

韓国における移民関連施策および 支援状況に関する実態調査報告（1）

新矢麻紀子・山田 泉・大谷 晋也・三登由利子

A Field Study Report on Migration Policies and Support Systems for Migrants in Korea（1）

SHIN'YA Makiko, YAMADA Izumi, OTANI Shinya, MITO Yuriko

要旨

韓国では近年、移民受入れが進み、それに伴って移民政策も急速に整備されてきている。本稿は2009年10-11月に科学研究費補助金により、日本語教育保障法研究会で実施した韓国における移民関連施策および移民支援の状況に関する現地実態調査の報告（1）である。本稿は、研究全体の概要および韓国調査の位置付け（第1章）、韓国調査の概要（第2章）、政府関係機関である「韓国女性政策研究院」¹⁾（第3章）と「保健福祉家族部多文化家族課」（第4章）の訪問調査報告によって構成される。調査によって、労働移民や結婚移民にかかわる施策の充実、特に韓国人男性との結婚移住女性およびその子どもたちを含めた多文化家族への支援に特化した法律が制定され、支援施策が進行形で日々拡大されていることがわかった。

1. はじめに一研究概要と本実態調査の位置付け

本韓国調査報告に先立ち、報告者らの「日本語教育保障法研究会」の研究概要および研究全体における本調査の位置付けを示す。

平成22年2月28日 原稿受理

大阪産業大学 教養部

1) 各機関の名称は調査時におけるものである。また、各機関名の日本語訳については、定訳がある場合はそれを採用し、定まっていない場合は筆者らが日本語に訳した。

日本に暮らす外国人の数は200万人を越えた(2008年末現在2,217,426人(法務省HP入国管理統計より))が、国としての外国人受入れ政策は未だ制定されていない。生きていくうえで、受入れ国の言語を第二言語として習得することは重要であり、そしてそれは、永住を前提とした「移民」(日本においては「移民」という概念規定はない)にとってはなおさら重要かつ不可欠な課題である。しかしながら、国家レベルの政策の不在は言語政策においても同様で、日本に暮らす外国人が第二言語として日本語を学習する機会を保障する法律は存在しないため、先進的取り組みのある地方自治体や「心ある」日本語ボランティアに日本語教育支援が委ねられているというのが現状である。

このような社会背景のもと、言語教育、社会教育、多文化教育、そして法学というそれぞれの領域でマイノリティや外国人にかかわる研究を行っており、また、日本における外国人受入れ施策や言語政策に関心を寄せていた研究者が2007年から外国人の第二言語としての日本語教育・学習の機会を保障する「日本語教育保障法」の創出を目指した研究を開始した。

2007年度と2008年度の2年間は、「ニューカマーに対する日本語教育保障法案の創出をめぐる言語教育学・公法学的研究」(平成19~20年度日本学術振興会科学研究費補助金(萌芽研究)、課題番号19652050、研究代表者 新矢麻紀子)を実施し、その研究成果として、『日本語教育保障法案』(2009年5月)、『ニューカマーに対する日本語教育保障法案の創出をめぐる言語教育学・公法学的研究』(研究成果報告書、2009年9月)を提出した。

2009年度からは、上記萌芽研究を継続・発展させるため、「日本語教育保障法」に向けた理論的・実証的研究一言語教育学と公法学の視点から一(平成21~23年度科学研究費補助金(基盤研究(B))、課題番号21320097、研究代表者 新矢麻紀子)を開始した。

研究会では、外国人施策、言語教育支援施策の充実を目指した法律案の創出にあたっては、外国人や移民の受入れに関する実態を学ぶことが必要であると考え、国内外の事例を収集し、分析することを計画した。2009年度からの基盤研究においては、萌芽研究において実施できなかった海外諸国での実態調査も行っている。調査国の選定にあたっては、ヨーロッパ等の移民受入れの歴史が長い国々、多文化主義を謳っている国々、移民受入れ施策の充実した国々、等が候補に挙げられた。

以下に報告する大韓民国(以下、韓国)は、以前は、移民受入れ国というよりはむしろ移民送り出し国であったが、この20年ほどの間に、労働移民や結婚移民が急増し、移民受入れ国へとドラスティックに変化してきた(白井 [2008a], [2008b] 他)。例えば、元々、技術研修生関連施策も日本に倣って制定したわけであるが、今や日本を遙かに追い越し、移民受入れや移民への教育支援、生活支援に関する諸制度を生み出している。

そこで、外国人の構成比等、日本に状況が似通っている隣国の韓国の実態を把握することは、必要かつ意義深いものと判断し、韓国実態調査を実施することとした。なお、紙幅の都合上、調査報告を分割して行うこととする。本編報告(1)においては、実態調査の概要と政府関係の2機関について報告する。

各執筆箇所の文責は、第1章が新矢麻紀子、第2章が山田泉、第3章が大谷晋也、第4章が三登由利子にある。

2. 本実態調査の概要

韓国は、2005年に在韓永住外国人への地方参政権(選挙権)の付与法案、2007年に在韓外国人処遇基本法、2008年に多文化家族支援法を公布・施行している。その下での施策の検討と実施及びシステムの構築が着実に進んでいるといわれている。反面、急速な外国人移民の増加による種々のトラブルも多発していて、その理由の一つとして、外国人と共生していく上でホスト側の意識改革が進んでいないことが挙げられる。

日本社会にとって、もはや東アジアの外国人受入れ先進国となった韓国の実態を把握し、その経験に学ぶことは、日本における同様の取組に資するものと考えられる。

本調査は、2009年10月31日(土)から11月5日(木)まで、5泊6日の日程で、首都ソウルとその近郊の外国人住民の割合が最も高いといわれる安山市および平澤市を訪れ、関係機関9箇所(政府関係2機関と政府直轄委託先も含め「現場」6機関、大学1機関)と研究者1名から、主に関係情報を収集することを目的として実施された。参加者は研究代表者1名、研究分担者2名及び研究協力者(通訳兼情報提供者1名を含む)4名の全7名であった。

