

「北海道胆振東部地震」における外国人支援対応状況等について【振り返り結果】

1 関係者による振り返りの実施

- ◎ **開催日時**：平成31年1月16日(水)
- ◎ **開催場所**：(公財)北海道国際交流・協力総合センター
- ◎ **コーディネーター**：田村 太郎 氏(地域国際化推進アドバイザー)
- ◎ **出席自治体・地域国際化協会**(以下「協会」という)

| 自治体名 | 行政 | 協会 |
|------|-------------------------------|------------------|
| 北海道 | 国際課 観光局受入体制整備グループ 危機対策課 | 北海道国際交流・協力総合センター |
| 札幌市 | 交流課 | 札幌国際プラザ |

2 振り返りの結果(概要)

出席者からの外国人支援活動状況の報告を経て、コーディネーターにより「**訪日外国人観光客の支援**」に焦点があてられたほか、「関係者間の連携(つながり)」についても着目して、方向性を導いていただいた。

3 振り返り結果 = 取組の方向性

訪日外国人観光客支援関係

(1) 外国人観光客用避難所の設置等

〈出来たこと〉

- ① 札幌市が市内に5ヶ所、北海道(※)が道庁内(札幌市)に1ヶ所の**合計6ヶ所**設置した。
※観光客を誘導していた市中心部の避難所が収容人数の限界を超えたため、急遽、市中心部の集客施設等を観光客向け避難所として開設
- ② 避難所が不足していたため、札幌市が道庁に対して避難所設置について要請。これを受けて道は道庁地下1階大会議室を提供した。その避難所運営は道と札幌市が連携して行ったが、その周知や避難者の具体的な移動については札幌市主体で行った。(しかし、道施設に避難所の設置は、道としても想定外だった)
- ③ 道とNTTドコモとの間で「連携協定」を締結しており、それに基づいてNTTドコモに臨時WIFIを設置してもらい、外国人観光客の情報収集にも役立ててもらった。

〈出来なかったこと〉

- ① 札幌市において住民用の避難所開設は市の災害対策本部でなく区の災害対策本部が指揮するが、観光客向けの避難所開設者は誰なのか判然としないところがあった。
- ② 帰宅困難者用の一時避難施設において、外国人観光客の受入実績がなかった。同施設との連携が課題。

➡【コーディネータからの助言等】

① 参考事例など

ア 奈良県の事例

奈良県は、奈良市と事前協議のうえ、奈良県の外国人旅行者向け施設を災害時に「福祉避難所」の一つとして外国人観光客向けの避難所にすることを決めている。

「北海道胆振東部地震」における外国人支援対応状況等について【振り返り結果】

イ 都道府県の施設と避難所

避難所設置は、災害救助法では市町村が対応する整理になっており、都道府県の施設は指定避難所になっていないのが一般的で、災害時に避難所受入・設置をどうするかという問題を都道府県と市町村で協議すると避難所の設置・運営は市町村が行うべき業務で都道府県が行うべきものではないとなる。

※ 避難所を設置・運営は基本的には基礎自治体が担うという役割分担だが、今回の被災経験を踏まえて北海道庁より、「外国人観光客が帰国等の相談・サポートができる場の提供を行っていきたい」旨、説明あり。
(→H31.2.1から必要に応じ設置可能に)

② 助言等

大規模災害時には沢山の施設が避難所とされることになるが、

- ・ 全体の6割程度が、予め地域防災計画上に定めている「指定避難所」、
- ・ 残り4割程度が指定避難所でない場所を発災したことにより後で避難所として使用するものであるため、実際には指定避難所以外の避難所が必要になると考えたほうが良い。

(2) 外国人旅行者の動き(札幌市以外)

