

# 外国人住民との協働によるこれからの 地域防災～災害時における外国人支援の実践から～

特定非営利活動法人多文化共生マネージャー全国協議会 代表理事  
田村 太郎



## 1. 阪神・淡路大震災と東日本大震災での外国人の状況

日本で暮らす外国人はリーマンショックを境に減少に転じ、東日本大震災や原発事故の影響もあって減少を続けていたが、2013年末の在留外国人数は前年から約3万2,700人上回り、206万6,445人となった（法務省入国管理局2014年3月20日発表）。1990年の改正入国管理法の施行で日系ブラジル人の来日と就労が認められたほか、90年代半ばには3年間、日本の製造業や農業、水産加工などの現場で働くことができる研修・技能実習制度が拡充され、2005年までに外国人住民は全国的に増加した。リーマンショックと原発事故の影響で減少に転じたが、2012年末の統計では再び増加した。1990年以降に増えた外国人は「ニューカマー」と呼ばれ、言葉や習慣のちがいがなどで困難に直面することがあり、NPOや自治体による「多文化共生」と呼ばれる生活支援や地域づくりの取り組みが各地で進められてきた。

阪神・淡路大震災は「ニューカマー」が増えた日本において、初めて発生した大規模な自然災害だった。筆者は当時、日本で暮らすフィリピン人向けのレンタルビデオ店に勤務していて、全国に約8,000人いる顧客から、毎日電話で注文を受けて宅急便で送る、ということをして仕事にしていた。震災当日も兵庫県の自宅にいたが大きな被害はなく、翌日に大阪のビデオ店に行くと、神戸のフィリピン人から次々と電話がかかってきた。災害時は電話はつながらないと考えがちであるが、公衆電話は優先的につながる。阪神・淡路大震災当時の日本で暮らす外国人は、公衆電話からテレフォ

ンカードで電話をかけるのが一般的であり、意図したわけではなかったものの、結果的にいつもと同じように電話がつながるという状態にあった。

電話がつながることがわかり、筆者は友人たちと「通訳が電話に出るサービス」を立ち上げることにした。当初は2週間だけ活動する予定だったが、被災地から電話がかかり続けやめられなくなった。半年間活動を続けた後、震災での経験を日常に活かそうと「多文化共生センター」という組織に改組。現在、同センターは東京、京都、大阪、兵庫にそれぞれ独立し、地域の課題にあわせた活動を展開している。私たちの他にも、神戸で多言語放送を立ち上げた「FMわいわい」の取り組みや、日本で初めて外国人学校のネットワークが発足するなど、阪神・淡路大震災を機に、日本では多言語・多文化社会が幕を開けたといわれている。

阪神・淡路大震災は平日の早朝に発生し、家屋倒壊による死者や負傷者が多数出た。外国人の死者数は兵庫県警の発表で174人にのぼり、古い木造住宅で暮らしていた在日コリアンの高齢者や留学生、派遣会社が借り上げたアパートで暮らしていた日系ブラジル人などに被害が集中した。また長引く避難生活では、言葉や習慣のちがいがからトラブルが起きることもあった。ともに助け合った地域の方が多かったのも事実だが、ニューカマーが増え始めてまだ間がない時期だったこともあり、日本での生活基盤がまだ脆弱だった外国人住民は、日本人住民とはまた異なる困難の中での生活を余儀なくされた。

