

日本の労働力不足と 外国人労働力

シリコンバレーの外国人に対する
成人教育を事例に

金秉基*

Byoungki Kim

滋賀大学 経済学部 / 教授

尹寛子**

Hiroko Yoon

神戸大学 文学部 / 非常勤講師

Neil Silverman***

Independence Adult Center / Lecturer

日本人口は、2008年をピークに徐々に減少し、2100年には7,496万人まで減少すると推定されている。人口減少が続くと生産年齢人口や労働力減少につながるため、経済規模の縮小は避けられない。経済規模を維持するためには、労働力減少に代替できる生産要素の追加投入が必要となる。すなわち、更なる産業構造の高度化による生産性向上、資本投入の増加、イノベーションなどによる技術進歩や外国人労働力の受け入れを積極的に推進しなければならない。少子高齢化による若年労働力の急速な減少を考慮すると、外国人労働力の受け入れは不可欠である。また外国人労働力の受け入れによる労働力の多様化はイノベーションの促進やグローバル化への有効な対策として考えられる。

政府は、労働力不足を緩和するため2018年12月に出入国管理及び難民認定法を改正し、翌年4月1日に施行した。法改正により在留資格「特定技能」を設けて、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に外国人を受け入れることを目指している。外国人技能実習生受入、経済連携協定(EPA)による看護師や介護福祉士の受け入れ、特定技能外国人受入などにより外国人労働者が増え、就労範囲が多様化するとともに、在留期間も長期化する傾向がある。このような外国人労働者は単なる日本の労働力不足を補う存在であるだけでなく、地域コミュニティでの生活者として認識しなければならない。外国人労働者とその家族が日本を理解し日本社会に定着しやすくするためには、コミュニティとの円滑なコミュニケー

* 滋賀大学, b-kim@biwako.shiga-u.ac.jp

** 神戸大学, yoon.h@opal.kobe-u.ac.jp

*** Independence Adult Center, silvermann@esuhsd.org

ションが何より重要である。コミュニケーション能力を身につけるためにはまず日本語を習得し、日本文化を理解し、仕事に必要な専門知識を習得しなければならない。定住を目指している外国人に対する言語教育や職業訓練は、外国人労働者の適切な賃金確保や労働者の地位を保護することで労働者本人のみならずその家族が日本社会で自立し、定住できるようにするために欠かせない支援である。

総人口の15.4%を移民が占めているアメリカにおいては、人口は増加するとともに生産年齢人口も増え続けると予測されている。2018年のアメリカの生産年齢人口の17.2%は移民である外国人労働力であるため、移民がアメリカの労働市場に与えている影響は非常に大きい。低学歴で英語能力の低い労働者は低収入で雇用され、中等教育や職業訓練を受ける機会を得ることが難しい。そのため、連邦政府や州政府は成人基礎教育や第二言語としての英語教育を積極的に支援している。成人教育は、貧困と失業といった経済状態を改善する主要要因の一つとして認識され、英語能力が十分でない移民などマイノリティに教育機会を拡充する重要な手段である。アメリカで最も移民が多いカリフォルニア州は、州人口の26.9%が移民で、その移民に占める生産年齢人口(18-64歳)は77.6%にのぼる。

本稿では、移民に対する成人教育の歴史が長いカリフォルニア州のシリコンバレー地域を事例に、日本における外国人労働者に対する言語教育と職業訓練について考察する。第1章では、日本の人口動態と外国人労働力に対する日本語教育支援について考察する。第2章では、アメリカの人口動態と移民状況、成人教育の変遷について分析す

る。第3章では、アメリカの成人教育の特徴とシリコンバレーにおける移民に対する成人教育の事例をとりあげ、日本の移民政策について述べる。終わりにでは、シリコンバレーの成人教育をまとめたうえ、日本の外国人労働力に対する政策提言を行う。

I 日本的人口動態と労働力不足

第1節 人口ボーナスから人口オーナスへ

日本人口は、2008年1億2,808万人をピークに徐々に減少し2019年には1億2,601万人まで減少した。国連の人口統計局¹⁾によると、日本人口は2050年に1億580万人に減少、さらに2100年には7,496万人まで減少すると予測されている(図1)。人口減少に伴い生産年齢人口が減少すると、経済規模の縮小は避けられないだけでなく、社会保障制度の維持も難しくなる。経済規模を維持していくためには、国内労働力減少に代替できる生産要素の追加投入が欠かせない。産業構造高度化やイノベーションによる生産性向上、資本の追加投入、そして外国人労働力の受け入れが不可欠である。総務省(2018)が労働を労働量(労働投入)と労働の質に分けて成長会計分析した結果、1996-2015年の実質GDPの成長率における労働投入の貢献度はマイナスであるが、労働の質の貢献度はプラスであった²⁾。この成長会計分析からも労働力不足は経済成長の足かせになっていることがわかる。

日本は1960年代以降約30年間の人口ボーナス³⁾期において、急速な工業化が進み高度成長を遂げたが、人口オーナス期に入ると成長率は徐々に低下してきた。生産年齢人口(15-64歳)をみると、

1) UN, Population Division 'World Population Prospects 2019'

2) 総務省、平成30年版「情報通商白書」

3) 人口ボーナスとは生産年齢人口(15-64歳)が従属人口(0-14歳と65歳以上)の2倍以上ある状態を示す。人口オーナスとは、生産年齢人口が減少し、従属人口が増加する状態を示す。

