

外国籍住民を交えた地域防災のあり方

～地域防災力の向上を可能にする枠組みとは？～

近畿大学経済学部 准教授

片岡 博美

1 はじめに

1990年の「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」と略す）改正で、日系人2世・3世およびその家族には「日本人配偶者等」「定住者」という日本での活動制限のない在留資格が付与され、従来は違法であった単純労働への就業が可能になった。これにより国内の多くの地域で南米出身の日系人及びその家族が増加した。入管法改正以降の南米日系人及びその家族の多くは、東海地域をはじめとする製造業を主とした就業機会の多い地域に居住し、これらの地域では、家族滞在の増加や定住化が進んでいる。

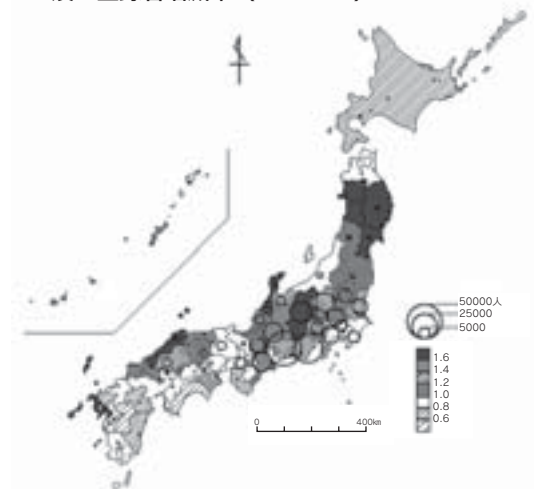
入管法改正から20年目を迎える現在、経済情勢の悪化に伴う帰国者も一部増加はしたものの、国内の各地域における南米出身者の定住者あるいは市民としての存在は一層大きくなりつつある。本稿では、東海地域における重要な課題の1つである「外国籍住民を交えた地域防災のあり方」を「自助」「共助」「公助」という3つの枠組みから検討し、地域の防災力向上に対し外国籍住民が持つ可能性について考察していきたい。

2 外国籍住民の増加と受け入れ先の地域社会

1990年の入管法改正以降、国内では南米出身の日系人及びその家族が増加した。2008年12月末現在、日本に住むブラジル国籍保有者は、31万2,582人となっている。これらブラジル国籍保有者の居住にはかなりの地域的差異がみられる。ブラジル国籍保有者の居住先の推移を地域別にみると、入管法改正当初は、製造業関連の就業機会が多い北

関東地域や東海地域における居住が進んだ。その後、農業や食品関連加工業といった業種への就業機会も増加したことから、その居住先は全国へと広がりを見せた（図1）。一方、2000年以降のブラジル国籍の外国人登録者数の推移を地域別にみると、東海地域への集住が進んでいる（図2）。

図1 都道府県別ブラジル人登録者数（2000年）及び登録者増減率（1996-2000）



（資料）財入管協会「在留外国人統計」より作成

図2 都道府県別ブラジル国籍登録者数（2007年）及び登録者増減率（2000-2007）



（資料）財入管協会「在留外国人統計」より作成

このようなことから、今後東海地域では、近年の集住傾向も踏まえつつ外国籍住民に対する諸施策を講じていく必要がある。

入管法改正以降、外国籍住民が多く居住するようになった地域では、行政機関窓口への通訳の配置や外国語版市報の発行・配布、多言語での生活情報パンフレットの作成・配布、また、ホームページ上での様々な生活情報の多言語での掲示など、外国籍住民に対する様々な施策やサービスが開始・拡充されてきた。近年では行政のみならず、日本人市民団体によるサービスや、ブラジル出身者が核となり発足した団体によるサービスも増加しつつある。また、自治体内だけでなく、「外国人集住都市会議」などをはじめとして外国籍住民が多く居住する自治体間でのネットワークも構築されるようになってきた。しかしながら、間接雇用という不安定な就業形態や労働災害といった労働問題、保険制度や医療、教育、言葉の問題など、外国籍住民や地域が抱える課題は根強く残る。また、昨年より続く製造業を中心とした経済情勢の悪化も、在日する外国籍住民の雇用や生活に大きな影響を与えることとなった。

