

# 外国人に対する防災対策調査

平成17年3月

財団法人愛知県国際交流協会

## は じ め に

この調査は、財団法人愛知県国際交流協会が、地域全般の国際化の一層の発展に寄与するとともに、地域住民同士が多様な文化と人権を尊重しながら、共に生きる社会の実現を目指すための調査研究事業の一環として行っております。

愛知県内の外国人登録者数は、184,061人(平成16年12月末現在)で、昨年に比べ14,560人の増加、対前年比8.6%の伸び率となっており、愛知県の人口7,218,720人(17年1月1日現在)に占める外国人の割合は、2.5%となっております。

中部国際空港の開港、愛知万博の開催などにより、人の交流が活発化し、今後ますます在住外国人の増加が予想されることから、外国籍県民とともに生きる地域社会づくりが重要な課題となっております。

また、愛知県内のほとんどの市町村では、東海地震や東南海・南海地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあることから、いつ起きてもおかしくないと言われている東海地震にあっては、県内の地震災害に対する強化の地域が拡大され、東南海・南海地震にあっては、地震防災対策を推進する地域として新たに指定されております。

そんな中、近年、日本各地に被害をもたらしている風水害や新潟県中越地震などの地震災害において、在住外国人が言葉の壁から孤立するような状況も見受けられることから、地域住民と外国籍県民とが安全で安心して住める街づくりを目指して、今回の調査テーマ「外国人に対する防災対策調査」を実施いたしました。

今回の調査の実施にあたり、御協力をいただきました愛知県内の市町村及び市町村国際交流協会等の皆様並びに震災復興の忙しい中、外国人に対する災害対策について、御指導、御助言を賜りました長岡市国際交流センターの羽賀センター長を始め、財団法人長岡市国際交流協会の皆様には、厚く御礼申し上げます。

財団法人愛知県国際交流協会

# 目 次

調査の概要	1
愛知県内の基礎数値	2
調査結果の分析	3
被災地の取組事例	17
「被災地長岡市の外国人に対する災害支援」	
まとめ	21

# 調査の概要

## 1、調査目的

愛知県内の外国人登録者数は年々増加する傾向にあり、中部国際空港の開港や愛知万博の開催などを契機にますます増えることが予想されております。

また、昨今、日本各地で多くの自然災害が発生し、昨年10月23日に起きた新潟県中越地震などにおいて、外国人が言葉の壁から孤立するような状況が見受けられております。

東海地震や東南海・南海地震が発生することが予想されているこの地域において、外国人に対する防災対策が必要となることから、県内の市町村及び市町村国際交流協会等における外国人に対する防災対策の状況を把握し、災害が発生した際の外国人に対する支援策を検討するために調査を実施した。

## 2、調査対象

119団体

- ・ 県内市町村 87団体
- ・ 県内市町村国際交流協会等 32団体

## 3、調査実施期間

平成17年1月から3月まで

## 4、回答数

114団体（回答率95.8%）

- ・ 市町村からの回答数・・・87団体
- ・ 市町村国際交流協会等からの回答数・27団体

## 愛知県内の基礎数値

### 1、外国人登録者数の市町村別(87団体)

100人未満	101人～500人	501人～1,000人	1,001人～2,000人	2,001人以上
19団体	25団体	13団体	14団体	16団体
21.8%	28.7%	14.9%	16.1%	18.4%

### 2、外国人登録者数の市町村国際交流協会等別(32団体)

100人未満	101人～500人	501人～1,000人	1,001人～2,000人	2,001人以上
0団体	4団体	5団体	9団体	14団体
0.0%	12.5%	15.6%	28.1%	43.8%

### 3、外国人登録者数の国籍別(184,061人)

ブラジル	韓国・朝鮮	中国	フィリピン	その他
63,821人	43,503人	26,380人	22,048人	28,309人
34.7%	23.6%	14.3%	12.0%	15.4%

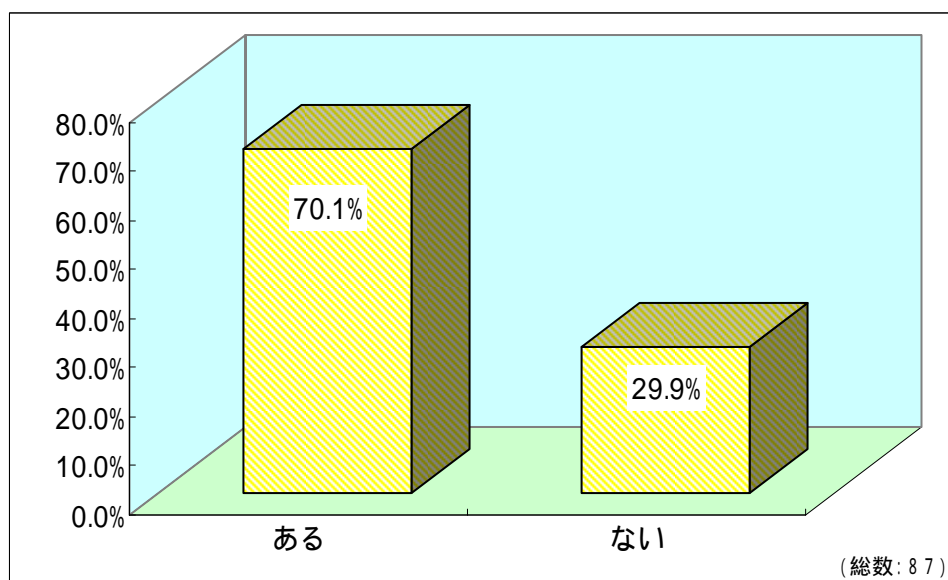
### 4、東海地震の強化地域及び東南海・南海地震の推進地域の指定市町村別(87団体)

