

外国人の防災

Disaster Risk Reduction for Foreigners

みんなが助かる社会の構築に向けて
Toward a Society where Everyone is Safe

2019年度総合研究

「福岡市における災害に強いまちづくりに関する研究」報告書

外国人の防災

Disaster Risk Reduction for Foreigners

みんなが助かる社会の構築に向けて

Toward a Society where Everyone is Safe

公益財団法人福岡アジア都市研究所

2020年(令和2年)3月

はじめに

当研究所は、福岡市の政策シンクタンクとして、時宜を得たテーマを設定し、社会の変革を捉えた都市戦略を構想し、市民社会に資する研究を行っています。

都市の成長と都市に住む人々の生活の質をいかに向上させていくのか、という福岡市の命題に対し、昨年度は「Society 5.0」というテーマで、革新技術が目覚ましい発展を遂げるなか、人が中心の未来社会に技術がどのような役割を果たすのかについて研究を行いました。今年度は、自然災害が頻発するなかで、どのように災害に強いまちづくりを行っていくのかをテーマに掲げ、特に外国人の防災という観点からアプローチしていきました。

近年日本を訪れる外国人は増加傾向にあり、福岡市でも外国人の在住者と来訪者が増えています。災害時に、外国人はそもそも災害に慣れていないことから対応がわからない、日本語の情報が理解できない、必要な情報の入手先が分からぬ等の様々な困りごとを抱える傾向が見られ、災害対策基本法では要配慮者や避難行動要支援者と位置付けられています。増え続ける外国人に対する災害時の対応は、主要な課題として整備が進められていますが、これらは外国人にとどまらず様々な人にとって普遍的な課題であると考えられます。

本報告書の副タイトルにある「助かる社会」という言葉は、大阪大学の渥美公秀先生が提唱したものです。この言葉には、誰かが誰かを「助ける」、誰かに「助けてもらう」という関係性ではなく、誰もが助かる環境を社会全体で構築するという意味が込められています。本研究は外国人の防災という切り口から、福岡市における「誰もが助かるまちづくり」に向けての検討を行いました。

本報告書は、全部で6つの章から構成されています。第1章では、国内で頻発する災害の状況と国内における備えの現状および、国内における外国人の増加を踏まえた災害時の対応を整理しました。続く第2章では福岡市に焦点を当て、福岡市の各種統計データをもとに在住外国人と外国人来訪者の増加傾向や特徴を示しました。さらに、こうした増加する外国人の現状に対し、福岡市で実施されている防災の取り組みを整理しています。

今後、外国人の防災に関する取り組みを進める際に、災害の実体験や地域特性にもとづいた事例が参考になります。そこで、第3章では自治体等（熊本市、北海道、沖縄県、東京都）の、防災に関わる各計画や協定、各種情報提供・収集ツールについて分析を行いました。

これらが活用され災害時により多くの外国人が助かるためには、提供される情報と情報を必要とする外国人の間にあるズレを小さくする必要があると考えられます。第4章では外国人の視点に立ち、災害時に外国人が抱える課題を整理したうえで、福岡市に住む外国人の特性を踏まえた、より効果的な情報提供に関する考察を行いました。

第5章では、こうした災害時の課題や外国人の特性を踏まえ、今後に向けた、望ましい災害時の情報伝達のあり方について検討を行っています。

第6章では、以上の議論を通じて、外国人の防災に関する取り組みが進められることにより、社会全体のレジリエンス（強靭性）が向上し、助かる社会が構築されるための示唆を提示しています。

また、今年度は、調査研究の一環として、防災に関わる情報について多様な視点から考察を行い、弊所ホームページでコラム記事として定期的に発信してきました。計7本の記事は、外国人を対象とする防災への示唆も含めた広い分野に適用されるメッセージを包含しています。さらに、「外国人の困りごとや支援」と「多様性」をテーマに、計2回の防災ワークショップを開催しました。防災、国際、観光、男女共同参画、地域コミュニティ等、多岐にわたる分野の方々にご参加いただき、災害への備えに関する様々なアイデアを出していただきました。コラム記事と防災ワークショップの内容は報告書の中で、BOXとして掲載しています。合わせてご覧ください。

近年、国内で災害が頻発するなかで、外国人の防災は、福岡市にとどまらず多くの自治体に共通する課題であり、対応策を学びあえるテーマだと考えられます。本研究の成果が、皆様のお役に立てる 것을祈念いたします。

（公財）福岡アジア都市研究所

本報告書は弊所のホームページでもご覧いただけます。

<http://urc.or.jp/>

目次

第1章　頻発する自然災害と外国人の増加	1
1. 本研究の分析視角	2
2. 頻発する自然災害と備えの現状	2
2.1. 国内、九州において頻発する自然災害	2
2.2. 災害に対する「備え」の現状	4
3. 外国人の増加と災害時の外国人支援	6
3.1. 国内の外国人の増加	6
3.2. 進む災害時の外国人支援	7
【BOX 01】阪神・淡路大震災から 24 年後のまち.....	8
第2章　福岡市における外国人の増加と防災の取り組み.....	11
1. 市内の外国人の特性.....	12
1.1. 在住外国人の特性	12
1.2. 外国人来訪者の傾向	17
2. 災害時の福岡市における外国人の脆弱性.....	19
3. 福岡市における防災の取り組み	22
3.1. 福岡市の防災関連施策	22
3.2. 防災関連マニュアルやハザードマップ	23
3.3. 防災情報提供・発信ツール	24
4. 福岡市における災害時の外国人支援のための取り組み	24
4.1. 「福岡市地域防災計画」と関連する協定	24
4.2. 行政区単位での取り組み	25
【BOX 02】防災ワークショップ（第2回）：一人ひとりの多様性と防災 ～オリジナルな防災カード作成を通じて考える～	28
4.3. 外国人支援のための情報提供ツール	30
【BOX 03】新型コロナウイルス感染症に対する福岡市の対応	31

第3章 災害時の外国人支援に関する自治体等の事例	33
1. 外国人に関する防災・減災の取り組み事例（施策面）	34
1.1. 防災計画や各協定における支援のポイント	34
1.2. 連携による防災ネットワークの構築	35
【BOX 04】大学が避難所に！熊本地震からの学び	36
【BOX 05】沖縄における観光危機管理	39
1.3. 多言語化の事例	42
1.4. 災害時の多言語支援センターの設置	42
1.5. 人に安心感を与えるボランティアの役割	44
【BOX 06】世界の“BOSAI”とボランティアのゆくえ	45
2. 情報収集・発信のための各種ツール	47
2.1. 視覚情報と聴覚情報	47
2.2. 効果的な情報発信の仕方と内容（視覚情報）	48
2.3. 音声による安心感（聴覚情報）	50
3. 支援を支えるシステム	51
3.1. 外国人来訪者に対する情報集約・提供（北海道運輸局）	51
3.2. 平時に集約した情報の災害時への活用（（一財）熊本市国際交流振興事業団）	52
3.3. 「人による安心感」を支える技術（（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団）	53
4. どのような形で支援につなげるのか	54
第4章 災害時に外国人が抱える課題	57
1. 災害に対する脆弱性	58
2. 言語的制約	59
2.1. 日本語への不慣れ	59
2.2. 災害時の特殊な日本語と特殊な状況	59
2.3. 異なる言語能力特性への配慮	60
3. 前提条件の異なり	61
4. 情報へのアクセス	62
5. 心理的不安	63
6. 多様な生活文化	64
【BOX 07】防災ワークショップ（第1回）：みんなが助かる社会とは ～外国人の困りごとや備えについて考えよう～	65

第5章 対応策の検討	67
1. 外国人の情報ニーズ	68
1.1. 災害時の情報ニーズの類型	68
1.2. 個別情報と共通情報	69
2. 外国人の情報収集手段	70
2.1. 来訪者と在住者の傾向	70
2.2. 国籍やメディア環境による異なり	71
2.3. SNSの台頭	72
2.4. 個人の情報収集能力と通信環境	72
3. 情報提供者による伝達手法	73
3.1. 外国人の情報アクセス向上	73
【BOX 08】防災ワークショップ（第1回）意見集計：災害時の外国人の課題への対応策	75
3.2. 多言語化を意識した日本語	76
3.3. 多言語化された情報の活用	77
4. 適材適所の役割分担	80
4.1. 影響力のある発信者の活用	80
4.2. 防災ツールの「活用」	81
4.3. 現場の対応	82
【BOX 09】多様性を認める社会づくりと防災	83
5. 要配慮者から取り組みの主体へ	85
5.1. 「日本語ができない」という思い込みからの脱却	85
5.2. 多言語・多文化への理解	85
5.3. 支援側に立つ外国人	85
5.4. 外国人支援者の育成	86
5.5. 多様性を踏まえた防災の在り方	86
【BOX 10】避難所運営の若き担い手	88
第6章 助かる社会の構築に向けて	91
1. ここまで議論の要約	92
2. 外国人も助かる社会に向けた示唆	92
【BOX 11】一人ひとりが「助かる」とは？	94
参考文献	97

第1章 頻発する自然災害と 外国人の増加

1章のダイジェスト

近年、地震や台風、大雨などの自然災害が頻発しており、九州地方でも人的被害や建物被害等、人々の生活に大きな影響をもたらした。未だ復興の途上にある地域もあるなかで、私たちは、自然災害によって私たちの命や暮らししが脅かされうることを意識し、防災を自分事として捉えたうえで、普段から備えていくことが求められている。

このような災害による甚大な影響を受けて、日本政府は防災・減災に向けた取り組みを行っている。2011年の東日本大震災以降、政府は「国土強靭化」に取り組んでおり、2018年9月の北海道胆振東部地震発生後、私たちの生活に直結する食料確保や情報の確保等を含むインフラおよびライフラインの強化を行っている（「防災・減災、国土強靭化のための3か年緊急対策」）。また、2018年の平成30年7月豪雨では、避難の遅れにより大きな人的被害が発生した。これを受け、政府は、5段階での警戒レベルで防災情報をわかりやすく提供する仕組みを作り、人々の主体的な避難行動を支援している（「避難勧告等に関するガイドライン」の改定）。

一方で、国内の外国人（在住者と来訪者）が増加傾向にあり、災害時の外国人の対応策も進められている。外国人との共生社会の実現に向けた環境整備のなかで、防災分野の取り組みとして、防災ネットワークの構築に向けた連携や情報の多言語化、担い手の育成などが進められている。さらに、近年では外国人来訪者が災害時に抱く課題も踏まえて、情報発信を主軸とした支援策が展開されている。

1. 本研究の分析視角

わが国では、自然災害が頻発しており、各種の備えが進められている。一方、国内における在住外国人と外国人来訪者が増加傾向にあることから、災害時の外国人対応も喫緊の課題として対応が進められている¹。今後、福岡でも警固断層を震源とする地震など大きな自然災害の発生の可能性があり、災害に対する備えはますます必要なものとなっている。福岡においても外国人の数は増加傾向にある。そこで、本研究は外国人の防災に着目する。

災害という非常時に外国人が直面する課題は、外国人にとどまらず様々な人にとって普遍的な課題であると言える。本研究は、外国人の防災を通じて、みんなが「助かる」社会に向けた示唆が得られると考えている。みんなが助かる社会とは、誰かが誰かを「助ける」、誰かに「助けてもらう」という関係性ではなく、誰もが助かる環境を社会全体で構築するという意味が込められている²。本報告書では、外国人の防災の観点から、福岡市に住み、福岡市を訪れる「誰もが助かるまちづくり」に向けた課題や対策について示していきたい。

2. 頻発する自然災害と備えの現状

2.1. 国内、九州において頻発する自然災害

まず、国内における自然災害の発生状況を見ていく。表1-1は、1995年の阪神・淡路大震災以降の主な自然災害とその被害状況を示したものであるが、震度6弱以上の主な地震では、1995年の阪神・淡路大震災、2004年の新潟中越地震、2005年の福岡県西方沖地震、2007年の新潟中越沖地震、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震、2018年の大阪府北部地震および北海道胆振東部地震などが挙げられる。豪雨被害も発生しており、2017年の九州北部豪雨、2018年の平成30年7月豪雨、2019年の令和元年8月豪雨等、九州地方でも自然災害が頻発している。

1995年の阪神・淡路大震災では5万人を超える人的被害や24万棟以上の住宅被害が発生し、2011年の東日本大震災では2.8万人を超える人的被害や40万棟を超える住宅被害がもたらされた。様変わりした街や被災者の様子は、報道を通じて国内外に発信され、多くの人が自然災害の脅威を改めて認識することとなった。また、九州地方では、2005年の福岡県西方沖を震源とする地震で千人を超える人的被害が、2016年の熊本地震では3千人を超える人的被害や4万棟を超える住宅被害がもたらされた。

文部科学省の特別機関である地震調査研究推進本部³の調査結果によれば、福岡市においても、今後30年以内の警固断層南東部を中心とする地震の発生率が0.3%～6.0%とされている⁽¹⁾。「天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画」によれば、もしも、警固断層南東部を中心とする地震が起こった場合、建物被害は木造が全半壊400棟強、人的被害は負傷者240人、死者約20人と想定されている⁽²⁾。また、帰宅困難者は天神・博多駅周辺地区で約6.2万人、そのうち身を寄せる場所のない「寄る辺（ベ）のない帰宅困難者」は、約3.8万人と推計されている⁽²⁾。

死者・行方不明者や千名を超える負傷者、数千棟の建物の半壊や床上浸水等をもたらす自然災害が全国各地で頻繁に発生し、未だ復興の途上にある地域もあるなかで、私たちは、自然災害によって私たちの命や暮らししが脅かされることを意識し、防災を自分事として捉えたうえで、普段から備えていくことが求められている。

¹ なお、ここで言う外国人とは、外国人来訪者および在住外国人の両者を指す。また、外国人来訪者については、外客、訪日外国人、外国人旅行者、外国人観光客など様々な呼称があるが、ここでは報告書等の名称を除き、外国人来訪者とする

² みんなが助かる社会とは、大阪大学教授の渥美公秀氏が提唱したものである

³ 阪神・淡路大震災を契機に、地震防災対策特別措置法に基づいた政府の特別な機関として1995年7月に設置された

表1-1 国内で頻発する自然災害と被害状況

年	自然災害	人的被害(人)		住宅被害(棟)		
		死者・行方不明	負傷者	全壊	半壊	床上浸水
1995	阪神・淡路大震災	6,437	43,792	104,906	144,274	—
2004	平成16年台風第23号	98	555	909	7,776	14,323
	平成16年(2004年)新潟県中越地震(最大震度7)	68	4,805	3,175	13,810	—
2005	福岡県西方沖を震源とする地震(最大深度6弱)	1	1,204	144	353	—
	平成17年台風第14号	29	177	1,217	3,896	3,551
2006	平成18年豪雪	152	2,145	18	28	12
	平成18年梅雨前線による豪雨	33	64	313	1,457	1,971
2007	平成19年(2007年)能登半島地震(最大震度6強)	1	356	686	1,740	—
	平成19年(2007年)新潟中越沖地震(最大震度6強)	15	2,346	1,331	5,710	—
2008	平成20年8月末豪雨	2	7	6	7	3,106
2009	平成21年7月中国・九州北部豪雨	36	59	52	102	2,139
	平成21年台風第9号	27	23	183	1,130	974
2010	平成22年梅雨前線による大雨	22	21	43	91	1,844
	平成22年の大雪等	131	1,537	9	14	6
2011	東日本大震災	22,252	6,233	121,995	282,939	1,628
	平成23年7月新潟・福島豪雨	6	13	74	1,000	1,082
	平成23年台風第12号	98	113	379	3,159	5,500
	平成23年台風第15号	20	425	34	1,524	2,270
	平成23年の大雪等	133	1,990	13	12	3
2012	平成24年6月21日から7月7日までの大雨	2	7	36	180	1,131
	平成24年7月九州北部豪雨	33	34	276	2,306	2,574
	平成24年11からの大雪等	104	1,517	5	7	2
2013	平成25年梅雨期における大雨等	17	50	73	222	1,845
	平成25年台風第18号の大雨等	6	136	40	967	2,453
	平成25年台風第26号及び27号	45	140	65	63	2,011
	平成25年からの大雪等	95	1,770	28	40	3
2014	平成26年台風第12号及び第11号	5	93	22	374	1,529
	平成26年8月15日からの大雨	8	7	38	332	2,240
	平成26年8月20日広島土砂災害	77	68	179	217	1,086
	平成26年の大雪等	83	1,029	9	12	5
2015	平成27年9月関東・東北豪雨[台風第18号を含む]	20	82	81	7,090	2,523
2016	平成28年(2016年)熊本地震	273	2,809	8,667	34,719	—
	平成28年台風第10号	29	14	518	2,281	279
2017	平成29年6月30日からの梅雨前線に伴う大雨及び平成29年台風第3号(九州北部豪雨を含む)	44	39	338	1,101	223
	平成29年台風第18号	5	73	5	615	1,553
	平成29年台風第21号	8	245	13	485	2,794
	平成29年からの大雪等	116	1,539	9	18	13
2018	大阪府北部を震源とする地震(最大震度6弱)	6	462	21	454	0
	平成30年7月豪雨	245	433	6,767	11,243	7,173
	平成30年台風第21号	14	1,011	59	627	64
	平成30年北海道胆振東部地震	42	762	462	1,570	—
2019	令和元年8月の前線に伴う大雨(令和元年8月豪雨)	4	2	95	877	904
	令和元年台風15号	1	150	342	3,927	127
	令和元年台風19号	102	380	3,225	28,811	7,776

注1：本表では1995-2019年に発生した自然災害のうち、人的被害が千人以上、住宅被害が千件以上のもの(グレーで示している)と、近年の大阪府北部地震(2018)、令和元年九州豪雨(2019)を整理している

注2：自然災害の項目で九州地方に関わるものを薄いオレンジ色で示している

出典：1995-2018年は『令和元年版防災白書』⁽³⁾、2019年は内閣府資料⁽⁴⁻⁶⁾をもとに作成

2.2. 災害に対する「備え」の現状

自然災害が私たちの社会や生活へ甚大な影響を及ぼしていることを背景に、日本の災害対策関係法律の一般法である「災害対策基本法」の改正を受けて、2019年5月には「防災基本計画」が修正されるとともに⁴、政府、都道府県、企業、地域コミュニティ等の各主体において、防災や減災のための取り組みが進められている。ここでは、政府の取り組みを見ていこう。

(1) インフラやライフラインの強化へ

2011年の東日本大震災後、防災・減災に向けて政府が取り組んできたのが「国土強靭化」であり、2018年の北海道胆振東部地震の発生後に一層推進されている⁵。もしも自然災害が発生し、被害を受けると、それまで当たり前に送っていた日常生活を取り戻すことがいかに困難である

のかは想像に難くない。例えば、東日本大震災から約9年が経ったいまでも、47,737人（2020年2月10日時点）の人たちが住み慣れた故郷を離れて全国各地に避難している⁷⁾。北海道胆振東部地震で震度7を観測した厚真町の広報誌では、毎月、地震によりひび割れた道路の復旧工事の様子等⁸⁾が伝えられ、同町が今も復興の途にあることがうかがえる。直近では、2019年の台風第15号により、千葉県では停電とそれに伴う断水が発生し⁵⁾、被災地の人々は約2週間にわたり不便な生活を強いられた。北海道胆振東部地震後、人々の生活に関わる計132項目の緊急点検が12府省庁によって行われ、緊急に実施すべき対策案が取りまとめられた。これを踏まえて、2018年12月に「防災・減災、国土強靭化のための3か年緊急対策」として160項目の課題が示され、2020年度を目指して緊急対策が行われている^{9),10)}（表1-2）。

表1-2 「防災・減災、国土強靭化のための3か年緊急対策」に関する160項目

I. 防災のための重要インフラ等の機能維持	
○大規模な浸水、土砂災害、地震・津波等による被害の防止・最小化	<ul style="list-style-type: none"> ・堤防強化対策 ・学校施設や社会福祉施設等の耐震化整備 ・海外防災林の整備など
○救助・救急、医療活動などの災害対応力の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・広域災害・緊急医療情報システム（EMIS）の機能の改善等 ・保健所の自家発電設備の整備など
○避難行動に必要な情報等の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・多言語音声翻訳基盤技術の高度化 ・全天候型ドローンや陸上・水中レーザードローンの整備など
II. 国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持	
○電力等エネルギー供給の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・製油所・油槽所における非常用発電設備の整備・増強 ・サービスステーション等における自家発電設備の整備 ・緊急配送用ローリーの配備など
○食料供給、ライフライン、サプライチェーン等の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・卸売市場や食料供給関連施設での電源確保等 ・水道施設における停電対策 ・災害廃棄物処理計画策定促進及び大規模災害に備えた廃棄物処理体制整備など
○陸海空の交通ネットワークの確保	<ul style="list-style-type: none"> ・航空輸送上重要な空港等における非常用発電設備等の整備 ・道路施設や道の駅の発動発電池や蓄電池の整備 ・クルーズターミナルにおける旅客への情報提供体制の確保など
○生活等に必要な情報通信機能・情報サービスの確保	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話基地局の迅速な応急復旧のための体制整備 ・臨時災害放送局設備の整備 ・字幕情報提供システムの実用化 ・各放送局がネットで情報を迅速・円滑に提供できる共通的配信基盤の整備 ・新幹線の全駅・全車両の無料Wi-Fiサービス環境の整備など

出典：「防災・減災、国土強靭化のための3か年緊急対策（一覧）」をもとに作成

⁴ 「防災基本計画」は、指定行政機関及び指定公共機関の「防災業務計画」、地方公共団体の「地域防災計画」のもとになるものである

⁵ 「国土強靭化」とは、大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靭な国づくりを目指すという方針である

160 項目には、建物の耐震化整備、救助・救急や医療活動、避難行動に関わる情報技術の確保、電力等エネルギー供給の確保、食料供給等の確保、交通ネットワークの確保、携帯電話基地局の体制整備や新幹線の Wi-Fi 環境整備などの情報通信機能・サービスの確保などが挙げられており、私たちの生活を成り立たせている多くの部分に災害に対する脆弱性が存在し、対策が必要であることが浮き彫りになっている。

(2) 命を守るために避難行動の促進

2018 年の平成 30 年 7 月豪雨災害では人々の避難の遅れによる人的被害が大きく、死者・行方不明者数が 200 名を超えた⁽⁹⁾。その要因の一つに、自宅に留まる等により適切な避難行動がとられなかつたことが指摘されているが⁽¹²⁾、これは、人間が災害時に「自分だけは大丈夫だろう」や「まだ大丈夫だろう」という思い込みを抱く傾向があるためである⁶。この豪雨災害以降、人々に切迫した事態であ

ることを伝えて「自らの命は自ら守る」という意識の醸成をいかに行うかが、課題として浮き彫りになったと言える。

一方、避難行動に関わる情報伝達の課題として、「様々な防災情報が発信されているものの、多様かつ難解であるため多くの住民が活用できない状況であった」ことが指摘されている⁽¹³⁾。こうした課題を受けて、2019 年 3 月に「避難勧告等に関するガイドライン」が改定された。これは、5 段階での警戒レベルで防災情報をわかりやすく提供し、人々の主体的な避難行動を支援する仕組みである。警戒レベル 3 以上での避難のタイミングと、各警戒レベルに相当する気象庁等が発する特別警報や氾濫発生情報が合わせて示された（図 1-1）。

このように、頻発する自然災害に対して、政府は私たちの生活に直結する食料確保や情報の確保等を含むインフラおよびライフラインの強化や、人々の命を守るために避難行動を促すガイドライン作成等の防災・減災の取り組みを行っているのである。



図 1-1 警戒レベル 5 段階

出典：内閣府政府広報オンライン⁽¹⁴⁾

⁶ これを認知バイアス（情報の過大視や過少視、歪曲、無視、見落としにより、情報の錯誤が生じること）という。災害リスクの正しい判断を妨げ、避難行動の遅れや避難行動をしないという事態を発生させる「正常性バイアス」や、「災害はたいしたことはなく、自分は大丈夫である」と楽観的に捉えるという「楽観性バイアス」がある⁽¹¹⁾

3. 外国人の増加と災害時の外国人支援

3.1. 国内の外国人の増加

2019年6月末の国内の在住外国人は約283万人（図1-2）、2019年12月末の外国人来訪者数は3,188万人（図1-3）となり、ともに過去最高の人数となった。外国人の増加が目覚ましいなかで、次項で述べる様に、災害時の外国人への対応が進められてきている。



図1-2 国内における在住外国人の増加

注：2019年の数値は2019年6月末時点の速報値である

出典：法務省「令和元年6月末現在における在留外国人数について」（速報値）

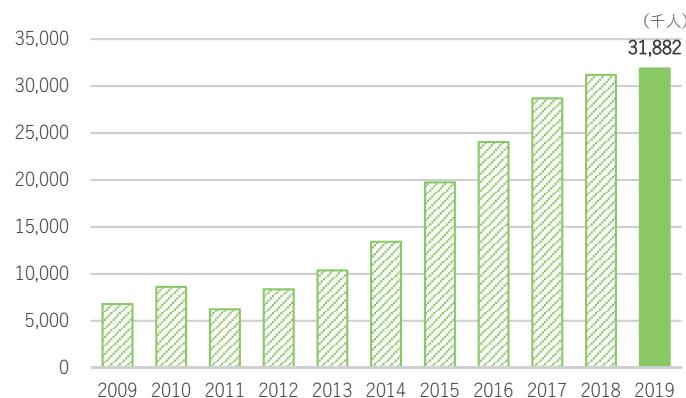


図1-3 訪日外客数の推移

注：2009-2018年は確定値、2019年は推計値である

出典：日本政府観光局(JNTO)「日本の観光統計データ」
「訪日外客数（2019年12月および年間推計値）」

3.2. 進む災害時の外国人支援

国内の外国人の増加を受けて、居住ルールや言語面等の各対応の必要性が増してきている。政府の施策に目を向けると、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」（2018年12月関係閣僚会議決定）により、外国人との共生社会の実現に向けた環境整備が進められている。加えて、国内の生産年齢人口減少と人手不足が課題となっているなかで、特に人材確保が困難になっている産業分野（介護業や建設業等）の人材確保のために、新たな在留資格として「特定技能」（2019年4月施行）が設置された⁽¹⁵⁾。外国人材の適正・円滑な受け入れの促進に向けた取り組みが進むことで、今後さらに外国人が増加する可能性があると言えよう。

国内の自然災害の頻発（2. 「頻発する自然災害と備えの現状」参照）に鑑み、政府において災害時の在住外国人への対応について検討が進められてきた。「多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007」では、国、地方自治体、地域国際化協会、NPO、NGO、その他の民間団体、（一財）自治体国際化協会（CLAIR）等の連携による防災ネットワークの形成や、外国人への情報提供にも関わるコミュニケーション支援として、情報の多言語化や外国人住民によるサポートの推進等が示された⁽¹⁶⁾。「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～」（2012年）にはこれらに加えて、情報提供に際して様々な手段を活用することの必要性や、平常時からの多文化共生の取り組みが災害時の適切な対応につながる点が示されている⁽¹⁷⁾。こうした防災分野での外国人支援の方針は、現在、各都市の「地域防災計画」の中に落とし込まれており、熊本地震や北海道胆振東部地震での支援の実例が見られるとともに、平時の防災訓練にも反映されている。

近年、特に「情報」を軸とした災害時の外国人支援の対応策の取り組みが重視されてきており、2016年には総務省

を中心に「情報難民ゼロプロジェクト」が開催され、災害に対する情報の確実な伝達に向けたアクションプラン等が検討された⁽¹⁸⁾。2017年には情報の受け手（外国人）のニーズと情報の出し手（行政等）のマッチングを行う役割を担う「災害時外国人支援情報コーディネーター」配置の動きが生まれている⁽¹⁹⁾。

このように情報に関する重要性が認識されてきた背景に、これまでの自然災害において、外国人来訪者を含む外国人への情報伝達不足やそれに伴う混乱が見られたとの課題が浮き彫りになってきたことが挙げられる⁽²⁰⁾。例えば、2018年の台風21号や北海道胆振東部地震の際に、外国人旅行者の困りごとの中には、「停電で情報が得られなかった（67.0%）」、「交通機関・新千歳空港等の情報がわからなかった（22.2%）」といった、情報に到達できなかったとの課題が挙がっている⁽²⁰⁾。直近の自然災害の事例を見ても、情報の内容そのものに加えて、いかに情報が外国人に届くように役立つツールを提供するのか等、情報提供に関する支援が途上にあることが浮き彫りになっている。

今後、南海トラフ地震発生の懸念もあるなかで、外国人への情報発信の強化は必然とも言える。そうした対応を強化するために、2019年7月に観光庁に外客安全対策室が設置された⁽²¹⁾。災害時の外国人対応の課題として、多言語情報の発信に未着手の事業者がいることや、被災経験のない地域では災害時の外国人支援に対する認識が希薄である等の、各主体や地域でのばらつきがある⁽²¹⁾。このような実態を踏まえて、当室主導の「非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会」において、各主体の現状や課題、取り組みが進んでいる自治体の好事例の共有等を通じて災害時の外国人対応の強化に向けた検討が行われた⁽²²⁾。

次章では、福岡市に焦点を当て、福岡市における外国人の増加傾向と防災に関する取り組みを見ていく。

BOX 01

阪神・淡路大震災から 24 年後のまち*

研究主査 中村由美

- ✓ 震災当時の様子を物語る樹木や街灯
- ✓ 地域住民による震災後のまちづくり
- ✓ 新たな住民により変わる地域



野田北部地区の位置

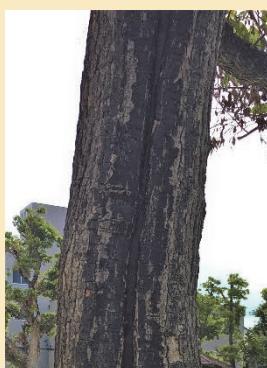
URC 総合研究のテーマ「防災」の研究活動の一環として、姫路にて開催された「地域コミュニティの防災力の向上シンポジウム」への参加に合わせ、2019年6月3日、神戸市長田区野田北部地区を訪問しました。長田区は、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災で、最も大きな被害を受けた地域の一つです。今回、野田北ふるさとネット事務局長・野田北部まちづくり協議会会長の河合節二氏に、当時の被災状況および復興後のお話を伺い、復興した街並みをご案内いただきました。

(*記事は2019年7月17日にウェブにて公開したものです)

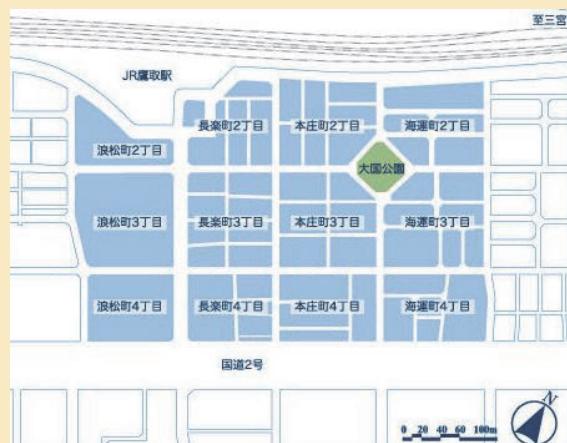
震災当時の様子を物語る樹木や街灯

震災時に発生した火災により、野田北部地区の半分以上が焼失しました。野田北部地区の北部に位置する大国公園には、焼け焦げた跡が残る樹木や、熱で変形してしまった街灯が残されており、当時の様子を生きしく物語っています。

大国公園とその周辺の道路は、阪神・淡路大震災が発生する1か月前の1994年12月に再整備が行われたばかりでした。真新しい道路の上に、倒壊した建物の破片が崩れ落ち、辺りの様子は一瞬で変わってしまいました。大国公園



震災時の火災で焼けた樹木



町の区画

(野田北部地区は、JR 鷹取駅の南東部に位置している)

上記2画像は野田北ふるさとネットホームページより引用
(<http://www.nodakita-furusato.net/modules/aboutnodakita2/>)

には、火災当時の様子を写した写真も展示されています。全焼した家屋は3割、全半壊した家屋は7割と被害は大きなものでした。



熱で変形した街灯



大阪公園に展示されている震災時の写真

地域住民による震災後のまちづくり

防災を考えるにあたり、実際に大きな災害を経験した地域が、どのように立ち直り、復興したかを知ることで、今後起きる可能性のある災害に、今から備えられる施策を検討する際の大きなヒントとなります。

震災後の復興は、1993年に発足した「野田北地区まちづくり協議会」が大きな役割を果たしました。「野田北地区まちづくり協議会」は、大阪公園と周辺道路の再整備などのまちづくりに携わってきた住民組織です。震災後は、地域住民と協力して「街並み誘導型地区計画」（1997年、全国で初めて条例化）のための勉強会等を行いました。また、1997年に国土交通省の「街並み環境整備事業」を導入し、区画整理を順次進めてきました（2007年事業終了）。

復興は、協議会とともに、自治連合会やNPOなどの様々な主体の関わりの下で行われました。こうしたネットワークをつなぐ場として、2002年に誕生したのが「野田北ふるさとネット」です。まちづくり協議会の活動が、ハード面の整備からソフトな活動へと移行する中で誕生し、現在は、地域の課題をみんなで考え行動する場となっています。

区画整理で整備された各通りには、「サザンカ通り」、「きんぽうじゅ通り」など、花や樹木の名称が付けられています。地面上には、それぞれの通りの名称と花や樹木の絵が描かれたパネルがはめ込まれています。この名称は住民自身が名付けたものだそうです。きれいに整備された街並みからは、ここで震災が起ったのだと想像するのは難しく、それほど長い年月が経ったのだということを実感しました。

新たな住民により変わる地域

河合氏によれば、震災後もこの地域に住み続けている人は震災前の半分ほどで、震災から24年が過ぎ、当時の様子を知る人たちも少なくなっているそうです。近年、単身者やファミリー世帯などの新しい転入者が増えている



「きんぽうじゅ通り」とパネル

とのことで、単身者向けの新築アパートや、JR鷹取駅の近くにファミリー向けのマンションが建設されている様子も見受けられました。新たな住民が増えている背景には、この地域が三宮や大阪の通勤圏内であるという利便性の高さがあるそうです。

また、長田区の人口の7~8%は海外の人たちで、韓国人やベトナム人住民が増加しています。震災の際にボランティアの拠点ともなった「カトリックたかとり教会」には、日曜日のミサの時には、ベトナム人の教徒が地区外からも多く集まりとても賑やかだそうです。河合氏のお話の中で、「震災が起った時は、顔を知っている人でないと助けることができない。日常的に近隣住民とのコミュニケーションをはかっていることが大事だと思う。」という言葉がとても印象的でした。地域に住む人たちが入れ替わる中でも、人と人のつながりをいかに作っていくのか、そうしたつながりをつくるための日頃の取組みが、災害に向けた「備え」になりうるのだと感じました。

(写真：山田美里)

第2章 福岡市における外国人の 増加と防災の取り組み

2章のダイジェスト

福岡市の在住外国人は、過去5年間で1.4倍に増え、出身国・地域の多様化も進んでいる。一方、集住傾向を見ると、特に来福後5年未満の層では、主要鉄道路線沿いに集中する傾向が確認された。また、福岡市の在住外国人のうち留学生が約4割を占め、通学先の多くが都市部に位置することから、昼夜問わず都市部に滞留している可能性も示された。

外国人来訪者についても、過去5年間で2.6倍と増加傾向にある。市内の宿泊施設の約9割が博多・天神エリアを含む博多区、中央区にあることや、市内の観光施設や他都市との結節点となる交通拠点に来訪者が集まることがから、昼夜ともに外国人来訪者が都市部に集中することが示された。

外国人が集住・滞留する地域は、警固断層帯とも重なっており、福岡市における外国人の地震被災リスクは高いと言える。さらに、共助の環（わ）から漏れる可能性や、都市が抱える危険性に遭遇しやすいなど、多重のリスクを抱える可能性がある。この現状を受け止め、関係機関での認知を高めるとともに、外国人自身に自覚を持ってもらう取り組みが益々重要となることが明らかとなった。

福岡市でも、各種防災の取り組みにおいて、外国人への対応が行われている。地域防災計画等の各種計画やハンドブック、情報提供ツール等について整理するとともに、行政区単位の外国人の防災に関する取り組みについても整理した。

1. 市内の外国人の特性

1.1. 在住外国人の特性

(1) 多様化する在住外国人

福岡市は、90年代以降のグローバル化の進展にともない、在住外国人および外国人来訪者の増加が顕著となっている。まず、在住外国人をみると、2018年は約3.6万人と過去5年で1.4倍になるとともに、国や地域の多様化が進んできている（図2-1）。中国、韓国又は朝鮮籍人口は多数を占め続けているものの、特に2013年以降、ベトナムやネパールを含むその他アジアやアジア以外の国・地域出身の外国人が増えてきていることがわかる。

区別に見ると、東区は9,984人（福岡市の外国籍人口の29%）、博多区が8,955人（同じく26%）、南区が5,852人（同じく17%）と、3つの区で福岡市の在住外国人の7割以上を占めることがわかる（図2-2）。

また、近年増加傾向にあるベトナム籍とネパール籍の外国人は、東区、博多区、南区に多く住んでおり、とりわけ南区では、ベトナム籍とネパール籍人口が区の在住外国人の半数を占めるまでになっている。

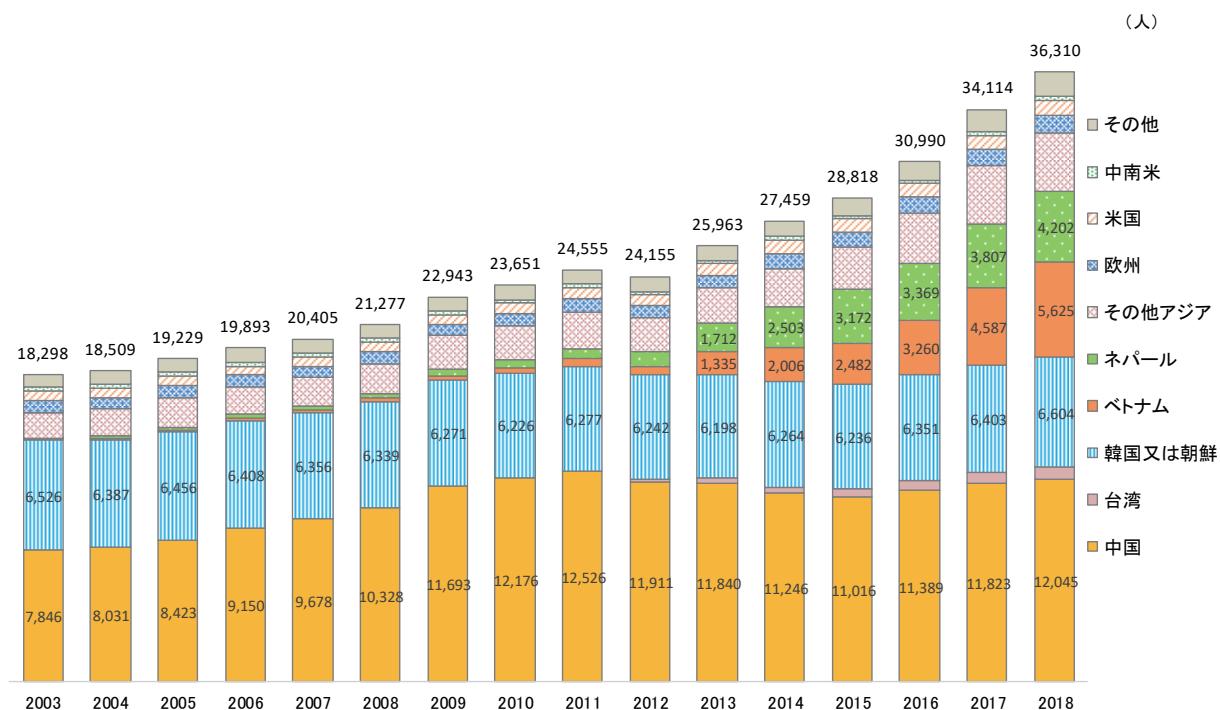


図2-1 福岡市国籍別外国籍人口の推移

注：台湾は2012年からの数値

出典：福岡市住民基本台帳（2011年以前は外国人登録者数）

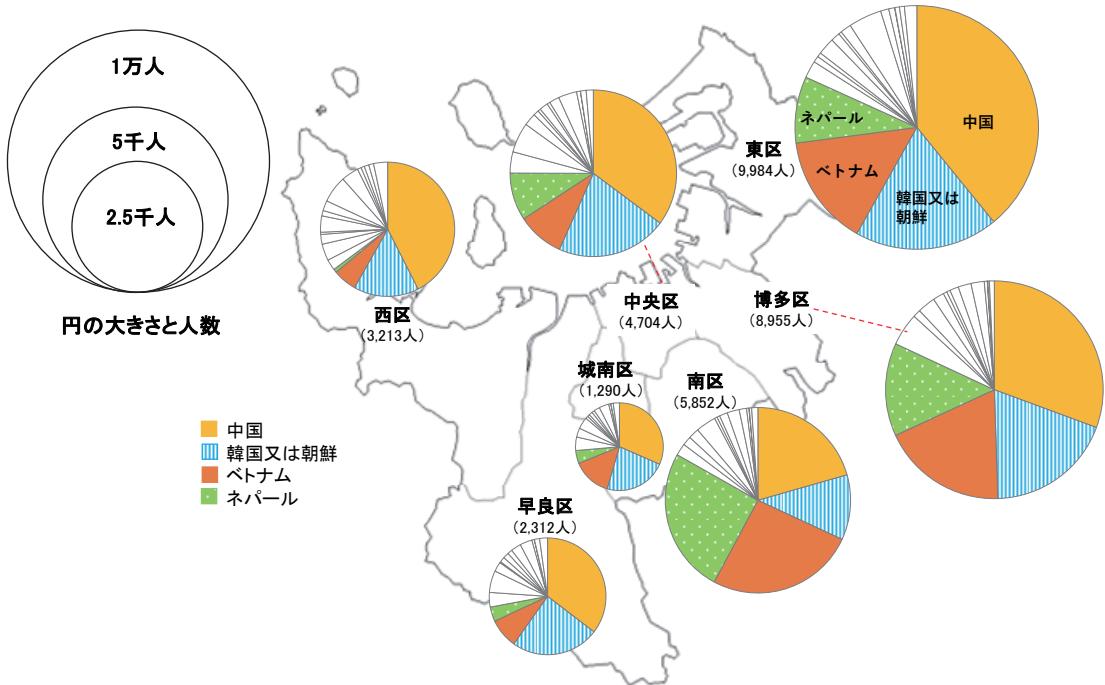


図 2-2 福岡市区別外国人在住者（国籍・地域別）

出典：【国籍別外国人人口】福岡市統計書福岡市統計書（平成 30 年（2018 年）版）
【福岡市地図】CraftMAP (<http://www.craftmap.box-i.net/>)

（2）外国人の居住傾向と居住期間

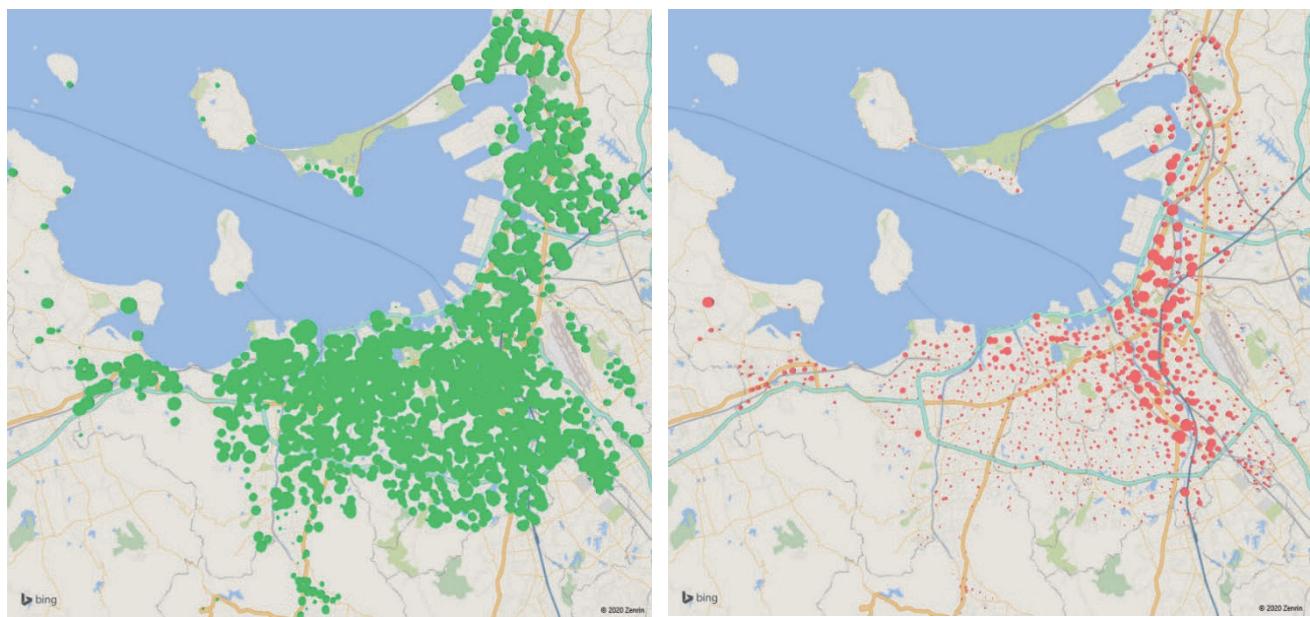
図 2-3-A は、福岡市の人口分布を示す。市民全体の居住分布を見ると市域の広い範囲にわたり居住地が広がっていることがわかる。これに対し、在住外国人のみの分布を見ると、西区の一部と、東区から中央区を通って南区へと続く「く」の字の形に居住ベルトが形成されていることがわかる（図 2-3-B）¹。

