

災害時に有効な外国人支援に向けた一考察 — 各都市の施策とツールの整理を中心に —

中村 由美 NAKAMURA Yumi

(公財)福岡アジア都市研究所 研究主査

■要旨：国内では、自然災害が頻発しており、災害に対する備えがますます必要になってきている。こうした災害への「備え」に関し、(公財)福岡アジア都市研究所(URC)の今年度の総合研究では、災害時の外国人支援の在り方に着目している。近年、国内の傾向と同様に、福岡市の在住外国人及び外国人来訪者が増加している。災害時に外国人は要配慮者や避難行動要支援者と位置付けられており、災害そのものへの不慣れや、情報収集等に困難を抱くという傾向が見られる。本稿は、総合研究に関する検討材料として、各都市の計画・協定や情報提供・収集ツールを整理した。各都市の計画・協定の共通するポイントには、多言語による情報提供、連携、災害時の多言語による支援センターの設置がある。また、各種ツールは、「目で見て得る情報(文字・映像)」、「音情報」、これらを支える「システム」に分類でき、これらの特徴に基づいた活用方法が求められる。

■キーワード：災害時の外国人支援、情報の多言語化、連携構築、情報提供ツール

1. はじめに

国内では、自然災害が頻発している。震度6弱以上の地震では、例えば1995年の阪神・淡路大震災、2005年の福岡県西方沖を中心とする地震、2011年3月の東日本大震災、2016年4月の熊本地震、2018年6月の大阪北部地震、同年9月の北海道胆振東部地震等が挙げられるが、震災による深刻な人的被害や経済的被害もたらされた。気候変動の影響と考えられる豪雨被害も発生しており、2017年7月の九州北部豪雨、2018年6月から7月の平成30年7月豪雨では、全国的に豪雨被害が生じ、2019年8月の九州北部大雨でも九州地方は深刻な被害を受けた。

こうした自然災害が我々の社会に大きな影響を及ぼしていることを背景に、国内の災害関連の規制等は都度見直しが行われている。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」が修正された¹⁾。また、2018年7月の豪雨災害を受けて、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、5段階で災害情報を提供し、早期の段階で各自の避難を促す仕組みが作られた。このように、国内の防災対策が着実に行われている²⁾。

政府の機関である地震調査研究推進本部の調査結果によれば、福岡市でも、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³⁾。つまり、福岡市においても、地震が起こらないとは決して言えない状況にある。こうした背景もあり、福岡市でも「防災」のための取り組みが進められている。

そこでURCの今年度の総合研究では、「災害につよいまちづくり」をテーマに、福岡らしい災害への「備え」について検討を行っている。

2. 本研究の位置づけ

「防災」については、多岐にわたる分野で議論が行われているが、災害時の「備え」を考える場合、産業や人口構成、地形などの地域特性に沿って検討することが重要である。例えば、沖縄では、県の主要産業である観光を守るための計画として、「沖縄

県観光危機管理基本計画」および「沖縄県観光危機管理実行計画」がある。

福岡市に目を向けると、市内への流入人口の増加や、情報通信業の強化など人と経済の両面で変化が見られる。とりわけ人に着目すると、国内の動向と同様に、福岡市内でも在住外国人と外国人来訪者が増加傾向にある。市内の在住外国人は、留学生を中心に増え、2017年には約3.4万人となった。また、LCC就航を背景にアジア地域からの来訪者も増えており、2018年には309万人が福岡を訪れた⁴⁾。外国人は、言語や生活習慣等が日本人とは異なるため、災害時には避難行動要援護者や要配慮者と位置付けられている⁵⁾。

それでは、災害時に望ましい外国人への支援の在り方とはどのようなものなのだろうか。本稿は、その議論のための検討材料として、福岡市や他都市の施策（計画・協定）および現行の情報提供・収集ツールについて整理を行うことを目的とする。

3. 福岡市の防災関連施策

本節では、まず、福岡市の防災関連施策について、計画や各マニュアル等を整理する(表1、表2参照)。

3.1. 防災に関する施策

福岡市の防災に関する計画は、「福岡市地域防災計画」があり、震災対策編、水害対策編、原子力災害対策編の3部が作成されている。地域防災計画は、災害対策基本法に基づいて策定される。地域防災計画には、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関係各所の役割分担等が記載されている。加えて、市は各種団体、事業者等との災害時相互応援協力や災害時応援協定を締結している。

また、国の都市再生安全確保計画に即して、2016年に「天神・博多駅周辺地区都市再生安全確保計画」が策定された。同計画は、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とされている。

さらに、「福岡市業務継続計画（震災対策編）」は、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、手段を定めたものである。

