

■ 特集「共生」

「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～

土井佳彦

(特定非営利活動法人多文化共生リソースセンター東海)

1. はじめに

2011年3月11日午後2時過ぎ、大学で会議の最中だった筆者は、突如目眩に襲われた。まるで船酔いにもなった感覚がし、気分が悪くなり机に伏せようとしたところで、会議室の壁にかけられたカレンダーが左右に大きく揺れているのを目にした。そこではじめて、「もしかして、地震?」と思った。その直後、その場に居合ませただれもがわかるほどの横揺れを感じ、地震であることを確信した。しかし、体感で震度3程度、それも足元から突き上げてくるような縦揺れではなく、しばらくすると揺れも収まったため、たいしたことではないと席に戻り、会議を続けた。まさか、これが未曾有の大災害となるとは予想だにできなかった。その後、「東日本大震災」と名付けられたこの大災害は、死者約1万6,000人、行方不明者約2,700人、負傷者約6,100人を数えた¹。しかし、震災による被害の大きさを測るには、こうした数値では表せない個々の悲しみや苦しみがあることを忘れてはならない。また、大きな数の中では埋もれてしまい、メディアにも取り上げられないことから一般に認識されにくい「現実」がある。その一つが、高齢者や障害者、外国人等の「災害時要援護者」²と位置づけられた人たちの被災状況および、彼らへの行政や民間による対応である。本稿では、まず、過去の大災害を振り返り、「災害時要援護者」のうち在日外

¹警察庁緊急災害警備本部広報資料「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」(2013年1月23日)

²災害時要援護者の避難対策に関する検討会(2008)「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に、「いわゆる『災害時要援護者』とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている」とある。

国人に焦点を当てて、彼らが災害時に置かれた状況と、そうした人々への支援活動の事例を紹介する。次に、愛知県を中心に東海地域における災害時外国人支援体制の現状と課題について述べる。最後に、それらを踏まえて、30年以内に90%近い確率で起こると言われている東海・東南海地震に備え、今後取り組むべきことを提案したい。

2. 震災と在日外国人

(1) 阪神・淡路大震災（1995年1月17日）

東日本大震災を除けば、近年起きた大災害として、まず思い出されるのが阪神・淡路大震災であろう。炎に包まれる街並み、横倒しになった高速道路など、未だに当時の様子が鮮明に思い出される。マグニチュード7.2、最大震度7の大地震は、死者6,432名、負傷者4万3,792人という甚大な被害をもたらした³。あれから18年、世間一般ではすでに復興を遂げたものとして記憶の片隅に置かれていたが、東日本大震災発生以降、様々な面で比較対象として再び注目されることとなった。しかし、この震災で兵庫県内に暮らしていた外国籍住民の命も数多く失われたことを知る人は少ない。当時の兵庫県総人口は、5,526,689人。このうち1.81%（99,886人）が外国籍をもつ住民であった。しかし、犠牲者に占める外国人比率は3.19%と総人口比の1.7倍、神戸市中央区に至っては206人中25人で12.14%にもなる。実に、9カ国174名の命が犠牲となったのだ（表1参照）。

表1. 阪神・淡路大震災における被災外国人状況⁴

地域	人口	外国人の状況		死亡者数	外国人の人的被害	
		登録者数	人口比率		死亡者数	死亡率
兵庫県全体	5,526,689	99,886	1.81%		-	-
県内被災地合計	3,598,971	80,857	2.25%	5,431	174	3.19%
神戸市	1,518,982	44,383	2.92%	3,828	151	3.94%
明石市	283,668	3,060	1.08%	5	0	0%
尼崎市	492,793	13,989	2.84%	27	1	3.70%
西宮市	424,101	6,919	1.63%	1,000	10	0.10%
芦屋市	86,862	1,698	1.95%	396	3	0.76%
伊丹市	189,767	3,694	1.95%	11	1	9.09%
宝塚市	206,641	3,453	1.67%	83	2	2.40%
川西市	143,558	1,677	1.17%	1	0	0%
加古川市	252,599	1,984	0.79%	2	1	50%
その他					5	