外国人の住まいは、来日直後の不慣れな時期には、寮や社宅、賃貸アパートでのシェア居住が選択され、さらに慣れてくるとアパート・マンションでの 1 人暮らしへと移行する^①。家族ができる始めるころには、民間賃貸マンションや公営住宅等が選ばれ、のちにマイホームの取得に至るなど、

時間の経過とともに集中的な居住から分散的な居住へと移行することが指摘される⁽¹⁾。居住期間が長くなると、言葉の壁も少くなり、日本の生活習慣に適応し、地域のコミュニティに属するケースが増えることで、民族コミュニティへの依存度は低くなる。このように、外国人の日本における居住期間が居住傾向に影響を与えることが言える。

福岡市においては、5 年以上市内に居住している割合が、中国籍 15%、韓国籍 37% と比較し、ベトナム・ネパール籍の在住者は、98 % 以上が来福後 5 年未満となっており、居住期間の短い在住者が圧倒的に多いことがわかる（図 2-4）。居住期間の短いベトナム・ネパール籍の在住者の「く」の字ベルトへの集中は、中国・韓国籍の分布と比較してもより濃く現れる。

¹ 円の大きさは規模を表すが、福岡市人口と在住外国人人口の比率は必ずしも正しくない



A. 全人口

B. 外国人人口

図 2-3 福岡市人口および外国人人口の居住分布

出典：【全人口】平成 27 年国勢調査小地域集計
【外国人人口】福岡市住民基本台帳（2019 年 8 月 29 日時点）

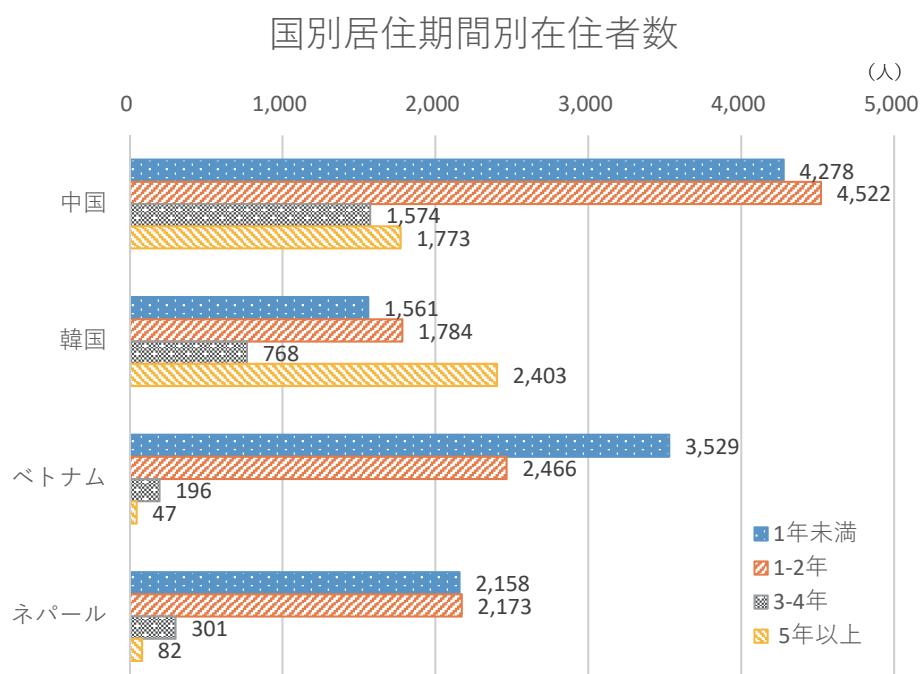


図 2-4 国・居住期間別在住者数

出典：福岡市住民基本台帳（2019 年 8 月 29 日時点）

(3) 留学生の分布

市内の在住外国人を在留資格別に見ると、留学生が 37.6 %²と最も多いことがわかる(図 2-5)。これは、大阪市(14.8 %)³、名古屋市(16.9 %)⁴、仙台市(34.9 %)⁵、京都市(27.2 %)⁶、札幌市(22.5 %)⁶などと比較しても高い割合と言える。

留学生を抱える学校の所在地と在籍留学生数を地図に落とすと、九州大学伊都キャンパスの位置する西区のほか、主要鉄道路線である市営地下鉄、JR 鹿児島線、西鉄大牟田線沿線の都心部（天神・博多エリア）近郊に多い(図 2-6-A)。こうしたエリアにおいては、居住地域と通学先の地域が重なりを見せ、留学生が昼夜問わず都市部に滞留している可能性を示している(図 2-6-B)。

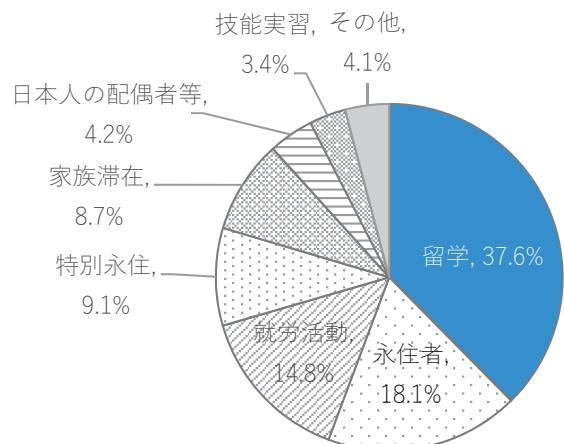
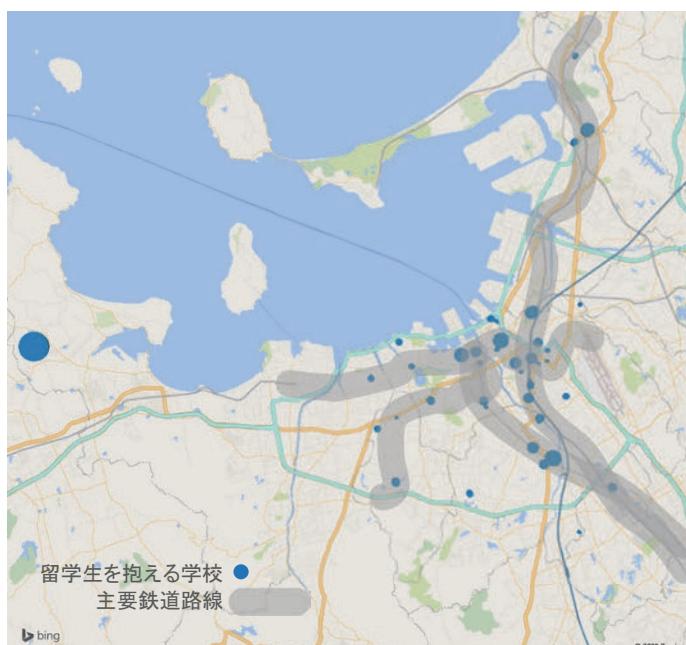
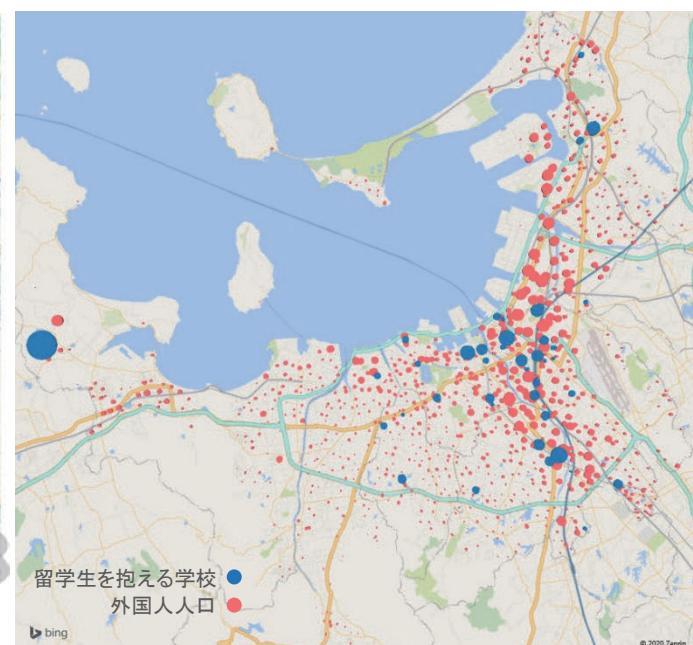


図 2-5 在留資格別外国人数の割合

出典：福岡市住民基本台帳（平成 30 年（2018 年）12 月末）⁽²⁾



A. 留学生を抱える学校と在籍留学生数



B. 留学生を抱える学校・外国人口

図 2-6 外国人の滞留エリア

出典：【留学生を抱える学校と在籍留学生数】独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）「外国人留学生在籍状況調査」（2018 年度）
【外国人口】福岡市住民基本台帳（2019 年 8 月 29 日時点）

² 大阪市「住民基本台帳人口・外国人口」

³ 名古屋市「平成 30 年名古屋市外国人住民統計」

⁴ 仙台市「仙台市の外国人住民数について」

<https://www.city.sendai.jp/koryu/shise/gaiyo/profile/koryu/h30/gaikokujinjumintokei.html>

⁵ 京都市「京都市における外国籍の住民基本台帳登録者数」（在留資格別、令和元年 1 2 月末現在）

⁶ 札幌市「在留資格別外国人住民登録者数」（令和 2 年 2 月 1 日時点）

(4) 若い外国人

福岡市の在住外国人の約4割が留学生であることを示したが、年齢別人口分布で見ても10代後半から20代の層が最も多いことが分かる（図2-7）。全国的に、防災活動を含む地域の活動を担う住民の高齢化が大きな課題として挙げられるなか、福岡市も例外ではなく、若い在住外国人が地域の防災活動の一員となることは、人材の確保という面からも望ましいと言える。

地域における防災活動の主要な単位となるのが自主防災組織である。福岡市では、2005年の福岡県西方沖地震以降、自主防災組織の形成が急速に進み、2013年には150小学校区・地区全てに設置された^③。その構成は、校区内の自治会・町内会毎に組織されている自主防災組織が校区単位で設置される自治協議会の構成団体になっている場合や、自治協議会の役員が自主防災組織の役員を兼務する

場合などがあり、自主防災組織の運営体制が自治協議会のそれと重なっていることは少なくない^③。他方で、福岡市の自治会・町内会の会長の平均年齢は68.3歳とされ、代表者が70歳以上の自治会・町内会は全体の46.9%に上ることから、自主防災組織もそれに伴い高齢化が課題となっている^③。

これに対し、福岡市に居住する外国人の平均年齢は31.0歳^⑦と、福岡市全体の平均年齢（44.2歳）^⑧と比べても10歳以上若く、人口ピラミッドで見ると、外国人は20-30代に集中していることがわかる（図2-7）。体力のある若い外国人在住者が地域の防災活動にかかわることは、外国人側にとっては、地域とのつながりが形成され、いざという時に頼れる日本人を知り合いに持つという強みになる。一方、日本人にとっては、力仕事を頼めたり、他の在住外国人向けの情報発信を任せられるという利点があり、双赢の関係を築くことが可能となる。

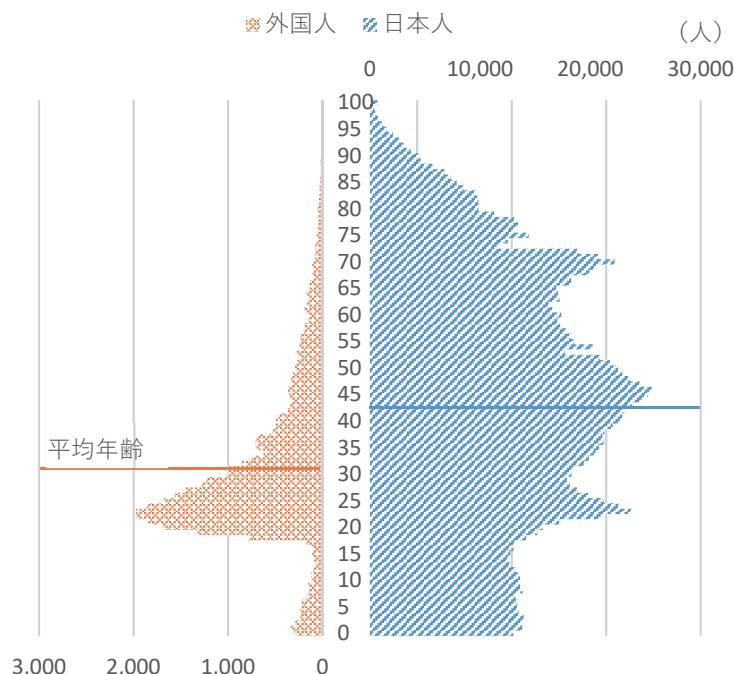


図2-7 福岡市の日本人と在住外国人の年齢別人口

出典：【外国人】福岡市住民基本台帳（平成31年8月29日時点）
【日本人】福岡県人口移動調査（平成31年9月1日時点）

^⑦ 福岡市住民基本台帳（平成31年8月29日時点）

^⑧ 福岡県人口移動調査 第2表 市区町村別・年齢別人口（平成31年9月1日時点）

1.2. 外国人来訪者の傾向

(1) 増加する来訪者

一方、国や福岡市の観光推進施策も受けて、外国人来訪者も増加傾向にある。福岡空港や博多港からの入国者は、2014年から2018年の5年間で約2.6倍にまで増加した(図2-8)。アジアの国・地域を中心に福岡を訪れる人が増加している(図2-9)。福岡市における外国人延べ宿泊数を見ると、2014年から2017年の間に、2.8倍の伸びを見せている。2017年の外国人延べ宿泊者数は337万人に上り、1日あたり約9,200人の外国人来訪者が市内に滞留していることを示す(図2-10)。このことは、在住外国人と合わせ、常に5万以上の外国人が市内に滞留していることを意味する。

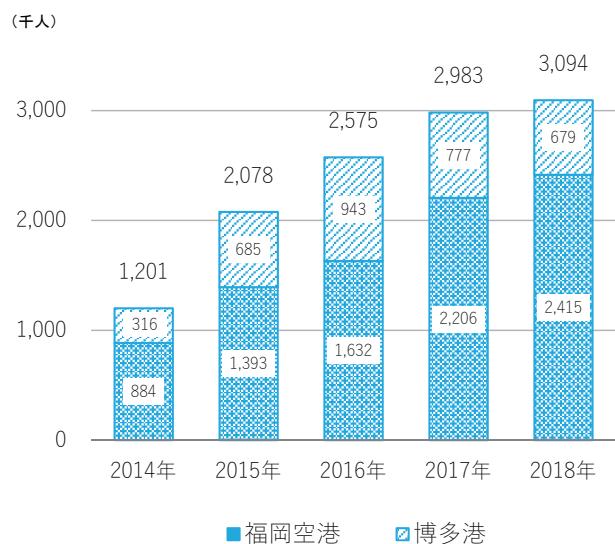
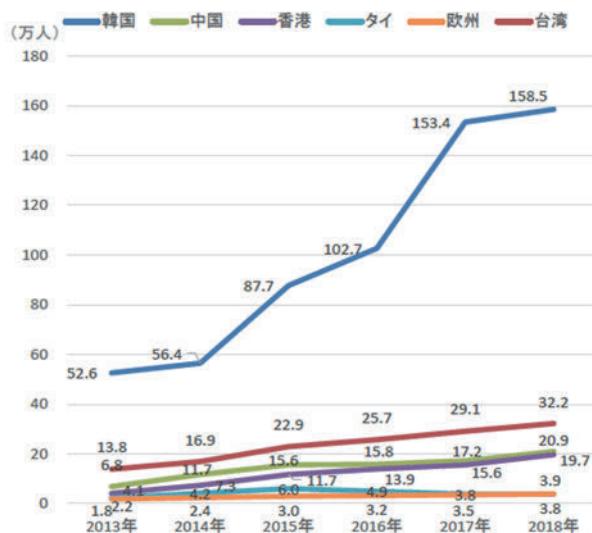


図2-8 外国人入国者数【福岡空港・博多港】(2014–2018)

注：博多港の数値には、船舶観光上陸を含む

出典：法務省「出入国管理統計」



注：船舶観光上陸許可（クルーズ）を除く

図2-9 主な国籍別福岡市への入国推移

出典：「福岡市の観光・MICE」2019年版（福岡市観光統計）

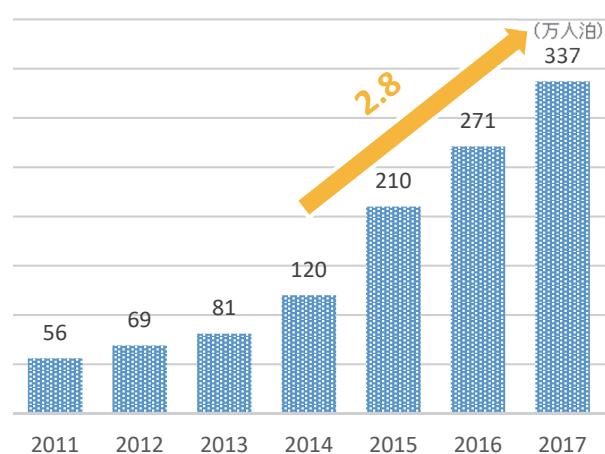


図2-10 福岡市外国人延べ宿泊者数（推計）の推移

出典：「福岡市の観光・MICE」2019年版（福岡市観光統計）

(2) 外国人来訪者の拠点

福岡市は、外国人来訪者が右肩上がりに増加する一方で、宿泊施設の不足が指摘されてきた。こうした状況を踏まえ、市は2016年と2018年の2度、旅館業条例の改正を行い、これまで旅館業の要件を満たせなかつた小規模施設が宿泊営業を行えるよう要件を緩和してきた。これにより、2017年は92施設、2018年は220施設が届出許可を受けた。特に、2016年の改正で簡易宿所の施設要件を緩和し、続く2018年には要件緩和を旅館・ホテルにまで広げたことにより、旅館・ホテル・簡易宿所の新規届け出数が急激に伸びた（図2-11）。

市内の宿泊施設全899施設（2020年1月末時点）の区別内訳を見ると、博多エリアを含む博多区（522施設）と天

神エリアを含む中央区（291施設）で、全体の90.4%を占める（図2-12）。このことは、外国人来訪者の多くが都市部に宿泊する可能性が高いということを示す。

また、昼間の滞留場所について、インターネットの外国語検索による観光スポット情報の閲覧ランキングを見ると、上位に、太宰府天満宮や海の中道海浜公園のほか、キャナルシティや天神地下街、柳田神社等が入り、市内中心部の滞留可能性がうかがえる。携帯電話のGPSデータの分析結果によれば、福岡市内の宿泊者のうち約4割が市内を訪問し、約6割が市外の九州各地を訪問している⁹。都心部には福岡空港、博多港、博多駅、天神駅、博多・天神両駅のバスターミナル等、国外・域外との結節点となる交通拠点が集中しており、市外との往来の際には多くの外国人来訪者が集まることが予想される。

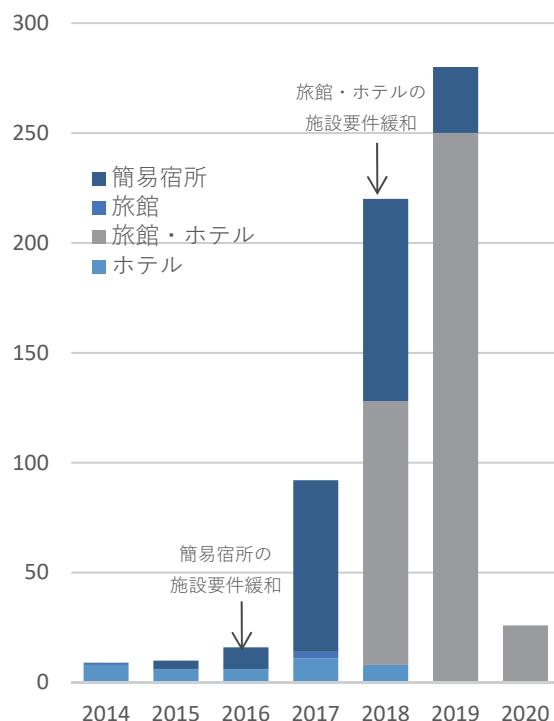


図2-11 福岡市旅館業届け出種別ごとの施設数推移

出典：福岡市内旅館業営業許可施設一覧（令和2年1月31日現在）

⁹ 「福岡市の観光・MICE」2019年版（福岡市観光統計）

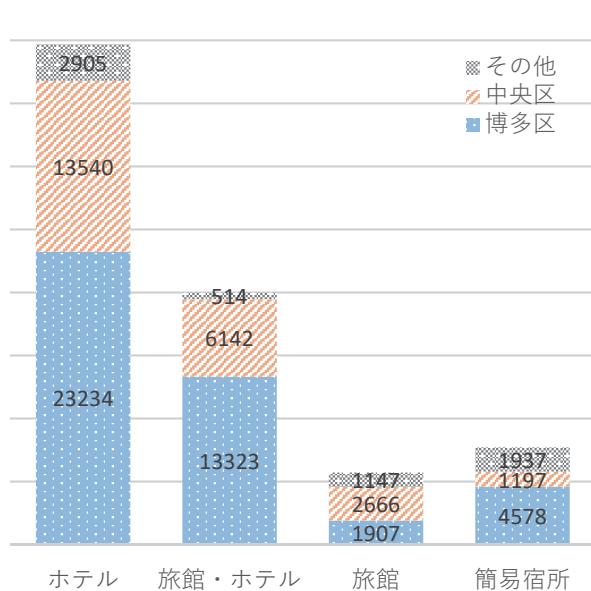


図 2-12 福岡市旅館業届け出種別ごとの定員数

出典：福岡市内旅館業営業許可施設一覧（令和2年1月31日現在）

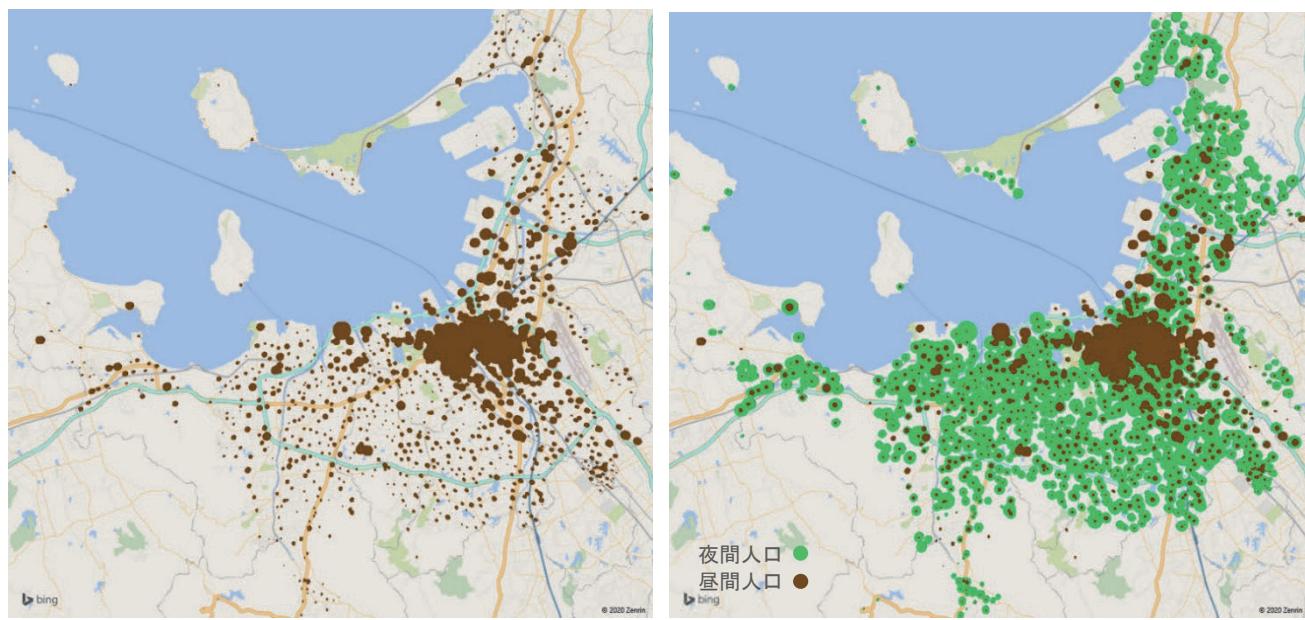
2. 災害時の福岡市における外国人の脆弱性

福岡市は、天神・博多エリアに事業所と従業者が集積するという特徴を持ち⁽⁴⁾、図 2-13 からもわかるとおり、天神・博多エリアを中心に昼間人口が集中していることがわかる。天神・博多エリアは、日々の往来が約 70 万人に上るとされ⁽⁴⁾、外国人来訪者を含むこうした昼間の人口密度の高さは、災害時、多くの帰宅困難者を生み、混乱に陥った群衆が我先にと避難することによる危険性が伴う。図 2-6 で示したとおり、留学生の通う学校は、こうした都心部に位置するものも多く、昼間に被災した場合、人口密度の高いエリアに外国人が滞留している可能性は高い。

夜間の滞留場所をみると、外国人の居住地が集中する「く」の字ベルトは、都心部に近く、集合住宅に居住する可能性が高い。一般に、「大都市の住居は、中高層の建物が多く揺れが増幅しやすく、居住空間も狭いため家具転倒による危険度が高い」こと、エレベーターの閉じ込めの可能性が高いこと⁽⁵⁾や停電によりエレベーターや水の供給が断たれると外出や食料供給が困難になること、マンションでは住民合意の形成が難しく備えが進みにくいこと⁽⁶⁾など都

市部には特有の災害の脆弱性があることが指摘されている。福岡市の外国人が都市部に居住していることは、こうした状況に遭遇しやすいことを示している。また、「近所付き合いの少ない都会」において安否確認が遅れることも指摘される。東日本大震災では、外国人が集中した避難所において、「地域にこれだけの外国人の方が住んでいるのかと実感した⁽⁷⁾」という声があったように、地域住民が外国人の存在を把握できていない実態もある。地域とのつながりが限定的である場合、たとえ外国人に向けた支援が準備されていたとしても、対象者に行き届かないことも考えられる。

外国人来訪者についても、先述のとおり市内の観光施設や他都市との結節点となる交通拠点に集まるなど、昼夜ともに都市部に集中する傾向が見られる。こうしたことから、在住者、来訪者問わず、多くの外国人が都市部に昼夜問わずに滞在しており、上述した都市部特有の危険性に直面する可能性が高いことが示唆される。



C. 昼間人口

D. 夜間人口

図 2-13 福岡市の人口

出典：【昼間人口】平成 26 年経済センサス基礎調査
【夜間人口】平成 27 年国勢調査小地域集計

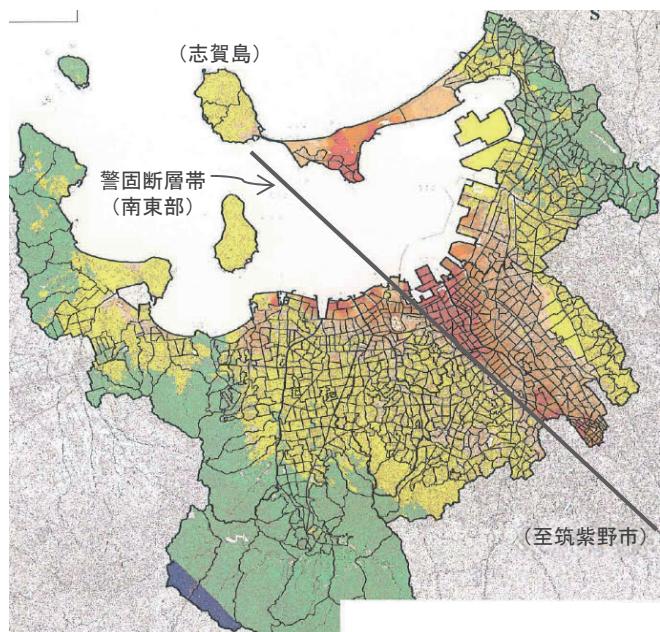
さらに、2005 年の西方沖地震の震源ともなった警固断層帯に注意を促す必要がある。警固断層帯は、志賀島北西沖から志賀島付近にかけての北西部と、志賀島南方沖の博多湾から筑紫野市まで続く南東部に分けられる。断層帯が一度に活動した場合、マグニチュード 7.2 程度の地震が発生し、震度 6 強以上の強い揺れとなることも予想される（図 2-14-A）。図 2-14-A を見るとわかるように、直線で示された断層帯は、博多・天神エリアを含む市の中心部を縦断し、鉄道路線に沿って南下する。断層帯南東部では南西側隆起成分の縦ずれを伴うことから⁽⁸⁾、特に断層帯の東側に強い影響が表れる。図 2-14-A の赤で示された揺れの強いエリアと、外国人の居住地域ならびに留学生を抱える学校等が位置するエリアは広く重なりを見せる（図 2-14-B）。つまり、昼夜問わず揺れの強いエリアに外国人が滞留している可能性がうかがえる。

さらに、警固断層の揺れの影響の最も強い地域と、昼間人口の多いエリアと外国人の多いエリアの重なりを視覚的に表すと、重なる部分が多いことが明確になる（図 2-14-C）。人口集中度の特に高いエリアに外国人が滞留することは、都市部特有の災害リスクをさらに高める可能性を持つ。揺れの強い地域と昼間人口の多い地域、外国人の滞留地域の重なりは、二重三重の災害リスクを抱えることを意味する（図 2-14-D）。

以上のことから、福岡市の外国人が、いかに災害に対して脆弱であるかがうかがえる。一般に外国人が災害時に直面しうる課題（第4章にて後述）に加え、都市部において、特に在住期間の浅い外国人は、地域とのつながりが限定的であることから共助の環（わ）から漏れる可能性が高い。また、都市部に滞留する傾向が高いことは、都市が抱える危険性に遭遇しやすいというリスクを抱える。さらに集住地域と警固断層帯との重なりから、警固断層帯を震源とした際のリスクが高いという地理的な危険性をも抱えることになる。こうしたエリアは、オフィスや商業施設が立ち並ぶエリアであり、商業施設や宿泊施設、交通拠点等の事業者、このエリアで働く従業者らの防災力の強化と、外国人が滞留するエリアであることの認識の向上が必要となる。福岡市の外国人が多重のリスクを抱えるこの現状を受け止め、関係機関での認知を高めるとともに、外国人自身に自覚を持ってもらう取り組みが益々重要となる。

また、観光客等の外国人来訪者については、移動傾向や滞在スタイル等をより詳しく把握することが防災力の向上に有効と考えられる。例えば、橋詰（2014）は、函館市を対象に観光防災における課題について検討を行った。函館市は、定住人口に対する夜間人口の増加率、すなわち、観光客の宿泊率が大きい特性があり、観光客の「宿泊」での防災が重要となるとした。また、施設の特性として、小規

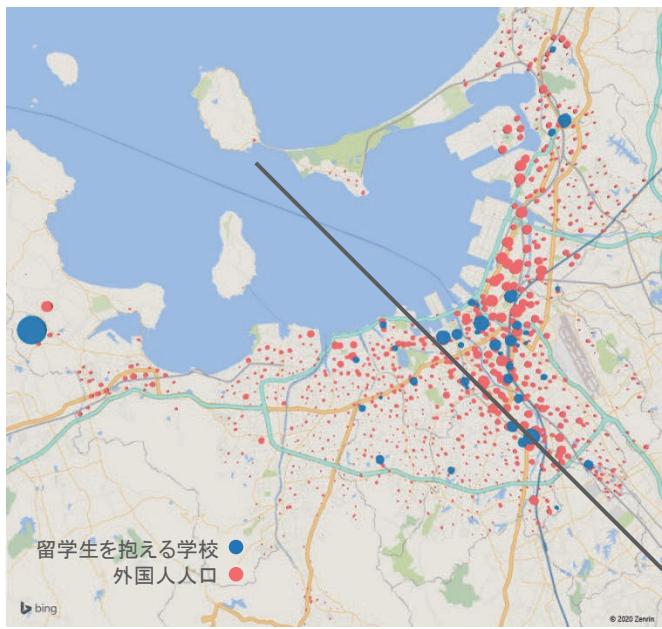
模宿泊施設において宿泊客一人当たりの避難誘導従業員数が多いこと、大規模施設では、団体旅行客の特に年配客が多いことを踏まえ、避難誘導における方向性を示した⁽⁹⁾。このように、個人旅行、団体旅行の別、宿泊施設、年齢層、滞在期間、季節的な変化など多様な要因を把握しておくことが重要となる。これにより、どんなタイミングで誰（組織等）を介してどのような情報を提供することが有効である。



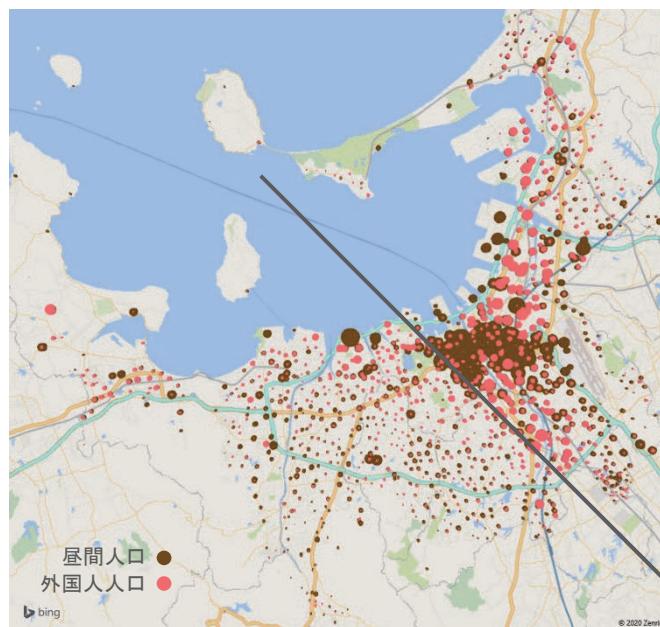
A. 地域別震度予測

るか、誰が発災時の第一支援者となりうるのかを検討することが可能となる。

こうした福岡市における外国人の基本情報を踏まえたうえで、次項以降に述べる施策ならびに第4章および第5章で述べる外国人が災害時に直面する課題や対応策を理解していく必要がある。



B. 摆れやすさと在住外国人の滞留場所の関係



C. 摆れやすさと昼間人口・外国人人口の関係



D. 摆れやすさ、人口密度の高いエリア、外国人の滞留場所の関係

図 2-14 外国人の滞留エリアと揺れやすいエリア

出典：【昼間人口】平成 26 年経済センサス基礎調査

【外国人人口】福岡市住民基本台帳（2019 年 8 月 29 日時点）

【地域別震度予測】福岡市「揺れやすさマップ」

【留学生を抱える学校と在籍留学生数】独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）「外国人留学生在籍状況調査」（2018 年度）

3. 福岡市における防災の取り組み

外国人増加の状況を踏まえ、福岡市では、2019年に福岡市外国人施策推進会議が開催され、各分野における外国人への対策が検討された。そのなかのテーマには防災も含まれており、福岡市防災・危機管理課が事務局となり、国際政策課、観光産業課、（公財）福岡よかトピア国際交流財団等の担当者が一堂に会し、特に、外国人に対する災害時や防災に関する効果的な情報提供を主軸に検討が行われた。

次に、災害時の外国人への支援策の土台となる、福岡市の防災の取り組みを整理する。

3.1. 福岡市の防災関連施策

福岡市の防災関連施策をまとめたものが表2-1である。福

岡市には、国の計画や法律に対応するものとして、防災の最上位計画である「福岡市地域防災計画（本編）」⁽¹⁰⁾、警固断層南東部を震源とするM7.2の直下型地震発生時滞在者等の安全の確保を図るための「天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画」⁽¹¹⁾、大規模な地震発生時に、市役所の行政機能や行政活動を維持継続するための「福岡市業務継続計画（震災対策編）」⁽¹²⁾が策定されている。

さらに、国内各地での地震発生や今後の福岡における地震発生の可能性を踏まえ、建物の耐震性強化に向けた、「福岡市建築基準法施工条例」⁽¹³⁾や「福岡市耐震改修促進計画」⁽¹⁴⁾等のハード面の施策も改定されている。その他、福岡市は各種団体や事業者等との災害時相互応援協力や災害時応援協定⁽¹⁵⁾を締結している。

表2-1 福岡市の各防災関連計画・施策一覧表

計画名および概要
国の計画や法律に対応するもの
福岡市地域防災計画(2019(R元))(本編) 発災時又は事前に実施すべき災害対策に係る実施事項や役割分担等を規程 * 対応する国の計画・法律：災害対策基本法・防災基本計画
天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画(2016(H28).3) ・大規模な地震が発生した場合における滞在者等の安全の確保を図るための計画 ・対象エリアを福岡市の天神地区と博多駅周辺地区とし、平日12時において、両地に10万人超の滞留者・来訪者が存在することを想定 * 対応する国の計画・法律：都市再生特別措置法に基づく都市再生安全確保計画（東日本大震災(2011年)の際、避難者や帰宅困難者等による大きな混乱が発生したことを受け、2012年に創設）
福岡市業務継続計画(2016(H28).4) 大規模な地震発生時に、市役所の行政機能や行政活動を維持継続するために、事前に必要な資源の再配分や対応方針、手段を定めたもの * 対応する国の計画・法律：大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き
ハード面の施策 福岡市建築基準法施工条例(2008(H20).10(一部改正)) 警固断層南東部に近い一定の区域において、条例制定後に新築、改築される一定規模以上の建築物についての耐震性を強化し、安全性を高めるために、2008年10月に条例の一部が改正
福岡市耐震改修促進計画(2008(H20).3策定 (2017(H29).7改定)) ・国の基本方針や県の計画、耐震化の課題等を踏まえ、福岡市における新たな耐震化の目標などを定めた計画 ・2005年3月の福岡県西方沖地震後に策定 ・その後の大震災や、国の基本方針の改正および福岡県耐震改修促進計画の改定も受け、2017年7月に改正

出典：「福岡市地域防災計画（本編）」、「天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画」、「福岡市業務継続計画（震災対策編）」、「福岡市建築基準法施工条例」、「福岡市耐震改修促進計画」をもとに作成

3.2. 防災関連マニュアルやハザードマップ

(1) 防災に関するマニュアル等

防災に関する各種マニュアル等は、福岡市のホームページ上でも提供されており、防災や災害時の対応に関する情報を手軽に入手しやすい（図2-15）。市民向けの冊子「防災の手引き」は、地震や風水害への備えや、地域での防災対策、防災情報の収集のための資料などがまとめられている⁽¹⁶⁾。

さらに、熊本地震や九州北部豪雨以降、市民への防災意識の普及や啓発がより進められており、「女性の視点を生かした防災ミニブック」（2017年）⁽¹⁷⁾、「マンション防災・減災マニュアル」（2018年）⁽¹⁸⁾、「避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くために～」（2018年）⁽¹⁹⁾が作成された。いずれも、災害への備えや避難方法等の記載に加えて、東日本大震災、熊本地震、九州北部豪雨等の災害の体験レポートや事例が掲載されていることが特徴的である。単に「この場合はこうしましょう」と書かれても、なかなか読み手の記憶には残りづらい。そのため、（体験レポートでの）生の声などを通じて、被災するといかに不安で不便な状況におかれるかを伝え、災害を想定して、どのような備えができるのかについて考えさせるなど、読み手に防災をより自分事として捉えてもらうための工夫がなされている。

「女性の視点を生かした防災ミニブック」は、女性の災害体験談や、女性や子育て家庭等で備えられる防災グッズや防犯対策等の実践可能な防災対策情報が得られる⁽¹⁷⁾が、

<p>防災の手引き (2015(H27).4)</p> <ul style="list-style-type: none">市民向けの冊子・地震や風水害への備えや、地域での防災対策、防災情報の収集のための資料などがまとめられている	<p>マンション防災・減災マニュアル (2018(H30).2)</p> <p>平時の備えや、災害時のマンション内での災害対策本部の立ち上げ、マンションの住民の安否確認の方法等の対応</p>	<p>避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くために～(2018(H30).4)</p> <p>避難所に向かう前の自宅の確認（ブレーカーを落とす、ガスの元栓を閉める、鍵を閉める）や、避難生活で気を付けるべきこと、防犯対策</p>
<p>女性の視点を生かした防災ミニブック (2017(H29).9)</p> <ul style="list-style-type: none">女性や子育て家庭等で必要な備蓄品、女性の災害体験談などを掲載防災に関し、女性のために役立つ情報の提供		

図2-15 福岡市の防災関連各マニュアル等一覧

出典：「防災の手引き」、「女性の視点を生かした防災ミニブック」、「マンション防災・減災マニュアル」、「避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くために～」より作成

これも、事前に自分にとって必要な物品について考えたり、避難した際に気をつけるべき事項について注意を払っておくためのきっかけとなる。実際に、これまでの自然災害の調査結果でも、男女の違いに配慮した避難所運営（女性が安心して使えるような洗濯物干し場や着替えの場所）や防犯対策の必要性、衛生用品の不足等の課題も浮き彫りになっており⁽²⁰⁾、ミニブックは女性ができる事前の備えを検討する際の参考になる。

また、福岡市の地域特性の一つに転出入者の多さが挙げられ、共同住宅の割合も約77.2%と高い¹⁰。つまり、多くの市民は、普段の生活では同じマンション内の住人との付き合いが薄いとしても、災害時にはマンション内の共助の取り組みの必要性に迫られる。「マンション防災・減災マニュアル」では、災害時のマンション内での災害対策本部の立ち上げや住民の安否確認の方法等の対応が具体的にまとめられており⁽¹⁸⁾、自分が住んでいる場所での防災や災害時の対応について知るための手掛かりとなる。

自然災害が頻発する中で、今後、私たちが避難生活を送る可能性は決してゼロではなく、災害への備えの一環として、どのような避難生活を送る可能性があるのかについても想定しておく必要があるだろう。そうした想定のもと、「避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くために～」では、避難所へ向かう前の自宅での準備や、在宅避難や車中泊のポイント、避難生活を送る際のエコノミークラス症候群や防犯対策等の気を付けるべき点についても情報提供が行われている⁽¹⁹⁾。

¹⁰ 総務省統計局、「平成30年住宅・土地統計調査(住宅及び世帯に関する基本集計 第8-1表)」

(2) 平時からの防災に関する情報提供

平時から、市民へ災害に対する事前の備えを促すために、「総合ハザードマップ」や、「揺れやすさマップ」等の個別のハザードマップが提供されている。「総合ハザードマップ」は福岡市ホームページ上で公表されており、大雨、地震、台風などの情報にチェックを入れることで、地図上に災害の想定が示される⁽²¹⁾。また、最寄りの避難所や避難経路を確認することができる。「福岡市防災・危機管理情報サイト」では、雨量・河川水位等のリアルタイム情報や、災害速報が提供されている⁽²²⁾。そのほか、市内で防災に関する各種講座やイベントが開催されている。

避難行動については、自分が住んでいる地形の特性を知ることが重要であるほか、片田ほかによれば、情報の受け手である住民が、ハザードマップによって提供されるリスク情報を正しく理解する必要があり、ハザードマップを介して行政と市民がコミュニケーションをとることの必要性が示されている⁽²³⁾。中央区の事例では、こうしたハザードマップを用いたワークショップも開催されており、参加者がどこに避難した方がよいかを知るきっかけになるなど、一定の効果を見ている⁽²⁴⁾。

4. 福岡市における災害時の外国人支援のための取り組み

4.1. 「福岡市地域防災計画」と関連する協定

次に、外国人への対応に着目しながら、福岡市の防災の取り組みを見ていく(表2-3)。福岡市の地域防災計画では、外国人は要配慮者として位置づけられ、災害時の各種対応策が記載されている。そのポイントは、関係者との連携、「福岡市災害時外国人情報支援センター」設置による、情報の翻訳・発信や外国人の相談への対応、避難所への通訳者の派遣等の多言語対応に整理できる。

多くの自治体で、災害時の外国人への情報提供や、外国人への不安の軽減にとって重要であると認識されているのが「災害時多言語支援センター」である。これは、阪神・淡路大震災での「外国人地震情報センター」、2007年の新潟中越沖地震での「柏崎災害多言語支援センター」の活動をマニュアル化することで始まった取り組みである⁽²⁷⁾。

3.3. 防災情報提供・発信ツール

加えて、福岡市や関連団体、福岡県が各ツールによって災害情報の提供を行っている。各主体のホームページ、Twitter、Facebook等のデジタルツールおよびラジオ、防災アプリ「ツナガル+（プラス）」、福岡市防災メール、福岡市LINE公式アカウントが運用されている。

スマートフォンでの情報収集が主流になってきているなかで、SNSによる防災情報の提供は効果的であると言える。また、福岡市LINE公式アカウントでは、平時は防災情報の受け取りが可能であり、災害時には避難所の情報や避難行動を知らせるプッシュ機能がある。全国で初めての「LINE公式アカウント内で平常時の備え～災害時の避難行動支援～復旧支援時のまちの不具合の通報までシームレスに支援できる仕組み」⁽²⁵⁾であり、こうした平時からのつながりがあることで、災害時に有効なツールになると見える。さらに、多くの防災ツールが認知度向上を課題に抱えるなかで、近年多くの人が利用しているLINEに防災機能が付加されたことは、通常のLINEユーザーにとっては抵抗感が少なく、活用されやすいツールと言えるだろう。

