

□新潟中越地震における外国人被災者への
情報提供について

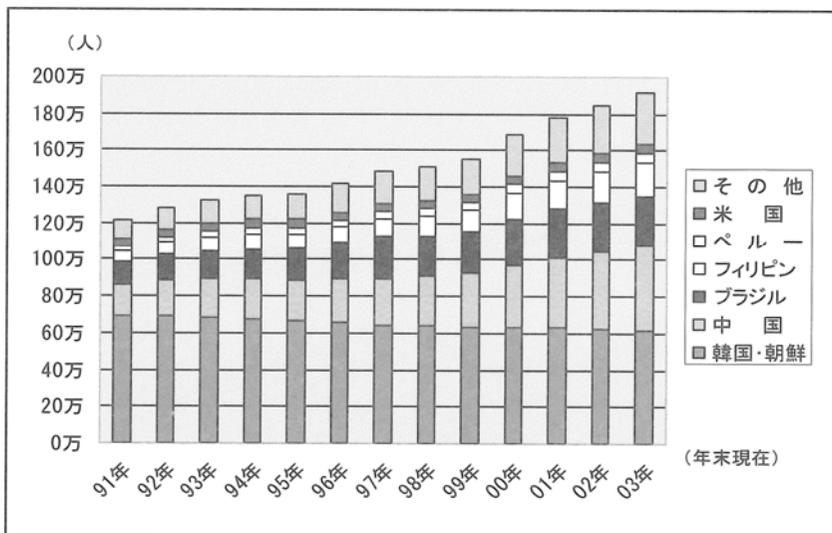
多文化共生センター¹・理事 田村太郎

2004年10月23日に発生した新潟中越地震の被災地には、約5,000人の外国人登録者があった。災害時における外国人住民の最大の課題は、言葉の壁を巡る情報提供のあり方である。本稿では、外国人被災者への情報提供について、中越地震での実態とともに阪神大震災での対応を参照しながら、今後の方向性についてまとめてみた。

多様な外国人住民

1990年の改正入管法施行によって、日本で暮らす外国人の構成は激変した。図表1は1990年以降の外国人登録者数の推移であるが、登録者数の増加とともに国籍が多様化している様子がわかる。図表2は中越地震の被災地における外国人登録者数であるが、全国と比べるとブラジル、中国、フィリ

図表1 1990～2003年の国籍別外国人登録者数の推移（全国）



図表2 全国、新潟県、長岡市の外国人登録者数及びその構成比（2003年末、在留外国人統計より）

	総計	韓国・朝鮮	中国	ブラジル	フィリピン	ペルー	アメリカ	その他
新潟県	14,031	2,399	4,481	1,373	2,580	147	354	2,697
	100%	17%	32%	10%	18%	1%	3%	19%
長岡市	2,042	125	696	521	230	22	41	407
	100%	6%	34%	26%	11%	1%	2%	20%
全国	1,915,030	613,791	462,396	274,700	185,237	53,649	47,836	277,421
	100%	32%	24%	14%	10%	3%	2%	14%

ピンの割合が多く、日本語以外での情報提供が必要な地域であることがわかる。

中越地区の外国人人口は長岡市に集中しており、主な国籍は中国、ブラジル、フィリピンである。中国人は留学生と研修生に大別される。研修生制度は、技術習得を目的に組合等で受け入れる仕組みになっているが、事実上は労働力不足を補う安い労働力として、停滞する地場産業の担い手となっている。中越地区では縫製関連の企業や農業研修生として働くケースが見られた。ブラジル人はほとんどが日系人で、1990年改正入管法で日系3世までが日本で就労が認められたことで急増した。

東海地方では自動車部品工場での就労が目立つ。長岡にも計器製造の大手企業があるが、そこよりは米菓製造など食品加工に従事しているケースが多かった。フィリピン人は日本人の配偶者が多い。このほか、長岡には大学が複数あるため、各国からの留学生がいる。

このように外国人とひとことで言ってもその構成は多様である。言語も異なれば生活習慣も異なる。障害者、高齢者、外国人は「災害弱者」としてくられるが、それぞれ多様な背景を持ち、多様なニーズがあることを前提とした対応が必要である。

