

災害時の共助にいきる、 外国人住民と協働する多文化共生まちづくりに向けて —令和6年度総務省多文化共生地域会議の試みを通じて—

長田有加里*・阿部一郎**

本論の目的は、災害時の共助にいきる多文化共生まちづくりの可能性について考察することにある。そのために「災害時の外国人支援」をテーマとした令和6年度総務省多文化共生地域会議の内容を検討する。この会議では、能登半島地震で露呈した外国人を取り巻く課題と教訓に関する基調講演と、外国人住民と協働する取組み事例の報告がおこなわれた。その結果、外国人に支援が届くためには、1) 平時から「隣人」同士及び出身国や民族別コミュニティとのネットワークの構築、2) 「重層的体制整備事業」を活用した外国人を包摂した地域共生社会づくり、3) ホスト社会側の分野・地域・立場を越境した互助の関係づくりが必要であることが確認された。

Keywords : 多文化共生まちづくり、災害時外国人支援、協働、実践、令和6年能登半島地震

1. はじめに

本論の目的は、災害時の共助にいきる多文化共生まちづくりの可能性について考察することにある。そのために2025年9月5日（木）に徳島県で開催された「令和6年度総務省多文化共生地域会議（中国・四国ブロック）」の記録内容を検討する。会議のテーマは「災害時の外国人支援について」である。本論では、基調講演と事例発表の内容を再構成した上で、そこから得た知見を整理した。

(1) 多文化共生と外国人の包摂について

少子高齢化及び人口減少を背景に、在留外国人が急増している。令和6年末の在留外国人数は376万8,977人となり、前年度に比べ約36万人（10.5%）増加した¹。新型コロナウイルスの影響下にあった2020年・2021年、在留外国人数は一時期減少に転じたものの、コロナ禍以降毎年10%を超える増加率を記録している。

我が国は2019年4月の改正出入国管理法施行により、国内の人材不足を背景に特定技能制度を創設し、単純労働分野への外国人労働者の受入れを正式に解禁した。2023年には、対象が2分野のみと限定的であった特定技能2号の対象分野の追加、さらに2024年には自動車運送業等4つの特定産業分野の追加、就労を通じた人材育成及び人材確保を目的とした育成就労制度の創設等の法改正が進められている。今後、人材不足が顕著な地方都市を含め、外国人労働者をはじめとする外国人数の拡大が見込まれる^{2 3}。

地域の外国人増加の状況に国として対応したのは、2006年総務省による「地域における多文化共生推進プラン」の策定が契機である。これにより都道府県及び市区町村における多文化共生の指針に係る指針・計画の策定を周知・推進した。この背景には、1980年代以降のグローバル化の進展及び人口減少により、外国人住民の増加や国籍・在留資格の多様化が進み、一部の集住地域のみならず全国的な対応が認められたことがある。2020年には外国人住民の更なる増加と定住化の進展を受け、改訂版「多文化共生の推進に関する研究会報告書」が公表された。これらの検討をおこなった「多文化共生の推進に関する研究会」では、地域における多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こう

¹ 出入国在留管理庁、2024、「令和6年末現在における在留外国人数について」

² 出入国在留管理庁、「特定技能制度」

³ 出入国在留管理庁、「令和6年入管法等改正について」

*徳島大学大学院創成科学研究科（Graduate School of Sciences and Technology for Innovation, Tokushima University）

** NPO 法人 多文化協働ネットワーク（Multicultural Co-Working Network）

としながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義している。報告書には「多文化共生を推進していくためには、日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体であるという認識をもつことが大切である」と示され、外国人の日本社会での包摂が示唆されている⁴。

ではどれほど国内で多文化共生が推進されているのだろうか。総務省「令和6年度地域における多文化共生推進状況等調査」によると、「多文化共生の推進に係る指針・計画を策定している」と回答した自治体は56%（全1,788都道府県・市区町村中）、このうち「指針・計画を単独で策定している」のは10%、「国際化施策一般に関する指針・計画の中で、多文化共生施策を含めている」のは4%と、総計で14%にとどまる。さらに調査結果では、各市区町村内の外国人住民の割合が高くなるほど多文化共生推進に係る指針・計画等の策定率が高く、多文化共生推進施策の取組が進んでいることを示す。これはすなわち、自治体間の取組みの格差につながると指摘される（総務省2024）⁵。

国内の多文化共生にかかる文化人類学研究の文脈では、「日本人」vs「外国人（外国籍）」の構図が支配的である等、外国人を「他者」としての「ちがいを強調する点が批判されている（竹沢2009）。さらに国内移民研究の文脈では、日本のゆるやかな排外主義的政策に起因する多文化共生施策の構造的欠陥が指摘されている（高谷・他 2019）。また在留外国人との共生に関する先行研究は大都市圏を対象にしたものが多く（cf. 徳田・他 2019）、地方に焦点をあてた研究は進んでいない。数少ない報告によれば、すでに外国人に依存しなければ存続が困難なはずの日本の地方は、外国人を「一時滞在の労働者」とみなしてきた（上水流2020）という。2027年度には、技能実習制度に代わる育成就労制度の創設及び特定技能制度の改正が予定されており、今後、中長期定住者となる（可能性の高い）外国人住民をどのように地域社会に包摂し多文化共生を推進していけるか、その方途が求められる。

(2) 災害に関する外国人包摂の現状と課題

総務省「地域における多文化共生推進プラン」（前掲 2006・2020）において、「防災」は地方自治体の指針・計画において記述すべき施策のうち「生活支援」に位置付けられている。具体的な内容として、防災情報の周知・地域防災計画への位置付け・多言語支援・外国人住民の所在把握・地域防災訓練等への外国人住民の参画促進、等があげられている。だが多文化共生施策における自治体間の取組み格差の実態は、外国人の災害被害の度合いに直結することが懸念される。

人類学的な災害研究において、オリヴァー＝スミスとホフマン（2002=2006）は、災害を「自然的な要素（ハザード）」と「社会的な要素（脆弱性）」の相互作用の結果、人びとに破壊や混乱として認識されるものとして位置づけた。木村（2018:205）は「脆弱性」とは当該の社会やそこで暮らす人々の災害による被害の受けやすさのこと」とし、「脆弱性は、日常の社会環境のなかで、そこにおける政治的経済的な仕組みを通じて構築される」、そうであるならば日常の中で「災害弱者」となりやすい人々の支援あるいは当事者が持っている対応力（レジリエンス）を強化することで災害被害を軽減することができると指摘する。

では多文化共生の側面における災害の「社会的な要素（脆弱性）」とは、どのようであろうか。災害に関する外国人包摂の現状と課題を「発災期」・「平常期」に分け概観する⁶。

⁴ 総務省, 2006・2020, 「多文化共生の推進に関する研究会報告書」

⁵ 総務省, 2024, 「令和6年度地域における多文化共生推進状況等調査」

⁶ 内閣府で示される「災害対策フェーズ」との対応では、「発災期」を発災後およそ1か月程度までの「初動段階」・「応急段階」・復旧段階」として、「平常期」を「平時の備え」として考える。

① 「発災期」の外国人包摂の現状と課題

外国人支援の分野では、過去の大規模災害経験を教訓とし、外国人支援のための対応策やツールが多く積み上げられてきた。それらは今日の、外国人向けの防災教育や訓練、「災害多言語支援センター立上げ」、「災害時の通訳・翻訳支援」等の実践にいかされている。そしてこれらの多くは、一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR）が知見を取りまとめ、活用しやすいよう情報提供されている⁷。また総務省は2017年5月「災害時外国人支援コーディネーター制度に関する検討会」を設置し、2019年度より養成研修を開始した。このコーディネーターは、災害時に行政等と外国人被災者の間で情報伝達とニーズ把握を担う役割を担い、2024年度時点で192名が養成されている⁸。だがこれら外国人支援のための取組みだけでは、外国人を支援し当事者のレジリエンス強化となっていないことを指摘する研究がある。

東日本大震災の経験をもとに、多文化社会における地域防災政策について考察をおこなった菊池（2020・2022）は、災害時の多言語情報提供における「公助の限界」と、内実ある「災害時外国人支援」は平時からの共助のネットワークが生かされる中で果たされるべきと指摘する。これを実証するかの如く、令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、数々のメディアを通じ外国人の脆弱性が露呈した。例えば、地震でパニックになり即座に避難の対応を取れなかった外国人の姿や、避難所に行ったものの必要な情報や支援へアクセスできず生活困窮に陥った等の状況である。多言語情報提供・情報発信対応について、田村（2024）は「災害多言語支援センター」等からの外国人への情報伝達は限定的であったことを示している。そして、過去の大規模災害時の外国人をめぐる課題分析より、外国人コミュニティとの連携を深めながら住民間の相互理解に基づいた地域づくりを進めていくことの重要性について指摘する。

地域国際化協会等⁹の外国人支援に携わる組織・者にとって、外国人を支援対象者とした知見や対応力の積み上げは肝要である。だが能登半島地震の教訓からは、外国人に支援が届くための方途の模索、狭義の外国人支援の枠に留まらない地域社会のあり方にかかる課題を突き付けられたと言えよう。

② 「平常期」の外国人包摂の現状と課題

それでは災害支援にも資する、平時からの共助のネットワークが生きる地域、また外国人に支援が届く地域社会をどのように形成することが可能だろうか。これらは災害対応といえども、発災期以外の、復旧・復興の延長上の「平常期」の取組みが要となる。

この点に関連して、総務省（2006）「地域における多文化共生推進プラン」にある「日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体である」という考え方は、厚生労働省が進めて来た「地域共生社会」の理念に通ずる。地域共生社会の理念とは、「制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割をもち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るという考え方」とされる。この射程には、近年多発する大規模災害時の支援ニーズへの対応や、外国人の増加等による地域社会の多様性を受け止める力の強化等が含まれている（厚生労働省2019）。さらに2020年6月の社会福祉法の改正では、地域共生社会推進の

⁷ 「多文化共生, 多言語情報等共通ツールの提供」, 一般財団法人自治体国際化協会ホームページ, <https://clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html> (2025.04.01 閲覧)

⁸ 「災害時外国人支援情報コーディネーター養成研修の開催状況」, 総務省ホームページ, https://www.soumu.go.jp/main_content/000974544.pdf

⁹ 総務省の指針に基づき県等が作成した「地域国際交流推進大綱」に位置づけられ、地域の国際交流を推進するにふさわしい中核的民間国際交流組織が「地域国際化協会」と認定される。各地方公共団体では地域レベルの国際化を推進するため、さまざまな取組みをおこなうが、地域の国際化は行政のみでなし得るものではなく、民間国際交流組織の活動が不可欠との認識がもととなっている。

<https://www.clair.or.jp/j/multiculture/association/rlic.html> (2024.09.10 閲覧)

観点から市町村における包括的支援体制の構築を進めるため、相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援を一体的におこなう「重層的支援体制整備事業」が創設された。こういった動きに連動するように、法務省出入国在留管理庁が進める外国人相談支援事業においては、相談者の問題解決を図る地域社会資源との連携先の一つとして「重層的支援体制整備事業」を明示している¹⁰。また2021年度のトヨタ財団特定課題「外国人材の受け入れと日本社会」の助成対象プロジェクト「アフターコロナ社会での外国人材受け入れにおける多言語相談窓口の体制整備と専門人材の育成システムの構築」では、福祉と外国人包摂との近接が積極的に図られた。この報告として開催された2024年4月プロジェクト成果報告会「多言語相談窓口 x 福祉関係窓口ー連携で広がる可能性ー」では、特定技能の分野拡大による外国人労働者とその家族帯同の増加を受け、福祉と外国人対応の問題意識が発信された。だがこれまでの福祉分野の研究によると、外国人の対応は日本の社会福祉から切り離されており、外国人も一住民として当然に対応されていくべきと指摘されている。(石河2010、小川他2024)

