

「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

柚木美穂

鹿児島市国際交流財団

1. はじめに

2006年、総務省が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てから12年が経過した。

その間、国は、地方公共団体に対して「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）」や「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～（2012年12月総務省）」等で、災害時の外国人対応に関する指針を次々と示してきた。

しかしながら、国としての指針は示すものの、実施の有無については各自治体の判断に委ねていることから、鹿児島市¹（行政）においては、市総合計画の実施計画の中に多文化共生に関する記載がなく、また、外国人住民施策や多文化共生施策が事務分掌に記載されている課、災害時の外国人住民対応を主導する担当課がないという現状がある。

そんな中、2011年に東日本大震災が起これ、筆者は、NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会（以降、「タブマネ協議会」とする。）の一員として、発災日より約1ヵ月、外国人支援のボランティア活動を行った。また、災害後の報告会等において、活動者の亡くなられた方への消えない想いや後悔なども聞いた。

その経験から、「地域国際交流団体で働いている者として、鹿児島市で災害が起こったとしても、日本語が不自由である、母国での自然災害の経験や避難方法を含む防災の知識・意識を持っていない等のハンディキャップが理由で命を失う人を一人も出したくない。」と強く思い、喫緊の課題として災害時の外国人対応に関するシステムの構築が必要であると考え、そのための取り組みを始めた。

本稿では、総合計画の事業計画に多文化共生に関する施策がない自治体の管轄下にある地域国際交流団体の職員²として筆者が行ってきた、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構築に向けたこれまでの取り組みの中で、主に桜島火山爆発総合防災訓練に関する取り組みに焦点を絞って実践例を記述し、それを踏まえて実践の省察とともに今後の展開について考察する。

2. 「災害時の外国人対応」に関するシステム構築

（1）「災害時の外国人対応」に関するシステム構築とは

筆者がこの取り組みを始める動機となった「外国人であることが理由で命を失う人を一人も出したくない！」という想いを、筆者の活動の基本理念とし、そのために必要な要素

として下記3つを「基本目標」として設定した。そして、この3つ全てを行えるようになることを、鹿児島市における「災害時の外国人対応」に関するシステム構築（以下、「システム構築」とする。）と位置付けた。

ここでいう外国人とは、外国籍の人、国籍は日本だ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、そして外国人観光客も含めることとする。

なお、この理念、目標、及びこの後展開するシステムの構築等については、あくまでも筆者個人の考えであり思い描くものであることをお断りしておく。

【活動の基本理念】

鹿児島市で災害が発生しても、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
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（もの・こと・ひと）が全て準備・整備されています
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

(2) 三者への働きかけ

基本目標を達成するための「具体的目標」、及び「具体的目標を達成するための働きかけ」を、外国人住民、地域社会、行政の三者ごとに細かく策定した。目標達成、或いは失敗する毎に補正や追加を重ね、常に、その時々状況に合わせたものになっている。

本稿では、それらをまとめたものを、具体的目標と働きかけの概要として以下に掲出する。

対象	具体的目標と働きかけの概要
外国人住民	自分の命は自分で守れるよう自助努力をしてもらう。そのために鹿児島の自然災害、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し、普段から地域社会と繋がるよう交流の場を提供する。
地域社会	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と、支援方法について常識として知っているようにする。そのために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	所属課に関わらず、全ての職員が、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の意識と認識を持ち、外国人への配慮に関する知識と支援方法を理解した上で、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）に必要な準備を具体的に方向へと進むような働きかけを行う

これらの目標や働きかけの策定にあたっては、総務省など国から出される各種指針、全国で開催されている災害時の外国人住民支援に関する報告会や研修会等に参加しての学び、他都市の国際交流団体・自治体の活動事例を研究することによる学び、防災に関する基本的な知識を得るための学び（防災士・応急手当普及員の資格取得を含む）などを参考にした。

また、三位一体で推し進める必要性ということに関しては、大学院時代に研究したスペイン・サパテロ政権が行った社会統合政策の一連のプロセス³を参考にした。

3. 実践の背景・経緯

（1）行政への働きかけの難しさ —外国人住民施策担当課不在という壁—

システム構築に向けた取り組みの中で、地域国際交流団体として、外国人住民対象の防災講座や市民対象の災害時の外国人対応に関する研修会の実施等で、外国人住民、また地域社会への働きかけに関しては、着実に活動（働きかけ）を重ねていくことができていた。しかし、行政に対しての働きかけを進めることができなかった。

2011年東日本大震災の際、被災地の自治体や国際交流団体がどのような外国人対応をされたのか、タブマネ協議会がどのような支援を行ったのかをまとめたものを、鹿児島市（行政）の国際担当課である国際交流課（当時、私の職場でもあった⁴）と、災害時対応主管課である危機管理課に提供した（以下、鹿児島市や県の行政各課を「市〇〇課」、或いは「県〇〇課」と表記する。）。