3 外国籍住民と防災・災害情報

近年、東海地域では、東海地震に関する外国籍住民向けの防災・災害情報の提供が進みつつあり、各自治体では、「防災・災害に関するブックレット」や「災害ハザードマップ」などをはじめとした様々な刊行物が作成・配布される。中でも愛知県は、「多言語情報翻訳システム^{*1}」(<http://www.aia.pref.aichi.jp/mlis/>) が整備されるなど、外国籍住民に対する防災・災害情報の提供という取り組みにおいて、先進的な地域となっている。

このような外国籍住民向けの防災・災害に関する施策・サービスは、従来外国籍住民が多く居住する自治体がそれぞれ行ってきたが、近年では国レベルで実施されることもある。財団法人自治体国際化協会では、2006年の「災害時語学サポーター育成のためのテキスト」の発行、2007年の「災害

時多言語情報作成ツール」、「多言語表示シート」の発行など、国内の外国籍住民を対象とした防災・災害対策事業を行い、各行政機関に配布・周知を行っている。そこで本章では、外国籍住民向けの防災・災害情報が国内において様々な形で提供される中で、当事者である外国籍住民は防災・災害に対し、いかなる意識・経験を持っているのかを、片岡(2009)で用いたアンケート調査^{*2}の結果から概観する。

調査対象となった外国籍住民は、その91.1%が東海地震の存在を知っており、また、それら地震への不安は70.5%が「ある」と回答した。なお、東海地震が起こった際の被害のイメージとしては、「建物が倒壊する」が最も多く42.9%、次いで「建物の一部が傾いたり、壊れたりする」となっており、多くのブラジル籍住民が、東海地震に対し、かなり激しい被害をイメージしていることがわかる。これら東海地震に対する激しい被害のイメージは、「地震が起こったとき、自分がとるべき手段は何か」という設問で、24.1%の人が「(建物の)外に出る」とし、「外に出ずに机の下に隠れる」という回答は66.1%にとどまったということにも関連する。

次に、避難場所の位置についての認識であるが、回答者の半数以上が避難場所の位置を知らず、位置を把握しており、かつ行くこともできる者はわずか3割にすぎない(図3)。この避難場所の位置に対する認知度を回答者の居住地別に見ると、名古屋市、豊田市に居住する回答者の間で高い。また、これら避難場所の位置の把握では、「地域の回覧板」や「日本語メディア」、「勤務先の日本人知人」など、日本人側から提供される日本語の情報が主な情報元となっている(図4)。

ハザードマップ^{*3}に関しては回答者の8割近くが「知らない」と回答した(図5)。また、「ハザードマップを知っている」回答者でもマップの所持率は低く、「見たことはあるが持っていない」が半数を超える。「ハザードマップを見たことがある」とした回答者が見たマップの言語は、日本語がほとんどで、ポルトガル語版のマップを見た者

