

日本の外国人受け入れ政策の動向と海外の日本語教育



<https://doi.org/10.24412/2181-1784-2026-21-54-64>

福島 青史 (Seiji FUKUSHIMA)

日本語研究科 教授

早稲田大学

seiji.fukushima@waseda.jp

要旨：本稿は、近年の日本における外国人受け入れ政策の動向を歴史的視点から概観し、それに伴う日本語教育政策の制度化を整理したうえで、海外の日本語教育が果たすべき役割について論じるものである。日本では 2019 年の特定技能制度の導入を契機に、ブルーカラー労働者の受け入れが本格化し、外国人材の多様化が進んでいる。この変化は日本語能力要件の導入を通じて、海外の日本語教育機関に対しても直接的な影響をもたらしている。また、2019 年の日本語教育推進法および 2021 年の「日本語教育の参照枠」の策定は、日本語教育を単なる語学教育から、多文化共生社会を実現するための社会政策として位置づけ直すものである。これらの政策的変化を踏まえ、本稿では海外の日本語学習者を「日本と海外の仲介者（メディエーター）」として育成するという観点から、海外の日本語教育の新たな方向性を提示する。

キーワード：外国人受け入れ政策、特定技能、日本語教育推進法、日本語教育の参照枠、行動中心アプローチ、メディエーター、多文化共生

ABSTRACT

This article provides an overview of recent trends in Japan's policies regarding the acceptance of foreigners from a historical perspective. After outlining the institutionalization of Japanese language education policies associated with these trends, it discusses the role that overseas Japanese language education should fulfill.

The introduction of the "Specified Skilled Worker" (SSW) system in 2019 marked the beginning of a full-scale acceptance of blue-collar workers in Japan, leading to an increasing diversification of foreign human resources. Through the introduction of specific Japanese language proficiency requirements, this shift has directly impacted overseas Japanese language educational institutions. Furthermore, the enactment of the Act on the Promotion of Japanese Language Education in 2019 and the formulation of the "JF Standard for Japanese-Language Education" (Reference Framework) in 2021 repositioned Japanese language education from mere linguistic instruction to a social policy for realizing a multicultural symbiotic society.

Based on these policy changes, this paper proposes a new direction for overseas Japanese language education from the perspective of nurturing learners as "mediators" between Japan and the world.

Keywords: *Foreigner acceptance policy, Specified Skilled Worker (SSW), Act on the Promotion of Japanese Language Education, Reference Framework for Japanese-Language Education, Action-oriented approach, Mediator, Multicultural symbiosis (Multicultural coexistence)*

1. はじめに

近年、日本において在留外国人の数は急速に増加しており、2025 年末現在で約 412 万人に達している（図 1）。これはコロナ禍以前の水準を超え、史上最多を更新し続けている数字である。外国人の日本滞在は、短期的な観光・留学だけではなく、就労・定住を目的とした長期滞在へも含まれ、日本社会における「外国人との共生」は喫緊の政策課題となっている。

