

広域水害における 要配慮者支援組織の連携に関する研究

東京大学情報学環	教授	田中淳
東京大学大学院学際情報学府	博士課程	重松貴子
東京大学大学院学際情報学府	大学院研究生	黄欣悦

平成30年7月豪雨において要配慮者が被災し避難生活を送るにあたり、行政、専門職、NPO法人等多様な組織が連携し、支援を実施した。本研究では、被災地域である岡山県倉敷市と総社市を対象にインタビュー調査をし、医療や福祉の支援が必要な要配慮者、及び在住外国人への支援組織の活動、連携の状況や課題を明らかにする。災害時要配慮者増加、被災地域内の支援者が被災しまうことを鑑みると、外部支援の受け方や連携時の調整事項の検討が重要な課題である。一方、災害時外国人対応する消防・防災部署と多文化共生部署の連携は必要で、外国人のニーズを汲み取り、支援をするためには外国人の普段接触している組織や個人を把握し、平時からの連携が必要である。2つの調査を受けて、災害時の連携の重要性として、「外部組織の災害対応の経験の活用できること」と「被災地域内部の専門組織のノウハウやネットワークが役に立つこと」が明らかになった。

Key Words : 平成30年7月豪雨, 要配慮者, 岡山, 組織間連携, 外国人

1. はじめに

(1) 平成30年7月豪雨における岡山県の状況

(a) 気象状況

2018年6月29日9時に日本の南海上で発生した台風第7号が、7月4日に日本海上にて温帯低気圧に変わった後、温帯低気圧からのびる梅雨前線が西日本上空に停滞した¹⁾ (岡山地方気象台 2018)。南からの暖かく湿った空気ははいる、前線の活動が活発となったため、2019年7月5日から7月8日にかけて、西日本を中心に長期的かつ広範囲で記録的な大雨となった¹⁾²⁾ (岡山地方気象台 2018, 倉敷市役所 2019)。岡山県では、7月6日夜には県内24都市で大雨特別警報を発表した²⁾ (倉敷市役所 2019)。

(b) 倉敷市および総社市の被害状況

倉敷市真備地区では、小田川2カ所、末政川3ヶ所、高馬川2カ所、真谷川1カ所が決壊した。真備地区4400ヘクタールのうち、1200ヘクタールが浸水し、4625棟が全壊した²⁾ (倉敷市役所 2019)。総社市においても、高梁川の越水の影響で堤防の決壊が2箇所発生したと共に、真備地区の小田川決壊の影響により浸水し、84棟が全壊した³⁾⁴⁾ (総社市役所 2019, 国土交通省 2019)。

(c) 倉敷市および総社市の避難状況

7月6日の時点で、倉敷市30箇所、総社市6箇所の避難所が開設された⁵⁾ (岡山県 2018)。7月12日の段階には、倉敷市18箇所、総社市12箇所の避難所が開設

され、倉敷市では2630名、総社市では770名が避難生活を送っていた⁵⁾ (岡山県 2018)。浸水範囲が広範囲におよんだ真備町の住民は、一部が総社市に避難しており、7月9日時点では40箇所の避難所に1135名が避難していた³⁾ (総社市役所 2018)。倉敷市では平成30同年12月13日まで、総社市では11月6日まで避難所が開設された³⁾ (総社市役所 2019)。

(2) 本研究の目的

今回の災害の特徴は、大規模の水害による被害の広域性である。このため、消防、自衛隊は孤立住民に対する救援活動や行方不明者の捜索活動を行い、他の市町村や、NGOなど多様な組織が集まり、避難住民に対する生活支援、土砂出しなどの復旧活動等広域支援がなされた。広域支援に焦点を当てた既往研究では、大規模地震における自治体間の相互応援に着目したものが中心であった。その中で、組織の連携に着目したものとしては、坂本・矢守(2012)⁶⁾、永松・越山(2016)⁷⁾が、東日本大震災に焦点を当て、他市町村における行政職員が応援として被災地域に派遣された場合の連携・調整のあり方について検討している。坂本・矢守(2012)は、災害発生後のコミュニケーション策を事前に検討しておくことが重要であると指摘している。また、永松・越山(2016)は、受援側の行政の負担を軽減するためには支援する行政側の調整力を高める必要があると指摘している。つまり、平時から支援する行政側の調整の仕

組みづくりを行なっていく必要があることが明らかになっている。他方、大規模水害における広域支援のあり方に着目したものは見当たらず、加えて、他自治体だけではなく、NPO/NGOを含め網羅的に災害対応組織の支援における連携方法を検討したものは限られている。本研究では、要配慮者支援に関わる組織に焦点を当てて、連携して支援する際の活動、情報共有の状況や課題を明らかにし、広域支援のあり方について検討する。

(3) 本稿の構成

本稿では、第2章に、「医療、福祉の支援が必要な要配慮者の支援組織に対する調査」、第3章に「外国人支援に関する組織への調査」の結果を述べる。最後に2つの調査結果を踏まえ、第4章にて、結論を述べる。

2. 医療、福祉の支援が必要な要配慮者対応に関する調査

(1) 本章の問題関心

平成30年7月豪雨により被災した13府県では、高齢者福祉施設や障がい者福祉施設が合計242施設被害を受け、合計695名の要配慮者が他の社会福祉施設や病院、自宅等へ避難している⁸⁾(全国社会福祉協議会 2018)。特に、岡山県は、施設からその他の施設や病院、自宅に避難した要配慮者数が332名と多く、全被災地域の約半数にのぼる⁹⁾(全国社会福祉協議会 2018)。要配慮者の避難生活支援については、行政、医療機関、社会福祉施設等が連携して支援を実施していたと考えられる。

