

# 市政

令和2年2月号

# 特集

## 外国人との新たな関係づくり 第1回 都市が担う外国人住民への災害対応

近年、大きな被害をもたらす自然災害が頻繁に発生している中、今後も増加が予想される外国人住民に対する災害情報の伝達、支援の充実が大きな課題となっています。総務省では「情報難民ゼロプロジェクト」を展開しており、都市自治体にも災害時における外国人対応が求められています。

今回の特集では、災害時における外国人住民対応の課題、自治体レベルで求められる対策、今後の課題などについて有識者に解説していただくとともに、都市自治体の具体的な事例をご紹介します。

寄稿 1

### 災害時に求められる 外国人対応と自治体の役割

一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事 田村太郎

寄稿 2

### 仙台市における災害時外国人支援の取り組み

仙台市長 郡 和子

寄稿 3

### 誰一人置き去りにしない社会を目指して ～災害時多言語情報センター設置に向けた取り組み～

甲賀市長 岩永裕貴

寄稿 4

### 「多文化共生のまち」として ～災害時の外国人支援について～

別府市長 長野恭紘



# 災害時に求められる

## 外国人対応と自治体の役割

一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事

たむらたろう  
田村太郎



### はじめに

日本で暮らす外国人は年々増加しており、平成30年末に280万人を超えた。外国人といっても国籍や在留形態、年代もさまざまであり、多様化も進行している。言葉や習慣の異なる外国人は、災害時に日本人とはまた異なる困難に直面しながら避難生活を送ってきた。本稿では多様化する外国人住民の様子や過去の災害での対応を俯瞰し、自治体に求められる対応を整理するとともに、人口減少社会における防災の「新たな担い手」としての外国人の側面にも着目し、これからの地域防災における課題と可能性についてまとめる。

### 多様化する外国人住民の災害二一ズ

災害時に外国人が直面する課題は、円滑な避難が困難であることと、避難生活における配慮が必要であることの二つに集約される。いずれも日本語が分からないことや文化・習慣が異なることに対策の視点が集まりがちで

あるが、災害に対する知識や経験の違いや、外国人の暮らしや行動に対する日本人側の理解不足による課題も少なくない。外国人住民の間で進行する「三つの多様化」に沿って課題を整理する。

#### (1) 国籍の多様化

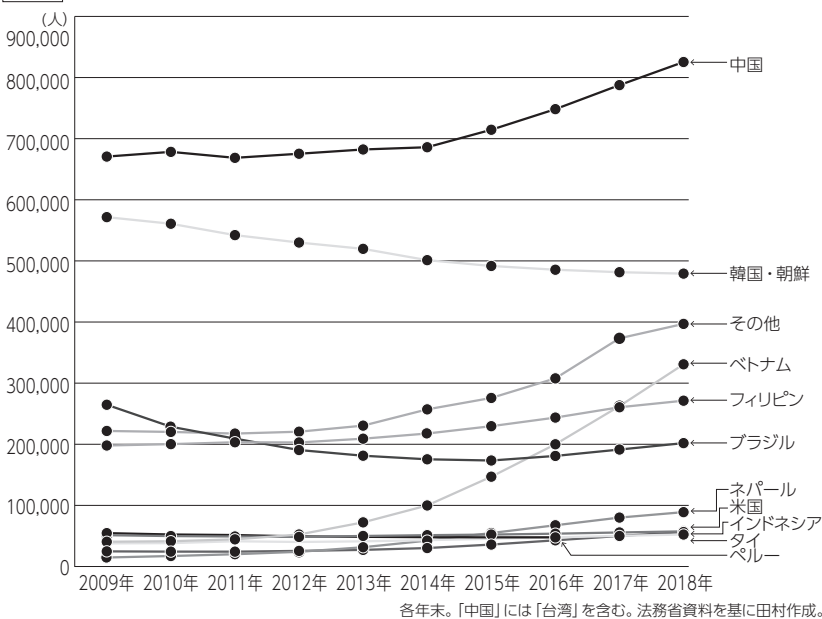
図1は国籍別在留外国人数の過去10年の年次推移である。1位の中国と2位の韓国・朝鮮は変化がないが、3位はブラジルからベトナムへと交代した。ネパールもこの10年で約6倍に増えている。「その他」の増加も顕著であり、日本で暮らす外国人の国籍の多様化が進んでいることが分かる。国籍が異なれば、母国での災害経験も異なる。ベトナムやブラジルでは地震が発生することはほとんどないが、フィリピンやネパールの場合は地震を経験している人が少なくない。「余震に気を付けてください」という日本語を翻訳したところで、何に気を付ければよいのか理解できない人もいる。逆に水害の場合は母国で猛烈な雨を経験していて、「このぐらいなら避難しな

