

地域の防災における外国人支援について

—地震に対する備えを中心に—

轟 木 靖 子
高 橋 志 野
山 下 直 子

1 はじめに

本研究は、地域の防災における外国人住民支援のあり方について、地震および防災についてのアンケート結果をもとに、とくに地震に対する日頃の備えを中心に分析・考察をおこなうものである。

日本で生活する外国人の数は、2008年のリーマン・ショック、2011年の東日本大震災、2020年の新型コロナウイルス感染症の感染拡大の時期に一時的に減少したが、大局的に増加の傾向にある。法務省の統計によると、令和3（2021）年6月末における在留外国人数は2,823,565人で、前年末に比べ2.2パーセント減となったものの、新型コロナウイルス感染症の拡大が本格的となる直前の令和1（2019）年末は2,933,137人であり、これは、ほぼ同時期（2019年12月）の日本の人口1億2615万人（総務省「人口推計」・概算値）の約2パーセントに達している。これは、日本で生活している人の50人に1人が外国人ということになる。

いっぽう、日本は地理的に地震がおこりやすく、とくに2011年の東日本大震災以降は地震だけでなく、地震にともなっておこる津波や、二次災害にも目が向けられるようになってきている。また、四国は南海トラフ地震防災対策推進地域に指定されており（注1）、地域住民が協力して防災・減災に取り組む姿勢が望まれる。

本研究では、轟木・高橋・山下（2017）で実施した防災に関するアンケートを一部修正・追加したものを日本人および日本で生活する外国人に実施した調査結果をもとに、とくに日常的な地震に対する備えの意識に焦点をあて、災害時の外国人住民支援において注意すべき点について考察する。

なお、今回対象となるのは、正確には日本で生活する非日本語母語話者であり、かならずしも国籍が外国とは限らないが、紙面の都合により「外国人」とする。

2 災害時の外国人支援について

2.1 地域で取り組むべき課題

災害時のより円滑な外国人住民対応について、総務省では以下のような現状と課題が報告されている（注2）。

（1）外国人住民の情報把握に課題

災害時の外国人住民対応に際して、必要となる外国人住民の情報など実態の把握が不十分

（2）多文化共生を担う人材の育成・活用に課題

災害時の多言語対応を含め、平常時から多文化共生の役割を担う、専門的な人材の育成や外国人キー

パーソンの活用等が不十分

(3) 地域内での連携に課題

地域国際化協会やNPOなど地域内の様々な主体との間で、災害時の外国人住民対応にかかる連携が不十分

(4) 県域及びさらに広域での連携に課題

市区町村において、単独で災害時にきめ細かい外国人住民対応を行うことには限界があるが、その支援体制は確立されていない。

大規模災害を考えると、都道府県域を超える広域的な連携が不十分

(5) 情報の多言語化体制に課題

制度的情報や専門情報の多言語化、少数言語への翻訳などが困難。

わかりやすい日本語の利用も不十分

(6) 情報の確実な伝達に課題

情報を多言語化して発信・提供しても、その情報を必要とするエンドユーザまで、必ず届いているとは限らない

(7) 平常時から外国人住民の地域へのかかわりに課題

外国人住民の平常時からの地域活動等の参加や災害に対する理解が不十分

これらは東日本大震災等の外国人住民への対応の検証から導かれたものである。大規模な災害に遭う可能性はどこでもある。もともと防災の知識と備えが日頃から重要であることはもちろんであるが、これらの現状と課題を受け、外国人住民への対応の視点から、以下のような提言が出された。

- 1 外国人住民の実態把握
- 2 中核的な人材育成と活用
- 3 関係者間の連携
- 4 多言語情報提供の充実とわかりやすい日本語の活用
- 5 日常的な取組の重要性

災害時の外国人住民への対応は、日頃からおこなっておくべきこととしては、外国人住民の実態把握と地域住民との意思疎通、災害時に必要とされることとしては、外国人住民の理解できることばでの情報提供、そして平時・災害時を通じて関係団体同士の連携が必要とされることがわかる。

いっぽうで、災害時には「自力避難困難者」として各自治体には注意すべき住民のケアが求められているが、一般的に想定される自力避難困難者は、老人、乳幼児、障がい者等であり、外国人住民に及ばないことが多い。一般的には外国人＝英語、という認識も見られることから、敬遠されてしまう可能性もある。

外国人住民の防災というと、外国人特有の問題、たとえば査証の更新や在留資格に関わる雇用等に関する問題にクローズアップされがちだが、日本で生活しているという点では日本人住民と変わりがなく、また災害時に直面する問題は一時的に日本を訪れている外国人であっても同様に考えなければならない問題である。

