 本法律案提出の背景及び経緯

（1）日本語教育をめぐる現状

我が国に在留する外国人は、令和元年末に約293万人に達し、その後、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け減少に転じたものの、令和4年末には過去最多の約308万人となった²。国内の日本語学習者数も新型コロナウイルス感染症流行前の令和元年度に過去最高の約28万人に達している³。

¹ 本稿は令和5年6月30日までの情報を基に執筆している。

² 出入国在留管理庁「令和4年末現在における在留外国人数について」（令5.3）

³ 文化庁国語課「令和3年度 日本語教育実態調査報告書 国内の日本語教育の概要」（令4.11）

国内の日本語教育機関には、主に留学生を受け入れる法務省告示機関⁴や大学等機関のほか、国際交流協会・地方公共団体やNPO・任意団体等が開設する、地域に住む生活者を主な対象とした「地域日本語教室」等がある。法務省告示機関は、開設時等において法務省が日本語教育機関としての適格性を審査しているが、教育的な観点からの質の確認・担保に課題が指摘されている⁵。また、法務省告示機関以外の日本語教育機関については、日本語教育機関としての適格性を国が審査する仕組みがなく、各機関の日本語教育の水準を確認することが困難な状況にある。

加えて、日本語教師についても、その資質・能力を証明する公的な資格制度はない。公益財団法人が実施する日本語教育能力検定試験や、法務省告示機関の審査基準である「日本語教育機関の告示基準」（以下「告示基準」という。）の教員要件（主な内容は図表4参照）等があるものの、法律に直接規定されているものではなく、その資質・能力を担保する仕組みは十分ではないと指摘されている⁶。

（2）日本語教育の質の向上に関する国の方針等

令和元年6月に議員立法により成立した「日本語教育の推進に関する法律」（令和元年法律第48号。以下「日本語教育推進法」という。）では、第21条において、日本語教育に従事する者の能力及び資質の向上並びに処遇の改善が図られるよう、国内における日本語教師の資格に関する仕組みの整備等の施策を講ずることが規定され、また、附則第2条において、国は、日本語教育を行う機関であって日本語教育の水準の維持向上を図るために必要な適格性を有するものに関する制度の整備について検討し、必要な措置を講ずることが定められている。

政府は、外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図る観点から、平成30年7月に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（以下「関係閣僚会議」という。）を設置しており、同年12月に同会議が決定した「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」という。）では、日本語教師のスキルを証明する新たな資格を整備する方針が示された。以降、総合的対応策は随時改定され、令和4年6月には、日本語教育機関の認定制度及び日本語教師の資格制度の整備が盛り込まれた。また、関係閣僚会議が同月に公表した「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」では、日本語教育機関の認定制度及び日本語教師の国家資格化について、令和8年度までに法案提出及び段階的实施を行うとされた。

（3）本法律案の提出に向けた検討

令和2年3月、文化審議会国語分科会は「日本語教師の資格の在り方について（報告）」

⁴ 日本語学習を主な目的として来日する外国人を対象とする日本語教育機関のうち、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）に基づく在留資格「留学」による留学生の受入れが認められるものとして、法務省が告示で定めている機関。

⁵ 日本語教育の質の維持向上の仕組みに関する有識者会議「日本語教育の質の維持向上の仕組みについて（報告）」（令5.1）

⁶ 文化審議会国語分科会「日本語教師の資格の在り方について（報告）」（令2.3）

(以下「分科会報告書」という。)を取りまとめ、名称独占の国家資格として「公認日本語教師」を創設することを提言した。その後も、令和2年及び令和4年に文化庁に設置された有識者の会議により検討が続けられ、それぞれが報告書を取りまとめ、制度の方向性に関して提言を行った。主な検討の経過は図表1のとおりである。

図表1 主な検討の経過

年月	主な事項
令和2年	3月 文化審議会国語分科会が分科会報告書を取りまとめる。概要は以下のとおり。 ・名称独占の国家資格として「公認日本語教師」の創設を提言。 ・資格は有効期限を10年とし、更新講習の受講を義務付け。 ・資格取得の要件として、試験の合格、教育実習の履修に加え、学士以上の学位を求める。
	4月 分科会報告書等を踏まえ、文化庁が「日本語教師の資格に関する調査研究協力者会議」(以下「協力者会議」という。)を設置。資格制度の枠組みに加え、制度の実施に関連する事項の詳細について検討を開始。
令和3年	8月 協力者会議が「日本語教育の推進のための仕組みについて(報告)～日本語教師の資格及び日本語教育機関評価制度～」(以下「協力者会議報告書」という。)を取りまとめる。概要は以下のとおり。 ・公認日本語教師の資格に有効期限は設けない、また、学士以上の学位は求めない。 ・公認日本語教師が実際に日本語教育を行う機関や具体的な職務の範囲が曖昧であるため、資格制度と併せて日本語教育推進法附則第2条で定められている日本語教育機関に関する制度についても検討。 ・日本語教育機関を3類型に分け、法務省告示機関及びそれを目指す機関を「留学」類型、就労者向けの日本語教育を行う機関を「就労」類型、地方公共団体が関与する地域の日本語教育を行う機関を「生活」類型として文部科学大臣が認定する制度の創設を提言。 ・認定を受けた日本語教育機関に一定数以上の公認日本語教師を必置とする。
令和4年	1月 第208回国会(常会)において、文部科学省が「提出予定法案(検討中)」として、「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育施設の認定等に関する法律案(仮称)」を提示するも、6月の会期末までには提出に至らず。
	4月 分科会報告書や協力者会議報告書等を踏まえ、文化庁は、「日本語教育の質の維持向上の仕組みに関する有識者会議」(以下「有識者会議」という。)を新たに設置。日本語教育機関の認定制度の詳細、日本語教師の試験や養成機関等に係る検討を開始。
	10月 第210回国会(臨時会)において、文部科学省が「提出予定法案(検討中)」として、「日本語教育の適正かつ確実な実施を図るための日本語教育機関の認定等に関する法律案(仮称)」を提示するも、12月の会期末までには提出に至らず。
令和5年	1月 有識者会議が「日本語教育の質の維持向上の仕組みについて(報告)」(以下「有識者会議報告書」という。)を取りまとめる。概要は以下のとおり。 ・認定を受けた日本語教育機関に必置となる日本語教師の国家資格として「登録日本語教員」(これまでの報告書で示された「公認日本語教師」から名称変更)の創設を提言。 ・その養成課程を経ることで筆記試験の一部が免除される日本語教師の養成機関を文部科学大臣が指定する際の基準等に関する方向性を提示。 ・文部科学大臣による日本語教育機関の認定の手续や審査基準等に関する方向性を提示。