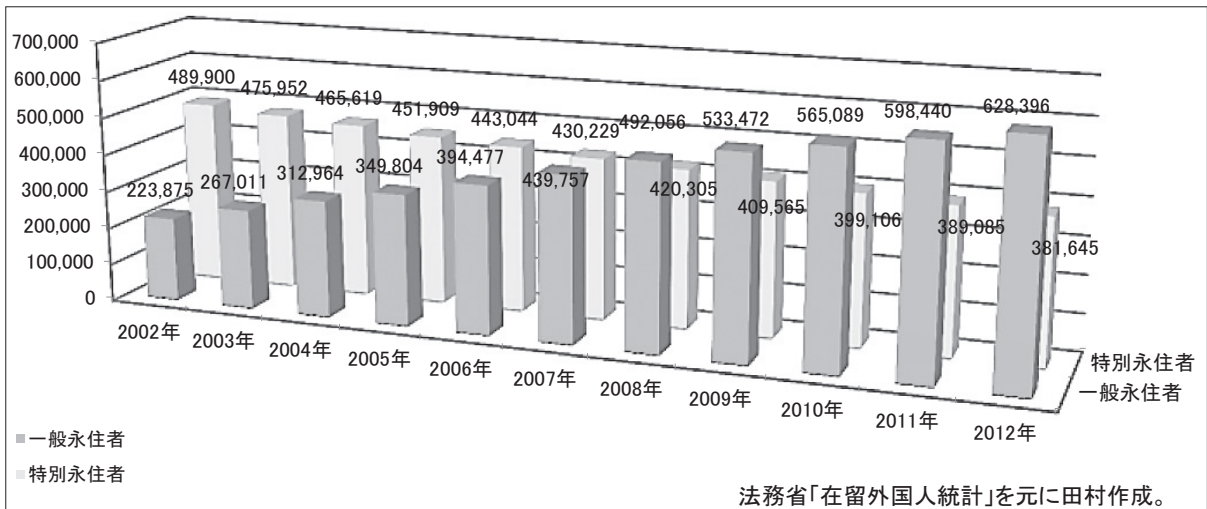


図1 永住者資格を持つ外国人登録者数の推移（2002年末～2012年末）

それから16年を経て起きた東日本大震災では、外国人の被災状況やその後の様子に阪神・淡路大震災当時とはさまざまな面でちがいが見られた。外国人の死者数は厚生労働省の発表で40名と、2万人近くの死者・行方不明者を出したなかでは非常に少ない結果となった。三陸沿岸は外国人が

少ない地域というわけでもなく、水産加工に従事する中国人技能実習生、日本人と結婚したフィリピン人や中国人の女性たちが少なからず生活していたが、災害の発生が平日の日中だったこともあり、外国人の多くは就労中で比較的円滑に避難できたようだ。避難生活でも阪神・淡路大震災の頃とは異なり、20年以上地域で暮らしてきた配偶者たちを中心に、避難所で献身的に高齢者の支援にあたる人が見られるなど、重要な担い手として被災地で活動した人も見受けられた。

日本では原則として10年以上継続して日本に滞在し、大きな法律違反や税金の納め漏れなどがなければ永住者資格を申請できる制度がある。改正入管法施行で外国人の来日が増えたのは1990年代なので、それから10年を過

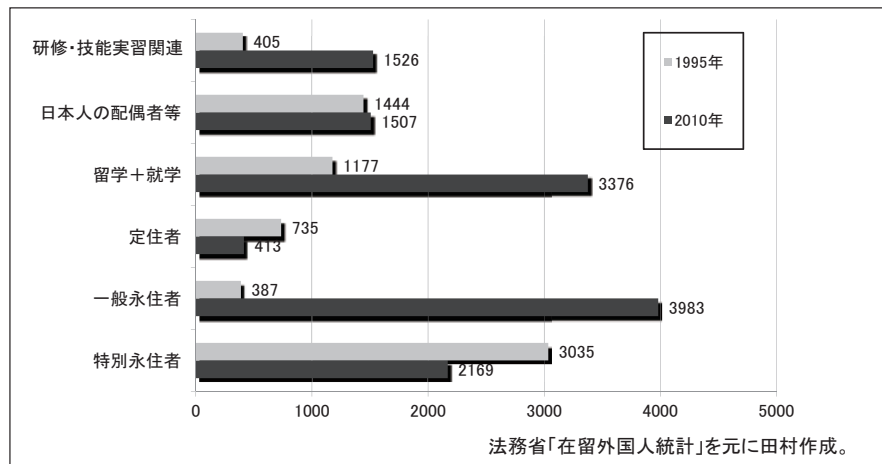


図2 宮城県の外国人登録者の在留資格別推移（1995年末→2010年末）

ぎた2000年以降、永住申請して認められる人が増え始めた。過去10年間、日本では永住者資格を新たに取得する人が年間約3万人から4万人で推移していて、現在では永住者資格を持つ日本で暮らす外国人の約半数を占めるまでになっている（図1）。東北でも永住者資格を取得して地域で暮らす外国人住民は増えており、例えば宮城県の場合、阪神・淡路大震災があった1995年と2010年とを比較すると、一般永住者資格を持つ外国人の数は10倍に達している（図2）。

