

## 外国人住民との協働による地域防災



公益財団法人仙台国際交流協会総務企画課企画係 主任  
菊池 哲佳

### はじめに

私が所属する仙台国際交流協会（以下、SIRA）は、地域の国際化施策の一環として1990年に設立された仙台市の外郭団体です。設立当初から国際交流・協力事業、外国人住民の日本語学習支援事業などを展開してきましたが、近年の外国人住民の増加・定住化の傾向に伴って地域課題やニーズも多様化しており、地域の多文化共生を目指した事業がますます重要になってきていると感じているところです。

SIRAではそのような多文化共生事業の柱の1つとして、外国人住民への防災啓発や災害時の外国人支援体制整備の事業を積極的に展開してきました。その背景には、全国の自治体や国際交流協会では1995年の阪神・淡路大震災を契機として災害時の外国人支援の必要性が認識されたことがあります。とりわけ、仙台市では1978年に発生した宮城県沖地震から30年以上が経過するなかで「次の宮城県沖地震」の再来に対する懸念が高まっていたこともあり、大規模災害への備えが緊急の課題となっていました。

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、SIRAは仙台市が仙台国際センター内に設置した「仙台市災害多言語支援センター」（以下、多言語支援センター）を発災当日から運営し、外国人被災者への情報提供や相談対応を行いました。私もその運営に従事し、避難所等の巡回による情報提供や災害時言語ボランティアのコーディネートを担当しました。

本稿では、東日本大震災における多言語支援センターでの活動と、震災後に仙台で取り組んでいる事例から、外国人住民との協働による地域防災の必要性について述べます。ま

た、そのような地域防災に取り組むうえでの自治体や国際交流協会職員の役割について考えたいと思います。

### 1. 災害多言語支援センターの活動 一日頃からの取り組みの重要性

#### (1) 平時からの「顔の見える関係」が震災時の協働につながった

多言語支援センターは3月11日から4月30日までの51日間にわたって運営され、仙台市が発信する情報や外国人被災者にとって必要な情報を、主に中国語、英語、韓国語、そして「やさしい日本語」に翻訳し、インターネット、ラジオ、避難所巡回等を通じて提供しました。多言語支援センターとは「大規模災害発生時に、言葉や習慣の違いから情報を入手しにくいため支援を受けられないおそれがある外国人に対し、必要な情報を多言語化して提供し支援することを目的」として仙台市が設置する機関で、その運営をSIRAが担うとする協定が2010年4月に仙台市とSIRAの間で締結されていました。つまり、2010年度の初めに協定が締結されたのですが、図らずもその年度末には多言語支援センターを実際に運営することになったのでした。そのため十分な準備ができておらず、震災時には運営マニュアル等が準備されていませんでした。しかし、それでも運営できたのは、日頃からSIRAが外国人住民をはじめとする人々との「顔の見える関係」づくりに取り組んでいたからだと言えます。実際、震災当日からそれまでさまざまな事業で協働してきた留学生や災害時言語ボランティアに登録する市民が多言語支援センターに駆けつけ、その運営を支えてくれました。マニュアルだけでは対応しきれない大

災害の中で、日頃から培ってきたネットワークが生かされ、臨機応変に対応することができたのだと思います。



震災2日目ー暗闇の中での活動

## (2) 「公設民営」による運営のメリット

また、多言語支援センターが仙台市とSIRAの協定に基づく「公設民営」であったことのメリットは大きかったと思われます。その1つには、多言語支援センターが自治体施策として位置付けられていたことで、それを運営するSIRAは仙台市災害対策本部や各避難所との情報共有が行いやすかったということがあります。2つには、仙台市にとっては、多言語支援センターを運営するSIRAが結節点となることで、SIRAが築いてきた市民や関係機関・団体とのネットワークを災害時対応に生かすことができたというメリットがあるでしょう。このようなメリットは、平時からさまざまな事業を通じてSIRAがコーディネーターとして市民や組織との連携・協働を推進してきたからこそ、災害時にもそれらのネットワークが生かされた成果であると言えるのではないのでしょうか。

