

[2019/3/12 規制改革推進会議 保育・雇用 WG 資料]

## 日本で働く外国人労働者に対する日本語教育のあり方について

遠藤織枝 にほんごの会企業組合

2018年12月25日付の政府案「外国人材の受入れ、共生のための総合的対応策(案)」  
(以下「政府対応策」と略記)に掲げられた「日本語教育の充実」に対する問題点

政府対応策には、「外国人が我が国で生活する中で、日本語教育が不十分な場合、様々な面で支障が生じる」という現状認識のもとに具体的な施策として8項目が挙げられている。その中の1番目から5番目までの問題点を指摘するが、特に第1番の、地域の日本語教室の充実に関して重点的に述べてみたい。以下に、東京都の東京日本語ボランティアネットワーク〈TNVN〉の行った実態調査(2018年2月実施)の報告<sup>1</sup>と、遠藤が聞き取り調査を行った結果とを合わせてその要点を列記する。

### 〔1. 教室の側からみた問題点〕

地域の日本語教室は、主として、自治体の外郭にあるボランティア組織が運営している。

日本語教育の専門的知識・技術を備えた専属の日本語教師はいない。

日本語教室が年間を通して開かれているところは少ない。

年に1回、2回、3回程度、開かれる。

1回のコースは10回、20回、30回など続いて開かれる。

クラスは、たいてい週に1回各2時間くらいで開かれる。

クラスでは、入門・初級用市販の教材を使って進めたり、フリートーキングの会話を行ったりしている。

ある程度話せる外国人の日本語会話の相手ができる「教師」は多いが、入門期のゼロ初級の日本語を指導できる「教師」はほとんどいない。

教室の場所の確保に苦労している団体が多い。

### 〔2. 受講者の側からみた問題点〕

来日後 3か月～1年の人 27.5%、1～3年の人 27.8%、3年以上の人 34.7% と、来日後時間を経過している人が多い。

---

<sup>1</sup> <http://www.tnvn.jp/information/report2018.html>

日本語の勉強を始めたのは 日本にきてからの人 55.3%、 母国と来日後始めた人 27.5%と、来日して、日本語学習を始めた人が圧倒的に多い。

- ③ 文字では、平仮名が読める人 94.1%、カタカナが読める人 90.6%と、平仮名カタカナは読める人が多い。
- ④ 日本人の配偶者を持つ人が一定数いる。

### 〔3.教師の側からみた問題点〕

有給の場合と無給の場合がある。

特に資格は求められない。

- ③ ボランティア養成講座を受講した人が多い。
- ④ ボランティア経験の長い人が多い。  
学習者とのマッチングが難しい場合がある。

地域の日本語教室の実情を整理すると、以下のようなになる。

1. 地域の日本語教室は、全く日本語ができない人を対象にしているのではなく、地域に住んでいる人が、時間をかけて、少しずつ日本語を学んでいくところと言える。
2. 教師は、日本語と日本語教育に関する知識も教育技術もなかった人が、指導法や異文化理解教育などの講習を受けて教え始めたボランティアが中心である。
3. 豊かな経験と高い教授技術を必要とするゼロ初級を指導できる人はほとんどいない。
4. 教室の場所は、借りるための費用がかからない、公的な機関の一室を借りて行うことが多い。多数の使用希望者の中から抽選で決まることも多く、安定して継続的長期的に運営できない教室もある。
5. 受講料はほとんど無料だが、教材費を徴収するところはある。

一方、来日間もない外国人が日本語を習得する機会・機関として、日本語学校がある。この日本語学校での日本語教育と簡単に比較してみたい。日本語学校には、日本の専門学校・大学・大学院などへの進学を希望する留学生や、短期間で系統だった実用的な日本語力を習得したいと望むビジネスマンなどが在籍する。その日本語学校の日本語クラスの概略は以下のとおりである。