調査は、あらかじめ受入れを了承いただいていた機関及び個人には、事前に質問項目を送ってそれに添いながら回答いただき、適宜それに付加した質問を加える形式を採った(保健福祉家族部多文化家族課、韓国女性政策研究院、安山市移住住民サービスセンター、安山市サハリン永住帰国者の家、チョ・ソンギョン氏)。また、ソウルに行ってから電話で調査を依頼した機関(ジェンダーと平等部移住女性緊急支援センター)と調査先からの紹介によって訪問した機関(韓国移住女性人権センター、安山市多文化家族支援センター、平澤大学校)では、調査者が一人一人質問しそれに回答いただく形式となった。

なお調査者側と調査対象側とのコミュニケーションは、事前に送付した質問事項の翻訳も含め、日本から同行した、自身も独自に関係の研究を進めている日本在住歴10年の韓国人による逐次通訳で行った。

ここでは、調査概要を示し、それぞれの機関、個人に対する調査の詳細は、一つ一つ項

を変えて示すこととする。

[日程]

2009年10月31日(土)から11月5日(木)

[調査対象機関・個人]

(政府機関)

保健福祉家族部多文化家族課 (Division of Multicultural Family, Ministry for Health, Welfare and Family Affairs)

韓国女性政策研究院 (Korean Women's Development Institute)

(委託機関/自治体機関)

韓国移住女性人権センター (Women Migrants Human Rights Center in Korea)

ジェンダーと平等部移住女性緊急支援センター (Ministry of Gender and Equality
Emergency Support Center for Migrant Women)

安山市移住住民サービスセンター (Ansan Migrant Community Service Center)

安山市多文化家族支援センター (Ansan Multicultural Family Support Center)

安山市サハリン永住帰国者の家 コヒャンマウル

ソウルグローバルセンター (Seoul Global Center)

(大学校)

平澤大学校多文化家族センター (Pyeongtaek University, Multicultural Family Center)

(個人)

チョ・ソンギョン (大学教員: 韓国語教育学)

[調査員]

山田 泉 (研究分担者: 韓国調査班長) 法政大学キャリアデザイン学部教授

新矢麻紀子 (研究代表者) 大阪産業大学教養部准教授

大谷 晋也 (研究分担者) 大阪大学留学生センター准教授

春原憲一郎 (研究協力者) 財団法人海外技術者研修協会理事兼日本語教育センター長

三登由利子 (研究協力者) 龍谷大学留学生別科非常勤講師

永井 慧子 (研究協力者) <ことばの会>もりのみやコーディネータ

朴^{パク} 海淑^{ヘスク} (通訳) 川崎市外国人市民代表者会議社会生活部会長, NPOらいこむ多文化
教室代表

[調査対象機関及び個人概要]

訪問日時順に記入した。時間数は見学時間等も含むおおよそのものである。

11月2日(月)

韓国移住女性人権センター(Women Migrants Human Rights Center in Korea)

(14:00~16:00) 2時間

カウンセリング部長のKwon, Mi-Ju氏から、設立の経緯、活動内容、活動の変遷、韓国全体の国際結婚家族の状況等を幅広く伺った。またその後、館内施設を見学した。

ジェンダーと平等部移住女性緊急支援センター(Ministry of Gender and Equality Emergency Support Center for Migrant Women)

(16:30~18:30) 2時間

Director Kang, Sung Hea氏から国際結婚家庭の問題とその解決に向けての政府等の取り組み、および韓国の第一次産業従事家庭の現状等を伺った後、コールセンターの案内・説明をいただいた。

11月3日(火)

韓国女性政策研究院(Korean Women's Development Institute)

(09:30~12:20) 2時間50分

韓国側、日本側とも代表の挨拶後、個々に自己紹介を行った。その後、パワーポイントと映像で韓国女性政策研究院の紹介があり、国際結婚家族に対する政府等公的施策の変遷について政策の観点から伺った。2007年に在韓外国人処遇基本法が、2008年に多文化家族(国際結婚家族)支援法が作られる経緯やその後の具体的な諸施策について説明を受け、日本との比較で、意見交換を行った。

安山市移住住民サービスセンター(Ansan Migrant Community Service Center)

(14:30~16:00) 1時間30分

Chang-mo Kim所長によって、韓国最大の外国人住民比率を有する安山市の成り立ち、現状について映像を含め詳しく説明いただき、質疑応答を行った後、チームマネージャーのLee, Jung Min氏に所内の案内と説明をいただいた。

安山市多文化家族支援センター (Ansan Multicultural Family Support Center)

(16:30~17:30) 1時間

多文化家族支援センターの活動及び問題点等の説明を伺った。特に、子どもへの対応方法について質疑を中心に今後の計画について伺った。

安山市サハリン永住帰国者の家 コヒャンマウル

(18:30~21:30) 3時間

サハリン永住帰国者の家所長から、取り組みの経緯、現状と課題等の説明を伺った後、質疑応答を行った。後半は懇親会形式で飲食をしながら、帰国者一世の近況やサハリンの家族の話などを個別に詳しく伺った。

11月4日 (水)

保健福祉家族部多文化家族課 (Division of Multicultural Family, Ministry for Health, Welfare and Family Affairs)

(09:30~11:00) 1時間30分

Lee, Min Won課長より国の移住外国人受入れ施策について詳しく説明を受けた後、質疑応答を行った。特に、政策決定の過程に研究者や専門家等がいかに関与するかについて伺った。優れた政策を実際に行っているが、「すべて結果はこれからはっきりする」と前置きしての説明が印象的だった。

