

京都経済短期大学論集（京都経済短期大学経営・情報学会）

2016年7月29日発行 第24巻 第1号 抜刷

## 熊本地震の被災と支援

～発災1ヶ月の現状・課題～

今瀬政司

## 地域特集

# 熊本地震の被災と支援

～発災1ヶ月の現状・課題～

今瀬政司

## 目次

1. はじめに
2. 熊本地震の発災1ヶ月の被災状況  
～目に見える被災と「目に見えない被災」～
3. ボランティアの支援活動の現状・課題
4. 復旧・復興と支援活動における今後のあり方

## 1. はじめに

2016年4月14日に発生した熊本地震。同日と16日の2度にわたり震度7を記録する大地震が熊本を襲った。熊本と大分の両県を中心に震度6や5の強い揺れを含めて余震が非常に多い状態が続いている。この熊本地震について、筆者は発災当日以降、情報の収集・整理・発信、被災地と国・自治体・支援団体の繋がりづくり等の支援活動を行いながら、熊本・大分両県の被災各地の現地調査、被災と支援活動の実態調査、ならびに被災者と国・自治体・支援団体等への聞き取り調査等を行っている。

本稿では、発災から1ヶ月時点での被災と支援活動の現状・課題について調査結果を報告するとともに、今後の復旧・復興と支援活動のあり方について検

討を行っている。なお、被災と支援の状況は被災各地によって異なり、かつ日々刻々と変化しているため、調査結果は全体状況を表しているものではなく、断片的なものであることを付しておく。

## 2. 熊本地震の発災1ヶ月の被災状況 ～目に見える被災と「目に見えない被災」～

### 2-1. 人的・物的被害の状況

熊本地震では、4月14日夜21時26分頃にマグニチュード6.5、最大震度7（益城町）を記録する大地震（前震）が発生した。さらに、その2日後の16日夜1時25分頃にマグニチュード7.3、最大震度7（益城町、西原村）を記録する大地震（本震）が続けて発生した。内閣府の取りまとめ情報（注1）によると（速報値）、発災後の4月末までの半月間に、震度6弱以上が2度の震度7を含めて計7回、震度4以上が98回発生している。5月13日（7時現在）までの発災後一ヶ月間では、震度4以上が106回、震度1以上を観測する地震は1,411回も発生している。

この熊本地震による被害を見ると（熊本以外を含む、報告時により数値変動）、人的被害では、地震で直接亡くなった方が55名、震災関連死が20名に上り、重傷392名、軽傷1,422名、程度分類未確定の負傷者140名となっている。建物の住宅被害では、全壊が8,305棟、半壊が26,094棟、一部破損が125,846棟、分類未確定分の住家被害数が2,212棟に上る。非住家被害では、公共建物が243棟、その他が1,809棟、火災が16件に上っている。

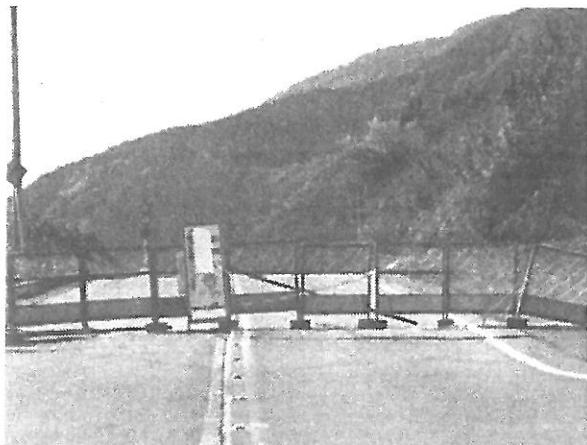


益城町の被災した建物（今瀬撮影）

応急危険度判定と被害認定調査  
(今瀬撮影)

