

感染症蔓延期における災害時の外国人対応

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
主任研究員 楊 梓

目 次

1. 災害と新型コロナウイルス（COVID-19）	2
1.1 災害の基本的な考え方	2
1.2 コロナ禍の災害対応	3
2. 感染症蔓延期における災害時の外国人対応	5
2.1 前提は「外国人」を知る	5
2.2 コロナ禍の災害時外国人対応のあり方	6
【参考】防災・減災の書籍とお役に立つツール	10
筆者のプロフィール	11

1. 災害と新型コロナウイルス（COVID-19）

1.1 災害の基本的な考え方

(1) 災害とは

災害を理解するために、2つ重要な視点がある（図1）^{1）、2）}。

一つはハザード（災害因）：被害を産み出す直接のきっかけになるものである。「ハザード」の捉え方により、災害の分類が異なってくるが、一般的には「ハザード」＝「災害」ではない。例えば、誰も住んでいない砂漠で大きな地震が起きた場合、地震というハザードがあっても、人間及び社会のぜい弱性が存在しないため被災が発生せず、災害とは言わない。

災害が発生するとき、もう一つ重要な視点：社会が抱えるぜい弱性が存在する。私たちの社会はさまざまなぜい弱性を持っている。例えば、耐震性の低い建物は地震の揺れに耐えられずに倒壊し、そこに住んでいる人が犠牲となるなどである。災害はハザードが社会のぜい弱な側面を襲う結果として発生するといえる。

要するに、災害は「災害因（ハザード）」と「ぜい弱性」が重なり合って生じる社会現象といえるのである。

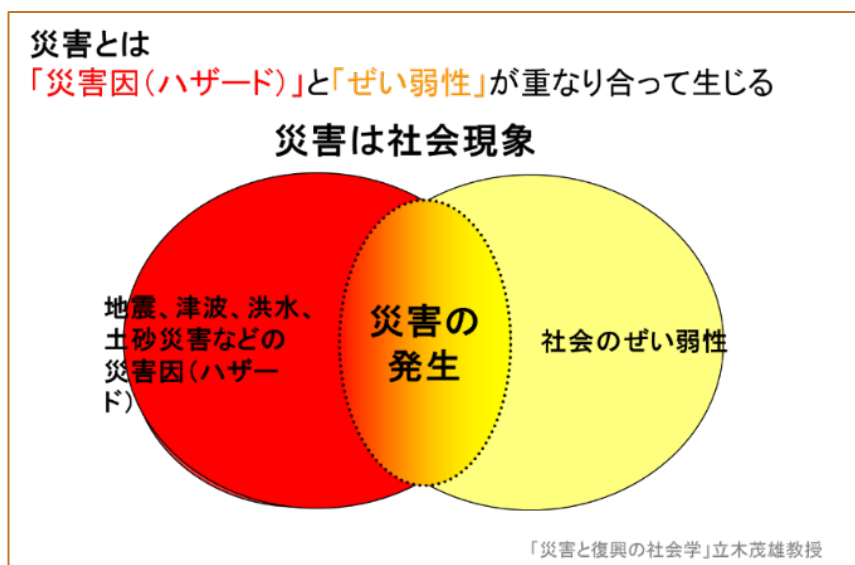


図1 災害の2つの視点

(2) 防災と減災

ハザードとぜい弱性を減らすと、被害を減らすことができる。しかし、現在では地震、洪水等の自然災害そのものを防ぐことができないため、耐震性の高い建築物や防潮堤のような構造物によって被害を抑止している。これは「**防災**」の考え方である。その一方で、事前の備えや、防災計画や緊急対応計画の策定などの取り組みを行い、ぜい弱性を小さくすることによって被害を軽減する考え方は「**減災**」である。

防災・減災は行政だけに任せておいてはいけない。外国人や障がいのある人も含めた一人ひとりの住民に関わる必要があるテーマである。それ理念は、「自助・共助・公助」である。実は、1995 年阪神・淡路大震災の教訓として自助と共助がともに重要であることが示されている。当時の調査結果によると、7 割弱が家族も含む「自助」、3 割が隣人等の「共助」により救出されており、「公助」である救助隊による救出は数%に過ぎなかった³⁾。自助が強ければ、共助や公助が効果も発揮しやすい。

