

本稿では、3.11を通して学んだことを踏まえ、これからの外国人支援の全体像を素描しようとする。この作業の出発点として、2012年12月に発表された総務省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ー平成24年 総務省」(以下、総務省報告書とする)¹で提言されている支援・対応の検討を通して、現在、日本国政府から提起されている「標準的な」外国人支援の問題点を指摘する。この問題点への解決策を構築する作業を次の順に進めることにする。まずは、外国人支援を論じる前提として、そもそも災害後の支援とは如何にあるべきかということ、被災者支援に関する最新の国際的指針をもとに検討する。それを踏まえて、議論の前提として「被災地」とはどこかということ、時間軸及び空間軸に沿って把握することを提示する。その上で、支援の対象となる「外国人」とはどのような存在形態の人びとを指しているか、その中のいくつかの典型的な類型について災害・支援という視点からみたらどういふ課題が想定されるか、論じる。具体的な問題として、外国人支援の代表格とされる多言語情報について検討することを通して、現在提唱されている外国人支援策の限界と効用を指摘する。多言語支援とならんで、避難所運営における外国人排除と差別を予防するためにどのような取り組みが必要・有効か、論じる。最後に、大災害時とその後における外国人支援として新しいモデルを提示する。

しかし、この作業に入る前段として、まず、総務省報告書の内容を確認し、それと併せて、あるいはそれに対して、被災地の外国人が自分たちの状況について何を語っているかを確認する。

I 総務省報告の概要

本稿の出発点として、前掲の総務省報告書の災害時における外国人支援(報告書では支援を「対応」と呼ぶ)の課題と提言の概要を紹介し、なぜこの報告書が不十分であるかを指摘する。

報告書では、東日本大震災等の外国人住民への対応の検証から(1頁)、現状として次の7つの課題を設定している。

- ① 外国人住民についての必要情報など実態の把握が不十分
- ② 多文化共生を担う人材の育成として、専門的な人材の育成と外国人キーパーソンの活用が不十分
- ③ 地域内での地域国際化協会やNPOとの間で、災害時の外国人住民対応にかかる連携が不十分
- ④ 県域及び広域での連携に課題
- ⑤ 情報の多言語化体制等に課題
- ⑥ 情報の確実な伝達に課題
- ⑦ 平常時からの外国人住民の地域活動等へのかかわりおよび災害に対する理解に課題

この課題設定に対し、報告書では、5つの項目にわけて17の具体的な提言を行い、さらに外国人対応の実践事例を7つほど紹介し、最後に多文化共生推進人材として(一財)自治体国際化協会(通称「クレア」)及びJIAM(全国市町村国際文化研修所)が共同で育成する多文化共生マネージャー(通称「タブマネ」)の活用を

¹ 2013年1月11日「多文化共生の推進に関する研究会」報告の公表
一 災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei05_02000032.html
2013年3月14日アクセス。

推奨する。これらの具体的な提言及び実践例については、ここで逐一紹介するだけの紙幅はないが、個別にみれば大方意義のあるものも含まれている。具体的には、報告書が設定する課題の中で、④地域内の横の連携および外部との連携の必要性、⑤・⑥多言語化が必要な情報(とりわけ行政文書)とその提供に課題が多いこと、⑦外国人住民と地域社会との平常時からのつながりの重要性の指摘など、である。

しかし、その一方では、被災者・被災地への対応として懸念される部分もある。外国人支援の中心を多言語支援に一元化していることと誤解される恐れのある内容・構成となっていること、外国人の自立・自助と地域社会の共助に参画するための具体的な方策が提示されていない、避難所運営に外部の「専門家」としてタブマネの派遣を想定していること、外国人支援を他の支援全体と統合する方法論を欠いている、²支援開始前のニーズの調査と進行中の支援の適切性の評価という視点を欠いているなどという具体的な問題もあり、これらについて追々論じることにする。だが、より大きな問題として、総務省報告書に限らず、私たちが経験した支援の多くには、支援は何を基本に置くべきかという大原則が欠如しているようにみえる。同じ支援でも、世界のさまざまな災害や紛争地域における支援の最前線で活動を重ねてきた支援のベテランと一緒に被災地で活動した経験からすると、筆者は、日本における支援についての考え方一般には、現在の人道的支援で求められている原則についての理解が全般的に足りないことを痛感した。

これと表裏の関係にあるもう一つの大きな問題として、総務省報告では被災地の自治体へのアンケート調査は行ったものの、被災地の外国人自身の声についてのヒアリングは行っていないことを指摘したい。被災地の外国人の声に耳を傾けてみると何が聞こえてくるかについて、検討することにしたい。

II 被災地からの声

筆者の知る限りでは、宮城県内の被災地の外国人の声を取り上げようとした調査は4つある。仙台国際交流協会が行ったアンケート、宮城県国際交流協会(当時)が被災者に対し行った聞き取り調査、そして石巻市および気仙沼市が外国人市民に対し行ったアンケートである。

仙台市のアンケートは、2011年4月から10月の間に行われた。³回答者は、63%が留学生で、男女別回答者が男148人、女134人である。「震災後、どんなことに困ったか」という質問に対する回答として、多い順番に、電話不通、交通不通、食料・水不足、余震・原発、研究できない、家・物が壊れたとあるが、これらの回答には、外国人としての特性はみられず、被災地のだれもが経験したものと本質的に共通している。

宮城県国際交流協会が行った聞き取りとその分析の詳細については、後掲の一条原稿を参照されたい。⁴協会職員等が津波の被災地を回り、津波の被害とながれ避難所暮らしを経験している最中の回答者からの証言を少なからず含む聞き取りであるが、その中で外国人被災者自身が自分の言葉で語るものには、「外国人」としての特性が顕在化しないばかりか、家族・地域社会と自分とを分け隔てようとするような言動に対す

² 報告書全体は他の要支援者を含めた支援を取り上げることが自己否定している(報告書本文2頁)が、実践事例では、外国人支援を他の支援と連携して推進することの有効性を紹介している。報告書の内部矛盾というよりは、縦割りに仕事を進める行政側と、日常的な支援に関わってきた委員の間の意見の不一致を示す現象であろうか。

³ 仙台国際交流協会(SIRA)「東日本大震災における外国人被災者アンケート 集計結果」(2011年11月1日)、<http://www.sira.or.jp/japanese/blog/information/download/アンケート集計.pdf> (2013年5月22日参照)。

⁴ 原データは、宮城県国際化協会ウェブサイト「ARCHIVE 3.11 東日本大震災」被災地に暮らす海外出身者のあの日、あの日、あの日 直筆記録3.11として公開されている<http://mia-miyagi.jp/pdf/furikaeru3.11.pdf>。

⁵ 「石巻市「外国人被災者」調査広告書」、編集・発行 東北学院大学 郭基煥研究室・外国人被災者支援センター(2012年11月)。

第一章

る拒否感が表れている。自分たちの経験を語る時に周りの日本人に対する感謝の言葉こそあれど、外国人ゆえに差別された、または不利益を受けたという証言は皆無であった。

石巻市の調査は、企画部市民協働推進課が東北学院大学の郭基煥(カクキファン)研究室と共同でおこなったものである。市内在住の20歳以上の外国人426人に調査票が2012年3月26日に郵送され、96人分が回収された。調査票は、全体で16ページ28項目の質問におよぶ、本格的な社会学的調査法に基づく調査である。回答者の中から面談調査に応じると答えた者に対し、後日、聞き取りも行われた。調査時点で市内の技能実習生のほとんどが帰国しており、回答者の大部分は日本人と結婚した人(主に女性)であり、回答者構成に外国人点在地域の特性がよく表れている。この調査では、面談による個別事例として大変深刻な問題を抱える外国人の姿が紹介されているものの、アンケートへの回答というレベルでみると、項目によるがほぼ一貫して60%から80%以上の回答者は、被災後、自分が周囲から受けた待遇には満足しており、日本の家族および地域社会との紐帯が強まったという姿がみえてくる。そのような関係の中で、特に日本人の配偶者たちの中には、家族の生活を支えるために日本語のレベルアップと、それにともなって就労のための資格取得を求めたい人が増加している。その一方で、回答及び個別事例の分析に表れる被災前後の就業形態の変化などを通して、外国人配偶者が抱えている問題の多くの背景には、地域社会が抱えている諸問題・矛盾が横たわっていることもみえてくる。外国人配偶者の問題は、地域の貧困問題、女性を苦しめているイエ制度とそこから発生する子育てと介護の負担の重さ、子育てにおける母親たちの孤立・孤独などの諸問題である。このような問題を抱えた外国人に対して多言語での支援だけでははなはだ不十分で、個人の問題及び地域社会の問題としての二つの次元の取り組みが求められる。また、この調査からは、要支援者としての外国人の姿以上に、被災後、自分の家族及び地域社会のために積極的に働いた地域住民としての外国人の姿がみえてくる。

気仙沼市の調査は、気仙沼市企画部まちづくり推進課 気仙沼市小さな国際大使館が外国人被災者支援センターと共同で2013年3月に行ったものである。⁶石巻の調査と同様の手法で行われた本格的な調査である。この調査ではじめて、避難所で「外国人」であることを知られたら不愉快な言動を取られたという回答が59%に達しているという、他の調査には見られない結果が出た。しかし、その一方で、家族及び地域社会との一体感が強まったとする回答が大多数を占めているのは他の調査と共通であり、局所的な差別的言動を被災者の経験全体の中に位置づけてみるとそれが経験全体の中のごく一部に過ぎないことがみえてくる。しかし、地域社会との一体感の強化とは裏腹に、このアンケートでは地域の多文化共生社会形成の課題として、コミュニティの活動(具体的には町内会、避難訓練およびPTA)への参加に課題があることを指摘しており、今後の地域づくりを進める上での目標を明確にしていることが注目される。

