

**新宿区多文化共生まちづくり会議  
答申**

**平成 26 年 8 月 29 日**

**新宿区多文化共生まちづくり会議**



## はじめに

平成24年9月7日、新宿区における多文化共生のまちづくりを総合的かつ効果的に推進するため、区長の附属機関として「新宿区多文化共生まちづくり会議」が発足しました。

同会議の委員として委嘱された私たち多文化共生活動団体や地域団体の構成員、公募による区民及び学識経験者からなる総勢31名のメンバーは、同日、区長より、「外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上について」及び「災害時における外国人支援の仕組みづくりについて」諮問を受け、審議を開始しました。

諮問を受けた項目別に設置した2つの専門部会では、主に、子どもたちが置かれている実態の把握と教育の現状、及び災害対策といった区の既存施策の検証に十分な時間を割き、子どもたちが安心して学べる環境とはどのようなものか、災害への備えとして緊急かつ重要性の高い課題はどこにあるか、今、区に求めるべき具体的な施策は何か、について丁寧に議論を重ねてきました。

このたび、2年間（全体会議4回、専門部会各7回、計18回）の審議を経た両部会からの提言をまとめ、会議の答申として提出します。

会議を通して委員から多く聞かれたのは、地域でともに暮らす外国人が一方向的に支援される側にあるのではなく、彼らの子どもたちは、日本と外国を結ぶ架け橋となりうる存在として健やかに育ち、まちの活力となってほしい、災害時には、外国人自らも支援する側の役割を担えるようになってほしい、そんな「多文化共生のまち」の担い手となることへの強い願いでした。

新宿区が、全国でも有数の外国人住民が多い自治体として、これまで地道に積み上げてきた実績は十分評価に値すると思います。また、今後進められる施策が、先駆的な取り組みとして全国の自治体からさらに注目を浴びるであろうことも想像に難くありません。

新宿区においては、この答申の趣旨を踏まえ、自治基本条例に掲げた多文化共生社会の実現に向け、全国の模範となるよう積極的に取り組んでいくとともに、そこから得た経験を広く発信していくことを強く期待します。

新宿区多文化共生まちづくり会議

会長 毛受敏浩

# 目次

## はじめに

### 第Ⅰ部 会議の前提

#### 第1章 多文化共生のまちづくり

- 1 新宿区の外国人住民・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 2 新宿区が多文化共生施策・・・・・・・・・・・・・・ 4

### 第Ⅱ部 部会における中間のまとめ

#### 第2章 「外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上」部会

- 1 外国にルーツを持つ子どもの現状・・・・・・・・・・ 6
- 2 日本語指導及び教科指導の体制強化・・・・・・・・ 8
- 3 学校への支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
- 4 外国につながる家庭へのサポート・・・・・・・・・・ 10
- 5 教育を受ける機会を逸さないための取り組み・・ 11

#### 第3章 「災害時における外国人支援の仕組みづくり」部会

- 1 議論の前提として・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13
- 2 確実な情報提供に向けて・・・・・・・・・・・・・・ 14
- 3 災害発生時の対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
- 4 災害に備えた体制づくり・・・・・・・・・・・・・・ 18
- 5 地域住民としての防災力の向上・・・・・・・・・・ 20

### 第Ⅲ部 会議からの提言

#### 第4章 外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上に関する提言

- 1 提言にあたって・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 24
- 2 取り組みが必要な4項目・・・・・・・・・・・・・・ 24

#### 第5章 災害時における外国人支援の仕組みづくりに関する提言

- 1 提言にあたって・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26
- 2 緊急かつ重要性が高い項目・・・・・・・・・・・・・・ 27
- 3 今後の進め方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29

#### 第6章 施策の実現に向けて

- 1 適切な情報発信・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30
- 2 しんじゅく多文化共生プラザの機能強化・・・・・・・・ 30
- 3 多文化共生社会への指針・・・・・・・・・・・・・・ 30

**【資料編】**

新宿区多文化共生まちづくり会議への諮問	32
新宿区多文化共生まちづくり会議審議経過	34
新宿区多文化共生まちづくり会議委員一覧表	35



## 第 I 部 会議の前提

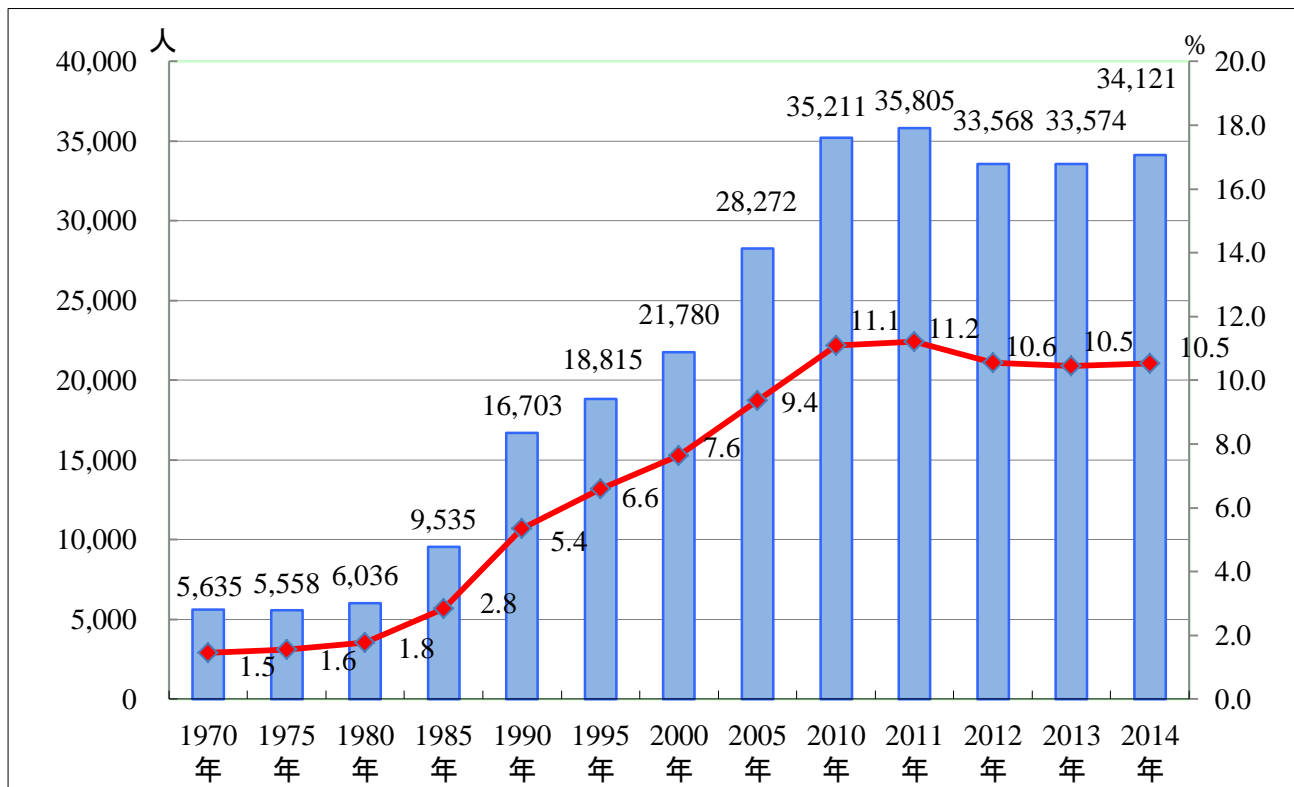
# 第1章 多文化共生のまちづくり

## 1 新宿区の外国人住民

### (1) 新宿区民の10人に1人が外国人

新宿区の外国人人口は、平成26年8月1日現在35,274人で総人口326,868人に対し10.8%。

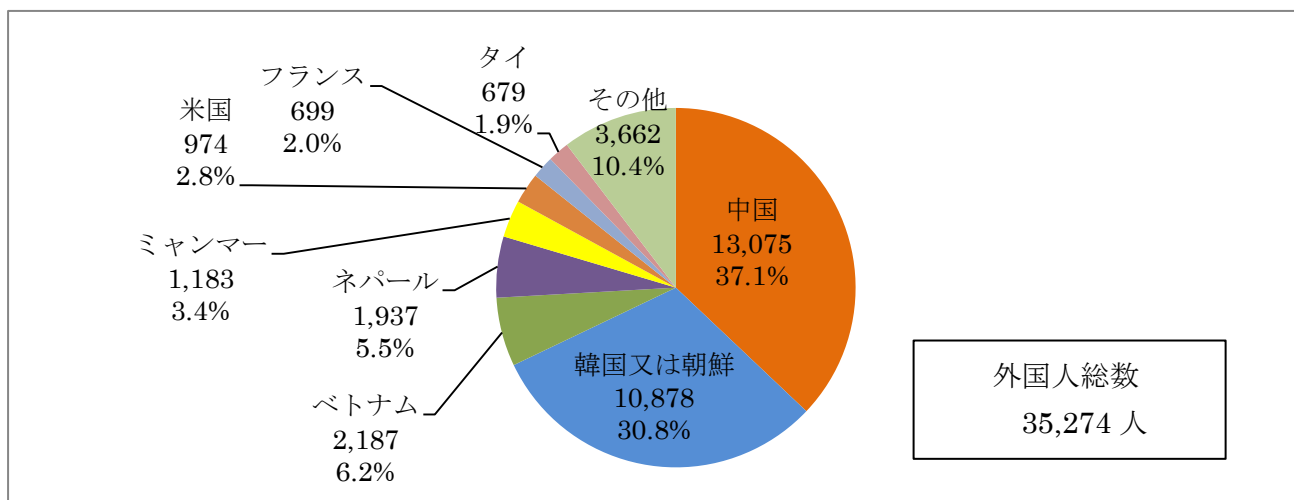
図1 新宿区における外国人人口及び外国人比率の推移（各年1月1日現在）



注：外国人人口は、2012年までは外国人登録、2013年以降は住民基本台帳による

### (2) 120を超える多様な国籍、約9割がアジアから

図2 新宿区における外国人人口の国籍別割合（平成26年8月1日現在）







## 2 新宿区の多文化共生施策

外国人が多く暮らすことで、経済活動が活発に行われ、多様な文化交流が行われる一方で、地域では様々な課題が生じている。新宿区ではこれまで主に、以下のような施策に力を入れている。

