

「災害時の外国人対応」に関する システム構築へ向けた取り組みについて

ー 活動から広がる学びとつながり ー

一般財団法人自治体国際化協会登録

地域国際化推進アドバイザー 柚木 美穂

はじめに

政府は、在住外国人が217万人を超えたこと¹、2020年に訪日外国人旅行者を4,000万人とする目標を掲げていることなどを理由に、自然災害に多く見舞われる我が国に外国人の方々も安心して滞在できる環境整備が喫緊の課題²であるとしている。また、自治体に対しても、2006年から言語、文化若しくは慣習の違い又は災害経験の少なさ（そのことによる防災意識・知識の少なさ）といった独特のハンディキャップを有している外国人への災害時の対応の取り組みについて、推進すべき対策の指針をいくつも示している³。しかしながら自治体により対応は様々である。

そのような中で、2011年東日本大震災時に外国人住民支援活動を経験（1.4参照）した筆者は、災害時の外国人⁴対応を可能にする準備を鹿児島市⁵でも整えておく必要性を強く感じ、取り組みを始めた。

そこで本稿では、まず上記の実践を「鹿児島市における『災害時の外国人対応』に関するシステムの構築」（以下、「シ

ステムの構築」とする。）に向けた取り組みとして整理する。次にその実践を省察した上で今後の実践の展望について仮説的に提示したい。

1. 活動の背景と経緯

(1) 外国人住民に対する福祉

筆者が鹿児島で外国人住民の支援活動を始めたのは1991年である。スペイン留学から帰国してすぐ、「スペイン語が話せるなら、近所の南米人の相談にのってほしい」と頼まれたことがきっかけであった。その後、現在勤務している公益財団法人鹿児島市国際交流財団（以下、「市国交財団」とする。）の前身である鹿児島市国際交流市民の会（以下、「市民の会」とする。）で、1992年4月から働き始め、現在まで仕事として、また仕事でできないことはボランティアとして、公私両面で活動を続けている。

市民の会事務局が鹿児島市国際交流課（以下、鹿児島市各課については「市〇〇課」とする。）内にあったこともあり、活動当初より「市民のために」という意識、「外国人住民の福祉」という視点を持って鹿児島市に住んでいる外国人のセーフティネット（困ったときの拠り所）になろうと取り組んできた。筆者の活動に対する基本的な考え方（意識と視点）は、30年近く経った今もこの原点から変わっていない。

(2) 地域における多文化共生推進プラン

外国人住民の福祉という視点で行っていた活動が、外国人集住都市では「多文化共生施策」として進められているということを知ったのは、2006年3月に総務省自治体国際化推進室長から都道府県・指定都市外国人住民施策担当部長宛宛に通知された「地域における多文化共生推進プラン（平成18年3月総行国第79号）」（以下、「多文化共生プラン」とする。）を目にしたときである。

多文化共生プランは、各都道府県及び市区町村における

¹ 平成28（2016）年1月現在

² 平成28年12月総務省「情報難民ゼロプロジェクト報告」資料p2

³ 総務省は、平成18年に地方公共団体における多文化共生の取り組みの参考となる考え方を示した「地域における多文化共生推進プラン」（平成18年3月施行国第79号）の中で災害時の外国人対応への取り組みの必要性を表記したことを端緒に、平成19年に多文化共生の推進に向けた防災ネットワークの在り方等を検討した「多文化共生の推進に関する研究会報告書2007」で災害時に最低限必要な外国人住民の支援やニーズの伝達等が迅速にできる体制の整備やそれをコーディネートできる人材の必要性を指摘した。また、平成23年に発生した東日本大震災で多くの地方公共団体において災害時の外国人への情報伝達、支援活動等に係る対応の更なる充実が必要であることが浮き彫りとなったことを受けて平成24年12月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書～災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて～」を作成、平成28年には前述の「情報難民ゼロプロジェクト」を開催する（2018年3月「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会報告書」p1より）など、災害時の外国人対応に関する指針を示している。

⁴ 本稿でいう「外国人」とは、外国人住民、外国人観光客、また日本国籍を持っているが外国で生まれ育った帰国子女、中国帰国者、帰化した人等も含めることとする。そのうち鹿児島市の外国人住民数は、2018年12月1日現在、2,998人（総人口に占める割合は0.50%）である。

⁵ 行政としての鹿児島市については、鹿児島市（行政）と表記し、場所・住所としての鹿児島市は、そのままの表記とする。

多文化共生に関する指針・計画の策定と地域における多文化共生の推進のために作られたもので、コミュニケーション支援、生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災等）、多文化共生の地域づくり、多文化共生の推進体制の整備など、地域における多文化共生の推進に係る施策例が具体的に記載されたものである。

しかしながら、この通達により鹿児島市（行政）、及び市民の会の業務内容や事業計画等に「多文化共生」の文言が入るということはなく、市民の会事業計画に新規事業として多文化共生事業が入ったのは2011年度であった。鹿児島市（行政）においては、2018年現在、多文化共生施策の推進に関する指針・計画の策定はなされていない。鹿児島市（行政）の「第5次基本構想⁶」及び基本計画⁷に基づき、平成30年5月に策定された「第5次鹿児島市総合計画第4期実施計画⁸（平成30年度～平成32年度）」にも「多文化共生」の文言の記載はない。

(3) 多文化共生活動を行うための学び

— 社会全体で取り組むという考え方 —

多文化共生プランを目にした筆者は、このプランに沿って、できることから進めていこうと取り組み始めた。取り組みを始めるにあたり、まず2006年に公益財団法人全国市町村研修財団が、全国市町村国際文化研究所（以下「JIAM」とする。）で実施する「多文化共生マネージャー⁹養成コース（研修）」に参加し、多文化共生にかかる各種施策・立案や具体的な事業展開に必要な知識やスキル等を学んだ。

⁶ 基本構想とは、本市のまちづくりの最高理念であり、都市像及び基本目標を示すもの。期間は10年間で、第5次基本構想は平成24年度～33年度。都市像として「人・まち・みどり みんなで創る“豊かさ”実感都市・かごしま」を、都市像を実現するための基本目標として、市民と行政が拓く協働と連携のまち、人が行き交う魅力とにぎわいあふれるまち、健やかに暮らせる安全で安心なまちなど、6つの基本目標で構成される。

