

移住母子に対する災害リスク管理ソーシャルワーク
 アクションリサーチ 被災三県における外国籍等住民当事者のエンパワメント

山口 幸夫（社会事業大学研究所特任准教授）

はじめに

本研究の目的は、散住地域の移住母子の災害リスクソーシャルワーク及び包括的な支援のあり方についての知見を得ることにある。その視点は当事者こそがそのニーズを知っている。“Nothing About Without Us” 私たちのいないところで私たちについて決めないで。外国籍等市民当事者主体の当事者による仲間のための支援づくりの仕組みの創造である。

このためアクションリサーチ型手法によって被災三県における外国籍当事者が自らのストロングスと課題を母語で話し合う「被災外国籍等住民支援のための福島円卓会議」の開催を支援「後樂園円卓会議」を主催し、これらワークショップから移住母子を初めとした外国籍等市民のニーズと課題について知見を得た。当事者による団体はある程度形成されている、またその一部は高度な社会福祉的専門性をもつ専門職によって運営されている。このためまた外国籍等市民の団体のネットワーク強化、相談員の養成を行い、エンパワメントをはかった。その詳細な結果は居住福祉研究へ論文として発表予定。

被災三県の外国籍等市民概況

日本はいまだ外国人管理の出入国管理法だけでなく人権擁護のための外国人基本法がなく、またイギリスの2010年の平等法Equality Act のように公的セクターに人種言語障害を越えてすべての人々にサービスへのアクセスを保障する包括的な法律もない。社会福祉や医療分野の「移民・難民」支援や教育分野の日本語を母語としない児童のための義務教育制度等は整備されていません。このため、外国人生活・教育支援は社会福祉協議会や教育委員会よりも、国際交流協会系の日本語教室やNGOが担ってきました。

災害救助法適用された被災地には11万人以

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数2,078,508人の1.39%である28,830人が暮らしていました。

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%

(日本国籍取得した妻や日本国籍の子どもは含まれません。)

被災三県では1990年代から国際結婚が増え外国女性が増加しました。愛知などの日系人集住地域と違って移住花嫁は散住しているため、外国人は「みえにくい」とも言え、また東北は国際交流協会以外の外国籍等市民自立支援のNGOは少ない地域でした。

1：被災三県の外国籍等移住者ネットワーク

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

外国人支援に関わるアクターとそのステージは以下に整理できます。

アクター：政府、自治体、外国政府、国際機関、国際交流協会、NGO、外国人当事者NGO、

ステージ：初期安否確認、帰国支援、心のケア・避難所支援、仮設住宅支援、恒久住宅支援

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日本政府や自治体だけでなく、発災後の支援でも、各地で日本語教室を行っていた国際交流協会系団体が連携して安否確認、電話相談などを積極的に行いました。さらに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、国際機関、NGOなど多様なアクターの介入がおこなわれました。国際移住機構IOM (**International Organization for Migration**) が帰国支援のアウトリーチをやりました。

初期から中期 みんな被災者で平等という誤謬

おきざりにされたマイノリティ優先の原則

災害はだれにでも平等に襲いかかるわけではない、特にマイノリティに大きな被害をもたらす。なぜなら、日頃差別抑圧、排除されやすい人々は支援においても排除されやすいからです。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、片親の世帯主、子供が世帯主の世帯、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考える¹。*IASC 2011 しかし行政や国際交流関係者には被災者を平等に救済するという考え方が強く、エスニックマイノリティやジェンダーの視点からの支援は軽視されてしまった。

¹ *IASC Inter-Agency Standing Committee (国連機関間常設委員会) 2011 IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters 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.pdf

(日本語版)

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

中期 外国籍等市民へのバッシング

外国人は略奪している・逃げた・同国人だけ助けてずい・集団化するな

「外国人が略奪している」という流言飛語や「外国人はパニックになって復興支援せず逃げた」つまり外国人は非理性的に帰国したと「外国人当事者の支援仲間の支援はおかしい」と言う考えが一人歩きしました。

