

令和元年6月23日現在

機関番号：38001

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2018

課題番号：16K13336

研究課題名（和文）多文化家族を巡る法政策・法制度の構築に向けて 沖縄と濟州島との多角的考察から

研究課題名（英文）The Construction of Legal Policy and Legal System for Multi-cultural Families

研究代表者

上江洲 純子 (Uezu, Junko)

沖縄国際大学・法学部・教授

研究者番号：60389608

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、宮古島市の結婚移住女性に対するインタビュー調査を実施し、彼女達の現状や抱える課題を把握・分析し、関係する省庁を訪問して、日本における現行の法政策・法制度の課題を確認したほか、先行例である韓国の調査を通じて、多文化家族支援法に基づく制度の枠組みや推進体制を確認し、沖縄と近似性を有する濟州道の施策の実情を探った。また、日本語支援の推進に係る立法化の動向に着目しつつ、結婚移住女性の支援ニーズを把握するために宮古島市にて年金セミナー等を開催した。これにより、整備されるべき法政策・法制度の方向性としては、多文化家族支援の包括的な基本法の制定が必要との結論に至った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、法学・言語学・経済学の立場から多角的な視点でアプローチすることで、結婚移住女性やその子ども達が抱える各分野における課題を明らかにし、多文化家族のために整備すべき具体的かつ総合的な法政策・法制度の方向性を示すことができた。これらの成果が、日本における多文化共生社会の実現に向けた環境作りの一助になることを期待している。

研究成果の概要（英文）：In this study, we conducted an interview survey on married immigrant women in Miyakojima city, and grasped and analyzed their current status and issues. We visited the relevant ministries and identified the current issues of legal policy and legal system in Japan. We confirmed the framework and promotion system of the system based on the Multicultural Family Support Law through the Korean survey, which is a precedent example, and searched for the reality of the Jeju prefecture policy that has similarities with Okinawa. In addition, we focused on the trend of legislation concerning the promotion of Japanese language support. We held a pension seminar etc. in Miyakojima city to grasp the support needs of married immigrant women. As a result, it came to the conclusion that it was necessary to establish a comprehensive basic law for multicultural family support as the directionality of the legal policy and legal system that should be developed.

研究分野：再建型倒産手続と労働者の地位

キーワード：ジェンダー法 多文化家族支援法 多文化家族支援と言語政策 人権保護 ジェンダー経済学 日本語教育推進法

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

日本における在住外国人数は2010年代には1990年代と比較すると約2倍の伸びを示しているにもかかわらず、多文化共生社会の実現に向けた取り組みは大きく遅れている。本来、在住外国人が日本社会に適応して共生していくためには国において具体的な政策や施策を推進することが不可欠であるが、研究開始当初の段階では、これに係る国の体系的な方針や、その推進体制もなく、現行の法制度の枠組みにおいては十分な対応がなされていない状況にあった。それに加えて、外国人労働者の激増によって対応を余儀なくされた自治体(いわゆる在住外国人集住地域)を除けば、地方自治体(都道府県・市町村)においても、その状況は大きく変わらなかった。

この点、本研究の対象である沖縄県は、2009年に「おきなわ多文化共生推進指針」を策定し、その中で県・市町村の役割を明確にしつつ、2012年より具体的な施策を展開していると公表していたものの、我々が2015年に実施した予備調査によれば、実際には、日本人の国際交流施策に重きが置かれ、在住外国人に対する具体的な施策はほとんど展開されていなかったほか、県内市町村の多くが在住外国人のための対応窓口を設置しておらず、さらには、県が実施したアンケート調査に、今後も在住外国人に対する取り組みを実施する予定がないと回答する自治体が5割を超える状況にあったことが判明している(『平成26年度沖縄県多文化共生推進調査事業報告書』(2015年2月)参照)。

