

熊本地震からの創造的な復興 の実現に向けた提言

くまもと復旧・復興有識者会議

目 次

まえがき 熊本地震とその復旧・復興 P 3

1 暮らし・生活

住民に寄り添い、住民との協働による復興

提言 1 - ① 迅速で住民に寄り添った支援 P 7

提言 1 - ② 災害時の要支援者への細やかな配慮 P 7

提言 1 - ③ NPO法人や民間企業との連携による
切れ目のない被災者支援 P 8

提言 1 - ④ 住民との協働によるまちの再生 P 8

提言 1 - ⑤ 住民に寄り添った長期避難集落の
コミュニティ再生 P 9

2 地域産業

従来の枠組みにとられない広がりのある復興

提言 2 - ① 地元経済の早期かつイノベティブな復興 P10

提言 2 - ② 農林水産業の早期復旧と創造的復興 P11

提言 2 - ③ 世界の活力を取り込むアジアのゲートウェイ熊本 ...P11

3 熊本城と阿蘇ー人類的資産

次世代に継承する復興

提言 3 - ① 熊本城や文化財の国民参加による修復・復興 P12

提言 3 - ② 悠久の宝「阿蘇」の輝きを取り戻す P13

4 社会基盤

(1) 将来の躍進を見据えた復興

- 提言 4(1)－① 広域的・長期的視点からの東部熊本の再生…………… P14
提言 4(1)－② 将来の災害を見据えた九州の縦軸横軸の …………… P14
早期整備と多重性の確保

(2) 次の災害に備える復興

- 提言 4(2)－① 熊本地震の教訓を伝承する …………… P15
提言 4(2)－② 九州の広域防災拠点機能の強化 …………… P16
提言 4(2)－③ 行政庁舎や学校をはじめとする公共施設 …………… P16
の耐災性の強化
提言 4(2)－④ 民間住宅や宅地の耐震補強等に対する …………… P17
公的支援の強化

5 復旧・復興に向けて

(1) 「オール熊本」による柔軟な復興

- 提言 5(1)－① 柔軟で持続可能な復旧・復興 …………… P18
提言 5(1)－② 「オール熊本」体制による復旧・復興 …………… P18

(2) 国・国民合意による復興

- 提言 5(2)－① 国、地方、国民が一体となった国際水準 …………… P19
の復旧・復興
提言 5(2)－② 地元主体の復興を支える復興基金 …………… P19

補論 熊本地震のメカニズム …………… P20

まえがき 熊本地震とその復旧・復興

震度7の地震の揺れが2度も来たこと、震度5以上を記録した地震が19回もあったこと、1,700回を超える数限りない余震が続いたことは、熊本地震の過酷さを示すものであり、熊本の被災者の心身を痛めつけた。全半壊家屋は3万棟を超え、一部損壊は11万棟を超える。我が家に帰って眠れない人々の数が膨大な数となった。熊本城は衝撃的な姿となり、阿蘇山系の大規模な土砂崩れにより、東西を結ぶ道路が寸断された。

他方、日奈久断層も布田川断層の震源も、地下約10kmと浅いため、その真上では益城町や西原村のように震度7の激震となったが、その範囲は限られており、かつ、人口稠密でない広い山林や農地も含まれている。阪神・淡路大震災のように「震度7の帯」が市街地を広く覆う事態を招かなかつたことは不幸中の幸いであった。

また、被災地の人々が、「前震」―「本震」の段階的到来に対処したことが大きかったと思われる。4月14日夜の三度にわたる地震に警戒心を強めた多くの人々は、次の夜の「本震」の時には自宅を離れ、避難所や車に逃れていた。熊本地震では、約8千棟が全壊し、全壊家屋の世帯人口は約2万人以上ではないかと推されるが、その時に傷ついた家にいた人は多くなかった。震災そのものによる犠牲が49名、関連死を含めて69名にとどまったのは、その結果である。いきなりM7.3の本震の奇襲攻撃を受けなかったことは幸いであったといえよう。

