

外国人集住都市における東日本大震災以降の地域防災の取り組み

Survey on regional disaster prevention for foreign residents in highly concentrated living city conducted after the Great East Japan Earthquake

楊 梓¹, 稲垣 景子², 佐土原 聡²
Zi YANG¹, Keiko INAGAKI², Satoru SADOHARA²

¹横浜国立大学大学院都市イノベーション学府
Graduate School of Urban Innovation, Yokohama National University.

²横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院
Faculty of Urban Innovation, Yokohama National University.

In the recent years, the number foreigners coming to Japan have been increasing. Prepare a disaster support system for foreign residents has become an important issue, since Japan is a country that suffers from natural disasters frequently.

In this study, we reviewed the literature of Council of Local Authorities For International Relations and Recognized Local International Exchange Associations, to understand and classify the characteristic of current disaster support for foreign residents. Then we interviewed some groups of International Communications and Exchanges, to survey the actual situation on disaster support planning for foreigners, and to identify the challenges regarding this topic.

Key Words : Regional disaster prevention, Foreign residents, Multicultural Symbiosis, AIA

1. 研究背景

近年、円安傾向の継続や、東京オリンピック開催の決定、査証政策の緩和等により、来日外国人が増えている。それに従い、地方公共自治体は外国人住民へのサービスの充実を図るなど、多文化共生に向けた取り組みを推進している。全国の地方公共団体の約4割は多文化共生を推進するための指針や計画を策定し、全ての政令指定都市が多文化共生の取り組みを進めている¹⁾。しかし、多文化共生は、自治体のみでなし得るものではなく、国際交流協会のような団体が一翼を担う必要があり、藤代²⁾は、「国際交流協会の利点は自治体と市民あるいは市民団体の中間に位置することであり、「パイプ役」としての役割を果たせることである」と指摘し、国際交流協会の役割を示した。自治体国際化協会³⁾によると、全国で約315の地域国際化協会があり、そのうち62団体(46都道府県と16政令市)は総務省より中核的民間国際交流組織の認定を受けている。

一方、外国人は災害時要配慮者と位置づけられており、日本語と日本社会への理解が足りないため、発災時に十分な情報が得られないことが予想される。多文化共生の取り組みの中で、防災対策・災害時の対応は重要な課題である。阪神・淡路大震災では約180名⁴⁾の外国人が死亡し、日本語を理解しない外国人被災者が多数いるような状況下で支援団体「外国人地震情報センター」が、外国人に向けた多言語情報サービスを提供しはじめた。2004年新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災の経験をふまえ、支援団体が大学と連携して多言語情報を発信し、「災害時多言語情報提供支援ツール」⁵⁾も開発した。2007年新潟県中越沖地震では、地震直後に新潟県のホームページで英語の情報を発信するとともに、4ヶ国語の外国人問い合わせ窓口を設置し、通訳ボランティア派遣やFMによる多言語放送、「柏崎災害多言語支援センター」の設置⁶⁾などの多言語対応を行った。あわせて、地域の

国際交流団体は被災地の状況を調査し、避難所巡回等の初期対応と救援活動を行った。

東日本大震災では、滋賀県に「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」の事務局が開設され、翻訳情報(9言語)とホットライン(4言語)で情報提供を行った。北関東4県の団体は広域連携⁵⁾を行い、地域を超えた多言語情報発信を実現した。また、仙台国際交流協会は避難所巡回等を実施し、外国人が多く集まる避難所でのトラブルを解決するため、避難所運営側と外国人コミュニティを仲介する役割を果たした。支援団体や、外国人コミュニティ(外国人住民)が地域住民と日ごろからの顔が見える関係を築くことの重要性が再確認された。

2. 研究目的・方法

本報では、東日本大震災5年を経た現在の、外国人への防災対策の実態を把握するため、全国の地域国際化協会を対象に、防災対策・災害時の対応に関する取り組みの実施状況や内容を把握・考察した。

また、外国人住民が多く暮らす都市における外国人への防災・災害対応や体制づくりに関する参考資料を提示するため、地域国際化協会へのヒアリング調査の結果を整理・比較し、被災経験がある都市や、外国人が集住している都市の地域防災の取り組み事例について報告する。