福岡市の場合、2018年7月6日(平成30年7月豪雨)、「福岡市災害時外国人情報支援センター」が設置された事例がある⁽²⁸⁾。センターの運営を行う(公財)福岡よかトピア国際交流財団は、平時は在住外国人に対する相談や日常生活の支援を行うとともに、災害時には外国人に対する情報の収集および提供の役割を担う⁽²⁹⁾。当財団は、災害対策本部から提供された情報を英語、中国語、韓国語に翻訳し、(公財)よかトピア国際交流財団のホームページで発信を行う。翻訳に関しては、いかに外国人に意図が伝わる情報や、誤解のない情報を提供するかが重要であるため、今後翻訳に関する訓練が必要と考えられている⁽²⁹⁾。

平時から在住外国人と関わる機関が災害時に支援者の役割を担うため、外国人の災害への認知度や日本語理解の程度等を踏まえたより効果的な情報発信が必要になると言える。

表 2-2 福岡市の計画・協定における外国人支援

計画・協定	概要	キーワード
福岡市地域防災計画 ・第3章第3節第3-4 ・第4章第4節第5-6 ・第5章第5節第6-6	<ul style="list-style-type: none"> ●外国人への配慮の基本 <ul style="list-style-type: none"> ・在住外国人と訪日外国人観光客とでは、行動特性や情報ニーズ、生活習慣等が異なることを踏まえ、それに応じた配慮を行う ●在福領事館、関係団体等との連携 <ul style="list-style-type: none"> ・災害発生後、在福領事館、関係団体等との連絡を密にし、情報交換、応急活動の調整その他の活動を実施 ●福岡市災害時外国人情報支援センターの設置 <ul style="list-style-type: none"> ・災害時における外国人の支援を円滑に行うため、(公財)福岡よかトピア国際交流財団に、福岡市災害時外国人情報支援センターを設置 ・外国人に対して、提供が必要な情報の翻訳及び発信 ・外国人からの相談・問い合わせ等への対応 ●情報の提供 <ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア等の協力を得ながら、情報誌、張り紙、福岡市関連ホームページ、外国語FM放送局などにより、やさしい日本語及び多言語で行う ・生活関連情報の提供等については、各種機関、団体、ボランティアの協力を得て、必要に応じて、相談窓口へ通訳を配置する 	配慮事項 連携 情報支援センター、翻訳、相談 多言語、やさしい日本語
福岡市・ (公財)福岡よかトピア 国際交流財団 「災害時における外国人 情報支援に関する協定」 (2018 (H30) .3)	<ul style="list-style-type: none"> ●情報支援センターの設置及び運営 <ul style="list-style-type: none"> ・災害により福岡市災害対策本部が設置された場合、必要に応じて（震度6弱程度の地震発生など）市が情報支援センターを設置 ・市の要請に基づき、(公財)福岡よかトピア国際交流財団が運営を行う ・設置場所は福岡市国際会館内 ●情報支援センターの業務内容 <ul style="list-style-type: none"> ・災害時に外国人に対して提供が必要な情報の翻訳及び発信 ・外国人からの相談・問い合わせ等への対応（※電話のみ18言語にて対応可能） ・避難所等への通訳者等の派遣 ・その他、災害時における外国人支援を円滑に行うにあたり必要な業務 	情報支援センター 翻訳、相談、通訳者派遣、支援

出典：福岡市地域防災計画および協定⁽²⁶⁾、(公財)福岡よかトピア国際交流財団へのヒアリングをもとに作成

4.2. 行政区単位での取り組み

平時は、防災・減災に関する普及・啓発活動が主となるが、その他、市職員においても、e ラーニングの受講によるやさしい日本語の習得が行われている。

加えて、「1.1. 在住外国人の特性」で見たような外国人住民の特性を踏まえて、区単位で取り組みがなされているところもある。

例えば、東区には在住外国人が多いこともあり、こうした地域特性を踏まえて同区は「公民館を拠点とした外国人との交流促進事業」を推進している。その一環として、香椎浜公民館では2018年度に香椎浜校区独自の多言語防災マップである「香椎浜避難ガイドブック」（日本語、英語、中国語（簡体字）が併記）（図2-16）の作成や多言語の避難誘導パネル（日本語、英語、中国語（簡体字）、韓国語が併記）が設置された。

これらは外国人の意見を取り入れながら作成され、香椎浜校区の各家庭に配付されたとのことである⁽³⁰⁾。折りたたむとはがきサイズになるというコンパクトさから、外国人への情報提供ツールを検討する際に、「外国人が必要とする情報の種類」、「過度でない適切な情報量」、避難マップに見られる「情報の明確さ」を意識することの重要性がうかがえる。

また、南区では、2018年から「外国人防災サポーター養成講座」が開かれている⁽³¹⁾。2019年度の第1回目と第2回目の講座は、同区内にある短期大学で実施された。「1.1. (3) 留学生の分布」で述べたように、日中に災害が生じた場合、学生は校内にいる可能性が高く、留学生が自分の身を守るための方法や知識を知っていて欲しいという希望から実現につながったとのことである⁽³¹⁾。講座は、やさしい日本語の活用や、難解な用語がない内容のDVDを用いるというように、日本語を学び始めたばかりの外国人にも理解できるように工夫がなされている。



(表)



(裏)

図 2-16 香椎浜避難ガイドブック

出典：香椎浜公民館より提供

南区の防災関連の担当者によれば、外国人に対して、日本の防災の取り組みを知ってもらうことと、地域に溶け込んでもらうことを目指しているが、ゆくゆくは「支えられる外国人から支える外国人へ」、「地域に根付いている外国人に、外国人と日本人の介在役になってもらう」ことを期待しているとのことである⁽³¹⁾。講座終了後には認定証も発行し、災害時に外国人がサポートする場面があれば、こ

の認定証があることで、日本人にとっても「この人はきちんととした支援者である」とわかるような安心材料となりうるとの配慮も行われている⁽³¹⁾。「1.1. (4) 若い外国人」で示したような、地域における高齢化という課題に着目すると、若い年代の外国人が地域防災に果たせる役割や、今後の担い手となるような取り組みとして今後も期待される。

BOX 02

防災ワークショップ（第2回）

「一人ひとり」の多様性と防災～オリジナルな防災カード作成を通じて考える～

研究主査 中村由美

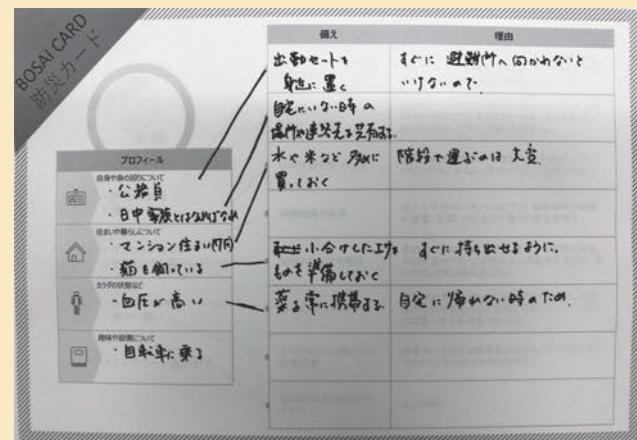
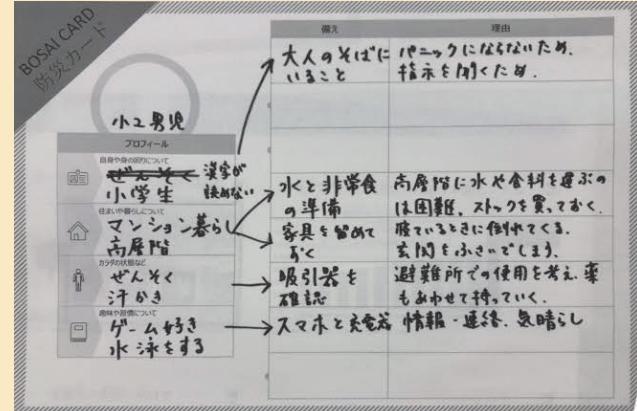
- ✓ URC 報告
- ✓ ワークショップ：「わたしの防災カード」
- ✓ 意見交換「多様性のある社会における防災」
- ✓ 全体を通して

自然災害が頻発する中で、日ごろから備えの重要性が高まっています。備えは、私たち一人ひとりの年齢、性別、国籍、職業、趣味、身体的特徴、ライフスタイル、習慣、住まい、コミュニティ等は異なっており、誰一人として同じではありません。このワークショップでは、「わたしの防災カード」作成を通じて、一人ひとりの多様性への気づきや必要な備え、多様性のある社会における防災について意見を交わしました。防災、国際、観光、男女共同参画、地域コミュニティ等の様々な分野に携わる計 27 名の方（うちオブザーバー 2 名）にご参加いただきました（2020 年 1 月 30 日開催）。

URC 報告

冒頭、筆者よりワークショップ開催の趣旨説明と基礎情報の提供として、「一人ひとりの多様性と必要な備えとは」について報告を行いました。多様性は年齢や性別といった外側にとどまらず、趣味、コミュニケーションスタイル、習慣等の個々の内面の特性の違いも含む概念です。一人ひとりの違いから、災害の前や災害時に必要なものは異なり、多様な備えがあると言えます。報告の中では、こうした多様な備えを考えるきっかけになるものの事例として、Yahoo!防災カード*の紹介がありました。

福岡市には約 159 万通りの備えがあると言えますが、一人ひとりの違いを知りそれに配慮していくためには、お互いを知り話し合うことのできる環境づくりが大事です。今回のワークショップをそうした場にしたいという想いを参加者に伝え、ワークショップに臨んでいただきました。



「わたしの防災カード」（参加者作成の一部を紹介）

*本ワークショップの開催にあたり、Yahoo! JAPAN 様よりご提供いただいた。カードは全部で 143 種類ある。「人の数だけ備えがある」というコンセプトのもとに作成され、一つ一つのカードの片面に自分の身の回りのこと等の「条件」、裏面にそれに対応する「備え」や「自分ができること」が書かれており、多様な備えのヒントが得られる。

Yahoo!防災ダイバーシティ
(<https://www.aid-dcc.com/works/yahoo-bosai>) 参照。

ワークショップ：「わたしの防災カード」

報告に続くワークショップでは、4 つのグループにわかれ、参加者はそれぞれ「わたしの防災カード」を作成しました。

「わたしの防災カード」の作成

まず、参加者は、一人の人物像を設定し、その設定をもとにプロフィール（自身や身の回りについて、住まいや暮らしについて、カラダの状態など、趣味や習慣について）を書き出します。人物像では、「自分のこども」、「外国人の同僚」、「自分の祖母」等の身近な人や自分自身をイメージしたものが見られました。次に、人物像とそれに沿ったプロフィールをもとに、災害が起こった時に必要なものや、災害が起こる前にできることなどの備えと、そう考えた理由について記述していきます。

「グループメンバーの防災カード」 (グループ内の意見交換)

こうして出来上がった「わたしの防災カード」をもとに、テーブルファシリテーターの進行により、各テーブルで意見が交わされました。自分の祖母を想定した人は、“足が不自由なので避難経路を事前に確認する必要があると思う”、プロフィールで眼鏡をかけていると記載した人は“日頃からスペア眼鏡を持っている”、ペットを飼っている人は“餌だけでなく排せつについても考えないといけない”など、各自が設定した人物像やそれに必要な備えが紹介されました。他のメンバーの意見に共感したり、同じプロフィールを考えた人が異なる備えについて発表し合ったりする様子や、意見交換の中で新たに得られた気づきを自分のカードに記入する参加者の姿が見受けられました。

また、今回、カード作りや議論の参考として、各テーブルへ Yahoo! 防災カードを配付していましたが、自分が書いた内容やグループの議論と照らし合わせたりしながら話し合う様子も見られました。

「25通りの防災カード」(自由閲覧)

グループ内の意見交換終了後、各自が防災カードをテーブルに置き、他のグループの参加者のカードを自由に閲覧しました。25通りの防災カードはどれも想定された人物像や備えが異なっており、参加者は熱心にほかの人が作成した防災カードを読み込み、意見を交わしていました。

意見交換「多様性のある社会における防災」

25通りの防災カードを閲覧した後、参加者全体の意見交換が行われました。

まず、防災カード作成や閲覧を通じて得られた多様性への気づきについては、「各自の想定がそれぞれ違うので、“そうなんだ”と気づきがあった」という意見のほかにも、「一人ひとりに違いはあるが、国や年代に関わらずスマートフォンの充電器のように誰にでも共通する備えもある」という、多様性と共通性に関する意見が出されました。その他、「備えの中でも命に直結するような優先すべきものがある（例えば持病を持っている人は薬など）」との“備えの優先順位”、という意見に対し、参加者が思わずうなずく場面も見られました。

また、「自分を想定して防災カードを書いたが、自分自身の防災について気づきを得ることができた」という意見も

ありました。今回のワークショップが参加者自身の備えを振り返る機会にもなったようです。

続いて進行から、「備えというと自分に足りないものやできていないものというマイナス面に目が向きがちだが、“自分だからこそできること”というプラス面」について問い合わせると、「もしも自分がお笑い芸人や音楽ができる人だったら、被災した人たちに癒しを提供できるかもしれない」との意見が出され、プラス面という視点から、参加者が改めて自分の防災カードを見直す様子も見られました。

全体を通して

今回のワークショップは、防災カードの作成や意見交換を通じて、自分とは違う誰かへの気づきを得たり、自分自身の日頃の防災について考えたりする機会になったのではないでしょうか。参加者自身が作成した「わたしの防災カード」と、気に入った Yahoo! 防災カードは、参加者におみやげとして持ち帰っていただきました。これらを話のタネとして、今度は家族や職場などで災害への備えについて話し合っていただければと思います。

また、今回の参加者の中には、地域で避難訓練などの防災の取り組みをされている方もいらっしゃいました。「自分の身の回りのことやカラダの状態など、具体的に考えていくという方法が参考になった」、「自分の地域でも同じようなワークショップをやってみたい」との感想もいただきました。今回のワークショップが、防災教育の一つのアイデアとして、各地域の防災力向上の取り組みにつながっていけば嬉しく思います。



4.3. 外国人支援のための情報提供ツール

「3.3. 防災情報提供・発信ツール」で述べた各種ツールにおいて、各主体のホームページやFacebookで多言語による情報提供が行われている（表2-3）。

加えて、アナログなツールとしては、福岡県が作成した「外国人のための防災ハンドブック」⁽³²⁾や「外国人旅行者のための防災リーフレット」⁽³³⁾があり、これらは各言語版の利用が可能である。ハンドブックは、福岡市内へ転入した際に手渡しされるウェルカムキットの中に含まれ、在住者用に配布されている。

さらに、「外国人旅行者のための防災リーフレット」は、折りたたむとカードサイズになり、PDFでも提供されている。リーフレットでは、個人が求める、交通の運行情報の入手先が提供されている。観光客は特に、その後の旅程や次の移動先に向かうための交通機関に関わる情報を必要とするため、情報収集に際し、役に立つツールとなる。

加えて、外国人の情報収集の傾向を見ると、スマートフォンでの情報収集が主な手立てとなっており、福岡市が進めているアプリやSNSのツールも、今後、外国人にとっても役立つ支援ツールとなる可能性が高い。そのためには、多言語化や、やさしい日本語などの言語面での対応が求められる。また、そもそも防災アプリの普及が課題となると考えられ、入国時やホテル、観光地など外国人が目にするところでツールを知らせることが欠かせない。

以上のように、福岡市では防災における外国人支援の取り組みが各種進められている。今後さらに多様な国籍の外国人が福岡市に住み、多くの来訪者も昼夜都市部に滞在すると考えられるなか、今後ますます災害時の外国人への対応が重要となってくる。より効果的な支援を行っていくためにも、支援者側の体制や支援方法のあり方、そして外国人の特性や課題をより詳細に知り、双方の溝を埋めることが重要である。次章では、支援者側の体制や支援方法の参考事例として、他の自治体や団体の取り組みを見ていく。

表2-3 福岡市および福岡県の防災関連情報提供ツール

福岡市・関連団体（多言語（自動翻訳含む））	
HP	福岡市HP [自動翻訳、やさしい日本語]
	防災・危機管理課HP [英・中・韓(自動翻訳)]
	福岡市観光情報サイト「よかなび」 [日・英・中・韓]
	(公財)福岡よかトピア財団HP [日・英・中・韓・ベトナム・ネパール(自動翻訳)]
	福岡観光コンベンションビューローHP [日・英]
Twitter	広報戦略室Twitter [自動翻訳]
Facebook	福岡市国際部Facebook"Global Community Fukuoka"
	(公財)福岡よかトピア財団Facebook
	福岡観光コンベンションビューローFacebook
ラジオ	FMラジオ：LOVE FM
福岡県	
ハンドブック	外国人のための防災ハンドブック ・日本で発生する可能性のある災害や、災害が発生した時の対応について記載 [やさしい日本語、英、中、韓、タガログ、ベトナム、ネパール]
	外国人旅行者のための防災リーフレット ・外国人旅行者が県内で被災した直後に必要となる各種交通機関の運行情報や災害情報の入手先などの情報 [英、中（繁）、中（簡）、韓、タイ、イタリア、フランス]

出典：福岡市および関連団体のホームページ、福岡県「外国人のための防災ハンドブック」、「外国人旅行者のための防災リーフレット」をもとに作成

BOX 03

新型コロナウイルス感染症に対する福岡市の対応(2020年3月6日時点)

2020年1月24日に、福岡市は「福岡市感染症危機管理対策本部会議」を開催し、今後の新型コロナウイルス感染症への対応に関する協議を行いました。

外国人への対応に着目すると、1月28日には、新型コロナウイルス肺炎に関する外国人専用相談ダイヤルが開設されました。福岡市に居住・滞在中の外国人向けのダイヤルとして、日本語ができる人でも相談が可能な18言語対応となっています。

加えて、福岡市のホームページや福岡市国際部Facebook(Global Community Fukuoka)および施設・建物の張り紙において、多言語(やさしい日本語、英語、中国語)による情報発信が行われています。

ふくおか にほんご し ほん おもて ふくおか NEXT
福岡市からの やさしい日本語の お知らせ (2020年3月6日)
FUKUOKA NEXT

新型コロナウイルスの 予防の ために すること

- 石鹼や アルコール消毒液で 手と指を きれいにする。
家の外に出た後や 口、目、鼻などを 触る 前は 手を 洗ってください。
- せきや くしゃみを するときは マスクや ティッシュなどで
口や 鼻をおさえよ。
- 電車や バスを できるだけ 使わない。
- 人が たくさん いる ところには できるだけ 行かない。
- 睡眠を じゅうぶん とる
- バランスのよい 食事を する
- 加湿器などを 使う。(空気が 乾くと 病気に なりやすくなります)

新型コロナウイルスに ついで 相談する ところ
外國語に 対応した 相談電話 092-687-5357
(24時間 いつでも 18の 言葉で 利用)

次の 症状に 当てはまる ひとは、すぐに 相談してください。
○せきや 37.5℃より高い熱が 4日より長くつづくひと
※高齢者や 病気があるひとは 2日より長くつづく場合
○とても つかれていたり 息がくろしいひと

2020年3月6日現在

新型コロナウイルス感染症の予防のポイント (やさしい日本語の啓発チラシ)

<https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/72498/1/coyasa0306.pdf>

第3章 災害時の外国人支援に関する自治体等の事例

3章のダイジェスト

本章では、熊本市、北海道、沖縄県、東京都における自治体等の資料の整理やヒアリング調査にもとづき、災害時や平時の外国人支援に関する取り組みとして、まず施策面（計画・協定）を整理した。次に、外国人支援において情報提供が重要である点に着目し、各主体が展開している情報発信に関わる各種ツールの特徴と効果について整理した。

まず、防災に関する各計画や協定における外国人支援のポイントとして、関係各所との連携による防災ネットワークの構築、情報の多言語化、災害時の多言語支援センター設置、ボランティアの活用を挙げ、各自治体や団体による取り組みの事例を示した。

次に、情報発信のための各ツールに関し、ホームページ、デジタルサイネージ、アプリ等は視覚情報を提供し、テレビや動画は視覚情報と聴覚情報、ラジオは聴覚情報を提供する。視覚情報は、目にしやすいところで情報が得られること、必要とする情報の在りかがわかること、事前に防災・災害時に関する情報が得られるという特徴があり、聴覚情報は、音声による情報や安心感が得られるという特徴がある。これらの特徴を踏まえた効果的な情報発信が重要である。

さらには、外国人観光客への迅速かつ正確な情報提供、平時に集約した情報の災害時の活用、被災者への安心感の提供を支えるための各システムが構築されている事例も示した。

1. 外国人に関する防災・減災の取り組み事例(施策面)

1.1. 防災計画や各協定における支援のポイント

全国で防災や減災に向けた活動が行われているが、今後の災害時の外国人への対応を検討する際、災害の実体験や地域特性にもとづいた取り組み事例が大いに参考になる。そこで、熊本市、北海道、沖縄県、東京都を選定し、資料分析（計画、協定）およびヒアリング調査を実施した。熊本市は2016年に熊本地震、北海道は2018年に北海道胆振東部地震を経験しており、災害の体験やその後の取り組みが参考になる。沖縄県は、国内で唯一観光に特化した観光危機管理計画を有しており、外国人来訪者の支援に関する体制や取り組みの先行事例である。東京都は東日本大震災の経験に加えて、国内でも在住外国人が最も多い都市である。熊本地震以降は災害時の対応策をさらに強化している。

表3-1は、外国人に着目しながら、各自治体の「地域防災計画」および各団体の計画・協定の支援のポイントを整理し、次項以降で述べる具体的な取り組みについて示したものである。「第1章 3.2. 進む災害時の外国人支援」にも関連するが、災害時の外国人支援のポイントとして、関係各所の連携による防災ネットワークの構築および情報の

多言語化、災害時の多言語支援センター設置による情報提供や外国人被災者の不安の軽減が挙げられる。在住外国人、外国人来訪者ともに母国語での情報が収集できない場合には、災害発生後にどのような行動をとるべきかがわからず、大きな不安と混乱に陥る可能性が高い。そのため、多言語での情報提供は、外国人にとって大きな手助けとなる。後述するように、現在、多様な技術ツールによる多言語での情報提供が可能になっている。多言語化により外国人被災者に情報が届くことで、自分が置かれている現状を知ることができるなどの安心感を与えられる⁽¹³⁾。災害時の外国人支援において、情報提供は重要なものであると言える。提供する情報の内容やその効果的な提供の方法については、「2. 情報収集・発信のための各種ツール」で検討する。

以下では、表3-1で示した4つのポイント「連携による防災ネットワークの構築」、「多言語化」、「災害時の多言語支援センターの設置」、「人に安心感を与えるボランティアの役割」について、各自治体および各団体へのヒアリング調査にもとづき具体的な取り組みを見ていこう。

表3-1 各自治体・団体の各計画や協定における災害時や平時の外国人支援のポイント

支援のポイント	各自治体・団体の取り組み
連携による防災ネットワークの構築	日頃からの外国人支援団体やコミュニティとの連携 (熊本市、(一財)熊本市国際交流振興事業団(KIF))
	震災後の宿泊施設との協力体制構築(札幌市)
	観光危機管理を通じた関係各所との連携 (沖縄県、(一財)沖縄県観光コンベンションビューロー(OCVB))
	都庁と区市町村との連携(東京都)
多言語化	4言語とやさしい日本語での対応 (熊本市、(一財)熊本市国際交流振興事業団(KIF))
	市内に滞在している外国人の国・地域を反映(札幌市)
	在住者と観光客に応じた言語選択 (沖縄県、(一財)沖縄県観光コンベンションビューロー(OCVB))
	やさしい日本語も加えた事例(東京都)
災害時の多言語支援センターの設置	母国語での話しかけによる安心感の提供 (一財)熊本市国際交流振興事業団(KIF))
	関係機関の連携とセンターの開設 (札幌市・(公財)札幌国際プラザ)
	人と技術が組み合わさった支援 (公財)沖縄県国際交流・人材育成財団)
	部局内の連携によるセンターの設置(東京都)
人に安心感を与えるボランティアの役割	災害時外国人支援サポート (公財)沖縄県国際交流・人材育成財団)
	東京都防災(語学)ボランティアの派遣(東京都)

出典：熊本市^(1, 2)、札幌市⁽³⁻⁵⁾、沖縄県⁽⁶⁻¹¹⁾、東京都⁽¹²⁾における各自治体および団体の計画・協定をもとに整理

1.2. 連携による防災ネットワークの構築

(1) 日頃からの外国人支援団体やコミュニティとの連携 (熊本市)⁽¹⁴⁾

熊本地震の際、外国人の避難所となつたのが熊本市国際交流会館である。「熊本市地域防災計画」には、同会館が外国人避難対応施設となることが記されていた。2016年4月14日の前震後、午後10時頃に熊本市から同会館の指定管理者であった(一財)熊本市国際交流振興事業団(KIF)へ連絡があり、避難所の開設が検討され、4月15日午前1時頃に開設の運びとなつた。避難所は地上7階地下2階の同会館の1階と2階部分に開設、運営された。なお、後日4月20日より同会館3階に災害多言語センターが開設された。

KIFの八木氏によれば、KIFは熊本市の地域国際化協会として、国際交流活動を行う民間団体や外国人住民コミュニティと日頃から連携していた。震災時には、熊本を拠点に外国人の支援を行ってきた市民団体「コムスタカー外国人

と共に生きる会」が、4月18日から同会館避難所が閉鎖する4月30日まで、ほぼ毎日炊き出しを行い避難所運営に協力した。「コムスタカー外国人と共に生きる会」は、知り合いの農家へのお願いだけでなく、広くインターネットで食材の提供を呼びかけ、調理はつながりがあった料理人や外国人住民にボランティアとして協力してもらい、避難者へ温かい食事を提供できたとのことである。加えて八木氏から、中国人コミュニティや外国人妻の会等の日常的に連絡を取り合っている外国人コミュニティのキーパーソンに連絡し、在住外国人の安否確認が行われた。このようなKIFの取り組みは、平時の外国人支援団体や外国人コミュニティ等とのつながりが、災害時の外国人支援に活きた事例と言える。

なお、熊本大学において、日頃の学生間のつながりがそのまま、避難所運営のための組織形成や支援に活きた事例を見る事ができる(BOX 04「大学が避難所に！熊本地震からの学び」)。

BOX 04

大学が避難所に！熊本地震からの学び

研究主査 菊澤育代

- ✓ 指定外避難所での避難所開設
- ✓ 当事者意識と日常的なつながりの奏功
- ✓ 適材適所の役割分担

指定外避難所での避難所開設

2016年4月14日21時26分、熊本地方を震源とする震度6.6の地震が発生、さらに28時間後の4月16日午前1時25分には、震度7の地震が発生しました。熊本地震の余震と本震とされる地震です。熊本地震の一連の地震では、最初の揺れから36時間の間に震度6弱以上の揺れが7回観測され、発生から4日間で震度1以上の余震が1,000回を超えるなど、短期間に揺れが集中して発生したという特徴があります。つまり、被災した人々は、数分、数十分おきという頻度で揺れを感じていたことになります。そんななか、熊本大学黒髪キャンパス（以降、熊大）には、不安を感じた学生や地域住民が続々と集まり、最終的に最大1,000名が避難する避難所となりました。熊大は、そもそも指定避難所ではありません。それでも集まってきた地域の人たちを支援するために、学生たちが立ち上がりました。

当事者意識と日常的なつながりの奏功

2019年7月某日、熊本黒髪キャンパスにおける避難所運営の当時の様子を伺おうと、筆者の元同僚でもあり、現在は熊大で地域防災を専門とする安部美和准教授を訪ねました。当時、避難所運営に携わった安部先生は、地域防災の専門に加え、過去に消防局で救急救命にも従事していた経験を持つ、まさにキーパーソンと言える方です。筆者は、震災のうちに熊大の学生がとりまとめた避難所運営記録集「416」を読み、聞き取りに臨んだのですが、印象としては「半信半疑」でした。というのも、「416」に描かれた避難所における学生は、まさに八面六臂の活躍で、たまたまボランティア経験者の集まりだったのか、安部先生が陣頭指揮を執ったことによるのか、とよほど好条件が重なった結果であろうと思われたのです。実際に話を伺ってみ

気象庁地震火山部

「平成28年(2016年)熊本地震」の震度1以上の最大震度別地震回数表

平成28年4月14日21時～平成30年4月30日24時
※平成28年10月11日に「平成28年(2016年)熊本地震」の震度1以上を観測した地震の回数及び震源等の精査結果についてお知らせしましたが、その後の更なる精査の結果、平成30年3月22日をもって地震回数を修正しました。
なお、震度1以上の地震の累計回数はありません。

時間帯	最大震度別回数								震度1以上を観測した回数	備考
	1	2	3	4	5強	5弱	6強	7		
2016/4/14 21時-24時	43	40	21	12	2	0	1	1	120	120
4/15 00時-24時	119	73	19	10	1	1	0	1	224	344
4/16 00時-24時	646	359	153	51	6	1	2	1	1222	1566 2018年3月22日修正
4/17 00時-24時	222	103	29	11	0	0	0	0	365	1931
4/18 00時-24時	142	54	23	4	0	1	0	0	224	2155
4/19 00時-24時	103	36	20	2	1	0	0	0	235	
4/20 00時-24時	89	46	17	5	0	0	0	0	145	170
4/21 00時-24時	52	28	11	2	0	0	0	0	93	2563
4/22 00時-24時	54	26	4	1	0	0	0	0	85	2648 2018年3月22日修正
4/23 00時-24時	47	16	1	0	0	0	0	0	64	2712
4/24 00時-24時	42	8	7	0	0	0	0	0	57	2769
4/25 00時-24時	37	16	0	1	0	0	0	0	45	2817
4/26 00時-24時	30	6	2	0	0	0	0	0	11	1956
4/27 00時-24時	34	11	4	0	0	0	0	0	49	2907
4/28 00時-24時	34	13	2	3	0	0	0	0	52	2959
4/29 00時-24時	14	11	7	0	0	1	0	0	33	2992
4/30 00時-24時	19	11	2	0	0	0	0	0	32	3024
5/1 00時-24時	24	8	3	0	0	0	0	0	36	3080
5/2 00時-24時	22	10	7	0	0	0	0	0	39	3093
5/3 00時-24時	18	5	2	0	0	0	0	0	25	3118
5/4 00時-24時	14	10	3	3	0	0	0	0	30	3148
5/5 00時-24時	25	12	3	3	0	0	0	0	43	3191
5/6 00時-24時	15	7	4	0	0	0	0	0	26	3217

熊本地震の震度1以上の地震回数

気象庁地震火山部

(https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2016_04_14_kumamoto/kumamoto_over1.pdf)



熊本大学学生が中心となり発行した避難所運営記録集『416』

「416」編集委員会（2017年3月）『416』

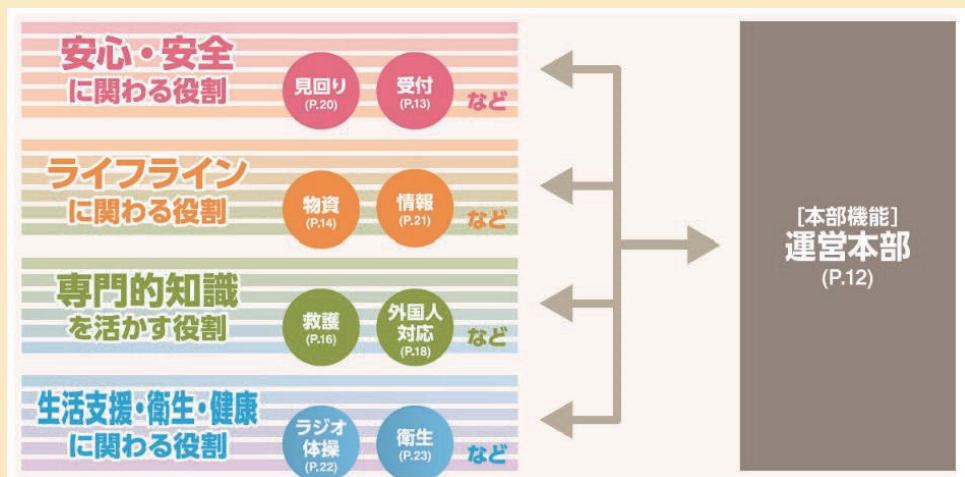
(http://coc.kumamoto-u.ac.jp/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/h28_416.pdf)

ると、運営に携わったのは防災の知識やボランティア経験を持たない普通の学生でした。大学の備蓄を避難者に配ろうとしたものの、総量がわからず、1日目に全て配給してしまうということもあったそうです。ただし、本震から一夜明け、安部先生が避難所に合流したときには、すでに学生による指揮系統ができあがっていました。大学祭の実行委員会（紫熊祭実行委員会）、体育会、熊大生協組織部、法学部志法会、教育学部障害スポーツ福祉課程、医学部保健学科、などサークルや学部等を単位として、各グループ間で情報伝達を行う仕組みが整っていたということです。こうした学生の自発的な動きの背景には、教職員等の“大人”（学生の表現によれば）を混乱した中で見つけることができなかったことに加え、大学という自分たちのフィールドが舞台となったことから得る当事者意識や、日ごろからの学生間のつながりというものがあったように感じられます。

適材適所の役割分担

本震から一夜明けた 16 日の朝には、教職員の存在が把握できるようになり（住民も教職員も誰が誰かわからない状態だった）、安部先生の合流もあり、学生らのグループを軸に、本部、救護、環境、外国人対応、情報、物資管理、受付、夜間警備の 8 つの班が配置されました。本部には紫熊祭実行委員会、救護には保健センター職員および看護学

生、物資管理には生協組織部、外国人対応には留学経験者、ラジオ体操はスポーツ福祉課程の学生など、それぞれの特性に応じた担当が決まっていきました。加えて、各班や役割で連絡ノートを作り、起こったことや活動を記録するとともに本部に情報が集まる仕組みを整え、学生による避難所運営が稼働し始めました。



避難所運営における役割分担

"416"編集委員会（2017年3月）『416』p.11
(http://coc.kumamoto-u.ac.jp/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/h28_416.pdf)

(2) 震災後の宿泊施設との協力体制構築（札幌市）

「札幌市地域防災計画」には、（公財）札幌国際プラザ等の関係機関・団体、外国公館との連携が明記されている⁽³⁾。

加えて、北海道胆振東部地震後には、観光客の一時避難所確保のため、宿泊施設との協力体制が構築されている。これは、震災後の「災害時における旅行者の受け入れ等に関する協定」⁽⁵⁾ 締結の動きに見られる。

札幌市の年間の観光客数は約 1,500 万人¹であり、常に市内に多くの観光客が滞在している状況にある。こうしたなかで、震災時にはブラックアウトが発生し、もともと想定されていた帰宅困難者向けの受け入れ施設の開設が困難になり、札幌市内で観光客の一時避難施設が不足するという問題が発生した²⁽¹⁵⁾。札幌市では、その事態を受けてオープン前の市民交流プラザ等の 6 施設に観光客向け避難所を開設することとなつた⁽¹⁵⁾。

札幌市へのヒアリングによれば、施設への避難者のうち外国人が 6 割程度を占めたことからも³⁽¹⁵⁾、震災時に行き場を無くし言葉も分からずに大きな不安を抱える外国人が多く滞在していたことがわかる。事業者との協力により一時的に滞在できる場所が提供されることで、外国人の不安を和らげるための一助となる。

(3) 観光危機管理を通じた関係各所との連携（沖縄県）

沖縄県では、観光が主要産業であることも背景に、「地域防災計画」に加えて、国内で唯一の観光危機管理に特化した 2 つの計画「沖縄県観光危機管理基本計画」⁽⁷⁾ と「沖縄県観光危機管理実行計画」⁽⁸⁾ を策定した。また、両計画

の実行性を担保するため、県と沖縄観光コンベンションビューロー（OCVB）は「観光危機管理に関する協定」⁽⁹⁾ を締結し、連携して観光危機管理に取り組む体制を構築している。

具体的には、上記「実行計画」に基づく県と OCVB の連絡会議の開催、那覇空港における観光客の滞留対策を目的とした台風時観光客対策協議会の開催、県の関連団体を含めた観光危機管理に関する訓練の実施、旅行業団体や旅行業者等を対象とした沖縄観光危機管理セミナーの実施等が挙げられる⁽¹⁶⁾。

OCVB によれば、災害時の混乱を防ぐために重要なのは、「正しい情報を発信すること」である。例えば、災害時に観光客が那覇空港に集中してしまうのを避けるためには、「現在、空港は閉鎖されており利用できない」という情報を正しく伝えることが必要であり、そのためにも観光事業者との顔の見える関係の構築や、事業者の事業継続計画（BCP）に観光危機管理に関する内容を入れてもらうよう取り組んでいるとのことである⁽¹⁶⁾。

近年の事例として、2018 年の麻しん(はしか)感染拡大防止の取り組みの際には、危機への迅速な対応と正しい情報の発信により被害が最小限にいくと止められた。これは県と OCVB、観光関連団体や事業者等の関係者間に、既に連携があったため可能になったのであり、日頃から観光危機管理という問題に対する認識の共有化や訓練が効果を発揮した事例であると言える（BOX 05「沖縄における観光危機管理」）。

¹ 札幌市. 令和元年度版 札幌の観光
(<https://www.city.sapporo.jp/keizai/kanko/statistics/documents/r1sapporonokanko.pdf>)

² 小学校等の避難所では主に居住者の避難が想定されていたが、都心部の一部の避難所では観光客が押し寄せたため収容可能人数を超えてしまった。

³ なお、観光客向け避難所開設に関する情報発信の方法は、HP、Twitter、Facebook で多言語発信されるとともに、閉鎖した避難所に紙を貼るというアナログな方法もとられた。

BOX 05

沖縄における観光危機管理

研究主査 中村由美

- ✓ 観光客と観光産業を守るための計画の策定
- ✓ “危機からの回復”までを視野に：
 麻しん(はしか)感染拡大防止の取り組みの事例
- ✓ 一人ひとりが観光産業の守り手である

沖縄と聞いて、皆さんはどうなことを思い浮かべますか？青い海、白い砂浜、おいしい食べ物など、観光地としてのイメージが強いと思います。まさに観光は沖縄の主要産業であり、県の経済や雇用を支えています。ゆえに、沖縄は“観光産業を守る”という意識がとても高く、国内で唯一、観光危機管理に特化した計画を有している県でもあります。観光危機とは、観光客や観光産業に大きな影響を及ぼしうる災害や危機のことです。2019年6月に、このような沖縄県の観光危機管理の取り組みについて調査を行いました。

観光客と観光産業を守るための計画の策定

冒頭で、観光が沖縄の主要産業であると述べましたが、同

県において、観光収入は約7,334億円、県のGDPの約16%を占めています^{*1}。観光産業への雇用効果は、全就業者の約20%に相当するほど、雇用面でも重要な役割を担っています^{*2}。観光客も増加傾向にあり、アジア各国・地域間とのLCCの就航増加を背景に、特に外国人観光客が増加しており、対前年度比では11.5%増となりました^{*3}。外国人観光客は、言葉や場所がわからないことや、慣習の違い、地域コミュニティとのつながりをもたないことから、災害発生時には特に配慮や支援を必要とします。このような人たちが、多く滞在している状況にあると言えます。

沖縄県では、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件による観光需要の落ち込みという経験と、さらに、2011年の東日本大震災の発生を受けて、災害や危機から観光客と観光産業を守るという意識が生まれました。その後、観光危機管理モデル事業が実施され、2015年には「沖縄県観光危機管理基本計画」、2016年には「沖縄県観光危機管理実行計画」という観光危機管理に関する2つの計画が策定されました。観光危機は、下記の表に示しているとおり、地震や台風等の自然災害・危機のほか、人的災害・危機、健康危機、環境危機、県外で発生した災害・危機が想定されています。これらの計画では、観光危機が起こった際に、危機からの回復に向けた時間軸と、関係各所がどのように連携し、どのような方法で危機へ対応していくかが定められています。

観光危機	事例
①自然災害・危機	地震、津波、台風や大雨による洪水・高潮・土砂災害・風害（竜巻を含む）等
②人的災害・危機	ホテル等の大規模火災、大規模交通・鉄軌道・航空機・船舶事故、大規模停電、広範囲な通信障害、原子力災害（原子力艦等）、不発弾、武力攻撃、テロ、ハイジャック、凶悪犯罪等
③健康危機	大規模食中毒、感染症、新型インフルエンザ等、有毒生物等の異常発生等
④環境危機	大気汚染、海洋汚染等
⑤県外で発生した災害・危機	県外で発生した①から④の災害・危機で沖縄観光に影響を与える観光危機、主要市場における急激な経済変動、主要市場発着航空便の長期にわたる運航休止・減便、他国との外交摩擦、紛争等

沖縄県「沖縄県観光危機管理基本計画 概要版」（<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/documents/gaiyouban.pdf>）p. 4をもとに筆者作成

“危機からの回復”を視野に：

麻しん（はしか）感染拡大防止の取り組みの事例

今回、計画の策定に携わった沖縄観光コンベンションビューロー（OCVB）へ、沖縄の観光危機に関する取り組みについてお話をうかがいました。観光産業は、下記の図の4つの時間軸で考えると、平常時や発災直後の対応はもちろんのこと、左上の“危機からの回復（Recovery）”も重要です。観光危機発生後、観光客が減少することは想像に難くありませんが、これは決して“一時的な現象”ではありません。風評被害による客足の低下など、危機発生後もしばらく影響が残り、経済に深刻な被害を及ぼしてしまうのです。

近年の観光危機の事例として挙げられたのが、2018年3月に沖縄県内で麻しん（はしか）患者が確認され、県内での感染者が拡大するという「健康危機」の発生でした。麻しん（はしか）患者発生後、沖縄県では、観光産業への影響を最小限に止めるために、麻しんや感染者数に関する正しい情報の発信や、国への「麻しん（はしか）感染拡大防止策にかかる提言書」の提出等の取り組みが迅速に行われました。その結果、早期に麻しん（はしか）流行の終息が図られ、損失を最小限に止めることができたのです。同年6月11日には、関係各所との共同記者会見による沖縄県の終息宣言が行われ、

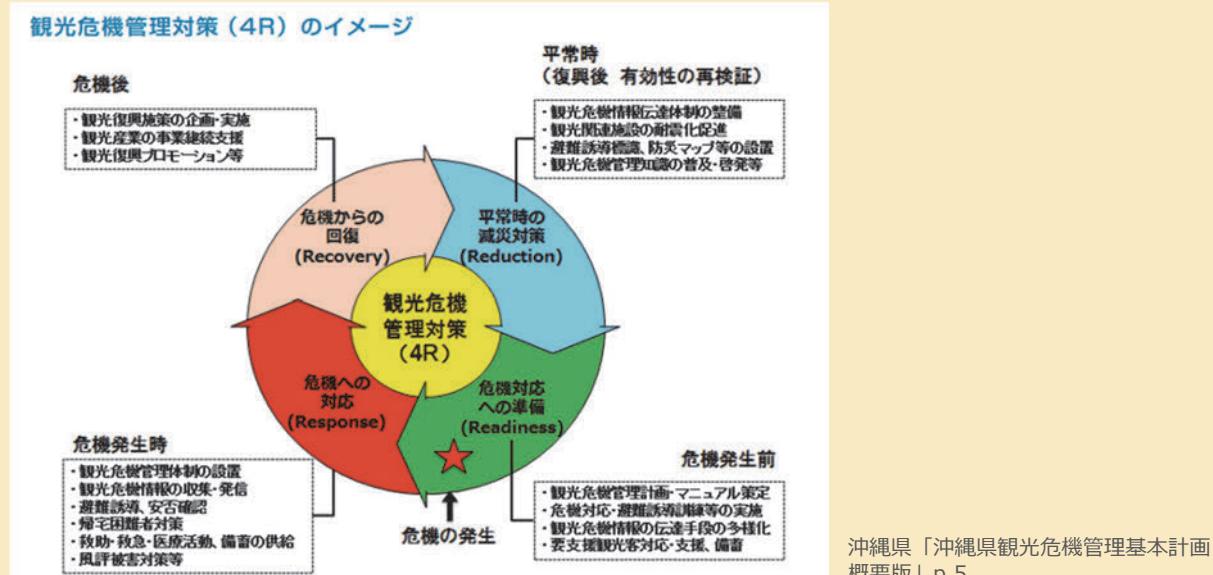
その後、国・地域別の観光プロモーションの実施など、観光客を呼び戻すための取り組みが行われました。

一人ひとりが観光産業の守り手である

こうした迅速な対応が可能だった理由の一つとして、それまでに、関係者間の連携が構築されていたことが挙げられます。観光危機管理に関する計画の中で、官民一体となった取り組みと、情報収集や情報発信等に係る各主体の役割が明記されています。今回も、初動期から継続して、県とOCVBが「沖縄県観光危機管理連絡会議」を開催し、情報共有や対応策の検討を行い、観光関連団体や事業者も感染拡大防止のための取り組みを行うなど、連携が図されました。

また、組織レベルの連携構築のみならず、「沖縄観光危機管理シンポジウム」等を通じた、県民を巻き込んだ観光危機管理に関する意識の醸成が進められています。OCVBへの聞き取りによれば、特に近年、観光客はメジャーな観光スポットだけではなく、レンタカーで住民が普段生活している地域まで行くことも増えているそうです。つまり、万が一地震等の災害が起きた際、観光事業者に限らず、県に住む一人ひとりが観光客の支援者となり、観光産業の守り手になりうるのだといえます。沖縄では、県一体となって、災害や危機への取り組みが推進されているのです。

