

□ 「東日本大震災前後における外国人住民を
対象とした防災への取組」

仙台市文化観光局交流企画課

本稿は、東日本大震災発災時の仙台市に住む外国人住民への対応等を述べるとともに、その後の防災対策の取り組みについて概観するものである。

なお、仙台市では、現在、外国人住民に対する防災啓発・災害時の支援は文化観光局交流企画課が所管しており、地域国際化協会への委託または同協会の事業としてともに実施している。また、平成27年4月、本市の地域国際化協会は合併により新法人を設立したため、本稿においては平成27年3月までは仙台国際交流協会と、それ以降は仙台観光国際協会と記載する。

1. 本市に居住する外国人の概況

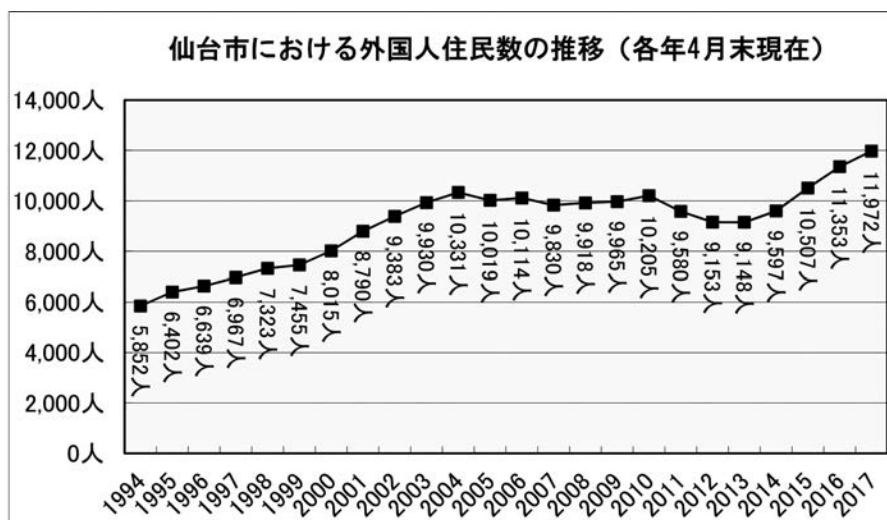
本市の外国人住民数は11,972人（平成29年4月末現在）となっており、市内全人口に占める割合は約1%である。

震災前（平成22年4月末時点）の外国人住民数は10,205人だったが、震災直後（平成23年4月末時点）には9,580人となった。

本市の特徴として、外国人住民数のうち、在留資格が留学の者が4,087人と全体の3割を超え、他都市と比較すると留学生の割合が高くなっている。

これは、本市と他地区の都市を比較した場合、他都市は企業などの実習生や労働者が多いが、本市の場合は大学や日本語学校・専門学校などで学ぶことを希望する外国人住民が多いためである。

なお、昨今の日本全体の傾向としてベトナム人やネパール人が増えており、本市においても、震災後（平成29年4月末現在）の国別人口の上位4カ国は、中国31.3%、韓国16.7%、ベトナム11.5%、ネパール9.5%となっている。特に、本市ではベトナム人・ネパール人の留学生が急増し



図表 1 本市における外国人住民の状況（平成29年4月末現在）

ており、留学生全体のうち、約4割をベトナム人とネパール人が占めている。

2. 震災前の取り組み

①防災・災害対応に関する取り組み

本市における震災前の主な取り組みは以下のとおりである。

- 災害時言語ボランティアの育成
- 外国人住民への多言語防災情報の発信
 - ・多言語防災パンフレットの配布
 - ・FM ラジオでの多言語情報発信
 - ・多言語防災ビデオの作成（DVD・YouTube）
 - ・災害時多言語表示シートの作成・配布
 - ・生活オリエンテーションの実施
- 地域防災訓練への参加
- 関係団体とのネットワークづくり
- 災害多言語支援センターの運営準備

外国人住民への多言語防災情報発信にあたっては、適宜、関連部署と情報交換をしながら多言語化や情報発信体制の整備を進めてきた。平成20年には、市と仙台国際交流協会との共同事業として、災害時に避難所の外国人支援に使用できる「災害時多言語表示シート（9言語）」を作成し、指定避難所に配布した。シートでは、使用頻度が高いと思われる52の文例が、日本語、やさしい日本語、中国語（繁体字）、中国語（簡体字）、韓国・朝鮮語、ロシア語、スペイン語、タガログ語で表示されており、誰かがその都度翻訳しなくても、その場で紙を見せるだけで「このトイレは使えます」「この水は飲めません」などの情報を伝えることができる。

