

# 外国人避難者と災害時多文化共生

伊藤芳郎\*・朝間康子\*\*

Foreign evacuee and disaster multicultural coexistence

Yoshiro ITO and Yasuko ASAMA

**要約：**本稿は、東日本大震災による避難所開設を行った仙台市立三条中学校で、外国人への避難対応がどのように行われたのか、また、震災後、避難所運営マニュアルや地域防災訓練で外国人支援がどのように見直されたのかを明らかにすることを目的とした。

三条中学校学区には、多くの留学生が生活している東北大学国際交流会館などがあり、日頃から地域の一員として生活していたが、2011年3月11日に発生した東日本大震災で、指定避難所である三条中学校の体育館へ多くの留学生が身を寄せ、地域住民と共に避難所生活を送った。

震災後、避難所で行われた外国人支援について書かれた震災記録集などで、三条中学校での外国人对応の実情や避難所運営にあたった町内会役員などから、外国人支援の課題が指摘された。

仙台市は震災後、避難所のあり方や運営体制に多くの課題が見られたことで、各町内会や学校に「仙台市避難所運営マニュアル」を作成・配布し、更に、避難所ごとの避難所運営マニュアル～地域版～（以下“地域版”）の作成を促した。それを受けて、2014年11月1日三条中学校区内の町内会員や留学生、三条中生などが参加した合同避難訓練が実施された。“地域版”で行われた避難訓練には、地域団体としての東北大学留学生課や仙台国際交流協会などが参加、実施された。

災害時における外国人支援について、国や地方自治体の「多文化共生」の施策の視点から改善点を明らかにした。特に地域住民とのつながりにおいては、“地域版”に連携が掲げられ、組織の中に位置づけられたことにより、地域の構成員として多くの外国人が暮らす特色ある三条中学校区の避難所運営の改善が図られた。

**キーワード：**外国人避難者、避難所運営マニュアル、“地域版”、合同避難訓練、多文化共生

## 1. はじめに

東日本大震災当時、仙台市内には外国人登録者が約1万人（2011年3月1日現在10,271人、仙台市の人口の約1%）が住んでいた。在留資格別割合は、留学生が22.6%、永住者が19.6%等、特別永住者14.4%など、国別割合は中国44.4%、韓国23.8%、米国4.2%など（2010年4月30日現在）であった。そのうち、東北大学には留学生が約1,500人在籍していた。

仙台市立三条中学校は仙台市青葉区三条町にあり、地域の指定避難所であった。三条中学校の道路を挟んで南隣に東北大学国際交流会館があり、震災発災時、国際交流会館をはじめ周辺に住んでいた留学生及び外国人研究者は約370人であった。

---

\* 宮城教育大学教育復興支援センター 支援実践部門, \*\* 仙台市立鶴が丘中学校校長

東日本大震災により三条中学校周辺の家屋は大きな被害を受け、電気・水道・ガスが止まり、指定避難所であった三条中学校に地域住民が避難してきた。その中に、国際交流会館をはじめ地域に住んでいた多くの外国人が含まれており、日本人と外国人が一緒になった避難所生活を送ることになった。

そこで本稿では、東日本大震災発災時に仙台市立三条中学校の校長及び教頭として勤務していた筆者及び地域住民が行った避難所立上げ・運営の中で、外国人避難者への対応がどのように行われたか、学校の記録や町内会役員・外国人避難者が残した記録から実態と課題をまとめることにした。さらに、それらの課題が、避難所運営マニュアル見直しと“地域版”の作成の経緯、合同避難訓練を調査することでどのように改善されたのかを明らかにすることにした。その際、外国人住民と地域住民との震災前後の交流の実態や外国人支援における行政の多文化共生政策との関連性を調べることにした。

## 2. 仙台市立三条中学校の初期対応と避難所開設・運営

仙台市立三条中学校の大震災初期対応と避難所開設・運営について、仙台市中学校長会編の震災記録集「ともに、前へ」[1]の中から、学校が行った経緯を見ていきたい。

### (1) 初期対応

震災当日の三条中学校（生徒数 299 人、職員数 23 人）は、翌 12 日に卒業式を迎えていたので、3 年生は午後 1 時 30 分には全員下校し、1・2 年生が教職員とともに卒業式の準備のため、体育館をはじめ校舎内外で準備作業をしていた。午後 2 時 46 分に始まった大地震は 3 分にも及び、揺れが収まった後、生徒及び教職員全員が校庭に避難した。全員の安否確認を行った後、校舎の被害点検などを行い、被害状況を確認した。その後の余震のため、生徒の荷物については危険なので校舎教室に戻らず、そのまま帰宅させることにした。地域の被害状況を考え、訓練で行っていた集団下校ではなく一時生徒武道館に退避させた後、保護者などへの引き渡しによる下校とした。また、緊急無線で市教委とも連絡し、生徒の安否や校舎被害等を連絡した。ただ、町内会長さんへの連絡はできなかったが、地震後すぐに地域住民が本校に避難に見え始めた。そのため、校門付近では、生徒を引き取りに来た保護者と避難してきた地域の方々で混乱した。その中に多くの外国人が含まれていた。

