



新潟県中越沖地震外国人被災者 支援活動を振り返って

(財)自治体国際化協会支援協力部地域支援課

1 地震発生から「柏崎災害多言語支援センター」設立まで

二〇〇七年七月一六日に発生した「新潟県中越沖地震」では、新潟県柏崎市を中心に多くの方が被災し、現在も避難生活を余儀なくされている。柏崎市にはアジア諸国出身の留学生や研修生、日本人配偶者など外国人住民約八六〇人が登録しており、当然ながら日本人住民と同様に避難生活を強いられることになった。

被災地柏崎市にある(財)柏崎地域国際化協会の事務局長および職員も被災され、自力の外国人被災者支援が困難であったため、新潟県下の自治体、地域国際化協会およびNPO団体などが集結し、地震発生翌日に「柏崎災害多言語支援センター」を開設した。センターの業務は、避難生活や復興に必要な情報を外国人被災者に多言語で提供することおよび各避難所を巡回し情報を届けることだった。

柏崎災害多言語支援センターの活動には、地域国際化協会職員、行政職員、JICA

ボランティアおよびNPO関係者など総勢七三人が全国から参加した。異なる立場のボランティアが、さまざまなステージ(被災直後〜センター閉所七月二二日まで)で支援に携わったため、多角的な視点で今回の対応、課題、問題点などを整理していく必要がある。本稿では支援活動後に実施したアンケート調査と振り返り会について報告する。

2 アンケート調査

(財)自治体国際化協会では、「柏崎災害多言語支援センター」の活動に参加したボランティアのうち四六人を対象に、支援活動の課題や今後のあり方についてアンケート調査を行った。(回答期間二〇〇七年九月四日〜九月一〇日・有効回答数二五人(五四%))

① 活動への参加状況

地震発生から最初の週末に最も多くの参加者が集まったが、地震発生直後に駆けつけることができる人は少なかった。派遣要請文書が当初はどこからも出されず、公務として現地に赴くに当たったの職場の了承を得ることが困難だったことや、余震や原

発など二次被災に関する安全確保が不透明であったこと、また支援センターにおける必要な人員数や、専門能力がなかなか把握できず、各機関がコーディネート力を適切に発揮できなかったことが理由として挙げられた。地域国際化協会の職員は、(財)自治体国際化協会が七月二〇日に発信した、職員派遣要請に基づいて公務として赴くことができたという人も多い。また自治体間では災害時における相互支援協定を締結しているところもあるが、災害時の要援護者に外国人が加わっているところは少なく、そのため外国人被災者支援の必要性を理解してもらえなかった実情もある。

② 活動内容について

センターの責任者が誰であるか、またセンターがどこの管轄下にあるのか、さらに業務の役割分担を明確にすることが重要であるとの指摘が多かった。活動の初期から中期にかけては



↑被災した柏崎市内

支援活動業務の共有が徹底されておらず、混乱が生じた。また、ボランティアの派遣や受入体制を制度化する必要性も多く挙げられた。活動も長期に渡るとボランティア自身が心身共に疲弊し、適切な判断や業務の遂行が難しくなる。

③今後の検討事項

各地域で外国人被災者支援の体制を作っていくに当たり、都市の規模や在住外国人の数などに応じて、情報の伝達手段や被害状況の把握などの方法が変わってくる。さらにはどここの機関が主体となつて体制づくりを進めていくのかも問題とするところが目立った。支援の必要性を共有し、関係機関が連携をとる土台づくりから、まずは求められている。その上で被災地だけの支援は困難であることは、今回の活動から十分証明されたため、各自治体の枠を超えた広域的な支援体制が不可欠である。外国人住民も防災訓練に参加してもらうなど、日ごろからコミュニケーションを取っていくことが、非常時にも活かされる。

④各機関への評価

行政（新潟県、柏崎市）は、前回の中越地震における教訓を活かしての支援活動を展開することができた。災害時においては国際課の職員であっても、災害対策本部の業務や通常業



↑ミーティングの様子

務に人員を割かれるため、県内のほかの市町村や機関と連携をとって補っていくことが求められる。また、支援センターの活動の所在と責任を明確にするためにも、行政の役割は大きい。

地域国際化協会については、まず柏崎地域国際化協会が、平時から地元外国人住民と良好な関係を築いていたため、今回の支援センターの活動をスムーズにしたことへの評価は高い。新潟県国際交流協会は、相談員を派遣し、翻訳業務を被災地と切り離し、一手に引き受けた功績は大きい。また県協会では対応できない言語は他県の協会に依頼するなど、コーディネート力も発揮した。(財)自治体国際化協会は、地域国際化協会へのボランティア派遣要請や、活動助成金制度などが評価を受けた。しかし、災害時多言語作成ツールなど、独自に開発したツールはほとんど活かされなかったことに反省の余地がある。また人材育成や支援体制づくりの旗振り役として、多くの課題が提示された。

