



外国人労働者と防災 ～企業における「多文化防災」を考える～

「多文化防災」という言葉を聞いたことがあるだろうか。国籍や文化が異なる外国人を一概に要支援者(支援を必要とする人)としてとらえるのではなく、むしろ防災活動の担い手として考え、多文化共生の視点から地域防災の実践を目指す考え方として、東日本大震災以降広まりつつある言葉である。グローバル化が進展した日本社会に暮らす在留外国人が増える昨今、ますます重みを持って受け止められている。一方で、多くの企業にとって「多文化防災」という言葉がまだ馴染みのないものであることも事実である。

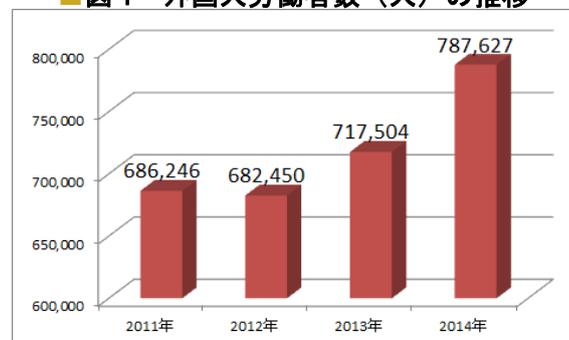
本稿では、今後ますます外国人労働者が増加する日本企業において、今までの日本人中心の防災の考え方から一歩進み、外国人労働者も活躍できる「多文化防災」をどのように定着させていくべきかについて考えたい。

1. 日本における外国人労働者の増加

厚生労働省によれば、2014年10月末現在、外国人労働者を雇用している事業所数は137,053カ所、外国人労働者数は787,627人に上る。外国人労働者数は前年同期比で70,123人(9.8%)増加し、2年連続で過去最高を更新した。2011年から2012年にかけては東日本大震災や雇用情勢悪化の影響によって一時的に外国人労働者数が微減したものの、その後は政府の前向きな受け入れ政策や雇用情勢の改善を受けて順調に数を伸ばしてきていることが窺える(図1参照)。なお、国籍別では中国が全体の39.6%を占め、その後ブラジル(12.0%)、フィリピン(11.6%)、ベトナム(7.8%)と続いている。産業別では、製造業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業等の分野で外国人が多く雇用されている¹。

今後は2020年の東京オリンピック開催に伴う需要増加が見込まれる建設業界での外国人技能労働者の受け入れ期間延長、少子高齢化に伴う介護分野での外国人技能実習制度の拡張、さらには大手企業を中心とした多様性(ダイバーシティ)の追求による積極的な外国人採用等が次々と展開されていくことから、日本における外国人労働者の増加傾向は続くと考えられる。

■ 図1 外国人労働者数(人)の推移



出典：厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ(平成26年10月末現在)をもとに弊社作成

¹ 『外国人雇用状況』の届出状況まとめ(平成26年10月末現在) 厚生労働省、2015年1月30日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000072426.html>

2. 大規模災害発生時に明らかになった外国人をめぐる課題

(1) 東日本大震災での事例

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、被災地の外国人は実際にどのような問題に直面したのだろうか。避難行動、避難生活、企業における事業継続の3つの観点で事例を整理する。

a. 避難行動

災害発生直後の避難行動では、日本人であっても突然のできごとに動揺し、重要な情報を聞き漏らしてしまい、誤った判断や行動をとった可能性がある。地震の経験も少なく、地震についての防災教育を十分に受けてこなかった外国人であればなおさらである。東日本大震災の発生時に被災地にいた外国人からは、以下のような声が聞かれた²。

- ✓ 日本語の防災行政無線や館内放送等が聞き取れなかった
- ✓ 「高台」「避難」といった日本語の意味がわからなかった
- ✓ 地震や津波の経験や基礎知識がなかった