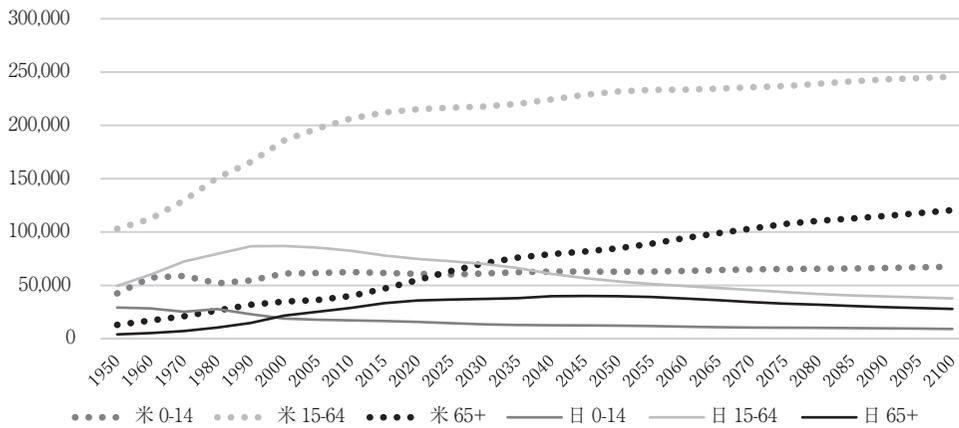


図1 日米の人口動態 (1,000人)
資料:UN, Population Division

1950年代から急速に増加してきたが、1996年からは減少に転じた。内閣府は、生産年齢人口は2018年7,545万人から2065年には4,529万人まで減少すると推計している。その一方、高齢者人口(65歳以上)は、1950年代は生産年齢人口と比べると非常に少ない水準であったが、徐々に増え、1990年代からは急速に増加してきたことが図1からわかる。総人口に占める高齢者人口の割合(高齢化率)は1970年に7%を超え高齢化社会に入り、1994年に14%を超えて高齢社会に、2007年には21%を超え超高齢社会に突入した。さらに、このまま少子高齢化が進むと2065年の高齢化率は38.4%に達すると推計されている⁴⁾。

急速な少子高齢化による労働力不足は、女性や高齢者を積極的に活用する政策だけでは補うことができないため、外国人労働力を積極的に受け入れる必要がある。宿泊業・飲食サービス業、保健衛生・社会事業、建設業など労働力不足が深刻な分野においては、労働生産性が低く、労働条

件も相対的に悪い傾向がある⁵⁾。これらの分野に外国人労働力の供給を増やすためには、外国人労働力に対して言語教育を通じたコミュニケーション能力の強化、専門知識など社会生活において成人に求められる成人基礎教育が不可欠である(OECD[2009], OECD[2019])。

第2節 労働力不足と外国人労働力

労働力不足を緩和するために、政府は高齢者や女性の就労促進、AIの活用による生産性の向上を図っている。また、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人労働力の受け入れにより不足する人材の確保を図るために「特定技能」という在留資格を設けて外国人労働力を受け入れる出入国管理及び難民認定法が2018年12月に成立し、翌年4月から受け入れが開始した。法務省は在留資格「特定技能」創設の目的として、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能

4) 内閣府、2019年版「高齢社会白書」

5) 厚生労働省職業安定局「雇用を取り巻く環境と諸課題について」

性を阻害する可能性が出てきているため、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れていく仕組みを構築することが求められている」と述べている。特定技能外国人の技能水準については、「従事しようとする業務に必要な相当程度の知識又は経験を必要とする技能を有していること」と規定している。日本語能力に関しては、「生活に必要な日本語能力及び従事しようとする業務に必要な日本語能力を有していること」と規定している。

外国人労働者は日本人口が減少し始めた2008年から2019年までの11年間で約3.4倍増加し、外国人労働者を雇用している事業所も約3.2倍増加したことが図2からわかる。「外国人雇用状況（厚生労働省）」によると、2019年の外国人労働者は前年同期比で13.6%増加の165.9万人である。増加した要因としては、①政府が推進している高度

外国人材や留学生の受け入れが進んでいること、②永住者や日本人の配偶者等の身分に基づく在留資格の就労が進んでいること、③技能実習制度の活用により技能実習生の受け入れが進んでいることがあげられる。労働者が多い国は、中国(41.8万人)、ベトナム(40.1万人)、フィリピン(18.0万人)の順である。在留資格別でみると、身分に基づく在留資格(53.2万人)が最も多く、技能実習(38.4万人)、専門的・技術的分野の在留資格(32.9万人)の順である。外国人労働者及び外国人労働者を受け入れている事業所は東京、愛知、大阪が多く、これら3地域の合計は46.2%と41.9%を占めている。

改正出入国管理及び難民認定法の施行により外国人労働者は5年間で最大34.5万人に増加すると見込んでいるが、外国人が生活者としてコミュニティ活動に円滑に参加できるような環境が整っているとはいえない状況である。OECD(2019)は、一時的な外国人材の受け入れを基本とし、移民を

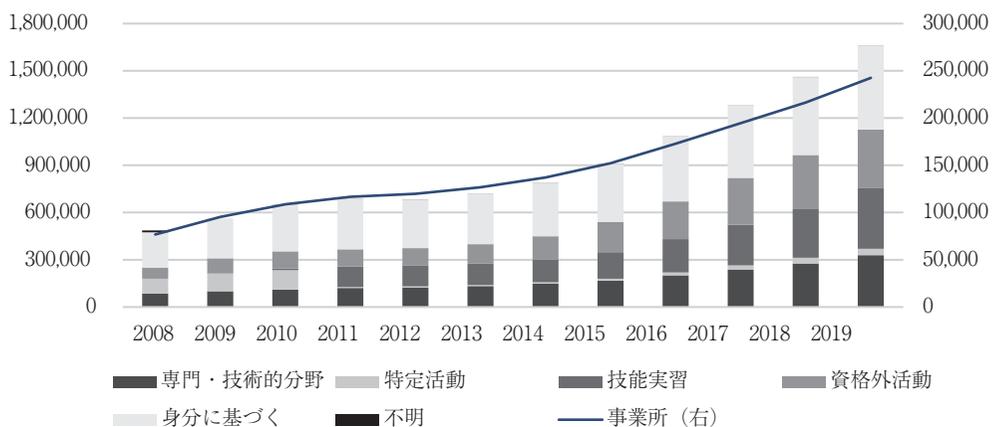


図2 外国人雇用状況：外国人数と事業所数（人、カ所）
資料：厚生労働省「外国人雇用状況」

認めない政策を維持することは十分ではない。移民政策による経済的利益を実現するためには、移民に対する充実した教育投資や日本での生活に順応するための支援が必要であると述べている。外国人労働者の受入は、少子高齢化による労働力不足を補う⁶⁾だけでなく、イノベーションの推進やグローバル化への対応にもなるといったメリットがある(Rapoport [2016])。しかし異文化の相互理解の難しさや、能力に見合わない低い賃金など差別的な待遇に対処しなければならないという課題もある。このような課題を解決するためには、外国人に対する言語教育や職業訓練などの成人教育の提供が非常に重要である。