また、発災直後の4月17日5:00現在、地震による通行止めが高速道路は5区間、直轄国道は2区間、補助国道は23区間、都道府県・政令市道は132区間に上った。1ヶ月後の5月13日6:00現在には、それぞれ0区間、1区間、6区間、33区間まで減少したとはいえ、橋の崩落や地滑り等で復旧のめどさえ立たない道路が多く残っている。また、鉄道については、JR九州の豊肥線（肥後大津～豊後荻間）と南阿蘇鉄道の高森線全線が運転を休止しており、復旧のめどは立っていない。

熊本・大分両県では、かつては大きな地震災害があったものの、近年では少なかった。そのこともあり、水害対策に比べて地震への対策が行政の政策としても市民意識としても遅れていたとの声が被災各地で聞かれる。



南阿蘇村の道路通行止（今瀬撮影）



通行止と迂回ルート地図（今瀬撮影）

## 2-2.避難生活の状況

避難所の状況について、内閣府の取りまとめ情報によると（注1）、2回目に震度7（本震）を記録した4月16日直後の時点では、自治体が把握する1,145箇所の避難所に103,931名の避難者が避難していた。各県の内訳は、熊本県内で686箇所 91,763名（16日14：30）、大分県内で181箇所 10,070名（17日 5：00）、福岡県内で249箇所1,567名（16日18：00）、宮崎県内で29箇所531名（17日 5：00）である。

発災から半月後には、熊本県で444箇所 30,629名（4月29日 13:30）、大分県で8箇所 214名（同日 19:00）、1か月後には、熊本県で251箇所 10,703名（5月12日 13:30）、大分県で1箇所 3名（同）となっており、依然として多くの被災者が避難所生活を強いられている。

体育館をはじめとした避難所では、発災直後、水や食料、医薬品、衣類などの支援物資の提供が非常に遅れて不足した状態が見られた（1～2週間後、時間とともに改善）。避難所空間についても、体育館や施設廊下等の床に毛布等を敷いただけの生活から、支援団体等の物資提供により、段ボール製の仕切り・簡易ベッドやカーテン等で一部徐々に整備されてきているが、プライバシー確保や女性に対する犯罪防止などの対策は十分と言えない状況が続いている。また、本来は福祉避難所として指定されているはずの避難所が一般の避難者で埋

め尽くされて、高齢者や障がい者等が避難所生活を送れずに、損壊した住宅や施設、あるいは車中で避難生活を送らざるを得ない状況が各所で見られる。

こうした避難支援をめぐる問題は、これまでの災害でも常に指摘されてきて いるが、今回の熊本地震でも、多少の改善はみられるものの、根本的な改善は なされずに同じような過酷な避難所状態となっている。



益城町の避難所（今瀬撮影）



由布市の避難所（今瀬撮影）

さらに熊本地震では、避難所の建物ではなく、自家用車の車中、損壊した家屋やその軒先、作物を作るビニールハウス、車庫や倉庫、キャンプ用のテント等、屋外で避難生活を送る人が多い。屋外避難の理由としては、大小の余震が 頻発し続ける中、建物の中で夜を明かすのが怖いこと、持病を抱えた高齢者や 障がい者であること、子どもがいる家族であること、プライバシーを確保でき ないことなどである。

避難所にある駐車場・運動場等のスペースは、夜間に寝泊まりして屋外避難 を続ける多くの車やキャンプ用のテントで埋め尽くされている。駐車場では、 昼間は仕事に出ていて空車になっていることも多く、場所取りの物品（空 のペットボトル、ポール、自転車、箱等）が車一台分ごとに置かれている。テントについては、地震による建物倒壊の恐れはないが、日中著しく高温になつて熱中症の恐れがあり、雨による浸水や風で飛ばされることがあり、その問題 が多く指摘されている。

こうした車やテント等での屋外避難をしている避難者については、その避難状況の把握が難しく、食事提供等の避難生活の支援活動を難しくしている。



益城町での車中避難（今瀬撮影）



日中の駐車場の場所取り（今瀬撮影）

余震が続く中、被災地から離れて県外などの親戚・知人宅や公営住宅等に一時避難する人たちも多く見られる。家族まとまって一時避難を望むものの仕事や学校を休むことができずに、家族がバラバラになって避難生活を送る人もいる。県外等への一時避難では、頻発する余震に襲われることがなくなり、避難所等での過酷な避難生活から解放されるものの、自治体等からの情報や支援を得られにくくなる。一時避難が長期化した場合には、住んでいた地域に戻らずに、そのまま避難先の地域に移り住むことになってしまうこともあり、今後、その対策が課題になると見られる。

