外国人と防災

宇都宮大学　行政学ゼミ｜中村祐司研究室
小瀬理恵　芹澤由佳　神林泰暢

1.なぜ、「防災」なのか

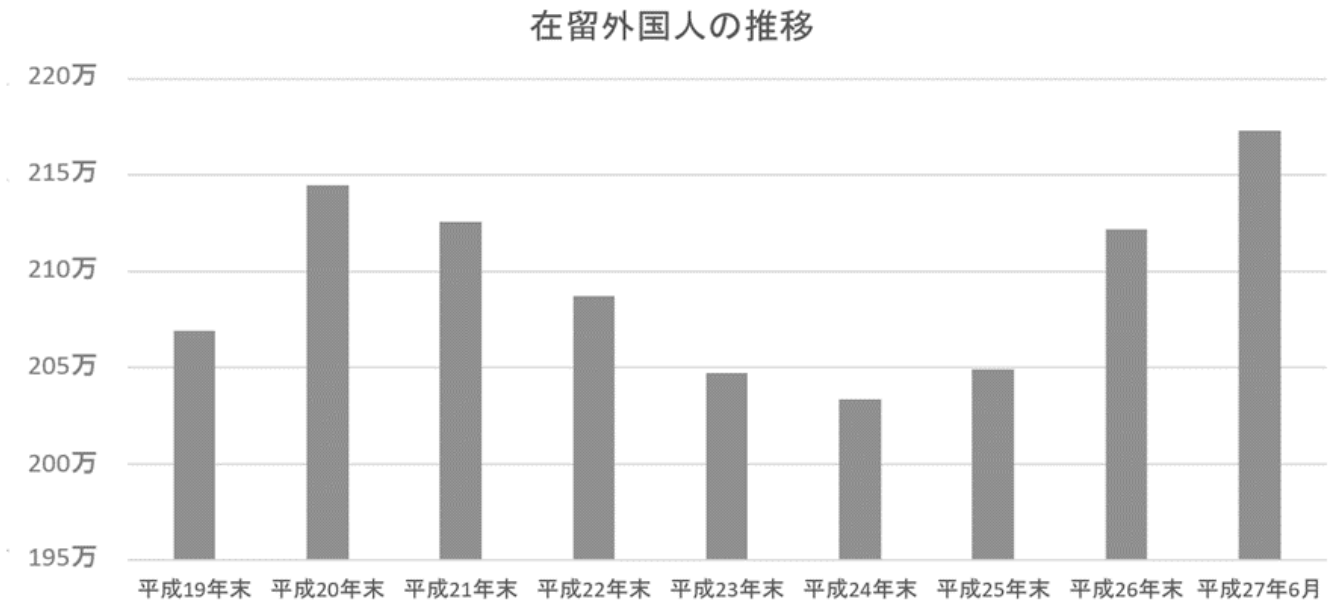
(1)増える外国人

近年の円安傾向や政府の観光立国実現への取り組み、ビザ発給の緩和措置、さらには 2020 年東京オリンピック・パラリンピックの開催決定などが追い風となり、現在、訪日外国人の数は急増している。日本政府観光局のデータによると、平成 27 年度には、その数 1974 万人 を突破した[1]。この傾向は平成 28 年に入ってからも変わらず、その伸率は同年 10 月まで、前年同月と比べて、すべての月でプラスを記録している[2]。テレビや新聞などのマスメディアも、外国人観光客数の増加を大々的に報じており、そのような情報を見聞きしたり、増加を肌で感じたりしている人も多いのではないだろうか。

その訪日外国人と共に、近年増加傾向にあるのが、在留外国人である。法務省のデータをもとに作成したグラフを見ても分かるとおり、円高や東日本大震災などで在留外国人数は平成 24 年に一度減少したものの、それ以降は急激に増加している。

さらに、総務省による最新の人口推計では、外国人を含む日本の総人口は 4 年連続で減少しているのに対し、日本で住民登録をしている外国人は、2 年連続で増加している[3]。

