

コミュニティ防災の視点における多言語

—多文化共生への道筋のツールとして—

Multilingualization as a Tool to Foster Multicultural Coexistence from the Perspective of Community-Based Disaster Risk Management¹

吉富志津代

Shizuyo YOSHITOMI

1. はじめに

近年、自然を崇めないことへの地球の警告のごとく、世界中であらゆる自然災害が頻発している。1995年の阪神・淡路大震災から17年の間に起きた大きな自然災害で、筆者たちが支援活動に関わったものだけでも、1995年にサハリン地震、1997年にイラン北西部および東部地震、1998年にアフガニスタン北東部地震、1999年トルコ北西部地震や台湾集集地震、2000年に東海豪雨、2001年にインド西部地震、2003年イラン南東部バム地震、2004年に新潟県中越地震とスマトラ・アンダマン地震（津波）、2005年にアメリカ南部沿岸ハリケーン“カトリーナ”風水害、2007年に新潟県中越沖地震、2008年に汶川地震（通称“四川大地震”）、2010年にハイチ（南部）地震、そして2011年東日本大震災、2014年御嶽山噴火と枚挙に暇がない。2018年度には、6月に大阪府北部地震、7月に西日本豪雨、8月に大型台風が多発し、そして9月に北海道胆振東部地震と、立て続きに起きるといふ異常気象だった。

このような状況において、誰も排除されることなく被害を軽減するために、「コミュニティ防災」という視点において、ともすれば優先順位が低くなりがちで、ツールとしての「多言語」を考えることにより、より災害時の備えが促進されるということ、本論文では示したいと思う。

2. コミュニティ防災とはなにか。

災害は、ハザード（危険性）と脆弱性が掛け合わされて起こる被害のことで、阪神・淡路大震災の被災地でもある兵庫県を中心に、このような自然災害の被害軽減に向けた取り組みが本格化している。これまでは、堤防やダムなどのハード施設や技術者の能力向上という視点に加えて、最近は主流となってきた「コミュニティ防災（Community-based Disaster Management）」と呼ばれるコミュニティの防災能力の向上という視点が注目されている。2005年1月に兵庫県で開催された「国連防災世界会議」で採択された「兵庫宣言」の具体的な行動としての「兵庫行動枠組み」でも、コミュニティ防災が取り上げられ、その重要性は国際的にも認識され始めている。コミュニティ防災と従来の防災が、決定的に違うのは、災害直後に対応せざるを得ないのはコミュニティであるということ認識し、コミュニティの中でどのように助け合うのかという住民自治の活動を主軸に据えることである。たとえ先進国・日本においても、大きな災害直後には政府機関もすぐには機能しないことは、これまでの経験から自明である。

それでは、そもそも「コミュニティ」や「コミュニティ防災」とは何か、ここでは独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループ報告書に習うことにしたい。総務省コミュニティ研究会によるとコミュニティは「生活地域、特定の目標、特定の趣味など、何らかの共通の属性および仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団（人々や団体）。この中で、共通の生活地域（通学地域、勤務地域を含む）の集団によるコミュニティを特に地域コミュニティと呼ぶ」とされている。ここでは、その地域コミュニティを「構成メンバーが帰属意識や連帯意識を持ち、お互いのニーズの達成のために、責務を果たすことのできる忠誠心が存在する組織」と定義し、その単位については、「行政の最小単位よりも、もっと住民に近いレベルの近隣住民の地域ユニットで、共助としての機能が発揮できる単位」としたい。

また、コミュニティ防災については、「緊急対応、事後対応を中心とした、政府のトップダウンによる従来の防災にとどまらず、災害予防を重点とする

流れの中で、地域社会および政府にとって限られた資源を有効に配分し、より人道的見地や内発的な開発努力の観点から減災および地域開発の効果を発揮させることを主眼とする近隣地域社会の共助を中心にコミュニティの災害対応能力の向上を目指した防災アプローチ」のことにする。

防災能力を向上させるべき防災の主体は、国や地方自治体等の行政による「公助」、地縁組織、血縁組織、宗教組織、NPO/NGOなど市民による組織のような「公」と「私」の間にある組織間の助け合いとしての「共助」、家族や個人単位が自分で身を守る「自助」、そして海外からの支援などの「外助」に分けられる。このうち本書でとりあげるのは「共助」であるが、この主体のあり方は、コミュニティごとに異なり一様ではない。たとえば、NGO/NPOなどが活発な活動を展開しているコミュニティもあれば、逆にあまり存在しない地域や、地縁組織が形骸化しているコミュニティなどもあるだろう。その状況によって役割や取り組みの方法も多様であることはまちがいない。だからこそ、それぞれのコミュニティごとに、これに取り組む必要があり、そこにツールとしての多言語の役割がある。

しかし残念ながら、その成果が実際の災害を経験しなければ見えないため、経験をしない住民の防災への意識は低く、防災活動という看板で行われる活動への参加のインセンティブも低い。したがって、活動資金も集まりにくい。予防（被害抑止・軽減）から発災直後の応急対応、そして復旧・復興の局面で、その役割の担い方も変化する防災活動そのものについて、このサイクルを想定して災害に備えるための防災能力向上として、さまざまなくふうとしかけが必要であり、コミュニティ構成メンバーの意識（モチベーション）、制度設計、具体的なしくみづくりにおける「多言語」の意義を、「共助」に焦点をあてて考えていきたいと思う。

