

兵庫県神戸市

case 26

阪神・淡路大震災を振り返る
～ 外国人支援の視点から～

① 阪神・淡路大震災時の外国人被災者の背景

1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災は、10市10町に暮らす約8万人の外国籍者をも襲いました。古くからの外国人集住地域である神戸市などに大きな被害を及ぼし、9か国174人の外国人が犠牲となりました。震災直後の認知死亡者数（5,479人）を見ると、外国人死亡者の割合が高いと言えます。1994年末の日本の在留外国人総数は135万4,011人で、現在の40%程度でした。

被災者は概ね3つのカテゴリーに分かれます。a) 神戸開港時からの歴史を持つ華僑や、朝鮮植民地支配を背景として移動してきた在日コリアンなど世代を重ねて暮らしてきた人々、b) 永住が想定されるが来日歴が比較的短く言葉や文化の壁が高いベトナム難民と呼び寄せ家族、および中国残留邦人帰国者、日系南米人など、c) 一定期間在留して帰国することが前提の留学生など。これらの被災者は、経済的困窮や社会での差別や偏見などの共通課題もあったものの、日本語でのコミュニケーションや読み書き能力、高齢化、コミュニティとしての活動などの点では必ずしも一様ではなく、課題も異なりました。

外国人の死亡率を高めた社会的要因は、居住地域の住宅密集度と強度・脆弱性が関係します。それらは概ね世帯の経済状況によって決まり、例外的事例は比較的堅牢な公営住宅への入居でした。人的被害を抑えるためには老朽化した住宅の改修、住宅密集地域の解消、高齢者や留学生、不安定雇用によって経済

れますが、国内外を問わず新たに地域で暮らし始める人々が地域に溶け込み、地元住民と共に安全・安心な暮らしを営んでいくためには、両者をつなぐ仲介役としての企業の役割に大きな期待が寄せられます。

愛媛県今治市

case 25

企業による社内外国人自主防災組織の
結成と地域防災への参加

愛媛県今治市内には複数の有人離島がありますが、その一つである大島には約5,000人が暮らしており、そのうちの約300人が外国人住民です。高齢化が進むこの地域では、若い外国人労働者が地元産業における貴重な戦力となっていますが、近年では地域活動にも積極的に参加しており、特に地域防災の担い手としての活躍が期待されています。

船の骨格である「船体ブロック」の製造を行う四国電熔工業有限会社は、全従業員125名中約70名が技能実習や特定技能の在留資格を持つベトナム人です。同社は地域の環境美化活動などを通じて自治会とのつながりを持ち、また、市と災害に強い地域づくり応援協定を締結して地域防災にも協力しています。以前、会社の近くで火災があった際には、外国人材も協力して家財の運び出し等を行ったことがありました。こうした経緯もあり、自治会からの要請を受けて社内に外国人自主防災組織を結成することになりました。日頃は自治会等が実施する消火訓練や避難訓練に参加したり、災害時に「要支援者」となる高齢者等に対する支援の担い手として登録をしたりもしています。中には、愛媛県が実施する「外国人材地域リーダー養成講座」を受講し、防災に限らずさまざまな地域活動に参加している人もいます。

こうした取り組みは、地域住民や行政から歓迎されるだけでなく、外国人材にとっても地域への愛着を高め、一人の社会人としての誇りを持つことにもなります。今後、特定技能2号になり、家族の呼び寄せを希望する人も増えてくることが予想さ

徳島県板野郡北島町

case 24

官民連携による
「重層的支援体制整備事業」を活用した地域防災

徳島県板野郡北島町健康保険課では、重層的支援体制整備事業に、地元の(NPO)YOU&ゆうと連携し、取り組んでいます。

NPO活動のなかで出会った外国人住民が、避難所の場所や防災訓練の情報が十分に届いていなかった現状に気づき、2023年10月に一緒に町の防災訓練に参加しました。そこで、受入れ側となった町職員も改めて外国人住民の存在を認識し、出身国によっては地震が起こらないことから防災知識に差があることなどに気がつきました。これをきっかけに、外国人住民らに災害への備えに関する講座を開いたり、地元住民とつながる機会を設けたりしました。2024年11月には、町の防災訓練の一環として地元の高校生と一緒に「外国系住民防災訓練ツアー」を企画し、ハザードマップの確認や避難体験、AEDを使った救命救急にも挑戦しました。

人口規模の大きな自治体や外国人口比率の高い自治体では、国際課や多文化共生課といった専門部署があったり、外郭団体としての国際交流協会などが外国人住民施策の中心となったりする場合がありますが、それらは全国的に見ると稀なケースと言えます。地方自治法の第10条2には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」とあります。北島町のように、国籍を問わず、自治体やNPOが福祉に取り組む中で、住民の一人である外国人にも目を向け、本人たちを地域防災の輪に巻き込み、共に備えていくことは、今後の多文化共生のまちづくりの重要なポイントになるでしょう。

的余裕のない人々に安価で堅牢な住宅を提供することが本質的には必要です。震災の結果として多く供給された復興住宅や区画整理事業、防災公園設置などは、インナーシティに暮らす日本人も含めた防災力を高めることとなりました。

②外国人被災者への支援

被災直後の外国人住民への支援は自助およびその周辺での支援から始まり、コミュニティや地域での共助、自治体や国による外国人の事情を踏まえた公助を、当事者・支援者が要望や協働を通じて作っていきました。

