

# 災害時における外国人支援の課題と展望

田村 太郎 (神戸学院大学 大学院人間文化科学研究科, h9xgoh01@s.kobegakuin.ac.jp)

Issues and prospects for supporting foreigners during disasters in Japan

Taro Tamura (Graduate School of Humanities and Sciences, Kobe Gakuin University)

## 要約

本研究では、言語や文化の異なる地で被災した外国人への支援の在り方について、日本での過去の災害における対応の歴史を俯瞰ながら政策や対応の傾向・変遷とその背景を整理し、外国人が持つ脆弱性の要因を分析する。1923年の関東大震災、1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災での外国人の被災状況やその後の日本社会の対応から、震災以前における外国人の社会的位置づけの不明確さが、震災後の脆弱性に結びついていることを論じた。災害時の外国人支援においては言語面での課題に注目が集まりがちであるが、支援の対象から漏れる外国人が生じることや、外国人に対する誤解や偏見により地域社会から孤立することへの不安に課題があり、国や自治体における今後の取り組みでは多言語による情報提供に留まらず、外国人コミュニティとの連携を深めながら、住民間の相互理解に基づいた地域づくりを進めていくことの重要性を指摘した。

## キーワード

外国人, 災害対応, 関東大震災, 阪神・淡路大震災, 東日本大震災

## 1. はじめに

### 1.1 災害と外国人をめぐる課題

日本における在留外国人数は2023年末現在で341万992人となり、過去最多を更新した(法務省, 2024)。人口減少と急速な高齢化の進展で、日本における在留外国人の存在感は高まっている。またコロナによる入国規制が緩和された2023年後半から、観光を目的に訪日する外国人は急速に回復している。2024年9月の訪日外国人数は、287万2千200人で、8ヶ月連続で同月過去最高を記録した(日本政府観光局, 2024)。

日本は災害大国でもある。気候変動により多発化・大型化する風水害や頻発する地震への不安は、外国人にとって在留の継続や訪日をためらう要因になりうる。2018年9月の北海道胆振東部地震では、全道で発生した停電で情報の入手や移動が困難となった訪日外国人への対応が課題となった(自治体国際化協会, 2019)。

こうした事態を受け、総務省国際室は、災害時に外国人のニーズを把握して的確な情報提供を行うことを目的に「災害時外国人支援情報コーディネーター」の養成を2019年度から開始し、自治体などが設置する「災害多言語支援センター」でボランティアらとともに活動にあたることを指向している(総務省, 2024)。近年の災害ではセンターが開設され、多言語情報がウェブサイトに掲載されたり、通訳を交えた相談会が催されたりするようになった(田村, 2024)。

一方、石川県(2023)によれば、県内在住外国人の「生活の中での困りごと・不安なこと」について、「永住者等」では3位に「地震や大雨などの災害」があがっている(表1)。「永住者等」には日本で一定以上の期間、在留してい

表1: 石川県外国人住民の「生活の中での困りごと・不安なこと」在留資格別上位3位の回答結果

	1位	2位	3位
留学(477人)	バスや電車が少ない	車の免許が取れない・車がない	生活のためのお金のこと
技能実習・特定技能(653人)	車の免許が取れない・車がない	生活のためのお金のこと	生活に必要な情報がどこにあるのかわからない
永住者等(957人)	年をとってからの生活	生活のためのお金のこと	地震や大雨などの災害

注: 「永住者等」には永住者・定住者・日本人の配偶者・永住者の配偶者を含む。  
出典: 石川県(2023)をもとに筆者作成。

る外国人の回答が集計されており、日本語はある程度理解できる人々である。災害時に外国人が不安になる要素は、言葉以外にもあることが推察される。

また過去の災害では、外国人が支援活動に積極的に参加する様子が報告されている。2024年1月の能登半島地震でも、富山県のイスラムコミュニティがインドネシア人技能実習生の元にハラルフードや飲料水を届けるとともに、指定避難所で広く住民向けに炊き出しを行うなど、外国人同士の互助活動を越えて被災者を支援する活動を展開した(中日新聞, 2024)。

総務省が養成する「災害時外国人支援情報コーディネーター」や総務省の関連団体である自治体国際化協会が設置を促している「災害多言語支援センター」では、主に外国人を支援の対象として位置づけており、外国人が担い手として支援活動に参加するための施策は十分に書かれていない。また多言語での情報提供以外の災害時の外国人の不安の解消について、自治体が参考になるガイド

ラインは存在しない。

在留外国人、訪日外国人がともに増え続ける中、過去の災害で見られた外国人による支援活動との連携や、言語以外の面での外国人の不安の解消に向けた取り組みに向け、国や自治体は実践的な政策を整備する必要がある。

## 1.2 既往研究と本研究の目的

災害時の外国人対応に関する既往研究は、(1) 外国人への情報提供の手段や内容をテーマとしたもの、(2) 外国人被災者が直面した課題から政策の不備や人権上の配慮を求めるもの、(3) 支援活動の記録からあるべき実践を提言するものに大別される。またそれぞれに在留外国人または訪日外国人のみを扱うものと、双方を視野に入れて論じたものがある。

(1) については、阪神・淡路大震災における外国人への情報提供のあり方から「やさしい日本語」の有効性を説いた佐藤(1996)や松田(1996)、阪神・淡路大震災と東日本大震災での対応の比較から今後のコミュニケーションの問題を考察したロング(2012)がある。また訪日外国人への情報提供については、鎌倉での津波発生を想定した外国人観光客への対応を調査した永井他(2019)や、既存の取り組みやツールの有効性について北海道胆振東部地震での事例を中心に論じた秦(2020)が、デジタルサイネージやアプリを通じた情報提供に加え「人を介した情報提供」の重要性について指摘している。

(2) には、新潟県中越地震の事例から放送による情報提供の可能性に触れたマイヤール・横山(2005)、東北在住の外国人へのアンケート調査を通じて多言語による情報提供の限界を論じた菊池(2020)、西日本豪雨での事例から日本語教室など地域での取り組みの重要性を整理した小倉他(2020)がある。また菊澤(2020)は観光客を含む外国人の持つ脆弱性に着目した個別対応の重要性を、増田(2021)は災害時に訪日外国人を受け入れる施設のあり方をそれぞれ論じている。

(3) では、阪神・淡路大震災での外国人支援を元に多文化共生社会の必要性を提言した外国人地震情報センター(1996)や外国人コミュニティとの共存による文化多元主義の重要性を指摘した吉富(2008)、外国人住民を交えた地域防災コミュニティ形成を論じた片岡(2016)、阪神・淡路、東日本、熊本地震での対応を分析し横浜市の地域特性をふまえた防災のあり方を示した楊(2017)、東日本大震災で被災した東北3県の事例を元に自治体や国際交流協会に期待される役割を整理した幕田(2020)がある。

関東大震災での外国人対応について論じたものには、朝鮮人をめぐる研究が多く、またその内容は流言蜚語の発生過程や殺傷事件の背景を考察するものが中心である。本研究と重なる既往研究としては、関東大震災での事象をめぐる朝鮮社会の反応や朝鮮半島への帰還の状況について整理した西村(2017; 2020)、欧米人の避難において神戸の外国人コミュニティが果たした役割をまとめた阪本(2021)や洲脇(2023)、ロシア大使館員の手記や通信

記録から震災当時の亡命ロシア人の状況をまとめたボダルコ(2000)などがあるが、その後の震災との比較を行ったものは見られない。

本研究ではこれらの既往研究の成果や筆者自身の災害時における実践記録を元に、阪神・淡路大震災を軸に置きながら関東大震災および東日本大震災との比較を通じ、災害時における外国人対応の変化や潮流を俯瞰することで、今後の災害時における外国人の不安の解消に向け求められる取り組みを明らかにすることを試みた。

本稿は次の3つの項目で構成した。まず1つめに、3つの大震災における外国人対応について、それぞれの時代と地域の外国人の構成や被災状況を概観した。2つめに外国人コミュニティによる支援活動の実情について整理し、その有効性と意義を論じた。3つめに国や自治体による施策について歴史を追って整理し、これから求められる視点を提示した。

