

災害時に求められる外国人への配慮

多文化共生社会における災害・復興にむけて

一般財団法人ダイバーシティ研究所 / 復興庁 復興推進参与
代表理事 田村太郎



はじめに～災害と外国人～

災害はいつも、その社会で最も弱い立場にあるひとに、より多くの困難を押しつける。多くの人が就寝中だった連休明けの早朝に発生した阪神・淡路大震災では、倒壊しやすい建物で暮らしていた人に多くの犠牲が出た。外国人も172人(1)が亡くなった。家賃が安い木造の賃貸住宅に暮らしていた在日コリアンの高齢者や留学生が被害に遭った。日系ブラジル人も人材派遣会社が借り上げたアパートで犠牲になった。死者は出なかったが、難民として来日したベトナム人も、住宅を失った。

東日本大震災では外国人の死者は41人と少なかった。津波で多くが犠牲になったのは逃げ遅れた高齢者や障害者で、大半の外国人が仕事だった金曜の午後に発生したことが死者に占める外国人の割合を下げたと考えられる。2015年の関東・東北豪雨で鬼怒川が氾濫し、水害の被害が多かった常総市水海道地区では、夜勤明けの外国人が日本人の高齢者の救助にあたったことが報道されている(2)。新たに来日して地域で暮らす外国人が増えるきっかけとなった1990年の改正入管法施行から30年近くが経過し、災害時における外国人は支援の対象としてだけでなく、担い手としても期待されるようになった。

本稿では、災害における外国人支援の実際の状況について、阪神・淡路大震災から熊本地震までの様子を俯瞰し、日本人とは異なる配慮が必要な「固有性」、国籍や在留形態の「多様性」、支援の対象と担い手の「二面性」の3つの視点から、今後の取り組みに向けた課題と可能性を整理する。災害での経験を重ねて拡充してきた外国人支援の経験が、災害時に配慮が必要な他の分野での支援に関わる方々にとってなら

かのヒントになれば幸いである。

1. 外国人の固有性に必要な配慮

(1) 双方向性を意識した丁寧なコミュニケーション

東日本大震災を受けて改正された災害対策基本法では、これまでの「災害弱者」や「災害時要援護者」という表現を、避難行動で支援が必要な「避難行動要援護者」と、避難生活で配慮が必要な「要配慮者」とに分けて、具体的に記すようになった。日本語がわからないことや、災害や避難に関する知識や経験が不足していることで適切に避難できない場合、外国人は「避難行動要援護者」となる。また文化や習慣のちがいをから、食事や生活面で配慮が必要な外国人は「要配慮者」でもある。

これまでの官民の取り組みの結果、近年の災害では日本人にも共通に必要な情報を多言語に翻訳・通訳することは定着しつつある。2006年に自治体国際化協会が作成した「災害多言語支援ツール」は全国の自治体に配布され、発災直後に必要な文例が10言語で翻訳されている。避難所の施設やサービスを案内する表示シートも翻訳され、指定避難所に設置している自治体も少なくない。しかし、外国人の場合は災害そのものに不慣れであったり、避難に関する知識を持ち合わせていなかったり、ただ日本語を翻訳するだけでは適切な行動がとれない場合がある。

「津波が来ます」「避難してください」といった対応情報を多言語に翻訳するだけでなく、地域の地理や災害時にどのような行動を取れば良いかわからない外国人でも適切に避難行動がとれるような工夫が必要だ。例えば「避難してください」といわれても、避難所がどこにあるのかを知らなければ行動に移せな

い。避難所での生活でも同様で、いつ食事が出るのか、救援物資はどの程度届くのかを知らないことで、不安やトラブルに巻き込まれないような配慮が必要だ。大量の救援物資が届き、これを逃すと今日食べるものもないかもしれないと心配している外国人の目の前に「ご自由にお取りください」という表示が書かれていたら、家族や友人の分もたくさん取っておこうと考えても不思議はない。しかし多くの日本人は、いま物資を取らなくてもいずれ役所はもっと良いものを届けてくれると考え、たくさんは手にしない。文化や習慣が背景にある表現をそのまま文字だけ翻訳すれば、かえって混乱を招きかねない。

翻訳した情報を配布したり、SNS やウェブで発信したりするだけでなく、可能な限り通訳とともに避難所を巡回して外国人のニーズを把握するとともに、避難所運営者や周辺の避難者にも理解を求めるなど、外国人と周辺の日本人の双方へのコミュニケーションを通して外国人避難者の不安の軽減を図りたい。



図1 「ご自由にお取りください」を「必要なだけお取りください」に意識したポルトガル語の表示。(2015年9月茨城県常総市内の避難所で田村撮影)

(2) 「ストック情報」の濃淡に注目

人が何らかの行動を起こす場合、その行動を行うための判断の基準となる知識が必要になる。災害時に適切に避難するには、地域で発生する災害の種類や想定される規模、地元の地理や危険な場所を回避するなど避難するときの注意点、避難する場所や避難所に行くメリットなどを、事前に訓練に参加したり配付された資料を読んだりして蓄えておく必要がある。こうした

