

横浜市における外国人を対象とした防災支援に関する調査分析

An investigation on disaster support planning for foreign residents in Yokohama

○楊 梓¹, 稲垣 景子², 吉田 聡², 佐土原 聡²
 Zi YANG¹, Keiko INAGAKI², Satoshi YOSHIDA², Satoru SADOHARA²

¹横浜国立大学大学院都市イノベーション学府
 Graduate School of Urban Innovation, Yokohama National University.

²横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院
 Faculty of Urban Innovation, Yokohama National University.

Recent years, foreigners who went to Japan have increased. Since Japan is a country suffered from natural disasters frequently, to make a disaster support for foreign residents has been important issue. Specifically in Yokohama, an internationalized city of Japan, it is necessary to ensure a secure and safe living environment, in order to construct a Multicultural Symbiotic Society.

In this study, we interviewed the government and some groups for international communications and exchanges, to survey the actual situation on disaster support planning for foreigners, and to find out the subject of it.

Keywords : Foreign residents; Disaster planning; Yokohama

1. 研究の背景・目的・方法

東京オリンピック開催の決定、査証政策の緩和により、来日外国人が増加している。しかし、自然災害リスクが高い日本は、外国人を対象とした防災支援が重要である。本研究は、横浜市において、災害時要配慮者に位置づけられた在住外国人を対象とし、外国人への防災支援の現状把握を目的とする。そのため、市と公的な国際交流団体へのヒアリング調査を通じ、外国人への防災・災害支援の現状を把握し、防災支援の仕組の課題を整理した。

2. 横浜市在住外国人の概要

横浜市の在住外国人数は全国で第三位であり、現在は約7万5千人が登録している。また、約150カ国から来日しており、中国籍が最も多い。居住分布から見ると、外国人居住の歴史が一番長い中区に最も多く分布し、特に関内・関外地域（市の都心部）に集中している。

また、外国人はハザードレベルが高い地域に多く居住しており¹、外国人が安全に暮らす居住環境整備の必要があると同時に、外国人に対する災害時の対応力向上も求める必要がある。

3. 外国人への防災支援に関するヒアリング調査

(1) 横浜市の取組

横浜市の外国人支援政策・方針は横浜市政策局国際政策課が作成し、横浜市国際交流協会及び区の国際交流ラウンジ等の施設で実施している²。

内容は「多言語防災リーフレット」の配布による災害の普及啓発、市域において震度5強以上の揺れが発生した際に「横浜市外国人震災時情報センター」の設置・運営、地域防災拠点に「災害時多言語表示シート」の使用と外国人の生活習慣への考慮が行われる。つまり、主に多言語の防災啓発と災害情報の提供が取り組みの中心である。

(2) 各国際交流団体の取組

外国人への生活情報提供、相談サービス、日本語支援などの多文化共生事業に取り組むため、11カ所の国際交流施設が設置され、主に財団法人、ボランティア団体、NPO法人等の主体が運営している。防災支援の現状を把握するため、ヒアリング調査を実施した。

