

Topic!

都市防災教育研究センター(CERD) 副所長(コミュニティ防災教育担当) 佐伯大輔

## 東住吉区でコミュニティ防災教室を開催しました

2018年5月7日～7月9日に、東住吉区でコミュニティ防災教室を開催しました。8回を通して、地域の災害リスクについての学習(講義、まち歩き、防災マップ作成)、災害対応訓練(災害医療・看護、体力、福祉、災害救助用ロボット)、環境改善に関する演習(避難所開設に向けてのディスカッション)を行いました。

6月3日に実施したまち歩きでは、長居公園の防災施設を見学し(写真上)、その後、鷹合～針中野までの地域を歩き、地形の特徴や建物・道路の様子に基づいて災害リスクの確認をしました。

6月9日の対応訓練では、災害救助用ロボットに関する最新の知識に関する講義や、トリアージ、応急手当(写真下)、体力向上のための演習等が行われました。また、福祉に関する授業では、要援護者の避難に関する講義の他、浅香地区のまち歩きが行われ、防災の取り組みについて学びました。

この他、今回のコミュニティ防災教室では、「防災学習ノート」を用いました。これは、受講者が毎回の学習内容を記録していくものですが、その日の講義で何を学習し、今後、自分の町での災害対応として何が必要なかを整理しやすくするためのものです。また、今回、「行動測定」を行いました。これは、「消火器の操作」、「ジャッキの操作」、「家から避難所までの移動」の所要時間を複数回測定し、学習の効果を調べるものです。測定結果は、受講者にフィードバックし、自らの防災力を確認してもらいました。受講者が自身の防災知識・技能を把握することで、学習の動機づけがさらに高まることが期待されます。



長居公園のマンホールトイレを確認



応急手当訓練の様子

## 平成30年度住吉区総合防災訓練

大阪市住吉区役所

住吉区役所では、平成30年11月10日(土)、災害時の区役所の対応力強化と地域防災力の更なる向上を目的として、区内全12地域活動協議会をはじめ、区内の関係団体と区役所全職員合同で、大規模な防災訓練を実施しました。

今回も昨年に引き続いて、発災直後の初期初動体制の強化と自助・共助の取組促進のため、共助の中心であり、住民に最も身近でつながりづくりの基盤となる町会災害対策本部での訓練に重点を置いて実施しました。

当日は午前9時の防災スピーカーからのサイレンを合図に、各町会の一時避難場所へ避難訓練を行い、町会災害対策本部を設置しました。その後、町会役員や防災リーダーが中心となって安否確認訓練を行い、災害時の無事の目印として各家庭の玄関先に掲げられた安否確認用のタオル等を確認して回りました。また、このほかにも、担架・車椅子を使った搬送訓練、消火訓練、救助資器材の使用訓練、災害時避難所への避難訓練などを実施しました。

一部の訓練には土曜授業などで小・中学生(11校)が参加し、地域防災の担い手として期待される中学生は町会本部で安否確認やけが人の搬送訓練、救助資器材の点検・使用訓練などを地域役員などと一緒にを行い、小学生は消火器の使用訓練や段ボールベッド作り、土のう作りなどを体験しました。また、荻田南小学校の土曜授業では、大阪市立大学のご協力により、クイズ形式による防災講話を実施いただくなど、子どもたちは防災について楽しく学ぶことができました。

参加人数は全体で9,000名を越え、参加者アンケートでは「昨年より参加者が増えて、関心が高まっている。」「ご近所とのコミュニティづくりができて良かった。」「災害時の行動がよく分かった。勉強になった。」などの多数の意見をいただきました。

今後、今回の訓練での課題解決に取り組むとともに、引き続き身近な地域での顔の見える関係づくりを進め、地域防災力の向上を図っていきます。



一時避難場所に集合



一時避難場所での訓練模様



土曜授業(大阪市立大学による防災講話)

# 「災害時要援護者としての外国籍住民支援と災害福祉への課題」

都市防災教育研究センター 兼任研究員 全泓奎(じょん ほんぎゅ)  
(都市研究プラザ 副所長・教授)

