

CLAIR REPORT No.551

米国における成人移民への英語教育

Clair Report No. 551 (March 21, 2024)

(一財)自治体国際化協会 ニューヨーク事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に関わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご意見等を賜れば幸いに存じます。

「私的使用のための複製」や「引用」等の著作権法上認められた場合を除き、本誌から複製・転載等を行いたい場合には、以下問い合わせ先までご相談ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7 相互半蔵門ビル

(一財) 自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

E-Mail: kikaku@clair.or.jp

はじめに

クレアレポートは、全国の自治体から派遣され、初めてニューヨーク勤務を行った若手職員が肌感覚で得た海外での職務経験を踏まえて、各人の興味関心に応じて時代に即応したテーマを選び、苦心の末にまとめたものである。明日の日本の地方自治を担う精鋭たちが、足かけ2年間にわたり実地において勉強する機会を得たなかで、多様性に富んだアメリカの地方自治制度等から多くを学んだ成果の一つである。

執筆者である宮城県庁出身の長沼理沙所長補佐は、今回、日米それぞれの職業能力開発の一環としての英語教育に焦点をあてた。特に第3章以降では、ニューヨーク公共図書館における移民対象の英語教育プログラムの受講体験を通して、日本での外国人の言語教育に係る諸課題を論じている。本レポートは、日本の地方自治体で実践される多文化共生社会形成に関する政策の今後の方向性へ示唆を与えるものとする。

一般財団法人自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

目次

概要

第1章 日本における外国人への日本語教育.....	1
第1節 日本の外国人住民・労働者.....	1
1 外国人労働者受け入れに係る歴史的過程.....	1
2 日本の外国人住民・労働者の現状.....	3
3 外国人への日本語教育の状況.....	7
4 現状からみる課題.....	13
第2章 アメリカにおける外国人への英語教育の概要.....	16
第1節 アメリカ全体の状況.....	16
1 移民受け入れの歴史的過程.....	16
第2節 外国人への英語教育の状況.....	18
第3節 成人教育・家族識字法（AEFLA）の概要について.....	20
第4節 AEFLAによる予算配分について.....	26
1 連邦政府から各州への予算配分について.....	26
2 成人教育州補助金の各州内での予算配分について.....	28
3 地域事業者への助成額について.....	29
第5節 AEFLAの主な特徴.....	29
1 労働力確保・就職支援との密接な関わり.....	29
2 地域事業者選定と業績説明責任指標.....	32
第3章 地域事業者の実践例について.....	36
第1節 ニューヨーク州について.....	36
第2節 ニューヨーク公共図書館での移民向け英語教育について.....	36
1 シリーズ授業.....	37
2 We Speak NYC 英会話クラス.....	37
第3節 移民向け無料英語クラス（仕事のための英語コース）の体験談.....	38

1	事前説明会	38
2	「仕事のための英語コース」の内容.....	39
3	その他	40
	おわりに.....	42

概要

我が国における 2022 年末の在留外国人数は、307 万 5, 213 人であり過去最高を記録している。実際の生活上でも、例えば、コンビニエンスストアを訪れた際にレジの店員が外国人であることが増えた、というように以前よりも外国人住民と出会う機会が多いと感じる人は都心・地方問わず多いのではないだろうか。

実態として外国人労働者への依存を高める一方、日本は、制度上は非高度外国人材の受け入れに消極的であり、労働力不足への対応や就労目的では原則受け入れない状況が長く続いた。しかし、2018 年に在留資格「特定技能」が創設され、2023 年 6 月には「特定技能 2 号」（家族帯同可・資格更新により実質的に無期限の滞在可）の対象を拡大する方針が閣議決定された。制度の改正により今後、外国人労働者やその家族が増加することが予想されるが、国や地域はどのように対応すべきなのだろうか。

本レポートでは、在留外国人への日本語教育という観点に絞り、アメリカの英語教育プログラムの調査を通じ、これからの在留外国人への日本語教育の在り方を考察したい。

なお、外国人児童を対象とした教育については既存のクリアレポート「米国における英語を母国語としない児童への英語教育」があるため、ここでは成人への教育を主眼に置くこととする¹。

¹ 一般財団法人自治体国際化協会「米国における英語を母国語としない児童への英語教育」（2018 年 5 月 11 日発行） [<https://www.jlhc.org/cms/wp-content/uploads/455.pdf>]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）

本文

第1章 日本における外国人への日本語教育

第1節 日本の外国人住民・労働者

1 外国人労働者受け入れに係る歴史的過程

日本の外国人労働者受け入れに関する制度の流れを見ると、1988年「第6次雇用対策基本計画」以降、専門的・技術的な知識やスキルを有する高度外国人材は積極的に受け入れられる一方、非高度外国人材は、就労目的では原則受け入れない期間が長く続いていた。この30年間、日本社会では人口減少や労働力不足への対策として外国人の受け入れを制度上明確にすべきという議論が俎上に載せられたこともあったが、政府は国民的コンセンサスを踏まえる必要性などを理由に基本スタンスを堅持し、具体的な議論には発展しなかった。

一方、実態として外国人材は日本の労働力不足を補う要素として以前から機能していた。具体的には、1981年に出入国管理令の改正により外国人研修制度（現在の技能実習制度）が創設された。技能実習制度は、発展途上国の人材育成を通じた国際貢献を目的とした制度であり、外国人が日本で働きながら技術を学ぶもので、近年受入人数は増加していた。一方、実際は労働環境が厳しい業種を中心に人手を確保する手段になっており、人権上の問題やトラブルが相次ぎ、政府は制度を廃止する方針でいる。また、1982年には出入国管理令が改正され「出入国管理及び難民認定法」が成立した。この改正では、本邦で行う活動自体に制限のない新たな在留資格「定住者」が創設された。この新たな在留資格によって、主としてブラジル、ペルーなど中南米諸国の日系人（原則日系三世まで）の入国が容易になり、日系人の就労目的での来日数が増加した。このように、バブル期以降「単純労働を受け入れない」原則は維持されつつも、就労を目的としない技能実習や定住者、一定時間数までの資格外活動（アルバイト）が可能な留学生により、実質的に労働力不足が補われてきたと指摘されている²。

深刻化する人手不足の実情を踏まえ、2019年に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、新たな在留資格「特定技能1号」「特定技能2号」が創設された³。特定技能制度は、国内人材を確保することが困難な状況にある産

² 独立行政法人国際協力機構, アイ・シー・ネット株式会社「東北における外国人材の現状・課題等に関する調査報告書」(2021年3月発行)

[<https://www.jica.go.jp/Resource/tohoku/enterprise/survey/ku57pq0000mndo3m-att/202003.pdf>] (最終検索日:2024年2月15日)

³ 独立行政法人国際協力機構, アイ・シー・ネット株式会社「東北における外国人材の現状・

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制度であり、2022年末時点で13万923人が同資格により日本に滞在している。

さらに、政府は2023年6月に「特定技能2号」の対象を拡大する方針を閣議決定した。特定技能1号では滞在可能年数は最大5年間である一方、特定技能2号は滞在可能年数の更新回数に制限がなく、実質無制限の滞在を可能としており、永住への道も開ける。また、1号は基本的に家族の帯同が不可なのに対して、2号では基本的に可能である点も大きな違いである。2号には新たに表1-1のビルクリーニング、自動車整備、農業、漁業、外食業などの分野が追加される方針である。なお、介護分野については、現行の専門的・技術的分野の在留資格「介護」があることから、特定技能2号の対象分野とはされていない。2024年2月時点では、既にいくつかの分野で試験が実施されており、合格者は2024年5月以降、2号への在留資格変更が認められる見通しである⁴。

課題等に関する調査報告書」(2021年3月発行)

[<https://www.jica.go.jp/Resource/tohoku/enterprise/survey/ku57pq00000mdo3m-att/202003.pdf>] (最終検索日:2024年2月15日)

⁴ 出入国在留管理庁「特定技能2号の対象分野の追加について(令和5年6月9日閣議決定)」(2023年8月31日発行)[https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html] (最終検索日:2024年2月15日)

(表 1 - 1) 特定技能 (1号、2号) と技術・人文知識・国際業務 (2023年6月現在) ⁵

区分	特定技能1号	特定技能2号	技術・人文知識・国際業務
期間制限	最大で5年間	なし (更新可能)	なし (更新可能)
学歴要件	なし 技能水準を試験等で確認 (技能実習2号を良好に 修了した外国人は試験等 を免除)	なし (職歴要件あり)	あり
日本語能力	生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認 (技能実習2号を良好に 修了した外国人は試験等 免除)	試験等での確認は不要	職種により異なる
家族の帯同	不可	要件を満たせば可 (配偶者・子に限る)	可
業種又は職種	<ul style="list-style-type: none"> ① 介護 ② ビルクリーニング ③ 素形材産業、 産業機械製造業、 電気・電子情報関連産業 ④ 建設 ⑤ 造船・船用工業 ⑥ 自動車整備 ⑦ 航空 ⑧ 宿泊 ⑨ 農業 ⑩ 漁業 ⑪ 飲食料品製造業 ⑫ 外食業 	<ul style="list-style-type: none"> ① 建設 ② 造船・船用工業 (溶接区分のみ) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> ②～③、⑥～⑫の9種と⑤造船・船用工業のうち溶接以外の区分が新たに2号に追加される見通し。 </div>

2 日本の外国人住民・労働者の現状

2022年末の在留外国人数は307万5,213人であり、過去最高を更新している。国別の在留外国人数は上位から中国、ベトナム、韓国となっており、対前年増加人数では上位からベトナム、中国、ネパールが並び、近年はアジア諸国出身の外国人が大きく増加して

⁵ 出入国在留管理庁「特定技能2号の対象分野の追加について (令和5年6月9日閣議決定)」
(2023年8月31日発行) [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html]
(最終検索日:2024年2月15日)

いる。また、在留資格別の在留外国人数は永住者、技能実習、技術・人文知識・国際業務の順で多く、永住者以外にも、「技能実習」や「技術・人文知識・国際業務」のような就労系ビザも人数を伸ばしていることが以下の表のとおり伺える⁶。

(表 1 - 2) 国別在留外国人数

順位	国名	人数	対前年比増
(1)	中国	761,563 人	(+44,957 人)
(2)	ベトナム	489,312 人	(+56,378 人)
(3)	韓国	411,312 人	(+ 1,457 人)
(4)	フィリピン	298,740 人	(+22,125 人)
(5)	ブラジル	209,430 人	(+ 4,551 人)
(6)	ネパール	139,393 人	(+42,284 人)
(7)	インドネシア	98,865 人	(+39,045 人)
(8)	米国	60,804 人	(+ 6,642 人)
(9)	台湾	57,294 人	(+ 6,103 人)
(10)	タイ	56,701 人	(+ 6,377 人)

(表 1 - 3) 在留資格別外国人数

順位	在留資格	人数	対前年比
(1)	永住者	863,936 人	(+32,779 人)
(2)	技能実習	324,940 人	(+48,817 人)
(3)	技術・人文知識・国際業務	311,961 人	(+37,221 人)
(4)	留学	300,638 人	(+92,808 人)
(5)	特別永住者	288,980 人	(- 7,436 人)

⁶ 出入国在留管理庁「令和 4 年末現在における在留外国人数について」(2023 年 3 月 24 日発行)
[\[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html\]](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html) (最終検索日:2024 年 2 月 15 日)

外国人労働者に絞って見ても、2022年10月末時点で約182万人と過去最高を記録しており、外国人を雇用する事業所数も29万8,790所（前年比13,710所増加）と、届出義務化以降、過去最高を更新している^{7 8}。

（表1－4）労働者数が多い上位3か国

(1)	ベトナム	462,384人	（全体の25.4%）
(2)	中国	385,848人	（全体の21.2%）
(3)	フィリピン	206,050人	（全体の11.3%）

（表1－5）労働者数の対前年増加率が高い主な3か国

(1)	インドネシア	77,889人	（前年比47.5%増）
(2)	ミャンマー	47,498人	（前年比37.7%増）
(3)	ネパール	118,196人	（前年比20.3%増）

以前は、外国人労働者の受け入れを高度な専門的技術を持つ者に限り、それ以外の労働力は技能実習や特定技能1号など滞在年数が限定された在留資格での受け入れにより確保してきたと指摘される日本だが、今後は、より多くの外国人が日本で就労することや、その家族が日本で生活することが予想される。