東海地震のみ	東南海・南海地震のみ	両方に指定	指定なし
3団体	24団体	54団体	6団体
3.4%	27.6%	62.1%	6.9%

外国人登録者数は、愛知県県民生活部国際課(平成16年12月末現在)の調べによる。

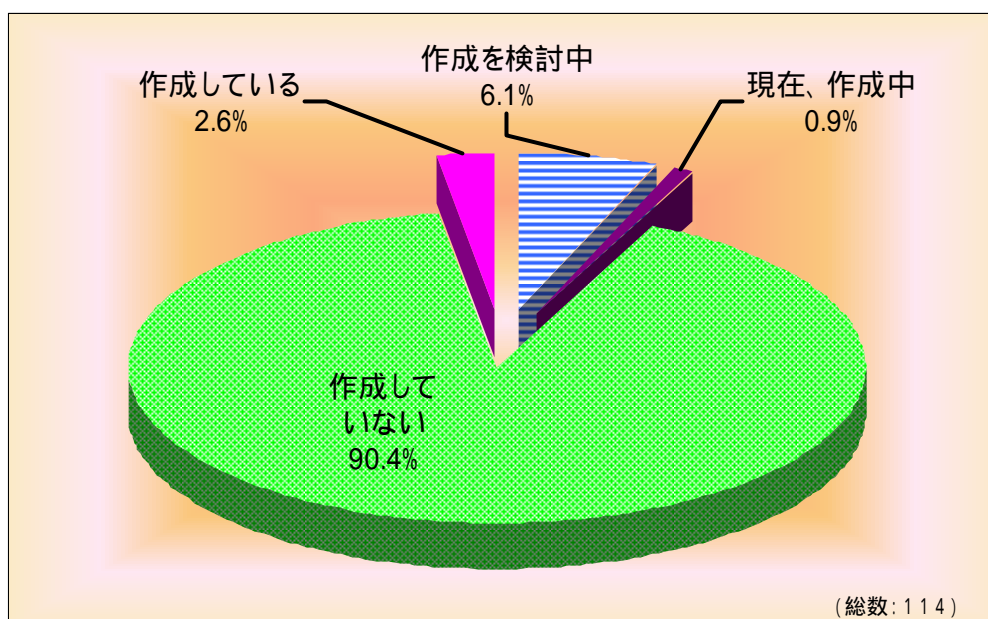
# 調査結果の分析

問1 貴団体の地域防災計画の中には、外国人に対する記述がありますか。



- ・地域防災計画に外国人に対する記述がある市町村は、70.1%であった。
- ・この数値は、東海地震の強化地域又は東南海・南海地震の推進地域のどちらかに指定されている市町村が93.1%であることを考えると、外国人に対する防災対策が十分に取られているとは言い難い状況である。
- ・ただし、この中には外国人登録者数が少ない市町村も含まれているため、外国人登録者数が1,000人以上で東海地震の強化地域又は東南海・南海地震の推進地域のどちらかに指定されている市町村にあっては、外国人に対する防災対策上の措置を講ずることが必要であろう。

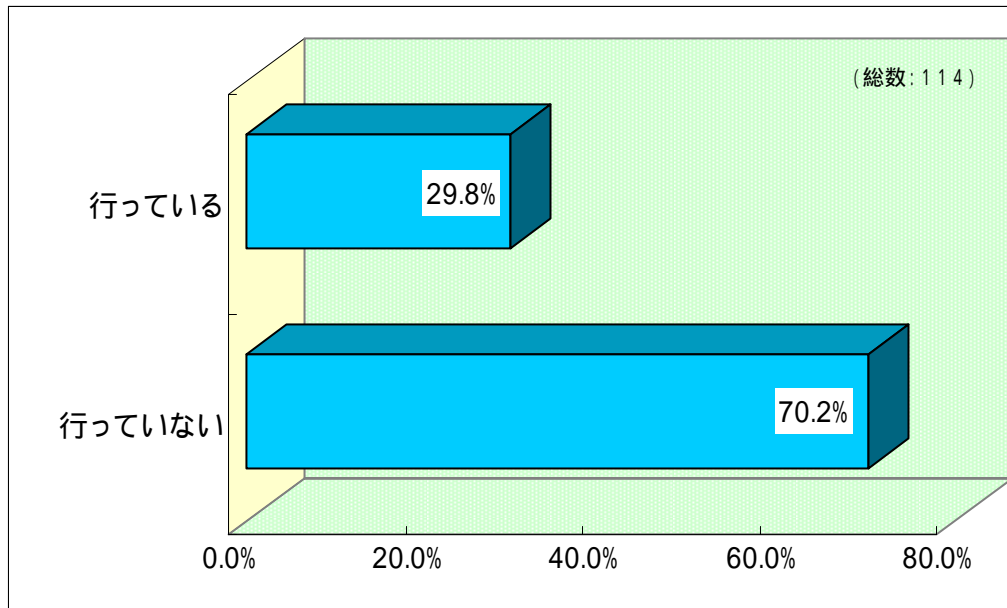
問2 貴団体では、災害時における外国人対応マニュアルを作成していますか。



- ・外国人対応マニュアルを作成しているかを聞いたところ、「作成している」が2.6%で、「現在、作成中」が0.9%であった。
- ・また、「作成していない」が90.4%であることから、外国人対応マニュアルの作成に取り組まれていないのが現状であった。

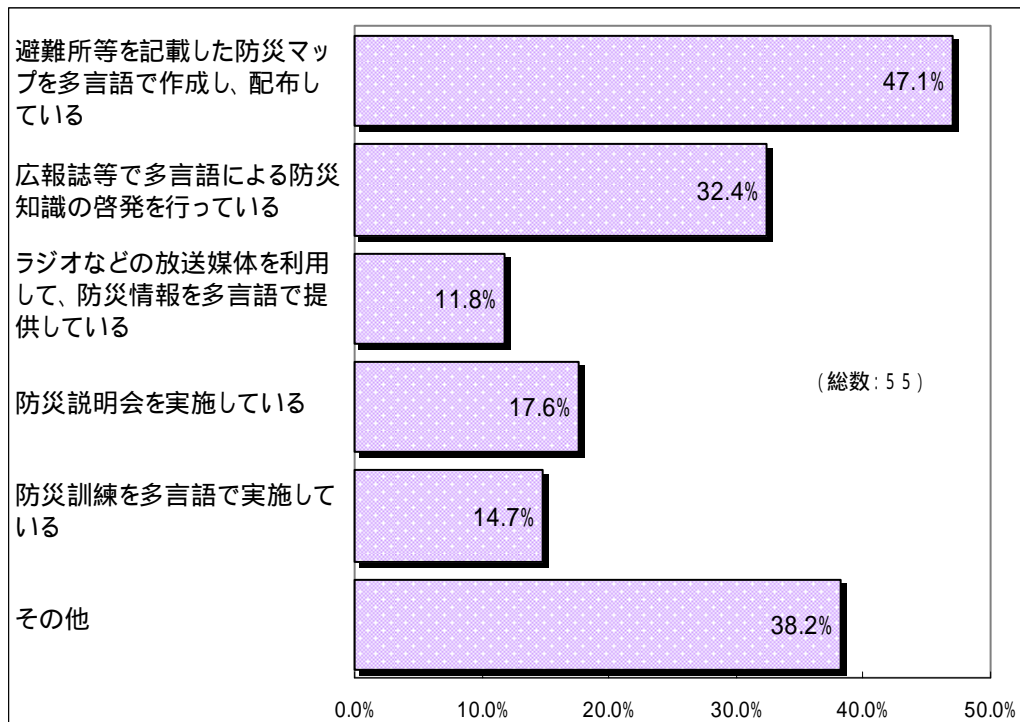


問3 貴団体では、外国人に対して防災対策を行っていますか。



- ・この設問では、具体的に防災対策を行っているかを聞いており、実際に行っているのは、29.8%であった。

(1) どのような防災対策を行っていますか。(複数回答)