日本政府も地方自治体も移住者や多文化行政に関わる人たちも外国籍等市民に対するバッシングを積極的に防止しできなかった。

国際交流団体は団体の指導の下での活動を重要視し、「目立ちすぎる団体」の活動抑制やバッシングに荷担するような行動も見られてしまった²。

2：長期に向けた被災者・外国籍当事者による自立支援にむけて

イナブルな支援環境形成 パートナーシップをもつ エンパワメント

散住する国際花嫁、エスニックコミュニティの形成や連携は難しく、そこでのリソースも限られる。だからこそ当事者の尊厳を第1に考える専門職を含めた多様なグループをつなぐコミュニティソーシャルワークが必要です。

しかし、社大のアクションリサーチチームはカリタスジャパン、フィリピン系 NGO の活動への参加を通じてすでに長年、支援団体を運営し、経験豊富で専門性の高い外国籍等移住者の人たちが、仲間のネットワークを作ってきたこと、被災を期に東北地方で大規模なネットワーク強化と当事者支援者のアウトリーチを行っていることを知りました³。外国籍等市民の当事者 NGO が日本の NGO として NGO や国際交流団体、地方自治体とも対等なパートナーシップの下、連携して、それぞれの特性・資源を生かし支援しやすい環境をみんなで作っていく事が進行していました。

地域では災害支援の助け合いでも日頃の教会や NGO、食品店や食堂などのエスニックビジネスを通じた外国人同士のネットワークが生きました。

このとき、社会的包摂サポートセンターが震災を期に「寄り添いホットライン」一般ラインと4の専用回線：自殺防止、DV、セクマイ、7カ国語の外国人支援専用ラインを運営していることを知りました。個々の NGO ではなく、国が支援して全国の外国籍等市民のための電話相談ラインを設けるということは、わが国にとっても初めての画期的なことです。移住者の皆さんが社会的包摂サポートセンターとともに多様な外国籍当事者 NGO 団体をつなぐことを推進しました。

被災外国籍等住民支援のための福島円卓会議 当事者主体 immigrant centered

シェア 国際交流協会の権威を移譲し外国籍等市民がイニシアチブをとる

復興で最も大切なのは被災住民がイニシアチブをとることです。同じよう被災外国人支援でも一番大切なのは、被災外国人当事者がイニシアチブをとれるようになることです。

12月28日福島でテーマ：当事者主体外国籍等市民・移住者中心の支援「私たちのことを、私たち抜きに決めないで“Nothing About Us Without Us”」で外国製等移住者がイニシアチブをとる会議を開催しました。

²大村昌枝 2012「未曾有の大災害外国人散住地域ではなにがおきたのか」（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） p 54

³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

当事者がニーズを決める

「自分の問題について最も知っている外国籍等市民、当事者がイニシアチブをとり参画できる支援者のネットワーク作りが必要。アジア福祉創造センターは社会的包摂サポートセンターに協力してそのための会議を開催しました。これだけの多分的マイノリティの外国籍等当事者を中心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です外国籍等当事者主催団体をはじめ 50 団体 200 人近くが年度末にもかかわらず福島に参集しました。

スピークアウトの重視

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や討論がソーシャルワーカーによって準備され、当事者のき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（オールドニューカマーの在日韓国・朝鮮人グループ：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、日本など多様なムスリムを進行するグループ：日本語）、日本人支援者（日本語）で行われた。外国籍等当事者支援者がイニシアチブを取る、自分たちの選んだ言語で発言し、自分たちの強みや課題、社団や行政への要望の率直な声を聞くことができました。