3. コミュニティにおける防災とマイノリティ

3.1 コミュニティの多様な構成メンバー

まず、このコミュニティを構成しているメンバーが誰なのかを考えてみたい。もちろん、これもコミュニティによって異なるが、多様なカテゴリーが

考えられる。人の出自と状態を考えると、性別、年齢、民族、国籍、母語、出生地、障がいの有無、病気の有無などの違いが見えてくる。また、人の所属で考えると、学校、職場などだけでも多様である。大切なのは、災害は人を選んでやってくるわけではなく、そのコミュニティに存在するどのような人も排除するわけにはいかないということである。自分の命を守るための共助のメンバーは多いほどよい。翻って日常生活を思い浮かべた場合、このカテゴリーの中で、自分が当事者に近くなければ、あまり関わらない別のカテゴリーの人たちがいることに気づく。つまりマジョリティ（多数者）にとっては、マイノリティ（少数者）、特にコミュニケーションが容易ではない人たち、あるいは容易でないと思いついでいる人たちとは接することなく過ごしてしまう。その最も遠い排除されがちな人たちが外国にルーツをもつ移民たちではないだろうか。しかし、災害時には、そのようなことは言うてはられない。発災直後は、誰であろうとコミュニティのメンバーはみんな被災者という同じ立場になり、他者に思いやりを持って接することができる。だからといって、誰でも、自分に降り掛かるかどうかわからない災害のためだけに労力を使う意識・モチベーションを簡単にもてるわけがない。たとえ災害がなくても、コミュニティ防災活動に関わるのが、所属しているカテゴリーとは別に自分の居場所や出番を与えてくれるという実感をもつように、小さなしかけから時間をかけて取り組まなければならない。

それでは、外国出身の、あるいは外国にルーツをもつ移民²といわれる人たちが、日本にはどれくらい住んでいるのか、どのような人たちなのか、少し考えてみたい。世界中で人の流れが活発になり、さまざまな背景や目的で、多くの人が自分の生まれた国ではない国で暮らしている。移民という言葉は日本ではあまりなじみがなく、100年以上前に日本政府のとった政策によって、南北アメリカに移住した多くの日本人のことを思いうかべるかもしれない。今の日本における移民としてわかりやすいのは、活躍するスポーツ選手や政治家だろうと思う。相撲界やサッカー界でも多くの外国出身の選手たちが活躍している。たとえば、野球のダルビッシュ選手は、イラン出身の父と日本出身の母の間に生まれ、現在は日本を代表する野球選手として、日本人

の期待と誇りを背負ってアメリカで活躍している。最近のテニス界では、日本とアメリカにルーツを持つ日本選手として大坂直美に期待する日本人は多い。

移民の中で、日本国籍を持たない人の数は、2018年現在、観光で一時的に日本に滞在する人を除いて250万人を超えている。わかりやすく表現するために、この数を一応「外国人人口」としよう。日本国籍を持たない移民は、27種類の在留資格に分類されるので、その背景、目的、日本における生活そのものも、非常に多様である。一番数が多いのは、出身国別で言えば中国、その次が韓国、そしてベトナムと続くのだが、日本人移民の子どもや孫たちは複数の国にまたがるので、日系人として日本に来ている人たちの数をあわせると相当数に上る。国籍で言えば、ブラジル、ペルー、ボリビア、アルゼンチンの人たちの多くがこれにあたる。このうち、日本国籍を留保してきた人以外は南米の国籍を持ち、二世あるいは配偶者については「日本人の配偶者等」、三世と三世の未婚未成年の子どもは「定住者」という在留資格で日本に住む。また、第二次世界大戦の歴史の中で翻弄されることになってしまった、「かつて日本国籍を有していた外国出身」の方たちとその子孫—在日コリアンや台湾系の人たち—も、特別永住者という在留資格で、この数字に含まれている。曾祖父の時代から家族が日本にずっと住んでいて日本で生まれても、日本語が自分の言葉でも、日本で教育を受けて仕事をしていても、自ら国籍を変えないかぎり、外国人人口として日本人人口には含まれていない。毎年1万人～1万数千人が日本国籍を取得しているが、そのうちの多くはこの特別永住者の人たちだ。ダルビッシュ選手のように、どちらかが外国籍の両親から生まれた子どもは、届け出をすれば、22才までは日本国籍と親の外国籍の二重国籍が認められ、ルーツが外国につながっていても日本には日本国籍として住むので、外国人人口には含まれない。つまり、日本人人口には多くの外国出身の住民が含まれ、しかも増加している。そして、何らかの要因により在留資格がまだ得られずに、非正規という状態で日本に住んでいる人は、数字上はどこにも含まれないが、災害がおきたときは、一緒に助け合う人たちであることを忘れてはならない。

コミュニティ防災を進める上で、移民を含む多様な構成メンバーすべてが、受け身ではなく、リスク評価、分析、行動計画、実施、モニタリング、評価など防災のすべてのプロセスに関わり、自ら意思決定をすることが大切である。

3.2 コミュニティ防災を促進させる3つの鍵

前述のJICA報告書によると、タスクフォースの議論を基に作成されたコミュニティ防災を促進させる3つの鍵として、①防災知識・リスク認識、防災技術、物的資源、②良好な組織環境（リーダーシップ、オーナーシップ、インセンティブ）、③良好な社会・制度・規範環境が挙げられている。①は、災害メカニズムや災害の状況とリスク、災害対策への理解が含まれ、防災技術は緊急対応や危機管理の技術的能力を指す。物的資源は、コミュニティ防災の活動のために必要な資金のことである。②を具体的に考えてみると、まずは、信頼される強いリーダーを見つけること、そして、リーダーが中心になって、できるだけ多くのメンバーに当事者意識をどのように醸成させていくのか、また、それに対するインセンティブ、つまり自分が誰かの役にたつという精神的充実感や社会的認知あるいは知的興奮に経済的なプラスなどがともなうことで継続的なものになっていく環境のことで、まさに「居場所」と「出番」をどのように確保していくのかということと、同じところに知恵はある。③については、コミュニティ防災活動のために、①および②を支える要素としての社会制度などの公的なものと、社会慣習や価値観、人間関係への視点を含む環境を良好にしておくということである。特に②の良好な組織環境を考える際に、どうしても抜け落ちていくのが、マイノリティ、特に移民の存在なのである。