### (2) 避難所開設・運営

#### ① 避難所開設

午後 3 時 40 分頃、校長は武道館と体育館を避難所として開設することを決断し、教職員が手分けし開設の準備にあたった。体育館にはビニールシートが備えられているので、通路になるようにそれをマス目状に敷居として活用した。武道館では畳やマットも敷いて防寒への対応を行った。生徒の中には進んで作業を手伝ってくれる生徒がいた。食事の準備も同時に行い、備蓄庫にある水やアルファ米などの確認の後、物資を体育館ステージに移すと同時に、簡易トイレ 5 個の設営を行った。水道、電気、ガスが止まった中での準備だったので食事の準備に時間がかかった。また、避難者の数が多く、備蓄庫にある量ではすぐに無くなってしまふことが分かり、1 日目の夜と次の日の朝は全員に、次の夕食からは、お年寄りと小学生以下の子どもと母親に限定して配布することにした。時間が経つにつれて、冷え込み雪も降り出す中、明かりの確保と暖房の準備が求められた。懐中電灯やストーブもあったが数が少なく、暗がりでも準備が円滑にできなかった。

#### ② 避難所運営

避難所運営にあたって、体育館や武道館に 1000 名を超える避難者が集まっているので長期戦を予想して、教職員の役割などを検討し宿泊する先生方と帰宅する先生方を分けて勤務体制を整えた。さらに、避難者の中に外国人も多数含まれていたため、会場整備や食事の準備などでボランティアを募った。すると、東北大学・東北福祉大学の学



写真 01 体育館の避難の様子 [2] より

生が10数名応募し、先生方の指示のもと運営にあたった。

翌3月12日(土)は、早朝より、学校に宿泊した先生やボランティアの皆さんにより食事の準備にかかった。昼食から備蓄用食料が底をつくので、限定配布とした。高齢者や体調の悪い避難者を北山市民センターに移動をお願いし、配給物資は理科室に移して保管した。

町内会長さんの中には、町内の安否確認などで本校の避難所に顔を出すのが遅くなった方もいたが、3月13日(日)になって全員がそろい、災害対策本部のメンバーとして課題解決にあたった。対策本部のメンバーは、校長・教頭・教務、町内会長、市民センター館長、行政員、ボランティア代表で本校舎1階、被服室にて会議を行った。

### (3) 避難所運営にあたっての外国人対応

本校の南側には東北大学国際交流会館の宿舎があり、大学の留学生や外国人研究者とその家族の宿舎ある。中国人や韓国人、アメリカ人など世界各地からの人々が生活している。その留学生の家族や仙台市内の外国人など約500人を超える方々が地域住民と共に避難し、主に体育館に身を寄せた。布団や食物なども持参してきた方々が多かった。後で分かったことであるが、東北大学が留学生の避難場所を三条中学校と情報を流したこともあり、国際交流会館の留学生だけでなく、仙台市内に住む外国人も集まるようになった。更に、宮城県沖で津波による船の座礁で救助された韓国人など18名が、自衛隊によって本校に送られてきた。

外国人が多い体育館や武道館での情報伝達方法は、日本語と英語で行った。英語による伝達は大学生のボランティア(外国人も含む)や本校の英語教師、ALTがあたり、避難所での基本的な生活の仕方や食事の配布や場所など、避難所生活について情報を提供し、安否確認用の名簿作成し、体育館後方の出入りに掲示した。



写真02 ボランティア(外国人)による情報伝達 [2] より



写真03 ALTによる情報伝達 [2] より

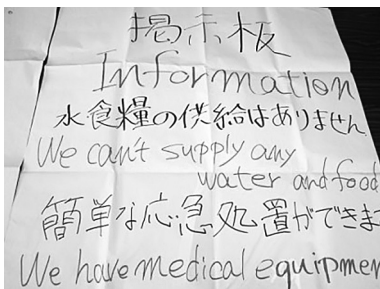


写真04 日本語と英語で書かれた掲示板 [2] より



写真05 体育館入り口に張られた名簿 [2] より  
(中国語、英語などが見られる)

### (4) 避難所閉鎖

3月13日(日)午後、通電による火災発生のため、避難所(体育館・武道館)の閉鎖を行った。避難していた地域の方々には自宅などに戻っていただき、また、留学生の家族の方々は、町内会長や東北大学の交流会館担当教授と連携して、交流会館は最初は避難場所としては設定されていなかったが、交流会館のホールなどを2次避難所として開放してもらった。その日に移動できなかった方と船の座礁避難者は武道館に泊ま



