

□ 災害時の外国人への情報伝達

東洋大学社会学部 教授 中村 功

1. 多様化する外国人

日本に居る外国人は、旅行者などの短期在留者と中・長期に在留する在留外国人の2種類に大きく分けられる。災害時の情報伝達の内容や方法を考える際には、旅行者と在留外国人、それぞれの特性を踏まえて考える必要がある。国際観光振興機構（JNTO）によると、旅行者を含む訪日外客者（旅行者＋留学生・駐在員）の数は2016年には2403万人で、3年前の2013年に比べて2倍以上に急増している（図1）。ビザ要件の緩和やLCCの発達などがその背景にある。訪日外客者を国籍別にみると中国が26.5%、韓国が21.2%、台湾が17.3%、香港が7.7%、米国が5.1%、タイが3.7%と、アメリカを除くと近隣諸国からの旅行者が多い。言語的には中国語圏からの旅行者が半数を超え、それに韓国からの旅行者を加えると7割を超える（表1）。

一方、在留外国人の数は200万人台で増減しているが、2016年には238万人と近年、やや増加している（表2）。在留外国人を国籍別にみると、中国が29.2%、韓国が19.0%、フィリピンが10.2%、ベトナムが8.4%、ブラジルが7.6%、ネパールが2.8%等となっている（表3）。韓国人45万人のうち34万人は特別永住者で日本語ができる人が多いので、在留者に必要な外国語としては、中国語、英語（フィリピン語）、ベトナム語、ポルトガル語、韓国語、ネパール語の順になるだろう。

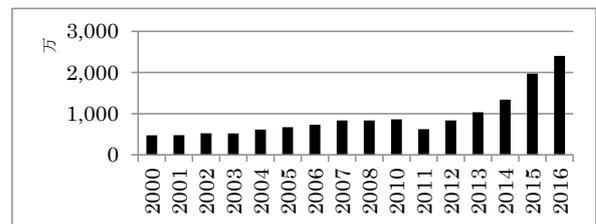


図1 訪日外客数の推移 (国際観光振興機構 JNTO 資料より作成)

表1 訪日外客の国別構成 (上位10カ国 2016年 国際観光振興機構 JNTO 資料より作成)

中国	韓国	台湾	香港	米国	タイ	豪州	マレーシア	シンガポール	フィリピン
26.51	21.17	17.34	7.65	5.17	3.75	1.85	1.64	1.51	1.45

表2 在留外国人数の推移 (2007-2016 法務省資料より作成)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2,069,065	2,144,682	2,125,571	2,087,261	2,047,349	2,033,656	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822

表3 国籍別在留外国人 (上位10カ国 2016年末 法務省入国管理局 資料より作成)

国	中国	韓国	フィリピン	ベトナム	ブラジル	ネパール	米国	台湾	ペルー	タイ
人数	695,522	453,096	243,662	199,990	180,923	67,470	53,705	52,768	47,740	47,647
構成比	29.2	19.0	10.2	8.4	7.6	2.8	2.3	2.2	2.0	2.0

2. 外国人対応3つの流れ

増加する外国人に対応して行政も様々な防災対応をしているが、それには大きく3つのアプローチがある。第1は防災の立場である。行政的には総務省消防庁－自治体の消防・防災部門の系列である。ここでは、外国人は高齢者・障がい者と並んで避難時に配慮が必要な人達であると考えられ、情報の内容やメディアについて検討されてきた。「やさしい日本語」や自治体の防災アプリの開発はこの流れといえる。

第2に多文化共生政策の流れがある。行政的には総務省自治行政局－自治体の国際課－自治体国際化協会（クレア）－各地の国際交流協会といった系統である。ここでは日常的に外国人と接する中で、地域で共生していく住民として外国人をとらえている。日本語学習に使える防災啓発パンフレット（静岡県, 2012）が作られたり、災害時外国人支援マニュアル（奈良県, 2013）が作られたり、また東日本大震災の時には仙台国際交流協会に「災害時多言語支援センター」が設立され、行政情報が多言語に翻訳されたりした。ここでも外国人は援助が必要な対象であるが、共生の観点から、翻訳や避難所運営など、ボランティア活動の主体としての外国人の役割についても考えられている（総務省2012）。

