

7 防災

(1) 現状と課題

①災害時外国人支援の始まり

現代の日本における大規模災害発生時において、被災外国人への支援活動に大きな注目が集まったのは、1995年1月17日に起きた阪神淡路大震災が最初と言えるでしょう。発災直後の混乱の最中、言葉や文化等の違いに不安を募らせる外国人被災者の様子を目にした市民が通訳や翻訳等の支援活動を開始し、5日後には有志による外国人地震情報センターが発足しました。

外国人地震情報センターは、その活動を続ける中で、日本人から外国人へという一方的な支援ではなく、国籍や言語等の違いを超えた助け合いであることを実感し、同年10月より「多文化共生センター」と改称して活動を展開していくことになりました。当時、事務局長を務めていた田村太郎氏は、メディアを通じて次のように伝えています。

「震災をきっかけに、ボランティアも住民も外国人も、さまざまな文化的背景を認めながら共に生きる『多文化共生』という社会を考え始めている。昨年十月にセンターの名称を『多文化共生センター』に変更したのも、この考えによる。神戸では、これまでの均質的な社会にはなかった、異なるものを尊重し、そして受容できる社会のモデルをつくりたい。」(1996年2月16日 中日新聞夕刊「阪神大震災と外国人」)

一般財団法人ダイバーシティ研究所が運営するウェブサイト

「外国人地震情報センター資料集」に当時の活動記録等が掲載されていますので、ぜひ一度ご覧ください。

ここでの経験が生かされたのが、2007年7月16日に起きた新潟県中越沖地震での「柏崎災害多言語支援センター」における活動です。発災から2日後、新潟県は最も被害の大きかった柏崎市内に、被災外国人の支援拠点として同センターを立ち上げました。そこに全国の自治体や国際交流協会、NPO等の有志が集い、8月1日の閉所まで2週間にわたる活動を展開しました。前述の「外国人地震情報センター」はボランティアによる民設民営の活動でしたが、柏崎では初めて公設の支援センターとなりました。こちらについては、現在もインターネット上で多くの記録等を目にすることができます。

柏崎での取り組みをもとに、(一財)自治体国際化協会(以下、「CLAIR」とする。)は2009年に『災害多言語支援センター設置運営マニュアル』をまとめました。ここで、公的機関が災害時外国人支援に取り組むべき意義について、次のように述べられています。

「支援が必要な外国人住民に対して情報を多言語で提供することは、日本人住民と同様に 情報を享受する『安心』と、それと共に、母国語を見る・聞くことで得る『安心』を届ける一つの手段として有効であり、多文化共生社会を構築する上で必要な支援であるといえます。」(p.2)

このマニュアルは、2011年の東日本大震災や2016年の熊本

地震等、各地で起きた大規模災害の経験を踏まえて何度も改訂され、現在は『防災・減災のための多言語支援の手引き 2023』としてCLAIRのウェブサイトに掲載されています。ここでは、自治体や国際交流協会等の公的機関が、平常時と災害発生後に取り組むべき事柄が整理されていますので、関係者には一読を強くおすすめします。

災害時には、外国人住民が日本社会で暮らしを営む中で直面する「言葉の壁」や「制度の壁」、「心の壁」などが顕在化する一方で、本人たちが持つ「共助の力」や「多言語能力」が地域を救う場面も見られます。普段は外国人住民と接点のない人も避難所で隣同士になったりしますし、り災証明書の取得などで多くの外国人住民が自治体の窓口を訪れたりします。そうした場でコミュニケーショントラブルが生じたりしないように、日頃から障壁が低くなるような環境づくりや顔の見える関係づくりが必要です。



避難所での多言語表示 (2015年茨城県常総市)

②多文化防災への展開

2011年の東日本大震災では、外国人住民が被災者支援活動に主体的に取り組む姿が多くのメディアで報道されました。(財)仙台国際交流協会(現・[公財]仙台国際観光協会)では、当時の状況を踏まえて「多文化防災」と表現しています。