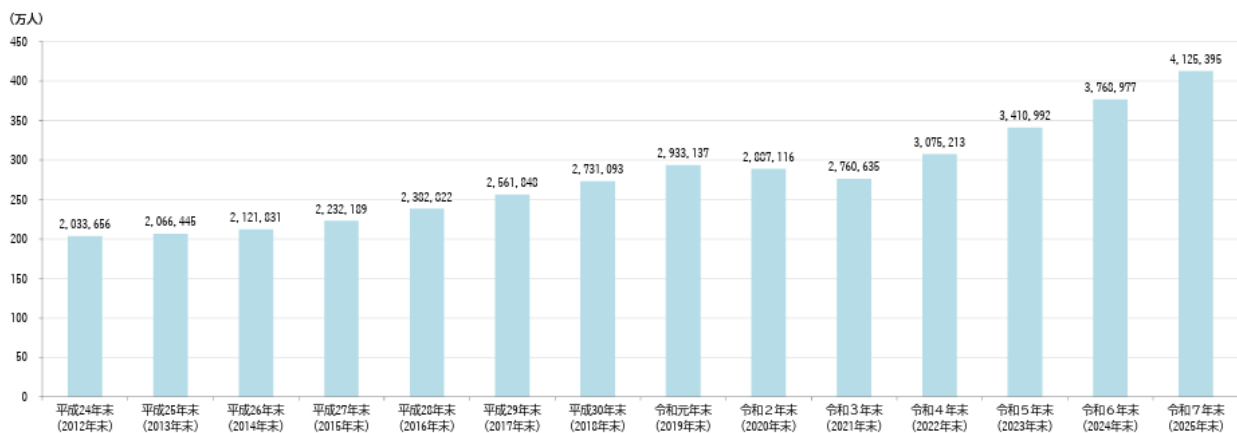


図 1 出入国在留管理庁（2025）「令和 7 年末現在における在留外国人数について」

このような状況のなか、日本語教育も転換期を迎えている。日本語は一部の学習者のための「外国語」とどまらず、日本で生活・就労する人々の社会参加を支える不可欠なツールとして、その役割が再定義されつつある。国内においては日本語教育の法的根拠が整備され、「日本語教育の参照枠」という共通の評価基準が導入された。また、2019 年の特定技能制度の創設に代表される外国人労働者受け入れの拡大は、海外の日本語教育にも直接的な影響を与えている。就労ビザの取得要件として日本語能力が明示的に求められるようになり、ウズベキスタンでも就労に向けた日本語教育の動きが盛んになっている。

本稿では、まず日本の外国人受け入れの歴史的変遷を整理したうえで（第 2 節）、近年の外国人受け入れ政策と日本語教育政策の制度化を概観し（第 3 節）、最後に海外の日本語教育が果たすべき役割について論じる（第 4 節）。