蒲島熊本県知事は、前震の発生後、速やかに緊急消防援助隊や自衛隊に出動を要請した。熊本市には、西部方面総監部や第8師団があり、全国的に見ても自衛隊が最も濃密に存在する地である。北熊本駐屯地から、事態発生時の初動対応部隊である”FAST-FORCE”が、すでに22時19分に益城町に向けて出発しており、その夜は400人態勢、15日中に1,800人態勢、16日の本震後

には、1.5万人から2.6万人態勢に増強して、被災者の救援に当たった。(国立国会図書館調査及び立法考査局「調査と情報 NO.910－平成28年(2016年)熊本地震の概況」2016.5.26)

阪神・淡路大震災においては、大兵力投入決断の遅れと交通マヒによって、自衛隊が初動に十分な役割を果たせず、生存救出が165名に留まったのに対し、熊本被災地においては、自衛隊が1,255名の生存救出を行った(熊本県の6月集計によれば、消防関係が295名、警察159名の生存救出がなされている)。

自衛隊、消防、警察のような第一線部隊は、阪神・淡路大震災以来、新潟県中越地震、東日本大震災と勃発する災害の中で改革を遂げ、対処能力を高めており、その成果が熊本の被災地で現れている。また、かつては発災後の通電は早い、水道、都市ガスは時間を要するのが常識であった。水道は、利用していた豊富な地下水が地震の揺れで濁るなどの新たな問題も重なって、復旧に時間を要したが、今回、全国的支援を得た都市ガスの復旧は極めて迅速であった。同じことは、自治体間の広域と近県の支援についても、DMATなどの医療支援、そしてNGO-NPOなど民間ボランティアの支援についてもいえる。災害を重ねるごとに、官民双方の多重的な支援体制は進化を遂げており、この列島のどこが被災地になっても、緊急事態においてその恩恵を享受できる社会の成熟ぶりを熊本の地に見てとることができる。

政府は、前震の発生した直後に非常災害対策本部を設置した。4月17日から5月13日まで、被災地の要請を待つことなく必要と思われる食糧や生活用品を大量に送るプッシュ型の支援を行ったことが、緊急時における被災地の物資不足を短縮する効果を持った。安倍首相は三度被災地を視察するとともに、4月中に激甚災害や特定非常災害の指定を行って復旧・復興事業の補助率を高める措置をとり、5月17日には補正予算を成立させ、7,780億円の復旧・復興費を確保した。

以上のような迅速果敢な措置は高く評価される。ただ、成立した予算のう

ち大部分が予備費であるように、どのような復興を可能にするかは、なお、不明である。熊本復興に真に必要な事業が展開されることを期待する。

本有識者会議は、災害緊急時の支援に劣らず、中長期的な復旧・復興のあり方が重要であると考え。その面についての近年の考え方と対処の進展を見ておきたい。

第一には、人間性と民主主義の要請として、公費をもって被災者の生活再建を支援する対処を国が行うようになったことである。阪神・淡路大震災時は、公費は公共部門のみに使われ、個人の生活再建に投入することを行政が認めなかった。しかし、被災地の声が全国知事会や広汎な国民の共感を得て、3年後に被災者生活再建支援法が成立した。世界を見れば、被災者を公費をもって支えることについては、ほとんどの国で行われており、人間性に適う営みとされている。さらに要援護者への支援、心のケアへの留意、中間支援員への公的補助などが、新潟県中越地震、東日本大震災の復旧、復興過程で進展を見て、一般化した。

第二に、単に旧に復すのではなく、創造的復興を行うことの重要性が広く認められたことが注目される。1923年の関東大震災時には大論争があり、復旧論が勝利したかに見えたが、実際には都市計画による帝都の創造的復興が幸いにも実施され、今日の東京がある。阪神・淡路大震災は、公費は復旧まで、創造的復興を行う場合は地元資金でと、国は区分を設けた。しかし、この技術革新の著しい時代に、旧に復することしか許さない方針の不十分さが、その後かえって痛感され、東日本大震災時にはよどみなく創造的復興が政府の公的方針となった。仙台で2015年3月に行われた、国連防災会議の主張点は、「防災・減災の主流化」と”Build Back Better”(より良く再建する)であり、今や創造的復興は国際的基準ともなろうとしている。

