

## ■ はじめに この本はなぜ必要なのか

2011年3月11日のいわゆる「東日本大震災」以来、東北の太平洋側の住民全員は、壊滅的な大災害とそれからの復興の経験を通して、それまで考えも及ばなかった数多くの課題と向き合うことになった。学びながらも、そして数多くの支援者に助けられながらも、同時に数多くの場面において、大変な違和感を覚えることになった。「外国人」支援というテーマに限定して考えても、「外国人」、「東北人」、「日本人」、「被害者」、「支援者」、「支援」という言葉が強烈なレッテルとなり人々の思考を拘束していることを嫌になるほど経験している。これらのレッテルを取り払って原点に立ち戻り、本当の支援とは何か、その中で「外国人支援」とは如何にあるべきかについて、私たちが宮城県で経験したことを踏まえて発信する必要があると考え、この本の執筆を仙台国際交流協会(通称SIRA)および宮城県国際化協会(通称MIA)の職員に呼びかけた。私自身は、職業は大学教員であるが、宮城県多文化共生社会の形成の推進に関する条例の制定など宮城県における多文化政策にながくかかわり、また二つの協会ともながくかかわってきている。加えて、津波被災地に住む一住民として必然的に3.11以降の一連の過程に当事者としてもかかわってきている。

大惨事後における効果的・効率的な支援の圧倒的大部分が当該地域内から起こる・それを土台にするものであることが災害復興学の「常識」となっているにもかかわらず、宮城県内において外国人の暮らしを多面的に支援してきた地元のこの2つの組織の実践と経験は、いまだに十分に総括されていない。先入観を打ち砕くには、地域の生活者である外国人とともに歩んで来て、同じ視線で3.11とその後で個人・家族・地域の再生と修復に試行錯誤しながら取り組んできたSIRAとMIAの活動を振り返ってみる必要がある。

この本の立場を分かりやすくいえば、次の通りになる。災害の直後、被災者の多くは混乱し、打ちひしがれ、無力感に襲われ、途方に暮れる。しかし、迅速かつ適切な支援が届けられれば、ほとんどの人びとは、自らの力で立ち上ることができる。なぜなら、人間には、大災害後の混沌の中から日常性と精神の安定を取り戻す、回復力(レジリエンス)がある。災害時における被災者支援とは、被災者のニーズを第一とし、その人権と尊厳を尊重し、被災地における人的資源および既存の組織を最大限活用して、被災者各個人および被災地の地域社会の自助・共助能力を高めるものであれば、人びとのレジリエンスは補強され、困難に立ち向かっていけるようになる。しかし、このような支援でなければ、支援のつもりでも、被災者を傷つけ、その自立心と自尊心を奪い、地域社会の回復を阻害することになる可能性が高い。被災者が自らの力で立ち上がろうとするときに必要なのは、外部の支援者への依存ではなく、自分の周りの社会との繋がりである。そのような繋がりの代表格とは、家族、および地域社会内の人びとと土のネットワークである。人のためになる支援とは、その人の立ち上がる力を助長し、人びととの繋がりを再生させるものである。外国人支援の望ましいあり方とは、目前の課題をクリアしながら、中・長期的には本人と身近なコミュニティとの絆を深め、本人の自立を助長するものであるべきである。

しかし、私たちが目にした実際の支援の多くは、どうであったか。善意を込めて熱心に支援に取り組んでいる人でも、その中には、地域の既存の支援組織とネットワークを無視する支援者、外国人だけをターゲットにして金品を配って地域社会で孤立させる結果となった支援、支援者への依存を前提にする支援、支援の格差により外国人同士の絆を壊す支援、背後地と被災地の区別もない支援、十分な検証もなしに自分の支援の