観光危機管理対策（4R）のイメージ



沖縄県「沖縄県観光危機管理基本計画概要版」p.5

*1 観光収入の数値は、沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課「平成30年度の観光収入について」（令和元年7月）
(https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/documents/2018_fy_incom.pdf)

GDPの数値は、沖縄県企画部「令和元年度経済の見通し」（令和元年9月）
(<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/documents/r1outlook.pdf>) の平成30年度の県内総生産。

*2 就業者の雇用効果は、沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課「平成29年度 沖縄県における旅行・観光の経済波及効果」（平成30年9月）(https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/documents/h29_economic_effect_20180925.pdf)。全就業者数は、前掲注1「令和元年度経済の見通し」

*3 観光客数は、沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課「平成30年度 沖縄県入域観光客統計概況」（平成31年4月）
(<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/statistics/tourists/documents/h30nendogaikyou.pdf>)

(4) 都庁と区市町村との連携（東京都）

東京都では、毎年、外国人を対象とした防災訓練「Get ready to act!」が実施されており（図3-1）、英語とやさしい日本語で、外国人がVR防災体験や避難所体験をすることができるメニューが設けられている。東京都庁へのヒアリングによれば、外国人向けの防災訓練には、外国人のほか区市町村の担当者にも参加してもらうことで、多文化共生や防災対応に関する“ノウハウ”を伝える機会としていることである⁽¹⁷⁾。それは、もしも災害が起こった場合には、外国人が最初に頼るのは都庁ではなく、自分が住んでいる地域の自治体等であり、実際に被災した外国人に接する可能性が高いと考えられるためである。

東京都のように在住者数も来訪者数も多い都市では、災害が起こった場合、対応すべき被災者の数や課題も他の地域に比べて格段に多い。東京都では約517万人の帰宅困難者の発生が想定されていることから、「東京都帰宅困難者対策条例」において、発災後3日間は帰宅しないことが基本とされている。また、民間施設においても買い物客や行楽

客などの行き場のない帰宅困難者を受け入れる「一時滞在施設」として区市町村との間で協定を締結するなどの連携も図られている⁽¹⁷⁾。

様々な主体が関わり合うことで、より強固な支援につながると考えられ、現場でどのような課題が発生しうるのか、外国人はどのようなニーズや困りごとを抱え、それに対してどのように支援ができるのかについて、学び合う機会の重要さがわかる。

その一方で、都庁内部の動きに目を向けると、東日本大震災後には、実効性のある協定が重要であるとの認識の高まりから、関係機関との顔の見える関係構築として、協定締結先の企業にも訓練に参加してもらうという変化が生まれたりしている。また、防災担当の職員は、あらかじめ割り当てられている災害時の担当業務に関し、通常業務の中でも関係者と連絡を取り合うなど、スムーズな連携の構築に取り組んでいることである⁽¹⁷⁾。東京都の事例からも、災害時のスムーズな対応に向けた日頃からの連携の重要性が見て取れる。



図3-1 外国人のための防災訓練（2020年1月28日）のチラシ・英語版（東京都）

出典：東京都ホームページ（https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2019/11/26/documents/16_02.pdf）

1.3. 多言語化の事例

(1) 4言語とやさしい日本語での対応（熊本市）

熊本地震発生時、（一財）自治体国際化協会（CLAIR）の多言語ツールを活用し、日本語、英語、中国語（簡体字）での災害メールの発信および、ホームページではそれらの言語と韓国語で情報提供が行われた。また、災害多言語支援センター設置後は、熊本市災害対策本部から発せられた災害支援情報の英語、中国語、韓国語への翻訳、情報発信に加えて、やさしい日本語へモリライトされた⁽¹⁴⁾。

多言語化と言っても、言語数を増やすことには費用、手間、情報過多になりすぎるなどの限界がある。また、「刻々と変化する情報を複数の言語に翻訳し発信することは困難」であり、短時間で翻訳することで誤訳の可能性もある。そのため、「迅速かつ正確に情報を発信」できるやさしい日本語の活用が有効である⁽¹⁸⁾。

(2) 市内に滞在している割合の高い外国人への情報提供（札幌市）

北海道胆振東部地震の際、市のホームページでは英語、中国語、韓国による情報発信が行われ、「災害多言語支援センター」（後述「1.4. (2) 関係機関の連携とセンターの開設（札幌市）」）では、日本語、英語、中国語、韓国語による対応が行われた⁽¹⁹⁾。札幌市の在住外国人は中国籍が34%、韓国又は朝鮮が20%、外国人観光客は中国が24.6%、韓国が23.3%と、在住者と来訪者ともに中国籍と韓国籍が半数以上を占めることから⁽¹⁹⁾、市内に滞在する半数以上の外国人への情報提供が行われた⁴。

(3) 在住者と観光客に応じた言語選択（沖縄県）

沖縄県では、情報発信ツールによって対応言語数は異なるが、県民向けの災害情報サイト「ハイサイ！防災で～びる」では4言語（日本語、英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語）で災害情報が提供されている⁽²⁰⁾。加えて、様々な国・地域の人たちが見ると想定されている観光用のホームページ“VISIT OKINAWA JAPAN”や「おきなわ物語」では、10言語（英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語、フランス語、ポルトガル語、スペイン語、ロシア語、ドイツ語、タイ語）対応となっており^(21, 22)、在住者なのかあるいは観光客なのかを考慮した言語選択が行われている事例であると言える。

また、（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団が外国人被災者のための「帰国支援や生活支援」を行うために開発した「オンライン避難者登録者フォーム」では、英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語・朝鮮語の4言語に加えてスペイン語、ベトナム語、ネパール語等での言語選択が可能である⁽²³⁾。近年、沖縄にはベトナム人の技能実習生やネパール人の留学生が増えている⁽²⁴⁾。これも在住者の特性を踏まえた言語選択が行われている事例である。

(4) やさしい日本語も加えた事例（東京都）

東京都の事例でも、災害時にデジタルサイネージを活用した情報発信において、日本語、英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語の4言語に、やさしい日本語を加えて配信することとされている。これは、「2020年向けた実行プラン」の「スマートシティ政策の柱7 世界に開かれた国際・観光都市」に係る事業であるとされており、その中で、デジタルサイネージは、外国人観光客が多く訪れる10地域への設置と、多言語により観光情報及び災害情報の提供が行なわれている⁽²⁵⁾。外国人来訪者が目ににする機会の多い場所での多言語提供となっている。

なお、東京オリンピック・パラリンピックの開催に向けて、交通機関や道路の案内表示や標識、飲食や宿泊などの観光・サービス施設の案内表示や標識、音声案内やパンフレット等の多言語化対応が進められている。その多言語対応の基本方針としては、日本語と英語に加えてピクトグラムによる対応を基本とし、必要に応じて中国語や韓国語、その他の言語での対応することとされている⁽²⁶⁾。

1.4. 災害時の多言語支援センターの設置

災害時の多言語支援センターの設置は、外国人被災者に対して、ボランティアやスタッフ等が情報の翻訳や通訳、相談などを受けるという、人が直接関わる仕組みである。これにより、単なる情報提供にとどまらずに、外国人へ安心感を与えることができる。（一社）ダイバーシティ研究所の田村氏によれば、外国人避難者に安心感を与えるためにも、避難所巡回は不可欠である。避難所では、通訳者に対して外国人が不安を打ち明けることも多々あるとのことである⁽¹³⁾。

⁴ 在住外国人は2019年8月1日現在、外国人観光客は2018年の数値

(1) 母国語での話しかけによる安心感の提供（熊本市）⁽¹⁴⁾

熊本地震の際、多文化共生マネージャーおよび九州・四国ブロックの地域国際化協会の職員が派遣された後に、熊本市国際交流会館の3階に多言語支援センターが設置された。当時の「熊本市地域防災計画」には、熊本市国際交流会館が外国人避難対応施設として開設されることが記されていたため、（一財）熊本市国際交流振興事業団（KIF）は避難所運営に追われ、当初想定していた熊本市全体の外国人被災者の安否確認を目的とした避難所巡回はできなかつた⁵。こうした事態も受け、多文化共生マネージャーおよび九州・四国ブロックの地域国際化協会の職員が支援センターの役割を担い、通訳および安否確認などの支援を行った。

KIFの八木氏によれば、日本語での日常会話に困らない在住歴が長い外国人住民でさえも、避難所において、自分の母国語で話しかけられた時、心より安堵して話したケースがあったとのことである。これは同じ文化、言葉を分かち合える人が直接外国人被災者に関わることで、安心感をもたらした事例と言える。

(2) 関係機関の連携とセンターの開設（札幌市）

2018年9月6日に起こった北海道胆振東部地震の際、「災害多言語支援センター」が設置されたが、震災時、札幌国際プラザが入居している建物が停電で使用できなくなつたため、同日午後に札幌市庁舎の会議室に移動してセンターの業務が行われた⁽²⁷⁾。札幌市への聞き取りによれば、2010年4月以降、札幌市と（公財）札幌国際プラザは、「災害多言語支援センター」の運営に関する議論を重ねており、2013年3月に「災害多言語支援センター設置・運営に関する協定」を締結し、センター運営に関する課題認識の共有もできていた。このことから、震災後すぐに連携を図りスムーズにセンターが開設されるに至つた⁽²⁷⁾。これは、関係者間の日常的な連携が災害時にもうまく生きた事例であると言える。

災害多言語支援センターは、日本語、英語、中国語、韓国語に対応し、避難所巡回、外国人への相談対応、ホームページやFacebook、メールマガジンによる情報発信を

行った⁽¹⁹⁾。一方で、震災後の振り返りにおいて、多言語支援センターと市災害対策本部との位置づけについても課題が残ったと報告されており、中長期的な課題として、災害多言語支援センターのあり方と地域防災計画への位置付けの検討が示されている⁽²⁸⁾。

(3) 人と技術が組み合わさった支援（沖縄県）

沖縄県と（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団は、2016年3月に「災害時における外国人支援に関する協定」⁽¹⁰⁾を締結した。同協定には災害時多言語支援センターの開設等、災害時における同財団の役割が記されている。なお、災害時多言語センターの設置場所は、財団の他に、万が一財団が被災した場合も想定して、浦添市の独立行政法人国際協力機構（JICA）沖縄、宜野湾市役所のいずれかに設置することが想定されている⁽²⁹⁾。

支援内容については、外国人への多言語対応のほか、外国人被災者の情報収集があるが、特徴的なものとして、災害時外国人支援センターの活用と、後述するシステム「オンライン避難者登録フォーム」が挙げられる。同フォームへの入力は、スマートフォンやタブレット等の端末（技術ツール）で可能である。災害時外国人支援センターとは、災害が起こった時に避難所運営の支援をするボランティアである。こうした人材を活用しながら、技術ツールを用いて避難所で被災した外国人の情報を収集することが想定されている⁽²⁹⁾。技術ツールによる利便性と、センターが直接外国人とやり取りしながら情報を収集しつつ被災による不安も軽減する効果が期待され、技術と人が組み合わさった支援の仕組みだと言える。

(4) 部局内の連携によるセンターの設置（東京都）

東京都では、災害対策本部の一組織として生活文化局に「外国人災害時情報センター」が設置される。同センターの役割は、外国人が必要とする情報の収集・提供、区市町村等が行う外国人への情報提供に対する支援、東京都防災（語学）ボランティアの派遣であり、英語、中国語、韓国語の3言語を主とし、そのほかの言語は場合に応じて対応することとなる⁶⁽¹⁷⁾。

⁵ なお、熊本地震後に見直された「地域防災計画」では、震災時の課題を踏まえて、KIFが避難所の運営者であることが明記されている

⁶ 21市区町村の国際交流協会・財団も、一部、災害時に「多言語支援センター」を立ち上げる。都の「外国人災害時情報センター」は、外国人への直接支援というよりも、区市町村への支援を行うという立場である

1.5. 人に安心感を与えるボランティアの役割

(1) ボランティアの活用

次節で詳しく取り上げるが、近年の技術進歩は様々な情報提供ツールを生み出し、それによって個人が災害時には自分で情報を入手して、次の行動につなげることが可能になっている。その一方で、災害時の外国人支援を考える上では、被災した外国人の不安な気持ちに寄り添い、直接コミュニケーションを取りながら安心感を与えるというように、人にしかできない役割も欠かすことのできない視点である。そのためには、支援者の数を増やすことが欠かせない。これに関し、災害時にボランティアの活用を想定している事例も見られる。

先述した沖縄県の事例では、災害時外国人支援サポーターが、支援に必要な情報収集に際し、避難所の外国人被災者と直接やり取りを行うことが想定されている（「1.4 (3) 人と技術が組み合わさった支援（沖縄県）」。（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団が事業を行っている災害時外国人支援サポーターは、沖縄本島・宮古島および石垣島に約170名が登録されている。同財団へのヒアリングによれば、「災害時外国人支援サポーター養成講座」を通じて、今後さらに数を増やすとともに、長期的に活躍してくれる人材の育成を目指しているとのことである⁽²⁹⁾。また、東京都では、災害時の情報の翻訳を都庁の語学登録職員⁷とボランティアで行うことが想定されており⁽¹⁷⁾、職員以外の支援者の役割について言及されていることが特徴的である。

（公財）福岡よかトピア国際交流財団でも現在、語学ボランティアとして留学生や外国人の登録者があるものの、災害時の現場ボランティアの制度を検討中である⁽³⁰⁾。災害時の支援者としてボランティアを活用していくためには、次に述べるように、ボランティア活動の制度化のような環境整備が必要になる。

(2) 支援の制度化

1995年の阪神淡路大震災はボランティア元年と呼ばれ、以降、災害対応において、ボランティアの支援活動はなくてはならないものになってきた。それから四半世紀、ボランティアは個人の良心や慈善の精神に依存した形で成り立ってきた。しかし、2011年の東日本大震災、2016年の

熊本地震、2018年の西日本豪雨と大規模災害に見舞われるたび、ボランティアにまつわる課題が明らかになってきたのも確かである。その一つが、ボランタリズムに基づくボランティア活動の継続である。ボランティアとは、そもそも個人の「自発性」に基づく他者への奉仕であるが、それゆえ、活動の管理が難しく、計画的な活動やニーズとのマッチングの困難さが指摘されてきている。

2017年、災害時外国人支援情報コーディネーターの検討会が総務省に設置された。コーディネーターは、「災害発生時において、行政等から提供される多くの情報と、外国人被災者の多様なニーズをマッチングする」役割を担う⁽³¹⁾。これにより、災害多言語支援センターの設置による災害時の外国人支援の基本的な形ができるつつある。しかし、地域防災計画におけるセンター設置の明示や、コーディネーター等の派遣に要する費用や責任の所在の明確化などは十分に進んでいない⁽³²⁾。

任意の制度として、災害時に多様な側面から外国人を支援する多文化共生マネージャー（タブマネ）の取り組みがある。発災時には、災害多言語支援センターの設置や運営等を担い、全国から被災地域に出向き広域的に活動する。（一財）自治体国際化協会（CLAIR）と全国市町村国際文化研修所（JIAM）が共催する「多文化共生マネージャー養成講座」にて研修を受け、修了認定を受けたタブマネが災害時に被災地に派遣される。しかし、こうした制度の上で活動するタブマネも派遣者の中には有給休暇等を取得して支援に向かった例もあり、広域連携における労務管理上の位置づけや規定整備等の必要性が指摘される⁽³³⁾。

非公式な活動の制度化（= Formalise informality）という考え方では、防災のみならず多様な分野で確認できる。経済や環境問題など、個々人のニーズや意思によってなされるインフォーマルな活動を制度化・組織化しようという動きである。制度化することで、活動に確かな地位を与えたり、個々人の活動の効果を高めたり、公式セクターの行き届かない部分を補ったりと多面的な効果が期待できる。外国人の災害時支援が、個々のボランティアの個人的な支援行動に留まらず、ボランティアの育成による専門的な支援として位置付けられ、ボランティア休暇等の制度設計により、幅広く展開されることが求められる（BOX 06「世界の“BOSAI”とボランティアのゆくえ」）。

⁷ 都庁の語学の堪能な職員が登録されている

BOX 06

世界の“BOSAI”とボランティアのゆくえ

研究主査 菊澤育代

- ✓ BOSAI の主流化
- ✓ 支援受け入れ機関の役割と負担
- ✓ 非公式セクターの制度化と“BOSAI”力の向上

BOSAI の主流化

2019 年 11 月 10 日から 12 日まで、仙台にて World BOSAI Forum 2019 が開催されました。お気づきの通り、「防災」を意味する英語の “Disaster Prevention” や “Disaster Risk Reduction” ではなく、日本語の “BOSAI” がそのまま使われています。日本は、全世界の地震（マグニチュード 6 以上）の約 2 割が発生する場所にあり^{*1}、台風の上陸頻度は世界第 3 位という災害大国です^{*2}。英語の “BOSAI” には、こうした背景のもとで蓄積されてきた、日本の「防災」の知見や経験を世界に広め、「防災の主流化」を目指すという意図が込められています。

災害はひとたび起これば、あらゆる分野や人びとの日常生活に影響を及ぼします。それゆえ、活動の分野やレベルを問わず誰もが「防災」に取り組まなければなりません。

これを踏まえ、1999 年ごろから「防災の主流化」という言葉が国連国際防災戦略（現、国連防災機関：UNDRR）によって用いられるようになってきました。「防災の主流化」とは、明確な定義はないものの、災害予防の取組をあらゆる政策に反映させ普及させること、開発の政策に防災の視点を反映させること、防災への投資を増大させることの 3 点が主旨として掲げられ^{*3}、フォーラムのスローガンとしても位置付けられています。

支援受け入れ機関の役割と負担

今回のフォーラムで特に興味深かったのが、災害時に欠かせないボランティアを中心とした支援者とそれを取り巻く課題に関する議論でした。阪神淡路大震災が起こった 1995 年は、ボランティア元年とも呼ばれ、それ以降日本では、災害が起きると全国からボランティアが駆けつけるという光景が見られるようになりました。ボランティアに



World BOSAI Forum 2019

一般財団法人世界防災フォーラム WORLD BOSAI FORUM (<http://www.worldbosaiforum.com/>)

よるがれきの撤去や泥のかき出しなどの支援が感謝される一方で、被災者ニーズとのミスマッチ、支援の受け入れ機関やボランティア自身に重くのしかかる負担などの新たな問題が指摘されるようになっています。

NPO やボランティア団体の役割をテーマとしたセッションでは、2018 年の平成 30 年 7 月豪雨で被災した岡山県・倉敷市におけるボランティア受け入れの実態が報告されました。それによると、7 月 6 日から 7 日にかけて発生した豪雨の後、9 月までに 53,019 人がボランティアに訪れています。ここでの大きな問題は、それだけの数のボランティアを管理する受け入れ側の NGO のキャパシティ不足です。

東日本大震災以降、健康、障がい者支援、児童保育、福祉、環境等さまざまな分野で活動していたローカルの NPO が、「防災」の重要性を認識するようになりました。このことは、「防災の主流化」に則った変遷であり、歓迎すべきことではあります。しかし、新たなテーマを個々の NPO 活動に組み込むということは、これまでと異なる専門的知見が求められることになり、新たなパートナーシップの構築が必要となります。

災害時の障がい者支援に関するセッションでも、NPO 等の現地の既存組織の重要性が指摘されました。これまでの災害において、障害を持ちながらも、様々な事情により日頃から公的な障がい者支援サービスを受けていない人が、災害時に適切な支援を受けられないという事態が発生しています。災害時に、福祉的支援を必要とする人たちを把握し適切な支援を提供するため、福祉の専門家らが被災地域にて個別訪問を行っています。こうした活動を支援する枠組みとして、「災害福祉支援ネットワーク」の立ち上げが厚生労働省によって進められています^{*5}。これに基づき、災害時には、全国各地から福祉の専門家が被災地に集まり、現地の障がい者支援にあたります。こうした支援者のとり



倉敷市における災害発生後のボランティア数の推移^{*4}

CWS JAPAN を加工して作成

(<https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2019/03/Lessons-From-Mabi.pdf>)

まとめを行うのが自治体の所管課や地元 NPO などの現地組織（ネットワーク事務局と位置付けられる）になりますが、やはりそこでも現地組織のキャパシティが活動の運営を左右します。

非公式セクターの制度化と“BOSAI”力の向上

ボランティアの受け入れだけではなく、ボランティア志願者側の体制についても議論が交わされています。上記のグラフからも明らかのように、ボランティアの数は、被災地域にとって最も必要な時期にピークを迎えるのではなく、ボランティア側の休日に連動します。もしくは、ボランティア志願者や専門性を要する派遣者の中には、有給休暇等を取得して支援に向かっているという実態もあります。そうでなくとも、往復の旅費・滞在費の負担や、滞在場所や食事等の確保についても現地の被災者に迷惑をかけないことが求められ、現状においてボランティアは、あくまでも個人的なことであって、その負担や責任が個人にのしかかります。

このような課題に対する解決策の一つに、災害時の支援者のための環境整備を進めていくことが挙げられます。オーストラリア赤十字社のボランティア制度を見ると、平時にボランティアを募集し、平時に研修を行います。基礎的な研修から上級訓練まで、ボランティアの多様なキャリアパスが描かれます。日本においても、広域連携における労務管理上の位置づけの明確化や規定整備等を含むボランティア活動の制度化が求められています^{*7}。ボランティアが制度化されることで、研修を受けたボランティアが社会的に認められた位置づけで現地に赴くことができるようになります。

ボランティアに行く前に自問すること

- 明確な訪問の目的持っていますか？
- 私がボランティアに行くことで、受入団体に負担がかかりませんか？
- 私はどこに泊まりますか？どこで入浴しますか？
- 食料と水はどこで手に入れますか？
- どのような手段で現地まで行きますか？
- 現地への旅費はいくらかかりますか？
- すでに現地にいる人々を助けるためにお金を使う方が良いということはないでしょうか？
- 私が去る時に、誰が私の活動を引き継ぎますか？
- 私は誰のためにこれをしようとしていますか？
- . . .



ボランティアに行く前に自問すること^{*6}

なり、現地のニーズに見合った支援の提供やボランティア個人の負担の軽減、受援者側に立つ現地の事務局運営の支援などの可能性が広がります。今後、支援者および受援者、両者の活動の円滑化を進める環境整備の進展は、日本の“BOSAI”力のさらなる向上につながると考えられます。

*1 「平成 26 年版防災白書」付属資料 1 世界の災害に比較する日本の災害被害

*2 気象キャスター ネットワーク 広瀬駿（2014）「数字で観た世界の台風」

*3 「平成 27 年版防災白書」特集 第 3 章 第 1 節 我が国の国際防災協力の概要

*4 Six Months Since Western Japan Flood, Lessons from Mabi, CWS Japan, 2019

<https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2019/03/Lessons-From-Mabi.pdf> (アクセス日 2019 年 11 月)

*5 厚生労働省. 災害時における福祉支援体制の整備等.

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/00209718.html> (アクセス日 2019 年 11 月)

*6 Role of NPOs and volunteer organizations in disaster recovery: International and Japan cases / Tohoku University-IRIDeS in World BOSAI Forum より一部抜粋

*7 小高将根. 大阪府国際交流財団による外国人への災害時支援と今後の課題. 復興. 2017; 8 (2): 6-10

2. 情報収集・発信のための各種ツール

2.1. 視覚情報と聴覚情報

以上で見てきたように、防災に関する計画の見直しや協定締結という施策面の取り組みを通じて、災害時の外国人への対応が進められている。なかでも、情報の多言語化に見られるように、情報提供の在り方や情報の内容というものが、外国人支援の鍵となることがわかる。そこで、本項では災害時の情報提供・収集のための各種ツールに着目する。各自治体や団体が、デジタルおよびアナログツールを整備している。

ここで、情報伝達の種類、メディアを分類すると、視覚情報、聴覚情報別に、図3-2のように示すことができる。主なデジタルツールに、ホームページ、デジタルサイネージ、アプリ、SNS等がある。

情報提供・収集ツールを通じて得られる情報の多くは、視覚情報が圧倒的に多く、特に文字情報が多い傾向が見られる。しかし、外国人旅行者への、「非常時の案内の説明であつたら良いもの」に関する調査結果によると、上位には、「映像の案内（26.8%）」、「絵入りの案内（26.8%）」、「図面の案内（22.7%）」のように、文字以外のものが挙げられている⁽³⁵⁾。このことは、情報の出し方に工夫が必要であることを示している。つまり、外国人がどのような表現（文字と画、映像、文字と図面等）であれば理解しや

すいのか、どのように発信される（目で見るもの、音として聞くもの、その両方）情報であれば理解しやすいのか、さらには、どのような種類の情報を必要とするのか等を意識しながら、文字だけに頼らず、文字と画で情報をわかりやすく伝える等の方法で情報提供を行っていくことが有効だと考えられる。

表3-2は、情報の種類とその特徴および、各自治体や団体の情報提供ツールの事例を示したものである。以下で、具体的に見ていく。

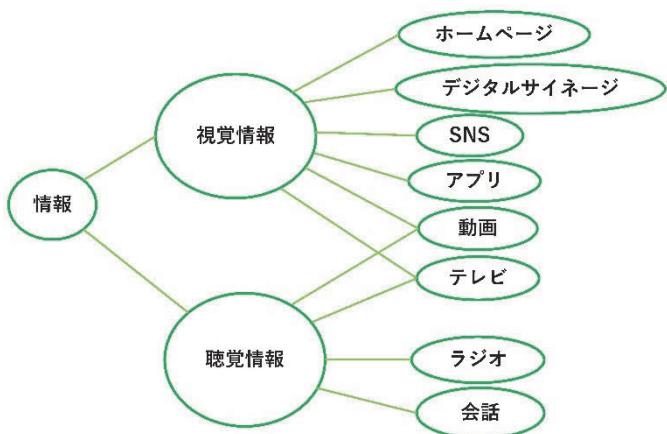


図3-2 情報伝達と各種ツール

出典：平松・伊藤、p.577⁽³⁴⁾を参考に作成

表3-2 各種ツールの特徴と事例

情報の種類	特徴	事例
視覚情報	目にしやすいところに情報がある	<ul style="list-style-type: none">・観光プロモーションサイト (VISIT OKINAWA, おきなわ物語)・デジタルサイネージ (東京都)
	必要な情報の在りかがわかる	<ul style="list-style-type: none">・Safety tips (観光庁)・Safety Information Card (観光庁)・外国人旅行者のための防災リーフレット (福岡県)・緊急時に役立つヘルプカード (東京都)
	事前に防災・災害時の対応に関する情報が得られる	<ul style="list-style-type: none">・外国人のための防災ハンドブック (福岡県)・防災リーフレット (東京都)・外国人のためのヘルプカード (東京都)・香椎浜避難ガイドブック (福岡市)・Safety Information Card (観光庁)・東京都防災アプリ (東京都)
聴覚情報	音声により情報が得られる 人の声・音楽により安心感が得られる	<ul style="list-style-type: none">・TOKYO City Information (東京都)・東京動画 (東京都)・LOVE FM (福岡)

出典：各ホームページ、聞き取り結果をもとに作成

2.2. 効果的な情報発信の仕方と内容（視覚情報）

（1）目にしやすいところに情報がある

沖縄のホームページによる情報発信の事例では、観光客が目にする機会の多い VISIT OKINAWA JAPAN やおきなわ物語という観光プロモーションサイト（図 3-3）を災害時に、災害情報発信サイトに切り替えることで、観光客が災害情報に辿り着きやすいようにしている⁽¹⁶⁾。このポイントは、平時と災害時の間のシームレスな（つなぎ目のない）つながりが意識されている点にある。災害発生時に、平時に目についているサイトで情報が得られれば、災害時の混乱や不安の軽減に役立つと言える。

そうした目にしやすい情報媒体として、東京都のデジタルサイネージ（高機能型観光案内標識）の活用事例がある。デジタルサイネージは都中 40 カ所（2020 年 2 月 4 日時点）に設置されており、外国人旅行者の利便性向上を目的に、街なかで観光情報等を多言語で提供しており、外国人旅行者が目にする機会が多い情報提供媒体である⁽¹⁷⁾。デジタルサイネージでは、通常は観光情報などの防災とは異なる情報が提供されているが、災害時には安全確保、一斉帰宅抑制、安全な避難の支援、帰宅支援のための情報が提供される⁽¹⁷⁾。文字や地図、イラスト等によって情報を入手することが可能となる。

福岡市でも各主体のホームページで情報提供が行われているが、普段どのような人たちがその情報を見ているのか（＝ユーザー）の傾向を踏まえて情報発信を行うことで、災害時に有効な情報入手手段として外国人に活用され得る。

（2）情報の在りかがわかる

災害発生後、旅行者であればその後の旅程に関わる交通情報や宿泊情報、体調不良や怪我をした人であれば医療機関の情報を必要とする。その際、どこでどのような情報を入手できるのかが重要になる。交通情報であればテレビのニュースの他、各交通機関のホームページなどを検索する可能性が高い。

こうした外国人が必要とする情報は多岐にわたるが、観光庁の外国人来訪者向け災害情報通知アプリ Safety tips では、気象特別警報等⁸、大使館、交通機関、医療機関、音声翻訳アプリ「VoiceTra」（NICT）等へのリンク集、避難フローチャート、周囲の人とのコミュニケーションカード等の多様なコンテンツが入れ込まれていることに加えて、2019 年 9 月 13 日時点で 11 言語（英語・中国語（簡体字・繁体字）・韓国語・日本語・スペイン語・ポルトガル語・ベトナム語・タイ語・インドネシア語・タガログ語・ネパール語）に対応していることから、外国人に対する総合的な情報入手ツールとして有効であると言える⁹。

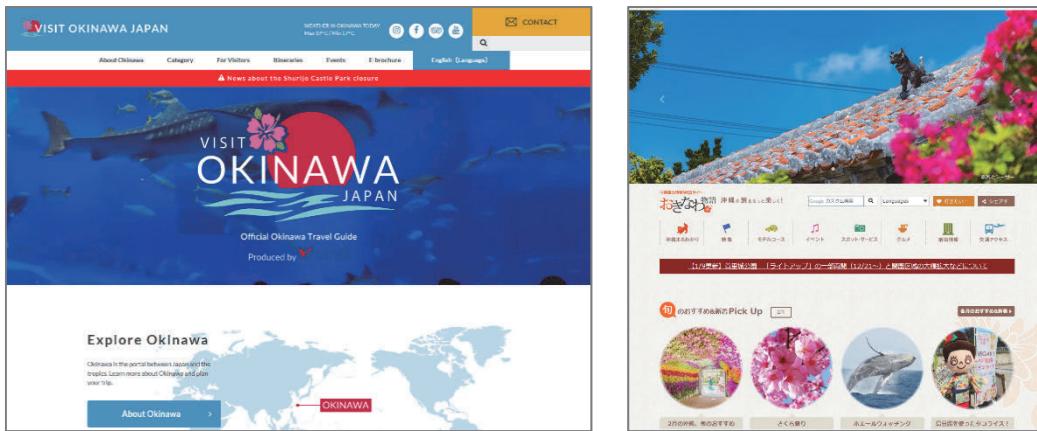


図 3-3 沖縄の観光ホームページ

出典：【左】VISIT OKINAWA JAPAN (<https://www.visitokinawa.jp/>)

【右】おきなわ物語 (<https://www.okinawastory.jp/>)

⁸ 気象庁が発表した資料は、観光庁を介さずにアプリを通じて発信される。気象庁の情報は定型化したものが多言語で作成されており、選択した言語での発信が可能である

⁹ なお、2019 年度内にクメール語・ビルマ語・モンゴル語を追加し 14 言語に拡大予定である (https://www.mlit.go.jp/kankochou/news08_000290.html)

また、観光庁の“Safety Information Card”（図 3-4）では、日本政府観光局（JNTO）の 24 時間対応コールセンター、NHK の英語ニュースサイトの QR コード、JNTO のツイッターアカウント、Safety tips や医療機関リストへのリンクがあり、非常時に個人で情報収集を行うのに役立つツールとなっている。現在のところ、大使館や領事館での活用が勧められており⁽³⁶⁾、言語は、英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語で提供されている。

また、旅行者が次の行動をとるためにには、求める情報がどこで（サイトや機関等で）得られるのかがより重要である。福岡県が 2019 年に公開した「外国人旅行者のための防災リーフレット」（図 3-5）では、万が一とのときに役立つ指差し会話集、個人の情報を記入する防災メモ、災害が起きたときの初動対応の例示、各種交通機関のリンク先（空港、鉄道、バス）、災害情報の入手先（気象庁、Safety tips、NHK WORLD）、相談窓口（福岡県外国人相談センター、医療に関する外国語対応コールセンター等）の情報が記載されている。さらに A4 一枚で 8 つに畳んでカードサイズになる点から、携帯するのに便利である。東京都の「緊急時に役立つヘルプカード」でも、各言語が併記された 5 種類のカードがあり、災害・急病・怪我等の緊急時の対応や情報の入手方法、日本人に支援を求める際の会話集が掲載されている。



図 3-4 Safety Information Card (英語版)

出典：観光庁 Safety Information Card
(http://www.mlit.go.jp/kankochou/page08_000094.html)

外国で土地勘もなく、その国・地域の言語が分からぬ場合、特に災害という非常時に欲しい情報を得るのはきわめて困難である。カードやアプリにより、求める情報の在りかを示すことは有効な方法であると言え、こうしたツールが普及していくことで、災害時に外国人が必要な情報に辿り着きやすくなるであろう。

(3) 事前に情報が得られる

防災・減災という観点から事前の情報提供が有効である。在住者向けでは、福岡県が作成した「外国人のための防災ハンドブック」や東京都の「防災リーフレット」、「外国人のためのヘルプカード」がある。災害時の対応などが記されているが、東京都の「防災リーフレット」は地震発生時の対応、揺れがおさまった時の対応、多言語で情報提供を行っている HP の情報、備えておいた方が良いもの等が A3 両面 1 枚とコンパクトにまとまっている。

在住者向けの防災情報提供ツールの事例には、「第 2 章 4.2. 行政区単位の取り組み」で取り上げた福岡市の香椎浜公民館が作成した、「香椎浜避難ガイドブック」（図 2-16）もあり、情報が簡潔に記されている。同ガイドブックは外国人と一緒に議論を行いながら作成したことであり、外国人の活用しやすさを考えた場合、ツールのシンプルさも重要なポイントであることがうかがえる。



Disaster Prevention Identification Card

防災メモ

● Fill out your information to communicate about yourself.
● あなたのことが分かるように情報を記入してください。

Name Name _____ Age 年齢 _____

Nationality 国籍 _____ First Language 母語 _____

Passport No. パスポートNo. _____

Blood Type 血液型 _____ Religion 宗教 _____

Chronic Diseases and Medication 持病・薬 _____

Contact within Japan 日本での連絡先 _____

Contact within Country of Citizenship 本国での連絡先 _____

Contact of Embassy of Country of Citizenship 本国大使館の連絡先 _____

Name of Accommodation 宿泊先の名稱 _____

Contact of Accommodation 宿泊先の連絡先 _____

Conversations ②

会話 ②

● I feel sick. 体調が悪いです
● I'm injured. けがをしています

● Please take me to a hospital. 病院へ連れて行ってください

● Please give me water. 水をください
● Can I use your restroom please? トイレを貸してください

● Please let me charge my cellphone. 携帯電話を充電させてください

● Where can I find free Wi-Fi? 無料Wi-Fiスポットはどこにありますか？
● 外国語に翻訳してくれる音声翻訳アプリです。Voice-to-voice translation app that translates into foreign languages. (Voicetra) 対話式音声翻訳です。
(Voicetra) Downgradable fee of charge.

Conversations ①

会話 ①

● Where am I? ここは、どこですか？

● Is there somebody who can speak a foreign language? 外国語の話せる人はいますか？

● Where should I evacuate? どこに避難したらいですか？

● What's the operating status of trains and buses? バスや鉄道の運行状況を教えてください

● How can I get to ○○? ○○まで行きたいのですが、どうしたらいいですか？

● I want to use a taxi, how can I get one? タクシーを利用したいのですが、どうしたらいいですか？

● Point to a mark, and show it to whom you are talking to. マークを指して相手に見せる

Disaster Prevention Leaflet for International Tourists

外国人旅行者のための防災リーフレット



Fukuoka Prefecture
福岡県

英語版

© Fold along the dotted lines and keep this leaflet with you at all times, such as in your purse.
 © 赤線に沿って折り曲げ、財布などに入れて携帯してください。

When Disaster Strikes

災害が起きたら

When an Earthquake or Tsunami occurs:

- If you feel a large shake due to an earthquake; → Protect your head, and duck under a sturdy desk or comparable furniture to protect your body.
- If you are inside a building, remain inside at a safe area, do not panic and rush outdoors.
- Once the shaking stops; → Check your surroundings, and gather information from sources etc.
- If you are inside a building, follow instructions from staff, keeping calm.

When heavy rainfall or a typhoon occurs:

- Obtain newest updated disaster assistance information.
- Evacuate to a safe area as early as possible.

Information on Service Status of various forms of Public Transport

各種交通機関の運行情報

Train (JR Kyushu) 	(Nishitetsu Train) (にしてつ電車) 
Subway (Fukuoka City Subway) 	Bus (Nishitetsu Bus) 
Airline (Fukuoka Airport) 	(Kitakyushu Airport) 

Where to find Disaster Assistance Information

災害情報の入手先

- Weather Information on Earthquakes, Heavy Rain and Typhoons etc can be viewed here. (Japan Meteorological Agency)
- Information that is useful during emergencies such as disasters can be viewed here. (Japan Tourism Agency : Safety tips for travelers)
- The cell phone app Safety Tips can be downloaded free of charge.
- News about Japan can be viewed here. (NHK WORLD)

Helpdesk

相談窓口

- Consultation Counter for foreign residents in Fukuoka Prefecture
092-725-9207
Open every day (Closed Dec 29 thru Jan 3) 10am - 7pm
Kokusai Hinba ACROS Fukuoka 3F, 1-1-1 Tenjin, Chuo-ku, Fukuoka City, Fukuoka 810-0001
- Consultation directly in-person or via phone, referral to specialized organizations related to content of consultation, and translation service at specialized organizations are available.
- Call Center for Medical Assistance in foreign languages 092-286-0595
Available 24 hours 365 days, Free of Charge
- Information regarding medical institutions with foreign language speaking staff within Fukuoka Prefecture can be found in the website below:

- Police Department - Incidents • Accidents Available 24 Hrs, Free of Charge
- Fire Department - Fire • Illnesses • Injuries Available 24 Hrs, Free of Charge
- Contacts for Foreign Embassies and Consulates within Japan are listed in the website of Ministry of Foreign Affairs of Japan:


図3-5 外国人旅行者のための防災リーフレット（英語版）

出典：福岡県ホームページ (<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/gaikoku-bousaileaflet.html>)

先ほど述べた、観光庁の“Safety Information Card”は、折りたたむと携帯しやすいカードになり、観光案内所などで入手可能なため、旅行者が入国した際に利用しやすい。事前の情報提供の事例として、アイスランドでは、入国した際に手渡しで緊急時の連絡先（112番：日本の110番や119番）や野外活動時の注意点などが書かれたカードが配布される。このように、外国人が必ず手にする方法で情報を届けることも有効である。特に、来日したばかりで日本が浅い外国人の場合、情報をどこで入手すればよいのかが分からぬいため、万が一来日後に自然災害が起こった場合、入国時に得られた情報は活用される可能性が高い⁽³⁷⁾。

また、各種防災アプリは、平時にインストールをしてもらうことが必要である。そのためには、平時の利用から災害時の利用につなげてもらうことが重要になる。「東京都防災アプリ」は平時には防災について遊びながら学べるコンテンツを備えるなど、平時と災害時のつながりを意識していることがうかがえる事例である。

2.3. 音声による安心感（聴覚情報）

聴覚情報としてはラジオや防災無線、広報車のほか、映像と音声によって情報を収集することができるテレビや動画も有効なツールとして挙げられる。目で見る情報以外に、聞く情報があれば、外国人が情報を入手する機会が増える。例えば、日本語を読むよりもリスニングの方が得意な人にも、情報が届く可能性が高いツールと言える。

東京の事例では、ラジオのTOKYO City Informationは英語による情報提供、東京都公式動画チャンネル「東京動画」は、自治体による正確な情報提供を4言語で行っている。福岡のLOVE FMは、地震発生後の初動期に、地震が起きた時の第1報「地震がありました」をやさしい日本語、中国語、韓国語、ベトナム語、英語、ネパール語で情報発信し、続報をやさしい日本語、英語、日本語を中心に発信する。

さらに、人の声というのは単に情報を提供するにとどまらない。福岡のLOVE FMへの聞き取りによれば、テレビの

ように画が無いからこそ、ラジオは却って情報提供のみならず聴き手に安心感をもたらすことができる媒体であるという⁽³⁸⁾。ラジオは話す人と聴く人の一対一のメディアであり⁽³⁸⁾、双方の距離が近いという特徴がある。そのため、災害時に皆がパニック状態にあるなかで、ラジオ番組の中で、DJが冷静な声でわかりやすく情報を伝え、音楽を

流すこと、またリスナーの声を共有してもらうことで聴取者を落ち着かせ、日常の安心感を取り戻してもらうという役割を果たせる⁽³⁸⁾。また、LOVE FMは、西方沖地震以降に減災のための取り組みとして、平時に防災関連の放送を日本語以外の5言語で流しており、聴取者に減災に関する意識を刷り込んでいくことを目指している⁽³⁸⁾。

3. 支援を支えるシステム

以上、「1. 外国人に関する防災・減災の取り組み事例（施策面）」および「2. 情報収集・発信のための各種ツール」で示した災害時の外国人への支援を支えるのが、各システムである。本稿では、各システムの事例を整理する。

3.1. 外国人来訪者に対する情報集約・提供（北海道運輸局）^(39,40)

（1）北海道運輸局の取り組み

北海道運輸局では、北海道胆振東部地震発生後（2018年9月6日発生）、外国人観光客¹⁰は、避難所、宿泊場所、交通機関の運行状況など必要な情報が入手できない状況となり、札幌市内や交通拠点に外国人観光客が多数滞留するなど大きな混乱が生じたことを踏まえ、行政機関、宿泊施設、交通事業者、旅行会社、報道機関、領事館等の多様な関係者と連携し「大規模地震等に備えた外国人観光客への情報集約・提供方法に関するガイドライン」を作成している。ガイドラインでは、地震発生当時の状況や課題につ

いて北海道内の全179市町村に対するアンケート調査と、北海道内の外国人観光客に係わる関係機関など30力所に対するヒアリング調査結果から、災害自体、避難所、交通機関、停電等の課題を整理し、取り組むべき重点課題や外国人観光客が必要とする情報とその役割、それぞれの情報に対する関係機関の役割等を明記し、多言語で正確かつ迅速に情報提供する枠組みと仕組みを構築している。

（2）北海道胆振東部地震時の状況と課題

外国人来訪者の場合、在住外国人とは異なり、地域コミュニティとのつながりの希薄さや、日本語ができないという課題を抱えるため、災害発生時の情報収集が特に困難な傾向にある。また、外国人観光客は災害に対する経験や知識が不足し、災害時には、いち早く被災地からの移動や帰国を求める傾向があることが、北海道運輸局が作成したガイドラインから判明しており、北海道胆振東部地震の際、表3-3のような混乱と課題が生じていた。

表3-3 北海道胆振東部地震における混乱と課題

外国人観光客	<ul style="list-style-type: none"> 外国人観光客は、大規模停電の発生によりホテルが真っ暗な中、高層階からスマートフォンの灯り1つで足下を照らし、荷物を持ってホテルの階段を下りロビーに集まっていた 地震発生時に提供されていた情報は日本人向けの情報が多く、日本語が理解できない外国人観光客は情報を得られず、何が起きているのか、どう行動すれば良いのか、どこに行けばよいのかが分からずに入道公園で野宿をしたり、地下歩行空間で地べたに横たわって過ごす姿が見受けられた
領事館・観光案内所等	<ul style="list-style-type: none"> 領事館や観光案内所等では、情報を得るために外国人観光客が訪れていたが、これらの施設が得ていた情報には口コミ情報等、不確実な情報が含まれておりスタッフ自らが現地へ確認に行く等の対応が必要となっていた。また、空港の状況や交通機関の運行情報等が求められていたが、十分な情報がなく、情報を集めるには様々なサイトを検索しなければならず、まとまった情報の発信が必要とされていた 領事館では、発信されている情報が日本人向けのため理解できず、英訳した情報が必要とされていた
避難所	<ul style="list-style-type: none"> 札幌市内の避難所では、外国人観光客を含む多くの観光客が押し寄せると共に、札幌市外からバスで大量に観光客が押し寄せ収容人数が溢れることとなり、次々と臨時避難所を開設することとなっていた 避難所を訪れた外国人観光客にあっては、言葉やマナーが分からずに引き返す事象が発生していた

出典：国土交通省北海道運輸局観光部への調査^(39,40)にもとづき作成

¹⁰ なお、本項で取り上げるガイドラインは災害時の外国人観光客への情報集約と提供方法に関するものであるため、外国人来訪者ではなく外国人観光客と明記している

このように、北海道胆振東部地震発生時、安心につながる災害自体等の情報提供と外国人観光客が情報からの孤立を回避するための受け入れ側の体制が未整備であった。

(3) 「災害情報伝達システム」

ガイドラインでは、災害時に外国人観光客にとって必要な情報を発信するための仕組みとして、外国人観光客が必要とする情報とその提供元、提供する情報の種類と集約方法、集約した情報の発信方法等、外国人観光客への情報発信のための関係者の役割や手順等について明示した「災害情報伝達システム」を構築している（図3-6）。

