



2020年より感染拡大が始まった新型コロナウイルス感染症は、避難所運営など災害時における外国人住民の支援の在り方も一変させた。

今回の特集では、今後の災害時の外国人支援について、その現状・課題を考察するとともに、実践事例を紹介する

〔(一財)自治体国際化協会多文化共生部多文化共生課〕

## 1

### 災害時外国人支援の課題と今後の展望

(一財)ダイバーシティ研究所 代表 田村 太郎

#### はじめに

令和6年能登半島地震で被災した奥能登6市町には、約1,600人の外国人が暮らしていた。ベトナムやフィリピン、インドネシアなどからの技能実習生が近年急増し、地域とのつながりは深いとはいえない状況だった。日本人観光客が多い正月の地震だったため目立たなかったが、現地で足止めとなった外国人観光客も存在した。

筆者は阪神・淡路大震災以降、被災した外国人への支援にさまざまな立場で携わり、本誌でも何度か同じテーマで執筆してきた。今回は能登半島地震や近年の災害での実例、IT環境の進化などを俯瞰しながら、災害時における外国人支援の課題と今後の展望について整理を試みたい。

#### センター設置をゴールとしない

災害時の外国人支援は1995年の阪神・淡路大震災を機に注目され、2004年の新潟中越地震での避難所巡回や多言語支援活動をもとに、クリアが2005年度から情報提供ツールの開発を進めた。また2007年の新潟中越沖地震では現地に「災害多言語支援センター」を設置し、全国から通訳やコーディネーターを派遣して活動を展開したことから、災害時にセンターを立ち上げて外国人被災者を支援するための運営マニュアルや手引きの策定に臨んできた。

2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震でも「災害多言語支援センター」が設置され、多言語での情報提供や避難所巡回によるニーズ把握にあたった。2018

年には、災害時に行政などから提供される災害や生活支援などに関する情報を整理し、避難所などにいる外国人被災者のニーズとのマッチングを行う「災害時外国人支援情報コーディネーター」の養成研修が、総務省国際室の主催でスタートし、受講生のうち名簿掲載可とした172名（2023年7月時点）の所属する団体名がウェブサイト公開されている。

こうした流れを受け、自治体と国際交流協会との間で協定を結び、災害時に多言語支援センターを立ち上げるための訓練の実施や通訳などとして活動するボランティアの養成、広域で相互に支援するための応援協定の締結などが各地で展開されるようになった。総務省の情報コーディネーター研修が開始された2018年には大阪北部地震や西日本豪雨、北海道胆振東部地震が相次いで発生した。また毎年のように水害が発生し、さまざまな形で「災害多言語支援センター」が設置されてきた。

しかし近年の災害では、センターが設置されたといっても自治体や国際交流協会のウェブサイトやSNSに多言語で情報を掲載したり、相談窓口を設置したりするのみで、積極的に外国人被災者のニーズ把握に努めたり、NPOや外国人コミュニティと連携して丁寧な相談を行ったりすることが確認できない例もあった。また避難所の巡回が難しい、外部からの受け入れ体制の整備が困難などの理由から、センター立ち上げにためらいや遅れが見られることもあった。

災害時に多言語支援を行うことやセンターを設置することは、「手段」であって「目的」ではない。外国人を含む被災者全体に安心感を提供することを目的として、情報を多言語化したりニーズを把握したりする「センター」を立ち上げることが効果的だという考え方から、これまで手引きやマニュアルを整備し、自治体では協定や訓練を推進してきたはずである。マニュアル通りに情報を多言語化しただけで任務完了と思ったり、協定の内容に拘泥するあまりセンターの開設を見送ったりしてしまうのでは本末転倒だ。何のために災害時にセンター設置を推奨してきたのか、もう一度原点に立ち返って協定やマニュアルの見直しに取り組むことを求めたい。

## 岐路に立つ多言語支援

情報の多言語化には大きく3つの効果がある（図1）。1つめは「翻訳効果」で、言葉のカベを乗り越えるもの

### 多言語化の「3つの効果」

#### ①翻訳効果

情報を翻訳して伝える  
= 言葉の壁を越える

#### 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

図1 多言語化の「3つの効果」

だが、多くの人は多言語化とはこの翻訳効果だけだと思っている。しかし、これまでのさまざまな事例から、多言語化にはあと2つの効果があると筆者は考えている。

2つめは外国語の表示があることで、その社会が外国人の存在を認識していることを示す「承認効果」である。避難所の入口にベトナム語が掲出されていれば、この社会はベトナム人が避難所に来るかもしれないと思ってくれているのだという安心感が生まれる。

3つめは、日本人が多言語表示を目にすることによる「アナウンス効果」だ。避難所に来た日本人が多言語の表示を見ることで、そういえば日本語がわからない人も災害で困っているのではないか、避難が必要ではないかと思ってもらえることができる。いま流行の「やさしい日本語」には「承認効果」と「アナウンス効果」は期待できない。みなが不安になる災害時こそ、多言語化を徹底させることを求めたい。

避難所に表示する多言語表示シートや災害時に活動する予定の通訳ボランティア制度が準備されていても、誰も利用しないのでは宝の持ち腐れである。一方で、ほとんどのスマホに翻訳アプリが標準で搭載され、AIによる自動翻訳ソフトも無料で利用できる時代となったことで、多言語化は「やろうと思えば誰でもできる」状況にある。

能登半島地震で現地に赴いた人に避難所で多言語表示を見たか尋ねたところ、見たと答えた人はひとりもいなかった。筆者も1月5日から現地で複数の避難所を訪問したが、事前に用意された多言語の表示シートを見ることはなかった。しかし、七尾市能登島の避難所で見えた英

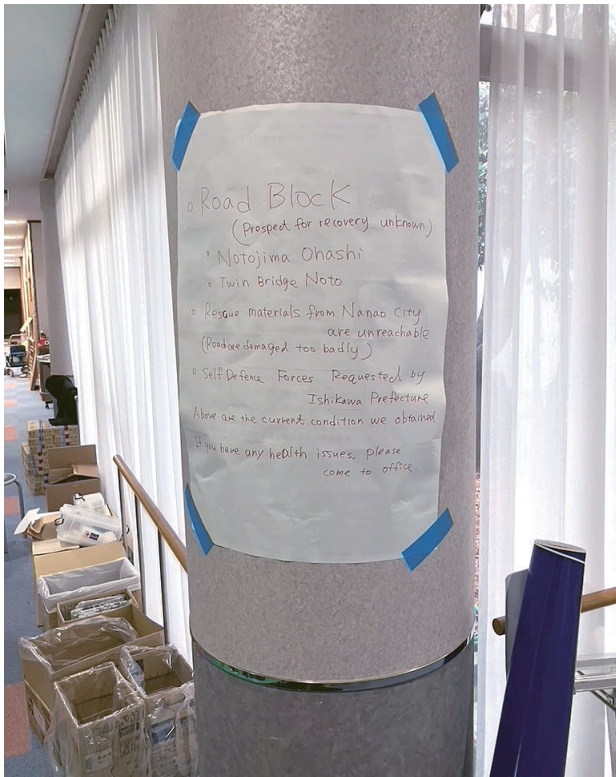


図2 能登島の避難所に掲出された英語の掲示物（筆者撮影）

語の貼り紙に、私はひと筋の希望を感じた（図2）。島にかかる2つの橋が通行止めとなり孤立した島内には、当初外国人観光客の姿もあったため、地元の人たちが辞書を引きながら現状を英語で手書きしたという。多言語化したアプリやウェブサイトは見られなくても、通訳ボランティアが駆けつけてくれなくても、周囲にいる人が気にかけてくれれば安心感は届けられるということに改めて気づかされた。