〈多文化防災〉とは？

- 「多文化共生」の視点にたった地域防災。
- 外国人といった国籍や文化の異なる人々を一概に「要援護者」としてとらえるのではなく、むしろ地域の担い手として考え、実践する地域防災。
- 多様な担い手の協働による安全・安心な地域づくり。

(財) 仙台国際交流協会 「「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」より)

ここでは、日頃の防災事業や災害発生後の支援活動における「担い手としての外国人」に着目し、言語面だけでなく地理的・宗教的・世代的に多様な文化の違い等にも配慮した取り組みの重要性が指摘されています。ここにこそ、日本と母国の両方の言語や文化に通じた外国人住民の力が発揮されるのです。近年では、各地で「外国人防災リーダー」や「外国人防災アドバイザー」などの呼称で、災害時対応の担い手としての外国人住民の育成に取り組む自治体が増えています。

また、2018年12月に政府が「外国人受入れ・共生のための総合的対応策」を示して以降、関係省庁による防災関連施策においても、被災外国人への対応が進められています。特に、気象庁による「Multilingual Information on Disaster Risk Reduction」や「多言語辞書データ」(いずれも15言語)に代表されるような多言語での防災気象情報等の提供が充実してい

る点や、観光庁による外国人旅行者向け災害時情報提供アプリ「Safety tips」、CLAIRによる「災害時多言語表示シート」といったICTツールの開発が進んでいることから、外国語や異文化理解にそれほど通じていない人でも、基本的な対応が容易になっています。



外国人コミュニティによる炊き出しの様子（2016年熊本県熊本市）



翻訳アプリを活用した情報伝達訓練の様子（2024年長野県）

(2) 取り組みの具体例

年々、日本在住の外国人が増加しているとはいえ、災害時はいまより平常時においても、自治体が外国人住民に特化した十分な支援体制を構築することは容易ではありません。そうした地域では、住民組織であるNPO等が大きな役割を果たします。また、地域では誰もが被災者になってしまう可能性があります。NPOの活動は行政区をまたいで広域に行われることが少なくないため、近隣地域も含めて日頃からつながりを持つことが官民双方にとってプラスになります。外国人支援に限ったことではありませんが、自組織だけでは担いきれない部分を補い合う関係性を構築していくことが重要です。ここでは、自治体主導の取り組みとして滋賀県草津市の事例を、NPOとの連携による取り組みとして石川県金沢市の事例を、人口規模の大きくない自治体で、国籍を問わず、住民の一人である外国人にも目を向け、彼らを地域防災の輪に巻き込む取り組みとして、徳島県板野郡北島町の事例を、企業から地域防災への参加の取り組みとして愛媛県今治市の事例を以下にご紹介します。

case 22 滋賀県草津市

自治体による外国人機能別消防団と多言語版防災ガイドブックの作成

滋賀県草津市危機管理課は、2015年に全国初となる「外国人機能別消防団」を発足させました。そのきっかけとなったのは、2013年に同課が作成した多言語版防災ガイドブックを外国人住民に周知するための活動として、市国際交流協会の協力を得て留学生を対象とした防災教室を行ったことです。この時、参加した留学生の中に母国語に加えて英語や日本語に堪能な人がいたことから、本人たちが中心となって、まだ日本語が不得手な外国人をサポートできるだけでなく、地域の防災力を高める新たな戦力になるのではないかと気づきました。そして、消防本部付の外国人機能別消防団を創設し、語学力に長けた留学生数名を団員として任命しました。平常時は外国人住民への防災啓発活動等に取り組み、災害時には多言語での情報発信や通訳・翻訳等被災者の支援活動を行います。

毎年1～2名の入れ替わりがあり、また現在は定住者中心の構成となっていますが、この継続した取り組みは2022年度に内閣総理大臣賞を受賞するなど、大きな注目を浴びています。また、2024年7月には神奈川県愛川町で「多言語機能別消防団」が発足し、同年度内には大阪府泉佐野市で「外国人消防分団（仮称）」の設置が検討されるなど、他地域でも同様の取り組みが展開され、今後ますます地域防災の担い手としての外国人住民の活躍が期待されています。

case 23 石川県金沢市

NPOによる被災者のニーズに応じたきめ細やかな支援

石川県金沢市を拠点に活動する（NPO）多文化協働ネットワークでは、2024年の元日に起きた「令和6年能登半島地震」において、珠洲市を中心に被災外国人支援活動に取り組んでいます。

