



**ZOOM
UP**

災害時における外国人支援

1995 年阪神淡路大震災から始まった多文化共生における災害対応は、2011 年の東日本大震災、2015 年の関東・東北豪雨、2016 年の熊本地震を経てどのように変わってきたのか、今後どうなっていくべきか。熊本地震の報告と 2020 年東京オリンピック・パラリンピックに向けた取り組み、これまでの経験を踏まえた「災害時多言語表示シート」改訂作業から探る。

〔(一財)自治体国際化協会多文化共生部多文化共生課〕

1

災害時における外国人への対応

～支援の対象だけでなく、担い手としての外国人への視点を～

(一財)ダイバーシティ研究所 代表理事 田村 太郎

はじめに

日本で暮らす外国人の数は、リーマンショック以降微減が続いていたが 2013 年末から再び増加に転じた。最近ではベトナムやネパールの出身者も増え、多国籍化が一層進んでいる。また、訪日外国人数も 2015 年に 2,000 万人を超え、滞在の長期化や個人旅行・リピーターの増加で、これまで外国人とは縁がなかった地域でも観光客を見かけるようになった。

永住者資格を持ち日本で 30 年間暮らしている外国人住民から昨日来たばかりの観光客まで、外国人といっても災害時に求められる対応は多様だ。災害と外国人を取り巻く状況と、地域で必要な取り組みについて、現状と課題を整理し今後の可能性についてまとめた。

1. 災害と外国人

災害時に外国人を取り巻く状況について、「支援の対

象としての外国人」と、「支援の担い手としての外国人」の 2 つの側面から、現状と課題を整理する。

支援の対象としての外国人

東日本大震災を受けて 2011 年に改正された災害対策基本法では、これまでの「災害弱者」や「災害時要援護者」という表現を、避難行動で支援が必要な「避難行動要援護者」と、避難生活で配慮が必要な「要配慮者」という表現に整理し、具体的な援護や配慮を求めている。日本語がわからないことや、災害や避難に関する知識や経験が不足していることで適切に避難できない場合、外国人は「避難行動要援護者」となる。また、文化や習慣の違いから、食事など生活面で配慮が必要な外国人は「要配慮者」でもある。

避難行動での支援については、「津波が来ます」、「噴火しました」といった危険情報と、「高台に逃げてください」、「避難してください」といった対応情報を多言語で翻訳したり、わかりやすい日本語で伝えたりすると

もに、地域の地理に不安な外国人や災害時にどのような行動をとればよいかわからない外国人でも適切に避難行動がとれるような工夫が必要だ。例えば「震度7の地震が起きました」と言われても、「震度7」がどの程度の危機的な状況なのか知らなければ、危機感は伝わらない。「避難してください」と言われても、避難所はどこにあって、どんなサービスが受けられるのかを知らなければ行動に移せない。日本人向けに流される情報をそのまま翻訳しても、適切に避難できないのだ。地域住民に外国人住民の存在を知ってもらい、災害時に声をかけたり手を取って避難してもらったりするような働きかけも重要だ。

避難生活でも同様で、いつごろどんな食事が出るのか、救援物資はどの程度届くのか、災害時に避難所でどのような行動をとるのがよいのかがわからないことで、外国人がトラブルに巻き込まれることのないよう配慮が必要である。大量の救援物資が届き、これを逃すと今日食べるものもないかもしれないと心配している外国人の目の前に「ご自由にお取りください」という表示が書かれていたら、家族や友人の分もたくさん取っておこうと考えても不思議はない。しかし多くの日本人は、いま物資を取らなくてもいずれ役所はもっと良いものを届けてくれると考え、たくさんは手に取らない。文化や習慣が背景にある表現をそのまま文字だけ翻訳すれば、かえって混乱を招きかねない。



「ご自由にお取りください」を「必要な分だけお取りください」に意識したポルトガル語の表示。
(2015年9月茨城県常総市内の避難所で田村撮影)

可能な限り通訳を付けて避難所を巡回し、外国人避難者の不安の軽減を図るとともに、避難所運営者や周辺の避難者にも理解を求め、トラブルを未然に防ぐための丁寧な対応が必要だ。対面で聞き取りを行い必要な支援を

提供することを心がけたい。すぐに帰国したい人もいれば、家族とともに避難生活を続けたい人もいる。

宗教や信条の面での配慮も重要だ。イスラム教徒が豚肉やアルコールはダメということはよく知られているが、他にも忌避すべき食材はないか確認しておきたい。除菌用のアルコールもNGだったり、礼拝のためにスペースを確保したりといった対応も必要となる。

支援の担い手としての外国人

多岐にわたる外国人への配慮を確実なものとするためには、災害時に支援する側にも外国にルーツを持つ人の参加を呼びかけ、ともに避難行動や避難生活で留意すべき点を考え、必要な準備を進めておくことが有効である。災害時に外国人を支援するボランティアの育成や登録を行っている地域も少なくないが、外国人住民にも研修への参加や登録を促したい。外国人観光客への対応においても、外国人住民が支援の担い手として活躍してくれば心強い。2016年6月末現在で、一般永住者の在留資格を持つ外国人は70万人を越えている。2000年代に入ってから、毎年約3万人ずつ増えており、ある程度の日本語が理解できる人も少なくない。

外国人への対応だけでなく、高齢化が世界最速のスピードで進展する日本では、地域における災害時の貴重な担い手として、外国人住民への期待は高い。平日の日中に災害が起きると、高齢者や障害者を支援する自治会の役員や若い世代が地域におらず、計画通りに避難支援ができないのが今の日本の現状だ。今後も高齢化がさらに進むなか、災害時に日本人だけで助け合うのは無理がある。

2015年の関東・東北豪雨では、たまたま地域にいた夜勤明けの外国人が、流される高齢者を助けたり、一人で避難生活を送る高齢者に声をかけ、家族ぐるみで食事をとって元気づけたりした様子が報道された。消防団員として活躍する外国人も増えている。今後は支援の対象としての外国人だけでなく、担い手としての側面にも光を当て、地域を支えるパートナーとして参画できる機会を増やすべきだろう。