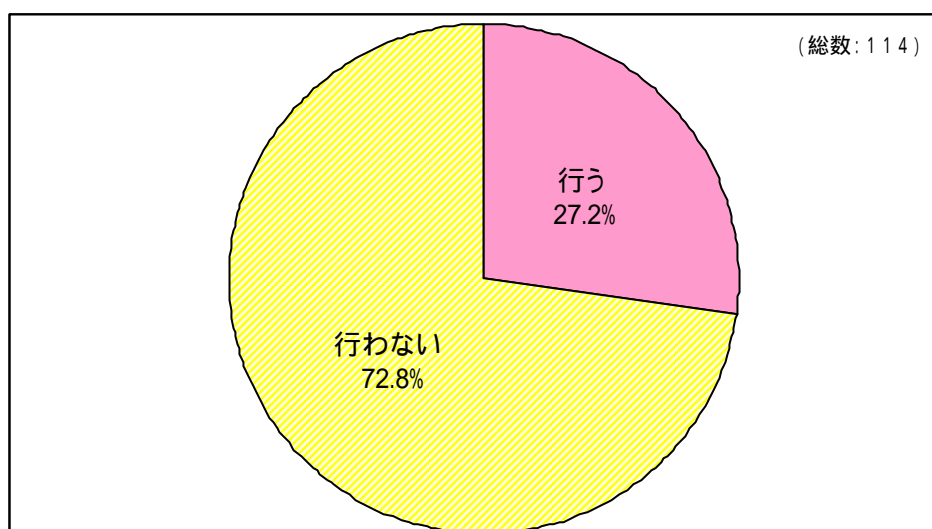


- ・具体的な対策内容を聞いたところ「避難所等を記載した防災マップを多言語で作成し、配布している」が47.1%と最も高く、「広報誌等で多言語による防災知識の啓発を行っている」が32.4%となっていた。
- ・「その他」としては、「避難所等の標識などを多言語で表示」などの回答があり、全体的な取り組みとしては、外国人が分かりやすいように防災情報などの多言語化に力が注がれている。

(2) 防災対策上、取り組むべき課題等について

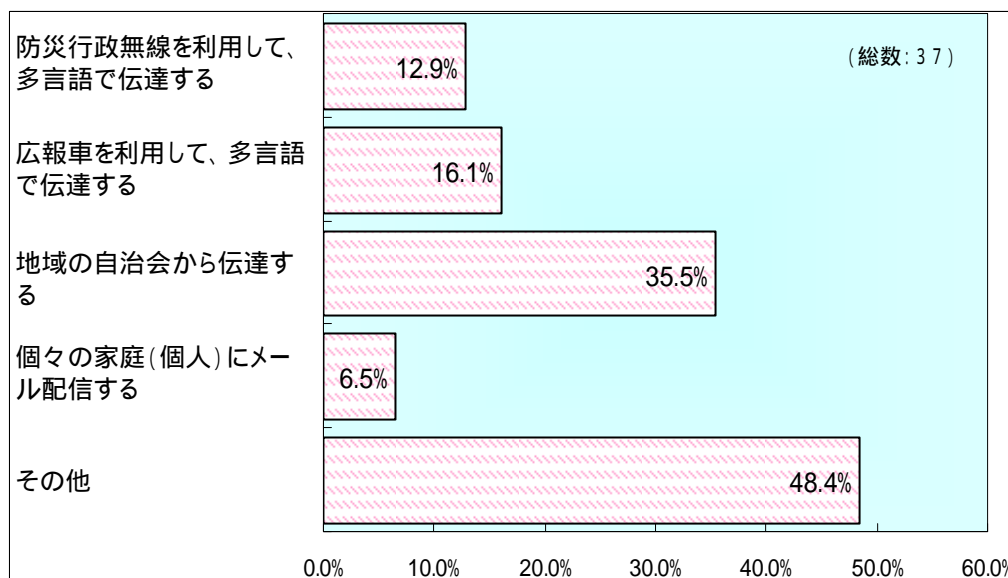
- ・記述式で課題について尋ねたところ  
「災害に対する認識を高める工夫」  
「避難場所の周知の方法」  
「日頃からの在住外国人と地域住民とのコミュニケーション」  
などの回答があった。

問4 貴団体では、災害発生時に外国人に対して特別な対応を行いますか。



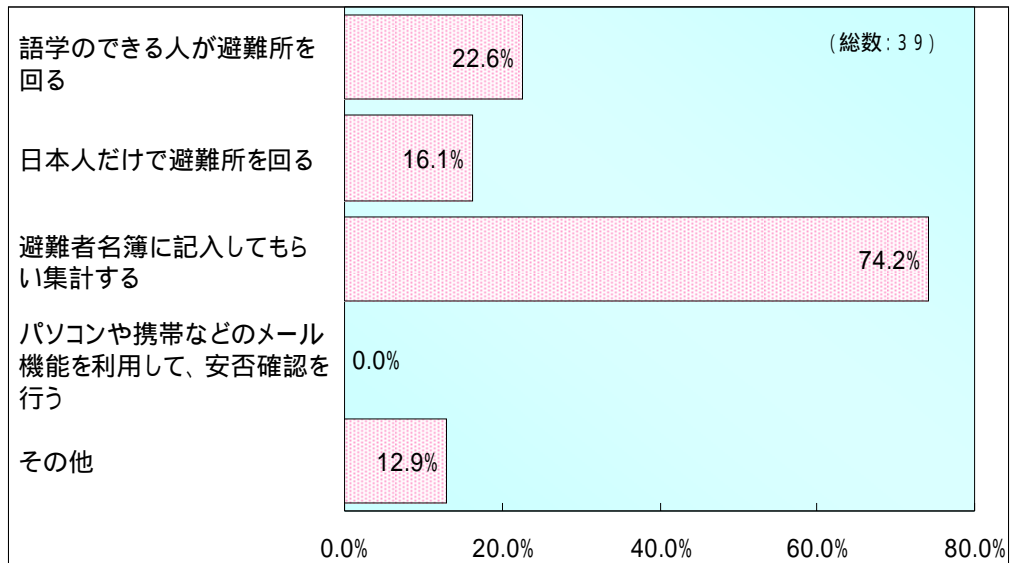
- ・災害発生時に特別な対応を行うかを聞いたところ「行う」は、27.2%であった。

(1) 貴団体では、外国人に対してどのような方法で避難勧告などの災害情報を伝達しようとしていますか。(複数回答)



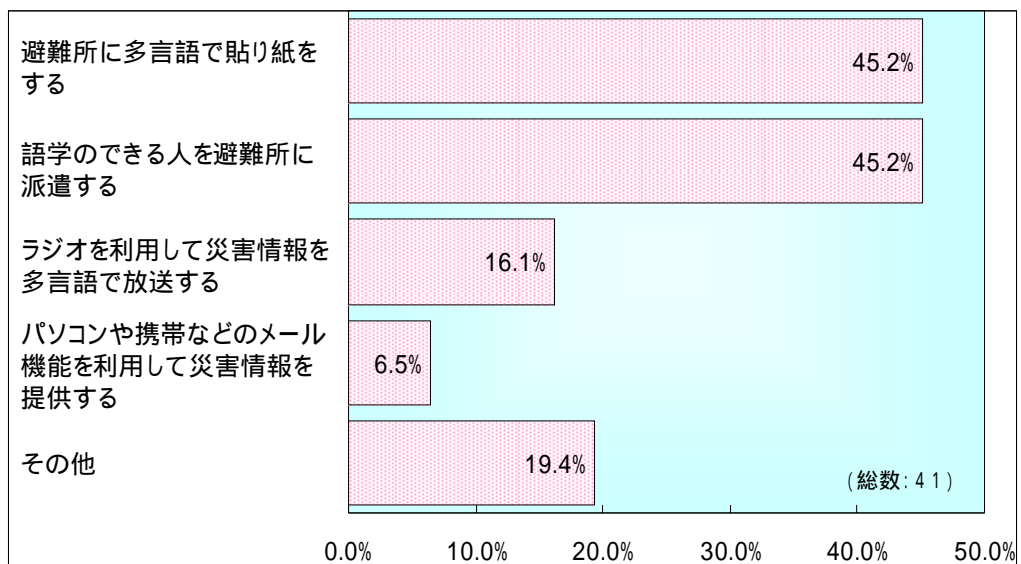
- ・災害情報の伝達手段について具体的に聞いたところ「地域の自治会から伝達する」が35.5%と最も多く、それ以外については各々地域の実情に合わせた伝達手段となっている。

