

地域防災計画における外国人対応の位置づけと実際

—茨城県常総市の事例から—

認定 NPO 法人とちぎボランティアネットワーク運営委員 君嶋 福芳
認定 NPO 法人茨城 NPO センター・コムズ代表理事 横田 能洋



1. はじめに

災害対策基本法第 42 条第 1 項の規定により、「市町村は市町村地域防災計画を定めなければならない、また都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならない」と定められている。

そのため、多くの市町村の地域防災計画は都道府県計画の内容と同様、あるいはそれをベースに若干の手を加えたものとなっているのが現状である。

また、同条第 2 項第 2 号の規定により、地域防災計画には、当該市町村の地域にかかる「情報の収集及び伝達、災害に関する予報警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策ならびに災害復旧に関する事項別の計画」を定めなければならないと規定されている。

当然ながら、当該自治体に在留する外国人に対しても適切な支援を講じることが当然求められる。

2016 年 12 月末の在留外国人は 238 万人で国の人口（2015 国勢調査 1 億 2711 万人）に占める割合は 1.87%だが、日本に永く住み日本語が理解できると言われる永住者は全体の 47.5%で、ここ数年増加傾向にある。

外国人の定住化が進んでいる一方、滞在期間が短い等の理由で日本語があまり理解できない外国人も多数いると思われる。

地域防災計画の上で、日本語があまり理解できない外国人は、災害に関する行政情報等がわからないため「避難行動要支援者」と位置づけられるが、逆に情報を理解できれば「要支援者」から「支援者」として活躍することが期待できる。

実際、東日本大震災の際は、日本語が理解できず困っている・不安になっている外国人のほかにも、率先

して支援活動をしようとしている外国人の姿もあった。

外国人に向けた防災・災害対応については、地域防災計画の記述も、相談窓口の設置や情報提供等で限定的であるため、実際の災害時の対応において多くの課題が指摘されている。

また、外国人が多い自治体と少ない自治体では、認識の格差がそのまま支援格差（少数者が支援の網からこぼれおちてしまう）に直結する危うさを内包している。

ここでは、在留外国人が多く、大規模な水害被災を受けた茨城県常総市の事例等から、あらためて災害時の外国人対応の課題を整理する。

2. 地域防災計画での位置づけ

(1) 常総市の状況

①市の外国人の状況

平成 28 年 4 月末の定住外国人 3,922 人

市人口 64,462 人に占める割合 6.1%

(外国人比率が他自治体よりも非常に高い)

②地域防災計画での外国人対応の位置づけと実際

(「風水害等対策計画編」記載箇所のみ抽出)

茨城県地域防災計画（平成 29 年 3 月一部改定）と常総市地域防災計画を比較すると、外国人対応に関する項目や記載内容はほぼ同様のものとなっており、特に市としての特性を反映した部分は見受けられない。

次は、常総市地域防災計画の外国人対応についての具体的な記載内容である。

「第2章 災害予防 第14節 災害時要援護者対策計画」

第4 外国人に対する防災対策の充実

1 外国人の所在の把握

市は災害時における外国人への安否確認等を迅速に行い円滑な支援ができるように、日常時における外国人登録の推進を図り、外国人の人数や所在の把握に努める。

2 外国人を含めた防災訓練の実施

市は、平常時から外国人の防災への行動認識を高めるため、外国人を含めた防災訓練を積極的に実施する。

3 防災知識の普及・啓発

市は、日本語を理解できない外国人のために、外国語による防災に関するパンフレットを作成し、外国人との交流会や外国人雇用事業所等様々な交流機会や受入れ機関等を通じて配布を行い、防災知識の普及・啓発に努める。

4 災害時マニュアルの携行促進

市は、外国人が被災した場合の確認、連絡や医療活動等を円滑に行うため、氏名、住所、生年月日、血液型、国籍、パスポート番号、緊急連絡先等を記載する茨城県国際交流会で発行している災害時マニュアル（ポケット版）を配布し、外国人にその記入を勧めるとともに、携行の促進に努める。

