SAPPORO

北海道胆振東部地震における外国人対応の振り返り

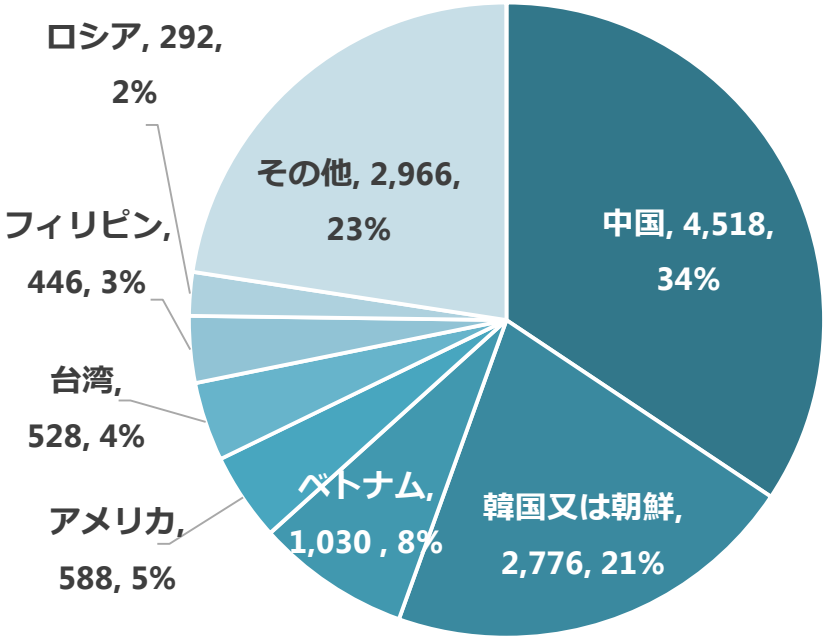
札幌市 総務局 国際部 交流課
国際交流担当係長　北舘　絢子

札幌市の外国人に関する状況

札幌市の在留外国人

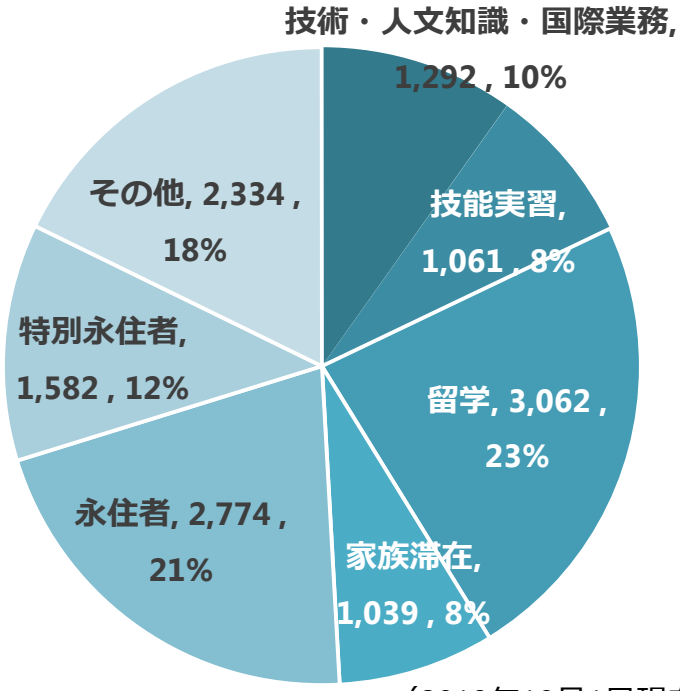
13,144 人 /札幌市の人口約195万人（2018年10月1日）

国籍別在留外国人



（2018年10月1日現在）

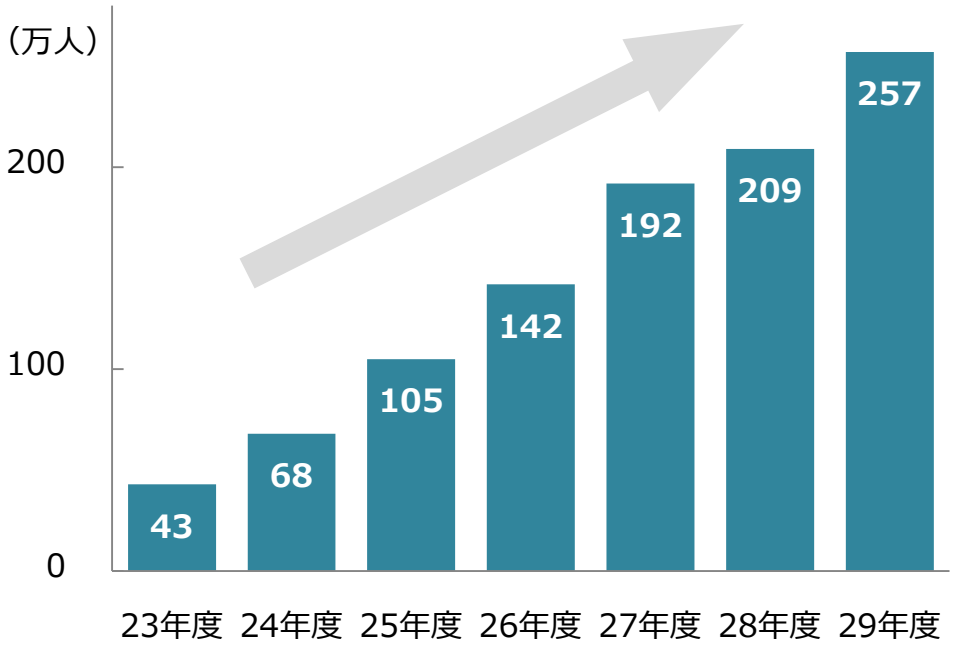
在留資格別在留外国人



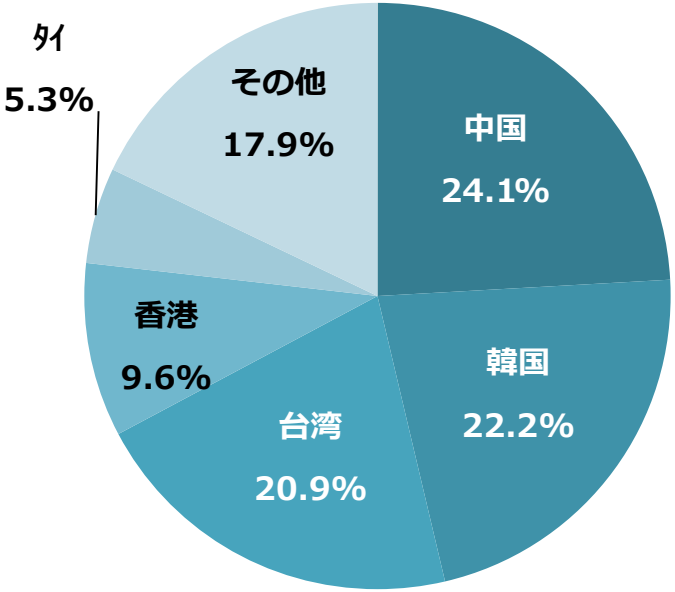
（2018年10月1日現在）

札幌市の外国人観光客

外国人観光客数



国・地域別内訳