表1 福岡市の防災関連計画・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（H30.6）	（震災対策編・水害対策編・原子力災害対策編）
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（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として策定 * 対応する国の計画・法律：都市再生特別措置法	
福岡市業務継続計画（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（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、H20年10月に条例の一部が改正	
福岡市耐震改修促進計画（H20.3策定(H28.3改正)）	
<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・H17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て、H28年3月に改正 	

出所：福岡市ホームページ、各種計画・施策をもとに筆者作成

そのほかハード面の施策として、国や県の法律改正を受けて、2008年10月に「福岡市建築基準法施工条例」の一部改正、2016年3月に「福岡市耐震改修促進計画」が修正された。以上のように、福岡市では災害対策のための各種計画が策定されている。

3.2. 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PDFファイルで提供されており、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。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。

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)、「マンション防災・減災マニュアル」(2018年)、「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)が作成された。

いずれも、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が掲載されていることが特徴的である。つまり、読み手に対して、これまでの災害で浮き彫りになった様々な課題等を知り、より「自分事として」防災を考えてもらうための構成となっている。

「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必要な備

蓄品や備えに関する情報を提供している。これまでの災害で、男女の違いに配慮した避難所運営の必要性などの課題が浮き彫りになっている⁶⁾。こうした背景も踏まえて、女性に特化した「備え」についても啓発が進められている。

また、冒頭で、都市の特性を踏まえた「備え」の必要性について述べたが、福岡市の地域特性の一つに、転出入者の多さが挙げられる。共同住宅の割合も約77.2%と高く、多くの市民にとって、災害時には自助とともにマンションの共助の取り組みが重要となる⁷⁾。「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まとめられている。

「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、誰もが避難生活に直面し得ることを想定したうえで情報提供が行われている。

3.3. 平常時からの防災に関する情報提供

平常時から、市民へ災害に関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も公表されており、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。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・

表2 福岡市の防災関連各マニュアル等一覧表

 <p>防災の手引き (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 (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>女性の視点を生かした防災ミニブック (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 	 <p>避難生活ハンドブック～大規模災害を生き抜くために～ (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>

出所：各マニュアルなどをもとに筆者作成

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。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。

4. 福岡市における災害時の外国人支援

以上、福岡市の防災関連の施策等について整理を行った。しかしながら、外国人という視点に立って考えると、災害時に日本語で提供される情報そのものが理解できるのかどうかや、災害に対する知識の有無や生活習慣の違い等から、日本人とは異なる対応が必要となる。そこで、外国人への対応に着目しながら、福岡市の災害時の取り組みを見ていこう。

4.1. 地域防災計画と協定における外国人支援

まず、「福岡市地域防災計画」と関連する協定の

外国人支援について整理する（表3）。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。同計画にある通り、在住外国人と訪日外国人観光客では異なる点もあるものの、ここには外国人と言う点で共通する支援について記載されている。それは、関係者との連携と、「福岡市災害時情報支援センター」設置による、情報の翻訳、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である。外国人被災者への情報提供とともに、災害時の不安を軽減するための支援について取り決められている。

4.2. 情報提供・発信ツール（多言語・日本語）

次に、情報提供・発信ツールを見ていく。現在、福岡市や関連団体、福岡県が各ツールによって情報

表3 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節の1-第6-5	<ul style="list-style-type: none"> ●外国人への配慮の基本 ・在住外国人と訪日外国人観光客とは、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、それぞれに応じた配慮を行う 	配慮事項
	<ul style="list-style-type: none"> ●在福領事館、関係団体等との連携 ・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 	連携
	<ul style="list-style-type: none"> ●福岡市災害時外国人情報支援センターの設置 ・災害時における外国人の支援を円滑に行うため、公益財団法人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 	情報支援センター、翻訳、相談
	<ul style="list-style-type: none"> ●情報の提供 ・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 	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	<ul style="list-style-type: none"> ●情報支援センターの設置及び運営 ・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
	<ul style="list-style-type: none"> ●情報支援センターの業務内容 ・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 ・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 <p>※18言語にて対応可能</p>	翻訳、相談、通訳者派遣、支援

出所：福岡市地域防災計画および協定、(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筆者作成

提供を行っている（表4）。各ホームページ、SNS、Facebook等のデジタルツールおよびラジオ、ハンドブックやリーフレット等のアナログな紙媒体のツールでは、自動翻訳を含めた多言語による災害情報や避難所情報などが提供されている。

福岡県が作成した「外国人のための防災ハンドブック」や「外国人旅行者のための防災リーフレット」では、各言語版が利用可能である。ハンドブックは在住者用に配布されている。また、在住者に比べると、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。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。

その一方で、防災アプリ「ツナガル+（プラス）」、福岡市防災メール、福岡市LINE公式アカウントは現在のところ日本語のみで提供されている。スマートフォンでの情報収集が主流だと考えられる中で、今後、SNSにおいても、多言語での展開が望まれる。次に、他都市の事例を見ていこう。

