

ZOOM UP 災害時の外国人住民・訪日旅行者支援 ～2018年に発生した災害から学ぶ～

2018年は、大阪府北部地震、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震など、大規模な災害が相次いで発生しました。外国人住民をはじめ、訪日旅行者の支援の重要性も浮き彫りとなった中で、それら災害時にどのような支援を行ったのか、また、その経験を踏まえた取り組みについて紹介します。

外国人住民や訪日旅行者が増加する中、それぞれの地域における取り組みの参考にさせていただけると幸いです。

〔(一財)自治体国際化協会多文化共生部多文化共生課〕

1

訪日外国人 4,000万人時代の災害時対応 ～外国人住民とともに進める「安心感の醸成」に向けて～

(一財)ダイバーシティ研究所 代表理事 田村 太郎

はじめに

災害時に外国人が直面する課題への対応は、1995年の阪神・淡路大震災を機に注目され、2004年の新潟県中越地震、そして2007年の新潟県中越沖地震を経て多言語での情報提供ツールの開発や、被災地に「災害多言語支援センター」を設置して避難所を巡回する仕組みづくりが進んできた。さらに東日本大震災や熊本地震で強化され、国においても総務省で災害時に外国人が「情報難民」とならないよう、被災地内外で外国人が必要となる情報を提供する「災害時外国人支援情報コーディネーター」を2020年までに100人養成することを目標に掲げるなど、取り組みが進んでいる(写真1)。

しかし、災害は種類や規模に加え、発生時間・曜日・季節などにより、まったく異なる様相を呈する。2018年に相次いだ災害でも、事前に想定したことが機能しなかったり、ここ数年で急増した訪日外国人へ充分な対応



写真1 総務省主催「災害時外国人支援情報コーディネーター」認定研修でのロールプレイの様子(2019年2月 筆者撮影)

ができなかったりするなど、新たな課題が見つかった。そこで本稿では、改めて災害時における外国人への対応支援の全体像を俯瞰するとともに、オリンピック・パラ

オリンピックや万博を控え急務となっている訪日外国人への災害時対応を中心に、留意すべき点や求められる取り組みについて整理を試みる。各地での取り組みの参考とさせていただければ幸いである。

災害時の外国人支援に関する考え方

かつては「災害弱者」と呼ばれていた災害時に何らかの配慮や支援が必要な人について、政府は2013年の災害対策基本法の一部改正で、避難生活で配慮が必要な「要配慮者」と、自ら避難することが困難で避難の確保に支援が必要な「避難行動要支援者」とに具体的に分類し、事前に名簿を作成するなどの対応を自治体に求めている。外国人についての対応は自治体によって異なるが、避難生活において言語や文化、習慣のちがいの配慮が必要な外国人は「要配慮者」であり、避難に必要な情報がわからず、地域の地理にも不案内な外国人は「避難行動要支援者」であるといえる。

外国人には固有の配慮や支援が必要であり、日本人向けに用意された情報をそのまま翻訳しただけでは、適切に避難行動をとることができない。具体的には外国人が持つ多様な背景に配慮し、日本人向けに用意された情報では足りない点を補い、また無用な混乱を招く情報は取り除くなどしたうえで多様なメディアで配信するとともに、可能な限り避難している場所まで出向いて双方向性の高いコミュニケーションを図ることが重要である（写真2）。



写真2 関東・東北豪雨では、近隣の自治体や国際交流協会などから職員が駆けつけ、避難所を巡回して外国人の様子を聞いた。（2015年9月 筆者撮影）

さらに災害時に外国人がとる行動に対して、周囲の日本人へ理解を促すことも忘れてはならない。例えば、これまでの災害で体育館に避難するのを避けて屋外で過ごす外国人の姿がよく見られているが、外国人が屋外で集

団で過ごしているというだけで警察への通報が相次いだり、救援物資を袋に詰めて持ち帰ろうとする外国人と日本人との間でもみ合いになったりというケースが少なからず起きている。

海外では地震発生時は建物の外で過ごすのが一般的なため、屋内に避難するのが怖いということや、避難所に毎日食事が来ることを知らず、また自分のものだけでなく友人・知人の分も取っておこうという気持ちが物資をたくさん袋に入れるという行動の背景にあることを誰かが説明し、理解されれば、周囲の日本人が外国人の行動に不審を抱かなくても済む。

