

論点 7 日本語教育のボランティアについて 中間まとめ (素案)

1. はじめに

文化審議会国語分科会日本語教育小委員会（以下「小委員会」という。）に設置された課題整理に関するワーキンググループが平成 25 年 2 月に取りまとめた「日本語教育の推進に向けた基本的な考え方と論点の整理について（報告）」の「論点 7 日本語教育のボランティアについて」では、地域の日本語教育においてはボランティアが大きな役割を担っているが、この現状をどう捉えるか、自治体の取組や成果はどのようなか、まず自治体における日本語教育の体制について具体的な検証が重要であるとされた。

これを受けて、文化庁では、都道府県・政令指定都市に対する日本語教育に関する書面調査を実施したほか、各地で日本語教育に取り組んでいる自治体や団体等へのヒアリングを実施した。

本小委員会では、上記報告で示されたポイントや、調査やヒアリングの結果等を踏まえ、日本語教育ボランティアを含めた地域の日本語教育の実施体制についての考え方や、日本語教育体制の構築事例及びそのポイントについて検討を行った。

なお、検討に当たっては、「生活者としての外国人」を対象とした日本語教育¹を中心に議論を行った。そのため、国の取組については、文化庁の取組についての検討を行っている。

2. 外国人を取り巻く状況について

- 我が国に在留する外国人数は、平成 2 年の「出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）」の改正法の施行等に伴い、この 20 数年間で約 100 万人から約 210 万人^{*2}へと倍以上に増加し、また、国内の日本語学習者数も約 6 万人から約 17 万人^{*1}へと 3 倍近い伸びを見せている²。

日本に在在する外国人の数は、リーマンショックや東日本大震災の影響により減少していたものの、平成 26 年末の段階でリーマンショック以前の数にほぼ戻っている。また、在留資格「永住者」を取得して日本に滞在する者は年々増加しており、外国人の定住化が進んでいる。

入管法改正当初の在留外国人の増加は主に南米日系人が中心だったが、次第に中国やフィリピンなどアジア系の外国人が増加し、在留外国人の国籍の多様化が進んでいる。近年は出身地別に見た場合はベトナム、ネパール出身者、在留資格別に見た場合は技能実習生の増加が顕著である。

(※「論点 7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ 1 を参照。)
- 現状として、定住志向を持って日本に在在する外国人の数が戻ってきているだけでなく、分野や業種を特定して、より積極的に外国人「人材」を活用しようという動きがある。昨年 6 月に取りまとめられた「日本再興戦略」改訂 2014 には、人口減少社会を目前に、労働力人口を維持し、労働生産性を上げる観点から、技能実習制度の拡充や国家戦略特区の活用など、海外の優秀な人材が日本で活躍できる体制の整備が掲げられている。
- 日本創成会議が平成 26 年 5 月に取りまとめた提言「ストップ少子化・地方元気戦略」では、「日本が直面している深刻な人口減少をストップさせ、地方を元気にしていくためには、以下の「基本方針」に基づき、総合的な戦略を推進する必要がある」としており、その基本方針の中で「生産年齢人口は減少するので、女性や高齢者、海外人材が活躍できる社会づくりに強力に取り組む。」「海外からの受入れは、「高度人材」を中心に進める。」ことが提言されている。

一般社団法人日本経済団体連合会が平成 27 年 4 月に取りまとめた提言「人口減少への対応は待ったなしー総人口一億人の維持に向けてー」には、国家が一定規模の人口を維持することは、経済社会の活力を維持する上での必須の条件ととらえた上で、高度人材の一層積極的な受入れ、長期滞在の促進などの方策を早急に講じること、「高度人材の卵である外国人留学生の積極受入れ、これまで専門的・技能人材と認められてこなかった分野への門戸解放など外国人人材の受入れ促進が提言されている。
- また、2020年に東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催されることから、今後も日本に来日・在在する外国人数の増加が見込まれる。文部科学省が今年 4 月にまとめた「オリンピ

¹ 学校教育の枠内において行われる日本語教育等を除く。

² 「*1」は文化庁の「日本語教育実態調査」による（日本語教室の数や教室数、日本語学習者数等）、「*2」は法務省の「在留外国人統計」、「*3」は総務省の「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」による。なお、外国人の総数について、法務省調べでは 2,121,831 人（平成 26 年 12 月末現在）、総務省調べでは 2,003,384 人（平成 26 年 1 月 1 日現在）となっている。