(3) 防災リテラシー

自助や共助を行うためには、当事者力を高めなければならない。当事者力は災害情報を適切処理する能力、いわゆる防災リテラシーである。

災害時に適切な意思決定を行うためには、次の3つのことが必要である（図2）。

①災害とそのリスクに関する情報をきちんと理解する。

②災害の前に必要な準備を行う。

③いざという時にきちんと対処できるよう、訓練などで練習を繰り返す。

一人ひとりがこれらのことに取り組んで、子ども・大人・障がいのある人・外国人・地域・行政等で協力して行うことが、もっとも重要である。

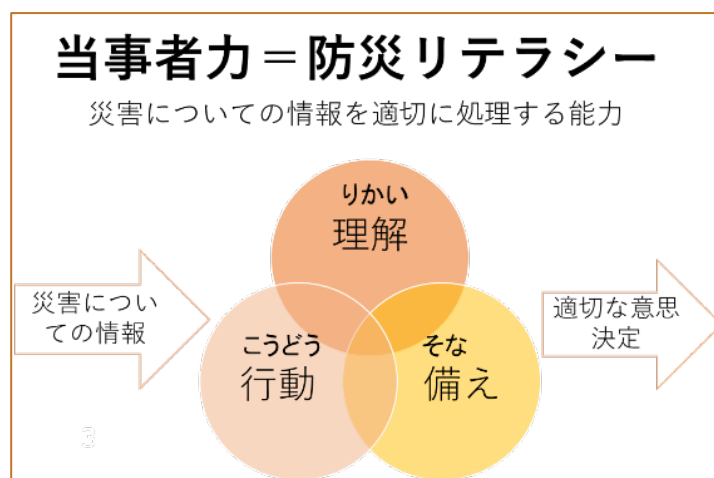


図2 防災リテラシーのイメージ図²⁾

1.2 コロナ禍の災害対応

新型コロナウイルス（COVID-19）のような感染症の対応方法は自然災害と異なるが、自然災害と同様に、社会に大きな影響を与え、当事者や社会のぜい弱性と重なることで、人々の命、身体、財産に大きな被害が生じている。もし、コロナ禍において南海トラフ巨大地震や首都直下型地震のような大規模災害が起きた場合、想定より厳しい状況に陥るとも考えられる。災害が発生する前、つまり平時のうちに、当事者の防災リテラシーを高めることと、地域内の助け合う体制の構築がさらに重要となった。

(1) 令和 2 年 7 月豪雨と台風 10 号の課題

令和 2 年 7 月豪雨では、西日本から東日本にかけての広い範囲で記録的な大雨となり、熊本県の被害が特に大きかった。台風第 10 号の被害は、比較的少なかったが、それでも死者・行方不明者を含めた人的被害と建物被害があった。被災地は初めてのコロナ禍での災害対応を行ったため、さまざまな課題が見えてきた。

一つは、外部からの人的支援が入りにくくなり、専門性を持った人材やボランティアが不足する。そのため、被災地の負担が増加し、復旧・復興の時間がかかる。また、避難所運営においては、避難所の厳密な区画整理や定員設定により、避難所定員が減少することで、中には、避難者が避難所に入れず、他の避難所への移動する事態が発生した。また、分散型避難によって、避難者の存在を把握しづらくなり、その結果、ニーズ把握も難しくなり、支援が必要な人にすぐ支援を届けられない可能性も大きくなった。

つまり、弱い立場の人たちがより取り残されやすくなる。そうならないように、あらゆる手段を用い、災害前に当事者力と自地域の防災力を強化することが求められている。



(人と防災未来センター研究員 7 月 8 日撮影)

写真 1 人吉市内の避難所の様子



(八代市避難所 2020年7月撮影)

熊本県外国人サポートセンターチラシ



(筆者 7 月 11 日撮影)