3. 各国際交流団体の防災・災害対策の取り組み

(1) 概要

地域国際化協会の取り組みについては、地域国際化協会ダイレクター³⁾の主に「地域国際化協会の概要」と「事業内容別一覧」を参照し、「防災」「災害」「地震」をキーワードとして各団体の防災・災害対応に関する事業の実施状況を整理した。

① 概要

約 8 割の地域国際化協会は防災事業に取り組んでおり、政令指定都市ではほぼ全て取り組まれている（図 1）。

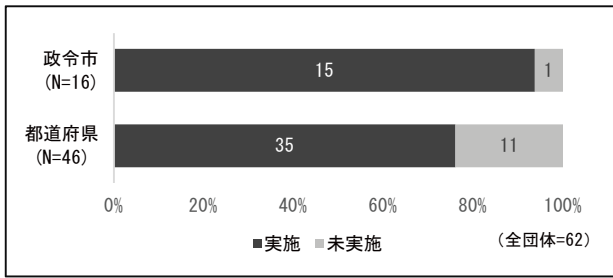


図 1 防災事業実施状況

② 外国人人口規模

各地域の総人口⁷⁾に占める外国人人口⁸⁾の割合を指標に地域分類し、各国際化協会の防災事業の実施状況を整理した（図 2）。外国人人口の割合が高い地域ほど、防災・災害対策に取り組んでいる。特に 2%以上の地域はほぼ実施している。

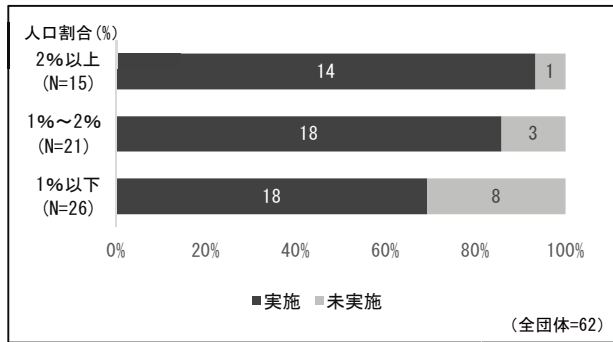


図 2 外国人人口割合別の防災事業実施状況

③ 地域別

地域別の特徴を把握するために、地域国際化協会の地域ブロックの分類に基づき（図 3）、防災事業の実施状況を整理した（図 4）。東海・北陸ブロックの全団体が防災事業を実施している。一方、九州ブロックは実施率が低かった。

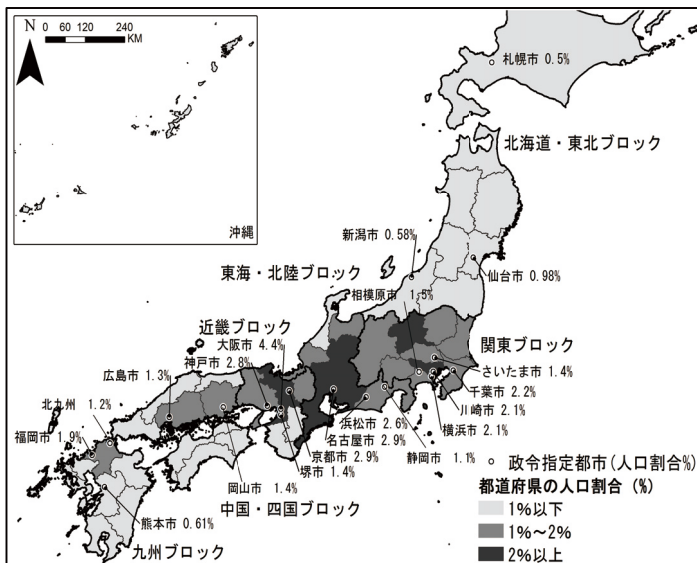


図 3 都道府県別・政令市別の外国人人口割合

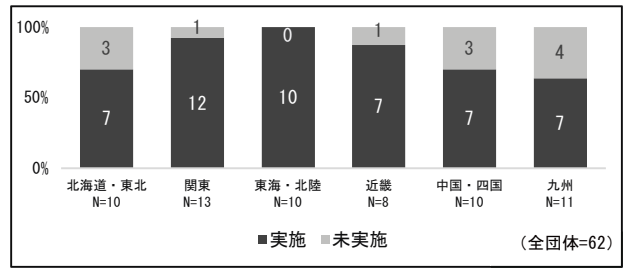


図 4 地域別の防災事業実施状況

(2) 防災事業の内容

「防災」「災害」「地震」に関する事業は表 1 の 8 種類に分類できる。なお、災害時言語ボランティア登録制度に関して、2 団体のデータがなかったため、この項目だけは全団体の数が異なる。

