

平成 23 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

**大規模災害発生時の地域の中長期的な在日外国人の
生活再建支援の現状と今後のあり方に関する調査研究
(概要版)**

平成 24 年 3 月

株式会社浜銀総合研究所

目次

I	研究の概要	1
1.	研究の目的	1
2.	実施概要	2
II	災害時外国人支援に関する検討視点の整理	3
1.	我が国における災害と外国人の状況	3
2.	災害時の外国人支援に関する視点の整理	4
III	災害時の外国人支援体制等に関する実態調査	7
1.	調査概要	7
2.	地方公共団体に対するアンケート調査結果の概要	8
3.	国際交流協会アンケート調査結果の概要	12
4.	国際交流等を行っている団体アンケート調査結果の概要	18
IV	大規模災害被災地における外国人支援の実態調査	23
1.	調査概要	23
2.	東日本大震災被災地の関係団体に対するヒアリング調査結果	24
3.	東日本大震災以前の大規模災害被災地に関するヒアリング調査結果	27
V	災害時の外国人支援をめぐる論点整理	30
1.	東日本大震災における外国人支援の状況	31
2.	過去の災害事例に学ぶ中長期的な支援の在り方	52
3.	小括	56
VI	総括	57
1.	調査結果のまとめ	57
2.	大規模災害時における外国人支援に向けて	59

I 研究の概要

1. 研究の目的

(1) 背景

我が国における外国人登録者数は、直近では平成 21 年、22 年と 2 年連続で減少しているものの、長期的には増加傾向にあり、平成 23 年末の外国人登録者数は 208 万人に達し、平成 12 年末に比べて約 40 万人増加している。こうした外国人登録者数の増加は、就労、勉学、同居等の目的を持って一定の期間滞在し、地域社会で生活する外国人が増加していることを意味している。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に伴い、地震直後の平成 23 年 3 月末の外国人登録者数は 209 万人に減少し、その後も微減傾向が続いているが、それでも依然として 200 万人を超える外国人が我が国に滞在し生活している状況にある。

我が国の外国人登録者数が 200 万人を超え、就労、勉学、同居等の目的を持って一定の期間滞在し、地域社会で生活する外国人が増加する中で、言語の制約や、地域社会における生活基盤の弱さ等の課題を抱える外国人も多いと考えられる。そうした中で、今回の東日本大震災のような大規模災害の発生時には、一時に多くの外国人が被災することになる。また、東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」では、復興期間について、「10 年間とし、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の 5 年間で「集中復興期間」と位置付ける」としていることからわかるように、地域の復旧復興が長期にわたることになり、その段階に応じた外国人の生活再建のニーズとそれに対応して求められる支援が変化していくことが予想される。

今回の震災でも、発生直後には、地域国際化協会やボランティアによる各種支援が行われていることがメディア等で紹介されているが、今後本格化する復興への取り組みに合わせて、地域で暮らす外国人に対して中長期的に継続してどのように支援していくかは、地域社会にとっても重要な課題と考えられる。

(2) 目的

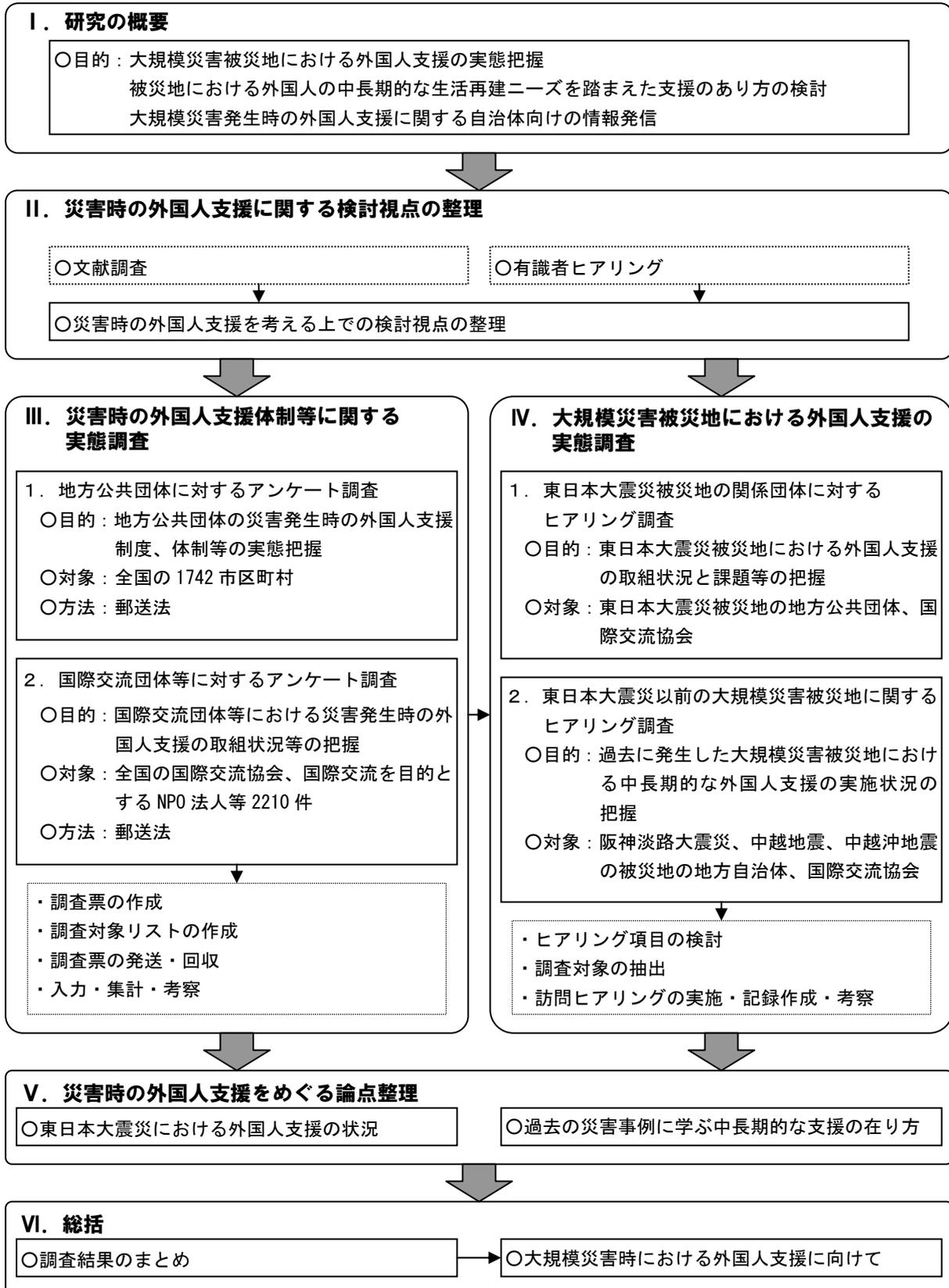
上述したような問題意識に基づき、以下の点を明らかにすることを目的として調査研究事業を実施する。

- ①被災地における在住外国人に対する支援及び支援提供体制の実態把握
- ②被災地における復旧・復興期の中長期的な在住外国人の生活再建に対するニーズを踏まえた支援のあり方の検討
- ③大規模災害発生時の外国人支援に向けた円滑な対応に資する自治体向けの情報発信

2. 実施概要

本調査の構成は以下のとおりであり、以下の流れに基づいて調査を実施した。

図表 1 本業務の概要



II 災害時外国人支援に関する検討視点の整理

1. 我が国における災害と外国人の状況

○大規模災害の発生状況

2011年3月11日、東日本大震災が発生し、我が国の社会・経済に多大な被害をもたらした。我が国では、1990年代以降に限っても、1995年の阪神・淡路大震災をはじめとして、全国各地で大規模な地震災害が発生している。

図表2 我が国における1990年以降の地震災害等

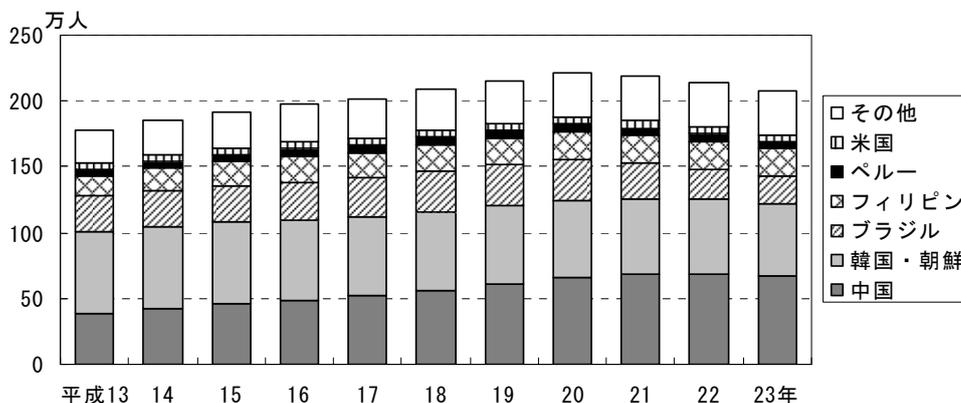
発生年	災害名	主な被災地	死者 行方不明者
1990年	雲仙岳噴火	長崎県	44人
1993年	平成5年北海道南西沖地震(M7.8)	北海道	230人
1995年	平成7年兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)(M7.3)	兵庫県	6,437人
2000年	有珠山噴火	北海道	-
2000年	三宅島噴火及び新島・神津島近海地震	東京都	1人
2004年	平成16年新潟県中越地震(M6.8)	新潟県	68人
2007年	平成19年新潟県中越沖地震(M6.8)	新潟県	15人
2008年	平成20年岩手、宮城内陸地震(M7.2)	東北	23人
2011年	平成23年東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)(M9.0)	東北、関東	死者 15,854人 行方不明 3,276人

(注)東日本大震災の死者・行方不明者は平成24年3月1日現在
(出所)「防災白書」、警察庁

○我が国における外国人の状況

法務省「平成23年末現在における外国人登録者数について(速報値)」によると、我が国の平成23年12月末現在における外国人登録者数は207.8万人であり、前年に比べて5.6万人減少している。我が国の外国人登録者数は、平成20年末の221.7万人をピークに減少傾向が続いている。東日本大震災後の外国人登録者数は、東日本大震災発生直後の平成23年3月末に大きく減少したが、6月末には一旦増加に転じた。しかし、その後は微減傾向が続いており、平成23年12月末では、東日本大震災発生直後の3月末よりも1.5万人減少している。

図表3 外国人登録者数の推移(各年末現在)



(出所) 法務省「平成23年末現在における外国人登録者数について(速報値)」

2. 災害時の外国人支援に関する視点の整理

①災害後のステージ変化を踏まえた取組の必要性

大規模災害における地域の復興は、災害発生直後の応急対応から復旧、復興へと段階的に進むことになる。

例えば、関西広域連合広域防災局「関西防災・減災プラン」では、阪神・淡路大震災からの復興の道筋を4つのステージに区分し、各ステージで行われた取組を整理している。

このステージ区分によると、緊急・応急対応期が7ヶ月、復旧期が1年半、本格復興期に入る前の復興前期が2年となっており、計4年の期間を要しており、本格復興にはさらなる期間が必要となる。各ステージに要する期間は、災害の規模、被災地の地域性等によって異なると考えられるが、それでも、大規模災害の発生から復興にかけては数年単位の期間を要することになると考えられる。

【阪神・淡路大震災の復興ステージ】

- ①緊急・応急対応期（直後から避難所期 H7.1～H7.8）
- ②復旧期（仮設住宅期 H7.9～H10.3）
- ③復興前期（恒久住宅移行期 H10.4～H12.3）
- ④復興後期（本格復興期 H12.4～）

人々の住まい、暮らし、地域づくり活動、防災・減災等の各種取組では、各ステージで求められるものが変化する。災害時の外国人支援についても、こうした各ステージで求められるものの変化を踏まえて対応を考える必要がある。

②有識者ヒアリングから抽出される視点

本調査の実施にあたり、大規模災害時の外国人支援を検討する上で必要となる視点を整理するため、以下の有識者に対するヒアリングを行った。

有識者ヒアリング対象者	
○特定非営利活動法人多文化共生センター大阪 代表理事	田村 太郎氏
○特定非営利活動法人多言語センターFACIL 理事長	吉富 志津代氏
○財団法人仙台国際交流協会 企画事業課企画係マネージャー	須藤 伸子氏
○財団法人かながわ国際交流財団 多文化共生・協働推進課長	山内 涼子氏

有識者ヒアリングから、災害時の外国人支援を考える上での視点として、以下のような指摘があった。

○外国人に届く情報提供の必要性

- ・被災者の支援にあたり、外国人であることにより支援や制度の利用が難しいなどバリアがあるわけではないが、言語や情報伝達ルートの問題で支援や制度に関する情報が外国人に行き届かない可能性があることが支援上の課題である。
- ・そのためにも、多言語による情報提供やコミュニティ FM 等の多様なメディアを通じた情報提供が必要となる。

○双方向コミュニケーションの必要性

- ・外国人に対する情報発信では、一方的に情報を流すのではなく、情報の受け手から返される情報を支援にフィードバックするなど、双方向のコミュニケーションという視点が必要である。
- ・生活相談を通じて、得られた情報を被災者全体に対する支援にフィードバックする、コミュニティ FM に地域の在住外国人が参加するなど、情報の出し手と受け手の双方のコミュニケーションを図る必要がある。

○バリアフリー、ユニバーサルデザインの視点の必要性

- ・災害時対応のユニバーサルデザインという視点が非常に重要である。
- ・例えば、避難所や仮設住宅は、外国人に限らずユニバーサルデザインやバリアフリーに対応していない。外国人にとっては、表示、食べ物、文化等の違いがバリアになりうる。「外国人だから」と特別視するのではなく、ユニバーサル化していくという発想が必要になる。

○コミュニティの視点の重要性

- ・仮設住宅入居後のコミュニティ形成の問題を考える必要がある。どのようにコミュニティを再構築していくかを考える上で非常に重要な時期である。外国人は地域の中では「点の存在」なので横のつながりをもって、自分たちのコミュニティを再構築していくような段階に入っていくことが重要である。
- ・震災前からコミュニティが形成されていた地域では、一時的に帰った人も戻ってきて、今後も復興に関わろうという意思が示されるなど、平常時から外国人を含めたコミュニティ形成が必要である。
- ・例えば、防災訓練では、段階的には外国人だけを集める防災訓練も必要だが、災害時に活かすためには外国人を含め地域の防災訓練を実施する必要がある。

○対等な社会参画という視点の重要性

- ・弱い人たち、マイノリティの人たちが排除されない社会が重要である。外国人の人たちも、どうしても優先順位の枠から外れてしまう傾向にあるが、その人たちをいかに社会の中に参加・参画させるかという視点が重要である。
- ・また、ただ参画しているだけではなく、「対等」であるという点が重要であり、そのように皆が対等に参画している社会は、それが実現していない社会より「豊かな」社会であるという考え方が重要になる。

○地域を支える存在としての外国人という視点の重要性

- ・外国人について、支援される側としてではなく、支援する側としての外国人という視点も重要である。
- ・地域における外国人人口について、トータルに占める割合は少なくとも、若い世代になればなるほど外国人比率が高くなることなどから、今後は、外国人について地域を支える存在として考えていく視点が大切になる。

III 災害時の外国人支援体制等に関する実態調査

1. 調査概要

(1) 目的

地方公共団体及び国際交流団体等における災害発生時の外国人支援に関する制度、体制、取組状況等を把握する。

(2) 実施概要

■調査対象

- 地方公共団体 : 全国の基礎自治体（市区町村）1,742 件
- 国際交流団体等 : 全国の国際交流協会及び国際交流を目的とする NPO 法人等 2,210 件

■調査方法

- 郵送法

■調査期間

- 2012 年 2 月 23 日～2012 年 3 月 5 日(当日消印有効)
なお、最終的に 2012 年 3 月 15 日回収分まで集計対象とした。

■調査項目

地方公共団体	国際交流団体等
○自治体の概要、及び自治体内の外国人の状況	○団体、及び団体の活動の概要
○外国人支援に対する行政の取組状況	○災害時における外国人支援に関すること (過去の経験、今後の計画等)
○大規模災害に伴う外国人支援の実施状況	○災害に対する備え
○大規模災害を想定した外国人支援策の 整備状況	○大規模災害に関する総合的な意見 等
○他地域での大規模災害発生を契機とした 外国人支援の見直し状況 等	

■回収状況

	配布数	回収数	有効回答数	有効回答率
地方公共団体	1,742 件	801 件	801 件	45.9%
国際交流団体等(※)	2,210 件	411 件	411 件	18.6%

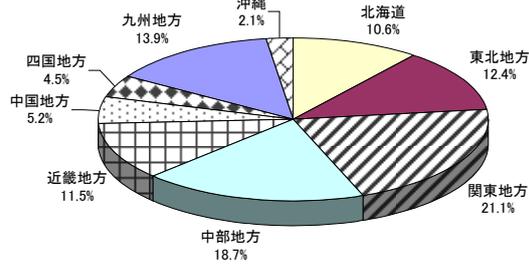
(※)p12 以降の集計結果については、国際交流協会と、国際交流等を目的とした NPO 法人について分けて集計を行っている

2. 地方公共団体に対するアンケート調査結果の概要

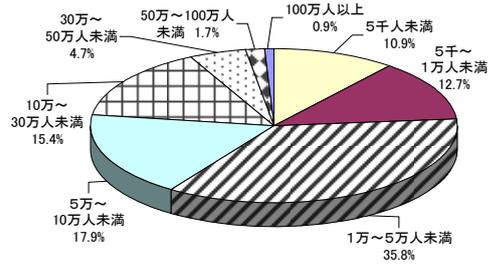
(1) 回答団体の属性

- 回答のあった 801 市区町村について地域別で見ると、北海道、関東、中部、近畿地方の回答率が高く、一方、東北、四国、沖縄地方の回収率が低くなっている。
- 回答自治体の人口規模をみると、10 万人以上の自治体が全体の約 1/4 を占めている。

図表 4 自治体の所在地 (n=801)



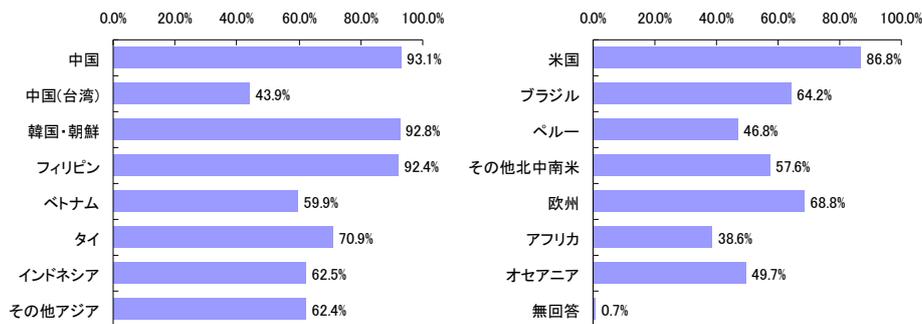
図表 5 自治体の人口 (n=801)



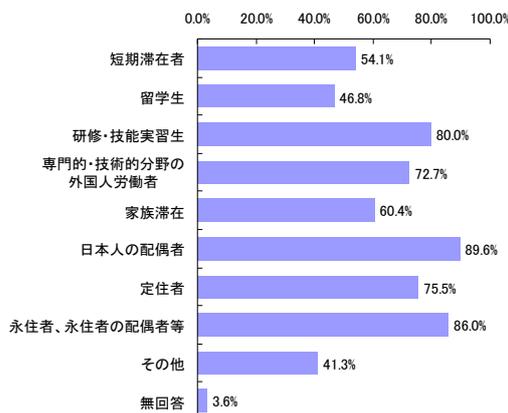
(2) 外国人の居住状況について

- 外国人居住者の国籍・地域をみると、9 割以上の自治体に「中国」「韓国・朝鮮」「フィリピン」、8 割以上の自治体に「米国」の外国人が居住している。
- 外国人居住者の属性をみると、8 割以上の自治体に「日本人の配偶者」「永住者、永住者の配偶者」「研修・技能実習生」が住んでおり、留学生も半数近い自治体に住んでいる。
- 集住・散住の状況では、半数以上の自治体で「散住している人が多い」と回答している。

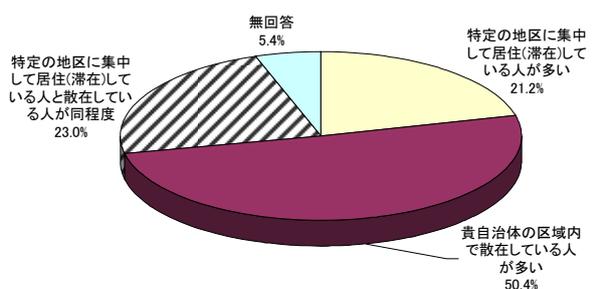
図表 6 自治体内の外国人居住者の国籍・地域 (n=801)



図表 7 自治体内の外国人居住者の属性 (n=801)



図表 8 自治体内の外国人の居住(滞在)状況 (n=801)

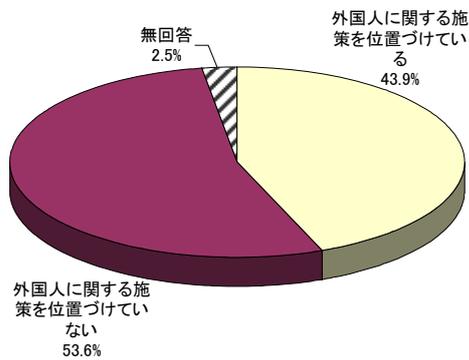


(注)「永住者、永住者の配偶者等」については「一般永住者」及び「特別永住者」の両方を含むものと想定し設問の設定を行ったが、「その他」の記述に「特別永住者」が多いことから、回答者に誤解を与えうる選択肢の設定となってしまった可能性がある。よって、本設問における選択肢「永住者、永住者の配偶者等」の値は、本来より低い可能性があることに留意が必要である。