2011年末現在の日本の総人口に占める外国籍住民の割合が1.63%であること

³総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html（2013年1月4日アクセス）

⁴外国人地震情報センター編『阪神大震災と外国人－「多文化共生社会」の現状と可能性』（明石出版,1996）を元に筆者作表

からすれば、当時の兵庫県は、全国的にも外国人の多い地域だったと言えるだろう。その中心である神戸市は、異人館や南京町など外国と縁の深い土地柄であり、海外に開かれた国際都市というイメージも強い。それにもかかわらず、この地で災害が起きた時、そこに暮らす外国籍住民の存在がマスメディアに取り上げられることはほとんどなかった。

存在が認識されない者に対し、当然、何らかの配慮がなされることはない。すべての災害情報は日本語のみで発せられ、日本語に不自由な外国籍住民は、必要な情報を正確かつ迅速に入手することができなかった。日常生活においては日本語に苦労しなかった人でさえ、「避難所」や「余震」、「罹災証明」など、災害時に飛び交う特殊な用語を理解することは難しかった。ある外国人は、ラジオを聞いて電車が通常通り動いていることを知り駅に向かったが、着いてみるとすべての電車が止まっていて驚いたという。「不通」という言葉を聞いて、「普通」に動いていると理解したのだ。また、別の外国人は、なんとか避難所に辿り着いたものの、“ゲスト”である自分がどのくらいここにいるよいか、“ホスト”である日本人と同じように炊き出しや支援物資をもらってもよいかと悩み、大きなストレスを抱えたまま避難所生活を送っていたという。

こうした外国籍住民の問題にいち早く気づいた市民が集い、「外国人地震情報センター」が設立された。同センターは、外国語による情報提供や相談対応を実施し、1月22日から6月15日までの間に最大13言語で計22,300部のニュースレターを発行、929件の電話相談に応じた。外国人被災者への電話相談窓口は兵庫県警や兵庫県国際交流協会でも開設されたが、市民によるきめ細かな支援活動は、多くの外国籍住民に安心と安全を与えたことであろう。

(2) 新潟中越沖地震（2007年7月16日）

阪神・淡路大震災以降、その教訓を活かすべく、その後各自治体や地域国際化協会等で防災及び災害時外国人支援に関する取り組みが行われるようになった。しかし、2007年7月16日に発生した新潟中越沖地震（最大震度6強）では、地元の中心的な支援組織として想定された（財）柏崎地域国際化協会職員も被災者となったため、自力での外国人被災者支援活動は困難となった。そこで、県下の自治体や地域国際化協会及びNPO団体等が協力し、翌7月17日に「柏崎災害多言語支援センター」を開設。被災外国人への多言語による情報提供や通訳を介した避難所巡回を行った。

2006年末時点の柏崎市の外国人登録者数は27カ国からの859人（総人口比0.9%）で、その半数を中国籍が占め、フィリピン、タイ、韓国・朝鮮、ブラジル、ロシアと続く。新潟県国際課によれば、7月16日から7月25日の間に柏崎市内62ヶ所に開設された避難所のうち10施設に外国人避難者が確認され、ピーク時（7月18日）には107名であったという。こうした状況に対し「柏崎災害多言語支援センター」は、避難生活での注意事項や相談窓口の案内等を中国語、英語、

タガログ語、ハンゲル、ポルトガル語、ロシア語等可能な限り被災外国人の母語に合わせて翻訳し、避難所に掲示した。「多言語支援センター」という名称を冠した外国人支援活動拠点が設置され、自治体や地域国際化協会職員らが協働で被災外国人に特化した支援活動を行ったのは、この時が最初であろう。

