

□外国人はどこへ避難するのか

一般財団法人ダイバーシティ研究所
代表理事 田村 太郎

2018年も各地で災害が相次いだ。大阪北部地震および台風21号の被害を受けた大阪府内の状況と、西日本豪雨水害、そして北海道胆振東部地震での外国人の避難状況をふりかえり、今後求められる取り組みについて整理を試みる。

1. 大阪北部地震および台風21号における訪日外国人の避難状況

大阪北部地震では、直後は大阪駅などに滞留する外国人旅行者への対応について、またその後の避難生活では留学生などが一部の避難所に集中したことについて、それぞれ注目が集まった。また台風21号では鉄道の計画運休や関西空港での孤立による混乱が生じた。ここでは訪日外国人と在留外国人のそれぞれについて、2つの災害を併せて俯瞰しながら状況を解説する。

まず訪日外国人については、大阪北部地震は発生時刻が朝だったことから、通勤客などがJRだけでも10万人以上が電車の中に閉じ込められるなど、帰宅困難者への脆弱な対応が露見したが、訪日外国人については停電がほぼなかったことが幸いし、大きな混乱には至らなかった。鉄道の運行も夜までには再開され、ホテルも通常通り営業したことから、直後にはかなりの数に上ったターミナルでの滞留者は漸減し、夜までには解消した。普段は買い物客など多くの外国人がいる百貨店なども開業時間前であり、すぐに当日の営業は行わ

ない旨が多言語で表示された（写真1）。地震発生が店舗や施設の営業中だったり、停電が広域に及びホテルの営業が困難になったりした場合は、相当な混乱が生じたであろうことは想像に難くない。

一方、9月の台風21号では関西空港が長期にわたって孤立し、外国人も少なからず空港島での待機を余儀なくされる事態となった。東日本大震災の際にも、旅行者が多い国の領事館等がバスを手配して自国民の保護にあたったが、何らかの方法



写真1 大阪北部地震の直後に貼り出された多言語による百貨店の休業のお知らせ（大阪・梅田にて）
撮影：ダイバーシティ研究所

で島外に出ないとなるともならないという人口島固有の特殊事情も災いし、旅行者からは情報不足についての不満の声が多く聴かれた。一方、航空機のトラブルなどで空港内に旅行者が滞留する事態は日常的に生じており、空港スタッフは毛布や水などの提供には慣れていることは不幸中の幸いだったと言える。

大阪府では地震から1ヶ月後の7月に防災会議に「南海トラフ地震対応強化策検討委員会」を設置し、訪日外国人への対応など今後の災害への備えを12月末にまとめるべく協議を進めていたが、間に合わなかった。同委員会ではこうした反省を踏まえ、交通機関の情報を一元化して提供するなど、訪日外国人への災害時の情報提供について新たな指針を立てることとしているが、後述する北海道胆振東部地震での札幌市の対応のように、観光客向けに避難施設を用意する取り組みも必要であり、速やかな検討を期待したい。

2. 大阪北部地震における在留外国人の避難状況

次に、在留外国人の状況について解説する。ガスの供給が数日停まった以外はライフラインがしっかりしていたこともあり、大阪北部地震での避難所避難者数は下記の震度6クラスの地震災害と比べると多くはなかったが、例外的に多くの外国人が避難した場所があった。箕面市の豊川南小学校である(写真2)。1カ所の避難所に100名を超える避難所はほとんど見られないなか、同小学校には外国人だけで100名近くが避難した。同小学校を訪問して避難者への対応にあたった箕面市多文化交流センターの岩城あすか館長によると、避難者はほぼ、大阪大学の留学生とその家族とのことであった¹。

大阪北部地震で震度6を記録した地域には、大阪大学や関西大学など、多くの留学生も在籍する大学が数多く存在していた。同小学校区に隣接す



写真2 多くの留学生が避難した大阪府箕面市の小学校の様子

撮影：箕面市多文化交流センター 岩城あすか館長

る茨木市西端にある筆者の自宅の周辺にも留学生が暮らす築年数の古い木造の賃貸住宅が点在しているながら、地元の小学校には外国人の避難者が居なかった。豊川南小学校の避難者に住所などを確認した名簿が存在していないので確実なデータはないが、見た目にも壁や瓦が崩れるなどの被害が大きい茨木市より、築年数が比較的新しいマンションが多い地区にある同小学校へ留学生が集まったのではないかと推測できる。日本人の避難者がほぼゼロになる中、外国人避難者だけが滞在を続けたため、地震から4日後に大阪大学が体育館を開放することを決め、一部の家族が移動したが、5日目になって避難者は突然、全員が自宅に戻った。留学生への聞き取りによると、インターネット上で世界的に有名な予言者が「土曜日にもっと大きな地震が来る」と言っているとの情報が流れていて、自宅に戻ることをためらっていたが、何も起きなかったので安心して帰った、とのことであった。