近年、日本をはじめとする東アジア各都市で、受け入れ側と送る側のニーズがあいまって、越境的な人口移動が加速化しています。それに拍車をかける形で、昨年の衆議院では「改正入管法」が可決され、4月からは、「特定技能1号・特定技能2号」という新たな在留資格による受け入れが始まります。現在、日本各地に外国籍住民の集住地域が増えているのですが、それらの生活ニーズが十分に把握されているとは言えない状況です。それに加え、近年は大規模災害に見舞われることも多く、外国籍住民や集住地域への支援課題に対する関心も高まっています。このような状況を受け、高齢者や障害者のみならず、外国籍住民もまた、「災害弱者」、つまり「災害時要援護者」として捉えられるようになり、中央防災会議による「防災基本計画」(平成30年6月)のなかでも、在日・訪日外国人への課題が取り上げられるようになりました。しかし災害時の救援活動ももちろんですが、被災後の復興支援はさらに重要な課題であり、地域の隣人としてそのようなニーズにどのように応えていくのかを考えるのは、地域福祉や災害福祉の重要な務めであると思われまます。

本稿では、外国籍住民を「災害時要援護者」として捉え、日本や東アジア各地における最近の災害状況に対する現地調査の結果から、その実態や関連した行政施策、支援実践にかかわる支援団体や当事者側の取り組みを紹介します。これらの調査のなかから浮かび上がってきた課題は、災害時の緊急支援に加え、復興プロセスにおいて地域再生や経済的なアクションをも視野に入れた、「災害福祉」の支援実践を模索していかないとならないということでした。

## ■熊本被災外国人への支援実践と災害福祉の課題

2018年8月、2年前に起きた熊本地震における被災外国人支援を行っている、「コムスタカ-外国人と共に生きる会」への訪問調査を実施しました。同会は、1985年9月、熊本市中心部にあるカトリック手取教会を連絡先に、アジアから日本に働きに来ている女性の相談や支援を行うNGO「滞日アジア女性の問題を考える会」として発足しました。その後、1993年4月から「コムスタカ-外国人と共に生きる会」に改称し、2013年3月から連絡先を熊本市内に変更して現在に至っています。在住外国人のための無料の人権相談、生活自立支援、移住(労働)者問題等の講演会や映画会等の啓発活動、行政等に対する外国籍住民施策への提言、民事や刑事事件など外国人の訴訟の支援活動等を行っています。ちなみにコムスタカは、フィリピン語で「お元気ですか」という意味だそうです。

今回紹介する内容は、同会へのインタビュー調査の内容、そして同会が自主的に被災外国人シングルマザーに対して実施した調査結果の報告書、「熊本地震被災外国人シングルマザーに対するインタビュー調査」を参考にまとめたものです。2016年4月に起きた熊本地震では、14日と16日に震度7の地震が2回発生し、その後も中小規模の余震が断続的に続き、震度1以上の地震回数は、4,296回に達しました。その結果、熊本県集約分(2017年6月22日現在)によると、地震による直接災害死50名、震災関連死179名、大雨による二次災害死5名の合計234名の死亡者、2,704名の震災関連負傷者を出しました。また、仮設及びみなし仮設での孤独死が6名、被災した建物や住宅は19万2,904棟に上ることが報告されています。

一方、熊本県内の在住外国人は、2015年12月末時点で、中長期滞在者が1万人を超え、熊本県人口178万人の0.6%を占めていました。その内、女性が6,827人(63%)、男性が3,940人(37%)と女性が多く、上位三つの在留資格が「永住者(2,859人)」、「日本人の配偶者等(762人)」、「定住者(291人)」となっており、結婚により移住した外国人女性が一定数いることが推察されます。

このような外国籍住民にとって、日本の地震災害は初めての経験である場合も多く、生活面での不安に加え、心理的にも大きな困難を抱えることが予想されます。

実際に、災害当日は多くの外国籍住民が混乱に陥ったそうです。当時、熊本県では多言語情報などのサービスがなく行政の対応が遅れ、市内にある国際交流会館で多言語情報を流し始めたのは、発災から5日が過ぎた21日になってからでした。そのような状況のなかで、16日に市内の国際交流会館を開けたとき、多くの外国人が集まってきました。熊本では外国籍住民向けの指定避難所が設けられたという報道が流れていましたが、実際にこの国際交流会館が避難所に指定されたのは18日になってからのことで、それまで独自で炊き出しを行っていました。

