

更なる地域の国際化に向けて ～CLAIR活用のすすめ(2)～

ぶぎん地域経済研究所 顧問 岩崎 康夫

①. はじめに

2018年1月16日、観光庁が2017年の訪日外国人旅行者数は前年比19.3%増の推計2,869万人、訪日外国人旅行消費額は前年比17.8%増の推計4兆4,161億円と、ともに過去最高を更新したと発表しました。また、日本全体の人口は2010年から減少局面に入っている一方で、在留外国人数も過去最多を更新する見込みとなっております。これらは、異なる文化を持つ外国人と接する機会が増えていることを意味しており、日本の各自治体はこれまで以上に多様化・専門化する社会ニーズを迅速かつ的確に捉え、地域の国際化を図ることが求められています。また、国全体として急速に人口減少が進んでいく中で、これから自治体の持続可能な運営を行っていくために外国人を国際化の「担い手」として連携・協働していくことは重要と考えます。

このような中、地域の国際化の推進を図るため、(一財)自治体国際化協会(CLAIR/クレア)は、自治体の共同組織として1988年に設立され、これまで30年近くにわたって自治体の国際化を多方面から支援しています。

更なる地域の国際化に向けた、クレアにおける取組のご紹介の第2回は、在留目的の多様化・多国籍化をはじめ、近年、自然災害が頻繁に発生している中で災害時における外国人の支援といった課題も生じている多文化共生の推進に向けた取組をご紹介します。

②. 多文化共生の推進と 災害時の外国人支援

(1) 多文化共生の推進について

日本に在住する外国人は、1990年に出入国管理及び難民認定法が改正されて以降、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災の影響で減少した時期もありましたが、2016年末で約238万人と近年20年で約1.7倍に増える(1996年末:約142万人)など増加傾向にあり、我が国の総人口に占める割合も約1.9%と「約50人に1人が外国人」という状況になっています。他方、多国籍化等も進んできている中で多文化共生社会の形成が求められています。

「多文化共生」という言葉ですが、今から10年ほど前の2006年3月に総務省の研究会(※)が次のように定義づけています。

『国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと』

(※)「多文化共生の推進に関する研究会報告書(2006年3月総務省)」

(2) 自治体と国による取組

自治体レベルでは、1990年以降、日系ブラジル人等が急増した東海地方等の自治体で取組が展開されてきましたが、その後、浜松市など南米系日系人労働者が多い市町で「外国人集住都市会議」が設立され、国に対する多文化共生社会づくりに向けた政策提言等が行われてきました。そのような中、国レベルでは2006年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を発表し、「多文化共生」

が国際交流・国際協力に次ぐ地域の国際化の第三の柱として位置づけられました。これを踏まえて自治体において多文化共生に向けた指針・計画等が策定され、これまで取組が進められてきていますが、近年、甚大な被害をもたらす自然災害が頻繁に発生していることもあり、各地で災害時における外国人支援が重要な課題として捉えられています。

(3) 災害時における外国人支援の経緯

これまで以下のように変遷してきていますが、災害時の経験を踏まえてクリアにおいても外国人支援に向けたツールの開発などに取り組んできています。

●新潟中越地震（2004年）

長岡市によって外国人避難者のニーズ把握、情報提供を目的とした避難所巡回活動が実施されました。

※この時の経験を基にクリアにおいて多言語表示シートなど災害時の多言語情報提供支援ツールを2005年に開発しています。

●新潟県中越沖地震（2007年）

新潟県が柏崎市に外国人住民の支援を行う「災害多言語支援センター」を設置しました。また、全国各地の国際交流協会職員等が柏崎市に応援に駆け付けました。

※この時の経験をもとに、クリアが主導して全国各地域ブロック内をはじめ全国の地域ブロック間の地域国際化協会の間の広域支援協定を整備してきました。

●東日本大震災（2011年）

FMやインターネットを通じた多言語での情報提供と避難所巡回活動をはじめ災害多言語支援センターの設置や全国各地からの人材派遣が行われました。他方、地域で行っていた日本語教室が外国人住民のセーフティネットとなって安否確認・円滑な支援活動につながったことから平時の地道な地域における取組の重要性が認識されました。

●関東・東北豪雨災害=常総(豪雨)水害(2015年)

東日本大震災までは「支援される側」として位置づけられることの多かった外国人住民が高齢者を助けたり、一人で避難生活を送る高齢者に声をかけるなど元気づけたりと「支援する側」に回ったことが認識されました。