研究者：チョ・ソンギョン氏

(11:30~13:30) 2時間

専門は応用言語学、第二言語習得論、韓国語教育学であり、韓国における移民問題及び多文化家族の言語問題に詳しい。この問題の変遷について詳しく伺った。これまで、公的機関等で伺った韓国在住外国人の数や在留資格の有無等から、「本音と建て前」的二重性について鋭い指摘があった。あらかじめ示しておいたこちら側の質問項目に対し逐一答える形で説明いただき、これまでの取材で得た情報が立体的になった。

平澤大学校多文化家族センター (Pyeongtaek University, Multicultural Family Center)

(15:30~17:30) 2時間

平澤大学校 (京畿道平澤市) 多文化家族センターを見学し、前センター長の金範洙教授からセンター設立の経緯やセンターの機能、また地域での役割等について説明いただいた。

また、見学後には、平澤大学の趙基興総長、金英美副総長、韓国YFU(国際学生交流会)の辛定夏会長と懇談を行い、日韓における在住外国人の状況および支援の状況、大学の果たす役割等について情報・意見交換を行った。なお、本訪問は新矢、永井2名で実施した。

11月5日(木)

ソウルグローバルセンター(Seoul Global Center)

(10:00~11:00) 1時間

調査最終日に、ソウル市の機関であり、ソウル市在住の外国人市民のための生活支援情報の提供や相談を行うソウルグローバルセンターを新矢、永井で訪問し、施設の見学と資料の収集を行った。

3. 女性政策研究院訪問報告

日 時：2009年11月3日 午前9時30分~12時20分

訪問者：新矢麻紀子・山田泉・春原憲一郎・三登由利子・永井慧子・朴海淑(通訳)・
大谷晋也(報告者)

協力者：Moo-Suk Min (Senior Research Fellow)・Yi-Seon Kim (Research Fellow)・
Sun-Ju Lee (Research Fellow)・Young-Hye Kim (Research Fellow)・
Hyou-Ju Yun (External Relations Team)

韓国では、労働者や結婚移住者等により急激に外国籍人口が増加している。その数は2007年には100万人を超え、2008年には116万人程度になり、人口の約2.3%を占めるに至っている。そのうち、女性が43%で、結婚による来韓者が相当数にのぼる。国際結婚は、2005年で43,000件程度あり、全結婚の13.6%を占めている。ただし、2007年では、38,500件程度で、全体の11.1%と、やや減少した。

こうした背景から、韓国では外国人関連の法律が次々と制定されている。以下、簡単に列挙する。

2003年 外国人労働者の雇用等に関する法律。当初3年、その後何度か改正。いわゆる3Kの仕事に労働者が必要だということで制定された。円滑な労働の発展を志向している。どのように雇用するか、人権をどう守るか、オーバーステイのときの対応などを規定。

2007年 在韓外国人処遇基本法
法務部所管。外国人の増大を背景に、国民と外国人が相互に理解・尊重しあう多文化共生

社会の中で、外国人が韓国社会に適応して能力を十分に発揮していけるように作られた。

2008年 多文化家族支援法

保健福祉家族部所管。平等な家族関係を目指し、家庭内暴力からの被害者保護や多文化情報サービス、出産後ケア、保育・教育支援などを規定している。

多文化家族支援センターを100箇所を設置。女性政策研究院が力を入れている法律。

2008年 結婚仲介業の管理に関する法律

保健福祉家族部所管。結婚ブローカーが社会的問題となり、結婚を仲介する人たちの健全な管理・育成を目指して制定。行政への登録を義務づけている。

また、各市でも条例を作っており、安山市は先進的な条例を作っているとして有名である（安山市の取り組みに関しては稿を改めて報告する）。

一連の法律のうち、女性政策研究院では、多文化家族支援法を特に重視している。韓国では、日本以上に少子高齢化が深刻だが、韓国政府としてはその対策のために結婚移住者等の受入れを進めているのではないということであった。まず、地方や農漁村部における男性の結婚難があり、自然発生的に国際結婚が増加してきた結果、そのサポートをすることの重要性から制定されたのが、2008年の多文化家族支援法である。

法律に基づき、多文化家族支援センターを全国に100箇所展開し、多文化家族（国際結婚した夫婦を核とする家族）へのサポートを行っている。妊娠や子育て、あるいは遠方に居住するなど支援センターへの通所が難しい人に関しては、週2回の訪問指導まで行うなど、きめ細かい活動がなされている。

以上のような状況は、在住外国人（特にニューカマー）を支援する法律がなく、公的な支援もほとんど望めない日本の現状からすると非常に進んでいる印象を受ける。しかしながら、もちろん問題がないわけではない。以下、4点に分けて述べる。

まず、国際結婚以外の外国人の家族、子どもにまで、なかなか支援の手が届いていないことである。多文化家族支援法は、韓国人と外国人の結婚によって生じた家族を想定している。そのため、外国人同士のカップルやその子どもたちへの配慮が乏しい。特に、出生後に韓国に来た子どもたちへの手当てや配慮が欠けている。

次に、訪問指導など手厚い支援を受けている多文化家族の場合でも、それは週2回、1回あたり2時間程度のことであり、どのぐらいの効果が上がるかはなほだ心許ない。つたない韓国語で努力して子どもを育てるものの、子どもの韓国語力が育たず、学齢期になってから学習言語の獲得などに困難を覚えたりする事例や、韓国語能力の不足のために母親

が地域社会で孤立する事例なども多い。韓国語指導者の養成や採用・待遇等に関してもさまざまな課題がある。

母語教育はさらに困難を抱えている。2009年に初めて、外国人に母語教育を行うことを視野に入れた教員養成のプログラムができたが、現状ではまだ、当事者や保護者の自己努力に頼っているのが現状である。