### (1) しんじゅく多文化共生プラザを軸としたネットワークの構築

- ① 多文化共生連絡会の開催
- ② 国際交流サロン

### (2) コミュニケーション不足を補うための日本語学習支援

- ① 新宿区日本語教室（10 か所 12 教室）
- ② しんじゅく多文化共生プラザ日本語学習コーナー
- ③ 区立学校、幼稚園、こども園、保育園での日本語サポート
- ④ 子ども日本語教室

### (3) 外国人への情報提供と相談窓口の運営

- ① 本庁舎 1 階外国人相談窓口 英語、韓国語、中国語
- ② しんじゅく多文化共生プラザ外国人相談コーナー  
英語、韓国語、中国語、ミャンマー語、タイ語、ネパール語
- ③ 外国語広報紙、外国語ホームページ
- ④ 新宿生活スタートブック
- ⑤ 生活情報紙（10 種類）

## 第Ⅱ部 部会における中間のまとめ

この後に記載する第2章及び第3章は、平成25年12月26日に、それまで2つの専門部会で行ってきた審議の内容を整理し「中間のまとめ」として報告したものである。

両部会における課題のとらえ方、施策の方向性の検討など、部会での審議過程を着実に反映したものと考え、あらためてここに章を立てて示す。

なお、取り上げた数値等は作成時点の数値をそのまま掲載する。

## 第2章 「外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上」部会

### 1 外国にルーツを持つ子どもの現状

#### (1) 新宿区の外国にルーツを持つ子どもたち

新宿区の6歳から14歳の学齢期の子どもの人口は平成25年4月1日現在15,170人で、そのうち外国籍の人口は1,513人、約10%で、新宿区の人口に占める外国人住民の割合とほぼ同じとなっている。一方、区立の小中学校に在籍する児童生徒は10,949人で、そのうち外国籍児童生徒は476人となっている（学校基本調査から）。

区立学校に在籍していない子どもたちは、主に私立や国立の小中学校、民族学校やインターナショナルスクール等の外国人学校に通うほか、就学の機会を逸していることも考えられる。

新宿区が平成23年度に行った「外国にルーツを持つ子どもの実態調査」（以下、「実態調査」※注）では「両親、あるいは両親のどちらかが外国籍の子ども（日本籍の子どもを含む）」を「外国にルーツを持つ子ども」と定義している。国際結婚の両親を持つ子どもの数も増えており、日本国籍を持ちながら外国にルーツを持つ子どもたちへの配慮も重要となっている。

#### (2) 実態調査で整理された課題

平成23年度の実態調査では次頁のように5つの課題に整理されている。実態調査後、日本語サポートの時間数の拡充や、新宿中学校への日本語学級の設置が実現した。また、不就学への対応として就学案内の言語数を増やし、これまで日本人児童生徒のみ行われていた進路予定先調査を行うようになっている。こうしたことも念頭に議論の素材とした。

#### (3) 子どもたちの将来に向けて～目指す姿～

外国にルーツを持つ子どもたちは、将来、日本と外国とを結ぶ架け橋となりうる存在である。子どもたちが、日本と母国の文化の両方を受け継ぎ、将来に向けた夢を持ちながら育っていく環境を整えるために、当部会ではどのような教育環境がこうした子どもたちに必要なのかについて、新宿区の施策を検証し、課題を整理した上で今後の取組みの方向性について議論を行ってきた。

注）実態調査は、外国にルーツを持つ子どもの家庭1,477世帯を対象に保護者及び子どもにアンケート調査を行い、さらにインタビュー調査に同意した世帯に対しインタビュー調査を行った。また、区立の小中学校の教職員（管理職および一般）に対してアンケート調査を行った。その結果、保護者及び子どもからはそれぞれ29.0%（394票）、29.1%（396票）、教職員からは71.1%（514票）の回答を得た。

## ～外国にルーツを持つ子どもの実態調査報告書（平成24年3月）から～

### ① 教科学習の強化の観点から、各学校の実態に応じた日本語指導体制

子どもが教科学習に必要なレベルの日本語を習得するためには、編入年次や一人ひとりの習得状況等に応じたきめ細やかな指導が重要となる。特に、高学年で編入してきた児童生徒は、教科学習に必要な日本語のレベルも高く、日本語指導の機会を増やすなど、重点的な支援が必要と考えられる。また、教職員からは、教科学習の強化のために、通訳ボランティア等による授業中のサポートなど入り込み指導に対する支援を求める声が多く聞かれるほか、保護者からは、放課後や夜間の時間帯に、経済的負担の少ない形で、日本語指導や教科学習の補習を求める声が多く聞かれる。

### ② 日本語を習得していない保護者への十分なケア

保護者が日本語を十分に習得していない場合、家庭での使用言語も母語であるケースが多い。そうした家庭においては、保護者が子どもの勉強をみることは難しく、子どもの日本語取得や教科学習に影響を及ぼすことが懸念される。また、そうした保護者は、学校や他の保護者とのコミュニケーションも十分に図れず、孤立を深め、結果的に日本の教育制度に対する理解や、子どもの教育に対する意識までが低くなるという悪循環に陥ることが懸念される。

子どもの日本語習得や教科学習を後押ししていくためにも、保護者の日本語習得に対する支援や、保護者と学校との間のコミュニケーションの支援など、日本語を習得していない保護者への十分なケアのあり方が課題である。

### ③ トータルな生活支援の一環として、住まいに関する情報提供

新宿区における外国にルーツを持つ子どもの多様性は、家庭環境、経済環境の面でもみられ、これらの状況によっては、子どもが安定的に学校に通い、学習を進めること自体が困難になっている場合も想定される。特に、住まいは、子どもに対する教育をしっかりと行っていく上でも重要な教育基盤の1つであるが、日本に来て間もない、日本語を習得していない保護者にとって、住まい探しは非常に難しいものである。また、東京都心部に立地する新宿区では、子どもを持つ世帯にとって、家族構成に適した間取りや広さを有する民間賃貸住宅を見つけることは極めて難しい課題と言わざるを得ない。実際、保護者インタビュー調査からは、民間住宅の家賃の高さに加え、居住場所の狭さから都営住宅への入居を希望する意見が多く聞かれた。

こうしたことから、トータルな生活支援の一環として、特に、住まいに関する情報提供をどのように行っていくかが課題である。

### ④ 保護者向けの施策や取り組みに対する認知度の向上

新宿区が実施する保護者向け日本語サポート施策に対する認知度は全般的に低い。

保護者の情報収集源は、国籍や民族により異なる傾向もみられることから、少しでも多くの保護者が主体的に日本語サポート施策等を選ぶことができる機会を持つことができるような関連施策の効果的な広報・情報発信が課題である。

### ⑤ 不就学児童の通学支援に向けた対応

本調査においても不就学児童の把握に努めたが、結果的には全容を把握することは困難であった。不就学は、学校制度に不案内や家族で日本語を話せる人がいない等、日本語による課題に加え、入学準備ができないといった金銭的な課題など様々な理由がある。これらの様々な課題に答えられるように、ケースに応じた支援のあり方が課題である。

## 2 日本語指導及び教科指導の体制強化

### (1) 区の施策

施策	概要
日本語学級	・大久保小学校 2 クラス ・新宿中学校（平成 25 年度から）
日本語指導担当教員の配置	・小学校 5 校 ・中学校 2 校
日本語指導推進委員会	平成 25 年度から設置
初期集中指導 ※平成 25 年度から新宿中学校に分室増設	【内容】児童生徒が教育センターまたは分室（牛込仲之小学校、新宿中学校内）に通所し、日本語指導員より母語を使って日本語の初期指導を受ける。 【対象】主に中国語及び韓国語を母語とする転（編）入学してきた児童生徒で、日本語の初期指導が必要なもの。 【時数】1 日 3 時間（午前中）を基本として、10 日（30 時間）程度。
学校等における日本語サポート指導 ※平成 24 年度から時間数を拡充	【内容】在籍する学校において、母語を使って日本語を指導することのできる指導員により、個別の日本語サポート指導を受ける。 【対象】外国等から編（転）入学した外国語を母語とする児童生徒園児 【時数】1 日 2～4 時間を基本とし、週に 2～5 日程度。幼稚園から小学 2 年生まで 50 時間、小学 3 年生から中学生まで 70 時間。小中学生は必要に応じて 30 時間の延長ができる。
日本語学習支援	【内容】放課後、各学校に日本語学習支援員を週 2 日派遣し、対象となる児童生徒に日本語による教科指導及びこれに必要な日本語指導を行う。 【対象】日本語での個別学習を希望する児童生徒 【時数】1 日 2 時間を基本とし、70 回（140 時間）。中学 3 年生は終了後も進学対策としてさらに指導を受けることができる。
夜の子ども日本語教室	【内容】日本語学習が十分でない子どもを対象に、日本語支援、学習支援を行う。 【対象】小学 5 年生以上中学生まで 【時数】1 回 2 時間、週 2 回。中学 3 年生は週 3 回。
春・夏休み子ども日本語クラス	【内容】夏休み、冬休み期間中に日本語指導を必要とする外国籍の子どもたちへの日本語指導。 【対象】10～15 名 【開催時期】夏休み及び冬休み期間中 【時数】全 12～15 回