2. 日本の外国人受け入れの歴史

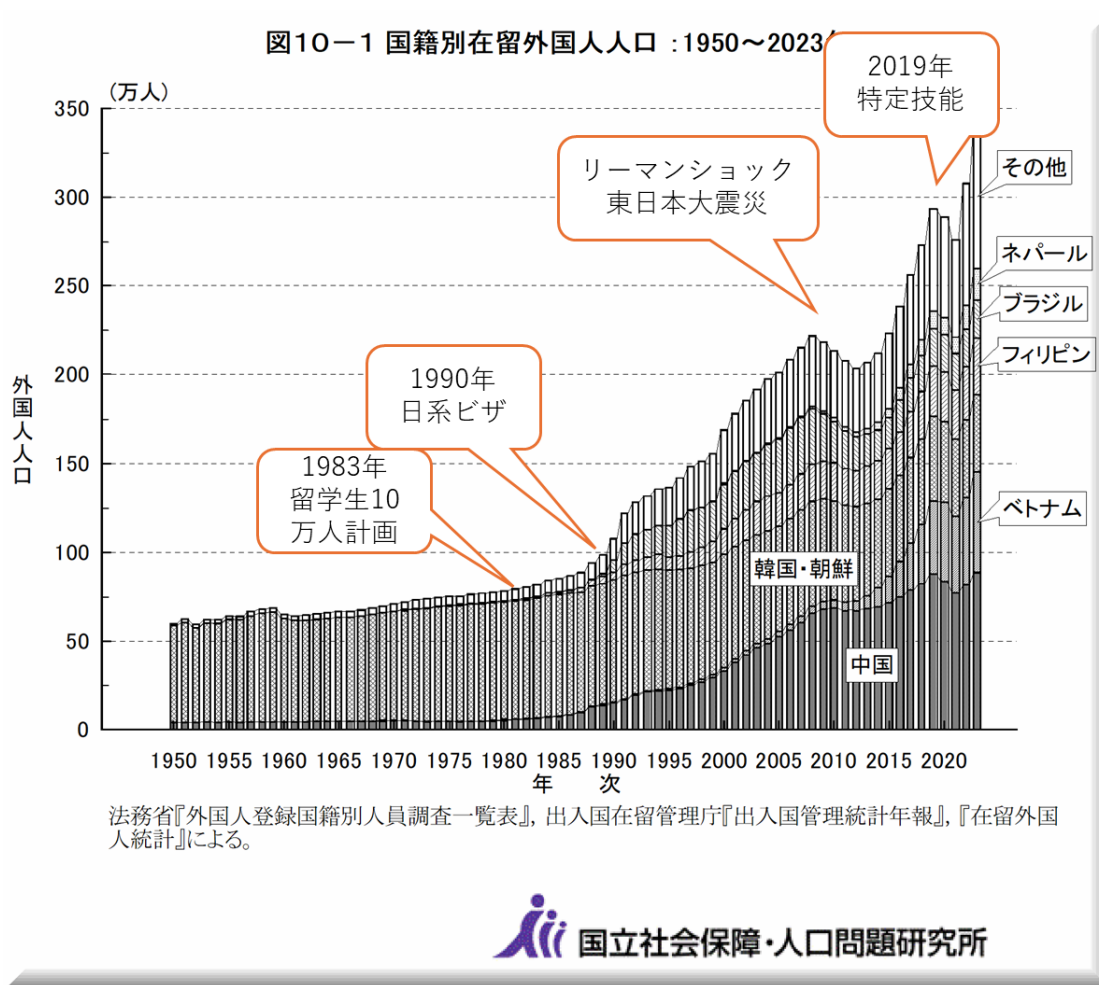


図2 国籍別在留外国人人口 : 1950~2023年

2.1 戦後から1980年代まで

日本の外国人政策は、その歴史的な文脈を抜きにして理解することはできない。1950年代の在留外国人の大半は、戦前に日本の植民地支配下に置かれた朝鮮半島・台湾出身者であり、戦後の国家独立に伴って外国人の法的地位に置かれた人々であった。この内、朝鮮半島出身者は、現在「在日コリアン」と総称される人々の祖先に当たる。この時期の日本は、移民の「送り出し国」としての性格が強かった。高度経済成長が本格化する以前の1960年代まで、日本政府は余剰労働力を南米等に移民として送り出す政策を推進しており、ブラジルやパラグアイ、アルゼンチンなどには多数の日系移民コミュニティが形成された。高度経済成長とともに国際的地位を高めた日本は、1983年に「留学生10万人計画」を打ち出し、外国人留学生の受け入れを政策的に推進するようになった。この時期に中国の文化大革命終結（1976年）や、その後の私費留学解禁と日本の政策がマッチする形で、中国人留学生が急増した。

2.2 1990年代から2000年代 ―日系ビザとリーマンショック―

バブル経済期を迎えた1980年代後半から1990年代初頭、日本では製造業を中心にブルーカラー労働力の不足が深刻化した。しかし、日本政府は従来から「不熟練労働者の受け入れは認めない」という原則的立場を堅持していた。この矛盾を解消する政策的妥協として登場したのが「日系人ビザ」（いわゆる「定住者」資格）の拡充（1990年）である。日系人ビザは、日本から移民として渡った日系人およびその家族を対象に、日本の血統・文化的背景を根拠として入国・就労を認めるものである。これにより、ブラジルをはじめとする南米の日系人が来日し、在留外国人数は急増した。しかし、2008年のリーマンショックによる景気後退で多くの日系人が職を失い帰国を余儀なくされた。また、2011年の東日本大震災の影響で、中国・韓国からの留学生が減少する局面があったが、この空白を埋めるようにベトナム・ネパールからの来日者が急増した。この背景には、日本語学校が積極的に現地でのリクルート活動を行ったことがある。

2.3 特定技能制度の創設（2019年）と近年の変化

2019年の「出入国管理及び難民認定法」改正による特定技能制度の創設は、日本の外国人受け入れ政策における大きな転換点といえる。同制度は「国内人材を確保することが困難な状況にある産業分野において、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的とする」ものであり、農業、建設、介護、食品製造など16分野（当初12分野）での就労を認めるものである。

