

外国人に対する消防対策

東京消防庁指導課長 小林 恭一

はじめに

東京消防庁の庁舎は大手町にある。大手町のオフィス街には、昨今、たくさんの外国人が勤務しており、また、当庁々舎の隣のビルには東京入国管理局もある。このため最近毎朝、実に様々な人種、国籍の外国人の人波を（大袈裟に言えば）かき分けながら出勤しているほどで、ふと外国にでもいるような錯覚に陥るほどである。大手町に限らず、地下鉄に乗れば、一車両にそれと分かる外国人が一人もいない、という方が珍しいほどだし、繁華街に行けば、従業員が外国人ばかりの店、ということなど、もう話題にもならなくなってしまう。

ことほど左様に、「アツと言うまに」という感じで我々の身

の周りの外国人が増えてきている。このような外国人の急増が各方面に様々な行政需要を生み出していることは今更言うまでもないが、消防行政の面についても、これまでにあまり予想しなかった行政需要が、現場サイドの切実な対応という形で噴き出して来つつある。

本稿では、このような実態を踏まえ、「外国人に対する消防対策」という観点から現状と問題点を整理するとともに、この点に関する当庁の取り組みの実態を紹介することとした。

一 在日外国人の実態

(一) 日本には外国人は何人いるか

「外国人」と言われる人は、いったい何人くらいいるのだ

ろうか。これは行政施策を考える際の最も基礎的な事項であるが、正確に把握しようとするとなかなか難しい。

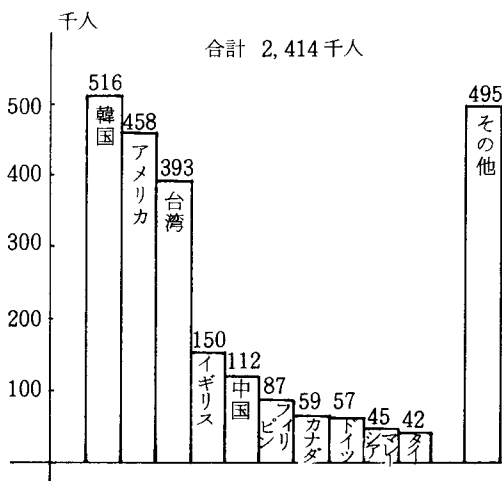
出入国管理統計年報等によれば、「外国人」の数は一九八八年末で、概ね「入国外国人」四二五万人、「登録外国人」九四万人、計五一九万人であり、その他に一〇万人とも二〇万人とも言われる不法残留外国人がいるはずなので、合計すると五三〇万人前後という数になる。

ただし、入国外国人の中には貨物船の船員など、単に日本に寄港して二三日停泊しただけですぐに出港してしまうものなども含まれているし、逆に登録外国人の中には、日本で生まれ育つなど、日本語を解するだけでなく日本の風俗習慣にも詳しく、今更改めて「外国人に対する消防対策」の対象にする必要などない人々も多いに違いない。

そこで、「特別な消防対策の必要な外国人は何人いるか？」という観点からもう少し詳しく見てみよう。

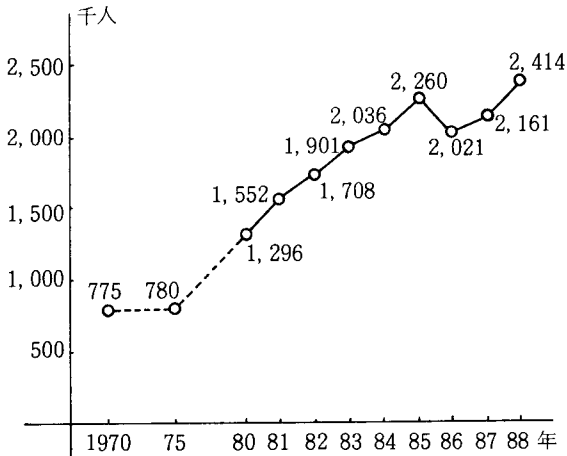
まず、「正規入国外国人」は二四一万人であり(図一参照)、近年急増している(図二参照)。この中に短期の「旅行者」から観光目的で来日して一時的に就労する人、高度な技術を保持して三年間滞在して技術教育を行う人まで含まれるので、これが我々のターゲットに近いと考えられるが、日本永住韓国人が一時的に出国してまた日本に帰ってきたものや、九〇日を超えて滞在するため八八年中に外国人登録した者(後述「外国人登録者数」の中に含まれる)を除く必要がある

