

阪神大震災における外国人被災者救援に関する御報告

1995.5.22.

阪神大震災から4カ月が過ぎました。復興の声が聞かれる一方で、外国人被災者への救援措置、特に医療費と弔慰金の問題については、全く状況が改善されないままです。下記の通り資料をお送りします。外国人被災者の状況が少しでも改善されるべく、お力添え下さいますようよろしく御願ひします。

外国人地震情報センター 事務局長 田村太郎

<資料>

- ・ 災害時の外国人支援の課題
- ・ 外国人被災者救援に対する要望
- ・ 医療費／弔慰金該当者リスト
 - ・ 弔慰金資料集
 - ・ 医療費資料集

災害時の外国人支援の課題

1995.4.28.

文責 田村 (外国人地震情報センター)

1 緊急時の課題

<避難について>

・避難所への受け入れ

学校施設を中心に避難所が指定されているが、指定地以外の避難者への物資／食糧の配給が遅れた。外国人被災者は避難所に入りにくかったとの報告もある。

・避難生活上の問題

習慣・言葉の違いから、日本人避難者との摩擦が報告されている。多様な生活環境を持った避難者（高齢者・障害者も含め）への考慮がされていない。

<情報提供>

・避難について

ガス漏れによる避難勧告など、日本語が分からない被災者に伝わらなかった重要な情報があった。避難所そのものの告知が十分でない。

・今後の課題

外国人への情報提供チャンネルの確立。ミニFM局が開局するなど震災を機に生まれた外国人向けメディアを拡充させる。

<死者・行方不明者の捜索>

・死者の確認

外国人死亡者の発表が遅れた。遺体確認・引き取りが警察の管轄で、在留資格のないものが友人を捜すために名乗り出るのをためらった。

・行方不明者の捜索

死者の確認と同様、氏名を公開すること自体が難しい。民間ベースで本国と現地を結ぶ安否確認システムを模索。（NCCなど）

2 補償・治療費などの問題点

<医療費>

・高額治療費の取り扱い

「災害救助法」に基づく医療費の支給は、3.20の「厚生省見解」がネックになり、暗礁に乗り上げている。（資料集参照）

・健保との関係

震災に関しての救済を求めてきたが、健保で対応、といわれれば、常時の医療費問題と同じ論議をする必要があり、長期化する。災害救助から緊急医療→健保へというアプローチが考えられるが、いま直接健保に解決策を求めるのは困難。

<弔慰金>

・支給対象について

これも3.20「厚生省見解」が壁。「強制退去の対象」となるものへは他法との「整合性」から支給できない。旅行者に対する取り扱いが注目される。東京からの旅行者に支給するが、ソウルからの旅行者へは支給しない、というのでは矛盾が生ずる。

・支給対象にならないとされている外国人死亡者

3名判明している。1.ペルー人／男：超過滞在（半日）・2.中国人／男：超過滞

在(2~3年)3.韓国人/女:旅行中(来日4日目)。1、2は「支払いは難しい」との返答。いずれも神戸市。

・今後の対応

まだ判明していない在留資格のない外国人死亡者の探しだしが第一。日本人でも支給対象者に兄弟姉妹が含まれないことなどに不満が多く、医療費とは問題を異にしている。もう少し様子を見たい。

<外国人登録のないひとへの日赤義捐金>

・支給状況

3月中で27件を受け付け。うち22件は支給済み。この件数は神戸学生青年センターの出した生活一時金3万円を750人に支給したのと比べると極端に少ない。

・申請・支給の問題点

罹災証明の取得がネック(役所に住所・氏名を告げる)、日赤による広報活動が皆無、など。帰国者への対応も問題。

・今後の対応

名誉職だが支部長の兵庫県知事へ、対象者の実状にあわせた支給方法を考えるよう、要望書を提出し、事態の進展をはかりたい。遠隔地に避難した被災者への広報活動を積極的に行う。

3. 復興へ向けての問題点

<避難生活者の今後>

・増加する外国人避難者の比率

日本人避難者が減っていく中で、他に移れない外国人避難者が避難所にのこり、その比率が高くなっている。公園などのテント生活者も一部で増加している。

・定住化を危惧

テント生活者の中で電気を引く、仮住居を建てる等の動きが見られるようになった。行政側は「定住化につながる」として危惧の念を抱いているが、生活再建の具体像がみえない中では、現状をいかに改善するかを考えるのは当然。

・今後の問題点

テント生活者のいる公園が仮設住宅の建設予定地になっており、どうするのか? また復興の中で取り残され、ゲッター化する危険性が、在日の人たちからの経験を踏まえた意見として指摘されている。