有効性ばかりを主張する支援活動の報告や総括、などであった。外部支援者による、外部支援者のための被災者不在の支援のオンパレードの観すらあった。

このような活動の総括として2012年12月に多文化共生の推進に関する研究会報告書「災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて 平成24年 総務省」が発表された。この報告書でとりわけ問題視するのは、3.11を「大震災」として真に受け止め津波被災地からの直接のヒアリング無しにまとめられており、津波災害への対応として考えた場合に非現実的な提言を含む内容になっていることである。ましてや、地域社会そのものを崩壊に追い込んだ原発事故という大規模人災は、この報告書の想定外のように見受けられる。死亡者数15,882人、行方不明者数2,668人という尊い犠牲者のほとんどは津波によるものであり、3.11の教訓とは何より津波および原発事故についてのものはずである。最大の津波被害を蒙った宮城県に住む者として、津波災害を通して学んだことを整理して発信する必要がある。その課題は、大津波固有の事情もあるが、大規模・複合的災害への対応というより普遍性のある部分も多く、災害の多発周期に入った今の日本列島全体として向き合わなければならない課題も多数含まれるものである。私たちの経験を整理して発信するという作業は、被災地に生きる人たちの責務であり、犠牲となった方々に対する供養でもある。

## ■ この本はどのような読者を対象にしているか

この本の内容は、宮城県内において域内の多文化政策の推進と外国人支援を担って来た二つの外郭団体、SIRAおよびMIAが2011年の東日本大震災後にどのような活動を行ったかが中心になっている。したがって、読者として、当然、各地域の国際交流協会・国際化協会の職員、および各自自治体内で多文化共生政策や行政の実務に関わる者、および防災計画・政策に係わる者が考えられる。しかし、この本の内容とメッセージは決してそのような狭い枠にとどまるものではない。自分が住む地域内の多文化共生や外国人・外国に繋がる人びとの交流・支援に関わっている個人や組織、これからそのような活動をしようと考えている方、被災地におけるさまざまな少数者支援に関心・関わりのある方、防災対策や非常時における支援に係わる方にもぜひ、この本を手にとっていただき、ご一瞥を乞いたい。被災直後の混沌とした状況、広域的かつ複合的災害としての被災地の多様性・多元性を少しでもご理解いただけることを願う。また、この本には、被災地における支援一般の理論としての側面もあり、対象こそ被災地の外国人ではあるがその内容は、外国人支援を超えた広がりをもつ。

## ■ この本の内容 読者のための案内

この本の各章の概要の要点は次の通りである。

第1章のJ.F.モリスの「災害と外国人支援」は、実践を中心とする各協会の実践記録とは対照的に、非常時における支援の二つの国際的な指針を紹介し、そこに示されている基本、つまり被支援者の人権と尊厳の尊重、被支援者を分断しないこと、被支援者の自助と共助を高めることなどの重要性を示す。その上で、3.11以降見られた外国人支援活動や総務省が示している災害時における外国人支援の指針とからめて、これら

の国際的な指針を日本の実情に照らし合わせてみた場合に、その遵守の必要性とそのための有効な実践例について紹介する。最後に、これらを災害発生後の支援と、発生前の防災についての9つの提言にまとめている。

第2章の「誌上座談会」では、SIRAの職員として発災当時から外国人市民の支援を担当してきた3名、およびMIAと同様に外国人県民の支援を担当してきた3名に共著者のJ.F.モリスを交えて、二つの組織の3.11以降からの対応を振り返って語った。地域国際化協会の職員として前線で活動してきた6人がお互いの経験と組織の特性を語り合ったことから始めて見えてくるものが多々あるが、その中でも、二つの組織の違いと、その違いの背景にある客観的条件の違いが鮮明に映し出されていることが重要である。災害時に限らず、地域国際化協会が地域の多文化共生社会形成への取り組みを語るときには、その協会が所属している地方自治体(県か基礎自治体か)の性格、地域社会の特性、および地域社会内の外国人などの特性を正しく理解することの重要性を改めて知らせてくれる内容である。もう一つは、それぞれの組織が発災後にとってきた行動の裏側が当事者の言葉によって語られていることによってはじめて分かることがある。後掲の二つの協会の時系列に沿った報告書を読むと、その活動があたかも事前に準備されていたかのような錯覚に落ちそうになるが、例えばSIRAが取り組んだ多言語情報発信にはそのような側面はあったが、偶然の出会いによるものも少なからずあったことにも注目する必要がある。その上で、発災から3年が経った立場から当事者が現在の自分たちの取り組みを把握するキーワードとして「協働と連携」を選んでいることが、我々が3.11から学んだ重要な教訓の一つを極めて的確に表しており、それへの取り組みには多くの示唆が含まれているものとする。最後に、日本の多文化共生について精力的に理論・実践の両面から問題提起をしてこられた明治大学教授の山脇啓造氏に、日本全体の多文化共生を俯瞰した観点からの評をいただいた。