また、国籍別在留外国人の比率を平成 7 年と平成



法務省「平成 27 年 6 月末現在における在留外国人数について（確定値）」より作成

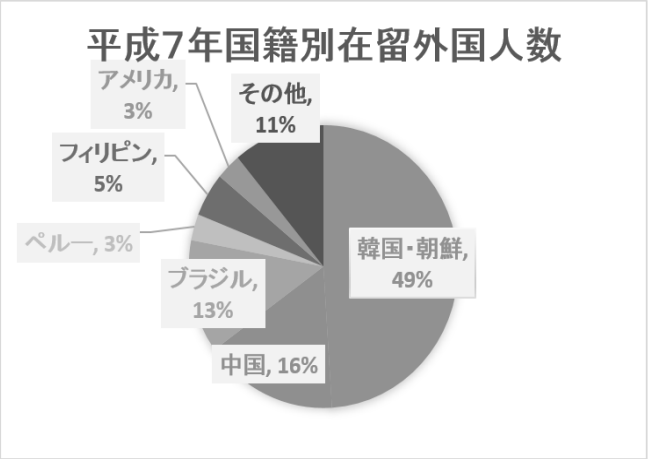
---

[1] 日本政府観光局(JNTO)、統計情報、統計データ「年別 訪日外客数、出国日本人数の推移(1964 年-2015 年)」、http://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf

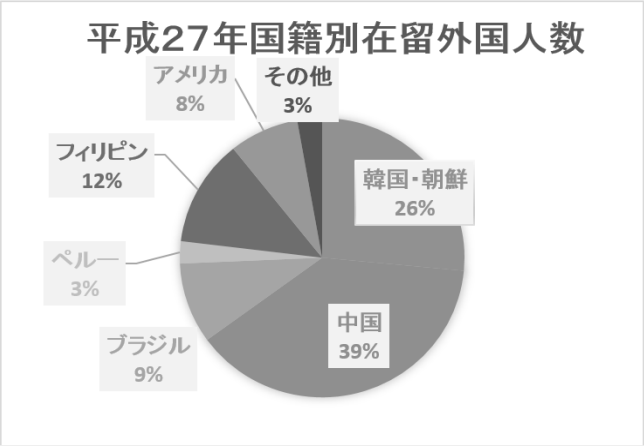
[2] 日本政府観光局(JNTO) 、統計情報、統計データ「国籍/月別 訪日外客数(2003 年～2016 年)」、www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf

[3] 総務省統計局ホームページ、統計データ、「人口推計(平成 26 年 10 月 1 日現在)」、http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2014np/

27 年で比較してみると、平成 7 年時点では、韓国・朝鮮出身者が半数を占めていたが、平成 27 年には中国出身者が逆転している。また、フィリピンやベトナムなど、東南アジアの国籍を持つ人が増えていることも特徴として挙げられる。



「社会実情データ図録」より作成



「社会実情データ図録」より作成

(2)災害大国、日本

日本は 4 つのプレートの境界に位置し、また、新期造山帯に属しているため、世界でも有数の災害大国となっている。

日本の国土の面積は、全世界のたった 0.28%しかないのだが、平成 22 年の内閣府防災白書によると、全世界で起こったマグニチュード 6 以上の地震の 20.5%は日本で起きており、また、全世界の活火山の 7.0%が日本にあることが分かる[4]。さらに、平成 27 年の内閣府防災白書によると、全世界において災害で死亡する人の 1.1%が日本、全世界の災害で受けた被害金額の 17.1%が日本の被害金額となっている[5]。

このように、数値で見ても、日本は世界でも災害の割合が高い国であることが分かる。

(3)災害弱者になりやすい外国人

このような災害の未然防止・拡大防止及び、災害復旧の目的で、判断を下したり行動を起こしたりするのに必要な知識が、防災情報である。この防災情報が上記のような本来の役割を果たすためには、すべての人に正確、且つ迅速に伝えられ、正しく理解される必要がある。

だが実際には、日本語がまだ十分に理解できなかったり、素早く理解できなかったりする外国人が、必要十分な情報を得られない「情報弱者」となり、災害時に、「災害弱者」となってしまっている現実がある。

