

# 第1章 防災政策と多文化共生政策をつなぐ

—国際交流協会職員の省察

## 東日本大震災に見る 多文化社会コーディネーターの役割



### 菊池哲佳

東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターフェロー  
財団法人仙台国際交流協会企画事業課企画係主任

### はじめに

私が所属する仙台国際交流協会（以下、SIRA）は、地域の国際化施策の一環として1990年に設立された仙台市の外郭団体である。SIRAの設立当初は仙台市の国際姉妹都市等との交流をはじめとする国際交流が事業の中心にあったが、近年は外国人<sup>1</sup>住民の増加・定住化の傾向に伴い、地域での外国人住民との共生をめざす事業にその軸足を移している。

SIRAではそのような多文化共生事業の柱のひとつとして、外国人住民への防災啓発や災害時の外国人支援体制整備の事業を積極的に展開してきた<sup>2</sup>。その背景として、全国の自治体や国際交流協会<sup>3</sup>で1995年の阪神・淡路大震災を契機として災害時の外国人支援の必要性が認識されたことがある。そして、「多文化共生の推進に関する研究会報告書」〔総務省2006〕において「防災ネットワークのあり方」が多文化共生推進の「重点課題」として取り上げられていることにも表れているように、多文化社会における防災・災害時支援は近年の多文化共生政策

における重要な課題として位置付けられてきた。とりわけ、仙台市では1978年に発生した宮城県沖地震から30年以上が経過するなかで「次の宮城県沖地震」の再来に対する懸念が高まっていたこともあり<sup>4</sup>、大規模災害への備えが緊急の課題となっていた。私はSIRAのスタッフとして、仙台市災害時言語ボランティア（以下、災害時言語ボランティア）の運営や外国人住民への防災啓発など、SIRAが実施する防災・災害時支援に継続的に取り組んできた。

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、SIRAは仙台市が仙台国際センター内に設置した「仙台市災害多言語支援センター」（以下、多言語支援センター）を発災当日から運営し、外国人被災者への情報提供や相談対応を行った<sup>5</sup>。私もその運営に従事し、避難所等の巡回による情報提供や災害時言語ボランティアのコーディネートを担当した。

本稿では、東日本大震災時を中心に、防災・災害時支援事業における私のこれまでの実践を多文化社会コーディネーターの視点から振り返る。それを踏まえ、防災政策における多文化社会コーディネーターの役割について考察する。

## 1 東日本大震災における多言語情報提供の実践 一意義と課題

私は2006年以来、災害時言語ボランティア育成事業や外国人住民への防災啓発事業など、SIRAの防災・災害時支援事業を継続的に担当してきた。2009年には東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターが実施する「多文化社会コーディネーター養成講座」を受講した。多文化社会コーディネーター（以下、コーディネーター）は「あらゆる組織において、多様な人々との対話、共感、実践を引き出すため、『参加』→『協働』→『創造』のプロセスをデザインしながら、言語・文化の違いを超えてすべての人が共に生きることのできる社会の実現に向けてプログラムを構築・展開・推進する専門職」[杉澤2009]と定義されている。私はこの講座の受講をきっかけに、コーディネーターとしての国際交流協会スタッフの役割を意識して実践するようになった。ここではコーディネーターの視点から東日本大震災の発生直後の実践を振り返り、防災・災害時支援事業における今後の課題を明らかにしたい。

### （1）東日本大震災 一発生直後にどう動いたか

2011年3月11日の午後、私は自宅にいた。その日は金曜日で、夜に親しい留学生らの送別会を控え、休暇を取って準備をしていた。そのような折の14時46分、これまでに経験したことのない大きな揺れに襲われた。しかし、大きな揺れ

であったものの、かろうじて立っていられることができた。ただ今にして思えば、その時の私はすでに冷静さを欠いていた。私は長い揺れの最中によろめきながらもリビングに向かい、揺れが収まりつつあった時に夢中でテレビのリモコンを押していた。そのような時でさえ、震度や震源地を知りたかったのだ。地震で停電していることなどはすっかり頭から抜けていた。

