



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——

片 岡 博 美

要旨 わが国では、1990年の「出入国管理及び難民認定法」改正以降、多くの南米出身の日系人及びその家族を迎えることとなった。入管法改正から19年目を迎えた現在、南米出身者の中には、永住申請や住宅所得を行う者も増加しており、地域における彼ら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、地域における外国籍住民向けに行われる情報提供、中でも「防災・災害情報」の提供とその有効活用という点に着目し、1990年の入管法の改正以降、国内で急増したブラジル出身者を対象に、行政や関連団体側が行う施策・サービスが、いかなる形で周知され、その情報が、いかなる形で彼らの日常生活に活かされているのかという部分を分析・解明した。それら現状を踏まえた上で、外国籍住民を交えた「地域防災」のあり方について、「自助」「共助」「公助」の枠組みから検討した。

キーワード 地域防災力、自助・共助・公助、外国籍住民、防災・災害情報

原稿受理日 2009年5月15日

Abstract Since the Immigration Control and Refugee Recognition Act was revised in 1990, Japan has welcomed many South Americans of Japanese descent and their families. Now, in the 19th year since the Immigration Control Act was revised, there is an increase in the number of South American immigrants applying for permanent residency and acquiring houses, making these permanent settlers a greater presence as citizens in the local community.

This paper focuses on the effective utilization of “disaster prevention and disaster information” that is a part of the information provided to residents with foreign citizenship in local communities, analyzing and identifying how information measures and services performed by the government has been disseminated to Brazilian immigrants that have increased rapidly in Japan since the 1990 revision to the Immigration Control Act, and how that information has been utilized in their lifestyles. Furthermore, based on the perspective of disseminating information on topics such as lifestyle issues and disaster prevention to residents with foreign citizenship, the conditions required for “improving community disaster prevention capabilities” were examined using the framework of self help, joint help and public help.

Key words community disaster prevention capabilities, self help, joint help, public help, foreign residents, providing disaster prevention and disaster-related information

I はじめに

1. 研究の背景

わが国では、1990年の「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」と略す）改正以降、多くの南米出身の日系人及びその家族を迎えることとなった。入管法改正以降の南米日系人及びその家族は、製造業を主とした就業機会の多い東海地域に多く居住し、それらの地域では、家族滞在の増加や定住化が進んでいる。入管法改正から19年目を迎えた現在、南米出身者の中には、永住申請や住宅取得を行う者も増加しており、地域における彼ら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。

しかしながら、その一方で、労働者とりわけ間接雇用という不安定な就業形態での居住は、受入先地域社会において様々な問題を生じさせる要因ともなっている。不安定な雇用や労働災害などの労働問題はもちろんのこと、保険制度や教育、言葉の問題なども、これら外国籍住民が多く居住する地域が抱える大きな課題である。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対し、大きな影響を与えることとなった。

これら外国籍住民を取り囲む諸問題を解決するべく、入管法改正以降、外国籍住民が多く居住する各自治体では、外国籍住民に対する様々な施策やサービスを開始・拡充させてきた。また、自治体内にとどまらず、「外国人集住都市会議」などをはじめとした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つつある。しかしながら、これら自治体をはじめとした行政側が講じる諸施策・サービスが、当事者である外国籍住民の間で有効に活用されているかという点に関しては、いずれの自治体においても疑問が残るというのが現状である。自治体の中には、外国籍住民に対する防災関連情報を掲載した出版物の作成・発行を行ったにも関わらず、当該住民にあまりいきわたらないまま、廃棄するといった事例も見られる。このように、外国籍住民のための諸施策・サービスは整いつつあるものの、残念ながらこれら諸施策・サービスを含めた地域の様々な情報の伝達経路に関しては、各自治体とも大きな課題を抱えており、今後、早急に解決されるべき部分となっている。

2. 研究目的と方法、研究の構成

本稿では、地域における外国籍住民向けに行われる情報提供のうち、「防災・災害情報」

の提供とその有効活用という点に着目し、1990年の入管法の改正以降、国内で急増したブラジル出身者を対象に、行政や関連団体側が行う施策・サービスがいかなる形で周知され、その情報がいかなる形で彼らの日常生活に活かされているのかという部分を分析・解明する。そして、それら現状を踏まえた上で、外国籍住民を交えた「地域防災」のあり方について考察することを目的とする。

構成としては、まずⅡで、行政や関連団体側が講じる外国籍住民に向けた諸施策やサービス、そして防災・災害情報の提供について、その現状を概観する。つぎにⅢでは、外国籍住民側における、防災情報の伝達状況及びそれら情報の実際の日常生活における活用度について、東海地域のブラジル籍住民121名を対象に行った調査により分析する。それらを踏まえた上で、Ⅳでは、外国籍住民へ向けた防災・災害情報のより効果的な提供方法を検討し、地域の防災力向上へ向けた外国籍住民の関わり方について考察する。

Ⅱ 外国籍住民の増加と外国籍住民に対する防災・災害情報の拡充

1. 東海地域の外国籍住民の現状

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。2007年12月末現在、日本に住むブラジル国籍保有者は、316,967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。入管法改正直後は、製造業関連の就業機会が多い北関東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就業業種や就業機会の拡大に伴い、広域的な居住の増加が見られたものの（図1）、2000年以降は、東海地域への流入が顕著になっており、ブラジル国籍保有者の居住の局地化が進行しているといえる（図2）。そのような中、ブラジル国籍保有者の多く集住する地域では、外国籍住民向けの諸施策構築への取り組みの重要性がより高まりつつある。

2. 外国籍住民向けの向け諸施策・サービスの成立・充実

外国籍住民の増加の中で、各自治体では外国籍住民向けの施策・サービスが成立・拡充した。国内の市町村レベルでもっとも多くのブラジル人が居住する静岡県浜松市の事例を表1で示す。浜松市では、外国籍市民向けに、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、生活情報に関するマニュアルの作成・配布、また、ホームページ上での様々な生活情報の掲示等、様々な施策・サービスを拡充させてきた（表1）。また近年では、日本語教育分野をはじめとした日本人市民団体によるサービスや、ブラジル出身者が

