

宮崎市における災害時の在住外国人支援：多文化共生に向けた取り組みと課題 [Building effective measures for disaster prevention and response for foreign residents in Miyazaki City]

安富 淳¹ YASUTOMI Atsushi

Abstract

This article discusses measures for protecting foreign residents during disaster prevention and response in Japan. In particular, it sheds light on Miyazaki City's (Miyazaki-shi's) crisis management policy. Currently, approximately 7,000 foreigners reside in Miyazaki Prefecture, of which about 2,000 live in Miyazaki-shi. With these figures on the rise, the city administration urgently needs to establish effective measures to safeguard Miyazaki-shi's foreign residents against threats of large-scale natural disasters such as typhoons, floods, and tsunamis. The article examines efforts by various other communities in Japan to develop such effective measures, including enhanced multi-language assistance, greater sensitivity to minimize cultural misunderstanding, and building more integrated information networks to better ensure emergency alarms are received by foreign residents. The author argues that the Miyazaki-shi administration has much to learn from their examples and lessons.

はじめに

本稿²では、地震、大雨、洪水、台風などの大規模自然災害時に、多文化共生の理念に基づいた上で、いかに地域の在住外国人に対する支援をすべきか、との問いをもとに、宮崎市の支援政策を考察する。

宮崎県内には、2020年の時点でおおよそ7千人の外国人が居住し³、そのうち、宮崎市内には、約2千人が居住している⁴。宮崎市内の在住外国人の出身国の割合は、ベトナム（32%）、中国（21%）でおおよそ半数を占め、その他、韓国、ネパール、フィリピン、インドネシアの順となっている⁵。また、在留資格別には、技能実習生（1号、2号の合計）（33%）および留学生（28%）で6割を上回

¹ 宮崎国際大学国際教養学部准教授。

² 本研究は、令和2年度宮崎市地域貢献学術研究助成金に基づいて行った。本稿は、同助成研究成果の一部として報告したものであり、担当課の承諾を得て本誌に掲載した。

³ 宮崎県ホームページ、「令和元年度「宮崎県の国際化の現状」、

<https://www.pref.miyazaki.lg.jp/allmiyazaki/kanko/koryu/page00366.html>（アクセス日、2021年1月1日）。

⁴ 宮崎市議会事務局総務課による統計、2020年3月。

⁵ 宮崎市議会事務局総務課。

り、その他、永住者（26%）、特別永住者（6%）、家族滞在者（6%）の順となっている⁶。

宮崎市内では、在住外国人を対象とした防災活動はすでに各地で実施されている。例えば、宮崎県国際交流協会は、近隣県の国際交流協会との共同で、災害時の外国人サポートボランティアのための養成講座を開催している⁷。また、宮崎市消防局は、在住外国人を対象に災害を体験する防災セミナーを開催し、この会で宮崎大学に通う留学生 56 名が参加し、起震車体験や防災アプリの使い方、防災グッズの取り扱いなどを学ぶ体験を提供している⁸。こうした活動は、在住外国人の防災意識を高め、市内の支援体制を強化する貴重な機会である。2020 年 9 月に宮崎県を襲った「台風 10 号」では、椎葉村で外国人技能実習生として勤務するベトナム人 1 名が死亡、1 名が行方不明となり、在住外国人への災害支援の関心がさらに高まった⁹。

1 災害時の外国人支援と多文化共生

大規模災害時において地域の在住外国人をどのように支援すべきか、という問いは、神戸淡路大震災（1995 年）を機に、研究者、実務者、ボランティアや NGO 等、様々な視点から、活発に議論されてきた。その後、東日本大震災（2011 年）や熊本地震（2016 年）など大規模自然災害での経験や反省を踏まえ、具体的で実践的な視点から研究や政策提言が行われてきた。

そのなかで、「コミュニティ防災」という概念で、地域の役割が重要視されるようになる。2005 年 1 月に兵庫で開催された「国連防災世界会議」で採択された「兵庫行動枠組」で、この「コミュニティ防災」が取り上げられ、防災は政府のトップダウンによる支援にとどまらず、近隣地域社会の共助をめざしてコミュニティの災害対応能力の向上を図ろうとするものである。これと同時に、外国人住民もまた生活者であり地域住民であるとの認識のもと、地方自治体による多文化共生政策のあり方も課題となる。総務省は、2006 年 3 月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書」では、地方自治体に取り組むべき分野として「コミュニケーション支援」「生活支援」および「多文化共生の地域づくり」の 3 つの柱をとって対策が論じられ、防災についても、重要な支援分野の一つとして位置づけられた¹⁰。2015 年 3 月に仙台市で開催された「第 3 回国連防災世界会議」では、2030 年までの防災指針として、「2015 年仙台行動枠組」が採

⁶ 宮崎市議会事務局総務課。

⁷ 宮崎県国際交流協会、「外国人災害サポートボランティア養成講座および外国人のための防災講座」、2019 年 2 月。

⁸ 宮崎大学、「在住外国人に対する防災セミナーに宮崎大学留学生が参加」（2019 年 11 月 11 日）
<https://www.miyazaki-u.ac.jp/newsrelease/international-info/post-384.html>（アクセス日 2021 年 1 月 1 日）。

⁹ 例えば、「技能実習生＝災害弱者 台風 10 号、土砂崩れで犠牲 不十分な法定講習／対応、受け入れ先任せ 宮崎・椎葉」『毎日新聞』、2020 年 10 月 22 日西部夕刊。

¹⁰ 総務省、『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』、2006 年 3 月。

扱われ、在住外国人を含む多様な市民が主体とする防災および減災に向けた目標が掲げられた。

吉富は、阪神淡路震災および東日本大震災の地域における外国人支援の事例を検証し、コミュニティ防災の強化のためには、言語、制度、心理的な壁を乗り越える支援をしつつも、最終的には在住外国人も対等に社会参画できる状況を作ることが重要であると指摘する¹¹。多言語支援のあり方、自治体や NGO といった支援機関間連携のありかたなど、多様な視点から、外国人支援に対する具体的な政策提言が発信されているが、これらが目指す目的は、吉富の結論に帰結する。

宮崎における支援のあり方に関する先行研究では、例えば、高柳は、宮崎県内の災害時の外国人支援の課題として、多言語情報提供および災害情報提供を挙げ、拡充させるための県市町村等の組織内調整やそれを促進させるための国際交流協会が果たしうるコーディネーターの役割の必要性を指摘している¹²。

2. 本稿の焦点

市内の在住外国人支援政策で、とくに大きな課題になるのは、市内で勤務する技能実習生の災害支援のあり方である。技能実習生は、数年間の短期間で各企業や工場等で勤務する。その多くは日本語を解さず、同じ出身国同士のグループで生活することが多い。日本人コミュニティとの交流も極めて限定的である。日常生活に関する手続きや勤務や生活に関する問題解決は、雇用する企業や技能実習生を派遣する監理団体が本人に代わって行うことが多い。しかも、このような支援の程度や質は団体によって異なる¹³。このため、自治体にとっても、普段の技能実習生個々人の顔が見えづらだけでなく、災害時の情報伝達や安否確認が確実にできるのか、未知数である。現状では、雇用企業に一任している状況であり、放置するのは非常に危険である¹⁴。