## 2. 震災後の実践—さらなる連携・協働の推進に向けて

多言語支援センターでの活動は、平時からのさまざまな人や組織の協働があったからこそ実現したのですが、そこで新たに浮かび上がってきた課題もありました。ここでは、震災後から現在までのSIRAの取り組みについて、協働を推進するコーディネーターの視点から述べたいと思います。

### (1) 外国人住民との協働による防災訓練—課題の共有が協働の原点

震災後にSIRAが新たに始めた防災啓発事業の1つとして、外国人住民が企画・運営に参画する防災訓練があります。そのきっかけとして、K地区の町内会長であるKさんのお話がありました。K地区の避難所には多くの外国人被災者が集まり、Kさんらはその対応に苦慮したとのことでした。そこで、SIRAでは2011年10月から震災時の活動を振り返る対話の場を設けるにあたって、関係機関・団体や外国人住民とともに、Kさんにも参加を打診し、対話を重ねました。問題解決に向けた協働には課題の共有が不可欠ですが、その意味で震災時の外国人対応について問題意識を抱いていたKさんとの課題の共有こそが必要だと考えたのです。

対話を通じていくつかの課題が浮かび上がってきました。それは、従来の地域防災では消火訓練や通報訓練、あるいは地震体験車など、いわゆる「自助」「共助」「公助」における「自助」のための訓練に重きが置かれがちで、今後は「共助」のための訓練が必要だという課題です。また、これまでの地域防災では外国人住民を「共助」の担い手として想定していなかったという反省が、Kさんや他の参加者から挙げられました。一方で、この対話に参加した外国人住民のメンバーからも自分たちが地域防災を担うという意識をもっていなかったという反省が聞かれました。対話を通じて、外国人住民が地域防災の「共助」の担い手として地域社会に参画することが地域防災の課題として浮かび上がったのでした。

その課題解決を目指して、2012年から外国人住民が企画・運営に参画する防災訓練の取り組みが始まりました。防災訓練では、炊き出し訓練として外国人住民団体がタイカレーなどの外国料理を振る舞ったり、防災ワークショップでは外国人住民が独自の視点で意見を述べるなど、これまでの訓練にはなかった光景が見られます。実は防災訓練の企画会議の当初は、外国料理の炊き出しといったアイデアについて「東日本大震災を経験した私た

ちは、もっと現実に即した訓練内容にすべきではないか」といった意見もありました。しかし実際に実施してみると、参加者からは、「日頃からのコミュニケーションの重要性を感じた」「日本人と意見交換して勉強になった」「公平一斉ではなく、多様なニーズ、優先を理解してそれをみんなにわかってもらえるような避難所を作っていけたらいいと思った」といった意見が聞かれ、多くの参加者と訓練の意義を共有するに至りました。この取り組みは緒についたばかりですが、多文化共生社会の実現に向けてさらに多くの外国人住民に参加してもらうとともに、学校や市民団体等の地域の多様な住民が訓練に参加し、連携・協働するきっかけとなるよう回を重ねていきたいと考えています。



K地区での防災訓練

### (2) 多言語防災ビデオ・パンフレットの制作 —地域防災の担い手のネットワークづくり

また、SIRAでは震災後に多言語防災ビデオ・パンフレットを制作しました。その概要は次のとおりです。外国人住民が防災活動等を通じて地域社会に参画するためには地域住民とのコミュニケーションや日本語の習得が必要ですが、それには時間がかかります。とりわけ、日本に来たばかりの外国人住民にとっては日本語で情報を得ることは難しく、地震等についての知識や経験のない人も少なくありません。そのような外国人住民には多言語での情報提供が必要です。

### 多言語防災ビデオ「地震！その時どうする？」

地震について知識や経験のない外国人住民を主な対象として、地震（津波を含む）に対する備えや地震が発生した場合の対応について映像資料でわかりやすく伝えるとともに、防災の備えを促すことを目的に制作しました。DVDとして貸出しするほか、動画共有サイトYouTube (<http://www.youtube.com/SIRAsendai/>)でも視聴できます。