要配慮者の支援は、社会福祉学における災害福祉研究の中で、主要な検討課題の1つであり⁹⁾¹⁰⁾(西尾・大塚・古川 2010, 菅野 2012)、医療・福祉関連組織に要配慮者支援における役割や課題が検討されている¹¹⁾¹²⁾(田原・北川・高山 2012, 藤野・三上・岩淵ほか 2014)。他方、災害時の要配慮者増加、支援者自身も被災する可能性を鑑みると、医療・福祉の組織の担い手だけでなくいかに他組織と連携し、外部の支援を効率的に受けるかために、連携の際どのような調整が必要かという点もまた重要な課題である。

大規模災害時において、災害対応組織の組織間調整の役割を担うとされているのが、業務と構造が新たな組織である創発型(Emergent)組織である¹³⁾¹⁴⁾(Dynes・Quarantelli 1968, Parr 1970)。創発型組織は、一般に必要なに応じてその場で創発されることが多く、計画不足であり混乱した状況で立ち上がる¹⁴⁾(Parr 1970)。このために立ち上げ、軌道に乗せるためには時間を要する。ゆえに、発災時に迅速に創

発型組織を立ち上げるためには、事前にかに計画していくかということを検討する必要がある。

本章では、平時からの計画に調整機能を盛り込むことを目的として、平成30年7月豪雨の要配慮者支援組織の連携状況に着目する。

(2) 調査概要

平成30年7月豪雨により甚大な被害を受けた倉敷市と総社市内の災害対応組織に対して、災害時の連携状況についてのインタビュー調査を実施した。

(a) 調査対象組織

倉敷市役所、総社市役所、倉敷市保健所、倉敷市社会福祉協議会、要配慮者を受け入れる避難所を運営していたNPO法人：九州キリスト災害支援センター(以下、九キ災)、倉敷市において社会福祉施設支援を実施していたNPO法人：難民を助ける会、岡山県内の中間支援組織であるNPO法人：岡山NPOセンターを対象にインタビュー調査を実施した。

インタビュー項目としては、①活動内容、②連携状況(活動において連携していた組織、当該組織と連携を開始したきっかけ、連携の際組織間で調整した内容、連携時の課題)、③要配慮者への支援において工夫していた点や課題、④平時からの取り組みがある。調査状況は表1の通りである。

表-1. 調査実施状況

実施日	組織名	人数(名)
2019/5/23	倉敷市役所 男女共同参画課 (平成30年7月豪雨時：避難所担当)	1
	NPO法人 九州キリスト災害支援センター	1
2019/8/22	NPO法人 難民を助ける会	1
2019/8/29	社会福祉法人 倉敷市社会福祉協議会	2
2019/9/17	総社市役所 危機管理課	1
2019/10/13	NPO法人 岡山NPOセンター	4
2019/10/18	倉敷市保健所	3

(3) 多様な支援団体が関わったきっかけ

発災当時、NPO法人等多くの支援組織がそれぞれの専門性に応じて支援に携わっていた。

例えば、倉敷市社会福祉協議会では、平時から、市内のボランティア活動の支援や住民同士の交流の場作りや住民相談の実施等の地域福祉事業を行っている団体であるが、平成30年7月豪雨の際には、7月11日に災害ボランティアセンターを立ち上げ、2019年3月までに延べ7万3065名のボランティアを受け入れた。

全国から集まった支援組織については、発災後初めて知ったという。災害ボランティアセンターの運営体制の決定や運営方法において、過去の被災地で経験のある支援団体からの支援を受けたと述べて

いる。例えば、災害対応経験が豊富な支援組織の助言により、災害ボランティアセンターの運営を委託し、倉敷市社会福祉協議会では被災地域を回る業務や後方支援に集中できたと振り返っている。

支援に携わる団体を決定する際には、平時から地域で活動している、あるいは発災直後に地域へ入ったNPO法人や中間支援組織の紹介により、避難所の支援にあたる組織を決定していた。この点について、倉敷市役所は、「中間支援者に紹介してもらっていました。NPOのことはNPOに聞けをやっていました」と振り返っている。具体例として、インタビューを行った団体の支援に関わるきっかけを以下に示す。

(a) NPO法人 九州キリスト災害支援センター

九キ災は、福祉の配慮が必要な避難者に向けた避難所として倉敷市真備地区に開設したまきび荘で支援を実施していた。まきび荘は、総社市へ避難している倉敷市民の受け入れや小学校再開に伴い倉敷市内の避難所を集約する必要があったため、発災から1ヶ月程度経過した2018年8月18日から同年12月13日まで開設した。開設当初は約30名、最大約50名の避難者を受け入れていた。九キ災が、支援に関わった経緯としては、すでに倉敷市で支援活動を行っていたNPO法人が、看護師が所属し福祉的な配慮が可能な団体として、平成29年7月九州北部豪雨や熊本地震での支援の経験のある県外九キ災に取り次いだという。