これらの取り組みを通して、外国人住民の防災意識の啓発、知識の向上、災害時における外国人支援のための体制整備や環境づくりを図ってきた。

3. 発災時における外国人の行動

①仙台国際交流協会

震災直後の3月11日21時30分、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恐れがある外国人に対し、多言語による情報提供を通じ支援を行うことを目的として、仙台国際センター内に災害多言語支援センターが開設された。

災害多言語支援センターは、本市より仙台国際交流協会に指定管理事業として委託されており、災害発生時は同協会によって運営されることとなっていた。東日本大震災発災時は、同協会により運営され、避難所などの巡回や多言語による情報発信などを行った。

避難所の巡回は1日に朝夕と2回程度で英語・中国語・韓国語のスタッフ、および仙台国際交流協会の職員による4名のチームを2～3チーム編成し、市内中心部の大規模な指定避難所、市民センター、留学生会館、店舗、市営住宅、教会・モスクなど、外国人の避難が多いと想定される場所を選定し、巡回にあたった。巡回にあたって仙台国際交流協会は自動車を所有しておらず、同協会職員の自家用車や自転車で行った。巡回活動では、外国人グループ1つ1つから個々の避難者の情報を聞き取り、相談対応などを行った。

本市の災害対策本部から日々送信されてくるFAX情報を、仙台国際交流協会の職員が取捨選択し、災害時言語ボランティアや留学生たちが多言語化し発信した。り災証明に関する各種様式の翻訳は、この分野の専門知識を持たないボランティアには困難だったことから、この種の情報については、外部の専門機関や関係団体（東京外国語大学、弘前大学、NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会など）に翻訳を依頼した。翻訳は、基本的に英語・中国語・韓国語で行われ、各言語において常時2名を確保するシフトで行われた。

また、前述したラジオ局Date fmと仙台国際

交流協会は平成17年から防災啓発番組” Sunday Morning Wave” 内で外国人ゲストを紹介し、外国語で防災アドバイスを放送するという企画” GLOBAL TALK” を行っており、発災時、同協会の職員と仙台国際センターに自発的に集まっていた留学生数名とラジオ局に向かい、Date fmの協力のもと、外国語による余震や津波への警戒の呼びかけを行った。

震災時の経験を踏まえ、その後も多言語での防災啓発ツールの改訂・配布や、防災訓練の実施を通じた大学や地域などとの連携強化など、さまざまな取り組みを行っている（詳細後述）。

②外国人の避難行動

外国人が多く集まっていたのは、比較的外国人住民が集住している地域の避難所、具体的には近くに大学が存在する片平丁小学校（青葉区）、国見小学校（青葉区）、また外国人研究者および留学生用宿舎である東北大学国際交流会館近くの三条中学校（青葉区）、そして東北大学国際交流会館（青葉区）などであった。そのため、一部の避難所では、避難所へ避難した日本人が、外国人が多く避難している様子を見て困惑し、自宅へ引き返すという状況も発生していた。

また、今回の震災においては、福島第一原発事故の影響により被災地を離れた外国人が見られた一方で、市内に留まり、被災地の支援活動に従事した外国人もいて、日本人と同様に外国人についてもさまざまな行動が見られた。

③避難所における外国人

避難した外国人のなかには、配布食料を多めに確保してしまう、ごみを片付けない、避難所内で騒いでしまうなど、日本のルールやマナーに反するような外国人の行動も一部に見られた。外国人の場合はそうした行動がいつそう目立ってしまう傾向があることも考えられるが、言語や文化、生活習慣の違いを超えて避難所生活のルールを共有

することも課題として浮かび上がった。

また、避難所によっては避難所運営側が外国人避難者の存在に気付いておらず、災害多言語支援センターのスタッフが避難所を巡回した際に初めて外国人避難者の存在に気付いた、というケースもあり、外国人避難者に十分な支援が行き届いていなかった様子も見受けられた。加えて、あらかじめ作成した「災害時多言語表示シート」は、震災という混乱の中で備蓄物資の内容を詳細に把握していない避難所もあり、避難所運営側が災害時多言語表示シートの存在に気付かないなど、震災時に十分な活用がなされない場合が多かった。

