

ISSN 2186 – 3989

外国人向け防災対策と多文化共生

－北海道・東川町の例－

相原 征代

A Safety City for Foreigner Means Safety for Everyone

－Case Study of Higashikawa－ City, Hokkaido

Masayo Aihara

北 陸 大 学 紀 要
第52号(2022年3月)抜刷

外国人向け防災対策と多文化共生

— 北海道・東川町の例 —

相原 征代*

A Safety City for Foreigner Means Safety for Everyone
— Case Study of Higashikawa-City, Hokkaido

Masayo Aihara*

Received December 20, 2021

Accepted February 15, 2022

Abstract

This article shows an idea for the definition of a “safe city” for foreigners through the good practice of Higashikawa-city (Hokkaido). The best way for protecting people from disasters, not only foreigners, but also Japanese people is protecting one’s “normal life”. Where all people can live a normal life comfortably, attract people to visit and live, and mitigate disasters. There is an interactive effect between building resilience of community against disasters and accepting to live with foreigners: Open mindedness to living together helps communities to build a close relationship among the members, including foreigners, and this close relationship helps them to transfer emergency information, to organize shelters for victims, etc. The policy of Disaster Prevention in Japan, famous as an Earthquake and Tsunami country, should be an inclusive and comprehensive one: preparing disaster resilience through community based on a close relationship of “all” members creates a “safety city for everyone.”

Key Words : disaster prevention, foreigners, safety city for everyone
Higashikawa-city (Hokkaido)

1. 外国人向けの防災対策の分析枠組み

日本に在留する外国人は、2020（令和元）年度末で 289 万人であり、外国人労働者は同年 10 月末で過去最高の 172 万人に達している。「外国人材の受入れ・共生のための取り組みを、より強力に、かつ、包括的に推進していく観点から」、「外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すもの」として、2018（平成 30）年 12 月に策定された、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」は 2021（令和 3）年に改訂されたが、そこで強調されている考え方（「I 基本的な考え方」：1 頁）は、「受け入れる側の日本人が、共生社会の実現について理解し協力するよう努めていくだけでなく、受け入れられる側の外国人もまた、共生の理念を理解し、日本の風土・文化を理解するよう努めていくことが重要（下線筆者）」ということである¹。その総合的対応策の中の 6 つの施策項目の一つに「非常時における外国人向けのセーフティネット・支援等」が挙げられているが、この「基本的な考え方」に、防災における日本の基本方針「自助・共助・公助」を当てはめてみると、外国人であったとしても地域住民の一員として「自助」努力をすることはもちろんのこと、可能な限り「共助」にも参加してもらうこと（そしてその共生の理念を理解すること）、と言えるであろう。

上記の目的に掲げられている、「日本人と外国人が共生し、安心して暮らせる社会」を達成するための外国人向けの防災対策には、次のような条件が考えられる。

- ①なるべく災害が起きない場所が好ましい
- ②必要な情報伝達を含む、平時からの連携・相互理解の促進
- ③地域住民の理解と、安全に避難できる知識の共有を前提とした、外国人住民の「支援者」としての役割への期待

①は自明なので、条件としてあげる必要はないかと思うかもしれないが、外国人を考える場合、特に留学生として日本へ入国する外国人にとっては、「日本のどこに住むか」ということは選択肢の一つとなる場合が多い。その際、「なるべく災害が起きない場所であること」は外国人にとって重要な条件となることは十分に考えられる。②は、政策として推進されている「多文化共生」にも役立ち、「自助・共助・公助」という方針で言えば、「自助」に当たるものの基本的要件である。③は、②の条件が十分に満たされた場合、外国人住民が、日本人および外国人の「支援者」の役割を果たすことが可能になることであり、「自助・共助・公助」の方針でいえば、「共助」に当たるものである。

「共助・公助」に当たる部分は、「（公助）は当然であるが」「共助」においても、地方自治体のイニシアティブが必要となる。しかし、自治体の多くは、外国人（定住・観光）の防災対策に使える予算と人材に限界がある。「日本人に対する防災対策も十分に行えない中で、外国人防災対策を充実することは難しい」という意見もあるなか、「一般住民を対象とした防災対策と外国人を対象とした防災対策を別々なもの」とする前提には限界があるので、「今後のわが国の防災対策の底上げを見据えると、両者を別々に捉えるのではなく、外国人を対象とした防災対策を普遍的な対策として位置付け」れば、それが「必然的に日本人全体にとってもさらに有効な防災対策となるのでは」ないかという指摘もある²。「要支援者」の一部としての外国人ではなく、外国人との共生という意味も含めて「外国人を含むすべての住民の防災に役立つ」ような、「包括的な防災対策」にシフトしていくことは、

将来的な日本の防災対策の底上げ、ひいては、多文化共生という意味でも必要なことだと結論づけることができる。

最終的な目標である「日本の防災対策の底上げ」のために、地域の「多文化共生」を深めていくような包括的な防災対策を目指すとしても、すべての自治体が同じような施策を実施することは、実際には不可能である。自治体によって人口規模がまちまちで防災対策にさける予算額に違いがあったり、起こりえる災害の種類が違ったりする上に、地域の外国人の居住状況（外国人比率）によって施策の優先順位が違うからである。相対的に外国人が少ない地域は、どうしても「外国人よりまず日本人」とならざるを得ない。だからこそ、外国人・日本人の区別の必要がない「普遍的・包括的な防災対策」が必要なのであるが、それを今すぐに行うことができるほど国民の理解が得られている状況にはまだ遠いと言わざるを得ない。