手法が大きく異なる調査ではあるが、詳細なアンケート・聞き取りを行った宮城県国際交流協会と、石巻市及び気仙沼市のアンケート調査からは、津波被災地における外国人とその家族・地域社会との繋がりや強さを示す結果となっている。加えて、要支援者としての外国人の姿だけではなく、被災後、自分の家族と地域社会を守るために積極的に働いてきた外国人配偶者・地域住民の姿が明確に表れてくる。外国人支援を他の支援から切り離して、外国人を要支援者と決めつける一方で、外国人を要支援者にしないための方策を講じなければ外国人住民は動かないと考える総務省報告とは隔絶の世界である。⁷

III 本稿の課題

外国人支援に特化したものに限らず、3.11後の支援には、被災者を受動的で主体性に乏しい「弱者」として決めつけ、十分な状況把握と被災者のニーズのアセスを行わずに被支援者を一方的に「支援」するものが少なからず見受けられた。このような支援がまだひろくみられる状況下では、総務省報告に依拠して支援しようとしたら、対象者の自律・自立心を奪い、尊厳を傷つけ、地域社会との繋がりを弱める恐れがあることを懸念する。被災者は、一時的に弱ってはいいても、決して「弱者」ではない。私たちが経験した被災者・被災地のダイナミズムと力強さを前提とし、それを引き出して当事者の早期の自立を促す・補助するような支援を行うための国際的な指針はすでに専門家によって制定されている。次節では、国際的な支援の指針とはどのようなものを紹介することにしたい。

■ 第1節 災害時における支援と被災者

二つの国際的な指針

災害時における外国人支援を論じるにあたって、そもそも支援とは如何にあるべきかについて考える必要があるということが、3.11から学んだ大きな教訓の一つである。多様な組織によるさまざまな支援のあり方を実際に経験した結論からいうと、支援の原則についてもっとも参考になるものは、国連の決議によって設立されたIASCという組織による「災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するIASCガイドライン」⁸、および「WHO版心理的応急処置(サイコロジカルファーストエイド)―現場の支援者のガイド―」⁹(以後、通称のPFAと呼ぶ)であると考えられる。この二つの資料は、基本となる考え方が共通しているが、それぞれについて、日本国内の状況と関係する要点について簡単に説明したい。

最初に、両者の前提となる「心理社会的支援」という概念について簡単に説明する必要がある。心理社会的支援とは、多くの人びとには回復力(レジリエンス)があることを支援の基本に据え、その回復力を助長させることによって個人及び社会全体の早期回復を促そうとする支援モデルである。人びとの回復力を引き出す方法として、環境が人びとの心理的面に及ぼす影響に着目し、外的環境を整えることが大方の被災者のこころの安定を取り戻すために効果的であるとする考え方である。被災者の回復力を引き出すために特に重視するのは、個人→家族等→コミュニティとの間の絆の回復・修復である。いわゆる「こころのケア」と通常の支

⁶ 「気仙沼市「外国人被災者」調査報告書」2013年、編集・発行 外国寺被災者支援センター。

⁷ 他に、被災地外国人当事者の声を収録したものとして、「3・11 私たちと共に震災を乗り越えた 「外国人」 県民の視点から震災後の宮城と日本の多文化共生を問う」(2011年12月17日)がある。<http://www.mgu.ac.jp/~jfmorris/Tsunami/Shinsai%20wo%20Norikoeru> (2013年5月24日参照)

⁸ 「IASC」(「機関間常設委員会」)とは、国連の各機関および災害・紛争地域における人道的支援に実績のある主な非政府組織が、国連決議にもとづいて人道的支援の国際的な基準・指針を定め運用するために設定された委員会である。そのガイドラインの日本語訳を次のURLでみられる。

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=22> (2013年3月21日アクセス)。

⁹ 日本語版の完全訳は、独立行政法人国立精神・神経医療研究センターによって公表されている

http://saigai-kokoro.ncnp.go.jp/pdf/who_pfa_guide.pdf (2013年3月21日アクセス)、WHO本部のサイトにでも公表されている

http://www.who.int/mental_health/emergencies/psychological_first_aid_guide_for_field_workers_japanese.pdf。しかし、原文は、外国における支援をも想定しているため、日本国内での活動に不必要と思われる内容も含む。日本語訳に携わった宮城県の心理士ボランティア組織ケア宮城とNGOプラン・ジャパンが協働して「被災者支援活動を行う方々へ」というタイトルで国内向けの縮小版を用意した。http://www.plan-japan.org/report/pdf/pfa_guidebook.pdf (2013年3月21日アクセス)。

援が別物であるとはせず、人びとに安全な場所を提供し基本的ニーズを満たすことが、工夫次第で大方の人びとにとってこころのケアにもつながるということである。

I IASCガイドライン

このガイドラインの具体的な内容は、主に開発途上国や紛争地域という、当地の政治・行政・経済・社会の各インフラが不十分な国・地域における支援についても論じているので日本国内については該当しないようにみえるが、注意して読むと日本のような国でも十分に通用する内容を含んでいる。とりわけガイドラインの序文で述べられている支援の6つの原則とその解説は、より高い次元の普遍性を有しており、3.11のような広域のかつ大規模な災害後における支援についても該当する内容になっている。

ガイドラインで定める心理社会的支援の6つの原則とは、次の通りである。¹⁰

1. 対象者の人権を尊重し、公平・無差別であること

「ニーズに基づき、ジェンダー、年齢、言語集団、民族、コミュニティの分け隔てなく、被災した人びとの間の公平性を最大限に高めることを目指さなければならない。」

2. 被災者参加型であること

大抵の災害・紛争地域において、多くの人びとが救援と復興活動に参加できるような回復力(レジリエンス)をもっている。主な心理社会的支援の多くは、外部機関よりも、被災コミュニティ内から発生するものである。被災したコミュニティには、被災の度合いに大きな格差があり、避難を余儀なくされた人と彼らを受け入れた現地住民の両者が存在し、競合し合う複数の集団が存在することが多い。現地の各グループが支援・復興活動に参加することによって、それぞれの生活に影響を与える決定過程に参加できるし、このことは、各プログラムの質、公平性、持続性を高めるのに重要である。支援開始のできるだけ早い段階から、可能な限り、支援の評価、設計、実施、モニタリングにコミュニティの人びとを取り込む必要がある。

3. 害を与えないこと

人道支援は、意図せずとも害を与えてしまうこともある。心理社会的支援の活動は、非常に慎重に扱うべき問題に対処するので、悪影響を与える可能性がある。リスクを軽減するための有効な手段として、他から学ぶこと、常に評価とモニタリングを行うこと、正確な情報に基づいて計画・行動することが経験的にみて重要である。支援活動の対象となるコミュニティの文化的価値観を知りそれに対応できる能力も必要である。これらとあわせて、普遍的人権、外部者と被災者との力関係、および参加型アプローチの価値について理解し常時念頭におくことが重要である。

4. 現地にある人的・制度的・社会的資源を活用すること

ほとんどの被災者は、自分の情緒的・精神的安定を取り戻すことができる能力をもっている。支援の初期段階でも、基本的な方針は現地の能力を高め、自助を支援し、既存の資源を強化することである。外部によってもたらされ実施されたプログラムは、多くの場合不適切な心理社会的支援となり、持続されないことが多い。可能な限り、政府と市民社会両者の能力を高めることが重要である。ピラミッド図(後述)のいずれの層においても、個人、家庭、コミュニティの技術と能力を見出し、結集させ、強

化することが、主な課題となる。

5. 支援機関間の支援システムを統合すること

活動やプログラム設定は、可能な限り統合しなければならない。性暴力被害者だけに対応したり、PTSDのような特定の診断を受けた者のみに対処したりする独立型のサービスが乱立すると、非常に断片的なケア・システムが生まれる可能性がある。広範なシステム(例えば、既存のコミュニティ支援の仕組み、公的/非公的な学校組織、一般保健ケアサービス、一般精神保健ケアサービス、社会サービスなど)に統合化された活動は、より多くの人びとにゆき届きやすく、持続性が高まることが多く、スティグマももたらされないことが多い。