### 〔国内の日本語学校の場合〕

民間の業者が経営している。

かなり高額授業料を徴収する。

大学の日本語教師養成課程を履修した、420 時間の専門教育を受けた、日本語教育能力検定試験に合格した、などの有資格の日本語教師が教える。

1日4～5時間、週に5日、集中的に行う。

日常生活に必要な最低限の会話ができる初級クラス終了の目安は 300 時間。  
一定の方針に基づいて作られた教材が使われ、宿題などの管理も行われる。

日本語学校での初級の日本語教育は、集中的に 3～4 か月行われ、専門の教師の指導の下で同レベルの学習者が共に学ぶために、習得は早くて確実である。

地域の日本語教室では、こうした日本語能力を短期間で身につけることは、ほぼ不可能である。

以下は政府対応策の 2 番～5 番の問題点の概略を述べる。

2 番目：ICT を利用した日本語学習教材の開発・提供について。

インターネットを利用するなど IT 利用の学習方法は、2008 年から始まった、EPA で来日した看護師・介護福祉士候補者の日本語習得の手段としても、推奨された。e-learning の教材も提供された。しかし、その後 10 年を経過して、介護福祉士になった人たち・それを支援した施設へのインタビュー調査では、自分で IT を利用して学んだという例は少なく、結局は、従来型の対面の日本語教育による方法が功を奏したという回答が圧倒的に多かった<sup>2</sup>。ICT 利用の日本語教育は、あくまでも補助的な手段と言える。

3 番目と 4 番目：放送大学と NHK の日本語講座の利用について。

補助的な手段としての利用に限られる。来日して直後の労働者がたやすく利用できるものとは考えられない。来日直後の労働者たちは、慣れない労働現場と住環境で、人間関係も満足には築けない状況にある。そうした心身ともに緊張し疲労している時期に、昼間の就労の後で、独力でこれらの講座に向き合うことは極めて困難である。

5 番目：夜間中学の活用について。

現在夜間中学は 8 都道府県 25 市区に 31 校設置されていて、それを全都府県に設置するというもの。まだ 6 分の 1 の都府県にしかないものをすぐに活用するとは無理がある。仮にただちに全国に普及したとしても、夜間中学で学ぶ人と外国人労働者とはその日本語のニーズが異なる。最近外国人が増えている夜間中学もあるが、本来の夜間中学は、一般に日本語の運用能力はあるが、漢字を学ぶ機会がなかった、算数ができないなど、経済的な理由や、健康上の問題などで学校教育を受けられなかった人のための教育機関である。つまり、日本語が話せる人たちの学びの場である。外国人労働者が必要とする日本語教育は、就労のために支障のない日本語の運用能力をつけることである。設立の主旨と目的の違う機関を代用させることには大きな限界がある。

---

<sup>2</sup> 遠藤(2108)「外国人介護人材に対する日本語支援について」宮崎里司他編『外国人看護・介護人材とサステナビリティ 持続可能な移民社会と言語政策』くろしお出版 118-127

結局は政府対応策は、公民館、夜間中学、NHK など、既存の組織や施設を援用するといういわば寄せ集めの活用策と言えるもので、この程度の日本語教育で、外国人が生活に支障のない日本語を短期間で身につけることは不可能と思われる。

### 国が主体的に行う日本語教育について

緊迫した外国人受け入れのための日本語教育の充実をはかるには、国が本腰を入れて、日本語教育を展開すること以外にはないと考える。

来日直後の外国人にまず、国としての日本語教育の場を提供することである。

国が、外国で育って日本語の全くわからない日本人に対して、生活のための日本語教育を行った例として、中国帰国者定住促進センターがあり、また、現在進行中の例としては、外国からの難民に対する日本語教育が挙げられる。外国人労働者の場合は、規模の面ではより大きなものになるが、基本的な考え方や、実施の方法については共通している部分が多い。

前例のひとつ、中国帰国者定住促進センターは、厚生労働省の委託を受けて、日本に永住帰国した中国ノ樺太(サハリン)残留邦人を対象に、帰国直後の4か月間、(その後6ヶ月に延長)、「日本語・日本事情」教育を集中的に行ってきた。その日本語教育に関する詳しい報告もある<sup>3</sup>。

難民の支援プログラムでは、半年コース(1日6時間学習)と1年コース(夜間1日3時間学習)があり、572時間(1時間=45分)の日本語教育と120時間(1時間=45分)の生活ガイダンスが行われている<sup>4</sup>。

ここでは、「外国人労働者日本語支援センター」(仮称)のような機関を各地に設置して、集中的に日本語教育を行うことを提案したい。外国人労働者が3~4か月間、集中的に日本語と日本の生活の基本的な事情を学び、就労に備える場である。

専門の日本語教師による一定のカリキュラム・教材・教授法に基づく日本語教育を、約300時間行えば、たいていの外国人は、日常生活の基本的な会話能力を身につけることができる。来日直後の外国人は、「日本語支援センター」(仮称)で生活しながら、生活・文化理解のためのガイダンスを受け、職種別の基本的な用語の知識を習得し、就労先の方言に接することができる。安定した環境で学習と就労準備に集中できることで、日本語習得に対する意欲も増し、日本での生活への興味も高まり、本来の目的である就労の場への移行がスムーズになる。こうした条件整備こそが、国に求められている。