5. 他都市の各計画・協定における外国人支援

本節では、熊本市、札幌市、沖縄県、東京都を対象に、各都市の資料と聞き取り調査の結果をもと

に、災害時の外国人支援について整理する。熊本市は2016年に熊本地震、札幌市は2018年に北海道胆振東部地震を経験し、その後の施策や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、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。東京都は国内でも外国人の在住者が最も多く、東日本大震災に加えて、熊本地震以降、特に外国人の支援策を強化している都市である。以上の理由より、4つの都市を取り上げる。

5.1. 各計画・協定のポイント

「地域防災計画」の外国人支援に関わる個所および関連する計画・協定の整理を行ったうえで、それぞれのポイントをまとめたものが表5である。以下、各都市の計画や協定について見ていく。

(1) 熊本市

熊本市では、熊本地震の後に「熊本市地域防災計画」が改正された。同計画には、関係各所との連携や、外国人避難対応施設の開設、多言語支援センターの設置等が記載されている。熊本地震の際に、熊本市国際交流振興事業団が、外国人避難所運営を行ったが、これを踏まえて震災後の計画には、運営者としての名が明記されるなど、外国人に対する対策や

表4 福岡市の災害時の外国人支援に関する情報提供ツール

福岡市・関連団体（多言語（自動翻訳含む））		福岡市・関連団体（日本語のみ）	
HP	福岡市HP [自動翻訳、やさしい日本語]	アプリ	防災アプリ「ツナガル+（プラス）」 ・平常時：コミュニティ機能、周辺投稿機能を使用可能 ・大規模災害時：災害モードへ切り替え -近くの避難所までのルート案内 -避難所内の情報入手 -市からの物資支援情報の取得 -市に向けて避難場所や被災状況を発信可能
	防災・危機管理課HP [英・中・韓(自動翻訳)]		
	福岡市公式シティガイド「よかなび」 [日・英・中・韓]		
	(公財)福岡よかとピア財団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]		
SNS	広報戦略室Twitter [自動翻訳]	メール	福岡市防災メールの登録 福岡市からの緊急情報、気象警報委・注意報、地震情報、河川水位情報等を選択して受信可能
Facebook	(公財)福岡よかとピア財団Facebook		
ラジオ	FMラジオ：ラプFM	SNS	福岡市LINE公式アカウント ・平常時機能： -福岡市が発令した避難情報、気象警報、地震情報などの防災情報の受け取り -近くの避難所の検索とラインでの共有 -ハザードマップの確認 ・災害時機能： -開設された避難所情報の検索 -現在地に応じた避難行動のプッシュ通知
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]		
リーフレット	 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]		

出所：福岡市および関連団体のホームページ等をもとに筆者作成

役割が詳細に記載されるようになった⁸⁾。

(2) 札幌市

札幌市の計画には、国際交流プラザ、関係機関・団体、外国公館との連携が明記されている。札幌市への聞き取り調査によれば、イベント等でも連絡を取り合うなど、市は外国公館や大学と日頃から交流を持つような関係にある⁹⁾。また、多言語による情報提供も行われている。

札幌市では震災の際に、観光客の一時避難施設が不足した。その経験を踏まえて、「災害時における

旅行者の受入れ等に関する協定」が締結され、災害時に、宿泊施設の協力を得て観光客の滞在や一時避難に対応するための取り決めがなされた。

(3) 沖縄県

沖縄県は、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¹⁰⁾に特化した2つの計画「沖縄県観光危機管理基本計画」と「沖縄県観光危機管理実行計画」、観光危機発生時に沖縄観光コンベンションビューロー(OCVB)が迅速に対応できるよう定めた「観