●熊本地震（2016年）

「外国人対応避難所」の運営について、平時からのネットワーク（つながり）を生かして外国人コミュニティによるサポートが行われました。

(4) 災害時における外国人住民を巡る課題・取組の方向性、クリアの主な取組と地域の取組事例

外国人住民には「知識が少ない」「情報が少ない」「つながりが少ない」という三つの課題があると言われています。これらの課題と解決に向けた取組の方向性、クリアの主な取組、地域の取組事例についてご紹介します。

1 知識が少ない

◎日本人の場合、小さなころから防災訓練・研修などを通じて防災教育を受ける機会がありますが、外国人の多くは「地震」などの災害がどんなことであるか、どんなリスクがあるのか知りません。

◎災害が起きる前に何をしたらよいか、起きた後にどうしたらよいかわかりません。

【取組の方向性】

外国人住民にも災害や防災について学んでもらうことが必要です。

他方、これまでの災害で高齢者の避難を助けたり、避難所の運営支援等を行ったり、外国人住民が「支援する側」に回って活躍するという状況もみられました。日本人・外国人を問わず、皆で協力し合いながら災害を乗り越えていくためにも、外国人住民にも災害や防災について学んでもらう必要があります。

そのうえでステップアップした取組として外国人住民に災害時に「支援する側」としてのボランティア参加を呼び掛け、避難行動や避難生活で留意すべき点等も学んでもらうなど平時から準備しておくことも重要です。外国人住民ボランティアには高齢化が進む地域の中で日本人の避難支援に従事してもらうことなども期待できます。このように支援の担い手としても意識しながら地域を支えるパートナーとして在住外国人の参画できる機会を増やす努力を行っていくことが今後、より求められていくと考えています。

【クレアの主な取組】

- ①外国人向けに多言語で生活情報をホームページ、アプリにより多言語（15言語）で提供しており、その中で防災の基礎知識に係る情報も提供。
- ②後述の仙台観光国際協会が作成した防災啓発ビデオをはじめ、全国各地域で作成・公表されている防災ハンドブックなどのツールを集約・ライブラリー化した「多文化共生ライブラリー」をクレアのホームページ上に整備、自治体等における新たなツール作成を支援。



クレアの多言語生活情報（クレアHPより）

【地域の取組事例】

<仙台観光国際協会>

- ①2013年度において、地震や津波に対する備えや災害が起きた時の対応に関する啓発ビ

デオ「地震！そのときどうする？」を多言語（12言語）で制作し、市内の日本語学校・大学等に配布。インターネットでも公開。

- ②東日本大震災以降、外国人住民が企画運営にも参画する防災訓練を実施。



防災訓練の様子（多文化共生事例集（総務省）より）

<浜松国際交流協会>

ワークショップや民間病院との訓練等を通して外国人住民による多言語防災ボランティアを養成していることをはじめ、SNSを用いた連携体制の構築も図っている。



訓練の様子（クレアHPより）

2 情報が少ない

- ◎そもそもどこから災害に関する情報が得られるのか知りません。
- ◎災害時に避難所が設置されても、外国人が入れるのか、どこに設置されているのか、どんなサービスが受けられるのか、有料なのか・無料なのかも知りません。
- ◎自治体等が防災無線等で流している情報が日本語のため、意味を理解できません。日本語で日常会話ができるようなレベルの外国人でも、情報の中に難しい災害用語があったり、行政用語が出てきたりすると意味を理解できません。

【取組の方向性】

情報が少ないということは、「言葉の壁」があると言い換えることもできます。この壁が災害時には高くなるため、日ごろから低くする努力が必要です。具体的には、平時から避難所の概要や設置場所、危険箇所

など防災関連情報を多言語で外国人住民に提供しておくこと、他方、災害時に避難所を巡回する通訳・翻訳ボランティアの育成、クリアが整備した多言語表示シートを活用して避難所に当該シートを配備しておくことなども必要でしょう。

なお、この課題については国レベルでも現在、検討が進められています。総務省において、平成28年12月に整理された「情報難民ゼロプロジェクト」(※)の一環として災害時に外国人被災者への着実な情報伝達とニーズ把握を行い、それをマッチングして自治体等へ伝達する役割などを担う「災害時外国人支援情報コーディネーター(仮称)」制度の創設に向けた検討が進められています。

(※) 総務省の「情報難民ゼロプロジェクト」は総務省のホームページから確認できます。

総務省HP: http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kanbo05_02000088.html

