

## 第 12 章

# 米国の移住女性と子どもへの支援活動・サービス

渡辺 美穂

### 1 はじめに

日本で暮らす外国人女性の数は増加傾向にある。2010年12月に発表された日本の第3次男女共同参画基本計画で、「高齢者、障害者、外国人等が安心して暮らせる環境の整備」が新たな取組分野となった。これまで日本国籍を持つ「日本人」以外の女性は、男女共同参画行政の中では、ほとんど取り上げられてこなかった。初めて、在住外国人に対する支援・環境整備の必要性が第3次基本計画に明記されたことで、ようやく、日本で暮らす外国人女性を含むすべての女性が男女共同参画行政の視野に入ったことになったといえる。これまで発表されてきた基本計画の中でも、人身取引の被害者、売春を強要される外国人女性の問題等が、「女性に対する暴力」として対策が必要であるという形ではとりあげられている。第3次基本計画は、「被害者」としての対応ではなく、共同参画の権利主体として、外国人女性を位置づけた一歩であると考えたい。

国立女性教育会館では、平成23年度から外国人女性の支援に関する調査研究を開始している。また、科学研究費の助成を得て、平成23年から3年の計画で、「地域の男女共同参画の取組を核とした移民女性のエンパワーメントと支援に関する研究」を行っている。この目的は、主に(1)1980年代以降に来

日、定住が急増した移民女性が抱える、女性の人権に関わる問題と解決に必要な支援内容を把握し、(2)その課題解決の枠組みとして、地域を拠点にしてつながる女性関連施設等の諸関係機関・者に着目して現行の連携・協働の取組を分析し、(3)その結果を踏まえ、支援者・当事者の力量形成に資するプログラムの開発を行い、地域のセーフティーネットとしての連携・協働のあり方を探る実証的・実践的研究を行うことである。移民女性に対する施策や民間の活動は、欧米やアジアでさまざまな活動が展開されている。本調査研究では、地域の男女共同参画を推進する拠点と団体等が、地域で外国人女性を対象にする施策や活動にいかすための知見を得ることを目的に、海外調査を計画した。平成23年度は米国、オーストラリア、韓国を対象地とした。本稿は、この調査研究の一部として計画された米国におけるヒアリング調査について得られた情報と成果、今後の課題について報告する<sup>1</sup>。

## 2 調査の概要

### 調査の目的と背景

米国調査の目的は、米国における移民女性やその子どもを対象にした支援活動事例から、日本の地域において男女共同参画視点で取組む拠点施設、団体の活動の参考になる知見を得ることである。最初に、文献およびウェブ情報をリサーチし、ヒアリング対象機関・団体や質問項目を決定した。その後、日程に合わせて聞き取り調査を依頼し、アポイントをとった。ヒアリング調査は2011年8月29日～9月5日にかけて、越智専門職員と渡辺研究員の2名で実施した。

米国は州や地域によって移民に対する施策や政策が違うため、全米の包括的な制度として行政や民間の取組を把握することは難しい。そこで、先進的取組を行っている地域として移民の多いニューヨーク市を含む東部地域と、ロサンゼルスを含む西海岸地域を選出し、最終的にはニューヨークとワシントンDCを調査地として選んだ。ヒアリング対象は、行政、研究機関、民間

団体（当事者支援団体を含む）をリストアップした中から選出した。

## 質問項目

ヒアリングの主な項目は、次の通りである。①移民女性のニーズや実態とその把握方法、②行政の政策・施策、③生活適合や教育に関わる支援・学習内容と担い手、④一般市民に対する問題関心や教育・啓発の内容・手法。具体的には、米国・調査地域におけるアジアからの移民女性の実態について、入国経緯、彼女たちの抱えている主な問題（雇用、家族関係・夫婦関係、子どもの教育、DV等女性問題）、移民の大人や子どもに対する学習支援、アジアからの移民女性を支援する団体・機関とその活動内容、移民女性とその子どもの実態把握の方法（統計にあらわれにくい実態の把握方法）、米国一般市民に対する移民女性とその子どもの受け入れや地域・社会統合に関わる啓発内容・手法を聞くことを目的とした。それぞれの団体・機関の担い手、予算、連携機関、今後の課題についても聞いた。