### (2) 課題

#### 日本語教育の専門性

- 日本で生まれた子どもや小学校低学年までに来日した子どもたちは、日本語での会話は流暢だが、中学校に進学するとなかなか学力が伸びてこない。学習言語としての日本語が十分でないことや、母語や日本語を使って考える力が十分に育っていないために基礎学力が身につけていないことが考えられる。
- 教員による児童生徒の日本語学習における到達度の把握が重要、担当教員の研修が必要である。
- 日本語学級の教員や日本語指導担当教員も異動により入れ替わりがある。指導の専門性をどのように維持するかが課題である。

#### 指導者の質の確保

- 学校における日本語サポート指導は規定時間を終えても、申請により小中学校への進学時に再指導が可能だが、その前提として指導の必要性について教員がきちんと判断できることが重要である。

- 日本語サポート指導では、母語による指導を民間事業者に委託して行っているが、指導員の資格や能力等の質を維持していく必要がある。

### 日本語サポート指導等の利用促進

- 日本語サポート指導は幼稚園においては利用されているが、保育園やこども園での利用が少ない。
- 新宿区による日本語サポート指導は区立の小中学校に在籍する児童生徒を対象としているが、外国人学校に在籍する児童生徒に対する日本語指導も必要ではないか。
- 日本語学習支援を行う支援員と学校とのより一層の連携が求められている。
- 新宿区内で長年外国にルーツを持つ子どもたちにかかわってきた保育園、幼稚園、小中学校等の実績と成果を、ほかの学校等と共有することが必要である。

### (3) 取り組みの方向性

平成 25 年度に新宿中学校に日本語学級が設置されたことによって、小学校と中学校の日本語学級が連携することによる継続的な指導の実現が図られることや、将来的には日本語学習のセンター機能を発揮していくことが期待される。

また、日本語学級の教員や日本語指導担当教員には、日本語の指導はもとより児童生徒の将来のキャリア形成に向けての指導が要求される。これらに関する研修を充実させていくことが必要である。

外国にルーツを持つ子どもたちへの日本語学習への支援は、子どもたちが教科学習を行う上で非常に重要である。保護者や職員への制度周知を行い利用の促進を図るほか、従事者の質の確保が求められる。学校や各支援機関等が連携をとり、子どもたちの状況を適切に情報共有することが効果的である。

## 3 学校への支援

### (1) 区の施策

施策	概要
通訳派遣	・保護者会や面談の際、国際理解室に申請し派遣する。
保護者向け通知の多言語化	・学校の授業のしくみなどを解説した「新宿区の学校生活」や学校から保護者向けの通知を集約した「家庭への連絡文書」を多言語で作成。
進路ガイダンス	・高校進学ガイダンスとして新宿未来創造財団により実施。

### (2) 課題

#### 適切な進路指導等

- 学校から保護者への通知等の中には、健康調査票など、日本語を十分に理解できない親にとってはわかりづらく、正しく答えられないものもある。
- 中学校で行う高校進学説明会は、日本語で説明するため理解できない外国人の保護者も多い。
- 入試についての情報が十分に理解できなかったり、進学の手続きが複雑で自分では手続きができなかったり、5教科での受験は難しかったり、外国にルーツを持つ子どもにとっての高校受験にはさまざまな困難がある。
- 海外で義務教育を修了してきた子どもたちが高校進学を希望しても、受験に必要な日本語を学ぶ機会がない。

○実際に中学校に在籍している生徒であっても、学習支援を受けないと高校進学が叶わず将来を開けない場合が少なくない。そうした子どもを受けとめてくれるような場が必要ではないか。

### ボランティア等の活用

- 新宿区に住む多くの留学生はバイリンガルであり、ボランティアとして翻訳や日本語教育、家庭教師など日本語の理解が難しい外国人の親子の支援にかかわれる可能性があるのではないか。
- 地域の専門性をもった人が専門職として携わることができるシステムがあると良い。

### (3) 取り組みの方向性

保護者へ適切な情報提供や進路指導を行うため、多言語による保護者向け連絡文書のひな形の共有化や効果的な通訳派遣を行っていく必要がある。進路ガイダンスは、外国人保護者がより参加しやすく、理解しやすいものへ改善していく必要がある。

また、社会貢献に主体的に取り組む多くの学生を日本語指導や学習支援の場面で活用していくことが望ましい。

## 4 外国につながる家庭へのサポート

### (1) 区の施策

施策	概 要
外国語で話そう	大久保・北新宿図書館等で実施。（英語・韓国語）
外国語図書	区立図書館には外国語の図書がそろえられている。
外国人相談窓口	区役所1階、しんじゅく多文化共生プラザ

### (2) 課題

#### 幼児期のことばの獲得

- 子どもは最初に家庭の中で話しことばを身に付けるが、話しことばができないと読み書きのことばにはつながらないということが言語発達の観点から言える。
- 親は母語を話し続けても、子どもは次第に日常生活に不自由のないレベルの日本語を話し出す。しかし、母語又は日本語で一定の語彙数が獲得できていないと、中学校レベルで抽象的なことばが出てきたときに初めてことばがわからないと実感することになる。
- 教科学習に必要な思考力や学習言語を育むためには、就学前のことばの習得が重要である。新宿区が幼児期のことばの獲得が大事だとメッセージを発信することに大きな意義がある。

#### 母語・母文化尊重の啓発

- 言語というのはアイデンティティと切り離せない。母語が自分の中に育たないと自分はどこの国の人なのか、自分は何なのかということがわからなくなる。
- 家庭では母語を、幼稚園、保育園では日本語が話されることにより、子どもたちも混乱が少なく済み、母語が獲得しやすくなる。
- 区立学校に入学させることは、親は子どもに日本語で教育を受けさせる選択をしていることになる。母語教育は区立学校の正規課程で受けることができないため、家庭の役割が重要である。



- 保育士や幼稚園教諭等向けに母語の大切さについて研修を行ったり、区からのメッセージとしてリーフレット等を作成したりして、母語の大切さを啓発するべきではないか。
- 日本で生活していくにつれ、子どもたちが母語を話せなくなってしまうことに不安を持ち、日曜学校等を作って母語を教えている外国人コミュニティもある。
- 公的に外国人学校設立への支援を行うことは難しいが、土曜日や放課後など母語を学ぶ場所や機会の確保、そのための支援、家庭をサポートできる体制を検討すべきではないか。

### 子育ての不安、地域での孤立

- 外国人の親は日本語が話せないことから孤立しやすく、慣れない外国での子育てに不安を感じている。同国のコミュニティに属していない人たちにとっては、さらに不安が大きくなる。
- 幼児期の子どもたちには母語で絵本を読んだり、母文化にふれたりできる場が必要である。また、中学校には在籍していないが高校に進学したいという子どもの相談など、外国にルーツのある親や子どもが相談できる場が必要である。
- 実態調査では、教員アンケートの「保護者に必要と思うサポート」の項目の回答から、中学校では「子どもの学習や進学についての相談体制の確立（71.6%）」が、また、小学校では「学校からの連絡文書の翻訳（74.5%）」が求められていることがわかった。
- 愛知県豊橋市では、外国人教育相談員が16名いる。そのうち3名は多文化ソーシャルワーカーとしてのトレーニングを積んでいて、外国人に対して日本語指導だけでなく生活面も含めた相談、支援ができる体制をつくっている。そうした先進都市の取り組みを学び、施策に活かして欲しい。

### (3) 取り組みの方向性

母語は、親との大切なコミュニケーション言語であり、アイデンティティの保持にもつながる。そのため、母語での読み聞かせや母語の絵本のプレゼントなど、母語の大切さを広く伝え、親子の母語での会話を促す取り組みを進める必要がある。

さらに、幼児期のことばの獲得がその後の学習言語の習得に大きく影響することからも、母語を学ぶ場所の提供、家庭をサポートができる体制づくりが必要となる。

また、日本語の理解が難しい外国人の保護者にとっては子育てに不安を感じる事が多く、生活面も含めた子育てや教育の相談を行える場が必要である。このためには、子育て施設の連携によるサポートや保護者の相談を受けられる専門性を持った職員の育成が望まれる。多文化共生の専門性を持つソーシャルワーカーの配置を検討すべきと考える。

## 5 教育を受ける機会を逸しないための取り組み

### (1) 区の施策

施策	概要
就学案内	多言語対応（英、中、韓、仏、タガログ語、ネパール語、ミャンマー語）
進路予定アンケート	外国籍で区立学校へ就学申請をしていない児童生徒（新小1・新中1）の世帯へ進路予定アンケートを送付
児童館	区内16箇所
学童クラブ	区内26カ所、外に民間4カ所

## (2) 課題

### 不就学児童生徒

- 実態調査では、不就学児童生徒の把握に努めたが、結果的には全容を把握することはできなかった。不就学は、学校制度に不案内であったり、家族に日本語を話せる人がいない等の日本語の課題に加え、経済的な課題などの様々な理由が考えられる。
- 新宿区周辺には多くの私立学校や民族学校、インターナショナルスクールがあり、区立学校以外に通う子どもが多くいることが想定され、その実態把握が課題である。
- 外国人の子どもも日本人と同様に教育を受ける機会が保障されているが、それを知らずに不就学になることが起きないように、いかに適切な情報を提供していくかが課題である。また、不就学の理由を探り、様々な課題やケースに応じた支援のあり方を考える必要がある。