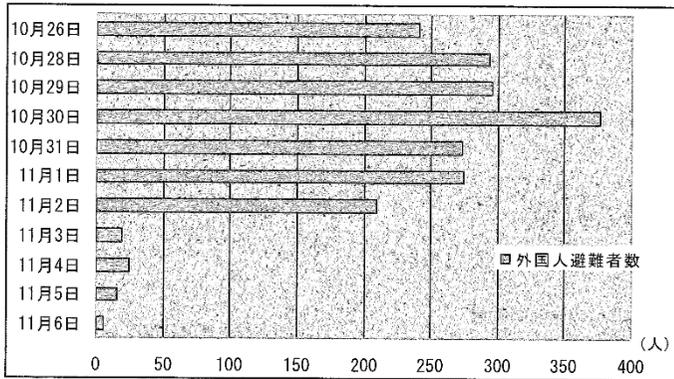
指定外避難所への避難

中越地震の報道をテレビで見て、筆者は外国人の姿を目撃し、被災地の外国人登録者数を調べてみた。先述のような状況がわかったため、長岡市文化国際課および長岡市国際交流センターと連絡を取り合って、10月26日に長岡を訪ね、阪神大震災での経験をもとに今後の情報提供のあり方などについてを意見交換した。当日は避難所巡回に参加し、市内の外国人避難者の様子を確認した。その後も長岡市国際交流センターでは避難所巡回を11月6日まで続け、外国人の避難状況を図表3の通りまとめている。最大で394人が避難生活を送っている。筆者が訪問した先では、図書館に100名、市役所に40名の外国人が避難それぞれしていることが印象的であった。市役所のロビーや図書館など、外国人が避難した。

こうした公的な施設は避難所としては指定されていない。

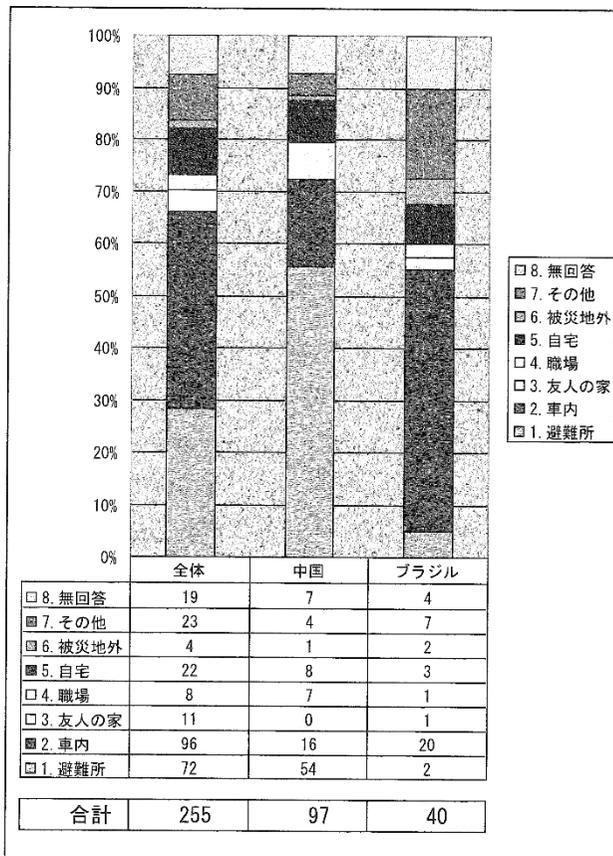
本震発生時の避難先について、長岡市が在住外国人を対象としたアンケートでは、国籍別で大きなちがいが見られた(図表4)。中国人の場合は「避難所」が多く、ブラジル人では「車内」が多い。ブラジル人が労働者で家族帯同、中国人が留学生や研修生中心で単身者が多いことも影響していると思わ

図表3 外国人避難者数の日付別推移（長岡市）



長岡市国際交流センター調べ。10月27日は調査なし。

図表4 外国人の本震発生当夜の避難先（長岡市）



長岡市・(財)長岡市国際交流協会のアンケート調査（平成17年2月）より避難所は指定外避難所を含む。

れる。

災害発生時には指定の避難所以外に避難する住民も多い。長岡市の指定避難所は73カ所だったが、図書館など指定外の場所に避難者が集まり、あとから避難所となった指定外避難所が52カ所確認されている(2004年10月25日長岡市調べ)。阪神大震災における神戸市でも指定避難所364カ所に対して指定外が249カ所だった(神戸市民政局資料より)。いずれも40%程度が指定外の避難所である。

指定避難所の場合、地縁組織や自主防災組織があり、普段から顔の見える関係がある場合は避難しやすいが、外国人など新規住民にとってはなじみがない。阪神大震災のとき、ある外国人が避難所はどこかと日本人に尋ねて「この前選挙に行ったところよ」といわれ困惑したという話を聞いたことがある。(外国人には選挙権がないので選挙には行かない。)

同じアンケートでは、避難所に避難しなかった外国人にその理由を尋ねている(図表5)。「避難の必要がなかった」の次に多いのが「避難所に大勢の人がいたから」と回答

図表5 避難所へ行かなかった理由
(避難所へ行かなかった92人が対象)

