

外国人住民向け防災支援対策の現状と課題

全 銀 河

早稲田大学大学院社会科学研究所

アブストラクト：少子高齢化の進展や積極的な外国人の受け入れ政策などを背景に、防災分野において外国人を取り巻く課題はこれまで以上に複雑になっている。外国人住民の文化的背景の多様化と居住地域の広域化が顕著になっていく中、現行の外国人向け防災対策が災害時において十分な支援機能を発揮できるとは言えない状況である。本研究は、外国人住民の包括や共助能力の向上において、公的機関の役割が重要であることを踏まえ、現行の外国人向け防災支援対策の現状と課題、及び外国人住民の自助能力向上や地域住民同士の共助が円滑になるための防災支援体制を考察する。災害時において被害を最小限にし、秩序を保った連携を取るには各団体間の協働のほか、外国人住民の地域参加が必要である。外国人をただ支援される側として捉えるのではなく、能動性を発揮し支援する側にも参加できるような支援体制が求められる。

Current Status of and Challenges in Implementing Disaster Prevention Support Measures for Foreign Residents

Yinhe QUAN

Graduate School of Social Sciences, Waseda University

Abstract: Against the backdrop of a declining birthrate, aging population, and aggressive policies to accept foreign residents, the issues surrounding foreign residents in the field of disaster prevention have become more complex than before. As the cultural backgrounds of foreign residents become more diverse and their residential areas more extensive, the current disaster prevention measures for foreign residents are insufficient for providing adequate support during disasters. On the basis of the importance of the role of public institutions in improving the inclusion and mutual aid capabilities of foreign residents, this study examined the current status of and challenges in implementing disaster prevention support measures for foreign residents and disaster prevention support systems to improve the self-help capabilities of foreign residents and facilitate mutual aid among local residents. To minimize damage and maintain orderly cooperation during disasters, foreign residents must participate in the community and cooperate with various organizations. A support system is required that enables foreign residents to be active and participate in providing support rather than simply being on the receiving end of support.

はじめに

1980年代以降、ニューカマーと呼ばれる外国人の受け入れが増加し、1990年代に入ると、出入国管理及び難民認定法の改正⁽¹⁾により「定住者」という在留資格が増設され、それに伴い多くの中南米諸国の日系人が日本に入国し働くようになった。その後、専門的・技術的分野において外国人労働者を積極的に受け入れる方針⁽²⁾や「留学生30万人計画」⁽³⁾、出入国管理法の改正（2018年）により新たな在留資格「特定技能」⁽⁴⁾の増設などが行われ、労働力不足の解消の一環として外国人の受け入れが積極的に進められている。

2020年6月末における中長期在留者数と特別永住者数を合わせた在留外国人数は288万5,904人となっている⁽⁵⁾。そして、中国、韓国、ベトナムなどのアジア諸国のほか、欧米、中南米など、様々な国・地域の出身者が増加し、日本における外国人住民の人口増加とその文化的背景の多様化が進んでいる。このような流れから、外国人住民向けの各種支援は今まで以上に課題となることが予想される。特に、自然災害が頻発する日本において、外国人住民向け防災体制の構築、国・地域における防災支援対策が今後の外国人受け入れ政策を推進する上で重要な課題の一つとなっている。

阪神・淡路大震災以降、民間の外国人災害支援活動を通じて多文化共生という言葉が広まり、外国人向けの支援が注目を集めるようになった。その後、外国人課題を巡って「多文化共生の推進に関する研究会」（2005年）が設置され、多文化共生について国として初めて総合的・体系的に検討された⁽⁶⁾。

(1) 1989年に改正され1990年に施行。

(2) 第9次雇用対策基本計画（1999年）の雇用対策の基本的事項の中で、「専門的、技術的分野の労働者は積極的に受け入れることとするが、いわゆる単純労働者の受入れについては、十分慎重に対応するという我が国の外国人労働者の受入れについての基本方針を堅持しつつ、外国人労働者及び事業主双方が安心して利用できる公的職業紹介、職業相談体制の充実、雇用管理の改善を図るとともに、不法就労の是正を図ることが必要である」と記載した。

(3) 「『留学生30万人計画』骨子」平成20年7月29日（文部科学省・外務省・法務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省）「留学生30万人計画」は、日本を世界により開かれた国とし、アジア、世界の間のヒト・モノ・カネ、情報の流れを拡大する「グローバル戦略」を展開する一環として、2020年を目途に30万人の留学生受入れを目指すものである。

(4) 平成30年12月「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、在留資格「特定技能1号」「特定技能2号」の創設、出入国在留管理庁の設置等が改正法に盛り込まれた。介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業などの特定産業分野の技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。在留期間の上限を5年として就労を目的とする外国人を今後5年間で最大約34万人まで受け入れる試算を政府が公表した。