(b) NPO法人 難民を助ける会

社会福祉施設に対する支援についても同様である。難民を助ける会は、東日本大震災以降、社会福祉施設に対する支援を実施している団体だが、平成30年7月豪雨においても、避難所に留まる事のできない要配慮者が避難生活を送る場として、社会福祉施設があると考え、福祉施設に対する物資や金銭的支援や運営支援を行っていたという。運営支援としては、過去の被災地域で培った経験を踏まえて、施設復旧の際にとるべき手続きを調整する役割を担っていた。東日本大震災支援時からつながりのあった福島県相馬市長から倉敷市の状況を聞き、支援に入ることを決定した。発災前から他の被災地支援でつながりのあった県内の中間支援組織（岡山NPOセンター）から被災した社会福祉施設の紹介を受けていたと述べている。岡山NPOセンターは、岡山県内で活動していたとともに、過去の被災地域で活動していたため、県内の行政や県内外の支援団体と広く繋がりがあった。

(4) 支援組織間の連携における課題と組織間調整の取り組み

(a) 情報共有における課題

多くの支援組織が活動する中で、倉敷市役所は、支援組織と「（行政）職員とはコミュニケーションできていないというのがあると思います。難しいですけどね。1日24時間しかないので、被災者と当たって、いろんなルーティーンをして、職員とコミュニ

ケーションは難しいかもしれないんですがまあやり方かなと。」と、支援組織の情報を行政が把握できていなかったことを課題として述べている。

情報不足に加えて、倉敷市社協では、情報が余りに大量に上がりすぎていたために、整理し優先順位をつけることも難しかったという。

このように、支援情報の不足や情報過多の課題を解決するために、以下のような取り組みが行われた。

(b) 組織間調整の取り組み

倉敷市役所では、避難所ごとに市職員がリーダーとして中心的な役割を果たし、他市町村の応援職員、NPO法人等の支援組織、施設管理者である学校が参加する会議を開催していた。

加えて、必要情報の不足の補強や情報の優先順位付の機会となったのが、「おかやまネットワーク会議」である。ネットワーク会議では、各避難所で活動した組織が避難所の状況を共有し、会議の場でパワーポイント上に打ち込む形式を取り、回数を重ねるにつれて、情報が蓄積されて行った。加えて、避難所支援の全体状況を把握する中で、どこの支援が現在足りていないかを把握し、支援先とマッチングする場となった。例えば、発災当初は、事前の計画では指定されていなかった避難所（指定外避難所）に多くの避難者が避難していた。ネットワーク会議において、こうした指定外避難所への支援が少なかったことが議題となり、支援可能な団体とのマッチングが行われた。指定外避難所の中には、避難所開設から2週間後に、支援が入って初めて避難所内の掃除が行われたという、衛生面で深刻な状況であった避難所も存在した。倉敷市役所は「ネットワーク会議から出る情報がありがたかった」、倉敷市社会福祉協議会は「日頃繋がれない方々とつながった」と振り返っている。

(c) 組織間調整において生じた課題

このように避難所支援の分野を中心に、情報共有や整理の取り組みが進む一方で、社会福祉施設の支援を実施していた難民を助ける会は、ネットワーク会議について、避難所支援や土砂出しなどの技術系の話題が中心であるために、「情報あるんだけど、あんまり僕らが欲しい情報は無いっていう、どんな動きをしているかはお互い知ってはいる。その中身までは知らないかもしれない。分野をまたぐというか。避難所だと結構深いところまで知ってるんですけど。」と難民を助ける会の支援領域である、福祉に関する分野は会議では議題に上がらないと述べている。情報共有が進む分野がある一方で、支援の分野によっては、必要な情報が得づらい分野も存在することが明らかになった。「災害支援ネットワークおかやま」では、倉敷市内の調整が中心となっており、総社市の行政や社会福祉協議会の参加していなかったという。岡山NPOセンターは、平時から広域避難を想定して情報共有を進めたいと述べられている。

(d) 広域避難における連携

発災時より倉敷市からの避難者を受け入れていた総社市は、長期にわたって、他市の避難者を受け入れることが初めての経験であったと混乱状態であったと述べている。倉敷市からどのような情報をもって、どのように情報を伝えるか、避難所の費用をどちらが負担するか、職員はどの程度派遣すべきかなど、広域避難を想定して事前に取り決めておく必要があったために、今後議論を進めていきたいと述べている。このように、広域避難が想定される場合には、避難する側と避難の受け入れ側の市町村間で、災害時どのような情報を共有するか、両市町村はどのような対応をとるべきかについて、検討していく必要がある。

(5) 要配慮者支援組織間の連携

(a) 避難所での要配慮者支援における連携

九キ災の運営する避難所では、熊本地震時に支援団体同士の情報共有できず支援に繋がらなかった経験から、毎朝、避難所内で情報共有会議が開かれた。看護師、巡回保健師、県保健師、市役所職員（避難所担当、地域包括センター）、訪問看護ステーション、リハビリテーションに関する専門職団体により、避難者の健康状態と退所後の生活の見通しについて共有し、会議が設けられ、対応が必要な場合は対応可能な団体へ引き継ぎが行われていた。