また、災害情報や支援情報の拡散のための有効な手段として SNS の活用が論じられるが、SNS は災害支援に万能ではなく、人的ネットワークは依然として災害支援の基盤となる手段である。このため、市内に在住するベトナム人、フィリピン人、中国人など、それぞれのコミュニティにおける情報交換や日本人

¹¹ 吉富志津代、『グローバル社会のコミュニティ防災—多文化共生のさき』、大阪大学出版会、2013年3月、13頁。

¹² 高柳香代、「県域での災害時における情報提供体制づくり」『多文化共生政策の実施者に求められる役割』、多文化共生政策の実施者に求められる役割：多文化社会コーディネーターの必要性とあり方：多文化社会コーディネーター研究会、2012年度報告、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、2013年11月。

¹³ 筆者によるインタビュー、外国人技能実習生を派遣する監理組合の元職員、2020年12月12日。

¹⁴ 「技能実習生＝災害弱者 台風10号、土砂崩れで犠牲 不十分な法定講習／対応、受け入れ先任せ 宮崎・椎葉」『毎日新聞』、2020年10月22日西部夕刊。

との交流、地域コミュニティとの交流を深め、地域の支援ネットワークを構築することが重要となる。

本稿では、宮崎市がこれらの課題の解決に向けて支援政策を具体的に形成していく上で、他市の事例や経験から学ぶべき点はなにかを明らかにする。

3. 災害支援における多言語支援

発災時や避難所では多言語支援が常に問題

災害時の在住外国人への支援における最大の課題のひとつは言語の壁である。災害支援における多言語支援の重要性は、阪神淡路大震災以来、指摘され、様々な取り組みが全国で行われている。

防災対策の分野においては、在住外国人に向けた多言語情報を自治体のホームページやパンフレットなどで、災害時の情報収集方法や、避難所の位置、非常時持ち出し袋の用意の呼び掛け、日本語での防災用語の解説など、基本情報を提供している。こうした取り組みは、宮崎県でもすでに充実されつつある。例えば、公益財団法人宮崎県国際交流協会では、防災に対する日頃の備えや避難する際の注意事項などを「防災パンフレット」として日本語、英語、中国語、韓国語で配布され、ホームページからもダウンロードできる¹⁵。同交流協会が宮崎県に業務委託された「みやざき外国人サポートセンター」が2019年10月に開設され、防災を含む外国人が宮崎県で暮らす上での多言語サポートを提供している¹⁶。

他方、発災時や避難所における情報が日本語のみになりがちで、多言語支援が不十分で在住外国人が理解できなくなる事例は少なくないことから、避難所での多言語支援が喫緊の課題となる。

熊本市国際交流振興事業団による調査は、熊本地震（2016年4月16日）で被災し避難した外国人が避難中の最も不安に感じたことは、テレビニュースや避難所での災害情報がほとんど日本語で状況把握できなかったことだと報告している¹⁷。また、同地震で被災した英国人留学生は、避難の際の情報や避難所に貼り出された支援情報もすべて日本語のみだったので、どのように行動してよいかわからなかったと回顧している¹⁸。熊本で被災したバングラデシュ人留

¹⁵ 公益財団法人宮崎県国際交流協会、「外国人住民のための防災パンフレット」
<https://www.mif.or.jp/disaster-prevention-pamphlet/>（アクセス日、2021年1月1日）。

¹⁶ 宮崎県、宮崎県ホームページ「みやざき外国人サポートセンターを開設します！」
<https://www.pref.miyazaki.lg.jp/allmiyazaki/kanko/koryu/20191021100712.html>（アクセス日
2021年1月1日）。

¹⁷ 一般財団法人熊本市国際交流振興事業団、「2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書（第二版）：多文化共生社会のあり方～発災から半年、動き出したこと～」、2017年1月、8頁。

¹⁸ 熊本県民テレビ、「シリーズ 地震から1年 外国人が経験した“JISHIN”」、2017年6月14日。YouTubeで視聴可能 <https://www.youtube.com/watch?v=EPBCzJutw5c>（アクセス日2021年1月1日）。なお、

学生も、混乱の中ようやく避難所にたどり着いた末、そこでの情報すべてが日本語で理解できず、孤独感と困惑で不安になったと証言している¹⁹。熊本地震でのこれらの証言は、避難所における多言語支援の必要性が指摘されて久しい現在に至っても、対策が遅れていることを示唆している。

興味深いのは、日本語能力が比較的高い在住外国人でも、類似の問題を抱えることもある点だ。日本語能力試験の中上級保持者であっても、テレビやラジオ、インターネットで発信される日本語の情報は難解ですぐには理解できないので、日本語での情報収集は諦めてしまうと述べる外国人もいる²⁰。また、日本語の日常会話や基本的な読み書きが可能であっても、緊急地震速報やスマホアプリの警報は日本語のみの場合が多く、その際は、理解するまでに何度も聞き直したり、読めない漢字を調べたりして現状把握に長時間を要する²¹。小松市国際交流協会の日本語講師で、災害時外国人支援に従事する職員は、どんなに日本語能力が高度であっても、また、いかに日本語表現をやさしくしても、被災時にパニックになっている時は、母語しか受け入れず、母語でしか確かな情報が頭に入ってこない事例は多々あるため、多言語支援は不可欠である、と説明する²²。

災害時における自動翻訳アプリ使用の利点とリスク

通訳機器や翻訳アプリの利用には、その利便性とリスクに鑑み、使用を検討すべきである。近年は、人工知能（AI）を使用した翻訳アプリは、無料で容易に使用できるようになった。避難所など、災害時の在住外国人に対する支援で、翻訳アプリは、通訳者の人員不足の課題を解決するためには有効な手段になりうる。インターネット接続とスマートフォンさえあれば、だれでも無料で利用できるため、予算上の問題が生じない利点がある。

VoiceTra（ボイストラ）は、インターネット経由で、実際に音声を聞き取って翻訳、発声するスマートフォンのアプリで、総務省も観光の他災害時での外国人支援に有効であるとして推奨している。また、「Safety tips」は、外国人旅行者向けに、官公庁が開発した防災情報提供アプリで、英語や中国語を含めた多言語で緊急地震警報等の通知発信のほか、避難の際のコミュニケーションカードが用意されている。

実際に VoiceTra を知っていたため、緊急時に救急隊に病状を伝えることができ一命をとりとめた経験を有する在住外国人は、病状を利用関係者に的確に伝えられたという事実と同時に、自分の危機的状況と心理状態が相手に伝わ

ここで出演したミッチェル氏は、2019年2月に宮崎県国際交流協会主催の「外国人支援のための防災講座」においても、講演をおこなっている。

¹⁹ 「被災外国人の悩みに対応：行政用語・手続き『言葉の壁』『朝日新聞』、2016年6月7日。

²⁰ 筆者によるインタビュー（2020年12月12日）。

²¹ 筆者によるインタビュー（2020年12月12日）。

²² 筆者によるインタビュー（2020年12月11日）。

った安堵感を感じたと述べ、翻訳アプリの孤独や不安を低減するという心理的な有効性も強調する²³。

同時に課題もある。第一に、アプリの認知度の問題だ。総務省や自治体の防災パンフレットなどで、上記のアプリの紹介とダウンロードの推奨をおこなってはいるものの、一般に知名度が高いとは言い難い。アプリの存在自体を、まず日本人住民も含め、周知する努力が必要だ。