その後も継続して国際交流会館で炊き出しが行われていました。家で孤立するのではなく、皆で集まってわいわいしながら過ごす方が安心感を得られるということで、外国籍住民が会館に集まり、日本人の被害者と共に過ごしました。日本人と一緒にいてくれたことで、外国籍住民もより安心感が得られたとのことでした。熊本県内には多くの外国籍住民、なかでも女性が多いのですが、コムスタカのスタッフは、やはり普段の生活スキルや生活力を高めていかないと、いくら防災や災害福祉といっても効果が得られないのではないか、ということ強く話されました。

それに加え、今回の災害から見てきた課題かと思われまますが、災害時に生活保護を受けていた方が、震災があったのにもかかわらず、どこからも何も連絡がなかったのがとても悲しかったという話をされていたとのことでした。



熊本市国際交流会館



崩壊した熊本城



亀裂が入ったコムスタカ事務室の壁

## ■岡山県総社市における豪雨災害と被災外国人への災害福祉の課題

2018年7月豪雨(西日本豪雨)により、岡山県総社市内では多大な被害が発生しました。本内容は、同年11月5日に実施した同市への実地調査で聞いた内容を報告します。

まず、同市による7月31日付総社市災害対策本部「緊急速報」の報告によると、活発な梅雨前線の影響で、7月5日から7日にかけて市内は大雨に見舞われ、5日午後3時39分に大雨警報、午後6時30分に洪水警報が、6日には土砂災害警戒警報が発令され、その後災害対策本部が設置されました。そして、高梁川の水位が上昇し、7日午前0時30分に最高水位13.12mを観測した後は計測不能となるなど、緊迫した状況が続きました。6日には、日羽の国道180号が冠水したため封鎖に向かった作業員17人が、急激に水位が上昇した高梁川の濁流の中で孤立し、そのうち2人が飲み込まれて行方不明になりました。下倉地区(草田)でも、農機具倉庫の様子を見に行った男性が、決壊した堤防から流れ込んだ濁流に流されました。市内では計4人が尊



<https://www.furusato-tax.jp/saigai/cities/index/33208>  
岡山県総社市豪雨被災の様子

い命を落とされています。市内全域に避難指示が発令されている最中の6日午後11時35分ごろ、下原地区にあるアルミ工場の溶解炉が冠水したことにより爆発事故が発生し、民家や車庫が火災に見舞われたほか、爆風で多数の家屋や倉庫の窓ガラスが割れる被害が発生しました。工場の火災はその後鎮圧されましたが、地区一帯は、浸水被害と工場爆発の二重の被害を受けました。

発災後から、多数のボランティアによる復旧活動が始まりました。7月8日は、twitterの呼びかけで集まった市内の中高校生らが約1千人が参加し、避難所に配布する食事の準備や土のう作り等を手伝いました。7月14日から16日までの3連休にも市内外から多くのボランティアが集まり、復興活動を行いました。

