

被災三県における外国籍等市民当事者による 支援システム構築

Developing Support System by Immigrants initiative in
the affected three Prefectures of Japan
“Nothing About Us Without Us”

山口 幸夫

(日本社会事業大学アジア福祉創造センター特任准教授)

はじめに

本研究は、被災地三県の散住地域の外国籍等市民当事者による災害復興・自立支援システム構築を支援するためのアクションリサーチである。支援システム構築は、外国籍等市民が地域の災害復興・自立支援に主体的に参加することが重要であると仮定し考察した。

災害を機にできた移住者コミュニティは、支援実践を通じて仲間の自立支援を行うキャパシティビルディングを行った。彼らは震災後に社会的包摂サポートセンターが開始した「寄り添いホットライン外国人専用ライン」と連携し、被災三県における外国籍等市民による支援システムを構築していった。本稿では特にネットワークづくりが進んだフィリピン人コミュニティの先進的事例について述べる。

1：被災三県の外国籍等市民概況

東北被災三県(岩手、宮城、福島)の外国籍等市民について、外国人登録者数でみると日本全体の外国人登録者数2,078,508人の1.39%である28,830人が暮らしていた(表1参照)。

表1：東北被災三県(岩手、宮城、福島)の外国籍等市民

国籍等	登録者数	全国の同国籍の割合
中国	11,663人	1.73%
韓国朝鮮	7,008人 (特別永住者3,981人)	1.28%
フィリピン	4,019人	1.92%
タイ	543人	1.27%
ベトナム	496人	1.11%
ブラジル	421人	0.20%
ペルー	93人	0.18%

(日本国籍を取得した者や日本国籍の子どもは含まれない。)

救急救命期：多様なエスニックマイノリティの多様な団体のアウトリーチ

エスニックマイノリティは多様で、孤立が心配されたのは旅行者、日本に大使館のない国の市民、来たばかりで日本語ができない人、地域ぐるみで国際結婚斡旋をおこなっていた所で、離婚してしまった女性などだ。

広域大規模な地震・津波・放射線災害という三重複合災害の中で、居留民保護や移住外国人の文化、宗教、慣習等に配慮した特別なニーズを支援するため外国政府、国際移住機構 IOM などの国際機関、NGO など多様なアクターの介入がおこなわれた。大使館等との連絡が取りにくかった国際結婚の移住者などを中心に、県や地域での国別ネットワークの構築が盛んになった。

初期から中期：おきざりにされたマイノリティ優先の原則

平時においても日本の社会保障制度の不備は特にマイノリティである移民に大きな負荷をかけている¹。災害時にもこうしたマイノリティは被害を受けやすく、また災害支援においても社会的に排除されやすい。そのため、国連の支援のガイドラインでもわざわざ、女性、子供、特定の被災者の集団(高齢者、障がいのある人々、HIV/AIDS と共に生きる人々、ひとり親世帯主、避難者、民族的または宗教的コミュニティのメンバーおよび先住民等)の支援および保護など特定のニーズに対処するための特化した対策は、異なるニーズに基づいているのであれば、すべての人々を公平に支援する原則において差別的なものではないとしている²。しかし日本の行政等は被災者を平等に救済するという考え方が強い。東北をはじめ地域における外国人花嫁の支援は社会福祉部門の介入が不十分な中、国際交流関連団体が日本語教室・保健医療支援・連れ子を含めた子どもの教育支援などを推進してきた。しかし、その切り口は外国人花嫁を地域に文化統合させる色彩が強かった。このため地域で外国籍等市民への、エスニックを含めたマイノリティやジェンダーの視点からの支援が不十分であった³。

東北のフィリピン系コミュニティの形成

仲間の安否確認や避難所等での支援をきっかけに、被災3県に住む4千人ほどのフィリピン人が教会を紐帯として地域コミュニティを形成した⁴。

フィリピン系支援のアクターには大きく分けて、専門的人道支援団体と地域のコミュニティベースの組織(CBO:Community-Based Organization)の2種類がある。本稿であつかうフィリピン系コミュニティとは地域コミュニティベースの組織を示す。