(出所) 分科会報告書、協力者会議報告書、有識者会議報告書等より作成

(4) 本法律案の提出

以上のような背景及び経緯により、政府は、本法律案を令和5年2月21日に閣議決定し、同日国会に提出した。

3. 本法律案の概要

(1) 日本語教育機関の認定制度の創設

日本語教育機関の設置者は、申請により、日本語教育を適正かつ確実に実施することができる日本語教育機関である旨の文部科学大臣の認定を受けることができる。認定に際し

ては、設置者の要件⁷を満たし、かつ、文部科学省令で定める基準（以下「認定基準」という。）に適合していることが求められる。認定を受けた日本語教育機関（以下「認定日本語教育機関」という。）において日本語教育課程を担当する教員は、後述する「登録日本語教員」でなければならないが、令和10年度末までの5年間は、登録日本語教員に準ずるものとして文部科学省令で定める資格等を有する者⁸も配置できる旨の経過措置が設けられている。

認定を受けることの効果、認定を受けた後の質保証の仕組み及び現行の法務省告示機関の審査制度との相違点は以下のとおりである。

ア 認定の効果

認定日本語教育機関の情報⁹は、文部科学大臣により、インターネット等を通じて複数言語で公表される。認定日本語教育機関の設置者は、生徒の募集のための広告等に、文部科学大臣の定める「表示」¹⁰を付することができる。認定日本語教育機関でないものは、広告等に当該表示又はこれと紛らわしい表示を付してはならず、また、「認定日本語教育機関」という名称又はこれと紛らわしい名称も用いてはならない。これらの使用制限に関しては、違反者に対する罰則も設けられている。

加えて、本法律案に規定されているものではないが、政府においては、留学生を受け入れる日本語教育機関について、本法施行後は認定日本語教育機関であることを在留資格「留学」の付与要件とすることなどが検討されている¹¹。

イ 質保証の仕組み

認定日本語教育機関の設置者には、自己点検評価の実施及び公表、文部科学大臣に対する定期報告等が義務付けられている。文部科学大臣は認定日本語教育機関の設置者に対し、報告徴収・勧告・命令を行うことができる¹²。認定日本語教育機関の設置者が、偽りその他不正の手段により認定を受けた場合、欠格事由に該当する場合又は文部科学大臣の命令に違反した場合には、文部科学大臣はその認定を取り消す。また、認定日本語教育機関の設置者が登録日本語教員以外の者に日本語教育課程を担当させた場合やその他本法律案の規定に違反した場合等においては、文部科学大臣はその認定を取り消すことができる¹³。

ウ 法務省告示機関の審査制度との相違点

法務省告示機関の審査制度と新たな認定制度の概要は、図表2のとおりである（主な相違点は下線部分参照）。

⁷ 設置者が、国、独立行政法人、国立大学法人、地方公共団体若しくは地方独立行政法人又は日本語教育機関を運営するために必要な①経済的基礎及び②知識若しくは経験並びに③社会的信望を有する者（法人の場合は、法人が①を有し、その経営を担当する役員が②③を有する者）であることが要件とされている。