## 日程と調査対象団体<sup>2</sup>

種別	訪問機関
行政	● NY市青少年・地域開発部 (NY)*# ★ ニューヨークフィリピンセンター (NY)
中間支援組織	★ National Asian Pacific American Women's Forum (NAPAWF) (DC) (アジア太平洋系米国女性フォーラム)* ● American Immigration Council (アメリカ移住カOUNシル) (DC)# ● The Coalition for Asian American Children and Families (CACF) (アジア系アメリカ人の子どもと家族のための連帯) (NY)*#
民間団体	● Asian American LEAD (アジア系アメリカ人家族と若者のリーダーシップエンパワーメントとデベロップメント) (DC)# ● Tahirih Justice Center (タヒリ正義センター) (バージニア)*
自助グループ	★ Women's National Democratic Club (全国女性民主党クラブ) (DC)* ● Adhikaar* (アディカー) (NY)
プロジェクト 連携機関 <sup>3</sup>	★ Center for Women's Policy Studies (DC)* ★ The Japan foundation Center for Global Partnership (NY)
公共施設	★ NY市立図書館 ★ エリス島移民博物館

\* 特に女性を対象に活動を行っている機関・団体

# 特に教育活動、子ども、家庭教育に関する活動を行っている機関・団体

● インタビュー ★ 見学・視察・意見交換・情報収集

### 3 ヒアリングの概要

調査はワシントンDCとニューヨーク市内で、移民女性とその家族が直面している諸問題に係る支援・教育啓発プログラムを実施している10団体を対象に行った。以下では、①行政、②中間組織、③直接支援を提供しているNGOや民間団体の3つのカテゴリーに分類し、聞き取り調査から明らかになった点をまとめる。

#### 行政の取組

ニューヨーク市は歴史的に欧州からの移民の入り口であり、住人に占める36%、287万人が国外で生まれており、現在も多くの移民に生活と雇用の場を提供している<sup>4</sup>。2000年に市内で誕生した子どもの母親の5割は外国で生まれており、移民家族が人口増加に寄与する割合は高い。このように大きな部分を占める移民家族に関するニーズ把握やサービス提供に、行政は民間団体との連携を重視している。

ニューヨーク市の青少年・地域開発部（DYCD）は、ニューヨーク市内の移住女性やその家族を含む、家族や若者向けのプログラムを提供するために1996年に新設された市の機関である。具体的には、市が連邦・州・市から得た資金を、市が必要とする地域サービスを提供するコミュニティ組織（Community Based Organization, CBO）に助成する事務を扱う部門で、市内80以上の移民・難民関係の団体に資金を提供している。対象となる主なサービスは、移民とその家族の支援（法律扶助、語学、生活支援、DV支援、家族問題支援）、移民の子どもたちを含む青少年の放課後プログラム、学業支援、雇用やインターンシップの紹介から家出の防止・保護等と幅広い。市長室と連携しながら、移民に対する多様なサービスを提供する地域団体に活動助成を行うことで、在住移民住人に対するサービスを実現している。次に述べるように、CBOの育成を含めた細やかなニーズ対応がなされている点が特徴

的である。

第1に、実施するサービス内容は、市議会や地域助言委員会（Neighborhood Advisory Board、NAB）などの審議会を経て、必要な施策を検討している。NABは、市内の指定された43の低所得地域の開発計画に、住人の意見を反映する機会を保障している。

第2に、活動助成の対象として、女性のDV被害者だけでなく、男性被害者、レズビアンやゲイ等も新たな支援を必要とする対象として認められた。近年同性婚も認められるなどニューヨーク市は米国の中でも先進的な政策・施策が数多く行われている。一方、そのような動きに反対する差別行為も起きており問題になっている。

