

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)で全国のマネー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)

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

大規模災害では多くの避難者が長い期間、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
- ・ ペットがいる世帯等、避難所には行かずに自宅で過ごす世帯も多い

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

3

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

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
 - 備蓄のために想定した人数を上回る避難者が利用する事例が少ない
 - 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
 - 着の身着のままで非常持ち出しを持参する住民も多くなく、災害直後に避難所の備蓄は底をつく
- ・ 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
 - 阪神・淡路以降の震度7の地震災害では、すべての避難所が閉鎖されるまでにおおむね半年間かかっている
 - 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

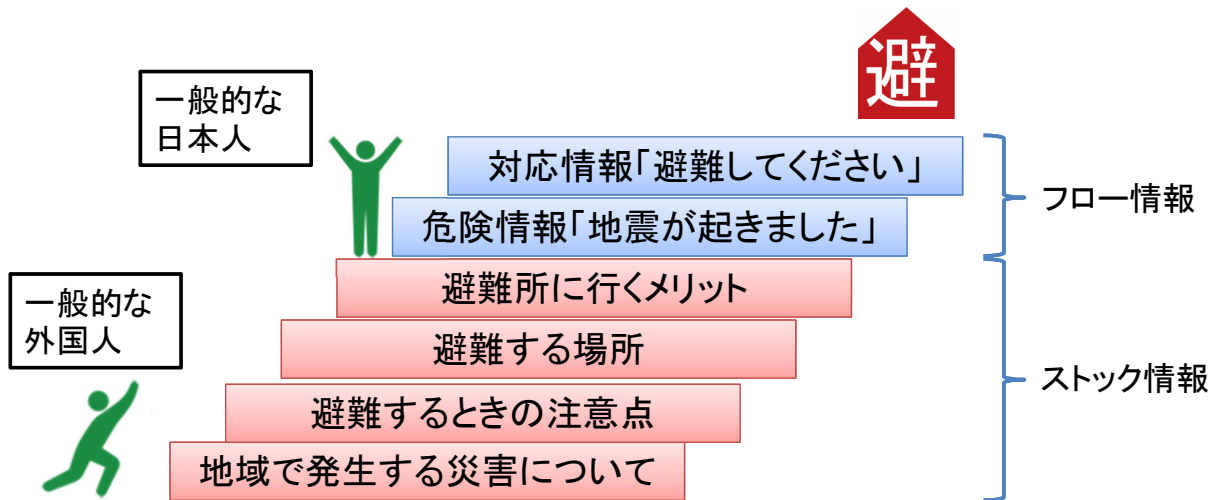
「さまざまなストレスを抱える被災者の中に外国人も避難している」という認識を持ち、外国人避難者と周囲とのコミュニケーションにも配慮する

4

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

外国人への災害対応では「ストック情報」と「フロー情報」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



5

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！

6

1. 災害時の外国人支援に関する考え方

コロナ禍における災害対応と外国人が直面する課題

避難所での「三密」を避けるための3つの「新しい避難様式」

①在宅避難

- ・ 自宅が安全な場合は避難所に行かない
- ・ 在宅避難を前提とした備蓄を各家庭で行う

②屋外避難

- ・ 駐車場など避難所の周辺での車中泊やテント泊も活用する
- ・ 車中泊やテント泊を想定した備蓄を各家庭＋地域で行う

③疎開避難

- ・ 被災しない親戚や知人宅、ホテルなどへ避難する
- ・ あらかじめ避難先や移動方法を定めておく

避難所利用者を
少なくすることで
三密を回避する
↓
「避難所へ行く」
災害文化からの
転換が必要！

三密を回避した「新しい避難様式」で必要な配慮

- ・ 「在宅避難」「屋外避難」「疎開避難」が難しい外国人
 - 「避難所に行く」ことを推奨してきたこれまでの災害対応からの転換が必要だが、避難所の三密回避で推奨される避難行動は外国人にとって難しい
- ・ 感染対策における異文化対応や「ストック情報」のちがいの対応も必要
 - 宗教上の理由でアルコールでの手指消毒ができない人も
 - マスク着用や手洗い・うがいの習慣、ハンカチの使い方のちがい、ハグの文化...

