

時 期	復旧・復興段階
区 分	福祉・医療・保健
分 野	福祉サービス体制の整備
検 証 項 目	外国人被災者への支援

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、災害救助法（法定受託事務）
執 行 主 体	災害救助法：県 「市町長に権限を委任する規則」の一部改正（1月17日付）
財 源	県の負担額が100万円以上となる場合に依りて、以下の国庫補助 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100以下の部分：国庫補助50/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100～4/100の部分：国庫補助80/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が4/100を超える部分：国庫補助90/100
概 要	ひとたび災害が発生すれば、性別・年齢・国籍等に関係なく誰もが何らかの被害を受ける可能性がある。外国人の場合、言語・生活習慣の違いや日本国籍の有無等によって、発災直後から復興段階に至るあらゆるステージで困難が生じる場合が多いものと考えられる。 阪神・淡路大震災では、外国人が多く居住する大都市部で発生したこともあり、多数の外国人が被災し、死亡率も日本人に比べて高かったことが指摘されている。外国人被災者に対する支援については、行政対応のみならず、外国人コミュニティやN G O・N P O等による救済活動も行われたが、外国人に対する情報提供の課題や、避難所生活や救援物資の支給等での差別問題が指摘されている。また、災害救助法に基づく救助や弔慰金の支給、義援金の配分などにおける外国人被災者の扱いに対して明確な基準がないために、自治体間で取扱いの違いがあったり、日本人と外国人被災者間の支援格差が発生するなどの問題が発生した。

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【文部省】 文部省においては、被災した留学生に対して、所管の法人である(財)日本国際教育協会関西留学生会館の空室を無償で提供した。また、財団法人を通じて、被災した留学生に対する援助として、私費外国人留学生学習奨励費の受給者の追加採用を行った。[『平成9年版防災白書』国土庁,p287] 今回の震災により居住場所を失い、生活・居住に困っている外国人留学生や被災就学生に対して所管の財団法人を通じて一時金を支給した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p287] 被災によって留学生の宿舎不足が著しい兵庫県において、留学生の生活環境の改善に資するため、(財)日本国際教育協会が兵庫県留学生会館の建設を行った。[『平成10年版防災白書』国土庁,p523]</p> <p>【外務省】 外務省においては、関係省庁より随時情報を把握し、迅速に関係在外公館と連絡をとり、情報提供を行った。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓青踏まえて』総務庁行政監察局,p134] 儀典官室職員を被災地域に派遣し、韓国、ドイツ等の領事館から直接要望（医療費負担問題等）を聴取し、その内容を関係省庁に伝えた。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓青踏まえて』総務庁行政監察局,p134]</p> <p>【法務省】 法務省においては、被災外国人の在留手続等の取扱いについて以下のような配慮を講じた。</p>

	<p>ア 在留期間を超過して出頭した者であっても、その原因が被災により在留手続等ができなかった者については、その事情を十分配慮して取り扱う。</p> <p>イ 被災により旅券等を紛失した場合であっても、その者の急を要する出国については、被災の事情を十分に配慮して取り扱う等。</p> <p>ウ 被災者の救助・救援の目的をもって国・地域等から派遣された者に対する空港等における迅速な審査の実施。 [『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓青踏まえて』総務庁行政監察局,p133]</p> <p>【警察庁】 警察庁においては、照会用ホットラインを設置し、海外からの安否照会に対応した。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓青踏まえて』総務庁行政監察局,p127]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (財)日本国際教育協会は、兵庫県留学生会館の建設を進め、平成11年3月に開館した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局,p150]</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 外国人県民に対する情報提供・相談対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1月19日に県警が生田庁舎内に外国人相談コーナーを設け、英語、中国語、ハングル、スペイン語による外国人県民の安否確認を中心とした24時間体制の相談を開始した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p77] ・ 20日からは災害時における放送要請に関する協定に基づき、Kiss-FMにおいて英語による外国人県民向けの震災情報を提供した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p77] ・ 24日には(財)兵庫県国際交流協会が、通訳ボランティアの協力も得ながら、英語・日本語による「緊急外国人県民特別相談窓口」を開設した。また、外国人県民が母国の家族等との連絡ができるようKDD神戸支店の協力により、この窓口在海外向け無料電話を設置した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p77] ・ 27日には中国語、ポルトガル語、スペイン語による相談体制を整え、また、2月6日からは特に専門的な対応が要求される法律と労働の分野での専門相談を開始した。3月15日以降は、兵庫県震災復興総合相談センターが設置されたことに伴い、名称を「外国人県民相談」と改め、引き続き相談業務を行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p78] ・ 外国人県民に震災関連情報を提供するため、5カ国語によるニュースレターを発行した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p26] <p>外国人県民への援護</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1月18日から外国人県民の被害状況の調査を開始した。在神の総領事館や外国の州政府等の事務所、中国駐大阪総領事館、在日本大韓国民団兵庫県地方本部、在日本朝鮮人總聯合会兵庫県本部、神戸華僑総会、インド人協会等の外国人団体、神戸YMCA学院、神戸YWCA学院等の日本語学校、東神戸朝鮮初中級学校、神戸中華同文学校、マリスタ国際学校等の外国人学校、数多くの留学生がいる神戸大学、長田区のベトナム人避難所などへの訪問又は電話照会等により、被害状況や必要な物資・措置等の要望把握に努め、必要な措置を講じた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p271] ・ ベトナム人については避難所緊急パトロールの結果、意思疎通上の問題があることが判明し、国際交流課職員が現地へ赴き、日本ベトナム友好協会からの通訳の派遣を照会するなどの対応を行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p172] <p>外国人県民救急医療費損失特別事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 兵庫県は、阪神・淡路大震災復興基金により「外国人県民救急医療費損失特別事業」を開始し、震災時に県内に在住していた外国人の医療費で回収不能となっているものに対し、300万円を上限に、医療機関に対して補助を行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p390] [『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』1.17神戸の教訓を伝える会,p119]

