

第1章

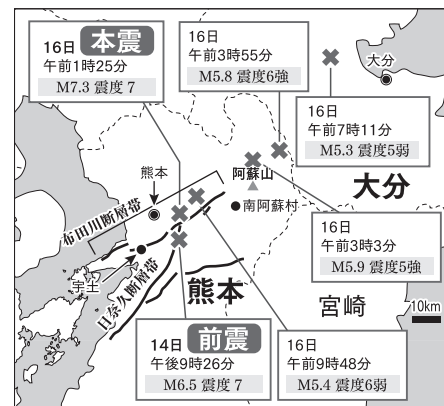
熊本地震 被害の概要



地震発生

2016（平成28）年4月14日午後9時26分、熊本県のほぼ中央に位置し、熊本市東部と接する益城町で「震度7」の地震が起こった。マグニチュード（M）は6.5。これは後に「前震」と呼ばれる揺れで、およそ28時間後の16日午前1時25分には、阪神・淡路大震災と同程度で前震を上回るM7.3の「本震」が発生。2度目の震度7が益城町や隣接する西原村を襲い、熊本県のほぼ全域で震度6の揺れが観測される大地震となった。いずれも熊本県を北東から南西に横断する布田川・日奈久断層の一部がずれて生じた直下型地震だが、局所的だった前震と異なり、本震の被害は大分県でも生じるなど広域化した。特に熊本県各地の被害は著しく、熊本市と周辺の熊本都市圏や、山地が広がる阿蘇、上益城地区などで深刻な被害が生じ、都市と農山村の双方に被害が及ぶ広域災害となった。

気象庁は「平成28年（2016年）熊本地震」と命名した。震度7の連続発生だけでなく、震度5～6強の地震が計25回（うち4月14～16日に18回）も起きるなど激しい揺れが頻発。震度1以



熊本地震6年の動き	
2016.4.14	午後9時26分ごろ、前震が発生。益城町で震度7／熊本城二の丸の石垣崩落
4.16	午前1時25分ごろ、本震が発生。益城町と西原村で震度7／国道57号寸断、阿蘇大橋崩落
4.17	避難者最大18万3882人（指定避難所集計分）
4.18	車中泊の女性がエコノミークラス症候群で死亡
4.25	熊本地震を激甚災害指定
4.27	被災家屋2万7千棟と熊本県発表
5.19	天皇、皇后両陛下が南阿蘇村や益城町の避難所を慰問
6.5	甲佐町で県内初となる仮設住宅入居開始
6.18	宇城市松橋町の当尾仮設団地に第1号の木造集会所「みんなの家」
6.21	20日夜からの大雨に伴い、熊本市など4市町で6人が死亡
8.14	南阿蘇村で収容された遺体を行方不明だった阿蘇市の大学生、大和晃さんと確認
7.17	益城町のテクノ仮設団地の入居始まる
8.30	県災害対策本部が解散
11.18	県内最後の避難所閉鎖
2017.2.16	県内の罹災証明書の交付申請が20万件を超えたことが判明
2.17	熊本市秋津中央公園仮設住宅に「みんなの家」完成
4.3	益城町の仮設団地で「孤独死」が判明
8.27	南阿蘇村の長陽大橋ルートが開通
8.31	南阿蘇村立野地区で約350戸の断水が約500日ぶりに解消
2018.7.6	西原村河原地区で、県内初となる災害公営住宅（復興住宅）への入居始まる
9.27	益城町木山地区の復興土地区画整理事業計画を国土交通相が認可
12.28	県が被災した建物の公費解体と災害廃棄物処理を終えたと発表
2019.2.22	県内の避難指示や長期避難認定が全て解除
4.14	前震から3年。仮住まいの被災者は前年より2万1千人余り減り、3月末現在で1万6519人（7304世帯）
9.14	県道熊本高森線俵山ルート、3年5カ月ぶりに全線開通
10.5	熊本城の特別公開スタート
2020.3.31	県内の復興住宅整備が全て完了。12市町村で計68団地・1715戸に
4.10	復興住宅で初の「孤独死」確認
4.14	前震から4年。県庁で遺族20人が参列して犠牲者追悼式。新型コロナウイルスの感染拡大を警戒で規模縮小
7.4	熊本豪雨発生。死者65人、行方不明2人
8.8	JR豊肥線肥後大津－阿蘇間が復旧し、豊肥線全体で運行を再開
9.30	県内最大の建設型仮設住宅、テクノ仮設団地（益城町）が閉鎖
10.3	国道57号の北側復旧道路と現道が開通
2021.3.7	崩落した阿蘇大橋に替わる国道325号新阿蘇大橋（南阿蘇村）が開通
4.12	県内26市町村が震災関連死と認めた割合（認定率）に、0～60.6%の開きがあったことが県の集計で判明
5.17	益城町が役場庁舎の新築工事に着工。被災した庁舎建て替えを決めた県内8市町のうち最後の着工
2022.2.5	全国自治協会が熊本地震の被災自治体に「災害見舞金」の給付を進める途中で、受け取りが終わっていない県内10市町村に対し、大幅な減額を示していることが判明。当初の被害規模の見積もりが過小だったことが要因とみられる
4.14	熊本地震の前震から6年