2. 地域に求められる取り組み

こうした状況を踏まえ、地域に求められる取り組みを

「地域での連携・協働」、「広域での相互支援」、「多文化共生の地域づくり」の3点から整理し、必要な視点や今後の可能性についてまとめる。

地域での連携・協働

自治体の外国人住民施策は地域差が大きく、一律にどの部署がどんな対応をするのかを取り決めるのは難しい。国際交流協会があり、日頃から多文化共生の取り組みを行っている場合は、そこが核となって関係者に呼びかけ、まずは外国人住民がどこにどのくらい暮らしていて、どんな生活を送っているのか、観光客として滞在する外国人の傾向はどうかを確認し、関係者で共有する機会をもつ必要がある。また、できれば半年に1回は地域を訪ね、情報を更新しておく安心だ。国際交流協会がない場合も、役所の中でどの部署が外国人住民の安否確認や避難生活のサポートをするのか、あらかじめ決めておき、日本語教室や教会、食材店など、外国人の生活とつながりがあるところはどこか、災害時にはどのように情報収集にあたるのかを明確にしておきたい。

地域から得られた情報をもとに、自治会や学校などとも連携しながら、外国人の避難行動や避難生活に必要な配慮について話し合い、災害への備えを進めておきたい。また、担い手としての外国人の側面にも着目し、地域で実施している防災訓練への参加を促したり、企画段階から協働して外国人住民の存在や配慮すべきニーズに地域全体で気づく機会を創出したりするよう工夫したい。

広域での相互支援

また、同時に被災しない他の地域とあらかじめ連携し、訓練を繰り返し行って災害時に相互に派遣し合うしくみを整えたり、共通のフォーマットで人材の登録を行ったりする事例が各地で広がっている。地域の中だけで連携・協働を進めても、災害が起きれば地元だけでは担い手は確保できなくなる。何かあったときに駆けつけてくれるしくみを構築しておけば安心だ。災害が発生してから任意に申し出を受け付けていては、必要な能力を持ち合わせた人材を必要な人数確保できるかどうかかわらない。

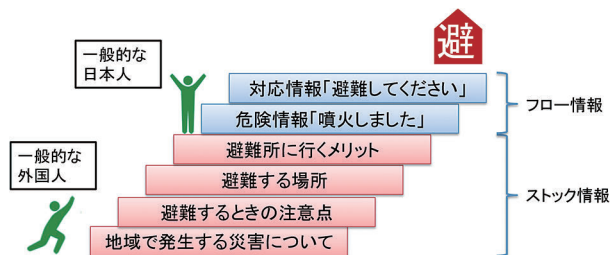
近年の外国人観光客の増加や、永住者など担い手として活躍する外国人の増加を踏まえ、改めて地域ニーズの見直しや連携先の強化に努めたい。

多文化共生の地域づくり

災害時に外国人が直面する課題は、日常生活で直面する課題の延長線上にある。地域住民との共生の取り組みが進んでいれば、災害時もスムーズに避難や支援に移行できる。その際に留意したいのは「ストック情報」と「フロー情報」という考え方だ。

人が何らかの行動を起こす場合、その行動を行うために必要となる知識が必要になる。災害時の避難行動を例にするならば、地域で発生する災害の種類や想定される規模、地元の地理、危険な場所を回避するなど避難するときの注意点、さらに冒頭にも述べたように、どこに避難するのか、避難所に行けばどんなメリットがあるのかなどの情報を、事前に訓練に参加したり配付された資料を読んだりして蓄えておく知識のことをいい、これらは「ストック情報」とも呼ばれる。

「ストック情報」が十分認知されていなければ、危険情報や対応情報といった災害発生後に流す「フロー情報」をいくら多言語に翻訳しても、適切な避難行動をとることはできない。災害時だけでなく、子どもの教育や病院の受診、健康保険や年金の加入など、日常時にも同じことがいえる。「フロー情報」の翻訳も重要だが、外国人住民の「ストック情報」の有無や認識の濃淡を把握し、どのような施策で適切な行動を促せるのか、検討を重ねたい。



「ストック情報」と「フロー情報」のちがいと避難行動要援護者としての外国人のイメージ

おわりに

日本列島は地震活動の活発期にさしかかったという話も聞く。また、地球温暖化の影響で水害の規模も拡大している。大規模な災害が発生する可能性は確実に高まっており、もう想定外と言い訳はできない。日頃の活動を充実させるとともに、災害への具体的な備えを急いで欲しい。

2

熊本地震での外国人被災者支援活動を振り返って

(一財)熊本市国際交流振興事業団 八木 浩光

2016年4月14日午後9時26分、16日午前1時25分に発生した最大震度7の2回の地震と4,000回を超える余震が熊本地震の特徴である。当事業団は、熊本市と連携し熊本市国際交流会館を外国人避難対応施設として開設、また、九州地区の地域国際化協会のスタッフや多文化共生マネージャーの方々に協力いただき災害多言語支援センターを運営、さらに外国人被災者への生活相談会を実施した。時間の経過とともに外国人の不安の内容やニーズが変化中、私達の支援活動は、たくさんのつながりに助けられたのである。それは、日本語支援や語学通訳等のボランティアの方々、イスラミックセンターやフィリピン人会等の外国人コミュニティであった。国内外からたくさんの物資や寄付金、そして励ましのメッセージも届けられた。全国どこでも地震が起こる可能性があり、熊本地震での外国人被災者支援活動を今後の教訓として振り返り、紹介する。

発災、その時、外国人住民は？

発災前の熊本市の在留外国人数は4,497人であった(2016年4月1日現在、国籍は中国、韓国・朝鮮、フィリピン、ベトナム、在留資格は永住者、留学生、日本人の配偶者等の順に多い)。また、本震直後、中国、韓国、アメリカ、タイ、フランスの団体旅行者やカナダ、ニュージーランドの個人旅行者等100人近くが、一刻も早く熊本から出たいと交通情報を求め、当会館に殺到したことから、海外からの訪問者も多く被災されたことが想像できる。

前震直後、筆者の携帯電話に熊本大学助教のバングラデシュ人から「今後、地震はどうなるのか？」と狼狽した声で連絡が入った。家内で激しい揺れに襲われ、壁で頭を打ち初めて地震と気づき、妊娠中の妻を庇いながら車中へ避難したのであった。スーパーの駐車場で同国籍の留学生・家族と合流したが、「避難所」を誰も知らなかった。「避難所」では水・食料等の物資が配給されることを説明し、彼らの所在地を特定し、最寄りの避難所を案内した。彼らは、一旦、避難所へ入ったが、日本語

のみの情報に不安を感じ、野外で一晩を過ごした。英語と片言の日本語で問題なく生活できていた彼らは、初めて大きな「言葉の壁」を感じたのである。他の留学生からの情報で熊本大学薬学部講堂へ避難、就寝しようとした時に本震に襲われた。もう生きて母国へ帰れないと観念したという。夜が明けて、同国コミュニティで当会館へ避難、熊本―福岡博多間のJRが再開した4月19日に移動していった。