6. 多面・多層的なアプローチをとること

災害によって人びとが受ける影響は多様であり、多種で階層的な支援が必要となる。十分な精神保健・心理社会的支援を届けるには、各個人のニーズに見合った階層構造の相補的な支援を開発する必要がある。その概念的構造を図1にて解説する。

i. 基本的サービスおよび安全 ここには、万人が必要とする食料、水、避難所、基本的な保健ケアなどが入る。これらが被災者すべての、それぞれのニーズに応じて提供されなければならない。しかも、提供の仕方自体によって精神保健・心理社会的支援を促進できる。すなわち、コミュニティおよび人びとの尊厳を保護し、コミュニティのソーシャル・サポートを強め、コミュニティのネットワークを動かすような、参加型で提供することによって被災者の精神社会的回復を促進することが可能である。

ii. コミュニティおよび家庭の支援 第2層は、第1層よりやや限定された範囲の人びとが対象となるが、家庭やコミュニティからの適切なサポートを受けることが、人びとにとって必要な精神保健・心理社会的な支援となる。災害によって家族やコミュニティが離散し、コミュニティのネットワークが混乱をきたし不安や不信が生じることが多い。しかも、家族やコミュニティが大きな損傷を受けなくとも、多くの被災者にとって家庭やコミュニティによる支援が大変有益である。この層での有用な対応として、家族の行方追跡・再会、葬式や共同体の癒しの儀式、前向きな対処方法に関する報道、育児支援プログラム、教育活動、生計に関する活動、社会ネットワークの活性化などの例が挙げられる。

iii. 特化した非専門的サービス 第3層は、さらに少数に絞られた人びとを対象とする。ある程度の指導や研修を受けた従事者(ただし医療などの専門職ではない)が個人・家庭・集団に特化したより高度な支援や介入を、前述の支援に加えて行う。例えば性暴力の被害者に対し、コミュニティの従事者から感情面・生活面での支援が必要となる場合がある。この層の対象者に対し、非専門職の支援者による心理的応急処置(後述のPFA)が特に重要である。

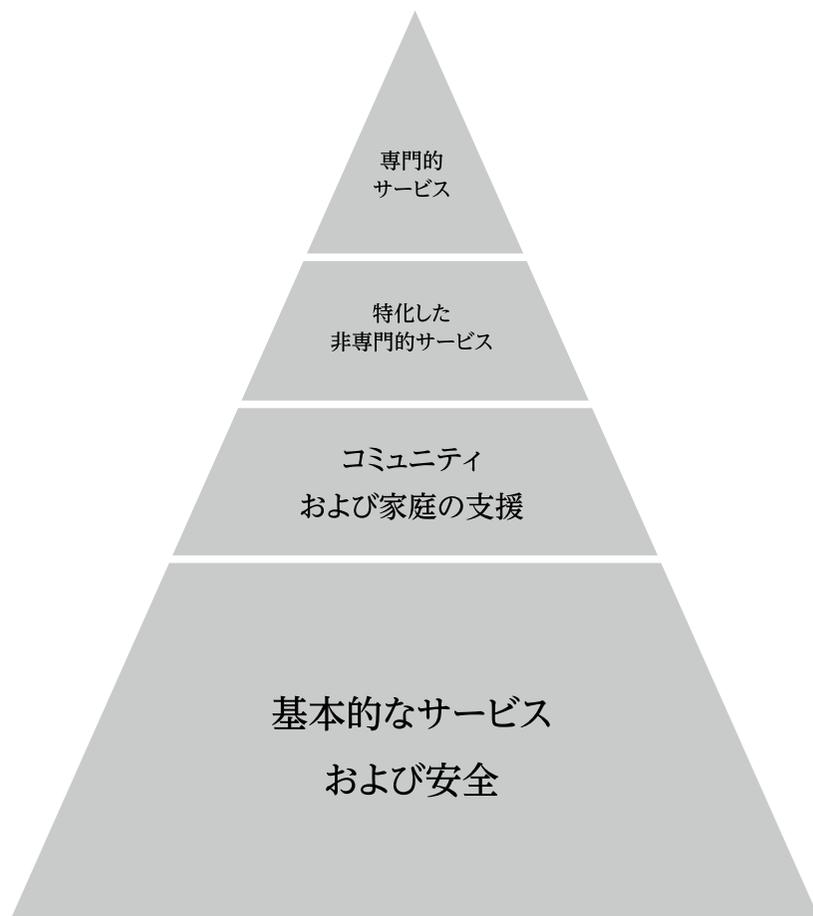
iv. 専門的ケア ピラミッドの第4層、つまり最上層は、「癒え難い苦痛を有しており」基本的な日常生活

¹⁰「気仙沼市「外国人被災者」調査報告書」2013年、編集・発行 外国人被災者支援センター。

活において大きな支障をきたしている一握りの人びとに対する追加的支援をさしている。このグループには、その症状によって既往症のある人びとも入るが、これまで述べてきたような支援が長期にわたって受けられなかった場合には、他のグループの人びとがこのグループの対象者となることがある。

図1. 災害・紛争時等における精神保健・心理社会的支援の介入ピラミッド

「災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するIASCガイドライン」14頁より掲載。



II 「WHO版心理的応急処置(サイコロジカルファーストエイド)—現場の支援者のガイド—」

英語名の頭文字をとって、通称「PFA」として知られる資料である。3.11後、しばしばメディアに精神科医や心理士が、被災者に接する時の適切な言葉かけの事例集を公表していたが、ほとんどの場合、底本に使われていたのがこのPFAである。

PFAには、二種類の版がある。原版は、アメリカ国立子どもトラウマティック・ストレス・ネットワーク及びアメリカ国立PTSDセンターの編集によるものであり、¹¹もうひとつは、IASCガイドラインの制定に参加した世界保健機関(通称WHO)による前掲のものである。便宜のために前者をアメリカ版、後者をWHO版と呼び分けることにする。

アメリカ版PFAでは、被災者・被害者のこころのケアをめぐる画期的な概念と実践をいくつか提言した。とりわけ、人びとに備わっている回復力(レジリエンス)をケアの前提とし、それまで主流だった被災者・被害者の多くが外傷後ストレス障害(通称PTSD¹²)になるという考え方を否定したこと、さらに、こころのケアが専門家だけではなく初動支援にあたるだれにでもできるものであるとしたこと、および各個人の支援に家族および地域社会やソーシャル・ネットワークの力が重要であるという視点を明確にしたことが従来の考え方との大きな決別であった。それまでアメリカで主流であった考え方では、悲惨なできごとに遭遇した人びとが受ける大きなストレスが無媒介に長続きするものであるため被災者・被害者のだれもがPTSDになる危険性があり、そうなることを阻止すべく専門家による心理的デブリーフィング(被災者・被害者に自分が経験したことを語らせる手法)が有効であるとされていた。PFAは、この手法の有用性、および被災者・被害者が事件直後に抱える精神的なストレスが無媒介にそのまま長期化するという理論上の前提を否定し、一見してこころのケアとは無関係な行為こそが人びとの早期の回復を促進するものであるとしたことで被災者・被害者のケアについての大きな発想の転換であった。アメリカ版PFAのこの新しい考え方が、前掲のIASCガイドラインの基本原則の4番の前提になっていることは指摘するまでもない。

WHO版PFAは、アメリカ版を土台に作られているが、アメリカ版にはなかった新しい概念、つまりIASCガイドラインの基礎となっている心理的社会支援を基本に据えていることが双方の間の理論・方法論上の最大の違いであろう。アメリカ版では、PFAの「共感と気づかひに満ちた災害救援者からの支援は、初期反応の苦しみを和らげ、被災者の回復を助けます」(1頁)という、情緒論的なアプローチが強調されている。加えて、PFAの第一の提供者として精神保健担当者を挙げ、PFAの提供を特定の場所で個人または家族を単位とすることを唱えていること、随所に「被災者などに対する適切な言葉かけ」の具体例の提示となっていることなど、従来のカウンセリング手法と混同されやすい側面を濃厚に残している(5~6頁)。これに対しWHO版では、「PFAを行うために、『心理社会的』な特別知識や経験は必要ありません」(22頁)と担当者に特別な専門性が必要ないという立場をさらに推し進め、PFAそのものを他の支援活動の中の一つ、そしてより重要に、例えば食料・水・情報の供給をもPFA実践の重要な一環として明確に位置付けているところに従来のカウンセリングなどの専門職による心理的手法との違いを明確にしている。この考え方の前提として、WHO

¹¹ アメリカ版は、兵庫県こころのケアセンターによって、「サイコロジカル・ファースト・エイド 実施の手引」第2版として翻訳・公表されている http://www.j-hits.org/psychological/pdf/pfa_complete.pdf。

¹² 「PTSD」の訳はいろいろ使われているが、ここでは、診断基準をDSM-IV-TR日本語版に依拠したAmerican Psychiatric Association著「DSM-IV精神疾患の分類と診断の手引き」新訂版、医学書院、2003年)。

第一章

版は、支援者が守るべき原則の第一として人びとの安全の確保および尊厳と人権の尊重を掲げていることがアメリカ版との際立った違いであり、ここには、WHO版PFAが、IASCが定める前述の心理社会的支援の6つの基本原則に基づいて作られていることが如実に表れている。WHO版PFAでは支援者の行うべき活動の基本原則を「みる・きく・つなぐ」という明解な基準にまとめていることもアメリカ版との大きな違いである。WHO版PFAの核心的メッセージを簡単に言えば、真心を込めて被災者に水を届けたり、感染症を防ぐために避難所の床やトイレを清掃したりすることが、複雑・深刻な問題を抱える一部の人以上のほとんどの避難者にとって素晴らしいこころのケアになるということである。ただし、被災者を単なる受け手とはせず、例えば、物資配給活動に参加できるよう配慮し、その活動の中でどの被災者もさりげなくほめることができれば、PFAの本旨により近い活動とすることができる。

独立行政法人国立精神・神経医療研究センターが設置する災害時こころの情報支援センターでは、その有効性を認めてWHO版PFAの普及活動に取り組んでいるが、WHO版英語版がそもそも公表されたのが2011年8月19日、日本語訳が公表されたのが2012年3月11日であるので、その知名度はまだ低い。3.11前からアメリカ版のPFAは、精神医・心理士など専門職の間ではある程度知られてはいたが、アメリカ版PFAのもっとも核心的かつ斬新な部分、すなわちPTSDモデル¹³の否定及び被災者等に対するこころのケアの大部分を非専門家が担えるという考え方は、専門家間でさえ十分に広まっていたとはいえない。その結果、3.11のすぐ後から各方面から湧き上がった「被災者のこころのケア」をめぐる言説では、何が心のケアに当たるか、その核心的な部分についての十分な認識と共通理解を欠いたままに言葉だけが独り歩きしていた感が否めない。