さらに、地震のほとんどない国から来た外国人は、防災に対する意識や、災害時において避難することの必要性が理解できないことが多くある。また、避難所においても、文化や生活習慣の違いからトラブルが生じることや、緊急の情報を発信する際の多言語での対応が不十分になるなど、様々な課題が生じている。

(4)だから、「防災」

日本において自然災害は、いつ、どこで起きても全く不思議ではない。事実、東日本大震災以降も、熊本や鳥取、福島で大規模な地震が起きている。このような大規模地震は、今まさにここで起きても、或いは、多くの外国人が訪れるであろう 2020 年東京オリンピック・パラリンピック開催期間中に起きてもおかしくないのである。

年々訪日・在留外国人が増えているが、今後もその数は増えていくと予想される。徐々に外国人に対

---

[4] 内閣府防災情報のページ、平成 22 年版防災白書、「図 1-1-1 世界の災害に比較する日本の災害」、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h22/bousai2010/html/zu/zu001.htm

[5] 内閣府防災情報のページ、平成 27 年版防災白書、「図表 3 世界の災害の地域分布」、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h27/zuhyo/zuhyo00_03_00.html

する防災対策は検討されてきているが、現実には未開拓な部分もあり、改善の余地があるだろう。「防災」のあり方について、今回の研究では、主に在留外国人に焦点を当てつつ、ここでいま一度深く考えたいと思う。

2.行政・団体の取り組み

(1)池袋防災館

東京消防庁所管の池袋防災館では、防災に関する展示物のほか、防災体験ツアーを実施しており、震度 7 までの地震体験や、火災の際の煙体験、消火体験などができる。

11 月 12 日、実際に池袋防災館を訪れ、ショートコースの防災体験ツアーに参加するとともに、池袋防災館の職員の方にヒアリング調査を行った。

外国人の来館者について質問したところ、ここ数年で外国人の来館者が増えており、平成 27 年時点で 7 万 3593 人の外国人が訪れたという。これは、全来館者の 4 人に 1 人という割合だそうだ。国籍の内訳としては、近隣国だと中国や東南アジア諸国（ミャンマー、ベトナム、フィリピン等）が多く、欧州だとドイツやフランスが多いという。

外国人の増加の理由として、東京観光のガイドブックや観光案内所などが、地震をはじめとする災害の体験や勉強ができる施設として、池袋防災館を紹介していることが大きいという。他には、日本語学校において、災害や防災について生徒たちに手っ取り早く教えるために、池袋防災館を利用しているという。

近年の外国人来館者の増加に伴い、左下の写真のように、多言語でのパンフレットを用意したり、展示物の英語での説明併記、説明映像の英語表記や字幕などを用意し、対応を行っていた。

(2)避難所生活体験

この取り組みは、既にいくつかの自治体で行われているが、その中で私たちは、9 月 4 日に鹿沼で行われた避難所生活体験に外国人の方々に交じって参加させてもらった。

プログラムとしては、避難所体験のほかに、起震車体験、非常食（アルファ米）の試食、災害時の対応や避難所についての講話、グループワークとその発表などがあった。参加者は全部で 37 人で、日本人のほか、ベトナム出身者が 25 人と最も多かった。その他には、中国、ブラジル、韓国の出身者が参加していた。

ここで印象的だったのは、起震車体験である。地震の実体験がほとんどない外国人にとっては、「面白かった」など、アトラクション的な感想が多く聞かれたが、講話の中で、実際に大震災の映像を見て、改めて地震や津波の恐ろしさを感じていたようだった。避難所生活体験ではあるが、そのなかで、地震を疑似体験でも身体で実際に体験しておくことは、非常に重要な意味を持ち、今回参加した外国人にとっては貴重な機会であっただろうと考える。

(3)やさしい日本語

来日する外国人の国籍が多様化する中、現在外国人への情報伝達の手段として期待されているのが、「やさしい日本語」である。防災情報の伝達に使用される日本語は、外国人にとって難解な単語が多い。特に地名などは馴染みがないと正確に聞き取れ