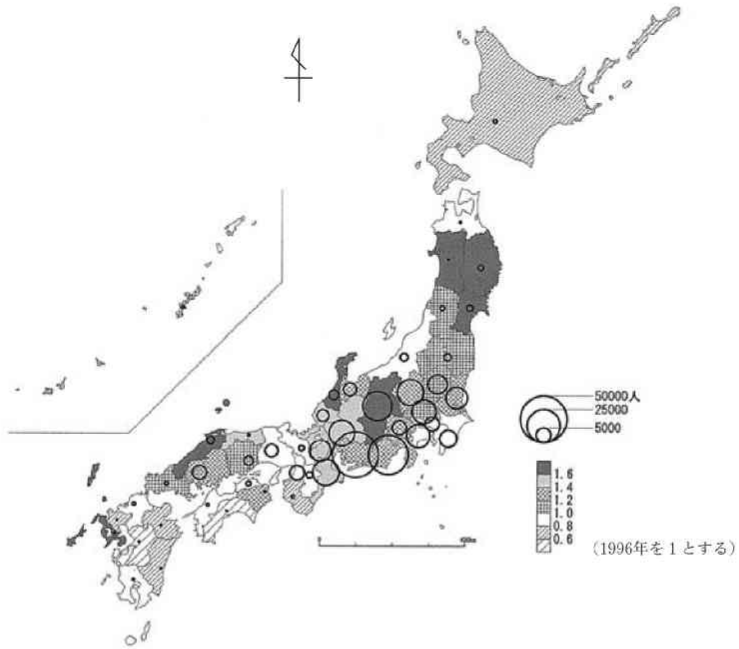


図1 都道府県別ブラジル登録者数（2000年）及び登録者増減率（1996-2000）
（財入管協会「在留外国人統計」より作成）

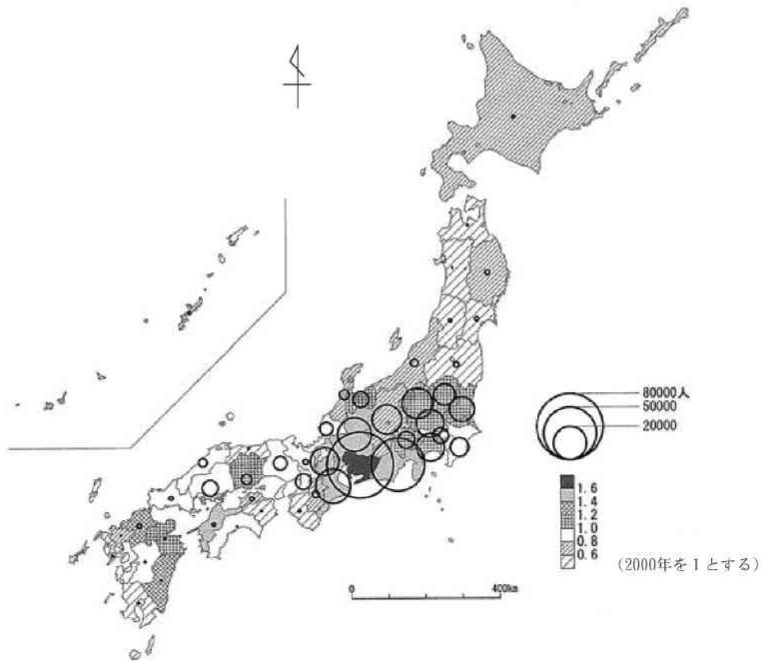


図2 都道府県別ブラジル登録者数（2007年）及び登録者増減率（2000-2007）
（財入管協会「在留外国人統計」より作成）

表1 浜松市のブラジル人を取り巻く制度及びコミュニティ

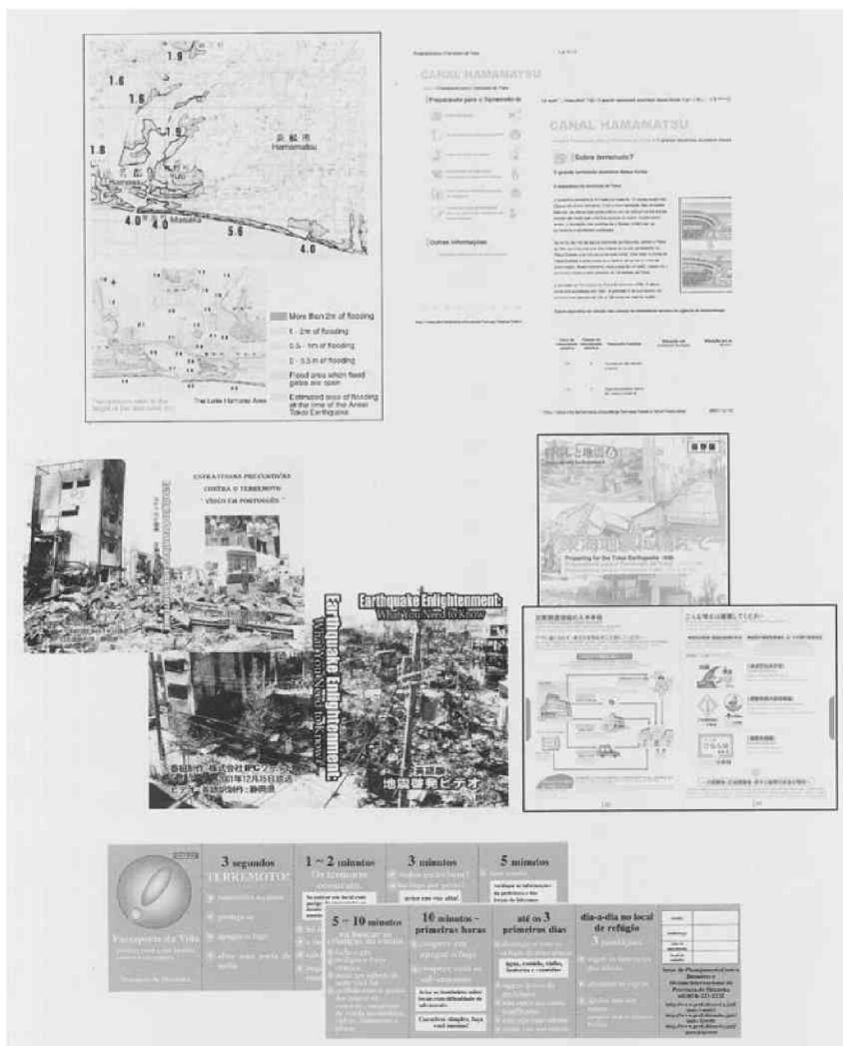
	行政・公的機関／機関名（開始・発足年）	日本人市民団体／団体名（発足年）	ブラジル人団体／団体名／（発足年）
生活情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ポルトガル語市報の発行／浜松市（1998） 外国人法律・生活相談／㈲浜松国際交流協会（1991） 外国人税務相談／㈲浜松国際交流協会（2000） 外国人防災セミナー／㈲浜松国際交流協会（2003） ポルトガル語対応職員配置／市・国際課、教育委員会（1993） ポルトガル語対応職員配置／市・市民窓口センター（1997） ポルトガル語対応職員配置／市・保健予防課（1999） ポルトガル語対応職員配置／市・広聴広報課、国民健康保険課（2001） ポルトガル語版「ごみの出し方」の作成／浜松市（1991） ポルトガル語版「水道ガイド」の作成／浜松市（1990） ポルトガル語版「生活ガイド」の作成／㈲浜松国際交流協会（1991） ポルトガル語版「浜松ガイドマップ」の作成／㈲浜松国際交流協会（1994） ポルトガル語版「FIRE119」の作成／消防本部（1991） 		<ul style="list-style-type: none"> ブラジル人への支援（相談・手続き代行等）／AB（1998）
教育／文化	<ul style="list-style-type: none"> 不就学児童への教育支援／カナリーニョ（2002） 日本語教室／㈲浜松国際交流協会（1992） 日本語教室／公民館（1992） ポルトガル語コーナーの設置／図書館（1999） 国際交流アドバイザー制度／公民館（1997） 外国人児童生徒相談室の開設／教育委員会（1991） 外国人児童生徒適応指導教室／教育委員会（1993） 外国人児童生徒ふれあい集会／教育委員会（1993） 外国人児童への日本語ボランティア支援事業／浜松市（2000） 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語教室／NPO 浜松日本語・日本文化研究会（2001） 日本語教室／NPO 浜松日本語ボランティア協会（2001） 日本語自主学習同好会／公民館の日本語講座修了者による同好会（1999） 外国人児童生徒への教育支援／そらの会（2001） 外国人児童生徒への教育支援／のぼる太陽（2001） ブラジル文化（サンバ）を中心とした交流／ブラジル文化振興会（2002） 	<ul style="list-style-type: none"> 日本の公立学校に通う親たちへの支援／アラ・ブラジル（2000） ブラジル人への文化的支援／ミックスマブラジル文化センター（1994-1997）
健康／保健／医療	<ul style="list-style-type: none"> 外国人高齢者福祉手当支給事業／浜松市（1993） 外国人のための子育て教室／保健所（2000） 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人無料検診会／浜松外国人医療援助会（1997） 外国人のための各種相談／へるすの会（1990） ポルトガル語による電話相談／㈲浜松いのちの電話（2004） 	
その他	<ul style="list-style-type: none"> 「外国人集住都市会議」開催／浜松市（2001） 「世界都市化ビジョン」策定／浜松市（2001） 「地域共生会議」の開催／浜松市（2001） 「外国人市民会議」の開催／浜松市（2001） 「国際交流ラウンジ」の開催／浜松市（1993） 	<ul style="list-style-type: none"> 多文化共生に関する事業／浜松 NPO ネットワークセンター（1998） 浜松多文化プロジェクト／静岡県立文化芸術大学（2002） 学生による多文化共生事業／CSN（2002） 	<ul style="list-style-type: none"> ブラジル・ナタル／実行委員会（1992） LUAU／実行委員会（1999） 演劇／オフィシーナ・ブラジル（1993） 外国籍定住者の医療保障制度改善運動／グルッポ・ジェスチャ・エ・パス（1997）