① 外国人観光客の間で、千歳市に居るよりは札幌市に避難した方が良いという噂(情報)がSNS上で流れて、札幌市に避難したという話を聞いた。

② 新千歳空港において、

- ・ 最終便に搭乗できなかった人
- ・ 空港に隣接するホテルから来た人
- ・ 千歳市内のホテルからタクシーで来た人

が集まってきたが、空港施設が若干損壊していたため、空港管理者がバスを手配して、札幌市の状況等を十分に把握することなく、また千歳市・札幌市(行政)に確認も行わずに、札幌市に送り出してしまったため、札幌市が大混乱した。

➔ **【コーディネーターからの助言等】**

空港など公共交通機関と行政が平時から情報交換・訓練等を積み重ねるなど連携が重要。

(3) SNS上での噂(情報)

情報の提供元が判然としない情報が流された。

➡【コーディネーターからの助言等】

災害時多言語支援センターは情報を多言語化して発信することにおいて責任があるが、情報のインプットの段階でその情報の信憑性の判断に留意が必要。

(4) 『今後の取組』に関するコーディネーターからの助言など

① 災害時における外国人観光客と在留外国人の対応の違いについて

- ▶ 旅行者に限らず、大規模災害時の避難者の行動推移としては、発災直後に極めて大きく2日後あたりがピークとなり、そこから一週間ほどで一挙に減り、その後は人数は減るものの長期避難となる。
- ▶ 最初の大量の避難者をどう捌くか、長期の避難者にどう対応するか、この二つで対応は大きく分かれる。
- ▶ 今回は初期の大量避難者のみだったが、旅行者対応については、人数も莫大なことから、個々人の詳しい情報を集めることよりも、帰国を希望している人がほとんどであるため、スムーズに帰国できるような情報を提示することが必要。
- ▶ 逆に長期避難となる方は在住の方であるため、行政のサービスが必要となるが、在住の方々については国籍や言語、その他詳しい情報を確認することが重要となってくるほか、長期避難の方への対応はソーシャルワークやケースワークのような対応となる。

② 外国人観光客は最寄りの避難所よりも、一カ所に集めたほうが効率的ではないか。避難する方も人や情報が集まる場所を求めているのではないかという疑問について

- ▶ どこの避難所も日本人・外国人を問わず誰でも受け入れるという原則を徹底したうえで、より外国人に配慮のある避難所があるというのが理想的。
- ▶ ただし、外国人向け避難所を設置した場合、一般の避難所に避難した外国人が、外国人向けの避難所に行くよう促される = 実質的には避難所を追い出される可能性もあるため、そのリスクを最小限にする努力をしたうえで、特に観光客向けの避難所を1箇所に集約して設置するというのは有効と考える。
- ▶ いずれにせよどの避難所でも誰でも受け入れるという原則を徹底したうえで臨むことが重要。

③ 英語圏以外でも英語が理解できる外国人は多いので、英語での情報提供を優先してはどうかという疑問について

- ▶ 片言の英語でも話せる旅行者が多いのと同様に、地域でも英語がある程度話せる日本人も多いので、避難所では意思疎通可能な場合が多い。
- ▶ 英語以外の言語、例えば片言でもスペイン語が話せる人は旅行者・日本人ともに多くはないので、そのような言語を公的に支援したほうが良い。英語ならば他の言語に比べて事前の準備もしやすいので、ある程度、各避難所でも対応できるが、英語以外の言語サポートこそ公的に力を入れ、地域のリソースとニーズのバランスを考えることが重要。
- ▶ 現在、全国的にベトナム人が増えているが、日本人でベトナム語が分かる人は殆どいないと思うが、ベトナム人で日本語がわかる人は比較的多くいるので、そういった方々をしっかりと担い手として協力してもらえ体制を整備しておくことが有効。

関係者間のつながり(連携)関係

(1) 道と市町村の連携強化が望まれる。

〈出来たこと〉

- ① 札幌市より避難所が不足しているため、道庁でも設置できないかと要請があり、道として地下 1 階の大会議室を提供した。その避難所運営は道と札幌市が連携して行ったが、周知や避難者の具体的な移動については札幌市主体で行った。
- ② 道に対して協会(北海道国際交流・協力総合センター)から避難所を巡回するかという相談があったが、受け入れる市町村の状況を踏まえて対応することとし、市町村から応援要請があるまで様子見することにした。