NPOなどそのほかの機関に関しては、多文化共生センターおよびJICAボランティアの各働きは高く評価されている。一刻を争う災害時にフットワークの軽いNPOの貢献は、今後とも連携を進める上で重視していく必要がある。

*アンケートの全文については、左記のWEBサイトより報告書を参照のこと。

HP: http://itea.clair.or.jp/sien/disaster_new.html

3 新潟県中越沖地震外国人被災者支援活動振り返り会

「柏崎災害多言語支援センター」での活動を振り返り、災害時の対応方法などについて総括するために、二〇〇七年九月二三日(木)に(財)自治体国際化協会で行われた。

〈振り返り会参加者〉

田村太郎氏 (特活) 多文化共生センター大阪

代表理事

清水由美子氏 (財)柏崎地域国際化協会 事務局

長

須田麗子氏 (財)新潟県国際交流協会 元外国人

相談員

網島知子氏 新潟県国際課国際化戦略担当グル

ープ 政策企画員

柴垣禎氏 富山県国際・日本海政策課 国際協

力係長

高木和彦氏 滋賀県商工観光労働部国際課 主

査

濱野ちひろ氏 越谷市秘書室秘書課

岸俊之氏 (財)大阪国際交流センター 情報企画

課主任

野上奈緒氏 JICA長岡デスク

米谷仁 (財)自治体国際化協会 支援協力部長

松波紫草 同右 地域支援課主査

高野花子 同右 地域支援課主事(座談会ファ

シリテーター)

1. 基調講演

「外国人被災者の現状と支援活動を振り返

り」

(財)柏崎地域国際化協会事務局長 清水由

美子氏)

地震発生直後に「柏崎災害多言語支援センター」が開設されるに当たって、まずは外国人キーパーソン（留学生自治会会長、日系人で滞在歴の長い人など）から、事務局長が情報収集を行った。被災住宅に貼られた応急危険度判定の掲示は日本人でも分かりにくいので、各建物に掲示されていた判定紙の写真を撮って、翻訳をつけて被災者に配布したことは非常に役立った。

ボランティアはさまざまな組織から派遣されるので、センターでの指揮を徹底すべきであり、センターの活動の目的（災害情報を伝えるのみ）を共有していないといけない。

災害対策本部が新潟県と柏崎市に設置され、二日目からは多言語支援センターにも防災無線を通して情報が入るようになった。JICAボランティアが翻訳の必要な情報を選別し、県協会に翻訳を依頼。翻訳された情報はFMラジオで発信したり、避難所へチラシで配布した。避難所の担当者にも分かるように、翻訳文には必ず日本語で「日付、翻訳言語、情報の内容」などの見出しを当初は付けていたが、時間が経過するにつれて失われていた。ひな形を作成して、徹底するべきだったと痛感した。

報告ミーティングは全員で情報を共有するために、一日に何度行ってもよいくらいに重要である。避難所から持ち帰る情報によつては間違った情報が拡大解釈されることもある。（外国人被災者の症状が、人間違いで引き継がれたことがあった）

外国籍住民との顔の見える関係を築くことが重要である。日ごろから国際交流協会の事業などを通して、外国人住民のキーパーソンを見つけおき、お互いさまの関係を作っておく。（財）柏崎地域国際化協会では、全戸配布の広報に外国籍住民紹介の欄を設け、写真入りで、母国の紹介、日本で思うこと、これからの夢など書いてもらい、住民との接点が絶えないような関係づくりをしてきた。一方で、外国人が協会を頼りっぱなしとなるような関係にならないように、活動の線引きをしていくことも必要である。基本的に自分の問題は自分で解決するようにし、協会はその解決策を一緒に考え、時には行政やほかの機関へのつなぎも行っていくという姿勢が望ましい。

2. 活動報告

① 初動期（七月一六日～七月一八日）

発表・新潟県国際課国際化戦略担当グループ政策企画員 綱島 知子氏

前回の新潟中越地震から二年もたたないうちに、県内で再び大きな地震が発生することは、全く想定外であったが、前回の新潟中越沖地震の教訓を受けて、即時に対応することができた。国際課では被災地の情報収集を行うため、現地に電話をし、避難所の外国人数を調べ災害対策本部へ報告した。柏崎市を始め新潟県には約三五の市町村があるが、大部分の市町村には国際という分野のみを担当する独立した課がなく、一人の職員で外国人対応をしている。幸