図3 避難場所に対する認識

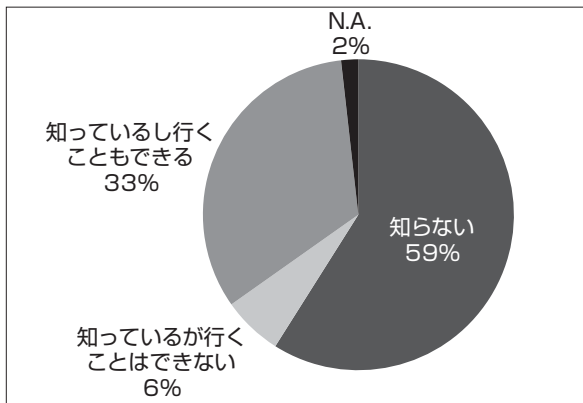


図4 避難場所の位置に関する情報の入手先

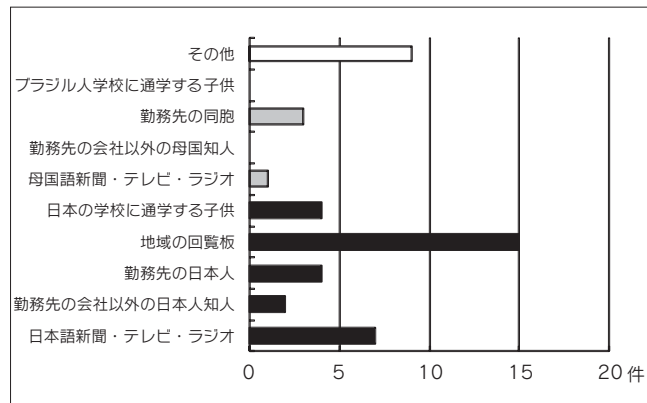


図5 ハザードマップに対する認識

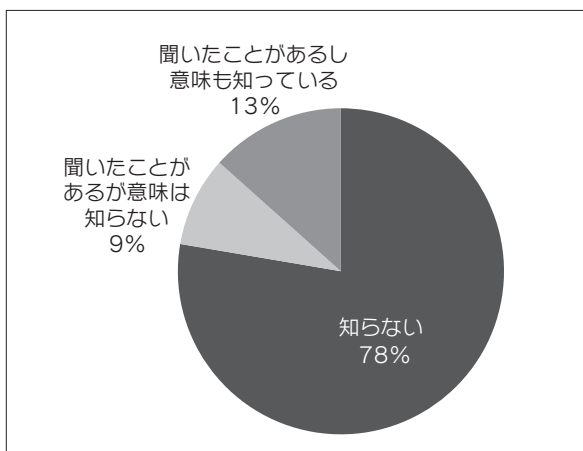
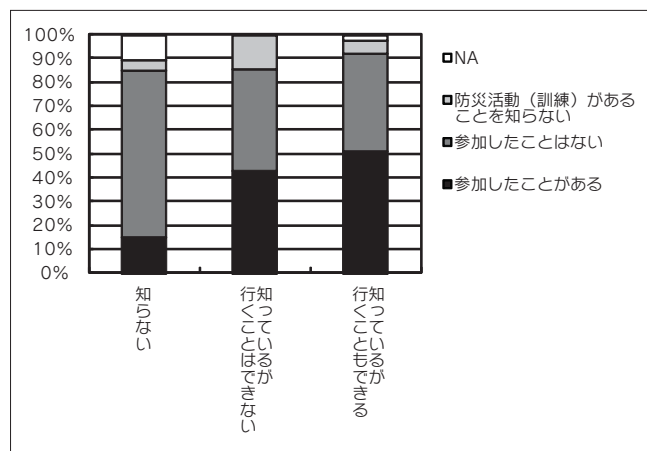


図6 防災活動(訓練)への参加と避難所の位置についての認識



は皆無である。近年、外国籍住民が居住する地域で発行されることが多くなった多言語でのハザードマップであるが、その周知度や有効性はあまり高くないことがうかがえる。なお、ハザードマップの入手先としては「日本人の知人」が最も多く、次いで「自治会」「会社」「行政機関」「子供が通う学校から」の順となる。

また、防災活動(訓練)に関しては、回答者の3割が参加経験を持っていた。防災活動(訓練)の経験と避難所の位置についての認識には相関があり、防災活動への参加経験者は、かなりの割合で避難場所の位置を把握していた(図6)。ただし参加した防災活動(訓練)の主催は、「勤務先

の会社」が71.4%と最も多くを占め、「子供の通う学校」(11.4%)や「地域の自治会」(8.5%)は少ない。そのため、避難所の位置を把握している回答者の中には、日中(勤務時)における避難場所は知っていても、自宅付近の避難所は知らないケースがあることを考慮する必要がある。なお、防災活動(訓練)への参加経験は滞日年数とも相関があり、滞日年数が短いほど防災活動の参加経験をを持つ者の割合は減る(図7)。しかしながら、本当に防災訓練が必要となるのは、災害や防災の知識がなく、居住先の地域コミュニティとまだまだ関わりのない滞日年数の短い外国籍住民である。防災活動への参加が契機となり、避難場所の