また、近隣住民でまとまって同じ避難所に避難できれば、日頃の助け合いのコミュニティを維持したまま避難生活を送れるが、そうでないことも多い。コミュニティが元々濃厚で豊かな地域の避難所と、コミュニティが希薄な地域での避難所とでは、避難所での生活やその運営方法も変わってくる。

さらに、ペットの犬が家族の一員として大事な存在となっている中、避難所に連れて行けずに仕方なく倒壊した家屋の敷地内に縛られている犬や行方不明になっている犬も多い。一部、理解のある避難所（例：益城町総合体育館）では、避難所の入口辺りに犬小屋を設けているところも見られる。



テントでの避難生活（今瀬撮影）



倒壊家屋に残された犬（今瀬撮影）

### 2-3.心の被災～「目に見えない被災」～

今回の熊本地震では、震度7が2回起こり、震度6から4の規模の大きな余震が頻発しているため、建物がいつ倒壊してしまうか分からない状況にある。そのため、心の被災という「目に見えない被災」に遭っている人たちが多く見られる。特に、幼い子どもたちの心理的な負担はとても大きく大きい。

災害時、子どもたちの中には、ストレートに精神的にダメージを受けて弱る子どもがいる一方で、親や大人たちに元気な姿を見せよう、心配させないようにしよう、手伝って役に立とう、として避難所運営の手伝いを積極的に行う子どもたちも少なくない。だが、大小の余震が継続的に続き、建物倒壊の恐怖を感じながら避難生活を続ける中で、内面的には精神的なダメージがひどく、避難生活が長期化する場合には緊張の糸が途切れ、大きな心の負担を負うこともある。

益城町総合体育館等の避難所でも、子どもたちが掃除など避難所運営のボランティア活動を積極的に行う姿が見られる。避難所を運営する熊本YMCAや子ども支援団体が子どもたちの心をリフレッシュさせようと、キッズルームを設けて図書の読み聞かせや遊びなど様々なケア活動を行っている。



避難所の子どもボランティア  
(今瀬撮影)