(2) 貴団体では、被災した外国人の人数をどのような方法で把握しようとしていますか。(複数回答)



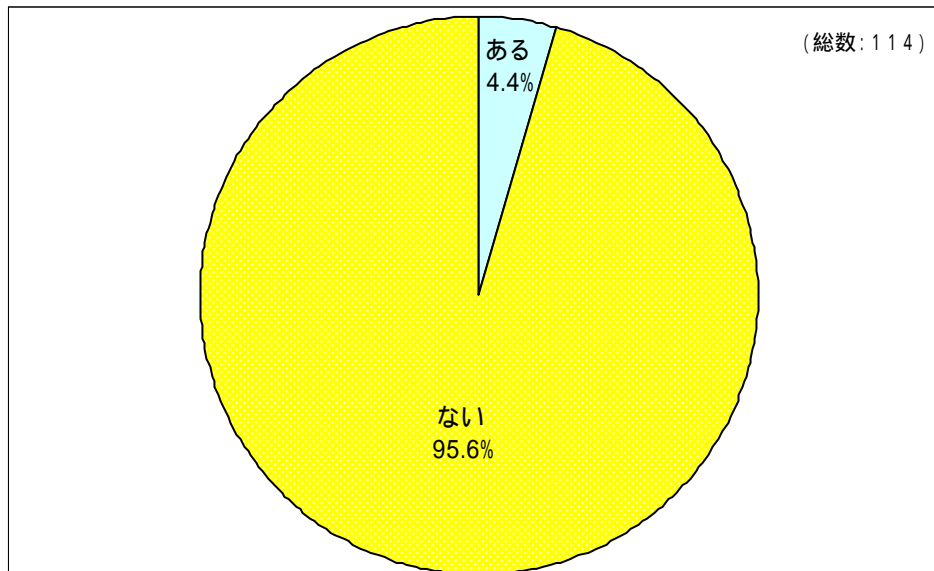
・次に、被災した外国人の把握の方法について聞いたところ「避難者名簿に記入してもらい集計する」が74.2%と最も多く、次いで「語学のできる人が避難所を回る」が22.6%、「日本人だけで避難所を回る」が16.1%であった。

(3) 貴団体では、避難所にいる外国人に対してどのような方法で災害情報を提供しようとしていますか。(複数回答)



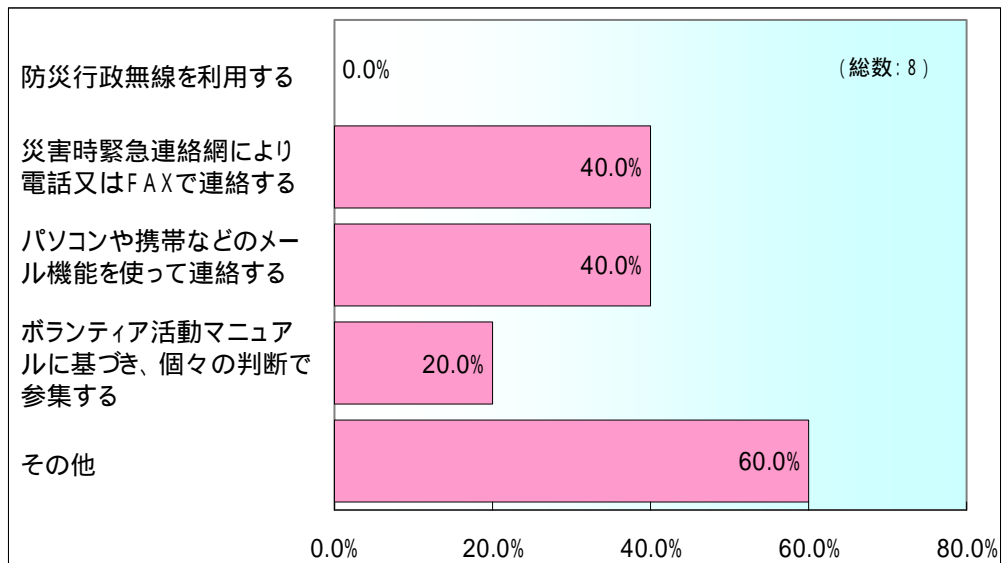
・避難所にいる外国人に対して災害情報をどのように提供するかを聞いたところ「避難所に多言語で貼り紙をする」と「語学のできる人を避難所に派遣する」が45.2%であった。

問5 貴団体では、災害時に活動する語学ボランティアの登録制度がありますか。



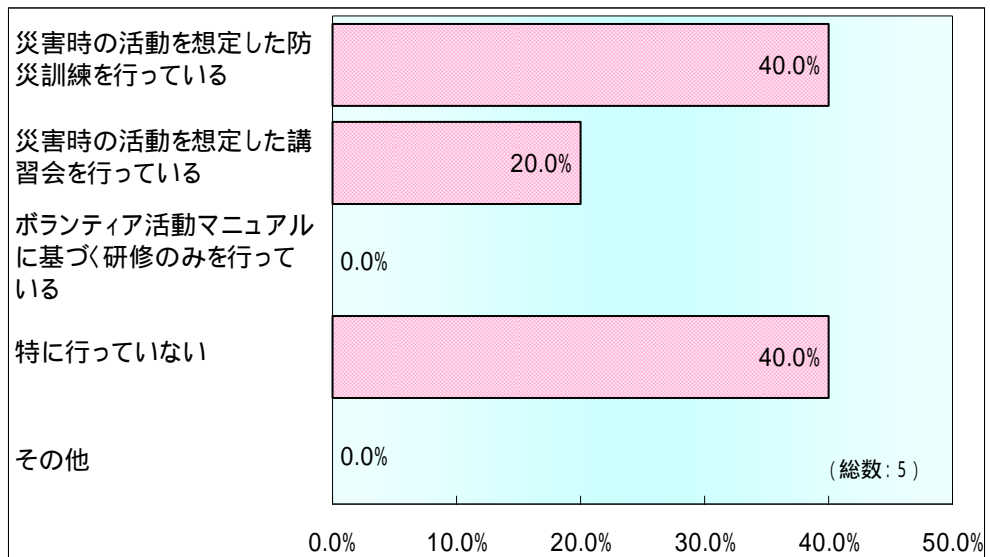
- ・災害時に活動する語学ボランティアの登録制度があるかを聞いたところ「ある」は、4.4%であった。
- ・語学ボランティアの登録制度はあっても、災害時に活動する語学ボランティアとなると登録制度自体がほとんどないのが現状である。

( 1 ) 災害が発生した時、語学ボランティアの参集はどのような方法で行いますか。(複数回答)