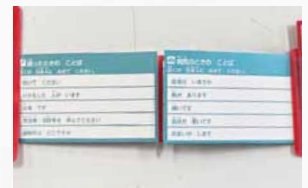
こうした水害に見舞われた総社市でしたが、実は、災害復興に尽力されたもう一つの力がありました。総社市には、三菱自動車を中心とした自動車部品工場が集積した地域があり、1990年の出入国管理及び難民認定法改正以降、南米系ニューカマーであるブラジル人、ペルー人をはじめとする多くの移住労働者が雇用されていました。しかし、2008年のリーマン・ショックによる経済危機でその多くが解雇される事態となり、対象となった外国籍住民への自立支援を行う目的で、市役所の人権・まちづくり課内に国際・交流推進係が新設されました。その後、国際的医療・救援系NGOであるAMDAグループとの協定の締結、外国人集住都市会議への加盟など、積極的な多文化共生事業を推進してきました。2018年4月1日現在、総社市の外国人人口は1,178人で、総人口68,537人の1.72%を占めています。国籍別では、ベトナム(42.4%)、ブラジル(21.2%)、中国(14.2%)が多く、総計25カ国の外国籍住民が生活しています。在留資格別に見ると、ブラジル人を中心とした南米出身者は「定住者」、「永住者」及びその配偶者、ベトナム人は「技能実習生」がほとんどです。総社市では、2009年10月から外国人窓口を設置し、通訳を1名ずつ(英語・ポルトガル語・スペイン語対応)配置し、2014年4月からは新たに1名(中国語通訳)を増員しました。相談内容はコミュニケーション支援が最も多く、子どもの教育や医療、税金、ビザ、居住、生活保護に関連した相談も多く寄せられています。その他、日本語教育や就労支援事業、医療・防災支援事業を実施しました。これにあたっては、ノウハウを持つAMDA国際医療情報センターの協力により、『総社市多言語医療ガイド』(5カ国語対応:英語、ポルトガル語、スペイン語、中国語、韓国語)を作成し、市内在住外国人全世帯及び市内全医療機関に配布しています。その他、防災関連の特徴ある事業としては、市が実施した防災訓練に参加した外国籍住民に対し、AMDAグループの協力の下、「外国人向けの防災教室」を開催しました。防災訓練では避難訓練と避難所体験訓練を行い、炊き出しの試食やAED使用法の研修を実施しました。

2013年度には、公設国際貢献大学校(新見市)等との連携による「外国人防災リーダー養成研修」を実施しました。災害時の定住外国人への支援にかんして、被災者の心理的ストレスや支援者のセルフケアの方法について学び、非常食の体験、多言語防災カード(写真参照)にかかわるワークショップを行い、普通救命講習、避難所模擬研修を受けました。こういった研修や過去の災害状況等を参考に、今後の対応について話し合うワークショップも実施しました。

このように積極的な外国籍住民への防災対応を進めることになった背景には、もう一人の主役が存在していました。現在、市役所の職員として、市内在住外国人の相談役も勤めている譚偉偉さんです。譚さんは、ブラジル・サンパウロ生まれです。1996年に来日し、2009年から総社市の職員として、外国人住民の相談窓口や通訳などを務めています。譚さんを中心とする同郷コミュニティ組織の活動や、日々の相談対応等を通じ、日常的な関係作りを地道に実践してきたことが、今回のような非常時の災害対応にも有効に機能していたことはいうまでもない事実です。



総社市復興支援チャリティコンサートのポスター



総社市作製の多言語防災カード

## ■台湾花蓮県における復興施策と災害福祉の課題

近年は東アジアでも大規模災害に見舞われることが増えています。昨年2月に台湾の花蓮県で発生した地震災害は、日本でも大きく報道されました。筆者は、2018年11月27日に、同県政府を訪問し、被災状況や復興に向けた居住支援策等についてインタビュー調査を行いました。

まず当日の被災状況ですが、2018年2月6日の深夜、台湾の花蓮県でマグニチュード6.0の地震により建物が崩壊し、17人の尊い命が失われました。最初の地震後60回にもわたる余震があり、当時の緊迫した状況が伝わります。花蓮では、過去にもマグニチュード7の地震が発生したことがあり、地震ばかりではなく台風による被害を受けることもよくある地域だそうです。その一方、花蓮は、観光地としてもよく知られている地域で、今回の地震による被害は、人命や建物等の損害に留まらず、花蓮県の大きな収入源である観光産業でも多大な被害を被ったのが特徴だといえます。実際に今回の地震による損失額は、日本円でいうと300億円にも上るといわれています。

2月6日の地震により、住宅3棟、ホテル1棟の計4棟の建物が崩壊しました。

この地震による被災者には、義捐金等で集められた復興支援補助金から、24ヶ月間の家賃補助が受けられます。花蓮県の平均家賃を基準に、世帯員数で算定した金額を支給したそうです。日本からもたくさんの義捐金が届いたことに感謝の言葉を述べられています。