7

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

8

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263人(2019年8月20日現在・消防庁)
- ・ 「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

9

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

10

2. 過去の災害対応の事例から

水害時に外国人住民が直面する主な課題

発災前後

- ・ 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？

被災から時間が経過して

- ・ 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

11

2. 過去の災害対応の事例から

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**

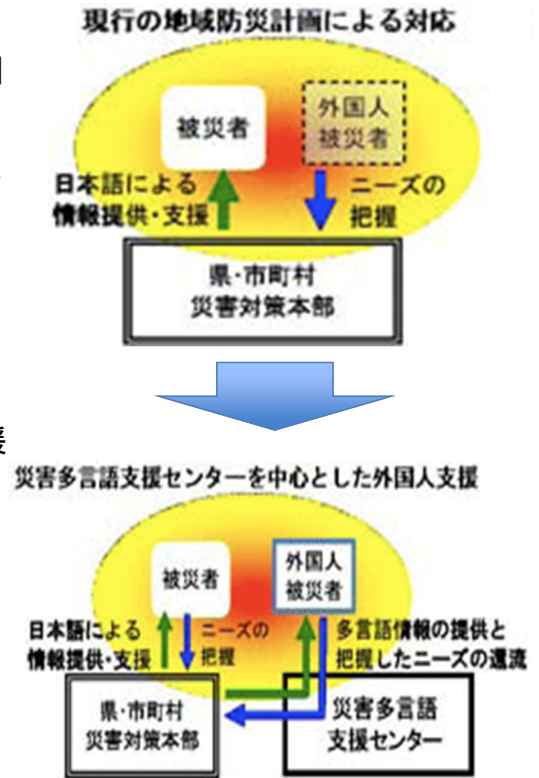
「担い手としての外国人」に必要な情報や研修を提供する重要性も高まっている

12

3. 災害時の多言語支援について

「災害多言語支援センター」の設置

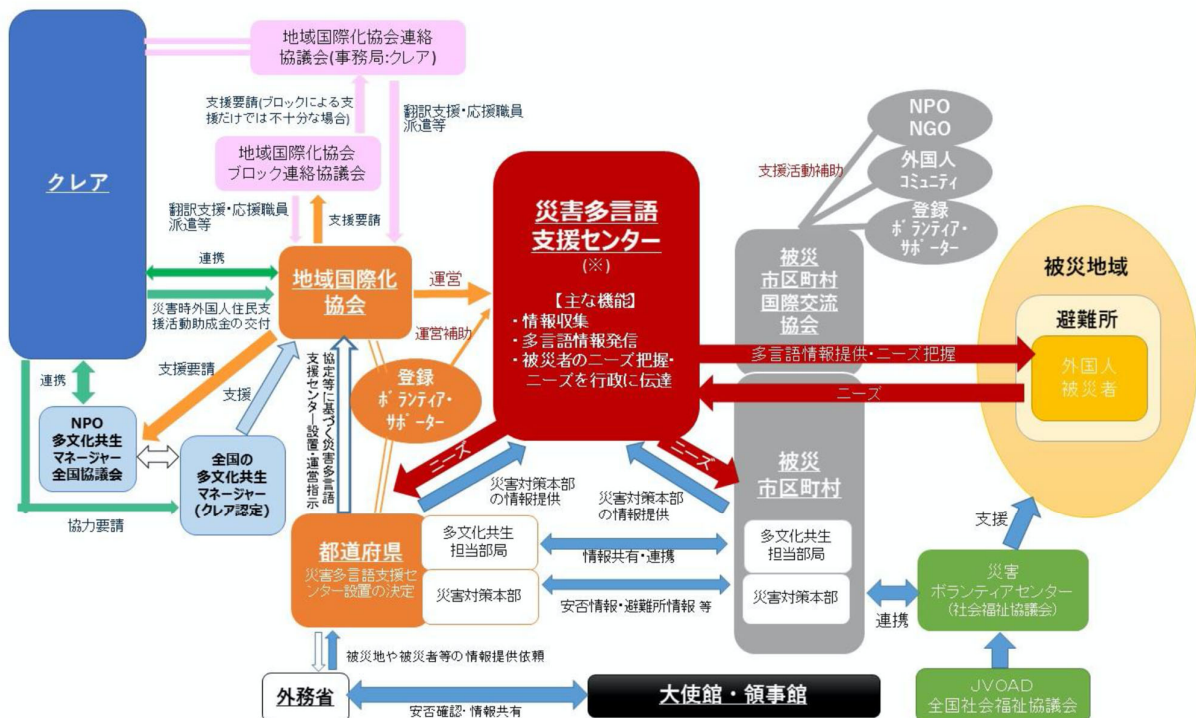
- 大規模な災害が発生した際、避難生活を送る外国人を対象に、多言語で情報提供を行う活動をコーディネートする組織
 - 2008年度に自治体国際化協会が「災害時における外国人被災者支援のあり方検討会」を設置し、都道府県が「多言語支援センター」を設置して被災自治体を応援するスキームを研究
 - 2009年3月に自治体国際化協会が「多言語支援センター立ち上げマニュアル」を公開
 - 東日本大震災等を受け、2度改訂
 - 2017年度に総務省国際室が「災害時外国人支援コーディネーター」制度を検討し人材育成に着手
- 期待される役割
 - 避難所巡回による外国人避難者の把握
 - 多言語情報の作成（印刷配布、ウェブサイトやSNSでの配信、FMでの放送用素材）
 - 上記を実施するために必要な人材のコーディネート



