

災害時における外国人対応について

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

1. 災害時に外国人が直面する課題について

前半研修の共有

「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

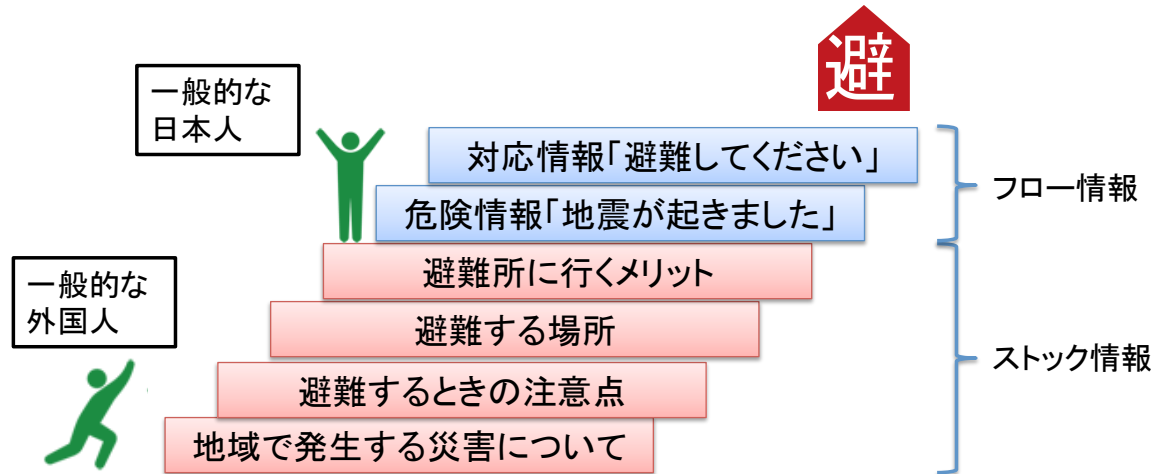
情報の多言語化だけでなく、外国人の特性に配慮した対応が必要

2

1. 災害時に外国人が直面する課題について

「ストック情報」と「フロー情報」

- ・ 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



3

1. 災害時に外国人が直面する課題について

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

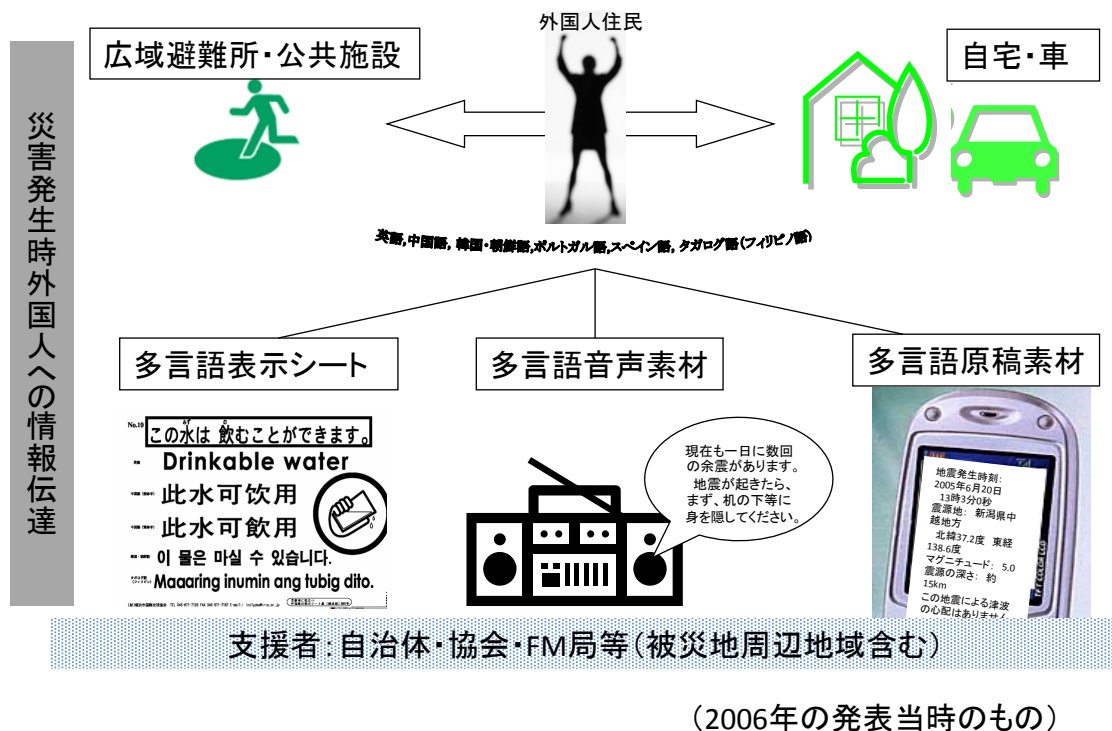
- ・ 災害時にしか出てこない日本語による混乱 (例: 不通、救援、給水...)
- ・ 直訳しても意味が伝わらない
(例: 余震に気をつけましょう、ご自由にお取りください)