第3章では、本題である、3.11以後からの、宮城県及び仙台市それぞれの地域国際化協会の実践を、「協働」と「補完」という視点から振り返ってみる。

地域における外国人支援を日常的に担っている組織として地域の国際交流協会・国際化協会が全国にある。しかし、各協会の多文化共生への取り組み方に大きな差異が生じるのである。たとえ同じ県内であっても、3.11の発災以降のSIRAとMIAの活動に大きな差異がみられた。MIAの「散在地域における外国人被災者支援…MIAからの報告」、およびSIRAの「都市型地域における外国人被災者支援…SIRAからの報告」では、この二つの組織が2011年3月11日の14時46分の地震発生時から何を経験し、どのようにして外国人支援に動いたかを時間系列に沿って整理し、その中で各段階で露見した課題の指摘とその時の実践を簡潔に整理して述べている。

MIAの活動報告は、5つのステージに区切られている。ステージIでは、拠点のある仙台市内から被災地に出かけられず、安否確認や押し寄せてくる支援団体・個人への対応に追われていた。ステージIIに入るとはじめて管轄地域の津波被災地に入っていたのは、発災から10日後であった。管轄地である海岸部で生活している外国人の安否とニーズを調査した。この段階では、日本人の家族をもつ結婚移住者女性と家族の前であえて日本語を使用し、国外脱出を促しているのではないかという不安を家族や周囲に与えないように配慮した。ステージIIIでは、津波から約2カ月が過ぎ、被災地の状況が一段落ち着いたところを見計らって、被災外国人の様々な不安と問題に具体的に対応できるよう、県警、弁護士、行政書士、及び臨床心理

士を伴って、被災地を巡回し、各個人への対応・問題解決と精神的な安らぎ(母語で同胞と語り合う場、「女性らしさ」を取り戻せる場)を提供した。この時の被災地巡回の内容と被災外国人の受け止め方については、後掲の原稿に詳しい。ステージIVでは、被災直後から混乱・混沌の中で外国人を地元で支援し繋いできた地域日本語教室の早期再開を支援する活動を開始した。被災地外では外国人支援の基本を、被災地外での多言語情報を中心に考えている観がまだあるが、災害激甚地の最中から日本語学習を通して自助・共助能力を高めたいとする外国人たちの声にもっと耳を傾ける必要がある。ステージVでは、これからの外国人の自助・共助力を高めるもう一つの方法として、点在地域で作りにくいとされる、外国人同士の人的繋がりの構築に力をいれた。その有力な出発点となったのが震災前からMIAが実施してきた「みやぎ外国籍県民大学」という定住外国人エンパワーメント・プログラムであり、その発展型として、隣接の山形県との共同開催を行った。この県民大学は、2010年からMIAが地域リーダとなるべき人材の発掘と育成をするため実施してきたもので、受講者からの強い要望に支えられて2014年の現在も続けられているプログラムである。

SIRAの活動も、5つのステージに区切られている。3月11日当日の夜にできた地元FMラジオ局からの多言語災害放送を皮切りに、国内外からの電話問い合わせへの対応、避難所巡回とさまざまな多言語発信が中心であった。SIRAの多言語情報発信について、当日の初動から始まりその基礎は地元にいる人材・ネットワークにあり、地域外からの支援は地元の活動を補完するものだったことが重要である。当時支援に仙台市を訪れた人びとの中で外部支援に対するSIRAとMIAの対応の落差(MIAは外部支援者に頼らない方針を発災前から既定方針として決定していた)に驚く者が少なからずいたが、SIRAにおいても、地域に係わる固有の情報を地域住民(日本人・外国人を問わず)で処理していたことが十分に認知・理解されていないようである。SIRAの活動のピークはステージIの津波発生から最初の1週間で、半年過ぎたら、自分の事業の検証と見直しを行った。検証過程では、市内の町内会運営の避難所において一部「外国人」(主に留学生と日本語学校生)と地域住民・町内会役員との間に軋轢・溝が生じたことが確認され、その対処法として両者の間の関係を修復して将来へ向けてより継続的な関係を構築するための活動を新たに始めたことが重要な成果となった。