写真06 体育館入り口の掲示板と留学生の家族 [2] より

り、次の日に救助された韓国人らは、韓国総領事館（県庁裏）へ学生ボランティアが徒歩で送り届けた。避難者についてイギリスやインドネシアの大使館などからの問い合わせがあり、先生方が連絡調整にあたった。最終的に、避難所が閉鎖されたのは14日の午後であった。

### 3. 避難所運営における外国人支援の対応と課題

外国人支援の対応について、三条中学校の避難所運営を体験された教頭、町内会役員、留学生による発言資料（一部抜粋）をもとに課題を抜き出してみた。

#### (1) 教頭の報告

避難所開設とその後の運営にあたった教頭は、仙台国際交流協会主催のシンポジウム（2012.3.1）[3]の中で、外国人への緊急対応と課題を次のように報告した。

「地域の人々が避難してくる中で、地域にこれだけの外国の方が住んでいるのかと実感した。外国の方は同じ国同士の方で集まって避難し、情報を交換している様子だった。避難所運営にあたっては、外国の方も多かったこともあり、学生ボランティアの方に日本語と英語で避難所運営に関するアナウンスをした。安否の確認のため掲示板を設置し、情報交換できるようにしたが、入ってくる情報が非常に限られており、私たち自身も不安だった。」「留学生をはじめとするボランティアにはお世話になった。」「外国の方はやはり心細くて集まられた方が多いのと、安心を求めて避難所に集まられた方が多かったと思う。」「避難所の運営のルールなどの説明を外国の方や本校のALTも積極的に活動してくれたが、その時、外国の方にそれ以上に運営を担ってもらおうという発想はなかった。今にして思えば、同じように避難していて、同じように力を出し合えば、もっと良い避難所運営ができたのではないかという思いが実はある。私たちもそのような視点が欠けていたと思う。」「中学生の生徒たちも今回の体験を通じて今後にすべきことを考えていると思う。今回の経験を次につないでいくには、子どもたちができること、担えることも多いと思うので、それを学校で整えていきたいと考える。」

#### (2) 町内会役員の対応

三条中学校区の町内会長さんは仙台国際交流協会主催のシンポジウム、町内会役員さんは「外国人に関する震災記録集」[4]の中で、避難所での支援対応や課題、今後のあり方について以下のように述べている。

##### ①町内会長 [3]

「避難所の運営は教員が中心となって始まった。ピーク時には、武道館に250人、体育館に500人くらいの避難者がいたのではないかと。また、避難者は、8割くらいが外国人住民だったように思う。ライフラインが途絶えたものの自宅が寝泊まりできる状態だったので、日本人はあまり、避難所には来なかったようだ。外国人の避難者は東仙台や幸町方面からも来ていたようだ。それは外国人同士が携帯電話等で連絡を取り合い、三条中学校に集まったようだ。」

「外国人避難者についての課題は、①避難所に持ち込んだ寝具や食器、自転車等を置きっ放しで避難所を後にしたこと、②言葉が通じない、という2点があげられる。①については一か月半過ぎたところ処分し、②については、避難所での炊き出しや注意事項を周知することが難しかった。しかし、学生ボランティアが通訳を申し出てくれたことや、拡声器や大声で避難者に呼びかけることで日本語でもどうにか伝わることも実感した。」「体育館に避難していた30代とみられる夫婦から、外国人避難者が食べものを散らかしているという苦情があった。確かに、食べ残しのある食器などを避難所の床に置きっ放しにしている様子などが見られた。また、外国人避難者が避難所内のストーブのまわりを占拠している様子なども見られた。」

「外国人住民との交流について、外国人住民との日頃からの付き合いが大切だと実感した。町内会の祭りなどで積極的に交流しようと努めているが、その場限りで終わってしまうことが多い。外国人住民がゴミ捨てのルールを守らないことにより、トラブルが発生している。そのようなことが影響して外国人住民に対して「付き合い

にくい」とか「分からない」といった近づき難いイメージがあるように思う。東北大学の国際祭りには足を運んでいる。東北大学の国際交流会館の住民は毎年入れ替わることもあり、国際祭りに参加しても一過性のものにとどまり、継続した付き合いにはなかなか進まないが根気よく交流に努めている。」