特定技能が従来の制度と大きく異なるのは、第一に日本人的なルーツを問わないこと、第二に日本語能力（N4程度）を制度要件として明示したことである。特定技能には1号と2号の区分があり、1号は在留期間最長5年・家族帯同不可であるのに対し、2号は在留更新が無期限に可能で家族帯同も認められる。このことは、ブルーカラーでの就労を目的とした外国人が永住者となりうる道を事実上開いたことを意味する。

さらに2024年の法改正では、問題が多く指摘されていた技能実習制度を廃止し、2027年から「育成就労制度」が施行される予定となっている。育成就労は名称そのものが示すように、技能と日本語の習得を前提とした「人材育成」に主眼を置く制度であり、開始時に求められる日本語能力はN5程度（A1レベル）とされている。

このように日本語能力は、外国人受け入れの資格要件となり、日本語教育は社会政策に組み込まれた。

3. 外国人受け入れ政策と日本語教育政策の制度化

3.1 多文化共生のロードマップ

2018年以降、日本政府は「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を皮切りに、外国人との共生社会の実現に向けた一連の政策を策定した。2022年に策定された「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」には、三つの社会ビジョン、すなわち「安全安心な社会」「多様性に富んだ活力ある社会」「個人の尊厳と人権を尊重した社会」が掲げられている。