外国人の増加や災害の多発化を受け、国や自治体は情報の多言語化を推進しているが、過去の3つの震災での外国人への対応から、「災害時に同じ住民として等しい処遇が受けられないこと」と、「周囲の理解が得られずに孤立すること」の「2つの不安」を解消することが国や自治体に求められる取り組みであると仮定し、過去の3つの震災での外国人への対応から、2つの不安の解消によって国や自治体が災害時の外国人の脆弱性を軽減するための有効な取り組みを明らかにすることが本研究の目的である。

## 1.3 本論文での表現上の留意事項

明らかな差別語である「外人」や「鮮人」、「不逞」について、史料を引用する際には歴史的な用語としてそのまま使用する。

関東大震災の際に各地で発生した朝鮮人等への殺傷事件について、既往研究では「虐殺」と表現しているものが多くみられるが、被害者の数や虐殺の定義があいまいであることから、本稿では中央防災会議(2009)に準じて「殺傷事件」と表記する。

朝鮮半島出身者について、戦前は「朝鮮人」、戦後の国籍・地域別の統計では「韓国・朝鮮」、在住する朝鮮半島出身者の総称としては「在日コリアン」を用いる。

日本での在留に必要な在留資格を有していない外国人について、政府統計や国会答弁では「不法滞在」と称しているが、「不法」という言葉が外国人の存在と治安の悪化を結びつける危険性を持つことや、必要な手続きをすれば正規の在留許可を得ることができる者も含んでいるため、本稿では「非正規滞在」と表現する。

## 2. 大規模災害と外国人の歴史

### 2.1 3つの大震災における外国人の被災状況の比較

表2は関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災での外国人の死者数を国籍別に整理したものである。以下、3つの震災における外国人の被災状況を概観する。

表 2：関東大震災、阪神・淡路大震災及び東日本大震災での国籍・地域別外国人死者数

	関東大震災 (横浜市のみ)		阪神・淡路大震災 (直接死のみ)		東日本大震災 1		東日本大震災 2	
1	中国	1,541	韓国・朝鮮	112	韓国・朝鮮	13	中国	16
2	ロシア	87	中国	44	中国	12	韓国・朝鮮	15
3	イギリス	44	ブラジル	8	フィリピン	4	フィリピン	4
4	米国	39	ミャンマー	3	米国	2	米国	1
5	インド	28	アメリカ	2	カナダ	1	その他の国	5
6	フランス	11	フィリピン	2	パキスタン	1		
7	ポルトガル	9	アルジェリア	1				
8	ドイツ	8	オーストラリア	1				
9	スイス	6	ペルー	1				
10	その他 <sup>1</sup>	16						
	計	1,789		174		33		41
	総死者数	91,344		5,493		15,900		18,877

注：1＝オランダとメキシコが各3、ポーランドとイタリアが各2、アルメニア・スウェーデン・ブラジル・デンマーク・ギリシャ・ラトビアが各1。2＝警察庁発表では外国人は総数のみの開示で、国籍別の数字は警察庁を取材した新聞記事による（朝日新聞, 2023）  
 出典：「関東大震災」は横浜市（1926）、「阪神・淡路大震災」は外国人地震情報センター（1996）、「東日本大震災 1」は警察庁（2012）<sup>2</sup>、「東日本大震災 2」は厚生労働省（2012a）。

### 2.1.1 関東大震災

関東大震災では開港時に横浜に置かれた外国人居留地が埋め立て地で地盤が弱く、外国人に壊滅的な被害が生じた。被害の記録として横浜市がまとめた「横浜市震災誌」では、章を1つ立て、47頁を割いて外国人の被害状況を細かく報告している。とくに被害が大きかったのが関内町の中国人街で、「道路が狭かった上に建物が古い赤煉瓦造りだったので、其被害は非常に大きなもので、総在留者の三分の一強、即ち二千人の死者を出した」（横浜市, 1926: 第1冊6）。また山下町に居留する欧米人にも多数の死者を出し、横浜市内だけで外国人の死者は1,789人に上った。

「横浜市震災誌」での外国人の被害についての記述には、朝鮮人のことは触れられていない。同誌の第4冊に「参考」として掲載された神奈川警備隊の「現況旬報」には、「鮮人一般の状況」として市内のどこに何人程度の朝鮮人がいて、震災後にどのような事案が発生したかをまとめている。当時の横浜市内にはトンネル工事や湾岸の工場で働く朝鮮人が多数いたことや、窃盗や暴力事件に加害者として嫌疑がかけられ逮捕されたりその場で斬首された事件について、また朝鮮人による暴動を防ぐ視点から施設に収容したり、蜚語の拡散による暴行から守るために朝鮮人を保護したりした事案について報告されている。

震災による朝鮮人の死者数について、朝鮮総督府は震災による朝鮮人の死者・行方不明者を832人として、遺族に200円の弔慰金を支給している（姜・琴, 2004: 462）ことから、横浜市内の朝鮮人の死者は此の数よりも少ないと考えられる。なお中央防災会議（2009: 206）は、「この際、死亡が災害の直接の結果か、殺傷事件によるものかは区別していない。しかし、日本人の死者、行方不明者へ一律で配布されたのが御下賜金の1人16円であった

ことと対比すれば、200円という金額は政府が朝鮮人の被災を特異なものと捉えられていたことを示している」と総括している。

### 2.1.2 阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災での外国人の死者は174人で、このうち神戸市で死亡した外国人が151人を占める。とくに被害が集中したのは神戸市長田区で、外国人だけで59人が亡くなった。国籍別では「韓国・朝鮮」が最も多く、表1では112人となっているが、在日本大韓国民団は兵庫県内の在日コリアンの死者を137人としており（外国人地震情報センター, 1996: 81）、日本国籍取得者を含むかどうかで数が異なる。

神戸は横浜と同じく、開港場と外国人居留地を核に発展してきた。居留地はもともとあった兵庫の港から東に外れた寒村に整備され、また山手の雑居地に欧米人が居を構えた。やがて東南アジアから輸入されたゴムを扱う工場が、居留地をはさんで東西、現在の灘区や長田区周辺に立地するようになった。関東大震災で東京、横浜方面のゴム工場が焼失すると全国の注文が神戸に集中し、朝鮮からの労働者が集住した。

戦争中の空襲により長田区の工場は大半が焼失したが、戦後在日コリアンの経営者によってゴム工業が再興され、1950年代に塩化ビニールが登場すると「ケミカルシューズ産業」へと発展していく。最盛期には800を越える関連会社があり、その6～7割が在日コリアンの経営といわれた（外国人地震情報センター, 1996: 46）。

長田区には震災直前の1994年末のベトナム人の外国人登録者は487人だった。ベトナム人が長田で多く暮らすようになった背景には、1979年に兵庫県姫路市に開設された「難民定住促進センター」を経由して、外国人にも

働きやすい職場としてケミカルシューズ関連の仕事に就くようになったことがある。死者はなかったがベトナム人は多数が被災した。震災から1年近く経つ1995年12月末の時点で、神戸市長田区内の2つの公園に23世帯・102人がまだ避難生活を送っていた（麦倉，1999: 229）。

阪神・淡路大震災は連休明けの早朝に発生したため、住民の多くは自宅で被災した。死者も家屋の倒壊による圧死がほとんどで、倒壊しやすい家に住んでいた人に被害が集中した。長田区に被害が集中したのは、築年数の古い、災害に弱い住宅が多かったためである。また死者のうち中国9人、ミャンマー2人、アルジェリア1人の計12人は下宿生活を送っていた留学生だった。ブラジル人8人は派遣会社が借り上げたアパートの1階で、倒壊した家屋の下敷きとなって亡くなっている（外国人地震情報センター，1995a）。

### 2.1.3 東日本大震災

東日本大震災での外国人の死者数は、身元確認を行った警察庁の統計では33人、市町村からの届け出を集計した厚生労働省の統計では41人となっている。2010年末の在留外国人数は、被害が集中した岩手・宮城・福島の3県の合計で33,623人である（法務省，2012）。関東大震災当時の横浜市の外国人居住者数は7,968人（横浜市，1926: 第3冊 604）、阪神・淡路大震災当時の神戸市の外国人数は44,282人（外国人地震情報センター，1996: 21）であり、それぞれの在留外国人数・外国人死者数と比較すると、東日本大震災では外国人の死者は少なかったといえる。

