

外国人労働者との共生、優先課題は？

高齢者活躍で日本語教育の強化を



総合政策研究部 研究員 鈴木 智也
tsuzuki@nli-research.co.jp

※本稿は2019年1月23日発行「基礎研レター」
を加筆・修正したものである。

1—はじめに

2018年12月、新たな在留資格の創設を盛り込んだ改正入国管理法が成立した。2019年4月の同法施行により、今後5年間で最大34.5万人の新たな外国人材の受入れが想定される。

外国人労働者の受入れで懸念されるのは、地域社会との間に生じる摩擦である。外国人は、言語、宗教、慣習等の違いから、生活上の問題を抱える場合が少なくない。外国人を孤立させることなく社会の一員として受入れる環境を整えることは、まさに喫緊の課題である。その中で、外国人の日本語能力の底上げは特に重要だ。今般の法改正で外国人に求められている語学力は、日本語能力試験でN4程度(5段階中下から2番目)と必ずしも高度な水準を要求されている訳ではない¹。しかし、相互理解には円滑なコミュニケーションが必要であり、共通言語による意思疎通が欠かせない。従って、外国人への日本語教育は、共生社会実現の最優先課題であると言えるだろう。

一方で、外国人労働者を受け入れる国内の日本語教育環境は、十分であるとは言い難い。日本語教育の質にばらつきがあるうえ、地域によっては日本語教室が開設されていないところも多い。また、日本語教師の確保にも課題がある。在留外国人が増加する一方で日本語教育人材は増えておらず、国内39,558人いる日本語教師の約6割は無報酬のボランティア頼みといった状況だ。新たな在留資格が創設されるのを前に、日本語教育の体制整備は待ったなしの課題である。

不足する日本語教育人材を如何に確保していくか。働き方改革実現では「高齢者の就業促進」が検討テーマのひとつとして挙げられているが、高齢者は日本語教師としても適材と言えよう。高齢者は日本語能力に優れるだけでなく日本文化への造詣も深く、人生経験も豊富とあって、これほど頼りがいのある人材はいない。

本稿では、日本語教育における高齢者活躍が外国人との共生につながることを示すと共に、高齢者向けのリカレント教育など、必要となる様々な課題について考察したい。

¹ 日本語能力水準は、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することを基本としつつ、受入れ分野ごとに業務上必要な能力水準を考慮して定める試験等によって確認する。技能実習2号を修了した者は、日本語能力試験等を免除。法務省入国管理局「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」参照。

2— 共生社会の実現に向けて

1 | 外国人は増加の見込み

日本の外国人就労政策は新たな段階に入る。今般、2018年12月に閣議決定された外国人労働者の受入れ拡大に関する基本方針では、今後5年間に最大34.5万人の新たな外国人材の受入れが想定されている。現在国内で就労する外国人労働者は146.0万人²であり、日本に在留する外国人が264万人³である

ことを踏まえると、今回の受入れ規模の大きさが窺える。これら外国人労働者はどこから来るのであろうか。国内に流入する外国人労働者は近年増加傾向にあり、2018年には前年比で+14.2%の伸びとなったが、その内の約5割が非漢字圏であるベトナムとネパールからの労働者だ。両国は日本の人手不足を補う人材プールとなっており、今後もこれら非漢字圏からの労働者の受入れが増加するものと予想される(図表1)。

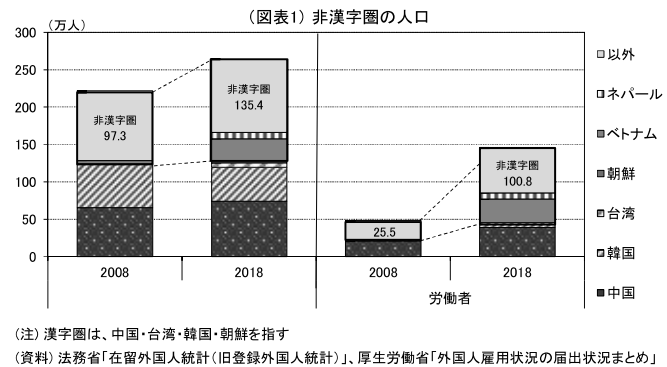
異なる言語、宗教、慣習等社会的背景を有する外国人が、日本社会に円滑にとけ込む上で、社会統合や共生社会の実現に向けた取組みは欠かせない。その中でも特に重要とされるのが日本語教育だ。共通の言語は相互理解を深める最良のツールである。外国人の日本語能力が向上すれば、地域社会との円滑なコミュニケーションが図られるだけでなく、日本の文化や慣習に関する知識など社会から得られる情報量も増加し、地域社会との融和も図れる。また、就労に必要な知識や技能も身につけ易くなり、職場における労働生産性の向上はもとより、安全衛生の向上や労災の減少にもつながる。