<民族教育/外国人学校の復旧>

・教育施設の全体像

朝鮮民族学校や中華同文学校の他、カナディアン・アカデミー、ドイツ学校など外国人向けの教育施設が充実しており、神戸に外国人が住みやすいひとつの魅力であった。

・震災後の状況

施設への被害が深刻。復旧に文部省から私学なみの援助が認められたが、私学はさらに増額を求めており、今後の対応に注目したい。なお避難者を抱えている学校では、施設が使えず経営難に陥っているとの声も。

・今後の対応

教育を受ける機会は保証されるべき、との観点からの問題喚起と支援活動が必要。まずは実体を調査したい。

以上

外国人被災者救援に対する要望

1995年5月10日

国務大臣

小里 貞利 様

阪神大震災地元NGO救援連絡会議

〒650 神戸市中央区栄町通4-3-5 毎日新聞神戸ビル3階
TEL(078)362-5951 FAX(078)362-5957

1. 医療費に関して

今回の震災で多くの方が被災しましたが、そのなかで別紙のように重傷を負って高額な医療費を請求されている外国人の事例があります。私たちは、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と考えています。

災害救助法は、災害時に実施すべき救援活動の中に医療をあげ、災害によって医療機関が機能しないことなどで医療のみちを閉ざされたものに対し、救護班を通して行うとしています。多くの事例は、救護班が設置される前に病院に搬送されているような状況ですが、いずれも救護班を通して医療活動を行ったものに準じ災害救助法に基づいて医療費の支払いをすべきであると考えます。

健康保険加入者に対しては医療費の本人負担分が免除されることになっていますが、保険未加入者についても同じように救済されなければなりません。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の支払いを要望します。

2. 弔慰金に関して

今回の震災で多くの方が亡くなりましたが、私たちは亡くなられた全ての人の遺族に差別なく弔慰金が支払われなければならないと思います。しかし井手厚生大臣は、超過滞在者への支給は難しいとの答弁を行っています。超過滞在の外国人死亡者は、外国人地震情報センターの調べでは別紙のように少なくとも2名おり、いずれも遺族は日本に居住しています。

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、短期滞在者および超過滞在に弔慰金を支払わないとしています。この解釈によれば、別紙新聞記事のような留学生の夫の訪ねて来て死亡した妻にも弔慰金が支払われないこととなります。当時、阪神・淡路地域を訪ねていて死亡した日本人にも弔慰金が支払われないことになるのでしょうか。

私たちは、外国人の在留資格の種類・有無にかかわらず、震災で亡くなられた方の遺族に弔慰金を支給されるよう要望します。

該当者リスト（5月8日現在判明分：外国人地震情報センター調べ）

★多額の医療費が発生している外国人被災者

ペルー人：2名 男性

親子。大阪市と和歌山市に入院。超過滞在。保険未加入。

医療費 父約300万円。子約200万円

3月12日退院、帰国。

韓国人：1名 男性

八尾市内の病院を3月2日に退院。現在リハビリ中。

超過滞在。医療費200万円。

中国人：1名 男性

大阪市内で入院後、現在退院。帰国後再入院。

超過滞在。保険未加入。医療費54万円

その他1名、未払い超過滞在者あり。

★弔慰金支給対象死亡者

ペルー人：1名 男性 神戸市東灘区で死亡

短期査証で来日。ビザは1月16日に切れた。

兄が在日（超過滞在）。神戸市へ申請、支給対象とされず。本国に母親がいる。

中国人：1名 男性 神戸市中央区で死亡

88年11月来日。91年4月専門学校入学、中途退学し超過滞在。

弟が入院後帰国。叔父が在日（永住者）。本国に配偶者がいる。未申請。

ブラジル人：1名 神戸市内で死亡

短期査証で来日。就労ビザに切り替え中に死亡。

他のブラジル人死亡者とともに申請したが支給されなかった。

韓国人：1名 神戸市内で死亡

短期査証で来日。4日目に死亡。

夫が在日（留学生）。未申請。

医療費資料集

1995.5.22.

[保険加入者への特別措置]

- 1月末まで

医療機関の混乱や保険証の確認不可能等の状況から、保険の照合を行えないため、医療機関は昨年比8%で概算請求をしている。本人には請求されていない。

- 2月末まで

震災以降、医療保険の一部負担を2月末まで猶予。

2月24日の閣議で特別措置が決定。「厚生大臣の定める日」まで入院時の食費と共に免除が決定。(3月1日付け官報・法律第16号第5章 厚生省関係)

[外国人への対応]

- 1月中

保険証の確認を行っていない医療機関では日本人と同じく無料で診察。医療拒否の報告はない。

- 入院患者について

12件の報告を受けている。うち社会保険の加入者が4名、母国の生命保険で対応が1名、友人のカンパで対応が1件。残る6件のうち5件が未払い確認。

- 兵庫県医務課の見解

保険のないひとは実費。外国人のための緊急医療に対象を限定した県独自の基金による未払い補填制度が活用できる。

(震災による適応の事例はない。5月22日現在)