また、伝統的に単一民族国家意識の強い韓国では、外国人に対する差別や偏見の問題も少なくない。法律や制度は次々にできて、国民の意識がそれに追いついていないのが現状だと言える。そのため、当事者以外への啓発活動が重要になるが、学校教育の中においては取り組みが始まっているものの、成人に関しては決め手となる手立てはない。ただし、政治家が演説の中で国民に説いたり、テレビCMなどを通じて啓発活動を行ったりする努力もなされている。

以上のような課題はあるものの、総じて日本とは比較にならないくらい法律や制度が充実しており、それに沿って多文化家族政策が進められているのは事実である。しかしながら、たとえば多文化家族支援法は2008年にできたばかりであり、まだ取り組みは始まったばかりともいえる。今後、どのような成果が得られてくるか、また、法律や制度がどのように改善されていくか、注視していく必要がある。

《資料》

1) 永住 or 帰化のプロセス。

通常、外国人が帰化するためには20問の筆記試験を2回受けなければならない。ただし、結婚移住者の場合は条件によって免除されることもある。筆記試験後、面接を行う。許可が下りれば、戸籍等を整理して帰化を許可される。2重国籍は認められず、外国人登録証を返還して韓国籍を得る。

結婚移住者の場合、現在のプロセスは以下の通り。

入国→外国人登録→在留期間延長→2年間居住→永住申請 or 帰化申請

一般帰化の場合は5年の居住実績が必要。

2) 質疑応答等(「J」は日本側、「K」は韓国側)

J：結婚移住は少子化対策の側面があると思うが、他にどんな方法で少子化対策を考えているか。日本でも少子化は深刻。

K：少子化問題は韓国でも非常に深刻。出産支援金・保育施設拡充・育児休暇奨励などやっているが、出生率の改善にはつながらない。日本の子ども手当が話題になっている。

あまりいい方法がないのが現実。

誤解のないように申し上げるが、国としては、国際結婚を推進して出産を増やし、少子化を食い止めようとしているわけではない。子ども問題以前に、農村部や漁村部の男性が結婚できない問題が深刻で、自然発生的に国際結婚が増加してきた。政策的に少子化対策として考えたわけではない。

J：支援法第5条（多文化家族に対する理解の増進）に関して有効な取り組みがあればご教示願いたい。

K：多文化家族を見る周囲の韓国人を啓発していこうというのが趣旨。多文化家族支援センターは主に多文化家族が対象なので、一般韓国人の啓発には限界がある。教育部が所管して学校の中で相互理解のプログラムを作って啓発活動をしている。また、結婚移住者自身が学校に行って、神奈川県川崎市で行っているような生徒の啓発をやっている。

子どもたちは学校で多文化理解教育ができるが、大人をどうしていくかが課題。YWCAでプログラムを作ったりするのを行政が支援しているが、一般韓国人の参加が少ないのが大きな問題。

J：私は多文化理解を促進する漫画を作って出版している。教員の意識を変えていくことが非常に重要。アメリカでは、1970年代から教員養成課程において多文化教育を学ばねばならないと規定しているが、同様の取り組みが韓国にあるか。

K：アメリカのような法律はないと思う。教員の教育は韓国でも問題になっているが、大学内に多文化教育センターのようなものがあり、教員研修を行っている。教育大学の養成課程でカリキュラムの中に多文化教育を入れる取り組みは、ソウル教育大学と慶熙大学でやっている。今現在はこの2箇所だと思うが、今後広がると考えている。

J：識字教育を受けられるのはどういう場所があるか。都市・漁村に分けてお教えいただきたい。

K：多文化家族支援センターは大都市ではなく村などに数が多く、広く展開している。それでも妊娠・出産時などには学習が困難になるので、訪問指導をやっている。週2回、1回あたり2時間程度。2学期、10か月。支援センターから遠くて行けない人、妊娠・出産で外に出られない人を優先的対象としている。

J：その教師を養成する制度は？

K：訪問指導員は、韓国語教育能力試験に合格した人、大学や語学センターなどで韓国語教育を学んだ人、市民団体などでの経験者、退職教師などを中心として、50時間ぐらいの研修を受けて採用される。指導員はパートタイム。1家庭1か月で20万ウォン。1人が4家庭を回るのが平均で約80万ウォンの収入になる。保健福祉家族部の財源で給与をまかなっている。農村部は人材が不足しているので教師の質にばらつきがあるのは事実。政府機関のプログラムとして行われているが、それですべてカバーできるわけではない。NGO、市民団体、教会などが補完的役割を果たしている。

国立国語院で韓国語教授プログラムを開発している。

韓国の国籍を取得するためには、韓国語と韓国文化に関する筆記テストにパスするために勉強する必要がある、それは容易ではない。これまでは、結婚移住者には免除するシステムがあったが、現在、同様な試験を受けさせる方向で検討が進んでいる。そうなったのは、法務部の考えによる。韓国に居住する以上は、韓国語・韓国文化を習得してもらいたいと考えているが、実際には、初歩的な会話を習得した後は、仕事や家事で忙しいため、韓国語がなかなか上達しない。それを克服するために、女性にもっと勉強させたいというのが法務部の発想。女性部としては、勉強したくてもできない女性をますます困難な立場に追い込むとして反対し、議論になっている。