また、その後も、災害時の外国人住民対応についていろいろな組織や団体が作成した資料や報告書など、外国人住民対応の必要性を考えてもらえるような事例を探して両課に届け続けたが、災害時の外国人住民対応について何かが始まるという動きはなかった。

単純に個人的な考えや活動で行政の何かが変わることはないという理由だけでなく、市危機管理課が地域防災計画への記載⁵を根拠に外国人住民対応を行う課として考えている市国際交流課の事務分掌⁶の中に、外国人住民に関する記載がないという現状があった。働きかけを行う課がなかったのである。

（2）対応策 —側面からのアプローチ—

多文化共生課や外国人住民担当部局など、災害時の外国人住民対応について働きかける担当課がないことから、その対応策として、以下4つの働きかけを、側面からのアプローチとして行うことにした。

- （イ）多文化共生ではなく「防災」の観点で防災関係者に要配慮者対応を働きかける
- （ロ）主導課がなければ、関係する全ての課に働きかける
- （ハ）外国人住民対応ではなく、外国人観光客対応として観光関係課に働きかける
- （ニ）外国人への支援ではなく、自分達⁷（行政サイド）への支援と考えてもらう

そして、まず（イ）の防災関係者への働きかけをする最も有効な場所として防災関係者が一堂に会する「桜島火山爆発総合防災訓練」を選び、そこで防災関係者に、外国人対応訓練（実際に、外国人住民を相手に対応する訓練）を行ってもらうことを目標にした。

4. 実践—桜島火山爆発総合防災訓練における外国人住民参加による防災関係者の「外国人対応訓練」の実施—

（1）桜島火山爆発総合防災訓練と桜島島内避難訓練

桜島火山爆発総合防災訓練（以下、「桜島防災訓練」とする。）とは、1914（大正3）年1月12日の桜島の大正噴火を踏まえた教訓を伝承するとともに、防災関係機関の防災体制の確立と市民の防災意識を高めることを目的とし、鹿児島市（行政）・県が主催で行う防災訓練で、1971（昭和46）年から毎年1回、1月12日前後に実施されている。

“桜島噴火警戒レベルがあがり、火山爆発とそれに伴う地震・津波が起こる”という想定の下、鹿児島市・県・桜島周辺自治体の防災担当課・消防局、自衛隊、海上保安庁、災害派遣医療チーム（DMAT）、鹿児島市社会福祉協議会など、災害時に活動する防災関係機関155機関、約5,000人が一堂に会して行う総合訓練である⁸。

また「桜島島内避難訓練」は、例年11月頃に鹿児島市（行政）が主催し、桜島住民と関係機関とで行う訓練で、桜島防災訓練より小規模ではあるが、避難計画の充実等を目的に、より具体的な想定で行っている。

（2）実施に向けた取り組み

① 桜島防災訓練主催者への直接的依頼

桜島防災訓練での外国人住民参加による防災関係者の外国人対応訓練の実施について、2011年9月から、桜島防災訓練主催者である市危機管理課と県危機管理課に依頼相談を始めた。災害時の外国人住民対応に関する資料や報告書などを見つけては、両課に持って行き、その度毎にお願いをするというようなことも行っていたが、なかなか実施に繋げることはできなかった。

② 打開策「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』」の実施

なかなか実施へと繋がられない中、打開策として、「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』」を企画し、実施した。

事業名	「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』」
事業目的	市民に多文化共生についての意識の涵養を図る
裏目的	防災関係者や災害時に避難誘導などの市民対応を担う人に、災害時の外国人対応の必要性や対応方法などを知ってもらう 桜島防災訓練で各団体・組織が行う市民対応訓練の中に、外国人対応（実際に日本語の不自由な外国人住民に対応する）訓練も加えてもらう 外国人住民の存在を意識して貰う（実際に接する経験をしてもらう）
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、及び校区・町内会長や民生委員等の災害時に地域において住民対応を担う人他174名

内 容	基調講演とパネルトーク 基調講演①「桜島の火山活動と防災」 講師：井口正人京都大学防災研究所火山活動研究センター長 基調講演②「災害時のボランティア活動について」 講師：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 パネルトーク総括コーディネーター：志渡澤祥宏 タブマネ協議会監事 パネリスト①中野和久 鹿児島市危機管理課長 ②時光 タブマネ協議会事務局長（中国出身・被災外国人支援活動者） ③ティファニー・タン・シンイ氏（マカオ出身・鹿児島市住民）
-----	--

3つの裏目的を達成するために、まずは、1人でも多くの防災関係者に参加して貰うように、次に、参加していただいた方には、外国人住民の存在を強く意識して貰えるように、以下のような仕掛けを施した。