具体的な活動としては、夜間避難所に常駐している九キ災のメンバーや早朝に避難者の体調を確認する保健師が気になる避難者の情報を共有し、昼間支援にあたる保健師に注意してもらおうよう申し送りをしていった。また、会議では、避難所における避難者の健康管理だけではなく、その後の仮設住宅や公団住宅での生活面も不安についても議論が行われ、仮設に入るにしても手すりの有無、段差はあるのかという点についての情報共有が行われていた。例えば、90代の独居の避難者がトレーラーハウスに入ることが決まった際には、情報共有会議で共有し、買い物はどうするかを保健師に確認してもらい、医療の専門職団体につなぎ住居の安全確認をすることになった。このように避難所を出た後の生活を情報共有会議で議論するようになった背景には、避難者が避難所から仮設住宅に移動した時期と、仮設住宅の支援が入る時期にタイムラグがあったために、食事や物資が行き届かない避難者が多くいたという熊本地震の際の経験があった。

(b) 避難所での要配慮者支援における課題

こうした取り組みが実施された一方で、以下のような課題も明らかになった。

要配慮者への支援については、平時に要配慮者名簿共有を計画していた組織以外に、医療の専門性の高いNPO法人等とも共有する必要があり、要配慮者の個人情報をごくまで共有するかについての苦労があった。

看護師が所属する団体である九キ災からは、食生活などの生活習慣や避難者のストレスを支援できる看護師、つまり避難生活期の支援ができる看護師が不足しているという意見が得られた。「組織に所属しておらず、支援に参加することのできる看護師は多くいるにも関わらず、その受け皿、長期にわたり支援に携わる際の生活の保証、支援に参加するためのルート、大量の看護師を派遣するための調整の仕組みがなく、体系化する必要がある」と指摘していた。

また、医療や福祉に関する専門職団体が入れ替わり立ち代わり避難所を訪問し、避難者の健康状態について質問していた避難者のストレスに繋がったことが、医療や福祉に関する専門職団体の情報共有の課題として挙げられていた。

(c) 医療に関する支援団体における連携

医療に関する支援組織間の情報共有の機会として、倉敷市保健所では、倉敷保健復興連絡会議（第一回：7月9日）が行われた。災害対応経験のある他県の日赤からの助言があり、倉敷市保健所に立ち上がった。会議には、備中保健所、市内外の医療の専門職ボランティアや専門職団体が参加したが、倉敷市保健所は「過去の災害において、経験のある団体が参集してくれた」と述べている。また、会議を通して、日頃から交流のあった医師会とは、特に連携スムーズに取れたという。一方、事前の計画では、医療に関する本部機能は計画では、県に設置されるとされていた。しかし、平成30年7月豪雨においては、市保健所が運営する倉敷保健復興連絡会議が本部機能を持ったために、県と市の指揮命令系統が不明確となったことが課題であったと市保健所と述べられている。

(6) 考察

Bardo(1978)¹⁵⁾は組織間調整を担う創発型組織について「予期されず、全く新しく組織化する場合(創発的)」と、「計画的に組織化する場合(潜在的:Latent)」があることを指摘している。潜在的とは、特定の想定条件下で計画的に変更される場合であるとも指摘されている¹⁶⁾(山本 1981)。今回の調査では、他の被災地域において経験として、組織間調整が事前に組織の中で潜在化していた事例がみられた。例えば、熊本地震の経験と反省を踏まえて避難所における情報共有会議を実施した九キ災や、「おかやまネットワーク会議」を主導した岡山NPOセンター、倉敷保健復興連絡会議立ち上げのアドバイスをした岡山県外の日本赤十字である。他方、被災地域内では、調整型組織は潜在化されておらず、創発的に実施されていたために、情報共有が倉敷市内に留まってしまったり、指揮命令系統が曖昧であったりと課題が発生していた。

3. 外国人対応に関する組織への調査

(1) 本章の問題関心

平成30年7月豪雨における外国人被災は多く見られなかった。ニュース検索でも、広島県の外国人相談窓口の設立¹⁷⁾や、日本語による緊急メールが理解できず避難できなく一時閉じ込められたなどのニュース¹⁸⁾が目につく程度であった。また中国語のニュースでは岡山大学の留学生が自宅被害にあったことと、真備地区に住む中国人が自宅浸水し、避難所での生活を余儀なくされたという記事¹⁹⁾などが散見された。実際、発災当時、被災地では外国人によるニーズがないため災害多言語支援センターは立ち上がってなかった。被災地域は外国人が集住している地域ではないことが一因と考えられる。岡山県に在住している外国人は2019年1月1日まで28,158人で、岡山市に在住している外国人は最も多く13,152人となる。被害の多かった倉敷市の外国人人口は13,152人となり、外国人人口比率は1.27%で、全国平均2.09%よりは低かった²⁰⁾。

表-2 外国人人口など²¹⁾(岡山県, 2019)

	人口	外国人人口	割合
岡山県	1,911,722	28,158	1.47%
岡山市	709,241	13,152	1.85%
倉敷市	482,541	6,120	1.27%
総社市	69,151	1,496	2.16%

しかし、岡山県の在住外国人の在留資格を見ると、技能実習者を占めず割合は30.7%²¹⁾(岡山県, 2019)で全国平均10.8%²⁰⁾(法務省, 2019)より高く、地方の人手不足を解消するための政府の方針を背景に岡山県の技能実習在留資格を持つ外国人は増え続けている。この流れとともに、在住外国人の国籍の変化も見られていた。オールドカマンと言われる韓国・朝鮮人は減り、日系ブラジル人の増加も鈍化し、東南アジアの技能実習生の増加が最も大きい、とりわけベトナム人の増加は最も多く、総社市において中国人を総数で上回り、人口数の一番多い外国人となった。つまり、岡山県は外国人が集住している県ではなかったが、技能実習資格の増加や、在留外国人の国籍の変化という今後の流れの一つであることを考慮すれば、今回の水害における外国人対応を検証する意義はある。