しばらくして、私は職場である仙台国際センターに向かった。望ましいことではないが、今後のことを考えて自家用車に向かった。カーラジオでは、ラジオ・パーソナリティのIさんが津波や余震に対する警戒をくりかえし呼び掛けていた。IさんはDate fm（株式会社エフエム仙台）<sup>6</sup>が毎週日曜日に放送する「Sunday Morning Wave」という防災啓発番組でパーソナリティを務めている。SIRAでは2005年11月から毎月、この番組内の「GLOBAL TALK」というコーナーに出演する外国人市民をゲストとして紹介し、協力している。「GLOBAL TALK」は、外国人ゲストがIさんと対話するなかで、自らの災害体験や防災の備え等について紹介するコーナーである。このコーナーではIさんとゲストの対話の後、外国語で「防災ワンポイント・アドバイス」を放送している。SIRAではこの番組への協力がきっかけとなって、IさんやDate fmと防災事業で日ごろから連携・協働する機会を得ていた。

自宅は職場からほど近い場所にあるため、自宅を出た私は10分程度で仙台国際センターに到着した。仙台国際センターには会議施設や市民利用スペースがあるが、それらの利用者はすでに同僚のスタッフらの誘導によって避難を終えていた。その後、スタッフも外に避難し、仙台国際センターの敷地内でミーティングをすることとなった。そのなかには災害時言語ボランティアや「せんだい留学生交流委員」<sup>7</sup>としてSIRAの事業に日ごろから協力する留学生も数人いた。曇り空の下で私たちは集まり、今後のことについて役員からの話を聴いた。被害の状況や各スタッフの家族の安否なども把握できない状況であったため、いったん解散し、明朝にふたたび集まることとなった。

その際、何人かのスタッフで「Date fmで多言語放送をする必要はないだろうか」という話になった。前述のとおり、Date fmとは「GLOBAL TALK」等で連携していた経緯があり、自然とそのような話となったように思う。そこで、上司と私の自家用車2台に何人かのスタッフと留学生のボランティア・スタッフが分乗してDate fmのスタジオに向かうことにした。

## (2) Date fm での多言語放送策—顔の見える関係者との連携

Date fm までの移動には発災直後の交通渋滞で時間を要し、スタジオがある本社に到着した頃には17時30分を過ぎていた。私たちは自動ドアが半分ほど開いたままになっていたエントランスを抜け、真っ暗な階段を壁づたいに上り、Date fm のオフィスに到着した。Date fm のスタッフにSIRAのスタッフであることを告げると、「準備が整い次第、放送しましょう」と声をかけてくれた。その後、Date fm のスタッフがタイミングを見計らって私たちをスタジオに導き、外国語を母語とするスタッフが余震や津波への警戒を呼びかけた。

発災当日には23時30分過ぎにもDate fm に足を運んでいる。その時には多言語支援センターが仙台国際センターに設置されたことを多言語で放送した。私はこの時に初めて、仙台空港が津波にのみこまれる映像をスタジオに設置されているテレビで見た。しかし、大変なことが起きていると実感したものの、実際には私の想像をはるかに超える被害であったことなどはその時点では分からなかった。

その後、Date fm での多言語放送は多言語支援センターの運営を終了した4月30日以降もしばらく継続されたが<sup>8</sup>、これは日ごろからの連携・協働を通じた「顔の見える関係」があったからこそ実現したものであった。実際のところ、震災当時にはSIRAとDate fm の間で災害時の多言語放送のための協定や覚書などは取り交わされていなかったし、初動マニュアル等も整備されていなかった<sup>9</sup>。それでも発災当日から多言語放送を行うことができたのは、Date fm とSIRA が継続的に連携・協働する過程でいわゆる「顔の見える関係」が築かれていたからだと思う。

また、災害時の多言語放送の必要性がDate fm とSIRA の間で共有されていたことも要因としてあるだろう。発災直後に私たちがスタジオに着いた時、Date fm のスタッフは私たちに説明を求めることもなく、迅速に多言語放送の放送枠を確保してくれた。日ごろからの外国人住民への防災啓発の意義を共有するDate fm だからこそ、災害時の多言語放送の必要性も認識し、東日本大震災での協働につながったのではないかと思う。日ごろの連携・協働を通じた「顔の見える関係」や課題の共有こそが、非日常下での臨機応変な対応を可能にしたのだと実感している。

## (3) 仙台市災害多言語支援センターの運営—地域内組織との連携

発災当日の夕方にDate fm で多言語放送の第一報を行っている間、仙台市役

所の状況を把握するため、上司はDate fmを離れ、仙台市役所に向かった。その際、SIRAの所管課である交流政策課より、多言語支援センターを仙台国際センターで運営するように要請を受けた。そこで、Date fmでの第一報を終えた私たちと上司は仙台市役所で合流し、仙台国際センターに向かった。