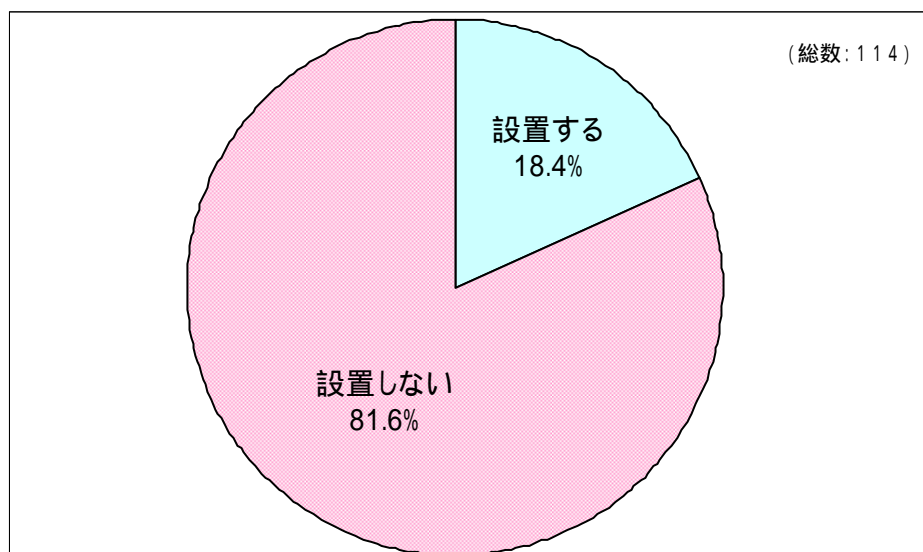
- ・参集方法については「災害時緊急連絡網により電話又はFAXで連絡する」と「パソコンや携帯などのメール機能を使って連絡する」が40.0%であった。
- ・その他では、「震度5強以上の地震が発生した場合は指定の場所に参集する」など、あらかじめ参集場所や基準が決められている場合があった。

(2) 語学ボランティアに対して災害時に活動するための研修等を行っていますか。



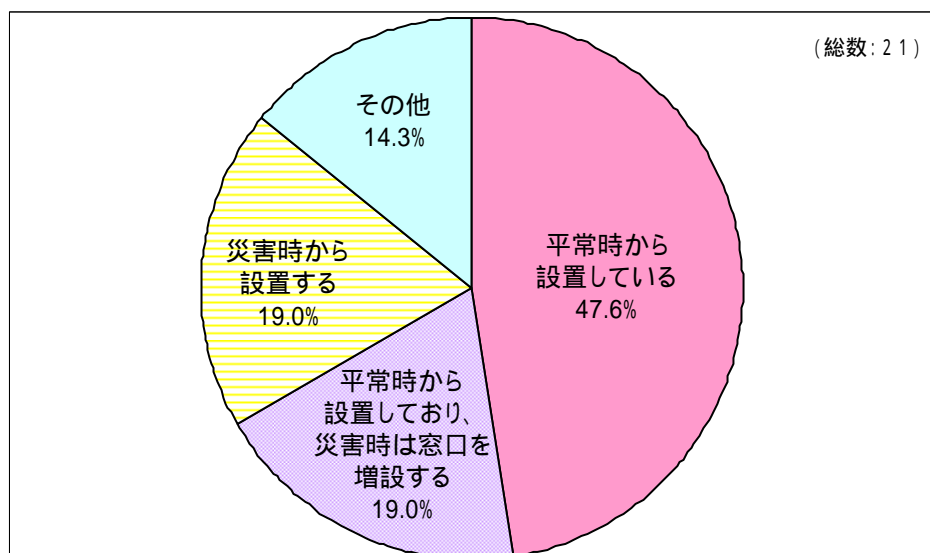
- ・「災害時の活動を想定した防災訓練を行っている」と「特に行っていない」が40.0%と多く、防災訓練まで行って備えているところと登録だけのところの極端な結果となった。

問6 貴団体では、災害時に外国人相談窓口を設置しますか。



- ・災害時に相談窓口を設置するかを聞いたところ「設置する」は、18.4%であった。

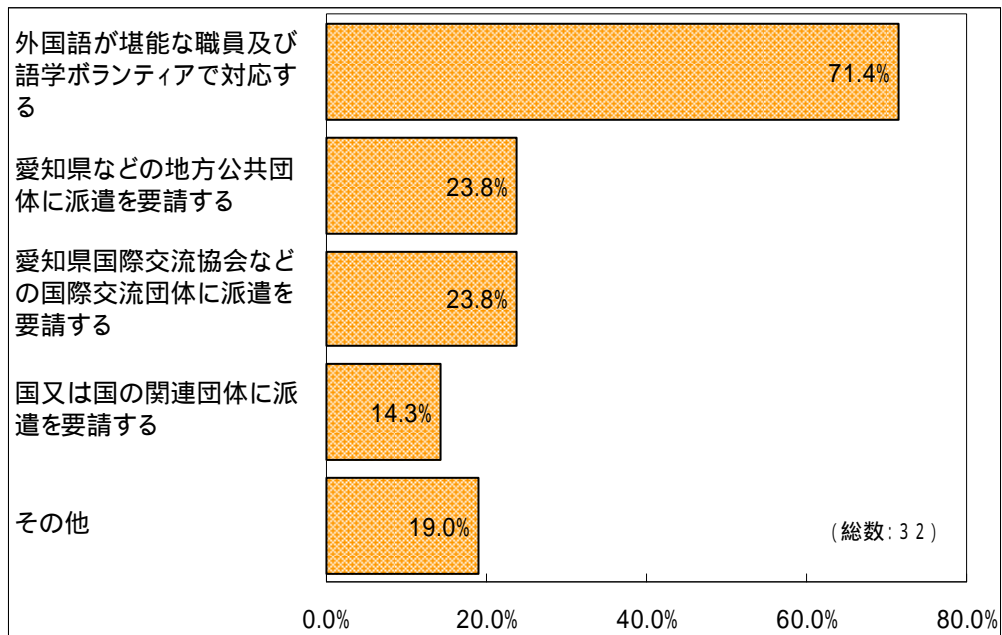
(1) 外国人相談窓口は、いつから、どこに設置しますか。



- ・「平常時から設置している」が47.6%で、「平常時から設置しており、災害時は窓口を増設する」が19.0%となっており、災害時に相談窓口を設置すると答えた団体の3分の2が平常時から相談窓口を設置していた。

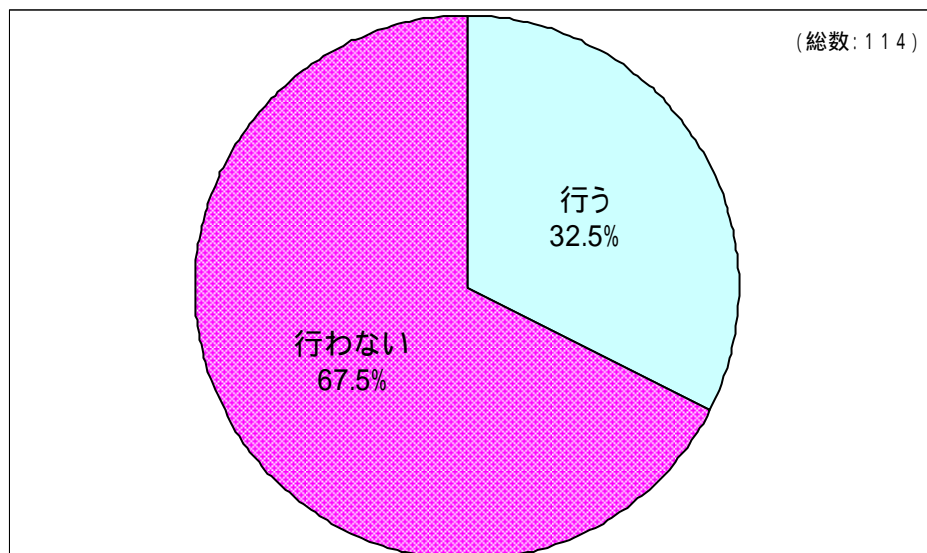


(2) 災害時の相談員はどのように確保しますか。(複数回答)