5 外国人が安心して生活できる環境の整備

(1) 外国人相談体制の充実

外国人が日常生活の中で抱える様々な問題について、身近なところで気軽に相談し適切なアドバイスを受けられるように、市は外国人相談窓口の設置を検討する。

(2) 外国人にやさしいまちづくりの促進

市は、避難場所や避難路等の避難施設の案内板について、外国語の併記も含め、その表示とデザインの統一を図るなど、外国人にも分かりやすいものを設置するように努める。

(3) 外国人への行政情報の提供

市は、生活情報や防災情報などの日常生活に係わる行政情報を外国人に周知するため、広報紙やガイドブック、ラジオ、インターネット通信等、各種の広報媒体を利用して外国語による情報提供を行う。

(4) 外国人と日本人とのネットワークの形成

市は、外国人も日本の地域社会にとけこみ、その一員として地域で協力し合いながら生活できるよう、地域住民との交流会の開催など様々な交流機会の提供を行い、外国人と日本人とのネットワークの形成に努める。

(5) 語学ボランティアの確保

市は、災害発生時に通訳や翻訳などを行うことにより、外国人との円滑なコミュニケーションの手助けをする語学ボランティアの活動を支援するため、あらかじめその「担当窓口」を設置するとともに、多言語による防災対策対話集などの作成に努める。

「第3章 災害応急対策計画 第15節 災害時要援護者安全確保対策計画」

第5 外国人に対する安全確保対策

1 外国人の避難誘導

市は、語学ボランティアの協力を得て、市防災行政無線、広報車等を活用して、外国語による広報を実施し、外国人の安全かつ速やかな避難誘導を行う。

2 安否確認、救助活動

市は、警察、近隣住宅（自主防災会）、語学ボランティア等の協力を得て、外国人登録等に基づき外国人の安否の確認や救助活動を行う。

3 情報の提供

(1) 避難所及び在宅の外国人への情報提供

市は、避難所や在宅の外国人の安全な生活を支援、確保するため、語学ボランティアの協力を得て外国人に配慮した継続的な生活情報の提供や、チラシ、情報誌などの発行、配布を行う。

(2) テレビ、ラジオ、インターネット通信等による情報の提供

市は、外国人に適正な情報を伝達するため、テレビ、ラジオ、インターネット通信等を活用して外国語による情報提供に努める。

4 外国人相談窓口の開設

市は、速やかに外国人の「相談窓口」を設置し、生活相談に応じる。また、市は「相談窓口」のネットワーク化を図り、外国人の生活相談に係る情報の共有化に努める。

5 語学ボランティアへの協力依頼

市は、状況に応じて県国際交流協会が受入れを行う語学ボランティアの協力を要請する。

語学ボランティアの主な活動内容は、次に示すとおりである。

(1) 外国語の通訳

(2) 外国語の資料の作成・翻訳

(3) その他、外国人被災者の生活支援に必要な活動

3. 平成 27 年 9 月 関東・東北豪雨災害での常総市の外国人対応

(1) 水害被害の状況

平成 27 年 9 月 10 日 鬼怒川、八軒堀川決壊

住宅被害 全壊：50 件、大規模半壊：914 件
半壊：2,773 件、床下浸水：2,264 件
避難者（最大） 39 箇所、6,223 人

(2) 水害被災による外国人の状況

① 情報が入らない

- ・避難指示、避難所の場所、病院や鉄道、電気や水の復旧
- ・防災行政無線は日本語のみ

② 制度が難しくわかりにくい、誤解されやすい

- ・罹災証明書、義捐金、廃車手続きの方法等

③ 住居の問題

- ・マイホーム所有者：火災保険等未加入の場合あり
- ・賃貸利用者：賃貸は応急修理の対象外
- ・1 階が工事中の物件が多く市外への流出も

④ 日本人への遠慮・不安

- ・避難所や炊き出しに外国人が行ってもいいの？

(3) NPO 法人 commons (以下「commons」と表記) による支援活動

① 災害前の経緯

8 年前から常総市で暮らすブラジル (42%)、フィリピン (25%)、中国 (7%)、ペルー (5%)、パキスタンなどから来た子供たちに日本語教室や補習教室を多くのボランティアとともに取り組んできました。

また、入学前には子供たちへのプレスクールを開催し、学校生活の疑似体験の場の提供や、保護者への学校への持ち物や登校班、PTA、子供会等についての説明を実施するなど、きめ細かな支援を展開してきた。