蓄積された「ストック情報」がベースとなって、「地震が起きました」「避難してください」といった行動を促す「フロー情報」が有効に作用する。外国人の場合は日本での生活歴の長短や、防災教育や災害対応の国ごとのちがいがから、「ストック情報」に濃淡がある。災害発生後の「フロー情報」を多言語に翻訳しても、「ストック情報」の濃淡に配慮がなければ、適切な行動を取ることはできない。「ストック情報」の有無や濃淡を認識し、外国人に固有に必要な支援を検討しておきたい。

2. 多様な外国人への配慮

(1) 外国人の3つの多様性

日本で暮らす外国人の数はリーマンショック以降、微減が続いていたが2013年末から再び増加に転じ、最近ではベトナムやネパールの出身者も増え、多国籍化がいつそう進んでいる。国籍が異なるということは、文化や習慣も異なり、災害時に配慮すべきことも多様になる。これが一つ目の「国籍の多様化」である。

また訪日外国人数も2015年に2,000万人を越え、これまで外国人とは縁がなかった地域でも観光客を見かけるようになった。個人旅行・リピーターも増加。旅行者といっても平均宿泊数は6泊といい、一般のアパートに1~2ヶ月「民泊」している外国人観光客もいるなど、滞在の長期化する傾向にある。国籍も言語も異なり、永住者資格を持ち日本で30年暮らしている外国人から昨日来たばかりの観光客まで、外国人といっても求められる対応は多様であり、この二つ目の「在留形態の多様化」にも配慮が必要だ。

三つ目は「世代の多様化」である。日本は移民を認めていない国とされているが、原則として10年以上、日本に継続して滞在していれば「永住者資格」を申請することができ、認められれば永住することも可能だ。例えば1990年代に急増したブラジルからの来日者は、リーマンショックで減少したものの、現在は永住資格を取得して日本で暮らし続けている世帯も多い。10年というのは原則であって、日本人の配偶者の場合は

5年、また弁護士や医師などの高度人材は今年から最短で1年で永住者資格が得られるように要件が緩和されている。永住するという事は、子どもや親の呼び寄せや本人の高齢化など、世代の違いにも配慮が必要となる。

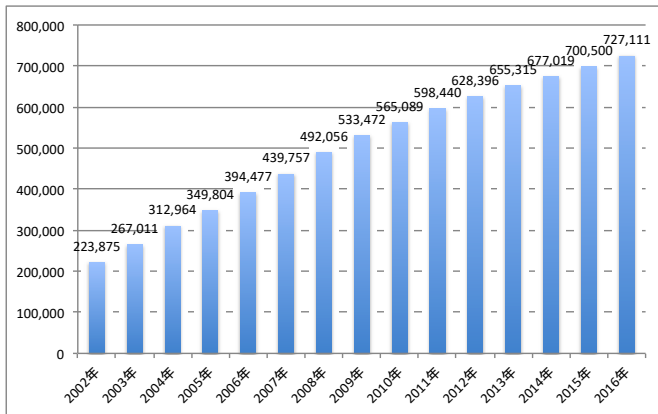


図2 永住者資格をもつ在留外国人数の年次推移(法務省統計から田村作成。各年末。2002~2016年)

(2) 個別化の原則

国籍、在留形態、世代の3つの多様化が進む外国人に対しては、同じ国籍や性別、年代だからといって同じ課題に直面しているとは限らないという認識で臨まなくてはならない。日本人についても同じことは言えるが、とくに3つの多様化が複合的に進展している外国人住民への支援では、「フィリピン人女性」「日系ブラジル人」「ベトナム人技能実習生」といった属性別に抱きがちな先入観を持たず、被災した状況やこれまでの日本での生活などについてよく耳を傾け、それぞれに応じたサポートを心がけたい。

属性ごとに一定の避難行動の傾向は見られる。例えばカトリックが強い国では教会を中心にコミュニティが形成されていて日本での災害時にもカトリック教会に避難したり、食材や料理を提供する店で物資や食事を集積・配布していたりするので、とくに発災直後に外国人の状況を知るにはこうした属性ごとの「コミュニティ拠点」へアプローチし、指定避難所を巡回しているだけでは得られない情報を収集することは効果的である。しかし同じ属性でも被災状況や日本での被災前の暮らし、家族構成や在留形態は多様だ。個