※1 多言語防災情報翻訳システムの詳細については、宮尾(2005)を参照のこと。
 英語、韓国・朝鮮語、中国語、ポルトガル語、スペイン語による基礎的な情報(テンプレート)を瞬時に翻訳するシステム
 ※2 この調査は、名古屋大学大学院環境学研究科 岡本耕平教授と共同で行った。(調査期間:2006年12月~2007年3月。調査対象者:愛知県名古屋市・安城市・岡崎市・高浜市・知立市・豊田市・静岡県浜松市・磐田市・袋井市・静岡市・掛川市・御前崎市に居住するブラジル人住民112人)
 ※3 ハザードマップとは、洪水や津波、地震などの災害の危険度などを地図上で示したものを指す。

図7 防災活動への参加経験と滞日年数

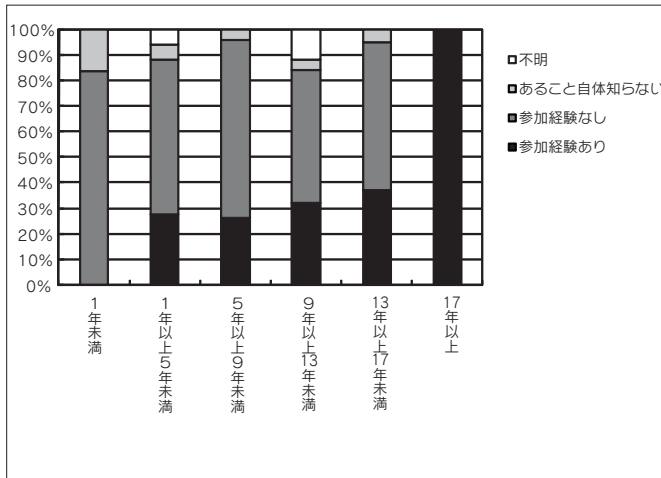
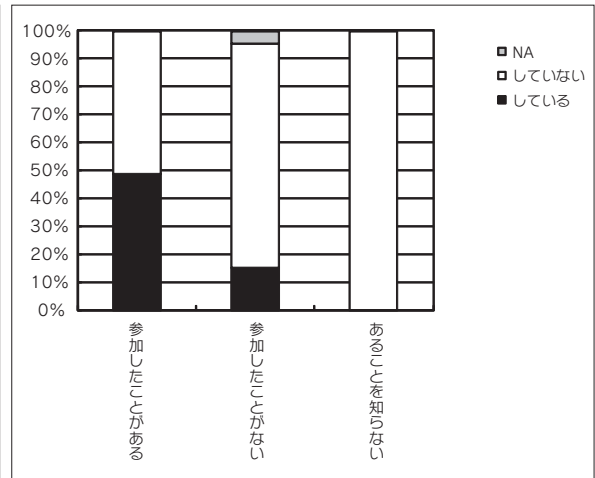


図8 防災活動（訓練）への参加と日常の防災対策

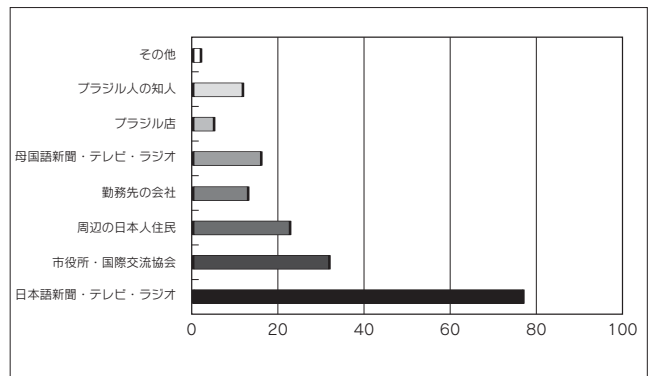


位置把握の重要性や日常生活における防災対策の必要性などを理解し、防災への関心が高まるケースは多い。そのためにも、今後行政側は、各地域における外国人登録の手続き時に、防災・災害情報の周知や防災活動への参加を促す仕組みを作っていくべきであろう。

日常の防災対策では、「対策を行っている」者は、24.1%にすぎなかった。日常の防災対策の実施と防災活動への参加には相関があり、日常の防災対策を実行していると回答した者は、その半数が防災活動（訓練）に参加した経験を持つ（図8）。ただし、自宅で行っている防災対策の内容としては、ほとんどが保存食品等などの用意にとどまっております。家具の固定は2件見られただけであった。