（片岡 2005より作成）

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。

3. 外国籍住民に対する防災・災害情報の提供への取り組み

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・災害情報の提供も重要視されるようになっており、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（資料1）。中でも愛知県では、「多言語情報システム⁽¹⁾」（<http://www.aia.pref.aichi.jp/mlis/>）が整



資料1 自治体や関連団体等が発行する外国籍住民向けの防災関連出版物・ビデオ・ホームページ（Kataoka 2008 より作成）

(1) このうち、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。

備されており、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各自治体を中心となり行われてきたが、近年では、外国籍住民の広域的な居住を受け、国レベルで実施されることもある。外国籍住民との多文化共生社会構築のための様々な事業を行う財団法人自治体国際化協会では、2004年に発生した新潟県中越地震の際、多くの外国籍住民が被災したことを受け、2006年には「災害時語学サポーター育成のためのテキスト」の発行、2007年には、「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。

Ⅲ 外国籍住民と防災・災害情報

1. 外国籍住民の防災・災害に関する意識・経験の現状

以上見てきたように、国内において様々な形で提供されるようになってきた外国籍住民向けの防災・災害情報であるが、一方、当事者である外国籍住民の防災に対する意識や経験はどのようになっているのであろうか。本章では、これら外国籍住民の意識や経験を、2006年12月から2007年3月にかけて実施した、東海地域に居住するブラジル人住民112人に対して行ったアンケート調査^②から把握する。調査方法は、ブラジル人調査者による質問票を用いた対面インタビュー調査で、調査場所は、愛知県岡崎市、豊田市、安城市、知立市、高浜市、静岡県浜松市である。なお、補足調査として、長野県、三重県ほか外国籍住民が多く居住する自治体への聞き取り調査を2009年2月から3月にかけて行った。

(1) 地震の周知度、地震のイメージ、地震発生時の行動について

まず、東海地震の周知度は、「知っている」が91.1%と、非常に高い。また、それら地震への不安は70.5%が「ある」と回答した。ただし、回答者の中で今まで実際に自然災害で被害を受けた人は、全体の8%にとどまっている。なお、ゆれのイメージとしては、「自分の意思で行動できなくなる」が最も多く、次いで、「多くの人が行動に支障を感じる程度」「立っていることが困難になる程度」という順であった。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

② 本アンケート調査は、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。

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った。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している。また、車に乗っていた際には22.3%の人が「走れるところまで車で走っていく」と回答したものの、「すぐに車から降りる」は、45.5%にのぼった。車を降りる際のロックの有無についての設問に対しては、45.5%の人が「ハンドルにかぎは挿したまま車を降りる」、51.8%の人が「車を道路の端に寄せて降りる」としており、運転時に地震にあった際のマナーについては比較的良好に浸透しているといえる。