情報の多言語化はツールやルールの開発・普及の時代から、必要な人がいるかもしれないと周囲の人々への関心を喚起する時代へと、転換を図る必要があるのではないだろうか。

## 改めて問う共生社会の重要性

今回の能登半島地震では、「外国人が避難所に入らずに孤立している」との報道があったが、現地を確認したところ、外国人側にインフルエンザにかかっている人がおり、高齢者ばかりの避難所に入って感染させてはいけないと、あえて避難所に行かなかったとのことであった。「外国人が孤立しているのでは」と気にかけることは大切だが、避難所にいないからといって「排除されている」と短絡的に受け止めるのではなく、情報や物資をどのよ

うに手に入れているのかを確認することが大切だ。

災害時には外国人コミュニティによる相互扶助も盛んに行われる。174人の外国人が死亡した阪神・淡路大震災でも、被災地内外の外国人コミュニティが支援に駆けつけ、100年前の関東大震災の際にも、神戸の外国人コミュニティが横浜の外国人を支援している。今回もインドネシア人技能実習生の支援に富山のムスリムコミュニティが継続的に支援を行うなど、同様の相互扶助の動きが確認されている（図3）。



図3 能登半島で支援活動を行う富山ムスリム協会の様子（宮田妙子さん提供）

阪神・淡路大震災で被災した外国人への支援活動を通じ、日常の共生社会づくりこそが災害に強い社会につながるの思いから筆者は仲間たちと共に「多文化共生センター」を設立した。技能実習生が各地で急増し、地域とのつながりの薄さが指摘されている今日において、その思想は改めて重みを持っているように感じる。災害に特化したツールや体制の整備も重要だが、変化する外国人住民の構成や生活、コミュニティの様子に関心を寄せ、多文化共生社会を形成する取り組みを丁寧に進めていくことが改めて求められているのではないかと。

技能実習生制度の見直しや特定技能2号の業種拡大で、今後は家族とともに地域で長く暮らす外国人が増えていく。日本社会は高齢化が進行し、災害時に助ける側となる人口は減っている。地域の構成員の全体像を俯瞰しつつ、外国人と共に地域の未来を切り拓いていこうという合意のもと、災害にも強い共生社会をめざしたい。

## タテワリ防災にヨコグシを

日本の防災は「高齢者」「障害者」「女性」「子ども」「セ

クシャルマイノリティ」といった属性別の取り組みや、「ペット」「アレルギー」「医療的ケアが必要な人」といった個別のニーズに対応する取り組みが、それぞれの分野ごとに進化して、独自にマニュアルを作成したり避難所での受け入れ体制を整備したりしてきた。「外国人」の分野でも多言語対応を中心に避難所巡回やセンター設置による独自の支援体制を構築してきたが、残念ながらこれまで相互の取り組みを学ぶ機会は少なく、合同防災訓練で隣り合わせても連携して何かに取り組みむという場面は少なかった。

図4と図5は2023年と2014年6月末現在の在留外国人数を年代別に比較し表とグラフに示したものだ。全体ではこの5年間で1.52倍に増えており、20代で1.8倍を超える大幅増となっている。一方、50代後半で1.62倍、60代前半でも1.57倍とまもなく高齢者となる年代でも全体より高い伸びで増えていることが窺える。

「外国人」の中に「高齢者」も「障害者」も、「女性」も「こども」もいる。アレルギーや疾患を持つ外国人も、

	2014年6月末	2023年6月末	増加率
0～4歳	69,934	95,694	1.37
5～9歳	59,685	94,299	1.58
10～14歳	55,064	81,320	1.48
15～19歳	85,362	120,263	1.41
20～24歳	246,681	461,413	1.87
25～29歳	285,988	526,804	1.84
30～34歳	263,493	417,667	1.59
35～39歳	250,786	305,728	1.22
40～44歳	198,276	255,358	1.29
45～49歳	170,101	199,367	1.17
50～54歳	131,184	190,230	1.45
55～59歳	93,648	151,420	1.62
60～64歳	70,037	109,688	1.57
65～69歳	51,898	77,037	1.48
70～74歳	37,441	54,943	1.47
75～79歳	25,860	37,524	1.45
80歳以上	29,999	45,103	1.50
総数	2,125,437	3,223,858	1.52

図4 年代別在留外国人数（2014年6月末・2023年6月末）  
（出典：法務省在留外国人統計）

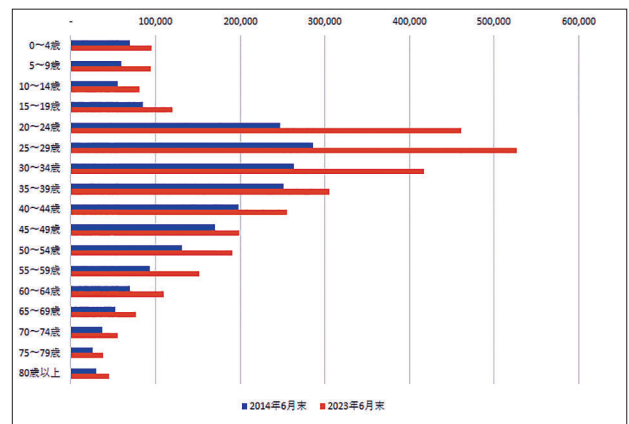


図5 法務省在留外国人統計を元に田村作成

ペットを飼っている外国人も、セクシャルマイノリティの外国人もいる。他の分野別支援とは異なり、「外国人」への支援体制を丁寧に構築することは、分野別にタテワリになっている日本の防災の取り組みにヨコグシを刺し、全体像を俯瞰することで誰ひとり取り残さない災害対応につながる可能性を持っているともいえるのではないだろうか。

また災害時の対応は発災直後の対応や避難所での支援に注目が集まりがちだが、在留外国人も被災地に留まって生活再建に向かっていくことになり、さまざまな手続きや申請での言葉の壁や習慣のちがいに戸惑うこともある。内閣府防災担当などでは、発災直後から長期にわたり被災者への支援を切れ目なく行うため、世帯毎のニーズを丁寧に把握して支援につなぐ「災害ケースマネジメント」を推奨している。筆者が代表を務める団体でも過去の災害で「災害ケースマネジメント」の視点から世帯調査を行い、中長期に被災者支援を担当する「地域支え合いセンター」の取り組みや自治体による復興計画の策定の基礎資料として提供してきたが、訪問した世帯に外国人がいることもあった。