表 1 地域国際化協会における防災事業

項目	内容
サポーター・通訳 (N=62)	通訳ボランティアに関する登録、育成など
情報提供 (N=62)	多言語の防災出版物の配布、多媒体による情報の発信など
防災講座・防災訓練 (N=62)	防災・災害に関する研修会や地域防災訓練への参加、企画など
災害時多言語支援センター (N=62)	災害多言語支援センターに関するマニュアルの作成、運営の訓練など
体制づくり (N=62)	災害時支援体制づくりや、各団体との連携、ネットワークの強化など
相談 (N=62)	外国人を対象とした相談窓口など
災害時言語ボランティア登録制度 (N=60)	言語ボランティアの登録制度における災害ボランティアの有無
その他 (N=62)	他組織からの依頼、やさしい日本語研究、外国人と防災に関する研究、義援金の募集など

① 概要

図 5 に防災事業の実施状況を示す。事業内容に関わらず、政令市の国際化協会は災害時多言語支援センターの設置・開設や、災害時言語ボランティアの登録に関する対策などは、都道府県の国際化協会より実施率が高い。都道府県の国際化協会は個別に外国人へサービスを提供しないケースもあることが理由のひとつと考えられる。

また、サポーター・通訳に関する取り組みは各地域で最も多く半数程度で取り組まれており、次に、外国人への多言語の情報提供の実施率が高い。外国人への言語支援に重点が置かれている実態がわかった。

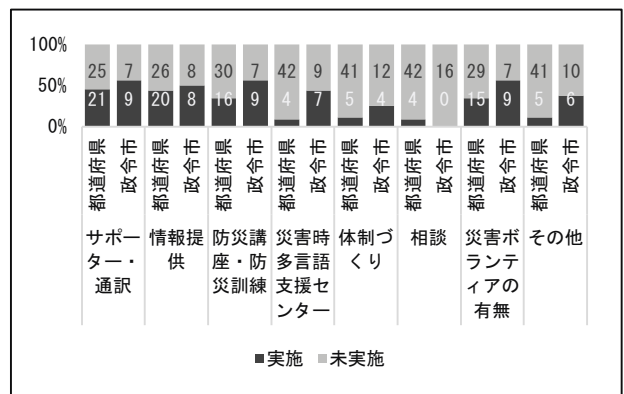


図 5 防災事業実施状況（事業内容別）

② 外国人人口規模

外国人人口割合別で、各事業の実施状況を整理した（図 6）。外国人人口割合の多い地域では、サポーター・通訳、防災講座・防災訓練、災害時多言語支援センター、体制づくり、災害時言語ボランティア登録制度の有無などの事業を、割合が小さい地域と比べ、多く実施

している。特にサポーター・通訳者は災害時言語ボランティアに登録し、日頃から防災講座・防災訓練を行い、災害時には多言語支援センターの運営に繋がるという仕組みづくりが見られる。

外国人人口割合が中規模の地域では、多言語の情報提供が多く行われている。

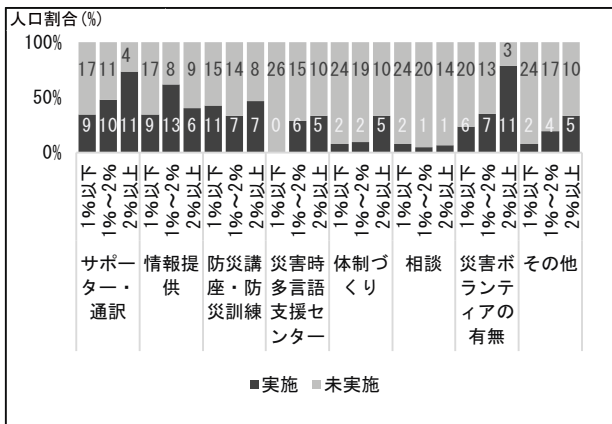


図6 外国人人口割合別の防災事業実施状況（事業内容別）

③ 地域別

地域別の防災事業の実施状況を図7に示す。

北海道・東北ブロックでは、東日本大震災の経験をふまえて、サポーター・通訳の育成や、防災講座・防災訓練が行われている。

関東ブロックでは、情報提供や、災害時多言語支援センターの運営・設立、災害時言語ボランティアの登録に関する事業が多く行われている。また、防災講座・防災訓練も多く実施されている。