今まで、外国人は日本の地域社会に馴染みにくいとされてきた²²⁾(片岡, 2009)。技能実習生の在留期間は長くて5年、しかも労働時間が長いことから、外国人の中でも地域社会との交流は難しいと考えられる。災害情報や、災害後の支援はこのような外国人に届きにくいであろう。宋(2015)²³⁾の研究によ

ると、技能実習生は企業で勤めるという経済活動を主目的とすると同時に、日本社会への興味もある。その際、管理団体、受け入れ企業、国際交流団体が技能実習生の社会との結節に重要な役割を果たしている。外国人は普段接触している組織が、彼らと日本社会を繋いでいる。このように外国人は普段接触している組織や個人、つまり行政と外国人間でハブになれるキーパーソン、団体を把握し、連携することは災害時の情報提供や支援などに役に立つと考えられる。

外国人対応に関わる行政組織は多様である。中村(2017)²⁴⁾は災害時における外国人対応には消防の立場、多文化共生政策の立場と観光客としての外国人を扱う立場の3つの流れがあると指摘している。本章は日本に在住している外国人を対象とするもので、特に「消防の立場」と「多文化共生政策の立場」に注目する。中村(2017)²⁴⁾は、行政側の総務省消防庁、各自治会の消防防災部門により構成させる「消防の立場」において、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と指摘する一方、多文化共生政策を担う総務省自治行政局-自治体の国際課-自治体国際化協会-各地の国際交流協会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捉え、外国人は支援の対象のみならず、翻訳や避難所運営など支援側になれることも考えられていて、部門間の協働は重要と指摘する。

以上のことを踏まえ、本章では平成30年7月豪雨の被災地で外国人対応に関わる組織の当時の活動などを調査し、特に消防・防災部門と多文化共生部門の平常時及び発災後の組織連携に焦点を当てる。さらに、地域に馴染みにくい多様な外国人のニーズを汲み取り、確実に情報と支援を届き、外国人との間のハブになれるキーパーソンや団体との連携も注目していく。

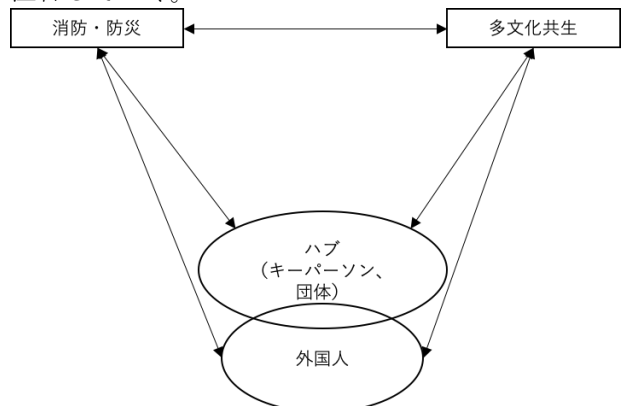


図-1 外国人対応における組織連携

(2) 調査概要及び基礎情報

調査方法としてはインタビューを用いた。対象対象は以下になる。

表-3 インタビューした外国人対応に関わる組織

実施日	組織名	人数(名)
2019/7/12	総社市 人権・まちづくり課	3
2019/9/17	総社市 危機管理課	1
2019/9/20	岡山県 国際交流協会	3

さらに第2章の調査対象に対し、外国人への支援の有無についても質問した。

これから各組織の平常時の多文化共生業務などについて紹介する。

(a) 総社市人権・まちづくり課の業務

総社市は従来から多文化共生に力をいれていて、外国人集住都市会議のメンバーでもある。しかし前述の通り、近年ベトナム人が急増したことから、今まで外国人相談を担当する中国語とポルトガル語が対応できる多文化共生推進員に加えて、令和元年にさらにベトナム語ができる人員を増やした。平成30年外国人相談件数 2560 件で、相談内容は通訳、税金、教育、防災、ビザ・パスポートなどがあつた。

平時から外国語広報の作成と配布とをしている。具体的には、市の広報紙から、多文化推進員は外国人に関係する記事をピックアップし、ポルトガル語、中国語、ベトナム語に訳し作成する。外国語広報は今まで全戸配布だったが、ベトナム人の数が多く、郵送には現実的ではなくなり、6月からホームページ、Facebook、技能実習生管理団体を通じて広報、配布する形に落ち着いた。さらに SNS を通じて、発信、コミュニケーションすることが多いと言う。しかし、市はブラジル人コミュニティとのつながりがあるものの、技能実習生が勤める会社とのつながりがなく、技能実習生へのアプローチは他の在住している外国人か、管理団体を通さないとできないという課題もある。

日本語教室は年間 30 回、毎日曜日 9:30~11:30 に開催されており、毎回平均 25 人くらいの外国人が参加しているという。さらに日曜日では休めない外国人の要望を受け、毎月第 3 水曜日に暮らし方教室を開催している。講師は市の職員で、やさしい日本語による授業を行っている。その中で、防災に関するテーマは 6 月に開催し、16 人が参加された。