必要がなかった。自宅が安全だった	44人
避難所に大勢の人がいたから	16人
車に避難していたから	9人
避難所が安全と思わなかったから	3人
自分より避難所が必要な人がいたから	2人
会社の指示に従った	1人
理由不明	17人

長岡市・(財)長岡市国際交流協会のアンケート調査(平成17年2月)より

している。

外国人は地域の中では少数者であり、日本人が多くを占める避難所には入りにくい。また点在して避難しているよりは、出身が同じ者同士が固まって避難している方が情報も得やすいし安心感がある。外国人への災害時の情報提供は指定外の避難所での対応がポイントとなろう。

求められる情報の種類

地震が全くない地域から来日した外国人は、地震になれた地域に暮らす人よりも不安が大きい。余震などのメカニズムもわからないため、中越地震のように規模の大きな余震が続くと精神的にダメージが大きい。とくに90年代に急増したブラジルからの来日者にとって、地震は本当に恐ろしい。先述の長岡市のアンケート調査では「地震だと確認できたか」という問いに、全体で17%、中国では20%、ブラジルでは33%が「何が起きたかわからなかった」と回答している。阪神大震災のとき、筆者の知人のフィリピン人は破壊された街並みと自衛隊員を見て「クーデターが起きたのか」と電話してきた。災害発生直後には、これは地震という災害であり、余震や津波など今後どのようなことが起きうるのかといった、基本的な情報を伝える必要がある。このほか、災害直後は友人などの安否確認や避難所でのサービスについて、また交通機関に関する情報が必要となる。

外国人固有の情報としては、在留資格の更新や帰国のための諸手続に関するものがある。焼失などでパスポートをなくした場

合など、本国の大使館などとも連絡を取って対応しなければならない。また、健康保険の加入については皆保険を前提とした日本のシステムになじみがない外国人もいて、加入率は半数程度である。阪神大震災では災害救助法によって当初2週間は救護所が設けられ、治療費は無償とされたが、長期の入院や治療が必要なケースでは保険未加入者の治療費が問題となった”。市の広報を翻訳するだけでなく、こうした固有の情報ニーズについても多言語で提供していくことが不可欠である。

阪神大震災で被災した外国人への情報提供を行った「外国人地震情報センター」では、半年間で約1,000件の相談を受けた。

その内訳は図表6に示したが、災害時の情報提供といっても内容は多岐にわたり、また時間の経過とともに必要な情報も変化していく。当初は安否、次に住居、次第に雇用や義援金などの経済的な情報へ推移していく。

中越地震では家屋被害が少なかったため、

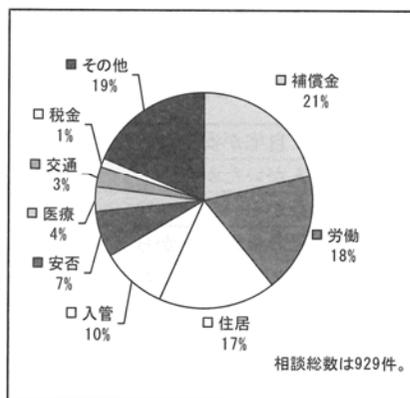
避難所解消後は強い情報ニーズが生まれていないようであるが、今後も復興や生活再建に向けた住民対象の経済的な支援も制度化されると思われる。言葉の壁が大きい外国人被災者については、こうした制度の申請などの手続きが煩雑であり、避難所での生活以上に言葉の壁を感じるものである。災害時の情報というと発災直後の安全確保に重点が置かれがちであるが、中長期的観点から情報提供をとらえ直すことも重要である。

情報提供の方法

阪神大震災での外国人への情報提供は、避難所でのチラシやニュースレターの配布、および避難所への通訳派遣が中心であったが、中越地震では避難所が早期に解消に向かったため、別の方法を検討する必要があった。神戸では、震災を機にコミュニティ放送局「FMわいわい」が開設され、多言語による情報提供で重要な役割を果たしている。

図表6 「外国人地震情報センター」の週別相談内容上位3分野（左・1995年1～3月）と相談内容の構成比（右・1995年1月23日～6月15日）

	第1位	第2位	第3位
1.22～	安 否	住 居	入 管
1.29～	住 居	安 否	労 働
2.5 ～	住 居	労 働	補償金
2.12～	住 居	補償金	労 働
2.19～	補償金	住 居	労 働
2.26～	労 働	補償金	住 居
3.6 ～	労 働	補償金	住 居
3.12～	補償金	住 居	労 働
3.19～	補償金	住 居	労 働
3.27～	補償金	労 働	入 管



