

災害時における外国人の避難をめぐる 課題について

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授 阪本 真由美

1 在留外国人の概要と避難をめぐる課題

私は、2年間トルコに住んでいたことがあるので、先ほどのラムザンさんのお話を興味深く聞きました。トルコは地震国ですので「トルコで災害が起こったときにどこに逃げたら良いのだろうか」と考えたこともあります。私たち日本人が国外に住むと、慣習が異なるため災害時の避難について悩むことがありますし、日本にいる外国人も同様の感覚を持っていると思います。

現在、日本における在留外国人は、一年間の入国者数を見ると2019年時点で3000万人にのぼっています。このうち在留資格を持ち滞在している外国人は203万人います。国別にみると多い順で中国、韓国、フィリピン、ブラジル、ベトナムとなっています。国名からも英語を話さない国の人が多数いることがわかります。在留資格も多様で29種類あります。技能実習生は増加傾向にあります。

このように在留外国人が増えていることを受けて、行政も外国人向けの災害情報の発信に取り組んでいます。たとえば令和元年の台風19号の時に行政が出した情報を見ますと、長野県の防災ツイッターや栃木県のツイッターでは、やさしい日本語を活用してひらがなで情報を流す、多言語で対応する、というような取り

組みが行われていました。また、災害時に外国人が避難することを想定した避難所も整備されつつあります。例えば、奈良県が外国人観光客向けに設置する予定の避難所では、ハラル対応の食品が備蓄される、祈りの場所が準備されています。とはいえ、全国的に災害時の外国人対応が充実しているのかというと、まだまだです。

災害時の外国人の避難については以下のような課題があります。一つ目は、在留外国人の避難をめぐる課題です。在留外国人といっても、様々な国の人がいます。日本人コミュニティとの接点がある人もいれば、ない人もいます。日本語、英語でコミュニケーションがとれる人もいれば、とれない人もいます。さらに災害の知識がある人もいれば、ない人もいます。二つ目は、外国人観光客の避難をめぐる課題です。これらの問題について、近年起こった災害の事例から考えたいと思います。

2 在留外国人の避難をめぐる課題

まず、在留外国人の避難をめぐる課題ですが、近年発生した豪雨災害では技能実習生が巻き込まれた事例が複数みられます。昨年の豪雨では、宮崎県で発生した土砂災害においてベトナムの技能実習生が犠牲になりました。一昨年の台風19号では、福島県の阿武隈川が大規模に氾濫しました。氾濫した川の中央にあったのが郡山中央工業団地です。ここではたくさんの技能実習生が働き、居住していました。技能実習生が暮らす寮が被害にあったと

ころもあります。その会社の方に当時、どのような対応をしたのかを聞いてみました。

「うちの会社の社員寮がこの近くにあり、そこが水害にあってしまった。そこにはうちの外国人技能実習生のインドネシア人が6人おり、被害にあい、住むところもなくなりました。しばらくはうちの社員の自宅に世話になっていました。インドネシアも雨が多く、しょっちゅう水害にあっているので『避難したら』といっても『大丈夫、大丈夫』といってギリギリまで避難しなくて。社員が迎えに行き、『窓を開けてみろ。こんなに水が来ているぞ』といって急いで車に乗せました。それも夜中の2時半くらい。私はその近くまでいったんですが。うちの社員が大通りの方からぐるっと回って迎えにいてくれました。水がきていたので車を止めていきました。6人を全員、社員がみな自宅に受け入れてくれてよかったです」

当時、技能実習生が住んでいた家は、平屋建であり1階の半分程度まで浸水しました。他の社員が迎えに行き救出しなければ、危ない状況でした。社宅が被害にあったので、その後は社員の家の家に滞在していたそうです。

同様の話は、3年前の西日本豪雨でも聞きました。広島県三原市の会社の方の話です。フィリピン人の技能実習生4人がいました。日本にきて3年目でした。夜中に「怖い」と社長に電話があったそうです。社長が慌てて消防署に救助の要請をしたものの、浸水していて近づくことができませんでした。翌日、水が引いた

後、レスキュー隊が救助しました。救助された人たちですが、日本人のいる避難所では生活しにくいだろうと考え、ベトナム人のいるところに避難したそうです。

このように、豪雨時に避難が遅れた事例が複数見られます。技能実習生の避難が遅れる背景には、災害についてよくわかっていないことがあげられます。世界には地震がない国もあり、地震という現象を知らない人がいます。災害が起きた時に、どのタイミングで、どこへ避難すればいいのかを知らない人がいます。避難に関する情報を提供しても、どう行動すれば良いのかわかっていない人がいます。