(b) 岡山県国際交流協会の業務

岡山県国際交流協会は県の外郭団体で、外国人相談、日本文化紹介や、住民の外国理解に関する事業の担い手となっている。

外国人相談について英語、韓国、スペイン語に対応できる職員ならいびに 3 者会話できるコールセンターと合わせ、やさしい日本語を含め 13 カ国語は

対応できる。相談内容について去年は災害関係が多かったが、法律、在留資格や、医療、生活など多岐にわたる。相談件数は増加傾向(18年4月99件→19年4月133件)にある。

日本語講座は在住外国人の方向けに2団体に依頼して講座を火曜～土曜まで週5日、25名規模のクラスで開催している。講座は協会のホームページ等で募集・案内をしている。協会のFacebookやTwitterアカウントでの告知も行っている。参加者は岡山市に在住する外国人が一番多い。参加のきっかけについて、留学生は大学で紹介を受けたというケースが多く、会社に勤めている方は、協会のホームページをみた日本人同僚から知ったケースが多いという。また、岡山倉敷フィリピンサークル、総社市のブラジル人コミュニティに紹介されることもある。

(3) 平成30年7月豪雨災害での外国人の状況と対応

(a) 総社市の対応

総社市は災害多言語支援センターが立ち上がると思ったが、実際立ち上がることはなかった。総社市内の外国人は住宅被害がなかったため、外国人支援のニーズは少なかったが、倉敷市の外国人は総社市の多文化共生推進員に個人で連絡し、支援を求めた事例があつた。それをうけ総社市が多言語コールセンターを立ち上げたという。

総社市から倉敷市に、避難所などで外国人支援が必要かと打診したが、避難所に外国人がいなかったと言われ、応援要請がなかった。しかし総社市の職員は倉敷市から被災してきた外国人、及び倉敷市にいた外国人被災者の支援を行った。具体的には倉敷市の罹災証明の取得などに同行した。

(b) 岡山県国際交流協会の対応

県の国際交流協会でも外国人のニーズがなく、多言語支援センターは立ち上がってなかったという。水害時に倉敷市、総社市の災害対策本部及び指定避難所に電話をしても、避難所に外国人がいなかったと言われ、外国人が困っているとの情報はほとんど入っていなかった。実際の支援として高梁市で水道が使えなくなったことを韓国語に翻訳してほしいという依頼を受けた。また JR の計画運休で足止めされた観光客に宿を紹介した 2 件だった。

少し時間がたって、県の国際課と総社市の人権まちづくり課、倉敷市の国際課の 3 者がそろって総社市に集まって会議をして、今外国人に向けて何が必要とされているかを話し合った。その中で倉敷市が大変だったので、倉敷市における罹災手続きや保険手続きについて、倉敷市の依頼をうけ岡山県国際協会でもパンフレットの目次を英語や中国語、スペイン語など多言語翻訳を行った。中身をすべて翻訳するのは時間がかかりすぎるため、目次だけ訳し、外国人はその目次から知りたいことを探し、多言語相談

時の材料できるようにした。

(4) 平常時の組織連携

(a) 総社市における消防・防災部署と多文化共生部署の連携

総社市では「言葉の壁から災害時に情報弱者になりがちな外国人住民の自助・共助の担い手として、行政とも連携できる人材を養成するため」、平成25年度から、人権・まちづくり課が外国人防災リーダー養成研修を開催し、現在まで、20名の外国人防災リーダーが登録されている。外国人防災リーダーに登録した後も年に4回ミーティングを行っている。この外国人防災リーダーの研修において、総社市危機管理室の職員は講師を務めている。また総社市の防災訓練にも外国人防災リーダーに参加してもらい、土のうづくりなどの活動を実施している。つまり総社市において、外国人防災リーダーの育成を通して消防・防災部署と多文化共生部署は平常時から連携している。さらに、人権・まちづくり課の職員Tさんは、市の防災計画において災害対応時要配慮者班に配置される計画となっている。

(b) 岡山県国際交流協会と行政組織の連携

岡山県国際交流協会の平常時の多文化共生組織の連携について、岡山県国際課は年一回「地域国際化推進連絡協議会」を開催しており、国際交流協会はこの協議会に参加している。協議会は前半行政側の研修や会議で、後半エスニック団体などにも参加するという形で開催されていた。さらに、岡山県国際交流協会は、「岡山県地域国際化推進団体連絡協議会」を年2回開催している。岡山市、倉敷市、総社市の多文化共生部署が参加していた。最近の3、4年は防災に関するテーマをしていた。多言語支援センターの訓練は岡山県、岡山市、協会と共同で年2回をしていた。一方、県国際交流協会と行政の消防・防災部署との連携はなかった。

(5) ハブとなるキーパーソン、団体とのつながり

(a) 総社市の場合

総社市人権・まちづくり課に所属している職員Tさんはエスニックコミュニティの中心人物であった。そのエスニックコミュニティは東日本大震災の発生をうけ、外国人たちは災害発生時どうしたらいいかわからないことが懸念されるが、これに対して外国人の中の若い人は自分たちが支援側にも担えるのではないかと考え、外国人側から発案し、市がそれを応じ、外国人防災リーダーという形になったという経緯があった。Tさんはのち職員になり、市の多文化共生業務で力を発揮している。今回の豪雨災害の際にも、倉敷市の相談を受けたなどの活動をしていた。さらに前述の通り、Tさんは人権まちづくり課のみならず、危機管理課とともに訓練などを通して連携を取っていた。