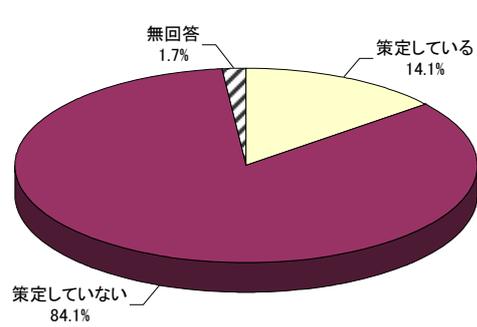
(3) 外国人に対する施策の整備状況について

- 総合計画の中で外国人に関する政策を位置付けている自治体は4割強であり、また1割強の自治体が、多文化共生に関する独立した計画を策定している。
- 外国人居住者の声を行政に反映させるための仕組みとしては、3割近い自治体が「国際交流協会を通じた情報収集」を行っており、2割程度の自治体が「外国人居住者のための相談窓口」を設置している。
- 地域住民との交流機会については、4割近い自治体において「国際交流協会が取り組んでいる」とする一方で、半数近くが「特に取り組んでいない」と回答している。

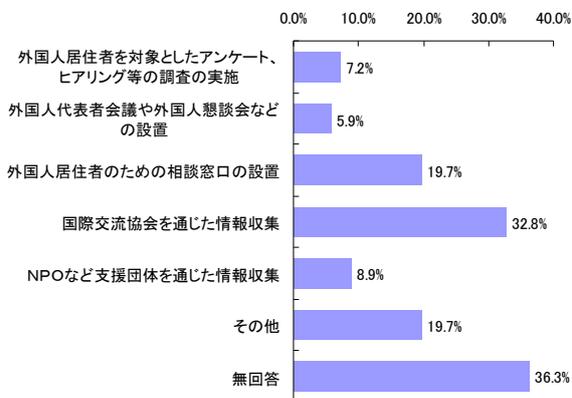
図表 9 総合計画の中で外国人に対する施策を位置づけているか (n=801)



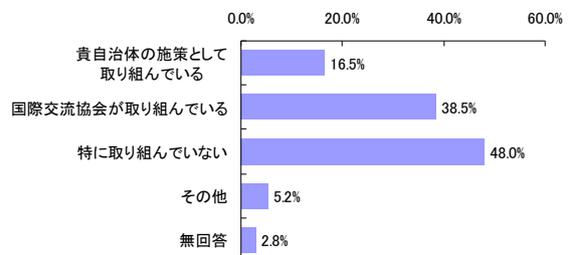
図表 10 多文化共生に関する計画を策定しているか (n=801)



図表 11 外国人居住者の声を行政に反映させるための仕組みについて (n=801)



図表 12 地域住民と外国人居住者の交流機会を設ける取り組みについて (n=801)



(4) 大規模災害の発生に伴う外国人支援について

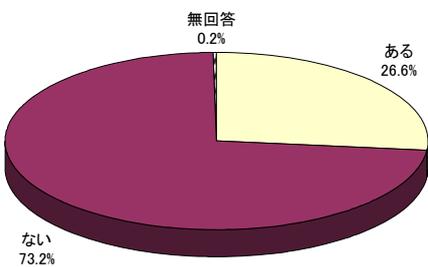
○大規模災害の被災状況をみると、約2割(213)の自治体が大規模災害に被災し、そのうち約2割(43)の自治体が、外国人に対する災害支援を実施したことがあると回答している。

○災害支援を実施した期間については、「発災後すぐ」に終了という自治体が3割程度である一方、半年や1年程度など比較的長期にわたり支援を実施した自治体もみられる。

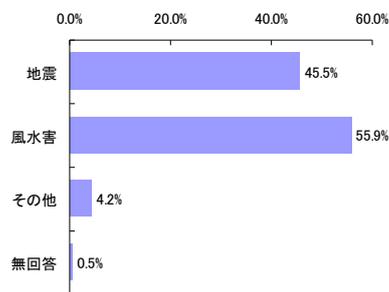
○災害支援に関しては、大半の項目で「特に外国人を意識した対応をしていない」が多い一方、「安否確認」「情報提供」等では「外国人に限った対応」をとった自治体が見られる。

○外国人への災害支援を行う際に生じた課題としては、「庁内の外国語対応可能な職員の不足」「外国人の被害状況等の収集が困難」「外国人に対する情報提供手段の未整備」が挙げられており、応急対応時から復旧、復興に至るすべての過程で課題点として指摘されている。

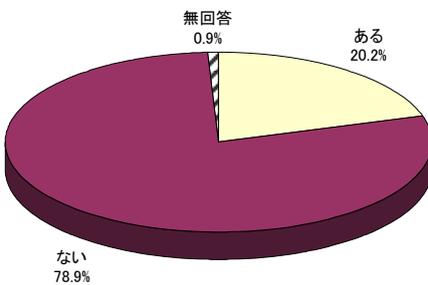
図表 13 (1990年以降) 激甚災害の被災の有無 (n=801)



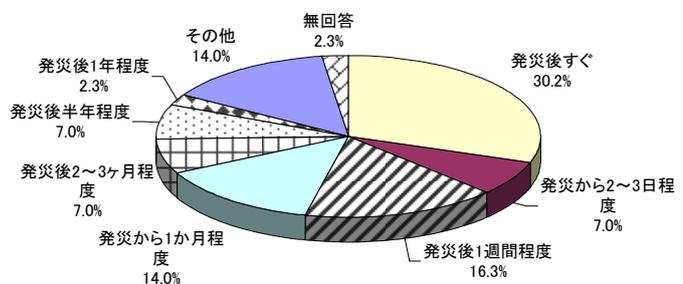
図表 14 被災した大規模災害の種類 (n=213)



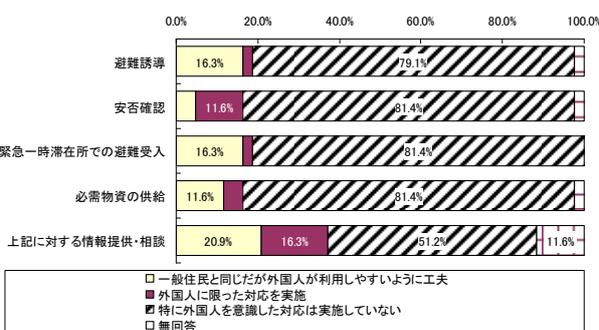
図表 15 大規模災害被災に伴い、居住・滞在する外国人に対し支援を実施した経験の有無 (n=213)



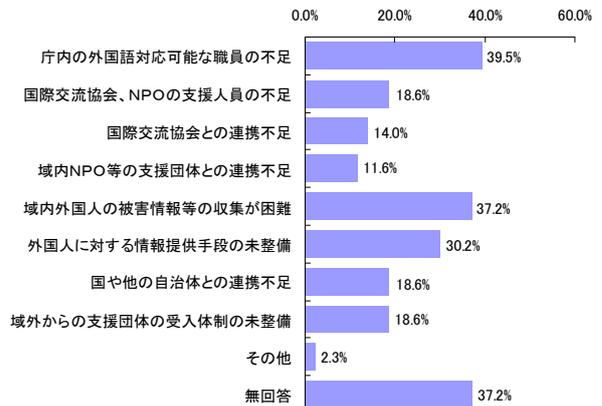
図表 16 大規模災害の被災に伴い、どの段階まで外国人に対する災害支援を継続したか (n=43)



図表 17 居住・滞在する外国人に対して行った災害支援(応急対応期) (n=43)



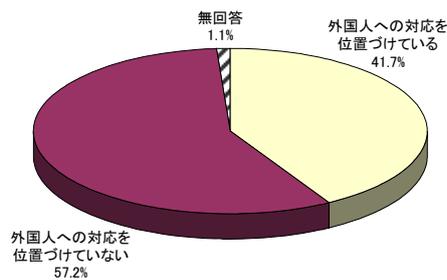
図表 18 大規模災害の被災に伴い、外国人支援を実際に行う上で生じた問題(応急対応期) (n=43)



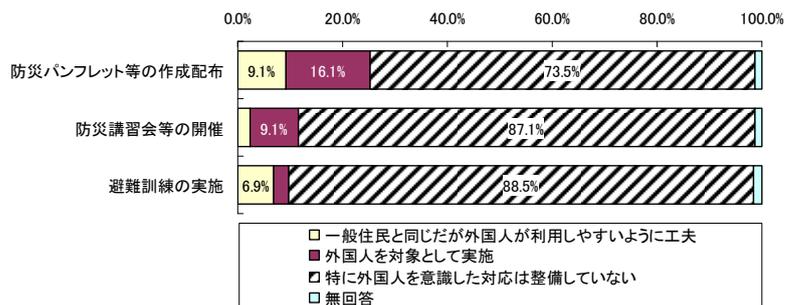
(5) 大規模災害発生を想定した支援策の整備状況について

- 大規模災害の発生を想定し、防災計画等災害関連計画において外国人への対応を位置付けている自治体は約4割であり、6割近くは「位置付けていない」と回答している。
- 外国人を対象とした防災のための啓発活動については、約1/4の自治体が防災パンフレット等において外国人用のものや外国人が使いやすいよう工夫したものを作成・配布している。一方、外国人を対象とした避難訓練を実施している自治体はごくわずかで、全体の3.0%となっている。

図表 19 災害関連計画における外国人への対応の位置づけの有無 (n=801)



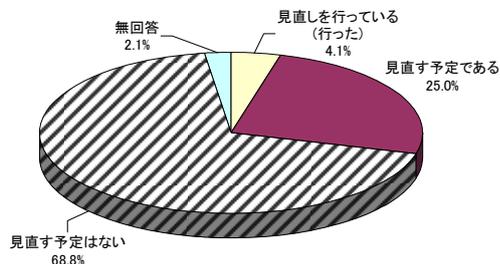
図表 20 外国人を対象とした防災のための啓発や避難訓練等の実施について (n=801)



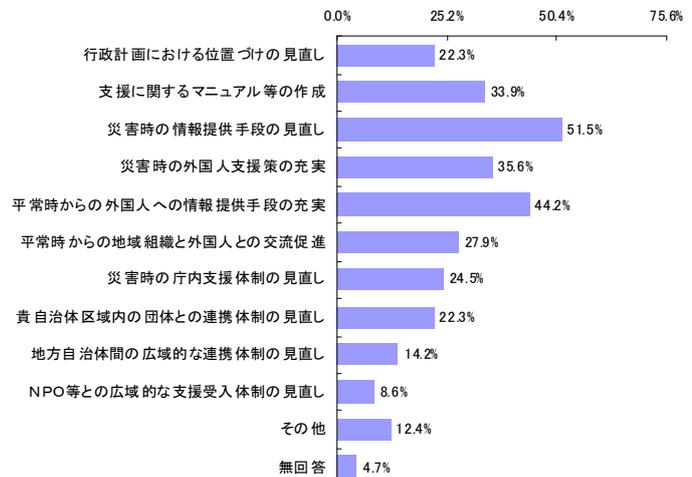
(6) 東日本大震災を契機とした支援策の見直しについて

- 東日本大震災の発生を契機に、災害時における外国人支援策の見直しを実施もしくは検討している自治体は約3割にのぼる。見直しの具体的内容として、多くの自治体が「情報提供手段の見直し」「情報提供手段の充実」「支援策そのものの充実」「支援マニュアル等の作成」「平時からの地域組織と外国人との交流促進」などを挙げている。
- また、見直しにあたっての課題としては「平時・緊急時を問わず情報の行き来ができるよう、日頃からのコミュニケーションが重要であること」「翻訳や通訳ができる体制の整備（人材やネットワークの確保）」「防災に対する意識のより一層の啓発」「他の自治体や外国人支援を行う団体等とのネットワークづくり」などが多くの自治体から指摘されている。

図表 21 東日本大震災を契機に災害時の外国人支援策の見直しを行っているか (n=801)



図表 22 東日本大震災を契機として外国人支援についてどのような見直しを行ったか (n=233)



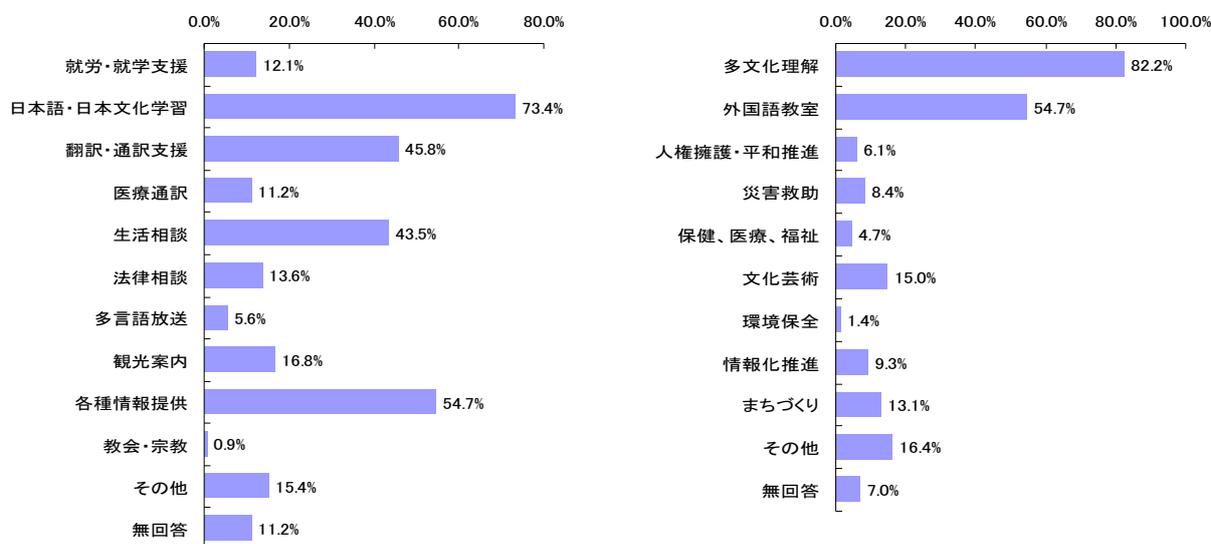
3. 国際交流協会アンケート調査結果の概要

(1) 組織の概要について

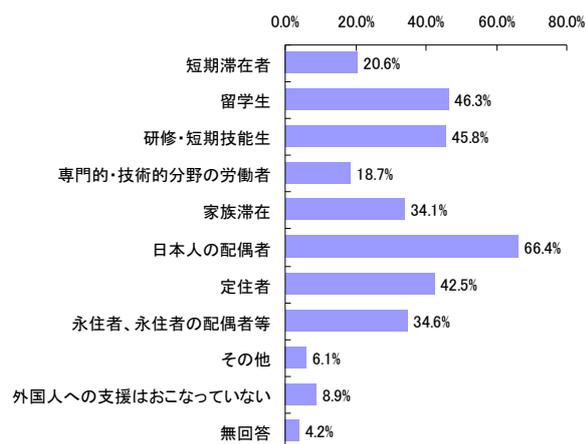
○回答のあった国際交流団体等のうち国際交流協会(214 団体)について、組織の概要をみると、団体の主な活動として、7 割以上が「多文化理解」「日本語・日本文化学習」を実施しており、半数が「各種情報提供」「外国語教室」「翻訳・通訳支援」「生活相談」等を実施している。

○支援の対象者については、「日本人の配偶者」が 6 割以上の団体で、また 4 割以上の団体で「留学生」「研修・短期技能生」「定住者」に対し支援活動を実施している。

図表 23 (主な活動) 在住外国人に対する支援 (n=214) 図表 24 (主な活動) 対象を特定しない活動 (n=214)



図表 25 支援している外国人の主な属性 (n=214)



(2) 大災害発生時に外国人に必要なと思われる支援について

○大災害が発生した際、被災地の外国人のために必要と思われることとして多くの団体から挙げられている項目は以下のとおりである。

＜発災～応急対応期＞

「多言語による情報提供」「避難所等における外国人配慮」「避難・帰国支援」「生活相談」

＜復旧期＞

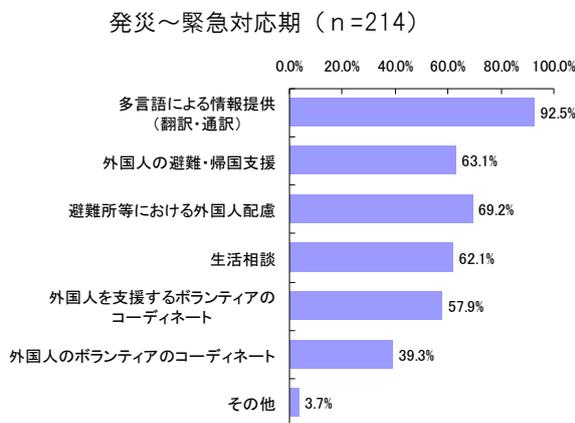
「生活相談・心のケア」「個別訪問・ニーズ聞き取り」「憩いの場づくり」「就業支援」

＜復興期＞

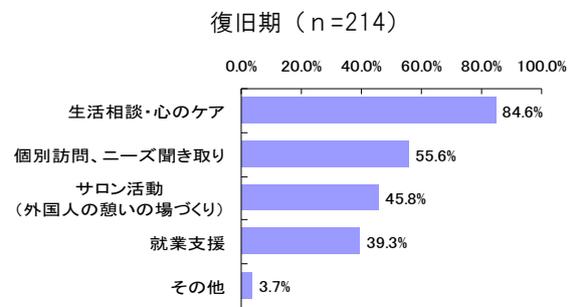
「外国人コミュニティの再建」「住宅探し支援」

○また、被災地外で行える支援として「多言語による情報提供（翻訳支援）」「必要とする物資の収集や提供」「外国人支援のためのボランティア募集」などが必要であるとの意見が多くなっている。

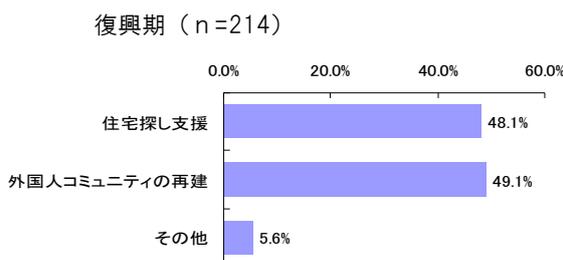
図表 26（被災地の外国人に必要な支援）



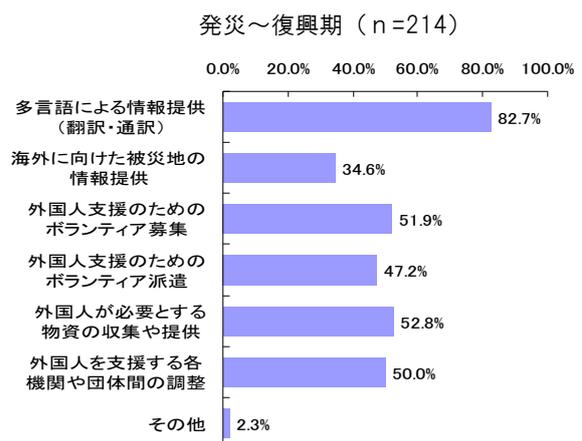
図表 27（被災地の外国人に必要な支援）



図表 28（被災地の外国人に必要な支援）



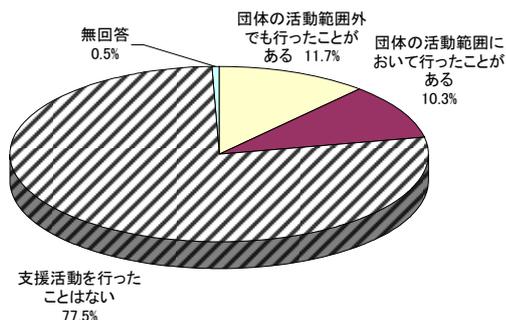
図表 29（被災地外の外国人に必要な支援）



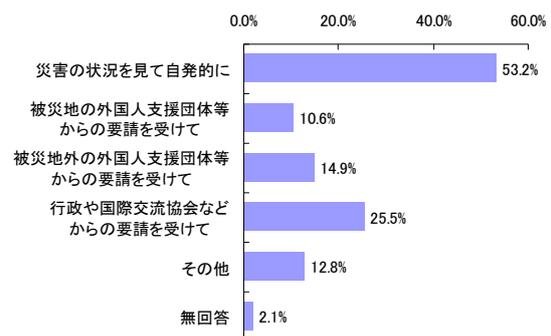
(3) 災害支援の実績と課題

- 災害時に外国人への支援活動を実施したことのある団体は、全体の約2割(47団体)である。このうち25の団体については、普段の活動範囲外で発生した災害についても支援を実施したことがあると回答している。
- 災害時の外国人支援を行うきっかけとしては、「災害の状況を見て自発的に」始めたと答えた団体が半数以上となっている。
- また、実施上の課題点として、「被災地の情報把握が難しい」「活動のための人員や資機材が不足」という意見が多くよせられており、特に「被災地の情報」に関しては「被災している外国人の状況」や「現地に具体的な支援ニーズがあるか」「被災地が訪問してよい状況かどうか」などが把握しにくかったと回答している。
- 具体的な支援内容としては、「多言語による情報提供」が最も多く、発災直後から復旧・復興期に至るまで多くの団体が携わっている。また被災地外においても、翻訳など「多言語による情報提供」の支援や「外国人が必要とする物資の収集や提供」などを行う団体が比較的多くなっている。