13

3. 災害時の多言語支援について

災害時における「災害多言語支援センター」と関係団体の全体イメージ



(※) 災害時多言語支援センターが設置されない場合は、その機能は都道府県若しくは地域国際化協会が担う。

3. 災害時の多言語支援について

災害多言語支援センターの1日の活動スケジュール

時 間	行 動	内 容
7:00	起床	
8:00~9:00	全体ミーティング	情報の共有、行動予定の確認
9:00~10:00	班別ミーティング	避難所巡回先の打ち合わせ（班編成や巡回場所設定など）、情報の選別、翻訳業務の確認など
10:00~16:00	班別活動	【巡回班】 避難所巡回（避難場所、人数の確認）
		【IT班】 外部機関への翻訳依頼、資料の作成・整理
16:00~17:00	避難所巡回ミーティング	班編成、巡回場所設定
18:00~20:00	避難所巡回	ニーズの把握
21:00~22:00	全体ミーティング	情報共有、ニーズへの対応
22:00~22:30	巡回結果とりまとめ	個人・巡回レポートとりまとめ、業務引き継ぎ
23:00	清掃・就寝	

自治体国際化協会「災害時の多言語支援のための手引き2018」より

15

3. 災害時の多言語支援について

災害多言語支援センターの避難所巡回体制のイメージ

		1週目							2週目							3週目							4週目									
開設		1日	2日	3日	4日	5日	6日	7日	8日	9日	10日	11日	12日	13日	14日	15日	16日	17日	18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日	25日	26日	27日	28日	29日	30日	
コーディネーター		1		3		5		7		9		11		13		15		17		19				15		17		19				
		2			4			6			8			10			12			14			16			18						
巡回班	1班	通訳ボランティア	1, 2		9, 10		17, 18		25, 26		31, 32		37, 38		43, 44		47, 48		51, 52		55, 56		59, 60		61, 62		63, 64		65, 66		67	
		一般ボランティア	1, 2		9, 10		17, 18		25, 26		31, 32		37, 38		43, 44		47, 48		51, 52		55, 56		59, 60		61, 62		63, 64		65, 66		67	
	2班	通訳ボランティア	3, 4		11, 12		19, 20		27, 28		33, 34		39, 40		45, 46		49, 50		53, 54		57, 58											
		一般ボランティア	3, 4		11, 12		19, 20		27, 28		33, 34		39, 40		45, 46		49, 50		53, 54		57, 58											
	3班	通訳ボランティア	5, 6		13, 14		21, 22		29, 30		35, 36		41, 42																			
		一般ボランティア	5, 6		13, 14		21, 22		29, 30		35, 36		41, 42																			
	4班	通訳ボランティア	7, 8		15, 16		23, 24																									
		一般ボランティア	7, 8		15, 16		23, 24																									
IT班	ITボランティア	1, 2		3, 4		5, 6		7, 8		9, 10		11, 12		13, 14		15, 16		17, 18		19, 20		21		22		23		24		25		
相談窓口		1, 2		3, 4		5, 6		7, 8		9, 10		11, 12		13, 14		15, 16		17, 18		19, 20		21		22		23		24		25		