道の立場からの取組の方向性

- ➡ 発災後、道庁は被災市町村へ職員を災害対策現地情報連絡員(リエゾン)として派遣して、同市町村の災害対策本部に入ることとなり、同本部で外国人支援に関して困ったことがあればリエゾンから道庁危機対策課を経由して国際課に届くことになっているが、これを踏まえた訓練を積み重ねていくことが重要。

市町村の立場からの取組の方向性

- ➡ ① 平時より道内市町村の状況に係る情報収集方法(道と市町村の連絡体制)と、その結果を踏まえて具体的にどのように市町村を支援していくか整理のうえ、道と市町村との間で共通認識を持つておくこと、また、それを踏まえた訓練を積み重ねていくことが重要。
- ② 避難所のニーズ把握の中に、外国人の状況、多言語支援の必要性等を入れて、しっかりと拾うことが重要。

(2) 自治体・協会と民間団体等との連携強化が望まれる。

〈出来たこと〉

- ① 道とNTTドコモとの間で「連携協定」を締結しており、それに基づいてNTTドコモに臨時WIFIを設置してもらい、外国人旅行者の情報収集にも役立ててもらった。
- ② 市として留学生宿舎を持っているので、その宿舎の状況確認は発災後すぐに行った。
- ③ 北海道大学が全留学生に対して全て安否確認をメールで行うことになっており、予定通り実施された。また、同大学が発災日当日のみ避難所を設置したところ、最大600人の避難者が避難したが、その内訳は留学生と近隣住民が半々だった。

〈出来なかったこと〉

- ① 留学生・技能実習生という区分では、具体的な支援対応が出来なかった。被害があれば、何らかの情報が入ってくるのではないかと思っていたが、特になかった。
- ② 北海道庁において、領事館とは主に国際交流担当課とは日頃から連携しているが、地震発生前は災害関係での連携は多くなかった。

➡ 地域において、外国人と日本人はもとより大学・企業等との日頃からのコミュニケーションを構築してもらうことが極めて重要であるところ、行政が中心となって協会とも連携しながら、民間団体等との連携を図っていくことが重要。

※今回の被災経験を踏まえた北海道庁による領事館との連携に向けた取組について

北海道庁は、地震後に各国の総領事を集めて外国人支援対応の振り返りを行い、有事の際の各国領事館の緊急連絡先(電話番号等)を表にして市町村に既に配布している。

(6) 民間団体間等の連携強化(大学・技能実習生受入企業・監理団体)

〈出来たこと〉

北海道国際交流・協力総合センター(道協会)と札幌国際プラザ(市協会)の役割分担に関して、「市協会は札幌市内の対応、札幌市以外の対応は道協会」として、道の地域防災計画で規定されており、その規定に基づいて役割分担しながら、お互い連携できるところは連携して対応した。(平時においてもスムーズな情報交換など協会同士の連携は図っていた。)

〈出来なかったこと〉

- ① 札幌国際プラザにおいて、札幌市以外の地域の外国人の動きが分かりづらかった。協会同士の連携だけでは限界があり、道と市町村の行政同士の連携が必要である。
- ② 北海道国際交流・協力総合センターにおいて平時の多文化共生の取組に関する道内の主要な地域の民間団体とのネットワークができているが、災害時の取組については十分な検討ができていなかった。

➔ **全国的に都道府県協会と政令市協会の連携が課題であるところが多いが、北海道協会と札幌市協会の連携は評価できる。引き続き平時から関係構築(つながり確保)のための情報共有・意見交換等の取組の推進が重要。**