以上の災害に関する外国人包摂の現状と課題より、「災害時の外国人支援」を「発災期」及び「平常期」の両側面から捉える重要性を認識するに至った。災害時、外国人に支援が届くためにも外国人住民がすべからく地域社会に包摂され、地域社会の諸アクターが協働する地域共生社会の形成が求められる。そこで多文化共生と外国人の包摂との課題を念頭に置き、「災害の外国人支援」を切り口として、日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体として協働する地域づくりに展望を見出すべく、本会議の内容を企画した。

(3) 「多文化共生地域会議」の実施概要

多文化共生地域会議¹¹は総務省が主催し、令和元年より開始されている。令和4年度からは原則として「地域国際化連絡会議」と同時開催されている。「関東・甲信越」、「東北・北陸」、「北海道・東北」、「中国・四国」、「近畿」、「九州・沖縄」の6ブロックに分かれ、各ブロックで「幹事」となる地域で開催される。参加対象者は、都道府県・政令指定都市の国際交流担当者及び地域国際化協会等である。

会議の目的は、1) 地域における多文化共生にかかる現状や課題、今後の方向性等の共有、2) 有識者による講演や先進事例の紹介等を通じた地域における多文化共生施策の更なる推進、の2点である。総務省は、この開催を推進するため共催や地方財政措置等の支援をおこなっている。同日開催の「地域国際化連絡会議」では、総務省等（関係省庁及び一般財団法人 自治体国際化協会）からの施策説明、都道府県・政令指定都市の国際交流担当と各地域の国際化の取組について意見交換がおこなわれる。

本論で示す内容は、令和6年9月5日、徳島県にて開催された「令和6年度総務省多文化共生地域会議（中国・四国ブロック）」をもとにしている。開催スケジュールは、表1のとおりである。

表-1 「地域国際化連絡会議」及び「多文化共生地域会議」次第

内 容	参加対象者
第1部（10：00～12：00） 地域国際化会議	都道府県・政令指定都市の国際交流担当者
① 開会	
② 都道府県・政令指定都市からの説明	
③ 閉会	

¹⁰ 令和6年度、法務省出入国在留管理庁により新設された「外国人支援コーディネーター」養成研修の資料中に記載。筆者は、本制度の養成研修を受講した。

¹¹ 総務省「多文化共生の推進」, https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html (2024.09.10 閲覧)

内 容	参加対象者
第2部（13：00～17：00） 多文化共生地域会議 ① 開会 ② 総務省等からの施策説明（総務省、外務省、出入国在留管理庁、一般財団法人自治体国際化協会、独立行政法人国際協力機構） ③ 地域における多文化共生の現状や課題、取組について（テーマについて基調講演・事例発表等） ④ 閉会	都道府県・政令指定都市の 国際交流担当者 地域国際化協会関係者

「多文化共生地域会議」では、「幹事」地域が全体テーマを設定する。過去の事例では、「地域日本語教室」、「やさしい日本語」、「多文化共生の社会づくり」、「地域の担い手としての外国人」、「外国人が住みやすい地域づくり」「新型コロナウイルス感染症に関する外国人施策」等、様々である。今回報告する「中国・四国ブロック」会議では、徳島県はテーマを「災害時における外国人支援について」と設定し、登壇者の選定及び内容は徳島県と（公財）徳島県国際交流協会が協議のもと決定した。

令和6年度に「災害」のテーマに触れるに際し、同年1月1日に発生した能登半島地震の経験・教訓から学ぶことは必須であった。基調講演講師の選定には、能登半島地震被災地への支援経験と教訓について話題提供をいただける阿部一郎氏に打診するに至った。阿部氏は、平時より外国人住民との関係性構築、また地域での多様な主体による連携・協働の仕組みづくりについて実践・研究をおこなっている。また多文化共生推進プラン策定アドバイザーを全国各地で務めている。

基調講演に続く事例報告として、事例①は自治体主催の「外国人住民と日本人住民が協働する避難所運営訓練」の実施支援をおこなった（公財）愛媛県国際交流協会に依頼した。事例②は、福祉分野の「重層的支援体制整備事業」（移行準備期間）の一環で外国人住民との交流及び防災訓練の実施実績のある徳島県北島町に依頼した。そして災害時の共助にいきる、外国人住民と協働する多文化共生まちづくりに向けて、展望を見出す内容を企画・提案した。「2.『多文化共生地域会議』の記録」は、基調講演・事例発表①・②の内容を紹介する¹²。

2. 「多文化共生地域会議」の記録

(1) 基調講演

講師：NPO法人 多文化協働ネットワーク理事兼事務局長 阿部 一郎

テーマ：令和6年能登半島地震・外国人被災者への支援を通して見えてきた課題と展望

今年の元旦に起きた令和6年能登半島地震で、金沢にある小さなNPOが小さな支援活動をしました。そのことが、少しでも皆さんの参考になるよう、お話をさせていただきます。

「多文化協働ネットワーク」は2010年に設立しました。まだ14年の歴史が浅い団体です。メンバーは、地元金沢の国際交流協会の職員、大学教員等で構成しています。そのため、いつも何か事業をしている訳ではなく、情報共有やネットワーク作り等の活動をしてきました。今日の話の前半では、能登半島地震の支援でどのような活動をしたのかということ、そして後半はそこから見えてきた課題と展望について、お話をさせていただきます。

¹² 登壇者の発表資料は総務省ホームページに掲載されている。

https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/tabunkakyouseikaigi.html

能登半島地震と在住外国人の状況について

能登半島地震はどんな災害だったかを改めて振り返り、皆さんと認識の共有をさせていただきます。7月末現在、亡くなった方が約300人、災害関連死を含めるとこれを超えてたくさんの方が亡くなりました。負傷者・重傷者は333名、全壊した家屋が8,000棟、半壊した家屋が1万6,811棟。亡くなられた方の大半は、能登半島の北側・奥能登という地域、輪島・珠洲・能登町に集中しています。珠洲市には津波も来て、輪島の港は甚大な被害を受けました。私たちのNPOは金沢に拠点があるので、当然のことながら石川県内の能登地方にも会員がいます。今年は、正月からかなり違う景色を見てきました。今でも 1,000人近くの被災者の皆さんが一時避難所、公営避難所での生活を余儀なくされています。地震活動は、この1~2か月はあまり体感するものではありません。しかし、元旦の本震から6月末までに、震度1以上の地震は2,000回近く起きています。震度5以上の地震だけでも19回発生し、特に1月・2月の2ヶ月間は非常に恐怖を感じて暮らしていました。金沢はどうかというと、ほとんど被害がありません。石川県、もちろん富山県も被災したところがありますが、実際に金沢とかは被害はほとんどなかった。これは阪神・淡路大震災で言うと、神戸は大変だったけれども大阪はそれほどではなかったというように、被害は必ずまだら模様になります。これが、やはり災害の恐ろしさです。つまり「被害の少ないところ」が、「被害の大きかったところ」を支援するパターンになるということです。

石川県は、今年6月に「石川県創造的復興プラン～能登が示す、ふるさとの未来～」をまとめました。この「創造的プラン」の「創造」という言葉と実態に、すごく大きなギャップがあると思っています。なぜなら現状としては、高齢者が圧倒的に多い地域で災害が起き、たくさんの方が未だに元の生活に戻れない。石川県に対しては、もう少し何とかならなかったのかというのが、正直な思いです。

当然のことながら、被災者の中には外国人の方もおられます。当時、どのくらいの外国人がおられたかを見ていただきたいと思います。2023年末、石川県には外国人が1万8,826人おられました。外国人被災者の中でも私たちが特に支援をしたのは、「技能実習」・「特定技能」の人たちです。この人たちが7,312人、全体の4割(39%)を占めています。ところが奥能登に行くと、珠洲市で暮らす外国人の方は87人しかおられないが、うち「技能実習」・「特定技能」の方が59人と全体の68%です。いか釣りで有名な能登町に行くと、159人のうち114人が「技能実習」・「特定技能」で全体の72%となります。このように、能登と金沢では、外国人の状況が全然違うわけです。そのため、「外国人市民」と一括りにすることをまずやめていただきたい。そして「石川県」と一括りにすることもできないということをご理解いただきたいと思います。それぞれの地域で、「外国人市民の状況は異なっている」ということを頭の中に入れて、多文化共生なり災害支援をやっていかなければならない。皆さんはよくご存知だと思いますが、改めて言わせていただきます。

表-2 外国人市民の概況

	人数	技能実習・特定技能の数とその割合
石川県	18,826人	7,312人 (39%)
珠洲市	87人	59人 (68%)
能登町	159人	114人 (72%)

「地域の担い手」となり得る技能実習生・「特定技能」外国人

私は現在、高知県土佐市の「多文化共生アドバイザー」を引き受けさせていただいて、毎月1回高知に行っています。地方に行けば行くほど、人口減少・人口流出、それから高齢化、過疎が進んでいます。地域経済を日本人だけでは支えられないという現実があります。そこをしっかりと支えてくれているのが「技能実習」や「特定技能」の外国人労働者です。そのため大都市よりもむしろ地方の方が、この「特定技能」や「技能実習」のことをもっと認識していくべきだろうと思います。しかし、その存在がなかなか見えない。今日出席

されている皆さんは、いわゆる多文化共生や国際交流の担当部署の方だと思いますが、自分の地域の「技能実習」・「特定技能」の人たちの現状を把握されているでしょうか。

例えば技能実習は「技能実習法」という法律があって、これは厚生労働省の所管です。しかし今日は総務省の多文化共生ブロック会議です。この省と省の間に何かしらの壁があるのか、それとも外国人労働者という切り口で国際交流・多文化共生の対象者として外しているのか。あまりにも、この「技能実習」・「特定技能」のことを私たちは知らないのではないかと感じます。一方、地方で第一次産業を支えているのは、間違いなくこの外国人労働者、「技能実習」・「特定技能」の人たちです。今回私たちNPOが支援したのは、漁業の実習生たちです。今、国は食料安全保障とか経済安全保障という話をしますが、その経済・安全保障と技能実習生を繋げて考えている人はまだ少ないと思います。「技能実習」・「特定技能」は、もっと「日本の経済、日本の大切な第一次産業を支えている人たち」という認識を持つべきではないかと思っています。

「技能実習」・「特定技能」については、どうしても労働上の搾取とか人権問題が取り上げられがちです。しかし、そういう貴重な人たちの命を守るという意味合いで、災害支援・防災というのは、絶対に彼らを巻き込んでやらなきゃならない。さらに過疎が進んで高齢化が進むと、その集落・市町で若者が減っているわけです。皆さんの中国・四国の地域でも、いわゆるUターンする人が減っている状況の中で、若者がすごく頼りにされているはずで、能登半島地震でも、能登町・珠洲市で被災された方のほとんどは高齢者であり、復興には若者が期待されるはずで、今回私たちが支援したのは、10代後半～20代前半の若者がほとんどです。この2つの市町で、150～160人います。しかし彼らは、地元の住民から「支援の担い手」となることを全く期待されなかった。“存在すら知られていなかった”というのが正直なところ。この論理矛盾をなんとか変えたい。日本で頑張っていて、日本の経済を支えてくれている人たちがいる。彼らは若者だから、災害時はみんなで力を合わせて高齢者を助けていく。つまり「技能実習」・「特定技能」の人たちは、いわゆる要支援＝「支援が必要な人」ではなく、「支援をする側」に立てる人たちだということをぜひこの機会に知っていただきたいと思っています。