(5) 出入国在留管理庁在留外国人統計を参照。

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00018.html（アクセス2021/5/17）

(6) 総務省資料『多文化共生推進プランから10年の状況』

https://www.soumu.go.jp/main_content/000401039.pdf（アクセス2021/5/17）

その取り組みとして、『地域における多文化共生推進プラン』⁽⁷⁾ (2006年) が制定され、『多文化共生の推進に関する研究会報告書』⁽⁸⁾ (2006年) 中の防災項目において外国人向けの対応が記載された。これ以降、日本では様々な外国人住民向け防災・減災対策が進められているが、いまだ体制づくりの最中であり、多くの課題が残されている。

本研究は、公的機関が行なっている外国人向け防災・減災対策の分析を通じて、外国人向けの防災対策や支援の取組の現状と課題を明らかにし、外国人住民の自助能力や地域全体の共助力向上にむけた防災支援体制の考察を行うことを目的とする。以下では、第1節で外国人向け防災支援の学術的研究動向を整理し、第2節で国・地域の防災計画における外国人の位置づけについて、第3節で総務省が推進している多文化共生プランにおける外国人向け防災対策を提示し、第4節で新宿区における外国人向け防災取り組みについて、第5節で第2～4節の中で明らかにした外国人防災支援の現状と課題を踏まえて支援体制を考察する。

1. 外国人向け防災支援の研究動向

災害対策において、公的機関が平常時から災害に備え各種支援体制を作り、災害時には迅速かつ的確な対応を行う公助のほか、住民一人ひとりの防災意識や自助能力を高めることや、地域が一体になり住民同士で助け合う共助能力の向上が重要である。

外国人向け防災支援をめぐる議論を大まかに二つに分けると、一つは災害時において外国人をどのように救助するか、またはどのように外国人の自助能力を高めるかである。この視点からは、外国人の言語問題や防災知識・経験の不足が外国人を災害弱者にしてしまうことから、外国人が抱える制限の克服を中心に議論を広げ、外国人の防災意識を調査したものや (岩元ほか 2010; 董ほか 2012; 脇田 2015; 轟木ほか 2018)、外国人が抱える課題の対策として多言語対応、「やさしい日本語」による情報提供、防災教育の推進に関するものがある (佐藤 2009; 梁・赤瀬・桐谷 2010; ロング 2012; 藤田ほか 2020)。また、外国人の情報ニーズ、災害情報収集過程や行政が提供する災害情報の現状、災害状況提供のあり方などに関する研究や (福島ほか 2008; 片岡 2009; 梁・桐谷・玉垣・赤瀬 2010; 川崎ほか 2012; 田中 2014; 近藤 2015)、外国人観光客に注目した多言語情報サービス、災害情報ツールや災害情報発信システムに関する研究が近年進められている (仲谷 2016; 倪 2019; 秦 2020)。ウェブサイトや情報アプリによる災害情報の提供は外国人観光客のみならず、外国人住民や日本人向けでもその実用性が期待されている。

もう一つは、地域における共生の視点を踏まえて外国人問題に注目し、地域の中で外国人をどのよ

(7) 『地域における多文化共生推進プラン』(2006年)

https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b6.pdf (アクセス2021/5/17)

(8) 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』(2006年3月)

https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf (アクセス2021/5/17)

うに包摂するか、どのように外国人を含めた地域住民の共助能力を高めるかである。山脇（2002）によると共生とは、異質な集団に属する人々が、互いのちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていくことである。多文化共生とは、「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」⁽⁹⁾である。

近藤ほか（2015）は東日本大震災後の留学生による防災マニュアル作成活動の過程で起きた問題を分析し、留学生が災害の情報弱者となる要因を明らかにした。この研究によると、留学生が災害の情報弱者となるのは言語能力が直接の要因ではなく、外国人に不慣れなため公的機関の日本人の対応に躊躇が生じたこと、公的機関における防災無関心層の存在、多言語による支援の不備などが原因であった（近藤 2015：131）。

村岡ら（2013）は被災情報を外国人住民がどのように受容したかについて調査し、「外国人住民の日本語の書き言葉能力ではなく、周囲の住民ネットワークの有無が情報の受容プロセスに重要な影響をあたえた」（村岡ら 2013：39）と述べた。片岡（2016）は地域防災を考える際に、エスニシティ要素のみでなく、より広い地域コミュニティの枠組からいかに外国人という要素を扱うかについて、外国人と地域コミュニティとの関係性から検討した。石田（2020）は、災害の際に外国人住民が抱える希薄な近所関係に着目し、外国人住民が社会の一員として協働していくためには、どのようなコミュニティが必要であるのかを検討し、学習者が日本語教室以外でも他者とコミュニケーションをとれる場が重要であると言及した。

以上、外国人向け防災支援の先行研究を二つの視点に分けて説明した。外国人が抱えるハンディキャップを踏まえ、自助能力向上にむけた対策に関する研究は今まで多く蓄積された。外国人は言語・文化・災害知識と経験・情報収集などあらゆる面において不自由が生じるため、災害時において弱者になりやすいことは明らかである。一方、地域への包摂及び共助能力の向上などの視点からは、今までの研究で地域ネットワークの有無や行政機関の対応姿勢が災害時において外国人住民に大きな影響を与えることが明らかになった。本研究は、外国人住民の包括や共助能力の向上において、公的機関の役割が重要であることを踏まえ、現行の外国人向け防災支援対策の現状と課題、及び外国人住民の自助能力向上や地域住民同士の共助が円滑になるための防災支援体制を考察する。