⁷ 基本計画とは、基本構想に基づく市政の基本的な計画であり、基本目標を踏まえた施策の基本的方向及び施策の体系を示すもの。基本目標別計画、豊かさ実感リーディングプロジェクト、地域別計画で構成。10年間というスパンの基本構想を国の動きや社会経済情勢の変化などに柔軟かつ的確に対応させるために、前期・後期それぞれ5年間として策定する。

⁸ 実施計画とは、基本計画に基づく財政の裏付けを伴う市政の具体的な計画であり、施策を実現するため実施する事業を示すもの。期間は第1期から第5期で各3年間として策定する。各期策定後2年で見直し、次期を策定する。

⁹ 地域での多文化共生推進を担う人材として一般財団法人自治体国際化協会が認定する資格。同協会と全国市町村国際文化研修所との共催により行われる研修（在住外国人に関わる諸制度や諸課題について理解を深め、多文化共生社会の進展に対応するための知識の習得、関係機関・部局等とのコーディネート能力および企画・立案能力の向上を図ることを目的とする）の履修などが条件である。

同時に、2006年度から2007年度にかけて、鹿児島大学大学院でスペインを中心に欧州の移民政策についての研究を行った。研究を通じてスペインサパテロ政権が行った社会統合政策の一連のプロセス¹⁰に出会い、移民政策は、自国は移民なしでは成り立たないことを認識することが必要であること。その上で、単に地方行政が行うものではなく、国家行政から移民を含む地域社会の住民ひとりひとりに至るまで、全ての人が関わり、縦・横の連携を駆使して社会全体で作り上げていくものであること。そうすることによって生まれる新しい社会は、自国民にとってもより良いものになり得るという可能性を学んだ。

(4) 「防災」活動へ特化した理由

最初に取り組んだのは、「多文化共生」という言葉と意味（考え方）の周知を図ることであった。個人で行える行政へのアプローチとして、まず、前述の総務省「地域における多文化共生推進プラン」の文書を、記載された施策を実施する際の担当課（居住・教育・労働・医療・健康・福祉・防災担当課など）に持っていき、市民の会との協働の可能性について相談を行った。この活動による具体的な形での進展はなかったが、顔の見える関係を作る目的で、その後も、他都市が同プランを参考にして行った先進事例を届ける等の活動を続けた。

外国人住民・地域社会へのアプローチとしては、2007年2月4日（日）に鹿児島で初めての多文化共生に関する講演会「国際協力講演会—ともに生きる社会をめざして。多文化共生の意味を探る旅に出かけよう—¹¹」を実施した。

¹⁰ 柚木 平成19年度修士論文「スペインにおける移民の社会統合への挑戦」鹿児島大学大学院人文社会科学部経済社会システム専攻。スペインサパテロ政権は、①「移民の存在」を認め、社会のまとまりを保護するために「移民の社会統合政策を行わねばならない」と決断した。その上で、②「移民、行政、市民社会の全てが、（移民の流入により作り出された）多様性のある“新スペイン社会”に適應できるようにする」を国の理念・目標と決定し、適應を求められているのは移民だけではなく、行政、市民社会の全てであるとした。そこをきっちりと決めた上で、目標達成のために、③まず体制を整え、④法制度と財政基盤を整えた。このスペインサパテロ政権が行った「移民の社会統合政策を行わねばならない」という決断と移民の社会統合政策を行うための「体制、法・制度、財政基盤」の3つの確立は、鹿児島における外国人住民施策を進めていく上でも、重要で欠かすことのできない要素であると考えている。なお、③の体制を整えるとは、縦の協力メカニズム（国家-自治州-地方自治体）、横の協力メカニズム（関与する各省間の横断的な取り組み）などの公的機関の体制作りだけでなく、非営利団体や市民団体・移民支援団体などとの協働の体制作りを行ったことなどをいう。

¹¹ 鹿児島で初めての多文化共生に関する講演会「国際協力講演会—ともに生きる社会をめざして。多文化共生の意味を探る旅に出かけよう—」は、2007年2月4日（日）阿部一郎氏（多文化共生センター前理事長）を講師に招いて市民の会主催で行った。

また、2009年10月23日（金）には、多文化共生ワークショップ「多文化共生とかごしまの未来—外国人住民とともに暮らす地域の取り組み—¹²⁾」を実施した。当時の市民の会の事業計画に多文化共生事業がなかったことから、前者は多文化共生を「内なる国際協力」と理由付けて、国際協力事業として実施し、後者は鹿児島県国際交流協会の「市町村との協働事業」を活用して実施した。

鹿児島では目新しい「多文化共生」事業ということで、報道機関等で広く紹介して貰えたこともあり、若干の周知が図られたが、単発のイベント開催では、社会に定着させることは難しいと感じた。また、「多文化共生」を一括りにして活動することの難しさも感じていた。なぜなら、多文化共生の推進に係る施策は多分野に及ぶため、働きかけを行う対象が広範囲で、対象により働きかける方法が全く違うからである。

別のアプローチ法を模索している中で2011年3月11日に東日本大震災が発生した。筆者は、発災直後からNPO法人多文化共生マネージャー全国協議会（以降、「NPOタプマネ」とする。）の一員として「東北地方太平洋沖地震災害多言語支援センター」の活動に携わった。

同センターはNPOタプマネが発災当日から4月30日まで51日間、滋賀県のJIAM内に開設したもので、災害情報の11言語¹³⁾への翻訳、災害に関する電話相談¹⁴⁾、被災地への会

市民170人が参加した。

¹²⁾ 2009年10月23日（金）「多文化共生とかごしまの未来—外国人住民とともに暮らす地域の取り組み—」；多文化共生とはどのようなものかを知っていただくためのワークショップ。内容は、基調講義「多文化共生概論」の後、多文化共生推進プランに沿って「A. コミュニケーション支援」、「B. 教育」「C. 医療・保健・福祉」「D. 防災」に分かれて分科会を行った。国際交流団体や外国人支援に興味のある市民（外国人住民を含む）、行政職員など86人が参加した。基調講義講師は北村広美多文化共生センターひょうご代表。分科会講師は、A.高木和彦タプマネ協議会副代表理事（滋賀県職員）、B.宮谷敦美愛知県立大学教授、C.北村広美多文化共生センターひょうご代表、D.防災 清水由美子（財）柏崎地域国際化協会事務局長と時光全国市町村国際文化研修所講師 D.防災の講義では、2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震の際の活動・経験について、被災者（自宅が全壊）であり、かつ国際交流団体の事務局長という外国人住民の支援者でもある清水由美子氏が「新潟県中越沖地震の『被災者』であり『支援者』が見た外国籍市民との協働」をテーマで講義し、次にNPOタプマネとして清水氏を支援する形で被災者支援を行った中国出身者の時光氏が「新潟県中越沖地震の経験から—被災外国人の様子と同国人に対する母語での支援活動」のテーマで講義した。