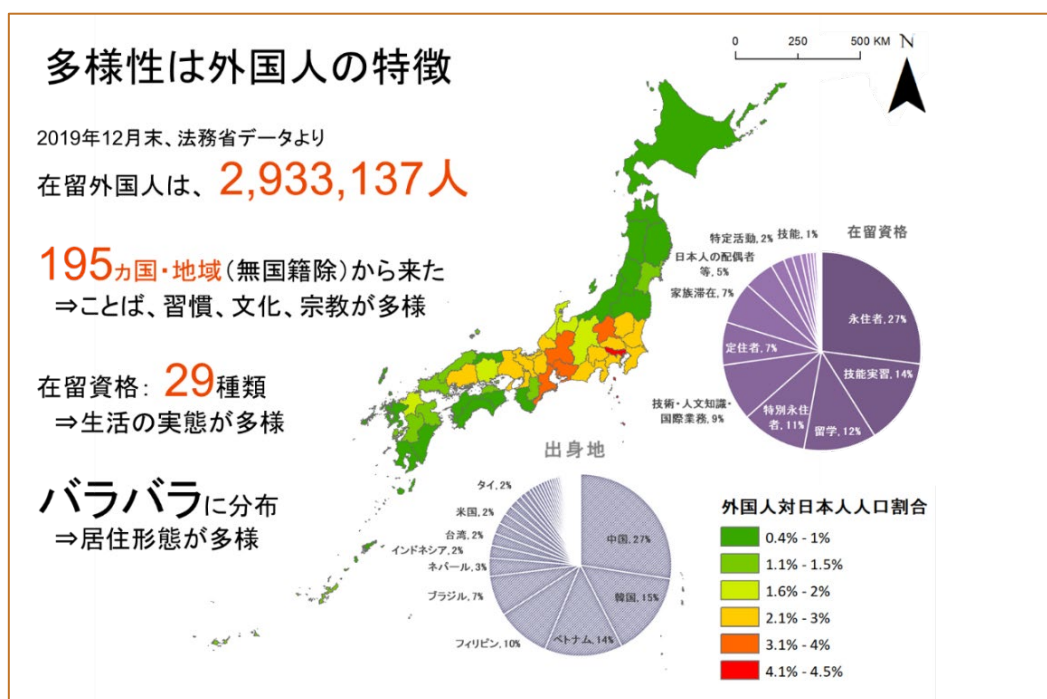
写真 2 八代市避難所に「熊本県外国人サポートセンターチラシ」の掲示

2. 感染症蔓延期における災害時の外国人対応

2.1 前提は「外国人」を知る

(1) 外国人の特徴は多様性である

外国人は一つの言葉にまとめているが、実は、日本では約 200 カ国・地域の 300 万人の外国人が暮らしており⁴⁾、さまざまな言語、習慣、文化、宗教を持っている。永住者、技能実習、留学のような在留資格は 29 種類があり、それぞれの生活の実態も異なっている。分布状況もバラバラであるので、多様性は外国人の大きな特徴と言える。そのため、災害時には、必要な言語も異なり、災害時の行動やニーズも異なってくる。つまり、情報支援と共に、多様な外国人の特徴・ニーズに配慮した対応が求められる。



(法務省データより筆者が作成)

図3 在留外国人の状況

(2) 外国人が抱えるぜい弱性

多様な外国人に対して、どう支援したら良いかを考える時に、外国人が抱えるぜい弱性を理解する重要である。ぜい弱性を理解するために、Pressure and Release (PAR) モデル⁵⁾がある(図4)。ぜい弱性は根本的な原因、ダイナミックなプレッシャーと危険な状況の3つのレベルがある。外国人の場合は、外国人は日本国籍を持っていないので、日本人と同様に権利、制度、資源にアクセスができない。日本人は、平時からの交流が少ないと、外国人の存在や彼らの文化などを理解することが足りず、外国人が被災すると、必要な支援の提供が届けられず、被害が拡大したり、支援から取り残されやすい状況におかれてしまう。