加えて、沖縄県は米軍専用基地の集中という特有の環境から、多文化家族の問題も、「アメリカ軍男性と日本(沖縄)女性」によって構成されるアメリカ系多文化家族が念頭におかれてきた。そのため、いわゆる「メラジアン」の教育権問題のように、問題認識や対策も、結局のところ、日本人の保護施策が中心とされ、「日本(沖縄)男性とアジア系外国女性」で構成されるアジア系多文化家族、特にアジア系結婚移住女性とその子ども達に対する対策は、これまでほとんど認識さえされてこなかったことが明らかであった。

そこで、我々は、こうした問題認識を踏まえ、2015年に併せて沖縄離島地域のアジア系多文化家族を対象として予備調査を行ったが、当該調査から浮き彫りとなったのは、アジア系結婚移住女性には「家族」「地域」の対等な一員としての承認とサポートが不可欠であるにもかかわらず、それが得られないままに人権上の問題を抱える者が少なからずいること、言語面では、訪日時の結婚移住女性の日本語能力は皆無に等しいにもかかわらず、日本語支援はなく、独力で生活に支障のない最低レベルの日本語力を身につけようとしていること、特に、再婚やその他の理由で中途入国することになった外国籍の子ども達に対する日本語支援は学校現場においても非常に乏しいこと、さらに経済面では、夫との離婚後又は死別後に困窮するケースも見られる中、彼女達の経済的自立に向けた啓発の機会や、そのための行政によるサポートも得られていないこと等、彼女達が多くの課題に直面しているにもかかわらず、それに対する対策が何らなされていないという現実であった。

本研究は、このような問題認識や予備調査の成果を踏まえて、これまで置き去りにされてきたアジア系多文化家族、中でも、結婚移住女性やその子ども達の支援に焦点を当て、沖縄地域の実情や韓国の例を手掛かりとしつつ、多文化共生社会の実現に向けて、彼女達に真に必要な法政策・法制度を提言すべく開始されたものである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、沖縄におけるアジア系多文化家族を対象に、(1)結婚移住女性やその子ども達が直面する人権問題のほか、言語面・経済面からも実証的に問題を解明すること、(2)現行の法政策・法制度の不備を点検すること、(3)多文化共生社会の実現のために整備されるべき法政策・法制度を検討し、具体的な提言に繋がられるようにすること、である。

3. 研究の方法

上記の目的を達成するため、(1)については、結婚移住女性に対する行政のサポートがより届きにくいと思われる沖縄の離島地域に着目し、予備調査から引き続いて「宮古島市」を調査地域に設定し、フィリピンやベトナム出身の結婚移住女性やその子ども達、さらには彼女達を支援する地域のキーパーソン等に対して、継続的にインタビュー調査を実施しつつ、それを踏まえて、法学・言語学・経済学の専門的視点からアジア系結婚移住女性とその子ども達が置かれている現状を分析した。また、沖縄県内の在住外国人に対する行政支援や民間支援の実情を把握するため、沖縄県から委託を受けて宜野湾市役所において支援を行っている団体や文化庁の補助事業を受けて県内在住外国人支援を行っている団体へのインタビューを行い、沖縄県域における支援の実情の把握に努めた。

(2)については、現行の法政策・法制度を網羅的に理解し、今後の政策の方向性を確認するため、内閣府・文化庁・厚生労働省の関係部署に対して聞き取り調査を実施した。加えて、現行制度における課題や不備を把握するために、在住外国人集住地域である愛知県や岐阜県において、行政機関の担当者や支援団体への聞き取りを行い、多文化族が直面する生活上・就学上・就労上の課題とその対応策を知る手がかりを得た。さらに、在住外国人に対する日本語支援に関しては、2016年から超党派の議員により日本語教育の推進に関して立法化への動きが出てき