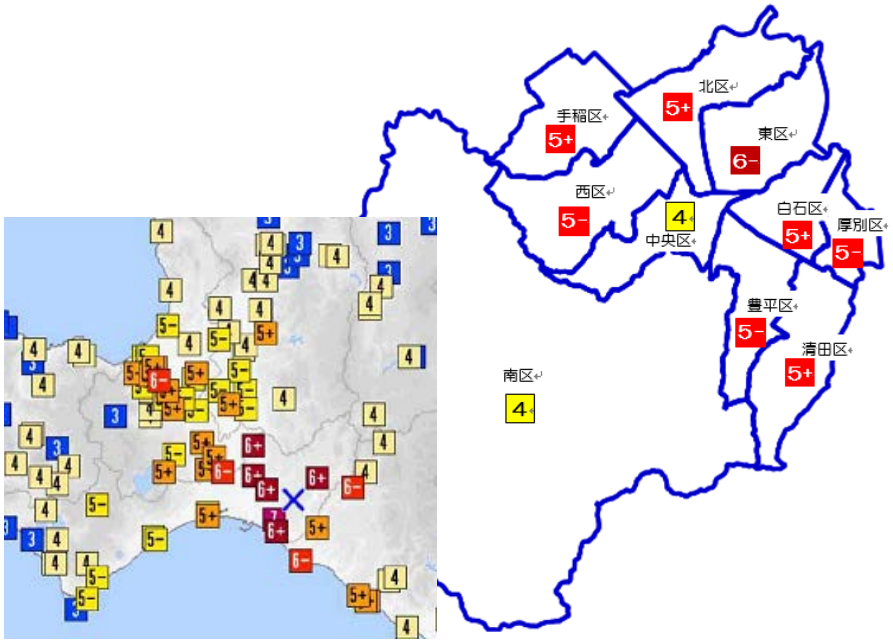
外国人宿泊者数構成比 2017

北海道胆振東部地震の概要

北海道胆振東部地震における札幌の被害概要

平成３０年９月６日（木）午前３時７分　地震発生

- **地震の規模**　胆振地方中東部　M6.7　札幌市内最大震度６弱
- **人的被害**　死者２名（うち災害関連死１名）、負傷者297名
- **物的被害**　住家被害5,203棟、非住家被害218棟



北海道胆振東部地震における札幌の被害概要

■ ライフライン

電気　市内全域停電（８日19時時点で送電復旧完了）

水道　断水件数15,941件（37,250人）

交通　地下鉄　　全線運休（７日15時までに３線営業開始）
路面電車　全線運休（７日11時までに営業再開）
JR　　全線運休（７日19時時点で札幌～新千歳空港間は運行再開、
その他在来線は８日から順次運行再開）