第二の課題として、災害用のアプリでは対応しきれない、個別の情報の翻訳にはアプリでは限界がある。一般に普及している Google Translate のような翻訳アプリを利用することは可能であるが、他方で誤訳によるリスクも存在する。小松市の在住外国人支援に従事する職員は、インターネットを介しての翻訳アプリは、行政用語を用いた会話や文書には、いまだに誤訳が多いため使用できるレベルにはないと説明している。過去に外国人からの問い合わせに対応できる通訳者が手配できず、翻訳アプリを使用した結果、本来回答すべき内容と異なった回答を伝達してしまったという事案を猛省したという²⁴。このため、同職員は、生命に影響する災害時にするには危険で、安易に機械翻訳に依存するわけにはいかないと主張する²⁵。

第三の課題は、避難所におけるインターネット使用可能範囲である。在住外国人のなかには、スマートフォンは持っていますが、勤務地や宿舎でのwifiは使用できても、SIMカードを挿入しておらず、電話機能やwifi圏外でのインターネット使用ができない人も多い。避難所での無料wifi設置も難しいことが多い。現時点ではこうしたアプリの使用には制約が多いことも留意しておく必要がある（後述）。インターネットを介さず使用できる翻訳機の購入の可能性も検討すべきだが、予算の課題や、実際に購入しても、どこに何機配備するか、などの運営に関する取り決めも必要となる。

日本語教室は在住外国人の避難所・避難ネットワークともなりうる

在住外国人のための日本語教室は、日本語を学ぶ機会の提供の他、災害時の避難所あるいは災害支援の有効なネットワークの場となるため、重要な機能を果たしうることを認識すべきである。

県内では、宮崎県国際交流協会が主催あるいは支援する県内の日本語教室や日本語練習会で、在住外国人に対する日本語の災害関連語の普及と防災意識の促進が図られている²⁶。これに加えて、防災ネットワークや避難所としての潜

²³ 筆者によるインタビュー（2020年12月12日）。

²⁴ 筆者によるインタビュー（2020年12月11日）。

²⁵ 筆者によるインタビュー（2020年12月11日）。

²⁶ 県内で実施されている日本語教室は、1) 宮崎県国際交流協会が主催する「日本語講座」、2) 地域のボランティアによる「日本語練習会」、3) 同国際交流協会が支援する「地域日本語教室」の他、4) 私立の日本語専門学校や外国人を対象とした個人の日本語教室やボランティア教室などがある。

在的な役割に注目すべきである。日本語教室は、交流協会独自の建物や公民館などの公的施設を会場として、語学以外にもイベントも行われることが多々あり、こうしたことが在住外国人の交流の場となり、人的ネットワークが形成される。こういった場所は、大規模災害時には、在住外国人にとっての避難所や心の拠り所、あるいは、とりあえず情報を収集する重要な場所としてセーフティネット機能を果たすことになる。

実際に、東日本大震災時に在住外国人の支援を行った宮城県国際化協会や仙台国際交流協会によると、宮城県内にある20を超える日本語教室は、その地域に暮らす外国人にとって日本語学習の場以外に、重要な交流の場として、極めて重要な機能を果たしたと回顧している²⁷。東日本大震災時には、在住外国人の安否確認には、自治体の機能が逼迫しているなか、日本語教室が安否確認やその後支援に大きな役割を果たしている。宮城県気仙沼市内の「岩沼日本語教室」では、普段からの在住外国人との交流があったため、「〇〇さんは、△△に避難しているが、元気で怪我もしていない」などのように、在住外国人の個々人の安否確認や健康状態などの把握も比較的容易にできたことが確認されている。また、日本語教室は、避難時やその後の復興時においても、在外外国人が抱える問題や不安の悩み相談をしたり、集まって料理をつくって談話したり、地域の日本人が食料などを持ってきてくれた際に会話する場となったりするケースがみられ、心理的サポートやケアが非公式な形で行われた形となった²⁸。

小松市国際交流協会が日本語教室を運営する職員も、日本語教室（同協会が設置されている建物内）は、語学を学ぶ場所という位置づけのみならず、大規模災害時には在住外国人の避難場所と自ずとなるだろう、と説明する²⁹。地域の在住外国人であれば、同教室の存在も場所も受講者でなくとも誰でも知っているし、受講者同士が顔なじみであるので、情報交換も容易だ。日本語講師は、外国人の扱いに慣れており、外国人が理解できる日本語を話し、また、日本語を学ぶ外国人の話す日本語にも慣れている。こうしたことから、同職員は、在住外国人にとって、日本語教室は、災害や支援に関して気軽に相談も質問もできる「とりあえず避難して、安心できる場所」となるだろうと分析する³⁰。また、在住外国人が自ら、こうした場所に一箇所に集合した方が支援をする側にとっても効率的でもある。

²⁷ 第4章「3.11 基礎自治体による外国人住民安否確認と生活復興支援気仙沼市からの報告」、J. F. モリス、公益財団法人宮城県国際化協会、公益財団法人仙台国際交流協会（共著）、『東日本大震災からの学び』— 大震災時、件・政令市の地域国際化協会の協同と補完を再考する』、2015年1月。

²⁸ J. F. モリス、公益財団法人宮城県国際化協会、公益財団法人仙台国際交流協会（共著）、第4章「3.11 基礎自治体による外国人住民安否確認と生活復興支援気仙沼市からの報告」『東日本大震災からの学び』— 大震災時、件・政令市の地域国際化協会の協同と補完を再考する』、2015年1月。

²⁹ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

³⁰ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

このように、地域の日本語教室は、在住外国人にとって、大規模災害時の有効なセーフティネットとしての機能を果たす。東日本大震災時の宮城県における外国人支援を分析したモリス氏は、外国人被災者の安否確認や支援に日本語教室が最も役立ったと振り返る³¹。在住外国人を支援した仙台市国際化協会や仙台国際交流協会は、日本語教室は普段からの受講者・地域・講師のつながりが支えとなり、防災や支援に関する情報が増加するため主体的な問題解決をおこなうことができた点を重要視している³²。

宮崎市において、現時点では在住外国人に対する日本語教室の数は限定的ではあるが、今後、外国人の増加に伴い、日本語教室の数も増加する可能性も考えられる。宮崎市では、今後、日本語教室の実態を把握し、平時からの情報交流を維持することによって、大規模災害時の在住外国人の安否確認や被災状況の把握が容易になると考えられる。このため、長期的な視点に立って、宮崎市は、平時において、日本語教室や国際交流場所の把握や在住外国人の受講状況を把握することによって、大規模災害時の安否確認に大きな役割を果たすことを認識し、そのためにも、平時に、日本語教室や日本語講師との普段からの交流をとおして、ネットワークを構築しておくことが重要である。

各避難所に災害時多言語表示シートや指差しボードを平時に配備

災害時の多言語支援は、人材資源や、翻訳・通訳のコストや要する時間を多く費やす。とくに地域の小規模避難所への通訳の配備は非現実的である。多文化共生マネージャー全国協議会の時氏も、刻々と変わる災害状況を逐次多言語で翻訳することは現実的に限界があることを認識した上で、他の支援方法も同時に考慮すべきであると説明する³³。