たことから、これらの動向に詳しい専門家（研究者）への聞き取り調査を実施し、策定された法律案の分析を行った。

(3)については、整備されるべき法政策・法制度の検討のために、多文化家族支援に先行的に取り組み、2008年には「多文化家族支援法」を制定して制度的・政策的枠組みを構築している韓国を調査対象とし、制度立案・政策遂行者である韓国政府の関係部署や、これらの制度・政策を対象に研究している専門家（研究者）に聞き取り調査を実施し、それにより現行制度・政策の全体像を把握するとともに、残された課題や今後の施策の方向性についても情報の収集を行った。また、支援法制定後の実態の変化や実務の現場を見分するため、沖縄とも近似性を持つ地方自治体として濟州道を訪問し、関係機関に対する聞き取り調査や、結婚移住女性へのインタビュー調査を実施した。さらに、これらの韓国の実例も参考にしながら、多文化共生社会を具現化する法政策・法制度の提言に向けた検討に資するように、調査地域である宮古島市において、結婚移住女性を対象としたセミナーを開催して、彼女達が真に求める具体的な支援の方向性を探った。

なお、本研究を実効的に推進する体制として、研究代表者・研究分担者を構成メンバーとする研究会を設置して、これを定期的で開催し、得られた知見を共有しながら法学・言語学・経済学の専門的視点から多角的に考察を行い、本研究成果の取りまとめを行った。

4．研究成果

上記3点の研究目的に対して、得られた研究成果の概要は次のとおりである。

(1) 結婚移住女性やその子ども達が直面する課題

沖縄県宮古島市には、本研究開始当初の2016年末の段階で200名を超える外国人が在住しており、そのうち約5割を結婚移住女性が占めていた。彼女達の多くは農業に従事する夫のもとに嫁いでおり、そのほとんどがアジア出身で、中でもフィリピン出身者が最も多く、最近ではベトナム出身の結婚移住女性も徐々に増えている状況にあったことから、本研究においても、フィリピン・ベトナム出身の結婚移住女性複数名を対象に、継続的にインタビュー調査を実施した。

まず、言語面については、日本滞在が長期に及んでいるにもかかわらず、彼女達の日本語能力は、継続的な日本語学習の場がなかったことも相まって、自然習得に頼った簡単な日常会話レベルに留まっているケースや子どもが持ち帰る学校配布物の内容を理解できないケースなどが散見された。彼女達自身も日本語能力の向上をはかりたいという願望を抱いているものの、彼女達のニーズに応える公的支援はなく、学習による日本語習得の場はもっぱら地域のキーパーソンの善意に支えられて開設されている日本語教室に頼っている現状がある。しかし、当該日本語教室も定期的かつ継続的に開催することが困難であり、その背景には、日本語教育専門家の不在や、教室運営にかかわる人材不足、行政側の支援体制の不足などの様々な問題が存在していた。

加えて、聞き取りによれば、宮古島市においても、結婚移住女性が、日本語を全く解することができないにもかかわらず、学齢期にある子ども達を出身国から呼び寄せるケースが複数確認されたが、その情報を、行政はほとんど把握・共有しておらず、こうした子供たちへの学習支援員の配置要望も学校現場に委ねている状況にあった。また、そもそも日本語支援を必要とする子ども達の母語を解する学習支援員の確保が容易ではなく、さらに、学習支援員が配置されたケースでも、その内実は「特別の教育課程」制度による日本語支援といえるものではないため、宮古島市においてはこうした子ども達に対する学習支援体制が構築されていない状況が浮き彫りとなった。

次に、経済面については、結婚移住女性と日本人夫は多くの場合10歳以上の年齢差があり、中には25歳ほど離れているケースもみられた。特に、ベトナム出身の結婚移住女性よりも早い時期に婚姻したフィリピン出身の結婚移住女性の場合は、日本人夫と既に死別又は離婚しているケースもあり、それにより発生する経済問題に直面している様子も窺えた。現時点ではこうした問題が生じていない結婚移住女性についても、いずれは同様の状況に陥る可能性があるが、聞き取りからは、夫の死別後に備えて夫の存命中から長期的な生活設計を立てることまで考えが及んでいない様子や、年金等の社会保障制度や公的サポートに対する知識が乏しい状況が見て取れた。