ローンを組んで家や車を購入したり、店舗を営んでいる外国人にも、被災者に支給される補助や助成が行き渡るよう情報を多言語で届けなければならない。児童生徒への学用品の補助からも漏れることがないように、また復興まちづくりの協議の場にも外国人住民が参加できるような配慮も必要である。

2025年は日本の多言語支援の原点とも言える阪神・淡路大震災から30年の節目となる。この間の社会の変化、外国人の変化を正しく見据え、今後も誰ひとり取り残されることのない災害時対応を進めていきたい。

# 「LINE が主役で Zoom が脇役!？」 佐賀県災害多言語支援センターの活動とは？

(公財)佐賀県国際交流協会 企画交流課長 矢富 明徳

## 災害時に LINE のメッセージ？

2022年9月18日、(公財)佐賀県国際交流協会の理事長から1件のLINEのメッセージが送信された。内容は、台風14号接近に伴う佐賀県災害多言語支援センター(センター)の設置および県災害対策本部会議の開催予定だ。送信先は、佐賀県国際課多文化共生係と佐賀県国際交流協会の職員で構成するLINEグループである。ほどなく県災害対策本部会議をライブ配信するYouTubeのURLが県国際課の職員から同じLINEグループへ共有された。続いて国際交流協会の課長からは、スプレッドシートのリンクとその入力依頼の投稿があった。このスプレッドシートは各職員の安否確認やセンターの活動の可否などを確認するものである。県国際課の係長からは、センター設置に関するプレスリリースが完了したことがLINEグループに報告された。最初のセンター設置の投稿からここまで30分足らずである。ここでは、センターがこのような動きとなった経緯とその体制について紹介したい。

## 佐賀県災害多言語支援センターのこれまで

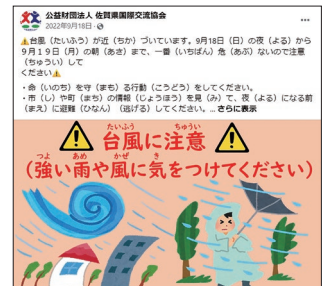
佐賀県では、2017年に県と佐賀県国際交流協会がセンターに関する協定を締結した。この協定で県災害対策本部の設置に伴いセンターが協働で設置・運営されることとなった。

センターの最初の活動は、2019年8月に発生した豪雨災害である。このときは、職員が佐賀県国際交流プラザで活動することとしていたが、大雨に伴う道路冠水により移動が困難な状況となり、最初に参集できたのは3名だけであった(その後2名が参集し、初日の活動は5名で実施)。

翌2020年、台風10号の接近に伴い2度目の活動となるセンターが設置された。この台風10号は特別警報級の勢力となる予報がでており、事前の避難が広く県民に呼びかけられた。センターでも避難に関する情報発信を行ったあと、電話の転送設定により国際交流協会への入電を携帯電話で対応できる体制とし、安全確保のため職員は台風接近前に一旦帰宅することとなった。また、

県の災害対策本部会議がYouTubeで中継されることから、職員は自宅から災害対策本部会議を視聴し、情報収集することとした(私は家族で避難し、避難所から対策本部会議の配信を視聴した)。幸い、予想されたほど被害はなく台風は通過し、センターの活動は翌日には終了したが、このときの対応が現在の遠隔対応のきっかけとなった。

3回目の活動は2021年8月。数日前から降り続く大雨によりセンターが設置された。このとき、時刻は深夜3時20分、道路は冠水状態であり、職員の安全確保の観点からセンター長である国際交流協会理事長は、情報収集・発信を在宅で行うことを決定した。そこで、センター設置に関するプレスリリース、国際交流協会のウェブサイトやFacebookによる情報発信などが各職員の自宅から行われた。これは、県国際課や国際交流協会の職員が、2回目のセンター設置以降に進めてきた準備が実践された機会となった。また、この3回目の活動の最中にも新しい取り組みが発案・実行されている。



センターからの台風接近に伴う情報発信 (Facebook)

## 災害対応の体制とその流れ

ここで、現在のセンターの活動体制について紹介したい。まず組織は、国際交流協会理事長をセンター長とし、県国際課職員(多文化共生係および国際交流員)と国際交流協会職員がメンバーとなり協働で設置・運営。メンバー間の連絡はLINEグループで行われ、基本的な連絡が行われる全体グループのほか翻訳グループなど個別に設定しているものもある。また、データやファイルの保存はグーグルドライブ、情報共有などはグーグルスプレッドシートを使用し、各メンバーが遠隔でもアクセスできるようにしている。グーグルドライブにはあらかじめ多言語化した定型文やウェブサイト・Facebookなどで使用する画像などを保存しており、センターの活動中に新たに作成した翻訳原稿などもここへ保存する。グーグルスプレッドシートは、各職員の安否や活動可否

の確認、県内の災害情報、センターの活動状況などを記載し、メンバー全員が入力も確認もできる（しなければならない）。前回の活動からは、Zoom を常時接続としたことにより、コミュニケーションの即時性や各メンバーにおけるセンター活動全体の状況把握についても向上した。

次に、センター設置の基本的な流れは以下のとおりである。

- ①センター長からの設置の連絡（県との協議後）
- ②プレスリリース、ウェブサイトなどによる設置の公表
- ③各職員はスプレッドシートへ安否情報の入力
- ④情報の収集・発信（内容はスプレッドシートへ入力）

スプレッドシートには、あらかじめ実施するいくつかの項目のリストがあり、メンバーは名前を入力したうえで取り組みを開始する。次に活動できるようになった者はリストを確認し、名前が入力されていない項目に取り掛かることになっている（プレスリリースは

The image shows a spreadsheet with multiple columns and rows. The columns include names, roles, and status. The rows are organized into sections, likely representing different staff members or roles. The spreadsheet is used for tracking the progress of disaster response activities.

センターで利用するスプレッドシート

県国際課、ウェブサイト・Facebook は国際交流協会と項目によっては組織が限られることがあるが、誰が行うかは特に決められていない。

## 身近なサービスを活用

この体制の特徴として、LINE やグーグルドライブ・スプレッドシート、Zoom と一般的に使用されているサービスを利用している点がある。遠隔対応のシステム構築について有識者に相談したことがあるのだが、そのときの回答はこうだった。「新たにシステムをつくるよりも全員が使い慣れているものがよい」。確かにLINEであれば、ほぼ全員が使用しており、他のサービスもすでに別の業務で使っていたりもする。実は、災害事業を担当する数名で Slack の利用に取り組みうとしたことがあるが、継続した利用にはならず、今では眠った状態となっている。

## 活動のキーワード

ここから、このセンター活動のキーワードを紹介したい。それは、「振り返り」と「チームワーク」だ。前述

した現在の体制や流れは、実際の災害対応や訓練を経るたびに変化（進化）してきた。佐賀県では、過去5年間でセンターを4回立ち上げ、毎年2回の設置運営訓練を実施している。そのたびに全員でしっかりと振り返りを行っていることが、活動の改善につながっている。

