

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

目次

はじめに	1
第1章 2006年度報告書（防災ネットワークのあり方について）のフォローアップ	
・災害時の外国人住民支援に必要な基本的な視点	3
・関係者間の連携	5
・災害情報の伝達	8
・避難所等における支援	10
・安否の確認と情報提供等	11
・防災学習	12
・その他	13
第2章 現状と課題の分析	
1 外国人に対して災害時に適切な情報提供を行うためには、まずは外国人住民の実態等の把握が必要	14
2 多文化共生の中核的な人材育成の充実と活用が必要	15
3 地方自治体は、域内の関係機関と密接な連携を図ることが必要	16
4 大規模な災害を念頭に、都道府県域を超える広域連携が必要	17
5 外国人住民への災害情報の伝達に当たって、情報の多言語化等を迅速に行う体制が必要	18
6 外国人住民に対する災害時の情報提供に当たっては様々な手段を活用することが必要	19
7 災害時の適切な対応のためには平常時からの多文化共生の取組が不可欠	20
第3章 課題解決に向けた提言	
1 外国人住民の実態把握	21
2 中核的な人材育成と活用	
（1）専門的な人材育成と活用	21
（2）ともに活動する外国人住民	22
3 関係者間の連携強化	
（1）市区町村における外国人住民、関係団体との連携強化	23
（2）都道府県における関係団体との連携強化による市区町村支援	24
（3）都道府県域を超える連携の取組推進	25
4 多言語情報提供の充実とわかりやすい日本語の活用	26
5 日常的な取組の重要性	28
参考 2012年報告書提言と各関係主体の役割	30

【コラム】

コラム①：「多文化共生推進人材の育成と活用」	22
コラム②：大泉町「文化通訳事業、外国人ボランティアチームによる被災地支援・防災を軸とした協働のまちづくり」	23
コラム③：長岡市「新潟県中越沖地震の経験を生かしたバックアップセンター」	24
コラム④：「東北地方太平洋沖地震多言語支援センターの取り組み」	25
コラム⑤：仙台国際交流協会「東日本大震災時における仙台市災害多言語支援センターの取り組み」	26
コラム⑥：東京外国語大学「東日本大震災時の災害情報支援活動」	27
コラム⑦：「中国・四国ブロックで行われた実践的防災訓練」	28
コラム⑧：静岡県「地震防災ガイドブック「やさしい日本語」版」	29

【参考資料】

・「多文化共生の推進に関する研究会」開催要項	33
・多文化共生の推進に関する研究会 構成員名簿	34
・多文化共生の推進に関する研究会 論点ペーパー	35
・多文化共生に関する地方自治体アンケート調査結果（概要版）	37
・多文化共生に関する地方自治体アンケート調査結果（集計版）	62
・総務省「多文化共生の推進に関する研究会」報告書（2007年3月）の概要（防災関連部分）	76

【構成員提出資料等】

・田村構成員提出資料	81
・（参考）東北地方太平洋沖地震多言語支援センター〈活動報告書〉	91
・杉澤構成員提出資料	103
・長岡市国際交流センター提出資料（第2回会合発表者）	109
・仙台市提出資料（第2回会合発表者）	113
・（財）仙台国際交流協会提出資料（第2回会合発表者）	121
・（財）自治体国際化協会提出資料	131
・加藤構成員提出資料	147

※本報告書については、総務省ホームページ（www.soumu.go.jp）においてPDFファイルで提供している。

はじめに

1 これまでの多文化共生施策の経緯

1990年代に入って、出入国管理及び難民認定法の改正（1990年）を受けて外国人住民が急速に増加し、地方自治体においては、住民サービスの提供にあたって、様々な課題に直面し、その対応が求められている。これまで、総務省では、2005年度に「多文化共生の推進に関する研究会」を設置し、地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後必要な取組について総合的・体系的に検討し、報告書を取りまとめた。また、この報告書を踏まえ、2006年3月に、外国人住民へのコミュニケーション支援、生活支援、多文化共生の地域づくりを柱とし、それを支える推進体制の整備を進めるための「多文化共生推進プラン」を策定し、地方自治体に対し多文化共生施策の推進を促す通知を行った。

その後、2006年度には「防災ネットワークのあり方」及び「外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方」について更なる検討を行い、課題整理及び具体的取組に関する提言についての報告書（2007年3月。以下「2006年度報告書」という。）を取りまとめた。

2008年度には、多文化共生推進事例に関する調査を実施し、多文化共生事例集を取りまとめ（財団法人自治体国際化協会（以下「クレア」という。）のホームページにて公表）、2009年度及び2010年度には、地域の実情に応じた多文化共生の推進に向けた地方自治体の取組を支援するため「多文化共生の推進に関する意見交換会」を開催した。

なお、2012年7月現在で、全国で559の地方自治体（全地方自治体の約3割程度）が多文化共生を推進するための指針や計画を策定して、多文化共生の取組が進められているところである。

一方、政府全体の取組に目を向けると、「日系定住外国人施策推進会議」（2009年3月設置）において、国として日本語能力が不十分な者が多い日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れ、社会から排除されないようにすることを趣旨とした日系定住外国人施策に関する基本指針（2010年8月）、及びこの基本指針を受けた行動計画（2011年3月）が策定され、これらに基づき、現在、関係省庁において、定住外国人にかかる、日本語で生活できるための施策、子どもを大切に育てていくための施策、安定して働くための施策などが推進されているところである。

加えて、中央防災会議 防災対策推進検討会議の最終報告（2012年7月）においては、東日本大震災において、障がい者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者について、情報提供、避難、避難生活等様々な局面で対応が不十分な場面があったことを踏まえ、情報提供、支援物資の備蓄・確保・輸送、避難所生活、仮設住宅入居など各段階における災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直しを行うべきであることなどが示されたところである。

2 本研究会及び本報告書の趣旨

2011年3月に発生した東日本大震災は、我が国に甚大な被害をもたらし、現在も復興に向けて、政府をあげて取り組んでいるところである。この大震災に際しては、被災地での外国人住民への対応に加え、被災地以外においても様々な活動が行われた。阪神・淡路大震災などの災害におけるこれまでの経験を踏まえ、関係者の地域横断的な取組が行われ、一定の成果を上げた一方、多くの地方自治体においては、災害時における外国人住民への情報提供、支援活動などに係る対応の更なる充実が必要であることが改めて浮き彫りとなった。

こうしたことを受け、総務省では、災害時における多言語情報提供を含めた、地方自治体における外国人住民との多文化共生の取組に関する事例の把握及び課題の抽出を行い、その解決方を検討す

るため、2012年2月より本研究会をスタートした。

本研究会においては、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震及び東日本大震災において、それぞれ、外国人住民対応を行った地方自治体や各地域の地域国際化協会又は国際交流協会（以下「地域国際化協会等」という。）の担当者、NPOや大学などの関係者から、その成果や課題の分析、課題解決に向けた提案を受けた。また、2006年度報告書（「防災ネットワークのあり方」部分）のフォローアップを併せて行うため、地方自治体に対して災害時の多言語情報提供に関するアンケート調査を行い、その結果を踏まえた議論により、今後に向けての提案を報告書にとりまとめた。

本報告書は、過去の災害時における多言語対応にかかる、委員の意見や地方自治体のアンケート調査の結果を踏まえて、その成果や課題を抽出するとともに、課題解決に向けて、今後、地方自治体等において望ましいと考えられる取組事項について提言を行うものである。

なお、災害時の要援護者として、外国人以外にも、障がい者、高齢者、妊産婦なども挙げられるが、今回の報告書においては、災害時の外国人住民への対応に焦点を当てることとした。また、外国人住民ということで日本に中長期に滞在する者を対象としているが、実際には、外国人旅行者等の短期滞在者についても、その対応に留意する必要があることを念のため付言する。

本報告書の提言が、今後、各地方自治体において、災害時の多言語情報提供など外国人住民への対応の円滑化、平常時の外国人住民との多文化共生の推進に資するものとなることを期待する。

第1章 2006年度報告書（防災ネットワークのあり方について）のフォローアップ

2006年度に開催した「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書（2007年3月）（「2006年度報告書」）においては、防災ネットワークのあり方について具体的取組をとりまとめた。今回、この2006年度報告書で提言された内容などを中心に、委員発表や地方自治体アンケート調査結果（以下「アンケート」という。）に基づき、昨年の東日本大震災を含むこれまでの災害における地方自治体の対応についてのフォローアップを行った。

2006年度報告書における具体的な提言等に対する、東日本大震災等における対応状況の概要は、次のように整理される。（アンケート結果詳細は参考資料P37を参照。）

■災害時の外国人住民支援に必要な基本的な視点（2006年度報告書 第1章2(1)）

【概況】

（多文化共生社会に向けた日常の取組について）

- 平常時の多文化共生の取組については、ほとんどの団体で日常の生活情報の多言語化等を中心に行われており、一部の団体ではさらにきめ細かい対応をするなど一定程度実施されている。
- 一方、委員意見等から、平常時からの外国人住民の居住実態等の把握が不十分であると指摘されている。
- また、多文化共生の専門的な人材育成については、多文化共生マネージャーの養成をはじめ、一部の自治体や関係団体で積極的に取り組まれているが、その更なる拡充等の重要性が指摘されている。

【2006年度報告書 第1章2(1) 要約】

- ・国や地方自治体における、外国人住民も含めたすべての住民の支援にかかる施策の充実
- ・日本人の側における、外国人住民の防災に関する危機意識・問題意識の理解
- ・「自助」「共助」「公助」の相互連携を意識した総合的アプローチ
- ・災害時要援護者の援護システム未整備や、人と人とのつながりの欠如等社会的条件による被害拡大
- ・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で、そのために、多文化共生社会に向けた日常の取組が重要（※本項目を対象に、上記【概況】のとおりフォローアップを行った。）

①平常時の多文化共生の取り組み

<委員等意見によると>

- 兵庫県では、平常時からHPやメールマガジンでの情報提供、相談窓口の設置に加え、災害時に緊急情報等を多言語でメールにて提供する「ひょうごEネット」や、多言語放送を提供するFM放送局等によるサービスを実施している。
- 大泉町では、外国人をお客様ではなく、地域住民として位置づけ、共生していくことが重要と考え、母語で日本の習慣や制度、マナーなどを伝えることのできる「文化の通訳登録事業」を実施。「習字と日本のマナー講座」「日本料理の基礎とゴミの分別講座」など、単なるカルチャースクールでなく、背後にある日本のマナーや地域について学べる講座を実施している。

<アンケートによると>

- 平常時の多言語情報提供については、生活情報、日本語教室・技能実習、防災情報等の情報の多言語化割合が多い。

(都道府県[85%、77%、68%]、政令市[100%、90%、95%]、一般市町村[70%、51%、49%])

②外国人住民の居住実態等の把握

＜委員等意見によると＞

○災害時に外国人住民にピンポイントで対応するためには、平常時から外国人住民の居住状況や、各外国人住民の日本語レベルの程度等の情報をあらかじめ把握しておく必要がある。阪神・東日本大震災でも、外国人住民の安否確認や外国人住民の情報の把握について十分な対応が難しく、比較的確認が取れやすいJETプログラム参加者の安否確認であっても容易ではなかった。

＜アンケートによると＞

○平常時の多文化共生の取り組みのうち最も基本となる「外国人住民に必要な情報の把握」に関して、一般市町村の4割強が課題であると回答している。

○政令市や一般市町村の外国人安否情報の提供は20%程度にとどまり、(都道府県警のある都道府県でも5割に満たず)災害時の外国人住民の実態把握及び情報提供は困難となっている。