さらに、国の管理のもとに日本語教育を行うことにより、現在海外で行われている来日のための日本語教育関連の弊害を取り除くことができる。現在は初歩の日本語教育を海外

---

3 [http://www2.ninjal.ac.jp/nihongo-syllabus/seika/pdf/houkokusyo\\_3.pdf](http://www2.ninjal.ac.jp/nihongo-syllabus/seika/pdf/houkokusyo_3.pdf)

4 [http://www.rhq.gr.jp/japanese/info/oshirase/pdf/japan\\_settlement\\_sup\\_ja.pdf](http://www.rhq.gr.jp/japanese/info/oshirase/pdf/japan_settlement_sup_ja.pdf)

で行い、その日本語能力を一定の試験で判定して入国させる方向で進んでいるが、それには以下にあげるようないくつかの問題点がある。

現地の教員による日本語教育が中心で、そのレベルが一定していない。

海外で行う日本語教育は、日本国内で行うより習得に時間がかかる。

- ③ 来日希望者は、その日本語教育を受けるための費用がかかる。
- ④ 来日のあっせん機関がその日本語教育機関とも提携しているため、来日希望者の負担する費用が大きくなる。

また、外国で初歩的な日本語能力を身につけ、一定の試験に合格して来日できたとしても、その程度の日本語能力では、就労にも生活にもさまざまな支障が生じる。未熟で不十分な日本語を操ることで、周囲からその人の能力自体が低いものと誤解されやすい。就労現場でも、子供向けの幼稚な日本語で待遇されることになりかねない。その結果、労働意欲は大きくそがれ、当初の目的である技能の習得もおぼつかなくなり、キャリアの向上も滞り、賃金も上がらない等々悪循環に陥る。外国人労働者にとって、日常生活に支障のない日本語能力の獲得とその支援は、何よりも優先されるべき最重要の課題である。

## 韓国の「外国人雇用許可制」をもとにした外国人労働者受け入れ政策について

### 1. 雇用許可制度<sup>5</sup>の主旨

韓国は1990年代まで、研修生として外国人労働者を導入していたが、事業場離脱による不法滞在者の増加、人権侵害など国内外の批判を受け、韓国社会にとっても外国人労働者にとっても深刻な問題となっていた。その反省に立って、2004年に新しい制度が導入された。その法律の主旨は以下のようなものである。

外国人勤労者の合法的な就職を保証、韓国内勤労者と同じ労働関係法により、賃金と福祉など対等な待遇が行き渡ることを目的にする。

途上国の外国人の企業研修を通じた、先進技術を移転させるための「産業研修生制度」が外国人勤労者に対する人権侵害と不法滞在者を増加させているとの認識の下で、その対案として中小企業の人手不足の解決と外国人労働者の人権保護を目的に導入した政策である。

### 2. 使用者側の条件と許可までの手順

#### 2-1. 内国人の求人努力の義務

- ・外国人労働者の雇用を希望する使用者は、雇用センターに内国人の求人申請をする。
- ・一定の期間（最長14日 最短3日）求人努力をしたにもかかわらず、採用できな

---

<sup>5</sup> <https://www.eps.go.kr/>

った場合、管轄雇用センターに外国人雇用許可申請をすることができる。

- ・雇用センターは外国人労働者を斡旋(3 倍数)する。
- ・使用者は斡旋者の中から適格者を選び、その労働者の雇用許可書の発給を申請する。

## 2-2 . 労働契約締結

- ・雇用許可書発給と同時に、使用者は雇用許可書申請書に記載した労働条件による標準労働契約書(事業主案)を作成して、韓国産業人力公団( ) /韓国産業人力公團)に送付する。
- ・韓国産業人力公団は同契約書を送出国の送出国機関に送付する。
- ・使用者は、各国の送出国機関で、選択した外国人求職者と接触して、労働契約締結の意思を確認する。その後、電算上に送付された標準労働契約書を最終確定して、韓国産業人力公団に再送付し、労働契約が締結される。
- ・労働契約が締結されると、使用者または代行機関は、法務部の出入国管理事務所から、査証発給認定書の発給を受ける。
- ・この査証発給認定書を韓国産業人力公団に送付すると、同公団は送出国の送出国機関を通じて当該外国人求職者に伝達する。