3 在留外国人に防災対策を伝えるための取り組み

このような在留外国人の避難をめぐる課題に対応するために、具体的な取り組みを始めているところもあります。兵庫県高砂市は、一昨年から在留外国人向けの災害対応研修を行っています。高砂市の国際交流協会、危機管理室が共同で開催したもので、やさしい日本語を用いて説明が行われました。外国人だけでなく日本の地域の方も参加して、相互にコミュニケーションがとれる場となっていました。たとえば、非常用持ち出し袋を参加者がもってきていました。中身を比べると、もってくるものが国により違っていました。フィリピン人は懐中電灯と栄養バー、水と充電器をもってきていました。充実しているのは日本人の非常用持ち出し袋です。国によって、災害時に持ち出すものが違います。そ

れを確認できた点だけでも興味深かったです。

豪雨時の避難を促進するために大雨警戒レベルが導入されています。レベル1～5のときどう行動するのかを、数字で説明する方が外国人にはわかりやすいです。とはいえ「避難」や「避難所」という言葉を知らない人もいます。このような外国人向けの研修の機会を設けて伝えていくことも大切だと思います。

現在、日本では「地区防災計画」の策定が進められています。地区防災計画は、東日本大震災を受けてつくられた仕組みであり、地域の人たちが自分たちの地域にあうように、地域ごとに防災計画を策定して行政に提案するというものです。日本全国で地区防災計画の作成が進められていますが、その中には外国人を含む形で地区防災計画をつくる、という試みもあります。その一つの事例として、昨年、北海道古平町による地区防災計画策定の取り組みを見る機会がありました。古平町は、留萌沖を震源とする地震が起こるとすぐに津波がくると想定される地域です。古平町には技能実習生が働いている会社が複数あります。これらの会社にいる技能実習生をどのように避難させるのが課題になっていました。たとえば「吉野」という会社にはベトナム人技能実習生が16名おり、寮2棟に7名と9名が生活しています。在留期間は1年～5年。これらの技能実習生に、どのように避難してもらうのが良いのかを地域ぐるみで考えました。技能実習生の中には、日本にきて5年という比較的在留期間が長い技能実習生がおり、日本語もできます。その人に事前に町が行うワークショップに参加してもらい、災害時の対応を理解してもらい、その情報を自分たち

の中で共有してもらうという取り組みが行われました。避難訓練にも技能実習生全員が参加していました。これらの取り組みからは、地域と技能実習生をつなぐ「つなぎ役」、コミュニケーターの役割を担う人の重要性に気づかされました。日本人側には社長さん、外国人側だと日本の滞在歴が長い人。それらの人を通して互いの知見を深めてもらう。防災について知ってもらうために防災訓練に参加していただく、地区防災計画の策定プロセスに参加していただくのもよいと思います。なお、古平町の避難訓練では、多言語対応は行われていませんでした。やさしい日本語で話すことは意識されましたが、日本語での対応で十分意思疎通は可能でした。ただし、事前にワークショップを通して理解を深めるという取り組みは行われていました。多言語対応というと日本人側のハードルが高くなることがあります。日常の体制でも十分にコミュニケーションを取ることはできる、という認識をもつことも取り組みとしては必要ではないでしょうか。

4 観光客の避難をめぐる課題

次に、課題となるのが観光客の避難です。この問題が表面化した災害が東日本大震災、そして、北海道胆振東部地震でした。北海道胆振東部地震は2019年9月6日に起こった地震です。外国人観光客が多数いる北海道を地震が襲いました。地震が起こったのが午前3時です。この地震により札幌市内全域が停電、断水、交通網も寸断されました。JRもストップし、飛行機で帰れなく

なった観光客も多くいました。このような災害が起きたときに行政はどのように対応をしているのでしょうか。

行政は、どこの部局がどのような体制で災害対応を行うのかを地域防災計画に定めています。札幌市の場合は、在留外国人は国際部交流課が、外国人観光客は観光局が中心となり対応することになっています。災害が起こると札幌市は災害対策本部を設置します。そのなかに国際班が設置されます。また、札幌市は災害時に多言語対応ができるように多言語支援センターを札幌国際プラザと連携して設置することを定めていました。地震発生時も、札幌市災害対策本部の国際班が、災害多言語支援センターと連携して対応を行っていました。3時30分には災害対策本部が設置され、災害多言語支援センターが設置されました。ところが、その後、災害多言語センターが設置されたビルが、地震による安全確認のために閉鎖されるという想定外の展開となりました。