2. 国・地域防災計画における外国人

阪神・淡路大震災や東日本大震災などの大規模災害の経験を踏まえ、災害における外国人支援について、まず外国人が国及び地域防災計画の中でどのように位置づけられているかを明らかにする必要がある。2006年、内閣府が発表した『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』の中では、災害時に

(9) 多文化共生の定義は総務省（2006）『多文化共生の推進に関する研究会報告書』から引用

支援を要する人々を災害時要援護者⁽¹⁰⁾とし、外国人もこの中に包括されている。災害時要援護者への支援は自助・共助を基本とし、公的機関の役割は迅速・確実な伝達体制の整備、具体的な避難支援計画の策定などであった。2013年、災害対策法の一部改正により、災害において特に配慮を要する人々を要配慮者⁽¹¹⁾とした。また、2019年に修正された東京都地域防災計画⁽¹²⁾の中には、在住外国人及び外国人旅行者等に対し、平常時から、防災知識の普及や地域行事を利用した防災訓練の実施などが記述されている。具体的な支援対策例は、以下表1にまとめた。

表1 支援措置の内容

国の防災計画「災害時要援護者」	東京都地域防災計画「外国人」
<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災知識の普及 ・ 情報提供 ・ 避難誘導や救護対策の制定 ・ ハザードマップの作成 ・ 緊急時の避難場所の指定及び周知徹底 ・ 災害時の行動マニュアルの作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災知識の普及／啓発 ・ 防災ブック／防災アプリ／防災ホームページにおける多言語による防災情報の提供 ・ 「やさしい日本語」の使用 ・ 外国人住民のための防災訓練 ・ 外国人災害時情報センターの設置／運営等の訓練実施 ・ 避難道路標識等の外国語標記の推進

注：国の防災計画，東京都地域防災計画をもとに筆者作成。

近年、外国人住民・旅行者の増加を背景に、外国人の視点や外国人向け災害支援の必要性が認識され、国の防災計画の中に外国人を対象とした支援が含まれるようになってきている。また、外国人が抱える様々な制約を踏まえ、国や地域防災計画の中では外国人を要援護者もしくは要配慮者として位置づけている。

ロング（2012）は、阪神・淡路大震災において「日本人の負傷率は0.89%、日本人の死亡率は0.15%、これに対して、外国人の場合は負傷率・死亡率ともに日本人の2倍以上達した（国際防災1995）⁽¹³⁾」ことから、緊急時において外国人は平常時よりコミュニケーションがうまく取れないことや、在住外国人のうち非英語圏出身者が圧倒的に多いため、第二言語は英語より日本語の方が伝わりやすいことから、「やさしい日本語」の浸透が必要であることを明らかにした。

(10) 災害時要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する人々を要配慮者とした。

(11) 要配慮者：平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、高齢者、障害者、乳幼児、その他特に配慮を要する人々を要配慮者とした。

(12) 東京都防災会議「東京都地域防災計画（震災編）」（令和元年修正）第2章 都民と地域の防災力向上 第5節 具体的な取組＜予防対策＞ 1-4 外国人支援対策を参照。

(13) 国際防災の10年国民会議事務局：阪神・淡路大震災における在日外国人被災状況調査。（財）都市防災研究所，1995。

多言語による支援に関して、東京都生活文化スポーツ局⁽¹⁴⁾では、東京を訪れる外国人旅行者や都内在住外国人向けに、外国人のためのヘルプカードや防災リーフレットを作成・配布している。やさしい日本語版の防災リーフレットでは簡単な単語、ひらがな表記、写真、イラストを用いて台風や大雨、地震が発生した際に注意すべき点、及び情報を得られる各種サイトのQRコードを記載している。

また、防災知識の普及啓発に関しては、外国人にわかりやすく防災の知識を伝えていくために、アニメを用いた防災動画⁽¹⁵⁾を作成している。現在、東京都多文化共生ポータルサイト内及びYouTubeで視聴できる5分前後の防災啓発動画は、日本語、英語、中国語、韓国語、ベトナム語、ネパール語、ポルトガル語、スペイン語それぞれで作られた、「地震（じしん）の時（とき）気（き）をつけること、用意（ようい）すること」（05:38）と「地震（じしん）の時（とき）動（うご）かず待機（たいき）！食（たべ）物（もの）も備（そなえ）ておこう！」（07:09）の二つである。日本語版の防災動画は、漢字にひらがなを加えた字幕とキャラクター同士の日常的な会話を中心に、地震が発生した時に注意すること、用意しておくもの、職場や外出先で災害が発生した場合の行動の仕方などを教えている。