WHO版PFAの公表をもって、一般的な被災者支援といわゆる「こころのケア」とは別物ではなく、両者を一体化したもとして実施されなければならないことが明確にされたことに加え、両者を一体化した実践のためのガイドラインが示されたことになる。加えて、IASCガイドラインにあった心理社会的支援の心理的な側面をどのように実践すればよいか、一般の支援者のための実践方法が示されることになった。

III 心理社会的支援の視点から被災者・外国人支援を問い直す

IASCガイドラインおよびWHO版PFAの心理社会的支援という観点から外国人支援をみると、論点は多岐にわたるが、その概要だけを簡単に述べれば、次の通りになる。

被災者の自尊心・自立心と人権を傷つせず、人とコミュニティの早期回復を促す・助ける支援を行うためには、支援開始前に被災者・被災地のニーズを把握することがまず必要である。外国人支援は、個別の事項として扱う・成り立つのではなく、被災者支援全体が公平で、すべての被災者を平等に対象にしなければならないことが大前提となる。外国人だけに対する不当な扱いを予防するという守りの姿勢ではなく、支援は、すべての「少数者」に対し平等でなければならないという大原則に立って、はじめて、個別的な「少数者」集団の権利が守られることになる。どのような被災者でもその個人・集団を支援活動の受動的な受け手にして支援

活動の外に追いやるのではなく、支援活動の基本・中心に置くことが、被災者個々人の早期回復を促すだけでなく、被災コミュニティ内の連携を促し内部対立を緩衝し、かつ、支援が「害を与える」ものになることを防ぐのにも有効である。さらに、支援は、特定の個人や集団を対象にすべきではなく、常にその個人・集団と繋がり・関わりのある集団（家族、コミュニティ）との絆に配慮し、その絆を健全な形に戻す・導くものでなければ「害を与える」支援になる危険性がある。特定のニーズのある者に対する支援でも、例えば、外国籍者の在留資格に関する相談や、難解な行政文書（罹災届けや各種支援制度の申請など）の通訳・同行支援のように「外国人」固有のニーズに特化した個別的な支援でも、それが他の支援と統合されなければ支援の乱立・重複・競合と、被災者間の支援の格差により「害を与える」支援となる危険性がある。

なお、IASCガイドライン及びPFAが個人の自助能力及びコミュニティの結束力を支援と復興の重要項目に据えているところは、日本でしばしば語られる「自助・共助・公助」の支援図式と共通している部分もある。しかし、「自助・共助・公助」が語られるときには、支援が届く時間系列を示すものとしての意味が基本であるのに対し、IASC・PFAでは、これらはさらに有機的な階層構造の中で相互に関連し合うものとして位置付けられているところが大きく異なることを指摘したい。

IASC及びPFAによって推奨されている心理社会的支援そのものは、従来からの支援体制、支援の仕方を工夫すれば実現可能なものであるばかりではなく、支援の統合と効率化をもたらすことになるため、推進すればするほど支援する側の負担とコストも軽減できるはずである。しかし、心理社会的支援の諸原則に対する理解が思うように進まないのは、その考え方の受け入れを妨げるいくつかの先入観が私たち側にあるからである。次は、4つのキーワード、すなわち「被災地」、「外国人」、「多言語支援」、「避難所」を中心に、被災地での経験からIASCとPFAのガイドラインの意味・意義について考えることにして被災地・被災者・被災外国人などに対するこのような先入観の除去に挑戦することにしたい。

■ 第2節 「被災地」とはどこか

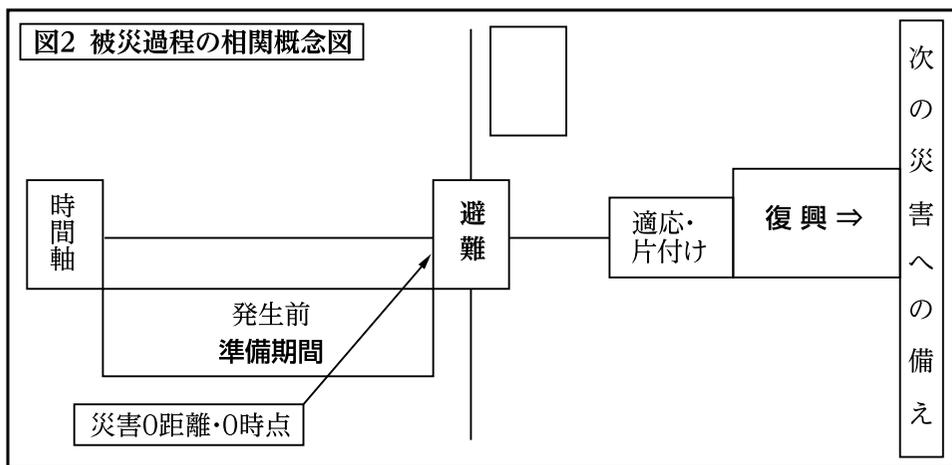
3.11以降、(外国人)支援をめぐる言説における混乱と倒錯の原因の一つには、「被災地」がどこかという根本的なことを整理・把握しないままに話が進められていることによる。自明のこのように考えられる「被災地」の範囲についてすら基本的な共通理解を欠いているのである。3.11の津波被災地が500キロにも及ぶことがその原因の一つのように見えるが、より根本的な理由がある。一つ目は、今回の災害が地震、大津波、原発事故という三重災害であり、その影響を一つの典型的な地域に限定することができないことである。本書で紹介する仙台国際交流協会が仙台という政令指定都市で経験した課題と支援の形と、宮城県国際交流協会(当時)が郡部で経験した課題と支援との間に大きな開きがあるように、宮城県という範囲内でも場所によって状況が大きく異なっていた。もう一つの理由は、これほど大規模な災害となると、津波と地震の影響がまったくない地域でも、「日本人」という共同性の認識を通して自分を被災者として想像している人びとが広範囲に多数いることである。とりわけ、原発事故による放射能という見えない脅威が加わり、放射能に汚染されたかもしれないという次元の不安と、津波によってすべてを奪われた人びとや深刻な放射能汚染によ

¹³ ここでいうPTSDモデルとは、災害などによってもたらされる多大な精神的ストレスを被災者などがそのまま引きずるものとし、そのストレスを断ち切るために災害などで起こった後にPTSDを予防する精神的・心理的介入が必要であるとする、アメリカ版PFA以前の主流モデルを指す。繰り返されるが、アメリカ版PFAは、PTSDモデルの代わりに、悲惨なできごとの直後に人びとが抱えるストレスを基本的に短・中期的なものとしてとらえ、被災者などが本来もっている回復力を引き延ばすことを対処の基本に据える。

り故郷を追われた人びとの立場が同列・同次元の問題として扱われている場面をみて、被災地にいる人間として愕然とする。

被災地とはどこか、改めて考えよう。その手助けとして図1を作成した。

災害とは、一定の時間の中で展開する出来事であるのに、被災するということは、空間的な広がりがあると同時に、時空的な次元をもつ過程として展開するのである。被災の時空は、災害という出来事以前の時間と繋がっている。災害が起こった時に、その災害がもたらす被害、および災害に立ち向かっていく社会の力は、すべて、災害前にその社会・地域が抱えていた社会的な加と負の側面の総和として展開する。とりわけ減災・防災力と復興する力を考える場合には、防災などのための取り組みだけではなく、被災地となった国・地域の社会力全体が災害による被害の限度及び復興する力を規定することになる。災害と復興は被災地の課題であるが、同時に、災害から学ぶことは被災地以外の全国共通の課題であり、次の災害に対する有効な備えの端緒となる。



災害は、特定の場所、特定の時間で起こる出来事であるが、3.11のように災害が広範囲におよびかつ多重災害である場合には、被災地を限定することが難しいだけでなく、被災地という広い範囲の中でも被災の程度と内容に大きな落差がある。筆者が住む宮城県多賀城市の1/3が津波の被害を受けたが、筆者自身は津波による被害は皆無である。しかし、自宅から50メートル先は別世界である。福島県飯舘村は、津波と地震による被害はなくとも、原発事故による被害は甚大である。被災地は一つでもなければ、被災の仕方場所によって著しく異なる。無事と壊滅との距離は、数メートルもない。災害を語る場合には、災害の全体像を前提に置きながら、どの場所・位置でどのような内容の災害・被災について問題にしているか、全体と個別事例の相関関係を明確にした上で話を進めないと、相互に関連付けられない・できない個別事例を羅列するだけに終始することになる。

災害は、一定の時間内に収まるが、被災は、災害が終わった後も、何年何十年も展開し続ける長い年月の過程である。災害が襲っている間は、避難と安全・生存の確保が絶対的な課題となるが、災害が去った後に