⁸ 有識者会議報告書において、告示基準の教員要件を満たす者等が想定されている。

⁹ 設置者の氏名・住所（法人の場合は名称・代表者氏名・主たる事務所の所在地）、機関の名称・所在地その他の文部科学省令で定める事項。

¹⁰ 日本語学習者等にとって分かりやすい認定マークのようなものが想定されている。

¹¹ 日本語教育推進会議「日本語教育の更なる充実のための新たな日本語教育法案における関係省庁との連携促進について」（令4.12）

¹² 勧告・命令を行う際には、あらかじめ審議会等の意見を聴くこととされている。

¹³ 当該規定により認定の取消しを行う際には、あらかじめ審議会等の意見を聴くこととされている。

図表2 法務省告示機関の審査制度と新たな認定制度の概要

		法務省告示機関の審査制度	新たな認定制度
審査主体		法務大臣 (文部科学大臣は設置時の審査等に協力)	文部科学大臣 (法務大臣は認定基準の制定等に協力)
対象機関		留学生を対象とした日本語教育機関(大学留学生別科(注)は対象外)	<ul style="list-style-type: none"> 留学生を対象とした日本語教育機関(大学留学生別科(注)も対象とすることを検討) 就労者や生活者向けの日本語教育機関も対象とすることを検討
要件	設置者	<ul style="list-style-type: none"> 国又は地方公共団体 上記以外の者(経営に必要な経済的基礎・識見を有する者。法人要件はないが、一定の欠格事由あり) 	<ul style="list-style-type: none"> 国、独立行政法人、国立大学法人、地方公共団体又は地方独立行政法人 上記以外の者(経営に必要な経済的基礎・知識等を有するもの。法人要件はないが、一定の欠格事由あり)
	教員	<ul style="list-style-type: none"> 全ての教員が告示基準の教員要件(図表4参照)を満たしていること 教員を3人以上かつ生徒定員20人につき1人以上配置すること 	<ul style="list-style-type: none"> 教育課程を担当する教員が登録日本語教員(国家資格)であること その他、教員及び職員の体制について認定基準において規定
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 校舎の面積が115㎡以上かつ同時に授業を行う生徒1人当たり2.3㎡以上であること 修業期間が1年以上(特に必要と認められる場合は6か月以上)であること 生活指導担当者を定めること 	施設及び設備、日本語教育課程の編成及び実施方法並びに生徒に対する学習上及び生活上の支援体制について認定基準において規定
効果	<ul style="list-style-type: none"> 告示による公表 在留資格「留学」の付与 	<ul style="list-style-type: none"> 文部科学大臣による複数言語での情報発信 「認定日本語教育機関」の名称等の独占 留学生を対象とした日本語教育機関については、認定日本語教育機関であることを在留資格「留学」の付与要件とすることを検討 	
質保証	<ul style="list-style-type: none"> 自己点検評価の実施及び公表 生徒募集での教育課程、授業料等の情報提供 地方出入国在留管理局への報告 	<ul style="list-style-type: none"> 自己点検評価の実施及び公表 教育課程、教員組織、授業料等の学習環境に関する情報の公表 文部科学大臣に対する定期報告 文部科学大臣による報告徴収・命令・勧告 	

(注) 大学留学生別科とは、大学入学資格を有する者に対して簡易な程度において特別の技能教育を施すことを目的として、学校教育法(昭和22年法律第26号)の規定により大学に設置することができる「別科」のうち、外国人留学生を対象に日本語予備教育等を行うもの。

(出所) 本法律案、有識者会議報告書等より作成

(2) 認定日本語教育機関における教員の資格の創設

本法律案は、先述の認定日本語教育機関の教員の資格として「登録日本語教員」を設け、その取得要件として、①「日本語教員試験」の合格、②「実践研修」の修了を定めている。なお、本法律案に具体的に規定されているものではないが、現職の日本語教師等による登録日本語教員の資格取得に関しては、一定の経過措置が設けられる予定である¹⁴。

登録に際しては、日本語教員試験や実践研修に要する手数料とは別に、実費を勘案して政令で定める額の手数料を国に納付することが必要となる。

日本語教員試験、実践研修及び資格に関して新たに設けられる機関の概要並びに告示基準の教員要件との相違点は以下のとおりである。

¹⁴ 有識者会議報告書において複数の取得ルートが提示されている。本法律案の本則において、文部科学省令で定める資格を有する者等に対し、基礎試験・応用試験・実践研修をそれぞれ免除する規定が設けられており(第17条第3項、第23条)、これらの規定を用いて、文部科学省令において経過措置が定められることが見込まれる。

ア 日本語教員試験

日本語教員試験は、基礎試験及び応用試験の二つの試験から構成される。いずれの試験も、科目や受験手続その他必要な事項は文部科学省令によって定められる。日本語教員試験は、文部科学大臣が毎年1回以上行うとされているが、文部科学大臣は「指定試験機関」（図表3参照）に日本語教員試験の実施に関する事務を行わせることができる。また、「登録日本語教員養成機関」（図表3参照）の養成課程を修了した者は、その申請により基礎試験が免除される。

イ 実践研修

実践研修は、認定日本語教育機関において日本語教育を行うために必要な実践的な技術を習得することを目的として、文部科学省令で定める科目について行う。実践研修は、文部科学大臣が行うとされているが、文部科学大臣は「登録実践研修機関」（図表3参照）に実践研修の実施に関する事務の全部又は一部を行わせることができる。

ウ 資格に関して新たに設けられる機関

本法律案において規定されている指定試験機関、登録実践研修機関及び登録日本語教員養成機関のそれぞれの概要は図表3のとおりである。いずれの機関についても、文部科学大臣は一定の場合に改善等のための命令や、報告徴収・立入検査を行うことができる。