上述の通り、今後は非漢字圏の出身者が増加することが見込まれる。非漢字圏出身者は、中国や韓国など漢字圏の人々と比較して日本語の習得が難しいと言われる。それだけに手厚い日本語教育環境を整備することが求められる。

2 | 日本語教育の現状

しかし現状では、教育体制の整備が十分に進んでいるとは言い難い。日本語教育に関わる省庁は複数にまたがり、教育機関や地域が異なれば所管する省庁も異なる(図表2)。日本語教育の促進や日本語教師の養成など重複した業務も多く、一致した政策が実行されているのか分かりにくい。

文化庁の調査によると、2017年11月時点の国内における日本語教育実施機関・施設数は2,109施設、日本語教師数は39,558人、日本語学習者数は239,597人であるという。近年は、日本語教育実施機関・施設数がほぼ横ばいで推移する中、日本語教師数と日本語学習者数は増加傾向にある(図表3)。しかし、日本語教師数の直近5年間の増加率は年平均+3.1%であるのに対して日本語学



² 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況まとめ(2018年10月)」

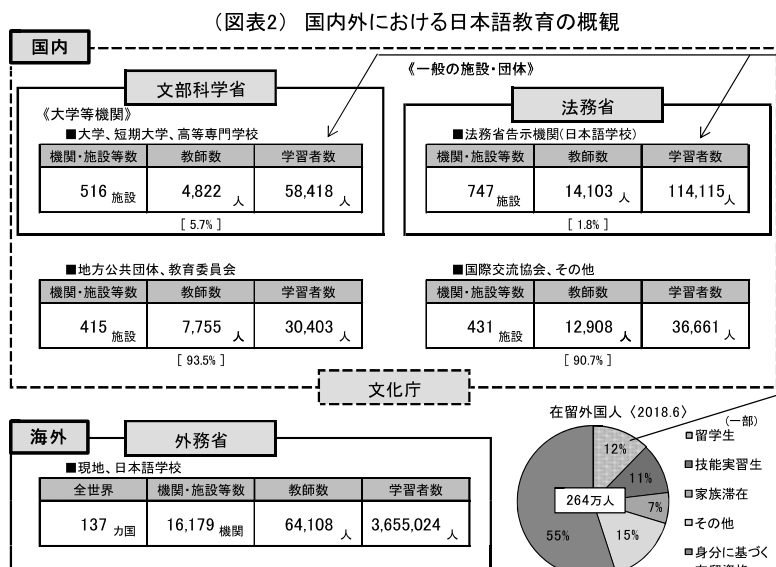
³ 法務省「在留外国人統計(2018年6月時点)」

⁴ 寄与率のこと。寄与率は、全体の増減を100としたときの各構成要素の増減を百分率で表したもの。
寄与率=各構成要素データの増減/全体のデータ値の増減×100 で計算される。

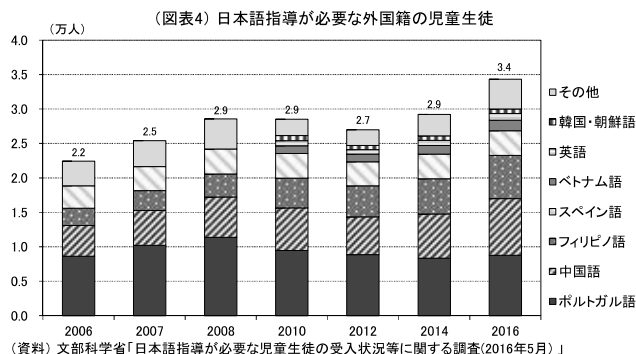
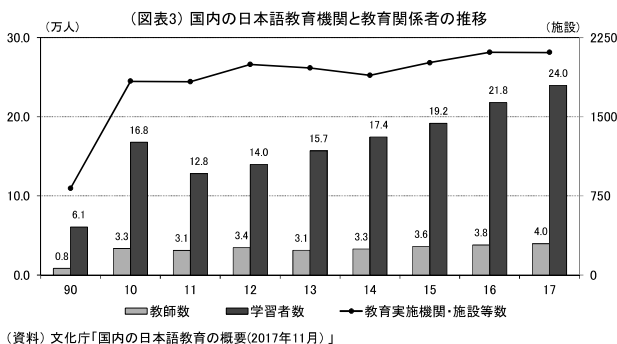
習者数は同+11.4%と、両者には4倍近い差が生じている。また、日本語教師の57%にあたる22,640人は無報酬のボランティアであり、そのほとんどは大学等機関や法務省告示機関⁵(日本語学校)以外で働いている。大学や日本語学校での教育は、在留者全体の約12%を占める留学生の一部が対象であり、留学生以外の大半の在留者は、ボランティア中心の地域にある日本語教室などで学ぶ。ボランティアの中には日本語教育の有資格者もいるだろうが、そうでないボラン