より実践的で簡易な手段として挙げられるのが、多言語表示シートや指差しボードの導入である。多言語表示シートやピクトグラム（「トイレ」や「受付」といった場所や方向などをイラストで説明する技術）であり、各自治体ですでに実践されている。一般財団法人自治体国際化協会（クレア）のホームページでは、避難所で使用できる「災害時多言語表示シート」や「多言語指差しボード」がすでにデフォルトで作成されており無料でダウンロード・印刷して使用できるようになっている³⁴。

³¹ J. F. モリス、公益財団法人宮城県国際化協会、公益財団法人仙台国際交流協会（共著）、『東日本大震災からの学び』— 大震災時、件・政令市の地域国際化協会の協同と補完を再考する』、2015年1月、50頁。

³² 第4章「3.11 基礎自治体による外国人住民安否確認と生活復興支援気仙沼市からの報告」、J. F. モリス、公益財団法人宮城県国際化協会、公益財団法人仙台国際交流協会（共著）、『東日本大震災からの学び』— 大震災時、件・政令市の地域国際化協会の協同と補完を再考する』、2015年1月。

³³ 時光、「災害時の外国人住民支援に関する今までの取組と今後の課題」『留学交流』2013年3月号、Vol. 24。

³⁴ 一般財団法人自治体国際化協会（クレア）ホームページ、<http://dis.clair.or.jp/>（アクセス日2021年1月1日）。

これらのツールは、予算的にも安価で導入が可能であることから、導入が急がれる具体策であるが、課題は、導入のタイミングと配備準備にある。こうしたツールは、発災してから、避難所に外国人がいることに気づいて必要に応じて作成するのでは、無論対応が遅れてしまう。平時から、「避難所」「トイレ」「救護所」「一人一つずつお取りください」などの基本的に常時必要と考えられるような多言語の貼り紙は、日本語と共に多言語で予め印刷しておき、各避難所に備え置くなどの工夫は有効であろう。宮崎市内であれば、最も使用されると思われる言語は、英語の他、中国語、ベトナム語、韓国語などであるから、日本語と併記でこれらのシートを予め作成したものを、市内 225 箇所の指定避難所に配備しておく、といった準備は有効であると考えられる。

「やさしい日本語」を住民レベルで普及

「やさしい日本語」は、災害時における「多言語対応のひとつ」と捉えられており、通訳者不足の解消や誤訳によるトラブルが減るという利点大きい。災害のみならず、観光、行政、ニュースなど多岐分野における外国人に対する情報発信に使用が普及しつつある。全国の市町村のホームページの多くはすでに「やさしい日本語」での表記が充実しつつあり、防災情報も掲載しているところも少なくない。宮崎県内では、例えば都城市ホームページには、「やさしい日本語」専用のページで、行政や生活情報を提供している³⁵。

「やさしい日本語」とは、外国人にも平易に表現する方法で、1995年の阪神淡路大震災で被災した外国人が日本語や英語が理解できず支援に必要な情報が十分に受け取れなかった反省から、社会言語学者やNHKによる協働で研究が始まった³⁶。

「やさしい日本語」は、災害時情報伝達に非常に有効な手段であるが、「やさしい日本語」を「こどもに話す言葉」と混同されることもあり、こうした誤解を回避するうえでも、日本語を母語とする話者は、十分にその仕組みを理解し、専門家による訓練が必要である。一般的に、一文を短くする、文末表現を簡素にする、やさしい語彙を用いたり、漢語動詞（例：避難）よりも和語動詞（例：にげる）に言い換えたりすることで難易度が下がる効果はあるが、内容が正確に伝わらない危険性もある³⁷。例えば、災害時の「やさしい日本語」を研究する植木は、「避難路を確保してください」を「ドアを開けてください」と平易に言い換えたつもりでも、「後続する避難者の通行を容易にするように」

³⁵ 都城市ホームページ、<https://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/site/easy/>（アクセス日、2021年1月1日）。

³⁶ 庵功雄、『やさしい日本語：多文化共生社会へ』、岩波書店、2016年、36頁。

³⁷ 植木正裕、「外国人への災害時情報伝達における『わかりやすさ』とその問題点」、2006年言語処理学会第12年会次大会。

という目的が消滅してしまい、危険回避の行動が実現せず、具体的な目的の補足をする必要があると指摘している³⁸。

宮崎県内では、すでにこうした取り組みが始まっている。宮崎県からの委託で宮崎県国際交流協会が「入門・やさしい日本語」という教科書をベースに、やさしい日本語の普及のための準備を実施している³⁹。在住外国人に対する災害支援をおこなう日本語話者、とくに行政関係課担当者や、消防、自衛隊、ボランティアといった支援者への理解促進活動や、一般の日本人住民に対しても、認知度を高め、「やさしい日本語」の普及と訓練を促進する必要がある。

4. 避難所における文化的問題

宗教上制約のある食事提供については具体策が必要

多文化共生の観点からの在住外国人に対する災害時支援に関して、課題として挙げられる点に、イスラム教徒に対する食事の提供がある。イスラム教徒は一般に豚肉などイスラム法において非合法とされたものは食することができないため、避難所での食事の提供に際しても、このような宗教上の背景をもつ在住外国人に対する配慮が必要とする。現在では、「ハラル」「ハラルフード」といった語彙が一般にも普及してきた結果、「炊き出しにハラル食の用意が重要」との意識が向上しているものの、具体的な支援対策を講じる必要がある。

熊本市の事例は極めて有効である。熊本地震で被災したイスラム教徒の外国人が、宗教上の理由から避難所での食事ができないことをインターネットで知った外国人支援団体からハラルの弁当やジャムなどが届けられるようになると同時に、現地の外国人支援団体「コムスタカ〜外国人と共に生きる会」が、イスラム教徒が食べられる温かい食事の炊き出しをおこなった⁴⁰。また、市内のリッチモンドホテルからは、ハラル食の弁当も届けられている⁴¹。

宮崎市地域防災計画（令和2年）によると、宮崎市は、災害時における救援物資協定を市内のスーパーや食料関連企業等と提携しており⁴²、災害時に無償の配布や配達などを提携している。ハラル認定食品についても類似の協定締結を長期的に検討することは有効であろう。他方で、ハラル認定の食品（専門機関による基準がクリアされたと証明された食品）を、各自治体が炊き出しとして即時に用意するのは容易ではない。レストランや食品業者との連携が実現す

³⁸ 植木。

³⁹ 筆者によるインタビュー、宮崎県国際交流協会、2020年9月24日。吉開章、『入門・やさしい日本語 外国人と日本語で話そう』、アスク出版、2020年7月。

⁴⁰ 一般財団法人熊本市国際交流振興事業団、8頁。

⁴¹ 八木浩光、「熊本地震での外国人被災者支援活動を振り返って」『自治体国際化フォーラム』、2017年7月、Vol. 332、6頁。

⁴² 宮崎市防災会議、「宮崎市地域防災計画：その他の防災対策編 令和2年6月」、2020年6月。

るには時間を要するし、技術的な面で協力できる団体や企業が常に存在するとも限らない。より実践的な取り組みは、イスラム教に限らず宗教やアレルギー、その他食事制限のある住民に対して、平時に対応できる食料を常に備蓄し、自助対策の強化を周知することであろう。また、自治体がハラル認定の非常食を備蓄しておくことも効果的だ。予算的な課題は残るが、専門店からハラル認証付きのご飯やお粥、パン、レトルトカレー、ラーメン等を揃えることは可能である⁴³。

