

総務省国際室 多文化共生の推進に関する研究会

多文化共生の推進と防災

～これまでの取り組みと今後の展望～

一般財団法人ダイバーシティ研究所

代表理事 田村太郎

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

「災害時要援護者」とは？

- 災害時に配慮や支援が必要な人
- 2013年の災害対策基本法の一部改正で、避難所などで配慮が必要な「**要配慮者**」と、そのうち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**」とを明記

「要配慮者」としての外国人

- 言葉の壁や文化や習慣、宗教上の配慮など、避難生活での情報やサービスの提供で配慮が必要

「避難行動要支援者」としての外国人

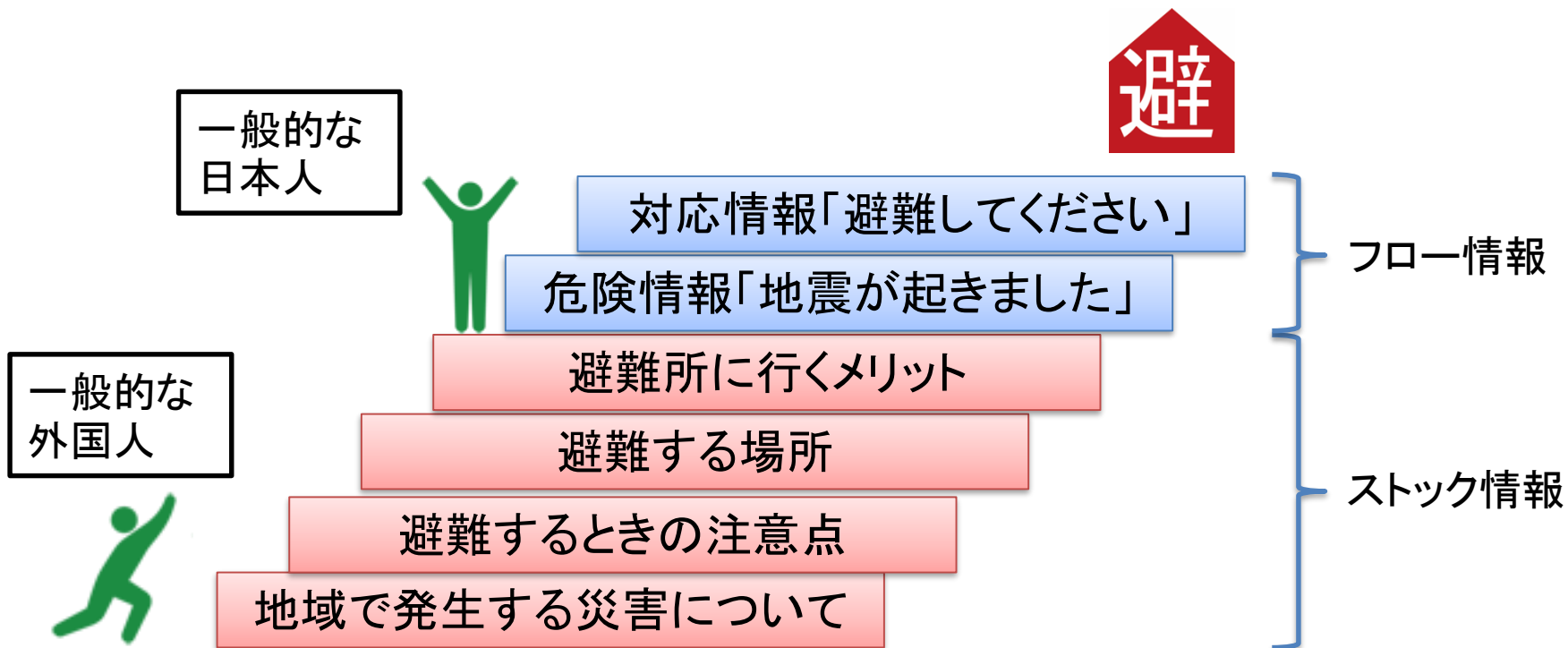
- 日本語がわからないため、「危険情報」が届かない
- 災害や避難に関する知識に濃淡があり、地理にも不案内なので、適切な避難行動がとれない