ず、誤解に繋がりかねない。まして災害時などの緊急事態でパニック状態に陥っていれば、そのリスクはなおさらである。

そこで、理解しやすい、分かりやすい日本語を使おうというのが「やさしい日本語」の主旨である。例えば、「高台へ避難してください。」という文を「やさしい日本語」に直すと、「高いところへ逃げてください。」となる。緊急事態の中においては、「高いところ」と「逃げて」が聞き取れれば命を守るのには十分なのである。これは外国人だけでなく、子どもをはじめ、日本人にとっても非常に分かりやすい。

実際に「やさしい日本語」を取り入れている例として、埼玉県国際交流協会の「災害時多言語情報センター」がある。これは、大規模災害時に限って県の国際課と連携してセンターを立ち上げ、外国人支援を行うものである。英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、タイ語などの外国語とともに、「やさしい日本語」を担当する者がいる[6]。これにより、すべての言語をカバーすることができなくても、共通するコミュニケーションとして有効な手段と考えることができる。

他の例としては、11 月 22 日に起きた福島での地震に伴う津波の中継を行っていた NHK 総合のテレビ画面の字幕がある。画面左上には TSUNAMI とローマ字で表示するとともに、外国語で情報提供しているチャンネルも英語で常に表示していた。さらに、一番目立つ画面真ん中上に、「津波（つなみ）！避難（ひなん）！」という文面と、「つなみ！にげて！」という「やさしい日本語」での文面を交互に表示していた。

このように、既にさまざまな場所で「やさしい日本語」が使われ始めているが、今後ますますやさしい日本語は需要を増していくと考えられるため、その更なる普及を期待したい。

3.現場から

11 月 8 日、鹿沼市多文化共生プラン推進委員会の会議に、中村先生を通じてオブザーバーとして参加した。その際、鹿沼市国際交流協会の方から東日本大震災時の外国人のエピソードをいくつか聞くことができたので、その内容を紹介したい。

(1)避難所の認識の違い

日本では主に学校等が避難所となるのが一般的だが、海外の場合は、一時的に公共の場に集まってから長期避難ができる場所に移動する。そのため、近所に住んでいる外国籍市民に向かって「すぐ学校へ行きましょう！」と言っても、「こんな大変なときにそんな（何もない）学校へ行ってどうするの？！なんで行かないといけないの？！」と言ってその場から去ってしまったという。

(2)避難所での生活

避難所に行ったとしても、そこで外国籍市民が、すべての避難者から日本人と同等に扱われるとは限らない。

ある避難所では、酒に酔っていたおじいさんが、ブラジル人の男性を「外国人は出ていけ！」とわめきながら叩いていたという。

また、外国人の話している言語が理解できないため、それが日常会話であったとしても内容が分からず、時間帯によっては日本人からしてみるとただの騒音に聞こえてしまい、「外国人がうるさい」という苦情が出た避難所もあったそうだ。

(3)日頃のコミュニケーション不足から生じる誤解

集団意識が薄い外国人市民は、災害時に多くの人と同じ場所で生活するのに抵抗があり、さらには言葉や文化の違いからくる戸惑いなどと相まって、自ら避難所に向かうことが少ないという。そのため、同じ国から来日している者同士で集まる傾向が強い。

その例として、災害時におけるブラジル人のバーベキューがある。甚大な被害を受けた際、ある地域のブラジル人グループが、公園に集まってバーベキューをしていたのだが、日本人からしてみると、「バ

[6] 島崎辰夫『地域の生活者としての外国人～その状況と支援～』公益財団法人埼玉県国際交流協会 P.28

ーベキュー」というのは「楽しい」印象の強いものである。「こんな大変なときにわいわい騒ぎながらバーベキューをするなんてありえない」といった苦情が出た。ブラジル人は普段から大量の肉を冷凍庫で保存する習慣があり、地震後電気が復旧するのに時間がかかると聞いて、近所の人たちと一緒にその肉を食べようとしていたのである。ガスが無かったため、バーベキューセットを利用して肉を焼いていたのだが、意思疎通ができておらず、このような誤解を招く結果となってしまった。