第3に、国際結婚や移民同士の結婚が増えるにともない離婚も増加しており、対策が求められている。女性移民に対する法律支援は、包括的なマイノリティ施策の一部に位置づけられている重要なサービスである。離婚した移民男性に対しては父親教育の一環として、親としての役割観や養育費負担の必要性の指導、職業訓練等が行われている。また若い父親を対象にDV防止や父親役割についての講座もある。

第4に、青少年・地域開発部の役割は、助成金の支出先の決定だけでなく、その後に提供されるサービス内容の保障まで含まれている。サービスを提供する団体が決まった後、団体による活動やサービス内容について途中経過を確認し、当初の約束どおりサービスが提供されていない場合には、活動をうまく成功させるために必要な支援や促進策として、団体のメンバーに対する研修やアドバイス、連携やネットワークづくりなど側面支援が行われる。

第5に、新しい技術を導入して実態やニーズ把握を試みている。移民などのグループの実態やニーズは、国勢調査では把握することが難しい。DYCDが独自に導入したデータベースは、助成を受けた団体がサービス受益者に関するデータを入力するシステムである。名前や住所はすべて暗号化され、個人情報保護をしながら、語学支援が必要な移民やその程度、人数に始まりDV被害支援等に関する情報に関するものまで、収集・分析することを可能

とする。まだ導入したばかりで課題も多いということだが、今後うまく進めば地域の実態やニーズ把握に有効であるとのことである。

DYCDは、マンハッタン島南端のウォールストリート近くにある市の建物にある。市の取組には海外からの視察も多く、最近では欧州からスウェーデンやノルウェー、アジアからは韓国などの視察団を受け入れているという。

### 中間支援組織の取組

米国には、社会的弱者の権利擁護のための活動や政策提言をアドボカシーとして行っている中間支援組織が多く存在する。移民に関わる多岐に渡る問題や課題の解決に向けて、それぞれの団体が得意分野での活動を行っている。

ワシントンDCに本部を置くアジア太平洋系米国女性フォーラム（National Asian Pacific American Women's Forum DC、NAPAWF）は、95年の北京会議を機に立ち上げられたアジア太平洋系米国女性の団体である。それまで個別に活動していたがアジア系団体の声を集約して伝えていく必要性に気づき、ネットワークが立ち上げられた。アジア太平洋につながりを持つアメリカ人女性が、移民や女性にかかわる課題について勉強会と政策提言を行っている。日本でも北京会議以降多くの女性団体が立ち上がり、ネットワーク活動も盛んになったが、NAPAWFは、20～30代の女性が中心的に活動し、40代以上の女性たちがアドバイザーを務めており、若い世代が活動の主体になっていることが特徴的である。学生インターンとして働いたことをきっかけにメンバーになった若者も多い。また、大学生を対象としたリーダーシップデベロップメント・プログラムは、カリフォルニア州の数カ所の大学において行われている。NAPAWFが最近取り上げた課題は、人身取引問題や移民政策、リプロダクティブヘルス、セクシュアルヘルス等に関するものである。現在、全米9カ所に支部を持ち、ワシントンDCの本部はロビイングを含む政策提言を中心に行っている。DCにある多くの民間組織とも連携して活動している。