災害情報伝達システムでは、北海道運輸局と北海道観光振興機構が災害情報、避難所情報、交通機関（飛行機、鉄道、地下鉄、バス、フェリー）の運行情報や交通拠点（駅、空港・フェリーターミナル）の営業情報等を一元的に取りまとめて4言語（英語、韓国語、中国語（繁体字、簡体字）で迅速かつ正確に関係者（42機関）に提供している。また、それぞれの機関からホームページやSNS（ツイッター、フェイスブック等）による発信のほか、各施設に情報を掲

示するなどして外国人観光客へ発信することとしている。

「災害情報伝達システム」が確実に運用できるよう、関係者による定期的な訓練やメーリングリストのこまめな更新等、担当者間で顔の見える関係を構築しシステム運用を通じた連携が図られている。

3.2. 平時に集約した情報の災害時への活用

（一財）熊本市国際交流振興事業団

「多文化共生の推進に関する研究会報告書」⁽⁴²⁾でも示されているように、災害時に外国人を支援するためには、そもそも外国人がどこにいるのか、そしてどのような国・地域の人たちが何人いて、食事や習慣などどのような点に配慮すべきなのかを事前に把握しておく必要がある。

KIFの「災害時外国人支援システム（K-SAFE）」は、平時に集約整理した外国人住基データの災害時の在住外国人避難想定支援を可能とする。また、別途集めた外国人住民の携帯メールを登録し、災害時に支援情報メールを配信することができるシステムである^{11 (44, 45)}（図3-7）。

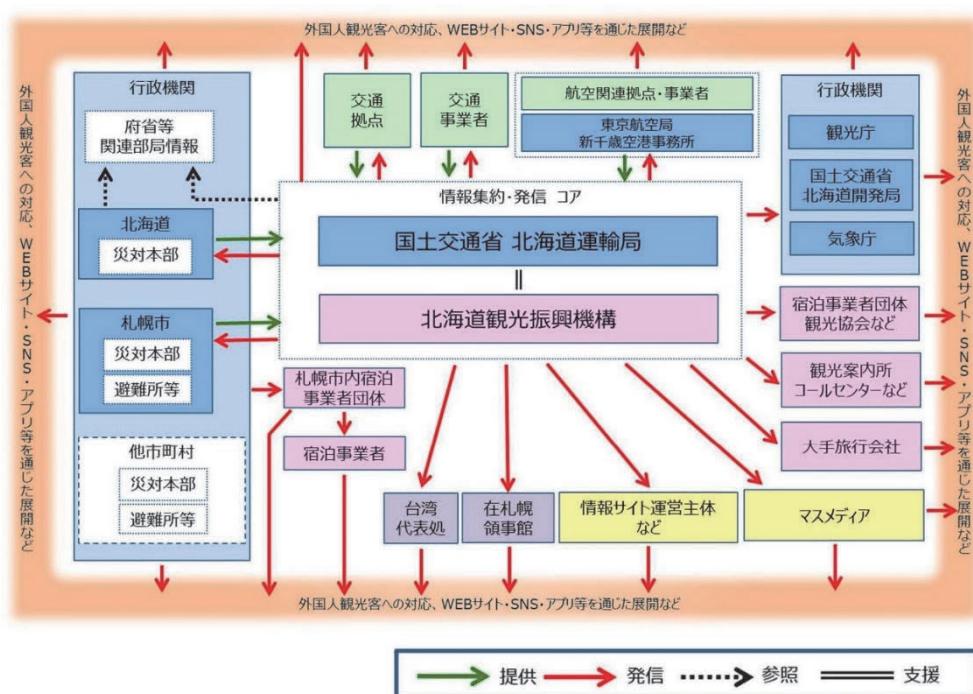


図3-6 災害情報伝達システムの流れ

出典：国土交通省北海道運輸局⁽⁴¹⁾より引用

¹¹ KIFの八木氏によれば、「災害対策基本法」において、外国人は避難行動要支援者と位置付けられているため、災害時は住民基本データの情報を用いた支援が可能となる。また、限られた職員だけがデータを扱うことができ、情報管理も厳重に行われている

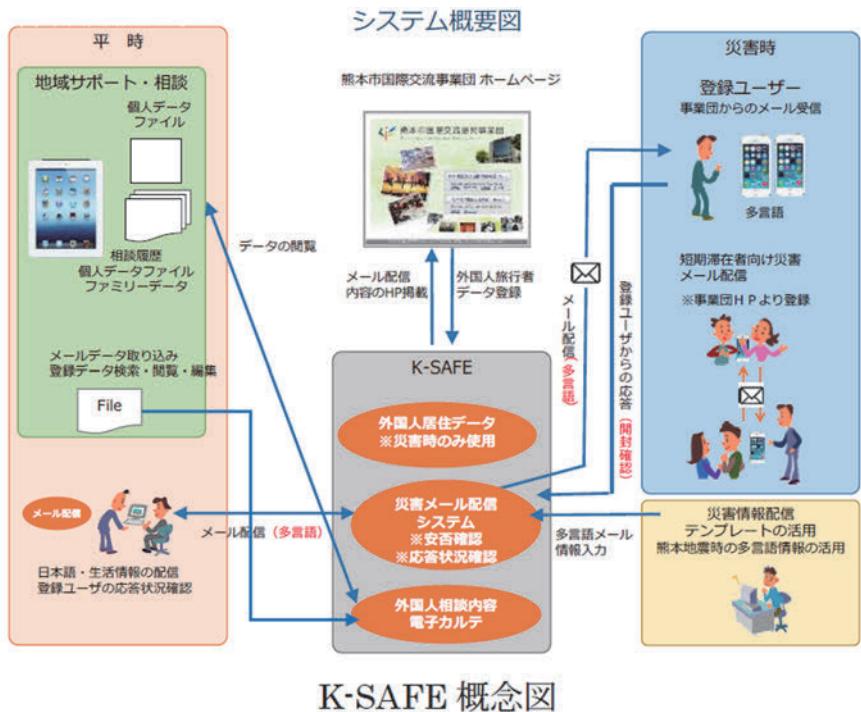


図 3-7 K-SAFE の概念図

出典：CLAIR 「多文化共生事業事例集」 (<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/e2f783f87f2e1fab15178e42abd4dbcb.pdf>)

K-SAFE への登録者約 500 人にメールを配信しているのに加えて、旅行者も KIF ホームページから K-SAFE へ登録可能であり、例えば、大雨や台風の情報が配信されている。大学のサマースクールや短期留学で熊本市へ来訪する人にも登録を促している。

八木氏によれば、熊本地震の際に避難所を巡回したが、思ったよりも外国人が避難しておらず、想定よりも少なかったとのことである⁽¹⁴⁾。こうした想定は、事前にその地域にどれくらいの外国人がいるかを把握できていたからこそ可能だったと言える。K-SAFE のように、事前に情報を集約でき、行動の把握が困難な旅行者の登録もできるシステムは、災害時にどれくらいの外国人がいるかを把握し、必要な支援について検討する手掛かりとなるだろう。

3.3. 「人による安心感」を支える技術

(（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団)

災害時多言語支援センターの設置により、外国人への多言語支援や安心感の提供について前述したが、特に避難所に避難した外国人は、言語上の問題のみならず生活習慣や配給される食事等、多くの面で不安を抱える。こうした不安を取り除き適切な支援を行うために、外国人のニーズを把握する必要があるものの、従来から避難所で作成される避難者カードには、食事や宗教等の外国人に必要な配慮に関する詳細な項目はほとんどない。

こうした課題を踏まえて、（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団は、避難所に避難している外国人の情報収集を行うための「オンライン避難者登録フォーム」を作成した。ボランティアや職員が、手持ちのスマートフォンやタブレットを使用して、必要な情報を収集することができる。登録項目には避難者区分（在住者か観光客か）、日本語を話せるかどうか、宗教上や健康上配慮が必要な食事制限等があるため、アレルギーのほか、宗教上の配慮など外国人特有のニーズを確認することができる。このように細かな情報を入手することで、個人に沿った支援につなげができる（図 3-8）。

同財団への聞き取りによれば、従来の紙ベースの避難者カードの集約整理の手間の多さに加えて、熊本地震の経験を聞く中で、震災当時は外国人の情報把握が困難であったこと、各国の大天使館への情報提供もままならない状況であった等の課題を知り、支援ツールの作成に繋がったとのことである⁽²⁹⁾。

また、「オンライン避難者登録フォーム」は、避難者区分（在住者か観光客か）があるが、それは外国人避難者それぞれのニーズの違いを把握するためのものである。例えば、被災した在住外国人は「生活再建」、外国人来訪者は「帰国支援」を求める（後述「4章 3.前提条件の異なり」を参照）。こうした外国人のニーズに対応するための取り組みの一つとして、2019年11月15日に、法務省福岡出入国

在留管理局那覇支局（入管）と（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団は「大規模災害時における外国人支援のための連携協定」を締結した。入管と情報共有することで生活支援や帰国支援等の外国人の複雑なニーズに効率的に対応することや、外国人へ入管から寄せられる支援情報の提供、在留資格等の相談に入管と連携して対応する等、外国人の支援に向けた体制が強化されている⁽⁴⁴⁾。



Online Evacuee Registration Form オンライン避難者登録フォーム

The 'Online Evacuee Registration Form' is managed by Okinawa International Exchange and Human Resources Development Foundation (OIH) to support foreigners facing serious situations at the time of disaster.

「オンライン避難者登録フォーム」は災害時に困難な状況に直面している外国人をサポートするために、公益財団法人沖縄県国際交流・人材育成財団（OIH）が管理しています。

*必須

Are you a OIH registered supporter? OIHで登録されているサポートーですか？
If you have registration with us, please check "Yes." 「災害時外国人支援センター」の方は"Yes"をチェックして下さい。

Yes はい
 No いいえ

Supporter I.D / Name of the person in charge サポートーI.Dまたは担当者の氏名
If you are OIH registered supporter, please fill in your I.D 「災害時外国人支援センター」の登録者はI.Dを入力して下さい。

Allergy Information アレルギー情報

	
<input type="checkbox"/> Beef 牛	<input type="checkbox"/> Pork 豚
	
<input type="checkbox"/> Chicken 鶏	<input type="checkbox"/> Milk 牛乳

(アレルギー項目に関するチェック欄)

Can you speak Japanese? 日本語を話せますか。*

Yes はい
 Yes, but a little はい、少しだけ
 Yes, but a few words はい、2～3語程度
 No at all 全く話せない

Specific dietary requirements for health or religious reasons 宗教上や健康上配慮が必要な食事制限

Please notice that we cannot meet some requirements. 全ての希望を叶えることはできません。

(日本語会話能力選択)

(宗教上、健康上配慮が必要な食事制限の入力)

図3-8 オンライン避難者登録フォーム

出典：（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団ホームページおよび同財団資料⁽⁴⁵⁾より引用

4. どのような形で支援につなげるのか

これまでの議論をまとめると、表3-4として整理できる。表3-4-Aにおいて、各自治体・団体が行っている取り組みから、防災・減災・災害時・復興期にどのように活用することができるのかをまとめた。また、表3-4-Bにおいて、

情報の種類とその特徴と効果、並びに災害時の活用について整理し、表3-4-Cにおいて、災害時の外国人支援を支えるシステムとその効果を示した。

表 3-4-A 防災・減災の取り組み事例と活用

支援のポイント	取り組みの特徴	防災・減災・災害時・復興期にどのように活けるか
連携による防災ネットワークの構築	<ul style="list-style-type: none"> 各主体*との連携の構築 *外国人支援団体、外国人コミュニティ、組織、事業者、関連団体、自治体、大学、地域コミュニティ 	<ul style="list-style-type: none"> よりきめ細かな支援が可能(食事、各種相談) 被災者の安否確認がしやすい 円滑な避難所運営 危機発生時に連携がとりやすく、迅速な対応が可能 実践的な避難訓練 正しい情報の伝達 現場への支援ノウハウの伝達 被災者の受け入れ先の確保 スムーズな支援(物資や災害時多言語支援センター設置)
多言語化	<ul style="list-style-type: none"> 在住者や来訪者の国・地域を踏まえた言語選定 やさしい日本語の活用 	<ul style="list-style-type: none"> より多くの人数に情報が届く 情報を迅速かつ正確に発信できる 災害の状況、交通、支援、避難所等の情報を理解でき、自分で次に取るべき行動を決められる
災害時多言語支援センター設置	<ul style="list-style-type: none"> 情報の翻訳・通訳 多言語情報の提供 避難所巡回 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人が必要な情報を得られる 外国人の避難状況の確認、各自のニーズの把握 母国語による被災者への安心感の提供 直接人と話すことによる不安の軽減
人に安心感を与えるボランティアの役割	<ul style="list-style-type: none"> 被災者と直接話す 避難所巡回 情報を届ける 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者への安心感の提供、不安の軽減 多様な支援者の存在(外国語、外国の習慣等が分かる等)

表 3-4-B 聴覚情報と視覚情報の特徴・効果と活用

	特徴・効果	防災・減災・災害時・復興期にどのように活けるか
視覚情報	<ul style="list-style-type: none"> 目にしやすいところに情報がある 必要な情報の在りかがわかる 事前に防災・災害時の対応に関する情報が得られる 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人がすぐに情報が得られる 外国人の災害時の混乱や不安を取り除く 外国人が自分で次の行動を決められる 事前に、災害時の行動に関する心構えや情報入手先を知るなどの備えが可能
聴覚情報	<ul style="list-style-type: none"> 音声(人、音楽)による必要な情報の提供 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な情報が各方面(文字だけではなく音声、映像)から得られる 日本語の聞き取りが読み取りよりも得意な人にとっては有効 人の声や音楽による安心感がもたらされる

表 3-4-C 災害時の外国人支援を支える各システムと活用

	システムの特徴	防災・減災・災害時・復興期にどのように活けるか
システム	<ul style="list-style-type: none"> 外国人来訪者に対する情報集約・提供 平時に集約した情報の災害時の活用 「人による安心感」を支える技術 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人来訪者(観光客)への迅速かつ正確な情報提供が可能 被災者の数や地域の想定が可能となり安否確認がしやすく、必要な支援を検討しやすい 人が技術ツールを用いて被災者と接することで、安心感を提供できる 被災者の特性に沿った細かな情報の入手が可能であり、次の支援につなげやすい

第4章 災害時に外国人が抱える課題

4章のダイジェスト

被害の大きさを示す災害リスクは、（地震や水害などの）災害ハザード×（人や社会の）脆弱性によって求められる。つまり、災害ハザードを抑制することはできないが、脆弱性の要因となる多様な制約を取り除くことにより、災害リスクを抑えることができる。このため、外国人の災害時に抱える課題を明らかにし、対策を講じることで災害リスクの軽減が期待できる。

災害時に外国人が抱える課題は、1 言語的制約、2 前提条件の異なり、3 情報へのアクセス、4 心理的不安、5 多様な生活文化の 5 つに類型される。われわれは、言語的制約を取り扱う多言語化を英訳と捉えがちであるが、福岡市外国籍市民アンケートにおける、日本語と英語の言語能力特性を見ると、話す、聞く、読む、書く、のいずれにおいても日本語能力が英語能力を上回る。さらに、国籍別に日本語能力を見ると、ベトナム・ネパール人は、聞くことに比べて読むことが不得手であることも分かった。

過去 15 年で、福岡市の外国人の国籍別の人口構成は、漢字に親しみを持つ中国・韓国国籍の在住者が 79 % (2003 年) から 53 % (2018 年) となった。つまり、残りの 47% の多くが漢字に不慣れな可能性が高い。このことは、防災マニュアルや防災講座等において、文字情報中心のスタイルからの転換を促す。情報を伝達する際、こうした能力的特徴に配慮することで、外国人の理解度を高められる。

また、災害に慣れておらず災害への対処方法がわからない、避難所のしくみがわからず避難できないといった日本人とは異なる前提条件を理解することが重要となる。さらに、母語に触れられない、孤立しやすいことから来る心理的不安、どこに情報があるのかわからず的確な情報を得られない情報アクセスの問題、食習慣等の生活文化の維持が困難となることなど、外国人が重層的な制約を抱える可能性が示された。

1. 災害に対する脆弱性

外国人は、言語の問題から災害に関する情報が限定的になり避難行動の判断が遅れることや、自然災害に不慣れなことで適切な対応が取れない可能性が高く、災害によるリスクが高い。このように、災害時に、年齢、性別、障害の有無、階級や階層、民族、政治、宗教などの要因により災害の影響を受けやすいことを災害に対して脆弱であるという⁽¹⁾。

災害によって個人や社会が受けるリスクは、災害ハザード（災害の現象そのもの）と脆弱性によって規定され、以下の式で表される⁽²⁾。

$$R = H * V \quad (\text{Risk} = \text{Hazard} * \text{Vulnerability})$$

$$\text{災害リスク} = \text{災害ハザード} \times \text{脆弱性}$$

上記の式は、脆弱性が高いほど自然災害の脅威から受ける災害リスクが増幅することを表している。言い換えれば、脆弱性の原因を取り除くことにより災害リスクを軽減することが可能となる。

のことから、まず外国人の災害に対する脆弱性の原因特定が重要となる。これまで、阪神・淡路大震災、東日本大

震災、熊本地震等において、多くの研究者や災害対策の実務者らが、被災地における外国人の置かれた状況を調査し報告してきた⁽³⁻¹⁰⁾。しかしながら、それらの結果の体系的な整理はできており、ここから得た知見を整理し、さらに具体的な対策への示唆を引き出すことが必要となる。外国人が、どのような状況において脆弱であり、その原因となっている要因が何であるかを理解し、適切な備えを講じることで、災害に対する強靭性（レジリエンス）を増すことが可能となる。

ここでは、過去の調査結果および著者らが行ったヒアリング調査等を基に、外国人の災害に対する脆弱性の要因を整理した。外国人の災害に対する脆弱性の要因は、外国人の災害時の制約として捉えられ、「言語的制約」、「前提条件の異なり」、「情報へのアクセス」、「心理的不安」、「多様な生活文化」の5つに分類することができた（表4-1）。それぞれの制約についての詳しい考察を次項以降に示す。なお、外国人が抱える制約に加えて、社会としての寛容さの不足等が脆弱性の増大をもたらすこともあり、外国人の制約と社会的受け入れ態勢の不足を併せて、災害時の外国人の課題と捉えたい。

表 4-1 災害時の外国人の持つ制約・傾向

制約の種類	在住者	来訪者
言語的制約	<ul style="list-style-type: none"> 一定の日本語能力を持つが、災害用語がわからない 災害時に確実に正しく情報を理解することが難しい 	<ul style="list-style-type: none"> 施設スタッフとコミュニケーションがとれない 案内表示が読めない アナウンスの内容がわからない
前提条件の異なり	<ul style="list-style-type: none"> 災害に慣れていない 地図の読み方が異なる 避難所のしくみがわからない 住むところの安全が心配 生活再建（仕事や日常生活への復帰）が困難 	<ul style="list-style-type: none"> 災害に慣れていない 避難訓練ができない 土地勘に乏しい 地図の読み方が異なる 帰国する必要がある
情報へのアクセス	<ul style="list-style-type: none"> どこに必要な情報があるかわからない いつも使う検索エンジンや SNS を使う 	<ul style="list-style-type: none"> どこに必要な情報があるかわからない いつも使う検索エンジンや SNS を使う スマホ利用度が高まり Wi-Fi およびバッテリーの確保が重要
心理的不安	<ul style="list-style-type: none"> 母語に触れられない 避難所に行って良いのかわからない 避難所等の地域内で孤立しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 知っている人がいない 母語に触れられない 災害に慣れていないためパニックになりやすい
多様な生活文化	<ul style="list-style-type: none"> 宗教、アレルギー、食習慣等による食事制限 	<ul style="list-style-type: none"> 宗教、アレルギー、食習慣等による食事制限

2. 言語的制約

2.1. 日本語への不慣れ

最初に言語的制約について検討する。観光庁は、2018年11月から2019年2月まで、成田国際空港、東京国際空港、関西国際空港、福岡空港の4空港にて外国人来訪者に対し、訪日中の困りごとについてアンケート調査を行った。調査結果を見ると、「施設等のスタッフとのコミュニケーションがとれない」、「多言語表示の少なさ・わかりにくさ（観光案内板・地図等）」という言語に関する課題が上位に挙がった⁽¹¹⁾。旅行のような平時においても言語的制約のある人は、災害時の被災現場で飛び交う情報の意味を理解できず⁽¹²⁾、絶対的な情報量の不足から多様な困難に直面することが予想される。

2016年4月の熊本地震直後に福岡空港で行われた「熊本地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」においても、「外国人向けの地震避難のマニュアルが無く行動が理解できなかった」、「言葉がわからずどこに行けばよいのかわからなかった」、「テレビ等での地震の放送が理解できなかった」など言語に関連した困りごとが上位に入った⁽⁸⁾。

一方、熊本地震を体験した在住外国人の話からも、言語的な課題が見られた。熊本地震発生直後に津波注意報が発令された。1時間足らずで解除されていたにも関わらず、あるインド人夫婦は、解除の情報を得られず解除後30時間もの間、津波が来るかもしれないという不安な時間を過ごした⁽¹³⁾。また同じく熊本地震のある避難所では、最初のうち20人ぐらい避難してきていた中国人がいつの間にかいなくなったりといった報告があった。後の話で、一旦は避難所に身を寄せたものの、避難所で交わされる会話も掲示されている情報も何も理解できず、不安なままに自宅に戻ったということが聞かれた⁽¹⁴⁾。日本人にとっては、直接的・間接的に触れる機会のある情報が、外国人には届かないとうことが言語的な制約によってもたらされる。

2.2. 災害時の特殊な日本語と特殊な状況

ただし、在住外国人については、在住期間や属性によって差

異があるものの、一定の日本語能力を持つことが想定される。法務省委託調査「外国人住民調査報告書」によれば、日本で暮らす外国人の29.1%が「日本人と同程度に会話できる」、23.4%が「仕事や学業に差し支えない程度に会話できる」、29.7%が「日常生活に困らない程度に会話できる」と回答しており、全体として82.2%が「日本語で会話できる」ことがわかった⁽¹⁵⁾。同様に、「福岡市外国籍市民アンケート報告書」（追加調査）でも、在住外国人のうち52.7%が「自由に話せる」、42.4%が「少し話せる」と回答し、全体の95.1%が「話せる」能力を持つことがわかる⁽¹⁶⁾。

ではなぜ、来訪者のみならず、一定程度の日本語能力を持つ在住外国人でも熊本地震の事例のような問題が起きたのか。災害時に用いられる言語には、平時の会話で使われないものが多く、重要な単語を理解できないことが指摘される。例えば、緊急速報メールの「避難勧告」「土砂災害警戒情報」などは⁽¹⁸⁾、日常会話で見聞きすることが少なく、会話程度の言語レベルのある人であっても理解しづらい。電車の「不通」が、普通（普段通り）に運行していると捉えられるなど、正しく伝わらないケースもある⁽¹⁹⁾。

また、通常のコミュニケーションは、言語とその場に想定される状況が合わさって成立する。買い物であれば、商品やサービスの料金を支払うという決まったやりとりがあり、駅の電光掲示板には次の電車の時間や行き先が表示されることを想定して情報を認識する。普段と異なる状況において、どこからどのような情報が発信されるかの想定ができるないまま、駅の構内放送のみで、遅延や変更の案内が流れた場合に、外国人の平時の「話せる」能力では対応が困難となることが考えられる。さらに、「大災害のように命に関わる非常事態では、「なんとなくわかる」ではなく、確実に正しく理解したいという思いが強い」上、想定できない情報のやりとりが発生する⁽²⁰⁾。外国人は、情報不足や災害経験のなさから災害時にパニックになりやすく、平易な用語で伝えることや、イラストや母語による情報の提供が重要となることが指摘されている⁽⁶⁾。

2.3. 異なる言語能力特性への配慮

外国人への発信は必ずしも英語に限らない。近年は、外国人向けの情報発信を「英語」ではなく「多言語」とする認識も高まっている。国内の在住者・来訪者は、いずれも、英語を母語としないアジアからの外国人が多く、在住者・来訪者の特性に応じた情報発信を検討する必要がある。福岡市外国籍市民アンケート報告書においても、「話す」・「聞く」・「読む」・「書く」のいずれにおいても英語能力より日本語能力の方が高いことが示されている(図4-1)⁽¹⁶⁾。

同調査では、国籍別の日本語能力についても訪ねており、国籍別の傾向も読み取れる。中国、韓国籍の在住外国人は、来日当初から一定の日本語能力を持っている人が多く⁽¹⁶⁾、中には在住年数の長い人も一定程度存在するため、高い日本語能力を有する人の割合が総じて高い。

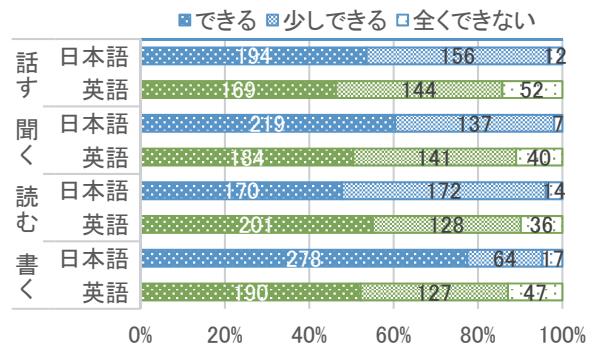


図4-1 福岡市在住外国人の日本語と英語の能力

出典:福岡市外国籍市民アンケート報告書(追加調査)(2019)

※無回答を除く

※日本語の「読む」能力については、「漢字も含めて読める」および「ひらがなしか読めない」の和を「少しできる」としている

※グラフ内の数値は人数を表す

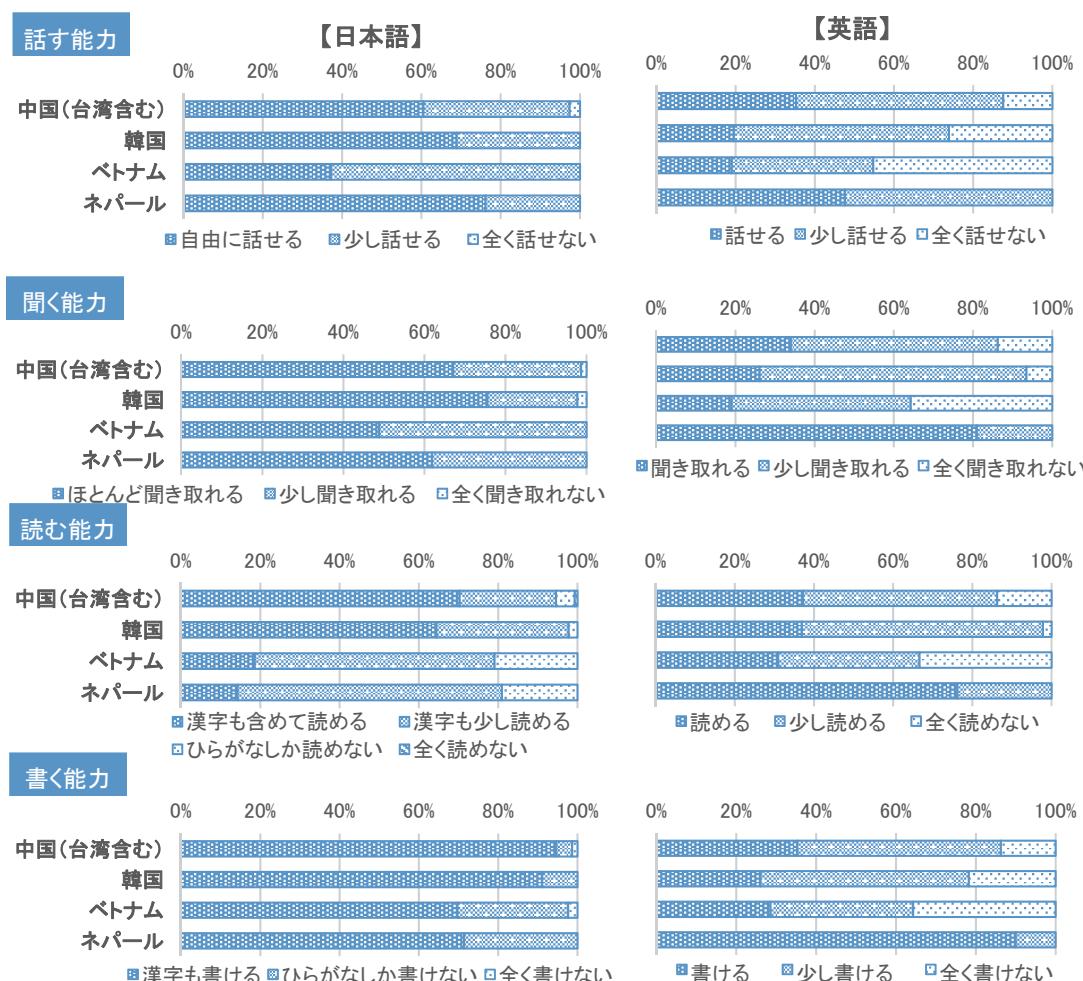


図4-2 福岡市の在住外国人の国籍別日本語・英語能力

出典:福岡市外国籍市民アンケート報告書(追加調査)(2019)

※なお、本調査では、ネパールのサンプル数(n=21)が十分ではないことに留意する必要がある。ただし、前回の調査(2019年2-3月に実施)と本調査(同年5-6月に実施)では、読む能力・書く能力ともに同じ傾向が確認できる

また、漢字文化のある国とない国では、日本語の読み・書きへの親しみ度が異なる。ラテン文字（アルファベット等）とは異なり、再現が難しいという点にも留意が必要である。例えば、英語で「Evacuation」と表示があれば、その意味がわからなくても、そのつづりを再現したり、発音したりすることができる。しかし、日本語で「避難」と書かれていても、読み方がわからなければ発音したり再現したりする（例えば検索エンジンに打ち込む）ことが難しい。ブラジル人の男性が、「日本語は読むのが難しいし、疲れる。メールで使う簡単な単語ぐらい。読むより聞くほうが得意」⁽²⁰⁾というように、国籍によって得意な能力が異なる。先述の調査でも、ネパール人が日本語を「読む」能力に比べて、「聞く」能力に長けているという傾向が読み取れる（図4-2）。

英語能力についても国籍別に違いが見られる。特にネパール人の英語能力が高く、中でも「読む」については、日本語能力よりも英語能力の方がひときわ高いという特徴が明らかとなっており、英語能力より日本語能力が高いという外国人全体の傾向（図4-1）とは異なる様相を見せる。こうしたことは、情報発信時の言語選択の判断材料として留意していく必要がある。

さらに、福岡市の外国人人口の国籍別構成比が近年変化してきていることも情報発信手法を再考する要因となっている。2003年時点では、中国、台湾、韓国または朝鮮国籍

の外国人人口が全体の79%を占め、その他の国籍を有する人口は21%であったが、2018年には、その他の国籍の人口が47%を占めている（図2-1）。これが意味することは、漢字文化圏以外の、言い換えれば漢字に親しみのない文化を持つ国からの在住者が増えているということである。これらの国籍を持つ在住者が、ベトナム・ネパール国籍の人々同様、読む能力より聞く能力が高い場合、「読む」ことを前提とした情報発信ではなく、「聞く」あるいは「体験する」等の方法も検討していく必要がある。

元来、日本人の学習スタイルは読み・書きが多く、自然と発信される情報も文字情報が多くなりがちであるが、防災マニュアルや避難訓練、防災講座等で情報を伝達する際、これまで見てきた国籍によるコミュニケーション能力の特性の違いに配慮することでより理解度を高められると考える。情報の多言語化に加え、情報の発信方法を多様化することで、より伝わりやすくなるであろう。

また、国籍とは別に、属性による能力特性にも配慮が必要である。家族滞在の帯同者の日本語能力が不足することも同調査で示されており、そうした帯同者は、会社や学校等に所属せず社会とのつながりが薄いことが予想される。日中、配偶者が通勤や通学で家を空けている間、一人で子どもを守る立場にあるケースも多く⁽²¹⁾、特に社会と接する機会の少ない帯同者に向けての発信は課題となる。

3. 前提条件の異なり

外国人は、日本の災害・防災に対する予備知識の不足や文化的背景、生活スタイル等の違いという前提条件の異なりがある。災害発生時には、外国人でなくとも、被災地域にいる人すべてが、正しい情報を得ようと多様な手段を取る。しかし、外国人に関しては、言語の問題のみならず、そもそもどこから情報を入手すれば良いのか、誰に相談すれば良いのかわからないなど⁽²²⁾、予備知識の違いが脆弱性をもたらす。

在住者と来訪者の間でも前提条件の異なりは存在する。外国人来訪者は特に土地勘に乏しいため、災害が発生したとき、どの方向に向かってどのような方法で避難すれば良いかわからない⁽¹²⁾。事前に避難訓練を行うことができないため、旅先の危機に備えにくい⁽¹²⁾。また、来訪者は一刻も早く危険な地域から避難し、帰国したいという意識が働き

やすい。熊本地震の際は、熊本市内から100km以上離れた福岡空港までどうすれば行けるかという問い合わせが多く聞かれた⁽²³⁾。一方、在住者は、住居への被害や仕事への復帰など、生活再建についての不安が強い。日本人も同様に生活再建の課題を抱えるが、特に外国人は、勤め先に被害が生じた際に解雇の対象となりやすいケースや、新たな住まいを見つけることが困難となることが報告されている^(5,20,24,25)。

また、在住者・来訪者問わず見られる課題として次のこと事が挙げられる。ハザードマップや防災ハンドブックの翻訳版は重要な対策である一方、地図の読み取り方（=読図）の違いにより、街区で判断する日本人向けの地図が、道路（ストリート）名で地理を捉える外国人にとって理解しづらいこともある⁽²⁶⁾。地震に不慣れな地域から来た人にと

つては、震度7の地震がどの程度のものなのかわからない⁽²⁷⁾。次に何が起こるのか、どのような対処をすれば良いのか検討がつかない。海外では屋外退避が一般的なため、屋内に避難することを避ける傾向がある^(4,28)。地震発生直後の行動として「すぐに外へ飛び出した」が40%と最も高かったという調査結果もある⁽²⁸⁾。避難してくださいと言われても、どこに避難するのか、避難所がどういうところなのか、どのようなサービスが受けられるのかがわからない^(13,27)。たとえ避難所で何らかの救援物資が手に入るということがわかつても、いつどのような食事が提供されるのかがわからない⁽²⁷⁾。

こうした予備知識の違いがトラブルを引き起こす。例えば、定期的に物資の提供があることを知らなければ、今を逃すと物資が手に入らないと思い、配布物資を全て持って行く⁽²⁷⁾、避難所に対する理解の不足から、友人・知人の分まで物資をまとめて入手しようとするなどの行動をとる⁽⁴⁾。日本人から見てこうした行動は、マナーが悪い、自分勝手と映ってしまう。ただ、東日本大震災後に行われた首都圏在住の外国人へのグループインタビューでは、文化的な壁があることを踏まえ避難所のルールなどを把握したいという要望も出ており、互いに意思疎通を行うことの重要性が伺える⁽⁶⁾。

また、避難所の運営側が、外国人を受援者（支援や救援を受け入れる側）と位置付けたことが原因でトラブルが起きたという指摘もある⁽⁷⁾。つまり、避難所がみんなで協力

し合って運営されるものではなく、運営者と宿泊客のような関係であると外国人に受け止められ、避難所を散らかしても運営者側の誰かが掃除をするという構図ができてしまったのではないかということである⁽²²⁾。

このように、前提条件の異なりを理解することで、どのような情報を提供することが望ましいかが見えてくる。田村は、知識や地理、避難場所等、備えとしての情報をストック情報、発災後の危険情報等をフロー情報と呼び、これらを両輪で捉えなければ適切な行動を促せないと指摘する⁽²⁷⁾。例えば、一時避難所の存在や物資の配給がなされるということを知らなければ、情報収集をする上で当たりを付けることさえできない。指定避難所の所管は市町村であるが、そのことを知らなければ、居住する市町村のウェブサイトを確認するということに考えが至らない。2019年8月の佐賀豪雨では、市内の公民館等に約500人の避難者が集まったが、そこに外国人は含まれていなかった。その後の聞き取り調査では、天気予報をほとんど見ない在住外国人が多いことが分かった⁽²⁹⁾。平時から天気予報を見ていなければ、たとえ、豪雨の予報を確認したとしても、大雨特別警報が意味する緊急性を認識できない。外国人に対し、事前の訓練等により前提条件の異なりをカバーするための「備えとして整理・発信しておける情報」（=ストック情報）を周知した上で、「発災時に収集・整理する情報」（=フロー情報）を発信することで、正確に情報を伝えることが可能となる。

4. 情報へのアクセス

言語的制約ならびに災害・防災の知識が不足することや、日本人とは異なる文化的背景・生活スタイルを持つことなどの異なる前提条件により、外国人の情報へのアクセスは圧倒的に制限される。

日本語の能力が不足していると、広報や回覧板、地域の掲示板等に掲示され、地域の人たちが暗黙裡に共有している情報を把握することができない。日本では、子どもの頃から学校等で避難訓練を繰り返し行い、地震や火事が発生した際の対処法を学ぶが、そうした習慣のない外国人は¹、基礎的な防災知識が不足する、あるいは日本とは異なる防災

知識を持つ（地震の際は屋外に避難するなど）うえに、関連情報に触れる機会が制限される。適切な情報を入手し、情報を正しく理解するには、いくつもの前提条件が必要となる。

熊本地震で被災したバングラデシュ人の家族は、まず、激しい揺れが地震であると認識することに時間を要し、次に、物が散乱した自宅から車で逃げたものの次に何をすれば良いのかわからずスーパーの駐車場で途方に暮れて5時間過ごした。偶然通りかかった住民が身振り手振りで「避難所」に案内してくれ、その時に初めて「避難所」の存在

¹ URCが実施したグループインタビューならびにワークショップの外国人参加者においても、母国で避難訓練等の経験があるのは少数であった

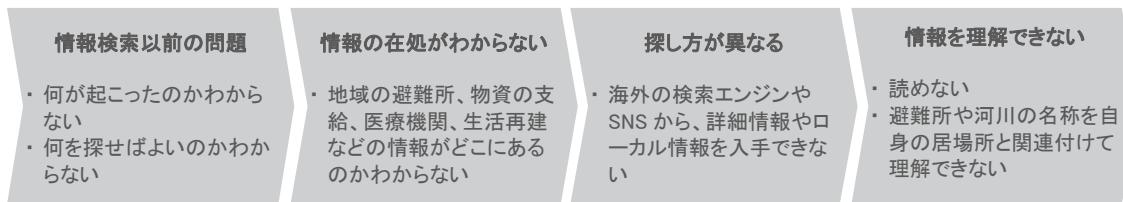


図 4-3 情報アクセスの障壁

を知ったと言う⁽³⁰⁾。さらに、災害時の情報収集に利用するメディアがエスニック集団ごとに異なる、あるいは使用言語ごとに普段利用するメディアが異なるという報告があり²、海外の検索エンジンやSNSに依存する場合、自治体等が発信する避難詳細情報やローカルな情報が得られにくいという可能性がある（「5章 2. 外国人の情報収集手段」にて詳述）⁽⁷⁾。

また、2019年の台風19号の際、仙台市が避難勧告を発令した際、受信した外国人から「避難すべきかどうか分からぬ」という相談が相次いだ。「警戒レベル」や「避難勧告発令」などの日常見ることの少ない漢字の羅列に加え、「名取川、広瀬川、旧笊川…の洪水浸水想定区域に…避難勧告を発令」と地名や川の名前が挙げられたが、自身の居住地域が対象地域なのか判断ができなかつたのである⁽³²⁾。

外国人の情報アクセスに関する障壁は、言語能力に限定されるものではなく、段階的に生じると言える（図4-3）。そもそも、災害を理解していかなければ何をすれば良いのか

わからない、避難しなければいけないことを理解しても避難とは具体的に何をすれば良いのかわからない、避難所というものを知らないければ、避難所の場所を検索することもできない。次に、どこを探せば必要な情報にたどりつかのかがわからない。例えば、避難所情報がどこにあるのか見当がつかない、居住する地域の自治体のウェブサイト等にたどり着いたとしても、小学校や公民館の名前が挙げられているだけでは自分が行くべき避難所がわからない。さらに、普段利用する検索エンジンやニュースサイトが日本人と異なるために、よりローカルな情報や詳細情報を見つけられないということも発生する。東日本大震災当時は、原発についての情報を海外（母国）メディアから入手し、外国人がパニックになったという例もあり、同じ地域にいたとしても、情報源の違いにより、事象への認識の違いが生じることがわかる。こうした障壁をクリアし、正しい情報にたどり着いたとしても、用語が難しかったり、地名等への馴染みの低さから正しく意味を理解できなかつたりという可能性が残る。このように、情報へのアクセスだけでもいくつもの難関が待ち受けているのである。

5. 心理的不安

大きな災害が発生したときは、国籍問わず誰もが心理的な不安を覚える。しかし、外国人にとっては、経験したことのない恐怖や自分を取り巻く環境がわからないことからくる不安というものが大きい。

言語の問題から、周りの日本人が何を知っていて、自分たちが何を知らないのかわからず漠然とした不安を抱える。

旅行先の日本で、人生で初めての地震に遭遇し動揺する声や、帰国の目途が立たず途方に暮れた姿は、最近の自然災害で繰り返し報道されている^(33,34)。来訪者においては、日程変更による多額の追加費用や今後の日程がわからない⁽⁹⁾などの状況に見舞われることも不安要素の一つとなる。

² なお、研究者らが、国籍ではなくエスニック集団として人々の行動傾向を捉えようとする場合があるが、この背景には、国籍とエスニシティ（民族性）の不一致の広がりが指摘できる。1980年代以降、いわゆるオールドカマーの「帰化」が増大し、また国際結婚の増加や国際結婚をした夫婦の子どもが二重国籍を持つケースが増えた(31)。こうした人々は、日本国籍の取得とともにエスニシティを喪失するのではなく、「国籍の変更後もエスニック・アイデンティティを維持」して暮らす傾向が指摘される。エスニック・アイデンティティの維持は、帰属するコミュニティや情報収集手段の選択にも影響を与えると考えられる

在住者の中には、避難所の存在を知ったとしても、外国人である自分がここに避難して良いのか、いつまで滞在して良いのか、いつ食事が提供されるのか⁽¹³⁾、自分を取り巻く環境を理解できないことによる不安がある。周囲に知っている人がいないことや⁽¹²⁾災害がなくともコミュニティの一員になりきれない不安定な要素があり⁽³⁵⁾、さらに避難所等で誰も話しかけてくれないなど単なる言語の問題にとどまらない不安が蓄積される⁽¹³⁾。災害時に母語に触れられない、母語で情報を得られることによる不安も複数指摘される^(6,35)。金は、阪神淡路大震災および東日本大震災での経験を踏まえ、母語で外国人に災害情報を発信することが不安を取り除くために有効であると指摘し、多様な言語で発信するツールとして、ラジオ放送が重要な役割を果たすことを示している⁽³⁵⁾。

また、不安な時ほど、誰かと会話をしたいが、避難所では静かにしていることを求められるなど、避難所での過ごし

6. 多様な生活文化

片岡は、「外国人という要素を最も加味しなくてはならないのが、生活・文化に関わる制約である」という⁽²⁶⁾。言語能力的な制約が関心を持たれがちであるが、生活文化の制約への対応が、避難時等の予期せぬ葛藤や摩擦を防ぐ上で重要である⁽²⁶⁾。

熊本地震時、熊本大学に避難した外国人に避難所生活で一番困ったことを聞くと、誰もが「食事」と答えた⁽³⁾。大学には、ハラール食やベジタリアン食のストックがなく、宗教的理由により豚や牛が食べられない避難者たちは、インドネシア大使館からの支援物資が届くまで、アルファ米やスナックしか口にできなかった。食事に関しては、アレルギーや基礎疾患、年齢（乳幼児や高齢者）等、外国人に限らず、様々な制限があることが予想され、多様な配慮が必要となる。

イスラム教徒が豚肉やアルコールを摂取しないことは知られつつあるが、調味料や加工食品の原材料に豚やアルコール由来のものが含まれてもいけないことや、除菌シート

方を理解していても感じる不安もある⁽¹³⁾。また、熊本地震では、子どもがいる、障害を持っている、プライバシーを確保したい、ペットを飼っているなどの理由で指定避難所外の避難者が続出した。人は災害に遭った時「どこが指定された避難所なのかではなく、どこが近くで安全な場所なのか⁽³⁶⁾」を基準に行動を起こすことが指摘されており、情報伝達とともに安心感を与える情報提供のあり方や環境づくりが求められる。3章でも述べたとおり、福岡市に拠点を置くコミュニティラジオ LOVE FM は、有事の際、できるだけ早く通常のプログラムに戻すことで、いつも通りの時間にいつもの声や音楽を聴けるという安心感をリスナーに与えることを意識する⁽³⁷⁾。非常時は、いつもと異なる環境下での生活を余儀なくされる一方で、非常時だからこそ、少しでもいつもと同じ条件を整えることで過度な不安を取り除くことに繋がると考えられる。

に含まれるアルコールも忌避されなければならないこと、礼拝のためにスペースが必要となることなど⁽²⁷⁾、「イスラム＝豚肉を食べない」という単純な式では表せない。ベジタリアンが動物性のスープ出汁で作られた野菜スープを飲まないこと、肉や魚のみならず乳製品も口にしないビーガンという食習慣を持つ人がいることなど知られていないことも多い。多様な生活文化の存在を知ることは、外国人の困りごとへの理解の第一歩となるであろう。