図表3 資格に関して新たに設けられる機関の概要

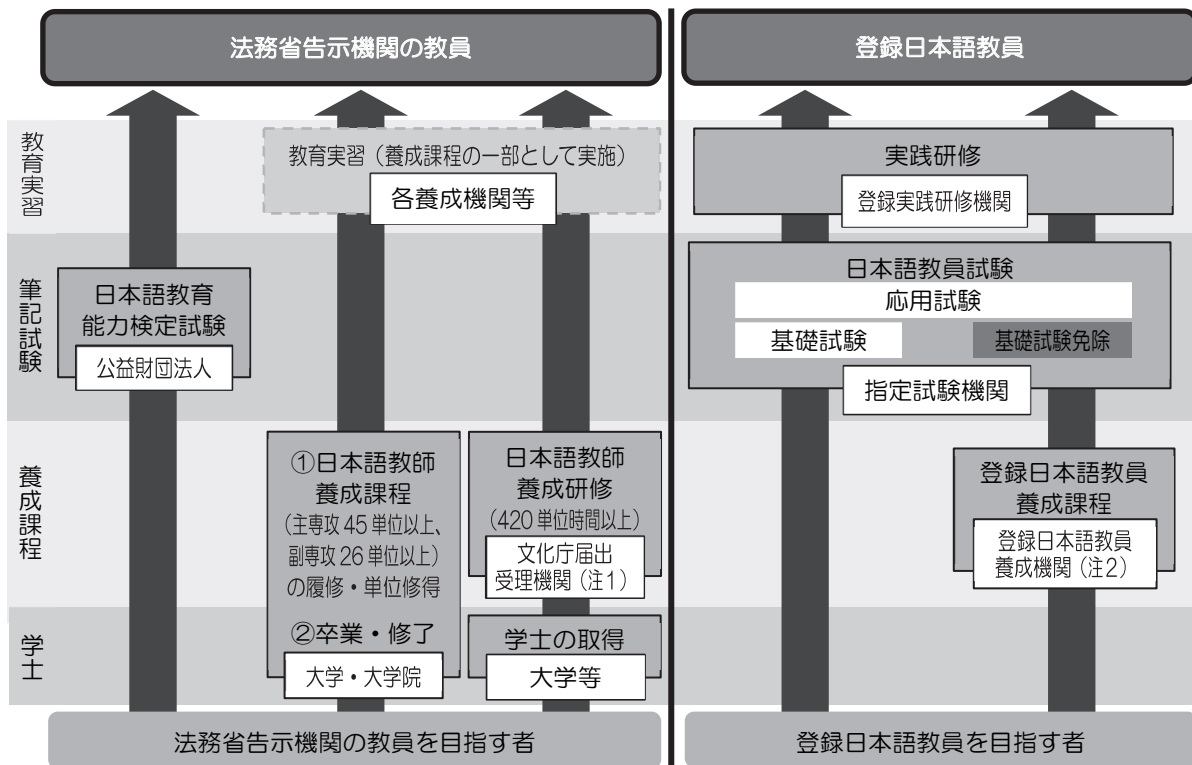
	指定試験機関	登録実践研修機関	登録日本語教員養成機関
事務等	日本語教員試験の実施に関する事務（試験事務）	実践研修の実施に関する事務（研修事務）	日本語教育に必要な基礎的な知識・技能を取得させるための課程（養成課程）
機関数	全国1機関	制限なし	制限なし
設置主体	一般社団法人又は一般財団法人	法人要件なし	法人要件なし
要件	<ul style="list-style-type: none"> 試験事務の実施に関する適切な計画を定めること 計画の実施に必要な経理的・技術的な基盤を有すること 試験事務以外の業務を行っている場合は、その業務によって試験事務が不公正となるおそれがないこと 	<ul style="list-style-type: none"> 実践研修が文部科学省令で定める科目について行われるものであること 指導時間数が、文部科学省令で定める時間数以上であること 	<ul style="list-style-type: none"> 養成課程が文部科学省令で定める科目を含むものであること 授業時間数が、文部科学省令で定める時間数以上であること
職員等	日本語教育を行うために必要な知識・技能を有するかどうかの判定に関する事務は、文部科学省令に定める要件を備える試験委員に行わせなければならない	指導を行う者は、文部科学省令で定める資格・経験を有することが必要	授業を行う者は、文部科学省令で定める資格を有することが必要
手数料等	実費を勘案して政令で定める額	各機関が文部科学大臣の認可を受けてそれぞれ定める額	各機関がそれぞれ定める額（文部科学大臣に届出を要する）

（出所）本法律案より作成

エ 告示基準の教員要件との相違点

告示基準の教員要件と登録日本語教員の資格取得方法の概要は、図表4のとおりである。

図表4 告示基準の教員要件と登録日本語教員の資格取得方法の概要



- (注1) 文化庁届出受理機関とは、修了者が告示基準の教員要件を満たすこととなる日本語教師養成研修を実施する民間教育機関。文化庁への届出が求められており、文化庁は届出を受けてその研修内容等が適当であるか否かを確認している。
- (注2) 日本語教師養成課程を持つ大学や文化庁届出受理機関等が登録を受けることが想定されている。
- (出所) 本法律案、有識者会議報告書等より作成

両者の主な違いとしては、①法務省告示機関については、筆記試験（日本語教育能力検定試験）の合格だけでも教員要件を満たすことが可能であったが、登録日本語教員の場合は筆記試験（日本語教員試験）の合格に加えて、教育実習（実践研修）の修了が必要となること、②法務省告示機関については、大学等の養成課程のみを経ることで教員要件を満たすことができたが、登録日本語教員の場合はそれに加えて筆記試験の一部（応用試験）が課されること、③告示基準の教員要件では、筆記試験合格者以外は実質的に学士の取得が求められているが、登録日本語教員については学士が要件とされていない¹⁵こと、④告示基準の教員要件を満たす筆記試験及び養成課程のいずれについても、質保証のために国が直接関与する法的な仕組みがなかったが、登録日本語教員については、それぞれ指定試験機関、登録実践研修機関、登録日本語教員養成機関として、国の指定・登録等による質保証の仕組みが設けられていることなどが挙げられる。

¹⁵ 分科会報告書においては、グローバル化が進展する時代において、多様な国籍、背景、ニーズを持つ外国人等と向き合い、対応できる日本語教師には幅広い教養と問題解決能力が必要であるとの理由から、学士以上の学位を有することを要件とすることが適当とされていたが、協力者会議報告書では、閣法により創設された類似の国家資格において学士以上の学位を資格取得要件としている例がないことなどを理由に、学士以上の学位は新たな資格の取得要件とはされなかった（各報告書の主な内容は図表1参照）。

4. 国会における主な議論

本法律案は、衆議院において、令和5年4月21日の本会議で趣旨説明及び質疑が行われ、同日の文部科学委員会における趣旨説明の聴取、26日及び5月10日の質疑の後、討論、採決を経て、12日の本会議において多数をもって可決され、参議院に送付された。参議院においては、5月17日の本会議で趣旨説明及び質疑が行われ、23日に文教科学委員会で趣旨説明が聴取された後、25日の質疑、討論、採決を経て、26日の本会議において多数をもって可決、成立した。衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会では、本法律案に対し、それぞれ附帯決議¹⁶が付されている。