- ・「外国語が堪能な職員及び語学ボランティアで対応する」が71.4%と最も多く、次いで「愛知県などの地方公共団体に派遣を要請する」と「愛知県国際交流協会などの国際交流団体に派遣を要請する」が23.8%と並んでいた。
- ・災害時に確実に相談員を確保できるのは、職員（臨時職員も含む）と考えているところが多いようである。

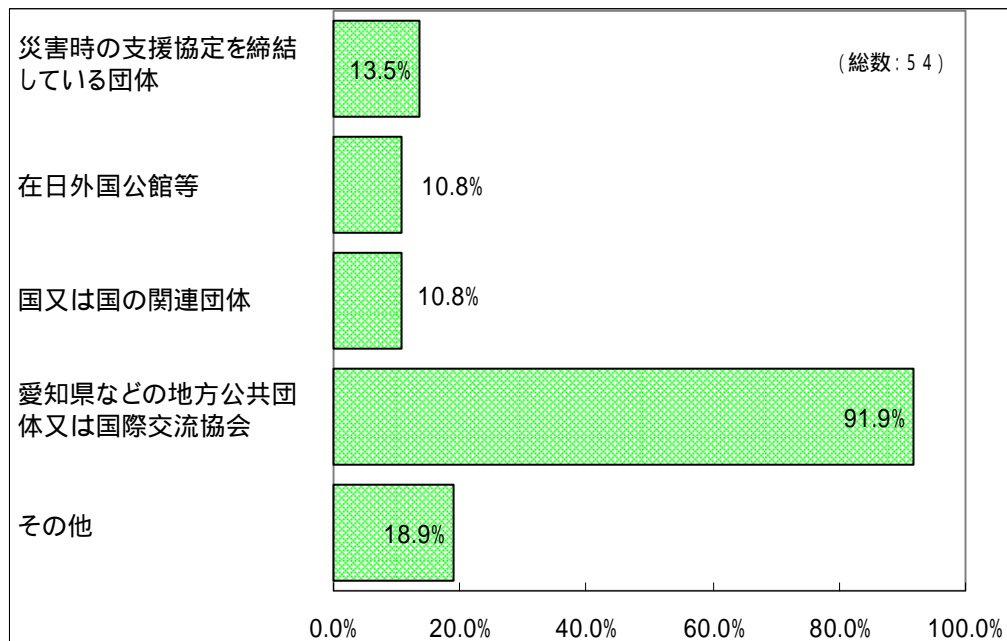
問7 貴団体では、災害時に外国人を支援するため、関係団体との連携・協力を行いますか。



- ・災害時に外国人を支援するための連携・協力を行うかを聞いたところ「行う」は、32.5%であった。

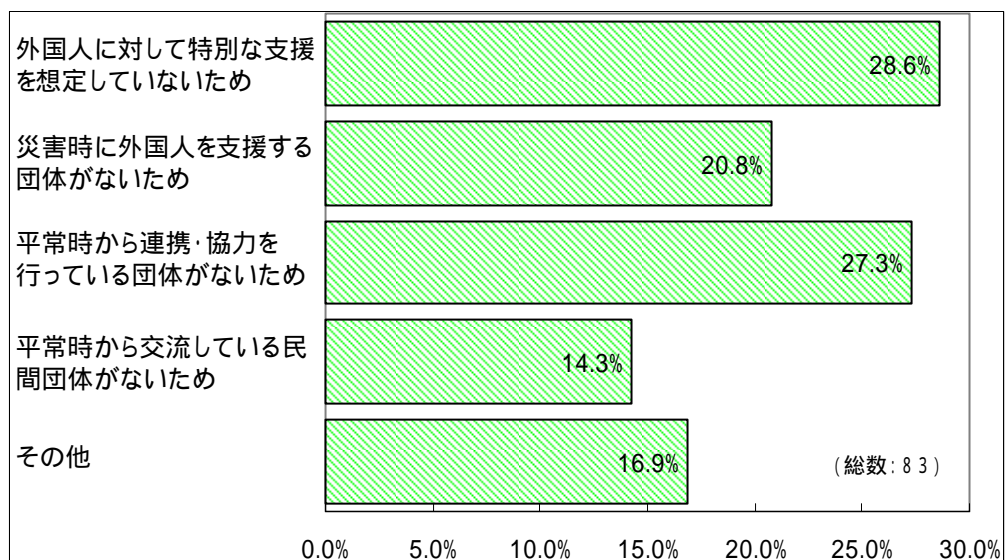
(注) 今回の調査では、連携・協力が行われているかの現状を把握するため、連携・協力を行う予定と回答されたものについては、「行わない」で整理した。

( 1 ) 連携・協力を行う団体はどのような団体ですか。(複数回答)



- ・「愛知県などの地方公共団体又は国際交流協会」が91.9%と最も多く、災害時に連携・協力を行う団体は、平常時から連携・協力を行っている団体であった。

( 2 ) 連携・協力を行わない理由は何ですか。(複数回答)



- ・「外国人に対して特別な支援を想定していないため」が28.6%と最も多く、次いで「平常時から連携・協力を行っている団体がないため」27.3%であった。

その他、調査内容等についての意見として記述式で聞いたところ

- ・外国人対応マニュアルの策定、支援システムや救助体制など、現状では整備ができてないが必要性は感じている。
- ・災害時における外国人対策について検討し、被害軽減に努める努力をしていきたい。
- ・外国人に対する災害時の対策について必要性は感じているが、外国人本人あるいは雇用者の把握や連絡が難しい。

など、対策の必要性は感じているが現実にはできていないとの回答があった。

もう一方で、

- ・日本人も外国人も同じ被災者であることから、外国人に対してのみ特別な防災対策を行うことは難しい。

との回答もあった。

## 被災地の取組事例

新潟県中越地震で被災した長岡市では、外国人に対する支援活動が早い段階から行われた。災害弱者として取り残される可能性が高い外国人に対して、どのような支援が行われたのか、その取り組みについて調査した。

### 「被災地長岡市の外国人に対する災害支援」 (支援活動を支えた全国ネットワーク)

平成16年10月23日午後5時56分、新潟県中越地方を大きな地震が襲いました。

長岡市では、市内全域で電気、水道が使用不能となり、いたるところで道路が隆起・陥没し、多くの家屋が全・半壊するなど、とても大きな被害を受け、多くの市民が避難生活を余儀なくされました。

その長岡市には、約2,100人の外国人が登録しており、日本人と同じように被災し、避難生活を余儀なくされました。地震の経験が少ない外国人にとって、この震災で受けた衝撃は計り知れないものがあつたそうです。また、避難生活では言葉という大きな壁が立ちはだかり、日本人と同じように避難所生活を送るためには、母国語での情報提供が必要となりました。こうした状況の中、どのような支援が行われたのか。被災者でありながら、支援者として活動された長岡市国際交流センター長の羽賀友信さんと財団法人長岡市国際交流協会の丸山秀夫さんの話をもとに被災地長岡市での外国人に対する支援と取り組みについてまとめた。