(2) 避難所の位置の認識について

次に、避難所の位置の認識についてであるが、回答者の58.9%が「避難所の位置を知らない」とした。また、「(避難所を)知っているが行くことはできない」も6.2%ほどおり、一方「知っているし行くこともできる」は回答者の33.0%にすぎなかった。これら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認知度が比較的高くなっている(図3)。

また、これら避難所の位置を知っていると回答した者に対し、その避難所の位置の情報入手先を問うたところ、「地域の回覧板より」が最も多く、次いで「日本語新聞/テレビ/ラジオ」、「勤務先の日本人知人」となった。一方、「母国語の新聞/テレビ/ラジオ」や「勤務先以外の同胞」といった、ブラジル籍住民側からの情報をもとにしたという回答者はほとんどおらず、日本人側から提供される日本語の情報が避難所の位置を周知させる

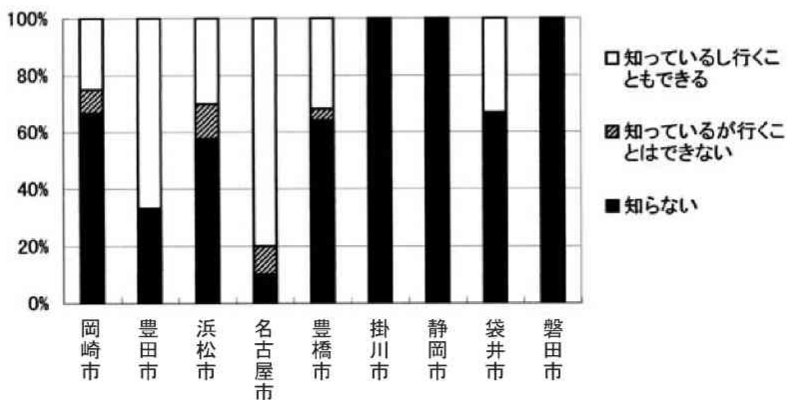


図3 居住地別にみたブラジル籍住民の地域の避難所の位置についての認識 (アンケート調査により作成)

主な情報元となっている。

(3) ハザードマップについて

今回の調査では回答者の77.7%がハザードマップ^③というものを「知らない」と回答した。また「言葉はきいたことがあるものの意味は知らない」者も8.92%にのぼる。近年、多くの自治体で、外国語版が作成・配布されるようになったハザードマップであるが、外国籍住民への周知度という点では非常に低く、その有効性も低いというのが現状である。居住地別に見ると、名古屋市に居住する回答者の間で周知度が比較的高い（図4）。

「ハザードマップを知っている」とした回答者に対し行った、「実際にマップを所持しているか」という設問には、わずか4人の回答者のみ保持していると回答した。一方、「見たことはあるが持っていない」が最も多く50.0%、「知っているが（実際に）見たことはない」が34.6%となった。また、「ハザードマップを見たことがある」とした回答者の中で、マップに記載されていた言語について聞いたところ、日本語がほとんどで、ポルトガル語版のマップを見た者は一人もいなかった。近年、外国籍住民が多く居住する各自治体では多言語でのハザードマップが発行されることも多くなったが、その有効性は極めて低いことが明らかとなった。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」という順になっている。

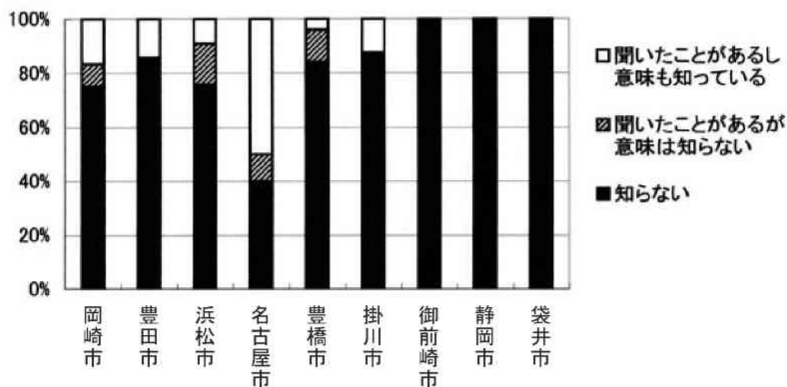


図4 居住地別にみたブラジル籍住民のハザードマップに対する認知度
（アンケート調査により作成）

(4) 防災活動（訓練）、日常の防災、防災情報への満足度について

防災活動（訓練）の経験者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

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。

に参加した経験を持つ回答者は、その3分の2が避難所の位置を把握していた(図5)。ただし参加した防災活動(訓練)の主催は「勤務先の会社」が最も多く71.4%を占め、次いで「子供の通う学校」11.4%、となり「地域の自治会」は8.5%と少ない(n=35, 複数回答)。そのため、避難所の位置を把握しているとした回答者の中には、日中(勤務時)における避難場所は知っていても、居住地付近の避難所は知らないケースが少なからずあると考えられる。なお、防災活動(訓練)への参加経験の有無を居住地別にみると、豊田市、名古屋市で多くなっていた(図6)。

防災活動(訓練)への参加経験は滞日年数とも相関があり、滞日年数が少ない人々ほど、

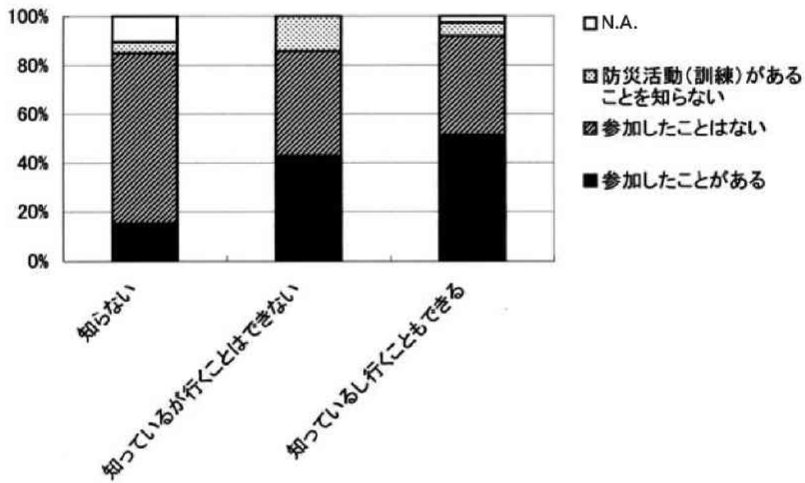


図5 ブラジル籍住民の防災活動(訓練)への参加と避難所の位置についての認識(アンケート調査により作成)