防災行政無線や緊急時の館内放送は、日本人であっても聞き取りづらいものであり、日本語を母国語としない外国人にとってはさらに聞き取ることが難しい。また日本語での日常会話に支障のない外国人であっても、普段使わない言葉であれば完全に理解することは難しいであろう。例えば、「高台へ至急避難」と言われてもわからないが、「高いところに急いで逃げてください」と言われればわかったというような声があった。また、地震や津波の経験がないために「地震や余震の揺れによる恐怖でパニックを起こす人がある」「地震後もエレベーターを使おうとする人がある」という専門家の指摘もある³。

² 「ドキュメント大震災 逃げる その時 (7) /外国人 (宮城) /「避難」言葉」、河北新報朝刊、2011年6月28日

³ 「観光客・外国人向け避難支援計画及び初動マニュアル」、座間味村、2013年3月

b. 避難生活

学校等避難所での避難生活では、外国人の国籍・宗教によって課題に差がみられた。主な課題としては、以下のような声が聞かれた⁴。

- ✓ 食料を入手することができなかった
- ✓ 遺体の埋火葬に関連してトラブルが発生する可能性があった
- ✓ 自身の身分を証明する「外国人登録証明書」や「パスポート」を紛失しパニックになった

東日本大震災直後の被災地においては食料の入手は日本人であっても困難であったが、地方公共団体による食料品の配布情報や地域の小売店の開店等に関わる情報等を容易に入手できない外国人にとっては、さらに大きな問題となった。また一部の外国人は宗教や文化的な背景により摂取できる食材等に制約がある場合があり、その点において「食べられるもの」の入手が困難であった。例えば、イスラム教徒はハラール⁵により口にできるものが決まっている等、一部の宗教上の制約は一般的な日本人が考える以上に厳格なものである。

また、万が一外国人が死亡した場合の遺体の取り扱いについては、より慎重に行う必要がある。大規模自然災害発生時に多くの死者が出た場合、衛生面等の観点からやむを得ず地方公共団体等により集団での火葬や土葬が行われるケースがある。日本の火葬率は約 99%で世界一高い⁶とされているが、イスラム教・ユダヤ教・キリスト教等では火葬がタブーとされており、世界的には土葬が一般的であるとされる。なお、東日本大震災直後には厚生労働省から各県に対して『平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震』の発生に伴う在留外国人の御遺体の埋火葬について(2011 年 3 月 31 日)という事務連絡が出され、外国人の埋火葬について風俗・習慣・宗教上の配慮を行うよう注意喚起が促されている。

その他、「パスポート」や常時携帯を義務付けられている「在留カード」あるいは「外国人登録証明書」は、日本で暮らす外国人にとって自分の身分や立場を保証する非常に重要な書類であり、これらを紛失した際には、迅速な再発行手続き等が必要となる。



お腹がぺこぺこで、食料を配布してもらったのは嬉しいけれど、
●●が入っているから食べられなくてつらい……。

⁴ 「外国人に関する震災記録集」、仙台市市民局交流政策課、2014 年 3 月 31 日

⁵ ハラル(HALAL)とは、イスラムの教え(シャリーア法とイスラム原理)で許された「健全な商品や活動」全般を意味する。

⁶ 「諸外国の火葬数、火葬率」、特定非営利活動法人日本環境斎苑協会、2010 年、
<http://www.j-sec.jp/spot-gaikokuritu0910.pdf>

⁷ 2012 年 7 月 9 日から新しい在留管理制度が始まり、外国人登録証明書から在留カードへの切り替えが始まった。

c. 企業における事業継続

大規模自然災害発生時には外国人労働者が正確な情報を十分に把握しないまま一斉に本国に帰国してしまい、多くの外国人を雇用している企業では事業継続が困難になる可能性が指摘されている。東日本大震災の際には、特に原子力発電所の事故も影響して、以下のような声が外国人から聞かれた。⁸

- ✓ 母国が退避勧告を発令したため、帰国せざるを得なかった
- ✓ 母国の家族や友人が帰国するように促してきて、帰国せざるを得なかった
- ✓ 帰国はしなかったが、十分な情報が得られず、また何が正しい情報かわからず、日本で働き続けるべきかどうか迷った