東海・北陸ブロックでは、サポーター・通訳に関する事業の実施割合が高く、外国人をサポートする体制づくりも行われている。

近畿ブロックでは、災害時言語ボランティアの登録や、サポーター・通訳の育成、防災講座・訓練の実施率が高く、また、防災支援の仕組みづくりに関する事業も他地域と比べ、実施率が高い。阪神・淡路大震災を経験し、外国人の災害対策につながる豊富な知見を有していると考えられる。

中国・四国ブロックでは、サポーター・通訳の育成、防災講座・訓練、情報提供に多く取り組んでいるが、災害時多言語支援センターや外国人を対象とした相談は行われていない。

九州ブロックでは、情報提供は実施されているが、他の事業は他のブロックと比べて実施率が低い。

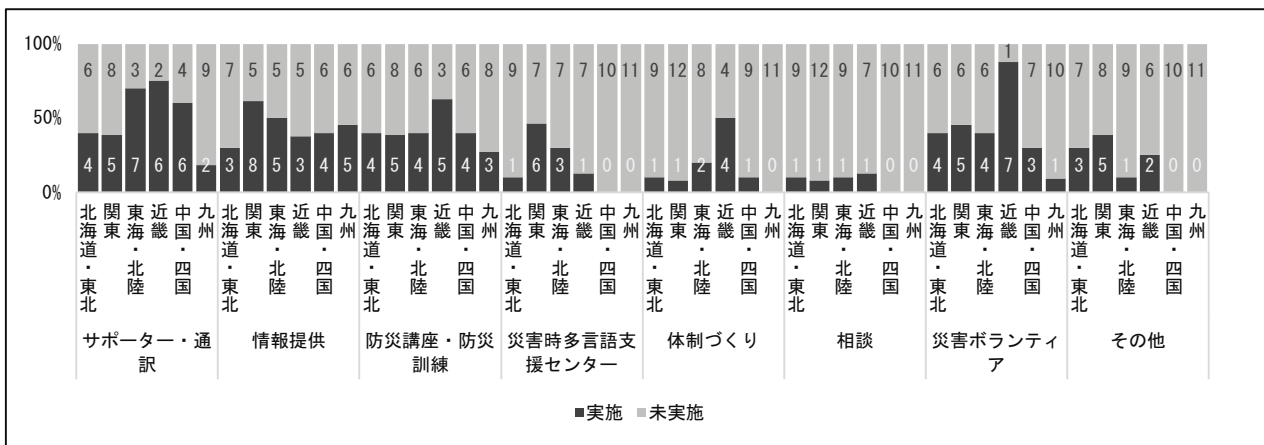


図7 地域別の防災事業実施状況（事業内容別）

(3) まとめ

地域国際化協会を対象に、防災事業の実施状況を整理し、約8割の国際化協会が外国人の防災に関する取り組みが進められており、政令指定都市の国際化協会の実施率が高い傾向が見られた。

防災事業の内容を見ると、言語ボランティアの登録・育成と多言語情報の提供に関する事業が多い。外国人人口割合が高い地域の多くは、多言語支援の仕組みづくりに関する事業を実施している。地域毎で防災事業実施状況が異なり、近畿ブロックでは多くの事業が実施されている傾向が見られた。

今回は、主に地域国際化協会のダイレクターに基づき整理しており、掲載されていない団体もある。また、生活支援、多文化共生の推進等の事業に防災を位置づけているケースもあり、事業説明に「防災」「災害」「地震」の用語を用いていない場合は防災事業としてカウントされていない。今後、追加調査が必要であるが、今回全体像を把握できたと考えられる。

4. 地域防災の取り組み事例

東日本大震災後の災害時の外国人への対応を把握するため、被災地の仙台国際交流協会（現在は仙台観光国際協会）を対象にヒアリング調査を行った。また、阪神・淡路大震災を経験した神戸国際協力交流センター（神戸国際コミュニティセンター）、外国人集住地域の横浜市国際交流協会と浜松国際交流協会を対象に、東日本大震災前後の取り組みについてヒアリング調査を行った。ヒアリングの結果と総計資料等に基づき、外国人人口の特徴、外国人への防災普及啓発、地域との連携、行政との連携、教訓と経験、地域防災計画における地域国際化協会の位置づけの視点で地域ごとの防災の取り組みを整理・比較した。結果を表2に示す。