情報を翻訳するだけでなく、外国人の特性に配慮した対応が必要

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

「ストック情報」と「フロー情報」のちがいに着目！

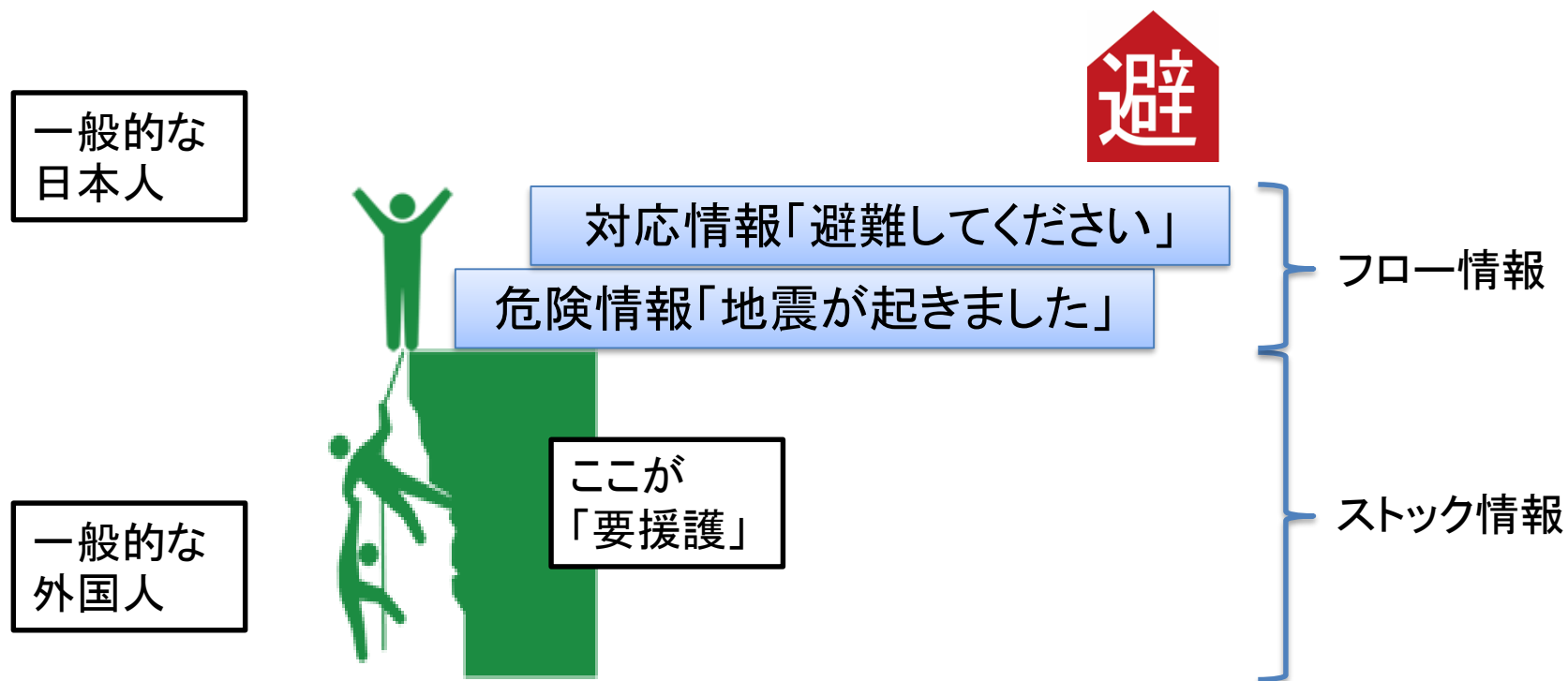
- 人が行動を起こすときには、あらかじめ提供された情報やこれまでの教育・訓練などで蓄積された情報(＝ストック情報)がスタートラインとなる
- 災害発生後に危険情報(例:地震が起きました)や対応情報(例:避難してください)を受け取っても、ストック情報がなければ適切な避難行動はとれない



1. 災害時の外国人支援に関する考え方

「ストック情報」と「フロー情報」のちがいに着目！

- 人が行動を起こすときには、あらかじめ提供された情報やこれまでの教育・訓練などで蓄積された情報(＝ストック情報)がスタートラインとなる
- 災害発生後に危険情報(例:地震が起きました)や対応情報(例:避難してください)を受け取っても、ストック情報がなければ適切な避難行動はとれない