第3は観光客としての外国人を扱う立場で、国土交通省観光庁－自治体の観光課－観光事業者の系列である。宿泊施設や自治体向けのガイドラインの作成（国土交通省観光庁；2014a,b）や訪日外国人向けの防災アプリ‘Safety tips’の提供などがこの系列の施策である。ここでは外国人は安全対策を講じる対象であり、風評被害を抑え来客を促す対象でもある。

防災部局は多文化共生部門や観光部門の知識や経験を取り入れて、総合的なガイドラインを作り、それらの部門と協働して対策を進めていくことが重要である。

3. 伝えるべき情報

外国人に伝えるべき災害情報の第一は、身の安全を守る情報である。典型的なものは避難勧告や津波警報など避難を促す緊急情報である。しかし、これは日本人にも言えることだが、緊急情報だけではなく、身の回りの危険性や、危険回避の方法といったストックの防災情報も必要である。防災パンフレットや防災地図については多くの自治体で多言語化しているが、英語・中国語・韓国語で出されているものが多いようだ。

第2に必要なのは安否情報である。たとえば東日本大震災時、仙台市の多言語支援センターで受けた相談内容で最も多かったのは安否情報であった。すなわち1112件の相談のうち、安否情報が479件、帰国・国内避難が132件、ボランティア活動が95件であった（仙台国際交流協会, 2012）。携帯の電波がつかねば SNS 等である程度安否確認できるが、東日本大震災では津波や長期停電でそれもままならなかったようだ。また大使館からの安否確認要請も多かったようで、普段からの所在確認が不十分だと安否の確認が困難になる。

第3に災害や被害に関する情報のニーズがある。東日本大震災では原発関連の情報ニーズが高かったようだ（図2）。一般に、大災害の被害情報は同心円的に被災地から離れるほど誇張されて伝えられるものである。東日本大震災時にも、海外では日本全体が壊滅的被害であるにとらえかねない

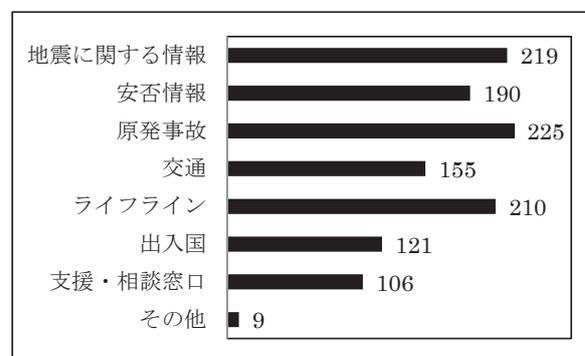


図2 震災1週間の間に在留外国人が必要とした情報有効回答282人（仙台国際交流協会, 2012）

報道ぶり、母国から帰国を強く迫られた外国人が少なくなかったようだ。母国語による正確な被害情報が求められている。これにはウェブ上で18ヶ国語のニュースを流しているNHKワールド(<https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/>)の活用などが有効であろう。

第4に、これは外国人に特有のニーズだが、移動や帰国に関する情報がある。旅行者はもちろん、在留外国人も被災後は他の場所に移ろうとする人が多く、交通情報やパスポート再発行等の情報が必要になる。

4. 具体的指示を母国語で

外国人への情報伝達において、言語は大きな障害となる。飛行機に乗った時の機内安全ビデオのように動画やイラストで伝える方法もあるが、防災情報には言語的情報が欠かせない。防災の言葉は内容が分かるだけではだめで、無関心な状態から関心を引き起こし、関心を最後まで保ち、理解させ、迅速な行動につなげる必要がある。そのためには外国人が使い慣れている母国語で呼びかけることが有効だ。たとえば名古屋市では防災情報を含む生活ガイドを、英語・中国語、スペイン語、ポルトガル語、韓国語、フィリピン語、ベトナム語、ネパール語・ルビ付き日本語で発行しているが、この程度の多言語化が理想である。アジアからの観光客やニューカマーが外国人の多数を占めている現状では、多言語化は避けられない。しかし防災担当者の多言語対応が難しい中で、特に災害時の呼びかけにおける多言語化は遅れている。