図1 正規入国外国人の国籍別内訳(1988年中)



(1989年版「出入国管理統計年報」より作成)

図2 正規入国外国人数の推移



(「出入国管理統計年報」より作成)

る。残りを「短期滞在外国人」と名付けると、その数は二一
三万人である。なお、その平均滞在日数は一五、六日（法務
省の資料に基づく運輸省の推計）と言われているので、一年
ならして常時九万一千人の旅行者等が日本に滞在していると
も言える。

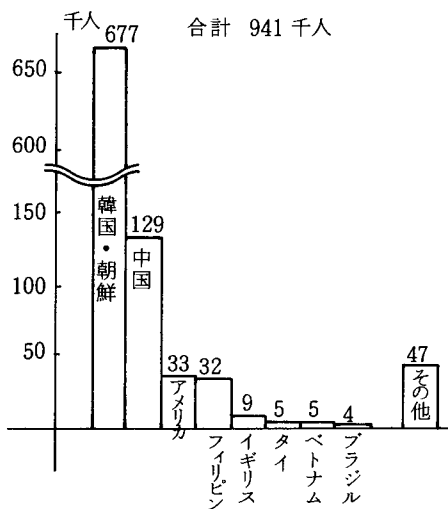
次に「特例上陸許可者」一七六万人というのがある。船舶、
航空機の乗客、乗員で一時的に日本に立ち寄った者の数であ
る。中にはホテル等に宿泊する者もいるかも知れないが、大
部分は乗って来た船舶等の中で宿泊するのだと考えると、「外
国人に対する防火対策」の対象からははずしてよさそうであ
る。ただし、「外国人に対する救急業務」という点からみると、
一般旅行者に対するのと同様の様々な問題があるようであ
る。

「日米地位協定に基づく軍人とその家族」七万四千人につ
いても消防行政の対象外と考えてよいと思うが、米軍基地と
地元消防との「交流」ないしは「協力」という観点から、現
場レベルでの対応が必要な場合もあり、調べれば実例もあり
そうである。

「外国人登録者」九四万人というのは、我が国に九〇日を
超えて滞在しようとする外国人（外交官や日米地位協定に基
づく軍人等を除く）で、外国人登録法に基づいて登録した者
の数である（図三参照）。

このうちに韓国・朝鮮人等で日本に永住ないしは相当長期

図3 外国人登録者の国籍別内訳（1988年末現在）



（1989年版「出入国管理統計年報」より作成）

間住んでいる人、日本で生まれ育った人がかなり多数いるが、これらの人々は日本語を解し日本の習俗にも詳しいため、前述の「外国人に対する特別な消防対策など改めて必要ない」グループに相当すると思われる。これらの人の数は六五万人である。

「不法残留外国人」というのは、観光目的で入国し、残留期限を過ぎても帰国せずに土木建設現場や飲食店等で単純労働者として残留資格外の活動をしている外国人等のことであり、近年急増している。入国管理法違反で摘発された者だけでも、ここ五年間に一五倍になっているが、実態は詳しくは分からない。

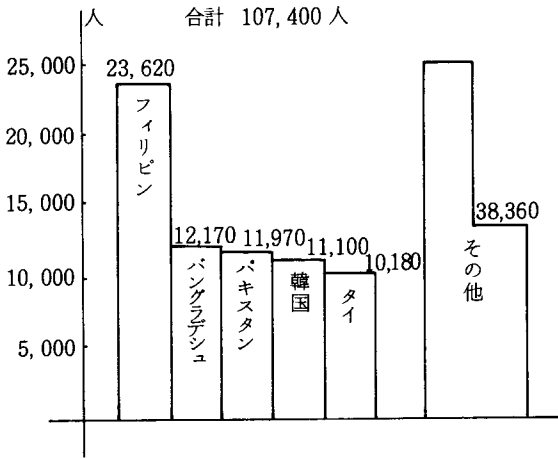
法務省入国管理局の推計では、一九八九年一〇月一日現在、日本にいる不法残留者は約一〇万七千人に上り、前回（一九八八年）の推計よりも約二万人増加しているということである（図四参照）。