¹³⁾ 日本語、英語、中国語、ポルトガル語、タイ語、タガログ語、スペイン語、韓国・朝鮮語、インドネシア語、ベトナム語、やさしい日本語

¹⁴⁾ 3月14日から同31日までの16日間、日本語、英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、韓国・朝鮮語の6言語で行い133件の相談を受けた。なお、ポルトガルとスペイン語は3月15日から、韓国・朝鮮語は3月24日から

員派遣（被災地国際交流協会職員の活動支援等）の活動を行った。

筆者は、発災初期の段階で、①多言語情報の準備体制の整備、②被災地域への多言語情報提供の支援、③被災状況の把握と今後の対応の検討等の活動に携わった。具体的には、(a) インターネットで被災各県の市町村別外国人住民数とその国別・在留資格別内訳を調べた上での作表作業（被害の大きい地域の中で多言語支援が必要な地域と必要言語を知るため）、(b) 翻訳協力者の確保（後に各種団体等の協力を得るが、初期段階では会員を中心に翻訳協力者を探した）、(c) インターネット上で各国がそれぞれに発信した情報や、多言語で流れている各種情報の収集（発信する情報の決定判断・外国人からの相談対応に活用するため、また災害時の問題の一つであるデマ情報や風評被害への対応に活用するため）等の活動を行った。中盤以降は、活動者がメーリングリスト上で行ったやりとりを活動状況としてとりまとめる作業を行った。この経験から、災害時多言語支援センターの設置、及び災害時の外国人対応を可能にする準備を鹿児島でも喫緊に整えることの必要性を感じ、多文化共生推進プランの中で「防災」を自身の活動の最優先事項とした。

(5)「防災」活動を行うための学びと繋がり

活動を行うにあたり、「防災」に関する基本的な知識を得るために、2012年に日本赤十字社鹿児島支部主催の「防災ボランティア養成研修」、「救急法等短期講習」、鹿児島県社会福祉協議会主催の「災害ボランティアリーダー養成研修会」等を受講した。

2012年12月5日～7日にはJIAM主催「災害時における外国人への支援セミナー」を受講し、東日本大震災の被災地（仙台市等）での、実際の外国人支援活動（どのような問題が起こり、どのような対応が必要になったか）の実践報告をもとにした、外国人への支援方法を学んだ。このセミナーには被災地で救援活動や死体探し等の辛い活動を経験した消防関係者等、行政職員も参加しており、彼らから、亡くなられた方への消えない想いや後悔を聞くことができた。この時に「地域国際交流団体に働いている者として、鹿児島で災害が起こったとしても、外国人であることが理由で命を失う人を1人も出さないようにしなければならぬ」と強く思ったことが、システム構築を考える大きな要因となった。

また、外国人住民への防災指導を行えるように、2017年2月に応急手当普及員の認定を、同年4月に防災士の資格を取得した。防災士資格取得のために2016年10月から2017年2月に鹿児島大学で「いのちと地域を守る防災学Ⅱ¹⁵」と「地域防災学実践¹⁶」を受講した。

両授業は、複数の講師による授業で成り立ち、災害と流言・風評、トラウマの理解と心理的ケア、鹿児島県の原子力防災対策など、各専門分野の視点から多方面にわたる防災知識を学ぶことができた。また、授業後、それぞれの講師と名刺交換をさせていただき、それぞれの分野での外国人を含む災害時要配慮者への対応に関するお話を伺った。また、外国人支援に関する話を講義の中に加えるなど、周知活動への協力依頼をすることもできた。

¹⁵ 災害とボランティア活動（地域防災教育総合センター；岩船昌起）、災害と流言・風評（理工学研究科；小林励司）、大規模災害と情報通信（学術情報基盤センター；升屋正人）、気象災害の監視と予測（地域防災教育研究センター；眞木雅之）、火災と防火対策（鹿児島市消防局；齋藤栄次）、鹿児島県の災害と危機管理（鹿児島県危機管理防災課；小田健治）、自然災害に対する行政の危機防止責任（法文学部；森尾成之）、ハザードマップ（理工学研究科；井村隆介）、トラウマの理解と心理的ケア（教育学部；関山 轍）、地域の復旧と復興（法文学部；小林善仁）、鹿児島県の原子力防災対策（鹿児島県原子力安全対策課；池亀昭紀）、火山の監視と防災情報（鹿児島地方気象台；原田智史）、避難所運営と仮説住宅の暮らし（地域防災教育研究センター；岩船昌起）敬称略

¹⁶ 火災と防災に係る総合演習（鹿児島市消防局；齋藤栄次）、津波及び風水害のしくみと対策、災害と交通インフラ（理工学部研究科；柿沼太郎）、最近の災害事例、防災士とは、防災士の役割、身近にできる防災対策、地域の自主防災活動、災害とボランティア活動、避難と避難行動、グループ学習（地域防災教育研究センター；岩船昌起）敬称略

2. システムの構築とは

(1) 基本理念・基本目標・施策の決定

これまでの学びや経験を通して、実践者としての筆者の基本理念、基本目標をたてた。

まず、「鹿児島で、外国人であること（例えば、日本語が不自由である、自国で自然災害の経験がない、自国で自然災害がないため避難方法を含む防災の知識・意識を持っていない等）が理由で命を失う人を一人も出さない」という想いを活動の基本理念とした。

また、基本理念のために必要な要素として、基本目標を3つ設定した。

そして、3つの基本目標を達成するために必要なリソース（こと・ひと・もの）を整備すること、また達成に必要なことを行える組織・団体に対し、必要なことを行ってもらうための『働きかけ』を行うことを「システムの構築」と位置付けた。