表1の調査結果に示すように、国際交流団体の防災支

表1 国際交流団体へのヒアリング調査結果

名前	調査日	施設、所在地の特徴	特色ある事業	災害支援	実績	外国人支援の課題
横浜市国際交流協会 (Yoke)	2013年10月22日	会社・社宅が多い。市との連携	多文化共生まちづくり、国際協力の推進等	外国人震災時情報センターの設置運営 (3.11後1年運営)、災害時多言語表示シート、多言語防災リーフレット、災害情報の提供、日本語教室での火事通報体験等	青葉ラウンジニュースでの防災・災害情報の提供	情報伝達の内容と方法、防災活動に個人が入りにくい、一人一人の役割を果たすことが大事
青葉国際交流ラウンジ	2013年8月26日	日本語学校、外国語学校が多く、帰国者数が多い	多言語くらしガイドとラジオ放送、災害時要配慮者避難システム、	多言語の情報提供が中心、日本語教室での防災訓練	青葉ラウンジニュースでの防災・災害情報の提供	—
いずみ多文化共生コーナー	2013年12月12日	区役所が運営	初心者対象の日本語教室	多文化リビングガイドの防災情報、日本語教室での防災訓練	—	新施設のため、施設の運営、多言語情報伝達
金沢国際交流ラウンジ	2013年11月29日	バレー人が多く、市大と連携	子供学習支援教室	日本語教室内の防災教室、災害情報の整理・提供	H25年：防災教室 H24年：災害伝言ダイヤルの紹介、火事通報体験 H23年：3.11直後の外国人への調査、防災持出し袋、市内の防災訓練等 H22年：非常食体験	外国人ニーズの把握、情報伝達方法
港南国際交流ラウンジ	2013年12月9日	施設は避難場所に指定	各種定例教室、交流イベント	日本語教室内の防災講座、避難訓練、防災・避難情報の提供	5~6年前から年1回の防災講座、H25年 消防署と連携：火事通報体験、防災袋の講義	認知度、相談事業の専門化、地域、留学生との連携、外国人ニーズの把握、
港北国際交流ラウンジ	2013年12月20日	東南アジア籍の外国人の利用が増加している	最大規模の日本語教室	日本語教室での防災アドバイス	3.11後、ケアプラザと合同の消防訓練	限られた予算で多言語情報の提供
都筑多文化・青少年交流プラザ	2013年12月21日	青少年の活動拠点と外国人支援の併存の施設、ドイツ人企業・学校が区内に立地	青少年支援、外国人交流	ラウンジニュースや、日本語教室での防災知識の普及啓発	H22年 地域防災拠点訓練に参加	外国人の人口散在地域において、外国人のための居場所づくりが求められる
鶴見国際交流ラウンジ	2013年12月3日	南米籍が多い。HPが7言語、Yokeが直接運営	神奈川県と連携の夏休み宿題教室、外国人親子サロン	地域ボランティア日本語教室での防災訓練	H25年 カンガルーサロンで地震車体験等	法律で多文化共生推進の確保、ボランティアに頼りすぎる
なか国際交流ラウンジ	2013年11月6日	Yokeが直接運営	子供学習支援事業	日本語教室での通報体験	H25年 教会、ラウンジ、区役所による共同主催の防災講座	認知度、地域連携
保土ヶ谷国際交流の会	2013年10月23日	東南アジア籍が増え、区内に留学生が多い	国際交流事業	年1回の防災講座	H24年 火事通報 H25年 消火器の使い方	具体的な支援のやり方、ネットワークづくりが大事、自治会は多文化共生社会づくりへの理解が不足
みなみ市民活動・多文化共生ラウンジ	2013年11月25日	近くの商店街に外国人が経営する店が多い。Yokeが直接運営	多言語の専門相談、子供学習支援	地域防災拠点訓練に翻訳者派遣、日本語教室での防災知識普及啓発	H25年 地域防災拠点訓練に参加	災害時要配慮者は地域との関係が薄い。ネイティブの人が支援側になること。

援は、主にインターネットやラウンジニュースなどの媒体での多言語の防災・災害情報の提供である。また、消防署と連携し、日本語教室で防火・防災普及啓発、避難訓練によく取り組んでいる。

防災支援の内容では、日本語学習として、119 番のかけ方と火災通報体験が多く取り上げられている。また、「減災行動のススメ」と「地震に自信を」（多言語）のような防災冊子を参考にし、日ごろの準備と災害時の行動等に関する啓発がよく行われている。

青葉区と金沢区の国際交流ラウンジでは外国人への防災支援に様々な工夫が感じられた。青葉国際交流ラウンジは区と連携し、約 10 年前から外国人への防災・災害情報の提供に取り組んでいる。また、防災を理解しやすくする工夫も見られ、防災用語の解釈がついた多言語の「防災すごろく」のゲームを作成し、ラウンジニュースとホームページに掲載している。

また、金沢国際交流ラウンジは、区と市立大学との連携が特徴であり、東日本大震災の直後、日本語教室の利用者を対象として災害に関する調査を行い、外国人の災害時の実態を把握した。また、防災をテーマとする講義が毎年行われ、活発な取組が行われているとみられる。

横浜市はこれらの公的な施設以外に、民間の交流団体も多数存在し、例えば、「いちよう団地」で活動を行うボランティア団体は、外国人の地域防災の担い手を育てている事例がある。しかし、民間団体の数と活動実態は明らかになっていないため、今後調査研究を検討したい。

(3) 外国人への防災支援の課題

外国人への防災支援に関する課題をまとめた。

- ・ 国籍や習慣が多様な外国人のニーズにあわせた多言語情報の提供は難しい。特に災害時における情報の取捨方法やリアルタイムの情報の多言語化が課題である。
- ・ 交流団体の利用者は主に日本語レベルが高くない学生以外の職種の外国人であり、専門用語の理解が難しく、防災学習への理解力が不十分とみられる。そのため、より多くの職種から大勢が防災活動に参加するように誘致する一方で、防災を理解しやすくする工夫が求められる。
- ・ 国際交流団体の活動は主にボランティアで支えられているため、活動コスト・範囲・内容に限られる。そのため、ボランティアへの支援や災害時ボランティアの育成と確保が課題である。
- ・ 国際交流団体は防災を専門とした団体ではないため、防災支援・災害救援の能力に限られる。そのため、所在地周辺の自主防災組織等と連携する必要がある。