防災知識を馴染みのある日常のシチュエーションやひらがな表記、イラスト、アニメ映像を用いることで、外国人住民にとってよりわかりやすく、記憶に残ると考えられる。しかし、この防災動画は日本語の初心者には難易度がやや高いと感じた。理由として、①普段日本人同士で話すスピードでキャラクター同士が会話している、②静止画である、③音声や字幕で状況説明をしている、④音声や字幕をオフにした場合、動画で何を表現しているかを十分に理解することは難しい、などが挙げられる。したがって、今後の課題として、日本語初心者や中級者向けに防災知識を普及する場合、音声や文字より画像などの視覚情報をより充実させる必要があり、動画やイラストのみでも内容が伝わるような工夫が求められる。

3. 総務省の外国人向け防災支援取組

前文でも提起したように、多文化共生という言葉が1990年代から徐々に広まり、2006年、外国人に関する課題が初めて国レベルで議論された。その際、『多文化共生の推進に関する研究会報告書』⁽¹⁶⁾（2006年）の中の防災項目で外国人向け対応（表2）が記載された。東日本大震災後、災害経験を踏

(14) 東京都生活文化スポーツ局

https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/0000000144.html（アクセス2022/6/7）

ヘルプカード：中国語、韓国語、英語、日本語、タガログ語、ベトナム語、タイ語、ネパール語、フランス語、ミャンマー語、スペイン語、ポルトガル語

防災リーフレット：やさしい日本語、中国語、韓国語、英語、タガログ語、ベトナム語、ネパール語

(15) 東京都多文化共生ポータルサイト 防災動画

https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/howto_learn.html（アクセス2022/6/7）

(16) 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』（2006年3月）

https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf（アクセス2021/5/17）

まえ、多文化共生政策の推進や外国人向け防災支援の強化が行われた⁽¹⁷⁾。例えば、「情報難民ゼロプロジェクト」(2016年)⁽¹⁸⁾や「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」(2017年)の設置、また、2018年以降は、避難所等にいる外国人被災者のニーズとのマッチングを行う「災害時外国人支援情報コーディネーター」の養成研修の実施、災害情報等が配信される緊急速報メールの外国語表示の機能向上(2020年)⁽¹⁹⁾など、総務省が行われた取り組みが挙げられる。

表2 外国人向けの防災支援対策の内容

<p>1. 災害等への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災教育・訓練や防災情報の提供 ・外国人の所在情報について平常時からの確に把握 ・地方自治体における防災部門と外国人住民施策担当部門の連携、NPO・NGO・地域の自主防災組織など、多様な民間主体との連携・協働 ・外国人住民向け防災対策を各地方自治体の地域防災計画に明確に位置づけた上で、大規模災害発生時に外国人被災者への対応を専門とする支援班を災害対策本部に設置 	<p>2. 災害時の外国人への情報伝達手段の多言語化、多様なメディアとの連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多様な言語による各種気象警報の伝達や避難誘導の他、避難所における外国人住民の支援方策などを検討 ・あらかじめ外国語表示シート等を準備 ・ラジオ・テレビ等の既存メディアのデジタル化による多言語化 ・ICTの活用、エスニック・メディアの活用
<p>3. 災害時の通訳ボランティアの育成・支援、連携・協働</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害弱者である外国人住民の防災にかかわる関係者間の地域内ネットワーク、地域間ネットワーク、全国的なネットワークの構築により、実際の災害時に機能する防災体制の整備 	<p>4. 大規模災害時に備えた広域応援協定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体の枠を超えた広域の応援協定を策定

出所：『多文化共生の推進に関する研究会報告書』より筆者が抜粋(2006)。

総務省は多文化共生の視点を踏まえ、多言語による支援体制の整備、外国人住民の所在把握、自主防災組織等への外国人住民の参画促進、外国人被災者への多様な情報伝達手段の活用、外国人被災者への効果的な情報伝達体制の整備など、具体的な外国人向け防災対策づくりを行なっている。

現在、公的機関が主体となった取り組みが多く行われているが、まだ多くの課題が残っている。例えば、多様な言語による各種気象警報の伝達や避難誘導の他、避難所における外国人住民の支援方策などの検討について、公的機関では各種防災知識に関する資料、ハザードマップなどを日本語から外

(17)「多文化共生の推進に関する研究会報告書～災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて～」(2012)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000194660.pdf (アクセス2021/5/17)

(18)「情報難民ゼロプロジェクト」主旨：自然災害に多く見舞われる日本で災害時に必要な情報を確実に届けるとともに、外国人に消防サービスを適切に提供するための情報伝達の環境整備。外国人被災者のニーズを伝達する役割を担う「情報コーディネーター(仮称)」の配置を提起。

https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/kokumin/jyohonanminzero/index.html (アクセス2021/5/17)

(19)「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の更なる推進に向けて～」(2020年8月)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000706219.pdf (アクセス2021/5/17)