第3節 外国人労働力に対する

第二言語としての日本語教育

外国人労働者の日本語能力に関する調査によると、受入事業所が必ずしも満足しているとはいえない状況であることがわかる。例えば、国際人材協力機構(2006)が行った外国人研修生日本語教育実態調査結果報告⁷⁾によると、研修生の日本派遣前の日本語教育に問題があると回答した受入企業は45.1%で、研修生の日本語が実務研修時に問題があると回答している企業は39.4%であった。日本派遣前の日本語教育の成果に満足していないと回答している企業が35.4%で、その理由としては研修生の日本語の習得レベルが低いという回答が半分を超えている。しかし、研修生に日本語検定試験を奨励しているかという質問には、奨励していないと回答した企業が61.2%にものぼった。外国人研修生受入中小企業に対する日本語教育

支援助成金制度を活用している、あるいは活用したことがあると回答している企業はわずか11.4%に過ぎなかった。この調査結果から、日本に滞在している外国人労働者は受入事業所や地域コミュニティと十分なコミュニケーションが取れているとはいえない状況であることが明らかである。

外国人労働者とその家族が日本を理解し日本社会に定着しやすくするためには、コミュニティとの円滑なコミュニケーションが何より重要である。コミュニケーション能力を身につけるためには、まず日本語を習得し、日本文化や歴史を理解し、仕事や社会生活に必要な専門知識を身につけることが必要である。このような外国人に対する教育は、外国人労働者の適切な賃金や労働者の地位を保護することで労働者本人は無論その家族が自立できる(Bernstein and Vilter [2018])、すなわち「生活者としての外国人⁸⁾」のための支援である。OECD(2009)によると、移民は飲食業、建設業、農業など労働環境が良好でない分野に就労する場が多いが、これは移民受け入れ国にとっては労働力不足の分野を外国人労働力で補完できるといったメリットがある。また移民の就労は外国人労働者自身と家族が貧困に陥るリスクを減らし、社会やコミュニティとのつながりを築き上げるのに役立つと述べている。移民児童に対する教育は、移民児童が潜在能力を最大限に発揮できるように援助する上で重要な役割を果たすだけでなく、現地語の習得を援助し生活のあらゆる面で必要となる技能と能力を与える。教育は地元コミュニティへの社会的及び文化的な橋渡し役を果たす、と外国人に対する教育の重要性を強調している。

6) IOM, World Migration Report 2020によると、2019年の国際移民は世界人口の3.5%に当たる272百万人で、その74%が生産年齢人口(20-64歳)である。

7) https://www.jitco.or.jp/nihongo/data/enjo_jittai_dainiji.pdf (2020.3.31閲覧)

8) 「生活者としての外国人」のための日本語教育事業は、文化庁が日本国内に定住している外国人等を対象とし、日常生活を営む上で必要となる日本語能力等を習得できるよう、地域における日本語教育に関する優れた取組の支援、日本語教育の充実に資する研究等を実施することにより、日本語教育の推進を図ることを目的として2007年から実施している(文化庁)。2019年度地域日本語教育実践プログラムの予算額は4,161万円で採択件数は21件であった。

Chiswick and Miller(2014)は、外国人労働力が持っているコミュニケーション能力は移民先の決定や受入企業での賃金水準に大きな影響を与えると分析している。また外国人労働力に対する言語教育は、外国人が移民先に同化しやすくし、教育や経済面における様々な機会を最大限に活用できるようにすると、言語教育の重要性を強調している。Dustmann and Fabbri(2003)も移民先の現地語によるコミュニケーション能力は、就業機会や収入にポジティブな影響を与えることを明らかにした。内閣府(2019)⁹⁾の調査によると、外国人正社員の賃金に与える要因としては、就労経験年数や学歴だけでなく、日本語能力の高さをあげている。また、外国人労働者とのコミュニケーションが容易な企業ほど、外国人労働者の定着率が高い傾向であることがわかった。

II | アメリカの移民と成人教育

第1節 先行研究レビュー

移民に対する正式な定義はないが、UNは定住国を変更した人々を国際移民とみなしている。アメリカセンサス局(U.S. Census Bureau)は、アメリカ人口を国内生まれ(Native)と国外生まれ(Foreign born)に分類している。本稿における移民とは、国外生まれで、アメリカ国籍取得者及び永住権取得者、短期就労ビザ取得者、そして不法居住者すべてを移民とみなす。移民が社会や経済に与える影響に関する研究は数多く行われているが、その分析結果は、多様性によるポジティブな影響と社会不安定によるネガティブな影響に大きく分

かれている。Andrés and Viola(2019)によると、アメリカへの移民は1840年1,710万人から1920年には1億570万人に6倍も増加したため、移民が地域社会・経済に与える影響は非常に大きかった。そして1880-1910年のアメリカへの大量移民が地域発展にどのような影響を与えたかを分析した結果、移民増加による多様性は、イノベーションや独創的な発想が技術進歩を促すことで長期的な経済発展を促進するという影響を与えた。しかし、異なるコミュニティの間でコミュニケーションがうまくいかない場合は、人種差別や摩擦により社会が不安定となるといったネガティブな影響もあると述べている。

Zavodny(2018)は、移民がアメリカ生まれ労働力の雇用と所得にどのような影響を与えるかを、2005-2013年の州レベルのデータを用いて分析した。その分析結果、移民はアメリカ生まれ労働力の労働機会を奪い、彼らの失業率を上げるという負の効果はみられなかった。むしろ移民の増加は労働力供給を通じて経済を活性化し、失業率を下げる効果があったことを明らかにしている。Bove and Elia(2017)は、1960-2010年の135か国・地域の移民データを用いて、移民が経済発展に与える影響を分析した。分析の結果、移民による多様性(fractionalization)と分裂(polarization)は一人当たり実質GDPにポジティブな影響を与えることを明らかにした。

Ottaviano and Peri(2006)は、1970年と1990年のアメリカにおける文化的多様性が地域経済に与える効果を分析し、移民による多様性は高い水準の賃金と経済的レント(rent)に密接な関係が

9) 「企業の外国人雇用に関する分析」 <https://www5.cao.go.jp/keizai3/2019/09seisakukadai18-6.pdf>(2020.3.31 閲覧)

あるという結果を得た。すなわち多様性が生産性向上に正の影響を与えているということを明らかにした。IOM(2019)のレポートでは、アメリカにおける移民はイノベーションを促進するとともに、起業活動を活発に行うことで経済発展に大きな影響を与えていたと分析している。Alesina et al(2016)が120か国のデータを用いて移民による多様性が経済に与える効果を分析した結果、移民は全要素生産性(TFP)を改善させ、経済成長に寄与していることが明らかになった。特に豊かな国・地域における熟練労働力の移民が経済に与える効果は大きいと推定している。Rapoport(2016)は、移民はモノ、カネ、知識の国際移動を促進するため、移民送出国の投資、貿易、生産性向上に貢献し、グローバル化を促進すると分析している。