しかし、3つの鍵を促進するためには、多様な構成メンバーが対等な社会参画ができるような基盤が必要である。コミュニティ防災を考えたとき、これらすべての人が助け合うためには、言葉や制度、人の気持ちにおいて、実質的には不平等があり、さまざまな不具合を招いている。これを改善して同じスタートラインに立ち、対等に社会参画ができる状況をつくらなければな

らない。その不具合は、「言葉の壁」「制度の壁」「心の壁」と呼ばれる3つの壁である。

まず、言葉について、移民の中には日本語が母語ではない人たちも多くいるし、日本の公用語である日本語の理解がまだ不十分な人たちも多い。重要な情報を母語でも提供をすることにより、情報を得た移民は、地域社会にも参画しやすくなり、その結果、逆に社会に日本人が気づかないような違う情報もたらされることもある。言葉は双方向のコミュニケーションの大切なツールである。しかし言葉は、社会の公用語である日本語だけではなく、自分の感情や考えを表現する道具としての母語を指し、そのふたつの道筋が考えられなければならない。大人だけではなく、親に連れてこられた移民の子どもたちが、世界人権宣言第26条第1項に示された「万人のための教育」に則って、言葉のギャップをどのように克服して教育を受けられるようにするのかを考えるのは、地域社会の大人たちの責任である。子どもによって、来日の時期によっては、日本語が第一言語として習得されていくこともある。子どもひとりひとりにとって、第一言語が日本語か外国語なのかを見極め、場合によっては二つの言語による教育環境も考えられなければならない。大人のように単純に外国語の習得という位置づけだけでは言語習慣は難しい。

制度については、日本人と同じように納税をして何十年も住んでいても、国籍や在留資格によって受けられるサービスに線引きがされる場合があるという不平等が存在する。たとえば、1999年に、「若い親の層の子育てを支援し、あるいは高齢福祉年金等の受給者や所得が低い高齢者層の経済的負担を軽減することにより、個人消費の喚起・地域経済の活性化を図り、地域振興に資する。」という目的で交付された地域振興券は、日本人と、外国人登録法第4条第1項に規定する永住者又は特別永住者のみを対象としており、日本人と同じように納税をして何十年も住んでいる定住者には交付されなかった。地方参政権等の議論についてここでは触れないが、それ以外にも日常的ないくつもの不平等な措置は多い。

「こころの壁」とは、入居差別や就職差別のような明らかな差別行為のみならず、日本人が潜在的に持っている移民への偏見＝外国人だからしかたがな

い、という意識も含む。内閣府が2007年に実施した『人権擁護に関する世論調査』の(8)外国人の人権擁護についての考え方、の項目には以下の結果が出されている。「日本国籍を持たない人でも、日本人と同じように人権は守るべきだ」に「はい」と答えた者の割合が59.3%、「日本国籍を持たない人は日本人と同じような権利を持っていなくても仕方がない」に「はい」と答えた者の割合が25.1%、「どちらともいえない」と答えた者の割合が10.8%となっている。つまり、人権という意識において、「外国人」であるということを守られなくてもいいと考えている人が四割もいることになる。外国人には人権は必要ないのだろうか？ 多くの善意の人が、ことさらに差別意識という認識のないまま潜在的に持っている移民の立場への軽視があり、私には日本における人権教育のおそまつさを表す数字に思えてならない。

このように、公用語が日本語であるためにコミュニケーションにおいてハンディがあり、国籍や在留資格が違くと、受けられるサービスにも不平等がある。また、人の意識において、積極的に差別はしていないにしても、潜在的に「しかたがない」と考えている人が多いために起こる実質的な不平等もある。これでは災害が起きたときに、助け合えないのではないだろうか。

3.3 マイノリティは災害弱者なのか

災害弱者という言葉がある。この言葉が最初に使われたのは、田中淳(2007)によれば、1986年の『防災白書』である。防災行政上は、災害時要援護者ともいう。コミュニティの構成メンバーは多様である上、災害弱者も含む。日本赤十字社の災害時要援護者対策ガイドラインでは、「災害時要援護者(災害弱者)とは、災害から身を守るため、安全な場所に避難する等の一連の防災行動をとる際に支援を必要とする人々」としている。具体的には、以下のような人々をあげている。

- ① 心身障害者(肢体不自由者、知的障害者、内部障害者、視覚・聴覚障害者)
- ② 認知症や体力的に衰えのある高齢者
- ③ 日常的には健常者であっても理解力や判断力の乏しい乳幼児
- ④ 日本語の理解が十分でない外国人

⑤ 一時的な行動支障を負っている妊産婦や傷病者

ここに地理に疎い観光客なども含まれると考えられている。2008年修正の中央防災会議の防災基本計画の中でも、災害時要援護者とは、高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊産婦をさしており、いずれにも、外国人＝移民が含まれる。廣井脩（1992）によれば、災害弱者はさらに、「行動弱者」と「情報弱者」とに分けて考えることができる。「行動弱者」は身体的な行動に制約がある人々のことで、「情報弱者」とは視聴覚に障がいのある人や移民など、情報収集や伝達にバリアのある人々をさす。情報が伝わったとしても、特に一時的なけがや病気などにより「行動弱者」には誰もがなる。避難所には連れて行けないペットのために、行動弱者となることもある。その先の行動には、コミュニティのつながりをどのように活かすのかも合わせて考えなければならない。いずれもマイノリティというカテゴリーに分けられる人たちである。ただし、誰もがこの分類の中に含まれる可能性があることを忘れてはいけない。