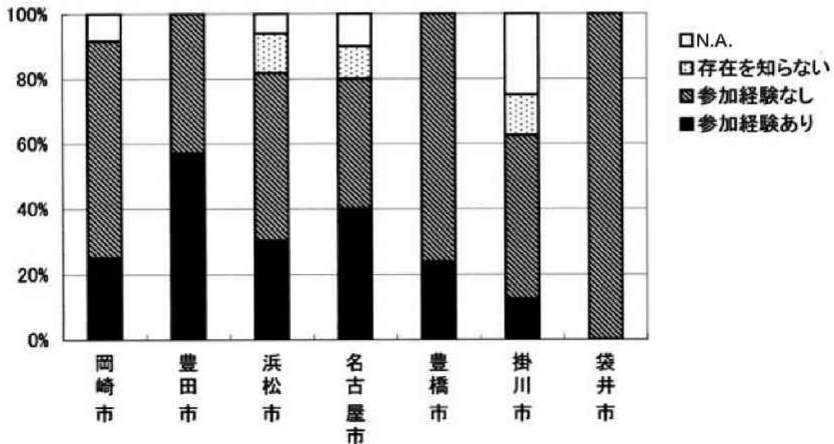


図6 ブラジル籍住民の居住地別にみた地域における防災活動(訓練)への参加の有無(アンケート調査により作成)

防災活動の参加が少なくなっている（図7）。しかしながら、本来、防災の訓練が必要となるのは、居住先の地域コミュニティとまだあまり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、避難所の位置の把握が必要なことや、日常生活上での防災対策の必要性などを理解し、まだ地域にあまり馴染みがない外国籍住民の防災への関心は高まる。そのためにも、今後行政側は、外国籍住民がその地域への居住を始める際に行う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ことが重要である。

日常の防災対策としては、防災対策を行っていると回答した者は、24.1%にとどまった。居住地別にみると図8のようになる。なお、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

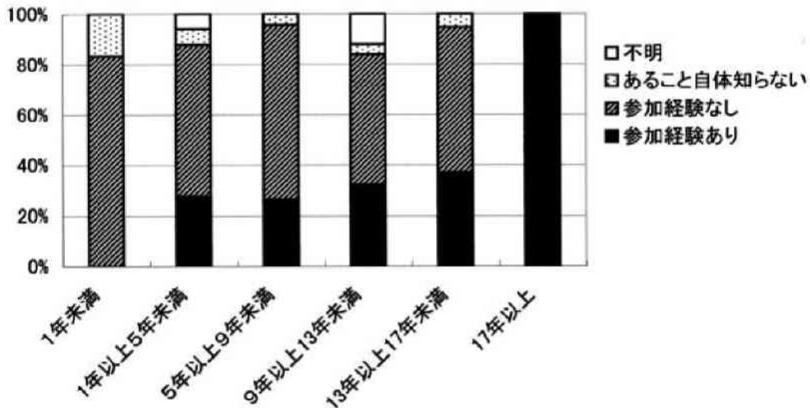


図7 ブラジル籍住民の滞日年数別にみた防災活動（訓練）への参加状況（アンケート調査により作成）

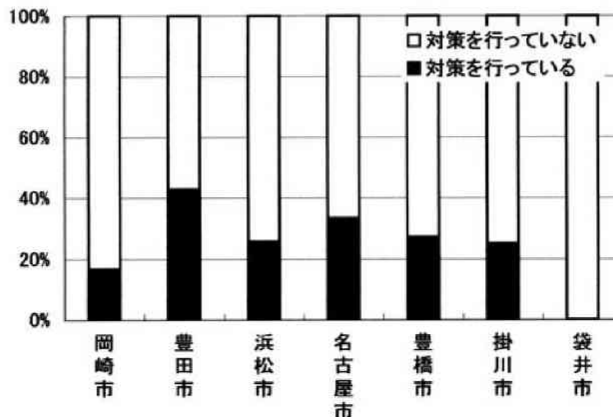


図8 ブラジル籍住民の居住地別にみた自宅における地震対策の有無（アンケート調査により作成）

(訓練)に参加した経験を持っていた(図9)。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、保存食品等を含む緊急災害用セットの用意にとどまっており、家具の固定は2件見られたただけであった。

また、行政側が提供する母国語での防災・災害情報への満足度をみると、「あまり充分でない」「全然充分でない」あわせて49.1%の回答者が、母国語情報が不十分であるとした。居住地別では、豊田市において、母国語情報への満足度が比較的高い。

(5) 地震発生時の情報収集について

地震発生時の情報収集先は、図10に示す。地震発生時には、日本のメディアや行政機関、

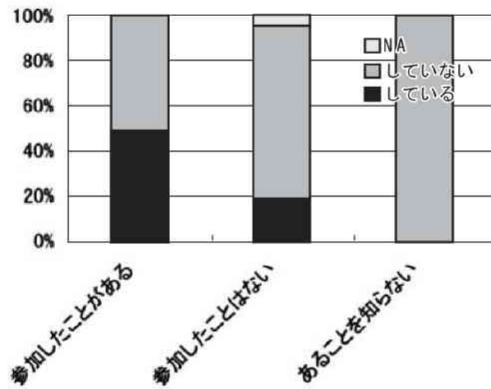


図9 ブラジル籍住民の防災活動(訓練)への参加と日常の防災対策の有無 (アンケート調査により作成)

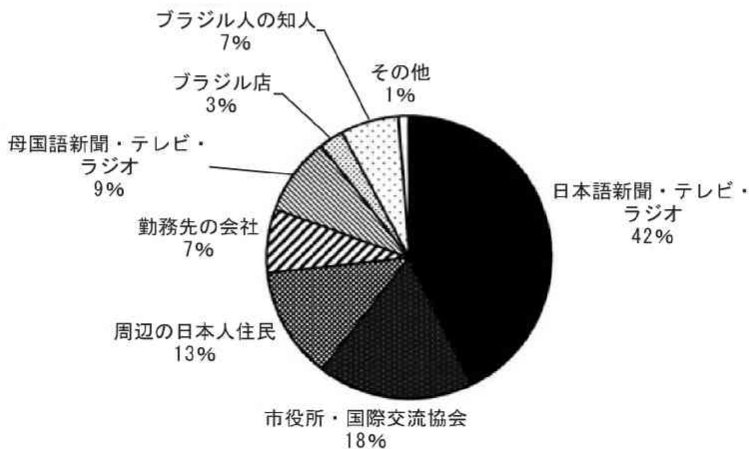


図10 大規模な地震が発生した際のブラジル籍住民の情報源 (アンケート調査により作成)