## ② 町内会役員 [4]

「避難所に入り驚いたのが、外国人が場所を占拠していることでした。三条中に外国人が集まっているという情報が広がり、外国人が遠方からもよってきており、日が経つにつれてさらに人数が増加しました。震災当初、三条中の体育館と武道館には約1,000人以上の避難者がいましたが、その9割から9割5分までが外国人で、まさに外国人が避難所を占拠しているといった様子でした。要支援者を含めた日本人の中には避難所に入れなかった人も数多くいたと思います。雰囲気戸惑い、引き返す日本人のお年寄りもいました。」「三条中ではトイレの使用法が減茶苦茶で、使用法の表示をしったり呼びかけをしったりしても改善されませんでした。避難所を閉鎖した後のトイレ掃除は本当に大変でした。また、外国人が避難所に毛布、自転車、バイク等を置いたままにして引き取りに来ないので、その処理にも苦労しました。外国人には日本の常識は通じないということを感じました。」

「今回の震災時に三条中にどれだけの外国人が来て、どうゆう状況に陥っていたかを行政が把握しているか疑問です。避難訓練等町内会の様子を実際に見に来るなどして、その実情を知る努力をしてほしいと思います。」

## (3) 東北大学大学院留学生 [4]

避難してきた留学生が、地震や避難所での思いを「外国人に関する震災記録集」で次のように述べている。

「地震が起きた時、交流会館の部屋にいました。私はパニックになり『死んでしまうかも』と思い少し泣いてしまいました。電気も止まり不安だったので人が多いところにいこうということになり、三条中に行きました。夫は日本料理が食べることができず苦労しました。子どもたちも『食べられる物がない』と言って泣いていました。友人たちで食材を持ち寄り、肉のスープやパンを作って食べました。

何もしないで食べるだけしかできないことに罪悪感を覚えました。避難所の中で『神様助けてください』と大声でお祈りをして、日本人にうさがられている外国人もいました。災害の少ない国から来ている人がパニックになっても仕方のない面もあったと思います。外国人の気持ちを分かってほしいという思いもありました。

地震後に日本人と外国人の壁を薄くする活動を始めました。防災訓練で通訳をしったり、計画に関わったりしました。訓練の中で一緒にゲームをする場合、日本人の方で外国人が入っていけないような雰囲気を作ってしまうことがあります。一緒に住んでいる人として認めてくれれば、外国人も日本人に従っていけると思います。」

## (4) 外国人への支援対応の課題

日本での生活が浅く日本の生活習慣に不慣れで、地震の経験が乏しい外国人留学生と、限られた交流経験の地域住民が寝起きた避難所生活での課題は、①学校や町内会、行政などによる地域に生活している外国人の実態と情報の共有化、②避難所の運営にあたっての行政や関係機関と連携し外国人との連絡調整、③外国人との文化の違いを踏まえた日頃からの外国人住民との交流や外国人の地域活動への参加などが挙げられる。また、④学校教育活動において地域の特色を生かした地域交流や国際理解教育の推進などの課題が挙げられる。次に、これらの課題が市の政策や町内会活動において、どのように改善されていくか見ていきたい。

## 4. 仙台市と公益財団法人仙台国際交流協会（以下仙台国際交流協会）の外国人支援の動き

### (1) 仙台市と仙台国際交流協会の外国人支援対応

仙台市は、震災後、①仙台市災害多言語支援センターの設置と多言語により情報発信や外国人被災者の状況確認、②在外公館対応での外国籍市民の安否確認、③外国人ボランティア支援での受入調整、④国際姉妹都市等からの支援などの対応を行った。さらに、地域防災計画の見直しを行い、優先的に検討を行う項目として、①避難生活支援関係 ○避難所における共生の推進 礼拝スペースの確保、多言語表示シートの活用など、②物資供給関係 ○備

蓄物資の内容見直し、ハラル食、ベジタリアンへの対応など、○備蓄場所、配給場所の見直し、市の施設、市の事業を行っている団体への備蓄、配給、③啓発・教育 ○広報体制の見直し、多言語での情報提供に係る役割分担、体制の見直し、をあげた。

仙台国際交流協会は、仙台市からの要請を受けて、発災当日より仙台国際センターを拠点として、仙台市災害多言語支援センターの運営を行い、その後、外国人被災者アンケート調査や関係機関・団体への震災時の実態についての聞き取り、「多文化共生」の視点から考える地域防災の研究会などの取組を行った。

## (2) 仙台市の避難所運営マニュアル [5] の作成と“地域版”

2013年4月、仙台市消防局防災企画課より、仙台市避難所運営マニュアル(事前準備解説編)・(活動編)が編集・発行された。マニュアル作成のねらいは、震災時の避難所のあり方や運営体制の課題に対して、「本マニュアルは、それらの課題解決に向けた様々な取組の内容を反映し、地震のみならず、あらゆる災害時の避難所運営に活用されるよう、また、避難所に集まる全ての方の協力のもとで運営が行われるよう、仙台市の避難所の『基本的な活動』を示したものです。」とし、事前準備解説編に“地域版”の作成に向けてと題してそれぞれの地域にあった“地域版”の作成を促した。これに基づいて、「三条中学校における“地域版”」が編集された。