(4) 今後の取組に関するコーディネーターからの助言

① 多言語支援センター(以下「センター」という)の役割

- ▶ 平成30年に発災した災害対応の反省点として、センターを立ち上げて相談窓口も開設したが、ホームページ等で多言語で情報発信して終わっているという状況になっているところもあったが、それだけでは翻訳センターであり役割としては不十分。災害対策本部と連携したうえで**外国人固有のニーズは拾いに行き、そのニーズを災害対策本部へ持っていき、同本部はそれを関係局に投じて回答を整理させ、その回答をセンターを通じて外国人に返すという役割があり、ここが極めて重要。**
- ▶ 被災地における先進事例は以下のとおり。

〔仙台市〕

東日本大震災前に仙台市と仙台市協会との間で、指定管理業務として契約の中にセンターの立ち上げを含めていたことや、避難所巡回もセンターの役割としていたことから、震災時に対応できた。

⇒ 仙台市と協会の間で指定管理業務の契約の中で、事前の取り決めがあったからこそ対応できた。

〔熊本市〕

小学校区ごとの外国人住民の国籍別・在留資格別のデータを市協会が市から情報提供を受けていたため、センターとしてもその状況を踏まえた巡回対応ができた。

「北海道胆振東部地震」における外国人支援対応状況等について【振り返り結果】

② 多言語支援センター設置に係る他府県の自治体と地域国際化協会間の協定締結

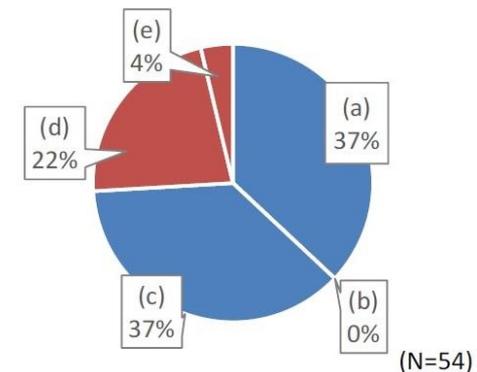
- ▶ 総務省調(平成29年3月)によると、協定に基づき「災害時多言語支援センター」を整備している都道府県・政令市は**全体の約4割(37%)**。
- ▶ **協定の締結の仕方として、自治体、協会どちらがセンターの主体になるかはそれぞれ。**
総務省の「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会」では都道府県、市町村どちらが設置主体となるかは柔軟に対応するとされている。
- ▶ 広域災害は必ず市域を跨いだ支援が必要となるが、市が設置主体となった場合、市域を越えた支援はできない。また、他都道府県に協力要請する場合、市からではスムーズな依頼は難しいが、都道府県から他の都道府県へは要請しやすい。
- ▶ さらに、政令市以外の市町村の場合は、直接、クレアへの応援要請もできない。**センターでの避難所巡回、通訳など、長期になると県内のリソースでは間違いなく不足し、外部への応援が必須となるが、それを見越した場合、やはり都道府県によるセンター設置が有効**であると考える。

【参考】総務省が実施した「災害時の外国人住民への対応に関するアンケート」調査結果(平成29年3月)

「災害時多言語支援センター」のような災害時に他団体や個人から協力も得て地域の外国人向けに多言語での情報提供を行う体制を整備しているか」

- (a) 協定に基づき、「災害時多言語支援センター」を整備している
- (b) 協定等に基づき、(a)以外の体制を整備している
- (c) 協定等には基づかないが、協力体制を取る想定はしている
- (d) 想定していないが、今後検討したい
- (e) 想定しておらず、今後検討することもない

(参考) 都道府県・政令市のみ



③ SNSを活用した災害情報の提供について

- ▶ SNSに関しては外国人の方も発信者になっており、同国人で発信力のある方のフェイスブックやツイッターを見ている方々が多い。
- ▶ 自治体や協会がSNSを活用するとして、平時から沢山の人がフォローして信頼性が高いものになっていれば別だが、そうでなければあまり伝わらない。
- ▶ **影響力のある発信者を確認して、その人に発信してもらうというのが現実的で効果的である場合が多い。**