大阪府では地震当日に多言語による相談窓口を24時間体制で開設し、Facebookでも多言語の情報を流したが、熊本地震や新潟県中越沖地震など、同種の直下型地震で熊本市や新潟県が実施したような避難所を巡回しての外国人の所在の把握や通訳を交えてのニーズの聞き取りは行っていない。

豊川南小学校の事例のように、外国人は市域を越えて避難することは過去の災害での事例からも明らかであり、単独の市での対応も難しいことから、在住外国人避難者への対応についても、都道府県によるイニシアチブが欠かせない。実際、被害が大きかった茨木市と高槻市には国際交流協会がなく、箕面市のように避難所を訪問して外国人の様子を確認することもしておらず、今後の改善が急務である。

3. 西日本豪雨水害における外国人の避難状況

西日本各地に大きな爪痕を残した西日本豪雨水害では、「外国人の姿が見えない」ことが関係者の中で話題となった。瀬戸内沿岸は水産加工や造船の仕事に多くの外国人が技能実習生として就労しており、数が少ないわけでない。彼らはどこに避難したのか。

筆者が岡山県総社市と倉敷市、広島県福山市、呉市の関係者に話を聞いたところ、地元の避難所に避難したケースは少なく、日ごろつながりのある勤務先を通して会社や同僚の日本人宅に身を寄せたり、同国人のコミュニティを通して隣接する市や県の友人宅に避難したりするケースが多かったようだ。

これまで技能実習生は就労先の変更が不可能で、最長でも5年で帰国するため、日本での生活は就労先の企業を通じたつながりが基本となり、地域とのつながりが希薄であることが多かった。しかし、賃金の未払いや失踪者数の増加を受け、18年11月から施行された技能実習法ⁱⁱにより、地域社会との関係性の構築がポイントとして計算されることとなったことで、地域の日本語教室や国際交流協会のイベントなどにも実習生が参加するようになり、避難所には行かなかった外国人の様子についても間接的には状況が把握できるようになった。19年4月から施行される改正入管法では「特

定技能」という在留資格が新設されるが、受け入れ企業に求められる責務などがまだあいまいな状況だ。ひとりひとりの外国人住民個人へ情報を届けることは困難であるが、就労先や支援団体を通じた状況の把握や情報提供は可能であり、技能実習生や新たな在留資格で滞在する外国人への日ごろからのアプローチに注目しておく必要がある。

一方、避難所にまったく外国人が避難しなかったわけでもない。水害から3週間近く経ったある日、筆者の元に岡山県内の避難所を巡回する看護師から電話があった。避難所となっている体育館の2階に中国人の家族が避難しているようだが、誰も一度も話を聞いたことがないとのことだった(写真3)。さっそく中国語のわかる地元の関係者に訪問を依頼し、状況を尋ねたところ、日中は自宅兼店舗の片付けに出ており、夜間だけ避難所に来て寝ているとのことだった。夜間や早朝に出入りするので2階で生活していたとのことだったが、店舗は地元の人によく知る幹線道路沿いにある飲



写真3 中国人家族が避難していた体育館の2階の様子(岡山県内)
撮影：田村太郎

食店。大きな困難はないようだったが、もう少し早く存在に気づいていれば、ボランティアの依頼などもできたかもしれない。

西日本豪雨水害でも外国人が市域を越えて避難する様子が散見された。大きな面積が浸水した倉敷市真備地区は、隣接する総社市の中心市街地が生活圏にあり、同市の自動車関連の工場で働く外国人がローンを組んで家を建てる地区でもあった。浸水の直前に起きたアルミ工場の爆発事故で不安を感じ、総社から真備の知人宅に避難して水害に遭ったというブラジル人の話も伺った。水害から難を逃れた外国人たちは、倉敷の市街地方面ではなく、普段からつながりがある総社市へ避難するのは当然の流れだった。

総社市の職員で多文化共生推進員を務めるブラジル国籍の譚俊偉は、こうした状況を受け多言語で相談を受ける「外国人被災者相談コールセンター」を開設し、避難所を巡回してチラシを掲出した（写真4）。譚推進員は真備地区で被災した外国人の相談にも対応したが、罹災証明の申請などの手続きは市が異なれば対応できず苦労したという。

西日本豪雨水害で被害が大きかった岡山県、広島県、愛媛県のいずれも多言語支援センターは設置せず、避難所巡回なども行っていない。大阪北部地震の項でも触れたが、広域災害では市域をま