くてもよい」と避難指示に応じてもらえなかった例もある。災害に対する知識や経験の差が大きいことは、外国人への災害対応でも留意したいところだ。

#### (2) 在留資格の多様化

日本で暮らす外国人は、活動や身分に基づく何らかの「在留資格」を取得しなければならぬ。全国の合計では「永住者」が3割近くで最も多く、次いで「留学」「技能実習」などが続く。在留資格によつて就労できる分野や滞在期間が異なるため、外国人住民の生活に大きく影響している。また自治体ごとに上位を占める在留資格が異なることにも注意したい。近年増加している「技能実習」は、3〜5年で帰国することが前提となっており、実習先が用意した寮で集団生活を送るなど、地域との接点が希薄である場合が多い。一方、原則として10年継続して滞在していることが要件となっている「永住者」資格を持つ外国人の中には、地域で自治会の役員や消防団員として活躍している人もいる。また、「永住者」資格が

図1 在留外国人数の国籍別年次推移(2009～2018年)

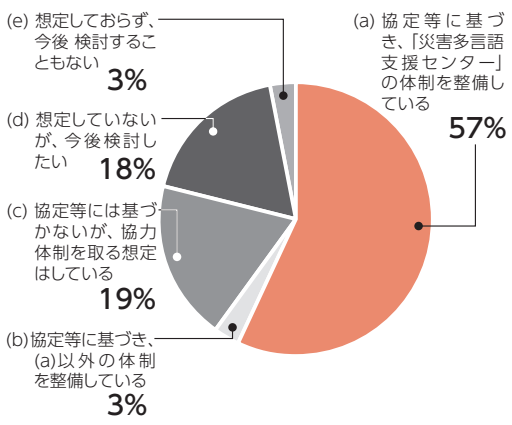


あれば、多くの金融機関で住宅ローンが組める。被災した家屋の再建支援でも、制度の対象に外国人が含まれていることに配慮した情報提供も必要な状況となっている。

**(3) 年代・世代などの多様化**

外国人住民の年齢構成は、日本人と比較すると若い。日本人の少子化も影響し、新生児に占める外国人親の割合がかなり高い地域もある。授乳室の確保や母子向けの物資の提供における多言語・多文化対応は必須といえる。

図2 都道府県・政令指定都市における、災害多言語支援センター等災害時の外国人支援体制の整備状況



過去の災害での対応事例などを基に「多言語情報提供の仕組みづくり」「外国人に固有に必要な配慮」「全体的な安心感の醸成」の三つの視点から、外国人の多様化するニーズに求

**自治体に求められる対応**

一方、滞在の長期化とともに、外国人高齢者も年々増加している。福祉避難所での対応にも通訳が必要となる地域は、今後減ることはないだろう。母子や高齢者への配慮は、どの自治体でも対応しているテーマであるが、そうした要配慮者の中に、外国人が含まれていることにも留意しなくてはならない。地域防災計画や避難所運営マニュアルでは、属性別の配慮事項が整理されていることが多いが、研修や訓練の機会を通じ「複合的な要配慮者」への視点を付け加えておきたい。

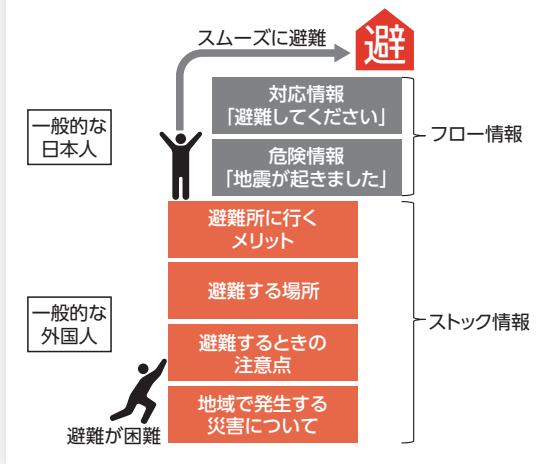
められる自治体の対応について整理する。

**(1) 多言語情報提供の仕組みづくり**

外国人住民の増加や訪日外国人への対応を視野に、政府は災害時の外国人対応に力を入れている。総務省は災害時に誰もが円滑に避難できる体制を構築する「情報難民ゼロプロジェクト」を平成28年に立ち上げ、災害時に外国人を支援するための情報を提供する「災害多言語支援センター」を自治体が設置することや、同センターで人材や情報をコーディネートする「災害時外国人支援情報コーディネーター」を本年までに100人育成することを目標として掲げた。総務省国際室が都道府県と政令指定都市を対象に実施した調査<sup>※1</sup>では、57%が「協定等に基づき『災害多言語支援センター』の体制を整備している」と回答するなど、災害発生時の外国人対応については一定の仕組みが整いつつある(図2)。今後は地域防災計画へのセンターの位置付けや、広域での連携による翻訳・通訳体制の整備、避難所巡回などに当たる人材の育成および活動スキームの整備を急ぎたい。また、平成30年末に政府が示した「総合的対応策」では、都道府県と政令市を対象<sup>※2</sup>に「多文化共生総合相談ワンストップセンター」の整備に20億円を措置するなど、自治体による多言語での相談体制の拡充を促しており、こうした日常の多言語対応窓口を災害時に活用することも有効だ。