在住外国人と地元住民との摩擦

避難所では、災害の混乱と緊張と自由の制限のある環境下でさまざまな人が集まる。多文化共生に基づく外国人支援において、避難所は文化的問題が起こりうる場所でもある。過去の事例から学ぶべき点として以下の2件を挙げる。

第一は、避難所における炊き出しでのトラブルである。石川県の某所で避難所に避難したベトナム人技能実習生が、炊き出しで提供されたおにぎりを一人で多数持って行ってしまい、他の住民が受け取れなくなった、というケースがあった。当人に事情を聞くと、一人で占有する悪意はなく、次回の提供の保証がないし、友人やその家族にも分けるためだったと説明した。日本では通常、定刻に数度の提供があることを知っているから、各自が必要な分のみを受け取るという不文律が浸透している。このため、両者に誤解が生じることになる。石川県国際交流協会の職員は、この件では、炊き出しの仕組みを伝えるべきであったと同時に、日本人は外国人のこうした背景や考え方も理解することが重要だと述べる。留意すべき点として、「ひとり（ひと家族）につき1つに限り各自が並んで受け取る」というこの慣習の無理解から生じる同問題は、避難所で頻発する文化的摩擦の典型例になっているようである⁴⁴。熊本で被災したミャンマー人留学生も避難所での問題として同様の証言をしている⁴⁵。また、外国人が仲間のためにひとりで複数受け取り持っていったところを、日本人住民に非難された後に暴力を振るわれたというケースも報告されている⁴⁶。

第二は、モリスの著書『東日本大震災からの学び』で紹介された宮城県気仙沼市の避難所における外国人と地元住民との軋轢の事例である⁴⁷。モリスによると、東日本震災直後に、気仙沼市の中国人技能実習生のグループと避難所の

⁴³ たとえば、セブン・リザーブド社では、ハラル認証の防災備蓄食事セットが販売されている。

<https://www.7reserved.com/?pid=135702441>、(アクセス日、2021年1月1日)。

⁴⁴ 例えば、田村太郎、「災害時における外国人への対応～支援の対象だけではなく、担い手としての外国人への視点を」『自治体国際化フォーラム、2017年7月、vol. 332、2頁。

⁴⁵ 一般財団法人自治体国際化協会（クレア）の多文化共生のビデオでの証言。<http://dis.clair.or.jp/> (アクセス日、2021年1月1日)。

⁴⁶ 外国人が仲間のためにひとりで複数受け取り持っていったところを、日本人住民に避難された後に暴力を振るわれたケースも報告されている。総務省国際室、「多文化共生の推進に関する研究会、多文化共生の推進と防災 ～これまでの取り組みと今後の展望～」、令和元年11月1日～令和2年8月。

⁴⁷ モリス、48頁。

中で周囲にいた地元住民との間に摩擦が生じ、この事態を重くみた雇用企業が、別の避難所へ移動させたというケースがあった。その後、移動先の避難所で、この実習生たちは、周囲にいた日本人は支援物資が不足して困っていることに気づき、人数分以上配布されて余った支援物資を自主的に配ることにした。この結果、日本人に非常に感謝されたという。モリスは、このエピソードからわかることは、避難所において外国人の集団が地元日本人にとって「迷惑集団」として摩擦を生じさせる原因ともなりうるし、同時に「融和」の要因にもなるということだと説明している⁴⁸。

上記 2 例の問題に関わらず、日本人・在住外国人相互による誤解は無用なさらなる摩擦を生むことに繋がるため、外国人・日本人双方で理解し合う努力が欠かせない。在住外国人に対しては、日本の慣習を丁寧に伝えるといった努力は必須であるし、先入観、固定観念、差別意識をなくす努力も当然である。これ以上に重要なのは、在住外国人を、特別扱い、とくに「お客様」「おもてなし」といった概念と混同してしまう誤解もさらなる摩擦を生む原因となる点だ。この点は、様々な外国人支援団体が共通して指摘するものである。例えば、「広がれボランティアの輪」連絡会議や特定非営利活動法人「多文化共生マネージャー全国協議会」も、外国人を「お客様」として特別扱いしないことが大切で、コミュニティの一員としてできることを積極的に手伝ってもらうことに注意を払い、支援者としての貴重な資産として同等に扱うことの重要性を指摘する⁴⁹。

5. 災害情報提供の課題

スマートフォンアプリおよび SNS を使った情報伝達

スマートフォンは、全国的に普及しており、総務省の 2018 年度の調査によると、全世代の約 8 割がスマートフォンを所有している⁵⁰。スマートフォンを通じた災害対応は、すでに緊急地震警報やゲリラ豪雨の接近などを知らせるアプリなど、すでに広く活用されている。

上述したように、スマートフォンアプリ「Safety tips」は、様々な言語の翻訳ソフトが内蔵されているほか、緊急災害情報の発信、避難所位置、付近の病院情報、救援時の支援などの災害時に便利な機能が多言語（2020 年 8 月時点で 14 ヶ国語）で用意されている。この他、「Japan Official Travel App」は外国人観光客向けに作成された観光支援アプリで、災害情報などを多言語で発信

⁴⁸ モリス、48 頁。

⁴⁹ 「広がれボランティアの輪」連絡会議、「災害時における在留外国人支援の視点」、2019 年 6 月。時光、「災害時の外国人住民支援に関する今までの取り組みと今後の課題」『留学交流』、2013 年 3 月号、Vol. 24。

⁵⁰ 総務省、『通信情報白書 令和元年』、2019 年。

している。気象庁の公式ホームページも、全国の警報などを多言語で発信している。

また、LINE やフェイスブックなどの SNS を使用した防災情報の発信も、すでに全国の自治体の多くで利用されている。内閣官房情報通信総合戦略室によれば、2019 年度の調査において、災害情報の発信に SNS を使用している自治体は、全国 1,741 団体のうち、1,145 で、2014 年に実施された同調査時（672 自治体）の 2 倍に拡大しており、年々増加している⁵¹。このうち、人口 10 万人以上の地方公共団体の 90%以上が災害対応に SNS を活用している⁵²。また、同調査では、SNS のうち、最も使用されているのはフェイスブック（918）で、Twitter（696）、LINE（185）の順となっており、LINE を使用した災害の情報発信を行っている自治体数は比較的少ない⁵³。SNS は、登録すれば、容易に情報が瞬時に配信され、転送もスマートフォン上で即時にできるので、在住外国人を対象に多言語で災害情報を配信することで、安否確認や時々刻々と変化する災害状況の変化にも対応した発信が可能となる。内閣官房でも、SNS の利用は、すぐにコストをかけずに開始できる利点を活かし、容易に情報発信ができるために、在住外国人への支援も有効であるとして、導入および運用のためのガイドブックを作成し普及を推進している⁵⁴。

他方で、SNS やアプリを使用する災害時支援には注意が必要である。

第一の課題は、通信の問題である。災害時のインターネットの活用は不可欠なツールとなっているが、実際に、発災時や避難時にインターネット接続が在住外国人を含む住民が使用できるのか検証が必要である。