当会館を出て福岡へ向かうバングラデシュ人コミュニティ(数家族はバングラデシュへ一時帰国した)

熊本フィリピン人は、同国領事館の協力でパスポート更新会や入国管理制度改正の勉強会や地域毎の部会を開催するなどの活動を行っている。彼らの多くは日本人の配偶者で日本語での日常会話に困らない。ところが、夫がタクシーの運転手や警備会社に勤務中に地震が発生し、小中学校や公民館等の施設が避難所になることを知らず、教会へ行ったり、車中泊したり、戸惑ったのであった。家族が一緒の時は指定避難所に行くが、夫が仕事に出ると避難所を出ていくことが多かった。避難所に掲示された漢字混じりの情報や普段使わない「給水」、「配給」等の言葉に大きなストレスを感じたのであった。

外国人被災者支援活動

外国人避難対応施設の開設

当会館は、熊本市の地域防災計画に基づき、外国人避難対応施設として前震後15日午前1時に開設した。同日午後10時に一旦閉鎖されたが、本震後16日午前4時に再度開設された後は4月30日まで24時間連続で

運営された。当初、当会館は指定避難所でなく、水・食料は市国際課の職員が指定避難所となった市役所の物資配給の列に並び、どうにか確保できたが、毛布は入手できなかった。一方、外国人の人権活動を行っている民間団体「コムスタカ〜外国人と共に生きる会」の協力で、避難所開設中継続して炊き出しを実施し、温かい栄養バランスのとれた食事を提供できた。全国の支援協力者からは、ムスリム（イスラム教徒）の生活へ配慮した（ハラール）お弁当・ジャム等の食料やアルコールを含まないウェットティッシュ、また、お米・カップ麺・ペットボトル飲料・おむつ等支援物資が届けられた。宿泊した外国人数は述べ356人、本震後の数日間は1日当たり40人に及んだ（国籍は、中国、バングラデシュ、フィリピン、韓国、スリランカ等17カ国。日本人を含む最大避難宿泊者数は16日夜の147人）。



リッチモンドホテルから届いたハラール対応のお弁当
(4種類400個が届いた)

当会館では、外国人から問い合わせが多くあった各避難所の所在地、動いている交通機関の路線や時刻、銭湯等の情報を、英語と中国語へ翻訳し、館内掲示やホームページにアップしたり、ムスリムの方々へお祈りの場所を提供したり、言葉や文化の違いに配慮した支援活動を行った。問い合わせの中には、「小さな子ども2人がおり一時的に母国へ帰国したいが在留資格の更新中で許可が下りる前に出国しても再入国できるか？」等、出入国管理局や航空会社に確認しながら対応した複雑な案件もあった。発災直後の外国人は、「今後、地震が起こるのではないかという恐怖」（精神的）と「アパートの壁や天井にヒビが入ったり、棚が倒れたりしているが住み続けても大丈夫だろうか」（物質的）という2つの不安を抱えていた。母国で大地震の経験がなかったり、テレビ・ラジオや避難所での災害支援情報が日本語のみであったりしたことが大きな原因と考えられ、日本人以上の不安

と孤立感に襲われたのであった。

災害多言語支援センターの運営

避難所運営と併行して、外国人コミュニティのキーパーソンや医療通訳等ボランティアの方々へ、安否確認に併せ、支援活動ができるか否かを電話とメールで問い合わせた。「外国人妻の会」のリーダーは、約80人に電話とメールで連絡し安否を確認した。留学生やインドネシアのコミュニティはLINEを活用して安否確認、災害支援情報を共有した。各地の避難所に避難した日本語支援ボランティアは当該避難所での外国人被災者の様子を知らせ、支援協力をしてくれたのである。

発災直後の課題は、避難所運営と外国人被災者からの電話問い合わせに加え、各国大使館・領事館からの自国民の安否確認の問い合わせやマスコミからの電話対応に追われ、外国人被災者の安否確認のための避難所巡回ができなかったことであった。避難所巡回および行政が出す災害支援情報の多言語化が可能となったのは、多文化共生マネージャー2人と九州地区の地域国際化協会のスタッフ1人が当会館に到着した4月20日、本震後4日目に「災害多言語支援センター」が開設されてからであった。同センターでは、熊本市内で外国人住民が多く居住している地域の避難所に電話連絡した。50カ所以上の避難所を巡回したが、外国人避難者が予想以上に少ない状況があった。前述のとおり日本語のみの情報にストレスを感じて避難所を出て行った外国人のほか、留学生の80%がそうであったように一時的に熊本を離れる外国人が多かったことが原因であると考えられる。避難所では、外国人避難者へ彼らの母語で話しかけた時、初めて笑顔を見せる方、安心して涙をこぼす方等、母語が持つ力を再認識できたのである。

一方、行政の災害支援情報を英語・中国語・韓国語へ翻訳、また、外国人にもわかりやすい「やさしい日本語」へリライトし、市国際課経由で各避難所へ届け、会館避難所内で掲示したり、当事業団のホームページへアップしたりできるようになったのは4月23日からであった。給水、災害ゴミの収集、被災証明等に関する83の災害支援情報を提供することができたのである（「やさしい日本語」へのリライトは熊本県立大学日本語教育研究室の協力で、また、英中韓以外のインドネシア語、タイ語、アラビア語等12カ国語への翻訳は大阪大学未来共生イノベータ博士課程プログラムの協力で実施された）。



当会館の多言語災害支援情報コーナー
(災害多言語支援センターで翻訳された情報が掲示された)

外国人被災者への生活相談会

災害多言語支援センターの活動を通して、避難所に外国人被災者が少ないことから、居住の問題やこころの不安を抱えながら自宅アパートや車中泊をしている方々が少なくないことを想定し、第1回目の外国人被災者への相談会を5月1日に開催した。法律、居住、在留資格、行政手続、こころの相談の専門機関に協力いただき個別相談形式で実施した。来場した外国人数は80人、相談件数は48件に上った。カップ麺やカレーのレトルトパック、おむつ等支援物資配給会を同時開催し、自由におしゃべりでき、外国人被災者同士が不安な気持ちをお互いに吐き出し、共有できる場にもなっていた。当該相談会は、5月8日、5月31日（熊本大学で開催）、6月12日と4回を重ねたが、徐々に仕事や学校が再開され、日常の多忙さが取り戻される中、外国人被災者が抱える不安は、「英会話学校が閉まったが現状の技術・人文知識・国際業務の在留資格で引き続き在居できるだろうか」、「住んでいるアパートの建て替えで、新しいアパートを探している時、外国人であることを理由に断られた」、「大学の実験施設が壊れ、予定している留学期間で研究が終わりそうにないが、在留資格や奨学金はどうなるだろうか」等、今後の生活や滞在に関わる内容へ変化したのであった。また、仕事や研究の多忙な日常が、こころの不安を隅に押しやり、加療が必要な程深刻化した事例や、家庭内のDVへ発展した事例などが報告された。今後は、外国人が集まりやすい交流会や音楽・スポーツイベントの開催中に、震災からの復興や課題への相談機能を持たせることが効果的であると考えている。