### 居場所づくり

- 来日した子どもたちはすぐには居場所を見つけられず精神的に不安定になりがちである。周りがどのようにフォローできるかが重要である。
- 民族学校やインターナショナルスクール等に通っている児童生徒の場合は、学童クラブや児童館の制度についての情報が入手しづらく、利用が少ない。
- 実態調査の保護者向けアンケートでは、子どもの居場所となる区立施設等の認知度は児童館で48.7%、放課後子どもひろば15.7%、学童クラブ11.4%、子ども家庭支援センター2.5%であり、こうした施設の利用を促す必要がある。
- 母国で義務教育の課程を終えて来日した生徒は、日本の中学校に在籍することができないため、学習に必要な日本語の習得が困難である。こうした子どもたちはNPOやボランティア団体が支援をしてきている。
- 外国人が多く通う教会や寺院等が母語保持の教育や生活支援を行っている。

## (3) 取り組みの方向性

国籍にかかわらずすべての子どもたちに等しく教育を受ける権利がある。日本の教育制度の情報不足により就学できないということがあってはならないと考える。就学案内の多言語化と進路予定先調査を継続して行い、また、外国人コミュニティと連携し、教会・寺院、NPO等の支援状況の調査等により区立学校以外の様々な場所で学んでいる子どもたちの実態を把握していく必要がある。また、子どもたちの居場所としての機能を果たす児童館や学童クラブは、より一層の周知により広く施設利用を促す必要がある。

さらに、子どもたちの居場所はこれまでNPOやボランティア団体の努力によっても、様々な場面や場所で作られてきた。今後も子どもたちを取り巻く環境や現状をしっかりと捉え、子育て関連施設やNPO等が連携し、より効果的な施策が実施できるようにしていく必要がある。

## 第3章 「災害時における外国人支援の仕組みづくり」部会

### 1 議論の前提として

#### (1) 首都直下地震による区内の被害想定

東京湾北部地震がマグニチュード7.3クラスで発生した場合、区内の約8割で震度6強の揺れとなり、死者293名、建物の全壊・焼失5,862棟、避難者76,805人、帰宅困難者は313,811人に上ると想定されている。

また、ライフラインにおいては、停電20.5%、断水34.3%、ガス供給停止74.3～100%と想定される。通信不通は4.6%ダウンの想定であるが、携帯電話は通信規制によってつながりにくくなったり、インターネットへのアクセス集中によりホームページの閲覧に時間がかかる等の問題が生じることが予想されている。

～平成24年4月東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想定」より

#### (2) 新宿区地域防災計画

東京都防災会議の被害想定を踏まえて、新宿区では、地震等による災害から一人でも多くの生命及び財産を守るため、第一に「自らの生命は自らが守る」という自己責任原則による自助の考え方、第二に区民及び事業所が地域の中で相互に助け合うことによって「自分たちのまちは自分たちで守る」という共助の考え方、第三に区民及び事業所と公助の役割を果たす行政とがそれぞれの責務と役割を明らかにした上で連携を図っていくという、三つの考え方を基に、新宿区地域防災計画を定めている。

また、区はこの計画の中で、被害想定死者を約6割減少させる、避難者を約4割減少させる、建築物の全壊・焼失棟数を約6割減少させるという三つの減災目標を定め、「災害に強い、逃げないですむ安全なまちづくり」を進めている。この減災目標は本計画上の様々な施策を総合的に推進することにより10年以内に達成するとしている。

#### (3) 部会の審議で目指したもの

先の東日本大震災では、首都圏においても様々な問題が浮き彫りとなった。とりわけ、外国人は正確な情報を得ることが難しい状況の中、大きな混乱が生じたことが各種調査等で報告されている。

「災害時における外国人支援の仕組みづくり」部会では、まず、東日本大震災当日どのような問題や不安を感じたか、どういうことが必要だと思ったか、部会員それぞれから意見を募った。家族や社員の安否確認に奔走したこと、同国のコミュニティに関わって行動したこと、自ら帰宅困難者となったこと、こうしたそれぞれの体験と記憶を踏まえ、新宿区として災害時の外国人支援に取り組むうえでの問題点は何なのか、課題の洗い出しから議論をスタートした。

これまでの審議の中で部会員は、それぞれの国の事情の違い、コミュニティの役割、防災に関する認識の違いなどを相互に理解したうえで、総花的な議論や報告をよしとはせず、災害時の外国人支援として重点となる施策、具体的なアクションに結びつく議論を望み、そこを目指すことを確認してきた。以下、項目ごとに部会での議論と部会として示す施策の方向性をまとめた。

## 2 確実な情報提供に向けて

### 【現状と課題】

新宿区の外国人住民は多様で流動性が高いという特徴がある。外国人の出身国・地域は様々なので、防災に対する基礎知識が不足していないか心配である。また言語の問題もあり、災害時に必要な情報を得ることが難しいだろう。一方、地域の日本人も災害時に外国人がどのような対応をするのか把握できずにいる。

「多様な言語の外国人一人ひとりに対してどのように情報を伝えるか」「日々新たに新宿区に転入してくる外国人に対して、どのように防災知識を提供するか」が課題となっている。

### (1) 防災情報に関する周知・啓発

#### 転入時の防災パンフレット等の配付、カード等の活用

○現在、新宿区に転入してくる外国人には防災情報を掲載した多言語（英・中・韓）の冊子等を配付しているが、実際に読まれているかは不明である。防災に関する情報を効果的に伝えるためには、住民登録時に、情報を厳選しポイントだけを抜き出したチラシや書き込み式のカードなど、携帯性を重視した印刷物の作成・配付を検討すべきである。

#### DVD等の映像資料の活用

○災害に備えた情報伝達には映像資料が効果的である。地震の時にはどうなるのか、どう避難するかといった防災啓発の映像資料を、住民登録の待ち時間、ホームページ、日本語学校への提供など様々な機会を利用して見られるようにする必要がある。既存の映像資料などもいかに多言語化して提供できるかが課題である。

#### 自助防災力の向上

○夜間や土日に災害が起きたときには外国人は非常に戸惑うであろう。現在、ある程度の情報は町会からのルートで伝わる仕組みになっているが、実際の発災時には区民だけでは何もできないのではないかという不安がある。

### (2) 多様な情報伝達手段の検討

#### 防災パンフレットの多言語化

○区が発行している『災害に備えて』は大変充実した内容だが日本語だけである。重要な部分だけでも抜き出してよりわかりやすくするとともに、多言語化を検討してほしい。

○多言語対応については、ネパール、ミャンマー、ベトナムなど人口動態等を考慮し、区の「外国人への情報提供ガイドライン」に定められた言語以外への拡大も検討する必要がある。

#### やさしい日本語、イラスト表示による理解促進

○多様な言語を全てカバーすることは困難であるが、やさしい日本語やイラストを多用することで理解できる外国人も多いであろう。

○一時集合場所・避難所・避難場所など、日本人でもわかりにくい専門用語を外国人にいかに伝達するかが問題となる。ピクトグラム（絵文字）の活用も検討が必要である。

また、災害時に重要な役目を果たす避難所案内板は適切な内容に修正するとともに、多言語表示を進めてほしい。

## 防災アプリの開発

○冊子やマニュアルなどの印刷物は多言語対応されておらず、持ち歩けないという問題がある。スマートフォン用の多言語のアプリがあれば有効であろう。

### 【取り組みの方向性】

新宿区の外国人の特性を踏まえると、情報格差をなくすため、来日間もない外国人や短期間滞在者への防災知識の提供機会の確保、地域と関わりの少ない外国人住民への幅広い情報提供体制が望まれる。

多言語化については、全ての言語に対応するのは困難だが、国籍別人口の動態に合わせ、対応言語の拡大ややさしい日本語の活用を検討すべきである。

住民の身の安全を守る自治体の役目として、住民登録時に資料や映像を用いて防災教育を行うことは、新宿区の特色にできるチャンスである。外国人への対応に限定せず、日本人住民にも共通して言えることである。

## 3 災害発生時の対応

### (1) 発災時

#### 【現状と課題】

東日本大震災では区内でも多くの帰宅困難者が発生した。地震による不安で住居に居られなくなった避難者より、通勤・通学、その他来街者などの帰宅困難者が多くを占める避難所もあった。多くの外国人を抱える新宿区では、発災直後のようなパニック時に、正しく情報を伝える手段を考えると同時に、発信する情報の多言語化に取り組んでいく必要がある。

#### 安否確認ツール、伝言板サービスの利用

- 首都直下地震が起きた場合、携帯電話はつながらない可能性が高い。一方、ネット環境が無事であればメールやフェイスブックで情報提供が可能であり、東日本大震災では、フェイスブック等のソーシャルネットワークサービス（SNS）は安否確認等で非常に有効だった。
- 発災直後はまず安否確認が必要になる。伝言ダイヤル171は日本語のみであるが、伝言板サービスWEB171は英語等の対応があり、携帯各社共通で使えるので有効である。これら安否確認ツールを広く周知するとともに、家族等と連絡を取り合える手段をあらかじめ共有しておくことが重要である。
- 特に、外国人の場合、本国からの安否の問い合わせが大使館等へ多く入り混乱することが想定される。外国人自身が適宜本国の家族等へ情報提供しておくことで本国の家族等の安心につながり、問い合わせを減らすことになるとの指摘もある。