J：子どもの学校での、特に外国から直接来る子どもに必要なかもしれないが、韓国語教育や母国と韓国との教育課程の違いを埋めるための方策はどのようになされているか。

K：外国人夫婦から出生したまったく外国人の子どももいる。韓国で生まれた場合は手当や支援はあるが、そうでない場合までは手が届いていない。子どもの権利条約に基づいて子どもの学ぶ権利を保障しなければならないが、なかなか手が回らない。フリースクールなどを一部支援している程度が実情で、あまり支援がない。後進国から来た子どもたちは特に深刻。実は、韓国の学校教育の中では、母語に関しての教育は実施されていない。教育関係者の中には、母語も大切だという認識はあった。今年初めて、そのための教員養成プログラムができたが、教員がバイリンガルになって教えなければならないということになって、難しい面がある。当事者たちが自己努力をしていたり保護者が集まったりして母語教育に努めている。

韓国では、韓国人の父と外国人の母の間に生まれた子どもへの支援が手厚い。親子一緒に韓国語を教えようという概念が大きい。外国人の母と子どもに、一緒に韓国語を教えたりしている。教育と保育を並行して行う保育施設などに自治体が補助したりアドバイスしたりもする。訪問指導員が担当して各施設に紹介するなど親子ともにケアする。

K：韓国のいい面ばかり申し上げているようだが、語学教育というのは一朝一夕にできることではなく、なかなかうまくいかない面も多い。行こうとしても幼稚園がないなどの問題もあるし、週2回、1回あたり2時間の訪問でどれぐらい効果が上がっているかは正直に言って疑問。

J：多文化家族の子どもの学力が低くなってしまいう実態は日本でも把握されているが、それがなぜ起こるのか、どうすれば防げるのかという点に関してどのように考えていらっしゃるか。

K：あまり検証されたことがないので個人的な見解だが、母親の存在が子どもに与える影響は甚大で、母親が外国人の場合でも、韓国人の父親がその代わりにはなれていない。子どもに韓国に慣れてほしくて、母親がつたない韓国語で子どもと接するが、その結果、子どもはコミュニケーションに関して問題を抱える例が多い。

親子が韓国社会と韓国語でうまくコミュニケーションを取れなくて、孤立した事例があった。子どもが歴史とか社会などの科目を難しく思っているという調査があるが、多文化家族の学習能力の低下はわかっていながらも、政府として特別な措置はない。

J：これも個人的な見解になるが、絵本を読み聞かせたり、語りかけをしたりすることが幼児教育では重要。そういう訓練を長く経た後、学校に入ってから概念を学ぶための学習言語を習得することになる。学習言語を学ぶ上で幼児期のそういう訓練が重要だということが1996年ぐらいから言われはじめた。現場教師の聞き取り調査等からも、日本人の子どもにとってもそういう訓練は重要だと考えられているが、いかがか。

K：その通りだと考えている。お話をしながら気になっているのは、これまで紹介したのはここ2～3年、あるいは今年からの施策であって、まだ結果が出ていないこと。さまざまな取り組みは始まったばかりで、どういう結果が出てくるかは予断を許さない。

今年始まった事業が2つあるので紹介したい。教育部でやっているのは、大学生を中心とした多文化家族の子どもたちの教育支援事業。もうひとつ、多文化言語指導者（保健福祉家族部）の存在がある。多文化家族支援センターに言語の専門家がいて、言語診断をする。家庭を訪問したり、保育施設を回ったりして、言語指導をする。

多文化言語指導でよい結果が出た例を紹介する。家庭の言語診断のために、子どもたちにプリントを配って宿題をやらせる。母親の韓国語能力が覚束ないので、父親がそれを手伝ったりすることで、母親任せであった父親が教育に参加するという効果が見られた。ただ、低所得で教育に興味のない父親も多いため、効果のほどは未知数。

J：母親が母語で語りかけて知的発達を促すことも重要だと考えている。

J：日本は6年3年の義務教育があるが、外国人は対象外。また、帰国子女や外国人を対象にした高校進学時の特別枠があるが、韓国の場合は？

K：義務教育に関しては不明。移民家庭の子どもがまだ小さいので、高校進学まではまだ問題になっていない。ただ、韓国はほぼ全員が高校に進学するので大きな問題にはならないかもしれない。大学進学時に大きな問題になるだろう。

ただし、オーバーステイなどの問題がある子どもは、校長の裁量で受け入れも可能だが、それを煩わしく思う校長もいる。法的な問題もある。親も露見するのが恐くて学校に行かせない場合もある。

J：日本だとオーバーステイの子どもの多くは学校へ行っている。また、子どもが学校へ行っていることが在留特別許可を受ける条件になっている面もある。学校と法務省は違うので、校長が法務省の役人を校門で止めた例がある。

K：(ほう、という感心したような反応)

J：韓国語の訪問指導は、申請主義か自動的か。むしろ言葉のできない妻の方が都合がいいと判断して、夫が申請しない例もあるのではないか。

K：基本的には希望者が申請する。相談員が頼りになるので学習したいという人が多い。社会福祉士が実態調査をするので、多文化家族を把握して、やったほうが良いという形で関与する。強制はできないが、外とのつながりが少ないので、喜んで訪問指導を受け入れている家庭が多い。韓国語・韓国文化に慣れた結婚当事者たちも、母語を活用しながら訪問指導員として活躍する例も出てきている。

J：女性部・法務部・保健福祉家族部・大学関係者の間の連携は？

K：うまくいったりいかなかったり。大きな機関が絡んでいるので、なかなか連携が取れないことも多い。総理室があって、社会統合支援課が調整を行うことになっている。女性部が力を入れているのはDV問題。コールセンター(前日訪問)などが対応している。

報告書がウェブサイトに乗っているなので、参考になさってください。

4. 保健福祉家族部 多文化家族課 訪問報告

訪問日時：2009年11月4日 午前9時半～11時

訪問者：新矢麻紀子，山田泉，大谷晋也，春原憲一郎，永井慧子，朴海淑(通訳)，

三登由利子 (報告者)

協力者 : Lee Min Won (Division of Multicultural Family:Director)