最後に、基本的人権の保障面から見ていくと、結婚移住女性の多くは、ほとんど日本語を話せないにも関わらず、そして、夫となる日本人男性も彼女達の母語を解することなく、国際結婚の相手を紹介するサービスを提供する事業者を介して婚姻に至っていることから、当該婚姻は自由な意思による婚姻とは言い難い状況にある。そうすると、大きな後ろ盾をもたない結婚移住女性やその子ども達については、婚姻後に、労働力や性の搾取といった深刻な問題を惹起させる可能性も否定できず、こうした事態を引き起こさないためにも、事業者には彼女達の人権に配慮したサービスの提供が求められるべきであるが、現行の制度においては当該事業者に対する規制は何ら存在していない。

また、本研究の聞き取りの際には間接的ではあるものの、結婚移住女性のDV被害の存在を確認することができた。しかし、DV被害はもともと閉じられた関係性の中で発生するため顕在化

しにくいともいわれており、結婚移住女性の場合はさらに在留資格との関係で婚姻を解消できないと思われケースが多い。しかしながら、この点については、国もDVを理由として一時的に避難又は保護を必要としている場合には在留資格の取消しは行わない方針であり、彼女達自身が、こうしたDV被害に対する公的サポートの存在を認識していない可能性がある。

(2) 現行の法政策・法制度の不備

内閣府・文化庁・厚生労働省等への聞き取りから明らかとなったのは以下のとおりである。

日本における定住外国人への適用法令は「出入国管理及び難民認定法（昭和26年10月4日政令第319号）」のみであり、国の政策も、外国人の出入国管理が中心であって、そこでは、外国人労働者の受入れ策が課題とされてきた。

その一方で、外国人労働者の増加と定住化傾向が顕著になるにつれて、これに対応する必要性に迫られ、2005年に、国は、定住外国人労働者について、日本語教育や人材育成のほか、生活・就労環境を整備していく方針を打ち出している。

その後、総務省は、地方自治体における多文化共生推進施策の実施を促すために、各自治体へ多文化共生推進に係る指針・計画の策定を通知しており、これを踏まえて沖縄県においては、多文化共生推進指針が策定された経緯がある。加えて、内閣官房は、外国人労働者問題関係省庁連絡会議を設置して、国として取り組むべき多文化共生推進政策を明らかにしており、それを受けて、各省庁はそれぞれ個別に施策を実施し、毎年度その進捗状況を報告しているが、聞き取り時には、日系人を対象とした支援策が多く実施されている印象であった。

加えて、日本語支援については、文部科学省が、日本語支援を必要とする児童生徒を対象に日本語指導のための教員配置や外国人児童生徒のための就学促進事業を、文化庁が、定住外国人が生活に必要な日本語を習得できるように日本語教育事業を、継続的に実施していた。

こうした状況の中、本研究開始直後から定住外国人を対象とした日本語教育支援に関する立法化の動きがみられるようになり、超党派の国会議員により結成された日本語教育推進議員連盟が、定住外国人が日常生活・社会生活を円滑に営むことができる環境整備を目的に日本語教育を推進していくことを目指して、2018年12月に「日本語教育の推進に関する法律（日本語教育推進法）案」を取りまとめ、議員立法として2019年の通常国会に提出し、これが2019年6月21日に参議院の本会議で可決・成立した。当該法には、国と地方自治体に対する日本語教育施策の実施責務が定められており、その対象には結婚移住女性やその子ども達も当然含まれることから、当該法は日本語支援の推進をはかる基本法として大変意義があるものといえる。しかし、今般成立した法は日本語支援に特化したものであり、定住外国人に対する包括支援を義務付けるものではないため、上記で把握した課題を網羅的に解決できるものではない。

(3) 整備されるべき法政策・法制度の検討

上記の考察に加えて、韓国女性家族部や済州市多文化家族支援センター等への聞き取り調査や韓国の施策を参考に結婚移住女性を対象に実施したセミナーの成果を踏まえて、整備されるべき法政策・法制度を検討した。

まず、韓国調査によって得られた成果の概要は以下の通りである。

韓国では、2008年に制定・施行された「多文化家族支援法」に基づいて、結婚移民者とその家族、いわゆる「多文化家族」を対象に、包括的な多文化家族支援施策を継続的に実施しており、すでに当該法の施行から10年が経過したほか、昨年新たな基本計画が策定され、多文化家族支援施策の深化・充実が図られている状況にあった。