技術的には、すでに、総務省が災害時の wifi 環境整備を整備している。総務省は、2018 年に「防災等に資する wifi 環境の整備計画」を策定し、2021 年までに、全国の避難所、避難場所に指定された学校や市民センター等を含む 3 万の防災拠点に回線拠点の設置を目指している⁵⁵。実際に、2016 年の熊本地震、2018 年 7 月の豪雨（「令和 2 年 7 月豪雨」）、2020 年 9 月の「台風 10 号」等で、運用された⁵⁶。他方で、災害時に無料開放される、「無線 LAN ビジネス推進連絡会災害統一 SSID 00000JAPAN（ファイブゼロジャパン）」の認知度は高いとはいえない。無料公開される気象条件、使用可能な場所、接続の仕方や、無料で使

⁵¹ 内閣官房情報通信技術総合戦略室、「平成 29 年 11 月 災害対応における SNS 活用に関する自治体 web 調査」

⁵² 杉山正平、「地方公共団体の災害対応における SNS 活用」『通信ソサエティマガジン』、2020 年春号、No. 52、291 頁。

⁵³ 内閣官房情報通信技術総合戦略室、「平成 29 年 11 月 災害対応における SNS 活用に関する自治体 web 調査」

⁵⁴ 内閣官房情報通信技術総合戦略室、「災害対応における SNS 活用ガイドブック」、2017 年 3 月。

⁵⁵ 総務省によると、2020 年の時点で、すでに 2 万 6 千箇所の拠点がすでに設置されている。総務省、「防災等に資する W i - F i 環境の整備計画」、2020 年 2 月。

⁵⁶ 総務省、『通信情報白書 令和元年』、2019 年。

用するための方法⁵⁷、無料公開の期間などの情報は、多くの住民が周知している状況にはない。「ファイブゼロジャパン」の普及にあたり、2013年に試験運用に参加した宮城県釜石市職員は、同サービスの有効性を評価しつつも、大規模災害時に、市民への情報連絡網が途絶えた状況下で、無料wifiの使用法を周知するのは困難なので、平時からの周知が重要であると指摘している⁵⁸。日本人住民間での認知度が高くない中、在住外国人に同サービスを周知するのはさらに困難である。

宮崎市に被害をもたらした2020年9月の「台風10号」の際に、宮崎市青島の避難所に一晚滞在した日本人住民（宮崎市青島在住）は、避難所にて同サービスは稼働していなかったと証言している⁵⁹。同氏は、「2020年9月6日午前10時に、宮崎市は市全域に警戒レベル4の避難勧告を発令したが、同サービスは、避難勧告発令と同時に、自動的に作動するわけでも、どの避難所でも使用できるわけでもないようだ、また、当時の単なる機械的な不具合があったのかもしれない。いずれにせよ、このサービスが、どのように機能するのか把握していない」、と述べており、同サービスに関する周知（および実際の運用）の不足を明示している⁶⁰。

また、スマートフォンを所有している在住外国人は多いが、技能実習生の多くは、経費の制約から、スマートフォンにSIMカードを挿入していない場合が多く、技能実習生がインターネットに接続したスマートフォンアプリを使用できるのは、職場や宿舎、あるいはコンビニなどの公共無料wifiサービスが提供されている場所に限定される⁶¹。したがって、wifiが使用できない環境では、アプリやSNSのサービスは使用できず、大規模災害時に刻々と変化する災害状況や避難所状況などの情報提供機能が十分に生かされないリスクを認識する必要がある。

第2の課題は、SNSを活用した災害情報発信を効果的に使用するためには、在外外国人のSNS使用状況を正しく理解する必要があることだ。

まず、在住外国人が使用するSNSアプリの種類の使用頻度は、母語や出身国によって異なっている。日本ではプライベートメッセージには、LINEが普及しているが⁶²、在住外国人が最も利用するSNSは異なる。愛知県の在住外国人を

⁵⁷ 国内のドコモ、au、ソフトバンクの各社が接続を開放するものであり、実際には無料で使用するための登録などの条件はない。

⁵⁸ 大内良久、「大規模震災時における公衆無線LAN無料開放の実証実験」『新都市』、2014年1月号、47頁。

⁵⁹ 筆者によるインタビュー、2020年12月17日。

⁶⁰ 筆者によるインタビュー、2020年12月17日。

⁶¹ 現時点で、これを確証付ける統計は存在しないが、実際に技能実習生の支援に従事している職員（複数）は、このように証言する。筆者によるインタビュー、小林市社会教育課、2020年9月22日、小松市市民共創部、2020年12月11日、小松市観光文化課、2020年12月11日、石川県国際交流協会、2020年12月12日。

⁶² NTTドコモ・モバイル社会研究所が2020年1月に実施した調査によれば、代表的なSNSであるLINE、Twitter、Facebook、Instagram、TikTokのうち、LINEの使用率は、10代から80代の世代で72.6%であ

支援する NGO「TABO ネット」が愛知県内に在住する外国人 1,000 人を対象にした調査では、母語や出身国によって、最も使用する SNS が異なる（たとえば中国語が母語の外国人は、WeChat、ベトナム語やネパール語話者はフェイスブックを最も使用している）が、フェイスブックと LINE は最も使用されていることから、災害情報は、フェイスブックと LINE を組み合わせて発信するのが最も効果的であると提言している⁶³。また、小松市の在住外国人を支援する職員も、同様に、韓国人は主に KakaoTalk、ブラジル人は WhatsApp、中国人は WeChat を頻繁に使用している様子なので、防災情報の効果的な発信方法を考える必要があると指摘している⁶⁴。さらに、上記 NGO「TABO ネット」は、上記の調査を検証した結果として、地方自治体の多くは、Twitter を頻用して政府広報や災害情報発信をおこなっている反面、在住外国人は、地域の情報収集として使用している割合は極めて低く、防災情報発信に対する効果は低いだろうと分析している⁶⁵。

さらに、日本国内では LINE が最も普及していることに鑑みて、LINE を活用した災害情報発信が多くの自治体で行われているが、在住外国人の LINE の利用者も含め、受信するためには「友だち登録」を行う必要がある。したがって、課題として、とくに LINE を特に使用していない外国人に対して、LINE のインストールおよび登録を促す必要がある。

この問題を解消するための小松市国際交流協会の取り組みは興味深い。LINE は（他のアプリと同様）、ダウンロード・インストールし、さらに友だち登録をすることが前提であるため、同協会は、防災イベントの際に、「LINE をインストールし、同協会の防災 LINE アカウントを友だち登録すると懐中電灯がもらえる」というキャンペーンを会場で行ったところ、多数が登録してくれたという。ここで、プレゼントの懐中電灯とともに、日本語教室案内や防災情報、国際交流イベントなどの案内書も共に同封して配布することによって、さらに同協会とのネットワーク構築につながるような工夫をした。また、同イベントに集まることで、さらに外国人同士や日本人との交流が深まることになる⁶⁶。さらに、LINE で防災情報を受信した在住外国人には、LINE メッセージに、LINE を登録していない人やスマートフォンやインターネットが使用できない人がいるかもしれないので、口頭や電話でもあらゆる手段でとにかく伝言するように喚起しているという⁶⁷。

った（有効回答数= 6,925）。https://www.moba-ken.jp/project/others/sns_index.html、（アクセス日、2021年1月1日）。

⁶³ 多文化防災ネットワーク愛知・名古屋（TABO ネット）、「外国人 SNS 利用状況調査報告～愛知の外国人 1000 人に聞きました」、2018年9月。

⁶⁴ 筆者によるインタビュー、小松市市民共創部、2020年12月11日、小松市観光文化課、2020年12月11日。

⁶⁵ 多文化防災ネットワーク愛知・名古屋（TABO ネット）。「FB と LINE の組み合わせ効果的：外国人への SNS 情報発信」『中日新聞』、2018年12月8日。