③多文化共生の専門的な人材育成

＜委員等意見によると＞

○クリア等が研修・認定した「多文化共生マネージャー」が中心となって組織するNPO法人が震災直後に多言語支援センターを設置し、全国からの支援スタッフに全国市町村国際文化研修所(JIAM。滋賀県)に集まってもらい、災害時の外国人住民の支援を行ってもらった。9つの地域国際化協会等、延べ130名が赴き、被災地支援に協力。

※クリアとJIAMにおいて平成18年から実施している多文化共生推進マネージャーの育成により、多文化共生に一定の知見のある人材は全国で250名程度(2012年6月現在)にも上るが、とくに中小規模の市区町村においてはそうした専門的な人材不足が指摘されている。

○生活者としての外国人住民のニーズをつかむことのできるコミュニティ通訳を育成することが重要。

○大泉町では、東日本大震災以後、ブラジル人によるボランティアグループを結成し、彼らを災害弱者ではなく、支援者側になってもらおうと育成するとともに、活動を支援している。

＜アンケートによると＞

○都道府県においては、県内市町村への連携を支援する専門的な人材の育成が課題意識として挙げられた。

○政令市においては、外国人コミュニティにおける外国人キーパーソンの育成を課題とする声が多かった。

■関係者間の連携（2006年度報告書 第1章2(2)）

【概況】

→ 各災害時に地方自治体や関係団体による災害時多言語支援センターの立ち上げや運営がなされたほか、大学や多文化共生マネージャー等の全国的な連携による翻訳作業等の多言語対応支援がなされた。

一方、地方自治体の当該域内での関係機関との連携については、都道府県や政令市を中心に地域国際化協会等や国際関係NPOとの連携が図られているが、一般市町村は必ずしも十分な連携、活用が行われていない。また、企業や大学等その周辺の機関との連携については十分でないとの声が多い。

さらに、地方自治体の域外に及ぶ広域連携については、自治体の区分を問わず、まだ浸透しているとは言えない状況である。

→ 外国人住民（地元の留学生等）を支援される側ではなく支援する側として有効に活用した例が見られるが、一方で、こうした外国人住民を活用する取組は全国の地方自治体で広く浸透しているとは言えない。

【2006年度報告書 第1章2(2) 要約】

- i 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
（災害対策本部内で、あらかじめ役割を明確化）

<アンケートによると>

地域防災計画の中に、外国人住民を位置づけている地方自治体は6割以上あり、そのうち7割程度が、地方自治体内部の関係部局間で連携が取られている。

なお、外国人住民の位置づけを明記している自治体においては、やさしい日本語や多言語による広報の実施、避難場所や避難標識等の災害に関する表示の多言語化、外国人住民を含めた防災訓練・防災教育、通訳ボランティアの確保・派遣等の実施を予定している。

ii 地域間協力

（地域国際化協会等、NPOその他の民間団体も含め、地方自治体の区域を超えた広域の応援の体制の整備）

iv 地域国際化協会等に求められる役割

（平時からの通訳ボランティアの確保・養成、災害時に通訳ボランティアのセンター的な機能、地方自治体と連携した多くの役割が期待）

v その他

（外国人を雇用している企業、経済団体、大学、外国人学校等、関係機関との平時からの連絡）

【取組】外国人集住地区自治会長会議の開催、外国人住民担当委員の設置、連絡会議の開催、地域国際化協会等における相互間の協力関係の構築、災害時に必要な人材派遣の広域ネットワーク、緊急時における全国の地域国際化協会等への協力依頼

<委員等発表によると>

○東日本大震災発生直後から、NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会が「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を被災地外の滋賀県のJ I A M Iに設置し、クレアも協力呼びかけ等を行

った。センターでは、web サイト等を通じ、多言語による災害関連情報の発信(9言語)と電話による相談対応(4言語)、必要に応じて被災地の地域国際化協会等支援機関へのスタッフ(多文化共生マネージャー(※))派遣(のべ130名)を行った。東北地方にいる多文化共生マネージャーを軸に、安否確認や被災状況の収集、被災地の外国人住民に多言語提供が必要な情報の収集・伝達、翻訳のコーディネートなどを行った。

- ※多文化共生に一定の知見のある専門的人材として、J I A Mの研修を経てクリアで認定された者
- 東日本大震災当日、仙台市から指定管理業務として仙台国際交流協会による「仙台市災害多言語支援センター」が立ち上がり、多言語での情報発信、電話相談対応、避難所巡回、大使館・メディア対応などが行われるとともに、広域連携協定があらかじめ締結されていた近畿ブロックエリアの地域国際化協会等から同センターに(応援)職員の派遣が行われた。また、東京外国語大学において、語学ボランティア登録者、コミュニティ通訳登録者から成る翻訳チームが立ち上がり、仙台国際交流協会からの依頼を受けて災害情報の翻訳支援が行われた。
 - 仙台国際交流協会において、外国人住民に伝える災害関連情報の多言語化(翻訳)にあたっては、分量が多いもの、時間がかかって翻訳が難しいもの、正確性が求められるものについては、東京外国語大学や他の地域国際化協会等などに翻訳を依頼するなど、地方自治体の区域を超えた、広域的な連携体制により対応が行われた。
 - 長岡市では、東日本大震災の際には社会福祉協議会のボランティアセンターを中心とし、その周囲に専門性を持ったNPOを配したバックアップセンターという公設民営型の組織を立ち上げ、2011年6月末までに延べ四千名のボランティアを提供した。外国人支援だけでは活動が広がらず、社会福祉協議会が立ち上げる通常のボランティアセンターだけでは専門性がないという問題に対応した。
 - なお、2006年度の新潟県中越沖地震では、柏崎市に「災害多言語支援センター」が初めて立ち上げられ、地域国際化協会等などを通じて、翻訳・通訳などの対応が行われた。
 - クリアでは、自治体等に向けて、災害多言語支援センター設置運営マニュアルを作成し、平成21年よりホームページで提供している。

<アンケートによると>

- 地域国際化協会等は災害情報などの多言語化とその情報提供及び、外国人住民のニーズの把握のいずれにおいても、自治体自身に次いで、最もその役割を担っており、県や政令市においてはいずれも8割前後を占めている。
- 多言語化(翻訳)の実施主体は、自治体、地域国際化協会等、ボランティア/NPOの順に多い。
(県[62%、58%、28%]、政令市[80%、70%、60%]、一般市町村[46%、29%、25%])
- 外国人住民の情報収集・ニーズ把握の実施主体は、地域国際化協会等、自治体(窓口)、外国人住民・外国人コミュニティの順に多い。
(県[79%、34%、47%]、政令市[90%、70%、65%]、一般市町村[42%、49%、26%])

<域内連携>

- 情報の多言語化や外国人住民の情報提供、ニーズの把握に際しては、政令市や県ではその多くが、地域国際化協会等やNPO、民間団体などの各主体と連携し、協力を得て、各主体を有効に活用しているが、一般市町村では、それら各主体の活用が半分程度に留まっている(協会であっても4割程度)。
- ただし、区分を問わず、2割程度の自治体しか外国人雇用企業と連携した情報伝達やニーズの把握

を行っていない。

○また、自治体の区分によらず、地域国際化協会等と連携している割合が圧倒的に大きかった一方で、協会やNPO、ボランティア、企業、大学等との連携・役割分担ができていないとする声が半数以上を占めている。

<広域連携>

○他の地域での災害時に、当該被災地に居住する外国人住民への情報提供や支援（救援物資や義捐金の送付を除く）を行ったことがある団体は1割に満たない。（都道府県においても2割程度）

【2006年度報告書 第1章2(2) 要約】

iii 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に自主防災組織との連携を促進、外国人住民から構成される各種団体やネットワークから防災施策への貢献が期待されるものを市町村が把握）

【取組】外国人住民に対する協力要請

<委員等発表によると>

○特に東日本大震災直後は、仙台市で立ち上げた「仙台市災害多言語支援センター」の運営・サポートについては、市の留学生等の協力によるところが大きく、また、外国人集住都市会議の29自治体の調査でも被災地・被災者支援を行った外国人住民は多数（約70%）に上った。

○また、大泉町では、外国人学校の教師、スーパーの店長・店員などにより、外国人ボランティアチームが組織され、被災地支援が行われた。その活動は平常時に実施してきた活動の成果である。

<アンケートによると>

○アンケートによれば、外国人住民や外国人コミュニティを活用して情報提供やニーズ把握を実施している自治体の割合は、県や一般市町村は半数に満たない。（県46%、政令市65%、一般市町村25%）

○一方、自治体が、災害時に地域の一般の外国人住民から協力を期待している内容は、通訳・翻訳ボランティアが圧倒的に多く、次いで、外国人住民のニーズ把握となっている。

（県[81%、51%]、政令市[85%、75%]、一般市町村[65%、55%]）

■災害情報の伝達（2006 年度報告書 第 1 章 2(3)）

【概況】

→ 地域国際化協会等を中心に地域外の大学やNPOなどから翻訳協力を受けながら、主にコミュニティFMやインターネット、巡回などを通じて多言語情報発信が行われ、その際は、やさしい、わかりやすい日本語と合わせて発信（併記）することが、ある程度は実践されていたと言える。

一方、小規模な自治体を中心に、災害時の専門情報等の多言語化や多言語情報提供体制に困難を覚えていることが明らかとなった。

【2006 年度報告書 第 1 章 2(3) 要約】

i 情報伝達手段の多言語化や通訳の確保

（警報の多言語放送、避難所における多言語表示、外国人住民への情報伝達の際の通訳、多言語化にあたって外国語の他にやさしい日本語の使用）

ii メディアとの協力・連携

（コミュニティFMを活用した防災情報提供、メディアを活用した情報伝達手段の構築、インターネット、携帯電話のメール等による多言語情報提供など）

【取組】外国人向けハザードマップの作成、災害マニュアル・リーフレットの作成・配付、避難所の案内、災害時多言語情報作成ツールの活用、「あんしん手帳・箱」の作成・配付、放送局による地域の防災情報の提供、AM放送の活用

<委員等発表によると>

○東日本大震災直後から、仙台市では、「仙台市災害多言語支援センター」（仙台国際交流協会が運営）において、

- ①仙台市災害対策本部から送られてきた情報から、必要な情報を選択の上で、日本語原稿を作成し、
- ②東京外国語大学、NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会、弘前大学、東北大学の協力を得て翻訳し、
- ③複数言語（英語、中国語、韓国語など）とやさしい日本語で、
- ④被災情報、支援情報、ライフライン・交通情報、原発関連情報及び医療情報などを、
- ⑤インターネット、FMラジオ、避難所巡回及び外国人コミュニティへの連絡等を通じて、多言語情報提供が行われた。

ただし、震災直後はPCや電話が使用できなかったため、FMラジオを使って、やさしい日本語を流した後で、多言語情報が発信された。

○また、クレアにおいては、東日本大震災直後に開設された、NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会のホームページ「外国人住民災害支援情報サイト」を引き継ぎ、被災外国人住民が必要とする生活情報や行政情報などを、多言語（日本語含む9言語）で提供した。

○さらに、クレアでは、平常時から、ポータルサイトを通じて、緊急・災害時の情報含めた多言語（日本語含む13言語）での生活情報の提供を「クレア多言語生活情報」において実施しているところ。合わせて、自治体等に向けて、多言語での文字情報の提供を支援する「災害時多言語情報提供支援ツール」を平成19年よりホームページで提供している。