以上のように検討してみると、「特別な消防対策」の対象とすべき外国人の数は、概ね二五五万人程度ということになるか。

(二) 東京にいる外国人

東京にはどのくらい外国人がいるのだろうか。これは、全国ベースの数字よりさらに把握が難しい。はっきりしているのは「外国人登録者」の数だけであり、一九八八年一二月末現在で東京都内にいる外国人登録者の数は約一九万六千人で

図4 不法残留外国人の国籍別内訳（1989年10月1日現在）



（法務省「不法残留者統計速報」より作成）

ある。その国籍別の内訳は図五のとおりであり、韓国・朝鮮（八万六千人、四三、八％）と中国（六万人、三〇、七％）の二国で四分の三を占めている。このうち日本に永住している者等は約七万人であるから、これを除いた数は約一二万六千人ということになる。

また、「訪日外客訪問地調査（一九八九年二月国際観光振興会発行）」によれば、訪日外国人の八〇％が東京を訪れているということであり、先の数字から推定すれば、東京には約一七十一万人の短期滞在外国人が訪れているものと思われる。

両者合わせた約一八三万人が東京における「特別な消防対策」が必要な外国人として把握出来る数である。

この他に、米軍基地の周辺には、米軍人とその家族が相当数暮らしており、また、不法残留外国人の多くも東京又はその近辺に住みついていていられるので、合計すると、概ね一九〇万人程度が東京における「特別な消防対策が必要な外国人」の数であろうか。

以上の推計をまとめると、図六のようになる。

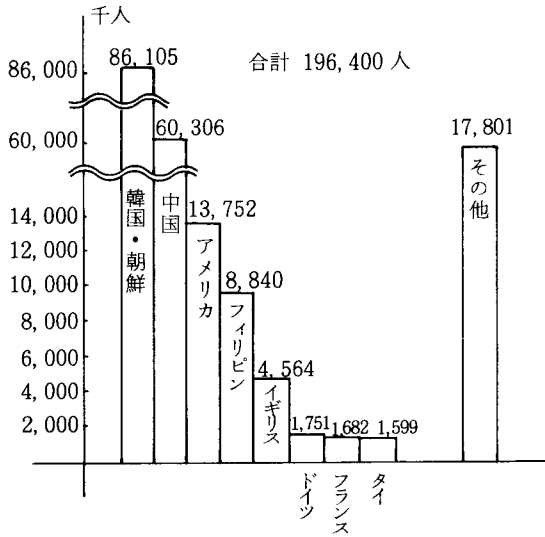
二 外国人に対する消防対策

(一) 防火指導面の問題点と対策

一般に外国人は、

① 日本語が分からないため、「火事だー！」という言葉も、避難誘導放送や従業員の誘導も分からないし、非常口、階段等の防火避難施設の記載も読めず、逃げ遅れる危険性が高い。

図5 東京都内の外国人登録者の国籍別内訳（1988年末現在）



（1989年版「出入国管理統計年報」より作成）

② 日本の特有の建物構造等に不案内であるため、火災の際の危険性を認識するのが遅くなる可能性がある。などというハンディキャップを有しているため、「災害弱者」の一種に数えられて特別な防火指導が必要ではないかと考えられているが、これだけ多くの外国人が社会の様々な方面に進出してくると、それだけでは済まなくなってくる。

そこで、外国人を(1)旅行者としての外国人、(2)隣人(居住者)としての外国人、(3)事業所の勤務者としての外国人、という三つに分けて、それぞれの立場から防火指導面での問題点と対策を整理してみよう。