NPOによる被災地支援の活動

1月1日の夜に、NPOのオンライン理事会が開かれました。地元で地震・災害が起き、団体として何かしなければ、何ができるだろうと話し合いました。しかしその時には災害の状況が全く分からず、「まずは情報収集から始めよう」となりました。その頃、石川県国際交流協会に「多言語支援センター」が早い段階で立ち上がりました。CLAIR（一般財団法人自治体国際化協会）やタブマネ（多文化共生マネージャー）¹³が協力する形で、センターが立ち上がった。この時は本当に、現地の状況がよくわからなかった。たまたまNPOにインドネシア人の理事がいました。金沢在住で、日本人と結婚している方です。1月3日、その理事のところに日頃から繋がっている奥能登の技能実習生からある動画が届きます。災害が起きた時に、うろろしている、どこに行ってもいいかわからない、困惑している姿を撮ったものです。これは「BBCニュース インドネシア」の動画でした。まずどうしていいかわからない、必要な情報も食料も全く届いていない、避難所に行っても人がすでにいっぱいですごく入りにくい状況でした。そのため最初の1週間は、彼らはすごく不安な気持ちを抱えていました。そしてNPOの理事に「何とかしてほしい」と要望があり、急遽1月6日に水、米、卵、野菜、果物、灯油などを運ばせていただきました。

ちなみに、NPOのインドネシア人理事とインドネシア人の技能実習生が何で連絡を取り合っていたかという

¹³ 地域の多文化共生推進の担い手として、日本人も外国人も共に暮らしやすいまちづくりを目指し、施策の立案・実践や、関係者間のコーディネート等を行う人材として、CLAIRが養成・認定する。NPOタブマネは「多文化共生マネージャー」（通称タブマネ）を中心に2009年に設立された。

と、SNSです。SNSというと、X・Facebook・インスタグラムを考えがちですが、彼らはWhat's upというSNSを使っていました。外国人が利用するSNSのツールが、私たち日本人が普段使うツールと少し違っていた。少なくとも、このインドネシア人の漁業実習生に関しては、What's upで情報が流れたらもっといろいろな事がわかったのだらうと思います。私たちは生活支援物資を届けるだけでなく相談受付もし、それをしっかりと広く石川の人たち、特に金沢の人たちに知ってもらうという活動をしました。

1月10日、石川県知事が二次被害を考慮し、ボランティアはしばらく被災地に入らないよう記者会見でコメントを出しました。結果として、NPO・ボランティア、特に専門的な知識を持っているプロボノと言われる人たちは被災地に入るのをためらった。いくつかのNPO法人は除いて、今回は動きが少なかった。そのため、多文化・多言語分野の団体である「NPO法人YOU-I」に業務を委託し、「多言語支援センター」のような「災害情報センター」が立ち上がった経緯があります。そして1月6日、NPOでプールしている予算30万円のうち、半分の15万円でいろんな物品を買い持って行かせていただきました。

通常、輪島とか珠洲までは3時間くらいかかるのですが、地震後は道路が寸断されていたので、朝4時半に出て7時間くらいかけ行きました。あちこちで車が転がっていたりするので、こちらも命からがら行きました。もちろん、NPOだから危険を顧みず行動したらいいというわけではありません。当然、被災のリスクはありました。余震もまだずっと続いていました。そもそも、元旦の地震が本震とは限らないわけです。熊本地震みたいなケースもあるわけです¹⁴。そのため、万が一のことを考えて、NPOメンバーの中には、もうしばらく被災地入りを待った方がいいのではないかという意見もありました。でもやはり、初期の72時間の間に命が助かるというのと同じように、特に初期の食料支援は必要と行きました。

彼らの寮は、海の高台にあります。彼らは避難所に入れなかったのが、寮で寝泊まりをしていました。このメンバーの中に一部避難所で寝ていたメンバーがいたのですが、この時は寮に戻ってもらい支援物資をお渡ししました。珠洲市の蛸島漁港に20人、それから能登町の小木漁港に約50人、合わせると70人ぐらいに食料支援をさせていただきました。

1月14日も、食料支援がメインでした。この段階で、継続して支援の必要があるにも関わらず、うちのNPOは資金がゼロになります。行政からのお金をいただく仕組みも何もないわけですから、自分たちでファンドレイジング・資金調達をしなければならなかった。そこで、募金活動を始めます。おかげ様で、1月の1ヶ月間で40万円ほどの資金が貯まり、あと2回分ぐらいの活動資金はなんとかなりました。しかし当然それだけでは足りないの、日本財団の支援金申請に応募し、それが2月に採択されました。10万件を超える申請があり、採択されたのが300件ぐらいの事業でした。かなり厳しい倍率でしたが、なぜ私たちのような名前の聞いたことがないNPOが採択されたのだらうと色々考えてみたら、そもそも外国人被災者への支援を趣旨とし手を挙げたNPOが少なかったのではないかということが考えられます。残念ながら、能登半島地震においては外国人被災者支援というのは十分にできなかった。

その後、間が少し空き、日本財団からの資金が下りた2月25日に3回目の支援ができました。日本財団は、車や支援物資の段ボールに、必ずシールを貼ります。支援は、非常にありがたいですね。

4回目が4月7日です（写真-1）。1月から3月で、生活支援物資は充足をしてきました。これは、日本人被災者への支援も同じです。このインドネシア人技能実習生で言うと、富山にあるモスクの人たちや他のNPOさんからの支援もあったので、とりあえず生活支援物資はなんとかなりました。4回目の支援に何をしたかという、日本語の教材を持っていきました。団体の理事・副理事長に、金沢の国際交流団体で日本語教育の専任講師をやっている人がいます。その彼が「日本語を学びたい、けれど日本語を学ぶ機会がない。日本語の教

¹⁴ 1回目の地震で気象庁マグニチュード(Mj)6.5が起こった後、2日後により大きいMj7.3の地震が発生した。

材もどこかに行って無くなってしまった」という声をいち早く聞いていたことによる発案でした。このまだ大変な時期に「日本語を勉強する」というよりは、彼らに「希望を持っていただく」という意味合いも含め、日本語の資材・教材を持って行かせていただきました。

次は、相談業務にどんどんシフトしていきました。相談では、トラウマなど精神面の相談が徐々に増えてきました。2月に日本赤十字医療チームが奥能登に入り、その際こちらからコンタクト取り、実習生の相談にも対応いただきました。しかしそれだけではなかなかストレスが消えず、夜眠れないという実習生も3人ぐらいおられました。その時、私たちは初めて監理団体と接触をしました。最初から監理団体と接触しなかったのは、監理団体（漁業協同組合）自体が機能してなかったためです。医療がさらに必要だという判断が得られたため、特に心のトラウマを持っている被災者（日本人も含め）のケアをしていきたいという金沢医科大学にかかれるよう監理団体に掛け合いました。しかし、その必要はないと断られました。そのため、寮で缶詰状態になっている実習生たちに少しでも気分転換をしてもらおうという意味合いも含め、金沢で自由に買い物に行くことにしました。その時は、必要なものも人によって色々違っていました。そういうことで、5回目・6回目の支援はバスツアーをしました。

今回の能登半島地震では、日本人の方が圧倒的に命も財産も家もなくなった。そういう意味では、技能実習生や特定技能の方に関しては、日本人被災者と比べると身軽と言えば身軽なのです。しかし、いつ仕事を失うかわからない。本人は不安な気持ちでいっぱい、とにかくインドネシアに帰りたい、家族に会いたいという思いがある。だから少しでも“心のケア”になることを考え、バスツアーを企画しました。地元の能登地方のバス会社からマイクロバスをチャーターし、商業施設や金沢モスクに行きました。それからご存じのようにイスラム教徒の方は宗教的に食べられるものと食べられないものがあるので、ハラール食品を売っているショップなどを回ったりしました。初日（5月11日）は、17名が参加をされました。

5月12日のバスツアー参加者は28名と多く、マイクロバスには乗りきらず監理団体がバスを出してくれました。監理団体と協働で外国人被災者支援ができるとは思わなかった。私たちは最初から、「監理団体が壁だから、その壁をどう説得して」のようなことを考えていたのですが、そんなことはなかった。「ぜひ気分転換をさせてやりたい」と、監理団体もすごく実習生のことを心配してくれていた。よって、搾取をするような監理団体がある一方で、そうではない監理団体もあるということは、改めて確認をしておきたい。

この時、若い次の世代の人たちをどう巻き込んでいくかということも考え、金沢大学の学生サークル「No Borders」にも声をかけました。「No Borders」は、ガザの支援などグローバルイシューに対して日頃から考えている学生サークルです。2日間ではあったけれど、最後の説明会も含め学生も関わってくれました。この背景として、私は金沢大学で第4クォーターの異文化理解の講座でお話しさせていただいているのですが、ちょうど今年の1月から2月にかけての集中講義で受講したメンバーがこの「No Borders」というサークルを立ち上げました。教室の中で出会い、教室の外でさらに繋がっていくという、普通はなかなか大学ではできないことができ、私としてはすごく嬉しかった記憶があります。

今、インドネシアでは日本のたこ焼きブームです。たこ焼きをめっちゃめっちゃ食べていました。それからモスクでのお祈り。クリスチャンや仏教徒の方もおられると思いますが、教会とかお寺に行くと神妙な顔つきになりますよね。でも彼らはモスクに来ると、笑うんです。笑顔が取り戻される。すごく神の存在が身近という感じを受けました。私はイスラム教のことはそんなに詳しくないですが、ムスリムの友達はたくさんい



写真-1 被災者支援 4 回目（2024 年 4 月 7 日）

ます。日頃あまり感じることはなかったですが、やっぱりモスクは大事だと感じました。

7回目の支援は、6月8日でした。この時はインドネシア人のリーダーの女性が、食事を作りみんなでワイワイ言いながらご飯を食べて、最後に海辺で歌を歌うというプログラムを作りました。いわゆる私たちが被災者の支援とか、被災地の支援という、なかなかみんなと一緒に歌ったり、ご飯を食べたりというイメージがないと思います。むしろ今の避難所では、プライバシーを守るために段ボールのベッドをちゃんと作って、しっかり見えないようにするという流れだと思います。それはもちろん大事ですが、みんなで歌ったり、わいわいやったりということも避難所でやってもいいのかなと正直思いました。これらが、今まで私たちがやってきたことです。



写真-2 被災者支援 7回目
(2024年6月8日)

生活相談の取り組み

生活相談として、アンケート調査をしました。まず「①バスツアーの感想」は、大体「よかった」という回答でした。次に「②現在困っていること」ですが、これが実は聞きたくても聞けなかった。監理団体のネガティブな側面が出る可能性もあったためです。そこで、バスツアーを通じて本音を聞いたというわけです。やはり「将来のことが心配」というのはすごわかりますし、「仕事に不安がある」、それも予想ができました。他方、意外と「日本語学習が進まない」を「現在困っていること」の一番にあげる人が多かった。少なくともこのアンケート調査の6月の段階では、前を向いてこの日本でやはり中長期に頑張り続けたいと思っている人たちが多かったということだと思います。なので、私は改めて日本語教室の大事さ（住民1対1の日本語交流でもいいのですが）、せっかく日本に来て、日本を代表する文化である日本語を学ぶということはやっぱり大事なのだらうと思いました。