#### 1、震災直後の状況

長岡市国際交流センターは、長岡駅前の商店街の一角、空きビルを有効活用し、市民センターなどの窓口機関を集めたビルの1階にある。ここは、もともとは商業施設として使われていたため、開口部が広く、建物も老朽化していた。そのため、震災により内壁が崩れ、10月23日から11月7日までの間、閉鎖を余儀なくされ、長岡市国際交流センターは市役所4階の国際交流課に活動の拠点を移すことになった。

#### 2、トラブル発生

地震発生から三日目、中国大使館から総務省、新潟県を經由して事実確認の連絡が入った。内容は、避難所の管理者から「出て行け」と言われたということであった。連絡のあつた避難所へ行くとそこは指定避難所ではなく、電気がついていたので被災者が集まり、避難所となつたところであった。

管理者と当事者に事実関係を確認したところ、中国人留学生が騒いでいたため、管理者が「ルールを守るように」と言ったところ、日本語が達者でない留学生が意味を取り違えたことから起きたものであった。

コミュニケーションが取れずにトラブルとなるケースは多々あるが、災害時という特別な状況下では、言葉の壁によるトラブルが平常時よりも増えることとなる。

### 3、支援体制の確立

長岡市では山間部が多く、地域が孤立しやすいため、山道でも動けるバイク隊を災害に備えて3年前から編成していた。また、外国人に対してラジオ放送を行うため、1年程前からFMながおかと協議を進めていた。

地震発生から四日目には、多文化共生センターが長岡市に入り、今後の対応についてアドバイスを受けるとともに、多文化共生センターがコーディネート役となり横浜市と武蔵野市の国際交流協会が協力する体制が整った。また、神戸のFMわいわいがFMながおかの放送をサポートすることになり、外国人を支援するための全国ネットワークが確立された。そこに、JICA職員がボランティアとして協力し、新潟県が相談員を派遣することによって、外国人被災者に対する支援体制が整った。

### 4、支援活動

地震の翌日から、周辺市町村などの被害状況をオフロードバイクで調査。長岡技術科学大学の留学生の避難、誘導についての指導。市役所1階の避難状況の調査。

地震発生の日(10/26)から多文化共生センターのアドバイスにより、横浜市国際交流協会から提供された「外国語の表示シート集」を持参して外国人避難調査を実施し、2日間で37避難所を回り241人の安全を確認した。