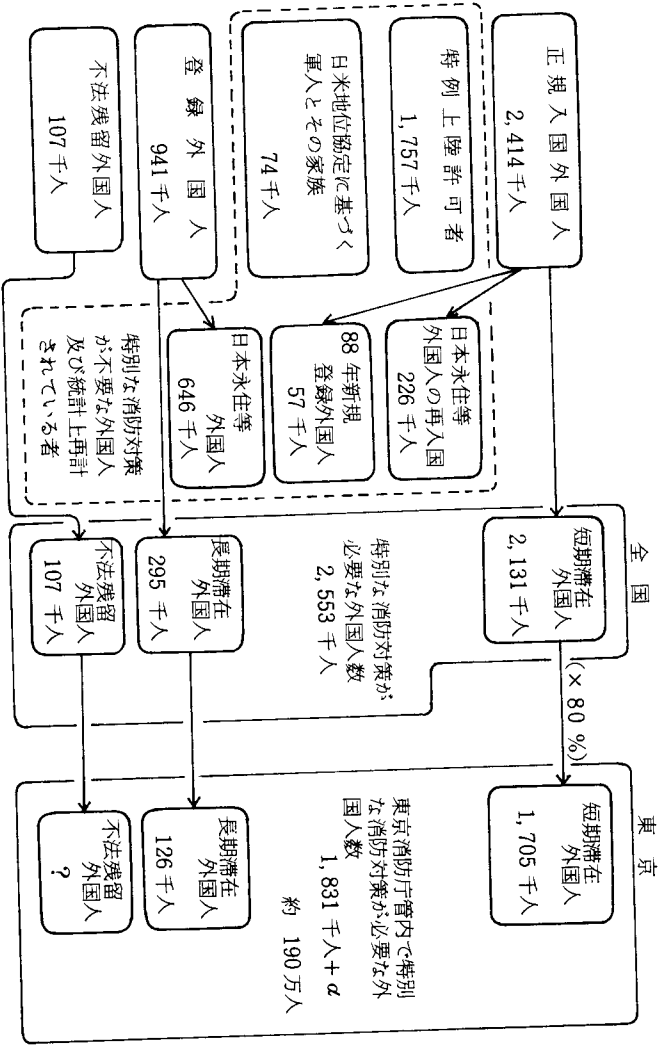
(1) 旅行者としての外国人

旅行者としての外国人は、火災等の災害が発生した場合は、まさに「災害弱者」である。日本語が分からず、日本の建築構造にも不案内であるため、①危険の認知の遅れと②危険からの回避手段の認知の遅れとが生じるからである。

防火対象物の中で火災が発生した場合は、消防法上、防火管理の一環としてこのような外国人も含めて避難誘導の対象になるのである。管理権原者は、自分が責任を有する防火対象物の中にこのようなハンディキャップを有する者がいるのであれば、最低限、火災であることと避難方法を外国人にも知らせる有効な方策を講じておかなければならないことは当然である。

このためには、以下のような対策が必要である。

図 6 特別の消防対策が必要な外国人数（1988年12月末）



（1989年版「出入国管理統計年報」等より推計）

- ① 非常放送を外国語でも行えるようにしておくこと
- ② 避難誘導にあたる人は、外国語（難しければ、ボディランゲージを練習しておくだけでも役に立つはず）で必要な指示、誘導が出来るようにしておくこと
- ③ 避難経路図や注意書等には外国語も記載しておくこと
- ④ 誘導灯や誘導標識にはシンボルマーク式のものを用いること

⑤ ホテル等であれば、火災等の際の留意事項を書いた外国語のパンフレット等を各部屋に配布しておくこと

これらのことが最もなされているのは、外国人宿泊客の多いホテルであるが、それでも②まで配慮しているところは少ないし、①⑤の「外国語」と言ってもまだ英語が多いようであり、韓国人や中国人の宿泊客が多いホテルでようやく韓国語や中国語が入りつつあるという段階であろう。

ホテル以外になると、駅やデパートや地下街でも、まだこれからというところが多いし、劇場、飲食店、物販店等になると、客の呼び込みには中国語や韓国語が幅を効かせていても、防災面になるとはなほだ心もとない、というのが現状であろう。