**(2) 外国人への固有の配慮**

図3 「ストック情報」と「フロー情報」のイメージ



外国人に向けた対応では、国籍や在留資格の違いに配慮した情報提供と、宗教などの違いにも配慮のある避難所運営など、外国人に固有のニーズにも対応が求められる。日本で生まれ育った人は訓練への参加や災害報道に触れながら成長し、災害や避難に関する「ストック情報」がある。外国人住民の場合も、日本人と同様のストック情報を持つ人もいるが、日本にきたばかりで災害の経験も避難のための情報もない人は、「地震が来ました」「避難してください」と言われてもどのように行動すればいいかわからない。外国人への情報提供は日本人向けの原稿を翻訳するだけでは不十分であり、ストック情報に濃淡があることを考慮する必要がある(図3)。また、災害

時も宗教上の禁忌や食に対する信条は守りたいという人は多い。外国人が安心して滞在、観光できる地域となるためには、災害時にもハラルやビーガンに対応した食事の提供や礼拝スペースの確保も求められる。

### (3) 全体的な安心感の醸成

的確に情報を得て避難所にたどり着いた後で外国人が直面するトラブルは、日本人との間で起きていることが多い。SNSやアプリで情報を送信して終わりせず、職員やボランティアが避難所へ出向いて外国人から直接話を聞くとともに、周囲の日本人や避難所運営者に状況を伝えたり、館内の表示を多言語化して避難生活に必要な情報へのアクセスを改善したりすることで、日本人との間の摩擦を小さくし、避難所全体の安心感の醸成に努める必要がある。

### 地域防災の担い手としての外国人

平成24年7月の改正法の施行で、外国人も住民基本台帳に住民登録することとなった。住民データを活用して小学校区ごとの外国人住民の大きな状況を把握し、必要な言語やニーズを予測しておくことで、発災後のスムーズな支援につなげたい。また、自治会や消防団活動にも積極的に声を掛け、訓練などに参加してもらうことで、外国人住民の「ストック情報」を厚くし、外国人の自助力を高め

ることも重要だ。増え続ける外国人観光客への災害対応でも、外国人住民が仲介役になってくれることでより円滑な対応が期待できる。

外国人への災害対応だけでなく、地域防災のさまざまな分野で外国人が担い手として活躍することとなる。例えば、自治体との協定に基づいてコンビニや外食店などが、災害時に徒歩で帰宅する人を支援する「帰宅支援ステーション」の店員は、既に多くが外国人である。福祉避難所として指定されている施設で働く外国人も少なくない。西日本豪雨で被害を受けた地域では、災害ボランティアとして活動する外国人技能実習生の姿が各地で見られた。外国人が災害時に置かれる脆弱性を分析して必要な支援を行うと同時に、地域全体の脆弱性を直視して外国人の力を借りながら誰も取り残さない防災を目指していくことが、人口減少と災害多発が同時に進む中で、これからの時代の地域の明暗を分けることとなる。外国人が安心できる地域づくりは、地域全体の持続可能な未来づくりに直結するといえよう。

※i 総務省国際室「災害時外国人支援情報コーディネート・ネットワーク」(2018年3月)に掲載されている「災害時の外国人住民への対応に関するアンケート」(平成29年3月29日総務省第58号)調査結果から引用。

※ii 都道府県と政令市の他、外国人住民の数や人口に占める割合が高い自治体に限定していたが、法務省は19年8月に要件を撤廃し、全ての自治体が補助対象となった。

# 仙台市における 災害時外国人支援の取り組み

仙台市長（宮城県）

郡 和子



## はじめに

仙台市は、宮城県の中央部に位置し市域面積786.3km<sup>2</sup>、人口約109万人を有している。平成元年に全国で11番目の政令指定都市となり、平成31年に政令指定都市・区制移行30周年を迎えた。街中に映えるケヤキ並木に象徴されるように、自然豊かな環境と都市が調和し、「杜の都」として知られる。また、平成23年に900名以上の方が犠牲となった東日本大震災を経験した本市は、その教訓を踏まえ、将来の災害や気候変動リスクなどの脅威にも備えた「しなやかで強靱な都市」に向け、「防災環境都市づくり」を進めている。