また多言語化は言語的翻訳だけではなく、意味の翻訳も必要である。たとえばポルトガル語でも同報無線の放送を行っている美濃加茂市では、「～する見込み」というあいまいな日本語表現の直訳では災害経験のないブラジル人には危機感が伝わらないとして、「～してください」と明確な指示として伝えている(防災ガイド編集部, 2016)。

一方、弘前大学の佐藤和之氏らが進めている「やさしい日本語」というものがある。これは、わかりやすくかみ砕いた日本語にして防災情報を伝えるようとする方法で、緊急的に情報を多言語化することが難しいこと、定住者の多くが日本語をある程度理解できることなどから、有効性が期待される。しかし、例えば「午前(ごぜん)〇時(じ)〇分(ふん) 避難勧告(ひなんかんこく)が 出(で)ました。逃(に)げることを 知(し)ませます。逃(に)げて ください。避難勧告(ひなんかんこく)が出(で)たところ」(弘前大学人文学部社会言語学研究室, 2017) というような表現が、ネイティブの日本人にも最適なのか、あるいは、「避難勧告」や「避難指示」などの言葉を平易な言葉に言い換えるのは案外難しい、などの点もあり、マイナーな言語を補う「もう一つの外国語」という位置づけなのかもしれない。

5. 伝えるメディア

外国人への防災情報伝達に利用できるメディアとしては、登録制Eメール、防災アプリ、SNS、同報無線、緊急速報メール、ウェブページ、広報誌、配布物、対面相談等がある。事前の配布物や広報誌の翻訳など、事前および復旧期については多文化共生部門が多言語化を行っている。前述の「災害時多言語支援センター」が初めて作られたのは、2006年の東日本大震災の時であった(総務省, 2012)。

難しいのは災害の直前直後の緊急期である。たとえば浜松市では、「防災ホットメール」という登録制メールで、英語およびポルトガル語版を配信している。あらかじめ対訳集を用意しておき、必要に応じて国際化員が翻訳している。メールは浜松国際交流協会にも送られ、協会のFacebookにも掲載されている(内閣府定住外国人施策推進室, 2016)。あるいは岐阜県高山市では、旅行者が市内の無料Wi-Fiに接続する際にメールアドレス

スを登録させ、そこに災害情報を送ることで豪雨災害時に成果を上げている（高山市，2015）。登録制メールは登録者数が限られる問題があるが、普段使われている SNS の利用や無料 Wi-Fi の登録などでそれを補なおうとしてとしている。

最近では防災アプリを制作し、プッシュ式で情報伝達しようという試みも広がっている。代表的なのが観光庁が運営している旅行者向けの Safty tips というアプリだ。緊急情報としては気象庁の出す情報で、緊急地震速報、津波警報、特別警報などがある。旅行者に便利な天気予報、交通検索、各種リンク集などもある。言語は日本語、英語、韓国語、中国語（繁体）、中国語（簡体）に対応している。同様のアプリは住民向けに港区、荒川区、浜松市など各自治体も作成し、各種外国語に対応している。メールと同様に、どれだけの外国人がこれらのアプリをダウンロードしてくれるか



図3 観光庁 Safty tips のチラシ

<http://www.mlit.go.jp/common/001063852.pdf>

が最大の課題となる。

6. 意外と簡単な同報無線の多言語化

緊急時の主要な伝達メディアである同報無線は、多言語化すれば旅行者を含む外国人にも伝達が可能だ。実際に外国人が多い岐阜県美濃加茂市、静岡県掛川市などでは英語やポルトガル語でも同報無線を放送している。たとえば2011年の大雨災害時には美濃加茂市ではポルトガル語で避難勧告を発出している（表4）。ここでは日本人への混乱を防ぐために、ポルトガル語で話し始める際にその旨を日本語で言うなどの工夫がなされている。放送は外国語を話せる職員が行っているが、外国語に対応できる職員の確保が問題となる。