表5 他都市における各計画や協定における災害時の外国人支援

自治体	計画・協定名	ポイント
熊本市	熊本市地域防災計画 (共通編) (H30) 第3章 第5節	<ul style="list-style-type: none"> 外国人に対する平常時からの情報提供(相談窓口、通訳支援、生活関連情報、災害情報) 連携(国際交流会館の指定管理者(一社)熊本市国際交流振興事業団)、県・市町村、各大学、民間団体、在熊の外国人コミュニティ、自治会等、医療機関) 災害時の外国人避難対応施設の開設、多言語支援センター設置、外国人避難者の把握、多言語化情報の提供
	熊本市震災復興計画 (H28.10)	<ul style="list-style-type: none"> 多様な被災者の視点に立った、避難所の指定のあり方や運営方法の改善
札幌市	札幌市地域防災計画 (地震災害対策編) (H31.3修正) 第2章 第3節 第2、第3章 第15節	<ul style="list-style-type: none"> 連携((公財)札幌国際プラザや関係機関・団体、外国公館等関係機関)、市外の地域の団体との相互協力体制づくり 平常時からの多言語による防災情報提供 外国人被災状況の把握、多言語による情報提供、生活相談への対応や支援
	災害時における旅行者の受入れ等に関する協定 (H31.1)	<ul style="list-style-type: none"> 連携(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・定山溪温泉旅館組合) 旅行者への滞在場所(宿泊施設、一時滞在施設)の提供 多言語による情報提供
沖縄県	沖縄県地域防災計画 (H30.3修正) 第1章 第4節 第7款 第2章 第9節	<ul style="list-style-type: none"> 観光客・旅行者・宿泊客の避難誘導・帰宅支援体制の整備(各事業者の備え、備蓄) ハザードマップや標識への外国語併記、災害時における外国語通訳ボランティアの事前登録 観光危機管理体制の整備 観光客等対応に関する連携(市町村、観光施設等、交通機関、県) 観光客等の避難状況把握、一時的な収容施設確保、飲料水・食料等の供給 帰宅困難者対策(帰宅困難者への情報提供、観光客等の帰宅のための計画)
	沖縄県観光危機管理基本計画 (H27.3) 沖縄県観光危機管理実行計画 (H28.3)	<ul style="list-style-type: none"> 観光危機管理(平常時の減災対策(Reduction)、危機対応への準備(Readiness)、危機への対応(Response)、危機からの回復(Recovery)の4つの軸を想定) 連携と役割分担(市町村、沖縄県コンベンションビューロー(OCVB)、観光関連団体、観光関連事業者)
	観光危機管理に関する協定 (H30.12)	<ul style="list-style-type: none"> 連携(県、OCVB)
	災害時における外国人支援に関する協定 (H28.3)	<ul style="list-style-type: none"> 災害時多言語支援センター開設 外国人からの相談や問い合わせへの多言語対応 外国人被災状況の確認と関係機関への情報提供 職員の派遣、サポーター等への協力要請
東京都	東京都地域防災計画 (震災編) [本冊] (R1.修正) 第2章 第5節	<ul style="list-style-type: none"> 在住外国人への多言語による情報提供 在住外国人向けメディアや外国人支援団体への情報提供 情報提供ツール(ラジオ、動画、トラベルガイド、リーフレット、HP、アプリ、デジタルサイネージ) 道路標識のローマ字・英文併記 連携(大使館、区市町村、東京都国際交流委員会、観光事業者等) 外国人災害時情報センター設置 東京都防災(語学)ボランティアの派遣 被災者臨時相談窓口における外国人からの問い合わせ対応
	<予防対策> <応急対策>	

出所：各ホームページ、聞き取り結果をもとに筆者作成

光危機管理に関する協定」という一連の取り決めがあり、観光危機に対する関係者間の連携が構築されている。

これに加えて、沖縄国際交流・人材育成財団と県の間で「災害時における外国人支援に関する協定」が締結されており、災害時多言語支援センターの開設と、外国人への多言語対応、災害時外国人支援サポーター等を活用し、後述するシステム「オンライン避難者登録フォーム」を用いた、外国人被災者の情報収集に関する取り決めがなされている。

(4) 東京都

東京都の計画には、次節で詳しく述べる各種ツールによる情報提供、関係各所との連携、外国人災害時情報センター設置、東京都防災（語学）ボランティアの派遣について記載されている。

東京都への聞き取り調査によれば、外国人向けの避難訓練も開催されている。また、毎年、外務省が「在留外国人の災害時安否に関する在京外交団への説明会」を主催しており、これに在京大使館、関係省庁、東京都などの自治体に参加し、外国人支援のための各取り組みに関する状況共有も行われている。

5.2. 各都市の計画や協定に関する考察

各都市の計画や協定を見ていくと、札幌市や熊本市では、外国人被災者の一時避難施設に関する取り決めがあり、震災時に直面した課題を踏まえてその後の対策が取られていることがわかる。それ以外のポイントとして、どの都市にも共通するのが、多言語による情報提供、連携、災害時の多言語による支援センターの設置であることがわかった。

まず多言語による情報提供は、多くの自治体で、日本語、英語、中国語（繁体字・簡体字）、韓国語の4言語で実施されており、自治体によっては4言語以上や、やさしい日本語での情報提供も実施されている。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に、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。

次に、連携について、各都市が市町村、関係団体、事業者、大使館、大学等との連携を構築している。

例えば、札幌市では大使館や大学との日常的な交流や、沖縄では観光危機管理を通じた関係団体や事業者等との連携が見られる。平常時から顔が見える関係を構築しておくことで、災害時に、様々な問題への迅速な対応や、関係者からの確実な情報の入手がスムーズに行えるであろう。