■専門的人道支援団体

広域を対象に専門的人道支援を行う国際機関、カトリックの公認団体、任意団体など。それぞれの団体の構成員に在日フィリピン人がいたことから、団体機関としてだけでなく、個人ボランティアベースでの支援も多く行われた。

国際移住機関: IOM International Organization for Migration : 移住問題を専門に扱う国際機関。被災者の多言語カウンセリング、帰国支援事業などを行った。

カトリック東京国際センター: CTIC Archdiocese of Tokyo Catholic Tokyo International Center

: 日本に滞在する外国人をサポートするために、カトリック東京大司教区が1990年に設立。教区の被災者支援募金は行政の手の届きにくい滞日外国人支援に重点的に使われた。

カリタスジャパン: 世界有数のカトリック系人道支援団体。発災後、滞日外国人支援センター大船渡ベースを設置した。

カパティラン: Kapatiran : 「姉妹愛・兄弟愛」キリスト教をベースに1988年に設立。日本で暮らす外国人、特にフィリピン人やその家族を支援するNGO。生活やメンタルの相談支援のための専門性の高い相談員を養成している。

■東北の地域コミュニティベースのフィリピン人団体

安否確認、救援物資の分配を契機に、リアス式海岸の浜・地域ごとにコミュニティベースの団体が形成された。救急救命期を過ぎると、フィリピンへの一時帰国時に東京のシェルターで交流した在京フィリピン人コミュニティによる被災地支援も始まった。被災地の団体は就業促進のためにホームヘルパー2級研修などを始めた。主要な被災地団体について、筆者によるリーダー等へのヒアリングからまとめる。

バヤニハンBayanihan (助け合い精神) 気仙沼 : 安否確認の名簿作りから始まる。流された水産加工工場に就業していた多数が、難民協会の支援によってヘルパー二級を取得し高齢者施設で就業。FMラジオ放送を行い、地域の行事への参加など活発な活動をしている。

パガサPAGASA (希望) 大船渡 : リーダーのMさんによると20年前は大船渡にフィリピン人はいなかったが、今では花嫁がフィ

リピン人の家庭は60世帯ほどになっている。安否確認、ミサ、グループゼリー(信者間でマリア像をリレーして在宅信徒集会を開く)や地域の行事への参加を行っている。

フィルコムFILCOM宮城 Philippine Community Miyagi : 仙台を中心とした宮城在住のフィリピン人の自助組織グループ。就業支援として幼稚園の英語教師のためのトレーニングなどを行っている。

ハワカマイ Hawak Kamay (手を繋ごう) 福島 : 震災後に作られたキリスト教・イスラム教など多様な在福フィリピン人の親睦と支援を行う団体。炊き出しの支援、フィリピン人移住者への放射線事故情報提供など活発に行っている。

岩手サークルオブフレンズ Circle of Friends 盛岡近隣のフィリピン人グループ。フィリピン人以外のグループとの交流も積極的。発災後、三陸への救援物資・被災地域の親睦会開催の支援を行った。

中期 一部の外国籍等市民団体へのバッシング

被災したのは日本国民だけではなかったが、日本の大手新聞は「国民の生命と財産を守るため、全力を」と報道し、2011.3.16の民団新聞の社説では失望が述べられている5。「外国人が略奪している」という流言飛語や外国人は非理性的「パニック」をおこし帰国したなどといわれた。

日本人の場合は、都市部で就業した子どもたちが被災した親に軽自動車に布団や食糧を積んで車ごと置いていく、宅急便で食品を送るなどの自助・家族間支援が数多くあった。また労組や同窓会等も構成員に食品配布や見舞金を出すなどの支援をおこなった。しかし、一方、外国籍等花嫁は夫や家族、地域の人への外部支援物資分配を行った事に対して、「外国人同志の仲間だけの支援はおかしい」「支援物資を独り占めした」といったバッシングがあった6。マスコミだけでなく、一部の国際交流団体の関係者が地域での外国籍等市民による自律的な国別ネットワークの構築に対して「目立ちすぎる団体」の活動批判や7、集団化を問題視する等のバッシングを行った8。