第2節 アメリカの人口動態と移民

アメリカの人口動態は、日本とは大きく異なる。人口増加率は徐々に低下してきているが、2100年までの総人口は増え続けるとともに生産年齢人口(15-64歳)も増加すると予測されている(図1)¹⁰。一方で、平均寿命が伸び、戦後から1964年までに生まれたベビーブーム世代が高齢化することで高

齢者人口(65歳以上)は増加していくと見込まれている¹¹。このように高齢化が進む中、移民は労働力不足を補う重要な役割を果たす。2018年における移民は、総人口の13.7%を占める4,473万人である。移民はカリフォルニア州などの海岸地域やニューヨーク州などの大都市、そしてシリコンバレーのような産業集積地に集中する傾向がある。移民の出身地としては、メキシコなどのラテンアメリカが最も多く移民の50.3%を占めている。次に中国、インド、ベトナムなどのアジアからの移民が31.2%を占めている。グローバル企業が集積しているシリコンバレーには、人口の38.0%を占める103万人の移民が生活者として地域を支えている(表1)。

センサス局は、アメリカの居住人口をネイティブ(国内生まれ)と移民(国外生まれ)に分類しているが、国籍を取得しアメリカ市民となった人、永住権を取得している人、短期就労などを目的とした非移民ビザを取得した人、そして不法に居住している人が移民に含まれる。2017年の国外生まれの人口は4,453万人で、その45%が国籍を取得した人、27%が永住権を取得した人、5%が非移民ビザ、そして不法移民が23%の1,050万人である。

表1 アメリカの人口(1,000人)

2018年	アメリカ		カリフォルニア		シリコンバレー	
総人口	327,167		39,557		2,707	
国内出生(ネイティブ)	282,439	86.3%	28,931	73.1%	1,679	62.0%
国外出生(移民)	44,729	13.7%	10,626	26.9%	1,028	38.0%
ラテンアメリカ	22,518	50.3%	5,302	49.9%	241	23.5%
アジア	13,957	31.2%	4,222	39.7%	657	63.9%
ヨーロッパ諸国	4,747	10.6%	684	6.4%	87	8.5%

資料: U.S. Census Bureau

10 UN, Population Division 'World Population Prospects 2019'

11 アメリカは2014年に高齢社会(高齢化率14%)に入り、2035年には超高齢社会(同21%)に入ると予測されている(厚生労働省)。

12 多くの小学校、中学校及び高校には移民の子供のための英語教育プログラム(English Language Development: ELD)がある。

13 U.S. Census Bureau, 'American community survey'

14 PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies)は16歳から65歳までの成人を対象として、社会生活において成人に求められる能力のうち、読解力、数的思考力、ITを活用した問題解決能力の3分野のスキルの習熟度を測定する調査である(文部科学省)。2011年8月-2012年2月の調査ではOECD加盟国の24か国・地域が調査に参加した。

Warren(2020)によると、2018年にアメリカに居住している不法移民は前年より8万人減り1,057万人で、2010年と比べると120万人減少したことになる。移民の学歴はアメリカ国内生まれの人口と比べるとかなり低い水準であるため、移民に対する成人基礎教育(Adult Basic Education: ABE)や第二言語としての英語教育(English as a Second Language: ESL)¹²⁾が、連邦政府や州政府によって積極的に推進されている。特にラテンアメリカ出身の移民の学歴は非常に低く、25歳以上の移民の高卒未満の比率は、グアテマラが54.9%、メキシコが53.5%、エルサルバドルが50.8%である。さらに国外生まれの人の47%は英語能力が十分でないため、家庭では英語以外の言語を話す傾向が強い¹³⁾。

第3節 成人教育と職業訓練

OECDが実施した2012/14 PIAAC(国際成人力調査)¹⁴⁾では、アメリカ成人の読解力(16位)、数的思考力(21位)、ITを活用した問題解決力(17位)は低い水準であったが、この結果は2017年PIAACの結果とほとんど変わらなかった。2017 PIAACの結果をみると、高卒未満の低学歴者、国外生まれの移民、および失業者は、読解力、数的思考力、ITを活用した問題解決能力の3分野すべてにおいて、社会生活に求められる成人力が低い結果となった¹⁵⁾。労働統計局(Bureau of Labor Statistics)によると、2020年3月の労働市場における25歳以上のうち、高卒未満の失業率(8.1%)は、高卒の失業率(4.8%)あるいは大学卒の失業率(2.4%)と比べると非常に高い水準である¹⁶⁾。低

学歴で英語能力の低い労働者は低収入で雇用され、中等教育や職業訓練に参加する機会を得ることが難しいため、成人教育(Adult Education)が求められている。

アメリカの成人教育は、1960年代に貧困対策の一環として成人基礎教育が取り上げられるようになった。教育は貧困と失業といった経済状態を改善する主要要因の一つとして認識され、1964年に成人基礎教育(ABE)プログラムが経済機会法(Economic Opportunity Act)として制定された。1966年には、英語能力が十分でない移民などのマイノリティに教育機会を拡充するための成人教育法(Adult Education Act)が制定された。成人教育法は、英語の読み書きの能力が不足しているため仕事を得ることのできない18歳以上の成人に、中学校レベル(9th Grade)までの教育を提供するものである。1968年には成人教育の対象が16歳以上に改正され、さらに1970年には成人中等教育(Adult Secondary Education: ASE)プログラムを通じて高校レベル(12th Grade)の教育を受けられるように成人教育法が改正された¹⁷⁾。

1988年に労働力投資法(Workforce Investment Act: WIA)が成立され、職業斡旋を担ってきた全国の公共職業センターが、職業相談やカウンセリングなどの職業訓練を統合しワンストップセンター(One-Stop Center)となった。成人教育と職業訓練サービスを包括的に行うことによって、州政府は成人教育の効率化を図るとともにプログラムの教育成果に関する説明責任を一層強く求められるようになった¹⁸⁾。さらに労働力投資法は2014年に労働力革新機会法(Workforce

15) NCES, https://nces.ed.gov/surveys/piaac/current_results.asp (2020.3.31閲覧)

16) Bureau of Labor Statistics, <https://www.bls.gov/news.release/empstat04.htm> (2020.4.5閲覧)