外国人は災害時要援護者の主要なグループのひとつとされているが、高齢者や障がい者など他のグループとやや異なり、適切な情報を得られれば支援する側に回ることもできる。実際に東日本大震災では、日本人の配偶者と

して地域で暮らしていた外国人女性が、避難所で高齢者のケアを続けた話や、東京から炊き出しの道具を持って駆けつけた外国人グループの話をよく耳にする。配慮が必要な対象であることにはちがいないが、日本で長年暮らしていて、永住者資格を持つ外国人がこれほど多くなっている現状を考えると、「担い手としての外国人」という視点からも、今後の災害時対応を考える必要があるだろう。

### 2. 災害時における外国人支援の進展

東日本大震災では直後から、各地で多言語での情報提供や外国人への支援活動が展開された。仙台市では仙台国際交流協会が「仙台災害多言語支援センター」を発災直後に設置し、事前に研修を受けた「災害時外国人サポーター」が同センターに参集。電話による相談窓口を開設したほか、多言語表示シートなどを持参して避難所巡回を開始したり、地元のラジオ局に出演して多言語で情報提供を行った。また北関東4県の国際交流協会が連携して「茨城県災害多言語支援センター」を茨城県国際交流協会に設置し、広域での翻訳・通訳に対応した。

多文化共生マネージャー全国協議会でもJIAMの協力のもと、発生当日のうちに「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を立ち上げ、多言語での情報提供のバックアップ体制を整えた。関東も広域で停電などが続いて混乱するなか、宿泊施設もあるJIAMにセンターを設置できたことは大きな意味があった。また仙台や茨城のセンターへスタッフを派遣し、自治体国際化協会の支援も受けながら全国の地域国際化協会と連携して活動を展開することができた。

東日本大震災における外国人への支援活動は、他の災害時要援護者に対する支援活動と比べても、円滑に初動体制を整えることができたと考えられる。その背景には、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などを経て、多言

語での情報提供や通訳・翻訳のしくみづくり、人材の育成と派遣スキームの構築といった取り組みが有機的につながってきたことが有効に働いたと考えられる。ここで阪神・淡路大震災以降に進展してきた災害時における外国人支援について、時系列でふりかえてみたい。

阪神・淡路大震災で幕を開けた「多言語」「多文化」社会への取り組みは、2004年の新潟県中越地震でしくみづくりへと進化した。新潟県中越地震では長岡市や同市の国際交流センターが中心となって、市内の避難所を巡回しながら外国人被災者のニーズを把握し、必要な情報を翻訳して届ける活動が展開され、阪神・淡路大震災から活動を続けてきた「多文化共生センター」や、首都圏で外国人相談にネットワークで取り組んできた「武蔵野市国際交流協会」等が中心となって長岡をサポートした。

新潟県中越地震は、これまで阪神・淡路大震災だけの経験をもとに語られてきた災害時対応のなかで、何が普遍的で何が地域や災害に固有のものなのかを相対化するきっかけとなった。2005年度に自治体国際化協会ですタートした多文化共生促進事業では、「避難所に多言語の表示シートがあれば役に立った」「コミュニティFMで放送できる多言語の音声素材があれば助かった」「携帯電話からメールで簡単に転送できる文章があれば便利だ」といった声をもとに、「災害時多言語情報提供支援ツール」を開発(図3)。また総務省国際室が2006年3月に発表した「多文化共生推進プラン」や、翌2007年の同研究会報告書で自治体に取り組むべき多文化共生施策のなかに、外国人住民への災害時対応について詳述されるきっかけとなった。

2007年に新潟県中越沖地震が発生すると、新潟県と長岡市国際交流センター、多文化共生センター大阪が柏崎市内で避難所巡回活動を行うことを当日のうちに決定し、翌日には同市に「災害多言語支援センター」を設置し活動を開始した。同センターは避難所巡回や翻訳・通訳の現地コーディネイト機能を持ち、