Kim Young Ho (Deputy Director)

2000年代に入って外国人が急増し始めた状況を受け、2007年5月には、韓国政府は「在韓外国人処遇基本法」を制定した。翌2008年3月には「多文化家族支援法」が制定された。こちらは「多文化家族²⁾の構成員が、安定的な家族生活を営むことができるようにすることで、これらの者の生活の質の向上及び社会統合に貢献することを目的とする」法律である³⁾。

本章は、この二つの法律を根拠として、多文化家族を支援している「保健福祉家族部多文化家族課」における聞き取り調査の報告である。韓国における多文化家族支援の問題点と外国人関連のその他の法律に関しては、大谷報告(第3章)を参照されたい。

《資料》

1) 結婚移民者等の状況

調査時に配布された資料によると2000年に11,605組だった国際結婚が、2008年には、36,204組と3倍以上に増えている。割合で見ると、2000年に結婚したカップルのうち国際結婚は5%だった。それが、2008年には11%となっている。2009年5月現在の結婚移民者等は、167,090人で、内訳は表1に示すとおりである。

表1

結婚移民者等									子ども		
総計			帰化していない者			帰化した者					
合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
167,090	17,237	149,853	125,673	15,190	110,483	41,417	2,047	39,370	103,484	52,842	50,642

結婚移民者数 (Ministry of Public Administration and Security, May 2009)

2) 「多文化家族」とは、結婚移民者等と出生時から韓国国籍を取得した者により構成された家族である(多文化家族支援法第2条1項)。「結婚移民者等」とは、韓国国民と結婚したことがあり、または婚姻関係にある在韓外国人と、「国籍法」第4条により帰化許可を受けた者とされる(多文化家族支援法第2条2項)。なお、本報告で引用した韓国法の条文は、すべて白井 [2008a], [2008b] の翻訳である。

3) 多文化家族支援法第1条

結婚移民者等を性別に見ると、89.7%と女性が圧倒的に多い。この背景には、出生率の低下、韓国人の人口構成上、男性の数が女性を上回る現状、女性の社会進出にともなう未婚(非婚)率の上昇などがある。

国籍別では、朝鮮半島にルーツを持つ朝鮮族の中国人32.2%、中国人29.2%、ベトナム人18.4%、フィリピン人5.9%、日本人3.2%、モンゴル人1.5%、タイ人1.3%となっている。

多文化家族の子どもの数も増え続けている。2006年の約25,000人から2009年5月には103,484人と4倍以上になった。

2) 多文化家族支援政策：支援の四つのゴール

- I 外国人配偶者が韓国社会に適応し、自身の持つ能力を発揮できるようになること
- II 多文化家族が安定した生活を営めるようになること
- III 多文化家族の子どもが国際社会で有用な人材となること
- IV 多文化社会における構成員間のよりよい相互理解を構築すること

3) 結婚移民者への支援(来韓前)

結婚仲介業の適正化を図る法律(2008年6月施行)によって、国際結婚仲介業を登録制にした。また仲介業者に対して、専門知識・倫理・道徳・人権への教育を実施している。ベトナム・カンボジア・モンゴルの3国では、婚前事前教育を実施している。

4) 結婚移民者への支援(来韓後)

全国100箇所に「多文化家族支援センター(以下、センターと略記)」を設置している。センターは政府直轄ではなく、施設と環境が整っているとみなした場合に、その団体に予算をつける。自治体が直轄で運営している場合もあるし、市民団体・NGO・大学などが地域の特徴を生かして活動しているところもある。

結婚移民者が韓国に入ったところから安定して落ち着いてスムーズな生活を送れることが大切なので、初期教育、特に韓国語教育に力を入れている。センターに来ることが困難な場合には自宅訪問も実施している⁴⁾。オンラインによる教育もある。(次の写真左は韓国語テキストの表紙。右が中国語版、左がベトナム語版。写真右はテキストの中身。右はベトナム語版で韓国の祭祀についての説明がなされている。左は中国語版で「お腹が痛い」など病気の症状を伝える場面を扱った課)

4) 訪問は週2回、1回あたり2時間。2008年には5,760家庭に960人の韓国語教師が派遣された。



また、情報誌『レインボー』（季刊）を8言語（韓国語、英語、中国語、ベトナム語、カンボジア語、タガログ語、モンゴル語、ロシア語）で発行して、日常生活および多文化家族に対する政策に関する情報提供も行なっている。（下の写真左は情報誌『Rainbow』韓英版。右は同誌の記事。結婚移民者が小学校で「一日教師」を務める様子をレポートしている）



多文化家族支援センターのうち84箇所では11言語の通訳翻訳サービスも運営している。帰化して韓国籍をとった結婚移民者160名がその業務にあたっている。

日常生活の支援だけでなく、就業や経済的な面での支援も実施している。

子育てに関しても、家庭の状況や子どもの発達の具合に応じて、訪問支援を行なっている。

5) 多文化家族の子どもに対する支援

結婚移民者に10万3千人の子供が生まれた。その子どもたちの支援にもたいへん力を入れている。子どもの養育のために家庭訪問指導を行なっているし、子どもの言語発達につ

いては、言語診断・言語治療のためのプログラムも作っている。母親のルーツの言葉を大切に、二重言語を使えるようにサポートし、グローバル人材育成を図っている。

6) 差別・偏見をなくすための活動

多文化家族に対する支援の一方で、難しいのは韓国国民の多文化家族に対する認識を改善すること。そのための教育・広報にも力を入れている。夫をはじめ姑や家族の理解を得るための指導も行なっている。地域や周囲の認識改善のために広報も行なっている。

7) 質疑応答等(「J」は日本側, 「K」は韓国側Lee Min Won氏)