17) Department of Education, Adult Education Act: 1966-1991。1967年の成人教育参加者は39万人で総費用は3.5千万ドルであったが、1992年にはそれぞれ360万人と8億ドルに増加した。<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ovae/pi/AdultEd/anniv40/ae-act.pdf> (2020.4.6閲覧)

18) 福永, https://www2.ninjal.ac.jp/nihongo-syllabus/seika/pdf/houkokusyo_1.pdf (2020.4.14閲覧)

Innovation and Opportunity Act: WIOA) に改正された。これは労働力投資法で実施していた連邦労働省による33の職業訓練プログラムの再承認が中心であったが、改正の柱は職業訓練及び職業斡旋におけるコミュニティとの連携の強化と雇用主の参加、実際に現場で就業しながら訓練するOJTの活用などであった¹⁹⁾。この法改正で政府機関の業務は統合され、求職者はワンストップセンターを通じて成人教育と職業訓練を受けることができるようになった。成人教育は、ABEプログラム、ASEプログラム、ESLプログラムなどを中心に行われる。

Ⅲ カリフォルニア州の移民と成人教育

カリフォルニア州では1856年に、昼間の学校教育を受けることのできない若者を対象に基礎教育と職業訓練を行う夜間学校(Evening Class)がサンフランシスコに設置された(California Department of Education [2005])。その後、夜間学校はカリフォルニア州に大量に流入する移民をいかにアメリカナイズするかという課題と結びつくことになる(浅田[2003])。成人教育プログラムは州教育部成人教育局の監督のもとで中等学校の学校区(School District)によって行われた。

1960年代のカリフォルニア州には、メキシコや南米から移住してきたスペイン語を母語とする子供たちが多く存在していたが、学校ではスペイン語の使用が禁止され、英語のみで授業を行うことが州法で制定された。その結果、英語による授業についていくことができず、不登校や退学で教育を受ける機会を逸することとなった移民の子供が続出した。この問題を解決するために、1968年にバイリンガル教育法が制定された(自治体国際化協会)。バイリンガル教育法の制定による母語や母国文化に対する教育は、移民の子供が誇りを持って学習できる機会を与えたといえる。

英語能力が十分でない(Limited English Proficient: LEP) 移民の子供に対する英語教育はESLプログラムを中心に行われる。カリフォルニア州の多くの小・中・高等学校がLEPの子供のためにESLプログラムを提供している。ESLは、非営利団体であるCASAS (Comprehensive Adult Student Assessment System) がコンピテンシー(competency)²⁰⁾に基づいた教育カリキュラムを作成、評価する教育支援である。コンピテンシーは、コミュニティや家族において、そして労働力として欠かせないライフスキルを9分野61大項目388小項目にリスト化している²¹⁾。コンピテンシー9分野は、識字教育から職業訓練や高校教育まで広範囲をカバーしている(詳細は付表1)。カリフォルニア教育部は

表2 CASASコンピテンシー

0. 基礎コミュニケーション	1. 消費者経済	2. コミュニティリソース
3. 健康	4. 雇用	5. 政府と法律
6. 数学	7. 学ぶことと思考力	8. 自立生活のスキル

資料: CASAS 2008

19) One-stop Centerは、現在のAmerican Job Centerである。独立行政法人労働政策研究・研修機構https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_10/usa_01.html (2020.4.14閲覧)

20) Competencyとは、職務や役割において安定的に優れた成果を出す行動特性を指す。

21) CASAS, <http://www.casas.org/docs/pagecontents/competencies.pdf?Status=Master> (2020.4.10閲覧)

CASAS以外にも成人教育プログラムのCALPDP (California Adult Literacy Professional Development Project) や遠隔教育であるOTAN (Outreach and Technical Assistance Network) を提供し成人教育を支援している²²⁾。

第1節 シリコンバレーの移民と言語

シリコンバレー (Silicon Valley) は、サンフランシスコ以南のSan Mateo郡とSanta Clara郡一帯の4,802平方キロメートルの地域を示す。シリコンバレーは2010年以降、経済成長が著しく、2019年の地域総生産 (RGDP) はカリフォルニア州の12.1%を占める規模である。経済規模の拡大と雇用創出に伴って地域人口も大幅に増加し、274万人にのぼったが、人口の38%は国外生まれである²³⁾。2018年にこの地域に移住してきた人口の56%が18-34歳の若い労働力である。学士以上の学位を持っている労働力の68%は国外生まれで、インド(25%)が最も多く、その次が中国(15%)である。そして学歴による賃金格差が大きくなり所得不平等が拡大している。例えば、大学院卒以上の

テック人材は高卒未満の労働者収入の4.2倍、93,000ドルも多い水準である²⁴⁾。

移民にとって学歴形成に最も大きな影響を与えているのが英語能力である。アメリカの家庭で英語以外の言語を使っている人口は6,727万人(21.9%)であるが、LEPは2,563万人(8.3%)にのぼることが表3からわかる。特に移民が多いカリフォルニア州では、LEPが州人口の17.4%を占めており、これはアメリカ全体の25.3%に相当する規模である。州政府は、LEP移民に対して成人教育を提供し、就職支援や市民権取得など様々な支援を行っている。シリコンバレー (Santa Clara郡とSan Mateo郡) では、人口の半分以上が家庭で英語以外の言語を使っており、人口の18.6%が英語能力が十分でないため、コミュニケーションに問題を抱えている。LEP人口を言語別にみると、スペイン語が35.0%で最も多く、中国語、ベトナム語、インド語などのアジア言語の順である。LEP人口に対する成人教育は英語教育 (ESL) だけで終わるのではなく、将来のキャリア形成に重要な役割を果たしている。

表3 5歳以上の人口と英語能力が十分でない人口(1,000人)

2018年	人口(5歳以上)	家庭で英語以外の言語を使う人口	英語能力が十分でない人口(LEP)
アメリカ	307,521	67,269(21.9%)	25,627(8.3%)
カリフォルニア	37,129	16,554(44.6%)	6,475(17.4%)
シリコンバレー	2,549	1,299(51.0%)	474(18.6%)
スペイン語		452(38.4%)	166(35.0%)
アジア言語		595(45.8%)	255(53.8%)
その他言語		253(19.5%)	53(11.2%)

資料: U.S. Census Bureau

22) California adult education administrators' handbook for WIA II agencies 2013-2014.