○大泉町では、大泉町多文化共生コミュニティセンターが中心となって、住民に必要な生活情報、被災地関連情報を、外国人集住都市会議の協力を得ながら、ポルトガル語に翻訳し、ホームページ、

F Mラジオ、広報車などで日本語と合わせて発信した。また、余震の際の注意喚起などは、役場職員が通訳を伴って、ブラジル人の多い学校・スーパーを巡回するなどして、情報伝達を行った。

<アンケートによると>

○やさしく、わかりやすい日本語を使った情報発信を心がけている自治体は一般市町村においては半数に満たず（48%。県・政令市は75%以上）、日本語を併記した情報発信を行っているのも一般市町村で5割程度（56%。県・政令市は70%以上）となっている。

○多言語化している情報は、

・ 平常時 : 地域の防災情報、生活情報、イベント情報等の順に多い。

(県[68%、85%、77%]、政令市[95%、100%、90%]、一般市町村[49%、70%、51%])

・ 災害直前/直後 : インフラ情報、地域の被災情報、緊急情報の順に多い。

(県[62%、31%、62%]、政令市[80%、60%、80%]、一般市町村[33%、31%、21%])

・ 避難時 : 避難所情報、生活物資情報、国・民間・地域の支援情報の順に多い。

(県[39%、31%、46%]、政令市[40%、40%、20%]、一般市町村[29%、17%、17%])

・ 復旧・復興 : インフラ復旧情報、生活支援情報、風評被害対策情報の順に多い。

(県[39%、54%、54%]、政令市[40%、40%、40%]、一般市町村[26%、24%、12%])

○約6割程度の自治体で、発災時に必要となる専門情報の多言語化は困難であるとしており、特に一般市町村においてその割合が高い。

○多言語化（翻訳）の実施主体は、自治体内部、地域国際化協会等、ボランティア/NPOの順に多い。

(県[62%、58%、28%]、政令市[80%、70%、60%]、一般市町村[46%、29%、25%]) (再掲)

○また、約6割程度の政令市・一般市町村で、多言語化にあたって、専門家を中心とした多言語提供の仕組み・体制が構築されておらず、信頼性と迅速性が確保できないと考えている。

○外国人住民への情報提供手段は、インターネットが圧倒的に多く、次いで電子メール、新聞・広報誌の順に多い。

(県[98%、47%、36%]、政令市[100%、70%、45%]、一般市町村[64%、13%、33%])

○ICTの発達により、阪神大震災の時に比べて東日本大震災では、インターネットやSNSによる情報提供が広がった一方で、電話相談などの双方向性のある情報伝達は減少している。

○都道府県や政令市では、インターネットや電子メールを中心にコミュニティFM、SNS等も取り入れて多様な情報提供手段を活用していたが、一般市町村においては、インターネットや新聞・広報誌・張り紙に限定された情報提供しかできていなかった。(外国人住民に周知、認識させる機会に限界があったといえる。)

○外国人住民に情報伝達を行っている主体は、地域国際化協会等及び自治体の割合が圧倒的に多く、次いで、NPO・ボランティア、大学・日本語教室の順に多い。

(県[92%、79%、28%]、政令市[90%、90%、70%]、一般市町[44%、76%、23%])

■避難所等における支援（2006年度報告書 第1章2(4)）

【概況】

→ 避難所における外国人住民の対応の体制は必ずしも十分であったとは言えないが、避難所において大きな混乱等はなかったと言える。

また、被災地域外から、被災地の観光客の帰国支援が行われていた一方で、避難所において外国人住民への特別対応や帰国支援などを実施した団体は一定の水準に留まっていると考えられる。

【2006年度報告書 第1章2(4) 要約】

i 相互理解

（避難所責任者や関係者は、外国人への文化・慣習・宗教等の違いに関する相互理解に努めるなど）

ii 差別的対応の禁止

（避難所での生活や物資配給で、外国人への差別的対応が行われないよう徹底）

iii 避難所の体制

（相互理解と差別的対応防止の機能を兼ね備えた外国人住民用窓口の設置など、災害時に最低限必要な外国人住民の支援やニーズ伝達等が迅速にできる体制の整備）

【取組】 帰国等の支援、国際交流員（CIR）の災害派遣制度、国際交流員の業務に防災相談業務を付与、コーディネータの育成と災害発生時の派遣制度

<委員等発表によると>

○東日本大震災においては、外国人住民は携帯電話などで本国から情報を得ており、また、帰国のニーズが高まったため、避難所での異文化摩擦による混乱はあまりなかったようである。

○一方、外国人住民は、同じ言語、宗教のつながりを求めて、集まりながら、避難所を移動していく例が見られた。

○仙台市では、市の職員等が避難所を訪問してニーズなどを聴取し、また、仙台市多言語支援センターにおいては、外国人住民に対し、国籍や不法就労といった事情を問わず、情報提供や支援が行われた。

○なお、JETプログラム参加者については、①同じJETプログラム参加者のための支援（安否確認、情報提供など）と、②被災者の支援（支援物資を送るキャンペーン、寄付など）などで活躍が見られた。

○東日本大震災において、長岡市国際交流センターでは、パスポート等を含めて紛失してしまった宮城県の観光旅行者に対して、帰国のための情報提供を行うとともに、当センターを經由して、帰国のサポートを行った。

<アンケートによると>

○避難所において外国人住民への特別対応や帰国支援などを実施した自治体の割合は、一定の水準にとどまる。（県20%、政令市40%、一般市町村15%）

○また、外国人住民への情報提供手段においては、避難所巡回を実施している割合は1割にも満たない。

■安否の確認と情報提供等（2006 年度報告書 第 1 章 2(5)）

【概況】

→ 自治体等が主体となって行われていたわけではないものの、Facebook など I C T を活用した安否確認は、顔の見える関係の者同士で任意に行われていた。また、(外国人住民向けの) 情報提供にあたって、海外メディアの活用はほとんど進んでいないと言える。

【2006 年度報告書 第 1 章 2(5) 要約】

- i 安否の確認と情報提供
(自治体内で、各国大使館、領事館等による自国民の安否確認の対応部署の明確化、外国人住民への安否情報を大使館・領事館に伝達するよう呼びかけ)
- ii インターネット等 I C T を活用した安否確認
(災害時の多言語情報提供サイト等を使った外国人住民の安否確認システムの整備)
- iii 海外への情報発信
(外国人住民の海外に住む親戚・知人等に対して、海外向けメディアを使って、災害情報を発信)

【取組】外国人同士の共助による安否確認システム、災害時多言語情報提供システム

＜委員等発表によると＞

- 仙台市では、安否確認については、県警が対応できなかったため、各国大使館の要請を受けて、市職員が赴いて、可能な範囲での外国人住民の安否確認が行われた。
- また、実際には、仙台市の A L T (外国語指導助手) 同士、日本語教室に通っている者同士、カトリック教会に通う者同士などでは、Facebook 等を使って、安否確認が行われていた。
- また、仙台市災害多言語支援センターにおいては、必要な情報を、多言語でメールマガジンなどを通じて配信していた。
- 兵庫県では、携帯電話に地震等の情報を 5 言語で提供する仕組み「ひょうごEネット」を設けている。

＜アンケートによると＞

- 政令市や一般市町村においては、外国人住民の安否情報の提供は 20%程度にとどまり、(都道府県警のある) 都道府県でも 5 割に満たず、災害時の外国人住民の実態把握及び情報提供は困難であることがわかる。
- 外国人住民への情報提供手段として、海外メディアを活用した自治体はほとんどない。
(県 2%、政令市 5%、一般市町村 0%)
- また、地域国際化協会等を介して海外メディアを含めた、マスコミ等との連絡調整を行ったケースも少ない。

■防災学習（2006年度報告書 第1章2(6)）

【概況】

→ 一部の自治体やクレアにおいては、災害時の外国人対応を想定した防災訓練等の学習機会を設けているが、多くの自治体においては、外国人住民の参加促進を含む実践的な防災訓練や関連マニュアルなどの準備が十分とは言えない状況である。

【2006年度報告書 第1章2(6) 要約】

i 実践的な災害予防対策

（平時の予防対策として木造住宅の耐震診断・改修、家具の固定、備蓄品の準備、避難先の確認、自主防災組織の参加など、外国人住民が主体となった活動）

ii 各国間の災害対策の差異

（外国人住民の災害体験の有無を踏まえたきめ細かな対応）

【取組】外国人住民も参加する実践型の防災訓練の実施、防災訓練への参加促進のための工夫

<委員等発表によると>

- 大泉町では、平常時から、外国人学校対象とした防災訓練の実施をはじめ、消防隊員や看護学科の学生などの協力の下で、外国人住民を対象とした災害想定訓練を実施している。
- クレアにおいては、東日本大震災で外国人住民支援活動を行った経験者の生の声を伝え、情報や知見を共有し、今後の被災外国人住民支援活動に役立てることを目的として、福島県において「東日本大震災外国人住民支援活動シンポジウム」を開催した。
- また、クレアでは、外国人住民への円滑な情報提供支援を目的として、災害多言語支援センター設置運営マニュアルを活用した、避難所型と災害多言語支援センター型の「訓練事例集」を2010年に作成し、ホームページにて公表している。

<アンケートによると>

- 実践的な防災訓練（避難所運営、多言語支援センター設置などを含む訓練）や外国人住民向けの災害時対応マニュアルの策定などについて、7割程度の自治体が不十分と考えている。
- 外国人住民の地域活動（防災訓練含む）への参加促進や防災の周知啓発など、平常時の多文化共生の取り組みが不十分としている自治体が全体で8割前後と最も多い。
- 一方、平常時から地域の防災に関する情報（日常の備え、避難所情報、防災訓練など）を多言語化している割合は県で7割、政令市で9割強、市町村で5割程度と、我が国の特性を踏まえた災害対策に関する情報提供について、一定程度実施できている。

■その他（2006 年度報告書 第 1 章 2(7)）

【概況】

→ 一部の自治体においては、平常時から外国人住民の地域活動等への参加を促し、相互理解に努める取組を行っているが、全国的な取組としては、まだ不十分である状況。一方で、外国人住民を地域防災計画へ位置づけるといった取組は一定程度実施されている。

【2006 年度報告書 第 1 章 2(7) 要約】

- i 防災以外の活動の重要性
(防災だけでなく、地域における各種活動を通じて、つながりを深め、外国人住民が地域にとけ込める環境づくり)
- ii 地域防災計画
(外国人住民に関する災害対策について、位置づけが不十分な地方自治体における計画の見直し)
- iii 観光客等
(海外からの短期滞在者に対しても外国人住民に準じた対応をし、ホテル、旅館、観光協会、旅行業協会等と連携)

【取組】 平時の自治会活動への外国人住民の参加促進、インターネットを利用した情報伝達、外国人観光客への防災情報の提供

<委員等発表によると>

- 大泉町では、平常時から、文化の通訳登録事業（日本の習慣や文化を母語で正しく伝えられる人材の育成）、多文化共生懇談会の開催、全公立学校に日本語学級の設置、防犯・交通教室やインフルエンザ予防教室の開催など、多文化共生の取組を行っている。
- 東日本大震災において、長岡市国際交流センターでは、パスポート等を含めて紛失してしまった宮城県の観光旅行者に対して、帰国のための情報提供を行うとともに、当センターを經由して、帰国のサポートを行った。（再掲）