1. 災害時の外国人支援に関する考え方

災害時に外国人からよく聞かれる悩み

外国人側の「ストック情報」の不足による困りごと

- 災害そのもののリスクがわからない
- どのように避難すればいいかわからない
- 避難所の場所や受けられるサービスがわからない
- 避難所でどのような行動をとればいいかわからない

「フロー情報」での配慮不足による困りごと

- 災害時にしか出てこない日本語による混乱（例：不通、救援、給水...）
- 直訳しても意味が伝わらない
(例：余震に気をつけましょう、ご自由にお取りください)

日本人の「理解不足」による困りごと

- 外国人の存在を知らないことによる誤解に起因する排除や差別
- 外国人の行動に対する誤解に起因する排除や差別

「自分の言語で話ができる」「周囲の日本人とのあいだをつないでくれる」
という安心感を提供することが重要！

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

外国人が災害時に直面した事例

「ストック情報」に関連したもの

- 「震度6」といわれてもどれほど大きな地震かがわからない
- 「トンジル」に何が入っているかわからず、食べることができなかった
 - 日本でしか使わない尺度やルール、常識は外国人には伝わらない

「フロー情報」での配慮不足による困りごと

- テレビで「つなみ」「しんぱい」と表示していて不安になった
 - 「津波の心配なし」という日本語やふりがなのふり方がまぎらわしい
- 「電車がふつう」と聞いたが、駅に行ったら動いていなかった
 - 日本語がある程度わかる人ほど混乱することもある

日本人の「理解不足」によるもの

- 公園に多数、避難した外国人を見た住民から、110番通報が相次いだ
 - 海外では地震のときは屋外に逃げるのが一般的
- 家族や友人の分もと思いおにぎりやパンを紙袋に入れ始めたら、日本人に殴られた
 - 祖国を離れているときほど、友人や家族のことを大切に思って行動する

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

多言語化の「3つの効果」について



1) 翻訳効果

情報を翻訳して伝える

2) 承認効果

自分の言語があることによる安心感
= 社会から存在を承認されている

3) アナウンス効果

「日本語以外の言語を話す人」が存在している
ことを地域や組織全体で認識する

災害時に想定される事態から必要な情報をあらかじめ翻訳しておき、発災と同時に速やかに掲出することで、外国人へ「情報」と「安心感」を届けるとともに、日本人にも外国人の存在を認識してもらう必要がある

多言語化は手段であり、目的は「全体的な安心感の醸成」

2. 過去の災害対応の事例から

北海道胆振東部地震(2018年9月)での外国人の様子

- 未明の地震・全道でブラックアウト
 - 大規模停電も住民の多くは自宅におり、帰宅困難等は発生せず
 - 外国人を含む観光客が札幌駅や新千歳空港で滞留
- 札幌市が「観光客向け避難所」を開設
 - チェックアウト後に行き場のない観光客の受け皿として設置(詳細は下表)
 - 利用者の6割以上が外国人。空港や他市バスで移動してきた人も

【札幌市内の観光客向け避難所の開設および利用状況】

施設名	開設	閉鎖	宿泊者数				
			6日	7日	8日	9日	合計
わくわくホリデーホール*	6日13:30	6日15:00	-	-	-	-	-
大通高校**	6日14:00	8日15:00	400	220	-	-	620
市民交流プラザ	6日16:00	8日12:00	550	130	-	-	680
北海道庁別館	6日17:30	8日19:00	400	140	-	-	540
中島体育センター	6日18:50	9日10:00	300	320	30	-	650
地下歩行空間	6日20:45	9日11:00	70	250	30	-	350
合計			1,720	1,060	60	-	2,840