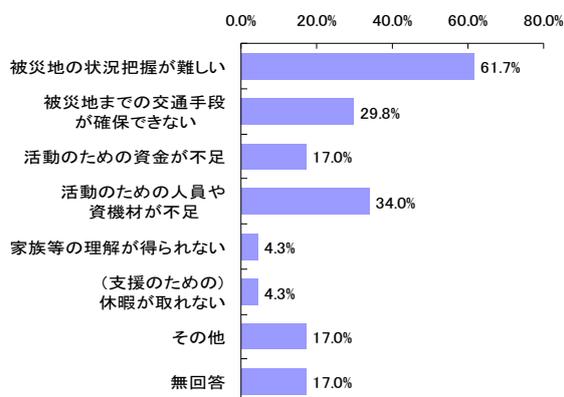
図表 30 地震や風水害などの災害時に、被災地の外国人の支援活動を行った経験の有無 (n=214)



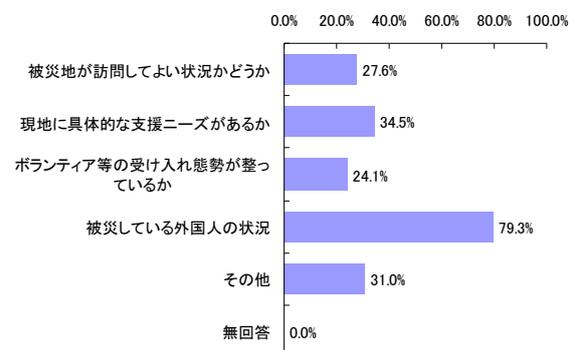
図表 31 災害時における外国人への支援を行った経緯 (n=47)



図表 32 災害時における外国人への支援を実施するうえで、課題となったこと (n=47)

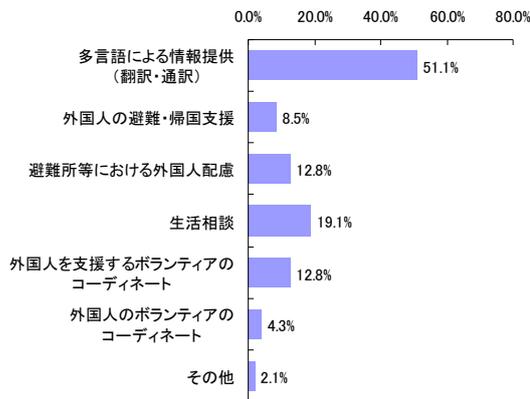


図表 33 把握が難しかった情報 (n=29)



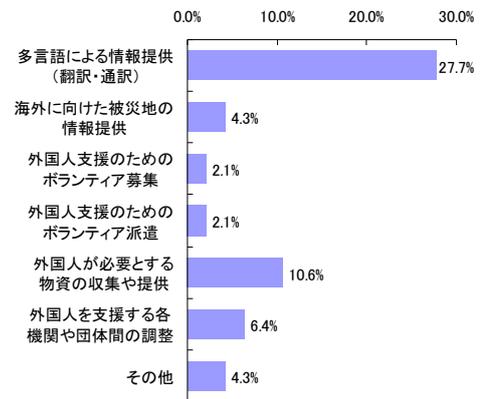
図表 34 (実施した支援の内容) 発災～応急対応期

の被災地における支援の内容 (n=47)



図表 35 (実施した支援の内容) 復旧期の被災地外に

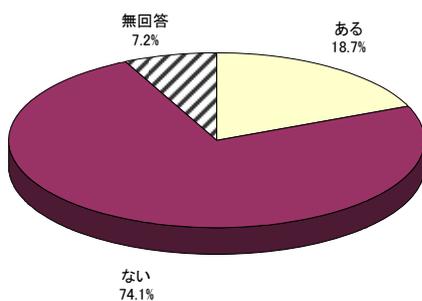
における支援の内容 (n=47)



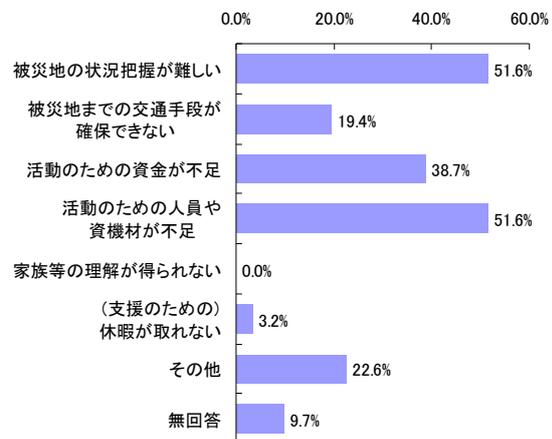
- 他方、全体の約 8 割、166 の団体ではこれまで支援活動は実施した実績はないが、そのうち 31 の団体が過去において「実施しようと思ったことがある」と回答している。しかしながら「被災地の状況把握が難しい」ことや「人員や資機材不足」または「資金不足」を活動できなかった理由として挙げている。
- また、上記 166 団体のうちの約 6 割、102 の団体は、「今後災害が発生した際、外国人支援を行うことは可能」と回答しており、特に「多言語による情報提供」の支援や「避難所における外国人配慮」「生活相談」などにおいて、活動を行えそうであると回答している。

図表 36 (支援実績のない団体に対して) 災害時に

おいて、在住外国人の支援活動を行おうと思ったことの有無 (n=166)



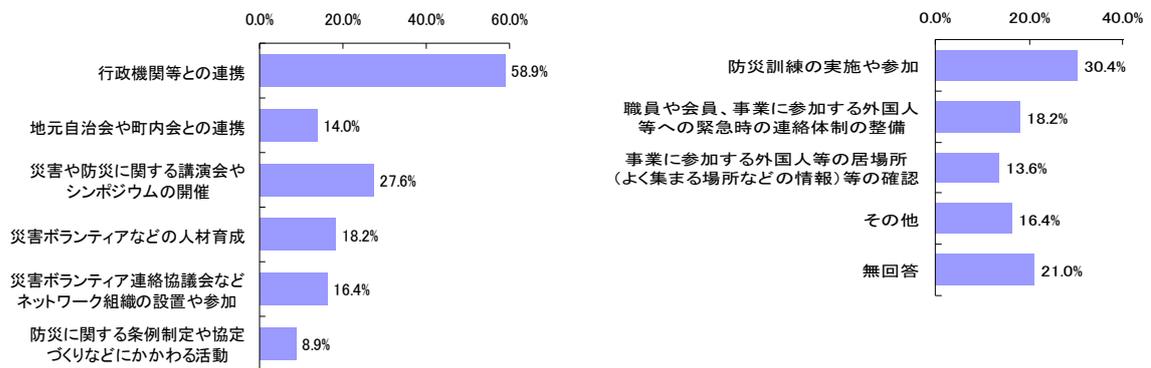
図表 37 実際に支援活動が行えなかった理由 (n=31)



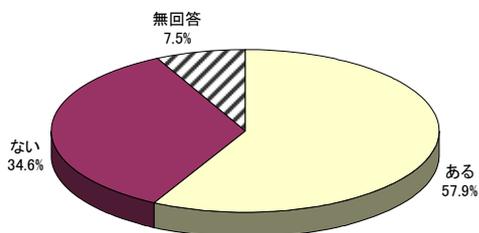
(4) 災害に対する備えについて

- 日頃防災を意識した活動を行っているかどうかについては、約6割の団体で「行政機関等との連携」が行われており、また「防災訓練の実施や参加」「災害や防災に関する講演会やシンポジウムの開催」が3割近い団体で行われている。一方「地元自治会や町内会との連携」を行っている団体は1割強にとどまっている。
- 東日本大震災の発生を契機に、6割近い団体において、団体や団体の活動に参加される方の防災意識が変化したと回答しており、全体からみるとわずかだが、震災を契機に「災害や防災に関する講演会やシンポジウムの開催」「行政機関等との連携」「自治会や町内会との連携」「緊急時の連絡体制の整備」などの防災を意識した活動を始めた団体もある。

図表 38 日頃より行っている、防災を意識した活動 (n=214)



図表 39 東日本大震災を受けての、団体や団体の活動参加者の防災に対する考えの変化 (n=214)



主な回答の内容	件数
防災情報に関する意識が高まった (非常口や避難経路の確認、情報の多言語化など)	18件
災害に対する意識の変化 (より現実的に、自分も被災者になりうるという自覚が芽生えたなど)	14件
防災に対する啓発活動の活発化 (講習会など)	12件
防災訓練の活発化 (参加者が増えた、参加者の真剣さが増したなど)	12件
災害への備え (防災用具の準備や食料等の物資の備蓄など)	11件
行政や他の団体との連携の強化	9件
地域における人材 (ボランティア等)、組織など資源の把握、及び確保	9件
緊急時の連絡体制の強化 (災害時の安否確認、情報伝達など)	8件
地域のコミュニティ、日ごろからのコミュニケーションの重要性の再認識	8件

(5) 災害時における外国人支援に関する意見

- 災害時における外国人支援を中長期的に継続して行くためには、「被災地における支援ニーズの把握と発信」「支援のネットワークづくり」「被災地の継続的な情報発信」が重要であるとの意見が多くなっている。
- また、災害時の外国人支援に関して、災害に備えた「日ごろからのコミュニケーション、コミュニティづくり」「防災に対する啓発、備え」が重要であることを指摘する意見が多い。

図表 40 災害時における外国人支援に関する意見

〈災害時における外国人支援を中長期的に継続して行くために必要なこと〉 〈災害時における外国人支援に関して思うこと〉

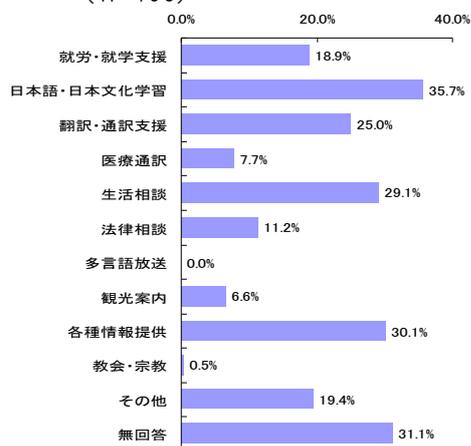
主な回答の内容	件数	主な回答の内容	件数
被災地における支援ニーズの把握、及び発信	32 件	日ごろからのコミュニケーション、地域のコミュニティづくりに対する取り組みが重要	30 件
支援を行うための他地域、他団体との連携、及びネットワークづくり	29 件	防災に対する意識の啓発、防災訓練などの備えが重要	23 件
被災地の情報の継続的な発信	23 件	「外国人」として特別視するのではなく、地域の一員として接することが重要	18 件
ボランティア等の人材の確保、及びコーディネート	18 件	行政や他の団体（他の都道府県も含む）と普段から連携を取っておくことが重要	17 件
ボランティア活動参加者への支援（経済的支援、体制の整備など）	12 件	地域の外国人の状況や、外国人コミュニティのキーパーソンを把握しておくことが重要	14 件
平素からのコミュニケーション、及び地域のコミュニティづくり	12 件	日常、緊急時を含め、情報の伝達や連絡の手段・体制の整備が重要	13 件
外国人を特別扱いせず、地域の一員として扱うこと	7 件	正確な情報を選別し、被災者を混乱させないことが重要	10 件
		災害時の対応や支援の体制について検討しておく必要がある	7 件
		災害時に活用できる、地域の人材を確保・育成しておくことが重要	7 件

4. 国際交流等を行っている団体アンケート調査結果の概要

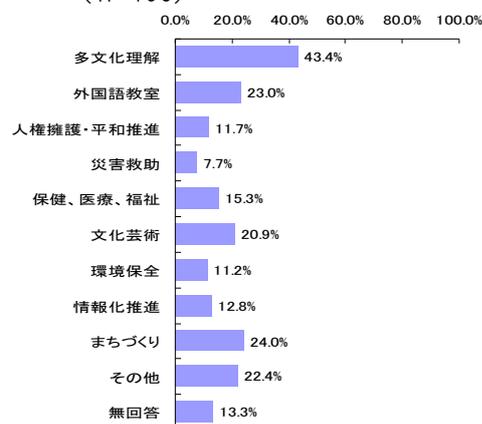
(1) 組織の概要について

- 全国の国際交流、多文化共生、外国人支援等を行っている各種団体を調査対象とし、そのうち 196 団体より回答があった。
- 組織の規模は、理事・役員・常勤職員等を合わせて 30 名未満の規模の団体が多く、また外国人の職員数については 5 名未満の団体が半数を占めている。
- 団体の主な活動としては、「多文化理解」「日本語・日本文化学習」などを実施している団体が比較的多いが、「翻訳・通訳支援」「就労・就学支援」「生活相談」「法律相談」「文化芸術」など活動範囲は多岐にわたっている。
- 支援の対象者については、「留学生」「日本人の配偶者」「定住者」等が比較的多いが、短期滞在者も含め特定の層に限らず幅広く支援が行われている。

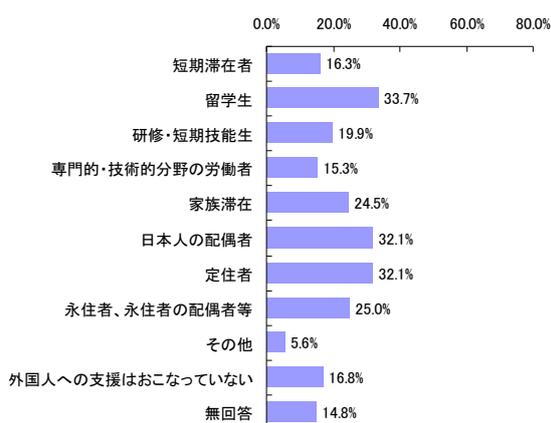
図表 41 (主な活動内容) 在住外国人に対する支援 (n=196)



図表 42 (主な活動内容) 対象を特定しない活動 (n=196)



図表 43 支援している外国人の主な属性 (n=196)



(2) 大災害発生時に外国人に必要なと思われる支援について

○大災害が発生した際、被災地の外国人のために必要と思われることとして、多くの団体が挙げている項目は以下のとおりである。

＜発災～応急対応期＞

「多言語による情報提供」「避難・帰国支援」「避難所等における外国人配慮」「生活相談」

＜復旧期＞

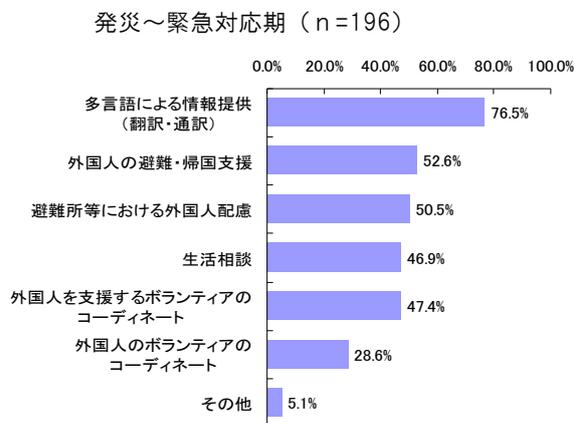
「生活相談・心のケア」「個別訪問・ニーズ聞き取り」「憩いの場づくり」「就業支援」

＜復興期＞

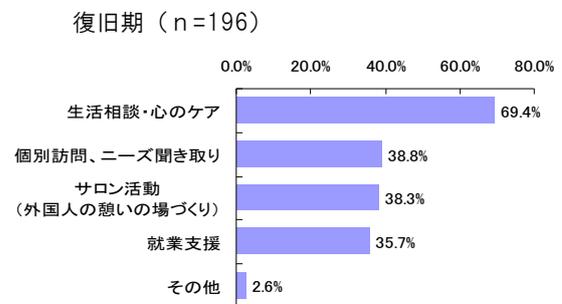
「外国人コミュニティの再建」「住宅探し支援」

○また、被災地外で行える支援として、「多言語による情報提供（翻訳支援）」「必要とする物資の収集や提供」「外国人支援のためのボランティア募集」などが必要であるとの意見が多くなっている。

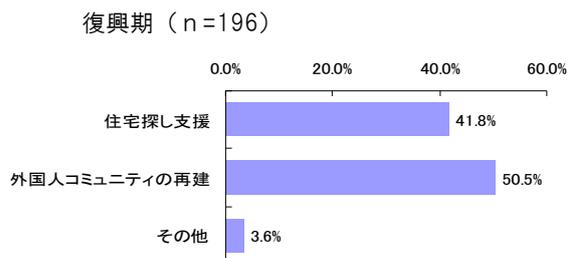
図表 44（被災地の外国人に必要な支援）



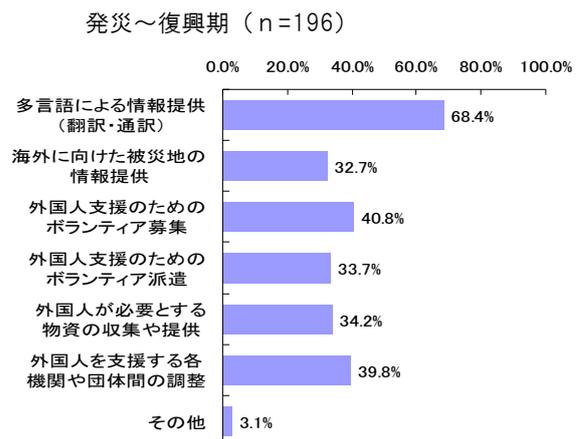
図表 45（被災地の外国人に必要な支援）



図表 46（被災地の外国人に必要な支援）



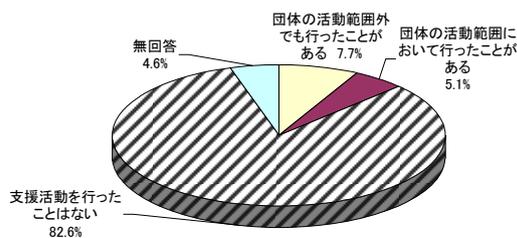
図表 47（被災地外の外国人に必要な支援）



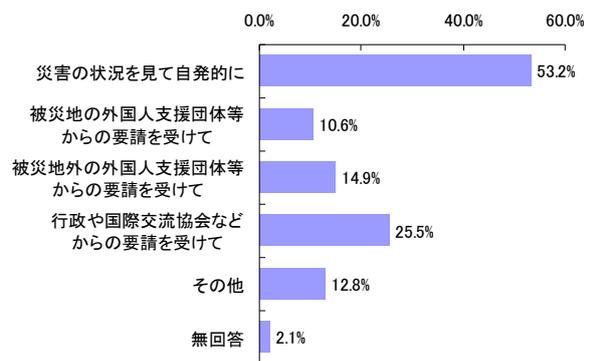
(2) 災害支援の実績と課題

- これまでに地震や風水害などの災害時において、外国人への支援活動を実施したことがある団体は、全体の約1割強、25団体であった。このうち15団体については、普段の活動範囲外で発生した災害についても支援を実施したことがあると回答している。
- 災害時の外国人支援を行うきっかけとしては、「災害の状況を見て自発的に」始めたと答えた団体が半数以上であり、また実施上の課題点としては、「被災地の情報把握が難しい」「活動のための人員や資機材が不足」という意見が多くなっている。
- 具体的な支援内容としては、「多言語による情報提供」が最も多く、発災直後から復旧・復興期に至るまで多くの団体が携わっている。また、被災地外においても、翻訳など「多言語による情報提供」の支援や「外国人が必要とする物資の収集や提供」などを行う団体が比較的多くなっている。

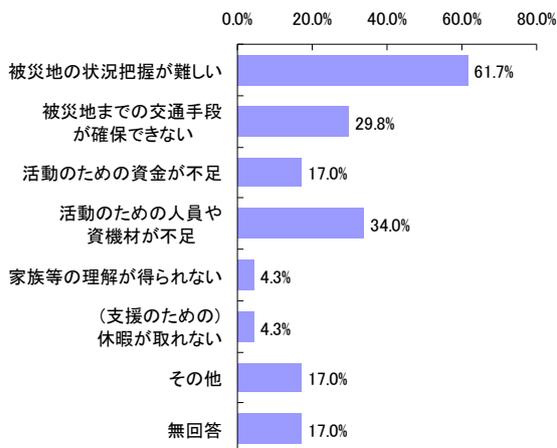
図表 48 地震や風水害などの災害時において、被災地の外国人の支援活動を行った経験の有無 (n=196)



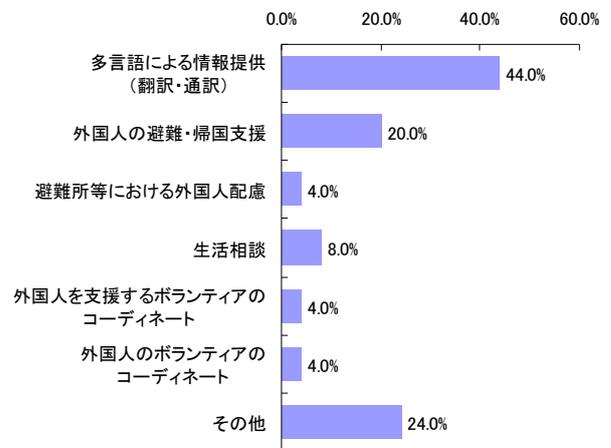
図表 49 災害時における外国人への支援を行った、経緯 (n=25)



図表 50 災害時における外国人への支援を実施するうえで課題となったこと (n=25)



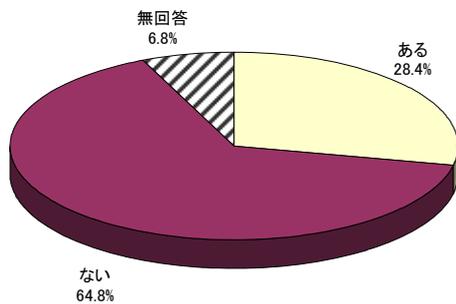
図表 51 災害時における外国人への支援の内容 (n=25)



