

これからの「外国人の防災」 — URC 都市セミナーを振り返って —

菊澤 育代 KIKUSAWA Ikuyo

(公財) 福岡アジア都市研究所 研究主査

■要旨：2020年9月、福岡アジア都市研究所（URC）では、2019年度のURC総合研究報告書「外国人と防災」をテーマにしたセミナーを開催した。セミナーでは、URCの研究報告を行うとともに、講師としてダイバーシティ研究所の田村太郎氏をお迎えし、コロナ禍における新たな気づきや、より一層重要となる外国人の防災についての議論を深めた。本稿では、（1）地域の条件・リスクの把握、（2）災害・防災情報の整理、（3）多言語化、（4）外国人の位置づけ、の4つの要素を取り上げ、セミナーでの議論を整理するとともに新たな視点を加えることで、これからの外国人の防災のあり方を模索した。

■キーワード：防災、外国人、多文化共生、多言語化

1. はじめに

福岡アジア都市研究所（以降 URC）では、2020年3月、機関の総合研究報告書として、「外国人の防災～みんなが助かる社会の構築に向けて～」を上梓した¹⁾。年々高まる災害への不安と福岡市への外国人来訪者および居住者の増加に応える形で調査研究が進められ、いよいよ出版という時期に、新型コロナウイルスが発生し、瞬く間にパンデミックへと発展した。いまだ、国際的な移動は大幅に制限され、福岡空港・博多港への入国者数は前年同月比99.9%減（2020年7月時点）となるなど、街なかには外国人来訪者を見ない日が続いている。

調査研究時と現在とでは、世界の情勢が大きく異なることは誰の目に見ても明らかであるが、本研究のテーマは、陳腐化するどころか、感染症やパンデミックという新たな状況を加味した考察への展開と、都市のレジリエンス構築に向けた検討に向け、ますます重要性を増す。

こうした中、2020年9月25日、URC恒例の都市セミナー（以降、セミナー）をオンラインにて開催し、上記研究成果の報告ならびに、一般財団法人ダイバーシティ研究所の田村太郎氏をお招きし、

外国人の防災について議論を行った²⁾。セミナーは、当日80名を超える参加者があり、質問も多く寄せられた。1時間15分という短い時間ながらも、URCからの報告、田村氏の講演、筆者から田村氏へのインタビュー形式での対談および質疑応答の3部構成で多様な議論を交わした。それぞれのセッションから示唆に富んだ指摘が得られたことから、議論を振り返り、整理するとともに、新たな視点を加えることで、自然災害のみならず、パンデミック下での外国人の防災ならびに都市のレジリエンスに有益な示唆が掲出できると考えた。そこで、今後の外国人の防災に関する取り組みの一助となることを期待して、セミナーの成果の整理を試みた。

2. 地域固有の条件・リスクを把握する

外国人の防災を考える際、まず、当該地域における外国人の滞在性の高いエリア（居住地・昼間の滞在場所）、発災時の避難行動、移動ルート等を想定した上で事前の対策を講じることが求められる。

福岡市住民基本台帳を基に、市内外国人居住者の居住分布を可視化すると、東区から中央区を通り南区へと続く「く」の字型の集住ベルトが現れる（図

1-A)⁽¹⁾。なかでも、来日年数の浅い外国人は、特に都心部近辺に滞在する傾向が認められることや、南区においては、近年増加傾向にあるベトナム籍・ネパール籍の住民が外国人住民の半数を占めるなど、地域的な集住特性も認められる⁽¹⁾。

また、市内居住者の4割を占める留学生の昼間の滞在場所として、留学生を抱える学校の位置をプロットし、さらに市民全体の昼間の人口分布を重ね合わせると、博多・天神という福岡の都心部を中心とした「く」の字の字がますます濃さを増す(図1-B)⁽¹⁾。この「く」の字のエリアは、外国人が昼夜を問わず密に滞在するエリアと考えられる。

福岡は、2005年の西方沖地震の震源となった警

固断層が市内を縦断し、地震が起こった場合、特に断層帯の東側に強い揺れが予想される(図1-C)⁽²⁾。最も揺れが強いと予想されるエリアは、都心部の、外国人居住者ならびに街なかを訪れる外国人来訪者が多く滞在するエリアと広く重なりを見せる。また、都心部を含む都市部は、災害時に特有の脆弱性を持つことが指摘される。中高層の建物においては高層部の揺れが増幅すること、エレベーター内への閉じ込め⁽³⁾、停電時の水の供給困難、近所付き合いの少なさから来る共助の不足などが挙げられる^(4,5)。