地震発生時の情報収集先に関する設問では、地震発生時には、回答者の多くが日本のメディアや行政機関・周辺の日本人住民などから情報収集を行うとした（図9）。そのため、今後は受入先の地域社会側でも、災害時に情報収集に来る外国籍住民へ円滑に情報を提供できるようなシステムを構築していく必要がある。なお、「地震発生時に日本人住民や行政に望むこと」という設問では、大規模な災害時に必要なものは、「近所の結合」や「団結」「協力」という回答が最も多くなった。

図9 大規模な地震が発生した際のブラジル籍住民の情報源



4 「地域の防災力向上」と外国籍住民～「自助」「共助」「公助」という枠組みから～

以上、増加する外国籍住民の持つ防災・災害に対する意識・経験を概観した。これらをふまえて以下では、外国籍住民を交えた「地域防災力の向上」について、防災力向上に不可欠な「自助」力、「共助」力、「公助」の枠組みの強化という3つの観点から検討する（図10）。

(1) 「自助」力の強化

災害時における自助力を強化するためには、防災・災害に関する情報入手が欠かせない。しかし現在、多くの地域では、防災・災害情報を記した出版物が日本語版は全戸配布であるにもかかわらず、外国語版に関しては行政機関を含めた関係機関の窓口で直接出向き入手しなくてはならないというシステムをとっている。しかも、設置窓口は

図10 地域防災力の向上に必要な要素



あまりに数が少なく、実際に外国籍住民が出向く機会も少ないため、情報提供という部分ではあまり機能していない。よって今後は、外国籍住民が多く利用する商業施設や医療施設・金融機関・外国人を多く雇用する企業やエスニック・ビジネス事業所といった地域の「エスニック・ネットワークの核となる場所」を取り込んだ情報設置・配布場所の拡大を試みるなど、外国籍住民に対する情報の配布先や周知経路も再検討する必要がある。

前述したとおり、大規模な災害が起きた際、外国籍住民が頼るのは日本側のメディア・行政・住民からの情報がほとんどである。そのため、外国籍住民が防災や災害に関わる情報を日本語で解釈する必要性は高い。今後は外国籍住民に対する日本語教育の中でも、防災・災害時に必要な語彙あるいは知識を提供していく必要がある。それと併せて、行政や地域の日本人住民は、日ごろから「頼られる側」としての役割を担っているということを心がけておく必要がある。外国籍住民が多い自治体では、防災や災害に関する刊行物や防災マップなどは可能な限り日本語と外国語の併記のものを作成し、日本人住民・外国籍住民を問わず全戸に配布するなどの工夫も必要であろう。

(2) 「共助」力の強化

外国籍住民と地域の日本人住民との繋がりについてその現状をみる限り、密な地域コミュニティが形成されているわけではない。これは、外国籍

住民の持つ就業（勤務先）主体の生活や言葉の壁という特質により、回覧板や市報配布といった形で地域の外国籍住民の間にコミュニティ内の情報が周知徹底されにくいことがその背景要因となっている。併せて、間接雇用という就業形態により短期間で移動する外国籍住民が多く、地域コミュニティにおいて外国人世帯の把握がなされていないことも課題としてあげられる。

とはいえ実際には、長く1つの地域に居住し、地域の外国籍住民のキーパーソンとなり得る人材も少なくない。近年、国内外における外国籍住民が多く居住する地域コミュニティの中では「中間支援組織」としての外国籍住民の活躍が注目されつつある（吉富 2009）。外国籍住民が多く居住する地域では、これらコミュニティのキーパーソンとなる外国籍住民を取り込んだ地域ネットワークの再構築を行っていく必要がある。そして、防災・災害情報の提供や防災訓練といった諸事業を、従来のように受入先の地域社会側から外国籍住民に提供するといった一方向からの流れで行うのではなく、企画段階から外国籍住民を取り込み、共同して作り上げていく必要がある。このような共同企画により、外国籍住民への防災訓練の周知が容易になり、防災活動への参加を促す仕組みが形作られ、地域コミュニティの「共助」の強化につながり、ひいては外国籍住民の「自助」部分の強化にもつながるのである。

