

□多文化共生の時代における災害時対応

一般財団法人ダイバーシティ研究所
代表理事 田村 太郎

はじめに

リーマンショックや震災の影響で微減が続いていた日本で暮らす外国人の数は、2013年末から再び増加に転じ、2016年末には238万人を越えた。最近ではベトナムやネパールの出身者も増え、多国籍化がいっそう進んでいる。国籍が多様になるということは、文化のちがいや災害に関する知識も多様になるということであり、以前にも増した丁寧な災害時対応が求められている。

また訪日外国人数も2015年に2,000万人を越え、政府は新たに2020年までの目標を4,000万人とする方針を示している。数が増えるだけでなく、滞在の長期化や個人旅行・リピーターが増加する傾向にあり、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。一般の住宅に「民泊」で1ヶ月滞在する外国人観光客もおり、住民と同様の情報提供や対応が求められている。

本稿では、阪神・淡路大震災から熊本地震までの災害で、外国人が直面した課題や自治体・NPOによる対応の進展を解説しながら、多文化共生の時代に求められる地域での取り組みについて、日本人への対応との比較を中心に課題や可能性をまとめてみた。

1. 災害時における多言語・多文化対応の広がり

～阪神・淡路大震災から新潟中越地震まで～

日本における災害時の外国人支援の幕開けとなった阪神・淡路大震災が発生した1995年は、日本での在留する資格を再編し、日系ブラジルなど日本で暮らす外国人が急増するきっかけとなった1990年の改正入国管理法の施行からまだ5年で、自治体による多言語での情報提供もあまりみられなかった。今日では外国人支援や災害対応の主力となっている「NPO」も、阪神・淡路大震災をきっかけに法人制度の議論が始まったもので、当時の被災地では自治体も市民も、手探りで外国人被災者の支援にあたった。

阪神間には在日コリアンや華僑など、何世代にもわたって暮らしている外国人も多くいたが、日本語でのコミュニケーションが難しいと思われる

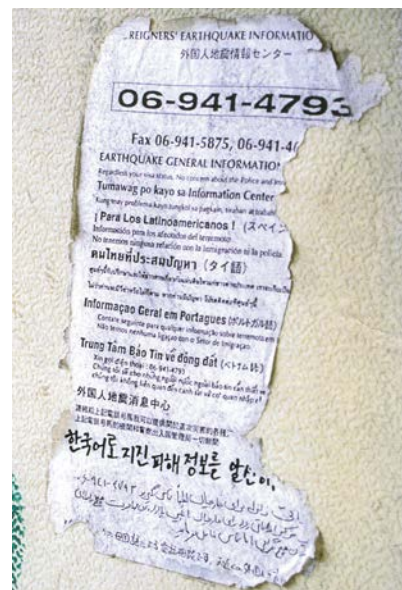


写真1 外国人地震情報センターが作成した「母国語ホットライン」を知らせるチラシ

新たな住民も2万人近く暮らしていた。震災の翌日から多言語でのホットラインを開設し、のちに「多文化共生センター」へ改組して多文化共生をめざす地域活動の草分けとなった「外国人地震情報センター」や、いずれも神戸市長田区で無免許で放送していた韓国語の「FMヨボセヨ」とベトナム語の「FMユーメン」が合体し、震災から1年後に放送免許を取得して多言語コミュニティFMとして再スタートした「FMわいわい」など、日本にはこれまでなかった「多言語」「多文化」による活動に注目が集まった。

携帯電話やインターネットがまだ普及していない当時の日本で暮らす外国人住民は、公衆電話からテレホンカードで友人や知人と連絡を取り合っており、通訳が電話に出てくれるサービスは重宝された。また車での避難生活や、公園でのテント生活を続けていた外国人にとって、ラジオから自分の言葉が流れてくるという事実は、情報提供という域を超え、社会に承認されている安心感につながった。

阪神間で展開された外国人被災者支援の動きは、兵庫県や神戸市、またそれぞれの国際交流協会とも連携し、県や市の施策にも影響を与えた。当時は在留資格のない外国人が6人に1人いたこともあり、健康保険に加入していない外国人の医療費が焦げ付き、病院からパジャマのまま放り出されるという事例も発生したが、NPOと行政で協議を重ねた結果、復興基金事業として未払い医療費の補填制度が実現したり、相談員により定期的な勉強会を共催し、事例や対応のノウハウを共有する場を継続させたりした。2002年に日韓共催で開催されたサッカーワールドカップでは、医療通訳のマッチングシステムを神戸市で試験的に導入するなど、災害の経験をバネに、多文化共生を掲げた日常の地域づくりを推し進めたのが阪神・淡路大震災の特徴といえる。