上の有感地震は4,484回（2018年4月末までの2年間）に達し、特に本震当日は1日だけで1,222回を数え、70秒に1回という頻度だった。繰り返される地震と「また震度7が来るのでは」という恐怖が多くの被災者を苦しめ、心身にダメージを与えた。

人的被害

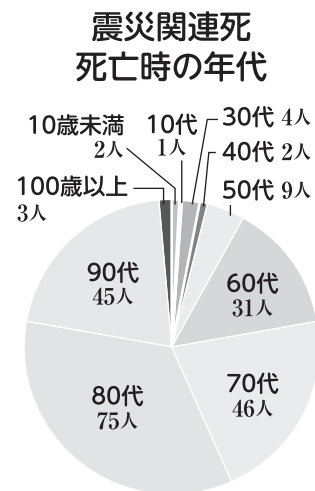
地震が引き起こした建物の倒壊や土砂崩れによる「直接死」で50人が亡くなり、重軽傷者は2,800人を超えた。この中には「前震」でいったんは避難したものの、戻った自宅で「本震」に遭い、崩れた家の下敷きになった例も少なくない。阪神・淡路大震災以降に定められた耐震基準は「繰り返す激震」を想定しておらず、連続地震が被害を拡大させた。また、基準を満たした家屋でも、軟弱な地盤が大きな揺れを引き起こして全壊したケースもあった。

熊本地震 県内の被災状況	
直接死	50人 熊本市4、南阿蘇村16、西原村5、御船町1、嘉島町3、益城町20、八代市1
震災関連死	218人 熊本市82、嘉島町2、大津町4、合志市7、益城町25、菊池市4、八代市3、南阿蘇村15、御船町9、甲佐町3、宇土市10、宇城市13、高森町3、阿蘇市20、氷川町3、西原村4、菊陽町6、美里町2、山都町3
大雨による二次災害死	5人 熊本市2、宇土市2、上天草市1
負傷者	2,739人 建物 住宅 198,649棟

（県集約分、熊日まとめ、2022年6月14日時点）

そして「二次災害死」で5人が死亡。これは震災発生から2カ月後、熊本県内を襲った集中豪雨で、地震で亀裂が入るなどしていた土地に大量の雨が降り注ぎ、土石流や土砂崩れが起こったことによる被害だった。

さらに特筆すべきは「震災（災害）関連死」の多発だ。被災後に受けた心身のダメージによって命を落としたケースで、自治体が認定した災害関連死者数は218人（2022年12月現在）。直接死の4.4倍に達している。大分県でも3人が関連死で亡くなった。



避難所などでの過酷な状況が影響したと思われるが、熊本県のデータを見ると関連死に至る直前に被災者がいた場所で「避難所」は5.1%。最多は「自宅」の39.6%だった。さまざまな事情で避難所に入れなかった、あるいは入らなかった高齢者らが自宅にとどまり続けた結果とみられ、「在宅避難者」への関わり必要性がクローズアップされた。

また、災害関連死者の77.5%を70代以上が占めている。当時の高齢化率は全国平均で27.7%（熊本地震の翌年）。高齢化率が14.6%だった1995年の阪神・淡路大震