ック・パラリンピックレガシー創出に向けた文部科学省の考えと取組」においては、オリンピック競技大会の有益な遺産(いさん)(レガシー)が「次の世代への贈りもの」として受け継がれることを目標としており、その具体的な取組みとして「外国人が、言葉の壁を越え、地域で活躍するための日本語教育の充実」を明記したところである。

- 文化庁では「生活者としての外国人」に対する日本語教育に対する施策を行っているが、**外国人の動向は、今後も経済情勢や在留資格等をめぐる制度改正その他の社会状況により、大きく変わる可能性がある。**このような**外国人の動向やその変化**に応じ各地域における日本語教育を一層充実させていくことが重要である。

3. 地域における日本語教育の現状と課題

3. 1 地域における日本語教育の全体的な状況

- 地域における日本語教育は、**1970年代以降の中国残留邦人の帰国やインドシナ難民の受入れをきっかけに始められた。**各地域に住む外国人に対応し、中国残留邦人やインドシナ難民のほか、**国際結婚の配偶者や南米日系人、それらの子供など多様な外国人を対象にそれぞれの地域で取り組まれてきた。**これらの取組は、外国人が日本語能力を習得し、その可能性を最大限発揮するための基盤となるばかりでなく、地域コミュニティ形成の契機となるなど、多様な機能を持った取組として位置付けられ、実施されており、地域住民との交流や外国人住民の社会参加支援など幅広い役割を果たしている。
(※「日本語教育の推進に向けた基本的な考え方と論点の整理について(報告)」p3.~4を参照。)
- ところが、日本語教室の開設状況は地域によって大きく異なる。域内に日本語教室が開設されている地方公共団体は全体の3分の1程度に過ぎない^{*1}。日本語教育が実施されていない自治体に居住している外国人の数は約50万人に達しており、日本に在留する外国人全体約212万人の約4分の1に相当する外国人は日本語を学びたくても**学べない近くに日本語教室がない**状況となっている^{*2}。
(※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」資データ2を参照。)
- 特に外国人住民数が500人以下の自治体^{*2}や総人口が5万人以下の自治体^{*3}における、日本語教室の開設率の低さが顕著である。これらの自治体においては、ともすれば、外国人が多くないために、日本語教育の必要性が十分に認識されていない、或いは重要性を認識はしていても外国人数が少ないことから後回しにされている可能性があると考えられる。
しかし、外国人数が500人以下の自治体^{*2}のうち、日本語教室が開設されていない自治体の比率は86%であり、そこに居住する外国人の数は全国で約11万人^{*2}に上る。また、人口が5万人以下の自治体のうち、日本語教室が開設されていない自治体の比率は88%であり、そこに居住する外国人の数は全国で約12万人^{*2}に上る。
これは全国的に見た場合、決して看過できない数字であり、外国人が多い自治体だけでなく、少数散在地域における日本語教育をどうするかということは重要な課題である。
(※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ3を参照。)
- 一方で、日本語教室が開かれている地域であっても、必ずしも**日本語を学びたい**全ての外国人が日本語教室に通っているわけではない。一部の地方公共団体で外国人の日本語学習状況等については調査を行っており、時間の余裕がないこと、**日本語教室の開催日時等について知らないこと**等がその理由として挙げられているが、**全国的に見た場合、その状況は十分には把握できていない。**
(※「日本語教育の推進に当たっての主な論点に関する意見の整理について(報告)」p.43~44参照。)
- なお、全国16歳以上の男女3,000人を対象として行った「国語に関する世論調査」(平成22年度)の結果では、日本に住んでいる外国人の日本語能力について、「会話」は83.5%、「読み書き」は67.2%の方が「日常生活に困らない程度」以上にできるといいと回答している。このことから、多くの日本人は国内に住む外国人にも一定程度の日本語能力を身に付けてほしいと考えており、日本語教育は外国人だけでなく、地域社会の側のニーズにも応えるものであると言える。
(※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ9を参照。)

以下、日本語学習の機会の拡充やより継続的な運営を考えるため、まず、現在の取組状況の実態について把握を行う。

3. 2 地方公共団体における日本語教育の状況

[市区町村]