いなことに地元コミュニティFM放送局の「FMピッカラ」があったので、中国語、英語、ロシア語で県国際課の職員が避難に当たつての注意事項を周知した。普段は日本語が分かる外国人でも、緊急時は多言語での情報が必要である。

② 本格化期（七月一九日～二二日）

発表・富山県国際日本海政策課国際協力係 長 柴垣 禎氏

ボランティアが総入れ替えした時期に遭遇したため、現場の指揮系統の重要性を実感した。指揮系統の、マニュアル化や引継ぎをうまく行っていくことが必要である。災害対策本部からの情報も、どれが翻訳を必要とする情報であるかの判断をセンターで行っているが、責任の所在も不明確に見えた。ほかの機関（例えば避難者のメディカルケアは保健婦が行うなど）が行っている支援は、言わばプロが日常業務の延長として行っているが、外国人支援はそうではなく、いかに支援していくかというのは、現場合わせの仕事にならざるを得ないのかと感じた。

③ 収束期（七月二三日～三二日）

発表・（財）大阪国際交流センター情報企画課 主任 岸 俊之氏

FM放送の原稿作成や、罹災証明書や家屋診断書の多言語化を主に行った。このころになると活動内容もかなりマニュアル化されてきたため、大きな混乱はなかった。ライフレインも復旧してきたので、提供する情報は生活の復興、仮設住宅の申込みなどが

中心となった。

3. 座談会

① 広域連携について

・広域連携は本来に必要なと思う。滋賀県と新潟県では災害時には相互支援の協定を結んでいたが、外国人被災者については特に盛り込まれていない。

・各市町村からの応援も必要だが、市町村職員であれば誰でも直ちに外国人被災者支援ができるわけではない。外国人支援に必要な技術と経験を危機管理課に認識してもらわないと、適切な派遣も難しい。位置付けがはっきりしてくれば、適した職員を外国人支援に就かせることもできる。



↑9月13日に行われた振り返り会

② ボランティアの派遣について

・今回は私用参加としたが、やはり公用参加が望ましい。私用参加では活動報告の義務もなく、復命書が残らないので、危機管理課へも伝わらず意識啓発につながらない。

・ボランティアコーディネーターは、長期になると疲れが出てくるし、判断力も落ちていく。現状や情報を把握し判断をする人も、何人かで変えていける体制が必要である。

・日々の業務でもそうだが、災害時においても、行政本体と国際交流協会とでは、おのずと役割分担があると思う。災害時の役割分担を、平時から行政などで行うことが重要。

・協会に平時から登録しているボランティアは、明確な基準もなく言語ができるだけで登録しているので、災害時では、すぐに対応できない。駆けつけたボランティアには、ある言語が少々できるレベルで、災害現場での通訳や専門的な内容の翻訳は無理だという人もいた。現場のニーズとボランティアの能力が一致していない場合があった。

・ニーズの把握は、あらかじめ災害想定や外国人登録などから予測していかなければならぬ。どういう能力が必要かあらかじめ見極めて、ボランティアも一定のレベルの人がストックされている状況を作っておく。災害が起きてからボランティアを募るのでは遅い。またせつかくよい人材がいても、派遣の際の身分保証がないとなると、二の足を踏む。

・災害時の外国人住民支援が、自治体職員や国際交流協会職員の「業務」に位置付けられていない。そのため災害支援が日常業務に優先されず、依頼しても引き受けてもらうまでに時間がかかり、コーディネーターも難しかった。

・送り出す側からすると、支援業務の内容が明確になっていないと困る。今回は多言語支援センターがあったので情報発信と避難所巡回、と説明もできたが、どこまで活動するか内容をハッキリさせることが、広域連携を進める上でも重要になってくる。

・あるいは、個人に対して支援要請してもよい。自治体国際化協会が認定している多文化共生マネージャー(注)に、個別に派遣

要請を出すのも一案ではないか。

③ 支援内容について

・地震発生直後の初期期には、被災地で必要な要員や業務内容、派遣の依頼元が不明確であった。長岡の時は災害対策本部がある建物と同じところで、市役所の活動として外国人被災者支援を行うことができ、いろいろな備品や巡回の手配も市役所がやってくれた。

・避難所にいたフィリピン人の子どもが、折り紙などおもちゃを欲しがっているので、持っていつてもいいかとボランティアが言ってきたが、断った。現場によっても違うかもしれないが、やはり外国人への特別な支援は、多言語による情報提供のみと徹底すべき。

