

# 多様性を防災力向上へつなげるために

～防災の主体としての在日・訪日外国人対応

大阪府立大学

客員研究員 山地久美子



## 1. 支援と被支援—外国人支援から当事者へ

災害時の外国人支援は阪神・淡路大震災以降、様々な取り組みが進められてきている。

外国人に向けた防災・災害対応を考え、それらの実際の活動をみる際に気にかかる事がある。それは、外国人自身—当事者の姿が見えにくいことだ。当事者とは「その事柄に直接関係している人」(大辞泉)の意味であるが、日本では外国人の災害対策を主に日本人が考えている、という状況にある。

これまで在日外国人については全国の自治体、国際交流協会、当事者団体、NPO 支援者らが、訪日外国人には観光庁、各自治体の観光協会などが様々な取り組み、対策を講じてきている。

総務省では、災害時に外国人を支援するため「災害時外国人支援情報コーディネーター(仮称)制度に関する検討会」が設置されている。委員は11名で政府、自治体、国際交流、NPO、大学などの有識者らである<sup>①</sup>。外国出身者が1名団体代表としてメンバーにいるものの、外国人や当事者を代表する外国人団体、さらには外国人旅行者に関係する団体は入っていない。

外国人は日本に居住する「在日外国人」と一時的に日本に滞在する「訪日外国人」と、二つの異なる「外国人」カテゴリーがある。いずれの外国人も、数的には日本社会でマイノリティであり、声が挙げにくく、可視化もされにくい。日本の防災・減災分野における外国人支援策は、そこに当事者が直接的に関わってきていないことこそがその対策の課題として考えられる。これは外国人を受け入れる側とともに、当事者である外国人自身の問題でもある。

国の防災基本計画においてはこれまで情報などのアクセスに対する弱者としての在日外国人を対象と

した内容となっていたが、2017年4月11日の修正で訪日外国人への災害時の具体的な施策、取組みの必要性が初めて明記された。

そこで本稿では阪神・淡路大震とそれに続く災害被災地の地域性、時代性とともそれぞれの災害で着目された外国人の被災者を取り上げる。その上で防災基本計画での位置づけを含めた、防災・減災対策の中での外国人を概観し、今後、外国人が防災・減災において主体的にかかわるために有効と考えられる方策を提案する。

## 2. 災害時「外国人」には地域性、時代性がある

### (1) 阪神・淡路大震災の典型的な外国人被災者

災害時に外国人への支援が注目されたのは、阪神・淡路大震災の経験が大きく、その後の外国人支援は、在日外国人への災害対応を中心に取組まれてきた。

その在日外国人も多様で、地域性や時代性がある。これまでの大規模な災害では、都市部と非都市部の違いや時代で、それぞれの典型的な外国人が注目されてきた。阪神・淡路大震災で被害が大きかった阪神間には永住権を持つ外国人が多く居住していて、災害死者では韓国・朝鮮籍が最も多く107名(1.67%)であった(表1)。

表1 阪神・淡路大震災 国籍別被災死者数 [6,402名(%)]

国籍	日本	韓国・朝鮮	中国	ブラジル
死者数	6,231(97.33)	107(1.67)	40(0.62)	8(0.12)
国籍	ミャンマー	米国	フィリピン	オーストラリア
死者数	3(0.05)	2(0.03)	1(0.02)	1(0.02)

(不明者9名(0.14)は除く) 兵庫県 HP より抜粋・作成

阪神・淡路大震災は戦後の大規模都市型災害であるが、当時、外国人被災者でより注目されたのは外国人労働者とかつて難民として来日した外国人であった。

1995年に起こった阪神・淡路大震災は、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）が1990年6月に改正されてから、工場などで働く外国人労働者が増え続けている中で起こった、大規模な災害であった。

被災地の兵庫県ではインドシナ難民定住促進事業が始まった1979年に国の第1号難民定住促進センターが姫路市で開設されていた。1981年から1996年に閉所されるまで、ベトナム人の入所が増えていて、センターでは日本語教育を受け、就職斡旋の後、日本社会での定住へ移行していった。阪神・淡路大震災では、鷹取カトリック教会を中心にベトナム人の被災者が集ったことで知られるが、そこにはこのような時代、社会的背景がある（神戸商科大学舟場研究室、1996）。

阪神・淡路大震災後に注目された外国人には不法滞在者（査証の在留期限を過ぎたオーバースティ）がいる。外国人が災害で負傷し被災者となった際に、合法的滞在であれば支給される治療費、あるいは義援金や弔慰金などが、不法滞在者には支給されなかった。