多言語支援センターとは、「大規模災害発生時に、言葉や習慣の違いから情報を入りにくいいため支援を受けられないおそれがある外国人に対し、必要な情報を多言語化して提供し支援することを目的」〔仙台市企画市民局 2010〕として仙台市が設置する機関である。そして、大規模災害時にはSIRAが多言語支援センターの運営を担うという協定が2010年4月に仙台市とSIRAの間で締結された<sup>10</sup>。その年度末には実際に多言語支援センターを運営することになったのである。

多言語支援センターは仙台国際センター内の「交流コーナー」という市民交流施設に設置することになっていたが、発災直後の交流コーナーの電話は1回線だけが通話できる状態であった。また、停電で館内は真っ暗であったため、仙台国際センターの地下倉庫に保管されていた電池や事務室の懐中電灯を揃え、照明代わりに使用することとした。その頃にはDate fmに行ったスタッフや留学生のほかにも、何人かのスタッフや留学生が仙台国際センターに参集していた。私は防犯上の対策等に一抹の不安を抱いていたが、集まったスタッフや留学生とともに多言語支援センターの運営に取り掛かった。

多言語支援センターの運営について具体的な方法は検討を重ねている段階であり、マニュアル等は整備されていなかった。それでも運営できたのは、平時からの関係機関・団体とのネットワークがあったためである。例えば、SIRAでは2008年から防災・災害時支援について関係機関・団体とのネットワーク会議を継続的に行ってきた<sup>11</sup>。また、災害時言語ボランティアを対象とする研修等を通じて市民のネットワーク化を図ってきた。そして、そのようなネットワークづくりの延長線上で多言語支援センターが検討され、関係者の間で多言語支援センターのイメージが共有されていったことが運営を支えたのだと思う。多言語支援センターは前述のとおり自治体の防災政策の一環として位置付けられていたのだが、実際に災害時に機能することができたのは課題を共有する市民や関係機関・団体とのネットワークがあったからである。多言語支援センターについて整理すると次のことが言えるだろう。

- ①仙台市とSIRAの協定を通じて自治体施策として位置付けられていたことで、SIRAは仙台市災害対策本部や各避難所との情報共有が行いやすかった。
- ②仙台市にとっては、多言語支援センターを運営するSIRAが結節点となること

で、SIRA が培ってきた市民や関係機関・団体とのネットワークを災害時対応に生かすことができたというメリットがあるだろう。

- ③コーディネーターとして機能したSIRA スタッフ1人ひとりが、平時からさまざまな事業を通じて市民や組織との連携・協働を推進してきたからこそ、災害時にもそれらのネットワークが生かされた。

#### (4) 多言語情報提供における協働—広域連携

日付が変わり深夜になると、1時間に1本くらいの頻度で電話が鳴り始めるようになった。それらは海外メディアからの取材と、安否確認の問い合わせであった。その言語に応じてその場にいるスタッフやボランティア・スタッフが対応した。取材の内容は仙台の被害状況などに関するものがほとんどであったが、被災の当事者である私たちにはそれらを知るすべもなく、取材に応じることは難しかった。そしてその後の未明には、電話がひっきりなしに鳴り続くようになった。そのほとんどが、国内・海外からを問わず、安否確認の問い合わせであった。私たちはこれまでの防災・災害時支援の取り組みで、安否確認の問い合わせはまったく想定していなかった。安否確認の対象者の氏名や性別、国籍等を聴き取るようにしたもの、それらの問い合わせに答えることはさきわめて難しかった。

12日早朝からは避難所等の巡回を開始した。基本的には中国語担当、英語担当、韓国語担当、およびスタッフの合計4名で1グループを構成し、数か所の避難所等を巡回した。すべての避難所を回ることは到底不可能であったので<sup>12</sup>、外国人被災者が多く避難していると思われる指定避難所、市民センター、留学生会館、店舗、市営住宅、教会・モスク等を重点的に回ることにした。私もガソリンが底をつくまで自家用車で巡回をするようにした。

多言語支援センターで発信する情報は、仙台市災害対策本部から提供される情報をもとに多言語化した。とは言えその情報は膨大で、すべてを多言語化することはできない。そこで何人かのスタッフで多言語化する情報を選別し、中国語、英語、韓国語の翻訳を担当する各チームに手渡した。各チームはそれらの情報を