それでは、自治体の規模や外国人の多さでどのような傾向の違いがあるのだろうか。『地域防災データ総覧：外国人を対象とした防災対策に関する実務資料編』（2018）の統計結果を見ると、人口規模の大きい自治体のほうが外国人への取り組みが充実しており、人口規模が小さいほど実施率が低いことがわかる（同書：130）。興味深いのは、観光等で短期間訪日する外国人を対象とした取り組みについての必要性は、人口規模が多いほど強く感じている（10,000 人－50,000 人未満 10.3% 300,000 人以上 44.2%）一方で、人口のうち 2%以上を外国人が占める自治体は「あまり感じてない」「感じていない」と答えている（3割超）ことである（同書：125）。他の項目、例えば、外国人を対象とした防災知識の普及に関する取り組みなどについては、先に述べたような傾向、つまり、小さい自治体ほど外国人への防災対策の実施率が低いので、よりその必要性を強く感じている傾向があるのに、観光客外国人向けの対策に関しては、「自治体の規模が小さく外国人比率が高い自治体は、その必要性をあまり感じていない」のである。この結果は何を意味しているのだろうか。おそらく、「相対的に外国人が多い」自治体は、通常から外国人対策（先述の条件のうちの「②必要な情報伝達を含む、平時からの連携・相互理解の促進」に当たるもの）を実施せざるを得ないため、特別な外国人観光客への対策の必要性を感じないのではないだろうか。つまり、「平時の連携・相互理解のネットワーク」が存在する、あるいは作り出すような施策を日常的に行っているのので、他の防災対策に比べて優先順位が低い、と考えられているのではないだろうか。

このような仮説に基づいてあらためて外国人に対する防災対策の条件を考えると、以下のような分析軸で分類することができる（例に挙げられている自治体の数値は、2020 年度）。

外国人向け防災対策の分析枠組み（枠内の自治体は分類の例）

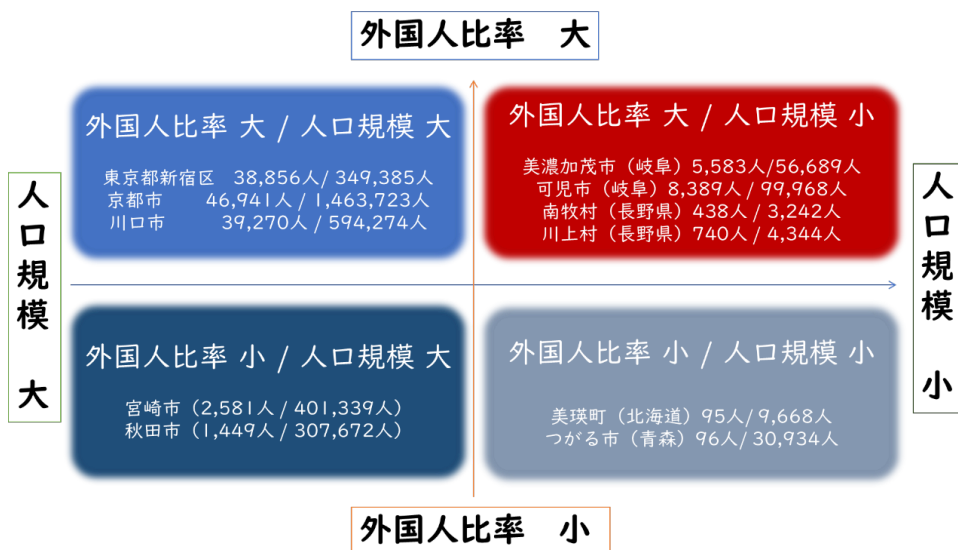


図1 外国人向け防災対策の分析枠組み

出典：出入国在留管理庁『在留外国人統計』2020年6月。総務省統計局『令和2年国勢調査：都道府県・市町村別の主な結果』2020年10月のデータをもとに筆者が作成。

上で示したマトリクスに、「自助・共助・公助」という防災対策の方針を当てはめてみると、外国人向けの防災対策に関して、自治体によって重点の置き方がどのように違うのかが理解できる。すべての自治体で外国人向けの防災対策が必要だとしても、予算や人材の面で制限があり、優先順位をつけざるを得ないが、その場合、そもそも外国人が少ない、あるいは、多いが人口そのものが多い場合【外国人比率 小 / 人口規模 小】【外国人比率 小 / 人口規模 大】【外国人比率 大 / 人口規模 大】は、「公助」である程度カバーできる確率が高くなる。たとえ外国人が多くても、人口規模そのものが大きければ予算などの余裕があると考えられる。しかし、人口が少ない割に外国人が多い場合【外国人比率 大 / 人口規模 小】は、かなりの部分を「共助」に頼らざるを得ない。市町村規模が小さく、予算規模から考えても外国人への防災対策に十分な余裕がないと予想されるからである。

しかし逆に考えれば、だからこそ「平時からの連携・相互理解」が役に立ち、そこを十分に対策せざるを得ないからこそ、「外国人観光客対策」はそれほど優先順位が高くないのもよい（あるいは後回しにできる）のではないだろうか。地域振興、過疎化による外国人労働力の必要性、地理的条件など理由はさまざまではあるが、人口規模の割に比較的多くの外国人を受け入れなければいけない自治体は、必然的に「平時からの連携・相互理解」を推進せざるを得ず、それが結果的に「普遍的・包括的な防災対策」の役に立っている、と考えられるのではないだろうか。

本論文では、上記のようなマトリクスを分析枠組みとしながら、自治体の外国人向け防災対策に特殊性が見られる【外国人比率 大 / 人口規模 小】の例として北海道東川町を取り上げる。それが「意図せざる結果」だとしても、東川町の外国人留学生誘致の取り組みが、外国人を含むすべての住民の防災に役立つような「平時からの連携・相互理解」を生

み出し、そのような形で「多文化共生」を深めていくと、それが「普遍的・包括的な防災対策」につながる、という相乗効果をもたらす可能性について考察する。

2. 自然と写真と国際交流 — 東川町の特徴

東川町は、中核都市である旭川市に隣接する町の一つで、丘の町として有名な美瑛町、旭川空港がある東神楽町に比べ、知名度という点では劣るかもしれない。しかし東川町は、「この3年で人口増加率が高かった自治体」ランキングで全国35位であり、2015年から2017年にかけて、4.183%の人口が増加している。北海道の人口増減率だけを見れば、1位の札幌市中央区（全国81位）に次いで東川町は第2位（全国87位）である³。2011年から日本の人口が減少し、特に北海道では減少傾向が加速しているなかで、東川町のこの人口増加は特記に値するであろう。これは、移住・定住のためのさまざまな助成・支援（子育て環境の充実、景観や環境に配慮した「東川風住宅」への支援など）や、「写真の町東川」宣言のように、開発に頼らない「文化」への投資、そして後述するが全国初の「公立日本語学校」設立に象徴される「国際化」の成果である。