その後、同センターの運営において、指示系統が不明確であったり具体的な作業の進め方がわかりづらかったりといった課題が指摘された⁵。これを受けて、(財)自治体国際化協会では、同センターの運営に携わった者を中心に今後の災害時外国人支援の在り方に関する検討会議を開き、その結果を『災害多言語支援センター設置運営マニュアル』(2009年)にまとめた。また、翌年には『災害多言語支援センター設置運営マニュアルを活用した訓練事例集』を発行し、全国の自治体及び地域国際化協会等に災害時の外国人支援体制の充実を促した⁶。

(3) 東日本大震災(2011年3月11日)

前述の2つの大震災から教訓を得て、災害時における外国人支援の体制は着実に整備されていった。しかし、2011年3月11日に東北地方沿岸部を襲った大津波とそれが引き起こした原子力発電所事故は、そうした取り組みがまるで何の役にも立たなかったと思わせるほどのものであった。東日本大震災と名付けられたこの災害は、範囲が非常に「広域」であったこと、地震以上に「津波」による被害が大きかったこと、そして「原発事故」が加わったことで、人類が初めて直面する大規模災害となった。しかし、そのような状況下だからこそ、すべての人にとって、少しでも速く正確な情報が得られ、直接自分の言葉で相談ができる場所が必要になるのだ。表2を見ると、その必要性を理解することができるだろう。

表2. 東日本大震災発生時の被災地の外国人状況⁷

	総計	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県
総計	91,147	4,331	6,077	15,865	11,085	53,789
中国	32,289	1,783	2,965	7,196	4,789	15,556
韓国・朝鮮	14,007	995	1,090	4,312	1,937	5,673
フィリピン	12,574	567	914	1,003	2,233	7,857
ブラジル	8,985	17	102	157	268	8,441
タイ	5,242	77	53	209	249	4,654
インドネシア	2,251	106	165	249	77	1,654
ペルー	2,120	4	5	43	61	2,007
アメリカ合衆国	1,927	289	170	513	290	665
ベトナム	1,447	71	150	149	196	881
インド	837	24	19	128	65	601
その他	9,468	398	444	1,906	920	5,800

震災当日の19時00分、筆者が理事を務める特定非営利活動法人多文化共生マネージャー全国協議会(以下「NPOタブマネ」とする)は、滋賀県大津市内の施設に「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を設置し、被災外国人支援活動をはじめた。筆者は、3月12日から同センターの統括であるセンター

長に就任し、災害情報の多言語化や多言語による電話相談対応等の陣頭指揮を執ることとなった。以下に実施概要をまとめる⁸。

【多言語支援センター事業 実施概要】

①多言語情報提供

対応言語：11言語（英語、中国語、ハングル、スペイン語、ポルトガル語、タガログ語、タイ語、ベトナム語、インドネシア語、日本語、やさしい日本語）

ウェブ掲載：137報（アクセス数47,072件、ページビュー170,194）

②多言語ホットライン

対応言語：6言語（英語、中国語、スペイン語、ポルトガル語、韓国・朝鮮語、日本語）

相談件数：133件

相談内容：放射線・原発48件、支援希望19件、安否確認13件、帰国・再入国・査証11件、ライフライン7件、住宅7件、補償金6件、仕事6件、地震・余震3件、物資不足3件、その他10件

③被災地派遣・訪問

- ・宮城県国際交流協会…延べ2名（3/25,4/16）
- ・岩手県国際交流協会…延べ1名（3/25）
- ・茨城県国際交流協会…延べ50名（3/15～27）
- ・仙台市災害多言語支援センター…延べ7名（3/13～15,25,4/13～15）
- ・石巻市内…延べ2名（3/26,4/16）

ここでの支援活動は、被災地の関係団体等と連携を取りつつ、全国の関係団体等からの協力を得て4月末までの51日間続けられた。こうした活動が震災直後から実施できたのは、過去の経験から、災害時には外国人を含む「災害時要援護者」に位置づけられる人に対して適切な支援が行われるべきであるという認識をもち、日頃の活動によってそのノウハウが積み重ねられていたからにほかならない。