金曜の午後に発生し、その後の津波の影響で多くの死者を出した東日本大震災では、外国人の多くは仕事であり、会社の指示で避難して被害を免れた人が多くいたことが、関東大震災や阪神・淡路大震災と比較して外国人の死者が少なかった原因と推察される。一方、業務中に津波に呑まれたトラック運転手や、子どもたちを避難させた後に帰宅の途上で遭難した外国語補助教員など、仕事の種類によっては適切な避難行動を取れずに亡くなった例がある（朝日新聞，2023）。

東日本大震災の前年、2010年2月27日にチリで発生した地震では翌日に三陸沿岸に大津波警報が発表された。このとき筆者は宮城県の沿岸に暮らす知人に様子を尋ねたが、この日は日曜日で外国人の所在はほとんどつかめず、また避難した外国人は確認できなかった。東日本大震災の発生が夜間や早朝あるいは休日であれば、外国人の死者数はもっと増えた可能性は否定できない。

## 2.2 外国人と脆弱性

3つに大震災で共通することは、災害による被害は平等に降りかかるのではなく、その時代、その地域で最も脆弱な立場にある人に、より多くの被害を引き起こすという事実である。横浜では外国人にあてがわれた居留地が、神戸では外国人が暮らす住宅が、ともに災害に弱かった。東日本大震災では避難できる環境にいた外国人は助かったが、避難が難しい外国人は危機にさらされた。ま

た、同じ震災の中でも国籍や在留資格、情報へのアクセス状況が異なると、外国人のなかでも脆弱性に差があった。以下、3つの震災で最も脆弱な位置にあった外国人の状況とその背景について考察する。

### 2.2.1 関東大震災

震災当時の日本は第一次大戦の活況から一転して不況に陥り、シベリア出兵の失敗や朝鮮・台湾で独立運動が活発化するなど、内憂外患の状態だった。田村（1981: 58）の推計によると、日本国内の朝鮮人の人口は1913年に初めて1万人を超えたのち、1920年に4万人、1923年には13万人と急増している。また西村（2017: 39）によると、日本の新聞が見出しに「不逞鮮人」という言葉を用いた例は1919年の3.1独立運動から震災までの間に110件確認でき、その後1945年までは56件と急減することから、急増した朝鮮人に対する警戒心や不安を与える偏見が、震災時をピークとして日本のメディアに現れていることがわかる。

震災直後から広まった朝鮮人への流言蜚語について、震災当時横浜市長だった渡邊勝三郎は次のように述べている。「鮮人襲来のごとき荒唐無稽なる流言蜚語が行われたのは、予が平塚を出発した当時からであった。予はそれを聞いたとき、淳厚単純なる地方民が徒らに宣伝から宣伝を生んだ虚構の説であるを感じ、知的洗練を経た都市人の一笑に黙殺し去ったものであろうと思っていた。勿論横濱市が此の不詳なる蜚語の源泉であろうとは感ぜず、又之が為に全市が地震以上の無秩序と混乱におかれていようとは夢想だにしなかった」（横浜市，1926: 第1冊 67-68）。避暑先の平塚にいた渡邊が横浜に向かったのは震災翌日の9月2日だった。関東大震災での朝鮮人への流言蜚語の広まりとそれによって引き起こされた殺傷事件は、当時の為政者にとって予想外の展開だったことが窺える。なお、朝鮮総督府は殺害された朝鮮人の数について「鮮人の居住場所と焼死者の多かった事実に徴し自警団に殺害された者は（832人のうち）二三割を超過することはあるまい」と推定している（姜・琴，2004: 462）。

朝鮮人以外にも難しい立ち位置に置かれた外国人がいた。ロシア人である。関東大震災では横浜だけでなく、東京など関東一帯で行き場のない避難民が大量に発生し、政府は鉄道運賃や船賃を無償にして地方に避難する措置を講じ、横浜の外国人は多くが船や鉄道で神戸を中心とした関西へ向かった。横浜市（1926: 第3冊 617-618）に記載された外務省調査「関西地方に於ける外人避難民救護事務に関し報告の件」によると、神戸では、中国人には領事に加え実業協会や華強学校が「邦人避難民以上の待遇を與へ」、インド人は日印協会が支援した。欧米人は英国総領事を会長とする救援組織を立ち上げて市内のホテルや知人で避難民を受入れたが、ロシア人については東遊園地の体育館にあった劇場に収容された。報告書では「当地外国人避難民救済の状況は、大體に於て遺憾なく行ひ居るものの如くなるが、露國民避難民の大部分は生業に就て能力なきものにして、其の救済期間に就き将

来の見込立たず。さりとて永久に之を救護する事も不可能なるのみならず、米国領事に於て渡米を拒否し居る関係上、目下困難なる懸案となり居れり」と書かれている。神戸での外国人救援組織については後述する。

東京のロシア大使館は倒壊を免れ、代理大使のドミトリー・アブリコソフは直後からロシア人支援に臨んだ。当時日本には約 1,000 人の亡命ロシア人がいたと推察され(ポダルコ, 1998: 117)、駐日ロシア大使館は亡命者を含む在日ロシア人を代表して亡命ロシア人の保護にあたった。アブリコソフは社会主義革命後の政権を認めない帝政ロシアの外交官で構成する「大使会議」と定期的に連絡を取り、震災後の東京・横浜の様子やロシア人の被災状況をパリの「大使会議」へ送るとともに、日本から他国への送還に必要な資金を工面した(ポダルコ, 2000:224)。

神戸側では救援委員会の下に「亡命ロシア人向け小委員会 (Sub-committee for Relief of Russian Refugees)」をおき、英国人のデービッド・H・ジェームスが対応にあたった (Japan Chronicle, 1923)。ロシア大使館がパリに送った報告によると、神戸の小委員会とアブリコソフらの努力により、250 人以上を日本から送り出すことができ、その多くはアメリカへ向かった。アブリコソフも 1925 年の日ソ国交樹立後は、東京と神戸で亡命生活を過ごした(ポダルコ, 2000: 221)。

### 2.2.2 阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災当時の全国の外国人登録者数は約 150 万人(法務省, 1995a)だったが、1980 年代後半から有効な在留資格を持たずに在留・就労する外国人は約 30 万人(法務省, 1995b)に及び、外国人の 6 人に 1 人は非正規滞在だった。阪神・淡路大震災で被災した外国人の中で最も脆弱な立場にあったのは非正規滞在者といえる。死者の中にも有効な在留資格を持たない外国人が存在し、少なくとも 3 人が災害弔慰金の対象から外された(外国人地震情報センター, 1996: 164)。

政府は当初「住民票のない外国人は災害弔慰金の対象にならないが、被災して死亡したという悲しい事実があり、どうするのかを考えなくてはならない」(井出正一厚生大臣)「弔慰金支給を含め自治体がどのような形で遺族

に対して弔意を表すかはあくまでも自治体のおおの判断」(厚生省社会援護局)と容認するようなコメントを出していた(神戸新聞, 1995)。また厚生省社会・援護局企画課の中山和之課長も国会で「ビザが切れたような方でも、ケースバイケースでそこに生活の根拠があるというふうに認められるような場合には当然支給されるというふうに理解しております」と答弁した。(国会会議録, 1995a: 047)

しかし中山の答弁の翌日、井出は「不法滞在外国人につきましては、適法に日本国内に住所を有しているとは認めがたく、またほかの給付との整合性もありますし、大体どなたにお支払いしていいかわからぬということもありまして、なかなかこの弔慰金の対象にするのは難しい」(国会会議録, 1995b: 132)と発言を後退させ、厚生省社会・援護局保護課の松尾武昌課長も「外国から来た旅行者や不法滞在外国人につきましては、一般に日本国内に住所を有しているとは認めがたいことや、特に不法滞在外国人につきましては入国管理政策との整合性もございまして災害弔慰金などを支給することは困難」(国会会議録, 1995c: 044)と消極的な姿勢に転じた。

こうした国の姿勢を受け、1995 年 4 月に開かれた外国人支援団体との会合で神戸市民政局災害対策室給付班は「法に基づき国庫補助事業として弔慰金支給事務を行っており、国の考えを破るわけには参りません」と回答し、3 人の外国人を対象外とした(外国人地震情報センター, 1995b: 9)。阪神・淡路大震災で死亡した外国人のうち、在留資格の有効性や外国人登録の有無について議論が生じた 5 件について、概要を表 3 にまとめた。