4.日本に住む外国人の声

日本に住む外国人は、日本で起こる自然災害に対して、実際どのような意識を持っているのだろうか。それを探るため、今回、私たちの研究室に留学生として来日してから１年目と２年目になる外国人（中国人）４名に、ヒアリング調査を実施した。

(1)来日前の自然災害意識

来日前、自然災害に関して不安に思ったことはあるか尋ねたところ、実際に体験したことがほとんどない「地震」が一番不安に思ったという回答が多かった。また、それに伴う火災が心配だという意見もあった。一方で、中国の日本語学校にいる頃に、「日本の建物は耐震補強がしっかりしていて丈夫だから心配しなくて大丈夫だ」と教えられたため、そんなに不安に思わなかったという人もいた。

(2)来日後の自然災害意識の変化

来日前の心境と比較するため、「来日してから現在を含め、災害面で何か不安なことはあるか」という質問をした。これに対しては、「来日後は、日本の建物の丈夫さを実際に体感し、不安が減った」という声があった。

また、来日してから小さな地震を実際に体験し、その際に、地震に遭遇したらどう行動すればよいかを教えてもらったという人もいた。

ただ、東日本大震災に匹敵するような大規模な地震は、起きてみないとどうなるか分からない、想像がつかないといった意見が正直なところのようであった。

(3)自然災害への備え

全員が、個人としての災害への備えは「何もしていない。」と回答した。強いて言えば、寮が準備しているヘルメットくらいで、予測できないものに対してどのように備えればよいのか分からないといった意見があった。

全体的に、災害に対して「備えること」にあまり重きを置いておらず、「起きたらその時はその時」といった印象を強く受けた。

(4)避難時の不安

もしも大規模災害に遭遇したら、という前提でいくつか質問をしてみた。まず、「大規模災害が起きた際、どのように情報を集めるか」、という質問に対して、ほとんどの人が「周りの人に聞く。」と回答した。テレビやネットなど、メディアを挙げた人がほとんどいなかったことに驚いたが、確かに一番手っ取り早い方法である。

次に、「避難所へ避難することになったらどんなことが心配か」、という質問をした。この質問に対しては様々な不安が挙がった。まず外的な部分では、避難先で十分なサポートをしてもらえるかどうか、食べものや飲み物をきちんと貰えるかどうか、という声があった。精神的な部分では、避難先で、近くになった人たちが優しいかどうか、環境に適応できるかどうかが不安だという声があった。

(5)災害情報へのニーズ

外国人に対する災害情報の発信の仕方について、どのように伝えてほしいか尋ねた。一番多かったのは、すべての媒体に共通して、「多言語で」という要望だった。防災のガイドブックなどは、日本語で書かれていても、難しかったり、つまらなかったりするので、せめてマンガやアニメで描いてほしいといった声があった。

まして緊急事態の際の災害・被害・避難情報などは、混乱状態の中では日本語を読む気が起きないという声が聞かれた。やはり母国語が一番状況を理解するのが早く、精神的にも安心するようだ。今回の

ヒアリング調査対象が全員留学生であったため、特にこの傾向が強かったのかもしれない。

5.今回の調査から

(1)日頃のコミュニケーション不足

鹿沼で聞いたエピソードから、日頃の外国籍市民と日本人市民とのコミュニケーション不足が、災害時に思わぬ誤解を生んでしまうなど、大きな障壁となって表れることが分かった。災害が起きてから、避難～避難所で生活を送る間まで、トラブルが起きる原因の根本は、日頃のコミュニケーション不足にあると考えられる。日頃から互いにコミュニケーションを積極的に図り、理解し合おうとする姿勢があれば、災害時に一瞬理解し難いことが起きたとしても、まずは話を聞いてみようとなるはずである。

(2)自然災害を知らない外国人

外国人は、来日するまで自然災害（特に地震）を一度も体験したことがなく、その恐ろしさを十分に認識できていないことが、ヒアリング調査で明らかになった。これは、日頃の災害への備えの姿勢から見ても伺える。また、経験がないため、地震の際にどう行動すればよいか分からなかったり、地震がどの程度のものなのか全く想像がつかないといった外国人が多くいることも分かった。

