

熊本地震から4年 その教訓と課題—朝日新聞社説を題材に

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

震度7を観測する地震が2016年4月14日夜（前震）、および4月16日未明（本震）と2回も発生した熊本地震から4年が経過した。3月末時点でなお3100人が仮住まいを続けている。朝日新聞は4月15日、『熊本地震4年 住宅政策は「複線」で』と題して社説を掲載した。

避難所や仮設住宅は、今日なお多くの課題を背負ったままである。そこで朝日新聞社説を題材に、社説という枠には収まり切れない資料等を加えて、さらには今年の台風19号による被災状況なども考慮しながら、課題を提起したいと思う。

■ 熊本地震4年 住宅政策は「複線」で

朝日新聞社説（以下、社説）は、「熊本の被災地では、全国各地の災害時の教訓を踏まえ、新たな取り組みがみられる」として、いくつかの事例を上げている。

特に重要な取り組みとして、仮設住宅をそのまま恒久的な住まいとし、被災者が住み続けることでコミュニティの維持を目指したことに焦点をあてている。それは、東日本大震災などを契機に、プレハブが中心の建設型仮設住宅に木造を取り入れる動きが活発化したことや、「みなし仮設」が増えたことなどにも関わらず、一方で、引っ越しのたびに住民同士のつながりが失われていく問題が指摘されてきたからである。

取り組みの例として、第一に4300戸の建設型仮設住宅（仮設住宅の2割強）のうち、約16%にあたる683戸を県産材などによる木造にしたこと、そのうち300戸近くは仮設の役割を終えた後、所在地の市町村の被災者らの住宅として使われるようにしたことを上げている。

第二に、西畑村で転用にあたり一部の住宅をリフォームしたが、新築に比べて経費が約10分の1ですみ、家賃も抑えられたこと、負担増を避けながら慣れたところで暮らしつつけられるため、被災者に歓迎されたことを上げている。

第三に、益城（ましき）町で当初は集落の外れに予定されていた災害公営住宅を集落の中に建てたことを上げている。これは、地域社会を守りたい地元住民の要望を受けての対応だったという。これら3つの事例を社説は、「災害時の住宅政策の多様化、複線化」と評価している。すなわち、社説標題の『住宅政策は「複線化」で』ということだ。

社説はまた、課題も上げている。一つは、コミュニティを維持するためには自宅の戻ってもらうことが最良なので、熊本地震でも借入金に伴う利子負担の軽減策などが実施されたが、「給付金をもっと手厚くすることを国全体で考えたい」と提起している。

課題の二つ目として、熊本県が計画した 1715 戸の災害公営住宅は既に完成したが、3 月末までの入居者の半数以上が高齢世帯で、一人暮らしお年寄りも全体の 3 割を超えることを指摘し、「孤独死に象徴される被災者の孤立を防ぐことも忘れてはならない課題である」と結んでいる。

■ くまもと復旧・復興有識者会議資料から

熊本地震復旧・復興本部にはくまもと復旧・復興有識者会議が設置された。有識者会議は、第 1 回本部会議（H28.6.20）から第 7 回本部会議（H31.4.15）まで、7 回の会議が開催された。最後の第 7 回本部会議において、復旧・復興の進捗状況の報告されている。

第 7 回本部会議（H31.4.15）資料

https://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=16242&sub_id=8&flid=190577

資料の詳細はこの資料を読んでいただきたいが、第 7 回本部会議では第 5 回くまもと復旧・復興有識者会議で行われた「震災対応や今後の復興に向けた取組みに関する意見」の概要が集約されている。少し長くなるが、全文を紹介したい。

第 5 回くまもと復旧・復興有識者会議の概要（平成 31 年（2019 年）4 月 15 日）

【概要】

- ◆ 熊本地震から 3 年が経過したが、現行法制での熊本の対応は、成功した例と言える。中でも、「創造的復興」という哲学のもと、阿蘇くまもと空港のコンセッション方式での整備や空港アクセスの改善など、着々と新たな熊本を創る取組みが進んでいる。こうした取組みが進んでいるのは、地震の前から、県政の長期ビジョンや職員との信頼関係が存在していたからであり、「想像を超える“創造的復興”」と言える。
- ◆ 平成の 30 年は災害が多い時代でもあった。熊本で使用した災害廃棄物処理プラントを、西日本豪雨で被害を受けた岡山で再活用したように、災害対応のノウハウや仕組みを蓄積し、次の被災地に繋げていくことが求められている。
- ◆ 今後起こり得る「南海トラフ地震」や「首都直下型地震」などに備え、熊本からその経験や教訓を発信していくとともに、人口減少社会の中でも、災害対応の経験を活かした地域コミュニティづくりで先進県となるよう期待している