その際には、当時、一般的に使われていた「災害時の外国人『支援』」や、昨今常用されている「多文化防災」ではなく、最初から一貫して「外国人『対応』」という言葉を使った。

外国人のために特別にしてあげる支援（ある種の特別扱い）ではなく、災害時に自分達が「対応しなければならないこと」とであるという意識付けを図るためである。

活動の基本理念「鹿児島で外国人であることが理由で命を失う人を一人も出さない」

基本目標 1. 鹿児島市では、災害が起こった際、救助・避難・誘導等の外国人対応を、
動ける人が誰でも普通に行えるような社会習慣があります

基本目標 2. 鹿児島市には、それらを可能にするために必要なリソース¹⁷（もの・こと・ひと）が全て準備・整備されています

基本目標 3. 鹿児島市では、外国人住民、行政、地域社会の三者全てが同じ方向を向き、基本理念達成のため、三者それぞれが自助、共助、公助に取り組み、連携し合い、三位一体で推し進めていきます

¹⁷ 社会資源

(2) 三者への働きかけ

上記3つの基本目標を達成するために必要なことを掲出し、「具体的目標」とした。そして、その具体的目標を達成するための施策『働きかけ』を案出し、それを元に活動を始めた。

働きかけの案出は、外国人住民、地域社会、行政の三者ごとそれぞれに行った。基本目標3.で掲げた「三位一体で推し進めていく」ことがシステム構築の重要ポイントであり、三者それぞれへの働きかけが必要だと考えたからで

ある。

基本目標を達成するために、三者それぞれに具体的目標を立て、具体的目標を達成するための働きかけを考え、実行に移す。実行により具体的目標が達成されると削除し、実行により新しい課題が見つかったら、その対応策としてまた次の具体的目標をたてるという流れで行った。そのため、働きかけは、その時々々に修正を重ねている。

最終頁に現時点の目標等を掲出したが、その概要は次のとおりである。

対 象	具体的目標と働きかけ（概要）
外国人住民	【目標】防災知識・意識を持つなど各人が自分の命は自分で守れるよう自助努力ができる 【働きかけ】鹿児島市の自然災害、防災知識、情報授受方法、災害時に命を守るための最低限の日本語等を学んでもらう機会を創出すると共に、普段から地域社会と繋がっていられるよう交流の場を提供し、参加を促す。
地域社会	【目標】外国人に興味があるなし、外国人との交流や接触があるなしに関わらず、全ての市民が、自分達の地域社会には外国人住民も住んでおり、災害時には、外国人特有の配慮や対応が必要であること、またその支援方法についても、常識として知っているようにする。 【働きかけ】外国人対応に関する意識と知識を持ってもらえるような機会を、可能な限り多く、多方面に向けて創出する。
行政	【目標】所属課に関わらず、全ての行政職員が、外国人住民も鹿児島市民であり、且つ災害時要配慮者であること意識と認識を持ち、外国人住民への配慮に関する知識と支援方法を理解した上で、鹿児島市地域防災計画に記載された外国人の安全確保のための取り組み（多言語での情報発信と相談窓口の開設）が迅速に行えるようにする。 【働きかけ】必要な準備を具体的に整えておく方向へと進むような働きかけを行う。災害時に必要な庁内関係各課の横の連携を普段から図れる体制を作るような働きかけを行う。

3. 働きかけの具体例

(1) 外国人住民へのアプローチ

外国人住民へのアプローチとしては、2002年から2013年に実施した「街並みウォッチング」事業の中で外国人住民を避難所となる小学校等に案内し、避難所の説明や防災について知ってもらう取り組みを行ったことが最初である。避難所となる場所に実際に一度足を運ぶことで知識として記憶され、「避難所に避難して」と言われた際、自身で避難所に行くことができるようにと考えた。「避難所って広い屋外にテントが張られるものではないんだ」等の参加者の発言により、国による防災知識の違いを知る良い経験もなった。

2013年には外国人住民を対象にした防災講座『災害から自分を守るための勉強会』を実施し、自分の命を守る自助活動ができるように知識や情報を学ぶ機会を提供した。この勉強会は2018年まで「命を守る勉強会」として続いており、提供する内容と実施方法は毎年少しずつ修正を加え、変化している。2013年当初は、地震災害を想定した日本人に対する防災講習（AEDの使い方、ハゼックス炊飯¹⁸、防災グッズの準備等）と同様のものではなかった。

¹⁸ 強化ポリエチレン袋に米と水を入れて鍋で湯煎する、災害時に赤十字等が行う衛生的な炊き出し法である。

2018年から2019年の内容は、いつくるかわからない地震・津波災害への対応だけでなく、鹿児島で頻繁に起こる大雨、台風、桜島の噴火に関する自然災害の紹介と、それぞれの対応策、災害時に必要な各種情報の探し方や多言語での情報授受方法、そして何かあった時に自分を助けてくれる人を一人でも多く確保するために自主的に地域社会と関わる大切さなどを伝えている。実施方法についても、参加希望者を募集してイベントとして実施するものから、大学や日本語学校の授業の一環として話をさせてもらう、或いは外国人が集まる場所に出向き話をさせてもらうという、アウトリーチの手法に変化させた。これは1人でも多くの外国人住民に防災知識の周知を図るためと、防災の学びを希望しない人にも聞いてもらうためのしかけである。

(2) 地域社会へのアプローチ

地域社会へのアプローチについては、対象が広範囲に渡るため、まずは、防災関係者（消防・警察・行政職員、自治会・民生委員、防災ボランティア、医療従事者等）の中に協力者を作る取り組みから始めた。2012年・2013年1月市社会福祉協議会ボランティアセンター「災害時ボランティアセンター設置運用訓練」、2013年1月11日鹿児島大学「津波

防災シンポジウム」、1月14日NHK・MBC主催「鹿児島防災シンポジウム」、6月5日鹿児島大学「防災セミナー」等、防災関係者が集まる会に参加し、講師や参加者との関係作りを行った。どのような人が参加し、どのような活動を行っているのかを知ることができ、また、災害時の外国人対応について関心を持ってもらうこともできた。