## 3.入国前

### 3-1. 雇用許可制 韓国語能力試験(EPS-TOPIK)<sup>6</sup>

- ・韓国での就労を希望する者は、本国(ウズベキスタン・カンボジア・パキスタン・キルギスタン・バングラデシュ・ネパール・スリランカ・ベトナム・ミャンマー・タイ・フィリピン・インドネシア・モンゴル・中国・東ティモール・ラオスの 16 か国)で「雇用許可制 韓国語能力試験(EPS-TOPIK)」を受ける。
- ・試験願書を提出する際、志望する職務分野を選ぶ。試験は、「ゴム、プラスチック/金属/機械金型/繊維縫製/飲食料品製造業/電気電子/製紙木材/化学」の8分野に分かれている。

\*EPS-TOPIK(雇用許可制 韓国語能力試験):雇用労働部傘下の「韓国産業人力公團」が主管実施。日常生活の韓国語以外にも外国人労働者が韓国の産業現場で働き、よく適応できるように職場において必ず知っておくべき内容と韓国文化を理解させる内容。

\*\*TOPIK(韓国語能力試験)<sup>7</sup>-----韓国の大学で勉強する目的の人が受ける。

---

<sup>6</sup> <http://eps.hrdkorea.or.kr/main/intro.do>

<http://eps.hrdkorea.or.kr/epstopik/home/main/mainPage.do?lang=ko>

<sup>7</sup> <http://www.topik.go.kr/usr/cmm/index.do>

以下に(EPS-TOPIK)の問題の例を示す。(【ゴム、プラスチック】の3以外の問題の韓国文は省略)

【ゴム、プラスチック】分野

3. ?
- 90% 10%
- 50%
- 100%

3.聴力保護具の正しい着用方法は?

騒音が発生している間は、90%のみ着用し、10%は着用しなくてもいい。  
保護具の着用が不便なら、着用しなくてもいい。  
ノイズ発生時には50%のみ着用し、相対的に騒音が少ない場合は着用しない。  
騒音が発生している間は、100%着用する。

17. ゴムの商用性および耐寒性、非汚染性、色安定性が良く、耐酸化が良好で、すべての目的のゴム製造に使用可能な可塑剤は?

- 1 芳香族油 2 パラフィン系油 3 ナフテン系油 4 脂肪族系油

【金属】分野

1. 次のうち、非鉄金属の元素でないものは?

- Mg Al Fe Cu

15. Fe-C 平衡状態で鋼と鋳鉄を区分する炭素含有量は?

- 4.3% 2.0% 0.8% 0.025%

【飲食料品製造業】分野

3. 次のうち、脂肪質でないのは?

- 砂糖 大豆油 トウモロコシ油 ごま油

10. 次のうち、辛味成分ではないものは?

- ピペリン (peperine)  
カプサイシン (capsaicin)  
ジンジャロール (gingerol)  
ナリンジン(naringin)

問題は職務内容に関する四者択一問題で、韓国語としては難しくないが、その分野の知識がないと解けない問題。日常生活の韓国語試験のレベルは、日本語能力試験に置き換えるとN3レベルに相当すると思われる。(日本留学を経て、韓国の大学で日本語教育を担当しているT教授の判断による)

試験の合格者の人数は、その年の国の職種別・送り出し国の需要人数に応じて政府が調整する。需要が多ければ合格点が下がるし、少なければ合格点は上がる。需要がない年は職種によってはテスト行われなくなり、その旨インターネット上で報道される。

合格者のデータは産業人力公団の仲介で雇用センターから使用者側に告知される。

### 3-2. 外国での韓国語教育

外交通商部(日本の外務省にあたる)傘下の、韓国国際協力団(koica)が担当する。韓国国際協力団は途上国に、医療、看護、地域開発、など様々な分野で、協力団員を派遣しているが、この中に韓国語教育専門家<sup>8</sup>も含まれ、主に先方の大学などの教育機関に所属して韓国語教育を行っている。韓国政府が提供する韓国語教育の場は大学などに設置されることが多いが、韓国語受講者は大学生に限らず一般市民も多く参加している。こうした機関で、韓国で働くことを希望する労働者も韓国語を学んでいる。韓国語教育教員の給料は韓国政府から支給されている。現地の私設の語学塾などは給料が安いので生活ができないので、韓国語教師として赴く人は少ない。現地の私塾ではほとんど現地の教師が担当している。