(b) 岡山県国際交流協会の場合

平常時の体制において、外国人団体などは理事として運営に関わっている。例えば、岡山市の外国人市民会議の会長はアドバイザーとして運営委員になっている。総社市の外国人リーダー、岡山フィリピンサークルのメンバーも協会の運営委員になっているという。その他、同じ建物にある岡山県の華僑華人総会と友好な関係であり、情報入手ができています。

その他、岡山大学留学生担当は国際交流協会の理事になっている。岡山大学と岡山理科大学の留学生が地元の小学生との交流会を実施していて、小学生の外国理解を深める事業を展開している。

また、平成30年7月豪雨災害後、組織連携を強化するため、一般財団法人大学女性協会と共同で、岡山県の危機管理課、岡山市の危機管理室、西消防署の協力の元で、防災研修を実施した。大学女性協会は留学生などとのつながりがあるため、留学生も防災研修会に来てくれた。岡山ロータリークラブとも災害研修共同で実施していた。日本語を話すことのできる外国人も参加していて、支援する側を担っていた。

(6) 考察：組織連携と災害時外国人対応

ヒアリングで入手した外国人に関わる情報について、倉敷市社協にインタビューしたところ、外国人の被災者はあまり見なかったという。真備地区は新住民が少ないため、外国人は少なかったのではないかと。一方、全戸調査を実施した倉敷市保健所では真備地区には約130人の外国人が在住していた。不在の外国人もいたが、日本語のチラシを残し、英語でチラシを作成などの工夫した、結局折返し電話がなく、勤務先が判明し、勤務先に連絡を取り、把握できた。つまり、多文化共生部署以外の組織は今回の災害において外国人住民の対応に注目しなかった可能性がある。さらに外国人の住民がいることを把握しても、連絡を取ることは困難である場合がある。そこでは外国人の務める会社などの普段接触する組織との連携は重要であろう。

消防・防災部署と多文化共生部署との連携において、総社市は平常時に連携があると同時に、災害時の連携も明確にしているため、今回の災害においても、消防・防災部署は外国人の状況を把握していた。岡山県国際交流協会は防災部署との連携はすくなかったが、県、周辺市町村多文化部署との平常時の連携があった。しかし、今回の水害発生後、すぐに多言語カード、「こちらのページはやくに立ちます」を県、市に連絡をとったものの行政側から反応はなかったという。平常時に話し合いをしても、いざというときには連携は取れないという課題があることを見出したという。その理由について、協会側は、行政の職員は、2、3年で変わることによってノウハウを引き継ぐことは難しいこと、ならびに災害時大量に業務が生じるため国際課の職員も災害対策本

部に取られたことから、対応する要員がなかったのではないかと推測している。

ハブとなるキーパーソン、団体とのつながりの効果について、倉敷市で被災した外国人から総社市の外国人職員への問い合わせの電話があり、県は多言語支援センターが立ち上がらない状況下、総社市は外国人相談電話を設けた。つまり総社市はキーパーソンとのつながりがあるため、被災外国人のニーズの存在を気づき、対応できたといえる。

一方岡山県国際交流協会は災害後、市や災害対策本部、避難所に連絡を入れていたが、加えて総社市のTさんや華僑華人総会会長といったコミュニティのリーダーにも連絡を入れて情報収集を図った。そのため、華僑華人総会会長から5人ほど被害が出ている、といった情報を入手した。また、岡山大学とのつながりが持っていたため、国有林が土砂崩れになったため、住むところ失った留学生のため物件がないかの照会があった。つまり、エスニックコミュニティのリーダーなどのハブとなるキーパーソンや団体は避難所にいない外国人の細かい情報を持っているため、彼らとのつながりを平時から育むことの大事さも知らされた。

4. 結論

本研究は平成30年7月豪雨における医療、福祉の支援が必要な要配慮者、及び在住外国人への支援組織に注目し、組織間の連携の必要性を論じてきた。

その理由の1点目は、外部組織の災害対応の経験の活用できることである。自然災害の多い国日本において、災害時対応においてさまざまな経験が蓄積され、災害時要配慮者への災害対応の経験も多様な支援組織に蓄積されていた。このような蓄積は、経験のある支援組織が被災地に入ること或いは助言をすることによって、被災地で活用される。例えば、熊本地震の経験があったNPO法人九州キリスト災害支援センターは、避難所における情報共有会議の仕組み作りを行うことで、要配慮者の情報を多様な専門性を有する組織が共有し、支援を行うことができた。災害ボランティアセンターの運営や医療の支援団体の情報共有についても、経験のある支援団体による助言が有効に機能していた。加えて、岡山県国際交流協会は、熊本地震で外国人支援の経験を有する熊本の国際交流支援財団の助言を受け、外国人向けパンフレットの翻訳時に全文ではなく目次のみ訳すという方法をとることによって、時間が短縮できた。このような連携を実現するためには、被災地内の組織の心構えが必要であろう。

2点目は、被災地内部の専門組織のノウハウやネットワークが役に立つことである。医療、福祉の支援が必要な要配慮者と在住外国人は平常時に行政や、地域組織よりも医療や福祉、多文化共生、エスニックコミュニティなど組織との接触が多い。例え