当該施策の推進体制については、これを担う部署として韓国政府には女性家族部が置かれており、当該部署が韓国における多文化家族支援政策の基本方針となる基本計画を策定し、その実効性を担保するために1年ごとの実行計画を定めている。さらに、計画に基づいて実施が決定された個々の事業に対する予算措置をはかることや、これらの事業を展開する地方公共団体や多文化家族支援センターに予算を分配することもその職務であり、個々の事業を統括する役割も果たしている。加えて、多文化家族支援センターは韓国国内に200箇所以上設置され、入国して間もない結婚移住女性に対する韓国語支援等の初期適応プログラムを始め様々な事業を実施している。

このように、包括的な基本法を整備し、基本計画を策定して予算を配分する仕組みを構築し、個々のきめ細やかな事業プログラムを具体的に指定して展開する韓国の手法はかなり成果を上げていると評価することができ、支援サービスを提供する体制整備の点でも、韓国の支援法やその枠組みは大いに参考になると思われる。

さらに、韓国の状況をみればわかるように、多文化家族を含む定住外国人に対してまず必要となる支援は、移住直後の初期適応プログラムであろう。そこで、結婚移住女性に提供すべき適切なプログラムの内容の検討に資するように、試みとして、宮古島市において、年金やワークルールに関する情報提供と日本語支援も兼ねて、セミナーを開催した。これにより、平易な日本語による、生活に密接した公的制度・支援に関する情報提供へのニーズが高いことが明らかとなり、彼女達が今何を知りたいと望んでいるか、その一端を確認することができた。その一方で、参加した約20人の日本語力にはかなりの差が認められ、日本語力の向上も喫緊の課題であることが判明した。彼女達が真に望むものが何かを探り、国や自治体が彼女たちに提供すべき事業やプログラムの内容を具体化していくためには、今回のような試みを重ねていく必要

がある。

以上の考察から、今後整備されるべき法政策・法制度の方向性としては、韓国の多文化家族支援法のように、支援体制や支援プログラムの内容を明記したトップダウン型の多文化家族支援の枠組みを備えた包括的な基本法の制定を検討していくべきであろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

上江洲純子、日本における結婚移住女性に対する制度・政策に見る法的課題 韓国・多文化家族支援法を題材にして、沖縄法学、査読無、47号、2019、pp.7 - 30

安藤由美、多文化共生社会における生活経済的課題、経済環境研究、査読無、8号、2019、pp.71 - 79

西山千絵、「婚姻の自由」と移住外国人女性の保護 沖縄における結婚移住女性に対する調査研究から、九州法学会法 2018、査読無、2018、pp.18 - 21

イ ヒョンジョン・上江洲純子・安藤由美・西山千絵、沖縄における結婚移住女性を巡る現状に関する調査研究、南島文化、査読有、40号、2018、pp.81 - 103

〔学会発表〕(計 3 件)

イ ヒョンジョン・上江洲純子、沖縄の多文化家族を巡る日本語支援と法的問題に関する考察、沖縄県日本語教育研究会第 16 回大会、2019

西山千絵、「婚姻の自由」と移住外国人女性の保護 沖縄における結婚移住女性に対する調査研究から、九州法学会第 123 回学術大会、2018

安藤由美、多文化共生社会における生活経済的課題、生活経済学会第 34 回研究大会、2018

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名： 安藤 由美

ローマ字氏名： ANDOH, Yumi

所属研究機関名： 沖縄国際大学

部局名： 経済学部

職名： 准教授

研究者番号(8桁): 00433623

研究分担者氏名： 西山 千絵

ローマ字氏名： NISHIYAMA, Chie

所属研究機関名： 琉球大学

部局名： 法務研究科

職 名： 准教授
研究者番号(8桁): 20633506

研究分担者氏名： イ ヒョンジョン
ローマ字氏名： LEE, Hyun-Jung
所属研究機関名： 沖縄国際大学
部局名： 産業情報学部
職 名： 教授
研究者番号(8桁): 50511169

(2) 研究協力者
なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。