[災害救助法]

第23条 救助の種類は次の通りとする。

四 医療・助産

災害救助法による救助の程度、方法および期間並びに実費弁償について(昭和40.6.11)

四 医療

ウ「医療」は次の範囲内において行うこと

(ア) 診察 (イ) 薬剤または治療材料の支給

(ウ) 措置、手術その他の治療および施術

(エ) 病院または診療所への収容 (オ) 看護

エ「医療」のために支出できる費用は、救護班による場合は、使用した薬剤治療材料および破損した医療器具の補修等の実費とし、病院または診療所による場合は、国民健康保険の品札報酬の額以内とし、施術者による場合は、協定料金の額以内とすること。

[兵庫県の見解] (3.14.)

1) 災害救助法の対象者

対象者は、被災地内にあり、現に救助を必要とする者で、国籍や合法・不法の区別なく適応される。従って、不法滞在者も災害救助法の対象となる。

2) 災害救助法の対象となる医療の範囲

厚生省の見解によると、災害救助法の対象となる医療は、救護班またはそこを經由した病院・診療所によって行われた者に限定される。(救護班は県・市・町・日本赤十字が設置する)

ただ、具体的なケースについて、法の対象となるかどうか異なってくる。

[政府答弁]

- 2.7. 一般的に不法等で当然保険も入っていないという場合もあるわけですが、その場合にも治療を施す義務が医師にある以上、その費用をかぶっておりますのは医療機関、こういうことに結果的にはなるわけですが。
この不法滞在者等の医療機関がかぶってしまっている医療費をどのように取り扱うかという点につきましては、これは今回の災害にかかわらず一般的に存在する問題でございますので、これらについて医療機関にご迷惑をおかけしていることをどのように対処すべきかは、現在検討しているところでございます。
－厚生省健康政策局 今田寛陸 医事課長－
(衆議院外務委員会で東祥三議員の質問に答えて)
- 3.20. ー災害救助法という「医療」は、救護班による一時応急的なものに限られる。
ー救護班は1月17日の午後には日赤岡山支部を中心に23班が構成され、現地で活動した。
ー実費弁償については、救護班の労務、医薬品、設備等で支給するのであって、医療費などの支給には適応できない。
ー医療機関へ搬送された場合は健康保険の範囲で対応。
(厚生省交渉にて)
- 5.10 (災害救助法に基づいての支給は) この厚生省の見解を見ていると困難かなという感じがするが、人道的な見地から見ると「課題」がある。
ー小里貞利 地震担当国務大臣ー
- 5.22. ー常時雇用されている外国人については、常用的雇用関係があるものとして、事業主による届け出によって、健康保険制度の適用を行う取り扱いとして行くことが適当。
ー(国民健康保険については) 不法滞在外国人にたいする適用は、現行の取り扱いを変更することは適当でない。
(産経新聞朝刊/「外国人にかかる医療に関する懇談会」の報告書より)

<参考>

外国人にかかる医療に関する懇談会 (厚生事務次官の私的諮問機関)

以下のような諸点を踏まえ、不法滞在者問題と関連した外国人にかかる医療についての問題を整理し、今後の方向を検討する。

- ・わが国に滞在する外国人の現状
- ・外国人為にかかる医療の実体
- ・外国人にかかる医療の法制上、制度上の取り扱い

メンバー 加藤一郎 成城学園長 (座長)
工藤敦夫 地域振興整備公団総裁
坂本龍彦 環境衛生金融公庫理事長
塩見戎三 産経新聞客員論説委員
島田晴雄 慶応大学経済学部教授
白男川史朗 日本医師会副会長
手塚和彰 千葉大学法経学部教授
町田有三 日本労働組合総連合会事務局長
若杉史夫 信越化学工業株式会社代表取締役副社長

スケジュール 会合3回 (1994.11.30./1995.1.11./1995.3.1.)

弔慰金資料集

[政府答弁]