一方、外国人住民の増加に伴い、外国人住民と地域住民の摩擦も生じており、地域住民に不安も生まれていることが指摘されている。例えば、ゴミ出しの分別に関するマナーが出身国に比べてはるかに複雑な上、日本語が読めないためルールを守ることができない、また、外国人住民の騒音を注意したが、住宅の作りや距離感が出身国と違うため、本人はうるさくしているつもりがなく改善されなかった、など日本の文化と出身国の文化の違いや言語の違いにより十分にコミュニケーションが取れず、日本のルールやマナーを十分に知ってもらうことができないケースが挙げられる。

これらの課題の解決のため、東広島市のように転入した外国人住民を対象に生活開始直後に行政が彼らの母国語（東広島市の場合はやさしい日本語、英語、中国語）で生活オリ

⁷ 厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和4年10月末現在）」（2023年1月27日発行）[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_30367.html]（最終検索日：2024年2月15日）

⁸ ここでいう「外国人労働者」は、外国人の労働者を指し特別永住者及び在留資格「外交」及び「公用」の者を除くものとする。

エンターション等を実施し、ゴミ出しのルール等の生活上のマナーを教えている自治体も一部存在する⁹。そのような取組は重要である一方、実際の生活上の細かいルールやマナーをその場で全て教えることは不可能であり、日々の生活で地域住民とのコミュニケーションを深める中で学ぶ必要がある。そのためには、外国人住民の日本語能力の向上とそのためへの支援が重要と考えられる。

筆者自身も現在アメリカ合衆国で生活している“外国人住民”であるが、当地母国語の言語能力を十分に有しているか否かは、文化の違いから発生するトラブルを未然に防ぐためにも、生活を豊かにするうえでも極めて重要と日々感じている。筆者自身、細かいルールやマナーはやはり現地の隣人や友人から日々の生活で英語を通じて学んでいることから、外国人住民に現地の言葉でコミュニケーションを取れる語学力を身に付けることの重要性は高いと言える。

また、外国人住民が必要な際に適切な公共サービスにアクセスできるためという観点や日本人が不安なく外国人住民と共生する観点でも、加えて、外国人住民が生活の場として日本を選び共生したいと思える社会を作るという観点からも、外国人住民の日本語能力向上は重要と考えられる。

一方で、在住外国人の日本語能力について、2020年の調査出入国在留管理庁発行の「令和2年度 在留外国人に対する基礎調査報告書」によると、在留外国人全体では、「仕事に差し支えない程度に会話できる」以上の日本語会話能力を持つ人が55.7%であるが、現在、実質的に非高度外国人材の労働者の役割を果たしている技能実習生に限定してみると、40.5%まで減少し、技能実習生の過半数の日本語会話能力は「仕事に差し支える」レベルであることが分かる¹⁰。

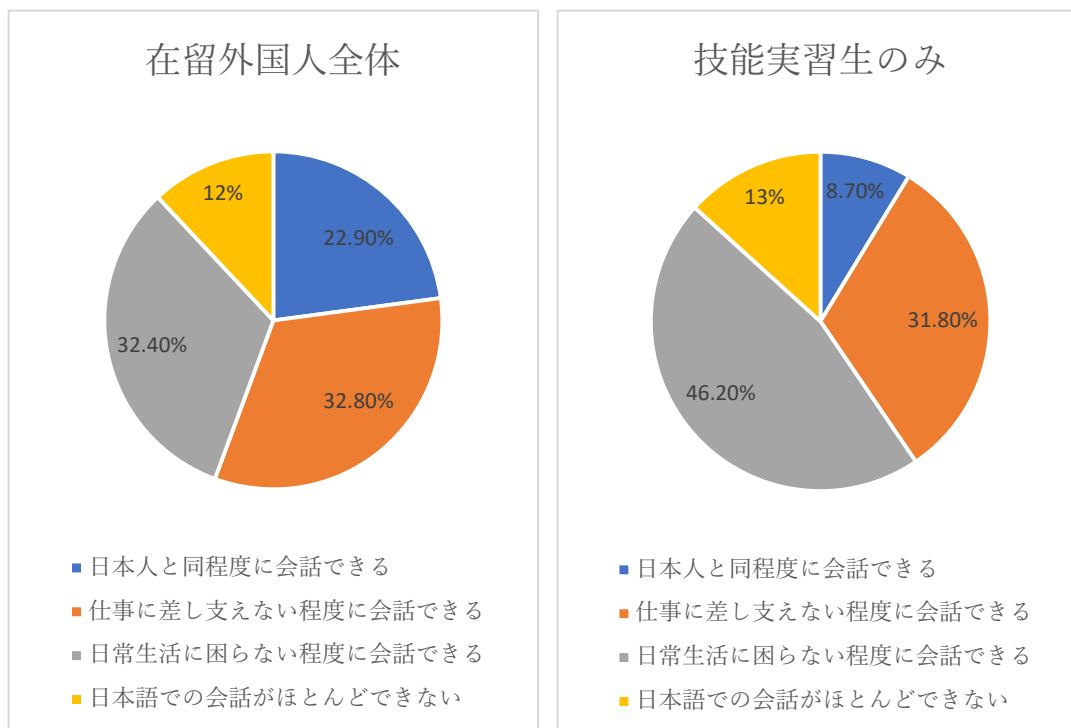
⁹ 総務省「多文化共生事例集(令和3年度版)」(2021年8月発行)

[https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/tabunkakyousei_suishin_r03.html]

(最終検索日:2024年2月15日)

¹⁰ 出入国在留管理庁「令和2年度在留外国人に対する基礎調査報告書」(2021年2月発行)

[<https://www.moj.go.jp/isa/content/001341984.pdf>] (最終検索日:2024年2月15日)



(図 1 - 1) 在留外国人（全体及び技能実習生）の日本語能力

さらに今後、特定技能 2 号の拡大により日本には同程度の日本語能力レベルの外国人住民が増えていくことが予想される。また、彼らが母国から配偶者や子供を連れてきた場合、彼らの日本語能力は更に低いことも十分に予測される。

このような状況を踏まえると、外国人住民の日本語能力向上のための取組は急務と考えられる。

3 外国人への日本語教育の状況

(1) 国の取組¹¹

政府は、2019 年 6 月 28 日に「日本語教育の推進に関する法律」を公布・施行し、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」や「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定し、外国人材受入れ・共生のための方策について包括的に提示している¹²。また「日本語教育の推進に関する法律」、「日本語教育の推進に関する施策を総合的

¹¹ 文化庁「令和 3 年度国内の日本語教育の概要」（2022 年 11 月 10 日発行）

[https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/r03/93753802.html]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）

¹² 政府は両者の位置づけについて、ロードマップで中長期的な施策を示し、総合的対応策で単年度に実施すべき施策を示すものと位置づけた。

かつ効果的に推進するための基本的な方針（閣議決定）」を踏まえ、日本語教育の環境整備を計画的に推進している。主な事業内容は文化庁ホームページを参照のこと¹³。

具体的な取組としては、地方公共団体の基本方針の作成を促したり、日本語教室が設置されていない市区町村へのアドバイザー派遣、教育モデルの開発、日本語教員資格の整理などが行われており、中心的な取組として「外国人材の受入れ・共生のための地域日本語教育推進事業」がある。この事業では、都道府県等が日本語教育環境を強化するための取組に、政府が補助をしている¹⁴。

¹³ 文化庁「都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修」

[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/index.html]（最終検索日：2024年2月15日）

¹⁴ 文化庁「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」

[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/chiikinihongokyoiku/index.html]（最終検索日：2024年2月15日）

(表 1 - 6) 地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業

事業名	地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業
補助事業者	(1) 都道府県 (2) 政令指定都市 (3) 地域国際化協会 等
補助対象事業	(1) 広域での総合的な体制づくり ①日本語教育推進施策の協議を行う「総合調整会議」設置 ②地域全体の日本語教育を総括するコーディネーターの配置 ③日本語教室への指導・助言を行うコーディネーターの配置 (2) 地域の日本語教育水準の向上 ①域内へのノウハウ等の普及・啓発のための日本語教育の実施 ②「生活」に関する教育課程を置く機関の設置又は連携に向けた準備のため行う、以下の日本語教育 1. 「日本語教育の参照枠 ¹⁵ 」、「生活 Can do ¹⁶ 」を参照した質の高い日本語教育 2. 「地域における日本語教育の在り方について(報告)」で示されたレベル・時間数に応じた体系的な日本語教育 (3) 都道府県等を通じた市町村への支援 市町村が都道府県等の関係機関と連携して行う日本語教育等の取組への支援
補助率	原則：1/2 (2)②を実施する団体：最大2/3
採択団体	55 団体 (令和 5 年第一次応募時点)
予算	6 億円 (令和 5 年度)

本事業では、一定の条件はあるものの「地域日本語教育の実施」それ自体も補助対象としており、日本語教室の講師の謝礼金や交通費などが補助対象となりうる。

(2) 地方自治体(都道府県や市町村)の取組

地域の現状を見ると、以前から外国人住民の多い自治体(例：浜松市)では「外国人材の受入れ・共生のための地域日本語教育推進事業」を活用し、地域国際化協会等に委託等して多くの日本語教室を運営している。

一方、それ以外の自治体(例：宮城県)での主な取組は「地域国際化協会やNPO、ボランティア団体が実施する日本語教室の運営側面支援」が中心である。個々のニーズに沿って日本語を学べる体制を整備するため、地域の日本語教育を担う人材を育成する研修を

¹⁵ CEFR(ヨーロッパ言語共通参照枠)を参考に、日本語の習得段階に応じて求められる日本語教育の内容・方法を示す枠組み。

¹⁶ 国内に在住する外国人が日常生活において、日本語で行うことが想定される言語活動を例示したものの。

実施したり、日本語講座の実施者を集めたネットワーク会議の実施、外国人住民との交流会の実施、日本人側のコミュニケーション手段として有効となる「やさしい日本語」の研修等を実施している。地域別に日本語教室の例を参照する。

ア 政令指定都市が実施する日本語教室の例（外国人住民が多い地域・浜松市）¹⁷

浜松市では、市が（公財）浜松国際交流協会に委託する方法で日本語教室を実施している。2023年度のコースは下記のとおり。

（表1-7）コース一覧

コース名	開講日	方法	定員	受講料
初級	平日・週5回	対面	20人	無料
中級	平日・週5回	オンライン	20人	無料
読み書き	平日・週2回	対面	20人	無料
ひらがな・カタカナ・漢字クラス	週末・週1回 (3か所で開催)	対面	20人	無料

【目的】主に入門レベルの外国人市民に初級修了までの学習機会を提供

【教師】日本語教師及びボランティア（※有資格者・ボランティアへは謝金を支払。ボランティアは補助者として従事）

【主な生徒】日本語能力は人により様々。身分に基づく在留外国人を優先している。

【生徒を集める方法】市広報紙、チラシ、HP、SNS等により募集。市への転入時に配布する生活ガイド「ウェルカムパック」にも案内を載せている。実際にはSNSやコミュニティでの口コミにより集まる生徒が多い。

【予算】

文化庁「地域日本語教育の体制づくり推進事業」補助金

2023年度 年度予定 浜松市日本語教室

※スケジュールは 変わることが あります。

【お問い合わせ】

浜松市国際人学習支援センター
浜松市東区藤原町字南 9611-1
TEL 053-592-1117
月曜日・金曜日 AM9:00 - PM5:00

浜松市国際人学習支援センター
浜松市中央区東豊田 2-1-1 ユニポート浜松4階
TEL 053-458-2170
土曜日 AM9:00 - PM5:00

（図1-2）浜松市日本語教室チラシ

¹⁷ HAMPO「日本語を教室で学ぶ」[\[https://www.hi-hice.jp/ja/learning/japanese-classroom/\]](https://www.hi-hice.jp/ja/learning/japanese-classroom/)（最終検索日：2024年2月15日）

【課題】

ゼロレベルから中級レベルまで到達できる日本語教育プログラムを提供しているが、仕事を始める等の理由でプログラムを途中で終えてしまう学習者が一定数いる。

イ NPO やボランティアが実施する日本語教室（外国人住民が多い自治体・浜松市）

18

浜松市内には 13 種の日本語教室が開設されている。

【目的】 子供支援、特定コミュニティに特化、JLPT 対策など団体によって様々

【コース】 約半数は日曜午前に開催

【教師】 1 名から 20 名まで教室によって異なる。

（有資格者がいる教室の方が多いが、無資格者のみの教室もある）

【受講費】 無料から 1 回あたり数百円程度の場合が多い。

【主な生徒】 教室の目的によって大きく異なる。

【生徒を集める方法】 市の広報、チラシ、HP など

【予算】 13 種のうち 3 種の教室は（公財）浜松国際交流協会から委託を受け実施

その他は、学習者からの受講費を中心に低額な予算で実施している場合が多い。

【課題】 学習者、予算、会場の確保

ウ 県が実施する日本語教室の例（外国人住民が多くはない地域・宮城県）

宮城県では、県が直接日本語教室を運営したり委託してはいない。宮城県国際化協会は宮城県から運営費補助を受け運営している県庁の外郭団体であり、独自に MIA 日本語講座を運営している¹⁹。