なお、今回の調査ではあまり外国籍住民の間にいきわたっておらず、問題点としては浮上しなかった外国語版ハザードマップの内容であるが、今後はこれら地図の周知や配布方法の再検討とともに、地図の作成方法や記載内容も再検討していく必要がある。現状では、ハザードマップや防災マップなどの作成は、日本の地図を多言語に翻訳して終わりという形が非常に多い。しかしながら、これら地図を「読図」*4という部分から考えると、日本人住民用の基図をそのまま多言語に翻訳しただけでは、外国籍住民が読図できにくいという難点があげられている（文部科学省 2007）。

このように多言語での情報提供には、生活文化

をはじめとした背景の相違により、単なる翻訳だけにとどまらない様々な工夫が必要となってくる。地域コミュニティあるいは自治体は、今後、外国籍住民と日本人住民が共同で「防災マップ」を作る機会を設けることも考えていく必要がある。また、このような防災関連刊行物の作成にあたっての企画段階からの外国籍住民の取り込みは、作成後に最も重要となる配布・周知の徹底という部分にも少なからず寄与できると考えられる。

(3) 「公助」の枠組み強化

従来、とりわけ「公助」という枠組みからの外国籍住民に対する施策やサービスは、主として行政や関連団体により実施されてきた。しかし、1日がほとんど企業生活で占められる外国籍住民の生活活動空間を見る限り、行政や関連団体からの施策・サービスの提供だけではその有効性に限りがあるというのが現状である。企業側は、これらの現状を把握した上で、今後は企業内防災という枠にとどまらず、雇用する外国人労働者に対し、それぞれの居住地コミュニティにまで還元できるような形での防災活動や、防災・災害情報の周知などを行い、「公助」の枠組みの強化に努めていく必要がある。また、日本人コミュニティ側からだけでは限界のある外国籍住民への情報伝達経路の構築や、防災・災害に関する地域コミュニティ事業への参加を促す仕組みづくりにおいては、外国籍住民関連団体や外国語メディア、領事館等が果たし得る役割も大きい。行政や地域コミュニティのみならず、これら関係団体や領事館、企業側は、地域防災力向上への責任の一端を担っていることを認識していく必要がある。

このように、外国籍住民を交えた地域防災力向上に向けた「公助」の枠組みは、行政のみならず、企業・領事館・地域コミュニティ・NPOや関連団体、そして医療機関などとのネットワークにより形作られる。現在いくつかの地域では、同じ自

治体の中で防災・災害部門と多文化共生部門との間で連携^{※5}が保たれていないところもあり、これら地域内におけるネットワークの構築は至急の課題である。なお、現在作成されている多言語の情報ツールなども、この地域内ネットワークを活用し、多くの機関へ周知するとともに実際の訓練で活用する場を設けていく必要がある。

なお、大規模な災害時には地域間の広域的なネットワークが必要となるため、全国レベルでのネットワーク構築も至急の課題である。現在は各自治体ごとに実施している医療や災害ボランティアの養成事業においても、今後は、自治体間・地域間での共同訓練といった事業も組み入れつつ、全国レベルでの広域的なネットワーク構築を進めていく必要がある。また、全国レベルでの広域ネットワークが構築されると、現在では類似した内容のものがそれぞれの自治体や関連団体で各々作られることも多い多言語での防災・災害・生活関連情報に関する冊子の作成などを共同で行うことも可能となる。そして、各自治体は、作成後に重要となってくる周知・配布・利用の部分により力を入れることが可能になるのである。

5 おわりに～どう救うのか？ そして、どう活かすのか？

以上、外国籍住民を交えた地域の防災力の向上に必要な要件を、「自助」「共助」「公助」の3つの枠組みからみてきた。「地域の防災力を高める」ためには、一部の外国籍住民・高齢者・障害者といった災害弱者への取り組みや配慮が欠かせない。また、情報弱者を作らないための、防災・災害情報の伝達経路の再構築も重要である。しかし、今回最も強調しておきたいのは「外国籍住民＝災害弱者」とは限らないということ、そして、外国籍住民に対しては、従来のように災害弱者という枠組みで括るのではなく、それら外国籍住民の属性を考慮しながら地域防災の中における位置づけ