2.2 「やさしい日本語」による情報伝達

災害時の外国人住民支援は、とくに1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに広く知られるようになった。この時、避難や防災に関する指示が理解できなかった多くの外国人が危険を避けることができず、さらに被害を深刻なものにしたと言われている。それまでも個々に様々な取り組みは行われてきたが、この震災が契機となり、外国語の通訳ではなく、「母語を問わず伝えることのできる」方法として「やさしい日本語」による災害時の情報伝達を体系的に整理する取り組みが本格的におこなわれるようになった。

防災・減災のための「やさしい日本語」は、弘前大学社会言語学研究室の佐藤和之氏が内容を整理し、ホームページ等で一般向けにわかりやすく示したものがよく知られている（注3）。その後、「やさしい日本語」でニュースを伝えるホームページが出来る等、少しずつ多くのところに知られるようになった。現在（2022年）では、自治体の案内や災害時のSNS発信等で使われる事例も見られるようになった。

「やさしい日本語」は平易な日本語で、必要な情報をできるだけわかりやすく伝えるもので、外国人の母語を問わないこと、また日本語教師のような専門家でなくても使い方を覚えれば活用できるという利点がある。実際に使う場合には、伝える情報をどのように絞るかという取捨選択が必要であり、また、外国人にとって何がわかりにくいのかを踏まえることで、より円滑な情報伝達が可能になると考えられる。

3 防災意識に関する調査：外国人と日本人との比較

3.1 これまでの調査結果

轟木・高橋・山下（2017）では、四国で生活する外国人住民を対象に、また轟木・高橋・山下（2018）では留学生を対象に地震や防災についてのアンケートをおこなった。後者では同じものを日本人学生にも実施し、留学生の回答と日本人の回答の比較をおこない、分析・考察した。その結果、主として以下の点が明らかになった。

- (1) 「地震」「津波」「避難」「危険」について、中国語母語話者は「知っている」がほかの母語話者には（漢字表記だと）わかりにくい。たとえば、「地震」「津波」は知っていても「避難」「危険」は知らない、という回答が非中国語母語話者の約六分の一にみられた。
- (2) 「知っている」という回答者も、音声を聞いてすぐに意味がわかるかどうかは不明。
- (3) 「地震に対する普段からの備え」について、外国人にはあまり理解されていない。比較的防災意識の高い回答者であれば水や食料品の備蓄の必要性を認識しているが、家具の固定等についてはほとんど知られていない。

本研究では、上記のアンケートを一部修正し、外国人住民と日本人住民に実施した結果について分析・考察をおこなう。

4 調査の概要

4.1 調査方法および調査対象者

調査は日本語版と英語版を作成し、愛媛県および香川県に在住する外国人と日本人に実施してもらった。関係者を通じてURLを送付し、グーグルフォーム等のネット経由でアンケートを表示し、直接回答を入力するかたちで実施した。

4.2 調査時期および被調査者

調査時期は2020年12月から2021年2月、および2021年7月である。愛媛県および香川県の大学、および外国人支援関係団体等に依頼し、留学生、教員、地元の日本語教室等に通う社会人等を対象にURLを送付し、依頼した。全回答数は日本人51名（男性20名、女性31名）、外国人43名（男性18名、女性25名）となった。

4.3 調査内容

調査項目は以下のとおりである。

- (1) 性別（男、女、回答しない） 一つ選択
- (2) 年齢（10-19、20-29、30-39、40-49、50-59、60-69、70-） 一つ選択
- (3) 国籍（外国人のみ）
- (4) 日本滞在歴（外国人のみ）（1カ月未満、1か月以上半年未満、半年以上1年未満、1年以上） 一つ選択
- (5) 自分の防災意識について（高いと思う、普通だと思う、低いと思う） 一つ選択
- (6) 地域の防災において大切だと思うこと
（地域の危険箇所について知っておくこと、普段から隣近所とコミュニケーションを取っておくこと、避難所の場所や避難経路を知っていること、一人暮らしのお年寄りなど、自力で避難できない人の情報や状況を知っておくこと、外国人など、日本語がじゅうぶんでない人の情報や状況を知っておくこと、地域の避難訓練に参加すること） 複数選択可
- (7) 自分の家の近くの避難所を知っているか（はい、いいえ）どちらかを選択
- (8) 地震による被害を少なくするため、普段からやっておくべきことを知っているか（はい、いいえ）どちらかを選択
- (9) 上の（8）で「はい」の場合、具体的に、また実際にしていることがあればそれも 自由記述
- (10) 大きな地震にあったとき、とくに心配なこと 自由記述／選択肢（省略）
- (11) (12) (13) 以下の防災ピクトグラムについて
- (a) 見たことがある・見たことがない どちらかを選択
- (b) どんな意味だと思うか 自由記述

(11)



(12)



(13)