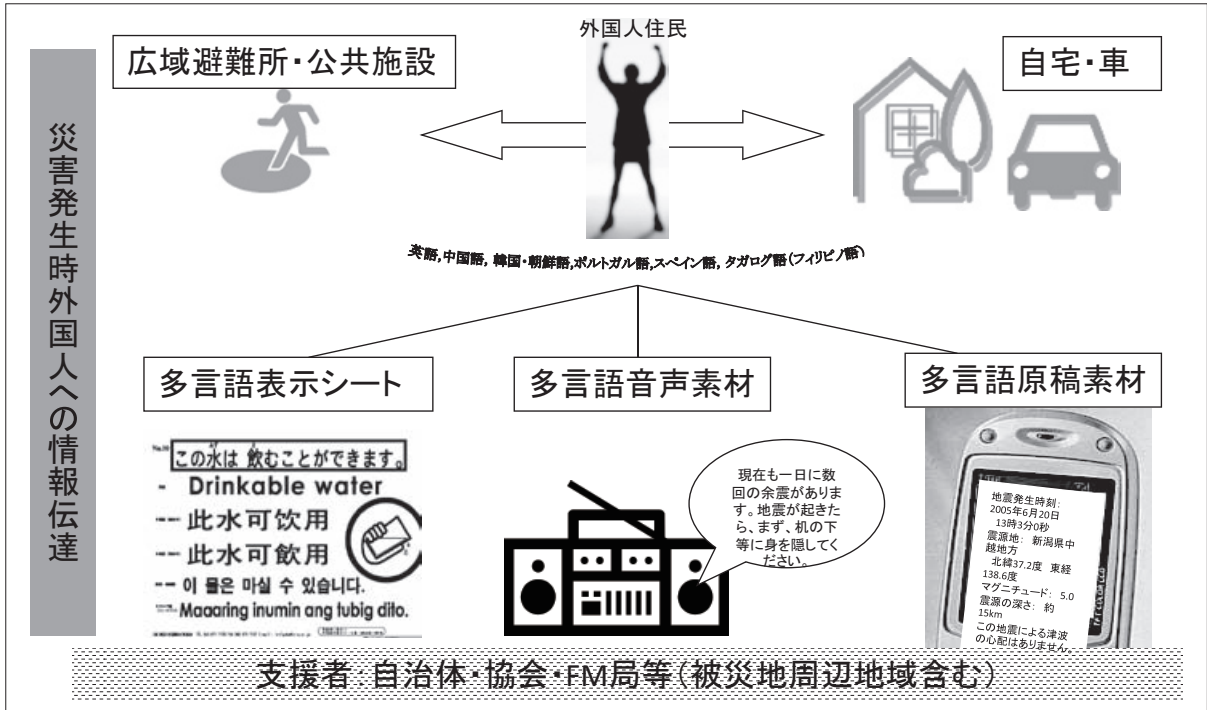


図3 自治体国際化協会による「災害時多言語情報提供支援ツール」の概要

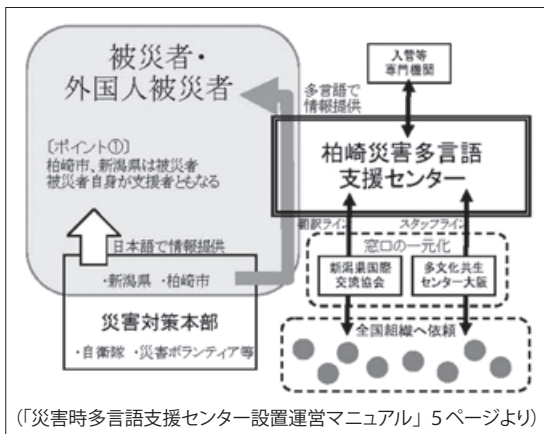


図4 新潟県中越沖地震における「災害多言語支援センター」の概要

各地からの通訳・翻訳ボランティアや避難所巡回のコーディネーターを派遣して対応した(図4)。この柏崎での「災害多言語支援センター」の取り組みをモデルとして、災害発生時に外国人被災者支援にあたる機能を整えようと、2009年に自治体国際化協会が「災害多言語支援センター設置運営マニュアル」を作成し、各地で研修や訓練に活用されることとなった。