このように災害時の外国人対応は、日本語を単に多言語化するに留まらず、外国人に固有に必要な情報やニーズへの対応と周囲の日本人も視野に入れた「被災地全体の安心感の醸成」を目標として臨むことが求められる。

外国人住民の力を借りながら進める観光客対応

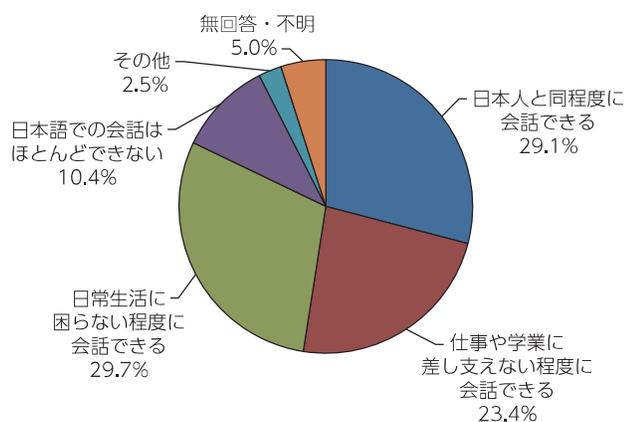
阪神・淡路大震災以来、災害時の外国人支援は住民としての側面を中心に展開されてきたが、オリンピック・パラリンピックや万博の開催を控え急増する訪日外国人の災害時対応にも注目が高まっている。観光客を対象とする場合、日本で起きる災害や避難先についての知識が全くないことに配慮が必要であることと、必要な支援は帰国または次の目的地へ移動するまででありゴールが明確であるということなどが、住民を対象とする対応と異なる点となる。

2018年9月に発生した北海道胆振東部地震では、移動困難となった外国人観光客が札幌駅周辺に滞留し、札幌市が急ぎ用意した観光客向けの避難所で、停電が解消するまでの期間を過ごした。観光客が必要としたものは「スマホの電源」と「Wi-Fi」であり、停電でキャッシュレス決済が使えなくなったためにコンビニなどでも買い物ができず苦勞したという。同じく2018年の6月に発生した大阪府北部地震でも、ターミナルに外国人観光客が滞留したが、いずれの地震も店舗などがまだ営業する前の時間帯であり、観光施設や商店に多くの観光客が滞在している日中に災害が発生した場合はまた異なる混乱が生じたかもしれない。今後も増える外国人観光客が災害時にどのような困難に陥るのか、丁寧に検討し対策を練る必要がある。

一方、言語や文化、災害に関する知識の違いへの配慮は、観光客にも住民にも共通に必要なとなる。外国人観光客の7割が、空港から公共交通機関やレンタカーで移動し、ホテルやゲストハウスなどに宿泊する「個人手配」となっており、滞在も長期化する傾向がある。アパートに1カ月民泊する外国人に必要な情報やニーズは住民向けのものと共通することも多く、災害時の外国人対応において住民向けと観光客向けを切り分けて考えることは難しくなっている。

そこで期待したいのは、外国人住民によるサポートだ。災害時に通訳や翻訳をサポートするボランティアの研修や登録制度が各地で実施されており、外国人住民も少なからず参加している。こうした人材にも協力を求め、外国人観光客への情報の提供やニーズの把握に努めて欲しい。インターネットやスマホの普及で、翻訳した情報を観光客の元に配信することは容易になったが、それだけで「安心感を醸成」することは容易ではない。例えば日本人が海外で被災したとして、自分のスマホに日本語やさしい英語で「災害が起きました」、「電車は動いていません」といった情報が届けばそれだけで安心できるだろうか。地元で暮らす日本人が訪ねてきて話を聴いてくれる方が、ずっと安心できるのではないだろうか。

2020年には日本を訪れる外国人は4,000万人を超える見通しである。これまで外国人住民は「支援の対象」としての側面のみ注目されてきた感があるが、2017年に法務省が実施した調査では、日本で暮らす外国人のう