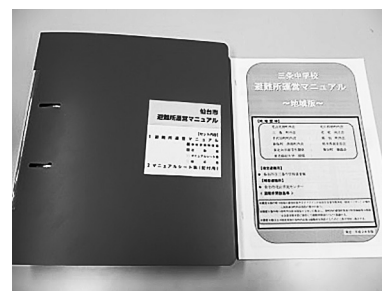


写真 07 仙台市避難所運営マニュアルと“地域版”(筆者撮影)

## (3) “地域版” [6] 作成の基本方針と外国人支援

三条中学校区の避難所運営の基本方針は、「避難所は、地域団体、避難者、避難所担当職員、施設管理者・職員がそれぞれの役割を果たして協働して運営します。『避難所運営委員会』を立ち上げ、各活動の分担と統一を行い、組織的に運営します。特に地域団体は、その組織力を生かし、委員会の中心となって各種活動にあたります。」と定めている。避難所運営委員会のメンバーは、三条町町内会長など6つの町内会長と東北大学留学生・東北福祉大学留学生、青葉区民課避難所担当職員、三条中学校施設管理者・職員、地域の関連団体として北山市民センター施設管理者・職員、東北大学留学生課、東北福祉大学総務部災害対策課、仙台国際交流協会にて構成されている。

内容は、避難所運営開始や避難所のルールなど災害発生直後の避難行動から緊急連絡電話番号まで、具体的な避難対応方法などがまとめられている。その中に、「避難所運営委員会と外国人留学生の連携及び対応」の項目を設け、「避難所運営委員会は避難してきた留学生の中から代表20名を選出し、各活動班の任務を遂行する。尚、運営委員会には2名の留学生も参加して情報を共有する。留学生の代表者は組織に入り運営委員として外国人留学生の世話にあたる。」とし、①「外国人留学生の避難所支援と対応」で4項目、②「避難所運営で留学生に対して支援要請」で10項目列挙されている。そして、「\*避難所運営は避難所運営委員・地域住民・留学生が結束して任務にあたる。」と最後に記載されている。

## 5. 合同避難訓練の実施状況と参加者の意識の変化

### (1) 合同避難訓練の外国人参加プログラムと実施状況

2014年11月1日に合同避難訓練「国見地区・三条中学校合同指定避難所立ち上げ・避難訓練」が、三条中学校の体育館や武道館などで実施された。今回の合同避難訓練は、“地域版”に沿い、国見地区連合町内会や東北大学留学生課、留学生、三条中学校などの関連団体が集まり、地域住民(約280名)留学生(約30名)、中学生と教師(約270名)が参加した。

外国人参加プログラムとして、はじめに震災後に作られた防災マニュアル(日ごろの備えや避難所の過ごし方などを英語・中国語など11か国語で翻訳)を配布し、濃煙体験訓練、情報伝達訓練(地域に住む外国人の情報を留学生リーダーが報告するもの)の後に、住民と留学生、三条中学校2学年の生徒と一緒に心肺蘇生法・AED訓練

を行った。その際、仙台国際交流協会作成の「Procedures for life-saving measures 救命救急の手順」を使って国見消防署の署員の指導で行われた。また、避難所立ち上げ訓練では、外国人の把握や名簿作成、多言語シートの掲示など町内会と連携して取り組んだ。炊き出し訓練では、留学生が「ハラール」認証の肉を使用したハラールカレーを作り、地域の方々にも食べていただいた。留学生リーダーが避難所ルール説明を外国人避難者へ伝達する訓練も行った。

スタッフとして、東北大学留学生課、仙台国際交流協会、仙台市災害時言語ボランティア、仙台市交流政策課、留学生アドバイザーなど28名が参加した。準備物として、外国語版防災パンフレット、多言語表示シート、災害時言語ボランティアピブスなどを準備し、支援にあたった。訓練の最後に、地域住民と留学生たちが一緒に体育館で和やかな雰囲気の中で食事を共にした。



写真 08 多言語で書かれた「防災訓練」の文字



写真 09 心肺蘇生法を行っている留学生

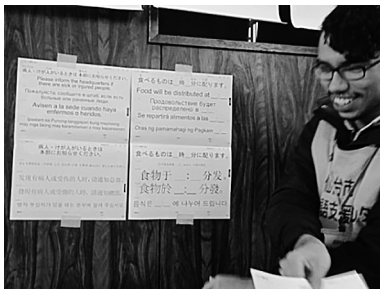


写真 10 多言語で書かれた表示シート  
(写真 09 ~ 12 2014.11.1 筆者撮影)