そこで長岡市のコミュニティ FM である FM ながおかと神戸の FM わいわいを結び、放送による情報提供が試みられた。これは長岡で編集された日本語原稿を神戸で翻訳し、音声データにしたものをインターネットから長岡でダウンロードし、放送するというもので、11 月から FM ながおかの他、十日町に開設された臨時 FM でも放送された。

一方で、FM わいわいでは、普段はラジオを聴く習慣がない外国人のために、携帯ラジオを集めて被災地に届ける活動も行い、放送時間や周波数を書いたステッカーを貼って、神戸の学生たちが直接長岡や十日町に届けた。この方式は中山間地域では FM 波が届きにくいという欠点があるものの、遠隔地にいる支援者を結びながら情報提供を行いうる可能性を示した。

遠隔地の支援者を結ぶ活動では、各地にある「国際交流協会」のネットワークも活かされた。筆者が事務局長を務め、全国から 200 名を超える参加者が集った「第 2 回国際交流・協力実践者全国会議ⁱⁱⁱ」の参加者が登録しているメーリングリスト^{iv}では、本震の直後からさまざまな情報がやりとりされた。横浜市国際交流協会では、災害時に避難所で使用する多言語の表示シートを翻訳して公開しており、長岡ではこれをそのまま使用した。避難所に配布するニュースの翻訳は、武蔵野市国際交流協会が担当した。災害時対応に慣れたコーディネーターと各地の通訳・翻訳、放送などの専門家が被災地と連絡を取り合いながらネットワークで対応していく災害時の支援のカタチが、中越地震を経ておぼろげながら見えてきた。

まとめにかえて

これまでは災害時対応といえば、阪神大震災の経験が引き合いに出されることが多かった。しかし阪神地区は人口密集地区であり、外国人人口も多く、日本の多くの地域では「阪神は特別」という意識が感じられた。また阪神大震災のような大規模の被害が発生する可能性よりも、中越地震規模の災害が発生する可能性の方が高い。多くの自治体にとっては阪神より中越地震の経験の方が参考になる点が多いのではないだろうか。

情報提供の面でも、阪神大震災当時は携帯電話も普及しておらず、インターネットもまだ出始めたばかりであった。中越地震では外国人被災者の多くも友人と携帯電話で連絡を取り合った。また、普段からメールや情報サービスを携帯電話で利用している外国人も多い。外国人への情報提供を行う携帯電話のコンテンツも登場しており、中越地震では多言語で情報を配信した会社もあった。

災害時対応では顔の見えるまちづくりの大切さや、地縁コミュニティを軸とした避難計画が注目されているが、外国人のように地域に点在している住民の場合は、広域での対応や、支援者のネットワークづくりが重要となる。このことは、例えば聴覚障害者もまたインターネットを主な情報源としているように、他の災害弱者についても共通していえることではないだろうか。地縁組織による自主防災を縦系とするならば、個別のニーズを持つ住民を支える横系のネットワークも必要である。この縦と横のネットワークが相互に連携してはじめて、地域で暮らすすべての人々が安全で安心でき

る災害時対応の姿が見えてくるのではないだろうか。

中越地震での外国人被災者支援では、地元コーディネーターと各地のネットワークとの連携が大いに役立った。この経験を広く活用し、多様な地域住民の存在を前提とした災害時対応の新しいカタチを紡ぎ出すことが急がれている。

i 阪神大震災での外国人被災者への情報提供活動を行った「外国人地震情報センター」の活動をきっかけに、1995年10月に発足したボランティア団体。外国人への情報提供やコミュニティ活動への支援を行う。2000年に特定非営利活動法人となる。筆者は同センターで2004年3月まで代表を務めた。ホームページは <http://www.tabunka.jp/>

ii 医療機関においてもカルテなどが作成できず、

1月中の診療報酬は前年比8%増で概算請求となったので、健康保険に加入していない外国人の場合でも治療が受けられた。しかし2月からは健康保険法の特例措置での対応となったため、保険未加入の外国人は治療費が全額自己負担となった。

こうしたケースに対応するため、兵庫県などが抛出し設立した「阪神淡路大震災復興基金」で、医療機関が本人に請求したにもかかわらず半年間支払がなかった未払い医療費を補填する制度をつくって対応した。

兵庫県では94年度から同様の制度をもっていたが、県外の医療機関には適応できず、重傷で県外に搬送された外国人の治療費が課題となっていた。阪神大震災では最終的には医療機関への補填として公的な補助が出ることとなった。

iii 国際交流協会スタッフなど、各地の実践者が一堂に会してこれからの国際交流協力活動の課題や可能性を展望する会議。開催には、国際協力機構、国際協力銀行、国際交流基金、自治体国際化協会の政府系機関4団体が協力している。2003年8月に第1回会議が開催された。

iv 登録者同士で同じ電子メールを同時に送受信できるシステム。