以上のことから、福岡市における外国人の災害時のリスクを整理すると、(1) 都市部の災害に対する一般的な脆弱性、(2) 市内中心部の外国人の集住性・

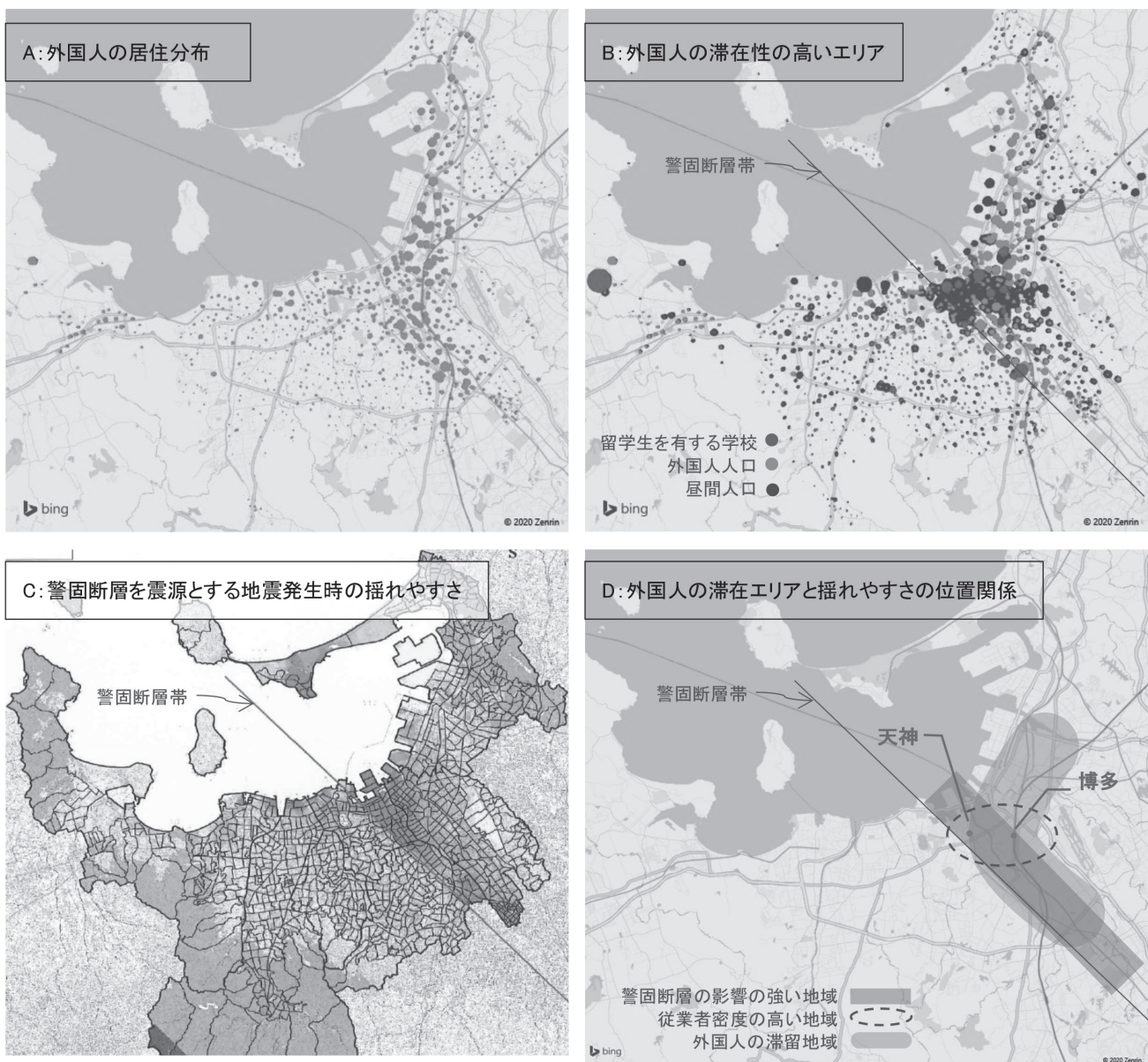


図1 福岡市の外国人の滞在場所と警固断層による揺れの影響の強い地域の位置関係

滞在性、(3) 警固断層を震源とする地震が発生した場合の強い揺れの3つの要素がオーバーラップすることがわかる(図1-D)。さらに、北海道胆振東部地震の際に、札幌市内や新千歳空港に外国人観光客が押し寄せたことや、東日本大震災時の仙台市立三条中学校や大阪北部地震の際の箕面市立豊川南小学校など、特定の避難所に外国人が集中して避難したことなどの報告があり、福岡市内においても、外国人間のコミュニケーションによって平常時に把握される人数以上の外国人が特定の箇所に集中することも想定される。

このように、単に、人口当たりの外国人数や平時の人口のみから判断するのではなく、昼夜間の滞在场所や避難時の傾向を踏まえた誘導策や情報伝達を事前に整えておくことが肝要となる。

3. 災害・防災情報を整理する

災害時には膨大な情報が行き交うことから、事前の情報整理によって、発災時の情報処理および伝達を円滑に促すことが重要である。

災害に関する情報は、大多数に共通する「共通情報」と、個々人の所在や周辺状況、条件によって異なる「個別情報」に分類される。前者は、避難・安全確保のための一般的な行動や震度・台風の進路などの災害情報など、テレビや政府のポータルサイトで入手できる情報を指す。後者は、所在地近辺の交通機関の運行状況や避難場所など、よりローカルな情報となる。

自治体や地域の避難所など、ローカルな情報を発信する主体の負荷を軽減し、かつ、個別のニーズに応じた情報提供を進めるためには、情報を「共通」と「個別」に整理し、「共通情報」については、信頼できるメディアや政府の情報への誘導に努め、「個別情報」の多言語化ならびに多面的な発信に注力することで、円滑な情報伝達が期待される⁽¹⁾。その際、2で論じたように、地域の特性を事前に把握しておくことで、多言語化する際の言語の選択や情報伝達ルートを確認しておくことが可能になる。

また、「共通」「個別」とは異なる軸として、「ストック情報」と「フロー情報」の整理が必要となる。ストッ