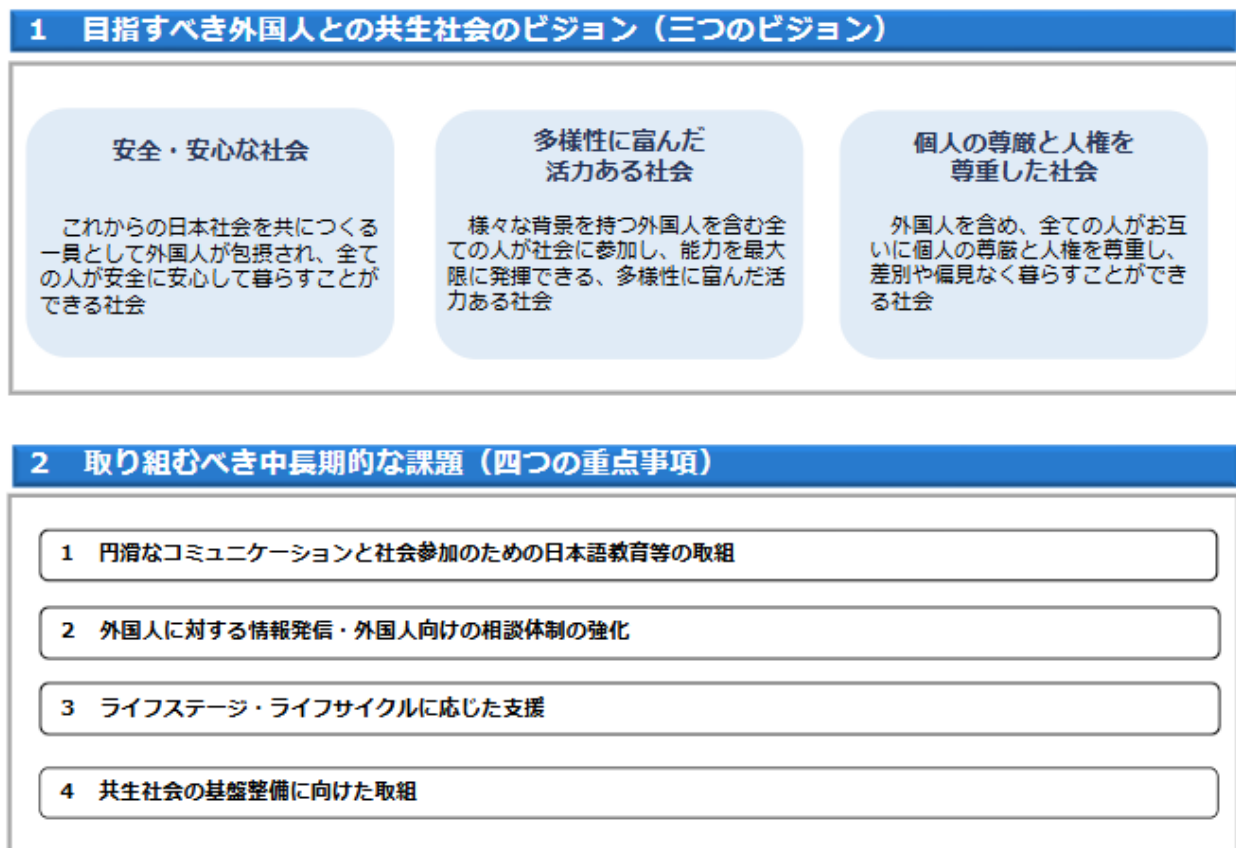


図3 出入国在留管理庁「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」より

重要なのは、このロードマップにおいて日本語教育が「円滑なコミュニケーションと社会参加のための取り組み」として、共生社会実現の核心的施策に位置づけられたことである。日本語教育は語学教育の枠を超え、社会政策の一環として明確に位置づけられた。

3.2 日本語教育推進法（2019年）

2019年に成立した「日本語教育の推進に関する法律」（以下、推進法）は、日本語教育政策の法的根拠を与えるものとして重要な意義を持つ。同法の基本理念は、「日本語教育は外国人の社会参加、共生社会の実現のために重要」という認識を明確にしており、国・自治体・事業主の責務を定めている。注目すべきは、推進法の基本的施策のなかに「海外における日本語教育の機会

の拡充」が明示的に含まれていることである。これは、日本の日本語教育政策が国内にとどまらず、海外の日本語教育とも有機的に連携することを国家として宣言したものと見える。

3.3 日本語教育の参照枠（2021年）

2021年に文化庁が策定した「日本語教育の参照枠」は、ヨーロッパ言語共通参照枠（以下、CEFR）の考え方を援用し、日本語教育の共通基準を提示したものである。学習目的の多様化に伴い、学習成果を相互に比較・共有することが困難になっていた状況に対応したものと見える。

参照枠の最大の特徴は、日本語能力を「何ができるか（Can-do）」という形で示す点にある。その基礎となる理論的枠組みは「行動中心アプローチ（Action Oriented Approach）」であり、「多様な背景を持つ言語の使用者及び学習者を、生活、就労、教育等の場面において、様々な言語的/非言語的な課題（tasks）を遂行する社会的存在として捉える考え方」（文化庁 2019, p.10）と定義される。

同参照枠が提示する言語教育観の三本柱は次の通りである。第一に、「学習者を社会的存在として捉える」こと。第二に、「言語を使ってできることに注目する」こと。第三に、「多様な日本語使用を尊重する」ことである。これらは、工場や農場で働く技能者から大学院生まで、多様な背景・目的を持つ日本語使用者・学習者をひとつの枠組みで捉えようとする試みである。

1 日本語学習者を社会的存在として捉える

学習者は、単に「言語を学ぶ者」ではなく、「新たに学んだ言語を用いて社会に参加し、より良い人生を歩もうとする社会的存在」である。言語の習得は、それ自体が目的ではなく、より深く社会に参加し、より多くの場面で自分らしさを発揮できるようになるための手段である。

2 言語を使って「できること」に注目する

社会の中で日本語学習者が自身の言語能力をより生かしていくために、言語知識を持っていることよりも、その知識を使って何ができるかに注目する。

3 多様な日本語使用を尊重する²

各人にとって必要な言語活動が何か、その活動をどの程度遂行できることが必要か等、目標設定を個別に行うことを重視する。母語話者が使用する日本語の在り方を必ずしも学ぶべき規範、最終的なゴールとはしない。

図4 文化庁（2021）「日本語教育の参照枠」報告より

また、参照枠においては技能間のバランスより当該学習者のニーズへの対応が重視される点も重要である。例えば、製造業に従事する技能者にとっては口頭コミュニケーション能力が優先されるかもしれない。これを「バランスが悪い」と否定的に評価するのではなく、各学習者の社会的文脈に根ざした自然な姿として肯定的に捉える立場が参照枠には示されている。