また、文化体育観光部(日本の国土交通省にあたる)附属機関として世宗学堂(セゾンハクダン)財団<sup>9</sup>があり、世界57か国174か所(アジア21か国100か所・アメリカ12か国26か所・ヨーロッパ19か国41か所・アフリカ3か国3か所・オセアニア2か国4か所)で韓国語を教えているが、ここの学習者の中にも、韓国で働くことを希望して韓国語を習う人が多い。

\* 国または、国の傘下機関が行う韓国語プログラムは、すべて韓国語教育専門家が担当。

## 4. 入国後

- ・外国人労働者は、非専門就業(E-9)査証を受けて、送出機関関係者の引率のもと、韓国に入国する。
- ・入国場(仁川空港)で韓国産業人力公団関係者に引き渡されて確認手続きを行う。

---

<sup>8</sup> <http://kteacher.korean.go.kr/index.do>

<sup>9</sup> <https://www.ksif.or.kr/index.do>



- ・ 国別・業種別就業教育機関引率者に再び引き渡された後、就業教育機関に移動する。
- ・ ここで2泊3日(16時間)間の就業教育を受ける。

#### 4-1. 外国人労働者就業教育<sup>10</sup>

使用者は、外国人労働者に入国後15日以内に、外国人就業教育機関で、国内活動に必要な就業教育を受けさせなければならない(外国人雇用法第11条)。就業教育期間は、労働基準法上の労働を提供した期間と考えられる。

就職教育費用は、事業主が負担する。就業教育費用の一部は、雇用保険能力開発事業から、支給される。

#### 4-2. 外国人労働者就業教育の内容

就業教育(16時間以上)は韓国語、韓国文化の理解、関係法令、産業安全保健、基礎機能などで構成され、外国人労働者の早期国内適応を支援するためにおこなう。

就業教育期間中、外国人労働者に対する健康診断を行い、使用者は出国満期保険(退職金代替)、賃金未払い保証保険に加入する。(外国人労働者は帰国費用保険、傷害保険に加入)

#### 4-3. 就業教育費

製造業・サービス業 195,000ウォン、農畜産業・漁業 210,000ウォン、建設業 224,000ウォン(使用者負担)

#### 4-4. 就業教育機関の例

労使発展財団	製造業、サービス業(ベトナム、モンゴル、タイ)
中小企業中央会	製造業、サービス業(ベトナム、モンゴル、タイ以外の国)
農協中央会	農畜産業(全送出国家)

#### 5. 入国後の韓国語教育

法務部(日本の法務省にあたる)が、韓国内各地で、「多文化統合プログラム」として韓国語教育を実施。週2回、週末、平日、など外国人の都合に合わせて開かれる韓国語講座もある。これらの講座で教える教員は、すべて韓国語教員資格を持っている。

また、各地の社会福祉法人が「外国人労働者の家」というプロジェクトを運営し、韓国語教育その他の様々な活動を行っている。

---

<sup>10</sup> <http://eps.hrdkorea.or.kr/e9/user/programs/programs.do?method=programsGuid>

その1例として「社会福祉法人富川(フ°チョン)外国人労働者の家」を挙げる。

《社会福祉法人-富川(フ°チョン)外国人労働者の家》教育・文化活動

・韓国語教室

移住労働者が韓国人と意思疎通できるための韓国語教育。

毎週日曜日午前10時30分 - 午後6時

ハングル文字入門班、初級クラス、中級クラス、韓国語能力試験準備班

・コンピューター教室

毎週日曜日午前10時30分 午後6時

・インターネット活用、初級クラス、中級クラス

・インターネット教育室、常時運営

インターネットが可能なパソコン5台を事務所に配置し、外国人がいつでもインターネットを無料で使えるようになっている。

・世界理解教育

韓国人と外国人のための小中高生、大人に合う世界理解教育、人権教育などオーダーメイド型教育の開発を進めている。

出張教育、訪問教育、小グループ教育など

・文化探訪

毎月、韓国の文化遺跡地および観光地を回ることができるプログラム。

・多文化行事および共同体伝統行事共同体主催の自国の伝統行事(お祭り、ティラガミツォルチェ、クリスマス行事)と富川市民と外国人労働者が共にする多文化祭り(我々も富川を愛しています)、韓国伝統文化体験行事(お正月イベント)、スポーツ行事(バスケットボール大会、サッカー大会)、夏キャンプ、韓国語スピーチ大会などの行事を行っている。

.....