一方で、「避難所のルールがわからない。避難所での迷惑行為は何か、教えてほしい」（フィリピン・男40代）や「日本人は礼儀正しく、奪い合いにならない。避難所では、日本の習慣に合わせるべきだが、日本の習慣を外国人に教えることは大事」（ブラジル・男30代）⁽²⁰⁾など、生活習慣が異なることを理解しつつも、日本の避難所生活においてどのように振舞えばよいのかわからないという意見もあり、宗教等の文化を理解し、尊重するとともに、日本のスタイルを「伝える」ということの大切さが伺える。

BOX 07

防災ワークショップ（第1回）

「みんなが助かる社会とは～外国人の困りごとや備えについて考えよう～」

研究主査 菊澤育代

- ✓ URC 報告：都市における外国人災害対策と災害時に
おける外国人の脆弱性
- ✓ Round 1：多様なシーンにおける課題発掘
- ✓ Round 2：助かる社会の環境づくり

URC 報告

2019年10月31日、第1回目の防災ワークショップ「みんなが助かる社会とは～外国人の困りごとや備えについて考えよう～」を開催しました。当日は、定員（30名）を上回る38名の方（うち13名が外国出身者）にご参加いただき、テーマへの関心の高さが伺えました。参加者は、福岡県・市内で活動する、国際・防災・観光関係の団体・事業者、メディア、学校等、外国人の災害支援に携わる多様な関係者ならびに留学生らで構成され、活発な議論が交わされました。

ワールドカフェ形式のワークショップにて参加者が意見交換を行うための基礎情報として、「都市における外国人災害対策と災害時における外国人の脆弱性」についてURCより報告がありました。中村研究主査からの報告では、外国人が情報を取得する際のツールに関する国内の多様な事例を紹介しました。音情報、視覚情報（デジタル・アナログ）、多言語支援センター等の人を介した情報、それらを支えるシステム、という視点から事例が報告されました。筆者からは、外国人が災害時に直面する課題や傾向についての報告を行いました。来訪者と在住者の別に加え、言語、前提条件、心理的不安、情報収集、生活文化の5つのカテゴリーに分類される課題を提示しました。さらに、災害時の情報発信の方法を検討するにあたり、考慮すべき福岡市の在住外国人の言語能力特性についての調査報告を行いました。報告はいずれも、日本語（ルビ付き）と英語で資料を提供し、多様な参加者が理解しやすいよう配慮しました。



ワークショップの様子

Round 1：多様なシーンにおける課題発掘

ラウンド①では、「多様なシーンにおける課題発掘」として、地震・停電等を想定し、「どこで、どんな外国人が、どんな課題に直面しているか」について参加者らが意見を交わしました。外国人が、何をしたら良いのか、どこへ行けば良いのかといった、周囲の状況も自分の取るべき行動も、色んな「わからない」状況が生まれるであろうとの意見が多数出ました。他にも複数意見として、情報収集をしようとする外国人のためのWi-Fiやスマート等の充電への不安についての意見が挙がりました。さらに、旅行者であれば大きな荷物を抱えての移動が大変になること、宿泊施設や交通機関において個別の問い合わせが殺到するであろうことなどが挙げられました。

Round 2：助かる社会の環境づくり

ラウンド②では、「助かる社会の環境づくり」として、ラウンド①で出された課題に対し、どのような解決策があるかについての議論がなされました。街のあちこちに平時からスマートの充電ポイントを設置し災害時には開放するなどの個々人が情報収集できる環境づくりについての意見が出されました。また、入国時や施設入館時に緊急時のポータルサイト等が記されたカードを配布するなどの事前の情報提供についての意見が複数出ました。GPSで避難場所に案内してくれる技術や情報の多言語化アプリ、さらには個々人の居場所や言語、ニーズなどに配慮したカスタマイズド情報が送られてくる仕組みなど技術的解決策についての提案がありました。ただ、最後には、人による支援として、日本人も多様性や共生についての認識を深め、避難時には周囲に声を掛けるなど、一人ひとりの配慮の大切さが強調されました。

全体を通して

今回、このテーマに関係するであろう多くの方々にお声がけし参加を呼び掛けた結果、予想以上の関心が示され、ワークショップを多様な“当事者”的交わる場とすることがで

きました。本ワークショップの目的は、外国人が災害時に直面する課題と解決策の模索でしたが、第2の目的である関係者間のネットワークづくりにもアプローチできたのではないかと感じます。



第5章 対応策の検討

5章のダイジェスト

この章では、前章で挙げた外国人の災害時の課題や特性を踏まえた、対応のあり方について検討した。災害時の情報ニーズを整理すると、地震の震度や台風の進路、揺れに対する安全確保の行動など、地域や人の属性によって変化しない「共通」する情報と、避難所や最寄りの駅の運行状況、大使館の対応など、被災した外国人の所在地や属性によって異なる「個別」の情報に分けられる。多言語対応や周知が行き届きにくい「個別」情報へのアクセスがより困難であることがわかった。

また、外国人の情報収集手段を見ると、来訪者・在住者ともにテレビの利用が最も高く、その理由として、信頼性、ニュースの早さ、映像によるわかりやすさが挙げられた。テレビの次に選択されるメディアとしてSNS等の存在感が高まっている。SNSの拡散力やライブ力が災害時に威力を発揮する一方で情報の統制や正確性の担保が課題となる。さらに、国籍や使用言語によって、利用するSNSや検索エンジンが異なることもわかっており、地域内の外国人の属性を把握したうえで、適切なメディアを選択することが重要となる。

こうした外国人の情報収集に関する傾向を踏まえ、情報提供者側の伝達手法として、自治体等のウェブサイトへの誘導、平時から利用されるアプリやウェブサイトと防災情報との連動等、外国人の防災情報へのアクセスを高める工夫が求められる。

さらに、発信する情報が読み手によって多言語化されることにも注意を払う必要がある。昨今の自動翻訳能力の向上によって、多くの外国人が日常的に翻訳ツールを活用している。看板やポスターも活字であればスキャン翻訳できることや、文字情報が画像で埋め込まれていると翻訳されないこと、短くシンプルな文章ほど正しく翻訳できることなど、日本語で発信する場合でも、少しの配慮で情報が伝達されやすくなる。

1. 外国人の情報ニーズ

1.1. 災害時の情報ニーズの類型

この章では、情報の受信者と発信者という区分で情報伝達の問題を考察する。前者は、外国人が必要とする情報や情報収集の手段という切り口から、後者は、外国人のニーズに応じた情報提供や発信者側に知っておいて欲しいと考える情報と発信手段という視点で整理を試みる。

まず、外国人の災害時の情報ニーズについては、日本で災害を経験した外国人への調査が進み、外国人（在住者・来訪者）が災害時にどのような情報を入手しようとしたかということが明らかになってきている（表5-1）。観光庁は、東日本大震災後、発災時に日本に滞在していた在住外国人ならびに外国人来訪者両者に対してインタビュー調査を行った（前者はグループインタビュー、後者はメールインタビュー）。前者の在住外国人からは「今、何が起きているか」、「今後、余震はどの程度起きるか」、「安全確保のために、自分は何をしなければならないか」、「家族や知人の安否情報」、「国内交通機関の運行情報」、「放射能の状況」などが挙がった⁽¹⁾。

後者の来訪者についても、「いま何が起きているか」、「自分は何をすれば良いか」、「放射能の状況」、「今後、余

震はどの程度起きるか」、「国際航空便（帰国便）の運行情報」などの情報を求める傾向にあった。

在住者、来訪者ともに「いま何が起こっているのか」や「余震は起きるか」などの災害情報、「何をすれば良いのか」という避難や安全確保に関する情報、「交通機関・航空便の運行情報」などの帰国や帰宅のための情報が共通して求められている。

ほかにも、2004年、2006年に大地震を経験した新潟県長岡市の在住外国人に行った梁⁽²⁾の調査や、岩元らが日本語学校の学生に行った調査⁽³⁾、田中が東日本大震災を経験した在住外国人に行った調査⁽⁴⁾、熊本地震時に「災害多言語支援センター」を運営した（一財）熊本市国際交流振興事業団（KIF）への取材結果⁽⁵⁾等を参照し、外国人の情報ニーズをカテゴリー別に整理した（表5-1）。表5-1では、地震が起きた際には机の下に避難し建物内に留まるなどの災害に対する行動や避難所等に関する「避難・安全確保」情報、地震の震度や震源地、台風の位置など、いま何が起こっているのかを伝える「災害・被害情報」、交通機関の運行状況や旅程の変更手続きなど「生活・帰国のための情報」、家族・知人の安否確認などの「安否情報」の4つのカテゴリーに分類できた。

表5-1 災害時の情報ニーズ

情報の種類		情報の例		共通・個別	
避難・安全確保		<ul style="list-style-type: none"> 何をすれば良いか 災害そのものの対処法 外出先での避難の方法 避難所について 	共通 共通 共通 個別 個別		
災害・被害情報		<ul style="list-style-type: none"> いま何が起きているか 余震はあるのか 気象情報 地震(震度、震源地、津波、火災) インフラ被害、被害の範囲 放射能 	共通 共通 共通 共通 共通 個別		
生活・帰国のための情報		<ul style="list-style-type: none"> 交通の運行状況 ほか社会インフラ(ガス・水道・電気) 通信 近隣の情報 今後の旅程 帰国の手続き 母国の大使館の情報 	共通 共通 共通 個別 個別 個別 個別 共通	個別 個別 個別 個別 個別 個別 個別	
安否情報		<ul style="list-style-type: none"> 家族・友人の安否 母国との連絡 		個別 個別	

出典：梁、岩元ほか、観光庁、田中、Yahooニュースを元に、筆者作成

1.2. 個別情報と共通情報

さらに、情報へのアクセスのしやすさという視点で表 5-1 の情報ニーズを見ると、個々の条件を問わず多くの人々が「共通」して必要とされる情報と、「個別」のニーズに応じて必要となる情報に分けられ、前者はテレビや政府のポータルサイト、新聞等で確認できることに対し、後者は個別の状況や前提条件によって異なるため、情報を持つ主体が多岐にわたることが考えられる。

「避難・安全確保」については、津波の際は高台に逃げるなどの特定の避難行動は、誰にも「共通」して伝えられる情報であるが、発災時の居場所からの避難場所への移動方法などは、「個別」の情報となる。例えば、2019 年の台風 19 号で緊急速報メールを受信した留学生が、日本語で書かれたメールの内容を理解できずに戸惑い担当教官に助けを求める⁽⁶⁾。担当教官は、警戒レベルが 3 から 4 に切り替われば避難するように指示したが、留学生は避難所の場所がわからないという。担当教官は、該当区役所のウェブサイトで英語の避難情報を探したが見つからず、結局、ほかの留学生からも同様の要請を受け、日本人学生と手分けして留学生らのそれぞれの居住地域の避難場所を確認し、ローマ字で Facebook に掲載した。こうした事例は、情報が所在地や属性等の諸条件によって個別化されるにつれ、多言語化等の対応が不足する傾向にあることを示唆する。

次に、いま何が起きているのか、などを含む「災害・被害情報」は、概ね共通性のある情報として位置付けられる。インフラ被害や被害の範囲については、大規模な被害であれば全国的に報じられ、小規模な被害は地域内でのみ把握される。

「帰国・生活のための情報」については、交通機関・航空便の運行情報は、テレビやラジオ、個々の交通事業者のウェブサイトを通して伝達がなされるが、特定の駅や列車の遅延・運休についての情報は、個別の駅の案内放送や利用者の SNS での発信等に限られる。来訪者の今後の旅程や帰国の手続きなども個別の対応となる。「安否情報」も個別の情報となる。

「共通」と「個別」という情報ニーズの分類は、その情報を必要とする人数に比例する。多くの人が求める情報は「共通」に、より少ない人が求める情報は「個別」に分類されるということである。しかし、情報を必要とする度合

いは人数と比例するわけではない。誰にとっても、安全に避難するための避難経路や避難所についての情報は重要度が高いが、発災時の居場所や居住地によって情報の発信者（自治体、施設管理者等）が異なる。

大きな被害の状況や災害の状況は、海外メディアも含め、テレビやラジオ、新聞等で把握することができる。しかし、「住んでいる場所の情報が欲しい。自分の身を守らなければならない。電車の運行状況、区役所の対応などを知りたい。メディアは一番被害が大きいところを優先して放送する（中国・女 20 代）」という声が聞かれるように、自分の生活圏の情報や自分に関連付けられる情報、例えば、最寄りの駅の運行状況や一時避難所の開設状況、物資の配布状況などのローカルな情報が得られにくい⁽⁷⁾。地域性や個々人の特性・条件に応える「個別」情報の整理と発信が課題となる。

生活のための詳細情報は、個々の外国人にとって必要性は高くとも、公共放送を通してどの程度まで流すべきかの判断が難しい⁽⁸⁾。情報ニーズの多様性への対応は、多様な情報の発信手段と収集手段で相互的にカバーしていくことが重要となる。情報提供側の発信手段は、ここ数年で各段に多様化してきている。災害情報伝達の手段は、年々多様化を極め、伝達手段の整備を検討する自治体にとって、適切な判断が難しくなっている。このため、消防庁防災情報室では、2013 年度より、希望する自治体に対し、災害情報伝達手段の整備についての助言を行うアドバイザーパートナーシップ事業を実施している⁽⁹⁾。

さらに、「共通」と「個別」という区分に、4 章で紹介した「ストック」と「フロー」という区分を加え情報を分類すると、4 つの象限ができる（表 5-2）。場所や属性に関わらず皆に共通する情報であり、且つ、事前に備えておく（伝えておく）べき情報は、<共通・ストック>として第 I 象限に整理される。地震発生時の対応や水害が予想される際の備え、避難所の役割や機能等が含まれ、国や自治体による多言語マニュアルやハンドブックなどによってカバーされる。次に、第 II 象限として<共通・フロー>情報があり、地震の規模や震源地、台風の進路等、いま何が起こっているかを示す情報等がこれにあたる。国の機関やテレビ等が情報提供を担う。さらに、第 III 象限の<個別・ストック>情報には、最寄りの避難場所や、災害が発生した際にアクセスすべき地域の避難情報等の入手先、母国の大企業の連絡先などがある。家族や帰属する組織との連絡

方法も前もって確認しておくべき情報に入る。居住地域のハザードマップや大使館等の連絡先リストの提供等のほか、発災時に必要な情報を入手したり、相談したりする先として、災害多言語支援センターの連絡先の周知等がある。第IV象限の＜個別・フロー＞情報としては、地域の交通機関の運行状況や最寄りの避難所の開設状況、物資の配給

場所・時間等の情報が含まれる。こうした情報ニーズに対しては、多言語テンプレートを用いた電車の運行状況や施設の開設状況の提供など、民間事業者の役割も期待される。こうした整理によって、いつ（発災前後）、誰に向けた情報をどのような方法で提供できるのかを把握でき、関係者が個々にどの役割を担うのかを確認することができる。

表 5-2 防災・災害情報の分類

	共通	個別
ストック	<ul style="list-style-type: none"> • 地震時の対応 < I > • 水害の備え • 避難所について 国や他自治体等が作成している多言語マニュアルやハンドブックの活用	<ul style="list-style-type: none"> • 最寄りの避難所の場所 < III > • 地域の避難情報の入手先 • 母国の大使館・領事館の連絡先 • 緊急連絡先・連絡方法 地域のハザードマップや災害多言語支援センターの連絡先の周知・活用
フロー	<ul style="list-style-type: none"> • いま何が起こっているのか < II > • 余震はあるのか • 気象情報 • 地震の規模、震源地、津波・火災の有無 気象庁や観光庁、NHK 等の多言語発信を収集し、市内各所に伝達	<ul style="list-style-type: none"> • 地域の交通機関の運行状況 < IV > • 最寄りの避難所の開設状況 • 物資の配給場所・時間 • 家族・友人の安否 多言語テンプレートを用いた電車の運行状況、市内の施設開設状況の配信

2. 外国人の情報収集手段

2.1. 来訪者と在住者の傾向

外国人に適切に情報を伝達するためには、どのような情報が求められているか、どのような情報を知っておいてもらいたいかという情報のコンテンツに加え、使用する言語、メディア、発信形態などの発信方法についての検討が必要となる。

そこで、在住外国人ならびに外国人来訪者の震災時の情報収集手段について整理することで、発信側と受信側の結節点を見出したい。

これまで、政府や自治体、民間の調査業者、研究者らが、外国人の情報収集手段についてアンケート調査やヒアリング調査を行ってきた。個々の調査によって調査項目が異なることから、単純に数値化して比較することは難しいが、類似の調査を合算し傾向分析を試みた。

来訪者については、株式会社サーベイリサーチセンター社（サ社）が、熊本地震（2016.4）、大阪府北部地震（2018.6）、北海道胆振東部地震（2018.9）、台風24号（2018.10）、台風19号（2019.10）の発災直後に、近隣の国際空港やランドマーク等において外国人来訪者を対象に行った調査を用いた。サ社の5調査では、尋ね方や選択肢が若干異なるものもあるが、同じ意図とみなされるものを束ね、情報源の割合（%）の和から全体の傾向を算出した。

また、在住者については、比較が可能な複数調査が存在しないため、米倉⁽¹⁰⁾が東日本大震災の後に在住外国人を対象に実施したアンケートを用いるとともに、岩元ら⁽³⁾、田中⁽⁴⁾、YOLO JAPAN⁽¹¹⁾らの調査を補足資料とした。

来訪者は、災害時の情報源として日本のテレビ・ラジオを最も多く利用していることがわかる（図5-1）。次いで、母国のウェブサイト、知人との電話・メール・SNS、施設

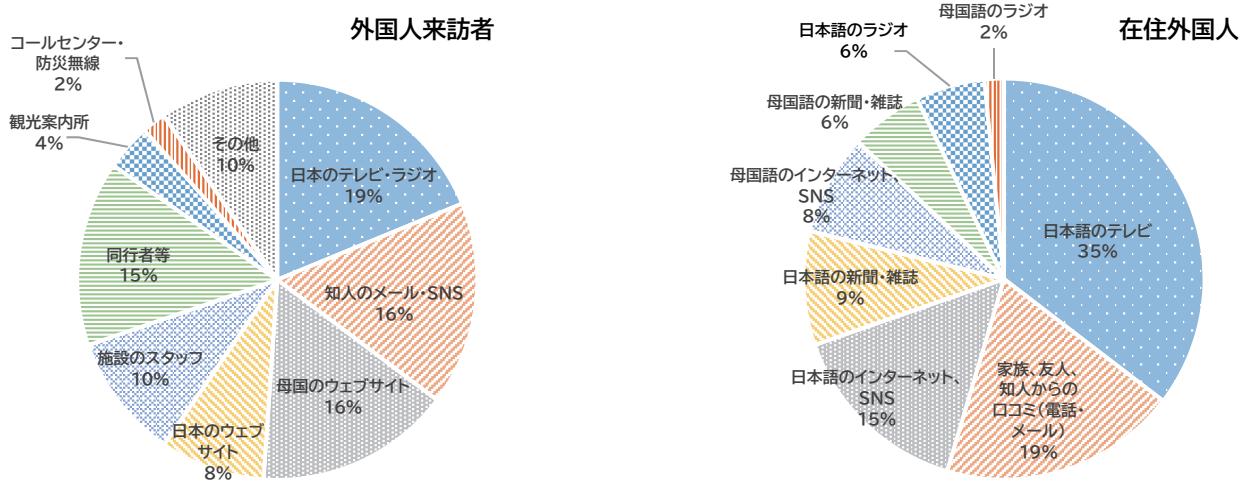


図 5-1 災害時の情報収集源

出典：【来訪者】株式会社サーベイリサーチセンター社を元に筆者作成
【在住者】米倉⁽¹⁰⁾を元に筆者作成

従業員（ホテルスタッフ等）、同行者（日本語ができる）、日本のウェブサイトと続く。母国のウェブサイトや日本語のわかる同行者等に頼るなど、言語バリアをカバーできる情報収集方法を選択していることがわかる。また、同行者や施設スタッフ等、双方向型のコミュニケーションを求める傾向にあることも言える。

在住者については、日本語のテレビからの情報収集が全体の1/3以上を占め、来訪者以上にテレビを主要な情報源としていることがわかる。留学生を対象に地震防災に関する認知度を調べた岩元らの調査でも、テレビを情報元とする回答が8割でトップ、次いで学校で関連情報を得たという回答が過半数を超えた⁽³⁾。在住外国人の災害意識に関する梁らの調査では、日頃のニュースを得る情報収集媒体として、ネット(88)、テレビ(82)、新聞(17)、携帯(16)が挙げられた⁽²⁾。テレビが選択される理由として、「テレビは情報が早い」、「テレビが一番わかりやすい」、「テレビでニュースを見ていた。日本語はあまりできなかつたが、画面だけを見て、だいたい理解できた（中国・女20代）」など、テレビの情報の早さや映像を踏まえた報道のわかりやすさが評価されていることがわかる⁽⁷⁾。ただし、報道内容の理解度には個人差があり、読み書きが苦手で「ニュースを見ても半分以下しか理解できず、文字テロップに何が書かれているかはほとんど理解できない。（日系ブラジル・男40代）⁽¹⁰⁾」といった声もある。ひと口に「在住外国人」といっても、日本語能力、職業、学歴などに応じて、周囲のメディア環境や情報行動も多様である⁽¹⁰⁾。「ニュースの字幕にふりがなを多めにつけてくれると助

かる」といった声が多く聞かれ⁽¹⁰⁾、発信側の多様な情報提供のあり方が求められる。地域の在住外国人の国籍や使用言語の傾向については「第4章 2.3.異なる言語能力特性への配慮」を参照されたい。

2.2. 国籍やメディア環境による異なり

田中は、東日本大震災を経験した在住外国人に対し、グループインタビューを実施し、情報収集についての行動やニーズについて整理を行った⁽⁴⁾。発災直後の情報収集行動について、国籍別の多様な情報収集方法が明らかとなっている。中国人は、テレビやラジオの報道および日本の活字メディアを利用すると回答したのに対し、フィリピン人は、FacebookやTwitterを確認すること、英語での情報を求めることが、母国や友人との連絡を重視することなどがわかった。韓国人、ブラジル人は、テレビを中心とした日本のメディアを信頼しつつも、海外メディア（自国のメディアや英米等のメディア）からも情報を収集するという傾向が見られた。フィリピンの回答者の中には、1日目は自身で情報収集ができず、地震や津波の情報を母国から得たという者もあった。国内の多様なメディアや周囲の人々からではなく、母国から情報を得たという事実は、個々人の情報収集デバイスへのアクセス（PC・テレビ・スマホ等の保有状況）や国内メディアへの親しみ、言語の理解度など多様な条件の重なりから生じた結果であると考えられるが、国内メディアからの情報提供がいかに国内の外国人に届かないかを考えさせられる例と言える。調査の結果を踏まえ、田中は、国籍・日本語能力・職業・来歴等に応じて情報収

集行動が異なり、先端的なメディア環境への接触の有無によって情報の量や質に大きな格差が表れることを指摘している。

また、2012年に実施された観光庁の外国人来訪者に対する調査では、被験者の用いる言語別に、訪日前・中の情報源・媒体を尋ねた⁽¹⁾。ポータルサイトとして利用されるのは、北京語グループは百度（Baidu）や163.com、広東語グループはYahoo! JAPAN（日本語）・Yahoo!香港（簡体字）、韓国語グループはYahoo! JAPAN（日本語）・Naver（韓国語）・Nate（韓国語）、英語グループはJapan Times・NHK・CNN・BCCなどであった。SNSについても言語別に異なるメディアが利用されており、広東語・韓国語グループはFacebook、北京語グループはQQなどが挙がった。このように、言語グループごとに異なる情報源を利用することを踏まえた発信のあり方が求められる。

また、日本国内のメディアに注意を払いつつも、母国のニュースや海外の英語メディアから情報を入手するなど、複数の情報源にアクセスすることも明らかになった。こうした場合、より多くの情報源から情報の確かさや詳細を知ろうとする一方で、情報過多の状態を作ることにもなる⁽¹²⁾。なかには情報が相反することもあり、どれを信じてよいのか判断が難しくなる。行政等、信頼のおける発信者からの情報を、複数のSNSやメディアを通して発信、共有することで、混沌とした情報の錯覚を防ぐことが求められる。

2.3. SNS の台頭

上述の調査から、外国人来訪者・在住外国人ともにテレビが主要な情報源として挙げられる一方で、SNSが情報収集ツールとして広く活用されていることもわかった。YOLO JAPANの調査では、SNS等の交流サイトが、テレビ・ラジオと比肩し、主要な災害情報の収集手段として挙げられた。同調査では、防災に関する情報の発信について、SNS等でシェアされることを望む声が高く（被験者の70%）、テレビに加えて、SNSが情報収集手段として重要な位置を占めていることが示された。

災害時、外国人が同じ国同士でSNS等個人のネットワークを通じて情報収集し、それに基づいて避難する傾向にあることも複数報告されている^(13,14)。東日本大震災における仙台市立三条中学校や、熊本地震における熊本大学、大阪府北部地震における箕面市の小学校は、そうしたインフォーマルな情報のやり取りによって、外国人避難者が地域

内外から集まった。外国人としては、避難所で受け入れられるかどうかや多言語で情報を入手できるのかという不安が付きまと之中で、外国人が避難している場所があると知れば、安心して避難できる。一方で、想定以上の外国人が想定外の場所に集まることは避けなければならない。三条中学校においては、地域内外の外国人が大人数で避難し、地元住民が入れないという事態が発生した。留学生を中心に多くの外国人が避難した熊本大学は、指定避難所ではないため事前協定がなく、決まったルートで物資配給は想定されない。熊本地震の際は、大学や生協のネットワークを通じて物資供給を得たものの、十分な支援が得られない可能性もあった。SNSの拡散力やライブ力が災害時に威力を発する一方で、安全な避難行動の促進のための情報の統制や正確性の担保に課題が残る。

2.4. 個人の情報収集能力と通信環境

災害時の情報源としてテレビの役割が大きいことがわかつたが、一方で、近年のスマートフォンの普及に伴い、個々人が情報を自ら収集する、いわゆるブル型の情報収集が広まっている。また、「テレビの情報は自分が欲しい情報が出ない場合がある。ネットは検索すればピンポイントでわかる。（韓国・女20代）⁽⁷⁾」という声からも、より自分に関係する情報（「個別」情報）はインターネットから入手しようとすることがわかる。

テレビでは、多くの人に「共通」の情報が提供されることに対し、「個別」の情報ほど、テレビではなく、タブレットやスマートフォンを用いてSNSや特定のウェブサイトにアクセスすることが増加する。このため、こうした個々の情報収集を助ける環境整備が重要度を増していく。

昨今の情報技術の進展とともに、メディアや特定の組織のみならず誰もが情報の収集および発信の主体となりうるほどに、個々人の情報収集・発信能力は高まってきた。このため、情報通信環境の整備がますます重要となっている。

情報の収集をスムーズに行える環境の整備として、通信環境の整備がある。2019年に実施された外国人来訪者に対する調査でも、旅行中の困りごとの第2位として無料公衆無線LAN（Wi-Fi）環境が挙がった。熊本地震の際に、多くの外国人が集まった熊本大学では、各携帯会社の支援で体育館にWi-Fi設備が設置されたが、1回に10人までしか繋げられず苦労したという話がある⁽¹⁵⁾。また、北海道胆振東部地震では、スマートフォンの充電に長蛇の列が発生

し、同地震時に来訪していた外国人への調査においても「充電ポイントの提供」が情報そのもの以上にニーズが高

い結果となった⁽¹⁶⁾。停電時や外出先での通信環境・充電環境の整備がますます重要となる。

3. 情報提供者による伝達手法

3.1. 外国人の情報アクセス向上

(1) ウェブアクセスを高める

ここまで、情報の収集側のニーズや収集方法について論じてきた。ここでは、情報の発信側の伝達方法について考察を加えていく。情報の発信側としては、より外国人に届きやすい情報提供のあり方を検討する必要があり、その一つとして、まずウェブ検索におけるアクセスについて整理する。

2019 年の台風 19 号では、自治体のウェブサイトへのアクセスが集中し、つながりにくくなる問題が発生した⁽¹⁷⁾。自治体が発令する避難指示やハザードマップ、避難所等についての情報を得ようとサーバーへのアクセスが集中したためと考えられる。このように、日本において、災害時には自治体ウェブサイトから情報収集を行うことが共通認識となっている。一方で、外国人においては、同様の認識が共有されていない可能性がある。これまでの調査で、外国人は、災害時の情報収集方法としてテレビや母国語のウェブサイト、SNS 等に依存する傾向があり、自治体のウェブサイトの閲覧可能性は必ずしも高くないことがわかっている（「第 5 章 2. 外国人の情報収集手段」参照）。このため、外国人の情報ニーズと合わせて、自治体ウェブサイトが検索されやすくなるための工夫が求められる。例えば Yahoo! JAPAN は、東日本大震災時に、Yahoo のトップページに通常貼り出される広告バナーを災害誘導バナーに切り替え、内閣官邸の災害特設サイトへのバナーを大きく掲出するなどして、関連サイトへの誘導を行った⁽¹⁸⁾。

国籍や言語により利用するメディアが異なることは上述したとおりであり、地域の在住者および来訪者の国籍や使用言語に考慮し、外国人利用者数の多いメディアや SNS 等から関連サイトに誘導することも考えられる。

(2) 防災特化型アプリ・ウェブサイト

また、防災アプリや防災ポータルサイト等の防災に特化した情報サービスやしくみは、災害時に役立つサービスや情報をひとまとめに提供できる一方で、平時の防災意識の喚

起が必要となる。ハザードマップや避難に関する情報をまとめた防災カードを常設・常備することや、防災アプリを平時にダウンロードしておくなどの行動を促すことなどである。モバイル社会研究所によれば、2019 年 1 月時点で、スマートフォン所有者のうち、防災アプリをインストールしている人は全体の約 40% という結果が得られた。2017 年 3 月の調査では、同 32% であり、関心の高まりが確認できるものの、まだ半分に満たない。日本人・外国人問わず、国内の災害を報道で知りつつも、自分が経験したり、身近な人から間接的に経験を聞いたりする機会がなければ、日常生活の中で自身の防災について考え、行動に移すことは簡単ではない。テレビやウェブサイト等のメディアを通じた個人への啓発とともに、学校や会社、地域等社会組織の中で、意識喚起や防災アイテムの活用を促し、防災訓練等の中に組み込んでいくことが重要となる。

外国人に向けた防災講座や訓練を企画する区役所職員によれば、在住外国人の関心は、それぞれの経済活動や生活の主要な部分を占める、学校であり、商売であり、アルバイトであり、就職活動に注がれる。防災訓練や災害時の備えという言葉が必ずしも響かないことが想定される。災害を自分事として捉えていない層に対して、平時に防災アプリをインストールする等の行為を促すことの難しさがうかがえる。

(3) 平時も災害時も使えるツール

防災の取り組みの実効性を高める手立てとして、平時と発災時のシームレスな（つなぎめのない）つながりへの配慮が重要となる。在住者であれば、気象情報や交通情報、国内ニュース、来訪者であれば、観光ポータルサイトやレストランガイド、宿泊予約サイト、乗換案内、気象情報など利用頻度の高いメディアが存在するであろう。そうした、「平時に」利用するサービスと防災をリンクさせることで、平時と発災時における情報のシームレス性を高められる。

前述のとおり、沖縄県では、来訪者が目にする機会の多いであろう観光ポータルサイトが、災害時には、災害バージョンに切り替わり、緊急速報等を発信するようになっている。

福岡市は、2016年10月にLINE株式会社と「情報発信強化に関する連携協定」を締結し、市のLINE公式アカウントを開設し、LINEを活用した情報配信サービスを行っている⁽¹⁹⁾。公式アカウントでは、防災、ごみの日、子育て、防犯・交通安全（2019年7月より）、市政だより（2017年10月より）等、生活に関わる情報を選択し受け取ることができる。また、家庭ごみの分別検索（2018年6月より）や道路・河川・公園の不具合などの通報（2019年6月より）もLINEを通して可能となっている。防災情報については、サービス開始当初から提供されていた緊急情報、光化学オキシダント情報、PM2.5情報、黄砂情報、熱中症情報、雨量情報、河川水位情報に加え、2018年4月より、気象警報、地震情報（震度3以上）、津波情報、竜巻注意情報、週末の天気予報の配信が開始された⁽²⁰⁾。このように、公式サイト開設以降、提供される情報やサービスが徐々に拡充されてきており、サービスの付加とともに利用者（友だち登録者）の増加が期待される。このことは、提供されるサービスのいずれかを足掛かりに市の公式アカウントを友だち登録することで、意識せずとも防災情報の受け取りを可能にする。ただし、今現在、LINEサービスは多言語化に至っておらず、今後サービス全体が多言語化していくことで、外国人の利用者が増えていくことが期待される。

（4）アクセスの急増を見据えた対応

災害時に多言語の情報発信や避難所巡回、外国人からの相談に対応する窓口として、全国に「災害多言語支援センター」の設置が進んでいる¹。2020年1月現在、47都道府

県と20政令市のうち52自治体が地域防災計画に災害時の同センターの開設を明記するなど体制整備が整っている⁽²¹⁾。自治体が地域国際化協会等と協定を結び、開設・運営を任せることの多いケースが多い。例えば福岡エリアでは、福岡市および（公財）福岡よかトピア国際交流財団による福岡市災害時外国人情報支援センターや、福岡県及び（公財）福岡県国際交流センターによる福岡県災害時多言語支援センターが整備されている。こうしたセンターは、52自治体のうち23が実際にセンター設置の経験があるが、設置頻度が限られていること、サービス開始から間もないことで認知度はまだ高くない。しかし、ひとたびサービスの認知が進めば、相談窓口への問い合わせが集中することも考えられる。昨年から発災時に開設されるようになったNHKの国際放送「NHKワールド JAPAN」による災害特設サイトでは、在住外国人に向けた情報提供として、自治体の外国人相談窓口の電話番号や関連ウェブサイト等を掲載している。2019年の台風19号時に、同放送の英語のニュースサイトへのアクセスが一気に上昇したことが報告されており⁽²²⁾、今後、災害が起きた際に、特設サイトに掲載された問い合わせ先へのアクセスが派生的に伸びる可能性も考えられる。

発災時には、ウェブサイトやSNSを通した「共通」情報の提供により、大多数の情報ニーズに応え、双方向のコミュニケーションを必要とする外国人への窓口を機能的に運営していく必要がある。

¹ センターの役割・機能は各センターによって異なる

BOX 08

防災ワークショップ（第1回）

意見集計：災害時の外国人の課題への対応策

※ 防災ワークショップ（第1回）の全体報告は BOX 07 を参照

研究主査 菊澤育代

- ✓ 防災対策のキーは情報収集・発信の手法？
- ✓ 自助・共助、一人ひとりができること
- ✓ 社会的な対応と個々人の対応

第1回目の防災ワークショップでは、福岡の街中に滞在する外国人が災害に遭遇した際、どのような課題に直面するか、またそうした課題に対して、どのような情報・ひと・もの・技術・場所を含む環境が整っていることが望ましいかということを付箋に書き込み、参加者同士で意見を交わしました。特にここでは、助かる社会の環境づくりに必要な「対応策」についての意見を分類し集計を行いました。

防災対策のキーは情報収集・発信の手法？

対策として出された意見の内訳を見ると、情報収集・発信の「手法」についての意見が最も多く、全体の3割を占めました。情報収集・発信の手法というのは、どのような情報を発信すべきかという情報の中身ではなく、どのように周知・伝達を行うべきかという情報伝達の手法についての意見であり、参加者の多くが「いかに伝えるか」に重点を置いていることが見て取れます。意見の中身としては、「情報を一元化する」や「ポータルサイトを作る」などの情報集約についての意見のほか、ホテルや商業施設、交通事業者の外国人への情報発信者としての役割を指摘するもの、空港やホテルを含む防災パンフレットの配布場所についての提案が含まれています。ヒアリング調査においても、駅員から適切な情報が得られない、旅行者の大半が避難誘導ではなく個人の判断によって避難していることが指摘され⁽²³⁾、被災時に身近にいる人・団体から情報を得られる体制が必要とされています。

自助・共助、一人ひとりができること

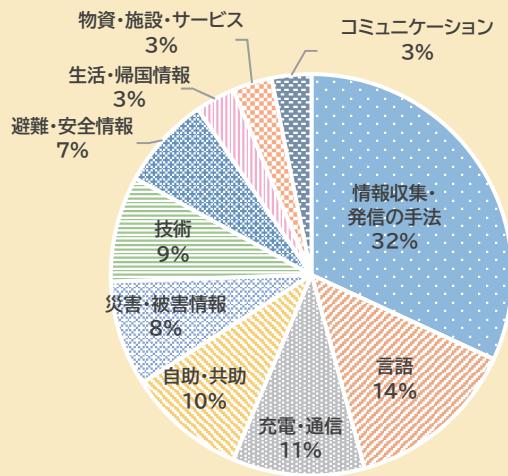
また、情報の多言語化や充電・通信環境の整備についての意見に続き、自助・共助に関する意見が複数出されたことは興味深い結果です。発災時には、「その場にいる日本

人が外国人に声掛けをする」や、特定の言語が話せることや出身国がわかるバッジを身につけることで助け合える環境を作るなどの意見が出されました。

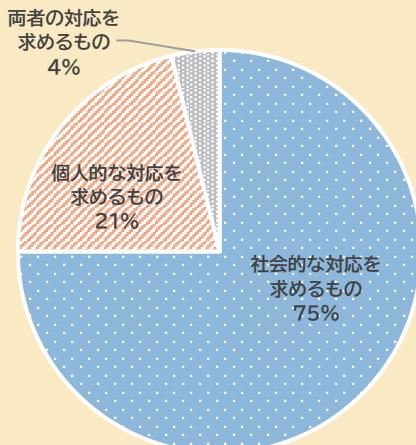
社会的な対応と個々人の対応

さらに、集約された意見を対策の実施者という視点で区分すると、公共の場における情報掲示のあり方など、社会的対応を求めるものが3/4を占める一方で、個人としての対応を求める意見も出されました。ハザードマップの確認や家族間の連絡方法の確認を促す声に加え、周囲の外国人に声をかける心掛けを促すものなど、自身での備えと他者を助けるための行動が多く挙げられました。

対策の内訳



対策の実施者



3.2. 多言語化を意識した日本語

外国人の言語的制約や情報収集における困難さを解決する策として、災害・防災に限らず多様な場面で情報の多言語化が進んでいる。多言語の災害に関する情報発信としては、事前の備えを促す防災マニュアル、防災ハンドブック、持ち運び防災カード、非常時の状況を伝える気象情報や交通情報のポータルサイト、防災アプリなどがある。

一方、情報の受け手側の翻訳技術も実用化が進んでいる。スマートフォンならびに翻訳や位置情報に関連した技術などの発展・普及によって、個々人の情報収集能力が各段に上がった。日本に住む・訪れる外国人は、平時からGoogle 翻訳等の機械翻訳機能を利用する。今では、デジタル情報だけでなく、看板やポスター等の情報もスマートフォンで撮影し翻訳することが可能になっている。音声翻訳についても、アプリや持ち運びのできるデバイスなどのツールが実用の段階に入っている。

ただし、そうした機械翻訳も万能ではない。看板等のスキャン機能は手書き文字を認識しづらいことや、背景色と文字色のコントラストが薄いと読み取りにくいということが指摘される⁽²⁴⁾。音声翻訳は、一対一のコミュニケーションでは役に立つが、テレビやラジオ、防災無線、館内放送等の音声を翻訳することは技術的に至っていない。また、多言語化と言っても、少数派の言語への対応が難しいことや、英語以外の言語についての精度が低いなどの課題が残る。

言語的制約が外国人の災害への脆弱性を高める大きな要因であり、災害・防災情報の多言語化は必須となる。しかし、多様な情報の多言語化は、人手、能力、時間、費用等を要することから、情報の発信者にとって負担が大きい。ウェブサイトの多言語化の対応として、自動翻訳を利用することも一つの手法であるが、自動翻訳されたページは検索結果に表示されない。関連する日本語情報のある場所にまず誘導するために、タイトルやキーワードをマニュアル

で多言語化するなど、該当ページに誘導する工夫が必要となる。また、HTML ページであればページの自動翻訳機能を用いて閲覧できるが、PDF や画像として埋め込まれた文字は機械判読が難しく、自動翻訳されにくことなどにも留意が必要である⁽²⁵⁾。なお、PDF やスキャンデータは、視覚障がい者が音声読み上げソフトを使用できることや、背景と文字のコントラスト比が確保されていないと高齢者や色覚障がい者が認識しづらいなどの問題があり、こうした配慮は外国人に留まらず多様な対象に必要とされる⁽²⁵⁾。

全ての情報を正確にタイムリーに多言語化することは、人手や技術の上で困難であるが、どこにどんな情報があるかを明確にすることや、日本語の情報であっても翻訳されやすいシンプルな文章構成や箇条書きに整理するなどの工夫で、アクセスのしやすさを高めることができる。このように、昨今の情報収集能力や翻訳機能の向上を踏まえ、情報の発信側と受け手側が補完し合える情報の受発信のあり方が今後検討されていくべきであろう。

商業施設や公共交通機関で実用化が進む多言語翻訳サービスとしては、情報通信研究機構（NICT）が開発する音声翻訳システムアプリ VoiceTra がある。VoiceTra は、対日本語の、分野に特化した翻訳に力を入れ、現在 31 言語に対応しており、無料でスマートフォンにダウンロードして使用できる。翻訳ツールとして持ち歩きのできるデバイス「POCKETALK W（ポケトーク W）」等にも搭載され、販売されている。

また、Google 翻訳は、より汎用性のある機能を持っており、我々のグループインタビューの対象者およびワークショップ参加者の外国人の中にも複数の利用者がいた。Google 翻訳は、テキスト入力のほか、カメラ入力、手書き入力、会話、声の 5 パターンでの入力が可能で、100 以上の言語に対応する。そこで、カメラ入力機能を使って、活字と手書きが混在する駅の案内掲示板の英語翻訳を試みた（図 5-2）。

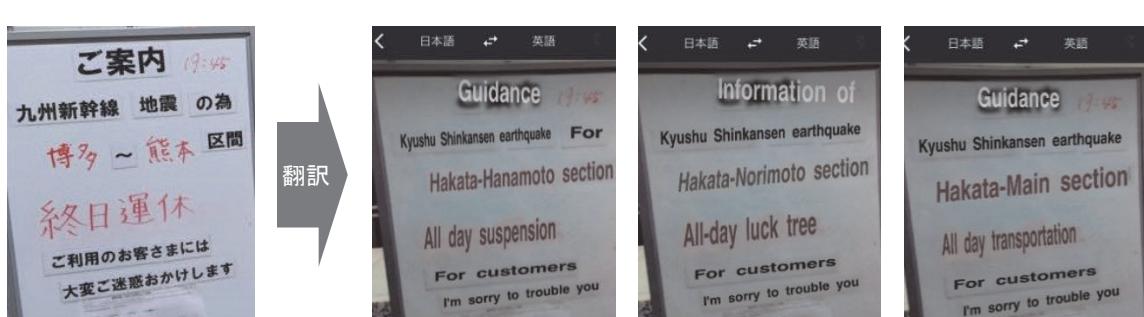


図 5-2 地震発生による運休の案内（左端）と Google 翻訳のカメラ入力による翻訳結果（筆者）

出典：【案内掲示板（左端）】共同通信 (<http://www.1242.com/lf/articles/150370/?cat=life>)

スマートフォンのカメラを案内掲示板にかざすと、数秒おきにいくつかの翻訳案が表示される。活字部分を見ると、「ご案内」は“Guidance”や“Information”、「区間」は“section”と訳され、比較的安定した訳語が表示された。一方で、手書き部分は、「熊本」が“Norimoto”や“Hanamoto”と訳されたり、「運休」が“transportation”や“luck tree”と訳されたりと安定した訳語が得られなかつた。

カメラ入力に限らず、こうした翻訳はディープラーニングをベースとしていることから、学習数が増えるほど精度が増す。このため、日英翻訳の精度に比べ、他の言語については精度の向上が遅れる傾向がある。例えば、ポルトガル語で、震度5強や震度6弱を表現する際、「震度5の強い地震」「震度6の弱い地震」となり、震度6が弱い地震と認識されるという報告もあり、注意が必要である⁽¹²⁾。

さらに、誰もが情報発信を行える環境にあることで、情報閲覧者による情報の拡散や多言語化の動きも出てきた。2019年の令和元年度台風第19号では、長野県が発信したひらがなのツイートが、4万件を超すリツイート²があり話題になった(図5-3)。このツイートは、閲覧者により、韓国語、タガログ語、インドネシア語ほか多くの訳語がコメント欄に書き込まれさらに拡まった⁽²⁶⁾。

長野県のツイートは、県の危機管理防災課の担当職員が、やさしい日本語の手引き等を参考せずに書いたものであったが、結果としてやさしい日本語で提唱される要点をとらえた文面となっていたと考えられる。通常の日本語をやさしい日本語に言い換える際の基本原則は、次の通りであり⁽²⁷⁾、長野県のツイートは、重要度の高い情報のみに絞られた簡潔な文章となっている点で原則に沿っていると言える。

- 1) 重要度が高い情報だけに絞り込む
- 2) 曖昧な表現は避ける
- 3) 難解な語彙を言い換える
- 4) 知っていると役に立つ災害語彙には「やさしい日本語」に言い換えた表現を添える
- 5) 複雑でわかりにくい表現は、文の構造を簡単にする

防災対策の検討段階で、閲覧者によって翻訳されることを期待するべきではないが⁽²⁶⁾、少なくとも多言語化しやすい日本語の発信は、誰にとってもわかりやすいメッセージとなりうる。漢字を読めない子どもでも、小さな文字や長い文