4. 海外の日本語教育への示唆

4.1 海外の日本語教育の現状

これまで日本国内の外国人受け入れの状況を見たが、これに伴う海外の日本語教育のあり方について考える。

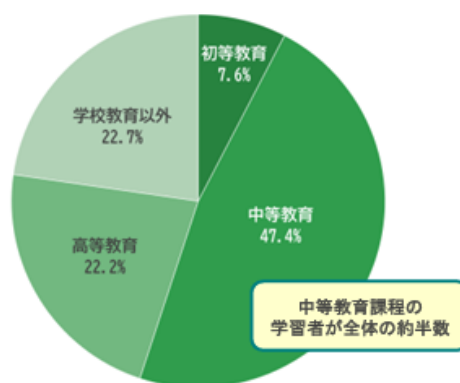
2024年度の国際交流基金の調査によれば、世界の日本語学習者数は約400万人に達し、在留外国人数とほぼ同数となっている。近年、特定技能制度の普及に伴い、日本への労働移民を見据えた日本語学校も増加している。一方で、日本語学習者の内訳を見ると、初等・中等教育段階が過半数を締めている（図5）。また高等教育における学習者も第二外国語や自由科目など、趣味や教養の目的で学ぶものも多く含まれている。このことは、海外の日本語教育が、留学や就労者送り出しなど、日本への渡航を前提にできないことを示唆する。海外の日本語学習者は年齢、目的が多様であり、この多様性に応じた対応が必要となる。

2. (3) 学習者数上位10か国・地域、地域別・教育段階別学習者割合

■学習者数上位10か国・地域

2021年度 順位	2024年度 順位	国・地域名	2024年度 学習者数(人)	増減数 (人)
1	1	中国	1,019,197	▲38,121
2	2	インドネシア	732,914	21,182
3	3	韓国	555,396	85,062
4	4	オーストラリア	424,316	8,968
5	5	タイ	194,366	10,409
6	6	ベトナム	164,495	▲5,087
7	7	米国	134,096	▲27,306
8	8	台湾	124,149	▲19,483
16	↑9	ミャンマー	100,315	81,191
11	↑10	インド	52,946	16,931

■教育段階別学習者数の割合（計約400万人）



■地域別学習者数の割合（計約400万人）

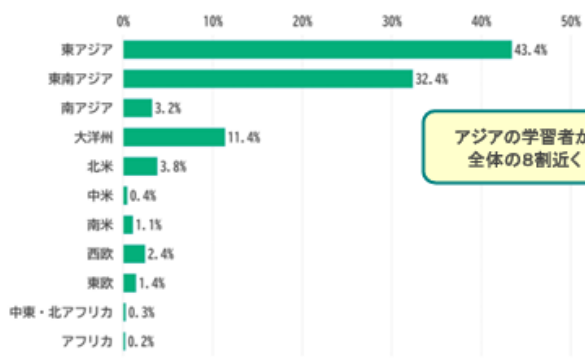


図 5 国際交流基金(2025) 2024 年度 海外日本語教育機関調査結果概要より

4.2 三つの学習者類型と教育目標

海外の日本語学習者は、その後の日本語使用の文脈によって大きく三つに類型化できると考える。

第一の類型は「日本語コミュニティで生きる学習者」である。日本に就労・留学・移住したり、海外においても日系企業で働くなど、日本語を日常的に使用する人々がこれにあたる。この層に対しては、参照枠の行動中心アプローチに基づく Can-do 指向の教育が有効であり、就労場面・生活場面での課題遂行能力の養成が中心となる。また、異文化間能力の育成も、文化が異なる人々と共に働き生活するために不可欠である。

第二の類型は「日本語コミュニティと関わりなく生きる学習者」である。学校教育の一環として日本語を学んだものの、その後日本語を積極的に使用しない人々がこれにあたる。この層に対して「日本語を忘れてしまう」ことを否定的に捉える必要はない。言語そのものへの意識（言語アウェアネス）や、日本の文化・社会・歴史への理解は、その人の教養・価値観・世界観として生涯にわたって残る。日本語教育は、必ずしも言語運用能力の維持を最終目標とする必要はない。