<アンケートによると>

- 外国人住民の地域活動（自治会等）への参加促進や防災の周知啓発など、平常時の多文化共生の取り組みを不十分と考えている自治体は全体で 8 割前後と多い。
- 地域防災計画の中に、外国人住民を位置づけている地方自治体は 6 割以上あり、地域防災計画に外国人観光客を位置づけている自治体は 2 割弱。（一部再掲）
なお、外国人住民や観光客の位置づけを明記している自治体においては、やさしい日本語や多言語による広報の実施、リーフレット、防災訓練等の普及・啓発の実施を予定している。

第2章 現状と課題の分析

ここまで見てきたように、2006年度報告書の提言事項については、未だその内容が十分に達成されていないものもある。ここでは、今後の災害時の外国人住民対応を考える上で特に重要な課題と思われるものについて、第1章のフォローアップの結果を踏まえつつ、委員意見やアンケート結果によって再度分析を行う。

1 外国人住民に対して災害時に適切な情報提供を行うためには、まずは外国人住民の実態等の把握が必要

■本研究会の委員からは、

- 災害時に外国人住民にピンポイントで対応するためには、外国人住民の居住状況や、各外国人住民が日本語ができる、やさしい日本語ならできる、通訳なしでは日本語ができない等の情報をあらかじめ把握しておく必要があるが、阪神大震災でも、外国人住民の安否確認をはじめ、外国人住民の情報の把握について十分な対応が難しく、比較的確認が取れやすいJETプログラム参加者の安否確認であっても容易ではなかった。
- 滞在目的や、使用言語などが異なれば、どういう情報を、どのように多言語化して対応すべきかも全て異なってくるので、各外国人住民の情報を早めに把握すること課題である。
- 自治体で地域の外国人住民の情報をあらかじめリスト化等しても、実態と乖離していることも考えられる。リストとは別に、外国人住民の活動拠点などから日頃から外国人住民が、どこで、どういう状況でいるのかなどを大まかに掴んでおくことが有効。
- また平常時から外国人住民の実態把握において、時間帯ごとの動態把握等もありうるのではないか
- 東日本大震災では、各国大使館から被災地域の自治体（仙台市）に対して、自国民の安否確認の照会が多く寄せられたが、自治体の本来業務でないこと、普段から自治体と各国大使館はつながりがほとんどなかったことから、その対応に苦慮した。
- 他方、東日本大震災では、ALT（外国語指導助手）同士、日本語教室に通っている者同士、教会に通う者同士で安否確認、情報交換が行われており、普段の活動拠点を基に、人がつながっていた。などの指摘があった。

■自治体アンケート結果からも、

- 政令市や市町村の外国人住民安否情報の提供は20%程度にとどまり、（都道府県警のある都道府県でも5割に満たず）災害時の外国人住民の実態把握及び情報提供は困難である。
- 平常時の多文化共生の取り組みのうち最も基本となる「外国人住民に必要な（多言語）情報の把握」に関して、一般市町村の4割強が課題であるとしている。
- 各市町村、市町村社会福祉協議会及びNPO等は、平常時から、安否確認や通訳・翻訳等の支援が必要となる外国人住民の情報を把握・共有しておくことが必要である。
- 政府において、各国大使館・領事館を通じた外国人住民の状況把握、情報収集及び全国への情報提供を行うべきである。
- 各国大使館・領事館からの安否確認、被災状況確認への自治体の対応の在り方を整理すべきであるといった課題があげられた。

【現状と課題】

自治体において、災害時の外国人住民対応に向けてまず必要となる、外国人住民の居住情報など日頃からの実態の把握等は十分に進んでいない状況にあり、災害時のより適切な対応のためには、関係者と連携した外国人住民の実態把握が必要。

2 多文化共生の中核的な人材育成の充実と活用が必要

■本研究会の委員からは、

- クリアとJ I AMMにおいて研修・育成している「多文化共生マネージャー」を中心に組織されるNPO法人が、東日本大震災直後に多言語支援センターを設置し、全国から多文化共生マネージャーにJ I AM（滋賀県）に集ってもらい、災害時の外国人住民の支援を行ってもらった。9つの地域国際化協会等、延べ130名が赴き、被災地支援に協力。
- 一方、多文化共生マネージャーのような多文化共生に一定の知見のある人材は全国で250名程度（平成24年6月現在）にまで育成されてきているが、とくに中小規模の市区町村においては、未だそうした専門的な人材不足が課題となっている。
- 生活者としての外国人住民のニーズをつかむことのできるコミュニティ通訳やコーディネーターの育成が重要な課題。その際、外国人住民施策に日常的に関わっている地域国際化協会等を核にした全国ネットワークの構築が必要。
- 外国人住民を要援護者として考えず、彼らは適切な情報さえあれば支援する側の立場になれるということを認識して対応すべき。
- 外国人住民は、支援する側にいるにも関わらず、外国人住民のリーダー発掘やそうした場づくりが十分できていないことが今後の課題である。
- 大泉町では、文化通訳登録事業などを通じて、登録外国人住民に日本在住のマナー・制度を伝え、それを彼らを通じて広めているが、外国人住民をお客ではなく、地域住民として位置づけ、共生していくことが重要である。

などの指摘があった。

■自治体アンケート結果からも、

- 都道府県においては、県内市町村への連携を支援する専門的な人材の育成が課題意識として挙げられた。
- クリア等の中間支援組織においては、災害多言語支援センターの立ち上げやセンターを担う人材の育成することなども必要ではないかという声が挙げられた。
- 多くの政令市においては、外国人コミュニティにおける外国人キーパーソン育成が課題。
- 数多くの自治体において、外国人（所属団体、住民、JET等）による協力を期待しているものの、実際には外国人住民や外国人コミュニティを活用した情報提供やニーズ把握を実施している割合は概して低いこと、また、外国人住民のニーズ把握や支援活動をマネジメントするキーパーソンが不在である。

といった課題が明らかになった。

【現状と課題】

災害時の多言語対応を含め、平時の外国人住民のニーズ把握など、日頃から地域の外国人コミュニティと関わり、外国人住民と共生の役割を担う専門的な人材の育成が課題となっている状況。また、各地域で外国人住民等による協力を期待しているものの、外国人キーパーソンの育成・活用は限定的で、外国人住民を支援する側の主体として位置付けることも課題。

【関連】

2012年論点ペーパー

- ・支援の中心となる人材（高い言語能力、活動マネジメント、ニーズ把握等）の育成がさらに必要ではないか。

3 地方自治体は、域内の関係機関と密接な連携を図ることが必要

■本研究会の委員からは、

- 新潟県中越沖地震（2007年）で、新潟県中越地震（2004年）の経験を踏まえ、初めて、「災害多言語支援センター」を柏崎市に設置し、地域国際化協会等やNPOのスタッフによる避難所巡回、外国人避難者の把握、情報の多言語化・翻訳、これらを行う人材のコーディネートなどを実施した。
- さらに、東日本大震災では、社会福祉協議会を中心に据え、それを各々専門性を持ったNPOがバックアップ（サポート）する公設民営型のバックアップセンターを設置し（運営：長岡市国際交流センター長）、被災地支援や避難所の受入支援などを行った。
- 東日本大震災では、震災直後は交通手段や燃料がなかったため、「仙台市災害多言語支援センター」の活動については、自転車を使って移動できて、ある程度日本語のできる留学生と留学生交流員が大きな戦力となった。
- 仙台市においては、行政は様々な関係団体や留学生などと日頃からの直接的な関わりがないことから、仙台国際交流協会が「災害多言語支援センター」の運営を行った方がより効果的に行えると判断したため、センターの運営を仙台国際交流協会の指定管理業務として位置づけた。などの指摘があった。

■自治体アンケート結果からも、

- 地域国際化協会等は、①災害情報などの多言語化、②外国人住民への情報伝達、③外国人住民の情報収集・ニーズ把握、のいずれにおいても、自治体以外の主体としては、最も多くの割合でその役割を担っており、県や政令市においてはいずれも8割前後を占めている。
- しかしながら、上記の、情報の多言語化や外国人住民への情報伝達、外国人住民の情報収集・ニーズ把握に際して、政令市や県ではその多くが、地域国際化協会等のみならず、NPOや民間団体などの各主体と連携し、協力を得て、各主体を有効に活用しているが、一般市町村では、それら各主体の活用が半分程度に留まっている（協会であっても4割程度）。ただし、区分を問わず、自治体の2割程度しか外国人雇用企業と連携した情報伝達やニーズの把握を行っていない。
- （上述のように）自治体の区分によらず、地域国際化協会等と連携している割合が圧倒的に大きかった一方で、協会やNPO、ボランティア、企業、大学等との連携・役割分担ができていないとする声が半数以上を占めている。
- また、外国人向け支援組織・拠点を設置している団体は、3割程度にとどまっている。（政令市6割強、都道府県5割、市町村2.5割程度）
といった課題が明らかになった。

【現状と課題】

都道府県や政令市においては、地域国際化協会等を中心に多様な主体と連携が図られてきているものの、政令市以外の市町村においては、協会やNPO等との連携も十分に進んでいないところが多い。全体でもボランティア、企業、大学等との連携・役割分担が十分ではない状況で、更なる取組が期待される。

【関連】

2012年論点ペーパー

- ・外国人住民や海外在住者の支援活動への参画(JETの活用)
- ・平常時からの多文化共生の取組
- ・平時から協会やボランティア団体、外国人コミュニティ等との顔の見える関係の構築

4 大規模な災害を念頭に、都道府県域を超える広域連携が必要

■本研究会の委員からは、

○東日本大震災においては、「仙台市災害多言語支援センター」の要請などを受けて、東京外大などを中心とした翻訳メンバーチームが多言語翻訳支援を行ったり、長岡市の「ボランティアセンター」が被災向けの物資集配やボランティアの提供を行い、また、「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター（NPO法人多文化共生マネージャー全国協議会が設置）を通じて多文化共生マネージャーの派遣、近畿ブロックの地域国際化協会等から応援職員の派遣が行われるなど、災害時における被災地域外からの支援が行われた。

○一方で、こうした被災地外から被災地への支援が実施されるのは、日頃から顔の見える関係を築いている団体・スタッフからの依頼・要請であることや、広域連携協定の締結によるところが大きい。

○ブロック単位での広域連携協定だと、仮に、大規模災害によりそのブロック内の地域国際化協会等が全て機能しなくなった場合にどうするのか。

などとの指摘があった。

■自治体アンケート結果からも、

○広域連携を課題としている自治体が数多く見られ、大規模広域災害の場合では、一つの市町村や小規模な市町村では、単独で、外国人住民への情報提供や、外国人支援組織の立ち上げ、少数言語への対応などを行うことには限界があり、かつ、被災の当事者となれば十分な活動もできない。

○平常時から、近隣自治体、専門組織やNPOなどと顔の見える関係を築けていなければ、災害時における関係者との連携・協力体制を円滑に実施することが出来ない。

○他の地域での災害時に、そこに居住する外国人住民への情報提供や支援（救援物資や義捐金の送付を除く）を行ったことがある団体は1割に満たず（都道府県においても2割程度）、広域的な連携が進んでいない。

といった課題が明らかとなった。

【現状と課題】

広域連携は、東日本大震災においても様々な形で実施されたが、必ずしも多くの自治体で広域的な連携への取組みが進んでいる状況にはない。特に、災害時の外国人住民への情報提供や外国人支援組織の立ち上げ等の対応の主体となる基礎的自治体やその地域国際化協会等が、単独でその全ての対応を行うことは、マンパワーやリソースの点で限界があるため、都道府県はもちろんのこと地域の関係者等と連携し、協力・支援を得ていく必要がある。