特に飲食店等でアルバイトとして働く外国人は十分な情報を得られない中、母国語での情報(デマを含む)によって帰国を判断し、勤務先に無断で一斉に帰国するケースも多く見られた。一方、日本人が説得しようとしてなかなか理解が得られなくても、同国籍の者が母国語で説得することにより帰国を取りやめるといったケースもあった。また、百貨店等に入居している海外ブランドショップでは、本国や本社からの方針等を受けて撤退あるいは休業し、百貨店の営業活動に一部支障をきたす事案等が発生した。主要国の原子力発電所の事故に関連した対応は表1のとおりである。

■表1 主要国の福島第一原子力発電所の事故に関連した対応

国名	月日	震災直後における対応の内容等
フランス	2011年 3月13日	在東京フランス大使館は日本に住む自国民に対し、東京にとどまる必要のない場合、直ちに帰国あるいは数日間、日本の南部に避難するよう勧告(出国する自国民に対して軍用機・臨時便等を派遣)
中国	3月15日	地震被害地域(宮城・福島・岩手・茨城)にいる自国民に対し、自発的意思に従い退去を促す
アメリカ	3月16日	米政府は自国民に対し、予防的措置として、福島第一原子力発電所から50マイル(約80km)圏外への退避を勧告
イタリア	3月16日	日本から出国するかまたは東京とその以北からの退避勧告
イギリス	3月16日	東京および東京以北にいる自国民に退避を検討するよう呼び掛け
	3月17日	福島第一原子力発電所から半径80km圏内にいる自国民に退避勧告
オーストラリア	3月17日	福島第一原子力発電所の半径80km圏内に滞在中の自国民に退避を勧告。また、同国政府は東京に住む同国人に対し、やむを得ない場合を除き、東京を離れるよう呼び掛け
韓国	3月17日	福島第一原子力発電所から半径80km圏内にいる自国民に対し退避勧告

出典：各国の発表をもとに弊社作成



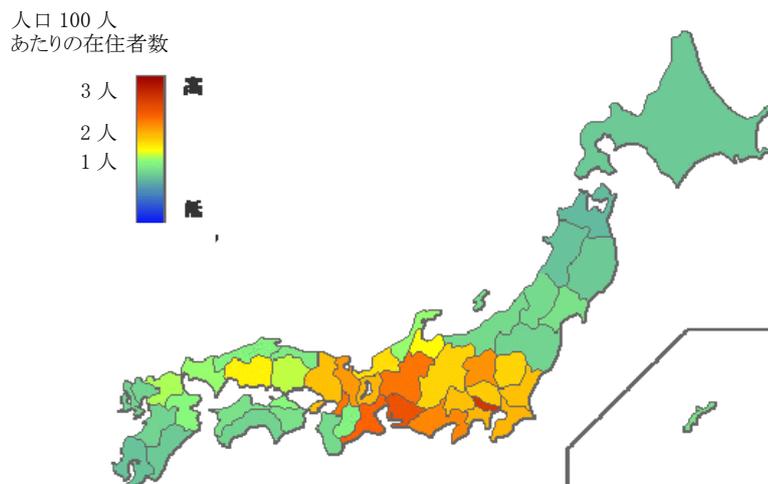
避難勧告はともかく、それ以外のときでも、母国からの母国語での情報だけが頼りになってしまうと、やはりそちらのほうを重視して、帰国に傾いてしまうなあ。

⁸ パネルトーク「東日本大震災—その時、現場で何が起こったか〜「多文化共生」の行方」、東京外国語大学、2011年11月26日

(2) 在留外国人の分布状況と大規模自然災害リスク

厚生労働省によれば、東日本大震災で亡くなった外国人は41名⁹とされている。図2は、2011年当時の日本に住む外国人の分布を示したものである。震災時に大きな被害が発生した地域をみると、2011年当時の宮城県(約16,000人)、岩手県(約6,000人)、福島県(約11,000人)を足しても約33,000人であり、当該地域における在留外国人数は他地域と比べると決して多くはなかったことが窺える。