国語に翻訳している。しかし、ハザードマップ上の文字が読めることと、その文字の意味を理解し、正確な行動が取れることとは必ずしもイコールではない。永井ほか（2019）は、津波避難場所を示すサインに対する理解度について調査を行い、外国人が避難標識を誤って理解してしまう可能性を示し、現行のサインの改善を行う必要があると指摘した。つまり、単なる言語の問題ではなく、日本と諸外国とは常識・文化的違いがあることを踏まえた上で、読み手に情報の中身が伝わる工夫を施す必要がある。

4. 新宿区における外国人向け防災取り組み

新宿区は、2005年に「しんじゅく多文化共生プラザ」を開設し、多くの多文化共生施策や外国人向けの支援を実施し、外国人問題に対する関心が高く、外国人課題を取り組む姿勢が先進的である。2020年末の統計⁽²⁰⁾によると、新宿区は東京都の中で最も外国人人口が多い（約3.9万人）自治体である。災害が発生した場合、外国人向け災害支援が大きな課題となることが予想されるため、新宿区地域防災計画の中の外国人防災支援の取り組みは防災教育、防災意識の啓発、防災知識の普及やイベントを利用した防災訓練の実施、東京都との連携・協力、外国人情報収集に係る支援などが挙げられる。

「多文化共生実態調査（2015）」⁽²¹⁾の中で、新宿区が外国人向けに災害時において準備していることについてアンケートを実施したところ、「自宅や職場から避難する場所を確認している」が39.3%、「食べ物や飲み水を備えている」が37.8%、「家族と無事を確かめ合う方法を話し合っている」が28.1%となっている。一方で、「特に何もしていない」が26.0%であった。「特に何もしていない」と回答した人の理由は、「何を準備すればいいかわからないから」が50.8%であった。

表3 「特に何もしていない」を選んだ内訳

「特に何もしていない」を選んだ内訳	比率
考えたことがなかったから	23.0%
何を準備すればいいかわからないから	50.8%
準備する時間やお金がないから	15.4%
防災訓練や講座の情報が入らないから	22.1%
何も起こらないと思うから	19.6%
その他	6.6%

注：「多文化共生実態調査（2015）」をもとに筆者作成。

(20) 在留外国人統計

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=24101212&class1=000001060399>（アクセス2022/6/7）

(21) 平成27年度新宿区多文化共生実態調査

https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002063.html（アクセス2022/6/7）

防災知識の普及やイベントを利用した防災訓練の実施に関しては、新宿区多文化共生まちづくり会議（2012）において、外国人を主体とした防災訓練の必要性が提起され、2015年から毎年、入場無料、誰でも参加できる「多文化防災フェスタしんじゅく」が開催された。新宿区において外国人支援を行うNPO、地域団体、教育機関や外国人団体の活動が活発であるため、行政と幅広い団体との協働によるイベント運営が可能となった。多文化防災フェスタしんじゅく⁽²²⁾では、防災訓練コーナー（消火訓練、119番通報訓練など）、災害映像の上映やVR（Virtual Reality）による災害体験、防災関係機関・NPO等団体による活動紹介、国際文化交流・グルメなど、参加者が防災訓練や異文化交流を体験できる場を提供した。

新宿区が実施した多文化共生実態調査（2015）で、町会・自治会等で実施されている防災訓練の参加状況に関する質問で、「知らないし、参加したことはない」が57.5%となっていたことから、外国人を対象に実施した防災訓練やイベントの周知不十分が課題となっていた。定期的に防災知識講座の開催、防災訓練の実施を行なっている学校や団体に所属していない外国人住民が平常時から防災情報を収集し、自主的に防災知識を学ぶことは困難であると考えられる。多言語による紙製資料やホームページで開示されている防災情報がただそこに載せられているだけでは、情報本来の作用は発揮されない。防災アプリの開発に関しても、アプリの存在自体が外国人住民に届いていないのであれば、結果としてあってないようなものになってしまう。永井ほか（2019）の調査で、半数以上の外国人観光客が外国人向け防災アプリ“Safety tips”を認知していないことが明らかになった。つまり各種資料や情報ツールの存在を外国人住民に知らせるためのより効果的なプロモーションが重要になってくる。

5. 外国人防災支援の現状と課題に関する考察

今までの節では、国の防災計画、東京都地域防災計画、総務省の多文化共生施策、及び新宿区の実施計画を明らかにした。近藤ほか（2015）が言及したように、阪神・淡路大震災や東日本大震災を経験した後、「公助」には限界があるため、「自助」や「共助」が重要であるとされている（近藤ほか 2015：120）。実際、外国人向け防災支援に関する各種サービスは民間が先導して行っていることが多い。しかし、公的機関は総合的な制度の整備や政策の方向性を示しているため、外国人を包括した防災体制づくりには大きな役割を担っている。

公助の限界を認識した上で、各セクターはそれぞれの特性を活かしつつ、連携・協働の体制をつくっていくべきである。しかし、「公助」（役場や消防、警察、自衛隊といった公的機関による救助活動や支援物資の提供など、公的支援のこと）の体制に外国人を包括することは依然として不十分であり、外国人の「自助」（家庭で日頃から災害に備えたり、災害時には事前に避難したりするなど、