災害発生直後から課題になったのが、外国人を、どこに避難させるのか、という点です。最初に観光客向けの避難施設として「わくわくホリディホール」を使う予定でしたが、非常用電源が2時間しかもたないことがわかりました。そのため、急遽、閉鎖しなければならず状況を見ながら追加で複数の場所を避難所として開設していきました。北海道全域にいた観光客は、千歳空港に戻ろうとしたものの、千歳空港の受入れが不可能ということで順次、札幌に集まりはじめました。札幌市の観光 MICE¹⁾ が調整しながら

1) 札幌市経済環境局観光・MICE 推進部のこと。MICE とは企業等の会議 (Meeting)、企業等の行う研修旅行 (Incentive Travel)、

ら複数の避難所を開設していきました。避難所の運営は、国際班の職員が24時間、3交代でローテーションを組んで対応していました。この時、札幌市の避難者数は10,297人に上り、避難所の数は最大300カ所以上。在留外国人の多くは日本人が避難する避難所に避難していましたが、外国人観光客はこれらの観光客対応の避難所に避難していました。なかには600名以上が避難した施設もありました。

観光客への対応をめぐる課題も明らかになりました。停電するとホテルは消防法の関係で安全確認ができるまでは客室内に人を滞在させることができません。そのため、客室から観光客を出してロビーに滞在させる必要がありましたが、「客室に入れませんよ」といったところ観光客のなかには「ホテルから追い出される」と感じた人もいた様子です。観光客ですが、韓国人が800人、日本人が600人くらいいました。韓国人は札幌市にあった総領事館を通して対応が行われました。他にも、領事館や総領事館が対応を行う国もあったそうです。

札幌市の対応にも課題がありました。災害多言語支援センターは国際交流プラザが設置することになっており、避難所対応の支援にあたりましたが、その役割が周知されておらず、「災害多言

国際会議 (Convention)、展示・見本市等のビジネスイベント (Exhibition, Event) などの頭文字をとったもの。国際会議を通した国際ネットワークの構築は、ビジネスやイノベーションに貢献し、それによる経済効果が期待されることから、国や都市の国際競争力強化戦略として重視されている。

語支援センターから支援にきました」といっても避難所を運営している人に理解してもらえず、受け入れてもらえなかった事例もありました。避難所巡回支援を行うことになっていたものの、避難所巡回のための交通手段についても事前に検討されていませんでした。支援側の交通手段確保の重要性も認識されました。

5 災害時の外国人の避難体制拡充に向けて

以上に述べた近年発生した災害の事例からは、災害時の在留外国人への対応と外国人観光客への対応という二つのアプローチが求められることがわかります。外国人観光客については、多言語対応ができる国際交流プラザが災害対応にかかわるという体制を事前に構築しているところが多くみられますが、そのような仕組みを地域の人が理解していない事もあります。地域の人とそのような情報を共有する必要があると思います。外国人と地域の人を「つなぐ」コミュニケーターを育成しておくこと、平時から外国人と地域の人をつなぐ場をつくっておくこと、日本の防災のことを知ってもらう機会を設けることは必須だと思います。世界には自国に災害がほとんど起こらない国もあります。日本の災害について理解する機会は必要です。

外国人といえども様々な国の人がいます。国ごとに避難の仕方、備え方も違います。そのような多様性を理解することは、日本人にとっても興味深い取り組みになると思います。外国人への災害対応のあり方を検討する過程において、コミュニケーションを通

し互いの国や避難についての理解を深め、それを自分の災害対応に生かすことは、より豊かな社会の構築につながるものと期待されます。

質疑応答

王 阪本先生、ありがとうございました。チャットに質問がきています。「学校の耐震化自体が進んでいないということですが、地震時の対応として義務化されないのでしょうか」。これは技術的な問題もありますが、災害時に避難するのが学校になるケースもあります。そうした学校施設と耐震整備についていかがでしょうか。学校の体制ができていないということについて。

阪本 学校の耐震改修は努力義務とされています。学校には、高い安全性が求められています。従って、学校施設が避難所として指定されているところは学校に避難することが安全だと思えます。ただし、災害種別に避難所として利用できる施設は異なりますし、避難所となった学校をどのように運営するのか、行政のみならず地域ぐるみで事前に考えておく必要があります。避難所の運営の仕方は避難所により違います。行政は施設の鍵を開けて避難所を開設しますが、運営の仕方については避難施設を利用する人がみんなで考えなければなりません。そのための取り組みを日頃から進める必要があります。

王 「ハラルフードについての対応やモスクが外国人の避難所になるといった事例からは、文化、宗教の違いをふまえて避難時にどのように対応していくのが課題になっている」という

チャットをいただきました。またディスカッションで話し合いたいと思います。阪本先生、ありがとうございました。