人口8,437人、世帯数4,036世帯（2020年12月31日現在）の東川町は、面積は、247.06km²、東西に36.1km、南北8.2kmにわたる、北海道で有名な大雪山国立公園区域の一部をなす町である⁴。天人峡温泉や羽衣の滝、および旭岳や旭岳温泉など観光名所もあり、古くから米作が盛んな地域である⁵。北海道のほぼ中央に位置し、旭川から13km（車で約20分）、旭川空港からは8km（車で約10分）の距離にあり（図2）、東西が36.1km、南北が8.2kmという東西に長い町域の東部は山岳地帯で大規模な森林地域を形成し、町の面積（247.06km²）の半分近く（約102.55km²）が大雪山国立公園の面積となっている。北海道の最高峰である大雪山連峰旭岳（2,291m）も町域に所在し、その美しい自然景観と豊富な森林資源は高く評価されている。特に、大雪山を臨む田園風景等の景観が美しく⁶、この恵まれた自然環境や景観を活かして、1985（昭和60）年に「写真の町」を宣言し、「東川町国際写真フェスティバル」や「写真甲子園」をはじめとする写真によるまちづくりに取り組んできており、2014（平成26）年には「写真の町」宣言30周年を迎えて「写真文化首都」宣言を行い、「高校生国際交流写真フェスティバル」等を展開している。



図2 東川町の位置

出典：WEDGE infinity 日本をもっと、考える「町の職員は営業マン目指すは写真写りの良い町」
<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/5227>（最終閲覧日：2021年12月19日）

東川町の景観としても重要な大雪山は、良質で豊かに湧き出る「地下水」という別の恵みを東川町にもたらしている。大雪山の自然が蓄えた雪解け水は、長い年月をかけて地中深く浸み込み豊富な地下水となり、その恩恵により東川町には上水道はなく、全戸が地下水によって暮らしている全国でも珍しい町である⁷。基幹産業である農業は、冷涼な気候、大雪山の清流、肥沃な土壌を活かし、道内随一の米どころとして発展を遂げ、農作物はも

とよりその田園景観も地域資源となっている。その他の産業としては、全国的に名高い旭川家具の約3割が東川町で生産されており、多くの家具職人が集まっている。これらの大雪山文化、写真文化、木工・家具デザイン文化は、東川町の特徴的な地域資源であり、転入者に対するアンケート調査やインタビュー調査においても、これらに魅力を感じて転入したという回答が多い⁸。最近では移住者によるおしゃれなカフェやベーカリーなどができ、駅のない町（鉄道が通っていない）東川町の「道の駅 道草館」は、新鮮な野菜やソフトクリームなどを買いに来る観光客であふれている。ここ数年、北海道は外国人観光客が増加しているが、大雪山国立公園にも外国人観光客が多く訪れている。大自然の中のトレッキングを楽しむ欧米人や韓国人、近場の観光名所を楽しむ中国人やタイ人などの外国人観光客への対応（指さし会話シートなど）が求められている⁹。

前掲の「人口増減率ランキング 2021」によると、新型コロナウイルス感染拡大以前に、大幅な人口増加率を守ってきた多くの北海道の町村はほとんどが最下位近くへ転落している。例えば、昨年まで3年連続で首位を守ってきた北海道占冠（しむかつぶ）村は1896位で最下位（18.47%減）、次に続くワースト5は北海道倶知安（くっちゃん）町、長野県白馬村、北海道留寿都村、北海道赤井川村となっている（この5自治体とも2020年調査では人口増だった）。大型のスキーリゾートを擁し、近年は外国人の人口増加が目立っていた地域であることが共通点である。これらの5自治体はいずれも、2021年の外国人人口が前年から40%以上減少しており、そのことが人口増減率に大きく影響している。後述するが、東川町における人口増加の一因も一時滞在する外国人の増加であるが、上記の町村のような観光（スキーリゾート）に頼る形ではない「外国人の増加」を目指してきたため、新型コロナウイルス感染拡大後も引き続き人口増加を保っている。外国人の誘致が「消滅可能性」自治体にとって重要とはいえ、「どのように誘致するか」が今後の課題となっていることがわかる。

その東川町が発展するきっかけとなったのは、1985年の「写真の町東川」宣言と「東川町国際写真フェスティバル」、そして「写真甲子園」開催であると言われる。写真フェスティバルは、写真の町東川賞授賞式を中心に受賞作家作品展、新人写真家の登龍門ともいえる写真インディペンデンス展などが毎年夏に行われ、写真文化の中心地である東川町の1年間の集大成となっている。写真甲子園は、3人1チームとなり、複数の写真で一つのメッセージを伝える組写真を創る新しいタイプの高校写真イベントで、全国の高校写真部等に、写真の創作を通じて新しい活動の場と目標、出会いや交流の機会を提供している。これらのイベントの根底にあるのが「写真の町東川」宣言であり、「写す、残す、伝える」心を大切にした写真文化の中心地として、写真と世界の人々を繋ぐことを目的としている¹⁰。東川町の雄大な自然と美しい景色の中で、日本各地や世界各国からの観光客が集まり、町民の暮らしや町の風景が「写真の被写体になる」ことを通じて、国際観光地としての町民の意識が培われたのではないだろうか。観光を盛り上げるためにテーマパーク建設などに資金を投じた自治体もあったが、東川町の例は、町が独自の価値基準（「写真の町」）を持ち、それに町の職員や町民が共有して協働していく体制があれば、「文化への投資」でも十分に「まちおこし」は可能であることを示している。

「町が独自の価値基準を持つ」ということは、「新しい価値」を受け入れる体制がなければ不可能である。東川町は、平成の大合併反対派だった現町長・松岡市郎氏が2003年に当選し、東川町独自の「生き残る道」を見出さなければいけなかった。そのため、町長自身も新しいアイデアをどんどん取り入れ、町の職員も積極的に提案する、という体制があったらしい¹¹。2018（平成30）年7月豪雨の被災地でも、「平成の大合併」の弊害（自治体が各地域の被害状況をつかめず、避難情報の伝達がうまくいかなかったり、被災地支援が後手に回ったり等）について語られることがあるが、この点についても東川町の例は考