写真 11 昼食を共にする留学生と地域住民

## (2) 参加者の意識の変容

今回の合同避難訓練の参加者の意識の変容について、訓練の様子などを報道したNHKの番組〔7〕の中から取り上げてみた。

留学生の地震についての理解や交流について、「地震がこんなに揺れるなんて知らなかった、体験できてよかった。いろいろな知識も知り、日本人と交流してとても楽しい。」「ハラールカレーを食べてもらい、理解されたことがうれしい。」(留学生)と話していた。住民は、「地域の一人として協力してもらおう、訓練のために来てもらいたい。」(町内会役員)、「話してみれば何でも通じると思う。」(地域住民)と外国人の地域活動への参加と気持ちの触れ合いについて発言していた。さらに、避難所では何が大切かの問いには、「助け合うことが大事」(留学生)、「互いに協力し合うことが危機を乗り越える切り札となる。外国人の方はお客様でなく、何をやっていいかわからないので、お願いすると率先してやってくれる。外国の方をどう理解するかで、絶対変わると思います。」(町内会長)と答えていた。

受入側の地域住民の外国人に対する理解、コミュニケーションの大切さと外国人の地域防災(社会活動)の参加の必要さ、そして、互いに助け合うこの重要さの指摘など、参加者の意識の変容が読み取れる。

また、地域防災訓練に参加した三条中学校3年生の感想では、「今日わたしは、実際にやってみるとスムーズにいかないこと、そして外国の方々はとても不安になっていることを学びました。外国の方々を周りがほとんど日本人ということでどうコミュニケーションをとるべきか悩んでいたり、日本の地震情報のまわりかたも知らない人が多く、実際本当に災害がおきたとき、自分たち(日本人)から積極的にコミュニケーションを取ることが大事な

だと思いました。」「三条地区に住んでいる外国人の方々と訓練をしてみて、『震度』や『避難』など難しい言葉を使うよりも、簡単に日本語で表せたら良いと思いました。英語を始め、多くの言語を話せたり、日本語で話されていることを翻訳したりと伝える幅が増えると思います。」「気軽に聞ける場を作り、近くに住んでいる方などが特に気にかけるようにするなど、意識一つでも変えられると思います。私自身も、もしそういった方を見かけたら、教えてあげたり、助け合っていきたいと思います。」など、訓練を通して、留学生の不安な気持ちや、言葉やコミュニケーションの大切さ、交流の場の設定や意識の持ち方の大切さなどを述べている。更に、「小学校が避難所になった時、外国語で書いてある避難時の対応の仕方を書いた紙などを事前に用意することが必要なのではないかと思いました。」と、事前の準備が必要であることも述べられている。

中学生の感想から、外国人が参加した地域防災のねらいの理解や中学生の社会参画意識の高さがうかがえる。

## 6. 被災前後の地域・学校の外国人交流

震災以前から三条中学校区において、外国人交流が行われており、震災後も継続的に行われている。

### ①市民センター祭りや町内会の夏祭り

三条中学校区にある北山市民センターでは、地域に応じた特色ある行事として外国人留学生向けの「国際交流関連講座」を設けている。東北大学留学生課や仙台国際交流協会などと連携して、平成23年度はタイトル「親子d e国際交流サロン」の4講座、同年齢の子をもつ外国人親子と日本人親子との交流の場を提供すると共に、豊かな子育てを支援するねらいで実施され、延べ39人が参加した。平成25年度は、「国際理解講座『サバめしで国際交流』」の2講座、防災の中でテーマを食に絞り、日本と各国の非常時のサバイバル料理を紹介し合い実際に料理・試食を行うと共に、災害への知識を学び合うねらいで、延べ20人が参加した。また、市民センター交流祭りにおいて、例年留学生による民族舞踊などの発表が行われ、三条中学校の校庭で行われている三条町町内会の夏祭りでは、留学生による踊りなどの発表も行われていた。

### ②三条町地区町内会連合会防災訓練

平成22年10月31日(日)、三条中学校体育館などで三条町地区町内会連合会主催の防災訓練が行われた。家具転倒防止器具についての学習やAEDの操作学習・炊き出し訓練等を行い、町内会の皆さんと留学生が参加した。中学生は野球部などの部員や仙台市災害時言語ボランティアも参加した。

### ③東北大学国際祭り

第29回東北大学国際祭りが平成26年10月19日、仙台市立三条中学校の校庭で開催された。各国のファッションショーが行われたステージやフィリピンやイランなどの国や地域から18の屋台、東北大学留学生協会など8つの交流コーナーが設けられ、2000人を超える地域の方や留学生などが集まっていた。公益財団法人宮城県国際化協会や仙台国際交流協会もテントを設け、事業内容の紹介や国際祭りの支援を行っていた。各国の文化や食習慣の違いに触れることができた。



写真12 民族衣装でのステージ発表  
(2014.10.19 筆者撮影)