4. 外国人への防災支援の仕組み

「災害時要援護者対策ガイドライン」³を参考にし、災害発生前、災害時と復旧・復興時のフェーズで外国人への防災支援の仕組み(表2)をまとめた。

外国人には、他の災害時要配慮者と視点の異なる支援対策が必要である。日本の災害や防災教育を受けたことがなく、言語の壁もある外国人は、防災活動への理解が不十分であり、日本人のように災害時に適切な退避行動を取ることは難しいと想定されるからである。したがって、防災・災害を理解するための多言語情報の提供と防災の普及啓発等の対策を通じ、外国人の自助能力を育成することが支援対策の重要事項ととらえられる。

しかし、今回の調査では、災害時の情報伝達等の課題が明らかになり、外国人の自助に関する対策の改善が求められる。また、外国人の自助能力の育成は支援側だけではできないので、外国人自身が積極的に防災知識の学習や防災訓練に参加することも求められる。すなわち、外国人のモチベーションを向上させる自助能力育成の仕組みが期待される。

また、外国人の自助能力だけでなく、災害時・復旧・復興時に支援の担い手になるための育成や、外国人の参加による共助の仕組みの構築への展開も考えられる。

5. 今後の展望

本報では、横浜市と国際交流団体へのヒアリング調査を通じ、情報提供と防災啓発を中心とした外国人への防災支援の現状を把握し、その仕組みを考察した。

今後は、地縁組織における外国人や外国人コミュニティの実態を把握し、外国人の自助の仕組みの改善策を検討する。また、地域内の外国人住民、交流団体、自主防災組織等が連携する共助の仕組みのあり方も検討したい。

謝辞

本研究は神奈川県大学発・政策提案制度「県民総力戦で創る事前復興計画」の一環として実施しました。調査にご協力を頂いた横浜市国際課と各国際交流団体の皆様に感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 楊梓他：横浜市における在住外国人居住環境の災害危険性に関する分析, 日本建築学会 2014 年度大会学術講演梗概集, p945-946, 2014
- 2) 楊梓他：横浜市における在住外国人の住環境の災害リスク分析に関する研究～外国人の災害対策に向けた基礎的分析～, 地域安全学会梗概集, p19-22, 2013
- 3) 日本赤十字社：災害時要援護者対策ガイドライン, HP, 2006

表 2 防災支援仕組みの整理

		外国人への支援対策	調査結果に基づくまとめ			
災害発生前	(1) 防災知識の啓発	①多言語による防災パンフレットの作成 ②多言語による防災マップ・防災標識等の作成	防災リーフレット、多言語の生活マップ・暮らしガイド等	情報発信	発信媒体	HP、SNS、ラジオ、テレビ、パンフレット、冊子、口コミ、回覧板等
	(2) 市区町村における基礎情報の整備	①安否確認と安否確認体制づくり ②各種書類・様式の多言語化	調査から得られなかった		発信可能施設	役所・公的施設、国際交流団体、日本語教室、勤務・勤学先、教会、町内会・自治会、所属コミュニティ等
	(3) 市区町村における外国人に対する支援体制づくり	①外国人が多い学校・企業等における行動マニュアルの整備 ②自主防災組織及び関係機関、団体との連携	調査から得られなかった		内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害知識：災害のメカニズム、過去の大災害、専門用語の解釈等 ・ 地震が発生時の行動：身の安全の確保、消火、避難、情報の入手等 ・ 普段の対策：備蓄品の準備、避難所への経路、家具の固定、災害時伝言ダイヤル、耐震補強
	(4) 外国人に対する情報伝達網の整備	①ローカル FM 局等地域情報提供機関との連携 ②多様な情報伝達手段の活用、整備 ③通訳・翻訳者の確保	多言語のラジオ放送、災害・防災情報発信、通訳ボランティアの派遣			
災害時	緊急時	①緊急情報の多言語による提供 ②安否確認及び避難誘導	横浜市外国人震災時情報センター 避難所における外国人習慣の配慮			
	避難救援期	①避難所における支援 ②多言語による生活情報、支援情報等の提供 ③外国人救援センター及び相談窓口の開設				
復旧復興		なし	調査から得られなかった			