

講演

「国際化する日常における減災コミュニケーション」 (要約)

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授
阪本 真由美



公益財団法人京都府国際センター 事務局次長
近藤 徳明



阪本真由美氏講演

防災に向き合う原点—阪神・淡路大震災

京都を含め各地でインバウンドが増える中、災害時に外国人の方へどう情報を届け、どう避難を支えるかは、いま自治体にとって避けて通れない課題です。

私が防災に取り組む原点となったのは、1995年の阪神・淡路大震災です。当時は神戸大学の学生でした。直前には猪名川を震源とする小規模な地震が頻発していたのに、備えに結びつけられなかった。その反省は今も残っています。なぜ神戸がこれほど大きな被害を受けたのか。なぜ火災を抑えられず、避難所は混乱し、食料や物資が届かない状況に陥ったのか——その答えを知りたくて防災研究の道に進みました。

災害時の外国人対応の進化と課題

当時、災害対応で手が付いていなかった問題の一つが外国人への支援でした。震災による犠牲者6,434人のうち174人が外国人でした。言葉が通じず、情報が届かないだけではありません。避難所で「外国人が盗んだのではな

いか」といった疑いの目を向けられた事例もありました。避難所での人間関係の問題から、公園にテントを張って避難生活を送った人もいました。その後、行政が外国人相談の窓口を立ち上げたり、FMラジオで多言語放送を開始したりするなど、現場の必要に応じて外国人への支援体制が整えられていきました。

当時に比べると、現在は多くの自治体で多言語による情報発信や、災害時の外国人相談窓口の設置等という体制が整えられています。しかし、本当に外国人に必要な情報が伝わっているのか、私は疑問を持っています。

「避難場所」「避難所」—外国人に情報は伝わっているのか？

その一例が「避難場所」「避難所」の標識です。日本ではピクトグラムや英語表記(Evacuation Site)を用いてこれらの情報を伝えていますが、海外で使われているピクトグラムや英語表記とは異なる内容となっています。

海外では「緊急集合場所 (Emergency Meeting Point)」「安全な場所 (Safe Place)」と

いった表現や、人が集まるデザインのピクトグラムが一般的です。日本で用いられる「人が逃げる」デザインは、「非常口」のデザインの延長として日本人に分かりやすいものですが、外国人に十分伝わるのか、疑問が残ります。京都のように外国人観光客が多い地域ほど、これらの情報がそのまま災害時の行動に影響を及ぼします。

同様に「避難 (Evacuation)」という言葉では、どこに行けばよいのかが直感的に伝わりにくいと思います。海外ではEvacuationという言葉自体が一般的ではありません。日本語を直訳しても、その背後にある概念が理解されないと、相手に伝わらないのではないのでしょうか。「避難してください」ではなく「早く逃げてください」「高い場所に逃げてください」という直接的な表現の方が伝わると思います。

北海道胆振東部地震における外国人観光客対応

外国人観光客への対応が問題となった災害が、2018年9月6日の北海道胆振東部地震です。自治体では、在留外国人は国際交流部門の所管、外国人観光客は観光部門の所管と、外国人でも対応部局は異なり、全体を統括する防災部局との接続が弱くなりがちです。札幌市は、災害時には災害多言語支援センターを設置することを決めており、札幌国際プラザに国際交流担当と観光担当が集まって、国際交流協会と連携して対応する体制でした。地震直後から同センターには問い合わせが殺到しました。地震後、ホテルが安全確認のため宿泊者を一時的に外へ出したこともあり、「部屋から追い出された」と受け止めた人や、行き先が分からずさまよう人もいました。札

幌市は都心の集客施設を観光客向け避難所として急遽開設しましたが、非常用電源や運営体制、市との連携など課題も残りました。さらに、市役所ではなく自国の総領事館・大使館に避難先を問い合わせ、そこから市へ照会が入るケースもあり、対応の難しさが浮き彫りになりました。観光客対応は今後ますます大きな課題になっていくでしょう。