なお、参議院文教科学委員会は、本法律案等の審査に資するために実施した委員派遣の一環として、2月14日に宮城県仙台市の法務省告示機関を訪問し、教員や学生との意見交換等を行っている¹⁷。

以下、国会審議において指摘された主な論点を紹介する。

(1) 認定日本語教育機関の種類の在り方

有識者会議報告書において、認定日本語教育機関は、留学生を対象とした「留学」、就労者を対象とした「就労」、地域における生活者を対象とした「生活」の三つの類型を設けることが提言されているが、本法律案にはこのような類型を設ける旨の具体的な規定はない。これに関し、国会審議において、政府は当初、認定日本語教育機関は主に留学生を受け入れることを想定している、制度開始当初は現行の法務省告示機関や大学留学生別科等が認定を受けることが想定されているなどと説明した¹⁸。また、認定制度自体も、類型ごとに別々に認定するのではなく、まずは日本語教育機関として認定にふさわしいかどうかの基準を立て、これに加えて留学生、就労者、生活者等のそれぞれの実情に応じて適切に対応できるような認定基準を更に考えていく旨述べた¹⁹。

これらの説明に対し、質疑者からは、類型ごとに必要な日本語教育の体系は異なっており、それぞれの質を保証する類型別のシステムが求められる旨の指摘がなされた。文化庁は、本法律案成立後の認定基準等の検討の中で、議員の指摘も踏まえつつ、あるべき姿を更に追求したい旨答弁した²⁰。

(2) 認定日本語教育機関の設置者要件の在り方

質疑者からは、日本語教育機関を法制上位置付けて認定する場合、株式会社・有限会社立が約6割を占める現在の法務省告示機関の一部にみられる悪質な機関を排除することが求められる旨の指摘がなされ、少なくとも学校教育法上に位置付けられた学校として運営されるべきではないかとの旨、質問がなされた。文部科学大臣は、日本語教育機関は、各

¹⁶ 参議院の附帯決議の全文は、参議院ウェブサイト<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_052501.pdf>を参照されたい。

¹⁷ 委員派遣の報告は、第211回国会参議院文教科学委員会会議録第2号3～4頁(令5.3.7)を参照されたい。

¹⁸ 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第11号(令5.4.26)(以下、会議録の出所は主なものを記載。)

¹⁹ 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第12号(令5.5.10)

²⁰ 第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第12号(令5.5.10)

機関の設立の経緯により、多様な設置主体がある旨、また、株式会社立の日本語教育機関は、多様な教育ニーズに柔軟に対応できるとの意見もあり、設置者を学校法人に限ることはせず、多様な実態を踏まえたものとしている旨答弁した上で、設置主体を問わず、認定日本語教育機関に求められる義務は同等に課しており、問題があれば、法に基づき指導していく旨述べた²¹。

（３）日本語教育機関の認定基準の在り方

質疑者からは、日本語教育機関の審査は厳格に行う必要があるが、同時に、様々な進路を目指す外国人留学生のニーズに合わせ、各日本語教育機関や日本語教師の創意工夫による多様な日本語教育が引き続き実施されるようにしていくことにも留意する必要がある旨指摘がなされ、認定基準において、適正な日本語教育が実施されるよう厳しく見ていかなければならない事項と、日本語教育機関における多様な日本語教育を保障していくために柔軟でなければならない事項をどのように両立させていくのか質問がなされた。文部科学大臣は、認定基準については、一定の質が担保されるよう適切な教育内容を求めるとともに、外国人留学生や関係機関等の多様な教育ニーズを踏まえたものとするのが重要であり、今後審議会等において検討する旨答弁した²²。

（４）日本語教育機関の審査の公平性及び透明性の担保

本法律案では、文部科学大臣が日本語教育機関を認定する際には、審議会等の意見を聴くことが義務付けられている。これに関して質疑者からは、多種多様な日本語教育機関を十分かつ公平に審査できるよう、審査に関わる有識者には、深い学識と専門的知見に加え、審査対象との利害関係がないことなどが求められる旨、また、審査過程の透明性の確保も必要である旨指摘がなされた²³。

文部科学大臣は、認定の審査は公正に行われることが重要であり、委員の中に審査対象機関の利害関係者が含まれる場合は、当該機関の審査からは除外することを予定している旨答弁した。審査過程の透明性の確保については、当初、認定基準を公表することを答弁するにとどまっていたが、更なる質疑者からの指摘を受け、文部科学大臣は、審査の詳細な議事録については、公平かつ中立な審査に支障を来すおそれがあると考えられることから非公開とするが、透明性を確保する観点から、議事要旨を公開することなどの検討が必要であると考えている旨述べた²⁴。

（５）認定日本語教育機関を監督するための国の体制

質疑者からは、全国各地に所在する多数の認定日本語教育機関から定期的に送られてくる報告や公表される自己点検評価等を精査し、問題のある認定日本語教育機関を把握して

²¹ 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第12号（令5.5.10）

²² 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

²³ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

²⁴ 第211回国会参議院文教科学委員会議録第14号（令5.5.25）

対応するためには、相当な人員体制が必要である旨指摘がなされ、本法施行後にこれらの事務を担う文部科学省には、地方の出先機関がないため、どのような体制で認定後の監督に当たっていくのか質問がなされた。文部科学大臣は、本法律案により日本語教育に関する事務を文化庁から文部科学省本省に移管し、体制強化を行うとともに、在留管理等の観点を含めた認定日本語教育機関の監督等に当たり、法務省等の関係省庁と緊密に連携し、適切な指導監督を行っていく旨答弁した²⁵。