東日本大震災後の復興については、津波常襲地であった三陸海岸を、レベル1の津波、すなわち過去400年にわたって、およそ40年に一度来襲してきた大津波にも安全なまちに生まれ変わらせるべく、大土木工事を全ての入り

江で敢行中である。注目すべきことは、この創造的復興の直接経費を国が負担し、財政力の弱い小さな自治体の負担を0としていることである。国民が増税を受け入れたことが、それを可能としている面は否定できないが、地方の自治体が莫大な復興費の負担に耐えないことは、熊本でも全国どこでも同じである。この災害多発の列島では、どこでも被災地となりうる。被災地とその住民を国が可能な限り支える、それを一般方針とすることが、国の国民に対する誠実さではあるまいか。

災害によって悲惨のどん底に落ちた地方の人々が立派に再生することは、その地方にとって救いであるだけでなく、日本全体の活力と発展に不可欠である。そして、何よりも被災地を見捨てない、人間性豊かな国民共同体のあり方こそが、日本全体の誇りでなければならない。

平成28年6月19日

くまもと復旧・復興有識者会議

座長	五百旗頭 真
座長代理	御厨 貴
	金本良嗣
	河田恵昭
	古城佳子
	谷口将紀
	坂東真理子

1 くらし・生活

住民に寄り添い、住民との協働による復興

提言 1 - ① 迅速で住民に寄り添った支援

発災から2カ月が経過し、避難生活が長期化する中、被災者が一日も早くこれまでの日常生活を取り戻し、痛みを最小化することが急務である。仮設住宅をはじめ安心して暮らせる「すまい」の確保、水道・下水道等の生活インフラの早期復旧や、災害瓦礫等の処理などに、スピード感を持って取り組む必要がある。

また、被災者の痛みをできる限り和らげる配慮とともに、地域において“絆”や“つながり”を持ち続けることが望まれる。4年前の熊本広域大水害時の対処を継いで、熊本らしい“あたたかさ”と“ゆとり”のある仮設住宅の仕様とすること、そして、住民同士のコミュニケーションの場となる集会所や談話室など“やさしさ”や“ふれあい”のある集いの場を提供するなど、住民に寄り添った取組みに力を注ぐことが、今最も求められるところである。

提言 1 - ② 災害時の要支援者への細やかな配慮

高齢者や障がい者、子どもや外国人など、災害時に支援を要する方々への細やかな配慮を継続して行う必要がある。一般にこうした方々とのコミュニケーションは容易でなく、緊急時にはなおさらである。それゆえ、目配りを欠かさず、その声を丁寧に聴くとともに、この面での対応に長じた専門的 NPO などの支援と協力を求めるのが賢明であろう。女性が支援者として被災女性のニーズをくみ取ることも必要である。

また、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者が、必要な支

援をあまねく受けられるよう、あらかじめ要支援者の状況を把握したうえで防災計画を策定すること、そして、情報機器を使うなど、支援者相互に情報を共有し、適時適切な支援を確保することが望まれる。

提言 1 - ③ NPO法人や民間企業との連携による切れ目のない被災者支援

「上からの近代化」の時代をあとに、「公共」を官と民の双方によって支える時代にわれわれは生きている。

当然ながら、大規模な災害においては、行政による「公助」のみで、被災者を支えることは困難である。被災地では、自治体、地域組織、ボランティア団体、NPO法人、市民活動団体、企業など、様々な主体の連携による「共助」の仕組みが求められている。

行政だけでは十分対応できない多種多様な被災者からの支援ニーズに応えることができるよう、さまざまな主体と緊密に連携し、その専門性やノウハウなどを最大限活用した被災者支援に努めねばならない。被災者支援は、結果として、支援した側に多くの知見を与え、対応力を増すことを認識すべきである。

提言 1 - ④ 住民との協働によるまちの再生

甚大な被害を受けたまちの復旧・復興にあたっては、単に住宅とまちを復旧するだけでなく、周辺地域も含めた広域的・長期的な展望のもと、将来にわたって地域やコミュニティが維持され、発展し続けるまちづくりなど、地方創生につなげる必要がある。社会の高齢化を受けて、三世代同居を含む地域包括ケアの行き届いたまちづくりが望まれる。