このうちブラジル人については、同じ場所で同時に死亡した他のブラジル人と同じ雇用主が申請を行った結果、住民として認定され遺族に弔慰金が支払われた。またアルジェリア人は外国人登録はなかったが弔慰金の対象となり、大使館を通じて本国に遺体を搬送するための費用に充てられた。これらの事例を比較すると、住民として生活の根拠が被災地にあったかどうかという事実より、就労や就学していた雇用主や学校など日本側の関係者が行政からみて信頼に値するかどうかという点が、弔慰金の対象とするかどうかの判断に影響した様子が窺える。

表 3: 阪神・淡路大震災で災害弔慰金の対象となるか議論が生じた外国人死者の事例

	国籍	在留資格	外国人登録	弔慰金	家族	概要
1	中国	就学から超過滞在	あり	対象外	日本に叔父と弟 本国に妻	88 年に来日、91 年に専門学校に入学ののち退学
2	韓国	短期滞在	なし	対象外	日本に夫	夫(留学生)を訪問中に被災、来日 4 日目
3	ペルー	短期滞在	なし	対象外	日本に兄(超過滞在) 本国に母	3 ヶ月前に来日、定住者(日系 3 世)の申請予定 前日に在留期間が終了
4	ブラジル(親子)	短期滞在	なし	対象	不明	定住者(日系 3 世)の申請予定、雇用主が手続き
5	アルジェリア	留学	なし	対象	本国に両親	イスラム教会で遺体搬送を支援、大学・大使館・支援団体が手続き

出典: 外国人地震情報センター(1995b)をもとに筆者作成。

### 2.2.3 東日本大震災

東日本大震災では外国人が流言蜚語によって殺傷されたり、災害弔慰金の対象から外されたりするような事例は見られなかった。非正規滞在者数は約7万8千人（法務省、2011）と、阪神・淡路大震災当時と比べ4分の1近くまで減少した。

2000年代以降に伸張した在留資格「技能実習」で在留する外国人数は2011年には13万人となり、外国人労働者の2割を占めるようになった（厚生労働省、2012b）。技能実習生は日本の技能を学んで母国に持ち帰る「国際協力」の一環として、3年または5年の間、実習という名目で働くことが認められているが、実習先の変更はできず、受入機関に監理されるしくみとなっている。在留は合法であり、災害発生時の所在の把握や避難の指示は受入機関を通じて可能だった。

一方、他の震災では発生していない原発の事故の影響により、日本から離れる選択をした外国人が置かれた状況に注目しておきたい。東日本大震災時に関東地方に居住していた外国人を対象にアンケート調査を実施した川崎他（2013: 223）によると、日本国外に退避した外国人の意思決定理由で最も多かったは「家族・親戚からの要望」だった。本国政府が日本や関東からの退避を勧告した国の場合でも、「政府による指示」（14%）より「家族・親戚からの要望」（60%）の方が多かった。仙台市国際交流協会が外国人住民を対象に行ったアンケートでも、回答者の68.9%が「帰国した」と回答している（仙台市国際交流協会、2011: 7）。

ひとまず帰国して家族や知人を安心させるという判断をした外国人のこのような状況を、周囲の日本人が知ることはなく、一時的にでも日本を離れることを決めた外国人に対して、厳しい言葉が浴びせられることがあった。例えば2011年3月20日の朝日新聞朝刊は「外国人後ろ髪引かれ」という見出しで外国人の帰国が相次いでいることを報じ、1面の「天声人語」では「出張者、留学生、外交官までが日本出国を急いでいるらしい。物心の支援に感謝しつつ、この国は自らの手で立て直すしかない」と心に刻んだ」と情緒的なコラムを掲載した（朝日新聞、2011）。

阪神・淡路大震災の頃は母国への連絡は国際電話が中心で、料金も高かった。東日本大震災ではすでにインターネットの普及でE-mailやSNSでのやりとり、またテレビ電話も無料でできる状況となった。津波や原発事故の映像は世界に発信され、日本で暮らす外国人のもとには母国の家族・知人からさまざまな方法で、帰国を促すメッセージが届いていた。また日本にいる外国人は母国のメディアが報じる震災や原発事故の報道に触れており、日本人が日々触れる情報とは異なる環境に置かれていた。まさに後ろ髪ひかれる思いで一時帰国したにもかかわらず、「今回の地震で（外国人の）信用が低くなってしまった。日本に戻ってきたらバイトがなくなって新しいのはまだ見つからない」（仙台市国際交流協会、2011: 15）といった悩みの声が聞かれた。

以上の3つの震災における事象から、災害時における外国人の脆弱性は、政府や自治体が外国人をどの範囲ま

でを支援の対象とするのかがあいまいで対象から漏れる場合により厳しい状況に陥るという点と、外国人住民への誤解や偏見から社会的排除が生じるという2つの点に起因すると指摘できる。

人々を彼我に分けて我の団結力を高め難局を乗り切ろうという機運が災害時にはとくに高まりがちである。災害時における外国人対応は、多言語での情報提供や救援の対象から排除しないという基本的なレベルから、社会のなかで外国人を脆弱な立場に置かない、誰かを排除して集団の結束力を高めようとする空気を醸成しないというレベルに昇華していく必要がある。

## 3. 外国人コミュニティによる災害時の支援活動

ここまでは災害時に外国人が直面した課題とその対応について、3つの大震災での状況を概観してきた。ここからは支援の担い手としての外国人の側面に焦点を当て、外国人コミュニティによる支援活動の実情について整理し、その有効性と意義を論じる。

### 3.1 在日外国公館の対応

外国人は日本政府や自治体からの支援の他、出身国の大使館・領事館による保護や指示を受ける。近年は自国民に対してコミュニティを形成し、相互に連携を促す国がある。災害時の外国人コミュニティによる活動を概観する前に、3つの震災における大使館・領事館の対応について、歴史を追って整理する。

関東大震災当時、横浜市内には24の領事館と2つの公使館があった（横浜市、1923: 第3冊 601）が、震災ですべてが焼失した（横浜市、1923: 第1冊 16）。横浜は1859年に開港し、震災までは日本で最も在留外国人が多く暮らしていた。一方神戸の開港は1868年と横浜より8年遅れたが、直後に幕府が崩壊し、伊藤博文ら新政府の要人とともに外国人による自治が進められた。横浜では財政的な理由や領事団の見解の相違などから1867年に日本側に行政権を返上した（藤岡、1992: 65）が、神戸では1899年の居留地返還まで外国人による自治が継続した（藤岡、1992: 73）。

震災発生の際を受け、9月3日に神戸イギリス人協会と神戸アメリカ人協会の呼びかけで住民集会が開かれた。これに領事団も合流して「神戸外国人救援委員会（Kobe Foreign Relief Committee）」を設置し、会長には英国総領事のR.G.E. コースターが就任することとなった。委員会は神戸での避難民受入れに加え、横浜にも救援チームを派遣した。第1回は9月4日に神戸を出発して翌日の正午に横浜に到着すると、午後9時まで救援活動を行った。現地での聞き取り調査や物資の引き渡しを終え、9月8日の未明に神戸に戻っている。第2回の派遣は横浜からの避難者も救援チームに加わり、9月9日の深夜に神戸を出発し11日未明に横浜に到着すると、米軍艦隊と協議して希望者を神戸へ運ぶ準備に臨んだ。希望者が多く、中国人については別の船をチャーターして中国へ送ることなどを決めたのち、9月16日に神戸へ戻っている（Japan Chronicle, 1923）。

一方、横浜に残留した外国人に対しては英国副領事の

ポーターを初めとする委員会を設け、港内に停泊していた船上と、市内9箇所に設けた「市設外人救配所」を通じて支援を行った。救配所の設置、運営には民間の篤志家も協力した（横浜市, 1926: 第3冊 629）。

横浜が被災したのち、戦前までは日本最大の在留外国人数を誇った神戸だが、戦後は東京や大阪にその地位を譲ってゆく。阪神・淡路大震災当時神戸市内にあった在日外国公館はインドネシア、オランダ、韓国、ドイツ、パナマ、フィリピンの6つの領事館のみであった。震災直後に韓国とパナマ以外の領事館は大阪へ移転した（神戸市, 2011: 49）。移転した領事官は神戸へ戻ることはなく、また震災後に自国民保護以外に領事館が連携して外国人被災者の支援に臨むことはなかった。