この防災関係者との顔のみえる関係作りを活かして、次に行ったのが、基本目標1の、災害が起こった際、被災者となった外国人の救助・避難・誘導等の対応を行わねばならない役割の方に、普通に外国人対応ができるようになってもらうため、そして基本目標2の必要なリソース「ひと」になってもらうための取り組みであった。

また、その方たちが、日本語がわからない外国人に対しても対応・活動できるような道具「もの」を作る取り組みも行った。例として、以下の多文化共生シンポジウム、桜島防災訓練での外国人対応訓練、災害時多言語表示シートの作成をあげる。

実施事例「多文化共生シンポジウム『鹿児島の防災…外国人住民の視点から』

実施日 2013年1月20日(日)

参加者 桜島防災訓練参加団体等の防災関係者、校区・町内会長や民生委員など地域の世話係他174名

目的 ①防災関係者に災害時の外国人対応の必要性や対応法などを知ってもらうため
②桜島防災訓練に公式に外国人対応訓練(防災関係者による実際に外国人を相手に対応する訓練)を入れてもらうため

内容 基調講演とパネルトーク

講師①「桜島の火山活動と防災」井口正人 京都大学防災研究所火山活動研究センター長

講師②「災害時のボランティア活動について」日高耕一 鹿児島県社会福祉協議会ボランティアセンター所長

パネリスト① 中野和久 鹿児島市危機管理課長

パネリスト② 時光 NPOタブマネ事務局長(中国出身・被災地での外国人支援活動体験者)

パネリスト③ ティファニー・タン・シンイ氏(マカオ出身・鹿児島市住民)

総括コーディネーター：志渡澤祥宏 NPOタブマネ 監事

実施事例「桜島火山爆発総合防災訓練、桜島島内訓練での外国人対応訓練」

実施日 2015年1月9日(金)から毎年1~2回

参加者 桜島防災訓練に参加する防災関係者

目的 防災関係者に実際に外国人への対応を経験してもらい、課題があれば対応策を考えてもらう

内容 桜島訓練内で各団体がそれぞれに行う各種訓練に外国人住民への対応訓練を加えてもらう。

例) 鹿児島県看護協会・DMAT・DPAT等医療チームによる外国人対応訓練、鹿児島県栄養士会による外国人対応訓練(ハラル等食制限への対応、栄養相談)、鹿児島市社会福祉協議会等による災害ボランティアセンター運用訓練、(多言語サイト・パンフレットを活用した)NTT災害伝言ダイヤル等の使い方の説明訓練、ホテル関係者・観光従事者による外国人避難誘導対応訓練など

実施事例「災害時多言語表示シートの作成」

目的 災害発生時に、鹿児島市(行政)等が発信する各種情報(警報・災害・交通・ライフライン・避難所情報など)を日本語がわからない外国人にも伝えるため、また日本語しかわからない人が、日本語が全くわからない人を救助・避難・誘導・支援できるようにするため

内容 「災害時多言語表示シート」は、災害時多言語表示シート表記載の通り。用途によりa)、b)、c)の3種にわけられる。

「災害時多言語表示シート」の作成については、筆者とシート活用団体(表内太字で記載)との話し合いで作成した日本語文を、鹿児島市国際交流アドバイザー¹⁹に翻訳してもらうという方法、又は以下の災害時語学ボランティア研修会(全3回)で作成したシートの基本形を、筆者とシート活用団体とで調整した上で、鹿児島市国際交流アドバイザーに確認してもらうという方法等をとった。多くの人に作成に関わっていただくことで、様々な意見やアイデアを取り入れることができると同時に、関わった人に情報の多

¹⁹ 鹿児島市国際交流課に所属する鹿児島市国際交流アドバイザー。現在、オーストラリア人、中国人、韓国人の3名が勤務。一般財団法人自治体国際化協会が実施する「語学指導等を行う外国青年招致事業(JETプログラム)」を活用し派遣された国際交流員CIR(Coordinator for International Relationsの略)。

災害時多言語表示シート			
		内容	作成したもの
a)	災害時多言語会話シート	避難等と呼びかける、健康相談をするなど、人に話しかけるフレーズを多言語化したもの	<ul style="list-style-type: none"> * 「多言語指さし会話集」 鹿児島県看護協会用 通訳なしで避難所健康相談を行うため 鹿児島県栄養士会用 通訳なしで避難所栄養相談を行うため * 「多言語会話シート」 市船舶局の桜島フェリー船内誘導用／胴衣着用説明用 海上保安庁の船内誘導用／胴衣着用説明用 市消防局の避難誘導用 桜島地域建設防災対策協議会の避難誘導用 桜島内のホテル宿泊施設での避難誘導用 桜島内観光施設等での避難誘導用
b)	災害時多言語情報表示シート	避難情報、交通情報など災害時に発信される各種情報を多言語化したもの	<ul style="list-style-type: none"> * 桜島噴火関連情報（噴火警戒レベルや火山災害の説明を含む） * 台風関連情報（台風災害の説明を含む） * 大雪関連情報 * 避難所用（避難所に貼り出される可能性のある各種情報） * 桜島内観光施設用（施設内での避難方法や上記噴火関連情報） * 鹿児島側桜島フェリーターミナル用（上記噴火関連情報や桜島内観光施設の閉鎖等を伝える）
c)	災害時多言語看板	立入禁止やこの水は飲めませんなど、看板や貼り紙を多言語化したもの	<ul style="list-style-type: none"> * 避難所用看板²⁰ * 桜島内観光施設用看板 * 避難所受付用多言語受付用紙 * 避難所受付用受付説明文

言語化の必要性とその方法を具体的に知ってもらうためのしかけとして行った。

事例報告「災害時ボランティア研修会（全3回）」

内 容 テーマを「災害時、“日本をルーツとしない人”の命も同じように守るため」とした全3回の研修会。研修会では関係団体の参加・協力を得て、上記の災害時多言語表示シートの基礎形となるものを作成した。

【第1回】 2015年8月2日（日）「災害時多言語支援センター運用訓練」を行い98名が参加。外国人が災害時にどのような事に困り、対策としてどのようなことができるか等の基本講義の後、実際に気象庁や市役所、報道機関から配信された災害情報を多言語に翻訳するグループワークを行った。

【第2回】 2016年3月13日（日）「通訳なしでの健康相談－外国人対応マニュアル作成会－」を行い27名が参加。参加者（鹿児島県看護協会、語学ボランティア、医学部学生等）で「多言語指さし会話集（健康相談バージョン）」を作成するワークショップを行った。