このように、SIRAは、多言語情報発信と避難所巡回を大きな特徴として外国人に対する支援を行って来たのに対し、MIAは、人的な繋がりを頼りに、津波被災地における外国人に対するケアと個人の個別問題にまで立ち入った支援をもっと長い時間をかけて実施してきた。このように整理すると両者の支援の内容に大きな差異があったようにみえるが、より正確に言えば、両方の組織が多言語支援と個人支援に取り組んだがその手法に大きな違いが生じていたのである。この違いが生じる背景については、前出の座談会が詳しいが、津波襲来地を対象にしているか否の違いが直接的な原因の一つだったのである。しかし、このような手法の差異はあってもSIRAとMIAが3.11を通してたどり着いた結論の共通性にむしろ注目すべきである。それは、発災後に行える支援は、基本的には発災前から培ってきた地域内の人的なネットワーク・繋がりが土台となったことである。このことを踏まえ、例えばSIRAが都市の避難所における中期滞在外国人と地元住民との軋轢を予防するために両者を新たに繋ぐ取り組みを開始したことや、MIAが点在地域における外国人の孤独を解消するために横の連携を作り出すきっかけを作るプロジェクトを立ち上げたことなど、震災後の新た



な協働と連携の出発点ともなっている。

第4章「自治体、地域日本語教室 それぞれの外国人被災者支援活動」では、最初に、村上伸子氏(気仙沼市地域づくり推進課内 気仙沼市小さな国際大使館交流員)による「自治体による外国住民安否確認と生活復興支援」では、表題にある二つの重要な問題について気仙沼市の実践を記録する。気仙沼市は、津波被災地で唯一、行政をあげて個人情報保護法の壁を超え在住外国人の安否確認を行った自治体である。その直接の原因が、外国人が地域にとって重要な人材であることを正しく認識している市長の鶴の一声であった。行政トップの役割の重要性を示す一例である。しかし、市長の一声から実際の安否確認作業までの記録の行間に確認作業の困難さと、その反省の上に作った「外国人ネットワーク」の誕生という新たな試みが生まれたことも重要である。記録の後半では、日本教室の重要性と、日本語学習が被災外国人の自立・生活再建と地域への貢献にとって必要だったことが簡潔に記され、地域日本語教室の役割の重要性と、日本語能力のレベルアップが定住外国人にとって生活再建(とりわけ新しい職場の獲得)にとって重要だったことを具体的な取り組みを通して示している。結びの「教訓と課題」では、被災者を「日本人」・「外国人」に分けるような思考法への警鐘を鳴らし、3.11を経験した多くの外国人が自助と社会参加(「共助」)のためにより高度な日本語学習の必要性に目覚めていることを重ねて指摘している。

つづいてMIAによる「セーフティネットとしての日本語教室の実践…津波被災地からの報告」では、沿岸部を抱える4つの市町において、地域日本語教室が発災後、定住外国人にとって多様なサポートを提供した様子が、当事者へのインタビューを通して語られている。被災地の外国人がどのような問題・課題を抱えていたか、どのような支援を求めていたかのリアリティを非常に生々しく伝える内容であるが、その結論として、点在地域における定住外国人にとっての日本語教室の重要性と、それとは対照的に地域日本語教室に対する公的支援の欠如・貧弱さと、その必要性に対する社会一般の認識の欠如の問題をすどく指摘している。津波被害が深刻な沿岸部の経験からの問題提起となっているだけに、重い。