¹⁸ 浜松市「浜松市における地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業地域日本語教育実態調査【調査結果報告書】」（2020 年 2 月発行）

[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/89888/202002hamamatsushi_chiikinihongohoukokusho.pdf]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）

¹⁹ 公益財団法人宮城県国際化協会「MIA 日本語講座」[<https://www.mia-miyagi.jp/japanesecourse.html>]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）

(表 1 - 8) コース一覧 (※いずれもスクール形式)

コース名	開講日	教材	定員	受講料
初級 1・2	4月～、10月～ 毎週 火～金曜日 10:00～12:00	「日本語初級1 大地」 「日本語初級2 大地」 ※市販テキスト	15人	22,000円
中級	4月～、10月～ 毎週 火・木曜日 13:00～15:00	「中級へ行こう」 日本語の文型と表現 55 ※市販テキスト	15人	11,200円
夜間初級 1・2	4月～、10月～ 毎週 火曜日 18:30～20:30	「日本語初級1 大地」 「日本語初級2 大地」 ※市販テキスト	15人	12,000円

【目的】日本での生活適応するための日本語能力を身に付けること。

【教師】有資格者8名。謝金は2,000～3,000円/時間。

【生徒】実際の参加者は各コース10名程度かそれ以下。

昼のクラス：日本人の配偶者、留学生の家族、宗教関係者など

夜間クラス：留学生、ALTが主で、まれに技能実習生。

【生徒を集める方法】ウェブサイト、チラシ、Facebookなど。口コミがボリューム層。

【予算】

日本語教室への直接の補助金はなく、生徒からの受講料では賄いきれないため事業単体では赤字。

【課題】

講師の後継者がいなく、人手が足りない。又、現在県内で増加中の在留外国人は留学生、技能実習、特定技能が中心であるが、彼らへの広報が難しく、彼ら自身もアルバイトや仕事が忙しく日本語を勉強する時間や余裕がない。途中で受講を諦めざるを得ない場合もある。

エ NPOやボランティアが実施する日本語教室の例(外国人住民が多くはない地域・宮城県)

宮城県では県内35市町村のうち11市町村において22種の日本語教室が開設されている。

2023 MIA 10月

自分に合ったコースを選んで、MIAで日本語を勉強しませんか?

日本語講座

コース	曜日	時間	テキスト	受講料	定員
初級1・2	水・金	10:00～12:00	「日本語初級1 大地」 「日本語初級2 大地」	¥22,000	初級1・2 各15人
中級	火・木	13:00～15:00	「中級へ行こう」 日本語の文型と表現55	¥11,200	15人
夜間初級1・2	火	18:30～20:30	「日本語初級1 大地」 「日本語初級2 大地」	¥12,000	初級1・2 各15人

●場所 宮城県国際化協会 (MIA) ※異に施設があります。

●申込み 事前の申込みが必要です。宮城県国際化協会 (MIA) に、電話かメール、Google form で名前、国籍、住所、電話番号、希望コースをお知らせください。先着順で受け付けます。

●対象 日本語を勉強したい外国の方や帰国者など ※受講金が払えないなどで、受講しない、または開講がなくなる場合があります。

お申込み・お問合せ 宮城県国際化協会 (MIA) 仙台市青葉区堤通南町4-1-7 宮城県仙台市青葉区7番 TEL 022(275)3796 E-mail mia@mia-miyagi.jp Google form <https://mia-miyagi.jp/2302japanesecourse> ※日本語・英語・中国語のみ

(図 1 - 3) MIA 日本語講座チラシ

- 【目的】 主に入門レベルの外国人市民に学習機会を提供するものが多い。
- 【コース】 平日昼の場合が多い。※1対1形式の場合も多い。
- 【教師】 ボランティア10名前後。無資格者の場合が多い。
- 【受講費】 無料から1回あたり数百円程度の場合が多い。
- 【主な生徒】 地域によって大きく異なるが、日本人の配偶者などが多い。
- 【生徒を集める方法】 市の広報、チラシ、HP など
- 【予算】 ボランティアに交通費などが出る場合もあるが、多くの場合ほぼなし。
- 【課題】

- ①ボランティアが高齢化し、新たな担い手がない。
- ②生徒数が減少傾向にある。
- ③JLPT（日本語能力試験）対策などを求められることがあるが対応が難しい。

オ その他地方自治体の特徴的な事例

世界に開かれたまちづくりを掲げ様々な国際事業を実施している北海道東川町では、2015年に自治体初の公立日本語学校を設立しアジア地域を中心に留学生を受け入れている。その他の各自治体や地域国際化協会における取組は総務省が発行する「多文化共生事例集」を参照のこと²⁰。

4 現状からみる課題

以上の状況を踏まえ、現状の日本語教育上の課題を検討したい。筆者は日本語講座の需要や在留外国人の属性の変化に対し、日本は量や内容の面で十分に対応することが出来ていないと考える。

（1）外国人住民の居住地の変化

今までは都心や外国人集住都市に居住する外国人住民が多かったが、近年は世界のグローバル化や就労系外国人住民の増加に伴い、様々な地域に外国人住民が居住するようになっている。特に、技能実習や特定技能の資格で在住する外国人住民は、第一次産業・第二次産業の従事者も多いことから、今まで外国人住民が多くはなかった地域に住むことも多い。

市区町村においては日本語教室に関するノウハウ、人員不足等により日本語教育の実施が難しい場合も多く、日本語教室が設置されていない市区町村は全体の約46パーセント

²⁰ 総務省「多文化共生事例集(令和3年度版)」(2021年8月発行)

[https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/tabunkakyousei_suishin_r03.html]

(最終検索日:2024年2月15日)

(約 800 市区町村) あり、地域差も大きい²¹。令和 3 年 11 月時点において、約 18 万人 (約 6%) の外国人住民が日本語教室が全く開設されていない市区町村に居住している。特に近年、急激に外国人住民が増加した市区町村では日本語教室不足がより顕著であると思われる。

(2) 就労系の外国人住民の日本語学習需要

今までは技能実習や特定技能の資格で在住する外国人住民は、滞在年数に上限があった。そのため、本人たちも日本を数年後には帰国する“出稼ぎ先”と捉える人が大多数であった。一部日本語取得に意欲のあるものは日本語教室を訪れていたが、仕事と日本語学習の両立も難しく、全体として必ずしも日本語学習への意識が高かったとは言えない。一方、今般の制度変更により、日本や仕事を気に入った場合は日本に長く住むことも考えられる。その際には日本語学習への需要も今よりも増加するとともに JLPT (日本語能力試験) 習得を目指すなど内容が高度化してくることもと考えられる。

しかし、地域の現状を見ると、地域の日本語教室は予算の問題 (補助事業の事務の煩雑さ) や日本語教員が少ないことから有資格者の日本語講師を雇うことができない場合も多く、約 8 割強がボランティアで運営されており、こうした就労系の外国人住民の需要に応じることが困難な場合が予想される。具体的には、彼らが日本語を学習できる時間を確保できるのは平日夜又は休日であることが多い一方、地域の日本語教室でボランティアをするボリューム層である高齢者や専業主婦層がボランティア活動に参加できるのは平日昼の場合も多く、需要と供給のミスマッチが発生している。「令和 3 年度 在留外国人に対する基礎調査」によれば、日本語能力が「日本語での会話はほとんどできない」「基本的な挨拶の会話はできる」の外国人を対象とした「日本語学習で困っていることは何か?」というアンケートで課題の上位として挙げられたのが「無料の日本語教室が近くにない」、「都合のよい時間帯に利用できる日本語教室・語学学校等がない」であった²²。また、彼らは JLPT (日本語能力試験) 習得を目指している場合も多く、ボランティアの中には「資格試験習得をサポートするのは荷が重い」と感じている人もいるという。

このように、日本語教室が設置されている市区町村においても、必ずしも受講者にとって都合の良い時間、内容で開設されているわけではないことが課題となっている。

なお、内容や時間帯のミスマッチが今後課題となると考えられる就労系の外国人住民に

²¹ 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」

[https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/nyuukokukanri01_00140.html] (最終検索日:2024 年 2 月 15 日)

²² 文化庁「令和 4 年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修」

[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/r4_anai/index.html] (最終検索日:2024 年 2 月 15 日)

については、企業の外国人労働者への日本語教育義務²³があるため、地域では限られたリソースを、長く日本に住む可能性が高く一般論として行政による支援の必要性が高いといえる身分系の在留外国人を中心に分配し、就労系の在留外国人への日本語教育への優先順位を下げている（下げざるを得ない）自治体もあるとの声が市町村への聞き取りにおいてあった。しかしながら、企業の外国人労働者への日本語教育義務はその内容が詳細に定められている訳ではなく、現状その内容の質や量は企業ごとに大きく異なり得るため、こうした就労系の外国人住民の需要への自治体における対応は十分に検討すべき課題であると考えられる。

現状において上記のような課題が見られるが、これに加え、特定技能2号の拡充により家族の帯同が可能となり、被雇用者ではない外国人住民が今後増えることが予想される。彼らへの日本語教育はどのように担保していくのかという点も課題となる。特に人口減少が深刻化している地域では外国人労働者を積極的に迎え入れ共生を目指す動きが増えることも予想されるが、外国人労働者やその家族にとって魅力的な地域を目指すためにはどのような日本語教育がなされる必要があるのだろうか。

なお、上記では地域のボランティアによる活動の限界について触れたが、一方でボランティアによる日本語教室には大きな利点もあることを忘れてはいけない。ボランティアが、日本語教育だけでなく生活面でのメンターのような役割も果たしたり、地域の防災情報やイベント情報などを教え、地域との接点になる場合も多く存在するのである。日本語教室を単に“日本語能力を向上”させる場ではなく“地域に溶け込むための接点”と考えた際に、地域のボランティアが持つ大きな力に留意する必要がある。このようなボランティアの尽力によるメリットも活かしつつ、日本流の日本語教育の在り方を検討していく必要がある。

²³ 法務省が定める「1号特定技能外国人支援に関する運用要領」では特定技能を受け入れるにあたり、受入企業が「本邦での生活に必要な日本語を学習する機会を提供すること」を求めている。具体的には下記内容のいずれかを満たすことが義務的支援とされている。

- ① 就労・生活する地域の日本語教室や日本語教育機関の入学案内の情報を提供すること。また、必要に応じて1号特定技能外国人に同行して入学の手續の補助を行うこと。
- ② 自主学習のための日本語学習教材やオンラインの日本語講座に関する情報を提供すること。また、必要に応じて利用契約手續の補助を行うこと。
- ③ 1号特定技能外国人との合意の下、受入企業が日本語教師と契約し、当該外国人に日本語の講習の機会を提供すること。

つまり、通学・独学・企業研修のいずれかの形で、日本語学習機会を得られるようにサポートする必要があるということである。

第2章 アメリカにおける外国人への英語教育の概要

第1節 アメリカ全体の状況

【人口】約3億3,200万人（2021年7月米統計局推計）

【移民²⁴人口】4,490万人（米国総人口の約14%）²⁵

【言語】主として英語

現在、米国には4,490万人の移民がおり、米国総人口の14%を占めている。建国の歴史的過程からも「米国は移民の国」という認識が強いと思われるが、必ずしも常に移民を歓迎していたとは言えず、その歴史は複雑である。はじめに米国の移民法の歴史を概観する。

1 移民受け入れの歴史的過程²⁶

（1）移民奨励の時代

建国から1870年代は開放的な移民奨励の時代であった。この時期は、米国独立革命のイデオロギー的伝統と、西部開拓者などの労働力が不足しているという社会経済的な条件によって、移民を積極的に受け入れていた。この当時、政策や立法は州政府の役割であり、連邦政府には移民に関する行政機構はなく、法制度も存在しなかった。

（2）移民制限の始まりから発展

1880年代になって、連邦議会は移民に関するいくつかの立法を行った。まず1882年には、西部の鉄道建設の労働力として横極的に受け入れていた中国人の移民を停止する中国人排斥法が制定された。また同じ年に成立した米国初の一般的な移民法によって「犯人、精神異常者、精神障害者、あるいは働けず公共の負担になる者」の入国が禁止され、その後も米国にとって望ましくない程民や負担になる移民の入国を認めるべきでないとする世論を背景に制限は拡大していった。