航空　全便欠航（国内線は７日午後、国際線は８日に運航再開）

通信　市内一部のエリアで通信不可

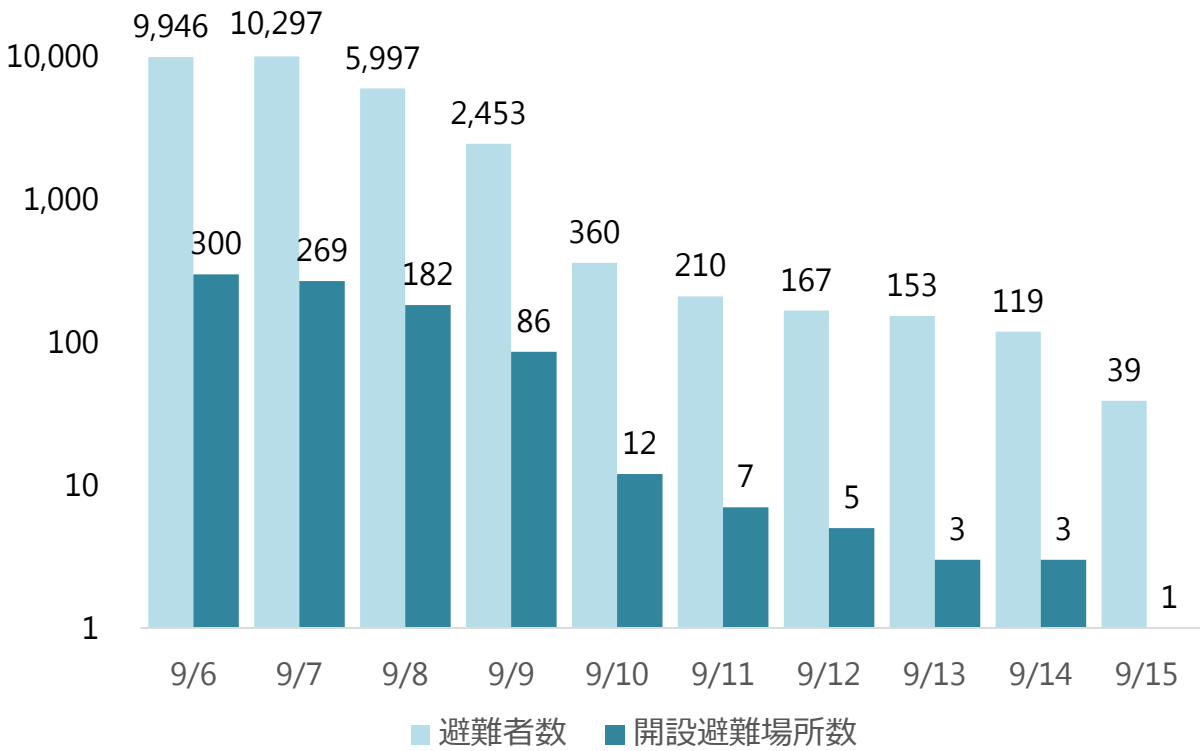
避難者と開設避難場所

災害対策本部による全基幹避難所（310か所）開設指示　９月６日７時30分

避難者は、９月７日に最大**10,297**人（外国人観光客を含む）

開設した避難場所は、９月６日に最大**300**か所

避難者（外国人観光客を含む）と開設避難場所

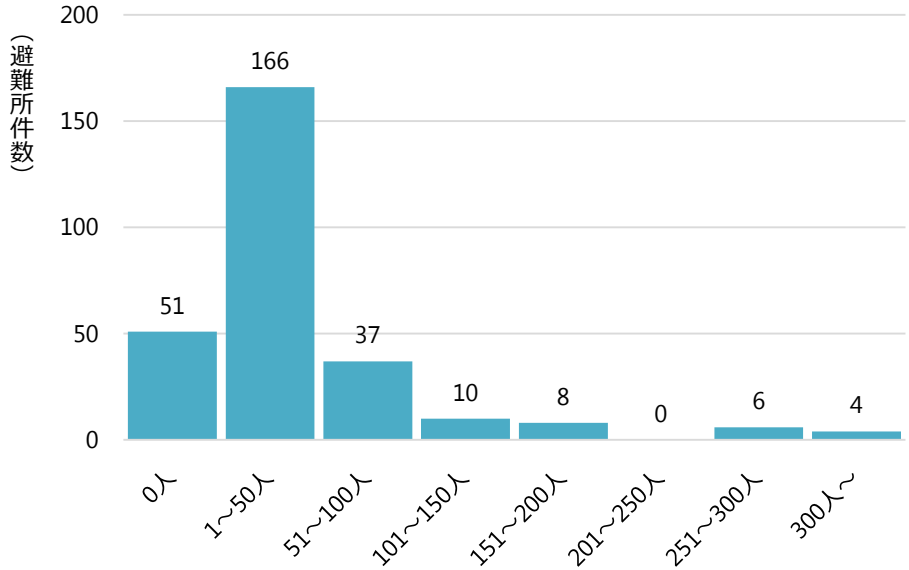


避難者と開設避難場所

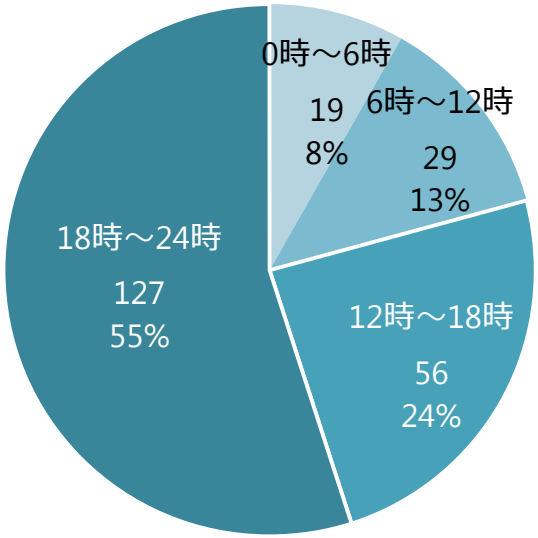
各区避難所開設状況（札幌市危機管理対策室取りまとめ）

	中央区	北区	東区	白石区	厚別区	豊平区	清田区	南区	西区	手稲区	計
開設避難所数	24	44	20	31	24	31	21	32	29	26	282
外国人避難者を受け入れた避難所	**8**	**5**	**2**	**3**	**5**	**3**	**0**	**3**	**2**	**0**	**31**
外国人避難者が50人超の避難所	**不明**	**2**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**
<参考> 9/1現在 在留外国人	2,552	2,955	1,599	956	611	1,423	490	575	932	442	12,535