これに対し、質疑者からは、これまでの業務の延長ではなく、新たな業務を担うことになるため、本省に組織体制を整えた上で十分な数の専任職員がいなければ対応し切れず、今の認識では甘いのではないかとの旨指摘がなされた。文部科学大臣は、本法律案成立後は、例えば専門の課を立ち上げ、十分な人数の体制を恒常的に確保していくことが重要であると考えている旨答弁した²⁶。

関連して、質疑者からは本法施行後の日本語教育機関の監督に際して、法務省はどのように協力していくのが問われた。法務大臣は、留学生の在留管理の観点から、日本語教育機関の認定基準に関して文部科学省と協議を行うとともに、出入国在留管理庁（以下「入管庁」という。）において、留学生を受け入れる認定日本語教育機関への実地調査等を引き続き行うなどし、文部科学省と相互に連携協力しながら、認定日本語教育機関における日本語教育の適正かつ確実な実施に努めていく旨答弁した²⁷。

（6）子供に対する日本語教育の質向上

質疑者からは、近年、日本語指導が必要な幼児、児童生徒は増加の一途をたどっており、学校等における日本語指導体制の急速な整備拡充が求められ、また、日本語教育推進法には、幼児、児童生徒に対する日本語教育の充実が明記されているが、本法律案には、学校等における日本語指導に関する言及が一切ない旨指摘がなされた。その上で、協力者会議報告書においては、日本語指導が必要な子供たちを対象とした「就学」等のその他類型についても、今後検討を行う必要性が言及されていることから、認定日本語教育機関の類型の一つとして「就学」を検討する予定はないのか、文部科学大臣の見解が問われた。文部科学大臣は、学校における日本語指導の体制強化の必要性が高まっているとの認識を示しつつ、有識者会議報告書においては三つの類型のみが示されており、本法律案成立後に審議会等において検討する旨述べるにとどまった。また、本法律案成立後には、登録日本語教員に対し、児童生徒への指導に必要な研修を実施し、小中学校等において補助者として積極的に活用したい旨答弁した²⁸。

こうした答弁に対して、質疑者からは、認定日本語教育機関の類型の一つとして「就学」を検討するよう、審議会に諮ることはしないのかとの旨、更に質問がなされた。文部科学大臣は、「就学」については、基本的には学校教育の中で受け入れて必要な指導を受けるこ

²⁵ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

²⁶ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

²⁷ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

²⁸ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

ととなっており、文部科学省としては、日本語指導に必要な教職員定数の改善等を行ってきたところであり、認定日本語教育機関や登録日本語教員が協力して指導することが考えられる旨答弁しつつ、その上で、本法施行後、学校における日本語指導の実施状況や認定日本語教育機関と学校との連携状況等を踏まえ、必要に応じて外国人児童生徒に対する日本語教育プログラムの在り方について検討したい旨発言した²⁹。

この点に関し、参議院の附帯決議には、「国際人権規約や児童の権利条約の趣旨を踏まえ、日本語教育を必要とする就学前段階からの子供が、ライフステージに合わせて幼稚園、保育所、認定こども園や小・中・高等学校、夜間中学等も含めた多様な場において適切な支援を受けられるよう、関係者及び関係機関の連携を密にするとともに、個々のニーズ、レベル、発達状況に応じた切れ目のない日本語学習機会の提供のための支援に必要な施策を講ずること。また、日本語を母語としない子供の日本語学習に当たっては、アイデンティティの確立、自己肯定感の育成等の観点から、母語や母文化の学びに対する支援にも努めること」との文言が盛り込まれている。

（7）聴覚障害者等に対する日本語教育の質向上

質疑者からは、日本語教育推進法では、日本語教育の対象を、日本語に通じない外国人及び日本国籍を有する者と定義しているが、本法律案は条文上、外国人という表記しか出てこない旨指摘がなされ、外国人だけでなく、手話言語を第一言語としている聴覚障害者等にも日本語の学習機会を適切に提供することが重要でないかとの旨、質問がなされた。文部科学大臣は、本法律案においては、認定対象となる機関の範囲を明確にする必要があることから、認定日本語教育機関の教育課程の目的を、日本語に通じない外国人に対して日本語教育を行うことを規定しているが、現場においては、認定日本語教育機関が外国籍ではない日本語に通じない者を対象に日本語教育を行うことは可能であることから、必要に応じて認定日本語教育機関の専門性が生かされるよう、今後工夫していく必要があると考えている旨答弁した³⁰。

この点に関し、参議院の附帯決議には、「日本語教育は、外国人に限らず、日本語に通じない日本国籍を有する者に対しても行われるものであることを踏まえ、外国にルーツを持つ者や、聴覚障害者など様々な事情により日本語学習が必要な者への日本語教育の機会についても、本法施行を契機として拡充を図ること」との文言が盛り込まれている。

（8）海外における日本語教育機関の質保証

本法律案の日本語教育機関の認定制度は国内の日本語教育機関を対象としており、海外の日本語教育機関は対象としていない。質疑者からは、法務省は日本への渡航前に初歩的な日本語の習得を推奨しており、海外の日本語教育機関についても質の確保のための施策が必要ではないかとの質問がなされた。文部科学大臣は、海外における日本語教育は、日本語教育推進法に基づき、外務省を中心として関係省庁が連携した取組が推進されており、

²⁹ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

³⁰ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

国際交流基金を通じ、日本語専門家³¹等の海外派遣、海外の日本語教師への研修、オンライン教材を含む日本語学習教材の開発・提供等が行われている旨、また、日本語専門家等の海外派遣等の取組において、登録日本語教員が活躍することで質の向上に寄与することを期待しており、関係省庁と更に緊密に連携して、海外の日本語教育の振興に取り組んでいく旨答弁した³²。