さらに、日本での避難所生活のイメージが沸かないといった声や、そもそも避難所の形態や役割が自国と全く違って戸惑うといった声があることも鹿沼でのエピソードから分かった。

(3)言語の壁

全体を通じて、今回の調査から、災害時の情報を得る際の一番の不安要素は言語であることが分かった。最近では、英語での情報提供をはじめ、韓国語や中国語などでの情報提供も進んではいるが、それ以外の言語はまだまだ対応が追いついていない状況である。特に、近年急激に増加しているベトナムなどの東南アジア地域の国々の言語において、その傾向は顕著である。言語に関しては、まだまだ改善の余地があるだろうと考える。

6.外国人に向けて

このような考察から見えてきた課題に対して、以下の３つの防災対策案を考えた。

(1)外国人向け

「日本へ行く際の防災関連情報サイト」開設

旅行や留学、移住のために海外へ行く際、私たちはまず何をするだろうか。すべきことは人それぞれ色々あるだろうが、まずは訪問先の情報を集める人が多いのではないだろうか。観光スポットはどこか、治安の状況はどうか、物価はどのくらいか、などなど情報収集にまず労力を注ぐ。そしてその情報収集は、現代においてはインターネットで調べる人がほとんどではなかろうか。

これを利用し、日本に来る外国人向けに、日本に行く際の防災関連お役立ち情報をまとめたサイトを作る。このサイトは、防災関連単独で作っても良いが、これだけでは閲覧する外国人は少ないというのが現実だろう。

そこで、外国人がよく訪れる観光地のサイトに、このページが組み込まれれば尚良いと考える。そこに盛り込む内容としては、災害が起こった際の、領事館などの緊急連絡先、災害関連ガイドブックのPDF ファイル、災害が起きた際の行動の取り方などが挙げられる。また、観光地のサイトに作るとすれば、その観光地内においての避難経路が看板等で常に示されていると、外国人に限らず、日本人を含む全ての来訪者にとって有益となるだろう。

(2)多言語対応避難所生活ガイドブックのアプリ開発

日本での避難所生活を経験したことがない外国人からは、「避難所での生活のイメージが沸かない」、「避難所でのルールが分からない」といった声が聞かれた。

そこで、避難所での生活におけるルールなどをまとめたアプリを制作し、来日する際にインストールしてもらう。各避難所によって多少の生活スタイルの相違はあるだろうが、大きく異なるとは考えづらいため、内容は少しでもイメージが沸くような一般的な避難所での生活ガイドブックとする。紙媒体で

の取り組みとしては、既に「外国人住民のための避難生活ガイドブックやさしい日本語版」が静岡県で製作、配布が始まっているが、まだ一部の地域で留まっている。アプリであれば、より多くの人が手軽にガイドブックを入手することがでる。さらに、留学など期間が限られている外国人にとっても手軽であり、もし自分が来日している間に災害が起こらなければ、すぐアンインストールしてもらって構わない。保険と同じような感覚だ。

そしてこのガイドブックは、多言語と「やさしい日本語」での用意をしておく。避難所生活ガイドブックを使用する場面は、実際に避難所生活が始まるタイミングが多いと予想される。その際に、母国語だと精神的に落ち着く、安心できる、といった声を参考に、できるだけ多くの言語で用意しておく。しかし、それでもカバーできない言語も出てくるだろう。これを想定し、「やさしい日本語」での用意もしておく。これは、共通のコミュニケーション手段という機能に期待を寄せたものである。

さらに、随所にマンガやアニメを入れるなど、親しみやすい構成で制作し、避難所生活ガイドの役割を果たしつつ、被災外国人の精神安定剤としても役に立つようなものの開発を提案する。

(3)避難所生活体験の推進と充実

外国人へのインタビュー等から、「避難所の形態が違って困惑する」、「避難所で実際に生活するイメージが沸かない」といった声が多く聞かれた。そこで、前もって一度でも避難所での生活を経験しておけば、いざというときの混乱を少しでも抑えられるのではないだろうか。

