

〈2023年度修士論文要旨〉

# 京都市における地震発生時の外国人観光客対応にか かる課題について

——外国人留学生と自主防災会の連携の可能性に着目して——

小谷 夏美

## I 研究の背景と目的

外国人観光客の数が年々増加傾向にある一方、近年日本国内では規模の大きな地震が頻発しており、近畿地方においても南海トラフ巨大地震による被災の可能性がある。

過去の地震時のアンケート調査から、外国人観光客は地震発生時にどのように行動したら良いかわからず、結果として「避難しない」という行動を選択した人が多かったことがわかっており（サーベイリサーチセンター 2016；2018a；2018b；2019）、地震後に外国人観光客の周囲にいる人が正しく外国人観光客を誘導できるかがより重要な点であると考えられる。そのため、地震発生時に外国人観光客に対応するための、「災害対応に関する知識」「土地勘」「日本語以外の能力」を持ち合わせている可能性が高く、大学のまち京都において数の多い、外国人留学生をキーパーソンとして考え、南海トラフ巨大地震が発生した場合の外国人観光客への対応という視点から京都市の地域防災計画と帰宅困難者対応の欠陥を指摘し、自主防災会の開設する避難所での受け入れの可否や避難所運営の実態等について明らかにするとともに、避難所で外国人観光客を受け入れる場合に発生し得る課題につき外国人留学生の協力を得て解消することができないか、震災時の外国人観光客対応を検討することを目的とする。

## II 京都市における地域防災計画の現状

京都市では大規模災害時の交通網における障害や交通規制などにより37万人の帰宅困難者（うち観光客13万人）を想定している。京都市の計画では、災害発生時に観光客がターミナル駅に殺到し交通障害の原因となることを防ぐため、一時的に付近の緊急避難広場での滞留を要請し、帰宅困難者に対してはその後、市と提携したホテルや施設などの一時滞在施設に誘導、交通の再開を待って段階的に駅に誘導することとされており、各地域において自分たちの手で避難所を開設し対応する地域住民とは避難先は分けて考えられている。

## III 地域防災計画の欠陥

上述したように、京都市においては地震発生時観光客と地域住民は別々に行動する想定で計画が立てられている。しかし、過去に起きた震災では、観光客用に開設された避難所以外にも観光客が避難していたことが報告されたり（安福 2019）、大学近辺であるという地理的要因故に多くの外国人避難者を受け入れることとなった避難所があったと報告されている（伊藤・朝間 2015；安部 2017）。

また、京都市では緊急避難広場への観光客の誘導を民間部門に託すとしているが、橋詰ら（2014）によると、事業者による避難誘導は施設から外へ避難させるまでであり、それ以降の支援はないという。つまり地震発生時、寺社仏閣や飲食店、土産物店等を利用していない観光客は誘導されない可能性がある。

加えて、緊急避難広場の開設と運営は施設管理者に一任されており、たとえ誘導がうまくいったとしても、緊急避難広場が開設されていなければ、施設間を往復することになる。

以上のことから、観光客と地域住民を分けて考えるという地域防災計画の基本方針は、計画の実行性に欠陥があると言わざるを得ず、地域にある避難所においても外国人観光客を含む観光客が避難してくることを念頭において避難所運営計画を立てる必要がある。

#### Ⅳ 外国人留学生の可能性

東日本大震災の際の仙台市立三条中学校体育館、熊本地震の際の熊本大学黒髪体育館では、避難してきた外国人留学生がボランティアで外国人対応を行ったと報告されている（仙台国際交流協会 2012；伊藤・浅間 2015；安部 2017；2019；熊本大学“416”編集委員会 2017）。

また、立命館アジア太平洋大学で熊本地震後に行われたアンケート調査によると、外国人留学生は日本人学生よりも、避難所での手伝いや地域の人の手伝いなどの直接人と関わる援助行動をしている傾向が高いことや、地震後の気持ちの面からは、より地域との交流を深めたがる傾向が高いことがわかっている（住田ら 2017）。

年に1回、しかも毎回訪れる外国人留学生が変わる単発交流の場合でも、毎年続けることで受け入れ側の異文化接触への拒絶や恐れとの緩和と積極的接触の推進をもたらしたとの阿部（2021）の報告もあることから、地震時に外国人留学生が弱者（受け入れてもらう側）ではなく、避難所の協働者として活躍できる可能性があると考えられる。

#### Ⅴ 地域の避難所における観光客対応

京都市においては、地域における避難所は各地域の自主防災会によって開設、運営がされる。その対象は地域住民だが、前述したように南海トラフ巨大地震のような大規模震災に対応するには、地域の避難所に外国人観光客を受け入れ、外国人留学生の協力を得て避難所運営を行う必要があると考えられる。従って、その対応の可能性を調査するべく、京都市の協力を得て、市内の外国人留学生の数が50人以上の大学の位置する地区等にある110の自主防災会にアンケート調査を実施した。

アンケート調査の結果、たとえ消極的であったとしても、外国人観光客を「断ることは出来ない」「受け入れざるを得ない」と回答している自主防災会があり、また「出来ない」としている自主防災会も原因として挙げている「場所（スペース）不足」や「人員不足」が解決できれば受け入れは可能になると考えられることから、自主防災会の開設する地域の避難所は、外国人観光客の避難先として一定機能するとみなすことができる。