※コーディネーターは3/4日、その他のスタッフは2/3日で設定

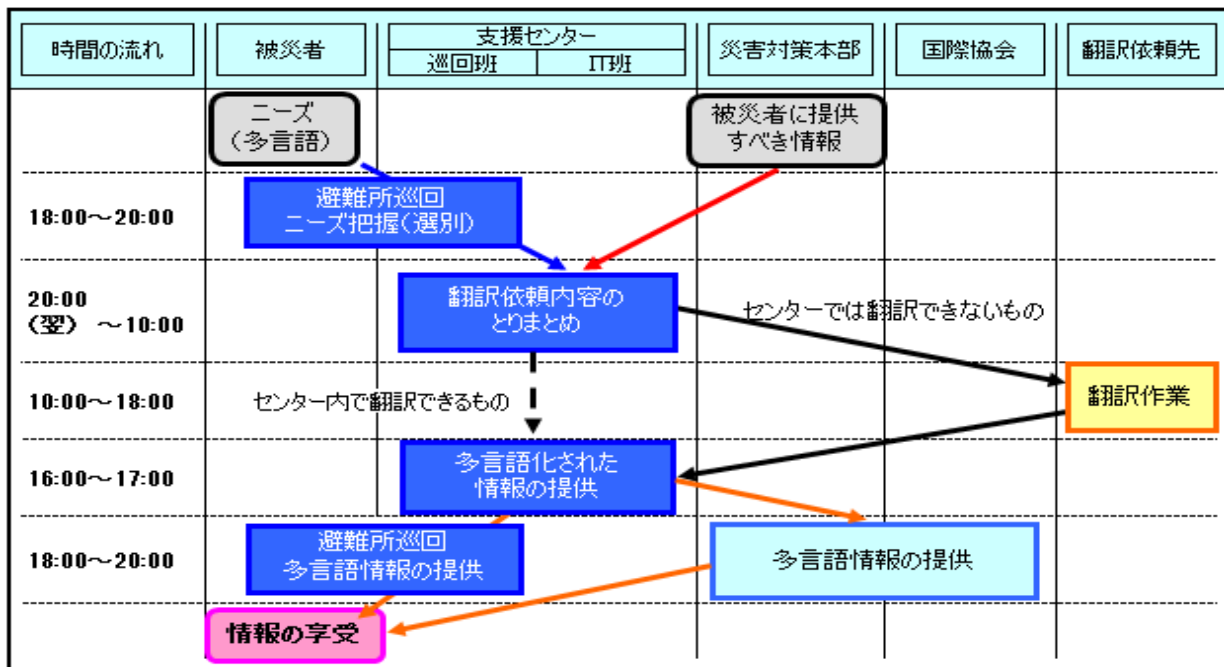
災害多言語支援センターの運営に必要な人員数						
	必要な人員合計	コーディネーター	巡 回 班		IT 班	相談窓口
			通訳ボランティア	一般ボランティア		
		203	19	67	67	25