この問題に対し、群馬県大泉町では読み上げソフトで対応しようとしている。あらかじめ用意した定型文を「音声読み上げソフト」で読み上げ、同報無線から放送しようとする試みだ（東京新聞2017.1.23）。近年、読み上げソフトの性能は非常に高くなっている。多言語に対応するソフトは数多く出ているが、たとえば Voice Text (HOYA) というソフトを試してみると、読み間違いはなく、スピードも調整でき、文に空白を入れればその分無音の時間を作ることもできる。少し性能のよい PC スピーカーで再生すれば、そのまま同報無線のマイクから放送できそうな音質である。これなら避難場所など必要な部分をパソコンで入れ替え

表4 同報無線の放送例（岐阜県美濃加茂市2011年11月） 内閣府（2016）より

放送文	日本語訳
日本語：これより、ポルトガル語による 放送を行います。 ポ語：Este é um informe da Prefeitura de Minokamo. O nível da água do Rio Kamo está aumentando. Às 22:15h foi dado o ALERTA DE REFÚGIO para os moradores de Fukada-cho 3 e Kusabue-cho 3, 4 As pessoas idosas ou aqueles que necessitam de tempo para se refugiar, devem se dirigir imediatamente ao Centro de Atividades Públicas Chuo (Chuo Kominkan)	日本語：これより、ポルトガル語による 放送を行います。 ポ語：広報みのかもからお知らせします。 ただ今、加茂川の水位の上昇により 10時15分に深田町3丁目、 草笛町3丁目、4丁目に避難勧告を発令しました。 お年寄りの方などの 避難に時間がかかる方は、 直ちに中央公民館へ 避難してください。

れば柔軟な放送ができるし、語学担当者も不要である。

そのために準備しておかなければならないのが、対訳の文例集である。各市町村では同報無線の文例集が地域防災計画の資料編や、マニュアルにあるが、それを多言語化しておく必要がある。気象庁・内閣府・観光庁（2015）では緊急地震速報と津波警報に関して、英語・中国語・韓国語・スペイン語・ポルトガル語の対訳集を作っているが、避難勧告編はないようだ。内閣府では「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」で日本語の呼びかけ文例を作っているので、まずはこれを多言語化してもらいたい。それをウェブ上に載せ、読み上げソフトにコピー・ペーストして固有名詞を入れれば、簡単に同報無線の多言語化をすることができるのではないだろうか。

7. 始まったエリアメールの多言語化

緊急時のプッシュメディアとして有力なのが緊急速報メールである。その主な発信元は気象庁（緊急地震速報・津波警報・特別警報）と各自治体（避難勧告等）である。NTT ドコモでは緊急速報メールの多言語化を進めている。2015年から気象庁が出す緊急地震速報と津波警報を英語・中国語・韓国語・スペイン語・ポルトガル語の5ヶ国語と「やさしい日本語」で発信するようになった。通常の使用言語をこれらの外国語に設定している端末では、特に操作しなくても緊急速報メールがそれに沿った言語で表示され、音声ガイダンスも各国語で鳴る（表5）。（「やさしい日本語」についてはエリアメールソフトの設定が必要である）。さらに2016年からは各自治体が発信するエリアメールについて、翻訳機能が追加された。対応言語は英語・中国語、韓国語の3ヶ国語である。着信した

表5 エリアメールの多言語送信一覧表 津波警報の例
 (NTT ドコモホームページ https://www.nttdocomo.co.jp/service/areamail/tsunami_warning/index.html より)

設定言語	受信メッセージ	音声ガイダンス
日本語	津波警報発表 沿岸部の方は直ちに高台など安全な場所へ避難して下さい(気象庁)	津波です
英語	Tsunami Warning Evacuate immediately from coastal regions and riverside areas to a safer place such as high ground or an evacuation building. (Japan Meteorological Agency)	Tsunami
中国語	海啸警报 沿岸处的人员请立即到高处等安全的地方进行避难。(日本气象厅)	海啸来袭
韓国語	지진해일 경보 해안 지역에 계신 분은 신속히 언덕이나 안전한 곳으로 대피해 주십시오. (일본 기상청)	쓰나미입니다
スペイン語	Alerta de Tsunami Si está cerca del mar, refúgiense inmediatamente en un lugar alto y seguro. (Agencia Meteorológica de Japón)	Es tsunami
ポルトガル語	Alerta de Tsunami As pessoas que estão na praia ou perto do mar, refugiem-se em lugares altos e seguros.(Agência Meteorológica do Japão)	É tsunami
やさしい日本語	津波警報<津波(つなみ)の おしらせ> 津波(つなみ)<とても 大きい 波(なみ)>が きます すぐに たかい ところへ にげて ください(気象庁(きしょうちょう))	津波です