当庁としては、一九八九年度の事業として、ホテル向けの外国語（英、仏、独、中、韓の五カ国語）の防災パンフレット「防火の手引き」[外国人宿泊者を火災から守るために]を、各国大使館の協力を得て作成配布したところである。防火対

象物に対するこれ以外の指導は、今のところ各消防署ごとの対応に任せているのが現状であるが、今後、上記①④についても、統一的な指導の推進が必要であると考えている。

(2) 隣人（居住者）としての外国人

「隣人としての外国人」は、近隣の人々とともに防災に関する運命共同体の構成員となるため、単に「避難誘導される人」とだけ位置付ける訳にはいかなくなってくる。

防災に関する運命共同体の一員となると、その役割は大きく三つに分けられる。

第一は「火災を出さないこと」である。これは当たり前のようだが、一九八八年中だけでも、当庁管内で実際に表七のように外国人が関係する火災が発生している。

外国人の出火防止について留意すべき点は以下のとおりである。

- ① 暑い気候の国から来た人は、石油ストーブ等の暖房器具の取り扱いに不慣れである。
- ② これまで使用したことのない暖房器具や調理器具等を使う場合でも、取り扱い説明書が読めないことがある。
- ③ 言葉が通じないため、灯油とガソリンを間違えて購入するなどのトラブルがある。
- ④ 不法残留外国人等で、狭い木質アパートの一室に数人で住んでいる場合があり、火の始末等がおろそかになりやすい。特にたこ足配線で電気器具を同時に使用して出火したり、ス

トープと可燃物とが接触して出火したりする事例が多い。

⑤地震経験があまりないので、「地震＝火を消す」という習慣が身につけていないし、わずかな揺れでも平常心を失う恐れがある。

第二は「火災を出した時すみやかに適切な対応をすること」である。不幸にして火災を発生させてしまった時は、

①消火器や三角バケツ（場合によっては屋内消火栓）により初期消火に努める。

②大声で火災の発生を周りの人に知らせる。

③一一九番をするか周りの人に頼む。

④周りに自力で避難出来ない人がいれば安全なところに連れ出す。

⑤やむを得ない場合は避難する。

等の対応が必要であるが、

①消火器等が自国のものと違うため、使い方が分からないことがある。

②防災用品の取り扱い説明書が読めないことがある。

③言葉が通じないため、周りの人への連絡が出来にくいし、「火事になったら一一九番」ということも知らない場合がある。また、知っているも通報すること自体が難しい。

④日本特有の建物構造に不慣れなため、避難経路等をとっさに思い出せないことがある。

等の問題点があり、対応が難しい。

第三は「近所で火災が発生した時に適切な対応をすること」

である。火災発生場所の近くにいる人は、原則として第二の

「火災を出した時……」に準じた行動をする必要がある。うさく言えば消防法第二四条（火災発見者の通報義務等）、第二五条（応急消火義務等）の問題であるが、日本人であれば常識となっているこれらのことも、国際的に見ると必ずしもそうでない場合もあるようであるし、また、その気があつたとしても、第二と同様の問題点がある。

以上のような問題点は、現地消防署では比較的早くから認識されていたようであり、外国人居住者の多い表八のような地域を管轄する署を中心として、外国人居住者向けの防災パンフレットの発行・配布、外国人を対象とした防災訓練の実施、防災シンポジウムの実施などの活発な取り組みがなされてきているところである（表9参照）。

(3) 事業所の勤務者としての外国人

これまで殆ど考えられたことのない問題として、外国人が事業所の勤務者として一定の役割を果たすようになった場合の防火上の問題がある。

事業所の勤務者には、管理権原者や防火管理者としての立場の者と、従業員としての立場の者とがいるが、そのどちらの場合も、消防法第八条に基づいてきちんとした防火管理を行おうとすると、なかなか難しい問題が出て来る。

もちろん、消防法上は、防火管理責任は防火対象物の管理

(1988年, 89年 東京消防庁管内)

(東京消防庁調査課資料より作成)