- (イ) 多くの防災関係者に参加して貰えるように、興味を持ってもらえるように、
 - a. 防災関係者への広報には、「鹿児島の防災」を前面に出して行った。
 - b. 基調講演の一人を桜島火山研究の第一人者である井口京都大学教授とした。
 - c. 基調講演のもう一人を県災害時ボランティアセンター開設時の責任者にした。
 （県ボランティアセンターの全登録者への広報が可能になった）
 - d. 桜島防災訓練参加団体の方には、事前に参加依頼の手紙を書き、可能な限り直接お持ちし、参加のお願いをした。団体毎に参加してほしい理由や実施してほしい対応が違うため、それぞれの団体毎に文書を作成し、その内容に合わせて依頼根拠となる資料や対応の具体例（他自治体や団体の優良事例）を添えた。必要な参加者を100人集めると目標を決めて、申込者が数に達するまでお願い行脚を続けた。結果、当日、174名の参加者に聴講していただくことができた。
- (ロ) 桜島防災訓練主催者である市危機管理課課長にパネリストを依頼し「災害時の外国人対応の必要性」についてお話しいただいた。
- (ハ) 外国人住民の存在を意識してもらうために、受付と司会者、そしてパネリストに外国人住民を配置した。また休憩時に「世界の飲み物コーナー」を設置し、外国人住民20名に自国の飲み物を提供しながら参加者との対話を図ってもらった⁹。

(3) 実施への足掛かり

① 桜島防災訓練への初の外国人住民公式参加

市国交財団と鹿児島県国際交流協会（以下、「県国交協会」とする。）との共催訓練という形で、2015年1月9日（金）、桜島防災訓練への外国人住民の公式参加が叶った。

防災関係者に外国人対応訓練をしてもらうという目標とは違い、国際交流団体の訓練という形ではあったが、外国人住民が公式に参加できるということで、早々、日本語学校等に依頼をして100人を超える外国人住民の方に参加していただけることになった。

しかし、県国交協会の参加目的は「外国人住民の避難訓練」と「語学ボランティアの研修」で、小人数での丁寧な訓練を希望されたため、話し合いの結果、グループを2つに分け、Aグループを両団体共催とし、県国交協会の目的・希望に沿った訓練を行い、Bグループは市国交財団単独主催で100人超の外国人住民の参加で行うことになった。

	Aグループ	Bグループ
実施団体	県国交協会と市国交財団	市国交財団
目的	a. 外国人住民による避難訓練 b. 日本人語学ボランティアによる災害時の通訳訓練	a. 防災関係者（組織・団体）による「災害時の外国人対応訓練」の実施に繋げる（詳細は下記 4. (3)②参照） b. 外国人住民が活動・支援する側になるための訓練
参加者	*外国人住民 14名 *日本人語学ボランティア 5名 （スタッフ：日本人 5名、外国人 2名）	*外国人住民 106名 （引率・スタッフ：日本人 10）
訓練内容	a. 避難訓練への外国人住民参加（桜島フェリーによる島外避難・船内での避難胴衣着用体験） b. 避難所健康相談（傾聴）訓練 ¹⁰ への外国人住民参加 c. 上記訓練での語学ボランティアによる通訳訓練	a. 各団体が実施する訓練への参加と訓練手伝い b. 災害時ボランティアセンター設置・運用訓練／避難所活動訓練 ¹¹ への参加（日本語初級者は外国人被災役、上級者はボランティア活動者役として） c. 外国人住民同士で行う災害時の多言語支援訓練（健康相談での通訳、避難所情報の多言語への翻訳など）

②「桜島防災訓練への 100 人超の外国人住民参加」へのこだわり

一般的に国際交流団体が主催して行う「外国人住民のための避難訓練」ではなく、「市と県が主催し、約 5,000 人の防災関係者が一堂に会して行う桜島防災訓練」への外国人住民参加、そして、ただ参加するだけでなく、グループを分けてでも「100 人超の参加」に拘った理由は、防災関係者の方々に以下の 4 つの働きかけを行うためである。

- (イ) 訓練会場内の参加外国人の多さ（可視化）により外国人住民の存在の周知を図る
- (ロ) 同様に、可視化により「外国人も要配慮者である」という認識の啓発促進を図る
- (ハ) 一人でも多くの方に実際に外国人住民と接してもらう、また対応してもらう
- (ニ) 「日本語が不自由な外国人住民」が訓練に多数参加することで発生する問題・課題によりあぶりだされる対策の必要性を感じてもらう

また、もう一つの大きな理由として、報道機関で「鹿児島で 100 人を超える外国人住民が参加した」という文言や画像（映像や写真）等が広報されることにも期待した。さらに多くの、不特定多数の人に外国人住民の存在や災害時の外国人対応について意識の涵養を図るために、効果的であるという狙いであった。これらの働きかけは、桜島防災訓練における外国人住民参加による防災関係者の「外国人対応訓練」の実施に繋げるための仕掛けとしてどうしても外せないと考えた。