ク情報は、外国人の予備知識の異なりをカバーするための「備えとして整理・発信しておける情報」であり、フロー情報は、「発災時に収集・整理する情報」である⁽⁶⁾。例えば、震度6がどれほどの地震なのかという知識がない状況で、震度6を多言語化しても、その深刻さや対処の方法が伝わらない。ストック情報とフロー情報がセットになってようやく情報に意味を持たせられるようになる⁽⁷⁾。以上の通り、災害に関する情報を「共通」「個別」「ストック」「フロー」の4つの象限で整理し、より効率的かつ効果的な情報提供に備えることが求められる(表1)。

表1 災害・防災に関する情報の分類

	共通	個別
ストック	<ul style="list-style-type: none"> ・災害についての基本的知識 ・避難所について(機能・役割) ・避難の仕方 ・災害への備え方 	<ul style="list-style-type: none"> ・最寄りの避難所の場所 ・地域の防災情報の提供者・提供場所 ・大使館・領事館の連絡先 ・ハラル食・ベジタリアン食の備蓄・流通経路の確認
フロー	<ul style="list-style-type: none"> ・いま何が起きているのか ・災害・被害状況(気象情報、地震の震・度震源地、津波、火災等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・最寄りの交通機関の運行状況 ・最寄りの避難所の開設状況 ・物資の配給場所・時間

加えて、災害時の外国人の課題は段階的に変化する⁽⁷⁾。そうした変化に配慮することでタイムリーな対応が可能になる。発災直後に見られるのが、経験のない災害に直面した不安感、次に、一時的な生活困難に対応するための特別給付金のような支援策へのアクセス困難、その後に来るのが、失職や在留資格の失効などによる長期的な生活困窮である⁽⁷⁾。段階的に変化する課題に対応するための情報整理という視点も重要となる。

こうした情報の特性を踏まえ、いつ(発災前・後(時間経過別))、誰が(政府、自治体、メディア、学校、民間事業者など)、どの情報(共通・個別、ストック・フロー)を、どのように(言語、伝達メディア)発信するのかを整理し共有しておくことが、意味のある情報の発信につながると考えられる。