そして、そのために大切なのがチームワークだ。グルグルスプレッドシートの活用や Zoom の常時接続などはメンバーからの提案である。それぞれのメンバーが災害対応や訓練で感じた課題や違和感、浮かび上がったアイデアを振り返りの中で発言できる関係性があるからこそ、こうやって進化しているのだと思う。例えば、現在はセンター設置・運営の訓練を5月に行っているが、これは2021年4月から新しく仲間となり一度も訓練を経験してない

メンバーが8月の災害対応後に「(遠隔で)みんなが対応していたが、どうしていいかわからなかった」と言う発言からスタートした。

災害多言語支援センター設置・運営訓練 実施状況	
2019.3.22 (被災前、★初めての訓練)	・災害想定 地震
・実施内容 講義(多言語支援センターとは) センター立ち上げ、避難所巡回準備	災害発生!
2019.12.20	・災害想定 水害(被災時の実際の情報を使用) ※これ以降の訓練は、水害を想定
・実施内容 センター立ち上げ、問合せ対応、避難所巡回	
2020.1.29	・実施内容 センター立ち上げ、避難所巡回(公民館へ移動)、災害対応ガイドブック試行
2020.6.24	・実施内容 センター立ち上げ(国際交流プラザが使用できず、県庁に移動し設置)
2021.3.23	・実施内容 避難所巡回
2021.11.17	・実施内容 在宅勤務によるセンター設置 ※これ以降の訓練は、在宅勤務を前提として実施
2022.5.24	・実施内容 講義(多言語支援センターとは)、センター設置(初動)
2023.5.16	・実施内容 講義(多言語支援センターとは)、センター設置(初動、立ち上げ3時間を想定)
2023.6.15	・実施内容 センター運営(多言語情報の原稿作成、翻訳、発信)
2023.11.14	・実施内容 センター運営(初動、避難所巡回)

災害多言語支援センター設置・運営訓練の実施状況

## 日常の延長

実は、センターで使用しているLINE グループは日常のコミュニケーションで利用しているものだ。県国際課や国際交流協会の事業がメディアで紹介されると全員に共有し、職員が出産すればここでお知らせし、気になるニュースを共有したりもする。この延長線上にセンターの活動がある。前述のチームワークは、このあたりに秘訣があると思っている。

## これから

今回紹介した佐賀県の取り組みが、各地の災害対応に少しでも参考となり、よりよい体制づくりにつながることを切に願っている。一方、今年1月に発生した能登半島地震では、停電や通信手段の遮断など、佐賀県の取り組みを根底から覆すようなことが起きた。今、佐賀県であの状況になったら「どうしたらいいかわからない」のが正直なところだ。そこで、だからこそ、今できることとして、アイデアを出し合い、共に考え、そして助け合える仲間を増やしていきたい。今こそ顔の見える関係をつくっていきましょう!

近年、自然災害により各地でさまざまな被害が生じている。特に、気候変動の影響によって気象災害が頻発化・激甚化していることは多くの方が実感しているところではないだろうか。そのような中、2024年1月1日に最大震度7を観測する「令和6年能登半島地震」が発生した。想定を超える規模の地震によって、地域社会に甚大な被害をもたらされた。特に被害の大きかった能登地方では、技能実習生をはじめとする外国人が暮らしており、発災直後から地域国際化協会や市民活動団体による外国人被災者支援の動きが見られた。本稿では、能登半島地震における外国人支援の状況を踏まえつつ、多文化化が進展する地域社会における防災の課題について考えたい。

### 能登半島地震における外国人支援

はじめに発災直後の動きを振り返ろう。能登半島地震では、阪神・淡路大震災以降わたしたちがさまざまな災害を経験する中で培われてきたノウハウが生かされた。例えば、テレビ放送では、発災直後からNHKをはじめ各局が「やさしい日本語」や多言語で避難の呼びかけを行った。NHKでは、「今すぐ可能な限り高い所へ逃げること！」とアナウンサーが強い口調で避難を呼びかけるとともに、画面には「津波！避難！」[TSUNAMI English on Audio Subchannel, Radio2]のテロップが表示され、視聴者の多様な言語的背景に配慮した放送がなされた<sup>(注1)</sup>。また、兵庫県のサンテレビでは、兵庫

県北部に津波警報が発表されたことを受け、日本語と手話のほか、英語やベトナム語などの7言語で津波からの避難を呼びかけるVTRを放送した<sup>(注2)</sup>。石川県と石川県国際交流協会では、2024年1月2日に石川県災害多言語支援センターを開設した。これらは、1995年の阪神・淡路大震災において多数の外国人犠牲者を生んだことへの反省から進められてきた、災害時における外国人の情報保障のための取り組みの所産と言えるだろう。

### 多文化社会における地域防災の課題

このように能登半島地震では、阪神・淡路大震災以降いくつもの災害を経験する中で培われてきたノウハウが生かされたが、一方で支援から取り残された外国人や、必要な情報が得られなかったという外国人の声も報道などで明らかになっている<sup>(注3)</sup>。被災地では市民活動団体による支援や多言語情報発信がなされたにも関わらず、支援や情報から孤立する外国人がいたということは、これからの多文化社会における地域防災を考える上で重要な課題を示唆している。このことについて、自然災害のリスクを考える際にしばしば参考とされるモデルを踏まえて考えたい。このモデルでは、自然災害のリスク(Disaster Risk)はハザード(Hazard)、脆弱性(Vulnerability)、曝露(Exposure)の3要素が相互に作用して決定されるとされている。誌面の制約上詳述は避けるが、ハザードは地震、津波、台風、火山噴火などの自然現象である。また、脆弱性は経済的、社会的、環境的な要因によって形成され、例えば年齢、性別、障害の有無、階級や階層、民族、社会インフラなどが挙げられる。曝露はハザードにより影響を受ける人々や資産の量や程度を表し、地理的位置、人口密度、建物やインフラの状況などによるとされる(図1参照)。

このモデルを踏まえて災害時の外国人支援を考えるとき、つぎの2つの示唆が得られる。それは、災害時の外国人支援を考えるときにしばしば言語や文化の違いに着目しがちであるが、それ以外の「脆弱性」「曝露」につながる要因にも目を向ける必要があるということである。



2024年1月1日 NHK ニュースより

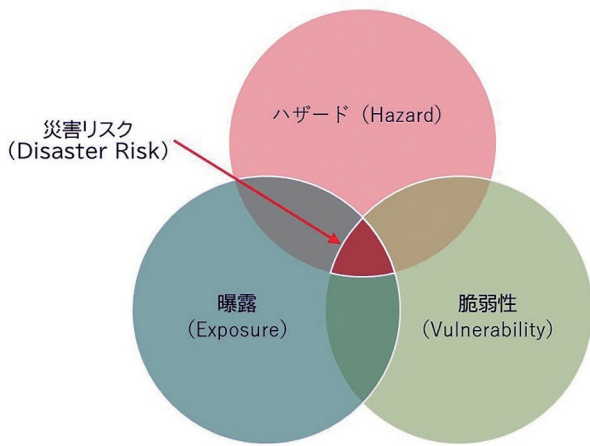


図1 災害リスク=ハザード×脆弱性×曝露（筆者作成）

つまり、多様な言語や文化を考慮することが支援において重要であることは言うまでもないが、被災地の外国人が置かれている社会・経済的背景や、外国人が暮らしている地理的環境も考慮しなくてはならない。例えば、能登半島地震で被災した技能実習生の中には、地域社会とのつながりが薄かったことから、発災直後に必要な支援にアクセスできなかったケースも見られる。あるいは、水産業に従事している人も多く、彼らの生活圏が沿岸地域にあり、場合によっては津波の危険に晒されていたことが容易に想像できる。災害リスクは異なる言語や文化的背景という要因以外からも生じることに留意したい。