#### 発災時の情報伝達

- 災害時には防災行政無線による放送やデジタルサイネージの活用なども想定されているが、多言語対応はできていない。多言語で外国人に情報発信する場合に、誰がどのようなメディアで発信するのかを検討する必要がある。災害に備えて事前に、区が行うこと、外国人コミュニティ等外部の力を借りて行うことを整理すべきである。

- 地域で必要なのは、火事の場所や避難が必要な地域がどこかといった情報である。また、発信される情報が住民向けか、帰宅困難者向けなのか、誰に対する情報なのか明らかにしてほしい。
- 区は防災行政無線により災害情報を放送する。個別エリアごとに放送することは可能だが、建物の反響で日本語でも聞き取りづらく、外国人への情報提供ツールとしてはあまり適していない。
- 発災時に最初に混乱する観光客等を、いかに一時滞在施設に避難させることができるかが重要である。デパートなど一つのビルでは、館内放送で建物内にいる人たちの安全は保てるかもしれない。また、街頭ビジョンで流される情報が日本語だけだと内容がわからず不安になる。映像の下に多言語で文字情報を流せたら不安を与えずに済むだろう。
- 商店街のような住民以外の人が多く集まるところでの正確な情報提供は極めて重要である。商店街等の放送設備が多言語対応も含めて発災時に有効に使えるのかどうかは課題が多いが、やさしい日本語で事前に幾つかパターンを準備しておく、一定の対応はできるのではないかと。
- 発災直後には様々な情報提供がされるので、多様な情報をまとめて確認できるポータルサイトが必要である。さらに、SNSを活用して情報共有されることが望ましい。

### **多言語による情報発信**

- 東京都は地域防災計画において発災時に外国人災害時情報センターを設置するとしており、区市町村の要請に基づいて防災（語学）ボランティアを派遣することになっている。新宿区は災害時の外国人に対する情報提供の拠点を「しんじゅく多文化共生プラザ」（以下、多文化共生プラザ）と定めている。
- 区は災害時にはポータルサイトを立ち上げ、SNSによる情報発信も行うが、現在は日本語対応のみである。これらツールの多言語化を図るには、翻訳・通訳の仕組みをどうするか、ボランティアを確保できるか、そうした視点からは外国人のコミュニティ団体との連携を考える必要があるだろう。
- 区が地震発生直後に住民へ緊急情報を発信する場面を想定すると、災害本部では、都、警察、消防、各避難所など各所から集まった情報を集約し随時提供しなければならない。その際に情報の信頼性を高めることに留意する一方で、さらに多言語化しようとするならば非常にハードルが高いのではないかと。

### **【取り組みの方向性】**

非常時は誰もが区へ情報を求めてくる。自助・共助・公助それぞれの面から事前に準備をしておく必要がある。発災直後の情報発信にはSNSなどのツールが効果的であり積極的に活用すべきであるが、外国人への情報提供としては多言語化が必要であり、実効性のある方策を検討する必要がある。翻訳や通訳のための人員確保が行政だけで担い切れないのであれば、外国人コミュニティに力を借りることも検討しておく必要があるだろう。

## **(2) 発災以後**

### **【現状と課題】**

発災以後、地域で孤立し不安を感じた外国人が本国へ帰ったり、自分のつながりがあるところに移ったりするのは想定される行動である。教会や学校など同国人が集まっているコミュニティの避難場所に行く者もいれば、地域の避難所へ行く者もいるであろう。そうした中で、地域の避難所は外国人

が安全に避難や生活できる体制が整っているだろうか。

避難所ではお互い見知らぬ者同士と一緒に暮らすことになる。どうしたら安全な避難所を作れるか、国籍や文化背景が違う人が集まる避難所を運営するには事前に様々な課題を解決しておく必要がある。

### **帰国支援、精神的サポート**

- 区内の外国人は単身者が多く、避難所で周りに知り合いがいない場合はとても不安であり、同国の人たちと一緒にいる方が色々な情報も入るし、安心感があるのはもつともである。
- 災害があったときに、そこにとどまり生活することも大事だが、避難できる人は可能な限り安全な地域に行くというのも重要なことであろう。発災直後の一時滞在者の緊急支援の部分と、被災地に残って中期的に生活していく人への支援と分けて考えたい。
- 避難所は一人一か所割り当てられているものであり、個人の事情で移動等はできないが、そうした情報は外国人住民に十分周知されているとは言えない。

### **避難所運営**

- 区が発行する『避難場所地図』は英語表記で分かりやすいが、外国人にも重要な避難場所、避難所についての案内であるだけに、できるだけ多くの言語に対応した方が良い。
- 避難所登録カードは、避難者の安否確認、誰がどこの避難所にいるか等を知るうえで重要な基本情報となる。しかし現在使用されている登録カードの様式は日本語だけであり、外国人には記入できない。少なくとも英語併記または英語版を用意することが望まれる。  
また、全避難所共通の様式にするとともに、国籍、何語を話せるかの記入欄を設けると、使い方次第では避難所運営で互いに助け合う場面で重要な役割を果たすと考えられる。
- 避難所運営において、(財)自治体国際化協会が提供している「多言語情報支援ツール」は有効なツールであり活用を進めるべきである。区の国籍別人口において不足する言語があれば、ボランティアに協力を依頼し事前に翻訳しておくことも必要であろう。こうしたツールや体制を整備しておけば、避難所と対策本部との連携で、ある程度の多言語対応は可能なのではないかと。
- 多言語に対応したマニュアルの整備とそれに基づいたシミュレーション訓練は必要であろう。
- 国籍や文化的背景が違う人が集まって避難所運営では、その場で個別事情に対応することは困難であろう。平常時からお互いの情報を共有しコミュニケーションを図ることが重要である。そのため、避難所協議会の役員とそれぞれのコミュニティのリーダーたちが、実際に避難所で何をどこまでケアできるかを事前に話し合い、理解しておく必要がある。
- 災害時には様々な情報を持って適切な判断ができ、かつ日本人や外国籍住民ともコミュニケーションがとれる、地域のコミュニティと在住外国人の橋渡しするキーパーソンの存在が重要である。

### **食文化や宗教の多様性、マイノリティへの配慮**

- 避難所生活の中では、食べ物や文化的習慣などマイノリティへの配慮が必要である。欧米系とその他の地域など、多様な外国人への対処が必要であろうし、例えば難民は、周りとは話せない、個人情報と言いたくない、大使館にも助けを求めることができない、といった事情も考慮すべきである。
- 避難所において外国人の多様性に対応するためには事前の準備が重要である。区のどこに、どの国籍の人が居住しているか情報を共有できる、またはアプローチできるシステムがあったら良いのではないかと。

## ボランティアの受入れ、活用

○日本の若者よりも外国人の若者の方がボランティアスピリットを持っている可能性もある。難民を支援したいという人も多く、ボランティアが活動できるプログラムが具体化されていると良い。

### 【取り組みの方向性】

外国人も安心して避難所へ行けるよう避難所運営の体制を整える必要がある。外国人被災者の受け入れを想定したシミュレーションを通して、避難所登録カードの見直し、多言語支援ツールや多言語対応マニュアルの整備など、具体的に検討する必要がある。

また、国籍や文化的背景が違う人が集まる避難所を円滑に運営していくために、平常時から避難所協議会の役員とそれぞれのコミュニティのリーダーたちが情報を共有し、避難所での役割分担など事前に話し合い確認する仕組みが必要である。重要なのは、外国人と日本人のつなぎ役である。

## 4 災害に備えた体制づくり

### 【現状と課題】

災害発生時に的確な情報提供を行う、外国人にも配慮した安全な避難所を機能させるためには、平常時から災害に備えた体制の整備が一番重要である。行政だけでは担い切れない多言語対応や、外国人特有の課題把握には外国人コミュニティなど様々な機関との関係構築が欠かせないであろう。しかし、どこにどういうコミュニティがあって、誰がキーパーソンなのか把握が難しい。その他様々な機関といかに接点を持つか、どうやってつながっていくか多くの課題がある。

多文化共生プラザは新宿区の多文化共生施策の要とも言える施設であるが、スタッフの異動があり、プラザと外国人コミュニティ団体との長期的な関係づくりを進める上で課題がある。さらに災害時の外国人に対する情報提供の拠点に指定されているが、立地、体制、機能など、具体的な検討・検証が行われていない。

### (1) 顔の見える関係づくり

#### 外国人コミュニティの連携

○誰がどこに住んでいるのかですら確認が難しい、外国人の流動性は高いが日本人も流動性が高い、そのことが大きなネックではある。

一方、外国人は同国人のコミュニティのつながりが非常に強く、このネットワークを捉えていくことで、災害時に機能する体制が見出せるのではないか。

○日頃、外国人のコミュニティの中で防災や発災時の行動など、どのような取り決めがあるか確認しておく必要がある。防災情報などをコミュニティ全員に伝えることが難しければ、中心になる人たちには伝えて知ってもらうことが非常に重要である。こうしたコミュニティを活用するには、地震が起きる前にネットワークをしっかりと持ってないと機能しないであろう。

○住民登録時に、外国人がどのコミュニティとつながっているか、どんなコミュニティがあるか、どこでつながっているかヒアリングするのも一つの方法ではないか。

#### 外国人支援団体、財団、社会福祉協議会、教育機関、大使館

○外国人の支援という面では、大使館との関係をどう活用するかという点が考えられるが、例えばフィリピンは全員が大使館に登録される一方、韓国は大使館が一人ひとりとコミュニケーション



をとるような仕組みは持っていない。政治難民もいるので、大使館との関係と言ってもそれぞれ事情が異なる。また、東京では大使館が大きな役割を果たすと考えられるが、地方都市に住んでいる人にとってはどれだけの役割を果たすか疑問である。