東日本大震災で被災した東北3県にあった外国公館は仙台の韓国領事館のみで被害はなかった。一方、原発事故の影響で日本から退避する在外公館が相次ぎ、150あった在京大使館のうち少なくとも29が一時閉鎖や臨時休業を実施した（川崎, 2013: 220）。各国が競ってバスや飛行機をチャーターし自国民に帰国を促したが、情報が錯綜して混乱を招いたことや、日本国籍を取得したが一時帰国したい、日本人の家族も一緒に避難したいといったケースは大使館が用意したバスに誰が乗ることができるのか、という点も争点になったことを、筆者自身、東日本大震災後に支援団体から聴取している。

3つの震災での日本政府や自治体、また在日外国公館による公的な支援から見えてくるのは、「誰を救済するのか」を決めることで同時に「誰を支援対象から外すのか」が決まるという事実である。日本政府からも自国政府からも支援の対象から外れた外国人は行き場を失い孤立する。

また、関東大震災の際に神戸の救援委員会が展開したような、公的機関が国を超えて被災者の救援に取り組むような姿勢は、阪神・淡路大震災や東日本大震災では見られなかった。

その後の災害では「自国民保護」をめぐって混乱が生じた事例がある。2018年9月の台風21号では関西空港の連絡橋が損傷し、約3千人の利用者が孤立した。関西空港会社などが船で神戸空港へ移動させ、バスを手配して対応したが、「バスは中国政府が手配し、台湾人は乗ることができなかった」というデマがSNSで広まった。台湾議会でも責任を追及する声が上がリ、当時の台湾大阪事務所トップが自死した（NHK, 2019）。

東日本大震災では各国それぞれに大使館・領事館が帰国を促し、混乱が生じた。関西での台湾人の混乱や関東大震災の際の亡命ロシア人への対応など、母国の政治状況が複雑な事例も想定し、国や自治体は災害時に訪日外国人を含む人々を、災害時に誰がどのように支援するのか、具体的な手順を整備する必要がある。

### 3.2 多様な外国人コミュニティ

公的な支援が自国民保護のタコツボに陥る一方、地域に根を張る外国人が形成したコミュニティによる取り組みは、阪神・淡路大震災や東日本大震災、またその後の

災害で拡がりを見せている。

阪神・淡路大震災当時、筆者は複数の外国人コミュニティと連携して支援活動に取り組んだ。阪神間の外国人コミュニティはおおむね出身地ごとに形成されていたが、同じ出身地でも「学生」「就業者」「日本人の配偶者」など立場が異なると直面する課題が異なり、新たなコミュニティを形成することがあった。

例えば震災当時、神戸には2つのフィリピン人コミュニティがあり、また大阪の別のコミュニティが神戸で支援活動を展開していた。最も古いコミュニティは1970年代から活動しており、貿易商やミュージシャンなど長年神戸で暮らすフィリピン人が中心となって運営していた。もうひとつのコミュニティは新たに来日した人々が中心で、カトリック教会に集う中から形成された。非正規滞在者や震災時に生活に困窮するメンバーがいた。大阪のコミュニティは両団体に対して物資や情報の提供を行い、全国の他のフィリピン人コミュニティとの連絡調整を担っていた。

ベトナム人は長田区に集住しており、公園で長期に避難生活を送った人々やカトリック教会を中心にコミュニティが形成されていた。難民として来日した人は高齢化が進む一方、就労を目的に来日する新たな層は若く、課題横断的に相談支援や相互扶助に臨んでいる。

中国人のコミュニティは複層的で、神戸開港以来の歴史を持つ華僑のコミュニティや留学生のグループ、中国残留日本人孤児・婦人の孫までが来日可能となった1990年前後から増えた「中国帰国者」の会などがあり、またそれぞれの中でも出身地でサブグループが形成されていた。

イスラム教のコミュニティは「神戸モスク」を核として国を超えて形成されており、食事の禁忌事項があり避難所生活で困難を抱えていたイスラム系住民にハラールフードを届けたり、亡くなったイスラム教徒の遺体を本国に移送する支援を行ったり、日本側では難しいニーズに対応していた。

在日コリアンのコミュニティでは朝鮮学校を避難所として開放したり、炊き出しを行ったりした事例は見られたものの、ほかの外国人コミュニティではまだ自助的な活動が中心であり、阪神・淡路大震災の時点では国籍を超えて連帯したり、広く日本人被災者への救援活動を展開したりした例はまれであった。

東日本大震災では震災直後から、関東はじめ全国の外国人コミュニティが被災地を訪問し、同胞の安否確認や物資配布などの救援活動を行う様子が多数報告されている。関東大震災や阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災では被害が広域に及んだうえ、外国人は少数散在の状態では安否の確認も物資の配達も容易ではなかった。大使館員らも帰国する中で支援活動を続け、同国人への支援がひと段落した後は日本人への支援に活動を拡げた外国人コミュニティがあった。

在日ネパール人協会は大使館と連携し、「被災者支援委員会」を立ち上げてネパール人の安否確認と災害の情報収集、避難手配の準備、食料調達、ネパールへ向けた

報道の情報提供などを行った。3月15日までに東北在住ネパール人115人の安否を確認し、18日までにこのうち101人をチャーターしたバスで東京まで避難させている。また宮城県登米市や福島県いわき市でネパール料理の炊き出しを行った（自治体国際化協会、2012a）。

人口の4分の1が外国人の群馬県大泉町では、日系ブラジル人を中心としたボランティアチーム「We are with You」が、町役場とともに宮城県や福島県で炊き出しを行った（自治体国際化協会、2012b）。冒頭でも紹介した富山のイスラムコミュニティは東日本大震災でもいち早く現地へ駆けつけ、避難所での炊き出しを行った（自治体国際化協会、2012c）。これらの活動は当初から同胞のための救援活動を目的としておらず、日本社会への支援を意図して行われている点が重要である。

こうした多様なコミュニティが形成されている一方で、同国人の中にもカーストや出身地域の違いから「同じ寮では暮らしたくない」という声もある。日本では「自治会」や「民生委員」を通して災害時の安否確認や情報提供を行うことが地域防災計画などでも位置づけられており、自治体からは外国人コミュニティにも日本の自治会のような機能を期待する声を筆者は自治体の担当者からよく聞く。しかし外国人コミュニティは国籍だけでなく、在留資格や職業、出身地ごとに多様に形成されていて、ひとりのリーダーに情報を託せばすべての同国人に伝わるといった性質のものではない。自治体は、ひとつの国にひとつのコミュニティが地域に形成され、災害時にはそのリーダーに情報を伝えればすべてのメンバーに行き届くといった単純な構造を期待せず、日常から相互にコミュニケーションを図りながら地域で暮らす外国人の様子を把握しておくことが望ましい。

### 3.3 外国人による地域防災への参加

東日本大震災での外国人コミュニティの活躍は、高齢化や人口減少で縮減する日本の地域防災における数少ない明るい話題である。

総務省消防庁によると、消防団で活動する外国人の数は2023年4月現在、全国で479人となっており、統計を取り始めた2020年以降増加し続けている（NHK、2024a）。消防団員として災害時に救護活動に従事した外国人や、避難所運営に参画する外国人は各地で見られた。一方、消防団員は特別公務員にあたり、消防活動の一部は公権力の行使と解されることから、外国人の消防団への参加を認めない自治体もある。消防団の活性化や団員の増加をめざす総務省消防庁は2024年度中に外国人の消防団員が従事できる任務を明確化した指針を作り、全国の自治体に周知する方針だ（読売新聞、2023）。

消防団など住民としての外国人への期待が高まる一方で、災害時に被災者を支援する組織や施設では、すでに多くの外国人が就業している。例えば、災害時に医療的ケアが必要となる高齢者等を受け入れる「福祉避難所」は、介護施設等が指定されているが、外国人が介護分野で就労可能な在留資格は表4の通りで、2023年には約5万人

表4：介護分野における外国人の在留資格別受入状況

	在留資格等	人数
1	「特定技能」のうち介護分野	21,915
2	「技能実習」のうち介護分野	14,228
3	「介護」	8,093
4	「特定活動」のうちEPAによる介護福祉士候補者	5,339
	合計	49,575