停電時にはポンプが停止で断水が発生
ホテルを出た外国人観光客が特定の場所に集中する

2. 過去の災害対応の事例から

大阪北部地震(2018年6月)での外国人の様子

- 都市直下、通勤・通学時間帯の「震度6弱」
 - 通学中の児童や見まもりボランティアが犠牲に
 - JRだけで14万人が停止した車内に閉じ込められる
 - 5万基以上のエレベーターが停止、339件で閉じ込め(東日本の1.6倍)
- 外国人観光客等への情報提供が課題に
 - 大阪駅などで訪日外国人が多数滞留
 - 当日中に主要な鉄道が運行を再開し、大きな混乱には至らず
- 大阪府が「多言語支援センター」を設置
 - 大阪府の情報の翻訳と相談窓口の開設を即時決定
 - SNSやウェブサイトへ多言語での情報提供を実施
- 市域を越えて外国人が集まり、デマによる不安で長期避難
 - 「見た目」の被害状況が比較的軽微な地区の避難所に外国人が集中
 - 海外の「予言者」によるデマで、日本人ほぼ帰宅した後も避難を継続

翻訳した情報を配信するだけでなく、
双方向性の高いコミュニケーションが必要

2. 過去の災害対応の事例から

西日本豪雨災害(2018年7月)での外国人の様子

- 広域・多発的な水害
 - 1府10県に大雨の「特別警報」
 - 14府県で死者219人(7月22日現在)
- 「外国人の姿が見えない」
 - 日本語教室や国際交流協会のない地域では外国人の所在把握が困難
 - 避難所の場所や避難する意味がわからなければ避難所には行かない
- 各県および県国際交流協会がウェブサイトが多言語情報を掲載
 - 「多言語支援センター」は設置せず
 - ボランティア向けの情報も多言語で配信
- 同時に複数箇所で災害が発生した場合の対応に課題
 - 広域・多発的な災害は、避難所巡回も難しい
 - 場所ごとに被災状況も異なり、一律な情報提供ではニーズに対応できない