しかし、これらの災害弱者は本当に援護されるだけなのだろうか。確かに身体的な行動に制約がある人は、健常者とは違った方法によって行動しなければならない。個別の状況にあわせた支援は必要だろう。また、情報を収集するためのバリアのある人たちには、コミュニケーションのツールを考えて伝えることが必要である。しかし、特に大きな自然災害時には、すべてのコミュニティメンバーが、自分のできることを担い、助け合うことが求められる。災害弱者とは、災害弱者のままにされた人たちであり、災害弱者にさせないための知恵を、日常からコミュニティの中で、なんらかのしくみにつなげておけば、その人なりの方法で、コミュニティの一員としての役割を果たすことができるはずだ。それは、特に復興期において力を活かすことができるのではないだろうか。行政の防災計画には、必ず災害時要援護者（災害弱者）の避難支援ガイドラインが作成されるようになり、地方自治体ごとに要援護者マップなどの作成も進められている。確かに何らかのハンディがあるために、サポートを必要とする人たちであり、それを忘れてはならないのでこのマップの意義は大きいと言える。しかし、要援護者であってもできることは

何かあり、そこに災害弱者の力を活用するという視点で、コミュニティメンバーの強みも含めたマップづくりが必要なのではないだろうか。

コミュニティ防災は、災害弱者をつくらなくふうを盛り込むと同時に、災害弱者が弱者でなくなったときには、自分の持てる力を発揮できるということであり、それは、社会におけるインセンティブを高め、出番が与えられる。

そのように考えると、コミュニティ防災活動を促進させることにより、地域コミュニティの日常的な不平等を是正し、誰もが人権の守られた民主的な社会の創生へとつながり、私たち自身のコミュニティの成熟をもたらせるものにほかならない。自然災害は、ハザード（危険性）そのものを抑止することは人間にはできないが、脆弱性の値を少しでも低くすることにより、被害を軽減することができるものであり、コミュニティの発展につながるのである。情報の多言語化はその方策の一つとして必須である。

4. 災害が促進させた情報の多言語化

4.1 阪神・淡路大震災からの気づき—住民自治の重要性

1995年1月17日午前5時46分に、当時は未曾有と言われた阪神・淡路大震災（マグニチュード7.3）は起こった。この地域には地震は起きないと言われていたため、多くの住民が備えも不十分な上に、交通・情報網が寸断されて不安な状況であった。特に、日本語の理解が不十分な外国出身の住民たちは、さらに不安だったことは言うまでもない。6343名の死者を出したこの都会型震災は、誰もが何か支援をせずにはおれないような悲惨な状態で、1995年は、「ボランティア元年」と呼ばれている。地域の外国出身の被災者もクローズアップされることにより、「多文化共生」という言葉も定着させる契機となった。多くの人が、理屈ぬきで何か自分にできることで支援をしたいと動き、被災者たちが気づいたのは、住民自治の大切さだった。日常からの地域の隣人と関わりを持って「まちづくり」を考えることこそが、災害時に命を救うという実感を持った。日本では、比較的、政府に対する信頼感があり、自衛隊も迅速に救援に駆けつけるものだと依存している。

しかし、大きな自然の力の前では、体制が整うまで待つ間にも、危険は容赦なく襲い自分たちで身を守ることが必要である。実際に、近所付き合いのしっかりしていた淡路島の被災地では、隣家の家族構成だけではなく、日常的に対話の中で、例えばおばあちゃんがどの部屋で寝ているのかも知っており、壊れた家屋の中からおばあちゃんを助け出すことができたので、ガレキに長時間閉じ込められる人が少なかったという。そして、自分たち＝住民が誰なのかを改めて考えたとき、1990年以降に急激に増えた日系南米人をはじめ、何十年も前から住んでいた在日コリアンや、ベトナム戦争後に難民として日本に渡ってきたベトナム人などの住民の存在にも思い至ったのである。

震災前から外国人との関わりがある個人がつながり、いくつかの市民活動のグループが活動を開始した。大切な震災情報は、日本語と外国語のわかるボランティアたちが多言語に翻訳し、また多言語のミニラジオ局が立ち上がり、多言語による相談窓口も設置された。

震災時、どこの国の出身であろうとも、何語を話そうとも、ともに被災し、確かに助け合った。隣人は外国出身者も含めて、非常に多様であることも実感したのだった。この経験は、住民自治の重要性とともに、多様な住民たちとお互いに日常から壁を作らずに暮らしてできるだけ多くの隣人と助け合えるかどうか、生死をわけるということを教えてくれた。住民が実に多様であることとあわせて、マイノリティの視点が、不具合を感じにくいマジョリティへの気づきをもたらしてくれることも実感した。

震災時の混乱の中で必要に応じて始まったさまざまな救援活動は、住民自治に目覚めた住民やボランティアを中心に、壊れたまちの復興にむけた活動を経て、日常的な「多文化共生のまちづくり」へ移行した。ここでは、そのうち、10言語で放送を続けるNPO法人エフエムわいわい（以下、FMわいわい）³と59言語による翻訳・通訳を中心としたコミュニティビジネスで市民活動を支える「NPO法人多言語センターFACIL」⁴（以下、FACIL）の活動事例から状況を伝える。

4.2 多言語ネットワークを活用したその後の災害支援活動の展開

阪神・淡路大震災から10年目を迎えようとした2004年10月、新潟県に震度6.8の新潟県中越地震が起きた。このときも、阪神・大震災時の支援活動でつながった仲間たちは、他人事と思えずにすぐに動いた。外国出身者への支援の動きも速かった。長岡国際交流センターでは、多言語の情報や案内を表示し、さらにコミュニティ放送でも多言語情報を流し始めた。ダメージをうけている被災地で数言語への翻訳には多くの協力が必要であり、阪神・淡路大震災時以降のネットワークで、情報は翻訳言語ごとに分散して送られ、多言語に翻訳されたものを長岡市国際交流センターが被災地で配布あるいは音声にしてコミュニティラジオで放送するというしくみができた。ネットワークのひとつとしてFACILも翻訳協力をし、被災地で音声にできない言語は、FMわいわいで多言語放送に関わるボランティアたちが手分けして音声データにし、インターネット上で受け渡しをして被災地のコミュニティラジオで放送された。阪神・淡路大震災から10年を経ても、日本語の理解の不十分な被災者への情報提供のしくみは、日本社会には構築されていたとはいえ、ボランティアの助け合いのネットワークでしか解決することができなかったのである。