【各委員の主な発言】

- 河田委員 「防災の主流化」という言葉に注目が集まっている。災害対応、国土強靱化、SDGs などは、本来一緒にやるべきものだが、縦割りでバラバラに対応しているところがある。県では、豊かな熊本の社会を構築するため、防災や関連の取組みを多様な価値観に基づいて総合的に進めて欲しい。
- 坂東委員課題は 1 つ解決すると、新たな課題が見えてくる。その課題に対して、1 つ 1 つ

確実に取り組んで欲しい。

- 古城委員 人は自分自身で経験しないと、すぐに忘れてしまうものである。是非、熊本の人たちが多くの方に伝えていくことで、次の世代やまだ災害を経験したことのない方々の災害対応力の向上に繋げて行って欲しい。高齢者や障がい者など社会的弱者に被害が集中するので、対策を取って欲しい。
- 谷口委員 熊本地震直後に現地対策本部に派遣された国の幹部職員（いわゆるK9）との連携や、72時間は人命救助を最優先させた政治家（県議会議員）と行政との関係は素晴らしいものであった。こうした熊本の経験は、全国の災害対応の参考になるものである。
- 五百旗頭座長 災害の後には「進歩」がある。阪神・淡路や東日本での経験が今の熊本に繋がっている。そうした助け合いの循環がないと、この災害列島では生き残れない。蒲島知事のリーダーシップの下、災害対応の蓄積を次の被災地に届ける取組みをさらに進めて行って欲しい。

(注) 熊本地震復旧・復興本部会議の構成

- 座長 五百旗頭真 (熊本県立大学学長)
- 座長代理 御厨貴 (東京大学名誉教授)
- 委員 金本 良嗣 (電力広域的運営推進機関理事長)
- 河田 恵昭 (関西大学社会安全研究センター長)
- 古城 佳子 (東京大学大学院教授)
- 谷口 将紀 (東京大学大学院教授)
- 坂東真理子 (昭和女子大学理事長)

■ 今後の課題

熊本県の取り組みに対する、くまもと復旧・復興有識者会議の各委員の評価はきわめて高い。評価の高いところは、各委員の発言にあるように今後の被災に活かすことが重要である。ただ、各委員の発言の中にも、何点か課題を上げられている。列挙すると次のとおり。

- ・ 防災の主流化 防災や関連の取組みを多様な価値観に基づいて総合的に進めて欲しい。
- ・ 災害が多発する日本列島であるため、「有事」の対応を「平時」の頃から考えておく必要がある。
- ・ 高齢者や障がい者など社会的弱者に被害が集中するので、対策を取って欲しい。
- ・ 助け合いの循環がないと、この災害列島では生き残れない。災害対応の蓄積を次の被災地に届ける取組みをさらに進めて行って欲しい。

以下は、筆者が考える今後の課題である。

- ① 朝日新聞社説で言及している「災害給付金」の増額
現在の被災者生活再建支援制度は、日常生活用品の購入などの経費に対し 最高 100 万

円、被災住宅の解体・撤去等経費、住宅再建のための借入金に対する利息や借家の家賃などの経費に対し最高 200 万円、合計で最高 300 万円を受け取ることができる（住宅の被災の程度、世帯の収入や世帯の人数等によって異なる）。

また、融資などを中心としたさまざまな公的支援制度がある（経済・生活面の支援、経済・生活面の支援、住まい確保・再建のための支援）がある（詳しくは以下参照）。

- ・ 被災者生活再建支援制度

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/saikenshien/pdf/kentou5/siryu3_2.pdf