注：1と3は2023年6月末現在、2は2022年12月末現在、4は2023年1月1日現在。  
出典：法務省在留外国人統計等を元に筆者作成。

が就労していたと推察される。

また、多くの自治体でコンビニや飲食店と水やトイレの提供、最寄りの避難所の案内などを通して帰宅困難者を支援する「災害時帰宅困難者支援ステーション」の協定を締結している。そうした施設で働く外国人は少なくない。外国人観光客が利用するホテルやレストランでは外国人を雇用しており、災害時にはどのように避難誘導を行うのか、施設内での安全の確保や避難所への案内を的確に行えるのかという課題がある。外国人が災害時に担い手として活躍するためには、外国人コミュニティとの連携とともに、外国人を雇用する事業所を通じた研修や訓練の機会を増やしていく必要がある。

札幌市では北海道胆振東部地震での経験を踏まえ、札幌市を中心に在住する外国人で構成する「札幌災害外国人支援チームSAFE（Sapporo Assistance for Foreigners in Emergencies）」を2020年にスタートさせた。2022年3月現在19カ国43名が登録し、平時から研修や訓練を重ねながら災害時には外国人支援に従事する。SAFEの取り組みについて大高・石川は「その存在そのものが“札幌が外国人を受け入れるまちであり、いざというときは支援する準備ができています”という事実であり、在住者だけでなく訪日外国人旅行者にとっても安心して札幌に滞在する理由のひとつになる」と指摘する（大高・石川、2022: 66）。

このほか、外国人留学生のみで構成する機能別消防団（立命館大学、2016）や、防災の知識を身につけた「外国人防災リーダー」の育成（総社市、2023: 8）など、災害時に外国人が担い手として活躍できるしくみを構築する取り組みが各地で広がっている。流言蜚語をもとに朝鮮人が殺傷された関東大震災の悲劇は、こうした地域に根ざした外国人たちとの地道な取り組みによってこそ、防ぐことができるのではないだろうか。

## 4. 災害時の外国人対応に求められる施策

本稿の最後に、国や自治体による外国人受入れと災害時対応に関する政策の変遷について歴史を追って整理し、これから求められる視点を提示する。

### 4.1 外国人受入れ政策の転換

「地方創生」を掲げた2014年の第2次安倍改造内閣の発足後、地方から外国人受入れを求める声が高まり、政

府は2018年6月のいわゆる骨太の方針で外国人労働者の受入れを、同年7月に来日後の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針を、それぞれ閣議決定した。また内閣官房長官を議長とする「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を開催し、同年末には「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を発表して、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するために目指すべき方向性を示した（首相官邸, 2018）。

外国人労働者受入れの閣議決定により、2019年4月に新設された在留資格「特定技能」は、最長5年までしか更新できず家族帯同も認めない「1号」と、無期限に更新可能で家族も帯同できる「2号」がある。2023年6月に「2号」の業種拡大が、2024年3月には「1号」の業種と受入れ上限数の拡大が閣議決定され、今後は家族とともに長く日本で暮らす外国人が増えていくことが推測される（出入国在留管理庁, 2024）。

観光を目的として来日する訪日外国人数はアジアの経済成長などを背景に2000年代に入って増え続け、東日本大震災と原発事故の影響で減少したのち、2019年には年間3千万人を越えた。コロナ禍で国際人流が停止したが、順次規制が緩和され、2024年3月には単月ではじめて300万人を越えた（国際観光振興機構, 2024）。

政府は東京オリンピック・パラリンピックが予定されていた2020年の年間訪日客数を4,000万人とする目標を掲げていた。コロナ禍でその目標は達成できなかったが、2023年3月に閣議決定した「観光立国推進基本計画」（観光庁, 2023）では人数は示さず、「2025年までに2019年水準超え」とした。また同計画では訪日外国人の旅行消費額について「早期に5兆円」という目標を掲げており、人口減少や景気の低迷で厳しい状況にある地域経済の振興につなげたい考えが窺える。

コロナ禍前は中国からの訪日客が目立っていた。例えば2019年の年間訪日客数約3,188万人のうち中国は約959万人で全体の3割を占めていたが、2023年の中国からの訪日客は約246万人で訪日客全体（約2,507万人）に占める割合は1割を切っている。今後は訪日外国人も多様化することが予想され、災害時対応でもよりいっそうの多言語・多文化への配慮が求められる。

#### 4.2 災害時の外国人対応の取り組み

国や自治体による災害時の外国人対応は、阪神・淡路大震災を大きな転機として取り組みが進んだ。災害弔慰金については既述のとおり、超過滞在者などが対象外となったが、健康保険に未加入のため高額な医療費を請求された外国人の事例については一定の救済措置がとられた。当時の資料から以下にその経緯をたどる。

阪神・淡路大震災で負傷して入院した者の医療費について、1月分は医療機関も混乱しており保険証の確認や医療費請求の事務ができず、医療機関が概算で請求することとなり実質無料となった。しかし2月からは「健康保険法の特例措置」として無償化されたため、健康保険に

加入していなかった外国人は全額が自己負担となった。このため、長期に入院していた保険未加入の外国人に3月になって高額な医療費が請求される事例が続発した。被災外国人への支援団体は、神戸市や兵庫県に対し、震災で亡くなったすべての遺族に弔慰金を支払うことと、健康保険法の特例措置ではなく災害救助法に基づいて医療費を免除することを要請した（外国人地震情報センター, 1995a: 6）。

兵庫県は神戸市等とともに設置した「阪神・淡路大震災復興基金」で「外国人県民緊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うこととした（多文化共生センター, 1995: 1）。阪神・淡路大震災以前から健康保険未加入の外国人医療費については問題となっており、1993年には群馬県が補填する制度を開始していたが、災害時の医療費に対応したのは兵庫県が初めてだ。

自治体による災害時の多言語情報提供については、2004年の新潟県中越地震をきっかけにツールの開発やルールづくりが進んだ。自治体国際化協会による多言語情報提供ツールの開発や災害時に自治体等が実施する外国人支援活動への助成制度の新設、災害時に使用する用語の多言語対訳集の作成などは、2005年度に整備されたものである。また2007年の新潟県中越沖地震では新潟県が「災害多言語支援センター」を設置し、全国から通訳やコーディネーターを受け入れて被災した外国人への情報提供を行った。自治体国際化協会ではこの事例を参考に2009年に「災害多言語支援センター設置・設置マニュアル」を策定し、自治体や国際交流協会に対して災害に備えた体制整備や人材育成を促した。東日本大震災では仙台市と茨城県でセンターが設置され、多言語での情報提供や避難所巡回を通じた外国人被災者への対応を行った。また広域での相談支援に対応するために、滋賀県にある全国市町村国際文化研修所にセンターを設置して、多言語での情報提供と相談対応を実施した。

2016年の熊本地震、2018年の大阪北部地震や西日本豪雨では各府県で災害多言語支援センターが設置された。また、総務省国際室は2019年度から「災害時外国人支援情報コーディネーター」の養成を開始し、受講者が災害時にセンターでコーディネートを行う体制を推進している。

このように、災害時に多言語で情報提供を行うことについては定着してきた感があるものの、自治体やセンターが発信する情報は外国人に届いているのか、また被災した外国人のニーズに対応しているのかは十分に検証が成されていない。各地のセンターが情報を配信したウェブサイトやSNSにはアクセス件数が記録されるが、かなり少ない状況である。また2024年の能登半島地震で被災した外国人のために開催された相談会には相談が5件しか寄せられず、主催者は「外国人の周りの人には、相談の場があるのだと声をかけてもらいたい」と呼びかけている（NHK, 2024b）。

技術の発達によりウェブサイトやSNSでの情報発信は容易になったが、情報を多言語化して掲出・配信するだ

けでは外国人に届いているかの評価すらできない。自治体による多言語情報の発信は、外国人のいる避難所等への訪問や相談窓口を通じたニーズ把握と同時に行い、双方向でのコミュニケーションを指向する必要がある。

#### 4.3 担い手としての外国人

災害時に外国人から寄せられる相談はどのような内容が多いのか。表5は阪神・淡路大震災と東日本大震災で設置された外国人向けの相談窓口寄せられた相談件数をまとめたものである。開設期間や実施主体が異なるため一様に比較はできないが、「阪神・淡路2」と「東日本」で安否や帰国に関する相談の次に「ボランティア」があるのは興味深い。「阪神・淡路1」は筆者が事務局長を務め、相談対応や件数のとりまとめを担当していたが、「阪神・淡路2」にある「申し出」や「問い合わせ」は相当数あったものの、相談件数としてカウントしていないことを記憶している。