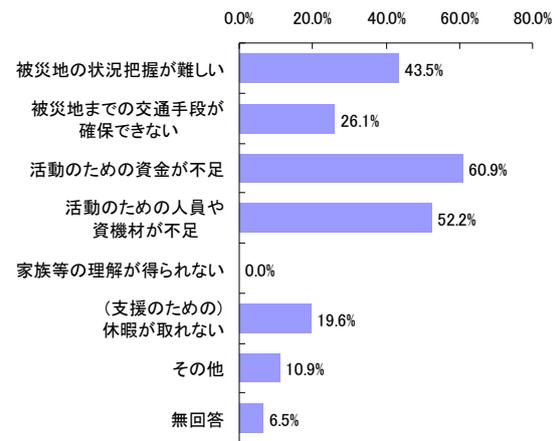
○他方、全体の約 8 割、162 団体はこれまで支援活動は実施しないが、そのうちの 3 割弱、46 団体が過去において「実施しようと思ったことがある」と回答している。しかしながら「資金不足」や「人員や資機材不足」により活動ができなかったという回答が多く挙げられている。

○また、上記 162 団体のうちの約 6 割、93 の団体は、「今後災害が発生した際、外国人支援を行うことは可能」と回答している。特に「多言語による情報提供」の支援や「避難・帰国支援」「避難所における外国人配慮」「生活相談」などにおいて、活動を行えそうであると回答している。

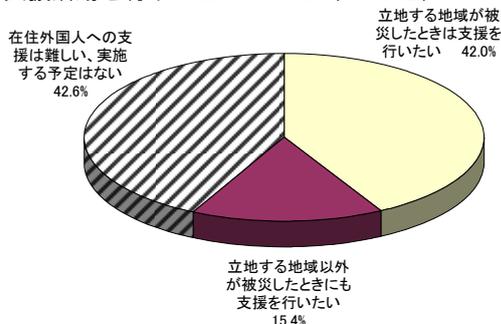
図表 52 (支援実績のない団体に対して) 災害時において、在住外国人の支援活動を行おうと思ったことの有無 (n=162)



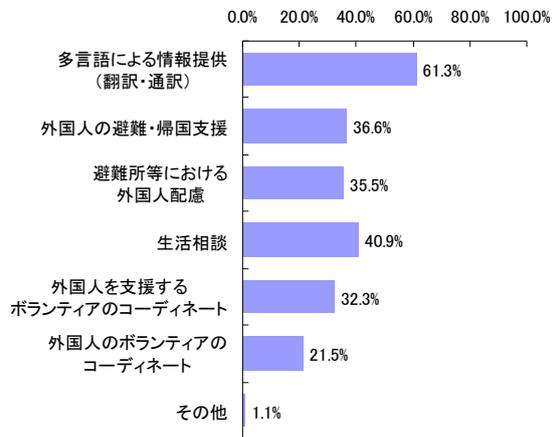
図表 53 実際に支援活動が行えなかった理由 (n=46)



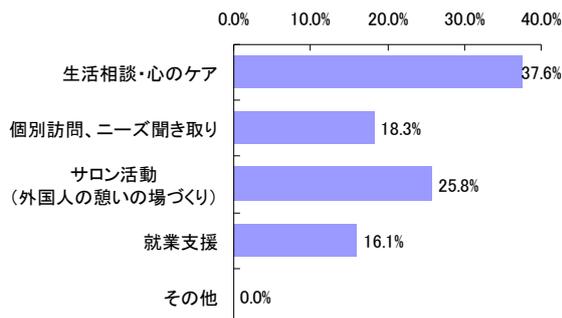
図表 54 今後、災害発生時に、在住外国人の支援活動を行うことについて (n=162)



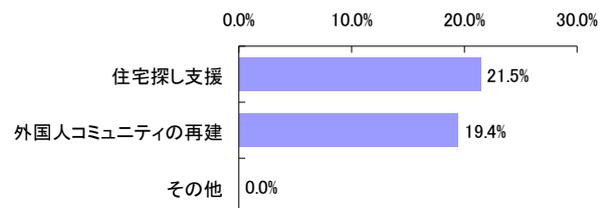
図表 55 被災地での支援【発災～応急対応期】(n=93)



図表 56 被災地での支援【復旧期】(n=93)



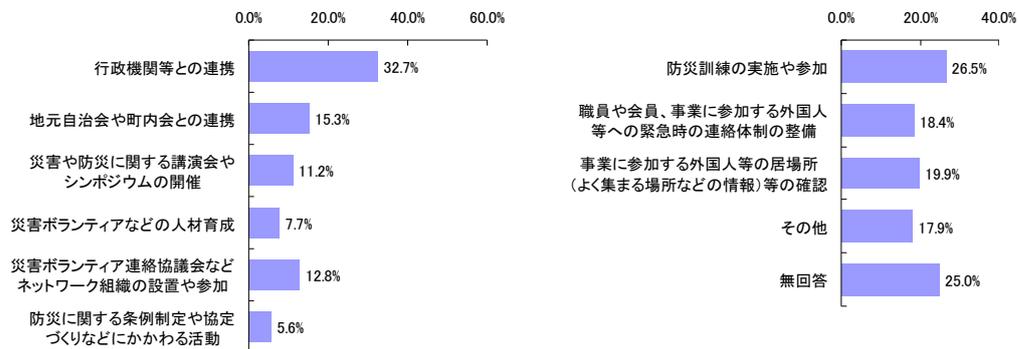
図表 57 被災地での支援【復興期】(n=93)



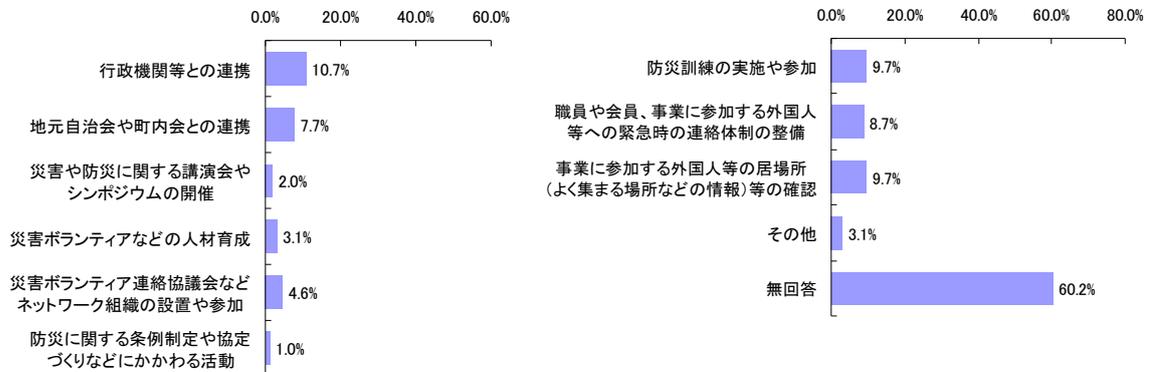
(3) 災害に対する備えについて

- 日頃防災を意識した活動を行っているかどうかについては、「行政機関等と連携をとっている」が約3割であり、また「事業に参加する外国人等の居場所（よく集まる場所の所在情報）の確認」や「防災訓練の実施や参加」などについては2割前後の団体が実施していると回答している。
- 東日本大震災の発生を契機に、約半数の団体において、団体や団体の活動に参加される方の防災意識が変化したと回答しており、数としてはまだわずかだが、震災を契機に「行政機関等との連携」や「防災訓練の実施や参加」「緊急時の連絡体制の整備」などの防災を意識した活動を始めた団体もある。

図表 58 日頃より行っている、防災を意識した活動（n=196）



図表 59 （行っている防災を意識した活動のうち）東日本大震災を契機に行いはじめたこと（n=196）



(3) 災害に対する備えについて

- 災害時における外国人支援を中長期的に継続して行っていくためには「被災地の情報発信を継続的に行っていくこと」が重要であるとの指摘が多く、多くの団体より寄せられている。

図表 60 災害時における外国人支援を中長期的に継続して行っていくために必要なこと

主な回答の内容	件数
被災地における支援ニーズの把握、及び発信	21件
支援を行うための他地域、他団体との連携、及びネットワークづくり	16件
被災地の情報の継続的な発信	10件
ボランティア等の人材の確保、及びコーディネート	13件
ボランティア活動参加者への支援（経済的支援、体制の整備など）	11件
平素からのコミュニケーション、及び地域のコミュニティづくり	9件
外国人の状況についての把握、及び情報提供	8件

IV. 大規模災害被災地における外国人支援の実態調査

1. 調査概要

(1) 目的

東日本大震災被災地、及び過去に発生した大規模災害の被災地を対象に、現地の地方公共団体及び外国人支援を行った実績のある国際交流団体を対象に、大規模災害発災時から復興までの時間軸の中での支援の実施状況や課題等について把握することを目的としてヒアリング調査を実施した。

(2) 実施概要

■ 調査対象

東日本大震災被災地	東日本大震災以前の大規模災害被災地
○岩手県 ○岩手県国際交流協会 ○宮城県国際交流協会 ○仙台市 ○仙台国際交流協会 ○いわき市 ○福島市（電話にてヒアリングを実施）	○神戸市 ○新潟県国際交流協会 ○長岡市・長岡市国際交流センター ○柏崎地域国際化協会

■ 調査方法

○訪問によるヒアリング（一部調査対象については電話ヒアリング）

■ 調査項目

東日本大震災被災地	東日本大震災以前の大規模災害被災地
○発災時から今日に至るまでの外国人の支援・生活再建ニーズ ○日本人に対する支援、外国人に対する支援の差、気をつけなければいけない点 ○今後必要となると想定される支援・生活再建ニーズ ○実際に行った支援とそれができた理由 ○発生した問題と対応策 等	○発災時から復興までの時間軸におけるニーズの変化 ○制度変更等、当該災害においてできるようになったこと ○発災時から復興までの時間軸における各主体の立場の変化 ○発生した問題と対応策（対応できなかった点） ○今後の支援に向けて行うべきこと 等

2. 東日本大震災被災地の関係団体に対するヒアリング調査結果

①事前の災害対策

東日本大震災被災地の各団体に対するヒアリングから、震災時の外国人支援の方策に関して、被災前からある程度の準備を行っていたことが把握された。例えば、岩手県では、県が外国語対応の防災パンフレットを作成し、市町村を通じて外国の方に配布していた。また、国際交流センターでは、多言語センターの訓練を行ったり、外国人に対して避難所生活の状況に関する寸劇を通じた啓発活動を行っていた。

仙台市では、避難所の設置運営等の訓練を行うほか、全避難所に「多言語シート」を配布していた。また、国際交流協会では、地域に留学生が多いという特徴があることから、留学生と自治会とが協力して行う防災訓練を実施したり、外国人の方が集まりやすい場所の把握等を行っていた。

このほか、必ずしも防災に限ったことではないが、宮城県国際交流協会では、「みやぎ外国籍県民大学」という、地域のリーダー的存在になりうる外国人の方に対して人材教育を行う事業を実施していた。

②地域外国人の被災・避難の状況

東日本大震災による外国人の被災・避難の状況として、ヒアリングを行った各地域で共通していたのは、津波被害や原発事故を受け、大使館等が用意したバスにより、多くの外国人の方が避難・帰国したということであった。また、ヒアリングで多く指摘されていたのは、東北地方では、外国人が特定の場所に集住しているわけではなく、主に日本人の配偶者として各地域に居住している方が多いということであり、そのような方は多くの場合、地域に家族と共に残って避難しているといった特徴がみられた。

大使館等も含め地域内外から安否確認の問い合わせがあったなかで、停電やガソリン不足が続いたこと、個人情報共有が困難だったこともあり、被災直後の外国人の方の状況については自治体や国際交流協会等が必ずしも十分に把握できていたわけではないことも把握された。また、避難所を巡回する中で、次第に外国人の方の状況が明らかにされ、訪問した避難所に外国人の方が見られないといったことも多くあったようであった。ヒアリングの中では、飲食店や、ある個人の方の家に多くの外国人の方が集まって避難していたといった話も聞かれた。

このほか、外国人の方が多く避難していた避難所の訪問を通じて、一部で、情報不足により不安を感じている外国人の方がいたことや、日本人の避難者の方から苦言が出たところもあったという話も聞かれた。

③情報発信・多言語化への対応

多言語化による情報発信は、ヒアリングを行った各団体で行われており、例えば、岩手県では、県ホームページで震災情報を英語・中国語に翻訳して掲載し、避難所等への情報伝達も行っている。また、国際交流協会と協力し、翻訳した情報を Facebook や Twitter を用いて発信するといったことも行われていた。

ラジオ放送による情報伝達も各地域で行われており、このほか、メールマガジンやパンフレットを活用した、多言語化に対応した情報伝達が行われていた。なお、災害情報を多言語化対応して配信するシステムを整備していたところで、震災後に誤動作が生じたことでサービスが中止されたといった話も聞かれた。

④相談体制・相談内容

各国際交流協会では、避難所巡回を行う中で生活相談を受けたり、ニーズの把握を行ったりしているほか、避難している方の不安を母国語で話し合ってもらおうといった取り組みも行われている。相談等の内容として、被災証明証の手続きにおいて支援が必要であったり、パスポート等の身分を示すものが手元にないことが不安であったりするといったことや、家族間の問題、子どもの問題等があることが指摘されている。これらの相談等については、専門的な支援が必要な場合には、行政書士や弁護士、医師等につながるといった対応がとられている。

相談体制として、宮城県国際交流協会においては、携帯電話を用い、6か国語に対応した相談体制を整えていた。相談の時期については、例えば岩手県国際交流協会では震災後1か月くらい経って、少し状況が落ち着いた頃に相談件数が増えたといった話も聞かれた。

⑤ボランティアの状況

自治体や国際交流協会が行う翻訳作業においては、各団体で従前より付き合いがあった方を中心にボランティアの方の協力があったとのことであった。

また、外部からボランティアに関する問い合わせ・申し出が数多くあったとのことであるが、特定の国籍の方に特化した支援を行う団体が多かったことや、複数のメンタルケアに関する団体によって、同じ被災者に何度も被災の状況について聞くような状況が発生したことなどが被災地や被災者の視点からみた課題として指摘された。このほか、翻訳等に関する支援の申し出も多くあったが、従前より準備を整えていたこともあり、翻訳については特に問題は生じなかったといった声も聞かれた。

また、海外からも団体・個人としてボランティアが被災地に来ており、例えば岩手県国際交流協会ではフィリピンの医療チームと共に巡回診療を行っていた。一方、個人で来られた方については、被災地のニーズとボランティアの方の専門性や得意分野が必ずしもマッチせず、それらを活かして活躍してもらえない場がなかったことも指摘されている。

⑥関係機関との連携

大使館については、従前より連携がなされていたわけではないが、安否確認の問い合わせや、帰国支援のためのバスの派遣など、被災に伴い連絡を取り合う必要が生じたことが把握された。

自治体と国際交流協会との連携・協力体制としては、地域の外国人の支援に直接的に携わるのは国際交流協会等の団体であり、その後方支援を行ったり、その他の対外的な対応は、自治体が担うといった役割分担がなされた。

ボランティア・民間団体との連携については、震災前に関係がなかった団体等とは連携・協力が難しかったとの指摘があった。一方、例えば、宮城県国際交流協会では、関東弁護士会・仙台弁護士会の協力があったことにより、機能的な体制整備ができたといった事例もあったこ

とが把握された。また、県との連携がうまく取れたことにより、ガソリンの手配等がスムーズに進んだといった話も聞かれている。

このほか、日本語学校や飲食店、教会等が、外国人の方の情報把握や情報伝達などのネットワークの拠点として機能したこと、あるいは地域の「キーパーソン」との連携が重要であったといった話も聞かれた。また、留学生が多い仙台市では、大学との連携も意識的に行っていたとのことであった。

なお、岩手県・宮城県・福島県の国際交流協会は、外国人への支援という点に関して震災前から連携を図っていたが、今回の震災ではいずれの地域もそろって被災してしまい、震災に際して相互に連携することが困難な状況となった。

⑦課題点

課題点としては、例えば、岩手県では、県が後方支援に回った結果、直接的に外国人の方の状況が把握できなかったことが挙げられた。仙台市では、地域防災計画の見直しに関して課題があることが指摘されている。

このほか、自治体と国際交流協会等との間での個人情報の共有、安否確認の方法・システム化、企業との連携・情報交換等、自治会と外国人の方との関わり方、避難訓練等を行う際の想定のおき方、ラジオ放送などの情報伝達の手段の選択、大使館等との連携、外国人の方が多く避難したことを想定した場合の避難所運営の方法、ネットワークから漏れてしまう外国人の方への情報伝達、被災状況確認のための移動手段・ガソリンの確保、外部の支援団体との関わり方、交通表示の多言語化、などの点について課題があることが指摘された。被災の状況や従前からの活動内容等により、課題となった点は各地域・団体によってそれぞれ異なっていたことが把握された。

⑧提案（課題等の改善に関し重要な点）

課題等の改善に向けて提案されている内容も多岐にわたっているが、多言語化のより一層の推進や、防災訓練等の充実、外国人の方に対するオリエンテーションの実施など、これまで情報が届いていない方に今後どのようにして情報を伝えていくのかという点について指摘が多くなされた。

また、情報共有や情報伝達をより効果的に行うためのネットワークづくりのための取り組みが重要であるとの指摘も多くなされた。ネットワークの形成という点に関しては、日本語学校との連携や「キーパーソン」とのつながりが大切になるといった意見のほか、「震災時には顔の見える関係の中でしか動けない」ということから、普段から築いてきた関係性が重要になるといった点について指摘がなされている。

3. 東日本大震災以前の大規模災害被災地に関するヒアリング調査結果

①地域外国人の被災・避難の状況

神戸市に対するヒアリングから、外国人被災者の避難状況等について、指定された避難所以外に、外国人コミュニティ（外国人団体、外国人学校、宗教施設等）の施設に避難したり、同国人同士で公園に集まったりしたという当時の状況について話を聞くことができた。

背景としては、「不安がある中で、知り合いのところにどんどん集まってくる」といった要因があり、「日ごろからここに行ったら同国人に会えるだろう」というところに集まった」という状況ということであった。また、学校等の避難所に日本語が不自由な人たちがなかなか入り込めない雰囲気もあったとのことであった。なお、行政としては、このような状況があったことを受け、指定避難所以外の場所についても避難状況の把握を行い、個別要望を聞くとともに、指定避難所と同様に救援物資等の配布を行っていた。

また、柏崎地域国際化協会に対するヒアリングからは、避難所の状況把握のため、チェックシートを持って避難所を回り、外国人の状況を把握し、情報共有を図ったとの話が聞かれた。この際には、個別に特殊な事情を持っている方を把握し、県の担当者に対応を依頼するといったことも行われていた。また、状況把握の際には、協会の担当者が直接的に被災者に話を聞くのではなく、必ず避難所の保健師を通して実施するといった配慮がとられたとのことであった。なお、避難所にいる被災者についてはある程度対応できたものの、ホテルにいる旅行者等についてはその存在を見落としていたという課題があったということも把握された。

このほか、新潟県国際交流協会では、災害時に外国人が集まりやすい場所として、日本語教室や教会・モスク等が挙げられるといったことも指摘されている。

②情報発信・多言語化への対応

神戸市では、言語の問題から避難所等に入ることができない外国人の方が多くいたことなどを受け、対応として、仮設住宅ができたことや義捐金等の交付手続きの情報などの生活情報を伝達していた「地震災害対策広報」について、英語版を作成し、領事館や外国人学校、外国人支援団体や区役所等に FAX で配布した。また、地元の FM 放送を活用し、生活情報について多言語放送により発信を行っていた。

長岡市国際交流センターでも、中越地震の際に情報を翻訳して FM 放送で伝達するといった動きをしており、このことについては、「NHK 等のメディアが現地の情報を外部に伝えるのに対し、コミュニティ FM では『内』に向けて情報発信を行う」というようにその意義が説明されていた。

柏崎地域国際化協会に対するヒアリングからも、県や市の情報を翻訳して配布するといった活動がなされたほか、コミュニティ FM の放送について、中越沖地震発災の翌日から開始されたことが把握されている。ただし、多言語放送が続いたため、日本人の被災者から「何を言っているのかわからない放送が長時間続き不安になる」といった声が上がったことや、外国人の方からは「聞き取りにくいので、インターネット（文字）による情報発信のほうがありがたい」といった意見が出るなどの反応もあったとのことであった。

③相談体制・相談内容

神戸市においては、避難所等で個別要望を把握するほか、電話や面談による外国人相談窓口を開設し、24時間体制で個別相談への対応を行った。内容としては、帰国の手続きや安否確認、物資配給、住居、義捐金等に関する相談があり、それぞれについて対応を行ったとのことであった。

中越地震の際の対応としては、避難所を閉鎖して以降は、通常の窓口業務の中で相談対応を行ったこと、内容としては、職と離婚に関する相談が多かったとの話が聞かれた。外国人の生活再建にあたって、重要となるのは「職の問題」「法律相談」「離婚の問題」「子どもの教育の問題」であるとの指摘もあった。また、カウンセリングも重要であり、「母語で相談できる」ことにより、パニック状態にある被災者の不安を取り除くことも重要であるとの指摘もなされた。

なお、新潟県国際交流協会に対するヒアリングから、生活相談への対応については中越、中越沖地震の際に、拡大していった動きがあったことが把握できた。柏崎地域国際化協会でのヒアリングでは、避難所から戻った後に必要になる支援について「困っていることについては、日本人と大きくは変わらない。多くは仕事はどうなるか」であるとの話も聞かれた。

④ボランティアの状況

神戸市では、海外からの救援活動として団体・個人を含め人命救助や医療活動の支援を受け、また、英語以外の言語の翻訳については、「通訳ボランティア」を登録制により募り、支援を受けたという話が聞かれた。また、外国人コミュニティの組織が協会中心にできたり、他都市からきて活動を始めたり、あるいは国際協力活動を行ってきた団体が震災を機に被災地の困っている外国人支援をするようになるなど、各団体の活動が活発になったことも把握された。

また、長岡市国際交流センターへのヒアリングでは、災害時には留学生がボランティアとして大いに活躍したとのことであった。ボランティアに参加したいという外国人も多いことから、「外国人というと要援護者、支援される側と決めつけるのは間違いである」との指摘もあった。