災害多言語支援センターでの翻訳

翻訳し、その後ウェブサイト、メールマガジン、ラジオ放送、避難所巡回等を通じて外国人被災者に提供するようにした。

なお、情報の多言語化にあたっては災害多言語支援センターに参集したスタッフやボランティア・スタッフだけではなく、ネットワークを生かして市外の機関や団体にも協力を仰いだ。多言語化する情報のうち、「り災（届出）証明申請書」などの各種様式や「建物被害認定調査」に関するお知らせなど、翻訳に時間を要する複雑な情報については、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターや弘前大学人文学部社会言語学研究室をはじめとする研究機関、「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を運営する NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会に翻訳を依頼した。一方で、バスの運行状況などの交通情報、水道やガスの復旧などライフラインについての情報、休日診療所などの情報、あるいは給水所の場所やごみの収集などの生活情報は、災害時言語ボランティアや留学生をはじめとする多言語支援センターのボランティア・スタッフが中心となって翻訳にあたった。これらの情報は速報性が重要であるし、また地名の読み方など地域性の高い情報が多かったため、地域住民であるボランティア・スタッフが翻訳にあたるのが適していた。

多言語情報提供をはじめとする多言語・多文化にかかわる問題への対応は、杉澤 [2013] が指摘するように、基礎自治体単独で解決することは難しい。だからこそ、多言語支援センターでの市外の機関や団体との連携・協働のように、広域的なネットワークを駆使して協働で問題の解決を図ることも必要であるし、市民との協働が不可欠であると言えるだろう。

## (5) 多言語情報提供におけるコーディネーターの役割

このように多言語情報提供にあたっては地域住民とのネットワークと、研究機関や団体との地域をこえたネットワークが生かされた。災害言語ボランティアや SIRA のスタッフは日頃から研修会や防災訓練への参加などを通じて、市外の機関や団体とは日頃からの情報共有を通じて「顔の見える関係」があった。だからこそ大規模災害という非日常下においても人々のネットワークにより現場の状況に臨機応変に対応し、運営することができた。そのような平時からの協働を通じた「顔の見える関係」づくりがコーディネーターの役割であると言えるだろう。

同様に、東日本大震災時の Date fm との協働はすでに述べたとおりだが、ここでもコーディネーターの平時からの「顔の見える関係」づくりの役割が見られる。Date fm との連携・協働は当初は外国人住民への防災啓発から始まり、「顔

の見える関係」を築きつつ、その延長上で震災時の多言語放送に至ったのであった。しかし仮に災害時の多言語放送だけを目的とし、マニュアル等を整備していたとしても、「顔の見える関係」が築かれていなければ、実際の災害時にそれが有効に機能することは難しかったであろう。その意味でDate fmとの連携・協働ではIさんをはじめとする理解者が番組制作のキーパーソンであることが幸運であったと言えるが、そのような人とつながる機会を捉え、継続的に連携・協働のプロセスをデザインしていくことがコーディネーターの実践には求められる。

一方で、翻訳作業におけるコーディネーターの不足が多言語支援センターの運営の課題であった。各言語への翻訳にあたっては翻訳内容の正確性の担保はもとより、発信すべき情報が次々ともたらされる中で、翻訳の用語の統一や進捗状況の共有などが難しかった。そのような経験を踏まえ、多言語支援センターの活動をコーディネートする役割のほかに、各言語の翻訳作業をコーディネートする人材も必要であると私は考えている。そのためには高い語学力を有する人材の確保とともに、そのような人材が大規模災害時にボランティアではなく職業として活動できるための体制の整備も必要ではないだろうか。と言うのも、大規模災害時には地域住民の誰もが被災者となる恐れがあるが、そのような状況においても多言語情報提供が自治体施策として確実に機能することが求められるのであり、それを担うべき人材はボランティア・スタッフではなく職業人としてのコーディネーターであると考えからである。

災害時の多言語情報提供での課題をまとめると、その活動全体と各言語の翻訳作業それぞれにおいてコーディネーターの役割が重要であり、平時からその役割を明確に位置付けておくことが不可欠であると言える。

## (6) 多言語情報提供の意義と課題

3月12日から始まった避難所等の巡回は、3月29日に終えるまでの17日間で32か所をのべ55回にわたり巡回した。ガソリンの枯渇が心配されたため、効率的に巡回することを心がけながら、巡回か所では多言語化した情報の掲示や、避難所運営者や外国人被災者への聴き取りなどを行った。

多言語情報提供では、仙台市の外国人住民数を考慮し、仙台市が発信する情報を中国語、英語、韓国語、「やさしい日本語」<sup>13</sup>に翻訳し、提供した。これは自治体と市民の間に立つSIRAとしての責務であったと言えるだろう。一方で、それが被災者に役に立っているのかどうか、当初は確信を持てずにいた。しかし、巡回する中で多言語での情報提供の意義を実感するようになった。