は、新しい状況への社会的適応と片付けの過程に入っていく。その過程を経て、次の段階である復興への取り組みが可能になる。被災地に対する支援の内容は、被災地・被災者の状況が刻一刻と変化していくにしたがって、それに合わせて変化・対応させる必要がある。災害後における個人・コミュニティ・地域の適応・回復の進捗状況は、地域差・個人差があるだけではなく、被災直後状況にうまく適応しているように見えた個人・集団が、時間の経過とともに不適応を起こすこともあれば、逆のケースもある。被災地・被災者のニーズの把握と評価を支援活動のなかに恒常的な構成要因として組み込まなければならない大きな理由が、ここにある。

したがって、被災地における支援を論じる場合にも、支援一般ではなく、災害前、災害発生時、避難行動の段階から復興プロセスに至るまでの全過程のどの段階における支援であるかを明確に抑える必要がある。また、どのような被災状況に対する支援であるかをも実地調査を踏まえて併せて明確にする必要がある。

一般論として上記の通りであるが、この本で取り上げる「被災地」と「災害」とは、具体的には津波被害がもっとも甚大であった宮城県を中心に、津波被災地である沿岸部、および地震により都市機能が一時停止した大都市仙台の二つの事例を中心に話を進めることにする。

第3節 「外国人」を超えて

本題から一旦それることになるが、外国人支援を考える前に、そもそも「外国人」という言葉がもっている虚構性と排他性について考える必要がある。外国人支援を構想する時には、この言葉に含まれている問題性を認識して、それを超えるための戦略を持たなければ、IASCガイドライン及びPFAで警鐘を鳴らしている「害を与える」支援になる可能性が高い。

外国人支援を語る以前に、日本語としての「外国人」は、それが指している実態がおそらく混乱していることをはっきりと自覚する必要がある。法的地位を示す「外国籍を有する人」と、民族・人種(外見)、言語、および行動特性による「差異」という、本質がまったく異なるいくつもの側面がすべて「外国人」という単一の記号によって括られている。この「外国人」という言葉は意味をなさないのでこそすべてを包摂する記号として世間で疑問をも抱かれなまま流通している。しかしながら、これに取って代わる別の言葉も記号もない現状では、その虚構性を認識しながら使用する他ない。言葉の言い換えをいくらしたところで、問題がその背景にある人びとの認識と発想法である以上は、言葉尻をいじることは問題の解決に結びつかない。

基準が同質ではないいくつものものを「外国人」という記号で一つに括っていることとあわせて、日本の社会の中で「外国人」という記号がもっている強烈的な排他的作用についてもはっきりと認識する必要がある。津波襲来からしばらくの間、見た目だけで「外国人」(白人)と分かる筆者が地元で「外国人」扱われることはなかった。被災地にいるだけで被災者として認識され、「人種」などをものともしない連帯感がうまれていたのである。冒頭で紹介した宮城県国際交流協会(当時)および石巻市の調査結果も同様なことを示しており、決して、筆者一人の個人的体験ではなかったことが裏付けられる。筆者のことをみて開口一番に「どこから来たか」とか「日本語お上手ですね」という人は、被災地外から「支援」目的で後から訪れてきた部外者ばかり

であった。この言葉を向けられた瞬間のたびごとに、被災者を分断する外来の価値観を突き付けられている思いがした。これだけなら不愉快である以上の実害はないが、被災者を「日本人」と「外国人」に別けた途端、あたかも反射的に「日本人の支援に手が回らないのに外国人の支援は無理」という言葉が飛び出てくる現実を何回も目の当たりにすると、ことは深刻である。被災者自身が自分たちを分け隔てしていないのに「支援者」がそのような行動を始めたら、本末転倒である。「外国人支援」と標榜すること自体は、今の日本社会において外国人を支援の枠組みの外に追いやって特殊化する危険性をはらんでいることへの反省と注意が必要である。

IASCガイドライン及びPFAが推奨するように外国人支援を全体の支援の中に位置づけるために、「外国人」を超える言葉はなくとも、少なくとも、無意識の内に「外国人」を均質な集団としてとらえること、および「外国人」を周囲の社会との接点を持たないものとしてとらえるような発想を意識的に克服しようとする視点を外国人支援・多文化共生政策に最初から組み入れる必要がある。その出発点として、外国人たちがもっている属性というキーワードに注目することが有効である。「外国人」であることは、その人間の属性の本質はなく、その一面でしかない。「外国人」であると同時に、私たちは、住民、隣人、同僚、友人、配偶者、親、PTAや町内会の構成員、子供のお友達の親、チームメート、同級生、などである。人間の属性とは、周囲の社会との関わりの中で形成されるものであるため、来日年数が長く周囲の社会との関わりが深まっている人は、その属性は多様である。また、人生階梯に応じて人の属性が変化するものである。外国人支援を構想するにあたって、外国人をその社会的背景との関係性の中に位置づけて、支援の課題と戦略を想定する必要がある。以下では、宮城県での経験を踏まえ、かつ、他地域の特性をも念頭に置きながら、簡単な類型化を試みることにしたい。

I 地域社会との繋がりが希薄な外国人

イ) 一時・短期滞在者(例:観光客) 一般的に言えば、日本の社会ともっとも関係性が薄い人たちである。地域社会との絆はなく、また、地理関係や社会習慣がわからないため、被災地の中で生きていくことが困難である。被災地外からの日本人観光客も本質的に同じではあるが、外国人の場合、言葉の壁が加わり、日本人以上に深刻な事態に至る可能性が高い。加えて、日本列島で起こる災害とそれへの対応・自己防衛策についての予備知識が不足することが多いであろう。被災地に留まることを希望する人以外は、観光客などの一時滞在者を速やかに被災地外に移動させることが被災地の負担軽減にもつながる。一般的に議論される多文化共生と災害において、このグループは対象外とされる(総務省報告書も然り)が、大都市や観光地のようにこのような人たちが常時多数滞在するような地域では、このグループへの対応を全体の災害時対策プランにあらかじめ組み入れないと大きな混乱と負担の原因になる可能性がある。多言語情報と避難所運営の観点からこのグループへの対応について後に触れることにする。

ロ) 留学生 中期的滞在者が中心のグループである。日本語学習が進んでいる者も多いが、一般的には地域社会との繋がりが希薄で防災の知識と備えは不足している。しかしながら、地域外から学びに来ている日本人学生と課題と立場に共通性が多いことを忘れてはならない。被災地に残留して支援・復興への参加を希望する者もいれば、生活必需品の備蓄がなく地元社会との絆が少ないとすぐに生活困難に

陥りやすいという被災時の脆弱性を抱えていることも少なくない。加えて、一般的には親・本国社会との繋がりがまだ強い場合、身に直接の危険がなくとも安心のために本国から一時帰国を求めるプレッシャーが強い。被災地の負担軽減にも繋がるため、希望者の被災地外・本国への移動を促進することがこのグループに対する合理的な対応の一つになる。地域に外から学ぶために移住してきた日本人学生も本質的に同様であるが、地域社会との結びつきが元来希薄でも、災害時に留学生たちがもっている技術・情報収集力・行動力を活用すれば、高齢化によって弱体化している地域社会にとって大きな力となる可能性をひめている。

II 地域社会と繋がりをもち外国人

ハ) 労働者 ここには、技能実習生及び就労の在留資格をもつ者の他、日系人のように就労以外の在留資格で就労する者を含む。技能実習生の状態は、一見留学生と類似しているようにみえるが、雇用主という、社会的責任を負う者が実習生を管理しているところに注目する。このグループ内では雇用主との関わり方は多様で、技能実習生のようにほぼ全生活を管理される形態から、派遣・請負業者が介在する形態まで多様である。しかし、3.11で日本語が不十分でもほとんどの外国人労働者が津波から逃れることができたのは、ことに技能実習生についていえば、雇用先の日本人が実習生の安全と避難所での生活に責任を負ってそれを果たしたことが背景にあった。災害大国日本で外国人を雇用する以上、職場を通して地域ごとに特化した防災教育を行うことを義務付けて、そのための多言語資料を行政が用意し、外国人労働者を雇用する条件としてこのような教育を定期的に行うことを位置付け、さらに商工会議所を通してその励行のための啓蒙活動を行えば、一定割合の事業所を通してそれなりの数の外国人に対し必要な防災教育を届けることができるはずである。3.11の時に東北の事業者が命を張ってまで技能実習生を守ったということが特殊であると考えよりは、災害大国日本において外国人労働者に対し企業などが社会的な責任を果たさずにきている現状の異常さの方に注目し、その対策を講じる必要がある。

ニ) 配偶者、一般永住者、帰化者、中国残留者とその関係者など、地域社会との関係性を原則的にもつ人びとのグループである。3.11後、宮城県内では、日本語が不十分な人でも、地域の人たちに守られたし、逆に家族や地域社会を守るために奮起した人たちが少なからずいたことは、前述の宮城県国際交流協会および石巻市・気仙沼市の調査結果が示す通りである。このグループに属する人たちに接触する場合、地域社会(とりわけ家族)との間の絆を傷つけないよう格別な配慮が必要である。コミュニティの外部からきた支援者が家族や周囲の人の前で突然、外国出身者の母語で話しかけたりして当事者の「外国人」性を際立たせるような行為をすることや、周囲の状況を無視してその人だけを対象にしたような支援は逆効果の場合がほとんどであった。ただし、地域社会に包摂されていることは場合によって、地域社会(とりわけ家族)によって覆い隠されることにもなるという反面があることにも注意が必要である。地域社会(たとえば民生委員、保健士、学校、地域の日本語教室など)を通してこういう人たちの「発見」と日常生活サポート・指導を積み上げていくことが災害時における支援・サポートの実現に繋がる効果的な方法である。平素から外国人住民を必要に応じて地域ぐるみでサポートする体制を構築していれば、非常時に外国人が取り残されたり排除されたりすることは起こらないはずである。被災後に「外国