多様な災害想定に基づいた多様なシミュレーションが必要

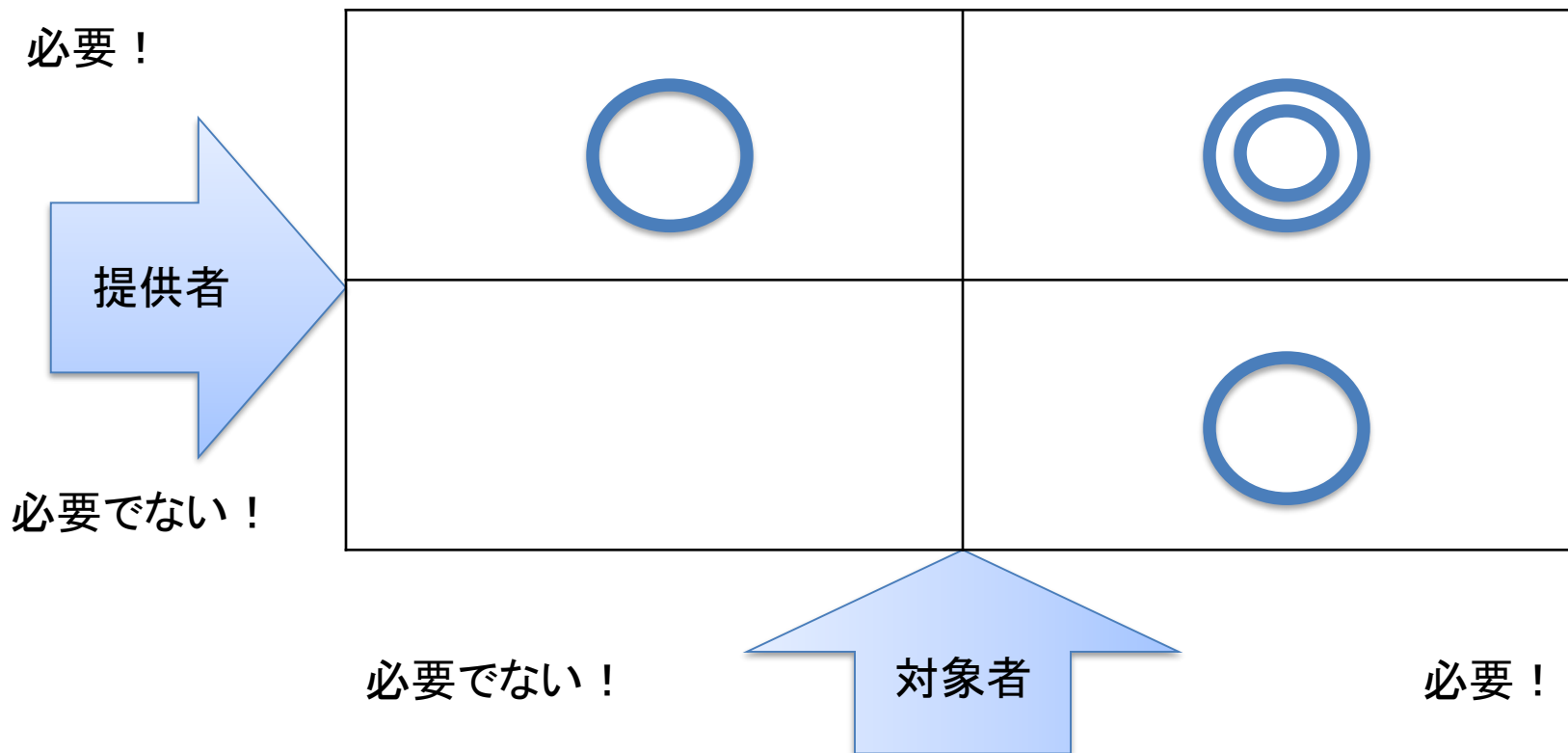
2. 過去の災害対応の事例から

安心感の醸成に有効な災害時対応の事例

- 災害時対応のポイントを**多言語**でまとめたリーフレットを配布 (MUJI HOTEL)
 - チェックイン時にホイスルとともに「お守り」として**宿泊客に配布**
 - Wifiスポットなど、外国人がとくに必要な情報をマップに表示
 - 「どこにいるか」で初動を分類、行政区を越えて避難場所を紹介するなど、**観光客向けに工夫を凝らした**
- レンタカーに外国人が運転していることがわかる**マグネットを掲示** (沖縄・北海道等)
 - **周囲の日本人ドライバーに注意を促す**ためにレンタカー会社が作成
 - 「急ハンドルを切るかもしれない」「右左折が不慣れかもしれない」と、周囲のドライバーが車間距離を開けるなど、配慮するようになったとの声
 - 交通ルールやハンドル位置のちがいによる**外国人の事故率の高さを低減**することに一定の効果を発揮
- 「外国人対応避難施設」の開設 (熊本市)
 - 外国人もすべての避難所で受け入れられることが基本だが、多言語での情報提供や食事・物資などでの配慮を**すべての避難所で提供することも難しい**
 - 外国人にとくに配慮のある避難施設として、多言語対応の他、**周辺のホテル等と連携し**、ハラル対応の弁当やアルコール以外の除菌を用意