対象の国際化協会では多言語による情報発信や、防災知識の普及啓発等を震災前から継続して行っている。

災害時多言語支援センターの設置・運営については、仙台、横浜、神戸では震災前に自治体と協定を結び、仙台と横浜では震災後にセンターを開設・運営した。浜松では震災後に自治体と協定を結び、その運営訓練を実施した。

東日本大震災の経験をふまえ、各地域では多言語支援とともに、日頃から地域の住民、外国人コミュニティ、関係組織との関係づくりも重視しつつあり、地域の自助・共助を支援する仕組みづくりも行われていることがわかった。

表2 各地域の防災の取組

	仙台	神戸	横浜	浜松
ヒアリング実施日	2014年12月10日	2014年9月11日	2013年10月22日	2016年1月31日
外国人の特徴	人口：約1万人（1%） 「留学生」約3割 ⁹⁾	人口：4.2万人（2.8%） 特別永住者が約半分 ¹⁰⁾	人口：8.4万人（2.1%） 人口数が全国の3位 国籍：150ヶ国 ¹¹⁾	人口：約2.1万人（2.6%） ブラジル人約4割 ¹²⁾
外国人への防災普及啓発	・多言語の地震防災啓発パンフレット ・多言語防災ビデオの制作・配布 ・ラジオ防災番組 ・災害時多言語ボランティアの育成 ・せんだい留学生交流委員	・近畿地域で災害時多言語ボランティアのシステムがある ・日本語行室で防災教育 ・防災カードの作成・配布 ・消防学校と連携、防災訓練	・「多言語防災リーフレット」の配布 ・ウェブや紙媒体での多言語の防災・災害情報の提供 ・日本語教室で防災講座・訓練	・外国人コミュニティと連携し国別コミュニティ毎に防災訓練・防災セミナー ・ポルトガル語マスコミとの連携で避難所掲載マップ作り ・災害時多言語ボランティア養成研修 ・防災アプリづくり
地域との連携	・町内会防災訓練に協力 ・災害時に避難所巡回を実施	防災福祉コミュニティ事業	・地域防災拠点で配布した「災害時多言語表示シート」 ・通訳ボランティアの派遣	自治会と連携し防災をテーマとした「クロスロード」実施や防災リーダー養成
行政との連携	・災害多言語支援センターの設置・運営（H21.3締結） ・多言語支援センターホームページや多言語表示シートの作成	災害時支援センターの設置・運営（H19.12締結）	・外国人震災時情報センターの設置・運営（H21.3締結）	・災害多言語支援センターの設置・運営（H27.3締結） ・区別防災マップの協力
教訓と経験	・避難所生活	・多言語情報の伝達 ・地震以外の災害への整備	・普段からの関係づくり	外国人コミュニティ、リーダーの把握；地域との連携
地域防災計画 ¹³⁾⁻¹⁶⁾ での地域国際化協会の位置づけ	・仙台市災害時多言語ボランティアの登録・育成 ・災害多言語支援センターの設置・運営 ・日頃から関係団体と協働し外国人を支援する体制の整備	・英語以外の言語の翻訳 ・国際コミュニティセンター（神戸国際協力交流センター）で外国人専用窓口の設置、外国語FMラジオへの情報提供	・平常時：外国語の通訳ボランティアの派遣 ・災害時：協定に基づき横浜市外国人震災時情報センターの設置・運営	・災害時多言語支援センターの設置・運営 ・多言語情報の提供 ・復旧・復興状況や生活再建支援策に関する情報の多言語化

また、各地域の地域防災計画¹³⁾⁻¹⁶⁾に、地域国際化協会の協力事項や災害時の役割などを定めている。全ての地域は平時において、外国人への防災知識の普及啓発、防災訓練の参加促進等を期待し、災害時において、災害時多言語支援センターを開設・運営し、外国人への多言語情報を提供することを求めている。