外国人口比率が1%程度である奥能登地域では、自治体において外国人住民に特化した支援を行うことが困難な状態にありました。そうした中このネットワークでは、震災前からつながりのあった珠洲市の外国人からのSOSを受け、1月6日に現地を訪問して状況を確認しました。そこから食糧支援や大使館による各種支援物資の提供を仲介し、精神的なケアにも取り組みました。また、少し落ち着いてからはイスラム教徒の被災者のためにバスツアーを組んでモスクやハラールフード店のある街まで行き、お祈りや買い物をするなど、被災者のニーズに応じたきめ細やかな支援を行っています。

case 24

徳島県板野郡北島町

官民連携による「重層的支援体制整備事業」を活用した地域防災

徳島県板野郡北島町健康保険課では、重層的支援体制整備事業に、地元の（NPO）YOU&ゆうと連携し、取り組んでいます。

NPO活動のなかで出会った外国人住民が、避難所の場所や防災訓練の情報が十分に届いていなかった現状に気づき、2023年10月に一緒に町の防災訓練に参加しました。そこで、受入れ側となった町職員も改めて外国人住民の存在を認識し、出身国によっては地震が起こらないことから防災知識に差があることなどに気がつきました。これをきっかけに、外国人住民らに災害への備えに関する講座を開いたり、地元住民とつながる機会を設けたりしました。2024年11月には、町の防災訓練の一環として地元の高校生と一緒に「外国系住民防災訓練ツアー」を企画し、ハザードマップの確認や避難体験、AEDを使った救命救急にも挑戦しました。

人口規模の大きな自治体や外国人口比率の高い自治体では、国際課や多文化共生課といった専門部署があったり、外郭団体としての国際交流協会などが外国人住民施策の中心となっていたりする場合がありますが、それらは全国的に見ると稀なケースと言えます。地方自治法の第10条2には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」とあります。北島町のように、国籍を問わず、自治体やNPOが福祉に取り組む中で、住民の一人である外国人にも目を向け、本人たちを地域防災の輪に巻き込み、共に備えていくことは、今後の多文化共生のまちづくりの重要なポイントになるでしょう。

case 25

愛媛県今治市

企業による社内外国人自主防災組織の結成と地域防災への参加

愛媛県今治市内には複数の有人離島がありますが、その一つである大島には約5,000人が暮らしており、そのうちの約300人が外国人住民です。高齢化が進むこの地域では、若い外国人労働者が地元産業における貴重な戦力となっていますが、近年では地域活動にも積極的に参加しており、特に地域防災の担い手としての活躍が期待されています。

船の骨格である「船体ブロック」の製造を行う四国電熔工業有限会社は、全従業員125名中約70名が技能実習や特定技能の在留資格を持つベトナム人です。同社は地域の環境美化活動などを通じて自治会とのつながりを持ち、また、市と災害に強い地域づくり応援協定を締結して地域防災にも協力しています。以前、会社の近くで火災があった際には、外国人材も協力して家財の運び出し等を行ったことがありました。こうした経緯もあり、自治会からの要請を受けて社内に外国人自主防災組織を結成することになりました。日頃は自治会等が実施する消火訓練や避難訓練に参加したり、災害時に「要支援者」となる高齢者等に対する支援の担い手として登録をしたりもしています。中には、愛媛県が実施する「外国人材地域リーダー養成講座」を受講し、防災に限らずさまざまな地域活動に参加をしている人もいます。

こうした取り組みは、地域住民や行政から歓迎されるだけでなく、外国人材にとっても地域への愛着を高め、一人の社会人としての誇りを持つことにもなります。今後、特定技能2号になり、家族の呼び寄せを希望する人も増えてくることが予想さ