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

誰もが安心して避難生活を送るための支援が必要

＜参考：自治体国際化協会による「災害時多言語情報提供支援ツール」の概要＞



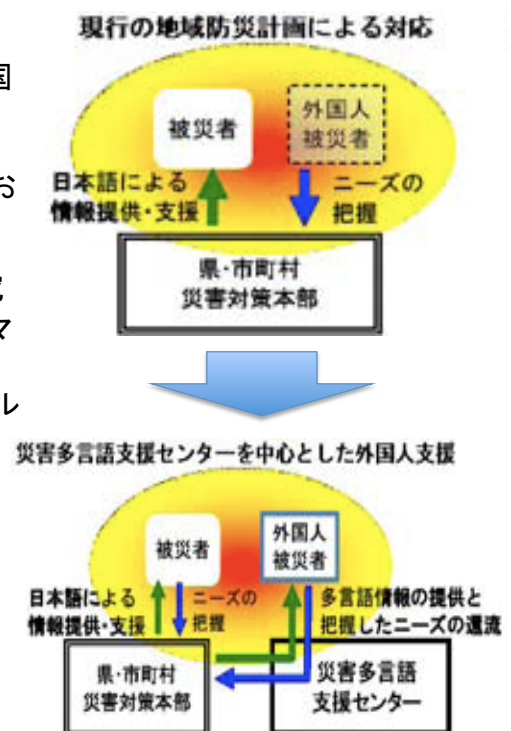
5

2. 災害時の外国人支援について

前半研修の共有

「災害多言語支援センター」について

- 大規模な災害が発生した際、避難生活を送る外国人を対象に、多言語で情報提供を行う活動をコーディネートする組織
 - 2008年度に自治体国際化協会が「災害時における外国人被災者支援のあり方検討会」を設置し、都道府県が「多言語支援センター」を設置して被災自治体を応援するスキームを研究
 - 2009年3月に「多言語支援センター立ち上げマニュアル」を公開
 - 東日本大震災を受け、2013年3月にマニュアル改訂版を公開
- 期待される役割
 - 避難所巡回による外国人避難者の把握
 - 多言語情報の翻訳（印刷配布、FMでの放送用素材の作成）
 - 上記を実施するために必要な人材のコーディネート



6

災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会 報告書概要

はじめに / 第1章 災害時の外国人対応に関する施策のこれまでの動き

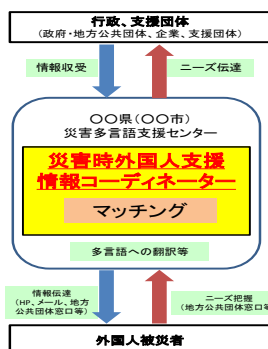
- 近年、外国人住民数が増加している中、大きな被害をもたらす自然災害が頻発に発生している状況。
- 総務省では「情報難民ゼロプロジェクト」を開催し、同アクションプラン（平成28年12月）において、2020年の目指す姿の一つとして、避難所等にいる外国人被災者への情報伝達を支援する「災害時外国人支援情報コーディネーター」の配置が示された。
- これを受け、「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会」を設置。（平成29年5月）
- 災害時における外国人対応に関し、以下の3つが大きな課題とされた。
 - ① 言語の壁がある、② 背景知識が不足している、③ ニーズが多様である（食生活、習慣等）

第2章 災害時の外国人対応に関する調査結果※1

- 都道府県・政令指定都市において、約8割の団体※2が災害多言語支援センター等の外国人支援体制を整備済みである。
 - 地域国際化協会は、地域のボランティアや日本語教室等多様なつながりを持っており、災害時における外国人支援にあたり、その果たす役割は大きい。
 - 災害時の外国人住民のニーズ把握方法としては、地域国際化協会等の活用や窓口での情報収集、避難所への巡回等が多い。
 - 地方公共団体が災害時に外国人に期待する協力分野は、通訳・翻訳のボランティアが最も多い。
- ※1 都道府県・政令指定都市・312市区町村（抽出）、都道府県の地域国際化協会を対象としたアンケート（平成29年3月総務省実施）より。
 ※2 協定に基づくものが6割程度、協定に基づかないものが2割程度。