出 した 人								
バンダラ デシュ人	カナダ人	インド人	タイ人	スウェー デン人	コロンビ ア人 チリ人	イギリス人	パキス タン人	合 計
					台東 [○]			14 { ³ / ₁₁ }
		千代田					品川 [○]	11 { ⁸ / ₃ }
(豊島)								7 { ³ / ₄ }
	新宿					渋谷 [○]		8 { ² / ₆ }
								2 { ² / ₀ }
								2 { ² / ₀ }
			福生 [○]					2 { ¹ / ₁ }
				渋谷 [○]				1 { ⁰ / ₁ }
								1 { ⁰ / ₁ }
						世田谷 [○]	江戸川 [○]	5 { ⁰ / ₅ }
1 { ¹ / ₀ }	1 { ¹ / ₀ }	1 { ¹ / ₀ }	1 { ⁰ / ₁ }	1 { ⁰ / ₁ }	1 { ⁰ / ₁ }	2 { ⁰ / ₂ }	2 { ⁰ / ₂ }	53 { ²¹ / ₃₂ }

(注4) 地名の ○印は、1989年の火災、無印は1988年の火災を示す。

(注5) 合計欄の上段は1988年の合計、下段は1989年の合計を示す。

表7 外国人が関係する主な火災

		火 災 を						
		中国人	アメリカ人	フィリピン人	韓国人	マレーシア人	ガーナ人	オランダ人
出 火 原 因	電気ストーブ等と可燃物の接触等	新宿野 中野 世田谷	八王子 中野	立川 北	調布 新宿 新港 新宿	豊島 島		
	たばこの火の不仕末	葛飾 品川 豊島 北	品川 福生	三鷹 立 葛				
	放 火	(豊島) 新宿 練馬 府中	(渋谷)					
	天ぷら油等の熱過	渋谷 江戸川	目黒 杉並	荒川				渋谷
	カートリッジ式ガスボンベを誤って過熱	杉並	北					
	電気配線等の熱過	新宿			新宿			
	石油ストーブにガソリン						江戸川	
	ローソク・火取線香							
	火遊び	新宿						
	不その他	明 日野				文京	江戸川	
合 計	18 { 9 / 9 }	8 { 2 / 6 }	6 { 2 / 4 }	5 { 2 / 3 }	3 { 1 / 2 }	2 { 1 / 1 }	1 { 1 / 0 }	

(注1) この件数は、外国人が関係する「主な火災」の件数であり、全数ではない。
 (注2) 「放火」欄のうち()書き内の外国人は、「放火犯」ではなく「放火された人」である。
 (注3) 表内の地名は、火災発生場所を示す。

表7 外国人が関係する主な火災

		火 災 を						
		中国人	アメリカ人	フィン ピン人	韓 国 人	マレー シア人	ガーナ人	オランダ人
出 火 原 因	電気ストーブ等 と可燃物の 接 触 等	新 宿 中 野 [○] 世田谷 [○]	八王子 [○] 中 野 [○]	立 川 [○] 北 [○]	調 布 [○] 新 宿 [○] 港 新 宿 [○]	豊 島 [○] 島 [○]		
	たばこの火の 不 仕 末	葛 飾 品 川 豊 島 北	品 川 [○] 福 生 [○]	三 鷹 [○] 立 葛 [○] 飾 [○]				
	放 火	(豊島) 新 宿 [○] 新 練 馬 [○] 府 中 [○]	(渋谷 [○])					
	天ぷら油等の 過 熱	渋谷 [○] 江 戸 川 [○]	目 黒 [○] 杉 並 [○]	荒 川 [○]				渋 谷
	カートリッジ式 ガスボンベを 誤 っ て 過 熱	杉 並	北					
	電気配線等の 過 熱	新 宿			新 宿			
	石油ストーブに ガ ソ リ ン						江 戸 川	
	ローソク・ 火 取 線 香							
	火 遊 び	新 宿 [○]						
	不 明 そ の 他	日 野 [○]				文 京 [○]	江 戸 川 [○]	
合 計	18 { ⁹ / ₉ }	8 { ² / ₆ }	6 { ² / ₄ }	5 { ² / ₃ }	3 { ¹ / ₂ }	2 { ¹ / ₁ }	1 { ¹ / ₀ }	