えさせられることが多い。

東川町の「新しい価値」については、財源確保にも発揮されている。多くの自治体でさまざまな返礼品を工夫している「ふるさと納税」制度であるが、東川町ではこれを一口 1000 円から投資可能な「ひがしかわ株主制度」として実施している¹²。この「ひがしかわ株主制度」は、寄付行為を投資・株主として位置づけたもので、町が対象とした事業の中から応援したいものに 1 株 1000 円で投資する。株主優待として宿泊・温泉施設の割引や農産物などの特典がもらえ、投資（寄付）金額に応じて住民税などの税金控除の対象になる¹³。

「ひがしかわ株主総会」として植樹体験などのまちづくりのイベントに「株主」と家族を招待し、東川町をより身近に感じてもらうプログラムも用意されている（株主一人に対して、20000 円を上限とした航空運賃助成もある）。株主には株主証と特別町民証が渡され、町内の公共施設を町民価格で利用できたり、町内の買い物でポイントが貯まったり、株主専用の宿泊施設も利用できたりする。こうして「株主」となった人には、東川町のイベントに参加し、直接足を運んでもらうことにより東川町の良さをじかに知ってもらえる。株主に東川町のファンになってもらえれば、その家族や友人にも東川町のファンの輪が広がり、「投資」が増えるという循環が生まれる。「ひがしかわ株主」はその金額も株主数も急増しており、松岡町長の「東川町のサポーターを増やす」戦略は功を奏している。

このふるさと納税の起業版である「地方創生応援税制（起業版ふるさと納税）」の対象事業にも東川町は採択されている¹⁴。これは、企業本社所在地以外の自治体に寄付すると法人税などが軽減される仕組みで、内閣府から発表された 102 事業のうち、特徴的な例として挙げられている 22 事業のうちの一つが東川町と株式会社モンベルの「冬季観光誘客による地方創生推進プロジェクト」である。「自社事業に関連の深い事業への寄附」として、株式会社モンベルが東川町のスノーボード国際大会の開催事業に寄附をする。事業費は 1850 万円、寄付予定金額は 600 万円にのぼる¹⁵。このように、既存の制度をうまく利用することで新しい価値を生み出し、その価値が評価されることによって新たな投資がもたらされる、という好循環を作り出していることが、今の東川町の成功につながっているのである¹⁶。

上記のように、「独自の価値基準」をもつ東川町は「国際化の町」でもある。少子化で特に若者の人口減少が加速する事態への対策として実施したのは、「全国初の公立の日本語学校」設立であった。

3. 全国初の東川町立日本語学校 — 世界に開かれたまちづくり

少子高齢化が進む中、「道内や国内の生徒獲得競争ではなく、今後付き合いが深まり、ポテンシャルの高いアジアからの外国人留学生を増やし、定住していただくことに町の戦略をシフト」して、町を活性化しようと始めたのが、「東川町短期日本語・日本文化研修事業」

（2009 年）である。成長著しい近隣諸国と友好をはかり、日本語・日本文化を世界に発信することを通じて国際交流を続け、2014 年までの 5 年間に約 1,000 名の短期滞在の日本語学習者を受け入れてきた。インタビューをした東川町交流大使の大隅氏によると、台湾在住だった 2009 年頃から「台湾人は写真が好きなので、東川の写真甲子園にオブザーバーで参加させてみたい」と思うようになり、それが松岡町長に伝わったのがきっかけであった¹⁷。「この事業に兆しが見え、短期の研修ではなく年間を通じて町を体験してもらうことはできないかと、町立日本語学校の設立を意思決定しました。そして 2015 年 10 月には日本初の公立日本語学校を開校することになりました」と松岡町長は語る¹⁸。

東川日本語学校は、半年コース・1 年コースのほか、3 カ月以内の短期研修にも積極的で、

その数は年間 300 名にもおよぶ。留学生の受け入れをしている 5 か国（台湾・タイ・中国・韓国・ベトナム）に海外拠点があり、留学生の送り出し窓口になっているので、身元の分からない外国人が来ることもなく、また、全寮制（国際交流会館や町の宿舍）なので住居の心配もない。寮には、常駐している館長や 7 か国の国際交流員がいるので、日本語ができなくても不安はあまりないそうである。日本語授業は午前中で、午後は日本文化を知るためのプログラム（茶道体験など）や地元町民との交流の機会があり、ホームステイ体験などを通じて町民と家族ぐるみの付き合いをする外国人が多い。こうして、東川町で日本語と日本文化を学び、楽しい体験をした外国人が自国に帰って「東川が良かった」と宣伝することによって、さらに外国人留学生が集まるという好循環ができていく。この日本語学校の学生とは別に、インターンシップも受け入れており、東川町役場や町内企業で数多くの外国人が働いている¹⁹。外国人が来ることによって授業料が町に入り、留学生には町独自の奨学金として授業料の半額を支援する。寮生活をする外国人には町内で使えるポイントカードを配布し、東川町内でお金を使ってもらうことによって商店が活性化し、外国人留学生の支援を目的とした国からの地方交付金が増えるので、そのお金を高齢者タクシーの無料チケットや、子育て支援金、道路や建物のインフラ補修の財源に活用できる。こうして、「世界に開かれたまちづくり」は地元企業・産業をも活性化し、町民の外国人に対する良好な関係が醸成されると、外国人が東川町を好きになり、さらに外国人が訪れる町となるのである。

4. 東川町の自然災害

東川町がさまざまな取り組みのおかげで人口が増えつつある町であることはすでに述べたが、もし災害が起きれば外国人を含む「新しい住民」に必要な情報を得られずに災害弱者になってしまう可能性もある。また、通常時は公立日本語学校による留学生の誘致で町全体の好循環が成立したとしても、8000 人規模の自治体は非常時に「外国人より日本人優先」となってしまうのだろうか。まず、東川町で自然災害による被害はどのようなものがあり、どのくらいの頻度で起きているのかを概観する。

『東川町地域防災計画』によると、日本の自然災害で頻度の高い地震は非常に少なく、東川町内での活断層も現在のところ確認されていない。北海道の内陸部なので津波の心配もなく、大雪山連峰の旭岳は活火山であるが噴火の可能性は低く、近くにある活火山の十勝岳が過去数度の噴火をした際にも、東川は降灰程度で済んだようだ²⁰。