また、大規模災害の対応については、都道府県等が都道府県域を超える広域連携の方法について事前に備えておくことも重要。

【関連】

2012年論点ペーパー：

- ・広域連携の仕組みの構築
- ・協会のプロパー職員ネットワーク等顔の見える関係を基礎とした全国的なネットワークの構築

5 外国人住民への災害情報の伝達に当たって、情報の多言語化等を迅速に行う体制が必要

■本研究会の委員からは、

- 東日本大震災では直後から、仙台市災害多言語支援センターにおいて、災害関連情報の多言語提供を行ったが、災害直後は、避難情報、安否確認、放射線情報、帰国・国内避難、交通機関の情報などに関する多言語化のニーズが大きく、災害から1カ月くらい経って以降は、仮設住宅の申込み、義援金の申請や復興計画の内容等が変わっていくなど、時間の経過とともに、より専門性の高い情報への対応が求められた。
- 特に、放射線情報については高い関心が寄せられたものの、正確性と迅速性を担保する観点からも翻訳が困難で、多言語化の対応が不足していた。大規模災害の発生時には、地域のインフラ情報のような地域の情報に加えて、東日本大震災の原発事故のような国レベルの情報や全国共通の制度の翻訳も必要となる。
- 震災の発生後、(国の制度などの)日本語の様式がたびたび変わったり、用語が統一されていなかったりするため、翻訳に困難が生じた。多言語化に際して、用語・様式を統一することが課題。
- 一方、地域に在住する外国人住民であれば、全く日本語が分からない者の割合は極めて限定的で、やさしい日本語であれば、かなりの割合で通じるのではないかなどの指摘があった。

■自治体アンケート結果からは、

- やさしく、わかりやすい日本語の使用は、都道府県や政令市では75%程度以上が実施できているものの、一般市町村においては半数に満たない。
- 国レベルの統一的な制度・共通情報の多言語化の割合は3割程度と低く、特に一般市町村レベルでの対応は難しい。
- 約6割程度の自治体で、発災時に必要となる専門情報の多言語化は困難であるとしており、特に市町村においてその割合が高い。
- また、約6割程度の政令市・一般市町村で、多言語化にあたって、専門家を中心とした多言語提供の仕組み・体制が構築されておらず、信頼性と迅速性が確保できないと考えている。といった課題が明らかになった。

【現状と課題】

災害関連情報は迅速で正確な伝達が不可欠であることから、制度的な情報や専門情報の円滑な多言語化を可能とする多言語情報提供体制の整備等が求められるが、課題は多い。一方、補完的に大きな役割を果たすと思われるわかりやすい日本語の利用についても十分に進んでいるとは言えない状況。

【関連】

2012年論点ペーパー

- ・やさしい日本語での情報発信 ・風評被害の払拭のための取組 ・放射線等の国レベルの情報
- ・時間の経過とともに専門性の高い情報が必要 ・多言語対応が必要となる情報(地域、国、民間の支援情報)(啓蒙、警報、緊急情報)の整理
- ・専門用語、専門的内容、少数言語に関して、正確性と迅速性を確保するため、専門家をコアとした仕組みが必要

6 外国人住民に対する災害時の情報提供に当たっては様々な手段を活用することが必要

■本研究会の委員からは、

○東日本大震災においては、ICTの発達により、インターネットや携帯電話から、多くの外国人住民が母国から情報を得ることができるようになったが、放射線情報などが（その情報を）必要とする外国人住民へダイレクトに届いていなかった状況も見られ、また、仙台国際交流協会の被災外国人向けのアンケートでも半数以上が、「情報が得られなかった」との回答があり、一方通行の情報提供ではなく、情報伝達のつなぎ手として、避難所巡回や電話連絡・相談などを合わせて行うなど、双方向性の高い情報伝達が重要ではないか。

○また、東日本大震災直後は、パソコン、電話などの想定していたツールが使用できず、日頃からつながりのあった、FMラジオ（コミュニティFM）を通じて、やさしい日本語を最初に流した後に、多言語での情報発信を行った。

○自治体から、情報提供をする際には5つの課題（①情報の出どころの正確性、②情報提供の手段、③優先順位、④タイミング、⑤翻訳の精度と迅速性）があった。

※①情報の正確性は、信頼性のある情報のみを提供。②情報提供手段は、その都度、効果的なものを選びながら提供。③優先順位、④タイミング、⑤翻訳の精度については、計画停電などの緊急情報もあったため、浜松市、飯田市をはじめ、外国人集住都市会議で翻訳協力をしてもらった。

などの指摘があった。

■自治体アンケートからも、

○ICTの発達により、阪神大震災の時に比べて東日本大震災では、インターネットやSNSによる情報提供が広がった一方で、電話・FAXなどを利用した情報提供は減少している。

○都道府県や政令市では、インターネットや電子メールを中心にコミュニティFM、SNS等も取り入れて多様な情報提供手段を活用していたが、一般市町村においては、インターネットや新聞・広報誌、張り紙などがメインで、情報提供手段の種類が相対的に少なかった。

といった課題が明らかになった。

【現状と課題】

多言語化された情報を発信・提供したとしても、その情報を必要とする末端の者（エンドユーザ）まで、きちんと届け、伝達することが必要であることから、内容や状況に応じて情報発信・提供の媒体を工夫することが必要。

【関連】

2012年論点ペーパー

- ・ICTを活用した一方通行の情報提供だけでなく、避難所巡回や電話相談など双方向性の高い活動が必要。
- ・いくつかの媒体を重複して活用していく必要
- ・国レベルでの多言語情報提供の仕組みの構築や国内マスコミの役割
- ・海外の機関、海外マスコミとの連携
- ・緊急時に利用できる情報の入手先の周知、および国としての対応窓口の整理が必要

7 災害時の適切な対応のためには平常時からの多文化共生の取組が不可欠

■本研究会の委員からは、

- 災害時にスムーズな対応を行うためには、平常時から外国人住民とつながり、日ごろいかに外国人住民と日本人が垣根なく暮らしているかが重要で、一方、自治体が直に外国人住民とつながりを持つことは難しいため、地域国際化協会等が外国人コミュニティやボランティア団体と連携を持っておくことが今後の課題。
 - 今後、団塊の世代がボランティアされる側に回ると、ボランティアする側の数が圧倒的に不足するため、外国人住民の力を活用した、地域の防災力の維持が必要ではないか。
 - 日本の防災訓練は避難所に行くまでの訓練が多く、避難所の運営に関する訓練はほとんど行われていない。
 - 避難所に入った多くの外国人住民は情報を求めて集団で移動しており、避難所運営側にもっとも対応が難しかった。新しく入ってくる外国人住民等への防災情報・知識の周知、アプローチが課題。
 - また、外国人住民は、支援する側にいるにもかかわらず、外国人住民のリーダー発掘やそうした場づくりが十分できていないことが今後の課題である。(再掲)
- などの指摘があった。

■自治体アンケート結果からは

- 実践的な防災訓練（避難所運営、多言語支援センター設置などを含む訓練）や外国人住民向けの災害時対応マニュアルの策定などについて、7割程度の自治体が不十分と考えている。
 - 外国人住民の地域活動（防災訓練含む）への参加促進や防災の周知啓発など、平常時の多文化共生の取り組みを不十分と考えている自治体は全体で8割前後と多い。
 - 平常時の多文化共生の取り組みのうち最も基本となる「外国人住民に必要な（多言語）情報の把握」に関して、一般市町村の4割強が課題であるとしている。
 - 大半の自治体で、外国人住民への情報提供やニーズ把握の際に、外国人（関連団体、住民、JETプログラム参加者）による協力を期待しているものの、実際に外国人住民や外国人コミュニティを活用している自治体は（政令市を除き）半数に満たない。
 - 平常時から、近隣自治体、専門組織やNPOなどと顔の見える関係を築き、連携・協力体制を構築し、その役割分担を明確にしておくべき。
 - 各市町村、市町村社会福祉協議会及びNPO等は、平常時から、安否確認や通訳・翻訳等の支援が必要となる在住外国人住民の情報を把握・共有しておくことが必要。(再掲)
- といった課題が明らかとなった。

【現状と課題】

平常時の地域活動や防災訓練に多くの外国人住民が参画している事例は少なく、災害に対する外国人住民の理解も十分に進んでいない状況。また、外国人住民対応を想定した避難所運営や多言語支援センターの設置を含めた実践的防災訓練や、対応マニュアルの整備等が求められる。

【関連】

2012年論点ペーパー

- ・平常時からの多文化共生の取組 ・外国人住民や海外在住者の支援活動への参画(JETの活用)
- ・平常時から協会やボランティア団体、外国人コミュニティ等との顔の見える関係を構築
- ・多言語対応が必要となる情報(地域、国、民間の支援情報)(啓蒙、警報、緊急情報)の整理
- ・特に多言語提供が必要な緊急性の高い情報の整理とその表現の工夫が必要ではないか
- ・支援の中心となる人材(高い言語能力、活動マネジメント、ニーズ把握等)の育成 ・被災地の経験の共有とマニュアル化
- ・避難所運営や多言語支援センター設置訓練等、平常時の実践的な訓練が必要
- ・災害対応の検討においては、外国人住民数以外の要素(発生時間、居場所)にも留意すべき 等

第3章 課題解決に向けた提言

ここまで見てきたように、第2章であげられた課題に対して、今後の災害時の外国人住民対応をより有効かつ円滑に実施する上で、特に重要と思われるものを以下の通り提言する。

(提言部分)

1 外国人住民の実態把握

● 平常時からの外国人住民の大まかな状況把握

主に基礎的自治体が、災害時に、多言語での情報提供を含めて外国人住民に対して円滑かつきめ細やかに対応を行っていくためには、まずは、地域の外国人住民の情報がその足がかりとなる。そのため、市区町村においては、日本語教室など外国人住民の参加する様々な活動を通じて、平常時から外国人住民が地域のどこに居住していて、どの程度日本語ができるのかなど、外国人住民の大まかな実態を把握しておくことが極めて重要である。

また、2012年7月9日から改正住民基本台帳法が施行され、外国人住民が同法の適用対象となったことを踏まえ、外国人住民に対して住所変更した際等の届出について周知を図りながら、市区町村においては、国際部局においてもこれらの情報等をもとに実態把握に努めることも有効である。(国、市区町村、市区町村国際交流協会)【平常】

● 外国人コミュニティや関係団体などとの関係構築(顔の見える関係)

外国人住民は、日本人住民に比べて、文化的背景の違いなどからそのニーズや生活態様等が把握しにくい傾向があることから、基礎的自治体においては日頃からの様々な活動を通じて、外国人住民とコミュニケーションできる関係(顔の見える関係)を築く必要がある。地域の外国人住民の状況・動向を継続的に把握するためにも、自治体の国際担当部局のみならず、外国人住民が日頃から関わりのある施設等と日常的に連携する関係を築くことが必要である。具体的には、外国人住民の通学する小中学校や外国人学校、大学、外国人住民の勤務する企業のほか、社会福祉関係機関、地域国際化協会等、NPOや外国人学校、大学、企業、宗教施設(以下、関係団体等という。)、地域の外国人コミュニティやボランティア団体及びそうした団体のリーダーや個々の外国人住民などとも関係を築き、その情報を活用することが望ましい。(市区町村)【平常】