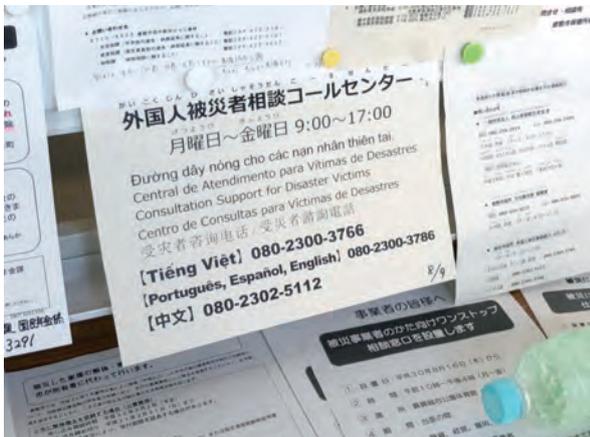


写真4 岡山県内の避難所に掲出された外国人向けコールセンターのチラシ
撮影：田村太郎

たぐ対応が必要となり、都道府県の関与は不可欠だ。今回の経験をしっかりとふりかえった上で、今後に向けた体制の整備に努めてもらいたい。

4. 北海道胆振東部地震における外国人の避難状況

最後に9月に発生した北海道胆振東部地震について、外国人観光客の避難に対応した札幌市の事例を紹介する。札幌市では地震による直接の被害よりも、その後の全道で発生した停電による影響が大きかった。夜が明けた市内には、停電でポンプも停まったために上下水道が使えず、ホテルから出ざるを得なかった観光客たちが目立ち始めた。新千歳空港も離発着ができない状況となり、札幌市内だけでなく周辺からバスでやってくる観光客もいたという。

札幌市ではこうした状況を踏まえ、発災当日の午後から6カ所の施設を順次「観光客向け避難所」として開設し、観光客を受け入れた（写真5）。正確な出入りは把握していないとのことだが、9月11日の市長の記者会見では観光客向け避難所を利用した人数は2,840人にのぼった（表参照）。当時、外国人避難者に関する情報を収集していた市の関係団体職員によると、このうち少なくとも6割は外国人で、外国人のうち7割程度が韓国人だったという。地震と停電の発生が午前3時であ



写真5 札幌市が観光客向けに提供した「市民交流プラザ」の様子
写真提供：札幌国際プラザ

表 札幌市内の観光客向け避難所の開設および利用状況

施設名	開設	閉鎖	宿泊者数				
			6日	7日	8日	9日	合計
わくわくホリデーホール*	6日13:30	6日15:00	-	-	-	-	-
大通高校**	6日14:00	8日15:00	400	220	-	-	620
市民交流プラザ	6日16:00	8日12:00	550	130	-	-	680
北海道庁別館	6日17:30	8日19:00	400	140	-	-	540
中島体育センター	6日18:50	9日10:00	300	320	30	-	650
地下歩行空間	6日20:45	9日11:00	70	250	30	-	350
合計			1,720	1,060	60	-	2,840

*閉鎖時点の避難者は市民交流プラザへ移動

**閉鎖時点の避難者は中島体育センターへ移動

(札幌市資料より作成)

り観光客以外の帰宅困難者はほとんどいなかったこと、札幌市は震源地からはそれなりに距離があり、一部に液状化による被害はあったものの一般の避難者はほとんどいなかったことから、観光客向けではない市内の他の避難所でも避難者のほとんどが観光客とみられている。

発災当時、市内にいた観光客は約23,000人で、このうち約5,000人が外国人だったと推測されるので、かなりの割合で避難所を利用したことがわかる。また、利用者の評判はおおむねよく、今回の市の対応は評価してよいのではないだろうか。一方で、時間帯や災害の規模などが幸いした点も否めない。日中の地震であれば新千歳空港で動けなくなる観光客も大勢いたと思われるし、通勤や通学での帰宅困難者も発生しただろう。雪や低温への配慮が必要な冬場の災害など、様々な災害を想定した対応をシミュレートしておきたい。

5. おわりに

以上、2018年に発生した災害での外国人の避難と対応の様子を俯瞰してみたが、いずれの災害にも共通する課題として、最後にITの活用に関して意見を述べておきたい。近年の災害では発生直

後に様々な組織が外国語や「やさしい日本語」に情報を翻訳し、それぞれのウェブサイトやSNSで発信するようになった。それらは一見、外国人に配慮のある行為のように見えるが、ただ翻訳した情報を掲出するだけで必要な人に届いていないのであれば、本当に意味のあるものといえるのだろうか。

情報の収集や翻訳、発信が容易になったことで、誰もが外国人に配慮している「ふり」をすることも容易になったが、避難所を巡回して話を聴くと入った基本的な対応すらできていない状況では、求められている情報が何であるかもわからない。日ごろから地域で暮らす外国人や観光客の動向をよく知り、災害発生時には現場に赴いてニーズを把握することで初めて、ウェブサイトやSNSは価値を発揮する。今後の災害では改めて、双方向性の高いコミュニケーションをふまえた外国人避難者対応を心がけたい。

ⁱ 岩城あすか「被災外国人たちの大阪北部地震」(朝日新聞デジタル WEBRONZA) 2018年9月12日

ⁱⁱ 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習の保護に関する法律」。2017年11月に公布、1年後に施行された。