このような状況を鑑み、ようやく一般財団法人自治体国際化協会⁵(クレア)が、想定されるある程度の情報を多言語にあらかじめ翻訳した、表示シート、音声データ、携帯電話用データを、文例約120例、10言語で作成するという予算を計上し、FACILのような民間機関に業務を委託することになった。2006年に作成された災害時多言語情報作成ツールは、クレアにより全国の関連部署に配布され内容はWEBサイトから自由にダウンロードして使えるように公開された。作成に関わった市民団体がクレアに依頼されて、これを周知するためツールの使い方についての説明会を全国で行った。その後修正や言語の追加がされて、2018年現在、WEBサイトに「災害時多言語支援センター設置運営マニュアル」の一環として公開されている。阪神・淡路大震災から10年を経て、災害時の多言語情報提供に関する国レベルの公的なしくみがようやく動き出した。

新潟県中越地震から3年後の2007年7月に、またマグニチュード6.8の新潟県中越沖地震が発生した。中越地震の記憶もまだ生々しいまま、多言語のネットワークの動きは早かった。震災の2日後には柏崎地域国際化協会が多言語翻訳コーディネートは開始され、中越地震と同じようにネットワークを活用した協力体制のもと情報は6言語に翻訳され、その2日後にはコミュニティラジオ局FMピッカラでも多言語放送を開始した。このときも、FACILは翻訳協力をし、朝メールで送られてくる震災情報を夕方には翻訳して送るという作業を10日間続けたが、その後は自力でこれが続けるとの連絡があった。このときも、FACILでは、翻訳者たちが無償のボランティアとして活動にかかわった。しかし、その活動に、後日、柏崎地域国際化協会が得た補助金から対価が支払われ、災害時の多言語情報提供が、少なくとも公的に位置づけられることになった。

柏崎地域国際化協会では、このとき、中越地震を契機に作成の進んだ災害時多言語情報作成ツールを活用しようとしたが、実際にはすぐに使用に至らず、日常から使う準備をしておくことの必要性が身にしみてわかったと、事務局長が語っている。このツールは、想定される文例を120種類ほど多言語に翻訳してあるとは言え、刻一刻と代わって行く情報は地域によっても異なるので、日常的に活用するしくみに慣れておくことに加えて、自分たちの地域ならではのといった情報をあらかじめ翻訳しておくための、人的リソースを確保するなどの準備も必要である。このツールは、そのような地域での動きを促進させるきっかけともなるツールであって、これだけがあれば解決するというツールにはなり得ない。柏崎地域国際化協会では、いち早くこのツールの存在を思い出しているが、存在自体を忘れているところすらあり、存在は知っていてもこのツールを使う必要性に気づかなければツール自体は飾り物にすぎない。せつかく公的機関が作成したこのツールを活用するかどうかは、これを使う立場の地域住民の意識のあり方に左右されると言える。

そして、2011年3月11日、東日本大震災が起きた。地震、津波、原発の被害がもたらされた。

未曾有の震災と言われた阪神・淡路大震災の数倍の被害である。被災地に

も、多くの外国出身の住民がいた。震災後のニュースによれば、多くの外国人は自国の大使館の手配などによりすぐに帰国したように伝えられている。もちろん、実際に留学生や技能実習生という立場の外国人は、国によっては帰国便を用意するなどして帰国を勧められた場合もあるし、日本人の配偶者も、子どものことなどを考えていったん帰国した人もいるだろう。それでも、多くの外国人がともに被災し、ともに避難し、復旧活動に関わっている。

震災発生直後から、FMわいわいでは、FACILと協力してすぐに「津波への注意喚起」「デマに気をつけよう」「災害伝言ダイヤル」「ビザに関する情報」医療や多言語相談窓口の案内」「はげましのメッセージ」などの、必ず必要な情報の多言語情報を選んで放送した。神戸市にも津波注意報が出たので、注意喚起も呼びかけた。しかし、実際に伝えなければならない情報は刻一刻と更新され、このようなあらかじめ想定されている多言語情報だけで十分なのわけではない。そのときに集まることができる範囲で、NHKなどが配信するニュースを多言語にして放送を続けた。

そして、その音声データはFMわいわいのホームページにアップし、いつでも誰でも聴けるよう、また他のラジオ局も自由にダウンロードして使えるようよびかけてこれを公開した。さらに、連絡のとれるコミュニティ放送局には、電話で直接ホームページにあげている音声データの使用をよびかけた。つながりのある被災地のコミュニティ放送局には、安否確認やお見舞いととともに、こちらでできることはないか確認をしながらの電話となった。その場にいた多言語を理解するスタッフもアナウンスをしたが、主には、2004年の新潟県中越地震のあとに自治体国際化協会と作成した「災害時多言語情報作成ツール」、JICA兵庫・国際防災研修センターと作成した「災害時多言語音声素材集」など、この16年間に蓄積した災害時のための情報の多言語音声データを活用した。日常からこのような場合に備えておくことが大切であることが改めて実感された。これらのツールは、新潟県中越沖地震のときにも課題としてあがっているように、日頃から活用できるようにデータを整理しておくとともに、自分の住んでいる地域での防災訓練等でも実際に活用してみるなどして取り入れて、住民がその必要性を意識していくような環境づくりと

ともに、追加情報をすぐに多言語でも配信できるネットワークがあつてこそ実際に役立つ。

一方で、震災翌日から滋賀県で始まった特定非営利活動法人多文化共生マネージャー全国協議会⁶が運営する「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」では、全国のネットワークと関係者の協力で、多言語の相談窓口を開設するとともに、大切な情報を毎日6言語に翻訳するコーディネートを開始しWEBにアップするという活動が4月30日まで続けられた。