一方、外部からのボランティアとの関係について、「現地のことが何も分からないと、結果として支援する際に被災者のニーズに合わない面もでてくると思う」「震災の時に国際交流協会等の団体を通さず個人で援助にやってきた方については活動への参加をお断りした。被災した外国人に対して『してはいけないこと』をしっかりと身に付けていない方に支援をお願いすることは難しいと考えており、個人で来られる方の場合はその判断が難しい」といった課題を指摘する団体もみられた。

⑤関係機関との連携

神戸市では、領事館に対して、翻訳した情報の提供を行うとともに、携帯電話や自転車の貸し出し、建物情報の提供等を行うなどの支援を行ったことや、活動が活発になった外国人支援団体等と話し合いの場を持つことによって、義捐金や弔慰金、健康保険の問題など、外国人支援に関する各種の要望に対応するなどの連携・協力が行われたとの話が聞かれた。また、このような支援活動における連携・協力を通じて、どのような団体がどのような活動を行っているのかが把握できたといった意見も聞かれた。

また、長岡市国際交流センターでは、経験に基づき「連携の相手として、大使館は特に重要

な存在である」との声も聞かれた。パスポートの再発行等で速やかな手続きを行うためには各国の大使館との連携が欠かせないこと、また、出国するための交通手段の確保をすることも重要であるとの指摘があった。このような点に関し、柏崎地域国際化協会では、「中越沖地震の際、大使館は特に何もしてくれなかった」との声も聞かれており、大使館等とどのような連携・協力を行っていくかという点が一つの課題となっていることがうかがえた。

このほか、発災直後の活動・動きが重要であるということについて、民間の団体では比較的早い段階から活動に移れるが、行政の場合は予算等の検討から行うため動き出しに時間がかかるといったことが指摘され、行政・民間団体の役割分担や連携の重要性について示唆された。

⑥課題

課題として、神戸市では、言語の点以外は日本人と外国人は大きな違いはないということはあるものの、復興に至る過程で、就職や住居の問題とにおいて日本語でのコミュニケーションが取れないことによって不利になることも考えられるため、やはり言葉の問題は大きいことが指摘されている。

また、新潟県国際交流協会では、会社や学校、日本語学校等とのつながりを全く持っていない外国人への情報発信・支援をどのようにするかが今後の課題になるとされていた。このような点は長岡市国際交流センターでも指摘されており、職種別・国籍別のコミュニティ等に普段からつながりを持っていない外国人は災害時に孤立してしまう傾向にあるため、通常では表面化しない問題として対策の検討の必要性が指摘された。

このほか、外国人支援を行う立場として、情報の伝達のほか、物資の配給等を行うためには社会福祉協議会などとの連携が必要であること、また、被災者とボランティアをどのように結び付けるかという点が課題になるといったことについても指摘がなされた。

⑦提案（課題等の改善に関し重要な点）

神戸市では、コミュニティの中で外国人も含めて日常的にコミュニケーションをとって、その中で防災訓練にも参加してもらえることが望ましいといった意見が聞かれ、また、そのためにも、外国人支援団体や外国人コミュニティ等の外国人のパイプとなる団体と日頃から連携し、情報伝達等を行っていくことが重要になるとの指摘があった。また、消防や自衛隊等の外部からの支援が届くには時間がかかることから、発災直後に助け合える地域の人同士のつながりの重要性についても指摘されている。

また、柏崎地域国際化協会では、外国人が集まる場として、日本語教室の充実と、地域の日本人の住民と触れ合う場の提供が重要であるとの意見があった。このほか、長岡市国際交流センター、柏崎地域国際化協会においては、被災者について「外国人だから」という視点からの支援がかえってマイナスになる場合があること、まずは日本語で話しかけることが重要であること等が指摘されており、地域の中での日本人・外国人の関係性についての再考が求められていることが示唆されている。

V. 災害時の外国人支援をめぐる論点整理

Ⅲ～Ⅳでは、大規模災害の被災地における外国人支援の取組とその体制、支援にあたっての課題、外国人の抱える課題と支援ニーズ等を把握することを目的に、アンケート調査、東日本大震災地域におけるヒアリング調査、ならびに阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の被災地におけるヒアリング調査を実施し、その結果について内容の整理を行った。

ここでは、その結果をふまえ、災害時の外国人支援を考える上での論点を整理する。

なお、災害時の外国人への対応について、総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007（以下、研究会報告書）」（2007年3月）では、外国人住民支援のための防災ネットワーク構築に向けた基本的視点として以下の点を指摘している。

- ・国や地方自治体は、人命に優先順位はなく、外国人住民も含めたすべての住民が支援を必要としていることを認識し、施策の充実に努めなければならない。
- ・日本人の側も、外国人住民の防災に関する危機意識・問題意識を理解し、ともに災害に備えるという姿勢が必要である。
- ・自らの安全は自らが守る「自助」や自らの地域は自らの地域で守る「共助」を基本とし、それらを補うために国や地方自治体が行う「公助」を組み合わせることによって、相互における連携を常に意識した総合的アプローチが重要である。
- ・災害は、地震や台風等の自然事象が原因となるケースが多いが、災害時要援護者の援護システムの未整備や日常における人と人とのつながりの欠如等社会的な条件により被害が拡大するおそれもある。
- ・地域で外国人住民が孤立しないようにすることが有効な災害対策となる。そのためにも多文化共生社会に向けた日常の取組が重要である。

その上で、必要な取組として以下のような点を挙げている。地域における外国人支援の検討にあたっては、こうした視点を踏まえて対応を考えることも必要となろう。

- 関係者間の連携
 - ・地方自治体内部における防災担当部局と外国人住民施策担当部局との連携
 - ・地域間協力
 - ・外国人キーパーソンやネットワークの活用
 - ・地域国際化協会等に求められる役割
 - ・その他
- 災害情報の伝達
 - ・情報伝達手段の多言語化や通訳の確保
 - ・メディアとの協力・連携
- 避難所等における支援
 - ・相互理解
 - ・差別的対応の防止
 - ・避難所の体制
- 安否の確認と情報提供
 - ・安否の確認と情報提供
 - ・インターネット等ICTを活用した安否確認
 - ・海外への情報発信
- 防災学習
 - ・実践的な災害予防対策
 - ・各国間の災害対策の差異
- その他
 - ・防災以外の活動の重要性
 - ・地域防災計画
 - ・観光客等

（出所）総務省（2007）「多文化共生の推進に関する研究会報告書」

1. 東日本大震災における外国人支援の状況

以下では、東日本大震災における外国人支援の状況・特徴について、アンケート調査及びヒアリング調査から得られた情報をもとに、研究会報告書で示された上記の各項目に基づいて整理を行うことで、それぞれ実態としてどのような活動がなされたのか、支援の活動を行う上での課題はどのような点にあるのか、また、従来の視点では指摘されてこなかったポイントはどのような点にあるのか等について明らかにすることを試みる。

(1) <関係者間の連携>について

1) 地方自治体内部における防災担当部局と外国人住民施策担当部局との連携

「関係者間の連携」という点について、特に地方自治体内部における連携に関しては、報告書の指摘では、地域防災計画等に役割分担について明確にしておくほか、関係機関との連携状況を把握する方法や外国人住民のニーズを把握する方法を具体的に定めておくほうが望ましいとされている。

地域防災計画等での位置づけの状況については、アンケート調査結果においても、全体として必ずしも取り組みが十分に進められている状況ではないことが明らかにされている。また、外国人居住者のニーズを把握するための方策として「国際交流協会を通じた情報収集」が回答として最も多いという結果も得られている。

<行政・自治体と国際交流協会の関係・連携>

ヒアリング調査からも、東日本大震災被災地の各地域において、避難所等における外国人住民の状況・ニーズの把握を直接的に行ったのは各国際交流協会であったことが把握されている。なお、行政と国際交流協会との関係性について、従来から連携が取れていた自治体・団体では、震災後においても、人的な支援を行政から国際交流協会に行ったり、情報を共有したりしたといった動きをすることができたとのことであった。また、他の場合においても、「地域の市町村等とは連携ができ、役割分担の意識が共有されていたので、やりやすかったのではないかと思う」という意見も聞かれた。ただし、ヒアリングからは、以下のように、いくつかの点において連絡の齟齬や混乱もあったことが把握されている。

- 大使館から帰国のためのバスを派遣するという連絡があったため、県庁にも連絡したが、県として帰国を勧めてよいものか、迅速な対応が難しいようであった。(国際交流協会)
- 県庁ではガソリンの確保ができていたため、避難所巡回等ができていた。そこで国際交流協会のスタッフも一緒に行動できればよかった。(国際交流協会)
- 外国人の方の生の声は県庁まで届いていないところがある。現場の声を十分に聴くことができていないのは課題だと思っている。(自治体)

<行政・自治体の役割>

また、行政の役割について、例えば仙台市では、①仙台市災害多言語支援センターの設置、②在外公館対応、③外国人ボランティア支援、④国際姉妹都市等からの支援、の主に4点について対応を行ったが、在外公館対応や国際姉妹都市からの支援については震災前には「全く想定していなかった」こと、外国人ボランティア支援については想定はしていたものの、実際にボランティアの方が来た時には「なかなか対応がうまくできなかった」とのことであった¹。

これらから、行政の内外で連携をとり、役割分担の意識を高めること、また、緊急時にどのように行動すべきかを平時からできる限りシミュレーションしておくことの重要性が、あらためて明らかにされたと考えられる。

2) 地域間協力

「地域間協力」という点に関しては、研究会報告書では、大規模災害が発生した場合には被災地域のみで十分な対策を講ずることが困難であるとの考えから、広域での応援体制の構築が必要であるとしている。

<広域連携体制構築の難しさ>

このような点に関しては、宮城県・福島県・岩手県の各県国際交流協会は、従前より「3県合同会議」などで連携を行ってきていたが、結果として、これらの地域がそろって被災するという状況になった。なお、各国際交流協会の担当者においては広域連携が重要であることは意識されており、他の東北の県にも連携を持ちかけたこともあったが、担当者が異動などにより、「顔の見える関係」を築くことができず、連携も思うように進んでいない状況にある。

このほか、県と市町村間の連携についても、市町村の国際交流協会等については次第に民間の任意団体に移管されてきた経緯もあるが、これらについては姉妹都市等との親善等を目的とした団体が多く、「外国人支援」という点での連携体制を築くことが難しいという状況があることも指摘されている。

<外部のボランティア団体等との連携の難しさ>

ヒアリング調査から、地域間協力に関して、「顔の見える関係」を通常からどのように形成しておくかという点が課題として指摘されている。例えば、外部のボランティア団体等との連携という点については、震災後、多くの団体からの問い合わせがあったが、どのような団体か分からないところも多く、実質的な連携・協力には至らなかったケースもあったことが指摘されている。外部からのボランティア団体についても、どのような連携が可能かを判断するためにも、日ごろより「顔の見える」ネットワークを築いておくことが重要になると考えられる。

例えば以下のように、連携先として、地域について「土地勘」があるかという観点も重要であるといったこともヒアリングでは指摘されている。

¹ このような点に関しては、先行研究においても、阪神大震災の際に「被災地の自治体には緊急援助を受ける側の対応は重視されておらず、受けるにしても被災地自治体からの申請がすべての出発点として捉えられていた。したがって、受け入れ体制が整うまでに相当の時間を要したのである。」という課題があったことが指摘されている。(豊田利久・瀬川智子(1998)「緊急援助における国際協力—阪神大震災の被災地で学んだこと—」『国際協力論集』)

- 言語関係のボランティアについて、やはり情報提供を行うにしても、地域の情報を把握しているという点がないとなかなか難しいところがある。例えば、JIAM（全国市町村国際文化研修所）などが多文化共生マネージャーを活用して翻訳した情報を流している、首都圏ではそれで助かった人たちもいると思うが、3県では必ずしもそうした情報が活用されていなかった面があるのではないか。（国際交流協会）
- 土地勘も大事だと思う。他地域の団体から支援の申し出があったが、被災地に入る場合、土地勘がないと難しい面がある。このことから、県内の団体とつながることも大切だと思う。例えば、青年海外協力隊のOBの方は、いろいろなつながりがあり、どこからかガソリンを手に入れたといった話も聞いた。外部の支援団体等と一緒に活動するといったことも大切かと思う。（国際交流協会）

<地域内部での連携・体制強化の重要性>

宮城県国際交流協会では、当初関東弁護士会から直接協力の話があったが、その後に仙台弁護士会も巻き込んで活動を行ったために、現在でも地域でしっかりと機能しているという話があり、広域連携と共に、「地域のことは地域で」行えるような体制を作っていくことも重要であることが指摘されている。

なお、地域内での連携体制について、岩手県国際交流協会では、協会の所在地である盛岡と沿岸部の被災地が離れていることから、宮古、大船渡、陸前高田について、日本語学校の方や自治体の国際交流協会の方などに「被災地外国人相談員」になってもらうという体制をとっていた。ただし、今後の課題として、仮に盛岡が被災した場合にどのような体制をとれるのかということ想定し、サテライト機関等の用意も検討する必要があることも指摘されている。

3) 外国人キーパーソンやネットワークの活用

<外国人キーパーソンの活用>

「外国人キーパーソンの活用」については、東日本大震災地域でのヒアリングにおいても、重要な視点として多くの場面でキーワードとなっていた。例えば、「キーパーソン」について、以下のような指摘・説明がなされている。

なお、これらの「キーパーソン」、あるいは「リーダー」の方について、宮城県では、「みやぎ外国籍県民大学」という事業を通じて、地域のリーダー的な存在になりうる外国人の方に対して人材教育を行うという取り組みを震災前から行っており、震災後の安否確認・情報交換を行う際のひとつの対象となったとのことであった。

- (キーパーソンは)基本的には志が高い人ということになるが、そのような人がいるのは、地域の宝だと思う。地域には、「先生」と呼ばれる人もいる。そのような人は、地域のことに一生懸命であり、また、外国人のことに一生懸命である。いろいろな人がいるので、それらの人をつなぐことが重要であり、そのことがひとつの役割だと思っている。（国際交流協会）
- (キーパーソンは)例えば通訳のサポートをしてくださっている方や、支援グループのリーダーの方、また、「発信力の強い人」ということもあると思う。このほか、向こうから問い合わせをしてくる人も含まれる。学校の先生で、問い合わせをしてくださった方もあった。（国際交流協会）

<ネットワークの活用>

また、「ネットワークの活用」という点に関しては、外国人住民により構成される各種団体やネットワークのうち、今回の震災の際に重要な機能を果たしたものの例として、具体的に、「日本語教室」「外国人の集まる飲食店」「教会」等が挙げられている。これらについても、国際交流協会では、普段から意識的に関係を築く試みをしているところもみられた。

日本語教室については、震災を機に、連絡・情報交換の場として、あるいはセーフティネット機能を有する場としてあらためて注目が集まっているとされる²。このほか、場合によっては一般の家庭であっても、ネットワーク上の重要な場所として機能している可能性があることが指摘されている。

- （教会や飲食との連携については）意識して取り組んでいた。通常、これらの方々には防災の情報だけではなく、外国人の方に関する様々な情報をお伝えしていた。震災の際には、なかなかセンターのスタッフだけでは動けないので、地域の人をお願いすることになる。（国際交流協会）
- 情報共有、セーフティネットとしての日本語教室の機能ということを再考していきたい。ただ単に日本語を教えるだけではなく、人材の育成を行っていくことが重要だと思う。（国際交流協会）
- （飲食店については）普段から把握しており、情報誌を置いてもらったりもしていた。多国籍料理のお店であるが、店長の理解があり、結果として多くの外国人の方が集まったという話を聞いた。（国際交流協会）
- 飲食店もそうであるし、外国人の方がよく集まる家があるらしい。外国の方自身が、そのような形でだけつながっているかが大切であるということ言っていた。（国際交流協会）

これら日本語教室や飲食店、教会等は、外国の方が多く集まるという特性から、ネットワークの拠点となっているだけではなく、外国人の方の「心の拠りどころ」、「セーフティネット」として機能しているということも重要であろう。先行研究等でも、「キリスト教国である南米の人々にとって、緊急のとき最も頼りになる存在は教会³」との指摘もなされているが、地域のネットワークの核となる拠りどころや「キーパーソン」は、必ずしも「目立つ」ところにあるばかりではなく、地域のなかに日常的に存在している可能性がある。そのような認識の下で日ごろから関係性を築いておくことも重要であろう。また、日本語教室のように、意識的に行政や国際交流協会が働きかけることによって拠点となる場所を増やしていくことも重要になると考えられる。

² 神戸新聞 2011年12月10日「注目集める日本語教室」

³ 『ガバナンス』（2006）「災害列島を生きる--自治体に託された教訓(17)阪神・淡路大震災 災害時における外国人支援--問われる地域の「多文化共生」」

<ネットワークから漏れ出る外国人>

ただし、地域の外国人に対する情報発信や連携については、次のような指摘もなされており、「キーパーソン」以外にも、多様な方法で情報伝達を行っていくことの重要性も説かれている。

地域には様々な方がいる中で、『外国人』というのは一つの属性であって、その属性によってすべてを網羅的にカバーできるわけではない」という指摘もあった。単一の見方・手段による情報伝達には限界があることを意識したうえで、キーパーソンやネットワークを活用しつつ、他の方法との組み合わせによる情報伝達の方策を検討していくことが求められているものと考えられる。

- 外国人コミュニティがどの程度あるのかわからないし、また、個人によってどの程度それらに関わっているかというところはわからないといったこともある。国籍のコミュニティだけではなく、属性ごとのコミュニティもある。また、それらに関わりを持たない人もいる。だからこそ、「キーパーソン」と呼ばれる人以外にも情報を伝えることが重要になると思う。(国際交流協会)
- キーパーソンの方を通じた情報交換等について、どれくらいの方がカバーできているのかという点については難しい部分もある。規模としては数百人程度なのではないかとは思いますが、例えば、国際結婚をするにあたり、ブローカー等が関わっているような人については、なかなか把握できない部分もある。(国際交流協会)

4) 地域国際化協会等に求められる役割

地域国際化協会等に求められる役割として、従前からの指摘では、「平時から通訳ボランティアの確保・養成を行い、災害時には通訳ボランティアのセンター的な機能を担う等、地方自治体と連携した多くの役割が期待される」とされていた。

このような点について、ヒアリングを行った国際交流協会に関しては、震災の際に、通訳の活動のみならず、外国人の方の安否確認や相談・支援に関する取り組みまで、外国人の方に対する支援という点については全面的に関わっている状況にあったことが把握された。

平時の活動として、例えば仙台市では、中越沖地震をきっかけとして、多言語センターが必要なのではないかということで設置を行った経緯がある。平成12年度から、翻訳等のボランティアの募集・研修等を行ってきたが、そのように人材を派遣するといった形ではなく、「センター」という場所として設置することが必要であろうということで見直しを行い、国際センターに多言語情報センターを設けていた。「これまでも、他市の事例を参照して訓練を行うなど、想定して活動は行っていた。また、外国人の方が集まりやすい場所の把握や、ボランティアの派遣についてのシミュレーション等も行っていた。」とのことで、震災に備えた準備、またその際の多言語化への対応やボランティア派遣のための準備は意識的に行われてきていたものと考えられる。

5) その他

関係者間の連携について、その他重要な点として指摘されていたのは、外国人を雇用している企業や、商工会議所等の経済団体、大学や外国人学校等の関係機関と平時から適切に連絡を取り合うことができるとよい、ということである。

地域には、様々な形で外国人の方が居住しており、例えば企業等への研修生として来日している方や、留学生として大学に通っている方などもある。これらの方とのつながりという点について、ヒアリングからは、各機関等との連絡は取り合っているが、災害後の安否確認や情報伝達等については、基本的には企業や大学に任せている状況にあることが把握された。

今回の震災においては、津波・原発の影響から、研修生や留学生の多くが一時的に避難・帰国したとされる。そのために、企業や大学等との連携や、そこでの安否確認・情報伝達がどのように行われたのかについては、あまり問題とはならなかった面もあるが、その中でも大学等に比べ、企業等との連携・連絡交換等はあまり行われていない状況があることがうかがえた。これらを踏まえ、平時から、企業や経済団体等との連絡を密にしておくことも重要になるのではないかと考える。

- 大学には、発災後すぐに連絡をして情報の共有等を行った。大学等は独自で学生の確認を行っており、電話がなかなかつながりにくい状況であったため、頻繁にというわけではないが、連絡は取り合うようにはしていた。なお、大学等とは、従前から連絡会を行うなどの連携体制をとっていた。大学では、今回、留学生に対して日本人と同じ方法で連絡を取ったようである。時間はかかったようであるが、登録されているところに一つ一つ問い合わせをしたようであった。このような安否確認をどのように行うかは一つの課題だと思う。(国際交流協会)
- 県としても水産工場と連絡を取り合ったという記録もあるが、研修生等については企業が安否確認を行ったのだと思う。大学との連携は事業等を通じて行っていることもあるが、企業となると協会としても連携はしていないかもしれない。そのあたりが課題なのかもしれない。(自治体)
- 技能実習生については、ほとんど関係を持っていない。留学生も、関係はあるが、基本的には大学が管理するところだと思う。(国際交流協会)
- 研修生については事業者が把握していると思っていたが、そうではなかったという事例もある。また、大学では、外国人をまとめて別のところに移転させるときに、差別ではないかということも起こったようである。大学でもすべて把握するのは難しく、留学生についてはセンターにも集まることになるのではないと思う。(国際交流協会)

(2) <災害情報の伝達>について

1) 情報伝達手段の多言語化や通訳の確保

災害情報の情報伝達については、研究会報告書において、多言語化への対応の重要性について、「警報の多言語放送や避難所における多言語表示が求められるとともに、外国人住民に情報伝達が必要となるあらゆる局面において、通訳が必要である。情報の多言語化に当たっては、地域の外国人住民の構成に応じて、複数の外国語を用いるほか、やさしい日本語を用いることも考えられる」と指摘されている。