23) Silicon Valley Index 2020, 本稿でのシリコンバレーとはSan Mateo郡とSanta Clara郡だけを指す。

24) Silicon Valley Competitiveness and Innovation Project 2020, テック人材とはSTEM(Science, Technology, Engineering, and Math)を指している。

第2節 シリコンバレー地域の成人教育

カリフォルニア成人教育プログラム(California Adult Education Program: CAEP) は、成人を対象に、ABEプログラム、ESLプログラム、高校教育(High School Diploma: HSD) プログラム、高校相当の教育(High School Equivalency: HSE) プログラム、職業訓練 (Career and Technical Education: CTE) プログラムを無料で提供している²⁵⁾。州教育委員会の監督及び財政援助のもとで中等教育を所管する学校区教育委員会や、コミュニティカレッジが成人教育プログラムを行う。2017-18年における成人教育プログラムには72コミュニティカレッジと300以上の中等教育学校区などが参加している。またカリフォルニア成人教育プログラムを受講した人は100万人を超える²⁶⁾。労働力革新機会法(WIOA)による成人教育と職業訓練のプログラムは、23コミュニティカレッジ、142中等学校区(Districts with Adult Schools)など222教育機関が提供し、48.8万人がプログラムに参加した。ABEとESLプログラムへの参加者

はヒスパニック系が最も多く、年齢別では25-44歳の若い労働力が約半分を占めている²⁷⁾。

シリコンバレーが位置するSanta Clara郡の学校区の一つであるEast Side Union High School District (ESUHSD) を例に移民に対する成人教育を考察する。ESUHSDは29公立高等学校で構成された学校区であり、生徒が26,517在籍している。成人教育プログラムを提供している学校は、高等学校だけではなく、学校区内の小学校や中学校、図書館、コミュニティ施設など様々な教育機関が連携して提供している。ESUHSDの成人教育は、CASASのスタンダードプランを基にABEプログラム、ESLプログラム、市民権取得(Citizenship) プログラム、HSDプログラム、HSEプログラム、CTEプログラムなどが中心となっている。授業は午前2時間(1時間は90分)、午後2時間、そして夜間2時間の1日3回開講されるため受講可能な時間帯に学習できる。教材は多くが教室に常備されている教科書を使ったり、資料を配布したりするので受講生の負担はない²⁸⁾。

表4 ESUHSD (East Side Union High School District) 成人教育の受講者

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
登録者(人)	5,807	5,779	5,878	5,683	5,821	5,085	4,719
ABE	287	285	241	222	198	149	204
ESL	3,532	3,622	3,805	3,813	4,072	3,465	3,239
Citizenship					29	59	4
HSD	1,452	1,398	1,457	1,460	1,318	1,064	947
HSE	577	517	391	414	264	205	187
CTE	382	374	356	430	396	414	334
N/A	2	2	8	1		55	27

資料: ESUHD, Independence Adult Center

25) 入学希望者は、入学時にCASASの読解、リスニング、数学のプレースメントテストを受けなければならない。

26) CAEP, <https://www.cccco.edu/About-Us/Chancellors-Office/Divisions/Workforce-and-Economic-Development/California-Adult-Education-Program> (2020.4.3閲覧)

27) California Adult Education Annual Performance Report 2017-18

28) Adult Schoolの規模やプログラムによって授業の開講回数及び開始時刻は異なる。ESUHSDのIndependence Adult CenterとOverfelt Adult Centerは 午前(8:50-12:00)、午後(12:30-15:40)、夜間(18:20-21:30)の3回開講される。

受講者は男性より女性が多く、年齢は22-49歳の若い層が多い(付表2)。受講者の学歴は高卒が、母語としてはスペイン語が最も多く、次にベトナム語、英語、中国語が続いている。受講者の多いプログラムは、ESL、HSD、CTE、HSE、ABEの順である。ESLプログラムは、CASASの教育内容のスタンダード(コンピテンシー)に基づいて「読む、書く、話す、聴く」の4技能を学ぶことができるため、就職や市民権取得のために必要なコミュニケーション能力の向上を目指す移民が多く受講している(表4)。HSDプログラムは、18歳以上の成人を対象に行われているプログラムで、英語、数学、経済、物理、世界史など50以上の高校授業を提供している。HSDプログラムを受講し、高校卒業の資格を得るためには150単位以上を取得しなければならない。英語能力が十分でない人は、まず英語を学んでから職業訓練プログラムに進むケースが多い。またアメリカ国内生まれの高校中退者や中卒者は高校教育プログラムを終えて職業訓練プログラムに進むケースが多い。

成人教育や生涯教育を提供している高等教育機関としてはコミュニティカレッジがある。コミュニティカレッジは、低コストで大学教育と職業訓練を地域住民に提供する教育機関である。コミュニティカレッジを卒業すると大学に編入できる資格が付与されるので、高等教育を受ける機会がなかった移民が多く進学している。ESLプログラムやHSDプログラムを修了した受講者がコミュニティカレッジへ進学できるように、地方政府は奨学金提供など金銭面での支援を積極的に行っている。また地方政府は生活者として外国人を、教育

面だけでなく経済面からも支援している。例えば、低所得家庭の小・中・高等学校の子供に対する無償教育、無償給食、無償医療など様々な支援などである。無償給食が認められている家庭に対しては、電気料金の優遇措置や児童及び生徒の公共交通機関の無料サービスも行っている。

終わりに

本稿では成人教育の歴史が長いカリフォルニア州のシリコンバレーの事例を取り上げながら日本における外国人労働者受入の必要性和成人教育について考察してきた。シリコンバレーは持続的な経済規模の拡大とそれに伴う雇用創出により人口も増えてきたが、人口の38%は移民、すなわちアメリカ以外の外国生まれである。移民が多いため、人口の半分以上が家庭で英語以外の言語を使用しており、19%は英語能力が十分ではない。低学歴で英語能力の十分でない労働者は低収入で雇用され、中等教育や職業訓練を受ける機会を得ることが難しい状況である。州政府は英語の能力が十分でない移民に対して成人教育を提供し、第二外国語としての英語教育、高校教育、職業訓練や市民権取得など様々な支援を行っている。また成人教育は、CASASが労働力として欠かせないライフスキルを9分野61大項目388小項目にリスト化した教育カリキュラムに基づいて実行・評価する教育支援を行っている。