れますが、国内外を問わず新たに地域で暮らし始める人々が地域に溶け込み、地元住民と共に安全・安心な暮らしを営んでいくためには、両者をつなぐ仲介役としての企業の役割に大きな期待が寄せられます。

case 26

兵庫県神戸市

阪神・淡路大震災を振り返る～外国人支援の視点から～

① 阪神・淡路大震災時の外国人被災者の背景

1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災は、10市10町に暮らす約8万人の外国籍者をも襲いました。古くからの外国人集住地域である神戸市などに大きな被害を及ぼし、9か国174人の外国人が犠牲となりました。震災直後の認知死亡者数（5,479人）を見ると、外国人死亡者の割合が高いと言えます。1994年末の日本の在留外国人総数は135万4,011人で、現在の40％程度でした。

被災者は概ね3つのカテゴリーに分かれます。a) 神戸開港時からの歴史を持つ華僑や、朝鮮植民地支配を背景として移動してきた在日コリアンなど世代を重ねて暮らしてきた人々、b) 永住が想定されるが来日歴が比較的短く言葉や文化の壁が高いベトナム難民と呼び寄せ家族、および中国残留邦人帰国者、日系南米人など、c) 一定期間在留して帰国することが前提の留学生など。これらの被災者は、経済的困窮や社会での差別や偏見などの共通課題もあったものの、日本語でのコミュニケーションや読み書き能力、高齢化、コミュニティとしての活動などの点では必ずしも一様ではなく、課題も異なりました。

外国人の死亡率を高めた社会的要因は、居住地域の住宅密集度と強度・脆弱性が関係します。それらは概ね世帯の経済状況によって決まり、例外的事例は比較的堅牢な公営住宅への入居でした。人的被害を抑えるためには老朽化した住宅の改修、住宅密集地域の解消、高齢者や留学生、不安定雇用によって経済

case 27

熊本県

外国人を災害弱者にしないために ～

2017年に設立された（NPO）くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は、災害支援と持続可能な復旧・復興のコーディネーションを行う団体です。2016年4月に熊本地震（本震）が発生した直後の19日夜、現地入りしていた全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の呼びかけで、内閣府、行政、NPO／NGOが参加する連携会議が開催されました。これが「火の国会議」の始まりです。当時は毎晩開催され、昼間避難所などを回った人たちが戻って情報を共有する貴重な場になっていました。約3か月が過ぎ、発災後の「非日常」から復興へとフェーズが変わる中で、地元関係機関の連携と支援のノウハウを維持して復興に役立てる必要性を感じた関係者が集まり、KVOADが設立されました。この時に培われた広範なネットワークと膨大な支援の記録は、その後の豪雨災害でも生かされました。

さまざまな支援の経験を積んできた今、当時を振り返ると、代表の樋口さんは「外国人への支援が届かなかった」と言います。「外国人の避難状況が把握できなかった。被災者のなかの外国人对応が十分にできなかった。」という課題意識から、平時の今こそ、外国人支援のための連携強化に取り組んでいます。災害時に有効に機能するためには日頃の関係性が大切と考え、地域の外国人住民やエスニック・コミュニティとの意見交換会を定期的実施しています。たくさんの経験があるからこそ足りないものが見える、見えている課題に今、取り組む。KVOADの活動は、大規模災害を経験していない地域にとっても、多くの示唆を与えるものです。

④ボーダーを超える共生社会づくり

震災の時に設立された2つの外国人支援組織、被災ベトナム人救援連絡会と兵庫県定住外国人生活復興センターが1997年に統合され、KFCとなりました。当初の活動は相談、日本語学習支援、在日コリアン高齢者支援（訪問や食事会）などでしたが、やがて外国ルーツの子どもへの学習・進学支援、研修、調査・研究、提言なども加わりました。2020年からは廃校となった小学校の一角に整備された国際交流拠点ふたば国際プラザの運営も受託し、国籍や民族を超えた協働の共生社会づくりを進めています。