2016年4月の熊本地震において、熊本市地域防災計画書に基づき、熊本市国際交流会館は外国人避難対応施設が開設され、外国人被災者が避難にきた事例がある¹⁷⁾。今回の調査対象4地域の地域防災計画では、地域国際化協会（施設）を外国人の避難所として利用する可能性については言及していない。今後、他都市も含め詳細に調べたい。

5. まとめと展望

本報では、全国の国際化協会を対象に、防災事業の実施状況や内容を把握・考察し、以下を把握した。

- ・ 政令指定都市の国際化協会は防災事業実施率が高い。
- ・ 言語ボランティアの登録・育成と多言語情報の提供が多く行われている。
- ・ 外国人人口規模別と地域別に防災事業の実施内容に差異が見られた。

また、外国人の防災・災害対応の実態（東日本大震災の前後の変化）を把握するため、政令指定都市の国際化協会4団体を対象にヒアリング調査を行い、防災知識の普及啓発や多言語情報の提供は震災前から継続的に行われており、震災後は普段からのネットワークの維持と地域との関係づくりを重視していることが示された。

今後は、他の外国人集住都市の実態を調査・整理し、外国人は地域コミュニティの一員であるという視点に立ち、外国人を含む地域防災の体制の在り方を検討する。

謝辞

ヒアリング調査の実施にあたり、仙台国際交流協会（仙台観光国際協会）、神戸国際協力交流センター、横浜市国際交流協会、浜松国際交流協会の方より多大なご協力を頂きました。ここに記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 総務省：多文化共生事例集作成ワーキンググループ、会議資料一式、<http://www.soumu.go.jp/> (2016.6 sited)
- 2) 藤代 将人：国際交流協会からみた地域連携と協働の可能性：中間支援組織の役割とは、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、シリーズ多言語・多文化協働実践研究 (8), p112-114, 2009
- 3) 自治体国際化協会（地域国際化協会連絡協議会事務局）：自治体国際化協会と地域国際化協会情報、地域国際化協会について、<http://rilea.clair.or.jp/>, (2016.6 sited)
- 4) 土井 佳彦：「多文化共生社会」における災害時外国人支援を考える—東海・東南海地震に備えて（特集）共生）安心安全情報：災害時の外国人サポート体制，人間関係研究 (12), 21-30, 2013
- 5) 総務省：多文化共生の推進に関する研究会、構成員資料、<http://www.soumu.go.jp/>, (2016.6 sited)
- 6) 自治体国際化協会と地域国際化協会情報：新潟中越沖地震における活動と課題、災害対策事例説明会、<http://rilea.clair.or.jp/>, (2016.6 sited)
- 7) 総務省統計局：政府統計の総合窓口、【総計】市区町村別人口、人口動態及び世帯数住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査（2015年）<http://www.e-stat.go.jp/>, (2016.6 sited)
- 8) 総務省統計局：政府統計の総合窓口、【外国人住民】市区町村別人口、人口動態及び世帯数（2015年）<http://www.e-stat.go.jp/>, (2016.6 sited)
- 9) 楊梓，稲垣景子，吉田聡，佐土原聡：在住外国人集住地域における災害対応の課題と対策，地域安全学会東日本大震災特別論文集，No.4, pp.71-74, 2015
- 10) 兵庫県：県内在留外国人数一覧（2015年），<https://web.pref.hyogo.lg.jp/>, (2016.6 sited)
- 11) 楊梓，稲垣景子，吉田聡，佐土原聡：横浜市における外国人を対象とした防災支援に関する調査分析，地域安全学会梗概集 35巻，pp.35-36, 2014
- 12) 浜松市：人口・世帯，国籍別外国人数，<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/>, (2016.6 sited)
- 13) 仙台市：仙台市地域防災計画，2015，<http://www.city.sendai.jp/>, (2016.6 sited)
- 14) 神戸市：神戸市地域防災計画，2015，<http://www.city.kobe.lg.jp/>, (2016.6 sited)
- 15) 横浜市総務局：横浜市地域防災計画震災対策編，2015 <http://www.city.yokohama.lg.jp/>, (2016.6 sited)
- 16) 浜松市：浜松市地域防災計画，2016，www.city.hamamatsu.shizuoka.jp, (2016.6 sited)
- 17) 朝日新聞：言葉の壁・避難所って？…外国人被災者、支援に課題，2016年5月11日 (<http://www.asahi.com/>), (2016.6 sited)