災での犠牲者の大半は直接死で、関連死の割合は14%ほどだった。熊本地震の関連死が直接死の4倍を超え、大半が高齢者だった背景には、人口減少と同時に超高齢社会となった日本の大きな構造変化がある。人口減はさらに進み、高齢化率は2065年に38.4%に達すると推計されている。超高齢社会において「関連死をどう防ぐか」。これは熊本地震が改めて突き付けた防災・減災の重要テーマだ。

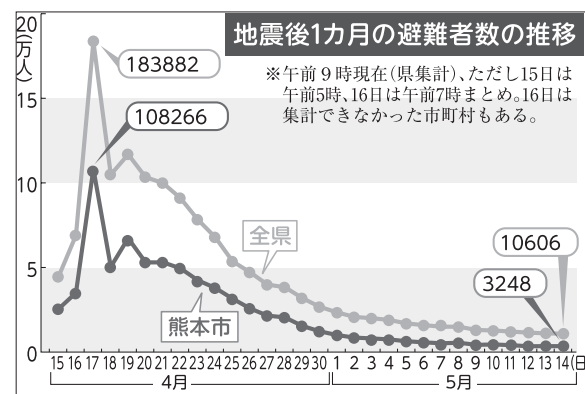
その他の被害

内閣府の試算によると、熊本地震による社会インフラや住宅、企業の保有設備への被害総額は最大3兆8千億円に上る。熊本県内の家屋被害（豪雨による関連被害含む）は、全壊8,657棟、半壊3万4,389棟、一部損壊15万5,223棟など、計19万8,648棟。一戸建て住宅に限らず、比較的強い構造のマンションなども多数被災した。災害対応拠点となるはずの市庁舎がつぶれ、完全に使えなくなったケースも。学校や自治体の体育館では耐震化された建物本体は無事でも、屋内の天井材や照明器具など「非構造部材」が落下して避難所の役割を果たせなくなった所もあった。地盤の液状化による被害も多発した。

インフラ被害は、斜面の大規模崩落や阿蘇大橋の落橋などで国道57号など複数の道路、JR豊肥線や南阿蘇鉄道が通行不能になったほか、九州新幹線も脱線して一時不通に。水道は最大44万5千世帯超で断水、電力も最大47万7千戸で停電するなどして暮らしに深刻なダメージを与えた。さらに自動車・家電部品や半導体を製造する県内工場が被災した影響でサプライチェーンが寸断され、全国各地の工場で操業がストップする事態に陥った。大量の物資を被災地に届ける「プッシュ型支援」が政府主導で行われたが、物資の保管・分配、末端への配送体制が追い付かず、被災自治体に求められる「受援力」も課題となった。

避難状況

避難者のピーク数は本震翌日に熊本、大分両県で集計された19万6,325人で、うち熊本県は18万3,882人だったというのが公式なデータだ。県人口のおよそ1割に達し、避



難所の開設期間は最長7カ月に及んだ。

ただ、この数字は自治体が把握した指定避難所での集計分のみ。2回の震度7を含む地震の頻発で、実際には次なる倒壊を恐れ、体育館など建物内への避難を避けた被災者は少なくなかった。

多かったのはマイカーなどを寝床にした「車中泊」だ。ボランティア団体等の支援を受けた「テント泊」や指定避難所以外の集会場への避難なども多数。損壊した自宅などにとどまったり、軒先に仮の小屋を設けたりするなどした「在宅避難」も多く、実際の避難者は公的な集計をはるかに上回るとみられている。