本市の外国人住民数は1万3096人（平成31年4月末現在）となっており、市内全人口に占める割合は約1.2%である。特徴としては、外国人住民数のうち、在留資格が留学の者は4669人と全体の3割を超え、

大学や日本語学校・専門学校などで学ぶ外国人住民が多く暮らしている。国別人口の上位4カ国は、中国29.4%、韓国15.0%、ベトナム14.3%、ネパール9.5%となっている。特に、ベトナム人、ネパールの留学生が増加しており、留学生全体のうち約4割を占めている。

本稿では、在住・訪日外国人の増加に伴い、一層必要性を増している災害時の外国人支援について、仙台市災害多言語支援センターや平時の防災啓発等といった本市の取り組みを紹介する。

## 仙台市災害多言語支援センター

本市では、大規模災害時に言葉や習慣の違いから情報を手しづらく、支援を受けられない恐れがある外国人住民に対し、多言語による情報提供・相談支援を行うことを目的として、仙台国際センター内に災害多言語支援センターを設置することとして

いる。活動内容は、ホームページ、メールマガジン、ラジオ放送等での多言語による情報提供、多言語による相談対応、避難所巡回等であり、運営は（公財）仙台観光国際協会によって行われる。

東日本大震災時には、平成23年3月11日から4月30日までの51日間、災害多言語支援センターを開設した。安否確認や帰国・避難に関する問い合わせ等、計1112件の相談を受け付けた。仙台観光国際協会（当時は仙台国際交流協会）の職員および本市職員に加え、仙台市災害時言語ボランティアや関係機関からの応援スタッフ、一般ボランティアが運営に携わった。

発災翌日から避難所巡回を開始し、3月29日までの18日間、避難所に避難している外国人の情報収集および相談対応を行った。留学生などは、外国人同士のネットワークを通じて避難所間を移動し、同じ国や地域の出身者で集団となる傾向がみられた。ま



平成23年東日本大震災時の翻訳活動の様子

た、避難所に避難していない外国人の状況を確認するため、外国人コミュニティのキーパーソンに連絡をとり、情報収集および災害多言語支援センターの情報提供を行った。令和元年10月の台風19号およびその後の大雨の際にも、災害多言語支援センターを設置し、避難情報等を多言語で発信したほか、電話での多言語相談対応を行った。次々と発信される日本語の緊急速報メールに不安を感じ、自分の住んでいるエリアは安全

かどうか確認する問い合わせが多く寄せられた。

平時においては、災害多言語支援センターの運営に携わる職員の知識や対応力向上のため、年に1回程度設置訓練を行い、センターの役割や災害時の情報発信について学ぶほか、実際に避難所巡回を行うことを想定した訓練などを行っている。

### 分かりやすい情報発信

外国人住民への多言語防災情報発信に当たっては、適宜、関連機関とも情報交換を行いながら、多言語化や情報発信体制の整備を進めてきた。平成20年には、市と仙台観光国際協会（当時は仙台国際交流協会）との共同事業として、災害時に避難所の外国人支援に使用できる「災害時多言語表示シート」を作成し、指定避難所に配布した。シートには、使用頻度が高いと思われる52の文例が9言語で表示されており、その都度翻訳しなくても、その場で紙を見せるだけで「このトイレは使えます」「この水は飲めません」などの情報を伝えることができる。

東日本大震災後には、近年ニーズが増えているベトナム語、ネパール語などの4言語の追加や、ピクトグ

ラムの追加などの改訂を行った。また、東日本大震災の際、避難所において多言語表示シートが活用されなかった事例が見受けられたことから、避難所担当職員研修会の際などにシートの有効な活用方法について周知を図っている。

このほか、仙台観光国際協会が仙台在住留学生の協力を得て多言語防災ビデオを制作し、地震や津波に対する備えや実際に災害が起きた際の対応について分かりやすく、まとめ、動画サイト等で公開しているほか、多言語の防災パンフレットを複製し、学校入学時等の生活オリエンテーションや外国人住民が参加する防災イベント等の際に配布している。