同じくワシントンDCにあるアメリカ・移住カOUNCIL（American Immigration Council）は、移民支援を目的に1987年に設立された、アメリカの移民政策に関する提言や教育活動を行う無党派団体である。当初は移民の法的権利を守るために弁護士が中心となって立ち上げたが、現在は法律支援の活動を中心に、コミュニティ教育センター、国際交流センター、移民政策センターの4つのプログラムがある。本調査では、コミュニティ教育センター（CEC）の担当者に話を聞いた。カOUNCILの政策提言や法的支援活動を通じて、人々の移民に対する差別的考えや理解・知識不足を解消する教育活動の必要性を強く感じたために、2006年に新設された部門がCECである。地域のリーダーや教育現場、若者を対象に、移民に関する教育を行うための教育リソースを提供しており、教員のためのリソースガイドも作成している。とくに、学校教員を対象に、移民に関して人々が抱えている誤解を解き、適切な教育を行うための研修に取り組んでいる。担当者によると、米国の義務教育で最近の移民政策の動向等について学習する機会は少なく、教師自体が論争も多いこのテーマについてどのように取り上げてよいか苦心しているということだった。一方でヘイトクライムなど偏見が原因となった事件も起きている。CECは他の直接支援を行っている民間団体等の協力を得て、NY市やカリフォルニア州、ワシントンDCなど全米数地域で教員向けの学習プログラムを実施している。期間は1週間で、移民の歴史、文化の多様性等について、ワークショップ形式で行っており、教員向けリソースガイドも提供している。この他、子どもやコミュニティのリーダーを対象に、弁護士が移民の歴史や法律について話す教育ワークショップや作文コンテスト、コミュニティで活動するための資金提供プログラムなどを行っている。

アジア系アメリカ人の子どもと家族のための連帯（The Coalition for Asian American Children and Families, CACF）は、アジア太平洋地域につながりを持つ子どもと家族に対するより良い支援をめざして、NY市内の関連団体をつなげるネットワーク組織である。もともとは中華街地区で働いていたソーシャルワーカーが、移民家族とその子どもの抱えている問題を政策提言

につなげる必要性を感じて1986年に立ち上げた。アジア移民といっても言語や文化・宗教、入国背景、社会的・経済的地位が大きく異なり、共働き家庭が多いが貧困層も多く、それぞれニーズは多様である。主に家庭教育や親子を支援するプログラム、語学プログラムや学校改革について提言を行っている。アジア移民に対して多くの市民が、「勤勉で働き者」な「模範的移民」というステレオタイプのイメージを抱いているため、現状の課題やニーズが見えにくくなっているという。CACFは、会費メンバー団体が約40、その他の連携団体が約50団体と当事者団体を含め、幅広く、多様なニーズを持つ団体をつなげる役割を果たしている。4人に1人のアジア太平洋系アメリカ人は、高校を期間内に終了せず、5人に1人が英語学習者である。市内には、14歳以上の「とても良く」英語を話す人がいない家庭が28%あるという。CACFは、教育アドボカシープロジェクト「語学アクセスタスクフォース」を行い、こういった家庭でも必要なサービスにアクセスできるように支援するほか、支援団体や親、子どものリーダーシップ力やアドボカシー力をつけるための力量形成や団体の連携支援も行っている。

移民国家である米国だが、時々の政治や経済状況で、歴史的に移民受け入れに関する政策は目まぐるしく変化している。中間支援組織はそれぞれ幅広いネットワークを持ち、政策提言とそのための調査活動を行うとともに、市民や意思決定に携わる人々に対する啓発・教育・情報提供につながる社会参画活動に貢献している。特に、アメリカ移住カウンスルは教育・啓発や地域団体と協力して実施する教員研修に力を入れている。CACFは、立場やニーズ、言語も違うさまざまな背景を持つ団体や自助グループが、子どもの問題の解決に向けて、定期的に会合を持ち、必要な場合には市に対する政策提言等で共同行動をとっていることが特徴的である。聞き取り調査を行った団体からは、移民が抱えるニーズと、移民に対するステレオタイプ、誤解や差別を解くことの重要性がそれぞれ指摘された。



### 自助グループや直接支援を行う民間団体の活動

米国において、民間団体は直接的サービス提供者として大きな役割を果たしている。移民女性とその家族へサービスを提供しているNGOとして、Asian American LEAD (DC) とタヒリ正義センター (DC)、アディカー (NY) の3団体から聞き取り調査を行った。組織の位置づけは、AALEADは子どもを対象とした学校外の教育活動を提供、タヒリ正義センターがソーシャルワーカーと弁護士による移民女性の法律支援、アディカーはネパール語を母語とする移民女性による自助組織である。その活動と特徴、それぞれの団体に共通の課題を次に述べる。