プランニングの段階から地域住民の意見を十分に聴き、まちづくり専門家の支援を得て、関係者間の意見交換・調整を緊密に行うなど、

住民とコミュニティに寄り添ったまちづくりを進めることが肝要である。

提言 1 - ⑤ 住民に寄り添った長期避難集落のコミュニティ再生

南阿蘇村の立野地区は、大規模な山腹崩壊により、国道 57 号と豊肥本線が寸断されるとともに、国道 325 号の阿蘇大橋が崩落し、集落への交通と水道が断たれている。ライフラインや道路の復旧には、さらなる山腹崩落の危険もあり、長期にわたり集落全体での避難を余儀なくされている。

このような状況において、長期避難集落のコミュニティの維持・新たなまちの再生にあたっては、住民の方々が希望を持って生活再建に取り組めるよう、その意向を十分尊重しつつ、さらなる安全対策を事前に講ずることを原則として、検討していくことが必要である。

2 地域産業

従来の枠組みにとらわれない広がりのある復興

提言2-① 地元経済の早期かつイノベーティブな復興

このたびの地震では、地場企業・誘致企業を問わず、多くの県内企業が建物・設備に多大な被害を受けた。操業停止を余儀なくされた企業もあり、県経済に暗い影を落としている。また、世界的なサプライチェーンへの影響も大きい。

地域の産業や雇用を維持・回復するために、地元経済の一日も早い再生・立て直しが急務であり、地域の中小・小規模企業に対して、資金繰りの支援や、事業用施設・設備の復旧・整備に対する支援など、そのニーズに応じて、迅速に対処する必要がある。

地域住民がその意に反して地元を離れることにならないよう、地域の基幹的な産業の再建が急務である。また、研究開発部門の集積をはじめ、成長分野の新たな企業誘致、ベンチャー企業の育成を強かに推進することにより、被災地の復興を加速し、持続的発展に伴う安定した雇用を確保することが大きな課題である。

地域経済の未曾有の危機を乗り越えるためには、これまでの枠組みにとらわれず、県内外の民間の発想・資金・活力を最大限に取り込み、広い視野と構想をもった熊本県全体のイノベーションとして、経済的復旧・復興を進めることが必要である。

提言 2 - ② 農林水産業の早期復旧と創造的復興

熊本県は、日本有数の食料供給基地である。熊本の農林水産業は、地域経済を支える基幹産業であるだけでなく、豊かな自然・景観の維持・継承、地域コミュニティの維持にも大きな役割を果たしている。

このたびの地震により、農地などの生産基盤や、農業用ダム、畜舎などの農業施設をはじめ、集出荷施設や市場なども大きな被害を受けている。農林水産業従事者が、被災を理由に離職することなく、経営意欲を持ち続け、速やかに再建できるよう力強い対処が待たれる。

また、災い転じて福となす再生バネが望まれる。例えば、被災農地復旧の際の大区画化、地域営農組織など担い手への農地集積の加速化、農産品のグローバルなブランド化など、農林漁業者の更なる所得向上につながる「創造的復興」の取組みを重視したい。

提言 2 - ③ 世界の活力を取り込むアジアのゲートウェイ熊本

九州圏は、我が国の中で東アジアに最も近く、歴史的にも我が国の国際交流の最前線として諸外国と深いつながりをもってきた。

熊本地震により深く傷ついた熊本の経済を力強く再生させるためには、この地理的優位性を活かし、成長を続けるアジアをはじめ世界経済の活力を取り込むことが不可欠である。そのために何よりも必要なのは、海外からのゲートウェイとなる空港や港湾など交通インフラの整備・国際化、強靱化を進めることである。

また、アジアに向けた海外展開を再び拡大するために、観光産業のイノベーションを通じた高付加価値化や、民間と協働した観光戦略の策定、県産品の国際的ブランド化を進める必要がある。