2 中核的な人材育成と活用

(1) 専門的な人材育成と活用

● 全国的な専門的人材の更なる拡充と活用

災害時には、災害多言語支援センターの運営を担うことができ、外国人住民に必要な情報・支援を支援主体との間でコーディネートできる専門的な人材が不可欠となる。2006年からクリアの下で実施されている「多文化共生マネージャー」の育成の推進により、外国人住民への災害時対応を含めて多文化共生に一定の知見のある専門的な人材は増加しつつある。また、多文化共生等に知見のある有識者等を「地域国際化推進アドバイザー」としてクリアにおいて登録し、地方自治体や地域国際化協会等の要望に対し派遣等が行われている。しかしながら、とくに中小規模の市区町村においては、外国人住民への対応を行うことのできる人材の不足が見込まれる。

そのため、多文化共生マネージャー等の専門人材の育成をこれまで以上に充実させるとともに、そうした人材をより一層有効に活用していく仕組みを構築していくことが必要である。合わせて、こうした地域の限られた専門的な人材が、いざという時に、迅速に初動対応し、適切な支援が実施できるように、日頃からのつながりを強化しておくことも重要である。(クレア等)
【平常】

● 各自治体における人材の確保と相互派遣等

現在、都道府県や市区町村又は地域国際化協会等においても災害時に外国人住民への通訳などの支援を行うサポーターを育成し、登録している例が多く見られる。各自治体においては、こういった取組も参考としつつ、外国人対応に関してサポートやボランティアを行う(専門的)人材を確保する仕組みを充実することが求められる。

一方で、災害時には被災地域のサポート・ボランティア人材は機能しなくなる可能性があることも想定して、こうした人材を他都道府県や他市区町村にまたがって、お互いに派遣・融通し合う手法についても検討する必要がある。(県、市区町村、地域国際化協会等)【平常、緊急】

コラム①:「多文化共生推進人材の育成と活用」

平成18年3月に「多文化共生推進プラン」が総務省より発表されたことを受け、地域で多文化共生を体系的にマネジメントできる人材を育成することを目的として、同年5月より、全国の地方自治体、地域国際化協会・国際交流協会、国際関連NPO等の職員を対象に、クレアとJIAMが共催で多文化共生に関する専門家を養成する講座を開講。講座の修了生をクレアが「多文化共生マネージャー」として認定している。

多文化共生マネージャーは外国人住民に関わる諸制度や諸課題について理解し、関係機関・部局等とのコーディネート及び企画・立案を行うことが期待される。災害時には培ったネットワークを生かした外国人住民支援などが期待されており、東日本大震災の際には各地の多文化共生マネージャーが各種支援活動に従事した。

また、多文化共生マネージャーの修了者を対象とした、「スキルアップ講座」が行われており、多文化共生を取り巻く最新事情の共有や各マネージャーの実践事例発表や各地域の課題等についての意見交換等が行われ、個々のスキルアップも図られている。

さらに、クレアにおいては、多文化共生や国際協力分野で専門的な知識や経験を有する有識者などを「地域国際化推進アドバイザー」として登録し、地域国際化協会等の要望に応じ、多文化共生または国際協力推進のための研修会や講演会などへ派遣している。

具体的には災害時に外国人支援を行う人材の養成講座における講演に加え、避難所宿泊訓練の中で、避難所巡回の際の外国人避難者に対する情報提供やニーズ把握の方法等を指導等をしている。



写真：多文化共生マネージャー養成講座

(2) とともに活動する外国人住民

● 「支援者」としての外国人住民の活用

災害時においても、適切な情報提供さえなされれば、外国人住民は「要支援者」ではなく「支援者」として活動することが可能である。とくに外国人キーパーソンを通じた外国人コミュニティへの情報提供などにより地域の外国人住民への対応をサポートすることが期待される。【緊急】

一方、災害時に外国人住民が「支援者」としての活動を効果的に行うためには、外国人住民の参加に対する日本人住民側の理解を促進することが重要である。そのためにも、日頃から、地域の自治会活動や実践的な防災訓練などに外国人住民に参加を促すなどの取組が大切となる。(市区町村、市区町村国際交流協会等、大学等)【平常】

● 活動の中心となり得る外国人住民

災害時に外国人住民にスムーズな対応を行うためには、日頃からの外国人コミュニティ等とのつながりを持っておくことが必要であるが、加えて、外国人住民が地域活動に主体的に参加できる環境整備が重要となる。とくに、日頃から市区町村の活動などに積極的に参加する外国人住民を中心に、外国人コミュニティ等のキーパーソンに対して、市区町村や自治会、地域国際化協会等などの各種活動への参加などを通じて、継続的なつながりを確保ししておくことが有効となる。【平常】

また、外国人留学生などは多言語化支援を担うことのできる潜在的なリソースであることも認識し、地域の大学等と連携した外国人留学生を中心とした支援活動にも取り組むことが有効である。(市区町村、市区町村国際交流協会等、大学等)【緊急】

コラム②:大泉町「文化の通訳事業、外国人ボランティアチームによる

被災地支援・防災を軸とした協働のまちづくり」

外国人の日本滞在が長期化している今日、大泉町では外国人住民を「いつかは帰るお客様」ではなく「共に地域に暮らす生活者」ととらえ、それぞれの母語で日本の習慣や制度、マナーなどを伝えることのできる「文化の通訳登録事業」を実施。「習字と日本のマナー講座」「日本料理の基礎とゴミの分別講座」など、楽しみながら日本のマナーや制度等について学べる講座を実施している。

東日本大震災では、ブラジル人コミュニティの中から被災地支援の声が上がり、救援物資や義援金の協力のほか、東北への炊き出し支援事業にも積極的な参加があった。それらの機運の高まりを一過性のものにならないため、大泉町では日頃から情報交換をして、行政と顔の見える関係を築いているブラジル人を中心にボランティアチームを結成、町が活動支援を行っている。



写真：外国人住民の炊き出し支援事業への参加

3 関係者間の連携強化

(1) 市区町村における外国人住民、関係団体との連携強化

● 中間支援組織をはじめとした地域内の関係団体との連携強化

基礎的自治体においては、災害時を含めた外国人住民との総合的な窓口機能（インターフェース）を担うために、関係団体等とのネットワーク強化が求められる。とくに、災害時に必要となる対応は多岐にわたることが想定されることから、様々な分野での行政と地域住民の間に位置する「中間支援組織」（例：市区町村国際交流協会等、NPO、社会福祉関係機関など）と多角的に連携し、外国人住民対応を行っていくことも重要である。

また、国際交流協会を設置している市区町村においては、災害発生時の外国人住民対応に関し、とくに災害多言語支援センターの設置・運営主体をどこにするかなどの具体的な事務分担の取り決めを、あらかじめ明確にしておくことが有効である。(市区町村、市区町村国際交流協会等、NPO、社会福祉関係機関 等)【緊急、平常】

● 国際担当部局と防災担当部局の密接な連携

また、災害時の円滑な外国人住民対応の実施に向けて、各自治体においては、平常時より国際担当部局と防災担当部局との連携を密にしておくことが必要である。災害発生直後も、災害対策本部の情報等が速やかに国際担当部局に提供され体制を確保しておくことが必要である。

(県、市区町村)【平常】

コラム③:長岡市「新潟県中越・中越沖地震の経験を生かしたバックアップセンター」

長岡市では新潟県中越・中越沖地震での教訓を生かし、市と社会福祉協議会と NPO の3者で相互協定を締結。東日本大震災の際には社会福祉協議会のボランティアセンターを中心とし、その周囲に子育て、介護などのほか外国人支援の専門性を持った NPO 等を配したバックアップセンターを立ち上げ、2011年6月末までに延べ約四千名のボランティアをマネジメントした。

バックアップセンターに配された専門家団体がお互い連携することでスムーズに機能した。例えば外国人の母親からおむつの SOS が来た時に、外国人支援の団体のみでの対応だと、おむつを集めて送るので時間がかかるが、子育ての NPO に相談したところ、あるものでできる代替のやり方を教えてくれるなど、協力して対応できた。

社会福祉協議会が立ち上げる通常のボランティアセンターだけでは不十分な専門性をバックアップセンター方式によって補い、多言語支援もその一部として連携できた。

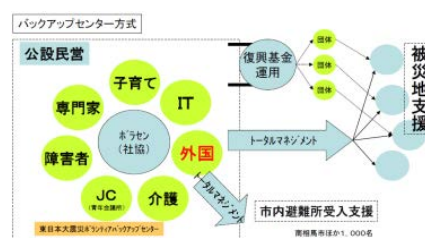


図:バックアップセンター方式

(2) 都道府県における関係団体との連携強化による市町村支援

● 都道府県内市区町村の取組把握とその支援・促進

都道府県においても、自ら積極的に災害時の外国人住民の対応に取り組むとともに、都道府県内市区町村における外国人住民対応の活動実態を把握することが求められる。その上で、各市区町村の実施状況を分析し、都道府県内市区町村の対応の温度差を解消すべく、必要に応じて、多文化共生に関する周知啓発を実施するとともに、各市区町村の取組の支援を促進していくことが必要である。(県)【平常】

● 県レベルの関係団体との連携強化による市区町村支援

都道府県においては、県レベルで活動する関係団体等との連携・協力体制を確保し、市区町村に対する支援を強化する必要がある。とくに地域国際化協会等を中心とした体制強化を検討すべきである。

小規模市区町村のみでは対応困難な事項として、専門的人材の育成や災害情報等の翻訳・通訳事務、県レベル情報等の多言語化・伝達などが挙げられるが、これらに関して、市区町村が災害時の外国人住民対応をより円滑化できるよう、支援体制を確保する必要がある。(例:市区町村に配置された通訳の資質・能力向上のための研修や、災害時の県内被災自治体への通訳の派遣体制の検討)

また、都道府県の役割として、必要に応じて都道府県内市区町村の間の連携を調整・コーディネートすることがあるが、災害時の人的相互支援など、より広域な連携が必要と思われる事項については、協定等により支援体制を確保することも検討する必要がある。(県、県地域国際化協会等)【緊急、平常】

コラム④:「東北地方太平洋沖地震多言語支援センターの取り組み」

阪神・淡路大震災、新潟県中越・中越沖地震での活動経験から、NPO 法人多文化共生マネージャー全国協議会が、東日本大震災発生時には即日「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」を被災地外の全国市町村国際文化研修所に設置。

災害関連情報の発信については、WEB サイト等を通じて日本語と外国語9言語により行ったところ、47,072 件のアクセスがあった。電話による相談では、多言語ホットラインという、日本語と外国語5言語での対応を行い、放射能や支援希望などについて 133 件の相談があった。また、茨城県や宮城県といった被災地の地域国際交流協会等へ災害多言語支援センターの立ち上げ支援等のスタッフ派遣を行った。

これらの活動は平成23年3月11日から4月30日まで続けられ、運営スタッフは延べ456人になった。



写真：多言語支援センター全体会議

(3) 都道府県域を超える連携の取組推進

● 外国人住民対応を想定した都道府県域を超える連携の必要性

災害時の対応として、地域間で防災協定が締結されたり、姉妹提携（友好提携）を活用した自治体間での支援が自主的に行われているものの、多言語情報提供を含む外国人住民への災害時対応については、これらの取組だけでは十分な対応が困難となることもある。そのため、都道府県においては、とくに大規模災害を想定した外国人住民対応に関する都道府県域を超える連携も不可欠である。(県)【平常】