1つには、多言語情報提供を通じて、単に情報だけではなく「安心」を届けるという意義が大きかったと思う。実際、ある留学生宿舎を巡回した際、そこに掲示した多言語の資料を食い入るように読んでいる留学生を目の当たりにし、普段は日本語でのコミュニケーションに不自由していない留学生でさえ母語による情報を必要としているのだと気づかされた。また、自治体が発信する情報だけではなく、外国人被災者が必要としていると考えられる情報についても、多言語支援センターで独自に収集・提供することが安心を届けることにつながったと思う。例えば、外国人被災者にとっては入国管理局や領事館等からの情報が重要であるし、あるいは外国人住民が日ごろから足を運んでいる日本語教室の状況についても情報を提供した。その他にも、避難所での生活の注意事項などの情報も補足的に提供した。また東日本大震災においては、福島第一原発の事故についての情報が国内外で氾濫し、それらに戸惑う外国人被災者が少なくなかったので、できるだけ信頼性の高いと思われる情報を多言語で提供することが安心を届ける意味で重要であった。

2つには、多言語情報提供は外国人被災者だけではなく、避難所運営等にかかわる人々にとっても有意義だったと言える点である。例えば、SIRA では災害時の避難所等で使用頻度が高いと思われる文例を多言語で掲示することができる「災害時多言語表示シート」を2008年度に作成し、仙台市内の全指定避難所に配布していた。それについて、「外国人への対応の際、『災害時多言語表示シート』が役立った」[日本安全教育学会2012]というコメントが仙台市立小学校のヒアリング調査の結果で確認できる。また、多言語支援センターの活動について、「区役所や国際センター等の巡回訪問は、要援護者、路上生活者、外国人の対応に役立った」という声も避難所運営者から聞かれた。つまり、多言語情報提供は外国人被災者だけではなく、避難所運営等にかかわるような人々にも役立っていたという点で、双方の橋渡しとしての意義もあったと考えられるだろう。

しかし、これらの活動での課題も少なくない。例えば、「災害時多言語表示シート」はほとんどの避難所で活用されず、私が知る限りではわずか3か所で活用されたに過ぎなかった。その要因として、「災害時多言語表示シート」の使用方法について避難所運営者に事前に周知できていなかったことがあるだろう。避難所等の巡回の際、避難所運営者が「災害時多言語表示シート」のことを知らない、あるいは避難所運営者が外国人避難者の存在に気づかない、といったケースが見受けられた。防災には平時からの連携・協働こそが重要であるという点で言えば、平時から避難所運営者に「災害時多言語表示シート」を活用してもらうように働

きかけるところまで考慮する必要があるだろう。それだけに、逆説的ではあるが、平時からの連携・協働を推進するコーディネーターの役割が重要になってくるのである。

## 2 防災政策における多文化社会コーディネーターの役割

東日本大震災の発生直後から多言語支援センターの運営に至るまでをコーディネーターの視点から振り返ってきたが、その経験から得るものは大きかった。ここでは東日本大震災以降の防災・災害時支援事業の実践を通して見えてきた防災政策におけるコーディネーターの役割について考察する。

### (1) 事業のあり様を改善する

コーディネーターの役割のひとつに、事業のあり様を改善することがある。前述のとおり、Date fm と SIRA は外国人住民への防災啓発で連携・協働する延長上で、東日本大震災時には協働で多言語放送を行った。震災以降は大規模災害時の多言語放送の体制整備のため、協定の締結や緊急放送用の音源の準備などを進めているところである。

また、災害時言語ボランティアについても東日本大震災での経験を踏まえて見直しを図る必要性があると考えている。災害時言語ボランティアの1つの特徴として、登録者のおよそ半数が外国人であることが挙げられる。仙台市が「災害（語学）ボランティア」（現在の災害時言語ボランティア）制度を立ち上げた当初には、「外国語で日常会話が可能な日本人」を想定したと思われるが、SIRA がこれまで災害時言語ボランティアの運営を担うなかで、「日本語で日常会話が可能な外国人」の割合が徐々に増えてきたのであった。その背景には、外国人住民を地域防災の担い手として捉え、災害時言語ボランティアへの参加を呼び掛けてきた SIRA の取り組みがある。これはさまざまな事業を通じて外国人住民とのネットワークを培ってきた SIRA だからこそこの1つの成果だと言えるだろう。