より根本的には、熊本から直接海外に飛ばたくようなグローバル人材の育成と海外の優秀な人材を活用できる文化的な基盤整備が何より重要である。

3 熊本城と阿蘇－人類的資産

次世代に継承する復興

提言3－① 熊本城や文化財の国民参加による修復・復興

熊本城は、熊本のシンボルであるとともに、九州、ひいては日本にとっても貴重な「宝」である。その修復には、多大な費用と時間を必要とするであろう。

このような中、観光客を呼び戻し、熊本県の活気を取り戻すためには、単に早く修復するのではなく、多くの国民の参加を求め、熊本城の修復プロセスをわかりやすく公開して新たな観光資源とするなど、逆境をチャンスに変える逆転の発想をもって、戦略的に修復を進めることが望まれる。

熊本城や阿蘇神社をはじめとする建築物や、美術・工芸品など、国民の財産とも言うべき数多くの文化財を修復し、後世に継承していくことは、今の時代を生きる私たちに課せられた重要な責務である。

それには、文化財修復を支える高度の技術や多大な経費と長い時間を必要とするが、行政による支援には限度があり、多くの文化財がこのまま失われていくおそれがある。

修復城主や一つの瓦、石垣の一部への関与など、悠久の文化財を支えるストーリー性のある参加の工夫、ふるさと納税や募金などを全国から募るなど、国民参加による修復・復興へと広がる仕組みを検討することが必要である。

提言3-② 悠久の宝「阿蘇」の輝きを取り戻す

古から受け継がれてきた熊本の自然や文化、とりわけ阿蘇の美しい草原や山々は、熊本県が世界に誇る貴重な宝である。その宝がこのたびの地震により深く傷つき、県民は心の支えを失いかけている。悠久の宝「阿蘇」が一日も早く輝きを取り戻すことは、熊本県民のこのうえない願いであり、阿蘇の再生は、熊本県、そして熊本県民の誇りを取り戻すことに他ならない。

また、阿蘇は日本有数の観光資源でもあり、これまで熊本と九州の観光を牽引してきた。このたびの被災により、比較的被害の少なかった地域ですら風評被害により観光客数が減少しており、海外からの航空路線やクルーズ船就航などインバウンドへの影響も憂慮される。熊本県だけでなく九州全体の観光産業は、極めて重大な危機に直面している。

「阿蘇・くじゅう国立公園」をナショナルパークジャパンの中核として位置づけようとする国の動きも期待できる中、阿蘇という貴重な資源の復活と活用は、熊本と九州の経済再生の面からも重要な課題である。

阿蘇の輝きを取り戻し、阿蘇地域を発展させるために、例えば、阿蘇くまもと空港を活用した、ヘリコプターによる活火山群の空からのパノラマ観光など、グローバルな観光プランの検討などが望まれる。

国際的資源である「阿蘇」の活用について、国だけでなく、地元自治体や地域住民と連携しつつ、本格的に検討していくことが急務である。

4 社会基盤

(1) 将来の躍進を見据えた復興

提言 4(1)－① 広域的・長期的視点からの東部熊本の再生

多数の家屋倒壊や、主要幹線道路の寸断など、特に甚大な被害を受けた益城町、西原村、熊本市の東部地区は、熊本市中心地と阿蘇くまもと空港を結ぶ線上にある。これらの地域は、阿蘇くまもと空港や高速道路インターチェンジなどの交通の要衝にあり、その与えられた良き環境により、非常に高いポテンシャルを有する。

これらの地域の復旧・復興に際しては、単にそれぞれの町単位にとどまることなく、熊本県経済を牽引する県央拠点として、阿蘇くまもと空港を含む熊本都市圏東部地域の広域的・長期的な発展を期す“グランドデザイン”が求められる。県と地元自治体が住民の意向を緊密に確かめながら、まちづくりを進めることが望まれる。

提言 4(1)－② 将来の災害を見据えた九州の縦軸横軸の早期整備と多重性の確保

「あの幹線道路を開通・整備しておくのだった」、災害が起こると、どこの地でもこうした嘆きの声上がる。4年前の熊本広域大水害の後、熊本は国道57号の強化を急いだが、間に合わなかった。南海トラフ地震をはじめ、今後予想される大地震の発生を見据えたとき、熊本と大分を結ぶ大動脈である国道57号が、災害のたびに寸断することがないように、架橋や複線化、上下線の分離やトンネル化など、災害に強い幹線道路の完成を期さねばならない。