表-3 参加した技能実習生のアンケート調査結果 ①バスツアーの感想

	とても良かった	良かった
5月11日	14	2
5月12日	23	5

理由：

- リフレッシュできる旅行になった
- 日本に来てから初めてモスクに行けた
- とても楽しかった
- 子供服が買えた
- 友情が深まった

表-4 参加した技能実習生のアンケート調査結果 ②現在困っていること

	生活支援物資が足りない	仕事に不安がある	日本語学習が進まない	将来のことが心配	その他
5月11日	1	1	7	3	1
5月12日	1	3	2	9	1
	<ul style="list-style-type: none"> ・生活用水はきたけど、飲料水としては使えない ・いくつかの施設ではあまり意味のないことが見受けられた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・結婚後の仕事 ・日本での機械操作のやり方 ・安全性と健康 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本語の先生がない ・学ぶ場がない ・勉強するとなると面倒くさい ・すぐに携帯をさわってしまう ・理解が難しい言葉が多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・また地震がくるかも ・安心して仕事が続けられるかどうか ・帰国後の仕事がない ・まだ起業できていない ・ずっと家族がいい状態でいられるか ・状況がよくなるか ・経験が生かせるのかどうか 	<ul style="list-style-type: none"> ・帰国後に仕事があるかどうか

			・時間がない	・両親を幸せにできていない	
--	--	--	--------	---------------	--

活動報告会の開催

6月22日、金沢のITプラザで開催しました。この報告会に技能実習生に来てほしかったのですが、監理団体から移動の許可が出ず、Zoomで出演いただきました。1時間、50人くらいの参加者と質疑応答していただきました。

課題と展望

今日の会議では、総務省・法務省・外務省・CLAIRの手厚い政策が並んでいるけれど、残念ながら地域では使いきれていないという感覚があります。せっかくこれだけたくさん資料があるにもかかわらず、それを届けていかないと何の意味もないわけです。

日本の多文化共生の歴史は、実は本当に短い。昔は「内なる国際化」という表現をしていました。多文化共生の歴史は、災害の歴史とも重なります。阪神・淡路大震災から始まり、新潟、中越、東日本、そして熊本で、いろんなことを学んで今の政策に活かされている。国がやっていることも含め、災害が起きる度にいろんなノウハウが生まれ、学んでいる。一方、それらを持ってしても未来の災害に100パーセント対応できるわけではありません。そこで、私の方から課題を3つ挙げさせていただきたいと思っています。

課題①技能実習・特定技能の在留資格を持つ外国人市民との関係性の構築：

今、日本の労働・地域経済を支えてくれている「技能実習」・「特定技能」の人たちの現状があまり把握できてない。労働関係の部局、厚生労働省は把握しているとは思いますが、その情報が共有されていない。「技能実習」・「特定技能」の在留資格を持つ外国人市民との関係性が構築できていないということです。コンタクトすら取れていない現状がある中で、南海トラフが迫っている。南海トラフが起きると、まず四国、和歌山、それからもちろん大阪、それから関東の方に行くと沿岸部か、太平洋の沿岸部、静岡などが被災します。それらの地域に関して言うと、日系人労働者に加え、この「技能実習」・「特定技能」の人たちもたくさん働いている。その人たちをしっかりと支援できる状況を作らないと、南海トラフの外国人被災者支援にはならないわけです。そのため、彼らとしっかりと関係性を作りましょう。それは、一朝一石にはおそらく無理です。なぜなら「言葉の壁」があります。外国人は日本語を学んでいます、本当は私たちだって彼らの言語を学ぶ、それを両方しないといけない。けれども、日本人はほとんど彼らの言葉を学ばないわけですから、言葉の壁は未だに高い。

課題②エスニックコミュニティのネットワークの活用：

「習慣や文化の壁」や「心の壁」を一朝一夕に乗り越えることはできません。明日にも来るかも知れない南海トラフにどう備えるのか、今回の私たちの事例から学べることは、エスニックコミュニティとのネットワークをしっかりと活用しましょうということです。まず大前提として、SNS・エスニックメディアを通して彼らは繋がっている。私は高知県土佐市で活動していますが、そのインドネシア人技能実習生に能登半島の話をしたら、すごい関心を持つんですね。その後、高知県のインドネシア人は私たちのNPOのインスタグラムをフォローしてくれている。散在しているように見えるけれど、彼らのこうした繋がりをしっかりと認識しておくべきだと思います。もちろん、ホームページを多言語化するのは大事なことです、そもそも何かを調べようと思わない限りホームページにアクセスしますか？日本人は、もはやSNSの時代に入っています。それが証拠に企業がやっているマーケティングはSNSにシフトしている事情から考えても、ホームページの多

言語化だけでは残念ながら不十分です。「やさしい日本語」もいわゆるSNSを通すと果たして有効かどうか。対面であれば「やさしい日本語」はもちろん有効です。しかしSNSに載せる時には、「やさしい日本語」よりも圧倒的にその国の言語のことを考える。エスニックコミュニティの中には、必ずキーパーソンがいます。みんなから信頼されて、みんなから頼られている。日本に来て10年～15年ぐらい生活しているインドネシア人が、来日1年・2年目のインドネシア人から信頼されている。キーパーソンをしっかりと把握し、その人を通して情報を流せば、「技能実習」・「特定技能」の人たちに情報が届く、なおかつ危機感を持ってもらえる。「次、防災訓練をするから来てください」と言えば、来てもらえるということになります。よって、エスニックコミュニティをぜひ活用してください。では例えば、What's upというSNSに、外国人の母語で（例えばインドネシア語）で高知県・愛媛県・香川県が直接情報提供をしたとします。しかし、受け手との間には「文化の壁」があり、また両者は防災の知識も全然違います。インドネシアは地震に関してはいろんな情報を持ち、津波のことも知っているけれど、やはり日本人の常識とは違うわけです。私たちが普通に流した情報でも、分かりにくかったり、誤解されたり、曲解されたり、時には意図的にフェイクニュースになったりというリスクも抱えています。そのため、行政がダイレクトにSNSに情報を流すより、むしろ信頼できるキーパーソンを見つけ、その国の言葉・文化で伝えるということがとても必要かつ重要と思います。キーパーソンには、地域・都道府県・市町村のコミュニティと、それから外国人被災者を繋げるような役割をしていただく。

課題③地域コミュニティにおける多様な主体による連携・協働の仕組みづくり：

日常的に、コミュニティの中で多様な主体による協働・連携の仕組みを作っておかなければならない。具体的に言うと、日常的に互助の関係を如何に作るかがとても大事です。お互いの存在、お互いが何者かをまず知る。災害が起きた時に「初めまして」なんていう世界にはしない。日頃から付き合う、たまには食事に行くなど。

高知県のシンポジウムに出た際、「イスラム教の人はお酒を飲まないの、居酒屋に誘ったらダメなんですか？」という質問が出ました。そんなことは全くない。確かに飲まない人はいます。でも、居酒屋に行く人もいます。そこで酒を飲まなければいいだけの話ですよ、という風に、もっとざっくばらんにいろんな話し合いの場を持つということが重要です。

そして、お互い助け合う関係を作るとのこと。今、専業主婦や町内会、PTAといった日本の元々あったコミュニティ、いろんな既存の存在で支えられていたものがだんだん希薄になってきていて、日本人だけのコミュニティを維持するのが難しくなっています。そのため、やはり新たなコミュニティ作りが必要です。私の立場から言うと、それは多文化共生の地域を目指すというアプローチです。日本語教室・日本語交流がしっかりこのプラットフォームで行われる。それから、「母文化保障」というのは、その国の文化をしっかりと尊重するという事です。例えばインドネシア人が多ければ、インドネシア料理をインドネシアの人、技能実習生に作ってもらう。このようなイベントは、留学生やCIR（国際交流員）（※JETプログラム）などであれば各地ですでにやっています。しかし「技能実習」・「特定技能」の人たちとなると急にそれがなくなります。その国の文化を日本人にも学んでもらう、そのことでその国の人たちが自分たちの文化に自信が持てる、自尊心が芽生えるという、これが人権保障の観点でも大事なことです。隣近所の関係作りをしていきましょう。

私はいろんな地域に関わっているのですが、滋賀県湖

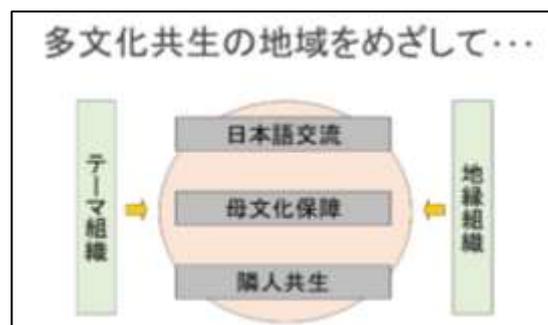


図-1 多文化共生の地域をめざして

南市という日系ブラジル人の集住地域にも入っています。「彼らは自治会に入らない」という日本人がいる。大体、「ブラジル人は来た早々バーベキューでうるさいし、ゴミもちゃんと出さない」と。そこで私は、「彼らがもし皆さんの自治会に入って来られたら、歓迎会で逆にBBQから始めてください」と言います。「BBQから始まったウェルカムをして、そこからいろんな自治会の取り組みに協力してもらったらどうでしょうか」と。日本の文化に合わせていくというよりも、むしろ我々が外国人の人たちと同じ目線で付き合っていくことが大事です。これを「テーマ」と「地域」それぞれの組織が作っていけばどうでしょうか。

地域共生社会のためのプラットフォームの形成

地震・災害になると、日常的なものだけでは無理なので、地域を超えたネットワークの構築が必要となります。高知県で言えば、土佐市、高知市と単体ではなく、高知市と土佐市、それから高知県がしっかりとネットワークを作る。県レベルで言えば、今日のような会議で本当はワークショップなどをして、都道府県の担当者同士で顔の見える関係ができる。行政職員さんの場合は3年ごとに人事異動で人が変わっていくわけですから、メンバーが変わった時は必ず年に1回会いましょう。少なくとも、近隣の県とはネットワークをつくりましょう。そこで、情報・ノウハウの共有をする。

高知で役に立った事例が、徳島で役に立たないはずがない。地方は同じような状況を迎えているわけです。高齢化だったり過疎だったり、必ず情報やノウハウの共有することで課題の共有に繋がり、解決策が見つかります。そのためには、改めて中間支援機能のリノベーションしていただきたい。中間支援組織は、そもそもいろんな団体をつなげ新たな価値を生み出していく等、様々な役割があります。具体的に言うと、その組織は国際交流協会です。日本は、都道府県には必ず国際交流協会があり、その上というか、その横にはCLAIR（自治体国際化協会）という組織があり

ます。これだけ充実した仕組みは、世界各地を見渡してもありません。「外国人のために何かをする」というのが、国際交流協会です。しかし、その都道府県・市町村の国際交流協会は、中間支援組織としての機能を果たして発揮できているのでしょうか。地震が起きた際、行政は地方自治法があり、いわゆる公平性の担保やいろんな制約があります。自由に動き回り、この人とこの人を繋げ支援に行くというような、コーディネーターの役割は、中間支援組織がやることではないでしょうか。災害が起きた時には、例えば石川県の国際交流協会とか、タブマネ（前掲）のような専門的なノウハウを持ち、それなりの大きなNPO法人がしっかり入ってマネジメントする、このプラットフォームをマネジメントするということはとても大事です。

キーワード「越境」と「協働」をぜひ頭の中に入れていただき、「私たちはボーダーを超えているか」を問う。ボーダーというのは、県のボーダー、市・町・県のボーダー、国と県のボーダー、それから監理団体と行政のボーダー、様々あると思います。特に「技能実習」・「特定技能」の関連では、「労働の分野」と「福祉の分野」、そしていわゆる「国際の分野」はもっと繋がっていかなければならない。