- (14) 防災や地震について思っていること 自由記述

本稿では、（5）自分の防災意識（6）自宅近くの避難所（7）普段の地震対策（11）-（13）防災ピクトグラムについての回答について分析をおこなう。

4.4 調査結果

4.4.1 自分の防災意識について

「高いと思う」は日本人8名（15.7%）、外国人10名（23.2%）、「普通だと思う」は日本人38名（75.5%）、外国人24名（53.5%）、「低い」は日本人3名（5.9%）、外国人8名（18.6%）となった。日本人も外国人も「普通だと思う」の比率が最も高いが、回答者のおよそ四分の三が「普通だと思う」日本人に対し、外国人は約半数であり、そのいっぽうで「高いと思う」「低いと思う」比率は日本人よりも多くなっている。

外国人の場合、日本滞在歴が1年以上の回答者が43名中30名と偏っていたため、滞在歴と意識の関係については厳密には検証できなかったが、1年以上に次いで多かった1カ月以上半年未満の滞在歴の回答者11名と比較すると「低い」回答者の比率が滞在歴1ヶ月以上半年未満では11名中5名となり、有意差がみられた（ $\chi^2(2) = 6.46, p < 0.05$ ）ことから、当初は防災意識が低い場合でも、滞在歴が長くなるにつれて「普通」あるいは「高い」に変わってくると推測される。

滞在歴1年以上（30人）

高い 8人 普通 19人 低い 3人

滞在歴1ヶ月以上半年未満（11人）

高い 2人 普通 4人 低い 5人

4.4.2 自宅近くの避難所について

「普段生活している場所からいちばん近い避難所を知っているか」については、「知っている」は日本人は51名中31名（60.8%）、外国人は43名中25名（58.1%）となり、両者にはほとんど差がみられなかった。防災意識、居住歴についてもとくに回答傾向との関連はみられなかった。

日本人の場合、自宅で家族で生活していて自治会活動等に触れる機会がある回答者は比較的知っている傾向があると思われる。いっぽうで親元を離れて一人で住んでいる学生の場合は知らない可能性が高い。外国人の場合、防災関連のガイダンスや、地域住民との交流を通して知っている場合もあると思われるが、後述する避難所のピクトグラムを近所で見ても、自分が避難すべき場所かどうかと関係なく「知っている」と回答している可能性もある。

4.4.3 地震に対する普段からの備えについて

「地震による被害を少なくするため、普段からやっておくべきことを知っていますか」という問いに対し、「知っている」は日本人は24名（47.0%）、外国人は19名（43.1%）となり、ほぼ同程度の比率となった。しかし「知っている」場合の具体的な対策についてみると、日本人の回答者は家具の固定、物の配置の工夫（積み重ねない、高いところに置かない等）、防災グッズの準備、水や食料の備蓄、避難経路等の確認が書かれていたが、外国人の場合は「ヘルメットを用意している」「防災リュックを用意している」「水や大事なものを荷物にまとめている」という回答のほか、「机の下に隠れる」「エレベータを使わずに階段を使う」「外へ逃げる」等の回答がみられた。「知っている」場合でも具体的には地震が起こってからの行動を答えているケースが自由記述の回答者の約半数にのぼっている。また、「外へ逃げる」という回答については、地震をほとんど体験したことのない外国人にとっては、突然の揺れに襲われたときに（わかっても）家の中でじっとしているのは難しいというコメントもあった。また、日本人の回答で比較的多かった「家具の固定」について答えた外国人の回答者はいなかった。

4.4.4 防災ピクトグラムについて

災害時に避難場所等がどの災害に対応しているか誰でもわかるように、内閣府は日本工業規格（JIS）に災害種別の図記号（JIS Z8210）を追加し、全国どこでも同じ表示となるよう、2016年に「災害種別避難誘導標識システム（JIS Z9098）」を制定した。今回の調査ではこのなかで「避難場所」「津波／高潮」「津波避難ビル」について「見たことがあるか」「どんな意味だと思うか」を尋ねた。ピクトグラムという点から、見たことがない場合でもある程度意味がわかれば本来の目的を果たしているといえる。以下に見たことがある／ない」の回答と、意味についての自由記述の正答率を示す。

（1）避難場所

回答者	項目	見たことがある		見たことがない	
		正解	不正解・無回答	正解	不正解・無回答
日本人（51人）		25人（49.0%）	8人（15.7%）	8人（15.7%）	10人（19.6%）
外国人（43人）		10人（23.3%）	19人（44.2%）	1人（2.3%）	6人（13.9%）

（2）津波・高潮

回答者	項目	見たことがある		見たことがない	
		正解	不正解・無回答	正解	不正解・無回答
日本人（51人）		18人（35.2%）	6人（11.8%）	14人（27.5%）	11人（21.6%）
外国人（43人）		20人（46.5%）	5人（11.6%）	12人（27.9%）	7人（16.3%）