さらに、南海トラフ沿いの地震などの広域災害発生時の救援物資輸送において“命の道”となる、もう一つの九州の横軸である中九州横

断道路と九州中央自動車道の整備などの加速化を通して、道路の多重性（リダンダンシー）の確保を図らねばならない。

加えて、それを補完する公共ヘリポートの充実にも留意せねばならない。

(2) 次の災害に備える復興

提言 4(2)－① 熊本地震の教訓を伝承する

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震を経て、東日本大震災から5年後、熊本地震が発生した。南海トラフ沿いの地震をはじめ、今後、大きな地震が、いつどこで起きてもおかしくない状況にある。

今回の熊本地震の経験を教訓として、本県のみならず、国民全体で共有し、今後の災害に活かす必要がある。

そのため、被害の実情や復旧・復興の過程で得たノウハウ、教訓等を、しっかりと記録に残し、整理・蓄積し、後世に遺していかなければならない。特に幼児・児童・生徒が学習できる震災ミュージアムや防災センターの設立が望まれる。これは、未曾有の大災害を経験した熊本県の責務の一つではあるまいか。

また、熊本地震の教訓を踏まえ、各家庭で水・食料を備蓄する自助や、住民自主防災組織による高齢者の避難誘導、地域の見廻りなどの共助の活動が有効に機能するよう、学校や地域が一体となった防災訓練・教育を日頃から行い、災害対応についての知識と意識の共有化を図ることが必要である。

提言 4(2)－② 九州の広域防災拠点機能の強化

熊本県は、九州の中央に位置する地理的優位性、豊かな水と食糧、自衛隊、拠点医療機関など防災関係機関の集積に恵まれ、広域防災拠点としての高いポテンシャルを有している。

熊本県は、広域災害が発生した場合に、九州全体の安全・安心を守る広域防災拠点に位置づけられており、その機能を十分に発揮する必要がある。熊本自身がこのたびの被災により、多くの支援を九州諸県や全国から受けたことから、一層効果的に広域支援の役割を果たすことを期したい。

「九州を支える広域防災拠点構想」に基づき、熊本は受援・支援の拠点として国との連携を図りながら、災害対処機能を更に充実・強化していく必要がある。

提言 4(2)－③ 行政庁舎や学校をはじめとする公共施設の耐災性の強化

このたびの熊本地震では、一部の市町村において、庁舎が被災し行政機能が停滞した。また、熊本市民病院をはじめ多くの病院が被災し、必要な医療の提供に支障を来した。

行政庁舎や学校、病院など公共施設は、地域防災の拠点であり、災害発生時には、地域住民の安全を確保するため欠くことのできない施設である。自ら安全なる者のみが人々を救うことができる。

これら公的機関の施設の復旧・整備にあたっては、単なる耐震性だけでなく、災害全般に対する強さ、耐災性を高め、レジリエンス（復元力）のある公共施設とすることが必要である。

提言 4(2)－④ 民間住宅や宅地の耐震補強等に対する公的支援の強化

発災以降、今なお続く余震の数は 1,700 回を超えており、住民は不安の中で日々を過ごしている。

日奈久断層南部の地震や南海トラフ沿いの地震をはじめ、今後、大きな地震が憂慮されている。二度にわたる激震により傷ついた熊本地域の住宅や宅地が、今後起こりうる地震をはじめとする自然災害により、新たな人的・物的被害をもたらすことが心配されている。

更なる被害の拡大を未然に防止するために、今回の地震で傷んだ民間住宅などの耐震診断や耐震補強、宅地の地盤改良を早急に進めるよう、公的支援等を強化する必要がある。

5 復旧・復興に向けて

(1) 「オール熊本」による柔軟な復興

提言 5(1)－① 柔軟で持続可能な復旧・復興

未曾有の大災害となった熊本地震から、熊本が力強く復活・再生を果たし、更なる発展を遂げるまでには、相当長い時間を必要とするものと思われる。策定が急がれる「復旧・復興プラン」については、一方で目標を達成するまで確実に施策を遂行できる仕組みとすることが必要であり、他方で時間の経過とともに変化する社会状況に応じて、柔軟に対応できる仕組みとすることが求められる。