東日本では、初期の情報提供が落ち着き、復旧／復興に向けた取り組みへと徐々に移行していく中で、FMわいわいとFACILは、つながっているいくつかの団体と連携して「情報の多言語化と提供」「住民自身によるコミュニティラジオ／災害臨時放送局の活用のためのサポート」「移民コミュニティの自立をめざした連携」という三つの柱による活動へと移行した。まさに私たちがこれまで行ってきた活動の柱と合致し、三つの柱自体も連携する。

①情報の多言語化と提供

情報の多言語化については、震災直後からの動きを含めて、翻訳および音声データ化した情報をホームページでの公開やCD-Romのデータを配布する等の活動が続けられた。「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」が4月末をもって一旦役割を終えた後は、情報の中でも特に得ることが難しくデマになりやすい福島県に関することを中心に発信する姿勢をとり、福島県災害ボランティアセンターのニュースレター「はあとふる・ふくしま」（当初は毎週、その後は隔週）を、英語、韓国・朝鮮語、中国語、ポルトガル語、タガログ語の5言語に翻訳をした。その中から汎用性の高い情報をピックアップし、読み原稿を整えて「たげんごいんふお」というラジオ番組を制作して放送し、収録データは被災地の災害臨時FM局を中心に配布された。

いずれも地域社会で暮らす住民として、またともに復興をめざすための社会参画に有効な情報ばかりである。このような情報を伝えることは、日本語の理解がまだ不十分な外国出身の住民たちに居場所を提供するという、こちらからのアプローチだけではなく、その先に地域社会に積極的に参加できるという出番をつくることを提供するもので、情報を提供したら、次は新しい

情報や力が地域社会に還元されるという双方向のコミュニケーションを促進する。また、情報の中に多言語を可視化することにより、地域には多言語情報を必要とする人たちがいることに気づくことにもなる。情報を多言語にするときには、やさしい日本語にもしている。

②住民自身によるコミュニティラジオ／災害臨時放送局の活用のためのサポート

メディアのうち、災害時にはその役割が最も見直されるのがラジオである。電気もない状況では、手軽な受信機があれば情報を得ることのできるラジオは、日常的にはテレビに押されて存在感がないが、唯一使えるメディアとなる。災害時はラジオの中でも、マスメディアではなく、自分の生活に直接関わりのある情報を提供する、地域に根付いたコミュニティラジオのような存在が特に役に立つ。東日本大震災では、これまでで最も多い、災害臨時放送局（以下、災害FM）が立ち上がっている。災害FMは、自治体等が免許を申請して地域に必要な災害情報を被災者に伝えるために、総務省が臨時に認可を出す。

FMわいわいとFACILでは、連絡が取れるラジオ局に、機材、ラジオ、音声データの提供を打診し、必要な分を提供するという方法で活動を開始した。やはり、新設のラジオ局では機材が不足している上に、多くは放送の経験ももたない住民が手探りで災害FMの運営にあたっており、いくつかの放送関係者やNPOが機材準備や放送従事者の研修などの協力をしていた。そして、住民がだれであるのかを思い起こし、多言語での放送の意義や地域社会に分断や排除をうまないための活動の重要性を実感してもらうためのワークショップを開催した。

③移民コミュニティの自立をめざした連携

FACILは、FMわいわいと連携し、気仙沼市に日本人の配偶者として住んでいるフィリピン人女性のグループ「バヤニハン国際友の会」（以下、バヤニハン）のサポートをした。バヤニハンは、気仙沼市のカトリック教会に集まるフィリピン女性たちのグループである。気仙沼に住む外国出身者の出身国は、韓国、中国、フィリピンなどで、在留資格は、技能実習生や留学生、日

本人の配偶者（国際結婚）などとなる。日本人の配偶者として暮らす多くの女性たちは、日常生活ではやさしい日本語を使用し、「嫁」として家庭や地域との関わりも深い。家ではお姑さんの家庭料理を習い、自分の子どもであっても、日本語で話をして、多くの日本人のお嫁さんと同様に、嫁いだ先の文化や習慣にあわせて暮らしていた。

そのような状況下で大震災に遭遇した彼女たちは、日常的に地域社会との関わりが深いことから、情報も得られ、家族や近所の人と助け合った。全体として情報不足による混乱は少なかったとはいえ、復興過程の大切な情報は、使われる日本語の単語も聞き慣れない難しいことも多く、情報提供への配慮が必要である。大きな災害の後のような不安定な状況においては、自分の母語で情報を得たり表現ができないことによるストレスもあり、日本語によるコミュニケーションだけでは、孤独や不安感を感じやすく、デマの広がりやすい状況がうまれてしまう。

FACILは、彼女たちの母語であるタガログ語でのラジオ番組作成を提案した。これまでラジオ番組を作った経験がないため、機材を準備するとともに、収録や編集の技術、ラジオ番組の内容や構成を決めて行くプロセス、インタビューのしかたなど、基本的な研修スケジュールを決めた。機材はすべて他団体が提供、旅費等は助成金を申請してこれにあて、6月下旬によく機材の設置が完了した。それから彼女たちは定期的集まってリハーサルを重ね、7月末には、第一回目の番組収録を終え、FMわいわいで放送した。

その後、グループはふたつに分かれて、気仙沼臨時災害エフエム局⁷でも番組放送を継続している。番組はタガログ語が中心だが、日本語でも話して地域社会への発信も意識している。これまで放送したテーマは、「地震と津波による恐怖や被災後の苦労などの体験談」「フィリピンヒット歌謡曲紹介」「避難所での苦労」「行政情報提供」「自然災害の経験からの教訓」「介護ヘルパー研修について」「日ごろの悩み相談」「フィリピン人ゲストを招いてトーク」「地域への自分たちの活動などの発信」など幅広い。