こうしたことから今後の東北三県における外国籍等市民への福祉サービス充実の理解を得るためには、行政・団体職員等への外国籍等市民の人権擁護の啓発教育を推進する必要がある。

2：長期復興に向けた被災外国籍市民のエンパワメント

気仙沼⁹、陸前高田、大船渡、福島などではグループが被災地の避難所での支援をきっかけに、復興活動組織へと発展していった¹⁰。来日したアキノ大統領は、石巻カトリック教会で、東北地方各地から集まった在日フィリピン人の約150名との懇親会に参加した¹¹。筆者は被災地のいくつかのミサや集会等に参加した。盛岡を中心に活動するICF岩手サークルオブフレンズの被災地陸前高田での支援物資配給を兼ねた昼食交流会に参加した¹²。この地域では多数の住宅が破壊され避難所での避難生活が長く続いていた。フィリピン人も、こうした環境で誤解を生むことをおそれ感情表現を抑えていたという。そのためか、集会では子ども連れの若いお母さん達がタガログ語で歓談し、フィリピン料理を食べ、ダンスを見て、ゲームをして大笑いした。

多くの支援団体は当事者グループを形成することの重要性は理解していた¹³。しかし、行政関連の支援組織は、中・韓・フィリピンすべての「外国人妻」の平等な行事参加に重点を置いた支援を行ったため、個別エスニックグループのニーズ把握や組織化の遅れを招いた。

被災外国籍等住民主体の福島円卓会議

日本の多文化共生組織の多くは外国籍等市民が理事になっていることは少ない。しかし、震災復興で最も大切なのは被災住民・外国籍等市民がパートナーとして、支援のイニシアチブをとることだ¹⁴。

災害を機に被災三県で作られた外国籍等市民のネットワークを維持発展し、多様な団体と繋がっていく事が必要だった。このためアジア福祉創造センターは、12月28日福島においてテーマ：「私たち抜きで私たちのことを決めないで“Nothing About Us Without Us”¹⁵」で、外国籍等市民による企画、社会的包摂サポートセンター主催で行った。企画・運営者としてFrank Ocampos氏をはじめとする国際機関、社会福祉法人、NGO等の外国籍等市民のソーシャルワークやケースワーク専門職が会議のファシリティアターを務めた¹⁶。年末にもかかわらず国際機関やフィリピン大使館のメンバーをはじめ外国籍等市民支援団体50団体、200人近くが福島に参集した。これだけ多くの外国籍等市民を主体とした会議が開催されたのはおそらく日本で初めてだ。

スピークアウト 当事者がニーズを決める

言語や宗教などを紐帯とするエスニックグループのワークショップが、当事者の決めた会議使用言語で行われた。タガログ語、スペイン語、ポルトガル語、コリアン（オールドとニューカマーの在日韓国・朝鮮グループ：日本語）、ムスリム（バングラデッシュ、パキスタン、アフガニスタン、日本など：日本語）、日本人支援者（日本語）で行われた。

ストロングスアセスメント

外国籍等市民の自己肯定

被災地の社会環境と自分たちの自立復興の関係を把握し、自分たちの強み：ストロングスについて自覚する¹⁷。

ほぼ全都道府県で国籍別に組織があり、同じ文化背景をもつ豊富な人材が普及したソーシャル・ネットワーク・サービスSNSにより広域でコミュニケーションを行っていることが確認できた。震災を機に地域で炊き出しを行うなど、積極的に地域の一員として行動する強い意志と活力を持ったグループが生まれ、深刻な失業問題や次世代育成について考えて行かなければならないことも指摘された¹⁸。

3：被災三県での外国籍市民当事者相談員のリクルート

2012年2月22-23日アジア福祉創造センターは後樂園円卓会議を主催し、被災外国籍等市民のリーダーと在京支援グループのリーダーを集めてワークショップを行い、被災地での外国籍等市民支援体制構築のため、被災地のニーズと社会資源について話し合った。