アジア系アメリカ人家族と若者のリーダーシップエンパワーメントとデベロップメント (Asian American LEAD—Leadership Empowerment and Development for Youth and Families) は、アジア系移民の子どもを対象にした、メンタリングプログラムおよびアフタースクールプログラムを実施している。メンタリングプログラムでは、10歳から18歳のアジア系アメリカ人の子どもと、DCに在住する成人メンターを1対1でマッチングして、学業およびライフスキルの支援を行う。小学生の場合には、メンターと一緒に地域のイベント等に参加したり、中学生や高校生はDCで働く20代、30代の若いメンターに進学や将来の進路について話を聞く機会を得ることで、地域社会、アメリカ社会で生きるための知恵やネットワークという資源を得る。元は教会だった建物が事務所兼活動拠点になっており、中高生が放課後に学習指導を受けたり、学生生活や交友関係、家族関係について話し合ったり、クリスマス会などの課外活動も一緒に行っている。

タヒリ正義センターは、移民女性に対する暴力に対して、法律家の無料弁護サービス (pro bono) を活用した支援を行っている。被害当事者視点でサービスを提供するために、弁護活動のみならず、当事者が安心して話ができる環境を整え、逃げ込んできた女性をすぐに保護できるように、シェルターを持つ民間団体や福祉サービスと密接に連携して活動している。法律支援のほか、政策提言やアドボカシー活動、教育活動という関連する3つの活

動を基本にしており、教育活動の一環で、行政や民間職員に対する研修や法科大学院等での講義などアウトリーチも行っている。

アディカーは、ネパール移民が多く住むNY市ウッドサイド地区で、2005年に4人の女性が中心になって活動を始めた自助グループであり、市内で家事労働者やネイリストとして就労しているネパールやパキスタン、ミャンマー出身の移民女性への支援を提供している。こうした女性たちが合衆国内で生活していく上での困難や、労働権の侵害について話し合う場を提供することから活動が開始された。話をしてくれたネルバダさんは、難民として米国に入国する前はネパールで組合運動を、ナムラタさんは弁護士として活動していた。米国に来てからは前職の経験を生かせず家事労働の仕事に就いていたが、そもそも移民女性は出身国で学校にほとんどいない女性も多い。仕事や法律、家族呼び寄せなどさまざまな問題を抱えながら、言葉の問題や不安定な法的地位のために解決方法や相談場所がなかった女性たちが、語学を学びながら、法律相談や話し合いの場を通じて連帯し、力をつけている。

これら3つの団体に共通の課題として、下記のことがあげられる。

1つは、移民に関する統計や実態の把握である。米国内で移民コミュニティを対象としたプログラムを実施し、一般の米国市民にその重要性和意義を啓発するためには、移民の実態を正確に把握する必要がある。そのための基礎資料の1つが、国勢調査によるエスニシティごとの統計である。今回聞き取り調査をした3団体からは、いずれも国勢調査が不十分であることが指摘された。一方、アディカーはネパールコミュニティ独自の調査を実施しており、タヒリ正義センターは、全米の民間および行政のサービスプロバイダーが取り扱った強制結婚に関する事例についてアンケートをするなど、独自の調査活動をもとに、行政に対する提言活動を活発に行っている。

2つ目は、移民女性の直接的ニーズに沿ったサービス提供である。アディカーのクライアントには、出身国で学校教育を受けていなかったり、中退している女性も多く、英語力の不足が彼女たちのエンパワーメントの障害と

なっている。週2回識字能力の向上を目的とした英語教室は、ネイリストが必要とする英語、家事労働者が必要とする英語など、女性たちの実践的なニーズに合致した英語教室は参加者も多く、そこから労働者としての問題、要求、権利について話し合う活動につながっている。

タヒリ正義センターも、弁護士による法律支援活動を中心としながら、人身取引の被害者の女性のケースマネジメントの際にボランティアの通訳や、行政機関での諸手続きをする際の同行ボランティアの手配、フードバンクサービス活用のための手続き代行など、ニーズにあった丁寧なサービスを提供している。