3. 担い手としての外国人への視点について

外国人に必要な配慮には、外国人の参加が不可欠



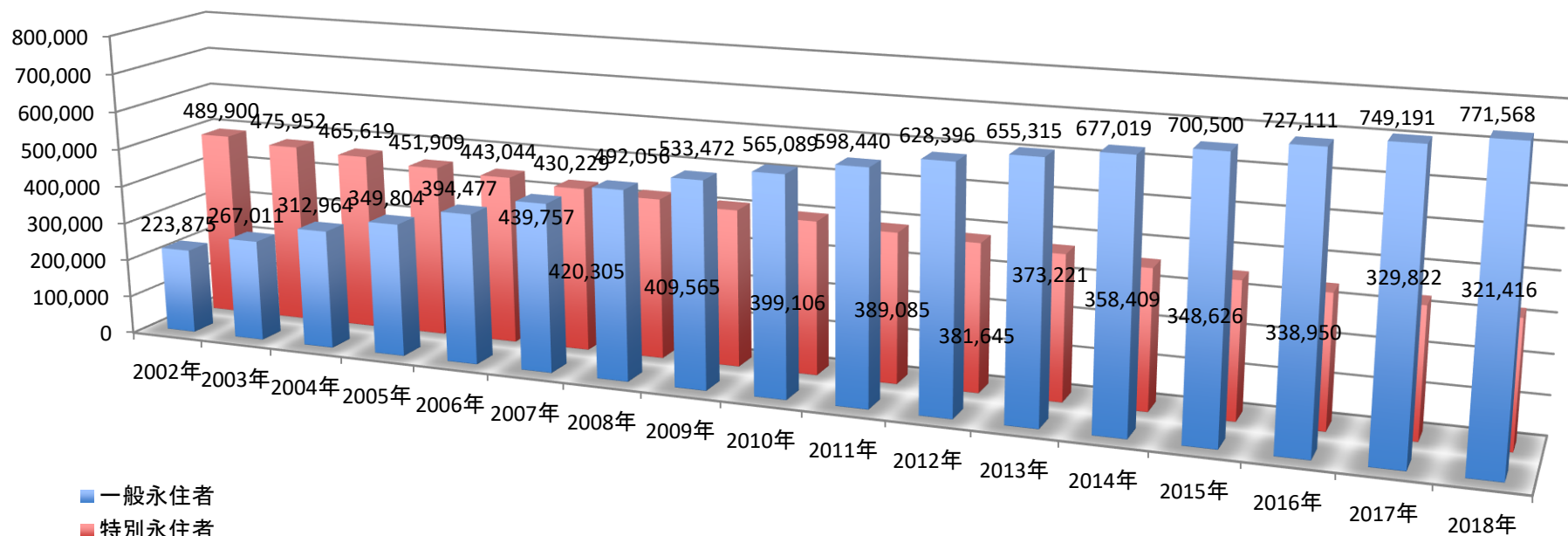
対象者側にいる人が提供者側に参画しなければ
コミュニケーションのズレは解消できない

3. 担い手としての外国人への視点について

永住者資格を持つ外国人が毎年2～3万人ずつ増加

• 「永住者資格」とは？