災害時の多言語対応を改めて形式化させ、しくみとして整えるきっかけとなったのは、阪神・淡

路大震災以来の震度7を記録した2004年10月の新潟中越地震である。長岡市では全国の支援関係者と連携し、震災3日目から市内の避難所を巡回、外国人の安否やニーズの把握に務めるとともに、必要な情報を翻訳して避難所に届ける活動を展開した。筆者もこの活動に参加したが、中越地震の経験があってようやく阪神・淡路大震災の取り組みとの相対化ができ、災害時に普遍的に必要な取り組みが何かを論じることができるようになったと感じている。

総務省の関連団体である「自治体国際化協会」では、中越地震での取り組みを参照し、2005年度に「災害時多言語情報支援ツール」を開発。また通訳・翻訳を中心とした人材育成のための資料も作成し、自治体による災害時の外国人対応を後押しする大きな一歩となった。また同年には総務省国際室が「地域における多文化共生の推進のための研究会」を設置し、翌年3月に自治体が体系的・計画的に地域で取り組むべき施策をまとめた「多文化共生推進プラン」を発表するなど、阪神・淡路から手探りで進められてきた数々の取り組みが、10年を経て全国的に展開できるモデルとして整理されるに至った。

2. 「災害多言語支援センター」設置の動き

～新潟中越沖地震から東日本大震災まで～

中越地震からわずか3年後、2007年に発生した新潟県中越沖地震は、長岡市に隣接する柏崎市を中心に被害が出たこともあり、直後から新潟県や長岡市が中越地震での経験を活かしつつ、外国人被災者の支援にあたった。震災の翌日、新潟県が「災害多言語支援センター」を柏崎市に設置。全国からコーディネーターや通訳が派遣され、約2週間、交代で避難所の巡回や多言語での情報提供を行った。

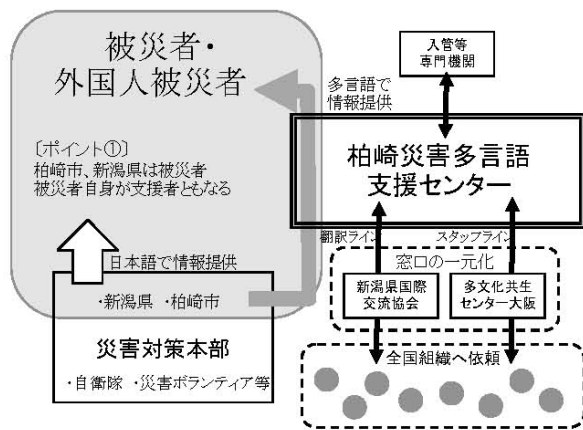


図1 柏崎災害多言語支援センターの活動概要

自治体国際化協会ではこの中越沖地震での取り組みを踏まえ、2008年度に研究会を設置して「災害多言語支援センター設置運営マニュアル」を作成。外国人住民の構成や自治体等の支援体制を元に災害時に必要な人材をあらかじめ算出して、災害時にそのコーディネートにあたる組織や人材の育成を行うことを促した。また各地の国際交流協会が連携して避難所運営訓練や多言語支援センターの設置運営訓練を行い、マニュアルに沿って避難所巡回の模擬訓練や多言語での情報提供のシミュレーションを行う動きが全国に広まった。

東日本大震災では少なくとも3つの「災害多言語支援センター」が設置され、外国人への支援を行なった。このうち「仙台市国際交流協会」が市から指定管理で運営していた「仙台国際センター」に設置したものと、滋賀県にある「全国市町村国際文化研修所」にNPO法人「多文化共生マネージャー全国協議会」が設置したものは、震災当日のうちに立ち上がっている。

仙台のセンターは、2010年度の指定管理業務の中で災害時に多言語支援センターを設置することを明記していたことや、災害時に外国人支援にあたるボランティアの育成や登録制度を整えており、自動参集のルールも決めていたこともあって、円滑に設置されている。滋賀県に設置されたセンターは、被害の大きさを鑑みて現地の国際交