(22) 多文化防災フェスタしんじゅく

https://www.city.shinjuku.lg.jp/anzen/kikikanri01_002215.html（アクセス2022/6/7）

表4 各セクターの活動まとめ

行政	民間団体	外国人住民
防災知識の普及啓発	防災啓発・外国人向け災害情報発信	地域防災訓練、防災セミナーへの自主参加
防災体制の整備	地域と外国人のつながり構築	外国人住民が交流イベントの企画・運営
多様な主体との連携・協働	多言語情報提供	外国人住民による自主的な外国人コミュニティの構築
災害支援人材の育成	多文化交流イベントの開催	地域社会の担い手としての意識向上

注：筆者作成。

表5 公的機関と民間団体の特徴

公的機関	民間団体
公共性	社会貢献
執行力	個別対応
総合的判断	柔軟性
方向性を示す	機動力

注：筆者作成。

自分自身を守ること）能力を高めることや「共助」（地域やコミュニティといった周囲の人たちが協力して助け合うこと）による地域防災力の向上につなげ、円滑な防災支援体制の整備をするにはまだ多くの課題が残っている。

(1) 外国人防災支援に対する無関心

緊急時に迅速かつ適切な支援を行うために、平常時から地域における外国人住民の所在情報や属性を把握することが国や地域の防災計画に記載されている。しかし、地域に居住する外国人の把握をしていない、防災取組に外国人住民の対応が記載されていない自治体も多くあることが現状である。株式会社ランズ（2013）⁽²³⁾の調査によれば、各自治体における外国人向け防災支援に関する取り組みには地域間格差が存在しており、防災ガイドブックやマップなどの作成、提供については、調査した自治体のうち半数及びそれ以上において実施されておらず、今後もその予定がないとのことであった。

また、地域防災計画に記載されても外国人向け防災課題を認識している程度で実行可能な具体策まで到達していないことも事実である。押田ほか（2018）によれば、都道府県の地域防災計画の各所で

(23) 株式会社ランズ（2013）。自治体における「全国多文化共生への取り組み調査」（2013年度）結果

<https://www.atpress.ne.jp/news/37309>（アクセス2021/5/19）

外国人または外国人対応が記載されているものの、自治体によって記載の有無や取扱が異なっている。外国人住民の受け入れ増加、及び外国人住民の分布が広がっている中、国の防災計画では提起されたものの、未だに外国人向け防災課題を認識していない自治体や外国人向け防災支援の取り組んでいない地域も多く存在する。したがって、自治体の外国人住民に対する無関心を解消し、自治体が的確に住民の情報を把握できるシステムの構築が今後の課題である。

(2) 地域のネットワークづくりの難航

国の防災計画をはじめ、各レベルの外国人向け防災対策において、地域におけるネットワークづくりが強調されてきた。村岡ほか（2013）や石田（2020）が指摘したように、地域のネットワークや近隣関係の形成が外国人向け防災支援を行う上で重要な要素であり、地域コミュニティの中で外国人住民が積極的に活動できる環境作りが必要であることは明らかである。

しかし、実際は外国人が地域に参加することが困難であることが現状である。片岡（2016）が指摘したように、地域に新たに転入した成員、あるいは短期間その地域に居住する成員は、国籍問わず、地域コミュニティに参加することが難しいため、旧来の住民の間で形成された排他的なコミュニティではなく、より開放的で柔軟に外国人や新規居住者を包摂するコミュニティづくりが重要である。

地域におけるネットワークを持っていない住民は、誰しも正確な情報を得ることや助けを求めることが困難な状況に陥る可能性がある。地域住民が災害に備えた意見交換や日頃からコミュニケーションを取ることが、外国人を含めた住民の自助能力と近隣扶助意識の向上、及び災害時における共助に繋がると考えられる。

(3) 地域特性を踏まえた情報の多言語化の課題

今まで、情報の伝達やコミュニケーションを円滑にするため、多言語による外国人住民支援や防災取り組みは積極的に行われてきた。ロング（2012）が指摘したように、地域によって集住する外国人の出身国や使用する言語が異なるため、多言語による支援では言語の優先順位を考慮する必要がある。地域性を無視した画一化された対応を行なった場合、緊急時に情報を聞き取れず、逃げ遅れや重大な被害を受ける可能性が出てくる。東京都は現在日本語のほか、中国語、韓国語、英語、ベトナム語など、集住している外国人住民が使用する言語に合わせて各種情報の開示を行っている。しかし、現在東京都には100以上の国や地域の出身者がいるため、すべての言語のカバーができない分、「やさしい日本語」の応用と普及が重要である。

言語の違い以外にも、注意すべきところは、在留資格⁽²⁴⁾の違い（中長期滞在者の場合、永住者、技能実習、特別永住者、留学、定住者、家族滞在など）によって各グループの特徴やニーズが大きく異なる点である。新宿区を例にすると、留学生の比率が高いことや、外国人人口の流動性が高いことに

(24) 在留資格の一覧表 <https://www.moj.go.jp/isa/applications/guide/qaq5.html>（アクセス2021/11/19）