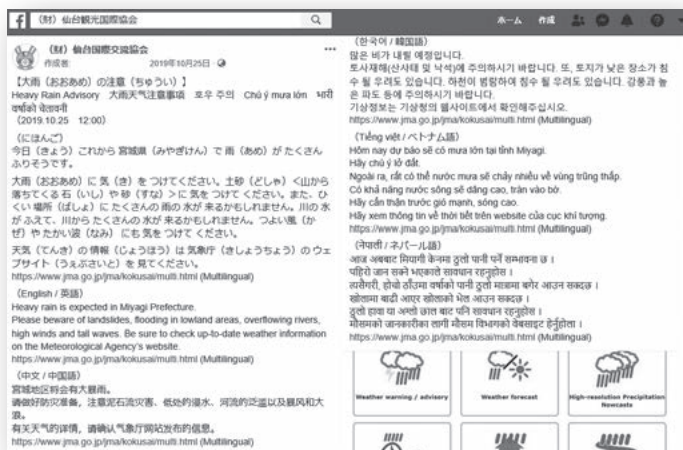
### 外国人を対象とした防災訓練

本市では、災害時の外国人対応を想定した訓練を積極的に行っている。消防・救急現場での外国人対応を強化するため、火災現場や急病人発生等を想定した場面では、消防隊員と外国人役が指差しボードや通訳コールセンター、翻訳機などのツールを活用して状況を伝える訓練を実施している。さらに、仙台駅での帰宅困難者対応訓練において、言葉が通じにくい観光客の誘導を行う訓練を実施している。

これらの訓練の際には、仙台市国際交流員（CIR）や留学生等が外国人観光客役と

項目	日本語	英語	中国語
名称	仙台市災害多言語支援センター Sendai Disaster Multilingual Support Center 仙台市災害多言語支援中心 仙台市 危機 対応の 支援 窓口	The Sendai Disaster Multilingual Support Center will help operators in the event of a large natural disaster such as an earthquake. The center will provide multilingual information and support to disaster victims. The center is operated by the Sendai Disaster Multilingual Support Center in cooperation with related organizations and companies.	仙台市災害多言語支援センターは、大規模な自然災害発生時、被災者への支援を行うための窓口です。被災者への多言語での情報提供と支援を行います。本センターは、仙台市災害多言語支援センターが関係機関や企業と連携して運営しています。
目的	被災者への支援 仙台市災害多言語支援センターは、大規模な自然災害発生時、被災者への支援を行うための窓口です。被災者への多言語での情報提供と支援を行います。本センターは、仙台市災害多言語支援センターが関係機関や企業と連携して運営しています。	Center Activities Information for Crisis Response We will provide information through the following channels: - Through the center's website and social media. - Through the center's staff and volunteers. - Through the center's phone and fax services. - Through the center's mobile phone and tablet services.	センターの活動 危機対応のための情報提供 本センターは、被災者への支援を行うための窓口です。被災者への多言語での情報提供と支援を行います。本センターは、仙台市災害多言語支援センターが関係機関や企業と連携して運営しています。
連絡先	仙台市災害多言語支援センター 〒980-0001 仙台市青葉区中央1-1-1 TEL: 022-228-1919 FAX: 022-265-2472	Location Sendai International Center 1-1-1 Sendai International Center Sendai, Miyagi Prefecture, Japan 〒980-0001 Sendai, Miyagi Prefecture, Japan Tel: 022-228-1919 Fax: 022-265-2472	所在地 仙台国際センター 〒980-0001 仙台市青葉区中央1-1-1 TEL: 022-228-1919 FAX: 022-265-2472
言語	日本語 英語 中国語 韓国語 ベトナム語 インドネシア語 タイ語 フィリピン語 インドネシア語 ベトナム語 インドネシア語 タイ語 フィリピン語	Supported Materials Disaster Preparedness Information Disaster Response Information Disaster Recovery Information Disaster Prevention Information Disaster Relief Information Disaster Support Information Disaster Information	提供資料 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応 災害発生時の対応

災害多言語支援センターホームページ



Facebookでの情報提供

して参加し、分かりやすい言葉の伝え方や、文化の違いなどについてアドバイスを行い、参加者が実践的な知識を身に付けることができる機会となっている。

留学生が多く暮らす地域では、町内会等が主催する防災訓練に外国人住民が参加し、避難訓練や消火訓練、応急手当訓練などを行って、炊き出し訓練で自国の料理を振る舞うこともあり、外国人住民の防災に関する意識を高めるだけでなく、ともに訓

### 今後の取り組み

外国人住民の中には、自国で自然災害が

練に参加することで、地域住民間で普段から顔が見える関係を構築することにつながっている。災害時には外国人住民にも役割を担ってもらい、ともに避難所運営に携わることも視野に入れ、このような活動が継続的に行われるよう、取り組んでいくことが大切である。

災害多言語支援センターについては、これまでの災害時において開設した際の経験・反省を生かし、翻訳作業の効率化や発信ツールの検討、人員体制などについて、見直しを行い、支援体制を一層充実させていく必要がある。また、年々インバウンドが増加する傾向を踏まえ、災害発生時の観光客への対応についても、関係機関が連携し支援のあり方を協議していくことが求められる。