第三の類型は「日本と海外の仲介者（メディエーター）」となりうる学習者である。この観点は、前述の二類型を統合する視点として重要である。

4.3 メディエーターとしての日本語学習者

「日本語教育の参照枠」が依拠する CEFR には、言語・文化の「仲介（mediation）」という概念が中核的役割を担っている。仲介とは、単なる翻訳・通訳を超えて、異なる文化的文脈のあいだで意味を再構築し、相互理解を促進する行為を指す。本稿では、日本と海外に生きるすべての日本語学習者に対して、この「仲介者（メディエーター）」としての役割を期待したい。具体的には二つの次元がある。

第一は「言語の仲介」である。翻訳・通訳を通じて、日本語を使用できない人々と日本社会・日本語話者とのコミュニケーションを橋渡しすることがこれにあたる。特に日本への労働移民が増加する中で、送り出し国においても受け入れ国においても、このニーズは高まっている。

第二は「文化の仲介」である。異なる文化的背景を持つ人々が共に生活・就労する場面では、誤解・摩擦・葛藤が生じやすい。日本語・日本文化を学んだ者は、一方の文化を他方に解釈・説明する「通文化的解釈者」として、また両者の文化を超えた「第三の新しい文化」を創造する担い手として、重要な役割を果たしうる。

この観点に立てば、日本語コミュニティへの参加の有無を問わず、日本語教育を通じて獲得した言語・文化的資本を、自国内での多文化共生場面において活用する能力を有する存在となりうる。

4.4 「一般的能力」という能力観

上記の海外の日本語教育の方向性は、「日本語教育の参照枠」にも参照されている CEFR が提示する能力観を理論的基盤としている。CEFR は、言語使用者・学習者が課題を遂行する際に必要な能力を、「コミュニケーション言語能力」と「一般的能力」という二つの大きな枠組みによって記述している。前者が言語知識や語用論的能力など言語に直結する能力であるのに対し、後者は言語活動を支える人間としての総合的な能力を指す。

「一般的能力」は、参照枠において以下の四つの下位能力から構成されている。

第一は「叙述的知識 (savoir) 」である。これは世界についての知識、すなわち社会文化的知識や異文化に関する知識を含む。日本に関する歴史・社会・文化・産業・生活様式への理解がこれにあたり、日本語を学ぶことを通じて獲得されるこの知識こそ、4.2 で述べた「日本語コミュニティに関わらず生きる学習者」にとっての知的遺産となるものである。

第二は「技能とノウ・ハウ (savoir-faire) 」である。生活技能、余暇・職業における技能に加え、異文化間技能が含まれる。異文化間技能とは、自文化と異文化の習慣・世界観・行動様式を対比的に読み解き、他者と協働する能力であり、4.3 で論じた「文化の仲介」を実践するための実践的な基盤をなす。

第三は「実存的能力 (savoir-être) 」である。これは態度・動機・価値観・信条・認知的スタイル・性格特性といった、学習者の人格・存在様式に関わるものである。参照枠はこれを能力として明示することにより、日本語教育を「人を育てる」教育として位置づけている。日本語学習を通じた自己理解や他者への共感力の涵養は、「メディエーター」としての存在様式の形成に直結する。

第四は「学習能力 (savoir-apprendre) 」である。言語とコミュニケーションに関する意識、音声への敏感さ、学習方略、新しい経験から意味を発見する能力がこれに含まれる。学習能力は、特定の言語を習得するための力であると同時に、複数の言語・文化を横断して学び続ける「生涯学習者」としての基盤である。ウズベキスタンのように多言語環境に生きる学習者にとって、日本語学習はこの学習能力そのものを鍛える機会でもある。