3つ目に、災害時の多言語による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ふ、人が直に関わる仕組みである。これにより、外国人へ、情報提供にとどまらない安心感を与えることができる¹¹⁾。沖縄や東京では災害時のボランティア制度も設けられている。次節で詳しく取り上げる技術面の進歩による情報提供に加えて、人にしかできない役割があることも、災害時の外国人支援を考える上では重要である。

6. 各都市の情報収集・発信ツール

以上の施策面に加えて、各都市や政府では、情報収集や発信のための各種ツールの整備とそれらの多言語化が進められている（表6）。

しかしながら、多様なツールがより効果的に災害時の外国人の支援ツールとして活用されるためには、情報の受け手側である外国人が、どのような形の情報であれば理解しやすいか、また、どのような内容や種類の情報を必要とするのか等を考慮する必要がある。そこで、情報発信の方法に基づき、「目で見て得る情報（文字・映像）」、「音情報」、これらを支える「システム」に分類する。

(1) 目で見て得る情報（文字・映像）

情報提供・収集ツールを通じて得られる情報の多くは、目で見て得られるものであり、特に文字情報が多い傾向が見られる。ツールには、デジタルとアナログの2つがある。

① デジタルツール

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、アプリがある。

各自治体や各団体がホームページを運営しており、災害が起こった際には、ホームページ上に災害に関する気象情報や避難所情報、施設の閉館等の情

表6 各自治体の情報収集・提供ツール

目で見得る情報 (デジタルツール)		主体
HP	ハイサイ! 防災で〜びる (県民向け災害情報サイト) [日・英・中(繁)・中(簡)・韓] ・サイト上およびSNSやメール登録者へ、 避難所や気象情報の提供	沖縄県
	VISIT OKINAWA JAPAN/おきなわ物語 (観光プロモーションサイト) [英・中(繁)・中(簡)・韓・仏・ポルトガル・スペイン・ロシア・ドイツ・タイの10言語]	沖縄県コンベンションビューロー (OCVB)
	GO TOKYO (東京の観光公式サイト) [日・英・中(繁)・中(簡)・韓・ドイツ・フランス・イタリア・スペイン・タイ]	(公財) 東京観光財団 (TCVB)
デジタル サイネー ジ	・東京都内25か所に設置され、通常は観光案内や地図などを提供 ・災害時: 外国人旅行者や帰宅困難者に向けた情報提供 (・安全確保のための情報・一斉帰宅抑制のための情報・安全な避難を支援する情報・帰宅支援のための情報) [日・英・中(繁)・中(簡)・韓・やさしい日本語]	東京都、TCVB
アプリ	Safety tips (訪日外国人向け災害情報通知アプリ) [英・中(簡・繁)・韓・日・スペイン・ポルトガル・ベトナム・タイ・インドネシア・タガログ・ネパールの11言語] ※2019年度内に14言語に拡大予定 (クメール・ビルマ・モンゴル語追加) ・日本国内における緊急地震速報、津波警報、気象特別警報等をプッシュ型で通知 ・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、災害時に必要な情報を収集できるリンク集(大使館、交通機関、医療機関、音声翻訳アプリ [VoiceTra] (NICT) 等)を提供	観光庁
	東京都防災アプリ (3つのモードでの防災や災害時に役立つ情報の提供) [一部コンテンツのみ英・中・韓] ・東京防災モード: 防災ブック「東京防災」(防災の基礎知識や発災時に取るべき行動等) ・東京くらし防災モード: 防災ブック「東京くらし防災」(くらしの中でできる防災対策) ・災害時モード: 防災マップ (現在地やユーザーが選択した場所の危険度を順位で確認できる地域危険度マップ、防災施設や災害時帰宅支援ステーション)、最新の災害情報 (自分が登録したエリアと東京都内の地震情報や避難情報、気象情報等)、災害情報のプッシュ配信	東京都
目で見得る情報 (アナログツール)		主体
カード・ リーフ レット	Safety Information Card (訪日旅行者が非常時の情報収集に役立つサイト等をまとめた、名刺サイズのリーフレット) [英・中(繁・簡)・韓] ・空港や観光案内所等で配布・データはダウンロード可能 【情報の内容】・日本政府観光局 (JNTO) の24時間対応コールセンター・救急・消防、警察の電話番号・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」へのリンク・医療機関リストへのリンク	観光庁
	緊急時に役立つヘルプカード (外国人向けの、定期券サイズのヘルプカード) [日・英・中・韓・朝鮮語併記][日・タガログ・ベトナム併記][日・タイ・ネパール併記][日・フランス・ミャンマー併記][日・スペイン・ポルトガル併記] ・災害・急病・怪我等緊急時の対応、情報の入手方法、日本人に支援を求める際の会話集等	東京都
	防災リーフレット [英・中・韓・日] ・地震発生時の対応、揺れが治まった時の対応、緊急連絡先や多言語で情報提供を行っているHPの情報	東京都
音情報		主体
ラジオ	TOKYO City Information ・英語での 防災情報の提供 [日・英]	東京都
動画	東京動画 (東京都公式動画チャンネル)	東京都
システム		主体
ガイド ライン	災害時の情報集約・提供方法ガイドライン (災害情報伝達システム) ・情報発信の提携様式 (テンプレート) による、各主体からの情報収集、道運輸局と道観光振興機構が取りまとめ ・収集した情報を各主体がWEBサイト・SNS・アプリ等を通じて提供 【発信する情報の種類】・災害に関する 基本情報 、 避難所 などに関する情報・ 交通機関 に関する情報・ 交通拠点 に関する情報・外国人旅行者向け相談窓口等の情報	北海道交通運輸局と北海道観光振興機構がコア
情報基盤	Lアラート (災害情報共有システム) ※全国の各種アプリで、Lアラートの情報を活用 ・災害発生時に、 地方公共団体・ライフライン事業者等から提供された情報 を、テレビ・ラジオ・アプリデジタルサイネージ等の 多様なメディア を通じて 地域住民等 に対して 必要な情報を迅速かつ効率的に伝達 するための共通基盤	総務省 [運営] (一財) マルチメディア振興センター
データ ベース・ HP・ メール	災害時外国人支援システム (K-SAFE) [英・中・韓・やさしい日本語] ・平常時: 外国人住基データの集約整理 ・災害時: 平常時に集約整理した住基データの、在住外国人避難想定支援への活用・災害支援情報メールの配信 (在住外国人 (メールアドレス登録者)、短期滞在外国人 (事前登録者))	(一社) 熊本市国際交流振興事業団
電子 フォーム	オンライン避難者登録フォーム [英・中(簡)・中(繁)・韓・朝・スペイン・ベトナム・ネパール] ・ 避難所における外国人情報の収集 を行うための電子フォーム ・登録項目に観光客か、在住外国人かの区分あり	(公財) 沖縄国際交流・人材育成財団