本市では、今後も震災の経験と教訓を踏まえ、外国人を含めた地域のさまざまな主体と協働し、防災力・減災力の向上に取り組んでいく。

少なく、地震や津波がどのようなものからない方も多くいるため、今後もさまざまな機会において防災啓発を行い、理解を深める取り組みを継続していく必要がある。

一方で、日本人も地域の外国人住民に対する理解を深める必要がある。「地震とは」「避難所とは」など、日本人にとっては当たり前のことであっても、外国人住民にとっては馴染みがないことも多く、日ごろの防災訓練に協力して取り組むなど、防災に関する意識付けとともに深めていくことが重要である。



# 誰一人置き去りにしない社会を目指して 災害時多言語情報センター設置に向けた取り組み

甲賀市長（滋賀県）

岩永裕貴



## はじめに

甲賀市は、平成16年に旧甲賀郡の五つの町（水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町）の合併により誕生し、令和元年に市制施行15周年を迎えたまちである。滋賀県の東南部に位置し、東西43・8km、南北26・8km、総面積481・62km<sup>2</sup>であり、県面積の約12%を占めている。東に鈴鹿山系を望む丘陵地で、ここに源を発する野洲川、柚川、また、信楽盆地を貫流する大戸川沿いに平地が広がり、琵琶湖の水源涵養や水質保全に重要な役割を担っている。面積の約80%が森林と農地という、自然が豊かなまちであり、奈良時代には聖武天皇によって紫香楽宮が造営され、江戸時代には城下町や宿場町として栄えるなど、さまざまな歴史資源にも恵まれているほか、「甲賀」と言えば、誰もが真っ先に思い起こす「忍者」や「信楽焼」が平成29年に日本遺産の認定を受けるなど、自然の恵みに育まれた豊かな文

化と悠久の歴史が息づくまちである。

また、現在は焼き物の産地である甲賀市信楽町が舞台となったNHK朝の連続テレビ小説「スカーレット」の放送が昨年9月から開始されたことで全国から大きな注目を浴びているほか、2020年東京パラリンピックのシンガポール選手団のホストタウン、第72回全国植樹祭しが2021のそれぞれ会場市となることから、これらを本市の魅力をさらに全国へアピールする絶好の機会と捉えて準備を進めているところである。

## 本市における外国人の現状

現在、本市の人口は、令和元年12月末現在で9万708人であり、そのうち、4・0%に当たる約3600人が外国人の方である。国籍で最も多いのはブラジルで、その他にも中国、ペルー、ベトナムなど、約40カ国にも及ぶ外国籍の方が市内に在住している。

この外国人口率の高さには、市内の産業が大きく関与している。本市の工業製品出荷

額は県内1位を誇るなど、製造業が市の産業の中心を担っており、1990年の出入国管理法改正時には、在留資格の緩和により市内の工業団地の工場や製造業で就労する外国人が増加した。また、昨年の出入国管理法の改正においては、新たな外国人材受け入れのための在留資格が創設されたこともあり、今後企業における外国人材への需要の拡大とともに、外国人口も増加していくものと思われる。

そのような状況の中、本市では平成27年に多文化共生推進計画を策定し、「お互いの違いや良さを認め合い、ともに新しい市民文化を創造するまちづくり」を基本理念に掲げ、多文化共生社会の実現に向けた取り組みを進めているところである。

## 外国人市民に「安心」を届けるために 災害時多言語情報センターの設置・運営に関する協定の締結

多文化共生を進める上で、東日本大震災を



甲賀市災害時多言語情報センター設置・運営に関する協定締結式【H30.2.18】  
岩永裕貴甲賀市長(左)と中島教芳甲賀市国際交流協会会長(右)

はじめとする近年の災害発生時に問題となった、避難指示等の外国人への情報伝達は、本市にとっても重要な課題となっていた。平成25年9月の台風18号接近で、当時全国で初めて特別警報が発令されるほどの暴風雨により、河川の氾濫や家屋などへの浸水、市内を走る信楽高原鐵道の橋脚が流されるなど、本

市に甚大な被害を及ぼした。この経験と教訓をしっかりと受け止め、今後の大規模災害を想定し、平成28年より甲賀市国際交流協会と協力して、本格的に災害時の外国人支援のための検討を開始した。日本語が十分理解できず、支援が必要な外国人に対し、情報を迅速・正確に多言語で提供するこ

歩近づくことができたのである。

### 迅速・正確な情報発信のために 「センター設置・運営訓練の実施」

「災害時多言語情報センター」は市内で災害が発生した場合において、市と協会のいずれが必要と判断した場合に設置され、外国人に対する災害応急対策として多言語での情報提供および外国人支援を包括的に行うこととしており、センターが担う機能として協定には次の五つの役割を掲げ、協定の締結以降、マニュアルの作成・訓練を行ってきた。