注目し、地域の状況に応じた防災支援対策作りを進め、その上で、外国人向けの各種情報や支援サービスの周知にもさらなる工夫を必要とする。

(4) 各団体間の連携・協働

防災取り組みは公的機関のほか、民間団体・NPO、外国人など多様な主体による参加と連携も防災支援体制の重要な一環である。しかし、外国人住民が支援される側に位置付けられ、連携の輪に参加できていないことが現状である。

阪神・淡路大震災や東日本大震災後、外国人支援において民間団体やNPO組織が大きな役割を果たした。外国人住民との多文化共生社会を構築するために様々な事業を行っている神戸国際協力交流センター⁽²⁵⁾、熊本市国際交流振興事業団⁽²⁶⁾などの地域国際化協会は、大震災後の外国人支援を行うことに加えて、日頃から国際交流促進事業を推進し、多言語による市政・生活情報の提供や日本語学習支援などを行っている。また、各種国際交流イベントへの開催を通じて、地域在住の外国人や地域の外国人コミュニティ等とのつながりを構築している。

災害時において被害を最小限にし、秩序を保った連携を取るには普段からの付き合いやネットワークが重要である。各団体間の連携・協働には、行政や各種団体のつながりづくりのほか、外国人住民の参加及び意見提起できる場の提供が必要である。外国人をただ支援される側として捉えるのではなく、自助・共助に参加できる能力を有する主体として能動性を発揮できるような支援体制が求められる。

終わりに

今まで、災害において外国人が抱える言語・知識・情報収集・文化的制限の克服、地域ネットワークの形成、外国人と地域とのかかわり方に対する再考などに関する研究は多く蓄積されており、このような側面からの研究は依然として重要である。本研究は、先行研究を踏まえ、公的機関の役割に注目し、外国人向け防災支援対策の現状と課題、及び外国人住民の自助・共助能力の向上に繋がる防災支援体制を考察した。

外国人住民向け防災支援対策が行われているかどうかは外国人住民の多寡や接触する機会、外国人居住地域の地域性、行政の取り組み、民間支援団体の活発さ、被災経験、外国人コミュニティの活動など様々な要素が影響していると考えられる。しかし、外国人向けの防災支援サービスは外国人が多く居住する地域の自治体や民間団体を中心となり行われるのが基本である。そのため、公的機関の無関心が地域における外国人向け支援体制に不備をもたらし、突如災害が発生した場合、支援の遅れにより被害が拡大する可能性は大いにある。

(25) 神戸国際協力交流センターホームページ <https://www.kicc.jp/ja/aboutus> (アクセス2021/5/19)

(26) 熊本市国際交流振興事業団ホームページ <https://www.kumamoto-if.or.jp/> (アクセス2021/5/19)

また、非常時において、外国人住民は社会的紐帯の欠如による孤立、お互いの理解が足りないが故に生まれるトラブルや差別行為、非常時における治安悪化、犯罪、暴力などに巻き込まれやすい。外国人という民族的なマイノリティとして不利な立場に置かれていた事実を踏まえ、社会的に弱い立場の人間に焦点を合わせることによって、日本における人権や福祉など社会的課題に向き合い、今後の多文化共生社会の構築、及び災害などの非常時において誰一人取り残されることのない支援体制の整備を検討することが不可欠である。