今回の花蓮県政府への調査では、県庁の担当職員が対応してくださり、被災を受けた被災者の住宅補助を中心に説明を受けました。日本でも東日本大震災をはじめ、住宅再建は大きな課題として取り上げられており、被災後の復興プロセスにおいて、居住の安定は生活の立て直しのためにも第一のステップとなるものです。花蓮県政府は、住宅補助の対象者に対し、家賃補助と住宅再建補助を実施しました。残念ながら、日本のような災害復興公営住宅の供給には消極的な印象でした。というのは、国や地域によっては、地方政府の財政負担能力の違いがあることや、とりわけ台湾では、日本の地方住宅公社のような住宅専門の機関がなく、居住者や住宅のハードの管理等の面でも対応が難しいとのことでした。いつも台湾調査の際には、公的住宅政策や住宅管理等の実践にかかわる団体や機関を訪ねることが多いのですが、それらの経験の共有は、今後の研究のみならず、都市間交流においても重要な課題ではないかと考えています。



(写真提供:花蓮県政府)



倒壊した高速道路

## ■経験を繋ぎ合わせる災害福祉の可能性

国内では、近年増え続ける観光客(インバウンド)の増加もあり、訪日観光客に対する防災対策も大きな課題として取り上げられるようになりました。函館市では外国人観光客への対応として、「通訳消防団」を発足させました。同市は、外国語に堪能な日本人のほか、在住外国人や留学生などからも幅広く団員を募る予定だそうです。大きな豪雨災害にあった総社市でも、防災訓練等の実施や外国人の防災リーダーの育成に積極的に取り組んでいます。熊本では民間の支援団体から、日頃の外国籍住民の生活スキルを高めることへの重要性が指摘されました。これらは、災害時要援護者である外国籍住民への支援をまず考えるというよりは、彼らの主体性を尊重したうえで、より大きな防災課題に同等な立場で参加してもらうための、新たな災害福祉の課題ではないかと思えます。国外の自然災害等についても国内の実践のノウハウを伝え、経験を共有する防災実践のなかに、災害福祉の新たな可能性の領域があるのではと考えています。

## 大和川の堤防安泰を祈る



堤防安泰祈願の碑(祠右側の石碑)



大和川右岸堤防4.6kmポスト付近の水防碑

阿倍野筋が大和川を渡るところに遠里小野橋が架かっています。この橋の北詰を東へ堤防沿いに少し歩くと、大和川河口から4.6kmポストがあります。「水防碑」と「堤防安泰祈願の碑」が設置されています。このあたりは上町台地の西端にあたり、標高10m以上の台地から標高3m以下の低地に地形が急変するところで、上町断層の通過箇所でもあります。上流側は江戸時代に上町台地を開削して大和川が通じた場所で、大きく河道が屈曲しています。下流側には高い堤防が築かれ大阪市南西部と堺市北西部を大和川の氾濫から街をまもっています。この地点は明治元年洪水の際の堤防決壊場所、このあたりから下流側2.7kmの区間の堤防が切れ、大和川の水が氾濫しました。この水害で安立町～住吉の地域や加賀屋新田などの地域が被害を受けたと慶応四年(明治元年)「洪水図説」に記述されています。昭和の堤防大改修を記念して建てられた「堤防安泰祈願の碑」には、明治の洪水の際に周辺の寺社から墓石などを投入して決壊した箇所を復旧したと記されていて、祠には白龍神と地蔵尊が祀られています。

## コミュニティ防災教育

### CR副専攻アゴラセミナー 神戸復興フィールドワーク



写真:六甲道駅南地区の復興再開発事業で作られた公園にて

2019年1月13日(日)にCR副専攻「アゴラセミナー・神戸復興フィールドワーク」が行われました。神戸防災技術者の会、神戸大学、人と防災未来センターの協力の元、学生8名が参加しました。神戸市の鷹取地区から新長田駅周辺、メリケンパーク、旧居留地、東遊園地、六甲道駅周辺を巡り、震災から24年を経たまちの現状の説明を受け、震災復興における再開発事業や土地区画整理事業等を学びました。震災の時の壊滅的な被害状況や復興まちづくりの難しさ、行政と住民の議論等、当事者であった方々からの説明をお聞きして、当時の苦勞がよく分かりました。さらに神戸の産業や商業の復興の課題、震災を知らない住民の増加等、現地でお聞きすると理解が深まりました。また、当日は阪神・淡路大震災が発生した1月17日の直前ということでまち歩き中の多くのグループとも出会い、震災から24年が経ちましたが、人々の復興や防災への関心の高さを感じました。