新型コロナの影響で解雇された技能実習生は、2020 年 10 月末までに全国で約 4 千人である⁶⁾。技能実習生のぜい弱性を当てはまってみると、根本的原因が変わらず、技能実習生は日本人のように自由に仕事を探すことができないため、会社が倒産したら次の受け入れ先がなければ、在留資格が無効となり、帰国しないといけいない。しかし、コロナ禍で海外の往来が制限されており、速やかに帰国ができなくなり、次の仕事までにアルバイトすることもできず、経済面が厳しく不安な状況に置かれている。もし在留資格の期限が切れたら、オーバーステイとなり、住民向けの金銭支援を受けることができなくなる。さらに、この時に自然災害が発生したら、取り残される可能性が大きくなる。

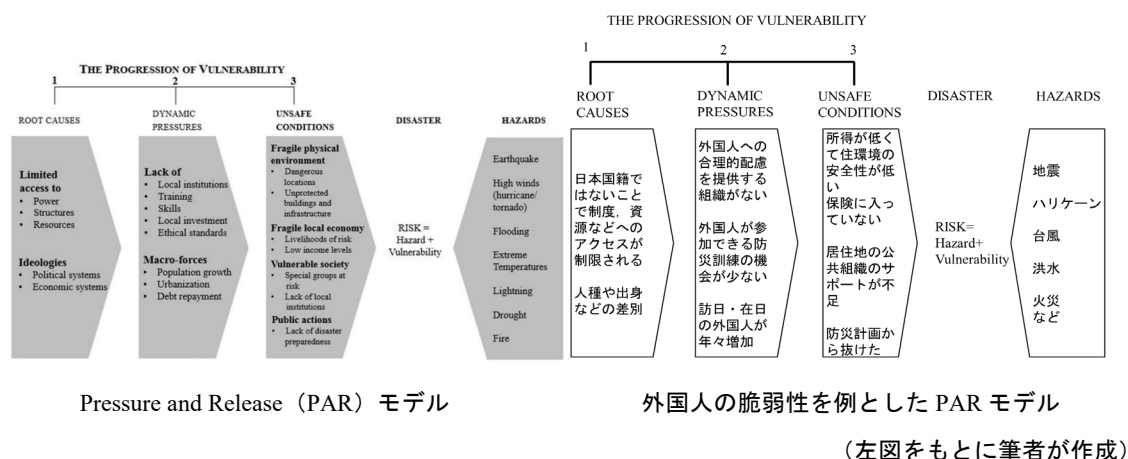


図 4 外国人が抱えるぜい弱性

2.2 コロナ禍の災害時外国人対応のあり方

解決するための肝は外国人のぜい弱性を減らすことである。行政や支援は地域の外国人の実情をふまえて、実現できそうな課題から少しずつ取り組み始めたら良いと思われる。前述したように、コロナ禍の災害対応は、自地域の資源を最大限に活用しなければならないため、それぞれの自助・共助・公助の役割を果たすことを強く求められている。外国人も同じく、自助（防災リテラシーの向上）を求めた上で、自助ができるように共助・公助（外国人のための支援）が必要である。また、外国人も可能な範囲で地域の担い手として、共助・公助に積極的に参加することを望ましい。

(1) 外国人の防災リテラシーの向上

前述したように、防災リテラシーは知る・備え・行動の 3 つである。つまり、事前に、外国人も積極的に「日本の災害」を学習することや、自分たちの習慣にある食料や生活用品を平時から多めにストックすることが必要である。また、地域の防災訓練に出なくても、どのように自宅から安全なところに逃げるかという個人のシミュレーションをすることが必要

である。（⇒この部分は「やってほしい：あなたもできる防災・減災対策」(<https://www.dri.ne.jp/research/reports/special/188/>) にご参考ください。)

もちろん、このようなことは外国人自身の努力が非常に重要である。その一方で、行政や支援側は外国人向けの普及啓発の読物・動画を作成することや、外国人も理解できる・参加できるような学習の機会を設けることを求められる。

コロナの前に、さまざまな自治体や国際交流協会は、多言語防災ガイドブックなどを作成している。例えば、仙台観光国際協会の多言語防災ビデオ「地震！その時どうする？」（12言語）(<http://int.sentia-sendai.jp/j/life/bousai.html>) がある。今後は、これらのものをベースに、感染症対策の内容を加えて多言語で発信することが望ましい。