地域で災害発生前から外国人への支援活動を展開していたことで、被災直後から外国人対応の必要性を認識していた。

② 災害発生後の動き

- 9 月 10 日 commons 事務所が 1 m 浸水
- 9 月 14 日 常総市災害ボランティアセンター、常総災害 FM 放送がスタート
- 9 月 17 日 被災者支援と情報発信拠点として「たすけあいセンター『JUNTOS』」立ち上げ。通信第 1 号発刊 (計 24 号発行) 水害対応 NPO 連絡会儀
- 9 月 19 日 住宅に関する相談会スタート。通訳を交え協力
- 9 月 22 日 災害 FM で多言語放送番組を開始
- 9 月 28 日 ブラジル人学校オプションの再開
- 9 月 30 日 市災害対策本部会儀に初参画
- 10 月 3 日 被災者の公的住宅への入居開始
- 10 月 4 日 災害復興学会車座トーク (住民対象説明会)
- 10 月 5 日 移動支援開始
- 10 月 10 日 市への要望書提出 避難所統合が加速
- 10 月 12 日 被災者ニーズ調査開始
- 10 月 21 日 カーシェアリング開始

③ 「たすけあいセンター『JUNTOS』」の活動内容

*JUNTOS とは、ポルトガル語で「一緒に」の意味

- 1 かわら版や多言語ラジオ番組の作成 5ヶ国語で発刊
内容：トピックス、貸出・提供情報、情報掲示板
- 2 市水害対応 NPO 連絡会儀の開催
- 3 移動支援
カーシェアリング
- 4 住民主体の活動づくり
- 5 相談対応
- 6 被災者ニーズ調査
- 7 行政に対する政策提言
- 8 救援物資の配付、片づけ資機材の貸付、ボランティアコーディネート



被災された方対象の支援一覧

被災・購入の場合	災害救助法		被災者生活再建支援法		寄附市被災者生活再建支援事業(半額返還支援)	茨城県災害見舞金	茨城県義捐金	寄附市災害見舞金	寄附市義捐金
	応急処置費	応急仮設費	基礎支援金	加算支援金					
判定						2万円	25万円	2万円 (1万円)(#2)	寄附市義捐金
床上浸水あり、半壊に達せず					25万円(#1,3)	(3万円)#3	25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
半壊							25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
大規模半壊			50万円(#1)	200万円(#1)			25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
全壊			100万円(#1)	200万円(#1)			50万円	5万円 (2.5万円)(#2)	16万円

補修して住む場合	災害救助法		被災者生活再建支援法		寄附市被災者生活再建支援事業(半額返還支援)	茨城県災害見舞金	茨城県義捐金	寄附市災害見舞金	寄附市義捐金
	応急処置費	応急仮設費	基礎支援金	加算支援金					
判定						2万円	25万円	2万円 (1万円)(#2)	寄附市義捐金
床上浸水あり、半壊に達せず	56.7万円				25万円(#1,3)	(3万円)#3	25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
半壊	56.7万円		50万円(#1)	100万円(#1)			25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
大規模半壊	56.7万円		50万円(#1)	100万円(#1)			25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
全壊	56.7万円		100万円(#1)	100万円(#1)			50万円	5万円 (2.5万円)(#2)	16万円

賃貸に転居の場合	災害救助法		被災者生活再建支援法		寄附市被災者生活再建支援事業(半額返還支援)	茨城県災害見舞金	茨城県義捐金	寄附市災害見舞金	寄附市義捐金
	応急処置費	応急仮設費	基礎支援金	加算支援金					
判定						2万円	25万円	2万円 (1万円)(#2)	1
床上浸水あり、半壊に達せず					25万円(#1,3)	(3万円)#3	25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
半壊							25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
大規模半壊			50万円(#1)	50万円(#1)			25万円	3万円 (1.5万円)(#2)	8万円
全壊			100万円(#1)	50万円(#1)			50万円	5万円 (2.5万円)(#2)	16万円

#1 自身世帯の場合は、金額が4分の3。#2 賃貸契約者は2分の1の支給。#3 県・市による再生支援金25万円の対象の方は見舞金対象外

資料1 JUNTOS 通信第20号(日本語版)

④ 外国人支援の課題

ア、情報

- 行政放送・文書の多言語化
- 届け方(各国のキーパーソンの把握)
ブラジル人以外は把握できず ⇒ 普段から言語や国籍ごとにキーパーソンとの繋がり
- 避難所での翻訳書類の活用方法
避難所に届けるだけでは活用されない

- 避難所の施設管理者に利用方法を説明
- 各避難所で外国籍住民の中で施設管理者と連携できるキーパーソンをみつけ書類を託す

イ、外国人住民自身の心構え

いつか母国に変えるという気持ちから、必要なことをしていない(保険、住民票等)