さらに、避難している外国人には支援物資の積み下ろしなど、内容によっては避難所運営に協力することも可能であり、実際に協力した人もいたが、全般的には外国人が避難所運営の担い手として組織的に活動することは少なかった。これは、避難所運営側が外国人に避難所運営を手伝ってもらおうという発想をもっておらず、また、外国人も言葉や文化が異なる状況のなかで、支援の申出をすることが難しかったためだと考えられる。

4. 震災後の取り組み

①外国人住民数の変遷

平成22年4月末時点では10,205人だった外国人住民数は平成25年4月末時点で9,148人にまで減った。このように、震災後は帰国するなどして一時的に外国人住民数は減ったが、平成25年以降は増加しており、平成27年4月末時点で10,507人と、震災前人口を回復するに至っている。

帰国した外国人に仙台へ戻ってきてもらえるよう海外へ直接の働きかけはしていないものの、本市では、留学生の方に安心して暮らしていただけるように「生活オリエンテーション」を実施している。これは、留学生の方にゴミの分別や自転車のルールといった日本での生活ルールを周知し、生活の不安を解消するため、仙台観光国際協会の

職員が、実際に大学や日本語学校、専門学校などへ出向き、オリエンテーションを実施するものである。この中で、防災についても取り上げている。

このような日ごろの取り組みは、震災後に外国人住民が再び増加傾向に転じる中で地域住民との共生に寄与するものとなっている。

②避難所における対応

東日本大震災の際、指定避難所に外国人が集中したという経験を踏まえ、外国人が多く住む地域においては、指定避難所とは別の「がんばる避難施設」の整備に努めている。「がんばる避難施設」は本市の指定避難所ではないため、物資の備蓄や運営について自主的に行ってもらい必要があるが、指定避難所へ物資の供給が可能になれば、指定避難所から支援物資を受け取ることができる仕組みとなっている。

また、災害時多言語表示シートが震災時に活用されなかった反省を活かし、実際に活用していただけるよう、避難所の備蓄品一覧に災害時多言語表示シートを明記するとともに、避難所担当職員等研修会の際に、改めて避難所運営側へ啓発するなどしている。

さらに、大学や地域などで毎年実施する防災訓練に、外国人も参加してもらい取り組みをすすめており、実際に外国人へ運営にかかる役割を与えることで、防災に関する意識の啓発を行っている。

なお、震災を経験した仙台観光国際協会だからこそできる対応として、避難所生活において、外国人と日本人がどのように関わればうまくいくのか、同協会が作成した多文化防災ワークショップ教材を全国の自治体や市民団体などへ配布しており、防災研修などで活用されている。

③既存の取り組みの強化

「津波」という自然災害について、そもそも認識がない外国人が多かったため、多言語防災ビデオに「津波」に関する情報を追加し、津波に関する

防災啓発を行っている。

また、災害時多言語表示シートの中身をより充実させる取り組みも行われている。本市で使用している災害時多言語表示シートは、一般財団法人自治体国際化協会が全国の自治体向けに作成したデータを基に、本市の外国人住民の状況を鑑み、整理・印刷して各指定避難所に設置しているものである。震災後、自治体国際化協会の事業として、多言語表示シートを改訂・増補するための検討会が立ち上がり、仙台市の職員および仙台観光国際協会の職員も参加して、震災対応の経験を生かし多言語表示シートの改訂作業にあたった。具体的には、ネパール語など近年ニーズが増えている言語の追加や、文字情報だけでなくピクトグラム(図や絵による表示)の追加、仕様の変更などが行われた。



図表2 多言語防災ビデオ (DVD)



図表3 災害時多言語表示シート

5. 終わりに

震災時における外国人の行動を踏まえると、外国人の中には、地震や津波がどのようなものなのか分からない人も多く、地震・津波が来たらどうすればいいのかなど、日ごろから防災啓発を行い、外国人住民の理解を深める取り組みを行う必要がある。

また、日本人も地域の外国人住民に対する理解を深める必要がある。「地震とは」、「避難所とは」など、日本人にとっては当たり前のことであっても、外国人住民にとってはそうではないことも多く、日ごろの防災訓練に共に取り組むなど、防災に関する意識づけを外国人と日本人が共に深めることが重要である。

さらには、外国人住民を支援するという視点だけでなく、外国人であっても力仕事などができる人、日本語での意思疎通ができる人などがいることから、災害時にはそのような外国人に役割を担ってもらい、ともに避難所運営に携わることも視野に入れ、前述のような取り組みを引き続き行っていくことが、地域の外国人住民と日本人住民の相互理解につながり、災害時にも機能すると考えられる。