- 1.24. 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、どうするのか考えなくてはならない。
－井手厚生大臣・緊急対策本部の会合で－
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慰を表するかはあくまでも自治体おのおのの判断。
－厚生省社会・援護局コメント－
(1.25.神戸新聞朝刊)
- 2.7. 災害弔慰金は、災害により死亡した住民の家族に対しまして市町村が支給するというところに災害弔慰金等の支給に関する法律の3条でなっております、その場合「住民」と申しますのは、その「市町村の区域内に住所を有するもの」、その「住所」と申しますのは、「各人ノ生活ノ本拠」を指すということから、(中略)生活の本拠がどこにあるかによって判断されることになるというふうになっておりました、国籍は要件とされていないところでございまして、このため、永住、定住の外国人の方はもちろん、企業の駐在員や留学生も一般的には日本国内に住所を有しているというふうに考えられますので、この災害弔慰金の対象になるということでございます。
ただ、外国から一時的に来られました旅行者の方、それから不法滞在の外国人の方につきましては、一般的に日本国内に住所を有しているとは認められませんので、災害弔慰金を支給することは困難である、という風に考えております。
「わかりました。ビザが切れちゃった人はどうなりますか。」
ビザが切れたような方でも、ケース・バイ・ケースで、そこに生活の本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。
－中山和之 厚生省社会・援護局企画課長－
(衆院外務委員会で東祥三議員の質問に答えて)
- 2.8. 災害弔慰金は(災害)救助法第2条、3条なんですが、国籍要件はございませんから、永住外国人はもちろん、企業の駐在員や、留学生の皆さんも、一般的に国内に住所を有していると見られるため、災害弔慰金の対象になります。
しかしながら、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、また他の給付との整合性もあります。だいたいどなたにお支払いしているのかわからん、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とみられます。
各自治体で、義捐金等で、何かの処置をしていただく以外にないんじゃないかなあと、こんな風に考えているところが現状でございます。
－井手正一 厚生大臣－
(参院予算委員会集中審議で大淵絹子議員の質問に答えて)
- 2.21 住民とはその市町村の区域内に住所を有する者であり、国籍は要件とされていないところでございます。このため、永定住外国人はもちろん、企業の駐在員や留学生も一般的には日本国内に住所を有していると見られるため、その対象と致します。しかしながら、外国から着た旅行者や、不法滞在者につきましては、一般に日本国内に住所を有しているとは認めがたい事や、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を支給する事は困難と考えております。
－松尾武昌 説明員－
(参院外務委員会で大脇雅子議員の質問に答えて)

3.20. 厚生省交渉。一連の回答に同じ。

[出席者]

厚生省：社会援護局企画課 佐藤永治 課長補佐
社会援護局保護課 谷口新吾 救助係長
保険局国民健康保険課 朝川知昭 企画法令係長 など

議員：清水澄子 参議院議員（社会党）

市民団体：地元NGO救援連絡会議・外国人被災者支援連絡協議会・
外国人地震情報センター・RINK・震災被災者を支える東京連絡会・
アジア人労働者問題懇談会・全統一労働組合・JVCなど

4.26. さきにE氏の災害弔慰金の件でご相談を頂いたのですが、神戸市での判断では困難であり、厚生省と相談をしておりました。一昨日、別紙の通り回答があり、まことに残念ですが弔慰金支給対象となる日本国の住民とはいえないとの結論となっております。

本市としましても、方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、国の考えを破る訳には参りません。

事情ご賢察のうえご了承賜りたいと存じます。

（別紙：前略／本件の場合、観光ビザで入国しており、在留資格はあくまで短期滞在であって判断基準とされる生活の本拠を有していたとは言いがたい。よって、本件の死亡者は日本国に住民とはいえず対象とはならない。）

－神戸市民政局災害対策室給付班－

（短期滞在査証で入国、1月16日に査証切れとなったペルー人の申請について）

5.10. 条例に基づいて市町村が住民に支払う、という法律の性格から、弔慰金の支給対象の住民かどうかは、市町村長の意志が尊重されるべき。（談を要約）

－小里貞利 地震担当国務大臣－

（地元NGO／外国人救援ネットによる外国人被災者救済の要望をうけて）

[住民の定義] → 「災害弔慰金等関係法令通知集」平成3年版・厚生省社会部施設課監修（問3）次の者は、本法律上の「住民」と解されるか。

- ア. 出稼ぎ者
- イ. 住民登録をしていない者
- ウ. 旅行者
- エ. 外国人
- オ. 住所不定者

（答）法第3条第1項のより、災害弔慰金は、市区町村が災害により死亡した「住民」の遺族に対して支給することとされており、また法第8条第1項により、災害見舞金は市区町村が災害により重度の障害を受けた「住民」にたいして支給する事とされている。住民とは、その市区町村の区域内に住所を有する者であり、住所とは各人の「生活の本拠」を示す者であるから、災害弔慰金を支給できるかどうかは、生活の本拠があるかどうかで判断されるべきである。

この際、住民登録の有無は、生活の本拠を見るうえで有力な手がかりとなるが、必ずしも住民登録をしてある土地と住所が同一でなくてもよい。たとえば学生、出稼ぎ者等で住民登録をしていない者については、住民登録がないという理由だけで住民でないということではできないのであって、そのものの生活関係がどこを中心委展開されている課という事を諸般の事情を総合的に勘案して判断する必要がある。また、住民は住所を有すれば足りるのであって、国籍の要件はない。

しかし、旅行者、住所不定者については、特別な事情がない限り住民とは解せられない。なお、死亡者が災害地の住民でない場合には、そのものの住所地の都道府県および市区町村にたいして直ちに連絡されたい。