外国籍等市民の自己肯定

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

これらからは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いることが確認できました。オールドカマーだけでなくニューカマーの中にも留学生や企業駐在員など多様な人々がいる。また医師や弁護士、ソーシャルワーカーなどの専門職もいて自身のコミュニティ内での問題解決をしている。ソーシャルネットワークメディアなどインターネットによりコミュニケーションも早く簡単になった。また地域社会を助ける強い意志。たとえば、災害後に炊き出しを行うなど活力と希望に満ちた友好的な態度がストロングスだと自覚していることが把握できました。

3：被災三県での外国籍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では社会的包摂サポートセンターの会議室で後楽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震災復興のためのコミュニティオーガナイズのための研修とグループインタビューを行いニーズと社会資源の現状と課題についての知見を得ました。現在これを発展させ、フィリピン、中国、タイの当事者支援グループが被災地での電話相談員と同行支援員養成と被災地支援体制整備に向けた取り組みがはじまっています。コミュニティのリーダーがかならずしも対人支援に向いているとは限らない、また被災地の多くの人々は被災のトラウマを抱えている。こうしたなかで外国籍等ソーシャルワーカーが相談員のリクルートのために丁寧なインタビューと個人へのアセスメントを行いながら相談員養成の事前研修に着手しました。

4：被災外国籍等住民支援のための支援体制構築の課題

被災地外国籍等市民当事者団体と多様なアクターのネットワーク強化

東北での東日本大震災での在留同国人支援を行ってきた福祉専門職や豊富な相談経験を持つスタッフが在籍する団体の相談業務への参加を促し東北三県の相談業務のバックアップ体制を強化する。

特にオーバーステアでDVにあった女性の救済などの困難なケースの支援には現状では限界がある。こうした多様な社会福祉サービスが提供可能な組織・人員との連携拡充が求められている。外国人専用ラインと一般ライン

地域拠点を通じたパーソナルサポートセンター、法テラス、DV、シングルマザー支援団体、ハローワーク、女性センター、福祉事務所、入国管理事務所、警察等との連携強化していく。

良好な環境形成 社会福祉人権啓発教育

今後の東北三県における外国籍等福祉相談サービスの充実に協力支援および連携強化の理解を得るためにも東北被災三県福島、宮城、岩手の外国籍等住民への社会福祉・労働・教育・入管業務・国際交流にかかわる行政・団体職員・NPOスタッフへの福祉サービス提供の必要に関する福祉人権啓発教育を推進する。

おわりに

昨年の支援の分析から外国籍等市民には言語や社会制度の壁があり、情報提供だけでなく問題解決型、同行支援やリファーマーによるよりそい型の十分な支援が必要であることが示された。

近年、日本において地域、家庭、職場のつながりが薄れ、社会的に孤立し、生活困難に陥るリスクが増大する中、外国籍等市民もこうした日本社会の脆弱性にさらされている。外国籍等市民が自らの生活を自らの責任で営むことを基本としつつ、特に東日本大震災の被災地において、生きにくさ、暮らしにくさを抱える人々に対して、電話による相談を受けて悩みを傾聴するとともに、必要に応じ、面接相談や同行支援を実施して具体的な問題解決に繋げる支援事業を実施することにより、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢、言語による障壁にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう外国籍等市民のコミュニティを構築し「社会的包容力」を構築していくことが必要である。

本論考は著者の個人的見解であり、所属する日本社会事業大学アジア福祉創造センターおよび本稿に登場する各種関係団体の見解を反映するものではありません。

厚生労働省の社会援護局の予算による社会的包摂サポートセンターの電話および同行支援による「よりそいホットライン」外国人専用ラインの運営に以下の寄与した。

☆ 『被災外国籍等住民支援のための福島円卓会議』（主催：社会的包摂サポートセンター、協力：アジア福祉創造センター）の企画・統括ファシリティエーターを務めた。

☆外国籍等市民のワークショップの分析から以下の提言を行い、災三県における外国籍等市民の自立支援のための改善を行った。

社会的包摂サポートセンター2013（印刷中）『被災外国籍等住民支援のための福島円卓会議』『福島円卓会議から得た外国語専門ラインの成果と課題について』