「フェーズフリー」—平常時からの仕組みづくりを

では、どう備えるのか。私は、災害に特化した仕組みではなく、平常時と連結性のある仕組みづくりに重点を置く「フェーズフリー」の発想が重要だと考えています。平常時に外国の方と接し、多言語で情報発信し、必要なサービスを提供している拠点を、災害時にも自然に使えるようにする。奈良県の外国人観光客交流館(猿沢イン)は、平常時から外国人対応を行い、災害時の避難所としての開設を想定し、備蓄を準備しています。こうした「いつも」の仕組みを「もしも」に活かす設計が鍵です。

さらに、外国人の参加を得て防災計画をつくり、避難訓練を重ねるといった取り組みを進めている地域もあります。外国人の方も、災害時に日本人と外国人とをつなぐことのできる「コーディネーター」として育てていくことも災害対応の鍵となるでしょう。

まとめると、阪神・淡路大震災以降、災害時の外国人対応体制は整備されつつあるものの、他国の取り組み事例も参照し、より相手に伝わるコミュニケーション方策を検討する必要があります。また、災害時に無理なく支援できるよう、平常時に機能する仕組みを災害時にも運用できるようにすることが大切です。

近藤徳明氏講演

京都府の外国人住民の現状

私からは、熊本地震の際、現地で開設された災害多言語支援センターの支援に関わった経験を中心にお話しします。

まずその前に、地元京都府の現状ですが、京都府には現在約8万3,000人の外国人の方が暮らしておられます。京都市に4分の3が

集中していますが、外国人割合では久御山町(8%)、宇治田原町(6%)、八幡市(4%)など南部地域でかなり高い割合になっています。ここ5年の増加率で見ても全国の上位20位に京都府内の市町村が3つ(八幡市、木津川市、久御山町)入っています。歴史的な経緯から、長らく特別永住者であるいわゆるオー

ルドカマーの方が最も多い状況でしたが、少子高齢化や帰化、子どもの国籍選択などの理由で減少傾向にあります。一方でアジア諸国からのニューカマーがその減少分を補って余りあるほど急増しており、日本語能力が十分でない外国人住民が増加しているという状況になっています。

災害時に外国人が直面する困難

外国人住民はよく「言葉の壁」「制度の壁」「心の壁」の3つの壁に直面すると言われますが、災害時にはその壁が一層高くなり、より大きな困難を抱えます。

外国人被災者からは次のような声があり、これらの壁に加え文化や知識の問題も出てきます。

- 避難所においても外国人だからか周りの日本人が話しかけてきてくれない。日本人の目線が気になりストレスを感じた。
- 健康診断のため列に並んでいたが、「外国人は避難所に入れないのになぜ並んでいるんだ」と言われ、トラブルを避けるため自ら列を離れた。
→心の問題
- イスラム教徒など特別な文化的背景を持つ外国人にとっては食材の説明やハラールへの配慮がなく、大きなストレスとなった。
→文化の問題
- 自国で地震を経験したことがなく、今後のことが全く予想できなかった。
- 車中泊をしているが、避難所内の配給や炊き出しは食べてはいけないと思っていた。
→知識の問題
- TVや避難所での災害情報がほとんど日本語であった。
- 「給水所」、「物資配給」、「り災」など日常会話に出てこない災害時の日本語が分からない。
- 母語で話を聞いてもらったことがとても嬉しかった。
→言葉の問題

また、災害時に人は、教育や訓練などで事前に蓄積された「ストック情報」と発災後に流れる「フロー情報」を基に行動します。「地震が起きました」などの災害情報や「避難し

てください」などの対応情報が「フロー情報」に当たりますが、これらを受け取っても「災害発生時の行動」や「避難所とは何か、最寄りの避難所はどこか」などの「ストック情報」を持っていないと適切な避難行動は取れません。日本人は幼少期から訓練を受けているためストック情報が豊富ですが、外国人は自分の行くべき避難所だけでなく、避難所そのものを知らない場合もあり、日本人とはスタートラインが異なります。この差が災害時の行動に大きく影響します。