※4 外国籍住民の読図実験については、高井（2004）、文部科学省（2007）を参照のこと。

※5 防災・福祉・情報部局の連携と個人情報の共有化については、宇賀・鈴木（2007）を参照のこと。

や役割を再検討し、「地域の防災力」の向上に活かしていくべきであるということである。

確かに、外国籍住民の中には、言語の部分で災害時に大きなハンデを持つ者がいることは否めない。しかし、調査の中で「大規模な災害が起こった際に重要なことは『お互いの協力』』という言葉が多く、外国籍住民から発せられたように、彼らの中には、地域防災力向上に対する協力的・積極的な姿勢を持つ者も多い。このように、従来一概に「災害弱者」と捉えられていた外国籍住民は、今後は地域において災害弱者を救う側に移行し得る可能性も秘めているのである。その中では、一定以上の日本語能力を持つ外国籍住民に対し、「救う側」・「援助する側」という認識に基づいた防災活動を行うなど、今後は、各行政機関や地域コミュニティが、地域の防災力向上の大きな要素となる外国籍住民を含めた人的資源の育成に焦点を当てた事業展開を図る必要もあると思われる。

災害発生時には、地域コミュニティ成員がその国籍を問わず、互いの「協力」を必要とする機会も多くある。今後はこれら外国籍住民の持つ「協力」への意識を、従来のような災害弱者として「どう救う」という視点からのみではなく、「どう活かす」の視点からとらえ、外国籍住民を企画段階から交えつつ防災に関する事業を行うことで、また、これら「相互協力」への意識を外国籍住民・日本人住民を問わず全地域コミュニティ成員の中で周知・育成させることで、地域の防災力向上を図るシステムを作っていく必要がある。

災害に強い地域をつくるためには、防災・災害情報の周知徹底、防災訓練等の日常の防災活動への参加促進などから始まる「自助」力の強化、そして、外国籍住民の企画段階からの地域コミュニティ事業への参加、行政・企業・領事館・市民団体・地域コミュニティが一体となった地域ネットワークの再構築などによる「共助」力の強化、そして「公助」の枠組みの強化が不可欠となる。そして何よりも、これらの取り組みの過程で形成される、日常的な接触・交流の場の創出・拡充による地域コミュニティ内の繋がりの強化、それらが

今後の地域防災力の向上を一層加速させるのである。

地域の防災力は、地域コミュニティがいかなる方向を目指すのか？を日ごろから住民が相互に考えていくところから生まれる。今後は、「自助」「共助」「公助」の枠組みが効率的に連動し合う、より安全な地域づくりを思索していく場をそれぞれの地域に設けていくことも、必要となってくるであろう。

参考文献

- 宇賀克也・鈴木康夫監修（2007）『地方分権11. 災害弱者の救援計画とプライバシー保護～先駆自治体に学ぶ防災・福祉・情報部局の連携と個人情報管理・活用・共有化～』まちづくり資料シリーズ28, 地域科学研究会.
- 片岡博美（2009）「外国籍住民に対する防災・再学情報の提供に関する一考察」『生駒経済叢論』7-1, pp.547-568.
- 財団法人入管協会（1991-2008）『在留外国人統計』財団法人入管協会.
- 高井寿文（2004）「日本の都市空間における日系ブラジル人の空間認知」, 『地理学評論』77-8, pp.523-543.
- 宮尾 克（2005）「多言語防災情報翻訳システムについて」, 『名古屋大学情報連携基盤センターニュース』4-3, pp.191-195.
- 文部科学省研究開発局（2007）『平成18年度防災研究成果普及事業. 業績・住民のための地域ハザード受容最適化モデル創出事業報告書』文部科学省.
- 吉富志津代（2009）「多言語・多文化共生のまちづくり一阪神・淡路大震災で気づいた多様なマイノリティたちの活力」, 宇田川妙子編『未来を拓く人文・社会科学14 〈市民の社会〉をつくる. 多元的共生を求めて』pp.47-61. 東信堂.