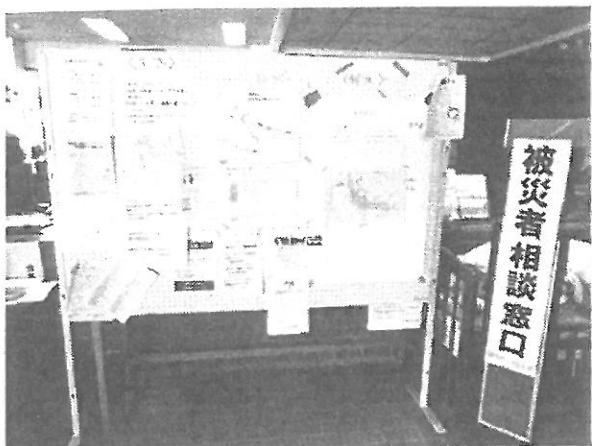


避難所のキッズルーム（今瀬撮影）

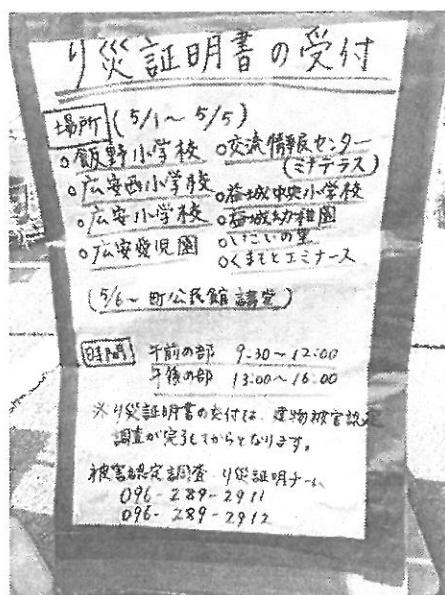
#### 2-4.被災・受援格差の状況

一言で被災者といつても当然のことながら様々である。熊本地震では局所的被害が顕著であり、市街地や中山間地など住むところによって被災状況が異なり、年齢や家族構成によっても避難事情が異なる。避難所や役所・役場等に被災者が自ら足を運ばなければ、食料等の支援物資の提供は受けられず、支援に関する情報も分からぬままになることが多い。山間部に住む一人暮らしの高齢被災者の中には、避難所に行けず、インターネットもできずに、支援物資や支援情報を得られないまま一部倒壊した家屋で過ごしている人たちもいる。

支援情報を掴める被災者は様々な支援を受けることができるが、逆に、最も支援を必要としている弱い立場の高齢者や障がい者等の被災者個人に支援情報が行き届きにくい状況が見られる。それにより、被災者の被災格差と受援格差が拡大している。そのため、支援活動においては、できるだけ多くの被災者を一度にまとまった形で支援することも重要であるが、局所被災での被災者一人一人に合わせたピンポイント支援を拡充していくことも求められる。



役場の支援情報の掲示板（今瀬撮影）



被災証明書の受付案内（今瀬撮影）

## 2-5.局所被災と日常生活が混じった被災地

前述のように道路・鉄道網が大きな被害を受けていることで、熊本市内やその周辺地域の道路では各所で渋滞が発生している。渋滞の原因としては、道路・鉄道網の各所寸断や物資・支援者を乗せた支援車両の通行量の多さもあるが、日常の生活や仕事での車の移動が重なっていることの原因も大きいと見られる。特に朝晩の渋滞では、日常の通勤による車の移動が重なっていることもある。

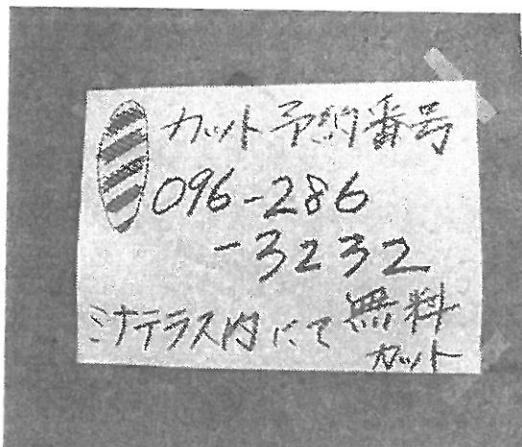
熊本地震では、局所的に被害地域が広がっており、建物被害を受けている人たちが大勢いる一方で、殆ど被害を受けていない住民や企業・事業者等は通常の生活と仕事を行っている。そのため、町の中では、大きな被災と普段通りの日常との両方が入り混じった状況が見られる。東日本大震災では三陸沿岸部などが全面的に壊滅的な被害を受けたため、被災エリアとそうでないエリアが比較的はっきり分かれていた。熊本地震では被災と日常の光景が混在しているのが一つの特徴となっている。そのため、人によって生活と意識の温度差は大きく、被災の状況が見えにくくなっているとも言える。

ボランティアでの避難者支援活動がそうした生活と意識の温度差を顕著に表すこともある。例えば、避難所では理美容などのボランティア活動が行われて

いるが、近隣の被害がなかった理美容店にとっては営業を妨害されるとの意識につながり、一部では苦情の声となって表れているケースもある。



倒壊した街並を通る道路渋滞  
(今瀬撮影)