1894年には識字テストによって母国語あるいは英語の読めない移民を排除しようとい

²⁴ ここでは「移民」の定義を「海外で生まれ、米国に居住している人」とする。

²⁵ American Immigration Council, *Immigrants in the United States*, [<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-in-the-united-states>]（最終検索日：2024年2月15日）

²⁶ 藤本麻垂華「増加する外国人労働者と日本における移民政策のあり方」（『香川大学経済政策研究』第16号、2020年）207-229頁

独立行政法人労働政策研究・研修機構「アメリカの移民政策」
[https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_11/america_01.html]（最終検索日：2024年2月15日）

う動きに発展し、1917年に立法化された。1920年代前半は、社会情勢も影響し偏見や差別意識による反移民運動が力を得た時代であった。第一次世界大戦（1914～1918年）終了後にふたたび増加しはじめた移民は、南欧・東欧からの貧しい移民（いわゆる「新移民」）が主であったが、この新移民に対する激しい人種的偏見から海外からの移民は不要であるという世論に繋がっていった。連邦議会も1921年に初めて年間の移民総数を35万7千人に制限する法律（ジョンソン法）を時限立法として成立させた。その後2回の更新を経て恒久法として成立した1924年の移民法は、「割当制度」を導入した。これは、移民の総量規制を目的とし、国民を出身国ごとに分け、外国生まれの人口の一定比率（24年法では2%）を各国からの移民数の上限とするものである。また、アジアからの移民については「合衆国市民たりえない外国人」として認めなかった。本法は、日本からの移民排除を目的としており排日移民法と呼ばれている。これによって、1924年以降、南北アメリカ大陸以外からの米国への移民総数は、年間15万人に減少した。

（3）移民自由化の時代

1965年に新移民法が制定されると国別の割当制度が廃止され、西半球出身者と東半球出身者という大まかな枠で移民の数を決めることとなり、特別な技能を持った人材を積極的に受け入れる姿勢に転じた。なお、アジア諸国に対する差別法はそれまでに廃止されていた。米国社会における低賃金労働者としてのヒスパニックへの需要はその後増加したが、この65年法では南北アメリカ大陸からの移民数を制限したため、多くが不法流入者となることに繋がった。

これに国際政治の混乱から生じた大量の難民の到来も加わり、1970年代後半以降、移民問題が再び社会的・政治的問題として浮上した。1986年に成立した移民改革・規制法では、不法移民を雇用する企業主に対する罰則規定と、既に一定期間を米国で過ごした不法移民に対し法的地位と将来の市民権取得資格付与を約束する法的救済措置（amnesty）とが抱き合わされることにより、不法移民の一扫が図られた。

（4）トランプ政権の移民政策

ドナルド・トランプ大統領が就任して以来、移民は大幅に排除された。2017年1月、トランプ大統領は、イスラム過半数の7か国の国民の米国への入国を一時的に停止する大統領令に署名した。その後2017年3月、9月と2度にわたって対象国家や免除対象が複数回に渡って変更された。命令は連邦裁判所によって一時的に停止されたが、後に最高裁判所によって合法性に関する明確な判決が出るまで続行が許可された。その他にも米国とメキシコの国境を越えた壁の即時建設、5,000人の新しい国境警備隊員と1万人の新しい入国管理官の雇用を要求する大統領令を発令した。2020年4月、トランプ大統領は、米国での新型コロナウイルス感染症の大流行により、米国への移民を一時的に停止する大

統領令に署名し、グリーンカード取得者数は2020年度第2四半期（1～3月）の約24万人から第3四半期（4～6月）には約7万9,000人に減少した。

（5）現在の移民政策²⁷²⁸

ジョー・バイデン大統領が2021年1月に就任して以来、同政権はトランプ政権時代の様々な移民制限を撤回する取組を行ってきた。就任初日には不法移民が8年で市民権を取得できるようにするための移民法案の草案を議会に送付し、推定1,050万人の不法移民に、8年間の道を設けて合法的地位への道を与えた。その後、トランプ前大統領が実施した新型コロナウイルス感染症を理由とした移民ビザ取得希望者への入国停止命令を解除した。また、2022年度の難民受け入れ制限を当時の6万2,500人から12万5,000人に倍増することを決定するなど、様々な移民受け入れ拡大制度を実施した。その結果、米国勢調査局によれば2022年の移民の純流入は約101万人に到達している²⁹。

歴史上紆余曲折を経つつも、米国は現在では世界最大の移民受け入れ国であることには違いない。次節では、外国人との共生が必要とされるアメリカにおいて、どのような英語教育の仕組みが取られているかについて述べる。

第2節 外国人への英語教育の状況

米国では総人口の約14%を移民が占めており、経済と地域社会の活力として大きく貢献している。一方、彼らの多くは英語の習熟度の低さ、低賃金労働の継続、永続的な法的地位の欠如、正規教育のレベルの低さ、米国社会、文化、制度への不慣れさなどの複合的な課題に直面している。米国国勢調査局の調査によれば、およそ1,080万人の移民成人は、高校卒業資格又は同等の資格しか持っておらず、およそ2,040万人の移民成人は英語の能力が限られている³⁰。

²⁷ 日本貿易振興機構「バイデン大統領の下で見直される米移民政策、シンクタンク調査」（2022年1月発行）[<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/01/61dde7685f0bf14f.html>]（最終検索日：2024年2月15日）

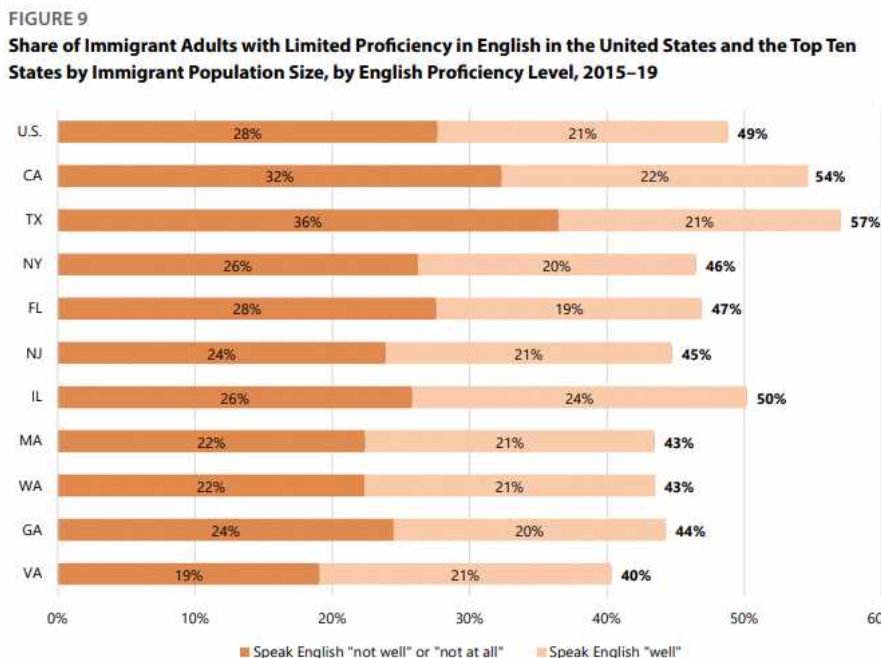
²⁸ Pew Research Center, Key facts about U. S. immigration policies and Biden's proposed changes, [<https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/01/11/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-bidens-proposed-changes/>]（最終検索日：2024年2月15日）

²⁹ U. S. Census Bureau, Growth in U. S. Population Shows Early Indication of Recovery Amid COVID-19 Pandemic, [<https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/2022-population-estimates.html>]（最終検索日：2024年2月15日）

³⁰ Migration Policy Institute, Leveraging Data to Ensure Equitable and Effective

米国国勢調査局が実施するアメリカン・コミュニティ調査（the U. S. Census Bureau’ s American Community Survey）によると、英語を「とても上手に」話すことはできないと回答した成人（Limited English Proficient、以下、成人英語学習者とする。）の約91%は移民が占めている。移民成人のうちほぼ半数（49%）が成人英語学習者にあたり、4分の1強（28%）が英語を「あまり」又は「まったく」話せないと回答している。

テキサス州やカリフォルニア州などの移民の多い州では、成人移民の半数以上が成人英語学習者であり（それぞれ57%と55%）、およそ3人に1人が英語を「あまり」又は「まったく」話せないと回答している状況である。



Notes: States are listed in order of the size of their adult immigrant population, with California having the largest such population. English proficiency is self-reported in the ACS. Limited English proficient (LEP) adults are those who report speaking English less than "very well" but represent a range of proficiency levels—"well," "not well," and "not at all."
 Source: MPI tabulation of 2015–19 pooled ACS data.

(図 2 – 1) 米国及び移民人口規模上位各州における、英語が堪能でない移民成人割合 (2015–2019) ³¹

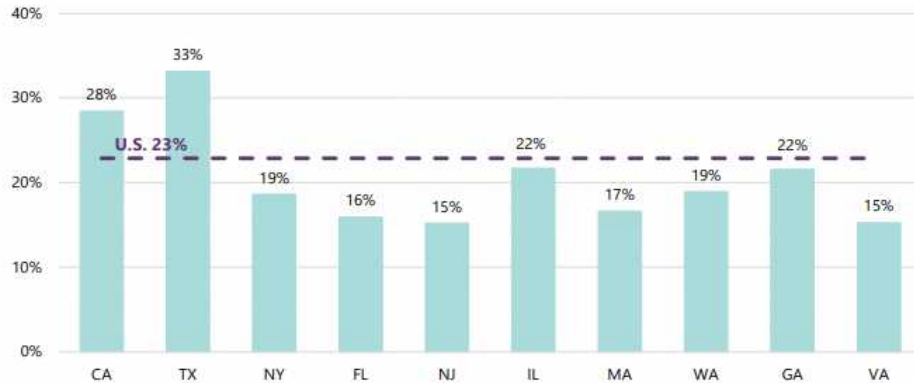
Adult Skills Programming for Immigrants

2023, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi_nciip-adult-skills-brief-2023_final.pdf] (最終検索日:2024年2月15日)

³¹ Migration Policy Institute, Leveraging Data to Ensure Equitable and Effective

FIGURE 10

Share of Immigrant Adults with Limited English Proficiency and No High School Diploma or Equivalent in the United States and the Top Ten States by Immigrant Population Size, 2015–19



Notes: States are listed in order of the size of their adult immigrant population, with California having the largest such population. English proficiency is self-reported in the ACS. Limited English proficient (LEP) adults are those who report speaking English less than “very well” but represent a range of proficiency levels—“well,” “not well,” and “not at all.” All educational attainment statistics in this fact sheet are for adults who were over age 25 and not enrolled in school or college, meaning they had not attended at any time in the three months before the data were collected.
Source: MPI tabulation of 2015–19 pooled ACS data.