被災地の外国籍等地域コミュニティはオフィスもなく財政基盤もしっかりしていない、自助支援の相談支援経験も浅い。同じ外国人でも被災していない大都市で暮らす人には、被災した中小都市で暮らす外国人のニーズはわからない。だからこそ、被災地の外国籍等コミュニティのメンバーが相談業務へ参加し、社会的包摂サポートセンターのベテラン相談員や連携するNPOとのネットワークに繋がることが必要と考えた。そして長期的上位目標としては、東北の各コミュニティが持続的発展を遂げることを考えた。

先行してコミュニティのリーダー等から推薦を受け、対人支援に向いている人をスクリーニング、フィリピンのソーシャルワーカー等が相談員のリクルートのために丁寧なインタビューを行った。その後、被災のト

ラウマのケアを行いながらカウンセリング事前研修を行なった(表2参照)。

相談員は言語別コーディネーター、言語別スーパーバイズのチームのバックアップで相談業務を行う。相談員に求めたのは、「専門知識」よりも「当事者性」や「カルチュラルコンピテンス」(多様な文化や価値観・相談当事者の置かれている状況を受入、理解する力)である。これは寄り添いの『人権や社会保障に関する制度は「当事者と支援者」が作り出していかなければならないもの』との理念から出発している。(相談員は匿名なので地域や所属団体は記さない。)

表2: 外国籍等市民への相談員事前研修留意点

- ① クライアントと支援者との間における対等な関係の確立と自己認識
- ② トラウマのケアと共感疲労の防止
- ③ 対人援助技術の基本と多様なケースの知識
- ④ アセスメントとスーパーバイズによる質と効率性の向上

おわりに

東北復興の対等なパートナーとしての外国籍等市民

大きな災害によって多数の住民の生活が破壊された中で、外国籍等市民当事者によるネットワークが形成された。被災三県の外国籍等市民自身による災害復興・自立支援システム構築のためには、外国籍等市民の主体的な参加が重要である。

震災復興で最も大切なのは被災住民・外国籍等市民がイニシアチブをとり、支援実践を通じて仲間の自立支援を行うキャパシティビルディングを行うことだ。国際交流関係者や社会福祉専門家の役割は、外国籍等市民の自立支援のための自助グループ形成の支援にはほかならない。

* 本稿は『居住福祉研究』16号

2013年12月 pp21-30の改訂版

- 1 山口幸夫 (2011) p203
- 2 IASC Inter-Agency Standing Committee (2011) IASC 活動ガイドラインを参照
- 3 東京大学社会科学研究所連携拠点 (2011) p22
- 4 寺田 勇文 (2013) 震災から始まったフィリピン人コミュニティの形成
- 5 民団新聞 2011年3月16日 『日本の各紙は「国民の生命と財産を守るため、全力を」(朝日新聞3月12日社説)と訴えた。残念と言うほかない。巨大地震とそれを原因とする大津波が襲ったのは日本国民だけではなかった。』
- 6 社会的包摂サポートセンター (2013) p45

7 大村昌枝 (2012) p53

『日常的に教会を軸にフィリピン人の結婚移住者達には多くのプロジェクトや支援が集中した。中略 このような状況を聞くにつけ老婆心ながら彼女たちが気づいたときには地域社会から浮いた存在、つまり地域の人々から抵抗感を待たれるような「集団」になっていたなどと言うことがないように念じている。』

8 大村昌枝 (2012) p54

『外国人集住地域で今回のような災害が起きた場合、日本人のコミュニティとの間でかなり激しい摩擦が起こるのではないだろうか。ただでさえ「集団」というものに対する抵抗感は大きい。様々な不満が渦巻く被災地ではちよつとした不公平や不満がとんでもない火種になりえる事もあり、そのときの「集団」に向けられる目はかなり厳しくなるだろう。中略「個」に対しては、たとえ外国人であろうと日本人は優しいのである。「個」としての外国人が多かったから、無用の摩擦が起きなかったといっても過言でないだろう。』