周辺の日本人住民などから情報収集を行うと回答した者が多い。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送れ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、「差別のない援助」という回答が少し見られたものの、「近所の結合」や「団結」「協力」という回答が最も多くなった。ただし、「近所の日本人住民との付き合い」を見ると、「挨拶する程度」が最も多くなっており、現時点での外国籍住民と地域コミュニティとの結びつきは密ではない（図11）。

2. 外国籍住民の防災・災害情報の利用の現状

以上、防災・災害に関する外国籍住民の意識・経験を見てきた。その結果、行政機関や関連団体などによる、外国籍住民へ向けた様々な防災・災害対策は進んでいるものの、現段階では外国籍住民の間に情報がさほど浸透していないことが明らかになった。

今回の調査で、ほとんどの外国籍住民がその存在を知らなかったと回答したハザードマップであるが、行政機関の中には、マップを発行したものの、外国籍住民の間にほとんどいきわたらず、外国語版のマップを取りにきたのは日本人関係者のみという残念な事例⁽⁴⁾

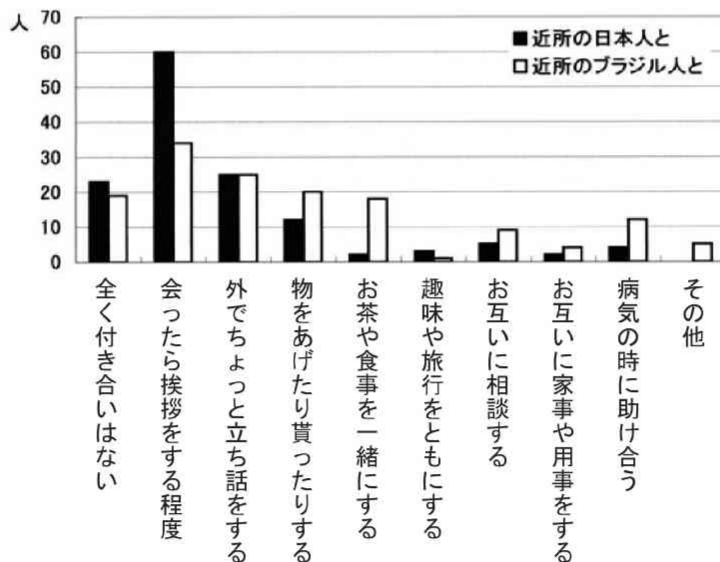


図11 ブラジル籍住民の地域における近所付き合いの程度
(アンケート調査により作成)

(4) 作成しても、外国籍住民への配布が困難であり、日本語版は全戸配布するものの、外国語版は行政窓口で置くだけというところも多い。これは、大阪府枚方市や島本町の事例などにも見られる。(文部科学省 2007)

も珍しくはない。今後は作成・発行以外に、情報の配布先や周知経路の再検討を行っていく必要があると考えられる。

また、II-3で述べた(勸)自治体国際化協会による「災害時多言語情報作成ツール」に関しても、その利用状況はあまり芳しくない。(勸)自治体国際化協会が行った「災害時多言語情報作成ツール」の利用に関するアンケート⁵⁾では、回答のあった51の行政機関のうち、実際に「災害時多言語情報作成ツール」を防災訓練や実際の災害時で使用したことがあると回答した都道府県機関は、23.5%で、7割以上の都道府県機関は、使用したことがないとした(CLAIR 2009)。「災害時多言語情報作成ツール」を利用したことがない理由としては、「現時点では防災部署と国際課の連携不足のため、外国籍住民の存在を想定した防災訓練が行われていない」や「県レベルの防災訓練は、外国人を対象としていない」「県の防災訓練では外国人住民の参加がない」といったことがあげられている。ただし、「本ツールは、地域レベルでの利用が効果的(本来、地域レベルで活用すべきもの)」として、県レベルでは使用しないものの、市町村や国際交流協会といった関連団体へ配布する行政機関は多く見られた。しかし、実際には配布を行っただけという自治体もあり、今後は、「市町村や地域コミュニティといった下部組織へのツールの利用説明会・ツールを使った防災訓練等の実施が必要である」との回答もみとめられた。

加えて、今回の調査で、外国籍住民が多く居住する自治体への聞き取りを行った際に明らかになった課題として、現段階では、行政側の防災部門と地域共生に関する部門間での連携が取れていないところが多いということがあげられた。前述した(勸)自治体国際化協会のアンケートでもこのような部署間における連携の問題が指摘されており、「外国人住民の参加を想定した訓練が実施されていない」、「外国籍住民に防災訓練の広報を積極的に行っていない」といった回答がみられた。今後、外国籍住民の防災訓練への参加を促すための施策としては、「日本語教室参加者等への呼びかけ」や「防災訓練にあわせて外国籍住民が参加しやすいイベントの開催を行う」、「地域の外国人コミュニティに協力を要請する」、「防災訓練の広報を多言語で行う」などがあげられている。

いずれにせよ、「災害時の避難場所、すべき行動等は、普段からの近所付き合いが重要であり、そうした信頼関係が構築されていけば、おのずと災害の情報は得られる」という回答にもみとめられるように、自治体の多くで、「地域コミュニティの中での防災・災害時のあり方」が重要視されている。

⁵⁾ このアンケート結果は、(勸)自治体国際化協会のホームページ (<http://www.clair.or.jp/>) を参照のこと。

IV 「地域の防災力向上」と外国籍住民

以上、増加する外国籍住民に対する防災・災害情報の提供という部分に着目し、提供する側、提供される側それぞれの現状を概観した。外国籍住民の防災・災害対策の現状を、防災・災害対策に必要な3つの枠組—「自助」「共助」「公助」からみると、「公助」の部分でかなりの拡充がみられるものの、現状のままであると、「自助」「共助」の部分が未発達であるために、災害時、「公助」の部分が十分に機能しない可能性がある。とりわけ、防災・災害に関しては、外国籍住民を交えた「地域」におけるコミュニティのあり方、すなわち「共助」の部分が重要な役割を占めているため、「共助」機能の整備と、その土台となる「自助」の強化が、自治体や地域における今後の至急の課題になってくるといえよう。最後に本章では、「地域防災力の向上」をキーワードに、「自助」「共助」「公助」という枠組みから、今後の外国籍住民と地域防災への関わり方について考察していきたい。