⁶⁶ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

⁶⁷ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

ここから、宮崎市が学ぶことは多い。

第一に、自治体が独自に発信する災害情報の伝達手段の再考である。宮崎市は、外国人のための防災情報として、ホームページでの外部リンクの紹介、多言語による防災パンフレットの配布、防災メールの発信（日本語のみ）、Twitterでの発信などを行っているが、他市の例で見られるような在住外国人のニーズに合致した SNS による伝達は行われていない。市内での局所的な災害情報や避難の呼び掛けを、多言語で LINE やフェイスブックなどで可能にするアカウントがあれば有効だ。詳細な情報を瞬時に多国語で作成するのは困難だとしても、定型句を平時に作成し、必要事項を状況に応じて入れ込むようなデフォルトを作成し、配信することによって、迅速に対応できる。宮崎市で使用している防災メールを多言語化することも有効ではあるが、登録するには、空メールを所定のアドレスに送付し、案内に沿って認証、登録といった煩雑な操作を要し、特に在住外国人にはハードルが高い。また、メールというメディアの効果についても再検討が必要である。ここで、20代の在住外国人の証言は注目に値する。彼らは、共通して、「メールは、若い世代にとって、長文であるうえ、返信に使用する語彙に気を遣わなければならないため、返信したがいし、魅力のない面倒な存在だ」と強調する⁶⁸。

第2に、既存の外国人 SNS ネットワークとの協力関係の構築である。宮崎市内に在住するベトナム人は独自のフェイスブックのページで活発な情報交換を行っており、市内のベトナム人のほぼ全員がなんらかの機会に同ページを利用している⁶⁹。普段は日常生活に関する文化情報や個人間の売買情報といったやりとりが多いが、災害時には有効な情報手段となった。2020年9月の台風10号では、市役所やニュースからの注意や避難情報を、ベトナム語・日本語を解す個人が翻訳したり、Google 翻訳機能を使用したりするなどして、情報を掲載していた。また、被害となった2名のベトナム人技能実習生の家族への支援なども呼び掛けた⁷⁰。同様に、宮崎市に在住する中国人は、WeChat を使用したネットワークがあり、普段は生活情報の交換に使用しているが、災害情報を日本語から訳したものを掲載したり、領事館からの連絡事項を転送したりしているという⁷¹。宮崎市としては、このような外国人 SNS ネットワークを使用する個人との人的交流を構築した上で、災害時に掲載を依頼できるような仕組みや、自治体からの情報をフォローしてもらう体制を整えることは可能である。

⁶⁸ 筆者によるインタビュー、宮崎市、2020年11月17日、2020年11月18日。

⁶⁹ 筆者によるインタビュー、宮崎市、2020年11月18日。

⁷⁰ 筆者によるインタビュー、宮崎市、2020年11月18日。

⁷¹ 筆者によるインタビュー、宮崎市、2020年11月13日。

防災無線および広報車両巡回は逆効果

防災無線（市町村防災行政無線）は、停電時にも音声によって情報発信ができることから、大規模災害時の情報発信に有効な手段のひとつではあるが、在住外国人を対象とした利用には再検討が必要である。

岐阜県美濃加茂市は、ブラジル人が多く居住する地域である。2011年9月の豪雨の際に、防災無線と広報車両の巡回により、日本語と同時にポルトガル語で注意を喚起した。この支援に従事した地域政策課の職員は、外国語によるアナウンスは、刻々と変化する状況に応じた情報を外国語翻訳する時間に余裕がなく、また、日本語独特の「～する模様、～する見込み」などの曖昧な表現を直訳するのは困難だったと述べている。さらに、同職員は、後方車両の巡回場所についての地理情報がなかったことから、推測で車両巡回を行ったと説明し、その効果については懐疑的だったことを示唆している⁷²。

小松市での指摘も注目に値する。小松市はブラジル人が多く住むすむ地域において、台風が接近した際に、防災無線を使用してポルトガル語で注意を呼び掛けたことがあったが、むしろ逆効果だったと、小松市市民共創部の職員は説明する⁷³。同職員によると、外国語の無線放送について、日本人の住民が理解できない外国語が頻繁に放送されてくるのを気味悪がり、疎ましく思い、防災無線の電源を切ってしまったケースがあった。さらに、「先程の外国語の放送は何だったのか」といった確認の問い合わせがブラジル人、日本人コミュニティー双方から殺到し、職員の対応業務を増加させ、住民を却って混乱させる結果になってしまった⁷⁴。

宮崎市の在住外国人も、2020年9月「台風10号」で使用された広報車両巡回の効果について、以下のように、疑義を呈する。

後方車両がサイレンを流しながら、何度も呼び掛けていたが、（遠くから聞こえてくるため音声の質が悪いため）日本語が聞き取れず、外国語での放送もなかったため内容を理解できなかった。さらに、災害の危険度がわからなかった。単なる注意喚起なのか、即時避難を勧告するほどの差し迫った状況を知らせているのか、まったく判断できず、不安だけが増した。⁷⁵

このように、防災無線や広報車両巡回による防災情報発信は、在住外国人に対する支援対策としては、技術的課題が多いばかりでなく、かえって本来の効果を失わせてしまう危険性がある。このため、防災無線や車両巡回における多言語支援に人材および資金の投資をする有効性は見いだせないため、SNSによる情報拡散など、他の分野での多言語支援の強化を行う方が良策と考えられる。

⁷² 事業構想大学院大学、「災害時の外国人支援：全国自治体が取り組む災害時の外国人対応（岐阜、静岡、岡山、群馬）」、<https://www.projectdesign.jp/200002/foreign-support/002964.php>、（アクセス日、2021年1月1日）。

⁷³ 筆者によるインタビュー、小松市市民共創部、2020年12月11日。

⁷⁴ 筆者によるインタビュー、小松市市民共創部、2020年12月11日。

⁷⁵ 筆者によるインタビュー、宮崎市、2020年11月17日、2020年11月18日。

6. 外国人防災士の育成

外国人防災士の育成は、宮崎市による今後の災害時外国人支援の強化にとって、有益な分野として検討の価値がある。

まず防災士とは、防災を「自助・共助・協働」の実現に必要な専門的な知識や技能を身につけ日本防災士機構から認証資格を付された人物のことを指し、2020年12月の時点で、全国に20万人以上、宮崎県には5,380人が登録されている⁷⁶。「外国人防災士」という資格は存在せず、防災士の資格を有する在住外国人を意味する便宜上の造語である。したがって、外国人防災士は、一般の防災士と資格要件は同じであり、まず、日本防災士機構が開催する「防災士養成研修講座」を受講の上、履修証明書を取得し、「防災士資格取得試験」に合格することが必要である。さらに、自治体等が主催する「救急救命講座」を受講し履修証明を取得しなければならない。このように、在住外国人であっても、高度な日本語力を有するばかりでなく、防災や緊急救命等の高度な知識と技能の習得、また、防災士としての適正な資質が求められる。