- 手続きの大切さを伝える
- 行政情報の多言語化などでわかりやすく
- ウ、外国人の勤務先との連携
 - 勤務体制の不規則さ、残業、休日出勤により、外国人向け説明会への出席が難しい
 - 出前説明会等提案したが協力得られず
 - 翻訳した情報紙配付は一部で協力を得た
- エ、外国人は災害情報が得にくい
 - 多言語での情報発信の体制づくり
 - 平時からの繋がりが重要
 - 自治会などの行事への参加促進
 - 外国籍住民と行政の懇談の機会づくり

⑤ 常総市の地域防災計画内容と実際の対応

発災後の「第2章 災害予防 第14節 災害時要援護者対策計画」および「第3章 災害応急対策計画 第15節 災害時要援護者安全確保対策計画」の内容に対する現実の状況は次のとおりである。

(⇒部分が実際)

「第2章 災害予防 第14節 災害時要援護者対策計画」

第4 外国人に対する防災対策の充実

- 外国人の所在の把握
⇒市民課が住居情報を把握しているのみ
- 外国人を含めた防災訓練の実施
⇒日本人向けにも一部を除き未実施
- 防災知識の普及・啓発
⇒ハザードマップは日本語のみ
- 災害マニュアルの携行促進
⇒マニュアルは存在せず
- 外国人が安心して生活できる環境の整備
 - 外国人相談体制の充実
⇒市役所に通訳配置も防災情報提供はHPのみ
 - 外国人に優しいまちづくりの促進
⇒具体的な施策なし
 - 外国人への行政情報の提供
⇒市民生活ガイド翻訳はあるが普及率低い
 - 外国人と日本人とのネットワークの形成

⇒キーパーソン会議が数年に1回程度

(5) 語学ボランティアの確保

⇒養成事業未実施

「第3章 災害応急対策計画 第15節 災害時要援護者安全確保対策計画」

第5 外国人に対する安全確保対策

1 外国人の避難誘導

⇒防災行政無線は日本語のみ

2 安否確認、救助活動

⇒自治会未加入世帯多く、取り残されやすい

3 情報の提供

⇒市WEBで被災者向け情報の一部を翻訳

NPOが5ヶ国語情報紙作成・配付

NPOが3ヶ国語でFM放送

4 外国人相談窓口の開設

5 語学ボランティアへの協力依頼

(1)外国語の通訳

⇒市が県国際交流協会、大泉市、NPOに協力依頼

(2)外国語の資料の作成・翻訳

⇒市が県国際交流協会、大泉市、NPOに協力依頼

(3)その他、外国人被災者の生活支援に必要な活動

⇒NPOによる活動（保険対応、個別相談等）

○実際の対応からみえたもの

・市役所自身が被災した経緯もあるが、市として外国人対応の平時の準備、被災後の対応とも不十分であった。（ただし、これは常総市に限定されるものでなく、多くの自治体に共通する課題）

・コモন্ズの支援ネットワークと活動資源（スタッフ、資金）に依存した対応で、行政からの支援が不十分であった。

⑥今後の方向性等

常総市の地域防災計画に書いてあることのほとんどができていない状況で災害が起これ、その後もほとんどが改善していない状況である。総務省の事業で災害時に多言語で情報提供するシステム導入をすすめているようだが、それらの内容等については、市民への説明はまだ無い。

コモন্ズとしては、市の市民協働課とは災害時から連携してきていて、本年度からピアサポーターと日本人の生活相談員のチームを作り、定期的に交流サロンを開催し、災害のことも伝えていこうとしている。また、近く外国人も含めた防災ミニ講座を開催する予定でいる。

災害時の外国人支援では、「情報の翻訳」ばかりに関心が行くが、キーパーソンに日本語でもいいから流したほうが伝わるし、一方通行にならないので、如何に人的ネットワークを作っておくかが課題である。

そのテーブルで防災のことも決めていけば、実効性が高まる。計画への当事者参加が重要である。

当面は地元の2自治会をまたいで自主防災組織をつくり、学校の避難所としての整備をし、その活動に外国人や中高生にも関わってもらいながら進めていくことを予定している。

4. まとめ

多くの自治体の地域防災計画では、外国人対応について詳細な対応内容までの記述が少なく、在留外国人の少ない自治体では、さらにその傾向が強いと推測される。

栃木県と茨城県の地域防災計画を比較すると、茨城県は記載内容が多い。多くの市町村が県計画をベースに作成しており、常総市の地域防災計画は、栃木県内の自治体よりも、より多くの項目を盛り込んでいる。