ボランティア理美容の案内（今瀬撮影）

## 2-6.被災自治体の混乱

被災地には、全国各地の自治体から多くの職員が派遣されてきている。内閣府の取りまとめ情報（5月12日17:00現在）（注1）によると、被災地自治体で活動した全国各地から派遣された自治体職員は1,426名に上る。派遣先は、熊本県38名、市町村1,388名で、派遣先市町村での業務は、避難所運営659名と罹災証明書に係る事務594名が大半を占め、行政窓口34名、その他101名となっている。熊本地震では、罹災証明書の発行が遅れ、その判定に被災者から不満の声が聞かれるなど、業務の混乱が続いている。

被災地の自治体では、庁舎の建物が被災したり、地震への事前の防災対策が不十分であったことなどもあり、救援、避難支援、復旧などに係る業務において混乱が見られる。全国各地から支援に駆け付けた自治体職員との間の調整でもすれ違いが起こり、連携が十分に取れないこともある。

自治体や国の行政でも、企業・NPO等の民間でも、災害時には日常の業務状況が反映され、本当の力量が試されるものである。この熊本地震で起こっている混乱での経験を通して、それを教訓として、次の災害時のみならず、日常

の業務改善が行われることが重要なこととなる。

### 3. ボランティアの支援活動の現状と課題

熊本地震では、発災直後から継続的にボランティアの不足が非常に顕著に見られる。自治体・社会福祉協議会の災害ボランティアセンターで登録して活動したボランティア数は、発災後1ヶ月間（5月13日迄）で延べ46,474名にとどまっている（注2）。阪神・淡路大震災や東日本大震災における災害ボランティアセンターでのボランティア数を大幅に下回っており、災害の規模や諸条件による違いもあるものの不足感は否めない。

一方、ボランティア団体、NPO・NGO等の支援活動はそれぞれに自由に行っているため、そのボランティア数は把握が困難で不明であるが、それらの活動も被災者の支援ニーズの大きさに対して十分に応えきれていないと言える。

ボランティアが不足している原因として、ボランティアを「抑制する力」が働いていることが大きい。発災から間もない時期に、一律に、「ボランティアにまだ行ってはいけない」「ボランティアに来ないように」「個人による積極的なボランティア活動を行うのはもう少し先になる」などといった言葉が、災害ボランティアをコーディネートする関連団体等から盛んに発せられた。

例えば、熊本市の災害ボランティアセンターでは、「ボランティア受付終了」「ご来場いただきありがとうございます。残念ながら、本日ご紹介できる活動がなくなってしまいました。受付を締め切らせていただきます。」と書かれた大きな看板が立てかけられていた。ボランティア募集案内に「受付開始9時」と書かれているのを見て全国から駆け付けた多くの個人ボランティアたちの中には、9時前には既に受付が終了して、コーディネーターから門前払いの言葉を受けて、路頭にまとった者も多くいる。

ボランティア活動をコーディネートする側の論理が強く働きすぎてしまっているところにボランティア不足を招いている要因の一つがある。阪神・淡路大

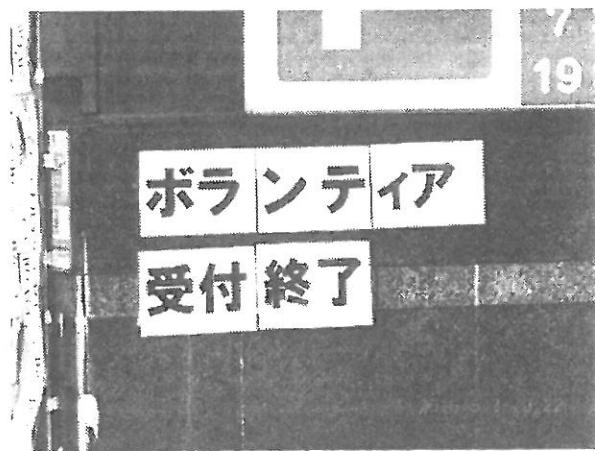
震災時にはボランティアが勢いをもって多く活動したのに対して、東日本大震災でも、発災から間もない時期に同じように「抑制力」が働いてしまった。支援ニーズの大きさに対して、ボランティアの支援活動の不足が際立った。それにより、多くの震災関連死を生む要因の一つにもなり、その後、反省の声が聞かれた。