一方で、災害時言語ボランティアにおける課題の1つには、前述したとおり、翻訳作業におけるコーディネーターとの関連がある。翻訳作業での災害時言語ボランティアとコーディネーターの関係について、平時から明確に位置付けておく必要があるだろう。2つには、災害時言語ボランティアの制度や運用の見直しである。と言うのも、災害時言語ボランティアは災害時という特別な状況下での通訳・翻訳を担うボランティアとは言え、実際には災害に関する用語や知識だけでは不十分であり、生活全般に関わる言語力や行政の各種手続き等に関する知識も求め

られたのであった。災害時言語ボランティアには、いわば「コミュニティ通訳」<sup>14</sup>としての力量が問われたのであり、コミュニティ通訳としての力量を形成する観点から制度や運用の見直しが必要であると考えている。

さらに、多言語支援センターについても改善が必要である。多言語支援センターの運営では関係機関・団体や、災害時言語ボランティアをはじめとする市民とのネットワークが生かされた。しかし、自国民の保護を行う領事館や、被災者の安否確認に対応した県警といった関係機関との情報共有に課題が残った。このような課題をふまえて、さらにネットワークづくりを推進していかなくてはならない。

コーディネーターの役割について山西 [2009] は、「①人と出会い、関係をつくる」「②課題を探る」「③リソースを発見しつなぐ」「④社会をデザインする」「⑤プログラムをつくり、参加の場をつくる」という5つの役割を提示しているが、防災政策におけるコーディネーターにはこれらの5つの役割を担いながら人や組織の協働を推進しつつ、事業のあり様を改善するという役割が求められる。

## (2) 市民と行政をつなぐ

防災政策におけるコーディネーターのもう1つの役割として、市民と行政をつなぐことがある。私は東日本大震災から半年ほど経ったころ、震災での経験を踏まえてこれまでの防災・災害時支援事業のあり方を検証し、見直しを図る必要があると考えた。そこでSIRAでは多文化共生を推進する視点から地域防災のあり方を協議するための場を設け、メンバーが対話を重ねた。私自身はコーディネーターとしてこの事業に関わった。下記はその概要である。

### 「多文化防災」の協働モデルづくり<sup>15</sup>

#### 1. 「『多文化防災』の協働モデルづくり」事業の構成

(1) 関係者、関係機関へのヒアリング

(2) 「多文化防災」モデル事業研究会の実施

(3) シンポジウム「『多文化防災』の新たな展望～東日本大震災での外国人支援について考える」の開催 (2012年2月12日開催)

#### 2. 「多文化防災」モデル事業研究会について

〈目的〉

研究者、行政、地域の担い手らと協働で「多文化共生」の視点からこれまでの防災・災害時支援の有効性を検証しつつ、「多文化防災」のモデル事業づくりを行った。

〈日時〉

第1回：2011年11月15日(火) 13:30～15:30

第2回：2011年12月2日(金) 13:30～15:30

第3回：2012年1月10日(火) 13:30～15:30

第4回：2012年2月10日(金) 13:30～15:30

〈メンバー〉

NPO 多文化共生マネージャー全国協議会、東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター、片平地区連合町内会、三条町町内会、仙台イスラム文化センター、仙台地区中国学友会、仙台市立三条中学校、仙台市市民局市民協働推進部市民協働推進課、仙台市青葉区区民生活課、仙台市市民局市民協働推進部交流政策課、(財) 仙台国際交流協会

メンバーのなかで片平地区連合町内会会長である K さんがキーパーソンのひとりとなった。片平地区は震災時、避難所に多くの外国人被災者が集まった地区である。K さんが代表を務める団体では NPO と協働で片平地区での震災対応を独自に検証し、仙台市に検証調査報告書を提出したが、そのなかには「仙台市および東北大学に対して、避難する外国人の支援体制の充実に要望する」という記載があった。そこで私は K さんにこの事業への参加を打診した。課題解決に向けた協働には対話を通じた課題の共有が不可欠であるが、その意味で災害時の外国人対応について問題意識をもつ K さんとの課題の共有こそが、防災・災害時支援事業を見直すきっかけになると私は考えたのである。

対話を通じ、いくつかの課題が浮かび上がってきた。それは、従来の地域防災では消火訓練や通報訓練、あるいは地震体験車など、いわゆる「自助」、「共助」、「公助」における「自助」のための訓練に重きが置かれがちであったが、今後は「共助」のための訓練が必要であるということである。さらに、これまでの地域防災では外国人住民を「共助」の担い手として想定していなかったという反省が、K さんや他のメンバーから挙げられた。K さんをはじめとする地域防災の担い手のメンバーからは次のような意見があった。