参考文献

- 岩元みなみ・石川孝重・久木章江（2010）「留学生を対象とした地震防災に関する情報提供のあり方に関する検討—その1 地震防災意識・知識に関するアンケート調査」『2010年度日本建築学会関東支部研究報告集』, 383-386.
- 石田紗彩（2020）「在日外国人との共生：防災につなげるコミュニティ形成」『言語文化研究 Studies in language and culture』28, 1-29.
- 押田佳子・安齊航也・久島琴音（2018）「わが国における『観光危機管理』の現状と課題 都道府県レベルにおける地域防災計画及び観光客対応マニュアルに着目して」『都市計画報告集』17, 339-342.
- 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—外国籍住民を交えた『自助』『共助』『公助』の枠組みを探る」『生駒経済論叢』7(1), 547-568.
- 片岡博美（2016）「地域防災の中の「外国人」—エスニシティ研究から「地域コミュニティ」を問い直すための一考察—」『地理空間』9(3), 285-299.
- 川崎昭如・ヘンリーマイケル・目黒公郎（2012）「東日本大震災後の外国人の災害情報収集過程 その1：日本人と外国人の情報収集比較分析」『生産研究』64, 4, 483-490.
- 近藤有美・川崎加奈子（2015）「留学生を情報弱者たらしめるものの実態 留学生による防災情報収集活動での事例の分析を通して」『言語文化教育研究』13, 118-133.
- 佐藤和之（2009）「生活者としての外国人災害情報を伝えるとき—多言語か『やさしい日本語』か—」『日本語学』28(6), 173-185.
- 田中孝宜（2014）「首都直下地震を想定した在住外国人の情報ニーズ—4か国の外国人を対象にしたグループインタビューより」『放送研究と調査 SEPTEMBER』, 2-17
- 森本靖子・高橋志野・山下直子（2018）「日本人学生と留学生の防災に対する意識について—アンケート調査の分析—」『香川大学生涯学習教育研究センター研究報告』23, 75-81.
- 董艶秋・谷口有香子（2012）「外国人に対する防災意識アンケート調査の分析—多言語景観研究・多言語表示研究の一環として」『徳島大学国語国文学』25, 113-135.
- 仲谷善雄（2016）「観光客を対象とした防災情報システムの動向」『システム／制御／情報』60, 4, 160-165.
- 永井勇輝・山本和清・宮崎渉・鈴木一帆・友枝萌子・阿久津研介（2019）「津波災害時における観光施設等の外国人観光客への避難誘導に関する研究」『環境情報科学 学術研究論文集』33, 193-198.
- 倪永茂（2019）「外国人観光客向け多言語災害情報サービスの現状と課題：台風15号、19号を中心に」『宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター年報』12, 70-78.
- 秦康範（2020）「訪日外国人への災害情報提供の現状と課題」『IATSS Review（国際交通安全学会誌）』45, 1, 28-35.
- 福島綾子・井田敦之・土屋伸一・長谷見雄二（2008）「災害時の情報提供のあり方に関する研究」『学術講演梗概集』A-2, 防火, 海洋, 情報システム術, 11-12.
- 藤田さやか・立部知保里・森田耕平・中水かおる（2020）「日本在留外国人に対する防災教育と災害時支援における課題—防災ワークショップの参加者の反応から—」『国際保健医療』35, 1, 39-47.
- 村岡英裕・高民定・今千春・ミラー成三（2013）「外国人住民は被災情報をどのように受容したか：浦安市の事例にみるリテラシー・ネットワークの意義」『社会言語科学』16(1), 39-48.

- 山脇啓造 (2002) 「多文化共生社会の形成に向けて」『Discussion paper series / Institute of Social Sciences, Meiji University』20-Oct-2002, 1-16.
- 梁根榮・赤瀬達三・桐谷佳恵 (2010) 「日本在住外国人に対する災害意識の調査—日本在住外国人に提供すべき災害情報に関する研究 (1)」『Bulletin of JSSD』57(2), 1-30.
- 梁根榮・桐谷佳恵・玉垣庸一・赤瀬達三 (2010) 「日本在住外国人に対する行政からの災害情報提供の現状調査—日本在住外国人に提供すべき災害情報に関する研究 (2)」『デザイン学研究 Bulletin of JSSD』57, 3, 79-86.
- ロング・ダニエル (2012) 「緊急時における外国人住民のコミュニケーション問題—東日本大震災と阪神大震災から学べること—」『日保学誌』14, 4, 183-190.
- 脇田彩 (2015) 「新宿区の外国人・日本人を対象とする防災・共生に関する意識調査」『人文学報』497, 87-100.

インターネット

- 株式会社ラーンズ (2013)。自治体における「全国多文化共生への取り組み調査」(2013年度) 結果
<https://www.atpress.ne.jp/news/37309> (アクセス2021/5/19)
- 熊本市国際交流振興事業団ホームページ <https://www.kumamoto-if.or.jp/> (アクセス2021/5/19)
- 神戸国際協力交流センターホームページ <https://www.kicc.jp/ja/aboutus> (アクセス2021/5/19)
- 在留資格の一覧表 <https://www.moj.go.jp/isa/applications/guide/qaq5.html> (アクセス2021/11/19)
- 在留外国人統計
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&clayout=datalist&ctoukei=00250012&ctstat=000001018034&cycle=1&year=2020&month=24101212&ctclass1=000001060399> (アクセス2022/6/7)
- 情報難民ゼロプロジェクト
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/kokumin/jyohonanminzero/index.html (アクセス2021/5/17)
- 出入国在留管理庁在留外国人統計
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00018.html (アクセス2021/5/17)
- 『多文化共生推進プランから10年の状況』
https://www.soumu.go.jp/main_content/000401039.pdf (アクセス2021/5/17)
- 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～』(2006年3月)
https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf (アクセス2021/5/17)
- 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて～』(2012)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000194660.pdf (アクセス2021/5/17)
- 『多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の更なる推進に向けて～』(2020年8月)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000706219.pdf (アクセス2021/5/17)
- 多文化防災フェスタしんじゅく
https://www.city.shinjuku.lg.jp/anzen/kikikanri01_002215.html (アクセス2022/6/7)
- 『地域における多文化共生推進プラン』(2006年)
https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b6.pdf (アクセス2021/5/17)
- 東京都生活文化スポーツ局
https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/0000000144.html (アクセス2022/6/7)
- 東京都多文化共生ポータルサイト
https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/howto_learn.html (アクセス2022/6/7)
- 平成27年度新宿区多文化共生実態調査
https://www.city.shinjuku.lg.jp/tabunka/tabunka01_002063.html (アクセス2022/6/7)