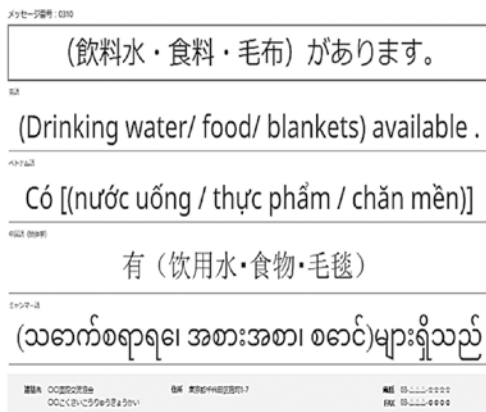
【クリアの主な取組】

①災害時多言語表示シートの開発

災害時の支援ツールとしてクリアHPから誰でも簡単操作で活用可能。12言語対応。

②災害時多言語支援センター設置運営マニュアル、多言語情報作成マニュアル等の提供

災害時の外国人支援の拠点となるセンターの設置運営マニュアルをはじめ、多言語情報を作成する上で役立つポイントをまとめた多言語情報作成マニュアル等をホームページにより提供。



多言語表示シートのサンプル (クリアHPより)

【地域の取組事例】

<和歌山県国際交流協会>

外国人住民のための防災ワークショップを開催し、災害入門講座、NHKラジオの外国語放送の紹介、避難生活シミュレーション等を実施しているほか、想定される津波の高さなど和歌山県独自の情報も盛り込んだ防災ガイドを制作・配布。



防災ワークショップの様子 (多文化共生事例集(総務省)より)

<札幌国際プラザ>

日常的に外国人住民向けの多言語FMラジオ・メールマガジンを配信し、災害時にも情報を受け取りやすい環境を整備している。



多言語FMラジオの様子 (クリアHPより)

3 つながりが少ない

- ◎日本人の知り合いがいない、知り合いがいても限られている。
- ◎自治会の存在をはじめ地域のことも知らない。
- ◎外国人コミュニティにも参加していない場合もあります。

【取組の方向性】

つながりが少ないということは、「心の壁」があるとも言え換えられます。この壁も「言葉の壁」と同様、災害時には高くなるため日ごろから低くする努力が必要です。まずは、外国人住民がどこに暮らしていて、どんな生活を送っているのか。特にお店や教会といった外国人住民の生活のつながりがある場所はどこかなど地域の状況を把握、その状況について自治会など地域の関係者間で共有して外国人の避難行動や生活に必要な配慮等について

て話し合うなど備えが必要です。そのうえで地域住民（日本人）と外国人住民の共生に向けた取組＝顔の見える関係づくりを進めていくことが重要です。例えば外国人住民を対象とした日本語教室に地域住民（日本人）が学習サポーターとして参加することで日本語教室が両者のつながる場になります。こうした平時における地道な取組により構築した外国人住民との顔の見える関係が災害時に役立つことは、これまでの災害の教訓として伝えられてきています。

【クレアの主な取組】

①地域国際化推進アドバイザーの派遣

やさしい日本語学習をはじめ地域住民等の意識啓発等に係る研修会・講演会等に学識経験者等をアドバイザーとして派遣（派遣費用は二会計年度につき1回クレア負担）

➔ 分野例…多文化共生のまちづくり、日本語・やさしい日本語学習、災害時の外国人支援等

②自治体や地域国際化協会が実施する地域の多文化共生の推進に資する先進的な事業に対して助成

➔助成額

都道府県、政令指定都市：上限400万円

市区町村・地域国際化協会等：上限300万円

複数団体の共同事業：上限400万円

【地域の取組】

<岡山県総社市（人権・まちづくり課）>

「地域でつながる日本語教室」で外国人住民の学習サポーターとして地域住民(日本人)がボランティアで参加、日本語教室を『外国人住民とつながる場』として機能させている。



日本語教室の様子（多文化共生事例集（総務省）より）

<愛知県国際交流協会>

外国人住民を含む地域住民が気軽に集い一緒に野菜や花を育てることで交流する「ワールド・スマイル・ガーデン」をNPOと協働して開設、外国人住民も積極的に参加できるようガーデンの一部に多国籍ガーデンも設置、交流を図っている。



案山子づくりの様子（クレアHPより）

③ 埼玉県が多文化共生に係る取組

(1) 埼玉県の在留外国人の状況

埼玉県における在留外国人数は約16万人（2017年6月現在）、県総人口の2.2%という状況で10年前の約11.5万人と比べると約1.4倍に増加しています。この数は全国的に見ると都道府県で第5位の多さとなっています。県内の市町村別で見ますと川口市が約3.2万人と最も多く、次いでさいたま市が約2.3万人となっています（何れも2017年6月現在）。

