



**FOCUS**  
フォーカス

## 日本語教室「空白地域」が4割

# 外国人と共生、生活支援の窓口機能も 兵庫は全市町に設置 自治体に意識の差

外国人労働者の受け入れが拡大するなかで、日本語を学習する環境整備が課題となっている。文部科学省の調査によると、外国人向けの日本語教室がない自治体は2023年11月時点で全国の4割に達する。訪日した留学生が学ぶ日本語学校とは違い、誰もが無料もしくは安価に通え、生活支援の窓口といった機能もある。外国人との共生に欠かせないと専門家は指摘するが、運営はボランティアが中心など、予算や運営体制に課題を抱える。

日本語教室が域内に1つもない「空白地域」は2023年11月時点で、全国に737地域あった。横浜市栄区といった政令指定都市の行政区を含めた全国の市区町村1896地域のうち、38.9%を占めた。前年度に比べ5.2ポイント改善していたものの、全国の4割の地域で教室がない状態にある。

### 離島や過疎地に教室少なく、文科省調査

空白地域数は文部科学省が9月に公表した23年度の「日本語教育実態調査」で集計したもの。毎年、自治体や大学を対象に実施し、昨年度は8366機関に調査票を送り6割から回答を得た。「外国人への日本語教室が確認できなかった地域を空白地域としている」（同省）という。

都道府県別に空白地域の比率をみると、比率が最も高かったのは沖縄県だった。県内の市町村のうち85.4%にあたる35自治体が空白地域だった（表1）。次いで青森県や北海道で比率が高かった。域内に離島や過疎地域が多い都道府県で教室の開設が遅れている。

全国的に空白地域の比率は改善傾向にあるなかで、東京都は都内の空白地域が全国平均を下回る24.2%で、前年度比1.6ポイント悪化した。調査はオンライン教室を集計から除外している。都はオン

ラインを通じて教室がない遠隔地に住む外国人も参加できることから学習機会はあるとするものの、島しょ部や奥多摩地域の町村を中心にリアルな教室が開設されていない。

### 言語の壁による地域での分断防ぐ

出入国在留管理庁が3月に公表した2023年末の在留外国人は341万人と前年末比で11%増加し、過去最高を更新した。大都市部だけでなく外国人は地方の小規模自治体にも幅広く来日している。本誌479号の特集記事で集計した技能実習・特定技能労働者の人口比率では、長野県川上村が人口

#### 〈日本語教室とは〉

日本語教室とはNPOや自治体、ボランティアグループが地域に設置する。日本語を学びたい外国人であれば、わずかな費用で通うことができる。国内企業に就職した外国人労働者やその家族が週1、2時間ほど通う例が多い。例えば、東京都つながり創生財団のホームページには都内自治体の教室がひらがな付きの日本語で紹介されている。東京都北区の場合、2つの団体がそれぞれ毎週1回2時間、1回100円で開催している。

就職や大学進学を目指す外国人留学生を対象に日本語を教える日本語学校とは、教育の目的や性質が異なる。日本語でのコミュニケーションの場となっており、生活する上での困り事に対応するにはオンラインではなく対面の場が必要という見方もある。