中間支援機能のリノベーションというのは、リフォームではない。リノベーションは、「新たな価値を作る」ということです。私たちは南海トラフという新たな危機を迎えており、新たな機能、今までやってこなかったことをやはりやっていかなければいけないと、ぜひ肝に銘じていただきたい。そういう意味で、例えば互助だったり助け合いだったりというのは、福祉の分野の方が圧倒的に進んでいる。社会的孤立をどう防ぐか



図-2 地域共生社会のためのプラットフォーム

のような話です。厚生労働省が2017年に社会福祉法の改正を受け、2021年度からモデル事業で法定化した重層的支援体制整備事業（以下、重層）があります。この「重層」をこの機会に改めて見ていただきたい。多文化共生と「重層」ってすごく共通点が多く、考え方も通底しているので、この「重層」から学んでいただきたい。そのためには、“いつか学ぼうじゃなくて、今学びましょう”。これは私が大好きな言葉です。「It's now or never」、やるなら今しかない、本当に今しかないと思います。多文化共生と災害対策で、地域コミュニティの多様なステークホルダーの方向性が決まらないと、どうしても行政主導のまちづくりになってしまう。今ならこの「南海トラフ」・「防災」というテーマでみんなの意見が一致し、地域が一丸となってこの互助の関係作りについて、お互いに認識を改められる、そのように取り組んでいただきたいと思います。どうもありがとうございました。

司会（徳島県国際交流協会 長田）：

写真資料も豊富にご用意いただき、現場で何が起きたかということも私たちも深く理解しながら、課題の認識を深められたと思います。ありがとうございました。

基調講演に関する質疑応答

質問：被災地支援で感じた、自治体（県や市町村）へのニーズについて

応答（阿部講師）：

1つ目は、「情報の共有化」です。「私たちが活動するための情報が欲しかった」という意味ではなく、私たちが実際に被災地に入らなければわからない情報を少なからず提示することができます。その情報を他の団体にも共有し、もっと支援活動が積極的になるような、そういう情報のプールや情報検索ができるような機能をぜひ考えていただきたい。外国人相談の受付として石川県の「多言語情報センター」が立ち上がったが、そこで被災地に入ったNPOからの情報も集約し、他の団体に発信してもらえれば良かったのかと思います。

2つ目は、「ボランティア活動を控えてほしい」というメッセージについて。いわゆる素人のボランティア活動と専門的なノウハウも持つNPOは全く違う。ボランティアでも「プロボノ」と呼ばれるノウハウを持っている人、場合によっては行政の職員よりもはるかにノウハウを持っているボランティアもいる。その辺を一括りにし一切の活動が断ち切られると、能登の人にしてみれば見捨てられたと思うのではないか。その辺のアナウンスメントの大切さ、本当にNPOのことをわかっていたら、あのような発言はしなかっただろうと思います。

3つ目は、自治体だけではそもそも多くの被災者の命や財産を守れないことを前提とする。特に、多文化共生の分野では専門的なノウハウを持つNPOが重要であると認識していただきたい。講演で話した「プラットフォーム」は、日常的な取り組みや災害時の支援も含め、行政とNPOが対等な協働関係をしっかり作っていく、コミュニティもNPOと良い関係作りをやっていただきたい。行政だけで全部できるということは、ありえない。

司会（徳島県国際交流協会・長田）：

次に事例発表に移ります。阿部先生の基調講演を受け、では日頃から地域の多様な主体による「災害時における外国人支援」としてどのような取り組みが考えられるのか、事例を通じて考えていけたらと思います。

(2) 事例発表①

講師：（公財）愛媛県国際交流協会（EPIC）外国人生活相談員 松井 智子

テーマ：災害時外国人支援に繋げる予防的支援～「多文化理解を深める避難所運営訓練」に参加して～

私は、愛媛県国際交流協会ワンストップセンターで外国人生活相談を担当して3年目です。業務において、防災関係の研修に参加したり、関わりを持ったりしております。今日はその経験から、話題提供をしたいと思います。よろしくお願いいたします。

まず初めに、外国人生活相談員の私になぜ、事例紹介として登壇するかということをお話します。外国人生活相談員は、自分は専門的なことを知っていなくても、それを専門的に知っている人に繋がられるように、幅広く専門的なことも知っていないといけません。「一元的相談窓口設置・運営ハンドブック」¹⁵の中に「一元的相談窓口の条件」というのがあり、1番下に大きく「日本人からの多文化共生の実現に資する相談への対応」というのがあります。当協会にも、寄せられる相談の約半分が日本人からのものです。

外国人の方からの防災関連の相談については、やはり言語に関する内容が多いです。さらに、「外国人対象のセミナーをしてほしい」、「地震が起きた時の行動について助言してほしい」などの相談が寄せられます。皆さんもご存じかと思いますが、外国人には地震のない国から来た方、あるいは私たちが幼稚園・小学校からしている訓練を経験したことがないという方たちがたくさんいらっしゃいます。中には、震度3の地震があった後に「あれが地震だったのですか？」と聞かれる方がいらっしゃいました。初めての地震で全然気がつかなかったそうです。「トラックか何かが通って揺れたのかな」というくらいに思われたそうです。また別の方は爆弾テロの経験があり、「何かが爆発したんじゃないか」とすごく怖かったようです。でも地震だったので、返って「地震でよかった」というような感想を聞いたこともあります。

日本人からの相談では、自治体等の行政の方からもいただくことがあります。防災関連では、チラシの多言語表記などです。翻訳するだけでなく、「様々な文化的な背景を鑑みどんな内容を含めるべきか」というようなご相談があります。また、「ツールを紹介してほしい」という問い合わせもあります。そして今日の事例発表に繋がりますが、「地域の防災訓練に外国人に参加してもらうための配慮や方法について教えてほしい」というのも、これまで私が経験した相談対応の中にあります。

今日の事例は、愛媛県内のある自治体の防災危機管理課から相談を受けた内容になります。国際交流関係部署からではありませんでした。「地域の防災訓練に外国人住民に参加してもらう予定です。この訓練を通して、避難所運営側に外国人対応を経験してもらいたい。また外国人の方には、災害時に安心して避難できるよう、避難所について知ってもらいたい。ついては、外国人参加者と運営側に対してどのような訓練をすれば災害時に躊躇なくコミュニケーションを取れるようになるだろうか」という相談でした。

皆さんは、外国人の方に慣れていらっしゃるかもしれないですが、やはり一般的に田舎の方では、外国人を見かけることは多くなってもまだ喋ったことはない人がほとんど。「うちの近所に外国人が住んでいるようだけど、誰だろう」といった感じです。中には、「何か盗まれたらいけんけん、ちょっと気をつけんといけんのよ」とか、全然その人たちのこと知らないのに、そのように話される方もいらっしゃいます。そのため、やはり外国人を知ること、慣れることから始めないといけないのでは、という実感があります。

この訓練の運営側は、公民館、自治会、それから自主防災組織などのメンバーをはじめとする地元の方たちです。公民館やそのご近所の方たちで、高齢者が多い。皆さんの中で、自主防災組織に入っている方、防災士、地域の訓練は絶対参加する、という方はいらっしゃいますか？そこに外国人の方は、来ていらっしゃいますか？「外国人が来たらどうする？」と問うと、「英語ができない」、「外国人＝英語」のようなイメージが強いです。「英語は無理だし、外国人が来るかも知れんけん、松井さん来てな」というように言われました。いや、しかし、「私はみんなのそこには行けんけん、外国人が来たらどうするか、みんなで考えて

¹⁵ 出入国在留管理庁が在留支援の一環として整備。

https://www.moj.go.jp/isa/support/coexistence/12_00067.html (2025.02.20 閲覧)

いきましょう」と話しました。どのような内容を入れると、外国人住民と日本人住民が自信を持って相互にコミュニケーションを取れるようになるか、というのを考えました。

実は、私はコロナ禍前まで30年ほど外国に住み、生活・仕事をしてきました。怖い経験と言えば、頻繁に外国人が拉致されるところに住んでいた時は拉致されたらどうするかと、実際に拉致された人から訓練を受けたこともありましたが、連続爆破テロ事件が起こったところでは、在留邦人に情報を伝達するという仕事をしたことがあります。自然災害は幸い経験したことがなく、実際どんな風なことが起こるのか、どんなことが必要となってくるのか、外国人として何が不安なのだろうか、というのを実体験したことがありません。そこで頼りになるのが、研修や資料、文献でした。私はそれらの研修に、県の公益財団法人国際交流協会の外国人生活相談員として参加しましたが、他県からは、行政、自治体の方もたくさん参加されていたりしていました。参加者で色々話をしながら、知識の吸収や疑似体験をしました。文献は一次資料・二次資料の両方ですが、まとめられたものは非常にわかりやすく、一部を参考情報としてスライドにまとめています。(図表5・6)

表-5 災害時外国人支援関連研修

<ul style="list-style-type: none">・ 地域国際化協会職員国内研修（事業担当者向け）「防災」マイタイムライン検討ツール多言語翻訳版を活用した備え [zoom、CLAIR]・ 災害時に外国人支援に従事する関係者向けの研修・訓練事業（令和元年佐賀豪雨災害の事例から） [zoom、CLAIR]・ 災害時に外国人支援に従事する関係者向けの研修・訓練事業（現地集合型研修） [東京、CLAIR]・ 災害時に外国人支援に従事する関係者向けの研修・訓練事業（中国・四国ブロック現地訓練 [徳島、CLAIR]・ 災害時外国人支援コーディネーター養成研修 [東京、総務省]
--

表-6 災害時外国人支援関連 参考資料・文献など

<ul style="list-style-type: none">・ 防災・減災のための多言語支援の手引き 2023 (CLAIR)・ 第 20 号 特集外国人に向けた防災・災害対応の現況とこれから、日本災害復興学会 学会誌「復興」20号 (Vol. 8 No. 2) 2017. 11. 11・ 外国人避難者と災害時多文化共生、宮城教育大学 教育復興支援センター紀要 第3巻 (2015)・ 東日本大震災後の各国政府の勧告と在住外国人の行動との関係、地域安全学会論文集 No. 21 (2013. 11)・ Factors Affecting Household Disaster Preparedness Among Foreign Residents in Japan, Social Science Japan Journal Vol. 24, No. 1・ Factors Contributing to Community Based Disaster Risk Reduction for Foreign Residents in Japan, Journal of the Asia Japan Research Institute of Ritsumeikan University (2022)・ 能登半島地震について情報源：石川県国際交流協会／石川県災害多言語支援センター／いしかわ外国人生活相談センター・ 法務省出入国在留管理庁・ 厚生労働省・ NHK World Japan・ 海外のマスメディア・ 日本のマスメディア・ 「令和 6 年能登半島地震外国人関連ニュースまとめ」 https://note.com/doiyoshihiko/n/na6d95b22737b・ 外国人の体験を集めた記録誌：石川県七尾市国際交流協会
--

能登半島地震については、テレビやインターネットで映像を見ながら、どういうことが起こっているのだろうか、誰がどんなことに困っているのか、という情報を探しました。海外メディアの情報も得て、多角的に情報を収集しました。最近、石川県七尾市国際交流協会が在住外国人の方が発災時にどんな体験をしたのかというのを集めた記録史ができた、と知りました。ぜひ読みたいと思っています。こういったことを通し