J: 素晴らしい政策を次々打ち出されていることに敬意を表したい。日本では生産人口の減少を背景に、非専門職を含む外国人労働者を、移民として、あるいは期限を切って受け入れるべきだという議論がある。しかしながら、2006年に総務省が多文化共生プログラムというものを出した程度で、法律は全くなく、政策も貧弱である。

韓国で労働者や多文化家族を対象とした法律や政策を打ち出しているのは、国としてどういう意図があるのか。

K: まず背景を説明したい。韓国も日本と変わらない。労働者はローテーションさせて帰らせている。韓国には100万の外国人がいるが、法的に手厚く保護されているのは10万名程度。われわれが支援しているのは国籍を取得する前の外国人および取得後の韓国人。外国人処遇基本法ができたからといって、実際にすべての外国人に手厚く対応しているわけではない。外国人は長年にわたって入ってきていたが、2000年に入って急激に増えた結婚移民者とその家庭、そこに生まれた子どもたちを大切にしなければいけないという認識ができ、法制定につながったと考えられる。

J: 法制定の過程はどのようなものか。日本では有識者会議を作ったり審議会などの答申を受けたりしている。

K: 法律の制定過程は日本と変わらず、制定したり改定したりするのは簡単なことではない。争点が多く何年かかっても定まらないことも多い。だが、結婚移民者に関しては緊急の問題であって国民の合意も得られたので早期の立法が可能になった。各種プログラムの実施にあたって重要なのは予算だが、その予算がここ2、3年でかなり増えてきた。日本の事情はよくわからないが、日系ブラジル人や留学生や結婚移民者など様々なタイプの外国人がいるはず。しかし、特定の層だけに焦点を当てた政策はあまりないのではないかと。韓国では、結婚移民者に焦点を当てて政策を打ち出している。結婚移民者は時期がくれば

韓国人になり、二世も生まれるということで、国民の同意も得やすかった。短期間の滞在の後に帰国することが想定されるローテーション労働者や留学生に関しては新しい施策を打ち出しているわけではない。

2000年から農村地域に外国人の妻が増え始めた。主に中国（朝鮮族および漢族）人、ベトナム人、フィリピン人だった。増えたことで課題が生じた。その課題解決のために活動していた市民団体やNGOに対して法律以前にも援助をしていた。しかし、それでは十分ではなく、制度が必要だということになった。それで、外国に行って事例も調べたが、多文化家族に焦点をあてて法制化したような、参考になるものはなかった。台湾には一部あったが、韓国の実情に合わず、それほど参考にはできなかった。結局、立法にむけて、会議やリレー討論を重ねてきた市民団体やNGOの貢献が大きかった。また、多文化家族の問題を取り上げて一般市民に紹介したマスコミの役割も大きい。それを見た学者・専門家が市民団体やNGOとともに世論を作ってきた。そんな中、2006年末から国会でも議論が盛んになり、国会議員からの発議によって成立した。

J：帰化するのと、しないのとで対応に違いがあるか。

K：結婚移民者の中で国籍取得者は1/3。本人が希望していない場合がある。日本やフランス、アメリカなどの先進国から来た人は、いつか帰国するかもしれないということで、永住権のみにとどめている例も多い。後進国から来た人たちも、まだ帰化が認められる期間に達しないために取得できない人もいる。韓国政府としては、帰化するかしないかは個人の選択の問題と考えている。結婚していれば、永住権は簡単に得られるので、それほどの不便はないと考えている。

J：全国100箇所の多文化家族支援センターが独自にカリキュラムを作って活動しているが、そのもとになる共通のガイドラインを保健福祉家族部が作っているという話を聞いた。それはどのようなものか。

K：全国に100のセンターがあるので、ガイドラインは必要。細かいことを強制するわけではない。多文化家族支援センターの経費は、地方自治体と中央で半分ずつ負担している。地方自治体が、活動を十分に行えると認められる団体をその地域の中で選び出すと、政府が予算の半分をそこに送る。

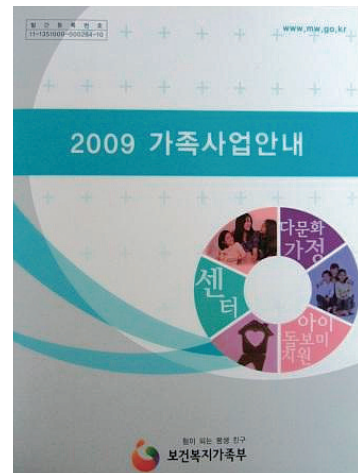
韓国語教育と相談業務、二重言語を保障するような子どもの言語発達を促す取り組み、多文化理解、通訳翻訳はガイドラインで定められており、どのセンターでも必須の項目。後はイベントなど地域の事情に応じて地域主体でやってもらう。

家庭訪問指導員の派遣も必須項目。各センターが10~20名の指導員をおき、週2回、1回あたり2時間各家庭に訪問するための予算がある。それと指導員の研修費用は、すべて中央が負担している。

年に1~2回、各地域に専門の調査官を派遣して客観的な評価をする。優秀なセンターは奨励したり賞を与えたりしている。

小さな支援センターの場合、年間のスケジュールを出してもらい、中央が指定したメニューがあることを確認する。年3~4回、結果報告をしてもらって、必須の業務が実際に行われているか確認する。地域独自の取り組みも重視する。韓国では運転免許を取ることも大事なので、そこに力を入れているセンターもある。就業支援や多文化理解促進のための活動も指針に入っているが、農村地域と都会の違いもあるし、地域によって具体的な活動の内容は異なる。たとえば就業支援なら、どんな会社と連携するかによって、活動の内容は当然変わる。料理教室を開くことは決まっていますが、その中身、どの国の料理にするかなどの細かいことは各センターが決めること。大枠は決まっているが、運営は自律的に行われている。

センターは100箇所もあるので、実情はさまざま。補助が始まってまだ3年なので、古くから取り組んでいる大学などでは立派なプログラムを作っていてガイドラインで目指したことがほぼ達成されているが、田舎の小さなセンターでは韓国語教室を開くのがやっとという場合もある。質のばらつきが多いのは課題。(写真右はプログラムガイドラインの冊子。総ページ数336)



J: ガイドラインの作成に携わったのは?