不法滞在のいかなる理由に関わらず、この対応を外国人被災者への差別、人権問題として捉えた支援者や地元NGO救援連絡協議会らによる「治療費肩代わり基金」活動が展開され、被災者はそれらに支援された。今も関係者（NGO神戸外国人救援ネットら）は居住支援など活動を多様化しながら外国人支援を続けている（NGO神戸外国人救援ネット、2015）。

1995年当時の日本は「日本では、日本語を話すのが当たり前」という認識が社会に広くあった。その上、デジタルツールが一般化していなかったため、日本人へ向けた情報ですら提供がままならないのに、多言語での災害情報発信を実現するのは難しかった。在日外国人には日本語を話さない、あるいは読めない人も多く、日常的な支援の必要性が明らかになり、その後の生活情報や災害情報の多言語による提供、仕組みは大きく進展した。

## (2) 東日本大震災の典型的な外国人被災者

東日本大震災が発生した2011年は携帯電話、SNS

などデジタルツールが一般化していて、15年前の阪神・淡路大震災とは社会的状況が大きく異なった。もうひとつ異なった点は、東日本大震災が地震、津波、そして東京電力福島第一原子力発電所事故の複合型災害であり、その災害は沿岸部の非都市部へより甚大な被害をもたらしたことである。

この災害によって注目された被災外国人は、外国人配偶者、中でも日本人男性の妻である外国出身の女性であった。災害時外国人への支援や多言語での体系的な情報提供には2004年の新潟県中越地震で実践された経験や宮城県国際化協会などの支援があった（J.Fモリスほか編、2015）。被災者が、日本語が堪能ではなく日本人とのコンタクトが難しい場合でも、家族のほかに携帯電話、インターネットの情報通信手段により友人、母国の家族、教会、国際交流協会、大使館などに自ら支援を求めることができるようになっていた。その一方で、在日外国人として日本語が話せ、地域に溶け込み、支援に回った外国人被災者もいた。

## (3) 熊本地震の典型的な外国人被災者

2016年に発生した熊本地震被害の特徴の一つには、被災地が都市部と益城町などの非都市部とで被害や支援に違いがあったことがあげられる（山地、2016）。

熊本県熊本市や大分県別府市では地元の大学、大学院の留学生の存在が注目された。それは初めて地震を経験した留学生が地震への恐れを克服し、当初は支援される側であったものが、時が経つにつれ避難所において地域住民を「支援する外国人」として、行動が変化したことが大きく取り上げられた（熊本市国際交流振興事業団、2016；勝谷、2016；村野、2017）。

留学生としての被災外国人は熊本地震によって初めて着目されたことではない。阪神間の文教地区を直撃した阪神・淡路大震災で留学生は犠牲になり、神戸大学41名の犠牲者うち7名は留学生であった。神戸大学では被災時に43カ国から552名の留学生が在学していたが全員の安否が確認できたのは10日後で、当時の様子を瀬口（1996）は甚大な被害により教員自身が被災者となり、大学に辿り着くこともできない難しい状況にあったと述べている。

神戸大学、甲南大学など震災で留学生、日本人学生、

教職員を失った被災地の大学では、今も1月17日に慰霊祭が執り行われている。

政府は2008年のグローバル戦略の中で、留学生30万人計画を打ち出し、留学生が倍増している。その中で災害時対応が課題となるのは当然のことであり、その数からも大学という組織の外で、社会全体で留学生の状況を考えることが求められる。それが熊本地震で留学生の被災が注目された社会的背景の一つである。

東日本大震災、熊本地震では日本社会の現在を反映する外国人被災者が着目された。それは観光査証や査証免除などで一時滞在として訪日中の旅行者である。

熊本市では2016年4月14日の余震、16日の本震後から、外国人旅行者が熊本市国際交流振興事業団指定管理運営の熊本市国際交流会館に殺到した。大分県別府市でも同じく外国人旅行者が情報や支援を求め各所に集まるなどし、対応が求められた。

短期間の滞在者とは別に注目されたのが専門職や技能実習生の外国人である。近年、経済連携協定に基づき日本で就労する看護師・介護福祉士ら、さらには外国人技能実習制度を活用して研修査証あるいは実習査証を持ち滞在する実習生がいて、年々増えてきている。熊本地震では技能実習生らが研修中に地震を経験したことでその後の受け入れ時の研修の中で災害対応のプログラムを取り入れることになったりもした(西村、2017)。