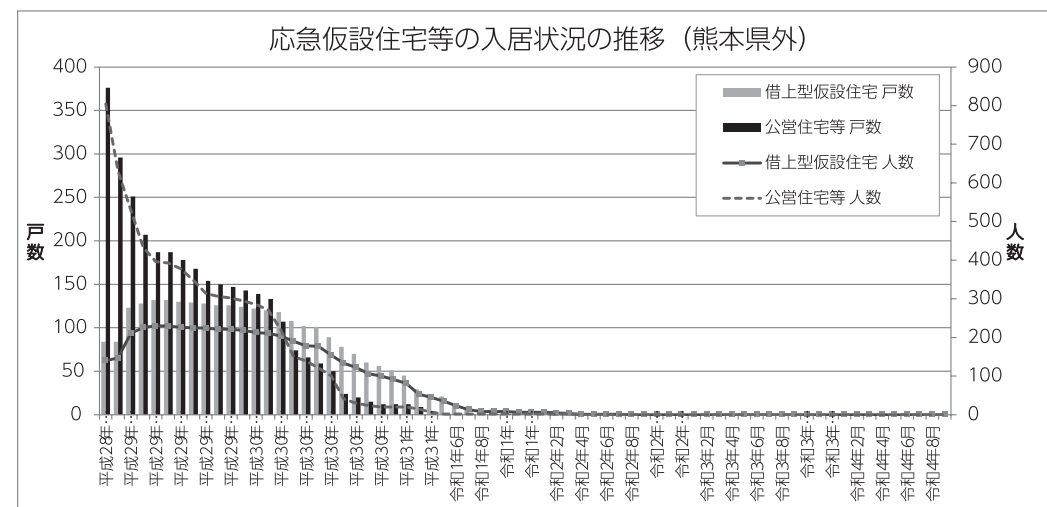
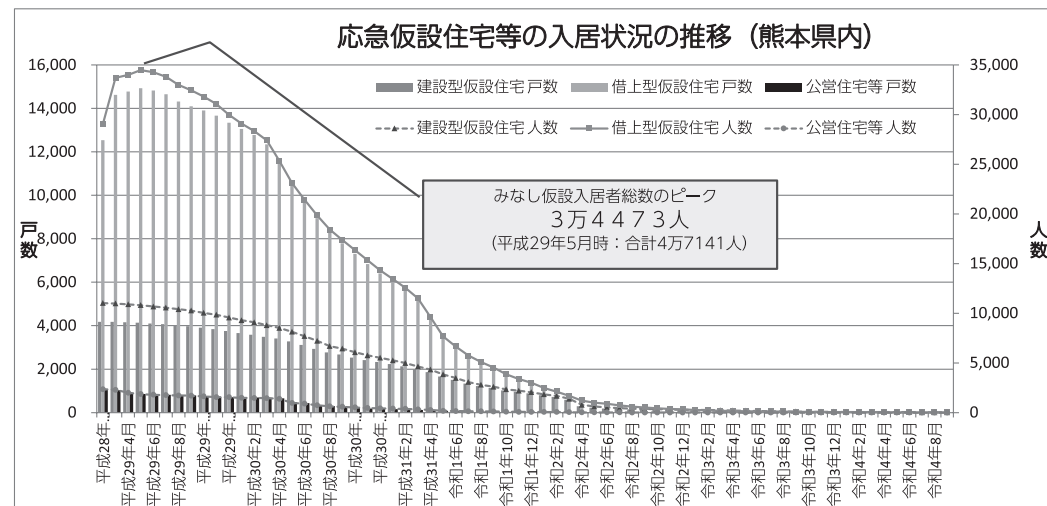
こうした指定避難場所以外に身を寄せた被災者は、行政による把握が遅れ、支援物資や生活再建に欠かせない情報が十分に届けられなかった。その結果、再建手続きが進まず、数年経過しても被災家屋にとどまり、再建の道筋が見えないまま苦境に置かれた被災者も。特に普段から福祉施設などとのつながりがなかった障害者や家族の中には、支援を求める声すら挙げられない人もいた。弱い立場の人がより深刻な状況に追い込まれるという事態が被災現場で起きていた。

また、長期の避難先であり、本格的な生活再建までの仮住まいとなる「応急仮設住宅」が熊本県内の被災者向けに確保された。プレハブや木造の「建設型仮設住宅」は県内16市町村に4,300戸超が整備され、ピーク時に約1万人が入居。アパートや貸家など民間賃貸住宅を利用する「借り上げ型仮設住宅」(みなし仮設住宅)は約1万6千戸に及び、2万8千人近くが身を寄せた。さらに九州を中心に全国各地の自治体が提供した公営住宅など1,800戸超で約3千人が暮らした。