ティアも少なくないため、地域の日本語教育の質は均一ではない。今年新たに創設される在留資格は、就労を目的としたものであることから、この資格で流入する外国人労働者は地域の日本語教室で日本語を学ぶことになる。仮に、今後5年間に34.5万人の学習者が加わることになるとすれば、現在の水準から考えると、新たに5.8万人の日本語教育人材が必要となる。同時に、日本語教育の質の向上を求めるとすれば、ボランティアとして働く2.2万人の置き換えや再教育も必要となり、求められる教師数⁶はさらに増える。ボランティア頼みの状況を脱却するには、日本語教育に関わる人材を雇用していくことが必要だ。しかし、公的にそれを実現しようとするれば財源問題は避けられず、それを誰がどのように負担していくのか、国民的な議論が必要となる。

また、日本語を学ぶ外国人の約6割は市町村の日本語教室を利用している⁷が、法務省の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会」資料によると、2016年11月時点で日本語教室が開設されていない地域は1,896市区町村中1,209存在し、在留外国人の約2割にあたる約55万人の外国人がそこに居住しているという。こうした地域的なばらつきも日本語教育の大きな課題だ。



(注) []内数値は、教師に占めるボランティアの割合。
 (資料) 文化庁「国内の日本語教育の概要(2017年)」、国際交流基金「海外日本語教育機関調査(2015年)、在留外国人統計(2018年)」



⁵ 法務省告示機関とは、日本語の学習を主な目的として来日し、滞在する外国人を対象に日本語教育を行う機関のうち、在留資格「留学」を付与することができる機関について、法務省が日本語教育機関として告示で定めたもの(文部科学省HPより)。
⁶ 今後5年の日本語教師不足見込み数約8万人は、人手不足から外国人労働者の受入れを認められた「産業機械製造」の人手不足見込み数7.5万人と同程度の規模に相当する。
⁷ 文化庁「日本語に対する在住外国人の意識に関する実態調査(2001年)」

さらに、外国人の子弟に対する教育支援の課題もある。外国人の児童生徒には教育の権利が法的に保障されているものの、就学の義務は課されていない。そのため学校教育において体系的な支援が行われず、日本語能力の乏しい児童生徒が教育機会から置き去りにされる状況が生まれている。日本語指導を必要とする子供は外国人就労の拡大を背景に増加しており(図表4)、この問題の放置が格差を固定化し、将来的な社会保障負担増や社会の不安定化につながるリスクも懸念される。

上記以外にも、統一的な資格要件がないことで日本語教師の中にも質的ばらつきが生じていることや、地域の取組みを共有して横展開していく仕組みが十分に整えられていないことなど、残された課題は多い。日本語教育の体制整備は、まだ道半ばである。