しかし、東川町では自然災害が全く起きないわけではない。旭川周辺に住む人々にとってはむしろ、東川町は災害救助等で自衛隊が派遣されることの多い印象を持っている。東川町の天人峡温泉に続く北海道道 213 号天人峡美瑛線は台風による豪雨や大雨などでたびたび崩落・陥没している。旭川から車で 1 時間程度で行ける人気の観光地でありながら、他の代替道路もないため、この温泉に滞在する観光客および従業員がたびたび孤立するのである。ここ数年で一番被害が大きかったのは、2010（平成 22）年 8 月 23 日～24 日の天人峡・旭岳地区の集中豪雨による上忠別橋取付道路の陥没、および道道天人峡美瑛線道路の一部区間約 180m にわたる崩壊である（図 3 参照）。道路が不通となったため、天人峡温泉地区では 342 人が孤立し、自衛隊に空輸支援にかかわる災害派遣要請が出された（死者 2 名、軽傷 2 名）²¹。これ以降も、2016（平成 28）年にも同様のことが起こっており²²、2018（平成 30）年 7 月豪雨でも被害が発生し、孤立した観光客をバスと徒歩で輸送している²³。また、西部地域は平坦な土地で稲作や畑作が盛んであり、農業用排水や河川、遊水池の付近では、河川氾濫等による農地の冠水等の被害が発生している。

(2011 年 9 月の台風 12 号豪雨による被害：河川洗掘 11 か所、道路浸食 4 か所、道路通行止 7 か所)。人口が増加している東川町でも災害に対する備えは必要であり、より多くの外国人留学生や移住・定住者を増やすためには、先述した「普遍的・包括的な防災対策」が重要となる。



図 3 平成 22 (2010) 年 8 月の天人峡の豪雨災害

出典：防衛省・自衛隊「自衛隊が行う災害派遣（過去にあった災害派遣）」

<https://www.mod.go.jp/gsdf/nae/2d/kuniwomamoru/saigai/tennninnkyou/21.6.17.html>

(最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日)

5. 防災と外国人—東川町でのインタビューと岐阜大学アンケート結果から

それでは、常時 300 人程度はいると思われる外国人留学は災害に対して不安に思うことはないのだろうか。先に述べた「日本人と外国人が共生し、安心して暮らせる社会」の条件のうち、外国人にとっては、「①なるべく災害が起きない（安全な）場所」というのは留学を決める際の重要な選択肢の一つとなりえるからである。また、「②必要な情報伝達を含む、平時からの連携・相互理解の促進」や「③地域住民の理解と、安全に避難できる知識の共有を前提とした、外国人住民の「支援者」としての役割への期待」はどのように達成しているのだろうか。以下、筆者が実施した町の関係者 2 名へのインタビュー調査とメール調査、およびインターンシップ生（台湾人）へのメールでの質疑応答から明らかにしていく。

まず、外国人の方に自然災害による被害が起り得る可能性について、東川町産業振興課長の佐藤氏によると「日本語学校等に所属している留学生などは市街地の宿泊センターや国際交流会館に団体生活をしているため、浸水想定区域からも問題はないと考えて」ということであつた。さらに、その他の移住者に関しても、「農村環境や自然環境を好んで移住される方が多いため、そのリスク（筆者註：浸水など）は高くなることから、日頃からの地域コミュニティが重要になってくると考え」ているそうである（東川町産業振興

課長 佐藤文泰氏へのインタビューおよびメールでのコメント。インタビューは 2018 年 8 月 13 日東川町役場で実施、肩書はインタビュー当時のもの、メールは 2018 年 8 月 15 日と 22 日。以下〔佐藤氏〕と記載)。外国人に対する被害は少ないものの、移住者の日本人を含め防災に関しては、「顔の見えるコミュニティづくり」が重要であると考えているようである。また、今までのように（地域の基礎単位としての）「地域コミュニティ」に所属していなかった人たち（外国人を含む）について、東川町はどのような方針を打ち出しているのか、という質問に対し、「町内に転入する場合は、担当窓口において必ず、町内会への加入促進を図って」いるとのことだった。どの地域でも同様であるが、町内会が防災組織の基本単位であることが多く、「町内会に加入することによって、地域コミュニティ組織へ加入することになる〔佐藤氏〕」からである。「避難行動要支援者」については、「外国人や障がい者など災害要援護者の窓口である福祉担当課と町内会の連携が重要になってくる」と考え、「原則、町内会に対して行政が地域の要援護者リストを提供、状況を把握し、支援するようなことになってくると考え」るとのことであった〔佐藤氏〕。

それでは、東川町にくる外国人はどのように考えているのだろうか。まず、東川町にインターンシップを決めた理由については、自然災害の多い日本の中で「台風や地震のない事が東川（北海道）を選んだ一因である」とコメント（前述のメールでのベトナム人留学生および台湾インターンシップ生への 2018 年 8 月 20 日のインタビューでのコメント。以下〔留学生〕と記載。）し、やはり「①なるべく災害が起きない場所が好ましい」という条件が外国人留学生や移住・定住の重要な条件になっていることがわかる。大きな災害が起こったときの不安についても聞いてみたが、「渡航に関する窓口が『北海道東川町台湾分署』であり、また町営の宿舎に滞在している為、常に役場の国際交流課の方が身近におり、何か起こったときに言語に関する不安はあまりない〔留学生〕」とのことである。一般的に、何か困ったことになったとき（交通事故、病気、パスポート紛失など）に、一番頼りにしているのは誰か、という質問には、「インターンシップ生や留学生が滞在している国際交流会館や宿舎には常駐している館長がおり、海外から到着するとまず初めに緊急時の連絡先電話番号を教えられている〔留学生〕」とのことで、①海外窓口があること ②宿舎や国際交流会館に住んでいること ③常駐の職員（東川町の職員や館長など）がおり、その中には外国語に堪能な方もいる、という 3 点が留学中の外国人の安心につながっている。なお、同じ質問を大隅氏にもしてみたが、「東川町の職員には、定住促進課、国際交流課、外国語に精通した観光協会など、外国人対策に関わる課が多くを占めており、通年で各国の国際交流員やボランティアがいることも問題が起こった時の安心感につながっている（大隅氏とのメールでのインタビューのコメント（2018 年 8 月 20 日）。以下、〔大隅氏〕と記載。）」とのことであった。また、その多くの職員の中でも、「国際交流課の職員や道の駅にある観光協会、日本学校の教師が外国人の相談窓口となってい」て〔大隅氏〕、日常時から留学生の安心を支えているようである。さらに、町全体の印象として、「人口が 8000 人と少ないなかで、高齢者と若年層が多いが、写真甲子園などで町外の人がホームステイ等で滞在することも多いため、町民が外国人に対しての心の垣根が低く、町民と家族づきあいをする外国人が多い。その為、何かあったときに頼れる人を外国人留学生全員が複数人持っている〔大隅氏〕」とコメントしている。平時からの連携・相互理解に役立つ「多文化共生」には、「世界に開かれた町民のこころ」が重要になるのかもしれない。そして、外国人留学生と地域住民をつなぐネットワークがこれだけ確立されていれば、万が一災害が起こった際にも、留学生の滞在する国際交流会館や宿舎をベースとした「被災者支援」も十分に可能になるのではないだろうか。