このような点について、ヒアリングを実施した各団体においては、震災後、それぞれ情報の翻訳等を行い、多言語での情報伝達を実施していることが把握された。

例えば、宮城県国際交流協会では、東日本大震災以前から、阪神・淡路大震災をふまえて一般的な通訳や病院での医療通訳等についても準備を進め、スキームの確立につとめてきたとのことであり、今回の震災後に安否確認のために各地を巡回する際には、英語・中国語・韓国語・ポルトガル語・タガログ語・日本語の6か国語での連絡先電話番号)を掲載したチラシを作成して配布している。

仙台国際交流協会では、仙台市役所と共同で翻訳・情報提供を行っており、その際には、中国語の翻訳に関してはスタッフ等が不足していたことから、大学やそれまで付き合いがあったネットワークを利用して、遠隔支援として翻訳のサポートをしてもらったとのことであった。

また、岩手県国際交流協会では、同協会のある盛岡市が直接的に被災しなかったこともあり、翻訳や通訳の面で人材が不足する等で「困ることはなかった」とのことであった。

このほか、いわき市でも、「担当部署に3人翻訳できる者がおり、情報発信が重要ということで特に力を入れて対応している。サポートメニューについても、外国の方に必要と思われる点をピックアップして翻訳するようにしている」とのことであった。

このように、今回のヒアリング対象団体においては、震災以前から、総じてスタッフの確保や多言語化への対応など日ごろの体制整備が意識的に進められていた。

2) メディアとの協力・連携

「メディアとの協力・連携」に関しては、中越地震等でも重要な役割を果たしたコミュニティ FM の活用や、インターネット、携帯電話のメールや情報サービスの活用が重要であるとの指摘がなされてきた。また、災害時には流言が飛び交いやすいことから、正確な情報の把握・提供に努めることが重要だとされてきた。

<宮城県国際交流協会の取り組み>

このような点について、宮城県国際交流協会では、携帯電話を活用した連絡・相談体制が有効に機能したとされている。日本人の配偶者として地域で暮らしているような方については、パソコンを持っていないことが多いという事情もあることから、まずは携帯電話で多言語での情報が得られる方がよいということで、時間的な経過と情報提供体制の関係性について、「携帯電話での情報提供」→「NHK などテレビでの情報提供」→「コミュニティ FM などでの情報提供」という流れがよいのではないかという考えも示された。また、コミュニティ FM については、「地域ごとの情報を得るには一番便利であるが、散在しているような地域ではなかなかニ

ーズはないかもしれない」といった意見も聞かれた。

このほか、宮城県では EMIS (Emergency Information System For Foreigners In Miyagi) メール配信サービスという震災情報の配信システムが整備されていたが、震災に際し、誤作動によりサービス提供が円滑に行えないなどのシステム上の課題も生じたとのことであった。

また、このようなハード面のシステム整備については、国際交流協会や各自治体で整備を行うのでは限界があるため、全国レベルでの共通のシステムが重要になるとの指摘もあった。

<仙台国際交流協会の取り組み>

仙台国際交流協会では、ブログやメールマガジンを活用して情報提供を行っており、2011年4月からは、Twitterでの情報提供も開始した。Twitterについては、スマートフォンを持っている若い人が多いということ意識し、それらの方への対応を考慮していたとのことであった。このほか、仙台国際交流協会としては、各メディアを利用し、帰国する人向けの情報資料を作成したり、ラジオ用に多言語での原稿を用意したり、外国にいる方への情報伝達を行うなどの活動を行っていた。

ラジオ放送については、被災当日の夕方から放送を始め、その後毎日放送を続けており、市役所から得た情報を翻訳して伝えるということを行っている。なお、メディア・ツールについては、安否確認のシステムである災害伝言ダイヤルが機能しなかったということや Twitter 等もアクセスできない可能性が生じることもあり、どのようなサイトやツールで告知していけばよいか難しいとの指摘もあり、結論として災害時の対応として「デジタル系とアナログ系の両方での方法が必要だった」との考えも示された。

<岩手県国際交流協会の取り組み>

岩手県国際交流協会では、震災翌日から、県が出している情報を翻訳し、Facebook や Twitter で流すということを行っており、また、新聞で外国人と思われる方の名前があった場合には、それを HP に掲載するといった対応をとっている。ラジオ放送についても、震災翌日から、NHK の放送局とエフエム岩手により、英語と中国語での放送を行っている。ラジオ放送については、「携帯電話がなかなかつながらなかったことから重要であると考えた」という点、また、「コミュニティ FM にも放送を依頼したが、岩手は山が多いため FM が聴けない地域があることから、AM の放送も重要ではないかと考えた」という点に特徴が見られる。

岩手県国際交流協会について、ラジオ放送に関しては、放送局と従前から取り決めがあったわけではなかったが、「もともと顔はつながっていた」こと、また、放送局としても外国人支援を行う必要性を感じていたことから、連携することができたとのことであった。また、外部団体から手巻き発電式のラジオの支援があったため、外国人の方に配布をし、それをもとにラジオを聞くように伝えるといった活動も行っていた。

このように、各団体において、地域性・地域住民の特徴に合わせて様々に工夫した取り組みを行っていることが把握される。携帯電話が一部で有効に機能したことや、外国人の方が散在している地域や山間地ではコミュニティ FM の有効性には限界があること、Twitter 等の新しいネットワークシステムの活用も効果的な面と限界等があることなども指摘されており、どの手段が正解かということではなく、多様な方法での情報提供に努めることが重要なのではない

かということがうかがえる。

「正確な情報の提供」という点については、日本政府と各国大使館とが出している情報が異なる際に、どのように対応すべきかというところで議論があったという話も聞かれた。この点については、ある団体では、「公的に入手している情報はすべて流して、あとは受け取った側に判断してもらうというスタンス」に落ち着いたとのことであったが、このような点からも、情報伝達に関してひとつの「正解」があるわけではなく、様々な配慮が必要となっている。

(3) <避難所等における支援>について

1) 相互理解

避難所等における支援を行うにあたり、「相互理解」の問題として、研究会報告書では、「緊急時における外国人の行動の中には、日本人には不適切と受け止められるものもあるので、避難所責任者やボランティア等避難所の運営に従事する関係者は、日本人と外国人との間に存在する文化・慣習・宗教等の違いに関する相互理解に努めなければならない」と指摘されている。

このような点について、ヒアリングからは、被災した地域に居住する外国人の方にアプローチする場合に、「外国人だから」と過剰に意識しすぎることが、逆に問題になるのではないかといった指摘もあった。「日本人と外国人との間に存在する文化・慣習・宗教等の違いに関する相互理解」というよりも、相手がどのような状況におかれているのかという点についての理解を十分にする必要があるとの意味で、その重要性が指摘されているものと考えられる。

<宮城県国際交流協会における指摘>

例えば宮城県国際交流協会においては、次のような話が聞かれた。東北地方・宮城県においては、地域に日本人の配偶者として在住している方が比較的多いこと、また、今回の震災では津波や原発事故の関係から避難・帰国できる方については地域を離れたという事情があり、支援の対象として地域に残っている方は、比較的長い期間日本におり、日本人と同様の生活をしているような方であるという特徴があるという点に留意する必要があるという点が強調されていた。

- 今回の震災の課題は、地震での被害ということではなく、津波被害者、取り残された津波被害者という点にあるのではないかと思う。
- 技能実習生については、事業者の方が対応してくださっていることもあり、あまり心配していなかった。問題は、日本人の配偶者の方であった。ただし、すでに日本の家族の中にいる方に対して、「外国人だから」ということで特別に取り上げるわけにはいかず、その点は注意が必要だと思った。
- 家が流されたり浸水しても、家族と一緒にあればそれほど心配はないと思うが、特に(日本人の)夫を亡くした外国人の配偶者の方については、「外国人だから」ということで、いろいろと問題が生じている例もあった。このように孤立してしまった外国人については、ひとりひとりに対して、オーダーメイドの支援を行っていくことが重要であるように思う。

<岩手県国際交流協会における指摘>

岩手県国際交流協会においても、支援にあたり、「外国人」として特別に取りあげることで、地域の中でその存在を際立たせてしまう可能性があることに関しては、十分な注意が必要であるとの指摘があった。

- 今回の被災地について、特に沿岸地域は外国人が多い地域ではなかった。水産工場に研修生として来ている方は数としては多かったが、これらの方々の多くは大使館からのバスで帰国・避難している。したがって、残っている、国際結婚している人をどのように支援するのが課題であった。
- 外国人の妊婦の方が(日本人の)家族と一緒にいるところで話を聞いた際、母国語がわかるスタッフと一緒に話を聞いたのだが、その方はずっと日本語で対応していた。あとで聞いたことであるが、周りに外国人であると知られたくないといった事情や、家族を不安にさせるのではないかとといった背景があったのではないかと思う。
- (外国人の方が)分散して住んでいるところでは、「外国人だから」と言って取り上げることが必ずしも良いわけではないといったことがある。例えば、話を聞きに行ったときに、常に隣に姑さんもいるなど、そこに外国人の奥さんがいるということを周囲に知られたくないといった思いもあるのかもしれない。

2) 差別的対応の防止

研究会報告書では、「差別的対応の防止」として、「避難所における生活や物資の配給において、外国人への差別的対応が行われぬように徹底する。差別的対応を防止するためには、避難所の運営メンバーや避難者との話し合いを行うことが大切である」とされてきた。

このような点については、「相互理解」でも触れたように、今回の震災においては、被災後に避難・帰国した外国の方が多かったこと、地域に残っている方は日本人の家族と一緒に生活している方が多かったこと等から、避難所においてそれほど多くの問題が起きなかったという話が聞かれた。

ただし、例えば次のように、一部においては避難所に避難している外国人の方との間にトラブルが起こったことも報告されている。必ずしも「差別」ということではないが、上記の「相互理解」という点も含めて、まだ十分に対応できていない部分もあるのではないかと考えられる。このほか、外国人の方の間で溝ができてしまうといった話もあり、あらためて、「日本人」と「外国人」という枠組みだけではとらえられない問題があることが指摘されていることが把握できる。

- 避難所に外国人の研修生の方が避難しているときに、少しうるさいといった印象を持った方がいるといった話もあった。(国際交流協会)
- 今回の震災では、外国人の方はすぐに帰国したため長く避難所に残っている人は少なかったが、外国の方も避難所と一緒に運営できるように、方法論等を考えていく必要はあると思う。(国際交流協会)
- 震災後帰国した人と、そうではない人との間で、「あの時帰った」とか「帰る場所がない」といったことで、溝ができてしまったといった話も聞いた。震災により、コミュニティが分断されてしまうようなことがあったということは、問題として大きいのではないかと思う。(国際交流協会)

3) 避難所の体制

避難所の体制整備として、上記の他に重要な点として、相談窓口の設置や、外国人住民ニーズの把握・伝達のための準備をしておくべきであるとされてきた。

避難所に関する平時からの体制整備という点に関しては、ヒアリングから、仙台市では震災以前より全避難所に「多言語シート」を配布するというという体制をとっていたということであった。ただし、混乱の中で十分活用されなかったという課題があったことや、以下に示すように、多言語化だけでは対応できない不安等もあったとのことであった。このような事例からも、相談窓口等の整備が重要であることがうかがえる。

また、岩手県国際交流協会では、2010年9月に、震災に関する活動として避難所でどのように対応すればよいかといった活動を大々的に行ったが、実際の被災後の状況としては、そもそも外国の方が避難所にいなかったことや、避難していたとしても「家族」として動いていることもあり、そのような取り組みが活用されなかったということもあったようであった。これらから、避難所の生活をどのように想定して体制整備を行っておくかについては、今後も更なる検討が必要になるものと考えられる。

- 国際交流会館の体育館は、留学生の方が多く、非常に外国人の方が多かった。そこでは表示等が英語になっていたところもあったが、物資の配布の情報や、いつになったら避難所から出られるかなどの情報を得るには不十分な状況であり、不安を抱えているようであった。(国際交流協会)
- 避難所の生活について、デマも流れたりして、また、次に物資がいつ来るかわからないという不安から、物資の配給を他の人よりも多くとってしまう外国の方がいたりするなど、避難所の生活のルール等をどのように浸透させていくかについては、避難訓練等を行っているところではあるが、今後の課題となるところだと思う。(国際交流協会)

(4) <安否の確認と情報提供>について

1) 安否の確認と情報提供

安否の確認と情報提供については、大使館や領事館からの問い合わせへの対応や安否確認の支援を行う必要が生じることが想定されることから、個人情報の取扱いに留意しつつ、NPO、NGO、企業、大学等と連携する必要があるとされてきた。

<大使館等からの問い合わせへの対応>

このような点に関して、東日本大震災では、津波被害が大きかったことや原発事故の影響もあり、実際に各国の大使館等から国際交流協会・自治体に対して直接的に安否確認の問い合わせがあったとのことであった。

ただし、このような形で多くの問い合わせが来ることに関しては、「想定外」であったとの声も聞かれている。また、実際には問い合わせがあっても情報を把握しているわけではないため、個別の情報提供はできなかったとのことであり、対応が難しかったことがうかがえる。

- 少し想定外だったのは、震災後、外部からの安否確認が続いたことであった。地域内外から問い合わせがあり、海外からも問い合わせがあった。大使館からも問い合わせが来るといった状況であった。また、問い合わせという点に関しては、原発に関する問い合わせが多くあり、その点についての情報提供を行うことになったという点は想定外であった。(国際交流協会)
- 安否確認の問い合わせについては、外務省等で情報をまとめることができればもっとよいのではないかと思った。安否確認等の連絡は、個別にきたら対応できないと思う。(自治体)

<大使館等による帰国支援の活動への対応>

また、今回の東日本大震災においては、各国の大使館がバスを用意し、安否確認を行うとともに直接的に帰国支援を行ったとされている。このような動きに関しても、想定されていなかったものであったとのことであった。

大使館の対応については、素早い対応を評価する声も聞かれたが、自治体等への情報伝達が十分に行われていなかったことから、混乱があったようであった。このほか、大使館の動き方も各国によってまちまちであったようであり、「大使館等とどのように協力していくかという点は課題になると思った」との意見も聞かれている。

- 大使館の動きが速かったことについては、我々としては評価しているところである。帰国に向けた大使館の動きがなければ、不安を抱えたまま、パニックに対応をするだけでいっぱいになっていた可能性がある。(国際交流協会)
- 「帰りたい」ということで、市役所に多くの方がいらっしゃった。当方で帰らせることができるわけではないが、各国で(政府が)帰らせるようにしていたため、とりつぐことで対応した。(自治体)
- 各大使館ではバスを用意し、東京や新潟に向かうといったオペレーションをしていたようであるが、そのような情報がうまく伝わってきておらず、突然「外国人の方が100人くらい市役所に集まってきた」といった情報がくるまで、知らなかったといったこともあった。(自治体)

<安否確認における個人情報の扱い>

このほか、安否確認を行うにあたり、個人情報の扱いについては、情報を持っている行政と、より直接的な支援活動を行っている国際交流協会との間で、情報のやり取りの面でもどかしい部分があったようであった。例えば、次ページ上部枠内のような話が聞かれた(p43参照)。

このように、安否確認とそのための情報のやり取りの体制については、多くの混乱が見られたようであった。大使館等との連絡体制という点も含め、個人情報の扱いなど、より効率的な情報把握・情報共有の仕組みを考える必要があるのではないかと考えられる。また、災害時等に情報共有を認めるのか認めないのかといった点について、事前に取り決め等を行っておくことが重要になるものと考えられる。

- 行政としては個人情報保護の関係から地域の外国人の方の情報を出してくれないので、その場合はローラー作戦ということにもなるが、それもなかなかできない。地域の行政が地域の方の情報を把握しており、それらに基づき安否確認等できればよいが、なかなかそうならない。国際交流協会は、法令上の壁もあるので、本来、そのような行政の安否確認等に基づき、足りないところを埋めていくということが役割なのではないかと思う。(国際交流協会)
- ある一部の自治体については安否確認のためということで外国人の方のリストを出してくれたが、他地域の方にも集まっていた際に他の地域でもリストが出せるのかどうかを聞いたところ、難しいとのことであった。県庁にきいたところ、非常時であれば出してもらえるはずとのことであったが、何の目的でどのような活用をするのか等について明確にしておかないといけないのではないかと思う。(国際交流協会)
- 県の条例で、個人情報は本人の同意を得たうえでないと提供できないこととなっており、地域の外国人の情報については、一部法務省からの許可を得て情報を把握したことはあったが市町村の持っている個人情報を把握することができなかった。(自治体)

2) インターネット等ICTを活用した安否確認

安否確認を行う方法として、災害時伝言ダイヤルは、日本語や英語に不慣れな場合や、親類・縁者が海外にいる場合は活用しにくいという問題もあることから、インターネットの活用・システム整備が望まれるとされてきた。

ヒアリング調査の結果、情報伝達に関しては、「メディアとの協力・連携」に示したように、電話やラジオ、携帯電話、インターネットなど、様々なツールが活用されている状況にあることが把握されたが、安否確認の方法に関しては、効果的な方法が確立されているわけではないようであった。

インターネットを活用した安否確認システムについては、一部民間事業者等で整備が進められているが、行政のシステムとしては定着しているわけではないと考えられる。現状としては安否確認の方法に課題があることをふまえ、「ワンストップで情報が把握できるような、何かしらのシステムが必要なのではないかと思う」といった意見も聞かれた。また、安否確認・情報伝達の方法としては、以下のように、全国レベルでのシステム整備が求められるといった意見も聞かれている。

- 全国レベルのシステムを考えていくべきである。例えば、携帯電話を契約するときに、誰もが多言語で、オプションで選べるシステム等を考えていくべきではないか。活動の内容を工夫・検討するといったソフトの面だけではなく、ハードの面でシステムが整備されることが重要である。(国際交流協会)

なお、このような点に関連し、岩手県では、今後「被災者台帳システム整備及び運用支援事業」が進められる予定となっているとのことであったが、同システムについては被災者の個人情報の取り扱い等が実現に向けた課題として指摘されている。

3) 海外への情報発信

このほか、情報発信については、「日本に暮らす外国人住民の親戚・知人等の多くは海外に住んでいることから、災害発生時に、海外向けのメディアを使って、災害に関する各種情報を発信することが望ましい」ともされてきた。

このような点に関しては、「メディアとの協力・連携」についても触れたが、今回の震災においては、日本から発信されている情報と、海外メディアが伝えている情報との不一致が大きな混乱を招いたということもあり、海外への情報発信という点については、なかなか想定していたものとは異なっていたのではないかと推察される。

ただし、海外への情報発信ということに関しては、「外国人支援」という観点とは別に、風評被害を取り除くという観点からも重要になるのではないかと考えられる。復興に向かっていくなかで、積極的に情報発信を行うことの重要性については、以下のような指摘がなされている。

- 外国人の方で、海外にいる自分の家族や親戚から、どうして被災地にいつまでもいるのかと言われ、「津波で全部流れたんだろう」「仙台は無くなっている」と言われることもあったようだ。被災地でも人が暮らしているということをもう少しきちんと発信してほしいと言われているので、そういうイベントをしていきたいと思っている。どこまで届くか分からないが、写真を投稿したり、You Tube の投稿に出したり、そういうことも大事なことだと考えている。(国際交流協会)
- 「開かれた復興」ということを考えていて、海外にも積極的に情報を出しており、対応も多く行うようにしている。(自治体)

(5) <防災学習>について

1) 実践的な災害予防対策

「防災学習」として、平時の災害予防対策においては、単なる知識の向上だけではなく、個人や地域レベルでの活動の「実践」が重要になると考えられてきた。

<外国人の方を対象とした実践訓練>

このような点に関して、例えば宮城県国際交流協会では、「情報伝達手段の多言語化や通訳の確保」で触れたような通訳に関するスキーム確立のほか、留学生と自治体とが協力して行う防災訓練の実施、大学での防災訓練の実施、日本語教室を通じた防災に関する活動の実施等を行ってきたとのことであった。

また、仙台国際交流協会では、主に留学生を対象として、「生活オリエンテーション」として、地域での生活や防災に関する情報提供を行ってきたとされている。

このほか、岩手県国際交流協会では、被災した外国人の方から、「外国人登録をする際に何かしらの訓練を受けられるようにしてほしい」といった要望があったとのことであった。現在でも行われている実践的な取り組みも様々にあるものと考えられるが、このような要望からは、できるだけ自然な形で災害予防の活動に参加できる仕組み作りが求められているのではないかと推察される。

<支援整備を進める側の実践訓練>

なお、支援整備を進める側の実践的対策として、仙台市では、平成 22 年 10 月に「仙台市災害多言語支援センター」の設置訓練を実施していたとのことであった。ただし、訓練の際には停電や電話不通は想定していなかったとのことで、実際の災害時には訓練で行ったことが十分ではなかったということが聞かれた。また、ボランティアについても、主に地域の高齢の方を想定していたとのことであったが、実際には留学生のボランティアや地域外からのボランティアの方も多くいたという点が想定とは異なっていたとのことであった。

また、岩手県国際交流協会でも平成 22 年度に災害時の外国人のための多言語センターの設置訓練を行っていたとのことであったが、実際の地震の際には、震災の規模が大きすぎてなかなか訓練通りにいかなかったところがあったとのことであった。

これらのことから、支援整備を進める側としても、災害発災時に具体的にどのようなことが起こるのかをシミュレートし、その状況を想定したうえで訓練等を実施する必要があることが示唆されているものと考えられる。