なお、災害多言語支援センターは11月末で閉鎖し、現在は当事業団の多文化共生推進事業の中で個別対応し

ている（多文化共生マネージャーをコーディネーターとし外部スタッフを中心に運営したフェーズ1は5月5日で終了し、その後は当事業団が独自に運営していた）。



外国人被災者のための生活相談会の様子
(5月8日、第2回))

今後へ向けて、「つながり」の大切さ

当事業団では災害多言語支援センター運営訓練を行っていなかったし、同センターの運営協定を市と結んでいなかったことから、決して事前の災害対応が万全だったとはいえない。今回の熊本地震で助けとなったのは、外国人家庭へ通訳同行した「赤ちゃん訪問」事業や外国人の課題へ最後まで寄り添った多文化共生ソーシャルワーカー事業、また、イスラム教の断食明けのお祭りやフィリピン人会のマリア祭等外国人コミュニティのイベントへの参加を通して、普段から多文化共生をキーワードにしたつながりが地域内で構築されていたことであると考えられる。日本語教室での外国人・日本人住民間のつながりは、LINEでの情報伝達によって、外国人へ給水場所や営業中のコンビニを知らせる支援を生んだ。

地域内のつながりに加え、大きな災害では広域での地域間のつながりが重要となる。地域国際化協会や多文化共生マネージャーの方々との顔の見える関係があったことは、安心して支援協力を受け入れることを可能にしたのである。また、直接の支援でなくとも、遠くはアフリカ、南米など世界各国から届いた励ましの電話・メールは、大きな勇気を与えてくれたのである。

これらの「つながり」を大切に、今後も育みながら、「誰一人、置き去りにしない多文化共生社会」を構築していきたいと思う。

最後に、皆さんから寄せられましたたくさんの熊本地震へのご支援・ご協力に心より感謝申し上げます。

国際大学を襲った大地震 経過と初期対応

昨年4月の14日、16日の深夜に発生し、今なお深い爪痕を残す甚大な被害を与えた熊本地震から1年が経過した。大分県においても、別府市、由布市を中心に最大震度6弱の強震が記録された。別府市にある立命館アジア太平洋大学（APU）も、地震被害を受けることになった。APUは学生数約6,000人のうち、半数が90カ国前後から集まった留学生である。留学生は、キャンパス内にある寮・APハウス（約1,300人収容）に、新入生を中心に約700人、市内には2千数百人が居住している。震度6弱という約400年ぶり、しかも深夜を襲った地震は、市民に大きな不安を与えた。入国間もない留学生にとっては大きな衝撃となったことは想像に難くない。

発生後直ちに、事務局長を中心に職員が連絡を取りあい、現状の把握に努めた。まずは何より、安全確保と安否確認である。APハウスでは、キャンパス管理のスタッフとRA（レジデントアシスタント：各フロアを担当する学生スタッフ）が先導して、入寮していた学生をキャンパス内の駐車場に誘導し点呼をとるなど、日頃の避難訓練が奏功し、冷静に整然と避難が行われた。また、学生・教職員については、イントラネットを活用して安否

確認を行い、全学生のうち約4,000人から反応があった。その後の調査では学生の被害はごく軽傷の数例のみであることがわかった。熊本に実家がある約180人の学生には家族も含めた安否確認を行った。

市内に居住していた学生は、多くが急遽設置された避難所や屋外の駐車場などで市民とともに眠れぬ一夜を過ごした。このとき学生たちが集団をなして整然と避難している姿を見たとの市民の声を聞いた。また、アルバイト先のホテルに外国人観光客を誘導するため駆けつけた学生もいたようである。

4月16日（土曜日）の早朝からは、日本国内・海外の学生のご家族から、学生の状況、キャンパスの状況、地震の様子、次週からの休講判断について問い合わせの電話やメールが殺到することになった。「子どもをすぐにも帰国させたい」と必死の要望も寄せられた。

また、大使館、領事館など海外公館からも問い合わせがあった。なかにはバスを出して、学生を福岡まで避難させたい、帰国を援助したいという申し出も行われたり、実際にキャンパスを訪問し自国の学生の状況を直接把握したり、積極的に対応するケースもあった。16日の日中、スタッフはこのような対応に忙殺されていたことになる。

反省を直ちに生かして

そして16日の午後、APUは、18日（月曜日）から20日（水曜日）までの休講措置を決定した。しかし、休講措置の決定、発表用の文章の作成、翻訳、そしてホームページへの掲載というプロセスが通常のものであったために、決定から発表まで数時間を要することになり、その間、スタッフは、「まだ発表しないのか」という問い合わせに迫られることになったわけである。つまり、危機管理用のプロセスが用意されていなかった。日英両言語を公用語とするAPUの場合、日英同時に掲載することは大切なことなのである。しかし、危機管理的に考えれば、まずは日英で休講の決定という事実のみをきわめて簡潔に発表し、そのうえで後ほど詳細な説明を施す



地震発生直後のキャンパス、地域の様子

ことも可能であったはずである。

この反省はすぐに生かされることになった。

地震に関する情報はリアルタイムに発信する。余震が起こるたびに、学内カメラでキャンパスの映像を映し状況を報告することや学長のコメントなどを日英版の動画で伝えるなどの迅速な対応を行った。

ところで、別府市内は、週明けからは落ち着きを取り戻した。市内の小中学校は平常通り、商店も温泉も営業を再開した。交通も正常に戻り、電気・ガス・水道などのライフラインについても問題はなくなった。キャンパスは、図書館や研究室の図書が散乱する、床が浮く、壁が剥がれる、道路に隆起が認められるなどの被害はあったものの教育研究に重大な支障をきたすようなものではなかった。