また、発災直後の外国人支援の実効性には限りがあることにも留意する必要がある。特に、能登半島地震では交通インフラが壊滅的な被害を受けたことから、被災地外からの支援は多くの被災者に共通した最大公約数的な支援とならざるを得なかった。また、災害直後の公的機関による公助としての多言語情報提供は不可欠であるが、情報の速報性、個別性、流通性の観点からその実効性は限定的となる。特に、外国人住民と地域社会とのつながりが希薄な場合にその実効性は乏しくなり、脆弱性の要因となる。

これらのことから「災害時の外国人支援」では、特に復旧・復興期において、個々のニーズに応じた支援が求められる。また、災害発生直後の「自助」「共助」を促進するための取り組み、つまり、平時（＝災害が起きる前）の活動がとりわけ重要となる。そして、今後ますます多文化化が進展すると予想される地域社会の防災について考えるとき、災害時に「日本人」「外国人」の枠を超えて地域社会の住民どうしが助け合うための関係をい

かに築くか、という課題が浮かび上がってくる。

## 平時からの共助の関係づくり —「災害時の外国人支援」を超えて

能登半島地震で被災した外国人は、地域経済を支える大切な担い手であり、地域社会に共に暮らす生活者である。災害時に彼らが自助のための適切な行動がとれるよう、「外国人」であることに配慮した防災教育を行うことが期待される。その上で、災害時には「日本人」「外国人」の枠を超え、地域社会の住民どうしが助け合えるための関係づくりを平時から進めていくことが、誰にとっても安全・安心な地域社会につながると言えるだろう。

そのような関係づくりのために、日頃から日本人と外国人が対等な住民として地域防災に参加し、防災活動を通じて地域社会やそこに住む人びとのことをお互いに知り、共助の関係を築いていくための場づくりが必要である。また、外国人住民が防災教育や防災の仕組みづくりに参加することが望まれる。例えば、外国人防災リーダー育成事業など、外国人を地域防災の担い手として位置付けた取り組みが各地で進められている。

「災害時の外国人支援」を超えて、平時からの共助の関係づくりがますます求められている。このことが今回の経験から得られた教訓のひとつと言えるのではないだろうか。わたし自身もこれらの教訓を踏まえ多文化社会の地域防災に取り組んでいきたい。

### 【参照】

（注1）NHK『「言葉の力」信じられなかった報道アナウンサー 能登半島地震から思うこと』（2024年2月1日）  
<https://www6.nhk.or.jp/nhkpr/post/original.html?i=41291>

（注2）民放 online「サンテレビ『避難呼びかける多言語VTR』たとえ停電しても無力ではない」（2024年2月7日）  
<https://minpo.online/article/suntv-vtr.html>

（注3）NHK「地震で被災の外国人 避難所入れず食料など確保できない人も」（2024年1月6日）  
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240106/k10014311351000.html>

NHK WORLD-JAPAN “Noto Peninsula Quake leaves foreigners feeling isolated”（2024年1月31日）  
<https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/videos/20240131202804872/>



### はじめに

外国人住民の増加、定住化が進む中、地震、台風、大雨などの災害時における緊急情報にアクセスしにくい外国人住民の命を守るために、多言語による迅速な緊急情報の提供は、喫緊の課題である。

浜松市は、その課題解決のため、災害時などの緊急情報を RPA (Robotic Process Automation の略で、人間がパソコンを使って行う作業をソフトウェアに組み込まれたロボットが代行する仕組み) を活用して日本語から多言語に自動置換するシステムを全国の自治体で初めて構築し、2023 年 9 月から運用を開始した。本稿では、その取り組みについてご紹介する。

### 事業実施の背景

浜松市では、災害による避難指示、避難所開設などの緊急情報を、英語、ポルトガル語、やさしい日本語に翻訳し、市の災害などの情報を発信するツールである「防災ホットメール」と(公財)浜松国際交流協会 (HICE) の Facebook で発信してきた。



#### 浜松市防災ホットメール

以前は、大雨や台風など災害の発生の恐れがあるときには複数の職員が常時待機し、手作業で各言語に翻訳していた。予め翻訳されたテンプレートを作成し、浜松市と HICE とで共通クラウドを活用して作業を効率化してきたものの、相応の時間を要していた。加えて、翻訳した情報に誤りがないか相互に確認し合う必要があるため、日本語版の「防災ホットメール」配信より 30 分から 60 分程度配信が遅れるという課題があった。

### 検討および実態調査

緊急で伝える情報は、避難指示、避難所開設など、予め型が決まっている。その特性を生かし、正確かつ迅速な情報提供の方法として検討されたのが RPA の活用である。システムの構築にあたっては、クレアの多文化共生のまちづくり促進事業 (助成金) を活用し、2022 年度に検討や実態調査を行った。

検討会議では、市の関係課、災害時外国人支援情報コーディネーターや多文化共生マネージャーが在籍する HICE、災害時などの多言語支援のスキルやノウハウを有する事業者、多文化防災に精通する学識経験者、市内の外国人コミュニティなどと連携し、多言語テンプレートの整備や他の情報発信ツールの活用などについて議論を深めた。

効果的な情報発信のためには、外国人住民が情報を得るためによく使うツールなどを把握することが必要である。そこで、外国にルーツを持つ住民を対象にウェブ上でアンケート調査をし、132 人から回答を得た。調査票は、やさしい日本語への書き換えと、6 言語 (ポルトガル語、フィリピン語、スペイン語、インドネシア語、中国語、ベトナム語) への翻訳を行った。

#### ウェブ上でのアンケート調査 (ポルトガル語)

アンケートの結果、緊急情報を入手するツールとして Facebook (43.9%) を挙げる回答者が多く、また、今後緊急情報を伝えてほしいツールとしては電子メール (43.9%)、Facebook (33.3%) を希望する回答者が多いことがわかり、「防災ホットメール」や HICE の Facebook の有効性が明らかになった。一方で、日本語を「あまり読むことができない」(46.2%)、「読むこ