建設型仮設住宅の規模は500戸を超える大型仮設団地から、10戸に満たない団地までさまざま。急ぎ建設場所の確保が必要とはいえ、交通の便が悪い場所、街中の公園内に設置されるなど立地条件もそれぞれ異なった。大型のテクノ仮設団地は熊本空港近くの街から離れた場所にあり、当初入居希望者が少ないと予想されたことで、バスを通したり、スーパーや店舗を入れたりするなどした結果、最終的には便利が良い仮設団地となった。また、多くの避難者が居住するため住民同士の見守りも意識的に実施された。一方で小規模の団地には支援が入りにくく、支援に偏りが出ることになった。建設型仮設住宅は、退去後は撤去となるが、一部の団地では災害公営住宅として継続して住めるよう、木造の仮設住宅も用意された。借り上げ型仮設住宅は既にある住宅にそのまま住めることから、生活環境の質を大きく落とすことなく即座に避難することができると考えられた。避難所での集団生活が難しい避難者や、プライバシーの保護が最優先される避難者にはメリットのある支援だ。しかし、空いている物件に

入ることになるため、必ずしも自宅の近くで用意できるとは限らず、地域コミュニティから分断されるだけでなく、周囲から避難者と認識しづらいため、支援が届きにくいというデメリットも生じた。

被災者の生活再建に合わせて順次、それぞれの入居者は減少したが、地震発生から6年が経過した2022年4月時点で建設型仮設住宅21戸に59人、みなし仮設住宅14戸に32人がとどまっており、長期にわたる避難・仮暮らしは続いている。



災害公営住宅

地震発生から約4年後の2020年3月末、復旧・復興における最重要課題である「すまいの再建」に向けて整備が進められてきた災害公営住宅は、12市町村、68団地、1,715戸の建設がすべて完了した。

5階建てを超えるマンションタイプ、アパートタイプ、戸建てタイプとさまざま、これらのなかには、建設前から住民が過去の被災地への視察や有識者との協議を重ね、行政に提案し実現した例もある。

災害公営住宅の整備の内訳

熊本市	8団地	326戸	西原村	2団地	57戸
宇土市	1団地	25戸	南阿蘇村	4団地	94戸
宇城市	10団地	181戸	御船町	7団地	100戸
阿蘇市	4団地	71戸	嘉島町	4団地	54戸
美里町	2団地	10戸	益城町	19団地	671戸
大津町	4団地	74戸	甲佐町	3団地	52戸

(熊本県土木部「復旧・復興のあゆみ」資料より)

地震による経済状況

熊本地震の発生により、熊本県を中心に九州地域の経済は深刻な打撃を受けたものの、復旧・復興が速やかに進展したことにより、その影響は概ね一時的なものに留まった。

前震があった2016年4月14日に九州経済産業局災害対策本部が設置され、翌日には九州経済産業局はじめ支援機関に特別相談窓口が設置された。同年9月26日にグループ補助金の第1回目の交付が決定し、2020年10月30日に全ての交付決定が完了している。

経済の影響を分野別にみると、生産は、発生直後は落ち込みが見られたものの、設備の復旧等により早期に回復。その後は自動車や半導体を中心とした需要拡大を背景に、被災前を上回る水準で推移した。

観光は阿蘇地域が大きな被害を受けたものの、宿泊施設の復旧や「ふっこう割」等の支援により、こちらも早期に回復。インバウンド需要等により、概ね地震前と同等以上の水準を維持している。雇用に関しては復興需要もあり、地震による影響は特に

見られない。

被災者支援のあり方

被害・避難の状況は多種多様で、その結果、適切な支援が届かず「取り残される存在」となった被災者は少なくなかった。そういった人々に目を向け、サポート面で重要な役割を果たしたのが、災害支援や各分野で豊富な活動経験を持ったボランティア組織である。行政による把握が遅れた車中泊や在宅避難の被災者を掘り起こし、支援対象となっていなかったみなし仮設住宅の入居者らを積極的に支援。混乱が生じていた指定避難所には、東日本大震災など過去の災害被災地で運営ノウハウを身に付けていた団体がサポートに入るなどして被災者の避難生活を支えた。

活動に当たっては民間団体と行政機関、社会福祉協議会による三者連携体制が構築された。熊本地震は、この三者による情報の共有や支援活動の役割分担が進む転機となったといわれている。【第2章】以降で具体的な活動状況や成果、今後に生かしたい課題・問題点などを詳述する。