休講措置は、4月22日（金曜日）まで延期し、授業再開は25日（月曜日）とした。近隣国を中心に帰国した学生、国内各地に避難した学生など国内外への広域避難が行われている状況を勘案したからである。前例のない震災体験から心落ち着かせる期間としてはこれくらいのインターバルは必要であったかもしれない。

学生、卒業生の目をみはる活躍

しかし別府に残った学生も数多くいた。街は正常に機能し始めたとはいえ、余震が続く避難所で夜を過ごす市民も多かった。別府市には、ピーク時に40数カ所の避難所が設けられ、最大約5,700人の市民が避難した。そのうち約1,000人が学生である。学生が比較的多く住む地域では、避難者全体の半分をはるかに超えていた避難所もあったとのことである。「避難所で英語が通じないなど、国際都市を標榜しながら地震への備えができ



避難所の様子

ておらず留学生に不安と衝撃を与えた」などとする、一部否定的な報道もあった。しかし、キャンパスでも一時そうだったのだから、情報伝達などで問題は起こりうるとしても、多数の市民と多くは留学生である学生が身を寄せ合い、助け合って避難したということにむしろ着目すべきと考える。しかも、避難所では、「学生たちが支援物資を率先して運び分配してくれて助かった」、「お年寄りの面倒をよく見てくれた。夜自宅まで迎えに来てくれ避難所まで一緒に行ってくれた学生もいた」など、市民から感謝の言葉を頂戴した。

大分から、熊本へ、気仙沼へ

APUでは、学生の国や地域が、常に自然災害や戦乱に遭っている。だから「何かが起きた」ときに発揮される学生たち、そして卒業生たちの行動力には目をみはるものがある。4月14日、まず熊本で発生した地震の翌日から取り組んだ募金活動は他大学をも巻き込み370万円に到達した。4月16日深夜地震発生30分後には、東京在住の韓国人の卒業生が、英語の避難所マップをサイト上に掲載した。このような動きはやがて、学生たちの日英両言語でのFacebook上での情報コミュニティづくりや海外の卒業生による多言語での情報発信へと展開されていく。また、ムスリムの学生と教員は、モスクで毎日200食のハラール弁当を作り避難所に配って歩いた。

そして学生たちの視線は、別府市の事態の沈静化とともに熊本に向けられた。学生と卒業生が共同して取り組んだ「カルチャーワゴンキャンプ」は、農業ボランティアや益城町の子どもたちを対象にした多文化イベントとして成功を収めた。

2016年4月11日、熊本地震の前に、APUは宮城県気仙沼市と友好連携協定を締結していた。現在は、復興企業へのインターンシップ、地元高校のグローバル教育へのサポート、そしてさらには漁業と観光の国際展開への協同などへの期待も高まっている。

混ざる教育のキャンパスと混ざる街のコミュニティがはじめて直面した大きな自然災害。多文化共生により、つながり、支えあい、乗り越えようとするチカラに、日本の未来の希望を垣間見たかもしれないと思うのは、大袈裟だろうか。

東京には、158 カ国・地域の大使館や地域の代表事務所があり、在住外国人は 2017 年 1 月 1 日現在、48 万 6,000 人を超えている。また、2016 年に東京を訪れた外国人旅行者数は、1～9 月には 987 万人となり、2015 年の 1,189 万人を超えることは想像に難くない。一方、今後 30 年以内に、南関東で直下型地震が発生する確率は 70%といわれている。街中の案内表示等には外国語の併記がなされるようになってきているが、日本語を解さない外国人の多くは、地震などの災害が発生した際にどのように対応すべきか分からない可能性が高い。このため東京都では外国人を対象とした様々な防災施策を行っている。

在京大使館等との連携

東京都政策企画局では 2014 年度まで、在京大使館等を対象とした「東京都総合防災訓練」の視察事業を行っていた。この視察に参加した大使館等関係者から「災害が発生した際の対応や東京都の防災対策について説明を受けたい」という声が寄せられ、2015 年度から在京大使館等の防災担当者を対象とした「防災連絡会」を開催している。防災連絡会は 3 つのプログラムから構成されており、防災関連施設視察、防災施策に関する説明会、地震発生を想定した都と大使館等による通信訓練を行っている。

防災関連施設の視察は、東京消防庁の施設である本所防災館での災害疑似体験を実施している。参加者全員が起震装置を使って過去に発生した大地震と同レベルの揺れを体験する。揺れを感じたら、まずどのように行動するべきかを理解してもらうとともに、地震への備えや避難方法などの説明を行っている。また、都市型水害や火災が発生した時の避難の仕方なども体験してもらう。

多くの外交官は 3～4 年で交代するため、2011 年に発生した東日本大震災を体験した人の多くはすでに日本を離れており、同地震が発生した時の状況を知らない人が多い。このため自国民を保護する立場の外交官が、地震が発生した際にどのように対処するべきかをあまり

理解していない。災害疑似体験を通じて、地震や災害が発生した場合の適切な行動を身をもって理解し、自国民に指導できるように取り組んでいる。

2015 年度の第 1 回防災施策説明会では、都の防災施策を担当する総務局、在住外国人支援を行っている生活文化局、在京大使館の窓口である政策企画局からそれぞれの役割について説明を行った。

総務局は災害が発生した場合の被害想定を明らかにし、発災時における「自助・共助・公助」の重要性や災害に向けて大使館等や家庭でどのように備えるべきかなど、防災施策全般について説明を行った。

生活文化局は東京都防災（語学）ボランティア（以下「防災語学ボランティア」という。）について説明を行った。防災語学ボランティアは、大災害発生時に設置される東京都災害対策本部の機関の一つである外国人災害時情報センターが、災害に関する各種情報を多言語で提供する際の協力や、都や区市町村の依頼に基づき、日本語が分からない外国人被災者のために、避難所や病院などで通訳・翻訳の協力をすることとなっている。この説明会で改めて、防災語学ボランティア制度について大使館等に周知を図った。

政策企画局は大使館等との窓口としての情報伝達方法や情報の具体的内容について説明を行った。都から大使館等に対しては、災害対策本部が発表した情報を英訳し、各大使館等が登録しているファックスや E メールに情報を提供する。提供する情報としては、被災状況・ライフライン・交通・通信の復旧状況、都・区市町村の応急対策活動の概要、医療機関の診療状況、外国人に対する支援活動の状況等、多岐にわたる。また都から情報提供を行うだけではなく、大使館等からも情報を提供してもらうこととしている。通信訓練はこの情報提供ルートがきちんと機能するのかを確認することを目的としている。