ただし、防災訓練の実施に際しての問題としてあげられている自治会加入者の減少や高齢化といった点から考えれば、遅かれ早かれ避難所運営そのものが成立しなくなってくることが想定されたため、外国人観光客を単なる要支援者として捉えるのではなく、ともに避難所を運営する人手として捉えるなど、見方を変えて考える柔軟さが必要だと考えられる。

なお、防災訓練へ外国人留学生を参加させるにあたって「外国人への対応に不安がある」という回答が最も多かったことから、外国人の対応そのものに不慣れであるがゆえに、対応を忌避する傾向が読み取れた。

#### Ⅵ 考察と提言

自主防災会へのアンケート調査からは、人手不足と外国人対応への不安を理由に外国人観光客の受け入れについては消極的な姿勢が伺えた。一方で、外国人留学生の防災訓練への参加は約90%の自主防災会が受け入れると回答しており、外国人への対応方法がわかれば、外国人を受け入れる余地があることを示している。過去の震災の事例やアンケート調査からも、災害時に外国人留学生が地域に貢献できる可能性が示唆されており、以上のことから、外国人留学生が自主防災会の活動に参加し連携することで、震災時の外国人観光客対応の一助となると考えられる。

単独で行動している自主防災会とは違い、行政は他の自主防災会の様子や他市町村の災害対応の情報などを得やすい立場にあるのだから、たとえ災害発生時に避難所運営に実際携われないとしても、防災訓練や避難所運営計画に対してより一層コミットメントすることも必要ではないだろうか。改めて地域防災の在り方を見直すとともに、国際観光都市として、住民だけではなく観光客も中心に添える形への地域防災計画の見直しが切に望まれる。

## 参考論文

(論文等)

- 安部美和 (2017), 「熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応」, 『復興』 8 (2), pp. 24-30.
- 安部美和 (2019), 「熊本地震後の学生ボランティアと大学周辺住民との関係構築の課題」, 『熊本大学政策研究』 9, pp. 161-172.
- 阿部祐子 (2021), 「留学生と地域社会との交流実践から考える多文化共生社会」, 『社会言語科学』 24 (1), pp. 125-134.
- 伊藤芳郎・朝間康子 (2015), 「外国人避難者と災害時多文化共生」, 『宮城教育大学 教育復興支援センター紀要』 3, pp. 87-97.
- 住田環・渡辺若菜・板井芳江・加藤みゆき・前田京子 (2017), 「熊本地震における留学生の行動傾向—アンケート調査結果の分析から—」, 『APU 言語研究論叢』 2, pp. 18-32.
- 橋詰知喜・永家忠司・宮武誠・布村重樹 (2014), 「函館市における『観光防災』の課題とその解決に向けた検討」, 『土木学会論文集 B3 (海洋開発)』 70 (2), pp. I\_43-I\_48.
- 安福恵美子 (2019), 「北海道胆振東部地震における観光客支援に対する検討と課題—札幌市を中心として」, 『地域安全学会論文集』 35, pp. 77-87.

(Website)

- 京都市行財政局防災危機管理室 (2013) 「清水・祇園地域帰宅困難観光客避難誘導計画」京都市印刷物第253124号, 2013年12月発行, (<https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000076886.html>).
- 京都市防災ポータルサイト「京都市地域防災計画」: (<https://www.bousai.city.kyoto.lg.jp/0000000148.html>).
- サーベイリサーチセンター (2016), 「熊本地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」([https://www.surece.co.jp/wp\\_surece/wp-content/uploads/2017/10/kumamoto\\_overview.pdf](https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2017/10/kumamoto_overview.pdf)).
- サーベイリサーチセンター (2018a), 「大阪府北部地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」([https://www.surece.co.jp/wp\\_surece/wp-content/uploads/2018/06/20180629\\_PressRelease.pdf](https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2018/06/20180629_PressRelease.pdf)).
- サーベイリサーチセンター (2018b), 「北海道胆振東部地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」([https://www.surece.co.jp/wp\\_surece/wp-content/uploads/2018/09/20180914\\_PressRelease.pdf](https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2018/09/20180914_PressRelease.pdf)).
- サーベイリサーチセンター (2019), 「山形県沖地震に関する外国人調査」, ([https://www.surece.co.jp/wp\\_surece/wp-content/uploads/2019/07/20190702\\_PressRelease.pdf](https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2019/07/20190702_PressRelease.pdf)).
- 財団法人仙台国際交流協会 (2012), 「「多文化防災」の協働モデルづくり報告書」, ([https://int.sentia-sendai.jp/j/download/activity/tabunka\\_bousai.pdf](https://int.sentia-sendai.jp/j/download/activity/tabunka_bousai.pdf)).
- “416” 編集委員会 (2017), 「416 私たちがやったこと, 未来へ伝えたいこと 平成28年熊本地震 熊大黒髪避難所運営記録集」, ([https://www.kumamoto-u.ac.jp/kenkyuu\\_sangakurenkei/sangakurenkei/kico/chiikir-enkei/kmynol/COC\\_file/eaulqy](https://www.kumamoto-u.ac.jp/kenkyuu_sangakurenkei/sangakurenkei/kico/chiikir-enkei/kmynol/COC_file/eaulqy)).

(参考文献の全てのウェブサイトの最終閲覧日は2024年1月14日)