外国人が個人で行うボランティア活動や既述した外国人コミュニティによる支援活動に加え、組織間で災害に備えた活動をよりフォーマルな形で整備する動きもある。那覇市社会福祉協議会は2023年8月に「ネパール献血者協会」と災害時に情報や支援を届けるためのパートナーシップ協定を締結した（那覇市社会福祉協議会, 2023）。那覇市では留学や技能実習で在留するネパール人が増加しており、国籍別在留者数ではネパールが1位となっている。同協会は「コロナ禍でお世話になった日本社会に恩返しをしたい」と献血に通い始めたネパール人が2021年に立ち上げた。日本社会が高齢化する中、外国人コミュニティが地域の防災の担い手として活躍できる枠組みを整えていくことは、これからの自治体や地域にとって重要な施策になり得る。

外国人を災害弱者に留め置かず、消防団やボランティアなど災害時の地域助け合いの輪の中でもともに活躍できるような施策や制度の整備を進めることは、日本人からの誤解や偏見をなくし、日頃から相互に不安のない状態を形づくっていくことにつながる。災害時に担い手とし

て外国人が活躍できることが地域全体の共通理解となれば、流言の防止や偏見の抑制も期待できる。

#### 5. おわりに

災害時の外国人対応では言語面での課題が目立ちがちであるが、これまでの対応を通して浮かび上がってくる外国人の課題は、災害時に同じ住民として等しい処遇が受けられないことと、周囲の理解が得られずに孤立することの2つであり、その根源には、日本社会における外国人の位置づけの変化がある。

幕末から明治初期の開港当初、外国人とは条約締結国を中心とする欧米人や彼らとともに来日した中国人、インド人であった。植民地支配の過程では、台湾人や朝鮮人が外国人ではなくなったが、日本人とも一線を引かれていた。戦後、在日コリアンを含む外国人は入国管理と外国人登録の対象とされ、日本人から外された。1980年代後半からは新たな外国人が増え始めたが、同じ外国人のなかでも在留資格や登録の有無で救援の対象から外される外国人がいた。高齢化や経済の収縮が進むと外国人は労働力として、あるいは消費する観光客として期待されるようになった。日本にとって外国人とは誰なのか、またそれは災害時に救援の対象として確実に位置づけられているのか、目を凝らし続ける必要がある。

外国人コミュニティによる活動は同胞への支援の範囲を超え、地域全体の防災の担い手として活躍する段階へと進化している。国や自治体による災害時の外国人対応では、外国人を支援の対象とした多言語による情報提供に留まらず、外国人コミュニティとの連携を深めながら、住民間の相互理解に基づいた地域づくりを進めていくことを求めたい。

#### 引用文献

- 朝日新聞 (2011). 2011年3月20日朝刊.  
朝日新聞 (2023). 東日本大震災12年 海外から日本へ、刻んだ命 犠牲になった外国人. 2023年3月9日. 朝日新聞デジタル. <https://www.asahi.com/articles/>

表5：阪神・淡路大震災及び東日本大震災での外国人からの相談内容の上位分野と相談件数

	阪神・淡路1		阪神・淡路2		東日本	
1	補償金	199	友人等の安否確認	1,013	安否	479
2	労働	166	生活の不安・帰国相談	165	帰国・国内避難	132
3	住居	161	ボランティアの申し出	114	ボランティア	95
4	入管	91	外国公館からの問い合わせ	53	交通	54
5	安否	64	協力の申し出	45	被災情報	50
6	医療	34	外国通信社からの問い合わせ	18	原発	37
7	交通	28	留学生等の受入れ申し出	11	生活情報	24
8	その他	186	その他	285	その他	242
計		929		1,704		1,112

注：「阪神・淡路1」は「外国人地震情報センター」1995年1月22日～6月15日（外国人地震情報センター, 1996: 148）、「阪神・淡路2」は「兵庫県警察本部 外国人相談コーナー」1995年1月19日～2月17日（財団法人都市文化研究所, 1995: 20）、「東日本」は「仙台市災害多言語支援センター」2011年3月11日～4月30日（自治体国際化協会, 2011: 15）。

- DA3S15576354.html. (閲覧日: 2024年3月30日)
- 中日新聞 (2024). 災害時 外国人も力に 射水で まちづく  
り 討論会. <https://www.chunichi.co.jp/article/891996>. (閲覧日: 2024年4月30日)
- 中央防災会議 (2009). 1923 関東大震災報告書 (第2編).  
内閣府政策統括官 (防災担当).
- 藤岡ひろ子 (1992). 外国人居留地の構造—横浜と神戸—.  
歴史地理学, Vol. 157, 58-84.
- 外国人地震情報センター (1995a). 外国人被災状況中間  
報告書.
- 外国人地震情報センター (1995b). 阪神大震災における  
外国人被災者救援に関する御報告.
- 外国人地震情報センター (1996). 阪神大震災と外国人.  
明石書店.
- 秦康範 (2020). 訪日外国人への災害情報提供の現状と課  
題. 国際交通安全学会誌, Vol. 45, No. 1, 28-35.
- 法務省 (1995a). 在留外国人統計. 1995 年末 第1表 国籍・  
出身地別 在留資格 (在留目的) 別外国人登録者 (総数).
- 法務省 (1995b). 平成7年版犯罪白書. 第3編/第4章  
/第1節/2.
- 法務省 (2011). 平成23年版 犯罪白書. 第4編/第1章  
/第1節/2.
- 法務省 (2012). 登録外国人統計. 2011 年末 第4表 都道  
府県別 在留資格 (在留目的) 別外国人登録者 (総数).
- 法務省 (2024). 令和5年末現在における在留外国人数に  
ついて.
- 石川県 (2023). 石川県外国人住民の生活実態・ニーズ調  
査 (概要). 石川県観光戦略推進部国際交流課.
- Japan Chronicle (1923). The great earthquake of September 1st,  
1923: A record from the reports of the 'Japan chronicle' of the de-  
struction of Yokohama and Tokyo and the other ravages wrought.
- 自治体国際化協会 (2011). 自治体国際化フォーラム.  
Vol. 262, 4-20.
- 自治体国際化協会 (2012a). 東日本大震災支援活動記録—  
在住外国人による支援活動—. ジギャン・クマル・  
タパ. [https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info\\_08.html](https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info_08.html). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 自治体国際化協会 (2012b). 東日本大震災支援活動記録—  
在住外国人による支援活動—. 宮崎 アントニオ マル  
コ. [https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info\\_13.html](https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info_13.html). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 自治体国際化協会 (2012c). 東日本大震災支援活動記録—  
在住外国人による支援活動—. ズベール サヒ. [https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info\\_04.html](https://www.clair.or.jp/j/multiculture/shiryu/info_04.html). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 自治体国際化協会 (2019). 北海道胆振東部地震における  
外国人支援状況等について (振り返り結果). [https://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/hokkaido\\_2.pdf](https://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/hokkaido_2.pdf). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 観光庁 (2023). 「観光立国推進基本計画」を閣議決定. 報  
道資料. [https://www.mlit.go.jp/kankochu/news02\\_000507.html](https://www.mlit.go.jp/kankochu/news02_000507.html). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 姜徳相・琴秉洞編 (2004). 関東大震災と朝鮮人. 現代史  
資料, Vol. 6. みすず書房.
- 片岡博美 (2016). 地域防災の中の「外国人」—エスニシティ  
研究から「地域コミュニティ」を問い直すための一考  
察—. 地理空間, Vol. 9, No. 3, 285-299.
- 川崎昭如・ヘンリー マイケル・目黒公郎 (2013). 東日本  
大震災後の各国政府の勧告と在住外国人の行動との関  
係. 地域安全学会論文集, No. 21, 219-227.
- 警察庁 (2012). 東日本大震災に伴う警察措置.
- 菊池哲佳 (2020). 防災政策における災害時多言語情報提供の  
実効性に関する考察. 災害情報, Vol. 18, No. 2, 235-245.
- 菊澤育代 (2020). 災害時に外国人が抱える課題—情報発  
信のあり方を考察する—. 都市政策研究, Vol. 21, 25-38.
- 国会会議録 (1995a). 第132回国会 衆議院外務委員会 第  
2号 (平成7年2月7日) 会議録情報 047. 中山和之厚  
生省社会・援護局企画課長の発言.
- 国会会議録 (1995b). 第132回国会 参議院予算委員会 第  
2号 (平成7年2月8日) 会議録情報 132. 井出正一厚  
生大臣の発言.
- 国会会議録 (1995c). 第132回国会 参議院外務委員会 第  
2号 (平成7年2月21日). 会議録情報 044. 松尾武昌  
厚生省社会・援護局保護課長の発言.
- 神戸市 (2011). 神戸市国際化推進検討委員会報告書.
- 神戸新聞 (1995). 外国人への見舞金検討 厚生省、自治体  
と検討へ. 1995年1月25日朝刊.
- 厚生労働省 (2012a). 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. 平成23年 (2011) 人口  
動態統計 (確定数) の概況. 4-4.
- 厚生労働省 (2012b). 外国人雇用状況の届け出状況 (平  
成23年10月末現在).
- ロング, D. (2012). 緊急時における外国人住民のコミュ  
ニケーション問題—東日本大震災と阪神大震災から学  
べること—. 日本保健科学学会誌, Vol. 14, No. 4.
- 幕田順子 (2020). 災害時における外国人支援—東日本大  
震災以降における被災3県の地域国際化協会の取り組  
みから—. 福島大学地域創造, Vol. 31, No. 2, 21-53.
- 増田充真 (2021). 災害時における外国人旅行者への対応  
に関する一考察. Research Bureau 論究, Vol. 18. 衆議  
院調査局.
- 松田陽子 (1996). 多様な外国人に対する情報提供を考  
える. 月刊言語, Vol. 25, No. 3, 95-100.
- マイヤール, R.・横山滋 (2005). 在住外国人に災害情報  
はどう伝わったか—中越地震被災外国人アンケートか  
ら—. 放送研究と調査, Vol. 55, No. 9, 26-34.
- 表倉哲 (1999). エスニック・コミュニティの被災状況と  
救援活動—神戸市長田地域でのベトナム人、在日韓国・  
朝鮮人への救援活動の諸相—. 阪神・淡路大震災の社  
会学, 224-227. 昭和堂.
- 永井勇輝・山本和清・宮崎渉・鈴木一帆・友枝萌子・阿  
久津 研介 (2019). 津波災害時における観光施設等の  
外国人観光客への避難誘導に関する研究. 環境情報科  
学 学術研究論文集, Vol. 33, 193-198.