一方で、東日本大震災の被災沿岸部でも水産加工業などで被災した技能実習生が着目された。当時は技能実習生を避難誘導した後、津波で流され亡くなった女川町の水産業経営者の被災の話が大きく取り上げられていた。しかし、実習生の滞在期間は限られていて、企業などの受け入れ先によっても状況が異なるため、その当時の様子は具体的にはわかっていない。

### 3. 外国人被災者は誰がなりうるのか

これまで見た過去の災害の典型的な外国人被災者は、その災害が起こった時代、被災した地域で異なっていたことがわかる。それは社会変化や地域によって外国人の受入れ状況やその数が異なっているためだ。

阪神・淡路大震災当時、1995年の兵庫県の高齢化

率は14.1%で労働力は確保されていた。神戸大学には現在1,200名近い留学生が学んでいて(神戸大学、2016)、次に災害が起きたら当時とは異なる状況が推察できる。

近年、日本では首都直下型地震、南海トラフ巨大地震などの巨大な災害が予測されている。誰もが被災者となりうる時代で、外国人被災者はどうなるのか。

まずは訪日外国人と技能実習生らの被害が増えるであろう。25%を超える超高齢化社会に入った日本では様々な労働力の確保が喫緊の課題であり、技能実習生らの受け入れ緩和、拡大の議論は加速化している。

交流人口の増加促進により外国からの旅行者数は増えていて、政府は東京オリンピック開催の2020年には4千万人超えの目標数を打ち出している。訪日外国人の増加に伴い、その旅行者に対応できる外国人が必要になる。そのためサービス業に従事する外国人労働者も増え、被災者となることが考えられる。さらには留学生が卒業後に日本で就職する数が増えることで、企業で働く外国人労働者も増える。彼ら/彼女らは長期滞在から定住へと移行し、将来家族を持ち子供が増えれば、その子供も外国人被災者となりえる。

現代日本では、外国人は経済、文化の多様な場面において不可欠な存在であり、社会の構成員である。住民基本台帳法の一部を改正する法律が2008年に改正され、外国人住民が住民基本台帳法の適用対象となり、利便の増進および市区町村等の行政の合理化が図られたことから、その社会的地位の変化は顕著である。

### 4. 防災基本計画などにみる在日・訪日外国人

全国的に外国人の居住、訪問が増え、災害時支援の必要性が高まる中で、防災行政における外国人はどのように位置づけられているのか。

2017年の防災基本計画修正(平成29年4月11日)では、それまで「在日・訪日外国人」として一括りであった外国人が、生活基盤を持つ在日外国人と短期滞在者の訪日外国人とに分けられ、行動特性や情報ニーズに沿った環境整備の必要性が明示された(表2)。

内閣(防災担当)の英語版ホームページでの防災基本計画英語版(Disaster Management Plan)は計画

の仕組みの概要掲載で、資料が全編英訳されているのは防災白書(White Paper on Disaster Management)の各年度程度である。米国のアメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency、FEMA)では20ヶ国語以上で被災者への必要な支援情報が掲載されたハンドブックが提供されていて、webを活用した多言語情報の提供は当然のことで、市民の権利である。

防災基本計画をはじめとする、防災・減災対策や被災者支援に関する各種制度の概要では内閣府、復興庁ともに多言語版の掲載がなく、環境整備を整える前に外国人が排除されてしまっているのが実情である。

## 5. 災害時外国人支援から外国人自身の支援へ

外国人が日本の災害種類や防災・減災活動を理解し、当事者として考え、行動するためにはエンパワーメント策へより力を注ぐ必要がある。その環境づくりのための7つのプログラム提案は下のとおりである。

- ①被災経験のある外国人の災害語り部への育成
- ②留学生へ防災・減災教育をプログラム化
- ③学校教育、企業教育などで外国人含む多言語での災害対応教育・避難訓練の実施
- ④外国人による自主防災組織などの結成支援
- ⑤既存の自主防災組織への外国人部会立上げ支援
- ⑥災害にかかる勉強会、ワークショップ、シンポジウムなどで一部多言語使用義務化とその支援
- ⑦政府、自治体、関係団体の災害資料、被災外国人の関連統計(数値、支援・相談、分析)多言語化