ピーク時の避難者数別にみた避難所の数



避難者数のピークとなった時間帯



外国人観光客の避難の状況

観光客向け避難所開設数・避難者数

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

観光客を誘導していた都心部の基幹避難所が、収容人数の限界を超えたため、急遽、都心部の集客施設などを観光客向け避難所として開設。

外国人の避難所での様子

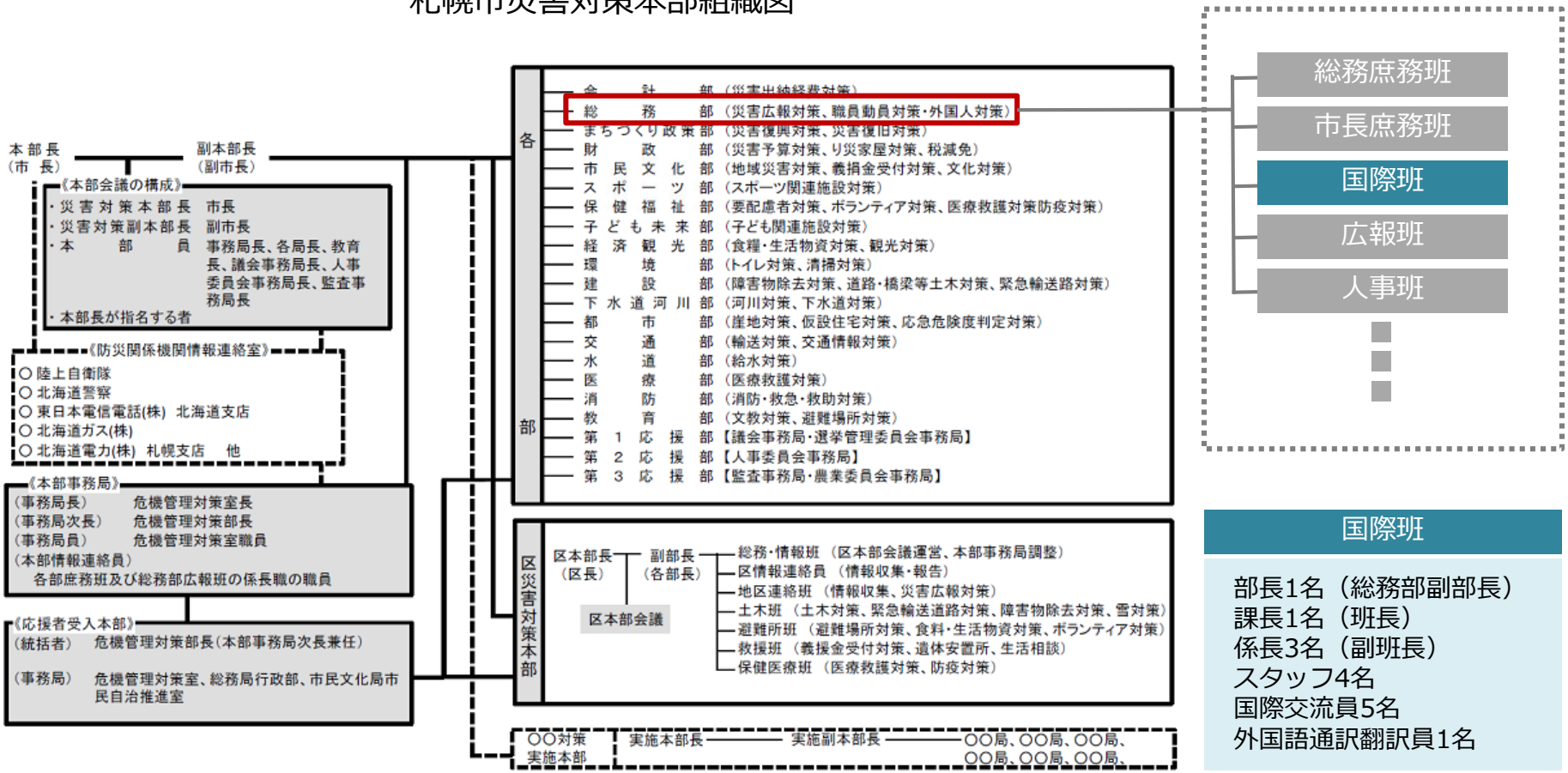
- 外国人のほとんどは観光客か留学生で、技能実習生も一部確認された。
  グループの中に日本語が理解できるものがいる場合には、比較的落ち着いた対応ができていた様子。
- 外国人生活者が多く暮らす地域の避難所の場合、コミュニティが外国人観光客に対しても機能。
  コミュニケーション上の支援その他の互助により、混乱は最小限に留まった様子。
- 避難者から特に求められた情報は、
  ① 災害や被害の状況に関する被災情報
  ② 水道、電気、交通機関等の復旧見込みに関するライフライン情報
  ③ 避難所の開閉や食料、物資の提供に関する避難所情報
- 外国人生活者の中には、日中は自宅や大学で過ごし、夜間になると余震への不安等から避難所に来所した者も多い。
- 簡易トイレの使い方をはじめ、安全衛生についての多言語発信の重要性が認識されたほか、宗教上の制約から、提供される飲食物の食材等に係る問い合わせが少なからずあった。
- 多言語シートは存在を認識されていない避難所が目立ったが、外国語が話せる市民ボランティアがいる場合には、彼らが状況に応じた外国語シートを提案・作成して掲示。
- 外国語が話せる市民ボランティアの存在が威力を発揮した一方で、避難所の職員との間のコミュニケーションに課題を残した面もある（避難所配置職員数は概ね２～３人/所であり、誘導・統率に従事できる人員は不足）。