■ 図2 在留外国人の分布状況 (2011年)



出典：都道府県別統計とランキングで見る県民性¹⁰をもとに弊社作成

2014年時点の状況に目を転じると、全国に約209万人(東京都に約40万人、大阪府に約20万人、愛知県に約20万人)の外国人が在留していることから、現在想定されているような首都直下地震や南海トラフ地震等が発生した場合は、東日本大震災発生時に比べて巻き込まれる在留外国人の数が格段に増えると考えられる。

2014年10月末において、外国人労働者を雇用している事業所数は、東京37,128カ所(全体の27.1%)、愛知11,172カ所(同8.2%)、大阪8,916カ所(同6.5%)、神奈川8,906カ所(同6.5%)、埼玉5,724カ所(同4.2%)と上位5都府県で全体の半数を超える¹¹。外国人自身の安全確保の観点と同時に、災害時に防災知識が十分でない外国人労働者が誤った行動をとれば、都市のような人口密集地域では日本人を巻き込んだパニックが発生する等の二次災害に繋がるおそれがある点も大都市圏の企業にとって懸念すべき事項である。

⁹ 「人口動態統計からみた東日本大震災による死亡の状況について」、厚生労働省、2012年、を参考に弊社が集計
http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei11/dl/14_x34.pdf

¹⁰ 都道府県別統計とランキングで見る県民性、<http://todo-ran.com/t/kiji/11639>

¹¹ 『外国人雇用状況』の届出状況まとめ(平成26年10月末現在) 厚生労働省、2015年1月30日
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000072426.html>

3. 各企業で取り組む「多文化防災」

(1) 「多文化防災」における留意点

具体的な対策を実施する前に、まずは「多文化防災」の考え方を理解し、以下の点に留意する必要がある。

- 外国人労働者に地震や津波、防災に関する基礎知識があることが当たり前と考えない
- 外国人労働者の国籍・宗教等により特殊な事情が発生する点に留意する
- 外国人労働者に防災活動への積極的な参加を促す

日本は世界有数の地震国であり、日常的に地震が発生している。そのため、小学校等においても防災教育が一般的に行われており、多くの人が地震や津波に関する基礎知識を持っている。一方で、世界には地理的特性から地震がほとんど発生しない国もあり、防災教育を日本と同程度に実施している国は少ない。まずはその違いについて、認識する必要がある。

また、外国人労働者と言っても国籍や宗教によって事情が異なる点についての理解が必要である。緊急時において個別に配慮した対応を行うことは企業の負担が大きくなることが想定されるため、平時から災害時に予想される問題(食事等)について認識し、事前の準備によりできるかぎり解消を図っておくことが求められる。

「外国人労働者も正しい知識があれば防災活動に参加できる」という点を企業が理解したうえで、外国人労働者を支援が必要な人ととらえず、「正しい知識を身に付けて戦力になってもらおう、共助に参加してもらおう」と考えることが大切である。なお、日本人であっても全ての人が正しい防災の知識を身に付けているわけではない。外国人労働者が積極的に防災活動に関わることで、そのような従業員等に良い刺激を与える効果も期待される。

(2) 企業における取り組みのポイント

表 2 は、企業における取り組みのポイントを整理したものである。いずれも、こうでなければならないというものではなく、各企業が雇用する外国人労働者数や国籍等を勘案しながら、できることから着手していくことが望まれる。

外国人労働者に対してどのようなツールを用いて防災教育を行うべきか迷う企業もあるだろう。企業が独自に用意することが難しい場合でも、地方公共団体(都道府県等)が作成している外国人向けの災害時行動を示したポケットマニュアル等が参考になることも多い。所在地の地方公共団体に問い合わせたうえで、既存のパンフレットやマニュアルを積極的に活用すると良いだろう。例えば、「奈良県 災害時外国人支援マニュアル」¹²の資料には災害時に役立つホームページや用語集が掲載されており、それらを応用することもできる。