4. 多言語化を再考する

福岡市内の外国人居住者の言語能力は、総体的に

英語よりも日本語の能力が高いことがアンケート結果で明らかとなっている。また、ベトナム・ネパール籍の住民は、日本語を「読む」よりも「聞く」ことの方が得意であることや、「読む」情報としては、日本語よりも英語が好ましいということ、漢字が読めない層が一定数存在することも同アンケートで分かっている⁽⁸⁾。こうした、国籍別の理解度や、「聞く」「読む」などの言語能力別の習熟度が異なることに留意したうえで適切な多言語化を選択することが求められる。

セミナーにおいて田村氏は、多言語化について、「多言語化は進んできているが、直接的で双方向性のあるコミュニケーションが減少しているのではないか」⁽⁷⁾と現状の災害対応に危惧を示した。多言語化は、日本語の情報を多言語に翻訳すれば終わりというものではなく、その本来の目的は、災害時のリスクを減らし安心感を与えるところにある。田村氏によれば、多言語化は、単に「翻訳」だけではなく、「承認」や「アナウンス」の役割を持つという⁽⁷⁾。例えば、ベトナム語で「避難所」と書かれていれば、もちろん、そこが避難所であるという意味がベトナム語を理解する人に伝わるという効用がある。しかし、それと同時に、ベトナム国籍の人も受け入れているという安心感を与える「承認」効果が得られ、日本人に対しても、そこに外国人がいるということを認識させる「アナウンス」の作用が働くことが指摘される⁽⁷⁾。

多言語化を考えるうえで、「やさしい日本語」の活用が近年進んできており、外国籍の住民だけでなく子どもにも理解されやすいという効果が期待される。その一方で、田村氏が指摘するように、「翻訳」にとどまらない多言語化の意味をもう一度考え、言語や掲示のあり方を検討する必要がある。施設の利用者や地域の外国人居住者の特性やニーズを平時から把握し、心の通った多言語化を目指したい。

5. 外国人の位置づけを正しく理解する

外国人は、日本語の理解が十分でない場合や、地域や環境に不慣れであることなどを考慮して、災害時に支援を必要とする人として捉えられる。福岡市

の地域防災計画において、外国人は要配慮者と位置付けられ、国の災害対策基本法においても、要配慮者や避難行動要支援者と位置付けられる。

一方で、外国人の「支援者」としての位置づけにも目が向き始めている。言語的な制約という側面で見ると支援を必要としつつも、体力的な側面や情報技術への精通度、多文化理解など、多方面で災害時に必要となる能力を有することも指摘できる。福岡市の外国人の平均年齢は31.0歳、福岡市全体の平均年齢は44.2歳と、実に10歳以上の差がある^(9,10)。高齢化の進む過疎地域で、若い外国人実習生が、土砂の除去などの水害被害後の復旧活動で活躍したという報告もある⁽⁷⁾。インターネットやSNSを用いた情報収集・発信に長けており⁽¹¹⁾、複数言語に堪能であることも少なくない⁽¹²⁾。こうした外国人は、日本語が得意でない他の外国人に翻訳した情報を伝達する役割も期待される^(13,14)。多文化理解の側面而言えば、母国と日本の二か国での生活経験があること、日本での生活においてマイノリティとしての経験を持つことなどから、多様性に対する理解が深いことも考えられる。

また、すでに外国人が災害時の支援者側に位置づけられている現状にも目を向ける必要がある。福岡市では、コンビニエンスストアやファミリーレストラン、ガソリンスタンドなどを「災害時帰宅支援ステーション」に指定する動きが進んでいる。こうした施設では、多くの外国人が働いており、被災者の帰宅支援を行うことになる。また、福祉施設は、発災時、福祉避難所に指定されることが多く、外国人介護職員が広がる現状、災害時に支援側に立つことが予想される⁽¹⁵⁾。しかし、関連施設で働く当事者が災害時の役割を認識していないケースもあり⁽⁷⁾、外国人の災害時支援者としての位置づけの明文化や、支援者としての研修や訓練が今後必要となる。

すでに、外国人防災リーダーなどの名称で、災害時の外国人対応を担う人材の育成も進んでいる。ただし、リーダーという言葉が重い責任を感じさせる可能性や、支援者となることが強要されるような理解が進むことは好ましくない。筆者が行った福岡市内外国人へのヒアリングでも、支援者側に立つこと