KFCは、役員もスタッフもほぼ半数が外国ルーツです。多文化とは他文化でもあり、他者との葛藤でもあります。日々困難に接しながら、それを乗り越える過程で得られる豊かさや公正さは、共生の種を生み出すものであると感じます。昨今「多文化共生」という言葉が多用されています。しかしこれまでの経験から、本質的に考えるべき課題としてマジョリティ（日本人）とマイノリティ（外国ルーツの人）との非対称性があると思います。多文化共生事業は戦前からの在留者を含めオールドカマーや2世なども対象なのか、対象者と見られる留学生、技能実習生らは事業を認識しているのかという疑問がありました。2022年度の調査では、どのグループも「多文化共生」事業を認知していないという結果でしたが、その一方で事業を好意的に受け止め評価していました。

現在、KFCと神戸市、（公財）神戸国際コミュニティセンターは、「響き合う『多文化共生』」づくりのための意見交換会を定期的に開催しています。一方通行になりがちな「多文化共生」ではなく、相互発信と協働にもとづく先駆的な「共生」モデル事業を提示したいと考えています。

（図表2-13）被災ベトナム人の避難場所

避難場所	避難数
南駒栄公園	130 人
鷹取中学校	64 人
新湊川公園（および神楽小学校）	35 人
姫路定住促進センター	20 人（194 人転出）
南落合小学校	11 人
須佐野中学校	4 人
帰国者	130 人
合計	394 人（194 人転出）

③今につながる阪神・淡路大震災の教訓

この経験から今に伝えられることは、「当事者」の力を活かすということです。通訳や翻訳を行う時も、正しい認知と信頼がなくては有効なツールとなり得ません。コミュニティで信頼されるキーパーソンと共に言葉の壁に取り組むことが肝要です。同じ国籍の人でも留学生と難民、宗教の違いや民族の違いによって日常使うSNSや閲覧する情報サイトは異なります。（NPO）神戸定住外国人支援センター（Kobe Foreigners Friendship Center 略称：KFC）は、ベトナム人コミュニティのなかにある北部、中部、南部出身者の緊密さの違いや仏教徒、キリスト教徒の信仰と聖職者の影響まで踏まえてキーパーソンとの連携を進めました。その経験は、ウクライナ避難民など新たに日本で暮らす人たちへの防災の取り組みでも活かされています。

気候変動などにより災害のリスクが高まる今日、在留外国人をも含む防災を社会が準備するために、外国人当事者の参加と活躍が必須となっています。

的余裕のない人々に安価で堅牢な住宅を提供することが本質的には必要です。震災の結果として多く供給された復興住宅や区画整理事業、防災公園設置などは、インナーシティに暮らす日本人も含めた防災力を高めることとなりました。

②外国人被災者への支援

被災直後の外国人住民への支援は自助およびその周辺での支援から始まり、コミュニティや地域での共助、自治体や国による外国人の事情を踏まえた公助を、当事者・支援者が要望や協働を通じて作っていました。

自助は、在日歴がそれほど長くないベトナム人被災者や留学生らにはハードルが高く、また、在住歴の長い在日コリアンでも高齢女性などは非識字者も多く、自ら情報を入手し適切な支援を受けることは困難でした。そんな中、ベトナム人被災者が本来の指定避難所（学校や体育館等）ではない児童公園にテント村を作り、ベトナム語の通じる空間を作りました。その公園に日本人ボランティアが支援に入ったことも、一種の共助と言えるかもしれません。共助では、華僑総会や在日コリアンの民団・総連といった民族組織が、民族学校施設や組織の会館・支部などを活用して自民族の枠を超えた支援を展開しました。一方、公助では、日本語だけの情報提供やコミュニティの絆を無視した抽選での仮設住宅入居、圧倒的に住宅が不足する中での外国人入居差別への無策などの課題が明らかとなりました。それに対して、支援者は地道な努力を積み重ねながら日常と非日常の外国人支援を進めてきました。そのなかで考え感じたことは、「日常にないものを非日常で生み出すことはできない」ということでした。