ところで一般的に、外国人留学生が多い場所と言えば大学である。少子化の影響で、今ではどこの大学でも、東川町の規模で外国人留学生を受け入れ、寮生活やアパート生活を

していることが少なくない²⁴。岐阜大学で構成員対象に実施した、災害時の自助共助に関するアンケート調査（2017）によると、外国人のみならず、日本人の学生も、災害時の大学の役割に期待する人が多いことが判明した。特に外国人は、日本語が不自由なこともあってか、実に 32.2%が大学教職員を「身近な支援者」とであると回答しており、外国人にとっては、「学校の教職員」が災害時に頼れる支援者であることがわかる²⁵。しかし実際には、大学ではそのような対処が十分でなく、外国人対応の専門職員（事務職）などはごく少数しかいないことが多い。この点、東川町の「通常の」外国人受け入れ態勢が、「災害時にも」頼れる支援者を提供していることがわかる。

以上を総合し、外国人向けの防災対策の条件に東川町の取り組みがどれほど適合しているかを考察する。「①なるべく災害が起きない（安全な）場所」については、東川町の環境や水質が良く、豊かな自然の中で人間が健康に暮らせる町、という評価である。東日本大震災後の東川町の留学生事情について、先に引用した大隅氏は、震災後の東川町への外国人留学生はむしろ増えている、と述べる。「2011 年の東日本大震災後に日本を離れた外国人は多かったが、地震（余震）や災害・放射能の影響が少ない東川町を選択して移住・留学した外国人はむしろ増加した[大隅氏]」であり、外国人にとっては①が重要な条件であることがわかる。また、「②必要な情報伝達を含む、平時からの連携・相互理解の促進」は、宿舎や国際交流会館に常駐する職員、および外国語に堪能な職員の存在、および地域住民との定期的な交流によって確保されている。「③地域住民の理解と、安全に避難できる知識の共有を前提とした、外国人住民の『支援者』としての役割への期待」については、災害が多くないこともあって明示されていないが、国が目標としている「日本人と外国人が共生し、安心して暮らせる社会」の達成という意味では、かなり実現できており、「支援者」としての外国人の役割も十分期待できるのである。

6. 普遍的・包括的な防災対策と多文化共生—東川町から学べること

筆者は、東日本大震災時にヨーロッパに滞在していたが、地震や津波災害がほとんどない（から「原子力大国」でもある）フランスに住む知人（フランス人）から、「どうして日本人は、そんなに危険なところに住み続けるのか？」と聞かれて、答えに窮した経験がある。この震災後、防災意識が高まり、さまざまな法律も整備されてきたが、日本から災害がなくなるわけでも、被災を完全に防げるわけでもない。フランス人からは、「危険で住むのに不適切な場所」に見える日本で必要な防災とは、将来的な「防災対策全般の底上げ」を見据えた、「外国人を含むすべての住民の防災に役立つような普遍的・包括的な防災対策」なのではないだろうか。そしてそれは、災害時ではない日常においては「多文化共生」を浸透させていく試みと軌を一にするのである。

国も外国人向けの防災対策への充実に向けて、さまざまな検討・施策を行っている。総務省は、東日本大震災などの外国人住民への対応を検証し、7 つの課題を指摘している。①外国人住民の情報把握 ②多文化共生を担う人材の育成・活用 ③地域内での連携 ④県域及びさらに広域での連携 ⑤情報の多言語化体制等 ⑥情報の確実な伝達 ⑦平常時からの外国人住民の地域へのかかわり、を挙げている²⁶が、先述の東川町の例でみると④以外はすべて実施されている²⁷。同じく総務省から、避難所等にいる外国人被災者への情報伝達を支援する「災害時外国人支援情報コーディネーター」の配置が示され、これを受けて「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会」が設置された（2017 年）。この検討会が 2018（平成 30）年に作成した報告書によると、実際に災害時における外国人対応を経験した団体等から、「①日頃のネットワークを生かして施策や事業を機能させ

るコーディネーター役が必要、②外国人住民が日頃の防災訓練に参加する機会や想定される災害について学ぶ機会が必要、③平常時から、地域内における外国人コミュニティ等の状況把握や外国人・日本人住民の関係構築が必要、④支援主体の明確化やセンター設置・運営の事前準備・連携体制の整備が必要、⑤外国人被災者のニーズと支援者とのコーディネーションが必要」ということが指摘されている²⁸。

東川町は、これらの指摘に対応するような支援主体やセンター、コーディネーションはないものの、定住促進課、国際交流課、外国語に精通した観光協会など、外国人対策に関わる課が多くあり、これらの制度のような役割を果たしていると言える。同じ報告書の資料には、熊本市国際交流振興事業団事務局長の八木浩光氏が、熊本地震の時の外国人被災者支援活動の経験から浮き彫りになった課題として、外国人の中には母国で地震を経験したことがなく、そもそも地震を知らなかったり、日本語の地震情報がわからなかったり、避難するにも避難所の場所を知らず、そして、それを教えてくれる近くの日本人を知らなかったという問題を指摘した。また、避難所にたどり着いても、日本人からの好奇の目にさらされてストレスを感じたり、日本語がわからないために、留学生同士の不確かな SNS の情報を頼りにしてしまい、避難指示解除後も SNS の情報が更新されなかったため、不安な日々を過ごした、ということもあったらしい²⁹。