(図 2 – 2) 米国及び移民人口規模上位各州における、英語能力が制限され、高校卒業資格又はそれに相当する資格を持たない移民成人割合 (2015–2019) ³²

第 3 節 成人教育・家族識字法 (AEFLA) の概要について

米国における成人移民教育の公式方針は、主に労働力革新・機会法 (WIOA) のタイトル II、成人教育・家族識字法 (AEFLA) によって規定されている。WIOA は、若者や雇用に障壁を抱える人々を含む国民が質の高い仕事やキャリアに就くこと、及び、雇用主が労働者を雇用・維持できるよう支援することを目的とした法律であり、本稿で触れる成人教育以外にも成人・若年・離職労働者向けのプログラム、職業リハビリテーションプログラムなど雇用支援に関する様々なプログラムを規定する。AEFLA は、「成人のための基礎教育を支援」する主な連邦法であり、同法が資金提供するプログラム (以下、AEFLA プログラム) によって中等教育レベル以下 (高校卒業レベルまで) の教育や英語教育が提供されている。

Adult Skills Programming for Immigrants

2023 [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migrationpolicy_institute_adult_skills_brief_2023_final.pdf] (最終検索日: 2024 年 2 月 15 日) より引用。

³² Migration Policy Institute, Leveraging Data to Ensure Equitable and Effective Adult Skills Programming for Immigrants

2023 [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/migrationpolicy_institute_adult_skills_brief_2023_final.pdf] (最終検索日: 2024 年 2 月 15 日) より引用。

このように米国における成人移民のための英語教育は、「労働」の文脈で規定されていることが大きな特徴である。

(表 2 - 1) AEFLA プログラムの概要

根拠法	労働力革新機会法 (Workforce Innovation and Opportunity Act、WIOA) 第 II 編の成人教育・家族識字率向上法 (The Adult Education and Family Literacy Act、AEFLA)
所管部局	アメリカ教育省 (U. S. Department of Education) キャリア・技術・成人教育局 (Office of Career, Technical and Adult Education) 成人教育・識字部門 (Division of Adult Education & Literacy、DAEL)
補助対象者	州政府等 ※州政府等を通じて地域の教育地域事業者に資金が提供される
補助内容	16 歳以上、かつ、現在就学していない者、高校卒業資格を持たない者又は職場や日常生活で効果的に機能するための基本的な技能が不足している者 ³³ を対象とした下記 4 種の教育プログラム。 ①成人基礎教育 (Adult Basic Education, ABE) …小学校～中学校卒業レベルまでの基礎技能指導 ②成人中等教育 (Adult Secondary Education, ASE) …高校卒業レベルまでの指導 ③英語習得 (English Language Acquisition, ELA) ④総合英語読み書きと公民教育 (Integrated English Literacy and Civics Education, IELCE) ※なお、AEFLA では授業料については記載されていないが、カリフォルニア州などのいくつかの州では、地域事業者は生徒から授業料を徴収してはならない旨を州独自に規定している。
予算総額	5 億 9,396 万 400 ドル (2021 年度、約 870 億円) ^{34 35}
補助条件	WIOA 法に基づく州計画を策定する 等

AEFLA は、もともと 1998 年に労働力投資法 (WIA) によって創設された。同法に基づく予算計上の認可は 2003 年度を最後に失効したが、プログラムは予算計上プロセスを通じて予算確保され続け、2014 年に AEFLA は労働力革新・機会法 (WIOA) によって再承認された。

³³ 成人教育・家族識字率向上法 第 203 条 4 項

³⁴ U. S. Department of Education, State Grants [<https://aefla.ed.gov/state-grants>] (最終検索日:2024 年 2 月 15 日)

³⁵ 予算総額には連邦政府が用いる費用も含まれており、全てが州政府等への補助金ではないことに注意。

AEFLA は、以下のサービスを提供することを目的と定めている³⁶。

- (1) 成人が識字能力を身に付け、雇用と経済的自立に必要な知識と技能を得ることを支援する。
- (2) 親や家族の一員である成人が、下記の技能を習得することを支援する。
 - (A) 子供の教育的発達を支援するために必要なこと。
 - (B) 家族の経済的機会を向上させることに繋がること。
- (3) 成人が中等教育修了資格を取得し、高等教育や職業訓練に移行できるよう支援する。
- (4) 移民や英語学習者の下記 2 点を支援する。
 - (A) 英語の読解力・作文力・会話力・理解力及び数学の能力を向上させること。
 - (B) アメリカの政府制度、個人の自由、市民としての責任を理解すること。

また、「成人教育」は「個人の能力を向上させる中等教育レベル以下の、下記に繋がる教育」と定義されている³⁷。

- (A) 中等学校卒業資格又はそれに相当する資格の取得に必要な、英語の読み・書き・会話、数学、及び、その他の活動
- (B) 高等教育や職業訓練への移行
- (C) 雇用を得ること

なお、旧法である WIA では、法の目的に「移民や英語学習者の支援」は含まれておらず、成人教育の定義に「雇用」という文言もなかった。2014 年に WIOA へ移行する際に、同プログラムが「移民や英語学習者の支援」や「雇用」へ重点を置くよう舵を切ったことが伺える。なお、ここでいう移民は永住権を有する外国人に限らず、難民、亡命者、及び司法長官によって米国での就労が許可されたその他の移民を含む³⁸。

AEFLA では、教育地域事業者が行う下記 4 つのプログラムに対して資金提供される。

- ①成人基礎教育(Adult Basic Education, ABE)
・・・小学校～中学校卒業レベルまでの基礎技能指導
- ②成人中等教育(Adult Secondary Education, ASE)
・・・高校卒業レベルまでの指導
- ③英語習得(English Language Acquisition, ELA)
- ④総合英語読み書きと公民教育
(Integrated English Literacy and Civics Education, IELCE)

³⁶ 成人教育・家族識字率向上法 (AEFLA) 第 202 条

³⁷ 同法 第 203 条 1 項

³⁸ 同法 第 188 条 5 項

③英語習得（ELA）と④総合英語読み書きと公民教育（IELCE）はいずれも英語教育に関するプログラムであるが、④はより就職支援や公民権獲得に力点が置かれており、以下のように定義されている³⁹。

「成人である英語学習者（母国で学位や資格のある者を含む）に提供されるサービスであって、そのような成人が英語の能力を達成し、米国で親・労働者・市民として機能するために必要な技能を習得できるようにするもの。これには識字と英語習得の指導、市民としての権利と責任、市民参加の指導、職業訓練が含まれる。」

IELCEプログラムは、統合教育訓練（Integrated Education and Training）の方式で提供されなければならない⁴⁰。この方式では、総合英語読み書き・公民教育（Education）の提供と同時に、職業訓練（Training）が一体となって提供されなければならない、受講者は英語学習だけではなく職業訓練や就職に関連した研修を受ける必要がある^{41 42}。

連邦政府が公開している統計資料を見ると、4つのプログラムへの1年間の総参加者数は92万0,567人、修了者数は62万3,888人である。参加者の人種はヒスパニック又はラティーノ（43万7,457人）が一番多く、全体の約半数を占める。続いて白人（20万5,847人）、黒人又はアフリカンアメリカン（16万6,437人）が多い^{43 44}。

³⁹ 同法 第202条12項

⁴⁰ 同法 第243条

⁴¹ 同法 第203条11項

⁴² Code of federal regulations, 9 34 C. F. R.

§ 463.36[<https://www.ecfr.gov/current/title-34/subtitle-B/chapter-IV/part-463/subpart-D/section-463.36>]（最終検索日：2024年2月15日）

⁴³ National Reporting System for Adult Education, Statewide Performance Report[<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-spr>]（最終検索日：2024年2月15日）

⁴⁴ 各種統計は設問により集計時期が異なるため、参加者数合計など一致しない箇所が存在する。

(表 2-2) プログラム全体参加者数⁴⁵

総参加者 (07/01/2021 - 06/30/2022)	920,567 人
修了者数 (04/01/2021 - 03/31/2022)	623,888 人

(表 2-3) プログラム全体人種別参加者内訳

ネイティブアメリカン	8,776 人
アジア人	75,174 人
黒人又はアフリカンアメリカン	166,437 人
ヒスパニック又はラティーノ	437,457 人
ネイティブ・ハワイアン又はその他の太平洋諸島出身者	3,068 人
白人	205,847 人
複数の人種を持つ人	23,808 人

プログラム別参加者数を見ると、参加者のほとんどを移民が占めるとされる「英語習得 (ELA)」「総合英語読み書きと公民教育 (IELCE)」の合計は 44 万 8,332 人で総参加者数の約半数を占めている。成人基礎教育 (ABE)、成人中等教育 (ASE) にも成人移民の参加者がいると思われるため、実際には全体に占める成人移民の参加者数は 45 万人を超えると推測できる。

(表 2-4) プログラム別参加者数⁴⁶

プログラム名	参加者数
①成人基礎教育 (ABE)	370,147 人
②成人中等教育 (ASE)	81,213 人
③英語習得 (ELA)	323,500 人
④総合英語読み書きと公民教育 (IELCE)	124,832 人
合計	899,692 人

プログラムの実際の提供者である地域事業者は「成人教育及び識字率向上活動の提供において効果を実証した団体」と定義され、地方教育機関、地域団体、宗教団体、ボランテ

⁴⁵ National Reporting System for Adult Education, Statewide Performance Report [<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-spr>] (最終検索日:2024年2月15日)

⁴⁶ National Reporting System for Adult Education, Participants by program type and age [<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-3>] (最終検索日:2024年2月15日)

ィア団体、高等教育機関、公立又は民間の非営利団体、図書館、その他非営利機関などを含む⁴⁷。

実際には、下表のとおり地方教育機関、コミュニティカレッジ、地域団体等を中心に2021年は全米で合計1,712の地域事業者が補助金を受給している。

(表2-5) 地域事業者種別 補助金受給者数⁴⁸

地域事業者の種別	地域事業者数	IELCE 提供事業者数
地方教育機関 ⁴⁹	778	269
地域団体	261	92
宗教団体	30	9
図書館	18	11
コミュニティカレッジ等	511	235
大学	36	6
その他高等教育機関	1	0
更生施設	47	1
その他機関	30	8
合計	1,712	631

この数値を見ると多くの地域事業者によってプログラムが提供されているように見えるが、例えばモンタナ州のような内陸部の移民人口が少ない州（移民人口2万3,336人）では、州全体のAEFLAプログラム提供事業者数は14であり、IELCE提供事業者に絞ると2事業者のみである。米国においても、英語学習が必要な成人移民全てに対しては十分なプログラム提供ができていないと推測される。

また、成人教育プログラムに携わる職員の情報は下記のとおりである。ボランティアよりもパートタイムやフルタイムなど対価を受け取って活動している職員が多い点、何らかの資格を有する教師が多い点が日本と異なる特徴として見受けられる。

⁴⁷ 同法 第203条5項

⁴⁸ National Reporting System for Adult Education, Local grantees by funding source[<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-14>]（最終検索日:2024年2月15日）

⁴⁹ ここでいう地方教育機関は、主に学区や教育委員会を指す。

(表 2 - 6) 職種別職員数

職能	パートタイム職員	フルタイム職員	無給のボランティア
地域の教師	27,755 人	8,137 人	5,361 人
地域のパラプロフェッショナル ⁵⁰	2,564 人	1,550 人	1,867 人
地域のカウンセラー	1,000 人	930 人	39 人
地域レベルの管理/監督/補助サービス	3,772 人	5,552 人	650 人
州レベルの管理/監督/補助サービス	153 人	347 人	5 人

(表 2 - 7) 職種別教師の成人教育経験年数

教師の成人教育経験年数	パートタイム職員	フルタイム職員
1 年未満	3,984 人	663 人
1 ~ 3 年	6,466 人	1,135 人
3 年以上	17,758 人	6,406 人

(表 2 - 8) 職種別教師の資格

教師の資格	パートタイム職員	フルタイム職員
無資格	8,210 人	2,035 人
成人教育 資格	6,526 人	2,839 人
K-12 資格	11,010 人	3,143 人
特別教育 資格	1,391 人	347 人
TESOL 資格	3,292 人	747 人

第 4 節 AEFLA による予算配分について

1 連邦政府から各州への予算配分について

同法により 2021 年は 5 億 9,396 万 400 ドルという予算が確保されている。年間予算総額の分配については下記のとおり規定されている⁵¹。

- ・連邦政府のリーダーシップ活動（予算総額の 2%）
- ・その他（予算総額の 98%）

①総合英語読み書きと公民教育州補助金

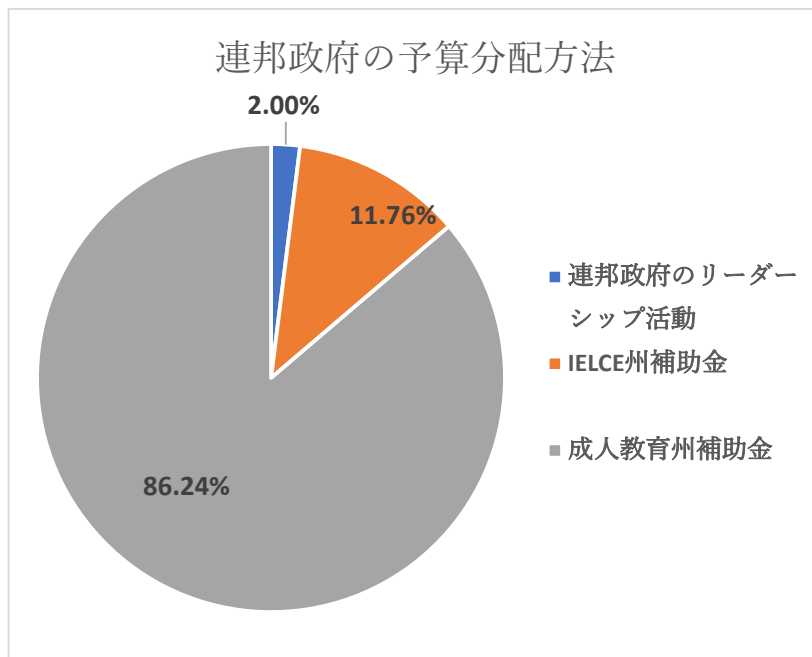
⁵⁰ パラプロフェッショナルとは、教員の補助をする人のことを指す。

⁵¹ 同法 第 211 条、第 221 条

(以下「IELCE 州補助金」。その他のうち 12%)