平成 28 年度法務省委託調査研究事業「外国人住民調査報告書」
 (公益財団法人人権教育啓発推進センター) 2017 年 6 月

図表 1 「日本語での会話はほとんどできない」は約10%
 日本国内 37 地区に住む 18 歳以上の外国人 1 万
 8,500 人へのアンケート調査より
 (この設問には 4,252 人が回答)

ち「日本語での会話がほとんどできない」と回答したのは約10%であり、読み書きは難しくても日本語での会話はある程度できる人が多い実態がわかった (図表 1)。日本での暮らしが長くなれば、災害にも何度か遭遇する。日本語での会話ができ、災害の経験もある外国人住民の力を借りながら、日本に滞在中のすべての外国人が災害時も安心できる環境を整えておくことを急ぎたい。

多様な担い手が連携しながら 訓練を繰り返す

クレアが整備している「災害多言語表示シート」や「災害時ピクトグラム」など、災害時に外国人を支援するためにあらかじめ翻訳されたツールやアプリケーションは、すでに各地で数多く作成されている。総務省近畿総合通信局では本年6月のG20開催期間に合わせ、自治体や外国人コミュニティの協力を得て、アプリによる災害時多言語の情報配信社会実装実験を実施した。今後は実験の内容を反映させ、NHKなどとも連携しながらプッシュ型の情報提供ツールとして利用を促進していくという。

さらにクラウドやAIによるディープラーニングを活かした翻訳端末やアプリも登場し、日進月歩の進化を遂げている。携帯電話回線が5Gになると、さらに便利なサービスが登場することも期待されている。ただこうしたツールやアプリは、普段から使いこなしていなければ、災害時に有効に活用することができない。日々登場する新たなツールも活用しながら定期的に訓練を実施し、どの場面でどんなツールが有効なのかを確認しておきたい。またそうした訓練は、災害時に連携する必要がある関係機関とともに、実行委員会などを組んで企画の段階から協働して進めていくことが望ましい。

外国人住民を対象とした対応については、自治体や国際交流協会、NPOとの連携がずいぶん進んだ。これからは外国人観光客を対象としたホテルや飲食店、鉄道事業者、災害時に観光客が滞留したり避難所を利用したりする可能性がある地域の自治会や自主防災組織などにも事前にアプローチし、ともに訓練を実施するなど連携を深めておきたい。そうした訓練に外国人住民も「支援する側」として参加し、訪日外国人の動向の変化や災害時に予測される課題について助言をもらい、また外国人住民自身の災害への備えも高めていくような取り組みを期待したい。

2

水害から学ぶ外国人支援のあり方とは

NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会 柴垣 禎

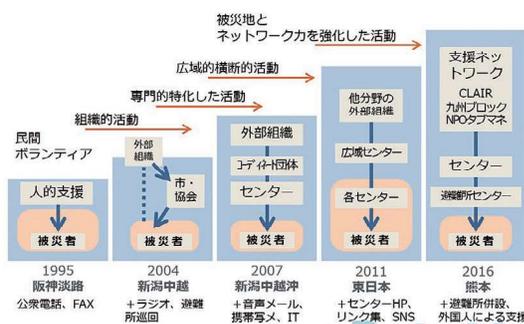
クリアでは、災害時の外国人対応として「災害時の多言語支援のための手引き」等^(注)（マニュアル等）を作成している。

このマニュアル等は、各地域における災害時の外国人対応を進めるべく、2007年の新潟県中越沖地震での柏崎災害多言語支援センターの活動をモデルとして作成され、その後の東日本大震災や熊本地震等での経験も織り込まれている。

当団体では、2009年版のマニュアル以降その作成に携わってきた経緯から、全国各地域でそれぞれの地域特性に合ったマニュアルをつくるよう、つまりクリアのマニュアル等をカスタマイズするよう呼び掛けている。マニュアル等にはカスタマイズに必要と思われる最低限の情報が盛り込まれており、各地域で実地に検証を重ねることで、地域特性にフィットした災害時の外国人支援の方向性や方法論が確立するのではないかと考えている。

(注) 「災害時の多言語支援のための手引き 2018」、「災害時の多言語支援のための手引き 2012」、「災害多言語支援センター設置運営マニュアル 2009」
<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html>