● 広域連携の方法（ブロック単位・ブロック間）

都道府県域を超える連携を円滑に進めていくためには、広域に及ぶ組織ネットワークを有する「中間支援組織」としての地域国際化協会等を活用していくことが有効である。(県、県地域国際化協会等、NPO等)【緊急、平常】

都道府県における県域を超える連携体制の構築にあたっては、災害時に職員等を相互に派遣する人的相互支援など広域的な連携が必要と考えられる事項について、まずは、近隣都道府県で構成されるブロック単位で広域連携協定を締結すること等により連携を図ることが求められる。また、大規模災害に備え、ブロック内での対応が困難な場合を想定し、さらに広域的なブロック間での連携についても推進していくことが必要である。(県、県地域国際化協会等)【平常】

● クレアによる全国的な規模の支援体制の整備

地域国際化協会等を中心とした連携構築が極めて重要となるため、都道府県と政令市の地域国際化協会の連絡協議会をとりまとめているクリアにおいては、地域国際化協会等に対する全国的な支援として、災害時における業務としてのスタッフ/専門家/通訳ボランティアの派遣体制整備、多言語化支援のほか、各地域における災害多言語支援センター立ち上げ・運営への後方支援を行うことが重要となる。

また、都道府県域を超えるブロック間での広域的な連携を円滑に進めるために、地域国際化協会等のブロック間広域連携協定のテンプレートの作成等を行うこともその重要な役割と考えられる。(クリア)【緊急、平常】

● 在日大使館等の連携

災害時は、各国の在日大使館・領事館においても、自国民保護のために各種対応を実施することが想定される。国においては、緊急性や優先度合いを考慮し、被災自治体と在日大使館の各々の対応が外国人住民にとってより効果的なものとなるよう、自治体と在日大使館等との円滑な情報共有・連携を図ることが求められる。(国)【平常】

コラム⑥: 仙台国際交流協会「東日本大震災時における

仙台市災害多言語支援センターの取り組み」

財団法人仙台国際交流協会では平成23年3月11日の東日本大震災発生以降、仙台市が仙台国際センター内に設置した仙台市災害多言語支援センターを運営し、外国人留学生を含む市民ボランティアや関係機関からの協力を得て、多言語による情報発信と電話での相談対応、避難所の巡回、大使館やメディアへの対応などの活動を行った。

発災3日目に電気が復旧するまでは、暖房もなく、使えるパソコンも少ない状況で、初めの6日間は24時間活動していた。

情報発信は主に仙台市、他関係機関や地元の新聞から出てくる情報を翻訳してインターネット、ラジオ、避難所巡回の中で発信していった。仙台市における災害多言語支援センターの役割があらかじめ決まっていたので、毎日ファックスで送られてくる対策本部の情報から、外国人被災者に必要な情報を選択して翻訳していった。

情報の翻訳については、当日使う情報などは自らが行き、量の多いものや時間がかかっても正確性が問われる情報などについては大学やNPOなど遠隔地の様々な団体に、翻訳作業を分散させて協力を求めた。また、クリアの協力のもと他の国際交流協会などから職員の派遣を受け、通訳が不足している言語の通訳や、増大した事務の処理の支援を受けた。



写真：停電中の電話対応の様子

4 多言語情報提供の充実とわかりやすい日本語の活用

● 専門家を中心とした多言語化対応の仕組みの構築

災害時に多言語化（翻訳・通訳）が必要となる情報については、時間の経過とともに専門性が高くなり、多言語化が難しくなる。また、多言語化にあたっては、少数言語への対応も求められることなどから、基礎的自治体においては、ボランティアだけで多言語化作業に対応することは限界があるため、専門家をコアとした多言語化対応の仕組み（専門家とボランティアとの役割分担を含む）の構築が必要である。

そのためにも、災害時応援協定等の中で、多言語化に際して大学等の専門家組織の協力を位置づけておくことや対応する言語の範囲等を決めておくことが望ましい。さらに、外国人住民の実態に沿って効果的に情報を伝達するための事前準備等を行っておくことが重要である。(県/市区町村、県/市区町村国際交流協会等)【緊急、平常】

● わかりやすい日本語の活用

基礎的自治体のみならず都道府県等においても、災害時における多言語対応については、人的リソースの面、ノウハウの面などで、様々な制約から対応に限界がある。そのため、外国人住民への情報発信にあたっては、まず、外国語による情報提供以外の方法として、日本人の子供や高齢者も理解しやすく、多くの外国人住民が理解することのできる「わかりやすい日本語」を活用していくことが重要である。(全関係主体)【平常 緊急】

● わかりやすい英語の活用

同様に、日本語以外で最も多くの外国人住民が理解できると考えられる、英語での情報発信を行う場合についても、英語のネイティブでない外国人住民が理解することのできる「わかりやすい英語」の活用が必要である。(全関係主体)【緊急】

● 多言語情報提供の支援ツール等の活用

災害時に、基礎的自治体の外国人対応にかかる事務的負担を軽減し、円滑に多言語情報提供ができるようにするために、クレアにおいては、ホームページを通じて、基礎的自治体などにおいて必要となる共通情報を多言語で提供することに努めることが求められる。加えて、災害時に各自治体が避難所等で多言語提供する文字情報をあらかじめ多言語配信しておくことが重要である。(例：クレア災害多言語情報提供支援ツール、クレア多文化共生部 Facebook など)も有効(クレア)【緊急】

● 外国人住民に伝わる情報伝達手法

HP等によるICTの利用によって多言語で情報発信をしても、その情報が、それを必要とする外国人住民まで届かない、伝わらないことも考えられることから、基礎的自治体などにおいては、HP等による情報発信と合わせて、避難所の巡回、外国人コミュニティなどへの情報発信の際には、電話連絡・相談など双方向性のある活動が必要である。(県/市区町村、県/市区町村地域国際化協会等)【緊急】

また、災害時にパソコンなどが使用できない事態も想定し、日頃から地域コミュニティへの情報提供手段として、外国人住民に認知されている媒体(FMラジオ等)を活用することも有効である。(県/市区町村、県/市区町村国際交流協会等)【緊急】

● 国による災害関連制度・施策の多言語化と情報提供体制の構築等

災害後に、国において創設される災害関連の制度・施策(例：仮設住宅、各種助成金申請など)の情報のうち、外国人住民に対しても提供すべきであると考えられる情報については、国の責任において、速やかに多言語情報提供する仕組みを検討すべきである。

また、災害時に用いられる頻度の高い行政用語については、とくに英語の翻訳語を統一して周知することが有効である。(国)【緊急、平常】

コラム⑥:東京外国語大学「東日本大震災時の災害情報支援活動」

東京外国語大学では、外国語大学ならではの社会貢献を行うため、教職員や大学院生等の言語ボランティアの活動を推進し、登録してもらっている。また、多言語・多文化社会専門人材養成講座を開講し、自治体や地域国際化協会等の職員などを対象とした多文化社会コーディネータおよび外国人相談活動等の経験者を対象としたコミュニティ通訳者の養成を行っている。

東日本大震災発生時には、即日翻訳チームを立ち上げ、災害情報の翻訳を行い22言語による「多言語災害情報支援サイト」を立ち上げた。言語ボランティアやコミュニティ通訳に加え、海外に居住している東京外大OB、OG、ネイティブの参加により正確性と迅速性を確保した。

当初は仙台市の災害情報、その後に放射線被曝に関する基礎知識、入国管理局から出されるお知らせ、日弁連の電話法律相談チラシの翻訳を行った。また、海外居住者がインターネットを活用して参加することで、計画停電などで日本において作業が滞る時にも海外で翻訳を進めてもらうなど役割分担ができた。



図：トピック、言語ごとにカテゴリ分けされている

5 日常的な取組の重要性

● 平常時から関係者と顔の見える関係の構築

災害時に、迅速に外国人住民対応を実施するためには、平常時から、近隣自治体をはじめ、専門組織やNPOなど関係団体等と顔の見える関係を築き、災害が発生した時の外国人住民対応にかかるお互いの役割分担をあらかじめ明確にしておく必要がある。(全関係主体)【平常】

また、我が国の基礎的自治体である市区町村は、外国人住民を含む住民への多様なサービスを提供する中心的な役割(総合的な窓口)を担っていることを、外国人住民に日頃から認識してもらうことも有効である。(市区町村)【平常】

● 外国人住民に対するきめ細やかな防災学習の支援

外国人住民については、適切な情報提供さえ行われれば、要支援者でなくて支援者となりえ、また、少なくとも自らで日本人住民と同様の対応をとることができる。それゆえ、日頃から防災に対する学習機会を提供するなど、多くの外国人住民が災害に対処する知識を得やすい学習環境の整備と意識啓発を図ることが必要である。また、緊急時に必要となる日本語の学習を重点的に行うことも重要である。例えば、わかりやすい日本語で記載された防災ハンドブックを日本語学習教材に用いる方法、防災に関する多言語情報サイト(クレア外国人住民災害支援サイト)や数カ国語で提供されている防災に関する自己学習サイト(総務省消防庁e-カレッジ)の紹介など、きめ細やかな啓発を行っていく必要がある。(市区町村、市区町村国際交流協会等)【平常】

● 実践的な防災訓練の実施と外国人住民の参加促進

防災訓練に関しても、災害時に、外国人住民にとっての実践的な学習機会として、都道府県や基礎的自治体においては、訓練にあたっては、多くの外国人住民が参加できる方法を工夫することが求められる。加えて、外国人住民を想定した避難所運営や災害多言語支援センターの設置を含めた、より実践的な防災訓練を実施することが極めて重要である。(県、市区町村)【平常】

● 実践的な訓練等に資するマニュアルの作成・充実

各自治体における防災訓練などがより実践的かつ効果的なものとなるよう、クレアにおいては、その参考となる災害多言語支援センターの設置・運営マニュアル(ガイドライン)の作成・充実をはじめとしたノウハウの提供を行うことが必要である。(クレア、県、市、県/市区町村国際交流協会等)【平常】

コラム⑦:「中国・四国ブロックで行われた実践的防災訓練」

クレアの多文化共生担い手連携事業として、全国を数ブロックに分けて教育や災害支援等のテーマを設定し、会議等を開催している。

平成23年度は7ブロック中5ブロックで災害関係のテーマが扱われ、東日本大震災時の取り組みを振り返る事例発表が行われたほか、中国・四国ブロックでは外国人住民を含めることを想定した避難所づくり、災害多言語支援センター設置・運営訓練やその一環としての避難所巡回など、外国人住民も参加しての実践的な防災訓練が行われた自治体、地域国際化協会等やNPO・国際交流団体の職員などが参加し、一般住民も参加しての災害時外国人サポーター育成にも活用された。



写真：災害時の外国人支援についての講義

コラム⑩:静岡県「地震防災ガイドブック「やさしい日本語」版」

静岡県においては、東日本大震災においては多言語での情報を発信したものの、実際直接被災したときに同様の対応をするのは困難ではないかとの懸念があった。また、防災訓練に参加する外国人が少なく、災害に対する備えを外国人住民の間に浸透させることを課題と認識していた。