③ 100 人超の外国人住民参加がもたらした効果

実際に外国人住民に対応してもらう場（機会）の創出として、訓練会場の設営・撤去作業をする日本人担当者の手伝いをするよう外国人住民に依頼したが、交流も会話もなく、ただ、作業をさせられただけで終わったなど、働きかけの全てが結果に繋がったということにはならなかったが、外国人住民 100 人超参加により各団体・訓練で起こった問題・課題から、次の展開を生むこともできた。

団体	課題	課題を契機に起こった展開（結果）
体験活動の 主催団体	事前連絡「外国人 100 人が体験活動に参加します。なかには日本語がわからない人もいます」→自分達は日本語以外での対応はできない→「多言語表示シート」作成の必要性	活動内容を説明する「多言語表示シート」の協働作成と、当日の活用（同シートを使っ ての説明や体験活動の実施）をお願いできた
気象庁	開会式内で実施した地震発生初動訓練で「地震が発生しました。身を守る体勢をとって下さい」という放送が流れた際、日本人参加者全員が頭を守りその場に座るという体勢をとった中で、100名超の外国人住民の列だけが立ったままで、大変に目立った	「何故あの人たちは立っていたの？」という気象庁の方の質問に、①日本語がわからない ②「身を守る体勢」をどうとればよいのかわからない ③自分が行動しなければならないことがわからない（訓練の経験がない）の3点を説明→外国人対応研修会への職員参加に繋がる
鹿児島県看護協会	参加外国人が多く、通訳者が足りず、通訳なしで健康相談を行ったが言葉が通じず何もできなかった看護師が多数→通訳なしでも活動できるよう「多言語指さし会話集」作成の必要性	「多言語指さし会話集（健康相談用）」の協働作成→次年度以降は同会話集を使っ ての通訳不在でも最低限の健康相談ができるような訓練へと変化
鹿児島県栄養士会	毎年恒例の豚肉カレーを、宗教的理由で食べることができなかった人が多数いた→炊き出しに宗教食を準備する必要性	ハラル勉強会の実施→次年度以降は、炊き出し食に一般食・制限食・宗教食の三種が準備されるよう変化。（永続のため、宗教食も制限食と同じ扱いでの対応を依頼） ¹²
鹿児島県栄養士会	言葉が通じないことで栄養相談訓練を行えなかった→「多言語指さし会話集」作成の必要性	「多言語指さし会話集（栄養相談用）」の協働作成→次年度以降は同会話集を使っ ての通訳不在でも栄養相談ができるような訓練へと変化

筆者自身の考え方にも変化があった。

Bグループの訓練で、日本語のわからない同国人（在住者と観光客の両方）を助けるなど、外国人住民も支援する側になることやその方法を知ってもらうことを目的とした外国人住民同士による2つの訓練¹³を行ったのだが、その際、日本語がわからない人への多言語対応の必要性と、同国人が通訳して伝える言葉の力には安心を与える力もあることを強く感じたのである。そのことから、(イ)通訳・翻訳の活動者の確保や育成を担う際には、外国人住民にお願いができるようする、(ロ)「やさしい日本語化」を進める前に、まず「多言語化」の浸透を確実にする、という今後の活動に繋がる考えに至った。

(4) 実施に向けた新たな展開

①「多言語での対応」への取り組み

災害時の外国人対応の中でも「多言語での対応」を行う必要性を強く感じた筆者は、「外国人対応訓練」をするために必要な道具として「災害時多言語表示シート」の作成と、その存在や便利さを多くの人に知ってもらう取り組みを始めた。

これがあれば、災害時に最前線で市民を避難誘導・救助する人、また避難所等で市民と接する人等が、日本語しかわからなくても、日本語が全くわからない人への対応を可能にすることができるのではないか。また、日本語しかわからないことを理由にした外国人対

応訓練への壁を低くする（外国人苦手意識を払拭する）ことができるのではないかと考えたのである。

②「災害時多言語表示シート」の作成

「災害時多言語表示シート」（以下、「多言語シート」とする。）は、以下（イ）、（ロ）、（ハ）の3種にわけられる。

		内容	作成したもの
（イ）	災害時多言語会話シート	避難等呼びかける、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	a. 「多言語指さし会話集—鹿児島県看護協会版—」 通訳なしで避難所健康相談を行うため b. 「多言語指さし会話集—鹿児島県栄養士会版—」 通訳なしで避難所栄養相談を行うため c. 「多言語会話（指示・誘導）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 d. 「同」海上保安庁の船内誘導用／胴衣着用説明用 e. 「同」市消防局の避難誘導用 f. 「同」桜島地域建設防災対策協議会の避難誘導用 g. 「同」ホテル等宿泊施設での避難誘導用 h. 「同」桜島内観光施設等での避難誘導用
（ロ）	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	a. 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） b. 台風関連情報（台風災害の説明を含む） c. 大雪関連情報 d. 避難所用（避難所に掲出される各種情報） e. 桜島観光施設用（施設内避難方法や上記噴火関連情報） f. 鹿児島側桜島フェリーターミナル用 （上記自然災害に関する情報やそれに伴う桜島島内の交通・観光施設の運休・閉鎖情報など）
（ハ）	災害時多言語案内表示シート	立入禁止や飲用不可などの案内表示や貼り紙を多言語化したもの	a. 避難所用案内表示 b. 観光施設用案内表示 c. 避難所受付用多言語受付用紙 d. 避難所受付用受付方法説明文

