令和元年度「災害時外国人支援情報コーディネーターを養成するための研修」

講義①

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

自己紹介：田村太郎

- 阪神大震災で被災した外国人へ情報提供を行う「外国人地震情報センター」を設立
- 95年10月「多文化共生センター」へ発展改称
  - 全国5カ所で外国人支援活動を展開、06年に全国5カ所のセンターに独立。
- 総務省「地域における多文化共生の推進に関する研究会」構成員（05、06年度）
  - 「多文化共生推進プラン」の策定に参画
- (財)自治体国際化協会　参事（05年度）
  - 多文化共生事業担当として、災害時多言語情報支援ツールの作成などに携わる
- 「多様性を地域と組織の力に」をテーマに、事例研究やセミナーの開催、企業と市民のコミュニケーションを促すしくみづくりに取り組む「ダイバーシティ研究所」を設立（07年）
  - 2009年に一般財団法人化
- 2009年「多文化共生マネージャー全国協議会」代表理事（～18年 現在は副代表理事）
  - 新潟県中越沖地震（2007年）で全国のマネジャーが活躍したこと機に2009年に法人化し、各地で災害時対応研修等を実施
- 東日本大震災直後に内閣官房企画官に就任。「震災ボランティア連携室」で被災地支援を担当。現在は復興庁・復興推進参与として、民間連携やボランティアを担当
- 明治大学大学院兼任講師（15年～　ソーシャルビジネス、ダイバーシティ・マネジメント）
- 大阪大学客員准教授（19年～　共創社会論）　・関西大学非常勤講師（日本事情Ⅰ）
- 大阪府南海トラフ地震対応強化策検討委員（18年）

「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

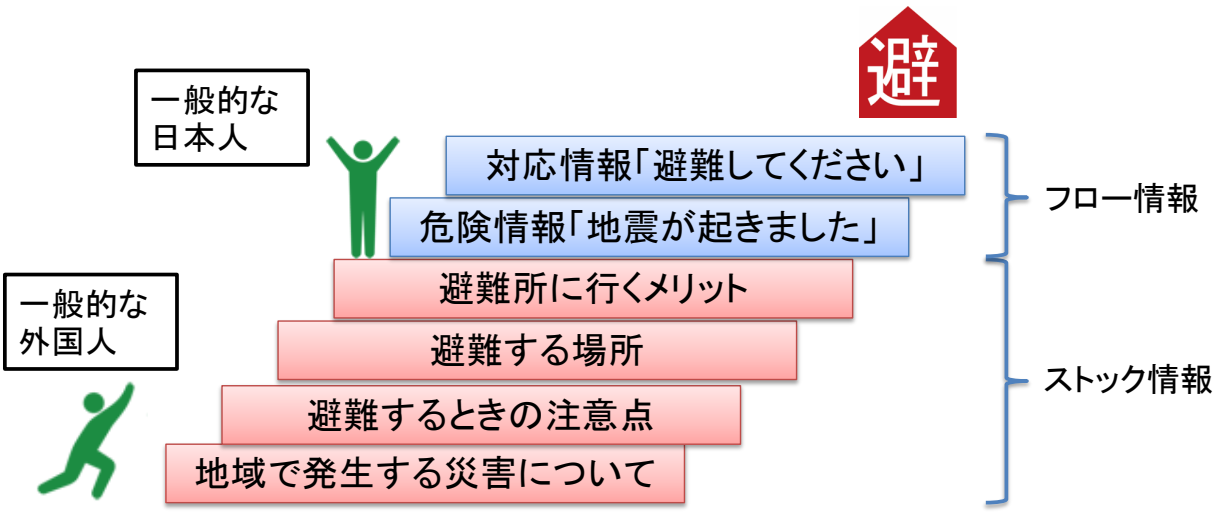
「避難行動要支援者」としての外国人

- 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

「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



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！

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」

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

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エブサイトで多言語情報を掲載
  - 「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

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やウエ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

水害時に外国人住民が直面する主な課題

<u>発災前後</u>

- 避難に関すること
  - → 「〇〇県は速やかに全員避難！」といわれてもどうしていいかわからない
  - → どこへ避難すればいいか、避難する際の留意点は？
  - → 「このぐらいの雨なら母国でもよくあるから大丈夫！」と避難しない
- 計画運休や学校の休校、職場の休業などの情報が届かない・わからない
  - → 何時までに何の警報が出ていれば休みになるのか？
  - → どうなれば鉄道の運行や学校の授業は再開するのか？