災害多言語支援センターと熊本地震での活動

災害多言語支援センターは、日本語の理解や地震等の災害経験が少ないことが原因で困難を抱える外国人被災者のために、多言語で災害情報の提供を行い、被災者の安心につなげる役割があります。活動内容は、災害情報を多言語で翻訳して外国人に届けることや、避難所でニーズを聞き取り、必要な情報を提供することです。

熊本地震の際には熊本市の地域国際化協会に当たる熊本市国際交流振興事業団（KIF）が災害多言語支援センターを開設しました。本震後、KIFには外国人旅行者が多言語での交通情報を求めて押し寄せ、また地震、避難所、食料・水の配給等の問い合わせの電話が寄せられ、その対応に追われました。加えて、海外を含むメディアからの取材や大使館・領事館からの安否確認が殺到し、KIFは当初想定していた避難所にいる外国人の安否確認や情報提供のための巡回ができなくなりました。そのため外部からの支援を受ける形で、支援センターの活動を開始しました。支援内容は、災害情報の多言語化（英語、中国語、韓国語）と外国人被災者の安否確認と支援情報提供を目的とした避難所巡回です。外国人居住データを基に各避難所に電話で外国人避難者の有無を確認し、約50か所の避難所を巡回しました。

支援者としての外国人

熊本では外国人コミュニティによる炊き出しが行われ、イスラミックセンターは全国のみスリムから届いた支援物資を避難所に提供

しました。熊本大学では留学生が中心となり避難所の運営を担い、ゲームや映画上映会などレクリエーションを企画・運営して避難者を支援しました。外国人は「支援される側」だけでなく「支援する側」にもなるという例です。他にも全国には岡山県総社市のように災害時に避難所の運営や情報伝達、応急対応などを担う外国人防災リーダーを養成されているケースもあります。

平時からのつながりの重要性

地域日本語教室は災害時に安否確認や生活情報の共有に役立つ「セーフティネット」として機能しました。熊本市内の教室では支

援者と学習者の間で安否確認が行われ、また、避難所や給水所の情報のほか、営業している食品店、ガソリンスタンド、銭湯等の生活情報が提供されました。このことは地域日本語教室の存在意義を再認識させ、災害が起きても外国人を含め「誰一人置き去りにしない地域づくり」の拠点となる日本語教室開設事業につながりました。兵庫県でも東日本大震災をきっかけに日本語教室の空白地解消事業に取り組み、現在では全市町に日本語教室が開設されています。

平時から外国人と日本人が顔の見える関係を築くことが孤立を防ぎ、災害時に直面する困難を和らげることに繋がると感じています。

阪本氏・近藤氏トークセッション

多言語支援センターの運営体制

阪本 熊本地震では、近藤さんは、支援に入った方々の生活サポートにも御苦労されたのですね。どのような支援だったのでしょうか。

近藤 熊本の支援センターでは毎日平均して十数名の外部支援者が活動していました。毎日入れ替わりがありましたので、リーダーの私は新たな支援者が来るたびにオリエンテーションを行っていました。初対面の方がほとんどでしたので、お互いストレスがあったと思います。顔の見える関係はとても大事だと感じました。

また支援者の多くは府県や市町村、国際交流協会の職員でしたが、所属先の業務として派遣されてきた方はわずかで、ほとんどはボランティアで有給休暇、保険も自腹で加入し、自己責任で参加されていました。自治体国際化協会から支援に関する連絡があったのですが、所属先への正式な依頼でなく、多文化共生マネージャーである職員個人への情報提供という形になってしまったためです。当時すでに全国ブロック間の相互支援協定があったのですが、うまく機能しませんでした。

避難所の巡回—支援のためには平時からの関係構築が重要

阪本 過去の災害では、国際交流協会の人が

支援に行ったのに避難所で不審者扱いされる、移動手段が確保できないといった問題も指摘されています。

近藤 熊本では、熊本市国際交流振興事業団(KIF)の公用車と支援者の車、近くの避難所は電動自転車も活用しました。市内ではKIFの認知度が高かったため、避難所で不審に思われるようなトラブルはほとんどなく、支障なく活動することができました。平時からの関係構築がいかに重要かを実感しました。