流協会等の活動をバックアップし、全国から支援者が集まりやすい施設で多言語情報提供を行うという方針で設置が決められた。「多文化共生マネージャー全国協議会」は中越沖地震で現地で活動を行ったメンバーが中心になって、災害時に活動できる人材のプラットフォームになることを目標に2009年に法人化した組織で、2006年度より全国市町村国際文化研修所で実施している「多文化共生マネージャー養成研修」の修了者で構成されている。

仙台でも滋賀でも、あまりにも広域におよぶ大きな被害や、原発事故による混乱などで、当初予定していたような活動はできなかった側面はあったが、災害時に多言語で情報提供を行うことの重要性は十分に浸透し、当日のうちに人員や場所の確保ができるまで環境が整ってきたことは感慨深く、また他の災害時要配慮者への支援と比べても、外国人への対応は進んでいるように感じられる。今後も分析と改善を重ねたい。

3. 訪日外国人の増加と「情報コーディネーター」

～熊本地震から次の災害への備えに向けて～

熊本地震でも「災害多言語支援センター」が開設され、市内の外国人被災者に安心を届けることに一定の役割を果たしたのだが、熊本での対応で特筆したいのは「外国人対応避難施設」の設置である。熊本市は市内にある「熊本市国際交流会館」をハラル対応の食事や外国人に固有に必要な物資や情報を提供する避難施設とし、同会館の指定管理事業者である「熊本市国際交流振興事業団」がその運営にあたった。近隣のホテルや外国人コミュニティの協力を得て、ハラル対応の食事やアルコールを使わない除菌剤を提供するなど、きめ細かな対応で100人を越える外国人避難者が施設を利用した。

外国人だけを対象にした避難所の開設は、地域の避難所で「外国人は専用の避難所へ行けば良い」という排除の動きを促しかねないが、日本人ばかりの避難所に入っていくことにためらう外国人や、どこが避難所かわからない外国人にとっては、外国人向けに特別な配慮がある施設や、普段から日本語教室や相談窓口としてなじみがある施設の方が安心して避難できるという側面もあり、日本人避難者もともに受け入れる形で「外国人対応避難施設」という柔軟なコンセプトで対応にあたった今回の熊本市の取り組みは評価できる。

熊本地震や相次ぐ水害を受け、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。

外国人住民に加え訪日外国人数も急増するなか、検討会では2018年度中の人材育成を開始。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、これまで以上に充実した体制が整うことを期待したい。

4. 最後に

～支援の「担い手」としての外国人への視点～

ここまでは支援の「対象者」としての外国人への視点から、過去の取り組みを俯瞰してきたが、



図2 災害時において2020年にめざす姿(外国人の場合):

出典 総務省情報難民ゼロプロジェクト報告書)

最後に支援の「担い手」としての外国人、という視点から、今後の可能性についてまとめてみたい。

日本人がつくった日本語の原稿を翻訳するだけでは、認識に齟齬が生じ、必要な情報が手に届かなかったり、促したい行動が適切にとれなかったりする。災害時に円滑に丁寧な支援活動を行うには、支援する側にも外国人住民の参加を呼びかけ、ともに避難行動や避難生活で留意すべき点を考え、必要な準備を進めておく必要がある。外国人観光客への対応においても、外国人住民が支援の担い手として活躍してくれれば心強い。2017年6月末現在で、一般永住者の在留資格を持つ外国人は70万人を越えている。2000年代に入ってから、毎年約3万人ずつ増えており、ある程度の日本語が理解できる人も少なくない。

外国人対応だけでなく、高齢化が加速する地域における災害時の貴重な担い手としても、外国人住民への期待は高い。平日の日中に災害が起きると、高齢者や障害者を支援する自治会の役員や若い世代が地域におらず、計画通りに避難支援ができないのが現状だ。東日本大震災や熊本地震では、いくつもの外国人の団体が遠方からも駆けつけ、炊き出しや物資の提供を行っている。すでに

消防団員として活躍する外国人も増えており、今後は支援の対象としての外国人だけでなく、担い手としての側面にも光を当て、地域を支えるパートナーとして参画できる機会を増やすべきだろう。

災害に備えた具体的で実践的な訓練を繰り返し実施するとともに、日常の多文化共生の取り組みを推進し、災害時にも安心できる地域を形成することにこれからも心と力を合わせていきたい。

参考文献

- ・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）
- ・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）
- ・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）
- ・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）
- ・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）
- ・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）
- ・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）