- 外国人にとって最も身近な自治体は市区町村であるが、市区町村が自ら日本語教室を開設しているところは213市区町村であり、全体のわずか1割強に過ぎない。一方で民間の取組を含めると日本語教室が開設されている市区町村数は617市区町村となり、全体の3割強となる*1。
 - このことから、現在、地域において行われている日本語教室は、その3分の2を民間が行っており、民間中心と言える。
 - しかし、民間の日本語教育の中にも、地方公共団体（教育委員会を含む）や国際交流協会の補助金や助成金などを活用したり、地方公共団体が募集・養成した指導者を**活用中心に運営**していたり、地方公共団体から継続的に会場の提供を受けているところがある。そのため、「民間中心」ということが、必ずしも地方公共団体は何も支援をしていないということを意味するわけではない。地域によって、地方公共団体がどのような役割を担うかということは多様である。
 - 我が国の日本語教育実施機関における教師数のうちボランティアの占める割合は、57%で半数を超えており、特に自治体が直接実施している日本語教室においてボランティアの数は、約90%を占めている。このようなところでは、ボランティアの高齢化、若い世代の人材の確保が困難であるなど、長期に渡って安定的に活動に参加できる人材の確保、育成を課題としているところが多い。
 - 一方で、外国人が500人以下の自治体や人口規模が5万人以下の比較的小さな自治体においては、日本語教室の開設率が低い。これは、人的資源や予算などの面において制約があることが理由であると考えられ、限られた資源を活用するための工夫が求められることとなる。
 - 「ヒト」、「モノ」、「カネ」といった限られた資源をどのように活用するか、活用のノウハウも含めた日本語教育の実施体制の整備が課題となっている。
- (※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ3, 4, 5, 6を参照。)

[都道府県]

- 全ての都道府県において、地域における日本語教室は開催されているが、いずれの都道府県においても、域内を見渡すと、地域により日本語学習を受けられる機会に格差が生じている。
 - 都道府県においては、域内の多文化共生及び日本語教育の関係機関の連絡・調整や連携体制を構築する取組を行っているところが47都道府県中33都道府県あり、全体の70.2%を占める（うち、15府県において、日本語教育に特化した連絡会議等を開催。全体の31.9%）。
 - また、都道府県のうち、約40%が日本語教室が開設されていない地域への働きかけや開設支援を行っている。
 - さらに、日本語教室が十分ではないといった理由や、日本語教室の運営方法や教室活動の内容・方法に関するノウハウを提供することを目的として、都道府県が自ら日本語教室を開設しているケースがある。
 - 一方で、都道府県により、取組内容やその状況には差があり、種々の課題がある。
 - 外国人の日本語教育に対するニーズの把握やニーズに沿った日本語学習機会の提供が不十分であるといった点や地域の日本語教育を担うボランティアの人材の確保を課題として挙げている都道府県が見受けられる。
 - また、日本語教室が実施されている都道府県においても、域内を見渡すと、地域により日本語学習を受けられる機会に格差が生じている。
 - 日本語教室を継続的に実施するためには、人材の確保、内容の質の担保など、人材養成が重要な課題となっている。
 - こういった都道府県内の、様々な課題を解決するためにも日本語教室、国際交流協会と都道府県レベルの自治体の連携や情報共有が不可欠であるとの意見もあった。
 - しかしながら、外国人散在地域においては、外国人に対する日本語教育への一般市民の関心も高くなく、自治体の施策として展開することが難しく、関係予算の確保も困難となっている状況がある。
 - 域内の教室の開設状況は都道府県により異なるため、一概に何をすべきかということはいえないが、ノウハウやモデルの提示、教室開設の支援、ネットワークによる資源の流通により、取組が進んでいない地域の日本語教育水準の引き上げを行っている例も見受けられる。
- (※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ7を参照。)

3. 3 国における日本語教育施策の状況

[国]

- ・ 国においては、各省庁で様々な取組が行われているところであるが、ここでは、「生活者としての外国人」を対象とした文化庁の取組について取り上げることにした。

(人材育成)

- ・ 文化庁では、地域日本語教育の中核的な人材を育成する観点から、地域日本語教育コーディネーター研修や地方の行政機関で日本語教育を担当する職員を対象とした都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修を開催している。これらの研修の開催に当たっては、各自治体が関係機関への周知を行っているところであるが、参加する地域に偏りがあるなど、周知方法などについて引き続き、検討が必要である。