そこで、日本語を学ぶ外国人に着目し、日本語を学びながら防災知識を習得できる「地震防災ガイドブック「やさしい日本語」版」を作成した。

これは地震の前に準備しておくべきことや、地震が起きた時にとるべき対応などを、分かりやすい日本語で簡潔にまとめたものである。

日本語教室での教材として活用するほか、自治体や自主防災組織に配布し、日本人による活用も期待している。



写真：地震に関わる言葉の意味や使い方も

2012年報告書提言と各関係主体の役割

参考

	①全関係主体	①市区町村及びその国際交流協会等	②都道府県及びその地域国際化協会等	③国	④クレア	⑤その他 (NPO、大学、企業、社会福祉関係機関など)	
1 外国人住民の 正確な実態把握		<p>■平常時からの外国人住民の本まかな把握(市、市協)[平]</p> <p>日本語教室など外国人住民の参加する様々な活動を通じて、平常時から外国人住民の地域の居住状況や日本語レベルなど、大まかな実態の把握が不可欠。</p> <p>■外国人コミュニティや関係団体との関係構築(市)[平]</p> <p>日頃から様々な活動や関係団体の活用を通じて、地域の外国人コミュニティやボランティア団体及び当該団体リーダーとの人的つながりをはじめ、外国人住民とコミュニケーションできるルート(顔の見える関係)の構築が必要。</p>					
2 中核的な人材 育成と活用		<p>■各自治体における人材の確保と相互派遣等(県、市、県協等)[平、県]</p> <p>災害時にサポートやボランティアを行う(専門的)人材の確保・充実とともに、一方で、こうした人材を他都道府県や他市区町村でお互いに派遣・融通し合う手法を検討。</p> <p>■「支援者」としての外国人住民の活用(市、市協)[県]</p> <p>外国人住民は適切な情報提供があれば、「要支援者」ではなく「支援者」として活動する可能性があるため、特に外国人キーパーソンを通じた外国人コミュニティへの情報提供等が必要。</p>	<p>■各自治体における人材の確保と相互派遣等(県、市、県協等)[平、県]</p> <p>災害時にサポートやボランティアを行う(専門的)人材の確保・充実とともに、一方で、こうした人材を他都道府県や他市区町村でお互いに派遣・融通し合う手法を検討。</p> <p>■活動の中心となり得る外国人住民(市、市協、県協、大学等)[平、県]</p> <p>外国人コミュニティ等のキーパーソンに対する、市民町村や自治会・地域国際化協会等などの各種活動への参加促進などを通じた、継続的なつながりの確保が有効。また、地域の大学等と連携して、外国人留学を中心とした支援活動に取り組むことも有効。</p>		<p>■全国的な専門的人材の要なる拡充と活用[平]</p> <p>特に中小規模の市区町村における、災害多言語支援センターの運営や外国人住民に必要な情報・支援をコーディネートできる専門的人材の不足に対応するため、「多文化共生マネージャー」をはじめとした人材の育成・確保が不可欠。</p>	<p>■活動の中心となり得る外国人住民(大学等)[平、県]</p> <p>外国人コミュニティ等のキーパーソンに対する、市民町村や自治会・地域国際化協会等との各種活動への参加促進などを通じた、継続的なつながりの確保が有効。また、地域の大学等と連携して、外国人留学生を中心とした支援活動に取り組むことも有効。</p>	
3 関係者の役割 分担と連携に関し て		<p>■中間支援組織をはじめとした地域内の関係団体との連携強化(市、市協、NPO、社会福祉関係機関等)[県、平]</p> <p>基礎的自治体においては、関係団体等とのネットワーク強化に向けて、行政と地域住民の間に位置する「中間支援組織」(※)との連携、また、国際交流協会を有する場合はこれと災害多言語支援センターの設置・運営などの具体的な事務分担の取り決めが有効 ※例:市町村地域国際化協会等、NPO、社会福祉関係機関など</p> <p>■国際担当部署と防災担当部署の密接な連携(市、県)[平]</p> <p>平時より、自治体内の国際担当部署と防災担当部署との連携を密にし、災害発生直後も、災害対策本部の情報等が速やかに国際担当部署に提供される体制を確保。</p>	<p>■国際担当部署と防災担当部署の密接な連携(市、県)[平]</p> <p>平時より、自治体内の国際担当部署と防災担当部署との連携を密にし、災害発生直後も、災害対策本部の情報等が速やかに国際担当部署に提供される体制を確保。</p> <p>■県レベルの関係団体との連携強化による市区町村支援(県、県協等)[県、平]</p> <p>県レベルの関係団体との連携・協力体制を確保し、専門的人材の育成や災害情報等の翻訳、通訳事業、県レベル情報等の多言語化、伝達などの実施による、市区町村に対する支援体制の強化が必要。また、災害時の人的相互支援など、より広域な連携が必要事項については、地域国際化協会を中心とした体制、協定等による支援体制の検討が必要。</p> <p>■外国人住民対応を想定した都道府県域を超える連携の必要性(県)[平]</p> <p>都道府県においては、大規模災害を想定した外国人住民対応に関する都道府県域を超える連携も不可欠。</p> <p>■広域連携の方法(ブロック単位・ブロック間)(県、県協、NPO等)[県、平]</p> <p>都道府県域を超える連携を円滑に進めるために、広域に及ぶ組織ネットワークを有する「中間支援組織」として、地域国際化協会の活用が有効。 また、広域的な連携が必要と考えられる事項(例:人的相互支援)については、まずは近隣都道府県から構成されるブロック単位で広域連携協定を締結し、さらに、大規模災害によりブロック内での対応が困難な場合を想定した、より広域的なブロック間での連携も必要。</p>	<p>■在日大使館等の連携(国)[平]</p> <p>災害時は、各国の在日大使館・領事館でも、自国民保護のための各種対応が想定されるため、緊急性や優先度合いを考慮し、自治体と在日大使館等との円滑な情報共有・連携を図ることが必要。</p>	<p>■全国的な規模の支援体制の整備(クレア)[県、平]</p> <p>地域国際化協会に対する全国的支援として、災害時における、業務としてのスタッフ・専門家・通訳ボランティアの派遣体制整備、多言語化支援のほか、各地域における災害多言語支援センター立ち上げ・運営への後方支援を行うことが重要。 また、ブロック間での広域的な連携の促進のために、地域国際化協会の広域連携協定のテンプレート作成等も重要。</p>	<p>■中間支援組織をはじめとした地域内の関係団体との連携強化(市、市協、NPO、社会福祉関係機関等)[県、平]</p> <p>基礎的自治体においては、関係団体等とのネットワーク強化に向けて、行政と地域住民の間に位置する「中間支援組織」(※)との連携、また、国際交流協会を有する場合はこれと災害多言語支援センターの設置・運営などの具体的な事務分担の取り決めが有効。 ※例:市町村地域国際化協会等、NPO、社会福祉関係機関など</p>	
4 多言語情報提供の 充実とわかりやすい日本語の活用	<p>■わかりやすい日本語の活用(全関係主体)[平、県]</p> <p>人的リソース等の様々な制約から多言語化対応に限界があるため、まず、外国人住民への情報発信にあたっては、日本人の予備や高齢者として多くの外国人住民が理解できる「わかりやすい日本語」の活用が重要</p> <p>■わかりやすい英語の活用(全関係主体)[県]</p> <p>英語での情報発信を行う場合も、英語のネイティブでない外国人住民が理解できる「わかりやすい英語」の活用が必要。</p>	<p>■専門家を中心とした多言語化対応の仕組みの構築(県、市、県協、市協等)[県、平]</p> <p>災害時の多言語化は、時間の経過とともに専門性が高くなることや少数言語への対応も求められるため、ボランティアだけでは限界があり、専門家をコアとした仕組みの構築が必要。また、専門家組織の協力の位置付けや対応の言語の範囲等を災害時応援協定等の中で定めることが望ましい。</p> <p>■外国人住民に伝わる情報伝達手段(県、市、県協、市協等)[県]</p> <p>情報伝達にあたっては、HP等による情報発信と合わせて避難所の巡回、外国人コミュニティ等への電話連絡・相談など双方向性のある活動が必要。</p>	<p>■専門家を中心とした多言語化対応の仕組みの構築(県、市、県協、市協等)[県、平]</p> <p>災害時の多言語化は、時間の経過とともに専門性が高くなることや少数言語への対応も求められるため、ボランティアだけでは限界があり、専門家をコアとした仕組みの構築が必要。また、専門家組織の協力の位置付けや対応の言語の範囲等を災害時応援協定等の中で定めることが望ましい。</p> <p>■外国人住民に伝わる情報伝達手段(県、市、県協、市協等)[県]</p> <p>情報伝達にあたっては、HP等による情報発信と合わせて避難所の巡回、外国人コミュニティ等への電話連絡・相談など双方向性のある活動が必要。</p>	<p>■国による災害関連制度・施策の多言語化等(国、県)[平、県]</p> <p>災害後に、国において創設される災害関連の制度・施策(例:仮設住宅、各種補助金申請など)の情報のうち、外国人住民にも必要な情報は、国においても、多言語情報提供する仕組みを検討すべき。また、災害時に用いられる行政用語の翻訳語を統一して周知することも有効。</p>	<p>■多言語情報提供支援ツール等の充実(クレア)[県]</p> <p>災害時に、基礎的自治体の外国人対応にかかわる事務的負担を軽減し、円滑な多言語情報提供を可能とするため、クレア・ポータルサイトを通じて、必要となる共通情報を各自自治体に渡し、多言語化提供することが重要。</p>		
5 日常的な活動の 重要性	<p>■関係者と顔の見える関係の構築と役割分担の明確化(全関係主体)[平]</p> <p>平常時から、近隣自治会や、専門組織やNPOなど関係団体等と顔の見える関係を築き、災害が発生した時の外国人住民対応にかかる役割分担をあらかじめ明記しておくことが必要。</p>	<p>■外国人住民へのきめ細やかな防災学習の支援(市、市協、県協)[平]</p> <p>外国人住民は適切な情報提供のもとでは、自らで避難行動などをとることができるため、日頃から防災に対する学習機会の提供など啓発が必要。</p> <p>■実践的な防災訓練の実施と外国人住民の参加促進(県、市)[平]</p> <p>防災訓練の実施にあたっては、外国人住民を想定した避難所運営や災害多言語支援センターの設置を含めた、より実践的な防災訓練を実施することが極めて重要。</p> <p>■マニュアルの作成・充実(クレア、県、市、県協、市協)[平]</p> <p>特に、クレアにおいては、各自治体の防災訓練等がより実践的かつ効果的なものとなるよう、災害多言語支援センターの設置・運営マニュアル(ガイドライン)の作成・充実をはじめとしたノウハウの提供を行うことが必要。</p>	<p>■外国人住民へのきめ細やかな防災学習の支援(市、市協、県協)[平]</p> <p>外国人住民は適切な情報提供のもとでは、自らで避難行動などをとることができるため、日頃から防災に対する学習機会の提供など啓発が必要。</p> <p>■実践的な防災訓練の実施と外国人住民の参加促進(県、市)[平]</p> <p>防災訓練の実施にあたっては、外国人住民を想定した避難所運営や災害多言語支援センターの設置を含めた、より実践的な防災訓練を実施することが極めて重要。</p> <p>■マニュアルの作成・充実(クレア、県、市、県協、市協)[平]</p> <p>特に、クレアにおいては、各自治体の防災訓練等がより実践的かつ効果的なものとなるよう、災害多言語支援センターの設置・運営マニュアル(ガイドライン)の作成・充実をはじめとしたノウハウの提供を行うことが必要。</p>			<p>■マニュアルの作成・充実(クレア、県、市、県協、市協)[平]</p> <p>特に、クレアにおいては、各自治体の防災訓練等がより実践的かつ効果的なものとなるよう、災害多言語支援センターの設置・運営マニュアル(ガイドライン)の作成・充実をはじめとしたノウハウの提供を行うことが必要。</p>	