変化する災害時の外国人支援スキーム



災害時の外国人支援スキーム（クリアのマニュアルより）

ひとつとして同じ災害は存在しない

マニュアル等では、災害多言語支援センターを災害時の外国人支援拠点とし、主に避難所巡回という手段により外国人避難者のニーズを把握し、外国人特有の課題に

対応していくという内容が中心となっている。もちろん、外国語への翻訳やセンターを設置すれば、それで事足りるということはない。また、災害は地震だけでなく、水害をはじめとしたさまざまな災害があるため、それぞれに対応したマニュアルが必要ではないかの指摘もある。

ひとつとして同じ災害は存在しないため、常に臨機応変な対応が求められる。今回は、平成27年関東・東北豪雨（H27豪雨）や平成30年7月豪雨（H30豪雨）を例に考える。

避難するタイミングの難しさ

地震災害は規模の大きさにもよるが、非日常的な揺れが発生し、ある面的な広がりのあるエリアが瞬時に被災地へと変貌を遂げる。一方で、水害の場合、日常的な降雨の風景から徐々に危険度が増していき、気が付いたときには、非日常の中に放り込まれていたといった状況に陥る。土砂災害や、堤防の決壊などが発生すると、ある限定的なエリアが一気に家屋ごと流されたり水没したりする。このため、避難のタイミングが非常に難しい。

刻々と変化していく状況を正確に判断し、避難行動を起こすことは、日本人はもちろん、外国人にとっては困難を極めることは容易に想像できるだろう。H30豪雨では、携帯電話に避難情報が配信されていたものの、その内容が理解できず、また、日本人の同僚からも避難するよう勧められていたにもかかわらず、インドネシア人実習生が土砂災害に巻き込まれた。わかりやすい情報配信はもちろんだが、どのような被害が発生する可能性があるのか、あらかじめ知っておくことが必要となる。そして、何よりも避難するタイミングが難しければ難しいほど、共助システムが有効に機能していないと、孤立した外国人の被害は一層深刻なものになってしまうだろう。

予見できることと対応できないこと

多くの自治体ではハザードマップを作成し、あらかじめ被害の危険度が高いエリアを地図上で可視化している。両豪雨水害では、予想浸水域と実際の浸水域がほぼ一致

しているなど、はからずも予見性の高さが実証されることになった。

このため、あらかじめ想定されている潜在的な危険に対して、どのように対応すべきか事前に考えておくことによって、その後の被害の大きさに差が生まれてくる。予見できることであっても、それが活用されなければ対応できないことと同じ結果となる。各自治体においては、ハザードマップを多言語に翻訳するだけでなく、ハザードマップを使用した具体的な避難行動を体験するという防災訓練が必要だろう。

情報は人を介してこそ生かされる

災害時に、外国人には特別な支援が必要であるという認識は確実に広がってきており、また、SNSなどのネットを活用した情報拡散が瞬時に行われるようになってきている。しかし、今回の水害に限らず、情報を掲載しただけで、外国人に配慮しているもしくは支援活動を行っているとするような動きも散見されるようになってきている。人が一人では生きていけないように、必ず誰かとつながりがあるものであり、インターネットだけでは適切な情報提供ルートを確認しておくことが必要である。

現在、各地でベトナム人技能実習生が急増しており、対応に苦慮しているという声を多く聞く。H30 豪雨では、関係者の協力により、(一社)在日ベトナム人協会へとつながり、ベトナム人ネットワークへの情報提供を行うことができた。



Gửi những người đã bị thiệt hại do nước

Những điều cần lưu ý khi dọn nhà

1. Chụp ảnh tình hình thiệt hại

Ghi lại tình hình thiệt hại
Chụp ảnh tình hình thiệt hại và trong nhà để bảo vệ tài sản của bạn. Những chiếc chụp ảnh nhà của bạn sẽ giúp bạn chứng minh thiệt hại (đồng ý hoặc để điền giá trị như v.v.). Chụp ảnh ngập nước để biết đã ngập nước đến chỗ nào. Việc ghi lại tình hình thiệt hại như trên sẽ giúp ích khi làm thủ tục xin cấp tiền bồi thường bảo hiểm hoặc xin giấy chứng nhận thiệt hại (罹災(りさい)証明書(しょうじょうしょ)).