(優良事例の収集と財政支援)

- ・ また、文化庁では、平成19年度から「生活者としての外国人」のための日本語教育事業」を実施し、各地の優れた日本語教育の取組を支援しており、ここで行われた優れた取組を広く周知することにより、地域の日本語教育の取組を促すこととしている。平成24年度からは、文化審議会国語分科会日本語教育小委員会が作成した「生活者としての外国人」に対する日本語教育の標準カリキュラム案」などの普及を目的とした取組と、日本語教育の体制整備に重点を置いた取組の2種類のプログラムにより実施しているところである。

しかし、事業趣旨が優れた取組を支援することとしていることから、これまで日本語教育を実施しておらず、ノウハウを有しない自治体などは申請しにくい制度となっている。このことが地域の取組に広がりや欠く要因となっていることが考えられる。また、各地の取組にはいずれ自律することが求められるところであるが、事業の枠組みにはそれを要件とする等自律を促す機能が盛り込まれておらず、本事業で行われている日本語教育においては、特に経済的な面での自律に向けた取組がほとんど見受けられない。

(施策の普及と連携協力)

- ・ 文化庁では、これらの取組のほか、文化審議会国語分科会日本語教育小委員会における検討内容など、日本語教育施策を普及する観点から、日本語教育大会や地域日本語教育研究協議会を開催したり、他省庁や関係機関との情報共有を目的とした日本語教育推進会議なども実施している。また、「生活者としての外国人」のための日本語教育事業」で作成された教材や各種調査研究の成果物などを広く活用してもらうための日本語教育コンテンツ共有システムの運用なども行っている。

これらの日本語教育施策については、地域日本語教育研究協議会等において周知を図っているものの、その方法が固定化しており、十分に周知されているとは言い難い状況である。特に一般市民に対する日本語教育の必要性を周知する観点からは不十分と言わざるを得ない。

文部科学省では「オリンピック・パラリンピックレガシー創出に向けた文部科学省の考えと取組」において、オリンピック競技大会の有益な遺産（レガシー）の一つとして「年齢、性別、障害の有無等にかかわらず、活躍できるコミュニティを実現する（ユニバーサル）」としており、それを実現するための取組の一つとして「外国人が、言葉の壁を越え、地域で活躍するための日本語教育の充実」を挙げている。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催される2020年を一つの目標年として取組を進めるだけでなく、東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催後のレガシーの実現も見据え、日本語教育の必要性の周知や施策の充実等に取組むことが必要である。

(※「論点7 日本語教育のボランティアについて 関連資料」データ8を参照。)

4. 地域における日本語教育の実施体制の考え方について

4. 1 地方公共団体における実施体制の在り方

[市区町村]

- ・ 日本語教室が開設されていない市区町村は、全体の3分の2程度あり、人口比率では約4分の1の外国人が日本語を学びたくても学べない状況がある。今後、定住外国人に地域社会で活躍してもらうためには、外国人にとって最も身近な行政機関である市区町村において、日本語学習環境を整えることが求められる。
- ・ 新たに事業を実施するに当たっては、外国人のニーズの把握や地域住民の理解を得ることが重要で

あることから、まず、これらの取組を実施することが望まれる。その際、どのように外国人にアプローチを行うのかという観点からも工夫が求められる。

- また、日本語教育が継続的に実施できるよう、指導者や支援ボランティア等の人材育成に取り組むなど、人材の確保に努める必要がある。

自治体が直接実施している日本語教室においては、90%がボランティアに頼っているという実態がある。日本語教室において「日本語を教える／学ぶ」こと以外にも、多くの市民がボランティアとして日本語教室に関わるからこそ、日本語教室が外国人にとって地域社会との接点になり、その地域で暮らしていく上で必要な情報や人とのつながりを得たりする場になっている。正に日本語教室そのものが一つのコミュニティや、いざという時のセーフティネットとしての役割を担っていたりもする。を踏まえ、こういった取組は、地域の国際化・多文化共生を進める最前線であると同時に、さらには住みやすい地域づくりや地域の活性化につながるものである。このようなことから、地域の日本語教育の実施体制においてボランティアは、今後も引き続き重要な役割を担っていくことになると思われる。