3つ目は、他機関との連携の重要性である。他機関との連携はすべての団体が重視していた。教育関連事業の場合は、とりわけ地域の学校長の（プログラムへの）理解と協力が不可欠である。移民家庭の子どもたちを対象に多様性ワークショップを基盤とした放課後プログラムを展開しているAALEADは、事前に近隣の学校に在籍している移民家庭の子どもの数や地域の特性を調査した上で、学校長に協力を依頼していた。移民女性が地域社会で生活していくためには、子どもが社会や学校に円滑に受け入れられることが重要である。

4つ目として、教育・研修機会の提供である。タヒリ正義センターでは、クライアントに対する包括的支援の必要性から、ワシントンDC、バージニア、メリーランド周辺の地域の直接サービス支援を行う多様な団体と連携している。地域の関係団体・者に対してニーズ調査を実施して、移民に対するより良い支援・サービスの提供が求められていることが明らかになったため、2011年秋には司法省の助成を得て、多文化・異文化理解、言語サポート等に関する研修を関係機関に対して実施する予定という。関係機関を招へいして、講義やワークショップを組み合わせた研修は、国立女性教育会館の相談員研修の手法とも共通性が見られた。

以上のように、米国調査からは、法律や制度、移民の受け入れ実態やその

経緯について日本とは大きく異なる一方で、共通の課題としてとらえることができる点も多い。最後に、日本における取組を考える上で求められている示唆についてまとめる。

1点目は、支援が必要とされる分野およびその際に提供するサービスの内容である。語学や子どもの学習や進学、家族の問題、法律問題、暴力の被害に対する支援へのニーズは大きく、日本で取り上げるテーマとしても重要だと思われる。2点目は人々の意識や教育の課題である。移民に対する差別はどこどの国も直面する問題だが、米国ではこのような差別やステレオタイプに対して、教育現場における研修プログラムが必要とされており、American Immigration Councilが実験的に行っている。外国人女性に対する暴力への支援について、関係機関や団体のメンバーに対する研修を、タヒリ正義センターがはじめているが、米国においても地域単位での取組は始まったばかりであり、今後日本での実践と比較して考えることも必要であろう。3点目は、民間団体の活動に関してである。ニューヨーク市の先進的取組や民間団体との連携、民間団体自体が資金調達をしながら、給与の支払われるフルタイムスタッフやボランティアがバランスよくかわりながら、活動を進めている点などは今後日本の民間組織の活動において検討すべき課題と言える。一方で、ほとんどの団体が寄付や行政の委託、民間ドナーの基金などを資金基盤にして活動を展開している。活動の継続性や拡大が景気による寄付金や公的資金の支出状況に大きく左右されることは米国においても課題である。

最後に、当事者女性の力を引き出す支援や体制について、米国では自助グループが組織的に立ち上がっている事例が多い。NY市のNABも地区住民の声を公式ルートにのせる仕組みとして重要なものである。言葉や制度についての知識を学習しながら、当事者グループが力をつけていく環境を整えることが、日本において支援を考えていくうえでも、重要な留意点となるだろう。

この調査は3年計画で行っている研究の1年次の経過報告であり、今後、米国で得られた情報・知見もとに、日本での調査研究を進めていく予定である。

注

1 “Research on empowerment and support of migrant women focusing on promotion of gender equality initiatives at the local level” として実施。本稿執筆時は、韓国（平成24年1月）、オーストラリア（平成24年1月）調査は実施の予定である。

2 ヒアリングの実施にあたり、時間を割き、貴重なお話・情報を提供して下さった関係諸機関の方々、またアポイントを入れるにあたりご協力いただいた研究者・専門家の方々にはこの場をお借りして感謝申し上げたい。

3 調査研究の一部を連携して行う機関であるCenter for Women’s Policy Studiesや国際交流協会を訪問し、意見交換も行った。

4 US Census 2010

（わたなべ・みほ 国立女性教育会館研究国際室研究員）