出所: 各ホームページ、聞き取り結果をもとに筆者作成

報を掲載する方法がとられている。

沖縄県の事例では、県民向け防災サイトの多言語化とともに、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を災害時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方法がとられている。

こうした目にしやすい媒体での情報提供については、東京都におけるデジタルサイネージの活用事例がある。デジタルサイネージは、都内の主要な駅や公園など、街中 25 か所に設置されている。通常は地図や観光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、文字や画や映像によって情報を入手することが可能である。

アプリには、観光庁の訪日外国人向け災害情報通知アプリ Safety tips や、東京都の東京防災アプリがある。Safety tips は 11 言語に対応しており、気象特別警報等、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支援ツールがある。東京都防災アプリは、平常時と災害時のモードがあり、日本語・中国語・英語で災害時には防災施設、災害時帰宅支援ステーション、災害情報が入手できる。

②アナログツール (文字・画)

来訪者向けのアナログツール (紙媒体のツール) は、携帯しやすいカードサイズのものであり、文字や画で情報が提供されている。

観光庁の「Safety Information Card」は、訪日旅行者が非常時の情報収集に役立つサイト等を英語、中国語 (簡・繁)、韓国語で提供している。具体的には、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であり、個人での情報へのアクセスを支援するツールとなっている。東京都の「緊急時に役立つヘルプカード」は、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。

また、各自治体が在住外国人向けのリーフレットを作成し、転入時に配布している。例えば、東京都の「防災リーフレット」には、地震発生時の対応、揺れが治まった時の対応、緊急連絡先や多言語で情報提供を行っている HP 等が記載されている。

(2) 音情報

音情報には、ラジオや動画が挙げられる。TOKYO City Information は英語による情報提供を行い、東京都公式動画チャンネルの「東京動画」は、4 言語で防災情報を提供している。

このように、目で見える情報以外に、聴く情報もあれば、外国人が情報を広く入手することが可能になる。また、漢字が読めなくても、音として聞く方が理解しやすい人にとっては、情報が届く可能性が高いツールと言える。

(3) 情報収集や提供を支えるシステム

これらの情報と、「人の安心感」を支えるのが各システムである。

北海道には、「災害時の情報集約・提供方法ガイドライン」がある。これは、北海道交通運輸局と北海道観光振興機構がコアとなり、関係各所から災害や交通、避難所に関する情報取りまとめた上で、各所へ発信するという情報一元化のシステムである。各所は情報を受け取った後に、ウェブサイト、SNS、アプリ等を通じて人々に情報を提供する。