外国人が理解できる防災学習については、コロナの前にさまざまな課題を感じた。筆者によく問い合わせがあったのは、外国人住民への参加の呼びかけが難しく、どうすれば外国人参加者を増やせるかという質問である。以前、筆者は留学生に対して「どうすれば地域活動にできるか」というワークショップを行う時に、「アルバイトなどで時間に合わない」、「興味がない」、「活動開催の情報を届いていない」、「一緒に行く人がいない」などの理由で地域活動に参加しない状況が分かった。

確か災害のメカニズムなどの基礎知識（「ストック情報」）が難しく、災害時にしか使わないことば（「フロー情報」）がたくさんあり、日本語や日本社会に慣れていない外国人にとって、ただ短い研修会だけで消化できる内容ではない。そのため、防災を生活の一部化にすることがとても重要である。防災の学習会だけではなく、普段の交流イベントの中に非常用持ち出し袋の展示をしたり、多国籍料理試食会の中に非常時食を食べてみたり、日本語学習の教材に防災・減災の内容を入れることで、より防災・減災の意識を身につけられる。

また、普段、外国人とのつながりが少ない地域にとって、行政サービスを利用する時に、つながりづくりの一つ機会となる。横浜市や神戸市などの自治体は、新しく転入の外国人住民に対して、多言語かやさしい日本語の生活ガイドラインを配布している。予算に余裕があまりない自治体には、やさしい日本語でも日本語教室のリストや外国人支援できる団体の連絡方法、防災情報システムを含める案内を配ることをすすめている。渡す時に、一言「これは重要、登録してね、捨てないで」の説明があれば、外国人は少し意識してくれる。

さらに、防災・減災は地域住民全員に関わっている活動であり、国際担当や国際交流協会などの外国人支援者だけでなく、行政の防災担当・消防、自主防災組織と一緒に取り組まないといけない。参加者にとって防災リテラシーの向上が目的であるが、主催者にとってこのような活動を通じて関係づくりの場にすることが期待できる。

コロナ禍の対面研修の開催が難しくなり、今まで以上の細かい工夫を実施する必要がある。例えば、感染症情報発信の時やオンラインのイベント開催の時に、少しでも災害の普及啓発を入れることで、災害について知る機会を増やすことができる。

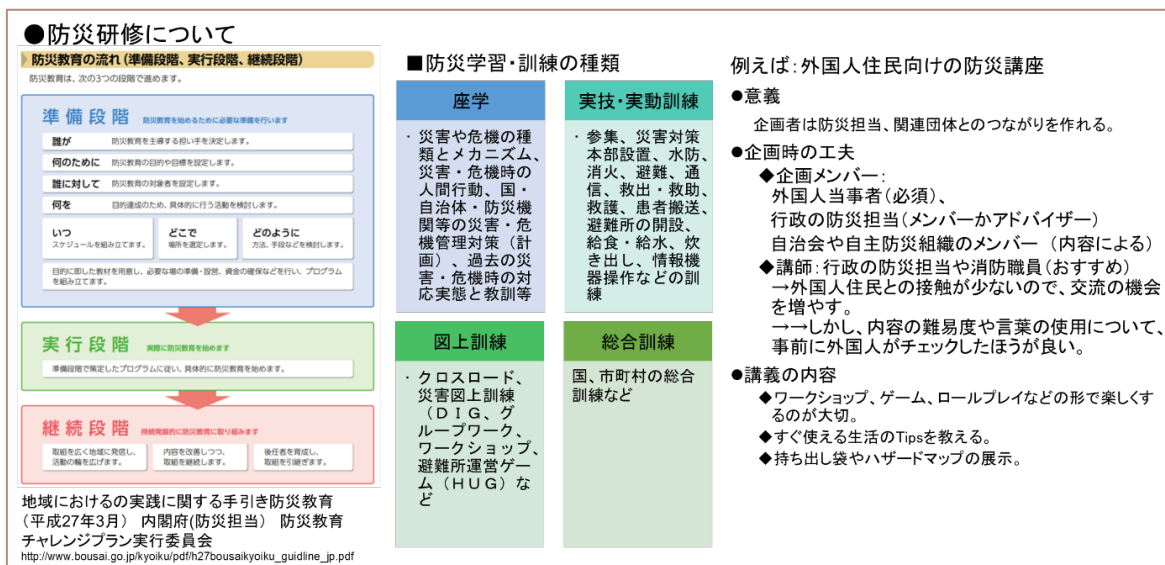
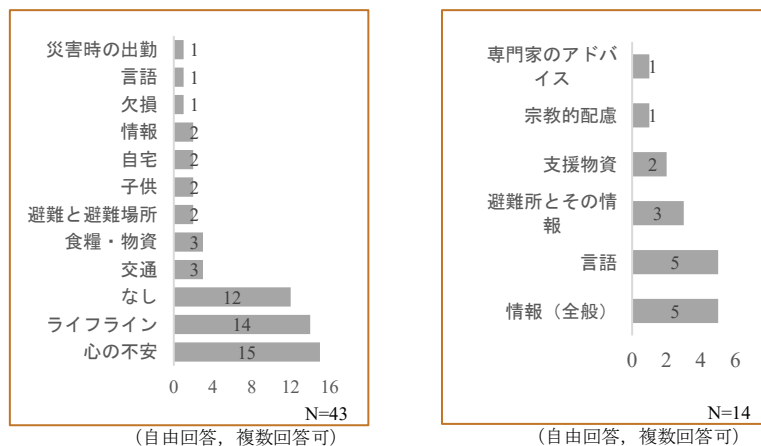