(注1) この件数は、外国人が関係する「主な火災」の件数であり、全数ではない。

(注2) 「放火」欄のうち()書き内の外国人は、「放火犯」ではなく「放火された人」である。

(注3) 表内の地名は、火災発生場所を示す。

表 8 地域ごとの外国人の特性

地 域	特 性
港 区 周 辺	欧米人を中心とする外交官、各種外国機関の代表及びビジネスマンとその家族
文京区と山手線西側の各区	留学生、英語学校の教師、または日本文化の研究のために在留する若い外国人
荒川区・足立区・新宿区・豊島区の周辺	在日韓国・朝鮮人及び中国（台湾）人などの永住外国人
新宿区周辺	いわゆる「ジャバゆきさん」、インドシナ難民などの東南アジアその他の国からやってきて合法・非合法に在留する外国人
福生市周辺	在日米軍人とその家族

表 9 消防署における外国人向け消防対策の実例
(東京消防庁管内；1987～8年中)

対 策 例	署 数	種類等	対 象 等
外国人向け防災パンフレット等の発行	3	7	合計発行部数 約 50,000 部
外国人を対象とする防災訓練	4	9種類 計29回	合計参加人員 約 13,000 人
外国人を対象とする防災シンポジウム等	2	3種類 計6回	合計参加人員 約 150 人

権原者にあり、外国人に関する様々な問題も、原則的には防火対象物の側で解決すべき問題であるが、人命にかかわることであるので、消防行政の側でもある程度配慮していくことが求められていると考えられる。

事業所の勤務者全員が外国人で、管理権原者も防火管理者（になるべき人）も外国人であるような場合には、そもそも消防法第八条に基づく^改防火管理制度そのものを理解させることが難しい。

そのためには、最低限、①消防法令、②防火管理制度について解説した文書、③届け出文書、④モデル消防計画、等の外国語訳が必要であろうし、外国人しか防火管理者になり得る人がいない事業所が多くなれば、防火管理者講習を外国語で行うことも考慮しなければならぬだろう。しかも、実態を考慮すれば、それらの外国語は英語だけで良い、という訳にはいかない。これから取り組まなければならないにしても、極めて大変なことである。

事業所の従業員の一部が外国人である場合は、外国人を自衛消防組織の一員として組み込むかどうかで問題点が異なる。

外国人が自衛消防組織の一員となるのであれば、

①消火器、屋内消火栓等の消防設備等の使用方法

②一一九番通報の方法

③避難誘導の方法

④日本の建築構造や防火設備等の特色及び使い方が分かっているなければ十分な活動は出来ないし、日本人と混成で自衛消防活動を行うことになるのであれば、相互の意思疎通の手段や指示・命令の系統なども慎重に検討して練習しておくなければ、適切な活動が出来るはずがない。

これが共同防火管理になると、もっと大変である。共同防火管理制度に関する説明もさることながら、実際にうまく機能する共同防火管理組織（日本人だけのビルでも合格点のところは数少ない）を作るためには想像を絶する苦勞が要りうである。

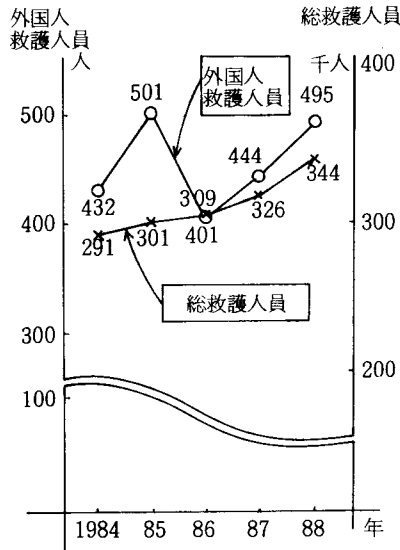
また、外国人が自衛消防組織の一員とならない場合には、火災等の災害が発生した場合に外国人従業員だけが取り残され、逃げ遅れることのないよう、避難についての指示・連絡体制をあらかじめ良く配慮して作っておくことが必要であろう。