十分な復興を遂げるため、被災地に自由度を認める復興基金の設立が是非とも必要である。東日本大震災、中越地震、阪神淡路大震災のいずれにあっても、基金が決定的な役割を果たした。

提言 5(1)－② 「オール熊本」体制による復旧・復興

熊本県全体として創造的復興を果たすためには、県のリーダーシップによって、市町村ごとに策定される復興構想やその実施計画としっかりと連携し、「オール熊本」で取り組むことが重要である。

(2) 国・国民合意による復興

提言5(2)－① 国、地方、国民が一体となった国際水準の復旧・復興

阪神・淡路大震災以降、新潟県中越地震、東日本大震災を経て形成された「一人一人の生活再建がなければ、社会の再建はあり得ない。」という理念を熊本の復興が引き継ぐべきは言うまでもない。さらには、その理念に基づき作り上げられた地方公共団体や被災者に対する東日本大震災において到達された国の手厚い復興支援の基準を切り下げることなく、国、地方、国民が一体となって熊本地震の復旧・復興に取り組まなければならない。

国際的にも主流化してきた「創造的復興 (Build Back Better)」の理念を普遍化し、被災した自治体が躊躇なく災害対応に取り組めるよう、国は留意すべきである。

提言5(2)－② 地元主体の復興を支える復興基金

国においては、熊本地震に対して、これまで、早期の激甚災害の指定、普通交付税の繰上げ交付、補正予算の編成など、迅速に対応してきた。去る5月17日には、発災から約1カ月という異例のスピードで、衆参両院の全会一致をもって、総額7,780億円の第一次補正予算を措置した。その中には、熊本地震復旧等予備費7,000億円が盛り込まれており、熊本県が要望している被災者や被災地にとって真に必要な事業が、順次、事業化されていくものと思われる。

一方、熊本地震からの中・長期的な復興を見据え、実施する必要がある事業であっても、国の支援スキームには合致しないものもある。このような場合に、地元主体の復興を実施するため、復興基金の創設が望まれることを重ねて強調したい。

補論 熊本地震のメカニズム

大きくとも遠くの地震は、控えめなリードの揺れから始まる。それに対し、直下地震にはリードタイムはなく、いきなりの大揺れが来る。2016年4月14日、夜9時26分、突如熊本の大が前後左右、上下に揺れ始めた。熊本市の東に隣接する益城町を震央とするM6.5の地震である。地下10kmの浅い断層であり、至近距離からの攻撃を受けた益城町は震度7という最大の揺れとなった。

阿蘇外輪山から西原村を流れる小さな布田川の名を冠する断層は、益城町、熊本市南部を経て緑川沿いに宇土半島の北側で有明海へと走る。益城町において、南の八代・水俣方面へ向かう日奈久断層が分岐する。4月14日夜の地震はこの分岐点あたりに始まり、日奈久断層沿いに御船町高野から甲佐町白旗まで動いたとされる。(地震調査研究推進本部、2016年4月15日)。その夜、午前0時3分までに、M5.8とM6.4のかなり大きな地震が連続して発生したが、いずれも、日奈久断層北端部に沿ったものと見られる。

次の夜、最初の地震から28時間後の4月16日午前1時25分、M7.3の大地震が熊本地方を襲い、これが本震といわれることになった。(最初の地震は前震と呼び改められた。) 益城町にとっては、連夜の震度7である。これまで我が国に連続して震度7を経験した地は存在しない。M7.3といえば、6,434名の犠牲を出した阪神・淡路大震災と同規模のパワーである。14日の日奈久断層の地震に刺激を受けた布田川断層が、本格的に動いたのである。両断層の交叉点である益城町の地下10kmが震源であるが、M7.3の地震となるには、断層が30km程度動いたはずである。西原村も震度7を記録し、美しい丘の上の家々が壊滅的打撃を受けた。阿蘇外輪山の下あたりまで動いたものと思われる。阿蘇の山塊は、そこここで大きく土砂崩れをおこし、阿蘇大橋も崩落した。