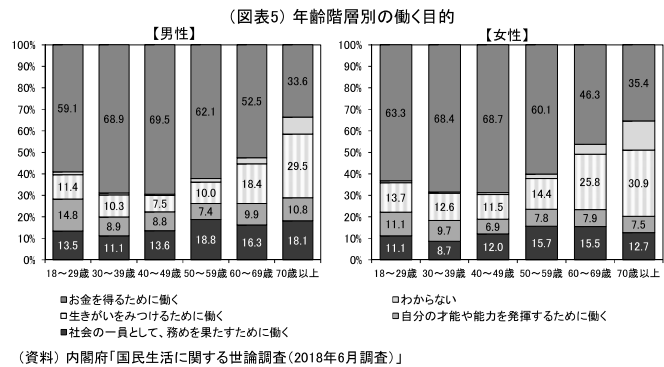
3 | 高齢者は日本語教師に最適

教育体制の整備が求められる中、高齢者は地域の日本語教育を担う存在として注目される。高齢者と外国人のニーズは日本語教育に関して相互補完的だ。高齢者は日本語に堪能で文化に対する造詣が深く、様々な背景を持つ経験豊富な人材である。一方、外国人は日本語能力が未熟で日本の社会慣習に対して理解が浅く、比較的若い世代が多いため人生経験も足りていない。日本語教師には語彙力だけでなく歴史や文化といった社会全般の知識が求められるが、若者と比べて高齢者はその条件を備えている場合が多い。豊富な知識や経験を有することは、外国人が抱える様々な問題の解決に役立つだろう。そのような存在が身近にいることは、外国人にとって頼もしく感じるはずだ。

実際、日本語教師になる高齢者は増加している。公益財団法人「日本国際教育支援協会」が実施する日本語教育能力検定試験の受験者のうち16%超は60歳以上であり、その割合は10年間で2倍以上に拡大した。日本語教師の高齢化が問題であるとの指摘もあるが、健康寿命⁸が70歳を超えて延伸を続ける状況を踏まえれば、指導者として活躍することは十分に可能だろう。

また、日本語教師が職業として成立するようになれば、高齢者は収入を得ながら生き生きと活躍し、長く健康を維持していくことも可能となる。公的年金制度や社会保障制度の持続可能性は、長寿化や少子高齢化で脅かされている。豊かな老後を送るためには、新たな知識やスキルを吸収し、長く多様な働き方を実現していくことが必要である。このような状況において日本語教師という職種は、高齢者の労働参加を受け入れる受け皿となる可能性がある。

内閣府の調査によれば、人の働く目的は「所得を得る」という理由から年齢と共に「生きがいの探求」や「社会貢献」といったものに移っていくとされる(図表5)。さらに、厚生労働省の「中高年者縦断調査⁹」によると、多くの日本人が就業によって自らの健康状態の維持・改善が図られたと



⁸ 健康寿命とは、健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間のことであり、2018年版の高齢社会白書によると2016年時点の健康寿命は、男性72.14歳、女性74.79歳である。2001年から2016年までのペースで今後も上昇するとすれば、2030年には男性74.70歳、女性76.75歳、2050年には男性78.35歳、女性79.55歳になると予測される。

⁹ 厚生労働省の「中高年者縦断調査(中高年者の生活に関する継続調査)特別報告」

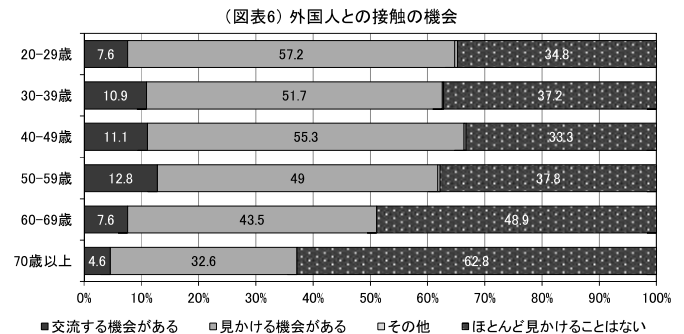
感じている。これは、高齢者にとって働くことが自己実現につながり、健康の維持・改善にもつながることを示唆するものである。高齢者は日本語教師になることで、多くのメリットを享受することができるようになるだろう。

3——高齢者と外国人を結びつける取組み

1 | 高齢者の意識改革

高齢者が日本語教師として外国人に接することは、共生社会の実現にもプラスになる。しかし一方で、高齢者は外国人に対する受容性が若年層より相対的に低いとされ、自然体で日本語教師に魅力を感じるとは考えにくい。報道機関の世論調査¹⁰によると、外国人の受入れに対する賛否は若い世代ほど積極的であり、年齢と共に反対意見が増えていく。

この要因を社会心理学の「接触仮説」に基づいて考えると、各世代の外国人との接触機会の多寡が影響していると考えられる。仮説によれば、集団に対する偏見は無知から生まれるものであり、接触機会の増加が偏見を解消していくとされる。少し古い調査ではあるが2000年に実施された内閣府の世論調査によると、外国人との接触の機会は年齢とともに減少していく（図表6）。仮に、この傾向が現在も変わらないとすれば、高齢者が外国人との接触の機会を多く持つことで社会全体の受容性が高まることになる。高齢者が日本語教師になることは、共生社会の実現にもつながる一石二鳥の取組みであると言えるだろう。