多言語シートの作成は、筆者と多言語シートを活用してもらう人・団体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¹⁴（以下、「市CIR」とする。）に翻訳してもらう¹⁵という方法のほか、以下のとおり、災害時語学ボランティア研修会（全3回）で作成した多言語シートの基本形を、筆者と多言語シートの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見てもらおうという方法もとった。また、避難所用には、住民数の多いベトナム語も併記し、その翻訳は留学生に依頼した。

多くの参加者や専門家に作成に関わっていただくことで、いろいろな意見や専門性に長けた考え方・アイデアを取り入れることができるというだけでなく、いろいろな分野の方、専門家の方に、多言語化をはじめとした外国人対応に関する具体的方法の周知を図ることで、それぞれの分野・社会に協力者・支援者が広がるなど、底辺の拡大を図る目的もあった。

災害時語学ボランティア研修会（全3回）	
第1回	「災害時多言語支援センター運用訓練」実施日：2015年8月2日（日） 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座学の後、気象庁、鹿児島市、報道機関から配信された災害情報を多言語（英語・中国語・韓国語・やさしい日本語）に翻訳するグループワークを参加者98名で行った。
第2回	「通訳なしでの健康相談ー外国人対応マニュアル作成会ー」同年12月13日（日） 鹿児島県看護協会、病院所属通訳者、語学ボランティア、医学部学生などの参加者27名で「多言語指さし会話集（健康相談用）」を作成するワークショップを行った。
第3回	「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ーすぐに、誰でも、使える掲示物の作成会ー」同年12月20日（日） 市観光プロモーション課・ジオパーク推進室・観光振興課の職員、また市内の観光案内所を管理運営する市観光コンベンション協会の職員など外国人観光客対応をする職種の人と第1回の座学を受講した語学ボランティア等32名で、桜島噴火警戒レベルが上がり避難指示が出た際に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 桜島防災訓練（2年目以降）における「多言語での対応」の周知活動

作成した多言語シートの存在と便利さを多くの人に知ってもらう取り組みとして、2年目以降の桜島防災訓練において、作成した多言語シートの訓練会場での掲示を行っている。その際、ただ貼り出すだけでなく、一人でも多くの人に「何だろう？」と近づいて見てもらうための仕掛けとして、できるだけ多くの多言語シートを準備し、目立つように、会場の壁一面に貼り出すことにしている。

毎回、多くの訓練参加者が貼り出された多言語シートの写真を撮ってくださっている。訓練参加報告として各団体・組織に持ち帰ってもらうだけでなく、その姿が報道で取り上げられることにより、さらに不特定多数の人への周知・広報の良い機会となっている。

また、桜島防災訓練3年目（2017年1月）以降は、前回の多言語シートに加え、2016年4月に発生した熊本地震の際、熊本市で実際に掲示された多言語での災害・生活情報を取り寄せ、これらも全て貼り出すようにしている。

さらに、5年目（2019年1月）の訓練では、この多言語シートの貼り出し作業を「災害時多言語表示シート貼り出し訓練」として、市避難所担当職員に行ってもらった。

これは、鹿児島市（行政）が2018年度に決定した「多言語シートの市内全指定避難所（240カ所）への配置」に伴う、多言語シートを埋もれさせない（配置しただけで活用されないということが起こらない）ための、避難所担当者や防災関係者への周知を目的とした。

（5）桜島防災訓練における外国人住民参加による防災関係者の「外国人対応訓練」の実施

2016年1月12日（火）に行われた桜島火山爆発総合防災訓練において、市船舶局による多言語シートを活用した、通訳なしでの桜島フェリー船内避難胴衣着用指示訓練、鹿児島県看護協会による「多言語指さし会話集」を活用した通訳なしでの避難所健康相談訓練、

鹿児島県栄養士会による「多言語指さし会話集」を活用した通訳なしでの避難所栄養相談訓練が実施された。これを皮切りに、桜島防災訓練において、外国人住民を相手にした、各防災関係者（組織・団体）主導による「外国人対応訓練」が行われるようになった。2016年11月18日（金）に行われた島内夜間訓練¹⁶では、ついに、当初からの念願であった、市危機管理課主導による外国人住民参加による外国人対応訓練が実施された。

その際、外国人対応を行った（避難誘導を担当する）のは、桜島地域建設防災対策協議会、ホテル、消防局、海上保安庁で、対応する外国人として日本語が不自由な外国人住民に協力参加をお願いした。