もっとも恐れるべきことは、布田川断層の起こしたM7.3の地震が、大分ー

熊本地震帯、さらには別府—島原地溝帯全般に大きなインパクトを及ぼした
ことである。本震の20分後に、阿蘇外輪山の入口（立野から南阿蘇村）あた
りを震源とする M5.9 の地震が連鎖し、断層は外輪山の内側から東北方向に動
いた。午前3時3分には、阿蘇外輪山の、今度は東北部を震源とする M5.9 の地
震が続き、その約50分後には、九重山の下、大分県との県境あたりを震源と
する M5.8 が連なり、午前7時11分には大分県中部・由布院に M5.4 の地震が
続発した。

なんということか、まるで高速道路で車が次々に追突するように、熊本か
ら由布院まで100km近くを、6時間かけて数個の地震をもってつないだのであ
る。

由布院まで北上した2時間半後には、布田川断層の中心部に、M5.4 の地震
が再発した。18日に熊本・大分県境の九重山系に M5.8 が、19日には日奈久断
層の宇城市方面に M5.5 と M5.0 の地震が襲い、そして、数限りない余震が、熊
本の地震帯を揺らした（震度7が2回、震度6が5回、震度5が12回、震度1
以上は6月17日までに1,757回を数える）。

以上から、次のことが分る。一つは、熊本地震は、一本の断層が動き、それ
に伴って周辺に多くの余震が群がる通常型とは異なる。地下の断層は一本で
はなく、林のようというか、束になって幾本も走っている。一つの断層の
動きがほかの断層群に刺激を与え、そのうち、ひずみエネルギーが飽和状態に
近くなっていた断層が引き継ぐように動く。その方が、前のものより大きい
こともある。本震 VS 余震の関係ではなく、一つの断層と別の断層との関係で
ある以上、当然である。熊本の被災者は、この断層群の終わりのない連続攻
撃に苦しめられたのである。

もう一つは、阿蘇山があるため見えにくいだが、別府—島原地溝帯の現存
である。地溝帯とは、二つの断層崖の間の低地のことであり、アフリカの大地
溝帯、死海・ヨルダン川や、ライン川の地溝帯などが有名である。

布田川・日奈久断層は、別府—島原地溝帯の南側断層崖に沿ったものであ

り、大分－熊本断層帯の一角を為す。このたびの連鎖的地震によって、阿蘇山の地下に、南北の断層群をしっかりとつなぐ断層群が活動していることが実証された。地震活動が、阿蘇山の火山活動に直接連動することはなかったが、中長期的な影響はまだ分からない。

さらに、巨視的に見れば、紀ノ川と吉野川を結ぶ直線的大断層である中央構造線は、その西端が、別府湾、阿蘇山によって遮断されているように見えるが、別府－島原地溝帯に受け止められ連なっているものと見られる。

そのことは、1596年、別府湾に慶長豊後地震が起こった後、1619年に日奈久断層によると思われる八代地震（麦島城が倒壊）、1625年に布田川断層による熊本地震（死者50名、熊本城の石垣が崩落、火薬庫が爆発）が起こったことから疑われたが、今回の熊本地震は、地下のメカニズムをさらに明らかにする意味を持った。

次に起こる地震について、現在の科学は予知できていない。しかし、指摘できることは、このたび布田川－日奈久の断層群がとめどなく動いた中で、もっとも危険性が高いと見られていた八代以南の日奈久断層南部がまだ動いていない点である。

もう1つ、21年前の阪神・淡路大震災をもって活性期に入った日本列島の地震活動は、その後、鳥取、中越、岩手・宮城と時計回りに展開しつつ、5年前の東日本大震災に行きついた。今回、南西の熊本に大きな地震が起こったことは、おそらく、西日本から列島中央部にいくつかの内陸地震に受け継がれつつ、南海トラフの地震津波に行き着くのではないか。

この列島の歴史的な地震活性期を振り返れば、その危険性を憂慮せざるを得ない。このたびで地震災害が終わったのではなく、次への備えが必要なのである。