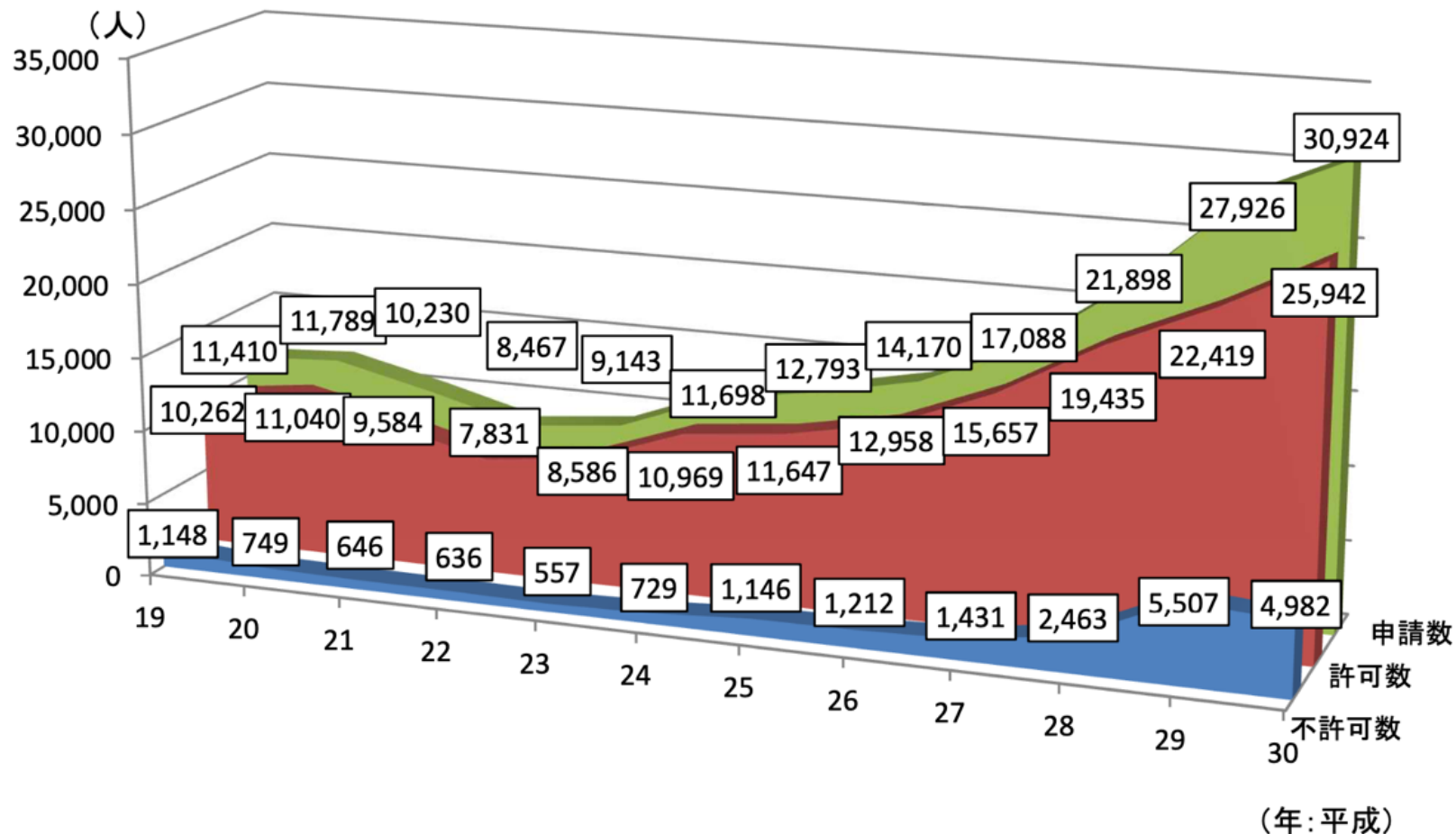
- 在日コリアン等、旧植民地出身者とその子孫(特別永住者)のほか、原則として10年以上、継続して日本に滞在し、法令違反などがない場合に申請して認められる
- 永住者資格があれば、外国人も日本の多くの金融機関で住宅ローンが組めるなど、**日本で資産を形成する外国人も**増えている