いずれにしても、これらは消防法が予定していたことをはるかに超えた事態であり、これまでに経験したことのない問題である。幸い、まだ事例は多くはないが、今後確実に増加してくる問題点も多いので、極めて困難であるが少しずつでも前向きに取り組んでいかなければならないと考えている。

(二) 救急業務面での問題点と対策

これだけ外国人が増加してくると、外国人を救急搬送する事例も増えてくるはずであるが、図一〇を見ると、そう「急

図10 外国人救護人員数の推移
(東京消防庁管内)



(注) 登録外国人を除く数である。

増している」というほどでもない。

外国人を救急搬送する場合の主な問題点は三つある。

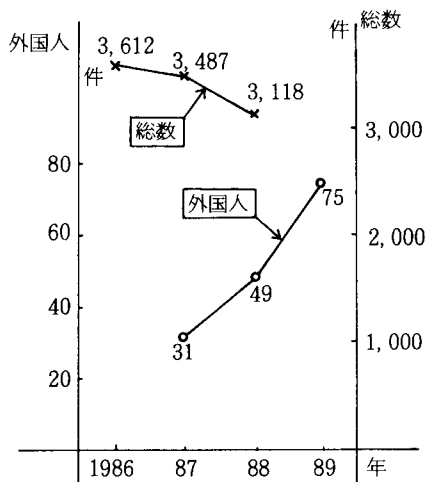
第一は、「日本では救急要請は一一九番」であるということを知ることである。これについては、外国人居住者の多い地域を管轄する現地消防署で防火指導などとともに比較的早くから始められていたようであるが、全庁的には一九八八年から、応急処置の方法なども記載した救急パンフレット「When You Need an Ambulance To Foreign Residents」を作成し、各署の窓口に置いたり防災イベントの際に配布したりして、周知の徹底を図っている。これは英語版であるが、遠からず他の外国語版も必要になると考えられる。

第二は、外国人は救急隊員との意思疎通が不自由であるため、適切な救急措置を行っていくとか、症状に応じた病院を選択していくとかという問題である。

このため、当庁では、症状等に関する外国語で書いた応答例を救急隊員向けのハンドブックの形で作って救急隊に配備しておく、現場で本人や周りの外国人にそのハンドブックの必要事項を指し示して、外国語を話さなくても症状や要望などを知らせることが出来るようにしている。

このハンドブックも、当初(一九八八年)は英語版であったが、今年度予算で六カ国語(英、仏、独、中、韓、スペイン語)版にバージョンアップし、一九九〇年度には、さらに五カ国語(イタリア、インドネシア、マレー、タイ、タガロ

図 11 損失医療費補てん申請件数の推移
(東京消防庁管内)



(注) 「総数」については「年度中」の
「外国人」については「年中」の合計である。

グ)を追加する予定である。

第三は、救急搬送した外国人が病院での費用を払わずに
なくなってしまうケースがあることである。

これは日本人の場合にもあることであるが、不法残留外国
人の場合は、不法残留が発覚すると国外強制退去、などとい
うことになるので、症状が軽くなると病院からいなくなつて
しまうことが多いらしい。

救急搬送された傷病者が費用を払わずに失踪するような
ケースは昔からあったため、一九六四年当時から、当庁の救
急業務によって傷病者の搬入を受けた病院等が当該傷病者の
失踪等により医療費の徴収が出来ない場合には、これにより
生じた損失を当庁が補填する制度(救急患者による損失医療
費の補填制度)が設けられている。

問題は、外国人に係る損失医療費補填申請件数がここ二
〜三年急増していることであり、全体の件数が減ってきてい
る中で外国人に係るものが増えているため、よけい目立って
いる(図一一参照)。

三 今後の方向

以上見て来たように、外国人の急増に伴う消防行政に関す
るニーズが、実に様々な形で現れてきている。これらは、現
場での切実な対応、という段階から制度面にまで及んで来て
おり、個別の消防署や自治体による対応だけでは間に合わな
くなって来つつある。資料の外国語訳、制度等の説明のため

の外国語ビデオの作成など、個々に対応していたのでは不経済な事項も多いので、今後全国的に連携しながらこの問題に対処していくべき時期に来ているものと考ええる。