⁵財）自治体国際化協会「新潟県中越沖地震外国人被災地支援活動を振り返って」『自治体国際化フォーラム』2007年12月号 pp.51-55

⁶別府茂・青山清道（2008）「新潟県中越沖地震での被災生活とその課題」『新潟大学災害復興科学センター年報』pp.103-105及び、（財）自治体国際化協会（2009）『災害多言語支援センター設置運営マニュアル』

⁷法務省入国管理局「登録外国人統計」（2011年3月15日時点）

⁸紙幅の都合により、センターの活動詳細については、特定非営利活動法人多文化共生マナージャー全国協議会『東北地方太平洋沖地震多言語支援センター活動報告書』に譲る。

センターが活動を終えた数日後、筆者の元にある外国人から一通のメールが届いた。

多言語支援センターの活動のおかげで安心感を覚えました。私たちは見捨てられていない、正確な情報が届けられるという安心感が本当に大きな支えになりました。そして、今後、マイノリティである外国人はどこに、だれを頼りにできるかも知ることができました。あなたたちは何も無駄にせず、一人ひとりの反応を把握され、人を大切にされていることを感じました。

50日間の活動、お疲れさまでした。そして、心よりありがとうございます。

被災地で直接被災者にかかわるものと違い、後方支援に特化した今回の活動中には、「見えない相手」に対しどこまで意義のあることができたのか、実感を覚えることがほとんどなかった。しかし、このメールを読んで、今回の活動の意義を改めて認識し、今後も続けていくことの必要性を強く感じる事ができた。筆者はこのメールを一生忘れることはない。

3. 愛知県の災害時外国人支援体制

筆者は、2011年3月11日から4月30日まで51日間の多言語支援センターでの活動を終えて愛知県に戻った後、県内の災害時外国人支援体制について改めて現状を確認すべく自治体や国際交流協会を回り関係者にヒアリングを行った。

(1) 東日本大震災以前

(財)愛知県国際交流協会が2006年度に県内市町村及び市町村国際交流協会等を対象に行った「外国人に対する防災対策調査」(対象数119団体、回答率95.8%)によれば、災害時における外国人対応マニュアルを作成している組織はわずか2.6%で、「現在、作成中」と答えた0.9%を合わせても4%未満であった。また、外国人に対して具体的な防災対策を行っていると答えたのは29.8%で、その対策は防災マップの多言語化や広報誌等による多言語での防災知識の啓発等、基本的な情報提供にとどまっている。

さらに、災害発生時に外国人に対して特別な対応を「行わない」と答えた組織が72.8%、外国人相談窓口を「設置しない」という答えが81.6%、関係団体との連携・協力を「行わない」(「行う予定」含む)という答えが67.5%であった。連携・協力を「行わない」理由としては、第一に外国人に対して特別な支援を想定していないこと(28.6%)、続いて平常時から連携・協力を行っていない団体がないこと(27.3%)、そして災害時に外国人を支援する団体がないこと(20.8%)があげられた。こうした理由の背景には、「日本人も外国人も同じ被災者であることから、外国人に対してのみ特別な防災対策を行うことは難しい」

という意見や、「対策の必要性は感じているが組織内の体制整備の問題や連携・協力をとれる団体が地元になくことから現実には難しい」という意見が寄せられた⁹。一見、至極もつともな意見のように聞こえるかもしれないが、筆者には過去の災害時対応に関する知識・認識及び現状を打破するための前向きな姿勢が欠けているように感じられる。調査報告書に記述されたデータのみでそう判断すべきことではないが、少なくともこの結果に危機感を覚えたであろう（財）愛知県国際交流協会は、同報告書に新潟県中越沖地震における長岡市の被災外国人に対する災害支援の取り組みを掲載したうえで、まとめに次のような提案を残している。