【第3回】 2016年3月20日（日）『災害時、外国人観光客に情報を迅速に伝えるための事前準備－すぐに、誰でも、使える「掲示物」等の作成会－』を行い、市観光担当課、観光コンベンション協会など外国人観光客対応をする職種の人と語学ボランティア等32名が参加。桜島噴火警戒レベルが上がり避難指示が出た際に日本語と火山防災知識が不自由な外国人観光客にどのように伝え避難させるかを考え、「災害時多言語表示シート」を作成するワークショップを行った。

(3) 行政へのアプローチ

1.2.で前述したとおり、鹿児島市（行政）の総合・実施計画に多文化共生施策がないという状況のもとで、筆者が行政に対して行うことができたアプローチは、2011年東日本大震災以降に、被災地をはじめ全国各地の自治体や国際交流団体で行われた災害時の外国人住民支援に関する事業の報告書を取り寄せ、市国際交流課、市危機管理課、市地域福祉課（避難所担当）に先進事例として届け続けることであった。

側面からのアプローチとして、災害時の外国人住民対応を「地域福祉」の視点で考えてもらえないかと、市地域福祉課（地域福祉計画担当）と社会福祉法人鹿児島市社会福祉協議会ボランティアセンター（以下、「市ボラセン」と

²⁰ 一般財団法人自治体国際化協会多言語情報等共通ツール<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html>を参考にした

する。)に相談をした。そのことにより、第3次市地域福祉活動計画策定時(平成24年8月~平成26年3月)と第4次同計画策定時(平成29年9月~平成30年11月)に、同計画ワーキンググループ委員として参加し、同計画の中に「外国人」の文言を加えてもらうことができた。それまで「高齢者等」と、「等」の中に含まれていたものが「外国人」と記載されたことにより、外国人も地域住民の中に含まれ、災害時要配慮者として福祉の対象であることの意識付けが、地域福祉の関係者になされたのではないかと考える。その他にも、市ポラセンが主催する「ボランティア入門講座」や「ボランティア推進校ボランティアリーダー研修会」に於いて災害時の外国人支援についての講話をさせてもらう等、市ポラセンには、ボランティア活動者への周知活動に大きな協力をいただいている。

側面からのアプローチとして、もうひとつ、災害時の外国人対応を「観光」の視点で考えてもらうことに取り組んだ。外国人観光客対応が整うことで外国人住民対応も進むのではないかと考えた。来鹿外国人観光客数が右肩上がりが増えてきている中、日本語理解力が低い、鹿児島に不慣れである等の理由で外国人住民以上に対応が難しい外国人観光客への災害時対応は必須なのではと、桜島噴火災害発生時に外国人観光客対応を担う市観光関係各課に、災害時多言語表示シートを活用した外国人観光客を桜島から避難誘導する訓練、避難所に誘導された外国人観光客の対応を行う訓練を行うこと等を提案した。

行政へのアプローチを続けてきた中で、大きな動きがあったのは、2015年である。

きっかけは、1月に桜島防災訓練に外国人住民111名が公式参加し、多くの防災関係者が実際に日本語がわからない人と接し、自分達に対応に苦慮したことで、災害時多言語表示シートの必要性を理解していただけたこと。そしてもう一つは、8月15日に桜島噴火警戒レベルが4に引き上げられた際、市から避難勧告が発令された(避難勧告で観光客は避難を始めなければならない)にも関わらず、観光地である桜島有村地区等際に外国人観光客が立ち入り、多言語対応が必要になったことである。これを機に、桜島立入禁止区域に掲示される看板や避難放送が英語、韓国語、中国語に多言語化されるようになった。また、桜島防災訓練・島内訓練、桜島フェリー訓練等において、市危機管理課、市観光振興課、市ジオパーク推進室、市船舶局(桜島フェ

リー担当)、市桜島支所、市地域福祉課、市桜島保健福祉課、市消防局、海上保安庁などが、実際に日本語の不自由な外国人への対応を経験する対応訓練に取り組み始めた。

提供した「災害時多言語表示シート」は、市危機管理課により「2017年3月修正版鹿児島市地域防災計画(資料編)」に、日本語が不自由な外国人の避難誘導の手段のひとつ「指さし確認カード」として掲載された。また、市地域福祉課は、2018年度に市内の全指定避難所(240ヵ所)に同シートを設置し、2019年1月の桜島防災訓練からは避難所班長(市職員)による同シートの張り出し訓練を始めた。さらに同訓練内の避難所受付には多言語での受付看板・受付名簿・受付方法を記載した多言語表示シートが設置され、避難所班長による日本語がわからない外国人への受付対応訓練も始められた。行政による災害時の外国人対応への取り組みは、桜島防災訓練を通して大きな進展を見せている。

この変化を好機と捉え、2016年から3年間、行政職員を対象にした「災害時の外国人対応セミナー」を実施し、年1回ではあったが、行政に対して直接的なアプローチを行えた。

多文化共生センター大阪の代表理事で、復興庁復興推進参与としても活躍している田村太郎氏を講師に、「災害発生72時間、初動体制を考える」をテーマにした基調講演とワークショップを行った。2016年のワークショップでは、熊本市国際交流振興事業団事務局長八木浩光氏による事例報告「地震発生後72時間…熊本で求められた対応あれこれ」をもとに、災害発生72時間に自分の所属課で外国人対応としてしなければならないことを話し合った。2017年のワークショップでは、災害発生72時間に多言語発信する必要がある情報にはどのようなものがあるかを考えた。また2018年のワークショップでは、北海道胆振東部地震発生時に、札幌市(震度6弱)が外国人から求められた対応を参考に、「鹿児島中央駅前にたくさん集まってきた外国人の対応に派遣された」という想定で、実際に外国人対応を体験してもらった。日本語が全く話せない人も含めて外国人住民10名(英・中国・韓国・スペイン・ベトナム・ネパール語話者)を相手に対応した職員からは、日本語が通じない人への対応の難しさに対応策の必要性を感じたという感想が多かった。今後は、市職員研修の一つとして全ての職員に外国人対応訓練をしてもらえるよう、働きかけを行う。