また、熊本の「災害時外国人支援システム (K-SAFE)」は、平常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への活用や、災害支援情報メールの配信等を行うシステムである。

5.2. で述べた、「人による安心感」を支えるシステムの事例が、沖縄の「オンライン避難者登録フォーム」である。これは、避難所における外国人に関する情報収集を行うための電子フォームである。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、外国人と直接やり取りをしながら、支援に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 (観光客か在住者か)、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。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ることができ、外国人の言語面や食事面等の不安を取り除くことができる。また、直接話を聞くことで、外国人の不安な気持ちをやわらげることができる。

6.2. 各都市の情報収集、発信ツールに関する考察

以上のように、各都市が情報発信・収集のための各ツールを有している。とりわけ、目で見得られる情報が圧倒的に多く、一般的な災害情報や避難所情報のほか、交通情報へのリンクなど、個人が必要とする情報へつなげる役割を果たすものもある。さらに、アナログツールは、事前の情報提供手段としても有効であろう。

目で見得られる情報に加えて、音情報も提供されることで、外国人が情報を広く入手することが可能になる。

さらに、北海道や熊本市の事例から、情報の一元化や、情報の集約化により、災害時のスムーズな情報提供が可能であることがわかる。

7. おわりに

国内で自然災害が頻発する中で、災害への「備え」はますます重要なものとなっている。こうした「備え」に関し、URC 調査研究チームでは、災害時に避難行動要援護者や要配慮者と位置付けられている外国人に着目し、今年度の総合研究において災害時の外国人支援の在り方について調査研究を行っている。本稿は、そのための検討材料として、災害時の外国人支援に関する福岡市及び他都市の施策と各種ツールの整理を行った。

国内や福岡市でも外国人が増えつつある中で、もしも災害が発生した場合、困難を抱える人が多いことは想像に難くない。一例に、外国人が災害時に日本語で提供される情報の理解が難しいことや、災害に対する不慣れ等が挙げられる。

災害時の外国人支援に関し、福岡市及び各都市の「地域防災計画」や関連の協定に共通するのは、多言語による情報提供、関係各所との連携構築、そして、災害時支援センター設置による人の支援と安心感の提供である。特に情報提供に関しては、近年の

技術革新を受けて多様なツールが存在しており、「目で見て得る情報」、「音情報」の多言語による発信や「システム」による情報整備等が行われ、外国人でも災害に関する情報が得やすくなっているように見える。しかし、果たして、それで支援は十分に足りているのだろうか。

今後、福岡市において、どのような支援の在り方が望まれるのであろうか。

まず、情報の多言語化については、自動翻訳の精度の強化や、日本語のみのツールの多言語化、言語数を増やすこと、情報を翻訳するだけ（日本語の文章をそのまま外国語に変換するだけ）にとどまらず、外国人と日本人の考え方の違いにも配慮した情報の発信が行われることが望ましい¹²⁾。

次に、連携については、聞き取り調査では、「平常時から仕事上のやり取りで顔の見える関係にある」「災害時を意識して通常の業務を行っている」との意見も聞かれた。平常時から関係者間の連携が構築されていることで、災害時のスムーズな対応につなげることができると考えられる。

最後に、現在、多様なツールがあるものの、「いかにツールを知ってもらい、活用してもらうか」は大きな課題である。災害時のための特別なツールとしてではなく、平常時から使われるツールであることが重要であると言える。

以上のような考察も含めて、今後、さらに分析を深めたいうえで、福岡市における災害時の望ましい外国人支援の在り方について、総合研究の最終報告書としてまとめていきたい。

謝辞

聞き取り調査にご協力くださった皆様に、ここに記して感謝を申し上げます。

注釈

- 1) 「災害対策基本法」第34条に基づき、中央防災会議が「防災基本計画」を作成することが取り決められている。これに基づき、指定行政機関及び指定公共機関は「防災業務計画」、地方公共団体は「地域防災計画」を作成することとなっ