とができない] (12.9%) 回答者は合わせて約6割を占め、情報の多言語化の重要性も改めて示された。

## システム構築の成果

このような検討を経て、2023年8月にRPAを活用した緊急情報の提供システムの構築が完了した。

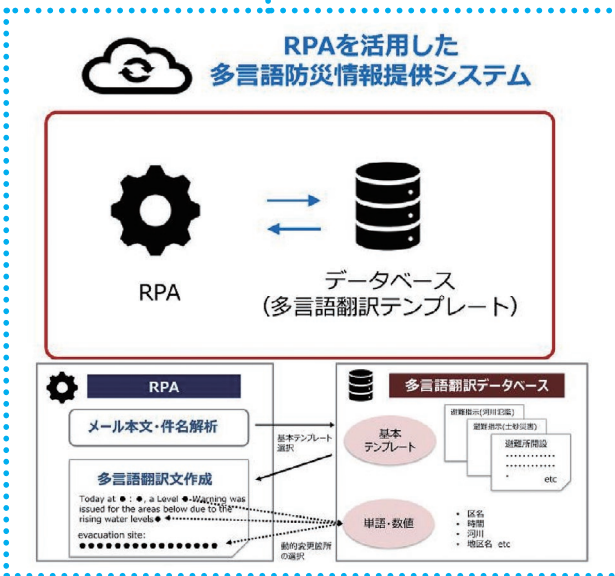
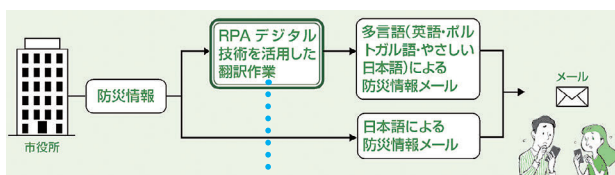
システムには、避難指示、避難所開設などのメールの定型文(約70)、河川名、避難所名などの単語(約1,100)を、英語、ポルトガル語、やさしい日本語に翻訳し、多言語翻訳テンプレートとしてデータベース化している。

**【警戒レベル3】**  
 高齢者等避難“発令”(河川) 危険な場所から高齢者等は避難  
 <発令時刻> {時刻}  
 <対象地域> {区と地域}  
 <理由> {河川}が増水し氾濫するおそれがあるため

**【Alert Level 3】**  
 Vulnerable Groups Evacuation Order “Official Announcement” (河川)  
 The elderly and other vulnerable people must evacuate from danger zones.  
 <Time of Announcement> {時刻}  
 <Affected Area(s)> {区と地域}  
 <Reason> Due to concerns of a flood occurring due to swelling waters of the {河川}.

### 多言語翻訳テンプレートの例 (英語)

日本語版の「防災ホットメール」が配信されると、システムが自動でデータベースを参照して置換作業を行い、翻訳されたメール文が生成される仕組みとなっている。



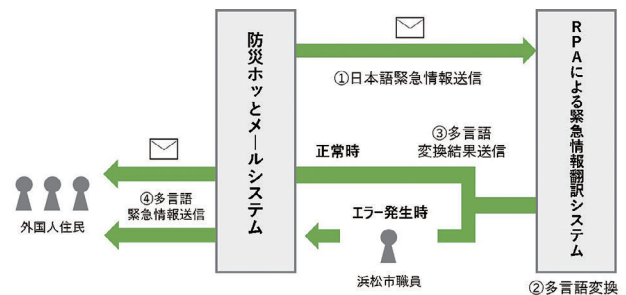
RPA を活用した多言語翻訳の仕組み

本システムは、日本語版の「防災ホットメール」の配信からわずか数秒程度で多言語変換を完了できる。システムの構築によって、職員が手作業で翻訳していたときに懸念があった情報の正確性が保証されるとともに、多言語による情報提供に要していた時間を大幅に短縮することができた。

## 今後に向けて

本システムは「防災ホットメール」のシステムからは独立しているため、翻訳されたメール文の配信作業は、職員が行う必要がある。

情報提供のより一層の迅速化のため、2023年11月から、本システムと「防災ホットメール」システムのAPI連携(異なるソフトウェアシステムやサービス間でデータや機能を共有できるようにするプロセス)を進めた。このAPI連携により、多言語版の「防災ホットメール」が自動で配信されるようになる<sup>(注)</sup>。



### API連携後の多言語による緊急情報提供体制

第3次浜松市多文化共生都市ビジョンでは、「危機管理体制の強化」や「デジタルツールの活用促進・DX(デジタル・トランスフォーメーション)の推進」を重点取組として掲げ、施策を進めているところである。

本稿でご紹介した取り組みをはじめ、今後も、多文化共生施策推進のためのICT活用の可能性を積極的に検討するとともに、外国人住民が安心して快適に暮らせる多文化共生都市を目指して、危機管理体制の強化・充実を図っていきたい。

(注) 緊急情報ではない情報が日本語版の「防災ホットメール」で配信されたときなど、置換作業にエラーが発生したときを除く。

## はじめに

災害時に被災地において外から支援をしたいという個人を含めたボランティアを受け入れ、被災者のもとにその善意を届ける仕組みとして、日本では一般化した「災害ボランティアセンター」。その仕組みが定着してきた過程と被災者支援に果している役割、課題などについて論じたいと思う。

## 災害時のボランティア活動という文化の定着

災害時にボランティアが被災地で活動を行い、それが被災者の支援につながるということが大々的に注目されたのは、1995年の阪神・淡路大震災である。都市神戸が被災したことも含めて全国から特別な注目を浴びた。

多くのボランティアが被災地外から被災地へ足を運び、支援活動にあたる様子が国民に広く認識され、兵庫県発表の推計値では137万7,300人のボランティアが活動を行ったとされた。このことから、「ボランティア元年」なる言葉も生まれ、阪神・淡路大震災をきっかけに、同年7月には政府の「防災基本計画」が改訂され、「防災ボランティア活動の環境整備」「ボランティアの受入れ」に関する項目が設けられた。

以降、1997年のナホトカ号重油事故で30万人とも言われるボランティアが活動するなど、災害時にボランティアが被災地で活動することが定着していった。

ただし、無秩序に外部から支援者が被災地に入るとは、交通などの混乱をまねくだけでなく、被災地の治安が悪化することにもつながり、より大きなダメージを被災地に与えかねないこともわかってきた。

このため、被災者のもとにボランティアの力を届ける、いわば交通整理をする役割でありボランティア活動をする人の安全管理も行う「災害ボランティアセンター」という機能が試行錯誤の中で編み出されていった。



2017年九州北部豪雨における福岡県朝倉市災害ボランティアセンター

## 災害時のさまざまなボランティア活動

ボランティア活動は「社会参加促進」「無償制・互酬性」「自主性・主体性」「創造性・開拓性」の原則に基づいて行われるものであり、法律や制度の狭間にある困りごとなどに対して創意工夫を凝らした活動が行われる。被災地におけるボランティア活動も同じである。

被災地におけるボランティア活動の意義として、地元だけでは充足できないマンパワーを復旧・復興に提供することや、行政や制度では行き届かないきめ細やかで被災者に寄り添った支援を実現すること、自発性に基づいた積極的で多種多様な支援、地元住民でない（しがらみがない）特性を活かした支援（外部者だからこそできる支援）という特性があげられる。