- ①地域防災計画または災害時における外国人対応マニュアルにおいて、東海地震の警戒宣言並びに災害情報を的確に伝えるための方策を記述すること。
- ②災害時に備えて日頃からコミュニケーションの円滑化を図るべく、年に一度は外国人も含めた防災訓練および情報の伝達訓練を実施すること。
- ③各国大使館等からの在日外国人安否確認に対応できるよう、被災外国人の状況把握を行う体制を整えとともに、避難所等での日本人住民とのトラブル防止のためにも通訳の派遣や相談窓口の開設等、言葉の壁による不安を取り除くこと。
- ④災害時には自ら含め地元の協力団体も被災者となりうるため、平常時から広域的な連携・協力が行えるようなネットワークの構築に取り組むこと。

（以上、①～④筆者要約）

その後、県内では県および政令市と中核都市において、災害時外国人支援マニュアル等が作成された。2012年5月現在、筆者が把握しているものには（財）愛知県国際交流協会「災害時外国人支援活動マニュアル」、名古屋市と（財）名古屋国際センターにおける「大規模地震発生時等における外国人支援に関する協定」、（財）名古屋国際センター「大規模地震発生に係る職員初動対応マニュアル」及び「外国人防災救援計画」、豊田市と（公財）豊田市国際交流協会における「災害時における外国人支援への協力に関する協定」、豊田市災害対策本部「外国人支援対応マニュアル」及び「外国人対策班員のための支援ガイド」がある。また、豊橋市も市災害対策本部内に「災害時多言語支援センター」を設置することとなっている。

（2）東日本大震災以後

東日本大震災においては、直接的な被害のなかった愛知県内では、特別な外国人支援活動は行われていない。各自治体や地域国際化協会において、通常業務の一環として災害情報の提供を行ったり、在住外国人からの相談対応にあた

⁹（財）愛知県国際交流協会『外国人に対する防災対策調査』（2005年3月）より。

るのみであった。一部、前述のNPOタブマネが設置する多言語支援センターに職員を派遣し活動に携わったところがあったが、自組織で独自に多言語による災害情報発信や専用相談窓口を開設したという話は聞かない。

しかしその後、筆者にとって忘れられない出来事が起こった。2011年9月19日夜から21日夕方にかけて愛知県付近を横断した台風15号である。これは、死者3名、負傷者11名、家屋一部損壊を含む床上・床下浸水238棟、避難所開設数は最大で39市町778カ所、避難者6,517名という近年稀に見る規模であった¹⁰。

このとき、県及び各自治体に災害対策本部が設置されたものの、災害時多言語支援センターは設置されず、筆者の知る限り(財)愛知県国際交流協会と(財)名古屋国際センターが独自にウェブサイトを通じて多言語での情報提供を行ったこと以外に、外国人への対応は見られなかった。日頃、公式サイトを複数の言語で運営している自治体でも、台風15号に関する情報発信は日本語のみであった。

後日、筆者が特に外国人が多く暮らす名古屋市、豊橋市、豊田市の関係者にヒアリングを行ったところ、避難所からの通訳派遣等外国人への支援要請はなかったとのことである。愛知県の総人口に占める外国人比率は約3%であることから、6,500名以上の避難者には200名近い外国人が含まれていてもおかしくはない。しかし、実際には何らかの支援が必要な外国人の避難者が確認されなかったというのは不思議である。避難勧告・避難指示が理解できなかったのか、理解できてもどこに避難すればよいのかわからなかったのか、避難するほどのことではないという判断によるものなのか、原因は定かではないが、今後の災害時の情報提供の在り方について検討の余地が多分に残されていることは確かであろう。数日前に襲来することがわかっている台風にさえ対応できなければ、突如として起こる地震の前にはただ立ち尽くすしかない。