4. システム構築の省察と今後の展開

2.1.において、システムの構築を行うにあたり基本目標を3つ立てた。

(1) 基本目標 1. について

桜島防災訓練を基点に、各種防災訓練で外国人対応訓練が実施されるなど、市危機管理課との間に災害時の外国人対応に関する問題意識の共有を図ることはできた。しかし防災関係者全体に浸透しているとは未だ言えず、引き続き働きかけを続けていく必要がある。今後は、基本目標 2. を充実させ、広く一般市民にまでその共有範囲を拡げ、いつか「社会習慣」となることを目指して、さらに多くの団体・組織の方々に協力・連携をいただきながら、底辺の拡大に向けた取り組みをねばり強く続けていく。

(2) 基本目標 2. について

基本目標 2. の必要なリソース「もの」に関しては、災害時多言語表示シートの作成及び市内全指定避難所への配置等により着実に進んでいるといえる。今後も、可能な限り、災害発生72時間に行政及び地域国際交流協会が発信する（発信が必要な）文書を収集し、翻訳をし、災害発生時に誰もがすぐに発信できるストック情報としてネット上に配置できるようにしたい。ストック情報の作成については、市国際交流課を通して市関係各課に協力を貰うこと、外国人住民の力を活用すること等も含めて市国際交流課と市国交財団に提案する。

リソース「こと」に関しては、行政・地域社会・外国人住民の連携体制（受援体制を含む）が不完全であり、そのために必要なリソース「ひと」を集める・育成する策が足りていない。

対応策として、全ての外国人住民に情報を届け、逆に外国人住民からのSOSを洩れなく受け取ることができる双方向の流れを持つネットワークを整えることを考えている。行政・地域社会・外国人住民全てが網の目のように繋がれるようにするために、関係者が一同に集える会等の実施を市国交財団に提案したい。並行してネットワークへの行政関係課の参入への働きかけも必要である。災害時に必要となる情報や相談内容は多岐にわたる。災害情報取得には災害対策本部との連携が、また生活情報取得のためには庁内各課との連携等が必要になることから、ネットワークへの行政の参入は必須であると考えている。まずは市国際交流

課に協力を求めることから始めるが、前述の行政職員対象のセミナーへの参加者に協力を求めているのもひとつの方法だと考える。行政職員を対象にしたセミナーを実施した成果が、このような場面で活かされることを期待している。

必要なリソース「こと」に関してはもう一つ、市地域防災計画に記載された「外国人の安全確保」の中の「多言語での外国人への情報提供」と「外国人を対象とした相談窓口の開設」実施に向けた基本事項の整備を急ぎたい。基本事項とは、提供する情報を誰がどのように決め、翻訳は誰がするのか、その情報をどのような手段でだれ（必要な人はどこにいるのかも含めて）の手に届けるのか、市国交財団と鹿児島市（行政）が出す情報に差別化を図るのか等であり、また相談窓口の開設をいつ、だれが、どこに、どのように設置し、だれが相談を受け、係る経費はどこが負担するのか等、決めておかなければならない事項は多岐にわたる。これらの基本事項については地域国際交流団体単独で決められるものではなく、市地域防災計画を策定する市危機管理課、市国際交流課との協議が必要であろう。2018年に一度話し合いがもたれたものの立ち消えとなってしまった反省を踏まえ、喫緊の課題として積極的に行政に働きかけていかねばならない。

リソース「ひと」に関しては、外国人住民、地域社会、行政の全てに災害時の外国人対応ができるひとを増やしていくための取り組みを今後も続けていきたい。「ひと」が集まらなければ、基本目標 3. をクリアすることはできない。これまでの活動に加え、外国人住民の持つ大きな力を活用できるような取り組み（例えば、災害時の外国人対応の施策を考える会に外国人住民に入ってもらおう等）を、外国人住民とともに考え作っていくことを鹿児島市や市国交財団に提案したい。

(3) 基本目標 3. について

三者それぞれの取り組みには進展があるものの、三者それぞれが連携し合い、三位一体で推し進めていくという形にはまだ全く近づけていない。

この基本目標 3. は、鹿児島市（行政）無しには達成しない。これまでの経験、また鹿児島の地域特性を鑑みると、災害時の外国人対応施策は、基本方針や初動体制について鹿児島市（行政）が主導で行い、市国交財団がそれに即した連携体制やリソースを、地域社会や外国人住民とともに作っていくという形が現実的だと考える。そのためには、鹿児

島市（行政）が多文化共生を推進すると決め、市総合・実施計画に多文化共生施策が記載され、担当課が決まり予算がつくことが必要である。

ず、地域づくりや人づくりなどを含めた多文化共生社会の構築、さらには、多様性のある「新鹿児島社会」の形成へと展開していくであろう。それらの実現を夢見ながら、今後も活動を続けていきたいと考えている。

おわりに

今回、この報告を書くにあたり、これまでひとつひとつ重ねてきた100を超える取り組みを一覧にした。それぞれの取り組みについて向き合うと共に、多くの学びとつながりがあった実現できたものだと、改めて感じる事ができた。これまで関わって下さった全ての方への感謝の気持ちでいっぱいである。学びにより得た繋がりは、システムの構築に必要な団体・組織・人との繋がりを生み、その繋がりにより、必要な協力・支援を得ることができた。また、一緒に取り組むことで達成できたことも多かった。ひとつひとつは小さな繋がりに過ぎないが、その「繋がりの力」こそが、システムの構築には欠かせない、重要で大きな力になると考えている。今後も、環境や状況の変化・進展に適応した新しい施策（働きかけ）を考えるための更なる学びを続けていくとともに、これまで同様に、丁寧に確実に繋がりを作り、それらを結び、システム構築へと昇華させていきたい。