自治体国際化協会「災害時の多言語支援のための手引き2012」より

16

3. 災害時の多言語支援について

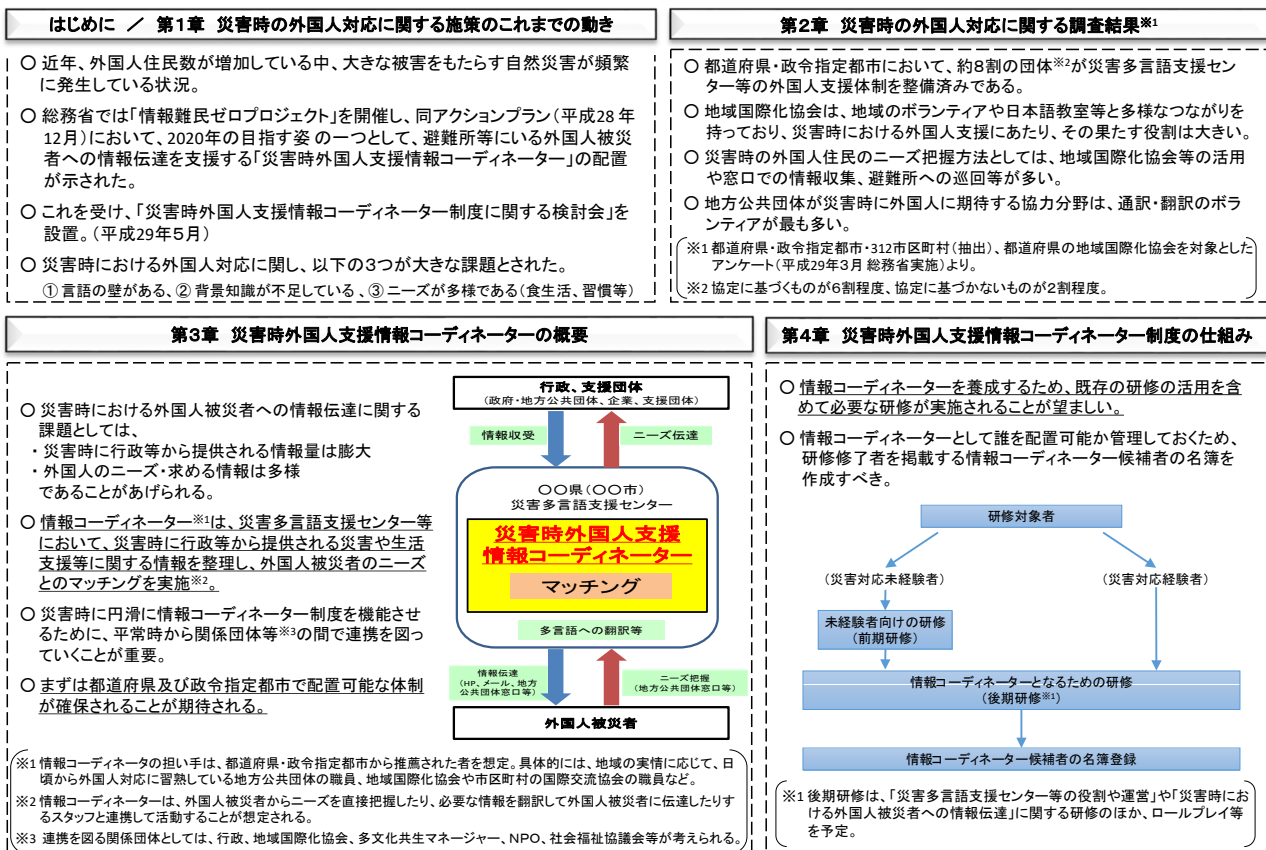
災害多言語支援センターの翻訳業務の流れ



自治体国際化協会「災害時の多言語支援のための手引き2018」より

17

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



18

3. 災害時の多言語支援について

「3つの効果」を視野に入れた多言語支援の重要性



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」

19

4. これからの災害時における外国人対応に向けて

①災害発生時の活動

- 市町村または国際交流協会を拠点に「センター」を設置
 - 多言語支援を核に、外国人へ「安心」を届ける機能は不可欠
 - 設置基準はあらかじめ決めておく
(例: 複数の避難所が長期間開設される 等)
 - 被災地域が広範囲になる場合は、複数の拠点を設置し、地域国際化協会が統括的な事務局を立ち上げるのが望ましい
- 「センター」の機能は情報の収集と発信
 - 通訳と情報収集担当者が3～4名のチームとなって、避難所を巡回
 - 相談窓口を設け、電話やメールでの相談にも対応
 - 避難所巡回や相談対応で把握できた情報をもとに、多言語で発信すべき情報を編集する
 - 翻訳した情報を多様なメディアで発信する

多言語支援センターの設置・運営や、多言語支援のあり方については、自治体国際化協会のマニュアルや手引きを活用してください！

20

②災害に備える活動

- ・ 人材の育成
 - 災害時の実働を想定した通訳等のボランティアの育成
語学以外のスキルについても登録を呼びかける
外国人住民の参画も積極的に促す
 - 協会職員や市町村の担当者、NPOを対象とした研修も必要
災害発生時の役割分担や派遣の仕組みも整備しておく
 - 人材の登録は共通のフォーマット、基準で行う
本当に役に立つ人材を送ってもらわないと、現場は困る
保険や旅費の精算などの必要な情報もあらかじめ聞いておく
- ・ 訓練の実施
 - 情報収集やセンターの立ち上げ、人材の派遣のための図上訓練
市町村・県域での訓練に加え、地域ブロックでの訓練も重ねて実施する
 - 外国人住民向けの避難体験と支援者向けの巡回体験を兼ねた避難所訓練
「ストック情報」を増やし、「安心」を提供するための支援のあり方を考える