表1 都道府県別の日本語教室空白地域の数

| 都道府県名 | 地方公共団体数<br>※政令市の行政区を含む | 空白地域の数 | 空白地域に住む在留外国人数 | 空白地域比率 | 前年比増減率<br>(▲はマイナス) |
|-------|------------------------|--------|---------------|--------|--------------------|
| 兵庫県   | 49                     | 0      | 0             | 0.0    | 0                  |
| 大阪府   | 72                     | 5      | 604           | 6.9    | 0                  |
| 神奈川県  | 58                     | 6      | 1,813         | 10.3   | 3                  |
| 石川県   | 19                     | 2      | 337           | 10.5   | 11                 |
| 愛知県   | 69                     | 9      | 3,460         | 13.0   | 0                  |
| 茨城県   | 44                     | 6      | 2,310         | 13.6   | 2                  |
| 埼玉県   | 72                     | 10     | 1,805         | 13.9   | 3                  |
| 静岡県   | 43                     | 6      | 904           | 14.0   | 7                  |
| 秋田県   | 25                     | 4      | 338           | 16.0   | 8                  |
| 滋賀県   | 19                     | 4      | 1,207         | 21.1   | 5                  |
| 千葉県   | 59                     | 13     | 3,729         | 22.0   | 2                  |
| 広島県   | 30                     | 7      | 2,047         | 23.3   | 3                  |
| 福井県   | 17                     | 4      | 427           | 23.5   | 0                  |
| 東京都   | 62                     | 15     | 21,039        | 24.2   | ▲2                 |
| 京都府   | 36                     | 9      | 1,629         | 25.0   | 3                  |
| 佐賀県   | 20                     | 5      | 306           | 25.0   | 0                  |
| 新潟県   | 37                     | 10     | 1,515         | 27.0   | 0                  |
| 岐阜県   | 42                     | 12     | 4,754         | 28.6   | 0                  |
| 香川県   | 17                     | 5      | 1,980         | 29.4   | 0                  |
| 富山県   | 15                     | 5      | 1,276         | 33.3   | 13                 |
| 愛媛県   | 20                     | 7      | 995           | 35.0   | 5                  |
| 栃木県   | 25                     | 9      | 2,418         | 36.0   | 0                  |
| 福岡県   | 72                     | 26     | 7,559         | 36.1   | 10                 |
| 岡山県   | 30                     | 11     | 1,762         | 36.7   | 3                  |
| 山口県   | 19                     | 7      | 1,184         | 36.8   | 0                  |
| 山形県   | 35                     | 14     | 1,572         | 40.0   | 0                  |
| 山梨県   | 27                     | 11     | 2,042         | 40.7   | 7                  |
| 熊本県   | 49                     | 21     | 1,995         | 42.9   | 2                  |
| 岩手県   | 33                     | 15     | 1,382         | 45.5   | 9                  |
| 徳島県   | 24                     | 11     | 1,115         | 45.8   | 0                  |
| 長野県   | 77                     | 36     | 4,851         | 46.8   | 8                  |
| 三重県   | 29                     | 14     | 3,792         | 48.3   | 3                  |
| 群馬県   | 35                     | 17     | 5,385         | 48.6   | 11                 |
| 宮城県   | 39                     | 19     | 3,134         | 48.7   | 8                  |
| 島根県   | 19                     | 10     | 978           | 52.6   | 0                  |
| 奈良県   | 39                     | 21     | 1,867         | 53.8   | 23                 |
| 大分県   | 18                     | 10     | 2,250         | 55.6   | 0                  |
| 長崎県   | 21                     | 12     | 2,762         | 57.1   | 19                 |
| 和歌山県  | 30                     | 18     | 1,392         | 60.0   | 10                 |
| 宮崎県   | 26                     | 16     | 954           | 61.5   | ▲4                 |
| 高知県   | 34                     | 21     | 1,130         | 61.8   | 15                 |
| 福島県   | 59                     | 37     | 1,908         | 62.7   | 3                  |
| 鳥取県   | 19                     | 12     | 754           | 63.2   | 16                 |
| 鹿児島県  | 43                     | 29     | 4,115         | 67.4   | 5                  |
| 北海道   | 188                    | 131    | 13,382        | 69.7   | 12                 |
| 青森県   | 40                     | 30     | 2,405         | 75.0   | 3                  |
| 沖縄県   | 41                     | 35     | 16,746        | 85.4   | 7                  |
| 合計    | 1,896                  | 737    | 141,309       | 38.9   | 5                  |

出所：文科省「日本語教育実態調査」(表2も)

の27.4%を占め、9つの市町村が人口比で5%を上回っている。外国人は地域にとってもすでに身近な存在になっている。

地域で受け入れる際の大きな課題が言語だ。同庁の「在留外国人に対する基礎調査」では、外国

人を受け入れている企業や学校、監理団体に相談した際の困りごととして「言語の問題で正確な意思疎通が難しい」が36.1%と最も多かった。小規模自治体を中心に対応は遅れている。空白地域の調査で文科省は市区町村名を公表していないが、本誌特集記事で技能実習・特定技能労働者の人口比率が高い30市町村にアンケート調査したところ、コミュニケーション強化のための施策として「特にない」が最多を占めた。

今後、外国人労働者の家族帯同が増えると、言語の問題は地域社会の分断につながりかねないとの懸念もある。地域日本語教育に詳しい武蔵野大学の神吉宇一教授は「地域づくりとして分断やコミュニケーション不全を生み出さないために、日本語教室を位置づけていく必要がある」と指摘する。日本語を理解できないことによって社会と接点のない人が増え、地域で分断が生じる恐れがある。日本語教室には多文化共生社会を作る機能も求められている。そうした実践をしている例が、全都道府県で唯一、空白地域がない兵庫県だ。