ている。

- 2) 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）」参照。
- 3) 地震調査研究推進本部地震調査委員会（2007）、p.7参照。なお、地震調査研究推進本部は、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。
- 4) 在住外国人は「福岡市住民基本台帳」、外国人来訪者は法務省「出入国管理統計」の福岡空港と博多港からの入国者数の合計である。
- 5) こうした背景もあり、2019年7月に観光庁参事官（外客受入担当）付外客安全対策室が発足した。今後、各自治体の外国人向け情報提供に関する調査や、関係者間の検討会を行う予定とのことである（2019年9月に聞き取り調査を実施）。なお、2019年10月29日に、第1回目の検討会が実施された（http://www.mlit.go.jp/kankocho/category01_000104.html、2019年11月13日閲覧）。
- 6) 中村（2019a）。
- 7) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」第8-1表。
- 8) （一社）熊本市国際交流振興事業団の八木氏への聞き取り調査より（2019年7月に実施）。
- 9) 2019年8月に、札幌市へ聞き取り調査を実施。
- 10) 観光危機には、①自然災害・危機、②人的災害・危機、③健康危機、④環境危機、⑤県外で発生した災害・危機が想定されている。なお、沖縄の観光危機管理については、中村（2019b）参照。
- 11) （一社）熊本市国際交流振興事業団の八木氏によれば、熊本地震の際、母国語での話しかけにより、ようやく安心して話し出した外国人もいた（2019年7月に聞き取り調査を実施）。
- 12) （一財）ダイバーシティ研究所代表理事 田村太郎氏への聞き取り調査より（2019年9月に実施）。

参考文献

- (1) 沖縄県：沖縄県観光危機管理基本計画，2015（<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/documents/kikikanrihonnkeikaku.pdf>、2019年9月30日閲覧）。
- (2) 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，2016（<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/report/policy/documents/kankoukikikanrijkkoukeikaku2.pdf>、2019年9月30日閲覧）。
- (3) 沖縄県防災会議：沖縄県地域防災計画，2018（https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/h30_chiikibousaieikaku_honpen.pdf、2019年9月30日閲覧）。
- (4) 環境省・文部科学省・農林水産省・国土交通省・気象庁：気候変動の観測・予測及び影響評価統合レポート2018～日本の気候変動とその影響～，2018（www.env.go.jp/earth/tekiou/report2018_full.pdf、2019年11月7日閲覧）。
- (5) 観光庁：災害時情報提供アプリ「Safety tips」の対応言語を11か国語に拡大（令和元年9月13日報道発表）（<https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/001308129.pdf>、2019年9月13日閲覧）。
- (6) 熊本市：熊本市震災復興計画，2016（https://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=1368&sub_id=15&flid=150342、2019年9月30日閲覧）。
- (7) 熊本市防災会議：熊本市地域防災計画，2018（http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=13968&sub_id=5&flid=99354、2019年9月30日閲覧）。
- (8) 札幌市防災会議：札幌市地域防災計画（地震災害対策編），2019（https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/torikumi/jisin_tai/jisin_index.html、2019年9月30日閲覧）。
- (9) 田村太郎：災害時における外国人への対応～支援の対象だけでなく、担い手としての外国人への視点を～，一般財団法人自治体国際化協

- 会, 自治体国際化フォーラム, Vol.332, pp.2-4, 2017.
- (10) 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, 2007 (https://www.jishin.go.jp/main/chousa/katsudansou_pdf/108_kego.pdf, 2019年9月6日閲覧).
- (11) 中央防災会議:防災基本計画, 2019 (http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plan190531.pdf, 2019年8月6日閲覧).
- (12) 東京都防災会議:東京都地域防災計画(震災編)[本冊], 2019 (<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000061/1000903/1000359.html>, 2019年8月7日閲覧).
- (13) 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), 2019 (http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/hinan_guideline_01.pdf, 2019年9月24日閲覧).
- (14) 中村由美:多様性を認める社会づくりと防災, 2019a (<http://urc.or.jp/2019sougou-bousai-series-05>).
- (15) 中村由美:沖縄における観光危機管理, 2019b (<http://urc.or.jp/2019sougou-bousai-series-06>).
- (16) 福岡市:福岡市耐震改修促進計画, 2017(改定) (http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/9996/1/keikaku_mokujipdf?20170711144518, 2019年8月7日閲覧).
- (17) 福岡市 Web マップ (<https://webmap.city.fukuoka.lg.jp/fukuoka/Map?mid=15>, 2019年9月30日閲覧).
- (18) 福岡市防災基本情報サイト (<http://bousai.city.fukuoka.lg.jp/new/index.html>, 2019年9月30日閲覧).
- (19) 福岡市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.
- (20) 福岡市市民局防災・危機管理部防災・危機管理課:防災の手引き, 2015 (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/28672/1/bousainotebiki.pdf?20180625162902>, 2019年8月6日閲覧).
- (21) 福岡市市民局防災・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, 2018a (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/61880/1/mansionbousai-A3pdf?20180801152300>, 2019年8月6日閲覧).
- (22) 福岡市市民局防災・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に～, 2018b (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/62974/1/hinanseikatsuhandbook.pdf?20180726143556>, 2019年8月6日閲覧).
- (23) 福岡市防災会議:福岡市地域防災計画(震災対策編), 2018.
- (24) 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.
- (25) 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, 2016 (<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/54051/1/anzenkakuhoikeikaku.pdf?20180626142329>, 2019年8月6日閲覧).