5. 多言語が促進させるマイノリティの社会参画

前述したように東日本にも、多くの外国出身の住民が暮らしていた。日本国籍を有する人たちも多いので、その数字は、単に在留外国人の数字だけでは把握できないが、その状況も、研修生、留学生、日本人の配偶者、日系人など、やはり多様である。いち早く本国の支援で帰国をした人、親戚などを頼って避難した人、被災して避難所に暮らす人、その後の動きもまた多様である。特に東日本に多く住んでいる日本人と結婚していたお嫁さんたちの動きもそれぞれであった。もともと東北の農業や漁業に従事している家庭に嫁いだお嫁さんたちは、どちらかという、いわゆる「日本人らしく」という同化によって、その家族や地域社会に認められてきていた場合が多い。自分の子どもであっても、家庭においては日本語で育てることを望む姑にあわせてきた人も多いという。

しかし、お嫁さんたちが日本人のように振る舞うことで認められてきた信頼関係は、本当の信頼関係と言えるのだろうか。一方がもう片方に合わせるだけの関係は、対等と言えるのだろうか。自分の子どもでありながら、自分の言葉で語ることもできず、被災してもその体験を自分の言葉で吐き出すことができない環境が、はたして人権の守られた民主的な社会と言えるのだろうか。

バヤニハンのメンバーは、番組作りを通して、受身ではなく自ら行動し互いに助け合うことを学び、伝える力、読み解く力を培う。現地でしかわからない情報や状況を国内外の同じ言葉を使う人に伝えることで、つながっていき、心のストレスや不安からも開放され、母語を使って表現することで日本語とはまた違う側面での癒しをうむ。番組を作ることだけが目的ではなく、そのプロセスが情報交換の場づくりにもなる。彼女たちは、夫や子ども、夫の両親たち家族の中で、日常的に日本語で生活をしているが、自分の言葉であるタガログ語で被災体験を話し、相談ができる機会があることで、心のケアにもつながる。そして、番組の内容や情報は日本人の住民にも届き、住民自身もまちづくりの問題やその糸口、改善点に気づくことも多い。

地域住民の中には、日本人の家庭に入っている外国のお嫁さんたちが、

せっかく地域にとけ込んでいるのに、なぜわざわざ取り出してグループを作るのか、と否定的な見方をする人たちもいる。しかし、これまで一方的に日本の文化にあわせることでうまくいっているように見えた関係は、一方に負担を強いているものであり、災害時のような非日常時には、それが露呈して関係がくずれていくことが多い。復興過程において、外国出身の住民自らが発信する側にも参画したネットワークのためには、当事者同士のゆるやかなつながりを広げ、同じ文化や言語で自助／互助活動によって地域社会で自立し、地域住民との対等な協力関係を築くまでのアフターマティブアクション（積極的差別是正措置）も必要である。

地域社会に居場所と出番を見つけることができた彼女たちは、認定NPO法人難民支援協会が提供した介護ヘルパーの無料研修を受け、励まし合って難しい試験に挑み、7名が2級の資格を取得してヘルパーとして働き始めている。水産加工業の職を失った彼女たちが見つけた、やりがいのある職は、これまで活かされることがなかった彼女たちの力を地域社会で発揮する機会となった。

前述のとおり、コミュニティ防災を促進させる三つの鍵であるオーナーシップ、リーダーシップ、インセンティブに照らし合わせたとき、移民同士のコミュニケーションが促進されればされるほど地域住民とのコミュニケーションが活発になり、移民同士のコミュニケーションが、オーナーシップやリーダーへの可能性を広げることにもなるのである。

今回の不幸な災害は、招かれざるものではあるが、それを契機に生まれたさまざまな動きの中で、外国出身の住民たちの緩やかな助け合いのネットワークは、今後、地域の多様な住民が出自に関わらず自分らしく暮らし、地域社会の中でも自分のできることを活かせる本当の共生社会への第一歩になるのではないかと期待している。

地域住民へ情報を届けるという役割の中に、日本語の理解が十分な住民たちへの情報提供という阪神・淡路大震災で気づかされた大切な視点が、少しずつ根付いていく手応えはあった。被災地のいくつかの自治体や国際交流協会などが、いち早く情報の多言語化とともにラジオを活用した。23年の

時の流れは、少なくとも被災者が多様であること、そして多様な被災者がだれも排除されることのないような支援体制が考えられるべきであること、そしてそれが実行されることで助け合いの可能性を広げ、その後の復興にむけてプラスの効果をもたらすということについて、意識が少し進んだように思う。

6. おわりに

2020年の東京オリンピックに向けても、インバウンド政策により多くの観光客を受け入れている状況を鑑みても、情報の多言語化への意識は大きくなっていることは確かである。災害が頻発している2018年には、9月の北海道胆振東部地震の際に外国人観光客が情報不足に困惑するなどといったことが課題としてとりあげられ、近畿電波管理局が主催する、自治体向けの「災害情報伝達に関するセミナー」にも外国人への情報伝達がテーマのひとつとして位置づけられている。

一方で、2011年6月25日に東日本大震災復興構想会議が提出した「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の視点は、あくまで「国民」であり、「人々のつながりと支えあい」の項目に「これまで届くことのなかった声なき声が地域コミュニティに反映され、地域の活力が高まること」を望みながら「被災地の復興において、このような社会的包摂が実現することで、新しい人々のつながりが現実化し、新たな日本社会の発展につながること」は、残念ながら移民には期待されていないようだ。「居場所と出番」は、移民には必要ないのだろうか。日本に長く住んでいる、あるいは日本生まれの移民たちとのコミュニケーションの促進は、災害時の助け合いの中に組み込まれていくことで、一時的に日本に滞在する観光客への情報提供を促進することにもなる。そのような移民の出番を考えていく姿勢が、情報弱者を弱者のままにせずコミュニティメンバーとして助け合うことを可能にするのである。