図5 【参考】防災研修について

(2) 外国人ための支援 (⇒過去の事例や多言語支援は田村太郎先生の資料にご参考ください)

災害時に、自助ができない外国人や困りごとを抱える外国人に対し、共助と公助も不可欠である。2018 年大阪府北部地震の時に、外国人が困ったことは情報と言語以外に、心の不安やライフライン、交通、物資、避難・避難場所、子供などがあり、ほしい支援は情報や言語支援、避難所での支援、物資支援、宗教的配慮などがある(図6)。これらのことをふまえた外国人への支援が必要である。



(2019 年筆者調査)

図6 大阪府北部地震時に外国人が困ったこと欲しかった支援の調査結果

現在、多言語の情報支援が進んでおり、国際交流協会は自治体と協定を結び、災害時に多言語情報支援センターを開設・運営するような取り組みがある。多言語情報支援センターは情報発信だけでなく、適宜、外国人のニーズを把握し、多言語での相談を受け付けている。災害時多言語情報支援センターの開設・運営ができない自治体であっても、災害時には積極

的に情報発信や外国人住民のニーズ把握、相談が行えるよう整え、人員と資源が足りなければ遠隔支援ができるような体制を構築することが重要である。

情報・言語支援以外に、食料品・支援物資を配布する時や避難所運営の時に、宗教的配慮や生活習慣を配慮しなければならない。特に、宗教に関するニーズが多い。例えば、イスラム教はアルコールや豚、発酵のもの（味噌、醤油）がダメなので、災害時にハラルフードやノンアルコールの消毒液の提供、一日 5 回の礼拝が必要なので避難所に祈禱スペースを設けることが望ましい。もし、地域にたくさんの宗教的配慮が必要な人が住んでいるなら、平時からハラル対応の非常食の備蓄や、避難所運営マニュアルを作成する際に彼らへの配慮を含めることが推奨される。

前述のように、防災・減災は地域全員に関わる課題であり、外国語ができない日本人でも困っている外国人を支援できることがある。例えば、佐賀県国際交流協会が作成した日本人向けの意識啓発の災害対応ガイドブック（図 7）を用いれば、外国人に慣れていない日本人でも、外国人対応を学ぶことができる。（<https://www.spira.or.jp/disaster-prevention/>）