K: 短い間に先例のないことを次々と打ち出しているため、保健福祉家族部の職員だけでは人手が足りない。多文化支援事業に関する「支援団」を組織している。民間・大学教授・自治体職員・現場で活動する人々などで構成されており、話し合いを重ねながらメニューを作っている。

今のところ、100箇所の支援センターがあるので、そこからのフィードバックも重要な要素。地域の口コミ情報やマスコミの報道、学会発表や論文・シンポジウム等も盛ん。さまざまな情報が集まっている。

J：韓国語の統一試験は従来からあったと思う。だが、結婚移民に必要な韓国語は異なるかもしれないし、帰化の問題・自立の問題がある。韓国語能力の評価の問題に関してはどのような議論がされているか。

K：韓国内ではあまり韓国語に興味がない。関心を持っている人は外にいる外国人。言葉は大切であるという認識はある。労働者もオンライン韓国語教材で勉強してから来韓したりしている。移住者は試験に合格するほどの力をつけるのは大変だし、初歩的な韓国語に力を入れている。韓国語教育は韓国の中では意識が高くない。

結婚移民者が韓国語を勉強するのは、国籍取得のためではない。一般の国籍取得希望者の場合は韓国語試験が義務化されているが、結婚移民者の場合は、結婚後2年経って申請すれば試験を経ずに国籍取得できる。いい生活を送るためと仕事を始めたいという理由が多い。インセンティブとしては自分のためにやっているという面が強い。

結婚移民者の中から通訳翻訳に当たる人160名を採用した。その際、韓国語の試験を実施したが、結果を見ると、最近韓国に入ってきた人は、それほど韓国語のレベルが高くなかった。20代前半で結婚した人が多く、母国での学歴や学習能力も必ずしも高くはない。通訳翻訳という仕事の特性上、母語(11言語)の試験も実施したが、母語の能力も思ったほど高くなかった。もともと学歴が高い人は自立していて、もうすでに専門職に就いている場合もあり、多文化家族支援センターには来ない。センターに来る人たちには、専門的なものよりは、生活韓国語・やさしい韓国語を指導することを重視している。

現在は、初歩的なやさしい韓国語を教えているが、そこにとどめるつもりはない。今後、就業などの面で学習者の要望に応じて上級の韓国語教育も必要になるだろう。結婚移民者が職を得て社会で自立して生きていくための韓国語教育の充実が課題だと考えている。オンライン韓国語教材も充実させていきたい。日本人の方は言語も近く、上級者が多いと聞いている。

J：日本では公務員削減圧力が強い。総合職と専門職がペアを組み合わせながら行政が施策を実現しているが、専門職が減って総合職だけで施策を作る傾向が強くなってきた。これまでに専門職が培ってきたものを活用する能力も減退してきている。韓国の官庁での人材状況は質的・量的にどうか。

K：韓国に専門職という概念はない。医師・看護師・薬剤師などを除けば、あとは一般行政職。この分野の政策は、女性部からここに移管してきたが、来年には女性部に移管する予定。しかし、保健福祉部であろうと女性部であろうと、こういう仕事は一般行政の者がやる。しかし、支援する諮問機関のようなものが充実しているから、支障はない。

J：単身労働ビザの更新や切り替えはできるか

K：雇用許可制度によって来る労働者はビザの切り替えは難しい。必ずローテーションで帰ってもらう。そのためにオーバーステイも多い。私は担当ではないので必要であれば関係部署へ聞いてほしい。

労働者の例外措置としては、中国の朝鮮族に関するものがある。詳しくは承知していない。日系ブラジル人と朝鮮族の違いとしては、前者が日本語の不自由な人が多く、朝鮮族には韓国語が堪能な人が多いという点だと聞いたが、そうでしょうか？

J：言語支援に関して、移民全体に対する大きな柱があるのか？

K：結論から言うとなし。基本的に外国人全体をカバーする言語支援という概念はない。労働者に対する韓国語教育はあるにはあるが、労働者センターで週末の1～2時間程度、単発で行なわれるもの。それに対して、多文化家族支援センターでの韓国語教育は、まったく違う制度。定住者に対する生活韓国語教育を、システムティックに行なっている。簡単に言うと、外国人の中に結婚移民者がいるわけではなく、結婚移民者だけを特別な存在として政策を打ち出している。韓国民となっていくことと、子どもの権利・人権とに配慮しているためだ。

労働者は子どもを連れて来ない。もちろん労働者も多文化家族支援センターに来てもいいが、仕事のため時間帯が合わない。

現在、多文化家族について調査中である。来年になると結果がわかる。

(次号につづく)

参考文献

法務省入国管理局統計 <http://www.immi-moj.go.jp/toukei/index.html> (2010年5月13日現在)

白井 京, [2008a], 「在韓外国人処遇基本法：外国人の社会統合と多文化共生」, 『外国の立法』, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 235号, pp.135-145。

白井 京, [2008b], 「韓国の多文化家族支援法：外国人統合政策の一環として」, 『外国の立法』, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 238号, pp.153-161。

*本研究は、平成21～23年度科学研究費補助金(基盤研究(B) 課題番号21320097)「『日本語教育保障法』に向けた理論的・実証的研究—言語教育学と公法学の視点から—」によるものである。