- メンバーとの連絡の取り方は、コミュニティによって大使館を経由したり宗教団体だったり異なるだろう。ネットワークへ情報を伝えようとするにはコミュニティリーダーとの関係を捉え、そのリーダーが情報の発信元になってもらうことが一つの方法である。
- ベトナムなど留学生が多い国の場合は教育関係機関にアプローチすれば、そのコミュニティに通じることが可能であろう。日本語学校、専門学校、大学と日頃から顔の見える関係を作っておくことは重要である。

## **(2) 専門的な人材の育成**

### **外国人コミュニティキーパソンとの連携**

- 災害時は結局人が一番大事で、コミュニティのリーダーの発信が周りを安心させていくことができる。外国人の各コミュニティリーダーに区から情報発信できれば、リーダーはネットワークを使って情報を広げていくことができる。
- これまで多文化共生連絡会が培ってきたネットワークは大きく、その中で活躍してきたキーパーソンをつなげていけば、防災のための外国人コミュニティを作っていくという形は決して不可能ではないだろう。

### **防災ワークショップの実施、防災リーダーの育成**

- 映像を含めた防災ワークショップのプログラムの中で、外国人に防災に関する知識の習得・経験をしてもらうことが必要である。外国人を主体にした防災訓練の実施やワークショップを開いて、防災に関するリーダーを養成していく枠組みが必要である。
- 日本人の地域コミュニティは高齢化しており、コミュニティの活性化には、外国人の若者が参加したまちづくりが求められている。日頃から地域のコミュニティのリーダーと外国人コミュニティのリーダーの接点をつくっていくことが必要である。

## **(3) しんじゆく多文化共生プラザの機能強化**

### **平常時の体制および発災時の体制**

- 新宿区のように外国人が多い地域においては、現在の多文化共生プラザは他地域の国際交流協会と比較すると脆弱ではないか。事務局長が外国人という自治体もある。新宿区レベルの自治体であれば、本来そういう形が望ましい。
- 多文化共生プラザの中に専属スタッフが居て、外国人コミュニティと顔の見える関係を作っていくのは非常に重要である。長期的にはそうした体制づくりを進めるべきである。区の組織として多文化に関する専門職を採用することが当面難しいのであれば、異動があっても機能する方法をとっておくべきである。
- 専属のスタッフと地域のグループのキーパーソンとが車の両輪で相まっていく関係になると、防災の面でも非常に有効に活用されるはずである。また、多文化共生に主軸を置いている者が防災や教育の現場に関われるような仕組みも必要である。

## 「災害多言語支援センター」としての役割・運営方法、シミュレーション

- 区の計画では、発災後、外国人に対する情報提供の拠点を多文化共生プラザに置くとしているが、実際に機能するのか、そのための体制は整えられているのか検証が必要である。
- 区内在住の職員が少なく、立ち上げまで3日はかかるのではないかと。また、プラザはビルの11階にあるので、停電時に階段を昇って行けるのかといった物理的な問題もある。何カ国語で対応するのか、翻訳ボランティアをどうやって集めるのかといった想定や必要な準備がなされていないのではないかと。

### 広域的連携による協定

- 災害時に必要とされる多言語化のための翻訳は必ずしもその場所に居なくても可能である。同時に被災しない他地域の自治体と協定を結び協力してもらう体制を組む必要があるだろう。さらに、外国人に関する対策は、海外を含んで地域外まで広げて協定を組んだりネットワークを組んでおく必要があるのではないかと。

### 【取り組みの方向性】

外国人コミュニティとの関係づくり・ネットワークの構築なくして、防災に備えた体制づくりはできない。多文化防災ネットワークや防災ワークショップなど、具体的なアクションを起こしていくことが重要である。その際、外国人コミュニティリーダーだけではなく、日本側のリーダーとともに育成していくことが望まれる。

多文化共生プラザは、平常時には多文化共生の情報共有と交流の起点として、災害時には外国人への情報提供の拠点と位置付けられる。新宿区の外国人への災害対策・情報提供の核として、その役割を十分に発揮できるよう、運営体制の強化が求められる。課題を洗い出して早急に対応策を検討する必要がある。

## 5 地域住民としての防災力の向上

### 【現状と課題】

日本人の地域コミュニティは高齢化しており、コミュニティの活性化には外国人の若者の参加が求められている。しかし現実には、外国人住民と日本人地域コミュニティとの関わりは少ない。

どうしたら外国人が地域の防災訓練に参加し、また避難所運営に関われるようになるのか、日本人地域コミュニティ側の問題と両方面から課題を明らかにしていく必要がある。

### 地域コミュニティとの日常的なかかわり

- 日頃、商店会や町会は地域のコミュニティ活動や防災訓練をするにしても、外国人コミュニティのリーダーやキーパーソンという人たちともっと強くつながりたい、できれば外国人にも組織の一員になってもらいたいと考えている。しかしどのように連携、声かけしたらいいかわからない。
- 日本人の地域コミュニティは高齢化している。町会としては外国人の若者が町会に入ってきてその一端を担ってくれると良いと考えている。地域のコミュニティづくりの中にどうやって外国人を取り込むかが課題である。外国人コミュニティのリーダーとのかかわりを増やす、情報伝達ができる者を巻き込むことが必要である。

## 防災訓練への参加

- 区内 51 カ所の避難所では、地域住民で運営し、参加者がそれぞれ役割を担う訓練を行っている。この訓練は町会に関係なく誰でも参加できるようになっている。しかし、こうした訓練も町会からの参加者は毎年同じで、区の訓練メニューを消化し切れていないというのが現状である。
- 地域の防災訓練は周知も十分ではなく、町会行事や地域活動に参加していない外国人にとっては、地域で防災訓練があることを知らないことも多く、参加は難しい。
- 大久保小学校の避難所運営管理協議会には、多くの外国籍の住民、外国人学校、日本語学校の教員も加わっているが、東日本大震災時にはマニュアルどおりにはいかなかった。日頃から防災区民組織のリーダーや学校の責任者と、外国人住民との相互理解が大事であろう。
- 大久保小学校避難所で実施している外国人を含めた防災訓練モデルを他の地域にも広め、各避難所でも地域の外国人が避難してくる想定の実演シミュレーションを行い、そのうえで少しずつ改善していくことが望ましい。

## 支援を受ける側から支援する側へ

- 災害時要援護者の安否確認には、区内事業所の若い従業員に協力依頼し、一斉に名簿を使って確認できるようなシステムづくりに取り組んでいる。定住して長く住んでる人や外国人は比較的若年者が多く、災害時には支援する側に回れる可能性を持っている。ワークショップなどで防災知識の取得、リーダーとしての育成ができれば、避難所の中でも様々な役割を担えるだろう。
- 新宿区は、大使館も近く、多様な国籍の人が住んでいて、日本語もその他の外国語も理解できる人が多くいる。そうした区が持っているリソースを使うと、他地域で災害があった場合、被災地から安全に避難してこられる受け入れ地域になりうるのではないかと。

## 【取り組みの方向性】

地域住民の防災力を高めていくためには、外国人支援という視点だけでなく、日本人コミュニティの活性化と合わせて進めることが望ましい。

地域の防災訓練については外国人への周知を増やして参加を促したり、避難所運営に外国人の役割を位置付けたりして活性化を図っていく。一方、地域の日本人リーダーにも多文化関係の事業やイベントへの参加を促す。両方の行き来があって、お互いの顔の見える関係が作られて初めて災害時に力を発揮できる関係ができるであろう。



### 第Ⅲ部 会議からの提言

## 第4章 外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上に関する提言

### 1 提言にあたって

新宿区の自治基本条例は、「私たちは、世界からこの地に集う人々とともに互いのもつ多様性を認め合う多文化共生社会の実現をめざす」ことを謳っている。多文化共生社会をめざすために、外国にルーツを持つ子どもたちの教育は最重要課題の一つである。新宿区の子どもの一割以上を占める、こうした子どもたちは、将来の新宿区の重要な担い手である。また、日本と外国を結ぶ架け橋となりうる存在であり、グローバルに活躍できる人材の卵ともいえる。こうした子どもたちが、教育を受ける権利を保障され、できるだけ日本と出身国の文化の両方を受け継ぎ、将来に向けた夢を持ちながら育っていけるように、教育環境の向上をめざして、以下の提言を行う。

### 2 取り組みが必要な4項目

#### (1) 日本語指導体制の強化

- ① 日本語指導推進委員会の活用や区立小・中学校日本語学級等の連携によって、日本語指導の実践事例の蓄積や「特別の教育課程」の編成にかかる課題の研究を行う。また、教科学習につながる日本語指導の実践により児童生徒一人ひとりの実態に応じた学習環境の充実を図る。
- ② 日本語指導に関わる教員に、多文化共生への理解や日本語指導の質の充実につながる研修を実施する。
- ③ 学校と日本語指導に関わる支援者との連携により子どもたちの日本語指導に関する情報の共有化を図る。

#### (2) 家庭へのサポート、地域での連携強化

- ① 外国人保護者が安心して相談を行える場所を確保する。また、そうした相談窓口の利用を促す効果的な案内を行う。
- ② 保護者向け文書等の翻訳事例を整え共有化するとともに、実情に合わせた通訳派遣を行うなど、保護者への適切な情報提供を行う。
- ③ 高校進学について学校で行う個人面談や新宿未来創造財団で実施する説明会は、外国人保護者にとって理解しやすく、参加しやすいものにする。
- ④ 外国人学生や、教員資格又は日本語教師資格を持つ地域の人材を、日本語指導や学習支援の場面で積極的に活用していく。
- ⑤ 子ども総合センターや教育委員会などの相談窓口、外国にルーツを持つ子どもたちを理解し、行政・民間を含めた地域の関係者をコーディネートできるような専門性を持った職員を配置する。