②成人教育州補助金 (その他のうち 88%)

年間予算総額のうち、連邦政府のリーダーシップ活動分として 2% が確保される。残り 98% のうち 12% (全体のうち 11.76%) は IELCE 州補助金に、残り 88% (全体のうち 86.24%) は成人教育州補助金に、割り当てられ、各州に配分される。



(図 2 - 3) 連邦政府の予算分配方法

具体的には、IELCE 州補助金については、合法的永住権を新たに取得した移民の割合及び下記 3 つのルールに基づき各州に配分される⁵²。

- ・総額のうち 65% は、各州の直近 10 年間の新たな移民の数に基づいて配分される。
- ・残り 35% は、各州の直近 3 年間の新たな移民の数に基づいて配分される。
- ・どの州も最低 6 万ドルは配分される。

次に、成人教育州補助金については、各州への配分は 2 段階プロセスによって行われる⁵³。第 1 段階として、各州に 25 万ドル (その他地域⁵⁴には 10 万ドル) が配分され、第 2 段階として、各州の対象となる成人の割合に基づいて残りの資金が分配される。

⁵² 同法 第 243 条

⁵³ 同法 第 211 条

⁵⁴ ここでいう「その他地域」は郊外を担当する適格機関 (an eligible agency serving an outlying area) を指し、具体的には米領サモア、グアム、北マリアナ諸島連邦、米領ヴァージン諸島、パラオ共和国のこと。(同法第 3 条)

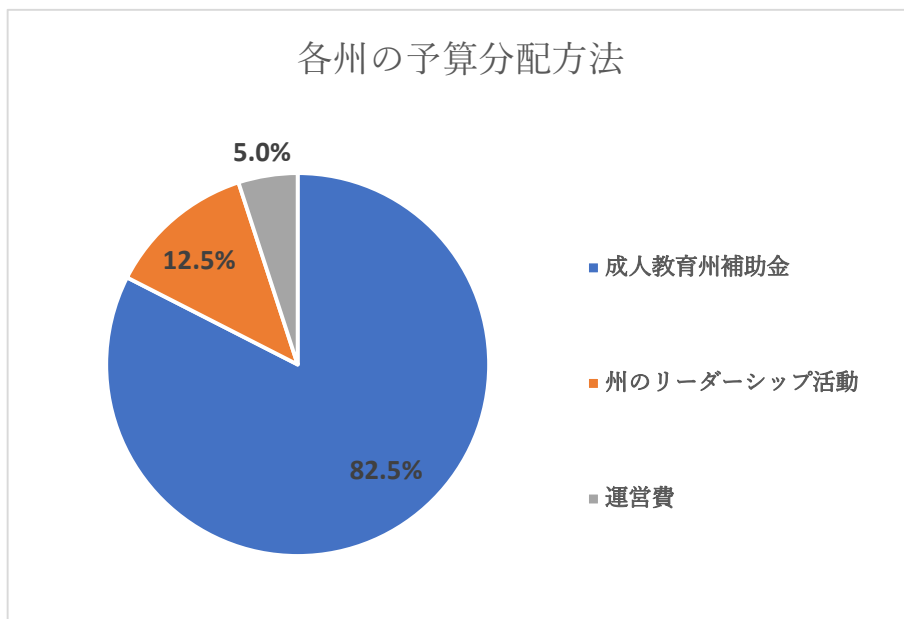
また成人教育州補助金の州の負担割合について、州は州の成人教育に要する予算総額の少なくとも 25%（その他地域では 12%）は連邦政府以外からの資金で賄うように補助金を拠出しなければならない（つまり、連邦政府の州への補助率は 3/4 以内、その他地域への補助率は約 7/8 以内）旨が規定されている⁵⁵。

さらに支出水準維持の努力義務（**maintenance of effort**）として、州及びその他地域の支出が、前年度に成人教育活動に費やした金額の 90% 以下の支出に留まった場合、連邦政府がその州及びその他地域への補助金を減額される旨が規定されている⁵⁶。

2 成人教育州補助金の各州内での予算配分について

成人教育州補助金として州が受け取った補助金は、以下のとおり分配される。

- ・地域事業者への補助金（全体の 82.5% 以上）
- ・州のリーダーシップ活動（全体の 12.5% が上限）
- ・運営費（全体の 5% が上限）



（図 2 - 4）各州の予算分配方法

全体のうち 82.5% は選定を通じてプログラムを提供する地域事業者に交付されなければならない、州のリーダーシップ活動に最大 12.5%、運営費に最大 5% を充てることのできる。

⁵⁵ 同法 第 222 条

⁵⁶ 同法 第 241 条

3 地域事業者への助成額について

上記の配分の結果、各地域事業者は下記のとおり連邦政府及び州政府から助成を受けている。日本に比べると多額の補助金がかけられているように感じるが、地域事業者へ聞き取りを行った際には、教師やスタッフを雇用し英語教室を運営するには不十分であるとの声を受けた。

(表 2 - 9) 2021 年～2022 年期 地域事業者種別 補助金受給者数及び受給金額⁵⁷

地域事業者の種別	地域事業者数	うち IELCE 提供事業者	連邦政府助成金額	連邦政府助成金配分	州政府助成金額	州政府助成金配分
地方教育機関	778	269	\$246,305,635.26	42.64%	\$693,428,918.18	57.02%
地域団体	261	92	\$65,300,461.17	11.30%	\$64,883,171.04	5.33%
宗教団体	30	9	\$6,081,574.46	1.05%	\$6,450,523.28	0.53%
図書館	18	11	\$6,596,278.58	1.14%	\$1,833,306.64	0.15%
コミュニティカレッジ等	511	235	\$188,247,080.30	32.59%	\$238,895,234.98	19.64%
大学	36	6	\$19,397,698.23	3.35%	\$8,855,536.16	0.72%
その他高等教育機関	1	0	\$420,622.77	0.07%	\$0.00	0.00%
更生施設	47	1	\$16,573,060.72	2.86%	\$157,394,977.84	12.94%
その他機関	30	8	\$28,666,520.93	4.96%	\$44,267,960.73	3.63%
合計	1,712	631	\$577,588,932.42	100.00%	\$1,216,009,628.85	100.00%

第 5 節 AEFLA の主な特徴

AEFLA の主な特徴として、「労働力確保・就職支援との密接な関わり」と「業績説明責任指標と報告要件」の 2 つを挙げたい。

1 労働力確保・就職支援との密接な関わり

前述のように、AEFLA プログラムは労働力革新・機会法で規定されている各種プログラム（成人・若年・離職労働者向けの州補助金、ワグナー・ペイザー法に基づく全国的な雇用サービス、職業リハビリテーション州補助金）と有機的に連携させた形で、地域の労働力のニーズに対応させることが求められている。

⁵⁷ National Reporting System for Adult Education, Statewide Performance

Report[<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all>]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）

そのため、同法は各州に4年間の戦略を定めた州計画を作成し、労働省長官と教育省長官の両方によって承認を受けることを求めている⁵⁸。州計画は、各州の企業、労働関係者、政府代表者等により組織された州労働力開発委員会によって策定され、地域の労働力のニーズを満たすためにWIOA法のプログラムをどのように連携・調整するか、また、各プログラムを毎年どのように評価するかを記述しなければならない、その文量は州によるが約200～400ページと膨大である。

一例として2018年にニューヨーク州が作成した同計画のうち「戦略計画 (Strategic Planning Elements)」の目次を見ると、下記のような構成である。

⁵⁸ 労働力革新・機会法 第102条

戦略計画（Strategic Planning Elements）

- a. 経済・労働力・人材開発活動分析
 - 1. 経済・労働力分析
 - A. 経済分析
 - i. 既存の需要産業セクターと職業
 - ii. 新興産業部門と職業
 - iii. 雇用主の雇用ニーズ
 - B. 労働力分析
 - i. 雇用と失業
 - ii. 労働市場の動向
 - iii. 労働力の教育とスキルレベル
 - iv. スキル格差
 - 2. 労働力開発、教育、訓練活動の分析
 - A. 州の労働力開発活動
 - B. 労働力開発活動の強みと弱み
 - C. 州の労働力開発能力
- b. 州の戦略的ビジョンと目標
 - 1. ビジョン
 - 2. 目標
 - 3. 業績目標
 - 4. 評価
- c. 州の戦略

このように、AEFLA プログラムは、「移民への英語教育をどうするか」という観点のみではなく、今後の地域経済と地域の労働力をどのようにデザインし、そのために必要な労働力をどのように確保していくかという観点から計画・運営されていることが大きな特徴である。

⁵⁹ New York State, New York State Workforce Innovation and Opportunity Act Four Year Combined State Plan Program Years 2016 through 2019[<https://dol.ny.gov/system/files/documents/2021/03/nys-wioa-combined-plan-final.pdf>]（最終検索日：2024 年 2 月 15 日）より著者作成。

また、AEFLA 法では、州のリーダーシップ活動として義務付けられている活動として、「州計画で特定された戦略を実施するために、AEFLA プログラムを同法下の他のキャリア支援プログラムやワンストップ・パートナーと連携させること。」と記されている⁶⁰。ワンストップ・パートナー（ワンストップ・キャリアセンター）とは、同法により各州で設置されている公共のキャリア支援センターのことであり、求人に関する情報提供や職業訓練を提供している。日本でいう公共職業安定所（ハローワーク）のようなものである。

2 地域事業者選定と業績説明責任指標

次に、その計画達成を担保するために同法は「地域事業者選定の際の考慮要素」と「業績説明責任指標」を定めている。

（1）州の地域事業者選定の際の考慮要素について

選定の際には、州は定められた下記 13 の要素を考慮しなければならない⁶¹。

- ①地域事業者が、州計画で特定された地域のニーズにどの程度応えられるか。
- ②障害者へサービスを提供する能力
- ③地域事業者の過去の実績
- ④ワンストップ・パートナーとの連携可能性
- ⑤適切な指導方法・プログラムであるか
- ⑥指導方法が研究や実践に基づいているか
- ⑦テクノロジーと遠隔教育の効果的な利用
- ⑧プログラムが、下記目標を達成できるよう状況に応じた学習を提供しているか
 - ・中等教育修了後の教育訓練プログラムへの移行と修了
 - ・経済的自立に繋がる雇用の獲得と昇格
 - ・市民としての権利と責任の行使に必要な技能を個人が習得できる
- ⑨十分な訓練を受けた指導者等により提供されているか
- ⑩地域社会で利用可能な他の教育、訓練、社会サービスの資源と連携しているか
- ⑪柔軟なスケジュールを提供し、連邦、州、地域の支援サービス（育児、交通、メンタルヘルスサービス、キャリアプランなど）と連携しているか
- ⑫地域事業者が、成果報告できる質の高い情報管理システムを維持しているか
- ⑬地域事業者が所在する地域が、英語習得プログラム及び公民教育プログラムの必要性があるか

⁶⁰ 成人教育・家族識字率向上法（AEFLA） 第 223 条

⁶¹ 同法 第 231 条(e)

この要件に基づき、例えばカリフォルニア州では申請を希望する団体に申請時に上記各項目を満たしていることを証明させるため、膨大な分量の説明を求めている。「①地域事業者が、州計画で特定された地域のニーズにどの程度応えられるか。」の例を挙げると、下記のような説明を求めている。この分量が13項目分あることを考えると、地域事業者には大きな負担があると考えられる。

カリフォルニア州申請要件 一部抜粋⁶²

①ニーズ調査

地域労働力計画によって地理的地域及びサービス提供地域で特定された地域の労働力ニーズについて説明すること。(500字以内)

配点：8点(0点、2点、4点、6点、8点)

- A. 成人教育及び識字率が、地域の労働力計画に明示されている労働力戦略にどのように適合しているかを説明する。(500字以内)

配点：8点(0点、2点、4点、6点、8点)

- B. 民族や人種の構成、ELL、失業者、公的扶助を受けている者、貧困レベル以下の者、HSDやHSEを欠く者の数など、地域の人口統計について説明する。(500字以内)

配点：16点(0点、4点、8点、12点、16点)

- C. 雇用に複数の障壁を抱える個人を含め、識字率向上サービスを最も必要とする地域社会の個人をどのように募集し、サービスを提供するかを説明する。(500字以内)

配点：16点(0点、4点、8点、12点、16点)

- D. 説明された集団にサービスを提供するために、どのように障壁を克服したかを説明してください。(500字以内)

配点：16点(0点、4点、8点、12点、16点)

⁶² California Department of Education, WIOA TITLE II: ADULT EDUCATION AND FAMILY LITERACY ACT Request for Applications (August 2022) より著者作成。