避難所の利用には町内会加入が必要？

阪本 会場から「避難所内の物資は町内会費で賄われている部分もあり、町内会に加入していない人は優先しないという見解を聞いたことがあります。多数派の意見なのでしょうか」という質問をいただきました。

日本の行政による被災者支援は、原則としてすべての人に提供されます。国籍を理由に排除する法的な根拠はありません。ただし、町内会等が自主的に備えている物資の運用は、町内会の責任で行われるため、会員ではない人には提供されないという話を聞いたことがあります。外国人に限らず、町内会未加入者の扱いをめぐる葛藤が背景にあるので、未加入者が支援を求めてきたときどのように対応するのか、平時から地域で合意形成を行い、できるだけ地域活動への理解を得ることによ

り参加を促すことが重要だと思います。

外国人がストック情報を蓄積するためには

近藤 ストック情報がないとフロー情報が流れてきても適切な行動が取れないという話に関連して、「ストック情報の蓄積は誰がどのようにサポートするのがよいか」という質問もいただきました。

京都府国際センターでは、防災訓練や防災オリエンテーションを、外国人が在籍する企業や大学、地域の国際交流協会などと連携して実施しています。センターの日本語教室でも气象台や消防署の協力を得て防災を学ぶ機会を設けています。

外国人労働者は年々増加していますが、自治体は人数や国籍、雇用先の企業など実態を把握できていません。そのため企業との連携が取りにくいことがあります。今年から特定技能外国人を雇用している企業は自治体への協力が義務づけられ、「協力確認書」を居住自治体に提出することになりました。それを活用して連携が広がればよいと思います。防災に限らず日常の生活でトラブルにならないよう、日本文化や生活様式なども学べる生活オリエンテーションを実施することも有効だと思います。

自治体と支援者間の情報の共有

阪本 災害時の多言語支援センターや避難所の運営は、行政との情報共有が不可欠だと思いますが、その点はどうでしょうか。

近藤 熊本地震では当初、熊本市からの情報がセンターに共有されず、新聞やテレビ、インターネット、避難所の掲示物などを情報源としていました。数日間の協議を経てようやく市から情報をもらえるようになりました。この経験を踏まえ、現在では熊本市とKIFは災害多言語支援センターに関する協定を締結し、役割分担を定めています。京都府でも府と国際センターが協定を結び、災害時に市町村に立ち上がった多言語支援センターを連携して支援することとしています。災害対策本部の情報を共有するなど自治体と連携するに当たっては協定のようなものが必要となってくるのではないのでしょうか。

広域災害発生時の相互支援は機能するか

阪本 南海トラフのような広域災害では、同時に複数の自治体が被災するため、相互支援が機能しにくいことも心配です。

近藤 同感です。府内で災害多言語支援センターをどこが立ち上げるか決まっている市町村はわずかです。域内に国際交流協会があっても体制は脆弱で、活動主体はボランティアというケースが多いので、生命に関わる災害時支援は荷が重いという声もあります。自治体でも外国人の受け入れ、多文化共生や日本語教育、災害時の外国人支援などを所管する部署がなく、秘書課や総務課、まちづくり課などが兼務して対応している状況で、担当が明確になっていないところが多いです。

多文化共生を充実させていくには

阪本 人口も減ってきていますし、外国のほうは、これから先の日本にとっても大切な存在だと思います。これまで以上に多文化共生の在り方を工夫し、充実させていかなければなりません。