3. 担い手としての外国人への視点について

「留学」からの就職も年間2万人以上

・「留学」からの在留資格変更申請・許可の年次推移

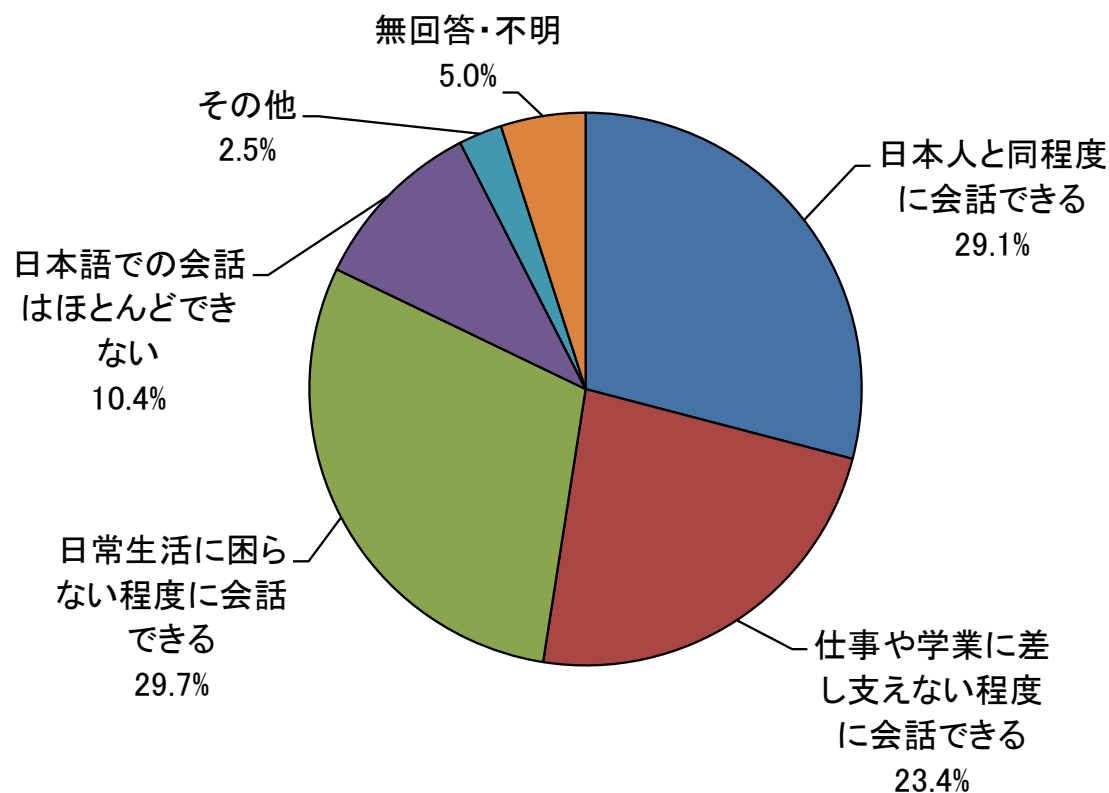


法務省出入国在留管理庁『平成30年における留学生の日本企業等への就職状況について』(2019年10月)より

3. 担い手としての外国人への視点について

日本で暮らす外国人の90%は「日本語での会話ができる」

国内37地区に住む18歳以上の外国人を対象にした調査から
(18,500人中4,252人が回答)



日本語ができる外国人に仲介役をお願いすることも有効

3. 担い手としての外国人への視点について

災害時に「支援する側」として期待される外国人

- 「**災害時帰宅支援ステーション**」となるコンビニや外食チェーン

- 大規模災害で電車などが止まったとき、歩いて帰る人を支援
- 具体的な支援の内容は次の2つ
 - ①水とトイレの提供
 - ②避難所や通行できる道路等の情報提供
- 多くの店舗でアルバイトの主軸は外国人



- 「**福祉避難所**」となる高齢者施設でも増える外国人

- 高齢者や障害者など、医療的ケアが必要な人を収容することが期待されている
- 外国人は「技能実習」や「介護」、EPA協定に基づく「特定活動」に加え、19年4月に新設された「特定技能」の在留資格でも、介護施設で就労可能。
- 介護福祉士資格が取れる専門学校の入学者の6人に1人が外国人(2018年)となるなど、福祉現場での外国人の存在感は増している

支援の対象としてだけでなく、「担い手としての外国人」にも注目する必要がある

4. これからの災害時における外国人対応に向けて

アプリやツールを最大限活用しつつ、「安心感の醸成」に努めよう

- 多様なアプリやツールを日ごろから活用する
 - AIやITの進化は著しく、機械翻訳も使えるレベルになってきたが、普段から使っていない道具は災害時にも使えない
 - 外国人が直接アクセスして利用するだけでなく、周囲の日本人が使用することを想定したツールの開発も期待したい
- 情報を届けて終わりにせず、双方向性の高いコミュニケーションを心がける
 - 言語のわかるスタッフやボランティアに期待されていることは、情報を伝えることよりも話を聞いて不安を和らげること
 - 周囲の日本人にも外国人の存在を伝え、ともに支え合う関係の構築を促す

<災害時に使えるツールの紹介>

多言語音声翻訳アプリ「ボイストラ」 <http://voicetra.nict.go.jp>

18言語でニュースを配信する「NHKワールド」 <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/>

自治体国際化協会「災害時多言語情報」 <http://dis.clair.or.jp>

気象用語を翻訳した「多言語辞書データ」 <http://www.data.jma.go.jp/developer/multilingual.html>

4. これからの災害時における外国人対応に向けて

多文化共生時代の地域防災のこれから

- ・地域で暮らす外国人の様子やニーズの変化を知る
 - 地域で暮らす外国人の国籍や在留資格から**ストック情報**の特性を分析する
 - 地域へ出かけ、観光客も含む外国人の**ニーズの変化を正しく認識**する
 - 翻訳が必要な言語や有効な情報提供手段を知り、地区ごとに整理する
- ・外国人の存在を前提とした災害時対応を標準化する
 - 避難誘導や避難者の受け入れにおいて、**多言語・多文化対応は必須**
 - **日本語や日本の習慣がわからない住民や顧客の存在を前提とした施策や商品・サービスの提供に努める**
- ・地域の訓練や災害ボランティアに外国人の参加を促す
 - 自分が暮らす地域の訓練に参加し、**日本の「防災文化」を知る機会を提供する**
 - **外国人住民にも企画段階から参加を呼びかける**
 - 定期的に実施して工夫を重ねるとともに、主催者側も変化する地域の状況を知る

外国人とともに地域防災をも直すことで
誰ひとり、取り残さない災害時対応をめざそう！