人」と家族・コミュニティ・地域社会との絆の育成・強化を図った方がはるかに効果的である。のみならず、より積極的に、このグループの人たちを地域の人材として普段から育成すれば、災害時に大きな力を発揮する可能性がある。

なお、今回の災害に原発事故が加わったという特殊性も加わって、日本人と結婚している女性の多くに対し、本国から帰国を促す大変なプレッシャーがかかったことを特筆したい。被災地では「震災離婚」と呼ばれた社会現象が起きたように、災害をきっかけに通常の結婚にも修復したい亀裂が入ることもあったが、国際結婚の場合は、日本人同士なら一時的な帰国として暖かく受け止められる行動が「国外逃亡」として非難されたことが問題をより複雑にした。国際結婚・多文化家族に対する平素からの適切なサポートを構築しておくことが災害時に大きな力を発揮するはずであり、そのための先駆的な取り組みとして後掲の登米多文化ファミリーの会の活動を参照されたい。

余談になるが、日系人が労働力不足を補うための未熟練労働力として日系人を多数受け入れられて20年以上経過しているのに、この人たちをこのグループの一員として含むことが困難な状況になっていることは、日本における社会政策の大きな課題であり、これまで述べてきた「外国人」という言葉も持っている排除作用の典型的な事例でもある。過去の失敗を反省して、速やかに職場、学校（民族学校を含む）、地域社会（基礎自治体及び町内会などの組織）を通してこの人たちに対する日常的な関わり方を確立することが、非常時における支援を実現する前提条件となる。総務省は、この課題に2010年から積極的に取り組み始めており、早期に実体ある成果が挙がることを期待する。¹⁴

ホ)特別永住者 いわゆる在日韓国・朝鮮人・中国人が有する在留資格である。通常、外国人支援の対象外として考えられるが、日本語には不自由ことは少ないが、固有の問題を有する。

第一には、流言・デマの対象とされる。3.11の直後から外国人一般、および特定の国籍・民族を誹謗中傷するようなデマがソーシャル・メディアなどを媒体にして数多く流れた。流す人間の数だけ、そのような流言・デマの否定・訂正に活躍した良識ある公人・私人がいたおかげで実被害の報告はないが、その差は紙一重であった観が否めない。とりわけ、3.11以降に東アジアにおける国際関係の一層のもつれとナショナリズム・排外主義の昂揚によって状況が悪化している中、再び大規模な災害が起こった場合にはたして十分な対応がとれるか、懸念される。流言・デマ対策と多文化共生・外国人支援との連密な連携が求められる。

さらに、このいわゆる「在日」グループの中には、国籍（外国籍）と自己認識（自分は「外人」ではない）との矛盾で深刻な事態に陥る人もいること、及びこのグループの高齢者には無年金者や、年金が足りない人たちが多くことについて、その事態に至った経緯も含めての認識が社会一般で足りない。災害時には貧困などの社会問題が一層顕在化することを考えると、「在日」の人たちに対する配慮を見落とすことはできない。

「外国人支援」が外国人を地域社会から断ち切って孤立させるものにならないために、「外国人」を地域社会との関連性の度合いにおいて捉えなおして、さらに留学生のように地域社会に対する貢献度の可能

性をも想定して、災害時における外国人に対する適切な対応・支援を構想すべきである。このように考えると、「外国人支援」の中心的な課題・目標は、「外国人」と地域社会との接点・紐帯の発見や健全な育成ということとなる。このことを災害発生前の外国人・多文化共生政策の中心的な課題に据えることは、外国人に限らず災害に強い地域社会を育成することと結びつく。例えば、地域に住む外国人を祭り、町内会活動、防災訓練、PTAなどの運営に招き入れることがこのような取り組みの典型例であり、そのような取り組みは、地域全体の横の連携の強化と「地域力」の強化に繋がる。

すなわち、IASCガイドラインおよびPFAが推奨する心理社会的支援の原則に則った「外国人」支援を構想することは、被災前から災害に強い、回復力（レジリエンス）豊かなコミュニティ・地域社会を造ることになる。のみならず、被災後、地域の外国人が持つ社会的関係性・紐帯の修復・回復・強化としての支援を実施することは、外国人の当事者だけではなくその人たちと関係をもつ地域社会全体の早期の回復に結びつくこととなり、心理社会的支援の本旨である。

次には、被災地での体験及び心理社会的支援という観点から、外国人支援の具体例として、多言語支援と避難所の運営について考察することにした。

■ 第4節 多言語支援は必要か、有効か

外国人支援の一環として多言語支援は必要であり、かつ有効と考えられる。しかし、多言語支援の効用と必要性の範囲についての検証はほとんど行われることなく、あたかも万能であるかのように語られることには疑問が多くある。3.11後のシンポジウムや総務省報告書でもそのことが如実に表れている。実際に多言語支援が有効であると考えられるのは、被災地そのものよりも、その周辺地域であり、被災地の真ただ中において、別の形の支援が必要である。一般論として多言語支援の有用性・必要性について論じることは被災地の実情を無視することになる。どういう状況のどういう「外国人」にどのような支援、とりわけ言葉を介した支援が必要か、あるいは可能か、考える必要がある。

多言語支援がもっとも必要と想定される「外国人」とは、一時滞在者・短期滞在者である。しかし、このグループは、総務省の報告書のように多文化共生の観点からして災害時における外国人支援の範囲から除外されることが多い。推察するに、このような人たちは、災害になった場合には被災地外に移動するであろうと想定されるので対象として考える必要はないという理由で除外されるのではないか。しかし、大規模災害になった場合には、このような前提は成り立たなくなる。広範囲におよぶ大災害の場合、被災地からの交通が開通するまでの期間は、被災地内のどの人間も、その意思に関わらず被災地に留まらざるを得ないし、被災者の中の一人になるのである。生活インフラがごとごとく破壊され通信網が麻痺するような大規模災害では、このような一時滞在者の外国人のための特別な避難所などといった措置は、ごく一部の所以外では現実的ではない。通信網がほぼ維持される、あるいはもし電波通信が早期に回復可能であれば、それを通じた外国人に対する多言語情報の発信は、一般的な情報を伝える手段として大変有効と考えられるが、その手段が問題である。結論から言うと、ラジオやテレビなどの公共放送よりは、携帯電話などからメールやインターネット

¹⁴ 具体的には、「日経定住外国人施策に関する行動計画」平成23(2011)年3月31日経定住外国人施策推進会議発表を参照されたい。
<http://www8.cao.go.jp/teiju/guideline/pdf/fulltext-koudo.pdf> (2013年6月1日参照)。

介して、ピンポイントに災害情報を流す・アクセス可能にする方が効率的・現実的ではないかと考える。実際に、観光庁が2014年10月になって、災害時における初期対応マニュアルを携帯電話アプリにして公開したことが大きな前進であると評価できる。¹⁵

メールの自動送信を介した情報は、定型句を自動翻訳して発信したら、緊急情報を必要な人に迅速に届けられるという利点はあるが、情報が複雑になってくると、人間による翻訳作業が必要になる。刻一刻変化する被災後の混沌とした状況に対応するために、多数のボランティアを動員した多言語支援センターによる翻訳作業が必要とされる所以はここにある。なかんずく、原発事故という情報の定型化が難しく特殊な用語が飛び交うような状況が加わると人の手による翻訳作業が一層必要になる。原理的にはこの考え方には異存はないが、課題は多い。

多言語支援センターから発信する情報は、そのセンターに情報を届けられる機関の情報、あるいはセンターの人間が収集できた情報におのずから限られる。限定的な災害なら問題ないが、大規模災害の場合、国など公共の機関からの情報および通信が回復した大規模自治体の情報しか発せられなくなる。災害の中心地に近づいていくほど、被災者がもっとも頼りにする情報は、市町村の役場から伝書や口頭でもたらされ、避難所などのホワイトボードに書き出されるその地域にとっての身近な情報である。この情報の多言語化を期待するのは現実的ではなく、被災地の局所ごとにいる外国人は、一緒にいる日本人とのやり取りの中でその情報を理解する他はない。

別の問題として、災害情報を多言語で流すラジオなどのような情報発信源を外国人が普段から利用するという習慣をもっていなければ、非常時になってその利用を突然開始するはずもないだけでなく、まずその存在を知らないという根本的な問題がある。2007年12月1日からNHKがテレビ4波の副音声及び第2ラジオで大津波・津波警報及び地震警報の多言語放送を開始したが、この事実は、NHKという一組織の中ですら周知されていなかった。多言語支援センターが流す情報は一定の役割と必要性はあるが、被災地の真只中においては、もっとも切実で必要な情報は別の方法でしか入手できない。

多言語支援センターによる情報発信の最大の落とし穴は、情報は一方的なものではなく、人間とのやり取りで成り立ち・伝達されるという観点が欠けていることである。この問題への対応として、SIRAでは電話相談や避難所巡回を行いはしたが、津波被害の激甚地にはこのような支援はそもそも届かなかった。3.11直後の被災地にいる人間の多くにとってもっとも切実な情報は、「私の家族や仲間は無事か、どこにいるか」というものであった。この問いへの答えは、ラジオから出てこない。被災者は、その問いを自分から発し、その答えを自力で理解する他はない。被災地の中にいる人間にとっては、自分の安全の確保と生命の維持と同じだけかそれ以上に、社会的な絆、とりわけ家族の安否と再会が切実で根本的なニーズである。時間の経過と共に新たに発生してくる局面、つまり避難所での生活、生活再建に取り組む時など、災害後の生活全般の中で地域社会との関わりと相互扶助が人びとの心の安定と生活再建にとって必要不可欠である。そのいずれの局面においても外国人被災者といえども自ら周囲の日本人とのコミュニケーション、すなわち情報の発信と受信を行わなければ、その局面ごとの目標を達成することはできない。この問題が顕著に表れるのは、役場や国の