- ・「これまで外国人住民とともに炊き出しや電話のかけ方などの訓練を行ってきた、それらもちろん大事だったが、実際災害が起きて感じることは、避難所に集まってきた人たちが運営者たちを選び、組織をつくり、その組織の下で動く訓練だったと、つくづく思う」
- ・「せいぜい2～3時間しか訓練の時間をとっていなかったし、外国人住民に対する説明も行っていなかったし、運営者としての参加を呼び掛けるという発想もなかった」

・「外国人避難者もお願いすればいろいろやってくれたと思う。ただ、そういうことを私たちも気づかなかった」

一方で、外国人住民のメンバーからも自分たちが地域防災を担うという意識をもっていなかったという反省があった。対話を通じて、外国人住民が地域防災の「共助」の担い手として地域社会に参画することが地域防災の課題として浮かび上がったのである。

そこで、2012年にはその課題を解決することを目的のひとつとして防災訓練を企画することとなり、外国人住民で主に構成される市民団体、地域住民、行政の立場を超えたメンバーが協働で企画・運営をする防災訓練が片平地区で開催された。この取り組みは緒についたばかりだが、参加者からは、「日頃からのコミュニケーションの重要性を感じた」、「日本人と意見交換して勉強になった」といった意見が聞かれ、多くの参加者と訓練の意義を共有することができた。



片平地区での防災訓練

この一連の取り組みからは、市民、行政、研究者など多様な立場の人々がテーブルを一にして対話を重ねることによって、地域課題を共有し、その課題解決に向けて協働を開始するプロセスが見て取れるだろう。協働のプロセスをデザインし、そのプロセスにおいて市民と行政をつなぐことがコーディネーターの役割である。

## おわりに

本稿ではSIRAの防災・災害時支援事業を事例として防災政策におけるコーディネーターの役割を考察したが、私は他の政策領域でもコーディネーターの必要性が重視されても良いのではないかと考えている。「はじめに」で述べたとおり、自治体の多文化共生政策において防災・災害時支援は最重要課題のひとつとして位置付けられてきたが、それは災害時に生命や財産を守ることの重要性は論をまたず、その緊急性についても誰もが認めるところであるからだろう。しかし、近年の外国人住民の定住化傾向に伴い、さまざまな行政領域で多文化化する地域の

課題が顕在化している。例えば、日本語を母語としない子どもの教育についての課題や、あるいは外国人住民の高齢化に伴って医療や福祉の領域でも生じる課題は少なくない。しかし、それらの重要性・緊急性にかかわらず、個別性の高い課題であることから問題が認識されにくいのが実情である。だからこそ、防災政策だけではなくあらゆる政策領域で多文化共生政策と連携する必要がある。また、多文化共生政策において、その政策理念や計画の重要性は言うまでもないものの、それ以上に重要であるのは、多文化化する地域社会の課題解決に向けた個々の実践であり、人や組織の協働による実践であろう。そしてその実践では、コーディネーターが不可欠である。

---

[注]

- <sup>1</sup> 本稿では国籍にかかわらず言語的・文化的ルーツを外国にもつ人々を「外国人」と呼ぶ。
- <sup>2</sup> SIRAの防災事業は、災害時言語ボランティア育成事業から始まった。仙台市では「言葉のハンディキャップにより災害時十分に情報を得にくい外国籍市民に対して、通訳等により情報を提供することで支援する市民ボランティアを育成し、災害に備えた人的資源の確保」[仙台市市民局2000]することを目的として2000年より災害（語学）ボランティア育成事業を開始し、SIRAがその運営を担当した。2009年度より災害時言語ボランティアと名称を変更した。
- <sup>3</sup> 毛受 [2011] は「2001年には900を超えていた国際交流協会だが、2005年には、500を切るまで減ってしまっている。外国人の受入れを本格的に検討するべきなのに、その数が減ってしまっている現状について心配する声も挙がっている」と指摘している。
- <sup>4</sup> 政府の地震調査研究推進本部は2010年1月1日を評価時点（基準）とする次の宮城県沖地震の発生確率について、10年以内に70%程度、20年以内には90%程度以上、30年以内には99%と公表していた。
- <sup>5</sup> 仙台市災害多言語支援センターの活動の詳細については、『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」[仙台国際交流協会2012]を参照。
- <sup>6</sup> Date fm（デイトエフエム）は宮城県を放送対象地域とする株式会社エフエム仙台の愛称である。本稿ではDate fmの愛称で表記する。
- <sup>7</sup> SIRAでは、毎年度に20名程度の外国人留学生を「せんだい留学生交流委員」に委嘱している。せんだい留学生交流委員に委嘱された外国人留学生は、SIRAが実施する事業への協力を通じて地域での国際交流や外国人の支援に積極的に取り組んでいる。
- <sup>8</sup> Date fmでの多言語放送は、2011年6月まで時間帯は不定期だが毎日放送された。2011年7月以降は漸次放送回数を減らしつつも年度末まで継続された。
- <sup>9</sup> SIRAでは東日本大震災での経験を踏まえ、2013年4月にDate fmや仙台市内に拠点をもつコミュニティ・エフエムと大規模災害時の多言語放送での連携について協定を結んだ。
- <sup>10</sup> 具体的には、仙台市の指定管理事業である仙台国際センターの管理業務に、多言語支援センターの運営に関する業務が加えられた。