2) 各国間の災害対策の差異

また、防災のための様々な取り組みを実施する際には、地震等の災害の経験が少ない方もいることなどを考慮し、パンフレットや地震対策資料等を翻訳することに加え、説明をより丁寧に行うことが必要であるとされてきた。また、日本人住民と一体となって訓練を行うことや、外国人住民対象の地域防災訓練の活用の検討も必要であるとされてきた。このような点に関しては、上記の「実践的な災害予防対策」とも関連するが、ヒアリングの結果、各自治体・国際交流協会では、外国人向けパンフレットの提供を震災前から行ってきたことが把握された。

例えば、仙台市では、区役所に多言語化されたパンフレットを置き、日本での生活の最初の 1 か月に必要な情報が把握できるようになっている。また、特に地震や火事に関する情報は最初の方に記載するように工夫を行っているとのことであった。また、岩手県では、平成 22 年度に防災パンフレットを作成し、市町村を通じて外国人の方に配布していたとのことであった。

ただし、岩手県国際交流協会では次のような話も聞かれた。津波被害に関するエピソードについては、基本的なレベルの災害時の行動について丁寧に説明を行っておくことの重要性を改めて指摘しているものと考えられ、災害に関する知識や行動についての浸透という面において、課題は多いことを示唆しているものと考えられる⁴。

- 生活情報について冊子を作ってはいるが、新しく来た人に十分伝わっているかについては疑問であった。生活情報と共に、震災のこと等も伝えていきたいと思っている。
- 「津波の警報が出たら高台に避難しましょう」といったような、普通の避難訓練が重要だと思う。把握している限り、外国人で被災して亡くなった方は 5 名であり、そのうち 1 人は家でひとりで生活していたということで、当初は津波を知らなかったのではないかと考えたが、そうではなく、実際には避難所に一度来てからその後戻ったということであった。このようなことから、「戻ってはいけない」などの基本的なことを周知することが重要だと思った。

⁴ 大村昌枝 (2012) 「未曾有の大災害、外国人散在地域では、なにが起きたのか」『東日本大震災と外国人移住者たち』では、諸外国では建物の安全性が確保されていない場合が多いために、揺れたらまずは屋外退避することが常識となっている国が多いことが紹介されている。揺れが収まるまで机の下などで身の安全の確保を図るという日本の常識と一致しないことがあるという例として、東日本大震災において実際にあったエピソードとして紹介されている。

(6) <その他>について

1) 防災以外の活動の重要性

その他の観点からは、防災以外の、平時の自治会活動等が重要であるとの考え方が示されてきた。

このような点に関しては、ヒアリング調査では「緩やかなつながり」という表現がなされ、平時の活動を通じた、国籍を超えた結びつき、あるいは地域の自治会の人との結びつきが重要になるとの指摘がなされていた。また、このような関係性については、国際交流協会等が積極的に働きかけることによって、形成を促すことができるものと認識されていることがわかる。

- (外国人の方で)震災の時にすぐ来てくれてボランティアをしてくれた方は、長い間日本におり、日本人の配偶者として日本に来ているような方であった。国籍を超えたゆるやかなネットワークが必要なのではないかと、外国人の方を対象に、多言語サポーター研修も実施した。ゆるやかなつながりが作れるような活動をこれからも行っていきたい。(国際交流協会)
- 長く地域に住んでいる方でも、町内会のシステムを知らないこともある。外国人の方では生活保護の対象となる方も増えていると思うが、そのような一つのシステムがあるということで、外国人の方から自治会の活動を知るといことも大切になっていくのではないと思う。民生委員を知らないといったこともあるので。地域の方々とつながる心がけを作っていかなければならないと思っている。(国際交流協会)

このほか、震災時の外国人の問題については、次のように「普段の生活の様相が拡大して表出する」という考え方も示されている。「普段は楽しい活動」を行う中で、どのような関係性を形成できるかという点が、防災の際にも影響してくるということが示されており、示唆に富む指摘となっている。

- 普段の生活の様相が、震災を機に拡大して表出するということだと思う。弱い部分はより弱くなるし、普段からのつながりがあるところについては、助けになるということだと思う。普段の心がけやイメージが大切であり、そのためにキーパーソンを増やしていくということが重要になると思う。普段は楽しい活動をしながらいが、一方では災害等のことを意識しておくことが大切である。(国際交流協会)

2) 地域防災計画

平時における災害予防、災害時における災害応急対策といった一連の外国人住民に関する災害対策について、地域防災計画上の位置づけが不十分な地方自治体においては、総合的かつ計画的な災害対策を実施するため、地域防災計画の見直しを行うことが望まれるとされていた。

この点においては、上述のように、アンケート結果から、行政計画等において外国人について記載がなされている自治体は必ずしも多いわけではないことが把握されている。

ヒアリングを行った自治体においても、次のように、今回の震災を受けて改めて見直しを行う必要があるとの認識が示されていたが、事前にどれだけの準備ができるかという点に関しては、他の地域においても今後課題になる点であると考えられる。

また、行政計画等の作成については、「県が多文化共生プランを作ったが、絵に描いた餅のようなどころがある。役所で考えていることと、現地の状況は異なる」といった指摘もなされた。単に文章として記載するといった、「絵に描いた餅」にとどまらない、より具体的な、実践的な取り組みまで想定しておかないと実際の災害発生時には機能しないといった指摘であるが、実際に被災した地域からこのような声が聞かれたということから、他の地域でも留意の上での対応が求められるものと考えられる。

○(今回の震災では)外国人の方で、避難所で長期的にとどまる外国人の方は少なかったが、もし長くともどまる方が多くいたらどうなっていたかということは考える。今後、市では地域防災計画の見直しを行うことになっているが、今回、被災後に何かしてほしいという声は小さかったように思う。ただし、多くの方が残っていたら、ということ想定して考えなければならないという点が課題だと思う。(自治体)

3) 観光客等

このほか、地域住民だけではなく、観光客等の短期滞在者に対しても対応が求められると考えられ、そのために、ホテル、旅館等の経営者、観光協会、旅行業協会等と連携することが望ましいとされてきた。

ヒアリング調査の結果、観光客等への対応という点については、例えば仙台市ではホテルや観光案内所に相談ダイヤルの案内を設置していたことから、実際に電話がかかってくることもあり、対応を行ったとのことであった。また、岩手県国際交流協会では、元来避難所ではなかった国際交流センターが急きょ避難所となったため、旅行者と思われる外国人の方等に対して多言語での翻訳を行い、情報提供を行ったとのことであった。

これらのように、今回ヒアリングを行った地域においては、平時の取り組みだけではなく、緊急時にも観光客等に対する対応がなされたことが把握されたが、観光客等への対応については、次のように、避難所への案内をどのように行うのかといった点には課題があることが指摘されている。上記「避難所の体制」等とあわせて、課題になりうるものと考えられる。

○避難所について、例えばなぜ避難所に地域外の人があるのかといった不満等があったかもしれない。当市では誰がどこに避難してもよいことになっているが、例えば地域の人が入れなくて、旅行者の方が避難所に入ってしまうことなどについては課題があるのではないかと思う。(国際交流協会)

(7) 東日本大震災における外国人支援

以上のように、項目ごとにこれまでの調査結果を整理したが、従来の視点では十分に把握・意識されてこなかった観点がいくつかあるものと考えられる。

本節では、東日本大震災における外国人支援の取り組み等の状況を通じて明らかにされた特徴について、あらためて整理・言及を行う。

1) 地域内部で対応を行うための基本的なレベルからの体制整備の必要性

外国人支援ということ考えた場合には、多言語化への対応や避難所整備、防災訓練等について対応を行っていく必要があることはもちろんであるが、ヒアリング調査を通じて、それぞれの地域において、基本的なレベルからの体制整備が最も重要であるということが、あらためて明らかにされたと考える。

ヒアリングで多く聞かれたのは、「停電でパソコンが使えなかった」ということや、「ガソリン・車が確保できなくて避難所循環ができなかった」といった話であった。また、「活動している国際交流協会のスタッフのための食糧確保が必要であった」といった話も聞かれた。完全に機能停止に陥ってしまった場合には、外部からの支援・資源に頼るしかないと思われるが、外国人の支援を行うにあたっては、その地域の情報、「土地勘」を把握していることも重要であるとのことから、基本的には地域の人々が支援を行うことが最も効果的であるものと考えられる。

その際、「地域間協力」の点でも触れたが、広域連携だけではなく、「地域のことは地域で」行えるような体制を作っていくことが重要であると考えられ、そのような想定のもとでの整備を進めていくことも重要になるであろう。地域内にサテライト機能を設けるといった考えも示されていたが、発想としては、地域内での拠点を増やしていくということ、あるいはインフラ機能・資源供給が停止してしまった場合の対策を考えておくことなどが重要になるものと考えられる。

2) 「外国人」の捉え方の再考の必要性

ヒアリング調査の中で、地域に居住している外国の方を、「外国人」として取り上げて考える際には注意が必要であるということが話題としてあがった。この点については、「相互理解」の項目でも触れたが、あらためて、以下のような指摘もなされていることから、地域に散在して、「馴染んで」生活している外国人の方をどのように捉えるかという点は、他の地域での外国人支援を検討する上でも再考すべき点であるものと考えられる。

○(避難所等では)「外国人の方はいらっしゃいますか」と聞くこともはばかれる面もあり、「何か困ったことがあればご連絡ください」といった情報を置いてくるといった対応も大切になるのではないかとと思う。東北というよりも、日本全国で外国人が集住している地域のほうが少ないのではないかとと思う。集住している場合には、情報が伝えやすく、目に見えやすいのであるが、実際には分散して暮らしている方のほうが多いと思う。(国際交流協会)

このような点に関して、ヒアリングで把握されたのは、基本的に家族での生活が従来通り続けられている方については、「外国人」として特段取り上げる必要がないのではないかとということであった。外国人の方や特定の国籍・エスニシティのみを対象にした支援を行おうとすることは、家族関係や地域コミュニティとの関係を壊すことになりかねないといった話もあった。

逆に、問題が特に大きくなるのは、「家族を失った方」とのことであった。ただし、完全に家族を失っていないなくても、家族関係に微妙な変化が生じることにより、様々な不安や問題が表出するという考えられるため、このような心理的な面でのサポートをするため、国際交流協会等においては、母語で被災の体験談を話し合う機会を設けたり、実際に学資金等の情報提供・支援を行う活動を行ったりしたとのことであった。

例えば、宮城県国際交流協会では、母語で話し合う活動を行う中で、被災証明等の手続きが日本語の問題から難しいことや、日本人の夫が亡くなった場合に、日本に在住している権利がなくなってしまうのではないかと誤解している人がいたことを明らかにしている。宮城県国際交流協会の担当者からは、「被災した外国人の方にとっては、自分の身分を証明する、パスポートや外国人登録証が大切だということが意外だった」との声も聞かれているが、地域での生活に馴染んでいるように見えて、実は日本での生活・存在が不安定であるといったことがあるというひとつの表れとして、示唆に富むエピソードであるように考えられる。必ずしも「外国人だから」といって取り上げる必要はないが、やはり外国人特有の問題は存在するため、そこには支援が必要であろうということである⁵。

岩手県国際交流協会の活動の中でも、中国人の方で、「親戚の死がショックで眠れない」といった話や、「骨壺が同じ部屋にあると眠れない」といった話があったとのことであった。このような話は、相談員が行ったときに聞かれたとのことだが、「困っていることを人に言えなかったのではないかと」ということも懸念されていた。岩手県国際交流協会の担当者からは、初めから特別視するわけではないが外国人特有の問題に目を向けていくということで、外国人支援を志向する際の「距離感」について、注意しなければならないとの指摘があった。

⁵ ヒアリング調査の中で直接的に把握された情報ではないが、震災を機に家族関係、夫婦関係が悪化し、「国に帰れ」という言葉を浴びせられる外国人妻たちもいたり、大使館からの避難勧告を受け、単身母国に帰った外国人妻たちに周囲が冷たい視線を向けるケースもあつたりしたとのことであった。このような状況については、「国際結婚の液化化」として表現されており、個々に異なる形での生活復興支援が必要であったとされている。(大村昌枝(2012)「未曾有の大災害、外国人散在地域では、なにが起きたのか」『東日本大震災と外国人移住者たち』)

3) 「主体」としての外国人という視点の必要性

上記2)『外国人』の捉え方の再考の必要性」という点にもかかわるが、外国人を「弱者」として捉えるのではなく、支援の「主体」として考える必要があるということも多く聞かれた。例えば、以下のような形で指摘がなされているが、その土地で活躍している人、「支援する側」としての外国人の方がいるということにはもっと目を向ける必要があると考えられる。

- 基本的な考え方として、外国人の方も、いろいろな考え方でこの土地に来ていると思うが、そのように土地に移住してくる人は、必ずしも「弱い人」ではないと思う。そのなかで自己実現等ができていることが共生社会の考え方であり、多文化共生と外国人支援は異なるテーマである。(国際交流協会)
- 避難所については、お世話する人／される人という区別は特にすることなく行っているのではないかとと思う。外国人の方は、課題となるのは言語のところだけである。やはり、キーパーソン、リーダーとなる人がいる。留学生の中にもいると思う。外国人の方の動きとしては、状況が落ち着いてからは、ボランティアをする人が多くいたという状況であった。(国際交流協会)

宮城県国際交流協会でのヒアリングにおいては、地域に長く居住している J.F.モリス氏の講演の話も話題に出ており、外国人は「みんな逃げていった」のではなく、「日本に生活の基盤を置くより多くの外国人は日本に残って、地域社会の一員として災害を皆と一緒に乗り越えようとしている」ということに目を向ける必要があることが強調されていた⁶。

また、「震災の影響により、今まで実権を握ってきた姑さんが少し弱ってきて、外国人の立場のお嫁さんがもっと頑張らなければならぬ状況が生まれている」という話も聞かれており、このような観点からも、地域の中で活動する、活躍する主体として外国人の方をとらえていくという視点が必要であることが示されているものと考えられる⁷。

4) 「キーパーソン」の捉え方について再考の必要性

ヒアリング調査からはまた、「キーパーソン」の捉え方についても再考する必要があるのではないかと考えられた。「外国人キーパーソンやネットワークの活用」でも触れたように、「キーパーソン」については、基本的には「志の高い人」や「発信力の強い人」ということになるが、実質的に外国人の方について情報提供・情報交換の場として重要な機能を果たしたものとして、「日本語学校」や「飲食店」、「教会」等が挙げられていた。

「キーパーソン」は、必ずしも役職のある方や有名な方というわけではなく、日常の中に存在している可能性も高いということである。アンケート調査結果からは、自治体の連携の状況・連携の必要性について、「キーパーソン」については比較的意識されているが、飲食店や教会、日本語学校への回答は「必要がない」等が比較的多いという結果も得られている。

地域のネットワークの核となる場所や「キーパーソン」は、地域のなかに日常的に存在している可能性があるということ意識し、日ごろから関係性を築いておくことが重要である可能性が高いものと考えられる。

⁶ J.F.モリス氏の講演については、「3. 1 1 私たちも共に震災を乗り越えた 「外国人」 県民の視点から震災後の宮城と日本の多文化共生を問う」 <http://www.mgu.ac.jp/~jfmorris/Tsunami/Shinsai%20wo%20Norikoeru> を参照

⁷ このほか、東日本大震災について特集を組んで取り上げていた、財団法人入管協会の広報誌「国際人流」において、2011年4月から10月までの期間の掲載内容として、「在住外国人への情報伝達」→「外国人への多言語情報と相談窓口」→「外国人受け入れ機関の対応」→「外国人への情報支援」→「被災地を支援する外国人」→「外国人が活躍する現場から」となっている点も示唆に富むものであると思われる。被災地の外国人に関する話題が、「情報提供」、「相談」、「支援」といった点から、支援する存在、活躍する存在として変遷してきていることが把握される。

5) 「平時からの取り組み」の重要性

キーワードとしてもう1点重要であるのは、全体に関わることでもあるが、外国人支援を行う上では、「平時からの取り組み」が重要であるということであった。それは、例えば「顔の見える関係」という言葉でも表現され、また、「緩やかなつながり」というようにも指摘された。上記の日本語学校や飲食店、教会等との関係性という点についても、普段は防災のことを強く意識するわけではないが、日常的な営みの中で何かしらの関係を築いていることが重要であることが示されている。

また、多言語化の取り組みについても、災害時の対応については想定して準備を行っているが、「バス会社には英語表示がないという話は以前から聞いていたので、お願いはしてはいるが、その点はまだまだだと思う」といったように、日常生活の中での多言語表記等の対応は十分にはされていない状況であるといったことも課題として挙げられていた。

自治体の想定・備えのあり方としても、「日ごろからやっていること以上のことはできない。だからこそ訓練をしておくべきだということで、今まで想定していたこと以上の訓練をしていかなければならないと思う」との考え方も示されており、いかに普段の取り組みの中で、様々な活動ができるかという点が重要であったかということがあらためて強調されているものと考えられる。

2. 過去の災害事例に学ぶ中長期的な支援の在り方

(1) 中長期的な支援実施の中での課題

前章では、東日本大震災の被災地における各団体に対するヒアリング調査から得られた外国人支援の状況について把握・整理を行った。震災後約1年間を振り返る中での状況整理となるが、その間行われてきた様々な対応・支援の状況や、その特徴が明らかにされてきた。

ただし、「中長期的な支援」という視点から考えた場合、東日本大震災発災から1年が経過したものの、まだ十分に把握されていない、表出していない問題があることも考えられる。

そこで、本節では、阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の被災地における関係団体に対するヒアリング結果を基に、「中長期的な支援」という点を意識した場合に、今後どのような問題が起こりうるか、どのような支援が必要になりうるのかについて整理を行う。

1) 日本人・外国人共通の問題として

ヒアリング調査の結果、先ず得られた知見は、「中長期的な観点においても、基本的には日本人と外国人とは共通の問題を抱えている」ということであった。例えば、次のような発言が聞かれた。これらの指摘は、東日本大震災地域でのヒアリング結果から得られた、「外国人だから」といった見方には留意が必要であるといった知見と共通するところがあると思われる。

- (外国人被災者の支援ニーズについて) 電話相談を受け付けているが、言語ニーズ以外については日本人とあまり変わらず、何か要望があれば対応したいと思うが、今のところ対応しているのは生活相談くらいである。(国際交流協会)
- 支援や生活再建ニーズは日本人と外国人でそれぞれ違うのか、時系列的にも違うのかということ、同じなのではないか。例えば、言葉ができないということは、情報提供だけではなく、生活支援なり就職活動にしてもそうだろうし、仮設を出て普通のアパートに引越しようかという時に言葉ができなかったらなかなか場所も探にくいことがあると思う。だけど、それは国籍、属性、居住形態によるニーズの差ではなく、言葉、日本語ができるかできないかの問題で、別に地震があってもなくても同じようなことだと思うので、地震が起こったからものすごく外国人に対する、例えば差別的な取り扱いが大きくなったのではなく、前々からあるようなことの継続があったということだと思う。(国際交流協会)

その上で、中長期的な観点から、日本人・外国人ともに関連する課題としては、以下のように、「過疎」の問題、「風評被害」の問題、地域基盤の弱体化といった問題が大きいことが指摘された。震災により地域を離れたのは外国人のみではないと考えられ、地域に残った人がどのように生活を維持していくのかという点については、住民全体の問題であると考えられる。この点については、「外国人支援」という枠組みを超えるものでもあるかもしれないが、中長期的な視点から物事をとらえた場合に、このような問題が起こりうるということは認識しておかなければならない点であると考えられる。

- 人が住めなくなった地域では、過疎化が一気に進む。防災についてというばかりでなく、まちづくりなどの面でも課題があると思う。支援ボランティアなどがうまく機能した例もあるが、被災地が広く面的になってしまうと、対応が難しくなるだろう。(国際交流協会)
- 東北の被災地では、実習生として農業に従事していた外国人の9割が戻ってきていない。風評被害により農林水産業の復興が進まない中で、農家や漁業者に嫁入りした外国人が今後どのように生計を立てていくのかが大きな問題となる。(国際交流協会)

2) 外国人に起こりやすい問題として

また、上記のような「基本的には日本人と外国人とは共通の問題を抱えている」という点をふまえたうえで、「外国人特有の」というわけではないが、問題が表出しやすい点として、「職(就労)」、「法律相談」、「離婚」、「子どもの教育」等が指摘された。これらの問題は、実際に中越沖地震の後、1年ほど経った段階で多くなってきたことも指摘されている⁸。「落ち着いて当時を振り返れるようになるのはおおむね1年後からである」といった指摘もなされており、震災を契機としてほころびが生じたところの問題が、その後大きくなってくる可能性があることも考えられる。

このようなほころびは、通常ではそれほど認識されていないところから生じる可能性があると考えられ、だからこそ、基本的な問題としての言葉の問題にしっかりと取り組んでいくことが重要であるということでもあろうと考えられる。「弱者をこれ以上弱者にしないということがまず求められる」という発言も聞かれたが、表出してしまった問題に対応していくこともさることながら、普段の生活では必ずしも「弱者」ではない方が、「弱者」に転落するのを防止するための配慮が必要になるということでもあると考える。

- 被災地における外国人の生活再建にあたって、ポイントとなるのは3点。1つは職(就労)の問題、1つは法律相談、1つは離婚の問題である。また、子どもの教育についても問題になっている。子どもに母国語の教育を施していない、あるいは短期滞在者などでは学校教育を受けさせていない場合もあり、こうした子どもは地域になじめず、また母国からの帰国命令にしたがって帰国しても現地ですまやかにやることができないといった問題もある。(国際交流協会)
- 震災から1年ほど経つと、離婚等の問題は多く出てきた。緊急時には抑えてきた、一番不安に思っていることが一気に表出してしまう時期である。日本人の配偶者である外国人の被災者が、配偶者と同じ避難所にいたくないと申し出た例もあった。(国際交流協会)

⁸ 森田豊子(1998)「阪神・淡路大震災後の外国人相談窓口の変化」においても、電話相談の内容が、震災直後から約半年を過ぎた頃から、緊急に必要な情報を求める相談から、労働における問題や夫婦や親子など家族間の問題、教育の問題などが多くなってきたことが指摘されている。