人口減少が続く日本においても経済規模の縮小を避けるためには、外国人労働力受入を積極的に推進していかなければならない。外国人技能実

習生、経済連携協定(EPA)による看護師や介護福祉士、特定技能外国人の受け入れによって外国人労働者が増え、就労範囲が多様化するとともに、在留期間も長期化する傾向がある。しかし外国人労働者が身につけている職業関連の専門知識や言語能力は十分ではない。外国人労働者は単に日本の労働力不足を補う存在ではなく、地域コミュニティの生活者として認識しなければならない。すなわち一時的な外国人労働者の受け入れを基本とし、移民を認めない政策を見直さなければならない。そして外国人労働者やその家族が日本社会に定着しやすくなるためには、まず日本語を習得し、日本文化や歴史を理解し、社会生活に必要な専門知識を提供するなど充実した教育投資が行われることが何より重要である。

外国人労働者、あるいは移民は特定の国の代表的な大都市に集中する傾向が強い。そのため諸外国は国土の均衡ある発展を目指し、移民を主要大都市から分散させ、周辺部に誘導する政策が実施されている(石川[2014])。日本も例外ではなく、首都圏や大阪、名古屋などの大都市に外国人労働者が集中しているため地方都市に誘導する政策が必要である。地域政府は外国人労働者とその家族が地域コミュニティと円滑なコミュニケーションができるよう、日本語教育を含めた成人教育を支援する必要がある。CASASの例のように日本語の教育内容を識字教育から職業訓練、高校教育などの範囲まで含んで標準化・リスト化し、それに基づいてカリキュラムを作成、評価する教育支援が重要である。日本語教育を提供する団体と協力しながら職業訓練や高等教育への進学機会提供、永住権取得への支援など地方政府の役割は移民政策において欠かせないものである。

参考文献

- ◎ 浅田昇平(2003)「カリフォルニア州における公立学校成人教育行政に関する歴史研究—1950年代前後を中心に—」『大阪大学教育学年報』第8号, 29-38.
- ◎ 石川義孝(2014)「日本の国際人口移動—人口減少問題の解決策となりうるか?—」『人口問題研究』70(3), 244-263.
- ◎ 厚生労働省「外国人雇用状況」平成20年～令和元年の各年度版
- ◎ 厚生労働省職業安定局「雇用を取り巻く環境と諸課題について」https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyoutenteikyoku-Soumuka/0000062121_1.pdf(2020.3.13閲覧)
- ◎ 国際人材協力機構(2006)「外国人日本語教育実態調査結果報告」https://www.jitco.or.jp/nihongo/data/enjo_jittai_dainiji.pdf(2020.3.31閲覧)
- ◎ 自治体国際化協会(2018)「米国における英語を母国語としない児童への英語教育」『CLAIR Report』No.455.
- ◎ 総務省(2018)平成30年版「情報通信白書」
- ◎ 独立行政法人労働政策研究・研修機構(2014)「労働力革新機会法(WIOA)の成立—コミュニティの連携がカギ」https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_10/usa_01.html(2020.4.13閲覧)
- ◎ 内閣府(2019)令和元年版「高齢社会白書」
- ◎ 内閣府(2019)「企業の外国人雇用に関する分析—取組と課題について—」
- ◎ 福永由佳(2007)「アメリカにおける移民等に対する自国語教育の内容について」https://www2.ninjal.ac.jp/nihongo-syllabus/seika/pdf/houkokusyo_1.pdf(2020.4.14閲覧)
- ◎ 文化庁「生活者としての外国人」のための日本語教育事業、https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/seikatsusha_kyoiku_jigyo/(2020.4.3閲覧)
- ◎ 法務省(2020)「特定技能外国人受入れに関する運用要領」
- ◎ 文部科学省「OECD国際成人力調査(PIAAC)」https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/Other/_/icsFiles/afieldfile/2013/11/07/1287165_1.pdf(2020.4.3閲覧)

- ◎ Alberto Alesina, Johann Harnoss and Hillel Rapoport (2016) Birthplace diversity and economic prosperity, *Journal of Economic Growth*, 21, 101-138.
- ◎ Andrés Rodríguez-Pose and Viola von Berlepsch (2019) Does population diversity matter for economic development in the very long term? Historic migration, diversity and county wealth in the US, *European Journal of Population*, 35, 873-911.
- ◎ Barry R. Chiswick and Paul W. Miller (2014) International migration and the economics of language, *IZA Discussion Paper*, No. 7880.
- ◎ California Community Colleges, Adult Education Program (CAEP), <https://www.cccco.edu/> (2020.4.3閲覧)
- ◎ California Department of Education (2005) *A history of adult education in California*.
- ◎ California Department of Education, *California adult education administrators' handbook for WIA II agencies 2013-2014*.
- ◎ CASAS (2008) *CASAS competencies essential life and work skills for youth and adults*.
- ◎ CASAS (2018) California adult education annual performance report, https://www.casas.org/docs/default-source/caacct/california-wioa-title-ii-annual-performance-report-2017---18.pdf?sfvrsn=c6113d5a_4?Status=Master (2020.4.3閲覧)
- ◎ Christian Dustmann and Francesca Fabbri (2003) Language proficiency and labour market performance of immigration in the UK, *The Economic Journal*, 113, 695-717.
- ◎ Gianmarco I.P. Ottaviano and Giovanni Peri (2006) The economic value of cultural diversity: evidence from US cities, *Journal of Economic Geography*, 6(1), 9-44.
- ◎ Hamutal Bernstein and Carolyn Vilter (2018) Upskilling the immigrant workforce to meet employer demand for skilled workers, Urban Institute.
- ◎ Hillel Rapoport (2016) Migration and globalization: what's in it for developing countries? *IZA Discussion Paper*, No. 10109.
- ◎ International Organization for Migration (2019), *World migration report 2020*
- ◎ Joint Venture Silicon Valley, *2020 Silico Valley index*.
- ◎ Madeline Zavodny (2018) Immigration, unemployment and labor force participation in the United States, *NEAP Policy Brief*, May 2018.
- ◎ National Center for Education Statistics, PIAAC Results, https://nces.ed.gov/surveys/piaac/current_results.asp (2020.4.13閲覧)
- ◎ OECD (2009) International migration: the human face of globalization, <http://www.oecd.org/insights/43568302.pdf> (2020.3.30閲覧)
- ◎ OECD (2019) Economic Surveys Japan April 2019.
- ◎ Robert Warren (2020) Reverse migration to Mexico led to US undocumented population decline: 2010 to 2018, *Journal on Migration and Human Security*, 8(1), 32-41.
- ◎ Silicon Valley Leadership Group (2019) Silicon Valley competitiveness and innovation project 2019 update.
- ◎ UN Population Division, World population prospects 2019.
- ◎ U.S. Bureau of Labor Statistics, Employment situation, <https://www.bls.gov/news.release/empstoc.htm> (2020.3.29閲覧)
- ◎ U.S. Census Bureau, <https://data.census.gov/cedsci/> (2020.3.29閲覧)
- ◎ U.S. Department of Education, Adult Education Act: 1966-1991, <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ovae/pi/AdultEd/anniv40/ae-act.pdf> (2020.3.29閲覧)
- ◎ Vincenzo Bove and Leandro Elia (2017) Migration, diversity, and economic growth, *World Development*, 89, 227-239.