(9) 日本語教育機関による外国人留学生に対する人権侵害行為

質疑者からは、これまで日本語教育機関をめぐる多くの不祥事があり、最近でも外国人留学生を金属製の鎖と南京錠で数時間にわたって拘束した日本語教育機関が報じられたことなどを踏まえ、外国人留学生の人権を守るための原因究明、再発防止策等についての質問が相次いだ³³。

これに対し、文部科学大臣は、本法律案にかかわらず、日本語教育機関における留学生に対する人権侵害行為は決してあってはならない旨述べつつ、適切な在留管理、研修、関係者への周知等を通じて人権侵害行為の未然防止を図り、認定後の毎年の定期報告において不適切な事案を把握した場合は指導改善を求める旨、また、在留管理等を所掌する法務省等の関係省庁と連携しながら、厳正に対処していく旨答弁した³⁴。

法務大臣は、入管庁では、実地調査等を通じ、適切な在籍管理が行われているか、また、人権侵害行為が行われていないかなどを確認するとともに、留学生から任意の協力を得ながら、留学生に対する違法、不当行為の有無等、日本語教育機関の実態の把握を行っており、これらの調査により、留学生の受入れを行わせることが適当ではない日本語教育機関に対してはこれを認めないなどの厳正な対応を取っているところ、今後とも関係省庁とも連携しながら留学生の立場に十分に配慮した適正な対応に努めていく旨答弁した³⁵。

(10) 外国人留学生による不法就労

質疑者からは、令和元年に東京の私立大学において日本語研究生として受け入れていた大勢の留学生が所在不明となった事案について、日本語習得を口実にした不法就労だったのでないかとの指摘がなされ、再発防止策について質問がなされた³⁶。

法務大臣は、令和元年6月に留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針を文部科学省とともに策定し、留学生の在籍管理が不十分であり、指導による改善が見られない大学等については、在留資格「留学」の新規付与を停止するなどの厳正な措置を採っている旨、また、入管庁では、入国・在留審査において、勉学の意思、能力、経費支弁能力等について慎重な審査を行うことを通じ、不法残留、不法就労の防止に努めているところ、留

³¹ 国際交流基金の事業の一環として、海外の日本語教育機関へ派遣され、授業を行うほか、現地の日本語教師への指導、カリキュラム編成の支援等を行う。応募資格は2年以上の日本語教師としての勤務経験や日本語教育における修士号以上の学位等。任期は原則2年で、国際交流基金が旅費や報酬等を支給する。

³² 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³³ 第211回国会衆議院本会議録第22号（令5.4.21）、第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³⁴ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³⁵ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³⁶ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

学生の受入れの適正化に向けて、引き続き関係省庁と連携して取り組む旨答弁した³⁷。

また、質疑者からは週28時間以内という制限を超えて不法に留学生を就労させている、あるいは留学生を不法に就労させて搾取するような悪質な日本語教育機関があることが指摘され、認定基準や審査手続次第では、こうした悪質な日本語教育機関に認定を与えかねない懸念が示され、文部科学大臣の見解が問われた³⁸。

文部科学大臣は、現行の日本語教育機関の中には、制限を超えて不法に留学生を就労させるなど、課題のある事例が存在しており、事案によっては、教育上の観点からも、学習に支障を来し、認め難いものが生じかねず、憂慮している旨述べ³⁹とともに、本法律案では、教育の質を担保するため、教職員体制等について基準を設け、一定の要件を満たす場合のみ認定することとし、その上で、認定された機関で不適切な事案があった場合は、事実関係を確認した上で、勧告・命令・認定取消しの段階的是正措置により厳正に対処することで、悪質な日本語教育機関に対して認定を与えないように取り組んでいく旨答弁した⁴⁰。

(11) 日本語教師の処遇改善

文化庁の調査⁴¹によれば、法務省告示機関の常勤の日本語教師でも年収は400万円未満が7割以上を占め、時給制の非常勤の場合は1時間当たり単価が3,000円未満、実労働時間は週10時間未満の者が多い。

質疑者からは、法務省告示機関等の日本語教師の処遇の悪さを指摘する声が相次ぎ⁴²、その処遇改善に向けた取組に関する質疑が行われた。文部科学大臣は、本法律案による登録日本語教員の国家資格化を契機として、日本語教師の社会的地位が高められ、その専門性が適切に評価され、処遇改善へとつながることが期待される旨答弁した。また、国のサイトにおいて研修履歴等を掲載し、キャリア証明に資する仕組みを検討するほか、登録日本語教員を対象とした様々なニーズに応じた研修等を充実させ、その専門性向上を支援する予定であり、こうした取組等を通じて、登録日本語教員の処遇改善につなげていく旨述べた⁴³。

こうした答弁に対して、質疑者からは、処遇を改善していくには、日本語教師の収入を外国人留学生の学費のみに頼る現在の仕組みを抜本的に変えていく必要がある旨の指摘がなされ、登録日本語教員の処遇改善に向けた認定日本語教育機関に対する財政支援の必要性について、見解が問われた⁴⁴。文部科学大臣は、本法律案による認定は、公の支配の下で学校教育法による設置認可等を行うものではなく、日本語教育機関の経常経費への措置については慎重な検討が必要との考えを示し、経常経費の支援という形ではなく、公益性の

³⁷ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³⁸ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

³⁹ 第211回国会衆議院文部科学委員会議録第12号（令5.5.10）

⁴⁰ 第211回国会参議院文教科学委員会議録第14号（令5.5.25）

⁴¹ 文化庁「令和2年度日本語教師の資格創設に係る状況調査」

⁴² 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）、第211回国会参議院文教科学委員会議録第14号（令5.5.25）