発災時の国際班と
災害多言語支援センター

災害対策本部国際班

災害対策本部国際班の位置づけ

札幌市災害対策本部組織図



国際班

部長1名（総務部副部長）
課長1名（班長）
係長3名（副班長）
スタッフ4名
国際交流員5名
外国語通訳翻訳員1名

災害対策本部国際班の活動実績

設置	03:08　災害対策本部設置（第二非常配備） 03:35　国際班班長（交流課長）参集、班稼働開始
主な 業務実績	➢ 所管施設、関係機関（在札外国公館、地域国際化協会等）との連絡体制の確保 ➢ 在札外国公館との情報共有及び被災者誘導（特に外国人旅行客）に係る連携 ➢ メディア、駐日大使館からの問い合わせへの対応 ➢ 外国語による情報発信（ウェブサイト、SNS） ➢ 災害対策本部各班の外国語対応支援（通訳員派遣、翻訳、外国人来庁者対応） ➢ 災害多言語支援センターとの情報共有、連携 ＜民間企業からの災害時特別調達＞ 市内通訳翻訳事業者（本市から）、首都圏電話通訳事業者（事業者から）
HPによる 情報発信	英語36回、中国語24回、韓国語23回　計83回（9/6～9/21） ＜内容＞ 市長からのメッセージ 災害の規模、被害に関する情報（交通やライフラインの状況） 開設避難場所の情報 避難生活に際して役立つ情報や節電協力の呼びかけ 余震への注意喚起（備えや発災時の行動） 災害時の混乱に乗じたミスリード情報や詐欺等への注意喚起　など
国際交流員 の派遣	アメリカ人CIR１回、中国人CIR１回、韓国人CIR１回

災害多言語支援センター

災害多言語支援センター準備・設置・運営に関する協定（平成25年3月29締結）

主 体	札幌市 公益財団法人札幌国際プラザ（多言語支援センター開設者）
目 的	札幌市地域防災計画に基づき（略）、外国人の避難、 避難生活及び生活復興を支援すること（第1条）
設 置	札幌市は、札幌市災害対策本部を設置した場合、災害多言語支援 センターの設置及び運営を要請する（第３条第1項）
業 務	札幌国際プラザ内にセンターを開設し、次の業務を行う。 （第３条第２項、第３項） ① やさしい日本語と多言語による災害情報発信 ② 外国人の相談対応窓口 ③ 避難所巡回による外国人の状況把握ほか外国人支援に必要なこと

災害多言語支援センターの活動実績

開設	9月6日　04:30　開設（9月21日閉鎖） 14:30　入居ビル閉鎖のため、市役所本庁舎9階会議室に移動 9月7日　15:35　入居ビル開館のため、国際プラザ事務室に移動 9月8日　12:00　多言語相談カウンター設置
活動実績	➢ 対応言語　日本語、英語、中国語、韓国語 ➢ 避難所巡回　6日2班、7日4班、8日6班、9日1班 延べ13班により避難所18所（延べ27所）を巡回 ➢ 相談対応　電話16件、メール6件、Facebook3件、相談窓口3件、 その他3件　計31件 ➢ 情報配信　HP13回、Facebook16回、メルマガ2回　計31件 第１報は6日03：56 ＦＢにて災害規模と注意喚起を発信（英語）
主な 問い合わせ	• 宿泊できる場所や避難所 • 空路、鉄路の復旧再開の状況 • 千歳空港へのアクセス・道内移動等の交通手段 • 被災状況の問い合わせ • 避難所閉鎖に伴う誘導案内
外部からの 応援	地域国際化協会OB職員（韓国語話者）、元札幌市国際交流員（アメリカ人） 外国語ボランティア 中国語、韓国語各1名

今般の災害対応を通じて認識された問題

災害多言語支援センターの役割と権限に係る認識のずれ

災害多言語支援センターの果たすべき役割とその権限について、国際班、災害多言語支援センター、避難所、市区災害対策本部及びその各班の間で認識のずれがあった。

このことは、言い換えれば、災害多言語支援センターが災害対策本部から**独立的に機能する又は存することの適否の問題**ともいえる。

その考え方如何によっては、
① 災害多言語支援センター業務の災害対策本部活動との**一体性連動性**
② 災害多言語支援センターの**人員、能力その他資源の確保**
③ より広域の連携を念頭に置いた場合の災害多言語支援センターの**責任範囲**

といった事柄の在り方に影響を与える。

今般の災害では、上記①～③の事柄は必ずしも円滑に処理できていたとは言えない。

今般の災害対応を通じて認識された問題

災害多言語支援センターと災害対策本部の関係

災害多言語支援センターは、協定に基づく業務を行うに際し、
自立的に又は単独で、

- 精度や出所がしっかりした**情報を集める**ことができるか？
- 特に発災直後の混乱時に、限られた情報だけで情勢を**的確に判断**できるか？
- 外国人観光客に対する民間からの多言語対応要請もある中、応援の**優先順位を決定**できるか？
- 災対本部各班の判断や動きと**整合した行動**がとれるか？
- 災害多言語支援センターの応援活動を災対本部各班に十分知らせることができるか？