（3）津波避難ビル

回答者	項目	見たことがある		見たことがない	
		正解	不正解・無回答	正解	不正解・無回答
日本人（51人）		13人（25.5%）	2人（3.9%）	11人（21.6%）	25人（49.0%）
外国人（43人）		6人（13.9%）	6人（13.9%）	5人（11.6%）	26人（60.4%）

この結果を見ると、「津波・高潮」は外国人に非常によく知られていることがわかる。「見たことがない」場合でもイメージが結び付きやすいようである。

（1）については日本人の不正解の回答に「地盤沈下」「地下に避難」のような地下に関する記述がみられた。また、（3）については「高いところへ逃げよう」のような呼びかけをあらわしていると解釈した記述が外国人のなかに比較的多かった。また（1）と（3）は日本人・外国人問わず「安全地帯」「安全な場所」のような記述もみられた。これは「常に」安全な場所という解釈ができてしまうので正解には含めなかった。災害によって避難場所は変わってくることもあるのでこの点は注意が必要である。

5 考察

今回の調査では、地震に対する普段の備えとして、備蓄品の準備等日本人と同様の内容を答えた回答者が一部にみられた。轟木・高橋・山下（2017、2018）で実施した調査に比べると防災意識の比較的高い回答者が多かったのかもしれない。ただ、家具の固定についてはやはりまだ認識が不十分なため、通路をふさがない家具の配置や避難経路の確認等も含めて「なぜ必要か」を含め日本人住民とともに知る機会を作っていく必要がある。単に「箆筒を固定する」というだけでなく、必要な金具がどこで、いくらくらい

で入手できるのかといった情報や、最初は実際に誰かが手伝って一緒にやってみるというような補助活動もおそらく効果的であると思われる。

日本人も防災意識は人によって差がある。外国人も含めて地域の住民がともに防災について学び、日常的なコミュニケーションを取りやすくすることも地域の減災には必要である。

また、日本に来るまで地震を体験したことがない外国人も多いということを理解し、そのうえで「怖くなって外へ飛び出す」危険性と、外が安全になったかどうか知るうえで防災ラジオ等の必要性について知ってもらうことも重要であると考えられる。

防災ピクトグラムは、防災の話題提供のきっかけとしても、また普段の防災意識を高めるうえでも有効である。外を歩いているときに見かけた標識を見ながら、「ここはどんなところか」を話すだけでもいざという時には力になる。地域によって想定される災害も異なるため、地域住民で協力する体制づくりの必要性は今後ますます高まっていくであろう。

注

- 1 南海トラフ地震防災対策推進地域の指定基準は、震度に関する基準（震度6弱以上）、津波に関する基準（「大津波」（3m以上）が予想される地域のうちこの水位よりも高い海岸堤防がない地域）に加え、過去の地震による被害、防災体制の確保等の観点により定められている（内閣府HP防災情報のページ／南海トラフ地震対策「南海トラフ地震防災対策推進地域の指定」（www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankaitrough_chizu.pdf））。
- 2 総務省（2012）「災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて—平成24年総務省多文化共生の推進に関する研究会報告書概要—」http://www.soumu.go.jp/main_content/000194572.pdf、本稿記載にあたり、マル数字等の数字表記のフォントを一部変更している
- 3 同ホームページは2020年1月17日に閉鎖された。

本研究はR2（2020）年度ダイバーシティ推進共同研究「外国人住民を考慮した四国における地域防災についての研究」（研究代表者・轟木靖子）およびH29-R3科学研究費補助金基盤研究（C）「地域防災・減災のための『やさしい日本語』の教育と普及に関する研究」（課題番号17K12613研究代表者・轟木靖子）の研究成果の一部です。

アンケート調査にご協力いただいた皆様に深く感謝いたします。

引用・参考文献

- 佐藤和之（2016）「緊急情報は『やさしい日本語』で」『防災ガイド』（月刊 事業構想6月号別冊）事業構想大学大学院出版部、46-49.
- 轟木靖子・高橋志野・山下直子（2017）「四国における外国人住民の防災について—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』第22号、69-74.
- 轟木靖子・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』第23号、75-82.
- 轟木靖子・高橋志野・山下直子（2021）「外国人住民を考慮した四国における地域防災について」ダイバーシティ推進研究交流発表会オンライン2020（2021.2.6）.

引用・参考URL（注にあるものをのぞく）

気象庁「南海トラフ地震について | 南海トラフ地震発生で想定される震度や津波の高さ」（<https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/>

data/nteq/assumption.html)

出入国在留管理庁「令和3年6月末現在における在留外国人数について」(https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00017.html)

出入国在留管理庁「在留外国人統計(旧登録外国人統計)統計表」(https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html)

総務省「人口推計」—2019(令和元)年12月報—(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201912.pdf>)

内閣府「避難場所等の図記号の標準化の取組」(<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html>)