内容：Part 1、Part 2の2部構成（本編各10分）

「Part 1：地震に備えよう」地震（津波を含む）への備えについて

「Part 2：地震が起こったら」地震が発生した場合の対応について

言語：下記のいずれかを選択・視聴可

日本語（日本語字幕）、中国語（中国語簡体字幕）、英語（英語字幕）、韓国語（韓国語字幕）、インドネシア語（インドネシア語字幕）、台湾語（中国語繁体字幕）、タガログ語（タガログ語字幕）、ネパール語（ネパール語字幕）、ベトナム語（ベトナム語字幕）、ベンガル語（ベンガル語字幕）、ポルトガル語（ポルトガル語字幕）、モンゴル語（縦文字字幕・キリル文字字幕）



多言語防災ビデオ

### 多言語防災パンフレット『地震から身を守るためのアドバイス』

地震について知識や経験のない外国人住民を主な対象として、地震（津波を含む）に対する備えや地震が発生した場合の対応について簡潔な説明とイラストによりわか

りやすく伝えるとともに、防災の備えを促すことを目的に制作しました。

内容：カラー、全8ページ

- ・地震について学ぼう／東日本大震災で困ったこと
- ・地震が起こる前にできること
- ・災害のとき、よく聞く日本語 等

言語：下記の11言語版を制作

日本語版、中国語版、英語版、韓国語版、インドネシア語版、タガログ語版、ネパール語版、ベトナム語版、ベンガル語版、ポルトガル語版、モンゴル語版



多言語防災パンフレット

これらの制作においては、ビデオやパンフレットの制作がその目的であることはもちろんですが、制作に携わった外国人住民をはじめとする人々とのネットワークづくりも意識しました。具体的には、ビデオやパンフレットの制作を通じて各言語の翻訳／翻訳チェックを担う人とSIRAがつながるきっかけとして、あるいは制作に協力した人々がビデオやパンフレットの紹介をすることを通じてその言語話者どうしのネットワークづくりに役立ててもらうことを意識しました。また、これらのビデオ・パンフレットは防災訓練以外にも、日本語学校や大学等の留学生に対して交通ルールやごみの分け方・減らし方などを説明する「生活オリエンテーション」等の場面でも上映・配布し、活用しています。インターネット等を通じて活用する機会を増やしつとも、やはり直接に顔を合わせて活用することがコミュニケーションや「顔の見える関係」につながります。

総務省が2005年度に実施した「多文化共生

の推進に関する研究会」では、「多文化共生」を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義していますが、外国人住民との協働による地域防災は、防災活動を通じた多文化共生のまちづくりであると言えるでしょう。また、その協働を推進するコーディネーターとしての自治体や国際交流協会職員の役割が重要です。

## おわりに

本稿では仙台での取り組みを事例として、多文化共生社会の実現に向けた外国人住民との協働による地域防災の必要性について述べました。また、多様な人や組織との協働を推進するコーディネーターの役割についても述べましたが、詳しくは下記参考文献をご覧ください。仙台での取り組みもまだまだ途上であり、さらに連携・協働を推進していきたいと考えているところです。地域によって外国人住民の割合、想定される災害など特性があるかと思いますが、それぞれ地域の特性を生かした地域防災にチャレンジしていただきたいと思います。

(参考文献)

菊池哲佳 (2013) 「東日本大震災にみる多文化社会コーディネーターの役割」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究17』東京外国語大学多言語・多文化教育センター  
[http://www.tufs.ac.jp/blog/ts/g/cemmer/img/pdf/s17\\_kikuchi.pdf](http://www.tufs.ac.jp/blog/ts/g/cemmer/img/pdf/s17_kikuchi.pdf)

### 著者略歴

菊池 哲佳 (きくち・あきよし)

2000年に仙台国際交流協会に入職。2009年度に自治体国際化協会へ1年間派遣。現在、防災や日本語を母語としない子どもの支援事業等を担当している。東日本大震災時には仙台市が設置した「仙台市災害多言語支援センター」の運営に携わり、主に災害時言語ボランティアのコーディネートに従事した。自治体国際化協会地域国際化推進アドバイザー。本職のほか、「多文化社会における専門人材研究—専門職の知と専門性評価に関する研究」（科学研究費助成事業）に研究協力者として参画している。