外国人防災士の役割は、地域における在住外国人に対する災害時の支援に極めて有効な手段である。外国人防災士は、在住外国人の居住するコミュニティや住宅を訪問し、防災指導をしたり、外国語による防災訓練や防災意識向上のためのイベントの実施、外国人の視点であるからこそ見えてくる特有の問題点や質問に応じたり、大規模災害時の避難や情報伝達に外国語で対応するといったことが可能となる。外国人防災士は、単なる言語サポートや防災知識の伝達としての機能のみではなく、日本人コミュニティ住民と在住外国人との交流の橋渡しや、異文化の相互理解の相互理解、在住外国人の心理的な安心感の提供など、副次的な効果が期待できる。

外国人防災士育成への支援で参考となるのは、小松市国際交流協会の取り組みである。同協会は、小松市消防署からの支援を受けながら、協会の支援事業の一環として2016年に開始し、日本語講師が中心となって、防災士教本に沿った試験対策や専門用語の説明の座学支援のみならず、受験者が在住する町内会に受験時の経済的負担（受験料や試験地までの交通費など）を依頼するなどの支援も実施した。この結果、初年の2016年に6名（ブラジル4名、ウルグアイ1名、中国1名）が合格し、2021年には3名が受験する予定である⁷⁷。このような外国人防災士は、市消防署との協働により、防災訓練や防災キャンプを実施し、在住外国人に対して参加を促し、けが人を乗せた担架を運ぶ競争や、消

⁷⁶ 認定特定非営利活動法人日本防災士機構ホームページ、<https://bousaisi.jp/aboutus/>（アクセス日、2021年1月1日）。

⁷⁷ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

火器を使った消火ゲームなどの運動会形式の防火訓練や、避難所で電気を一切使用しない避難体験などを企画・運営している⁷⁸。

さらに、同市では、こうした外国人防災士を中心として、市消防本部が独自に認定した「しみん救護員」とともに、独自の地域の外国人支援グループ「多文化防災チーム」を作成し、防災時に地域の在住外国人が孤立しないための活動を行っている。こうした経験から、外国人防災士の働きかけによって、これまで日本語表記しかなかった避難所で記入する個人情報カードを外国語で併記することになった⁷⁹。

おわりに

本稿は、災害時の在住外国人の支援のあり方を、他市の事例を検証しつつ、宮崎市が学ぶべき点について明らかにしてきた。

本研究は、令和2年度宮崎市地域貢献研究助成のもと実施されたものであり、本稿は2年間の研究期間のうち、1年次時点での中間報告という位置づけで論じたものである。第2年次研究では、特に次の3点についてさらに明らかにしたい。

第1に、技能実習生に対する具体的な支援体制構築の検討である。先にみたように、市内に在住する技能実習生は、各勤務地の宿舎などに集団で生活していることが多く、日本人との交流も極めて限定的である。災害時の支援は、企業や派遣監理団体に一任されている状態である。技能実習生を対象にした防災および発災時の対策には、このような雇用企業や監理団体との協力関係と具体的な支援体制の構築が不可欠となる。

第2に、在住外国人支援に携わる関係機関間の連携のあり方を検証する必要がある。冒頭で述べた高柳論文が指摘するように自治体の関係各課と県・市の国際交流協会の連携強化は必須である。また、自治体、自衛隊、消防の他、企業やNGO団体などの多様な支援機関との連携や協力関係の構築は、ますます必要となる。地域内の防災士、外国人サポートボランティア、語学サポーター登録制度、外国人防災講座、などの活動といった草の根の外国人支援活動を、活性化させ連携させるための有効策も必要だ。さらに、このようなネットワークにはリーダーシップの存在が欠かせない。地域リーダーとなりうる在住歴の長い外国人や、町内で多文化共生に理解や関心の高い協力者の「人材発掘」を行い、地域の人的交流を深化させるための具体策が求められる。

第3点目は、SNSによる災害情報発信の普及に向けた具体策の研究である。上記でみたように、宮崎市では、SNSによる多言語情報発信体制の構築という

⁷⁸ 筆者によるインタビュー、小松市国際交流協会、2020年12月11日。

⁷⁹ 「防災：外国人孤立させない - 小松に多文化チーム」『北陸中日新聞Web』、<https://www.chunichi.co.jp/article/4336>（アクセス日、2021年1月1日）。

技術面と、アプリダウンロードや登録を在住外国人に普及させるというソフト面での両課題に同時に取り組む必要がある。上記の例でみたように、イベント開催時での「アプリのダウンロード・ともだち登録」キャンペーンのような取り組みや、技能実習生を対象にした職場や宿舎への出張講座なども一案だろう。

第2年次研究では、このような点を中心に、具体的かつ実現可能な支援策について考察していきたい。

参考文献

- 庵功雄、『やさしい日本語：多文化共生社会へ』、岩波書店、2016年、36頁。
- 植木正裕、「外国人への災害時情報伝達における『わかりやすさ』とその問題点」、2006年言語処理学会第12年会年次大会。
- 大内良久、「大規模震災時における公衆無線 LAN 無料開放の実証実験」『新都市』、2014年1月号。
- 熊本市国際交流振興事業団、「2016熊本地震外国人被災者支援活動報告書(第二版)：多文化共生社会のあり方～発災から半年、動き出したこと～」、2017年1月。
- 時光、「災害時の外国人住民支援に関する今までの取組と今後の課題」『留学交流』、2013年3月号、Vol. 24。
- 杉山正平、「地方公共団体の災害対応における SNS 活用」『通信ソサエティマガジン』、2020年春号、No. 52。
- 総務省、「災害時の外国人への対応に関するこれまでの提言」『多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007』、2007年3月。
- 総務省、「防災等に資するWi-Fi環境の整備計画」、2020年2月。
- 総務省、『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』、2006年3月。
- 総務省、『通信情報白書 令和元年』、2019年。
- 総務省国際室、「多文化共生の推進に関する研究会、多文化共生の推進と防災～これまでの取り組みと今後の展望～」、令和元年11月1日～令和2年8月。
- 田村太郎、「災害時における外国人への対応～支援の対象だけではなく、担い手としての外国人への視点を」『自治体国際化フォーラム』、2017年7月、vol. 332。
- 内閣官房情報通信技術総合戦略室、「災害対応における SNS 活用ガイドブック」、2017年3月。
- 内閣官房情報通信技術総合戦略室、「平成29年11月 災害対応における SNS 活用に関する自治体 web 調査」、2017年。

- 高柳香代、「県域での災害時における情報提供体制づくり」『多文化共生政策の実施者に求められる役割』、多文化共生政策の実施者に求められる役割：多文化社会コーディネーターの必要性とあり方：多文化社会コーディネーター研究会、2012年度報告、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、2013年11月。
- 宮崎市防災会議、『宮崎市地域防災計画：その他の防災対策編 令和2年6月』、2020年6月。
- 八木浩光、「熊本地震での外国人被災者支援活動を振り返って」『自治体国際化フォーラム』、2017年7月、Vol. 332。
- 吉開章、『入門・やさしい日本語 外国人と日本語で話そう』、アスク出版、2020年7月。
- 吉富志津代、『グローバル社会のコミュニティ防災—多文化共生のさきに』、大阪大学出版会、2013年3月。
- J. F. モリス、公益財団法人宮城県国際化協会、公益財団法人仙台区国際交流協会(共著)、『東日本大震災からの学び—大震災時、県・政令市の地域国際化協会の協同と補完を再考する』、2015年1月。