災害時に行われる被災者支援活動としてイメージされるのは、被災家屋・私有地内の片付け、清掃作業、ゴミ出し、泥だし作業、ガレキ撤去、雪かき作業などだが、それらには多くのマンパワーが必要となる。その他にも生活物資などの仕分け作業、訪問配布、避難所での手伝い（炊き出し、洗濯など）、託児代行、車を失った方への移動支援、被災された方の交流機会づくり、暮らしの再建のための専門家の相談会、仮設住宅への引越し手伝いなど、多岐にわたって長期間活動が展開されている。

## 災害ボランティアセンターと社会福祉協議会

災害ボランティアセンターの担い手について、当初災害支援に詳しい災害系NPOが担う場面があったが、被災地域に人脈がなくその地域の特性に疎い点、長期にわたって滞在できない不安定さなどから、復興期まで支援し続けられる地元の組織によるセンター運営が必要という意見が多く関係者から出された。その結果、これまでもいくつかの被災地で災害ボランティアセンターの運営主体となっていた社会福祉協議会（社協）が担い手として定着していった。

社協は、地域を基盤に日常的に活動を展開している組織であり、災害時には発災当初の地区単位でのニーズ把握にあたり、その情報拠点となる地縁組織との顔の見える関係を有していることが最大の強みであった。また、

災害時に支援対象として重点的なフォローを必要とする福祉サービス利用者についての情報を持っていること、平時から「ボランティアセンター」としてボランティアを必要とする組織・団体とボランティア活動者のコーディネートを行い保険加入なども受け付けていること、行政や地域の幅広い団体と関係を構築していること、さらにはすべての自治体に存在し、長期にわたって被災者支援における生活支援相談の窓口を担える団体であることなどから、災害ボランティアセンターの担い手として、支援関係者の中で共通の認識となっていた。

ただし、令和6年能登半島地震を見てわかるように、被災地域の社協職員は同時に被災者でもあるため、災害ボランティア



令和6年能登半島地震における輪島市社会福祉協議会とその前の光景

センターの運営を自分たちだけで準備することは困難である。そのことから県内外から応援を得てセンター運営を実施できるように、支援者人材の育成にも力を入れてきている。

## 災害ボランティアセンター運営における支援の三原則

災害の種類や規模、地域の実情が異なることから、それぞれの災害ボランティアセンターが持つ機能や活動スタイルも多様である。何よりも地域性が大きく支援のアプローチに影響することから、地元の関係者が中心となって支援拠点を担うことが重要であるという点は支援関係者の中で共通の理解となっている。行政が担う「被災者を救済する責務としての支援」とは別に、行政制度で担うことができない制度の狭間とも言える部分の支援活動は、地元の民間団体が中心となることが重要である。また災害直後の緊急期を経て、長い時間を要する復興期には外部支援者は去り、地元の関係者の力で被災者を支えることから、災害ボランティアセンターという支援の拠点の運営における「地元主体」の重要性が認識された。

また、被災者の多種多様なニーズ（困りごと）に対応していくためにも、多様な関係者が集ってセンターを運営することが必要であることから、「協働」ということが言われた。それぞれの機関でできる支援は限られており、支援者の限界を支援の限界にしないためにも、協働が求められる。

ボランティアをはじめとする「支援者」の拠点でもある災害ボランティアセンターは、ともすると支援者の視点で物事を進めがちになることから、被災者のために活動を行うセンターであることをあらためて確認する上で「被災者中心」を掲げている。作業にとらわれるのではなく、被災者がいま何を必要としているかに常に立ち返るために「泥を見ずに人を見よ」という言葉が使われることがある。

これら「被災者中心・地元主体・協働」が、支援者が心得る姿勢の三原則として災害ボランティアセンターの運営にあたっての基本事項と認識されているところである。

## プロボノとの連携やICT化による支援体制の充実

人力では難しいニーズに対して重機による支援活動を展開したり、屋根の上に登る技術を持つ支援者、床下対応などの技術を要する対応ができる者など、プロボノ（職業上のスキルや専門知識を活かして取り組むボランティア活動）と言える災害支援者が近年次々と誕生し、災害ボランティアセンターと連携をしながら、被災者の多様なニーズに柔軟に対応できるようになってきている。

一方、2020年に入ってすぐにCOVID-19（新型コロナウイルス感染症）が世界的に蔓延し、災害ボランティア活動においてもその影響を大きく受けることとなった。被災者への直接の支援活動は直接出向く必要があるが、災害ボランティアセンターの運営という点では、遠隔でできることが追求され、事前登録システムやZoomによる支援関係者間の情報共有会議が遠隔地にいる者同士で頻繁かつ短時間で実施されるようになったことで、人・もの・情報の調整が円滑になり、無駄な動きが激減したことは特筆に値する。

災害時には要援護者と言われる方々への支援が重要である。言葉がわからない外国人が情報アクセスできなかったり、あるいは避難所での共同生活が難しかったりなどの問題が生じる。そのような状況下で、災害時多言語支援センターが必要となるが、実際には市民に広く開かれている災害ボランティアセンターには外国人からの声が届いていたにも関わらず、多言語支援センターとの連携が十分でなかったために、そのリソースがうまく活用されていないといった例も多かった。今後は、両者が平時から顔の見える関係を作り、災害時に即座に連絡をとりあって、外国人が支援から取り残されることのないよう、連携していくことが望まれる。

クリアでは、災害時に外国人被災者を支援するための自治体・地域国際化協会職員等向けツールとして、災害多言語支援センターの立ち上げに関するマニュアルである「災害時の多言語支援のための手引き」および外国人向け支援情報発信例をまとめた「多言語災害情報文例集」を制作、提供している。

両ツールについて、2018年の前回更新からおおよそ5年が経過し、災害が発生する度に支援の取り組みに進展が見られることや、新型コロナウイルス感染症の影響などにより支援方法が多様化している状況も踏まえ、更新の必要性が高まっていた。

そこで、2023年度に改訂事業を実施し、自治体や地域国際化協会などの関係機関に本ツールのさらなる活用を促すことで、災害時における外国人の支援体制強化を図ることとした。手引きの執筆および文例集の追補には、NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会にご協力いただいた。

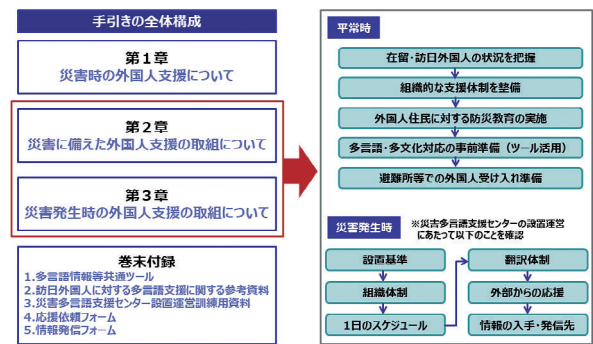
## 検討委員会の組織

2023年4月から改訂事業を進めるにあたり、大規模災害時の外国人支援などに関して豊富な経験や知見を持つ地域国際化協会や自治体職員などに検討会の委員として協力をお願いした。