この「災害時の外国人対応」に関するシステムの構築に向けた取り組みは、外国人の命を守るということに留まら

対 象	具体的目標	働きかけ
外国人住民	<ul style="list-style-type: none"> ◎自分の命は自分で守らなければという意識と防災知識を持つ ◎被災後に必要になる知識（情報入手方法・避難所・申請手続き他）を持つ ◎地域防災について知る ◎共助を行う担い手であることを知り、地域社会に対し協力支援を行う ◎各自で避難行動計画を作っており、発災時に情報を得る場所や頼れる人を地域社会内に持っている 	<ul style="list-style-type: none"> ◎外国人対象の防災講座・避難所訓練等の実施、地域の避難訓練への参加誘導 ◎避難場所や避難経路の周知徹底 ◎地域社会への参加・共生を考えてもらうような取り組み ◎災害時に近所の人に声をかけてもらうことの大切さと普段からの関係作りの必要性を知ってもらう取り組み ◎外国人住民にも率先して災害時の外国人住民・観光客対応に協力して貰う取り組み
地域社会	<ul style="list-style-type: none"> ◎地域社会の中で、外国人住民の存在を意識・認識している ◎市地域福祉計画の中に、障害の有無、年齢、性別、「国籍」などに関係なく全ての市民…と、「国籍」が追加される、また「外国人住民」の文字が記載される ◎町内会・自主防災組織・地域住民等、全てが災害時の外国人への配慮や対応方法について知っている（日本人との違い、どのような支援ができるのか、どのような問題が起こりうるのかなど） ◎避難支援体制の構築…全ての人が災害時の外国人対応意識・知識を持ち、災害時多言語表示シート・翻訳アプリなどを活用して誰でも対応ができる ◎外国人住民も共助の大きな力となることを知る ◎近所に外国人が住んでいるのを知っている 及び声掛けをする関係性がある（一緒に避難しよう、台風が来るから雨戸を閉めた方がよいよ…と、声かけられる） 	<ul style="list-style-type: none"> ◎団体・組織・人など、あらゆる人に、災害時の外国人への配慮や対応方法について知ってもらい、ひとりでも多くの支援者を増やすような取り組み（講座やワークショップでの啓発他） ◎外国人が多く住む地域では上記プラス外国人住民も一緒に地域防災を考える機会の創出（外国人住民も含めた避難所運営訓練） ◎地域住民による支援体制の構築（情報提供・安否確認の協力を含む） ◎町内会・自主防災組織等と外国人住民を繋ぐ（顔の見える関係作り） ◎外国人が多数所属している大学・企業等への防災教育実施の促進 ◎地域に住む外国人住民との共生を考えてもらうような取り組み

<p>行政</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◎外国人住民も市民であるという意識がある。 ◎災害時の外国人住民対応を主導して行う課の創出 ◎どの課・組織・避難所でも外国人対応が可能 ◎災害時要配慮者に外国人も含まれるという意識・認識を持ち、安全確保のための対策を推進し避難支援体制の確立を進める ◎（市地域防災計画に記載されている）外国人に対する多言語での情報提供²¹と相談窓口の開設の実施 * ガイドライン・実施計画・マニュアル²²等の作成 * 発災時（災害警戒本部設置時）の初動体制・指揮系統・役割分担の確立 * 多言語での情報発信 <ul style="list-style-type: none"> ①市HP「緊急情報」の迅速な多言語化（夜間・休日でも時差なく多言語発信可能） ②情報を多言語化するための手段の確保²³ ③情報配信体制構築と情報伝達網の整備²⁴ ※外国人住民の把握²⁵を含む ④多言語情報の入手先の一元化²⁶ * 安否確認・外国人被災状況等の把握・集約を可能にする体制構築やマニュアル作成など（大使館・海外報道機関等への対応） * 外国人相談窓口開設のための行政内での体制構築や必要なもの・人の行政内での準備。具体的な運営マニュアルの作成 * 同上、行政外での準備（語学支援ができるボランティア育成と確保ほか） * 罹災証明書、仮設住宅・義捐金・貸付資金情報、応急危険度判定紙など災害時に必要性の高い書類や様式の事前多言語化（内容の説明を含む） * 活動に必要な各種道具の整備²⁷ * 受援体制の確立（連携体制・協定締結を含む） * 県や県国交協会との連携・役割分担の明確化 * 避難所における外国人観光客対応の確立²⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> ◎左記の取り組みを考慮してもらえるような取り組み（提案、依頼、勉強会実施など）と支援体制の構築 ◎多言語での情報発信・相談対応を可能にするために必要なリソースの整備 <ul style="list-style-type: none"> * 災害発時に発信するあらゆる情報の事前収集と多言語化（迅速な多言語情報発信を可能に） * 情報配信の体制構築の支援（団体や地域との連携・ネットワーク作り） * 支援センター・外国人相談窓口設置時に依頼できる人材・団体のリストアップや育成（研修会等）、開設時の行政との協働・連携体制の構築と運営訓練 ◎安否確認を可能にする体制構築の支援 ◎多言語情報発信・安否確認等の連携訓練→マニュアルの修正等へ ◎避難誘導訓練や避難所訓練における外国人対応訓練（外国人による共助を含む） ◎外国人対応マニュアル等作成のための外国人住民視点での意見聴取 ◎情報の「多言語化」、「やさしい日本語化」の周知（研修ほか） ◎受援体制の確立のための準備 広域支援の依頼が可能なNPOタブマネ、（一財）自治体国際化協会の地域国際化協会等との事前協議
-----------	---	---

²¹ 外国人住民には、英語・中国語・ベトナム語・タガログ語等、外国人観光客には英語・中国語、韓国語の言語支援が必要

²² 具体的かつ現実的な災害時外国人対応マニュアルの作成→マニュアルを使つての訓練→マニュアルの修正

²³ 災害時多言語支援センター等の設置に関する取り決めや設置・運営マニュアルの作成、センター設置を行わない場合はそれに代わる手段の確保、通訳・翻訳者の養成・確保、警報・災害・避難情報等については発信する文書を可能な限り事前翻訳しておく（多言語文書のストック作り）など

²⁴ インターネットの活用、広報車、防災無線、地元報道局との連携とともに、防災関係者、外国人関係団体など地域社会全体の協力を得る必要がある

²⁵ 迅速な情報発信・被災状況把握収集を行う際、どこにどのような外国人が住んでいるのかが必要になってくる

²⁶ このwebサイト（ページ）を見れば多言語での各種情報が得られるという、Webサイト上のワンストップ窓口のようなページの作成

²⁷ 外国人からのSOS・相談を受けるための言語別携帯電話やパソコン、WiFi環境の創出、停電時対策として充電・簡易発電機材、避難所巡回用の自転車やピブス等

²⁸ 災害情報・被災状況・交通情報（鹿児島を脱出する方法を含む）に関する質問への対応を含む