実際の発災時には、限られた行政資源としての職員を多くの業務に振り分けるため、外国人向けの業務も初期段階では情報発信程度に必然的に限定され、職員が個別の外国人への具体的な支援活動に従事することは、よほど重篤なケース等、限定的となってしまうといった自治体側の事情もある。

そのため、被災初期段階では如何に情報を届けるが重要であり、各自治体が情報提供を防災行政無線等に依存せざるを得ない中では、そのアナウンスが多言語対応にならない限り、情報受け手の外国人は自ら努力しなければ情報を得られない。

そこには、行政側の災害時の個人情報の取り扱いでまだ適切な対応が確保されていない現実もある。

災害時には何よりも本人の安全確保を最優先する必要があるにも関わらず、情報提供での同意の必要性を問題としているケースも依然として懸念される。

また、情報の一方通行でなく、人的ネットワークを活用した双方向性を確保することで、外国人にとって真に必要な情報が何かを把握でき、効果的な情報提供にも繋がる。

そのため、平常時から多言語での多様な情報提供の準備とネットワーク構築が重要であり、常総市計画ではそれが謳われていながらも、実際には取組がなされていない点は、多くの自治体で同様の傾向があるものと推察される。

また、外国人在住者の少ない小規模自治体においては、国際交流協会自体が存在しないケースもあり、災害時に実質的に外国人への情報提供をはじめ、対応がほとんど期待できないことも懸念される。

今回、外国人対応の事例として取り上げた、常総市のコモンズは、日本災害復興学会としても被災後に地域住民を対象とした「車座トーク」を開催した経緯があるが、同法人は災害以前から外国人支援活動を展開しており、また、東日本大震災及び東京電力福島第1原子力発電所事故の県外避難者の支援活動にもかかわる等、外国人対応と災害被災者対応の素地を有していたことが、被災直後からの支援活動の展開に結びついたものと思われる。

常総市は、市役所庁舎も被災するとともに、被害が市域の広範囲に及んだことで災害対応が混乱し、行政側が外国人対応をほとんどできない状況で、コモンズを核とした民間レベルでの対応が非常に効果的であった。特に発災後1週間後の早い時期に、事務所等も被災している中から実際の活動がスタートしていることは、関係者の努力による点が大きい。

結果的に、平常時からの繋がりの有無が外国人対応の必要性を認識することにつながり、外国人キーパーソンとも関係性を構築できていることが、災害時の円

滑な支援活動のポイントともなった。

地域防災計画自体は、災害発生後の時系列での把握がしづらいなどの課題もあり、すべての内容を網羅すること自体が困難な面があり、そのため、別途個別マニュアルを作成するなどの対応がなされている。

しかし、計画に明確に記載されることで、対応方向性が共有されるため、今後の取組みとしては、自治体が外国人への支援の必要性と主要な取組内容を地域防災計画で明確にしておくとともに、行政と民間団体等との連携体制の構築が求められる。

また、訪日外国人の増加を踏まえれば、旅行者としての外国人への対応も含める必要がある。

具体的には、平時における外国人とのネットワークの構築による所在明確化や防災訓練への参加による地域コミュニティでの支援体制の構築、災害時に想定される対応としての行政や国際交流協会等による「多言語での表記」「やさしい日本語での表記」、相談体制の構築と避難誘導訓練等の実施、外国人支援団体のネットワーク化等の取組が求められる。

地域防災計画はその実効性が確保されなければ、策定の意味が無いともいえる。今後の災害に備えるためにも、取組内容の充実とその実効性確保が重要である。

参考文献

- 1) 「災害多言語支援センター設置運営マニュアル～災害時における外国人支援のために～」
栃木県、公益財団法人栃木県国際交流協会
- 2) 「常総市地域防災計画」平成25年3月
- 3) 「2015年の鬼怒川水害から半年、直面した課題とJUNTOSの取組み」(2016)
<http://npocommons.org/data/juntos-hantoshi.pdf>
「(2017-8-15) 認定特定非営利活動法人茨城 NPO センター・コモンズ たすけあいセンター「JUNTOS」