こういった点を踏まえ、自治体が直接実施している日本語教室に市民がボランティアとして関わることや、市民が自主的に実施しているボランティアの日本語教室に対する適時適切な支援も含めて、地域における日本語学習の機会を充実させる方策について検討し、実施することが重要である。

- 一方で、日本語教育を実施したくても、十分なノウハウがない、必要な人材がいない、財政的な制約から十分な予算の確保が困難である等の場合には、国や都道府県が行っている事業等を活用する方策を検討することも考えられる。

[都道府県]

- 都道府県においては、市区町村と協力して、域内の外国人の日本語教育に対するニーズの把握に努めることが求められる。
- その上で、域内の日本語学習環境が整うよう、日本語教育に取り組んでいる市区町村と連携するなどして、日本語教育が行われていない市区町村に対して、取組が円滑に進むよう専門家を派遣してアドバイスを実施したり、域内で必要な人材が確保できるよう人材を養成したり、必要に応じて財政支援を行うなどが望まれる。
- また、域内の日本語教育に関する課題を解決するため、日本語教育実施団体と情報やリソースを共有し、連携・協力できる体制を作ることが望ましい。

4. 2 国における地域日本語教育に関する施策の在り方

[文化庁]

- 文化庁においては、地域の日本語教育を推進する中核となる人材の育成を引き続き実施する必要がある。なお、現在実施している地域日本語教育コーディネーター研修や都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修の開催に当たっては、参加者の広がりや促進観点から、周知方法はもちろんのこと、開催地や開催時期、研修内容等について不断の見直しを行うことが求められる。
- 「生活者としての外国人」のための日本語教育事業については、事業の成果を広く周知するとともに、これまで日本語教室が開設されていない市区町村において日本語教育への取り組みを促すような制度に拡充すべきである。また、財政的支援に限らず、日本語教育に関するノウハウを有していない、新たに日本語教育に取り組む市区町村に対し、効果的にノウハウを伝えるアドバイザー等の専門家を派遣するなどの新たな支援の枠組を設けることが求められる。
- さらに、現在本事業を活用して日本語教育を実施している団体等が、自律的に日本語教育の活動を継続できるような取組を促すような仕組みを検討すべきである。
- 文化庁においては、地域の日本語教育がボランティアに支えられているという実態と踏まえ、日本語教育の実施主体である市区町村や、都道府県などが行う日本語教育ボランティアの人材育成に対し「生活者としての外国人」のための日本語教育事業などを活用した支援を引き続き実施すべきである。
- このほか、日本語教育施策の普及に当たって、日本語教育関係者のみならず、国民一般への周知も視野に入れた広報・周知に努めること、地域の日本語教育の施策を進めるに当たって、引き続き地方公共団体や日本語教育関係団体と連携して取り組むことが求められる。

4. 3 日本語教育の実施体制のポイント

- ・ 各地域における外国人の状況、日本語教育に関する課題は多様であり、それに伴い、日本語教育の実施体制も多様なものとなっている。また、学習者の日本語学習のニーズも様々であることから、多様な機関・団体が連携・協力して取り組みを行っていることも多く、その全体像も複雑なことが多い。
- ・ ここでは、実施体制の全体像ではなく、まず、①学習者とつながる、②日本語学習の機会を創出・提供する、③地域社会との接点を生み出す、④学習者の多様なニーズに対応する、⑤事業の実施に当たって必要な人材を確保する・配置する、⑥複数の市区町村での連携や広域行政の協力・支援の下、日本語教育を実施するの六つの観点ごとにポイントとなることを示す。

なお、実施体制のポイントは、都道府県等の協力により、各地の取組事例を収集し、また、後述する観点毎に特徴的な取組を行っている地方公共団体や団体へのヒアリング結果等を踏まえ、小委員会で検討・整理を行ったものである。

- ・ 実際の内容については、委員限り1「4. 3 日本語教育の実施体制のポイント」の具体的な内容について」の資料を参照（各機関・団体の確認が取れた段階で公開を予定）。
- ・ 各機関・団体の実施体制の全体及び取組の概要については、「6. 資料」を参照。

5. まとめ （※重複感があるものになってしまう場合には削除することもある。）

※ 検討状況に応じて次回以降に検討。

6. 資料

6. 1 ヒアリングを行った機関・団体の一覧

6. 2 各機関・団体の取組について

※ 一機関・団体当たり、2ページほどで紹介。