- とは「安心」を届ける一つの手段として有効であり、多文化共生社会を構築する上で必要な支援である。そこで、国際交流協会が有する人材やネットワークを有効に活用することで、災害発生時に外国人支援を速やかに実施し、外国人が情報伝達の面で「災害弱者」とならないことを目的として、平成30年2月18日、本市と本市国際交流協会との間で災害時多言語情報センターの設置・運営に関する協定を締結した。これにより、外国人支援の包括的な活動拠点の整備に、一
  - (1) 外国人に必要な災害情報等の多言語翻訳および提供・発信
  - (2) 外国人の状況やニーズを把握するための電話および窓口での対応
  - (3) 外国人の避難状況および避難所の実態把握のための巡回
  - (4) 外国人が避難している避難所運営(通訳・翻訳等)への支援
  - (5) その他災害時における外国人に対し、必要と思われる支援
- 訓練は、多文化共生マネージャーからアドバイスをいただきながら、市職員と市国際交流協会関係者だけでなく、県職員や県国際協会とも連携を図りながら実施した。運営管理全般を担う「総務班」や災害対策本部からの情報収集を行う「情報班」、情報の



甲賀市災害時多言語情報センター設置・運営訓練①



甲賀市災害時多言語情報センター設置・運営訓練②

翻訳・発信を行う「多言語班」、外国人からの相談対応を行う「相談班」にそれぞれ分かれて、実際に災害が発生したことを想定しながら、具体的な支援活動の検証や課題の抽出を行った。訓練終了後にはマニュアルの再検討を行い、見いだした課題を解決しておくことで有事に備えることとしている。

る。また、今後は大規模災害に対応できる広域的な連携・相互協力の必要性も考慮し、広域的な情報および人材のバックアップの方法について検討する機会として、県や近隣市町との合同訓練も行う予定である。実際の災害時には想定外の事態が起こり得ることを視野に入れ、何が起きても対応でき

る組織や連携体制、顔の見える関係を築いておくことが必要である。今後も訓練を重ね、有事の際には円滑なセンターの設置・運営を行うことができるように努めていきたい。

### 今後の展望

先に述べたとおり、本市においては外国人人口は増加を続けており、その傾向は今後も続くものと思われる。近年の永住・定住の傾向の高まりを鑑みると、外国人を一時的な滞在者としてではなく、従来の外国人支援の視点を超えて、地域における生活者として認識する視点が必要であり、さまざまな情報を享受できる仕組みを確立していく必要がある。

災害時多言語情報センターの設置・運営に関する協定の締結を契機とし、今後も防災に係る情報の共有や防災訓練への参加促進など、継続的な意識啓発を行い、平常時・災害時ともに、「誰一人置き去りにしない社会」をつくることができるよう、取り組みを進めていきたいと考えている。

# 「多文化共生のまち」として 災害時の外国人支援について

別府市長(大分県)

ながの やすひろ  
長野恭紘



## はじめに

別府市は、九州の北東部、瀬戸内海に接する大分県の東海岸のほぼ中央に位置し、南は野生のニホンザルで有名な高崎山を隔てて県都大分市と隣接、北は県北・国東テクノポリス地域としてハイテク関連企業が進出する国東半島の市や町と接し、西は阿蘇国立公園に属する由布岳、鶴見岳の連山を中心に南北に半円形に連なる鐘状火山(トロイデ)に囲まれ、その裾野がなだらかに波静かな別府湾に続く扇状地である。

また市内には、古くから「別府八湯」と呼ばれる温泉群が点在し、2200を数える源泉から湧き出る温泉は、毎分8万7000ℓにも及び、医療、浴用等々、市民生活はもとより観光、産業面にも幅広く利用され、古くから日本を代表する温泉地としてにぎわう、歴史と文化あふれる国際観光温泉文化都市である。

## 外国籍住民の状況

本市における令和元年11月末現在の外国人住民の人数は4387人、うち留学生は3227人であり、人口10万人当たりの留学生数としてはトップクラスの割合であるといえる。その背景として、2000年に開学した国際大学を含む三つの大学の影響が非常に大きく、現在約90の国と地域から留学生が集まり勉学に励んでおり、日本でも有数の異文化あふれる国際交流都市としても成長を続けている。

外国人住民の内訳を国籍別に見ると、中国が最も多く(全体の約2割)、次いで、韓国、ベトナム、インドネシア、タイとアジア圏内出身者が多く見られる。これら学生はフィールドワークとしてだけでなく、地域貢献活動の一環として、地域の行事やイベントに積極的に参加するほか、市内各所にて交流・発表の機会を設け、相互の理解

を深めるための催しや、市内小中学校での国際理解教室の実施、観光まちあるきのガイドを務める等、その活動は多岐にわたる。このような取り組みにより、留学生に対する評価は非常に高く、多文化共生のまちを推進する本市にとって、今やなくてはならない存在となった。