エリアメールの下に表示される「翻訳」ボタンを押し、言語を選択してもう一度「翻訳」ボタンを押すとその言語に翻訳される(図4)。いずれも対応端末は android 4.1以降のもので、iPhone は未対応である。まだ対応している端末や事業者が限られているという問題があるが、何の設定もせずに緊急速報メールが母国語で表示されるようになれば、外国人への情報提供は格段に進歩するといえるだろう。

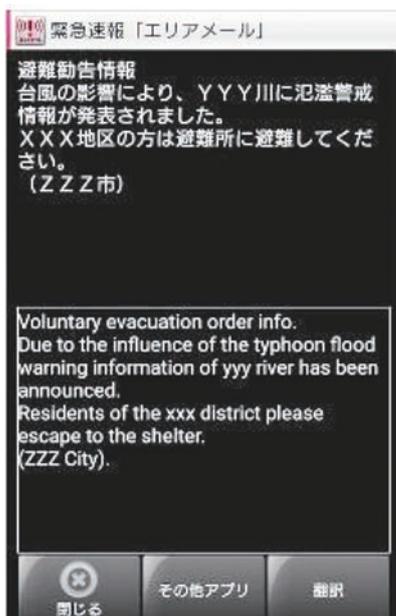


図4 自治体発のエリアメールの翻訳機能
(NTT ドコモホームページ https://www.nttdocomo.co.jp/service/areamail/areamail_app/ より)

8. 手軽な SNS の公式アカウント

外国人への伝達メディアとして手軽なのは、ツイッター、Facebook、ウェイボー(微博)、ウェイシン(微信)などの SNS に公式アカウントを作って伝達することである。防災アプリのインストールはスマートフォンのメモリを消費するために敬遠される上に、旅行者の多くを占める中国人のスマホではそもそも App Store や Google Play 等の外国のアプリケーション・ストアが使えない。そこで、普段、外国人が使っていて、プッ

シュ通知も可能な、SNS を利用する。ビザの申請時や住民登録の手続き時に、QR コードを使ってフォローしてもらえば、効果的に運用できるのではないだろうか。

参考文献

- 防災ガイド編集部(2016) 外国人と協働で多言語支援, 防災ガイド2016年版, 月刊事業構想6月号別冊, pp52-55
- 気象庁・内閣府・観光庁(2015) 緊急地震速報・津波警報の多言語辞書
<http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/tagengo/tagengo.html> (2017.8.20閲覧)
- 国土交通省観光庁(2014 a) 自然災害発生時の訪日外国人旅行者への初動対応マニュアル策定ガイドライン～観光・宿泊施設の皆さまに向けて～
- 国土交通省観光庁(2014 b) 訪日外国人旅行者の安全確保のための手引き～地域防災計画等に訪日外国人旅行者への対応を記載するための指針～
- 弘前大学人文学部社会言語学研究室(2017) さくさく作成!「やさしい日本語」を使った緊急連絡のための案文集②～災害時におけるスマートフォンでの連絡偏～
- 内閣府(2014) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン平成26年9月
- 内閣府定住外国人施策推進室(2016) 日系定住外国人の集住する地方自治体における取組について(平成28年3月) <http://www8.cao.go.jp/teiju/jireishu/h27/>
- 奈良県外国人支援センター(2013) 奈良県 災害時外国人支援マニュアル
- 仙台国際交流協会(2012) 「多文化防災」の協働モデルづくり報告書
- 静岡県企画広報部多文化共生課(2012) 地震防災ガイドブック「やさしい日本語」版
<http://www.pref.shizuoka.jp/kikaku/ki-140/yasasinihongo.html>
- 総務省(2012) 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/000194629.pdf (2017.8.20閲覧)
- 高山市(2015) 高山市のインバウンドの取り組みー公衆無線 LAN の整備ー <https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/kikaku/syoryudo/sub-meeting-go/no2-4-1.pdf>