この説明会では「地震等の災害が発生した場合の避難場所が分かる地図をどのように入手したらよいのか」などの質問が出された。

前年度の結果を踏まえて、2016 年度はここ数年急速

に増加している外国人観光客の安全・安心にテーマを絞り、訪日外国人旅行者数の上位 20 カ国・地域の大使館等を対象に開催した。2016 年度は外務省と共催で実施し、外国人観光客が多く訪れる港区や台東区にも説明者として参加してもらい、国・都・区市町村のそれぞれの取り組みを説明した。災害が発生した際に、どのように観光客に情報提供を行うのか、多言語アプリや一時避難場所での対応などについて説明を行った。質疑応答の際には多くの質問がなされ、改めて防災に関する大使館等の意識が高いことを認識した。

防災連絡会をきっかけに、各国大使館等から個別の説明会の依頼が寄せられるようになった。ASEAN 諸国、フランス、アメリカ、ドイツ等から災害対策をどのようにしたらよいのか、館員等への説明をしてほしいという依頼が寄せられている。

Cool なマニュアル「東京防災」

2015 年度に都内全域全戸を対象に冊子「東京防災」が配布された。東京の地域特性や都市構造、都民のライフスタイルなどを考慮し、災害に対する事前の備えや発災時の対処法など、今すぐ活用でき、いざというときにも役立つ情報を分かりやすくまとめたマニュアルである。この冊子の外国語版は、英語、中国語（簡体・繁体）、韓国語で総務局総合防災部のウェブサイトに掲載されている。また、英語版については A4 サイズで冊子も作成し、防災連絡会等で配布している。この英語版も大変好



「東京防災」(左が英語版)

評であり、アメリカ大使館の依頼で説明会に参加した際に、同大使館の担当者から米国人出席者向け「この冊子は大変クールであり、必ず読んでください。大変参考になります。」と発言があった。災害が発生した際にどのように行動したらよいのか分かる「東京防災」は、災害が少ない国から来日した外国人にとっても、分かりやすいマニュアルなのである。

外国人支援のための防災訓練

生活文化局は在住外国人を対象とした様々な支援事業

を行っている。その一つが「外国人支援のための防災訓練」(以下、「防災訓練」という。)である。この防災訓練は、2006 年度から開始され、都内在住の外国人に防災に関する知識を、体験を伴いながら身につけてもらい、災害への備えと心構えを呼びかける目的で実施している。それと同時に、防災語学ボランティアのスキルアップや、関係機関と東京都との連携強化も目的としている。防災訓練では、起震車体験、倒壊家屋からの救出訓練および応急救護訓練等の実践的な訓練や避難所での生活を体験できる訓練を行っている。また、防災語学ボランティアによる外国人からの電話問合せ訓練もあわせて行っている。2017 年 1 月 20 日に開催された訓練には大使や留学生など 283 人の参加があり、参加者からは「被災したときにどうするのかイメージでき、とても有用な訓練だった」といった意見が寄せられ、大変好評を得ている。多くの外国人は、地震が起こった際にどのように対応すればよいのか分からずに不安を抱えているが、このような防災訓練を通じて、日本語が理解できなくても、発災時に落ち着いて対応できるように支援を行っている。



このほかにも、東京消防庁の各消防署が、日本

外国人支援のための防災訓練
(2017 年 1 月実施)

語学校に働きかけて防災訓練を実施するほか、在京大使館等を対象とした避難訓練を行うなどの取り組みを行っている。

地方自治体として

2020 年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会には多くの外国人が来日し、滞在することが予想されている。災害大国ともいえる日本では、いつ、どこで災害が発生するか分からない。外国人が安全・安心に東京に滞在することができるよう、さまざまな機会をとらえて外国人や在京大使館等へ正しい情報提供を行っていくことは大変重要である。東京都は地方自治体として今後も大使館等と連携し、情報提供や意見交換を行い、災害時の外国人支援対策をさらに充実させるよう取り組んでいく。

災害時における多言語対応の課題 —「災害時多言語表示シート」改訂の振り返りから

(公財)仙台観光国際協会／多文化社会コーディネーター（多文化社会専門職機構認定） 菊池 哲佳

本稿は2017年3月に執筆しており、昨日に東日本大震災からちょうど6年を迎えた。まさに未曾有の大災害であったが、それ以降も関東・東北豪雨や熊本地震など、日本各地で大規模災害が頻発している。一方で、日本に暮らす外国人数は震災後に一時的に微減したものの、再び増加傾向にある。法務省によると2015年末の在留外国人数は223万人を超え、調査開始以来の過去最高を更新した。また、今後は外国人旅行者も東京オリンピック・パラリンピックに向けて一層の増加が見込まれるだろう。そのようなことから、災害時の外国人住民、外国人旅行者に対する迅速・適切な情報提供は、行政のみならず、地域社会にとっての重要な課題といえる。

そのような背景を踏まえ、2016年度にクリアで「災害時多言語表示シート」（以下、「多言語表示シート」という。）の改訂作業が行われ、私も検討会メンバーの1人として参加させていただいた。ここではその検討会の報告をするとともに、災害時における多言語対応の課題について考えたい。

死蔵された 「災害時多言語表示シート」

検討会の報告に先立って、東日本大震災での多言語表示シートの活用の実態を振り返りたい。当時、仙台国際交流協会（現在の仙台観光国際協会）は、仙台市が設置した「仙台市災害時多言語支援センター」を発災当日の3月11日から51日間にわたって運営し、震災関連情報を多言語（主に英語、中国語、韓国語、「やさしい日本語」）で提供した。それらの情報提供は、電話対応、ラジオ、ウェブサイト、Eメール、そして避難所の巡回などを通じて行われた。私も多言語支援センターのスタッフとして、発災からの1週間は毎日、仙台市内の避難所などを巡回し、多

言語化した情報を届けていた。その際に気づいたのは、外国人が多く集まった避難所では誰かが手書きした外国語情報（ほとんどが英語）が掲示されていることはあったものの、多くの避難所では外国語情報の掲示は見られなかったということである。