9 Setsuko KAMIYA (2011)

10 ダニエル・アルドリッチ (2012) p19によれば既存の社会的ネットワークは構成メンバーに関わりのある課題について活動する強力な一団へと変化しうる。

11 外務省(2011)

12 山口幸夫 (2012) pp24-25

13 外国人権法連絡会 (2013) p17 移住者のコミュニティ

14 田中 英樹(2001) p47:シェアについて

15 “Nothing About Us Without Us”という言葉は、1980年代から障がい者団体の自立生活運動スローガンとして使われてきた。

http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/glossary/David_Werner.html

16 Frank Ocampos 氏 社会福祉法人児童家庭支援センター「V」専属ソーシャルワーカー: (ソーシャルワーカー修士)。

日本において専門職ソーシャルワーカーとして移住者等支援18年間の経験を持つ。同氏をはじめ、日本での長い支援経験を持つ専門性の高いスタッフ計3名。

17 ストレングスアセスメントについては右記参照。チャールズ・A. ラップ (2009) p129

18 主な調査結果と提言 子どもの教育、移住女性の就業があげられている:社会的包摂サポートセンター 2013p88、職場を失った移住女性 :外国人権法連絡会 2013 p16

参考文献

ダニエル・アルドリッチ (2012) 『誰が負を引きうけるのか—原発・ダム・空港立地をめぐる紛争と市民社会』世界思想社

外国人権法連絡会(2013) 『日本における外国人・民族的マイノリティ人権白書/2013年』外国人権法連絡会

外務省 (2011) 「アキノ・フィリピン大統領の石巻市訪問 2011年9月26日 (概要)」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/visit/aquino1109.html>

Inter-Agency Standing Committee IASC (2011) *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* IASC

http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/1/06%20operational%20guidelines%20nd/0106_operational

[uidelines_nd.pdf](#)

(日本語版 IASC 国連機関間常設委員会 2011 自然災害時における人々の保護に関する IASC 活動ガイドライン)

http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06%20operational%20guidelines%20nd/0106_operational_guidelines_nd_japanese.PDF

李仁子(2012)「外国人妻の被災地支援」(川村 千鶴子 2012『3.11後の多文化家族 未来を拓く人びと』明石書店 pp139-161)

民団新聞 2011.3.16

http://www.mindan.org/shinbun/news_bk_view.php?corner=7&page&subpage=125

大村昌枝 (2012)「未曾有の大災害外国人散住地域ではなにかおきたのか」(鈴木 江理子等編著 2012 『東日本大震災と外国人移住者たち (移民・ディアスポラ研究 2)』明石書店 pp34-55 所載)

A. ラップ, 田中 英樹 (2009) 『ストレングスモデル—精神障害者のためのケースマネジメント』金剛出版

社会的包摂サポートセンター(2013) 『被災外国籍等住民支援のための福島円卓会議』社会的包摂サポートセンター

Setsuko KAMIYA (2011) *Kesennuma Filipinos closer-knit than ever* The Japan Times JUN 11, 2011

<http://www.japantimes.co.jp/news/2011/06/11/national/kesennuma-filipinos-closer-knit-than-ever/#.UeHRehbOswk>

寺田 勇文 (2013) 「日本の中のフィリピン人」『福音と世界』8月号 pp17-24

東京大学社会科学研究所連携拠点 2011『グローバル時代の男女共同参画と多文化共生 「災害・復興と男女共同参画6. 11 シンポジウム」』社会科学研究所連携拠点研究シリーズ NO.4/ISS リサーチシリーズ NO.46

田中 英樹 (2001)『神障害者の地域生活支援—統合的生活モデルとコミュニティソーシャルワーク』中央法規出版

山口幸夫 (2012)「東日本大震災と外国人移住者支援」『Reborn』6月号リニューアル創刊 pp24-25

山口幸夫 (2011) 「多文化と福祉—ダイバーシティソーシャルワーク」(北脇保之・渡戸一郎等 2011『開かれた日本の構想—移民受入と社会統合』ココ出版 pp202-227)