「被災地が落ち着いてから」「混乱するから」「ボランティアの受け皿が整ってから」「もう少し後に来てください（行くようにして下さい）」とマニュアルに従った杓子定規な対応では助かる命も助からず、早期の救援・生活改善は図られない。災害時には、日常のマネジメントとは異なる非常時のマネジメントが必要となるが、過去の災害を踏まえたボランティアのコーディネーターの教訓が、熊本地震では十分に活かされていない。

支援を受ける被災者に心があるのと同じように、「支援するボランティアにも心がある」ということを忘れてはいけない。被災して困っている人たちを直ぐにでも「支援したいと思う心」を大事にする必要がある。時間が経てば経つほど、あるいは「ボランティアは今は要らない」とコーディネーターから門前払いされれば、支援の心はどうしも冷めていく。非常時における支援活動のコーディネーターでは、被災者の「心」とともに、支援者の「心」にも向き合ったマネジメントが非常に重要と言える。現在進行形で続く被災と支援活動だが、災害ボランティアセンターにおけるボランティアのコーディネートを振り返り、ボランティアの「抑制力」や「受付終了」等による心理的・波及的影響の把握と検証（評価）を行うことが求められ、今後の災害時の教訓として活かしていくことが重要となる。



災害ボランティアセンター（今瀬撮影）

ボランティア受付終了の掲示  
(今瀬撮影)

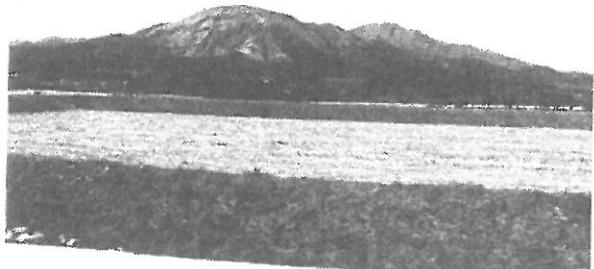
#### 4. 復旧・復興と支援活動における今後のあり方

熊本地震では、このように深刻な被災の現状・課題があり、「目に見えない被災」も先が見えない状況で続いている。ボランティア等の支援活動にも不足という課題が見られる。

発災から1ヶ月が経つ中、今後、道路・鉄道・橋や公共・商業施設等の復旧・復興とともに、被災された人々は避難所等での避難生活、仮設住宅、復興住宅などへと段階を踏んで生活の復旧・復興の歩みを図っていくことになる。義援金・補助金などの資金支援も図られ、それらを早期に効率よく行うことが求められる。だが一方で、それだけでは被災地、被災者の復興は成り立たない。特に、被災者個々人が抱える「目に見えない」生活復興をどのように支援していくのかがさらに重要となる。行政や支援団体等においても、その過程において被災者一人一人に合わせた適時適切な支援活動がなされることが求められる。

復興の地域づくりでは、被災者であり、かつその地域に住む住民である者たち自身が主導して、自律的に復興するようにしていかなければならず、そのためには住民たち自身が「話し合う」機会を意識的に作っていくことが必要となる。また、中長期的な復興では、その被災地の地域社会にとって、被災者・住民に

とて、「大事なことは何なのか」「何がなければ、被災者自身が心から思える復興とは言えないのか」について、常に考えていかなければいけない。今後は、「何を持って復興とするか」という哲学・ビジョンを持った復旧・復興と支援活動が重要となっていく。



美しい自然が広がる南阿蘇村  
(今瀬撮影)



観光客を迎える看板（今瀬撮影）

### 【参考文献】

- ・今瀬政司（2016）「熊本地震の被災と支援の現状・課題」市民活動情報センター・近畿労働金庫・他共催『《5・20 緊急報告会》「熊本地震」支援活動の現状と課題～発災から1ヶ月、関西からの支援を考える～』2016年5月20日、<http://sicnpo.jp/>
- ・市民活動情報センター（2016）『「2016年熊本地震」の災害と応援活動の情報』ホームページ、<http://sicnpo.jp/saigai160414/>
- ・今瀬政司（2011）『地域主権時代の新しい公共 希望を拓くNPOと自治・協働改革』学芸出版社