4. 東海・東南海地震に備えて

総務省は、東日本大震災での外国人被災者支援における課題や今後の対応について検討し、2013年1月11日に『『多文化共生の推進に関する研究会』報告書－災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて－』をとりまとめた。この中で、日頃の実践的な防災訓練等の実施や広域連携の必要性、過去の震災における具体的な活動体験の共有、ボランティアマネジメント能力を備えたコーディネーターの育成等、多くの重要な指摘・提案が示されている。いずれも今後さらに具体的な実施計画に落とし込み、実施・改善されることを期待したい。本稿では、ここで挙げられた問題点・対応策に加え、新たに2つの提案をしたい。

¹⁰愛知県災害対策本部「台風第15号による被害状況等について(第16報)」(2011年9月22日午前12時30分現在)より。

(1) 必要書類の多言語化

災害時には、り災証明書や貸付金申請書類等、公的機関においてさまざまな書類を用いた手続きが必要とされる。言わずもがな、これらの書類は日本語の読み書きができない人にも取得・提出が求められ、阪神・淡路大震災でも新潟県中越沖地震でも外国人や障害者等への対応はスムーズに行かなかったし、東日本大震災でも同様であった。申請書類の多言語化は、必要性も重要性も非常に高いものであるにもかかわらず、17年の間に適切な対応がなされてこなかった。災害が起きてから、利用者に応じて多言語に翻訳することは不可能であるため、今後に備えて早急に整備すべきである。

ただし、単に既存書類を翻訳しただけでは、実際の活用は難しい。申請者が日本語以外で書いたものをだれがどう日本語に翻訳するのか、書き方の説明書や記入例をつけるのか、主要言語だけでも窓口に通訳を配置すべきか等、実際の場面を想定した総合的な検討が必要である。

(2) 官学民による支援ネットワークの形成

前述のとおり、過去の災害時には自治体、地域国際化協会、大学、NPO/NGO等が協働で被災外国人の支援にあたった。しかし、平常時は基本的にそれぞれが連絡会議や研修会を開催しており、連携・協働体制の充実に向けた具体的な場が定期的に設けられている地域は極めて稀である。自治体や地域国際化協会が主体となって開催する会議等に大学やNPO/NGO関係者が招かれることはあっても、多くはその場限りのアドバイザーや協力者という立場であり、それぞれの専門性が十分に生かされているとは言えない。「多文化社会における災害時対応」について関係者が集い、対等な立場で意見を交わし、いつ、だれが、だれと、どのような連携をとることで、どれだけの人に安心・安全を届けられるのかをできるかぎり明確にすることで、今後必要となる具体的な取り組みが見えてくる。そのためにも、災害時にスムーズかつ効果的な連携・協働による支援を行うためのネットワーク形成が必要となる。なお、このネットワークの構成員には、支援者としての外国人当事者の参画が不可欠である。

5. まとめ

東海地域は、30年以内に巨大地震の発生する確率が90%近いと言われており、災害時対応の充実には自治体のみならずすべての組織にとって急務である。被災外国人支援においては、他地域に比べ人数の多さや国籍等背景の多様さから想像以上に困難が予想される一方で、日頃から外国人支援を専門とするNPO/NGO等支援の「担い手」となり得る団体も多く、関係者が目的を共有し連携・協働に取り組むことで防災力の向上及び災害時対応の改善に大きな成果が期待できる。

東日本大震災発生時の東北3県の外国人登録者数は合わせて約3万人、愛知

県は1県で20万人を超えている。東海地震・東南海地震のような広域災害では、40万人近い外国人住民も私たちと同じく被災者になり得るのだ。比較の問題ではないが、決して「マイノリティ」の一言で適切かつ迅速な支援がなされないことを仕方なしとは言えない。国籍に限らず、乳幼児、妊産婦、高齢者、障害者、アレルギー患者、特定の疾病をもつ人等、見方を変えれば多くの人が「マイノリティ」側に立たされる。そのすべての人の命の重みは等しい。過去の経験から一つでも多くのことを学び、同じ過ちを繰り返さないことが我々の使命ではないだろうか。

(以上)