訓練を行うにあたり、まず、それぞれの担当者に、対応をお願いする外国人は日本語が不自由な中国人、韓国人、ベトナム人、オーストラリア人であることを伝え、多言語での対応を依頼した。その上で「多言語での対応は難しい」との回答だったため、多言語シートを使った対応訓練と多言語シートの事前協働作成を提案し、了承を得た¹⁷。

訓練当日、「緊急時に多言語シートを見せる余裕はない。言葉より行動」、「担当者は英語が話せる」等の理由で多言語シートの活用がなされない¹⁸場面もあったが、外国人観光客役で協力した外国人住民からの意見として「情報が足りないと状況判断が難しく不安が募る」、「英語もわからない外国人観光客もいると思います。日本語がまだあまり話せないので、母語で書かれた紙はありがたかった」、「冷たい雨が降る中、海へ降りる道はまっ暗で、説明もなされないまま黙って海（避難港）へ連れていかれるのも、船に乗せられるのも、訓練とわかっていても不安であった。実際の場面を想像したとき、桜島の爆発や地震などの現象が起こってないときに、同じように説明が全くなければ…ついていかないかもしれない」などがあり、避難誘導させる側とされる側の両方に、多言語シートの必要性和有効性があることを知ることができた。

これまでに作成した多言語シートは、市危機管理課により、「鹿児島市地域防災計画 資料編（2017年3月修正）」において日本語が十分理解できない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。これにより、外国人対応として多言語シートの活用や多言語情報の掲示をしてもらう根拠を得ることができた¹⁹。

また、市危機管理課は、2015年桜島島内訓練から避難を促す防災無線放送の多言語化（英・韓・中国語）を開始し、市観光振興課は、2018年度の島内訓練と島外避難訓練において、多言語シートを使った外国人観光客の避難誘導訓練を行った。市地域福祉課は、前述のとおり、2018年度中に市内全指定避難所（240ヵ所）に多言語シートの設置することを決め、さらに2019年1月に実施された桜島防災訓練では、避難所担当職員による多言語シートの張り出し訓練とともに、多言語受付用紙を活用した、市職員による日本語がわからない外国人に対する避難所受付対応訓練も行った。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。

5. 実践の省察

（1）側面からのアプローチの効果

これまで筆者が行ってきた取り組みが何等かの効果をもたらしたのか、側面からのアプローチは何かの結果を導き出したのか、今回、その関連性についての正確な検証を行うに

は至らなかったが、2011年当時と比べると鹿児島市（行政）の外国人対応には大きな進展が見られ、問題意識の共有はなされているのではないかと感じている。

しかし、2.（2）に記載した行政への働きかけの中で、「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）に必要な準備を具体的に行う」ことに関しては、さらに具体的な進展が必要と考えており、視点や発想を変える、協力者を増やすなどの工夫をしながら側面からのアプローチを続けていくとともに、市国際交流課、又は市危機管理課への直接的アプローチも含めて、働きかけを行っていききたい。

（2）システム構築の経過説明と今後の展開

2.（1）において、システム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、防災関係者との間に災害時の外国人対応に関する問題意識の共有ができたと感じている。しかし、防災関係者全体に浸透しているとは未だ言えず、働きかけを継続する必要がある。

今後は、基本目標2.を充実させ、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底辺の拡大を図っていききたい。

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、多言語シートの作成、及び市内全指定避難所への配置等により着実に進展していると言えよう。今後も、多言語シートの種類を増やす、災害発生時に、誰もがすぐに発信・配信できる、また、活用できるような形にするなど、拡充を図っていききたい。

必要なリソース「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「ひと」を集める・育成する策も足りていないと考えている。対応策として、全ての外国人住民に緊急情報を届け、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作るため、行政・地域社会・外国人住民全てが網の目のように繋がる「繋がる・繋げるプロジェクト」の実施を考えている。

必要なリソース「こと」に関しては、もう一つ、5.（1）でも記載した、市地域防災計画に記載された「外国人の安全確保」²⁰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。

相談窓口の開設には「鹿児島市国際交流財団等を介して、外国語通訳ボランティアを設置し対応する」と記載されていることから、市国交財団では相談窓口の通訳を行える人材の育成が必要である。そのために、まず基本事項（相談窓口が、いつ、だれが、どこに開設するのか、どのような相談を受けるのか、ボランティア要請は、どこからどのようにされるのか、ボランティア保険加入等経費の負担はどうなるのか等）を決める必要がある。情報提供に関しても同様で、誰が、どのように情報を集め、集めた情報を、誰がどのように翻訳し、どのような手段で外国人住民に届けるのかなどを決めておかねばならない。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、市国際交流課等との協議が必要になってくる。早急に決められるよう、積極的に行政に働きかけていかねばならない。