## 7. 外国人支援にみられる多文化共生推進政策

災害時における外国人支援は、国や地方自治体の「多文化共生」施策との関連性が深く、“地域版”作成と合同避難訓練の実施は具体的な取組の一つといえる。

### (1) 多文化共生推進の動き

総務省は、「多文化共生推進プログラム」[8]を策定し、多文化共生を地域の国際化の1つとして、自治体に多文化共生施策の推進体制を求め、①コミュニケーション支援、②生活支援、③多文化共生の地域づくりを掲げてい



る。①については「地域における情報の多言語化, 日本語および日本社会を学習するための支援」, ②については「防災－平常時の防災教育・訓練, 緊急時の災害情報伝達, 防災計画への位置づけなど」, ③については「地域社会に対する意識啓発－日本人住民の意識啓発, 交流イベント開催等」, 「外国人住民の自立と社会参画－キーパーソンや外国人自助組織の育成」と整備項目を挙げている。

文部科学省は, 2008年6月「外国人児童生徒教育の充実方策について」や11年3月の「外国人児童生徒受入の手引き」(以下, 「手引き」と略)など, 外国人児童生徒に関する報告書や施行規則の改正などを行った。「手引き」には多文化共生が頻出し, 「市町村教育委員会の役割」について外国人児童生徒の教育を日本の児童生徒と一緒に教育する「多文化共生教育」などとして位置づけている。

宮城県は, 「多文化共生推進プログラム」を受けて2007年7月に全国初の「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を策定し, また, 2009年度からの「宮城県多文化共生社会推進計画」を経て, 現在, 「第2期多文化共生社会推進計画(中間案)」[9](2014年度～2018年度)の概要を示し, 基本方針「多文化共生社会の実現に取り組む地域づくり, 外国人県民の自立と社会活動参加の促進」の基, 現状と課題を踏まえて計画を策定している。その内容では, ①受入側の理解不足・認識の低さ, ②地域とのつながりの希薄さ, ③コミュニケーションの困難さ, ④学習の機会の不足などをあげ, 多文化共生の理念の啓発や地域住民との交流の促進, 多言語による情報提供, 日本語や日本の生活に関する学習の機会の確保などの必要性が提示している。

仙台市は, 仙台市市民局交流政策課発行の「外国人に関する震災記録集」(2014年)の「これからの多文化防災を考える」において, 多様な文化的背景を持つ人が, 互いの違いを認め合いながらともに地域の構成員として防災に関する取組を行う「多文化防災」の具体的な実現方法を提言している。外国人が支援の担い手として参加してもらう仕組みづくりが課題で, 地域コミュニティで大きな役割を果たしている町内会を理解し, 地域社会に参画することが必要性であり, 特に避難訓練への参加者を増やすことなどのアイデアを掲載している。

また, 仙台国際交流協会は, 「『多文化防災』モデル事業研究会」のシンポジウム「『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」(2012年)で, 「多文化の視点から見るこれからの防災『多文化防災のモデル』の提案」を示した。多文化防災モデル事業案として, ①外国人も支援の担い手として参加してもらう仕組みづくり ②マニュアルでは対応できない災害への備えとしてのネットワークづくり ③(仮称)「多文化防災」コーディネーターの育成を掲げ, コーディネーターの役割を「多文化共生」の視点から防災訓練等の防災プログラムを企画・運営し, 避難所運営責任者をサポートしつつ, 運営をうまく回してゆける人材(言葉や文化の通訳)とし, 防災対策として市民と行政をつなぐ人材の必要性を説いている。

## (2) “地域版”の中の多文化共生

“地域版”作成と合同避難訓練の実施により, 地域住民と外国人留学生との避難所運営上の連携が組織の中に位置づけられ, 関係諸団体で構成された避難所運営委員会と外国人留学生は情報を共有し, 組織の一員として活動することができるようになった。合同避難訓練の外国人参加プログラムで, 災害時言語ボランティアや外国語版防災パンフレット, 多言語表示シート等が準備され, また, 留学生による留学生の支援も実現されている。

これらの取組は, 宮城県の「多文化共生推進の施策」の外国人県民と地域住民との交流促進や仙台市の「多文化防災」の外国人の地域社会への参画などの多文化共生政策の具体的な取組の一つと言える。

## 8. おわりに

本稿では, 東日本大震災における三条中学校の避難所で見られた外国人避難者対応とその課題を明らかにし, その後の“地域版”作成の経緯と合同避難訓練の実施状況から, 課題解決の対応策がどのように具現化されているかまとめてみた。その際, 宮城県の「多文化共生社会の実現に取り組む地域づくり」の課題項目である, 受入側の理解の不足・認識の低さ, 地域とのつながりの希薄さ, コミュニケーションの困難さ, 活動の場の不足などの視点を