### 【引用文献】

- （注1）内閣府政策統括官（防災担当）非常災害対策本部（2016）「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」『内

閣府『防災情報のページ』ホームページ、

<http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/index.html>

(注2) 熊本県社会福祉協議会・熊本県災害ボランティアセンター（2016）「ボランティア参加人数推移（市町村災害ボランティアセンター）」『熊本地震ボランティア情報』ホームページ、<http://kumamoto.vc/72>

第24巻●第1号  
2016年7月

京都  
經濟短期大學  
論集

京都經濟短期大學  
經營・情報学会

*Bulletin of Kyoto College of Economics  
Kyoto Keizai Tanki Daigaku*

## 目 次

### 地域特集

地域に学ぶ、本当の意味 ..... 岩田年浩 1

地域特集へのご挨拶 ..... 高橋和志 3

西京区魅力発信プロジェクトについて

西京区・洛西連携協議会の活動 ..... 安木新一郎 5

社会的共通資本と社会関係資本の構築

—洛西・地域研究センターの再始動に寄せて— ..... 高橋和志 9

社会貢献地域連携事例報告

—洛西ニュータウンとともに生きる京都経済短期大学— ..... 三宅正伸 21

§ 経済社会の構成原理としての分業と協業（そのⅠ）。

..... 北野正一 47

熊本地震の被災と支援

～発災1ヶ月の現状・課題～ ..... 今瀬政司 71

繁昌のはじまり ..... 増田和夫 87

桃と繁昌 ..... 増田和夫 97

「地域特集」によせて ..... 佐藤健司 111

### 論 文

スポーツにおけるジャイアント・キリングの分析 ..... 高木寛之 113

### 研究ノート

一円玉の流通枚数の推計 ..... 安木新一郎 125

## Contents

An Area Special Number Vol.1: Toshihiro IWATA: The freethinking from a region .....	1
Kazushi TAKAHASHI: Greeting to an Area Special Number .....	3
Shinichiro YASUKI: Nishikyo Ward Promotion Project —Activity Report of Nishikyo Ward and Rakusai Association— .....	5
Kazushi TAKAHASHI: Establishment of Social Overhead Capital and Social Capital —Re-Start in a Rakusai Research Center— .....	9
Masanobu MIYAKE: A Case Study Report of Social Contribution and Regional Collaboration—Kyoto College of Economics which develops with Rakusai New Town—.....	21
Mazakazu KITANO: On Division of Labor and Cooperation as the Principle to Compose Economic Society .....	47
Masashi IMASE: Disaster and support activities in Kumamoto earthquake —Current situation and problem in disaster 1 month— .....	71
Kazuo MASUDA: The Daybreak of Hanjyo .....	87
Kazuo MASUDA: The Hanjyo with peach .....	97
Kenji SATO: An Address of 'Special Edition for Community' .....	111
<b>Article:</b>	
Hiroyuki TAKAKI: An analysis of Giant Killing in sports .....	113
<b>Study-Note:</b>	
Shinichiro YASUKI: A Note on Estimation of Number of One-Yen Coins .....	125

## 執筆者

岩田年浩 本学学長  
佐藤健司 本学教授  
安木新一郎 本学准教授  
今瀬政司 本学准教授  
増田和夫 本学専任講師  
高橋和志 本学専任講師  
高木寛之 非常勤講師  
三宅正伸 非常勤講師  
北野正一 非常勤講師（兵庫県立大学名誉教授）

原稿の掲載は、査読委員の審議を経て決定する。このとき、記述の修正が求められる場合もある。

京都経済短期大学論集 編集発行 京都経済短期大学 経営・情報学会  
第24巻 第1号 (会長) 岩田年浩

頒価 2,000円

〒610-1195 京都市西京区大枝東長町3-1  
電話 (075) 331-3159代  
京都経済短期大学

2016年7月29日 発行

印刷所 株式会社大光社