現在、移民を多く受け入れてきた欧米諸国では、ISなどのテロ活動の広がりから移民政策の失敗という判断で、移民排除や受け入れ拒否の政策が主流である。しかし、歴史をひもとけば、それぞれの国を構成する住民が、そも

そも多様であることを無視できないはずである。アメリカ合衆国でも、トランプ大統領が進めようとしている政策に対して、オバマ前大統領のミシェル夫人が「移民たちは、アメリカを地上で最も偉大な国にした誇り高いアメリカの伝統の一部だ」と述べた。

人の移動現象とともに世界で広がった多文化主義⁸やインターカルチュラル・シティ⁹などの考え方は、多様性への視点を移民の存在から気づかされたことで生まれた。それは、ともすれば周縁に追いやられそうな少数者へのまなざしであり、これまでの排除が生み出した分断をもう一度つなげることをめざしている。

調和を重んじる文化が根強い日本では、違いを排除しがちで多数者に合わせようとする傾向がある。それは同化政策につながりやすい側面があることは否めないものの、いったんその輪の中に受け入れたら、その中での多文化調整能力は高い。それゆえ、調和を重んじる文化を逆手に取り、その輪の中に入るためのさまざまな「くふう」や「しかけ」のツールとしての「多言語」は必須である。

欧米の個人主義の中にあっては、多様性のみを尊重することが分断につながりかねない状況を生み、どのように社会的統合につなげるかということが、今後の課題とされている。日本の文化においては、欧米では難しいとされている多様性を尊重しつつ社会統合へと向かう道筋を作ると考えられる。

翻って、些細なことで「キレる」という現象が相次ぐ昨今の日本社会も、経済的指標に価値をおき効率を追求していった結果、余裕のない人間関係しか築けなくなった、あるいは孤独死に見られるような孤立を生み出している。このままでは、寛容で成熟した社会とは逆の方向に流されかねない。このような現状から思い当たるのは、過去に尊重していた日本の文化の利点を思い起こす必要があるということである。調和を重んじる文化において、調和は、同じではないことにふたをして同じように見せる形のことではない。確かに異なる意見をすべて聞いて調整する調和は、簡単ではなく時間も労力も要するだろう。しかし、この調和のプロセスは、権利であるとともに、住

民に新しい気づきをもたらす豊かさを育み、本物の民主主義社会の成熟へ向かうきっかけとなるのではないだろうか。だからこそ、違いがわかりやすい移民という存在への視点によって、見えないマイノリティへの視点にも気づかされるのである。そういう意味で、双方向のコミュニケーションのツールとしての「多言語」の役割は大きい。

社会の中ですべて周縁化されがちなマイノリティのうち多言語情報を必要とする人たちは、定住している場合も観光などで一時的な滞在の場合も含めて、どうしても優先順位が低いと言わざるを得ない現状がある。しかし、記述してきたようにそこへのまなざしは、ともに助け合えるメンバーを増やし、すべてのマイノリティへの視点につながる。

そして、そのためには災害時のみならず日常的にツールとして意識をする必要があり、日常的にさまざまな気づきをマジョリティにもたらし、多文化共生社会をめざすことにつながるのではないだろうか。

注

- ¹ この論文はWEB版では英語に翻訳されたものも掲載されている。
- ² 国際的に合意された「移民」の定義はまだない。しかし、国際連合（UN）の国連統計委員会への国連事務総長報告書（1997年）に記載されているものが、最も引用されており、「通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも12ヶ月間当該国に居住する人のこと（長期の移民）」としている。この定義によると長期留学生や長期赴任、長期旅行者も「移民」に含まれる。
- ³ 阪神・淡路大震災時に、日本語が理解できない住民も含めて、震災情報を多言語で放送するために市民が始めたミニFM局「FMヨボセヨ」と「FMユーマン」が合併して、震災から1年後にコミュニティ放送局として開局。2016年4月よりインターネット放送局に移行。
- ⁴ 阪神・淡路大震災時に、日本語が理解できない住民に震災情報を多言語にする支援活動に関わった翻訳・通訳ボランティアをベースに、翻訳・通訳・多文化企画で社会的課題をコミュニティビジネスの手法で解決するために設立された。
- ⁵ 地域の国際交流を推進するために中核的民間国際交流組織として設立された総務省の外郭団体。
- ⁶ 自治体国際化協会が全国市町村国際文化研修所と共催して行う多文化共生マネージャー養成講座で認定された多文化共生マネージャーの協議会として設立。
- ⁷ 2017年6月より、コミュニティ放送局気仙沼ラヂオ「ぎょっとエフエム」に移行。
- ⁸ 異なる文化を持つ集団が存在する社会において、それぞれの集団が「対等な立場で」扱

われるべきだという考え方または政策

- ⁹ 移住者 (migrant) や少数者 (minority) によってもたらされる文化的多様性を、脅威ではなくむしろ好機ととらえ、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする新しい都市政策

【参考文献およびサイト】

- ・ 廣井脩 (1992) 「都市防災における専門化と市民性」『都市問題』(83) 2, p.57-67
- ・ 日本赤十字社 (2006) 『災害時要援護者対策ガイドライン』 p.1
- ・ 田中淳 (2007) 「日本における災害研究の系譜と領域」大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂, p.29-33
- ・ 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループ報告書 (2008) 「キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災—コミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けて—」 p.4-5
- ・ 村上圭子 (2012) 「ポスト東日本大震災の市町村における災害情報伝達システムを展望する～臨時災害放送局の長期化と避難情報の伝達手段の多様化を踏まえて～」『放送研究と調査』NHK放送文化研究所
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会 多文化共生／多言語情報等共通ツールの提供 (2018年9月30日) <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html>