への不安が聞かれた⁽¹⁶⁾。日本語に不慣れで経験のない災害に直面した際に、特定の人に重荷を負わせるのではなく、個々の能力・状況に応じ、共助の理解を高めることが重要となる。

6. さいごに：ともに考え、ともに取り組む

ここまで、外国人の防災力を高める手がかりとして、(1) 地域の条件・リスクの把握、(2) 災害・防災情報の整理、(3) 多言語化、(4) 外国人の位置づけ、の4つの要因について検討を進めてきた。地域の条件・リスクの把握では、地域別の外国人の滞在特性や避難時の行動をあらかじめ想定すること、特に福岡市では地震発生時に複数のリスクが重なることを理解した上で対策を講じることの重要性を指摘した。災害・防災情報の整理においては、誰がどの情報を、収集・整理・多言語化・発信するのか、その優先度を見極めることが重要となり、その際、「共通」と「個別」に分けて考えることが有効である。また、事前に知っておくべき情報（ストック情報）と発災後に発信する情報（フロー情報）は、両方が合わさって初めて意味を持つということも忘れてはならない。災害・防災情報は、その特性を理解し整理することで必要な情報を必要なタイミングで必要な人に届けることができる。さらに、外国人の防災において、多言語化は最も重要な取り組みの一つであるが、どの言語に翻訳するのかはもとより、なぜ多言語化するのか、多言語化の多面的な効用を知ることが重要である。そして今、防災における外国人の位置づけは次第に変化してきている。地域の外国人は、災害時の要配慮者としてのみとらえられるのではなく、多様性への理解や言語能力、体力面など様々な点において支援者として立つ振る舞う可能性を持つことが認められる。福祉施設やコンビニエンスストアで働く外国人など、すでに支援側に立つことが期待される外国人も少なくない。個々の置かれた状況を丁寧に理解することが求められる。

こうした要因を踏まえ、外国人の防災において我々が目指すのは、不可避な災害等に対し適切に備えることで被害を最小限に留めるとともに、被災した人ならびに家族・友人らを心配する人たちの不安

感を取り除き、できるだけ早く元の生活を取り戻すことである。

そのためには、災害発生時だけでなく平時から、外国人とともに防災への取り組みを進める必要がある。この「外国人とともに」という視点が、セミナーでは特に強調された。外国人のニーズや不安に感じる状況、個々の制約は本人でないとわからない。市内に住む・訪れる外国人がどのような支援を必要としているのか、どのように災害対策や地域の災害リスクを把握しているのか、あるいは日本人が外国人の困りごとや文化・習慣をどれくらい理解しているのかということは、互いに意見を交わしあうことで初めて明らかとなる。

例えば、発災時に外国人が集団で屋外退避していることに対して警察への通報が相次いだり、救援物資を袋に詰めて持ち帰ろうとする外国人と日本人の間でトラブルが発生したりということは珍しくないという⁽¹⁷⁾。こうしたトラブルが見られる一方で、地域の防災訓練において、技能実習生や留学生がてきぱきと段ボールベッドを組み立てる姿は、高齢の地域役員の目に非常に頼もしく映る⁽⁷⁾。

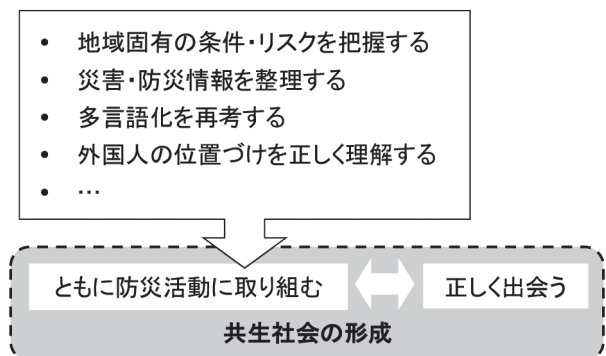


図2 外国人の防災と共生社会の関係

こうした事例からも、相手を知らないことから思い込みや偏見が生まれていることがわかる。互いの関係性を構築することが何より大切であり、田村氏はこれを、対等な関係で「正しく出会う」と表現する⁽⁷⁾。地域の防災訓練に留まらず、法律や施策の策定、地域の防災の取り組みを、議論の段階から外国人とともに作り上げていくことは、外国人のニーズや困りごとを把握すること以前に、関係性を構築するという意味合いがある。正しく出会うことは、