(2) 業績説明責任指標

同法は、雇用と資格取得に焦点を当てた下記6つの業績説明責任指標を規定している⁶³。

- ①プログラム参加者のうちプログラム終了後第2四半期に雇用に使っている者の割合
- ②プログラム参加者のうちプログラム終了後第4四半期に雇用に使っている者の割合
- ③プログラム終了後第2四半期に雇用に使っているプログラム参加者の収入中央値
- ④プログラム参加者のうち参加中又は終了後1年以内に、
 - (1)公認の中等教育修了資格、又は、
 - (2)中等教育修了資格又はそれに相当する資格を取得しその後雇用に使っている、又は、資格習得に繋がるプログラムに参加した者の割合
- ⑤プログラム参加者のうち、プログラム実施年度中に、中等教育修了後の資格又は雇用に使繋がる教育又は研修プログラムに参加し、スキル向上を達成している人の割合
- ⑥その他、教育省長官と労働省長官が定めるサービスの有効性に関する指標

各指標について各州に期待される実績水準は、州、労働長官、教育長官間で交渉して決定され、州計画に記載される。

(表2-10) 米国全体の業績成果 (①～⑤はそれぞれ上記①～⑤の指標と対応。)⁶⁴

①第2四半期 雇用率		②第4四半期 雇用率		③所得 中央値	④中等教育 修了資格習得		⑤その他 スキル習得	
雇用数	雇用率	雇用数	雇用率	所得金額	人数	割合	人数	割合
174,025	35.02%	213,583	30.89%	\$5,563.50	31,543	20.71%	377,029	40.96%

⁶³ 同法 第116条

⁶⁴ National Reporting System for Adult Education, Statewide Performance Report [<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-spr>] (最終検索日:2024年2月15日)

また、英語レベルの上昇率についても下記のとおり収集・公開されている。

(表 2-11) 米国全体のプログラム参加者の英語力向上割合

プログラム開始時の英語レベル (レベル 1 が一番低く、レベル 6 が一番高い)	参加者総数	英語レベルが 1 段階 以上向上した参加者
ESL ⁶⁵ Level 1	67,864 人	29,513 人
ESL Level 2	62,576 人	28,129 人
ESL Level 3	87,124 人	36,455 人
ESL Level 4	90,075 人	34,902 人
ESL Level 5	78,632 人	28,551 人
ESL Level 6	59,450 人	13,979 人
ESL Total	445,721 人	171,529 人

米国では、成人移民への英語教育プログラムへの予算額が大きく教育機関が主な実施主体となっていること、労働力確保・就職支援との密接な関わりを持って同プログラムが提供されていること、英語力テストや就職率・収入の確認などの成果測定に力を入れていることなどが特徴的である。一方、地域事業者への聞き取りの際には、地域事業者から「英語をほとんど理解しない受講者に膨大な数の申請書項目を書かせるのはどうかと思う。」との意見があり、現場からの評判は良くないようである。

⁶⁵ ESL は English as Second Language (第二言語としての英語) を指す。

第3章 地域事業者の実践例について

第3章ではプログラムを実際に提供する地域事業者（ニューヨーク公共図書館）レベルでどのようにプログラムが運用されているか確認していく。

第1節 ニューヨーク州について

ニューヨーク州は米国東海岸に位置し、面積は141,299 km²、人口は米国全州のうち4番目に多く約2,020万人である。世界的なメディア、金融、ITサービスが集積し、音楽、美術、舞台、ファッション



(図3-1) ニューヨーク市域図

等で世界をリードする国際文化都市として知られるニューヨーク市を含み、同市は、アメリカの中でも特に外国からの移民が集住する地域であり、米国国勢調査によれば、3人に1人が外国生まれ（36.3%）である⁶⁶。

そのような国際都市を有するニューヨーク州では、78の地域事業者がAEFLAプログラムを提供している。移民人口が極めて多い都市を有するということもあり、月曜日から土曜日までの午前・午後・夜間のクラスが、図書館・公立学校・コミュニティセンター・宗教関連施設など様々な場所で開講されている。

その中の一つであるニューヨーク公共図書館（New York Public Library、NYPL）は、市内に92の分館を有している。名称に「パブリック（公共）」とあるが、設置主体はあくまで民間の非営利組織（NPO）である。ニューヨーク公共図書館では蔵書や資料の閲覧・貸し出しだけでなく、無料の教育プログラムの提供、求職支援、個人金融ワークショップ、起業家のためのビジネス支援など多くのサービスを提供している。また、移民向けサービス、矯正サービス、成人向けサービス（政府身分証明書の取得、所得税の申告、健康保険マーケットプレイスを通じた健康保険プランへの加入を希望する人々に情報と支援を提供）など多様なサービスを提供している。

第2節 ニューヨーク公共図書館での移民向け英語教育について

中でも移民向けサービスでは、英語を話さない移民が米国の文化、政府、教育システムを理解し、交流できるようになることを目的に、無料の英語教室の提供や「ニュー・アメリカン・コーナー」という市民権などの移民関連のトピックに関する資料や情報の提供を行っている。

⁶⁶ United States Census Bureau, New York City,

[<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/newyorkcitynewyork/INC910222>]

(最終検索日:2024年2月15日)

移民向け無料英語クラスはニューヨーク公共図書館全体で約 170 クラスあり、下記のとおり主に 3 種類にわかれている。なお、講師は全て図書館から給料をもらっており、フルタイムの教師もいれば、時間給のパートタイムの教師もいる。フルタイムの教師も時々副業を持っていますし、時間給の教師はたいてい副業を持っているとのこと。また、カリキュラムは全体で共有のものを使用しているが、個々の教師が副教材でそれを増幅させることは歓迎しているとのこと。

1 シリーズ授業

【期間】週に 1～2 回で原則 10 週間（夏は 4 週間）。1 年に 4 シリーズ開催される。

【コース】生徒のレベルに応じ下記 3 クラスを提供

- ①他言語話者向け英語：4 技能（聞く、読む、書く、話す）の上達を目指す人向け。
- ②成人基礎教育：英語を母国語とせず、読み書きの上達を目指す人向け。
- ③仕事のための英語：仕事や転職を目指す中・上級者向け。

各クラスは平日昼・夜、土日など多様な種類があり、12～35 名/クラスが定員。

【参加方法】

事前説明会に参加しテストを受講し、スタッフが能力や希望（言語レベル、日程、オンラインか対面か）に応じて適切なクラスを案内する。

【受講資格】

- ・18 歳以上でニューヨーク在住、在勤、在学の非ネイティブ・スピーカー
- ・移民や市民権の有無は問わない

2 We Speak NYC 英会話クラス

【期間】予約等不要の 1 回ごとのコース。1 回 1 時間。

【コース】スピーキングとリスニングのスキルを磨きたい中級から上級の英語学習者のためのカジュアルな会話クラス。ビデオ鑑賞やアクティビティを通じて、英語を楽しく学習するコース。対面及びオンラインが存在する。

3 市民権取得準備とアメリカの歴史

【目的】市民権申請書類などの書き方や米国の文化・歴史を学習し、市民権取得をサポートすること

【コース】

- ・申し込み不要。
- ・主なトピックは「忠誠の誓いと帰化」「N-400 申請書の理解」「米国のシンボル、祝日と祝祭日」「地図とアメリカの地理」など。

【受講資格】

- ・今後1～2年以内に米国市民となる準備をしている成人
- ・アメリカの歴史や文化を探求することで英語力を向上させたい成人の英語学習者

第3節 移民向け無料英語クラス（仕事のための英語コース）の体験談

ここからは、筆者自身が「①シリーズ授業」のうち「仕事のための英語コース」（AEFLAプログラムの総合英語読み書きと公民教育（IELCE）に該当する）を実際に受講した際の体験、及び、担当マネージャーへのヒアリングを踏まえ、その詳細について述べることにしたい。



（図3-2）筆者が受講した図書館



（図3-3）事前説明会の様子

1 事前説明会

事前説明会は、コース開始の1～2週間前に市内6程度の図書館で実施され、ホームページへの掲載や図書館へのチラシの配架により周知される。定員は各図書館30～50名程度となっているが、実際にはどの図書館でも定員を上回る参加があるとのこと。筆者が参加した教室は定員30名であったが最終的には50名以上の参加があった。説明会開始30分前には既に行列ができており、後から来た参加希望者はスペースがなく参加を断られている状況であった。筆者が参加した事前説明会は中国人街付近の図書館のものであったため中国人や韓国人が比較的多かったが、それに限らず多様な人種の人々が参加していた。参加者はまず申込書を記入（現在の収入を記載する欄もあった。）し、スケジュールや受講のルール（無断欠席は1回で除籍、3回以上の欠席は認めないなど）に関する説明を受けた。説明は全てゆっくりとした英語で行われたが、参加者の中には「どの国から来ましたか?」「子供はいますか?」のような内容であっても理解できない参加者もあり、随時スタッフが書き方のサポートなどをしていった。会場には計8名のスタッフがおり、普段は別の図書館で働いているが、説明会の際には人手が必要なため応援に来ているとのこと。

説明の後、パソコンの専用アプリケーションを用いてテストが行われた。テストは、

講師又は図書館スタッフ（計 8 名）と参加者の 1 対 1 で英会話で行われた。講師又はスタッフが「あなたの趣味は何ですか」「都会と田舎はどちらが好きですか」などの 10 分程度の質疑応答を経て、英語レベルが測定される。

結果は 6 段階で示され、それをもとに講師又はスタッフと受講クラスを決定する。私は「仕事のための英語コース」を選択したが、私が参加した地区では、「月・水曜日の 13 時から 16 時の 3 時間」「火・木曜日の 13 時から 16 時の 3 時間」「土曜日の 13 時から 16 時の 3 時間」の 3 つの日程から選択可能であった。



（図 3 - 3）事前説明会の行列の様子 （図 3 - 4）授業の様子。隣の席はロシア出身。

2 「仕事のための英語コース」の内容

就職又は転職を目指す人のためのコースであり、講師 1 名＋図書館職員（アシスタント）1 名の計 2 名が毎回対応。初回の参加者は 25 名程度であった。しかし、2 回目以降は 15 名程度まで減少した。ルール上は、無断欠席は 1 回で除籍、3 回以上の欠席は認めないとなっているが、実際はルールを守らない生徒も多く、参加者の人数・構成は回によって流動的な印象を受けた。ある回の例を挙げると、生徒 15 名のうち 6 名がアジア人（中国・韓国・日本）、中南米 4 名、東欧 3 名、西欧 2 名であった。現在仕事をしている生徒が 6 ～ 7 割、残りは夫の仕事の都合などでアメリカにやってきて、現在仕事を探している生徒であった。

テキストは教室側で用意したものが配布され、授業の流れは、毎回初めにアイスブレイクを行い生徒の緊張を解してから授業ごとに決められたテーマについてスクール形式で授業していくものであった。時折生徒を指名したり希望者を募ったりして、英文を音読させたり解かせた文法問題を回答させるなど、具体的な授業の進め方は一般的に日本の学校教育で受ける授業と大きな違いはなかった。国民性の違いによるものか、授業中に教師の話

を止めて質問をする人が日本に比べてとても多い印象を受けた。授業のテーマは下記のとおりであり、教材を用いて英語学習をしつつも、内容は就職支援に重点が置かれていた。

<授業のテーマ>

- ・キャリア選択の際の考慮すべき事項を特定
- ・キャリアアセスメントを使って関心・スキルを知る
- ・SMARTゴールの基準を知り、作成、評価する
- ・キャリアゴールを設定する

例えば、右図は「キャリアアセスメントを使って関心・スキルを知る」をテーマにした回の教材である。各自、自身のスマートフォンから指示されたURLを開き、質問に答えることで、自身の興味関心、技能に合う職業が表示される。右図は「キッチン棚を作るとは好きか嫌いか？」という質問。最後には、自身に向いている職業がランキング形式で表示される。

このように、授業は英語学習を基盤としながらも実践的な就職・転職支援の要素も強く、この他にも履歴書の書き方の指導や面接時の注意点などがあった。また、授業時間外にはオフィスアワーのような時間も設けられており、生徒は決められた日時に教師を訪問し、1対1で就職アドバイスをもらったり面接の練習をすることができる。さらに、希望がある場合は、ニューヨーク州政府が運営する求人情報サイトへの登録を手取り足取り手伝ってもらうこともできる。