- ・ 被災者支援に関する各種制度の概要（内閣府 2019 年 11 月 1 日現在）

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/kakusyuseido_tsuujiou.pdf

これら制度の拡大、充実を図ることが必要である。

② 避難所、仮設住宅の改善

昨年の台風 19 号による広範囲な風水害では避難所の課題が数多く指摘された。特にイタリアなど欧米との比較がマスコミで報道された。

- 欧米の避難所では必ず簡易ベッドが準備され、またテントで家族ごとに避難生活するのが一般的になっている。

- ・ 特集 自然災害と避難所 □消防「避難所のあり方、海外との比較

榛沢和彦（新潟大学大学院先進血管病・塞栓症治療・予防講座特任教授 避難所・避難生活学会理事長）

消防防災の科学（No.135 2019（冬季）

http://www.isad.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/03/no135_7p.pdf

- イタリアの避難所に被災後真っ先に届く 3 つのものは

テントの中には仕切りをつくってプライバシーを確保する。トイレ、キッチンカーによる食事、ベッドの 3 つが、すばやく避難所に運ばれる。この時、トイレはもちろん、ベッドと食事の場所もすべて別。衛生面だけではなく、被災生活が日常生活からかけ離れたものにならないためにも、寝る場所と食事の場所を一緒にはしない。



簡易ベッド（左）と災害救助犬（右）



8人用テント

- ・ リスク対策.com <https://diamond.jp/articles/-/171495?page=4>

しからば、日本でどうすべきかが課題である。日本では学校等や防災倉庫等に備品等が備蓄されているが、防災倉庫といってもいかにも狭く、とてもイタリアのようにはいかない。少なくとも都道府県に1つは数万人に対応できるようなテント、ベット、トイレなどを備蓄するようにしたい。

③ 高齢者の孤立を防ぐための取り組み

朝日新聞社説も、くまもと復旧・復興有識者会議も触れていない課題が、災害関連死の多さである（くまもと復旧・復興有識者会議での意見は概要なので発言が割愛されているかもしれない）。熊本地震では特に災害関連死が多い、8割弱にも及ぶのだ。

○ 熊本地震における死者 272 人

<内訳>

- ① 警察が検視により確認している死者数 50 人
- ② 市町村において災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき
災害が原因で死亡したものと認められたもの 人 217 人
- ③ 6月19日から6月25日に発生した豪雨による被害のうち
熊本地震との関連が認められた死者 5 人

※平成28（2016）年熊本地震等に係る被害状況について【第301報】

2020年3月13日発表 熊本県危機管理防災課

この熊本地震における災害関連死は、東日本大震災における震災関連死（下表）と比較すれば、異常と言っていいほど多いと言えるだろう。

東日本大震災における震災関連死の死者数
（令和元年9月30日現在）

	死者数	うち 65 歳以上
全 体	3,739 人	3,313 人
うち福島県	2,286 人	2,058 人

東日本大震災における震災関連死は、福島県が全体死者数、65歳以上死者数とも6割を超える。原発災害による避難生活の長期化や故郷喪失などによるストレスが主要な要因だと考えられるが、福島県以外の県と比較しても熊本地震における災害関連死は多いと言わなければならない。

その原因の詳細な究明が必要だと思う。なぜなら、朝日新聞社説やくまもと復旧・復興有識者会議は熊本県などの取り組みを高く評価しているからである。また社説で紹介されている西原村や益城町は熊本市と合併せず、そのために行政機能を維持して避難所や仮設住宅の設置や運営、そしてみなし仮設住宅への対応などに力を発揮してきたと思われる（北海道胆振東部地震においても厚真町やむかわ町など、やはり合併しなかった町村であり、同様な機能を発揮した）。それでもなお、災害関連死が多いということを問題にしなければならないと思うのだ。

今後ますます高齢社会が進行する。朝日新聞社説が「孤独死に象徴される被災者の孤立を防ぐことも忘れてはならない課題である」と結んでいる課題は、東北も熊本県も同様である。東北における災害公営住宅も高齢世帯、単身世帯が多い。「孤独死に象徴される被災者の孤立を防ぐ」課題は、全国的な課題だと言わなければならない。

▽ ▽ ▽

課題として3点を上げたが、もちろん他にも課題は多い。熊本地震や東日本大震災、さらには北海道胆振東部地震や最近の台風、集中豪雨などの大災害も含めて、過去の教訓を踏まえて今後の対策に活かしていかなければならない。