- 那覇市社会福祉協議会 (2023). ネパール献血者協会日本とパートナーシップ協定を結びました. 社会福祉法人那覇市社会福祉協議会ウェブサイト. <https://www.nahasayakyoo.org/sp/topics/partnership/>. (閲覧日: 2024年3月30日)
- NHK (2019). “フェイクニュース” 暴走の果てに一ある外交官の死—. 2019年3月4日. NHK クローズアップ現代全記録 since1993. <https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4256/>. (閲覧日: 2024年10月30日)
- NHK (2024a). 震災29年 地域防災の担い手にベトナム人女性が参加 尼崎. 2024年1月19日. NHK 関西 News Web. <https://www3.nhk.or.jp/kansai-news/20240119/2000081317.html>. (閲覧日: 2024年3月30日)
- NHK (2024b). 被災した外国人の無料相談会開催も相談5件 支援情報周知を. 2024年2月8日. NHK News Web. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240208/k10014352591000.html>. (閲覧日: 2024年3月30日)
- 日本政府観光局 (2024). 訪日外客数 (2024年9月推計値). 報道資料. [https://www.jnto.go.jp/news/\\_files/20241016\\_1615.pdf](https://www.jnto.go.jp/news/_files/20241016_1615.pdf). (閲覧日: 2024年10月30日)
- 西村直登 (2017). 関東大震災下における朝鮮人の帰還. 社会科学, Vol. 47, No. 1, 33-61.
- 西村直登 (2020). 関東大震災に対する朝鮮社会の反応. コリア研究, Vol. 10, 39-56.
- 小倉亜紗美・岩本みさ・神田佑亮・河村進一 (2020). 外国人住民に対する防災情報提供方策の現状と課題. 実践政策学, Vol. 6, No. 2, 209-220.
- 大高紡希・石川希美 (2022). 持続可能な地域づくり—多文化共生がもたらす地域創生—. 札幌大谷大学社会学部論集, Vol. 10, 45-77.
- ポダルコ, P. E. (1998). 白系ロシア人 F.D. モロゾフの在日亡命生活の経験について. 大阪大学言語文化学, Vol. 7, 115-127.
- ポダルコ, P. E. (2000). 関東大震災と在日亡命ロシア人の運命. 大阪大学言語文化学, Vol. 9, 219-237.
- 立命館大学 (2016). 外国人だけによる「機能別消防団」発足. 防災知識を学び、災害時に助ける側へ. キラリと輝く学生+Rな人. 2016年5月6日. 立命館大学ウェブサイト. [https://www.ritsumei.ac.jp/features/r\\_na\\_hito/entry/?post=16](https://www.ritsumei.ac.jp/features/r_na_hito/entry/?post=16). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 阪本真由美 (2021). 関東大震災における外国人の広域避難について. 第38回歴史地震研究会講演要旨集, 15-15.
- 佐藤和之 (1996). 外国人のための災害時のことば. 月刊言語, Vol. 25, No. 2, 94-101.
- 仙台市国際交流協会 (2011). 東日本大震災における外国人被災者アンケート集計結果.
- 首相官邸 (2019). 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について (令和元年6月18日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定). 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議.
- 出入国在留管理庁 (2024). 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の一部変更について (閣議決定).
- 総社市 (2023). 令和5年度総社市における多文化共生施策の概要. 総社市市民生活部人権・まちづくり課国際・交流推進係.
- 総務省 (2024). 災害時外国人支援情報コーディネーター養成研修の開催状況. [https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/chiho/132137.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/132137.html). (閲覧日: 2024年3月30日)
- 洲脇一郎 (2023). 関東大震災と神戸の外国人—ジャパン・クロニクルの震災報道—. 神戸外国人居留地研究会報告. 多文化共生センター (1995). 「復興基金」からの未払い医療費補助事業開始. Real Times, No. 18.
- 田村紀之 (1981). 内務省警保局調査による朝鮮人人口. 経済と経済学, Vol. 46, 51-93.
- 田村太郎 (2024). 災害時外国人支援の課題と今後の展望. 自治体国際化フォーラム, Vol. 415, 3-5.
- The Japan Weekly Chronicle September 26th, 1923.
- 都市文化研究所 (1995). 阪神・淡路大震災における在日外国人被災状況調査. 都市防災研究所国際防災の10年国民会議事務局.
- 横浜市 (1926). 横浜市震災誌. 横浜市市史編纂係.
- 読売新聞 (2023). 外国人の消防団員、できる任務を明確化…新たな担い手確保目指し公権力行使の具体例示し「線引き」. 2023年11月11日. 読売新聞オンライン. <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20231111-OYT1T50091/>. (閲覧日: 2024年3月20日)
- 吉富志津代 (2008). 多文化共生社会と外国人コミュニティのカーゲッター化しない自助組織は存在するか?—. 現代人文社.
- 楊梓 (2017). 地域特性をふまえた災害時における在留外国人の支援に関する基礎的研究. 博士論文. 横浜国立大学大学院都市イノベーション学府.

### Abstract

This study examines the support for foreign nationals affected by disasters in areas with different languages and cultures by reviewing the history of disaster responses in Japan. It organizes the trends and changes in policies and responses, along with the factors influencing the vulnerabilities of foreign nationals. By analyzing the experiences of foreign nationals during the 1923 Great Kanto Earthquake, the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake, and the 2011 Great East Japan Earthquake, it is argued that the lack of clear social positioning of foreigners before these disasters contributed to their vulnerability afterward. While language barriers often receive attention in discussions about disaster support, this study highlights issues such as foreign nationals being excluded from support, and the risks of isolation due to misunderstandings and prejudice in local communities. It emphasizes the need for future efforts by the government and local authorities to go beyond multilingual information provision and to foster deeper collaboration with foreign communities. The results call for the promotion of community building based on mutual understanding among residents.

(受稿: 2024年5月14日 受理: 2024年11月28日)