長野県防災
@bosaiNaganoPref フォローする
にほんごが がてな がいこくじんの み
なさんに、たくさんの がいこくごで はな
しが できる でんわを つくりました。
あめや かせで ごまつたら、♪のばんごう
に でんわを してください。
080-4454-1899
15のことば を きくことができます。
ともだちにも、おしえてあげてください
20:28 - 2019年10月14日
41,501件のリツイート 39,105件のいいね
142 41,531 39,105

図5-3 長野県防災の台風19号(2019年)時の投稿ツイート

出典: withnews
(<https://withnews.jp/article/f0191228002qq00000000000G00110101qq000020315A>)

章を読みづらい高齢者でも短時間で理解しやすいメッセージは、多くの人に届きやすい。さらに、やさしい日本語研究に携わる庵は、やさしい日本語によって文章がシンプルになり、「他言語に翻訳する際のハードルが下がった」と指摘する。長野県防災のツイート例では、情報が簡潔になったことにより、「情報の意図がわかりやすく伝わったため、翻訳する際に誤解が生じる可能性が小さくなり、翻訳する人に求められる日本語能力(外国人の場合)や外国語能力(日本語を母語で使う人の場合)がそれほど高くなくてもよくなつた」のである⁽²⁶⁾。

3.3. 多言語化された情報の活用

多言語化を意識した日本語文章の作成に加え、多言語化された情報の活用にも視野を広げたい。日本政府観光局(JNTO)は、訪日外国人旅行者向け観光情報アプリ「Japan Official Travel App」にて、全国の観光情報や経路案内に加え、緊急時の災害情報や外国語対応の病院検索などの情報をまとめ、英語、中国語(簡体字、繁体字)、韓国語で提供している(図5-4)。また、JNTOの公式Twitterアカウントを開設し、自然災害等の情報を英語で発信している。また、観光庁は、訪日外国人旅行者向けの災害時情報提供アプリ「Safety tips」を監修し、災害等の緊急時に必要となる、天気情報、気象庁の提供する最新の気象警報・地震速報、交通機関に関する情報、緊急時に役立つ連絡先リスト等を提供している。Safety tipsは、日本語のほか、英語、中国語(簡体字、繁体字)、韓国語、スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語、タイ語、インドネ

² 他の人が投稿したツイートを自分のツイッター(タイムライン)に再投稿することができる機能

シア語、タガログ語、ネパール語の11言語で情報発信を行っており、2019年度中にクメール語、ビルマ語、モンゴル語を含めた14言語での提供を予定している。2019年12月には、地方自治体が発信する避難勧告などの情報を多言語でプッシュ通知する機能を追加した⁽²⁸⁾。さらに、JNTOが運営する多言語コールセンター「Japan Visitor Hotline」を開設し、24時間体制で、英語、中国語、韓国語、日本語の4言語で緊急時・災害時の案内や観光案内を行う。自治体や旅行会社、交通機関単位で多言語化対応が難しい場合でも、こうした国のサービスを周知し、地域の防災対策とリンクさせることで、それぞれの地域・場所で外国人来訪者への防災情報の提供が一定程度可能となる。

メディアからの発信として、NHKワールドJAPANは、災害の特設サイトを立ち上げ、関連情報を英語で発信してい

る（図5-5）。発災直前直後には、同社のトップページにバーを設置し、特設サイトへのアクセスを促している。NHKワールドJAPANは、海外向けの番組制作を行っているが、近年の大規模災害を受け、国内向けの発信も強化するようになった。同時にNHKの国内放送の番組内にNHKワールドJAPANウェブサイトのQRコードを表示する取り組みを行っており、同ウェブサイトへのアクセス分析を行った結果、QRコードを経由してウェブサイトを訪問する外国人の利用が多いことがわかった。NHKワールドJAPANは、こうしたニーズを踏まえ、災害時の情報発信ならびに防災に関する教育的マテリアル³の提供を行っている。また、2019年より、予めメールアドレスを登録した自治体、公共交通機関、大学などに対し、台風等の特設サイトの公開と同時に案内文書ならびに特設サイトのQRコードやURLが記載されたチラシ（図5-6）の配信サービスが開始された。

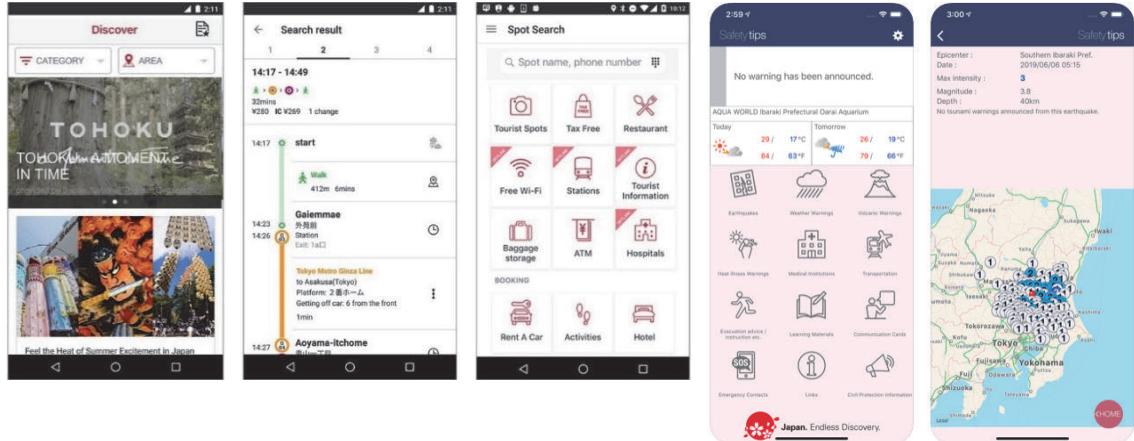


図5-4 Japan Official Travel App（左）、Safety tips（右）

出典：JNTO（左）、RC Solution Co.（右）

図5-5 令和元年台風第19号特設サイト（NHKワールドJAPAN）

出典：台風19号特設サイト（<https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/special/01/1919/>）

³ 防災に関するクイズや防災グッズの作り方を示した動画など

また、（一財）自治体国際化協会（CLAIR）は、災害時の外国人への情報発信を支援するツールを提供している。そのうちの一つとして「災害時多言語表示シート」がある。同シートは、災害時に利用する用語一式を15言語⁴で表示することができる。「避難所」や「救護所」などの単語のほか、図5-7のようにシーン別のフレーズも用意されている。このほか、多言語の避難者登録カードや関連ピクトグラム、「災害時の多言語支援のための手引き2018」など、外国人の支援を行う行政、団体、地域住民に向けた支援ツールを提供している。

このように、政府や公共放送による情報発信は、個々の地方自治体および関連団体の情報収集、整理、多言語化の負担を軽減し、CLAIR等による支援ツールの活用は、小規模自治体や小規模避難所においても外国人への対応ならびに多言語での情報提供を可能にしている。これまで、自治体や各種団体ごとに情報を収集し取捨選択し多言語化し発信するという一連のプロセスを担ってきたが、一定の情報提供（特に「共通」情報の提供）や支援にかける労力を軽減し、より、「個別」情報の多言語化や個別相談に時間を割くことができる。このように、関係者間の協力ならびに支援ツールを活用し、規模の大小や人材の有無にかかわらず、外国人への情報伝達が一定レベル確保されるようになってきている。

日本語	以下の地区に避難指示が出ています。自宅に帰るのは、危険です。
やさしい日本語	この地区のひとは にげてください。いえにかえるのは あぶないです。
英語	The areas where a directive to evacuate was issued are as follows. Do not return to your house. It is dangerous.
中国語（簡体字）	以下地区的发布了避难指示，回家是危险的。
韓国・朝鮮語	아래 지구에 피난지시가 내려져 있습니다. 집에 돌아가는 것은 위험합니다.

図5-7 CLAIRの災害時多言語表示シートの翻訳例

出典：CLAIR (<http://dis.clair.or.jp/>)



The image shows a screenshot of the NHK WORLD-JAPAN website's news page for Typhoon No.19. At the top, there is a red banner with the text "Information about Typhoon Hagibis (Typhoon No.19) on NHK WORLD-JAPAN" and the date "October 09, 2019". Below the banner, there are three numbered steps: 1. Scan the QR code to access the news website, free of charge. It includes a QR code and the URL <https://www.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/>. (NHK WORLD-JAPAN News). 2. If the typhoon banner appears, click there. It shows a small image of a typhoon. 3. If no banner, look for #Hagibis on the screen and click that. It shows a small image of a typhoon and the URL <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/tags/78/>.

図5-6 2019年台風19号の際のチラシ

出典：NHK ワールド JAPAN

日本語	給水車は11：30に来ます。入れ物を持ってきてください。
ベトナム語	Xe nước sẽ đến lúc 11:30. Xin mang đồ đựng nước tới
ネパール語	पानीको ट्रक 11 बजे 30 मिनेटमा आउँदै। भाडो लिएर आउनुहोस्।
スペイン語	Un camión cisterna con agua viene a las 11:30. Traigan envases.
タイ語	รถน้ำจะมาในเวลา 11:30 กรุณานำภาชนะมาด้วย

⁴ 日本語、やさしい日本語、英語、ロシア語、スペイン語、タガログ語、中国語（簡体字・繁体字）、韓国・朝鮮語、ベトナム語、ネパール語、インドネシア語、タイ語、ポルトガル語、ミャンマー語

4. 適材適所の役割分担

4.1. 影響力のある発信者の活用

情報の伝達は、防災マニュアル等の資料の作成に留まらず、周知・配布、活用に重点を移していく必要がある(表5-3)。情報の伝達について君嶋らは、情報の翻訳に終始せず、日本語であっても外国人コミュニティのキーパーソンに確實に伝え、一方通行の情報伝達にならないよう意識することの重要性を指摘し、地域防災計画の「実行性」の確保を強調した⁽²⁹⁾。

災害時に、外国人がそれぞれのエスニックコミュニティ⁵や外国人同士、集団で行動する傾向があることが報告されている⁽³⁰⁾。情報を多言語化するだけでなく、多言語化された情報の利用方法を避難施設等に伝えることや、各コミュニティ・施設の中でもキーパーソンを見つけて託すなど、防災情報の活用に向けた動きが推奨される(図5-8)。あるいはネットを通したインフルエンサーの存在は、より広範囲に迅速に情報を発信する際の重要な一手となる。

片岡は、在住外国人の防災力強化に向け、定住性の低い人々の共助の可能性を高めるためには、地縁や長期居住を中心とした地域コミュニティではなく、内部の成員が流動的でありながらも場所や地域という空間的範囲が主体となるフレキシブルなコミュニティにおける対策を講じる必要性があるという⁽³⁰⁾。

また、日系ブラジル人3世で社会学者のイシは、日ごろから「各自治体で外国籍ごとの代表者が集まれる場を設けること」を推奨し、キーパーソンのリストを把握しているこ

とで情報伝達がうまくいくと指摘する⁽¹²⁾ (図5-8-B)。こうした場を設けることで、代表者が代わってもつながりが維持されるという効能もある。イシが、エスニックメディア⁶の活用やYoutuberとの協力も、特定の国籍のコミュニティにアプローチする有用な手であると言うように、言語技能の多様な特性や日ごろ目にするメディアに配慮した発信が求められよう(図5-8-C)。

また、留学生を対象とした防災に対する意識調査を行った岩元らによると、地震防災に関する情報の入手先として、「行政等から」という回答が少なく、またその理由として、「日頃からの関わりがない」、「役所の人の説明は難しく理解しにくい」などが挙がった⁽³¹⁾。それに対し、「学校の先生の説明は丁寧で分かりやすく、理解しやすい」、「大学では教わったことはないが、日本語学校に入学した際に避難場所や地震発生時の行動について教わった」と回答している。日本語学校の先生は、普段から留学生と接していることで、留学生の認知レベルや学習スタイルを理解していることから、伝え方が適切であることが考えられる。行政は、災害時に必要となる多くの情報を持っているが、必ずしも外国人への情報発信についてのノウハウを持っているわけではない。保有する情報を整理し、外国人と日頃から接点のある組織や媒体を活用し、周知を図ることが有効であると考えられる。日本語学校や大学を通した情報提供に期待が寄せられる一方で、学校ごとで防災活動の取組レベルが異なり、学校同士の連携が不十分であることが指摘されており⁽³¹⁾、各団体の防災教育・情報伝達の役割を制度的に明確化することが必要となってくる(図5-8-D)。

表5-3 情報の伝達プロセス

>>> 設置・作成 >>>	>>> 周知・配布 >>>	>>> 活用 >>>
<ul style="list-style-type: none"> 多言語の防災マニュアル・ハンドブック・カード等 多言語防災アプリ 行政、交通機関、旅行会社、等のウェブサイトの多言語化 防災の多言語ポータルサイト 多言語による防災訓練 多言語の緊急速報メール 多言語コールセンター 	<ul style="list-style-type: none"> エスニックメディア等を通じた周知 外国人コミュニティのキーパーソンへの周知・配布 地域の在住外国人の利用言語に応じた冊子等の配布 入国審査時に全員に手渡し 入国管理局でのビザ申請時、役所での住民届時に手渡し 	<ul style="list-style-type: none"> エスニックコミュニティごと、あるいは英語による外国人向け防災訓練 マニュアル、アプリ等と連動した実質的な防災訓練 在住外国人を含む地域コミュニティの防災訓練の実施 各種学校、外国人が在籍する組織等での説明・利用

⁵ 人種や民族ごとに形成する集団

⁶ 特定の言語で発信される雑誌、テレビ、ラジオ等

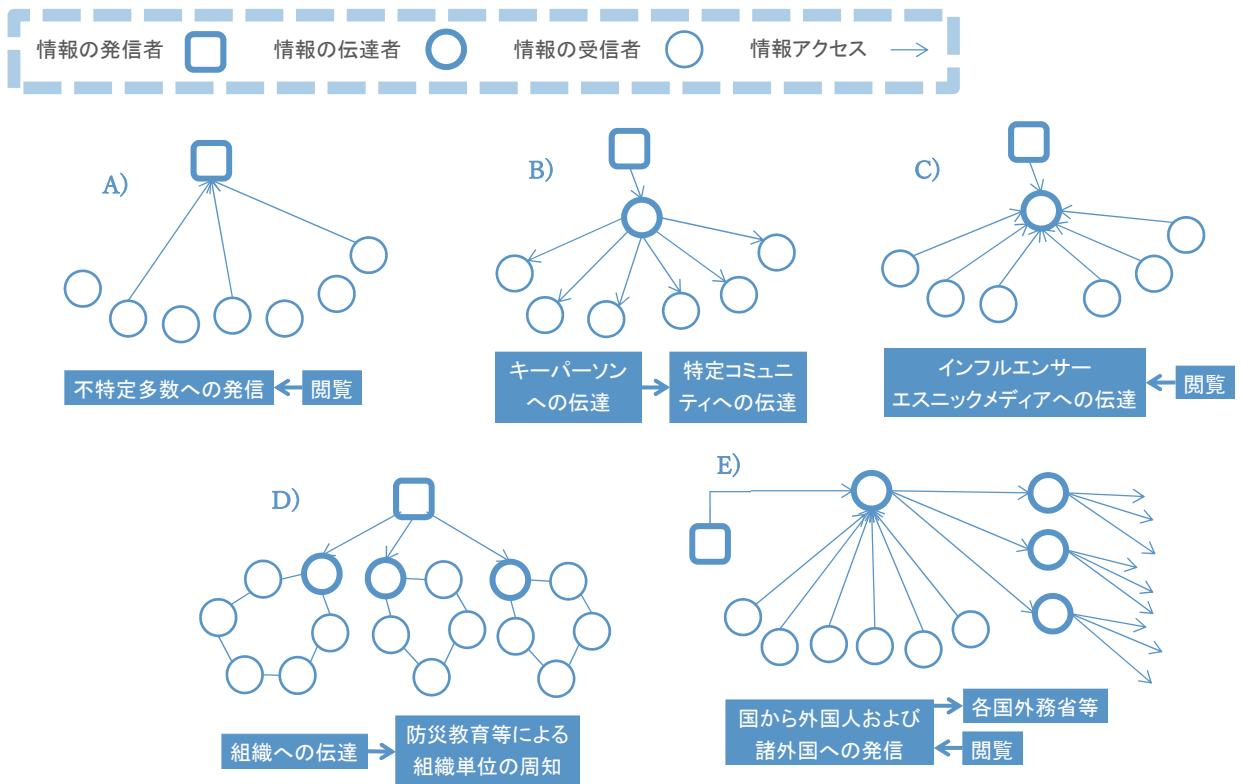


図 5-8 情報の伝達ルート

また、2019 年の台風 19 号発生時には、成田国際空港が外国人へ情報発信・案内を行う際に、館内放送や施設の公式 Twitter 等で発信するのと同時に、空港の状況を随時 JNTO に提供し、JNTO がウェイバー⁷などを通して日本に滞在中の外国人に向けて情報発信を行った⁽³²⁾。こうした国の発信力は、国内向けのみならず、日本に滞在中の外国人の母国の家族や友人あるいは日本に向かおうとしている外国人等、国外への発信に必要不可欠である(図 5-8-E)。2018 年に、はしか患者が確認された沖縄県は、諸外国に向けて正確な情報を発信することを国に依頼した。信用度の高い各大使館や領事館のウェブサイトからも情報発信されたことは、風評の拡散抑制等、国外への情報伝達において効果的であったと考えられる。

4.2. 防災ツールの「活用」

また、大規模自治体から小規模自治体まで、それぞれが多言語の防災マニュアルを作成するに至っても、活用に至らなければ、いざという時にどこにどんな情報が掲載されているのかもわからず利用もされない。

我々が行った福岡市在住の外国人へのグループインタビューならびにワークショップの参加者は、「外国人のための防災ハンドブック」（福岡県作成、福岡市ほかで配布）を見たことがなかった。グループインタビューでは、たとえ空港や市役所で、旅行や生活全般に関するチラシ等と一緒に防災ハンドブックを入手したとしても、情報が多くて目を通さないという声も聞かれた⁽³³⁾。

いかに情報を周知するかについて、ワークショップやヒアリング調査では、来訪者であれば、入国審査時やホテルのチェックイン時、在住者であれば、住民票の届け出時やビザの更新で在住外国人が必ず訪れる、区役所や出入国在留管理局にて手渡しで配布することが提案された。

また、冊子等の文字情報が受信者にとって意味を持つ情報として受け取られるために、より実質的な訓練が求められてきている。自治体や地域で行う防災訓練には、従来の避難訓練等の実動訓練に対し、災害のイメージを共有し、参加者の応急対応を習熟させることなどを目的とした図上訓練がある⁽³⁴⁾。2008 年、「市町村による図上型防災訓練の実施支援マニュアル」が消防庁によって作成され、全国

⁷ 中国最大規模の SNS

の自治体に配布された。図上訓練の代表的な手法として、DIG (Disaster Imagination Game) や HUG (避難所運営ゲーム) がある。DIG は、元々自衛隊の指揮所演習を防災訓練に応用した形で生まれ、参加者らが地図等を囲みながら、対象となる地域の被害、予防対策、発災後の対応を検討する訓練である。HUG は、多様な条件や出来事を想定し、時間制約下で対処の仕方を決めていくシミュレーション形式の図上訓練である（BOX 09 参照）。過去の災害時には、避難所において安否確認の掲示板が外国人対応できていなかったり、食事の配慮がなされていなかったり、大使館からの問い合わせに苦慮したりといった課題が実際に聞かれており⁽¹³⁾、多様なシミュレーションを疑似体験しておくことで対応力の強化が目指される。

熊本市中央区春竹校区の自治協議会では、熊本地震の約 1 か月前に自治会や団体の代表らを集め HUG を実施していた。事前に疑似体験し、全体に目を配ることや災害弱者への対応をイメージすることができていたことが役立ったという⁽³⁵⁾。福岡市の防災訓練においても、消防車や起震車の展示や体験等、お祭りとして人を集める防災イベントに並行し、次のステップとして、要配慮者の避難訓練など、実質的で具体性を持った訓練への試みも取り入れられている⁽³⁶⁾。こうした実効性に主眼を置いた防災訓練が今後広がりを見せることが期待される。

外国人向けの防災マニュアル等においても、より実質的な訓練を通して、その活用法を確認しておくことが重要となる。東日本大震災のある避難所では、ぞくぞくと集まる外国人被災者を見て、自分たちの地域にこれほどの在住外国

人・滞留者がいることを知らなかつたという声が上がつた⁽¹³⁾。このように、地域の居住者の実態を知らないことが、避難所運営でのトラブルにつながる可能性がある。地域に居住する外国人世帯の世帯構成や文化特性、利用言語等を事前に把握できれば、情報伝達の方法や食事に配慮することが可能となる。また、防災活動への参加を促すことで、顔見知りになり、実際に災害が起こつた時にコミュニケーションが円滑になることも期待される。

4.3. 現場の対応

第 1 回の防災ワークショップ（BOX 08 参照）でも多数意見が出たように、その場にいる日本人が困っている外国人に対してどのように支援するかということの重要性が指摘されている。来訪者であれば、宿泊施設や交通機関、観光施設、旅行会社等のスタッフ等が近くにいる可能性が高く、在住者であれば、学校や勤務先、出先であれば交通機関、自宅であれば近隣住民等が周囲にいることが想定される。しかし、観光庁が実施する「非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会」において、自治体に対して行ったアンケート調査の結果においても、「避難所における外国人対応者で最も多いのは、多言語対応できない職員」（55 %）であるとの回答があり、現場での対応力が求められている。「外国人向けの避難マニュアルや運営についての準備不足」（80～90 %）について多くの回答があり⁽³⁷⁾、業界団体として、あるいは地域の業界を超えた連携の中で、個々の現場の対応力を強化していく必要がある。

BOX 09

多様性を認める社会づくりと防災

研究主査 中村由美

- ✓ 男性は避難所運営本部？女性は炊き出し？
- ✓ 多様な人々の「違い」への配慮とは
- ✓ それぞれの役割を活かす社会づくりが防災力向上につながる

2005 年、「防災基本計画」に男女共同参画の視点が初めて盛り込まれ、2013 年に内閣府は「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を策定しました。その背景には、これまでの災害時の経験から、避難所における男女のニーズの違いと必要な配慮について認識されるようになりましたことがあります。

防災における男女共同参画の観点や課題を学ぶために、「女性のための災害対応力向上講座：誰もが安心できる避難所の運営を目指して」（福岡県主催）に参加しました。一日のプログラムで、講演や避難時用グッズの制作体験、グループでの避難所図上訓練（HUG）*を体験しました。

* HUG：静岡県が開発した避難所運営を模擬体験するためのカードゲーム
(参照元：<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/about.html>)

男性は避難所運営本部？女性は炊き出し？

まず「災害対応に女性の視点を活かす重要性」と題して、浅野幸子*の講演が行われました。浅野氏は、過去の震災で避難所の運営にも関わってこられ、実際に避難所で女性の避難者のニーズの収集などの活動もされてきました。講演の中で、浅野氏は避難所運営に関する一枚の図を示しました。その図の中には、「男性は運営本部の中で、人手が足りずに、ほとんど休むこともできずに疲弊している」一方で、「炊き出しは女性が行っており、重い食材も女性が運んでいる」というような様子が描かれています。いわゆる固定観念としての男女の役割分担が、そのまま避難所運営にも当てはめられていることがイメージできます。

* 減災と男女共同参画 研修推進センター共同代表および早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員

**平成 31 年度福岡県
「女性のための災害対応力向上講座」**

誰もが安心できる避難所運営を目指して

受講無料
対象、県内在住の女性

託児無料

開催日＆会場
各会場 60 名
* 店舗方法学社、
少隣会館ください

5/13(月)
久留米会場
久留米市男女平等
推進センター

5/15(水)
北九州会場
北九州市立男女共
同避難センター
「ムーブ」

6/4(火)
飯塚会場
イイヅカコミュニティ
センター

6/6(木)
福岡会場
クローバーブラザ

■ プログラム

9:30~	受付
10:00~	開会式、オリエンテーション
10:10~	講演：災害対応に女性の視点を活かす重要性 講師：浅野 幸子さん（福岡県立男女平等推進センター共同代表）
11:45~	報告①：女性消防団からの報告 報告②：「飯塚災害母子支援センター きずな」からの報告 報告③：北九州市立男女平等推進センター共同代表
12:20~	休憩
13:10~	講習・体験：① DVD 「防災・災害時は男女共同参画で」 ② 親子で作れる避難時用グッズ （レインコート、スリッパ、マスク、湯ボール熱せまりなど）
13:55~	休憩
14:00~	避難所図上訓練 避難所図上訓練（HUG）実施予定
15:50~	おとめ マーケット実演（16:00 終了予定）

福岡県

「女性のための災害対応力向上講座」チラシ



減災と男女共同参画 研修センター提供
(作者：同センター 浅野幸子氏)

しかし、もしかすると、女性の中に指揮を取った経験がある人がいるかもしれません。男性の中に料理が得意な人がいるかもしれません。また、男女問わず、衛生・栄養・育児・介護の知識のある人がいるかもしれません。つまり、性別にとらわれずに、その人の個性や能力に基づいて役割分担を行うことで、スムーズに避難所が運営される可能性が高くなるのではないかでしょうか。

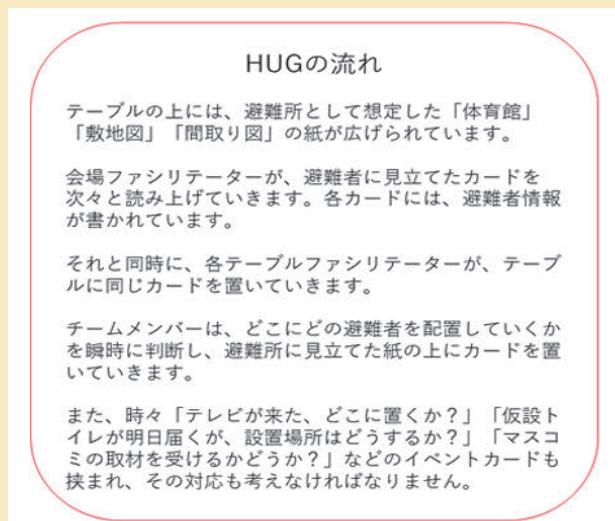
とはいって、非常時の、ただでさえ混乱と疲弊が生じている中で、適切な役割分担について判断を行うことは難しいと考えられます。そこで大事になるのが、日頃の取り組みです。例えば、居住地から域外に通勤している人が多い地域の場合、昼間に地震が発生したとすると、居住地の主な避難者は子育て中の女性、幼児、地域の学校に通う児童や中高生、高齢者です。このような人たちが避難所の主な担い手となることは想像に難くありません。このような事態を踏まえて、浅野氏は、日頃の避難訓練の企画や運営に女性や子供の視点を取り入れ、実践的な体制を整えていくことの重要性を述べました。

多様な人々の「違い」への配慮とは

一つの避難所には、様々な人たちが避難してきます。避難行動要支援者や要配慮者とされる乳幼児、高齢者、怪我や病気を患っている人、外国人居住者や旅行者、そのほか、性別も性自認も、宗教、食文化、生活習慣も異なる人たちが集まります。そうした一人ひとりの「違い」と状況に対して、いかに配慮していくべきなのでしょうか。

講座の最後に、参加者5~6名のグループに分かれてHUG（避難所運営ゲーム）を行いました。チームメンバーは避難所の運営者であるとの設定です。警固断層を震源とする地震が発生したという想定のもと、発災後、大雨の中で、避難所に次々と地域の人たちが避難してきます。年齢、地域、家族構成、性別、国、持病の有無、ペット連れ等、避難者の様々な情報を考慮しながら、メンバーは避難所運営に関する判断を瞬時に下さなければなりません。

HUGを終えた後、グループごとに判断に迷った点等の発表を行いましたが、果たして決定が最善のものだったのか



当日のHUGの流れをもとに整理

どうか、とても迷ったとの意見が多くみられました。一人ひとりの「違い」への配慮が必要なことは頭では理解しているものの、「言うは易く行うは難し」だということを、実際にHUGを通じて痛感しました。

この迷いの理由は、誰にどのような配慮をすべきかが分からぬことに起因すると言えます。一人ひとりの「違い」への配慮に関するヒントは、浅野氏のお話にあった「どのような手助けが必要かは当事者にしか分からないので、当事者に聞くことが大事。」という言葉にあるのではないでしょうか。その人に必要な手助けを聞き、また、当事者が必要なことを話しやすく、対応について一緒に考えていくことができるような体制や雰囲気づくりが、解決への糸口になるのだと感じました。

それぞれの役割を活かす社会づくりが防災力向上につながる

今回の講座のテーマには「女性のための」と掲げられていましたが、講座を通じて気づいたのは、防災力向上のための鍵は、女性の役割はもちろん、性別に限らずに個々人の役割をどう活かすかを考えることにあるということでした。災害への「備え」という場合、ともすれば「わざわざ何かをしなければならない」と身構えてしまい、難しいことのように感じてしまうかもしれません。もちろん、備蓄品のように、非常時に向けて特別に準備していく必要があるものもあります。ですが、平時の社会のあり方が災害時にもそのまま生きると考え、日頃から多様性への認識を深め、個人の特性を活かせるような社会を作っていくことも、防災力向上には欠かせない取り組みであるとの気づきが得られた一日となりました。



話し合う図（筆者作成）

5. 要配慮者から取り組みの主体へ

5.1. 「日本語ができない」という思い込みからの脱却

本章では、外国人が災害時に必要な情報が得られず適切な避難行動をとれないリスクについて繰り返し述べてきた。それと同時に、外国人の情報収集能力や収集手段を把握し、情報発信の方法に工夫を加えることで災害への理解が深まることも伝えてきた。外国人は、言葉や災害に対する理解の違いから、災害時に要配慮の対象となるが、災害リスクに関する情報を把握し、判断する能力を備えれば、必ずしも「支援を受ける側」に位置付けられるわけではない。このことは、日本人と外国人を支援者と受援者として位置付ける関係性から、国籍に関わらず共に取り組むという関係性へとシフトする可能性を示唆している。

これを具現化するステップの一つとして、「外国人＝日本語を理解できない」という認識からの脱却が挙げられる。第4章にて明らかとなったように、多くの外国人が日本語を話す能力を持ち、「漢字が読めない」などの特性への配慮があれば、日本語での情報伝達が有効となる。現に、日本語が話せずとも力仕事や仕分けの仕事など言葉の壁を越えた協力が多くあり、地域の高齢化が進むなか、若い年齢層が多い外国人を支援者として位置付けることができれば、災害対応にとって大きな強みとなる（「第2章 1.1. (4) 若い外国人」参照）^(29,38)。

5.2. 多言語・多文化への理解

言語の技能特性や情報収集手段など、国籍や言語、個々人の属性等から、外国人がそれぞれに多様な条件を抱え、多様な選択肢を持つことがわかった。こうした多様性への対応として、片岡は、地域構成員の「ルーツ」ではなく、「制約」を見ることが重要とし⁽³⁰⁾、田村は、国籍の多様化、在留形態の多様化、世代の多様化という3つの多様化を挙げ、「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」などの属性別に先入観を持たず、個別化の原則に基づき適切なサポートを提供する必要があることを説いた⁽³⁹⁾。田村が監修に携わったYahoo! JAPANのBOSAI DIVERSITY という取り組みでは、人の性別や年齢、国籍などではなく、「漢字が読めない」「和式トイレに慣れていない」「ヒールを履く」「髪が長い」というような個々の制約や特性によってそれぞれの人物像ならぬ防災像を

浮かび上がらせ、個々の多様な備えを促している（BOX 02 参照）。

こうした多様性への理解は、日本人よりもむしろ在住外国人の方が進んでいることが考えられる。多民族国家の出身者に限らず、母国と日本の二つの国で生活体験があることは、すでに異文化との接触機会を得ているのである。さらに言えば、在住外国人は、日本においてマイノリティとして生活してきた経験があり、マイノリティであることに対する理解、何がわからないのかを理解する力があり、求められる支援を想像することができる。多様性への理解や外国人に必要な配慮に加え、適切な情報伝達ツールの選択といった面でも大いに能力が発揮されると考えられる^(29,40)。情報発信の側面においても、どこに情報を発信すれば多くの人に届くか、どのように発信すれば理解されやすいかということを当事者として認識しているという利点を有する。さらに、留学生には日本語と英語が得意なバイリンガルも多く通訳者として活躍できるという声も聞かれ⁽³⁸⁾、英語や自国の言葉での発信によって被災外国人に安心感を与えることが期待される。

5.3. 支援側に立つ外国人

さらに、外国人に対する災害・防災意識調査では、防災教育の必要性が意識されるとともに、外国人が災害弱者ではなく、他の人の助けになりたいと感じていることも明らかにされている⁽⁴¹⁾。2018年の大阪府北部地震の際は、箕面市の豊川南小学校に130人の外国人が避難のために集まった。大阪大学の寮と近接していることもあり、友人同士のやり取りの中で避難が集中したと考えられる。その際、留学生の中で通訳リーダーを募ったところ、130人中40人が手を挙げ、協力を申し出たという⁽²³⁾。近年の災害後の調査において、居住期間や居住形態に関する制約や言語能の制約が、他者支援の妨げとならず、外国人が共助の一員として活躍しうることが明らかになってきている⁽³⁰⁾。

すでに外国人が支援側の立場に位置付けられていることにも目を向けたい。福岡市を含む公共職業安定所4所（福岡中央・東・南・西）の産業別外国人雇用状況によれば、特に顧客と対面することの多い業種（卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業、医療・福祉）が全体の約4割を占

める⁽⁴²⁾。こうした業種に従事する外国人は、勤務中に発災すれば、顧客の安全や避難誘導の主体となることが想定される。例えば、災害時の帰宅困難者が徒歩帰宅する際に、コンビニエンスストア（コンビニ）やファミリーレストラン、ガソリンスタンドなどをトイレや水を提供する「災害時帰宅支援ステーション」に指定する取り組みが進んでいる。発災時に外国人がコンビニで働いている姿は想像に難くない。さらに避難生活においては、福祉施設が「福祉避難所」に指定されることが多く、コンビニ同様、福祉施設で働く外国人が支援者側に立つことが想定される⁽⁴⁰⁾。こうした現状を受け、外国人が災害時に支援にあたる可能性をも考慮した研修等の重要性が見えてくる。

5.4. 外国人支援者の育成

このように、外国人は、防災および災害時支援の主体としての適性が高く、制度的な巻き込みが求められる。ただし、外国人が日常生活に支障のない程度に日本語を理解し、日本の習慣を理解していることが、即、災害時に支援者となることを意味するわけではない。日常生活に支障のない程度の日本語で、災害時の支援にあたることに対して不安感を抱くことも考えられる。どのような能力や支援が必要とされるかということを明示し、個々人の特性に応じた相互の助け合いの形を作り出す必要がある。

このためには、外国人の自助の能力を高めるための防災教育を進めるとともに、さらに支援者としての立場へのステップが明確化していくことが望まれる。山地は、外国人が支援の対象の立場から支援の当事者の立場を確立する方策として、被災経験のある外国人を災害の語り部として育てるこことや留学生への防災・減災教育のプログラム化、

学校・企業教育における多言語の災害対応教育・避難訓練の実施、等を提示している⁽⁴³⁾。

防災に外国人の視点を取り入れることは、外国人を災害時の要配慮者という立場から支援者に転換させるのみならず、共生社会を根付かせることにもつながる。

地域の防災活動の主体として自治協議会ごとに設置される自主防災組織や地域の消防団がある。そうした地域の防災活動に外国籍の住民が参加するようになれば、支援—受援の関係から共生社会の形成へと発展することが期待できる。ただし、消防団の活動に外国籍の住民が参加する場合、消防庁の消防審議会で決められた「現場への出入りの制限」等があり、現場での消火活動等に直接加わることは難しいとされる。しかし、群馬県太田市が制定した「機能別消防団員制度」では、「外国人住民への広報啓発や大規模災害時の避難所での通訳に特化した任務」等に活動内容を絞った活躍の場が与えられる⁽⁴⁴⁾。

5.5. 多様性を踏まえた防災の在り方

このように、外国人は支援を受けるだけでなく、支援側に立つ可能性も有しており、支援と受援という立場の切り分けとは異なる次元で防災を考える必要性が示されている。支援者と受援者ではなく、みんなが助かる社会を共に構築するという意識は、「共生」の考え方にはならない。多文化共生の考え方を探るにあたり、北米や豪州などの伝統的移民国ではなく、戦後のポスト植民地および経済成長以降の移民に対する政策を実施してきたヨーロッパが辿った変遷は、日本の参考となると指摘される^(45,46)。

表 5-4 移民政策類型と地方自治体の受け入れ姿勢

無政策	ゲストワーカー政策	同化主義政策	多文化主義政策	インターナルチャージャー政策
移民はあくまで一過性の現象として捉えられている	移民は一時的な滞在労働者として捉えられている	移民は永続的なものと捉えられているが、彼らの文化的多様性はない	移民は永続的なものと捉えられているが、文化的多様性についても支援される（同化）	移民は永続的なものと捉えられているが、彼らのエスニックな文化的差異を過度に強調しない

出典：李⁽⁴⁷⁾ から抜粋

欧洲では、欧洲評議会⁸が 2008 年に発表した“White Paper on Intercultural Dialogue”を契機に、Intercultural City Programme を推進している。本プログラムでは、社会学者の M.アレキサンダーによる移民政策の類型に基づき、「無政策」、「ゲストワーカー政策」、「同化主義政策」、「多文化主義政策」、「インターナルチャーポリシー」の 5 つの類型を用いて方向性を示している（表 5-4）。ここでは、これまで交わされてきた、「同化主義政策」と「多文化主義政策」の間の議論に終止符を打ち、「統合」を基軸とした「インターナルチャーポリシー」が実施されている。

李ら⁽⁴⁷⁾によれば、日本の「在住外国人に関する政策」は、近年では「多文化共生政策」と呼ばれるようになり、多数の自治体の政策実施状況を網羅的に調査した研究が存在するものの、いずれも「困難を抱える外国人をどのように支援するか」に視点が置かれていると言う。多文化共生社会に向けた過渡期にあると言えるだろう。日本語以外の言語や文化が多様に入り込みつつも、社会には根付いてはお

らず、外付けの状態にあると考えられる。つまり、社会に多言語・多文化が浸透していないがために、外から来る人の観光や防災のために多言語の準備を行っている状態にあると言える。例えば、小学校にイスラム教徒の生徒が入学した場合に、その学校の中に、同じ宗教を信仰する（あるいはよく理解する）教員がいたり、病院でスペイン語を母語とする患者が来院した場合に、言語を話せるスタッフが 1 人 2 人いるのではなく、その場その場で対応を模索するという状態である。

今後、さらに外国人の在住者や来訪者が増加し、多様化することが予想されるなか、日本における自治体の外国人政策は、欧洲のように政策の方向性を明確にするとともに、これまでの「困難を抱える外国人をどのように救出するか」という考え方から「ともに地域を作っていく」⁽⁴⁷⁾という考え方へのシフトが求められるであろう。防災においても、実施主体は自治体や地域の自主防災組織の日本人という先入観を持つのではなく、外国人とともに備えていく姿勢が期待される。

⁸ 人権や民主主義等を含む多様な分野で国際社会の基準策定を主導する国際機関

BOX 10

避難所運営の若き担い手

～熊本大学における被災者支援【後編】～

※ 熊本大学における被災者支援【前編】は BOX 04 を参照

研究主査 菊澤育代

- ✓ 学生ならではの要配慮者対策
- ✓ 手探りからの情報収集・伝達手法の確立
- ✓ 背中を押された学生たち

学生ならではの要配慮者対策

学生による避難所運営における多様な支援活動の中でも、ここで取り上げたいのは、学生ならではの工夫や姿勢です。例えば、避難所の一日のスケジュールを見ると、エコノミークラス症候群などの予防策として、朝 10 時と夕方 16 時の 2 回、ラジオ体操が組まれていました。生涯スポーツ福祉課程の学生が中心となり、子どもからお年寄りまで、脚が不自由で立ち上がりづらい高齢者や車いすの人たちにも、椅子に座ったラジオ体操を行い、参加を促しました。また、留学生ら、ラジオ体操を知らない人にも「ぜひ一緒に」と誘った結果、参加した外国人は初めてのラジオ体操を面白がり、外出中でもラジオ体操のために戻ってくる人も出てきました。全体に案内し、関心のある人だけに参加してもらうのではなく、学生が避難者一人ひとりに声をかけることで、若さゆえの押しの強さ(?)も手伝って、健康維持にとどまらない、ラジオ体操を通じた避難者間の交流が生まれました。



(左) 引き継ぎノート（著者撮影）



学生によるラジオ体操

"416"編集委員会(2017年3月)『416』p.22
(http://coc.kumamoto-u.ac.jp/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/h28_416.pdf)

手探りからの情報収集・伝達手法の確立

また、情報の収集や伝達においても、学生らしい一面が見られました。災害発生時には、大量の情報が行き交い、どの情報が信頼できるのか、混乱しがちです。そこで、学生たちはグループ LINE を活用し、近隣の小中高の巡回中、物資の過不足についての情報をグループ全体で共有しました。本部に必ず情報が集まる仕組みを整備したうえで、本部では、ラジオやスマートフォンを使い、気象情報や交通情報、自治体からの発信、外国人避難に関する大使館からの情報等を収集しました。災害時の無料 Wi-Fi 「00000JAPAN (ファイブゼロジャパン)」*が利用可能となっていたこともあり、学生が日ごろから使い慣れたスマホが活躍したことは想像に難くありません。また、個々の活動班の連絡・引き継ぎ用に、記録ノートを作成しました。このことは、記録集『416』でも「やっておくべきこと」として繰り返し述べられており、『416』の巻末には、今後の避難所運営に役立てようと記録ノートのフォーマット集がまとめられています。



(右) 引き継ぎノートフォーマット集

"416"編集委員会(2017年3月)『416』巻末
(http://coc.kumamoto-u.ac.jp/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/h28_416.pdf)

背中を押された学生たち

熊大黒髪キャンパスでは、大学の教職員の多くが学生の安否確認のため動けない中で、学生らが指揮系統を確立し、情報共有手段を構築し、課題に対応してきました。しかし、これらの学生がバラバラに、例えば地域の公民館の一被災者となっていたら、ここまで主体性を発揮しなかったかもしれません。支援を受ける側（受援者）に留まっていた可能性も考えられます。このことは、誰しもが環境や条件によって、支援の担い手にも受け手にもなりうるということを示しています。

熊大の場合、避難所が大学という学生らのフィールドであったこと、サークルなどの組織的な土台があったこと、教職員の不在により「自分たちが何とかしなければいけない意識」が初動の段階で生まれたこと、など多様な条件が考えられます。しかしこれらに加え、著者がヒアリングを通して感じたことは、学生たちが熊大での避難所運営で支援者として活躍できたのは、最後まで“大人たち”が後方支援に徹し、学生に判断を委ね、行動の主導権を与えたことにあるのではないかということです。誰かに頼られたり、何かを任せることは、人々の行動の動機付けになります。

ミニ情報～福岡の場合～

避難所は、大きく分けて「避難場所」と「避難所」があり、前者が一時的に危険な事態・場所から逃げるところ、後者は一時的に滞在するところと言えます（ただし自治体によって名称は様々）。熊本大学を含め、大学は主に前者の「避難場所」に指定され、グラウンドなど屋外施設の利用を想定しています。福岡市内では、西南学院大学体育館が「避難所」に指定されているほかは、以下の大学が「避難場所」に指定されています。

- 九州産業大学
- 九州大学病院地区運動場
- 福岡工業大学
- 九州大学大橋地区運動場
- 香蘭女子短期大学
- 福岡大学
- 中村学園大学短期大学部
- 福岡歯科大学
- 九州大学伊都地区グラウンド

こうしたことが、防災人材の育成や災害時の支援者を育成していくためにも、重要な鍵になるということを感じた熊大訪問となりました。

* 00000JAPAN は、通信事業者が日ごろ契約者のみに提供するアクセスポイントを大規模災害時に開放する取り組みで、熊本地震で初めて実際に運用された

第6章 助かる社会の構築 に向けて

1. ここまで議論の要約

国内で自然災害が頻発し、防災の取り組みが進むなか、外国人の増加を踏まえた災害時の対応が進められている（第1章）。福岡市は、在住外国人・外国人来訪者とともに都市部に集中する傾向が顕著であり、さらに警固断層の影響が強い地域に外国人が滞留するなど、災害リスクの高さがうかがえる。一方、市の地域防災計画において外国人は要配慮者と位置付けられており、多言語による情報提供等の取り組みが行われている（第2章）。さらに、政府や他の自治体、各団体の事例からは、関係各所との連携構築やボランティア活用の事例、聴覚情報や視覚情報を提供する多様なツールの展開等、災害時の外国人への対策が進められていることがわかった（第3章）。

2. 外国人も助かる社会に向けた示唆

ここまで議論を振り返ると、個別の論点から共通する示唆が見いだされた。表6-1にてこれらの共通点を整理し、本研究で得られたメッセージを以下に提示することで、本稿のまとめとしたい。

「助かる」社会とは、誰かが誰かを「助ける」、誰かに「助けてもらう」という関係性ではなく、誰もが助かる環境を社会全体で構築するという意味合いを持つ⁽¹⁾。本稿においても、外国人災害対策の実施者として行政の取組みや役割を多く取り上げる一方で、民間事業者やコミュニティ、当事者である外国人自身の立場についても言及してきた。ここで挙げる示唆は、災害に強い社会の構築に向け、携わるすべての人が顧慮することで、それぞれの立場における取り組み方に反映されうるものと考える。

外国人の防災支援は、助かる命を救うという道義的理由があるが、それと同時に、「外国人も助かる社会」を構築することは、個々人の安全安心によって成り立つ、社会全体の強靭性（レジリエンス）の向上を意味する。外国人が、日本人と同じレベルで安全を確保できる社会というのは、多文化共生社会が実現された社会的基盤の増強にほかならず、生活の質の向上と密接に関係する。

他方で外国人の視点に立ち災害時に抱える課題を分類すると、①言語的制約、②前提条件の異なり、③情報へのアクセス、④心理的不安、⑤多様な生活文化に分類できる。異なる言語特性に配慮した情報伝達とともに、言語以外の重層的な制約に配慮していくことが求められる（第4章）。震源地や台風の進路等の「共通」情報に対し、避難場所などの個々人の所在地や属性によって異なる「個別」情報へのアクセスが十分に確保されていない実態も明らかとなつた。外国人の利用度の高い情報手段を把握し、対象者に届きやすい発信を心がけるとともに、自動翻訳ツールによる多言語化が一般的となる今日においては、多言語化されやすい文体や発信のかたちに注意を向ける必要がある（第5章）。

また、地域の経済・社会に影響を与える労働者の不足は、今後多くの外国人によって補完されることが想定される。2019年4月に新たなる在留資格「特定技能」が設置され、新たな労働者としての外国人の流入が予想されるなか、そうした新住民の災害への脆弱性を克服することで、地域経済のレジリエンスを高めることにもつながる。

さらに、海外から日本を訪れた来訪者が不運にも災害に遭遇した場合でも、安全確保や適切な情報提供がなされることで、リピーターとしての再訪を促し、観光経済の維持・発展が見込まれる。本稿でも取り扱った沖縄県での事例など、参考にすべき点が多い。

多様な国籍を持つ人々への災害対応は、属性や制約を超えた包括的な防災力、すなわち、外国人だけでなく子どもや高齢者などを含む地域全体の防災力の向上に寄与する。外国人の防災力の向上は、個々人の命および生活を守ると同時に、被災後の観光経済の復興や労働力の維持等を含む「レジリエンス」のある都市づくりにつながっていくのである。

表 6-1 本研究のまとめ

6つの示唆	内容	関連ページ
ステークホルダーの役割と連携	取り組みの重複を減らし、多言語マニュアルの作成や情報の伝達などそれぞれの得意分野を活かし連携を強めることで、より個々人のニーズに寄り添った支援が可能となる。平時から顔の見える関係性を作ることで、有事にスムーズに連絡・役割分担ができる。	第3章 1.2. 第5章 3.3.
実効性の確保	手段の作成から周知・活用の拡大へ、実効性を持った支援策として展開することが求められる。誰が持つ、どのような情報を、誰が発信し、どのような機会に活用するのかを検討する。	第2章 4.3. 第3章 2.4. 3. 第5章 4.1.
外国人への情報発信における配慮	国籍や使用言語によって、情報収集の仕方や言語の理解度が異なる。域内に滞在する外国人の言語能力および情報収集の特性を踏まえた情報発信が重要である。	第2章 4.2. 第3章 1.3. 1.4. 2.1. 2.2. 第4章 2.3. 第5章 1.2.
技術と人間の役割分担	情報収集能力および翻訳技術が高まりを見せる。情報の受け手が翻訳したり拡散したりすることを意識した情報提供のあり方を考えるとともに、技術にはできない、人による安心感の形成に心がける。	第2章 4.1. 第3章 1.4. 1.5. 2.3. 3. 第5章 2. 3.2.
平時と発災時のシームレスなつながり	発災時のみを想定したくみは、周知ならびに適用が困難になる。平時から慣れ親しめるアプリの利用や、関連ツールを防災訓練・講座等で積極的に活用することが効果的である。	第2章 3.2. 3.3. 4.2. 4.3. 第3章 2.2. 2.3. 3. 第5章 3.1.
変わるべき位置づけ	外国人は日本語を理解しない受援者ではなく、複数の言語を理解し、多様性に理解のある多文化共生形成の重要な主体である。相互理解を深め助け合うことで、社会として災害へのレジリエンスを高めることができる。	第2章 4.2. 第3章 1.2. 1.5. 第4章 2.3. 第5章 5.