災害体験を振り返り、これまでの理解と方法では、これらの問題に十分対処できないと考える。

今般の災害対応を通じて認識された問題

災害情報の収集と発信

災害多言語支援センターは、情報発信を行うに際し、

- 外国人に向けて情報を発信することについて異論はないものの、**誰が伝えたい情報**を発信する機能を担うのか？
- 交通情報など民間が保有する情報をどこまで**自力で入手**することができるか？
- 翻訳の過程でニュアンスが変わることなく**外国語情報を生成**することができるか？
- 現行の媒体で、発信した情報をどこまで広く**リーチさせる**ことができるか？

災害体験を振り返り、これまでの仕組みや方法では、これらの問題に十分対処できないと考える。

今般の災害対応を通じて認識された問題

避難所巡回の方法

災害多言語支援センターは、避難所巡回を行うに際し、自立的に又は単独で、

- 巡回をするために**必要な人員**、**外国語能力**、**対処ノウハウ**を確保することができるか？
- 巡回すべき避難所を選択し、**巡回日時を決定**することができるか？
- 巡回により発見された課題に対処し、又は、関係機関への**対処の要請**をすることができるか？
- 避難生活が長引いた場合、**持続的に**巡回し支援することができるか？

災害体験を振り返り、これまでのが仕組みや方法では、これらの問題に十分対処できないと考える。

災害時の外国人対応の仕組みづくりの検討

これから検討をはじめるにあたり(1)

出発点
（問題の所在）

災害発生時に、外国人生活者・外国人旅行者それぞれをどのような状態に誘導すべきか、発災時に目指すべき姿の設定と共有はなされているか。

検討の方向

災対法の全趣旨に基づき、発災時のすべての活動は次のために行われると仮定。

【共　通】生命身体の安全確保と事態に関する情報の提供
【生活者】地縁・知縁に基づく共同体の共助の枠組みへの参加促進
【旅行者】不安の解消・混乱の抑止と被災地からの速やかな離脱

これから検討をはじめるにあたり(2)

出発点 （問題の所在）	応援協定に基づく災害多言語支援センターと市災害対策本部との指揮報告関係をどう定め構築しておくべきか（発災時外国人対応はセンターが全面的独立的に担うとすることの適否。）。
検討の方向	活動が及ぼす影響の範囲に鑑み、協定に基づき当該事務を担う外部団体ではなく、市災害対策本部総務部国際班災害多言語支援センターとして地域防災計画に位置づけ、本部長のもと国際班と一体的に災害時事務を執行するとともに、対外的にも権限と責任を明示化する。

これから検討をはじめるにあたり(3)

出発点 （問題の所在）	災害発生時、多言語支援センターに期待される役割に照らして、地域国際化協会の人員やスキルも含めた内部資源を、量と持続の観点からどう評価し、又は、補強するか。
検討の方向	広域重大かつ甚大な物的人的被害が生じ、又は、避難生活の解消に時間がかかることが想定される場合、地域国際化協会の内部資源は十分とは言えない。 災害対策本部応援班の人員と能力や、地域国際化協会の特性を生かした草の根団体との関係を活用する仕組みづくりを検討する。

これから検討をはじめるにあたり(4)

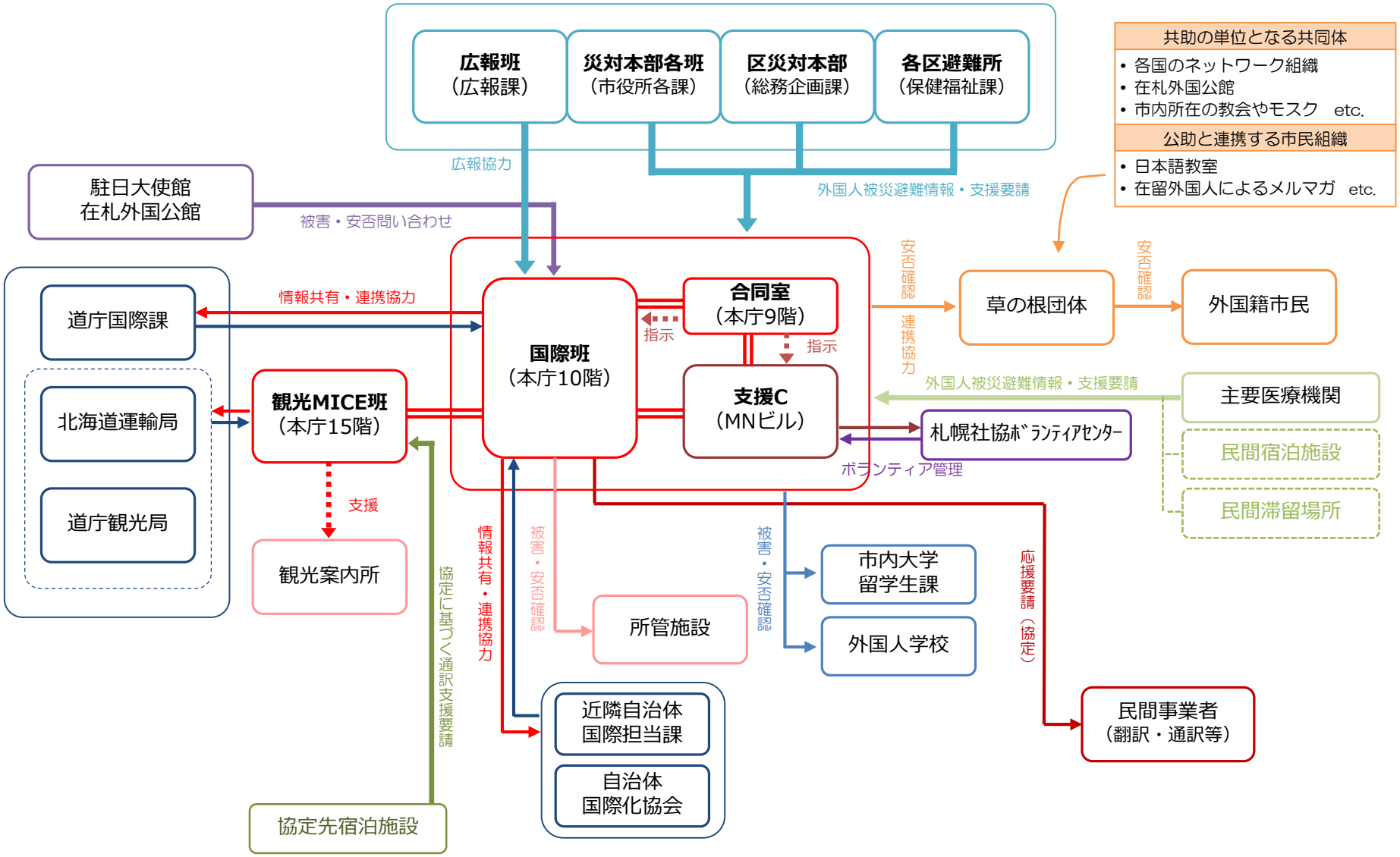
出発点 （問題の所在）	日本人市民や日本語スキルを持った外国籍市民のボランティア精神を予めどのように位置づけ（組み込み）、どのようにして統制又は現場運用を図るか。
検討の方向	公助の側に立って被災外国人を支援する外国語力を持った市民を市民応援員として位置づけ、計画的に育成するための検討を行う。