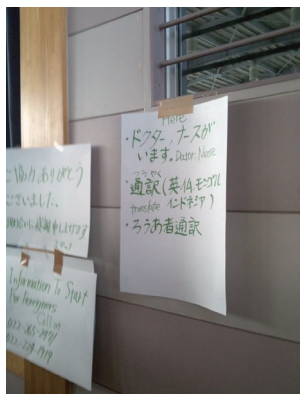
実は、仙台国際交流協会では2008年に多言語表示シートを作成し、仙台市のすべての指定避難所に配布していた。しかし、震災時に実際にそれらが避難所で活用されているのを確認できたのは数カ所のみであった。ただ、そのことがすなわち多言語表示シートが役立たなかったということではない。例えば「外国人への対応の際、「災害時多言語表示シート」が役立った」（注1）といったコメントも寄せられている。実際、避難所等を巡回した際に、私たちが予備として保管していた多言語表示シートを運営者に見せると「そんな便利なものがあるのですね」といった会話となることもあった。あるいは、避難所運営者と話していると「この避難所には外国の方は来ていませんよ」と言うものの、実際には外国人も避難しているというケースもあった。つまり、東日本大震災での避難所では、① 避難所運営者が多言語表示シートの存在に気づいていない、② そもそも外国人避難者がいることや、多言語での情報提供の必要性に気づいていない、というケースが散見されたのである。このことは、私たちが多言語表示シートを作成・配布はしていたものの、その活用までは十分に想像していなかったということであり、今後の重要な課題となった。

「災害時多言語表示シート」 改訂のポイント

そのような反省を踏まえて、検討会では次の3つを改訂にあたってのポイントとして提案した。

- ・日頃から使ってもらえる。
- ・柔軟な使い方ができる。
- ・多くの人々に使ってもらえる。

「日頃から使ってもらえる」というのは、死蔵されないように平時から活用してもらうという上述の反省を踏まえての提案である。例えば、防災訓練で活用できる多



避難所での日本語・英語の
掲示の実例

言語表示シートには、災害時に活用が想定される「避難場所」や「相談窓口」といった文例が従来からあるが、今回の改訂では、訓練自体での活用を想定して「集合場所」や「これは訓練です」といった文例も追加されている。

次に「柔軟な使い方ができる」であるが、多言語表示シートは本来、災害時を想定して作成されたものである。しかし今回の改訂では、災害時だけではなく平時にも活用してもらえるように、さまざまな場面で役立つ文例を追加した。例えば、「外国語の情報がありません」、「お祈りできるスペースがあります」といった文例は、災害時の避難所や防災訓練だけではなく、国際交流イベントなどでも活用できるだろう。

最後に「多くの人々に使ってもらえる」というのは、災害時の多言語情報を行政のみならず、地域社会の課題として捉えるならば、自治体や国際交流協会だけではなく、市民団体や企業などにおいても多言語表示シートの有用性を広く認識し、活用してもらうことが求められるという考えからの提案である。とりわけ、外国人旅行者の一層の増加が見込まれていることから、観光施設や宿泊施設への普及が重要であろう。それらでの活用を想定して、今回の改訂では「情報を確認中です」、「泊まれる場所の情報がありません」といった文例も追加されている。

ここまでは新たに追加された文例を紹介し、改訂のポイントを報告したが、文例の追加以外にも今回の改訂では特筆すべき点がある。1 つには、近年に急増しているネパール語、ミャンマー語話者に対応して、ネパール語とミャンマー語が追加されたことである。もう1 つは、多言語表示シートの作成ツールがインターネット上に構築されたので、“Internet Explorer”や“Google Chrome”などのウェブブラウザで操作できるようになったことである。インターネットに接続できる環境さえあれば作成ツールが活用できるので、利便性が大きく向上したといえる。

このように、文例と言語の追加、そして作成ツールの動作環境が今回の改訂で大きく変更された点であるが、これらに共通して言えることは「日頃から使ってもらえる」、「柔軟な使い方ができる」、「多くの人々に使ってもらえる」ということを目的に改訂を試みたということである。日頃からさまざまな場面で多くの人々に活用してもらうことで、ひいては災害時の効果的な活用につながることを期待したい。

多言語対応における専門職の必要性

最後に多言語表示シートの改訂を踏まえてあらためて考えた、災害時における多言語対応の課題について述べたい。多言語表示シートは、日本語の情報を受け取ることが難しい人々にとって、単に情報を届けるのではなく、「自分たちもここで受け入れられている」という安心感を届けるという意義があるだろう。また、ホスト社会に対しても、日本語の情報を受け取ることが難しい人々がいることを気づかせてくれるツールであるともいえる。

しかし、災害時において実際に多言語表示シートが担える役割はごく限られたものであることも同時に認識すべきだろう。災害発生直後の避難行動においては、行政が発信する多言語情報よりも「とにかく逃げよう!」と手を引っ張ってくれる隣人の存在の方が直接的に命を救うことにつながるの言うまでもない。また、災害発生からしばらく経てば、外国人被災者が必要とする情報も複雑化・多様化することは日本人被災者と変わりがなく、多言語表示シートで届けられる情報には限界がある。例えば、り災証明書の発行手続きについての説明や、東日本大震災での原発事故関連の情報がそれにあたるだろう。だが、災害時の多言語対応でそれ以上に難しいのが、外国人被災者への相談対応である。外国人から寄せられる相談は、災害時だからといって災害に限った内容ではなく、平時と同様に行政、教育、医療、司法などの多分野にまたがるものであり、むしろ災害の状況と関連して複雑に絡み合うことが多い。また、災害のストレスだけではなく、異文化ストレスによるこころの支援が必要になることもあるだろう。そうした相談における問題解決には、相談者の抱える問題の所在を明らかにして、必要に応じて関係機関や専門家に適切につなぐことができる専門性が求められる。そのような専門性を有する「相談通訳」(注2)が専門職として平時から存在することが、災害時の適切な相談対応にもつながるのではないだろうか。日本の豊かな多文化社会を築く上での重要な課題として提案したい。

参考文献：

(注1) 日本安全教育学会・全国学校安全教育研究会・東京都学校安全教育研究会・東北大学防災科学研究拠点、2011年、「東日本大震災における学校の被害と対応に関するヒアリング調査記録集」

(注2) 杉澤経子、2011年、「多言語・多文化社会における専門人材の必要性」近藤敦編著『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店

2006 年度に整備した「災害時多言語表示シート作成ツール」はその公開から 10 年を経る中で、利用者から様々な意見をいただいていた。主な意見はその利便性に関するもので、CD-R からダウンロードした上で、説明書を熟読してから使用するような従来のスタイルではもはや昨今の IT 環境には順応できず、より感覚的に誰でも使いこなせるシステムへの変更が求められていた。

一方、災害時多言語表示シート（以下、多言語表示シート）に収められている文例自体は、今もなお災害現場で即時に活用できる内容であり、その内容を生かしつつも時宜に合った多言語表示シート改訂に向けての作業をスタートした。