### 全国で唯一、空白地域ゼロの兵庫県

「ドメスティックバイオレンス (DV) の被害を受けている外国人を支援団体につないだ」。こう話すのはNPO法人「神戸定住外国人支援センター」で日本語コーディネーターを務める奥優伽子さんだ。地域に住む外国人を適切な支援につなげるほか、病院への付き添いや高校進学相談に乗ることもあるという。

読み書きに支障がない場合でも日常生活に必要な日本語を理解できていないこともある。「日本語を長期的に学習していても、電気ケトルのロックを解除してお湯を出すことができない人がいる」(奥さん)。日本語教室は日本語を教えるだけでなく、外国人の生活上の困りごとを発見したり、行政サービスにつなげたりする役割がある。日本語が理解できずに孤独感を抱いている人や友達がいらない外国人の居場所になっているという。

兵庫県は2015年度末に全地域で日本語教室を展開し、以後、空白地域ゼロを続けている。背景に



日常生活に必要な日本語の学習を支援する神戸定住外国人支援センター（神戸定住外国人支援センター提供）

は1995年の阪神・淡路大震災がある。被災した神戸市長田区ではゴム産業が栄えた歴史があり、工場などで働くベトナム人が居住していた。震災後、近隣の学校に避難したものの言葉の壁による日本人とのあつれきから、公園に移動しテントを張って生活していたという。カトリックたかとり教会（同区）では震災前からベトナム人コミュニティが形成されていた。教会の神父らが中心となって被災ベトナム人救護連絡会を立ちあげ、外国人住民の生活を支援した。

そうしたなかで、日本語学習を支援する動きが広がっていったが、兵庫県では2011年度末時点で県内の1市8町で日本語教室が未設置だった。同年に発生した東日本大震災では日本語教室が外国人住民に情報を伝え外国人を支える拠点の役割も果たしたといわれる。

兵庫県の全額出資により設立された兵庫県国際交流協会は空白地域に教室開設を働き掛けた。空白地域の市町や社会福祉協議会などに日本語教室の開設を支援し、1件あたり15万円を助成した。

各市町の担当者が不安視したのが「日本語を学びたい外国人をどうやって探すのか」ということ。同協会では外国人住民へきめ細かいヒアリングを行い、住民の声をよく聞くことでニーズに応じた支援を取り入れていった。空白地域での日本語教室の参加を希望する外国人を把握するため、住民基本データをもとに外国人住民に教室案内を送付、参加を希望する人にはコミュニティーバスの無料パスを配布した。就労先企業とつながりのある商

工会議所や、外国人の子どもが通う学校を管轄する教育委員会とも連携し、ニーズの把握に努めた。地域を巡回する保健師が家で過ごす時間の多い日本人の配偶者となった外国人を見つけ、教室に紹介したケースもあったという。

### 国も空白地域解消を後押し

政府も地域に住む外国人が日本語を学習するための環境整備に取り組む。文化庁では18年度から空白地域での日本語教室立ち上げを支援する事業「空白地域解消推進セミナー」を始め、24年度から文部科学省に移管した。自治体での先行事例の紹介や課題の共有を目的としている。

空白地域を解消する取り組みが進む地域がある一方、依然として教室開設が進まない地域があるなど問題意識の差は大きい。さらに、教室が開設されても、運営はボランティア頼みが多い。日本語教育実態調査によると、1548教室で2万8580人の日本語教師などが活動しているが、常勤はわずか81%をボランティアが占めている（表2）。

文部科学省は2025年度予算の概算要求で「外国人等に対する日本語教育の推進」に関する要求額を24年度比5億3700万円増の21億2000万円を盛り込んだ。このうち、予算の3割を占める「外国人材の受入れ・共生のための地域日本語教育の推進」関連では24年度比1億2500万円増の6億2000万円を要求。体系的な日本語教育に対し補助率を加算する。日本語教室の空白地域解消に向けた支援の強化にも、2200万円の増額要求を盛り込んだ。

ただ、2023年末の在留外国人数は341万人と過去最高を更新し、前年比で34万人も増えている。今後は家族として来日した子どもへの支援も課題となる。文科省が8月に公表した23年度の「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調