別化の原則は社会福祉やケースワークの基本でもあるが、「外国人被災者」というだけではとてもひとくくりにはできない多様な背景への慎重な配慮を持ってほしい。

3. 担い手としての外国人への視点

(1) 判断分かれる消防団への外国人受け入れ

ここまでは主に「支援の対象」としての外国人について述べてきたが、最後に外国人が持つ「支援の担い手」としての側面について、現状と課題をまとめる。

日本の地域防災で重要な役割を果たしている消防団だが、共同通信社が2016年に全国の市町村を対象に行った調査では、回答した自治体のうち外国人を消防団員として受け入れているのは1割しかなかった。消防団員は非常勤特別職の地方公務員であることと、外国人に「公権力行使」を認めないとする過去の判例から、破壊消防が認められている消防団員には日本国籍が必要と判断する自治体が、外国人の受け入れをためらっているとみられる。公権力行使にあたるような場面では日本人の指揮下に入るなどで対応可能とする考えもあり、総務省消防庁は外国人の消防団受け入れは「違法ではない」との見解も示している。

共同通信社の調査では、すでに200人を超える外国人が消防団員として活動していることも明らかになっており、熊本地震でも南阿蘇村でカナダ人男性の消防団員が救援活動に従事している(3)。また消防団は災害時の実働以外にも、訓練や広報、救命講習などの活動を通して防災意識の向上や地域での世代を超えたつながりをつくる機会ともなっており、人口減少で団員が減少するなか、積極的に外国人を受け入れ、ともに地域の防災活動にあたってもらうべきではないだろうか。

(2) 情報難民ゼロプロジェクトへの期待

総務省は2016年秋に「情報難民ゼロプロジェクト」を発足させ、主に高齢者と外国人への災害時の情報提供のあり方について、2020年までの「あるべき姿」とその実現に必要な施策を整理した報告書を同年末

に発表した。外国人については避難所等に「情報コーディネーター」を配置し、多言語での情報提供に努めることを柱としており、17年度には名称を「災害時外国人支援情報コーディネーター」として総務省国際室に検討会を設置。熊本地震での対応などを研究して、コーディネーターが災害時に担当する役割や、育成や派遣のスキームを検討している。

「情報コーディネーター」は18年度から育成を開始し、災害発生時には災害対策本部と連携して設置する「災害多言語支援センター」で、外国人被災者のニーズ把握や多言語での情報提供をコーディネートする役割を担うこととしている。「災害多言語支援センター」は2007年の新潟県中越沖地震の際に初めて設置されたもので、全国から通訳やコーディネーターが交代で柏崎に赴き、避難所を巡回して外国人被災者のニーズ把握に努めたり、多言語での情報発信を行ったりする組織で、東日本大震災や熊本地震でも設置され、災害時の外国人支援の基本的な形となりつつある。通訳・翻訳のスタッフとして外国人も参加しており、災害時に配慮すべきことにも精通したメンバーが避難所巡回や多言語での情報提供にあたってきた。

都道府県や都道府県の国際交流協会などでマニュアルの整備や地域間での相互応援協定を結んだり、災害時の設置を前提にした訓練を実施したりと各地で取り組みは広がっているが、センターの設置を地域防災計画に明記したり、コーディネーターや通訳を派遣する際の費用や責任の所在を取り決めたりといった制度化はまだ進んでいない。

外国人住民に加え訪日外国人数も急増するなか、総務省の検討会では2020年までに全都道府県にコーディネーターが配置されている状態をめざして検討を進めており、消防庁や内閣府防災を通じて地域防災計画への「災害多言語支援センター」や「情報コーディネーター」の明記を促すという。これまで以上に充実した体制を整うことを期待したい。

おわりに

阪神・淡路大震災から20年以上が過ぎ、地域で暮らす外国人の状況は大きく変化したが、それ以上に、少子高齢化の急速な進展や経済の収縮による地域の「自助」と「公助」の減退が著しい。外国人を対象とした災害時対応の拡充と並行し、外国人の担い手としてのポテンシャルに目を向け、多文化共生の地域づくりを急ぐことで、誰もが安心して暮らせる社会づくりを急ぎたい。

補注

- (1) 外国人の死者数は直接死のみで関連死は含まない。また阪神・淡路大震災の外国人死者数は兵庫県警発表、東日本大震災の外国人死者数は厚生労働省発表の数字。
- (2) 朝日新聞デジタル「国籍の違い越えて助け合う 洪水被害の茨城・常総」(2015年9月20日)
- (3) 西日本新聞「外国人消防団員に是非、九州の各自治体」2017年6月4日

参考文献

- 1) 外国人地震情報センター編著『阪神大震災と外国人』(明石書店、1996)
- 2) 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書』(2006年3月)
- 3) 総務省『多文化共生の推進に関する研究会報告書2007』(2007年3月)
- 4) 自治体国際化協会「多文化共生の視点を取り入れた防災・災害時支援 多文化共生と防災の取り組み～全国の事例から学ぶ導入のポイント～」(『自治体国際化フォーラム239号』、2009年9月)
- 5) 自治体国際化協会『災害時の多言語支援のための手引き2012』(2013)
- 6) 熊本市国際交流振興事業団「2016熊本地震外国人被災者支援活動報告書」(2016)
- 7) 自治体国際化協会「災害時における外国人支援」(『自治体国際化フォーラム332号』、2017年6月)