て、自分の中で知識を増やし、どんなことなのかと理解しながら、先ほどの要望をいただいた危機管理課に提案できるものを考えました。

それでは事例を紹介したいと思います。1点目は、アプリやツールを利用し、受付や避難所の案内をやる、2点目は多言語のお知らせ掲示板を作ってみるという提案をしました。

まず1点目。アプリやツールの1つ目は、ボイストラです。皆さんの中にも、使っていらっしゃる方も多いかと思いますが。これを使われた方は、「簡単」「この間、海外旅行に行ったときにに入れておけばよかった」というような声が聞かれました。ツールを使うことによってコミュニケーションができたということ、それがすごく自信に繋がります。同時に「そんなにたいしたことじゃない」という気持ちになってくださいました。

次は、google翻訳、googleレンズです。使われたことのある方はいらっしゃいますか？外国語表示のメニューなどにレンズをかざすと、パッと日本語に変わります。全ての災害関連情報を「やさしい日本語」にしたり、説明したりするのは難しいですが、googleレンズ使うと一瞬で外国語に変わります。そうすると、そこに何が書いてあるのか、最低限見当がつかます。「こういう支援が受けられる」というのがわかります。外国人参加者のネパール人は皆さん英語ができました。そのため、受付では日本語と英語交じりで説明し、アプリを使って項目を確認しながら対応していらっしゃいました。

こちらは非常食の材料確認です。宗教の関係やアレルギー、生活習慣などを理由に食べられないものも多いですね。そういった時に、やはりこのgoogleレンズツールを使えば、原材料に何が入っているか一目瞭然ですので、渡す方も安心して渡せるし、もらう方も安心してもらうことができます。(写真3)

そして、災害時多言語表示シートです¹⁶。非常に簡単に多言語の表示ができます。実際に、受付テーブルに貼ってもらいました。この掲示があることによって、「受付に行く」とか、「受付で大体何をする」というのがわかり安心すると思います。知らない言葉の土地で、わからない文字の環境で過ごすと、異様な不安を経験されたことがある方もいらっしゃるかと思います。



写真-3 google レンズを使って
原材料を確認する参加者)



写真-4 受付の多言語表示

2点目の「多言語お知らせ掲示板」作成の提案についてですが、この背景として、能登半島地震発生直後に、とある駅のホワイトボードに運行状況を書いて掲示したら、「誰もとなく外国語で書き込む人が続出した、結果的に多言語お知らせボードとなりいろんな人の役に立った」という記事をニュースで見たことにありました。

¹⁶ CLAIR, 「災害時多言語表示シート」, <https://dis.clair.or.jp/>

これ（写真-5）は、能登半島地域へ派遣された自治体職員さんが実際に見て再現したお知らせボードです。全部日本語、漢字交じりでした。そこに、ネパール人がネパール語で書いて多言語掲示板になりました。こうすることによって、もし後から別のネパール人が来たら、「ここにはネパール人がいるんだ」という安心感につながると思います。逆の立場だったら、私は「日本人の方いらっしゃいますか？」と大きな声で叫ぶと思います。同胞に出会えると、安心しますよね。



写真-5 多言語になったお知らせボード

表-7 参加者の感想

<p>【日本人参加者】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・便利なアプリがありますね。アプリを使えば言葉の壁を怖がらなくてもいいなと思えました。 ・学んだ事を友人知人に話まくっています。外国の方に限らず、障害をお持ちの方や高齢者とのコミュニケーションの大切さを発信していきます。 ・掲示板の内容が分かる人には「外国語で書き足して」と頼めばいいんですね。掲示物に余白を持たせて、書き足せるようにします。 <p>【外国人参加者】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外国人対象の訓練だけでなく、近隣の日本人と一緒に訓練をするのは大切。災害時には、自分達も力になれると思います。 <p>【自治体参加者】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢の方がアプリのインストールとか簡単にされるんですね。難しいだろうというのは思い込みでした。 ・説明文が長いと分かりにくいだけでなく、翻訳もしにくいですね。簡潔な文章作成が大切なことを実感しました。
--

振り返りの際に、「外国人と仲良くなるにはどうすればいいですか？」という質問が出ました。「まず挨拶から始めよう」とおっしゃられた日本人参加者がたくさんいました。災害時に外国人住民と助け合う、ご近所で助け合う関係を構築するには、挨拶から始めるのでいいと思います。

よくメディアなどで、新しく来ている外国人技能実習生などは、“日本の経済を支えてくれる労働力です”と紹介されています。しかし、それ以前に“私たちと変わらない市民、住民登録されている住民である”『ご近所さん』という認識をしていただきたい。特に、自治体に意識していただきたいと思います。

国際交流協会の立場としては、平時から頼られるような存在になれるよう、協会の存在・役割をもっと努力して広げていく必要があるかと思っています。さらに防災管理担当者との連携です。これまでは国際交流所管の方たちとばかり話をしてきました。防災担当者と直接話すことがほとんどなかったので、より話すようにしていきたいと思っています。

最後に、これを見ていかがですか（図-3、日本語の「ありがとう」や「Thank you」、「感謝」が示される前のスライド）。知っている言葉はありますか？地震が起こった時に、知らない言語だけでは不安ですね。でも、「非常感謝」「ありがとうございました」が出てきたらいかがですか。安心しますね。

どうもご清聴ありがとうございました。

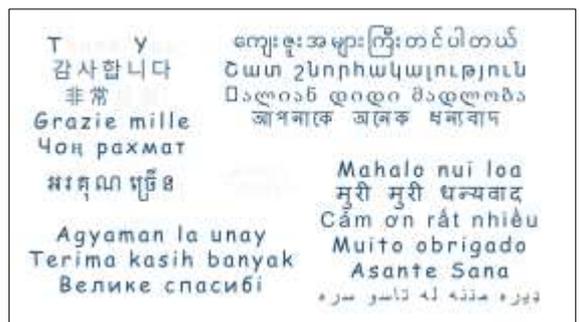


図-3 各国の挨拶

司会（徳島県国際交流協会・長田）：

訓練がイベント的に終わるのではなく、イベントをきっかけとして日頃からの地域の中での関係作りに繋げていく大事さを、事例から伝えていただきました。では次に事例②として、そうした地域の中での外国人と

日本人の関係づくりについて、徳島県北島町から事例発表をしていただきます。

(3) 事例発表②

講師：

北島町健康保険課 課長補佐（保健師） 稲井 敏子

NPO 法人 YOU&ゆう 理事長 岡田 あかね

（公財）徳島県国際交流協会 地域外国人コーディネーター 長田 有加里 ※ファシリテーター

テーマ：重層的支援体制整備事業を活用した外国人にとっての暮らしやすいまちづくり

ファシリテーター（徳島県国際交流協会・長田）：

まず、タイトルにある「重層的支援体制整備事業（以下、「重層）」というワードを皆さんご存じでしょうか。阿部先生の基調講演の最後にも、言及がありました。多文化共生領域においてこの「重層」のワードが出てくるのはまだ新しいことではないかと私は捉えています。またこのメンバー（町福祉行政・地域 NPO）が揃って登壇させていただくことも、新しいのではと思います。これが本日の会議のテーマである「災害時における外国人支援」とどう繋がっていくのかについてお話をさせていただけたらと思います。

北島町の「重層」事業及び外国人との交流機会創出の取り組み

北島町では、外国人の交流の場所、外国人と地元の人が知り合う機会を創出する「Meet&Greet」の取り組みが進行しています。関わる部署は、町の健康保険課、総務課、危機情報管理課、そして町から委託を受ける NPO 法人 YOU&ゆうです。さらに、ゲストとして、徳島県健康福祉部からも職員が会議に参加されています。また私たち徳島県国際交流協会（TOPIA）も、多文化共生の観点から伴走的に関わらせていただいています。そしてこの取り組みが、厚生労働省の「重層」で動いているものになります。「重層」とは、「地域共生社会の実現を目指すための体制整備事業として、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」を一体的に実施する新たな事業」とされています。ちなみに、これは実施を希望する市町村による任意事業ですので、どこの自治体でも展開されているものではありません。令和 6 年度「重層」実施予定自治体¹⁷は、全国で 20%弱（346 自治体）程度）に留まっている状況です。では、この「重層」で、なぜ外国人そして防災なのか、登壇者 2 人を交え進めていきたいと思います。

北島町の紹介

北島町は、徳島の中心部から北に 7km くらい離れたところにあります。面積が小さく、人口密度が四国の中でも高い地域です。外国人比率は、0.8%です。特徴的な点として、高齢化率が 26.5%であり、徳島県内では最も若い自治体となります。地域産業は農業です。それから徳島市中心部から近いということもあり、住宅機能を有す地域でもあります。

¹⁷ <https://www.mhlw.go.jp/content/R6juusou.pdf>（2024.09.04 閲覧）

次に、在住外国人の状況です。阿部先生の話に、「地域にどのような外国人がいるか」と解像度を高く見ることが大事だとありました。国籍別では、中国、ベトナム、インドネシア、フィリピンの順に多く、総数は175名です。さらに、国籍別で中国人と言ったとしても、やはり在留資格によってどういう活動・生活をされているか状況が変わってきます。そこで在留資格を見ますと、「技能実習」が1番高くなっており、これは徳島県全体の特徴と一致します。次いで「永住者」、「留学」です。「留学」とあるのは、北島町に留学生の寮があることが影響しています。そして「家族滞在」、また「特定技能」も県内全体で増えています。

表-8 北島町在住外国人 国籍別人数・割合

国 籍	人数	割合
中国	58	33%
ベトナム	26	15%
インドネシア	18	10%
フィリピン	14	8%
韓国	10	6%
ミャンマー	9	5%
バングラデシュ	8	5%
米国	6	3%
モンゴル	4	2%
台湾	4	2%
その他 (14か国)	18	10%

表-9 北島町在住外国人 在留資格別 人数・割合

在留資格	人数	割合
技能実習	43	25%
永住者	35	20%
留学	28	16%
家族滞在	16	9%
特定技能1号	13	7%
技能	8	5%
日本人の配偶者等	7	4%
技術・人文知識・国際業務	6	3%
特別永住者	6	3%
特定活動	5	3%
教育	3	2%
定住者、他	5	3%

表-10 北島町在住外国人 国籍別・在留資格別 人数

国籍	在留資格・人数
中国	永住者18、留学9、技能8
ベトナム	技能実習16、特定技能4
インドネシア	技能実習9、技能実習4、永住者4、家族滞在3
フィリピン	技能実習6、永住者3
韓国	永住者4、特別永住者4
ミャンマー	技能実習5、特定技能4
バングラデシュ	留学4、家族滞在2、永住者1
米国	教育2、永住者1、家族滞在1
モンゴル	留学1、家族滞在3
台湾	留学2、永住者1

では、北島町がなぜ「重層」に取り組むようになったのかについて、聞いていきたいと思います。北島町の稲井さん（健康保険課）にお話を伺います。

北島町健康保険課 稲井氏

北島町が重層を始めるきっかけとなったのが、北島町では地域包括支援センターが進めている「生活支援体制整備事業」です。同事業において、高齢者の福祉を地域で支える仕組みがしっかりと出来上がりました。これを一緒に進めて来たのが、隣におりますNPO法人 YOU&ゆうの岡田さんたちです。しかしながら、1つの部署だけで支援できる問題にとどまらず、世代にわたる問題、家族への支援制度のまたがりなど、複雑に絡み合うような課題が出てきました。そこで、「生活支援体制整備事業」を「重層」の方にシフトしていくことができるのではないかと考えました。そして現在、移行準備事業として各課との連携を図っているところです。