これから検討をはじめるにあたり(5)

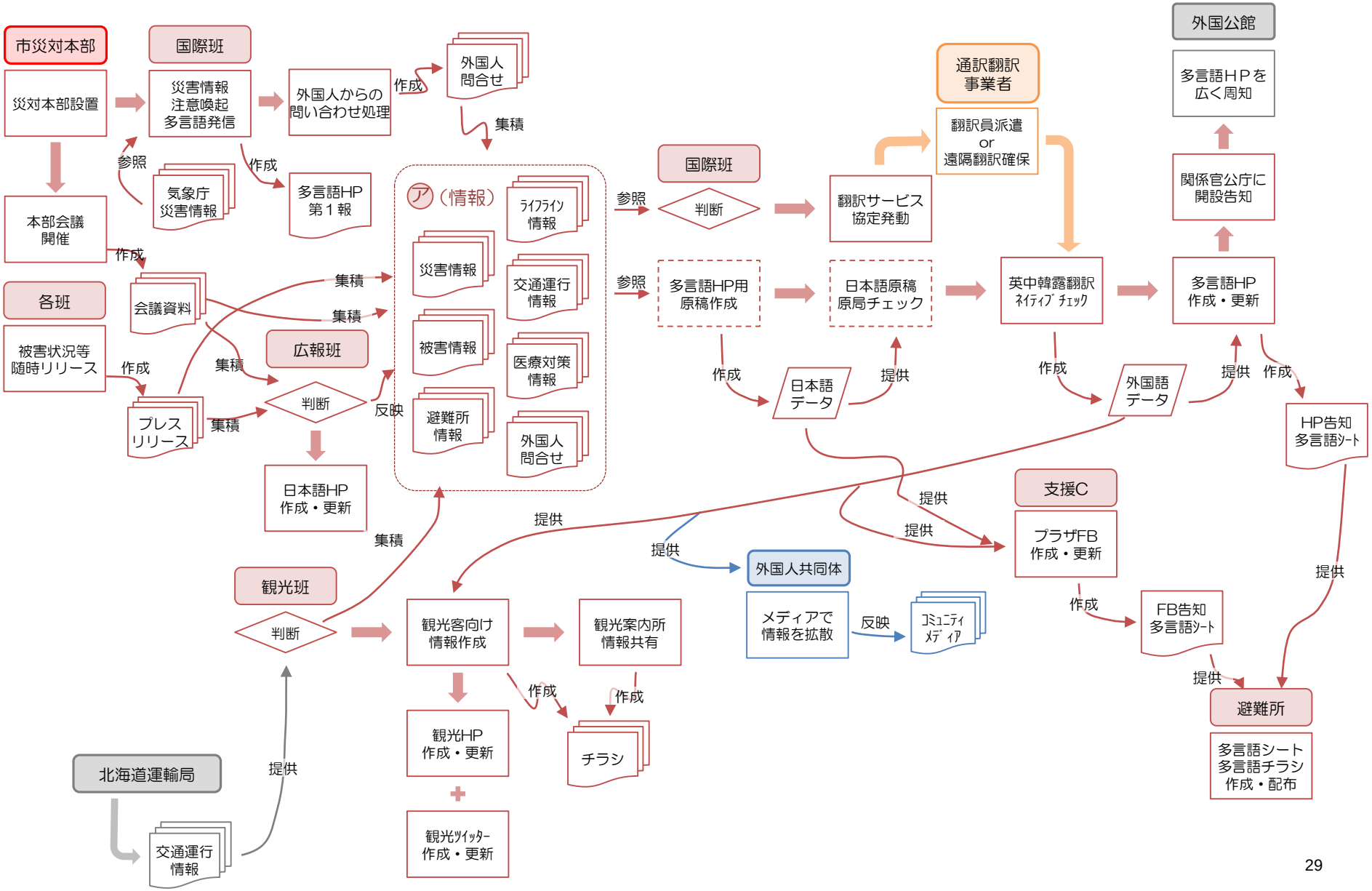
出発点 （問題の所在）	観光ハイシーズンや大規模国際MICE開催中の発災、近隣地域から避難してきた旅行者の大量流入など特別なケースに対し、基本イメージの体制やフローは機能するか。
検討の方向	北海道運輸局や北海道観光局を指令塔に設定した体制づくりや業務フローなど広域連携についても議論と共有を深めていく。