	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 「外国人県民相談」の相談実績 ・平成8年1月までの相談件数は4,310件（1日当たり約12件）であった。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p78]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】 外国人被災者が避難した指定外避難所に対する救援物資の配布について、関係機関と連絡を図り、指定避難所と同様の措置がとられるよう手配した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p339] 各領事館及び韓国民団、朝鮮総連、神戸華僑総会等外国人団体等への情報提供を行うとともに、これら諸団体の自国民保護策に対する支援を行った。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p339] 「こうべ地震災害対策広報」を英語に翻訳し、領事館、外国人学校、外国人支援団体、区役所等約60箇所にFAX送信した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p340] 翻訳ボランティアの登録制度を創設した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p340] 外国人電話相談窓口を開設し、4月30日まで24時間体制で個別相談に応じた。また、神戸国際交流協会の外国人相談窓口を市民相談室と併設で4月3日から中央区の勤労会館で開設した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p340] 復興計画推進プログラム（平成12年度～）において、外国人市民が暮らしやすいまちづくりを進めることを重点推進プログラムの1つに掲げ、外国人用施設や外国人学校等への支援、外国人市民及び留学生に対する生活支援、外国語ボランティアの活用、就業機会の確保などの施策を推進している。[『神戸市復興計画推進プログラム～新生・神戸をめざして～』神戸市]</p> <p>【尼崎市】 外国人に対する広報 ・1月28日に発行した「市報あまがさき臨時号」の中で、在日外国人向け生活相談について英語・中国語・ハングルで掲載した。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p63]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>【神戸市】 翻訳ボランティアの登録制度による延べ350人のボランティアが海外からの支援団体の通訳、避難所、区役所窓口で活躍した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p340]</p> <p>【尼崎市】 外国人向けの広報については、当初から十分な広報体制をとっていなかったため、翻訳の依頼や文章の校正等に時間を費やす結果となった。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p63]</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>NHKにおいては、総合テレビ及び衛星第2テレビで外国人向けに英語による音声多重放送を実施した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p311] 民間放送事業者（地上系・衛星系）及びCATV事業者においては、被災地に居住する外国人への情報提供を実施した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p311] 被災地域へのN G Oの活動を調整する組織として「阪神大震災地元N G O救援連絡会議」が設立された。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p317] 神戸Y M C Aクロスカルチュラルセンター、神戸Y W C A学院などの団体が、被災外国人県民の受入れ、外国語による相談、情報提供、貸付金の支給などを行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p313] 外国人地震情報センターは、多言語によるニュースレターの発行や相談窓口を設置した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p78]</p>