こうした経緯に加え、後述する人材育成や訓練を重ねてきたことが、東日本大震災での

多言語情報提供や円滑な初動対応につながったことは間違いない。しかし、東日本大震災で被災した沿岸部には、国際交流協会など外国人支援の核になる組織が少なく、現地での状況把握や支援活動の展開には時間を要した。またこれほどまでの広範囲での災害を想定した広域での相互支援のしくみは整備できておらず、連携体制の構築が課題として浮かび上がった。これまで外国人住民が多くなかった地域でも災害時に適切な対応が取れるよう、担い手の育成やネットワークの形成に力を注がなくてはならない。

### 3. 災害多言語支援センターと多文化共生マネージャー

次に、災害時の外国人被災者支援の拠点となる「災害多言語支援センター」と、その運営にあたるのが期待されている「多文化共生マネージャー」について、自治体国際化協会が策定したマニュアルや養成研修に携わってきた立場から、それぞれの考え方や背景について紹介したい。

災害時の被災者支援においては、自治体が

設置する「災害対策本部」や、社会福祉協議会等が設置する「災害ボランティアセンター」も重要な役割を担うこととなっている。外国人被災者もちろん、それらの組織が支援する対象となっているのだが、異文化対応や在留資格への理解など外国人支援に関する特性を理解し、ニーズを確実に把握して活動できる専門性を持った人材で対応する必要があるため、災害対策本部や災害ボランティアセンターと連携をとりつつ、独立した組織として「災害多言語支援センター」を置くことが有効であると考えられる。またその運営については、2009年に自治体国際化協会が作成した「災害時多言語支援センター設置運営マニュアル」で「公設民営」として設置することを推奨している。

避難所には多様な支援団体がアクセスするので、民間団体が避難所でニーズを聞き取ることが難しい。新潟県中越沖地震での経験等をもとに、都道府県が設置主体となることで公的な位置を担保し、活動の円滑化を図る一方、運営は普段から外国人支援に専門性を持つNPOなど、民間でコーディネートした方が良いと考え、コーディネーターは全国から派遣して交代でセンターの運営にあたることを勧めている。

2009年のマニュアル策定後、避難所運営訓練などと連動した「災害多言語支援センター設置訓練」を各地の国際交流協会などが主催して実施、通訳・翻訳ボランティアやコーディネーター育成をしてきた。また、避難所運営訓練に外国人住民の参加を募り、臨場感のある訓練が各地で展開されているが、外国人住民は「避難所」そのものになじみが薄いので、どんなサービスが受けられるのか、避難所とはどんなところなのかといったことを理解するうえでも、避難所運営訓練は重要な役割を果たしている。

地域間で連携して、相互にボランティアやコーディネーターを派遣する訓練を実施しているところもある。例えば船橋市と横須賀市

では、年1回ずつ避難所運営訓練と災害多言語支援センター設置訓練を開催し、船橋で開催するときは横須賀から、横須賀で開催するときは船橋から、それぞれ人材を派遣して訓練を行っている。こうした訓練を通して相互に顔の見える関係を構築しておく、災害時も安心できる。

各地での訓練には、NPO法人「多文化共生マネージャー全国協議会」もさまざまな形で関わらせて頂いている。同協議会は新潟県中越沖地震での活動を通じて、多文化共生の分野で活動する人材が日頃から顔の見えるつながりを築いておくことや、人材派遣や資金面での窓口となる法人の必要性を実感し、2009年に発足した。「多文化共生マネージャー」とは、2006年に総務省が発表した「多文化共生推進プラン」を地域で具体的に進めていくために、自治体国際化協会がJIAMと共催でスタートさせた「多文化共生マネージャー養成研修」の修了生のことである。

同研修は前期5日、後期5日のプログラムで、地域の多文化共生の推進に必要な知識や技術を修得するとともに、各地で多文化共生に取り組む人材間のネットワークの構築をめざしたもので、2006年のスタート時から2013年度まで筆者が総括コーディネーターを務めさせて頂いた。自治体や国際交流協会、多文化共生に取り組むNPOのスタッフを中心に、これまでにマネージャーとして認定された人は300人を超える。東日本大震災で立ち上がった3つの「災害多言語支援センター」にも、各地からマネージャーが交代で活動に参画した。同じ研修を受けた仲間が全国にいることの安心感は大きく、訓練を行う地域も多文化共生マネージャーを核に広がりを見せている。