これらのプログラムの実践により自助／共助の重要性を外国人へ伝え、日常の防災・減災へ当事者として取り組む機会づくりが不可欠である。外国人は国籍、言語、文化が多様であり、それらに配慮した早急な対策が必要だ。

今後は外国人という括りから、外国人で女性、外国人で高齢者、外国人で障がい者などダブルマイノリティに対する一歩踏み込んだ災害時の支援の検討が求められる。

### 【謝辞】

本稿は日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)(海外学術調査)「被災者支援レジーム／復興まちづくりの国際比較研究—ジェンダーの視点から」の研究成果の一部である。調査研究に協力頂いた皆様に深謝しここに記します。

### 【補注】

- (1) 総務省消防庁国民保護・防災部防災課長、内閣府政策統括(防災担当)付参事官、阪神・淡路大震災、東日本大震災、常総水害、熊本地震時実際に対応した団体など  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000534878.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000534878.pdf)

### 【参考文献】

- 熊本市国際交流振興事業団 2016『2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書』  
 神戸商科大学舟場研究室編 1996『阪神・淡路大震災におけるアジア系定住者の生活ネットワークの変貌と再生への展望—一定住ベトナム人を中心として—』  
 神戸大学 2016『神戸大学概覧』  
 瀬口郁子 1996「阪神・淡路大震災と外国人留学生をめぐる諸問題」『神戸大学留学生センター紀要』No.3 1-28  
 山地久美子 2016「被災地の状況と課題—これからの復興と南海トラフに備えて」『熊本地震の現地調査報告会報告書』2-3  
 J.Fモリスほか編 2015『東日本大震災からの学び～大災害時、県・政令市の地域国際化協会の協働と補完を再考する～』  
 NGO 神戸外国人救援ネット 2015『震災から20年・救援ネットのあゆみ—外国人と共にくらすまちをめざして—NGO 神戸外国人救援ネット20周年記念誌』

### 【報告】

- 高橋レイシエル(バヤニハン気仙沼フィリピーノコミュニティー代表)「東日本大震災—復興への取組み」「女性の復興カフェ in 気仙沼(第1回)」2014年6月28日於:ホテル望洋(宮城県気仙沼市)  
 及川ジェニー(バヤニハン気仙沼フィリピーノコミュニティー副代表)「女性の復興カフェ in 気仙沼(第3回)」2014年10月25日於:ホテル望洋(宮城県気仙沼市)  
 佐々木アメリア(サンパギータ F.L. 多文化会代表)「「311」の被災、そして地域住民としての支援活動」「女性の復興カフェ in 南三陸(第11回)」2015年11月22日於:サンパギータ F.L. 多文化会(宮城県南三陸町)  
 勝谷知美氏(熊本市国際交流振興事業団事務局次長)「熊本地震の外国人支援と熊本市の取組～できた事と今後の課題」ミニシンポジウム「外国人支援と防災・減災への取組み—熊本地震の経験から考える」2016年10月18日於:神戸勤労会館  
 西村美芳氏(熊本繊維工業協同組合事務局次長)復興トーク復興音楽カフェ in 熊本「文化、そして心の復興」2017年1月7日於:熊本市国際交流会館  
 村野淳子氏(大分県別府市企画部危機管理課)「熊本地震における被災者支援活動と今後の課題について」ジェンダーと災害復興研究会「被災者支援制度の現状と課題—熊本地震・東日本大震災における事例紹介と提言」2017年2月12日於:神戸勤労会館

表2 防災基本計画 在日・訪日外国人にかかる修正 新旧対照表

(平成29年4月11日修正)