近藤 日本人の認識も醸成していく必要があります。先日の参院選で外国人の受け入れがにわかに注目されましたが、これまで国が外国人政策を地域まかせにしていたツケが回ってきたのだと思います。国策として外国人材を受け入れているので、受け入れ対策も国策として行うべきです。「地域の事情に応じて」とは聞こえのよいフレーズですが、結局は丸投げして地域が対応できずに日本人の不満につながっているように思います。ひとりひとりが集まり塊になると、衝突は大きくなり、分断につながります。国籍や民族などで捉えるのではなく、個々人がコミュニケーションをとってつながっていくことで衝突は避けられるのではないのでしょうか。ただし国の受け入れ政策がしっかりとあり、予算が確保されることが大前提です。ボランティアに頼るだけではうまくいきません。日本語教育がまさにそうで、地域の日本語教室の支援者はほとんどボランティア、教師の6割はボランティアです。ボランティアに背負わせ過ぎているのではないのでしょうか。

外国人支援者の養成

阪本 外国人で支援者に回ってくれる方の受け皿はあるのでしょうか。

近藤 岡山県総社市は外国人防災リーダーを養成されています。他にも国際交流協会が主導して外国人のリーダーを養成しているところがあります。滋賀県の草津市国際交流協会では外国人消防団を結成されています。

日本語教室の空白地解消の取り組み

阪本 会場から「兵庫県には日本語教室の空白地がないそうですが、他地域の状況はどうでしょうか」というご質問もいただきました。

近藤 都道府県で唯一空白地がない兵庫県ですが、東日本大震災の時に日本語教室が外国人住民のセーフティーネットになっていたという報告を受けて、空白地解消の取り組みが始まりました。京都府でも日本語教室の空白地解消に取り組んでいます。各市町村と連携して支援者の養成講座などを実施しています。今年度は府南部の宇治田原町と井手町に教室が開設されました。

日本語教室などつながっていない外国人へのアプローチ

阪本 日本語教室とつながっていない方へのアプローチはどうしたらよいのでしょうか。

近藤 まず企業とのつながりは必要だと思います。外国人労働者で地域とつながっていない方は大勢おられます。参加しやすい環境も必要です。京都府でもオンラインで参加できる日本語クラスを始めたところです。外国人住民に情報を届けることはずっと課題です。

多言語対応について

阪本 最後に一つ、会場からのご質問を選んで回答をお願いします。

近藤 「地域日本語教室は重要ですが、多国籍化しているので多言語対応が必要です。熊本や兵庫ではどうされているのでしょうか」というご質問がありました。機械翻訳の性能は年々向上していますので、即時性が必要な場合には有効だと思います。避難所巡回での聞き取りなどでは十分使えるものだと思います。

また、先ほど「やさしい日本語」のお話がありました。表現を変えるだけで一人でも命が救えるのであればどんどん活用すればよいと思います。

おわりに

阪本 様々な人に伝わりやすくなるよう、災害時のコミュニケーションを見直していく必要があります。これまでの災害時の外国人対応は、地域や特定の組織・ボランティアに依存していました。こうした体制を見直し、行政の役割、平時の多文化共生政策、情報伝達の在り方、技術活用を含めた標準的な仕組みへと再設計していく必要があるのではないのでしょうか。

講師略歴

阪本 真由美 (さかもと・まゆみ)

2010年京都大学大学院情報学研究所博士後期課程修了。博士(情報学)、独立行政法人国際協力機構職員、人と防災未来センター主任研究員、名古屋大学減災連携研究センター特任准教授を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科。令和6年防災功労者防災大臣賞受賞。中央防災会議委員、兵庫県防災会議委員、神戸市防災会議委員、ひょうご震災記念21世紀研究機構理事等要職多数。

講師略歴

近藤 徳明 (こんどう・のりあき)

公益財団法人京都府国際センター事務局次長。2005年4月財団法人京都府国際センター入職。センターの重点事業が国際理解・交流から多文化共生にシフトする過程で日本語学習支援、災害時支援事業を担当。市町村、市町村国際交流協会、日本語教室ネットワーク組織などと連携・協働することで府内の多文化共生推進体制整備に努めている。2016年の熊本地震の際には災害多言語支援センターの運営に従事。自治体国際化協会認定多文化共生マネージャー。文部科学省委嘱地域日本語教育アドバイザー。総務省災害時外国人支援情報コーディネーター。京都府地域日本語教育総括コーディネーター。