	<p>神戸市長田区では、定住外国人生活復興センターが開設され、FMわいわいが開局した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p339]</p> <p>被災者と救援活動に参加したNGOを中心に、震災からの生活の再建を目的とした「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」が12月8日～10日にかけて開催され、海外のNGOや外務省が参画した国際防災協力シンポジウムなど各種フォーラムや音楽、演劇、炊き出しなどのイベントが実施された。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p78]</p> <p>神戸弁護士会では、2月8日に「阪神・淡路大震災被災地復旧、復興に関する緊急要望書」を内閣総理大臣あてに提出し、その中で外国人被災者の平等救済を要望した。[『阪神・淡路大震災被災地復旧、復興に関する緊急要望書（平成7年2月28日）』神戸弁護士会]</p> <p>この他、NGO・NPO、ボランティアによる外国人被災者の支援活動が行われた。</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>震災を契機に外国人市民が抱える様々な問題が明らかとなり、その生活支援を行うボランティア活動として、日本語学習支援、外国人高齢者支援、多言語による情報発信、就業支援、民族文化教室の開催などが市民によって行われている『平成15年度復興の総括・検証報告書』神戸市,p31]</p>
<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果</p>	
<p>国</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>防災基本計画において、防災知識の普及、訓練を実施する際、高齢者、障害者、外国人、乳幼児等災害弱者に十分配慮し、地域において災害弱者を支援する体制が整備されるよう努めるものと定めている。また、災害が発生した場合は、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、高齢者、障害者、外国人等災害弱者に配慮し、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、医療機関などの生活関連情報、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ことを定めている。[『防災基本計画』中央防災会議]</p> <p>中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」報告（平成14年7月）</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成14年7月に出された中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」報告において、今後の地震対策の方向の1つとして防災協働社会の実現を掲げており、その中で、災害時に援護を必要とする者や外国人が情報を的確に得られる社会を実現すること及び高齢者、外国人、健常者など誰もが利用しやすいように配慮した避難施設等の整備や地域住民等と連携した安否確認の仕組みの構築等、きめ細かな防災対策を推進することを提示している。[『今後の地震対策のあり方について報告』中央防災会議今後の地震対策のあり方に関する専門調査会] <p>中央防災会議「防災情報の共有化に関する専門調査会」報告（平成15年7月）</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成15年7月に出された「中央防災会議防災情報の共有化に関する専門調査会」報告において、高齢者や外国人など災害時の情報収集が困難な情報弱者に対して、確実に緊急情報が伝わるよう、光・音・振動・文字等の形式の情報を各種伝達手段により提供すること。災害時に情報の入手や行動が遅れがちな災害時要援護者が、早めに時間的余裕を持って行動できるような情報提供を行こと。電子メールによる緊急通報への対応等を通じて、災害時要援護者からの通報にも的確に対応できるようにすること。を具体的施策として提示している。[『防災情報の共有化に関する専門調査会報告』中央防災会議防災情報の共有化に関する専門調査会] <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>地域防災計画において、県、市町は、外国人学校、領事館等の建物の被災状況を確認するとともに、外国人団体、外国人学校等に照会してニーズを把握し、様々な情報提供ルートを活用して情報提供を行うとともに、外国人県民相談を行うことを定めている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災以降、外国人県民が、日本人県民と同様に住みやすく、活動しやすい環境づくりを推進するため、外国人県民インフォメーションセンターによる生活相談、外国人県民モニター制度、外国語での街路表示の推進などに取り組んでいる。[『阪神・淡路震災復興計画最終3</p>