1. どう救うのか？「地域からの TAKE」—外国籍住民に対する防災・災害情報の周知徹底を図るための諸条件

(1) 情報の周知経路・周知場所の再検討

外国籍住民への防災・災害情報の伝達経路という点で、非常に多くの地域でみとめられるのが、日本人版は全戸配布であるにもかかわらず、外国籍住民に対しては、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である。しかも、設置窓口は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、情報入手という部分ではあまり機能していない。この窓口を広げ、外国籍住民の「自助」の部分強化させる意味でも、外国籍住民が多く利用するスーパーやコンビニといった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」、『「エスニックな拠点」となる場所』（片岡 2005）、を取り込んだ、情報設置・配布場所の拡大を試みていく必要がある。

(2) 日本語教育の中での取り組み

同じく外国籍住民の「自助」強化に関わることであるが、災害時において外国籍住民は、エスニック・ビジネス事業所といったエスニックな拠点やブラジル人団体などといった通常の情報伝達経路を通じて得る情報ではなく、日本側のメディアや行政が提供する、ある

いは近所の日本人住民から得られる直接の情報を重要視する。そのため、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く、今後はこれらのことをふまえたうえで、外国籍住民に対する日本語教育を行っていく必要がある。

(3) 外国籍住民を交えての地域ネットワークの再構築

次に、「共助」という枠組みからみると、日常から地域コミュニティ内での相互の「協力」体制の強化を図っておくことも重要である。

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行政や住民からの情報がほとんどである。そのため、行政や、特に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。そのような観点から見ると、外国籍住民が多い自治体では、防災や災害に関する情報を掲載した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、全戸に配布するという工夫も必要であろう。

また、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。この現状は、外国籍住民の地域コミュニティへの参加状況にも表れている。(図12)。これは、就業が生活の主体となっている外国籍住民が多く、また、夜間勤務の多さなど勤務時間が不規則であったりすることから、なかなか地域コミュニティに溶け込むことが難しいなどの要因によるものである。また、言葉が通じないために、地域の外国籍住民の間に地域コミュニティ内の情報が周知徹底されにくいこともその背景要因となっている。なお、これは防災・災害情報の外

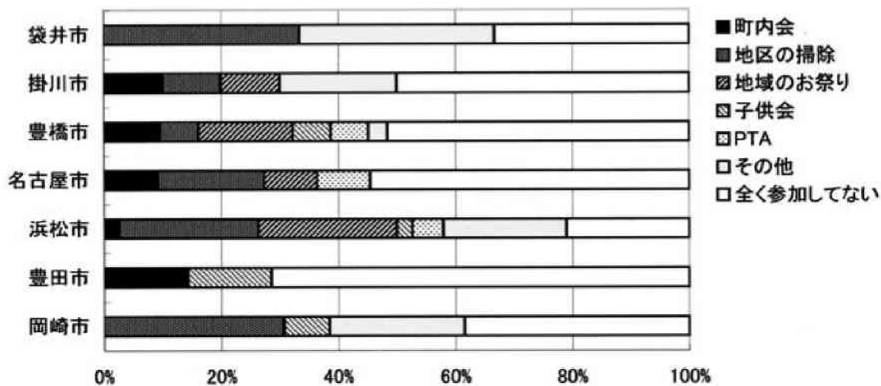


図12 ブラジル籍住民の居住地別にみた地域の活動への参加状況 (アンケート調査により作成)

国籍住民に対する全戸配布という周知形態を阻む要因ともなっているが、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ということも外国籍住民が多く居住する地域の重要な課題である。

とはいえ、実際には、長く一つの地域に居住し、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、その「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（Barthelemy 2000, 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地域ネットワークに関する諸事業を、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、防災訓練などは外国籍住民の参加しやすい日程で開催でき、またその周知も容易になり、防災活動への参加を促す仕組みが形作られることにも繋がり、地域コミュニティの「共助」の部分とともに、外国籍住民の「自助」部分の強化を図ることができるようになる。

近年、新しい試みとして、長野県が「地域ボランティアネットワーク事業」を立ち上げ、地域の多文化共生に関わるキーパーソンの発掘と育成、ネットワーク作りを行っているが、そのような事業の延長上にこれらキーパーソンの地域コミュニティ事業への企画段階からの参加を位置づけることができるならば、その有効性は一層高まると考えられる。

(4) 行政以外の機関との連携—「公助」の枠組みの強化

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、一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。

今回の調査でも明らかになったように、外国籍住民の「自助」力の強化は、防災訓練への参加が契機となりもたらされることが多い。しかしながら、外国籍住民が参加した防災訓練の主体をみると、現状では、地域コミュニティではなく勤務先の企業がほとんどとなっている。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。

地域防災力向上に向けた「公助」の枠組みは、とりわけ外国籍住民に対しては、行政のみならず、関連団体や領事館、雇用主である企業などより幅広い主体から形作られるべきである。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。

また、企業と同様に、行政や地域コミュニティからでは限界のある外国籍住民への情報伝達経路の再構築や、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という点では、領事館等が果たし得る役割も大きい。今後は、防災・災害に関する「公助」の一部として、領事館等との連携も密に保つことが重要となる。

(5) 広域ネットワークの構築

このように、外国籍住民に対する防災・災害情報をはじめとした情報伝達経路の再構築において、企業や領事館、そして地域コミュニティ、行政・関連団体とのネットワークの構築は非常に重要である。とりわけ、大規模な災害の際には、これに、医療機関との連携も必要とされる。現状では、同じ地域自治体の中でも、防災・災害部門と多文化共生部門との間で連携^⑥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。とりわけ、多言語の情報ツールは、作成そのものが目的ではなく、実際に活用することにその意義がある。配布後に、実際に活用して練習する場を設けていくため、これら多言語情報ツールの存在を、地域内のネットワークを活用し、行政機関や関連団体、そして医療機関や民間企業、領事館等をも含めたより多くの機関に周知していく必要がある。