このように留学生を中心とした外国人住民が多く在住している本市において、彼らに必要な情報を正確に伝えるべく、パンフレットや申請書、生活ガイドブックの多言語化や、やさしい日本語の活用等、情報発信の充実を図るだけではなく、外国人住民が日本語を学び、習得する場として、週に1度、市役所にて「日本語らくらくトーク(日本語教室)」を開催し、受け手として情報を得る力を身に付けられるようサポートを行っている。

また、平常時の情報共有だけでなく、災害時や緊急時に日本人と外国人が助け合



防災運動会に参加する外国人



べっぷアリーナで大使館が用意したバスを待つ外国人

い、互いに支援し合うことができるよう、「平時から顔の見える関係づくり」や「防災意識の向上」を目的に、災害時に備えた日本人と外国人の地域交流会として「防災運動会」を定期的に開催している。消火・救急・担架搬送・起震車（地震体験）など各種体験を通して、母国で地震を体験したことがない外国人住民でも、災害が起きた際に取るべき行動の把握や自分ができることについて改

めて考えるきっかけとなっており、今後も地域の一員として外国人住民を巻き込んだ取り組みを継続して実施していく。

### 熊本地震における外国人への対応

平成28年4月16日（土）午前1時25分、熊本地方および大分県中部を震源地とするマグニチュード7.3の地震が発生、別府市においては観測史上最大となる最大震度6弱

を記録し、その後、多くの余震が発生した。地震発生直後には、SNS上で「津波が来る」という誤報が発生し、混乱した観光客を含む、多くの外国人がJR別府駅周辺に殺到した。

市災害対策本部では連絡を受け、現状を説明し、最寄りの避難所へ誘導するため、市職員や語学ボランティアを現地向かわせる対応を行った。

震災当日、外国人避難者数の調査は実施していないものの、1000人規模の外国人避難者がいたと見られ、翌日17日～23日においては、延べ354人（30の国と地域）の外国人避難者を数えたため、引き続き、避難所の巡回や母国への帰国など大使館等との連絡調整に追われた。改めて、災害時の外国人への支援や、正確で効果的な情報発信の必要性が浮き彫りとなった。

この時の課題や経験をもとに、本市では、災害に強いまちづくりの実現を目指した取り組みとして、ホテルなど宿泊施設を利用しての消防訓練の実施や、行政・大学・国際交流機関が連携し、留学生らと地域住民が交流しながら災害への備えを学ぶ「防災ま



災害時多言語支援センター設置訓練

ちあるき」等、防災に関する知識の習得や訓練を定期的に行っている。

### 災害時多言語支援センター

前述での熊本地震における課題や反省、要望を生かし、平成28年に設立されたのが

「災害時多言語支援センター」である。本センターは、大規模災害が発生した際に、日本語が十分に理解できないために行政機関等が発信する情報を取得できない、または地震等の災害経験が少ないことが原因で精神的な不安を抱える外国人を支援することを目的に開設した。本センターは常設の施設ではないが、震度5弱以上の地震が気象庁から発表された後、別府市災害対策本部が立ち上がると同時に、市役所内に設置される。センター内には「翻訳・情報発信班」「電話対応班」「避難所巡回班」が開設され、それぞれを、事前に登録された語学ボランティア「BIAD (Beppu Interpreters-in-Aid at Disasters)」が運営する。

「BIAD」には留学生や大学職員、主婦等、別府市内を中心とした119名(令和元年4月現在)が登録しており、17種類の言語にて対応可能となっている。

その具体的な活動としては、災害対策本部が発信する情報の中で外国人に必要な情報を取捨選択して翻訳し、別府市公式フェイスブック「別

府市災害連絡掲示板」での情報発信を行うほか、外国人からの問い合わせや災害に特化した相談の受け付けや外国人被災者への声掛け・ニーズの把握を行う等、外国人被災者に寄り添い、最大限のサポートができる体制を整えることとしており、今後は研修や訓練を重ね、センターの円滑な運営体制を確立していく必要がある。

### おわりに—今後の展望

多様性を享受し、多文化共生を推進する本市において、国籍・文化・宗教を超えた外国人住民との共存・共助は必要不可欠といえる。外国人住民も地域の一員であるという認識の下、大規模災害の際には、支援の受け手ではなく、外国人がもたらす新たな視点や多様性を生かし、支援する側として、地域住民と協働で避難や災害時の対応を担えるような体制づくりや環境整備に努めたい。

また、平時から関連機関が連携し、顔の見える関係を築いておくことが大切であり、今後どのような災害にも対応できるよう、研修や訓練等の実践を通して、外国人を含む市民や観光客が安心・安全に過ごせるよう、災害に備えた支援体制の強化を一層図っていききたい。