0. Basic Communication

- 0.1 Communicate in interpersonal interactions
- 0.2 Communicate regarding personal information

1. Consumer Economics

- 1.1 Use measurement and money
- 1.2 Use information to identify and purchase goods and services
- 1.3 Understand methods and procedures used to purchase goods and services
- 1.4 Understand methods and procedures to obtain housing and related services
- 1.5 Understand how to manage household finances
- 1.6 Understand consumer protection measures
- 1.7 Understand procedures for the care, maintenance, and use of personal possessions
- 1.8 Demonstrate financial literacy skills
- 1.9 Understand how to purchase and maintain an automobile and interpret driving regulations

2. Community Resources

- 2.1 Use the telephone and similar communication systems
- 2.2 Understand how to locate and use different types of transportation and interpret travel related information
- 2.3 Understand concepts of time and weather
- 2.4 Use mailing and shipping services
- 2.5 Use community agencies and services
- 2.6 Use leisure time resources and facilities
- 2.7 Understand aspects of society and culture
- 2.8 Understand how to access and use educational systems and services

3. Health

- 3.1 Understand how to access and use the health care system
- 3.2 Understand forms related to health care
- 3.3 Understand how to select and use medications
- 3.4 Understand basic safety measures and health risks
- 3.5 Understand basic principles of health maintenance
- 3.6 Understand basic health and medical information

4. Employment

- 4.1 Understand basic principles of getting a job
- 4.2 Understand wages, benefits, employee rights, and concepts of employee organizations
- 4.3 Understand work-related safety standards and procedures
- 4.4 Understand concepts and materials related to job performance and training
- 4.5 Effectively use common workplace tools and technology
- 4.6 Communicate effectively in the workplace
- 4.7 Effectively manage workplace resources
- 4.8 Demonstrate effectiveness in working with other people
- 4.9 Understand how organizational systems function, and operate effectively within them

5. Government and Law

- 5.1 Understand voting and the political process
- 5.2 Understand historical and geographical information

- 5.3 Understand an individual's legal rights and responsibilities and procedures for obtaining legal advice
- 5.4 Understand information about taxes and fees
- 5.5 Understand the functions of government
- 5.6 Understand civic responsibilities and activities
- 5.7 Understand issues related to science and ethics
- 5.8 Understand concepts of economics
- 6. Math**
 - 6.0 Demonstrate pre-computation skills
 - 6.1 Compute using whole numbers
 - 6.2 Compute using decimal fractions
 - 6.3 Compute using fractions
 - 6.4 Compute with percent, rate, ratio, and proportion
 - 6.5 Use expressions, equations, and formulas
 - 6.6 Demonstrate measurement skills
 - 6.7 Interpret data from graphs and compute averages
 - 6.8 Use statistics and probability
 - 6.9 Use estimation and mental arithmetic
- 7. Learning and Thinking Skills**
 - 7.1 Identify or demonstrate effective skills and practices in accomplishing goals
 - 7.2 Demonstrate ability to use critical thinking skills
 - 7.3 Demonstrate ability to use problem-solving skills
 - 7.4 Demonstrate study skills
 - 7.5 Understand aspects of and approaches to effective personal management
 - 7.6 Demonstrate the ability to view the media critically
 - 7.7 Demonstrate the ability to use information and communication technology
- 8. Independent Living**
 - 8.1 Perform self-care skills
 - 8.2 Perform home-care skills
 - 8.3 Use support services to assist in maintaining independence and achieving community integration

資料：CASAS 2008, CASAS Competencies essential life and work skills for youth and adults

付表2 ESUHSD成人教育の受講者

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
登録者(人)	5,807	5,779	5,878	5,683	5,821	5,085	4,719
男性	2,450	2,384	2,451	2,250	2,281	1,954	1,814
女性	3,351	3,395	3,427	3,429	3,526	3,063	2,873
N/A	6			4	14	68	32
21歳以下	1	0	39	321	501	601	682
22-34歳	2,335	2,251	2,335	1,985	1,878	1,479	1,345
35-49歳	1,872	1,938	1,944	1,887	1,873	1,610	1,494
50-64歳	1,184	1,213	1,200	1,147	1,231	1,058	922
65歳以上	415	377	360	343	338	337	276

資料：Independence Adult Center

The Labor Shortage and Foreign Workers in Japan

Lessons from Adult Education in Silicon Valley

Byoungki Kim*

Hiroko Yoon**

Neil Silverman***

The purpose of this paper is to analyze the immigration policy in Japan and compare it to Silicon Valley where adult education has been actively provided by the California government and community. Due to the large number of immigrants, more than half of the population in Silicon Valley speak languages other than English at home, and 19% of them lack English proficiency. Workers with low academic skills and insufficient English proficiency are employed at low incomes; it can be difficult for them to access secondary education and vocational training. The state government provides adult education such as English as a second language courses, high school diploma courses, high school equivalency courses, career education courses, and citizenship courses for immigrants. The CASAS provides life and work skills for youth and adults based on an adult education curriculum that covers nine broad areas.

It is indispensable to promote the acceptance of foreign labor actively in order to avoid a shrinking economy in Japan where the population continues to decline. The number of foreign laborers has been increased due to increments of foreign technical interns, nurses and care workers under the Economic Partnership Agreement (EPA), and foreign laborers who have specific skills. However, the occupational expertise and language skills of foreign workers are not sufficient. Foreign workers must be recognized not only as a supplement to the labor shortage in Japan, but also as residents of the local community. In order to make it easier for foreign workers and their families to settle in Japanese society, first of all, investment in adult education such as learning the Japanese language, understanding Japanese culture and history, providing specialized knowledge is crucial. Especially, the role of local governments in providing career training and opportunities for higher education is essential to immigration policy.

* Shiga University, b-kim@biwako.shiga-u.ac.jp

** Kobe University, yoon.h@opal.kobe-u.ac.jp

*** Independence Adult Center, silvermann@esuhsd.org