多言語表示シートを使用した多言語支援センター設置運営訓練（仙台市）

検討会の組織、そして第 1 回検討会開催へ

5 月に改訂作業を始めるにあたり、大規模災害時の外国人支援等に関する経験や知見を持つ地域国際化協会や自治体職員に検討会メンバーとして協力をお願いした。東日本大震災時に外国人支援活動に携わった（公財）仙台観光国際協会の菊池哲佳氏、宮城県仙台市の中島由美氏、2015 年に発生した関東・東北豪雨水害にご対応された茨城県常総市の佐内真由美氏、外国人住民との災害訓練に実績のある（公財）三重県国際交流財団の上原ジャンカル口氏、今後の首都圏における大災害発生につ

いてのご意見を伺うべく東京都新宿区の濱田綾子氏にそれぞれ検討会への参加を打診したところ、快く引き受けていただいた。

2016 年 5 月 27 日に第 1 回検討会を仙台観光国際協会の協力のもと開催した。上述の検討会メンバーに加え、クレア調整課からも東日本大震災時に仙台観光国際協会のスタッフとして多言語情報提供業務に従事した Kaleb Uri-ke（ケイレブ・ウリキ）氏（当時クレア JET 調整課所属）が参加した。

検討会では従来の多言語表示シートの文例をベースに、時代の変化に合わせて必要な文例を追加することや、翻訳言語を追加することが提案された。

応急処置ができます。

英語

Emergency treatment is available.

スペイン語

आपतकालीन उपचार गरिन्छ ।

ミャンマー語

အရေးပေါ်ကယ်ဆယ်ဖို့ရှင်းပေးနိုင်သည်

ネパール、ミャンマー語の 2 言語を追加した災害時多言語表示シート

ピクトグラムの活用について

増加する外国人観光客の災害時対応についても議論された。多様化する外国人観光客のすべての言語に対応することは实际的ではないことから、ピクトグラム（絵文字）で対応することについても検討することとした。

その際に、検討会メンバーの上原氏が所属する三重県国際交流財団では、既に「つ・た・わ・る キット」という災害時の多言語支援ツールを開発していたことから、それを参考に検討を進めた。同財団の上原氏からはこれまでの活用経験から、ピクトグラムが施設内の説明に適していることや、イラスト効果により文字だけの情報に比べより伝わりやすいという報告があり、今回の改訂でピクトグラムを導入することとした。

災害時は様々なバックグラウンドを持つ日本人住民、そして外国人住民や観光客が同じ避難所という空間において滞在することとなる。そのような場面でお互いの文化・習慣等の違いを理解し助け合って困難を乗り越えていくことの支援を図ろうというのが、この多言語表示シート改訂の大きな目的である。

「避難者登録カード」の導入

昨年4月に発生した熊本地震について、(一財)熊本市国際交流振興事業団の報告から、災害時の外国人対応にかかる時間の多くを外国公館からの照会に費やしたことを知った。確かに自国民の安否確認や救出については外国公館の重要な使命である。

災害時に、各避難所に滞在する外国人旅行者を国籍別にいか把握をするか。この課題を検討会で議論することで「避難者登録カード」が考案された。各避難所に多言語化

The image shows a sample 'Evacuee Registration Card'. It includes sections for: 1. Personal information (Name, Sex, Age, Nationality, Address, Phone, Email). 2. Medical conditions (Allergies, Chronic diseases, Current medications, Blood type, etc.). 3. Emergency contacts (Family members, Friends, etc.). 4. Other information (Special considerations, etc.). The card is designed to be filled out by the evacuee or a helper.

ピクトグラムを取り入れた避難者登録カード

備えられれば、その情報を各市町村の災害対策本部で一元化することによりスムーズな外国公館対応が可能になるのではないかと。そのように考えて今回の改訂点の1つとした。

「やさしい日本語」への挑戦

従来の多言語表示シートにもあったように、新たに追加した内容についても「やさしい日本語」版を作成することとし、検討会各メンバーで分担して追加文章の「やさしい日本語」化を行った。どうすればより分かりやすく伝わるか。ここでもやはりいかに伝えるかというテーマに直面しながら、自身が日本語学習の初級中級者であると想像しながら文案を作成した。

すべての文案を作成後に、「やさしい日本語」について研究普及活動を続けておられる弘前大学人文学部社会言語学研究室の佐藤和之教授に監修いただいた。「や

さしい日本語」を検討会メンバーで作成したことは、改めて外国人の立場で災害時の状況を想像する機会となった。

誰にとっても使いやすい新システムの構築

懸案であった旧来のインストール型多言語表示シートを一新すべく、検討会からの意見を基にシステム改築を行った。新システムはクレアのホームページからすべての機能を使用することが可能で、画面のデザインについても感覚的に利用できるような工夫がされている。他の新機能として、使用言語を1言語ずつ、最大5言語まで自由に選択できるという点である。これは検討会で各地域に必要とされる言語が異なるという意見を受け、追加した機能である。併せて新システムには編集機能も加えたことから、今後は必要とされるニーズに合わせて変更を加えていくことも可能になった。

The image is a screenshot of the 'Disaster Multilingual Information' website. It features a blue header with the title. Below the header, there are several sections: 1. 'Disaster Multilingual Information Sheet' (災害時多言語表示シート) with a link to download the sheet. 2. 'Disaster Multilingual Picture Grammar' (災害時用ピクトグラム) with a link to download the picture grammar. 3. 'Multilingual Evacuee Registration Card' (多言語避難者登録カード) with a link to download the card. 4. 'Disaster Multilingual Information' (災害時の多言語情報) with a link to download the information. The website is designed to be user-friendly and accessible.

改訂版災害時多言語表示シートのフロント画面

おわりに

今回の改訂には「もし自分が外国人住民だったら」という視点が欠かされなかったように思う。多文化共生という言葉のとおり、言語や文化などが異なる人々が、同じ地域社会に暮らすためには、相手の立場を想像する気持ちがとても大切であることを改めて考えるきっかけとなった。

今後もこの多言語表示シートが活用されることで、地域の外国人住民が自分もこの地域社会の一員である、自分たちもこの社会において大切にされていると実感できることにつながれば、単なる災害時の支援ツール改訂だけに終始せず、多様な人々を受け入れ成熟していく日本の地域社会の形成へと貢献できるように思う。

※多言語表示シート URL <http://dis.clair.or.jp/>