既に紹介した鹿沼での避難所生活体験を各地で推進したい。また、鹿沼の避難所生活体験は１日のみであったが、より深く知ってもらうため、避難所生活体験１泊２日コースなどを開催し、実際に避難所で宿泊する経験の場を提供してもよいのではないだろうか。

また、外国人だけ、日本人だけ、というように対象を限定するのではなく、そこの地域の外国人と日本人に一緒に参加してもらいたい。そこでお互いに意見を交換する場を設け、相互理解を深めてもらうとともに、日頃のコミュニケーションの促進にも繋げたい考えである。

さらに、非常食を試食する時間を設け、そこで宗教的な理由（イスラム教など）によって食べられないものがある外国人の声を聞き、それらをまとめたうえで公に公開したい。そうすれば、支援物資を送る人の参考になる。公開方法としては、サイトの開設や SNS での発信など、IT を駆使したものが現代においては影響力を持つと考える。

7.今後の展望

災害大国である日本は、他国よりもその経験は豊富である。多大な犠牲を伴いながら、大規模な自然災害と幾度となく向き合ってきた日本には、その経験を生かし、世界に先駆けて防災のあり方を提案する使命があると考える。防災先進国として、日本の今後の歩みが試される時期にきていると思われる。

また、上記のような国家レベルの対策のほかに、普段からお互いの文化や習慣を理解するよう努め、よくコミュニケーションを図ることが非常に重要であろうということが今回の研究から明らかとなった。日頃から、地域に住む外国籍市民との信頼関係を地道に構築していくことが、大きな意味での防災対策になるのではなかろうか。

そして、最後に私たちが強く言いたいのは下記のことである。訪日外国人、在留外国人が増加する日本にとって、こちら側から外国人に向けて様々な案を打つことも上手く共生していく上ではもちろん大切であろう。しかしながら、災害時心がけなければいけないのは、自分がどこにいたとしても、「自分の身は自分で守る」ということである。だからこそ、日本から外国人に向けたアプローチをする一方通行ではなく、外国人にこそ自分の身を守るため、積極的に防災に関するイベントに参加したり、情報収集を積極的に行ってもらいたい。私たちの今回の提案が、少しでも、相互でより防災に関して積極的になれる手助けをするものとなれば、こんなに嬉しいことはない。

＜参考資料＞

・日本政府観光局(JNTO)、統計情報、統計データ「年別 訪日外客数、出国日本人数の推移(1964 年-2015 年)」、http://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf（2016/11/19 取得）
・日本政府観光局(JNTO）、統計情報、統計データ「国籍/月別 訪日外客数(2003 年～2016 年)」、www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf（2016/11/19 取得）
・総務省統計局ホームページ、統計データ、「人口推計(平成 26 年 10 月 1 日現在)」、http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2014np/（2016/11/21 取得）
・内閣府防災情報のページ、平成 22 年版防災白書、「図 1-1-1 世界の災害に比較する日本の災害」、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h22/bousai2010/html/zu/zu001.htm（2016/11/13 取得）
・内閣府防災情報のページ、平成 27 年版防災白書、「図表 3 世界の災害の地域分布」、http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h27/zuhyo/zuhyo00_03_00.html（2016/11/19 取得）
・島崎辰夫『地域の生活者としての外国人～その状況と支援～』公益財団法人埼玉県国際交流協会 P.28
・静岡県公式ホームページ、多文化共生の地域づくり、「危機管理対策の推進」https://www.pref.shizuoka.jp/kikaku/ki-140/takikaku.html#hinan（2016/11/24 取得）

＜図表等＞

・法務省、広報・報道・大臣会見メニュー、平成 27 年のプレスリリース、「平成 27 年 6 月末現在における在留外国人数について（確定値)」http://www.moj.go.jp/content/001160917.pdf（2016/11/04 取得）
・社会実情データ図録、「図録 外国人数の推移（国籍別)」、http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1180.html（2016/10/03 取得）
・写真はすべて筆者が撮影