関係性に変化をもたらす。地域の外国人は、もはや〇〇人の技能実習生ではなく、〇〇さんという固有名詞として認識され、直接的なつながりが形成されるようになる⁽⁷⁾。外国人とともに行う防災活動は、共生社会の形成につながっていくのである。

パンデミック下において、残念ながら差別や偏見に関するニュースが少なからず報じられている^(18,19)。外国人の防災という切り口から整理した本報告では、外国人であること（例えば、言語が不得手であったり、災害に対する知識を持たなかったり）から受けるリスクをいかに減少するかという議論を行ってきた。そこから得られた知見を踏まえ、日本人・外国人がともに防災活動に取り組むこと、すなわち「正しく出会う」ことで、リスクの低減と同時に共生社会の形成が実現されていくのではないだろうか（図2）。

注釈

- 1) 本報告書は、日本都市センター第11回都市調査研究グランプリ優秀賞を受賞した
- 2) 令和2年度都市セミナー「外国人の防災」
<http://urc.or.jp/r2seminar>

参考文献

- (1) 中村由美, 菊澤育代. 外国人の防災～みんなが助かる社会の構築に向けて～. 2020.
- (2) 地震調査研究推進本部. 全国地震動予測地図2014年版 [Internet]. [cited 2020 Feb 4]. Available from: https://www.jishin.go.jp/regional_seismicity/rs_katsudanso/fl08_kego/
- (3) 中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ. 首都直下地震の被害想定と対策について [Internet]. 2013. Available from: http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_siry001.pdf
- (4) 福和伸夫. [12] 大阪北部地震で大都市の災害脆弱性が露呈. 論座. 2018 Jul 6;
- (5) NHK 総合テレビジョン. NHK ニュースおはよう日本 (12月6日放送). 2019.
- (6) 田村太郎. 災害時における外国人支援. In: (一財) 自治体国際化協会多文化共生部多文化共生

課, editor. 自治体国際化フォーラム. 自治体国際化協会; 2017. p. 2-15.

- (7) 田村太郎. 令和2年度都市セミナー「外国人の防災」～みんなが助かる社会の構築に向けて～. 福岡アジア都市研究所; 2020.
- (8) 福岡市. 福岡市外国籍市民アンケート報告書 (追加調査) (福岡市滞在期間5年未満の外国籍市民に関する分析). 2019.
- (9) 福岡市. 福岡市住民基本台帳 (平成31年8月29日時点). 2019.
- (10) 福岡県. 福岡県人口移動調査 第2表市区町村別・年齢別人口 (平成31年9月1日時点). 2019.
- (11) 総務省. 在留外国人のICT利用状況等に関する調査研究報告書. 2016.
- (12) 愛知県. 多文化防災ガイド. 2019.
- (13) 防災ガイド編集部. 災害時の外国人支援 全国自治体が取り組む災害時の外国人対応 (岐阜, 静岡, 岡山, 群馬) [Internet]. 事業構想. 2016 [cited 2020 Nov 9]. Available from: <https://www.projectdesign.jp/200002/foreign-support/002964.php>
- (14) 共同通信社. 外国人防災リーダー育成へ研修会 仙台, 避難情報の翻訳期待. 2020; Available from: <https://www.47news.jp/news/5003900.html>
- (15) 田村太郎. 多文化共生社会における災害対応. 東京都防災 (語学) ボランティア研修特別公開講座. 2019 Oct 4;
- (16) 国連ハビタット福岡本部外国人職員. 外国人の防災についてのヒアリング. 2019 Oct 2;
- (17) 田村太郎. 訪日外国人4,000万人時代の災害時対応～外国人住民とともに進める「安心感の醸成」に向けて～. In: 災害時の外国人住民・訪日旅行者支援～2018年に発生した災害から学ぶ～. 自治体国際化フォーラム; 2019.
- (18) 新型コロナウイルス感染症 アジア人差別と外国人嫌悪の世界的激化. Human Rights Watch. 2020 May;
- (19) 「隠れたパンデミック」コロナ差別、中国系カナダ人の半分以上が体験 世論調査. AFP BB News. 2020 Jun;