整理・検討事項（例として）

発災時の関係機関等連絡体制　基本イメージ



発災時外国語情報発信 業務基準フロー



市民応援員の養成

外国語ができる日本人市民及び日本語ができる外国籍市民の中から、
予め**市民応援員**を選抜育成（30～40名規模）

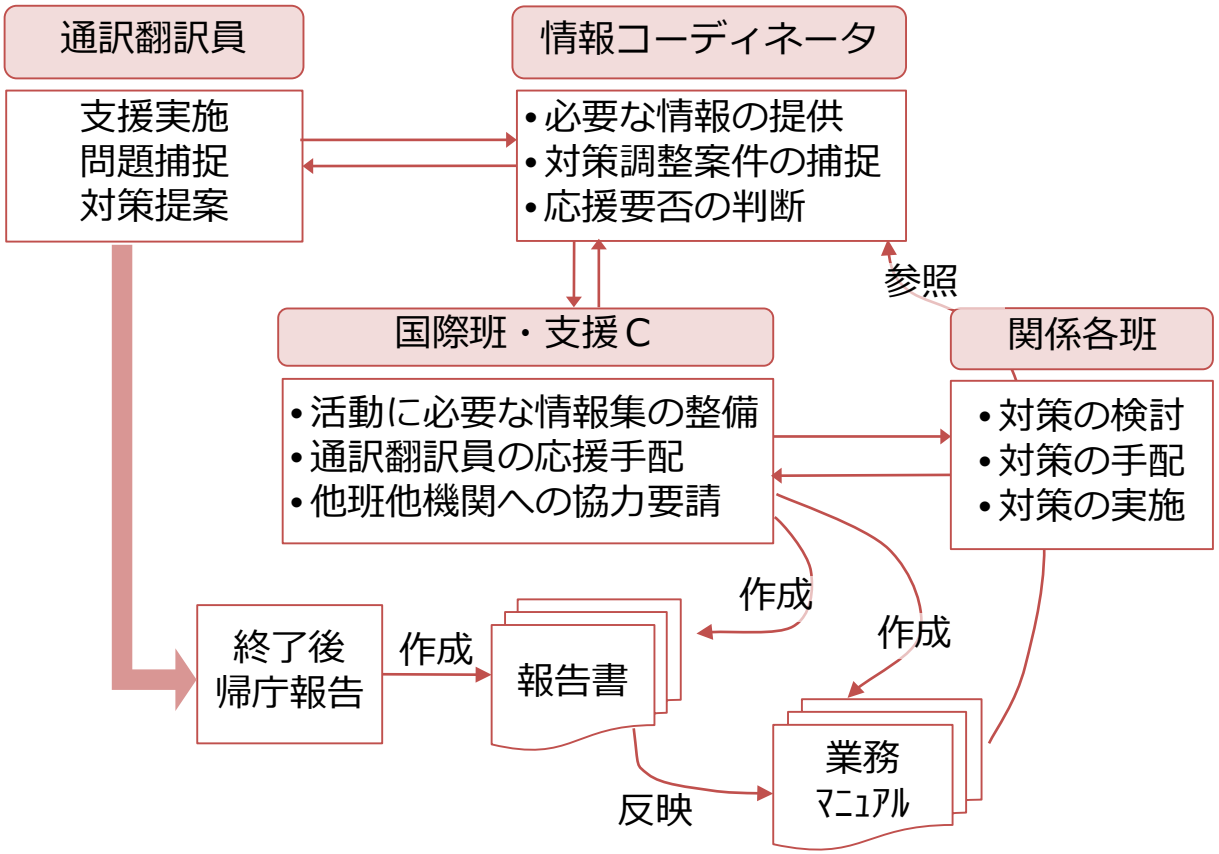
班編成

- 通訳派遣班
- 避難所巡回班
- 避難所配置班
- センター窓口班

特に発災直後は、災対各班からの外国人・外国語対応支援要請等に基づき、センター職員とともに業務に従事

市民応援員の配置育成スキーム

- 募集
  - ・中期採用計画
- 選考
  - ・語学力
  - ・人間関係能力
  - ・機動力、実践性
- 受講資格
- 研修
  - ・災害防災知識
  - ・地域防災計画等の理解と習熟
  - ・カウンセリングスキル
  - ・防災訓練参加
- 修了登録
- 配置決定
  - ・各班
- 毎年度更新

情報コーディネータ

情報コーディネータは、各班からの依頼を受けて、対応方法の伝授や関係部署の支援をコーディネート