八木氏は「普段の地域における外国人・日本人住民の支え合う関係作りが重要なキーである」と指摘し、「より効果的に外国人支援活動を実施し、安全・安心を届けるには、普段から地域で外国人を含めた住民のつながりを構築しておくことが大切であることも再認識できた」と語る。また、実際に外国人が支援者になった例もあり、自ら避難所を運営したり（熊本大学）、母国料理の炊き出しをしたり（フィリピン人会、中国人技能自習生等）、全国の同邦から届いた物資を各避難所に届けたり、日本人被災者を支援した外国人もいた。「多文化共生の時代における災害時対応」（前掲書『地域防災データ総覧』2018）の中で田村太郎氏も、外国人の被災者支援側への参加の可能性・有用性を指摘している。「災害時に円滑に丁寧な支援活動を行うには、支援する側にも外国人住民の参加を呼びかけ、ともに避難行動や避難生活で留意すべき点を考え、必要な準備を進めておく必要がある。外国人観光客への対応においても、外国人住民が支援の担い手として活躍してくれれば心強い。[中略] 東日本大震災や熊本地震では、いくつかの外国人の団体が遠方からも駆けつけ、炊き出しや物資の提供を行っている。消防団員として地域で活躍する外国人も増えており、今後は支援の対象としての外国人だけでなく、担い手としての側面にも光を当て、地域を支えるパートナーとして参画できる機会を増やすべきだろう³⁰」と述べ、日常の多文化共生の取り組みが災害時にも安心できる地域を形成することを指摘している。

地域の「多文化共生」を深めつつ、外国人を含むすべての住民の防災に役立つような、「包括的な防災対策」にシフトすることが、日本の防災対策には必要である。外国人、日本人を問わず、一番の防災とはやはり、「平常時の安心・安全」を確保することに尽きるのではない。そして、国際化による地域振興を目指す東川町の例は、日常の多文化共生の取り組みが災害時にも安心できる地域を形成する可能性を示唆している。「平常時の安心」とは、「人との繋がり」であったり³¹、「外国人を受け入れる町民メンタリティ」であったりするが、それらの「平時からの連携・相互理解」の醸成が、「多文化共生」と「普遍的・包括的な防災対策」の間の相乗効果をもたらしているのである。

註

¹ 「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策（令和3年度改訂）」（2021）首相官邸『外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議』2021（令和3）年6月15日
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku_r03kaitei_honbun.pdf
（最終閲覧日：2022年2月11日）

² 「第4部 市区町村における外国人を対象とした防災対策と現状についてのアンケート調査結果」（『地域防災データ総覧：外国人を対象とした防災対策に関する実務資料編』2018）134頁

³ 新・公民連携最前線『人口増減率ランキング2021』日経BP総研 社会インフラ研究所の「人口増減率ランキング2021 都道府県TOP10（北海道）」による。北海道の順位は以下の通り。

北海道

順位（全国順位）	市区町村	人口（2021住基）	増減率	増減数	自然増減数	社会増減数
1（81）	札幌市中央区	239,944	0.73	1,746	-707	2,453
2（87）	東川町	8,437	0.68	57	-62	119
3（119）	札幌市西区	218,128	0.52	1,135	-735	1,870
4（134）	鶴居村	2,520	0.44	11	-15	26
5（143）	千歳市	97,942	0.40	390	-193	583
6（147）	札幌市白石区	214,050	0.39	839	-591	1,430
7（149）	札幌市豊平区	224,435	0.39	873	-582	1,455
8（211）	新十津川町	6,548	0.24	16	-68	84
9（229）	江別市	119,815	0.20	235	-632	867
10（246）	札幌市東区	262,298	0.14	376	-674	1,050

<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/081700039/081700002/?P=8#hokkaido>
（最終閲覧日：2022年2月11日）

⁴ 「町の概要」東川町ホームページ
<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/about/overview.php>
（最終閲覧日：2022年2月11日）

⁵ 環境庁ホームページ参照 <http://www.env.go.jp/park/daisetsu/intro/index.html>
（最終閲覧日：2022年2月11日）

⁶ 平成19（2007）年には北海道で初めて景観行政団体の指定を受けている。
（東川町「東川町プライムタウンづくり計画21-III」3頁）

<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/plan/pdf/primetown.pdf>
（最終閲覧日：2022年2月11日）

⁷ この地下水の象徴ともいえる「大雪旭岳源水」は、ミネラルが豊富にバランス良く含まれる国内でも珍しい中硬水で、水温も約6〜7度と年間を通して一定であり、源泉からは毎分4,600ℓの湧出量を誇っている。同HP、3頁参照のこと。

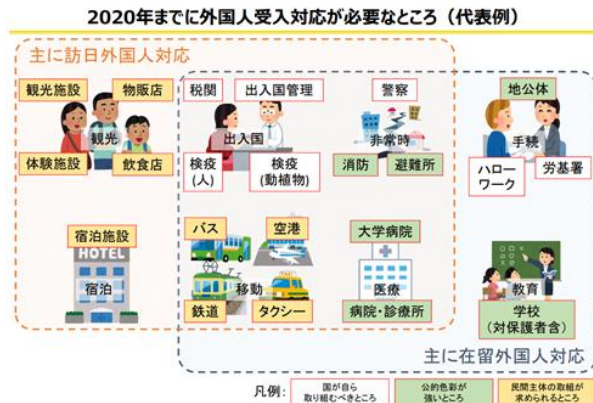
⁸ 同HP、4頁参照。

⁹ 大雪山国立公園は、観光シーズンに訪れる観光客の大半が、外国人で占められている。『平成27年度大雪山国立公園層雲峡集団施設地区外国人旅行者受け入れ環境調査業務報告書』を参照。http://www.env.go.jp/park/daisetsu/data/h27_houkoku.pdf
（最終閲覧日：2022年2月11日）

¹⁰ 東川町ホームページ「写真文化首都宣言」
<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/town-of-photograph/>
（最終閲覧日：2022年2月11日）