<u>被災から時間が経過して</u>

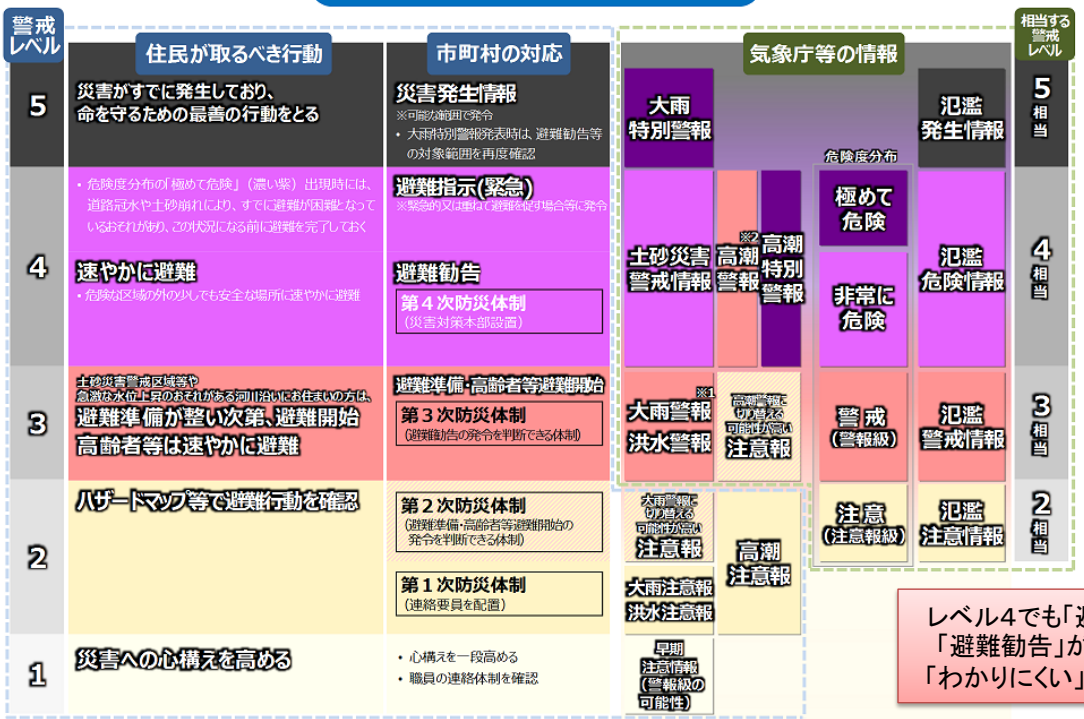
- 被災状況に関すること
  - → 浸水した自宅の片付け、記録の残し方、保険請求の方法がわからない
  - → 災害ゴミの出し方、動かなくなった車の処理方法
- 日常生活への移行に向けて
  - → 自宅の再建のための情報（り災証明書の取得、二重ローンへの支援の確認等）
  - → 災害による休業や失業に対する補償、求職活動への支援

生活者として必要な情報を外国人にも確実に届けること

2. 過去の災害対応の事例から

5段階で警戒レベルを発信（気象庁　19年～）

5段階の警戒レベルと防災気象情報



レベル4でも「避難指示」と「避難勧告」があるなど、「わかりにくい」という声も…

※1 夜間～翌日早朝に大雨警報(土砂災害)に切り替える可能性が高い注意報は、避難準備・高齢者等避難開始（警戒レベル3）に相当します。
※2 暴風警報が発表されている際の高潮警報に切り替える可能性が高い注意報は、避難勧告（警戒レベル4）に相当します。

「避難勧告等に関するガイドライン」（内閣府）に基づき気象庁において作成

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
- 災害発生の時間帯によっては、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

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ず、行政から担当者が派遣されたとしても、施設の職員も常駐が必要となる
  - 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

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

写真はいすれもダイバーシティ研究所撮影

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
  - 過去の災害では、地域にいた「夜勤明けの外国人」が多くの高齢者を救出した例や、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

「担い手としての外国人」に必要な情報や研修を提供する重要性も高まっている

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
  - 定期的に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もち、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！