機関(入管など)での難解な書類を理解して手続きをするときである。役所の窓口などで専門用語が多い複雑なやり取りに直面した場合に、信頼できる通訳者・支援者という形での支援が有効であることは、いうまでもない。なかでも、日本人の配偶者の資格で在留している者の配偶者が死亡・行方不明の場合、遺産相続と在留資格の問題が生じるので入管などとの交渉に専門家と通訳者の同行はしばしば必要不可欠になる。

しかし、このような場面は被災経験全体の中の一局面に過ぎないことを忘れてはいけない。個別課題への対応のために多言語支援や通訳の同行が必要になる片方では、もう片方では外国人被災者(とその家族)による自助・共助の場面が多くかつ時間的継続性ははるかながいののである。このような場面においては、日本語の力、とりわけ読み書きする力が生活再建を進める上で非常に大きな力となる。被災地のいたるところで日本語教室と、それと併設される資格(とりわけ介護士の資格)の取得のための特訓プログラムが開催されているのは、災害をきっかけに外国人が日本語学習の必要性を再認識し、行動に移していることを示す。しかも、この傾向は、日本に永住するつもり外国人に限られたものではない。日本語の学習熱は津波から離れた仙台市内でも起こった現象で、永住の予定もなく本国人同士で結婚している女性でも地域の日本語教室に突然通い始めたという現象が起こった。多言語情報の提供や通訳の同行といった形の支援は、一定の範囲内と特定の場面において必要であるが、この形での支援だけならば、被支援者の支援者に対する依存を固定し、被支援者の自立を阻害する危険性があることへの配慮も必要である。

多言語情報への過度の依存との関連で津波の避難勧告を多言語で防災無線から放送すべきである、という主張を度々聞かされる。防災無線から流れる音声は、一刻を争う緊迫した状況の中のものであり、理想的な状況で人びとがそれを聞き取っているわけではないのが現実である。のみならず、3.11の約1万8,500人の犠牲者が示すように、避難勧告を聞いても人びとは即刻避難行動を開始するとは限らない。現在、宮城県石巻市では大津波警報を音声ではなく、サイレンだけにすることを検討しているように、避難勧告に言語がそもそも必要か、疑わしい。仮に、津波襲来直前に多言語で避難勧告を流すことができたとしても、そのことだけではあまり意味はない。重要なのは、避難行動とは何か、避難路はどこか、避難所はどこか、その避難所が本当に安全かどうかを判断できる知識と習慣である。被災地には自力で避難できない人たちが多くいるのが現実である。例えば超高齢者や、様々な障がいを抱える人たちである。「津波」という言葉がわからない外国人がいたとしても、警報が理解できないという限りにおいて耳が聞こえない日本人と同じであるにすぎない。問題は、特定の集団の避難をどうやって個別的に促すかということではなく、限られた時間と人手でどうやって全員避難を実現するかということのほうである。そのためには、普段からの地域内の人的ネットワークの構築、現実的な防災訓練、およびすべての災害弱者に対する地域の目配り、弱者を取り込んだ防災訓練以外には現実的な対応はない。

外国人支援の基本が多言語支援であるという趣旨の主張に対し、松岡洋子氏が指摘するように、「言葉が通じないことを過剰に問題視する必要はない」¹⁶という言葉に耳を傾けてほしい。特に、被災地の真只中の災害発生時においては、多言語情報による対応は、問題の本質ではない。「正しい」情報があれば人びとが「正しい」選択をするのではなく、周囲の人間の行動の中で自分の行動を修正していくし、災害時に重要な

¹⁵ 国土交通省観光庁報道・会見資料「災害時における訪日外国人旅行者への情報提供について」(2014年10月24日)
http://www.mlit.go.jp/kankocho/news03_000111.html。
ただし、この取り組みが観光庁の一庁内で自己完結せず、これ以上の情報発信に繋がることを望まれる。

¹⁶ 松岡洋子「地域の日本語教育と被災地の外国人 コミュニティにおける言語とその役割」157頁(駒井洋監修、鈴木江理子編集「移民ディアスポラ研究2 東日本大震災と外国人移住者たち」2012年2月、明石書店)

第一章

のはどれだけ災害についての予備知識を持っているか、その知識を行動に移す術と判断力をもっているか、ということである。さらに大きな問題として、多言語支援は、原発事故のような複雑な内容を伝えようとする場合、あるいは法律用語・行政用語が多用されるような法律・行政手続きをする場合にも必要な場合もあるが、このような支援は、対象者の自立を促して主体的な生活再建への取り組みに結びつくものではないことを合わせて認識する必要がある。IASCガイドラインで述べられている形の支援を実現するためには、中長期的なビジョンとして被支援者の主体的な自立を促す戦略が必要である。被災者の社会的な自立を保障するためには、公用語である日本語を、読み書きを含めて取得できる機会を用意・保障しないと支援として不十分である。多言語支援だけにすると最悪の場合、被支援者の自立はおろか、支援者に対する依存関係を残すのみという危険性すらある。多言語支援と併せて、長期的な取り組みとして中長期に日本に在留する外国人に日本語学習の機会を保障しなければ、その人たちの社会的参加と自立を阻害することとなり、災害復興のプロセスの中で取り残される結果を生むことになる。そうすると、そのことは当事者だけではなく、社会的不平等を増幅させ地域社会全体の問題として顕在化することになりかねない。

なお、多言語支援の一つの形として、被災者が母語で語り合うというものもある。松岡洋子氏が指摘するように、結婚移住者の女性に対し避難所の中で周囲に判るようなかたちで探し出したり、家族の前で本人にしか通じない外国語で話しかけたりするような支援は、家族の絆に決定的なダメージを与える危険性があり、慎まれるべきである。¹⁷しかし、初期段階の危機的状況が一段落ついたところで、場を設定して外国人が自分たちの言葉で語り合うことがこころの安定のために大変有効であることも事実である。問題は、そのやり方であって、周囲に対する配慮、とりわけ本人たちの家族や地域社会との絆に配慮した形でこれを実現することが重要である。

第5節 避難所運営 現実的な対応

災害時における外国人支援、または多文化共生と災害を考える際に大きな問題になるのは、避難所である。災害時の極限状態で人びとが安全を求めて身を寄せ合う場所において、異文化摩擦や外国人を排除する動きが起りやすいと懸念されるからであろう。このような問題への対処法として、前述の総務省報告書では、避難所に外から支援に来た多文化共生マネージャーを送り込むという提言が含まれている。しかし、3.11の経験からすると地元の事情がまったくわからない部外者が避難所の運営に関わることは、現実的ではない。大規模災害では、県市町村の行政機能の中核となるべき建物と設備が破壊され、予定されていた避難所が使えない場合がある。大規模災害時には、すべてが混沌の中であり、何一つも計画通りにいかないことが被災地の「普通」の姿である。避難所を運営している人びとは、自身が被災者でありながら公職に就かなければならず、体力と精神の極限状態の中、手探りで避難所運営に取り掛からなければならないのが現実である。3.11後、東北の避難所における人びとの心遣いと冷静さが報道で称賛され、外国メディアは極限状態下の日本人の、国内メディアは東北人の我慢強さ、礼儀正しさという紋切り型のイメージを外に伝えたが、避難所の運営に携わった自治体職員が語るのには、地域の絆をもたない大規模避難所における運用の難しさである。全体の運営が見渡せず、特定の集団だけのことに集中するような立場の人がそのような状況に割って入

たとなると、良い結果は期待できない。

現実には、3.11における東北の経験を踏まえていけば、避難所において外国人が排除されたという報告は、聞いていない。逆に、前述のアンケートで災害地の外国人が周囲の日本人に対する感謝の気持ちを多く語っていた事実を想起されたい。それでも、排除に繋がる可能性があった事例があったことは事実である。しかし、このような事件が発生しそうなこと以上に、その状況に直面して人びとがどう対応したかということにより重要な教訓がある。この観点から確認できている二つの事例について検討することにしたい。

一つ目の事例は、宮城県北部の気仙沼市で中国人の技能実習生の一団が避難所の中で周囲との摩擦を起こしたものである。この実習生を雇っていた企業の関係者が問題を重く見て、中国人実習生を共同の避難所から、空いていた別の場所に移動させ、市からその移動先を避難所として認定してもらうよう取り計らった。実習生の収容先が避難所に認定されると、そこに支援物資が届くようになったが、支援物資が人数に合わず余るようになった。そこで実習生は、余った物資を周囲の日本人に自主的に配ることにし、最終的には感謝されるようになった。被災地からの心温まる逸話の一つであるが、この事件の顛末からは、外国人が集団となり避難所の中で周囲と調和しない行動をとった時に摩擦が実際に起こる可能性があることを示す事例である。しかし、前節でその重要性を指摘したように、「雇用者」がその社会的責任を果たし事件を未然に防ぐべく実習生を別の場所に移動させたという判断と行動と、その先の実習生たちの自主的な対応でこの事件が「摩擦」から「融和」へと大きく方向転換することになった。たしかに避難所において外国人が一つの「迷惑集団」となり摩擦を起こすことが現実にあったことを証左する事例ではあるが、そのような状況が発生しかけた時に実習生の雇用者および実習生自身の働きかけにより事件が全く逆の方向に展開したことを指摘したい。