他方、埼玉県では、ラグビーワールドカップ2019や東京2020オリンピック・パラリンピックの一部試合が開催される予定であり、今後、外国人観光客の増加も見込まれています。

都道府県別在留外国人数

都道府県	人数
東京都	521,088人
愛知県	234,330人
大阪府	223,025人
神奈川県	198,557人
埼玉県	160,026人
その他	1,134,432人
総計（全国）	2,471,458人

在留外国人数の多い県内市町村

	市名	人数（構成比）	国における順位（政令指定都市を除く）
1	川口市	32,287人 (20.18%)	3位
2	さいたま市	22,549人 (14.09%)	—
3	川越市	7,532人 (4.71%)	62位
4	戸田市	6,559人 (4.10%)	74位
5	草加市	6,172人 (3.86%)	83位

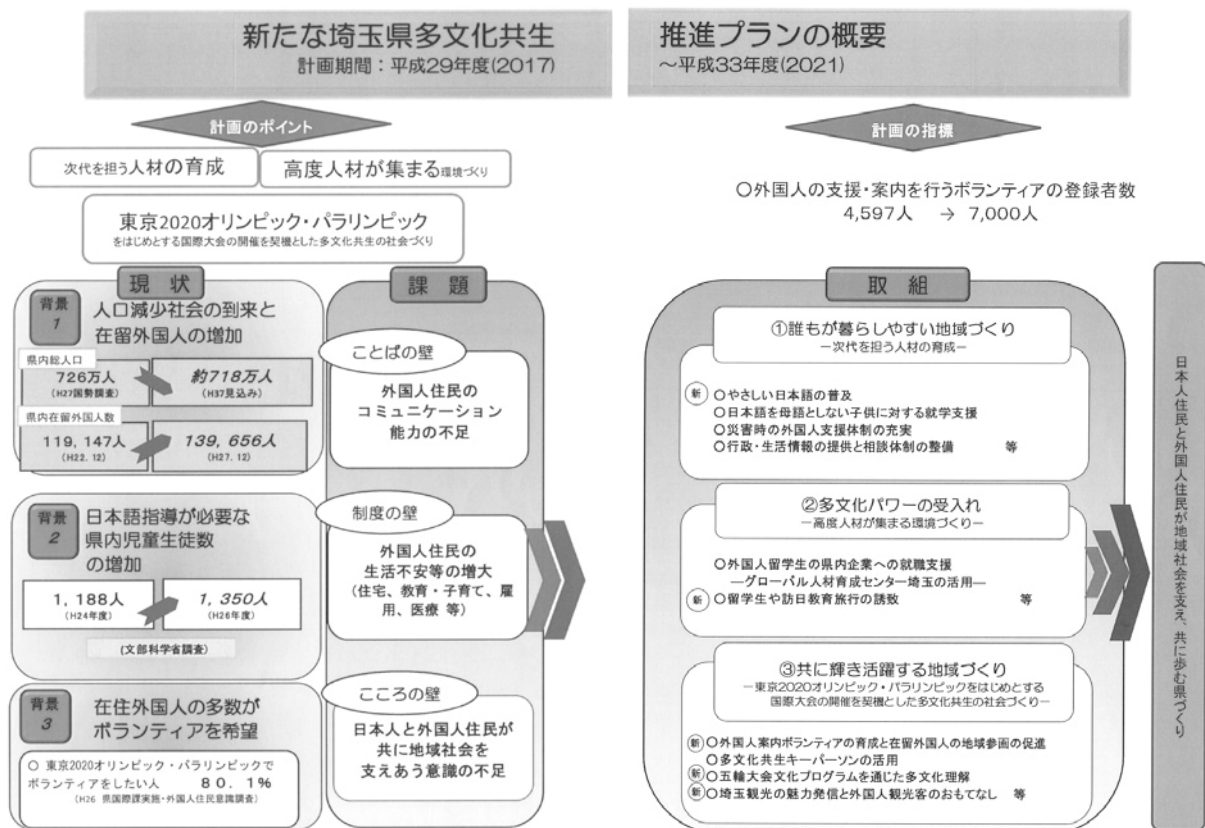
※（％）は県内在留外国人総数との対比
2017年6月末（法務省調査より）

（2）埼玉県多文化共生推進に向けた取組

2006年3月の総務省が策定した「地域における多文化共生推進プラン」を踏まえて、2007年12月に5か年計画としての「埼玉県多文化共生推進プラン」を策定して以来、取組が推進されてきていますが、2012年の当該プランの見直しを経て、2017年4月に「日本人住民と外国人住民が地域を支え、共に歩む県づくり」を基本目標として東京2020オリンピック・パラリンピック等の開催を契機とした多文化共生の社会づくりを目指す新たな「多文化共生推進プラン」（注1）以下「プ