第3章 災害時外国人支援情報コーディネーターの概要

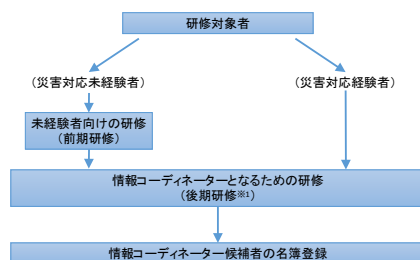
- 災害時における外国人被災者への情報伝達に関する課題としては、
 - ・ 災害時に行政等から提供される情報量は膨大
 - ・ 外国人のニーズ・求める情報は多様であることがあげられる。
- 情報コーディネーター※1は、災害多言語支援センター等において、災害時に行政等から提供される災害や生活支援等に関する情報を整理し、外国人被災者のニーズとのマッチングを実施※2。
- 災害時に円滑に情報コーディネーター制度を機能させるために、平常時から関係団体等※3の間で連携を図っていくことが重要。
- まずは都道府県及び政令指定都市で配置可能な体制が確保されることが期待される。



- ※1 情報コーディネーターの担い手は、都道府県・政令指定都市から推薦された者を想定。具体的には、地域の実情に応じて、日頃から外国人対応に習熟している地方公共団体の職員、地域国際化協会や市区町村の国際交流協会の職員など。
 ※2 情報コーディネーターは、外国人被災者からニーズを直接把握したり、必要な情報を翻訳して外国人被災者に伝達したりするスタッフと連携して活動することが想定される。
 ※3 連携を図る関係団体としては、行政、地域国際化協会、多文化共生マネージャー、NPO、社会福祉協議会等が考えられる。

第4章 災害時外国人支援情報コーディネーター制度の仕組み

- 情報コーディネーターを養成するため、既存の研修の活用を含めて必要な研修が実施されることが望ましい。
- 情報コーディネーターとして誰を配置可能か管理しておくため、研修修了者を掲載する情報コーディネーター候補者の名簿を作成すべき。



- ※1 後期研修は、「災害多言語支援センター等の役割や運営」や「災害時における外国人被災者への情報伝達」に関する研修のほか、ロールプレイ等を予定。

7

2. 災害時の外国人支援について

前半研修の共有

災害時における自治体や国際交流協会の役割

- ・ 地域内の外国人住民・訪日外国人への「安心」の提供
 - 多様な災害を想定し、必要な支援を提供する使命を意識
 - 市町村や地域内の協会、NPOを通じた「ストック情報」の増強
 - 地域の特性に沿った災害時の体制づくりを急ぐ
- ・ 外国人や地域の課題の変化を把握し、不足を補う
 - 外国人住民の永住化や訪日外国人の増加にも対応できているか？
 - 協会や日本語教室がない地域での外国人住民との接点の確立も急務
 - 外国人コミュニティなどとも協働し、セーフティネットの網の目を細かく
- ・ 広域連携の軸として、他地域とのネットワークづくりを推進
 - 県域やブロックを超えた連携は不可欠
 - 同時に被災しない地域事情が似た自治体等と協定を結ぶなど、実働の面で必要なしきみを具体的に整備する

地震活動の活発化と水害の大型化は不可避
 「想定外」が許されない環境を認識し、万全の備えを！

多言語化の「3つの効果」

1) 翻訳効果

情報を翻訳して伝える
＝ 情報の内容を知る

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ことを知る

3) アナウンス効果

日本人に向けた情報発信
＝ 外国人の存在を、社会全体が知る



ウェブサイトやSNSでの発信、「やさしい日本語」での情報の掲示だけでは、情報を多言語化するこれらの効果は十分に発揮できない

多言語支援の目的は「安心を届けること」、翻訳は手段にすぎないことを認識しよう

9

3. 災害が発生すると何が起きるのか

多くの避難者がさまざまな施設で避難生活を送る

- 地域防災計画で定められている「指定避難所」ではない場所にも避難する
- 施設が行政の直営か民間の運営かは避難者には理解できない
- 災害発生時間帯によっては、住民以外の帰宅困難者も多数避難する
- 子どもや障害者がいる世帯は避難所には行かずに自宅で過ごすことも多い

避難所とは？

- ・災害などで避難が必要なときに市町村が開設する施設
災害の種類で避難所が異なる(洪水・土砂・地震・津波)
地域防災計画であらかじめ指定されている場所を「指定避難所」という
避難所(収容避難場所)となる施設は学校や公民館などの公共施設が多い
- ・避難所の機能は「物資」「サービス」「情報」「生活の場」の提供
物資: 水、食糧、生活用品、衣類、衛生用品、毛布
サービス: 安否確認、健康管理、託児、通信(電話・wifi)、電源
情報: 行政からの情報、民間からの情報(企業、NPO、ボランティア)
生活の場: 生活スペースのほか、トイレ、洗濯、調理、学習スペースなどが
設けられることもある