これら四つの一般的能力が示すのは、日本語教育が目指すべき学習者像が、単に「日本語で話せる人」ではなく、「日本語を媒介として世界と関わりうる人」であるという理念である。4.1 で示した海外の日本語教育の現状における学習者の多様性、4.2 で類型化した三種の学習者、そして 4.3 で論じたメディエーターとしての役割はいずれもこの一般的能力という能力観によって統一的に説明される。

換言すれば、就労目的で N5 を目指す学習者も、教養として日本文学・文化を学ぶ学習者も、日本語を学ぶプロセスにおいて叙述的知識・異文化間技能・実存的能力・学習能力を育んでいる。海外の日本語教師は、言語的な到達目標の指導にとどまらず、これらの一般的能力の発達を意識的に支援する立場にある。そのような教育観の転換こそが、移動の時代における海外の日本語教育の大きな役割であると考えられる。

5. おわりに

本稿では、日本の外国人受け入れ政策の歴史的変遷を概観し、2019 年以降の制度改革が海外の日本語教育に与えるインパクトを論じたうえで、海外の日本語教育の新たな方向性を提示した。

日本の外国人受け入れ政策は、在日コリアンという特殊な歴史的な存在から出発し、日系人ビザによる民族的紐帯に基づく受け入れを経て、今や技能・日本語能力を要件とした普遍的な受け入れ体制へと変容を遂げた。この変化は日本語教育を「社会政策」の一部として位置づけ、就労・生活・定住のための実用的なコミュニケーション能力の育成を強く求めるものである。

一方で、海外の日本語教育の現場では、中等・高等教育における教養教育としての日本語教育が主流である。本稿が提示した「メディエーター」という概念は、この二つの文脈をつなぐものである。すなわち、就労を目指す学習者も教養として学ぶ学習者も、ともに「日本と世界を繋ぐ橋渡し役」として成長することが、海外の日本語教育が最終的に目指すべきビジョンである。

参考文献・サイト

1. 国際交流基金（2025）「2024 年度 海外日本語教育機関調査結果概要」。
国立社会保障・人口問題研究所（2025）「人口統計資料集」図 10-1 国籍別在留外国人人口：1950～2023 年。
<https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2025.asp?fname=G10-01.gif>
2. 出入国在留管理庁（2025）「令和 7 年末現在における在留外国人数について」.<
<https://www.moj.go.jp/isa/>>
3. 出入国在留管理庁「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」.<
https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/04_00033.html>
4. 福島青史（2015）「「共に生きる」社会形成とその教育— 欧州評議会の活動を例として」西山教行・細川英雄・大木充編『異文化間教育とは何か』くろしお出版, 23-41.
5. KHALMURZAEVA, Nadira. "日本語におけるコミュニケーション・バリア: 敬語表現と人間関係".

6. 福島青史 (2020) 「海外の日本語学習者のキャリア形成—世界市民の育成のために—」『日本語教育』175, 65-79.
7. 福島青史 (2024) 「「複言語・複文化能力」の文脈化の可能性—「メディアエーション」が架橋するもの—」大木充・西山教行編『CEFR-CV の「仲介」と複言語・複文化能力』凡人社, 167-186.
8. 文化庁 (2021) 「日本語教育の参照枠」報告. < https://www.nihongo-ews.mext.go.jp/information/framework_of_reference >
9. 文部科学省 (2019) 「日本語教育の推進に関する法律」. < https://www.mext.go.jp/a_menu/nihongo_kyoiku/mext_00001.html >
10. Council of Europe (2020) *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment – Companion Volume*. Council of Europe.
11. Khalmurzaeva, N. (2022). ANALYSIS OF THE STUDY OF THE PHENOMENON OF “INTERCULTURAL COMMUNICATION”. *Oriental renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences*, 2(Special Issue 22), 83-87.
12. Shamsieva B. B. The Transfer Of The Soul In The Translation Of A Work Of Art //THE AMERICAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE AND EDUCATION INNOVATIONS Учредители: The USA Journals. – 2020. – Т. 2. – №. 9. – С. 70-78.
13. Council of Europe (2001) *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Council of Europe.
<<https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages>>