表2 日本語教室のボランティア比率

|    |     |       |
|----|-----|-------|
| 1  | 三重県 | 98.0% |
| 2  | 茨城県 | 96.7% |
| 3  | 大分県 | 95.1% |
| 4  | 長崎県 | 94.7% |
| 5  | 埼玉県 | 93.9% |
| 43 | 宮崎県 | 63.4% |
| 44 | 山口県 | 62.0% |
| 45 | 佐賀県 | 58.3% |
| 46 | 秋田県 | 33.6% |
| 47 | 沖縄県 | 30.2% |
|    | 合計  | 80.8% |

神吉宇一・武蔵野大学教授に聞く

国に必要な「移民受け入れ」の政策  
自治体に意識の差、地域の分断防げ

——地域の日本語教室にはどのような人が通っているのか。

「来日したばかりの人から日本に住んで数十年の人まで多様な人が通っている。年齢層も15～60歳以上まで幅広く、子どもや主婦、仕事をしている人がある。大学や大学院を卒業した高学歴な人がある一方、母国では中学までしか出ていない人もいる。学習経験にも学習目的にもばらつきがあるため日本語学校の授業のように進度を揃えることができず、個別対応を取る場合が多い。個人の学習目的や学習に割ける時間・労力に応じて学習内容を柔軟に変えていく必要がある」

——一番の課題はなにか。

「国が移民の受け入れを政策として認めていないこと。実質的な移民受け入れは進んでいるが、公的な取り組みが追いついていない。日本語教育に関しては、やろうとしていることの規模に対して国の予算が見合っていないのは大きな課題だ。都道府県・政令指定都市を対象とした地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業（2024年度は補助団体数が58）の予算で補助される6億円を58団体に配分すると、単純計算で1団体（各都道府県または政令市）あたり1000万ほどにしかない。そうすると人を1人雇ったらあとは何もできないくらいの予算規模。都道府県・政令市でも国からの補助金に加えて独自予算を立てて一生懸命やっているところは増えてきている。ただ予算も潤沢でなく、都道府県が基礎自治体をどう動かしていくか課題が出てくる。運営には人件費や会場の確保が必要だが、そんなに高額な予算が必要な



事業ではないにもかかわらずそれすら手当ができていない。最終的に実施する基礎自治体の問題意識のばらつきもある。長らくボランティアが地域の日本語教育を担ってきて住民の善意によって成り立っていた。今更税金を使わなくてもいいのではという認識を変えていく必要がある」

——自治体の役割とは。

「神奈川県はかながわ国際交流財団に地域日本語教育を専門とするコーディネーターを配置していて、県内各地を回って基礎自治体の課題を把握したり、日本語支援の現状と改善策を考えたりしている。実際に教室の立ち上げ支援をしたり、教室を担う人の育成を行ったりして、学習の場の拡充に努めている。先進的なのは静岡県浜松市だ。浜松市では毎日、学習センターで日本語教室が開設されており、在住者は無料で受けることができる。福岡県苅田町では企業と町役場が組んで、社内でのコミュニケーション活性化のため日本語教室を開催している」

——これから重要なのは。

「今後、家族帯同の人が増えるだろうと予想される。出身国から呼び寄せた子どもや日本で生まれた子どもの支援が全然足りていないので手厚くしてほしい。日本語学習は、長らく外国人の自己責任だと考えられていたが、今は社会的課題として位置づけ直されている。コミュニケーション不足によって地域社会に分断が生じることを避けるのが最も重要だ。共生の地域をつくるんだという理念、中長期的なまちづくりのビジョンを持って、まず考えてもらいたい」

かみよし・ういち（54） 武蔵野大学グローバル学部 日本語コミュニケーション学科教授。北九州市で育つ。1993年に東京学芸大学教育学部を卒業後に北九州市立小学校教諭。退職し大学院で学びつつ日本語教育の世界に入る。海外産業人材育成協会（AOTS）、長崎外国語大学などを経て2023年より現職。専門は言語教育政策、地域日本語教育など。

査」によると、日本語指導が必要な小中高生は21年度の前回調査から18.6%増加し、23年度時点で6万9123人だった。外国人受け入れの制度には様々な課題があるが、現実には多くの外国人が地域

で暮らし始めている以上、自治体には日本語学習環境の整備や関係機関と連携し支援につなげていくことが求められる。

（研究員 萩野 愛）