5. (2) ②で述べたネットワークへの行政各課の参入に関する働きかけも同様である。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市内各課との連携等が必要となることから、行政の参入は必須であると考えている。現在、多文化共生課などの一元化された窓口がないため、ネットワークに必要な全ての担当課に働きかけていかねばならないであろう。

2017年から3年間続けて実施している行政職員を対象にした災害時の外国人対応に関する研修会の成果が、このような場面で活かされることを期待している。

リソース「ひと」に関してもやらなければならないことは多々あるが、4. (3) ③で述べたとおり、外国人対応に大きな力となるのは、外国人自身であり、外国人住民、及び鹿児島在住経験のある外国人の中に協力者を作ることが必須であると考えている。

それが叶うような働きかけや事業が行えるよう、外国人住民と共に考えていく場を作り、実施に繋げたい。また、継続している外国人住民対象の「命を守る勉強会」でも、防災力を身につけ自分の身は自分で守る「自助」だけでなく、自国の仲間や外国人観光客、そして地域社会を支援する側になるようなアプローチも行っていくようにする。

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みられるものの、三者それぞれが同じ方向を向き、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近づけていない。

市の総合計画に多文化共生に関する施策が入ることで、この目標3.は大きな進展を望めるのではないかという期待を抱きながらも、現状に即した実現可能な取り組みを工夫して創り出し、これまで通り、いろいろな方の支援や協力をいただきながら、関わってくださる方との関係を紡ぎながら、地道に作り上げていくしかないであろう。

これまでの経験、また鹿児島の地域特性を鑑みると、活動の根幹である基本方針や初動体制について行政で決めたあと、地域国際交流団体がそれに則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ではないかと考えている。

6. おわりに

本稿を書くにあたり、2011年まで記憶と記録を遡る作業を行った。当時の職場ノートを読み返すと、災害時の外国人対応について、話を聞いてくださる人を探すことさえ苦慮していたことがわかる。現在では、外国人対応訓練への外国人協力者探しの依頼をいただくことも多くなった。本稿で記述した目標など、あっという間に達成され、「外国人対応」という言葉さえも消滅し、社会習慣化される日がくるかもしれないと感じている。

災害時の外国人対応に関するシステムの構築は、新しい所論、晦渋な施策といったものではなく、「明日、台風が来るよ。今夜、雨戸を閉めておいた方がよいよ」、「ここは危ないから、一緒に逃げよう」と情報を届けられる、或いは、声をかけ合える関係づくりであり、「外国人がいる？…情報や安心はちゃんと届いているかな」、「日本語がわからない？…多言語シートがあるよ」、「困っている外国人がいる？…市国交財団に連絡してみよう」等の

意識・配慮・知識を、他の要配慮者への配慮と同様に、誰もが持っているような人づくり・地域づくりであると考えている。

災害時の外国人住民への配慮の視点は、人にやさしいまちづくりへと繋がり、災害時の外国人対応に関するシステム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ず、多文化共生社会、さらには多様性のある「新鹿児島社会」の形成へと展開するであろう。そんな未来を想像しながら、これからも地道に活動を続けていきたい。

注

¹ 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・地域・住所としての鹿児島市は、そのままの表記とする。

² 筆者が所属す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。）は、市国際交流課を所管とする地域国際交流団体である。筆者はそ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。）事務局に1992年4月入局し、現在に至っている。市民の会は1990年から2014年まで存在した鹿児島市の任意団体で、鹿児島市負担金により運営され年間約60事業を実施した。多文化共生事業はなく、災害時の外国人対応に関する事業は国際相互理解等の事業の中で行っていた。2014年4月、鹿児島市（行政）は市民の会を発展解消し財団法人化して一般財団法人市国交財団を設立し、2015年4月公益財団法人に移行した。「多文化共生の地域づくりの推進事業」として「在住外国人のための防災意識啓発活動」と「災害時外国人対応研修会」の2事業を行っている。

³ 柚木美穂（2008）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”に適応できるようにする」を国の理念・目標と決定し、適応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。③の体制づくりには、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も含まれる。