※ Giấy chứng nhận thiệt hại (罹災(りさい)証明書(しょうじょうしょ)) là gì?
Nộp đơn thông báo nhà cửa đã bị thiệt hại cho Ủy ban thành phố. Sau khi nhận đơn xin Ủy ban sẽ xem xét tình hình thiệt hại dựa vào đơn xin đó. Nếu bạn được cấp giấy chứng nhận thiệt hại thì bạn có thể sử dụng các loại hỗ trợ như nhận tiền trợ cấp hoặc tiền cho vay để phục hồi lại cuộc sống, giảm bớt tiền thuế hoặc các phí nước, điện, gas thay vào nhà ở tạm v.v.. Ủy theo tình hình thiệt hại. Bạn cũng có thể được cấp tài trợ lưu trú. Cơ sở này sẽ mất vài tuần hoặc hơn một tháng cho đến khi ủy ban bắt đầu nhận đơn xin và cấp giấy chứng nhận. Bạn hãy xem các bước thủ tục tại Ủy ban thành phố.

Chú ý
Nếu không nộp đơn xin thì bạn sẽ không được cấp giấy chứng nhận. Bạn hãy đi đến Ủy ban để được hướng dẫn.

在日ベトナム人協会 HP (水害時対応のベトナム語情報)

外国人同士が助け合う姿の裏側にあること

これまでの災害でも外国人同士の助け合いの姿が見ら



常総市内の避難所 (ごみ分別のポルトガル語表記)

れている。茨城県常総市には多くのブラジル人が住んでいることもあり、H27 豪雨では全国各地のブラジル人から支援物資が届けられ、それらをブラジル人が配送する姿が見られた。この活動に従事したブラジル人は、国籍を問わず支援活動を行っていたと思うが、日本人は日本人同士で、外国人は外国人同士で助け合っている姿が浮かび上がってくる。



常総市内の避難所 (ブラジル人家族とボランティア)

常総市内のある避難所では、多くの避難者が自宅に戻った後、高齢者とブラジル人だけが残っている姿があった。事情を聞いてみると、ブラジル人は災害ボランティアの手を借り

ることを知らないなど、各種支援制度から取り残されていることがわかった。生活再建へと至るステップには、罹災証明書の申請にはじまり応急仮設住宅への入居や生活再建支援金の支給などの公的な支援制度のほか、民間団体による災害ボランティア派遣等の支援も多々ある。しかし外国人は情報弱者に陥っているがゆえに、こうした支援を受けることができない制度弱者になっているという点も考慮しなければならない。

行政区域を越えて避難する被災者

行政区域を越えて住民が避難所へと避難する姿は、これまで確認されており、H30 豪雨では倉敷市真備町の多くの住民が総社市へ避難した。これは、多くの外国人住民の生活圏(勤務地、買い物など)が総社市にある

ため、ある意味合理的な行動だと考えられる。こうした状況に対し、総社市役所の多言語相談窓口では、倉敷市真備町で被災したブラジル人に対して、相談に応じるといった柔軟な対応が見られた。このことは、総社市の多文化共生推進員が、日頃から行政区域を越えた交流を持っていたからこそ可能になったことでもあり、多くの自治体が参考とすべき点だろう。



総社市多文化共生推進員（総社市役所 HP より）

日頃から求められる 他の支援組織との連携

H30 豪雨では、7月11日に岡山入りした知人の看護師チームから連絡があり、外国人避難者の存在の確認を求めたところ、フィリピン人や中国人を見かけたとの第一報があった。続いて、中国人とのコミュニケーションが取れず、困っているとの連絡があった。これを受け、水害被害から生活再建に向けた多言語対応チラシの配布を依頼し、無料の通訳サービスの情報提供を行った。



中国人が避難していると報告のあった避難所（倉敷市真備町）

災害時の外国人支援は、まだまだそれに特化した活動を行う段階にあるが、その一方で、他分野との連携は確実に深まりを見せており、こうしたネットワークを有効に機能させていくことも必要だろう。自治体や国際交流協会においても、それが求められていることは言うまでもない。