(資料) 内閣府「外国人労働者問題に関する世論調査(2000年11月調査)」

2 | インセンティブとコスト負担

高齢者が日本語教師を新たな職業として選択するには、何らかのインセンティブが必要である。少なくとも、日本語教師が安定した収入を見込める自立した職業になることが必要だろう。それには、公的制度の中で日本語教師を雇用することや介護職員処遇改善加算制度¹¹のような待遇改善につながる仕組みを導入することなど、現状の延長線上にない取組みを検討することも必要となる。ただし、これらの取組みは新たな財政負担を伴う。外国人を日本社会に受入れることは、日本語教師の問題だけでなく、行政サービスの多言語化や在留管理体制の整備など、あらゆる面で相応のインフラ投資が必要になることを意味する。それらの社会コストを「誰が負担すべきか」という問題には、まだ明確なコンセンサスが形成されていない。公費で負担すべきだとする意見がある一方で、外国人本人に負担を求めべきだとする意見や外国人を受入れる事業主や業界が負担すべきだとする意見もあり、見方は分かれている（図表7）。海外の事例では、公費による負担が主流と見られるが、中には台湾やシンガポールのように事業主が一部を負担しているケースもある。両国には、

¹⁰ 日本経済新聞(2019年1月21日)、産経新聞(2018年11月19日)など参照。

¹¹ 介護職員処遇改善加算制度とは、事業者が特定の要件を満たすことで介護職員の給与に対して国から一定の給付が得られるシステムのこと。加算はI～Vの全5区分から構成されており、取得要件の難易度に応じて1人あたり月額1.2万円～3.7万円が支給される。

外国人労働者の雇用に対して一定額の支払いを義務付けた外国人雇用税制度があり、その税収は外国人労働者の増加に伴って生じる行政コストや国内の失業対策などに充てられている。同制度は、外国人労働者の受入れを制御するメカニズムとしても機能していることから、技能試験や受入れ上限の設定によって量と質を同時に管理しようという日本の制度とは異なっている。しかし、目的税を徴収することで財源を手当てしている点は参考になるかもしれない。

台湾では、一般製造業労働者に2,000台湾ドル/月・人(約7,020円¹²)、一般建築業建設労働者に1,900台湾ドル/月・人(約6,669円)、家事サービス労働者に5,000台湾ドル/月・人(約17,550円)の支払いが事業主に義務付けられている。仮に、日本で外国人労働者1人あたり7,000円/月の支払いが一律に義務付けられた場合、2017年度には約1,075億円の財源が生じたことになる。これは、2017年度に支給された教育訓練給付87.4億円や、法務省が入国在留管理庁の新設に伴って請求した予算588億円などと比べても大きな金額である。この財源が共生社会実現のための目的税として使用されれば、外国人労働者の増加による国民負担や財政負担は大きく抑制される。ただし、事業主の負担はこの制度を導入することで増すことになる。事業主が外国人労働者の雇用によって得られる受益とそれに伴って支払う負担のバランスが取れていなければ、労働コストの上昇が企業の競争力を低下させ、供給制約も解消されないまま、経済が停滞しかねない。また、外国人労働者の半数以上は中小企業で雇用されていることから、経営上の負担感も大きくなるだろう。