⁴ 注4のとおり、筆者は当時、鹿児島市国際交流課に事務局を置く市民の会で働いており、事務局長は市国際交流課長であった。

⁵ 鹿児島市地域防災計画 資料編（平成29年3月24日修正）p15

国際交流班（国際交流課長）所掌事務

1 外国人等に対する多言語での情報提供に関すること。

2 要配慮者への支援に関すること。

⁶ 鹿児島市組織及び事務分掌等に関する規則 昭和6年3月31日 規則第22号

第1章（事務分掌）第4条 第3条に定める組織の事務分掌は、次のとおりとする。

-
- 国際交流課（1）国際交流及び国際化に係る総合的な企画及び調整に関すること。
（2）姉妹都市、友好都市その他外国との交流に関すること。
（3）その他外事事務に関すること。
（4）兄弟都市との交流に関すること。
（5）鹿児島市国際交流財団に関すること。
（6）予算経理に関すること。
（7）公印の保管に関すること。
（8）その他課に属する庶務に関すること。
- ⁷ 災害時に最前線で市民と対応をしなければならない担当者で、日本語がわからない外国人にも対応せざるをえない担当者
- ⁸ 訓練は、全体で連携を取りながらも、それぞれの団体が主体的に行う。
- ⁹ 初めて外国人と話したというアンケート回答も多かった。
- ¹⁰ 鹿児島県看護協会が行う訓練
- ¹¹ 鹿児島市社会福祉協議会ボランティアセンターが行う訓練
- ¹² 最初、鹿児島県栄養士協会からハラル食だけの追加を提案されたが、それでは、外国人対応に理解ある担当者がいなくなった時点で絶える可能性があると考え、永続のために、制限食の一つとして宗教食を扱ってほしいと依頼し、アレルギー対応食、減塩食、老人食等「制限食」との三種体制にしてもらった。
- ¹³ 鹿児島県看護協会が避難所訓練で実際に使用する『質問票』を活用した、模擬健康相談（傾聴）の通訳訓練と災害時にみされる各種情報や避難所で掲示される貼り紙等の母語への翻訳訓練
- ¹⁴ 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。）で、鹿児島市国際交流課では鹿児島市国際交流アドバイザーという名称を用いている。現在はオーストラリア人、中国人、韓国人の3名が勤務している。
- ¹⁵ 英語、中国語（繁体・簡体）、韓国語への翻訳を依頼した。その際、直訳ではなく、母国で自然災害の経験がない外国人にも理解しやすい文、避難誘導に応じてもらえる文への意識を依頼した。そのため担当者と市 CIR との間に入っての細かい確認作業が必要だった。
- ¹⁶ 鹿児島市（行政）が初めて行った夜間の避難訓練。外国人対応の訓練内容は、観光施設、ホテルにいた外国人観光客をそれぞれ消防車両とバスで避難させ、安全な地区の避難所に避難させるというもの。但し、消防車両で避難する観光施設班には、道路寸断により、急遽、船による移動に変更するという想定が組み込まれ、消防車両を降り、真っ暗な避難港へ徒歩移動し、海上保安庁の船で別の安全な地域の避難港へと避難させるという訓練が加わった。外国人住民には避難の内容を事前に告げずに訓練に参加してもらった。
- ¹⁷ 自分で多言語シートを作成し、「これを使って下さい」と持っていくというこれまでのやり方ではなく、まず、多言語での対応を依頼して回答を待ち、「それが難しいのであれば

ば、対応策として多言語シートの作成と活用はどうですか？」と提案するという一つの行程を加えることを行った。そのことにより、多言語シートの活用や事前の協働作成についてスムーズに受け入れられたように感じた。

- 18 多言語シートの協働作成担当者と当日の訓練担当者が別の人であったため、多言語シートを活用する理由や必要性（外国人への配慮方法）が、訓練担当者に伝わっていなかった（理解していただけていなかった）ことが理由と考えられる。
- 19 多言語シートを作成し、多言語での情報掲示が必要と思われる場所へ掲示依頼をしたが、地域防災計画への未記載（地域防災計画に則った活動をしなければならない等）を理由に掲示を断られた経験から、地域防災計画への多言語シート活用の記載は念願であり、そのための働きかけを市危機管理課に対して行っていた。
- 20 鹿児島市地域防災計画本編（平成 29 年 3 月 24 日修正）鹿児島市地域防災会議
風水害対策編 第 3 章第 26 節 要配慮者への緊急支援計画 p118、
4. 観光客及び外国人に係る対策 p119
(2) 外国人の安全確保
① 「外国人への情報提供」 ライフライン等の復旧状況、避難所、医療、ごみや浴場等生活や震災に関連する情報をパンフレット等に多国語で掲載し、外国人への情報提供を行う。
② 「相談窓口の開設」外国人を対象とした相談窓口を設け、安否確認や生活相談等を行う。この場合、鹿児島市国際交流財団等を介して、外国語通訳ボランティアを設置し対応する。

参考文献

- 鹿児島市地域防災会議（2017）「鹿児島市地域防災計画本編（平成 29 年 3 月 24 日修正）」
- 鹿児島市地域防災会議（2017）「鹿児島市地域防災計画資料編（平成 29 年 3 月 24 日修正）」
- 総務省（2006）「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）」
- 鹿児島市（2018）「第 5 次鹿児島市総合計画第 4 期実施計画（平成 30 年度～32 年度）」
- 柚木美穂（2008）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
- 総務省（2007 年 3 月）「多文化共生の推進に関する研究会報告書 2007」
- http://www.soumu.go.jp/main_content/000539196.pdf 2019 年 3 月 10 日
- 総務省（2012 年 12 月）「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～」
- http://www.soumu.go.jp/main_content/000194660.pdf 2019 年 3 月 10 日