また、全国各地の国際交流関連機関でも数多くの取り組みが行われている。例えば、公益財団法人茨城

¹² 「奈良県 災害時外国人支援マニュアル」、奈良県外国人支援センター、平成 25 年 6 月
<http://www.pref.nara.jp/secure/102944/h2506saigaizimanyuaru.pdf>

県国際交流協会のホームページ¹³では、「ふりがな付き日本語版」と 13 言語(英語・中国語・ポルトガル語・韓国語・タガログ語・タイ語・スペイン語・インドネシア語・アラビア語・シンハラ語・バングラ語・ペルシャ語・ロシア語)の災害マニュアルが公開されている。また、各国の大使館に問い合わせれば母国語での防災関連パンフレットを入手できるケースもある。

■表 2 企業における取り組み事例とそのポイント

取り組み	ポイント
わかりやすい表示	<ul style="list-style-type: none"> ●避難等に関する表示はイラストや図を用いて、できるかぎりわかりやすくする。 ●日本人なら理解できる表示でも(例:非常出口)、外国人は知らない場合があるので、あらかじめ説明しておく。
わかりやすい日本語	<ul style="list-style-type: none"> ●外国人労働者に説明する際には、わかりやすい日本語に置き換える。 ●災害時の放送や避難の呼び掛けは、できるだけわかりやすい日本語で、はっきりとした発音を心がける。
転入時の防災教育	<ul style="list-style-type: none"> ●災害時の基本対応について、外国人労働者の母国語のパンフレット等を入手し、教育を実施する。 ●休日・夜間に自宅等にいて被災した場合の行動についても事前に教育する。(会社に対する安否の報告要領を含む)
防災訓練	<ul style="list-style-type: none"> ●社内や地域の防災訓練への積極的な参加を促す。 ●単に参加してもらうだけでなく、できるかぎり役割を付与して、実際に防災活動に貢献してもらう。
情報収集	<ul style="list-style-type: none"> ●多言語での情報入手源(地方公共団体のホームページ等)をあらかじめ確認しておき、外国人労働者にも周知しておく。 ●パスポートや在留カードの再発行手続きについて事前確認を促す。
情報発信	<ul style="list-style-type: none"> ●災害時には、可能であれば日本語に堪能あるいは在日歴の長い外国人労働者に説明をし、他の外国人労働者に対して母国語で補足の状況説明や情報を発信してもらう。 ●社内に外国人労働者が少数しかいない場合は、情報不足で不安になっている者がいないか配慮する。
事業継続計画(BCP)に関する教育	<ul style="list-style-type: none"> ●事業継続のために外国人労働者が必要な場合には、事業継続の必要性と外国人労働者自身の安全確保のための対策について、しっかりと伝える。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ●宗教上の制約等で食べられないものがある場合には、備蓄品の内容を確認したうえで、必要に応じて個別に用意しておく。 ●万が一外国人労働者が死傷した際に、宗教上の制約等で通常の手当てや葬儀で問題が発生しないか確認しておく。

出典：弊社作成

¹³ 「外国人のための防災情報」、公益財団法人茨城県国際交流協会
<http://www.ia-ibaraki.or.jp/kokusai/soudan/disaster/>

4. おわりに

「多文化防災」と聞くと難しく感じてしまうかもしれないが、企業が共に働く仲間である外国人労働者に配慮しながら防災対策を講じるのは当然のことであり、今までの防災対策の延長線上のことととらえたい。

また、外国人労働者を専ら支援の対象者と考えるのも好ましくない。外国人労働者と周囲の日本人双方がお互いを十分に理解しあい、防災へのたゆまぬ努力を手を携えながら行うことができれば、外国人労働者は災害時に企業や地域を支える頼もしい存在になってくれる。それを目指すことが多文化防災である。

[2015年3月18日発行]