(2) 災害後の社会形成に向けての取り組みの重要性

1) 震災を機に形成されたネットワークの活用・強化

阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の被災地におけるヒアリング調査からは、「中長期的な」という点に関して、必ずしも「支援」という形ではなくとも、震災を機に形成されたネットワークを、それ以後の社会形成を意識して活用・強化していく動きが見られた。

例えば、新潟県国際交流協会では、地域のネットワークについて、「中越地震の経験が活きており、非常時に動ける人がどこにいて、どういうことができるのかということ、この時に学んだ」といったことや、「震災を契機として、ネットワークが構築されたということは言える」といったことが聞かれた。さらに、「東日本大震災を受けて、また災害時の被災者支援に貢献できるような人材が育ったのではないだろうか」という発言もあり、震災を契機として、地域のネットワークが構築・強化されていくという認識が持たれていることが確認された。

同様に、柏崎地域国際化協会においても、以下のような発言が聞かれ、震災を機に地域の外国人とのつながりでき、防災への活動も活発化していることが指摘されている。

- それぞれの国や地域の方が集まるお店が、緊急時の安否確認に役立つ。震災前にはあまりよくは知らなかったが、震災時には情報を貼り出してもらったり、外国人の安否情報の提供などの協力をいただいた。現在では、こうしたキーパーソンとの顔のつながりを持っている。また、留学生との交流やタイ人向けのパソコン教室など、普段からの活動を通じ、いざというときには協会のことを思い出してもらえるような体制づくりも進めている。(国際交流協会)
- 震災の後から、「多言語支援ボランティア」を育成し、この方たちを中心に活動を行っている。震災当時の経験を活かし、防災についても取り組んでいる。(国際交流協会)

また、神戸市に対するヒアリングからは、震災後の、新しい社会形成を志向する試みの中で、様々な動きがあったことがより具体的に説明された。神戸市では、地域の中で、例えば教会や支援団体等を中心にして、外国人のコミュニティを新たな形で組成するような動きが見られたという点が特徴的である。また、それらの団体においては、行政と協力・話し合いをしながら、外国人に関わる各種の制度の見直しや制度設計を推進するといった動きを見せたものもあり、さらに、行政側としてもそのようなやりとりを通じて、外国人の問題に関連して活動をしている団体が多くあるということを確認したということであった。

特に阪神・淡路大震災については、外国人支援を考えるにあたり「はじめての大震災」であったことから、国や自治体の各種制度の変更や見直し等について融通が利いたこともあり、様々な団体が活発に活動したという経緯・背景があったようである。

東日本大震災被災地域におけるヒアリング調査でも把握されたことであるが、阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の被災地についても、以下のように、「地域のことは、結局は地域の人間・団体がやるしかない」といった趣旨の指摘があった。震災の経験を契機として生まれた各種団体とのつながりから地域の中でネットワークを構築・強化し、体制整備を進めていくことは、既に起こってしまった災害の中での被災者を救うものではないかもしれないが、次に起こるかもしれない災害を防ぐという観点から、重要な動きであると考えられる。

- 被災者の支援に際し、地元の団体等を中心に活動を行うべきだということは、どのような地域であっても共通することであると思われる。地名の読み方ひとつとっても、外部の人間ではわからないことがあり、特に外国人の場合は音で伝えることになるので、そのことがより大きな問題となる。(国際交流協会)
- 結局のところ、現地のことが何も分からない人では、結果として被災者のニーズに合わない支援が行われてしまう面もあると思う。被災地も大変だとは思いますが、やはり地元の間が支援する側に入らないとやりにくいだろう。(国際交流協会)

2) 「姿の見えない」外国人へのアプローチ

ただし、そのような地域の活動やコミュニティのネットワークから、漏れ出てしまう存在も多くいることについては、次のようにも指摘されている。これら、「見えない」外国人の方にもどのようにアプローチしていくのかという点は継続的な課題になるものと考えられる。

ヒアリングのなかでは、「コミュニティのなかでうまいことコミュニケーションをとって、ある程度、年に1度のお祭りであるとか、防災訓練もたまに来てくれとか、そういうことができるのが理想なのであるが」との声も聞かれたが、このような発言からは、一つ一つの取り組みを通じて、なるべく多くの方が「顔の見える」、「緩やかなつながり」のなかに位置づけられるようにすることが重要であるということが、あらためて確認されているものと考えられる。

- 会社や学校、日本語教室といった、人とのつながりを全く持っていない外国人がいる。このような人たちは、情報を発信しても受け取ることができないため、緊急時には取り残されてしまう。また、こうした人たちのことは、表面化しないのでなかなか見えてこない。この人たちをどうするかが今後の課題となると思う。(国際交流協会)
- 高齢者介護のため、障害のため、子育てのため等といった理由から家を離れられず、避難所に入ることのできない被災者もいるが、こうした被災者の抱える問題については表に出てこない。このような状況にある外国人もおり、彼らはその上に言語の問題を抱えている。中長期的なサポートを行う上では、こうした「見えない被災者」についても注目する必要がある。(国際交流協会)

3. 小括

東日本大震災を受けた地域におけるヒアリングでは、多言語化への対応や外国人を意識した防災訓練の実施などについては、事前より震災を想定した取組がなされてきており、発災後も、翻訳作業や情報発信等については比較的早い段階から対策が取られた状況にあったことがうかがえた。これらについては、阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の際の反省や教訓等が活かされてきた結果なのではないかと考えられる。

このほか、東日本大震災の被災地における外国人支援の取り組み状況において、従来の観点からは十分に把握・指摘されていなかった特徴として、「地域内部で対応を行うための基本的なレベルからの体制整備の必要性」、「『外国人』の捉え方の再考の必要性」、「『主体』としての外国人という視点の必要性」、「『キーパーソン』の捉え方について再考の必要性」、「『平時からの取り組み』の重要性」の5点について整理・指摘を行った。

東日本大震災の被災地においては地域に散在している外国人の方が多く、また、特に日本人の配偶者として家族単位で活動しており、地域に根付いている方が多いといった特徴があることから、これらの方々をどのような存在として捉えていくかという点が、従来の「外国人支援」の枠組みで語られてきた考え方と大きく異なる点であると考えられた。また、広域連携の重要性が指摘されてきた一方で、ヒアリングからは、「地域のことは地域で」対応する必要があるということが強調されているように思われた。このような点も関連し、日本語教室や飲食店、教会等のネットワークを意識しながら、平時からの、「顔の見える」「緩やかなつながり」をいかに構築していくかという点が、外国人支援を考えるうえで重要な課題となるものと考えられた。

さらに、東日本大震災以前の、大震災を受けた地域に対するヒアリングの結果からは、中長期的な観点からの課題として、外国人の方については発災後時間が経過するとともに、仕事・職業に関する問題や、家族・離婚に関する問題、子育て・教育の問題等が表出しやすくなることが指摘された。また、これらの地域では、新しい社会形成を志向するなかで、震災を機に生まれたネットワークを積極的に活用・強化しようとする動きが見られることが明らかにされている。

このほか、個別の検討課題としては、例えば安否確認システム導入の検討や個人情報の扱いの問題、地域外からのボランティア受け入れの面での課題、外国人が多くとどまったことを想定した避難所設置・運営の検討、行政・国際交流協会と大学・企業との連携強化、大使館等との連携強化の検討など、様々な課題があることが明らかにされた。

上記のような、本調査の中で明らかにされた知見については、被災した経験を有する地域のみならず、他の地域においても、今後の地域社会のあり方を考えるうえで参考となるところが多いのではないかとと思われる。

VI. 総括

1. 調査結果のまとめ

本調査では、①既往文献調査や有識者ヒアリングを通じた大規模災害時の外国人支援について論点整理、②全国の基礎自治体や国際交流団体に対するアンケート調査を通じた大規模災害時の外国人支援体制の整備状況等の把握、③大規模災害被災地の関係団体に対するヒアリング調査による外国人支援の実態把握、を行った。

以下では、本調査を通じて明らかになった点を整理し、本調査のまとめとする。

①大規模災害時における外国人支援の実施状況

自治体アンケート結果では、回答自治体の2割が大規模災害に被災しており、そのうち約2割が外国人居住者に対する災害支援を実施していた。また、国際交流協会では、約2割が大規模災害時に外国人への支援活動を経験しており、全体からみると一部ではあるが大規模災害時に外国人支援を経験している自治体や国際交流協会等が存在しており、「多言語による情報提供」や「物資等の提供」「各種相談」等の活動実績が認められる。

また、大規模災害被災地におけるヒアリング結果では、被災地における自治体や国際交流協会による外国人支援として、被災者の安否確認、相談窓口や多言語支援センターの設置、コミュニティFM等の各種メディアを通じた情報提供等の取組が実施されており、言語面が支援の主となっている。

②災害時の外国人支援に対する対策状況

自治体アンケート結果では、防災計画等で外国人への対応を位置づけている自治体は約4割となっている。また、外国人を対象とした防災のための啓発活動では、外国人用あるいは外国人が使いやすい防災パンフレット等を作成・配布している自治体が1/4であるほか、外国人を対象とした避難訓練を実施している自治体はごく一部にとどまっており、必ずしも外国人に対する防災面での対応が進んでいるとは言いがたい状況にある。

東日本大震災被災地のヒアリング結果では、阪神淡路大震災や中越地震等の過去の大規模災害の教訓を活かし、震災発生以前から多言語化への対応や外国人を意識した防災訓練の実施等が行われていた。一方で、今回の震災では想定を大きく上回る災害規模であったために、対応が事前準備どおりに実施できなかった面があることも指摘されている。

なお、自治体アンケート結果では、東日本大震災の発生を契機に、災害時の外国人支援策を見直す自治体が約3割あり、見直しの具体的内容として、「情報提供手段の見直し」「情報提供手段の充実」「支援策そのものの充実」「支援マニュアル等の作成」「平時からの地域組織と外国人との交流促進」などが挙げられている。

③災害時の外国人支援に関する関係者間の連携状況

東日本大震災被災地のヒアリング結果では、外国人支援にあたり、被災地の自治体、国際交流協会に対して、域外から数多くの支援の申し出があり、多言語支援センターの設置等において域外の国際交流協会や NPO 等による広域的な支援が行われた。一方で、数多くの支援の申し出先との連携については、相手との信頼関係の必要性及び重要性が指摘されている。

また、地域の中では、日本語学校や外国人の集まる飲食店、教会等、地域の中で外国人が日常的に集まる場所が、災害発生後の安否確認や情報提供、情報交換の場として役割を担ったことが指摘されている。

また、東日本大震災被災地では、地域内の外国人や海外も含めた域外からの外国人ボランティアからの支援の申し出があるなど、支援の担い手としての重要性も明らかとなった。

過去の大規模災害被災地のヒアリング結果では、災害後の支援活動を通じて、自治体や国際交流協会と、NPO 等の各種支援団体との間にコミュニケーションが生まれ、災害が発生した場合に地域の中でどこに活動できる団体があるか、顔の見えるネットワーク関係の構築につながったとの指摘もあった。

④大規模災害時における外国人支援を行う上での課題

自治体アンケート結果によると、災害時の外国人支援を行う上での課題として、応急対応から復興に至る各段階において、「庁内の外国語対応可能な職員の不足」「外国人の被害状況等の収集が困難」「外国人に対する情報提供手段の未整備」が挙げられている。

国際交流協会アンケート結果でも、支援を行う上での課題として、「被災地の情報把握が困難」「活動のための人員や資機材が不足」という意見が多く、特に「被災地の情報」に関しては「被災している外国人の状況」「現地に具体的な支援ニーズがあるか」「被災地が訪問してよい状況かどうか」等について把握しにくいことが挙げられている。また、支援活動を実施した実績はないが「実施しようと思ったことがある」と回答した団体では、「被災地の状況把握が難しい」「人員や資機材不足」「資金不足」を活動できなかった理由として挙げている。

このように、外国人支援を行う上で、被災地の自治体、国際交流協会ともに、被災地や被災者の情報をどのように把握するか、また支援に必要なリソースをいかに確保するかが共通の課題となっている。

また、東日本大震災被災地のヒアリング結果では、実際に支援を行う上で上記のような情報やリソースに関する課題のほか、「地域内部で対応を行うための基本的なレベルからの体制整備の必要性」、「『外国人』の捉え方の再考の必要性」、「『主体』としての外国人という視点の必要性」、「『キーパーソン』の捉え方について再考の必要性」、「『平時からの取り組み』の重要性」といった、支援する側における支援を行う上での姿勢に関する課題も指摘されている。

2. 大規模災害時における外国人支援に向けて

本調査を通じて明らかになった、今後、大規模災害時における外国人支援について考える上での視点を以下のとおり再度整理する。

(1) 東日本大震災被災地調査から得られた示唆

① 地域内で対応を行うための体制整備の必要性

大規模災害時における外国人支援を考える上で、まず重要なのは、地域として支援を行うための基本的な体制整備を行うことである。

東日本大震災では、津波の影響を受けた沿岸部は壊滅的な被害を受けたものの、県都である盛岡、仙台、福島を中心部は大きな被害を免れたため、外国人支援の司令塔となる県及び市、及び国際交流協会等が活動を継続することができた。しかし、支援の前提としていた情報通信手段や移動手段が利用できず、その初動に大きな支障が生じている。こうした場合、まずは地域の支援機能が十分に稼働できるような支援体制の整備が必要である。

また、支援にあたっては、地域の情報や「土地勘」を持っていることが重要であるとの指摘があった。基本的には地域の人が支援を行うということを前提として考え、それをバックアップする、または不足する部分を外部からの支援が補完するという発想が求められよう。

② 「外国人」の捉え方の再考の必要性

本調査では、大規模災害時における外国人支援をテーマに調査を行ったが、調査を通じて、地域に居住している外国の方を、「外国人」として取り上げて考える際には注意が必要であるということが再認識された。とりわけ、東日本大震災被災地のように、日本人の配偶者等として地域の中に「馴染んで」生活している外国人の方をどのように捉えるかという点は、他の地域での外国人支援を検討する上でも再考すべき点であると考えられる。

東日本大震災被災地のヒアリングでは、家族との生活が従来通り続けられている方に対して、「外国人」と特別視して取り上げる必要がないのではないかという指摘があった。外国人の方や特定の国籍・エスニシティのみを対象に支援を行おうとすることは、家族関係や地域コミュニティとの関係にも影響を及ぼすことが懸念されている。

一方、このような外国人の方においても、家族を失ったり、災害を契機とした家族関係の変化により、平時には潜在的だった不安や家族間の問題が顕在化することも指摘されている。また、地域での生活に馴染んでいるように見えて、実は日本での生活・存在が不安定であることに不安を感じている外国人の方がいることも指摘されており、心理面でのサポートのためには、被災者同士が母語で話し合う機会を設けることなども必要になると考えられる。支援する側には、必ずしも「外国人だから」と特別視するのではなく、一方で外国人特有の問題があることを認識して支援するという、外国人支援を行う際の「距離感」について再考する必要があるだろう。

③支援の「主体」としての外国人という視点の必要性

本調査では、大規模災害時における外国人支援をテーマに調査を行ったが、調査を通じて、外国人に対して支援を受ける側として捉えるだけでなく、支援の「主体」としても考える必要があることが再認識された。

東日本大震災では、国内外から外国人ボランティアが被災地を訪れているほか、被災地ヒアリングの中でも見たように、地域の中で活躍している外国人の方、「支援する側」となっている外国人の方が存在することにも注目する必要がある。

また、災害を契機として、日本人の配偶者となっている外国人の方が家庭内で家族を支える状況が生まれているといったケースもある。

災害からの復旧・復興を考える上で、地域の中で活動する、活躍する主体として外国人の方を捉えていく視点が必要である。

④「キーパーソン」の捉え方について再考の必要性

本調査結果で得られた示唆として、「キーパーソン」の捉え方についても再考する必要がある。例えば総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007」では、キーパーソンを「日本での滞在期間が長く、日本語に長け、地域のコミュニティにおいて重要な役割を担っている外国人」を外国人キーパーソンとしている。ヒアリングでは、外国人キーパーソンだけでなく、地域の中で活躍している人、通訳のサポート、支援グループのリーダー、「発信力の強い人」等、様々な人がキーパーソンになりうるという指摘があった。

一方、東日本大震災被災地では、実質的に外国人の方について情報提供・情報交換の場として重要な機能を果たしたものとして、「日本語学校」や「飲食店」、「教会」等が挙げられており、「キーパーソン」は日常の中に存在している可能性も高いということを示唆している。これに対し、アンケート結果では、連携の状況・連携の必要性について、「キーパーソン」については比較的意識されているが、飲食店や教会、日本語学校については連携の必要性を感じている自治体は少ない状況にある。

地域のネットワークの核となる場所や「キーパーソン」について、地域の中に日常的に存在している可能性があることを意識し、日ごろから関係性を築いておくことが重要である。

⑤「平時からの取り組み」の重要性

外国人支援を行う上で重要な視点として、「平時からの取り組み」の重要性が挙げられる。被災地ヒアリングの中で、例えば「顔の見える関係」や「緩やかなつながり」というキーワードが指摘されているが、前述した日本語学校や飲食店、教会等との関係についても、災害時だけでなく、日常的な営みの中で関係を築いていくことが重要である。

また、多言語化の取組についても、災害時の対応の準備だけでなく、日常生活の中での多言語表記等が重要である。また、災害時の情報発信手段の一つであるコミュニティ FM も、日常的に多言語放送が行われていることが外国人に認知されていないと、災害時に聴かないとの指摘もある。

大規模災害への備えとして、被災地における「日ごろからやっていること以上のことはできない」との指摘を踏まえ、外国人支援についても、いかに普段の取り組みの中で、様々な活動ができるかという点が重要である。

(2) 中長期的な支援を考える上での視点

①日本人・外国人共通の問題としての生活再建

大規模災害時の外国人支援を考える上で事例からの示唆として、中長期的な観点において、基本的には日本人と外国人とは共通の問題を抱えている。これは、大規模災害に伴って、物理的な被害だけでなく、人口流出による地域の過疎化や風評被害等が発生し、地域基盤が弱体化する中で、地域に残る人たちがどのように生活を再建していくかということである。

これは前述したように「外国人」を特別視せず、あるいは地域を担う「主体」として認識するという視点にもつながるものであり、外国人の方を含め、地域住民全体の問題としていかに地域の復興を図っていくかという視点が中長期的な観点からみて重要な課題である。

②外国人に起こりやすい問題への対応

上記のような「基本的には日本人と外国人とは共通の問題を抱えている」という点を踏まえた上で、「外国人」において顕在化しやすい問題への対応も必要となる。具体的には、「職（就労）」、「法律相談」、「離婚」、「子どもの教育」等の問題について、中越沖地震の被災地では1年ほど経った段階で多くなってきたことが指摘されている。「落ち着いて当時を振り返れるようになるのはおおむね1年後からである」といった指摘もあり、震災を契機として平時には潜在化している問題が、被災直後の混乱が落ち着く頃に顕在化することも考えられる。こうした問題を顕在化させないためには、基本的な問題としての言葉の問題にしっかりと取り組んでいくことが重要である。普段の生活では必ずしも「弱者」でない方が、災害を契機に「弱者」になるのを防止するための配慮が必要になる。

③震災を機に形成されたネットワークの活用・強化

阪神・淡路大震災や中越地震、中越沖地震の被災地では、震災を機に形成されたネットワークを、それ以後の社会形成を意識して活用・強化していく動きが見られた。

例えば、新潟県国際交流協会では、地域のネットワークについて、「中越地震の経験が活きており、非常時に動ける人がどこにいて、どういうことができるのかということ、この時に学んだ」としており、震災を契機として、地域のネットワークが構築・強化されていくという認識を示している。また、柏崎地域国際化協会においても、震災を機に地域の外国人とのつながりができ、防災への活動も活発化していることが指摘されている。

また、神戸市では、震災を契機に、地域の中で、例えば教会や支援団体等を中心にして、外国人のコミュニティを新たな形で組成するような動きが見られたという点が特徴的である。また、それらの団体においては、行政と協力・話し合いをしながら、外国人に関わる各種の制度

の見直しや制度設計を推進するといった動きも見みられた。さらに、行政側としてもそのようなやりとりを通じて、外国人の問題に関連して活動をしている団体の存在を認識した面もあった。

大規模災害の被災地では、外部の協力を得つつも、最終的には「地域のことは、結局は地域の人間・団体にしかできない」といった認識が示されており、震災の経験を契機として生まれた各種団体とのつながりから地域の中でネットワークを構築・強化し、体制整備を進めていくことは災害への対応という観点から重要であると考えられる。

④「姿の見えない」外国人へのアプローチ

外国人の支援にあたり、地域の活動やコミュニティのネットワークから、漏れてしまう存在についても指摘されている。これら、「見えない」外国人の方にどのようにアプローチしていくのかという点は、災害時の外国人支援を考える上で考慮すべき課題と考えられる。

災害時の外国人支援を考える上での前提として、地域の中でどのような外国人の方が暮らしているかが把握されていることが重要であり、コミュニティの中での地域のお祭りや防災訓練等の様々な機会を通じて、地域に暮らす外国人の方の参加を促す取組を行うことで、できるだけ多くの外国人の方が「顔の見える」「緩やかなつながり」の中に位置づけられるようにすることが重要である。

平成 23 年度 社会福祉推進事業

「大規模災害発生時の地域の中長期的な在日外国人の
生活再建支援の現状と今後のあり方に関する調査研究」
(概要版)

平成 24 年 3 月発行

発行・編集 株式会社浜銀総合研究所

〒220-8616 神奈川県横浜市西区みなとみらい 3-1-1

TEL : 045-225-2372 FAX : 045-225-2197

当社 ホームページアドレス

<http://www.yokohama-ri.co.jp/>