図 7 佐賀県国際交流協会の災害対応ガイドブック

(3) 外国人住民は地域活動の担い手としての育成

「すべての外国人＝要配慮者」ではないので、支援者になりそうな外国人を育成することは今後の災害対応の一つ鍵になる。実は、阪神・淡路大震災の時に、オールドカマー組織、外国人が運営する学校、留学生会、カトリック教会、モスク等は救援活動や復興ためのボランティア活動などに参加した。それ以降の災害においても、外国人が支援者として被災地で活躍した事例がたくさんある。例えば、岡山県総社市の外国人防災リーダーの取り組みは非常に進んでおり、2018 年 7 月豪雨災害において、外国人防災リーダーは救出活動などに活躍していた。（⇒詳細は https://www.soumu.go.jp/main_content/000690893.pdf ご参考ください）

参考文献

- 1) 立木 茂雄 (2016) : 「災害と復興の社会学」、萌書房
- 2) 立木茂雄 (2019) : 「誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと」、萌書房
- 3) 内閣府 : 「平成 30 年版 防災白書」、<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h30/>
- 4) 法務省 : 「在留外国人統計 (旧登録外国人統計) 統計表 2019 年 12 月末」、http://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html
- 5) Piers Blaikie, Terry Canon, Ian Davis, Ben Wisner (1994) , reed., Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis (2003) : At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters , Routledge
- 6) NHK : 「コロナ禍 行き場失う外国人技能実習生 国に実態調査を要請」、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201109/k10012702571000.html>

【参考】防災・減災の書籍とお役に立つツール

災害時外国人支援情報コーディネーターは災害時の外国人次対応の重要な役割を果たすため、まず、自身の防災リテラシーを高めないとはいけない。その上で、研修や実際の支援を通じ、支援能力を強化することを求める。そこで、防災・減災の書籍と支援の際にお役に立つツール等を紹介する。

防災・減災の書籍

- 河田恵昭：「これからの防災・減災がわかる本」岩波書店 (2008)
- 河田恵昭：「にげましよう 特別版 災害でいのちをなくさないために」共同通信社 (2014)
- 立木茂雄：「誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと」萌書房 (2021)
- 矢守克也：「“生活防災”のすすめ—東日本大震災と日本社会」ナカニシヤ出版 (2011)
- 木村玲欧：「災害・防災の心理学—教訓を未来につなぐ防災教育の最前線」北樹出版 (201)
- 太田敏一、松野泉：「防災リテラシー(第2版)」森北出版; 第2版 (2021)

■ ハザードマップポータルサイト

(国土交通省) <https://disaportal.gsi.go.jp/>



■ 災害時に便利なアプリ (内閣府)

<http://www.bousai.go.jp/kokusai/web/index.html>



■ 多言語辞書データ (気象庁)

<https://www.data.jma.go.jp/developer/multilingual.html>

多言語辞書データ

気象庁等で用いる用語等について、多言語・翻訳リスト「多言語辞書」を提供しています。
※日本語、英語、中国語(簡体字・繁体字)、韓国語、スペイン語、ポルトガル語、インドネシア語、ベトナム語、タガログ語、タイ語、ネパール語、クメール語、ビルマ語、モンゴル語

気象庁等の詳細については、[気象庁防災情報XMLフォーマットのページ](#)をご参照ください。

→多言語辞書データ [xlsx形式: 1.7 MB] 2020年3月17日更新: 11か国語から14か国語に拡充
ブラウザによっては文字化け等が発生する場合があります。その場合は、右クリック等によりファイルをダウンロードの上、ご利用ください。

(利用上の留意点)
・データの利用においては、[気象庁ホームページの気象庁の著作権](#)を遵守ください。

多言語辞書データの更新等については、「気象庁防災情報XMLフォーマット」に開示する技術資料等の更新として、メールでお知らせいたします。お知らせをご希望の方は、件名を「<メール配信希望>気象庁防災情報XMLフォーマット」とし、本文に連絡先電子メールアドレスを明記のうえ、jmaximmet.kishou.go.jp (※はかに変更してください) までメールを送付願います。
送付いただきましたメールアドレスは、本館にのみ利用し、それ以外には利用いたしません。

お問い合わせ先
2019年3月29日 多言語辞書公開: 6か国語 (日本語、英語、中国語(簡体字・繁体字)、韓国語、スペイン語、ポルトガル語)
2019年7月13日 11か国語に拡充: インドネシア語・ベトナム語・タガログ語・タイ語・ネパール語・クメール語・ビルマ語
2020年3月17日 14か国語に拡充: クメール語・ビルマ語・モンゴル語