また、大規模な災害時には自治体を超えた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、自治体間での共同訓練をはじめとした連携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。なお、多言語での防災・災害・生活関連情報に関する冊子やパンフレットなどは、同じ内容のものがそれぞれの自治体や関連団体により重複して作られていることもある。全国レベルでの広域ネットワークが構築されると、それらの作成時にかかる負担を

(6) 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。

低減することが可能になり、作成作業は効率化される。そして、各自治体は、今まで以上にそれら情報の周知・配布・利用の部分に力を入れることも可能になると考えられる。

(6) 「ハザードマップ」等、多言語による表記の再検討

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てこ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地図を作る際、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」⁽⁷⁾という部分から考えると、「都市計画基本図」が基図として多く使われる「ハザードマップ」の場合、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。また、防災マップなどの多言語地図の表記でも、住居表示システム⁽⁸⁾が異なり、道路に名前が付されていないことの多い日本で、外国籍住民が地図上で位置を特定するのは困難を伴うとの指摘がある（文部科学省 2007）。

そのため、外国籍住民に向けた防災・災害関係の地図を作る際には、①鉄道駅、役場、公園など、外国籍住民にとり馴染みの深い施設やよく利用する商業施設を商標記号とともに記入する。②外国籍住民向けの災害情報が得られる場所やウェブサイト、外国籍住民向けに情報を提供する団体・機関の連絡先等を記載する、などの工夫が必要とされる。

このように、情報の多言語での提供には、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。これらを踏まえ、今後は地域コミュニティあるいは自治体・関連団体において、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といった防災活動も行っていく必要がある。また、このような防災関連刊行物を作成する際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。

(7) 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。

(8) 日本の住居表示は街区方式であるが、ブラジルを含め多くの国の住居表示は、道路方式であり、道路名を手がかりに場所を特定するという形が一般的である。

2. どう活かすのか？「地域への GIVE」—外国籍住民を取り込んだ「共助」とそれを活かす「公助」

今回の調査の中で、非常に気になったことがある。それは、各自治体や地域コミュニティの中での「災害弱者」としての外国籍住民の捉えられ方である。確かに、外国籍住民の中には言語という部分で、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、調査の中では、「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。また、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、これらが外国籍住民の持つ「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、外国籍住民を交えた防災訓練などの取り組みにより、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。また、これら「相互協力」への意識を、外国籍住民、日本人住民交えた全地域コミュニティ成員の中で周知・育成させることができるならば、そこに、各自治体や地域コミュニティにおいて外国籍住民を交えた防災活動をより「積極的に」行っていく必然性がおのずと生じ、その結果、外国籍住民を含めたより充実した地域防災施策の再検討が行われるようになるはずである。

「地域の防災力を高める」ためには、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。ただし、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再度考慮しながら地域防災の中における位置づけや役割を再検討し、「地域の防災力」の向上に活かしていくべきである。その中では、一定程度以上日本語のできる外国籍住民に対し、「救う側」・「援助する側」という認識に基づいた防災活動を行っていくなど、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一要素ともなりうる外国籍住民を含めた人的資源をいかに育成していくか？ にスポットを当てた事業展開を図っていく必要があると思われる。

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、といったことから始まる「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といった「共助」の整備、そして「公助」の枠組みの整備が不可欠となってくる。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。

V お わ り に

以上、1990年の入管法改正以降増加する外国籍住民に対する、防災・災害情報の提供を、行政及び関連機関側の取り組みと、情報の提供を受ける外国籍住民側が持つ意識・経験といった双方の現状から見てきた。その結果、(1)外国籍住民の増加により、行政や関連団体側から様々な防災・災害情報に関する施策・サービスが拡充されてきたものの、現時点では、外国籍住民の間に周知が徹底されているとは言いがたく、今後の情報伝達経路の再構築が至急の課題となっている。(2)外国籍住民を交えた地域の防災力を高めるためには、「情報の周知経路・周知場所の再検討」、「日本語教育での取り組み」、「外国籍住民を交えての地域ネットワークの再構築」、「行政以外の機関との連携」、「広域ネットワーク構築」、「多言語による表記の再検討」などが必要となる。(3)外国籍住民の中には、地域防災力向上に対する協力的な姿勢や「災害発生時には地域への協力が不可欠」とする意識を持つ者も多く、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。地域コミュニティや行政側は、従来のように外国籍住民を一概に「災害弱者」と捉えるのではなく、それら意識をふまえた上での事業展開を図っていく必要がある、といった知見を得ることができた。

ただし、今回は時間の都合上、限られた調査地域における限られたサンプルでの簡易報告に近い形でまとめざるを得なかった。今後はより広い地域において調査を進め、その調査結果をもとに、外国籍住民を交えた地域防災・災害情報に関する全国的なネットワークの構築も目指していきたい。

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。

本稿は、科学研究費 基盤研究(C)「エスニック集団の生活活動空間とその応用に関する研究」(研究代表者:片岡博美. 課題番号:20520697. 平成20年度~22年度)及び、科学研究費 基盤研究(A)「現代日本の人口減少問題に対する外国人定住化の貢献に関する研究」(研究代表者:石川義孝. 課題番号:21242032. 平成21年度~24年度)の助成を受けたものである。

参 考 文 献

- [1] 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の管理・活用・共有化—』まちづくり資料シリーズ28, 地域科学研究会.
- [2] 片岡博美 (2005)「エスニック・ビジネスを拠点としたエスニックな連帯の形成—浜松市におけるブラジル人のエスニック・ビジネス利用状況をもとに—」, 『地理学評論』78-6, pp. 387-412.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 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. 行政・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.
- [7] 吉富志津代 (2009)「多言語・多文化共生のまちづくり—阪神・淡路大震災で気づいた多用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.
- [8] Barthelemy, M. 2000. *Association: Un nouvel age de la participation ?*, Paris: Presses de Science Po.
- [9] CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) (2009)『『災害時多言語情報作成ツール』の利用状況等に関するアンケート回答結果』, <http://www.clair.or.jp/>
- [10] Kataoka, Hiromi (2008) Future Issues on Supply of Disaster Information to Residents with Foreign Nationality in Hamamatsu-city, Shizuoka Pref. (JAPAN) *Geomorphological Comparative Research on Natural Disaster Mitigation in the Coastal Regions of Tropical Asia* pp. 38-42.