自助は、在日歴がそれほど長くないベトナム人被災者や留学生らにはハードルが高く、また、在住歴の長い在日コリアンでも高齢女性などは非識字者も多く、自ら情報を入手し適切な支援を受けることは困難でした。そんな中、ベトナム人被災者が本来の指定避難所（学校や体育館等）ではない児童公園にテント村を作り、ベトナム語の通じる空間を作りました。その公園に日本人ボランティアが支援に入ったことも、一種の共助と言えるかもしれません。共助では、華僑総会や在日コリアンの民団・総連といった民族組織が、民族学校施設や組織の会館・支部などを活用して自民族の枠を超えた支援を展開しました。一方、公助では、日本語だけの情報提供やコミュニティの絆を無視した抽選での仮設住宅入居、圧倒的に住宅が不足する中での外国人入居差別への無策などの課題が明らかとなりました。それに対して、支援者は地道な努力を積み重ねながら日常と非日常の外国人支援を進めてきました。そのなかで考え感じたことは、「日常にないものを非日常で生み出すことはできない」ということでした。

〔図表2-13〕被災ベトナム人の避難場所

避難場所	避難数
南駒栄公園	130人
鷹取中学校	64人
新湊川公園（および神楽小学校）	35人
姫路定住促進センター	20人（194人転出）
南落合小学校	11人
須佐野中学校	4人
帰国者	130人
合計	394人（194人転出）

③今につながる阪神・淡路大震災の教訓

この経験から今に伝えられることは、「当事者」の力を活かすということです。通訳や翻訳を行う時も、正しい認知と信頼がなくては有効なツールとなり得ません。コミュニティで信頼されるキーパーソンと共に言葉の壁に取り組むことが肝要です。同じ国籍の人でも留学生と難民、宗教の違いや民族の違いによって日常使うSNSや閲覧する情報サイトは異なります。（NPO）神戸定住外国人支援センター（Kobe Foreigners Friendship Center 略称：KFC）は、ベトナム人コミュニティのなかにある北部、中部、南部出身者の緊密さの違いや仏教徒、キリスト教徒の信仰と聖職者の影響まで踏まえてキーパーソンとの連携を進めました。その経験は、ウクライナ避難民など新たに日本で暮らす人たちへの防災の取り組みでも活かされています。

気候変動などにより災害のリスクが高まる今日、在留外国人をも含む防災を社会が準備するために、外国人当事者の参加と活躍が必須となっています。

④ボーダーを超える共生社会づくり

震災の時に設立された2つの外国人支援組織、被災ベトナム人救援連絡会と兵庫県定住外国人生活復興センターが1997年に統合され、KFCとなりました。当初の活動は相談、日本語学習支援、在日コリアン高齢者支援（訪問や食事会）などでしたが、やがて外国ルーツの子どもへの学習・進学支援、研修、調査・研究、提言なども加わりました。2020年からは廃校となった小学校の一角に整備された国際交流拠点ふたば国際プラザの運営も受託し、国籍や民族を超えた協働の共生社会づくりを進めています。

KFCは、役員もスタッフもほぼ半数が外国ルーツです。多文化とは他文化でもあり、他者との葛藤でもあります。日々困難に接しながら、それを乗り越える過程で得られる豊かさや公正さは、共生の種を生み出すものであると感じます。昨今「多文化共生」という言葉が多用されています。しかしこれまでの経験から、本質的に考えるべき課題としてマジョリティ（日本人）とマイノリティ（外国ルーツの人）との非対称性があると思います。多文化共生事業は戦前からの在留者を含めオールドカマーや2世なども対象なのか、対象者と見られる留学生、技能実習生らは事業を認識しているのかという疑問がありました。2022年度の調査では、どのグループも「多文化共生」事業を認知していないという結果でしたが、その一方で事業を好意的に受け止め評価していました。

現在、KFCと神戸市、（公財）神戸国際コミュニティセンターは、「響き合う『多文化共生』」づくりのための意見交換会を定期的に開催しています。一方通行になりがちな「多文化共生」ではなく、相互発信と協働にもとづく先駆的な「共生」モデル事業を提示したいと考えています。

case 27 熊本県
外国人を災害弱者にしないために ～

2017年に設立された（NPO）くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は、災害支援と持続可能な復旧・復興のコーディネーションを行う団体です。2016年4月に熊本地震（本震）が発生した直後の19日夜、現地入りしていた全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の呼びかけで、内閣府、行政、NPO／NGOが参加する連携会議が開催されました。これが「火の国会議」の始まりです。当時は毎晩開催され、昼間避難所などを回った人たちが戻って情報を共有する貴重な場になっていました。約3ヶ月が過ぎ、発災後の「非日常」から復興へとフェーズが変わる中で、地元関係機関の連携と支援のノウハウを維持して復興に役立てる必要性を感じた関係者が集まり、KVOADが設立されました。この時に培われた広範なネットワークと膨大な支援の記録は、その後の豪雨災害でも生かされました。

さまざまな支援の経験を積んできた今、当時を振り返ると、代表の樋口さんは「外国人への支援が届かなかった」と言います。「外国人の避難状況が把握できなかった。被災者のなかの外国人対応が十分にできなかった。」という課題意識から、平時の今こそ、外国人支援のための連携強化に取り組んでいます。災害時に有効に機能するためには日頃の関係性が大切と考え、地域の外国人住民やエスニック・コミュニティとの意見交換会を定期的に実施しています。たくさんの経験があるからこそ足りないものが見える、見えている課題に今、取り組む。KVOADの活動は、大規模災害を経験していない地域にとっても、多くの示唆を与えるものです。