翌日(10/28)から外国人の避難が確認された6か所の避難所を昼と夜の2回、通訳ボランティアと一緒に巡回し被災者の相談、心のケアを行った。

地震発生から七日目(10/29)、ブラジル副領事の被災者へのメッセージをFMながおかで録音し、放送した。

地震発生から十日目(11/1)、FMながおかから災害情報の提供放送を開始。簡単な日本語、英語、中国語。翌日からポルトガル語の4言語での放送を行った。

緊急時の支援活動は、約2週間で終了し、次の段階(日常への回復)の支援活動に移っていった。

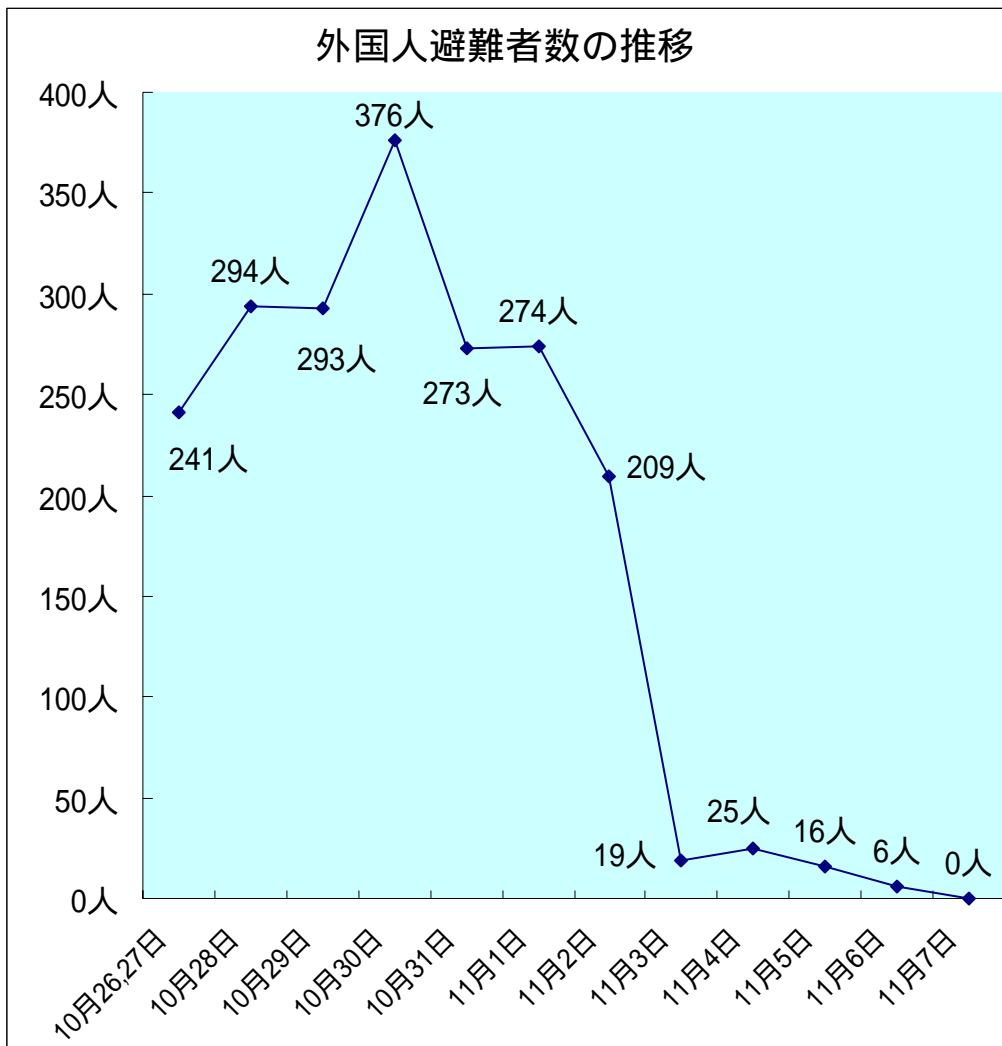
### 5、支援活動に対する協力内容

各団体が以下のような役割を担った。

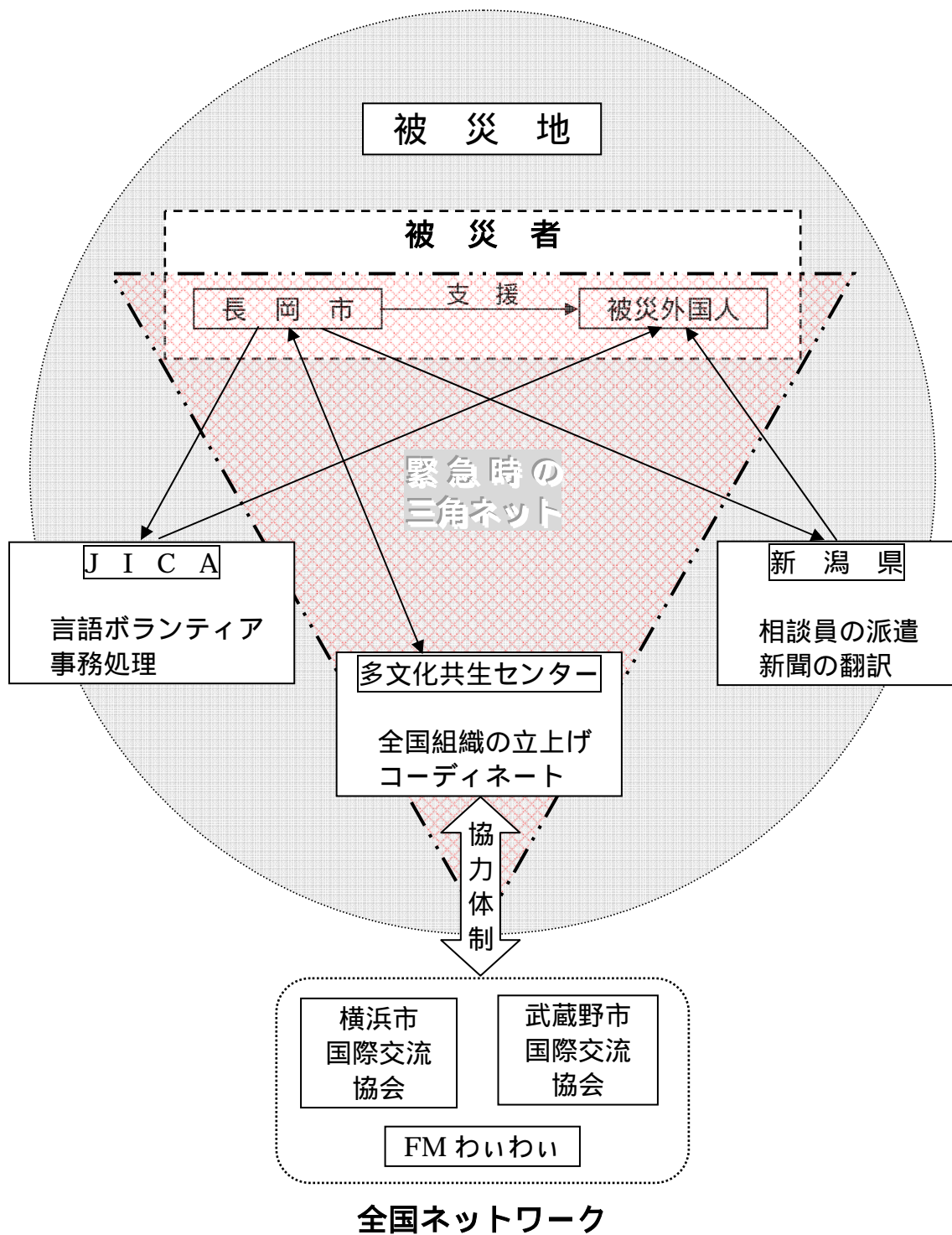
・多文化共生センター

支援活動に対するアドバイスと全国ネットワークのコーディネート。

- ・新潟県  
相談員の派遣と新聞記事の翻訳提供。
- ・武蔵野市国際交流協会  
ラジオの放送原稿を英語、ポルトガル語、中国語の3言語に翻訳。
- ・横浜市交際交流協会  
「災害時に役立つ外国語の表示シート集」を100冊提供。災害対策本部がホームページに掲載した情報を英語、ポルトガル語、中国語の3言語に翻訳し、長岡市のホームページで提供。
- ・FMわいわい  
携帯ラジオの提供。ポルトガル語と外国人に向けた応援メッセージを録音して、音声データでFM長岡に提供し放送。
- ・JICA  
職員をボランティアとして派遣。巡回レポートの作成及び通訳を行った。



新潟県中越地震時における  
長岡市国際交流センターの連携図  
(長岡体制)





## ま と め

今回の調査は、愛知県内で甚大な被害が予想されている東海地震及び東南海・南海地震を想定したものであるが、日本で昨年度一年間に発生した地震は、新潟県中越地震を始めとして北海道、岩手県、茨城県、三重県、奈良県、和歌山県、そして最近発生した福岡県西方沖地震では福岡県、佐賀県において、震度5以上を観測するなど、日本のどこで大きな地震が起きても不思議ではないような状況となっている。

一方、愛知県内の在住外国人は年々増加傾向にあり、昨年9月5日に発生した紀伊半島沖地震では、ブラジル人を始めとする多くの在住外国人が地震の経験がない恐怖感と情報が限られていたことによる不安感からデマが広がり、独自の情報ネットワークにより、各地の市役所に避難するなどの騒ぎも起こっている。

このような状況の中、唯一予知可能と言われている東海地震の警戒宣言が発令された場合において、在住外国人に対して十分な情報が行き渡らないことからパニックになるようなことが起これば、地域に住む日本人に対しても不安感を与えることにもなるため、地域に住む住民が安心して安全に暮らせる街づくりを行う上で、外国人に対する防災対策は欠かすことのできないものとなっている。

そのため、今回の調査結果から以下の提案を行う。

- 1、地域防災計画には約70%の自治体において、外国人に対する記述が見受けられたが、情報伝達手段などが具体的に記述されている自治体は少なく、地域防災計画とは別に災害時における外国人対応マニュアルを作成している自治体は作成中を含めても3.5%に止まっているため、東海地震の警戒宣言並びに災害情報を適確に伝えるための方策を記述することが求められる。
- 2、避難勧告などの重要な災害情報は、地域住民に対して同じように提供されなければならない。そのためには、外国人に対しても情報が行き届くような伝達手段が必要となる。今回の調査では、「地域の自治会から伝達する」との回答が最も多かったが、外国人に対して確実に情報伝達するためには、

防災対策上取り組むべき課題においても回答があったとおり、日頃からのコミュニケーションが円滑に行われていることが前提となるため、年に一度は外国人も含めた防災訓練を実施するとともに情報の伝達訓練の実施が求められる。

- 3、災害が発生した場合、新潟県中越地震でもあったように在日外国人に対する安否について、各国の大使館からの問い合わせが殺到し、その対応に追われることとなる。そのような安否確認に対して適確かつ迅速に答えるためには、被災した外国人が避難所などに避難していて、被災状況などの確認が行えることが必要となる。また、避難所にいる外国人に対しては、多言語での貼り紙や語学のできる人を派遣するなどの方法で確実に情報を提供することができる。そこで必要なことは、避難所は日本人、外国人の区別なく被災者みんなが同じように扱われる場所だということを周知するとともに、言葉の行き違いによるトラブルが起きないように相談窓口の開設や通訳の派遣により心のケアを行うなど、言葉の壁による不安を取り除くことが求められる。
- 4、今回の調査で、災害時における連携・協力に関する質問を行ったが、「行う」との回答は3割強に止まっていた。災害が発生した場合、被災者を支援する側も被災者となっていることから、十分な支援を行うことができないことも予想される。特に外国人に対する支援の場合、災害情報の翻訳や通訳による伝達が必要となるため、被災地での翻訳者、通訳者の確保が難しくなる。そのため、新潟県中越地震における長岡市の対応であったように、被災地以外との連携・協力が有効な手段となることから、広域的な連携・協力が平常時から行えるようなネットワークの構築が求められる。

以上の四つの提案による外国人に対する防災対策が、各自治体において実施され、災害に強く、地域の住民が安心して安全に暮らせる街づくりが進められることを切望する。