北海道胆振東部地震などでの災害対応経験のある北海道の池田和明氏、熊本地震や佐賀豪雨災害の際に外国人支援活動に携わった経験のある(公財)佐賀県国際交流協会の矢富明德氏、東日本大震災などで外国人支援活動に従事された(公財)仙台観光国際協会の須藤伸子氏、市職員である傍ら自身も外国人防災リーダーとして活躍されている岡山県総社市の譚俊偉氏をはじめ、総務省自治行政局国際室参事官補佐の田頭真二氏、総務省消防庁国民保護・防災部防災課災害対策官の太田雅人氏、また、オブザーバーとして、総務省自治行政局公務員部公務員課の酒井修氏に参加いただき、6月、10月、1月の3回検討委員会を開催し、議論を重ねた。

## より読みやすい手引きへ

今回手引きを改訂するにあたって、手引きの「読みやすさ」を最も重視した。従来の手引きは文章量が多く、過去に実施した地域国際化協会対象の課題研究会でも、「ボリュームが多く理解するのに時間がかかる」「読む気がしない」といった声が多く見受けられた。そこで、今回の改訂にあたっては、まず手引きの「読みやすさ」に重点を置き、章ごとの色分け、項目ごとのポイント記載など、本文を読まなくても大まかな内容を理解できるような工夫を行い、災害時の外国人支援の経験が少ない人にとってもわかりやすく読みやすい手引きとなるよう留意した。また、手引き全体を通して、図表や写真を多用し、視覚的な理解を促すとともに、従来の手引きは紙での配布を想定していたのに対し、今回の改訂版手引きは、データでの配布を基本としていることから、手引き内で使用している図表や参考文献などにリンクを貼ることで、本手引きを起点として、読み手がさまざまな関連情報に瞬時にアクセスできるようにしている。



### 改訂版手引きの構成

改訂版手引きは、第1章から第3章および巻末付録で構成されている。まず第1章では、導入として、近年の在留外国人・訪日外国人の状況や国の制度、災害時に外国人が抱える課題などについて紹介している。次に、第2章では災害に備えた外国人支援の取り組みとして、平常時に準備しておくべきことについて、また、多言語対応に役立つ各種ツールについて掲載している。そして、第3章では災害発生時の外国人支援の取り組みとして、

災害発生時の支援活動の流れや、災害多言語支援センターの設置運営の流れについて、ワークシート形式で掲載しており、読み手の地域の状況と照らし合わせながら、災害が発生した際にどのように動けばよいかを把握できるような構成にしている。ワークシート部分については、災害多言語支援センターの設置運営訓練を行う際や実際に災害が起こった際に、すぐに活用していただけるよう、手引きとは別にエクセル形式でも提供している。また、近年の災害多言語支援センターの設置運営事例として、2019年・2021年の佐賀県豪雨や2018年の大阪北部地震、同じく2018年の北海道胆振東部地震などにおいて、実際にどのような活動が行われたかについても第3章で紹介している。さらに巻末付録として、クリアが作成している多言語情報など共通ツールや災害多言語支援センターの設置運営訓練用資料などを掲載しており、本手引きを読むことで災害時外国人支援に関する基礎知識から、災害発生後の災害多言語支援センターの設置運営の流れまで学んでいただけるものと思う。



過去の事例やツールの紹介

## 多言語災害情報文例集の追補

多言語災害情報文例集についても、委員の方々をはじめ、実際に災害時の外国人支援に携わっている地域国際化協会などに聞き取りを行い、現場におけるニーズを把握した上で、追補文例の選定を行った。今回追加したのは、風水害での避難時の留意点についての文例、津波の注意を促す文例、大雪や寒波の際に使うことができる文例、道路の通行止めや橋の崩落など固有名詞を入れるだけで使用できる文例、在留資格などの入管関連情報の文例、一元的相談窓口の情報を紹介する文例、災害に関する情報を多言語で入手するツールについての文例、新興感染症などの対応についての文例、多言語支援センター

の開設周知文、避難所などでの犯罪防止に関する注意喚起情報についての文例の全10文例である。各文例について、災害が発生した際に、固有名詞や日付、電話番号などを入れるだけで即座に活用できるよう汎用性が高い形で作成している。また、従来の文例集については、それぞれの言語ごとにファイルが分かれており、使用する際には1つずつダウンロードする必要があったため、非常に手間がかかっていた。そこで今回、全文例を1つに集約したエクセル形式のファイルと、言語ごとに個別にダウンロードできるワード形式のファイルの2パターンを作成し、用途に応じて使い分けられるようにした。さらに、言語ごとの個別のファイルについては、日本語訳とそれぞれの言語での文例が対訳形式になるようにし、利便性の向上に努めた。あわせて、従来の文例集の言語数から近年需要の増えている4言語（ミャンマー語、ネパール語、フランス語、ロシア語）を加え、全14言語に翻訳したものを掲載している。

No.	見出し/本文	英語
1	たくさん揺れています 大きな地震があったときは、そのあとに、小さな地震が何度も起きる。したがって地震は小さく、少なくなっていくので、安心して下さい。	Continuing A large earthquake is often followed by many aftershocks. However, they gradually become smaller and fewer, so there's no need for concern.
2	水、電気、ガスなどが止まっています 災害が起きると、水や電気やガスが止まります。復旧までに、時間がかかるかもしれませんが、関係者が全力で復旧にあたっています。避難所には水や食料が備けられているので、避難所に行きましょう。	When water, electricity and gas services have been suspended. When a disaster occurs, water, electricity and gas supplies are often suspended. In this situation, you should go to a shelter where water and meals are provided.
3	すぐに帰国するのは難しいです 帰国したいと思っても、交通がマヒしているので、今すぐ帰国するのは難しいです。しばらく休んでから、帰国のことを考えましょう。パスポートのことや、在留期間、再入国許可などのことが心配かもしれませんが、大丈夫です。強制退去もありません。待っていてください。	When it's difficult to return to your country immediately. It may be the case that even though you want to return to your country, the traffic network is paralyzed, which makes it difficult to go back to your country immediately. In that situation, you should wait and see if you can arrange your return journey a little later. You may also be worried about your passport, period of stay, re-entry permit and so on, but there is no need for concern, as you will not be forced to leave. Please wait for further information on what to

### 多言語災害情報文例集

## おわりに

今回の改訂事業を終えて、災害時の外国人支援における他機関との連携の重要性を再認識することができた。本事業でご協力いただいた委員の方々には、国、都道府県、市区町村、協会と多様であるが、それぞれ災害時外国人支援に対する視点が異なり、そういった方々が協力し合うことでよりスムーズに外国人支援を行うことができる。改訂版手引きおよび追補版文例集は、外国人支援に直接的に関わる国際担当部署のみでなく、防災担当部署など他機関においてもぜひご活用いただきたい。広く周知を行うことで、外国人支援に対する共通認識が社会全体に浸透し、日本各地で多文化共生への意識がさらに高まっていくことを願う。