- ⑥ 各相談窓口は、連携して外国にルーツをもつ子どもの相談実績の把握や内容の分析・検証を行うとともに、他の相談窓口や民間団体との情報共有のための協議の場を設置し、良好なサポート環境をつくり、定期的に検証していく。

### **(3) 母語・母文化の尊重**

- ① 母語は親との大切なコミュニケーション言語であり、アイデンティティの保持にもつながる。家庭内の母語での会話の大切さを地域社会にも広めていく。
- ② 母語でも日本語でも幼児期のことばの獲得がその後の学習言語の習得に大きく影響することから、ことばの獲得を促す機会の提供やその支援を行う。
- ③ 多様な学びの場や子どもたちを受け入れる地域社会（ホスト社会）において、母語・母文化が尊重されるよう啓発していく。

### **(4) 教育を受ける機会を逸さないための取り組み**

- ① 情報不足により就学する機会を失うことがないように、多言語での就学案内や進路予定先調査を確実に進めるとともに、区立学校以外の様々な場所で学ぶ子どもたちの実情の把握に努める。
- ② 児童館や学童クラブ等の子どもたちの居場所となる施設や制度の一層の周知を行い、外国にルーツを持つ子どもにも広く利用を促すとともに、支援者との連携により子どもたちの居場所づくりを進める。

## 第5章 災害時における外国人支援の仕組みづくりに関する提言

### 1 提言にあたって

#### (1) 基本的な考え方

新宿区は、日本人と外国人がともに地域の一員として生活する多文化共生のまちである。そのため、外国人も日本人と等しく災害時における支援やサービスを受けることができる体制を整備しなければならない。そのことによって外国人も、災害時に支援者として活動することが可能になる。

私たちは災害に備えて、ともに課題に向き合い、互いに支え助け合える仕組みづくりをめざす。

#### (2) 検討プロセスと基本認識

「災害時における外国人支援の仕組みづくり」部会では、2年間かけて7回の会議と5回のワーキング・グループでの意見交換と検討を重ねてきた。

2011年3月11日の東日本大震災の際に、各委員が、居住地域や国籍・出身国などの違いから様々な経験をし、災害に対して多様な考えを持っていることを共有した。また新宿区が、既に防災に対する指針・計画を策定し、防災訓練等がある程度行っていることも理解した。部会での議論は、各委員がお互いの考えを交換し、区から情報を得ながら課題を検証し、理解を共有していくプロセスであった。

これまでの議論を通して新宿区の現状について次のように認識した。

- 新宿区に居住する外国人は、1年間で約1/3が転出・転入するなど流動性が非常に高く、また、国籍は120ヶ国以上にわたり、そのコミュニティも多様である。そのため、他の外国人が集住する都市と比較しても、災害に備えて、より一層充実した外国人支援の取り組みが必要である。
- 新宿区では地域コミュニティの担い手の高齢化が進み、災害に備える力が弱まっていることが懸念される。一方、外国人住民は留学生をはじめ若い世代が多く、彼（女）らが、救助や支援活動等において大きな力を発揮することが期待される。
- 日本は大規模な地震を何度も経験してきたが、一人ひとりの防災意識は未だ十分であるとは言えない。地震の経験が少ない国や地域から来た外国人であれば、日本の地震に対する理解や防災意識は、さらに低いのではないかと考えられる。
- 新宿区では多言語の防災パンフレットの配布や、一部の地域において外国人と連携した防災訓練等を実施しているが、十分であるとは言えない。災害への備えは、緊急性を要し、かつ実効性が求められる。専門的な取り組みが必要である。

部会では、災害が発生した時に備えて課題を整理していく過程で、その内容が多岐にわたることを理解した。そのため、今回の提言では敢えて網羅的な内容とせず、緊急性・重要性が高く、かつ速やかに実効性を期待できる項目を優先的に取り上げることにした。

なお、本提言で取り上げなかった課題についても、行政と地域が計画性をもって順次取り組んでいくことを求める。



## 2 緊急かつ重要性が高い項目

### (1) 日頃からの準備（平常時）

新宿区に居住する外国人は流動性が高く多様性に富んでいる。常に人が入れ替わっても対応できる取り組みを重視すべきと考え、次のように提言する。

#### ① 外国人の流動性を考慮した確実な防災情報の提供

外国人が区役所へ住民登録の手続きに来たときが、防災情報を提供できる絶好の機会である。この機会に災害に対する備えについての知識を周知・啓発する。

(ア) 住民登録の窓口で、防災に関するパンフレットを手渡す。

(イ) 住民登録の待ち時間を利用して、多言語で字幕を入れた防災に関する映像を視聴してもらう。

(ウ) 印刷物のほか、外国人のための防災に関するホームページを設置し、多言語で最新の情報を提供・更新していく。

(エ) 地震が起きた直後は、自分の命は自分で守るという「自助(self-help)」が原則となる。どのようにして自ら命を守るのか、地震が起きた後に自宅に残るべきか避難所へ行くべきかなど様々な状況に応じて、各自が適切な避難行動をとることができるよう、上記(ア)(イ)(ウ)を通して周知する。

(オ) 新宿区に居住する外国人の多様性や出身国の順位変動を考慮し、防災パンフレット等の多言語化は、使用される言語の種類・割合等に配慮する。また「やさしい日本語」やイラストの積極的活用により、わかりやすいものとする。

#### ② 災害に備える「仕組み」としての体制づくり

外国人コミュニティの実情を踏まえると、外国人キーパーソンが常に存在しているとは言えない。流動性の高い「人」に着目するだけでなく、「仕組み」として災害に備えた体制を整備していく。

(ア) 外国人を主体とした防災訓練や多言語での防災ワークショップを、年に複数回実施する。

また、防災訓練や防災ワークショップの実施を通じて、災害時における外国人支援の核となるような人材を継続的に育成していく仕組みを作る。

(イ) 恒常的に機能する地域の日本人と外国人による(仮称)多文化防災ネットワークを構築していく。

(ウ) 大使館・宗教施設・日本語学校・外国人支援を行うNPO団体等との連携体制を整備していく。

### (2) 地震が起きた時の対応（発災時）

地震が起きた直後の初動においては「迅速で的確な情報発信」が最も重要となる。正確かつ外国人が必要とする情報を、伝達性を確保したうえで発信するため、次のように提言する。

#### ① 多言語による情報発信のための仕組みづくり

多様な外国人に迅速に情報を伝えるためには、情報をリアルタイムで多言語化する体制が必要

である。新宿区のリソースを積極的に活用するほか、広域連携による翻訳・通訳体制を確保する。

(ア) (仮称)多文化防災ネットワーク(上記(1),②)との協力体制により、翻訳・通訳の仕組みをつくる。

(イ) 首都圏一帯に被害が及ぶ大規模災害が起きた場合でも影響が少ない遠方の自治体や地域国際交流協会と協定し、通訳の派遣や翻訳の相互協力関係を築く。

## ② 正確で迅速な情報発信のための準備

大規模な災害が起こったときには、憶測や誤った情報により混乱することが考えられる。新宿区として、正しい情報を簡潔に伝えられるよう、あらかじめ準備しておく。

これらの情報伝達的手段としては、災害時に有効であるとされるインターネットを活用する。

(ア) 平常時から安否確認ツール(災害用伝言ダイヤル(171)など)の周知を行い、アクセスの集中による混乱を最少限にする。

(イ) 地域の被害状況や避難所の情報など、発災時に新宿区が発信すると想定される情報を具体的に整理して明確化し、あらかじめ多言語に翻訳しておく。

(ウ) ホームページのほか、SNS(ツイッター・フェイスブック)など、迅速に情報を発信できるツールを用意する。

## (3) 地震が起きた後の対応(発災後)

新宿区には多様な国籍の外国人が居住しており、発災後の避難行動も国やコミュニティによって異なることが考えられる。それぞれの避難行動に配慮した支援の仕組みを作らなければならない。なお、こうした仕組みを整備していくにあたっては、言語・宗教・国籍など様々な背景や、難民など特別な事情を持つ外国人一人ひとりの権利保護を常に意識する必要がある。

### ① 外国人被災者を想定した避難所運営

日本人と分け隔てなく外国人被災者も避難所で受け入れる。あらかじめ外国人の受け入れを想定したシミュレーションを行うなど、外国人が安心して過ごせる避難所運営を検討する。

(ア) 避難所における被災者登録カードは、少なくとも英語併記または英語版を用意するほか、使用言語など外国人支援に必要な項目を設け、各避難所での様式を統一する。

(イ) 外国人被災者受け入れのための多言語対応マニュアルを策定し、各避難所に整備する。

(ウ) 宗教や食習慣の違いなど、マイノリティにも配慮した避難所運営及び準備を行う。

(エ) 避難所における通訳など、外国人に対して必要とされる支援の内容を想定し、対応策を検討する。

### ② 多様な避難行動への対応

大規模な災害が起こった後、大使館や外国人コミュニティによる同国人への支援は国によって様々である。一時帰国等も含めて外国人の多様な避難行動を想定し、各々が必要とする情報を提供する仕組みを整備する。

(ア) あらかじめ各国の大使館やコミュニティ団体による支援体制を把握する。

(イ) 上記(ア)で把握した支援情報を外国人被災者に対し適切に提供する。

### 3 今後の進め方

部会における提言の実効性を確実なものとしていくため、本答申後も、引き続き「災害時における外国人支援の仕組みづくり」を議論し実行していく場を設ける。そこでは、帰宅困難者への対応など、これまで部会でまとめきれなかった課題についても議論する。また、新宿区多文化共生連絡会の活用も視野に入れ、区と区民等が協働して、外国人を主体とした防災訓練や防災ワークショップ等の事業を具体的に実施していく。