NPO タブマネの HP（水害時対応の多言語対応情報等）

常に想定外を想定して

冒頭に記載したとおり、マニュアル等では、避難所巡回による外国人被災者ニーズの把握を中心とした記述となっている。しかし、水害の場合、在宅の外国人被災者が多く、そのニーズや困りごとが見えにくくなっているという現実がわかっている。H30 豪雨では「ベトナム人は水害に慣れている」とのベトナム人の声もあったが、彼らには日本の水害体験がないため、逆により事態が深刻化することも想像できる。また、H27 豪雨では、市役所が水没するという想定外の事態も発生した。避難所となるべき場所が危険で使えなくなったという事例も少なからず存在する。また、多言語支援センターや避難所巡回方式が万能ではないことは言うまでもない。

水害時に避難所に避難することが困難であるということは、より一層、外国人の生活再建が困難になってい



いたるところに積みあがる災害ごみ（倉敷市真備町）

る証左であり、プッシュ型の情報発信や相談会開催等の対応が求められる。

現在、マニュアル等が作成されてから 10 年が経過しようとしている。この 4 月に施行された改正出入国管理法も踏まえ、各地域においては、可及的速やかな対策が望まれる。

ブラックアウトと外国人観光客

2018年9月6日未明に発生した北海道胆振東部地震では、北海道全域で数日にわたる大規模な停電（ブラックアウト）が発生し、鉄道・航空など交通機関にも大きな影響を及ぼした。



ブラックアウトに見舞われた札幌すすきの地区の様子

市内都心部には、行き場を失った外国人観光客が多数発生。当初は観光客を都心部の基幹避難所へ誘導していたが、収容人数の限界を超えたため、急遽、集客施設など計6カ所を観光客向け避難所として開設した。

市内避難所を利用した外国人は、多くが観光客か留学生。外国人生活者の中には、日中は自宅や大学で過ごし、夜になると余震への不安から避難所に来所した人も多かった。

国際班と災害多言語支援センターの活動内容

市国際部が担う災害対策本部国際班（国際班）では、地震発生直後から在札外国公館との連絡体制を確保し、外国人被災者誘導に係る連携を行ったほか、本市ホームページにて、災害情報や交通・ライフライン情報、開設避難場所の情報を、英・中・韓の3言語で発信した。また、災害対策本部各班による通訳・翻訳などの要請にも対応した。

観光客向け避難施設	開設日時	閉鎖日	6日	7日	8日	延避難者数
施設A（集客施設）	6日13:30	6日15:20	200			200
施設B（高校）	6日14:00	8日	400	220		620
施設C（集客施設）	6日16:00	8日	550	130		680
施設D（北海道庁舎）	6日17:30	8日	400	140		540
施設E（体育施設）	6日18:00	9日	300	320	30	650
施設F（地下歩行空間）	6日20:45	9日	70	250	30	350
合計			1,920	1,060	60	3,040

観光客向け避難所開設数・避難者数



避難者（外国人観光客を含む）と開設避難場所

さらに、(公財)札幌国際プラザ（プラザ）との間で締結していた協定に基づき、プラザに災害多言語支援センターを設置し、プラザのホームページやSNSを活用した情報発信や避難所巡回、電話・メールによる相談対応などを行った。

認識された問題

今般の災害対応を通じて、災害多言語支援センター（センター）の果たすべき役割や権限について、市国際部、プラザ、その他の庁内各部の間で十分に共有されているとはいえないと感じた。

例えば、避難所の運営を担う区役所のスタッフにセンターは知られておらず、言葉の問題から外国人避難者とのコミュニケーションが上手くいかない場合であっても、センターに支援を要請するといったことはほとんどなされなかった。

また、センターは災害対策本部から独立して、または

独力で活動すべきものなのか、根本的な疑問が残った。本来、災害時の外国人対応は、その活動が及ぼす影響の範囲を鑑みれば、災害対策本部の活動と一体的・連動的に行うべきで、災害に関する正確な情報を収集し、外国語で正確に発信することはもとより、その情報を広くリーチさせること、また、各所からの支援要請や避難所巡回に応えるとともに、現場