⁴³ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

⁴⁴ 第211回国会参議院本会議録第23号（令5.5.17）

高い政策的な取組や、関係省庁との連携による当該機関に関する多言語での情報発信等を実施したい旨答弁した⁴⁵。

この点に関し、参議院の附帯決議では、「登録日本語教員について、職務の重要性にふさわしい適切な賃金水準の確保に向けた方策の検討を進めること」が求められているほか、衆参の附帯決議において、「我が国が選ばれる国となるためにも日本語教育を更に推進することが必要であり、教育機関、事業者、地方公共団体等とともに、日本語教育に必要な環境を整備し、誰一人取り残されない多文化共生社会の実現に向けて、認定日本語教育機関や登録日本語教員による日本語教育が、地方も含めて幅広く行われるよう、財政措置を含めた支援策を検討し、必要な措置を講ずること」との文言が盛り込まれている。

(12) 罰則

本法律案は、日本語教育機関の認定制度に関し、偽りその他不正の手段により認定を受けた場合に、違反者に対し、1年以下の拘禁刑若しくは100万円以下の罰金又はこれらの併科とする罰則が規定されているが、当該罰則には、学校教育法や私立学校法にはない、違反者の他に法人等も処罰する、いわゆる両罰規定が設けられている。

質疑者からは、このような罰則を設定した理由や、両罰規定を設けた趣旨について質問がなされた。文化庁は、偽りその他不正の手段により認定を受けることは、本法律案の根幹である認定制度そのものの効果を損なうものであり、また、国が行う情報発信において、日本語教育を受けることを希望する外国人等に対し偽りの情報が伝わることとなりかねず、国の信頼や社会に与える影響が大きいため、偽りその他不正の手段により認定を受けた場合、その行為者だけではなく法人等も処罰する両罰規定を設けることで厳格に対処することとした旨答弁した⁴⁶。

(13) 経過措置

ア 法務省告示機関に関する経過措置

政府は、留学生を受け入れる日本語教育機関は、本法施行後には認定日本語教育機関であることを求める方針であるところ、質疑者からは、現行の法務省告示機関等に在籍している外国人留学生や今後日本に留学予定の学生が不利益を被らないよう、十分な時間的猶予を設けた移行措置が必要である旨指摘がなされ、現行の法務省告示機関等による留学生の受入れが引き続き可能となる期間は、本法律案の他の経過措置と同様、本法施行後5年間となるのかとの質問がなされた。法務省は、現行制度の下で留学生を受け入れている日本語教育機関への影響や文部科学省での施行準備体制を踏まえた慎重な検討が必要であり、本法律案の他の経過措置が5年とされていることに歩調を合わせながら、現行制度上の日本語教育機関に混乱を与えないよう、あわせて、日本語教育の適正かつ確実な実施を図るべく適切に対処したい旨答弁した⁴⁷。

⁴⁵ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

⁴⁶ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

⁴⁷ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令5.5.25）

イ 現職日本語教師による登録日本語教員の資格取得に関する経過措置

質疑者からは、現職の日本語教師による資格取得に関する経過措置について、早急に全体像を示していく必要がある旨の指摘が相次ぎ、経過措置の検討状況や今後の検討スケジュールに関する質疑がなされた⁴⁸。文化庁は、経過措置の具体的な内容については、審議会等の意見を聴き、現職の日本語教師の負担にも配慮した形で円滑な制度移行が可能となるよう、有識者会議報告書の考え方等も踏まえ、本法律案成立後に具体的に検討する旨答弁した⁴⁹。

また、質疑者からは、経過措置は重要である一方、容易に新資格への移行ができるのであれば教育水準の向上という制度の趣旨が揺らぎかねないため、どのように質の向上と担い手の確保を両立させていくのか、文部科学大臣の見解が問われた。これに対して文部科学大臣は、登録日本語教員の資格を設けることで、教員の質を確保するとともに、専門性の社会的認知が高まり、処遇改善や担い手の確保にもつながるものと考えている旨、また、登録後も初任者や中堅者等を対象とした研修を実施し、これらを通じて登録日本語教員の質、量の確保に努める旨答弁した⁵⁰。

さらに、質疑者からは、現職日本語教師の登録日本語教員への移行に際し、金銭的・時間的負担を軽減することの必要性が指摘され、これに対する文部科学大臣の見解が問われた。文部科学大臣は、金銭的・時間的な負担の観点も含め、円滑に現職の日本語教師が登録日本語教員に移行できるよう、しっかりと検討したい旨答弁した⁵¹。

この点に関し、参議院の附帯決議では、「現在の法務省告示校の教員要件を満たす者や現職の日本語教師に対する登録日本語教員への移行措置については、移行に伴う負担に格段の配慮をした上で、関係者の意見を十分に踏まえつつ、早期に明確化するとともに、その周知に万全を期すこと」が求められている。

5. おわりに

本法律案により、我が国の日本語教育機関と日本語教師は、初めて法的な根拠を基にした国による質保証が行われることになる。しかし、国会審議でも指摘されたように、認定基準を始めとして、政省令に委任された事項が多いことから、今後の政府における検討状況を十分に注視する必要がある。本法の施行は令和6年4月であり、残された時間は少ない。国会審議で指摘された課題や懸念について十分な検討が行われ、本法により創設される制度が、留学生のみならず、多様な学習者を対象とした日本語教育の質の向上に貢献し、真に我が国における共生社会の実現に資する制度となることを期待したい。

(すずき けんた)

⁴⁸ 第211回国会参議院本会議録第23号(令5.5.17)、第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号(令5.5.25)

⁴⁹ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号(令5.5.25)

⁵⁰ 第211回国会参議院本会議録第23号(令5.5.17)

⁵¹ 第211回国会参議院文教科学委員会会議録第14号(令5.5.25)