ば、岡山NPOセンターは平時から県内外の多様な専門性を有する支援団体や行政と交流していたことが、平成30年7月豪雨におけるネットワーク会議の実施に繋がった。倉敷市社会福祉協議会では、平時から地域住民を交流していた経験を生かし、発災後も住民の相談や活動支援に尽力していた。このように組織と平常時から連絡などを取り合うことによって、災害時に要配慮者や外国人のニーズを汲み取ることはスムーズになり、また要配慮者や外国人が困ったことや必要なことに応じ適切な支援を行うことが可能になる。

謝辞

平成30年7月豪雨において、被災された皆様にお見舞い申し上げるとともに、本インタビューにご協力いただいた皆様に感謝致します。

本研究は、一般財団法人河川情報センターの平成30年度助成を受け実施しました。感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 岡山地方気象台, 2018, 「平成30年7月3日から8日かけての台風第7号と梅雨前線による大雨について (岡山県の気象速報)」
<https://www.jma-net.go.jp/okayama/topix/20180710.pdf>
(取得日 2020年1月20日)
- 2) 倉敷市役所, 2019 「平成30年7月豪雨対応検証報告書」
<https://www.city.kurashiki.okayama.jp/secure/122902/r10607kennsyousasikae.pdf> (取得日 2020年1月20日)
- 3) 岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会, 2019, 平成30年7月豪雨検証報告書
https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/601705_5031910_misc.pdf (取得日 2020年1月20日)
- 4) 総社市役所, 2019 「平成30年7月豪雨災害対応記録誌」
http://www.city.soja.okayama.jp/kikikanri/kurashi/bo-usai/h30gouusaigai_kiroku/h30gouusaigai_kiroku_top.html (取得日 2020年1月20日)
- 5) 国土交通省, 2018 「平成30年7月豪雨における被害等の概要」
https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibokouikigouu/1/pdf/daikibokouikigouu_01_s2.pdf (取得日 2020年1月20日)
- 6) 阪本真由美・矢守克也, 2012, 「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究-東日本大震災の経験より-」『地域安全学会論文集』No18, pp. 391-400.
- 7) 永松伸吾・越山健治, 2016, 「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか」『地域安全学会論文集』29, pp.125-134.
- 8) 全国社会福祉協議会, 2018, 「全社協Action Report 平成30年7月豪雨災害第14報」
https://www.shakyo.or.jp/news/2018/actionreport_h30lood_no14_180730.pdf (取得日 2020年1月20日)
- 9) 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司, 2010, 『災害福祉とは何か: 生活支援体制の構築に向けて』ミネルヴァ書房.
- 10) 菅野道生, 2012, 「社会福祉学は災害にどう向き合うのか」『社会福祉学』日本社会福祉学会編, 53(1), pp. 140-143.
- 11) 田原美香・北川慶子・高山忠雄, 2012, 「社会福祉施設の避難

- 所機能に関する研究：介護保険施設・障害者自立支援施設に対する全国調査から』『社会福祉学』53(1), pp. 6-28.
- 12) 藤野好美・三上邦彦・岩淵由美・鈴木聖子・細田重憲, 2014, 「東日本大震災における社会福祉施設が果たした役割について」『厚生指標』61(8), pp. 28-34.
- 13) Dynes, R. R., Quarantelli, E. L., 1976, "Organization communications and decision making in crisis", Miscellaneous Report, 18, Disaster Research Center, University of Delaware.
<http://udspace.udel.edu/handle/19716/1274>(取得日 2020年1月20日)
- 14) Parr, A. R., 1970, "Organizational response to community crises and group emergence", American Behavioral Scientist, 13(3), 423-429.
- 15) J. W. Bardo. 1978. ORGANIZATIONAL RESPONSE TO DISASTER: A TYPOLOGY OF ADAPTATION AND CHANGE. Mass Emergencies 3. 2-3, 87-104.
- 16) 山本康正, 2018, 「災害と組織」, 広瀬弘忠編, 『災害の社会的アプローチ』新曜社, pp. 50-81
- 17) 日本経済新聞, 2018. 7. 21, 「西日本豪雨 被災外国人向けに生活情報--災害時の支援体制が課題」
<https://www.sankei.com/west/news/180803/wst1808030023-n1.html>(取得日 2020年1月20日)
- 18) 産経新聞, 2018. 8. 3, 「【西日本豪雨】日本語メール理解できず警告音は「なんだか怖い音」・・・外国人実習生一時土砂に」
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ033253080R20C18A7CC0000/>(取得日 2020年1月20日)
- 19) 澎湃国际, 2018. 7. 14 「日本暴雨引发泥石流逾200人死亡, 中国留学生“死里逃生”」
https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2263193(取得日 2020年1月20日)
- 20) 法務省, 2019, 「平成30年末現在における在留外国人数について」
- 21) 岡山県, 2019, 「岡山県における在留外国人の状況(平成30(2018)年末現在)」.
- 22) 片岡博美, 2009, 「外国籍住民に対する防災・災害情報の提供に関する一考察」, 生駒経済論叢 7(1), pp. 547-568,
- 23) 宋弘揚, 2017, 「中国人技能実習生とホスト社会との接点--石川県白山市と加賀市を事例に--」『地理科学72(1)』, pp. 19-33.
- 24) 中村功, 2017, 「外国籍住民に対する防災・災害情報の提供に関する一考察--外国籍住民を交えた「自助」「共助」「公助」の枠組みを探る」, 『消防防災の科学(130)』, pp. 12-17.