10

3. 災害が発生すると何が起きるのか

困難を極める避難所での生活

- 直後の大量避難で、備蓄はたちまち底をつく
 - 大規模災害時は交通網もマヒするため、行政の防災備蓄倉庫から物資が届けられるまで時間がかかる
 - 職員用の毛布や食糧は、避難者や利用者にはとうてい足りない
 - 非常持ち出しを持参する住民も多くない
- ライフライン停止が長期に及ぶ場合は、1ヶ月～半年程度避難が続く
 - 避難所となれば24時間施設を開けなければならない、行政から担当者が派遣されたとしても、施設側も職員の常駐が必要となる
 - 熊本地震では「一時避難所」で2ヶ月過ごした事例も
 - 自力で安全な地域へ異動できる人から避難所を離れるため、自力で避難できない「ケアが必要な人」が残り、閉鎖までに時間がかかる

「さまざまなストレスを抱える被災者の中に外国人も避難している」という認識を持ち、外国人避難者と周囲とのコミュニケーションにも配慮する

11

3. 災害が発生すると何が起きるのか

避難所運営の実際(熊本地震)

<益城町の場合>

- 町が開設した避難所は18施設、うち4カ所は「指定管理施設」
- 最大の避難者がいた「グランメッセ」は最大約1万人が駐車場で車中orテント泊
- 学校再開で避難所を集約した「総合体育館」は指定管理事業者が6ヶ月間運営
- 1ヶ月後の調査では、避難所避難者2,000人＋自宅での避難生活者が1,000人

<熊本市城西地区の場合>

- 約5000世帯1万5千人の地区で、指定避難所は3カ所のみ(小・中・高の体育館)
- 公民館等24カ所を自主防災組織が「一時避難所」として2週間以上自主運営
- 物資等は指定避難所までしか届かず、高齢の館長らが交代で物資を運搬した



写真はいずれもダイバーシティ研究所撮影

12

3. 災害が発生すると何が起きるのか

高まる「担い手としての外国人」への期待

比較的若い地域住民として

- ・ 日本の防災は「地域での助け合い」が基本だが、平日・日中に地域にいるのは高齢者や障害者と中学生以下の子どもだけ
 - 15年の常総市での水害では、地域にいた「夜勤明けの外国人」が多くの高齢者を救出↓例や、避難所で高齢者に食事や物資を運ぶ外国人家族の様子が報道されている
- ・ 消防団や自治会役員として活躍する外国人も
 - 外国人コミュニティなどでも独自に「防災リーダー」を育成したり、定期的に炊き出し訓練を行うところも

支援する施設や組織で働く人として

- ・ 帰宅困難者を支援するコンビニや飲食店で働くのは外国人のアルバイト
 - 水やトイレ、情報の提供が求められることをアルバイトにもきちんと伝えているのか？
- ・ ホテルやレストランは利用者も従業員も多国籍化
 - 外国人観光客の避難誘導を行うのも外国人従業員 ← 何語で避難誘導する？
- ・ 福祉避難所の運営も外国人頼みに
 - 介護福祉士を養成する専門学校に18年4月に入学した学生の6人に1人は外国人

支援の担い手としての外国人に必要な情報や研修機会を提供することも大切

13

4.まとめ

外国人への災害時対応と多文化共生の地域づくりに向けて

- ・ 「**ストック情報**」のちがいに着目し、適切なコミュニケーションをはかる
 - 教育や訓練を通じて持っている知識(＝ストック情報)は、国によって異なる
 - 発災後の情報を多言語に翻訳するだけでは、適切な行動が取れない
 - それぞれのニーズに合わせた「**双方向性の高いコミュニケーション**」が大切
- ・ 具体的で実践的な訓練を定期的に広域連携で実施する
 - **外国人も企画段階から参加できる訓練**で、有効な訓練にする
 - 定期的の実施して工夫を重ねるとともに、変化する状況も知る
 - **同時に被災しない他の地域と連携**し、受援力も高める
- ・ 日常の多文化共生の取り組みのなかに災害時対応を組み込む
 - **担い手としての外国人**への視点を持ち、必要な情報提供や研修を行う
 - 改正入管法や総合的対応策による変化を踏まえ、**ニーズと資源の把握に努める**
 - 変化する地域防災の取り組みにも注目し、他機関との連携を図る

これまでの担い手だけで多様化する外国人への災害時対応は困難
多様な担い手の参画で、地域の暮らしに安心を提供しよう！

14