## 研究活動報告 - 災害知の共有を目指して-

### 2018年度 CERD特別推進研究の紹介

#### 1.「健康生成論的アプローチによる避難行動要支援者のレジリエンス向上プログラムの開発に向けた基礎調査」

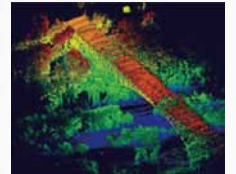
研究代表者:村川 由加里(看護学研究科)

研究概要:健康生成論的アプローチの根幹となる、首尾一貫感覚(SOC)を基に、要支援者の災害避難時を想定した災害版SOCを開発し、その評価手法を確立する。既存のSOC3要素を応用し、把握可能性は「災害リスクに曝露されている状況がわかる」、処理可能性は「災害が発生しても対応できると思える」、意味感「避難や避難生活に意味を感じられる」と見なす。要支援者に対して①避難行動時、②避難所生活期を想定した3要素に関する調査を行い、災害版SOCの定量的評価と属性との関連を明らかにする。

#### 2.「GNSSフリースキャナによる地下空間・森林空間の3D可視化とWeb発信の研究」

研究代表者:原口 強(理学研究科)

研究概要:一般に標高ゼロメートル以下の場所に建設されている地下空間では、地震・津波・洪水時に災害リスクを伴う。特に避難経路の確保は重要で、大阪北部地震でもこの問題点が顕在化した。現状ではGNSS(全球測位衛星システム)が使えない地下空間、上空が閉塞された谷間の森林空間の3D計測は多大な時間と労力を要する。本研究は、これらの課題を克服する手法である3D-SLAM(3次元データの特徴点をマッチングして位置・姿勢データを得る技術)レーザースキャナによる地下空間・森林空間の3D可視化事例研究と、取得データから作成した3D情報をWeb発信する技術開発を行うことを目的とする。



GNSSによる計測事例(屋外庭園)

## 地域貢献

### 商業高校で防災に関するワークショップを行いました



写真:大雨に関する気象情報の説明

2018年11月29日(木)と12月20日(木)に大阪市立鶴見商業高校にて防災ワークショップを行いました。鶴見区緑地域の住民の皆さんと鶴見区役所の協力の元、1年生であった2017年にもワークショップを実施した生徒に、2年生になってより高度な内容で防災を学んでもらいました。まず11月のワークショップでは、2018年は豪雨や台風の被害があったので、大雨への対応を学ぶワークショップ(気象庁作成)としました。各種気象情報が時系列で発せられることを説明し、刻一刻と変わる状況でどのような行動を取るのかをグループで話し合ってもらいました。12月のワークショップでは商業高校ということもあり、「高校生が欲しくなる防災グッズと防災バッグ」のアイデアを考えてもらいました。いずれのワークショップでもグループで議論をしながら、防災を学んでもらいましたが、1年前と比べると積極的な発言も多く、生徒の成長を感じました。

## お知らせ

### 「地域変容に対応した避難行動要支援者のための地区共助計画 ~課題と展望」を出版します

2016年度採択のJSPS科研費による研究課題「地域変容に対応した避難行動要支援者のための地区共助計画システムの構築に関する研究(研究代表者:宮野道雄)」の成果を書籍として2019年3月に発行します。地域コミュニティにおける避難行動要支援者の支援と共助の仕組みづくりのための様々な課題を考察し、まとめました。

大阪公立大学共同出版会  
ISBN978-4-907209-97-1  
C3036  
B5判 並製 本体価格1,200円 138頁

CERDの活動・お問合せは下記よりアクセスください

http://www.cerd.osaka-cu.ac.jp  
office@cerd.osaka-cu.ac.jp

市大 CERD

検索

ワード CERD 大阪市立大学 都市防災教育研究センター  
Center of Education and Research for Disaster Management