## 第6章 施策の実現に向けて

諮問を受けた2項目について会議からの提言を述べてきたが、さらに会議の中で多くの指摘があり、提言を実現する上で取り組みが必要な3項目について以下に示す。

### 1 適切な情報発信

外国人への支援策を検討してきた中で、適切な情報発信を行うことは最も重要であり、さらに多言語での対応が求められることは、災害時における支援の仕組みづくりの中で述べてきたとおりである。子どもたちの教育環境の向上の視点においても具体的に以下の取り組みが必要である。

外国人の保護者が子どもの教育についての情報を入手しやすいように、ホームページ上に子育てに関する情報をまとめ、発信するページを設け、定期的に更新する。

### 2 しんじゅく多文化共生プラザの機能強化

新宿区は、多文化共生のまちづくりを推進するため「しんじゅく多文化共生プラザ」を設置している。しかしながら、区の職員の人事異動や、外国人の高流動性等が、人と人とのつながりによる信頼関係の醸成、関係性の維持を難しくしている。大規模な災害が発生した場合、多文化共生プラザの現行の体制では不安がある。全国有数の外国人集住地域に相応しく、また全国の自治体のモデルとなりえるような施設として、多文化共生プラザの体制整備を行い機能を強化する。

(ア) 外国人コミュニティとのネットワークを構築し、恒常的な関係を維持していくために、専門性と継続性を有する職員を確保・配置していく。

(イ) 災害時にはこうした職員が、外国人に対する情報提供の拠点で重要な役割を果たせるよう機能を強化する。

### 3 多文化共生社会への指針

新宿区の多文化共生に関するビジョン（指針）を定め、広く区民に周知する。さらに、本答申に示した提言を実効性のあるものにするためにも、施策や事業を体系化した多文化共生推進プラン（仮称）を策定する。

## 【資料編】

24 新地多多第 235 号

平成 24 年 9 月 7 日

新宿区多文化共生まちづくり会議 会長

新宿区長 中山 弘 子

### 新宿区多文化共生まちづくり会議への諮問

次に掲げる事項について、別紙理由を添えて諮問します。

- 1 外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上について
- 2 災害時における外国人支援の仕組みづくりについて

## 「外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上について」

### (理由)

新宿区に在住する外国籍の区民は、平成 24 年 8 月 1 日現在 3 万 2410 人で全人口の 1 割を超え、国籍数においても 114 か国に及んでいます。

こうした中、日本語を母語としない子どもたちや、日本国籍でも両親のどちらかが外国籍で家庭において日本語を話す機会の少ない子どもたちなど、いわゆる外国にルーツを持つ子どもたちが日本の教育制度の中で様々な支援を必要としています。これまで新宿区では、区立小学校における日本語学級の設置や、教育センター及び分室における日本語集中指導、小中学校、幼稚園等における日本語サポート指導等を、さらに保護者に対しては通訳の派遣などの支援を行ってきました。今、子どもの教科学習に必要なレベルの日本語習得や教科の補習のための指導体制において、多様な国籍・言語に対応できるよう、より一層の充実が求められているとともに、日本語を十分に習得していない保護者への支援のあり方も課題となっています。

また、外国にルーツを持つ子どもが義務教育諸学校への入学の機会を逸することのないよう、取り組んでいかなければなりません。さらに、これらの区の実施の効果的な広報、情報発信、情報が必要な所への周知を徹底する必要があります。

こうした課題に対応するために、これまでの施策を効果的に改善し、外国にルーツを持つ子どもの教育環境を向上させる必要があります。

## 「災害時における外国人支援の仕組みづくりについて」

### (理由)

先の東日本大震災では、首都圏においても様々な問題が浮き彫りとなりました。とりわけ、外国人の方々には、正確な情報を得ることが難しい状況の中、大きな混乱が生じたことが各種調査等で報告されています。

災害時においては外国人への迅速で正確な情報提供が不可欠であり、ソーシャルネットワーク等の活用による多言語情報発信の検討や、情報発信拠点としてのしんじゅく多文化共生プラザの体制強化も必要です。また、外国人を対象とした防災訓練の充実や通訳ボランティアとの連携方法の確立も課題となっています。

新宿区多文化共生まちづくり会議 審議経過

(平成 24 年 9 月 7 日～平成 26 年 8 月 29 日)

専門部会：「外国にルーツを持つ子どもの教育環境の向上について」部会（子ども部会）

「災害時における外国人支援の仕組みづくりについて」部会（災害部会）

※その他、各部会にはワーキンググループ（WG）を設置・検討

回	年月日	議題
第 1 回全体会議	平成 24 年 9 月 7 日	委嘱、諮問
第 1 回子ども部会	平成 24 年 10 月 29 日	現状と課題の整理、議論の進め方
第 1 回災害部会	平成 24 年 12 月 7 日	東日本大震災の記憶、課題の整理
第 2 回子ども部会	平成 24 年 12 月 19 日	就学状況、居場所づくりについて
第 2 回災害部会	平成 25 年 2 月 7 日	外国人コミュニティについて
第 2 回全体会議	平成 25 年 3 月 28 日	部会報告、論点整理
第 3 回子ども部会	平成 25 年 5 月 27 日	就学前～小学校の子どもたちについて
第 3 回災害部会	平成 25 年 6 月 20 日	発災時の仕組みについて
第 1 回子ども部会WG	平成 25 年 7 月 11 日	就学前のことばの獲得について
第 1 回災害部会WG	平成 25 年 7 月 18 日	第 3 回部会の課題整理とまとめ
第 4 回子ども部会	平成 25 年 7 月 29 日	小学校～中学校の子どもたちについて
第 4 回災害部会	平成 25 年 8 月 20 日	平常時の仕組みについて
第 2 回子ども部会WG	平成 25 年 9 月 9 日	新宿中学校日本語学級視察
第 2 回災害部会WG	平成 25 年 9 月 19 日	第 4 回部会の課題整理とまとめ
第 5 回子ども部会	平成 25 年 10 月 15 日	中学校～高校以降の子どもたちについて
第 5 回災害部会	平成 25 年 11 月 6 日	発災以降の仕組みについて
第 3 回災害部会WG	平成 25 年 12 月 7 日	大久保小学校避難所防災訓練視察
第 3 回全体会議	平成 25 年 12 月 26 日	部会報告、中間のまとめ審議
第 6 回子ども部会	平成 26 年 3 月 17 日	答申作成方針審議
第 6 回災害部会	平成 26 年 3 月 28 日	答申作成方針審議
第 4 回災害部会WG	平成 26 年 5 月 28 日	部会提言（案）検討
第 3 回子ども部会WG	平成 26 年 6 月 9 日	部会提言（案）検討
第 5 回災害部会WG	平成 26 年 7 月 22 日	部会提言（案）検討
第 7 回子ども部会	平成 26 年 7 月 31 日	部会提言審議
第 7 回災害部会	平成 26 年 8 月 4 日	部会提言審議
第 4 回全体会議	平成 26 年 8 月 29 日	部会提言報告、答申審議



### 新宿区多文化共生まちづくり会議委員一覧表

	団 体	氏 名	国 籍	備 考
会 長	(財)日本国際交流センター チーフプログラムオフィサー	毛受 敏浩	日本	
副会長	新宿区多文化共生連絡会	李 承珉	韓国	
副会長	新宿区商店会連合会	森田 忠幸	日本	新大久保商店街
	明治大学国際日本学部教授	山脇 啓造	日本	
	大東文化大学環境創造学部教授	川村 千鶴子	日本	
	法政大学大学院講師	稲葉 佳子	日本	
	立教大学大学院異文化コミュニケーション研究科 特任准教授	藤田ラウンド 幸世	日本	
	区民	魚見 賢太郎	日本	
	区民	小島 奈津子	日本	
	区民	金 朋央	韓国	
	区民	二瓶 麻里	日本※	フィリピン出身
	在日本韓国人連合会	金 世煥	韓国	
	在日本大韓国民団新宿支部 副団長	曹 明 (夏山 明)	韓国	
	(株)韓国広場 代表取締役	金 根熙	韓国	
	日中の未来を創る会	丁 寧	中国	
	NPO ミッターファンデーション	イーイーミン	ミャンマー	
	難民連携委員会 事務局長	マリップ・センブ	ミャンマー	
	(株)GMT インターナショナル 常務取締役	シュレスタ・フハール・マン	ネパール	
	在日フランス人協会	江副 カネル ジョエル	フランス	
	在日タイ人ネットワーク	鈴木 ノンヤオ	タイ	
	NPO みんなのおうち 副代表理事	小林 普子	日本	
	NPO 難民支援協会	ブライアン・ハーバー	米国	
	NPO 多文化共生センター東京	栢木 典子	日本	
	NPO 日本国籍華人同携会 事務局長	盛 十和子	日本※	中国出身
	留学生	リコ・バンタ・ベルテット・イグナシオ	フィリピン	早稲田大学
	新宿区多文化共生連絡会	梶村 勝利	日本	
	新宿区町会連合会	本多 誠	日本	諏訪町会長
	新宿区町会連合会	朝倉 英一	日本	百人町東町会長
	新宿区町会連合会	太田 昭二	日本	いぶき町会長
	新宿区商店会連合会	勝村 忠三	日本	神楽坂商店街
	新宿区民生委員・児童委員協議会	乾 松雄	日本	大久保地区