臨床心理士一條玲香氏の「『外国人の立場から東日本大震災を振り返る会』に関する一考察」では、MIAがステージⅢに行った「振り返る会」の様子についてより具体的に述べているだけでなく、この会に込められた様々な心理的な「仕掛け」の意味について解説している。特に重要なのは、(1)この会で辛かったことだけでなく、あえて「学んだこと・嬉しかったこと」についても語ってもらったこと、及び(2)被災者と継続的な関わりを維持できる地元の弁護士・行政書士などを同行させたことの心理的重要性について説明している所である。精神的な安心感を与えるために支援の継続性が担保されなければならない。

第5章の「東日本大震災私が学んだこと、日本に暮らす海外出身に伝えたいこと」では、多様は出身地と宮城県内での居住地による、31名の外国人住民の生の証言を掲載した。災害と外国人支援を語るときには、3.11を経験した私たち外国にルーツを持つ住民の声を聞いてほしい。

## ■ この本から何がみえてくるか

この本の意義を説明するために、前述の総務省発表の「災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて」と本稿との違いを中心に説明することにした。

総務省の報告書は7つの課題(後述)を設定し、それぞれへの対応を論じるという構成になっているが、被災者支援の全体像を描けないうま外国人「対応」(支援)を論じるという構成になっているため、項目の並列に終わっている。言い換えれば、支援することについての基本的な理念がないから、個別に提示している「支援」(報告書では「対応」と呼ぶ)をどのような順番・順位で組み立てればよいか、みえない。とりわけ、外国人の自立と社会参画を促すための具体的な道筋の提示、および支援における地域内組織と地域外からの組織の協力関係のあり方についての提言がないことが大きな問題である。

ひるがえってこの本から浮かび上がってくるメッセージを非常に簡単に要約すると、次の通りになる。

災害時における外国人支援の基本は、本人の自助力を高めること、及び本人と周囲の社会(家族、職場、地域社会、学校など)との関係性を高める・修復することを通して地域の共助力を高めることでなければならない。よって、外国人支援の基本は、この2つの能力をいかに高めるかにかかることとなる。地域差に留意する必要があるが、一般的にいえば、このような支援を行うのにもっとも適した組織は、すでに地域内で多文化共生社会形成の推進に関わってきた地域国際化協会であろう。この本を3.11以後外国人支援に新たに携わってきたNGOではなくあえて地域の国際化協会を中心にした所以は、ここにある。さらに、日本に広く分布する外国人点在地域において、地域日本語教室が担う役割がさらに大きく、「外」からの支援の基本を、この2つのタイプの組織といかに連携して協働するかしなければ、図らずして非効率的で害を与える支援になる危険性が高い。いずれの場合にも、平素から地域の外国出身住民と密接なかかわりを持ちいざというときに阿吽の呼吸で支援組織と外国出身者が協働できる信頼関係がすでにできあがっていることが肝心であり、地域によっては、地域国際化協会や日本語教室以外の組織がこのような役割を担うこともあろう。総務省の報告書はその典型であるが外国人に対する情報の多言語支援(及び「やさしい日本語」)についての指摘と取り組みは多いが、外国人支援の基本を地域社会の自助・共助能力の涵養・強化においた場合に、定住外国人に対する日本語学習機会の保障、そしてそれを支えるインフラとしての国内の日本語教育体制の充実と公的な支援が多言語情報発信と少なくとも同じだけ重要な政策的課題となるはずである。このように定住外国人支援を構想して個々の政策・取り組みを実行すれば、「外国人」・「日本人」の垣根を越えた、災害に強く回復力の強い地域社会を形成していくことができるようになる。

- 1 逆にいえば、被災者が他人や外部団体に依存する状況が固定化され、経済的自立の道が阻まれ、自分の本来のコミュニティが破壊・分断された状態が長期に及べば、人びとの回復力(レジリエンス)は萎えて消えてゆき、本来健康な人でも深刻な精神的状況にいたる恐れが次第に高まることになる。
- 2 2013年1月11日「多文化共生の推進に関する研究会報告 ― 災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて」の本文は [www.soumu.go.jp/main\\_content/000194660.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000194660.pdf) にて、概要版は [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000194659.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000194659.pdf) にて公表されている(2013年3月14日アクセス)。
- 3 死者・行方不明者数については、2013年3月11日警察庁緊急災害警備本部発表 <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf> による(2013年3月19日アクセス)。