	<p>か年推進プログラム』兵庫県,p24]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画において、災害時に障害者、高齢者、外国人等の災害弱者に対する援護活動を実施するための要援護者支援本部を開設し、情報提供や相談対応を行うことを定めている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>【NHK】</p> <p>○英語による音声多重放送の実施</p> <p>・NHKでは大規模な災害時、通訳が集まり次第、日本にいる外国人向けに英語放送を行う計画を持っている。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p>	
<p>「情報収集は、我々にとって大きな課題であった。それというのも、我々のうち誰一人として日本語を十分理解し、ニュースを英語に上手く訳せる人間がいなかったからである。我々はたいていIBBCやCNN等の外国のニュース番組に頼らなければならなかったのだ」と述べている。このように日本語をまだ十分に理解できない多くの留学生は、混乱状態の中で情報からも孤立させられ、きわめて不安定な日々を過ごしていたことがわかる。(瀬口郁子・中西泰洋「1 留学生の被災と支援活動」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』)</p> <p>3月20日、外国人被災者の入院患者に100万円単位の治療費請求が行われていることが明るみになった。(葉業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録ー被災地の命はどう守られたかー』葉業時報社)</p> <p>今回の震災は、大量の外国人の被災者を生み出すにいたっている。災害発生時の応急的な救助を定める災害救助法は、内外人平等の原則にもとづき、応急仮設住宅を含む、施設利用、食料支給、医療等々外国人も平等な対応を受けられるべきである。この実質的保障のためには、通訳人の配置された外国人相談所の施設の充実が必要である。又、超過滞在となった外国人等は、震災で負傷しながらも、発覚を恐れて治療を受けられず、あるいは治療を受けたとしても、災害救助法による治療の公的負担を認められないという問題が生じている。更に義援金の支給についても、超過滞在者等への支給が自治体によって不統一という現状にある。出入国管理及び難民認定法上の規制措置とは全く別の視点において、少なくとも災害危急時の応急医療や義援金の支給等について、現に罹災した外国人には、同法上の法規制に反するか否かを問うことなく平等な保障がされるべきである。(「5 外国人被災者の平等救済」『阪神・淡路大震災被災地復旧、復興に関する緊急要望書』平成7年2月28日神戸弁護士会)</p> <p>阪神大震災地元NGO救援連絡会議は、平成7年5月に小里大臣あてに外国人被災者救援に対する要望を提出している。その内容は、1.医療費に関して、高額な医療費を請求されている外国人の事例があるが、震災の犠牲者には国籍あるいは在留資格の種類・有無にかかわらず救済されなければならない、救護班を通して医療活動を行ったものに準じ、1年以上のビザ取得が条件となっている国民健康保険に加入できない、短期滞在者、超過滞在者等への災害救助法による医療費を支払うこと、2. 弔慰金に関して、遺族に差別なく弔慰金が支払われなければならないが、厚生省は災害弔慰金の支給等に関する法律の住民の遺族に支給するという「住民」を狭く解釈し、短期滞在者及び超過滞在に弔慰金を支払わないとしていることから、外国人の在留資格の種類・有無にかかわらず、震災で亡くなった方の遺族に弔慰金を支給すること、を要望している。(「外国人被災者救援に対する要望」平成7年5月、阪神大震災地元NGO救援連絡会議)</p> <p>阪神大震災においての外国人にとっての第二次災害とは、物質的ではなく、言葉に関して生じる災害です。震災や災害時における避難場所を、普段から地域のなかで回覧版を回してお知らせをしています。そして震災や災害が起こった時には皆がどこへ避難し、どこに逃げればいいのかわかっていきます。しかし外国人の場合はよくわからない。そのために、阪神大震災が起こった時に、彼らは指定された地域の避難所に行かず、自分たちの仲間の所へ捜しに行き、避難していました。...(中略)...ある被災ベトナム人は、物資配給の列に並んでいたら「お前ら違うだろう、あっちへ行け」と言われたそうです。「お前らの場所はここじゃない」(おそらく指定された避難所の居住区域外から来ていた)と言われたりしたらしいんです。外国人の彼らに</p>	

とって、「何!」「どうしてだ!」と言う疑問、怒り、それに差別されているという意識を抱いたでしょう。災難を避けるために遠くの避難場所に辿り着いてみたら、「避難場所が違うから、お前ら違う地域の住民だからここじゃない」と言われ、こういった事、問題が起こったのはやっぱり第二次災害と私は思います。... (中略) ... 一人の中年の方が、「私たちは軽蔑されているんだ。今朝、皆一人ずつに缶ジュースが配られた時、娘が飲まないからと私にくれました。で私は自分がもらった分と、娘がくれた分の2個を靴の所に置いていた。そしたら、ボランティアが通りかかって『何でお前は2個ももらってるんだ!』と怒られた。すごく腹がたちましたけれど言い返す言葉が出なくて悔しい」と私に漏らしました。「本当に悲しい」と涙ぐんでいました。やっぱり言葉が話せない、言いたくても言い返せない。誤解されるままで終わってしまうのを聞くと、言葉という問題はやっぱりあまりにも大きい。よく「言葉ができなくても心が通じ合えばいいんだ」ということを言っているけれども、やっぱり心が通じあっても言葉ができなきゃ、互いに通じない。傷つけ合う時もあるなあと思いました。また特に災害の時、ラジオや避難所での放送は全部日本語で話していますので、言葉がわからないと、余計に不安ですね。おまけに噂、デマなどを流されていたので不安で不安でしかたがなかったんです。(ファム・ディン・ソン「阪神大震災における外国人被災者の状況」『災害時における多言語情報のネットワークづくり』事業 講演録(3)』)

課題の整理

外国人被災者等に対する災害救助及び生活再建支援(災害救助法による救助、災害弔慰金の支給、義援金の配分等)

今後の考え方など

- 神戸市地域防災計画防災対応マニュアルの中で、災害時に日本語が十分でない外国人に対し情報を提供するとともに、通訳の派遣、相談窓口を設置し、適切な対応を行うために、「外国人対応マニュアル」を定めており、責任と役割分担を明確にしている。(神戸市)
- 震災時の経験を踏まえて、今後も検討していく。(尼崎市)