ファシリテーター（徳島県国際交流協会・長田）：

では続いて、この「重層」でなぜ外国人に目を向けるようになったのか、NPO 法人 YOU&ゆうの岡田さんにお話をいただきたいと思います。そもそも東日本大震災との関連もあると伺っています。その辺も含めてお願いいたします。

NPO 法人 YOU&ゆう 岡田氏

私たち法人は、2018 年から地域づくりの一環として「生活支援体制整備事業」を受託しておりました。主に高齢者層をターゲットとするのですが、孤独・孤立化とか、介護予防をメインに目的とした事業です。その一貫で研修を受けた際に、同じテーブルに東北の震災を経験された方がおられました。その方のお話が、私の原点になっております。どういったことかという、震災でやはり全ての機能がなくなる、制度がなくなる、そういった時に残ったものが何かという“人との繋がり”であった、そこから地域の再生を図っていったと。そのお話を聞いた時、私は本当に意気揚々とどんなまちを作ってやろうとか、すごく自分本位のまちの構想というのを描き、地域作りをスタートしていました。しかし彼女がおっしゃったのは私と全く逆の発想で、そこで生活をされている人を中心に寄り添い、制度・仕組みを考えていくというものでした。かつての私というのはどちらかという、いいものを作ってそこに地域の方に寄ってきてもらうという風に考えていました。自分のこの視点・ベクトルが逆であったことに、大きな衝撃を受けました。そこで、北島町の地域を歩いて回るのでありますが、その時に一番聞こえてきた言葉が、“コミュニティの希薄化”ということでした。阿部先生からも先ほどそのようなお話がありました。「希薄化」を捉えていた時に、もしかすると震災が起こった後の地域創生が、“人と人の繋がりから始まった”、“隣近所のおじいちゃん、おばあちゃんの関係から始まった”、という“創り直し”のところに、地域共生のヒントがあるのではと考えました。

そして北島町でよく聞かれる「希薄化」のフレーズを考えた時、では今、町で本当にこの繋がりがなければ、“作為的にこの繋がり、人との接点を作っていくことをまちの中に起こしていかないと、何も事は変わらないのではないか”と思いました。昨今、少子高齢化や核家族化、いろんな背景・要因で私たちの生活は本当に一変しています。おそらく、従来通りの地域共生社会へのアプローチではもう太刀打ちできないと、北島町でも実感しております。その時に、作為的に仕組み的に繋がるシステムを作ろうと、この町のコラボステーション「マチコラ」というものを昨年 10 月に立ち上げました。これは、人が顔見知りになる関係・接点を作っていく仕組みです。しかもここに、福祉分野の方や専門家だけでなく、地域住民、様々な立場の企業の方、商店の方、障がいのあるなしに関わらず縦の分野を横に並べ替えたフラットな関係性で繋がることを可視化させることで、地域の方がこの仕組みに手を伸ばしやすくなるのではという試みで立ち上げました。このように考えると、「地域共生」と「重層支援体制」、それから「外国人の支援」は、“1 人の人をライフステージで包摂的に捉えていく”という観点が非常に共通しています。そのことが、外国人支援にも取り組むきっかけになったと思っています。



図-4 北島町「マチコラ」

ファシリテーター（徳島県国際交流協会・長田）：

ここまでのお二人の話で、もっと聞いてみたいと感じられているのではと思います。北島町では、この『マチコラ』の仕組みを基盤に、外国人向けの防災イベントを昨年度 2 回実施されました。その際に、私たち県

国際交流協会 (TOPIA) は、外国人向けの「防災出前講座」や配布資料の多言語化、さらに「やさしい日本語」を使った資料作り等に関わらせていただきました。岡田さんから、この防災の取り組みの概要、そしてこれを実施しての関係者の気づきなどの紹介をお願いします。

NPO 法人 YOU&ゆう 岡田氏

1 回目は「防災訓練ツアー」、2 回目は「防災備蓄メニューを囲む会」をやってみました。1 回目の実施のきっかけは、「マチコラ」の仕組みの中で企業の声を聞く企画として地域を回っていた時に、ある 1 つの企業さんが「外国人の方がたくさんうちで働いている。でも、毎日仕事と寮を行き来するだけで、地域の方とは全然接点がない」という声が届きました。「ええ！そうなんだ」と衝撃を受けました。そして防災訓練の経験についてお聞きすると、「一度連れて行ってはあげたいが、なかなかフォローできていない。自主的に行っておいでも言えなくて」と聞きました。それをきっかけに、防災訓練の企画を思いつきました。「防災訓練ツアー」では、試行的に 4 人の外国人と、通訳のできる地域ボランティアと一緒に防災体験ブースを回りました。

すると、防災訓練のブースを担当している行政職員や地域住民は、やはりこれまで外国人が訓練に参加したことがないため対応に戸惑われたり、「英語では説明できません」と言われたりしました。外国人の方は、普段の生活で翻訳ツールが使われていました。そのため、それらのツールも駆使しツアーを進めました。この経験は、地域の日本人が“地域の中に外国人がいる”ということに初めて気づく、存在を目の当たりにする機会となったと思っています。



写真-6 1 回目「防災ツアー」の様子

それを受け、2 回目は対象者を拡大し、より具体的な防災に関する情報をお届けしたいと危機情報管理課に相談し、「防災備蓄メニューを囲む会」を開催することになりました。しかし役場の危機情報管理課だけでは外国人にどう防災のことを伝えたらいいのかわからない状況であったところ、TOPIA に関わっていただき、専門的な知識や対応方法を教えていただきました。このように様々な機関の連携があり、企画が実現に至りました。さらに、食事作りをする「健康作りの会」¹⁸という地域ボランティア団体に関わっていただきました。たくさんの地域住民が、「外国人が地域にたくさんいる」と気づき、顔見知りになる機会になったと思います。

¹⁸ 北島町「健康づくりの会」が作成したローリングストック★かんかんレシピの《英語》《ベトナム語》《中国語》のレシピは町 HP に紹介されている。<https://www.town.kitajima.lg.jp/docs/3909994.html> (2025.05.30 閲覧)

やはり、まずは顔の見える関係作りから始まる。そこからいろんな声が届き、その方に必要なことを行政や私たちのような中間支援組織がともに考え、一緒に地域をつくっていく。それが地域共生社会のスタート、重層支援体制のスタートの0時点となります。企画を実施してみて、それぞれから新鮮な感想が出ました。地域の方が外国人と直接お会いして、次に進むステップを自然に見つけていく機会になったと思います。



写真-7 2回目「防災備蓄メニューを囲む会」の様子

ファシリテーター（徳島県国際交流協会・長田）：

私たち協会の立場として外国人向けの防災関連イベントする際、自治体の窓口が防災関連部署なのか、外国人なので総務課や住民課なのかと迷ったり、また両者と同時に連携体制を築くのは難しかったりする状況に直面することがあります。しかし、北島町では庁内部署間の垣根を下げ連携が進んでおり、非常に画期的であると感じています。

では、稲井さんにお聞きします。北島町では防災のイベントが2回終了しました。北島町の面白い動きは、それで終わりではなく始まりだと、本格的に「ミーグリ（外国人と共生）」をこれからどうしていくかと進んでいることだと思います。昨年度末に振り返り会議を実施され、そして今年度に入ってから新たな展開をされております。これからの「ミーグリ」の展望をお聞かせください。

表-10 振り返り会議で共有された気づき

- ・「外国人対応は英語のみでは不十分」「やさしい日本語を活用できる！」（北島町健康保険課）
- ・「自分たちが“当たり前”と思っている情報を外国人は知らなかった」「参加した外国人の声をもっと聞きたい！」（北島町危機管理情報課）
- ・「地域に外国人もいることを意識した」「外国人を包摂したまちづくりを」（北島町総務課）
- ・「外国人と会話ができる」「日本語が上手」「かわいらしい」（住民団体「健康づくりの会」）
- ・外国人ともつながるまちづくり！庁内連携が大事!!（YOU&ゆう）
- ・北島町の外国人住民・多文化共生の情報等について情報提供（TOPIA）

北島町健康保険課 稲井氏

外国人の方とこれからどうやっていくのかっていうのは手探りです。しかし、彼らに出会えたことによって、外国人の方も住みやすいまちづくりを考えていかなければならないと気づかせていただきました。昨年度の防災訓練は、NPO が作ってくださらなければ私たちはやはり日本人に向けた防災訓練をやっていたと思います。今回の防災の経験が、外国人が参加する大きな機会となり、そして次を考えることができたと思います。

これからのことですが、外国人や外国人を支援している団体、雇用している事業者等から色々と聞き取って、支援の方向性を模索していきたいと思っております。行政としては、これから地域の中に生まれてくるだろう外国人支援を、住民が勝手にしているものと考えのではなく、住民と一緒に町を創っていく過程と考え、積極的にそういう会議に参加したり、団体の声を聞いたりしていく。そして、行政の中でできること

とできないことはありますが、それをうやむやにすると、「やはり行政って何にもできんところ」とか、「何も聞いてくれなかった」となります。そのため、できること・できないことをはっきり伝えていくことも大切だと思っています。積極的に関わり、役場の中でも関わるメンバーを増やしていくことが大切だと思います。そのためには、やはり重層的支援体制を役場の中で整えることが重要と思っておりますが、課によっては目標が違ふと関りが無い課もあります。地域の中では盛り上がっていくのですが、役場の中でも「重層」がまちづくりにつながるという認識を整えていくのが私の役割と思っています。

ファシリテーター（徳島県国際交流協会・長田）：

参加者の皆さまには、少しでもこの「ミーグリ」で展開される内容や雰囲気を感じていただけたかと思えます。また阿部先生の話に、自治体とNPOの連携というのがありました。本日はその両者のお二人が並んで座っておられ、非常に躍動的であったと思います。本日は会場には、NPOメンバーの本岡さん、また健康保険課の井住課長も来てくださっています。このように、いつも熱く、可能性を感じるミーグリに私も毎度楽しみに関わらせていただいております。

まとめに入ります。本日の会議は、「多文化共生」がテーマです。そもそもなぜ、外国人受け入れや多文化共生が謳われるか。その背景として、私たちの社会は少子高齢化・人口減少に直面している現実があります。そこで地域共生社会の創造・見直しが必要とされているところ、北島町の事例のように、新しい住民としての外国人も包摂した地域の将来性について考える、そのチャンスが来ていると思います。北島町では、「重層」を基盤とした「ミーグリ」による地域づくりが進んでいます。阿部先生の講演に立ち返り、「地域コミュニティにおける多様な主体による連携・協働の仕組み作り」を可能にしていく一つの事例ではなかったでしょうか。「重層」を活用し、平時と災害時の連携・協働を繋げていく、そんな可能性を少しでも感じていただけたら幸いと、事例②を終わります。

事例発表②に関する質疑応答

質問 1：新しいことを実施したいと思っても、部署横断的や他団体と取り組むのはなかなか難しいことが多い。北島町さんではそういった壁はなかったでしょうか。

応答（北島町健康保険課 稲井氏）：

町内の温度差のようなものはあります。しかし、今日一緒に登壇している岡田さんの協力がある。一番には所属課長が何をやるにも理解・見方をしてくれることは心強い。課長がまとめてくれるからこそ庁内の他の課にも理解が浸透していていると思う。

(4) 全体質疑応答・総括の概要

質問①：警報の発令、台風の襲来、避難所の設置を在住外国人へ伝えるための効果的な手段、方法について一自治体（県）の事例として、「外国人防災リーダー育成研修」を実施している。研修修了者を外国人防災リーダーとして登録し、日常的に県から発信する情報をリーダーから友人や仲間に共有してもらう仕組みづくりをおこなっている。台風が近づいた際は、気をつけるポイントや参考になる災害情報等を発信した。平時のつながりづくりは発展途上であるが、外国人住民との関係を構築することが大切だと考えている。県で体制整備をした後は、市町にリーダーの情報を提供するなどを考えている。（応答：参加者）