・情報を得られるかどうか、外国人被災者とはかの日本人被災者との大きな違いであり、安心するための材料となる。情報さえあれば、日本人被災者と同じように避難できるし、外国人も要援護者ではなくなる。基本的には情報を正しく伝えて、安心してもらうところまでが求められている仕事である。

④ 日常からの備え

・富山県では「多文化子どもサポートセンター」を近く開設するが、その開設の過程でかわつてもらった外国人住民と、顔の見える関係を新たに築くことができた。多文化共生事業を進めていくことが、外国人キーマン捜しのきっかけになるかと思う。

・四日市市でも、防災訓練をしても何千人もいる外国人から二組しか出てこなかった

が、阪神淡路大震災を体験した日系人のビデオを放映したところ、反響が大きかったと聞いている。

・滋賀県も日系人が多いが、外国人学校を通じての意識啓発も面白い。子どもに伝えることで、子どもが家庭に持ち帰って伝えてくれる。

・地図から災害時の危険箇所を認識したり、外国語が話せる人などリソースの所在を把握する図上訓練を、日本人と外国人が共同で行うことを計画している。

4. 総評

「災害時における外国人被災者支援活動の今後に向けて」

(特活) 多文化共生センター大阪 代表理事 田村 太郎氏

① 初動のルールづくり

支援活動の内容は地震の規模や都市の規模によって異なることを念頭に置く。また、「災害時多言語情報支援ツール」(注2)を伝えるように、普段からシミュレーションしておく。また、被災地に向かうボランティアの移動手段を、どうやって確保するのかという問題も考えておく必要がある。緊急時はレンタカーも品薄になるし、交通規制もかかる。

② 各自の専門能力を明らかにしておく

誰がどういった支援を行うことができるのか(言語能力も含め)、平時からリストにして確認すべき。被災地支援に関して必要なスキル、職能を明らかにして、人材育成をしていく。

③ コーディネーターの育成

現場のコーディネーターやボランティアを派遣するためのコーディネーターも育成しておくことが必要。災害時通訳ボランティア研修に、外国人が増えてきたのも最近の傾向。多様なボランティアの参加がある中で、能力評価のシステムなど、あらかじめフレームを作っておく。

④ 広域協定の必要性

現在、近畿ブロック(注3)の九つの地域国際化協会で、災害時における広域連携協定づくりを行っている。協定では、毎年、研修(語学、コーディネーター)や訓練(図上訓練、避難所の運営)を行うことにしている。研修や訓練によるスキルアップも重要だが、研修などを通じて構築される「顔の見える関係」がさらに重要である。

災害支援体制は都市の規模や外国人登録数に応じて①大都市クラス、②集住都市クラス、③長岡クラス、④柏崎クラスの四パターンになるのではないかと考えている。情報の提供の主役は市町村だと考えられ、市町村が発信する情報を県で翻訳するなどの体制構築を考えていけばよい。

(注1) (財)自治体国際化協会と全国市町村国際文化研修所が共催で行う、「多文化共生マネージャー養成コース」研修の修了者。

(注2) 二〇〇六年八月作成 (財)自治体国際化協会

(注3) 近畿地区地域国際化協会連絡協議会。近畿地区の二府四県三政令指定都市にある地域国際化協会により構成されている。

*「新潟県中越沖地震外国人被災者支援活動振返り会」の議事録は、左記のHPを参照のこと。

HP: http://ritea.clair.or.jp/sen/disaster_new.html

4 今後に向けて

災害時における外国人被災者を想定した支援体制は、まだ未整備のところも多い。

(財)自治体国際化協会では、災害時に必要な定型文や音声情報などを多言語で作成できる「災害時多言語情報作成ツール」を開発した。災害時は電気や通信機器が使えなくなることもあり、翻訳文書などをあらかじめ準備しておくことも必要である。(http://www.clair.or.jp/j/culture/disaster/index.htmlよりダウンロード可) また、災害時の通訳・翻訳ボランティアの育成研修教材として、「災害時語学サポーター育成のためのテキスト」(二〇〇六年八月発行)を配布している。各地域での外国人被災者支援システム構築に、ぜひ活用していただきたい。

災害はいつ発生するか予測不可能であり、それ故に備えがつい後回しにされることも否めない。また災害時には想定外の事態も多く、備えをしていてもある程度の混乱は避けられない。しかし備えをしておくことで、外国人被災者だけではなく、外国人とともに避難をする地域住民の不安や、不要な混乱や誤解を回避することができる。行政機関や地域国際化協会が働きかけて、地域社会全体で災害に備える試みが求められる。

〈文責〉(財)自治体国際化協会支援協力地域支援課 主事 高野花子