いずれにしても、外国人の受入れで社会コストの発生は避けられない。それをどのように負担すべきか、さまざまな意見を踏まえて考える必要がある。

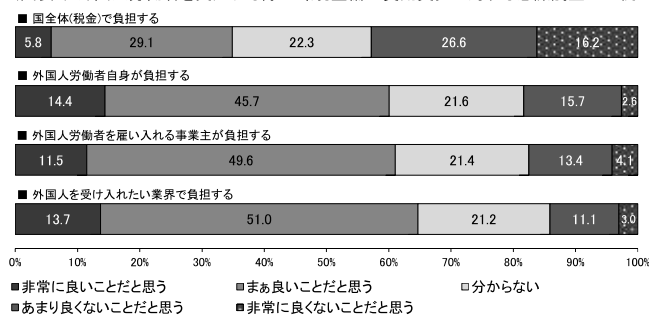
4—求められるリカレント教育

1 | 日本語教師の資格取得

政府は、今般の外国人労働者の受入れ拡大に備えて、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を固めた。判定試験や教育実習を課すのが柱。詳細については2019年度中に制度設計を始めるとしていることから現時点では判然としないものの、司法試験や公認会計士試験のような難関資格と位置づけられることはないと思われる。既に複数の資格取得ルートから人材が輩出されているうえ、日本語教師はある程度スピード感を持って供給していく必要がある。難易度の高い試験を課して受験者を振るい落とすというよりも、教員の養成や研修カリキュラムの整備を通じて教員の質を担保していくことに主眼が置かれるだろう。高齢者にとってのハードルは、それほど高くはないと思われる。

検討中の資格要件については不明であるが、現状では、次のいずれかの要件を満たすことを求められることが多いようだ。

(図表7) 外国人労働者を受入れる際の環境整備の費用負担に対する意識調査の一例



(資料) 日本労働組合総連合会「外国人労働者の受入れに関する意識調査2018」

¹² 為替換算レートは1月7日時点(1台湾ドル=3.51円)

【資格要件】

- [1] 日本語教師養成講座 420 時間修了者、もしくは、日本語教育・研究業務に 1 年以上従事した者
- [2] 公益財団法人日本国際教育支援協会が実施する日本語教育能力検定試験の合格者
- [3] 4 年制大学において大学日本語教育課程を主専攻して修了した者（日本語教育科目 45 単位以上）、もしくは、副専攻して修了した者（日本語教育科目 26 単位以上）
- [4] その他[1～3]に掲げる者と同等以上の能力があると認められる者

2 | 学び直しの支援策

高齢者が日本語教師として働くためには、多くの場合で学び直しが必要となる。これは一般に「リカレント教育」と言われるものであり、人生 100 年時代を生きるうえで重要とされる。

リカレント教育を受ける際に有用な制度としては「教育訓練給付制度」がある。この制度は、1998 年に雇用の安定と再就職の促進を図る目的で創設され、その後、拡充されて雇用者の中長期的なキャリア形成に資する教育訓練にも支給されるようになった制度である。前者は「一般教育訓練給付」に分類され、雇用保険の被保険者期間が 3 年以上(初回は 1 年以上)であるなど一定要件を満たす者に対して、教育訓練の受講終了後に費用の 20%(年間上限 10 万円)が支給される。後者は「専門実践教育訓練給付」に分類され、雇用保険の被保険者期間が 3 年以上(初回は 2 年以上)であるなど一定要件を満たす者に対して、6 ヶ月ごとに受講費用の 50%(年間上限 40 万円)、訓練終了後 1 年以内の資格取得および就職で受講費用の 20%(年間上限 16 万円)が更に支給される。2022 年 3 月末までの期間は、受講者が初回受講で受講開始時の年齢が 45 歳未満であるなど一定の要件を満たせば、2 ヶ月ごとに基本手当日額の 80%が支給されるという時限措置も設けられている。

日本語養成講座の場合には、前者の「一般教育訓練給付」が該当する。受講者は最大 10 万円の給付を受け取れる可能性はあるが、支給要件に離職(の日の翌日)から受講開始日まで 1 年以内という期間の定めがあるため、退職後しばらく経ってから受講した場合には対象外となる。高齢者にとっては、使い勝手の良い制度とは必ずしも言えないかもしれない。今後、人手不足の深刻化や健康寿命の延伸によって高齢者の労働参加を推進していくのであれば、それに対応した給付要件の見直しや日本語教育への特別の支援なども検討していく必要があるだろう。

5 — おわりに

外国人への日本語教育は共生社会の実現に向けた最優先課題である。本稿では、高齢者活躍に着目して日本語教育の基盤強化を考えてきたが、実際には一筋縄で進む話ではないだろう。日本語教育のボランティア依存からの脱却、日本語教育の質的向上、そのための制度的サポートや負担分担に関するコンセンサスの形成など、解決していくべき課題は多い。一方で、外国人の流入増が見込まれる在留資格制度の運用は始まっており、迅速な対応が求められてもいる。現在では、法改正が終わったこともあって入国管理法改正案が国会で審議されていたときほどの関心を集めていないが、社会の安定に関わる問題だけに、これからも腰を据えて取り組んでいく必要がある。