質問②：外国人は、多言語支援センターからどのような情報発信を求めているか

災害直後は、自分の置かれている状況を理解し、どこに相談すればいいかわからない。時間が経つにつ

れて相談内容も変わってくる。困り事を待つより前に、避難所を巡回し外国人被災者の声を聞いていく体制が必要。メールでの相談受付は多言語対応までに時間を要するため、現場でニーズを聞いて支援をすることが大切。(応答：阿部講師)

質問③：多文化共生社会や外国人受け入れ環境を整えるにあたり、(市町村ではなく)都道府県が担うべき役割について

災害の被害は行政区分で起こるものではないため、基礎自治体・県域を越えた広域での災害対応シミュレーションが必要となる。また技能実習生の雇用事業所が関係する監理団体は同じ行政区分内にあるとは限らない。域外の監理団体と調整するのは、市町村ではなく国・県が担うことが重要。(応答：阿部講師)

会議全体まとめ(阿部講師)：

日本の特に地方のコミュニティは、同一性が高く閉鎖性が生まれやすい。しかし、少子高齢化・人口減少による担い手不足で地域自体が成り行かなくなっている現状において、地域コミュニティの作り直しが求められている。外国人は制度的に孤立しがちであるが、彼らがしっかり自立できる状況が整えば、真の社会的マイノリティとはならないはずである。地域内のつながりを豊かにしていくにおいて、「重層」事業を基盤に社会的孤立をつなげていく取り組みは外国人との共生にも意味がある。法治国家の我が国において、「日本国民」ではなく「日本に住所を有する人」が主語である地方自治において、外国人を含め地域共生を図っていくことは大きなテーマの一つとなる。防災はあくまできっかけの一つに過ぎず、日常的に繋がり支え合う関係を作れるかどうかが大変な分岐点となるだろう。

3. まとめと展望

(1) まとめ

本会議のテーマ「災害時の外国人支援について」は、狭義で捉えれば“発災後に災害弱者に陥る外国人を如何に支援するか”にとどまりがちかもしれない。しかし、菊池(前掲2020・2022)、田村(前掲2024)の分析する過去の大規模災害時の外国人を巡る課題からは、“外国人を支援するための支援”だけでは支援が届かないという課題が抽出された。そこで本論では、令和6年度総務省多文化共生地域会議(中国・四国ブロック)の実践をもとに、日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体として、災害時の共助にいきる両者が協働する多文化共生まちづくりの将来像を明らかにしようとした。その展望について、基調講演及び事例発表の内容まとめとして、以下6点の観点を整理したい。

第1に、地域社会を構成する外国人住民について知り、「隣人」同士として挨拶など気軽な関係から始め、災害時に生きる「共助」の関係を構築することが肝要である。現実として地域社会に増えている外国人のことを私たちはあまりに知らず、日常での接点は限りなくないに等しい。本会議の対象地域である中国・四国地域のほとんどで、技能実習と特定技能の比率が高いが、彼らの地域の中での存在は知られていないことが多い。近い将来、高い確率で発生が懸念されている南海トラフ巨大地震に備えるにあたり、有事に共助が働くための関係づくりが求められる。これには、日本人住民の自発的な気づきに頼ることなく、多文化共生の推進を担う自治体及び地域国際化協会に意識醸成と協働を形成する役割が求められる。

第2に、外国人支援のためのツールとして紹介される翻訳アプリ等を活用し、「言語の壁」を低くしておく。今日のグローバル化社会においては、それらツールは相互コミュニケーション手段として平時から活用する経験が推奨される。「言葉の壁」は、AIの発達等によりツールで緩和されることが多くなった。だがAIツールは実際に使ってみないと敬遠しがちである。事例①からは「自分のために、海外旅行でも使える便利なも

の「使ってみればたいしたことない」といった声があがったように、平時の経験が災害時に生きることとなる。

第3に、出身国や民族別のコミュニティとネットワークを構築し、彼らの「言葉」と「文化」を通じて情報と支援を届けるようアプローチを展開する。出身国や民族別のコミュニティの中には信頼されているキーパーソンがおり、その人から母国語で正しく情報発信がされたり、有事の際にはその人にSOSが届いたりすることが、能登半島地震からの教訓として報告された。「日本人」vs「外国人（外国籍）」の構図に縛られ「日本人」側のみで最適解を考えるのではなく、外国人の彼らと共に考えることが肝要である。

第4に、外国人住民を支援対象者にだけ位置づけるのではなく、主体性のある一地域住民と捉え協働の方途を模索する。基調講演にあった被災外国人へのアンケート結果では、日本語学習への需要が聞かれた。彼らは外国人で被災者でありながら、中長期的に日本で仕事・生活の展望を見出そうと地域で主体的に存在する一地域住民であることは見落とされがちかも知れない。また事例②の避難所訓練においては、参加外国人が翻訳アプリ等を使い食品成分を確認したり、多言語お知らせボードを作成した経験が紹介された。このようにこれからの多文化型防災訓練には、単に外国人を支援の対象に据え置くのではなく、外国人と協働しながらどのように地域の防災力を高めていくかという視点が重要となる。この手法は、多文化共生の分野において、これから模索・試行される段階にあるだろう。

第5に、重層的支援体制整備事業を通じた地域共生社会づくりの枠組みで外国人住民を捉え、平時と災害時の連携・協働の連続化による地域防災力を向上させる。地域福祉の文脈において、先行研究では外国人住民が日本の社会福祉の外に置かれてきたことが指摘されている。だが事例からは、外国人住民も地域社会を構成する一員として、「対外国人」の関係を超えて社会とつながり、いきがいや役割を持ち災害時に生きる共助を育んでいく可能性を見出せる。このことは、地域共生社会づくりの理念に通底していると言えよう。「重層」では、一人一人の複雑に絡み合うような課題に対し、部署間の仕切りを低くし連携を推進することが特徴としてあり、「外国人」や「災害」で切り分けられない包括的な多文化共生型地域防災が期待される。

第6に、「越境」と「協働」をキーワードに、分野・地域・立場のボーダーを超え多様な関係者が互助の関係づくりを進めていく。これに国際交流協会のような中間支援組織は、南海トラフという未曾有の危機に対応するため、ボーダーを超えた関係者と共に新たな価値を創造する役割を果たしていくことが求められる。

今回の総務省多文化共生地域会議（中国・四国ブロック）を通じ企画側が成果と考えるのは、①過去の大規模災害で抽出された外国人を取り巻く課題を能登半島地震の経験・教訓から再認識したこと、②外国人を支援の対象者に留め置くのではない、協働による防災訓練の手法と訓練を通じた外国人との関係づくりの可能性を示したこと、③②を実現する一つの選択肢として、「重層的支援体制整備事業」を積極的に活用し、地域共生社会づくりの枠組みで多文化共生を推進する可能性を提示したこと、そして④参加者間で外国人視点から災害時に有効となる情報伝達の仕組みや支援体制について議論を深めたこと、の4点である。

これらは、総務省の示す「多文化共生を推進していくためには、日本人住民も外国人住民も共に地域社会を支える主体であるという認識をもつことが大切である」を実現するための具体策のひとつである。

(2) 今後の展望

総務省「多文化共生地域会議」は、基調講演と・事例発表及び短時間の意見交換で終了した。参加者間での議論は限定的であり、本会議で顔を合わせたことをきっかけに、今後中国・四国ブロック内での「越境」したコミュニケーションが期待される。さらに、まとめて析出した整理の点を各地で実践へと移し、「災害時の共助にいきる、外国人住民と協働する多文化共生まちづくり」のさらなる進展と発展的な議論を今後の展望としたい。

謝辞

本会議の企画および本論を執筆するにあたり、登壇者皆様、および総務省、徳島県の方々にはご理解・ご協力頂きました。ここに感謝申し上げます。

【参考文献】

- 1) 竹沢泰子(2009年),「序：多文化共生の現状と課題(<特集>多文化共生と文化人類学)」,文化人類学 74巻,1号,pp.86-95
- 2) 高谷幸 編著(2019年),「移民政策とは何かー日本の現実から考える」,人文書院
- 3) 徳田剛他編著(2019年),「地方発 外国人住民との地域づくりー多文化共生の現場から」,晃洋書房
- 4) 上水流久彦(2020年),「人口減少対策としての多文化共生施策にみる矛盾」,日本文化人類学会第54回研究大会 分科会6 多文化共生の現場にみる日本社会のメンバーシップー日本の多文化共生の課題ー
- 5) Susanna,M,Hoffman,2002,Catastrophe & culture, (=2006、スザンナ・M・ホフマン、アンソニー・オリヴァー＝スミス、訳:若林佳史、「災害の人類学ーカタストロフィと文化ー」 明石書店)
- 6) 菊池哲佳(2023年),「外国人住民による防災活動の実践化プロセスー東日本大震災を経験したフィリピン出身女性とのインタビューよりー」,防災教育学研究3巻1号
- 7) 菊池哲佳(2020年),「防災政策における災害時多言語情報提供の実効性に関する考察」,災害情報,18巻2号
- 8) NHK Web,「地震で被災の外国人 避難所入れず食料など確保できない人も」,2024.01.06,
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240106/k10014311351000.html>, (2025.03.18 閲覧)
- 9) 田村太郎(2024年),「災害時における外国人支援の課題と展望」,実践政策学,第10巻2号,pp.199-210
- 10) 厚生労働省(2019年),「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」,地域共生社会推進検討会,最終とりまとめ
- 11) 厚生労働省(2020年),「改正社会福祉法における重層的支援体制整備事業の創設について」
- 12) 公益財団法人トヨタ財団(2023年),「福祉関係窓口における外国人相談の実態調査2023 報告書」
- 13) 石河久美子(2010年),「多文化ソーシャルワーク：理論と実践の発展に向けて(学会企画シンポジウム グローバル化の中の社会福祉:貧困・格差・排除を超えて)」,社会福祉学51巻,2号,p.110
- 14) 小川玲子他(2024年),「在住外国人支援のアクターとしての社会福祉協議会と国際協力 NGO/NPOー「多文化ソーシャルワーク」の先へー」,2023年度移民政策学会年次大会

Toward Intercultural Community Building through Collaboration with Foreign Residents: Enhancing Community-based Mutual Support during Disaster ; A Case Study of the FY2024 MIC Multicultural Coexistence Regional Council Initiative

Yukari NAGATA, Ichiro ABE

This study examines the potential of intercultural community building as a foundation for mutual support during disasters. To this end, it analyzes the proceedings of the 2024 Multicultural Coexistence Regional Conference organized by the Ministry of Internal Affairs and Communications, which focused on “Support for Foreign Residents during Disaster.” The conference featured a keynote address that highlighted the challenges and lessons concerning foreign residents revealed by the Noto Peninsula Earthquake, as well as case reports on collaborative initiatives involving foreign communities. The analysis identifies three key conditions for ensuring that support effectively reaches foreign residents during disasters: (1) the establishment of networks with neighbors and communities based on nationality or ethnicity during normal times; (2) the development of inclusive community frameworks utilizing "Multi-layered Support System Development Project"; and (3) the creation of reciprocal support relationships that transcend boundaries of sectors, regions, and social roles within the host society.

責任著者 長田有加里 e-mail : nagata.yukari.1@gmail.com