踏まえた対応の改善点を検証することができた。実際の避難所での課題として挙げられた、外国人の地震への経験不足による不安、各国の生活習慣の違いや避難所運営での言葉の壁や情報不足による軋轢、また、互いの思いを理解し合える機会の不足から生じていた不信感などについて、合同避難訓練に参加した地域住民と外国人が、同じ訓練を体験し、食事を共にするなどの交流を通してお互いに理解し合い、災害時の避難所において協力することの大切さがわかったことや今後も交流が必要であるなどの発言から、受入側と外国人との不信感などの意識の壁の解消に大きな改善が見られたと言える。

改善の理由の一つは、“地域版”の作成過程の中で、「地域防災は町内会が主体となる」という町内会のリーダーシップのもと、関係諸団体が何度も会議を行い課題の分析や対応策を協議し、地域住民と外国人留学生との地域防災での役割を組織と運営の項目の中に明文化し、それによって互いに協力し合って“外国人がお客様にならない”仕組みができたことである。二つ目は、合同避難訓練の実施を通して、地域住民と外国人留学生とが顔の見える関係となり、意思疎通が図られ意識の壁を低くすることができたからと考える。外国の方にも運営を担ってもらおうという相互関係の取組や、交流が一過性にならず根気強い交流に努める組織化がされたことは大きな前進である。

今後、合同避難訓練の参加者を増やし継続的な取組になるためには、町内会の主体的な取組を中心に、仙台国際交流協会や学校などとの連携が大切となる。多言語による情報提供などの言葉の壁や外国人の地域活動への参加については、仙台国際交流協会をはじめとして行政や関係団体との連携が不可欠といえる。特に、仙台国際交流協会が取り組んでいる外国人や行政と地域の人々を結びつける「多文化防災」コーディネーターの役割と機能、外国人が地域社会に参画するための場の設定や平時から外国人も参加できる防災訓練の実現、そのために外国人も支援の担い手として参加してもらう仕組みづくりなどの活動は、言葉の壁などの解消に大きな役割を果たし、「ふだんの人のネットワークが災害時に機能する。」[8]という観点から重要と考える。また、学校との連携は、三条中生が中心だったが、地域で暮らす多くの住民と共に地域防災について共同で体験して学んだ「共助」の取組となり、地域を担う中学生が学校教育活動の中で学ぶ「自助」「公助」とともに、防災教育の地域連携を学ぶことは大きな意義があり、共助としての地域コミュニティの土台づくりになるものと考えられる。

災害時の多文化共生について、避難所における外国人支援を宮城県の多文化共生社会の実現に取り組む地域づくりの観点から分析したが、三条中学校区に住む外国人の特色は、東北大学の留学生が主でしかも短期滞在者が多い地域で、外国人県民の中で割合の高い永住者や特別永住者について“地域版”は特に触れておらず、今後予測される外国人県民の増加などへの対応については今後の課題となる。また、それに伴う地域社会への多文化共生の基本理念の啓発や地域交流・生活支援の支援など、新たな視点での取組が求められる。その際、東日本大震災の経験と時代の変化を踏まえた継続的な啓発活動を行うには、学校教育活動との連携が必須と考える。現在、中学校にALT（外国語指導助手）が配置されていることで外国の文化に触れる窓口となり、国際理解教育などの活動で中学生が外国人と接する機会が増えている。これらの経験を活かし、日頃からの交流や災害時多文化共生について考える場面を設定し、共に助け合う心の教育を取り入れ偏見をなくしていく総合的な取組を期待したい。

最後に、三条中学校区の地域住民の皆様が以前から留学生との交流を続け、今回の避難所での外国人支援の課題を精力的に改善しようと努力している姿に敬意を表するとともに、調査にあたって、国見連合町内会の皆さん、仙台国際交流協会、三条中学校の教職員・生徒の皆さんなど関係各位の丁寧な対応に感謝申し上げたい。

## 参考文献

- [1] 仙台市中学校長会：震災記録集『ともに、前へ』2012年3月31日
- [2] 仙台市立三条中学校：東日本大震災震災記録・写真集
- [3] 公益財団法人仙台国際交流協会：「多文化防災」の協働モデルづくり報告書 2012年3月30日
- [4] 仙台市市民局交流政策課：外国人に関する震災記録集 2014年3月31日
- [5] 仙台市消防局防災企画課：仙台市避難所運営マニュアル 2013年4月
- [6] 仙台市立三条中学校避難所運営委員会：三条中学校避難所運営マニュアル～地域版～
- [7] NHK：TOMORROW 外国人だらけのヒナンジョ？ 2014年12月17日放送
- [8] 総務省：多文化共生推進プログラム 2006年3月
- [9] 宮城県：第2期多文化共生社会推進計画（中間案）の概要（2014年度～2018年度）
- [10] 菊池哲佳：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 2013年