- <sup>11</sup>2008年度の参加団体は、宮城県および仙台市の国際関係の所管課、宮城県国際交流協会（現在の宮城県国際化協会）、仙台市の防災関係の所管課、仙台市社会福祉協議会であった。
- <sup>12</sup>仙台市内の避難者数は3月12日に仙台市の人口の約1割にあたる105,947人に上り、避難所数は3月14日に最大の288か所となった。
- <sup>13</sup>「やさしい日本語」での情報提供においては、弘前大学社会言語学研究室と「やさしい日本語」研究会有志が協働し、「やさしい日本語」への翻訳を通じてSIRAの支援を行った。「やさしい日本語」の詳細については弘前大学社会言語学研究室のウェブサイト参照。
- <sup>14</sup>コミュニティ通訳とは「言語・文化的マイノリティを通訳・翻訳面で支援することによってホスト社会につなげる橋渡し役」[杉澤2011]である。
- <sup>15</sup>詳細は『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」[仙台国際交流協会2012]参照。

## 【文献】

- 片平地区まちづくり会, 2011, 『東日本大震災における避難状況等の調査報告書』
- 佐藤和之, 2012, 「多言語としての『やさしい日本語』支援を考える—災害時の外国人住民への情報保障ということ—」日本通訳翻訳学会第13回年次大会配布資料
- 地震調査研究推進本部地震調査委員会, 2010, 「長期評価による地震発生確率値の更新について（平成22年1月12日）」  
[http://www.jishin.go.jp/main/chousa/10jan\\_kakuritsu/#gaiyo](http://www.jishin.go.jp/main/chousa/10jan_kakuritsu/#gaiyo)（2013.9.30アクセス）
- 杉澤経子, 2009, 『『多文化社会コーディネーター養成プログラム』づくりにおけるコーディネーターの省察的实践』『シリーズ多言語・多文化協働実践研究別冊1 多文化社会に求められる人材とは?』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター:6-30
- 杉澤経子, 2011, 「多言語・多文化社会における専門人材の養成」『多文化共生政策へのアプローチ』近藤教編著, 明石書店:193-208
- 杉澤経子, 2013, 「自治体国際化政策と政策の実施者に求められる役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17 多文化共生政策の実施者に求められる役割』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター:12-35.
- 仙台国際交流協会, 2012, 『「多文化防災」の協働モデルづくり報告書』
- 仙台市企画市民局, 2009, 「仙台市災害時言語ボランティア制度運営要領」
- 仙台市企画市民局, 2012, 「仙台市災害多言語支援センターに関する要領」
- 仙台市民局, 2000, 「仙台市災害（語学）ボランティア育成事業実施要領」
- 仙台市復興事業局震災復興室, 2013, 「東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～」
- 総務省, 2006, 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』
- Donald A. ショーン, 2007, 『省察的实践とは何か—プロフェッショナルの行為と思考』柳沢昌一・三輪健二監訳, 鳳書房
- 日本安全教育学会, 2012, 『東日本大震災における学校等の被害と対応に関するヒアリング調査記録集（増補第二版）』日本安全教育学会, 全国学校安全教育研究会・東京都学校安全教育研究会, 東北大学防災科学研究拠点, 自然災害研究協議会:6-7
- 毛受敏浩, 2011, 『人口激減 移民は日本に必要である』新潮社:166
- 山西優二, 2009, 「多文化社会コーディネーターの専門性と形成の視点」『シリーズ多言語・多文化協働

実践研究11 『これがコーディネーターだ!』 東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター  
:4-12