もう一つの事例は、仙台市内で町内会が運営する避難所に留学生が集まり地元住民との軋轢が生じたというケースである。この場合、当初両者の間に調整に入る立場の人はいなかったが問題が深刻化する前に都市機能が回復し、留学生が解散して問題が自然解消するという展開となった。しかし、後日、仙台国際交流協会(SIRA)の職員がこの問題を知ることとなり、この職員の働きかけによって数回にわたり町内会と留学生代表が協議を重ねた。その結果、町内会では、留学生を「迷惑集団」ではなく、適切な働きかけをすれば高齢化して弱体化した地域社会にとって貴重な人的資源となるというふうに発想を転換するようになった。

この二つの事件の経過は大きく異なるが、その結末から次の二点を指摘したい。第一には、外国人集団と地元住民との間に摩擦が起こった時、地域に根差して活動している人びとがその軋轢を宥和に導いていくことができたということである。第二には、条件次第、または適切な働きかけがあれば「迷惑集団」とみなされていた外国人の当事者にも事件を解消に導いていく力がある。つまり、地域社会と当事者には問題を解決する力が内在しているのである。課題は、この力をいかに引き出すかということである。

そこで重要になるのは、避難所において排除される可能性のあるのは、外国人だけではないという視点である。3.11の時には、どの避難所の中には何かの形の特別の配慮が必要な人、あるいは周囲との軋轢が生じやすい人は、多数・多様ないた。障がいをもった人、高齢者(特に独居の)、ペット同伴者、幼児や新生児を抱えた家族などはすべて、それぞれに固有の課題を抱えており、避難所運営上、深刻な問題に発展する危険性をはらんでいた。筆者は、外国人を対象にした暴力事件は知らないが、子どもがうるさいことを苦にして刃傷沙汰に及んだ老人の実例が確認できている。精神障がい者を抱える家族が避難所を自主的に敬遠したこ

¹⁵ 松岡前掲論文、151頁。

第一章

とも報告されている。避難所の中で「うるさい」として嫌がれたり排除されたり、肩身の狭い思いを強いられたりする危険性のある人びとは、外国人に限らず社会には多数いるのが現実である。他の形の排除と差別と切り離して外国人排除・差別を論じることは無意味である。避難所などにおけるどのような形の排除と差別をも許さないという行動規範の徹底と、問題が生じた場合の現実的・効果的な対応策・実践例の周知が求められる。このような規範と実践例を制定するための指針と実践は、IASCガイドラインとPFAに網羅されていることを合わせて指摘したい。

しかし、避難所の運営に対し規範などを示そうとする場合には、避難所を実際に運営する人びとの姿と状況に応じた提言をしないと空絵に終わることになる。

避難所を運営する人びとは、通常、地方自治体の公務員か、町内会役員など地域のリーダーになるが、そのどちらも避難所運営の専門家でもなければ災害への対応の訓練を受けたプロではないことを念頭に置く必要がある。3.11後の宮城県の場合、人命救助にかかわる職種の人たちは生存者救出と遺体収容にすぐに取り掛かった。したがって避難所運営を担うことになったのは、経理課や教育委員会などの職員であり、人命・安全についての専門職ではなかった。交通と通信が遮断され生活必要物資の供給が停止した状況では、公的に指定された避難所以外に、地域の中で人びとが町内会などの地縁を頼って自主的に立ち上げた自活組織・避難所も林立した。さらに津波の被災地においては、避難所を運営している多くの人員は、自身が被災者であり、心身ともに極限状態にあった。このような状況下で避難する必要のあるすべての人たちの人権と尊厳が守られ、すべての人たちに安全な場所と必要な物資が行き渡ることを保障するためには、だれにでもわかるような明確・平易な文書で避難所運営の基本原則と具体的な問題への対応をまとめたガイドラインの作成が必要である。排除されそうな人たちに具体的にどう対応すればよいかは、避難所がおかれている状況によって千差万別となるが、原則を示しそのガイドラインについての研修を地域の防災訓練の中に取り入れその応用については現場の創意工夫に任せるほうが現実的・効果的であろうと考える。行政の都合上、特別配慮が必要な各種の人びとへ対応を縦割りに個別的に推進しても、そのようやり方は現場では理解されないし、そのように対応する余裕もない。社会的排除と避難所での不要な摩擦を回避・解消して、張り詰めた極限状態で平和的な避難所運営を実現するためには、分かりやすい・平易な言葉と概念をつかっ、すぐに実践に適用できるガイドラインの作成と普及・周知が緊急に必要である。

■ むすびに 宮城からの教訓 外国人支援と防災のあるべき姿について

以上、宮城県において、私たちが3.11の体験を通して学んだことを5つのテーマにわたって概観した。これまでの論を大局的に集約すれば、次の点が重要な教訓であり、かつ、他地域や別の形の災害でも参考になるものであると考える。

災害時における在留外国人支援の基本は、(1)本人の回復力(レジリエンス)の促進、(2)コミュニケーション、および(3)外国人とコミュニティとの絆の回復・修復をキーワードに課題を整理できる。この3つのキーワードは、お互いに密接に関連し合うものであり、けっして単独の要素にはならない。1つでも増進すれば他の要素の増進に繋がり、相互に補強し合う好循環ができあがる。しかしながら、この3つのキーワードをあえて個別的

な項目に細分すれば、次の通りになる。

I 災害発生後の支援

- 1) 「外国人」に固有な問題と、すべての被災者に共通している問題とを把握・理解した上で、「外国人」が抱える固有な問題に対する支援が本来の「外国人」支援の基本である。「外国人だから支援する」という支援ではなく、「外国人故の支援」でなければならない。
- 2) 逆に、「外国人」だけを対象にした対策や支援は、多くの場合、非効率的で、かえって害を与える危険性がある。
- 3) 「外国人」支援は、本人の回復力(レジリエンス)を助ける・促すために、本人だけではなくその家族及び周囲のコミュニティ¹⁸(地域社会や職場、学校など)との絆の回復・修復を促し、かつ本人の自律性・自立心の回復または涵養を促す形で実施するものでなければ、長期的にみて極めて限定的な効果しか期待できないか、かえって害を与える危険性がある。
- 4) 「外国人」と周囲との関係が良好な場合、「外国人」が地域社会にとって大きな力となる可能性を秘めている。効果的な「外国人」支援は、コミュニティ全体の支援に繋がるものである。

II 災害発生前の防災

- 5) 「外国人」に対する防災対策の基本は、外国人住民と地域社会との良好な関係を平素から築き上げ、外からの援助が届く前からの地域社会内の自助力と共助力を高めることが基本となる。
- 6) 被災したコミュニティの復興力をもっとも規定するのは、そのコミュニティ内における人間関係の強さと質である。しかし、均質性と内部の結束だけ強くて外部との接点がないコミュニティは、かえって、復興が遅れる。¹⁹復興過程までを見越すと、平素から地域内の外国人をうまくコミュニティの内部に取り込むことが、地域全体の復興力を高める有効な手段でもある。
- 7) 外国人に対する多言語支援は絶対に必要であるが、しかし、それが通用する場面・領域・対象の多くはマクロ的な局面に限定される。被災地の中心にいる多くの外国人にとって、みずから情報を発信する力をも必要とし、眼前の課題に対し多言語情報や通訳の有用性はきわめて限定的である。多様な手段(身体表現、ブロークンな日本語や英語、筆談、など)を駆使したコミュニケーションの有用性を再評価する必要がある。そのもう一方、外国人の情報発信能力を高めることが本人の回復力や家族・地域社会との絆の促進にもきわめて有用であることに鑑み、在留外国人に対する日本語習得機会を公的に保障することの重要性に注目する必要がある。
- 8) 外国人点在地域において、外国人被災者の安否確認にはじまり支援の糸口としてもっとも役に立ったものが地域の日本語教室であった。日本語学習機会の重要性とあわせて、これらの教室がもっている、地域の外国人のセーフティネットとしての役割を正当に評価して平素から公的に援助する必要がある。
- 9) 災害発生後にできる支援・対策は、災害発生前に蓄積された人間関係・ネットワークによって根本的に規定される。狭い意味の防災・災害の備えと同じだけか、それ以上に重要である。地域の国際交流・国際化協会やNGOなど、地域の外国人支援に携わる組織にとって、対象者とどれだけ「顔が見える関係」を平素から築き上げているかがいざというときにもっとも頼りになる「資源」である。

¹⁸ ここでいう「コミュニティ」とは、外国人同士との絆としてのコミュニティと主流社会のコミュニティという双方を指している。重要なのは、その人にとって自分の情緒・精神の拠り所となる人びとと繋がることであり、その対象となる「コミュニティ」とは、人によって大きく異なるであろう。ただし、注意しなければならないのは、外国人のコミュニティと主流社会のコミュニティとの間に日常的な接点形成されていなければ、紛争の元となるだけでこのような断絶状態が生じないように政策・対策を講じるべきである。

¹⁹ Daniel P. Aldrich Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery (Chicago U. Press, 2012) 邦訳は準備中である。