3 その他

その他特筆すべき点として、「生活支援情報の提供」と「オンライン教材」について触れたい。

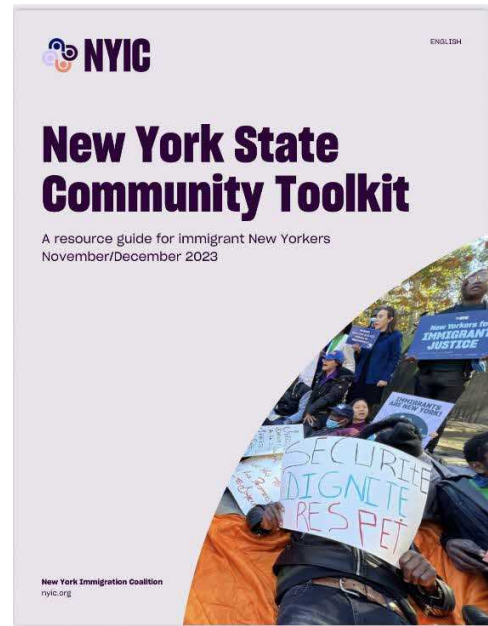
前者については、生徒に頻繁にニューヨーク市や市内の企業・団体が行うイベントやサービスの紹介メールが送られてくる。

初回のメールでは、ニューヨーク移民連合（ニューヨークで活動するアドボカシー組織）が作成した「ニューヨーク州コミュニティ・ツールキット（Community Resources for Immigrant NYers）」が送られ、ニューヨーク州に来たばかりの移民が知るべき情報が載せられていた。主なテーマは、下記のとおり。

The screenshot shows the CareerOnestop website interface. At the top, there is a 'Login' button and a hamburger menu icon. The main header features the 'careeronestop' logo with the tagline 'your source for career exploration, training & jobs'. Below the header, there are social media icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn, along with icons for a printer, email, and a globe. The main content area is titled 'Interest Assessment' and includes the instruction 'Indicate your interest level for each activity below.' The first activity is '1. Build kitchen cabinets'. Below this activity, there are five buttons representing interest levels: 'Strongly Dislike', 'Dislike', 'Unsure', 'Like', and 'Strongly Like'. At the bottom of the interface, there is a 'Back' button, the text 'Question 1 of 30', and a speech bubble icon.

（図3-5）キャリア・ワン・ストップが提供するキャリアアセスメントツール

- ・亡命希望者の方へ
- ・メディケイド（低所得者向けの医療保険制度）
- ・子育て情報、NY州における中絶合法性について
- ・メンタルヘルスガイド
- ・移民ニュー Yorker のためのヘルスケア
- ・ビジネス&ファイナンス・リソース
- ・「あなたのお金は、あなたの未来！」～金融教育のための基本ガイド～



（図 3 - 6） ニューヨーク州コミュニティ・ツールキット

2回目以降は、様々なワークショップの紹介が中心であり、いずれもアメリカに来たばかりの移民に対し、必要な公的サービスを受けられるようにサポートするものや、危険を回避する知識などを与えるものであった。主なテーマは下記のとおり。

- ・医療機関と共同で実施する「職場での危険の認識、職場での労働者の権利、職場で怪我をした場合の対処法」をテーマとしたワークショップ
 - ・詐欺の見分け方と回避方法
 - ・低所得者向けの様々なサービスの紹介（公共交通機関に安価又は無料で乗車できる方法、失業保険の申請方法、食糧配給などの情報、etc）
 - ・就職センターの紹介

後者の「オンライン教材」について、生徒は図書館が提携する EnGen というオンライン英語学習サイトを無料で利用することができる。そこでは、膨大な数のコースが用意されており、「友達との会話」のような難易度の低いコースから「飛行機技術者のためのメンテナンスに必要な用語」のような専門的なコースまで様々あった。問題を解きながら楽しく英語を学ぶことができるようになっており、市販の有料英語学習アプリ程度の量とクオリティーがあるように感じられた。

おわりに

今回の調査により、米国における成人移民への英語教育の位置づけと特徴が明らかになった。米国においても全ての成人移民に英語教育が行き届いているとまではいえないが、日本に比べ多額の助成金が、連邦政府及び州政府4年スパンという長期間で地域事業者へ提供されている。また、米国では地方教育機関やコミュニティカレッジのような教育機関が存在するため、それらが主な実施主体となって多様な英語教育プログラムを提供できる環境が整っている。

また、AEFLAプログラムを労働力革新・機会法の一部として位置づけ、州の労働力に関するプランの一部として機能させることで、労働力確保・就職支援の要素を打ち出し、地域デザインと結びつく形で機能するような工夫を行っている。同時に、英語力テストや就職率・収入の確認などの成果測定に力を入れることで、単に多額の補助金を設けているだけではなく、補助金が有効活用されていることを担保しようと試みている。上記米国の事例を踏まえ、今後の日本ではどのような形で成人移民向け英語教育を行うことが望ましいか。理想論としては日本でも政府や自治体が多額の補助を用意し、米国のコミュニティカレッジのような施設を新設し、日本語教員を多く配置できれば良いが、現実的にはコミュニティカレッジのような制度もなく、日本語教員ができる人材も不足しており難しいだろう。したがって、日本で実現可能な形での成人向け日本語教育の在り方を模索していく必要がある。

筆者は、日本語学習が必要な成人移民は大きく「①キャリアアップのために日本語学習が必要な成人移民（特定技能で入国した労働者など）」と「②日常生活のために日本語学習が必要な成人移民（労働者の配偶者など）」の2種類に分類できると考える。その2者に応じた日本語教育環境を提供することで、限られたリソースを有効活用できるのではないかと考える。

①キャリアアップのために日本語学習が必要な成人移民（特定技能で入国した労働者など）

彼らは最低限の日本語能力は有しているが、今の会社でのキャリアアップや良い条件への転職のために日本語勉強を志向しているグループである。そのため、彼らへの支援は日本語教育の資格や経験を有した教師が、キャリア支援の側面も含んだ日本語教育を提供することが望ましい。米国での例のように、労働や転職活動でよく使う日本語を中心にカリキュラムを組んだり、履歴書を書く練習をしたりハローワークの担当者に講演をしてもらうなどのプログラムを用意することが望ましいと考えられる。また、一部自治体では既に外国人雇用者を確保するために「地元企業訪問ツアー」のような取組をしている自治体もあるが、このような日本語教室と既存事業を連携して実施することで、両者の効果を高めることができるのではないかと考える。

②日常生活のために日本語学習が必要な成人移民（労働者の配偶者など）

彼らは、日本語レベルの差も大きく、日本での居住年数にもバラつきがあることが想定されるグループである。日本語能力の低さや日本文化・マナーを知らないがゆえに、意図せず地域トラブルを起こしてしまう可能性や、社会との接点が少ないことで適時に必要な公的サービスにアクセスできない危険性がある。この場合は、日本語能力を向上させることだけでなく、地域コミュニティに溶け込んだり、必要な公的サービスの情報へ繋げることができるようにすることが最優先であると考え。そのため、地域ボランティアが講師となりつつ地域に溶け込むサポートをしてあげたり、地域づくり部局や福祉関係部局がコミュニティ情報や公的サービス情報を伝えることが効果的ではないだろうか。このグループは、地域コミュニティと接点を持つことで将来の地域コミュニティの重要な担い手になったり、先輩外国人住民として後に地域に居住する新たな成人移民の手助けをするサポーター側になることも考えられる。

筆者は、後者グループに対しては、現在のボランティアを中心とした現行の仕組みが一定程度機能していると考え、それに加えて前者グループには教育機関が十分な教育環境を用意できるように長期の安定的な金銭補助が設けられる必要があると考える。その際には、米国で AEFLLA プログラムが州の労働力に関するプランの一部として機能しているように、（必ずしも労働力という文脈である必要はないと思われるが、）地域デザインと結びつく形で機能するような工夫や成果測定を通じて成果を担保していく仕組みが必要ではないか。税金を用いて外国人住民に日本語教育をすることが、どのように地域をよくすることに繋がるか、国民に納得が行く形で説明がなされることがポイントとなると感じる。

日本における今後の成人移民への日本語教育の在り方は、上記のように成人移民のグループごとの需要をきめ細かく検討した上で、それに応じた形で限りある金銭・人材・地域のリソースを最適に分配することで達成されるべきではないかと考える。今回の調査が、今後の多文化共生社会の形成のための政策の一助となれば幸いである。

【執筆者】 一般財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所
所長補佐 長沼 理紗（宮城県派遣）

参考文献

第1章

- ・一般財団法人自治体国際化協会「米国における英語を母国語としない児童への英語教育」（2018年5月11日発行）[<https://www.jlge.org/cms/wp-content/uploads/455.pdf>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・公益財団法人宮城県国際化協会「MIA 日本語講座」[<https://www.mia-miyagi.jp/japanesecourse.html>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和4年10月末現在）」（2023年1月27日発行）[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_30367.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・出入国在留管理庁「令和2年度在留外国人に対する基礎調査報告書」（2021年2月発行）[<https://www.moj.go.jp/isa/content/001341984.pdf>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・出入国在留管理庁「令和4年末現在における在留外国人数について」（2023年3月24日発行）[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・出入国在留管理庁「特定技能2号の対象分野の追加について（令和5年6月9日閣議決定）」（2023年8月31日発行）[https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・出入国在留管理庁「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」[https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/nyuukokukanri01_00140.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・総務省「多文化共生事例集(令和3年度版)」（2021年8月発行）[https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/tabunkakyousei_suishin_r03.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・独立行政法人国際協力機構, アイ・シー・ネット株式会社「東北における外国人材の現状・課題等に関する調査報告書」（2021年3月発行）[<https://www.jica.go.jp/Resource/tohoku/enterprise/survey/ku57pq0000mdo3m-att/202003.pdf>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・浜松市「浜松市における地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業地域日本語教育実態調査【調査結果報告書】」（2020年2月発行）[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/89888/202002hamamatsushi_chiikinihongohoukokusho.pdf]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・文化庁「令和3年度国内の日本語教育の概要」（2022年11月10日発行）[https://www.bunka.go.jp/tokei_hakusho_shuppan/tokeichosa/nihongokyoiku_jittai/r03/93753802.html]（最終検索日：2024年2月15日）

- ・文化庁「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」
[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/chiikinihongokyoiku/index.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・文化庁「令和4年度都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修」
[https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/r4_annai/index.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・HAMPO「日本語を教室で学ぶ」[<https://www.hi-hice.jp/ja/learning/japanese-classroom/>]（最終検索日：2024年2月15日）

第2章

- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構「アメリカの移民政策」
[https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_11/america_01.html]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・日本貿易振興機構「バイデン大統領の下で見直される米移民政策、シンクタンク調査」（2022年1月発行）
[<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/01/61dde7685f0bf14f.html>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・藤本麻亜華「増加する外国人労働者と日本における移民政策のあり方」（『香川大学経済政策研究』第16号、2020年）207-229頁
- ・American Immigration Council, Immigrants in the United States, [<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/immigrants-in-the-united-states>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・California Department of Education, WIOA TITLE II: ADULT EDUCATION AND FAMILY LITERACY ACT Request for Applications (August 2022)
- ・Code of federal regulations, 9 34 C. F. R. § 463.36[<https://www.ecfr.gov/current/title-34/subtitle-B/chapter-IV/part-463/subpart-D/section-463.36>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・Migration Policy Institute, Leveraging Data to Ensure Equitable and Effective Adult Skills Programming for Immigrants 2023, [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-nciip-adult-skills-brief-2023_final.pdf]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・National Reporting System for Adult Education, Local grantees by funding source[<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-14>]（最終検索日：2024年2月15日）
- ・National Reporting System for Adult Education, Participants by program type and age[<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-3>]（最終検索日：2024年2月15日）

- ・ National Reporting System for Adult Education, Statewide Performance Report [<https://nrs.ed.gov/rt/reports/aggregate/2021/all/table-spr>] (最終検索日:2024年2月15日)
- ・ New York State, New York State Workforce Innovation and Opportunity Act Four Year Combined State Plan Program Years 2016 through 2019 [<https://dol.ny.gov/system/files/documents/2021/03/nys-wioa-combined-plan-final.pdf>] (最終検索日:2024年2月15日)
- ・ Pew Research Center, Key facts about U. S. immigration policies and Biden' s proposed changes, [<https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/01/11/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-bidens-proposed-changes/>] (最終検索日:2024年2月15日)
- ・ U. S. Census Bureau, Growth in U. S. Population Shows Early Indication of Recovery Amid COVID-19 Pandemic, [<https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/2022-population-estimates.html>] (最終検索日:2024年2月15日)
- ・ U. S. Department of Education, State Grants [<https://aefta.ed.gov/state-grants>] (最終検索日:2024年2月15日)

第3章

- ・ United States Census Bureau, New York City, [<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/newyorkcitynewyork/INC910222>] (最終検索日:2024年2月15日)