#### 4. 次の災害への備え～外国人支援の取り組みから応用できること～

阪神・淡路大震災からいくつかの災害を経て進展してきた外国人被災者支援の取り組みには、他の災害時要援護者支援にもいくつかヒ

ントが得られると考えられる。筆者がとくに有効と考える3つの点について解説したい。

まず1つ目は、専門性の高い人材育成と認証のしくみを整えることである。300人を超える「多文化共生マネージャー」が全国に存在し、災害時に相互に派遣できる可能性があるという事は非常に重要で、障がい者や高齢者の支援についてもそれぞれに人材育成のしくみはあるが、必要な知識や技術を身につけられる全国共通の研修制度を整備して認証したり、災害時に相互に派遣したりするしくみにはまだ育っていない。

自治体国際化協会は2006年に「情報提供支援ツール」を作成した際、災害時に後払いで地域国際化協会が実施した災害時の外国人支援活動へ助成する制度も整備しており、新潟県中越沖地震や東日本大震災で適用しているが、こうした財源の裏付けがあることも、発災後のすばやい初動をあと押しした。立ち上げるしくみ（災害多言語支援センター）のマニュアル化と派遣する人材の可視化ができていたからこそ、こうした助成も可能となる。次の災害に備え、避難所を核として被災地における災害時要援護者の全体像を把握し、多様なニーズに対応できる支援をコーディネートできる人材を育てるうえで、「多文化共生マネージャー」の手法は大いに参考になるはずだ。

2つ目には、訓練の標準化により各地で訓練の展開を可能とし、日常から顔の見える関係を構築している点である。同じ訓練を通して人材がもつスキルや知識を共通化し、また派遣を通じて相互にズレを調整できれば、発災後のマッチングも円滑になる。災害時の多言語支援についての訓練は地域ブロック（北海道・東北、関東、近畿など）ごとに持ち回りで開催しているところが多いが、東日本大震災のように、周辺地域が同時に被災することも視野に入れ、さらに広域での連携についても検討が必要である。ひとつの県だけで人材育成を行っても、地元が被災すれば活動できる人材は限られたものとなる。同時に被災

しない地域間で共通の訓練を繰り返し実施し、相互に顔の見える関係を構築しておくことは、人材の質の上方均衡にもつながる。

今後は他の災害時要援護者支援においても、訓練を標準化してスキルや知識を共通化し、広域での連携をより円滑にするためのしくみづくりが急がれており、外国人支援分野での経験を応用されたい。

そして3つ目は、災害時の経験をもとに日常の地域づくりへ取り組みを拡げている点である。急激な人口変動の時代を迎えた現在の日本で、災害時に一人ひとりが安心して避難生活を送ることができるようにするには、日常の地域づくりでの工夫が欠かせない。阪神・淡路大震災での経験をもとに地域で試行錯誤を積み重ね、政策として多文化共生の概念を高めるとともに、人材育成のしくみを整えてネットワークを構築してきたプロセスは、ちがいに配慮が必要な他のニーズを持つ人々との共生にも応用ができる。東日本大震災以降高まっている災害時対応への関心を、多様な被災者への支援のための体制づくりへとつなげ、同時に日常の地域づくりへと視点を拡大していくことを期待したい。

#### 著者略歴

田村 太郎（たむら・たろう）

兵庫県伊丹市生まれ。阪神・淡路大震災で被災した外国人への情報提供活動を機に、1995年に設立された「多文化共生センター」で事務局長に就任。同センター代表、(財)自治体国際化協会参事などを経て、2009年より現職。東日本大震災直後には内閣官房企画官に就任、震災ボランティア連携室の活動に従事し、現在は復興庁復興推進参与を兼任。甲南女子大学、関西学院大学で非常勤講師（『社会起業論』等）。共著に『つないで支える』（亜紀書房）、『企業と震災』（木楽舎）、『阪神大震災と外国人』（明石書店）などがある。