訓練を定期的 to 実施し、地域のステークホルダーが
課題を共有しながら備えを改善する機会に！

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>

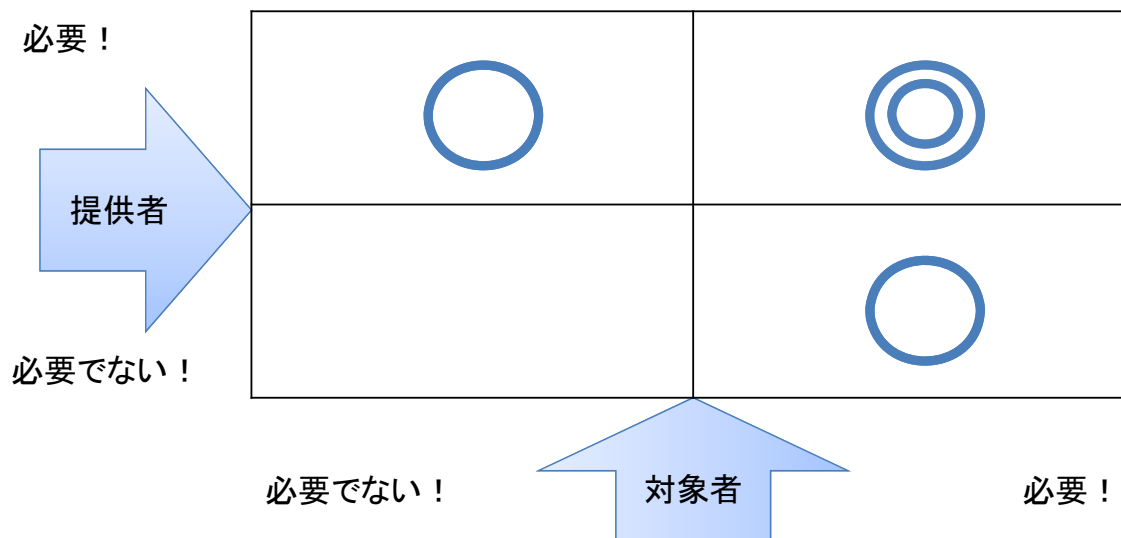
18言語でニュースを配信する「NHKワールド」 <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/>

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

外国人に必要な配慮には、外国人の参加が不可欠



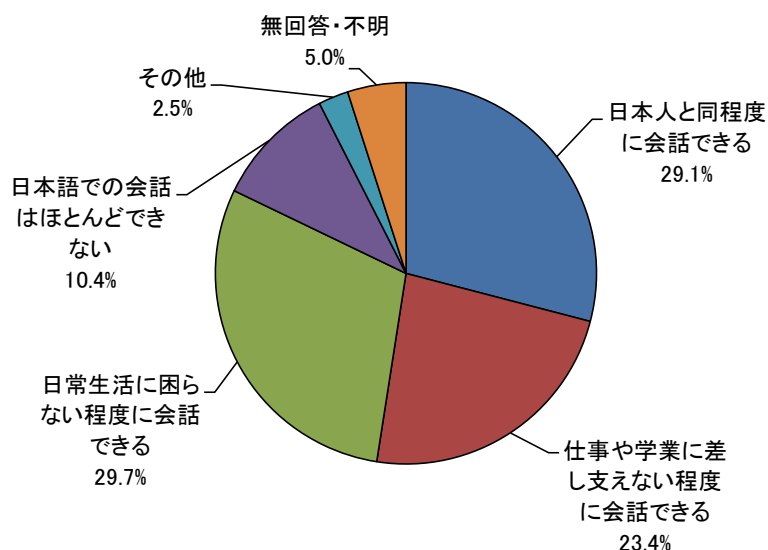
対象者側にいる人が提供者側に参画しなければ
コミュニケーションのズレは解消できない

23

4. これからの災害時における外国人対応に向けて

「日本語での会話ができる」外国人との協働を！

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

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！