BOX 11

一人ひとりが「助かる」とは？

研究主査 菊澤育代

- ✓ インクルーシブなまちづくりとは「助かる」社会を構築すること
- ✓ 地域づくりの“隠し味”としての防災
- ✓ 減災とは「最後の一人まで助けること」

2019年6月3日、姫路にて開催された「地域コミュニティの防災力の向上シンポジウム」に出席しました。本シンポジウムは、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構による「地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブな地域防災へ～」（2018年3月発刊）の調査報告という位置づけで、また、「阪神・淡路大震災25年記念事業」の一環として開催されました。

インクルーシブなまちづくりとは「助かる」社会を構築すること

シンポジウムで基調講演を行った、研究統括者の渥美公秀氏（大阪大学）によれば、インクルーシブなまちづくりとは、誰かが誰かを「助ける」、誰かに「助けてもらう」という事態の連鎖を計画するのではなく、「助かる」関係を構築する、ということを意味します。「助ける」「助けられる」ではなく、中動態で示される「助かる」社会は、誰が誰の意志と責任で助けた・助けられた、と言い合わないで済む社会とされます。

地域づくりの“隠し味”としての防災

研究では、兵庫県上郡町赤松地区をモデルに、連合自主防災組織を母体としつつも、外部の組織や個人と協働して作り上げる地区防災計画が模索されました。この取り組みは、防災に特化した計画の策定ではなく、あくまでも村づくりの一環として、地域おこしや福祉、環境などの取り組みと連動した地区防災として進められています。地区的地域行事である白旗城まつりを活用し、地域おこしの一環として災害時要援護者への支援を実験的に行ってています。

例えば、高齢者や障がい者に対して、祭りの参加を促し、まつり会場までの移動手段を検討するのですが、この検討



「地域コミュニティの防災力の向上シンポジウム」チラシ



「地域コミュニティの防災力の向上シンポジウム」配布資料（一部）

と移動手段の提供こそが、実際の避難時の移動手段となるわけです。65歳以上の住民リストを作成し、それぞれの移動手段を検討すると自ずと発災時に配慮が必要な人や居住場所、支援者、支援の方法等が浮かび上がってくるという具合です。シンポジウムを通して得られたキーワードの一つが、防災のみを切り取って議論することはできない、ということです。防災の基盤として地域づくりがあり、地域づくりの隠し味として防災がある、という位置づけが強く感じ取られました。

減災とは「最後の一人まで助けること」

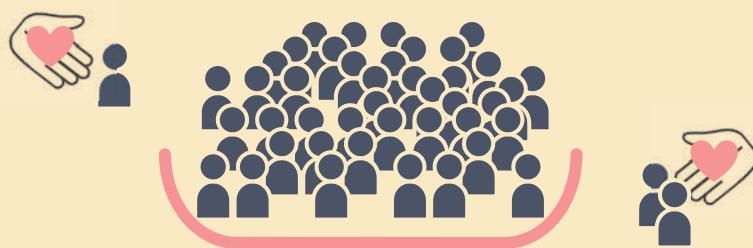
研究に関わる研究者や地域の人たちが登壇したパネルディスカッションでは、「助かる」「インクルーシブ」「まちづくり」の3つのキーワードに沿って議論が展開されました。なかでも、インクルーシブにおける「最後の1人を助けること」と「最大多数の幸福を達成すること」の葛藤についての議論が印象的でした。

そのなかで、被災地 NGO 協働センターの村井氏は、法学者芹田健太郎の言葉を借りて、100人中1人だけが違うこ

とを言う時に、そのたった1人の代弁をするのは誰なのかという議論を提示しました。この場合、それが NGO であり、残り99人への対応は行政・政府が担うと指摘しました。こうした連携によって、やはり減災の目標は「最後の一人まで助けること」であると力強く述べられました。

冒頭の渥美氏の「助かる」社会がこれに重なり、誰が誰を助けるのか助けられるのかではなく、みんなで協働して「最後の一人まで」が「助かる」ように協働することが防災・減災のあり方であると感じました。

<最後の一人まで助かる社会>



参考文献リスト

第1章

- (1) 地震調査研究推進本部地震調査委員会. 警固（けご）断層帯の長期評価について[Internet]. 2007[cited 2019 Sep 6]. Available from: https://www.jishin.go.jp/main/chousa/katsudansou_pdf/108_kego.pdf
- (2) 福岡都心地域都市再生緊急整備協議会. 天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画[Internet]. 2016[cited 2019 Aug 6]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/54051/1/anzenkakuhokeikaku.pdf>
- (3) 内閣府. 令和元年版 防災白書-付属資料9 最近の主な自然災害について（阪神・淡路大震災以降）.
- (4) 内閣府. 令和元年8月の前線に伴う大雨に係る被害状況等について[Internet]. 2019 Dec 5[cited 2020 Jan 20]. Available from: http://www.bousai.go.jp/updates/r18gatuoame/pdf/r1_8gatuoame_15.pdf
- (5) 内閣府. 令和元年台風第15号に係る被害状況等について[Internet]. 2019 Dec 5[cited 2020 Jan 20]. Available from: http://www.bousai.go.jp/updates/r1typhoon15/pdf/r1typhoon15_30.pdf
- (6) 非常災害対策本部（内閣府）. 令和元年台風第19号等に係る被害状況等について[Internet]. 2020 Jan 10[cited 2020 Jan 20]. Available from: http://www.bousai.go.jp/updates/r1typhoon19/pdf/r1typhoon19_43.pdf
- (7) 復興庁. 全国避難者数[Internet]. 2020 Feb 28[cited 2020 Feb 28]. Available from: http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20200228_hinansha.pdf
- (8) 北海道厚真町. 広報あつま[Internet]. 2020 Jan [cited 2020 Feb 28]. Available from: <http://www.town.atsuma.lg.jp/office/content/uploads/2017/03/7448d0a9644b56bb5e7136c0edfef4e0.pdf>
- (9) 内閣府. 令和元年版 防災白書: 38, 42-43.
- (10) 内閣官房. 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策（一覧）[Internet]. 2018 Dec 14[cited 2020 Jan 20]. Available from: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jyuyouinfura/sankanan/siryou4.pdf>
- (11) 菊池聰. 災害における認知バイアスをどうとらえるか—認知心理学の知見を防災減災に応用する-. 日本地すべり学会誌. 2018; 55(6): 286-292
- (12) 内閣府. 避難勧告等に関するガイドライン（避難行動・情報伝達編）[Internet]. 2019 Mar [cited 2019 Sep 24]. Available from: http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/hinan_guideline_01.pdf
- (13) 内閣府（防災担当）. 避難勧告等に関するガイドラインの改定～警戒レベルの運用等について～[Internet]. 2019 Mar [cited 2020 Feb 28]. Available from: http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/guideline_kaitei.pdf
- (14) 内閣府. 「警戒レベル4」で全員避難です！防災情報の伝え方が5段階に[Internet]. 2019 Jun 25 [cited 2020 Feb 28]. Available from: <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201906/2.html>
- (15) 法務省. 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について[Internet]. 2018 Dec 25[cited 2020 Jan 10]. Available from: <http://www.moj.go.jp/content/001278434.pdf>
- (16) 総務省. 多文化共生の推進に関する研究会報告書[Internet]. 2007 Mar [cited 2020 Jan 10]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000539196.pdf
- (17) 総務省. 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～[Internet]. 2012 Dec [cited 2020 Jan 10]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000194660.pdf
- (18) 総務省. 情報難民ゼロプロジェクト報告[Internet]. 2016 Dec [cited 2020 Jan 10]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000456319.pdf
- (19) 総務省. 災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会報告書[Internet]. 2018 Mar [cited 2020 Jan 10]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000539746.pdf
- (20) サーベイリサーチセンター. 北海道胆振東部地震における 訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査[Internet]. 2018 Sep 14 [cited 2020 Jan 10]. Available from: <https://www.atpress.ne.jp/news/166010>
- (21) 観光庁. 災害時の外国人来訪者への対応に関するヒアリング. 2019 Sep 27.
- (22) 観光庁. 非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会[Internet]. 2020. Feb 12[cited Feb 12] Available from: https://www.mlit.go.jp/kankochō/category01_000104.html

第2章

- (1) 井本佐保里, 柳沢究, 石博督和, 稲葉佳子, 鈴木あるの, サキヤラタ. 外国人／移民とすまい. 建築雑誌. 2019; 134 (1730): 22-38.
- (2) 福岡市. 福岡市住民基本台帳. 平成30年（2018年）12月末. (福岡市外国人施策推進会議配布資料. In 2019 Aug 1)
- (3) 山田美里, 菊澤育代, 八角剛史. 自主防災活動におけるスポーツコミュニティの役割. 都市政策研究. 2019; (20): 31-40.
- (4) 福岡アジア都市研究所. Society 5.0：福岡市における「人」が中心の未来社会：2018年度総合研究報告書. 福岡アジア都市研究所; 2019: 74-92.
- (5) 福和伸夫. [12]大阪北部地震で大都市の災害脆弱性が露呈. 論座. 2018 Jul 6;
- (6) NHK総合テレビジョン. NHKニュースおはよう日本（12月6日放送）. 2019.
- (7) 伊藤芳郎, 朝間康子. 外国人避難者と災害時多文化共生. 教育復興支援センター紀要. 2015; 3: 87-97.
- (8) 地震調査研究推進本部. 全国地震動予測地図2014年版 [Internet]. [cited 2020 Feb 4]. Available from: https://www.jishin.go.jp/regional_seismicity/rs_katsudanso/f108_kego/
- (9) 橋詰知喜, 永家忠司, 宮武誠, 布村重樹. 函館市における「観光防災」の課題とその解決に向けた検討. 土木学会論文集B3（海洋開発）. 2014; 70 (2): I_43-I_48.
- (10) 福岡市防災会議. 福岡市地域防災計画（本編）. 2019 Jun.
- (11) 福岡都心地域都市再生緊急整備協議会. 天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画. [Internet]. 2016 Mar [cited 2019 Aug 6]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/54051/1/anzenkakuhokeikaku.pdf>
- (12) 福岡市. 福岡市業務継続計画【震災対策編】. [Internet]. 2016 Apr [cited 2019 Aug 6]. Available from: <https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/53713/1/fukuokasigyoumuukeizokukeikaku.pdf>
- (13) 福岡市. 福岡市建築基準法施行条例. [Internet]. [cited 2019 Aug 6]. Available from: http://www.city.fukuoka.lg.jp/d1w_reiki/reiki_honbun/q003RG00000799.html
- (14) 福岡市. 福岡市耐震改修促進計画. [Internet]. 2017 Jul(改定) [cited 2019 Aug 7]. Available from: http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/9996/1/keikaku_mokuji.pdf
- (15) 福岡市防災会議. 福岡市地域防災計画（資料編＜災害時応援協定等＞）. 2019 Jun.
- (16) 福岡市民局防災・危機管理部防災・危機管理課. 防災の手引き. [Internet]. 2015 Apr [cited 2019 Aug 6]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/28672/1/bousainotebiki.pdf>
- (17) 福岡市民局男女共同参画課. 女性の視点を生かした防災ミニブック. 2017 Sep.
- (18) 福岡市民局防災・危機管理部防災・危機管理課. マンション防災・減災マニュアル. [Internet]. 2018 Feb [cited 2019 Aug 6]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/61880/1/mansionbousai-A3.pdf>
- (19) 福岡市民局防災・危機管理部防災・危機管理課. 避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くため[～]. [Internet]. 2018 Apr [cited 2019 Aug 6]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/62974/1/hinanseikatsuhandbook.pdf>
- (20) 内閣府男女共同参画局. 男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査報告書. [Internet]. 2017 Mar [cited 2020 Jan 21]. Available from: http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/kumamoto_h28_00.pdf
- (21) 福岡市. 福岡市Webマップ [Internet]. [cited 2019 Sep 30]. Available from: <https://webmap.city.fukuoka.lg.jp/fukukawa/Map>
- (22) 福岡市. 福岡市防災基本情報サイト [Internet]. [cited 2019 Sep 30]. Available from: <http://bousai.city.fukuoka.lg.jp/new/index.html>
- (23) 片田敏孝, 木村秀治, 児玉真. 災害リスク・コミュニケーションのための洪水ハザードマップのあり方に関する研究. 土木学会論文集D.2007; 63(4): 498-508.
- (24) 福岡市中央区企画振興課. 防災の取り組みに関するヒアリング. 2019 Sep 25.
- (25) LINE株式会社, LINE Fukuoka株式会社. 福岡市LINE公式アカウントにて「避難行動支援」の全ての機能を提供開始。実際の災害時にも使用可能に(プレスリリース) [Internet]. 2019 Nov 14 [cited 2020 Jan 10]. Available from: <https://www.atpress.ne.jp/news/198620>
- (26) 福岡市, (公財) 福岡よかトピア国際交流財団. 災害時における外国人情報支援に関する協定. 2018 Mar.
- (27) CLAIR. 災害多言語支援センター設置運営マニュアル [Internet]. 2009 Mar [cited 2020 Jan 27]. Available from: http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/docs/manual_01.pdf

- (28) 福岡市総務企画局国際部国際政策課, (公財)福岡よかトピア国際交流財団. 「福岡市災害時外国人情報支援センター」を設置しました！(ニュースリリース) [Internet]. 2018 Jul 6 [cited 2019 Jun 12]. Available from: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/66295/1/fukuokasisaigaijigaikokujinnyouhousiennta-wo.pdf>
- (29) (公財) 福岡よかトピア国際交流財団. 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Aug 29.
- (30) 香椎浜公民館. 香椎浜公民館だより. 2019 Apr 1.
- (31) 福岡市南区役所総務部総務課, 同企画振興課. 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Sep 24.
- (32) 福岡県. 外国人のための防災ハンドブック. [Internet]. 2017 Apr [cited 2019 Jun 12]. Available from: <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/bousaihandbook-36.html>
- (33) 福岡県. 外国人旅行者のための防災リーフレット. [Internet]. 2019. Sep 21 [cited 2019 Sep 22]. Available from: <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/gaikoku-bousaileaflet.html>

第3章

- (1) 熊本市防災会議 : 熊本市地域防災計画 [Internet]. 2018 Mar [cited 2019 Sep 30]. Available from: http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=13968&sub_id=5&flid=99354
- (2) 熊本市. 熊本市震災復興計画 [Internet]. 2016 Oct [cited 2019 Sep 30]. Available from: https://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=1368&sub_id=15&flid=150342
- (3) 札幌市防災会議. 札幌市地域防災計画（地震災害対策編） [Internet]. 2019 Mar(修正) [cited 2019 Sep 30]. Available from: https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/torikumi/jisin_tai/jisin_index.html
- (4) 札幌市. 災害時の外国人支援について（平成 25 年度第 2 回定例市長記者会見資料） [Internet]. 2013 Apr 24 [cited 2020 Feb 5]. Available from: <https://www.city.sapporo.jp/city/mayor/interview/text/2013/20130424/documents/taengoshien.pdf>
- (5) 札幌市, 札幌市内ホテル連絡協議会, 札幌ホテル旅館協同組合, 定山渓温泉旅館組合. 災害時における旅行者の受け入れ等に関する協定. 2019 (札幌市提供資料).
- (6) 沖縄県防災会議. 沖縄県地域防災計画 [Internet]. 2018 Mar(修正) [cited 2019 Sep 30]. Available from: https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/h30_chiikibousaikeikaku_honpen.pdf
- (7) 沖縄県. 沖縄県観光危機管理基本計画 [Internet]. 2015 Mar [cited 2019 Sep 30]. Available from: <https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/documents/kikikanrihonnkeikaku.pdf>
- (8) 沖縄県文化観光スポーツ部. 沖縄県観光危機管理実行計画 [Internet]. 2016 Mar [cited 2019 Sep 30]. Available from: <https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/documents/kankoukikikanrijikkouukeikaku2.pdf>
- (9) 沖縄県, 一般財団法人沖縄観光コンベンションビューロー. 観光危機管理に関する協定. 2018 (OCVB提供資料).
- (10) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団. 大規模災害発災時における財団の役割. (同財団提供資料).
- (11) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団. 概説「大規模災害時における外国人支援のための連携協定」[Internet]. 2019 [cited 2019 Jan 10]. Available from: https://kokusai.oihf.or.jp/userfiles/files/overview_of_agreement.pdf
- (12) 東京都防災会議. 東京都地域防災計画（震災編） [本冊] [Internet]. 2019(修正) [cited 2019 Aug 7]. Available from: <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000061/1000903/1000359.html>
- (13) 田村太郎氏 ((一社) ダイバーシティ研究所代表理事). 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Sep 27
- (14) 八木浩光氏 ((一財) 熊本市国際交流振興事業団 (KIF)). 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Jul 2.
- (15) 札幌市経済観光局観光・MICE推進課. 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Aug 27.
- (16) (一財) 沖縄観光コンベンションビューロー. 観光危機管理に関するヒアリング. 2019 Jun 21.
- (17) 東京都総務局総合防災部, 同生活文化局都民生活部. 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Sep 27.
- (18) 福岡市. 使ってみよう「やさしい日本語」 [Internet]. 2018 Mar [cited 2020 Feb 4]. Available from: <https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/63597/1/sassi.pdf> :2-3
- (19) 札幌市総務局国際部交流課. 北海道胆振東部地震における外国人対応の振り返り(札幌市提供).
- (20) 沖縄県. ハイサイ！防災で～びる[Internet]. [cited 2019 Jun 25]. Available from: <http://www.bousai.okinawa.jp/>
- (21) (一財) 沖縄観光コンベンションビューロー. VISIT OKINAWA JAPAN[Internet]. [cited 2019 Jun 25]. Available from: <https://www.visitokinawa.jp/>

- (22) (一財) 沖縄観光コンベンションビューロー. おきなわ物語[Internet]. [cited 2019 Jun 25]. Available from: <https://www.okinawastory.jp/site>
- (23) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団[Internet]. 「多言語オンライン避難者登録フォーム」について[cited 2019 Jun 25]. Available from: https://kokusai.oihf.or.jp/project/saigaisappoort/online_form/
- (24) (一財) 南西地域産業活性化センター. 沖縄経済レビュー (No.11) 県内の在留外国人の動向 [Internet]. 2019 Aug 5 [cit ed 2020 Feb 4]. Available from: <https://niac.or.jp/topix/keizaireview11.pdf>
- (25) 東京都. 都民ファーストでつくる「新しい東京」～2020年に向けた実行プラン～ [Internet]. 2016 Dec [cited 2020 Feb 4]. Available from: https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/actionplan-for-2020/plan/pdf/honbun_zentai.pdf :286
- (26) 東京都オリンピック・パラリンピック準備局. 多言語対応の基本的な考え方 [Internet]. 2017 Jun 22(変更) [cited 2020 Feb 4]. Available from: <https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/multilingual/council/pdf/kangaekatah290622.pdf> :1
- (27) 札幌市総務局国際部交流課, (公財) 札幌国際プラザ. 外国人の防災に関するヒアリング. 2019 Aug 27
- (28) 札幌市. 平成30年北海道胆振東部地震対応検証報告書(札幌市提供). 2019 Mar :30-31.
- (29) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団. 外国人の防災に関するヒアリング. 2019 Jun 21.
- (30) (公財) 福岡よかトピア国際交流財団. 外国人の防災に関するヒアリング. 2019 Aug 29.
- (31) 総務省. 災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会 [Internet]. 2017 [cited 2019 Dec 26]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/saigaiji_gaikoku/index.html
- (32) 田村太郎. 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-. 復興. 2017; 8 (2): 2-5.
- (33) 小高将根. 大阪府国際交流財団による外国人への災害時支援と今後の課題. 復興. 2017; 8 (2): 6-10.
- (34) 平松裕子・伊藤篤. 災害時における情報支援システムから考察する現代社会の情報伝達の課題 一聴覚障害者情報支援からユニバーサルデザイン展開へ-. 中央大学経済研究所年報. 2018; 50 : 575-604. [Internet]. [cited 2020 Jan 24]. Available from: file:///C:/Users/ST190E-08/Downloads/0285-9718_50_21.pdf
- (35) 火災予防審議会東京消防. オリンピック・パラリンピック施設等における防火・避難対策一火災予防審議会答申一. [Internet]. 2017 Mar [cited 2020 Feb 10]. Available from: <https://www.tfd.metro.tokyo.lg.jp/kk/pdf-data/22k-jt-all.pdf>
- (36) 観光庁参事官（外客受入担当）付 外客安全対策室. 外国人の防災に関するヒアリング. 2019 Sep 27.
- (37) URC防災ワークショップ. 留学生担当業務に従事している参加者の意見. 2019 Oct 31.
- (38) ラブエフエム国際放送株式会社. 防災の取り組みに関するヒアリング. 2019 Dec 18
- (39) 国土交通省北海道運輸局観光部. 災害時の外国人への情報提供・収集に関するヒアリング. 2019 Aug 26.
- (40) 国土交通省北海道運輸局観光部. 北海道運輸局の取り組み、北海道胆振東部地震時の状況と課題、災害情報伝達システムに関するメールおよび電話での調査. 2020 Feb 18, 2020 Feb 21, 2020 Mar 2.
- (41) 国土交通省北海道運輸局. 大規模地震等に備えた外国人観光客への情報集約・提供方法に関するガイドライン[Internet]. 2019 Mar [cited 2019 Aug 28]. Available from: <https://www.tb.mlit.go.jp/hokkaido/bunyabetsu/kankou/saigajiguideline/guideline.pdf>
- (42) 総務省. 多文化共生の推進に関する研究会報告書[Internet]. 2007 Mar [cited 2020 Jan 10]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000539196.pdf
- (43) (一財) 熊本市国際交流振興事業団. 熊本地震外国人被災者支援活動報告書（第三版）多文化共生社会のあり方～発災から3年、学びを未来へ～. 2019 Apr 13.
- (44) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団. 法務省福岡出入国在留管理局那覇支局と「大規模災害時における外国人支援のための連携協定」を締結しました[Internet]. 2019 Dec 8 [cited 2019 Dec 20]. Available from: <https://kokusai.oihf.or.jp/report/1574057800/>
- (45) (公財) 沖縄県国際交流・人材育成財団国際交流課. 多言語によるオンライン避難者登録フォーム 入力手順書[Internet]. 2019 Mar 22 [cited 2020 Feb 20]. Available from: https://kokusai.oihf.or.jp/userfiles/files/page/project/saigaisappoort/190408_manual.pdf

第4章

- (1) 浅野幸子. 災害時要援護者支援と脆弱性・性別の視点. In: 災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第3回. 2012.

- (2) Wisner BG, Blaikie PM, Cannon T, Davis I. *At risk : natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2nd ed. Routledge; 2004. xix, 471 p.
- (3) 安部美和. 熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応. *復興*. 2017; 8 (2): 24–30.
- (4) 田村太郎. 訪日外国人4,000万人時代の災害時対応～外国人住民とともに進める「安心感の醸成」に向けて～. In: 災害時の外国人住民・訪日旅行者支援～2018年に発生した災害から学ぶ～. 自治体国際化フォーラム; 2019.
- (5) 米倉律. 災害時における在日外国人のメディア利用と情報行動：4国籍の外国人を対象とした電話アンケートの結果から. 放送研究と調査. 2012; 62 (8): 62–75.
- (6) 田中孝宜. 海外における災害時のソーシャルメディア活用：早期警戒と救助・救援活動のための運用と課題. 放送メディア研究. 2014; (11): 237–69.
- (7) 伊藤芳郎, 朝間康子. 外国人避難者と災害時多文化共生. 教育復興支援センター紀要. 2015; 3: 87–97.
- (8) 株式会社サーベイリサーチセンター. 熊本地震における訪日外国人旅行者の 避難行動に関する調査 (SRC自主調査). 2016.
- (9) 亀井克之, 石井至. 熊本地震と訪日外国人旅行者への対応 (特集 熊本地震調査研究). 社会安全学研究. 2016; (7): 63–8.
- (10) 株式会社サーベイリサーチセンター. 北海道胆振東部地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査. 2018.
- (11) 観光庁. 「訪日外国人旅行者の受入環境整備に関するアンケート」結果. 2019.
- (12) 高松正人. 観光危機管理ハンドブック：観光客と観光ビジネスを災害から守る. 朝倉書店; 2018. vii, 168p.
- (13) 渡辺直樹. あの時何が～熊本地震の現場と外国人被災者. *復興*. 2017; 8 (2): 16–23.
- (14) 八木浩光氏 ((一財)熊本市国際交流振興事業団(KIF)). 外国人防災に関するヒアリング. 2019 Jul 2;
- (15) 公益財団法人人権教育啓発推進センター. 平成28年度法務省委託調査研究事業外国人住民調査報告書—訂正版—. 2017.
- (16) 福岡市. 福岡市外国籍市民アンケート報告書（追加調査）（福岡市滞在期間5年末満の外国籍市民に関する分析）. 2019.
- (17) あすか岩城. 被災外国人たちの大震北部地震（後編）. 論座 [Internet]. 2018 Sep 13; Available from: <https://webronza.asahi.com/politics/articles/2018091000019.html>
- (18) 萩原佳菜. 避難勧告？意味わからず 台風災害情報、戸惑う外国人. 毎日新聞. 2019 Nov 15;
- (19) 田村太郎. 多文化共生社会における災害対応. 東京都防災（語学）ボランティア研修特別公開講座. 2019 Oct 4;
- (20) 田中孝宜. 首都直下地震を想定した在日外国人の情報ニーズ：4か国の外国人を対象にしたグループインタビューより. 放送研究と調査. 2014; 64 (9): 2–17.
- (21) 福岡県国際交流センター. 電話によるコミュニケーション. 2019 Sep 17.
- (22) 楊梓氏 (阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター). 外国人の防災についてのヒアリング. 2019 Jun 3.
- (23) 安部美和氏 (熊本大学). 熊本地震の際の対応等に関するヒアリング. 2019 Jul 2.
- (24) 一般財団法人自治体国際化協会. 災害時の多言語支援のための手引き2018. 2018.
- (25) 山口智之. 第12章 いまなお移住労働者は使い捨ての労働力なのか？——東日本大震災以降の労働相談案件から. In: 東日本大震災と外国人移住者たち. 明石書店; 2012.
- (26) 片岡博美. 地域防災の中の「外国人」：エスニシティ研究から「地域コミュニティ」を問い合わせ直すための一考察. 地理空間. 2016; 9 (3): 285–99.
- (27) 田村太郎. 災害時における外国人支援. In: (一財)自治体国際化協会多文化共生部多文化共生課, editor. 自治体国際化フォーラム. 自治体国際化協会; 2017. p. 2–15.
- (28) 梁根榮, 赤瀬達三, 桐谷佳恵. 日本在住外国人に対する災害意識の調査：日本在住外国人に提供すべき災害情報に関する研究 (1). デザイン学研究. 2010; 57 (2): 21–30.
- (29) <佐賀豪雨>外国人防災リーダー育成 30日から佐賀市で. 佐賀新聞LIVE [Internet]. 2019; Available from: <https://www.saga-s.co.jp/articles/-/460126>
- (30) 松川希実. 「避難」が分からぬ外国人 災害の教訓が生んだ使えるアプリ. withnews [Internet]. 2019 Jun 21 [cited 2019 Dec 18]; Available from: <https://withnews.jp/article/f0190621003qq00000000000000W08k10101qq000019371A>
- (31) 福本拓. 現代日本における国籍とエスニシティの揺動. 地理空間. 2016; 9 (3): 267–83.
- (32) 外国人、台風の避難情報に混乱 緊急メール文面分からず. 共同通信. 2019 Oct 25;
- (33) 【台風19号】欠航で途方に暮れる外国人ら 羽田空港国際線. 産経新聞 [Internet]. 2019 Oct 12 [cited 2019 Dec 17]; Available from: <https://www.sankei.com/affairs/news/191012/afr1910120008-n1.html>
- (34) 訪日外国人「早く帰国したい」北海道地震で被災、困惑. 日本経済新聞 [Internet]. 2018 Sep 8 [cited 2019 Dec 17]; Available from: <https://www.nikkei.com/article/DGXMQZ035143450Y8A900C1CC0000/>

- (35) 金千秋. 熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応. 復興. 2017; 8 (2): 37–45.
- (36) 安部美和. 熊本地震後の学生ボランティアと大学周辺住民との関係構築の課題. 熊本大学政策研究. 2019; (9): 161–72.
- (37) ラブエフエム国際放送株式会社. 防災の取り組みに関するヒアリング. 2019 Dec 18.

第5章

- (1) 観光庁. 災害時における外国人旅行者への情報提供に関する調査事業（資料編）. 2012.
- (2) 梁根榮, 赤瀬達三, 桐谷佳恵. 日本在住外国人に対する災害意識の調査：日本在住外国人に提供すべき災害情報に関する研究 (1). デザイン学研究. 2010; 57 (2): 21–30.
- (3) 岩元みなみ, 石川孝重. 留学生を対象とした地震防災に対する知識の現状と情報提供のあり方に関する検討. 日本女子大学紀要家政学部. 2011; (58): 63–70.
- (4) 田中孝宜. 首都直下地震を想定した在日外国人の情報ニーズ：4か国の外国人を対象にしたグループインタビューより. 放送研究と調査. 2014; 64 (9): 2–17.
- (5) 【熊本地震連載】外国人を悩ませた災害時の日本語. Yahoo!ニュース. 2016;
- (6) 横江公美. 経済観測：外国人に伝わる災害情報を = 東洋大学国際学部教授・横江公美. 毎日新聞. 2019 Oct 17; 7.
- (7) 田中孝宜. 海外における災害時のソーシャルメディア活用：早期警戒と救助・救援活動のための運用と課題. 放送メディア研究. 2014; (11): 237–69.
- (8) 崔善鏡. 災害時における外国人に対する情報提供の現況と課題. In: 運輸総合研究所研究報告会2018年秋（第44回）. 2018.
- (9) 総務省消防庁. 災害情報伝達手段の整備等に関する手引き（平成31年4月改訂版）. 2019.
- (10) 米倉律. 災害時における在日外国人のメディア利用と情報行動：4国籍の外国人を対象とした電話アンケートの結果から. 放送研究と調査. 2012; 62 (8): 62–75.
- (11) YOLOJAPAN. YOLO JAPAN在留外国人アンケート調査、9割以上の人人が避難訓練の参加に前向き 自然災害への備えとして多言語に対応した情報発信を求める声. 2019.
- (12) FNN.jp編集部. 震度6弱を“弱い地震”と認識・・・外国人向けの防災対策は行き届いていますか？当事者に聞いた. FNN PRIME [Internet]. 2019 Sep 30; Available from: https://www.fnn.jp/posts/00048356HDK/201909301800_FNNjpeditor_sroom_HDK
- (13) 伊藤芳郎, 朝間康子. 外国人避難者と災害時多文化共生. 教育復興支援センター紀要. 2015; 3: 87–97.
- (14) 安部美和. 熊本における外国人居住者の防災対策. 社会システム・リデザイン研究平成27年度報告書. 2016; 39–50.
- (15) 安部美和. 熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応. 復興. 2017; 8 (2): 24–30.
- (16) 株式会社サーベイリサーチセンター. 北海道胆振東部地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査. 2018.
- (17) 東京) つながらない自治体HP、伝達に課題 台風19号. 朝日新聞デジタル [Internet]. 2019 Oct 18 [cited 2020 Jan 1 0]; Available from: <https://digital.asahi.com/articles/ASMBK4R7SMBKUTIL020.html>
- (18) Yahoo Japan co. BOSAI DIVERSITY Diversity in disaster preparation. Bosai World Forum 2019. Sendai City; 2019 Nov.
- (19) 福岡市市長室広報戦略室広報課. LINEを活用した福岡市の情報配信サービスを開始 [Internet]. 2017 [cited 2019 Dec 2 0]. Available from: <https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/58011/1/PressRelease20170425r01.pdf?20191202160404>
- (20) 福岡市民局防災・危機管理課. 福岡市LINE公式アカウント配信情報を拡充！新たに気象警報等の配信を開始！ [Internet]. 2018 [cited 2019 Dec 20]. Available from: https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/58011/1/hukuokasilin_ebousaijouhoutuikahaishin.pdf?20191202160404
- (21) 外国人支援の拠点8割整備—災害時に多言語で情報提供. 共同通信ニュース. 2020 Jan 9;
- (22) NHK WORLD-JAPAN. Media and Bosai: A Crucial Combination for Saving Lives. Bosai World Forum 2019. 2019 Nov 10;
- (23) 楊梓氏（阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター）. 外国人の防災についてのヒアリング. 2019 Jun 3.
- (24) 国連ハビタット福岡本部外国人職員. 外国人の防災についてのヒアリング. 2019 Oct 2;
- (25) 総務省情報流通行政局. 公的機関に求めるホームページ等のアクセシビリティ対応 [Internet]. 総務省. 2016 [cited 2020 Jan 27]. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000438394.pdf

- (26) 岡林佐和. 「こまつらでんわして」ひらがなツイート、台風の長野で起きた奇跡. withnews [Internet]. 2019 Dec 28 [cited 2020 Jan 6]; Available from: <https://withnews.jp/article/f0191228002qq000000000000000G00110101qq000020315A>
- (27) 弘前大学人文学部社会言語学研究室（減災のための「やさしい日本語」研究会）. 「やさしい日本語」が外国人被災者の命を救います [Internet]. 2016 [cited 2020 Jan 6]. Available from: <http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/ejpamphlet2.pdf>
- (28) 観光庁、訪日客向けアプリに避難勧告情報を追加. 観光経済新聞 [Internet]. 2019 Dec 18 [cited 2019 Dec 20]; Available from: <https://www.kankokeizai.com/観光庁、訪日客向けアプリに避難勧告情報を追加/>
- (29) 佐伯智浩. 大規模災害への危機管理「京都モデルの帰宅困難者対策」と外国人対応について. 復興. 2017; 8 (2): 11–5.
- (30) 片岡博美. 地域防災の中の「外国人」:エスニシティ研究から「地域コミュニティ」を問い合わせ直すための一考察. 地理空間. 2016; 9 (3): 285–99.
- (31) 岩元みなみ, 石川孝重, 久本章江. 留学生を対象とした地震防災に関する情報提供のあり方に関する検討：その2 日本語学校・行政機関等を対象としたヒアリング調査（都市計画）. 日本建築学会関東支部研究報告集. 2011; (81): 387–90.
- (32) 観光庁. 非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会（第2回資料） [Internet]. 2019 [cited 2020 Jan 9]. Available from: <http://www.mlit.go.jp/kankochou/content/001320976.pdf>
- (33) 国連ハビタット福岡本部外国人職員. 外国人の防災についてのヒアリング. 2019 Oct 2.
- (34) 黒田洋司. 自治体における防災図上訓練 [Internet]. 2019 Jun. Available from: <http://resilience-japan.org/wp/wp-content/uploads/2019/05/基調講演資料-「自治体における防災図上訓練.pdf>
- (35) 一般財団法人消防防災科学センター. 避難所HUGの意義と進め方 [Internet]. 2017 [cited 2019 Dec 13]. Available from: https://www.isad.or.jp/to_municipalities/disaster_prevention_map/
- (36) 福岡市東区. 外国人防災についてのヒアリング. 2019 Sep 26;
- (37) 観光庁. 自治体対応・現地対応に関するアンケート結果について. In: 第3回 非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会. 2020.
- (38) 愛知県. 多文化防災ガイド. 2019.
- (39) 田村太郎. 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-. 復興. 2017; 8 (2): 2–5.
- (40) 田村太郎. 多文化共生社会における災害対応. 東京都防災（語学）ボランティア研修特別公開講座. 2019 Oct 4;
- (41) 中村しおり, 森田慶子, 高山峯夫. 在日外国人の防災意識に関する現状把握：福岡市在住外国人の意識調査. 地域共生研究. 2013; (2): 53–9.
- (42) 厚生労働省福岡労働局. 福岡労働局における外国人雇用状況の届出状況（令和元年10月末現在） [Internet]. 2019. Available from: https://jsite.mhlw.go.jp/fukuoka-roudoukyoku/news_topics/houdou/antei01_00009.html
- (43) 山地久美子. 多様性を防災力向上へつなげるために<特集外国人に向けた防災・災害対応の現況とこれから>. 復興. 2017; 8 (2): 46–50.
- (44) 外国人の機能別消防団 広報啓発や通訳特化 太田市. 上毛新聞 [Internet]. 2020 Jan 8 [cited 2020 Jan 8]; Available from: <https://www.jomo-news.co.jp/news/gunma/society/185150>
- (45) 渡戸一郎. 自治体・国の多文化共生政策の再構築に向けて（特集 多文化共生--居住政策と地域コミュニティ形成の視点から). 都市住宅学. 2011; (74): 4–9.
- (46) 北脇保之. 自治体外国人政策のフレームワーク：EUの社会統合政策から日本の政策を考える 越境する市民活動(第7章) --(プレフォーラム 自治体の多文化共生政策をどうデザインするか：日本語支援（外国につながる児童生徒の学習支援を含む）に関する行政と市民の役割と連携). シリーズ多言語・多文化協働実践研究 [Internet]. 2009; (8): 99–111. Available from: <https://ci.nii.ac.jp/naid/120003141989/>
- (47) 李度潤, 濑田史彦. 「多文化共生」を重視した地域づくりという観点からの自治体外国人住民政策に関する研究:欧州評議会「インターナショナル・チャーチ」を基礎として. 都市計画論文集 [Internet]. 2014; 49 (3): 1011–6. Available from: <https://ci.nii.ac.jp/naid/130004700672/>

第6章

- (1) 公秀渥美. 地域コミュニティの防災力の向上シンポジウム. In 2019.

おわりに

自然災害は全国各地で発生し、毎年のように被害の状況が伝えられています。こうしたなかで、今年度の総合研究は災害に強いまちづくりをテーマに、近年増加傾向にある外国人に着目し、外国人の防災の観点から調査研究を行ってきました。

災害時に、外国人は言語、習慣の違い、災害への不慣れさ等に起因する様々な困りごとを抱える傾向にあります。情報の多言語化のように、政府、自治体、団体等の各主体が取り組みを進めていますが、外国人の困りごとをより詳細に見ていくと、様々な面に配慮した対応策が必要であることが浮き彫りになりました。

こうした課題と対応策は、外国人にとどまらず多くの人に当てはまる普遍的なものであり、福岡市民全体の防災、そして福岡市を訪れる人たちの防災を考えるうえでも参考になると言えます。さらに、自然災害にとどまらず、重大事故や感染症のような、広い意味での危機への対応にも応用できると考えられます。

本報告書では、外国人が地域の防災活動や避難所運営に携わる事例や、外国人が支援者の側に立つ可能性についても示しました。それは、本研究を通じて、私たちは「外国人は支援しなければならない存在」であるという思い込みから脱却し、「外国人はともに地域をつくる存在」として認識を新たにする必要性を強く感じたためです。さらには、日本人や外国人という国籍の違いにとどまらず、一人ひとりに違いがあるというお互いの多様性を認め合い、配慮し合うことで、「みんなが助かる社会」が実現していくのではないかでしょうか。こうした社会を構築していくことこそが、災害に強いまちに求められていると考えられます。

本報告書が、福岡市における誰もが助かるまちづくりに向けた一助となれば幸いです。

謝辞

本研究を進めるにあたり、多くの方から情報をご提供いただき、多様な形でご協力いただきました。研究成果をまとめるにあたり、貴重なご意見を賜り、ご指導、ご助言いただきました皆様にこの場を借りて御礼申し上げます。

公益財団法人 福岡アジア都市研究所

研究チーム一同

執筆者と担当章

中村由美 第1章 第2章 1.1. (1) 1.2.(1) 3.-4. 第3章 1.1.-1.5. (1) 2.-3. 第6章 1. (総括)

菊澤育代 第2章 1.1. (2)-(4) 1.2. 2. 第3章 1.5. (2) 第4章 第5章 第6章

2019 年度総合研究

「福岡市における災害に強いまちづくりに関する研究」報告書

外国人の防災

みんなが助かる社会の構築に向けて

2020 年 3 月 31 日 第 1 版発行

発行所 公益財団法人 福岡アジア都市研究所 (URC)

〒810-0001 福岡県福岡市中央区天神 1-10-1 福岡市役所北別館 6 階

TEL) 092-733-5686 FAX) 092-733-5680 E-mail) info@urc.or.jp WEB) <http://urc.or.jp/>

■免責事項

本書は、できる限り正確な情報を掲載しておりますが、その全てを保障するものではありません。

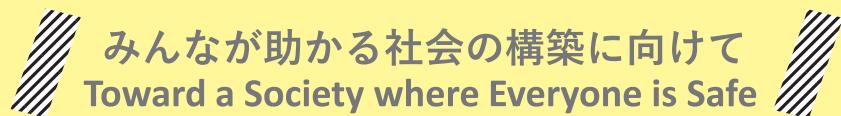
本書利用により生じたいかなる損害において一切責任を負いません。

■著作権

本書のコンテンツについては、リンク先情報、提供元が記載されている画像等を除き、(公財)福岡アジア都市研究所が著作権を所有します。本書を引用される際は、出典名を「(公財)福岡アジア都市研究所 (URC)」と明示してください。なお、当研究所に著作権が帰属しないコンテンツの引用については、別途、提供元の許諾を得る必要があります。

Copyright © 2020 The Fukuoka Asian Urban Research Center. All Rights Reserved.

ISBN 978-4-9908349-8-2



みんなが助かる社会の構築に向けて
Toward a Society where Everyone is Safe



ISBN 978-4-9908349-8-2