ラン」という。）を策定し、「誰もが暮らしやすい地域づくり」「多文化パワーの受入れ」「共に輝き活躍する地域づくり」の三つの柱に体系づけられた施策を展開しています。

特徴的な取組は、東京2020オリンピック・パラリンピック等の国際スポーツ大会や訪日外国人観光客の増加を見据えて県内各地での案内の支援等を行うことを主な役割としながら、外国人住民の支援・交流など多文化共生を推進する役割も担ってもらう「外国人案内ボランティア」（注2）を育成している取組で、プランでは、市町村登録のボランティアと合わせ「平成33年度末に7,000人」を目標に、育成していくこととしています。昨年度には語学スキルや海外滞在経験なども含めてボランティアの情報を登録・管理するシステムも整備され、現在、約1,800人のボランティアが登録されています。このボランティア情報は一定の手続きを経れば市町村も



(埼玉県資料より)

閲覧が可能ということで、県内市町村による多文化共生に向けた取組の一助になるものとしても活用促進が期待されています。

(注1) 埼玉県が多文化共生推進プランは埼玉県のホームページで確認できます。

◆埼玉県HP: <http://www.pref.saitama.lg.jp/a0306/keikakutoukei/tabunkaplan.html>

(注2) 埼玉県が育成する「外国人案内ボランティア」も埼玉県のホームページで確認できます。

◆埼玉県HP: <http://www.pref.saitama.lg.jp/a0306/tabunkakyousei/annnaivol.html>

参考：ボランティア向け専用ホームページ「埼玉県多文化共生ボランティア」

ボランティアの募集やボランティア活動に役立つ研修会の案内などを掲載。

<https://www.saitama-ivolunteer.jp/>

(3) 埼玉県の災害時の外国人支援に関する取組

県のプランにおいて主に以下の取組を推進していくこととしています。

1 地域防災計画・国民保護計画における外国人住民対策(外国人住民に対する防災教育、災害時の情報伝達方法、避難所運営等に関する留意事項)の位置づけの促進

※県計画に位置づけるとともに、市町村に対しても同様の位置づけについて助言

2 通訳・翻訳等を行う災害ボランティアの育成・支援とNGOや自主防災組織との連携強化

3 多言語防災ハンドブックの作成・配布

4 やさしい日本語や多言語等による災害情報の伝達体制の整備

5 災害時における災害時多言語情報センターの設置

4. 埼玉県プラン推進への期待

埼玉県における在留外国人をはじめ東京2020オリンピック・パラリンピック等による訪日外国人観光客数の増加、さらには埼玉県内において震度6強の地域が発生して大き

な被害が生じると想定されている東京湾北部地震については「今後30年以内に発生する確率が70%」という中で、災害時の外国人支援については喫緊かつ重要な課題となっています。

このため、埼玉県によるプランに基づいた着実な取組の推進が期待されますが、その推進にあたっては「災害時における外国人支援」という視点だけに留まることなく、「平時における多文化共生に向けた取組が外国人住民との顔の見える関係づくりにつながり、そのことが災害時にも役立つ」ことを改めて認識し、県と市町村とが連携したうえで取組を積み重ねていくことが重要です。また、今後、埼玉県の多文化共生の推進に向けて大きな力を発揮する可能性を秘めている外国人案内ボランティア制度の発展も期待したいと思います。

現在、国レベルでも災害時の外国人支援対策について検討が進められており、クリアとしても引き続き情報収集等に努めながら自治体の取組を支援していくこととしています。

(注) クリアの取組の詳細及び地域の取組事例は、クリアのホームページで紹介している事例と総務省が2017年3月に作成した「多文化共生事例集」の事例をそれぞれ抜粋したものです。これ以外の事例については下記ホームページで確認できます。

◆クリアHP: <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/index.html>

◆総務省HP: http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei05_02000078.html

その他クリアの取組等については下記までお問い合わせください。

担当課：多文化共生課 ☎：03-5213-1725

E-mail：tabunka@clair.or.jp

URL：<http://www.clair.or.jp/j/multiculture>

/index.html