¹¹ 元東川町交流大使で東川町に本社がある株式会社エノ産業の代表取締役副社長の大隅（野呂）千晶氏へのインタビュー（2018年8月13日）でのコメント。

- ¹² 東川町ホームページ「ひがしかわ株主制度」
<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/stocks/>（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹³ 「写真の町・東川、「株主制度」5000 万円突破 関東からが多く」日本経済新聞デジタル版 2012 年 12 月 13 日
https://www.nikkei.com/article/DGXNASFC1100R_S2A211C1L41000/
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹⁴ 内閣府地方創生推進事務局「地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の対象事業の決定（平成 28 年度第 1 回）について」平成 28 年 8 月 2 日、3 頁。
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/pdf/h280802press.pdf>
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹⁵ 「企業版ふるさと納税 自治体知恵絞る 寄付の見返り限定的」毎日新聞デジタル 2016 年 8 月 20 日 <https://mainichi.jp/articles/20160820/k00/00m/020/130000c>
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹⁶ 東川町の詳しい情報については、玉村・小島（2016）『東川スタイルー人口 8000 人のまちが共創する未来の価値基準』も参考になる。
- ¹⁷ 前述の大隅氏とのインタビュー、および『広報ひがしかわ』2012 年 8 月号、8-9 頁。
<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/living/press/pdf/2012-08/2012-08-07IKIKI.pdf>
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹⁸ にほんごぷらっと「特集：日本語教育と地方創生」（全 7 回シリーズ）2018 年 2 月～4 月 <http://www.nihongoplat.org/2018/02/26/> 町立日本語学校の今ー北海道東川町の挑戦ー（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ¹⁹ 大隅氏とのメールでのインタビューのコメントおよび、メールでのベトナム人留学生および台湾インターンシップ生（東川町滞在 2 か月）へのインタビューでのコメント（2018 年 8 月 20 日）
- ²⁰ 東川町防災会議『東川町地域防災計画』第 1 章第 8 節「東川町の地勢と災害の概要」11-16 頁。<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/administration/plan/pdf/01-03-02.pdf>
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ²¹ 前掲の『東川町地域防災計画』および防衛省・自衛隊ホームページ「北海道上川郡東川(ひがしかわ)町における孤立者の空輸等支援に係る災害派遣について」
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11347003/www.mod.go.jp/j/press/news/2010/08/24b.html>
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ²² 内閣府「平成 28 年台風第 11 号及び第 9 号による被害状況等について」2016（平成 28）年 8 月 22 日
http://www.bousai.go.jp/updates/h28typhoon11/pdf/h28typhoon11_01.pdf
（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- ²³ 東川町産業振興課長 佐藤文泰氏へのインタビューでのコメント（2018 年 8 月 13 日 東川町役場で実施）
- ²⁴ 外国人の受け入れ（主に在留外国人対応）における学校の重要性については、政府も注目している。一例として、以下の図を参照のこと。



「2020年までに外国人受け入れ対応が必要なところ（代表例）」

出典：総務省「観光関連施策」観光戦略実行推進会議（第26回）資料3

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/kanko_kaigi_dai26/siryou3.pdf

²⁵ 小山真紀・永井小雪里他「岐阜大学構成員を対象とした災害時の自助共に関するアンケート調査」『岐阜大学教育推進・学生支援機構年報』第3号、2017年、105-117頁。

²⁶ 総務省（2012）「災害時のより円滑な外国人住民対応に向けてー平成24年 総務省多文化共生の推進に関する研究会 報告書概要ー」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000194659.pdf

（最終閲覧日：2022年2月11日）

²⁷ ④については、2016（平成28）年に設立された大雪山火山防災協議会があるが、この協議会が2020（令和2）年に策定した「大雪山火山避難計画」を読む限りでは、外国人向けの対策を講じた項目は見つからなかった。北海道庁総務部危機対策局危機対策課「火山噴火による被害防止について：大雪山（旭岳）火山避難計画」

https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/4/6/0/5/0/9/9/_/%E5%A4%A7%E9%9B%AA%E5%B1%B1%E7%81%AB%E5%B1%B1%E9%81%BF%E9%9B%A3%E8%A8%88%E7%94%BB-01.pdf（最終閲覧日：2022年2月11日）

²⁸ 総務省（2018）「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会」報告書

https://www.soumu.go.jp/main_content/000539746.pdf および

https://www.soumu.go.jp/main_content/000540727.pdf

（最終閲覧日：2022年2月11日）

²⁹ 八木浩光「熊本地震時の外国人被災者支援活動について」総務省『災害時外国人支援情報コーディネーター制度 に関する検討会報告書』資料8

https://www.soumu.go.jp/main_content/000539746.pdf および、

八木浩光「熊本地震での外国人支援活動から見てきたこと～平時の“つながり”の大切さ～」『地域防災データ総覧：外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編』第2部 近年の災害時の対応事例、2018（平成30）年2月、一般財団法人消防防災科学センター

https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h29/H29_dai2bu2.pdf（最終閲覧日：2022年2月11日）

³⁰ 田村太郎「多文化共生の時代における災害時対応」『地域防災データ総覧：外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編』第2部 近年の災害時の対応事例、2018（平成30）年2月、一般財団法人消防防災科学センター

https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h29/H29_dai1bu1.pdf（最終閲覧日：2022年2月11日）

³¹ 東日本大震災後、以前よりも人とのコミュニケーションを重視するようになったというアンケート結果もある。JTB 総合研究所「東日本大震災後の生活行動や消費の変化に関する調査」「人との繋がりもメンテナンス」「人との繋がりもメンテナンス」参照。
<https://www.tourism.jp/tourism-database/survey/2013/01/after-the-earthquake-2/>
(最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日)

参考文献

- 小山真紀・永井小雪里他（2017）「岐阜大学構成員を対象とした災害時の自助共に関するアンケート調査」『岐阜大学教育推進・学生支援機構年報』第 3 号、105-117 頁。
- 玉村雅敏・小島敏明編著（2016）『東川スタイルー人口 8000 人のまちが共創する未来の価値基準』産学社。
- 『地域防災データ総覧：外国人を対象とした防災対策に関する実務資料編』（2018）一般財団法人消防防災科学センター、2018（平成 30）年 2 月。
https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h29/gaikokujin29_all.pdf（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）
- 八木橋亮雄（2018）「第 16 回在留外国人と安心・安全」富士通株式会社 HP『八木橋ゼミナール』2018 年 12 月 20 日掲載
<https://www.fujitsu.com/jp/solutions/industry/public-sector/local-government/trend/201812inbound/>（最終閲覧日：2022 年 2 月 11 日）