■ 自治体国際化協会 (多文化共生) <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/index.html>

■ 災害時多言語表示シート <http://dis.clair.or.jp/>

メッセージ番号: 0102 | 注意事項: 必要な言語が選べる

日本語

避難所

韓国・朝鮮語

피난소

中国語(繁体字)

避難所

ベトナム語

Nơi lánh nạn

連絡先: 区防災担当 | 住所: | 電話: 000-0000-0000 | FAX: |

■ 多言語災害情報文例集

<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html>

● 河川氾濫の可能性がります

AA川のBB観測所(CC市)付近で水位が上がり、避難勧告発令の基準となる水位(氾濫危険水位)に到達しました。堤防が壊れるなど、浸水するかもしれません。

防災無線、テレビ等で自治体の情報を確認し、すぐに身の安全を確保してください。

英語 | 中国語 | 韓国・朝鮮語 | ポルトガル語

スペイン語 | タガログ語 | インドネシア語 | ベトナム語

タイ語 | やさしい日本語

■ 多言語指差しボード <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/yubisashi.html>

・対応言語は14言語で、各地域の居住実態にあわせてセットを変更される場合は、Wordデータの編集も可能。

・避難所等で被災外国人の氏名、体調、食事制限など支援に必要な情報を確認する際に使用する「**多言語避難者登録カード**」や「**食材の絵文字 / FOODPICT**」と併せてご使用ください。

■ 人と防災未来センター臨時レポート：もし感染症が蔓延した社会で災害が発生したら…

<https://www.dri.ne.jp/research/reports/special/>

● 災害時の外国人対応（日本語・English・中文）

<https://www.dri.ne.jp/research/reports/special/188/>

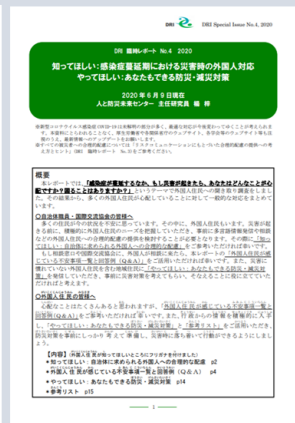
臨時レポート＜PDF＞

新型コロナウイルス対策特設ページ
(もし感染症が蔓延した社会で災害が発生したら…)

新型コロナウイルス感染症が日本社会に蔓延しています。この状況下で自然災害が起こると感染症者を新たに発生させてしまう危険性が極めて高くなります。そのため、今後起こり得る自然災害による被災生活において、自治体における感染症対策をこれまで以上に準備する必要があります。

今から対策をしておく必要が高いと思われる事柄をまとめました。ご参考いただければ幸いです。ただし、この新型コロナウイルスに関しては未知の部分が多く、今後対策が変更されていく可能性もあります。本資料にとらわれることなく、厚生労働省HP等を注視のうえ知見のアップデートをお願いいたします。

- ≫N0.1 避難所
- ≫N0.2 福祉避難所
- ≫N0.3 合理的配慮
- ≫N0.4 災害時の外国人対応(日本語・English・中文)



筆者のプロフィール

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

阪神・淡路大地震記念 人と防災未来センター主任研究員 楊 梓(よう し)

2009 年日本に留学。2011 年～2017 年横浜国立大学・都市イノベーション学府、修士と博士を取得。平成 30 年 4 月より現職。

専門分野は、災害時の外国人対応、GIS を用いた多文化防災まちづくりなど。

自治体国際化協会多言語指差しコミュニケーションボード作成検討会委員、兵庫県国際交流協会災害時外国人支援助成事業審査委員会審査委員、鳥取県防災会議委員、高砂市防災会議委員、三木市防災会議委員、三田市人と人との共生条例の策定に関する懇話会委員など。

2018 年大阪府北部地震、7 月豪雨、北海道胆振東部地震、2019 年台風 19 号、2020 年 7 月豪雨などの災害支援経験がある。