修正前	修正後
<p>第3章 防災をめぐる社会構造の変化と対応</p> <p>・国境を越えた経済社会活動が拡大するとともに、在日・訪日外国人が増加している。</p> <p>在日・訪日外国人の円滑な避難誘導體制の構築に努めるなど、災害の発生時に、要配慮者としての外国人にも十分配慮するとともに、世界における我が国経済の信用力を強化する観点からも、我が国の中枢機能を担う大都市圏等における防災体制を強化する必要がある。</p>	<p>第3章 防災をめぐる社会構造の変化と対応</p> <p>・国境を越えた経済社会活動が拡大するとともに、在日・訪日外国人が増加している。</p> <p><u>被災地に生活基盤を持ち、避難生活や生活再建に関する情報を必要とする在日外国人と、早期帰国等に向けた交通情報を必要とする訪日外国人は行動特性や情報ニーズが異なることを踏まえ、それぞれに応じた迅速かつ確かな情報伝達</u>の環境整備や、円滑な避難誘導體制の構築に努めるなど、災害の発生時に、要配慮者としての外国人にも十分配慮するとともに、世界における我が国経済の信用力を強化する観点からも、我が国の中枢機能を担う大都市圏等における防災体制を強化する必要がある。</p>
<p>第2編 各災害に共通する対策編</p> <p>第2章 災害応急対策</p> <p>第2節 発災直後の情報の収集・連絡及び活動体制の確立</p> <p>1 災害情報の収集・連絡</p> <p>(3) 災害発生直後の被害の第一次情報等の収集・連絡</p> <p>○市町村は、人的被害の状況（行方不明者の数を含む。）、建築物の被害、火災、津波、土砂災害の発生状況等の情報を収集するとともに、被害規模に関する概括的情報を含め、把握できた範囲から直ちに都道府県へ報告するものとする。通信の途絶等により 都道府県に報告できない場合は、直接国〔消防庁〕へ報告するものとする。特に、行方不明者の数については、捜索・救助体制の検討等に必要な情報であるため、市町村は、住民登録の有無にかかわらず、当該市町村の区域（海上を含む。）内で行方不明となった者について、都道府県警察等関係機関の協力に基づき、正確な情報の収集に努めるものとする。また、行方不明者として把握した者が、他の市町村に住民登録を行っていることが判明した場合には、当該登録地の市町村又は都道府県（外国人のうち、旅行者など住民登録の対象外の者は外務省）に連絡するものとする。</p>	<p>第2編 各災害に共通する対策編</p> <p>第2章 災害応急対策</p> <p>第2節 発災直後の情報の収集・連絡及び活動体制の確立</p> <p>1 災害情報の収集・連絡</p> <p>(3) 災害発生直後の被害の第一次情報等の収集・連絡</p> <p>○市町村は、人的被害の状況（行方不明者の数を含む。）、建築物の被害、火災、津波、土砂災害の発生状況等の情報を収集するとともに、被害規模に関する概括的情報を含め、把握できた範囲から直ちに都道府県へ報告するものとする。通信の途絶等により 都道府県に報告できない場合は、直接国〔消防庁〕へ報告するものとする。特に、行方不明者の数については、捜索・救助体制の検討等に必要な情報であるため、市町村は、住民登録の有無にかかわらず、当該市町村の区域（海上を含む。）内で行方不明となった者について、都道府県警察等関係機関の協力に基づき、正確な情報の収集に努めるものとする。また、行方不明者として把握した者が、他の市町村に住民登録を行っていることが判明した場合には、当該登録地の市町村又は都道府県（外国人のうち、旅行者など住民登録の対象外の者は直接又は必要に応じ外務省を通じて在京大使館等）に連絡するものとする</p>
<p>第6節 避難の受入れ及び情報提供活動</p> <p>8 被災者等への的確な情報伝達活動</p> <p>(1) 被災者への情報伝達活動</p> <p>○非常本部等、指定行政機関、公共機関、地方公共団体及び事業者は、被災者のニーズを十分把握し、災害の状況に関する情報、安否情報、ライフラインや交通施設等公共施設等の復旧状況、医療機関等の生活関連情報、それぞれの機関が講じている施策に関する情報、交通規制、被災者生活支援に関する情報等、被災者等に役立つ正確かつきめ細やかな情報を適切に提供するものとする。なお、その際、要配慮者、在宅での避難者、応急仮設住宅として供与される賃貸住宅への避難者、所在を把握できる広域避難者に配慮した伝達を行うものとする。</p>	<p>第6節 避難の受入れ及び情報提供活動</p> <p>8 被災者等への的確な情報伝達活動</p> <p>(1) 被災者への情報伝達活動</p> <p>○非常本部等、指定行政機関、公共機関、地方公共団体及び事業者は、被災者のニーズを十分把握し、災害の状況に関する情報、安否情報、ライフラインや交通施設等公共施設等の復旧状況、医療機関等の生活関連情報、それぞれの機関が講じている施策に関する情報、交通規制、被災者生活支援に関する情報等、被災者等に役立つ正確かつきめ細やかな情報を適切に提供するものとする。なお、その際、要配慮者、在宅での避難者、応急仮設住宅として供与される賃貸住宅への避難者、所在を把握できる広域避難者、<u>在日外国人、訪日外国人</u>に配慮した伝達を行うものとする。</p>

防災基本計画より抜粋